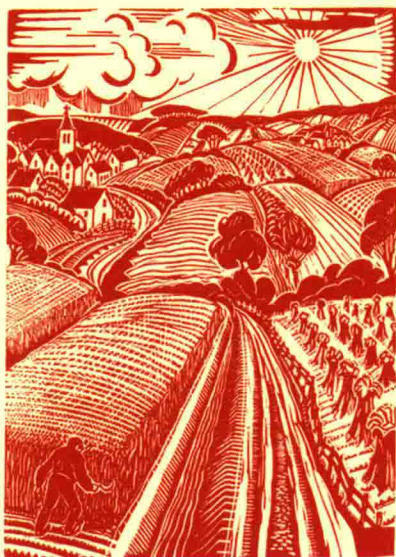


农民权利的 公法保护

THE PROTECTION OF FARMERS' RIGHTS
UNDER THE PUBLIC LAW



杨海坤 著

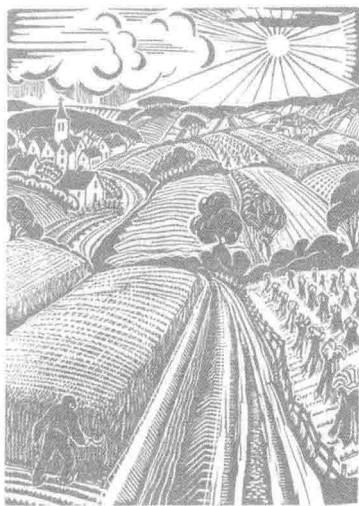


北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家社会科学项目（一般项目）

农民权利的 公法保护

THE PROTECTION OF FARMERS' RIGHTS
UNDER THE PUBLIC LAW



杨海坤 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

农民权利的公法保护/杨海坤著. —北京:北京大学出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 301 - 25986 - 3

I. ①农… II. ①杨… III. ①农民—权利—研究—中国 IV. ①D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 139203 号

书 名 农民权利的公法保护

著作责任者 杨海坤 著

责任编辑 田 鹤

标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 25986 - 3

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn> <http://www.yandayuanzhao.com>

电子信箱 yandayuanzhao@163.com

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社燕大元照法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

印刷者 三河市北燕印装有限公司

经销者 新华书店

965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 33.5 印张 498 千字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价 68.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010 - 62756370

谨以此书

献给山东大学和苏州大学

前 言

中国自古以来以农立国,农民一直是中国社会结构中最大的社会群体,也是中国社会发展最强大、最持久的推动力。中国共产党领导的新民主主义革命是由农村包围城市走向胜利的,谁都不会怀疑,农民是中国新民主主义革命的主力军,当年他们之所以拥护共产党,就是为了分田地、求解放、谋幸福;新中国成立后,当时国家领导人力图照搬苏联模式加快建设工业化国家,在工业化过程中,做出最大牺牲和付出最多代价的是中国农民;“文化大革命”使中国国民经济濒临崩溃边缘,中国城乡居民仍然能艰难生存下来,也得益于中国农民依然担负着维持最低生活必需品的生产供应任务。粉碎“四人帮”之后,中国改革开放的序幕又恰恰是从农村拉开的,农民成为中国改革的主角,农民成为中国社会改革最原始、最基础、最深厚的动力。农民之所以拥护改革、推动改革,首先是为了自身利益的保障和发展,而他们在改革进程中实际做出的贡献已经远远超出了农村的范围。历史表明:中国的经济社会文化发展离不开农民的创造力,中国社会主义政权的巩固和政治的稳定也离不开农民的拥护和支持。近年来,尽管中国人口结构已经发生了巨大变化,城市户口迅速增加,大批农民进城务工谋生,他们的生活方式、思想面貌等都在发生深刻变化,但在一定时期内,农民,包括进城但仍没有脱离农民身份的农民工,依然是中国最大的人口群体——截至 2012 年底,中国总人口为 13.5 亿,农民数量占总人口的将近一半;虽然城镇化已经渗透许多省份,但中国广袤的大部分地区仍然是农村面貌。新中国建立以来,党和政府对“三农”问题一直高度重视。据新华社 1998 年时的统计,从 1949 年党的七届二中全会到十五届三中全会,中共中央召开的 55 次全会中,就有 13 次专门研究农业、农村和农民问题。改革开放以来,着重研究农业、农村和农民问题并作出重要决定的中央全会就有 4 次。在多数年份里,中共中央 1 号文件都与发展农业问题有关——在改革开放初期的 1982—1986 年和新世纪初的 2004—2008 年,中央曾分别发出 10 个

关于农村工作的“1号文件”,彰显出中央对“三农”问题的重视,2014年和2015年,中共中央1号文件依然如此。2013年末,中央农村工作会议特别指出“小康不小康,关键看老乡。一定要看到,农业还是‘四化同步’的短腿,农村还是全面建设小康社会的短板。中国要强,农业必须强;中国要美,农村必须美;中国要富,农民必须富。农业基础稳固,农村和谐稳定,农民安居乐业,整个大局就有保障,各项工作都会比较主动”。会议形成的《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》于2014年1月19日正式发布,是新世纪以来1号文件连续第十一年聚焦“三农”。2015年中共中央1号文件首次将农垦改革纳入其中,并将之视为改革重点。这个文件是连续第十二年聚焦“三农”。所以,有人称:中共1号文件原指中共中央每年发的第一份文件,现在已经成为中共中央重视农村问题的专有名词,可以说,党和国家领导人无不强调农民问题的重要性。最经典的是毛泽东曾经说过的:“所谓人民大众,主要就是农民,忘记了农民,就没有了中国民主革命,也就没有了中国的社会主义革命。不要把‘农民’这两个字忘记了,这两个字忘记了,就算读100万册马克思主义的书,也是没有用处的,因为你没有力量。”^①胡锦涛同志曾明确表示:“农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。”^②言简意赅、通俗易懂、抓住要害、深得人心。2012年5月19日,温家宝在回到他的母校中国地质大学时,曾作过一个即兴讲演,他在演讲中提到:一个领导人不懂得农民,不懂得占中国人口大多数的穷人,就不懂得政治,不懂得经济。可谓语重心长,发人深思。2013年6月,习近平总书记进行国事访问,走访他国农户时说:“我经常去农村,同农民见面,了解他们的温饱冷暖和喜怒哀乐。做好农村工作,特别是集中力量帮助农村贫困人口脱贫致富,让农民们都过上幸福生活,是我们很重要的任务。”^③可以这样推断,在21世纪中国发展的历史新时期,“三农”问题依然是中国最重

① 毛泽东:《毛泽东选集》(第5卷),人民出版社1991年版,第231页。

② 2006年2月15日胡锦涛同志在省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班上的讲话。

③ 《共建中拉合作论坛》,载网易新闻 <http://news.163.com/13/0605/03/90ITKL8B00014AED.html>,2013年7月23日访问。

大的问题。

任何社会,都是纵横交错的立体社会。所谓“横”,就是人与人之间的横向联系,他们之间的权利关系和义务关系,通常由“私法”来加以调整;而所谓“纵”,就是指社会的纵向关系,因为任何社会都有其管理层,都有公权力的存在,尤其在中国这样幅员辽阔、人口众多、国情复杂的国度里,从中央到地方存在着各个层次的公权力。这种公权力从其产生本意上来说,是出于公共生活的需要,是公共管理和公共服务的需要,也是社会各群体生存和发展的需要,但这只是理想化的说法。实际上,作为统治者手中最强大、最得力的统治工具,公共权力对个人权利的侵犯、践踏、扼杀是经常的,甚至是非常严重的,但却由于人们权利意识的淡薄而司空见惯、熟视无睹。中国社会曾长期滞留于专制封建社会,其公权力的侵害力度尤为骇人听闻!而作为中国历史上人数最多的社会群体,同时又是最大的弱势群体的农民,其权利被剥夺、受侵害也已成为历史的常态。

现代化是一个全面的、动态的概念,从经济结构上看,现代化是一个国家从农耕文明向工业化、城市化文明的转变;没有任何一个国家能够停留在农业社会而实现现代化,从这个意义上来说,工业化、城市化是现代化的必由之路。21 世纪初期的十多年,是中国城市化发展最快的时期。根据国家统计局的数据显示,2012 年城镇化率是 52.6% (其中包括 1.7 亿左右在城里打工 6 个月以上的农民工,该统计口径为城镇常住人口占全部人口的比重)。已故中国社会科学院社会学专家陆学艺认为:“从国际经验来看,当城镇人口的总数超过 50% 以后,朝向完全城市化进程迈进的步伐会更快,预计 2050 年这一数据会超过 70% 或 80% 以上。”不管人们对城市化、城镇化抱什么态度,其发展趋势是不可阻挡的,以乐观的态度看问题,笔者认为:只要引导得好,城市化、城镇化将会引领中国进入新的发展阶段。因为城市文明是与传统农耕文明完全不同的商业文明,城市化、城镇化的发展,必将深刻改变中国的社会结构,给人们的生活方式、职业结构、消费行为以及价值观念带来深刻的变化,并对中国的未来产生深远影响。但在城乡剧烈变化的时期,中国究竟是要走城市化的道路,还是城镇化道路? 目前学者们的见解仍有分歧,例如胡德

平先生曾指出,中国应走中国特色的城镇化道路。^①虽然城市化有节约土地、资源利用集约效率高、迁徙更自由等特点,但在很大程度上会牺牲农民、农业和农村的利益,城市中也会出现更多的贫民区。从国际经验看,大部分发达国家并没有走单一城市化道路,而更多的是走城镇化之路。城镇化指的是城、镇、乡等不同规模和等级的聚落形态,以形成大中小有机配合的城市体系。城镇化道路更符合中国的国情和民情,能更好地解决城乡居民生活、就业、住宅等问题。但无论是城市化,还是城镇化,还是两者兼具,中国社会最大的变化就是城乡发展一体化,这是一个无法回避的客观历史过程。中国要进步,显然不可能跳过这个过程,问题是如何走得更稳健、更文明、更科学,使进入这一潮流的每一个人感受到社会进步和个人幸福。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》给我们提供了权威的答案,那就是当前中国亟需“健全城乡发展一体化体制机制”,其中包括“完善城镇化健康发展体制机制”。可见,我们既要肯定城乡发展一体化,也要肯定其中的城镇化。现在,中国的城乡发展一体化不能说已经过头了,而是需要继续稳妥进行。问题是如何明确方向,遵循客观规律办事,使广大城乡居民获得长远的利益,逐步缩小城乡差距;而不是按照主观意志办事,滥用权力,损害群众利益。城乡发展一体化是一柄双刃剑,它可以为广大农民群体造福;但若进行不当,也会给人民带来灾难,尤其给农民造成不幸。前一时期,不少农村出现的“被上楼”现象,以及各地不断发生的因征地拆迁而引起的群体性事件,就是社会矛盾处理不当所引发的社会问题。我们应该看到:在城乡发展一体化的深刻变化过程中,一方面,农民的生活方式、思想观念变化最大,他们的物质生活质量会得到巨大提升,他们的权利意识以及实际享受的权利内容也会提高;但另一方面,我们也应同时看到,当代社会的公权力对公民权利特别是农民权利的侵害作为一种历史的惯性并没有消失。因此,在城乡发展一体化进程中,如何使广大农民——这个目前还处于弱势的中国最大的社会群体——的个人权利得到保障和创造力得到进一步发挥,同时保证公权力对农民发生积极正面的作用,确实是我

^① 载 http://www.takungpao.com/paper/content/2012/11/01/content_1325128.htm, 2012年11月1日访问。

们面临的重大课题。

农业、农村、农民问题事关我国改革、发展、稳定的大局。“三农”问题的关键是农民问题,农民问题的核心又是农民权益的保护问题。在城乡发展一体化进程中,如何才能切实有效地保护好农民的合法权益呢?笔者以为,保护农民权益或权利的渠道、措施虽然很多,比如政策上给予农民更多的关怀、更多的实惠,但是更为积极、有效和长久的,还是从制度设计层面切实保障农民的权利。长期以来,农民权利遭受漠视与损害、农民越来越成为我国社会中的弱势群体的根源,“不仅源于我国长期存在着的城乡二元结构,以及近年来农民问题政策上的偏差,而且源于对农民权益保护方面长期存在着法律上的缺位”^①,立法上的不完善、行政执法上的随意性以及司法保护方面的欠缺,都是农民权益保护中的突出问题。在法律保障方面,我们认为,应充分发挥公法的作用。因为公法(比如宪法、行政法)既能赋予权利又能限制权力,无论是从保护的范围还是保护的力度上,都具有无与伦比的优越性。

本书即拟从公法角度来研究农民权利的保护问题。鉴于此,笔者与团队走向农村,走向民间,去了解中国真切存在的农民问题。一位负责宣传工作的领导同志曾指出:“研究回答好时代提出的问题,是社科理论工作的基本任务,也是社科理论工作者展示自身优势、实现自身价值的客观要求。问题在哪里?钥匙在哪里?从根本来说,在基层一线,在火热现实生活中。只有走下去,深入实践中,才能发现真问题,找到‘怎么看’的科学视角;只有走进去,深入生活中,才能得出真理论,提出‘怎么办’的思路办法。”笔者就本着这样的理念进行本课题的研究。因为“农民的贫困根本上说是权利的贫困”,我国建设社会主义新农村最主要的任务是让农民享有更多更切实的民主权利。本课题选题的根本意义旨在让民主在我国农村牢牢扎根,让法治在我国农村牢牢扎根。从公法领域来说,我们从事本课题研究之目的在于探讨农民权利与公法制度之间的内在关系并实现后者对前者的有效保护。可以清楚地看到:党的十一届三中全会召开以来,我们党以巨大的理论勇气,锐意推进农村改革,其

① 李长健、涂晓菊、张锋:《我国农民权益保护法律援助机制构建——宏观立法与微观运作的契合》,载《北京政法职业学院学报》2006年第4期,第31页。

决心之大、变革之深、影响之广前所未有,成就举世瞩目,特别是党的十八届三中全会决定提出了全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化,其中必然包括广大农村的治理问题。农村稳则国家稳,农民富则国家富,农业强则国家强,有了农村治理体系和治理能力的现代化才有整个国家治理体系和治理能力的现代化;这个现代化的核心就是农村治理的法治化和农民权益保障的法治化!

“巧妇难为无米之炊”,毫不讳言,笔者从事本课题的研究首先是站在前人肩膀之上进行的。

1. 我们继承目前中国农村研究多以社会学的研究方式,通过田野调查的方法,着重研究中国农村的状况的做法

前人在这方面已经做了大量工作。著名社会学家费孝通早在20世纪30年代就写出了极具影响的《江村经济》,这是一份以社会学眼光进行农村调查和分析的著名报告,至今仍有影响。改革开放以来,更多学者对当代中国农村现状进行了调查,他们的调研是多角度的:有的学者调查的是村民与村民之间的关系;有的学者调查的是村民与村委会之间的关系;有的学者调查的是村民与基层政府之间的关系;有的学者调查的是村委会与村党支部之间的关系;有的学者调查的是村委会与基层政府之间的关系。有的学者还从地域的差别出发,对中国南方和北方的村庄组织模式及其中的农民权利保护方式的不同进行调查并给予类型化的分析等。特别值得一提的是,有些学者还非常重视习惯在农村社会组织生活中的作用,并不惜笔墨对其进行大量细致深入的分析。他们以这些社会学的研究方法为基础,往往能发现农村问题中最真实的一面,并提出具体的应对策略。他们的研究为我们提供了极其珍贵的素材,本书的研究是在他们的研究基础之上进行的,并努力吸收他们提供的宝贵营养。

2. 目前法学界已经有学者从立法角度,对与农民权利保护相关的法律制度提出了一些抽象或具体的建议

这些学者的共同特点在于,他们往往从一定的标准出发,对现行法律的实施情况进行调查,对现有的法律制度和规定提出不足之处或提出批评,进而提出修改和完善的意见。其中有的学者以立法原则为标准,

有的学者以自然法为标准,有的学者以域外的法律为标准,有的学者则以传统和习惯法为标准,不一而足。他们的研究多倾向于立法层面,但对于笔者对相关问题的宏观思考也提供了有益的参考。

3. 还有一些法学研究者从现有法律制度出发,对涉及农民权利保护的法律法规进行了法解释学的分析,探究现行法律究竟能为农民权利保护提供了多大的空间

具体而言,这些学者的研究角度又有所不同:有的学者从农民的角度出发,为农民维护自身的权利提供策略性的建议;有的学者从村委会出发,探究村委会所享有的权利和承担的义务;有的学者从行政机关执法人员角度出发,为那些涉农法律的执行者提出具体的执法意见;也有学者从司法者的角度出发,为法官处理涉农权利的案件提供建议。这些学者的研究成果中普遍存在的一个特点是:他们在分析现行法律的规定后都会对其修改和完善提出一定的建议,最终还是把自己转换成一个立法者的角色。他们的研究颇有价值,也为我们提供了思路和帮助。

当然,在当今提倡理论创新、思想创新、学术创新的时代,我们不能墨守成规,不能无所作为。进行本课题的研究更需要我们独辟蹊径,发挥创造力,因此,在本课题进行过程中,笔者有意识地在理论和实践方面有所发现、有所创造、有所前进。具体而言,主要包括以下几个方面:

1. 本课题的研究更着重于对涉农公权力的有效规制

对公权力的法律规制是现代法治国家的根本要求之一。公权力与农民之间存在密切关系。中国公权力与农民之间的关系长期以来处理不好,孔子所讲的“苛政猛于虎”,就是对当时公权力过度压迫农民状况的形象描述,这种情况在中国历史上绵延不绝,因为权力的惯性往往如此,以至影响到当代。权力历来是把双刃剑,可以发挥正能量,但运用不当,便会产生负面作用。在当今现实生活中,我们仍然能感受到权力的负面作用,以致在某些地方、某些领域恶权力肆虐,尤其在偏远农村问题更多,因此,在新时期对涉农公权力实现有效规制,对农民权利的保护具有非常重要的现实意义。前几年某些农村发生的农民与基层政权之间产生摩擦的群体性事件,包括瓮安事件、乌坎事件、通安事件等,都从正反两方面给我们以深刻的启示和教训,都足以说明从法律机制层面上解决此类社会矛盾的紧迫性。

2. 本课题的研究更侧重于村民自治权的实现

我国的村民自治制度是农村政治发展的历史选择,也是世界上最大的“民主训练班”。村民自治是指在农村社区的居民自己组织起来,实行以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为核心内容,进行自我管理、自我教育、自我服务的一种政治参与形式,它是实行直接民主的一种基本形式。村民自治权作为法律明确规定的自治权,在我国现行法律体系中占据重要地位。而在现实生活中,对村民自治权的侵犯行为多种多样。有学者敏感地提出:“肇始于上世纪80年代中期的村民自治,经过近30年的发展,现在终于走到了转型升级的十字路口。”^①本课题的研究注重动态研究村民自治制度,并从实际状态出发,着重以这些可能侵犯村民自治权的行为为分析对象,努力从公法的角度提出相应的建议,以期实现对干预自治的权力予以有效规制。

3. 本课题的研究更关注社会公平正义

公平正义是社会主义社会追求的根本目标,社会主义消灭贫困、缩小贫富差距的前提即是关注弱势群体的权益保障。本课题努力从公法高度研究如何改变农民群体由来已久的在政治和法律上的弱势地位,使农民真正成为权利的主体。在当代中国,农民在政治、法律和经济各方面在总体上都还处于弱势地位,造成此种弱势地位的原因是多方面的,也是相当复杂的,但不容忽视的原因之一是,由于制度、体制上长期被束缚和限制的结果。本课题注重研究如何根除这些制度性因素,从而在根本上改变农民的弱势地位,尤其是着力研究农民的各项应有权利和实有权利,研究应有权利如何转化和演变为实有权利。社会主义政治、经济、文化、社会和生态文明的发展应该给农民带来更多的利益,使他们享有更多的实际权利,分享更多改革和发展的成果。本课题全面关心农民的政治、经济、文化、社会和环境权利,还特别把关注的重点之一放在对我国涉农社会保障制度进行全面分析方面,努力提出合乎实际的、具有可操作性的制度性建议。

^① 高新军:《村民自治转型:从选举走向治理》,载《南风窗》2013年第22期,第25页。

4. 本课题的研究更致力于使现行公法体系趋向完善

现行公法体系(主要是指宪法和行政法)重点关注公共权力与公民、法人或其他组织之间的关系,但对于广大农村,尤其是对国家权力与农村自治组织相关的法律关系还关注得不够,现已存在的法律规定在实施方面也存在执行不力、权利救济渠道不畅等弊病。本课题着力从案例中分析和研究基层人民政府与村民委员会这一自治组织相关的法律问题,并对其完善提出了具体建议。同时,我国公法体系越来越完善,《行政诉讼法》《行政复议法》《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》等相继出台,但一般都关注这些法律在城市的实施,往往容易忽视在广大农村的实施,本课题对此也比较关注。2014年中共中央举行的十八届四中全会提出了建设中国特色社会主义法治体系的任务和目标,相信这个全面系统的法治体系应该包括农村治理公法体系,本书的这些研究和分析,将对我国目前农村治理公法体系的完善研究起到帮助作用。

5. 就理论方面而言,本课题更注重深入分析我国现行公法体系中所蕴含的国家与市民社会二元对立的精神,并从理论上阐明这种精神与当前中国农村社会实际治理状况之间的不适应性

在我国社会转型时期,各类社会矛盾暴露比较充分,尤其是在城镇化过程中,利益分化非常剧烈,对利益冲突和矛盾进行调整的任务十分艰巨和复杂,如处理不当就会影响社会稳定和谐,甚至导致群体性事件的发生。因此在努力解决这种社会内在紧张关系以至冲突的同时,着力培植农民权利意识、提高农民组织化程度就成为新时期新的重要任务,包括对农民群体迁徙权、结社权、受教育权等权利给予更多的关注,在理论上更多的阐述。另外,对我国社会主义新农村法治文化建设等新的理论问题予以重视并加以研究,努力在前人研究基础上有所发展和深化。最后,本课题开始触及农村治理体系和治理能力的现代化问题等新颖命题。

关于本课题成果的主要内容、基本思路、研究方法以及已突破的重点和难点,也简单介绍如下:

1. 主要内容

中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,至今仍然是当前指导我国农村政治发展的纲领性文

件,该文件强调扩大村民自治范围,保障农民享有更多更切实的民主权利,逐步实行按照相同人口比例选举人民代表,完善与农民政治参与积极性不断提高相适应的乡镇治理机制等。实际上就是要在党和政府的领导下建设农村政治文明,实现农村民主与法治。本课题以此文件为指导,集中研究和论述农民权利的公法保护以及在公法统领下建立和健全农村民主管理制度问题。目前,农村村民自治制度已经初步建立,从根本上确立了农民在农村的政治主体地位,有力地保障了农民的政治利益,但如何从公法角度更全面、更系统地保护农民权利则需要更仔细的研究。本课题以农民权利的公法保护为主题,在对农民权利谱系进行详细梳理基础上,主要从四个方面进行探讨:①农民的公民身份及其权利保护;②农民的村民身份及其权利保护;③农民的弱势群体地位及其权利保护;④农民私法权利的公法保护。在这四个方面中,第一个方面以农民与国家的关系为切入点,探讨国家的立法、行政、司法制度及国家结构形式与农民权利保护之间的关系;第二个方面从村级权力体系运行的角度论证影响村民自治权实现的相关因素,并提出具体的解决建议;第三个方面主要是通过在对农民弱势地位现状及其成因分析的基础上,对涉农社会保障制度进行全面分析,并提出相应建议;第四个方面则从国家权力对农村社会深度介入的时代背景出发,探讨公法制度对农民私法权利,特别是土地财产权的影响。以此为基础,为公法制度对农民私法权利,包括土地财产权努力提供切实有效的保护。

2. 基本思路

本成果的基本思路是,首先以农民权利的公法保护为线索,在对相关法律规定及实践状况进行综合理论分析的基础上,从农民公民身份和村民身份、农民的弱势地位及受公法制度影响的农民私法权利等四个角度,详细分析和论证了农民权利保护与公法制度之间的关系。在分析过程中,除注重对现行法律规定进行分析外,还强调实证资料在论证中的作用。力争做到理论联系实际,一切从结论的有效性出发,保证研究成果的实用性。

本成果的基本结论方向大致如下:农村改革发展的动力源在于农民的利益要求,包括政治利益要求,因此必须对我国现行的城乡二元结构进行制度改良,利用已经修改过的选举法真正实现平等选举,使包括农

民在内的每一个公民都享有平等的选举权和代表权,以政治发展推动城乡社会发展,消除城乡二元分化的制度根源和障碍;必须完善村民自治的制度机制,不断健全农村民主选举、决策、管理、监督制度,完善农村民主管理制度,使“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”真正制度化、法律化;必须坚持实行党领导下的村民自治,切实规范乡(镇)村关系、“两委”关系、干群关系,加强农村基层组织建设,从宪法、行政法角度解决理论依据和法律依据;必须在各种具体法律中切实规定农民的政治、经济、文化、社会、环境等权利,建立起各种实现农民权利的法律制度,包括权利救济和赔偿、补偿制度。本成果的目标是希望能从公法理论方面,为我国亿万农民提供实践民主和实现权利的具体途径和制度保证,并力图成为公法保护农民权利的一本有益的教科书。

3. 研究方法

本成果努力综合运用规范分析、实证分析、经济分析、价值分析的方法对农民权利的公法保护进行全面分析,以期得出具体可行的结论。其中尤其要从调查研究、实证分析着手,掌握我国不同地区、不同类型农村的第一手资料 and 实际案例。通过其他各种分析研究方式,综合灵活加以运用,研究我国农村民主发展中存在的诸多问题,得出比较切合实际的结论;最后,在此基础上主要采用法学分析方法,使最后的结论达到规范分析、制度分析的高度,即归结到从公法学高度,高屋建瓴解决问题,为我国立法和决策部门提供有益的参考。

4. 本成果已突破的重点、难点

(1) 本成果已突破的重点

一是从宪法高度阐明农民公民权^①和公民地位的含义,并以此为基础论证农民公民权与国家制度之间的全面关系,就农民公民权的公法保护提出具体建议。本成果首先花费了较多笔墨讨论“农民”概念的确定,由于历史和现实的原因,“农民”概念已经复杂化。综合各种分析和论证,笔者认为现阶段农民还是与身份有关,与长期以来的户籍制度密切

^① 公民权指现代国家国民基于成员身份获得和承担的、为该法律确认的成员平等的权利和义务。长期以来农民所有的公民权因城乡差距而在事实上受限或缺失。

相关(尽管这一制度已经开始改革,但不能说已经根本上改变),但从长远来看,农民势必将转变为仅仅是一种职业,转变为在社会平等基础上的社会分工,最终彻底消除农民身上的各种歧视性、制度性枷锁。

二是详细论述农民的村民身份与其自治权之间的关系,然后通过规范分析和实证研究的范式,厘清当代中国农民的自治权是如何被规定和保护,并深入分析目前大部分地区在此方面的实际情况,找出其中的差距和原因所在。在此基础上,为村民自治权的实现提供理论依据和实际可操作途径。本书立足于农民和农民组织自治权的实现,并主张党组织的领导权与农民自治权的平衡,党的领导权与农村行政权之间的平衡,以及农村基层组织内部的权力构成之间的制约和平衡。

三是由于历史和现实多种原因造成的农民群体的弱势地位,决定了其在当代中国社会无法与其他主体进行平等的竞争。这种竞争机会的缺乏又必然进一步加剧农民的弱势地位。为破除这种由于制度障碍而产生的恶性循环,本成果着重从公法理论出发研究完善我国选举制度、自治制度、户籍制度、结社制度、教育制度以及社会保障制度等问题,努力打破我国目前实际存在的城乡二元格局的制度基础,使农民和城市居民真正享有平等的公民权利,使全社会从形式公平真正走向实质公平。

四是通过对农民的私法权利,包括土地财产权利与公法制度之间的关系的分析与梳理,利用公法制度变革的杠杆使得农民私法权利,包括土地财产权利的保护,能够努力与国家和集体利益达到平衡。其中既涉及我国宪法的发展问题,也涉及行政法的进一步完善问题。本成果详细检讨了我国各个历史时期和不同发展阶段的具体情况,总结规律,努力寻找最佳解决问题的法律途径。

(2) 本成果力图解决的难点

一是当前社会存在各利益群体的错综复杂的矛盾,为保护农民权利而提出的公法改革方案与非农民社会群体权利保护之间可能在利益上存在先天的鸿沟和冲突。如何逐渐填平鸿沟、化解冲突并实现公共利益的最大化,是本成果力图解决的最为困难的任务之一。本成果在这个问题上提出了一些可供参考的意见。

二是国家结构形式对农民权利保护的影响极大,这会涉及地方政治

制度等问题,农村改革与许多领域广泛存在的地方保护主义有着密切的联系。如何将农民权利保护问题与其他相关的问题进行合理调整甚至必要切割,也是一个理论上不容易操作的难点。本成果为此作出了若干努力。

三是公法制度涉及的公法关系与涉农私法关系之间有着水乳交融、不可分割的联系,它们相互之间产生重要影响,但在对其进行研究时需要相对剥离,不能混淆,因此既要把重点放在公法研究方面,同时又不能忽视与私法权利、私法关系的联系,尤其在新一轮城市化、城镇化过程中,以农村土地为核心的农民财产权问题已经成为目前解决农村矛盾的焦点问题,这也是本成果完成过程中遇到的难点之一。本成果用了一定的篇幅讨论涉及土地转让等公私法交织的问题,因此在研究中特别注意到相关民法学理论成果的研究,把公法与私法不断作相互比较和相互补充,使之相得益彰,有助于解决当前农村发展中的实际问题。

四是我国社会主义新农村的建设离不开多层次党组织的领导,我国农村民主化的推进是政党领导下的村民自治实践过程,农村的法治推进过程也绝对不能脱离党的领导,因此,研究农民权利的公法保护如何与加强和完善党在农村的领导,包括如何处理好党的基层组织与村委会的关系等问题需要进一步创新,特别是在城镇化过程中农村结构和农民素质发生深刻变化情况下,党的领导面临许多前所未遇的难题,需要作新的探索。党的依法治国理论强调:中国社会主义法治包括坚持党的领导、人民民主和依法治国三个方面,缺一不可。党的十八届四中全会决定又一次重申了这一精神,因此在农村实行公法之治的时候,我们也特别注意把握和贯彻上述原则,同时又注意在具体运用过程中尽量做到不生吞活剥、简单生硬,做到言之有物、言之有理、符合实际。在这方面,我们特别注意到了两个问题:一个是建设社会主义新农村的过程与农村法治化过程是同步的,农村现代化必然包括农村法治化问题。新农村建设实际上涉及农村治理结构的体系问题,法治化的阳光必须普照广大农村,才可以说这里是新农村;如果依旧是人治横行的农村,那就不是新农村,还是守旧、落后的旧农村。另一个是建设社会主义新农村与城镇化的关系问题,实际上,没有农业、农村、农民的现代化,就不可能有新型的