

# 基于利益诉求机制完善的农民权益保护研究

李长健, 孙婧 (华中农业大学文法学院, 湖北武汉 430070)

**摘要** 社会主义和谐社会的构建和社会主义新农村建设的关键在于农民权益的保护问题, 但现阶段当农民合法权益面临侵犯时, 却难以选择合法渠道进行权益表达。该文对利益诉求机制体系化进行分析, 提出了完善农民权益保护的和谐发展路径, 对农村利益诉求具有重要意义。

**关键词** 农民权益保护; 利益诉求; 社会组织保护; 社区发展权; 制度完善

**中图分类号** F323.89 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)11-04714-03

Study on Rights and Interests Protection of Farmers in China Based on Lawsuit Mechanism of Interests

LI Chang-jian et al (Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070)

**Abstract** Lawsuit mechanism of interests was systematically analyzed. Harmonious development path construction for lawsuit mechanism of interests as well as rights and interests protection perfection of farmers had great significance for interests demand of farmers.

**Key words** Protection of rights and interests of farmers; Interest demands; Protection of social organizations; Rights of social community development; System perfection

## 1 利益诉求机制不完善是农民权益保护缺失的体制原因

利益问题特别是利益矛盾和冲突及协调问题是文明社会的制度焦点, 是人类设立制度的原点问题<sup>[1]</sup>, 利益机制是保护农民利益诉求的逻辑基础。关心人民利益需要在和谐新农村发展中正确协调不同的利益冲突并通过好的方式加以解决<sup>[2]</sup>。构建合理的制度是农民利益诉求的必然。目前村民利益诉求机制在运行中主要存在以下困难和问题: 首先, 利益诉求主体程度不高。我国的农村教育状况十分落后, 教育制度不完善, 农民的素质相对低下, 农民法律意识普遍不高。农村中农民缺少必要的法律知识, 在自身权益受到侵害的情况下无法维护自己的合法权益, 通常采取制度之外的粗暴方式。其次, 诉求制度不健全。一是组织体制不健全。农民在各级国家权力机关中没有足够的代表来表达他们的利益诉求, 很难在利益博弈中维护自己的利益, 更难通过制度化的利益参与来争取更大的利益。二是诉求机制不完善。弱势群体的利益诉求机制是弱势群体能够通过合法、正当的途径和方式, 把自己的态度、情绪、想法和意见向社会、政府表达出来, 以实现和维护自身合理的政治、经济、文化等各方面利益的机制。在目前农村, 解决村民诉求问题还没有真正落到实际工作中, 没有发挥出应有的效力。在实践中没有起到解决民诉、沟通民情的作用, 对村民诉求问题处理不及时。再次, 缺乏法律文化环境。在中国传统社会法律仅被视为一种抑制私欲、消灭争诉的工具, 而从不被认为是维护个人权利、解决纠纷的手段。中国农村利益诉求法律问题也由于农民长期处于弱势群体, 长期受“惧诉讼”、“怕见官”、“打官司是不光彩的事”等思想的影响, 多数农民在发生民事纠纷时是不愿去“打官司”的。再次, 利益诉求方式单一。群众利益诉求的模式没有整合整个社会的资源, 主要是自助型和政府救济型的利益诉求模式, 群众利益诉求缺乏主动性且渠道单一, 不能满足多元利益的表达, 不能实现群众利益诉求内容的立体化和系统化。

## 2 利益诉求机制体系化分析是农民权益保护的现实抉择

利益诉求机制是加强与各个社会团体、社会组织的交流, 增强与群众沟通的能力, 并依法、及时、合理地处理群众反映的问题, 形成规范的对话协商和处理问题的机制。应该看到, 长期以来农村不少地方存在卖粮难、打白条、假农药、假化肥、假种子以及农民负担过重等侵犯农民合法权益的现象。农民在社会地位、经济收入、利益保护、社会竞争力、就业和社会保障等方面都处于不利的弱势地位。农民如何通过合法的渠道进行权益表达, 如何通过正常的合法渠道向有关权力部门反映是目前探讨怎样进行农民权益保护的当务之急。

### 2.1 农民权益保护宏观缺失的理性分析

对于农民权益的保护要努力从微观行动的分析上升到宏观社会结构的分析, 科尔曼理性选择理论从个体行动者与法人行动者出发, 试图整合社会学理论微观主义与宏观主义<sup>[3]</sup>。而偏好程度的差别, 则反映利益诉求的主体是否进行利益诉求, 或者是采用什么样的诉求方式的选择, 是具有偏好选择作用的, 以及是分析人们寻求最大化自身效用的行为<sup>[4]</sup>。偏好假定理论对于选择的假设有 3 个对象分别是 A、B、C 时, 如果选择者的偏好序列为  $A > B$ , 并且  $B > C$ , 那么根据偏好的递延性, 必定有偏好序列  $A > C$ <sup>[5]</sup>。而如果偏好序列表现为  $B > C, C > A$ , 那么肯定有  $B > A$ 。也就是说在农村, 当农民遇到利益冲突以及权益受到侵害时, 在选择如何解决问题的时候, 是选择通过法律手段解决问题多于选择村委会解决问题的方式, 还是选择通过村委会解决问题又多于选择村民自己私下来解决问题的方式, 如果选择的偏好具有递延性, 那么结果就是选择喜欢通过法律途径解决肯定多于喜欢村民自己解决问题。在社会主义新农村和谐发展的今天, 是否进行利益诉求与农民自身的情况是非常密切的。在农村, 人们生活的环境和城市不一样, 农民自身的文化程度也决定着其行为怎样, 周围信息也会对农民选择是否通过利益诉求渠道产生很大影响。从宏观方面的社会环境来分析: 第一, 环境不优化。农民在决定是否运用法律手段跟信息获取程度的变量有关, 是需要周边环境营造氛围的。农民生活条件对于获取法律信息和了解法律知识不够, 缺乏法律氛围, 因此对于农民在选择解决纠纷问题的时候没有进行利益诉求的

**基金项目** 湖北省社会科学基金项目[2007]064; 国家社会科学基金项目(07BFX0003)。

**作者简介** 李长健(1965-), 男, 湖南湘西人, 博士, 教授, 从事法理学、经济法与“三农”法律问题研究。

**收稿日期** 2008-02-04

意识。第二,保障制度不完善。农民在保障项目、保障内容和保障水平上,都无法与城镇居民相提并论。农民在市场竞争和经济资源竞争中常常处于弱势地位。所以,应该通过法律制度平衡协调不同利益主体之间的利益,保护最广大人民群众的根本利益,推动新农村利益诉求机制的发展。第三,组织体缺失,弱势群体是那些依靠自身力量或能力无法维持个人及其家庭最基本的生活水准、需要国家和社会给予支持和帮助的群体。我国的弱势群体不仅规模较大,还有扩大的趋势,且多数是处于社会中下层的农民和服务人员,他们的利益遭受侵害的问题相当突出,并有一定的普遍性。我国的弱势群体社会资源缺乏,又没有代言人,他们在国家政治构架中常常缺少利益代表和国际上通行的弱势群体表达利益的制度化方式,缺乏基本权利的保障和有效的利益诉求手段,在利益诉求中处于绝对的弱势地位。第四,农村法文化的不完善。随着法治进程的加快,建设社会主义新农村必然在法治环境下进行,我国传统文化中缺乏“法治”资源,但由于传统文化的发展范式无法生成现代法文化,培育农村现代法文化应是农村文化的重要内涵。因此,和谐社会主义新农村建设作为我国健全社会保障制度的重要内容,是我国政治、经济和社会体制改革走向深入的迫切要求。大力推进农村社会保障体系的建设,对于促进城乡协调发展,维护农民权益,保持社会稳定都具有重要意义。

**2.2 我国农民权益保护微观失范的原因探析** 这两个理论都是以一定的价值标准作为出发点,分析农民自身情况的法律意识和价值判断情况,通过理论假定推论而得出研究农民自身如何对待利益诉求法律制度,说明的是“应该是什么”和“为什么做出这样的选择”。首先,诉求能力不强。农民利益诉求特指农民作为一个利益群体表达和实现自身利益的行为。农民中存在负担过重,与城市居民的收入差别过大,社会保障缺失,土地被侵占而补偿不合理,拖欠农民工工资等问题,由于农民政治权利的缺失,会导致农民在利益诉求上存在言路不畅的问题。其次,失范问题,即农民诉求能力不强。从价值上来看。通过理论比较分析求得农民在选择是否用法律手段解决问题的时候,用自身的文化教育、法律意识等方面状况作为成本,看最终选择后的效益结果是怎样来作为一种标准对法律规则和法律制度进行分析。农民自己最终选择如何解决问题的手段和方式也是不同的。科尔曼理性选择理论忽视了行动者的偏好、欲望以及心理预期,忽视了感性选择以及社会关系网络对个体行动以及社会行动的制约作用。理论忽视了行动者的偏好、欲望以及心理预期,忽视了感性选择以及社会关系网络对个体行动以及社会行动的制约作用。另一方面,农民是具有目的性的理性人,每个人都会有利益偏好,如果农民觉得用法律手段解决问题要比其他方式好,他就会选择法律手段。通过偏好理论再进一步分析,农民在权益受到侵犯时,是否会选择法律途径去解决,分析为什么有些农民不愿意求助于法律,风险偏好对这种选择是会产生一定的影响,这就是经济分析的价值标准——效益和成本。另一方面,从收益比较上来看。在目前农村,农民法律意识普遍不高,双方直接协商是一种比较灵活的方法,花费少见效快,而且对当事人双方生活的影响都很小。“调解办法”在真实案例和假设案例中都有很高的提及率,这也反映出人

们对于传统方式的偏好。“法律办法”相对于调解要费时费力,而且在农村对于“面子”状况也无益,当遇到现实纠纷时人们对这些因素考虑较多,这也是影响选择最重要的因素。因此,如何使农民能做出好的选择需要根据自身对问题充分的了解认识。首先,提高文化教育。需要增加义务教育经费的投入、及时解决经费负担结构不合理等问题,相应地提高农村教师的待遇。只有把严重制约了当地农村教育的问题解决好,才能使村民的文化素质和受教育程度得到提高,稳定农村社会,给新农村和谐发展奠定基础。在面临选择纠纷农民选择是否用法律手段解决问题的时候,增加自身的文化教育、法律意识,选择正确的法律途径解决利益冲突问题看作是最终选择的效益结果。农村居民接受的教育越多,对正式法律制度的偏好越强。其次,需要建立法律保障环境。良好的农村社会环境需要法律来提供,法治的存在为社会保持利益的相对均衡提供了有效的保障。只有通过法律制度才能安排协调各方的利益关系,调整利益分配格局,减少不同利益群体之间的不公平感。通过法律保障制度的完善,降低农民在“法律办法”相对于调解的费时费力成本,降低农民对于“面子”状况的顾虑成本,实现权益保护效益最优。因此,“依法治国”的治国方略,在提高农民教育问题的同时也需要各类媒体加大法治社会、法制化的宣传力度,给农民形成现代的法律意识,从而增强对正式法律制度的偏好。

### 3 利益诉求机制制度化是我国农民权益保护的和谐路径

农民权益保护的利益诉求机制是促进新农村和谐发展的客观基础。要求在构建和谐社会新农村进程中必须高度重视农民权益保护的利益诉求机制,并通过健全完善农民权益保护的利益诉求机制来化解各方的利益矛盾,让每个人享受社会进步带来的福利和成果。构建公平正义发展机制、社会组织保护机制、制度完善监督机制促进农民权益保护的利益诉求机制发展,是社会主义新农村和谐发展的必然路径。

**3.1 发展公平正义** 《管子》中写道:“天公平而无私,故美恶莫不覆;地公平而无私,故大小莫不载。”在发展利益诉求机制保护农民权益时,公平必然是前提也是协调各利益阶层发展的基础性要素。坚持发展公平的发展机制,需要建立起一套更公平、更合理、更完善的制度,促进其发展。首先,建立利益代表机制。这是另一种形式上对广大农民权利和利益的保护,农民在各级国家权力机关中没有足够的代表来表达他们的利益诉求,很难在利益博弈中维护自己的利益,更难通过制度化的利益参与来争取更大的利益。要从根本上保障农民的政治、经济、文化权利,实现对农民利益参与的保护,并在新农村构建中协调各种“利益”关系是和谐农村建设的政治基础。积极将科学合理化的路径措施引入农村,对于和谐农村的建设具有积极的意义。其次,倡导公平的法制教育。把平等接受法学教育和科学文化知识看作是倡导公平的法制教育的一项举措,法律意识的培养要从学校教育抓起,要把培养农村干部和广大农民群众的法律意识与提高他们的科学文化水平一起同社会主义新农村的和谐发展结合起来,要深入扎实地做好普法工作,通过多种形式,把法律的精神宣传到户,形成法律教育公平,提高农民保护自己权益的意识。最后,要以法律的形式保证服务类

投资。如基础教育、经济投资、社会保障等向农村、落后地区或弱势群体倾斜,以弥补这些地区或群体在先天或后天上的局限,使其能够在改革开放中争取到与其他区域或群体同样的发展前景。

**3.2 社会组织保护** 在和谐农村发展中,要根据社会发展的新情况,及时改变原来的行为模式,在满足广大农民物质文化需要的同时,不断地满足利益诉求机制与农民权益保护的建设需求发展,通过社会组织保护机制来更好地保障农民的权益。首先,建构激励机制。美国的 Berelson 和 Steiner 对激励下了如下的定义:“一切内心要争取的条件、希望、愿望、动力等都构成了对人的激励。……它是人类活动的一种内心状态<sup>[6]</sup>。”恰当有效的激励政策体制能够使主体产生一种积极的心理。利益诉求机制作为一种新事物被接受往往需要一个合适的激励机制。为鼓励和支持农民对侵害自身利益和社会公共利益的行为作斗争,国家需要在社会上营造相关文化氛围,在立法上规定一定的奖励制度,从而推动利益诉求机制的发展与完善。其次,村民委员会协调解决,正确处理村委会与基层政府以及村委会与村民代表大会的关系。村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层服务性自治组织,办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。它不是基层政府的分支机构或派出机关,应当尊重村委会的意见,容许他们提出代表农民利益的合理要求,村委会有权代表农民向有关部门提出要求。除采取以上措施以外,还可以采取农村法庭以及加强信访部门的工作等多种方式和渠道。对农民反映的侵犯他们合法权益的行为要及时做好处理,加强农村党支部建设,吸收符合入党条件的农民入党,缩小基层党员与农民之间的距离。扩大农民群体合法的利益表达渠道必须在党和政府的领导下,有步骤、循序渐进地进行,同时对采取非法方式进行利益表达的行为必须运用法律手段进行处理。

**3.3 依据社区发展权** 当农民的权利和利益遭受侵害的时候,农民可以寻求自己的利益代表机制来进行纠纷调解。依据社区发展权理论,更好地发展农民的权益。首先,社区发展权是社区对农民利益参与保护的权力<sup>[7]</sup>。社区发展权理论以社会和谐发展为理论逻辑点,在新农村构建中协调各种“利益”关系的政治基础,以农民权益的可持续保护为实践逻辑点,在利益发展过程中发展民主。其一是农村内部产生的发展利益;其二是外部对其的利益供给。农民群体是社会主义建设的重要力量,利益诉求机制是在农民解决冲突和纠纷时对保护自身权益的发展,做好农民这一特殊群体的权益保护是社区发展权很好的体现。其次,以利益为视角,通过存量利益与增量利益,形成农民的发展利益。社区发展权在不断增加供农民参与分配利益总量的同时,改变传统的农民弱势身份,平等地分享社会发展的成果,利益诉求机制是在社区发展权的理念下为农民发展利益的分享提供了现实载体,从利益诉求角度研究社区发展权理论是非常重要的。再次,是农民权益保护从平等生存权向平等发展权的转变。生存权是人权中的首要问题,是人所享有的延续生命应具备的生活条件有关的权利。生存权是发展权实现的基础和条件,而发展权又是生存权的延续和发展,

随着社会的发展,当农村中农民之间出现了冲突和纠纷状况,利益诉求机制是在社区发展权的理念指导下,对农民权益进行保护的发展理论支撑,促进农民全面自由充分发展,促进农民权益保护的思路。

**3.4 制度完善** 平衡协调不同利益主体之间的利益,完善制度监督,最终能保护最广大人民群众的根本利益,对推动新农村法治化发展具有十分重要的意义。第一,立法方面的完善。国家的法律和政策是推动农村利益诉求机制与农民权益保护以及解决民事纠纷的制度保障。在社会转型时期,农村中各种社会力量正发生着剧烈复杂的变化,尚未形成良好的秩序。第二,执法与司法。司法是以诉讼方式来解决纷争的活动,而行政执法并不采用诉讼方式。第三,防止权力滥用。在农村由于封建传统思想的根深蒂固使得一些法律程序在程序的实施方面必然会造成权利的滥用。利益诉求机制与农民权益建构的初衷之一就是优化资源配置,促使社会效益最大化保护农民的合法权益。第四,构建多元和谐纠纷解决机制体系。一是和解,根据法社会学布拉克对社会关系与法之间关系的分析认为关系距离远近同法的变化之间存在着曲线相关,在关系较亲密的社会群体中,法律和诉讼显然是被尽量避免的,而随着关系的疏远,法的作用也相应增大<sup>[8]</sup>。这种社会主体之间的关系决定了他们在法律和诉讼的利用频率上的明显差异,在平衡协调各方利益关系的同时应根据不同的地理区域差异环境设计出不同的民事纠纷解决机制。二是调解,行政机关主导,以国家政策法律为依据、以自愿为原则,通过说服教育等方法,促使双方当事人友好协商,互谅互让,达成协议,从而解决争议的行政行为。三是仲裁,仲裁具有程序简便、高效、费用低廉、独立公正,给予当事人充分的自治权等特点。一般以不公开的方式进行,这样有利于保守当事人的商业秘密,也有利于维护当事人的商业信誉。四是诉讼,不受行政机关、社会团体和个人的干涉,由人民法院以事实为根据,以法律为准绳,审理民事案件。因此,建立利益诉求方式多元化。可以通过各种方式来解决利益纠纷问题,建立利益代表机制这是另一种形式上对广大农民的权利和利益的保护,农民在各级国家权力机关中没有足够的代表来表达他们的利益诉求,所以要从根本上保障农民的政治、经济、文化权利,实现对农民利益参与的保护,并需要在新农村构建中协调各种“利益”关系这是和谐社区建设的政治基础。总之,从法治理想出发,求证出“多元化模式”的结论,是中国法治从传统走向现代的一个实际反映。

#### 参考文献

- [1] 李长健.论农民权益的经济法保护——以利益与利益机制为视角[J].中国法学,2005(3):120.
- [2] 列宁.列宁全集:第42卷[M].2版.中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局.北京:人民出版社,1987:176.
- [3] 科尔曼.社会学理论的基础[M].邓方,译.北京:社会科学出版社,1990.
- [4] BOUDEWIJN B C, GERRIT D G. Encyclopedia of law and economics[M]. Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar, 2000: 792.
- [5] 高鸿业.西方经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [6] 小詹姆斯·H·唐纳利.管理学基础[M].李流柱,等,译.北京:中国人民大学出版社,1982.
- [7] 李长健,伍文辉.基于农民权益保护的社区发展权理论研究[J].法律科学:西北政法学院学报,2006(6):35-42.
- [8] 布拉克.法律的动作行为[M].北京:中国政法大学出版社,1994:47-56.