



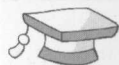
博士文丛
(第三辑)

中国农业经济立法研究

刘文忠 著

兰州大学出版社





博士文丛

(第三辑)

北京市委组织部优秀人才资助项目

中国农业经济立法研究

刘文忠 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

兰州大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国农业经济立法研究 / 刘文忠著. 兰州: 兰州大学出版社, 2006.8

(博士文丛. 第3辑)

ISBN 7-311-02766-7

I. 中... II. 刘... III. 农业法—立法—研究—中国 IV. D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 115367 号

博士文丛(第三辑)

中国农业经济立法研究

刘文忠 著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水南路 222 号 电话: 8912613 邮编: 730000

E-mail: press@onbook.com.cn

<http://www.onbook.com.cn>

兰州大学出版社激光照排中心照排

兰州德辉印刷有限责任公司印刷

开本: 880×1230 1/32 印张: 12.875

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

字数: 367 千字

ISBN7-311-02766-7/F·363 定价: 200.00 元
(共 10 册)

(图书若有破损、缺页可随时与本社联系)

目 录

导论	(1)
----	-----

第一编 农业立法总论

第一章 发达国家农业立法	(57)
第一节 发达国家农业立法概况	(57)
第二节 发达国家农业立法的特点及经验	(81)
第二章 我国农业立法体系研究	(87)
第一节 我国农业立法概况	(87)
第二节 我国农业立法方法论反思	(89)
第三节 我国现阶段农业立法特点和原则	(104)
第四节 我国农业立法体系分析	(116)

第二编 农业制度及其立法问题研究

第三章 农业基本经济制度	(128)
第一节 农业经济中的所有制、所有权、产权问题	(128)
第二节 农业经济所有制的新发展	(137)
第四章 农村市场立法	(141)
第一节 农村市场现状	(141)
第二节 农村市场立法的基本原则	(145)
第五章 WTO 规则与我国农业立法	(151)
第一节 WTO 规则下的跨国法律实践	(151)
第二节 WTO 法律体系下的农业立法原则	(153)
第三节 WTO 法律体系下的农业立法战略	(157)

第三编 农业金融与财政、农业补贴、农业保险立法

第六章 农业补贴立法	(164)
第一节 发达国家农业补贴立法	(164)
第二节 国外农业补贴立法经验与启示	(171)
第三节 完善我国农业补贴立法的对策分析	(173)
第七章 我国农业财政金融立法	(184)
第一节 发达国家财政金融立法概况	(184)
第二节 发达国家财政金融立法经验	(187)
第三节 我国财政支农现状	(188)
第四节 我国农业财政支农立法对策分析	(196)
第八章 农业保险立法	(203)
第一节 国外农业保险立法	(203)
第二节 我国农业保险立法的可行性探索	(213)

第四编 农民组织、劳动力、土地、科技与农村教育

第九章 农业产业化与农民组织立法	(221)
第一节 发达国家农民合作组织	(221)
第二节 发达国家农业合作经济组织的经验	(230)
第三节 国外农业产业化合作经营组织模式	(235)
第四节 我国农民合作组织的立法分析	(236)
第十章 农业劳动力立法	(239)
第一节 我国农业剩余劳动力的估算	(239)
第二节 农业劳动力流动的基本规律	(247)
第三节 改革户籍立法,促进农业劳动力合理流动	(254)
第四节 解决剩余农业生产力的立法措施	(270)
第十一章 土地立法	(276)
第一节 土地立法的方法论	(277)
第二节 农村集体土地所有权制度分析	(281)
第三节 农村土地承包权分析	(288)

第四节 农村土地所有权改革探索·····	(302)
第五节 农村土地制度立法分析·····	(310)
第十二章 农业科技与农村教育立法·····	(319)
第一节 农村科技与教育概况·····	(319)
第二节 农村教育立法·····	(324)
第三节 农业科技立法·····	(330)
 第五编 农业环境、生态与农业生产安全	
第十三章 农业生产安全立法·····	(336)
第一节 农产品质量安全立法概况·····	(336)
第二节 粮食安全政策及其立法·····	(352)
第十四章 农业环境立法·····	(374)
第一节 农业环境立法的必要性·····	(374)
第二节 农业环境立法的几个原则·····	(376)
尾论：都市农业——兼论以北京为代表的大中城市“三农”破解之路 ·····	(383)
参考资料·····	(385)
致谢·····	(404)

导 论

“三农”(农业、农村、农民)是我们走向现代化进程中最艰巨的任务。关心农民、支持农业、发展农村,不仅是一个现实问题,也是战略问题;不仅是一个经济问题,也是政治问题。在我国尚未完成工业化前提下,如对农业无强有力的保护措施,就会影响农村的发展及社会的稳定,影响我国社会主义新农村建设,延缓我国农业现代化的进程。从这个意义上讲,我们应强调农业的多方面功能。

农村改革是我党领导下的农民群众的伟大创造,党的十六届五中全会进一步提出了社会主义新农村建设的纲领性文件,与十六大强调的城乡统筹发展一脉相承,是落实工业反哺农业、城市支持农村方针的具体体现。加强社会主义新农村建设关键是要处理好国家扶持与发挥农民的积极性 and 自主性的关系,从而形成政府、社会、农民相结合农村发展机制,处理好农业市场化过程中政府与市场的关系。在经济发展中一直存在着国家干预与反国家干预的争论,这在世界现代化发展的进程中都是一个普遍存在的制度上的悖论。随着社会现代化实践的不断发 展,人们逐渐认识到,经济自由政策和国家干预政策都存在难以弥补的缺陷。所以,只有两种政策相结合、同行并举,才能取长补短,使经济平稳发展。我国农业在走向市场化过程中面临着一系列突出问题,这些问题的最终解决都和市场自由与国家宏观制导存在着紧密的联系。农业是公益性很强的特殊产业,它既关系到国家的粮食安全,又影响到非农业部门的发展。作为基础产业,无论是发达国家还是发展中国家,农业始终受到政府的干预和扶持。

中国的农业要适应市场经济的需要走向市场,这是现代化的必然选择。但“三农”的弱质性决定,在“三农”走向市场的初期,市场肯定对“三农”最为不利。农业不是一个朝阳产业,农村是一个相对完整而闭塞的社区,有其自身的特质,农民自身素质决定了其不可能完全具备现

代化要求的劳动力。因此,在农业走向市场的初期,需要国家的干预,支持与救助农业,使之增长其市场的能力;而在“三农”的市场能力得以提高后,通过适当的制度建设,通过市场自由而使之融入现代化的整体发展中,而在其整个发展过程中,国家干预都是必不可少的。为此,应该在农业法制中借鉴国家干预理论与市场自由理论,针对“三农”的弱质性,建设社会主义新农村的法制,给“三农”以特权,即农业发展的特殊政策、农村建设的特殊战略、农民保护的特权。

一、中国“三农”问题几种理论分析框架

“马克思的历史理论是任何坚定不移和始终一贯的革命策略的基本条件;为了找到这种策略,需要的只是把这一理论应用于本国的经济条件与政治条件。”^①但是,要做到这一点,我们就必须了解这些条件。要了解这些基本条件,就要对中国“三农”存在的社会条件进行综合分析,进行系统的社会调查。

近年来,理论界形成了一股研究三农问题的热潮,无论在分析视角与研究结论上都取得了一系列的成果。本部分对研究中国“三农”问题的方法论作一基本归纳,而本书采用的研究方法是在当代马克思主义理论的指导下将法律与经济学的方法相结合,从农业产业的特性入手,分析依法治农的路径。首先要在指导思想上始终坚持在马克思主义思想体系中探索我国“三农”问题,坚持马克思主义理论与中国实际相结合,从中国的社会主义农村发展丰富的实践中提炼与总结解决“三农”问题的途径,并善于从农村环境变化与我国经济发展的经济大方向上,借鉴发达国家农业发展、乡村法制的积极经验提出见解和建设性对策。

理论界对“三农”问题的研究涵盖了社会学、文化人类学、经济学等诸多视角。应该说从20世纪30年代,一些社会学家、人类学家如费孝通先生已经开始通过实地调查的方法研究中国乡村问题了,一些已经在国际上早有注意后来才在我国引起关注的论著如《江村经济——中国农民的生活》、《华北的小农经济与社会变迁》,其采纳的实地调查的

^① 恩格斯:《马克思恩格斯选集》,人民出版社,1995年6月第2版,第669页。

方法也为理论界与决策部门广泛采用与推广。正如布·马林诺夫斯基在给《江村经济——中国农民的生活》作序时指出的那样,《江村经济——中国农民的生活》被认为是人类学实地调查和理论工作发展中的一个里程碑,它有意识的紧紧抓住现代生活最难以理解的一面,即传统文化在西方影响下的变迁。科学的价值在于真正为人类服务,真理能够解决问题,因为真理不是别的而是人对真正的事实和力量的实事求是。^①费孝通先生在该书附录中特别说明社会人类学注重的是“田野作业”传统,就是要从人们的实际生活中去观察他们的社会和文化,而其笔端尽显对“微型社会学”的推崇。他引用他老师布·马林诺夫斯基的话“通过熟悉一个小村落的生活,我们犹如在显微镜下看到了整个中国的缩影”,主张有可能用微型社会学的方法去搜集中国各地农村的类型或模式,而达到接近对中国农村社会文化的全面认识,“因之至少可以肯定研究中国社会文化应当从农村研究入手”。同时他还表达了一种深刻的忧虑,在文化的“大传统”与“小传统”的勾连中,一些不能够公开露面的不自觉的潜文化更难捉摸和正视,在中国士绅阶层已经解体,中国农村为基层干部所取代的情况下,微型社会学也难免力不从心。^②

布·马林诺夫斯基在《江村经济——中国农民的生活》序言中指出:“我们的现代文明,目前可能面临着最终的毁灭。我们只注意在机械工程中用最合格的专家。但在政治、社会和道德力量控制方面,我们欧洲人越来越依从于疯子、狂人和歹徒。在界线的一边正越来越多的责备着那种个人随心所欲、毫无责任感或毫无恪守信义的道德义务的倾向;而在另一边我们尽管仍然可以在财富、权力和实力上具有压倒的优势,近年来却始终不断的暴露出软弱、涣散以及对荣誉对所负的神圣义务的忽视。”他的话对我们进行社会主义新农村建设是一个有力的提醒。

我国当代研究“三农”问题的专家温铁军指出:“中国近一个世纪以

① 费孝通:《江村经济——中国农民的生活》,商务印书馆,2001年3月第1版,第13页。

② 同上,第305~340页。

来受西学影响逐渐形成的思想理论体系,一直就有一个源于西方的科学及其背后的科学哲学,如何与中国的实际和中国的传统理论相结合的问题。^①”他认为,如果把农民问题、农村和农业经济的微观研究,置于国家制度变迁和资源环境制约的前提下,从国民经济发展的宏观高度看中国问题,就可以形成一个研究农村制度问题前提性的假设:中国的问题是一个资源禀赋较差的发展中的农民国家,通过内向型自我积累追求被西方主导的工业化的发展问题。在这个前提下讨论中国的“三农”问题,除了按照宪法原则应该遵循马克思主义政治经济学之外,需要借鉴和扬弃的理论主要是发展经济学和制度经济学。^②

在马克思主义政治经济学的基本原理和分析框架内,我国学界对中国“三农”问题分析的基本框架概括如下:

(一)现代化的分析范式

现代化是经济结构转型、社会类型变迁、思想观念转变的一个系统发展过程。将现代化方法系统提出来的已故学者罗荣渠教授指出:“现代化是指近代资本主义兴起后的特定国际关系格局下,经济落后国家通过大搞技术革命,在经济和技术上赶上世界先进水平的历史过程。这是我国党和政府领导人在阐述中国的社会主义现代化方针与政策时所明确表达的一贯思想。”^③发达国家的农业现代化的实践告诉我们,在农业的支撑下,工业化得以起步,而当工业化发展到一定程度,工业应该反哺农业;在工业的带动下的第三产业随之服务农业,给农业提供新技术、新制度,从而实现农业的工业化,达到最终改造传统农业的目的。

工业化、城市化、非农化是现代化的基本特征,产业结构、城市化率与科技贡献率是衡量一个国家是否是一个现代化国家的主要标志。农业的现代化是要从根本上改造传统农业,通过现代的科学技术与设备管理农业,通过现代文化知识提高农民素质,建立高产高优的现代农业

① 温铁军:《三农问题与世纪反思》,生活·读书·新知三联书店,2005年7月,第17页。

② 同上,第3页。

③ 罗荣渠:《现代化新论》,北京大学出版社,1993年10月第1版,第9页。

生产体系,实现农业生产经济效益、社会效益与生态效益的统一,最终提高农业生产的综合生产能力,增加农产品的有效供给和农民收入。

农业现代化是一个包括经济、社会、技术、生态在内的规模宏大、结构复杂的系统工程。农业系统是由生态、经济系统、科技系统和社会管理系统等组成并以自然再生产和经济再生产相互交织的系统。它的特点表现为:在区域建设模式上多变量、多层次、多模式;在目标体系上多功能、高效率、多效益;在实施上多途径、多渠道。农业现代化是生态系统和社会经济系统协调作用结果的表现;是生态效益、社会效益和经济效益的综合体现。

根据这一思路,中国农业的现代化基本指标如下:

1. 技术指标

从生产技术的标准界定农业现代化包括如下内容:一个国家科技对农业的贡献率,即农业的机械化、化学化、水利化和电气化。

技术指标主要涵盖两类:生物科学技术、工程科学技术。农业现代化包括应用现代生物科学技术,实现集约化生产;应用现代工程科学技术,实现农业生产工具、设备、设施的技术改革。

2. 经营方式与管理方式为参照系的农业生产结构的现代化

农业现代化必须实现农业产业化,实现管理方式的现代化,符合现代产业发展规律,以市场为纽带,以农户为基础,形成现代产业发展规律的产业链条,而专业化与规模化是其重要特征;应用现代管理科学技术,包括各种决策技术、管理信息系统的采用等,实现农业管理企业化、信息化。

经济结构的现代化是指应用现代生态学原理,实现农林牧渔有机结合和相对集中的专业化、规模化生产经营;应用现代经济学原理,实现产供销结合与农工商结合的农村经济综合发展。前者强调的是农业产品的多样化,是为最终满足人们生活需要服务的;后者的实现则更好地保证前者自然生产的稳定进行。

3. 信息化与标准化,实现农业的可持续发展

农业现代化要符合农业标准化指标,并通过现代信息业推动其发展。在逐步实现农业生产过程管理信息化的同时,还要实现农业产品

流通现代化。随着高新技术应用于农业生产、管理过程、农产品的加工、消费方式和消费观念必须逐步变化,以适应现代生活节奏和可持续发展。

农业信息化首先是一种社会经济形态,是农业经济发展到某一特定过程的概念描述。它不仅包括计算机技术,还应包括微电子技术、通信技术、光电技术、遥感技术等多项技术在农业上普遍而系统应用的过程。农业信息化又是传统农业发展到现代农业进而向信息农业演进的过程,表现为农业工具以手工操作或半机械化操作为基础到以知识技术和信息控制装备为基础的转变过程。农业信息化有三个明显的特点:(1)农业信息技术在其他技术序列中优先发展,利用现代信息技术和信息系统为农业生产的各个环节提供信息服务与信息支持;(2)信息资源在农业生产和农产品经营中的作用日益突出,农民更注意用信息指导生产和销售;(3)信息产业的发展在很大程度上促进乡镇企业的发展,并优化农业内部结构。据预测,当一个国家信息产业在农业中的附加值达到或超过农业总产值的 50% 时,就可以认为农业实现了信息化。

生态环境是指影响人类生存与发展的水资源、土地资源、生物资源以及气候资源数量与质量的总称,是关系到社会和经济持续发展的复合生态系统。保护和改善生态环境,实现可持续发展,是我国现代化建设中必须坚持的一项基本方针。因此,农业发展要贯彻安全标准,以质取胜。在提供更多农产品的同时,要实现资源的可持续发展,建设节约型社会;应尽快建立起以质量为中心的农业生产与经营体系,制定有利于质量型农业发展的政策,实现农产品优质化、生产经营一体化、技术现代化、经济高效化和资源环境优良化。

4. 具有现代知识与文化素质的农民

农民是现代农业的主体,把农村工作重点转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来,是我国农业现代化建设的基本战略。依据上述标准,研究者设计了一些分析我国农业现代化的具体指标体系指导我国农业生产,界定我国农业发展的阶段。

有研究者把评价科技进步在农业发展中的作用的方用来评价农

业现代化的问题。从技术经济分析角度出发,着重研究投入产出关系,如全要素生产率法。^①

有研究者从比较社会学出发评价乡村变迁,采用统计学中的相对数、平均数来探索解决异变量指数的评价问题。根据我国人口多,相对资源少,耕地相对少的国情,结合当前我国农业现代化建设水平,从经济结构宏观标准(包括农业总产值占农村社会总产值的比例,农业中林、牧、渔、副的比重,一、二、三产业产值构成情况,从事农业人口占农村总人口的比重等几个方面),生产效率或生产发展水平标准(谷物亩产,每个劳动力年占有肉、蛋、鱼、奶的数量,农产品的商品率),农业生产技术标准(种植业机械化程度,综合配套的农艺水平,规范化农艺普及率,服务体系健全率等),综合效益标准(经济效益标准分人均收入,系统能量产投比,生物产品加工增值率;社会效益标准分劳动就业率,抗灾能力;生态效益标准分土地绿色覆盖率,水土流失程度,耕地沙化、碱化、盐化面积等),农民生活标准等方面出发,参考历史数据及国外发达国家的情况,给出一些适合我国的具体评价数据。^②

有研究者建立了一些多指标综合评价法,把农业现代化的多项指标的信息加以汇集成而从整体上认识评价对象的优劣。^③

农业现代化的最终目标是实现农业生产稳定、和谐地发展,即持续发展的机制问题;把先进的技术应用于生产中,即持续发展的技术问题。具体目标是:生态条件能够满足可持续发展;农业产品品种、质量、数量能满足人们需要;农业经济繁荣;人口适度。

根据现代化的分析范式,研究者概括了制约我国农业生产与农民权益的几个基本问题:

(1)农业剩余劳动力大量存在;

① 嘉新:《科技进步及其评价案例》,北京科技出版社,1988年12月。

② 李恩泽等:《关于我国农业现代化指标体系及其量化标准的探讨》,《农业现代化研究》1991年12期,第17~18页。

③ 参见:裴鑫德编著《多元统计分析及其应用》、应天元文章《系统综合评介的赋权新方法 PC-LINMAP 耦合模型》;魏权龄:《评价相对有效性的 DEA 方法——运筹学的新领域》等。

- (2)产业结构不合理,劳动效率低;
- (3)农业技术水平落后;
- (4)农业生产资源短缺,农业生态环境恶化。

对现代化的分析路径要采取客观的态度,现代化的经典模式不是社会发展的唯一样板。中国 13 亿人口,有 8 亿多农民,中国城市的承受能力有限,工业、第三产业等非农部门能够提供岗位有限。对于中国来说,生存与发展并重,效益与公平相统一。根据现代化理论,中国要实现社会的现代转型,必须实现社会的非农化,农业人口保持在 5% 左右。根据估算,中国农业剩余劳动力大约 1.5 亿人,加上结构优化需要转移的劳动力共 3 亿多。中国城市与第二、三产业的吸纳能力有限,短时间内不可能实现这一目标。中国大量的农业人口应主要通过就地就业,挖掘第一产业的就业潜力。为此,中国一方面要吸收现代化的积极经验,提高城市化水平,改造产业结构;另一方面要提高农业与农村自身吸纳农业劳动力的能力,提高第一产业对经济发展的贡献率。

同时,我们还要反思,以美国为代表的现代农业,以高能源为基础,其机械化操作、广泛应用化肥和现代科学技术的现代农业,其农业产量的增加与能源的高度消费成正比,最终结果是一种没有发展的增长。我国能源稀缺,石油等其他战略能源稀缺,是否有能力维持能源消耗型的现代化农业发展战略?

(二)社会排斥理论

社会排斥起源于对贫困问题和社会不平等的研究,如今已经成为解释各种社会问题的一个分析框架,它将诸多社会因素纳入了对社会问题的分析系统中,对于社会存在的问题提供了强大的解释力。社会排斥概念为我们提供了一个研究社会问题的新视角,同时也为我们解释社会问题和探寻解决社会问题的途径提供了一种新的理论和方法。

克莱尔指出:“他们往往由于民族、等级地位、地理位置、性别以及无能力等原因而遭到排斥。特别严重的是在影响到他们命运的决策之处,根本听不到他们的声音。”“各种社会排斥过程无不导致社会环境动

荡,终而至于危及全体社会成员的福利”。^① 伊莎贝拉指出:“假如越来越多的人被排除在能够创造财富的、有报酬的就业机会之外,那么社会将会分崩离析,而我们从进步中获得的成果将付之东流。”^②

景晓芬综合中外学者的观点概括了8个方面的社会排斥的含义,其文指出:

1. 虽然社会排斥有各种定义,但它意味着这样一个过程:个人或群体被全部地或部分地排除在充分的社会参与之外(European Foundation,1995)。

2. 倾向于宽泛的定义,包括被拒绝获得使人们得以充分参与经济和社会的服务(Taylor,1999)。

3. 倾向于实用的定义,如强调低收入、不稳定的工作、恶劣的居住条件、家庭压力和社会疏离等等(Paugam,1995)。

4. 在休维尔(Sliver)看来,这种模糊多义的状态为理论阐释提供了机会,他提出了三个不同的社会排斥理论范式:团结、专业化和垄断。团结范式是指个人和社会之间社会纽带的松弛;专业化涉及个人行为 and 交换,它认为排斥是一种歧视的表现,是群体性差异的体现,这种差异否定了个人充分进入或参与社会交换或互动的权利;而垄断则指不同的而且彼此竞争的群体将其成员的利益最大化。

5. 英国社会排斥办公室将社会排斥定义为:某些人们或地区受到的诸如失业、技能缺乏、收入低下、住房困难、罪案高发的环境、丧失健康以及家庭破裂等等交织在一起的综合性问题时所发生的现象。

国内学者关于社会排斥的界定,代表性的有以下几种:

6. 唐钧认为,社会排斥是游戏规则造成的,而社会政策研究的目标就是要修订游戏规则,使之尽可能地惠及每一个社会成员,从而趋于更合理、更公平。

7. 石彤认为社会排斥是指某些个人、家庭或社群缺乏机会参与一

^① 克莱尔(Clare):《消除贫困与社会整合:英国的立场》,《国际社会科学杂志》(中文版)第17卷第4期(2000年11月)。

^② 伊莎贝拉(Isabelle),《人人有工作:社会发展峰会之后我们学会了什么?》,《国际社会科学杂志》(中文版)第17卷第4期(2000年11月)。

些社会普遍认同的社会活动,被边缘化或隔离的系统性过程。

8. 李斌认为:社会排斥主要是指社会弱势群体如何在劳动力市场以及社会保障体系中受到主流社会的排挤,而日益成为孤独、无援的群体。^①

本研究借用制度经济学的概念来界定“社会排斥”,简而言之:社会排斥是游戏规则造成的,而社会政策研究的目标就是要修订游戏规则,使之尽可能地惠及每一个社会成员,从而趋于更合理、更公平。

归纳起来,笔者认为,社会排斥至少具有如下特征:

第一,“社会排斥”不仅包括经济权利的排斥,也包括社会权利和公民权的被排斥。不仅要关注社会主体的物质贫穷,也关注社会主体的文化贫困。

第二,“社会排斥”强调社会主体在整个社会关系过程的被排斥。克服社会主体在社会关系的不利处境要从导致社会主体不利地位的社会机制和社会政策入手。^②

第三,“社会排斥”不是一种价值判断,而是一种客观事实。我们可以确定宪政意义的平等,但是我们也要强调对社会资源占有的平等,强调社会主体有机会、有能力进行平等社会选择的社会机制和过程,强调社会不平等的原因和过程。

第四,“社会排斥”是一种普遍存在的事实状况。它强调社会的不同层面关系的排斥,它不是单向度的,“社会排斥”应该建立在国家、地区、机构、群体、个人、整个世界等多个层面上来理解。“社会排斥”要联系在经济全球化、市场化的背景下对不同社会主体的冲击。

第五,“社会排斥”关注的是社会主体最终对待的社会结果。

根据这样的思路,可以认为:各种来自自然、社会等综合因素把农

① 景晓芬:《“社会排斥”理论研究综述》,《甘肃理论学刊》2004年第2期,第20~24页。

② 我们认识“社会排斥”要从社会调整的系统过程着眼,既要关注规范的设定,实现宪政意义上的立法平等,也要关注社会规范的运行。

民排斥出现代化之外,造成农民的贫穷。^①在中国农村处于“社会排斥”的整体框架下,农村制度建设就是要主动消除社会发展的不平等,因此,单向的“制度迁移”或者“制度救济”都不可能彻底解决实际问题。

传统社会排斥理论认为,导致农民贫困的原因很多,其中,社会政策导致的社会排斥成为制约农民发展的主要因素。从一定意义上说,社会弱者比社会强者为改革付出更多的成本,承受着来自经济、社会、心理等方面的更大压力。正因如此,1995年在丹麦哥本哈根召开的“社会发展及进一步行动”世界峰会将“社会排斥”视为消除贫困的障碍,要求反对社会排斥,致力于社会整合,以获致“稳定、安全而公正”的社会。而这正是社会政策所追求的新的目标定位。社会政策研究者在某种意义上就是要代表贫弱群体的利益,参与社会游戏规则的制作,使之趋于合理、公平。

社会排斥成为一个有力的分析工具。它可以描述脆弱群体所遭受的多重不利境遇,揭示出将他们排斥出社会的推动者和施动者以及其中的机制和过程。根据这个分析框架,有论者指出“三农”问题是由于历史与现实、体制与制度等原因造成了长期无法解决的农民基本生存与发展问题。也由于这一问题长期得不到解决,使得农村、农业、农民与城市,东部与西部之间出现了前所未有的差距,最终使作为共产党执政基础的主要社会群体日益弱势化,这是我国当前最大的社会不公正。而这种主要社会群体的弱势化趋势和社会公正的严重失衡将导致作为我国主要社会群体的农民日益被排斥出正常的社会政治系统和主流社会生活系统之外。因此,“三农”问题隐含的实质是社会公正失衡与社会排斥。^②

① 贫困有几种理解,主要有三层含义:(1)收入贫困,缺乏基本的生活资料;(2)人类贫困,缺乏基本的生活能力;(3)知识贫困,获取与应用知识的能力匮乏。收入贫困仅仅是表面现象,深层的原因在于人的基本能力的匮乏。正如1998年诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森指出:贫困是对人类基本能力和权利的剥夺,而不仅仅是收入的低下,而一个人拥有多少权利,取决于他的禀赋和交换权利。(SENAMARTYAK, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford University Press, 1981.)

② 文小勇、石颖:《“三农”问题:社会公正与社会排斥》,杭州师范学院学报(社会科学版),2005年第3期,第57~65页。