



新视阈文丛
New Vision Series



中国农民 平等权利法律保护问题研究

Research on The Legal Protection of Equal Rights of
Peasants in China

张德瑞/著

图书馆

江西人民出版社

本书由福建省2008年社科规划课题
“中国农民平等权利法律保护问题研究”（2008B020）资助



新视阈文丛
New Vision Series



中国农民
平等权利法律保护问题研究

Research on The Legal Protection of Equal Rights of
Peasants in China

张德瑞/著

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农民平等权利法律保护问题研究 / 张德瑞著. —南昌: 江西人民出版社, 2009.12

ISBN 978-7-210-04365-2

I. ①中… II. ①张… III. 农民—权利—研究—中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 241578 号

中国农民平等权利法律保护问题研究

张德瑞著

江西人民出版社出版发行

南昌市红星印刷有限公司印刷 新华书店经销

2009年12月第1版 2009年12月第1次印刷

开本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张: 19.75 字数: 316 千 印数: 1-2000 册

ISBN 978-7-210-04365-2 定价: 39.80 元

江西人民出版社 地址: 南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码: 330006 传真: 6898827 电话: 6898893 (发行部)

网址: www.jxp-ph.com

E-mail: jxp-ph@tom.com web: jxp-ph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换)

序

中国是一个农业大国的特殊国情,决定了农民问题注定成为政治家和学者们所普遍关注的话题。我国人口中的大部分生活在农村,城市人口中有很大部分是改革开放以后从农村来到城市的,城市人口与农村人口具有紧密的亲缘关系。在中国工业化和城市化的过程中,我国农民忍辱负重地作出了十分巨大的贡献。但是,由于农村生产和生活方式落后、城市与乡村的差距较大,农民在受教育权、就业权、公共服务与社会救济权方面得不到平等的保障,严重制约了我国农村经济与社会进步与发展。我们确实没有理由,在城市变得日新月异的今天,忘却了广大的农村;没有近8亿农民兄弟真正的富足,一切乐观的经济统计数字都将失去意义。毛泽东同志多次指出:“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。”因此,研究农村与农民问题,不仅是学者必须担当的社会责任,而且无疑还具有重要的学术价值与现实意义。

张德瑞副教授的《中国农民平等权利法律保护问题研

究》是在厦门大学法学博士后流动站从事研究工作时选择的研究方向,并同时获得福建省社科规划立项。该书全面论述了我国农民平等权保障的现状及其成因,提出了通过法律手段保护农民这一特殊群体的平等权的具体措施,是从法学角度系统研究我国农民平等权问题学术专著。全书具有以下几个特点:第一,对农村和农民问题研究的资料和文献进行了全面的整理和分析,对我国农村和农民问题的现状有客观的了解,在充分占有资料的基础上得出“我国实际上存在着一个城乡二元经济社会结构,没有突出对农民这一群体的特殊保护,这是造成我国农民权利保障缺失的一个重要原因”这一结论。第二,从宪政的角度来分析人权、公民权和农民平等权的关系,深入阐明了农民平等权的含义、法律性质及其特殊性。第三,通过大量数据,结合我国现行法律的规定,分析了农民政治权利、经济权利、社会权利保障的缺失并论证了产生这一现象的原因。

张德瑞副教授近几年对我国农民权利保障问题研究进行了比较全面的研究,也公开发表了一些颇具新意的研究成果。本书的出版,可以说是他系统研究农民权利法律保护问题的总结性成果。在本书中,他对如何保障农民的平等权利提出了一些具有独创性的观点,如提出建立农会组织来实现农民自己对权利的重视和保障,国家应当通过立法来确认农会的合法性并对农会组织提供指导。他提出应当制定《中华人民共和国农民权益保障法》,使国家的立法、行政和司法部门重视并加强对农民政治、经济和社会文化权利的保障。这些观点不仅具有一定的创造性,也具有现实可行性,说明作者具有良好的理论素养和分析解决中国现实问题的学术能力。

当然,由于各方面的原因,本书还存在一些不足之处。但作为我国系统研究农民平等权利问题的学术著作,对推动我国学术界进一步深入研究农民问题具有重要的意义,我期望本书的出版能够为繁荣我国农民权利保护问题研究带来积极的影响。

朱福惠

2009年12月于厦门大学

摘要

我国是一个有着两千多年封建历史的农业大国,人口中占了绝大部分的是农民,正因为有着这种特殊的国情,农民权利问题注定成了历朝历代一个永恒的话题。俄国作家屠格涅夫说过,没有完全的平等,就没有爱。一千多年前的唐太宗也曾说过,水能载舟,亦能覆舟。在经济全球化的背景下,在建设法治国家为我们直接目标的时代,在中央提出构建和谐社会和建设社会主义新农村的背景下,对涉及“三农”的农村法律问题进行系统的研究,关注农民平等权利的法律保障问题,应该说是一件很有现实意义的事情。同时,理论是行为的先导。新中国成立半个多世纪以来,关于农村、农业与农民问题的立法数量与农民在全国人口中所占的比例极不对等,主要原因就是在法律理论问题上没有关注到我国实际上存在着一个城乡二元经济社会结构,没有突出对农民这一群体的特殊保护,这是造成我国农民权利保障缺失的一个重要原因。而对农民权利保护问题进行深层次讨论,评析各种观点与争议,澄清误会与失误,厘清思路,有利于正确认识我国农民的地位与作用。因此,在人权保障写进《宪法》和中央提出建设社会主义新农村的契机与背景下,全面、系统

地研究我国农民平等权利的法律保障问题,揭示我国农民权利保护中存在的困难和问题,从而寻求有效地保护农民权益的正常途径和机制,为国家解决“三农”问题提供理论支撑,提出公平合理的解决问题的方案,不仅是学者在保护农民权益中应该承担的“社会良知”责任,而且课题的本身无疑还具有十分重要的理论意义。基于上述这种认识,课题围绕我国农民权利的法律保护问题,从五个方面进行了比较深入与系统的探讨,主要内容如下:

第一章:宪政视野下人权、公民权与农民平等权。从人权的概念入手,对人权、公民权、平等权与农民平等权进行比较分析。因为农民首先是人,尔后才是公民,农民只是人或者公民在一定时期的经济身份,这种经济身份的差异不应该导致政治待遇和制度性的阶层差异。这样做的目的,就是为下文从宪法上也就是从源头上根除对农民的不平等待遇的分析提供理论依据。在中国,像农民这样重大的问题最终无疑是一个宪法问题,而宪法最为核心的又是人权保障问题。所以,分析农民平等权问题就必然要从人权与公民权利开始。

第二章:农民平等权法律保护的必要性与可行性。本章从公民权利与农民权利的联系与区别的角度,论证了在新农村建设与和谐社会构建中加强农民平等权利保护的必要性与可行性。从必要性方面来看,建立相应的制度对我国农民的权利实施法律上的保护,有助于加强社会主义民主政治建设,有助于促进社会主义市场经济的发展,有助于我国实行依法治国和建设社会主义法治国家,有助于我国全面建设小康社会与构建和谐社会,有助于全面落实社会主义新农村建设,有助于完善公民基本权利和对我国农村问题的研究。从可行性方面来看,我国公民民主意识与权利意识的普遍觉醒,党中央、国务院对农民问题的高度重视,我国综合国力的持续增强和国际人权的普遍发展等,都为我们开展对农民平等权利的法律保护提供了可能性。

第三章:城乡二元结构下农民平等权利现状扫描。本章采取列举的方法,对农民在政治权利(主要是选举权、被选举权、结社权与信访权)、经济权利(主要是财产权、收益权、税赋义务公平负担与公平交易)与社会权利(主要是平等就业权、受教育权与社会保障权)等方面,

与城市居民相比享有的一系列不平等的权利的现状进行了客观的描述。在对上述影响农民平等权的一些主要权利进行描述的基础上,还对我国农民的一些其他权利,如迁徙自由权、环境权和文化权利的不平等现状进行了简要的分析。

第四章:农民平等权利法律保护缺失原因之解读。本章从平等权国家观念层面的偏落、法律与政策规定的制度性消解、农民自治社会组织缺乏、农民社会平等理念的缺失与司法救济机制的弱化等几个方面,对造成我国我们平等权利缺失的原因进行了比较全面的分析。通过对比国内现行立法,并结合当下国际人权保护的一些新要求,分析了我国法律对农民平等权利保护存在的主要缺失和重大缺陷。阐述了在现行的法律框架下,农民平等权利不可能得到切实有效的保护的原因,为下一章农民平等权利法律保护制度的构建奠定基础。

第五章:我国农民平等权利法律保护制度之构建。本章从微观的视角探讨了加强对农民平等权利法律保护的具体对策。提出了通过对我国宪法文本的相关规定进行补充、修改与完善,改革现行不合理的城乡二元户籍管理制度,加强对农民权益保障的立法并制定《中华人民共和国农民权益保护法》,完善农民权利司法救济制度等方面,对农民的政治权利、经济权利、社会权利以及农民的迁徙自由权、环境权和文化权的法律保护问题提出一些具体的建议。

关键词:中国农民 平等权利 法律保护 研究

Abstract

China is a big agricultural country with feudal history of more than 2000 years and a large peasant population, because of this particular national conditions, the issue on the rights of peasants is destined a permanent topic in all ages. Turgenev, a Russia writer once said no total equality, no love. Emperor Tang Taizong said that the water that bears the boat is the same that swallows it up more than 1000 years ago. In going economic globalization, building a country under rule of law became our direct objective, the central government put forward a proposal of constructing a harmonious society and new socialist countryside, systematically researching legal issues concerning “agriculture, countryside and farmers” and focusing on the legal protection of the equal rights of peasants is an affair full of practical significance. In the meantime, theory is the precursor of action. It has been more than half century for the foundation of New China, but the quantity of legislation for the issue concerning “agriculture, countryside and farmers” fail to attach the equal importance to the proportion of peasant population, the main reason is

that we didn't keep an eye on the existence of the dual economic and social structure between urban and rural areas, didn't give prominence to the special protection of peasants. Discussing on the rights protection of peasants deeply, analyzing all kinds of opinions and disputes, clarifying misunderstandings and mistakes and making a clear thought is good for understanding the status and role of peasants in China exactly. Therefore, in the context of human rights protection written into constitution and the central government's proposal of constructing new socialist countryside, we should research the legal protection of equal rights of peasants in china and reveal the difficulties and problems that existed in the rights protection of peasants in order to effectively seek normal approach and mechanism to the rights protection of peasants and provide the theory support for the resolution of issues concerning "agriculture, countryside and farmers" for the state. The topic on putting forward a fair and equitable plan for resolving the problems is not only "social conscience" responsibility that scholars should take in the rights protection of peasants, but also full of important theoretic meaning itself. Based on the aforementioned cognition, this topic revolved around legal rights protection of peasants, discussed deeply and systematically in five respects, the main content as follows:

Charter1 Human rights, civil rights and equal rights of peasants in constitution. To comparatively analyze human rights, civil rights and equal rights of peasants, I had to start with the concept of human rights. Because, first of all, peasants are human, and then are citizen, peasants are just economic identity for human or citizen during a given period, the different economic identity should not result in different political treatments and systematical class difference. Doing this is for the sake of providing theory basis of analyzing how to eradicate the unequal treatments of peasants at root. In china, significant problem like peasants issue is undoubtedly constitutional problem, and the core of constitution is human rights protection. I had to start with human rights and civil rights to analyze the

problem of equal rights of peasants.

Charter2 Necessity and feasibility of legal protection of equal rights of peasants. This charter argued for the necessity and feasibility of enhancing the equal rights protection of peasants in the process of constructing new countryside and building harmonious society from the perspective of the relation and difference between civil rights and rights of peasants. In terms of necessity, establishing corresponding system of legal protection of rights of peasants will help to reinforce the construction of socialist democratic politics, promote the development of socialist market economy, carry out rule of law and build a socialist country under the rule of law, build a moderately prosperous society in all respects and construct harmonious society, fully implement the construction of socialist new countryside, improve the research of fundamental civil rights and countryside problems in china. In terms of feasibility, the disenchantment of democracy and right consciousness of citizen in china, the great importance attached to peasants problem by the Central Committee and the State Council, the continuing reinforcement of Chinese comprehensive national strength and pervasive development of international human rights etc. All of them can provide us the feasibility of developing legal protection of equal rights of peasants.

Charter3 Scanning on the actuality of equal rights of peasants in the dual structure between urban and rural areas. This charter adopted the method of enumerating, described the actuality that peasants enjoyed unequal rights compared to urban residents, in the fields of politic rights (mainly right to vote, right to be elected, right of association and right of petitions and personal visits), economic rights (mainly property right, income right, equitable burden sharing of tax liability and fair trade) and social rights (mainly right to equal employment, right to education and right to social security) and so on. On the basis of the description of above – mentioned main rights which can affect equal rights of peasants, this charter also analyzed briefly the inequality actuality of other rights that enjoyed

by peasants, such as freedom of movement, environmental rights and cultural rights.

Charter4 Explanation of the reason why there is a lack of legal protection of equal rights of peasants. This charter fully explained the reason why there is a lack of equal rights of peasants in china in terms of national prejudice against equal rights, the systematic disappearance of legal and political regulations, the lack of peasant self-governing social organizations, the absence of peasants' cognition of social equality, the weakening of judicial remedy system and so on. This charter analyzed the main absence and significant deficiencies which existed in the process of protecting equal rights of peasants by comparing the domestic legislation at present and combining some new demands for international human rights protection, expounded the reason why peasants couldn't get effective protection of equal rights in the present legal framework, established a foundation of constructing legal protection system of equal rights of peasants for the next charter.

Charter5 Construction of legal protection system of equal rights of peasants. This charter discussed the specific countermeasures of enhancing the legal protection of equal rights of peasants in the micro - perspective. It raised some concrete suggestions for the legal protection of political rights, economic rights, social rights, freedom of movement, environmental rights and cultural rights of peasants, such as supplementing, amending and improving correlative provisions in the text of china constitution, innovating the unreasonable dual residence registration system between urban and rural areas, reinforcing the legislation of rights protection of peasants and legislating *Law of the People's Republic of China on the Protection of Rights and Interests of Peasants*, improving the judicial remedy system of rights of peasants and so on.

Key word: peasants in china, equal rights, legal protection, research

目录

序（朱福惠）	1
--------	---

导论

0.1 课题的研究现状	1
0.2 课题的选题意义	3
0.3 课题研究对象的界定	4
0.4 课题研究的视角与方法	8
0.4.1 研究视角	8
0.4.2 研究方法	8
0.5 课题研究的理论目标	10
0.6 关于本课题的结构	11

第一章 宪政视野下人权、公民权与农民平等权

1.1 人权	14
1.1.1 人权的概念与发展	14
1.1.2 人权的主体	18
1.1.3 人权的内容	23

1.2	人权与公民权	25
1.2.1	人权与公民权的联系	25
1.2.2	人权与公民权的区别	26
1.3	公民权利与农民平等权利	27
1.3.1	公民权利与农民权利之关系	27
1.3.2	关于“平等”与“平等权”	34
1.3.3	农民平等权利之内涵界定	42

第二章 农民平等权利法律保护必要性与可行性

2.1	研究农民平等权利法律保护问题的必要性	45
2.1.1	研究农民平等权利法律保护对于社会主义民主建设具有重要意义	45
2.1.2	研究农民平等权利法律保护对于促进社会主义市场经济的发展具有重要意义	47
2.1.3	研究农民平等权利法律保护对于我国实行依法治国、建设社会主义法治国家具有重要意义	48
2.1.4	研究农民平等权利法律保护对于我国全面建设小康社会与构建社会主义和谐社会具有重要意义	51
2.1.5	研究农民平等权利法律保护问题对于全面落实中共中央和国务院《关于进一步推进社会主义新农村建设的若干意见》具有重要意义	55
2.1.6	研究农民平等权利法律保护问题对于完善我国宪法规定的公民基本权利和充实对我国农村问题研究具有重要意义	57
2.2	研究农民平等权利法律保护问题的可能性	61
2.2.1	中国公民民主意识与权利意识的普遍觉醒为研究农民平等权利法律保护提供了可能性	61
2.2.2	党中央、国务院对农民问题的重视为研究农民平等权利法律保护提供了可能性	63
2.2.3	我国综合国力的持续增强为实现农民平等权利法律保护提供了现实可能性	65
2.2.4	国际人权的普遍发展与国际人权斗争的需要为研究农民平等权利法律保护提供了可能性	66

第三章 城乡二元结构下农民平等权利现状扫描

3.1 农民主要政治权利的缺失及其表现	71
3.1.1 公民(农民)政治权利及其主要内容	71
3.1.2 农民政治权利不平等的主要表现	72
3.2 农民主要经济权利的缺失及其表现	79
3.2.1 农民的经济权利及其主要内容	79
3.2.2 农民经济权利不平等的主要表现	80
3.3 农民社会权利的缺失及其表现	91
3.3.1 农民社会权利及其主要内容	91
3.3.2 农民社会权利不平等的主要表现	92
3.4 农民其他权利的缺失及其表现	108
3.4.1 农民其他权利的主要内容	109
3.4.2 农民其他权利不平等的主要表现	110

第四章 我国农民平等权利法律保护缺失的原因解读

4.1 国家观念对农民平等权利的影响分析	122
4.1.1 宪政价值定位对农民权利的影响	122
4.1.2 集体主义权利观对农民权利的影响	124
4.1.3 现代化情结对农民权利的影响	126
4.2 法律与政策对农民平等权利的影响分析	128
4.2.1 新中国第一部宪法文本在规定农民问题上的遗憾	129
4.2.2 我国法律、行政法规和规章对农民平等权利的影响	131
4.3 我国农民缺少维护自己权利的社会组织	135
4.3.1 我国农民建立农会组织的法理依据	136
4.3.2 我国建立农民农会组织的观念障碍	139
4.3.3 域外国家与我国台湾地区农会组织的经验	140
4.4 农民自身争取平等权利的意识不强	144
4.5 司法救济机制对农民平等权利的影响	146
4.5.1 宪法在保障农民平等权利方面功能发挥不足	146
4.5.2 行政诉讼渠道不畅影响了农民权利的救济	149

4.5.3 法律援助功能弱化是影响农民获得司法救济的重要因素	151
--------------------------------	-----

第五章 我国农民平等权利法律保障制度构建之设想

5.1 对我国现行宪法文本的相关规定予以修改、补充和完善	155
5.2 从国家行政管理的层面上,取消二元身份的户籍制度	162
5.3 加强对农民权益的立法保护,制定《中华人民共和国农民权益保护法》	166
5.3.1 先进国家涉农立法之评介	166
5.3.2 农民政治权利法律保障制度	173
5.3.3 农民经济权利法律保障制度	185
5.3.4 农民社会权利法律保障制度	193
5.3.5 农民其他权利法律保障制度	199
5.4 农民权利司法救济制度的完善	205
5.4.1 完善我国的违宪审查制度,从源头上避免损害 农民权益的法律、法规、规章和政策在司法审判中的适用	206
5.4.2 尽快制定行政程序法典, 并对我国行政诉讼制度及时进行修改	208
5.4.3 完善对我国农民的法律援助制度, 解决农民诉不起与不会诉的问题	214
结束语:从农民权利走向公民权利	218

附录 常用农民权益保护法律规范选编

附件一:《中华人民共和国农业法》	220
附件二:《中华人民共和国农村土地承包法》	238
附件三:《中华人民共和国村民委员会组织法》	248
附件四:《中华人民共和国农民专业合作社法》	253
附件五:《中华人民共和国土地管理法》	263
附件六:最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包 纠纷案件适用法律问题的解释》	279

参考文献

一、中文著作	284
二、中文论文	288
三、英文资料	291
四、法律法规与规范性文件	292
致谢	293