

论农民权益的经济法保护

——以利益与利益机制为视角

李长健

内容提要 中国“三农”问题的关键是农民问题,农民问题的核心问题是农民利益问题。农民利益需要宪法、经济法、行政法等诸多法律部门共同保护,特别需要经济法律制度提供支撑。本文以利益与利益机制为视角,在探寻经济法与农民权益保护的结合点、寻找经济法保护农民权益理论基础的基础上,提出了经济法视野下保护农民权益的机制体系,总结了经济法保护农民权益的基本原则,构想了一整套保护农民权益的经济法律制度体系。

关键词 利益 利益机制 农民权益 经济法保护 经济法制度体系

农业、农村、农民问题是在上世纪90年代才被归纳在一起的,我们称之为“三农”问题。“三农”问题的关键是农民问题,而农民问题的核心是农民利益问题。我们应该看到,在改革开放的二十多年里,农业有了很大发展,农村有了很大变化,农民社会地位也有了很大提高。但我们更应该看到,在我国社会不断现代化的时候,农民更加边缘化,在社会地位、经济收入、利益保护、社会竞争力、就业和社会保障等方面,农民处于困难和不利的弱势地位。农民问题的实质是人权问题,而人权问题解决的关键是宪法问题。从宪法的角度去研究和实践对逐步边缘化的农民弱势群体的保护,是解决好农民问题的最根本、最基础的法源性问题,是法学工作者研究和实践解决农民问题的逻辑起点。宪治是法治的前提、基础、核心和关键,同样宪法保护是依法解决“三农”问题,特别是农民问题的前提、基础、核心和关键。但作为一项重大的系统工程,农民问题的解决还需要经济法、行政法、刑法等诸多部门法从制度保障的角度去共同努力方能逐渐解决。本文试图从经济法的角度,围绕利益和利益机制对农民权益保护问题进行探讨,期望为农民问题的解决提供一种经济法应答的思路。

一、经济利益——农民权益与经济法的天然交点与基点

法律上权利与利益是两个紧密联系而又相区别的概念。将其结合在一起,就简称权益。^①农民权益含政治权益和经济权益两个基本方面。^②经济权益在农民权益中处于基础性、决定性地位,政治权益又深深地影响着经济权益,成为经济权益实现的保障。在文明社会中,两者实现的前提条件就是平等权的真正实现。

农民权益是农民作为社会主体存在的条件,从某种意义上来说也是人类社会其他主体存在的前提条件。因为人类多种多样的需要是经济利益的自然基础,人类实现多种多样的需要,要通过各种各样的经济活动来实现。农民生产的农产品是从土地生产中提供给人类赖以生存必需的有机物生活资料,生

^① 权利与利益结合起来,可以简称权益,是因为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有关;而所有的利益并不都可成为权利,只是现行法律所承认和保护的利益才是法律意义上的权利。权利与利益一样均需要争取才能获得并享有。

^② 基于经济法的特征和农民经济权益的基础性、决定性地位及本文论述重点考虑,如不加说明,文中农民权益主旨指农民经济权益,文中农民利益的主旨是农民经济利益。

产农产品的农业经济活动应该是人类最基本的经济活动,是人类生存和进行一切活动的前提。以农民为主体参与力量的农业发展是社会分工的前提,是国民经济其它部门得以独立和进一步发展的基础。农民在农业生产中产生的农业剩余是经济社会文化发展的原动力。农业的发展、农业剩余的创造需要调动农民积极性,而这种积极性与农民利益紧密相联。所以说,农民利益是社会经济文化发展的前提和动因。^① 没有农民利益的适度增长,就谈不上提高农民劳动生产率的积极性,就会导致农业生产的停滞和农业剩余的衰减,进而影响社会的安定,影响国家的稳定、繁荣和发展。我们可以说,农民权益是以经济利益为中心的,经济利益是农民权益最基础、最本源性的内容。保护农民权益就是维护社会其他主体权益;重视农民,就是重视我们自己。农民权益的这些特征,使得其与经济法的制度安排有了天然交汇点和基点——经济利益。

当前,以经济利益为中心的农民利益的矛盾与冲突问题日益突出。各市场主体为各自的利益纷纷展开对社会增量利益的争夺,这就需要利益协调,需要对利益争夺中处于弱势的农民及其权益进行特殊保护。利益协调的最主要方式是通过制度协调来实现,通过对人们之间利益关系的重新定位和对人们利益行为范围的确定和限制来实现利益协调,经济法在此方面具有天生的优势。

从法的调整对象来看,法是调整利益的,经济法以特定经济关系为调整对象,更体现出经济利益性。经济法的这一特征不仅反映在经济结构调整的领域中,而且反映在经济法调整的主要经济手段上,还反映在经济法调整的目的上,更反映在经济法所涉及的主体间的财产性和生产、交换、分配、消费相联系的内容中。可以说,经济法调整利益的着眼点就是经济利益。

从法的本质来看,经济法是社会整体利益本位法。经济法作为经济社会化、现代化和法律社会化过程中的产物,站在维护社会整体利益的角度,通过平衡协调各种以经济利益为中心的经济关系,实现经济自由与秩序、经济民主与集中、经济效率与公平、经济发展与可持续在社会整体利益上的协调统一。站在社会整体的角度,经济法把追求社会整体利益作为自己的宗旨,以社会整体利益为首位,从外部协调和内部规制两个方面规范市场主体行为。在处理个人利益、集体利益、国家利益和社会整体利益之间的关系时,经济法优先考虑社会整体利益,通过消除自由放任和极端个人权利本位对社会整体经济发展造成的消极影响,解决个体利益与社会公益之间的矛盾。既保证国家权力对社会经济的宏观调控和有效协调,又保证经济主体在市场竞争中的权益,平衡协调个体与社会之间的利益关系,维护有效、公平及可持续的竞争秩序和分配秩序,以实现社会整体利益的最大化,促进社会和经济的良性运行和全面协调、可持续发展。^②

从法的价值取向来看,经济法在具有自由、平等、安全、效率、秩序等法律价值一般内容的同时,还具有自己独有的价值取向,而这些价值取向均与经济利益有关。首先从经济法的目的性价值来看,经济法追求建立在社会整体利益基础上的经济与社会可持续发展。经济法自产生以来,就肩负着弥补市场机制不足,通过国家依法规制和协调国民经济运行、引导整体经济健康发展的使命。经济法以社会为本位,强化主体的社会责任,具有追求社会正义和实质公平,维护社会整体利益和效益的天然价值取向。在经济法的视野中所追求的在社会整体利益基础上的经济与社会可持续协调发展,是现代经济法所追求的首要目的性价值,是当代科学发展观在经济法价值中最突出、最生动的根本性反映、本质性要求和具体体现。^③ 其次,从经济法的工具性价值来看,经济法追求的经济安全、实质公平、经济自由和社会整体效益等工具性价值,无不与经济利益有关。^④

从经济法的宗旨来看,经济法在国家协调本国经济运行中所产生的社会公共性经济关系所要实现

① 参见唐启国:《社会主义市场经济条件下的农民利益问题初探》,载《农业现代化研究》1998年第2期。

② 参见李长健主编:《新编经济法通论》,中国民主法制出版社2004年版,第36-41页。

③ 同②,第50-51页。

④ 同②,第51-53页。

的目标是在维护社会整体利益基础上实现社会经济可持续发展的全面协调平衡发展。经济法的宗旨作为经济法的本质、根本任务和基本原则的高度概括和总结,是经济法内涵的核心,是经济法性质的最集中体现,也深深地与社会经济相关,与经济利益紧密联系。

二、利益机制——经济法保护农民权益的逻辑基础

(一)经济法保护农民权益的逻辑基础

经济利益作为人类一切经济活动的直接目的和最终目的,赋予了以人类经济活动为中心的所有社会活动全过程以指向性和生命力,任何人类社会活动,特别是经济活动都可以找寻到经济利益的作用和影子。在经济利益的作用过程中,将利益主体、利益客体和利益中介(人的活动)等三部分有机结合起来的利益机制处于基础核心地位,成为推动经济活动的关键性因素。

在对农民权益进行经济法保护、架构经济法保护农民权益制度体系时,从建立利益机制体系的角度加强对经济法的研究是有益和必要的,特别是在我国社会转型带来社会结构、经济体制、分配方式的深刻变化,引起社会利益格局大调整的今天,如何从制度上建立健全社会利益机制,平衡协调不同利益主体之间的利益,保护最广大人民群众的根本利益,对推动我国政治、经济、社会稳定和协调发展,维护社会稳定,建立和谐社会具有十分重要的意义。在保护农民权益过程中,经济法律规范所确立的利益机制,是经济法律规范见之于客观世界,展现在客观世界的客观存在。从法理学的一般原理来看,经济法在保护农民权益中调整经济利益的基本机制是经济权利和经济义务。经济权利和经济义务是经济法对农民经济利益的确认,构成了对农民经济利益调整的有效机制,其有效机制运行取决于经济权利义务独特的利导功能。权利以其特有的利益导向机制和激励机制作用于人的行为,义务以其特有的利益约束和强制功能作用于人的行为,两者有机结合并影响人们的动机,引导人们的行为,共同作用而使法律形成有效的利益调整机制。^①

(二)保护农民权益的利益机制与经济法

改革开放以来,我国逐步形成的利益关系,特别是重大利益关系已经构成社会进一步发展的条件,与此同时,也构成社会矛盾、社会冲突、社会危机的基础。原有的利益关系均衡状态被打破,利益群体的形态由隐变显,利益冲突由暗变明,利益差距和矛盾更加明朗,利益群体的利益观逐渐变强,利益冲突亦日益突出。一个以人为本的让大多数人能够分享改革和发展成果的可持续发展的和谐社会已成为人们的一致诉求。构筑和谐社会的坚实基础就是尽快形成社会认同感。这既包括社会各阶层对政府及政府职能体系的认同,又包括对整个社会价值观的认同,更包括对利益关系的认同。其中,对利益关系的认同构成和谐社会的核心基础。对农民权益的保护,涉及到重大利益关系的调整,它是建设和谐社会的一个重要基础和突破口。

在制度安排利益机制方面,经济法在保护农民权益时作用发挥的状况取决于依经济法等法律制度所确立的利益机制的好坏,取决于与保护农民权益密切相关的利益机制体系的系统性和科学性。我们应从法律制度的源头去建立健全利益机制体系,发挥法律特别是经济法在保护农民利益时对利益需求和利益行为的调节器和控制器作用,约束和规范人们的利益动机和利益行为,引导人们在保护农民权益时合理选择利益目标,自觉调整利益需要,正确选择利益行为,科学处理利益关系,从而最终实现和谐互促的利益格局和利益秩序。

生产力水平、市场经济体制不仅决定着人们不可能同时同步获得相同的利益,而且在一定层面上影响人们获取利益,一定层面上拉大不同阶层的人们获取利益增量的差距,产生利益矛盾和冲突。解决利益矛盾的基本途径:一是发展社会生产力,增加绝对利益的供应量。生产力的发展,人民群众生活水平的普遍提高,教育、科学、文化、卫生、国防和公共福利事业的发展,可持续生态环境的保护,社会其它公

^① 参见张文显主编:《法理学》,高等教育出版社、北京大学出版社1999年版,第220页。

共产品的扩大供应,这些都具有绝对性。^①使人们在一定层面上平等享受社会进步带给人们的增量利益,是社会主义制度的基本要求。二是通过利益机制,合理地安排相对利益的获取差距。通过制度安排,形成良好的利益机制体系,使得人们在平等享有绝对利益的同时,公平、公正、合理、合法地获取相对利益,逐步缩小相对利益的差距。只有既反对绝对平均主义,又反对极度贫富悬殊,坚持实现人民根本利益绝对性和相对性的统一,体现形式公平和实质公平的统一,才能真正代表人民的根本利益,从而切实保护农民权益。这也是与经济法价值取向相一致的。

(三)经济法视野下保护农民权益的利益机制体系

在经济法视野下保护农民权益的利益机制体系应包括如下三组六个方面的内容:

1. 利益代表机制与利益表达机制

利益是相对于一定的利益主体而言的,利益机制是对利益带有原动性的有机系统。不属于任何主体或者没有任何主体的利益是不存在的,没有好的利益机制,利益是无法得到真正实现和保护的。利益主体在现实生活中的存在方式是个人、群体和社会。个人是最基本的利益主体,群体是由个体组成的有机体,社会是由个人和群体组成的规模更大的有机体。在经济法看来,随着社会分工日益复杂,生产水平不断提高,社会化、全球化进程日益加快,以体现实质公平的社会公平观为目标的群体,乃至整个人类社会作为利益主体的地位变得越来越重要。与传统民法以个人为单位,以抽象人格平等为假设,以等价有偿为原则,强调竞争机会均等、机会公平相比,经济法在可持续发展观指导下,注重社会整体利益的公平,注重社会总体的公平,是要求大多数个体和群体必需的公平。正是基于这样的价值取向,经济法要求在处理个体之间、群体之间以及个体与群体相互之间的利益冲突时,有制度保障的利益代表机制与利益表达机制。

农民权益之所以在某些方面得不到保护,农民利益之所以存在丧失和被侵蚀的现象,其中主要原因之一是农民利益代表主体缺失。单个分散的农民在市场经济的汪洋大海中无力维护自己的权益,在利益冲突中永远处于弱势地位。谁来代表农民?是虚拟的“集体组织”?还是有限的村民自治性组织?是农村基层党支部?还是农民临时性“同盟”?这些均不能全面代表市场经济条件下的农民权益。

在我国,代表工人、妇女、青年人等不同群体的法定组织分别有工会、妇联和青联,有各种各样的社团和协会,就连私营企业主都有自己的协会,并且做得很成功,而9亿多农民却没有代表自己利益的组织。在公共经济学的公共选择理论中,有利益集团(interest group)^②又称压力集团(pressure group)之说。西方社会中利益集团在社会事务的公共决策中发挥着显著作用,且数量多、涵盖面广。利益集团是宏观政府与微观个体之间的桥梁,属于中观层次的范畴,其目的在于建立一个常态的制度化的利益聚合与代表机制。从农民利益角度看,西方发达国家农民人数的比重已大幅度下降,农业生产产值在国民生产总值中所占比例也不断缩小,只占很小的份额,但农民组织在国家政治生活和农业政策决定方面一直发挥着巨大作用。美国有农民协会、农民联盟、农场局三大农民团体代表农民,对政府决策显示了强大的影响力;法国有农民工会、农民协会、农会等组织代表农民利益;日本则有全国农协联盟代表日本农民利益。日本农业人口不足全国总人口的5%,但控制全国25%的选票,政府的农业政策在很大程度上受到农协的制约,任何损害农民权益的行为很可能导致执政联盟的崩溃。^③

利益集团的存在是一个不争的事实。在我国,除了政府和人大中为数不多的代表^④之外,占全国

① 曲明哲:《现阶段实现代表人民根本利益的标准及途径》,载《党政干部学刊》2000年第12期。

② 利益集团通常定义为:那些有某种共同的目标并试图对公共政策施加影响的个人的有组织的实体。“利益集团”概念本身应与利益一样,属于中性词。

③ 刘津:《我国农民利益保护问题》,载《边疆经济与文化》2004年第12期。

④ 目前,我国多数权力机关中农民代表与城市市民代表的选举比例按人口4:1的比例产生,农民代表的人数很少,且这些代表中往往是不以农民收入作为主要生活来源的农村干部、农业专家和教授,其社会地位发生了根本变化,看问题的角度与农民有差异,很难直接代表农民利益,维护农民权益。

人口70%左右的农民没有一个真正意义上代表自己利益的、能为自己说话、争取和维护自身权益的利益集团,使得农民利益代表者不仅量小而且话弱,在保护农民权益方面话语权较小,甚至存在有时失语、无话语权的现象。现实生活中才出现国家总理为农民工讨工钱、农民包工头为讨工钱而跳楼等画面。

在当前形势下,从立法源头上确定中国农会的法律地位,制定促进中国农会事业发展的法律法规,使亿万农民在农业实践中有自己利益的代言人,为解决“三农”问题提供强有力的组织保证体是非常必要的。目前一些人对农会的建立抱有偏见,认为其可能被引向歧途,这其实是固执的偏见,是不相信农民群众的表现。中国农会就像其他社会中间层组织一样,同样可以成为代表农民利益,维护农民权益,进行行业自律,贯彻并进而影响政府决策的值得信赖的力量。只有组织农民,才能解放农民,才能发展农民。农民问题的解决归根结底离不开广大农民群众的积极参与,其问题解决的关键就在于“要使群众认识自己的利益,并且团结起来,为自己的利益而奋斗”,^①即提高农民的组织化程度。当然除了农会外,还可以大力发展各种类型的农业行业组织和农业合作经济组织。利益代表机制的中心是依法确立能真正代表农民利益,维护农民权益的代表者。这些代表者可以通过宪法、经济法、行政法等法律制度的安排在各种经济活动中真正地代表和维护农民利益,形成能与其他利益主体集团抗衡的代表农民利益、维护农民权益的利益集团。提高农民利益集团在社会利益分割与制衡中的话语权和行动力,是保护农民权益、解决农民问题的客观需要。

与利益代表机制密切相关的是利益表达机制。对社会公正的维护需要通过对不同群体利益的一体化保护手段来实现。在利益主体日益多元化的今天,利益表达问题,特别是弱势群体的利益表达问题,是非常重要而又无法回避的问题。当某一群体的权益受到侵犯而得不到保护时,当群体的利益仅有自己利益的代表者,但其代表者又无法通过正当的途径充分表达而难以行使其权利时,就难以体现和实现社会公正。从另外一个角度看,如果说一个群体对国家政策的影响力取决于利益表达的力度和有效性的话,那么国家对一个群体权益的保护力度和准确性则取决于其利益表达机制架构的科学性和运行的有效性。可以说,建立起相应的利益表达机制,是建构和谐社会的重要环节。我国现阶段农民利益表达渠道脱胎于“政社合一”的人民公社时期的利益表达渠道。由于多方面的原因,广大农民往往形成服从上级安排,没有表达自己利益的习惯。随着社会向前发展,特别是在科学发展观指导下建立以人为本的和谐社会目标推动下,农民在逐步关心国家政治,把个人利益逐步与国家、社会发展联系起来,他们迫切要求通过多种合法渠道表达自己的利益,用制度特别是法律制度维护自身的权益。

目前,农民利益表达存在着利益表达失真、无法表达、不愿表达等多种情况,通过建立和完善农民利益的表达机制,建立与社会主义政治文明相适应的合法有序的制度化农民利益表达机制,是维护农民具体权益,切实保护农民群众切身利益的保证。具体说来,我国农民利益表达存在着如下几对明显的矛盾:第一,利益表达客观必要性与表达意识的主体缺失之间的矛盾。农民作为改革开放的第一受益人在不断享有改革开放带来的好处的同时,也不断遭到权益被侵犯的情形。客观上,农民需要有渠道表达自己的利益状况,从而通过国家和政府来保护自己的权益。而事实上,农民表达利益的意识与表达农民利益的主体一样缺失。第二,利益的群体性与表达的个体化之间的矛盾。我国农民利益大都存在个体多元性、性质一致性的“异体同质”现象。农民既是我国最具有利益一致性的群体,又是利益表现最分散化、个体化的群体。绝大多数农民在自己权益受到侵害时都是以农民个人或小团体的形式自发地进行利益表达,如上访、向媒体投诉等。由于利益表达要付出代价,有时要持续不断地进行表达,人力、财力耗费对农民个体而言无法承受。再者,农民个体或小团体进行的利益表达往往被认为只是少数人,甚至是少数“刁民”的事,既难以引起有关部门的重视,也难以代表农民的整体利益。第三,利益的正当性与表达利益方式的不正当性之间的矛盾。由于没有建立有效的农民利益表达机制,农民的利益表达只有通过越级上访、写小字报等不正当表达方式进行,这往往会扭曲或掩盖农民权益受侵害的真相。这些矛

①:《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1318页。

盾导致农民利益表达呈现表达主体不广泛,表达内容不全面、不深刻,表达方式和手段不够规范化和制度化,表达效果不好且缺乏力度等特点。究其原因,仍在于农民利益表达机制还没有真正地建立起来。

农民利益表达机制的中心是依法确定农民利益代表者通过制度规定的多种渠道表达农民真正的利益诉求;当农民权益受到侵蚀时能代表农民行使表达权利,表达农民心声,从而使农民利益的代表者真正行使代表、表达、争取、维护农民权益的基本职能。利益表达往往意味着冲突,其需要总是产生于利益失衡乃至利益冲突。正如有的学者所说的解决利益冲突的能力是市场经济条件下改善治理结构的一个主要内容一样,笔者认为建立利益表达机制是解决利益冲突、协调利益的重要环节。为防止利益表达方式失格对社会造成的动荡,我们必须在利益表达和社会稳定之间寻求一个适当的平衡点。在安排利益表达制度时,应以社会秩序稳定为底线,以利益的准确表达为上限,以合法规范为过程的保证,不断地拓展底线与上限之间形成的利益表达机制的制度化表达空间。

2. 利益产生机制与利益分配机制

“三农”问题的核心是农民问题,农民问题的实质是农民权益问题。农民权益问题解决的好坏,关系到“三农”问题解决的好坏。对于农民权益而言,存在如下问题:第一是农民权益受侵害问题。由于农民所处的社会经济地位,使得本应该由农民享有的权益受到来自于社会其他利益主体的侵害。第二是农民权益的缺失问题。农民在政治、经济和社会权益方面存在着严重的缺失现象,诸如:劳动就业权、社会保障权、政治人权、土地及相关财产权等方面与其它社会阶层相比存在很大的缺失现象。第三是农民权益的流失问题。由政策、法律等制度规定或倾斜于农民的各种利益,被不同的食利阶层逐步分割,在与农业相关的生产、交换、分配、消费等环节均存在农民权益流失的现象。如近几年国家为增加农民收入而提高粮食收购价的政策,往往被流通环节的商人或生产资料环节的厂家等主体利用,从而将国家倾斜于农民的利益直接或间接占有。第四是农民权益的匮乏问题。由于历史、体制等多方面的原因,从横向比较看农民权益的产生量相对于其他社会主体而言较匮乏,这也是建国五十多年来,为什么农民权益还存在诸多不足的主要原因。

中国农民权益问题应该在发展中解决,而从制度和市场等多角度为农民供给新的权益增量应是解决农民权益问题的主要任务。农民增收问题不仅关系到农民权益,特别是物质权益的实现问题,是重大的经济问题,而且关系到农村社会稳定和进步、全面建设小康社会目标的实现问题,是重大的政治问题。为此,中共中央曾于2003年12月31日专门颁发了《中央关于促进农民增收收入若干政策的意见》(简称《意见》),指出农民增收困难,是农业和农村内外部环境发生深刻变化的现实反映,是城乡二元结构长期积累的各种深层次矛盾的集中反映。《意见》要求在农产品市场约束日益增强、农民收入来源日趋多元化的背景下,用新思路促进农民增收,采取综合性措施,在发展战略、经济体制、政策措施和工作机制上有一个大的转变和突破。

回顾历史,五十多年来我国农民权益状况经历了一个由曲折走向辉煌的过程:^①建国初期的土改与农业合作化时期,农民权益得到了较好保护;1957年之后的“大跃进”、人民公社时期,农民权益遭到严重侵犯;1978年至今,农民权益得到较好的保护和发展,但仍存在诸多问题和矛盾。农民权益是中国最大阶层的权益,重视与解决农民权益问题,直接关系到我国社会主义建设与改革事业的兴衰成败,关系到社会稳定和国家的兴衰存亡问题。把农民权益保护纳入制度化、法制化的轨道是解决这一问题的基本路径。在解决农民问题的基本路径中,应形成有利于农民利益的产生机制,使得在保护农民获得存量利益的同时,用制度去源源不断地为农民产生新的增量利益。从某种意义上说,以机制和制度使农民获得可持续的利益增量,应是解决农民利益问题的主渠道。没有增量利益,就没有农民的动力。正如毛泽东同志在农业合作化运动中所指出的“如果我们没有新东西给农民,不能帮助农民提高生产力,增加收入,共同富裕起来,那些穷人就不相信我们,他们会觉得跟共产党没有意思,分了土地还是穷,他们为

^① 汪亭友:《曲折与辉煌——50年来我国农民利益状况的历史考察》,载《松江学刊》2002年第1期。

什么要跟你走呀。”^①

利益产生机制的中心是用制度依法促使可持续的农民利益产生,源源不断地为解决农民问题提供增量利益。从历史发展过程来看,有学者认为剥夺农民利益的力量有两种:一种是制度剥夺的力量,一种是市场剥夺的力量。笔者认为:如果市场剥夺农民利益是由于诸如农民竞争力低等自身原因造成的话,那么我们仍可以发现造成农民竞争力低的主要原因仍是制度剥夺的力量所造成的。如户籍制度所形成的城乡二元结构分割并封闭了农民在竞争中获取利益的时空,制度化地延缓了农民获取利益的速率,阻隔了农民获取更多利益的途径,形成了一个不利于产生农民利益的制度机制。在经济法制度安排中,市场规制法、宏观调控法等均可作为农民在产生新的增量利益过程中提供制度安排,从而在发展中通过制度安排真正解决农民问题。应该看到,市场经济强调公平竞争、地位平等,强化效率与效益,客观上要求对市场参与者平等对待、一视同仁。但长时间以来,各种制度的设计与实施,已造成农民在市场经济条件下缺乏公平竞争的条件,处于制度下和事实上的弱势地位,用特殊的法律制度安排去改变这一状况应是我们这个社会最可行的选择。旧制度的结果需要新制度去改变,人为的结果更需要用新制度的优越性去变革。供给新的法律制度,让农民快速增加自己的利益,改变其弱势地位,应是建立和谐全面发展、实现人人平等、公正社会的希望所在。

利益分配机制是与利益产生机制密切联系的。利益分配机制的中心是依法合理地对农业经济活动中产生的利益进行分配。它既包括农民与农民之间、农业组织与农业组织之间的利益分配关系,又包括农民与其他主体之间的利益分配关系。如在农业产业化过程中,“公司+农户”、“批发商+农户”、“中介组织+农户”等合作组织形式中如何分配利益、保护农民利益的问题,均可以通过经济法等法律制度作出安排。

3. 利益协调机制与利益保障机制

按照“和谐社会”理论,决定和谐的首要因素是财富的分配,财富分配的本质就是经济利益的分配。悬殊的阶层利益分配会带来不和谐的冲突现象。但冲突可以转化为和谐。冲突产生后通过利益协调机制可以将悬殊的利益分配予以整合调整,在坚持把最广大人民的根本利益作为制定法律政策、开展实际工作的出发点和落脚点的同时,我们应通过法律制度安排重组利益关系,调整利益分配格局,正确反映和兼顾不同层面群众的利益,减少不同利益群体之间的不公平感,坚决纠正各种损害群众利益的行为。利益协调要高度重视和维护人民群众最现实、最关心、最直接的利益,综合各方面的利益,一般应按照效率优先兼顾公平的原则调节各种利益关系,最大限度地维护社会整体利益,实现经济发展和社会公平的统一。

利益协调机制的核心和实质是对利益关系进行重新合理定位,利益协调机制的直接目标应是通过利益协调缓解农民与其他利益主体之间的利益矛盾和冲突。在经济法视野下利益协调的核心目标是最终实现全社会整体利益的可持续协调发展。在经济法等制度层面上要以最大多数人的利益维护作为利益协调的基本价值取向和制度设计的主要依据,在全社会形成良好的利益协调机制,做到巩固一个基础,实现两个平衡,即巩固党的阶级基础,保持政治、经济和社会发展综合平衡,保持不同社会阶层、区域和群体间利益的系统平衡,从而实现我们党提出的建立和谐社会之目标。

经济法作为调整在国家协调本国经济运行过程中发生的社会公共性经济关系的法律规范的总称,更能够为建立良好的利益协调机制作出制度贡献。在发展国民经济过程中,从社会整体利益出发,协调各利益主体的行为,平衡其相互利益关系,特别是要平衡协调城乡之间及农民与其他利益主体之间的利益关系,以引导或强制个体行为运行在社会整体发展目标和运行秩序的轨道之上,从而达到经济总量的平衡、经济结构的优化、经济效益的提高和经济秩序的和谐,从而真正实现经济利益的平衡与协调。特别是在解决“三农”问题中,建立科学的利益协调机制,是经济法制度安排的题中之义。

^① 毛泽东:《农业合作化的一切辩论和当前的阶级斗争》(1955年10月11日)。

目前,在维护农民权益、解决“三农”问题时,利益协调机制的建立和运行在注重协调农民与其他利益主体之间的利益关系时,还应该协调国家与农民之间的利益关系。国家与农民之间的利益关系,学术界谈得最多的是“取”与“予”的利益关系。“取”是指国家通过政权力量,利用税收、价格和购销政策等方式取得农民所创造的部分剩余产品或收入。“予”是指国家利用其分配职能,通过直接或间接方式,给予农民物质产品或货币资金。目前,适应我国经济发展新阶段的要求,我们应实行工业反哺农业、城市支持农村的方针,合理调整国民收入分配格局,更多地支持农业和农村发展。要围绕提高农业综合生产能力,实现粮食增产,农民持续增收,稳定、完善和强化对农业的扶持政策。^①

利益保障机制的中心是依法保障农民利益。这里包括三层意思:其一,依法保障,即农民通过自己的合法行为直接实现自身利益。在法律领域,利益主体实现自身利益的最直接方式是通过自身的合法行为。如何引导和保障农民实现自身利益,法律可作出较精致的制度安排。其二,受害保护,即当农民利益受到侵害时予以保护。其三,受损补偿,即当农民利益由于社会经济转型、结构变化,特别是制度安排导致其利益受损,必须建立合理的利益补偿机制,给予提供一定的补偿,从而提高社会公平水平,促进社会稳定、和谐和可持续发展。利益补偿机制的主要内容是建立一套包括社会保险制度、社会救济制度、社会救助制度、社会优抚制度和社会保障制度为基本内容的法律制度。在这些制度的建立过程中经济法正当其用。

三、经济法保护农民权益的原则与制度构想

(一) 经济法保护农民权益的原则

法律原则可以使人们领悟法律制度的本质和特征,准确把握法律规范的内涵和法的精神及价值。在探究经济法保护农民权益的原则时,我们首先应考虑基本原则确立的依据问题。应从其原则确立的宪法、法律和经济依据去考量。其次应注重其确立的标准问题。应注意的标准有四项:规范标准、高度标准、普遍标准和特色标准。^②最后应掌握科学的确立方法问题。如应采用系统法、结构功能分析法、效益分析法(又称绩效分析法)等基本方法。

1. 最小限制与最大促进原则

任何法律制度都可能为了某种特定的目的而对人们的利益进行必要的限制。通常来看这种限制必须有合理的界限和标准,这里的限制应该是有限的和合理的。最小限制原则就是指任何政策和法律制度在限制农民权益时应尽可能采取最小范围、最小程度、最小代价的限制手段。让利于农民,还利于农民,生利于农民,应是解决农民问题制度设计的逻辑起点。最小限制原则还要求我们,在涉及到农民权益保护时应进行利益衡量,即在限制公民权利时,比较因限制而得到的利益和失去的利益,当得到的利益大于失去的利益时方可进行,否则就不能加以限制。这里利益大小的比较,不仅要考虑利益的数量,而且要考虑利益质的差异性。对于那些因制度性歧视而影响农民权益,事关国家和社会根本利益的限制,不管其可以产生多少利益总量,都应该从制度上予以取消。最大促进原则主要是基于我国农民利益的历史状况而提出来的。最大促进原则的核心是通过制度和措施最大限度地把农民利益增加起来,长

① 温家宝:《十届人大三次会议政府工作报告》,2005年3月5日。

② 这里的“规范标准”,又称规范性标准,是指经济法保护农民权益的基本原则应有宪法和法律依据,应具有法律规范的特性,产生相应的法律效力,作为立法、执法、司法、守法和法律监督的指导思想或准则。“高度标准”,又称高度性标准,是指经济法保护农民利益的基本原则既要体现经济法宗旨,又要能统帅经济法保护农民权益时的具体规则,是衡量其他规则的价值或效力的规则。“普遍标准”,又称普遍性标准,是指经济法在保护农民利益时的原则贯穿于相关经济法律制度的全部领域,贯穿相关经济法律制度始终,指导、保护和促进经济法在保护农民权益时的实践,是在立法、执法、司法、守法和监督等各环节中得到普遍遵守的指导思想或准则。“特色标准”又称独特性标准,是指经济法保护农民利益的基本原则应是经济法特有的、体现经济法特色、表征经济法在保护农民权益时、调整其特殊经济关系的指导思想或准则。参见李长健主编:《新编经济法通论》,中国民主法制出版社2004年版,第64—68页。

富于民,藏富于民。党的十一届三中全会揭开了农村改革序幕,围绕土地制度、农村经营制度和农业产业化、工业化、城市化及现代化而制定的富民政策,使农民逐步富裕起来。党中央先后发布的数个“三农”问题的一号文件是最大促进原则的生动体现。让农民“有其田”、“有其利”,从而“有其产”,“富民强国”成为推进农业和农村工作的基本出发点,成为最大促进原则的基本目标。

2. 公平优先兼顾效率原则

在社会主义制度下,效率和公平本质上是统一的,是相互联系的,是一对既相互矛盾,又相互适应的社会价值。公平与效率之间存在异向变化的同时,在一定条件和一定范围内,效率与公平的变化也可以是同向的,即公平程度的提高伴随着效率的增加。^① 公平原则应是当代中国利益协调的基础性原则和首要原则,坚持利益协调的公平原则,首要的和基础性的内容就是要建立一套更公正、更合理、更完善的利益协调制度,实现制度公正。^② 在农民权益保护方面,就是应通过制度安排让农民能普遍受益的同时,让农民所得与应得、所付与应付相称,做到机会平等,实现程序公平,体现机会平等与效率增加的正相关关系,最终实现结果公平。要让与农业生产相关的既得利益者付出一定的代价,而不能让没有得到利益或者得到很少利益的农民承担更多的成本。公正原则追求的局面是:“人们是能够愉快地对付相当大的困难的,只要这种困难也为社会其余的人公平分担。”^③

如果说建立在社会整体利益基础上的经济与社会可持续发展是经济法目的性价值体现的话,实现实质公平就成为经济法的工具性价值之一。在科学发展观下,注重社会整体利益的公平,注重社会总体的公平,是要求绝大多数个体和群体间必需的公平。经济法上的公平包含地区公平、产业公平、代际内和代际间公平,强调机会公平,重视分配公平,实现绝对公平,体现社会公平,最终实现实质公平。因而经济法的公平观是建立在社会整体公平、长远公平、发展公平基础上的高层次的公平观。对农民权益保护的经济法律制度安排中要体现经济法的公平观。

农民权益保护中的效率原则涉及到国民收入分配和再分配两个层面。在初级分配层面上,应注意效率;在再分配层面上应注意公平。^④ 从农民权益的利益特征来看,存在增量利益和存量利益的分配问题。在对社会增量利益的分割中,我们仍主张坚持效率优先;在对社会存量利益的分割中,对农民权益的分配,我们主张坚持公平优先。总之,公平优先兼顾效率原则符合我国农民发展的现状和农业是弱质产业的实质要求,能较好地利用制度杠杆的作用尽可能快地解决农民权益保护中农民权益缺失、流失和受侵的问题。实践中,贯彻这一原则应在农村基层政权建设、组织创新和制度创新等方面开展工作。通过宏观调控法和社会保障法等法律制度的架构,通过产业政策、税收措施、计划安排、财政转移支付、强制社会保险等多种措施对农民权益进行经济法保护。

3. 兼顾农民利益与平衡协调原则

经济法与其他法律一样必须反映和保障大多数人的利益,因而在处理农民利益方面应坚持兼顾原则。从本质上来说,在我国个人利益、群体利益、国家利益和社会利益是一致的。当国家稳定、社会经济快速发展的时候,我们需要重视农民利益,提高其生活和收入水平。可以说,农民社会经济地位的高低,直接反映出个国家社会进步和文明程度,是建设全面和谐文明社会的基础。兼顾农民利益时要正确认识和处理好农民目前利益和长远利益、局部利益和整体利益、代内利益和代际利益之间的关系。在涉及农民权益保护中要尽可能做到制度中看得到、措施中落实得了、效果中体现得了。当然,兼顾农民利益不是无原则的利益妥协,也不能无原则地进行利益协调。平衡协调原则是经济法的基本原则,是作为调整特定经济关系的手段性基本原则,是社会效益优先、社会整体利益至上价值要求的体现。这里的平衡

① 李昌麒:《弱势群体保护法律问题研究——基于经济法与社会法的考察视角》,载《中国法学》2004年第2期。

② 参见张玉堂:《利益论——关于利益冲突与协调问题的研究》,武汉大学出版社2001年版,第320页。

③ [英]威廉·葛德文:《政治正义论》,何慕李译,商务印书馆1982年版,第14页。

④ 同①

是一种旨在缩小农民与其他利益主体之间的利益差距,以社会整体利益为出发点和最终归宿的平衡,是实现以农民权益为中心多方利益相互促进、共同发展的平衡。这里的协调是指在理顺社会、国家、集体和农民四者之间的利益分配关系的基础上的,保障各利益主体在利益分配活动中和谐基础上的整体分配协调与统一。平衡协调是对利益主体作超越形式平等的权利义务分配,以达到实质上的利益平衡。在实践中,法律在承认一定的利益差异的同时,采取适当的调节措施进行利益平衡,逐步缩小利益差距,从而最终实现社会公正的终极目标。

经济法为主的社会法^①往往通过法律对公理的修正或政策的增加,结合了自行性调节和强制性干预的方式对农民权益进行倾斜性保护,从而实现利益的平衡。这种平衡往往通过“权利←法→权力”来完成,法律既对权力进行控制,又对权利进行约束,是一种以折衷和妥协为平衡态度的、旨在社会公共福利和社会和谐的平衡。^②这种调整就是政策性平衡,在法律制度上政策对公理的调整平衡作用更多地体现在经济法等领域。

(二)农民权益保护的经济法律制度体系的构想

在科学发展观的眼里,社会经济发展是以人为本、全面协调的可持续发展。建立能满足农民和其他利益主体需要的利益机制制度体系需要宪法、行政法、经济法与其它社会法的共同努力,特别是需要经济法作出更大的努力。社会经济发展在满足人口、资源、环境全面协调可持续发展下,通过社会生产创造出无限增量剩余的实质是一种利益,是一种满足可持续发展需要的发展利益。中国农民问题的解决、农民权益的保护更需要这种利益作条件,需要产生这种利益的利益机制作基础。正如前文所述利益机制的作用需要制度体系的保障。从利益和利益机制的建立和完善角度来看,我们应从如下四个方面建立保护农民权益的经济法律制度体系。

1. 经济主体法律制度

“在一个复杂的社会里,政治共同体的稳定依赖于社会政治制度化的程度,且政治制度化就是组织和程序获取价值观和稳定性的一种过程。”^③这种过程的现实化,反映在经济法律制度上就当然地体现在经济主体法律制度上。经济法主体包括国家经济管理主体、社会中间层主体和市场经济活动主体三部分。农民权益的经济法保护离不开这三个主体协调配合而成的主体组织系统的综合作用。

第一,政府管理主体的完善。即强化以县乡两级政府为基础管理主体在保护农民权益方面的主体责任,合理架构农业经济活动管理主体。政府是在维护农民权益方面十分重要的且其他主体力量不能替代的主体。它们是保护农民权益的政策和法规的制定者和实施者,是各种与农民权益相关的经济活动的组织者、管理者和各种利益关系的协调者。它们是保护农民权益主体体系中基本的、重要的、主导地位的主体。在实践中,要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,特别要对现有县乡两级农业经济活动管理主体采取“精简、高效、统一、规范”的要求去完善架构,防止政府及其管理主体直接或间接异化成侵害农民权益的力量。^④由于政府管理主体的变迁与国家政治体制改革密切相关,现在要做的工作是对现有管理主体行为的规范化,并对乡镇政府的政绩采取科学的评价方式,建立

① 有学者将经济法独立于社会法之外,笔者认为此观点不妥,经济法应属于区别公法和私法的第三法域的法,即社会法。

② 有学者认为法律调整利益的基本途径有自行性调节(在社会利益关系中,通过此主体权利(义务)对彼主体权利(义务)的自行制约,即通过“权利←→权利”的关系来达到法律调整利益的目的。)强制性干预(通过国家权利如行政管理、刑事制裁等强制性手段对利益关系进行调整,既通过“权力→权利”的关系进行,传统公法调整利益原理是最典型的表现)和政策性平衡。笔者认为这种观点是正确的。参见张文显:《法理学》,高等教育出版社、北京大学出版社1999年版,第221—222页。

③ [美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,李盛平、杨玉生译,华夏出版社1989年版,第12—13页。

④ 根据台湾学者汤京平:“越接近政治体系的基层,治理的事项就越具体,越与日常生活的细节息息相关,因此也越有物质的倾向”之观点,结合国内一些学者的看法,作者认为乡镇级政府作为中国政权组织的最基层,具有追求自身经济利益最大化和政治利益最大化的“政治经济人”的特征。其作为县级以上政府政治意图的具体执行者,是调节农村政治经济活动的中枢,肩负着重要的责任,我们既要加强其主体地位,又要防止主体职能异化。

科学的政绩观,并在科学发展观指导下,使政府成为保护农民权益的制度创新和制度保护的主体。政府要通过调整经济发展战略,逐步实现工农业平衡协调发展来保护农民权益;通过增加财政用于农业的投资,加速农村公益事业的发展来保护农民权益;通过加大执法力度实现依法治农来保护农民权益。

第二,村民委员会主体制度的规范。现代意义上的村民委员会最早在1981年春出现于广西壮族自治区罗城县。^①村民委员会是在农村人民公社体制瓦解后,出现了权力真空状态,为改变这一状态而在农村自发出现的新生事物。1982年宪法将村民委员会确定为群众自治性组织,1998年村民委员会组织法公布实施,使村民委员会运行更加规范化。不过,我们应该看到村民委员会作为中国农村基层群众性自治组织,在具有基层性、群众性、自治性法律特征的同时,还行使法律或地方政府赋予的某些行政职能,具有“准行政机关”的特征。在主体法律行为方面,村民委员会既有代表全体村民的私法主体行为,又有行使准行政主体的行政权的公法主体行为。从民事主体资格看,村民委员会既不属于企业法人,又不属于机关法人;既不属于事业单位法人,又不属于社会团体法人,等等特征,使得我们无法确定村民委员会——村级集体经济组织者在民法上的性质,长此以往不利于其作为市场经济的参与者参与市场经济活动,不利于发挥其保护农民权益的作用,从而不利于农村社会的稳定和农业的发展。在保护农民权益的主体制度建设中,村民委员会应成为主要的主体力量之一。在实践中,我们要防止其异化成行政组织的附庸或异化成直接或间接侵害农民权益的力量。村民委员会应真正实行“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的运行模式,做到主体产生民主规范、议事程序民主规范、制定村约(村规民约)民主规范和村务公开等“三规范一公开”的主体行为制度,在保护农民权益方面体现农民自治组织的自体性力量。从长远来看,还应对村民委员会的法人地位予以确定,使其在市场经济活动中更能够代表农民,更能维护农民的整体利益和长远利益。

第三,社会中间层主体制度的发展。作为辅助政府管理主体的社会中间层主体,是随着“市民社会思潮”的兴起,“二元社会结构的破灭”和现实社会经济、社会发展而出现的一种新型的经济法主体。在现代经济法的视野里,传统的“政治国家——市民社会”的二元框架无法满足社会化大生产的需要,自由市场的缺陷和国家由一个“夜警察”转变为全面干预市场经济所带来的各种缺陷,使国家——市场二元框架的社会结构再次发生改变,产生了作为国家与市场中介的社会中间层,原有的二元框架被“国家——社会中间层——市场主体”的三元框架所取代。社会中间层主体既承担部分国家职能,又承担部分市场职能;既能在一定程度上限制国家利益,又在一定程度上限制市场主体的利益,起到既弥补“市场失灵”,又弥补“政府失灵”缺陷的作用,使国家、市场主体在社会中间层的协调下良性互动,从而实现经济法所追求的社会整体利益优化的目标,“政府——社会中间层——市场”框架是对“政府——市场”框架的修正和超越,大量的市场中间层主体——非政府公共组织的出现,已成为“小政府——大社会”格局中“大社会”的重要组成部分,成为现代市场经济体制中经济民主的重要实现形式。培育和发展保护农民的社会中间层主体是现代社会结构发生变化的需要。

发展农村社会中间层主体主要是发展农业行业(专业)协会和建立农会。农业行业(专业)协会和农会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、市场影响政府和市场主体之间相互联系起中介作用的主体,是经济法主体制度在实现农民权益保护时介于国家和市场之间的辅助管理主体。对于国家管理主体而言,农业行业(专业)协会在受其管理的同时,又可成为国家管理市场、维护农民权益的辅助力量和传导媒介;对于农民等市场活动主体而言,这类主体既可在某种程度上有助于实现自己的利益,又可承担某些领域的管理者角色,还可以从某些方面成为利益的代言人,弥补其在各级代表中的人数偏少、话语权较弱的现象,增强其与政府协商沟通的能力,为农业发展提供一个坚实的组织保证体,为保护农民权益提供一个有力的组织体。培育和壮大农村社会中间层主体可坚持“扶持、帮助、引导、鼓励”的原则,因地制宜,放手发展。

① 王禹:《村民选举法律问题研究》,北京大学出版社2002年版,第81-82页。

第四,合作经济组织主体制度的勃兴。合作经济组织主体是农村市场活动主体的新兴力量,并逐步成为农村市场活动主体的主体力量。

在市场活动中,它是以自己的行为通过契约或法律的规定享受权利、承担义务的社会实体。通过联合将分散的农民组织起来以整体进入市场,既抵御了市场风险,又可以分享工商业利润,从而保护自身的权益;通过联合,还可以延伸农业产业链由产中向产前、产后多部门延伸,还可以真正将大部分农民从土地上解放出来,为其提供新的就业机会;合作组织还可以实现农村生产规模化,优化我国农业结构,提高农产品竞争能力,可以克服以前“龙头企业+农户”的农业产业化组织模式中各不同利益主体趋利避害带来的利益冲突和龙头企业经营波动、乃至破产给农民带来的生产动荡。可以说,在统筹城乡发展的过程中,农村合作经济组织是市场经济条件下农民权益的最佳保护者,是统筹城乡经济社会发展的组织载体。发展合作组织主体,我们应向西方国家学习,在加强合作经济理论研究,注意分类指导,注重典型示范的同时,加强农村产权改革的力度。如对农村合作社就应坚持“民有、民管、民享”原则。在指导思想要实现“三个转变”,即从注重政治取向向以促进城乡协调发展、保护农民社员权益方向转变;从过去以生产领域为主向以生产、流通和服务领域结合的合作转变;从经验指导为主向法律规范指导为主的法治化管理转变。

在财产权上落实“民有原则”,在经营权上落实“民管”原则,在利益分配权上落实“民享”原则。如正在进行的《农民合作经济组织法》立法中,为了一方面维护农民合作经济组织的合作经济特征,一方面使其产权制度有现代性,满足建立现代合作制经济的需要,在产权制度方面我们就可作以下制度安排:其一,在产权所有制形式上,农民合作经济组织应坚持“民有”原则。这种“民有”应该是一种“联合所有”。资产一旦进入到合作经济组织,合作经济组织就享有集体的终极所有权。组织成员可以通过虚拟量化比例和数量来获取利益。财产的最终归属权实质上应为合作经济组织成员所有,形式上则有合作经济组织依法依章程行使,本质上要明确“联合所有”是社会主义集体所有制的一种实现形式。其二,要考虑到农民合作经济组织的本质特征,对持股比例可作如下规定:(1)农民个人持股总比例不低于50%,且股本中现金资本投入比例要受到限制;农民合作经济组织的财产来源一般有三方面:社员出资入股、合作社经营中的积累、国家扶持资金。社员出资又有三种形式:现金、实物或技术、提供劳动。毫无疑问,作为农民合作经济组织而非合作金融组织,实物或技术、提供劳动应是成员出资的主要方式。(2)单个成员持股不超过一定的比例。这里的成员还可以区别成:法人与自然人、农民组织成员(身份股股东)和组织成员外的投资者(投资股股东)等。对其持股比例、投票权和其他权利义务可作出适当的区别。(3)合作经济组织不可分割的合作组织共同财产——集体股的比例不低于一定的比例,如不低于20%。其三,在股金流动制度安排上应作出允许合作经济组织内成员间流动的较灵活的规定,对向组织外成员的流动应做严格的限制,并规定同等条件下组织成员有优先受让权,程序上可规定流动应经社员(社员代表)大会或理事会依章程程序条件讨论同意。在组织制度安排中,要体现民主控制的合作民主实质,要保证农民社员对合作经济组织的控制力。立法中,可以确立“一人一票、民主决策”的基本原则,在此基础上结合股金数量、交易量建立按比例投票制度。换句话说,就是以“一人一票+比例票”的投票方式进行投票。对个别大户或有突出贡献的组织成员也可突破“一人一票”的规定。但对一个组织成员的投票比例要加以限制,以5%为宜,使获得权益相对公平,防止弱者联合的农民合作经济组织变成富人的“俱乐部”。

基于合作社存在的对内非赢利性、资本的不确定性、社员权利特殊性、内部管理民主性、解散时财产的公共不可分割性等适应农村经济发展的特点,就目前而言,要努力推动农业合作社、农村工业合作社、农村信用合作社、农村医疗合作社和养老保险合作社等多种合作社的发展,推动农村股份制合作形式在上述合作社中的运用和发展。从我国的现实需要来看,为推动农村市场经济的发展,培育与完善农村市场经济主体,必须加快制定以农民合作经济组织法为中心的合作经济组织的立法进程,把农民合作经济组织纳入到法治的轨道,以法律制度确定的利益机制为中心协调城乡经济发展,协调各不同利益主体之

间的利益,从而更好地促进农村经济的发展,更好地保护农民权益。

第五,农村承包经营户的变革。农村承包经营户(简称农户)是指在法律允许的范围内,按照承包合同的规定,使用归集体所有的土地和其他生产资料,从事独立的农业商品生产经营活动的农村集体经济组织成员。农户是十一届三中全会后被确定其有独立的法律人格的经济实体,是集体经济的合法经营者。在经济上,农户实行独立核算、自负盈亏;在诉讼时,可成为诉讼法律关系的主体,如以个人经营的,以该公民个人名义参加诉讼;如以家庭名义参加诉讼的,则在推荐承包户代表人(通常是户主)或全家以共同诉讼人的身份参加到诉讼中去,以维护自己的合法权益。农户在农业经济活动中,特别是农业产业化过程中已成为最基本、最活跃的主体。农户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。^① 实践中,为了更好地维护农民合法权益,在农户主体制度上应进行新的制度变革,如保护农户及农民的财产所有权不受侵犯;明晰农户经济的产权,在坚持集体所有制为主体的前提下,发展各种所有制的关系,使所有制多元化、所有制结构合理化、财产主体多元化;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;进一步明晰土地以外的集体财产权和农户财产权;提高农户组织化程度等。

与农户主体最密切联系,有时甚至是一体的主体就是农民个体。不管从市场主体的投资者、经营者、消费者和劳动者等多种类型看,^② 市场经济的特点、农民自身的问题和有关农民主体制度上的缺失,使农民主体在生产、交换、分配、消费等环节上都存在权益缺失现象。如生产环节的经营自主权的不落实,交换环节的价格歧视或其他主体的垄断或非规范行为,国民收入再分配时的话语权不强,消费能力不足且消费成本高和消费质量低等均是阻碍农民市场主体完善的具体体现。如何进行组织创新,提高农民素质和组织化程度,重视农民经济利益和经营自主权,保护农民的财产权利,增加农民自我发展、自我保护权益的能力,是今后农民问题解决的基本问题之一。一些学者提出的减少农民与富裕农民并重、市场机制与政府干预并重、反歧视与偏重保护并重、国家保护与团体维权并重、经济支持与社会保障并重和增加农民收入与提高农民素质并重的改善农民主体缺失、赋予农民完整的市场主体地位的原则构想是有运用的现实基础和必要的。当然,除了这六个并重外,我们认为还应坚持资金投入与科教投入并重、实践支持与制度供给并重、共同发展与壮大中产阶层并重、阶段发展与可持续协调发展并重的原则,促进农民主体的完善,从而建立长效保护农民权益的制度机制,真正解放农民,发展农业生产力,促进农村社会的平稳与繁荣,促进城乡协调发展。

2. 农村市场规制法律制度

市场规制法是经济法体系的一个重要组成部分,是经济法的核心部分。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。在农村市场规制法律制度建设中,我们主要进行竞争行为和消费秩序规制制度、商品(服务)市场规制制度、要素市场规制制度和市场管理制度等建设。本着“重农、强农、富农”的思想,在农村市场规制法律制度的架构中,以农民为本,从市场规制制度的源头上,优化农民制度生存环境,以抵制市场对不完善的农民市场主体造成的损害,强化农民的市场主体地位和主体能力。在观念上,我们应注重中国农民特征对中国经济法的影响。笔者认为,如果中国农民的政治特征决定了中国政治走向的话,那么中国农民的法律特征同样决定中国法律的正确走向。中国经济法律制度的发展方向,同样受中国农民表现于经济法方面的法律特征的深深影响。中国经济法律制度的架构,特别是市场规制法的架构必须考虑中国农民的法律特征。在经济法中,我们应该树立农民是民、以农民为本的新民本主义思想,优化农民的生存环境,在关注其生存权利的同时,以更大更多的经

^① 参见李长健:《农业产业化主体及合同法律关系探析》,载《中国改革报》2004年1月5日。

^② 将市场主体划分为投资主体、经营主体、消费主体和劳动主体等基本类型的分类标准是根据市场主体在经济运行中的职能和主体角色不同所进行的分类。现实中,这些主体角度和职能是相对变化和综合的。

济法制度支撑去关注农民作为人的平等权、发展权、财产权等权利,从而促进农民全面发展,保护其合法权益。在市场规制法层面上,应制定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、商品(服务)市场规制法、各要素市场特别是土地要素市场的规制法、工商、税务和海关管理法,以及农村集体经营管理法等方面制定有利于保护农民权益的经济法律规范。在农业生产和流通领域要坚决制止不利于农民利益的不正当竞争行为,对有垄断能力的公司应加以规制,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。对农村各要素市场、^① 农业劳动力转移、农业粮食流通、农产品市场营销、农产品质量与安全、农业生产资料价格与质量、^② 观光旅游农业与生态、农民消费权益及消费市场秩序、农民工权益等方面进行经济法规制。这是有关农民利益产生机制方面的制度规范,是改变在市场领域对农民的歧视和弱势地位的必要制度安排。

3. 农业宏观调控法律制度

宏观调控与市场规制是现代市场经济中国家干预协调本国经济运行的两个基本手段。作为经济法的主要部门法——宏观调控法可以在功能上弥补其他部门法在保护农民权益上的不足。通过宏观调控法律制度的完善,通过一系列更直接、更有力的宏观调控政策措施,达到既防止市场在保护农民利益方面的失灵,又防止政府自身在保护农民权益上的失灵,从而有效地协调农民与其他利益主体之间的利益矛盾与冲突,建立以利益协调机制和利益分配机制为中心的保护农民权益的宏观调控法律制度。农业生产者和消费者是政府对农村市场进行宏观调控的基本立足点。在指导思想上,要坚持“多予、少取、放活”的原则,树立农民富则国富、农民安则国安、农村稳则国稳的制度优劣评价观,坚持统筹城乡发展方略,稳定、完善和强化各项支农政策,切实加强农业综合能力建设,继续调整农业和农村经济结构,进一步强化农村改革,努力实现粮食稳定增产,农民持续增收,促进农村经济社会全面发展。^③ 实践中,要继续加大“两减免、三补贴”等政策实施力度,切实调动农民的生产积极性,建立稳定增长的支农资金供给制度;坚决实行最严格的耕地保护制度,加强农田水利等基础设施建设、生态建设和农村基础设施建设,改善农业发展环境;推进农村公共事业建设,建立农村公用产品生产、供应新机制和农业公共产品运用新机制;推进农业和农村经济结构调整,提高农业竞争力,改革和完善农村投融资体制,健全农业投入机制;提高农村劳动者素质,促进农民和农村社会全面发展。总之,我们要通过计划法、预算法、产业法、投资法、金融法、财政法、税法等宏观调控法律制度的完善,为农民权益保护配置更加合理、更加长效的制度规范。如果说,农民的弱势有制度剥夺农民权益原因存在的话,用新的制度让农民快速增加自己的利益,长效地维护其利益,使保护农民权益制度化、稳定化、长期化,从而改变农民在市场中的弱势地位,宏观调控法正当其用。

4. 可持续发展法律制度

可持续发展法律制度可分为自然可持续发展法和社会可持续发展法两部门。前者主要由自然资源法和环境保护法构成。后者主要由劳动法和社会保障法构成。在自然可持续发展法方面,对涉及农民可持续发展利益的关注,对自然资源法、环境保护法、自然灾害防减灾等方面作更有利于农民长远利益的制度安排,是自然资源可持续发展法的基本任务。在实践中,要坚持“协调、持续、保护、公平”的原则,通过经济法律制度安排,保证各级人民政府重视农业环境问题,增加对农业环境的投入,加强可持续生态环境建设,加强农村环境保护与环境治理有关的各项制度建设;建立全国统一的自然生态资源保护与可持续利用制度,对土地、江河、湖泊、森林、草原、湿地、渔业、野生动植物、矿产等自然生态资源进行规

① 这里的农村各要素市场包括:技术市场、资本市场、劳动力与人才市场、土地市场、能源市场等以生产要素市场为主,还包括生活要素市场等内容。

② 农业生产资料,又称农业生产手段,是人们从事农业生产过程中所使用的劳动资料和劳动对象的总和。一般农业生产资料主要指农药、兽药、种子、肥料、饲料和饲料添加剂、农机及零配件和农机渔具等。广义的农业生产资料还应包括林业生产资料。

③ 参见《中共中央国务院关于进一步加强农村工作,提高农业综合生产能力若干政策的意见》(2004年12月31日)。

范的制度保护;采取严格的自然资源行政管理制度、科学的自然资源财产权制度、高效的资源环境综合利用与开发保护相结合的制度、公平的有偿使用制度、有效的环境利益与责任公平分配制度和补救制度,使农民的生态环境权益与经济社会发展得到协调可持续发展。在社会可持续发展法方面,目前法学界研究较多,也较精透,涉及问题很多,如劳动法的完善问题、农民工的利益保护问题、农民社会保障问题、农民社会保险问题、农民救助、农民社会福利、农民社会优抚等方面的法律问题,在此不再赘述。可持续发展法中的农民保护问题涉及农民利益协调机制和保障机制问题。这种协调和保障机制是在科学发展观指导下的以人为本,实现农民利益全面可持续发展的新机制。在可持续发展法的规范和保障下,农民弱势地位问题将会得到彻底解决,农民权益将会得到可持续的法律制度保护。

Abstract: The Peasant problem is the most fundamental among "Rural Area Problem. Agricultural Problem and Peasant Problem" in China. The right and interest problem is the core problem of peasant. It needs the common protection from legal departments such as constitution law. Economic law and Administrative Law, especially the support of Economic legal system. In the article, from the perspective of profit and interest and profit and interest system, on the basis of exploring the theory of profit and interest and profit and interest system, the author analyzes peasant's right and interest protecting system from the perspective of economic Law, and proposes the basic principles of protecting peasant's right and interest from economic Law's perspective, and concludes the economic legal system of protecting peasant's right and interest.

[作者单位:华中农业大学]

(责任编辑:王莉萍)