

失地农民合法权益保护的法律援助研究*

岳树梅

(重庆工商大学 法学院,重庆 400067)

[摘要] 法律援助作为一项保障社会弱势群体合法权益的重要工作。城市化过程中的失地农民得到了较为合理的失地补偿,但合法权益保护不足,不能够获得全面的法律保障。失地农民合法权益保护法律援助存在问题,需要引起足够的重视,以找出相应的对策措施来解决。

[关键词] 失地农民;权益保护;法律援助

[中图分类号] D922.39 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)02-0057-05

法律援助是政府对法律资源进行再分配,以保障弱势群体及特殊人群的合法权益的政府公益性行为,促进司法公正,维护社会稳定,服务于失地农民的一种制度架构,是贯彻“公民在法律面前一律平等”的宪法原则、保障公民享有平等公正的法律保护、完善社会保障制度、健全人权保障机制的一项重要法律制度。它是司法公正和现代社会文明进步的标志,也是我国实践依法治国方略、构建和谐社会的的重要举措。城市化过程中的失地农民,是指随着我国城市扩展和小城镇建设的进一步深入,基于城市建设用地需要因为耕地被征用而失去土地的农民。公民接近法律的能力不应受到其他条件尤其是经济状况的影响,失地农民也应当获得法律援助。值得注意的是:保障失地农民的权益,需要两种法律的调整。对失地农民的土地补偿、安置费等,是民事、经济法律关系;而对失地农民的就业、养老、医疗等,属社会保障法律关系。因此,再次思考我国城市化进程中失地农民的法律援助问题,探讨失地农民法律援助的对策有着一定的现实意义。

一、失地农民的权益保护不足的现状

1. 权益补偿不到位

当前农民土地被征用后,不少失地农民应得到的权益补偿严重受到侵害。第一,土地征用补偿标准的测算方法不够科学合理。依据《土地管理法》,我国现行的征地补偿费计算方式为“产值倍数法”,即土地被征用“前3年平均年产值”的6至10倍。安置补助费为该土地被征用前3年平均年

产值的4至6倍。这种测算方法对农民的说服力较差。再加上市场价格变化,农民征地补偿就明显受损。第二,当前有的地方、有的做法是以牺牲农民利益为代价。那种只限最高价,却不定最低保护价的做法,带有明显的计划经济色彩,仅仅站在保护“国家建设”的角度,却较少顾及对“农民权益”的保护,以致在实际中,国家征用农村集体土地的征用费与土地二级市场的出让价格差距太大。第三,征地制度没有充分尊重农民享有的权利。根据《农村土地承包法》的规定,农民是农村集体土地的所有者,其代表是村委会或村集体经济组织。按照法律的规定,任何个人和组织拥有了对某项财产的所有权,他就相应的应该拥有对该项财产的使用、收益和处分权。而现行征地制度,在承认农民拥有集体土地所有权的同时,在实际征地时又剥夺了农民对集体土地拥有的所有权及使用、收益和处分的权利,使农民的土地集体所有权虚置,土地所有权益得不到充分保障。第四,失地失业农民应有的权益随之流失。主要是与农民土地相关的权益流失了。农民失地,失去的不仅仅是土地本身,而且是其他一系列的权益被流失:如失地农民失去的是生活保障和就业机会,失地农民还可能因此会失去与土地相关的一系列权益。

2. 安置途径存在缺陷

近些年法定安置途径的缺陷,导致失地农民失去了再次就业的机会。当前安置途径不力,主要反映在:一是农村集体经济组织安置后继力量不足。主要是农村集体经济组织利用征地补偿费,开办一

* [收稿日期] 2008-02-21

[作者简介] 岳树梅(1967-),女,四川通江人,重庆工商大学法学院,副教授,法学博士。

些经营实体,但这些企业,往往产权不明晰,主营业务不明确,管理资产能力有限,抵御不了市场经济的风险,一旦企业亏损倒闭,资金将血本无归,造成农民失地又丢钱,甚至失地农民连基本的生活都得不到保障。二是用地单位安置切合实际有限。这种安置在国营企业铁饭碗的过去或许可以做到,而现在用工制度已经完全合同化,劳动用工完全走入市场化,在实际工作中难以操作。从就业能力来看,失地农民需要的是既无技术难度,还要工资待遇满意的工作岗位,这实际上也难以达到。

3. 保障机制不完善

征地中社会保障机制不完善,使失地农民丧失了基本的国民权益,特别是城乡差别的保障机制缺乏应有的力度。现在城市实行的是“高补贴、广就业”的社会保障制度,而农村实行的是以“群众互助和国家救济”为主的社会保障制度,其保障水平明显低于城市。农民在失地的同时也失去了农民的身份和土地的绩效福利,同时又未获得市民的社会保障待遇。他们变得既不是农民,也不是一般的市民,更不同于失业的工人。沦为国家、集体、社会“三不管”的地步,什么福利、保险待遇都没有,丧失了基本的“国民”权益。

4. 政策体制不一致

计划经济时期形成的城乡隔离、城乡分治政策,导致城市和农村形成两种不同的发展格局。特别是随着经济的发展,体制上的矛盾进一步加剧,这已成为农民走向社会弱势群体的根本原因。这种城乡分割的二元经济结构,不但使农民的经营自主权、土地财产权、自由迁徙权和民主政治权等在不同程度上受到侵害,而且在教育、就业、社会保障和生活福利等方面与城市居民的差距进一步扩大,身份等级差别被人为地强化,农民不可能享受到平等的国民待遇。

5. 法律制度不健全

农民权益保护问题,其实是农民作为公民应该享有法律上的权利保障。而我国农业属于弱质产业,农民属于弱势群体,农民权益很容易受到侵害,客观上更需要立法上的保护。但我国至今尚无一部集中体现保护农民权益的法律与法规出台,农民权益的保护在很大程度上仍然只停留在政策层面上。农民权益保护立法上的欠缺、行政执法上的随意性以及司法保护方面的不完善性,都是造成农民权益受到侵害的重要因素。

6. 操作措施缺失

尽管党中央、国务院对“三农”问题特别是对失地农民权益的保护问题十分重视,各级各部门也

作了许多有益的工作。但在政策制定方面过于注重在理论层面上论证“三农”问题,缺乏操作性强的具体政策措施,尤其是保护失地农民权益方面的举措不够有力。加之各级政府对“三农”的投入不够,“三农”问题沉淀的诸多矛盾无法在短的时间内得到解决。这就不可避免地造成国家关于解决“三农”问题的政策不能有效落实的现状。失地农民常常说“中央政策好,就是下面执行不了”,这真实地道出了失地农民对“执行不了”的无奈,在实际中难免造成执行措施缺失的问题。

二、目前失地农民权益保护法律援助存在的主要问题及原因

目前,失地农民法律援助工作在运作过程中,还存在一些不容忽视的问题。

1. 思想上重视不够

目前,虽然人们对失地农民法律援助的关注率较高,但对失地农民法律援助的认识上仍较模糊,思想上重视不够思想观念、工作制度、工作机制和工作方法的创新。有的人认为对失地农民开展法律援助工作可有可无,说起重要,干起来次要,导致对失地农民法律援助工作还存在人员少、不到位,经费短缺、少数援助案件质量不高等问题;还有一些人在职能界定上出现错误,认为开展对失地农民法律援助工作是律师的事。事实上,对失地农民法律援助是在国家设立的法律援助机构的组织、指导和统一协调下,律师、公证员、基层法律工作者等法律服务人员为失地农民免费提供法律帮助,以保障实现其合法权益,完善国家司法公正机制,健全人权及社会保障机制,构建和谐社会的一项法律制度。

2. 对失地农民法律援助的力度不够

目前失地农民法律援助工作的力度普遍不够,供需矛盾比较突出。失地农民获取法律援助本应与城镇相一致,失地农民有充分理由证明其为了维护自身的合法权益需要法律援助。但有的失地农民有时觉得:党的路线方针政策和法律保障的重点在城市。目前,针对社会转型期出现的新的社会矛盾,如何引导失地农民理性反映和正确对待合理诉求,这是一个值得认真研究的问题。由于经济体制转型和利益格局的调整,一些公民,特别是失地农民确因为经济困难请不起律师,打不起官司。近几年来,农民失地失业不断增多,已经成为全社会的一大难点问题。造成这些农民失地失业的原因是多方面的,但最主要的还是在于失地农民权益的合法保护方面,缺乏有力的法律保障。为使失地农民

能够不受经济困难的制约,为了更好地保护失地农民的合法权益,应当加大法律援助力度,制定并完善相关的配套法律援助措施。也就是说在失地农民物质财富的拥有可以有先后之分,但司法正义的获得不应当有先后之分。失地农民应当有充分的理由在法律面前一律平等,不能受到任何歧视。

3. 失地农民法律援助资源与法律援助需求之间存在矛盾

由于失地农民尤其是社会弱势群体的法律意识不断增强,法律援助的需求者越来越多,但由于目前经济发展水平还不高,能够用于法律援助的资源有限,受人力、财力等条件的限制,受理的法律援助案件范围还相当有限,仅局限于经济特别困难的当事人寻求法律帮助的案件,其他许多依法可以获得法律援助的事项,还不能予以满足。

4. 失地农民法律援助经费严重不足

失地农民法律援助经费应纳入财政预算,并随国民经济的发展逐步增加,以保障法律援助事业与经济发展和社会保障水平相协调,但目前失地农民法律援助中没有足够的财力作支撑,很难保证失地农民法律援助工作落到实处,更谈不上工作制度、工作机制的建立和工作方法的创新。目前,有的地方虽然已按《法律援助条例》的要求将失地农民法律援助经费纳入地方财政预算,但预算金额相当有限。由于失地农民法律援助经费严重不足,使得失地农民法律援助工作难开展。

5. 对失地农民法律援助工作宣传力度不够

笔者认为如今对法律援助的宣传存在偏颇,在城市宣传的较为广泛,法律援助中心也多设在城市里,而针对基层失地农民的宣传较少,因为失地农民生活比较贫困,真的广泛宣传恐怕会有相当多的失地农民找上门来寻求法律援助,造成法律援助机构应接不暇。但这样就与成立法律援助机构的初衷背道而驰了,因为宣传的少,广大失地农民就不了解法律援助,不仅开展法律援助工作非常困难,而且对于整体素质不高的失地农民,一旦他们的合法权益遭到侵害,他们不知道求助于法律援助机构或者法律服务者,又缺少通过法律途径解决问题的意识,那么只有凭感情用事,采取其他非法手段去维护自身权益,从而引发了更多的社会问题,严重影响了社会的稳定和发展。

三、失地农民权益保护的法律援助的对策措施

为了充分发挥法律援助在构建和谐社会建设中的法律保障作用,笔者认为应从以下几个方面加

强失地农民法律援助工作:

(一) 加大宣传力度,提高失地农民对法律援助的认识

法律援助既是一项专业性很强的工作,更是一项群众工作。它直接面对广大人民群众,特别是失地农民。当前最重要的是要充分利用报纸、杂志、电台、网络等新闻媒体和通过法律下乡(如可以尝试制发法律援助服务卡,便于失地农民掌握法律援助知识)、法律咨询(尤其要加强专线律师值班,拓展法律援助咨询电话服务的领域)等途径,进一步加大对失地农民法律援助工作的宣传力度,使失地农民法律援助家喻户晓,让需要法律援助的失地农民知道怎么寻求法律保护,让失地农民及时得到法律帮助,使他们“请不起律师,打不起官司”的难题得到解决,进而使他们的积极性得到充分调动,促进和谐社会的构建;并要让关心社会进步,有能力支持失地农民法律援助的社会力量来关心和支持失地农民法律援助事业;更要使各级领导干部深刻意识到失地农民法律援助工作不是可搞不可搞的事情,而是依法治国、构建和谐社会不可或缺的重要组成部分,从而真正把失地农民法律援助工作纳入党委、人大、政府的重要议事日程,使为失地农民谋利益具体落到实处。

(二) 提高失地农民的法制观念

法律援助的重要对象是在社会生活比较贫困的群众和一些特殊社会群体,失地农民是其中重要的组成部分。在调查中,笔者发现失地农民原本不是弱者,但由于他们经济上的贫困、知识和信息的匮乏、权利和义务意识的淡薄、缺少社会人际关系、心理中的劣势等使法律服务资源存在不平衡等主客观因素,才使他们成为弱势群体。特别是由于缺乏基本的法律常识,他们不知什么可为什么可不为,不知国家鼓励什么限制什么,一切都是凭感情用事,无法用理性的眼光来判断,于是出现了大批“文盲”、“法盲”和“流氓”,更谈不上如何用法律武器来维护自己的合法权益。因此只有提高失地农民自身的法制观念,才能使弱者成为强者,这是治本之策。

(三) 发展失地农民法律援助的人力资源

积极开辟失地农民法律援助的人力资源,使众多的社会团体,法学院校参与进来,为失地农民法律援助事业的发展贡献力量。完善的失地农民法律援助体系,包括一个高效的人力资源体系,失地农民法律援助案件的不增多增加了失地农民援助成本,自身制度设定的壁垒也限制部分热忱失地农民法律援助的团体和个人。《条例》颁布以明显的规定吸

引有能力从事失地农民法律援助团体和个人从事失地农民法律援助工作,面对于制度设计不完善的中国法制教育,过于注重理论,缺乏法律实务经验及社会经验成为被抨击的重点,法学教育可否与法律援助相融合,答案是肯定的。推行法学院的学生在老师的指导下开展失地农民援助活动,对于社会团体设定团体准入机制,依其水平,章程和失地农民法律援助的需要有限的介入失地农民援助工作。

(四)充分发挥个人对失地农民法律援助的作用

1. 凡是有能力以自己的工作为失地农民提供法律服务者(如律师、公证员、基层法律工作者、具有较高法律理论素养和社会实践能力的志愿者),都可以参与到失地农民法律援助工作中来,为失地农民法律援助事业贡献力量。

2. 允许政法机关离退休人员到法律援助机构为失地农民法律援助发挥余热,从事义务性质的失地农民法律援助工作。

3. 可以邀请人大代表、政协委员监督失地农民法律援助工作,多向他们汇报工作,请他们提出意见、建议。

4. 有效发挥基层摄取失地农民法律援助联络员、信息员的作用。

(五)为失地农民法律援助广泛筹集资金

以政府投入为主导,多渠道筹集资金,扩大“节流”的实体程序的设定和利用网络快捷的工作渠道。不断增强的失地农民法律援助服务的需要同目前稀缺的失地农民法律援助资源产生矛盾政府的投入不足,大部分失地农民法律援助资金没有列入政府的预算,软、硬件建设相对于滞后。将失地农民法律援助纳入财政预算,建立起政府对失地农民法律援助的是低经费保障机制,充分的失地农民保障法律援助工作的正常开展,相对于增长快但经济基数较小政府收入有限,财政支持基础设施建设、教育的压力较重,通过利用常规的筹款方式满足不了失地农民法律援助需要,必须充分开展社会化运作,积极拓展失地农民法律援助经费的社会捐渠道,建立公益性的基金会。在开源的同时,采取一定保障节流的措施,降低失地农民法律援助的成本。

1. 引导律师鼓励确已构成犯罪的被告在法庭上做有罪答辩。法律援助的目的性决定了追求程序和实体公正的目的性,保障援助失地农民的合法权益,对业以犯罪的失地农民鼓励做有罪答辩,减少诉讼环节和调查费用。

2. 普及网上办公,加强失地农民援助网络的营造和以网络为基础的网上失地农民法律援助,利用网络的覆盖面和快捷方便援助人员和受援助者的交流和公开

失地农民法律援助案件的援助流程。通过程序上的公正高效有序的措施保障失地农民权利的伸张,实体上的改革同样保证了失地农民法律援助的效益及提高资金的利用,盘活失地农民法律资源,保证社会运行的稳定、司法公正及达到社会和谐。

(六)提高失地农民法律援助服务水平

失地农民法律援助工作是一项系统工程,涉及社会方方面面的群众利益,失地农民法律援助的服务水平关系到政府在失地农民心目中的形象和地位。笔者认为,提高失地农民法律援助服务水平应着重从以下几个方面进行。

1. 培养律师良好的素质和良好的职业道德。各级司法行政机关在律师管理工作中,应把重点放在律师职业道德、职业纪律教育和责任意识、服务意识教育上,使法律队伍真正成为维护社会正义的力量。

2. 规范社会团体、法学院校及其其他民间组织的失地农民法律援助行为。这些部门提供失地农民法律援助必须经过司法行政部门审批,不使用政府资金,不利用失地农民法律援助从事有偿服务,同时接受司法行政部门的指导和监督,保证失地农民法律援助的水平和质量。

3. 拓宽失地农民法律援助的受援面。笔者建议各级失地农民法律援助机构在受理失地农民法律援助案件时,适当拓宽援助范围,如将法院诉讼费的缓、减、免真正纳入统一的失地农民法律援助中来,从而使法律规定与失地农民法律援助的宗旨真正一致起来。

4. 推行失地农民法律援助寻访制度。失地农民地广人杂,这就需要政府支持和鼓励失地农民法律援助人员定期或不定期到指定的服务区寻访,主动调查,主动发掘案件,从而保证失地农民最大限度地获得最优质的法律援助服务。

5. 建立失地农民法律援助质量监控体系。虽然我国目前尚未建立失地农民法律援助质量监控体系,笔者认为应该尽早建立符合本地实际的失地农民法律援助人员综合质量监控体系,其应包括四个方面的内容:持续教育、业绩考察、失地农民反馈、质量评估。

失地农民法律援助作为一项神圣而伟大的“民心工程”,我们完全有理由相信失地农民法律援助在各级党委、政府的领导下,在人大、政协的监督、支持下,必将日臻完善,其工作也将跨上一个新台阶。

(七)完善法律援助机制,实现失地农民自我保护

“法律面前,人人平等”的宪法原则,首先要求所有失地农民一律平等地站在法律面前,享受应当享有的权利,承担应当承担的义务。也就是说失地农民接近法律的能力不应受到其他条件尤其是经济状况的影响。中国失地农民法律援助制度充分体现了对失地农民基本人权的重点保障以及对失地农民的特殊保障。失地农民获取法律援助的一般条件:一是有充分理由证明其为了维护自身的合法权益需要法律援助;二是符合当地政府规定的失地农民标准。但中国由于经济体制转型和利益格局的调整,失地农民确因为经济困难请不起律师,打不起官司,为使失地农民能够不受经济困难的制约,中国现已形成中央、省、市、县四层法律援助体系,在此,为了更好地保护失地农民的合法权益,应当完善失地农民法律援助制度,制定相关的配套失地农民法律援助措施。

(八)在失地农民法律援助中加强对失地农民的权益保障

1. 平等对待法律权利,完善失地农民法律援助创新机制

从法律的角度看,国有土地和集体土地同为土地财产权,同样的权利应当是平等的利用。在法律允许的范围内,享有同等利用的权利。集体土地所有者可以自己的身份,将建设用地出租或作价入股,农民拿着集体建设用地使用权参与分配,以获得长久的土地收益,维护自己的长期生存。因此,我们在失地农民法律援助中,应该坚持两条腿走路,允许集体经济组织保留部分土地产权,允许保留的非农建设用地流转,通过办市场、建标准厂房和商业用房、造停车场等,予以出租,也可以在国家、省、市重点工程及企业集团用地中,把集体土地产权作价入股收取年租金,给农民以稳固的收入和

就业的机会。

2 法律手段重点安置,切实采取有效形式。怎样切合当地实际重点安置,应当将下列安置形式纳入法制轨道并有机地统一,真正形成安置形式的载体。

货币安置:货币安置,也叫“一脚踢”,“买断身份”;招工安置:招工安置的特点是失地农民能及时就业,有较稳定的收入;资股安置:投资入股安置,就是除青苗、地上物补偿费发给农民个人外,可将土地补偿费、安置补助费等征地款以股份的形式,集中统一投资,发展壮大集体经济,为失地农民提供就业和生活保障;住房安置:住房安置就是将集体土地征为国有,以现代化城市小区为标准,在城乡结合部为失地失业农民建多层住宅;划地安置:划地安置就是划出一定面积的土地,给失地失业农民留出生存和发展的空间;社保安置:社会保险安置,就是将征用土地补偿费和安置补助费购买养老保险,逐步将被征地农民纳入社会保险体系。这种安置方式有利于解决失地失业农民的后顾之忧。

[参考文献]

- [1] 房保国. 遇事找法 - 法律援助 [M], 中国法制出版社, 2003.
- [2] 李双元, 谢石松. 国际民事诉讼法概论 [M], 武汉大学出版社, 1990.
- [3] 王书君, 苗存文. 法律援助主体刍议 [J], 泰安师专学报. 2002, (2).
- [4] 刘力赫. 法律援助制度的意义和发展 [EB/OL]. <http://www.studa.net/sifazhidu/070421/15392860.html>
- [5] 涂文明. 城市化进程中失地农民社会保障模式的选择和构建 [J]. 理论导刊, 2004, (12).

(责任编辑:朱德东)

Research into Lawful Aid for Protecting Legal Rights of Land - lost Peasants

YUE Shu - mei

(School of Law, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: Lawful aid is an important task for protecting legal rights of weak social group. In the process of urbanization, the land - lost peasants obtain relatively reasonable compensation, however, the protection of the legal rights of the peasants is not enough and the peasants can not obtain all - round protection by laws, thus, there are some problems in lawful aid to the protection of legal rights of land - lost peasants and the corresponding measures should be made.

Keywords: land - lost peasant; right protection; lawful aid