

给农民以宪法关怀

权威三农专家**郭书田**、著名官场作家**王跃文**联袂作序推荐

给农民以宪法关怀，就是要正视农民是共和国公民这个基本常识，就是要充分尊重、保障和实现宪法赋予农民的基本权利和自由，就是要在宪法的框架内治国理政。



◎ 张英洪/著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

给农民以宪法关怀

GEINONGMINYIXIANFAGUANHUAI

◎张英洪/著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

给农民以宪法关怀/张英洪著. —北京:中央编译出版社,2010.3

ISBN 978-7-5117-0203-6

I. ①给… II. ①张… III. ①农民经济—中国—文集
②农村经济—中国—文集 ③农民—问题—中国—文集
IV. ①F32-53 ②D422.64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 034121 号

给农民以宪法关怀

出版人:和 龚

著 者:张英洪

责任编辑:曲建文 林 为

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西单西斜街 36 号 邮编:100032

电 话:010-66509360(总编室) 010-66509353(编辑室)

010-66509364(发行部) 010-66509618(读者服务部)

网 址:www.cctpbook.com

经 销:全国新华书店

印 刷:北京振兴源印务有限公司

开 本:710 毫米×1000 毫米 1/16

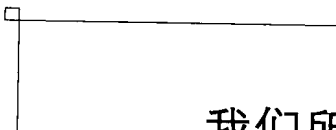
字 数:435 千字

印 张:30.5

版 次:2010 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:58.00 元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达
凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:010-66509618



我们所做的一切，都是为了
让人民生活得更加幸福、更
有尊严。



—— 温家宝

序 一

郭书田

中国是以农立国的国家，农业有五千多年的历史，是东方农耕文化的发源地之一，而创造农耕文化的是农民。北魏贾思勰所著《齐民要术》集中反映了我国农耕文化的重大成就。这部著作有10卷92篇，成书于公元533—544年间，总结了公元6世纪前农民在种植业、养殖业和农产品加工业方面创造的宝贵经验，是我国最早的一部农业百科全书，是传统农业科学的精华，至今仍有重大的现实意义。上个世纪80年代，美国由各州农学院院长组成的农业代表团，在考察各地后认为中国的传统农业是成功的，批评了美国的石油农业，并举出若干向中国学习的实例，如轮作倒茬、禾本科与豆科作物的间套作、农牧结合、养猪积肥、高温堆肥、秸秆沤肥、种地养地、蹲苗抗旱、穗选良种、马拉农具等。中国的传统农业，创造了东方农耕文明，对世界农业发展作出了重大贡献。《齐民要术》传入西方，产生了不可磨灭的重要影响。英国李约瑟所著《中国科技史》对中国的传统农业技术有诸多记述。

在鸦片战争以后，中国沦为半封建、半殖民地。这期间西方的农业科学技术有了重大发展，包括以达尔文的“进化论”与孟德尔的遗传学为基础的农作物品种改良，以李比希的矿物质营养学说为基础的化学肥料，以动力机械理论为基础的农业机械等三项技术传入中国，出现了现代农业。这虽然使中国农业进入了一个新的阶段，但以自给自足为主要特征的传统农业仍占主导地位，农民在帝国主义、封建主义、官僚资本主义“三座大山”的压迫下，处于极端贫困状态。

在革命战争年代，在以毛泽东为首的中国共产党的领导下，依靠农民建立革命根据地，实行农村包围城市的战略，农民成为工农红军、八路军、新四军、志愿军的主体，为抗日战争与解放战争的胜利和建立新中国以及在抗美援朝战争中为维护祖国的安全，做出了重大贡献。推翻“三座大山”的统治，建立新中国，这是第一次农村包围城市的胜利，是马克思主义中国化的第一个胜利，也就是毛泽东思想的胜利。

在新中国成立以后，经过土地改革，结束了两千多年的封建土地制度，实现了“耕者有其田”，解放了生产力，使国民经济迅速恢复到抗日战争前的水平。随之不失时机地使农民组织起来，走上互助合作的道路。先后经过土地入股为特征的初级农业生产合作社——以土地等生产资料转为集体所有的高级农业生产合作社——以“一大二公”和政社合一为特征的人民公社，国家采取工农产品价格“剪刀差”的政策（斯大林称之为“超额税”），农民为国家工业化提供了巨额的原始积累。农民为建立独立完整的国民经济体系，作出了重大贡献。

在“大跃进”与“文化大革命”中，农民是严重的受害者，同时又坚持生产，“勒紧裤腰带”，为保证城市居民基本食品的供应与社会稳定，作出了不可磨灭的历史功绩。“十年动乱”中，在台湾的蒋介石集团妄想乘机反攻大陆，但在了解农民仍在坚持生产的情况后未敢

轻举妄动。在上个世纪 90 年代，我在瑞典的斯德哥尔摩参加一个人类发展国际研讨会，我讲了在人民公社期间，有自留地、家庭副业、公益金、五保户与敬老院、赤脚医生等五项保证生存的基本条件，引起与会外国学者的浓厚兴趣，并写入会议的纪要之中。

在进入改革开放年代，在邓小平的倡导下，坚持实践是检验真理唯一标准的思想路线，以农村为突破口，尊重农民的意愿与选择，推广农民创造的经验，包括土地家庭承包经营、乡镇企业、进城务工经商的农民工、民主政治建设的村民自治等，取得举世瞩目的成就，带动城市乃至整个国民经济体制的改革，促进了国民经济的持续高速发展。这实际上是第二次“农村包围城市”的胜利，是马克思主义中国化的第二个胜利，也就是邓小平理论的胜利。

党的十六大提出“统筹城乡发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务”，并且首次提出“建立逐步改变城乡二元经济结构的体制”。这表明中央治国理念的重大变化。胡锦涛同志进一步提出“三农（农业、农村、农民）工作是全党工作的重中之重”，党中央、国务院采取了包括取消农业税费、农村九年制义务教育免收学杂费、推行农村合作医疗、实行最低生活保障和养老金制度、对粮食等农产品实行多项补贴以及增加对农村基础设施建设的投入等一系列措施，为改变二元结构迈出了可喜的一步，受到农民的欢迎。

但是，由于历史形成的城乡二元结构，包括二元的经济结构与二元的社会结构叠加在一起而产生的城乡两种制度安排与政策（我在上个世纪 90 年代出版的《失衡的中国》中列举了 14 项非均等的政策措施，后有的学者称之为“一国两策”）根深蒂固，冰冻三尺，非一日之寒，改变起来十分困难。党的十七届三中全会通过的《决定》指出：城乡二元结构深层次矛盾日益突出，农业基础仍然薄弱，农村发展仍然滞后，农民增收仍然困难。这是切中要害而符合实际的判断。

农业、农村、农民“三农”问题，说到底是个农民问题。农民问题始终是革命与建设的根本问题。解决农民问题在于正确认识农民。长期以来，在人们的认识中自觉不自觉地形成农民是“落后”的代名词，认为农民是小生产者，每日每时每刻都会产生资本主义，农民是处在十字路口的阶级，因而严重的问题在于教育农民，等等。这是形成农民既是贡献最大和牺牲最大的群体，又是与城市居民处于不平等地位的最大弱势群体的重要根源。

要从根本上解决农民问题，出路在于继续加大改变二元结构的力度，最终实现城乡居民在公共服务、社会保障、收入水平、基础设施以及政治权利等的均等化。我坚信这一目标经过努力一定会实现。也可以说这是马克思主义中国化的第三个胜利。

张英洪同志的新著《给农民以宪法关怀》，从宪法赋予公民基本权利的角度，提出解决农民问题的重要主张，具有显明的高度，在同类著作中是一部佳作，是值得重视的。对作者某些观点与主张有不同看法是正常的，只要以事实为依据，通过百家争鸣，就会取得共识。在举国上下欢庆新中国成立60周年之际，出版这部著作是很有意义的，是为序。

2009年10月1日

（郭书田，1931年8月出生于内蒙古，农业部政策法规司原司长、高级经济师，长期从事“三农”政策研究，多项成果被中央采纳，出版有《失衡的中国》等多部著作，另发表有大量论文，是我国“三农”政策研究领域的著名专家。2009年9月，被农业部表彰为新中国成立60周年“三农”模范人物。现任中国社会学会农村社会学研究会会长等职，兼任多所院校教授和研究生导师。）

序 二

被平均的大多数

王跃文

王小波先生有篇文章叫《沉默的大多数》，流布很广，文章标题似乎已概念化，具备了某种社会学意义。我一直琢磨着一个问题，经济学意义上的；可我又不懂经济，不知该怎么表达；猛然想到王小波先生的妙文，便把这个问题用“被平均的大多数”以概括之。

我说自己不懂经济，原话是想说自己不是经济学家，但怕经济学家说我不自量，便改口说自己不懂经济。经济学家，我是敬而畏之的。我认为当经济学家，首先只怕数学要好，而我在小学时代数学是吃过零分的。我说自己不懂经济，总不至于招来攻讦吧？不懂在中国多少还算是美德：知之为知之，不知之为不知，是为知之。

绕口令似的闹了半天，我还没有说出自己琢磨的是个什么问题。不是故弄玄虚，而是我有些胆怯。这牵涉到命题或定义，又是我不能面对的难事儿。什么叫做“被平均的大多数”呢？我不善于用学理性

语言来抽象出某种概念，只好用文学性语言来形象地描述。比方说，当我们说中国人均绿化面积达到了多少时，东南部的中国人在葱茏的树荫下惬意地纳凉，西北部的中国人照例只能在沙漠和戈壁里艰难地生存。假如决策者满意了这样的平均数，觉得中国的植被比撒哈拉大沙漠好多了，绿化工作不要搞了，要腾出手来干更重要的事情，那么，西北部的中国人就是“被平均的大多数”。因为从版图上看，中国植被恶劣的地方远远多于植被良好的地方。

我的所谓“被平均的大多数”，只是为了表述起来不至于太拗口；其实要使概念周延些，还应加上些修饰：“被平均概念忽略和损害的大多数。”我前面举出绿化的例子，仅仅只是为了描述概念时不流于干巴。事实上，中国的大多数人，他们生活的方方面面，包括经济收入、存款、住房、汽车、粮食等等，都被各种公报、统计、讲话、学术文章平均着。大多数人被平均了，他们就幸福了，就美好了，就离小康社会不远了，就哑巴吃黄连有苦难言了。谁敢说出苦来，退回去二十年，罪为诉社会主义苦；现在说是可以说，说了也白说。也许平均的概念，在经济学上有大义存焉，但对于被平均的大多数，毫无意义。倘若有意义，我们何不跳出狭隘的爱国主义圈子，进入国际主义大家庭呢？放眼世界，我们就可以把比尔·盖茨的财富也拿来平均，我们不更幸福了？有资料表明，世界上二百二十五位首富的财产加起来，几乎等于全球五十亿穷人年收入总和的一半。这五十亿穷人，中国占多少？我没法弄清楚。我可以断定的是把这些富人的财富都拿来平均，中国人均财富必然高出一大截。如此如此，中国的大多数更幸福了。

中国农民应是被平均的大多数中的大多数。中国权威的理论家、政治家都指出，农民身上的致命弱点就是平均主义。我不知道这种说法的理论源泉在哪里，却可以明确地正告这类人：他们在胡说八道！农民们的很多诉求，其实只是最低限度地要求公平与公正，却被扣上平均主义的帽子，翻身不得。我们这个社会几乎形成一种恶俗而市俗

的思维定势：但凡说到农民，就贬之以农民意识，具体来说就是平均主义。无非是农民贫穷，而穷人往往是说不起话的。他们同时又是王小波所谓沉默的大多数。农民如果动动脑筋，肯定愤愤不平：指责他们平均主义的人，正是拿平均概念向他们描绘海市蜃楼的人。如此对待农民，几乎有些阴险了。近些年，不料先进的工人兄弟也遭遇了农民同样的命运。他们嫌自己工资低了，而企业老板动辄席卷国有资产，便告状、检举、上访，因此也成了可耻的平均主义者。

谁说社会财富没有增加，肯定是造谣；谁说被平均的大多数非常幸福，肯定是撒谎。大多数人并没有因为财富被平均了，他们就拥有了。那么被平均掉了的财富哪里去了呢？被代表了。1949年以后，除去阶级敌人不算，中国人只有两类：人民和代表人民的人。如今据说阶级敌人在总体上已被消灭了，中国人就只有纯粹的两类了：大多数人和代表大多数的人。

所有概念都是代表人民的人或代表大多数的人发明的，人民或大多数人就只有所谓无所适从的份儿。某人民去官府办事，遇着代表人民的人态度不好，便质问：你不是为人民服务的吗？代表人民的人便会义正辞严：难道你个人就是人民吗？这位人民只好认输：我不能代表人民！于是似乎成了这样的逻辑：代表人民的人只为代表人民的人服务。这种时候，人民是抽象的，代表人民的人是具体的。需要人民的时候，人民就具体了。当是时也，必有宏文召告天下，动员全体人民群众积极行动起来，云云。

有个最虚伪的礼仪，全球通行的国际惯例：为某某干杯！酒都进了干杯者肚子，同某某有什么关系呢？假如某某在场，毕竟也喝了口酒，多少有些醉意，见这么多人为自己干杯，好不得意！最冤的很多时候某某并不在场或者已经作古，人们却举酒为他干杯。举杯的人酒足饭饱，同某某是没有半点关系的。

（王跃文，1962年9月出生于湖南溆浦，现供职于湖南省作家协会，当代著名作家，有中国官场文学第一人之称。主要著作有长篇小说《国画》、《梅次故事》、《亡魂鸟》、《西州月》、《龙票》、《大清相同》、《苍黄》、《落木无边》，另有中篇小说和散文随笔集多种。）

目 录

contents

● 绪 论	1
解决农民问题的权利视角	1
农民权利研究的基本方面	4
给农民以宪法关怀的意蕴	8

第一篇 二元结构与农民歧视

● 解决“三农”问题的根本:破除二元社会结构	13
“三农”问题的根源在于二元社会结构	13
二元社会结构的形成和演变	16
统筹城乡发展,尽快改变二元社会结构	21
● 户籍制度的历史回溯与改革前瞻	24
短暂的自由迁移	24
严格限制农民进城	25
小城镇户籍改革的突破	27
户籍改革的认识障碍	30

恢复公民的居住和迁徙自由	32
● 中国的农民歧视	34
农民歧视是一个重大的社会问题	34
农民歧视的主要表现	35
尽快消除对农民的歧视	39
● 城市化滞后与农民歧视	40
严重滞后的中国城市化	40
制约城市化发展的农民歧视	41
城镇化战略与制度创新	43
● 加快实施城镇化战略	45
我国现代化建设迫切需要补上城镇化这一课	45
城镇化是我国现代化建设的关键突破口	47
加快我国城镇化的政策取向	49
● 城市化：让农民说说	52
我们太擅作主张了	52
农民最有发言权	53
让农民自由选择	54
● 二元户籍制：半个世纪的“城乡冷战”	56
神州大地悄然筑起“户籍墙”	56
谁的大城市？	57
大城市其实并不大	58
城镇化中的误区	59
万众一心推倒“户籍墙”	61

第二篇 解放农民与农民自由

● 解放农民	65
将农民从二元结构中解放出来	66
加快改革束缚农民的旧体制	68
城市化是农民的一条解放之路	71
● 农民自由发展与乡镇体制改革	75
权利缺失:农民的三重困境	75
权力扩张:基层政权构建的本质特征	79
农民自由而全面发展:乡镇体制改革的目标取向	84
● 自由迁徙:离我们还有多远?	91
自由迁徙是一项基本人权	91
计划经济排斥自由迁徙	92
市场经济呼唤自由迁徙	93
● 给农民自由	95
消除对自由的错误理解	95
破除二元社会结构	96
取消三级利益共同体	97
● 解读《户口登记条例》	99
农民的迁徙自由是怎样失去的?	99
苏联模式	101
中国需要现代政治家	102

● 恢复迁徙自由正当其时	104
正视迁徙自由权	104
迁徙自由的阙如	105
恢复迁徙自由正当其时	106
● 促进农民自由而全面发展	108
农民的生存境况:数字的视角	108
制约农民自由而全面发展的人为因素	110
构建农民自由而全面发展的制度环境	115
● 从梁漱溟到李昌平:欲说农民好困惑	125
敢为农民说实话	125
为农民说话的“风险”	127
关键是要给农民以宪法关怀	128
● 武文俊与李昌平:谁更悲壮?	130
为农民说话的武文俊	130
写给总理的信	131
“反动者”与先知者	134

第三篇 农民负担与村民自治

● 宏观视野中的农民负担	137
关于农民负担问题的几个认识误区	138
农民负担沉重的主要人为因素	142
解决农民负担问题关键性对策建议	147

● 农民负担为何反弹?	153
农民负担卷土重来	153
一个村的集资广告	154
农民负担加重的根源:资金配套	156
新农村建设不应让农民买单	158
● 公共品短缺、规则松弛与农民负担反弹	159
问题的提出	159
投资配套、约束失灵与“二次维权”	161
公民权、村民权与乡村治理	163
简短结论	168
● 党群关系:“刀把”在干部手中	170
问题本来就简单,是干部搞复杂了	170
虽然不都是乡干部的错,但主要责任在干部	172
转变作风与体制改革:双管齐下的对策	174
● 三级利益共同体:县乡村权力运作与农民问题	176
农民问题:从二元社会结构说起	177
三级利益共同体:概念与特征	180
三级利益共同体的游戏规则	183
三级利益共同体的权力漩涡	186
能否打破三级利益共同体?	189
● 村民自治:困惑与依赖	193
“两委合一”能否推广?	193
村民自治的困惑	196
路径依赖	198