

新农村建设中我国农民权益保护的现状与发展研究

李 伟¹, 刘 磊², 李长健²

(1. 华中农业大学 研究生院, 湖北 武汉 430070; 2. 华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

摘 要 在综述相关文献的基础上, 分析农民权益保护的现实状况, 认为农民权益存在 3 个维度的缺失, 即经济权益缺失、政治权益缺失、社会权益缺失。探讨我国农民权益缺失的成因, 指出制度、市场、政府三重失灵的困境致使农民权益缺失。对“第三部门”理论进行反思, 从公民主体性社会和社会治理二者之间的相会关系出发, 构建新型的农村社区保障模式, 保障农民权益, 促进农村社区经济快速发展, 并将农村社区治理结构进行优化, 以公民社会与社会治理相互间的依存关系为出发点, 提出构建社区保障模式, 加强农民权益保护, 加快农村社区经济发展, 优化农村社区治理结构, 以发展促规范, 以发展促保障的路径。

关键词 新农村建设; 农民权益保护; 经济分析; 社区保障; 可持续和谐; 第三种力量

中图分类号: C 912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2013)06-0095-06

英国著名资产阶级启蒙思想家洛克认为, “为了保护而行动的有组织的国家”, “没有别的目的, 只是为了人民的和平、安全和公众福利”。人权所追求的最高目标就是让社会中的每一个人能够拥有均等的机会参与到社会发展中去, 并且能够公平地分享社会发展的成果^[1]。随着党中央在政策以及制度上对“三农”领域支持力度的不断加大, 以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为内容的新农村建设, 不仅成为了农民生活质量提高的有力保障, 也成为了打破城乡二元结构的有效手段。但是, 在新农村建设中, 由于许多制度性以及结构性的缺陷仍然存在, 导致农民权益遭到多维度多层面的威胁。基于新农村建设与农民权益保护之间的内在关联, 本文试图建构二者之间良性互动的理论范式, 分析我国农民权益保护的现状, 探讨我国农民权益保护缺失的成因, 以期进一步深化对农民权益保护的全新理念, 提出农民权益保护的有效路径。

一、文献回顾

新农村建设是一个涵盖精神文明与物质文明、制度创新、农民权益保护等多方面、多层次的系统工程^[2-3], 其置身于新的时代背景之中, 具有新的时代

特征^[4]。而农民权益的保护问题, 即是“三农”问题的核心, 也是新农村建设的目标之一。农民权益是农民在社会、经济、文化以及教育等方面所应享有的权利与应得利益, 不仅包括政治权益, 也包括经济权益与社会权益^[5]。在新农村建设中, 农民权益保护不仅事关社会的稳定与发展, 而且关系到国家的长治久安。

从农民权益保护的意义上看, 邹晓红等人认为农民权益的保护不仅符合社会、经济稳定与发展的现实需求, 而且有利于我国政权的巩固^[5]。而曹艳认为农民权益保护体现了“三个代表”的深刻内涵, 是全面落实科学发展观的基本要求^[6]。从农民权益缺失的表现来看, 宫敏燕等认为人民权益的缺失主要表现在经济权益、政治权益、文化权益以及社会权益等几个方面^[7]。其中, 农民土地权益、生态权益以及参与民主决策的权益是现阶段最容易受到损害的权益^[8]。这些权益的损害有着多方面的原因。我国长期的二元社会治理模式增加了农民进入非农领域的困境, 使其长期局限于农业生产经营, 并受到不公平的社会分配格局的制约^[9]。纪昌品等认为现行农地在所有权、使用权、管理以及流转等制度方面的缺陷也是农民权益遭到损害的原因, 权力地位对权利的干预造成了农民土地权益收益与处置上的不完

收稿日期: 2012-01-01

基金项目: 教育部人文社会科学规划项目“我国农民权益保护与合作组织发展基本法律问题研究”(06JA820015)。

作者简介: 李 伟(1981-), 男, 讲师; 研究方向: 社会法、教育管理。E-mail: yjstgw@163.com

整^[10]。由于农民自身认识上的局限性,小农意识以及对外在侵害一味忍耐的习惯已经根深蒂固,这也在一定程度上成为了农民权益遭受损害的主观因素^[11]。面对着农民权益保护的深刻意义与农民权益损害的现实状况之间的矛盾,探寻农民权益保护的途径显得尤为关键,学界对此也展开了深入的研究与探讨。李玲玲等认为农民权益保护与新农村社区有着天然的结合点,基于绩效评价体系来明确农村社区对农民权益保护有效性,从而建立起以社区发展推动农民权益保护的新模式^[12]。袁金辉认为在新农村建设中,保障农民权益需要畅通其权益的表达渠道,并建立利益协商调整的平台与机制^[13]。而胡乐民针对农民自身利益保护的缺陷,提出了政府、非政府组织以及农民“三主体”维权模式,实现从宏观到微观的多层面的保护模式^[14]。总之,这些文献是对新农村建设中有关农民权益方面凝练与总结。对农民权益的保护发挥了有效的借鉴作用,但关于农民权益保护的有效路径仍需进一步探讨,结合着新农村建设的时代背景,研究农民权益保护路径仍是当前的重要课题。

二、我国农民权益保护的现状分析: 三维度权益缺失

1. 经济权益缺失

农民的经济权益主要包括收入分配权益、市场主体权益、土地承包使用权益和消费权益。文献研究与实证分析表明,某些地方政府依然存在乱罚款、乱收费以及胡乱摊派的不合理现象。据专家估算,平均每位农民工在城市创造的价值大约为 2.5 万元,但每位农民工一年的获得的报酬仅为 8 000 元左右,这也就说明平均每一位农民工将其创造的 1.7 万元价值留给了城市^[12]。由于农民自身的局限性,其在商品经济活动中缺乏独立的主体地位,农民很难甚至不能通过集体性的方式来有效地维护自己的合法权益。在土地承包经营权方面,部分农民的权益保障尚未得到真正实施,在其农业生产过程中容易受到地方政府行为的干预,导致“自主经营、自负盈亏”的生产经营方式扭曲成“他主经营,自负盈亏”的生产经营方式。同时,在城市化过程中农村土地被大肆圈占,这也同样严重损害了农民的土地承包使用权益。在消费权益方面,假冒伪劣农资在农村

市场中时有出现,农民消费权益无从保障。

2. 政治权益缺失

农民政治权益作为我国宪法赋予农民的一项有关政治方面的权益,其内容主要包括政治自由、政治平等、政治活动参与等方面的权益。但现实中农民这些方面的政治权益均存在不同程度的缺失。首先,农民政治平等权益缺失。众所周知,自建国以来实行的城乡二元结构,造成城乡在户籍、身份、待遇、权利、义务等方面的人为分割,使被定义为“户口在农村的公民”的农民成为事实上的“二等公民”^[15]。一些地方和政府机关滥用职权颁布规范性文件更加突出了农民“二等公民”的不合理身份,不仅是对农民在制度上的歧视,也进一步削弱了农民应当享有的基本权利。而城乡二元体制结构更是剥夺了农民在劳动就业、教育、社会保障等方面的平等权利。其次,农民政治自由权益缺失。“一国两民”的户籍管理制度,将农村户口与城市户口相区别,形成了农民向城镇迁徙居住的制度屏障,是公民自由权的缺失的核心表征,也导致农民日益成为积贫积弱的弱势群体。另外,在历届全国人大代表的构成中,农民代表的人数及比例都明显偏低,1977 年至 1981 年农民在全国人大代表中的比例为 20.59%,而 1996 年至 1999 年下降至 8.06%^[16]。农民参加国家公务员考试等相关活动也因户籍在一定程度上受到了限制。

3. 社会权益缺失

农民的社会权益主要包括农民的社会尊重权益、教育权益、劳动权益和社会保障权益等方面。人权的核心和关键因素是对人的行为自由和价值的确认,其中包括受尊重权。在我国,“农民”一词除了代表职业概念外,很大程度上是一种身份、社会等级的表征。甚至在很多人看来,农民似乎比市民要低人一等。根据宪法的规定,我国公民都平等享有受教育的权利,这也是人权的基本组成部分。但是,从教育资源的占有角度来看,农村始终处于教育资源占有的弱势地位。国家每年的教育拨款大部分都由城市所占有,农村地区只能得到少数的财政拨款。从劳动权益角度来看,农民始终处于城市劳动力市场的边缘地位,长期遭受严重的就业歧视。而就业之后又面临着合法权益容易遭到侵害的问题,如不签订劳动合同、拖欠工资、缺少劳动条件、劳动强度大等,都使农民的劳动权益遭到了极大的损害。从社

会保障权益角度来看,国家对农村医疗、农村养老等社会保险、农村社会救济以及农村社会福利等方面的支持力度远不及城市,这加剧了城乡在社会权益保障上的差距。

三、我国农民权益缺失的成因:多元主体的失灵

1. 制度失灵

制度是指“由人制定的规则,它抑制着人际交往中可能出现的任意行为和机会主义行为,制度为一个共同体所共有,并总是依靠某种惩罚而得以贯彻,制度对人们实现其个人、集团利益和其他方面的目标取向有着巨大的影响。”^[17]正如哈耶克指出“这些由前人逐渐形成并构成适应其所处环境之措施中重要内容的“工具”,所涵盖的远远不止于物质性的器具。它们还存在于人们习惯遵循但却不知其原理的大多数行为方式中。它们由我们所谓的“传统”和“制度”构成;人们之所以使用这些传统和制度,乃是因为它们是一种可资运用的工具;它们是累积性发展的产物,而绝不是任何个人心智设计的产物。

制度失灵主要包括以下3个层面:一是制度精神失灵,二是制度供给不足,三是制度执行失范。制度失灵会诱发功利化行为取向。“三农”问题的关键是农民问题,而农民问题的核心是农民权益问题^[15]。随着社会日益凸显的“三农”困境,使社会不得不对时下农民权益保护制度的有效性产生质疑。按照制度失灵理论的逻辑思维与分析路径,农民权益保护制度缺陷主要体现在如下三重维度:首先,制度精神失灵。在社会长期处于“二元”结构的历史现实下,农民权益保护的实质精神并没有真正在完全意义上充分贯彻落实于国家制度的具体安排之中,往往某些权益被忽视,而某些权益又空有其形,形成了权益保护的盲区与盲点。同时,农民权益的缺失与过度地依赖该权益保护的制度方式有着很大的关系,是不合理的权益分配形式与分配格局导致的。而这种不合理状态是在既得利益集团与农民长期的利益争夺中形成的。简言之,农民权益保护的制度精神失灵与过去的权益保护缺失密不可分,或者说过去的农民权益保障缺失导致了农民权益保障制度精神的失灵。其次,制度供给不足。农民权益保护是一个宏大而系统的工程,需要多方面多层次的力

量共同主导与作为。正处于社会转型期时下中国社会,农民权益保护的制度并不健全,存在一些制度缺席的空白地带,这些间接或直接的造成了农民权益保护制度的供给不足。最后,制度执行失范。一项能够执行与落实的制度必须具备自我强化的动力机制。只有具有内在的说服力和外在的强制力以及自我强化的动力的制度,才是有力量的、可靠的制度。农民权益保护制度的执行失范缘起于在某些细节上执行有章不循,有禁不止,有法不依,存在制度供给的虚置情形。总而言之,制度并非是万能的,制度同样存在着缺陷与失灵。

2. 市场失灵

一般认为,市场失灵的内在机理是经济人的利己动机和利己行为的双重性(成就市场效率的同时也带来了市场的非效率),其具体表现为公共物品的缺失、外部因素、垄断和信息不对称等几个方面^[15]。在此,我们循着市场失灵理论的内在机理逐一分析市场在农民权益保护中的缺位与不作为。首先,市场机制无法实现组织或者实现公共产品的供给。这里所说的公共产品是指能够满足于多数人同时使用的产品,并且其成本具有固定性,不因使用人数的变化而改变。显然,农民权益符合这一特征,应囊括于准公共产品的历史范畴之内。公共产品具有消费的非对抗性以及非排它性的双重特征,其价值总量并不会随着人们的不断消费而不断减少。因此,社会成员都可以对存在的公共产品进行消费。虽然从某种角度来说供给一项公共产品的必然存在一定的成本,而且这种成本的承担者理应为该公共产品的受益者;但是,从公共产品的特性来看,在公共产品的供给过程中,提供者并不能排斥那些不为其付费的使用者。那么,在利益的驱使下越来越多的使用者将不愿意为其消费的公共产品买单,而成为“搭便车者”。如果每个人都希望利用他人买单的公共产品来获取利益,必然损害公共产品提供者提供该产品的积极性。社会一旦缺少必需的公共产品,将会很大程度上阻碍社会经济的发展。从而在很大程度上降低了社会资源配置的效率。其次,市场分配机制会产生收入分配不公以及两级分化的现象。一般来说,市场不仅能够起到提高市场经济效益的作用,而且还可以加快社会生产力的发展。但是,由于市场参与主体趋利性的存在,市场无法保持资源配置的绝对公正与均衡。由于各地区、各行业、各主体在经

济条件、竞争力以及市场参与理念等方面存在很大的差异,导致社会各主体在市场地位上的不平等,从而不断形成市场财富向少数人受力集中的“马太效应”。此外,市场调节无法为充分就业提供保障,而失业现象的存在则扩大了贫富差距,这种贫富悬殊的过度存在,不仅是对社会内聚力的消弱,而且导致了不公正的产生。在这样的前提下,广大农民成为了现实的积贫积弱的弱势群体。

3. 政府失灵

市场失灵为政府干预提供了基本依据,但政府干预也非万能,同样存在着“政府失灵”的可能性。一般认为,政府失灵这种不合理现象的产生有着多方面的原因,市场与信息的不对称、政府寻租以及官僚性质的职业需求都是这种现象产生的影响因素。而公共选择理论认为,“政府官员是公共利益代表的这种理想化的认识与现实相距甚远,行使经济选择权的人并非‘经济阉人’”^[18]。如果市场机制不健全,政府将难以正常行使其理性行为,这将削弱其维护公共利益的影响力,更严重的是可能对整个社会利益产生不利影响。而社会效益的最大化过程与官僚主义的功效并不存在直接的关系。有关官僚主义的模型都假设将权力、部门预算规模、津贴、声望、工作保障、未来的工资及工作条件包括于官僚的效用函数之中。而当追求的这些目标与社会福利发生冲突时,社会福利就因此而降低了^[19]。林德布洛姆曾说:“政府只有粗大的拇指,而无其他手指。”因此,政府往往存在无效干预与过度干预两个失灵表现。这种无效干预或过度干预都不利于农民权益的损害问题得到解决。

四、我国农民权益保护的途径选择: 社区保障模式的新探索

在全社会倡导构建社会主义和谐社会与建设新农村的历史背景下,农民权益保护问题成为时下中国社会的热点,同时也被赋予了全新的含义。由于先前制度安排的缺位,市场和政府双重失灵的客观悖论,导致农民权益保护步入了困境。正如著名“三农”学者温铁军所言,“无论集权或是民主,当这些政治制度面对高度分散的小农村社制的社会基础时,也都由于交易费用过高而难以有效治理,因此才需要重建以社区自治为主的农村管理体制。”^[20]显然,

市场与政府的互动合力失效及非零和关系导致我们将目光投向了二者之外的“第三部门”。

1. 反思与发展:第三种力量的提出

英美等国在 20 世纪 60 年代以后进行了一次影响深远的运动——“第三部门”(the third sector)运动。在欧美,第三部门代表着公、私领域二元建构基础上的一种社会中介机制,发挥着既不同于政府的社会事务管理功能,又履行异于一般商业经营的社会服务义务^[21]。曾有学者指出,“第三部门”的发展是社会对公共利益的维护和追求共同价值取向的产物,是对个人价值与公共价值的有效结合。“第三部门”的产生,标志着新的“三元”结构逐渐取代传统的“二元”结构。

在西方国家,第三部门已经成为社会构成中的重要组成,在经济社会中发挥着非常重要的作用。第一,弥补政府与市场功能不足,提供公共产品。第三部门现在已成为涉及众多公共领域的全能主体,能够动员全社会各阶层积极参与社会管理。第二,为解决社会保障问题提供支撑。社会保障的萌芽——互助组织带有最朴素最本质的属性。第三部门能够推动社会广泛关注和帮助在经济和社会发展过程中遭遇困难的弱势群体,促进社会和谐稳定。第三,一定程度上促进社会公平。第三部门推动了整个社会对社会弱势群体和公共问题的关注与支持,深刻体现了对社会公平正义的核心诉求,增进了社会的相对公平。第四,营造社会和谐文化氛围。自愿、自助、非盈利等原则是第三部门所积极倡导的,这些理念能够推动利他主义的深化,减少腐败等问题的滋生,达到了净化社会风气的效果。

2. 社区保障:我国农民权益保护模式的新探索

社会转型时期中国社会的性质是过渡性的,社会结构的基本特征是国家与社会领域相互渗透、相互交织的程度较高,传统社会与现代社会因素并存共生,政治、经济与社会、文化的边界不清,社会形态呈现出典型的中介性特征。中介性社会形态的经济基础是过渡性经济形态。中介性社会概念框架的重要理论意义与政策涵义是,既指出了当代中国社会演变阶段性问题,又提出了社会转型时期中国社会的结构构成与主要构成元素之间的关系模式问题。中介性社会是种新型的社会形态,它向现代社会的转变过渡主要取决于市场经济发展状况,取决于国家、市场、社区间的组合模式与性质。国家与

社会的点、线关系已让位于国家与市场、社区的三角关系,现代社会结构雏形与框架已然出现。市场和社区已从绝对依附于父权主义全能国家,发展到拥有相对独立自主的生存与发展空间。总体来说,市场、社区(地域与功能社区)、家庭已成为中国社会的三大主要组成部分。国家与社会的关系已演变为国家、市场、社区、家庭之间的关系^[22]。

整个社会包括政府组织、营利性的经济组织以及非营利性的社会组织三大部门,而社区则包括于非营利性的社会组织这一部门。以社区发展权理论为前提,在对农民权益保护的过程之中需要合理划分公民个人与国家之间的社会权力。法国思想家托克维尔认为:“政治的、工业的和商业的社团,甚至科学和文艺的社团,都像是一个不能随意限制或暗中加以迫害的既有知识又有力量的公民,它们在维护自己的权益而反对政府的无礼要求的时候,也保护了公民全体的自由。”^[23]农村社区与城市社区的主要区别在于农村社区以农业生产为主要谋生手段,具有人口少、密度低、流动性强,传统习俗与生活方式深入人心,血缘关系浓厚等特点^[24]。促进农民权益保护与践行社区发展理论,应从政治、经济、文化三个角度来进行,并着力于社区经济发展,增强社区经济实力,优化社区治理结构,增强民主意识,用发展来促进农民权益的规范及保障。

五、结语

美国著名学者路易斯·亨金在“权利的时代”中指出:“我们的时代是权利的时代。人权是我们时代的观念,是已经得到普遍接受的唯一的政治与道德观念。”^[25]现阶段,将“权利”作为保护农民这一社会弱势群体的立足点,不仅是道德法则的要求,而且是制度理性在实践中的重要表现。2004年中央“一号文件”的出台,意味着我国“三农”政策进入了一个工业反哺农业、城市支持农村的全新时代。农民权益保护具有消除不平等、不公正等不合理现象的变革性功能的特殊价值。农民权益保护的规划与政策需要与农民权益保护的机制、原则以及规范相结合,方能体现权利基础之上的社会发展。在现实的社会条件下从生存权与发展权的平等视角深刻探究农民权益保护政策,无疑是我国农业制度转型和农民权益保护改革的逻辑起点。将广大农民的基本权益保护

与转型时期我国和谐社会的构建与发展以及国际化的趋势这一背景相结合,是推动农民权益由理想性向现实性转化的关键,对统筹城乡社会发展、解决“三农”问题、构建社会主义和谐社会有着重要的意义。

参 考 文 献

- [1] [英]洛克.政府论(下)[M].叶启芳,翟菊农,译.北京:商务印书馆,1964:80-91.
- [2] 陈鹏.基于城乡统筹的县域新农村建设规划探索[J].城市规划,2010(2):47-53.
- [3] 许可杰,刘喜波,马鑫喆.我国新农村建设评价研究的现状与展望[J].改革与战略,2013(3):77-79.
- [4] 刘刚.缘起、误读及重塑:新农村建设的“新”解读[J].中共合肥市委党校学报,2013(1):43-45.
- [5] 邹晓红,尹奎杰,李娟.论社会主义新农村建设中农民权益的保障[J].安徽农业科学,2011,39(30):18938-18939.
- [6] 曹艳.农民权益缺失透视及政策选择和制度供给[J].南京财经大学学报,2006(2):15-18.
- [7] 宫敏燕,门忠民.论新农村建设背景下农民权益的保障[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2011(9):28-31.
- [8] 胡乐明.我国农民权益保护状况及改进路径[J].河北经贸大学学报,2012(9):51-56.
- [9] 王欣.新农村建设中的农民权益保护问题[J].攀登,2007(8):20-23.
- [10] 纪昌品,陈荣清,邹莉.从现行农地制度的缺陷看农民权益的保障问题[J].东华理工学院学报:社会科学版,2006(6):132-137.
- [11] 李韶杰,万桃涛.新农村建设中农民权益保障问题探析[J].山西财经大学学报,2010(4):42-43.
- [12] 李玲玲,李长健.农村社区发展推动农民权益保护绩效评价体系研究[J].华中农业大学学报:社会科学版,2013(3):109-117.
- [13] 袁金辉.和谐社会视阈下农民利益表达机制研究[J].理论探讨,2010(1):28-31.
- [14] 李长健,李伟,江晓华.和谐语境下公益诉讼的经济分析与制度设计[J].重庆社会科学,2006(5):97.
- [15] 李长健.论农民弱势群体的宪法保护[C/OL].(2004-09-24)[2011-03-25].<http://www.cel.cn>
- [16] 刘智.数据选举:人大代表选举统计研究[M].北京:中国社会科学出版社,2001:348-366.
- [17] 柯武刚,史漫飞.制度经济学:社会秩序与公共政策[M].北京:商务印书馆,2000:32.
- [18] [美]理查德·波斯纳.法律的经济分析[M].北京:中国大百科全书出版社,1997:29.
- [19] [美]尼古拉斯·麦考罗,斯蒂文·曼德姆.经济学与法律[M].吴晓露,潘晓松,朱慧,译.北京:法律出版社,2005:125.

- [20] 温铁军. “市场失灵+政府失灵”: 双重困境下的“三农”问题[J]. 读书, 2001(10): 22-29.
- [21] 王晋. 第三部门: 市场与政府的非零和产物[J]. 政治学研究, 2004(3): 107-116.
- [22] 王青山, 刘继同. 中国社区建设模式研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004: 382-386.
- [23] [法]托克维尔. 论美国的民主[M]. 董果良, 译. 北京: 商务印书馆, 1988: 881.
- [24] 娄成武, 孙萍. 社区管理[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003: 56-58.
- [25] [美]路易斯·亨金. 权利的时代[M]. 信春鹰, 译. 北京: 知识出版社, 1997: 前言 I.

Protection of Farmer's Rights and Interests in Building New Countryside: Status Quo and Development

LI Wei¹, LIU Lei², LI chang-jian²

(1. Graduate School, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070;

2. School of Humanities and Social Sciences, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Based on literature review, this paper first analyzes the current conditions of farmer's rights and interest protection and points out that there are three deletions: deletion of economic rights and interests, deletion of political rights and interests and deletion of social rights and interests. Then this paper discusses the causes of such deletions and proposes that three malfunction dilemma of system, market, government result in the deletions of farmer's rights and interests and reflects the theory of “the third department”. From the relations between subjectivity society of citizens and social governance, this paper tries to construct new type of security model in rural community, ensure farmer's rights and interests, promote the rapid development of rural community economy and optimize rural community governance structure. From the interrelations between civil society and social governance, this paper proposes to construct community security model, strenghten the protection of farmer's rights, quicken the economic development in rural community, optimize the governance structure in rural community and promote specification and security with development.

Key words construction of new countryside ; protection of farmer's rights and interests; economic analysis; community security; sustainable harmony; the third force

(责任编辑:陈万红)