

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

正当性与证成性 [Legitimacy and Justification]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book chapter
Authors	周, 濂
Publisher	中国人民大学出版社
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-08 12:51:59
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182221

周其明：农民平等权的法律保障问题

周其明

【内容提要】我国农民应享有与其他社会主体平等的权利，但从整体上看，他们的政治平等权、经济平等权和社会平等权均缺乏法律保障。正视农民在以上三个方面遭受的种种不平等际遇，进一步采取切实措施促进和保障农民的平等权利，使他们在新的历史条件下同其他社会阶层一起更好地发展，这是建设法治国家和法治社会的应有之义。

【关键词】农民/政治平等权/经济平等权/社会平等权/法律保障

保障公民权利是法治建设的核心要求，随着依法治国的方略载入庄严的《宪法》之中，标志着我国公民权利正迈向新的时代。而在我们这个农村人口占多数的国度内，农民权利的充分实现无疑是法治建设不可回避的问题。邓小平同志在分析农村改革的经验时指出：“我们农村改革之所以见效，就是因为给农民更多的自主权，调动了农民的积极性。”[1]这里的自主权主要有两个方面：一是通过建立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，使农民有了生产经营自主权，农民成为了市场经济的主体；二是随着人民公社的解体，在农村实行村民自治制度，农民的民主权利得到落实和保障，农民成为了政治生活的主体。通过扩大农民的自主权，大大激发了他们的积极性和创造性，推动了农村和农民生活面貌的历史性转变，开创了我国改革开放的新局面。但是，从整体上来看，当前农民的权利仍是欠缺的不完整的，与其他社会主体相比，农民更缺乏的是平等权利。农民平等权利的欠缺，已成为农村和农民迈入市场经济的重大障碍。因此，用法律保障农民的平等权利不仅能体现现代民主社会对农民的关爱，更是建设社会主义法治国家的基本要求。

一、农民政治平等权的法律保障问题

在我国长期的封建历史中，农民被排斥在国家政治生活之外，没有任何权利，只能是绝对君主意志支配的政治客体，农民没有也不可能通过制度化的途径表达其意愿。农村的矛盾在农民的逆来顺受中不断积累和激化，以致引起整个社会的大动荡，这正是我国历史上农民起义风起云涌的深刻原因。新中国成立之后，长期处于社会最底层的农民获得了政治上的解放，他们与工人阶级一起结成政治上的联盟，共同执掌人民民主的国家政权。但是，我国农民在实际政治权利的占有和利益表达机制方面与城市居民仍有很大的差别。这种差别也反映到了法律上。如1953年的《选举法》对农村与城市每一代表所代表的人口数作了不同规定，即自治州、县为4:1；省、自治区为5:1；全国为8:1。这个比例一直延续到1995年，新《选举法》才统一把各级人民代表选举中的农村与城市每一代表所代表的人数改为4:1；在直辖市、市、市辖区，规定农村每一位代表所代表的人口数，应多于市区每一代表所代表的人口数。从历届全国人大的构成来看，第一届有农民代表63人，占5.14%；第二届67人，占5.46%；第三届209人，占6.87%；第四届662人，占22.9%；第五届720人，占20.59%；第六届348人，占11.7%；第七届与工人代表合占23%；第八届280人，占9.4%；第九届240人，占8%。[2]由此可

见，在历届全国人大代表名额中，农民所占的份额与其有80%多数人口的事实极不相称。而且即使按农村与城市的每一代表所代表的人口数为8:1的理论模型设计，假设农村人口占80%，城市人口占20%，则农村选出的代表也应占到33.3%，这与实际出入也很大。如果考虑到非农民代表也能代表农民的利益，那似乎能理解这一现象，但这样一来，对农村与城市每一位代表所代表的人口数作出不同的规定就没有意义了。对照少数民族的政治平等权，国家则给予充分的尊重。少数民族人口占我国人口约8%左右，在历届全国人大中所占的份额最低是四届人大的9.4%，最高是七届人大的15%，九届人大为14.4%，[3]这对于实现各民族的大团结发挥了积极的作用。在另一个社会各阶层参与国家生活的重要场所——人民政协中，农民委员就更少了，在七届全国政协的一千多名委员中仅有2名是农民。与其他社会成员相比，农民也缺乏统一的群众组织。工人有工会，妇女有妇联，青年有共青团，私营企业主都有个协会，这些群众组织能在一定程度上保护该社会成员的利益。由于政治参与渠道的残缺，各自承包经营、分散的农民很难抗衡现代政治国家中不法权力的侵害，以至各种坑农、伤农、卡农的事件不断发生，各种摊派、集资名目繁多，虽经中央三令五申，农民负担问题却难以得到有效解决。在市场经济条件下，应当逐步取消对农民政治权利不平等的法律规定，尽管农民可能因为行为能力等原因不能充分行使民主权利，但法律却不能因此作出不平等的规定。

作为农民政治权利最重要表现形式的选举权，理论界有两种观点：由于工人数量远远小于农民数量，如果农民代表的比例过大，便不能使工人阶级在国家政权的领导地位得到应有的体现；[4]如果城乡都按同等比例选代表，则人民代表大会就会变为农民代表大会了。[5]笔者认为这两种观点都是偏颇的。前已述及在人民民主专政的国家里，工人阶级虽居于领导地位，但工人和农民的法律地位仍应是平等的。人民民主很重要的一个方面就是农民的利益能够得到有效的反映和代表。比如在50年代国家工业化之初，工业化是符合农民的长远利益的，实际上我国广大翻身农民也懂得这个道理，他们积极为工业化提供了大量的原始资金积累，即使是在50年代末到60年代初，由于“左”倾错误和自然灾害的影响，农村出现了大批农民饿死的情况，他们仍然交“爱国粮”，没有出现历史上农民因饥寒交迫群起反叛的行为。[6]但在国家已经或初步实现工业化后，就应当反哺农民，而由于代表农民利益的代表比例被过分压低，就很难实现农民当年支持工业化期望的那部分长远利益。这就是政治权利的潜在影响，政治权利的不平等待遇也容易使“领导”的性质发生改变。而那种怕把人民代表大会变成农民代表大会的思想前提无非有二：一认为农民是二等公民，这显然不对；二认为农民素质低、参政能力差，这恐怕是最主要的顾虑。但这里如果弄清代表农村人口的代表和农民代表的区别后，就不应该有这种顾虑了。代表农村人口的代表不一定必是农民，也可以是素质高、参政能力强的专家，只要他能代表农民的利益，又何尝不可以做代表。实践中，北京人去做天津市的全国人大代表甚至湖北省的全国人大代表已不是什么新闻。因此，对选举权作出不平等的规定客观上只会使农民的利益得不到充分的保障，使本已存在的城乡之间的差别进一步扩大，与社会主义缩小进而消灭城乡差别的目标相冲突。

二、农民经济平等权的法律保障问题

从计划经济走向市场经济，是中国社会发展不可逆转的潮流，农村和农民也不例外。然而实行市场经济体制以来，城乡收入差距呈不断扩大趋势。[7]收入差别固然有多方面的原因，但农民经济平等权利的缺乏无疑是其中的重要方面。

先看农民的资源分配权利。从理论上讲，国有资产属于全体国民，但实际上，国有资产带来的收益几乎为城市阶层所垄断。从我国工业化的过程来看，几十年来农民提供了大量的原始资金积累，是我国国有企业的原始股东。据统计，农民通过工农业产品“剪刀差”向国家提供的积累，从1952年到1986年是5823.74亿元，加上收缴的农业税1044.38亿元，两项合计6868.12亿元，约占农民所创造价值的18.5%。以后每年继续增加，到1994年工农业产品“剪刀差”为670亿元，加上农业和乡镇企业上交的税收，每年直接或间接为国家提供1000亿元的积累资金。国家对农业的投资却逐年下降，在“六五”期间占投资总额的10%，“七五”期间占5%，到1993、1994年分别下降为2.2%和1.9%，仅及同期国有企业用于房地产投资的13%左右。农业投资用于水利方面的很大一部分还是解决城市和工业用水的。[8]值得指出的是，农民为国家提供的积累相当一部分直接转化成了城市居民的生活福利，“一旦成为城市人口，每年便可从国家取得120元的粮油补助，国家财政每年为城市人口提供食物补贴500多亿元，占国家财政总支出的近1/4。”[9]国家资源分配的不平等，使农业在为工业化进程承担积累重负的同时失去了自身的发展机会，即从传统农业转变为现代农业的机会。在发达国家，当工业产值已经超过或接近农业产值时，政府便开始对农业实行愈来愈强的扶助政策，将国民经济其他部门的积累用于农业的发展。如日本，财政收入中农业一般只占1%，但农业投入却占总预算的10%。90年代，日本对农业投资额的年递增率达13.4%。美国政府则把农业作为一项公共事业，对农业生产给予大量的投资和补贴。[10]因此，在实行社会主义市场经济体制的今天，国家理应在资源宏观分配上向农村和农民倾斜，回报为社会主义建设作出巨大贡献的农民，扶助先天不足的农民参与市场竞争。

再看农民的市场交易权。平等交易是农民参与市场经济的必要条件，但目前从整体上来看，农民在市场交易中是处于劣势的，受非经济因素的影响较多。首先，我国农业尚处在由传统农业向现代农业转化的时期，处在用黄牛耕地的生产力发展阶段，把这种状况的农业完全推向市场，其优胜劣汰的结果是可想而知的；其次，农业产品出售时，不但没有得到有效的保护，还要遭到人为的控制，如低价定购、禁止自由交易（由粮食部门独家购买、禁止跨地区销售等），或者出现过度的竞争，使农产品的预期利润难以实现；再次，农民在购买农用生产资料（如化肥、农药等）时，面对的却是卖方垄断市场，分散的农民没有能力去参加谈判，影响市场价格，他们进行的是不平等的交易。据国家统计局统计，仅1995年国产尿素价格即比上年上涨50%，农药上涨18%，农膜上涨31%。[11]所以在当前庞大的传统农业与比较发达的现代工业并存的情况下，国家对农业实施保护，使农民获得平等交易的权利，是国家为建设社会主义市场经济所必需支付的社会费用和发展成本。

三、农民社会平等权的法律保障问题

“人类社会产生以后，任何人都不由自主地被卷入社会生活之中。他们必然要为社会作出特定的贡献，也必然要从社会享受一定的利益和待遇。”[12]城市和乡村是构成社会两个密切不分的组成部分，城市居民和农村居民同是历史的创造者，但由于城乡的二元结构，使得农民在社会生活的基本权利方面往往处于不平等的地位，其主要表现在以下三个方面。

1. 劳动权利不平等

我国《劳动法》第3条规定劳动者有平等就业的权利，第12条却限制解释为：“劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。”因此，劳动者就业，因出身而受歧视屡见不鲜。其中最主要的是对农民身分的歧视。农民除自身很难变换职业外，其子子孙孙也只能做农民，除非通过高考进国家正规院校或参军提干变更其身分。尽管理论界人士反复呼吁平等就业、公平竞争、劳动力自由流动，以推动市场经济所必需的劳动力市场的尽快形成，但限制农民的部门规章和地方性法规却纷纷出现。如1994年11月，劳动部颁布的《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》第5条规定：“当本地劳动力无法满足需求，并符合下列条件之一的，用人单位可跨省招用农村劳动力。（一）经劳动就业服务机构核准，确属因本地劳动力普遍短缺，需跨省招收人员；（二）用人单位需招收人员的行业、工种，属于劳动就业服务机构核准的，在本地无法招足所需人员的行业、工种；（三）不属于上述情况，但用人单位在规定的范围和期限内，无法招到或招足所需人员。”在青岛，该市将对外来劳动力的招用数量控制在市属企业职工总数的14%以内，并规定每使用外来劳务一人需交纳50元费用，而每吸收一个本地待岗6个月以上且女在35岁或男在40岁以上的人员则可获得3000元补贴。上海市则对本市劳动者统一实行《劳动手册》制度，并以“先城镇、后农村，先本市、后外地”的用工原则，颁布了一系列政策、法规。它们规定，凡能安排下岗和待工人员的工种岗位，企业不能使用外来劳动力；依法可以使用外地劳动力的用人单位或个体工商户必须申请《务工证》，交纳务工管理费，接受劳动监察，或在使用外地劳动力时按一定比例招收本市城镇劳动力，不准擅自使用、聘用或未到指定的劳动力市场进行招收，或招用自行来沪寻找工作的外地劳动力；合法招收外地劳动力时须通过市劳动服务公司职业介绍中心或指定的职业介绍服务机构登报公开招聘，招聘不足后方可按一定程序聘用外来劳动力。在武汉，《武汉市劳动力市场管理条例》（1999年1月22日）一方面在第5条规定劳动者有平等就业的权利；一方面在第7条规定外来劳动者求职须办理许可手续，第13条规定用人单位招用本市失业、下岗职工的，按规定享受有关待遇，在第14条规定用人单位招用外来劳动力的，应符合本市外来劳动力计划和行业工种目录要求，实行职业保留制度。尽管各地就业政策向本地城镇偏斜，但“贵族化”的城市就业者似乎并不领情，不少人宁愿坐在家中领社会保障金也不愿去干“脏、累、差、重”的工作。据报载，南京市环卫部门共用了2000多农民工，为解决下岗职工再就业问题，计划“腾笼换鸟”，却仅有50名下岗职工报名，真正上班的只有10人。[13]显然，一些地方对劳动就业的不平等规定，使农民成了城市里的“二等公民”。平等就业权是国家对公民生存权平等保护在劳动权上的反映，歧视农民工的政策，人为地强化了城里人与乡里人的身分等级色彩。

2.教育方面权利的不平等

教育是一种特殊权利，保证农民与城市居民一样享有平等受教育的权利，是社会主义市场经济公平竞争的基础。然而长期以来办学政策对农民的歧视，使农民没有享受平等的受教育权。从教育经费上看，国家每年几百亿的教育经费几乎全部用于城市，而广大农村则依靠农民自己的力量办教育。从1985年起，国家财政还取消了对农村每个中学生31.5元、小学生22.5元的教育拨款，改为农民在“三提五统”中支出，农村学校只能依靠农民自己出钱集资建设和改造。从师资力量上看，那些经过正规培训、具有较高教学能力的教师被优先安排在城市，而农村地区，尤其是落后山区，师资奇缺，民办教师仍被委以重任。此外还有户籍制度限制农民子弟对教育资源的选择，以及在升学中城乡不同分数线的设定，使得农民子弟在教学质量更低的情况下还要去跨越更高的升学门槛。据统计，1998年我国小学适龄儿童入学率为98.9%，初中入学率为87.3%，小学学生和初中学生的辍学率分别为0.93%和3.23%。[14]从实际情况来看，不能入学和中途辍学的基本上都是贫穷的农民子弟，且数字有可能更大。在某大城市郊区，还出现过本有百余名学生的村办小学，因大多交不起学费，只有10多人上学的现象，[15]更不用说那些进城打工的农民子女是如何背着书包找学堂的。[16]农民的文化素质

低是农村社会的主要问题之一，而教育跟不上则是直接原因。它使许多农民难以接受科技知识，农业生产率难以提高。保护农民教育权利的平等对解决我国农村与农民问题具有不可估量的意义。

3. 社会保障权利的不平等

长期以来，城市居民享受了“高就业、高福利、高补贴”，国家每年为城市居民提供几百至上千亿元的各项社会保障，城市职工可享受退休养老保险、最低生活保障等多项社会福利，农村只有少量贫困人口享受一点微薄的社会救济。我国《宪法》第44条关于公民退休权的规定也仅限于企事业单位职工和国家工作人员，农民不得不养儿防老，使农村的计划生育政策推行艰难，更加深了农村的贫困。据统计，1990年全国社会保障支出1103亿元，其中城市保障支出977亿元，占88.6%，农村仅126亿元，城市人均413元，农村人均14元（包括特困救济、优扶军烈属等），相差29.5倍。[17]即使是进城工作的农民，也不可能与城市职工享受同等社会保障待遇，他们地位低微，常常被叫做“打工仔”或“打工崽”。根据1999年1月国务院颁发的《失业保险条例》，失业主体仅限城镇企事业单位职工，农民工连续工作满一年后失去工作的，只由社会保险经办机构支付一次性生活补助，不能享受城镇职工的失业保险待遇。因此，我国农民几乎处在社会保障体系之外，正如一位社会保障专家指出：“至今为止，中国社会保障制度的研究和建立，都是面向城镇居民的，对于占人口70%的农村，基本上没有考虑。”[18]在公共基础设施建设方面，国家每年拿出几百亿元用于城镇，农村几乎享受不到分文，一些农村为了兴办公益事业，不得不在农民头上摊派、集资、收费。长期国家政策偏斜导致的城乡差别，使得一些人在户口问题上大做文章、“挖掘潜力”，到1992年上半年，全国几乎每一个省份都出现了“买户口”的现象。据公安部对全国17个省区950个市（县）的不完全统计，共办理收费农转非户口248万人，每个户口收费2千元到2万元不等，仅1992年各地卖户口所得金额超过100亿元，有可能达到200亿元之巨。[19]这是对农民赤裸裸的剥夺。

4. 缺乏受社会尊重的权利

在我国有悠久的重农传统，“锄禾日当午”是农民生活的真实写照，内陆型的地理条件使农耕成为华夏文明萌生和延续的基础。因此，农民首先是一种职业，专指从事农业生产活动的人口，和其他劳动者一样，都理应得到全社会的尊重，不劳而获才是羞耻的。但在当代却有一种奇特的现象，人们看不起农业劳动，更鄙视农民，农民进城被称为“乡里人”、“土巴子”甚至“打工崽”，其中不乏侮辱性的歧视。社会普遍的“贱农”意识使得农民千方百计“跳农门”，并形成浩浩荡荡的“民工潮”，此时，才让一些人惊慌失措，一些地方县一级还常设“遣返站”，采取各种措施甚至非法堵截和遣返进城农民工。有的“专家”还建议，“应想办法让农民呆在家里不出来”。农民在我国日益成为一个身分概念，而不是一个职业概念，它与“非农”严格对应。无论是在乡务农，还是在城打工，农民在社会上实际处于“二等公民”的地位。

四、结语

应当看到，我国的城乡差别是长期历史形成的，而不是社会主义制度所固有的。“消灭城乡之间的对立，是社会统一的首要条件之一，这个条件又取决于许多物质前提，而且一看就知道，这个条件单靠意志是不能实现的。”（注：《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第57页。）消灭城乡之间的对立，消除城乡差别，充分实现农民的平等权利需要一定的物质前提，但绝不能简单一句“权利受经济基础的制约”，把一切存在都当成合理的，否定农民的平等权利。广大农民如果在政治、经济、社会、文化生活中不能与城市居民一样享受事实上的平等权利，这些“特殊公民”久而久之必然会产生不平等感，影响他们对政府的认同，甚至出现隔阂和抵触，使人民民主专政政权的基础——工农联盟受到伤害，不利于社会的稳定发展。城乡差别虽然是历史造成的，但缩小乃至最终消灭城乡差别毕竟是社会主义的重要目标，而且是共产主义社会的重要特征之一，要求在社会主义初级阶段一下子充分实现农民的平等权利是不现实的，却至少是要朝这个目标努力，不能人为地扩大城乡差别。考虑到我国城市长期对乡村的“抽血”和乡村长期落后于城市的状况，单靠乡村的自然发展已不能改变乡村贫穷落后的面貌和实现农民的平等权利，甚至会陷入更贫穷落后的“马太”效应窘境中，必须在政治上支持农民积极参与国家生活，在经济上积极扶助农民，在法律上确认农民的平等权利。卢梭有一句名言：“恰恰因为事物的力量总是倾向于破坏平等，所以，法律的力量就应该总是倾向于维护平等。”（注：[法]卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1980年版，第70页。）在建设法治国家作为我们直接目标的时代，在立法、执法等方面采取切实措施，促进和保障农民的平等权。从长远的观点看，这是关乎中国民主法制建设之根本，关乎法治国家、法治社会最终能否建成的大问题，应当引起法学界、法律界的高度重视。

注释：

[1] 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第242页。

[2] 参见《人民日报》1999年9月15日。

[3] 参见《人民日报》1999年9月15日。

[4] 参见魏定仁主编：《宪法学》，北京大学出版社1995年版，第250页。

[5] 参见郭道晖：《法的时代呼唤》，中国法制出版社1998年版，第385页。

[6] 据专家估计，在1958~1961年的三年饥荒期，有1650万人饿死。参见万安培：《制度重构和观念转变》，《江汉论坛》1996年第11期。

[7] 根据《中国统计年鉴》测算，1983年城乡居民的收入差距为1.6:1，到1997年扩大到2.7:1。如果城市居民的收入再计入各种福利收入，而农民的收入则扣减各种负担和不能进入社会交换的实物收入，实际城乡居民的收入差距是5:1，甚至更多。参见杨宜勇等：《公平与效率》，今日中国出版社1997年版，第343页；杨宜勇：《什么妨碍了共同富裕》，《长江日报》1999年9月13日。

[8] 参见郭书田：《再论当今的中国农民问题》，《农业经济问题》1995年第10期。

[9] 徐国栋：《迁徙自由与城乡差别》，《中外法学》1992年第5期。

[10] 参见李卫宁等：《发达国家建立农业投入机制的要点》，《中国农业经济》1996年第11期。

[11] 参见杨宜勇等：《公平与效率》，今日中国出版社1997年版，第95页。

[12] 何华辉：《比较宪法学》，武汉大学出版社1988年版，第219页。

[13] 参见《南京环卫难留下岗工》，《人民日报》1999年4月19日。

[14] 国家统计局：《中华人民共和国1998年国民经济和社会发展统计公报》，《中华人民共和国国务院公报》1999年第8号。

[15] 参见李利民等：《高价学费吓跑学生仨》，《长江日报》1998年2月26日。

[16] 参见鲁平：《打工人家小儿郎背着书包找学堂》，《中国轻工报》1999年2月6日。

[17] 参见程国有：《试论当前农民问题的实质及对策》，《农村经济问题》1994年第12期。

[18] 杨帆：《社会保障体系改革的题中之义》，《长江日报》1999年3月12日。

[19] 参见殷志静等：《中国户籍制度改革》，中国政法大学出版社1996年版，第30页。

来源: <http://www.legaltheory.com.cn/info.asp?id=4754>

/