

“三农”问题研究

# “三农”问题与农民权利研究

张屹山, 齐红倩

(吉林大学 商学院, 吉林 长春 130012)

**摘要:**“三农”问题的解决是我国社会向现代化过渡和稳步发展不可逾越的重大问题。解决“三农”问题的根本性突破点在于赋予农民准土地所有权、平等的受教育权、对基层干部的选举权、社会保障权和建立行业协会权等方面的权利。

**关键词:**“三农”问题; 二元经济; 权利缺失; 公平待遇

**中图分类号:** F321.3    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1002-462X(2005)02-0202-04

“三农”问题是我国现代化进程中显现出来的关系到社会改造和发展的重要问题。随着现代化建设工业文明为载体的工业、城市和工人等现代文明要素的出现, 与传统农业文明密切相关的农村和农民便形成了社会和政治问题。根据经典“现代化”理论, 现代化意味着工业化和城市化, 意味着城市和乡村的中心—边缘、支配—被支配的关系。在现代化进程中, 传统的乡村将面临严峻的挑战。特别是对于中国而言, 由于其现代化进程是在西方工业文明的冲击下启动的, 中国农村、农业和农民问题更加凸显, 成为中国社会向现代化过渡和稳步发展不可逾越的重大问题。

## 一、我国“三农”问题的形成

中国的农业问题历来是国家的首要问题。百年来, 有关中国农业农村问题的真正飞跃性变化只有两次。第一次是以毛泽东为代表的共产党人的探索。在对农村和农民问题的认识上, 毛泽东形成了一些不同于马克思等人的独到思想, 强调农民是中国民主革命的基本力量, 中国共产党的武装斗争实质上是无产阶级领导的农民战争; 确定知识分子只有与工农结合, 才能成为革命队伍的一员, 由此将被视为消极存在的农民阶级提升到革命主体的地位。由于农民问题是革命的首要问题, 农民是革命的动力, 农村要成为革命根据地, 因此必须正确认识和解决土地所有权问题, 满足农民对土地的渴求, 实现其物质利益。这也正是农民作为历史变革动力的持久源泉。在对农村和农民问题的认识上, 毛泽东既注意到现代工业文明的普适性, 又能从中国特殊国情出发, 因此他创造性地探

索出中国革命的独特道路, 并领导中国革命取得成功, 形成了有效解决农村和农民问题的正确思想。这次改革的实质是消灭封建土地制度, 使农民平均地分配到自己应有的土地, 实现“耕者有其田”。这是一种土地私有权利代替另一种土地私有权利, 它使农民的生产积极性大为提高, 促进了国民经济的迅速恢复和发展, 效果显著。但不幸的是, 在是让农民自发地发财致富还是走互助合作道路的争论中, 后者占了上风。继之刮起的互助组、合作社特别是人民公社化的共产风, 使得农民不仅失去了土地的所有权, 甚至连经营和种植权都不复存在。

20世纪70年代末农民顶着巨大压力掀起了以家庭联产承包责任制为核心的农村经济改革。其特点是土地的经营权和绝大多数剩余产品索取权交给了农户, 农户成为经营主体, 同时废除了人民公社体制。家庭联产承包责任制的实行, 解决了生产动力问题, 使生产得以迅速发展, 一举解决了长期困扰中国的粮食紧张问题。但随后而来的是农村剩余劳动力问题日益突出, 数亿农民堆积在有限的土地上, 这种“过密化”使我国农村依旧没能摆脱只有增长没有发展的低水平均衡陷阱状态。可贵的是改革开放后农民身上迸发出来的巨大创造力和想像力并没有就此打消, 农村剩余劳动力以“离土不离乡”的乡镇企业和“离土又离乡”所形成的席卷全国的“民工潮”形式, 开始了中国农民反“过密化”的历史进程。

但是, 由于农民在户籍迁移、子女就学等方面遭受到的不公平待遇, 且由于文化水平低, 缺乏技术而造成的超低工资和工资被拖欠, 以及连最低的生产安全保障也无法得到等原因, 使这种反“过密化”进程受到了严重阻碍。另外, 实行联产承包责任制后的农民对土地仅有使用权, 并无所有权, 因此存在土地被廉价甚至无偿收回的可能。对那些失去了仅有的生产资料——土地的农民, 其生活境况是不言而喻的。如果“三农”问题不能得到及时解决, 极有可能全面地减缓正在进行的经济与政治改革, 导致更深层的社会矛盾。

收稿日期: 2004-12-02

**作者简介:**张屹山(1949—), 男, 吉林农安人, 吉林大学商学院教授, 博士生导师, 从事企业理论与资本市场研究; 齐红倩(1962—), 女, 吉林长春人, 吉林大学商学院副教授, 经济学博士, 从事企业经济理论研究。

## 二、我国“三农”问题解析

当前农村社会经济发展中出现了一系列需要关注和亟待解决的问题。例如,农业补贴问题、税费负担问题、劳动力转移问题、土地制度问题、金融制度问题、粮食流通体制问题,还有乡村基础设施建设、九年制义务教育、社会基本保障以及农民自组织等等。其实,当前农业、农村暴露出的一系列问题,并不是近期才产生的,有许多问题早在20世纪80年代就已出现了,不过那时问题还没有累积到现在这种严重程度。另外,从这些问题之间的关系分析,在农业、农村和农民的诸多问题中有许多问题是相互关联的,存在着衍生关系。

针对上述问题我国学者进行了深入研究,学者们从城乡二元化结构来考察“三农”问题及其形成的历史根源与现实条件<sup>[1-3]</sup>。有学者指出,我国在经济和社会转型过程中,长期实行向工业过度倾斜和城乡隔离政策,造成了农村产业结构的单一化和大量剩余劳动力的积淀,长时间忽视农民权利和应有的社会地位,严重妨碍了农村资本市场、技术市场、信息市场、产品市场的发育与成长,并导致农村教育、科学、文化、卫生较城市严重滞后<sup>[4]</sup>。学者们认为,要从根本上解决“三农”问题,必须首先根本改变城乡结构二元化状况,在对策上,或主张加速发展工业化与城市化,或强调应尽快给农民以同城市居民一样的国民待遇,或主张应允许农民建立自己的组织以维护他们的权利,或主张加大政府对农村支持性投入,还有的主张保护农民在农业领域内包括土地在内的各项资源完整而明晰的产权<sup>[5]</sup>。各种主张或互相抵触,或互为补充,讨论也在不断深化。

实际上,我国政府也采用了不同的方法和措施解决“三农”问题,但都没有取得根本性突破,可以看出,直接套用现代经济学已有理论的观点并不能完全解决我国转轨过程中的特殊问题,对于“三农”问题的根本解决要另辟蹊径。讨论和解决“三农”问题不能孤立地就某一个表象问题单一地寻求解决的方法,而应该找出事关“三农”问题的根本症结,分析其形成原因,对症下药。从两次农业改革取得的成绩看,都是以权利的赋予为起点的,由于农民在某种意义上获得了部分权利,使得农民拥有了部分保障自己利益的手段,从而使“三农”问题得到了一定程度的缓解。

我们认为,我国“三农”问题长期存在的根本原因是农民权利的缺失。农民权利是指农民作为社会成员、国家公民应享有的基本权利,主要是指政治权利和经济权利。农民的经济权利主要包括财产权利和市场主体权利两个方面。财产权利的缺失主要表现在:农民的土地财产权以及与此相关的其他权利缺失。虽然实行了联产承包责任制,但农民的土地财产权以及其他相关的权益缺失问题并未因此而解决。目前,农民在土地流转以及国家征用、农业公司化经营中受到来自各方面的侵害,致使各项权益无法

保证。只要说是出于“公共利益”需要,政府就有权单方面地廉价从农民手中征得土地,不论农民土地使用权是否到期,也无无论给予集体或农民的补偿是否合理,是否到位。这是因为,按照目前的宪法,我国的农用土地所有权属于集体,不得私有、不得购买、不得出售,这使得农民通过土地改革所享有的土地所有权自从人民公社化后完全丧失,至今还没有随着改革开放的步步深入而有所恢复。

市场主体权利的缺失主要是指农民作为市场主体与其他市场主体的地位不平等,具体表现在生产、交换、分配等环节上<sup>[6]</sup>。首先是表现为生产准入的限制,使得农民只能局限在收益较低的农业当中谋生,很难进入其他非农领域;其次是交换环节上的价格歧视,工农产品价格剪刀差长期存在,农业歉收不能随意涨价,农业丰产更不能得到合理的价格补贴;第三是分配问题,价格本身体现的就是初次分配,农民在初次分配中的权利缺失,并没有在再分配中得到任何补偿,如城市居民享有的最低工资、最低消费、人身保险、医疗保险、失业救济、困难补助等,农林种种,但无一能降临在农民身上。

农民政治权利的缺失主要表现在:选举权、被选举权、结社(组织)权、劳动就业权、迁徙权、受教育权、社会保障权、社会尊重权的缺失。其具体表现尽人皆知,无须多述。

那么是什么原因引起农民诸项权利缺失问题呢?我们认为主要是由制度设计缺陷和结构转换偏差引起的。我们在现代化的进程中,学习和发展了西方的现代化的工业技术,但在制度建设上却是滞后的。改革开放以前,国家用计划经济、依靠行政力量造就了一个城乡二元体制(结构),改革开放以后尽管我们对这种体制进行了微调,但是在改革进程和制度安排上还是没有给予足够的重视。主要表现是80年代中期以后,我们把主要改革精力从农村转到城市,集中在宏观经济体制和国有经济体制改革方面,对农业、农村的体制改革未予推动,造成了许多问题积重难返。例如:土地不能市场化造成农民巨额土地收益流失,民间金融机构发展受到限制,民间借贷不合法,造成农村金融从资金总量和机构双重供给不足;城乡财税体制改革滞后,形成财权和事权不对称,造成越是基层政府财权越小、事权越大,这引起基层政府向企业和农民乱收费,加重农民负担。

从结构演变方面看,经济发展到一定阶段之后,合理的结构转换会全面刺激经济增长,但是国家在90年代以后的结构转换对农业、农村和农民是不利的。一方面,工业的过度扩张,导致了非农产业在大量抽取农业、农村资源的同时,排斥大量农村劳动力进入,造成农民占有的资源和财富份额下降。另一方面,受结构转换的影响,财富过度向城市集中,加剧了城乡二元结构矛盾。当前我国城乡居民在生存权和发展权方面的差距扩大趋势,既是由市场经济变化引起的,也是由于一些宏观政策不当和制度安排偏差造成的。

### 三、解决“三农”问题的途径

“三农”问题涉及经济、政治、法律、文化等诸多方面的问题。现有讨论“三农”问题的观点和其解决措施都是从经济制度和经济政策角度提出对策、建议，都没有触及决定经济制度和经济政策的经济权利和政治权利，而在我国无法脱离权利要素解释和解决“三农”问题。我们认为，要想彻底解决中国的“三农”问题，必须要有新的思路，也就是从权利分析角度入手，赋予农民平等的经济权利和政治权利。

#### 1. 赋予农民准土地所有权

土地是农民最基本的生产资料，更是大多数农民目前可以依赖的最重要的生活保障。可按照我国宪法，土地的所有权属于集体，农用土地不得私有、不得购买、不得出售。《土地法》规定各地政府可以通过土地一级市场以划拨、租赁等方式转让使用权，这就使得本应属于农民的对土地所享有的权利被政府剥夺或转移到了政府基层干部手中。各级政府在行使土地的分配权和管理权过程中，为了增加地方财政收入或获取某些私利，不从根本上保护农民应有的权利，而是采取低价向农民征用土地、高价出让土地的手段获取暴利。至此，农民不但失去了赖以生存的土地资源，也无法以土地所有者的身份进入土地市场进行交易，在农业用地转为经营性建设用地过程中，农民既无权平等地与用地者谈判，也得不到合理的补偿费和安置补助费，完全处于弱势地位，其生存权受到严重侵犯。

可以看出，现行的土地制度存在着不可克服的内在矛盾，已经不能很好地适应市场化的要求。我们认为，基于我国公有制原则，可以通过实行农民的准土地所有制来解决这个问题。意即通过法律或法规的形式延长农民对土地的使用权，使其不低于在房地产开发中的土地使用期限。在该使用期内如果的确是国家占用，就应按着法律规定直接给予农民足够的经济补偿；如果是经营性或商业开发用地，则必须通过市场交易机制来转移使用权，充分运用价格机制调控用地，给予农民作为交易主体参与土地交易的资格，保证土地价格的合理确定，这不但能充分反映我国土地资源稀缺状况，也让农民分享到工业化、城镇化的成果，在推行城市化的同时必须推行农地交易市场化，还公平于农民，让农民出售原来所拥有的土地使用权获得宝贵的“原始积累”资金，支付他们未来所需的投入，同时也避免了在土地交易过程中政府行政权利对农民经济权利的干涉和侵蚀。

#### 2. 赋予农民平等的受教育权

造成农民基本权利缺失、弱化的原因，一方面是现行法律制度、行政手段的不完善，另一方面也与农民受教育程度低有相当密切的关系。农民由于知识的匮乏，对自身应有的权利不知也不会行使，几乎丧失了自身的维权要求和意识。如当有些农村干部非法占用或巧取豪夺耕地时，农民大多逆来顺受，无法用法律手段维护自己的权利。我

国农民受教育的权利基本上也没有得到保证，农村的职业教育和成人教育都很薄弱，就业人口当中参加职业培训的比例与发达国家相比差距很大。许多农民终身没有接受过职业训练，也没有参加过任何培训活动。据统计，全国约半数的行政村没有建立农民文化技术学校，农村劳动者的年培训率只有20%左右。即使有农村人才培训，在其培训模式、教育内容和教学方法上也都不不同程度地存在着脱离农村实际的现象。

由于农村教育基础薄弱，农民平等受教育权利的缺失，造成我国农业劳动生产效率低，农业市场开发能力弱、农产品的竞争力差的落后格局。同时，由于农民的知识匮乏，外出打工的农民缺乏必备的知识技能，在劳务市场的激烈竞争中常常处于绝对劣势，表现在农村剩余劳动力的创业能力低、就业渠道狭窄，近来出现的“民工荒”也说明了这个问题。农民只有受到良好的教育，才能有更多的就业机会，才能摆脱长期的贫困。在受教育权利上，必须改变长期以来我国对市民和农民实行双重标准的做法，让农民得到基本的受教育权。我们认为，平等的受教育权应具体体现在以下几个方面：国家要采取倾斜政策，全部承担农村的九年义务教育经费，并且要保证有良好的教育条件和环境；针对农村特点和农业的特殊性，要设有免费的农业职业教育，高等教育收费也要针对农村的现状区别对待。一般说来，农民子女的收费要比城市居民子女低，贫困县要比一般县市低等。

#### 3. 赋予农民应有的社会保障权

赋予农民社会保障权是社会协调发展的必然手段。在公民的权利体系中，社会保障权是其中一项重要的组成部分，是一项最基本的权利。社会保障权是人权、经济权、社会权、公平权的综合体系。长期以来，由于国家政策的原因，农民受到各种歧视，合法权益得不到基本的保障。农民是我国最近几年变革中受益最少的社会群体。近20年中，我国农村和城市的收入差距扩大了近5倍，可是农民不但得不到与城市居民相等的福利待遇，相反还要承担沉重的经济负担。城市居民实际能够获得各种“文明生活”的补贴，并得到一些福利补助（如住房补贴、医疗保险、社会保险）等，而农民却要在纯收入中拿出相当一部分用于购买生产资料<sup>[7]</sup>。由于农民收入低，我国目前仍有40%~60%的农民因为经济拮据，生活贫困而无法正常就医。而在国家政策医疗资源的分配上，这种本应受到重视的群体，却得到不公平的待遇，占中国总人口70%的农村，只用到30%的医疗资源。如果继续把农民摈弃在社会保障制度之外，起码的社会公平公正就无法谈起，也与我党执政为民的原则相悖。

因此我国要对就业、社会保障等方面进行制度创新，关注农民的最基本权利，尊重农民，消除各种不合理的歧视，赋予农民应有的社会保障权。针对农民的后顾之忧首先建立养老保障，对于选择独生子女的青年农民建立养老保障基金，为实现减少现有农民数量的目标提供保证。其

次, 建立农民的大病或疾病住院保障机制, 对贫困的家庭和农民进行困难补助, 因为疾病尤其是重大疾病极易使农民陷入贫困境地, 在这方面, 政府要承担政策规范、组织管理的责任, 在必要时给予适当的财政扶持。

#### 4. 赋予农民对基层干部的选举权

真正意义上的民选是让农民选出体察农民疾苦、向农民负责、为农民办事的公仆, 这能使农村基层干部的行为受到自下而上的农民权利的监督和制约。而现实恰恰相反, 虽然大部分农村干部要靠农民养活, 但却不对农民负责, 而向对其具有任免权的上级组织部门负责。现在农村过多过乱的收费现象之所以久禁不止, 就是因为基层干部为应对上司的花费自己无力承担, 而不得不向农民寻租所造成的。地方政府官员一方面的现实目标是升迁; 而另一方面的经济系统本身目标是利润最大化。这种目标的冲突在集权体制下只会导致经济资源的滥用或过度开支, 侵害了他们所代表的农民利益。而一旦变成民选, 在农民民选权利的监督和约束下, 他(她)们就会主动对农民负责, 绝不敢乱收费, 乱摊派。因此, 体现农民的经济、政治和社会地位, 选出真正对农民负责的农村基层干部, 建立良好的运作机制, 就会促进农村问题的解决。

#### 5. 赋予农民建立行业协会权

农业是特殊产业, 既是基础产业, 又是弱势产业, 既受土地和经营规模的限制, 又受不可抗拒的自然灾害的影响。由于农产品的生产受自然等条件的影响大, 粮食等产品的生产有一定的风险性, 需要一定的国家政策倾斜和行业保护。但是现在农民居住较为分散, 个体的维权力量单薄, 作用有限, 松散的组织结构也使农民无力承担较高的维权成本。而成立农民自己的行业协会, 行使保护自身的权利, 就可以组织起农民, 增强弱势群体的维权能力。行业协会的建立及权利行使的深远意义还在于可以促进规模生产、降低风险、开发市场、拓展渠道, 最终增加农民收益, 实现全面小康。

总之, 问题的本质在于农民在社会结构中基本权利的缺失。这种权利的缺失使农民这一弱势群体的社会地位更加弱势化。现行的户籍制度限制和剥夺了农民的居住和迁徙自由权; 收容遣送制度剥夺了农民的人身自由权; 就业制度使农民既不能在党政机关求职, 也不能在国有企业工作, 大量在非国有企业谋职的进城农民却连工人的身份都不能得到, 更不用说基本的劳动保障权利; 社会保障制度则明显属于少数城市市民的特权制度。这一系列城乡有别的政策制度安排, 人为地限制了农民作为共和国公民的宪法权利, 这种人为造成的城乡不平等现象是不合理的。只有从解决农民土地所有权等深层问题着手, 赋予农民平等权利, 使其享有准土地所有权、选举乡镇干部的权利、迁徙权和受教育权等, 才能从根本上解决城乡差距、工农差距、贫富差距等一系列问题, “三农”问题也才能从根本上得到解决。当然, 权利赋予是解决“三农”问题的起点, 更重要的是保证和实施。

#### 参考文献:

- [1] 李剑阁, 韩俊. 解决我国新阶段“三农”问题的政策思路[J]. 改革, 2004, (2): 5—12.
- [2] 胡必亮. 究竟应该如何认识中国的农业、农村、农民问题[J]. 中国农村经济, 2003, (8): 4—11.
- [3] 张晓山. 关于“三农”问题的理论思考[J]. 国家行政学院学报, 2004 (1): 38—44.
- [4] 曾业松. 城乡统筹是解决三农问题的根本途径[J]. 当代思潮, 2004 (3): 4—9.
- [5] 解慧. 略论统筹城乡发展的几个问题[J]. 农业经济导刊, 2004 (7): 70—77.
- [6] 张屹山, 金成晓. 真实的经济过程: 利益竞争与权利博弈[J]. 社会科学战线, 2004, (4): 83—93.
- [7] 齐红倩. 城市化与农业经济增长分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2002 (3): 17—19.

## On the problem of “farmer, countryside and agriculture” and farmer’s right

ZHANG Yi—shan<sup>1</sup>; JIN Cheng—xiao<sup>2</sup>; QI Hong—qian<sup>3</sup>

(Research Center of Quantitative Economy, Business School, Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** Solution of the problem of “farmer, countryside and agriculture” is the insurmountable problem in the process of China’s transfer to modernization and its stable development. The key to the solution lies in the guarantee in giving farmers quasi—ownership of land, equal education right and voting right in selecting grass—roots cadres, social security rights and the right to establish trade centers.

**Key words:** the problem of “farmer, countryside, agriculture”; dual economy; lack of right; fair treatment

[责任编辑: 张云鹏]