

Legal Reform and
Development

法律变革与发展丛书

当代中国 农民权利保护的法理

王佳慧 著

中国社会科学出版社

Legal Reform and
Development

法律改革与发展丛书

当代中国 农民权利保护的法理

王佳慧 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国农民权利保护的法理/王佳慧著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 12
ISBN 978-7-5004-8752-4

I. ①当… II. ①王… III. ①农民—权利—保护—
研究—中国 IV. ①D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 082852 号

责任编辑 王 曦
责任校对 石春梅
封面设计 格子工作室
技术编辑 戴 宽

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010-84029450 (邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	新魏印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2009 年 12 月第 1 版	印 次	2009 年 12 月第 1 次印刷
开 本	880×1230 1/32		
印 张	7.875	插 页	2
字 数	210 千字		
定 价	26.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导论	(1)
第一节 转型时期农民权利保护论题的提出	(3)
一 农民问题研究现状简述	(4)
二 农民问题的核心是农民权利问题	(9)
第二节 关于农民权利问题的前提性分析	(11)
一 农民权利保护问题的现实背景和理论背景	(11)
二 农民权利保护问题的研究述评	(12)
三 相关用语的含义界定	(16)
 第一章 农民现有生存状态的分析:城乡二元结构下的	
利益分配差距	(19)
第一节 农民身份的解读	(19)
一 国内外对“农民”含义的理解	(19)
二 本书中“农民”含义的界定	(21)
第二节 农民与土地:生存状态的内在考察	(22)
一 土地制度与农村社会保障情况概述	(25)
二 土地制度与农村社会保障关系的分析	(28)
第三节 农民与城市:生存状态的横向对比	(32)
一 物质生活方面	(33)
二 精神生活方面	(37)

2 当代中国农民权利保护的法理

第四节 农民与国家:城乡二元结构下的农民问题	(41)
小结	(52)

第二章 透视农民问题的根源:国家权力对农民权利的

忽视和侵犯	(53)
-------------	------

第一节 研究农民问题的基础和工具:权利理论	(53)
一 权利概念的演变	(53)
二 本书中权利的含义及用法	(56)
三 选择权利作为理论研究工具的原因	(57)

第二节 农民问题产生的直接原因:国家权力对资源的 不平等配置	(60)
---	------

一 国家权力对资源分配不平等的情况概述	(60)
二 国家权力对资源分配不平等的原因分析	(70)

第三节 农民问题产生的根本原因:国家权力对农民 权利的忽视和侵犯	(73)
---	------

一 国家权力对农民权利忽视和侵犯的表现	(73)
二 国家权力对农民权利忽视和侵犯的理论分析	(83)

小结	(88)
----------	------

第三章 农民权利保护的一般理论问题之一:

以权利为理论依据的利益保护	(90)
---------------------	------

第一节 农民享有权利的正当性证明	(90)
一 人权——农民享有权利的理论依据	(90)
二 农民应有生存状态和社会地位的确证	(94)

第二节 农民权利保护的特殊性	(98)
一 农民作为权利主体的特殊性	(99)
二 农民权利保护现实条件的特殊性	(108)

三	重塑农民权利保护权利理念的重要性	(109)
第三节	农民权利保护的内容	(111)
一	平等对待——农民应享有的基本人权	(112)
二	农民应受到特殊保护的基本权利	(115)
三	经济全球化背景下农民应受到特别重视的权利	(124)
小结		(134)
第四章	农民权利保护的一般理论问题之二： 以权利为方式的利益保护	(136)
第一节	权利作为一种保护农民利益方式的原因	(136)
第二节	农民权利保护应该是一种特殊保护	(141)
一	特殊保护的界定	(141)
二	对农民权利进行特殊保护的正当性证明	(143)
三	特殊保护的表现方式	(147)
第三节	权利理论在保护农民利益上的限度	(151)
一	权利理论在解释现实问题上的限度	(152)
二	权利的实现依赖于社会经济发展、 社会物质条件	(152)
三	权利的实现还要依赖于农民权利 意识的培养	(155)
小结		(158)
第五章	农民权利保护的主体条件之一： 农民主体地位的确立	(160)
第一节	农民主体性的内涵	(160)
第二节	农民主体地位虚置的表现	(163)

4 当代中国农民权利保护的法理

第三节 确立农民主体地位的重要意义	(164)
第四节 确立农民主体地位应注意的问题	(168)
一 全面性研究视角与主动性研究立场的把握	(168)
二 农民权利意识的培养	(171)
三 建立有效的农民利益表达机制	(174)
四 大力发展农民专业合作社	(178)
小结	(182)

第六章 农民权利保护的主体条件之二:

国家和政府的角色定位	(184)
第一节 正确定位国家与农民的关系	(184)
一 国家权力与公民权利的关系	(185)
二 农民权利与国家权力的关系	(188)
第二节 国家权力在农民权利实现过程中应起到的 作用	(190)
一 国家对农民权利制度化的确权作用	(190)
二 国家在提供公共物品方面的财政支持作用	(193)
三 国家对农业市场的调控作用	(197)
小结	(202)

第七章 农民权利保护的制度性条件:

社会系统工程构建初探	(203)
第一节 农民权利保护的法律制度分析	(203)
一 完善相关立法	(203)
二 规范农村行政执法	(207)
三 确保司法公正	(211)
四 健全司法救济制度	(214)

第二节 构建和谐公正的制度体系	(220)
一 正确认识和处理公平与效率的关系	(221)
二 建立以民主政治为目标的政治体制	(222)
三 健全农村社会保障体系和土地制度	(225)
小结	(227)
结语	(228)
参考文献	(231)
后记	(241)

导 论

毛泽东曾说过：农民犹如“公主”的“绣球”，谁抢得“绣球”，谁就拥有“天下”。邓小平指出：“中国有百分之八十的人口在农村。中国社会是不是安定，中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是不是好起来。”^① 美国著名政治学家亨廷顿认为，农村在现代化国家的政治中占有举足轻重的地位。

农村、农业和农民问题是关系到我国社会结构转型和经济发展的重要问题。在以工业化和城市化为标志的现代化进程中，传统的农村和农业将面临严峻的挑战。我国一直被称作是农业大国，但实际情况是怎样的呢？2000 年底，中国人口总数接近 13 亿，占世界总人口的 21% 左右，而中国的耕地面积仅占世界耕地面积的 7% 左右。中国的人均耕地面积仅为世界人均水平的 40%。根据国土资源部的统计，截至 2003 年底，中国耕地面积只有 18.51 亿亩，人均耕地仅有 1.43 亩，到 2004 年，人均耕地面积降到了 1.41 亩，已不足世界人均水平的 40%，而且我国的耕地有 70% 多是中低产田，产出量比发达国家少很多。据中国统计局数据显示，仅 2005 年一年净减少耕地面积就达 36.2 万公

^① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 77—78 页。

2 当代中国农民权利保护的法理

顷。从粮食产量来看,1999 年我国粮食产量为 5.08 亿吨,从 2000 年开始出现了较大幅度的下降,到 2003 年粮食产量降为 4.31 亿吨。1999—2003 年 5 年间粮食产量累计下降了 8160 万吨。虽然从目前看,粮食供需基本平衡,但是从长期发展的趋势看,我国粮食安全形势非常严峻。^① 从农作物的产量来看,棉花、油、肉、菜等主要农产品的人均产量只接近世界的平均水平,有许多品种低于世界平均水平。而加入 WTO 后,中国农业的情势更加严峻。中国农产品的关税总水平由“入世”前的 15.3% 下降到 2005 年的 9.9%,农产品平均税率从 2001 年“入世”前的 23.2% 下降到 2005 年的 15.35%,低于世界农产品平均关税 62% 的标准,使中国成为世界上农产品关税最低的国家之一,粮食等重点农产品的进口关税配额则达到最高点,而中国粮食进口配额数量折合成原粮每年达 4107 万吨,占国内粮食消费总量的 8%—9%。^② 农产品市场的开放导致农产品价格持续下跌,农民生活受到了严重影响。由此可见,要想成为真正的“农业大国”,我们还要做很多艰苦的工作。

另外,从第五次人口普查的情况来看,到 2001 年底,中国城镇人口 48064 万人,占全国总人口的 37.7%,乡村人口 79563 万人,占总人口的 62.3%。^③ 因此,更确切地说,我国是一个农民大国。但是,在我国占人口绝大多数的农民却是弱势群体,他们的生产、生活等方面都存在许多问题,形成了我们当前所说的“农民问题”。单以农村贫困人口数量为例,按 2005 年我国人均

① 国家统计局农村社会经济调查司编:《中国农村经济调研报告 2005》,中国统计出版社 2005 年版,第 16 页。

② 唐任伍:《全球化体系下的中国农民》,新浪网, <http://finance.sina.com.cn/economist/jingjixueren/20061030/09133031038.shtml>。

③ 《中国统计年鉴》,中国统计出版社 2002 年版,第 22、30 页。

纯收入 683 元的贫困线标准,年末农村贫困人口为 2365 万人;按年人均纯收入 684—944 元的标准,年末农村低收入人口为 4067 万人。而国际上通常认定发展中国家贫困线是每天一美元或两美元,如果按照国际惯例,即使以每天一美元^①计算,人均年收入为 365 美元,折合人民币约 2800 元;如果考虑货币实际购买力的差异,最终折合人民币应该在 1000 元左右,那么中国农村真实存在的贫困人数还要远远高于现在贫困人口与低收入人口相加的人数。目前,我国农民问题主要有土地问题、农民收入问题、失地农民的安置和补偿问题、农村社会保障问题、“农民工”等问题。从表现来看,主要有以下几个方面:一是农民收入增长缓慢,城乡差距不断扩大;二是农村社会保障制度尚未健全,农村的养老、医疗困难重重;三是农民的土地权利经常遭到侵犯,不合法征地现象时有发生;四是农民工平等就业、平等获取工作报酬和社会保障的权利得不到保障;五是由失地和农民流动衍生出来的失地农民安置、社会保障以及留守儿童、流动儿童教育等问题严重。农民问题是“三农”问题的核心,“三农”的发展是我国现代化建设和社会和谐发展的重要环节,因此,解决好农民问题是我国国家建设、社会发展的重中之重。

第一节 转型时期农民权利保护论题的提出

农民是推动历史变革的动力,农民问题历来是国家建设的首要问题,在毛泽东领导的民主革命时期,解决农民对土地的所有权问题是革命的动力,农民是革命的主要力量;在 20 世纪 70 年代末中国的改革开放过程中,又是源于对土地的渴求,农民自发

① 世界银行提出的贫困线标准将极端贫困定义为每天消费 1 美元。

掀起了以家庭联产承包责任制为核心的农村经济改革，掀起了改革开放的序幕；当前，中国正处于包括经济结构转型、社会结构转型、文化意识转型等多个方面的转型时期，在这个持续变动的具有阶段性特征的转型过程中，以农民问题为核心的“三农”问题更加凸显出来，成为新时期国家建设成败的关键因素。如果农民问题不能得到及时解决，就有可能阻碍正在进行的经济与政治改革，并导致更深层的社会矛盾。农民权利保护这一论题正是来源于笔者对当前农民问题的法理思考。

一 农民问题研究现状简述

近年来，农民问题已引起了学界的高度重视，经济学、社会学、法学、政治学等各学科的学者都针对农民问题进行了大量的研究和论述，其成果可谓汗牛充栋。当前学术界对认识 and 解决^①农民问题的研究主要分为以下几个方面：

一是从经济学收益与产出、提高效率的角度，或者通过对农民经济行为的分析，提出进行农村、农业经济制度改革、促进制度变迁的措施；或者从宏观层面把握农业发展的经济政策。如发展经济学从公平与效率的角度，提出以各种模型解释和解决现实中发生的农村劳动力迁移等问题；制度经济学认为制度的变迁、创新能引导人们的经济行为，改变人们的认知结构，相关研究从产权理论入手研究制度变迁对经济的影响，试图以更能促进经济发展的产权制度和土地财产权制度来解决“三农”问题。

二是社会学学者运用社会分层、社会冲突、社会排斥等理论研究农民问题，分析社会结构转型过程中应该注意的问题。如社

^① 农民问题的“解决”将是一个漫长而艰难的过程，为表述上的简洁，本书中“解决”一词兼有“缓解”、“应对”、“减轻”等义。

会分层理论从社会地位垂直变化的角度观察社会，将人们分成不同的群体，反映出了人们之间的利益或资源占有的相互关系。这种理论认为中国社会长期以来一直存在着城乡二元结构的社会分割，户籍制度又强化着城乡的分离状态，这种社会结构中深藏着不平等的基因，成为“三农”问题的根源，而解决的途径在于创造条件使农民市民化，取消户籍制度，加速城市化进程，消除身份上的不平等。

社会学的“冲突理论”认为，“不平等是冲突的最终根源，冲突能引起资源的重新分配从而进入一个新的不平等模式，这反过来又引起新的冲突浪潮和资源的重新分配。”^① 社会冲突形成的原因在于社会资源的有限性以及权力对资源分配的不均衡性，社会的不稳定因素是不可避免的，社会冲突也就随之存在。社会冲突论者认为，从某种程度上说，社会秩序是社会冲突的结果，而我们所要做做的就是使资源分配达到一个相对稳定的状态，将社会冲突控制在一定限度之内。

“社会排斥理论”是西方学者研究贫穷问题或者窘迫境遇（disadvantage）问题的一种理论范式，是由社会剥夺理论转变而来的。约翰·皮尔森认为：“社会排斥是对个人和家庭、群体和社区参与社会、经济和政治活动所需要资源的全面剥夺过程。这一过程首先是贫穷和低收入的结果，其他因素如歧视、教育程度低和生活环境差也对此造成了影响。通过这一过程，一个人在他生命相当长的时期内被排除在社会大多数人享有的制度和服务、社会网络和发展机会之外。”^② 我国学者在分析城市中的农民工

① [美] 乔纳森·H. 特纳：《社会学理论的结构》，吴曲辉等译，浙江人民出版社1987年版，第212页。

② John Pierson, *Tackling Social Exclusion*, New York : Routledge, 2001. p. 7.

问题时,将其受到的社会排斥概括为经济排斥、政治排斥、社会关系排斥、公共服务排斥等多个方面。^①

社会学中的“剥夺理论”认为,农民、农民工在经济收入、福利保障方面所受到的不公正待遇的这种状态可称为“剥夺”^②。根据对象的不同,“剥夺”又可具体区分出“绝对剥夺”(客观经济被剥夺的状态)、“相对剥夺”(与其他地位较高、生活条件较好的群体相比较时,被剥夺群体的主观心理状态)和“多阶剥夺”(一个人或群体在他的生命周期中,受到的前后相继的、多次的和累加的剥夺现象)等概念。

还有一些学者认为,解决农民问题的出路在于社会转型。其主要观点是推进城市化的进程,将农民转变为市民,就可以解决现有的人多地少、农民收入低、城乡二元等问题。如赵俊超、孙慧峰、朱喜在其《农民问题新探》^③一书中主张,解决农民问题的唯一出路是社会转型,即将大部分农民从农业就业转向第二、第三产业就业,从农村转向城市,通过社会职业的转换提高其收入,改变其生活模式和社会身份。此外,从弱势群体角度来讨论农民问题也是社会学学者经常采用的研究进路。

三是从政治学、史学出发,论证农民在政策、国家建设、政治制度中的地位、国家政权与农村社会变迁的关系以及村委会选举、村民自治的制度变迁等。如有的研究认为,新中国成立以来,中国公民经历了政治公民、半政治半社会公民和社会公民三个阶段。农民是政治公民的阶段,指的是新中国成立初到改革开

① 参见李景治、熊光清《中国城市中农民工群体的社会排斥问题》,《江苏行政学院学报》2006年第6期。

② 李强:《社会学的“剥夺”理论与我国农民》,《学术界》2004年第4期,第7—22页。

③ 赵俊超、孙慧峰、朱喜:《农民问题新探》,中国发展出版社2005年版。

放前，国家权力下沉到乡村社会、国家对农民的控制达到顶峰的时期；1978年十一届三中全会到1997年中共十五大期间，国家权力有条件地从乡村社会收缩，随着1982年宪法的颁布、1987年村民自治制度的试行以及小城镇户籍制度改革的推进，农民获得了新的解放，但仍然存在城市对农民的身份排斥和制度歧视，此时农民是半政治半社会公民；1997年中共十五大至今，随着社会主义政治文明建设的发展，农民由半政治半社会公民逐渐转变为社会公民。^①又如将农民问题放在国家—社会框架下进行研究，通过考察国家权力对乡土社会的渗透过程，研究中国农村的社会结构、社会秩序、社会变迁以及权威来源、类型和运行方式等。^②

还有一些学者从国家能力、精英理论、自主空间的表达、基层组织角色等各方面来论证政府与农民的关系，并提出解决方案。^③

四是在法学研究领域，学者们主要从立法、执法、司法等方面提出保护农民合法权益的建议，保障农民的土地权利、财产权利、迁徙自由权、人身权利等权利和利益。其理论主要涉及：权力与权利关系的理论，农民的各项权利需要（国家）权力的保障，法律为维护农民权利而对国家权力或公权力的制约；法与权利关系的理论，农民的应有权利需要法律加以确认，农民的法定

① 周作翰、张英洪：《论当代中国农民的政治权利》，《湖南师范大学社会科学学报》2005年第1期，第33—38页。

② 参见郑卫东《“国家与社会”框架下的中国乡村研究综述》，《中国农村观察》2005年第2期；郭正林：《当代中国农村政治研究的理论视界》，<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid=1B5E6C372-0363-4CC2-9899-022B9E0AE572>；金太军：《村庄权力结构研究综述》，《文史哲》2004年第1期。

③ 参见俞弘强《中国政府与农民关系研究述评——对当代中国社会学学者相关成果的考察》，《厦门大学学报》（哲学社会科学版）2004年第5期。

权利需要法律的保障和救济；法与利益关系的理论，法律保护农民的合法利益，通过法律对农民利益的确认，使利益关系上升为以国家强制力为保障的法律关系；法律文化冲突理论，当代中国农村存在法律文化二元结构，即现代法律文化与传统法律文化并存（也有学者认为是制度性法律文化与观念性法律文化^①），应如何调和两者的矛盾与冲突，是法律文化冲突理论研究的任务；运用平等这一法律价值研究农民问题，城乡二元社会结构中很多具体问题都表现为农民与市民所受到的不平等对待，法律以平等为其价值，公民具有平等的法律人格，应受到法律的平等保护是解决这些问题的理论基础。

此外，还有一些学者分别从粮食问题、土地问题、税费改革问题、村民自治等问题入手提出了自己的解决方案。^② 其主张主要集中在为农民减负，加强对农业的财政和技术支持，健全农村的社会保障等方面。农民问题涉及方方面面，因此在具体的论述过程中，很多研究者不是仅以自己的学科知识来做纯经济学或社会学或法学的分析，而是以某一学科为理论基础，并融合其他学科的知识来论述的。

近几年，对中国的研究逐渐升温，一系列研究中国问题的著作和论文相继面世，其中有很多是在西方留学或者任教的中国学者的研究成果。这些成果分别从政治学、历史学、社会学、法学、经济学、人类学等方面对中国农村、农业、农民问题加以理解和研究。如周雪光的中国组织制度研究、李连江的村民自治与政治参与研究、陈向明的城市化研究、景军的农村民俗文化研

^① 刘作翔主编：《多向度的法理学研究》，北京大学出版社2006年版，第37页。

^② 如田永胜《中国之重——32位权威人士解读“三农”问题》，光明日报社2005年版。

究、边燕杰的《中国都市的工作和不平等》（1994）、阎云翔的《礼物的流动：一个中国村庄的互惠原则与社会网络》（1996）、洪朝辉的《论中国农民土地财产权利的贫困》、黄宗智的《中国农业面临的历史契机》、《制度化了的“半工半耕”过密型农业》，赵文词、陈佩华、J. Unger 通过对香港移民的访谈，写成的《陈村：毛泽东的中国一个农村公社的近代历史》一书等，都是这方面的代表。^① 这些学者对中国农民问题关注的重心集中在农业、农村、村民自治、民俗文化等方面，多为历史学、社会学和人类学的研究。

二 农民问题的核心是农民权利问题

当前，农民问题集中表现在农民与市民社会资源及利益分配不平等、贫富分化的巨大差距上，农民的生存状态可以用一个词来概括，那就是“贫困”，农民的贫困不但是物质生活上的，而且是精神生活上的。是什么原因造成了农民的这种生存境遇呢？笔者认为，这种境遇是农民权利普遍缺失在社会化生活中的表现。

本书通过对当前中国农民群体生存状态及城乡二元社会结构产生原因的分析，认为产生农民问题的根本原因在于国家权力对农民权利的忽视和侵犯所造成的农民权利的普遍缺失，农民权利问题是解决农民问题的核心。对这一观点的论证详见本书第二章。

农民权利的普遍缺失是农民问题产生的症结所在，不抓住这一症结，就容易陷入“头痛医头、脚痛医脚”的泥潭。如有

^① 参见周晓虹《当代中国研究的历史与现状》，<http://dzl.legaltheory.com.cn/info.asp?id=12914>。