

农民权利与农业发展

戴前宏

(西华师范大学 四川南充 637002)

摘要:“三农”问题是当今中国发展的焦点问题,如何解决“三农”问题将关系到中国的未来和命运。当前,最重要的是切实保障农民的权利,给农民以国民待遇,振兴农村经济,加快农业发展。

关键词:“三农”;权利;发展

中图分类号:F320.3

文献标识码:A

文章编号:1008-4169(2004)02-0059

“三农”问题近来成为国人关注的焦点,从政府首脑到平民百姓,对“三农”问题的探讨都在进一步加深。特别是在学术界,掀起了一股研究“三农”问题的热潮,真所谓“百花齐放,百家争鸣”。不同的学者根据自己的研究和思路,给中国的“三农”问题开了不少“药方”,但至今没有一味“药方”能给中国的“三农”问题以很好的疗效。很多学者都认为加快农村产业化、集约化经营,推动农村城市化进程是解决中国“三农”问题的唯一途径。这一方向是对的,但具体怎么操作,又提不出有效的正确途径。笔者认为,中国“三农”问题的研究已经走入了一个误区,就是研究者总是把中国的农业发展道路、“三农”问题的解决与国外发达的国家相比较,企图从那里寻求良方,而未能从中国的实际出发去研究、考察。别人走过的路子我们可以借鉴,但决不能照搬照抄。中国的革命之所以能够取得成功,就是因为能根据中国的实际情况制定出的正确的战略举措。中国“三农”问题的解决,最终也要从中国的实际出发,而当务之急就是要切实保障农民权利,给农民以国民待遇,方能加快农业发展,从而最终解决“三农”问题。

从法律上讲,不论农民还是市民,他们都是中华人民共和国的公民,他们应该享有同等的权利与义务。然而,事实上,当前我国农民的很多权利都是虚位的,未能落到实处,农民很大程度上与市民享有不同等的权利与义务,这是农业落后、农村贫困、农民弱势的根本原因之所在。

一、公共产品享有的权利不平等

公共产品是指相对私人产品而言的,它具有两

个最为明显的特征,一是非竞争性,二是非排他性。公共产品又可分为纯公共产品和混合公共产品,不论是纯公共产品还是混合公共产品,所有公民都应有同等的享受权。由于目前我国城乡二元结构的存在,政府对农村公共产品和城市公共产品的提供就采取了不同的措施。农村公共产品基本上是缺位的,农村基础设施和农村基础教育应是农村公共产品的重点。但是政府对农村的道路、通讯、医疗卫生、防洪防涝、电网等基础设施建设方面投入十分有限,致使农业发展缓慢,农村发展滞后,农民收入有限。另一方面,对农村基础教育投入远远低于城市,致使学生严重失学,教育设施落后,从而形成了一个穷而失学,失学而穷的恶性循环。

同农村公共产品相对称的都市公共产品则完全由政府提供,包括城市自来水、电网、交通、文化、医疗、通讯、娱乐、休闲等各种基础设施建设这些纯公共产品。甚至一些混合公共产品也是由政府承担,这就在很大程度上造成了农民与市民的事实上的不平等。而这种事实上对公共产品享有权利的不平等,就是对农民基本权利的剥夺,从而抑制了农民收入的提高,抑制了农业、农村的发展。

二、受教育权利的不平等

农村与城市基础教育设施早已存在有目共睹的事实上的差异,这一差异已经给农民造成了巨大的损失和伤害。目前,这一差距不仅没有缩小,反而有进一步扩大的趋势。这种差异表现在这样几个方面:

(一)教育基础设施投入差距拉大

教育投入严重不足是制约农村义务教育发展的核心问题。近年来,教育经费增长虽然较快,据统计,

收稿日期:2004-03-17

作者简介:戴前宏(1968—),男,安徽合肥人,西华师范大学经济系2002年研究生,研究方向邓小平理论与中国现代化。

2000的国家财政性教育经费约2563亿元,占国内生产总值的比重2.87%,比1999年提高0.08个百分点。但经费增长还是远远不能跟上教育规模扩张的速度,更难以满足时代提出的教育信息化、现代化的要求。特别是城乡之间投入水平不均衡,教育发展差距正在进一步扩大。有些农村地区教育公用经费严重不足,直接影响到正常教学的开展。一项抽样调查显示,小学按教学大纲开出所有课程的占87%,课桌椅残缺不全的占37.8%,购教具、墨水、纸本、粉笔资金不足占32%。初中按教学大纲开出所有课程的占20.8%,课桌椅残缺不全的占45%,实验教学仪器不全的占70.3%,教室或办公室有危房的占28.8%。据统计,1999年末,全国中小学危房面积约有1300万平方米,约占校舍总面积的1%左右,而农村的危房面积约1200万平方米,约占危房面积总数的92%。更不必说城市与农村在图书馆、体育器材、现代化教学器材方面的差异了。

(二)农民进城打工者子女上学难

随着改革开放的深入,进城打工的农民越来越多,但他们的孩子上学就成了问题,一方面他们交不起由户籍森严制度带来的学费差额,另一方面他们又实际脱离了农村义务教育,因而这些打工者子女往往就成了教育的边缘。这是户籍制度造成的后果,也是对农民的歧视,更是对农民受教育权利的剥夺。农民本来就处于社会底层,属于弱势群体,他们进城打工,干的基本上都是城里人不愿干的工作,一般从事的都是一些具有危险、劳动强度大、对身体有害和不体面的工作。他们在城市就业,为城市建设做贡献,为城市所在地政府提供税收,其子女就应当和城市市民子女一样,可以在城市小学或初中接受免费教育,甚至高中教育。我们有什么理由再去收这些收入本来就低处于贫困阶层的所谓的进城费、择校费?把他们排斥在城市之外?

(三)农村教师队伍整体素质差

首先,这里有历史原因,民办教师是我国教育史上特有的现象,它适应了当时历史发展的需要。但是,这些民师大多是中学毕业教中学,小学毕业教小学,一手拿锄头,一手拿笔头,本来知识水平就有限,再加上还要从事生产劳动,这也很难为他们,他们怎么能把那些渴望知识的农村孩子教育好?他们在特殊的历史时期,为我国的教育事业作出了贡献,但现在该对这些教师进行整顿的时候了(当然,有些地区这个问题已经解决了),要对他们进行分流,对一部分合格的教师可以进行培训再上岗,对

不合格的教师进行有偿的辞退。

其次,教师的知识老化程度严重,不能随着时代的发展而逐步更新。这一方面由于教师不能自觉去学习新的知识,另一方面更为重要的原因是农村教育投资少、条件差,未能给教师提供更多有利的学习条件和空间,而且很多大中专毕业生不愿到农村去任教,特别是一些偏远地区。长期下来,面对不同时代的教育对象(主体),教师的知识是不变的,手段是不变的(一支粉笔,一本教科书),那些受教育的农民子弟接受的也是教师那多年不变的知识。而城市里的教师由于工资待遇高,教学设施完善,信息快,各种培训、参观学习的机会多,同时,城市又能吸引大量的优秀人才,因而,能够随着形势的变化,不断地更新自己的知识,更新自己的教学手段,这样,城里学生的思维模式、知识的更新程度就远远高于农村学生,当农村的孩子还不知道什么是电脑的时候,城里的孩子早已能上网聊天,通过电脑获取信息,享受远程教育,共享人类知识资源。

(四)高等教育权利的差异

本来农村学生在很多方面的条件都远远落后于城市的学生,那么在接受高等教育时条件应该比城里的学生要宽一些,至少二者应站在同一条起跑线上进行竞争。然而,事实恰恰相反,高等教育采取按省(市)分配指标的做法,实际上是城乡区别对待。很多农村的学生的高考成绩高于大中城市的学生也进不了该进的大学。高等教育是全国性公共产品,就应当无差别地为全社会考试成绩相同的每一个社会成员所享用,而不应当按其家庭出身的不同而区别对待。

这几个方面造成农村人口素质相对于城市人口素质来说越来越差,而农民目前乃至一个相当长的时期内将占我国总人口的绝大多数。农民素质不提高,农业现代化就无法实现,农业现代化不实现,中国的现代化就无着落,也无实现的可能。

三、农民财产权得不到保障

新中国成立以后,由于国家经济实力的有限性和经济富裕程度的有限性,为了维护高等阶层的社会生活水平,为了实现国家工业现代化,为了国家安全,20世纪下半叶的中国基本采取了城乡分而治之的政治策略,实行了重工业优先发展战略,形成一个两极对比的极其鲜明的城乡生活画卷。那么,这种城乡二元体制的社会资源配置与发展的特征是:先城市后农村,先工业后农业,先市民后农民。以城市和

市民为中心,把农村和农民仅仅作为城市和市民的补给者,以牺牲农业来发展工业,牺牲农民来发展市民,特别是利用工农产品剪刀差价格体制对农民财产的肆意掠夺。几亿农民的财产缺乏基本保障,身份自由受到严格限制,并不完全是理论思维上对马克思主义社会主义学说的“误解”的结果,经济方面的根源是我国国家工业化所面临的特殊困难及对解决问题方式的选择。工业化需要巨额资金积累,在落后的农业国,积累的主要来源一般采取两种形式,一是重租重税,二就是隐蔽的价格剪刀差。几十年来,在农产品价格剪刀差形式内隐蔽的剥夺农民财产达到8000亿元,其结果是农村、农业、农民只能维持简单社会再生产,经济和社会发展历史性停滞不前,因此,二元的社会结构严重阻碍了农村经济的发展,使农业技术徘徊不前,使农民陷于相对封闭的状态,进而影响了农民健康人格的形成。

其次,当今对农民的土地经营权的肆意掠夺。土地虽不是农民的财产,但土地对中国农民的意义重大,它是目前我国农民的收入和就业的主要途径,为农民提供生存和发展的基本保障。当前地权政策的主导方向应当是切实保障农民的土地权(不一定是“所有权”,但至少是现行政策已允许给农民的那些基本的权利)。在当前条件下,保障农民地权不受侵犯是维护农民公民权的一个重要“底线”,从这个意义上说,地权与其说是“最低福利保障”,不如说是“最低权利保障”。如果农民签订的承包合同,可以被当权者任意撕毁,农民可以随意被赶出他们享有的合法权利的那块土地,那么,他们还有什么权利不可侵犯?目前,我国公民保障机制并不健全,法制建设还有待于进一步完善与加强,尤其农民更是权利易受侵犯的弱势群体,在这种情况下给农民的公民权设置一些保障的“底线”,划定一些行政权力不宜进入的领域,是十分重要的。哪怕是牺牲一部分“土地配置最优化”、“城镇化”为代价也是利大于弊的。现在,“城镇化”进程轰轰烈烈,而且有愈演愈烈的趋势,遍地开花的开发区,非农业占地宽而窄用,甚至圈而不用,而对从土地上被赶出来的农民补贴甚微。有人统计过,国家利用这种卖土地与安置农民费用的差额对农民又一次掠夺近5000亿元。土地是农业生产的基础,是农业发展的最基本资源,保证一定数量的土地资源是实现农业可持续发展的基本前提。同时,保障农民的地权也是我国目前农民的最基本权利保障。

四、自由权的限制与就业的艰难——户籍的不平等

户籍制度是计划经济的产物,像一堵无形的墙,将城乡分割开来。户籍制度本质上是一种等级制度,它把农民紧紧地束缚在土地之上,使他们失去了择业的自由,更为严重的是使他们失去了国家的各种公共服务,导致全面的贫困,带给农民发展的机会狭窄。“农民”身份先天低人一等,“农民”二字与“卑微”相联结,世人就是这样给农民定位的。一旦有“农民”身份二字,在很多方面都将受到歧视与限制,时至今日,城乡差距越来越大,本来已相对贫困、绝对贫困的农民更是无所适从。改革开放初期,农民可以进城从事非农业生产,但仍有很多限制,他们活动的空间仍然被限制在农村,即使在城里就业,很多工种也受到了限制,这固然由于农民文化水平低的自身因素,但不可否认农民有大量的发展机会被户籍制度限制了,很多城市在招工时就明文规定,非本市户口不准就业。例如,从1996年起北京市劳动局每年发出通告,公布限制的行业和工种,从1996年的15个增加到1997年的34个,1998年的36个,2000年的103个。被挡在这些行业和工种之外的主要对象就是农民。职业选择的缩小,极大地影响了农民的发展机会。于是,乡镇企业遍地开花,大都建在自然村。这一选择使我国的发展无论是在经济、社会、人口还是生态环境方面都付出了沉重的代价。

不少城市都采取各种措施来限制或禁止外来人口居住和就业。这一做法既不公平也影响效率的发挥,政策实施的效果也是非常有限的。有人认为户籍制度难以消除的原因主要是牵扯城市市民和政府官员的既得利益,他们利用他们的特权想遏止农民的竞争。这不是没有道理的,因为在我国,拥有城市户口便意味着可以享受国家给予的就业、医疗卫生、教育、交通、通讯、信息、住房等种种公共服务。而农民除了每天在土地上耕种以外,几乎没有什么国家公共服务可以享受,农民涌向城市,实在是希望打破目前户籍制度和就业制度不平等的无奈之举。

因此,为了加快城市化的进程和农村剩余劳动力的转移,就应当加快户籍管理制度的改革,切实有效解决农民在城市的户籍问题,农民应当和城市居民一样,可以享用城市公共服务,可以选择就业机会。

五、国民收入再分配与纳税的不平等

长期以来,我国税收与国民收入再分配在城乡之间就存在悬殊的差异。改革开放前,为了实现城市工业化,国民收入的分配格局向重工业倾斜。改革开放后,为了实现城市现代化,分配格局主要向城市倾斜。这一扭曲的分配是对农业、农村和农民的歧视。在1998年,城市的人均消费、收入和生活费用分别是6182元、5421.5元和4331.6元,而同期农村分别只有1895元、2162元和1590.3元,这种城乡差距在世界上是最高的。实行分税制后的最初三年,国家财政支农仅增加68%,而农牧业税收却增长了近2倍,同农业产出的增长幅度相比,高出了近1倍。90年代以来财政支农的比重一直呈下降趋势。1991—2000年分别为:10.3%、10%、9.5%、9.2%、8.4%、8.8%、8.3%、8.2%、8.23%、7.99%。农业财政支出占国家财政总支出的比例远低于农业在国内生产总值中的比例,前者仅仅是后者的1/2至1/3,与农业在国民经济中的地位与作用不相称。

同时,农民除了要交所谓的农业税以外,还要交其他各种费用,如教育附加费、民兵训练费、道路建设费、水费、“五保”费、特产税(费)等等的“三提五统”和各种“三乱”。试问,城市居民是否要交“工业税”?他们所享受到各种城市服务设施是否要交“服务业税”?这种收入再分配的不公与纳税的不平等再次拉大了城市与农村、工业与农业、市民与农民之间的差距。

六、社会保险不公

Farmers' Rights and Development of Agriculture

Dai Qian-hong

(West China Normal University, Nanchong, Sichuan, 637002)

Abstract: The issue of “Farmer, Rural Area and Farmland” is the focus of China’s development. How to solve the issue is a question that concerns China’s future. At the moment, the most important things are to guarantee farmers’ rights, to give farmers a national treatment, to revive rural economy and to accelerate the development of agriculture.

Key Words: The Issue of “Farmer, Rural Area and Farmland”; Right; Development

在社会保险与社会福利政策上,农村基本上是空白,农民处于一种无助的自然状态。土地是农民唯一的生活来源与生活保障。医疗卫生、教育、就业帮助、交通、通讯、信息、最低生活保障、养老等国家提供的公共服务和福利对农民来说是可望而不可及。计划生育在城市里基本一致的,执行非常顺利,在农村就非常困难,其中一个重要的原因,就是农村社会保险体系未能建立,农民无法依靠自己来实现社会保险,更无法依靠社会来实现保险,唯一的希望就寄托在下一代身上,通过繁衍后代来实现养老,于是越生越穷,越穷越生,形成了恶性循环,而事实上,我国农村人口的确切数字很难估计。与之相反的城市市民享有的社会保险比较全面,他们享有的社会保险是国有资产,农民与市民同是国有资产的积累者,为什么城市市民能享有而农民就不能享有?

综上所述,目前制约我国农业发展因素很多,但主要的制约因素是对农民权利的随意剥夺,不能切实保障农民的基本权利,不把农民与市民同等看待。因此,保障农民权利,还农民以国民待遇,是当前解决我国“三农”问题的首要问题。

参考文献:

- [1]邓小平文选[M].第三卷.
- [2]中国统计年鉴[Z].中国统计出版社,2001.
- [3]中共中央关于农业和农村若干重大问题的决定[Z].1998
- (10)党的十五届三中全会通过的文件.
- [4]中共十四大以来重要文献选编上册[Z].北京人民出版社.

(责任编辑:吴建萍)