华南农业大学学报(社会科学版)
2008年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2008
(第7卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 7)

“三农”问题背景下的中国农村经济法律关系重构

汪青松[1,2]

(1. 西南政法大学 研究生部,重庆 400031;2. 天津财经大学 法学院,天津 300222)

摘 要:中国农村经济法律关系的形成受制于计划经济下的城乡二元结构安排、小农经济与市场经济的深层矛盾以及权力本位的根深蒂固,从而导致其在主体、内容、客体方面存在着许多先天不足。但同时,经济法律关系也必然随着政治、经济、思想基础的变化发展产生重构的现实要求。在中国新农村建设进程中,准确把握经济法所具有的体现政府意志与市场意志、尊重市场经济客观规律以及秉承可持续发展理念的内在特质,是实现经济法律关系重构目标的前提和基础。

关键词:新农村建设;经济法律关系;重构

中图分类号:D922.4 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2008)02-0147-06

“三农”问题因其经济性、政治性、社会性而成为中国经济建设与社会发展中的全局问题、根本问题。而以法学思维审视,“三农”问题必然归为法律问题,“三农”问题的破解就是法律制度的完善,就是法律关系的重构。进一步从法律关系角度分析,行政法无力克服政府缺陷,行政法律关系极易忽略农民的个体利益;民商法难以防范市场缺陷,民商法律关系无法保障农村的整体利益。在中国新农村建设过程中,必须着力构建以克服双重缺陷为己任、以实质正义为目标的适应市场经济发展要求的新型经济法律关系。

一、中国农村经济法律关系的现实问题及其成因

经济法律关系是指经济法主体在参加体现国家干预经济活动的过程中所形成的经济职权和经济职责,以及经济权利和经济义务关系[1]。经济法是植根于市场经济的,是以社会整体利益为本位的[2],因此,良性经济法律关系构建的基础是健全的市场经济体制。而市场化改革以来,中国广大农村地区并未真正建立市场经济体制,以个体利益为本位的小农经济依然根深蒂固。在两种经济基础的矛盾冲突中构建的中国农村经济法律关系,必然在主体、内容、客体方面存在着许多的先天不足。

(一)现存中国农村经济法律关系中的主要问题

1. 经济法律关系主体方面

(1)农村经济活动主体与经济管理主体以及其他非农经济活动主体之间的力量对比严重失衡。中国长期实行的计划经济体制造就了过分强大的政治国家,改革开放以来逐步建立的市场经济体制依然游离于绝大多数中国农村地区,公权力对农村和农民的束缚依然根深蒂固,农民的经

收稿日期:2008-03-05

基金项目:天津市哲学社会科学研究规划课题(TJFX07-0146)

作者简介:汪青松(1974—),男,安徽怀远人,天津财经大学法学院讲师,西南政法大学民商法学博士研究生,主要研究方向为民商法、经济法.

济活动被限制在极小的范围。同时,由于我国长期实行的城市倾斜政策导致农村发展滞后,制度上的藩篱造成社会的进步不能良性互动地带动农村的发展。“‘农民’成了劣等人的代名词,也成了最底层的弱势群体。”[3]

(2)经济管理主体角色暧昧。在作为经济管理主体的政府方面,其自身并未完全独立于市场之外,“裁判员”和“运动员”双重身份往往促使其试图通过市场攫取自身利益,因而不可避免地产生“权力寻租”。尤其是在农产品统购和农村集体土地征收活动中,公权力肆意侵害农民利益的问题十分显著。

(3)经济活动主体的法律地位极不明确。市场主体以其在经济运行中的职能为标准,可划分为投资者、经营者、消费者和劳动者。农民在市场上的法律地位可以分别从这四种主体类型进行考察,在现行体制和法规政策框架下,无论从哪种角度考察都可发现,农民作为市场主体都存在诸多缺陷[4]。另外,在中国农村普遍存在的各类农村集体经济组织至今没有专门的立法,绝大多数集体经济组织没有法人资格,因而缺乏明确的法律地位。

(4)社会中间层主体缺失。社会中间层主体,是指独立于政府与市场主体,为政府干预市场、市场影响政府和市场主体之间相互联系起中介作用的主体。在现代市场经济体制中,社会中间层主体是基于弥补市场缺陷和政府缺陷的需求而出现的[5]。但由于中国农村经济体制改革长期滞后,市场经济没有得到充分发展,因此未能培育出必要的社会中间层主体。

2. 经济法律关系内容方面

(1)经济管理主体的职责权限缺乏明确的法律界定。这一方面导致了其权力的过度膨胀和行使的随意性,另一方面导致了其不能很好履行义务。比如某些地方政府通过将对农业经营活动的指导权异化为指令权而剥夺了农户的农业经营自主权。又如农村公共产品供给的主体主要应当是政府,但由于缺乏法律的明确规定,政府往往将这一供给义务转嫁给农民。

(2)农村经济活动主体的权利义务不对称。现有的涉农立法具有明显的计划管理色彩,规定农民的权利与义务存在着明显不对称。如1993年通过的《农业法》就没有对农民权益保护问题做出规定,2002年修改后的《农业法》虽然增加了“农民权益保护”一章,但内容上尚不够全面,体系安排上也不尽合理。同时,现有规则体系将农民限制在小农经济范围,在市场经济活动中难以享有平等的就业权、社会保障权、受教育权和公平交易权等。另外,在整个经济决策、经济管理的各个环节,农村经济活动主体基本上不享有公众参与权。

3. 经济法律关系客体方面

(1)政策性经济干预行为为主而法律性经济干预行为不足。在构成经济法律关系客体的各类经济行为中,经济干预行为无疑是最为重要的。而在国家对经济活动的干预中,政策性手段和法律性手段的比重能够反映出政府对经济活动干预的水平和市场经济的成熟度。中国目前对农村经济活动的干预中,政策性干预行为仍然占有绝对的比重。

(2)刚性经济干预行为为主而柔性经济干预行为不足。刚性经济干预行为是指经济管理主体以某种形式指令经济活动主体应当作为或不作为,它是国家对社会经济生活进行强制干预的产物;而柔性经济干预行为是指经济管理主体为引导经济活动主体的经济活动符合某种既定的经济干预目标而实施的非强制性的调整方法,它是“经济民主化”的产物。由于中国广大农村地区仍然处在体现计划经济特质的小农经济的统制之下,经济管理主体的经济干预行为仍然是以刚性的指令性行为为主。

(3)规制性经济干预行为严苛而调控性经济干预行为不足。区别规制性经济干预行为与调控性经济干预行为的意义在于经济管理主体作用手段和方式的不同将对当事人产生不同的影响。

一般而言，调控性经济干预行为注重采用间接调控手段对市场运行进行积极引导和激励；而规制性经济干预行为则注重对市场主体的消极限制或禁止。现行的户籍制度、土地制度以及一系列对市场主体资格的限定性规定均将农村经济活动主体限定在极其狭小的范围。

(4)索取性经济干预行为过多而补偿性经济干预行为不足。长期的“以农养工”政策致使工业的发展建立在对农民的掠夺和盘剥之上，不仅是在土地征用、农产品统购过程中没有遵循等价公平的市场规则，工业发展的外部性成本还要最终由农民来承担。与此同时，国家的财政转移支付、基础建设投资等往往较少投向农村地区。

(二)造成中国农村经济法律关系不合理现状的深层原因

1. 经济因素：农村经济体制变革滞后所造成的小农经济与市场经济的矛盾

经济体制变革之后，计划经济下的均衡状态被打破，但市场机制与小农经济的矛盾冲突并没有很快解决，中国广大农村地区的上层建筑赖以建构的基础仍然是体现计划经济特质的小农经济。在这样的经济体制背景下，作为上层建筑范畴的经济法律关系必然在小农经济与市场经济的矛盾冲突中扭曲异化。

2. 政治因素：计划经济体制下的城乡二元结构安排

长期的工业优先发展、城市优先发展政策偏向导致了中国在户籍制度、土地制度、公共产品供给制度等方面均呈现出二元化特征。虽然在市场经济体制建设中，传统二元结构受到了来自市场化改革与农村制度创新的合力作用，但制度惯性依然严重制约着这种二元结构的变革，从而进一步阻碍了农村经济法律关系的合理构建。

3. 思想因素：“官本位”思想在农村地区的根深蒂固

改革开放以来，经济体制的变革也在很大程度上推动着政治体制的进步，政府的角色开始从“管理者”向“服务者”转变。但在经济、社会、文化相对落后的广大农村地区，政治民主的进程非常缓慢。一方面，具有自我膨胀本性的权力试图牢牢掌控农村这块领地而决不会主动退让；另一方面，长期的“官为上、民为下”思想制约了广大农民权利意识的形成。在这样的思想环境下产生的经济法律关系，必然带有鲜明的“权力本位”色彩。

二、中国农村经济法律关系重构的可行性分析

中国农村特有的经济、政治、思想基础造成了经济法律关系的扭曲异化，而随着这些基础的变化发展，也必然产生重构经济法律关系的现实要求。同时，调整经济关系的法律是一种经由人为设计而确立的法秩序，公权的推动作用举足轻重，公众参与的力量更是不可小觑。城市化、现代化、国际化背景下的中国新农村建设潮流，正在为中国农村经济法律关系重构策马扬帆。

(一)社会经济条件

经过二十多年的经济发展，中国已经进入了城市化的高速发展期。城市化必须和农业现代化同步，必须以发展农业、提高农业劳动生产率、增加农民收入为前提。城市化发展的历史证明，城市化是由农业发展进行初始推动的，因此，城市化必须和农业现代化同步，否则将削弱城市化的基础，影响城市化的进程[6]。同时，中国的城市化、农业现代化也必须紧密结合国际化潮流。在这样的社会经济条件下，中国农村经济法律关系的重构不仅是必要的，而且是必然的。

(二)政治法律条件

在政府层面，“三农”问题受到了前所未有的重视。同时，“限制公权”与“有限政府”日益成为执政的基本理念，执政党与时俱进的内在发展动因以及全社会对政府执政水平的更高需求的合力作用共同推动传统的“管理型”政府向“服务型”政府转变。加上立法理念从形式公平转向追求实

质公平,关注群体差异,尤其是体现“社会本位”的经济立法在破解“三农”难题中的作用举足轻重。

(三)思想意识条件

随着农民自身文化水平的不断提高以及法律援助制度、法律志愿者送法下乡活动等的实施,农民自我权益保护的法律意识也在不断提高。20世纪90年代以来,农民自身的权利诉求和此起彼伏的维权抗争已经进入当代中国的政治视野[7]。尤其是农村经济活动主体参与市场经济行为领域的不断扩展和深入,其自身的主体意识、权利意识大大增强,对公权力的崇拜和恐惧心理在一定程度上得以弱化,从而为经济法律关系的重构奠定了思想基础。

三、中国农村经济法律关系重构的目标与内容

经济法存在的价值在于克服市场和政府的双重缺陷,其本质上是市场意志和政府意志的辩证统一。为保障这一法价值的实现,就要求经济法实施的整个过程都必须体现和尊重市场经济客观规律,即必须明确界定政府对市场的干预边界。同时,经济法也是发展之法,未来之法,始终贯穿着可持续发展理念。准确理解了经济法的这些内在特质,也就准确把握了中国农村经济法律关系重构的目标和内容。

(一)中国农村经济法律关系重构的目标

1. *充分体现市场主体意志的思想社会关系*

经济法律关系作为一种归属于上层建筑范畴的思想社会关系,首先必须体现国家意志。经济法律关系当事人按照经济法的规定,从事经济活动以及由此形成的经济法律关系,本身就体现了国家意志[1]。同时,作为经济法基本原则之一的经济民主原则也要求经济法律关系必须充分尊重和体现市场主体的意志,这样的经济法律关系才是符合市场经济本质要求的经济法律关系,才是中国新农村建设中亟待建立的经济法律关系。

2. *充分尊重市场运行规律的适度干预关系*

中国新农村建设的路径之一就是逐步推进城市化,而世界城市化经验表明,城市化完全由市场自发调节,会造成农村土地大量流失,农村人口无序进城,城市恶性膨胀产生“城市病”;但城市化完全实行政府计划调节,不采用适当的市场机制,城市化发展又会受到阻滞。因此,在城市化进程中,需要政府的宏观规划、合理布局,实行市场调节与政府调控相结合[6]。从经济法律关系重构的视角,就是要求政府要独立于市场之外,在充分尊重市场经济规律的前提下实行适度的“相机干预”。

3. *充分满足社会发展需要的动态法律关系*

经济法理论认为法不只是巩固保护已有的权益,它也要开辟未来,为可持续发展打下基础;同时要兼顾未来,实现代际公平。许多经济法律如计划法、固定资产投资法、经济稳定增长法、产业政策法、可持续发展法等,都不仅是调整现阶段关系的法,也是有关未来的法[8]。经济法作为社会系统的子系统,其发展理念应定位为社会经济的整体发展、协调发展与可持续发展[9]。在中国新农村建设中的经济法律关系重构中,绝不能仅仅着眼于眼前,而要将可持续发展理念贯穿始终。

(二)中国农村经济法律关系重构的基本内容

1. *主体重构*

(1)明确经济管理主体的职权边界。“在市场经济条件下,经济法上的政府经济行为既不是弱化,也不是强化,而应是优化。从法经济学的角度而言,其优化的含义是指经济法要赋予政府依法干预、管理社会经济运行的职权,维护政府管理经济的权威;同时依法限定政府实施经济行为必须……遵循通行的市场规则和法律规定的内容、程序,促进市场配置资源成本更低且富有效益。”[10]

现实表明，缺乏对政府的权责法定，就会产生职能的“错位”、“越位”、“缺位”，就会助长“权力寻租”，滋生政治腐败。政治民主的基本要义之一就是“法治政府”、“有限政府”，而经济法的基本作用就是干预市场的同时干预政府，这种“双重干预”无疑是通过对各级政府的经济管理权责法定来实现的。在中国农村经济法律关系主体的重构中，最重要的就是明确各级经济管理主体的干预权限，防止“任意”干预。

（2）实现农村经济活动主体的平等自由。中国现存农村经济法律关系脱胎于计划经济下的行政法律关系，农村经济活动主体被种种制度约束排除在国民待遇之外；而先天不足的中国民商法律制度所依存的“抽象人格平等”对于已处于弱势地位的农村经济活动主体只是镜花水月。匡扶早已失衡的权利天平的重任无疑只有秉承社会本位理念、追求实质正义的经济法才能担当。在中国农村经济法律关系主体的重构中，必须要实现农村经济活动主体的市场地位平等和自由。

（3）促进社会中间层主体的发展壮大。在中国农村经济法律关系主体重构中，特别是在国际化背景下的中国新农村建设进程中，增强处于弱势地位的农民的组织化程度，培育农村社会中间层主体，对我国农业发展和农民权益保护至关重要。在农业基本立法中必须确立“国家鼓励和支持发展农民群众性团体”的原则规定，并制定具体法律；必须明确合作社的法律地位，加快合作社法的立法进程；必须就农民自愿组建农会作出专门规定，明确其发展农业、保护农民的宗旨，并赋予农会以相当于工会的法律地位。

2. 内容重构

（1）经济管理主体的权利义务。经济管理主体在经济法上的权利义务统一外化为“权力”的形式，相对于社会经济整体（国家或全民）来说，这种“权力”的本质是经济职责；相对于社会经济个体来说，这种“权力”的本质是经济职权。在中国农村经济法律关系内容的重构中，最关键的是要明确各级政府的公共产品供给责任，对于一直由农民承担的义务教育、计划生育、优抚、民兵训练和交通等公共事业所需的五项“统筹”费用，以及用于农田水利基本建设、购置生产性固定资产的公积金，用于“五保户”供养、对特别困难户的补助以及其他集体福利事业支出的公益金、用于干部报酬和管理开支的管理费等三项“提留”费用，都属于农村公共产品的成本开支，应该由各级政府从公共财政中支付，而不应该由农民负担。

（2）经济活动主体的权利义务。体现市场经济本质的经济法律关系内容的重构就是要把对农村的治理权在国家、社会和农民之间进行合理的界分，重构一个新的权利空间，为农民各项权利的实现提供有效的法治保障，为农村的可持续发展构建完善的治理机制。必须保障农村经济活动主体享有平等的人身权、政治权、财产权、受教育权、公平市场机会保障权、社会保障权、司法救济权等。而在农村经济活动主体的经济义务方面，最重要的就是要强化其服从公共利益的义务，以减少狭隘的小农经济思维模式对新农村建设的负面影响。

3. 客体重构

（1）市场地位平等的经济“营消”行为。经济“营消”行为即经济法所规定的经济行为，它是指一切企业、事业单位和个人所从事的与经济相关的行为，主要包括经营行为和消费行为。农村经济活动主体的经济行为也表现为经营行为和消费行为。新农村建设中的经济法律关系客体的重构，就是要保障农村经济活动主体能够平等地从事经济“营消”行为。必须尽快清除对农村经济活动主体的各种市场准入限制，打破农产品供销中的垄断；对农业生产主体的保护，单纯依靠《消费者权益保护法》不仅有牵强之嫌，保护手段也显得单薄无力，必须完善相应的农业生产法律法规加强保护。

（2）依法进行的适度干预行为。在新农村建设的经济法律关系客体重构中，作为经济管理主

体的政府的经济管理行为仍然是基于克服市场缺陷的适度干预行为。具体说来,市场机制自身无法保证公共产品的有效供给,政府必须在农村公共产品供给中承担主要责任;农产品市场极易为垄断力量所控制,而其对农民的打击往往是致命的,政府有责任保障市场的健康有序运行;以农民作为一方主体的市场存在着更加严重的信息偏在,政府有责任采取措施向农民传递准确及时的市场信息;市场行为具有外部性,而在工业化、城市化进程中的大部分的外部性成本被转嫁到农民身上,政府必须建立公平合理的外部性成本分担补偿机制。

参考文献:

[1] 李昌麒. 经济法学[M]. 北京:中国政法大学出版社,2002:78.
[2] 顾功耘,刘哲昕. 论经济法的调整对象[J]. 法学,2001,(2):56-64.
[3] 覃有土,韩桂君. 略论对弱势群体的法律保护[J]. 法学评论,2004,(1):60-64.
[4] 王全兴,汪 敏. 浅论我国农民的市场主体地位[J]. 北京政法职业学院学报,2004,(1):17-22.
[5] 王全兴,管 斌. 社会中间层主体研究[M]//漆多俊. 经济法论丛(第5卷). 北京:中国方正出版社,1999:67-74.
[6] 孙仲彝. 在城市化和工业化进程中解决"三农"问题[J]. 上海市经济管理干部学院学报,2005,(3):53-58.
[7] 于建嵘. 农民有组织抗争及其政治风险[J]. 战略与管理,2003,(3):1-16.
[8] 刘文华. 中国经济法的基本理论纲要[J]. 江西财经大学学报,2001,(2):55-57.
[9] 刘大洪,岳振宇. 论经济法的发展理念——基于系统论的研究范式[J]. 法学论坛,2005,(1):53-58.
[10] 刘大洪. 关于政府经济行为的法经济学分析[J]. 广西大学学报(哲社版),1998,(5):29-32.

To Reconstruct the Economic Law Relationship of China's Countryside against the Background of the Problem of Agriculture, Countryside and Peasant

WANG Qing-song[1,2]

(1. *Postgraduate Department, Southwest University of Politic Science and Law, Chongqing* 400031, *China*;
2. *College of Law, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin* 300222, *China*)

Abstract: The deep conflict between smallholder economy and market economy, the duality structure arrangement under the planned economy and the inveteracy of taking power as standard resulted in the inborn defects of the subjects, contents and objects of the economic law relationship of China's countryside. Moreover, the evolution of economy, politics and thought bases shall bring the demand to reconstruct the economy law relationship. The precondition to and base for reconstructing the economic law relationship of Chinese countryside is to understand well and truly that economic law has the inside idiosyncrasies of embodying government will and market will, respecting the market economy rule and taking the concept of sustainable development.

Key Words: new countryside constructing; the problem of agriculture, countryside and peasant; economic law relationship; reconstruction