



张英洪作品集

给农民以宪法关怀

GEI NONGMIN YI XIANFA GUANHUAI

张英洪 著



九州出版社
JIUZHOU PRESS

全国百佳图书出版单位

张英洪作品集

给农民以宪法关怀

GEI NONGMIN YI XIANFA GUANHUAI

张英洪 著



九州出版社
JIUZHOU PRESS

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

给农民以宪法关怀 / 张英洪著. --北京: 九州出版社, 2012. 10

ISBN 978-7-5108-1706-9

I. ①给… II. ①张… III. ①农民问题—研究—中国
IV. ①D422

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第224216号

给农民以宪法关怀

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 23.75
字 数 400 千字
版 次 2012 年 11 月第 1 版
印 次 2012 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5108-1706-9
定 价 69.00 元

★版权所有 侵权必究★

初版序：被平均的大多数

王跃文

王小波先生有篇文章叫《沉默的大多数》，流布很广，文章标题似乎已概念化，具备了某种社会学意义。我一直琢磨着一个问题，经济学意义上的；可我又不懂经济，不知该怎么表达；猛然想到王小波先生的妙文，便把这个问题用“被平均的大多数”以概括之。

我说自己不懂经济，原话是想说自己不是经济学家；但怕经济学家说我不自量，便改口说自己不懂经济。经济学家，我是敬而畏之的。我认为当经济学家，首先只怕数学要好，而我在小学时代数学是吃过零分的。我说自己不懂经济，总不至于招来攻讦吧？不懂在中国多少还算是美德：知之为知之，不知之为不知，是为知之。

绕口令似的闹了半天，我还没有说出自己琢磨的是个什么问题。不是故弄玄虚，而是我有些胆怯。这牵涉到命题或定义，又是我不能面对的难事儿。什么叫做“被平均的大多数”呢？我不善于用学理性语言来抽象出某种概念，只好用文学性语言来形象地描述。比方说，当我们说中国人均绿化面积达到了多少时，东南部的中国人在葱茏的树荫下惬意地纳凉，西北部的中国人照例只能在沙漠和戈壁里艰难地生存。假如决策者满意了这样的平均数，觉得中国的植被比撒哈拉大沙漠好多了，绿化工作不要搞了，要腾出手来干更重要的事情，那么，西北部的中国人就是“被平均的大多数”，因为从版图上看，中国植被恶劣的地方远远多于植被良好的地方。

我的所谓“被平均的大多数”，只是为了表述起来不至于太拗口；其实要使概念周延些，还应加上些修饰：“被平均概念忽略和损害的大多数”。我前面举出绿化的例子，仅仅只是为了描述概念时不流于干巴。事实上，中国的大多数人，他们生活的方方面面，包括经济收入、存款、住房、汽车、粮食等等，都被各种公报、统计、讲话、学术文章平均着。大多数人被平均了，他们就幸福了，就美好了，就离

小康社会不远了，就哑巴吃黄连有苦难言了。谁敢说出苦来，退回去二十年，罪为诉社会主义苦；现在说是可以说，说了也白说。也许平均的概念，在经济学上有大义存焉，但对于被平均的大多数，毫无意义。倘若有意义，我们何不跳出狭隘的爱国主义圈子，进入国际主义大家庭呢？放眼世界，我们就可以把比尔·盖茨的财富也拿来平均，我们不更幸福了？有资料表明，世界上二百二十五位首富的财产加起来，几乎等于全球五十亿穷人年收入总和的一半。这五十亿穷人，中国占多少？我没法弄清楚。我可以断定的是把这些富人的财富都拿来平均，中国人均财富必然高出一大截。如此如此，中国的大多数更幸福了。

中国农民应是被平均的大多数中的大多数。中国权威的理论家、政治家都指出，农民身上的致命弱点就是平均主义。我不知道这种说法的理论源泉在哪里，却可以明确地正告这类人：他们在胡说八道！农民们的很多诉求，其实只是最低限度地要求公平与公正，却被扣上平均主义的帽子，翻身不得。我们这个社会几乎形成一种恶俗而市侩的思维定势：但凡说到农民，就贬之以农民意识，具体来说就是平均主义。无非是农民贫穷，而穷人往往是说不起话的。他们同时又是王小波所谓沉默的大多数。农民如果动动脑筋，肯定愤愤不平：指责他们平均主义的人，正是拿平均概念向他们描绘海市蜃楼的人。如此对待农民，几乎有些阴险了。近些年，不料先进的工人兄弟也遭遇了农民同样的命运，他们嫌自己工资低了，而企业老板动辄席卷国有资产，便告状、检举、上访，因此也成了可耻的平均主义者。

谁说社会财富没有增加，肯定是造谣；谁说被平均的大多数非常幸福，肯定是撒谎。大多数人并没有因为财富被平均了，他们就拥有了。那么被平均掉了财富哪里去了呢？被代表了。一九四九年以后，除去阶级敌人不算，中国人只有两类：人民和代表人民的人。如今据说阶级敌人在总体上已被消灭了，中国人就只有纯粹的两类了：大多数人和代表大多数的人。

所有概念都是代表人民的人或代表大多数的人发明的，人民或大多数人就只好无所适从的份儿。某人民去官府办事，遇着代表人民的人态度不好，便质问：你不是为人民服务的吗？代表人民的人便会义正辞严：难道你个人就是人民吗？这位人民只好认输：我不能代表人民！于是似乎成了这样的逻辑：代表人民的人只为代表人民的人服务。这种时候，人民是抽象的，代表人民的人是具体的。需要人民的时候，人民就具体了。当是时也，必有宏文召告天下，动员全体人民群众积极行动起来，云云。

有个最虚伪的礼仪，全球通行的国际惯例：为某某干杯！酒都进了干杯者肚子，

同某某有什么关系呢？假如某某在场，毕竟也喝了口酒，多少有些醉意，见这么多人为自己干杯，好不得意！最冤的很多时候某某并不在场或者已经作古，人们却举酒为他干杯。举杯的人酒足饭饱，同某某是没有半点关系的。

2003年12月10日于长沙

（王跃文系当代著名作家，1962年出生于湖南溆浦县。主要著作有：长篇小说《国画》、《梅次故事》、《亡魂鸟》、《西州月》、《龙票》、《大清相国》、《落木无边》，中短篇小说《官场春秋》、《没这回事》、《官场无故事》、《湖南文艺湘军百家文库·王跃文卷》、《王跃文作品精选》、《王跃文自选集》、《官场王跃文》、《漫天芦花》、《蜗牛》、《天气不好》、《今夕何夕》，散文随笔集《有人骗你》、《我不懂味》、《胡思乱想的日子》）

修订版序

郭书田

中国是以农立国的国家，农业有五千多年的历史，是东方农耕文化的发源地之一，而创造农耕文化的是农民。北魏贾思勰所著《齐民要术》集中反映了我国农耕文化的重大成就。这部著作有 10 卷 92 篇，成书于公元 533—544 年间，总结了公元 6 世纪前农民在种植业、养殖业和农产品加工业方面创造的宝贵经验，是我国最早的一部农业百科全书，是传统农业科学的精华，至今仍有重大的现实意义。上个世纪 80 年代，美国由各州农学院院长组成的农业代表团，在考察各地后认为中国的传统农业是成功的，批评了美国的石油农业，并举出若干向中国学习的实例，如轮作倒茬、禾本科与豆科作物的间套作、农牧结合、养猪积肥、高温堆肥、秸秆沤肥、种地养地、蹲苗抗旱、穗选良种、马拉农具等。中国的传统农业，创造了东方农耕文明，对世界农业发展作出了重大贡献。《齐民要术》传入西方，产生了不可磨灭的重要影响。英国李约瑟所著《中国科技史》对中国的传统农业技术有诸多记述。

在鸦片战争以后，中国沦为半封建、半殖民地。这期间西方的农业科学技术有了重大发展，包括以达尔文的“进化论”与孟德尔的遗传学为基础的农作物品种改良，以李比希的矿物质营养学说为基础的化学肥料，以动力机械理论为基础的农业机械等三项技术传入中国，出现了现代农业。这虽然使中国农业进入了一个新的阶段，但以自给自足为主要特征的传统农业仍占主导地位，农民在帝国主义、封建主义、官僚资本主义“三座大山”的压迫下，处于极端贫困状态。

在革命战争年代，在以毛泽东为首的中国共产党的领导下，依靠农民建立革命根据地，实行农村包围城市的战略，农民成为工农红军、八路军、新四军、志愿军

的主体，为抗日战争与解放战争的胜利和建立新中国以及在抗美援朝战争中为维护祖国的安全，做出了重大贡献。推翻“三座大山”的统治，建立新中国，这是第一次农村包围城市的胜利，是马克思主义中国化的第一个胜利，也就是毛泽东思想的胜利。

在新中国成立以后，经过土地改革，结束了两千多年的封建土地制度，实现了“耕者有其田”，解放了生产力，使国民经济迅速恢复到抗日战争前的水平。随之不失时机地使农民组织起来，走上互助合作的道路。先后经过土地入股为特征的初级农业生产合作社——以土地等生产资料转为集体所有的高级农业生产合作社——以“一大二公”和政社合一为特征的人民公社，国家采取工农产品价格“剪刀差”的政策（斯大林称之为“超额税”），农民为国家工业化提供了巨额的原始积累。农民为建立独立完整的国民经济体系，作出了重大贡献。

在“大跃进”与“文化大革命”中，农民是严重的受害者，同时又坚持生产，“勒紧裤腰带”，为保证城市居民基本食品的供应与社会稳定，作出了不可磨灭的历史功绩。“十年动乱”中，在台湾的蒋介石集团妄想乘机反攻大陆，但在了解农民仍在坚持生产的情况后未敢轻举妄动。在上个世纪90年代，我在瑞典的斯德哥尔摩参加一个人类发展国际研讨会，我讲了在人民公社期间，有自留地、家庭副业、公益金、五保户与敬老院、赤脚医生等五项保证生存的基本条件，引起与会外国学者的浓厚兴趣，并写入会议的纪要之中。

在进入改革开放年代，在邓小平的倡导下，坚持实践是检验真理唯一标准的思想路线，以农村为突破口，尊重农民的意愿与选择，推广农民创造的经验，包括土地家庭承包经营、乡镇企业、进城务工经商的农民工、民主政治建设的村民自治等，取得举世瞩目的成就，带动城市乃至整个国民经济体制的改革，促进了国民经济的持续高速发展。这实际上是第二次“农村包围城市”的胜利，是马克思主义中国化的第二个胜利，也就是邓小平理论的胜利。

党的十六大提出“统筹城乡发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务”，并且首次提出“建立逐步改变城乡二元经济结构的体制”。这表明中央治国理念的重大变化。胡锦涛同志进一步提出“三农（农业、农村、农民）工作是全党工作的重中之重”，党中央、国务院采取了包括取消农业税费、农村九年制义务教育免收学杂费、推行农村合作医疗、实行最低生活保障和养老金制度、对粮食等农产品实行多项补贴以及增加对农村基础设施建设的投入等一系列措施，为改变二元结构迈出了可喜的一步，受到农民的欢迎。

但是，由于历史形成的城乡二元结构，包括二元的经济结构与二元的社会结构叠加在一起而产生的城乡两种制度安排与政策（我在上个世纪 90 年代出版的《失衡的中国》中列举了 14 项非均等的政策措施，后有的学者称之为“一国两策”）根深蒂固，冰冻三尺，非一日之寒，改变起来十分困难。党的十七届三中全会通过的《决定》指出：城乡二元结构深层次矛盾日益突出，农业基础仍然薄弱，农村发展仍然滞后，农民增收仍然困难。这是切中要害而符合实际的判断。

农业、农村、农民“三农”问题，说到底是个农民问题。农民问题始终是革命与建设的根本问题。解决农民问题在于正确认识农民。长期以来，在人们的认识中自觉不自觉地形成农民是“落后”的代名词，认为农民是小生产者，每日每时每刻都会产生资本主义，农民是处在十字路口的阶级，因而严重的问题在于教育农民，等等。这是形成农民既是贡献最大和牺牲最大的群体，又是与城市居民处于不平等地位的最大弱势群体的重要根源。

要从根本上解决农民问题，出路在于继续加大改变二元结构的力度，最终实现城乡居民在公共服务、社会保障、收入水平、基础设施以及政治权利等的均等化。我坚信这一目标经过努力一定会实现。也可以说这是马克思主义中国化的第三个胜利。

张英洪同志的新著《给农民以宪法关怀》，从宪法赋予公民基本权利的角度，提出解决农民问题的重要主张，具有显明的高度，在同类著作中是一部佳作，是值得重视的。对作者某些观点与主张有不同看法是正常的，只要以事实为依据，通过百家争鸣，就会取得共识。在举国上下欢庆新中国成立 60 周年之际，出版这部著作是很有意义的，是为序。

2009 年 10 月 1 日

（郭书田，1931 年 8 月出生于内蒙古，农业部政策法规司原司长、高级经济师，长期从事“三农”政策研究，多项成果被中央采纳，出版有《失衡的中国》等多部著作，另发表有大量论文，是我国“三农”政策研究领域的著名专家。2009 年 9 月，被农业部表彰为新中国成立 60 周年“三农”模范人物。现任中国社会学会农村社会学研究会会长等职，兼任多所院校教授和研究生导师。）

目 录

初版序：被平均的大多数 / 1

修订版序 / 5

绪论 / 1

解决农民问题的权利视角 / 1

农民权利研究的基本方面 / 3

给农民以宪法关怀的意蕴 / 7

第一篇 二元结构与农民歧视 / 9

解决“三农”问题的根本：破除二元社会结构 / 11

“三农”问题的根源在于二元社会结构 / 11

二元社会结构的形成和演变 / 14

统筹城乡发展，尽快改变二元社会结构 / 17

户籍制度的历史回溯与改革前瞻 / 20

短暂的自由迁移 / 20

严格限制农民进城 / 21

小城镇户籍改革的突破 / 23

户籍改革的认识障碍 / 25

恢复公民的居住和迁徙自由 / 26

中国的农民歧视 / 28

农民歧视是一个重大的社会问题 / 28

农民歧视的主要表现 / 29

尽快消除对农民的歧视 / 32	
城市化滞后与农民歧视 / 33	
严重滞后的中国城市化 / 33	
制约城市化发展的农民歧视 / 34	
城镇化战略与制度创新 / 36	
加快实施城镇化战略 / 37	
我国现代化建设迫切需要补上城镇化这一课 / 37	
城镇化是我国现代化建设的关键突破口 / 38	
加快我国城镇化的政策取向 / 40	
城市化：让农民说说 / 42	
我们太擅作主张了 / 42	
农民最有发言权 / 43	
让农民自由选择 / 43	
二元户籍制：半个世纪的“城乡冷战” / 45	
神州大地悄然筑起“户籍墙” / 45	
谁的大城市？ / 46	
大城市其实并不大 / 47	
城镇化中的误区 / 48	
万众一心推倒“户籍墙” / 49	
 第二篇 解放农民与农民自由 / 51	
解放农民 / 53	
将农民从二元结构中解放出来 / 54	
加快改革束缚农民的旧体制 / 55	
城市化是农民的一条解放之路 / 58	
农民自由发展与乡镇体制改革 / 61	
权利缺失：农民的三重困境 / 61	
权力扩张：基层政权构建的本质特征 / 64	
农民自由而全面发展：乡镇体制改革的目标取向 / 68	
自由迁徙：离我们还有多远？ / 74	
自由迁徙是一项基本人权 / 74	

计划经济排斥自由迁徙 / 75	
市场经济呼唤自由迁徙 / 76	
给农民自由 / 78	
消除对自由的错误理解 / 78	
破除二元社会结构 / 79	
取消三级利益共同体 / 80	
解读《户口登记条例》 / 82	
农民的迁徙自由是怎样失去的? / 82	
苏联模式 / 84	
中国需要现代政治家 / 85	
恢复迁徙自由正当其时 / 86	
正视迁徙自由权 / 86	
迁徙自由的阙如 / 87	
恢复迁徙自由正当其时 / 87	
促进农民自由而全面发展 / 89	
农民的生存境况:数字的视角 / 89	
制约农民自由而全面发展的人为因素 / 91	
构建农民自由而全面发展的制度环境 / 94	
从梁漱溟到李昌平:欲说农民好困惑 / 103	
敢为农民说实话 / 103	
为农民说话的“风险” / 104	
关键是要给农民以宪法关怀 / 105	
第三篇 农民负担与村民自治 / 107	
宏观视野中的农民负担 / 109	
关于农民负担问题的几个认识误区 / 110	
农民负担沉重的主要人为因素 / 113	
解决农民负担问题关键性对策建议 / 117	
公共品短缺、规则松弛与农民负担反弹 / 122	
问题的提出 / 122	
投资配套、约束失灵与“二次维权” / 123	

公民权、村民权与乡村治理 /	125
简短结论 /	129
党群关系：“刀把”在干部手中 /	131
问题本来就简单，是干部搞复杂了 /	131
虽然不都是乡干部的错，但主要责任在干部 /	133
转变作风与体制改革：双管齐下的对策 /	134
三级利益共同体：县乡村权力运作与农民问题 /	136
农民问题：从二元社会结构说起 /	137
三级利益共同体：概念与特征 /	139
三级利益共同体的游戏规则 /	141
三级利益共同体的权力漩涡 /	144
能否打破三级利益共同体？ /	147
村民自治：困惑与依赖 /	150
“两委合一”能否推广？ /	150
村民自治的困惑 /	152
路径依赖 /	154
《村民委员会组织法》的缺陷及其完善 /	157
“两委”关系界定不清 /	157
对乡镇干预村民自治的法律责任未作规定 /	158
没有设立村民会议的机构和班子 /	160
废除村干部职务终身制 /	162
能否废除“村官”职务终身制？ /	165
村庄成为终身制的最大乐园 /	165
废除终身制还缺乏制度化 /	166
“村官”终身制的政治后果 /	167
废除“村官”终身制的基本设想 /	168

第四篇 弱势阶层与宪法关怀 / 171

弱势阶层与社会稳定 /	173
农民是中国最大的弱势群体 /	173
保护弱势阶层是文明社会的基本诉求 /	174

农民为何弱势化? / 175	
保护弱势阶层的“两大步” / 176	
“打工仔”基本权利的保护 / 178	
“打工仔”是新兴的工人阶级 / 178	
“打工仔”基本权益面临挑战 / 179	
僵化的认识与滞后的政策 / 181	
重新认识“打工仔” / 182	
农民工与“民工荒” / 185	
为什么会有农民工? / 185	
“民工荒”凸显政府缺位 / 187	
分配不公与“民工荒” / 188	
新旧体制交织下的农民工——对话汤潇 / 190	
与农民工同吃同住 / 190	
新旧体制的交互作用 / 191	
农民工是当代新兴的工人阶级 / 192	
权利缺失与制度供给 / 193	
农民工欠薪责任在政府 / 195	
促进社会进步和体制完善 / 196	
给农民以宪法关怀 / 198	
二元体制的枷锁 / 198	
“压力型体制” / 199	
在宪法之母的注视下 / 200	
扩大基层民主 / 201	
宪法关怀: 解开农民问题千千结 / 203	
农民问题: 再次印证历史性怪圈 / 203	
百计千方: 屡屡跌入人治大陷阱 / 205	
宪法之母: 露出您神圣的威严和慈祥的笑容 / 208	
农民问题呼唤宪政民主 / 213	
学术界在瞎子摸象 / 213	
计划经济体制的最大遗产 / 214	
二元社会结构和三级利益共同体 / 215	

人权与法治：农民的新需求 / 216	216
走上良宪治国的轨道 / 218	218
宪法到底是什么？ / 218	218
现行《宪法》的局限性 / 219	219
修宪与宪政 / 220	220
只有宪法才能救农民 / 223	223
绕过真问题的伪学问 / 223	223
农民的不幸缘于旧制度 / 225	225
除了宪法，农民没有救世主 / 227	227
以宪法关怀农民——对话章涌 / 229	229
正义或许会迟到，但永远不会缺席 / 229	229
解决“三农”问题的里程碑 / 230	230
拓宽农民增收的新视野 / 232	232
从宪法上关注农民 / 233	233
勇气比智慧更重要 / 234	234
一个农民之子的精神反哺 / 235	235

第五篇 权利保障与社会和谐 / 237

当代中国农民的政治权利 / 239	239
当代中国农民政治权利概述 / 239	239
当前中国农民主要政治权利评析 / 242	242
日常抵抗、依法抗争与宪法关怀 / 248	248
当代中国农民的经济、社会和文化权利 / 253	253
农民问题实质上是权利问题 / 253	253
国际人权宪章与中国农民权利 / 255	255
当代中国农民主要经济、社会和文化权利评析 / 257	257
农民维权抗争与宪政体制改革 / 261	261
统一社保是“短视国策”与“洋跃进”？ / 264	264
建立统一的社会保障是短视国策？ / 264	264
建立统一的社会保障制度势在必行 / 265	265
当代中国农民的社会保障权 / 268	268

社会保障权：农民的一项基本权利 / 268	
二元社会结构中农民社会保障权利的缺失 / 271	
和谐社会构建与执政能力建设 / 276	
和谐社会构建中的农民权益保护 / 279	
农民维权抗争进入当代视野 / 279	
农民为什么成了弱势群体？ / 284	
农民权益保护与构建和谐社会 / 287	
构建农民增收的制度环境 / 293	
以制度公正促农民增收 / 293	
“切好蛋糕” / 294	
构建公正的制度环境 / 294	
以扩展农民权利加快农民增收 / 296	
农民权利的短缺 / 296	
在农民权利上实现突破 / 297	
以扩权实现增收 / 298	

第六篇 社会正义与政治文明 / 299

劳教制度：是改还是废？ / 301	
劳动教养制度产生于非法治的特殊环境 / 301	
劳动教养制度的惯性运行 / 303	
劳动教养制度：是改还是废？ / 304	
孙志刚之死与制度之恶 / 308	
“谭颂德困惑” / 308	
孙志刚之死 / 309	
公民的权利 / 310	
警察暴力与人权保障 / 312	
严重的社会问题 / 312	
为何要滥施暴力？ / 313	
引入人权观念 / 313	
政治家是干什么的？——评废止收容遣送办法 / 315	
孙志刚事件催生制度之变 / 315	

中国需要伟大的政治家 /	316
政治家是干什么的? /	316
李昌平为什么成功? /	318
是失败, 还是成功? /	318
说实话难的体制因素 /	319
“权力漩涡” /	320
降低社会转型的痛苦指数 /	322
关注痛苦指数 /	322
弱势阶层的痛苦类型 /	323
提高生活质量 /	324
促进社会主义新农村的政治文明 /	325
党的以人为本的施政方针 /	325
社会主义政治文明的主要内涵 /	327
农村管理体制改革的的主要方向和措施 /	331
农村党支部在政治文明建设中的主要任务 /	334
中国: 走向政治文明 /	336
政治文明是社会进步的集中体现 /	336
破除建设政治文明的旧观念 /	337
推进政治体制改革 /	338
政治行为的公开化、平等化、非暴力化 /	340
不失时机地推进政治文明建设 /	342
关注对政治文明的专门研究 /	342
政治文明建设的重大问题 /	345
在行动中推进政治文明建设 /	347
新农村建设与公民权建设 /	349
公民权是现代国家的基石 /	349
农民问题根本在于公民权的短缺 /	351
农民公民权在改革中成长与发展 /	354
公民权的制度建设与实践创新 /	356