

邵 艳. 正义理论视角下失地农民权益保障的困境与对策[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(21): 349-352.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.21.096

正义理论视角下失地农民权益保障的困境与对策

邵 艳

(南京森林警察学院, 江苏南京 210023)

摘要:随着城市化进程的加快,越来越多的农村土地被征收,农民失去土地就意味着失去了由土地所派生出来的诸多权益,包括经济权益、社会权益、精神权益等实体权益,以及土地征收程序、司法救济等程序权益。目前因为相关国家法律的缺失、制度的不完善和其他原因,失地农民的权益得不到有效保障,产生了一系列损害农民权益的不公正问题,无法实现正义。以正义理论为视角,分别从实体权益和程序权益的角度分析相关权益和正义实现的困境。在分析现状及原因的基础上提出解决对策:完善保障土地征收补偿公平的法律机制;构建农民权利本位的征地补偿机制;规范征地程序;完善失地农民的权利救济机制;建立平等的协商机制;完善失地农民社会保障长效机制。总之,正视失地农民的利益需求,深入探究失地农民的权益受损现状,在正义视角下探讨弱势群体保护问题,进而寻求失地农民权益公正对待的有效路径是非常必要的。

关键词:正义理论;失地农民;实体权益;程序权益;权益保障;征地程序;正义;困境;权利救济机制;协商机制;长效机制;弱势群体;对策

中图分类号: F323.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)21-0349-04

近年来伴随着城市化进程中产生的一系列问题,尤其是失地农民权益保障问题已经得到社会各界的普遍关注,是不容忽视的社会问题,矛盾日益突出。新型城镇化的推进要真正以“人”为核心,充分尊重农民意愿,切实保护农民的合法

收稿日期:2017-03-03

基金项目:中央高校基本科研业务费专项“农村环境污染及其法治对策研究”(编号:RWYB201708)。

作者简介:邵 艳(1981—),女,江苏扬州人,硕士,讲师,主要从事行政法、农林法、诉讼法研究。E-mail:1162840490@qq.com。

理事会应该依法行使自己的权利,不能有越权行为,以避免内部人控制问题的出现,尤其是合作社经营方针和重大事项应该由成员(代表)大会进行决策。

2.2.3 完善合作社内外部监督机制 首先,应完善合作社的内部监督机制。合作社在依法设立监事会的过程中,应该至少选举1名有能力的普通成员进入监事会;应通过制定内部控制制度等措施,以保证监事会依法行使自己的权利;合作社应该定期实行社务公开、财务公开等,自愿接受成员监督。其次,应该完善合作社的外部控制制度。政府相关部门人员要加强宣传学习,让他们认识到合作社加强外部监督的重要性;在对合作社的外部监督过程中,应该加强廉政建设,杜绝个别合作社浑水摸鱼、骗取国家财政补助、偷税漏税情况的发生。

2.2.4 加快合作社会计人员队伍建设 针对目前合作社会计人员缺乏、业务水平低的现状,财政部门 and 农村经营管理部门应对合作社会计核算辅导员进行《合作社法》《合作社财务会计制度》的培训,让他们对合作社的会计科目设置、会计账簿建立及会计报表编制进行指导,使合作社财会工作正规化、合理化、合法化。高等学校会计专业不仅要开设《农民专业合作社会计》课程,还要引导学生改变传统的就业观念,鼓励

权益。正义往往通过对弱势群体的保障来体现,在征地过程中农民依法享有的土地权益严重受损,逐渐成为新的弱势群体。然而,在现行制度体系下,失地农民的权益无法得到有效保障,与公平正义的要求有很大距离。所以,构建一种科学的、客观的、公平正义的失地农民权益保障机制,对于保障失地农民的合法权益具有重要的作用。目前,国内外许多学者对失地农民权益保障问题展开研究,政府也制定了相关的法律与政策来保障失地农民的权益。不论在理论界,还是在实务界,研究多侧重于侵害农民土地权益现状,但是很少关注农民土地权益为什么会得不到保障,哪些权益得不到保障等。

他们去合作社就业。有关部门还要加大对现有合作社会计人员的培训力度和继续教育,坚持会计人员持证上岗,提高合作社财务管理的规范化水平。

参考文献:

- [1] 刘宏波,刘 任. 关于我国农民专业合作社财务管理问题的思考[J]. 农业经济, 2011(11): 51-53.
- [2] 郑 鹏,李崇光. “农超对接”中合作社的盈余分配及规制——基于中西部五省市参与“农超对接”合作社的调查数据[J]. 农业经济问题, 2012(9): 77-85, 112.
- [3] 任大鹏,于欣慰. 论合作社惠顾返还原则的价值——对“一次让利”替代二次返利的质疑[J]. 农业经济问题, 2013(2): 44-48, 110.
- [4] 钱克明,彭廷军. 关于现代农业经营主体的调研报告[J]. 农业经济问题, 2013(6): 4-7, 110.
- [5] 周 振,孔祥智. 盈余分配方式对农民合作社经营绩效的影响——以黑龙江省克山县仁发农机合作社为例[J]. 中国农村观察, 2015(5): 19-30.
- [6] 胡明霞,胡耘通,黄胜忠. 农民专业合作社规范运行的监管机制探析[J]. 农村经济, 2015(6): 125-129.

为更好地维护失地农民的合法权益,有必要系统地梳理失地农民流失的权益内容及问题。关于这些问题的思考,对深入认识当前土地征收现状、对失地农民土地权益如何保障等问题有前提性的理论意义。正义理论可以说是探讨失地农民权益保障的法理依据,该理论能够为认真对待包括失地农民在内的弱势群体的利益提供更充分的理论基础。应当从实体正义和程序正义这一新的视野和路径对失地农民的各项权益进行认真研究,只有如此才能有针对性地对权益受损的现状提出解决方案,以实现社会正义。同时,学术界研究大多缺乏从源头入手来解决问题的整体性考虑,也很少进行全方位、多层次的对策探讨。因此,本研究通过正义理论的视角来分析失地农民的权益受损的具体表现,在实践与理论之间寻求一种平衡,探讨失地农民权益保障机制,力求找到实现城镇化公平正义的解决途径和对策措施。

1 正义理论视野下失地农民的权益保护

1.1 正义理论对失地农民权益保障机制构建的引导作用

失地农民权益保障问题折射出当下土地征收过程中农民的土地权益严重受损,导致社会不稳定因素加大的社会现状。因此,在土地征收补偿中坚持公平正义,对于保障失地农民的切身利益,规范土地征收的相关法律程序具有十分重要的作用。罗尔斯认为,正义作为“社会制度的首要价值”,不仅体现的是个体的公平正义,最基本的要求是人人都享有平等的社会地位,有平等的生存权和发展权,有平等的获取自己正当利益的机会,还应尽同样的义务,以实现权利和义务的平等^[1]。本质上土地征收是一种交易行为,作为“买方”的国家必须对作为“卖方”的失地农民的损失给予公平的补偿。但现实中,土地征收补偿制度没有能够真正实现正义,其在某种程度上侵犯了农民的生存权和发展权。所以,用公平正义理念来指导土地征收补偿制度的制定和实施,能够更好地保护失地农民的合法权益,以促进社会的和谐稳定发展。

1.2 失地农民权益保障中的正义理念

实体正义通常指通过对实体性法律规范的准确适用来实现实体公正,强调事实的准确和结果的公正,而忽视获得事实的途径。而失地农民权益保障中的实体正义主要是指对各种实体权益的保障,主要体现为经济、社会、精神等权益。实践中,农民有的实体权益并未得到法律较为全面的明确和保护,农民没有主动主张或实现自身实体权益的能力,其各种实体权益被动地由各种法律规范所设计和保护。

程序正义也被称作是“看得见的正义”,它强调在追求实体结果过程中的正义,体现为通过平等适用程序性法律规范来实现各主体在追求实体结果过程中的各种权利。而失地农民权益保障中的程序正义主要包括失地农民全面具体地参与征地活动,通过程序性参与来实现自身实体权益。其不仅体现了参与程序的合理性和公开性等内在价值,还具有实现实体权益,提升失地农民权益保障成效的外在价值。

失地农民权益保障中的实体正义和程序正义之间具有较为紧密的关系,都是以保障失地农民权益,实现征地过程中的公平正义作为主要出发点。而两者的区别在于实体正义注重对失地农民广泛的实体权益进行保障,程序正义则是一方面强调失地农民在征地过程中的程序性参与;另一方面,程序正

义相对于实体正义在失地农民权益保障中也具有自身的独立价值,是不可或缺的部分,具有实体正义所不能替代的作用。

2 失地农民实体权益实现的困境

实体权益是指以实体规范为基础,以赋予权利主体实体利益为要旨的权利和利益。该权益的实现能够促进实体正义的实现,却面临着困境。在征地过程中失地农民的很多实体权益受到侵犯,他们一旦意识到自己的权益受到侵害,就会在权利的驱动下尽力去维护,所以应该帮助他们发现自身应当保护的权益。

2.1 失地农民的经济权益受损分析

农民土地经济权益主要包含农民土地承包权、土地使用权、土地收益权和土地受偿权等^[2]。当前我国农村土地产权归集体所有,并且在集体成员中分配使用权的现状使得农民并未完全能够得到土地财产的上述权利,失地农民实现上述权利更是面临困境。首先,失地农民的土地承包经营权受到损害。土地承包经营者有生产经营决策权、产品处分权和收益权、转包权、转让权和继承权,实践中这些权利并没有能够得到很好地落实;其次,土地使用权受到侵害,失去土地就失去了维持生存发展的保障。农业生产用地减少不仅表现在耕地数量的减少,失地农民收入也在减少;再次,失地农民的土地收益权受到损害,征地补偿标准较低,分配很不合理;最后,农民土地受偿权没能获得充分保证。征地补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物的补偿费用等^[3]。在实践中,一般补偿现有用途的价值,不包括土地的增值收益,对失地农民来说非常不公平。

2.2 失地农民在社会权益上缺乏保护

作为具备公民身份的农民,在一国法律下,必须平等享有生存、发展、就业、居住、生态等基本权利,但现实生活中却受损严重。具体表现为以下几点:第一,就业等社会保障权缺失。对大多数失地农民来说,他们失去土地就意味失去了依附于土地上的财产权利,失去了劳动对象其就业权利就不能得到保障。第二,生存权、发展权及居住权受到侵害。以生活方式为例,失地农民进入城市后高成本的日常开销相对于原来低成本生活的农民而言比较困难。征用土地失去的不仅仅是耕地,更多的是连同房屋、宅基地一起被征用,就失去了唯一可以谋取福利的保障,居住权受到严重侵害,基本的生存权和发展权就会受到严重影响。第三,生态权益受损。农村不当征地现象的出现使农村耕地逐渐减少,大量的土地在征收之后面临着抛荒以及闲置的问题,这些现象的出现是由于土地征收过程中征地不当所造成的。由于大量征地主要发生在城市的郊区,很多优质的耕地资源受到破坏,在这种不合理征地环境下,也对我国生态环境造成了破坏,对城市化生态建设造成了严重的制约。

2.3 精神权益未得到有力保护

土地征收中的精神损害是指被征地农民因土地被征收而在精神上或心理上所产生的损害、损失或痛苦^[4],可分为2种情形:一种是因征地机关及其工作人员违法行使职权而使得被征地农民产生精神损害。这种损害可以避免,前提是在合法的框架下公平公正的合理征地。另一种是因合法征地行为而使得农民被迫失去土地,从而产生精神损害。这种损害是

因为土地被合法征收所造成的,不可避免。但是目前的征地机制缺乏对失地农民的心理活动以及失地后的精神损失的考量,相应的补偿和保障也没能落实到位。

总之,失地农民的经济、社会、精神等实体权益全方位受到损害,其根本原因是土地产权的法律界定不清。农民拥有的是一种残缺的部分土地“所有权”。现行征地机制不完善是其权益受到损害的直接原因。如对“公共利益”的界定模糊,征地补偿范围较小,补偿方式单一等。正是基于土地征收的上述制度困境,征地实践中侵害失地农民合法权益的现象才会此起彼伏。

3 失地农民程序权益实现的困境

程序权益是以程序性规范为基础,权利主体在实现实体权益的过程中所享有的权利和利益,因保障实体权益而自然延伸出来的权益。广义的程序包含行政过程中有关的程序和诉讼程序。在征地过程中失地农民的程序权益没有得到充分保障,主要表现在 2 个方面:一方面是在征地过程中失地农民的参与机制未完全建立,另一方面是当实体权益受损后失地农民的救济机制不健全。

3.1 土地征收过程中程序方面存在不足

土地征收“公共利益”认定程序缺失。现有法律只规定征收土地必须基于“公共利益”,但对于“公共利益”判定主体和判定程序都没有作出规定。最重要的是被征地农民在土地征收过程中的参与机制不健全,如“先征地后公告”的程序就会使村民理应享有的知情、表达、参加、监督等权利被虚置,不公开、不透明的征地程序损害了失地农民的知情权。根据当前我国《征用土地公告办法》《国土资源听证办法》的规定,被征收人对于补偿及安置方案要求听证的,应当举行听证^[5]。实际上农民参与的程度有限,同时也缺少申诉方面的有关规定,因此对农民切身利益的维护很不利。

3.2 失地农民司法救济程序不完善

当下缺少健全的土地征收法律法规和专门的失地农民权益保障法,司法救济功能受限,难以实质性保障失地农民权益。具体体现在土地征收争议裁决机制不公正,行政复议和行政诉讼规定不合理。不愿走复议、诉讼渠道或是此路不通的情况下,失地农民采取上访或暴力抵抗手段的案例层出不穷。如 2014 年山东省平度市发生了一起村民因对村土地增值收益款分配不满而与开发商和村民委员会发生冲突,部分人员甚至付出了生命的代价。这起恶性事件原因很复杂,但是征地过程中失地农民的参与机制不健全,当失地农民权益受损时没有很好的救济途径是不容忽视的原因。土地权益受损后失地农民自力救济下的当事人协商之路无法走通,在权利明显不对等的情况下,作为弱势群体一方的失地农民很难找到话语权。

4 完善失地农民权益保障的若干建议

4.1 完善保障土地征收补偿公平的法律机制

土地征收法律目前并未赋予失地农民分享土地增值收益以及获得社会保障的权利,这是失地农民权益受损的制度根源^[6]。所以,要修改完善与农民切身利益相关、能及时有效地保护农民土地合法权益的法律法规是当务之急。根据现状

及时修改《土地管理法》《土地管理实施条例》《城市房地产管理法》《物权法》《农村土地承包法》等,以达到切实保护失地农民合法权益的目的。同时,国家在条件允许的情况下应及时着手制定并公布《被征地农民权益保障法》。立法时要理清公共利益的边界,明确其内容,有序界定其适用清单,进一步健全土地征收制度,规范土地征收行为,细化征地程序,完善有关征地环节中较为薄弱的补偿安置、征地补偿费分配使用以及监督管理的规定,建立有效的征地约束机制,加大对违法违规征地行为的打击力度,使农民正当权益得到应有保障。

4.2 构建农民权利本位的征地补偿机制

首先,明确农地征收补偿的原则——公平补偿。应按照公平的土地市场价格给予补偿,该市场价格既不是只按照土地原用途来测算,也不能完全按照土地未来用途来测算,而是按照被征地农民的实际社会成本来确定。其次,完善农村集体土地产权制度。我国今后立法需要明确权利主体,农民(群体)是农地产权的实际主体,拥有完全的承包经营权,甚至拥有土地的抵押权、继承权及发展权。为切实保障农民土地承包经营权,应根据我国《物权法》,结合《不动产登记暂行条例》等相关规定,给农民颁发《不动产权证书》,做到一证一表登记。最后,要拓宽征地补偿范围并建立多元化的补偿方式。国家应逐步扩大补偿范围,把“尊重农民的土地物权”作为征地制度改革的首要价值取向,不仅有直接损失还包括间接损失,在客体上可以把能够预见和量化的必要间接损失如残余地损失、相邻地价值减少纳入补偿范围。在补偿方式上不仅要补偿经济权益受损的物质损失,还要补偿失地农民社会、精神等权益所造成的物质损失和精神损失。补偿经济权益时建议采用失地农民直接补偿的方式进行,可以减少各级政府的参与,通过农民的个人银行账户直接补偿,充分保障失地农民的权益。还可以借鉴发达国家对于受偿主体的较宽的界定,按照凡是因为土地征收而受到损失者均可获得补偿,包括被征农地经营权人、租赁权人、因征地而受到影响的其他关系人、相邻地的农地权利人等。在精神损害补偿方面,要在给付精神损害补偿金的基础上,尽可能为失地农民提供接近原来的生活环境并组织一些让其适应新环境的培训,同时进行定期的心理关怀和疏导,以帮助失地农民尽快从征地带来的负面影响中走出来。

4.3 规范征地程序势在必行

公正合理的征地程序应是申请→调查→批准→实施→反馈的法定程序。首先,要做好申请工作,应由土地征收主体就征收目的、对象和范围、征收方式、补偿方式和额度等情况一起报法定主管机关核准。同时,要落实好信息公开制度,政府要出示征地的范围、用途以及补偿的具体标准、内容、具体执行时间等信息,这些信息都须要进行及时公告,要对被征地农民统一讲解征地内容与方案,通过技术专家进行前期的科学性论证。其次,对听证和审批程序进行完善。对于公告的内容农民有意见要给予他们充分的话语权,适当的时候可以举行听证会,土地征收过程中必须提高规范度和透明度,让农民能够参与整个过程,允许失地农民自发组建失地农民维权组织,同时赋予其申诉权。在审批时要区分公益性用地和经营性建设用地,在批准阶段要征求农民的意见,在实施阶段,如果失地农民不愿意实施征地方案,可以共同协商,不能强制执

行。坚决杜绝各项保障措施未落实,而采用强制手段把农民从其土地上赶走的恶性事件的发生。最后,在反馈阶段发挥监督职能,失地农民可以在权益受损或对政府责任履行情况不满时举报或上访,督促地方政府在征地过程中履职尽责。

4.4 完善失地农民的权利救济机制

有损害就应该有救济,主要包括行政救济和司法救济。行政救济包括行政复议和信访。根据立法规定,征地利害关系人对征地目的正当性、征地补偿标准或安置方案有异议,可向征地决策或实施机构提出异议。要创新信访制度,构建大信访格局。简单来说,就要整合资源,创新网络信访平台、信访热线等接待体制,建立信访、国土资源、纪检等相关部门之间的联系和协调制度,实现工作合力。

司法救济主要包括建立对征地目的正当性的司法审查制度、对补偿和安置方案的听证审查制度、赋予农民征地补偿安置的诉讼制度等 3 个方面。总之,要赋予失地农民诉讼主体资格,允许失地农民在土地征收全过程提出异议诉讼。引入如果农民在未经信息告知的情况下被强行征地,或者对于补偿标准、补偿内容有异议,都可以对作出具体行政行为决定的机关提出行政诉讼。这些相关规定在新修改的《行政诉讼法》的受案范围部分作了拓展,目的是为了加强对失地农民的权益保护,这里的权益不仅是实体权益还包括程序权益。农民的法律意识有时比较淡薄,容易受诱导而放弃救济,因此,可以拓展司法救济渠道,建立公益诉讼制度。公益诉讼制度的确立将有助于提高弱势公民的素质和参与能力,促进人权保障与社会的和谐稳定^[7]。也可以逐步建立征地纠纷法律援助机制,通过一系列方法畅通救济渠道,疏解社会矛盾。

4.5 建立平等的协商机制

互利正义既体现当事人个人的价值判断标准,又得到双方当事人共同认可,是一种须要在实践中不断磋商和妥协才能接近的正义^[8]。可见,协商是实现互利正义的最佳方式。只有通过这样的制度,公民才能既心怀对正义的向往又能为其权利诉求获得政治共同体的确认,从而参与到协商民主中来。征地方和被征地方应平等协商,达成协议后才可以征地,应在政府的主持下进行协商谈判,村民间也要协商,内部处理协调好后,就解决了相关利益主体之间的利益分配关系。这种“民主协商制度”的征地机制应该入法。如土地征收可以采取政府主导,双方协商,村民民主,各方公平、市场引导,公正履行征地程序,结果公开,此征地机制自然会带来新的征地气象。征收农民土地要尊重农民个人意愿和保障其合法权益同时进行。失地农民如果对相应的补偿不满意可以启动调解程序,可对一系列事项提出意见,针对不同意见进行协商解决。至于具体的协商过程,一方面可以由征地机关与被征地农民(以“户”为单位)进行协商,另一方面也可以由征地机关与被征地农民选出的代表进行协商。通过协商能够实现地方政府与失地农民间的利益协调与均衡。

4.6 完善失地农民社会保障长效机制

中央“一号文件”明确提出,按照“先保后征,应保尽保”

的要求,强化被征地农民的社会保障。为解除失地农民后顾之忧,必须建立健全综合型失地农民社会保障制度。失地农民的社会保障制度应该是一个包括养老、医疗、失业保险,以及最低生活、住房、就业保障等在内的完整的保障体系^[9]。首先,把失地农民中的极端困难户纳入城镇最低生活保障系统,并对失地农民做好配套的养老保险,对再就业的可归入城镇职工养老保险制度。其次,要通过政府为失地农民建立相应的社会医疗救助制度,使失地农民的医疗卫生等得到切实的保障。最后,建立城乡一体化的就业机制和失业保险金制度。失业保险金适用的对象主要是基本生活没有保障的失地农民,可按年龄分档补助。对有工作能力的失地农民除了给予保障金,关键是要进行职业培训,鼓励自主创业,加强就业指导,帮助他们尽快获得相对稳定的收入。另外,政府还要把失地农民的子女教育问题,失地农民的老人赡养问题纳入失地农民的权益保障框架里,使失地农民不仅有一个良好的就业生存环境,还满足其家庭生活能够稳定的愿望,使他们能够安居乐业,解决后顾之忧。总之,在征地制度改革过程中应该把社会保障制度放在较重要的位置,充分发挥其在失地农民权益保障中的积极作用。

5 结论

在城市化过程中,如何解决失地农民权益保障问题是个系统的社会工程。通过协商,让农民全面参与,做到角色定位准确,积极参与,平等对话。失地农民权益保障问题不仅是社会、政治问题,更是法律问题,须要从法律制度上予以保障,一方面要建立统一的失地农民权益保障法律体系,另一方面要加紧完善相关配套制度并保证制度在实施过程中的规范性,最终的解决方案还是要本着正义的理念,切实维护失地农民的合法权益,以维护社会的公平和稳定。

参考文献:

- [1] 吕艳红. 西方社会公正思想简评[J]. 理论与现代化,2009(4): 36-40.
- [2] 吴志刚. 基本权利:保障农民土地权益的新视角[J]. 中国土地科学,2012(11):9-14,39.
- [3] 何书中. 论集体土地征收的补偿范围——基于地方立法文本的分析[J]. 黑龙江政法管理干部学院学报,2013(6):28-31.
- [4] 吴志刚. 农地征收中的精神损害赔偿问题研究[J]. 浙江学刊,2013(1):151-156.
- [5] 常凯. 完善我国土地征收补偿制度研究[J]. 商,2013(3): 143-144.
- [6] 蓝艳. 失地农民权益法律保障探析——以福建省龙岩市为例[J]. 经济师,2015(11):72-74.
- [7] 邵艳. 关于林业管理的民事公益诉讼与民事诉讼机能扩张研究[J]. 黑河学刊,2012(12):63-64.
- [8] 张佳鑫. 纠纷解决中的互利正义——一种实体正义与程序正义之外的正义观念[J]. 甘肃社会科学,2010(5):145-147,206.
- [9] 谷亚光. 我国失地农民社会保障问题探讨[J]. 当代经济研究,2010(5):62-66.