

论包容性增长理念下农民权益的经济法保护^{*}

张艳芳

(空军航空维修技术学院,长沙 410124)

摘要:“包容性增长”理念作为我国未来的执政理念,也为农民权益的经济法保护提供了全新视角。经济法应在“包容性增长”理念指导下,通过对经济法律制度的精心设计,突破农民利益产生与权益维护的双重困惑;通过科学立法与严格执法,实现利益共享与权利平等的目标追求,从而构建起更完备的农民权益经济法保护体系。

关键词:包容性增长;经济法;权益;农民

中图分类号:D922.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2012)01-0104-05

中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定指出:农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展的全局。^[1]“三农”问题的核心是农民权益的保护问题。因此,研究农村法制状况,探讨法制范畴内如何更好地维护农民权益也成为当今法学研究的重要命题。而“包容性增长”理念作为写入“十二五”规划的中国未来执政理念,无疑将为农民权益的保护提供全新视角。

一、利益共享与权利平等的目标追求:包容性增长理念下农民权益经济法保护的核心要义

实践中,人们常常把“权利”与“利益”两者结合在一起简称“权益”。然而,在法律上“权利”与“利益”是两个既相联系又互相区别的概念。权利是指现行法律所承认和保护的利益,所有的权利都与利益相关;而所有的利益并不都可以成为权利,只有现行法律所承认和保护的利益

才是法律意义上的权利。^[2]具体到农民权益,它也包含了经济利益和政治权利两个基本方面。其中,经济利益处于基础性的地位;政治权利是经济利益得以实现的保障,它深深地影响着经济利益。对于农民权益的保护而言,无论是经济利益的维护还是政治权利的实现都要以公平合理的制度(秩序)设计为前提。正因为如此,将利益共享与权利平等的目标追求融入经济法的制度设计,成为包容性增长理念下农民权益经济法保护的核心要义。

(一)从包容性增长的理念指导来看

“包容性增长”的概念最早是亚洲开发银行在2007年提出的。从严格意义上说“包容性增长”应称为“包容性发展”更为准确。因为“增长”在发展经济学和发展社会学中常常被界定为不同于“发展”的概念。发展经济学认为,“增长”主要是指量的扩张,“发展”则还包括了结构的调整;发展社会学进而认为“发展”包括制度、社会、产

* [收稿日期]2011-07-10

[基金项目]2009年全国供销总社软课题“农民专业合作社法人治理结构研究”

[作者简介]张艳芳(1974—),女,湖南株洲人;空军航空维修技术学院讲师,法律硕士,主要从事经济法研究。

业、管理的结构调整以及人的态度的变化等。尽管“包容性发展”较“包容性增长”更为严谨、科学,但由于“增长”比“发展”更具可测量性和可比较性,又是“发展”的前提和基础,所以,人们更青睐使用“增长”一词。从这个意义上说,胡锦涛主席倡导“包容性增长”也有其深层考虑。当前,我国社会、经济发展过程中出现的诸多问题和困惑,根源就在于经济增长、人口发展与制度安排之间缺乏应有的包容性。“包容性增长”的发展战略有着“兼容并包”,谋求发展的涵义,其内涵可分为几个层面理解:在政策层面,它强调通过可持续的经济增长最大限度地创造公平发展机会,让人们能够更大范围的分享经济成果,实现共同富裕;在价值层面,它强调通过消除能力及权利的贫困来保障弱势群体的利益,以权利的平等实现,助推其可持续的发展;在方法层面,它强调通过法律和政策对权利的倾斜性安排,构建制度的实质公平,保证人们能获得最低限度的经济福利。“包容性增长”明确了经济增长的终极目的是人的发展;经济增长的关键支撑是制度公平,其基本含义就是通过合理的制度设计让人们合理地分享经济增长、公平的享有各项权利,以实现经济增长、人口发展和制度公平三者之间的包容发展。由此可见,利益共享与权利平等是包容性增长理念的核心。

(二)从经济法的价值追求来看

“法的价值”指法律满足社会需要的积极意义,它包括秩序、自由、正义、效率、公平、安全等内容。一般而言,各部门法普遍都蕴涵了上述价值追求,只是由于各部门法调整的社会关系不同,运用的调整方法和原则也各不一样,因此,各部门法在体现法的价值时也各有侧重。经济法是以“秩序”为其根本价值取向的,旨在通过国家对社会经济的干预,弥补市场机制的不足,协调各方面的关系,引导社会经济健康可持续发展,最终建立能实现人与社会及自然整体和谐、全面发展的“秩序”。由此可见,经济法所追求的“秩序”是建立在社会整体利益基础上的经济与社会可持续发展的“秩序”。这也使得经济法在农民权益保护方面具有天然的优势:首先,经济法所追求的“秩序”是旨在维护社会整体利益的秩序,而对农民

利益的保护也是维护社会整体利益的组成部分。农业经济活动是人类最基本的经济活动;农民生产的农产品是人类赖以生存的生活资料。农业的发展、农产品的生产都依赖于调动农民的积极性,而调动农民的积极性最有效的办法莫过于农民利益的增长。从这个意义上说:农民利益是社会经济文化发展的前提和动因。^[3]如果没有农民利益的适度增长,就谈不上国家的稳定,社会的繁荣。经济法要维护社会的整体利益,必然要着力保护农民的利益,构建能让农民分享经济建设成果的秩序。其次,经济法所追求的“秩序”是旨在实现社会可持续发展的秩序,而对农民权利的维护也是社会可持续发展的题中之意。我国是农业大国,农村人口占到了全国人口的70%,农民的发展是社会可持续发展的前提。农民在社会生活中之所以沦为权利经常受到侵犯的弱势群体,除了禀赋差异外更主要的是农民因权利贫困所导致的各种机会不平等。因此,保证农民权利发展的平等性,消除权利贫困,有利于提高农民在与各种社会力量博弈时的地位与力量,促进社会经济的健康持续发展。从这个意义上说,维护农民平等权利,也是经济法促进农民发展乃至社会可持续发展的应有之义。

综上所述,通过对制度(秩序)的构建让农民实现经济利益共享与社会权利平等是包容性增长理念下农民权益经济法保护的核心要义。

二、利益产生与权利维护的双重困惑:包容性增长理念下农民权益经济法保护的现实窘境

农民权益是中国最大阶层的权益,解决农民权益问题关系到国家的繁荣、社会的稳定。而包容性增长理念下,用制度和法律来保护农民权益无疑是解决这一问题的根本径路。包容性增长理念体现在农民权益的保护上:不仅强调保护农民的既有利益,更强调构建能保证农民获得源源不断新利益的制度;不仅强调要减少对农民的权利侵害,更强调要健全农民权利受到侵害后的维权机制与渠道。具体到制度构建和法律设计上:首先应形成有利于农民的利益产生与分配机制,让农民可以获得可持续的新增利益,这也是解决农

民权益问题的根本方法。其次,应建成农民权利表达和维护机制,让农民可以维护既得权利,这也是解决农民权益问题的主要途径。不容否认,我国在农民权益保护方面已有了较大发展,但农民权益保护情况仍面临利益产生与权利维护的双重困境。

(一) 利益产生与分配的困境分析

随着农民权益保护运动的逐渐深入,农民权益平等实现的内涵有了深刻的变化,从单纯注重利益分配的实现向兼顾利益产生和利益分配实现集合^[4]。在利益产生方面:首先,我国由于政治、历史等多方面的原因,农民的政治人权、劳动就业权、土地及相关财产权、社会保障权等较其他社会主体明显匮乏。农民在利益产生方面已是“先天不足”;其次,由于在政治经济生活中的弱势以及在受教育方面的欠缺,农民只能处于利益决策的底层,往往因为无话语权或话语权太弱而无法为自身谋取新增利益。农民在利益产生方面可谓“后天缺养”。因此,农民无法实现利益产生的良性循环。在利益分配方面:由于农民在与地方政府、厂商等各种社会力量的博弈时始终处于弱势地位,所以应该由农民享有的,本已非常匮乏的利益还常受到社会其他利益主体的侵害。以作为流通领域支持措施的补贴效率为例,在保障农民收入方面,国家拿出了很多钱,但其中只有一小部分能够流到农民手中,大部分都在中间环节被其他主体侵蚀了。

(二) 权利表达与维护的困境分析

随着改革开放的进一步深入,我国经济社会中的权利冲突日益突出,利益集团的分化也日趋明显。在西方公共经济学中,“利益集团”又被称为“压力集团”,指有某种共同目标并试图对公共政策施加影响的个人所组成的实体。利益集团介于宏观政府与微观个体之间的中观层次范畴,是连接政府与个体的桥梁。利益集团存在的目的在于建立一个常态的制度化的利益聚合与代表机制,从而在社会事务的公共决策中发挥影响作用。以日本为例,日本有全国农协联盟代表日本农民利益,日本农业人口不到全国人口的5%,但却能控制全国25%的选票,政府农业政策受农协制约

非常大,任何损害农民权益的行为很可能导致执政联盟的崩溃^[5]。反观我国,除了在政府和人大中为数不多的代表外,八亿多农民却没有一个真正意义上代表自己利益,争取和维护自身权利的利益集团。尽管不少地方也成立了一些农民组织,如蔬菜协会、渔业协会等,但这些组织大多发挥的是经济职能,在农民权利的保护方面发挥不了什么作用;而村民委员会等自治组织,主要职能是对村内事务的管理协调,对来自外部的侵害农民权益大多无能为力。利益集团的缺位使中国社会缺少能够沟通政府与农民的社会中间层。农民作为我国最具利益一致性,同时又是利益表达最分散的群体,在“政府——农民”的二元结构模式下,既无法在权利的博弈与决策中将人数的优势转化为话语权优势,顺畅地表达权利需求;又无力在权利受到侵害时承担单个维权的成本。

三、科学立法与完善执法的有机结合:包容性增长理念下农民权益经济法保护的 未来径路

农民权益的保护是一个复杂的系统工程,需要制度与法律的共同努力。经济法制建设要为农民权益维护作出更大贡献,必须将包容性增长的理念融入立法、执法等各环节,建立起更科学、完善的农民权益保护法制体系。

(一) 立法层面

1. 完善农村市场经济主体之立法

农民权益的经济法保护离不开经济法主体组织系统,即国家经济管理主体、社会中间层主体和市场经济活动主体,协调配合所发挥的综合作用。因此,完善经济法对农民权益的保护首先应体现在对经济主体立法的完善上:(1)对国家经济管理主体立法的完善:立法应强化政府在保护农民权益方面第一责任主体的责任及责任意识,使政府成为保护农民权益的制度创新和制度保护的主体。立法应规定政府要调整经济发展战略,逐步实现工农业平衡协调发展;增加财政用于农业的投资,加速农村公益事业的发展;加大执法力度,防止政府直接或间接异化成侵害农民权益的力量等方面做出不懈努力。(2)对社会中间层主体立法的完善:中国农民既然缺少能代表自己权益的

社会中间层主体,当然也就更缺乏相关的组织法规。因此,我们在放手培育和发展农民社会中间层主体的同时也应尽快弥补该项法律空白。立法应明确农民社会中间层主体主要是农业行业(专业)协会和农会;其性质是独立于国家经济管理主体和市场活动主体,为政府干预市场及市场影响经济主体之间起联系、中介作用的主体;其作用在于充当国家管理市场的辅助力量和传导媒介、充当农民维护权益的组织代表和表达渠道。立法还应就其成立、运作、解散等问题做出相关规定。

(3)对市场经济活动主体立法的完善:目前,我国农村市场活动主体主要包括农业合作经济组织、农村承包经营户等。对农业合作经济组织应从产权制度的联合所有、经营制度的民主管理、分配制度的社员共享等方面来进行立法设计和制度构建,重点解决好农民的异质性与民主管理的冲突、处理好合作经济组织益贫性与营利性的矛盾。对农村承包经营户,由于其作为独立经营主体从集体经营中分离出来后,尽管没有完全取消集体经营,而是形成统分结合的双层经营体制,但在集体与农户、农户与农户、农户与产业化其他利益主体之间形成了明晰的经济利益边界^[6],因此,立法应重点明晰其产权制度,尤其是要重构以土地产权制度为核心内容的农村产权制度,明晰农户的土地产权,并以此为基础进一步明晰土地以外的集体财产权和农户财产权。

2. 完善农村市场规制法律制度

农村市场规制法律制度是农民权益保护的经济法制度建设中的重要组成部分。完善农村市场规制法律制度重点应放在优化农民制度生存环境,强化农民市场主体地位,提升农民全面发展能力。要本着以农民为本的思想,在关注农民生存权利的同时,以更全面更完善的经济制度支撑去关注农民作为人的平等权、发展权等权利,从而促进农民的全面发展,保护其合法权益。具体来说;在市场规制法层面上,应制定相关法规阻隔市场对农民利益,特别是农民增量利益的剥夺;在竞争行为与消费秩序规制法层面上,对有垄断能力的公司应加以规制,要坚决制止不利于农民利益的不正当竞争行为,保护农村的市场竞争地位,维护

农业生产者和消费者的权益。此外,对农村各要素市场、农业粮食流通、农产品价格与营销、农民工权益等方面要加强经济法规制,以健全有关农民利益产生机制方面的制度规范。

3. 完善农业宏观调控法律制度

宏观调控与市场规制是市场经济中国家干预协调本国经济运行的两个基本手段。通过宏观调控法律制度的完善,有效协调农民与其他利益主体之间的矛盾与冲突,既可以防止市场在保护农民利益方面的失灵,又可以防止政府在维护农民权益上的失控。立法要把握好生产者和消费者这两个政府宏观调控的基本立足点,通过完善计划法、预算法、产业法、金融法、税法、投资法、财政法等宏观调控法律制度,调整农业和农村结构、加强农业综合能力建设,促进农民和农村的全面发展。在宏观调控法律制度中尤其要注重完善和强化各项支农政策,为农业和农民的发展营造一个受法律倾斜性保护的适度发展空间。实际上,针对农民的特别权利规定和以实质平等为基础的保护,既是改变在市场领域对农民的歧视的必要制度安排,也是包容性增长理念强化社会公平的应有之义。

(二) 执法层面

1. 强化政府责任,构建保护农民权利的行政机制

由于政府执法涉及社会生活的方方面面,与农民的生活关系最为密切;加之长期以来,我国延续的官本位思想,使得政府成为了农民权益保护的核心所在。政府对农民权益的保护落实在:(1)各级政府要坚决依法行政。当前,处在行政体制末端的县、乡两级政府在“压力型”行政管理体制下,为完成上级政府层层分解下来的经济社会发展的各项任务,达到政绩考核的各项指标,往往将这种社会发展的压力转嫁于农民。不依法行政,侵害农民权利的事件时有发生。因此,各级政府应强化政府是保护农民权益主体体系中最基本主体的责任意识,保证依法行政:在机构设置上,应遵循“精简、高效、统一、规范”的要求去架构行政机构,以科学的政绩观规范其行政行为,防止政府及其管理主体直接或间接异化成侵害农民权利

的力量;在理念培育上,各政府机关及其公务员必须树立行政权力应有法律明确授权和法无明文禁止即公民自由的法治原则。政府机关只能基于法律所赋予的权力并在其范围内实施行政管理,对于法律没有赋予的权力不得自行创制、行使。通过法律约束公共权力,有效地防止行政权对农民权益的侵害。(2)各级政府要强化服务职能。包容性增长理念下对农民权益的保护已经由注重利益维护向注重全面发展转化,而制约农民发展的瓶颈在于各种制度壁垒剥夺了农民发展的机会。因此,各级政府应将职能界定在为农民自主发展提供制度性的服务保障,为农民各项权利提供法治保护,协调解决农民的利益矛盾和冲突等^[7]。换言之,政府应实现由重管理职能向重服务职能的转化,为农民突破制度桎梏,实现全面发展提供广阔的制度空间。

2. 建立农民组织,培育保护农民权利的谈判机制

从理论上说,任何一种权益的保障和维护,势必以组织为依托,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。因此,现代社会对弱势群体保护的有效手段之一就是建立其自己的利益表达和权利维护组织。例如美国农民有农民协会、农民联盟和农场局三大团体。“台湾”有被联合国和东南亚不少国家奉为楷模的台湾农会。^[8]这些组织都向其成员提供经济、教育服务,但是它们最主要的功能是通过与立法人员的联系来谋求符合自己意愿的立法。而我国农民由于缺乏自己的代言机构,所以既无法保障自己的权利,维护既有利益;也无法影响国家的政策和行动,谋求可持续增长利益。笔者认为当前

建立农民的利益表达和权利维护组织的首选途径是恢复建国后被取消的农民协会。通过农民协会,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互动。农民协会将政府对农民的关注与农民的权利平等需求联系起来,既有利于农民在当前农村社会冲突频发的情况下,获得集体谈判的渠道,更理性地维护自身权益,又有利于农民从长远谋求符合自己意愿的立法,实现社会的包容性增长。

[参考文献]

- [1] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[Z]. 人民出版社, 2008.
- [2] 李长健. 论农民权益的经济法保护[J]. 中国法学, 2005(3):120.
- [3] 唐启国. 社会主义市场经济条件下的农民利益问题初探[J]. 农业现代化研究, 1998(2):10.
- [4] 李长健, 邵江婷. 基于农民权益保护的倾斜性权利配置研究[J]. 吉首大学学报(社科版), 2010(1):121.
- [5] 刘津. 我国农民利益保护问题[J]. 边疆经济与文化, 2004(12):28.
- [6] 李长健. 农业产业化主体及合同法律关系探析[N]. 中国改革报, 2004-01-05.
- [7] 周建国. 和谐语境下农民发展权的法治保障[J]. 西昌学院学报(社会科学版), 2010(6):87.
- [8] 胡平, 胡振亚. “城乡等值化”实验及其对我国新农村建设的启示与借鉴价值[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版), 2008(3).

(责任编辑:杨 睿)

Economic Law Protection of the Rights and Interests of Farmers under the Concept of Inclusive Growth

ZHANG Yan-fang

(Changsha Aeronautical Vocational and Technical College, Changsha 410124, China)

Abstract: The concept of inclusive growth, as the future administrative philosophy of China, provides a new perspective for the economic law protection of the rights of farmers. Economic law should break through double perplexity of farmers' interests generation and right protection under the guidance of "inclusive growth" idea and by meticulous design of economic law system in order to attain the objective of interests share and right equalization so as to set up more complete economic law protection system for farmers' rights and interests.

Key words: inclusive growth; economic law; rights and interests; peasant