



新型城镇化与农民权利保障

吴礼宁 韩兴华 高建军 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

新型城镇化与农民权利保障

吴礼宁 韩兴华 高建军 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化与农民权利保障 / 吴礼宁, 韩兴华, 高建军著.
—北京: 法律出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8006 - 2

I. ①新… II. ①吴…②韩…③高… III. ①城市化—关
系—农民—权利—研究—中国 IV. ①F299.21②D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 118282 号

新型城镇化与农民权利保障

吴礼宁 韩兴华 高建军 著

责任编辑 黄琳佳
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 11.25 字数 194 千

版本 2015 年 8 月第 1 版

印次 2015 年 8 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 固安华明印业有限公司

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 8006 - 2

定价: 42.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

引 言 / 001

第一章 人权保障的基本宪法命题 / 009

一、作为宪法原则的人权保障 / 010

二、人权保障与依宪治国 / 019

三、人权保障与农民的宪法

权利 / 023

第二章 城乡分割与农民权利贫困的事实 / 031

一、历史上的城乡二元结构 / 031

二、农民权利贫困的事实 / 041

三、农民权利贫困与政府权力

错配 / 098

四、重塑城乡关系的努力及其
局限 / 117

五、比较的视角与经验分析 / 132

第三章 新型城镇化背景下的农民 权利 / 139

一、作为主体性权利的自由权 / 140

二、作为基础性权利的财产权 / 151

三、作为发展性权利的平等权 / 157

四、新时期农民权利保障的特点和
要求 / 172

第四章 新型城镇化的价值取向与 宪法路径 / 189

一、以尊重农民的宪法主体性为价
值预设 / 190

二、依宪治国与法治政府的基本
定位 / 195

三、作为手段而非目的的新型城
镇化 / 211

第五章 新型城镇化与城乡制度 变革 / 216

一、财政制度的变革 / 217

二、市场制度的变革 / 225

三、土地制度的更新 / 234

四、户籍制度的变革 / 257

第六章 从城镇化到城乡社会同构的
升华 / 286

一、城乡社会同构概念的提出 / 288

二、城乡社会同构的政治哲学基
础 / 293

三、城乡社会同构与农民权利保
障 / 301

参考文献 / 323

后 记 / 352

引 言

中国早期的马克思主义理论家李大钊,对中国的农村问题已经有了清醒的认识:“我们中国是一个农国,大多数的劳工阶级就是那些农民。他们若是不解放,就是我们国民全体不解放,他们的苦痛,就是我们国民全体的苦痛;他们的愚暗就是我们国民全体的愚暗;他们生活的利病,就是我们政治全体的利病。”^{〔1〕}作为一个农业大国,三农问题始终是我国现代化建设过程中举足轻重的问题。

中国的三农问题归根结底是农民问题,

〔1〕 李大钊:《青年与农村》,转引自李泽厚:《中国现代思想史论》,天津社会科学院出版社2003年版,第151~152页。

关键是农民权利的贫困。^{〔1〕} 在中国一直存在的城乡二元结构之下,农民一直是权利被剥夺、利益遭受损失的群体。即便是在标榜改革城乡二元结构的一系列城乡建设过程中,农民的宪法主体性地位仍然得不到尊重,农民利益受损的程度丝毫没有减弱,并导致严重的社会公平问题,甚至引发冲突。因此,新型城镇化建设必须改变传统的思路,必然要求着眼于加强对农民权利的尊重和保护,避免圈地运动、赶农民上楼现象的再次出现,从根本上实现城乡社会的一体化、同质化。

“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力。”这是2013年11月12日十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的要求。新型城镇化概念是在十八大报告基础上、在中国城市化建设取得历史性变化的时期提出来的,是城市化、城乡一体化以及社会主义新农村建设等概念在新时期的发展。但在本质上,新型城市化仍是中国城乡建设的具体内容和要求,是打破城乡分割,实现城乡一体化的具体过程,仍然要遵从以人为本、市场主导、权利保障等理念的指引。

〔1〕 张等文、陈佳:《城乡二元结构下农民的权利贫困及其救济策略》,载《东北师大学报》(哲学社会科学版)2014年第3期。

从世界各国的现代化建设经验来看,现代化的过程也就是城镇化的过程,中国的现代化建设同样经历着这样一个过程,而新型城镇化则是这一过程中的重要环节。《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》认为:城镇化是现代化的必由之路,是保持经济持续健康发展的强大引擎,是加快产业结构转型升级的重要抓手,是解决农业农村农民问题的重要途径,是推动区域协调发展的有力支撑,是促进社会全面进步的必然要求。

中国新型城镇化的提出是基于城乡二元分割社会结构的现实存在,以及中国城乡建设取得实质性进展这一客观事实。在历史上,中国是一个传统的农业国家,农民一直占据人口的大多数。近年来,随着工业化的快速发展,我国的城镇化建设取得了突出的成就,并实现了从农业国向工业国的转变。在1978~2013年间,中国的城镇常住人口从1.7亿人增至7.3亿人,并于2011年底,中国城市人口在历史上首次超过农村人口。到了2013年,中国的城镇化率由原来的17.9%提升到53.7%,^[1]城市数量由改革开放初期的193个增加到658个,建制镇从2173个增至20,113个。与此相伴随的是中国社会结构的深刻变革,以及城乡居民生活水平的全面提升。尤其是随着城乡

[1] 事实上,中国城市化的真实水平要比这个数据低得多。如果把在城市常住的1.8亿农民工去掉,真实的城市化率只有35%左右。而发达国家城市化率一般在70%以上。

二元结构的逐步消解,越来越多的农民成为市民,并参与分享现代文明成果,在一定程度上促进了社会公平正义的实现,消除了潜在的社会风险,并有利于人的全面发展以及社会的和谐进步。

同时我们仍应看到,城乡分割的二元社会结构并未能随着城镇化的推行而消解,甚至在某些层面上还有进一步固化的趋势。传统的城乡二元结构,限制了农民的发展和各项基本权利的实现。在过去,对于农民而言,那些同他们切身利益密切相关的诸如生存、就业、教育、医疗、社会保障等基本权利,皆未受到平等保护,农民群体对此一直有着切肤之痛。如在二元的社会保障机制下,城市居民长期以来一直享受着“高就业、高工资、高福利、高补贴”,享受国家和政府每年向他们提供的各类社会福利条件,这其中包括最低生活保障、退休养老保险、失业补偿等多项社会福利;而在农村,能够享受到社会救济的是极少数贫困人口,且能享受到的救济也是微乎其微。至于《宪法》第44条规定的公民的退休权,对于农民而言基本上没有实质意义,因为只有城市企事业单位职工以及国家工作人员才有条件享有,所以农民只得固守传统的“养儿防老”的观念,所以在农村推行计划生育政策会遭遇现实的困难。

而在城乡二元的市场机制下,受城市本位的驱使,劳动力市场被政策和立法分割为正式市场和非正式市场,对于那些进城务工的农民来说,他们只能通过非正式市场参

与就业,并且只能从事被城里人嫌弃的“脏、累、粗”的工作。即便是同城市职工在相同的环境中工作和生活,这些进城工作的农民工也享受不到同工同酬的待遇,更享受不到城市职工所能享受的各种社会保障待遇,他们几乎完全被社会保障体系排除在外。并且在很长一段时间内,当局都将土地看作农民的“退路”,^[1]并认为不应由城市提供保障,而让农民进城务工本身便是向他们提供的一种恩惠。还有一个困扰农民工的问题是,他们的子女受教育问题长久得不到解决,虽然这一问题在当前有所改观,但是离理想的状态仍有较大差距,在学校的指定、费用的缴纳方面,都给他们制造了不少困难。

来自制度和政策的不公正待遇,是农民和农民工遭受贫困、歧视和剥夺的宪法根源,且使得存在于城乡之间的贫富分化日益严重,^[2]这同和谐社会的构建、法治国家建设和依宪治国的推进,都是格格不入的。虽然在国家层面,从来没有放弃解决城乡问题的努力,对农村经济和社会的扶植也一直在继续,但是在一些根本问题上,始终没有实质性的进展,农村和农民依然处于贫穷落后的状态之下,城乡之间的差距已经到了触目惊心的地步。

此外,近年来我国城镇化建设取得了迅猛发展,城市

[1] 秦晖:《什么是农民工的“退路”》,载《中国乡镇企业》2009年第2期。

[2] 郑尚植:《财政支农、城市偏向与城乡差距的扩大——基于中国省级面板数据的实证分析》,载《岭南学刊》2014年第1期。

人口已经超过农村人口,但是农村人口的基数仍然极为庞大,有近7亿人,比美国总人口的两倍还要多,因此,农民的问题仍然是一个关涉全局的问题。同时,城镇化的发展并没有使传统的城乡二元结构被彻底打破,甚至我们可以想象,随着城市规模和城市人口的迅速扩张,中国也难免要经历“城市病”的阵痛,这期间,控制大城市人口规模,限制农村人口向大城市流动,难免不会成为部分一线城市的政策选择,存在于城乡之间的樊篱反而有越筑越高的可能,并有可能进一步在大城市和中小城市之间筑起一道樊篱。

尤其在遭遇严重的金融危机的冲击之后,实体经济低迷,城市无法消化急剧膨胀的就业人口,一旦劳动力再生产超出当前经济可承受的规模,在民主法治精神和人权保障的宪法机制缺失的情况下,决策层面难免不会再次通过城镇发展方针、户籍管理制度、就业管理措施等手段,限制农村人口和劳动力向城镇转移,仍旧延续将乡村变成庞大剩余劳动力的蓄水池的做法,从而使城乡分割的二元结构继续存在,仍难实现社会结构、经济体制、政治形态、文化发展、基础设施及生活水平等方面的城乡平等。

继续维持城乡二元分割的社会格局的结果是,农村在民主政治建设、经济和文化发展、社会保障体制等各个方面的发展水平,与城市的差距将越来越大,进而制约了中国社会的均衡进步和健康发展。所以即便在城镇化建设

问题上已经取得突破性进展,我们仍能时时看到长期困扰中国社会发展的“三农问题”的影子,在中国长期存在的城乡二元土地制度、城乡二元市场结构、工农业产品剪刀差以及近年来日益突出的城乡二元金融体制、城乡二元的教育和医疗体系等,依然在制造着城乡差别,“农民真苦,农村真穷,农业真危险”的局面并没有彻底改变。

如果说传统城乡差别的形成是由特定历史条件造成的,或者说是迫不得已的选择,很显然,现如今的社会状况已经与历史上的情形完全不同,既无必要也无理由继续维持这一有违公平的社会结构。说到底,这种社会结构还是国家和政府通过公权力的行使刻意造成的,不仅违背了基本的宪法准则和法治精神,更加破坏了社会的整体和谐与均衡发展,其合法性与合理性也在遭受到越来越多的质疑。

时至今日,我国城乡居民的收入差距仍然是世界之最,而统计部门公布的显示城乡收入差距有缩小迹象的数据,立即招致广泛的质疑。如果我们承认财产是自由的保证,^[1]那么由收入差距所导致的各种不平等也就是显而易见的。如人们能够获得的生存、教育、医疗、就业等条件会呈现出断裂的局面,人们自由选择、自主决定的权利就会失衡,甚至导致整个社会的“结构性断裂”。收入差距

[1] [美]詹姆斯·M. 布坎南:《财产是自由的保证》,载[美]查尔斯·K. 罗利:《财产权与民主的限度》,刘晓峰译,商务印书馆2007年版,第66页。

过大,还会抑制居民部门工资引导型消费支出的增长,加剧经济权利的不平等,造成歧视、心理失衡,乃至引发暴力、犯罪与冲突,造成社会动荡。近年来频发的群体性事件,往往与这种不公正引发的心理失衡有关。

更为重要的是,在过去的各种城乡建设运动过程中,农民一直是权利被侵犯、利益受损的群体,他们的自主选择权、自我决定权,均未得到足够的尊重,其被宪法赋予的主体性地位也从来没有能够实现,他们成为了被城市化的对象和被赶上楼的客体,其各项基本宪法权利都不同程度上遭受损失。并且我们看到,过去任何一种城乡建设运动都抱着良好的初衷,都在以农民的利益为出发点,然而推行过程中却演变为对农民的一次次剥夺,演变成一次次的圈地运动。那么新型城镇化建设如何才能避免重蹈覆辙,而不致再次沦为剥夺农民的圈地运动呢?这就要求为新的城镇化建设注入法治因素,在宪法和法治的基本精神指引下,改变政府过去一贯的思路和做法,变政府单方主导的行为模式为政府和农民互动的社会建设,充分尊重农民的宪法主体性地位,尊重农民的自主意愿,增进农民的权利和利益。正是基于此种考虑,本书尝试立足于宪法学的基本原理,追本溯源,探求新型城镇化建设得以顺利推行的法治化道路以及加强农民权利保障的宪法基础。

第一章 人权保障的基本 宪法命题

在当代中国构建新的社会秩序的过程中,尤其需要通过宪法实施来型塑整个社会在特定时期的政治认同感,并确立起与社会发展相适应的新的政治法律制度以从根本上促进社会的进步。在这一时代进程之中,人权理念的再生与人权保障制度的建构,是一个必须认真对待的社会重大现实课题。“国家尊重和保障人权”这一原则在宪法修正案中的庄严宣布,不仅为我国宪法注入了新的现代精神和价值标准,也为我国的人权理论研究提供了广阔的学术空间和丰厚的制度资源。2014年,十八届四中全会的《中共中央关于全面推进依

法治国若干重大问题的决定》提出了“增强全社会尊重和保障人权意识,健全公民权利救济渠道和方式”,“加强人权司法保障”的要求,表明了决策层对人权保障所持的积极姿态。但我们还应看到,从《宪法》文本和官方文件到现实的发展还有较长的路程,我国的人权保障状况不容乐观,尤其是农民的各项基本权利一直处于边缘的状态,得不到足够的尊重。新型城镇化建设既然要坚持以人为本,坚持人的中心地位,注定了必然要以人权保障尤其是农民权利的有效和充分保障为指引。

一、作为宪法原则的人权保障

人权,从来就不仅仅是一个有关自然权利或道德权利的法律概念,更不仅仅是一个纯粹的学理问题,而总是与特定时期的社会发展紧密地联系在一起;体现人道主义和人文精神的人权立法的孕育与成熟,几乎都毫无例外地伴随着一系列的震殪与痛苦,甚至是斗争和流血。西方思想史上许多重要的人权理念、人权原则也都是在社会大变革时期孕育产生并显示出其巨大的制度性意义的,人权的基本原理也由此受到了思想家们相当精彩而深刻的解构与论证,其思想观点和研究成果对相关国家的政策选择与社会发展产生了巨大的影响。虽然,不同国家由于法律传统、政治文化等方面的差异而对于宪法、法治与人权之间的基本关系有着不同的理解,人权在宪法和法律上也有多

种多样的表述方式和存在样态,但毫无疑问,一部真正意义上的宪法必须以保障人权为其根本价值追求,一套体现宪法精神的法律制度必须以保障人权为其核心命题和最终归宿。

谈到人权,有些学者把人权思想追溯到古罗马的民主思想,还有人提到更早的公元前十几世纪的奴隶制末期,认为在古巴比伦王国的汉谟拉比法典中关于保护权利的规定是人权思想的起源。古希腊的智者派则对人权有着较为详细的探讨,他们认为自然法源于人的自然本性,体现了人们对权利的诉求,是最基本的法,社会的法必须以其为依据。当自然法与社会秩序发生冲突时,人们应当根据自然法的指引去行动。

但是作为一个普遍的政治概念,人权最初是由十七八世纪欧洲的启蒙思想家作为反对封建神权、君权和等级特权的武器提出来的,主要体现为他们的“天赋人权”说,而这些又都建立在对人自身的尊重的基础之上,对此可以通过康德的思想得到启示。近代以来,康德理论体系中道德和政治的关系问题在其有关人的尊严的学说中达到了顶点。“在人的权利方面,康德的任务是要为政治自由和平等奠定一个无条件的道德基础,或者说,是要启发人们意识到自己的权利,告诉他们立法的自由是主体服从的唯一