



公务员书架
(时政·思想)

NONGMIN QUANLI YANJIU
GEI NONGMIN YI XIANFA GUANHUI

农民权利研究

给农民以宪法关怀

张英洪 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

D621.5
28
V1



(时政·思想)

[illegible]

给农民以宪法关怀

张英洪 / 著

藏书

图书馆



北航

C1748715



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

绪 论

解决农民问题的权利视角

虽然不同的人对农民问题有不同的认识，但大家都公认农民问题是中国革命、建设和改革的根本问题。农民问题可以从狭义和广义两个方面予以理解。狭义上的农民问题指的是农民从传统农业社会向现代工业社会转型中产生的问题，即学界普遍认为的农民在现代化背景或现代化进程中产生的问题，换言之，在前现代社会有农民而没有农民问题。^① 广义上的农民问题指的是作为社会特定阶层的农民在农业社会以及工业社会中所遭遇或孳生的与其阶层身份相关联的各种问题。狭义上的农民问题与现代化紧密联系在一起，广义上的农民问题与阶层身份联系在一起。笔者所关注的农民问题，兼有狭义和广义的含义。

农民问题既然如此重要，必然引起社会各界对农民问题的不同认识。在不同的历史时期和发展阶段，农民问题的表现与核心并不相同，不同的学者对农民问题的认识和判断也不一样。针对农民问题的不同认识和判断，国家就会有不同的公共政策。20世纪以来，关于中国农民问题的主要认识视角有四种：

一是认为农民问题的根本是土地问题。以孙中山为代表的国民党和以毛泽东为代表的共产党都持此种观点。为此，他们提出“平均地权”、“耕者有其田”、“打土豪、分田地”等口号。所不同的是，国民党主张以和平改革的方式实现“耕者有其田”，台湾的土地改革即属此类；共产党主张以暴力革命的方式实现“耕者有其田”，共产党控制的革命根据地及共产党执政后在大陆实行的土改就属此类。土地对农民的重要性

^① 徐勇、徐增阳：《中国农村和农民问题研究的百年回顾》，载《华中师范大学（人文社会科学版）》1999年第6期。

毋庸置疑，特别是在农业社会，土地是农民的命根子。将土地问题视为农民问题的根本有很强的针对性、合理性和解释力，但它不能充分回答和解释为何经过了土改、实现了耕者有其田后仍然存在农民问题这一现象。

二是认为农民问题的实质是文化问题。以晏阳初为代表的平民教育理论与以梁漱溟为代表的乡村建设运动均以此认识为基础。晏阳初将中国农民归之为“愚、穷、弱、私”四个基本问题，主张以文艺、生计、卫生、公民四大教育医治之：以文艺教育治“愚”，以生计教育治“穷”，以卫生教育治“弱”，以公民教育治“私”。梁漱溟认为农民的苦难源于西方现代化对中国农村的破坏和对农民的掠夺。他提出解决农民问题第一个政治上不通的路是“欧洲近代民主政治的路”，第二个政治上不通的路是“俄国共产党发明的路”，惟一出路在于复兴中华文明。^①

三是认为农民问题实质上是收入问题。费孝通是主要代表。在费孝通看来，中国农村的基本问题是“农民的收入降低到不足以维持最低生活水平所需的程度”，农民的真正问题是“饥饿问题”。^②解决的办法最终在于“增加农民的收入”。1980年代后，费孝通倡导的农村工业化、农民“离土不离乡”、“小城镇大战略”等，都是基于对增加农民收入这个基本信念的延展。很显然，增加农民收入有重大的现实意义。当前解决农民问题的主流政策取向就是“增加农民收入”。

四是认为农民问题是人地矛盾问题。温铁军是主要代表。在温铁军看来，人地矛盾高度紧张是中国“最基本的国情矛盾”。^③这个观点也可以归结到土地问题之中，它强调的核心问题是人与地的关系问题。

显然，农民问题是一个十分复杂的综合性问题，上述四种主要的认识视角从不同角度理解农民问题，具有各自的理论价值和实践意义。但令笔者深思的是，除了上述四种主要认识视角外，我们能否选择新的认识视角？答案是肯定的。

当然，新的认识视角同样不能只有一种。鉴于不同的个人状况，不同的人会有不

^①《梁漱溟全集》（5卷），济南：山东人民出版社1990年版，第111、261页。

^②费孝通著：《江村经济——中国农民的生活》，戴可景译，南京：江苏人民出版社2001年第236页。

^③温铁军著：《中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思》，北京：中国经济出版社2000年版，第31页。

同的新视角。对于人类知识的累积来说,不同的认识视角应该是相互补充、相互启迪和可能的彼此超越的关系,而不应是简单的对立、排斥和取代的关系。

笔者一直认为农民问题的根本是权利问题,解决农民问题的关键在于尊重、保障和实现农民的基本权利和自由。故自从涉足农民问题研究以来,我就坚持以权利的视角认识、理解和研究农民问题。换言之,关注农民的权利是笔者从事“三农”研究的主要学术旨趣。在笔者看来,权利的短缺,既是农民问题的主要表现,也是造成农民问题的主要根源。所以我一直主张从权利上重新认识农民问题,从加强和保障农民权利上去解决农民问题。尊重、保障和实现农民的基本权利是笔者涉足“三农”问题研究的一条主线。这条主线可以将农民问题的各个方面串联起来。可以说,抓住了权利,就抓住了农民问题的核心和关键。

改革的过程实际上是农民不断获得与扩大权利的过程。1978年12月,中共十一届三中全会在公报中强调指出,调动我国亿万农民的积极性,“必须在经济上充分关心他们的物质利益,在政治上切实保障他们的民主权利”。2008年10月,在中国农村改革30周年之际,中共十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,明确将保障农民权益作为实现农村改革发展基本目标任务必须遵循的五个重大原则之一。^①可见,尊重和保障农民权利,是30年来农村改革的一条“红线”,^②也是农村改革取得巨大成就的基本经验。继续推进农村改革发展,必然需要进一步扩大和加强农民权利。

农民权利研究的基本方面

近些年来,随着“三农”问题研究的深入,农民权利问题已引起学界的高度关注。但笔者发现并不是所有人都很清楚农民权利的基本结构与内容。这在很大程度上缘于我国社会科学各学科之间的过度分割。在相当长的时期里,我国研究“三农”问题的学者主要是学历史学、农业经济学和社会学专业的。这些学者大都对宪法学、法学、

^① 周作翰、张英洪:《保障农民权益:农村改革发展的重大原则》,载《湖南文理学院学报(社会科学版)》2009年第1期。

^② 参见张晓山、李周主编:《中国农村改革30年研究》,北京:经济管理出版社2008年版。

人权学、政治学、伦理学等学科不愿涉足或知之甚少,而权利一般又被认为是宪法学、法学、人权学、政治学、伦理学的研究内容。从事这些学科研究的学者往往陶醉于纯理论的研究,一般对现实中的农民问题不感兴趣。这就导致各学科站在本学科的知识圈子里自说自话。再加上长期以来权利被当作“资产阶级法权”而受到批判,致使权利成为研究上的禁区,众多人对之敬而远之。直到近些年,农民权利问题的研究才开始得以在学界逐渐展开和深入。

国际上公认的权利分类,是将权利分为公民权利与政治权利、经济、社会和文化权利两大类。《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》以及《经济、社会和文化权利国公约》就是以此划分为基础的^①。在国际人权学界,有第一代人权、第二代人权、第三代人权之说,甚至有人提出第四代人权说。三代人权的概念是 K. 瓦萨克(Karel Vasak)在 1977 年 11 月号的联合国经济暨社会理事会刊物《信使》上发表的《三十年的斗争:为赋予〈世界人权宣言〉以法律效力而不懈努力》一文中最早提出的,之后被频繁引用。瓦萨克认为,第一代人权是在 18 世纪法国大革命和美国革命中出现的人权,包括公民权利和政治权利,一般认为这些权利属于消极权利,其目的在于保护公民的自由免遭国家专横权力的侵犯。法国的《人权宣言》和美国的《独立宣言》及《美利坚合众国宪法》被认为是宣示第一代人权的重要文件。第二代人权是 1917 年俄国革命宣示的经济、社会和文化权利,这些权利被认为需要国家的积极作为因而称之为积极权利。第三代人权是 1945 年二战结束后出现的民族自决权、发展权、和平权、环境权等权利。但三代人权的概念也遭到了批评。^②徐显明在以自由权为本位的第一代人权、生存权为本位的第二代人权、发展权为本位的第三代人权概念的基础上,提出和谐权为第四代人权。^③

国际人权公约与我国宪法对公民的基本权利都作了详细的列举,这是保障和扩展农民权利的基本依据。中国正在作为一个负责任的大国迅速崛起。在当今全球化时

① 参见董云虎、刘武萍编著:《世界人权公约法总览》,成都:四川人民出版社 1990 年版。

② 参见国际人权法教程项目组编写的《国际人权法教程》第一卷,北京:中国政法大学出版社 2002 年版,第 11 页。

③ 参见徐显明:《人权与人类和谐》(代序),载徐显明主编:《人权研究》第 5 卷,济南:山东人民出版社 2005 年版,第 1-9 页。

代,研究我国“三农”问题,必须树立全球视野。学者应该立足中国,放眼世界,情系中华,把握全球。在研究农民权利上,必须关注国际人权事业的发展。在当代,国际社会对人权保障的共识性文件,主要体现在1948年12月10日联合国大会通过的《世界人权宣言》和1966年12月16日联合国大会通过的《公民权利和政治权利国际公约》以及《经济、社会和文化权利国际公约》中。《世界人权宣言》和《国际人权公约》的通过,是人类文明进步史上最耀眼的里程碑。我国作为联合国五大常任理事国之一,承担着与之适应的国际责任。随着我国的和平崛起,我国有能力有责任不断提高中国农民享受人权的水平,而且也有能力有责任对世界的人权进步事业作出重大贡献。2009年4月,我国首次发布《国家人权行动计划(2009—2010)》,这是我国坚持以人为本,将人权的普遍性原则同中国的具体国情相结合,落实“尊重和保障人权”这一《宪法》原则的重要举措,必将对农民权利的发展产生积极的影响。^①

我曾根据国际人权宪章框架,对农民应当享有的基本权利状况作过比较系统的探讨。^②中国农民问题有其自身的特殊性,对农民权利的认识应当与农民问题的实际结合起来。在后续的研究中,我感到农民权利可能有两个最基本的方面,即作为职业农民的土地权利和作为身份农民的平等权利。根据中国农民面临的实际情况,解决农民权利问题,关键是要使农民在职业上获得完整的土地产权,在身份上获得平等的公民权利。^③显然,土地权利属于财产权利,财产权利属于公民权利范畴之内。所以农民权利的发展目标是实现完全的公民权。从土地权利和平等权利两个基本方面研究中国农民的权利问题,可能更具有现实针对性。当前农民问题的主要表现在于土地权利与平等权利两个基本方面的缺失。一方面,农民是与土地紧密联系在一起的社会阶层,农民土地权利问题充分体现了农民职业上的特点,加强和保障农民的土地权利是当前解决农民权利问题的一个重要方面,其公共政策是加大土地制度改革力度。另一方面,中国特有的城乡二元结构,使农民与市民相比明显处于“二等公民”的不平等地位,实现农民与市民的权利平等(政治、经济、社会权利)是当前解决农民权利问

① 参见王晨:《中国人权事业实现历史性发展的60年》,载《求是》2009年第21期。

② 参见张英洪著:《农民权利论》,北京:中国经济出版社2007年版。

③ 参见周作翰、张英洪:《保障农民权益:农村改革发展的重大原则》,载《湖南文理学院学报(社会科学版)》2009年第1期。

题的另一个重要方面，其公共政策是加快推进城乡一体化，实现城乡基本公共服务均等化。

当然，由于种种原因，市民虽然比农民享有更多的权利（主要是社会权利），但并不意味着市民已经充分享有宪法赋予的完全的公民权。所以，即使农民获得与市民平等的权利，也并不意味农民获得了完全的公民权。因而争取完全的公民权，是下一步加强和扩展农民权利的基本取向。

2008年10月，中共十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，对扩展作为职业农民的土地权利与作为身份农民的平等权利这两方面作了迄今为止最为清晰和全面的表述与规定。^①《决定》在涉及农民权益问题上虽然没有明确界定土地权利和平等权利，但其内容却是从这两个方面加以阐述的。在笔者看来，这个《决定》是改革以来有关农民权益保障方面力度最大、思路最清晰，也最能体现社会文明进步的重要文献。

在农民土地权利上，《决定》提出：赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变；完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利；允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权；保障农民宅基地用益物权；改革征地制度，严格界定公益性与经营性建设用地，依法征收农村集体土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿，解决好被征地农民的就业、住房、社会保障；在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目，允许农民依法通过多种形式参与开发经营并保障农民合法权益，等等。众所周知，农民土地权利的发展存在着明显的“路径依赖”特性，就是说，改革以来农民的土地权益，是在1950年代推行集体化从而建立土地的集体所有制的基础上逐渐生长与扩展起来的。

在农民平等权利上，《决定》提出：坚持以人为本，尊重农民意愿，着力解决农民最关心最直接最现实的利益问题，保障农民政治、经济、文化、社会权益，提高农民素质，促进农民全面发展；加快构建城乡经济社会发展一体化新格局，推进城乡基

^① 参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，北京：人民出版社2008年版。

本公共服务均等化，建立促进城乡一体化发展的制度，使广大农民平等参与现代化进程，共享改革发展成果；必须扩大公共财政覆盖农村范围，发展农村公共事业，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居；保障农民知情权、参与权、表达权、监督权；发展农村基层民主，扩大村民自治范围，保障农民享有更多更切实际的民主权利，等等。《决定》突出了以改善民生为重点的社会权利，并强调从政治、经济、文化、社会等方面保障农民权利，这在以前的各种政策文献中并不多见。《决定》在保障农民各种权益上的鲜明特色，在很大程度上是与国际社会公认的人权公约相融合的。

笔者坚信并愿意看到，随着城乡一体化进程的推进，农民的平等权利将有明显的进展和重大突破。2009年10月31日闭幕的十一届全国人大常委会第11次会议审议了选举法修正案，常委会在审议中认为将“一步到位实行城乡按相同人口比例选举人大代表”。这表明农民将获得与市民平等的选举权。长期以来，农民的选举权只相当于市民选举权的四分之一。选举法修正案将提请2010年3月召开的十一届全国人大三次会议审议。^①

给农民以宪法关怀的意蕴

贯彻坚持以人为本的科学发展观，在“三农”问题上就要坚持以农民为本。坚持以农民为本，就是要尊重、保障和实现农民的基本权利和自由，促进农民自由而全面发展。解决中国农民问题，不能把治国安邦的总章程晾在一边，不能忽视人类政治文明的共同成果。农民是共和国公民，必须使农民充分享有宪法赋予的基本权利和自由。宪法的基本功能在于，通过约束公共权力和保障公民权利，实现社会公正和谐与国家长治久安。在21世纪的今天，中华民族要走出“兴亡百姓苦”的历史性怪圈，实现伟大复兴，就必须从宪政民主的高度关注农民，给农民以宪法关怀，走良宪治国的正道。这是本书名的基本意蕴。

给农民以宪法关怀，就是要正视农民是共和国公民这个基本常识，就是要充分尊

^① 参见《选举法修正案将提请明年全国人大审议》，载《北京日报》2009年11月1日第2版。

重、保障和实现宪法赋予农民的基本权利和自由，就是要在宪法的框架内治国理政。我所说的宪法，并非单纯文本意义上的“宪法”，而是体现人类政治文明共同成果的“宪法”。当我说“只有宪法才能救农民”时，其实要说的就是只有实行宪政民主，才能真正解决农民问题。

梭罗认为，为国家服务的人有三种：第一种是用他们的身体为国家服务，如军人、警察等；第二种是用他们的头脑为国家服务，如立法者、政治家等；第三种是用他们的良知为国家服务。第三种人常常被国家当作“敌人”。在中国，为农民说话的人面临巨大的政治风险。不管是梁漱溟，还是彭德怀，他们用良知为国家服务时，都被当作“敌人”予以批判打倒。此后，在相当长的时期里，再没有人敢公开为农民说话了。这一状况在改革以后开始逐步得以改观。

农民家庭出身和农村基层工作经历，使我对农民问题有着切身的体验和感悟。1990年代的十年，我在湖南西部一个偏远山区县的党政机关工作。这十年，正是中国农民负担日益加重、干群关系日益紧张的时期。但在一些基层政权，却普遍盛行对农民进行公开掠夺与暴力相向的工作方式；在学术理论界，则长期盛行歌舞升平和隔靴搔痒式的研究风气。这使我在现实的困惑中无法保持心灵的宁静。农民生活的艰辛与苦难，常常使我仰望星空；国家治理的迷惘与转型，不断使我陷入沉思。当我在体制的框架内循规蹈矩从事工作的同时，已经在心灵的深处放飞了自由思想的翅膀。

我在开始独立思考“三农”问题时，就选择从权利这个视角入手考察农民问题。改革的经验表明，解决农民问题的过程实质上就是保障和增进农民权利的过程。说到权利，当然不能不说到宪法。这样就产生了“给农民以宪法关怀”这一命题。当我2002年正式提出“给农民以宪法关怀”这个命题时，^①即在社会上产生了较大反响。^②本书就是在宪法框架下，集中讨论了当代中国农村和农民诸问题。显然，本书还有诸多缺陷和不足，但其最大的探索就是将农民与宪法联结起来，从而刷新了农民问题研究的宪法新视野。我的相关研究均是在此基础上的进一步拓展与深化。我希望我的这

① 张英洪：《给农民以宪法关怀》，载《南风窗》2002年1月上。

② 相关报道，参见汤潇：《新旧体制交织下的农民工——与“草根学者”张英洪对话》，载《上海城市管理职业学院学报》2004年第1期；章涌：《张英洪：给农民以宪法关怀》，载《湘声报》2004年2月20日；向继东：《从宪法关怀说起——青年学者张英洪印象》，载《湘声报》2004年5月28日。

个探索努力，既有利于解决“三农”问题，又有利于建设现代法治国家。

2004年以来，新的执政者推出了“农村新政”，中国解决“三农”问题的基本理念和政策取向发生了重大转变，农民、学者和国家开始走出漫长的历史隧道，来到了一个曙光初露的新的出站口。展望未来，我对农民问题的解决充满了信心。但必须清醒地看到，当前正在推行的新农村建设，虽然使农民问题的解决出现了重大转机，但由于宪政体制并未触动，农民仍有可能遭遇专横的地方公权力与放纵的市场资本的双重夹击。解决农民问题仍然任重道远。今天，给农民以宪法关怀的主题仍然十分重要。

作为特大弱势阶层的中国农民，当然需要“代言人”。但农民更需要自己掌握话语权、自己拥有表达权、自己行使参与权。与其让学者或官员出于道义或良知为农民说话——显然这很有必要——不如让农民自己为自己的权益说话。让农民自己说话，显然需要重建农民协会组织，使农民拥有自我表达的组织资源和制度化渠道。缺乏组织化的农民，不可能在与强势的权力与资本的博弈中维护自身的正当权益。笔者以为，在下一步改革中，重建农会组织是一个正确的选择。重建农会，不仅有利于农民维权，而且将大大降低国家治理的成本，实现社会和谐稳定与可持续发展。这就需要加快建设具有开放包容和整合功能的现代政治体系。

我们正处于改革的伟大时代。在这个时代，对学者来说，重要的并不是其所思所想是否完全正确，而在于是否以自己的独立思考和自由言说参与了改革过程。

第一篇 二元结构与农民歧视

解决“三农”问题的根本：破除二元社会结构

“三农”问题已经成为我国现代化建设中的突出问题。我国“三农”问题的产生有其深刻的社会历史根源，但根本原因在于建国后人为形成的二元社会结构。统筹城乡发展，彻底破除二元社会结构，是解决“三农”问题的根本途径。

“三农”问题的根源在于二元社会结构

著名的发展经济学家、诺贝尔经济学奖获得者刘易斯通过对印度、埃及等许多发展中国家的研究后，于1954年提出了著名的二元经济理论。1954年、1955年刘易斯先后发表《劳动力无限供给下的经济发展》和《经济增长理论》，确立了发展经济学的第一个模型。刘易斯认为，发展中国家经济发展的典型特征是二元经济结构。

二元经济结构是经济发展过程中源于城乡不同的资源特征而自然形成的。从世界经济的发展历程来看，在工业化和城市化过程中，大量的农村人口向城市迁移和集中，城乡之间不同的发展水平导致普遍的城乡差距。这种城乡差距的自然性特性，有其不可避免性，这是一种发展中的正常差别。随着经济社会的发展，这种城乡差距会不断缩小。虽然发展中国家普遍存在城乡经济发展差距，但与中国人为的二元制度安排所造成的城乡差距有着明显的不同。

我国是一个农业人口占绝大多数的农民大国，城乡之间的差别历来存在。问题是，我国城乡之间的差距不只是体现了发展中国家普遍存在的二元经济结构，更关键的在于，建国后通过一系列城乡分割的制度安排而形成的人为的二元社会结构。二元社会结构是当代中国不同于任何发展中国家的显著特征，是中国特色“三农”问题的

要害和根源。

所谓二元社会结构,是指我国建国后通过一系列分割城乡、歧视农民的制度安排而人为构建的城乡隔离的社会结构。在一个主权统一的国家内,人为地把全体公民区分为农业户口和非农业户口,形成农民和市民社会地位完全不同的制度体系,这在当今世界上是绝无仅有的。二元社会结构的概念是农业部原政策研究中心农村工业化城市化课题组于1988年最早提出并详细论述的。^①人为制造的二元社会结构是中国“三农”问题的主要症结所在。

二元社会结构人为地控制了农村人口向城市的自由流动。流水不腐,户枢不蠹。一个国家和地区要想经济繁荣和社会发展,就必须使人口在城乡之间自由流动起来。在今天,放眼世界各国,人口在城乡之间的流动莫不是自由进行的。但建国以后,囿于严重的思维局限和特殊的社会环境,我国出台了以限制农村人口向城市流动为主要目标的户籍制度,人为隔离城乡,使市民和农民身份凝固化。这种举世罕见的城乡隔离制度,形成了城市和农村两个各自封闭循环的体系、市民和农民两种身份迥异的不同公民。改革开放以来进城务工的农民也无法获得名正言顺的市民身份和工人地位,他们只能被称之为不伦不类的“农民工”。

二元社会结构人为地遏制了城市化进程。城市化本来是伴随着工业化的发展而同步发展的。20世纪中期以来,发达国家和发展中国家的城市化水平都有了明显的提高,而同期的中国却通过限制农村人口向城市流动,导致城市化几乎踏步不前。根据一些学者的研究,发达国家和发展中国家在工业化和城市化过程中,一般城市化率均高于工业化率,其中低收入国家高出2个百分点,中等收入国家高出21个百分点,高收入国家如美国1970年高出50个百分点,而中国1978年的城市化水平却低于工业化水平31.5个百分点。^②人为的二元社会结构使我国城市化水平既明显滞后于国内工业化水平,又大大落后于发达国家、发展中国家和世界平均水平。

^① 农业部政策研究中心农村工业化城市化课题组:《二元社会结构:城乡关系:工业化·城市化》,载《经济研究参考资料》1988年第90期(总第1890期);农村工业化城市化与农业现代化课题组:《二元社会结构:分析中国农村工业化的一条思路》,载《经济研究参考资料》1989年第171/172期(总第2171/2172期)。

^② 转引自何家栋、喻希来:《城乡二元社会是怎样形成的?》,载《书屋》,2003年第5期。

二元社会结构人为地剥夺了农民创造的巨额财富。农业是弱质产业,综观世界各国政府,大都对农业实行特殊的保护和支持政策。我国建国后却实行“挖农补工”政策,通过工农产品价格剪刀差形式,从农村大量吸取农民创造的巨额财富来满足工业化优先发展所需的原始积累资金。从1953年实行农产品统购统销,到1985年取消粮食统购,农民对工业化的贡献大约是6000~8000亿元。农民千辛万苦创造的财富就这样几十年如一日地被国家以剪刀差形式不断挖走以支持工业和城市。同时,国家又通过农业税收和其他税费从农村吸取超过农民承受能力的巨额资金。1995~2000年,农民年均缴纳农业税金254亿元,1999年农民缴纳农业特产税88.9亿元,缴纳屠宰税、耕地占有税、农村个体承担工商税1449.8亿元;1998年农民缴纳提留统筹费729.7亿元。^①加上其他乱收费和摊派,农民苦不堪言。农民财富的被超额剥夺和税费负担的居高不下,既造成了20世纪50年代末至60年代初使几千万农民饿死的大饥荒,又引发了20世纪90年代以来以农民负担日益沉重为主要特征的“三农”问题。

二元社会结构人为地限制了宪法赋予农民的基本权利。农民问题的本质在于农民在二元社会结构中基本权利的缺失。这种权利的缺失使农民这一弱势群体的社会地位更加弱势化。比如,现行的户籍制度限制和剥夺了农民的居住和迁徙自由权;收容遣送制度剥夺了农民的人身自由权;就业制度使农民既不能在党政机关求职,也不能在国有企业工作,大量在非国有企业谋职的进城农民却连工人的身份都没有得到,更不用说基本的劳动保障权利;社会保障制度则明显属于少数城市市民的特权制度。这一系列二元性的城乡有别的政策制度安排,限制了农民作为共和国公民的宪法权利,这种人为造成的城乡不平等现象在当今世界是十分罕见的。

二元社会结构人为地拉大了城乡之间的差距。在经济社会发展进程中,城乡之间会自然形成一定的差别,这种差别在世界各国概莫能外。但在中国,由于歧视性制度安排,几十年来人为地拉大了城乡差距。1980年,中国大陆包括农村居民在内的基尼系数为0.3左右,到1988年已上升到0.382,1994年为0.434,超过了0.4的国际警戒线,1998年又上升到0.45。现在,还看不到基尼系数下降的趋势。从城乡居民收入差距来看,有专家指出,2001年中国城市居民收入为6860元,农民收入2366元,表面差距

^① 方言:《我国农村税费现状及成因分析》,载《经济研究参考》,2001年第24期。

是 3 : 1。但实际上农民收入中实物性占 40%，每个农民每月真正能用做商品性消费的货币收入只有 120 元，城市居民的货币收入平均每月 600 元，城乡差距为 5 : 1。而城市居民中各种各样的隐性福利、住房、教育、卫生等没有纳入统计范围，全面考虑这些因素，中国城乡差距可能达 6 : 1。世界上绝大多数国家的城乡收入比率为 1.5 : 1，超过 2 : 1 的极为罕见。改革以来，我国城乡差距不是缩小了，而是拉大了。

二元社会结构的形成和演变

城市是人类社会在漫长的发展过程中逐步形成和发展起来的。英国工业革命以后，随着工业化的发展，整个社会就不断地由乡村型向城市型转变。农村人口向城市迁移和集中就成为世界各国的普遍现象。在城市化进程中，由于城乡之间的资源落差，农村人口向城市流动是一种不可避免的历史现象，农村与城市、农民与市民的差别也是一种自然差别。但在我国，建国以来，由于当时特殊的社会环境，更主要是由于决策者观念的局限，相继制定和出台了一系列限制农民进城的政策制度，在神州大地上构筑了影响极其深远的二元社会结构。

1949 年 9 月通过的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，规定了公民的居住和迁徙自由权。建国初期，国家对户口迁移的控制比较宽松，新出台的有关户口管理政策都明确规定“保障人民居住、迁移自由”。1951 年 7 月 16 日，经政务院批准，公安部颁布实施了《城市户口管理暂行条例》，首次规定在城市中一律实行户口登记。该条例第一条就指明制定户口管理暂行条例的目的是保障人民的“居住、迁徙自由”。同年 11 月第一次全国治安行政工作会议也强调户口工作的任务是“保证人民居住迁移之自由”。^① 1953 年，政务院发布《为准备普选进行全国人口调查登记的指示》，制定了《全国人口调查登记办法》，通过这次人口普查在农村建立了简易的户口登记制度。1954 年 9 月新中国第一部《宪法》颁布实施，该《宪法》明确规定中华人民共和国公民“有居住和迁徙的自由”。1954 年 12 月内务部、公安部、国

^① 万川编著：《户口迁移手册》，武汉：华中师范大学出版社，1989 年版，第 13 页。

国家统计局联合发出通知,要求普遍建立农村的户口登记制度,并规定农村户口登记由内务部主管,城镇、水上、工矿区、边防要塞区等户口登记由公安部主管,人口统计资料的汇总业务由国家统计局负责。1955年6月国务院发出建立经常户口登记制度的指示,对人口的出生、迁出、迁入等变动作了明确规定。1956年2月国务院指示把全国户口登记管理工作及人口资源的统计汇总业务统一交公安机关负责。3月,全国第一次户口工作会议规定了户口管理工作的三项任务,但还没有限制人口迁徙自由的规定。1954年到1956年是户口迁移比较频繁的时期,全国迁移人口数达7700万,其中包括大量自发进入城镇居住并被企业招工的农民。^①

1956年大规模的急风暴雨式的农村合作化运动以后,全国出现了比较严重的农村人口流入城市的问题,特别是安徽、河南、河北、江苏等省的农民、复员军人和乡、社干部流入城市的现象相当严重。1953~1957年,我国照搬苏联模式实行第一个五年计划,重点建设苏联援建的156项工程。在计划经济条件下,城市企业劳动用工都由国家计划统一安排,未按国家计划而擅自进城的农民,从1956年开始就被称为“盲流”。这个“盲流”实质上是现在盛行的“农民工”称呼的历史先声。1956年12月30日国务院发布《关于防止农村人口盲目外流的指示》,劝阻“盲流”到城市的农民回农村去,并指示工厂、矿山、铁路、交通、建筑等部门不应当私自招用农村剩余劳动力。可见,农村剩余劳动力在这时就已存在。^②1957年3月2日国务院又发布《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》,1957年9月14日国务院再次发出《关于防止农民盲目流入城市的通知》,要求各地加强对农民的社会主义教育,将农民稳定在农村。1957年12月18日中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》,特别强调公安机关要严格户口管理,同时严禁粮食部门供应没有城市户口的人员粮食,这意味着流入城市的农民遇到的首要问题就是没有饭可吃。盲目流入城市和工矿企业的农民必须“遣返原籍”,并且“严禁他们乞讨”,各地要“防止农民弃农经商”等。由此可见,在计划经济思维的禁锢下,当时的发展观念明显呈现出对农民追求生存和幸福权利的漠视和限制。中央接二连三发文件要“防止农民盲目进城”,一

^① 转引自何家栋、喻希来:《城乡二元社会是怎样形成的?》,载《书屋》,2003年第5期。

^② 参见农村工业化城市化与农业现代化课题组:《二元社会结构:分析中国农村工业化城市化的一条思路》,载《经济研究参考资料》,1989年第171/172期。

方面说明农民具有自发进城的强大动力，另一方面说明当时决策者囿于计划经济思维的严重局限。

在党中央、国务院连续四次下发文件制止农民进城却成效不大的情况下，决策层不得不借助强制性的法律手段来达到目的。1958年1月9日第一届全国人大常委会第91次会议不顾四年前颁布的《宪法》对公民居住和迁徙自由权的规定，通过了影响至今的《中华人民共和国户口登记条例》。该《条例》第10条规定：“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入证明，向常驻户口登记机关申请办理迁出手续。”这样，中国就从法律上正式确立了二元户籍制度。从此，农民迁入城市就从法律上和事实上被堵死了。1958年的人民公社化和大跃进运动导致了1959年开始的三年大饥荒。限制农民进城谋生的户籍制度和由此而产生的官僚主义，致使几千万农民因饥饿而丧生，成为世界历史上令人十分震惊的人间悲剧。

围绕城乡分割的二元户籍制度，中央各职能部门配套出台了一系列限制农民的政策制度。这些制度主要有粮食供应制度、副食品与燃料供应制度、住宅制度、生产资源供应制度、教育制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度、劳动保护制度、人才制度、婚姻制度、生育制度等十多项，形成了当今世上绝无仅有的二元社会结构。^①这些制度从根本上限制了农民作为共和国公民应当享有的基本权利，使农民居于被歧视的二等公民地位。当前农民、农村和农业问题的种种表现，都可以归结到二元社会结构上来。户籍制度是二元社会结构的核心制度，其他一切政策都是以此为依据而建立起来的。没有户籍制度为基础，其他歧视农民的政策制度就会成为缺乏基础的空中楼阁。

1978年12月开始的改革，翻开了中国历史崭新的一页。在改革进程中，二元社会结构不断受到冲击，严格的户籍制度也有所松动，有的制度比如粮油制度等被逐步取消。但构成二元社会结构核心制度的户籍制度、就业制度、教育制度和社会保障制度等长期未有根本性的改变。

^① 有关二元社会结构的详细讨论，参见郭书田、刘纯彬等著：《失衡的中国——农村城市化的过去、现在与未来》，石家庄：河北人民出版社1990年版。