

HEXIENONGCUNYUNONGMINQUANLIDE
和谐农村与农民权利的
XIAN FA BAO ZHANG 宪法保障

郭 殊◆著

和谐农村与农民权利的 宪法保障

郭 殊 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐农村与农民权利的宪法保障/郭殊著. —北京:
中国社会科学出版社, 2010. 2
ISBN 978 - 7 - 5087 - 3129 - 2

I. ①和… II. ①郭… III. ①农村—社会主义建设—
研究—中国②农民—权利—保护—研究—中国③公民权—
研究—中国 IV. ①F320. 3②D422. 6③D921. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 027192 号

书 名: 和谐农村与农民权利的宪法保障
著 者: 郭 殊
责任编辑: 袁美珍

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号
电话: 编辑部: (010) 66033817
邮购部: (010) 66060275
销售部: (010) 66051698 传真: (010) 66080880
(010) 66080300 传真: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂
开 本: 145mm × 210mm 1/32
印 张: 6.75
字 数: 170 千字
版 次: 2010 年 3 月第 1 版
印 次: 2010 年 3 月第 1 次印刷
定 价: 12.00 元

前 言

党的十六届四中全会明确提出了“构建社会主义和谐社会”，由此构建和谐社会成为中央提出的颇具战略眼光与世界意义的社会目标，是增强党的执政能力的重要内容，也是一项伟大的社会工程。我们应当认识到，保障公民基本权利是构建和谐社会诸多机制中的重要环节，对和谐社会的构建起着不可低估的关键性作用。完善公民基本权利的保障是构建和谐社会的基础，对构建和谐社会具有重大促进作用。而建设和谐农村，是构建和谐社会的重要组成部分。对于社会中的相对弱势群体——农民而言，通过宪法保障农民的各项权利，是构建和谐农村的重要途径和要求。

一、完善对农民权利的宪法保障是构建和谐农村的基础

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出：要“坚持最广泛最充分地调动一切积极因素，不断提高构建社会主义和谐社会的能力”；“把和谐社会建设摆在重要位置”；“形成全体人民各尽其能，各得其所而又和谐相处的社会。”社会主义和谐社会作为一个重要政治概念在党的决议上明确提出来，具有重要的战略意义。它丰富、充实了我们党的治国方略，使我国社会主义现代化建设的总体布局，由发展社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化，提升为包括社会主义和谐社会在内的四位一体。它体现了科学的发展观，内含着我们党对我国经济社会所处的非常关键的发展时期的深刻分析和准确把握，也表明了我们党对执政规律认识的深化^①。

^① 渠道刚：《论社会主义和谐社会》，《求实》，2005年第1期。

完善对农民权利的宪法保障可以为和谐农村的构建提供法律基础。1999年的我国宪法修订将“依法治国，建设社会主义法治国家”列入宪法文本，明确了我国建立“法治国”的长远战略目标。社会主义和谐农村必然是一个法制健全的农村。法治为农民的各项行为提供合理预期，为农民的生活提供良好和安全的秩序。宪法是一个国家法律体系中的最高级法律，是根本性规范，是所有成文法律的“母法”。农民权利的保障归根结底还是要完善农村的法制。不论是近代还是现代，法治国家完善宪法权利的保障过程，实际上就是法制建设和健全的过程。一般的法律要保障农民权利，必须遵循宪法原则，符合宪法的规定。

完善对农民权利的宪法保障还为和谐农村的构建提供现代人权基础。人权是一个涉及社会、政治、经济、文化、道德和法律等诸多方面的综合性制度基础。和谐社会是以人为本的社会，以人为本就需要尊重与保障人权。所以和谐农村的构建就必然是以农民为本、为基本的立足点和出发点。所谓根本性，就是在制度层面上，宪法制度能够充分实现对人权的尊重与保障。2004年全国人大通过的宪法修正案明确了“国家尊重和保障人权”，使我国的人权事业进入了一个新时期。民主和法治的基本立足点是人权，而宪法正是这一系列制度基础的总体框架。宪法通过对一系列的农民权利的保障，确保建设和谐农村所需的民主和法治，最终确保了对每一个农民的权利保障。

二、宪法保障农民权利是构建和谐农村的制度性保障

构建和谐农村还需要一系列的制度性保障。宪法保障农民权利主要从立法、行政、司法三方面对构建和谐农村进行制度性的保障。

首先，宪法保障农民权利、构建和谐农村需要及时和完善的立法。构建和谐农村需要一套符合农村经济发展与社会进步需要的法律体系，包括民商事法律、刑事法律、行政法律、经济法律、诉讼

法律、劳动与社会保障法律、环境与资源保护法律以及相关涉外法律等。国务院和各部委制定的行政法规和规章也起着巨大的补充和细化作用。其中与农村、农民和农业直接相关的法律法规尤其重要。由于现行宪法和宪法性法律立法中对各级各部门的立法的范围、内容、程序等进行了细致规定，因此，宪法可以从制度上保障涉及农民、农村和农业的“三农”立法工作符合农村快速发展变化的需要，获得及时制定。

其次，宪法可以保障构建和谐农村所需的依法和高效的行政。现代社会时时处处离不开行政机关和行政权的运作。由于行政权的特殊性，即效率性、强力性和应急性，宪法对农民权利的保障，关键就在于监督行政权的运行。和谐农村的构建需要既“有为”也“无为”的行政，需要既富有效率又遵循法治轨道的行政。2004年4月，国务院在宪法修正案通过的背景下，公布了酝酿已久、反复修改、臻于成熟的《全面推进依法行政实施纲要》，明确提出：当前我国推进依法行政的任务是“经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标”。我们应当在宪法对于公民基本权利保障的框架中实现中国的行政法治。

最后，宪法可以保障构建和谐农村所需的公正和独立的司法。司法是社会的最终裁决者，是解决社会纠纷的最后合法途径。只有司法的公正，才能使社会成员放弃私力救济的念头，将寻求正义的期待放在法律身上。宪法正可以保障司法的公正和独立，为和谐农村的建设、保障农民权利起到主要作用。司法制度的完善是最终落实农民各项权利的渠道，必须在保障权利的基础上，加快推进相关的司法改革，真正实现司法公正。

三、通过宪法保障农民权利对构建和谐农村起着促进作用

社会主义宪法宪法是构建和谐农村的制度基础和制度保障，对和谐农村的构建具有重大的促进作用。具体表现在以下几点：

第一，社会主义宪法有利于维护社会公平和正义，保障弱势群体

体的权益，包括农民的权利。据社会学学者研究，2001年的一些民意测验显示，贫富差距问题仍然是多数群众十分关注的热点问题。按国际通用的基尼系数的测量方法，各种调研测算得出的数据都显示，中国在短短20年时间里，已经从一个经济平均主义盛行的国家，转变为超过了国际上中等不平等程度的国家，贫富差距在这样短的时期内迅速拉开，这样巨大的变化在全世界也是不多见的^①。宪法明确规定了对各类社会弱势群体权利的保障措施。在宪法原则的指引下，许多法律在制定时突出了对社会弱势群体的保障。

第二，社会主义宪法有利于化解农村矛盾，形成农村社会协商的调节机制。现代社会的利益多元化现实，使得社会上、包括农村社会中的各种矛盾与冲突无法被彻底避免，但社会主义宪法可以为此提供一系列的解决途径和机制。从宪法学的角度分析，社会中的个人、群体、集团和阶层之间，需要保障各方面权益的立法、行政和司法的调控，及时有效地化解社会矛盾，将社会冲突控制在一个社会可接受的合理限度内。这些作用具体包括：首先，宪法通过制度性的规范、约束和监督机制消除对任何个人、群体、阶层、各种社会团体和行业组织的歧视，并使它们在各自的范围内合法活动；其次，通过宪法的制度性设计和实施，并通过强化国家公权力的干预力度，使一般的社会利益或公共利益取得相应的法律地位；最后，通过宪法中相关制度的安排，使各社会阶层，包括农民群体，依法取得在社会中的发言权和彼此间协商的机会。

第三，社会主义宪法有利于农民权利意识的培养，提高农民维护自身合法权益的能力。宪法必然保障公民的各项基本权利。法治国家通过制度性的安排，农民通过对农村公共事务的参与，通过反复的熏陶和训练而逐渐成为一种心理定式，这就是公民意识。而宪

^① 参见李培林、李强、孙立平等：《中国社会分层》，社会科学文献出版社，2004年9月版，第22页。

法正是法治的基础，更是公民政治权利的保障。宪法通过规范农村自治的组织结构和权力运作，通过保障农民参与农村公共活动的程序，来维护农村的自治性，并协调城市与农村之间的二元结构和相互沟通。社会主义宪法保障农民的基本权利，从而促进和谐农村的构建。

宪法是通过为和谐农村的构建提供制度基础和制度保障来促进构建和谐农村的。由此可见，社会主义宪法不仅具有监督政府部门的权力、保障农民权利的功能，更具有促进农村社会发展、进步与构建和谐农村的巨大社会功能。

宪法是构建和谐农村的制度基础，是构建和谐农村的制度保障，并且对构建和谐农村具有重大的促进作用。应立足于构建和谐农村的总体目标和框架，加强宪法对农民权利的保障。社会主义和谐农村的构建离不开宪法对农民权利的有效保障。对农民权利的有效保障将极大地促进和谐农村的构建，因此必须重视宪法保障在构建和谐农村中的巨大作用。同时对农民权利的保障也应当立足于并自觉服从于构建和谐农村的总体目标。如果我们辩证地看待宪法对农民权利的保障与构建和谐农村两者之间的关系，并使其相互支持和促进，将有利于我国更好地建成社会主义和谐农村，并有力地支持整个和谐社会的构建。

本书即以党中央提出的“构建社会主义和谐社会”宏伟战略为起点，提出构建农村和谐社会——即和谐农村——的主要着力点是完善对农民权利的保障。“三农”问题是关系到改革开放事业成功与否的关键之一。当今农村社会问题很多，尤其是农民权利的保障方面存在很多欠缺和不足。这个问题不仅需要通过各种具体法律法规的保障予以改进，还需要提高到宪法这一根本大法的高度予以对待。通过宪法的具体规定和保障制度促进农民权利保障机制的健全和完善，以实现建成和谐农村的伟大目标。

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

第一编 农民的公民身份与宪法权利

第一章 作为公民的农民	(1)
第一节 公民概述	(1)
第二节 农民的公民身份与公民权利	(6)
第二章 农民的宪法权利	(11)
第一节 公民基本权利和义务	(11)
第二节 中国公民的基本权利体系	(13)
第三节 农民权利状况	(27)

第二编 农民权利宪法保障的理论与实践

第三章 农民的基本自由权	(37)
第一节 农民的人身自由	(39)
第二节 迁徙自由与户籍制度	(57)
第三节 农民的表达自由	(64)
第四章 农民的财产权	(69)
第一节 财产权概述	(69)
第二节 农民的土地财产权	(73)

第三节 农民的住宅财产权	(81)
第四节 农民的财产继承权	(85)
第五章 农民的政治权利	(88)
第一节 农民的选举权和被选举权	(89)
第二节 农民的基层自治权	(96)
第三节 农民的担任公职权	(105)
第四节 农民的知情权	(109)
第六章 农民的社会权利	(113)
第一节 农民的劳动权	(113)
第二节 农民的受教育权	(119)
第三节 农民的社会保障权	(127)
第四节 农民的环境权	(133)
第七章 农民的平等权	(145)
第一节 平等权概述	(145)
第二节 平等权的主要内容	(151)
第八章 农民的诉讼权	(161)
第一节 农民的监督权	(161)
第二节 农民获得国家赔偿的权利	(166)

第三编 农民权利的宪法保障机制

第九章 宪法实施与宪法保障	(174)
第一节 宪法的保障机制概说	(174)
第二节 宪法实施与对公民权利的保障	(176)
第三节 世界主要国家的宪法保障机制	(179)

第十章 中国宪法对农民权利的保障.....	(187)
第一节 中国宪法保障机制的规定.....	(187)
第二节 中国宪法保障农民权利的实践.....	(192)
第三节 完善中国宪法对农民权利的保障机制.....	(198)
后 记.....	(203)

第一编 农民的公民身份与宪法权利

第一章 作为公民的农民

第一节 公民概述

一、公民的概念

公民，是宪法和法律中权利与义务的享有者和承担者，在现代通常是指具有某个国家国籍的自然人，即拥有一个国家的国籍就是这个国家的公民。根据我国宪法第三十三条对“公民”的规定，公民是指具有一个国家国籍的人。宪法第三十三条第一款规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”同时，根据我国现行国籍法，我国是不承认双重国籍的，即一个中国公民只能拥有一个中国国籍，不能同时拥有其他国家国籍。

从公民概念的出现、发展的历史可以看出，“公民”这一重要概念有三点最基本的内涵：第一，公民是一个法律的概念，它表达了个人与国家之间的一种特定的法律关系，并具有相应的权利和义务；第二，公民是一个政治的概念，是以社会和国家的一个成员身份而存在的。公民身份与政治权利息息相关，公民必须通过特定政治制度的运行才能实现自身的政治、经济及各项社会权利，同时，

公民也必须为保持该政治制度的有效运行做出必要的牺牲；第三，公民不仅是一个法律、政治的概念，而且是一个历史、文化的概念。因此，公民是以社会和国家成员的身份而存在，在宪法和法律规定的范围内，行使自己的权利和履行自己义务的社会人和政治人^①。

二、公民概念的演变历史

“公民”一词，在不同历史类型的国家有着不同的含义。在古希腊、古罗马奴隶制国家，“公民”主要是指奴隶主和自由民这些少数人。广大奴隶作为奴隶主的财产，是“会说话的工具”，并不享有公民的任何权利。而来自外邦的自由人一般也不享有所居住城邦的公民权利。在封建时期的君主制国家，例如西欧中世纪时期，隶属或臣服于君主的不同等级身份的人们，被称为“臣民”，而没有“公民”这一称谓。社会结构为严格的等级制和分封制，农民（或农奴）对其领主存在人身依附关系，各级领主贵族则自下而上地对君主有效忠的权利义务关系。从近代欧洲资产阶级革命和资产阶级国家建立时开始，“公民”这个称谓才普遍地适用于全体社会成员。资产阶级启蒙思想家为了反对封建专制制度，提出了“自由、平等、博爱”的口号和“主权在民”的原则，主张国家的每一个成员都是平等的公民，国家属于公民全体。随着资产阶级革命的胜利，“公民”这一称谓为资产阶级国家宪法所确认并得到普遍使用^②。

（一）“公民”概念在西方的发展

“公民”这一概念是在西方语境中产生和发展的产物，在西方

① 姜川：《公民概念在西方的发展和内涵》，《法制与社会》，2008年6月（上）。

② 参见周叶中主编：《宪法》（第二版），高等教育出版社、北京大学出版社，2005年版，第259页。

经历了两千多年的发展过程。尽管在每一历史时期，其含义不尽相同，但始终有一个重要特征贯穿其中，那就是它始终代表政治共同体中平等的、共同享有某些权利和承担某些义务的主体。正因为如此，公民概念的变迁不仅是进步的，而且是连续的。

1. 古典时期的“公民”：古希腊和古罗马

“公民”一词源于古希腊城邦国家，它随着城邦的建立而出现，本意是“市民”、“属于城邦的人或城邦的人”。“公民”直接与“城邦”相连，公民资格“是根据出生而获得的一种特权”。而且一般说来，只有父母双方都是希腊自由人的男子才能获得公民资格。亚里士多德对古希腊的“公民”概念进行了总结，认为“公民”包括形式和实质两个要件。所谓形式要件也就是资格，而实质要件则是指构成公民的人们在政治上能够做什么。这里的关键在于公民参与政治活动，或者说公民不仅能够参与而且事实上正在参与政治。

古罗马城邦延续了古希腊城邦国家的公民制度。意大利半岛上的非罗马城居民在公元前2世纪末至公元前1世纪初获得了公民资格，成为罗马公民，但是，奴隶和一些异邦人仍然被排除在罗马公民范围之外，不能享有市民法所规定的各项权利；公元212年，皇帝卡拉卡勒颁布敕令，给予帝国内一切自由民以罗马公民权。至此，在古罗马帝国统治的全境，公民权利得以普遍确立^①。

归纳起来，早期的公民有一个突出的共同特点就在于强调公民的出身，即公民是一种特殊身份，反映的是有限人群的平等。就公民与国家的关系而言，一方面公民作为国家的主人，是统治者或者统治集团的成员；另一方面，公民又是被统治者，必须服从国家的统治。

2. 近代的“公民”：欧洲资产阶级革命

随着古罗马帝国的灭亡，欧洲进入黑暗的中世纪封建时期，传

^① 姜川：《公民概念在西方的发展和内涵》，《法制与社会》，2008年6月（上）。

统的“公民”概念被君主制下的“臣民”概念所取代。随着经济模式转变为庄园式经济为主，农民与封建领主之间的人身依附关系的确立，使公民意识受到了严重压制。直到中世纪末欧洲文艺复兴开始，欧洲各国方才重新兴起“公民”概念。

按照欧洲近代启蒙思想家洛克、卢梭等人的理论，每个人生来就是自由、平等的，而要实现这种自由平等，就必须保障人们能够独立支配自己的意志和行动。国家就是为实现这种保障而存在的。资产阶级取得政权后，以宪法或人权宣言确认“天赋人权”、“主权在民”等原则，这样，全体社会成员在法律上都是国家的主人，都是国家的公民。这一阶段的“公民”概念有着不同于早期“公民”概念的特点：它以宪政理论为基础，因而是自觉的；它反映公法领域中国家权力与公民权利的关系，从而奠定了现代意义上“公民”概念的基础；它在形式上不再是等级特权地位的标志，而是平等关系的体现^①。

（二）“公民”概念在我国的出现和发展

在我国宪法中“公民”这个称谓也有其变化过程。辛亥革命后的民国时期，“公民”随同宪法思想和制度在中国舞台上风起云涌。新中国建立初期，我国曾经将“国民”作为“公民”的同义语使用过。《中国人民政治协商会议共同纲领》中使用的是“国民”的称谓。从1953年《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》开始，“公民”取代了“国民”的称谓。1982年宪法对公民这一概念的内涵作了明确规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”这就是说，成为我国公民仅要求具有我国国籍，并没有其他资格限制。可见，在我

^① 姜川：《公民概念在西方的发展和内涵》，《法制与社会》，2008年6月（上）。

国，公民和国籍是分不开的^①。这也是识别公民身份的最基本原则和最简单的方法。

三、现代公民的法律依据：国籍制度

（一）国籍的概念

国籍是指一个人属于某个国家的一种法律上的身份。国籍反映了一个人同某一特定国家固定的法律联系。一般都把国籍看作每个人不容剥夺的权利。例如，联合国《世界人权宣言》宣称：“人人有权享有国籍。”“任何人之国籍不容无理褫夺。”一个人具有某个国家的国籍，他就通常被认为是该国的公民，就享有该国宪法和法律规定的权利并承担必须履行的义务。个人也只有凭借国籍，才能取得国家赋予公民的政治、经济权利和各种优惠待遇。另外，该国有责任对侨居外国的本国公民提供外交保护，并有义务接纳其回国。

（二）国籍的取得和丧失

在各国的现行国籍法中，通常有两种取得国籍的方式，一种是出生国籍，即因出生而取得国籍；一种是继有国籍，即因加入而取得国籍。现今世界各国大多采取血统主义和出生地主义相结合的原则来解决国籍的取得问题^②。

国籍的丧失，指的是一个人失去作为某一特定国家的公民身份。国籍丧失的原因，有自愿和非自愿两种。自愿的丧失国籍，是以当事人的本意为基础，通过声明方式放弃国籍，或者通过申请方

^① 周叶中主编：《宪法》（第二版），高等教育出版社、北京大学出版社，2005年版，第259页。

^② 周叶中主编：《宪法》（第二版），高等教育出版社、北京大学出版社，2005年版，第259~260页。

式退出国籍。非自愿的丧失国籍，是不以当事人的本意为转移，而是法律规定的当然结果，或者是由于主管机关根据法律规定剥夺当事人国籍的结果。

根据《中华人民共和国国籍法》的规定，丧失中国国籍的原因有：（1）定居外国的中国公民自愿加入或取得外国国籍的，即自动丧失中国国籍。这是我国国籍法规定的当然结果，不管当事人的本意如何，只要他定居外国，取得外国国籍，就不再具有中国国籍。这一规定体现了我国国籍法不赞成双重国籍的精神。（2）中国公民只要具备下列条件之一的，即可申请退出中国国籍：外国人的近亲属；定居在外国的；有其他正当理由的^①。

第二节 农民的公民身份与公民权利

一、农民的概念

“农民”是本书的核心概念，要讨论和分析农民权利及其宪法保障，首先就要厘清这一概念的含义。根据学术界多数学者的看法，可以从以下几个层面理解“农民”一词：

有人认为，“农民”是指户籍在农村的农业人口，这一界定在一定程度上消解了农民耕种土地的职业上的意义，而将研究视角落在与市民^②相对应的身份意义上。这是因为在我国特殊的历史和现实背景下，是否为“农民”的关键因素是他们的户籍身份，而不在

① 周叶中主编：《宪法》（第二版），高等教育出版社、北京大学出版社，2005年版，第260～261页。

② 本书中“市民”概念是指狭义的市民，即指具有我国城镇户口的公民，而非居住在城市的人，更不是“市民社会”中的“市民”（公民在不同语境下的表达方式）。而广义上的“市民”，是“市民社会”意义上的，因此这样的国家和社会的公民都可以被称作“市民”了。