

促进中国反歧视项目丛书

中国农民 权利状况考察

北京大学法学院人权与人道法研究中心 编



促进中国反歧视项目丛书之——

中国农民权利状况考察

北京大学法学院人权与人道法研究中心

加拿大渥太华大学法学院

2009年5月

感谢加拿大国际发展署（CIDA）对本合作项目的资助

总序

人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。

——《世界人权宣言》第一条

不歧视原则（或称禁止歧视原则）是保护人权的一项前提和基本原则。近代以来人类争取人权的历史就是一部反歧视的历史。第二次世界大战以后随着人权保护全面进入国际法领域，在国际社会首先确立的人权原则就是不歧视原则。中国已批准的1966年《经济、社会、文化权利国际公约》第2条第2款及已签署的《公民权利和政治权利国际公约》第2条第1款都明确规定了不歧视原则。

按照国际人权条约及其人权机构的一般通解，“歧视”一词的含义指任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍、社会出身、财产、身体状况、年龄、出生或其他身份的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上享有和行使在政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面的一切权利和自由。歧视有不同的表现形式，大体可分为官方的歧视和民间的歧视。前者如国家政策或法律制度上的歧视；后者如在公司企业的就业歧视、社会歧视以及文化习俗方面的私人间歧视，等等。因此，正如《公民权利和政治权利国际公约》人权事务委员会在1989年第18号一般评论中所指出的那样：“不得歧视、法律面前平等以及法律的无所歧视的平等保护，是保护人权的基本而普遍的原则。”不歧视原则表明了人权

具有普遍性的本质。不歧视原则涵盖了许多内容，其中一些重要内容如禁止种族歧视和禁止作为国家政策的性别歧视已经构成国际习惯法乃至“强行法”（*jus cogens*）的原则。

自 1949 年 10 月中华人民共和国政府成立以来，已经历了六十年的岁月。我们大体可把这段历史分为前三十年和后三十年。在前三十年里，由于社会革命、执政党的以阶级斗争为纲的路线以及不断的政治运动，在社会上受到歧视的主要对象是被当作“阶级敌人”的“地、富、反、坏、右”五类分子及其家庭成员，在“文化大革命”期间又增加了“走资派”和其他被当作“牛鬼蛇神”的受批斗者及其家庭成员。在后三十年，由于执政党转向以经济建设为中心的路线和改革开放，先前的政治性质的歧视现象明显减少或减弱，而其他社会和经济方面的歧视则日益凸现出来。

自 2005 年以来，北京大学法学院人权与人道法研究中心（以下简称人权研究中心）与加拿大渥太华大学法学院展开了“促进中国的反歧视”研究的合作项目。在反歧视这一总题目之下，我们又确定了四个子课题，并按子课题将项目参加者分成四个小组：第一是农民权利小组；第二是妇女权利小组；第三是艾滋病病毒/乙肝病毒携带者权利小组；第四是少数者（包括前科人员、同性恋者、残疾人、少数民族）权利小组。从这些子课题可以看出，这次反歧视研究项目的重点主要是中华人民共和国政府成立以来的后三十年或当今社会存在的歧视问题，其中有些问题是历史遗留下来的，有些是则是新出现的。在这些歧视现象中，有些是世界各国都面临的问题，如对妇女的性别歧视、对少数者的歧视、对艾滋病感染者的歧视，等等；还有些歧视问题是中国特有的现象，如中国农民待遇问题、通过卖血感染艾滋病病毒问题、乙肝病毒携带者的庞大数量问题、农村妇女的土地权益问题，等等。

当然，这次反歧视研究项目的内容不可能包括中国社会存在的所有歧视问题，如基于出身、政治见解、宗教信仰、学历、语言、年龄、身高、种族、地域、国籍等各种理由的歧视现象。这也说明在中国反歧视是一个长期的重要事业。

这次中加合作反歧视研究项目有两个突出特点：一个是体现在研究方法方面，除少数论文侧重于历史和理论分析外，大多数中方项目参加者都从事了实地调查以及问卷调查工作，取得了大量的第一手资料。其中有些项目参加者访问调查了全国许多省份和地区，获得了比较全面的资料；有些项目参加者固定到一个特定的地区进行重点调查；还有些项目参加者针对一个事件或案件进行跟踪调查。可以说，本系列丛书中的研究报告或论文是对当前中国社会存在的歧视问题及各个阶层或群体权利现状的真实和详细考察。另一个特点是项目参加者来自不同的专业和领域。项目参加者中不仅有大学或研究机构的专家学者，还有许多实务工作者，如律师、记者、医务工作者等；项目参加者不仅有来自政府机关、社会团体的专家，也有来自非政府组织的成员。在学科方面，项目参加者的专业领域分布也非常广泛，如分别来自法学、社会学、人类学和民族学、经济学、农业政策学以及医学等各种不同的学科或专业领域。因此，通过这次反歧视研究，北京大学法学院人权研究中心在国内已经建立了一个比较广泛的网络。这对今后进一步推进人权的研究奠定了一个重要的基础。

这次中加合作反歧视研究项目，在中国方面由北京大学法学院人权研究中心的主要成员共同负责组织。各个小组的负责人分别是：农民权利小组负责人为龚刃韧教授；妇女权利小组负责人为白桂梅教授；艾滋病病毒感染者/乙肝病毒携带者权利小组负责人为叶静漪教授；少数者权利小组负责人为李红云教授。中方协

调员先后由北京大学法学院的研究生周雯、褚福民、刘芹以及人权中心秘书何欣等人担任。加拿大方面主要负责人为渥太华大学法学院曼德斯（Errol P. Mendes）教授，加方协调员为 Saku Srighanthan 女士。北京大学法学院人权研究中心与瑞典隆德大学瓦伦堡人权研究所联合举办的人权研究生班学生们也参与了辅助项目协调和会务工作。现在呈现给读者的这套反歧视系列丛书就是中加反歧视合作的集体研究成果，并由北京大学法学院人权研究中心成员及项目小组负责人集体编辑而成。在此，我们对这次反歧视研究项目的中加双方的所有参与者、对本项目的所有组织者和工作人员表示衷心的感谢。

北京大学法学院人权研究中心成立于 1997 年（2008 年改名为人权与人道法研究中心）。十多年来，中心与国内外的学术研究机构、联合国有关机构以及相关专家学者展开了广泛的合作研究和联合教学活动。其中，中心与加拿大渥太华大学法学院的合作研究是持续时间最为长久的。实际上，这次反歧视项目是中加人权合作研究的第三个阶段，此前曾进行过第一个阶段（1995-1997 年）和第二个阶段（1999-2001 年）的合作研究。我们特别感谢渥太华大学法学院曼德斯（Errol P. Mendes）教授长期以来热心与北京大学法学院人权中心的学术交流和各个阶段研究项目的策划、组织与合作。同时我们还要感谢加拿大政府国际发展署（CIDA）对中加人权合作研究项目和出版的资助。

本来，作为这一项目的研究成果应该在国内正式出版发行。实际上，已有几家国内出版社都曾表达过愿意出版这套系列丛书的意向，甚至有的出版社还把出版合同都寄过来了，但后来这些出版社都以 2009 年“敏感年”或需要上级审查等中国特殊“国情”为由改变了原来的意向。这样，北大法学院人权研究中心意外地

遇到了正式出版丛书的困难，因而不得不采取现在这种内部印行的措施。为此，我们更加希望中国现行宪法所规定的尊重人权条款和公民权利条款能够得到切实的实现，希望 2009 年 4 月中国国务院新闻办公室发布的《国家人权行动计划》也能够付诸于行动。

龚刃韧

2009 年 5 月 8 日

编者前言

作为促进中国反歧视项目丛书之一的本书内容为中国农民权利状况考察。农民占有中国人口大多数，农民问题一直是中国最基本的社会问题。与中国城市居民相比，农民长期以来没有能享受到平等的法律保护或“国民待遇”。因此，促进对农民的平等法律保护以及消除对农民的各种歧视，是促进中国人权事业的一项重要内容。

本书共有七篇论文或调研报告。按照内容顺序，本书分为农民土地权利、农民工权利以及农民环境权、二元社会历史起因这样四个部分。

第一部分是农民土地权利。土地是农民赖以生存的基础，也是农民财产权的主要对象。《中国经济时报》社首席记者王克勤撰写了《恢复农地产权，保障农民基本权利》，通过他在全国各地广泛深入的社会调查，指出了目前土地集体所有制所存在的严重弊端，并提出了解决农民土地财产权的具体建议。北京律师王新安所撰写的《中国农民之获得司法救济的权利——河北农民温胜春征用林求偿案调查报告》，通过他亲身处理的司法案件，分析了中国农民土地权利司法保障的现状和困境，并探讨了解决这一问题的思路。

第二部分是农民工权利，也是本书的“重头节目”。因为目前中国有两亿多农民工，是中国工业和城市建设的主力军，但农民工仍然受到各种歧视。这一部分共有三篇论文或报告。长期在第一条线从事农民工权利调查研究的深圳当代社会观察研究所所长刘开

明撰写了《权利困境：工业化时代的身份歧视》，对农民工所收到的身份歧视与制度性剥削以及农民工二十项权利受到歧视的状况进行了系统的分析，并对改革现状提出了六项有针对性的建议。国务院发展研究中心的两位资深研究员崔传义和崔晓黎曾在全国十多个省份对农民以及农民工进行了调查研究，获得了大量的一手资料，他们所撰写的《中国农民工政策范式的转变——走向统筹城乡、以人为本、公平对待和协商式管理》侧重对中国政府有关农民工的新旧政策进行对比和梳理，并指出中国二元经济结构转型正进入新的阶段，要继续推进农民工政策范式的转变。对于户籍管理制度，他们主张从城市化的整体战略入手，从国家层面整体考虑城市布局与农村人口进城的方向与方式进行改革。最后，加拿大阿尔伯塔大学中国学院教授姜闻然所撰写的论文《繁荣的代价——解读中国城市发展下农民工的不平等问题》从经济发展、现代化、繁荣代价以及社会稳定等角度分析了中国农民工的权利状况，并提出了进行深层次改革的构想。

第三部分是中国农民的环境权利问题。南京大学社会系教授张玉林所撰写的《中国的环境战争与农民的环境权——以山西省为中心》以“能源重化工基地”的山西省为中心，考察了这场战争所带来的生态环境灾难的分布状况，以及对于农民生存和农村社会的颠覆性影响。尽管山西省作为环境污染和生态破坏具有典型意义，但作者从保护人的环境权利角度所提出的许多问题，尤其是片面强调经济发展所带来的生态环境灾难的代价问题，不仅对山西省，而且对整个中国都具有值得深思的警戒意义。

第四部分是有关中国二元社会的形成起因历史。北京大学法学院教授龚刃韧所撰写的论文《中国城乡二元社会结构的历史成因》，主要分析了构成歧视农民基础的制度性和结构基础——

城乡二元社会——是如何以及因何而形成的，特别揭示了苏联模式在中国形成城乡二元社会结构的重要影响，并提出了深化制度改革建议。

龚刃韧

2009年5月8日

目 录

总序·····	1
---------	---

编者前言·····	1
-----------	---

一、中国农民土地权利状况

恢复农地产权，保障农民基本权利（王克勤）·····	3
---------------------------	---

中国农民之获得司法救济的权利

——河北农民温胜春征用林求偿案调查报告（王心安）·····	60
-------------------------------	----

二、中国农民工权利状况

权利困境：工业化时代的身份歧视（刘开明）·····	91
---------------------------	----

中国农民工政策范式的转变

——走向统筹城乡、以人为本、公平对待和协商式管理（崔传义、崔晓黎）···	148
--------------------------------------	-----

繁荣的代价

——解读中国城市发展下农民工的不平等问题（姜闻然）·····	181
--------------------------------	-----

三、中国农民环境权利状况

中国的环境战争与农民的环境权（张玉林）·····	201
--------------------------	-----

四、中国二元社会的形成起因

中国城乡二元社会结构的历史成因（龚刃韧）·····	249
---------------------------	-----

一、中国农民土地权利状况

恢复农地产权，保障农民基本权利

■王克勤

（中国经济时报社 首席记者 中国北京）

内容摘要：在当前，中国农村土地所有制改革是个争论不休的话题，其中最集中的焦点在于土地的所有权归属的争论，讨论的角度大多围绕怎样才能进一步解放和发展农村生产力；怎样才是维持农业经济的安全；怎样才可以规避政治风险和保障社会稳定等等。正因为讨论者往往站在经世济民的立场，现实地权衡如何取舍才能使利益最大化（当然，这背后的利益归属让台面上的论说更加复杂），因此演变成了甲方无休止的设问枚举和乙方不辞辛劳一一辩驳的循环口水战局面。改革后“可能”出现的情况可以根据社会及人性的复杂因素排列组合成无数种，毕竟“可能性”无论如何是可以通过不同方式设想和假定的，更是可以通过断言式的预设抽取出逻辑链条加以证明的。这样的论辩往往让双方都受累，也拖延和干扰现实的改革节奏。如此的纠缠不清，很大程度上是因为在这一问题上，人们更多关注现实的利弊平衡而忽略抽象的权利。因此，笔者选取的立场，是以平等人权为起点，并将其作为价值核心和先于功利的首要标准进行下一步的讨论。

本文以现象的揭示为开端，对笔者从2003——2007年以来长期的田野调查进行概括和总结。对中国众多省、市的农村一般现状进行定量分析；对涉及土地制度问题的冲突性事件进行个案研究和综合观察。由此得出的结论是：农地之争已经是当下农村乃至中国社会最尖锐的矛盾，“圈地运动”的问题已经十分严重，农民的土地权利受到全方位的侵害，生存状态窘迫。在这种形势下，

一些农民也开始意识到问题所在，在大量的一般性上访维权之后，有所觉悟，自发地开始对土地所有权提出要求，这股社会力量的发动其实也印证着：社会发展的前进力必然推动土地制度的改革。

接下来的部分里，笔者分析了农地矛盾的原因，揭示出农民的劣势境地是制度性的，是土地的公有制让农民丧失了最核心的权利。在现有的法治及民主状况下，土地集体所有权的“大家所有”实际上就是虚置了“每一个人”的所有权。在大量的调查基础之上，本文得出了在乡村民主和法治建设尚不成熟的现阶段，集体所有就是组织所有，组织所有就是掌权者所有的基本结论。因此，“公有”的制度，实际上是“公无”，暗地里极易演化成另外一种依靠行政权力而实际占有的“私有”，这种变异就是对农民政策性的歧视带来的恶果。因此，这种暧昧的“公有”，必须转化成公平的、清晰的“私有”，即建立还权于民的土地私有制。

既然要改革土地所有制度，那么，必然涉及到不同制度的利弊衡量。从公民权利的价值角度讲，农民的弱势地位已经说明了公有制并不是最好的选择，而较之公有制，私有制至少是目前最不坏的选择——笔者从保障农民权利的基本要求出发，结合社会经济发展的一般规律，以及中国的土地制度演变过程带给人们的启示，通过对很多省市农村土地个案的大量调查研究，逐一分析比较了土地公有制的劣势和土地私有制的优势。得出结论：土地私有制是农民权利的基本保障；是建立现代农业制度，发展社会经济的必然要求；是可持续发展的必要条件；是被历史证明了的，一般规律性的要求和必然方向。

最后，对于目前比较流行的，反对土地私有化的几种观点，笔者从价值与功利的双重层面提出反驳：第一，实行土地私有化，就是解放生产力和发展生产力的最迫切的选择，不仅不会影响社

会主义的性质，恰恰是社会主义的体现和必然要求。第二，土地私有化从权利的角度讲是赋予了农民基本的自由权利，从物质的角度讲也使得土地资本成为农民生活切实的保障，不会导致大量农民因失去土地影响社会和谐。在城市化的进程中，让农民自己处于主动地位，做出对自己最有利的选择，社会资源力量自主有效地调整，这才能保护农民不会大量陷入失地又失业的“双失”困境。而从社会发展的意义上讲，城市化是必然进程，更多的农民变成城市人是历史发展的趋势。第三，土地私有化是建立现代农业制度的基础，为农业生产力的迅速提高准备了条件，这样，在高效率的集约化生产之下，单位面积粮食的产量和质量只会增多不会减少，因此不会导致粮食危机。第四，土地私有化重新赋予了农民起点平等的地位，有了进行平等的市场竞争的可能，这时候的贫富差异存在是正常且必然的，相较于公有制度下的兼并掠夺和迫使农民陷入政策性的贫困而言，这也是最不坏的选择，让农民慢慢富裕起来胜过让他们集体贫穷。在物权清晰机会平等的前提下，由于自由竞争造成的贫富分化是合理的，比因为强权逼出来的贫富分化更加公平。平等竞争所致的贫富分化，是良性的贫富分化，强权所致贫富分化，是恶性的贫富分化。从这个意义上讲，土地私有化会导致农村贫富分化这种说法在当前的社会现实条件之下，是一个荒诞的伪问题。

本文的价值与可能存在的问题：

首先是研究的方法和路径，根据大量一手资料，凭借现象的呈现直指常识的回归，对于此领域内倾向于理论性、政策性的讨论是一个参考。然后是切入的角度，大量的田野调查与新闻实践相结合，因此动态的分析多于静态描述。特别是将这一老旧的话题置于变动中的社会环境之下，呈现出历史问题在新的时代变动

中存在的复杂性和危险性，由此，对于已有的文献而言，本文的基本论点将改革的迫切性提高到一个新的层次。

由于立场的选择是站在人权优先的角度进行反思研究的政治伦理，因此可能与此问题已有的很多讨论者存在起点层面的价值取向冲突。另外，由于统计都是抽样，个案的呈现也往往择其突出者。因此，现状的表述层面可能产生拟态环境效应。

关键词：农村土地 农民 公有制 私有制

在当前中国，侵犯农民的公民权益往往是通过侵犯农民的土地权益表现出来的，因而保障农民土地权不受侵犯就是维护农民公民权的一个重要“底线”。

1. 农地之争：中国农村最尖锐的矛盾

1.1 当下中国社会最尖锐的矛盾

过去的三四年，中国政府迎来了大规模的“上访洪峰”，据媒体报道，众多上访者中来自农村的上访者占到绝对多数，而来自农村的上访者中，绝对多数的人是为土地权利不能保障而四处上访的。农地之争已经成为目前中国农村最尖锐的矛盾，并且这样的态势已持续 10 多年。某种程度上，这个矛盾已经成为整个中国社会当下最尖锐的问题。

不仅中国各级政府面临着大量的上访者，而且中国的许多能够讲真话的新闻媒体也同样面临大量上访者，尤其是北京的新闻媒体面临更大的“上访洪峰”。

中国社会科学院课题组对中央某媒体观众电话声讯记录进行