



改革开放以来中国农民权利:变迁与重构

康金莉

摘 要: 农民权利不是抽象的理论问题,而应当在不同经济发展阶段、不同社会背景具有不同内涵。当前中国社会,农民权利体系应当围绕生存权、财产权、经营自主权以及在地位、教育、社会保障等方面的平等权进行构建。改革开放以来,伴随农村经济体制改革,中国开启农民权利体系重构历程。与中国渐进式改革相适应,中国农民权利的改善与重构历程漫长而曲折。农民权利重构以中共十一届三中全会、十六大以及十八大的召开为转折点,先后经历了经营自主权与支配权的恢复、社会保障权利全面改善以及城乡统筹社会保障机制的建立三个阶段,此次改革最终将以二元经济体制全面解体、农民权利体系的全面构建为终点。改革开放以来中国农民权利体系的重构历程基本符合农民权利诉求,与经济发展阶段相适应,然而,由于历史及非制度性原因的存在,目前农民权利的全面保障仍然远未实现,农民权利重构任重而道远。

关键词: 农民权利; 二元经济; 统筹城乡; 社会保障

中图分类号: K02 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-881X(2017)04-0061-08

农民权利从不同角度有不同的解释。就中国现阶段看,从关乎农民切身利益以及农村经济改革的角度,农民权利主要包括财产权、自主权、平等权、受教育权、社会保障权、政治参与权等方面。具体可分为三个层次:财产权、自主权为农民的基本权利,为生存权之主要构成;平等权、受教育权、社会保障权为第二层次;政治参与权为第三层次权利,是农民在基本权利诉求满足之后,产生的参与社会与国家活动的权利诉求。

二元经济体制之下,农民权利全面虚化。十一届三中全会以后,中国开启以恢复农民经营自主权与劳动力支配权为核心的农村经济体制改革,农村经济重现活力,农民收入快速提高,尤其 21 世纪以来国家大力扶持农业,农村在温饱充分解决的基础上,快速向舒适型、小康型生活迈进,农业现代化建设加速。

但新型农村建设绝不单单是农民收入水平的提高与物质生活质量的改善,而是应全面赋予农民各项公民平等权利,使农民在教育、就业、居住、养老乃至言论等各方面,享受与城镇居民平等的公民权利。中国农民因几千年困苦的生活状况与皇权专制的高压抑制,似乎未表现出主动的对更高层次的权利诉求,而仅限于生存权与财产权之获得及改善。中国对农民权利体系的重构更多体现为一种自上而下、自外而内的启蒙过程,但这不能成为农民权利缺失的合法理由。随着农民生活的逐渐富裕,经济现代化以及信息化发展的加速,农民在基本权利得到保障的基础上,势必产生更高层次的权利诉求。中国必须加快农民权利体系的全面构建,以更好地保障农民权益,为社会和谐发展提供制度保障。

近年来,随着农村经济体制改革以及农民权利体系构建的逐步推进,学界对农民权利

研究愈益升温,其中不乏对共和国建政以来农民权利变迁历程的回顾与分析^①。农民权利问题的前期研究无论从研究时段、研究视角等各方面均呈立体化态势,但仍存在以下不足:一是理论探讨脱离中国现实,未能结合中国经济发展程度、农民权利诉求与特殊的文化社会背景进行;二是应用对策性研究成果中,普遍缺乏对农民权利的历史反思;三是农业史研究方面,对农民权利变迁的专著成果考察下限多止于2010年以前,农民权利体系构建的最新进展很少纳入视野。本文以中国改革开放、经济发展以及中国农民之权利诉求特点为基础,对改革开放以来农民权利体系回归的曲折历程做整体回顾,研究下限截至2016年,重点分析十八大以来中国农民权利体系的构建,在此基础上分析当前农民权利遗留问题,以期对农民权利体系全面构建、三农问题彻底解决提供借鉴。

一、十一届三中全会后农民基本权利变迁

集体经济时期,农民丧失劳动力自主支配权与生产资料自主经营权,生产积极性被严重抑制,农业生产低效率,影响了农民的财产权甚至最基本的生存权。十一届三中全会以后,中国实行以家庭联产承包责任制为核心的农村经济改革,重新赋予农民自主经营权、剩余产品与劳动力自主支配权,生产积极性提高,农业生产与农村经济状况好转,农民财产权利得到改善。但计划经济时期的二元经济制度仍然保留,农民除去生产资料经营自主权及劳动力支配权外,并未被赋予诸如户籍、医疗、就业等方面的平等权利。中国农民基于传统社会文化影响,权利意识淡薄,对除生存权以外的权利未提出过多诉求。故家庭联产承包制初期,农民自主权回归与财产权的改善,基本适应了当时农民的权利要求。20世纪90年代以后,随着市场经济的发展,城乡市场体系形成,加之二元经济制度约束,农民自主权与经济权再次被侵蚀,最基本的生存权受到威胁,承受底线被突破,部分农民对社会有抵触情绪,成为社会潜在的不安定因素。

改革初期农民自主权单一回归,财产权利短暂改善。家庭联产承包责任制主要特点为“集体所有,分户经营”,保留集体所有制的土地关系,由农民以家庭为单位,向集体承包土地及其他农业生产资料,获取土地的占有权和使用权。家庭联产承包经营体制下,农民所获权利包括:(1)土地经营自主权。联产承包采取“大包干”,承包合同中不规定生产费用限额和产量指标,由承包者自行安排生产活动,自主决定作物种类,方便根据土地状况及农户家庭状况灵活安排,符合农业生产特点。(2)剩余产品支配权。家庭联产承包实行初期,国家仍然实行统购统销,但农民在完成国家征购计划之外的余粮,可以自行到市场销售或自主决定其他用途,“交够国家的,留够集体的,剩下都是自己的”。(3)劳动力支配权。家庭联产承包制以后,农民可以灵活安排劳动时间,在农闲时间从事非农经营活动。

20世纪80年代初期,随着农民剩余财产权与劳动力支配权的恢复,农民生产积极性提高,农业生产在短时间内迅速恢复,农业经济多元发展,农民财产权得以改善。1978—1984年六年间,粮食总产量达到40731万吨,年均增长约5%,高于计划经济时期年均2.41%的增长率^②。非农产业快速发展,非农产业产值在农村社会总产值中比重迅速上升,至1990年,非农产业在农村社会总产值的构成占比54.6%,已超过半数^③。农业生产增长与农村经济多元发展,直接促使农民收入增加,农民财产权获得改

① 理论探讨有:张英洪.农民权利研究:农民权利论.北京:九州出版社,2013;张英洪.农民权利研究:农民权利论.北京:中国社会科学出版社,2014;张英洪.农民权发展.经验与困局.北京:知识产权出版社,2012.农民权利变迁方面的有:刘永信.农民权利论.北京:中国经济出版社,2007;胡美灵.当代中国农民权利的嬗变.北京:知识产权出版社,2008;赵德余.以权利看待发展 中国农村变迁中的风险治理及规则重构.上海:复旦大学出版社,2011.从法理视角探讨的有:王佳慧.当代中国农民权利保护的法理.吉林大学博士学位论文,2007;杨海坤.农民权利的公法保护.北京:北京大学出版社,2015.应用对策成果有:吴礼宁.新型城镇化与农民权利保障.北京:法律出版社,2015;张千帆.城市化进程中的农民土地权利保障.北京:中国民主法制出版社,2013;朱重庆,崔传义,王金凯.中国农村土地流转的关键问题 农地流转与农民权利.北京:中国农业出版社,2011;张遂,马慧琴.中国三农问题研究.北京:中国财政经济出版社,2003;隋欣.我国城镇化进程中的农民权利实现问题研究.东北师范大学博士学位论文,2015;杨郁.权利导向下中国农村权力结构的转型研究.东北师范大学博士学位论文,2015;蔡益群.当代中国规划性政治研究:农民权利变迁的视角.浙江大学博士学位论文,2012.

② 郭书田.变革中的农村与农业——中国农村经济改革实证研究.北京:中国财政经济出版社,1993:125.

③ 刘建和,李兆谊.巨龙腾飞:中国的经济建设.石家庄:河北教育出版社,1992:32.

善。1978—1990年,农民年人均纯收入从133.57元增加到629.79元,增长3.7倍,半数以上年份较上年增长率在10%以上,远快于改革之前2.2%的增长率^①。

农业产业化与市场化背景下农民权利再度虚化。以家庭联产承包制为核心的农村经济体制改革,对农民权利的触动仅仅在于经营自主权与支配权的回归,但对城乡二元经济体制基本未有触动。20世纪90年代以后,随着市场经济体制改革的深入,农业生产日益市场化、产业化,农民生产经营自主权、财产权及劳动力支配权陷于尴尬境地。二元经济制度下,农民在户籍与社会保障等方面的不平等,使得农民在教育、就业、工资收入等方面遭受歧视,这反过来侵蚀农民的经营自主权与劳动力支配权。

首先,剩余产品支配权虚化。中国统购统销制度自1986年结束以后,人为构建的工农业产品价格剪刀差消除。随着市场经济改革的深入,农业日益卷入产业化与市场化发展轨道,工农产品剪刀差在市场机制作用下又重新产生,并且长期呈扩大趋势。1990年中国工农业产品价格“剪刀差”为727亿元,1998年达到3591亿元,八年间增长大约5倍^②。工农产品价格剪刀差使得农村在城乡贸易中长期处逆差,农民虽有剩余产品支配权,但农产品售价低于成本,长期亏损,其支配权重新虚化,处境尴尬。

第二,劳动力支配权再度虚化。20世纪80年代后期,随着农业劳动生产率的提高以及人口增长,农村剩余劳动力快速增加,大量农业人口亟须向二三产业转移,但家庭副业与乡镇企业吸纳能力有限。农民可以自由支配劳动力,但无业可择。大批农民进城打工,但因城市就业岗位有限,很大一部分仍然留在农村,成为隐性失业人口,其劳动力支配权重新虚化。当时有专家估计,1997年中国农村待业人口有1.3亿,且每年以400多万人的速度增加。另有专家测算,农村剩余劳动力在1.5亿人左右^③。进城农民工亦因城乡二元户籍制度形成的身份差异,难以获得平等的就业权与劳动权。相应地,其他方面如住房、工伤赔偿、劳动保护、退休等权利,也只限于“企业事业组织的职工和国家机关工作人员”,未涵盖农村进城务工人员。权利保障的缺失,导致农民工在城市的择业范围局限于城市居民不愿从事的低工资、高强度、高风险行业,如建筑业、餐饮业、服务业等。此外,因不拥有城市户口,农民工长期被视为“流动人口”,面临随时被驱逐的危险。如1997年国务院办公厅发布《关于进一步组织民工有序流动的意见》,曾明确指出“如果不进一步提高民工流动的有序化程度,既不利于企业下岗职工的再就业,也不利于农村劳动力资源的开发和利用,将损害广大人民群众切身利益”,其指导思想就是阻止农民工进城,以优先保障城市下岗职工的再就业。

第三,农民财产权被严重侵蚀。家庭联产承包制实行以后,农业税负一直延续了集体经济时期的高比例征收。20世纪80年代后期起,中国改革重心转向城市,农业与农村财政投入减少,乡村基础设施建设费用主要向农民摊派,农民税负大大增加,超过了农民收入增长速度。2000年,农民承担的各项税费达到1359亿元,比1990年累计增长189.7%。按2000年9.28亿乡村人口计算,乡村人口人均负担146.4元^④。在市场不利因素与沉重税费负担打击之下,农民生产积极性下降,农业生产再度受挫。粮食产量在1990年以后长期没有增长甚至下降,1997—2003年间,除去两年有微量增长外,呈绝对下降趋势,最严重的2000年下降达9%以上^⑤。农民经营自主权在市场化中的被动地位,二元经济体制所造成的农民权利的全面缺失,最终导致农民收入增幅下降,财产权利再次被严重侵蚀。1998—2002年,农村居民人均年收入增长率连续五年保持在5%以下,在1999年和2000年甚至跌至2%左右水平。1997—2003年间,农村居民家庭人均年收入增长率5.16%,同期城镇居民家庭人均年收入增长率10.73%^⑥,农村家庭人均年收入增长率不到城镇居民家庭的一半,城乡收入差距逐年扩大。

① 郭书田.变革中的农村与农业——中国农村经济改革实证研究.北京:中国财政经济出版社,1993:83.

② 陈桂棣,春桃.中国农民调查.北京:人民文学出版社,2004:191;孟翠莲.后农业税时代中国农村经济社会问题.北京:中国财政经济出版社,2010:11.

③ 牛若峰.中国发展报告:农业与发展.杭州:浙江人民出版社,2000:117.

④ 陈锡文.中国农村公共财政制度 理论·政策·实证研究.北京:中国发展出版社,2005:99.

⑤ 中国统计年鉴2007.<http://www.stats.gov.cn>.访问日期:2016-04-20.

⑥ 中国统计年鉴2004.<http://www.stats.gov.cn>.访问日期:2016-04-20.

农民教育与社会保障权利严重缺失。家庭联产承包改革未触动二元经济体制,城乡之间仍然实行不平等的教育制度。以教育经费言,城市教育由公共财政开支,而农村教育经费主要依靠农民集资、摊派与征收农村教育附加费,弥补国家教育经费投入不足,这在加大农民负担的同时,更主要导致农村教育基础设施落后,师资力量缺乏,教育质量低下,农民子女教育权利受损。受到二元户籍制度的不平等待遇,大批农民工子女进城之后,难以在城市享受义务教育,参加高考,农民工子女入学年龄推迟,辍学严重。根据2000年对北京、深圳等九大城市的调查显示:有31%的已过小学毕业年龄段的流动人口子女还在小学就读,有60%的12至14周岁的流动人口子女已成为童工^①。尽管部分城市允许农民工子女凭暂住证就近入学,但多数需缴纳昂贵的赞助费,且大多被安排进质量较差学校就读,难以进入重点中小学,教育资源获得方面仍然遭受歧视,而且中高考等入学考试必须回原籍。在多种权利得不到保障的环境下,农民虽然拥有对自身劳动力的自由支配权,但或者面临无业可就,或者面临就业与多重制度性歧视,处于两难选择的尴尬地位。时至21世纪初期,关乎民生的养老、医疗等福利制度仍未延伸到农村。除去极少数特困户、孤寡老人以外,农民享受不到任何医疗、养老及其他社会福利。进城农民工除去少量工伤保险之外,其他保险基本空白。即使是工伤保险,也占很小比重。据2004年山西调查,全省农民工参加工伤保险的比重仅为30%,医疗和养老保险分别为13.94%和10.45%。半数以上农民工未享受任何保险^②,其他各省情况相似。

生存权与财产权为公民最基本之权利需求。时至20世纪80年代之前,中国农民上述基本权利始终未得到充分保障,这决定中国农民的权利诉求长期停留于较低层次。家庭联产承包之后,农民虽仅仅被赋予土地经营的自主权,但已是得到精神上的满足。几千年专制制度造就的农民之“奴化”性格,使得其在满足生存权之后,亦难以如西方社会自发产生更高层次,诸如平等权、民主权等权利诉求。政府基于工业化建设需要,亦未能主动给予农民更多权利。但如上所述,20世纪90年代以后,农业产业化与二元制度的藩篱交相作用之下,农民最基本的经营自主权与财产权再次受到侵蚀,这意味着农民隐忍的底线被突破,故从20世纪90年代后半期起,中国南北各地普遍出现农田抛荒现象,农业生产出现徘徊甚至下降趋势。庞大的进城务工农民因工作环境恶劣,工资拖欠,工伤得不到救治,缺乏合法维权渠道,进而发展到暴力对抗社会,成为城市安定的隐患。故此,解决三农问题,保障农民权利,其意义已经远远超出对农民自身的利益保障,而是关系到中国整体经济与社会的稳定。此种背景下,中国政府在中共十六大以后,自上而下启动了构建农村社会保障体系,统筹城乡建设的改革历程。

二、十六大后统筹城乡改革的启动及农民权利的多方改善

随着中国工业化进程的完成,国家经济实力日益增强,21世纪以后,中国自上而下启动了“工业反哺农业,城市支援乡村”的发展模式。2002年中共中央十六次代表大会重点提出“统筹城乡经济社会发展”思路。2003年1月中央农村工作会议,又提出深化农村税费改革,加大对农业与农民补贴力度,改善农村教育、医疗等意见。此次改革仍然以保障农民经营权与财产权入手,逐步扩大到养老、医疗等多个领域,农民权利体系得到全面重构。

税费减免,农民财产权重获改善。自2004年起,中央探索降低或免除农业税,对农业实行良种补贴、种粮农民直接补贴、农机购置补贴和农资综合补贴,简称“农业收入四补贴”,补贴力度逐年加大,自2004至2012年十八大召开之前,年补贴由145亿元增至1653亿元,增加10倍有余^③。此外,通过固定资产投资、价格补贴等形式,加大农业财政资金投入,“三农”财政支出由2003年的1755亿元增长至2012年的12388亿元,九年之间增长近八倍。同期占财政支出比重由7.1%上升至9.8%^④。农业税费减免

①中华人民共和国教育部.2013全国教育事业发展统计公报.<http://www.moe.gov.cn>.访问日期:2016-05-13.

②山西省总工会.山西省农民工的结构情况及权益保障总体状况.工运研究,2006,(11).

③数据来自国家统计局网站历年统计年鉴。参见<http://www.stats.gov.cn>.访问日期:2016-05-19.

④李登旺,仇焕广,吕亚荣.欧美农业补贴政策改革的新动态及其对我国的启示.中.中国软科学,2015,(8).

与农业补贴的实施,直接降低了农业生产成本,农民经营权摆脱尴尬局面,农民生产积极性提高,农民收入改变之前停滞局面,快速增长。2004年以后,农村居民大部分年份实际增长率均在8.0%以上,快于同期城镇居民7.8%的增速^①。大部分农民由温饱步入富裕,农民财产权重获改善。

农村社会保障制度建设与医疗养老权利重构。在制度层面,政府逐渐加大农业投入与农民权利保障投入,中国农民养老与医疗权利全面改善。从2003年起,全国农村合作医疗改革起步,之后覆盖范围迅速扩大。全国开展新农合县数至2012年增至2566个,较2004年增加约8倍;参合人数8亿有余,参合率98.3%,基本实现了农村合作医疗全覆盖。保障程度逐年提高,2004年至2012年间,年基金支出增加90倍,受益人次增加20余倍^②。此外,对农村贫困家庭,在合作医疗之外另通过其他渠道给予救助,救助对象“主要是农村五保户和贫困农民家庭”。救助形式或者是对患大病者直接给予费用补助,或者资助其参加合作医疗。到2006年,全国所有含农业人口的县(市、区)都基本建立了农村医疗救助制度。农民养老保障制度随后启动,中共十七大报告提出“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”,要求探索建立农村养老保险制度。2008年十七届三中全会第一次提出“新型养老保险”概念,要求按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的原则,建立新型农村社会养老保险制度。新农保由政府为参保农民缴费给予补贴,全额支付基础养老金,此为农民首次享受到财政承担的养老保障,为城乡二元经济体制改革关键步骤。截至2010年底,不到两年时间,全国参加新型农村社会养老保险人数为10277万人。2010年领取养老金人数达2863万人,全年共支付养老金200亿元,覆盖区域为27个省、自治区的838个县(市、区、旗)和4个直辖市,部分区县开展国家新型农村社会养老保险试点^③。

农民教育权初步改善。十六大以后,国家逐渐加大农村教育财政投入,农民教育权初步改善。2003年以后取消农村集资费与农村教育附加费,2005年起对农村义务教育试行“两免一补”政策,对农村义务教育阶段贫困家庭学生“免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费”,并于2007年推广到全国。这直接降低了农村儿童辍学率,农民教育权获得改善。据相关部门统计,两免一补政策实施当年,中西部地区共有35万辍学儿童重返校园读书^④。2006年以后,甘肃省农村儿童辍学率回落到2%以下^⑤。2010年,实现进城务工农民子女与所在城市义务教育阶段学生享受同等政策。

农村最低生活保障制度建立,生存权显著改善。2007年7月11日,国务院下发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,提出建立农村最低生活保障制度,明确了农村最低生活保障标准和对象,以确保农村贫困人口生活保障。建立农村最低生活保障制度,标志着农村人口可以享受到与城市市民平等的生存权利,是二元经济体制改革向一元化迈进的关键步骤。农村低保补助标准逐渐提高,2008年按每人每月10元的标准提高农村低保对象补助水平,月人均财政补助标准由30元提高到50元^⑥,之后连年增长,2010年年底,全国农村低保月人均补助水平74元,农村低保对象2528.7万户、5214.0万人^⑦。农民生活由温饱向富裕转变,农村居民生活水平上升,消费结构优化,2002至2012年间,农村居民家庭恩格尔系数从46.2%降至39.3%,下降6.9个百分点,达到富裕水平。同期城镇居民恩格尔系数从37.7%降至36.2%,下降1.9个百分点^⑧。城乡恩格尔系数差距从9.5%减至3.1%,城乡差距大幅缩小,农民生存权进一步得到保障。

中共十六大以后,中国政府推行的统筹城乡改革,开始触及城乡二元经济体制,农民权利在一定程

① 根据国家统计局历年统计公告整理计算。参见 <http://www.stats.gov.cn>, 访问日期:2016-05-19。

② 宋士云. 新中国社会保障制度结构与变迁. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 302.

③ 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 2010年度人力资源和社会保障事业发展统计公报 // 宋士云. 新中国社会保障制度结构与变迁. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 299-300.

④ 靳晓燕. “两免一补”让35万辍学学生重返校园. 光明日报, 2006-04-26.

⑤ 卫思祺. 农村教育“两免一补”政策的理论价值与实践效应分析. 中国农学通报, 2011, (27).

⑥ 上海财经大学公共政策研究中心. 2009中国财政发展报告 全球金融危机下扩大内需的财政政策研究. 上海: 上海财经大学出版社, 2009.

⑦ 赵景华, 沈志渔. 中国公共管理发展报告 2012—2013年: 中国公共管理的理论进展与实践创新. 北京: 经济管理出版社, 2013: 570.

⑧ 2002—2012国民经济和社会发展统计公报. <http://www.stats.gov.cn>, 访问日期: 2016-06-16.

度上得以恢复。取消农业税费,工业反哺农业,新型农村医疗与养老保障制度等一系列改革历程,激发了农民生产积极性,农业生产止降返升,农民在自主权与财产权重获保障基础上,教育、医疗、养老等各种权利获得初步保障。但各项改革尚处于起步阶段,二元经济结构远未解体,以户籍制度为中心所形成的养老、医疗、教育、住房等差别制度仍然存在,农民仍难以享受到与城镇居民同等的权利保障。

三、十八大后统筹城乡改革深入与农民权利的系统改善

中共十八大将统筹城乡改革,完善城乡发展一体化作为农村经济改革重点。户籍、产业、城乡规划、社会保障等统筹城乡改革在全国全面展开,农民权利体系全面重构。改革内容包括三个方面。

城乡二元户籍制度的终结性改革。城乡二元户籍制度为二元经济体制的核心,亦为农民各项权利缺失的根源。十八大以后,国家启动户籍制度一体化改革,连续出台系列措施,推进户籍制度改革。2013年国家发改委在第十二届全国人民代表大会常务委员会报告,将“有序推进农业转移人口市民化”作为促进城镇化健康发展的首要战略。2014年7月,国务院颁布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,明确提出统一城乡户口登记制度,取消农业与非农业户口的区分,全面实施居住证制度,在教育、就业、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务方面给予进城定居农民平等待遇。城乡差别户籍制度的改革,为农民进城定居,享受平等就业权、教育权、住房购置权等社会权利,奠定基础。

社会保障机制城乡一体化改革,农民社会保障权利系统重构。与户籍制度改革同步,进行社会保障机制为核心的城乡一体化改革。2014年2月国务院常务会议决定合并新型农村社会养老保险与城镇居民社会养老保险,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。2014年以后,城乡基本养老保险并轨,实现全国城乡居民养老保险统筹发展。2015年12月9日,中央全面深化改革领导小组第十九次会议通过《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,提出建立统一的城乡居民基本医疗保险制度,实现城乡居民公平享受基本医疗保险权益。2016年国务院近日印发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,提出整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度,建立统一的城乡居民基本医疗保险制度,其核心在于“公平”,即使城乡居民公平享有基本医疗保险权益。此项改革于2017年初基本完成。统筹城乡医疗养老保险制度的建成,意味着二元经济制度基本解体,农民获得与城市居民同等之公民地位。

农民土地权进一步完善。十一届三中全会确立的家庭联产承包制,赋予了农民土地自主经营权,但因土地集体所有性质,并不拥有转让权与其他处置权。2014年11月,国家印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,在坚持农村土地集体所有前提下,实现所有权、承包权、经营权“三权分置”,明确界定农民的集体成员权,明晰集体土地产权归属,实现集体产权主体清晰。稳定农户承包权,依法公正地将集体土地的承包经营权落实到每个农户。放活土地经营权,允许承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,发展多种形式的适度规模经营。鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式,流转承包地。鼓励有条件的地方制定扶持政策,引导农户长期流转承包地,促进农民转移就业。鼓励农民在自愿前提下采取互换并地方式解决承包地细碎化问题,其中“放活土地经营权”为此次改革重点。农村土地“确权”改革于2015年底基本完成。农村土地经营权与承包权的确立,使得农民拥有了土地处置权,虽未获得法律上的所有权,但基本拥有了包括转让权在内的所有权全部权能,在耕者有其田的基础上,进一步实现耕者有其权。

农民财产权与生存权的改善。土地权利的完善与社会保障权利体系改革直接促进了农民财产权的改善。十八大以后农村居民收入增速继续领先城镇居民。2012—2015年,农村民年均可支配收入增长率基本保持在10%以上,均高于城镇居民1~2个百分点。^①在户籍改革、土地确权,统筹城乡社会保

^①2012—2015年数据根据《中国统计年鉴》中的国民经济与社会发展统计公报数据计算。参见<http://www.stats.gov.cn>,访问日期:2016-06-12。

险等制度保障之下,农村居民工资性收入迅速增长,超过来自农业经营的收入。在农村居民人均年收入构成中占比达 40% 以上^①,成为农村居民主要收入来源之一。消费结构优化,恩格尔系数继续降低,2013 年农村居民食品消费支出占消费总支出的比重为 37.7%,比上年下降 1.6 个百分点。国家加大扶贫力度,2014 年在全国完成了 12.8 万个贫困村、2949 万贫困户、8962 万贫困人口的信息采集录入工作,实现了全国扶贫对象的集中管理。贫困地区农民逐渐脱贫,2014 年贫困地区农村贫困人口 4317 万人,较 2012 年减少 1722 万人,平均每年贫困人口减少 861 万人;2014 年贫困地区农村贫困发生率 16.6%,比 2012 年下降 6.6 个百分点;2014 年贫困地区农村贫困人口占全国农村贫困人口的比重为 61.5%,比 2012 年下降 0.5 个百分点三年内贫困地区农村贫困人口减少规模占全国农村贫困人口减少规模的 59.8%^②。2016 年农村贫困人口 4335 万人,较 2013 年降低约 50%^③。

四、农民权利遗留问题与进一步完善空间

中共十八大以后,随着统筹城乡改革的深入,农民权利获得系统性改善。但时至今日,此轮改革远未结束,因历史原因所形成之城乡在经济发展、资源禀赋等方面的巨大差异,使得农民在财产、教育、医疗、养老以及政治参与权等方面,均与城镇居民存在较大差距,农民权利保障机制仍存在很大改善空间。

收入仍然偏低,财产权与生存权亟须改善。财产权为农民基本权利,只有解决温饱,生活富裕,才可能提高其权利意识,提高农民整体素质,实现和谐社会的构建。十八大以后,农村居民人均可支配收入增长速度快于城镇居民,但仍存在很大差距,至 2015 年底,农村居民年人均可支配收入仅为城镇居民的 36.61%,仅为其 1/3 有余。且绝对差距拉大,城乡居民年人均收入差距 2011 年为 14832.5 元,2015 年扩大至 19773.1 元,五年之间增加近 5000 元,农民仍处于相对贫困状态,存在较大提升空间。至 2016 年,农村贫困人口尚在 4000 万人以上,脱贫任务仍然艰巨。

教育歧视仍然存在,教育权亟须实质性保障。21 世纪初期,农村教育经费改由国家财政负担,在教育政策与投入方面向农村大力倾斜,基于制度的教育权保障基本得以实现,但城乡之间在教育资源、经济发展水平等方面差异巨大,农民仍遭受实质上的教育不平等,教育权难获得实质性保障。主要表现在农村学校师资力量弱。正规师范院校毕业生不愿到农村任教,农村中小学代课教师在全国普遍存在,学校设施更难以与城市学校相提并论。硬件与软件资源贫乏,农村学校教育质量堪忧,尤其在事关学生综合素质的体育、艺术教育,多数农村学校缺乏专业教师,难以展开。为使孩子受到更好的基础教育,许多农民均选择送子女进入城市私立学校读书,承担高昂学费,这使得农村基础教育成本大大增加,难以享受与城市儿童平等的教育资源。

进城务工人员因收入低,地方制度障碍等原因,多数难以在城市安居,农村留守儿童是一个庞大且长期存在的群体。据教育部教育事业发展规划统计,至 2015 年,全国义务教育阶段在校生中,农村留守儿童仍有 2019.24 万人^④,是一个不容忽视的教育群体。要实现教育权平等,有两种途径,一为增加城市教育基础建设,降低农民工子女入学门槛;二为增加农村教育投入,使留守儿童享受与城市儿童同等的教育。这两种途径均需要巨大的教育投入,短期内难以完成。

农民政治参与权严重缺失。受中国传统社会文化影响,加之农村基层政治体制混乱,农民文化素质相对较低,目前我国农民权利自我保护意识与能力薄弱,农民普遍缺乏民主及政治参与意识。村民自治的基层政治体制,村干部名义上为村民选举产生,但村民民主意识薄弱,村干部强势压制,农民对村干部选举参与度偏低,在河北、山西、陕西、河南、湖北、山东六省市调查中,积极参与村干部选举的人数占比

①《中国统计年鉴 2014》中的“国家数据—季度数据”。参见 <http://www.stats.gov.cn>, 访问日期:2016-05-07。

②张为民.脱贫步伐加快 扶贫成效显著我国贫困人口大幅减少.<http://www.stats.gov.cn>, 访问日期:2016-05-20。

③http://news.cyol.com/content/2017-02/28/content_15675029.htm, 访问日期:2016-05-21。

④中华人民共和国教育部.2015 年全国教育事业发展规划统计公报(2016-07-06).http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201607/t20160706_270976.html, 访问日期:2016-05-25。

仅 36.26%, 即 1/3 有余, 基本不参与和从未参与的人数则在 40% 以上, 这表明村民的政治参与权严重缺乏。多数村事务基本为村干部或地方势力把持, 农村居民对村集体所有财产及其他重大事务, 亦不能行使自治权力。对河北、山西、陕西、河南、湖北、山东六省调查中, 仅山东省民主状况较好, 经过或多数经过村民会议通过的占比在 77% 以上, 其他省份村未经过或多数未经过村民会议讨论的均在半数以上, 最严重的湖北省, 未经过村民讨论者占比在 95% 以上, 经过村民会议讨论者不足 5%。六省平均状况, 重大问题决策经过村民大会或村民代表会议讨论通过的村庄只占 18.50%。

五、结 语

当前中国在制度上打通了城乡二元经济体制的藩篱, 但长达半个世纪的城乡不平等发展造成的农村全方位落后状况在短期内难以改变, 这成为农民与城镇居民实现平等的实际障碍, 农民权利缺失状况将长期存在。农村教育设施落后, 工资待遇低, 难以争取到优质师资, 这造成乡村教育落后, 农村儿童难以享受到平等的义务教育。农村经济落后, 就业机会低, 收入水平低, 使得高文化高素质群体远离农村, 而造成农民群体文化素质过低, 反过来影响农村经济现代化。财产权、教育权、参政权三方权利缺失, 形成贫困恶性循环。

随着中国对农业财政投入的加大以及城乡统筹改革的深入, 中国农民权利体系逐渐完善, 中国最基本的农民土地权利与财产权利得到切实保障。在此基础上, 农民势必产生更高的权利诉求, 在教育、文化以及政治参与权方面实现平等的诉求将具体化与迫切化。这要求中国必然在继续一元化经济体系构建的基础上, 重点加大农村基础设施、教育、卫生等多方面投入, 加快民主政治体制建设, 改善农村生活环境, 构建多元化、多层次农民权利保障体系, 使农民权利得到全面切实保障, 为实现社会和谐发展奠定基础。这必将是一个长期的过程。

Transition and Reconstruction of Chinese Farmers' Rights since Reform and Opening-up

KANG Jinli (Hebei Normal University)

Abstract: Farmers' rights are not an abstract theory problem, but have different definitions in different economy stages and social backgrounds. In current China, farmers rights system should be built around subsistence rights, property rights, management autonomy and the rights of equality in social status, education, social security and political participation etc. Since reform and opening-up, with the rural economic reform, Chinese government started the reconstruction of farmers' rights process. Adapting to the China's gradual reform, the reconstruction and improvement of Chinese farmers' rights also went through a long and tangled time. Taking the Third Plenary Session of the Eleventh Central Committee, the 16th and the 18th Congress of Party as turning point, it has experienced three phases: management autonomy regaining, social security improving and urban and rural overall planning system funding. This reform will finish with the full break-up of dual economic system and building the equality right system of urban and rural residents. The proceed of reconstruction of farmers' rights basically meets to the demand of farmer and is compatible to economy stage. However, as the case of historic and non-institutional factors, it will be a long and arduous history to fulfill complete rights of farmers. However, as the factor of history and non institutional factors, it will be a long process to achieve full-scope assurance for the farmers rights.

Key words: farmer's rights; dual economics; urban and rural overall planning system; social security

●收稿日期: 2017-01-19

●作者地址: 康金莉, 河北师范大学历史文化学院; 河北 石家庄 050000。

●基金项目: 教育部人文社会科学研究一般项目(14YJC790146)

●责任编辑: 何坤翁