

农村、农业、农民问题研究

张英洪自选集

张英洪 著

(2000-2011) (下)

为什么我的眼中常含泪水？

因为我对这土地爱得深沉……

——艾青



农村、农业、农民问题研究

张英洪自选集

张英洪 著

(2000-2011) (下)

为什么我的眼中常含泪水？

因为我对这土地爱得深沉……

——艾青



图书在版编目 (CIP) 数据

张英洪自选集: 2000~2011 / 张英洪著. —北京: 九州出版社, 2012. 9

ISBN 978-7-5108-1666-6

I. ①张… II. ①张… III. ①农村问题—中国—文集
IV. ①F32-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第217813号

张英洪自选集 (2000—2011)

作 者 张英洪 著

出版发行 九州出版社

出 版 人 徐尚定

地 址 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)

发行电话 (010)68992190/2/3/5/6

网 址 www.jiuzhoupress.com

电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress.com

印 刷 三河市东方印刷有限公司

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 16 开

印 张 39.75

字 数 798 千字

版 次 2012 年 10 月第 1 版

印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5108-1666-6

定 价 98.00 元

★版权所有 侵权必究★

张英洪自选集 | 2005年

目 录

下

2005 年

不断提高发展社会主义民主政治的能力 / 297

发展民主：跳出历史“周期率”的新路 / 297

从革命党追求民主到执政党建设民主 / 298

发展社会主义民主政治需要把握的重点 / 299

论当代中国农民的政治权利 / 301

当代中国农民政治权利概述 / 301

当前中国农民主要政治权利评析 / 304

日常抵抗、依法抗争与宪法关怀 / 309

当代中国农民的社会保障权 / 313

社会保障权：农民的一项基本权利 / 313

二元社会结构中农民社会保障权利的缺失 / 315

和谐社会构建与执政能力建设 / 320

促进农民自由而全面发展的战略思考 / 323

农民的生存境况：数字的视角 / 323

制约农民自由而全面发展的人为因素 / 325

构建农民自由而全面发展的制度环境 / 328

2006 年

当代中国农民的平等权 / 337

平等：人类文明的基本信条 / 337

二元社会结构中农民的不平等地位 / 342

反歧视：国际视野与中国选择 / 349

当代中国农民的居住和迁徙自由权 / 354

迁徙自由是一项基本人权 / 354

农民迁徙自由权的丧失与复归 / 358

以自由看待发展 / 361

和谐社会构建中的农民权益保护 / 366

农民维权抗争进入当代视野 / 366

农民为什么成了弱势群体？ / 370

农民权益保护与构建和谐社会 / 374

产权残缺、利益博弈与社会冲突 / 378

农地产权残缺的主要表现 / 378

积极产权与消极产权 / 380

基于土地产权的冲突 / 383

不断提高中国农民享受人权的水平 / 386

权利保障扑面而来 / 386

农民权利的宪法保障 / 387

走出兴亡百姓苦怪圈 / 388

从农民权利到公民权利 / 389

社会主义新农村建设中的征地制度改革 / 392

改革城乡二元土地制度，取消土地市场“双轨制” / 392

界定公益性与经营性用地，规范和约束国家征地权，充分发育土地交易市场 / 394

实行公平合理的征地补偿、分配和安置 / 396

当代中国农民的结社权 / 401

结社自由与法律保障 / 401

中国农会的历史考察 / 403

公民社会、利益集团与农民组织 / 406

重建中国农会的几个问题	/	411
-------------	---	-----

2007 年

财产权利、个人自由与国家繁荣	/	417
----------------	---	-----

财产和财产权	/	417
--------	---	-----

两种对立的财产观念	/	418
-----------	---	-----

多学科视野中的财产权	/	419
------------	---	-----

财产权事关人类文明	/	422
-----------	---	-----

改革以来中国乡村和农民问题研究的回顾	/	424
--------------------	---	-----

80 年代乡村社会研究的转型	/	424
----------------	---	-----

乡村社会、农村改革和政策研究	/	426
----------------	---	-----

90 年代以来的多学科研究	/	429
---------------	---	-----

农民权利研究的兴起	/	433
-----------	---	-----

中国农民的政治参与和参政权	/	435
---------------	---	-----

政治参与和参政权：概念辨析与界定	/	435
------------------	---	-----

农民政治参与：方式和趋势	/	438
--------------	---	-----

农民参政权：特征及张力	/	442
-------------	---	-----

新世纪、新农村、新农民	/	446
-------------	---	-----

从农民到公民：农民身份的变迁路径	/	448
------------------	---	-----

农民身份的阶级化	/	449
----------	---	-----

农民身份的结构化	/	450
----------	---	-----

农民身份的社会化	/	452
----------	---	-----

农民身份的公民化	/	453
----------	---	-----

2008 年

农民生命权面临的几个问题	/	457
--------------	---	-----

死刑存废与农民生命权	/	457
------------	---	-----

劳动教养与农民生命权	/	458
------------	---	-----

收容遣送与农民生命权	/	459
------------	---	-----

刑讯逼供与农民生命权	/	461
------------	---	-----

计划生育与农民生命权 /	462
农民与国家关系的演变模式及前景 /	466
传统社会农民与国家：四位一体、虚实双线关系 /	466
土改时期农民与国家：四位一体、双边二重关系 /	469
集体化时期农民与国家：三位一体、双边二元关系 /	472
改革以来农民与国家：四位一体、强弱双线关系 /	474
农民与国家关系的可能前景：多元一体、合作共赢关系 /	476
中国农地制度变迁考察——以土地财产权为视角 /	480
集体所有制理念及其强制实施 /	480
中国土地产权的强制性变迁 /	483
作为诱致性变迁的家庭承包制 /	486
宪法秩序与农民土地财产权 /	488
农民参与和宪法秩序 /	488
农地所有制改革的讨论 /	490
农地制度改革的前景 /	495
公民权：现代国家最基本的公共品 /	498
公民权短缺是农民问题的主因 /	498
现代国家以公民权为基础 /	500
全球化推动中国公民权发展 /	501
农民公民权成长的新起点 /	502
提升国家发展公民权的能力 /	504
“土皇帝”与地方专制主义 /	506
中国乡村社会的理论假说 /	506
乡村社会中的“土皇帝” /	507
地方专制主义 /	508
“土改”：革命专政和暴力再分配 /	512
诉苦：预热革命斗志 /	512
批斗：宣泄阶级仇恨 /	516
没收：瓜分胜利果实 /	528
以权利看待农民——我为什么关注农民公民权 /	531
历史沉思：兴亡百姓苦怪圈 /	531

现实困惑：农民真苦？	/	533
未来憧憬：走进公民权时代	/	535
理论追寻：以权利看待农民	/	538
以扩展农民权利加快农民增收	/	541
农民权利的短缺	/	541
在农民权利上实现突破	/	542
以扩权实现增收	/	543

2009 年

公共品短缺、规则松弛与农民负担反弹	/	547
问题的提出	/	547
投资配套、约束失灵与“二次维权”	/	548
公民权、村民权与乡村治理	/	550
简短结论	/	554
能否废除“村官”职务终身制？	/	555
村庄成为终身制的最大乐园	/	555
废除终身制还缺乏制度化	/	556
“村官”终身制的政治后果	/	557
废除“村官”终身制的基本设想	/	558
新农村建设与公民权建设	/	560
公民权是现代国家的基石	/	560
农民问题根本在于公民权的短缺	/	562
农民公民权在改革中成长与发展	/	564
公民权的制度建设与实践创新	/	566

2010 年

小产权房问题：违法式改革阵痛	/	571
小产权房：违法还是创造？	/	571
违法式改革困境	/	572
走向立法式改革	/	573

城乡一体化的根本：破除双重二元结构 / 575

高度关注双重二元结构 / 575

动态二元结构问题正日益凸显 / 578

全面推进城乡一体化 / 580

2011 年

强制拆迁、财产权保护与地方宪政构建 / 585

掠夺农民第三波 / 585

自焚抗争 / 587

权力失控 / 589

地方宪政构建 / 591

推进城乡结合部城市化发展的思考和建议 / 595

允许农民以土地参与城市化 / 595

保障农民带着集体资产进入城市 / 597

促进城市郊区农民及外来人口的市民化 / 598

加快推进城乡基础设施和公共服务一体化 / 599

构建城乡一体化的社会管理体制 / 601

推进城乡一体化不能忽视城市内部的二元结构——对话施维 / 603

不断提高发展社会主义民主政治的能力^①

党的十六届四中全会深刻总结了 55 年来我们党执政的主要经验，着重研究了加强党的执政能力建设的若干重大问题，将提高党的执政能力建设这一重大课题明确摆在了全党面前，这是富有深远历史意义和巨大现实意义的战略决策，必将使我们党在科学执政、民主执政、依法执政上实现新的跨越。在全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的进程中，加强党的执政能力建设，是时代的要求、人民的要求。而不断提高发展社会主义民主政治的能力，则是我们党加强执政能力建设的一项重要内容。

发展民主：跳出历史“周期率”的新路

民主是个古老而又常新的问题。它涉及国家制度和人民权利，也涉及观念意识；它是人类为之奋斗的崇高理想，也是国家组织管理的具体实践。自从人类社会产生政治现象以来，政治大体上就分为专制政治和民主政治。专制政治宣扬“君权神授”，权力可以恣意妄为，民众在权力的压迫下处于被奴役状态；民主政治则主张“人民主权”，公权受到制约和监督，民众在权利的保障中尽享自由生活。从专制政治发展到民主政治，是人们长期斗争的结果，也是人类政治智慧的结晶。

我们党是在浩浩荡荡的世界民主潮流中诞生的马克思主义政党。民主不仅是我们党始终高举的伟大旗帜，也是我们党找到的一条跳出“兴亡”历史周期率的新路。1945 年，毛泽东在回答民主人士黄炎培忧虑的历史周期率时说：“我们已经找到了新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。”民主之所以能成为跳出历史周期率的新路，是因为民主的实质就是人民当家做主，民主政治是实现人民当家做主的政治制度的可靠保证。

首先，民主是一种稳定的利益冲突解决机制。作为一种相互冲突的利益解决制度和机制，民主的根本作用在于让不同利益主体自愿地表达其利益诉求，并在这种和平的合

① 本文原载《光明日报》2005 年 1 月 25 日，合作者周作翰。

作机制中形成稳定的预期。其次，民主以平等的方式来对待每个人的利益。民主否定特权，强调政治参与主体的平等地位，要求政治参与主体在表达自身利益的同时，也必须尊重他人的利益。就利益的整合过程而言，民主的平等原则并不等于平均主义，它的意义也并不在于结果的平等，而是政治参与主体和政治过程的平等。再次，民主意味着宽容与妥协。在利益日趋分化和多元化的现代社会，对这种多元化利益进行有效整合的只能是民主政治。宽容和妥协是民主解决机制内在的基本精神，健全的民主政治能够确保权力的和平交替和利益的有效整合，从而有效地维持社会秩序，保持社会稳定，实现国家的长治久安。

从革命党追求民主到执政党建设民主

民主，从来就是我们党的旗帜。我们党从事艰苦卓绝的革命斗争，为的是争取人民当家作主；我们党执政的根本目的，就是实现和保障人民当家做主。

为中国人民争得民主，是我们党28年革命斗争的生动写照。马克思主义认为，争取民主权利，特别是实现无产阶级民主，建立人民当家做主的政治制度和国家政权，是无产阶级政党的革命目标。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中明确提出：“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主。”我们党是马克思主义政党，追求民主是我们党革命斗争的奋斗目标。在革命战争年代，毛泽东非常敏锐地看到“中国的缺点就是缺乏民主”，认为“中国人民非常想要民主，只有加上民主，中国才能前进一步”；同时，他还主张“民主是各方面的，是政治上的，军事上的，经济上的，文化上的，党务上的，以及国际关系上的，一切这些，都需要民主”。正是对民主的坚定信念才使毛泽东和中国共产党人创造性地把马克思主义的普遍原理与中国革命具体实际相结合，创立了新民主主义革命理论，为处于被压迫被奴役的中华民族找到了一条实现现代民主政治的新模式。正因为我们党真诚地为中国人民争民主，才赢得了全国各族人民衷心的拥护和支持，最终推翻了国民党的专制统治，夺取了全国政权，取得了新民主主义革命的伟大胜利，开辟了中国历史的新纪元。

我们党在执政以后，始终孜孜以求地探索建设中国特色社会主义民主政治的实现途径。在这种探索中，我们既有成功的经验，也有失败的教训。特别是在“左”的思想指导下，我们在民主政治建设上遭受过严重的挫折。历史的经验昭示人们，什么时候民主建设得好，什么时候党和国家的事业就蓬勃发展；反之，什么时候民主遭到严重破坏，什么时候党和国家的事业就蒙受重大损失。

马克思主义政党在执政以后，怎样建设民主政治是一个重大的现实课题。十一届三中全会以后，邓小平在总结社会主义正反两方面经验尤其是我国“文化大革命”沉痛教

训的基础上，鲜明提出了“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”的科学论断。改革开放以来，我们党在政治上发展民主，经济上进行体制改革，在发展社会主义市场经济的同时，明确把发展社会主义民主政治确定为我国政治体制改革的目标，使中国特色社会主义事业经受住一次又一次考验，保证了改革开放和现代化建设的航船始终沿着正确的方向破浪前进。

我们党成立 80 多年和执政 50 多年来的历史，都是与如何争得民主和怎样建设民主紧密联系在一起的。追求民主使我们党取得了全国政权；同样，建设和发展民主政治必将巩固我们党长期执政的基础。

发展社会主义民主政治需要把握的重点

坚持和发展人民民主，是我们党执政为民的本质要求和根本途径。提高发展社会主义民主政治的能力，就是不断提高我们党执政的本领和水平。为此，我们要把握好以下四个重点：

第一，依法治国，建设社会主义法治国家。依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是我们党执政经验的总结和升华。针对新中国成立以来特别是“文革”中我国民主法制建设遭到破坏、人治盛行等状况，邓小平提出，“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”江泽民同志指出：“我们绝不能以党代政，也绝不能以党代法”，“我们一定要遵循法治的方针”。党的十五大正式提出依法治国、建设社会主义法治国家的目标。这是我们党对自己的执政方式作出的一次带根本性变革的重大决策。依法治国，首先要确立宪法的权威，做到依宪治国。宪法是国家的根本大法，是人民与国家的契约，是确保民主制度、规范政治权力、保障公民权利等具有合法性的根本法律基础。我们发展社会主义民主政治，就是要在宪法的框架下，不断推进社会主义民主的制度化、规范化和程序化，保证人民当家做主。

第二，以人为本，尊重和保障人权。以胡锦涛同志为总书记的党中央高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，总结改革开放以来的新经验，明确提出坚持以人为本，树立科学的发展观。全国人大十届二次会议历史性地将“国家尊重和保障人权”载入宪法。以人为本理念的提出和人权入宪，成为我们党领导全国各族人民全面建设小康社会新的执政理念。坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。“坚持以人为本”与“国家尊重和保障人权”是相互联系、相互促进的；坚持以人为本，就要求尊重和保障人权，尊重和保障人权，也就体现了以人为

本。发展是我们党执政兴国的第一要务，这个发展是以人为本的发展，是尊重和保障人权基础上的发展。只有在科学发展观的指导下，实现政治、经济、文化、社会全面发展和人的全面发展，才能切实加强对宪法赋予的公民权利的有效保障，才能不断推进我国社会主义的人权保障事业。

第三，加强对权力运行的制约和监督，保证把人民赋予的权力用来为人民谋利益。古今中外的政治常识已经揭示，权力不受制约，必然产生腐败，绝对的权力产生绝对的腐败。我们党对执政以后权力的运行及可能产生的腐败始终保持着高度的警惕。新中国成立前夕，毛泽东就及时告诫全党要始终保持“两个务必”；改革开放以来，邓小平和江泽民又多次强调反腐败斗争关系党的生死存亡。在长期执政的条件下，加强对权力的制约和监督，一方面要发扬我们党思想政治工作的优良传统，加强党员干部思想道德和纪律教育，强化自律意识；另一方面要充分利用我国社会主义政治制度的优势，借鉴人类社会共同创造的政治文明成果，拓宽和健全权力制约和监督的渠道，从制度建设入手，增强权力制约和监督的公开性、有效性，强化他律的刚性约束。

第四，积极发展党内民主，以党内民主推进人民民主。办好中国的事情，关键在我们党。在中国这样一个有着长期封建专制主义传统的东方大国发展社会主义民主政治，这是一项前无古人的伟大事业。一个要发展社会主义民主政治的政党，首先自身要实现民主化，大力发展党内民主。根据我国的国情和党情，发展党内民主，以党内民主推进人民民主是一条切实可行的有效途径。党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。

论当代中国农民的政治权利^①

农民问题是中国革命、建设和改革的根本问题。在不同的历史时期，人们对农民问题的认识也各不相同。中国共产党成立以后，认为农民的根本问题是“土地问题”，从而开展了土地革命运动，“打土豪、分田地”是中国共产党赢得农民、动员农民的革命口号。执掌全国政权后，中国共产党没有忘记对农民的历史性承诺，建国初期就在全中国实行了“土地改革”。改革以来，中国共产党实现了从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”的历史性跨越，“增加农民收入”就成为当前的主流话语和政策选择。

经过二十多年的改革开放和现代化建设，全国人民的生活水平总体上达到小康，开始全面建设小康社会。在这样的现实发展基础上，笔者认为中国农民的根本问题是权利问题，就是说，在对农民问题的认识上，应该从土地问题、增收问题上升到权利问题。可以说，只要农民的权利得到尊重、保障和实现，农民的土地问题也好，增收问题也好，以及农民的其他所有问题，都会因为找到了农民问题的总钥匙而迎刃而解。

国际人权理论将人的权利分为公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利两大类。本文着重探讨农民的公民权利和政治权利，即广义上的政治权利。

当代中国农民政治权利概述

从政治学和法学来说，权利是合法赋予每一个人的，只要是一个国家的公民，就自然平等地享有法律赋予的公民权利。笔者强调农民的政治权利，并不是要刻意把农民的权利与其他社会阶层的权利区分开来，而是根据中国“三农”问题的实际，突出探讨中国农民作为人民共和国公民应当享有的政治权利状况。

政治权利可以从狭义和广义上去理解，狭义的政治权利是指公民参与公共事务的权利，亦即参政权；广义的政治权利除了参政权之外，还包括平等权、人身权、自由权等公民权利。学术理论界对政治权利的划分不尽一致，有的学者认为公民的政治权利可分为三大类：（一）自由权，包括人身自由，言论、出版、集会、结社、游行、示威自由

^① 本文原载《湖南师范大学社会科学学报》2005年第1期，合作者周作翰。

和通信自由。(二)平等权,体现为法律面前人人平等和社会平等。(三)民主权,主要包括选举权和被选举权、监督权、批评和建议权、检举权、申诉权和控告权、民主管理企事业单位权。^①《中华人民共和国宪法》第二章专列公民的基本权利,在政治权利方面,主要有:公民在法律面前一律平等,有选举权和被选举权,有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,有宗教信仰自由,人身自由不受侵犯,人格尊严不受侵犯,住宅不受侵犯,通信自由和通信秘密受法律保护,对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利,有申诉、控告或者检举的权利,有依法取得赔偿的权利等。^②

国际人权法理论将人的权利分为公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利两大类。根据《世界人权宣言》和联合国《公民权利和政治权利国际公约》,公民权利和政治权利主要包括民族自决权,生命权,免于酷刑权,免于奴役权,人身自由与安全权,人格尊严权,免于因债务而被监禁权,迁徙和居住自由权,平等权,隐私权,思想、良心、宗教和信仰自由权,言论自由权,集会自由权,结社自由权,家庭与缔婚自由权,选举权和被选举权,参与公共事务权,担任公职权等。^③

中华人民共和国的一切权力属于人民。在中国共产党的领导下,农民作为中国人数最多的社会阶层,在政治上翻身做了国家和社会的主人,这是中国历史上亘古未有的巨变。但建国以后,在苏联集权模式和本国传统专制主义的消极影响下,我国的民主和法制建设曾长期遭到严重破坏,农民政治权利的保障和实现也就不可避免地受到多方面的制约和限制。回顾50多年来,当代中国农民经历了政治公民、半政治半社会公民和社会公民三个阶段。^④在这三个阶段,国家对农民政治权利的尊重、保障和实现都呈现出不同的内容和特征。

第一阶段,政治公民阶段,从建国初到改革开放前。以马克思主义为意识形态、根据列宁主义的建党原则建立起来的中国共产党,依靠动员亿万农民,通过长期的武装斗争,建立了“人民当家做主”的新中国。在当时的国际国内环境中,“一边倒”向苏联的新中国,为加快国家工业化进程,开始照搬苏联模式实行高度集中的计划经济,推行工业化尤其是重工业优先发展战略。与此同时,国家权力历史性地下沉到乡村社会,一

① 参见王浦劬主编:《政治学基础》,北京:北京大学出版社,1995年版,第118—119页。

② 参见《中华人民共和国宪法》,北京:中国法制出版社,2004年版,第9—10页。以下所引现行《宪法》条款均出自此书。

③ 参见朱晓青、柳华文:《〈公民权利和政治权利国际公约〉及其实施机制》,北京:中国社会科学出版社,2003年版,第42—102页。

④ 对当代中国农民身份的三个阶段划分,是笔者2004年初与田必耀共同研讨农民政治权利问题时由田必耀先生初步概括提出的,在此向田必耀先生致谢。当然,这种划分可以进一步讨论。笔者后来对农民身份的变迁作了新的划分,认为60年来中国农民身份经历了4次大的变迁,即农民身份的阶级化、农民身份的结构化、农民身份的社会化以及农民身份的公民化。参见周作翰、张英洪:《从农民到公民:农民身份的变迁路径》,载《湖南文理学院学报(社会科学版)》2007年第6期。

个历史上最强大的政权机构层层建立起来，国家对农民的控制达到了顶峰。20 世纪 50 年代开始，经过土改、“大跃进”、人民公社化运动、社教运动以及“文化大革命”，中国农民被空前地动员到一浪高过一浪的政治运动中来。随着城乡二元体制的建立和固化，农民也被空前地固定在土地上，曾经在历史上相对独立的单纯的农民在共产党的革命化训练下变成了国家的“政治公民”。

第二阶段，半政治半社会公民阶段，从 1978 年中共十一届三中全会到 1997 年中共十五大。中共十一届三中全会后，中国实行了改革开放，国家对乡村社会的高强度控制开始释放，国家权力有条件地从乡村社会收缩。人民公社的解体和家庭联产承包责任制的推行，推动了中国农村社会的重大转型。中共十四大确立社会主义市场经济体制，标志着高度集中的计划经济体制被主流社会抛弃，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，中国农民获得了新的历史性解放。但民工潮和收容遣送制度的存在，使农民切身体会到大中城市对农民的身份排斥和制度歧视。有中国特色的城乡二元社会结构，使农民实际上处于“二等公民”的不利地位。

第三阶段，社会公民阶段，从 1997 年中共十五大以来。进入 20 世纪 90 年代中后期，中国学术理论界对“国家与社会关系”及“市民社会”的研究兴趣高涨。中共十五大明确提出依法治国、建设社会主义法治国家的目标，并第一次把“尊重和保障人权”写进政治报告。1997 年和 1998 年，中国政府先后签署了《经济、社会和文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》。1998 年 11 月 4 日九届全国人大常委会第五次会议正式通过《村民委员会组织法》，村民自治成为“黄土地上的政治革命”，“草根民主”在神州大地上生根、发芽、开花、结果。2001 年中共十六大正式提出统筹城乡发展、全面建设小康社会和建设社会主义政治文明，2003 年 10 月 14 日十六届三中全会又提出了科学的发展观和正确的政绩观，片面追求经济增长的发展模式开始让位于统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然发展、统筹国内发展和对外开放的发展观，即以以人为本，全面、协调、可持续的发展观。2004 年 3 月，十届全国人大二次会议通过了现行宪法的第四次修正案，“国家尊重和保障人权”开始从执政党的政策主张上升为国家和人民的意志，成为国家根本大法的正式条款，这对于农民政治权利的发展具有重要的意义。

保障公民权利，是现代宪法的基本精神，是民主法治建设的核心要求。现行宪法的颁布和先后四次修正，标志着执政党对农民权益的不断关怀。建国以来，执政党和国家对乡村社会的控制范围和力度不断收缩，中国共产党的治国理念和执政方式也都发生了很大变化，从计划经济到市场经济，从主要依政策治国到依法治国，从建立城乡二元体制到统筹城乡发展等等，都为农民政治权利的保障和实现创造了宏观条件。但是，从整体上来看，当前农民的各项政治权利还没有得到完全的实现，农民自由而全面的发展仍