

农民权利论

NongMinQuanLiLun

Zhangyinghong Zhu

张英洪●著

中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

农民权利论

NongMinQuanLiLun

Zhangyinghong Zhu

张英洪 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

农民权利论/张英洪著. —北京: 中国经济出版社,
2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8096 - 9

I. 农… II. 张… III. 农民—权利—研究—中国
IV. D422. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 074604 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 苏耀彬 (电话: 010 - 6835 - 4197)

责任印制: 石星岳

平面设计: 白朝文

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京金华印刷有限公司

开 本: 880 × 1230 A5 印 张: 13.125 字 数: 350 千字

版 次: 2007 年 7 月第 1 版 印 次: 2007 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 0001—3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8096 - 9/F · 7095 定 价: 26.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68369586 68346406 68309176

本书出版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（名称：农民权益的法律保障机制研究，编号：05JJD880012）的资助

序

党国英

为张英洪先生出版一本专门研究农民权利问题的著作而高兴。

一个国家或地区的发展状态常常受制于基本制度、自然资源状况、人口状况以及技术水平这样几种因素的影响，其中，基本制度应该是最重要的。基本制度说到底也是人的权利的配置状态。中国农村发展在总体上滞后于城市，农民收入水平明显低于城市居民，深入分析其原因，还是基本制度方面存在缺陷，具体说，关于农民的许多权利配置制度存在缺陷。研究权利的分配应该说抓住了农民问题研究的关键。

关于中国农民权利问题的研究，我以为至少要回答下面这样几个具体问题：

第一，按照“事实平等”的标准，中国农民和城市居民之间到底有什么样的权利不平等？

第二，城乡居民间的权利不平等对中国社会产生了什么样的损害？对这种损害可以做性质上的分析，也可以做数量上的描述。

第三，针对农民的进一步的权利变革要做什么样的工作？例如，能不能有一个基本的设想，提出权利变革的基本目标？这个目标能处理好平等、效率和稳定这几方面的关

系么？

第四，更深入地看，城市居民与农村居民之间的权利差异还不是我们要揭示的全部问题。城乡之间的矛盾如果与国家和社会之间的矛盾相比，哪一个会更加根本一些？如果不能处理好国家和社会之间的矛盾，能否处理好城乡之间的矛盾？

对这些上述这些问题的答案，许多学者都会有兴趣；而认真地回答这些问题，需要学者作出很多努力。我以为，张英洪先生的著作也是对回答这些问题所做努力的一种展示。自然，他是作为政治学家来思考农民权利问题的。作为政治学家，他的看法可能与其他类型的学者有所不同，这也正常。

我自己对权利平等问题的兴趣，集中在对公正性质的认识上。

关于公正问题的研究，学者们的意见极不统一，这种观点的对立与纷繁多样性在微观经济学中绝无仅有。再回忆一下的历史，有多少公正学说曾一时洛阳纸贵？而又有多少能付诸实施？

公正首先是一种心理感受，而一定时代人们的心理感受受许多因素的制约。意识形态，个人的资源禀赋以及物品价格等因素会影响人们的偏好，从而影响人们对公正的判断。在以往时代，这些因素使人们的偏好有重大差异，导致人们的公正观很难统一。特别是当一个人公开表达自己的公正观影响其利益时，他将分外谨慎；他所陈述的公正观将与自己的利益要求相一致。这将使公正观的差异更加扩大。但这只是问题的一个方面。另一方面，人们的公正观又不可能差异太大，否则，由道德、习惯和宗教感情等因素构成的非正式

制度就不会存在，社会秩序的演化也会不可理解，进一步说，关于公正的科学分析也将没有可能。理解这一点特别重要。概言之，公正作为一种心理感受，虽然因人而异，但仍具有可分析性。问题看起来不在于公正的内涵是什么，而在于人们（包括一些学者）徒劳无益地想找出一个社会能够普遍接受的公正准则。公正准则被学者们刻画得越细，越没有社会可接受性，从而越缺乏科学意义。特别是学者们在自己的价值观影响之下对公正内涵作出判断时，更有悖于科学方法论的要求。

我赞同 D. 弗利（Foley）从人的基本心理感受出发对公正内涵的分析。在弗利的方法中，一个人的相对利益是用下列标准判断的：他是否乐意拥有另一个人所拥有的一组商品，这被看作“不妒嫉”的标准；如果他没有妒嫉，事物的状态就被看作是平等的。如果一种状态是平等的，且又符合帕累托效率要求，那么这种状态就被看作是公正的。这个标准具有简单性，因而也具有普遍性。在中国历史上，农民起义领袖打出建立平等社会的旗帜（领袖自己被神化为“替天行道”者，所以可以高高在上），最容易吸引农民跟进；从基督教的起源看，其教义所宣扬的社会平等理想，是促进其迅速传播的基本原因。这种平等意识的内涵说到底很简单，那就是容不得他人比自己的境况（如果这种境况也属自己的偏好范围）更好。中外历史上的农民没有例外。高尔基写过一本叫《列宁》的小册子，内中描述了十月革命胜利后俄国农民进入冬宫开农民代表大会的情景：农民恣意破坏冬宫内的陈设，甚至把精美的东方瓷器当作溺器。高尔基评论说，农民进入冬宫后方知道自己与国王之间的巨大反差，对于他们得不到的东西心存嫉妒，宁愿去毁坏它。妒嫉如果转化为

仇视，破坏力将会更大。

站在第三者的立场上看，有两个因素会使不公正的社会可能长期存续。其一是信息的不充分。信息结构会对人的偏好发生影响，从而影响妒嫉心态的产生。如果你根本不知道他人是否过得比你好，何以产生妒嫉之心？社会越是落后，信息传播的成本越是高昂，人们对不公正的感受程度便越就轻微，实际的不公正就越会强烈。皇帝不过吃的是白面馒头吧？这是贫穷农民的普遍想法。其次是暴力潜力的严重不对称。你如果已经知道他人过得远比你好，你便会妒嫉；如果你连赶上他的机会都没有，你还会仇视。但富人拥有的暴力潜力会对你形成威慑，使你仅存妒嫉仇视心态，而不敢反抗。然而，社会在这种局面下存续，其成本是巨大的，远离了帕累托效率。在地域之间或国家之间的竞争中，这样的社会将会衰落，除非发生社会秩序的根本变化。

那么，有没有可能产生一个公正的社会？我认为是有可能的，但这种可能性存在于社会长期发展的进程中。因此我把公正社会的实现称为“公正目标逐渐接近假说”。可以对这个假说作一分析。

(1) 从社会发展的进程看，抑制妒嫉心理的因素在逐步加强。迄今为止，我们看不出收入分配的差距会有明显缩小，但这不意味着妒嫉心理的强度会永远保持不变。在边际效用递减规律的作用下，两个人的效用指数的差距会小于货币收入指数的差距；社会越是走向富裕，两个差距的绝对量之比会越大，这是不言而喻的。如果这个推论可以成立，那么可以认为妒嫉心理也会随着社会走向富裕而有所减轻，因为妒嫉和效用（心理满足程度）都是主观因素。

(2) 经济学家公认，在严格意义上，帕累托效率是不可

能达到的，因为作为帕累托效率存在的前提——自由竞争和信息充分，是不可能绝对实现的。但是，从社会发展的趋势看，这个前提在逐步变得充分，这也是不容否认的事实。最近我还读到一位电信专家的分析，他认为，在信息技术革命的大趋势下，信息传播的成本向零趋近。

(3) 从以往社会的经验看，权威结构似乎是不公正的同义语；好像只要权威结构存在，公正就无法形成；而权威结构是社会的伴生物，那么不公正也就无法消除了。这种经验主义可能是对以往社会的正确描述，但却不是不变的真理。从社会发展的趋势看，由权威结构中的支配者与被支配者之间的信息不对称而产生的不公正的可能性，正在逐步弱化。这主要是因为信息传播手段日益发达，获取信息的成本在逐步降低；随着人们衣食住行的时间价值相对减少，人们对支配者的监督成本也在降低。这种变化加强了对支配者的约束。在近几年内，许多先进国家的腐败现象频频曝光，腐败官员被送上审判席，便是这种趋势的证明。这是一个方面。另一方面，现代社会正在出现的权威结构多样化趋势，也是对传统权威结构的一种制衡。家庭、企业、政府机构和国家，是传统的权威结构，随着社会走向现代化，各种各样的新组织在广泛产生，有的组织甚至是对传统权威结构的替代。在新产生的权威结构中，权利转让的交易成本往往更低，支配者与被支配者之间的信息交流更加容易，因而更具有公正性。权威结构之间的竞争还有利于效率的提高。这种情形还促进了人的多样化发展，一个人在某一个权威结构中可能是被支配者，而在另一个权威结构中则可能是支配者，这无疑有利于抑制人们的妒嫉心理。

上面的分析可能使我们对解决中国农民问题变得乐观起

来。有朝一日，也许我们会突然发现农民成了一种保守的政治力量，现在的农民权利问题也不再存在。但最终的公正不会从天上掉下来。权力不能被少数利益集团所垄断，而应有一个政治市场使权力能够被评价，公共权力的获得要有某种竞争性。要通过渐进改革创造出这样一种局面来，这是最终解决农民权利问题的重要条件。

2007 年 6 月 27 日

目 录

序

导论 以权利看待农民

- (一) 农民问题实质上是权利问题 (1)
- (二) 国际人权宪章与中国农民权利 (4)
- (三) 农民主要公民权利和政治权利评析 (6)
- (四) 农民主要经济、社会和文化权利评析 (17)
- (五) 农民维权抗争与中国政治发展 (23)

一 农民的平等权

- (一) 平等: 人类文明的基本信条 (29)
- (二) 二元社会结构中农民的不平等地位 (36)
- (三) 反歧视: 国际视野与中国选择 (47)

二 农民的生命权

- (一) 生命权的涵义 (54)
- (二) 生命权的立法保障 (57)
- (三) 农民生命权面临的几个问题 (61)
- (四) 以人为本, 尊重生命 (72)

三 农民的人身权

- (一)人身权的涵义及立法保障 (75)
- (二)转型期农民人身权保护失灵 (79)
- (三)中央、地方与农民的博弈 (85)
- (四)底线权利与社会正义 (91)

四 农民的迁徙自由权

- (一)迁徙自由是一项基本人权 (93)
- (二)农民迁徙自由权的丧失与复归 (98)
- (三)以自由看待发展 (104)

五 农民的结社权

- (一)结社自由与法律保障 (110)
- (二)中国农会的历史考察 (112)
- (三)公民社会、利益集团与农民组织 (118)
- (四)重建中国农会的几个问题 (125)

六 农民的参政权

- (一)政治参与和参政权:概念辨析与界定 (129)
- (二)农民政治参与:方式和趋势 (133)
- (三)农民参政权:特征及张力 (140)
- (四)结语:新世纪、新农村、新农民 (145)

七 农民的自治权

- (一)自治与自治权 (148)
- (二)地方自治及其历史发展 (152)
- (三)中国地方自治的演变 (156)
- (四)村民自治与自治权生长 (161)

八 农民的信访权

- (一) 信访权: 中国特色与宪法渊源 (168)
- (二) 信访制度的缺陷与政治认受性流失 (173)
- (三) 信访制度改革与信访权利保障 (180)

九 农民的土地财产权

- (一) 财产权利、个人自由与国家繁荣 (188)
- (二) 集体所有、家庭承包与产权变迁 (198)
- (三) 产权残缺、利益博弈与社会冲突 (208)
- (四) 农民参与、宪法秩序与农地改革 (219)

十 农民的受教育权

- (一) 教育和受教育权 (247)
- (二) 农民受教育权的危机与转机 (255)
- (三) 基于权利的教育变革 (277)

十一 农民的社会保障权

- (一) 社会保障权: 农民的一项基本权利 (288)
- (二) 农民社会保障权的缺失与生长 (292)
- (三) 和谐社会构建与执政能力建设 (298)

十二 农民的健康权

- (一) 健康权及其法律保护 (303)
- (二) 中国农村合作医疗制度的演变 (309)
- (三) 城镇医疗体制改革与农村合作医疗制度重构 (314)
- (四) 农民健康安全面临新挑战 (319)
- (五) 世界医疗制度与中国医改方向 (327)

十三 农民的文化权

- (一)文化权:人权法渊源与国家政策 (332)
- (二)农村文化状况调查的基本情况 (335)
- (三)农民的文化生活与文化消费 (340)
- (四)农村文化公共服务:需求与供给比较 (349)
- (五)农村文化体制改革:农民与干部视角 (357)
- (六)农村文化建设与文化权利保障 (365)

十四 农民的环境权

- (一)环境危机与环境权的提出 (368)
- (二)环境权的概念和内容 (370)
- (三)国际社会保护环境的努力 (373)
- (四)中国环境保护的历程 (376)
- (五)农村环境恶化与农民环境权 (379)
- (六)以环境权为中心改善农村环境 (385)

结语 不断提高中国农民享受人权的水平

- (一)农民权利的宪法保障 (389)
- (二)走出兴亡百姓苦怪圈 (394)
- (三)从农民权利到公民权利 (398)

后 记

导论 以权利看待农民

（一）农民问题实质上是权利问题

多年来，从公民权利的视角入手研究中国农民问题，一直是笔者的一个主要学术旨趣。在不同场合和相关文章中，我突出强调的一个核心观点就是中国农民问题的实质是权利问题，并主张从国际人权宪章和中国宪法的高度关注农民，提出“给农民以宪法关怀”。

梁启超说过：“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 在现代国家，公民个人有无权利，或者说，公民基本人权是否得到尊重、保障和实现，是区别民主与专制、法治与人治、进步与落后、现代社会与传统社会的根本标志。

曾被马克思称赞为世界上“第一个人权宣言”的1776年美国《独立宣言》，向世人宣布了“不言而喻”的真理：“人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那边被赋予了某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力，则系得自被统治者的同意。如果遇有任何一种形式的政府变成损害这些目的的，那么，人民就有权利来改变它或废除它，以建立新的政府。”

^① 《梁启超选集》，上海：上海人民出版社，1984年版，第158页。

1789年法国《人权和公民权宣言》则更加简洁地宣告：“不知人权、忽视人权或轻蔑人权是公众不幸和政府腐败的惟一原因。”套用此话，我们似乎也可以说：不知人权、忽视人权而导致权利缺失，是中国农民问题的根本原因。

中国几千年来长期处于君主专制主义的统治之下，无论是统治阶级、儒家知识分子还是农民，大都没有权利的观念和意识。或者说，在政治共同体中，每个人作为人，都应当享有基本权利和自由。中国传统的制度安排并不是基于对国民个人自由和尊严的尊重和保障。“爱民如子”是上至皇帝下至七品芝麻官的最高“官德”，追求“仁政”是儒家知识分子的最高理想，渴望“青天大老爷”是平民百姓的最高愿望。而在专制主义政治框架中，这三个“最高”都是不易达到的东西。所以在公权力的不受约束和私权利的毫无保障的传统政治游戏中，农民的悲惨命运就在所难免。历史上，走投无路的农民往往依靠非制度化的周期性的揭竿起义来“暴力洗牌”。历史已经表明，“牌”虽然是不断地“洗”了无数次，但“打牌”的规则却没有改变，中国专制主义“超稳定”的社会结构依然故我。由是，我们看到中国历史上最引人入胜也最悲壮的，莫过于惊心动魄的农民起义和血腥的朝代更替了。

我们还看到，中国历史上农民起义的旗帜大都写上“等贵贱、均贫富”的口号。这种以平均主义为诉求的农民起义，反映了身处社会底层的弱势农民渴求基本生存权利的愿望，但却不能将中国导向个人权利平等而有保障的现代社会。鸦片战争以后，中国的有识之士在看到西方“坚船利炮”优势的同时，也洞悉到了西方先进的政治文明。从此，反体制的颠覆性革命就不再以“均贫富”为旗号，而代之以西方话语色彩的“民主自由”。孙中山高举“三民主义”旗帜推翻了满清王朝，建立了亚洲第一个民主共和国。但一个新的问题是，在中国这块专制主义肥沃的土壤里播下从西方引进的“民主种子”时，结出的却偏偏是“假民主”的果实。于是，以马列主义为指导思想的共产党又举起“比任何资产阶级民

主要民主百万倍”的“无产阶级民主”^①的大旗，又迅速颠覆了一党专政的国民党在中国大陆的短暂统治，最终在中国建立了“人民当家作主”的社会主义国家。

农民问题是中国革命、建设和改革的根本问题。在不同的历史时期，人们对农民问题的认识也各不相同。中国共产党成立以后，认为农民的根本问题是“土地问题”，从而开展了土地革命运动，“打土豪、分田地”是中国共产党赢得农民、动员农民的革命口号。1949年执掌全国政权后，中国共产党没有忘记对农民的历史性承诺，实行了“土地改革”，使农民在政治上“翻身作了国家和社会的主人”。但在照搬前苏联模式中，中国建立了高度集中的计划经济体制，从而在一个统一的主权国家内空前构建了城乡分离的二元社会结构，人为地将农民降为权利被限制和被剥夺的二等公民，新的体制性束缚从而制造了新的农民问题。改革开放以来的20世纪80年代，被贫困折磨和集体禁锢已久的亿万农民，尝到了分田到户的丰收喜悦。但随之而来的农民负担问题又成为90年代以来中国社会问题的突出焦点。这种“按下葫芦浮起瓢”的现象，使我们认识到，农民负担问题、土地问题等等都只不过是农民权利缺失后的种种表现形式。

经过二十多年的改革开放和现代化建设，中国人民的生活水平总体上达到小康，开始全面建设小康社会。在这样的现实发展基础上，我们提出中国农民的根本问题是权利问题，就是说，在对农民问题的认识上，我们应该从土地问题、增收问题上升到权利问题。可以说，只要农民的权利得到尊重、保障和实现，农民的土地问题也好，增收问题也好，以及农民的其他问题，都会因为找到了农民问题的总钥匙而迎刃而解。只有真正抓住权利这个根本，才能达到统率解决农民问题的目的。

① 《列宁选集》第3卷，北京：人民出版社，1976年版，第634页。