

农民主体地位缺失分析与对策

朱建堂 (湖北大学 学报编辑部,湖北 武汉 430062)

摘要:“三农问题”事关我国改革开放和现代化建设的全局,农民发展主体地位的确立是解决“三农问题”的关键,必须采取得力措施来发展农民主体地位。农民发展主体地位的确立要靠国家宏观政策主导,践行科学发展观、建立农村社会保障体系和司法体系、深化政治体制改革和改革农村社会管理体制。

关键词:农民;主体地位;缺失;对策

中图分类号:F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2007)01-0088-05

从表面上看,解决“三农问题”的关键在于减轻农民负担和增加农民收入,但实际上,“三农问题”产生的根源是农民作为现代化发展主体地位的削弱与破坏,在农民发展主体地位残缺的情况下,其负担就不可能真正减轻,收入也很难大幅增加。因此,健全农民的发展主体地位才是解决“三农问题”的关键。“三农问题”事关我国改革开放和现代化建设的全局,只有农民的发展主体地位得到真正确立,三农问题才能从根本上得到解决。

一、我国现代化发展的主体是农民

1. 农民是社会主义现代化建设的发展主体。中国农民是中国社会结构中的最庞大群体,在长期的社会主义现代化建设实践中,已具备了建设现代化的基本素质,也成为中国现代化建设最基本的创造主体之一。建国初期,国家工业基础极其薄弱,农业是国家经济的主体,进行工业化所需要的资金积累只有通过农业途径实现。据有关资料显示,从1952年到1990年38年间,中国工业化建设从农业中净调动了约1万亿元的资金,平均每年高达250亿。除了行政指令和生产计划,国家始终没有对农民实行超出赈灾和救济范围内的福利和保障,始终没有对农民实行分配上的义务。^[1]

农民是社会主义市场经济的重要组成部分。从市场经营主体看,农民一直为城乡市场源源不断地

提供农产品和一些工业原材料,是重要的市场供应者;从生产要素市场看,农村向城市输出了大量的劳动力,农民工现已成为城市建设和发展的必不可少的生力军;饱经市场考验的乡镇企业也始终能在中国市场经济大潮中占有一席之地;从消费需求主体看,随着农村市场化进程的深入,8亿农民的消费群的需求构成了巨大的农村消费市场,应当与城市消费市场平分秋色。

2. 农民应该是社会主义现代化发展的受益主体。一是“三农”的重要地位决定了农民应当成为现代化发展的受益主体。农业作为基础产业,关系所有人最基本的温饱问题,也是其它产业发展的基础;农村地域之广使得农村的稳定与否直接关系到整个社会的稳定,农村的发展也直接关系到我国整体社会的发展;农民是我国社会结构中最大群体,是党在农村的基本依靠力量,是国家政权的重要根基,赢得农民,党的执政地位才能巩固,社会主义现代化建设才能顺利进行。作为“三农”中的核心要素,农民的利益同“三农”的稳定与发展直接相连。当前农村社会正处于大规模的变迁之中,农民群体中出现了农民知识分子、农村干部、私营企业主、民营企业企业家、个体劳动者和农民工等新阶层,这些新阶层已具有一定现代民主观念、法治观念、政治参与意识,他们是农民群体中的精英,也使农民群体

收稿日期:2006-10-20

基金项目:湖北省教育厅人文社会科学研究重点项目[2005Z 069]

作者简介:朱建堂(1957-),男,山东沂南人,湖北大学学报编辑部副编审,主要从事经济学研究。

更具活力,他们的存在无疑极大地增强了农民的影响力。

二是农民创造主体的角色决定了其受益主体的地位。作为现代化建设最基本的创造主体,中国农民在现代化建设的各个阶段都做出了无可替代的历史贡献,按照“谁付出,谁获益”的社会基本准则,农民最有资格享受到现代化的成果,是当之无愧的现代化受益主体。

二、农民发展主体地位缺失的分析

1. 农民经济地位的缺失。农民的经济地位包括土地的承包使用权、市场主体权、收入分配权和消费权。农民的土地承包使用权还没有真正落实,生产什么、生产多少、怎么生产遭到政府行政干扰,“自主经营、自负盈亏”的制度蜕变为“他主经营、自负盈亏”的制度。土地在城市化工业化口号下被大肆圈占;农民在商品生产和交换过程中的缺乏独立自主的市场发展主体地位,集体谈判能力低,农产品的价格歧视、借贷、保险等方面存在对农民的不公。地方政府的乱收费、乱集资、乱罚款和各种摊派导致农民负担越来越重。专家测算,一个农民工平均一年给城市创造的价值在2.5万元左右,而他们平均一年的薪酬才8000元,剩余的1.7万元都留给了城市。^[2]假冒伪劣农资充斥农村,消费性伤害屡见报端。

农民经济地位缺失的现实困境的原因:一是农民土地承包使用权的残缺。家庭联产承包责任制使农民拥有了土地的使用权经营权和收益权,但农民的土地产权是国家所有。完整的土地权益包括所有权、使用权、收益权、处分权。这客观上为政府干预农民的自主经营提供了合理的理由。政府对农民土地的征用,往往以土地所有权为国家所有为由,基本上以低价甚至无偿地从农民手中征用土地,容易侵害农民的土地权益。二是经济发展中政策倾向。在农业转型的时期,政府的价值取向和政策安排上,带有明显的倾向性。在财力支持、公共物品的提供上倾向城市居民。农村劳动力的就业没有纳入到统一的就业体系中。三是收入分配体制不合理。在国民收入初次分配领域,效率优先,兼顾公平的原则对农民经济权益维护不利。这是经济发展的客观要求。

在再分配领域,也显现出对农民权益的损害。一是在国家与农民的分配方面,一直实行多“取”少“予”的制度,导致了农民财产权益的严重缺失。二是

改革开放以来实行的“缴够国家的,留足集体的,剩下全是自己的”这种分配体制存在很大弊端,不利于农民财产权益的保护。^[3]三是农户组织化利益保护程度低,缺乏自我保护能力。农民集体保护不力,不能积极参与社会利益的分配。没有社会团体与农民结成经济利益共同体。没有任何组织直接代表农民参与经济政治生活,做农民利益的代言人,替农民说话做事,以有效维护农民利益为目标。这是农民权益维护的困境的一个重要原因。五是农业自身的弱质性和农村市场经济体系的不完善。农业主要提供粮食等消费资料产业,随着恩格尔系数的降低,人的消费总支出中用于购买食物的比重逐渐下降。农业边际效益呈现递减态势,农业的弱质性决定了农民在市场经济的相对劣势地位。农村经营模式与市场经济之间存在一定矛盾,农民融入市场面临着相当多困难。农村市场体系有待完善。市场信息系统不畅通,法制建设滞后,交易急需规范。

2. 农民政治地位的缺失。农民的政治地位包括政治自由权、政治平等权、政治活动权。1958年的《户口登记条例》严格限制农民向城镇自由迁徙居住。使农民的迁徙自由受到了极大的限制。农民进城务工就业受到诸多不合理限制,使用农民工须经行政审批,务工就业的职业工种有限制,各种名目的对农民工行政事业性收费,随意拘留审查农民工。政治平等权益方面:农民在户口登记、劳动就业、社会保障、就学就医、税费等方面享有和承担与城镇居民完全不平等的权利和义务。“城乡分治,一国两策”的做法使农民丧失了多方面的权利平等。政治活动权益方面:首先是从事政治活动权益的缺失,在历届全国人大代表的构成中,农民代表的人数及比例都偏低。农民所占的份额与其所占80%的人口比例极不相称。1995年的《选举法》按照农村每一代表所代表的人口数4倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配代表所代表的人数。从全国人大代表的组成看,农民身份的代表有逐渐减少的趋势。1977-1981年农民在全国人大代表中的比例为20.59%,1996-1999年下降至8.06%。^[4]其次,农民被各级人民代表大会选举为政府官员并履行公共职责的机会几乎没有。农民参加国家公务员考试也受到严格的户籍限制。第三,我国工人有工会,商人有工商联,学生有学联,青年有青联,妇女有妇联,人口最多的农民却没有自己的政治性组织。没有组织

化的利益表达机制,农民逐渐演变为改革成本的主要承担者和利益的最大受损阶层。

农民政治地位缺失的现实困境的原因:一是政治体制改革相对滞后。相对于经济体制的突飞猛进和纵深推进,政治体制改革相对滞后,表现为法律法规不完善、政策安排不当、管理错位、服务缺位、监管界限不清。村民委员会直接选举存在一系列问题:家族宗族势力占据主导地位、贿赂选举、强制选举、基层政府的过多干扰。农民的政治权益不能有效保障。农村的政治体制改革纳入到我国政治体制改革进程中,实现二者的统筹协调,仍需相当的时间。二是农民自身素质的障碍。农民受教育水平较低,民主法制意识淡薄,不知法更不能用法,权益遭受侵犯往往逆来顺受。三是立法的偏颇和真空。一些部门和地方法规重官轻民,保护并延续、巩固着狭隘的部门利益。如《信访条例》,它实际是一部对农民不利的法规。农民是我国改革利益受损的最大的社会群体,农民权益的维护迫切需要法律法规的调整和规范,现行维护农民权益的制度规范分散于诸多法律法规中,操作性差,现实中农民的权益很难得到保障。维护中国最大的弱势群体的权利,须以法律的形式加以保护,这是对农民权益的最大保护。农民权益维护迫切需要一部系统完整的《农民权益保护法》。四是组织化利益表达机制的缺乏。在中国,因为在国家层面上缺少实质上代表农民利益阶层的代表,在国家决策中缺少为农民争得平等权益的“砝码”,农民在国家产权中不是比重大小的问题,而在于农民缺少组织,最后导致单个农民无法传达自己的利益要求,在有效与政府沟通交流时农民集体失语。

3. 农民社会地位的缺失。农民的社会地位包括农民的劳动权、教育权、社会保障权和社会尊重权。农民就业受到歧视,在劳动力市场中处于边缘性地位。一些用工单位侵害农民工合法权益已成为一个突出的社会问题。农民工遭受着难以签订劳动合同、被恶意拖欠克扣工资、劳动保护条件差、劳动强度过大、子女入学困难等不公正待遇。教育权益方面:从资源配置看,农村教育始终处于因分配不公而资源严重缺乏的弱势地位。中央教育拨款的90%用于占人口30%的城市,而占人口70%的农民只得到8%的中央财政支持。从发展目标看,农村教育起点低,在初等教育或基础教育阶段徘徊,步步落后。

从成本负担来看,农村学校由农民自己筹集,其经费78%由乡镇负担,9%左右由县财政负担,省里负担11%,中央财政负担不足2%。^[5]而城市学校由国家财政支付。社会保障权益方面:首先,目前农村的社会保障状况远不及城市。我国占人口80%的农民,只享受社会保障支出的10%左右,20%的城市人口却占有接近90%的社会保障费用,从人均保障费用看,城市居民是农村居民的20倍以上。我国农村的社会保障水平远远低于适度水平的下限。^[6]社会尊重权益方面:在我国,农民很大程度上是一个身份、社会等级概念,而不仅仅是个职业概念。农民与市民相比就是“二等公民”。农民享受不到基本的国民待遇,连基本的社会尊重都得不到。人们不仅看不起农业劳动,更鄙视农民,把农民称作“乡下人”、“乡巴佬”,把农民的流动称作为“盲流”。城镇的未就业人员称之为“下岗工人、失业人员”,而农村的未就业的农民却称之为“农村剩余劳动力”。^[7]

农民社会地位缺失的现实困境的原因:一是认识不足,观念滞后。人们虽然对农民问题的严重性、危害性给予了诸多关注,但对如何系统的解决、从何入手解决等认识存在一定争议。多年的城乡分割,造成对农民的诸多歧视,仍未从根本上消除,相当部分人忽视农民本应享有的平等生存发展权利,仅仅满足“善待农民”,而不能将其提升到“公正对待公民”的高度。二是制度安排的历史惯性。为高速推进国家的工业化,实施赶超型经济发展,在国家强制下形成了“二元经济与社会”结构。经济上,农村是农业种植结构,结构单一,技术水平低,商品化和专业化不高,农业基础地位严重削弱,农民更加贫困。从社会结构看,二元户籍制度以及配套的二元社会福利制度的存在,在城乡之间筑起了一道坚厚的壁垒,使城乡居民享有不同的权益。改革开放在一定程度上削弱了这种畸形的经济社会结构,但今天的资源仍向工业与城市集中,二元户籍制度仍旧存在,仍然侵犯着农民的经济利益和社会保障权益。三是政府职能实施的缺位和错位。政府虽然高度重视以农民问题为中心的三农问题,但剪刀差依然存在,据专家测算,在1954-1978年年国家通过工农业产品的剪刀差从农民手中获得了5100亿元的巨额资金。1978-1991年剪刀差累计达12329亿元,相当于同期农业生产总值22%。1987-1991年每年剪刀差绝对额高达1000-1900亿元,成倍于改革

前的数额,进入20世纪90年代以后,剪刀差还呈不断扩大的趋势,每年剪刀差绝对额都在1000亿元以上。^[8]对农民所需的基本而有保障的公共产品,政府却严重缺位,没有提供农民走上市场所需的公共服务,农民作为公民应当享有的最起码要求的农村最低生活保障制度没有建立,农村基本的公共卫生保障制度没有建立,农村地区九年制义务教育还远没有实现。基层政府执法人员存在侵害农民财产和人身权利的行为,农民基本的人身权利常受到公权力侵害。四是社会经济发展水平的制约。我国虽然经济总量已经居于前列,刚刚进入中等偏下收入国家的行列。小康社会还是低水平的、不全面的、发展不平衡。而农民的绝对数量和相对水量相当大,在初级阶段我国还没有相应的财力物力建立高水平、覆盖城乡统一的就业、社会保障和教育体系。五是对农民歧视观念的影响。在历史上,农民一直处于社会等级制度的低层,遭受种种剥削和超经济强制。建国后城乡分治的二元社会结构更强化农民的身分特征,造成整个社会对农民的现实歧视。现今社会贫富差距悬殊,歧视弱势群体,歧视穷人的现象也加剧了对农民的观念歧视。

三、发展农民主体地位的对策

1. 国家在宏观政策主导方向上要确立农民的主体地位。当前国家在进一步完善各项农业经济政策的基础上,新出台的政策应向“三农”问题倾斜,要以提高农民收入为突破口,提高农民的主体积极性,同时突出农民的受益发展主体地位。积极运用政策措施引导人才、技术、资金流向农村,巩固农业作为基础产业的地位,提高农业产业化和农村城市化发展程度,并最终走上城乡一体化的现代化道路。要认识到中国的农民实际上是中国经济增长和发展最为重要的源泉。实现长期全面的可持续发展,必须解决农民的发展问题,必须让农民也同样地享受发展的成果,这不仅是一个公平的问题,也是一个发展的问题。农民发展主体地位问题将伴随着发展进程而不断突现出来,农民发展主体地位问题的解决反过来会促进发展。农民发展主体地位问题不仅是经济问题,而且更是政治问题,事关改革发展稳定的大局。

2. 践行科学发展观,统筹城乡发展,在发展中实现农民主体地位提升。农民发展主体地位确立的根本在发展。农业的产业化经营是实现农村发展的

根本途径。围绕农业增效、农民增收和农产品竞争力增强的目标,坚持结构调整,创新管理机制,加强引导和服务,实现农业产业化经营从量的扩张向质的提高转变;深化农村粮食流通体制改革、土地产权制度和金融改革,加快农村各种类型市场体系建设,最终建立全国统一、开放的大市场。

3. 深化政治体制改革,加强基层民主制度建设。社会主义政治文明是全面建设小康社会的重要目标。要积极推进政治体制改革,加强制度建设,实现民主政治的制度化、规范化和程序化。依法实践村民委员会的自我管理、自我教育、自我服务的自制功能,积极实施村级民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。完善党支部领导下的村民自治运行机制。积极推进县乡政务公开、村务公开。乡镇政府积极支持和帮助村民委员会的工作,但不得干预村民自治范围内的事项。坚持和完善乡镇人民代表大会的直接选举制度。推进党内基层民主建设,以党内民主推进带动基层人民民主的发展。

随着农业税的取消,乡镇行政事务将大大减轻,此时应坚决精简冗余人员,压缩财政支出,落实机构改革目标。另外,改革不仅要“精兵”,更重要的是“提效”,这是在新形势下提高政府执政能力的要求。在取消农业税后,仍存在一些收费行为,政府要严格确立依法收费、透明收费、以法治费的途径,加强监督,警惕乱收费现象的发生。在转变政府职能的同时,还要强化农民组织化程度。提高农民主体地位保障机制中最重要的一个方面就是实现农民的组织化。建立代表农民利益的农民组织能有效防范自然风险和市场风险,抵御各方面侵犯农民利益的行为,有利于农民参与政治活动,参与政府决策,反映自己的利益诉求。农民组织的建立及健康发展,需要政策的扶持、引导和法律的认可。政府要为农民组织发展清除体制障碍。

4. 改革农村社会管理体制、义务教育体制,建立农村社会保障体系。推进农村社会管理体制改革,改革户籍管理制度,废除带有身份等级色彩的二元户籍制度。取消对农民工的不合理的就业限制和歧视,在城市化和工业化的进程中,大量吸收农民,允许其自由地在城乡迁出及迁入,建立城乡统筹的流动户口制度;建立健全农村社会保障体系,形成社会救助、养老保险、优抚安置、社会福利服务和社会互助相结合的多层次全方位的农村社会保

障制度。政府充分发挥在农村社会保障的主导作用,增加公共财政对农村社会保障的投入,推动农村社会保障法制化。改革教育体制,政府为主,建立合理的农村义务教育资金保障机制,增加国家特别是中央政府对农村教育的资金投入,逐步实现农村义务教育的全免费。

5. 确立农民的发展主体地位和维护农民的权益,应正面而直接地载入宪法。应该将确立农民的发展主体地位和维护农民的发展权益正面而直接地载入宪法。法律所确认的是权力与权利的相互关系,这是法关系的内在依据与制约力量。无论何种法关系,都决定于权力与权利相互关系的张弛。对于发展权这类以往有赖于国家道义责任的履行的权利,更应将其从应有人权转化为法定人权。为此,应尽快制定《农民权益保护法》之类的法律。1993年7月通过的《农业法》并没有对农民权益的保护问题做出规定,2002年12月28日对《农业法》进行修改后增加了“农民权益保护”一章,共计12条,但内容过于狭窄,停留在规范“收费”、“摊派”、“征税”、“集资”等经济层面上,而且操作性差。并且将“农民权益保护”置于《农业法》中,在体系安排上也不尽合理。通过单独制定《农民权益保护法》,确立农村尤其是贫困地区在国家发展战略中的地位,保证农民发展主体地位中诸多权利资源流失现象得以治理,给农民发展创造良好的法治环境,使这部法律成为农民涉及发展主体地位权益的“基本法”。这部法律

应明确废止在计划经济体制下形成的城乡户籍制度、就业制度、社会保障制度、教育制度等等;规范政府的权能,确保农民有效的发展权利的存在,即以土地权利为基础,平等的社会地位为核心的完整的自治权、充分的受教育权、劳动就业权、迁徙权、社会保障权、司法救济权等;对于侵犯农民的行为,规定相应的行政责任、民事责任以及刑事责任,保护农民的发展权利。这样才能给予那些一步赶不上步步赶不上的弱势民众以“人文关怀”和保障他们对利益的分享。

参考文献:

- [1] 谓君. 质疑户籍制[J]. 视点,2000,(11).
- [2] 崔佳. 重庆市长:重庆人称进城务工农民为棒棒是歧视[N]. 人民日报,2005-09-22(10).
- [3] 农民发展主体地位问题课题组. 农民权益缺失:现状、成因与对策[J]. 开发研究,2005,(2).
- [4] 刘智,史卫民,周晓东. 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.
- [5] 林彭云. 三农问题的核心是保护农民权益[J]. 中国乡镇企业,2003,(9).
- [6] 孙光德,董克用. 社会保障概论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [7] 罗文杰. 对减轻农民负担问题的深层思考[J]. 理论与改革,2002,(6).
- [8] 杜旭宇. 农民权益的缺失及其保护[J]. 农业经济问题,2003,(10).

(责任编辑:王麓怡)

An Analysis of the Default on the Major Position of Farmers and the Solution

ZHU Jian-tang

(Journal Editorial Department, Hubei University, Wuhan Hubei 430062, China)

Abstract: The issues of agriculture, rural areas and farmers are of vital importance to the overall situation of the reform and opening-up and the modernization construction of our country. The establishment of the major position of the development of farmers is a core in the solution to the issues, which requires powerful measures and the government's leading force in making relevant macro-policies, practicing the philosophy of scientific development, setting up the rural social security system and legal system, and deepening the reforms of political system and rural social management system.

Key words: farmers; major position; default; countermeasures