

农民平等物质帮助权论略

冀睿

(安徽师范大学政法学院, 安徽芜湖, 241000)

摘要: 在农民平等物质帮助权问题上, 存在着立法上的不平等和实际上的不平等。这种不平等首先是城乡二元体制所造成的, 其次和农民自身也有着一定的联系。农民在物质帮助权上的不平等已经开始危及中国社会的稳定和发展。农民平等物质帮助权的实现, 需要通过增强农民在政治和社会生活中的影响, 如建立农民的利益组织, 并通过立法解决由城乡二元体制造成的农村生存保障机制的缺失。

关键词: 农民; 平等物质帮助权; 城乡二元体制

中图分类号: D90

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2008)02-0223-07

“平等乃是一个具有多种不同含义的多形概念。它所指的对象可以是政治参与权利、收入分配制度, 也可以是不得势的群体的社会地位与法律地位。其范围涉及法律待遇平等、机会的平等以及人类基本需要的平等。”^{[1](280)}平等的含义在于“人人享有平等的权利, 而不是平等的东西”^[2]。或“人或事物的地位完全处于同一标准或水平, 都被同样对待”^[3]。一言以蔽之, 平等就是指人们权利的相同。平等的价值是通过各项具体人权来体现的, 没有其他具体权利的存在, 平等也就无从谈起。物质帮助权作为公民的一项具体人权, 为我国宪法所确立和保障。公民能否平等地享有物质帮助权, 直接关系到其生存和发展, 也影响社会的有序运行。党的十七大报告中提出构建“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的和谐社会的目标, 应当说, 能否让所有公民平等地享有物质帮助权是实现这一社会建设方略的基础前提。从实践发展来看, 我国城市人口在物质帮助权的平等享有方面已经取得一定进展, 但占据中国人口比例多数的广大农民在物质帮助权的平等实现上仍存在着诸多问题, 这些问题已成为危及中国社会又好又快发展的严重障碍。要让政权更稳固, 让社会更稳定, 就必须让广大农民平等地享有宪法赋予的该项权利。本文试对农民平等物质帮助权的实践问题进行分析研究, 以期抛砖引玉。

一、何谓平等物质帮助权

平等物质帮助权是指所有公民, 不分高低贵贱,

同等一致地享有获得国家物质帮助的权利, 是公民基于生存权而享有的社会经济保障权利, 当公民因年老、丧失劳动能力而丧失所必需的物质生活条件, 或因疾病而面临生存危机时, 都可以向国家和社会主张物质性援助的权利。“对于社会的多数成员来说, 生存权的实现是通过‘劳动—财产—维持生存’的定式得到实现, 而对于具有生存障碍的社会弱者, 生存权的实现则是通过另一种定式‘物质请求—国家帮助—维持生存’得到保障。”^[4]在现代社会化大生产中, 即便在社会竞争处于优势的强者也避免不了随时可能发生的意外灾难, 平等物质帮助权的实现对于每一位公民而言都具有生存的救济预备意义。应当说, 平等物质帮助权既体现了一种形式的平等, 但同时, 它也代表了实质上的平等。一方面, 平等物质帮助权所强调的是一种待遇机会上的平等, 它要求政府在每一位公民身处生存困境时施以援手。另一方面, 平等物质帮助权也是对于个人差异性导致的处于社会竞争劣势的弱者的某种补偿, 弥补因此产生的社会差裂, 达到人与人之间的实质平等。平等物质帮助权对于农民来说具有重要的意义, 从两者之间的关系考察, 甚至可以这样认为, 物质帮助权就是农民的生存权。这种形式的生存权只有当他上升为强者时才不需要, 一旦他沦为弱者, 受国家的物质帮助就是他原有生存权的自然延伸。应该说, 国家对处于困境中的农民提供物质上的帮助是其根本的义务, 农民获得平等的物质救助是其应有的权利。从法理上分析, “每个人都是向全体奉献出自己……人们同时获得了自己本身所让渡给他人的同样的权利, 所以人们也就获得了自己所失去的一切东西

的等价物,也就获得了更大的力量来保全自己已有的东西。”^{[1](69)}正是一种追求安全的欲望促使人类去寻求公共的庇护,国家作为公共意志让渡形成的集合体,应当尽一切可能保障每位公民生存权的实现,平等地对待和救助贫苦民众是其义不容辞的责任和义务。

在中国古代,国家济贫扶困,向民众提供物质帮助的思想源远流长。春秋战国时期,中国伟大的思想家孔子提出了“大同社会”的设想。他在《礼记·礼运》大同篇中对“大同社会”做了这样一番描述:“大道之行,天下为公。选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子。使老有所终,壮有所用,幼有所长,寡孤独废疾者皆有所养。男有分,女有归。……是谓大同。”孔子认为,大同社会的基本目标是使所有社会成员都能拥有生活保障,使民众得以安生。公元前7~6世纪,春秋战国时期著名的政治家管仲在其政治思想中,具体地提出了一系列修善理政以利于本国人民安居乐业的政治主张。其中“老老”“慈幼”“恤孤”“养疾”“合独”“问病”“通穷”“振困”“接绝”等“九惠之教”,都是直接扶持老、弱的社会政策。不难看出,这些中国古代思想家的理论学说中都包含了丰富的对于社会弱者的扶助思想。应该说,对于民权和民生的重视在中国古代并不仅仅是一种理论学说,它也是几千年来传统的君王之道。中国的历代王朝均设立了对国民提供救助的社会制度。《礼记》中记载:“季春之月,天下布德行惠,乃命有司癸仓廩,赐贫穷,赈乏绝。”《周礼·地官司徒》记载:“以保息六养万民:一曰慈幼,二曰养老,三曰赈穷,四曰恤贫,五曰宽疾,六曰安富。”从历次农民起义的教训中,中国的历代君王无不清醒地认识到救荒济贫,对身处生存困境中的国民提供物质帮助事关国家安危,并将此提升到治国安邦的重要高度。

二、农民平等物质帮助权的立法保障

现代社会,很多国家通过立法将对国民提供的物质帮助作为一项基本的人权予以确认和保障。对身处生存困境中的国民提供物质救助作为国家的基本义务在立法中得到了各国政府高度的关注。从某种意义上看,对于民众人权的保护,或许问题不在于能在多大或多高的程度上给予帮助和救助,而在于国家承不承认或给不给予。惟其如此,公民才能真正地、有保障地过着具有人格和尊严的生活。

我国建国以来的4部宪法对公民平等物质帮助权的保障相继作出了规定。1954年制定的新中国第一部

宪法指出:“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或丧失劳动能力的时候,有获得物资帮助的权利。”1975年宪法第27条第2款规定:“劳动者有休息的权利,在年老、疾病或丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。”1978年宪法规定:“劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。国家逐步发展社会保险、社会救济、公费医疗和合作医疗等事业,以保证劳动者享受这种权利。”进入80年代,随着改革开放政策的实施,1982年宪法中对于平等物质帮助权问题作出了更加全面的规定,其第45条:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会安排残疾军人的生活,抚恤烈士家属,优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”应当说,我国不同时期制定的宪法都高度重视解决公民的生存困境,在立法上对社会弱势群体给予了明显的倾斜和关怀,体现了通过立法来维护平等的精神。

同时,我国在物质帮助权的立法技术上也不断改进。从1975年宪法条款中将“物资帮助”改为“物质帮助”,到1982年宪法物质帮助权条款中的“劳动者”改为“公民”,逐渐从宪法角度规范了物质帮助权的享有主体和实施方式,使物质帮助权得以摆脱阶级斗争的阴影,成为每位公民平等享有的权利。

但是,我国农民的生存困境在过去很长一段时间里并未因为4部宪法对于公民物质帮助权的确立和保障而有实质性的变化。宪法的物质帮助条款没有得到相关下位法的配套保障,也没有成为政府制定公共政策的依据,没有转化为农民切实享有和行使的权利,正所谓“法贵于施”,“徒法不足以自行”。农民在物质帮助权的平等实现方面一直以来与市民存在很大的差异,造就了中国特有的城乡二元结构。

从建国后的历史发展看,自1956年起,中国农村曾短暂地实行了《高级农业生产合作社示范章程》,国家对于农村老、弱、病、孤、寡、残疾等农民提供物质帮助,并建立了农村合作医疗制度。在此之后,农民物质帮助权的实现一直处于虚置和停滞的阶段,农民最起码的生存条件无法得到国家保障,在“大跃进”“人民公社”运动等影响下,1959~1961年期间,中国农村中有几千万农民弃家逃荒,并有大批人饿死。这也是建国以来农民物质帮助权保障中最不堪回首的一页,农民在生存保障机制上的不平等也达到了一个

高峰。此后，农民物质帮助权的立法和实施工作一直处于低谷。

改革开放以来，农民与市民在物质帮助权实现上的差距愈加拉大，不平等的情况越来越突出。国家在此期间陆续颁布了关于城市居民退休、离职的有关规定，通过《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(1997年)、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的规定》(1998年)、《城市居民最低生活保障条例》(1999年)、《失业保险条例》(1999年)等规范性法律文件，对于市民的生存保障予以具体和详尽的规定，采用了兜底式的国家物质保障。正当国家对于市民阶层的物质帮助体系建设如火如荼时，农民的物质帮助权立法工作却是举步维艰。1991年6月民政部曾制订并在全国范围内尝试推广《县级农村社会养老保险基本方案》，但该方案最终于1998年底暂停实施。1999年7月，国务院指出目前我国农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，决定对已有的业务实行清理整顿，停止接受新业务，有条件的地区应逐步向商业保险过渡。这种情况体现了政府在立法和公共政策制定上对于农民的不平等。农民一直以来未能享受到和市民同等的物质帮助待遇，总体上来看，到上世纪末，中国农村一直实行的是与城镇有别的物质帮助制度。

新世纪伊始，农民的物质帮助权问题越来越为政府所重视，全国人大和国务院相继出台了一系列法律、行政法规和政策性文件，稳健、有序地推动农民物质帮助权的实现。2004年，国务院首次发布《中国的劳动和社会保障状况》白皮书，提出在中国农村，将以多种形式的农民养老保障和健康保障为先导，逐步实现农民的物质帮助权。2006年，国务院下发《关于解决农民工问题的若干意见》，进一步明确了政策框架和工作要求。同年批转了《劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要》，在纲要中提出了关于农民物质帮助权的发展目标、主要任务以及具体保障措施。2007年，中央连续第四年发表针对三农问题的一号文件，要求加快农村社会事业发展，推进农村综合改革，促进农民持续增收，该文件为促进农民的物质帮助权的实现提供了重要的政策和理论依据。2007年，全国人大常委会明确将制定《社会保险法》《就业促进法》《劳动合同法》等3部法律纳入2007年计划安排审议的立法项目。同年6月29日、8月30日先后颁布了《劳动合同法》和《就业促进法》，并于2008年1月1日开始施行。《社会保险法》经多次起草、修改和论证，年内将由国务院提请全国人大常委会审议。争取用几年

时间，基本形成以《社会保险法》为基础、以上述几部法律为骨干，以相关法规为配套的面向全民的物质帮助权法律保障体系，为农民物质帮助权的平等实现打下坚实的法制基础。应当说，在这一时期，农民物质帮助权的立法保障得到了很大的发展，农民的民生和民权问题成为中国立法工作的重心。党中央和政府也越来越清醒地认识到妥善解决好农民的生存和发展问题是国家稳定的根本前提。

三、如何看待农民在物质帮助权上的不平等

建国以来，我国农村社会实际上进行的是以土地保障和家庭保障替代国家物质帮助的格局。相对于城市而言，农村的土地和家庭被认为足以起到生存保障功能。但是，在进入改革开放后的20多年时间里，中国社会发生了巨大变化，在市场化 and 加入世贸后的大环境下，中国的农业早已成为薄利行业，在一些地区甚至是负利，许多农民不得不抛荒。在这种条件下，农业对于绝大多数农民来说仅够糊口而已，他们收入的大部分来自非农产业。传统的土地保障模式已无法提供农民足够的生存保障。同时，农村计划生育效果逐渐显现，农村的家庭结构越来越难以担负起农民生老病死的养老重任。加之大量的农民进城务工，脱离了所生活的农村，原有的土地保障和家庭保障体系也已失去了实际意义。相对于享有低保、医保、失业保险、养老保险等诸多国家物质帮助的城市居民而言，农民在某种意义上成为了“二等公民”，忍受着不公正的非国民待遇。根据国家统计局发布的最新数据，“到2006年年底，我国城镇居民人口占全国总人口的比重为44%，农村人口占全国总人口的比重为56%，即有近7亿4千万农民。”^[5]农民作为占国家人口绝大多数的庞大群体，无法享有宪法赋予的平等物质帮助权，这是无论如何不能被接受的。

为什么农民的物质帮助权在过去一直为政府所冷落？为什么农民在相当长的时间里无法享有和城市居民同等的物质帮助权？从原因上分析，这种二元保障体系的形成是建国后我国工业化起步阶段的客观要求。20世纪50年代初期，我国政府提出了实现社会主义工业化的宏伟目标。二元保障体系正是为适应工业化的要求而推出的举措之一。首先，“工业化是以机器大工业生产取代传统手工生产为特征的，工人成为社会化劳动分工体系的一员。他们离开土地，离开农村，集中于工厂与城市从事工业及其相关产业劳动，

其劳动成果的绝大部分归雇主或国家,小部分则以工资形式分配给工人作为生活来源。而当工人遭遇失业、疾病、工伤等事件时,建立相应的国家物质帮助制度,就成为一种客观必要。其次,最初形成的物质帮助制度没有包含农民,除农民可凭借土地取得最基本的生存保障外,一个更为重要的原因在于这样的设计是用以保证农业推进工业化,为工业提供稳定的原料、农产品与资金来源。当时的国际环境使我国不具备大规模利用外资的条件,只能靠内部积累。除工业自身的积累外,主要靠农业积累。国家正是通过工农业产品价格‘剪刀差’,征收农业税与实行粮食统购统销政策支撑工业发展的。”^[6]在这种情况下,为农民建立与市民同等的物质帮助制度便不具有可能。同时,在建国初期,工业化起步晚,程度低,农业人口规模大,国家财力也难以向农业劳动力提供与城市劳动者同等的社会保障待遇。应当说,政府在建国初期基于特殊的政治和历史原因,为了国家和民族的发展,限制了农民的物质帮助权,这是可以理解的。

但是,在国家经过20多年的改革开放,经济有了巨大发展,工业基础雄厚的今天,政府已经基本具备了向农民提供物质帮助的能力。农民在为国家工业发展打下坚实基础,在向国家“无偿奉献”多年后,理应得到政府的反哺。再言之,这是一项全体公民理应平等分享的宪法权利。对此,有人提出,中国目前的政府财政体系无力承受对于向农民提供物质帮助的重荷。事实真是如此吗?以政府财政向农民提供养老保险为例,中国的财政能力能否承受覆盖全社会的养老保险体系呢?卢海元等学者对较早建立农村物质帮助体系的德国、法国等13个欧盟国家作专题比较研究后发现,在类似目前中国或更低经济发展阶段时,这13个国家都已成功地建立起了农村社会养老保险制度。他得出的结论是:“在中国建立农村社会养老保险制度不算太早,因为丹麦、瑞典、葡萄牙、西班牙及希腊等5个欧盟国家在类似中国90年代初或更低经济发展阶段时,已开始建立农村社会养老保险制度,即在农业占相同甚至更高比例、而且人均国内生产总值更低时,便开始设立农村社会养老保险制度。并且,与中国经济发展水平相当甚至稍微落后的印度,为避免出现‘因老返贫’现象,也为65岁以上老年农民每月提供5美元的养老金。经济相对落后的越南也以实行‘米保障’这种特殊方式建立了农村社会养老保险制度。”^[7]由此可见,从经济发展水平来衡量,中国其实已经达到了在农村建立一定形式的物质帮助体系的条件,那种“国家财政无力承受”的观点是不适当的。

那么,为什么过去我国政府在制定具体的法律和公共政策时,农民的平等权利无法得到充分体现?笔者认为,一方面,农民缺少能够代表自身的利益集团,政治上缺乏足够的代言人,缺乏统一规范的组织为其自身争取合法的利益,无法在公共决策中施加必要的政治压力。在有关农村问题的决策过程中,我们很难看到农民自己的力量,农民没有被放在农村社会发展的主导地位。农民在有关切身利益的政策决策中,没有能发挥必要的影响。从本质上分析,社会公共政策是扎根于各阶级之间以及各利益集团之间的权力关系的基础上,而不是建立在意识形态和大众偏好的幻境中。“政府决策过程实际上就是把社会上各种利益和要求输入政府系统之中,并转化为政策输出。然而,社会的各种利益要求形形色色,决策中枢面临的问题纷繁复杂,只有少数利益要求能得到决策者的重视并进入到政府的议事过程之中。这种社会公共问题被提上政府决策的议事日程的过程即为政策议程的建立。”^[8]一般来说,决策问题进入决策议程需要以下因素的促进作用:一是问题本身的明朗化程度;二是问题所带来的社会压力;三是一些突发事件和社会危机的产生。这些问题所带来的社会关注及由此引发的对政府的强大压力,使问题本身凸显并迅速进入政府决策议程。如果农民在政治上缺乏代言人,又不能适时地施加自身的社会影响,那么,农民问题的解决必然被摆放在被遗忘的角落,无人问津。还有一方面,由于建国以来形成的二元生存保障体系,城市居民自1949年以来已经习惯于享受政府提供的较高的福利,当20世纪90年代企业开始“减负”、许多工人被迫下岗失业时,工人们就理所当然地要求政府给他们补偿。另一方面,“工人们由于在生产过程中所结成的紧密联系,更容易以群体的形式表达意见;而他们也占有地理上的优势,能在政府机关附近或重要的交通、工矿设施附近‘用脚投票’。虽然工人们也缺乏正式的意见表达组织和机制,但他们的非正式意见表达却能更强烈地向决策中枢输入,进入政府的决策议程。”^[7]相比之下,由于中国农民传统上就很少享受来自国家的物质帮助,在观念上他们还没有将物质帮助权视为自己应有的天赋之权。而分散的农业耕作特点使得农民缺乏组织性,也难以用统一和有序的方式向政府表达意见,无法形成对于政府决策层的影响。这样说来,农民的应有权利的缺失似乎成为一种偶然中的必然。我国建国以来4部宪法中所确立的公民平等物质帮助权在这样一种社会和历史背景下,也就成为了空泛的政治性纲领和无法兑现的宣传口号。

四、农民平等物质帮助权的实现

平等物质帮助权是现代社会的公民的“天赋权利”，而非国家赐予的“福利”。国家没有任何理由限制农民的此项人权。城市和乡村是构成社会的两个密切不分的组成部分，城民和农民同是历史的创造者，理应享受同等的权益。忽视农村公民物质帮助体系建设，是因为在农村这个问题不如城市里更紧迫，因此不具有进入政策议程的资格？“国际上的一些机构认为，中国目前的不安全主要表现在：在城市，存在空前的失业，犯罪率不断上升，城市潜伏动荡危机，工人请愿、示威、游行和骚乱；在农村，主要表现为农民示威和请愿。他们认为，经济发展速度放慢和大规模的下岗引发了中国社会发展的紧张，主要表现在工人和农民的示威游行。这些示威是更大的社会动荡的征兆。”^[9]笔者认为，由于政府在过去相当长的时间里未能对农村的物质帮助体系建设给予强有力的支持和推动，由此引发的农民对于生存环境的不满已经逐渐影响到中国社会的稳定，危及政权的稳固。这一问题已经引起了党和政府的高度重视，自党的十六大以来，中央已经连续4年颁布针对三农问题的一号文件，党和政府的政策不断向三农倾斜。中国开始进入城市带动农村、工业反哺农业的新阶段。党和政府已清醒地认识到促进农民物质帮助权实现的重要意义，并通过多种手段和方式加以践行。2005年12月29日，十届全国人大常委会第十九次会议通过了关于废止农业税条例的决定。同日，国家主席胡锦涛发布第四十六号主席令，宣布全面取消农业税，从而使在中国大地上延续了2600年的“皇粮国税”——农业税，终于走进了历史。“2006年底，全国参加农村社会养老保险人数为5374万人。2006年农村贫困人口2148万人，比2002年的2820万人减少672万人。社会保障和救助制度的不断建立和完善，使农村居民得到了更多改革和发展的实惠。与此同时，全国范围内的农村基本医疗体制也逐步建立。新型农村合作医疗制度从2002年开始试点后，在全国农村迅速普及。截至今年上半年，我国参加新型农村合作医疗的人口达7.2亿，占全国农业人口的82.8%。”^[10]为实现基本建立覆盖城乡全体居民的基本医疗保障体系的目标，国务院决定加快建立城镇居民医疗保险制度，争取在试点的基础上尽快铺开。针对农村青少年的义务教育阶段的经费问题，国家开始实施“两免一补”政策，加大对于农村教育的投入，“截至今年8月，中央财政已落实农村义务教育经费

保障机制改革资金133亿元，西部地区（含中部民族自治州和部分试点县市）共落实地方分担资金48亿元。共惠及中西部地区40多万所农村中小学的近5000万中小学生。”^[11]

因此，我们不难看出，党和政府正在不断尝试在农村构建一种既和目前实际吻合，又便于未来与城市整合的物质帮助制度框架，以解决城乡之间公民享有的不平等的物质帮助权问题。建设农村物质帮助体系，既是弥补市场失灵的重要措施，也是政府承担的重要责任。我们必须深刻地认识到，城乡公民间平等物质帮助权的实现对于社会的长治久安有其深远的意义，首倡社会保障制度的德国铁血首相俾斯麦曾经指出：“一个期待养老金的人是最守本份的，也是最容易被统治的。”^[12]毋庸置疑，我国农民物质帮助权的实现在这几年取得了一定的发展，但和十七大报告中提出构建：“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的和谐社会目标相比还相差甚远，因此，为更好地促进农民物质帮助权的平等实现，笔者认为，还应当注意以下几点：

（一）宪法关怀

张英洪在《给农民以宪法关怀》一文中提出并在《宪法关怀：解开农民问题千千结》论文中展开阐述的。^①宪法关怀的核心就是限制和约束公共权力，尊重和保障农民人权。“几千年来，中国农民始终在‘兴亡百姓苦’的历史怪圈中循环，要么逆来顺受，要么揭竿而起。这种对立的二元性思维，使中国历史成为不断重复上演农民起义的‘武侠剧’，缺乏对社会文明进步的实质性推动。”^[13]笔者认为，历史上暴力式的农民起义不能解决农民问题，统治阶级暴力式的镇压农民同样不能解决农民问题，解决农民问题的关键在于在宪法框架内对双方的权利和义务进行规范，通过宪法的根本功能约束政府易于膨胀的权力，保护人民易于受害的权利。在宪法之母的眼中，没有权贵和贱民，也没有工人、农民、知识分子的区分；在宪法之母眼中，只有平等的公民概念，任何人都是慈祥的宪法之母的高贵之子。宪法应当作为解决政府和农民之间矛盾和问题的惟一的最高法律依据。我们支持农民以宪法为法律武器，在党中央政策的指引下，向侵犯公民权利的公权力实施说“不”字，这也将成为农民权利意识觉醒和社会进步的重要标志。

（二）制定农民物质帮助权保障法律

为确保农民在处于生存困境时能平等地享有物质帮助权，全国人大应根据当前农村的实际情况，制定《农村社会保障法》。国务院应当在此基础上尽快制定

其他专门性的物质帮助权保障法律,进行细化。如制定《农村养老保险条例》《农村合作医疗条例》《农村社会救济工作条例》《农村优待抚恤工作条例》《农村失业保险条例》《失地农民社会保险条例》《农村社会保障税条例》《农村基础教育保障条例》等条例,完善《农村五保供养工作条例》。通过以上措施增加《农村社会保障法》的可操作性,缓解目前日益突出的农民和政府间的矛盾,保持社会稳定。

(三) 恢复建立农民组织

“现代经济学的理论认为,一个社会集团的力量大小,并不取决于它的人数多少,而取决于它的组织程度。组织的力量是强大的,与政权结合的组织力量尤为强大。”^[14]“中国农民虽然人数众多,却高度分散,没有统一的组织。利益的分配能否做到公平合理,在一定程度上取决于当事人之间是否有一个谈判与协商的对话机制。农民没有自己的代言人,初次分配本来就是不公平的,再分配的公平就更难以指望。”^[15]遗憾的是,由于歧视和不平等地对待,在目前中国的政界及学术界,农民利益的代表者太少,农民利益的呼声也太弱,中国农民实际已成为中国社会中典型的弱势群体。同时,农民群体缺乏表达呼声的直接渠道,在政治和社会生活中缺乏足够的影响,这些都造成了农民在其生存保障方面受到不平等待遇。因此,笔者认为,应当在农村地区恢复设置农会,在进城务工人员中设立进城务工人员自治组织。修改宪法,赋予农民组织合法地位,以增强其自治和博弈能力,扩大农民在政治和社会中的影响,保障农民平等物质帮助权的实现。

(四) 增强农民的政治参与性

农村物质保障体系建设的紧迫性,已经引起了各方面的高度重视,但一二十年来的有关农民物质帮助权的理论探讨和政策制度设计,还没有能够真正解决农民的生存保障问题,也没有为农民建立一张可以无后顾之忧的生存保障网。根本原因在于,这些理论探讨和政策制度设计大都陷入了把农民排除在外的思维定势,走入了人治的死胡同。在国际上,由几个大国操纵和决定小国命运的做法和行径,被称做“霸权主义”。同理,在解决农民问题上,如果仅仅由所谓的“社会精英”等强势群体坐在一起操纵和摆布农民命运,这也是一种典型的“霸权主义”,是不可能真正维护农民切身利益的。从另一个角度来看,“要使农民真正能够参与政治,也必须提升和丰富农民的物质文化生活,使‘农民’从几千年来的阶级称谓变成一种职业符号,使农民不再是一种落后的生产力的代表者,而是市场

经济链条上的一个环节。”^②从而让农民能够更加广泛地参与社会公共事务的决策过程。

五、结语

“中国革命走的是一条农村包围城市的道路,中国的现代化必须走一条农民进入城市的道路,农民进入城市的过程也就是城市化的过程,城市化的过程也就是解放农民的过程,城市化是中国农民的解放之路。”^[16]在城市化的过程中,政府的职责是平等地关爱所有的公民,而非人为地在社会中进行阶层的划分。政府向处于生存困境中的国民提供物质帮助并非国家施舍的福利,而是民众享有的天赋之权。农民应当和市民一样平等地享有此项国民待遇。历史已经证明,尊重和承认农民的权利是中国社会保持稳定、避免政治动荡的必然要求。

注释:

- ① 张英红曾先后在《南风窗》2002年1月刊和《湖南公安高等专科学校学报》2002年第6期上发表了《给农民以宪法关怀》和《宪法关怀:解开农民问题千千结》,这两篇文章已经收入长征出版社2003年12月出版的张英洪文集《给农民以宪法关怀》一书,参见第208、215页。
- ② 农民的政治参与性主要体现在选举权的实现上,笔者支持和认同程乃胜教授的观点,要让农民真正参与政治决策,农民从个体小农向商品经济主体的转变是重要的前提和要件。

参考文献:

- [1] E·博登海默.法理学—法哲学及其方法[M].邓正来,姬敬武,译.北京:华夏出版社,1987.
- [2] 刘军宁.共和·民主·宪政—自由主义思想研究[M].上海:三联书店,1998:184.
- [3] 牛津法律大辞典[Z].北京:光明日报出版社,1989:303.
- [4] 韩德培,李龙.人权的理论与实践[M].武汉:武汉大学出版社,1995:388.
- [5] 中华人民共和国2006年统计年鉴[DB/OL].<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexch.htm>,2006-1-10/2007-12-23.
- [6] 李迎生.从分化到整合:二元社会保障体系的起源[J].改革与前瞻,2002,(8):17-22.
- [7] 刘鑫.当代中国农村社会保障缺失的体制原因[EB/OL].<http://www.word.org.cn/n3/h/200602/41864.html>,2006-02-24/2007-12-23.
- [8] 胡伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998:236.
- [9] 丁元竹.命系百姓——中国社会保护网的再造[M].天津:天津人民出版社,2001:7.

- [10] 田成平. 十六大以来我国劳动保障事业的主要成就[J].求是, 2007, (19): 14-18.
- [11] 袁新文. 农村义教经费保障“两免一补”洒教育公平阳光[N]. 人民日报, 2006-11-2(13).
- [12] 童星. 影响农村社会保障制度的非经济因素分析[J]. 社会保障制度, 2003, (2): 23.
- [13] 周作翰, 张英红. 论当代中国农民的政治权利[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2005, (1): 33-38.
- [14] 陈桂棣, 春桃. 中国农民调查[M]. 北京: 人民文学出版社, 2004: 37.
- [15] 黄学贤, 赵中华. 从农民到公民: 农民平等权的宪政分析[EB/OL]. <http://www.cncasky.com/get /litt/fxll/ 000614253.htm>, 2005-01-01/2007-12-23.
- [16] 张英红. 给农民以宪法关怀[J]. 南风窗, 2002, (1): 44-46.

On equal material help rights of farmers

Ji Rui

(School of Political Science and Law, Anhui Normal University, Wuhu 241000, China)

Abstract: Due to dual systems of social organization in town and country in China, there always exists inequality in both legislation and practice on the realization of farmers' equal material help rights, which is also related to farmers themselves. It's considered that this situation has exerted negative influence on the stability and development of Chinese society. The author thinks that the realization of the material help rights needs to enhance farmers' influence on the political and social life, establish farmers' benefit organization, and put right the flaws of the subsisting ensuring system of farmers by the way of legislation.

Key words: farmer; equal material help rights; dual system of social organization in town and country

[编辑: 苏慧]

(上接 196 页)

The Sino-Japanese security dilemma and mitigation measures

HUANG Xiaoyong, CHU Xiangyu

(College of Philosophy & Historical Culture, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: Sino-Japanese security dilemma is the actual causes to make major strategic changes relating to bilateral relations. The formation of Sino-Japanese security dilemma has a profound structural cause raised by the background of the rise of great powers, the misunderstanding of which is likely to become incentives to make the two come into conflicts. The only way to mitigate or jump out of this situation is to cultivate and develop the East Asia Security Community. This means the fundamental importance for China's peaceful development, it also has a fundamental significance for the peaceful development of China.

Key words: Sino-Japanese relations; security dilemma; East Asia Security Community

[编辑: 颜关明]