

中 国 农 村 调 查 书 系

民 权 与 民 生

中国农民权益实证调查

项继权 主编



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

本书得到教育部人文社会科学重点研究基地2004年度重大项目《农民权益法律保障机制研究》、2005年湖北省社科基金重点招标课题“构建和谐湖北中的农民权益保障研究”及新世纪优秀人才支持计划的资助。

中国农村调查书系

民权与民生

中国农民权益实证调查

◎ 项继权 主编

西北大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民权与民生：中国农民权益实证调查/项继权主编。—西安：西北大学出版社，2008. 5
(中国农村调查书系)

ISBN 978 - 7 - 5604 - 2273 - 2

I. 民… II. 项… III. 农民 - 权利 - 调查研究 - 中国 IV. D422. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 000624 号

中国农村调查书系

民权与民生 中国农民权益实证调查

作 者：项继权主编

出版发行：西北大学出版社

地 址：西安市太白北路 229 号

邮 编：710069

电 话：029 - 88302590

E - mail : xdpress@ nwu. edu. cn

经 销：新华书店

印 装：陕西向阳印务有限公司

开 本：787 毫米×960 毫米 1/16

印 张：23. 25

字 数：410 千字

版 次：2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5604 - 2273 - 2

定 价：37.00 元

前 言

古语有云：“为政之道，以顺民心为本，以厚民生为本，以安而不扰为本。”古往今来，凡有远见卓识的执政者莫不强调“民为邦本”，将“重民”“顺民”“惠民”“富民”作为经世治国之道，国泰民安之基。

中国共产党及其领导的政府自成立之日起就将全心全意为人民服务作为自己的宗旨，将“立党为公、执政为民”作为行动的出发点。胡锦涛总书记多次强调党和政府要“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，始终把解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题放在重要位置，着力促进社会发展和解决民生问题，让全体人民共享改革发展成果。在2007年党中央国务院召开的春节团拜会上，温家宝总理也强调：“关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，是我们党全心全意为人民服务宗旨的要求，是人民政府的基本职责。”民生问题受到前所未有的重视，关注百姓疾苦，倾听百姓心声，改善百姓生活，已经成为各级党和政府工作的重点。

毫无疑问，“得民心者得天下！”而要得民心，最主要最根本的就在于解决人民的生计，满足人民衣、食、住、行等各方面的基本需要；在于常哀民生之疾苦，常念稼穡之艰难，关注民生、重视民生；在于深怀爱民之心，恪守为民之责，善谋富民之策，多办利民之事！乐民之乐者，民亦乐其乐；忧民之忧者，民亦忧其忧！

然而，我们也必须看到，民生问题并不是单纯的经济问题，也不仅仅是人们单纯的物质需求，它也是社会政治问题。这是因为民生问题与国家发展、社会安宁及政权稳定有着不可分割的联系。“民惟邦本，本固邦宁！”也诚如不少学者所指出的，当前社会反映强烈的教育、医疗、住房、环保、社保、就业等民生问题与我们不尽公平的公共产品和服务分配制度、不完善的决策及民意表达体制有关。正是由于不合理的分配体制，部分人难以分享社会发展的成果，却过多地承担了发展的成本和代价。

其实，在任何社会中，分配的失衡及其制度缺失的根本原因是权力和权利的失衡和缺失。民生问题的实质是民权问题，是社会弱者的生存与发展、经济与政治权利得不到有效的保障。我们可以轻徭薄赋、少取多予以解民一时之

难,满足人们一时之需,但是,如果没有民权及制度的保障,这样的民生也将是十分有限和不可靠的。

我国是一个农民和农村人口占绝大多数的国家,最大的民生问题依然是农民的民生问题。虽然建国以来尤其是改革以后,农民的生活发生了历史性的巨变,取得了前所未有的进步,但是,我们也看到,迄今为止,农民依然是社会的弱势群体。相当数量的农民甚至仍处于贫困之中,城乡差别仍在扩大,农民的民生问题依然比较集中和突出。一个阶层或群体出现如此普遍和突出的民生困难显然并不是个人能力及道德的失败所能解释的,只能从制度上加以解释。农民的经济贫困及公共服务的缺失在相当程度上是权力贫困和权力缺失的后果,而权力的贫困和缺失反过来加深经济的贫困及公共产品分配的失衡。在过去几十年的城乡二元结构及严重的制度歧视下,乡村社会及农民的生活充满了不确定性和不可预测性,所有的人事实上都是潜在的脆弱者和失败者。农民及其子女不仅面临初始资源禀赋的不平等,也受后天不平等的制度的歧视。因此,在关注农民“民生”的同时,更应该关注农民的“民权”;要真正改善农民的民生,必须着力赋予农民以平等的权利。“民权”的改善,才是解决“民生”问题的治本之道!也正因如此,近些年来,党和政府在关注农民民生的同时,致力于解决民权问题,推行了一系列重大改革以消除城乡分割及一切不平等的制度,赋予农民平等的国民待遇。

2

这些年来,我们一直关注农民的民生和民权问题,致力于调查研究农民所面临的一些重大的民生和民权问题。本书是我们近几年调查的一些记录和思考。我们的调查得到了教育部人文社会科学重点研究基地2004年度重大项目《农民权益的法律保障机制研究》及新世纪优秀人才支持计划的支持。2005年,我们还承担湖北省社科基金课题,对“构建和谐湖北中的农民权益保障研究”进行专门的调查研究。由于农民权益问题涉及面广,我们的调查主要集中在农村土地制度、村民自治制度以及农民工权益三大问题上。在我们看来,这三个问题涉及农民经济上的土地财产权、政治上的民主自治权和社会上的平等公民权,这是农民经济、政治和社会三个方面的基本权益,也是当前农民民生和民权保障中的热点、重点和难点。课题组成员先后对全国十多个省市城乡进行实地调查,对乡村干部和农民进行了深度访谈和问卷调查,对一些地区和典型事例进行了个案分析。我们期望这些调查和分析有助于我们进一步加深对当代中国农村和农民问题的认识,并为“三农”问题的解决有所帮助!

本书是集体合作的成果。先后参与调查研究的人员有:唐鸣(华中师范大学中国农村问题研究中心教授、博士生导师)、吴理财(华中师范大学中国农村

问题研究中心副教授)、王敬尧(华中师范大学中国农村问题研究中心副教授)、张凤华(华中师范大学中国农村问题研究中心教授、政法学院副院长)、袁方成(华中师范大学中国农村问题研究中心)、张英洪(湖南省社会科学院社会学法学研究所研究员)、董江爱(山西大学政治与公共管理学院教授)、李广(山东大学政治学与公共管理学院讲师)、李伟南(湖北工业大学经济与政法学院副教授)、郑迎春(江汉大学政法学院讲师);华中师范大学中国农村问题研究中心部分博士生和硕士生也参与了调查,他们是张志胜、罗峰、许远望、梅定祥、周娴、周伟民、周政华、蔡杨、杨振杰、卓惠萍、朱红萱、张传玉等。由于篇幅的限制,不少参与调查成员的调研报告未能收入本书,深表遗憾!

我们的调查研究得到中央不少部门和一些省市及地方政府的支持,尤其要感谢湖北省委政策研究室副主任宋亚平教授及敖毅副处长、湖北省发改委体改处王培锦处长和赵炜副处长、湖北省农办综合办余林章副处长、湖北省委宣传部理论处胡汉昌处长和张正义副处长等对调查和研究工作给予的指导和支持!感谢华中师范大学社科处及石挺处长、何静副处长以及李华中、张杨先生对此项研究的长期支持!也感谢华中师范大学政治学研究和华中师范大学中国农村问题研究中心的徐勇教授、肖友英书记、程又中教授、黄辉祥博士、王静女士、邵云华女士、孙群女士和办公室胡玲玲主任等等对我们研究的支持,正是有他们的支持和协助,我们得以集中精力进行较长时期的乡村调查。特此一并致谢!

项继权

2007年8月8日

总论 给农民权益以法律和制度保障

导言:农民问题的实质是权利问题 (3)

一、农民的经济、社会与政治权利 (8)

二、赋予并切实保障农民的土地财产权..... (16)

三、村民自治与基层民主面临制度创新..... (32)

四、消除对农民工的制度歧视和社会排斥..... (53)

五、农民权益的法律、组织与制度保障 (75)

专题调查之一 农村的地权状况与农地制度改革

农地之争及地制的局限..... (91)

一、家庭承包制的局限与矛盾 (91)

二、湖北省土地二轮延包的意义及其限度..... (98)

三、深化农村土地制度的对策建议 (104)

农民的地权认知及政策需求 (107)

一、农村土地的分配和占有现状 (107)

二、农地归属及农民地权的认知 (110)

三、二轮延包以来绝大多数地方进行过土地调整 (110)

四、农地制度的缺陷及农民的态度 (112)

五、当前农村土地承包制度存在的主要问题..... (112)

六、农民的产权需求与政策选择 (113)

七、余论:让农民成为土地的主人 (116)

“土地二轮延包”中的政策界线与民意冲突	(117)
一、追缴税费的政策界线	(117)
二、“不买账”的农民	(119)
三、“操作困境”中的乡、村干部	(120)
四、政策界线与民意冲突	(122)

农村妇女土地权益的调查分析	(125)
一、农村妇女土地权益的法律、政策执行状况	(125)
二、农村妇女土地权益受损的表现与案例	(128)
三、农村妇女土地权益受损的社会后果	(133)

专题调查之二 农民工的生存状态及其权益保障

游走在城乡之间	(137)
一、一群游走在城乡之间的农民工群体	(137)
二、城乡一体化中的农民工问题	(140)
三、农民工与城乡协调发展	(151)

农民工的代际差别与需求	(153)
一、被调查者(样本)基本情况	(153)
二、夹缝中栖息的新生代农民工	(154)
三、小结及政策建议	(163)

农民工的文化生活现状与问题	(165)
一、社会背景及研究缘起	(165)
二、调研情况和调查样本的分布	(166)
三、被访农民的基本情况及其生存状况	(169)
四、当前农民工文化生活的总体状况	(174)
五、农民工文化生活的差异性比较	(175)
六、当前农民工文化生活的供需状况及问题	(180)

农民工的行为倾向与思想道德:现状、问题及对策	(183)
------------------------------	-------

一、调查的基本情况	(183)
二、行为层面的考察	(185)
三、价值层面的分析	(194)
四、谋生伦理:关于农民工“失范”问题的探讨	(200)
五、几点政策建议	(203)
进城务工女性权益保护:现状、问题及政策建议	(206)
一、湖北省进城务工女性的基本状况	(207)
二、湖北省进城务工女性权益保护的现状、问题	(208)
三、湖北省进城务工女性权益受损的成因	(217)
四、保障湖北省进城务工女性权益的政策建议	(220)
农民工子女教育问题的调查分析及政策建议	(224)
一、游走于城乡之间的儿童少年	(224)
二、“农民工子女”的规模和结构	(228)
三、“暂居儿童”的就学状况	(231)
四、“留守儿童”的就学状态	(235)
五、“进城”还是“留乡”，一个艰难的选择	(237)
六、为农民工子女上学提供制度保障	(240)

专题调查之三 农民民主权益与村民自治制度

“后税改时代”的村务公开与民主管理	(253)
一、从“减税”到“免税”：“后税改时代”的自治空间	(254)
二、财政、制度与技术:村务公开的条件与障碍	(259)
三、“后税改革时代”村务公开和民主管理的制度和科技创新	(268)
一波三折的乡村选举	(277)
一、选举事件—过程描述:制度设计与基层运作	(278)
二、选举存在问题及其对策	(284)

三、新的问题与挑战	(291)
四、结论	(294)

专题调查之四 农民权益与农村公共服务

农村公共服务与农民的公共需求	(299)
一、调查对象基本情况	(300)
二、当前农民的公共需求列序	(301)
三、农民公共需求的满足方式	(303)
四、基本结论与政策建议	(321)
构建新型农村公共服务体系	(324)
一、湖北省乡镇事业单位的历史发展与改革动因	(326)
二、湖北省乡镇事业单位改革的实践	(335)
三、湖北省乡镇事业单位改革的绩效评估	(345)
四、完善和深化乡镇事业单位改革的对策建议	(352)

总论 给农民权益以法律和制度保障

导言：农民问题的实质是权利问题

我国是一个农村人口占大多数的国家,解决“三农”问题一直是党和政府工作的“重中之重”。就“三农”问题来看,其核心是农民问题,而农民问题的焦点是农民权益问题。20世纪80年代以来的农村重大改革事实上都是围绕农民权益问题展开的,归根结底是重新确立和保障广大农民群众的合法权益。如“家庭承包责任制”通过调整农村的土地关系,赋予农民土地使用权、受益权及经营自主权;“村民自治”赋予农民群众民主选举及村务自治权;“户籍制度改革”确认农民群众自主择业、自由迁徙等公民权。这些改革对国家、集体与农民以及城乡居民之间的关系进行了重大的调整,在相当程度上改善了农民群众的社会政治地位,也改变了整个国家的社会政治结构和面貌,促进了农民及整个国家的社会、经济和政治发展。

然而,我们也不能不看到,迄今为止,农村及整个国家的改革仍在进行当中,涉及农民权益的一些重大改革并未完全到位,农民权益仍然缺乏有效的保护。特别是在当前急剧的社会转型和变革之中,“农民”依然是一个“弱势群体”,其法定权利缺失、权益被侵害的问题比较严重。政治权利方面,农民享有与市民不平等的选举权;农民虽享有村民自治权,但至今仍缺乏有效的法律保障与救济机制;社会经济权利方面,农民土地承包经营权不时被侵害;征地拆迁往往导致农民的产权受损;自由和公民权方面,农民自由迁徙、进城就业、子女就学、劳动保障等方面依然受到的歧视。它表明在当前农民的权益问题上“既患寡又患不均”,其法定权益缺失,保障不力,城乡之间不平等。

梁启超先生说过:“凡人所以为人者有二大要件,一曰生命,二曰权利。二

者缺一,时乃非人。”^①

权利于个人犹如生命一样重要,权利的丧失也将失去生命的意义和价值。对人的固有尊严及其平等权利的承认和保障,乃是一个社会自由、正义与和平的基础,也是现代文明社会的标志。虽然我们可以对农民权利缺失和受损找到历史的解释,但是,这种解释并不能证明这一境况的正当性,更不能说明未来延续的合理性。一个农民权利缺失和不公平的社会,不可能是一个高度文明的社会,也不可能有社会的和谐与安宁。一个权利分殊和失衡的社会,也将是一个分裂的社会,并为社会埋下争端和仇恨的种子。也正因如此,消除不合理的制度,赋予并切实保障农民平等的公民权利,乃是我们走向和谐与文明的必由之路。

从实践来看,农民权益问题也受到政府和社会的高度关注和重视。近些年来政府采取减免农业税、粮食直补以及投资兴办农村公共事业等一系列“少取、多予”的“惠民、助农”政策,加大了对农民、农业和农村的支持力度。然而,从保护农民权益的角度看,这些措施更多的是集中在农民的“利益”方面。从根本上说,法定的权利是合法的利益的保障,在保护农民利益的同时必须赋予和保障农民的合法权利。从“维利”向“维权”的转变不仅需要党和政府保护农民权益工作重心的转变,也标志我们党和国家农村工作进入了一个新的历史阶段。

农民权益保障问题直接关系到亿万农民的切身利益,也关系到我国经济发展、社会稳定和政权巩固。近些年来,各地都曾出现因农民权益问题引发的纠纷及群体性事件,对农村及整个社会的稳定带来不利影响。大量的农民上访也凸显了农民权益保护问题的严重性和紧迫性。只有切实保护农民群众的合法权益,并建立完善的农民权益保障和救济机制,才有可能真正减少社会冲突,维护社会秩序,真正实现社会的长治久安。

从长远来看,依法治国,建设高度民主和文明的宪政国家是我们的重要目标,也是我国政治文明的重要标志。从根本上说,民主是宪政的基础,法治是它的重要条件,人权保障是宪政的目的。在我们这样一个农村人口占多数的国家,宪政、民主和文明均不能离开农村民主和法制建设,离不开对农民权益的尊重和保护。改革和完善现行的法律制度,赋予农民群众以平等和有保障的国民

^① 《梁启超选集》,上海人民出版社1984年版,第158页。

待遇和公民权利,对于我国国家发展和政治文明建设有着极为重要和深远的意义,也是当前社会主义政治文明建设的重点和难点。

农民权益保障问题也受到了学界的高度重视。政治学、法学和社会学界不少学者从不同的角度对农民权益及其保障问题进行了研究,一些部门和学术机构为此召开了专门的学术会议,对农民的政治、经济、社会、教育、生命及发展权进行讨论,其中,农民的土地财产权、民主选举权、村民自治权、自由迁徙权、平等公民权受到高度重视。一些学者还从不同角度对农民权益的保障机制进行了分析,提出了不少建议。

在平等权问题上,著名学者陆学艺、李昌平、白南生等人提出赋予农民国民待遇,强调农民工权益方面依然存在比较严重的就业歧视、就学歧视、社会管理歧视,要站在全面建设小康社会的高度来认识这些问题,要改革现有的户籍制度、现行的人事劳动制度,清理各种歧视限制政策,加强劳动保护的监管力度,给农民工以国民待遇^①。山东省委党校钟丽娟认为,需要充实法律平等保障的内容,加强司法保障,尤其是要建立宪法诉讼制度^②。中国农业大学任大鹏认为,有必要制定专门的农民权益保护法^③。

在政治权利与自由问题上,农业部原政策法规司司长郭书田先生、中国社会科学院张晓山和党国英研究员以及湖南师范大学周作翰教授、湖南省社科院张英红研究员等都对农民的选举权、迁徙权和结社权等进行研究,指出其中存在严重的缺陷^④。华中师范大学唐鸣、北京大学王禹、四川师范大学李新芝等则从法律的角度对上述权益进行分析,认为:现阶段,一方面农民政治权益缺

① 陆学艺:《给农民平等待遇已不可阻挡》,《农村工作通讯》2005年第2期;李昌平:《出路何在?——“三农”寻思录之二》,《读书》2002年第8期;白南生:《回乡,还是进城?——中国农村外出劳动力回流研究》,中国财政经济出版社2002年版。

② 钟丽娟:《农民权利保障的法律思考》,《理论学刊》2003年第2期。

③ 任大鹏:《关于农民权益保护立法若干基础问题的讨论》,《中国农业大学学报》2004年第3期。

④ 郭书田:《实现统筹城乡经济社会发展之我见》,《江西师范大学学报》(哲学社会科学版)2004年第3期;张晓山:《深化农村改革促进农村发展——三大制约因素、一个基本认识、两类政策措施》,《中国农村经济》2003年第1期;党国英:《一亿农民工流动到何时》,《中国改革》2003年第7期;周作翰、张英洪:《当代中国农民居住和迁徙自由权》,《湖南人文科技学院学报》2006年第1期。

失,另一方面农民维护自身权益的结社(组织)权也缺失。宪法虽然赋予了每个公民结社的自由民主权利,但在我国人数最多的农民始终没有一个统一的全国性组织^①。

在社会经济文化权问题上,农民土地问题一直是学者关注的重点。中国社会科学院于建嵘研究员等指出土地问题是当前农民上访的焦点^②;中国(海南)改革发展研究院迟福林教授也提出赋予农民长期的和有保障的土地使用权^③;浙江大学黄祖辉、南京农业大学刘向南等学者认为,目前土地征收过程中出现了不少问题,需要转变政府职能,区分不同土地的利用用途,进一步完善征收程序,而其中最关键的是清晰界定产权,强调农民在土地财产权利处置中的中心地位^④;中南财经政法大学的陈小君、中国社会科学院的王小映等对明确农民的土地权利及农民土地权利的物权性质进行了研究,对制订和完善现行的土地征用制度提出了建议^⑤;廖洪乐、习银生、张照新等对土地承包制度进行了专门调查^⑥;姚洋、温铁军、陈耕、王卫国等也对农村土地问题进行了探讨^⑦。

在社会经济文化权问题上,农民义务教育、社会保障、公共卫生保障、劳动权等权益也得到了学者的重视。如在农民子女义务教育问题上,北京大学温辉、中国社会科学院莫纪宏、首都师范大学郑贤君等学者从宪法学角度对公民

① 唐鸣、杨正喜:《农民工权利缺损原因的法理分析》,《社会主义研究》2005年第6期;王禹:《选民选举法律问题研究》,北京大学出版社2002年版;李新芝:《维护农民政治权益的对策探讨》,《农村经济》2004年第9期。

② 于建嵘:《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题调研》,《调研世界》2005年第3期。

③ 迟福林、王景新、唐涛:《赋予农民长期而有保障的土地使用权》,《中国农村经济》1999年第3期。

④ 黄祖辉:《论农户家庭承包制与土地适度规模经营》,《浙江社会科学》1999年第4期;刘向南:《现行土地征用制度的问题分析》,《城乡建设》2003年第11期。

⑤ 陈小君:《我国他物权体系的构建》,《法商研究》2002年第5期;王小映:《土地制度变迁与土地承包物权化》,《中国农村经济》2000年第1期。

⑥ 廖洪乐、习银生、张照新:《中国农村土地承包制度研究》,中国财政经济出版社2003年版。

⑦ 姚洋:《中国农地制度:一个分析框架》,《中国社会科学》2000年第2期;温铁军:《形成稳固的受惠群体——关于农地制度创新的思考》,《中国土地》2001年第7期;王卫国:《加强农民土地权利的法律保障》,《人民论坛》2005年第11期。

受教育问题进行了探讨。他们认为,受教育权是现代宪法所确立的一项最重要的公民基本权利,并对义务教育的公平性问题进行研究,提出修改《义务教育法》,建立农村义务教育经费的有效保障机制,建立进城务工农民子女就学的有关制度的建议^①。中国农业大学李小云、中国人民大学林嘉和卢海元等学者对农民养老保障和医疗保障问题进行了研究,提出对城市农民工通过政府、用人单位和个人来实现养老保障和医疗保障的建议等等^②。

在建立和完善农民权益保障机制方面,除上述制订和完善法律制度、健全权益救济机制之外,一些学者还提出改革现行的信访制度、建立农民协会等主张,有的则强调平等的公民权以及完善的保障体系是建设一个“好社会”、实现“善治”和“良政”的基本内容和必要条件。

上述研究和建议无疑是有启发的,也是后续研究的基础。不过,我们也不能不注意到,虽然人们对维护和保障农民权益提出了不少建议和设想,但是,这些设想的可行性及具体实施办法仍有待进一步研究,更重要的是,迄今人们对农民权益的内容、性质以及维权的方式仍然存在不少严重的分歧。如在农民土地权益问题上,人们对农民承包经营权是一种债权还是一种物权存在不同的看法,有的主张实行土地私有化或物权化,有的则认为必须维持土地集体所有或公有,有的甚至提出实行国有化。在农民维权的方式上,有的主张废除信访制度,有的则认为需要维持信访制度;有的主张建立农民协会,有的则反对建立农民协会。这些分歧不仅仅是理论上的分歧,更重要的是对农民权益的保护及其实践有直接的影响。不仅需要我们从法理上进行分析和说明,也需要从实践上提出切实可行的操作办法。这正是后续研究的重点。

这些年来,我们对农民权益问题一直给予高度的关注,对全国不少乡村进行过调查。2004年初我们申请立项进行农民权益保障的专题研究,并获得教育

^① 温辉:《义务教育:谁之义务》,《法律适用》2001年第11期;莫纪宏:《政府在保障义务教育中的法律责任》,《领导文萃》2002年第12期;郑贤君:《公民受教育义务之宪法属性》,《华东政法学院学报》2006年第2期。

^② 李小云:《农村最低生活保障政策实施过程及瞄准分析》,《农业经济问题》2006年第11期;林嘉:《我国社会保障制度的现状、问题与对策》,《人权》2005年第4期;卢海元:《积极的城市化政策与农民工社会保险》,《中国社会保障》2003年第4期。