

# 论新农村建设中农民主体地位的法律保护

耿智利

(惠州市广播电视大学 文法系, 广东 惠州 516007)

**摘要** 阐述了改革开放以来农民主体地位的发展及其立法概况, 认为目前农民主体地位与新农村建设的  
要求仍有较大差距。分析了新农村建设中存在着农民主体地位受到漠视、农民政治权利缺失、缺乏相应的法律  
保障等问题。为了建立有效的法律保护机制, 确立与提升农民主体地位, 调动农民的积极性, 为新农村健康发展  
提供有力保障, 提出完善立法, 健全相关法律制度; 加强农村行政执法, 提升农民的法制意识; 做好农村基层法律  
服务工作, 加强司法保护等一系列措施。

**关键词** 农民; 主体地位; 农村; 法律

**中图分类号:** D691.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2010)06-0098-04

农民作为权利主体、市场主体、新农村建设的主体、社会和经济发展的受益主体, 在与客体的相互作用中应当发挥出自觉性、自主性、能动性和创造性<sup>[1]</sup>。农民主体地位表明农民是权利主体, 应该有明确的主体意识, 具备创新精神, 有创造性地劳动, 积极主动地为新农村的建设和发展做出贡献, 改变农村的落后面貌, 积极行使政治权利, 促进农村基层民主建设。随着我国社会主义建设的迅速发展, 我国经济、政治体制等都发生了重大变化, 在此背景下, 农民主体地位也得以确立。但是, 随着现代化进程的推进和改革的深入, 农民主体地位弱化趋势越来越明显, 这与农村法治建设的滞后是分不开的, 在社会主义新农村建设进程中, 农民主体地位的转型更需要建立相应的法律保护机制。

## 一、改革开放以来农民主体地位的发展及其立法概况

十一届三中全会以来, 我国的法治建设取得长足进步, 农村的法治建设也得到较快发展, 农民的  
主体地位发生了很大的变化。

首先, 农民主体地位在经济建设过程中得以体现。20 世纪 70 年代末 80 年代初我国进行了土地改革, 农村实行家庭联产承包责任制。为保障农民的土地经营权, 1982 年颁布的《中华人民共和国宪法》规定: “农村和城市郊区的土地, 除由法律规定属于国家所有的以外, 属于集体所有; 宅基地和自留

地、自留山, 也属于集体所有”。1986 年 6 月通过的《中华人民共和国土地管理法》, 使这一制度更加明确, 其中第八条规定: “集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有, 由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的, 可以属于乡(镇)农民集体所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的, 可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”这种土地制度虽然没有从根本上改变土地集体所有的性质, 但是将土地的所有权、经营权分开了, 调动了农民的积极性、能动性和创造性。土地承包关系确定下来, 农民自主经营、自负盈亏, 农民的温饱问题迅速解决。2003 年 3 月实施的《中华人民共和国农村土地承包法》基于农民的整体利益考虑, 重申了“耕地的承包期为三十年”, 在此基础上规定“承包合同生效后, 发包方不得因承办人或者负责人的变动而变更或者解除, 也不得因集体经济组织的分离或者合并而变更或者解除。”这使得农民对家庭联产承包责任制长期不变的信心增强, 从而增加了投资意愿, 农民从被动者、贡献者转变为改革中的能动者和受益者。2007 年 7 月施行的《农民专业合作社法》是推行家庭承包经营后首次以立法形式推进农民经济互助与合作的法律, 它确立了农民专业合作社的市场主体地位, 赋予其法人人格, 体现了农民在经济活动中的独立性和创造性。

其次,农民主体地位在政治生活方面也受到重视。经济制度上改革的成功促进了政治管理模式的变革,人民公社这种“政社合一”的管理体制正式解体,农村出现了村民自治组织。随着1982年《宪法》的颁布和1988年《村民委员会组织法》(试行)的实施,这一管理模式迅速在全国推广。从1998年11月正式颁布实施《村民委员会组织法》以来,这部法律已经成为普及率、知晓率、使用率最高的涉农法律之一。其中第2条规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”村民自治是培养中国农民独立自主意识的基本政治制度,村民是自治机关的组织者,是自治事务的决策者和管理者,村民依法享有独立的法律主体地位。

据统计,十一届三中全会以来,全国人大及其常委会颁布了20多部涉及“三农”的法律,国务院颁布了40多部农业行政法规,此外还有一大批地方性法规和规章。这些法律法规和规章涉及农牧渔林各业,已经基本形成了一个农村法律体系,为我国新农村经济的发展和农民主体地位的法律保护提供了有利平台。

## 二、新农村建设中农民主体地位转型存在的问题

从改革开放以来农村经济、政治、法治建设的发展来看,农民主体地位得到了重视。随着现代化进程的推进和改革的深入,十六届五中全会正式提出了社会主义新农村建设这一重大历史任务,还对新农村建设提出了“生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”的建设目标。而目前农民主体地位与新农村建设的要求仍有较大差距,甚至在某些方面农民主体地位缺失较为严重。

### 1. 农民在经济建设中的主体地位体现不够充分

在新农村建设中,有些地方农民的主体地位尚未受到充分重视,主要表现在:第一,农民在新农村建设中的自主性未完全发挥,有些地方政府的形象工程损害了农民的利益和积极性,如江西省某村要做一个规划图,需要两万元钱,这个经费让农民每家每户摊,此举无疑增加了农民的负担。第二,有些地方忽视当地农村和农民的特点,按照统一思路进行新农村建设,农民对怎样建设新农村缺乏自主选择权和民主决策权。第三,在有的地方,新农村建设中的决定权掌握在干部手中,基层政府和农民主体地位颠倒,这样易挫伤农民对新农村建设的热情,导致

有些农民认为新农村建设与自己无关,缺乏自觉参与意识和行动,主动创新的意识也不强。

### 2. 农民在政治生活中主体意识不强

在新农村建设中,有些地方农民在选举、政治参与和言论表达等方面存在权利不明的现象,这无疑使农民在政治方面的主体地位弱化。首先,在选举方面,农民主体意识淡漠。农村自治实行初期,广大农民表现出很高的参与热情,但目前许多地区村民参与村民自治的积极性日益削减,对村级民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的回应日益冷淡和消极<sup>[2]</sup>。在选举过程中有些村民对自己的选举权不重视,认为选谁都一样,选举与自己无关,不仅对以往的村委会不熟悉,换届选举时更是盲目地投票。同时,随着城市化进程的不断加快,农村人口大量流动,很多农民长年居住和工作均在外地,按户籍标准,他们只能在户籍地参加选举。这样一部分人没有参加选举,而有些人采用委托代为选举,这种委托多是以受托人自己的意志来决定投票,或者由于本人长期不在本地生活对候选人不了解而随意投票。这些投票并不能真正代表村民的意愿,妨碍了农民民主选举权利的行使。其次,民主监督程序不完善,农民较少行使民主监督权。目前村民自治中还存在着贿选、暴力选举、宗族势力干预、村干部贪污腐败等违法现象,许多村民态度淡漠,怕惹事,不行使应有的民主监督权。而村委会自身民主监督程序的不完善更阻碍了村民行使监督权。如目前很多村民代表会议的功能还限于民主决策,缺少村务监督的功能,有的村委会没有成立专门的村务监督委员会等。最后,乡镇政府在村民自治中的行政权不规范。乡、民族乡、镇的人民政府与村民委员会的关系不应是行政上的领导关系,而是一种行政指导关系<sup>[3]</sup>。这种行政指导应该是协助,但有些乡镇政府影响和干预村委会选举,用宣传、劝说等方式诱导农民选出符合自己设计的结果;有些乡镇政府对村里的土地、矿产等资源进行控制和管理;有些乡镇政府不关心农民的困难等。

### 3. 农民主体地位依旧缺乏相应的法律保障

第一,我国现有的农村立法对农民主体地位的保护尚不足,法律制度仍然不健全。目前农村经济组织的主体权利不充分,现行《宪法》、《土地管理法》和《农村土地承包法》只赋予了农民在土地上的生产权,国家和集体对农村土地的所有权使得农村经济组织并未拥有对土地的全部经营权,农民也没有对土地进行完全自由投资的权利。《村民委员会组织

法》由于太抽象,显然无法满足选举实践的需要,相关规定本身也存在法律漏洞;而且,目前尚没有关于村委会选举的行政法规,只有关于村委会选举的地方性法规<sup>[4]</sup>。《村民委员会组织法》虽然对村委会运作过程中产生的一些问题作了制度上的规定,但是它以农民的义务性规范为主。它对选民资格的确认、贿选、村民自治事务的范围等没有明确的规定,而且在实践中民主选举、村务公开等制度缺乏可操作性,目前各地出台了一些相关的地方性法规和规范性文件来具体执行,由于某些规定不规范,使得执行更加混乱。

第二,农民的主体权利得不到相应的法律保护,有些地方农民在新农村建设中缺乏主体平等权。农村与城市的协调和一体化发展未纳入法治化轨道,教育、医疗、就业、社会保障、农民工权益等方面的立法不足或滞后,而使农民无法享受到与市民相同的待遇,主体地位难以受到保护。目前农村社会保障只有依据《农村五保供养工作条例》,没有专门的农村社会保障综合性立法;最高法院虽已出台了一些维护农民工权益的司法解释,但还没有出台专门的法律法规。

第三,新农村建设中,有些地方农民缺乏良好的基层法律服务和司法救济。农民法律知识的欠缺,对政府力量的过分依赖,以及因救济时间和金钱成本的限制,农民的利益难以得到及时有效的救济,有的农民只好走上了信访的道路。基层法律服务工作中存在着一些问题:如坚持以和为贵,调解居多,法律援助较少,有些服务人员素质不高,案件代理易受到行政干预等,这些也影响了农民对司法救济的信任<sup>[5]</sup>。

### 三、建立法律保护机制,提升农民主体地位的途径

为促进新农村建设健康有序发展,必须把农民主体地位的确立和合法权益的维护作为中国法治推行的主要目标,建立有效的法律保护机制。

#### 1. 完善立法,健全相关法律制度

首先,应该在《宪法》中确立农民的主体地位。我国《宪法》虽然规定了平等权,国家尊重和保障人权,但在具体的实践中尚未完全落实到位。因此,应该加强重视和认可农民的主体地位,在《宪法》中进一步确立农民的主体地位。其次,对农民实行产权保护。随着市场经济的发展,以家庭为主要组织形式的分散经营与现代市场化要求之间的矛盾日益增

强,建立明晰的产权制度是解决这一矛盾的关键。应该在土地法规的基础上,通过立法进一步明确农民和集体的产权主体地位,建立充分保证农民权益的土地产权制度,使农民真正成为农村经济的微观主体。再次,进一步完善村民自治制度。要健全和完善民主选举,进一步规范村委会民主选举,应该制定关于村委会选举的专门性法律,明确选举程序,做到有法可依。各级地方政府应加强地方立法工作,参照有关法律制定相应的可操作性的实施条例。村庄内部在有关政策法规指导下,制定各具特色的选举方法,规范选举程序。完善《村民委员会组织法》,加强农村基层民主制度建设,建立村民代表会议制度和村务监督委员会制度,完善民主监督程序,促进农民实行民主管理、民主决策和民主监督;同时,加强对村规民约和村民自治章程的规范活动,补充规定乡村权限划分的条款和乡镇违法行政行为承担的责任。最后,逐步消除城乡二元体制,尽快制定关于农民权益的法律,如《农村社会保障法》《农业投入法》《农民工权益保护法》等,切实保护农民的实体权利。

#### 2. 加强农村行政执法,提升农民的法制意识

有法可依,是保护农民主体地位的前提,但要在实践中切实保护农民的权利和地位,必须加强农村行政执法。首先,要正确处理好乡镇政府、村党支部与村委会的关系,乡镇政府对村委会的工作应该给予指导、支持和帮助,而不是发号施令。村党支部发挥领导作用,充分调动群众的积极性。村委会要依法搞好自治活动,建立村委会向党支部、村民代表会议定期报告工作制度。其次,依法行使行政执法权,严格执法程序,完善执法制度。规范农村行政执法行为必须遵循合法性原则和合理性原则,行政执法做到事实清楚,程序合法,证据确凿,行为规范。同时,按照《行政处罚法》和《农业行政处罚程序规定》的要求履行行政处罚程序,严格履行委托执法程序,制定如农业行政执法管理办法和行政执法管理条例,统一农村行政执法制度,加强对农村行政执法的管理,增强农村行政执法力度。再次,提高农村基层干部和农民的法律意识。农村行政执法必须以提高广大农村干部和农民的法律意识为基础,虽然我国已进行了全民普法活动,取得了一定成绩,但农民仍然缺乏法律知识、法治意识和法制观念,农村基层干部对村民自治的理解还不够深入。因此,只有农村法律法规在全社会得到深入普及,才能保证农村行政执法的顺利进行。

### 3. 做好农村基层法律服务工作,加强司法保护

积极开展农村法律服务工作,加强司法保护,对农民主体地位的保护有极大现实意义。《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设若干意见》第29条明确提出“鼓励发展法律、财务等中介组织,为农民发展生产经营和维护合法权益提供有效服务”。这有利于农村基层法律服务所为广大农村群众提供及时、便捷的法律服务。基层法律服务所可以为乡镇政府、村委会、企业和农民担当法律顾问,与当地农业等有关部门配合,做好法律法规宣传工作,帮助农民处理纠纷,制作或审核农业合同,为土地转包、转让、租赁、使用权入股提供咨询意见,为外出打工农民提供法律咨询和帮助等。此外,应充分利用诉讼费用的减免缓制度保障农民的诉讼权利,建立农民维权的绿色通道,扩大对农民提供法律援助的案件范围,减轻农民的诉讼成本<sup>[6]</sup>。

## 四、结 语

推进农村法治建设是构建和谐建设和建设新农村的关键性举措。新农村建设中农业经济模式的转

型,农业经济结构的调整,农村城镇化、与城市一体化的发展等都需要对农民的主体地位予以法律保护。如果始终将农民作为管理客体看待,不充分调动农民的主体意识,那么新农村建设的发展必然会停滞不前。因此,确立和提升农民主体地位,通过法律保护农民合法权益,才能为农村法治和新农村建设提供强有力的保障。

## 参 考 文 献

- [1] 王佳慧. 农民权利保护的关键:农民主体地位的确立[J]. 长白学刊, 2009(1): 99-104.
- [2] 薛刚凌, 王湘军. 农村法治建设研究[M]. 北京: 中国方正出版社, 2009: 40-41.
- [3] 王禹. 村民选举法律问题研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002: 10-11.
- [4] 苑大超. 乡镇政府行政指导行为探讨——以 E 市 D 镇 S 村的村委会选举为视角[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 50-51.
- [5] 万卫东, 张清林. 发展农村专业合作经济组织推进社会主义新农村建设[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2006(6): 35-40.
- [6] 崔艺红. 新农村建设中农民主体地位问题的法律探微[J]. 理论导刊, 2008(7): 66-67.

## Legal Protection on Farmers' Subject Status in Building New Countryside

GENG Zhi-li

(Department of Humanities and Law, Huizhou Radio and Television University, Huizhou, Guangdong, 516007)

**Abstract** This paper illustrates the development and its legislation of farmers' subject status after the China's reform and opening-up and points out that there is still a big gap between the subject status of farmers and the basic needs of building new countryside. Then this paper analyzes such problems in building new countryside as disregard of farmers' subject status, lack of political rights for farmers and lack of corresponding legal guarantee. Finally this paper puts forward a series of countermeasures, such as perfection of relevant legal system through the improvement of legislation, increase of farmer's legal awareness through strengthening administrative enforcement in the countryside, enhancement of judicial protection by doing rural grass-roots legal services, so as to set up effective legal protection mechanism, establish and improve farmer's subject status, arouse the enthusiasm of farmers and thus provide strong support for the healthy development of building new countryside.

**Key words** farmer; subject status; countryside; law

(责任编辑:陈万红)