

从身份到职业： 我国农民主体资格认定标准的重构

■ 郑志涛

我国长期以“农业户口”为标准确认农民的做法有着深刻的历史和社会原因,但随着新型城镇化进程中户籍制度的改革,其弊端也已逐渐显现。当前,我国可以参考德、日两国先进立法经验,明确农民主体资格认定标准,以强化农民职业性,淡化农民身份性,维护农民独立、平等的市场经济主体地位,以期克服当前认定标准过于单一的消极影响及解决实践中其他相关群体资格认定难的问题,保障农民权益的实现。

[关键词] 农民; 主体资格; 认定标准

[中图分类号] D922.3 [文献标识码] A [文章编号] 1004-518X(2015)02-0158-06

郑志涛,海南大学南海法律研究中心研究人员,海南大学法学院博士生。(海南海口 570228)

“以人为核心”的新型城镇化,主要内容之一是推行户籍制度改革,逐步取消人口城乡身份差别。源于计划经济时期,以“农业户口”作为农民主体资格唯一认定标准的做法,在二元户籍体系松动的当下重构已是必然。

一、我国农民主体资格认定标准重构的必要性

(一) 我国农民主体资格认定的现状

根据《宪法》,“农民”既是阶级概念,又有职业特征,且为法律概念。^{[1](P104)}但是,“谁是农民”在法律上未有界定,因此,法律上应先明晰“农民主体资格”。“农民主体资格”,即指农民主体依法享有权利和承担义务应当具备相应的资格。立法上,我国尚未形成集中、系统认定农民主体资格

的法律规定,但认定农民主体资格并非无法可依。1958年的《户口登记条例》标志着二元户籍制度正式确立,我国认定农民主体资格的唯一标准为“户籍”,凡是具有农业户口的公民,不论从事何种职业,在法律上均视为农民;具有非农业户口的公民,不论从事何种职业,在法律上均视为市民。如长期居住在城镇并在城镇务工的农业户口持有者,仍被视为原集体经济组织成员,享有宅基地使用权和农地征收补偿等相应权利。

党的十八届三中全会决定,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,2020年总体上建立城乡统一的户口登记制度,取消城乡人口的身份差别。立法实践上,主要有上海、深圳等城市实施居住证制度,并将居住证制度与积分落户制度相挂钩。学会上,也有学者提出,流入城市

的农村人口不应仅被视为找寻工作机会的人,更应被视为移居者对待,并呼吁应尽快由全国人大立法制定《中华人民共和国户籍法》,或修订现行的《中华人民共和国户口登记条例》。^{[2](P96)}

(二) 我国农民主体资格认定的消极影响

首先,是集体经济组织成员资格和农民主体资格的混淆。《物权法》第59条确立了农村土地集体所有制,第60、62和63条分别明确了农村集体经济组织成员权的具体内容。^①农民个人是当然适格的集体经济组织成员。基于此,在立法思想上和司法实务中造成了“集体经济组织成员”即为“农民”的“误认”。“误认”的缘由有二。一是“年满16周岁的农民均应成为当地农村经济组织的成员”已在地方性法规中明确规定,理解上极其容易得出“成员即农民”的判断。^②二是农业户口是认定农民主体资格的唯一标准,同时也是认定农村集体经济组织成员资格的法律标准,如湖北省规定,集体经济组织有成员农业户口转非农业户口的,丧失其成员资格。^③

其次,是农村居民、农业人口和农民的概念混淆。(1)农村居民,仅强调长时间居住的事实情况。农业人口,强调的是职业特征和居住情况,即以个体劳动直接从事农业生产,并以农业收入为主要生活来源或参加集体经济分配,且居住在农村。农民,除强调居住情况和职业特征以外,还强调拥有农用地使用权。(2)参与集体经济分配但未从事农业生产的人口可视为农业人口(如,民办教师和乡镇企业工人等),但应否视为农民值得探讨。(3)农民属于农业人口,但农业人口不仅是农民。(4)农民是农村居民,但农村居民不全是农民。实践中,离开农村进入城镇的人口因持有农业户口,仍被视为农村居民。

再次,限制人口自由流动。二元户籍制度导致人口在制度上被相对固定于某一区域,形成了人口的城乡二元结构。不可否认,在特定历史时期,二元户籍制度为战后城市经济秩序的恢复和重建提供了制度保障。但是,在二元户籍制度中

将农业户口持有者即视为农民,意味着人口的迁徙不等于农民主体资格的变动,本质上压缩了人口自由选择职业和发展的空间,直接将农业户口持有人在制度上束缚于农村,造成其“名不副实”的困境,并将“农民”演变成一项与生俱来、难以改变的社会身份。

最后,不符户籍制度改革趋势。据相关统计,截至2013年,以常住人口为基数计算,我国城镇化率达到52.6%,但按照户籍人口计算城镇化率只有35.3%。可知,我国当前户籍管理无法满足城镇化的发展。我国以城乡二元户籍制度为核心,形成了包括二元就业、二元福利保障、二元教育、二元主副食品配给制度等十四种城乡二元制度,将城镇和农村在法律制度上截然分野。^{[2](P3)}在这种城乡有别的户籍管理制度下,一个人从诞生之时起就为其设定了未来的法律待遇前景,制造和巩固了城乡居民名义或形式平等下的实质不平等,具有明显等级制、身份制的色彩。^{[3](P76)}随着户籍制度改革,或彻底取消“农业户口”和“非农业户口”的划分,统一城乡户口登记为“居民户口”,以“户籍”作为认定标准也必然改变。

二、德、日农民主体资格认定标准的考察及启示

(一) 法律内涵

首先,《德意志联邦共和国基本法》(以下简称“德意志基本法”)和《日本国宪法》中均未提及“农民”,“农民”在德日两国并非是具有宪法意义的法律概念。其次,虽然两国法律规范中均没有专门对“农民”概念的明确定义,但并不意味着两国的社会科学研究和立法实践对“农民”不予承认。“农民”在《国际社会学百科全书》释义为“农业土地上生活资料的耕种者”;^{[4](P488)}在日本《农地法》第1条中表述为“耕作者”,是指在自己所有的农田上从事农业生产的人;在德国《农业社会法》中被表述为“Landwirt”,是指专业从事农业生产,定向生产蔬菜或动物产品及相关一系列产

品的初级生产者。“农民”在德日两国立法中均具有独立的法律内涵。最后,一般直接从事农业生产活动的公民在两国均被视为农民,“农民”本质上仅为法律所认可的职业。在公民自由流动无户籍限制和农用地私有制的制度支撑下,德日两国农民具备纯粹的职业特征,而无特定身份性。

(二) 认定要素

首先,直接从事农业生产是认定农民主体资格要素之一。其中,“直接”和“从事农业生产”是体现农民职业特征缺一不可的两方面。在德国,表现为“初级生产者”和“专业从事”两方面。初级生产者即是对直接从事农业生产的要求,专业从事则是对农业生产技术水平要求。在日本《农地法》第1条指出,该法立法目的在于鼓励耕作者充分有效地利用其所有土地,并稳定耕作者的法律地位以及稳定国内农业生产的生长,保障国民食品供给稳定。可知,日本法律上农民是和国家农业产业息息相关的主体,是直接从事农业生产活动的劳动者,其职业特征不可忽视。

其次,拥有农用地所有权成为判断农民主体资格的另一要素。《德意志基本法》第14条第1款规定,法律保障财产权及继承权,农村土地一旦购买终身属于购买人所有。德国《农用地基本法》第6条第1款规定,适用于农业经营或者花园建设的土地统称为农业用地。德国土地除了国家、州、市镇所有为公有的以外,其他绝大多数土地属于私有。在日本,1946—1950年,日本政府采取强硬措施购买地主的土地专卖给无地、少地的农户。通过土地改革,日本确立了自耕农体制,自耕农在总农产中的比重占到88%,耕地占到90%,并且把农产土地规模限制在3公顷以内。^[5]基于自耕农体制的确立,形成了当前日本农用地以私有为主的局面。于是,拥有农用地所有权成为有效开展农业生产经营的重要条件。

最后,两国农民主体资格认定与公民的居住地无关。德日城市化水平较高,城乡差异较小,两国农民居住在城镇即可从事农业生产活动。加

之,将居住地视为认定农民主体资格要素有悖于两国根本法的立法精神。是故,居住地要素不影响两国农民主体资格认定。

(三) 对我国的启示

在认定要素方面,德日两国仅以“直接从事农业生产”和“拥有农用地所有权”作为认定要素,相较于我国以“农业户口”作为认定要素,更能体现农民职业性,并在立法上实现农民由身份向职业的转变。当然,我国具有特殊国情,主要表现在农村土地归农村集体所有和农地主要集中于农村两方面。前者决定了我国农民仅可能拥有农地使用权,后者决定了人口居住地直接影响着农业生产效率,居住地应视为认定主体资格要素之一。因此,我国不可直接采用德日的认定要素。但是,我国仍可参考德日对于农民的法律认识和立法选择,确定农民主体资格认定要素。

在立法选择方面,在德日民法典中均未提及农民概念,只是在特别法中,如德国《农业社会法》和日本《农地法》中提及农民。考究两国如此立法选择,具有两大优势:其一,体现“伦理/政策中立”规则,在民法典中去除政治因素的影响,不在法典内对特定阶级提出较高保护,保证法典社经政策的中立性;其二,体现“积木规则”,保持民法典内使用涵盖范围最大的概念,为特别法保留最大的“特别”空间,进而维护民法典体系稳定。^{[6] (P84-91)}当前《民法通则》是我国民事立法体系中的统领,但由于农民在我国也属阶级概念,因此,“农民”不应入《民法通则》。我国可借鉴德日两国立法经验,在某部民事特别法中予以规定“农民”的概念。

三、我国农民主体资格认定标准的重构

(一) 对农民主体资格认定标准立法

对农民主体资格认定标准立法,即以立法的形式明确农民的适格主体范围和认定要素,以确认“谁是农民”。对农民主体资格认定标准立法有助于在法律上实现农民由身份概念向职业概念

的转变。事实上,对农民内涵的不同理解归根结底源于农民权利保护理念的不同,实质平等的保护目标要求我们必须将农民视为一种职业概念,而非一种身份概念。^{[71](P10)}法律拟制农民资格,以立法方式定义农民概念、适格主体范围及其认定要素,有利于促使大众重新思考和认识农民身份性和职业性的价值,并在法律制度上破除现有因农民特定身份指向而产生的不平等待遇,实现农民权利地位实质的平等。

《农村土地承包法》第2条、《农业法》第2条和《土地管理法》第4条第3款,分别对“农村土地”、“农业”、“农业生产经营组织”和“农用地”做出了规定,但均未对“农民”给予界定。《农业专业合作社法》第3条规定合作社以农民为主体,基于该法保障合作社农业生产的立法目的去理解,该法中的“农民”应必须从事农业生产,但该法也未予明确规定“农民”的概念。因此,增补农民定义有助于直接完善当前立法。

(二) 自然人是唯一适格主体

1. 自然人

自然是当然适格的民事主体,根据自然人民事行为能力不同分为无民事行为能力人、限制民事行为能力人和完全民事行为能力人。农民的适格主体应仅限于完全民事行为能力人,以保障独立进行农业生产活动的的能力,不同于集体经济组织成员资格和农业户口的持有人,即只要依法定事件或依合法行为便取得成员资格或农业户口,不论民事行为能力如何。而将限制民事行为能力人和无民事行为能力人剥离农民行列,更有利明晰集体经济分配和社会福利分配过程中的权利主体。

2. 农村家庭和农业生产经营法人

伴随农业现代化,农村家庭逐渐成为农业生产的主要参与者。有学者认为,农民是主要从事农业生产、经营的人或户。但是,农村家庭仍不宜被视为农民。首先,职业选择方面,家庭的职业特征由自然人的职业选择决定,家庭本身不具有职

业选择可能;其次,家庭无法成为法律关系主体,行使权利和履行义务依赖于家庭成员;最后,虽然农村家庭也可以承包本集体经济组织发包的土地,但是基于集体经济组织成员关系形成的土地承包关系仅能证明农村家庭可以获得集体经济组织成员权主体资格,而不能证明我国立法承认农村家庭即为农民。^{[81](P8)}

从事农业生产经营的法人(如国有农场、乡镇企业、农民专业合作社),仍非农民适格主体。其一,《农业法》分列“农民”和“农业生产经营组织”为并列概念,两者在立法上已为不同主体。^④其二,法人从事农业生产经营的行为是经营范围内的行为,而非职业选择。其三,法人的营利性和农民身份性之间存在冲突。农民身份性意味着农民资格具有不可转让性,侧重于保护农业生产秩序的稳定。而法人的营利性侧重于追求经济利益最大化,而非稳定农业生产。^⑤

(三) 农民主体资格的认定要素

学界当前主要有四类观点。(1)以职业性质认定。只有从事农业生产的人,才能称为农民,如不从事农业生产,不论其是否居住在农村,是否具有农业户口,都不能称其为农民。^[9]主张该观点的学者关注农民直接从事农业生产的职业性质,但忽视了将农业收入作为主要生活来源同样应为认定要素。(2)以人口居住地认定。“农民是指在农村地缘关系的基础上,通过各种社会关系和联系而组成的农村社会各类社会团体、群体及社会组织的农村居民”。^{[10](P29-45)}该类观点从社会学角度揭示农民和农村之间所存的关联,但淡化了农民的职业特征。(3)以农业户口认定。农民是“户口登记在农村并为农业户口的农村人”,重视人口居住地和户籍性质,却忽视了农民的职业特征。^{[11](P4)}(4)也有学者认为,农民是指“具有独立的人身自由,依法拥有土地使用权,以从事农业生产为主要生存方式,户籍登记在农村的公民”。^{[12](P8)}

综合各要素的观点,如仍秉持“户籍”作为认

定要素,则无法解答“失地农民”和“农民工”的归类问题。因此,我国应确立居住、职业和生产资料三要素。首先,经常居住地必须为农村,这是由我国农用地集中于农村的客观现状所决定的。据该要素,农民实际上也为农村居民。其次,以个体劳动直接从事农业生产并以农业收入为主要生活来源。“以个体劳动直接从事农业生产”是农民资格职业性的完整体现。如农用地使用权人将其土地委于他人作业且不存在雇佣关系,据此定义,该农用地使用权人仍不应被视为农民。“以农业收入为主要生活来源”与否是区分农民和农业人口的关键。如以个体劳动直接从事农业生产活动,但以劳动报酬为主要收入来源的农业生产经营企业里的职工,则不应被视为农民。再次,拥有农用地使用权。《农村土地承包法》第48条第1款规定,集体经济组织以外的单位或个人可以承包该集体经济组织发包的农村土地。国有农场方面,实行土地承包经营制度,农场内外单位或个人均可承包农场农地,可以由农民集体使用或通过成立国有农场负责生产经营。^⑥因此,生产资料要素中“农用地”既可以是属于集体经济组织所有土地,也可以是属于国家所有土地。

(四) 具体立法建议

全国人大常委会可修订《农业法》第1章“总则”部分,并于第2条增设“农民”的定义,即“本法所称农民,是指居住在农村,拥有农用地使用权,直接从事农业生产活动并以农业收入为主要生活来源的公民”。《农业法》第1条已明确指出,该法的立法目的之一即在于维护农民和农业生产经营组织的合法权益,增加农民收入,提高农民科学文化素质。且该法第2条仅规定了“农业”和“农业生产经营组织”的概念,未对“农民”概念予以明确。可见,“农民”进入《农业法》既可完善《农业法》,也符合《农业法》立法目的。另外,对于其他立法措施,如再由国务院颁布行政法规,将农民主体资格的取得、农民的权利和义务等细节予以明确规定,我们认为是对农民的过度立法。

本质上,农民主体资格的获取是公民自由选择职业的结果,过度立法将在法律上阻碍公民选择职业自由。因此,应仅限于对农民的法律概念立法。实际上,农民的法律概念已然能在实践中明确指引认定农民。

四、其他相关群体的认定

立法中确立上文所提的农民主体资格认定三要素,同样有助于解决实践中其他相关群体的认定问题。

(一) 农民工的认定

农民工常年或大部分时间从事非农业劳动,拥有农村户籍,家中有承包土地,不在国家粮食供应体系内,并且不享受城镇居民的各种补贴和种种劳动保障待遇。^{[13] (P4)}根据农民主体资格认定三要素,农民工离开农村生活,且不再以个体劳动直接从事农业生产,其主要生活来源也非农业收入,应不再被视为农民。如此,有助于推进农民工“就地就近”纳入城镇社会保障体系,改变当前所受歧视待遇。

(二) 失地农民的认定

失地农民是否被视为农民取决于其失去农用地使用权后是否再次获得农用地使用权。如农用地使用权丧失后,失地农民再次获得农用地使用权,则仍应视为农民。反之,如失地农民不再有任何农地使用权且未获得新的农地使用权,则不应再被视为农民。

(三) 受雇佣从事农业生产人员的认定

受雇佣从事农业生产人员,指与从事农业生产活动的单位存在雇佣关系的农业劳动人员,如国有农场或企业中从事农业生产活动的职工。我们认为,存在雇佣关系的农业生产者不应被视为农民。一方面,受雇佣从事农业者主要收入源于是基于雇佣合同关系产生的劳动报酬。另一方面,国土资源部、农业部《关于加强国有农场土地使用管理的意见》明确提及国有农场不具备安置失地职工条件的,应将失地职工纳入当地城镇职

工再就业体系。可知,立法上国有农场人员已被视为一般职工。

(四)乡镇企业管理人员的认定

乡镇企业管理人员,是指农村乡镇企业中持有农业户口,并对企业生产经营管理活动拥有管理权和决策权的经营管理者。我们认为企业经营管理者并未直接参与农业生产,且不以农业收入作为主要收入,已丧失农民职业特征。据此,该类人员不应被视为农民。

(五)农村事务管理者的认定

农村事务管理者,非国家公务员身份,但参与地方行政管理工作,同时仍可能直接从事农业生产,存在脱产、半脱产和不脱产干部。是否直接从事农业生产及是否以农业收入为主要收入,是认定该类人员的关键要素。以脱产干部为例,由于丧失农民职业特征不宜被认定为农民。以半脱产和不脱产干部为例,尽管在基层政府获得一定待遇,但其以个体劳动直接从事农业生产也获得农业收入。因此,如农业收入为干部主要生活来源的,则应被认定为农民。反之,则不应认定为农民。另外,在法律上留有承认半脱产干部和不脱产干部具备资格的可能,能够鼓励农民积极参与农村事务管理工作,提高农民社会地位。

注释:

①《物权法》第60条规定了集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂的所有权行使方式。第62条规定了集体经济组织成员具有知情权。第63条规定了集体经济组织成员具有撤销权。

②《湖北省农村集体经济组织管理办法(1997年)》第15条规定了凡户籍在经济合作社或经济联合社范围内,年满16周岁的农民,均为其户籍所在地农村集体经济组织的社员。

③《湖北省农村集体经济组织管理办法(1997年)》第15条规定了户口迁出者,除法律、法规和社章另有规定外,其社员资格随之取消;其社员的权利、义务在办理终止承包合同、清理债权债务等手续后,亦同时终止。

④《农业法》第67条规定了收取行政或事业性费用

针对的是农民和农业生产经营组织两个主体。

⑤《农民专业合作社法》第15条规定,农业专业合作社中农民为成员主体,社团法人的数量严格控制在绝对较小比例。

⑥《物权法》第124条第2款规定了农民集体所有和国家所有由农民集体使用的耕地实行土地承包经营制度;第134条规定了国家所有的农用地实行承包经营的,依照物权法有关规定。

[参考文献]

- [1]韩大元.中国宪法文本上“农民”条款的规范分析——以农民报考国家公务员权利为例[J].北方法学,2007,(1).
- [2]韩淑梅.农民权利及其救济[D].济南:山东大学,2007.
- [3]李昌麟.中国农村法治发展研究[M].北京:人民出版社,2006.
- [4](英)迈克尔·曼.国际社会学百科全书[M].袁亚愚,译.成都:四川人民出版社,1989.
- [5]余志刚.日本的农地流转制度及对我国的启示[EB/OL].http://www.ml.gov.cn/wskt/glkx/tdgl/201001/t20100125_704282.htm.
- [6]苏永钦.寻找新民法[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [7]赵万一.中国农民权利的制度重构及其实现途径[J].中国法学,2012,(3).
- [8]徐旭初.中国农民专业合作经济组织的制度分析[M].北京:经济科学出版社,2005.
- [9]张义.有关于当前我国农民概念界定的几个问题[J].农业经济问题,1994,(8).
- [10]李守经.农村社会学[M].北京:高等教育出版社,2000.
- [11]胡美灵.当代中国农民权利的嬗变[M].北京:知识产权出版社,2008.
- [12]贾万森.胡锦涛农民观研究[D].天津:河北工业大学,2012.
- [13]尹小平.中国改革进程中的农民利益问题研究[D].北京:中共中央党校,2001.

【责任编辑:胡 炜】