

和谐语境下农民发展权的法治保障

周建国

(湖南文理学院 法学院,湖南 常德 415000)

【摘要】农民是我国最大的社会弱势群体,尊重和保障农民发展权是建设和谐社会的基础。法律是农民发展权的根本保障。促进和谐农村社会的发展离不开农民发展权的保障。应当通过完善农民发展权保护的立法,加强农民发展权的行政保障与司法保障,建立农民维权组织来强化农民发展权的保障。

【关键词】和谐社会;农民发展权;法治保障

【中图分类号】D922.4 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2010)02-0086-03

农民发展权是农民的一项新型人权,包括政治、经济、文化和社会生活等方面权利。构建和谐社会是我国经济社会发展主要目标之一。构建社会主义和谐社会,不仅是我国现阶段经济社会发展的客观要求,也是新形势下巩固党的执政基础、加强党的执政能力建设的必然要求。我国13亿人口中,仍有将近8亿人口居住生活在农村。因此,没有农村的稳定就没有整个社会的和谐稳定。构建和谐社会的前提和终极价值目标是赋予农民平等的权利主体地位,提高农民全面而自由发展的能力。农民问题的根本症结在于农民的发展权利未得到应有的尊重和保障。这不仅影响现实的农村经济和社会现状,更是影响农业发展,不利于从根本上解决好“三农问题”,最终影响农村大局稳定及和谐社会的构建。由于我国农民发展权保障存在不足,与和谐社会所要求的公平、公正和平等对待农民不相符。因此,加强农民发展权法治保障,不仅是解决“三农问题”的重大举措,更是事关构建社会主义和谐社会的大事。

一 完善农民发展权保护的立法

要真正地实现农民发展权保护,立法是前提,发展权没有变成可执行的法律,发展权保护只能一句空洞的口号。“法是善和正义的艺术”。^[1]必须从立法的高度以公平、正义的理念去完善农民发展权保护的体系,为构建和谐社会打下坚实的法律基础。

首先,确立发展权为宪法保护的本人权,明确农民发展权的法律主体地位。“人权是宪法的核心价值和本追求,人权法哲学是宪法法哲学的主要内容之一。若对新的人权基本形态不及时提升为一项宪法人权,便有悖于宪法的基本精神”。^[2]发展权作为一项公民应享有的综合性的本人权,理应纳入宪法规范中,使之获得根本法的最高法律效

力,这是发展权保障的制度基石。宪法可以表述为:“国家平等地保障公民的发展权。工人、农民、知识分子以及其他所有社会阶层的发展权都受法律平等保护。”

其次,消除二元体制,坚持公平立法。二元体制是我国社会发展的障碍,保护农民发展权必须彻底消除二元体制,立法中应坚持公平的立法理念。对于社会的弱势群体,国家往往利用特别法的方式进行特别保护。对于我国现实中权利保护缺失最大的弱势群体——农民来说,制定一部《中华人民共和国农民权益保护法》是极为重要的。该法的核心价值理念就是公平,反对任何形式的歧视。它能在基本法律的层面对农民发展权以及其他权利进行保护,是对宪法确立的农民平等发展权的具体化。

最后,以土地发展权保护为核心,确立农民发展权保护的体系。我国的立法结构按从高到低的层次分别为:宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章、规章以下规范性文件。低层次的法律规范如果与高层次的相抵触,就不具有法律效力。宪法是国家的根本法,具有最高的法律效力。一切法律、法规、规章都不得同宪法相抵触。因此,法律无论何时都需遵守最高规范,与宪法相抵触者必须被确认为无效。在我国构建和谐社会的新时代,在立法范围上,应不断完善农民经济、政治、文化和社会生活等方方面面的法律法规规章。在立法体例上,应坚持宪法—基本法—单行法律法规及规章保护的体系,从而构筑农民发展权保护的完善系统的法律体系,促进农民政治、经济、文化和社会生活等全面发展。其中,在农民发展权保护体系中关键要科学配置农地产权,为农地产权保护提供制度保障。

二 完善农民发展权保护的行政体制及强化

政府服务职能

政府是社会秩序、社会和谐和社会公正的守护者。在构建农村社会和谐的过程中,农民发展权能否得到保障,取决于政府公共权力是否在法律规定的范围内行使。必须使政府的公共权力在法律的范围内行使,强化政府对农村的公共服务和公共管理的职责,为农村、农业和农民提供一个公平的博弈平台。

其一,在和谐社会建设中,必须完善政府对广大农民的行政管理体制。当前我国实行的是一种“压力型”政治管理体制,农民在这种体制下缺少权利。这种“压力型体制”将政府确立的经济社会发展的硬指标层层分解下达给各级政府,并把指标的完成情况作为考核官员政绩的重要指标。处在行政体制末端的乡镇政府,为完成各项行政任务,不可避免地会凭借行政权力,利用行政手段,把这种压力传递给每一个村庄,落实到每个农民身上,使农村始终处于压力型体制的控制之中,排除了农民分享经济政治社会权利的任何可能性。^[3]在和谐社会建设中,必须完善政府对农民的行政管理体制,全面推进依法行政,建设法治政府,尊重和保障发展权,保障农民平等主体地位。建设法治政府,就是要求行政机关自觉运用体现最广大人民根本利益的法律管理国家事务、经济文化事业和社会事务,按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求,做到有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权要赔偿。法治政府的具体目标是建设守法政府、廉价政府、诚信政府、透明政府和责任政府。^[4]守法政府是法治政府的首要目标。在法治社会,善意不等于合法。执政为民,体现了目标的正当性,但其实现还必须谋求手段和程序的合法性。政府守法,要求政府机关及其公务员必须养成尊重法律、崇尚法律的观念和习惯。政府守法,要求政府坚持无法律即无行政和法无明文禁止即公民自由的法治原则。政府机关只能基于宪法和法律所赋予的权力并在其范围内实施行政管理,对宪法和法律没有赋予的权力不得自行创制、行使或规制公众的行为。法无明文禁止即公民自由,是一个基本的人权原则。它意味着只要法律没有明文禁止,公民就可以自由地作为或不作为,不受政府机关的任意干涉。建设法治政府,以法律约束公共权力,可以有效地防止行政权对农民发展权的侵害。

其二,在和谐社会建设中,必须强化政府服务职能,增强政府培育能力。农村贫困首要的还是物质贫困,农民发展的最大制约瓶颈是经济落后。为

此,政府应履行职能,努力帮助农民加快发展,在政府财政预算中应加大对农村投入的比例,着重加强对农村文化教育、社会保障等方面的投入,促进农村社会事业全面发展。不仅如此,更要注重增强对农村的培育能力,从而增强农民的造血功能。政府培育能力对农民发展权保护的焦点,在于打破制度壁垒为农民提供发展机会和发展保证。在经济方面,主要要求政府应积极加大农村社会主义市场经济环境的培育,为分散的弱势农民在市场经济中搭建一个公平的交易平台,夯实农民发展的物质基础。在政治上,在社会层面的民主——村民自治中,应在充分尊重村民自治权的基础上努力引导农民正确参与民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。在国家民主层面上,为农民参政议政搭建平台,保证农民平等地参加国家政治生活;建立和完善一套调节利益冲突的协调和社会控制机制,畅通农民表达利益的渠道。在文化教育上,政府应积极履行义务教育的政府责任,全面实行免费的义务教育,教育的投入应进一步向农村地区倾斜;以农民喜闻乐见的形式提高农民文化知识,增强农民法律素质。在社会生活上,政府应统筹规划,逐步实现城乡一体化的社会养老保险、医疗保险等基本社会保险制度。总之,应将地方政府的职能界定在为农民的自主发展权提供制度性的服务保障,为农民各项权利提供法治保护,协调和解决农村的利益矛盾或冲突等,为农民自主自立发展提供广阔的制度空间。

三 完善农民发展权的司法保障机制

有权利必有救济,否则权利不过就是一句空话。当权利的侵害切实发生时,一种强大有力、健全完整的救济机制将是必然的选择。因此,应从以下几方面完善农民发展权司法保障机制。

首先,建立一个真正有效的宪法诉讼制度。宪法作为公民权利的保障书,如果宪法中的农民发展权没有得到具体法律的落实,司法机关又不适用宪法条文作为判决依据,发展权保障无疑便成为一纸空文。宪法的根本性和最高权威不应只体现在它自身所作的宣告上,而更应体现在它是公民权利保护的根本手段和公民权利救济的最后措施上,体现在它可以作为审判机关维护正义的最后依据上。由于我国宪法缺乏现实约束力,当公民或单位的宪法权利受到侵害时,无法依据宪法提起违宪诉讼,请求国家机关对自己的宪法权利作出保护。这种状况说明,目前我国宪法缺乏一个切实有效的宪法诉讼制度。因此,建立一个真正有效的宪法诉讼制

度成为必要。宪法诉讼制度建立后,当农民发展权遭受侵害时,就可以向有管辖权的人民法院寻求司法救济。

其次,完善农民发展权司法保障机制需要确保司法公正。司法公正是维护农民发展权的制度保障底线。公正是司法的生命。一旦司法公正受到怀疑,社会公正便荡然无存了。英国思想家培根指出:“一次不公的判断比多次不平的举动为祸尤烈。因为这些不平的举动不过弄脏了水流,而不公的判断则把水源败坏了。”^[5]司法公正,既包括实体公正,又包括程序公正。要尊重司法规律,以解决制约司法公正和人民群众反映强烈的发展权受损问题为重点推进农村司法体制改革。强化农村基层司法机关建设,切实推进执法规范化,同时采取措施缓解农村基层司法机关人员、经费紧张状态,真正将农村基层司法机关建设作为整个司法系统建设的重中之重。实行司法公开特别是审判公开,接受社会监督,提高审判活动的透明度;尽力解决好争议比较大、农民群众上访的案件,以减少农村不和谐的社会因素等。

再次,完善农民发展权司法保障机制需要建立健全农民法律援助制度。法律援助机制的本质是保障人权,实现社会公平。我们要建设的和谐社会,应该使全体人民共享社会进步的成果,如经济资源以外的其他社会资源的公平分配,其中包括法律服务资源的分配。建立健全农民法律援助制度,首先必须完善现有法律援助机构,加强其对农民法律援助的职能。此外,要建立专门面向农民的法律援助机构—农民法律援助中心。

最后,完善农民发展权司法保障机制还必须建立健全农民司法救助制度。获得法律援助只是贫

困农民能用法律来维护自己权益的第一步,这还远远不够。进入诉讼程序后,高昂的诉讼费用也往往使很多农民不得不放弃打官司,所以还需要审判机关司法救助制度来帮助贫困农民。要在现行司法救助制度的范围中增加关于农民司法救助的规定,对所有涉及农民根本利益的诉讼采取减、缓、免交诉讼费的救助措施,明确规定农民得到司法救助的条件,能让确实贫困的农民得到司法救助的实惠。

四 建立农民发展权保障的维权组织

市场经济是一个各主体利益博弈的过程。任何权益的保障和维护,离开组织的力量势必失去组织依托,“要想使人类重新获得自由,就要给社会一种组织,这个组织便利一切人在同等的地位上满足他们的欲望,发展他们的能力”。^[6]在现代社会,弱势群体掌握的社会资源有限,组织化程度又很低,影响政府的能力也就非常有限,因此,对弱势群体保护的有效手段之一就是建立自己的利益表达和维权组织。例如美国农民有农民协会、农民联盟和农场局三大团体,日本则有全世界最大的全日农协联盟,台湾有被联合国和东南亚不少国家奉为楷模的台湾农会。这些组织都向其成员提供经济、教育服务。在我国,我们可以尝试建立以农民自治为主体的乡村农民组织制度,着手组织农会或其他社会中间组织,形成农民自己的利益代言人,反映农民的要求与心声,加强与政府的沟通和对话,从而实现政府和农民关系的和谐与互动。该组织在性质上应当同城市中的妇联、工会等群众组织一样,拥有同等的政治地位,“在当前中国农村社会冲突频发的情况下,成立农会可以使农民获得集体谈判的渠道,可以更理性地维护自身权益”,^[7]并发挥出促进农村经济发展和维护农村社会稳定的积极作用。

注释及参考文献:

- [1]张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001:204.
- [2]汪习根.论发展权与宪法发展[J].政治与法律,2002,1.
- [3]生秀东.农民负担与农民权利的关联思考[J].中州学刊,2003,1.
- [4]叶必丰.法治政府的建设目标[N].光明日报,2004/10/19.
- [5]培根.培根论说文集[C].北京:商务印书馆,1958:193.
- [6]魏廉·魏特林.和谐和自由的保证[M].孙则明译.北京:商务印书馆,1982:32.
- [7]郭殊.论农民问题与农民的结社自由[J].法商研究,2006,4.

The Legal Protection of the Farmers' Right to Develop in the Harmonious Context

ZHOU Jian-guo

(Law Department, College of Hunan Arts and Science, Changde, Hunan 415000)

A Study of the Consuetude that the Ancients Didn't Foster the Infants Who Were Born in May

CHENG Wei

(College of Literature, Shaanxi Normal University, Shaanxi, Xi'an 710062)

Abstract: There were such a record in *The Historic Records* that the ancients didn't foster the infants who were born in May. Ancient and modern commentators of *The Historic Records* have been confused about or evaded the subject. After widespread investigation and careful analysis, we find that the emergence of this kind of custom has its complex factors, which include not only the reality environment reasons such as climate and insect epidemic diseases, but also the idea factor which were accumulated in the folk such as the infants born in May were disobedient and inauspicious.

Key words: The Infants Born in May; Don't Foster; Ecological Reason; Cultural Factor

(责任编辑:李 进)

(上接85页)

A Comparison of the Chinese Legalist Thought with Western Positivism Law Thought

GUAN Xiu-xian

(Society and Science Department, Economic Management Cadre College, Nanning, Guangxi 530007)

Abstract: Chinese legalist thought and western positivism law thought are influential schools of law in China and in the west respectively. There are some similarities and difference between them in the aspect of law essence, function, and the relation of law and the morality. We can get a great inspiration by a comparison between the Chinese legalist thought and western positivism law thought. The comparison is a positive inspiration to us in the process of transforming our society from ruling society to legal society.

Key words: Chinese Legalist Thought; Positivism Law; Inspiration

(责任编辑:李 进)

(上接88页)

building a harmonious society to respect and protect their right to develop. Laws are fundamental protection of their right to develop. Harmonious development of the rural areas is inseparable from protecting the farmers' right to develop. Protecting the farmers' right to develop should be strengthened through improving the legislation, strengthening the administrative protection and judicial protection, and through establishing the farmers' organization.

Key words: Harmonious Society; The Farmers' Right to Develop; Legal Protection