

农民利益流失及其对策

肖勇

(乐山师范学院 政法系, 四川 乐山 614004)

【摘要】当代中国农民的经济利益、政治民主权利、社会保障权益没有得到充分实现与尊重,这成为影响我国改革、发展与稳定的重要因素。产生这一问题既有历史与现实的原因,也有各种主客观因素。党和政府必须高度重视农民利益问题,积极稳妥推进农村经济、政治、社会体制改革,切实转变政府职能和干部作风,把农民利益的保护与实现纳入制度化、法制化轨道。

【关键词】农民利益;利益流失;利益保护;对策

【中图分类号】D422.7 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-6307(2004)01-0026-05

On the Missing of Rights and Interests of the Peasants and Some Countermeasures

XIAO Yong

(the political and law Department, Leshan Teachers College, Leshan, Sichuan 614004, P R China)

Abstract: Economic interests, democratic rights, rights and interests of enjoying social insurance of the peasants of China of the present age have not been realized and respected fully, which has been an important factor influencing the reform, development and a stable government of our country. There are historical and real factors, subjective and objective factors that caused the above question. Our Party and Government must pay attention to rights and interests of the peasants of China, and improve the reform of economic system, political system, and social system of the countryside actively and stably, so as to practically change the government functions and the work styles of cadres, and to use the systems and laws to protect and realize rights and interests of the peasants of China.

Key Words: rights and interests of the peasants; the missing of rights and interests of the peasants; countermeasure; the reform of the countryside

在改革开放的新时期,农村改革维护了农民的根本利益,但受到体制转轨、法制不健全等因素的影响,当代中国农民利益流失问题比较严重,各项保护农民利益的法律、法规和政策没有彻底地贯彻落实,侵害农民利益的现象时有发生。突出表现在:农民负担过重;国家对农业、农村基础性公共性事业的资金投入严重不足;农民收入水平低;农村社会保障制度不健全;农村剩余劳动力转移缓慢;城市“农民工”受到不公正待遇;农村基层民主制度不健全等等。诸如此类问题的存在,一方面,造成农民生产积极性下降,农村市场疲软,农业生态环境恶

化,城乡差距进一步扩大;另一方面,造成农村部分地区干群关系紧张,农村社会风气变坏,农民犯罪率急速升高,社会不稳定隐患剧增。农民利益问题已对我国经济发展和社会稳定带来不利影响,成为影响改革、发展与稳定的重要因素。

一、农民利益流失的成因探究

农民是一个弱势群体,处于社会权力金字塔的低层。在一个民主与法制建设还不健全的国家,农民阶层不但得不到与其他阶层均等的经济与社会利益,反而还无法抵御利益分配与再分配过程中各种

收稿日期:2003-06-30

作者简介:肖勇(1964—),乐山师范学院政法系副教授、系副主任。

非常规权力的侵害,特别是对农民经济剩余权的剥夺。这是产生农民利益流失问题的根本原因。产生农民利益流失问题,既有历史与现实的原因,也有各种主客观因素,它是多种因素综合作用的结果。

1、农业的弱质性、人多地少、国民经济基础薄弱的国情,使经营农业有极大的风险,这是产生农民利益流失问题的基本原因。与其他产业相比,农业是比较利益低的弱质产业。从生产角度看,农业是依靠动植物的生理机能并在自然环境协同作用下进行的,农产品产量和农业收成取决于有无自然灾害及灾害的程度。我国是一个自然灾害频繁的国家,由于农业基础设施落后,防灾抗灾能力弱,灾害过后,轻者减产,重者绝收,从事农业生产有极大的自然风险。从市场角度看,农产品体积大,易腐烂,难储存,存储费用高;农产品供给弹性较大,而需求弹性却极小,丰年价低,而歉年受政府调控的影响,价格又上不去,市场供需规律对价格影响极小,经营农业的市场风险也较大。

我国人均地少、经济基础薄弱的基本国情,加重了经营农业的双重风险。而且家庭经营规模小,户际之间联系少,经营组织化程度低,使土地产出率、农业劳动生产率、农产品商品率远低于其他产业,农业经济效益不高,农民收入低。此外,我国尚处在工业化的初级阶段,工业反哺农业的能力小,现代化建设所需的部分资金必须由农业提供积累,这也进一步增大了经营农业的风险。

2、建国后赶超型工业化发展战略的推行,是产生农民利益流失问题的历史原因。我国于1953年启动了偏向城市的赶超型的现代化发展战略。其特点是由政府发动,采取计划化的方式,以现有大中城市为主要基地,以重工业为主体,以榨取农业剩余为主要初始资本,以牺牲农业,农村和农民为代价,高速推进国家的工业化现代化。虽然这种发展战略的实施,能快速推动国家工业化进程,有其一定的合理性,但结果使得资金、农产品等农业生产要素和农村资源,源源不断地流向工业和城市。实践证明,这种竭泽而渔式的现代化发展战略实施,只能维持工业化在短期内的快速发展。从长期看,后果是严重的,不但不能支持工业和城市,反而制约了工业、城市及整个国民经济的发展。国民经济比例严重失调,自然资源遭到极大浪费和破坏,农业资金积累不足,农业技术进步缓慢,农业劳动生产率低下,农业和农村经济发展缺乏后劲。

3、历史上形成的“二元经济与社会”结构,是产生农民利益流失问题的体制因素。我国在推行计划经济、实施赶超型发展战略的过程中,逐渐形成了城乡相互封闭、内部自我循环的“二元经济结构”,以及严禁乡村人口流向城市的“二元社会结构”。从经济结构看,出于战略考虑,地方政府强制规定农民的产业活动空间,限制甚至取消农村非农产业的自然发展,特别是农村市场经济的成长,并通过剪刀差等形式过度转移农民经济剩余。这就割断了农村内部产业间、城乡多种产业间的天然联系,农村基本上局限于搞农业,主要是种植业,农业种植结构、农村经济结构单一,农业技术水平、商品化程度和专业化水平很难提高,农村工业化城市化进程受抑,农业基础地位严重削弱,农民更加贫困。

从社会结构看,二元户籍制度以及粘附其上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。一方面,这种结构保护了市民对城市既得权益和城市文明的垄断,剥夺了农民分享现代工业、城市文明和国家福利待遇的权利,由此固化和加强了二元经济结构,进一步扩大了城乡差距;另一方面,城乡分割的户籍制定,使农村剩余劳动力不能及时向城镇转移,阻碍了农民阶层的分流和分化。而且,以非农产业为生的农民也不愿退出承包地,“脱农不脱地”现象严重,土地不能迅速集中到以土地为生的农民手中。农业经营规模并没有农村非农产业的发展而扩大,农业人口的增加使人地矛盾日趋尖锐。尽管改革开放在一定程度上削弱了这种畸形的经济社会结构,但其基本框架至今依然存在,仍然侵犯着农民的经济利益和社会保障权益。

4、农村市场经济体制的不完善,农户小规模经营与大市场之间的矛盾,是产生农民利益流失问题的市场因素。农村市场的不成熟、农户的小规模经营是当代中国农民走向市场的主要障碍。目前,农村各地不同程度地存在着市场体制不完善的问题:农村交通不发达,市场数量少,基础设施落后,层次低,农产品卖难的问题突出;市场制度不健全,欺行霸市,强买强卖,垄断经营,关卡林立,行政机构对市场的不规则干预,使市场机制很难发挥应有的作用,工农产品不等价交换问题依然存在;农村要素市场发展缓慢,生产要素市场的欠发达,土地市场、劳动力市场、金融市场、科技市场远未形成,以市场形成价格的机制尚未完全确立,还不能有效配置农村资源。农

村市场的不完善,妨碍着农村经济的市场化进程,不利于货畅其流和农民利益的保护。

家庭联产承包责任制重塑了农村经济组织的微观基础,农户成了独立的生产者与经营者,这是农村改革的伟大成就之一。但是,在推行社会主义市场经济的今天,农户小规模经营和与社会化生产相适应的大市场之间存在矛盾,2亿多个农户走向市场面临着诸多困难:现代大市场要求农业适度规模经营,农产品科技含量高、生产成本低、市场竞争能力强,但目前我国农户却生产规模小,生产方式落后,农产品科技含量低,生产成本低,市场竞争能力差;市场信息网络系统不完善,价格信号的扭曲,基层政府信息服务的不到位,使农户无法依据对市场行情及时准确的掌握及未来变动情况的科学预测进行生产决策,相反,各方面雷同的农产在生户经营上往往彼此模仿,造成“同上同下”,加剧了市场波动的强度,容易出现种什么什么就多,什么就滞销、赔钱的现象;分散农户的商品交换、交易方式落后,流通费用高,经济效益差;农户组织化程度低,缺乏自我保护能力,在产品销售上易被压级压价,遭受中间商的盘剥,购买生产资料时,又易被价高质次甚至假冒商品坑害。这些因素成为农民经济利益易损的重要原因。

5、政府职能理解上的某些偏差与失误,是产生农民利益流失问题的主观因素。生产要素与经济资源由农业、农村流向工业、城市有其合理性,符合经济发展规律,但从实践看,要素与资源的流动必须控制在合理的范围内。一旦失控,给整个国民经济与社会的协调发展产生严重后果。因此,政府的作用,就在于必要时确保这些要素与资源按等价交换的原则在工农业与城乡间对等流动,充分发挥农业和农村的作用,稳步推进国家工业化、城市化和现代化进程。然而受“左”的观念及错误的工业化理论的影响,在计划经济时代,政府不但不制止反而有意促进城乡要素与资源的反常流动,造成农业资源、资金、原材料、技术、人才的大量流失,农业和农村各项事业得不到充分发展,农村剩余人口不能及时分化和转移,农民经济收入低下,城乡差距不断扩大,形成了至今仍困扰中国发展的“二元经济与社会结构”。目前,我国政府职能基本上已走出误区,但在发展市场经济过渡的新形势,一些基层政府仍然没有把农业和农村的发展摆在突出位置,在管理理念上,仍停留在过去的下达种植计划、催种催收催上交,没有抓好农民走上市场所需的各种服务,培育农村市场和农产品市场以及对农村市场的宏观调控,平抑市场波

动等工作;有的部门从自身利益出发,乱设关卡、乱收费、乱罚款、乱摊派,肆意加重农民负担,可以说,基层政府的违法、违规行为是农民负担重的源头和主要原因;一些支农、惠农的政策得不到认真贯彻,截流和挪用支农、扶农、建农资金的行为屡有发生;在农产品收购上,垄断收购、限收拒收、压级压价或“打白条”的现象屡禁不止。

此外,农民科技文化水平低,农民素质不高,商品意识、市场意识、竞争意识、风险意识总体上比较差,民主法制观念淡薄,保护自身利益的意识和能力不强,直接影响到农业劳动生产率、资源利用率、投入产出率 and 经济效益的高低,影响到农村剩余劳动力的转移,是制约我国农业发展水平和农业科技化水平的决定因素,也是产生农民利益流失问题的自身因素。

二、解决当代中国农民利益流失问题的对策

1、深化农村经济体制改革,建立完善的农村市场经济体制。首先,要大力推进农业的产业化经营。农业产业化经营是现代农业发展的一般规律和趋势。从我国看,农业产业化发展在提高农民经营的组织化程度,解决小生产与大市场的矛盾,提高农业比较利益,增加农民收入,推进农村工业化,加快农村/小、城镇建设,促进城乡经济交融、优势互补、共富共荣等方面起着越来越大的作用。推进农业产业化经营的关键,是培育具有市场开拓能力、能进行农产品精深加工、为农民提供科技、信息服务的龙头企业,要引导“龙头”企业与农民建立起“利益均沾,风险共担”的利益分配机制,加强契约合同管理,促进产业化发展和农民利益实现有机结合。其次,要健全农村市场体系。要大力加强农村市场和农产品市场体系建设,尽快建立大流通、开放型的全国统一市场;要搞好市场建设统一规划,加快以集贸市场为基础,以专业批发市场和综合批发交易市场为中心的农产品市场体系建设,充分发挥市场的服务功能和辐射能力;要深化农产品流通体制改革,坚决消除部门垄断及地方利益保护现象,重点是完善国家及地方的基本农产品储备调节制度,进出口调剂制度和风险基金制度,以便对市场进行吞吐调节,平抑物价,稳定市场;要大力发展农村资金、信息、人才、土地、技术等生产要素市场和各类市场中介组织,积极稳妥发展期货贸易,提高资源配置效率;要加强市场良性运

行所需要的制度建设,制定和规范市场主体的法规、条例,搞好市场的“软件”建设。再次,要提高农民的组织化程度。要把农民组织起来,增强农户自我发展、自我保护能力。一方面要建立适应农业产业化要求的诸如“公司+农户”、“专业协会”,“股份合作”等模式的农民经济组织,既能扩大农业外部经营规模,提高科技含量和资源配置效率,降低成本,节约交易费用,从而获得平均利润甚至超额利润;又能提高农民谈判能力,有效抵御大公司的垄断、中间商的盘剥、不合理的“三乱”等不合理侵犯,促进公平交易,维护农民应得利益;还能协调政府与农民关系,防止政府行为与农民利益出现偏差,争取政府政策支持。另一方面,要在党和政府领导和指导下,建立类似农民协会,能代表农民利益并为农民代理对外政治经济事务的群众自治组织,充分发挥这类组织在信息调查、参与决策、宣传教育、促进政府与农民沟通、保护农民利益等方面的积极作用,达到实现农民自我教育、自我管理、自我保护、民主监督的目的。

2、推进农村社会管理体制、教育科技体制的改革,促进城乡发展的一体化,提高农民素质,实现农民的现代化。在推进农村社会管理体制方面,要改革户籍制度,逐步剔除粘附其上的不平等的社会福利待遇,并在适当时机彻底废除二元户籍制度大大发展乡镇企业,加快农村中小城镇建设的步伐,取消限制农民进城务工的政策并解决他们在城市的不公正待遇问题,推动城乡统一的劳动力市场的形成,鼓励和支持农民在城镇安家落户,促进农民阶层的真正分化和农民队伍的不断缩小;加快建立和健全农村社会保障体系,形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次的农村社会保障制度,因地制宜地发展和完善不同形式的农村养老保险和农村合作医疗保障制度。在此基础上,逐步完成城乡社会保障制度一体化建设,使农民能享受与市民一样的社会保障与发展权。

在教育科技体制的改革方面,一要增加对农村教育的资金投入,形成国家办学、社会办学、个人办学等全方位、多层次的办学制度和办学体系;改革现行的教育结构体系,在普及农村义务教育的基础上,重点加强职业技术教育和成人教育,扫除和避免新一代“种田盲”“科技盲”的产生。二要使农业科研面向市场,面向农民,让科研成果尽快走进千家万户,转化为现实生产力,提高农业科技的贡献率和农业生产的科技化水平;重视农用水利、基础设施、治沙

治碱、植树造林、保持水土、治理“三废”、保护生态环境等方面的科学研究,重视农业生产领域、农产品储藏领域的技术研究,为农业发展的产业化提供强有力的技术支持。

3、改革农村基层政治体制,加强基层民主制度建设。当前着重全面推进村级民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。村民委员会要依法保障农民享有真实的选举权、被选举权,坚持公平、公正、公开原则,由村民按期进行直接选举思想好、作风正、有文化、有能力、信得过的“当家人”;凡是涉及村务利益的重要事项,都需提请全体村民或村民代表会议讨论,按多数人的意见作出决定;依据党的方针政策和国家的法律法规,结合本地实际,全村村民讨论制定村民自治章程和村规民约,规定村民的权利和义务,村级各类组织之间的关系和工作程序,以及经济管理、社会治安、村风民俗、婚姻家庭计划生育等方面的要求,加强村民的自我管理、自我教育、自我服务;凡是村里的重大事项和群众普遍关心的问题都应向村民公开,其中财务公开是村务公开的重点,凡大多数群众不赞成的事情,应坚决予以纠正,经村民民主评议不称职的村干部,应按规定程序进行调整。

乡级民主建设是农村基层民主的重要组成部分,要坚持和完善乡镇人民代表大会的直接选举制度;要通过公开招聘、严格考试与审查等途径,选拔德才兼备的优秀农民人才担任基层政府的公务员,逐渐改变基层政府中农民干部比重过小的局面,同时,要尽快解决农民身份的公务员享受不公正待遇的问题,实现同工同酬;建立健全“民管政府”的监督机制,乡镇政权机关要实行政务公开,接受群众监督、认真听取群众意见,不断改进工作,尤其要健全乡(镇)财务管理制度,坚决消除基层干部中贪污腐败、非法集资摊派等加重农民负担的行为,把农村基层政府的行政管理纳入民主化制度化法制化的轨道。

4、充分发挥政府的作用:(1)增加财政用于农业的投资,加速农村公益性事业的发展。要切实增加对农业的投入,提高国家计划内基建投资、财政预算内资金、信贷资金中用于农业的比重,逐步建立一种长期稳定的投资机制;同时,农业基础设施建设所需投资多,生产周期长,见效慢,回报率低,政府要提供优惠政策,鼓励经济实体和个人投资农业及相关事业,推动多元化的农业投资格局的形成。(2)调整经济发展战略,逐步实现工农业平等发展。要改变目前我国

农业部门剩余流入工业部门的状况,一要消除工农产品价格剪刀差,要完善农产品价格形成机制,使农产品价格真正反映农产品价值,同时,要提高工业企业效益和农业经济效益,使农用生产资料价格、农村居民生活用工业品价格与农产品价格维持在合理水平上,确保工农业产品实行等价交换;二要提高财政支农资金比例,实现农业部门资金流入流出大体平衡。(3)要彻底转变基层干部作风,依法监督基层政府行为,切实减轻农民负担。农民负担问题实质上是一些基层干部受利益驱动,违反规定,擅自向农民多征税、乱收费的问题。解决这个问题的关键,在于切实加强农村基层干部的思想和作风建设,并从制度上予以有效监督。

5、实现农民利益保护的制度化,法治化:(1)逐步建立完善的法律约束机制。市场经济下,减轻农民负担,保护农民权益,必须从法制入手,注重制度建设,健全法律体系,严格依法办事,强化依法行政。必须加快农村的立法进程,强化法律在农村的实施,逐步把政府行为限定在法律的框架之内。乡镇政府行使权力,分配使用各种资源和财力均应依法按章办事。这里应特别强调对基层政府经费开支的范围和标准,对农村的教育、医疗、电力、道路等公用事业和垄断部门的收费进行严格管理。完善农民负担的预决算、监督卡、专项审计制度。在社会主义制度下,每个国民的权利都应当是平等的,不能对农民有所偏颇、另眼看待。(2)建立健全农民负担的监督机制。目前,我国农村基层民主制度很不健全,政府的行政行为缺乏必要的监督。特别是农村财务制度很不完善,财务管理混乱。对一些乡村干部损公肥私的行为缺乏必要的约束。有些人一见农民有饭吃就想打主意。1985年以后,农民种地的收入增长速度日益下降,近几年农产品普遍供大于求,更是增产不增收,但是有些人、有些部门从自身利益出发,随意高估农民收入,巧立名目向农民收钱收物,甚至提前征收、重复征收。尽管中央三令五申,但上有政策,下有对策,问题就是解决不了,农民连喘息之机都没有。在开支方面缺乏规范,只要领导点了头,什么钱都敢花,什么开销都敢列支,假单据、白条比比皆是。审计、监察部门的查处也多以罚代法,惩处不力,批评几句,通报一下,潦草处理了事,有的拖一段时间就没了下文,有的走了后门,托了关系,甚至不了了之。因此,一方

面要普及法律知识,不断提高国民的法律意识;另一方面必须下决心建立健全农民负担的监督机制。应当建立独立的监督组织,严格执法,才能真正减轻农民负担,保护农民利益。(3)积极探索农民权益保护组织的新形式。从人数看,农民是最大的社会利益群体。但由于农民、农村和农业的特点,农民又是各个社会利益群体中相对的弱势群体,很容易受到不法侵害。现实生活中,乡村干部滥用权力为自己谋私利,农民受到不公正待遇的现象具有一定的普遍性。在安徽实施“费改税”试点期间,当地的一些权力机关竟然开始向月收入不足200元的农民征收“个人所得税”,还说“如今上级不让收费,可有些费又不得不收,就只好向农民征收个人所得税”。国家要求村务公开,一些人就搞假公开,农民很关注,也很无奈。农民自我保护能力低下的原因在于农民缺乏维护自己权益的手段,这又与农民的组织程度相对薄弱有关。2000年9月世界银行发表的世界发展报告《向贫困开战》指出,贫困不仅意味着低收入,也意味着没有发言权,缺乏对与自己生活有关的决策的影响能力。因此,给农民依法保护自己合法权益的途径和手段是减轻农民负担的重要保障。国家应当审时度势,因势利导,筹建农民自愿参加的自治性组织,代表农民的利益与其他的社会利益集团进行平等互利的合作,维护农民自身的合法权益。这是加强农村基层社会主义民主政治建设的重要举措。这种自治性组织的具体形式应当进一步探讨。例如可以借鉴日本农民协会的做法。日本农民协会自1900年根据国家颁布的《产业组合法》成立,一直坚持民办、民营、民管的原则,政府主要通过法律和经济杠杆进行规范,引导其健康发展。日本农民协会对日本农业的发展,保护自耕农的利益起了很大作用。我国应当在适当时机出台有中国特色的有关法律,确立农民自治性组织的法律地位,规范政府与农民自治组织的关系,使其能够依法保护农民的生产经营活动和资产收益不受不法侵害。

总之,只要党和政府高度重视农民利益问题,积极稳妥推进农村经济、政治、社会体制等方面的改革,切实转变政府职能和干部作风,把农民利益的保护与实现纳入制度化、法制化的轨道,当代中国的农民利益流失问题就能得到妥善处理与解决。