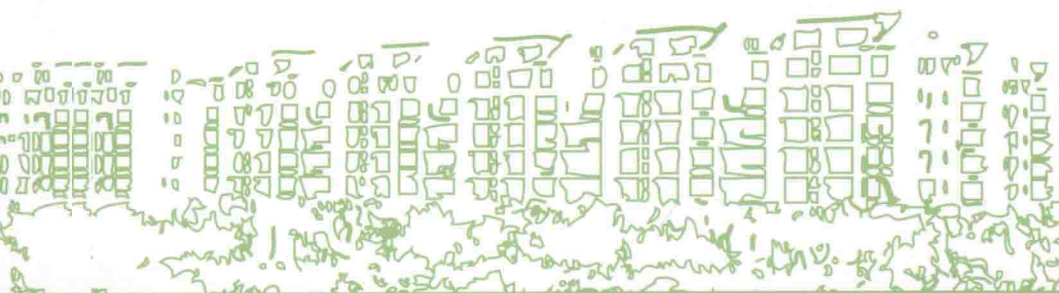




农民维权系列

法治与正义： 农民集中居住的 良性推进

杨 成/著



FAZHI YU ZHENGYI
NONGMIN JIZHONG JUZHU DE
LIANGXING TUIJIN



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



农民维权系列

法治与正义： 农民集中居住的 良性推进

杨 成/著



FAZHI YU ZHENGYI
NONGMIN JIZHONG JUZHU DE
LIANGXING TUIJIN



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

法治与正义 : 农民集中居住的良性推进 / 杨成著 . —北京 :

知识产权出版社 , 2014.10

ISBN 978-7-5130-3064-9

I . ①法… II . ①杨… III . ①地方政府—行政管理—法治—
研究—中国 IV . ① D922.110.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 232262 号



责任出版: 刘译文

法治与正义 : 农民集中居住的良性推进

杨成 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010-82000860 转 8004

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印 刷: 北京富生印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2014 年 10 月第 1 版

字 数: 277 千字

ISBN 978-7-5130-3064-9

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100088

责编邮箱: leichunli@cnipr.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店
及相关销售网点

印 张: 8.75

印 次: 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

随着我国经济的发展，农村城镇化建设将在全国范围内推行，推进农民集中居住将成为不可阻挡的趋势。规范和控制政府的权力，保障公民的基本权利和自由，是法治的核心价值。在加强建设法治中国的今天，本书试图在法治视野下以制度正义和程序正义为视角，以建设法治政府和服务型政府为契机，规范地方政府行政权力运行机制，加强对地方政府行政权力的监督与制约，防止其侵入农民私人领域而蚕食农民的权利；赋予农民居住自由权、完整的土地财产权，深化集中居住决策的信息公开，实现广泛而有效的公众参与，强化农民的主体地位，让农民以主人翁的姿态参与农村城镇化建设，并能与地方政府进行有效的博弈，从而切实维护农民的合法权益，确保农民集中居住获得良性推进。除导论和结语之外，本书分为五章。

第一章，在理想与现实之间：农民集中居住的困境。在这一章，分别对农民集中居住的理想层面与现实层面进行理论分析和实证分析，详细阐述农民集中居住的由来、意义以及一些地方政府强势推进农民集中居住所陷入的困境。具体而言，从长远来看，农民集中居住是我国农村城镇化建设的必经阶段，地方政府引导农民小规模地集中居住，就理想层面而言，它具有积极的意义——有利于集约化利用农村土地资源，均衡公共资源的配置，加快农村城镇化建设的进程，积极培育农村市民社会，促进法治的生长。然而，在现实生活中，一些地方政府官员没有认识到城市化是一个自然生长的过程，却大搞城市化运动，强势推进大规模的农民集中居住。地方政府通过行政措施可以引导和促进农民集中居住，但是单靠行政力量无法实现农民集中居住的良性推进，而且以行政力量、长官意志所推动的农民集中居住，违背了以工业化引导城市化的社会发展基本规律，损害了农

民的人格尊严，侵犯了农民的财产权，限缩了农村社会市民化的空间，抑制了法治的生长点，其发展是不可持续的，会带来许多难以克服的弊端，甚至导致其陷入难以自拔的困境——不仅难以真正实现农民的城镇化，而且最终会制约我们整个城市文明和中国特色社会主义法治建设。

第二章，权利缺位或残缺：农民难以进行有效的权利抗争。这一章，以农民权利为视角，对地方政府强迫农民集中居住进行法律分析。我们可以发现：地方政府之所以能强迫农民集中居住，其原因表现为居住自由权在宪法中的缺位和农民土地财产权的残缺，农民难以进行有效的权利抗争。具体而言，首先，由于居住自由权在我国当前宪法中的缺位以及缺乏相应的法律保障，一些地方政府在城乡一体化改革的进程中，可以不顾农民的意愿，无视农民的居住自由权，凭借其行政权采取暴力方式强制拆除农民的旧宅，以殴打、停水、停电、恐吓等方式逼迫农民从住宅中迁出，强行将农民集中到指定的地点居住，导致农民“被上楼”、“被城市化”；其次，由于当前我国农民土地财产权的残缺，一些地方政府在强势推进农民集中居住的过程中，侵犯农民的土地财产权，从中获取丰厚的土地增值收益，而农民集体或农民个人却很难有效地与地方政府进行权利抗争。

第三章，角色错位和程序正义缺失：地方政府权力的失控。在这一章，以地方政府权力为视角，对地方政府强迫农民集中居住进行法律分析，我们可以发现：地方政府之所以强迫农民集中居住，其原因还表现为地方政府角色的错位与程序正义的缺失，权力失控。首先，就地方政府角色的错位而言，在法治语境下地方政府是有限政府和公共性政府，其在推进农民集中居住过程中本应扮演引导者、公共利益维护者和农民利益保护者的角色，然而，在政绩驱动和巨额土地增值收益的诱惑下，一些地方政府迷失了方向，角色严重错位，扮演了主导者和逐利者的角色。其次，就程序正义的缺失而言，在法治语境下，地方政府以引导农民集中居住的形式推动农村城镇化建设，涉及土地征用、城乡规划，本质上是一种行政决策，理应遵循正当法律程序，体现程序正义——农民集中居住的相关信息公开，保持农民广泛而有效的参与，积极回应广大农民的意愿和要求，加强与农民之间的互动与沟通。然而，

在现实生活中，一些地方政府以行政力量强势推进农民集中居住，毫无程序正义可言——完全是地方政府单方面推进，忽视了农民的主体地位，农民没有知情权，甚至无法获得应有的通知公告、书面协议；农民没有自主的空间，缺乏基本的选择权和拒绝权；农民没有平等的地位，难以进行有效的权利抗争。

第四章，制度正义：农民集中居住良性推进的制度保障。这一章以制度正义为视角，在法治视野下就农民集中居住的良性推进提出相关对策。首先，将居住自由权载入宪法，为农民集中居住的良性推进提供宪法保障。居住自由权属于公民宪法上的基本权利，居住自由权的法治价值在于实现社会正义，促进社会发展和人的发展。将居住自由权载入宪法并构建宪法诉讼制度，确保地方政府在推进农民集中居住的过程中，尊重农民的居住自由权，合理引导农民选择居住地点和居所，而不是以行政力量强迫农民集中居住。其次，赋予农民完整的土地财产权，确保农民集中居住的良性推进。农民土地财产权是我国宪法明确规定农民所享有的权利，其法治价值在于维护农民的意志自由，保障农民的生存权和发展权，彰显有限政府理念，限制地方政府的土地征用权。财产权是公民自治的源泉，赋予农民完整的土地财产权，能让农民享有较大自主空间，确保在农村城镇化过程中，农民能有效抵制地方政府及其公职人员、村干部从土地征用中渔利，并限制地方政府或村委会随意征用或收回农民的土地，从而确保农民集中居住的良性推进。最后，建设服务型地方政府，确保权为民所谋。服务型地方政府的法治价值在于彰显人民主权，维护社会正义，提升政府效率。服务型地方政府的建构，应着重从三个方面入手：科学定位地方政府的角色，优化地方政府的职能结构；深化财政体制改革，增强地方政府提供公共服务的财政能力；规范权力运行机制，强化对地方政府行政权力的监督与制约。

第五章，程序正义：农民集中居住良性推进的程序保障。这一章以程序正义为视角，在法治视野下就农民集中居住的良性推进提出相关对策。首先，深化地方政府集中居住决策的信息公开，为农民集中居住的良性推进提供程序保障。信息公开制度是民主法治国家一项重要的法律制度，地方政府信息公开的法治价值在于保障农民的知情权，以公民权利制约国家权力，防止地方政府行政权力的滥

用和腐败。深化地方政府推动集中居住的决策信息公开，要求地方政府既要公开并提供全面、准确的集中居住决策信息，又要通过多种途径为广大农民及时获知集中居住决策信息提供便利。其次，实现广泛而有效的公众参与，为农民集中居住的良性推进提供程序保障。公众参与的法治价值在于彰显农民的人性尊严，促进民主政治的发展，维护良好的政治秩序。通过拓展公众参与的广度和深度以及丰富公众参与的方式，构建广泛而有效的公众参与机制，实现地方政府与农民之间的良性互动和有效沟通。

目 录

导 论	1
一、问题的提出	2
二、研究的意义	5
(一) 理论意义	5
(二) 实践意义	6
三、相关概念的界定	8
(一) 农村城镇化	8
(二) 农民集中居住	9
(三) 中心村	11
(四) 行政村	12
四、国内外研究的现状及述评	13
(一) 国外研究现状及述评	13
(二) 国内研究现状及述评	16
五、研究的逻辑框架与方法	21
(一) 研究的逻辑框架	21
(二) 研究方法	25
六、创新与不足之处	26
(一) 创新之处	26
(二) 不足之处	27

第一章 在理想与现实之间：农民集中居住的困境	29
第一节 理想：农民集中居住的由来与意义	31
一、农民集中居住的由来	31
二、农民集中居住的意义	37
（一）有利于集约化利用农村土地资源	38
（二）有利于改善农村的生态环境	40
（三）有利于均衡公共资源的配置	41
（四）有利于加快农村城镇化建设的进程	42
（五）有利于农村市民社会的培育，促进法治的生长	44
第二节 现实：农民集中居住的困境	56
一、生长与文明：城市化的进程	57
二、大跃进式的城市化：强迫农民集中居住	62
三、强迫农民集中居住：农村城镇化之困惑	67
（一）损害了农民的人格尊严	67
（二）侵犯了农民的财产权	70
（三）限缩了农村社会市民化的空间，抑制了法治的生长点	73
四、小结	75
第二章 权利缺位或残缺：农民难以进行有效的权利抗争	77
第一节 居住自由权在宪法中的缺位	78
一、居住自由权之界定	79
二、居住自由权在新中国的历史变迁	85
（一）肯定时期	85
（二）否定时期	86
（三）默认但缺乏法律保障时期	88
三、居住自由权在宪法中的缺位与强迫农民集中居住的思想分析	90

第二节 农民土地财产权的残缺	95
一、我国农民土地财产权的历史沿革	96
二、农民土地财产权的残缺	99
(一) 农民土地集体所有权的残缺	99
(二) 农民土地使用权的残缺	103
三、农民土地财产权的残缺与强迫农民集中居住	105
(一) 农民土地财产权的残缺, 难以抵制地方政府强势推进农民集中居住	105
(二) 农民土地财产权的残缺, 难以遏制地方政府获取土地收益	106
四、小结	107
第三章 角色错位和程序正义缺失: 地方政府权力的失控	109
第一节 地方政府角色的错位	111
一、法治语境下地方政府在推进农民集中居住过程中的角色	111
(一) 农民集中居住的引导者	111
(二) 公共利益的维护者	114
二、地方政府在推进农民集中居住过程中的角色错位	119
(一) 农民集中居住的主导者	119
(二) 政府自身利益的追逐者	123
三、小结	125
第二节 程序正义的缺失	126
一、程序正义的源与流	126
二、法治语境下政府行政决策过程中的程序正义	130
(一) 政府信息公开	131
(二) 公众参与	133
三、地方政府推进农民集中居住过程中程序正义的缺失	135

(一) 集中居住项目的相关信息不够公开	137
(二) 缺乏充分而有效的公众参与	138
四、小结	141
第四章 制度正义：农民集中居住良性推进的制度保障	143
第一节 制度正义之解读	144
一、制度的界定	144
二、制度正义之界定	148
第二节 完善宪法与相关制度：赋予并保障农民的居住自由权	151
一、居住自由权的法治价值	151
(一) 实现社会正义	152
(二) 促进社会发展与个人发展	154
二、居住自由权的入宪与农民集中居住的良性推进	156
三、宪法诉讼制度：农民居住自由权的宪法保障	157
四、小结	162
第三节 完善相关法律与制度：赋予农民完整的土地财产权	164
一、农民土地财产权的法治价值	164
(一) 维护农民的意志自由	164
(二) 保障农民的生存权和发展权	167
(三) 彰显有限政府理念	171
二、赋予农民完整的土地财产权：确保农民集中居住的良性推进	173
(一) 明确农民土地集体所有权的主体	174
(二) 赋予农民完整的土地使用权	177
三、小结	181
第四节 深化政治体制改革：建设服务型地方政府	182
一、服务型地方政府之法治价值	182

(一) 彰显人民主权	183
(二) 维护和实现社会正义	186
(三) 提升地方政府的行政效率	188
二、服务型地方政府与农民集中居住的良性推进	190
三、服务型地方政府的构建	193
(一) 科学定位地方政府的角色, 优化地方政府的职能结构	194
(二) 深化财政体制改革, 增强地方政府提供公共服务的财政能力	196
(三) 规范权力运行机制, 强化对地方政府行政权力的监督与制约	198
四、小结	200
 第五章 程序正义: 农民集中居住良性推进的程序保障	203
第一节 地方政府信息公开: 农民集中居住良性推进之程序保障	204
一、地方政府信息公开之法治价值	204
(一) 保障农民的知情权	205
(二) 以公民权利制约国家权力	209
二、地方政府信息公开与农民集中居住的良性推进	213
三、深化集中居住决策的信息公开	214
四、小结	217
第二节 广泛而有效的公众参与: 农民集中居住良性推进之程序保障	217
一、公众参与之法治价值	217
(一) 彰显人性尊严	218
(二) 促进民主政治的发展	220
(三) 维护良好的政治秩序	224
二、广泛而有效的公众参与与农民集中居住的良性推进	226
(一) 广泛而有效的公众参与有利于确保地方政府集中居住决策的 科学性, 避免盲目性, 确保农民集中居住的良性推进	227

(二) 广泛而有效的公众参与有利于提高地方政府集中居住决策的正当性, 使集中居住获得广大农民的认同和支持, 从而确保它顺利实施	228
三、广泛而有效的公众参与机制之构建	229
(一) 拓展公众参与的广度与深度	230
(二) 丰富公众参与的方式	235
四、小结	238
结语 建设法治中国	241
参考文献	245
一、中文文献	246
(一) 著作类	246
(二) 论文类	255
二、外文文献	263
(一) 著作类	263
(二) 论文类	264
后 记	265

导 论

（作者姓名）

（此处为正文内容，因图像模糊，文字无法准确识别，仅保留大致排版结构）

一、问题的提出

城市化是人类文明发展的重要标志，也是社会发展的重要阶段。长期以来，在工农业产品价格剪刀差的倾斜政策下，我国农村经济的发展明显滞后于城市的发展，加之城乡分离的户籍管理政策进一步限制了农村人口向城市的流动，城乡经济、社会二元对立的结构愈演愈烈，城乡居民收入差距不断拉大，农村城镇化水平严重滞后于我国经济发展水平。为此，中国共产党的“十六大”就提出了统筹城乡发展战略，党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。中国共产党的“十七大”进一步指出：“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设，必须建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。”中国共产党的十七届三中全会则明确指出：“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”2010年中央一号文件更是明确指出：“深入贯彻落实科学发展观，把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容，把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措，把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务，把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力。”中国共产党的“十八大”则阐明：“解决好农业、农村、农民问题是全党工作的重中之重，城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少

取放活方针，加大强农、惠农、富农政策力度，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。加快发展现代农业，增强农业综合生产能力，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给。坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件。着力促进农民增收，保持农民收入持续较快增长。坚持和完善农村基本经营制度，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，壮大集体经济实力，发展农民专业合作和股份合作，培育新型经营主体，发展多种形式规模经营，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例。加快完善城乡发展一体化体制机制，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。”

为了响应党中央的号召，近年来全国各个地方政府纷纷启动了城乡一体化改革，着力推进农村城镇化建设，让农民与城市市民共享改革和社会经济发展的成果，建设社会主义新农村。鉴于当前我国一些农村中的“空心村”、一户多宅以及宅基地占地超标等土地浪费的现象较为严重，加之城市工业用地和商业用地日益紧张，一些地方政府纷纷出台政策探索推进农民集中居住，即尝试撤销边远地区一些规模较小的自然村或合并一些行政村，将农民统一集中到指定的城镇化的公寓式小区或社区化的中心村居住。农民集中居住既缓解了城市工业用地和商业用地的紧张，又推动了农村城镇化建设，对地方政府而言是一举两得。

起初，农民集中居住仅仅在上海、江浙地区一些工业化发展水平较高的富裕乡镇小规模推行，是这些基层地方政府的自发试验，主要是为了解决城市建设用地日益紧张与农村建设用地较为粗放这一结构性矛盾，获得了较好的效果。但是，在后来发展过程中，由于一些地方政府在推进农民集中居住的过程中获得了大量的额外土地增值收益，其他一些省市的地方政府纷纷效仿，大搞城市化运动，在全国范围内上演了轰轰烈烈的农民集中居住运动，虽然取得了一些成绩，

全国各地农村城镇化建设明显加快，但由于没有顾及当地农村经济发展的实际情况和农民的经济承受能力，一些地方政府不尊重农民的意愿，强势推进大规模的农民集中居住，导致一些农民“被上楼”、“被城市化”，农民的土地“被流转”，严重危及农民的生存权、财产权和发展权，违背了城乡一体化改革的初衷。例如，一些地方政府让农民以土地换社保，其实质是以自有财产换公共福利，以宅基地换住房，实质是自由建房权利的让渡，这些操作对农民是不公正的；占补平衡、撤村并居，腾出的土地所取得的收益农民难以分享，土地的补偿难以支持失地进城而又使农民的生存与发展无退路；“被上楼”农户的水电气生活成本提高，纯农区生产不方便，子女成家分居无住房，他们的生存资源得不到保障。

诚然，农村城镇化是我国经济发展的强大动力，是农村社会进步的必然趋势。但城镇化不是搞运动、不是闹革命、不是大跃进，它是一种生长、一个进程、一种文明。农民是农村城镇化的主体，实现农民利益的最大化是推进农村城镇化的核心动力。一些地方政府大搞城市化运动，以行政力量、长官意志强势推进大规模的农民集中居住，不仅侵犯了农民的合法权益，而且会导致农村城镇化建设失去动力之源，最终难以真正实现农民的城市化。换言之，农民的城市化，如果没有农民的自愿是不真实的；如果以牺牲农民合法权益为代价，那不是农民的城市化。农村城镇化建设，只有以农民为主体、尊重农民的意愿、保障农民的合法权益，才能让农民满意，并最终真正实现农民的城市化。

当前，我国一些地方政府之所以能发动一切国家机器强势推进大规模的农民集中居住，其主要根源在于地方政府行政权力过于集中而强大，在当前的政治架构下，地方代议机关、司法机关难以对其进行有效的制约；在于农民主体地位的弱化与农民权利的缺位或残缺，导致农民缺乏足够的话语权，难以进行有效的利益表达和权利抗争。随着我国经济的发展，农村城镇化建设将在全国范围内推行，推进农民集中居住将成为不可阻挡的趋势。规范和控制政府的权力，保障公民的基本权利和自由，是法治的核心内容。在加强建设有中国特色社会主义法治国家的今天，我们试图在法治视野下，规范地方政府行政权力运行机制，加强对