

# 对农村群体性事件的宪政思考

冯瑞琳

(河北工程大学 文学院,河北 邯郸 056038)

**[摘要]** 国家尊重和保障人权是宪法的基本原则,然而现实生活中农民作为公民的基本权利缺失成为了一种常态,这是导致农村群体性事件发生的根本原因,而农民利益表达机制的缺失又是直接导致农村群体性事件发生的制度因素。因此,回归农民的公民身份,对农村群体性事件进行宪政思考是解决问题的关键所在。文章首先从宪法语境分析农民的含义及其宪法地位,其次分析我国农民在结社自由权、村民自治权、财产权、劳动权、社会保障等权利缺失的状况,最后剖析了我国现有制度安排在农民利益表达方面存在的诸多问题,进而得出解决农村群体性事件的根本渠道是尊重宪法还权于民的结论。

**[关键词]** 农民;宪政权利;利益表达机制

**[中图分类号]** D922.4 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2010)04-0074-03

近年来,以农民集体信访、静坐、暴力抗争等为特征的农村群体性事件时有发生,它作为转型期社会冲突的重要表现形式,直接影响到农村的社会稳定和发展。随着农村社会冲突重要性的凸现,国内外理论界对中国农村社会冲突的认识也在不断深化。早在上个世纪80年代中期,就有美国学者(Perry,1985)系统研究过中国农村80年代上半期的冲突事件;90年代中期,又有美国学者(Liand O'Brien,1996)对于农民的冲突行为进行专门研究,提出“依法抗争”的概念。在国内理论界,更多的研究者依据中国的国情对农村社会冲突问题进行了深入研究,形成了相对全面的研究体系。现有的研究已经从农村社会冲突的现状、成因、化解机制等多个角度展开。然而,笔者认为,中国的农民问题最根本的是权利问题。2004年宪法修正案将“国家尊重和保障人权”写入宪法,但广大农民作为公民的基本权利却常常被剥夺,而随着农民权利意识的提升,农民开始通过信访、诉讼等手段来维护自身权利,当通过这些正常渠道无法实现自身的利益时,农民才开始选择上访、发动群体性事件等“非制度”的手段作为自己诉求的表达渠道,这是农村群体性事件产生的制度因素。因此,从宪政角度分析农村群体性事件产生的原因,是减少和解决农村群体性事件的根本和关键所在。

## 一、农民的宪法地位

农民,一般而言是指与市民相对的农业劳动者。我国宪法序言中规定“社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子,团结一切可以团结的力量”,可见,农民首先是与工人、知识分子从事不同职业的平等的社会主义劳动者。

其次,我国宪法第33条第1款规定:“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”可见,中华人民共和国国籍是取得我国公民资格的惟一条件。因此,我国农民与工人等市民一样自出生之日起当然取得中华人民共和国公民的主体资格,享受公民权利,承担公民义务。所以,从宪政角度讲,我们可以将农民定义为:在我国从事农业劳动的公民。

公民不仅仅指具有一国国籍的自然人,更是对现代政治共同体成员主体身份的确证。“公民不同于自然人,主要就在于公民概念本身承载了其独特的文化内涵,是人类政治社会进化的结果与必然,反映出一个国

家对宪政的预期,是宪政制度的基本内容。”<sup>[1]</sup>

在宪政视野下,不应该对公民作任何制度性的分类与相应非正义的差别对待,公民与宪政本身就是以平等作为其基本价值尺度的文明产物。宪政社会中的农民本应是职业的划分,仅仅是社会分工的不同,而不应成为身份的符号,更不应受到制度性的歧视。然而在我国现实中,以户籍制度为核心的城乡二元体制的存在,使得宪法上平等的公民人为的被分为市民与农民两类,二者在政治、经济、文化教育、社会生活等方面存在着巨大的差距。户籍成了身份和地位的象征,农民在制度的人为安排下沦为社会的底层和边缘化的弱势群体。因此,我们必须还原农民的公民身份,使农民能够基于平等的公民身份而依据宪法享有基本权利主体的资格,并承担相应的义务。

## 二、农村群体性事件的根本原因——农民宪政权利的缺失

何为宪政?毛泽东认为宪政“就是民主政治”,李步云认为:宪政应当包含三个基本要素,即民主、法治和人权。民主是宪政的基础,法治是它的重要条件,人权保障是宪政的目的。<sup>[2]</sup>可见,宪政是一种通过立宪和行宪而达致的民主政治。一个民主、负责的政府必须同时是限制政府权力,保障公民权利的政府。而在我国农民的公民权利缺失主要表现在以下几方面:

### (一) 结社自由的缺失

我国宪法35条规定了公民享有结社自由的权利。结社自由是公民为达到某一共同目的,依照法定程序组织或者参加具有持续性的社会团体的自由。结社自由是民主政治必不可少的基本要素,是公民参与国家事务的重要途径。公民个体的力量往往是有限的,他与同阶层的人或者具有共同想法的人结成某个组织,为了共同的宗旨和目标提出自己的政治主张或经济要求时,其对政府的影响力将会加大,这时才能更有效地保护自己阶层的利益。我国宪法保护公民的结社自由权,在我国除了中国共产党外,还有8个民主党派以及工会、青年团、妇联等社会团体,还有各界人士分别组成的民营企业主协会、律师协会、残联等代表不同社会阶层的组织,它们在我国政治、经济、文化、科技等领域发挥了越来越广泛的积极作用。但作为占全国人口80%的农民却没有形成正式化的农民协会组织,使得

**[收稿日期]** 2010-08-26

**[基金项目]** 2010年度河北省社科基金项目(编号:HB10HFX066)

**[作者简介]** 冯瑞琳(1970-),女,河北邯郸人,教授,法学硕士,研究方向:农村法律问题。

农民缺乏表达、维护和争取自身利益的途径,当农民利益受损时,农民只能临时自发组成一些维权组织,但由于这些组织的“非法性”而屡屡遭到压制,甚至一些基层政府对这些组织的领导人进行各种打击,从而引发更严重的社会冲突。因此,我国应建立立法意义上的农民协会制度,确保农民结社自由权的实现,使农民形成合法的维护自身利益的团体,以组织的形式有效的保护农民群体的利益。

#### (二) 村民自治权的缺失

村民自治是我国农村村民依法自主地管理本村经济和社会事务的基层民主管理形式,是我国农村经济政治体制变革的产物。1982年宪法正式确立了村民委员会作为农村基层群众性自治组织的法律地位,为我国实行村民自治提供了根本依据。村民自治权的核心内容即“四个民主”:民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民自治权作为宪法和法律赋予村民的一项基本政治权利,理应同其他公民的权利一样受到尊重和保护。然而实践中农民的四项民主权利往往难以落实为实质权利。例如,在很多地方,村委会的选举已经名存实亡,本该实行的“海选”,却是在一系列的丑闻曝光以后才出现。村霸和恶势力操纵选举的情况很多,甚至上级政府干预选举,直接指定候选人的情况也不在少数。在民主决策方面,不少地方的乡政府采取“村财乡管”的手段控制村级组织,限制村级组织支配自己的收入。有的乡镇政府还直接插手村集体经济事务,从中牟利;有的乡镇政府干涉农民生产经营自主权,甚至因此造成干群冲突。在民主管理、民主监督方面,很多村委会一手遮天,特别是在城市化的征地狂潮中,村委会正在演变为开发商的谋利工具,而农民对于已经签订的白纸黑字的合同通常无能为力!他们即使知道村委会不能这么做,通常因为势单力薄无力说“不”。监督权的虚化和缺失只能使某些村委会更加有恃无恐。正因为有太多这种无处诉冤的事情,才会有上访事件甚至暴力抗法事件的发生。

#### (三) 农民财产权的缺失

2004年宪法修正案将第13条修改为:“公民的合法的私有财产不受侵犯,国家依照法律规定保护公民的私有财产和继承权。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”用“财产权”代替原文中的“所有权”,从而完善了私有财产保护的规定。农村土地归集体所有,但农民依法享有占有、使用、收益和部分处分的财产权能。当前,随着城市化进程的加快,农村土地被征收、征用的现象十分普遍,在征地过程中农民的土地权益常常得不到应有的保护。土地是农民安身立命之本,是农民最重要的生产资料,随着土地的丧失,农民也就失去了在相应的土地上获得收益的一切财产权利。土地纠纷已经成为目前农民维权抗争的焦点,由于征地引起的农村群体事件达到65%以上。虽然宪法规定了征地需要补偿的原则,但根据我国《土地管理法》第47条的规定,土地征收补偿仅单纯以土地生产的农产品数量和农业经营产值作为补偿标准,没有考虑土地的级差地租以及土地的市场价格,没有考虑土地对农民承担的生产资料和社会保障的双重功能,不能完全体现农地的实际财产价值;而且,无论是公益项目还是非公益项目,都按一个标准补偿,没有体现农民的财产权益,更没有体现土地市场的供需状况,不符合市场经济规律,也不符合国际惯例。

#### (四) 农民劳动权的缺失

劳动权是指一切有劳动能力的公民,都有获得劳动和取得劳动报酬的权利。我国宪法第42条规定:“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务”。劳动权是公民赖以生存的基础,是行使其他权利的物质上的前提。劳动权强调每个人都享有平等的就业和选择职业的权利,

反对因其他因素而受到歧视。随着改革开放的深入,在我国形成了一个新的社会阶层:农民工。然而由于我国户籍制度的障碍,使农民工很难摆脱农民的身份而享受与市民同等的待遇,他们的劳动权常常受到不同程度的侵犯。杨正喜博士的《中国珠三角劳资冲突问题研究》用丰富的案例和详细的数据为我们阐述了当前农民工的劳资冲突问题。杨正喜提出,珠江三角洲劳资冲突主要围绕权利争议展开,如劳动权和人格尊严受到侵犯等,这是导致冲突的最主要因素。<sup>[3]</sup> 农民工在权利受损后,开始与资方进行抗争:从最初的保持沉默到使用弱者的武器如偷懒、怠工等,从以死相威胁到拿起法律武器,从个体与资方“理论”到集体罢工、上访、堵路等。为此,杨正喜用“生存理性”作为劳资博弈下农民工集体行动的解释,认为生存伦理是农民工维权抗争的底线,集体维权抗争是农民工的最优选择。在当前城乡二元结构尚未破除之时,农民工问题仍是影响中国经济发展和社会稳定的重大问题<sup>[4]</sup>。因为农民工不仅是一个城市问题,而且是一个农村问题,是农民平等权、迁徙自由权的宪政问题。

#### (五) 农民获得物质帮助权的缺失

物质帮助权是指公民因特定原因而在维持生活十分困难的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。我国宪法45条第1款规定:“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。”一般而言,城市离退休人员可从国家、社会和企业获得一定数量的退休金,患病时有医疗保险的保障,相比之下,我国农民的社会保障制度还很不健全。由于农村社会集资能力、个人支付能力低,社会保障基金缺口大,筹集资金贫乏,加之农村社会保障法的立法缺位,使农村社会保障救济的申请程序,社会保障争议仲裁、司法救济程序和社会保障基金管理方面都存在诸多问题,农民普遍反映能够得到养老保障的人很少,救助对象范围狭窄,救助条件苛刻,救助面小,而且救助名额最终由村干部确定,导致很多生活确实困难的鳏寡孤独以及低于生活保障线以下的人群得不到救助,而得到好处的往往是村干部的“关系户”。无形中干群关系又被罩上了一层阴影。

### 三、农村群体性事件的直接原因——农民利益表达机制的缺失

利益表达是指不同利益群体的代表或个人,通过一定的渠道和方式向执政党、政府表达自身的利益要求,以影响政治系统公共政策输出的过程。<sup>[5]</sup> 一个社会能否给予不同利益主体公平表达自身利益的机会,并且做出合理的回应,取决于完善的利益表达机制,<sup>[6]</sup> 没有有效的利益表达机制,其他的利益协调机制都无从谈起。改革开放以来,我国政府为保障广大农民的话语权利,从法律上做了各种制度安排,如人民代表大会制度、政治协商制度、村民自治制度、信访制度等等。此外还有行政领导接待制度(如市长接待日、书记信箱、市长热线等),但对广大农民而言,这些渠道往往存在着梗阻现象,使农民群体无法有效地表达他们的利益诉求。

首先,在我国各级各类国家机构中,例如在党代会、人代会和政协中,农民代表极少,与其占总人口的比例极不协调。尽管有很少的农民代表得以参与各种代表大会中来,但这些都常常并不是普通的农民,而是农村中的佼佼者,“这些原本优秀的小农一旦登上政治舞台,就有可能卷入文化的冲突和权力的纷争中,而不断发生异化,从而慢慢地脱离了‘自己的基础’。”<sup>[7]</sup> 因此,国家机构中本身农民所占的比例很低,数量极少,再加上少数农民代表的“异化”,使农民利益表达的能力大打折扣。

其次,村民委员会作为基层群众性自治组织,其设

置的根本目的是代表农民的利益,维护农民的合法权益,为农民提供一个畅通、便捷的利益表达渠道,但实际运作中,村委会并未象预想的那样成为农民利益的组织机构化代言人<sup>[8]</sup>。村委会作为群众性自治组织明显地官僚化,它的功能仅仅在于下达指示而没有上传民意,仅仅在于配合基层政府却没有引导村民自治。乡镇基层政府作为我国整个国家权力结构中一个重要组成部分,是最基层的组织,也是党和政府联系农民群众的桥梁和纽带。当农民的利益受到侵害时,农民首先会选择向基层政府的有关部门反映情况,而本该在基层可以解决的问题,往往遭到基层工作人员的漠视、拖延、互相推诿,甚至不予理睬。此外,由于我国现有干部管理体制上的弊端,村干部的村务工作需要乡镇干部的支持,乡镇干部为了更好地落实国家政策也需要依靠村委会的力量,这样,村委会与乡镇政府的高度结合导致了目前乡、村两级干部盘根错节的复杂关系网和经济利益的一致性使村民失去了对基层政府的信任。由于农民在体制内难以寻求到对其合法权益的保护,制度性权威就会逐渐丧失,利益表达的制度化、合法化渠道也失去了效能。为了解决问题,维护自身的权益,处于弱势地位的农民只能联合行动,选择集体上访。

再次,信访是我国目前农民反映其声音的重要渠道之一,也是宪法赋予农民的基本权利。但信访部门在国家权力的设置中不是核心部门,不能有效地监督和制约相关职能部门的工作,只能反馈问题而不能解决问题。这种“传达室”和“邮局”式的归口转移处理,导致在实践中经常出现信访文件只是转了一圈后又回到农民手中,有时由于信访部门将来自民间的申诉转给案发地政府,导致当地政府对信访者的打击报复,反而进一步诱发官民冲突。<sup>[9]</sup>同时,由于法律没有对信访各级各部门的职责设定一个严格的标准,在很多情况下,地方政府面对上访的广大农民,充当着既是“裁判员”,又是“运动员”的角色,正是这样的双重角色定位,使信访问题的解决并不能真正反映农民的意愿和利益,使信访农民对国家和政府产生更大的失望与不满。随着信访制度的作用日益衰微,弱势群体对这种利益表达途径渐渐望而却步,不得不转而寻求其他更为有效的表达方式。由于农民信访所导致“越级上访”“上访暴力”等等众多涉案信访事件也是信访局限性的具体表现。

最后,任何矛盾和纠纷在理想的状态下,通过法律途径都应得到解决。作为公民权利的根本保障,拿起法律的武器维权本是农民理性的选择,但是司法系统本身存在的有法不依、执法不严的现象,使得农民的利益表达渠道遭到阻塞。当农民鼓起勇气希望通过正常合法的途径获得法院的支持而最终以失败告终时,农民普遍认为,法律是社会上有权有钱人的资源,对于生活

在底层社会的农民来说,法律成为一种奢望,即使能够行使法律权利,也是难以依赖的。至此,村民们只能选择体制外的非常规手段进行利益表达,也只有通过集体上访行动这种更加激烈的行动方式才能引起更高层政府的关注。

综上,笔者认为,农村群体性事件的发生充分体现了中国农民从臣民意识到现代公民意识的转变。因为,农村群体性事件的发生离不开农民对利益的追求,但是并不是所有的利益诉求都能够成为引发农民集体行动的诱因,只有随着农民权利意识的成长,农民对自身利益受到的侵害有明确的感知而产生强烈的被剥夺感和利益受损感后,农民才会通过一定的方式维权。正如詹姆斯·斯科特所说:“贫困本身不是农民反叛的原因。只有当农民的生存道德和社会公正感受到侵犯时,他们才会奋起反抗,甚至铤而走险。”<sup>[10]</sup>在中国现有的城乡二元结构下,农民宪政权利的缺失成为农民集体行动的潜在动力,加之农民利益表达和社会参与制度的滞后,导致他们在体制内表达合理的诉求遭到阻碍或者打压,于是他们才更倾向于寻求体制外的支持向政府部门施压。试想,如果农民得到了经济的改善、表达的自由和人格的尊严,安分守己的农民怎会有暴动之念?因此,改革和完善宪政体制,尊重宪法还权于农民,让农民组织充分地自我表达,是缓解当前制度压力,解决农民弱势地位的根本途径,也是使农村群体性事件得到标本兼治的根本渠道。

#### [参考文献]

- [1] 谢维雁. 从宪法到宪政[M]. 济南: 山东人民出版社, 2004, 158.
- [2] 李步云. 宪政与中国, 宪法比较研究文集(II)[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 1993, 2.
- [3] 杨正喜. 中国珠三角劳资冲突问题研究[M]. 西安: 西北大学出版社, 2008, 94.
- [4] 于建嵘. 中国农民工依法维权[J]. 云南财经大学学报, 2008(6): 12.
- [5] 杨光斌. 政治学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000, 314.
- [6] 王春福. 论科学民主决策的社会利益表达机制[J]. 求实, 2006(4): 66.
- [7] 张富良. 完善人民代表大会制度保障农民民主政治权利[J]. 人大研究, 2004(10): 25.
- [8] 吴毅. 农地征用中基层政府的角色[J]. 读书, 2004(7): 146.
- [9] 于建嵘. 中国信访制度批判[J]. 中国改革(综合版), 2005(2): 14.
- [10] 詹姆斯·斯科特. 农民的道义经济学: 东南亚的反叛与生存[M]. 北京: 译林出版社, 2001, 226.

[责任编辑:陶爱新]

## Constitutional thought on rural group affairs

FENG Rui - lin

(College of Arts, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

**Abstract:** It is the basic principle of constitution that a country respect and guarantee citizen's rights. But in fact, it is a kind of normal state that peasantry as a citizenry is short of the basic rights. That is the root cause of rural group affairs, and the lacking of peasantry's interest express mechanism is the system element. So, regaining peasantry's citizenry identity and thinking of rural group affairs from the constitutional direction is the key to solve the problem. The article at first analyse the meaning and constitutional position of peasantry, then analyse the conditions of peasantry rights lacking in property right, labour right and so on. At last dissect plenty of questions in peasantry's interest expressing and win a conclusion that the basic medium to solve rural group affairs is respect constitution and return the rights to peasantry.

**Key words:** peasantry; constitutional rights; interest express mechanism