

国家社会科学基金重点项目

新时期中国农民权益保障问题研究

——基于城乡一体化改革背景的理论与实践反思

高林远 祁晓玲 黄善明 杜伟 郑涛 / 等著

Study on the Problem of Peasants' Rights and
Interests in China in New Period



科学出版社

国家社会科学基金重点项目

新时期中国农民权益保障问题研究

——基于城乡一体化改革背景的理论与实践反思

高林远 祁晓玲 黄善明

杜伟 郑涛 等著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是国家社会科学基金重点项目“城乡一体化中农民权益保障研究”的最终成果。

本书对农民权益基本理论的内涵进行了明确界定；指出了转型中的二元社会结构是当代中国农民权益缺失的体制性根源，城乡一体化是对既定城乡利益格局的重塑、再造，改革过程是农民权益的解放过程。全书就新时期中国农民的土地权益、劳动权益、迁移权益、教育权益、社会保障权益、文化权益等的保障做了深入的研究分析；对如何落实农民的选举权，被选举权以及如何保障农民的知情权，监督权等提出了改革建议。

本书的读者对象为高校及各研究机构的理论研究者；各公共管理部门、相关事业单位从事“三农”政务工作的人员；对“三农”问题有一定兴趣的普通读者。

图书在版编目(CIP)数据

新时期中国农民权益保障问题研究：基于城乡一体化改革背景的理论
与实践反思 / 高林远等著. —北京：科学出版社，2017.3

国家社会科学基金重点项目

ISBN 978-7-03-052323-5

I. ①新… II. ①高… III. ①农民-权益保护-研究-中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 052795 号

责任编辑：张 展 / 责任校对：陈 靖

封面设计：墨创文化 / 责任印制：罗 科

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

四川煤田地质制图印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年3月第一版 开本：787×1092 1/16

2017年3月第一次印刷 印张：14.5

字数：339千字

定价：96.00元

(如有印装质量问题，我社负责调换)

国家社会科学基金重点项目

城乡一体化中农民权益保障研究

(项目编号: 08ASH003)

课题负责人: 高林远

课题组成员: 祁晓玲 黄善明 杜伟 郑涛
田承春 徐莉 丁明鲜 汪希成
黄敏 李华 唐仪萱 罗元青
宋周 刘珺 杨爱民

前 言

本书是国家社会科学基金重点项目“城乡一体化中农民权益保障研究”（项目编号：08ASH003）的最终成果。

“三农”问题一直是党和政府关注的重点。改革开放以来，我国解决“三农”问题的指导思想是努力增加农民收入；但是，增加农民收入并不能涵盖农民发展的全部内容，“三农”问题的核心是保障农民权益，即让农民公平地分享公共服务、平等地拥有发展机会。要从根本上解决“三农”问题，必须全方位地从经济、社会、政治等多个层面上分析和探索，认真研究农民权益的实现和保障问题。本书以成渝两地的全国统筹城乡综合配套改革实验区的具体实践为蓝本，对城乡一体化进程中的农民经济权益、社会权益、政治权益与文化权益实现与保障问题进行现状分析与理论思考，以期提出适合我国国情的改革建议。

课题组先后召开了课题论证会9次，2009~2011年期间在成渝地区广大农村先后组织了3轮覆盖30余个县区80余个乡镇200余个自然村的实地考察和问卷调研，进行了系统的课题研究，形成了40万字的课题报告，该课题报告在2012年下半年被全国社科规划办公室鉴定为“良好”等级。在该课题报告的基础上，结合近两年来的改革进展和基层实际进行了修改完善、提炼浓缩，形成了本书。全书由五个部分组成，第一部分为城乡一体化进程中农民权益保障基础理论研究，其余四个部分则按照农民经济权益、社会权益、政治权益与文化权益保障四大板块进行专题研究。第一部分（第1~2章）重点对农民权益基本理论的内涵进行明确界定，并指出转型中的二元社会结构是当代中国农民权益缺失的体制性根源，城乡一体化是对既定城乡利益格局的重塑、再造，改革过程是农民权益的解放过程。第二部分（第3~5章）重点研究城乡一体化中的农民劳动权益保障问题、土地权益保障问题以及农民在投资领域特别是在财政与金融领域的主体经济权益保障问题。第三部分（第6~9章）重点研究城乡一体化中的农民劳动就业权益问题、农民迁移权益问题、农民教育权益问题与农民社会保障权益的实现问题。第四部分（第10章）重点研究如何落实与保障农民的选举权与被选举权、农民的知情权、政治参与及决定权以及政治诉愿权与监督权等四个问题。第五部分（第11章）则专题研究城乡一体化中的农民文化权益保障问题。

本书的研究始终贯彻理论与实践相结合的原则，立足当代中国国情，围绕城乡一体化发展的基本态势与趋势，对农民权益研究所应涵盖的基本内容进行取舍；以成渝两地统筹城乡综合配套改革实验区的具体实践为蓝本，以审慎的学术态度进行评价；明确提出改革要在党的领导下以农民为主体向前推进，核心问题是在宪政的框架下全面构建党与农民之间、农民与社会之间的和谐关系；改革不仅要解决农民问题的解决放在城乡统筹的框架下进行整体战略设计，而且要求政府以倾斜性的资源配置和政策工具来保障农民

的平等权利得到实质性实现。

本书的完成，既得益于本书课题组成员、高校和地方政府的合作，也得益于学界前辈、专家、同行的研究。本书在研究中所参阅的研究成果均以脚注等形式予以注明，谨此向各位研究者致谢。囿于视野，本书仅在力所能及的范围提出观点与建议，敬请各位专家、学者予以斧正。

目 录

第1章 农民权益内涵的理论界定	1
1.1 农民经济权益的内涵	1
1.2 农民社会权益的内涵	3
1.2.1 农民的劳动权	3
1.2.2 农民的迁移权	3
1.2.3 农民的教育权	4
1.2.4 农民的社会保障权	5
1.2.5 社会权益内部的权利关系	5
1.3 农民政治权益的内涵	5
1.4 农民文化权益的内涵	6
1.5 农民权益的权益主体与义务客体	8
1.5.1 农民权益的权益主体	8
1.5.2 农民权益的义务主体	9
1.5.3 关于本书研究范围的若干说明	10
第2章 农民权益问题的历史演变与改革路径	12
2.1 城市化进程中农民权益问题的国际借鉴	12
2.1.1 英国圈地运动中的农民权益问题	12
2.1.2 拉美国家城市化中的农民权益问题	16
2.1.3 苏联与东欧等转型国家的农民权益问题	19
2.2 我国农民权益问题的历史演变	22
2.2.1 中国农村经济制度演变与农民经济权益变化	22
2.2.2 中国农民社会权益的历史演变	28
2.2.3 中国农民政治权益的历史演变	29
2.2.4 中国农民文化权益的历史演变	30
2.3 城乡一体化背景下的农民权益问题	31
2.3.1 城乡一体化的概念内涵与模式比较	31
2.3.2 中国推进城乡一体化战略的时代背景	32
2.3.3 城乡一体化与农民权益问题的内在关系	34
2.4 农民权益问题制度根源的理论分析	35
2.4.1 国内学术界有关研究概述	36
2.4.2 农村集体所有制释义	37
2.4.3 农村集体所有制的产权制度与农民权益缺失的必然性分析	39

2.4.4 农村“集体所有制”运行成本的转嫁支付与农民权益缺失的相关性分析	41
2.5 新时期农民权益保障改革的路径思考	45
2.5.1 马克思主义有关农民问题的理论发展与实践	46
2.5.2 改革的路径思考：党领导下的以农民为主体的改革	48
2.5.3 改革的制度体系、组织载体与社会环境	50
第3章 农民劳动权益：基于就业制度的分析	52
3.1 劳动力配置的城乡就业制度与权益实现	52
3.1.1 城乡就业制度的历史回顾与研究概述	52
3.1.2 当前农村劳动力就业的要素收益情况	54
3.1.3 农民劳动要素权益实现的制度制约：基于人力资本的角度	56
3.2 影响农民劳动要素权益实现的制度因素计量分析	59
3.2.1 计量模型与样本数据	59
3.2.2 计量模型的建立、检验与修正	61
3.2.3 实证结果解析	65
3.3 以改革保障劳动权益：基于成都改革实践的建议	65
3.3.1 以人力资源开发与就业权益保障为重点的成都实践	66
3.3.2 基于成都实践经验的改革深化建议	68
第4章 农民土地权益：基于市场化改革趋势的分析	73
4.1 农地家庭承包经营权的稳定与流转	73
4.1.1 承包经营权的权利确立与属性变迁分析	73
4.1.2 成渝两地农地流转的基本模式考察	74
4.1.3 成渝农地流转的农民意愿与行为实证分析	77
4.2 失地农民土地财产权益的补偿与保障	85
4.2.1 现行失地农民土地利益补偿制度的政策分析	86
4.2.2 现行失地农民土地权利保障制度的政策分析	87
4.2.3 成都探索失地农民安置模式改革的现实考察	88
4.2.4 成渝地区失地农民补偿安置满意度的实证分析	90
4.3 农民宅基地权益：流转中的公平与效率	94
4.3.1 新中国农村宅基地制度变迁历程	94
4.3.2 现行农村宅基地制度中的农民权益分析	96
4.3.3 成都探索农村宅基地流转改革的现实考察	99
4.4 保障农民土地要素权益的政策建议	101
4.4.1 保障农民土地要素权益的基本目标与途径	101
4.4.2 在稳定与流转中保障农民的土地承包权益	102
4.4.3 从利益补偿与权利保障角度维护失地农民的土地权益	103
4.4.4 在维持生存与促进发展的平衡中保障农民的宅基地权益	105
第5章 农民投资权益：基于财政与金融角度的分析	108

5.1	财政与金融支农制度变迁对农民权益的影响	108
5.1.1	从城乡非均衡到均衡变迁中的财政支农政策	108
5.1.2	国家财政体制对农民财政权的影响	109
5.1.3	体制内外冲突中的农村金融体制改革变迁	110
5.1.4	农村金融体制对农民金融权的影响	111
5.2	支农资金的行政与市场配置：基于成渝的政策分析	112
5.2.1	重庆市支农资金的行政配置与效应分析	112
5.2.2	成都市支农资金市场化配置的改革探索	115
5.2.3	成渝两地财政与金融支农改革的经验与风险	117
5.3	农民生产性投资主体权益实现：基于成渝的调研分析	120
5.3.1	收入效应与农民生产投资权益的实现	120
5.3.2	金融融资渠道与农民生产投资权益的实现	121
5.3.3	政策效应与农民生产投资权益的实现	123
5.4	保障农民投资权益的政策建议	125
5.4.1	调整城乡财政分配格局以保障农民享有平等的财政权益	125
5.4.2	以增产、增收、促就业为财政着力点保障农民发展权益	126
5.4.3	以满足农民金融需求为导向发展农业金融	127
5.4.4	以保障农民金融合作权为核心发展农村合作金融	127
5.4.5	以法律与组织建设为核心，建立农民投资权益保障机制	128
第6章	城乡一体化进程中农民劳动就业权益保障的现实考察	130
6.1	成渝地区农民劳动就业权益问题调研	130
6.1.1	成渝地区保障农民劳动就业权益的基本政策	130
6.1.2	成渝地区农民就业权益保障问题调研	130
6.2	城乡一体化中农民就业权益保障问题与成因	132
6.2.1	城乡一体化中农民就业权益保障问题	132
6.2.2	城乡一体化中农民就业权益保障缺失的成因	132
6.3	健全和完善农民劳动就业权益保障的对策思考	134
6.3.1	建立健全统筹城乡就业的管理体制	134
6.3.2	修订完善并贯彻落实法律法规	134
6.3.3	创造有利于农民工权益保障的社会环境	135
第7章	城乡一体化中农民迁移权益保障研究	136
7.1	中国农民迁移权的历史演变与制度改革	136
7.1.1	农民迁移权益保障制度的历史变迁	136
7.1.2	当前农民迁移权的基本情况	137
7.1.3	城乡户籍制度改革探索：以成都为例的分析	138
7.2	成渝两地农民迁移意愿与行为的调研分析	140
7.2.1	调研的问题设计与数据情况	140
7.2.2	分析模型与研究假设	142

7.2.3	数据的分析结果	143
7.2.4	结论与思考	147
7.3	保障农民迁移权益的改革对策研究	148
7.3.1	明确农民迁移权的理论属性与政策目标	148
7.3.2	完善农民迁移权益保障的法律体系建设	149
7.3.3	建立适应城乡统筹发展的一元化户籍制度	150
7.3.4	积极完善农民迁移权益保障的配套机制	150
第8章	城乡一体化中农民教育权益保障研究	152
8.1	农民教育权益制度的历史回顾与改革实践	152
8.1.1	我国农民教育权益保障的历史考察与现状特征	152
8.1.2	成渝地区农民教育改革实践与权益问题调研	154
8.2	农民教育权益保障存在的问题及改革建议	156
8.2.1	城乡一体化中农民教育权益保障存在的主要问题及成因	156
8.2.2	城乡一体化中健全和完善农民教育权益保障的措施	157
第9章	城乡一体化中农民社会保障权益研究	159
9.1	农民社会保障权益制度的历史演变与现状分析	159
9.1.1	市场经济改革背景下农村社会保障制度的重建	159
9.1.2	当前农民社会保障权益实现的整体情况	162
9.2	成渝地区农民社会权益保障改革实践与调研分析	168
9.2.1	成渝两地农民社会保障权益改革实践	168
9.2.2	成渝两地农民社会权益保障情况的调研分析	171
9.2.3	农民社会保障权益问题的原因分析	172
9.3	城乡一体化中农民社会权益保障的对策思考	173
9.3.1	维护农民社会保障权益的总体思路	173
9.3.2	提高农民社会保障权益的重点措施	174
第10章	农民政治权益保障研究：基于成渝调研的分析	176
10.1	农民选举权与被选举权保障的调研分析	176
10.1.1	农民选举权与被选举权保障的基本情况	176
10.1.2	保障农民选举权与被选举权的改革建议	178
10.2	农民知情权保障的调研分析	180
10.2.1	农民知情权保障的基本情况	180
10.2.2	城乡一体化中农民知情权缺失的原因分析	182
10.2.3	保障农民知情权的改革建议	183
10.3	农民政治参与及决定权保障的调研分析	184
10.3.1	农民政治参与及决定权保障的基本情况	184
10.3.2	农民政治参与及决定权缺失的原因分析	187
10.3.3	保障农民政治参与及决定权的改革建议	187
10.4	农民政治监督权保障的调研分析	189

10.4.1 农民政治监督权保障的基本情况 189

10.4.2 保障农民政治监督权的改革建议 190

第 11 章 农民文化权益保障研究：基于成渝调研的分析 193

11.1 成渝两地农村公共文化事业发展的基本情况 193

11.1.1 现阶段农民文化消费需求分析 193

11.1.2 现阶段农民文化消费供给分析：基于公共产品角度 195

11.2 成渝两地农民文化消费的调研分析 197

11.2.1 农民文化消费的基本特点 197

11.2.2 农民文化权益保障存在的问题 199

11.3 制约农民文化权益保障实现的影响因素分析 205

11.3.1 思想因素：政府和社会重视程度不够 205

11.3.2 经济因素：农村公共文化建设投入不足 206

11.3.3 制度因素：农村文化体制不健全 207

11.3.4 人才因素：缺乏高素质的农村文化建设工作队伍 207

11.4 保障农民文化权益的改革建议 208

11.4.1 明确改革的基本目标与具体内容 208

11.4.2 明确改革中的角色功能 209

11.4.3 构建农民文化权益保障的制度体系 211

主要参考文献 215

第1章 农民权益内涵的理论界定

农民权益是农民作为社会主体存在的条件,从某种意义上来说也是人类社会其他主体存在的前提条件^①。从政策层面看,农民权益从根本上主要涉及三个基本问题:农业经济的改革、发展与稳定;农民生活的保障和改善;农村精神文明水平的提高^②。其中,农民生活稳定和生活水平的提高是农村改革、发展与稳定的一个重要的表现^③。事实上,不同的研究视角对农民权益的分类有所不同。从纵向来看,农民权益可分为生存权和发展权;从横向来看,农民权益可分为经济权益、政治权益、社会权益和文化权益等^④。

1.1 农民经济权益的内涵

首先,农民经济权益是农民的正当经济利益。正义作为评价利益正当性与否的程序隐含在法律制度的深处,正当利益出现后,它需要被法律制度——权利所取代才能得到维系与巩固^⑤。权利是正当利益的表达机制、调整机制与确认机制。其次,农民经济权益是一种主体自由的权利。市场经济体制是以市场交换作为资源配置的基本方式,经济自由权的核心是市场主体自主配置社会资源的权利,在现阶段政府仍垄断着过多的社会资源,农民经济自由依然不足。最后,农民经济权益是一种实质平等的权利。根据现行《宪法》第三十三条的规定,国家不仅有义务保证农民获得形式意义上的公平对待,而且还有义务通过差别对待以满足农民“社会经济关系之事实上的均等”^⑥。对农民进行倾斜性权利保护,是对农民利益保护实现“实质公平”先于“形式公平”的一种重要表现形式^⑦。

市场经济中的农民具有多重主体身份,农民是劳动生产的主体,也是投资与经营的主体,还是消费的主体。首先,农民是劳动生产的主体。农民作为农业劳动者,同时也是农业的投资者和经营者。此外,农民还有两种非常重要的非农业劳动者资格:农村剩余劳动力;农民工。其次,农民是投资与经营的主体。除了《乡镇企业法》中就农民和农民集体投资乡镇企业有若干规定之外,没有针对农民作为投资者的专门规定。再次,

① 李明镜,齐萌.农民权益保障研究述评[J].经济纵横,2009,(10):123-125.

② 李长健,李伟,薛报春.我国农民权益保护与农村社区发展基本法律问题研究综述[J].广西政法管理干部学院学报,2007,(5):48-51.

③ 李昌麒等.农村法治建设若干基本问题的思考[J].现代法学,2001,(2):26-34.

④ 祁晓玲,赵华,何燕.统筹城乡发展中农民权益保障问题思考——以成都改革为对象的分析[J].财经科学,2012,(9):117-124.

⑤ 彭诚信.从利益到权利——以正义为中介与内核[J].法制与社会发展,2004,(5):73-88.

⑥ 龚向和,邓炜辉.论农民宪法权利平等保护的国家义务[J].河南省政法管理干部学院学报,2009,(11):26-31.

⑦ 李长健,邵江婷.基于农民权益保护的倾斜性权利配置研究——以利益和利益机制为视角[J].吉首大学学报(社会科学版),2010,(1):119-125.

农民是消费的主体。其相关权益主要由《消费者权益保护法》中明确给出的安全权、知情权、公平交易权等权利构成^①。

首先,就农民作为劳动主体的经济权益来看,在较长一段时期内,农民作为劳动者的自主就业和择业权利实质上名存实亡。随着城乡一体化的推进,在剩余劳动力转变为农民工的过程中,农民的就业权利、获得工资报酬权利频遭侵害,农民劳动权益已经成为亟待解决的问题。在一定意义上,人的权利就是劳动的权利,人的权利的发展最终取决于人们的劳动及其能力^②。我国《宪法》第四十二条规定:“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。”《民法通则》第十一条规定:“十八周岁以上的公民是成年人,具有完全民事行为能力,可以独立进行民事活动,是完全民事行为能力人。”较之宪法而言,《民法通则》则更有利于保护劳动者,更体现人本理念。劳动权是基于人身而产生的权利,应该是基于所有者本人的意愿来享有和行使的^③。

其次,就农民作为投资与经营主体的经济权益来看,农民拥有明确的承包经营权,它已经在法律上被确定为一种用益物权,各级政府应在实践中落实承包经营权作为物权的完整属性。自中国城市化进程加速推进以来,农地用途转变中的农民权益问题也日益突出,农民依托于集体建设用地的土地发展权问题同样受到理论界的高度关注。

对于投资与经营活动而言,一定的货币资本是必不可少的要素。农民收入整体水平较低,外部资本来源的两条基本途径分别是财政支农资金与涉农金融支持,它们分别对应了农民的财政权益与金融权益。

“财政权”是近年来财政理论与实践中使用频率很高的一个词汇,但学界对财政权的定义并不统一。一般认为,财政权是一个由国家财政权与公民财政权共同构成的法权体系。从人民主权原则上看,财政权是人民基于主权享有者身份而拥有的权利,是公民在承担让渡财产所有权义务的前提下所享有的权利^④。在新中国成立后的很长一段时期,我国农民为国家财政做出了巨大贡献,却没有得到与之相对称的权益回报。即使随着改革开放以来政府财力的不断增长,农民的财政权在很长一段时期也依然处于被歧视的地位。因此,城乡一体化发展要求政府正视农民身为公民的财政权益,实质平等地对待生活在城市的居民与生活在乡村的居民的经济发展的需要。

金融权益是经济主体在金融经济活动中所获得的一切经济权益的总称,它的基本内容包括获得一定金融贷款的权利、农业保险的权利、金融合作的权利等。“金融权”的获得与发展对于农民的投资与经营获得具有日益显著的积极效用。农民不能获得足够的金融支持,这与农村客观存在的金融压抑有直接关系^⑤。

最后,就农民作为消费主体的经济权益来看,一般而言,消费者权益是一定社会经济关系下适应经济运行的客观需要所赋予商品最终使用者享有的权利。较之城市居民,农民的消费权益更容易被侵犯^⑥。导致农民消费者权益受损的原因很多,包括:收入限制

① 王全兴,汪敏.浅论我国农民的市场主体地位[J].北京政法职业学院学报,2004,(1):17-22.

② 姚德利.论马克思主义人的发展的权利内涵[J].当代世界与社会主义,2009,(3):29-32.

③ 李余华,束安娜.罢工权的法理透析[J].华东交通大学学报,2009,(4):107-114.

④ 程亚萍.财政权的宪政逻辑[J].社会主义研究,2010,(2):115-119.

⑤ 张燕,吴正刚,高翔.论新农村建设中的农民金融权利保护[J].农村经济,2009,(1):27-31.

⑥ 黄善明.农民经济权益的理论内涵与现实分析[J].农村经济,2011,(11):19-22.

导致求廉购买,非科学的消费意识,消费环境差,流通网络不发达,农村基础设施建设薄弱,农民维权意识淡泊,文化素质偏低等^①。

1.2 农民社会权益的内涵

基于中国国情,本书重点研究农民社会权益中的四项权益:劳动权(核心是就业权)、迁移权、教育权和社会保障权。

1.2.1 农民的劳动权

劳动是人类生存的需要,是社会存续的需要。劳动权是指包括与劳动紧密关联的全部相关的劳动权利,主要由工作权(就业权)、报酬权、休息权、职业安全权等构成。对离开土地进城务工的农民工而言,需要政府制定相应的法律和制度,确保他们和市民一样享有平等的就业机会,获得公平的劳动报酬,得到平等的劳动保障。在城乡一体化进程中,农民的劳动协商权和请求权既针对土地被征用后留在当地务工的农民,也针对进城务工的农民,他们都有权同用人单位协商自己的劳动力价格,并请求用人单位按时、足额支付劳动报酬。农民工从事的多是脏、累、险的工作,职业安全权显得尤为重要。总之,劳动是财富的源泉,是实现生存的一般手段,保障农民获得劳动权,不仅使农民本人在创造财富过程中有取得劳动报偿的资格,而且也为不能创造财富的人提供生存保障。

1.2.2 农民的迁移权

迁移权^②又称迁徙权,是指宪法和法律规定的离开原居住地向外地迁移和定居的权利。公民迁移权益的核心在于迁移“自由”。《公民权利和政治权利国际公约》认为,在一国领土内的每一个人在该领土内都有权享受迁移的自由。

“农民迁移自由权”即农民的“迁移权益”,是指农民能够根据自身意愿,自由地选择居所并平等享有相关收益的基本权利。从内涵与外延上看,“农民迁移权益”主要包括以下三方面的内容:第一,自由离开原住所的权利。自由离开原住所的权利是迁移权益的基础构成部分^③。只有主体享有离开住所的权利,才有可能通过收集信息、旅行、比较,发现一个更适合自己的居住地,从而作出是否迁移的决定并完成迁移行为。第二,迁移式旅行的权利。农民可以要求他人或政府排除各种影响自由旅行的限制,在农民“搬家”旅行的过程中,不应受到不合理的各种阻碍,农民可以为合理旅行选择、使用必要的工具或手段。它是迁徙自由权实现的根本途径,并且它也是“迁移”一词最根本的含义所在。第三,重新定居的相关权利。这是指农民通过离开、旅行和比较之后,可以

① 柳思维,李陈华.特别关注农村消费环境和农民消费者权益问题[J].消费经济,2006,(2):16-18.

② 在我国,对于迁移有两种常见说法。一是将其称为“人口迁移”,二是将其称为“人口流动”。这是因为在传统的统计中,往往把有户籍变动的居住地变化叫做“迁移”,而把没有户籍变动的居住地变化叫做“流动”。在本书中,我们取其广义概念,无论农民户籍是否改变,只要其居住地变化,都属于“迁移”的范畴。

③ 何燕.农民迁移权益保障制度建设——以成都改革为例的探索[J].四川师范大学学报(社会科学版),2012,(4):87-91.

根据自身意愿选择新的居所并安顿下来的权利^①，其中也包括反向的居住地选择和定居行为(即农民在城市定居之后，重新选择返乡定居的相关权利)。重新定居的权利是农民迁移权益中的目的性构成要素，是农民能否通过迁移实现迁移收益的根本所在。需要强调的是，农民重新定居权利的实现不仅仅取决于政府或相关部门“准不准”农民在他喜欢的地方定居，更取决于农民“能不能”在当地居住下来，公平地获得其应有的定居收益，这往往成为了农民迁移权益能否得以实现的关键，也自然成为我们对农民迁移权益保障研究的重点和难点。

1.2.3 农民的教育权

所谓农民教育是指对农民实施政治、文化和科学技术的教育。中国农民教育的根本任务是提高亿万农民群众的社会主义觉悟和文化科学水平，为社会主义物质文明和精神文明建设服务，为实现农业的现代化服务。农民教育包含很多内容，除了政治教育之外，文化教育旨在提高农民及其子女的基本文化素质，它是进行社会主义新农村物质文明和精神文明建设的基础，也是农民学习现代农业科学知识和技术的基础；技术教育旨在提高农民现代农业种植、养殖技术及其他谋生技术，实行普及与提高相结合和以普及为主的原则。

我国《宪法》明确规定，受教育是公民的基本权利与义务；《教育法》对公民的受教育权利同样进行了相应的规定。《教育法》第四十二条明确规定了受教育者享有的权利，其中前四项权利从某种意义上可称之为受教育权利内容，主要内容包括学习机会权和学习条件权。学习机会权突出表现在入学、升学机会权上。学习条件权是学生要求国家采取积极主动措施予以保障的社会权。对于农民受教育的权益保障来说，教育条件建设请求权是这三种表现形式中的首要的基本权利。没有国家相应教育条件的配备，受教育权就不可能完全实现。教育是形成人力资本的主要手段，增加对农村的教育投资，保障农民接受教育尤其是免费义务教育的权利，是提高农民素质，扩大其就业机会，增加其收入的重要举措。

教育权同时又是实现农民迁移权的重要条件。农民受教育程度对农村劳动力转移，实现农民迁移具有重要影响。较好的教育权益保障意味着政府投入更多的财政性经费，意味着农民接受更好的教育，也预示着农民更容易向城镇和二、三产业转移和流动。遗憾的是，长期以来我国农民没有享受到与市民平等的教育权，他们在受教育方面是受排斥的。教育排斥阻碍了农民素质和知识能力的提高，阻碍了其人力资本的积累和提升。总体而言，农民接受教育的成本高于市民，而享有的教育机会又远不及市民。因此，在城乡一体化进程中，保障农民社会权益的重要目标是改变目前教育领域中的“城市取向”，实现城乡教育均衡发展。

^① 需要说明的是，“迁移权益”与宪法中规定的“居住自由”是两种不同的权利。居住自由权强调的是公民居住处所不受侵犯，本质上属于一种财产权；而迁移权益更强调的是一种人身自由权。现实中大部分即便否定或严格限制公民迁移自由的国家一般都承认公民的居住自由权。

1.2.4 农民的社会保障权

传统社会中,人的“生老病死”以家庭保障为主,而完善的社会保障体系的形成则是现代社会进步的重要体现。尽管各国对社会保障体系有着不同的界定,但其基本内涵是一致的,即社会保障是国家和社会对社会成员的生活提供基本保障的统称。真正意义上的社会保障制度首先产生于经济较发达,并已初步实现工业化的欧洲。现代社会保障制度产生于工业化和市场经济发展的过程中,有着其必然的现实和理论背景。无论是马克思主义学说,还是西方政治经济学、历史学和社会学,都从各自的逻辑体系中阐明了建立社会保障制度的重要性和必要性,在此不再赘述。

一般而言,社会保障权是指公民在医疗、养老、失业等方面应享受国民待遇的权利。农民的社会保障权主要包括社会救济权、社会保险权和社会福利权。社会救济权是指农民因各种特殊原因造成收入减少或中断,无法维持正常生活时得到国家和社会所给予的资金或物资帮助的权利,是社会保障的最后防线。社会保险权是农民社会保障权的核心,是较高层次的社会保障权利,包括获得养老、医疗、失业、工伤和计划生育等保险的权利。从当前农村的现实情况看^①,养老和医疗保障问题将越来越突出。社会福利权是指农民中的特殊群体有获得农村社会福利的权利。农村社会福利是指为农村特殊对象和社区居民提供除社会救济和社会保险外的保障措施与公益性事业^②。

1.2.5 社会权益内部的权利关系

从中国的国情出发,工作权是劳动就业权的核心权利,而社会保障权在一定程度上可以视为劳动就业权的非核心权利的组成部分,农民工应与其他城市群体享有平等的就业和社会保险福利权利,这已成为中央和各级地方政府的共识,在各级政府的相关文件中已得到了一定程度的体现。社会保障权是农民自由迁徙权的保证,因为阻碍农村剩余劳动力自由流动的重要原因,就包括了农村社会保障体系缺位、地区差异的保障制度等。而且,社会保障权与教育权相互作用,共同提升农民的人力资本水平。完善的社保制度可以促进农民更多地将自有资源用于长期人力资本积累,而且智力投入和健康投入转化为互补、相互促进的关系^③。最后,基于中国的特定国情,改革二元户籍管理制度,这是保障农民社会权益的重要切入点。

1.3 农民政治权益的内涵

公民的政治权益内涵是“公民参与并影响政治生活从而得以在政治生活领域作为自决、自主的存在的权利”^④。总体来说,公民政治权益是公民因行使政治权利带来的相关利益,它表现于权利产生、运行、规制的每一个环节。从政治权益的产生看,政治权益

① 曾礼. 西部农村建立社会保障制度的可行性与路径探析[J]. 探索, 2003, (8): 125-127, 143.

② 王月亭. 关于公共治理与农村医疗保障制度研究[J]. 金田, 2014, (09): 404.

③ 罗元青, 祁晓玲. 基于权益系统的城乡一体化中农民社会保障权益问题的思考[J]. 农村经济, 2012, (12): 78-82.

④ 李琦. 公民政治权利的要素与结构[J]. 厦门大学学报, 1997, (3): 14.

表现为选举权和被选举权；从政治权益的运行看，政治权益表现为政治参与权；从对政治权益的规制看，政治权益表现为政治监督权；从对政治权益的影响看，政治权益表现为诉愿权；从政治权益客体对权力产生、运行、监督的知悉情况来看，政治权益表现为知情权。

就一般意义而言，农民作为公民所应享有的政治权益并不因其职业特殊性而带有特殊性。由于历史原因和特殊国情，我国与西方发达国家相比，城市化道路差别很大。西方没有“城乡一体化”的提法，而是代之以“城市化(urbanization)”或者“工业化(industrialization)”，也不存在类似中国的城乡二元化结构的问题。新中国在成立初期，没有立即消除“剪刀差”，而是选择了“城乡分治，一国两策”，中国的国家工业化资本的原始积累基本上源于中国的农业，因此形成了今天贫富差距悬殊的“城乡二元结构”。而且，在英美国家，农民的英文表述是“farmer”，“peasant”是带歧视性的说法，一般不用；而在我国，无论是官方还是学者，都没有刻意区分两者在感情色彩上的不同。观念差异是国情差异的思维投射。在统筹城乡发展过程中，随着农村城镇化与工业化的深入推进，原有的地缘关系与区域界限被彻底打破，各种利益关系的错综复杂使得农民政治权益不仅具有政治权益的普遍性特征，还呈现出自身的特殊性。

政治权益日益成为农民其他权益保障的前提和基础。城乡一体化加剧了多元利益博弈的复杂性，农民对权益的渴望和诉求显得更加强烈。事实上，农民的经济权益、社会权益、文化权益的保障有赖于包括选举与被选举权等在内的政治权利的实现。因此，农民政治权益呈现出前提性与基础性的重要特征。但是，需要强调的是，“农民”概念的内涵与外延正在城乡一体化的过程中发生变化，而且城乡一体化中农民政治权益的涵盖范围正在逐步扩大，不断渗透到农村基层政治民主的方方面面。

1.4 农民文化权益的内涵

迄今为止，农民文化权益虽然还缺乏确切的定义，但农民作为公民的一部分，应当享有与所有公民同样的文化权益，这一点却是毋庸置疑的。农村公共文化服务包括三方面的内容：提供公共文化服务设施，满足农村社会基本公共文化需求；面向农民群众提供公共文化产品和服务行为^①；围绕政府、社会、农民三方建立相关制度与系统^②。

农民公共文化服务权益指农民享有政府提供的公共文化设施及公共文化服务，享有文化成果及科技进步的权益，享有受教育和各类培训的权益，以及享有进行文化创意的权利和自由，其主要表现形式可以归纳为以下五方面：第一，农民有权享有政府提供的公共文化设施，包括观看电影、收看电视、收听广播、上网等基础条件，还包括图书馆、文化馆、体育场馆、博物馆、纪念馆等公共文化设施。第二，农民有权享有各种文化产品和政府提供的公共文化服务，包括各类文化艺术培训、科学技术指导、信息服务等。第三，农民享有文化艺术创造的权利。农民有权通过个人或集体智慧，创作出文学作品

① 韦丹. 农村公共文化服务的政府供给研究[D]. 广西民族大学硕士论文, 2009, 5: 9.

② 李文龙. 甘肃农村公共文化服务事业发展研究[D]. 兰州大学硕士论文, 2007, 10: 6.