



中国法学会后期资助项目文丛

BOOK SERIES FUNDED BY CHINA LAW SOCIETY

新农村建设中保障农民政治 参与权利的制度创新研究

The Institutional Innovation to Ensure Farmers'
Political Participation Rights in New Rural Construction

蔡振亚 王为东◎著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中国法学会后期资助项目文丛

BOOK SERIES FUNDED BY CHINA LAW SOCIETY

新农村建设中保障农民政治 参与权利的制度创新研究

The Institutional Innovation to Ensure Farmers'
Political Participation Rights in New Rural Construction

蔡振亚 王为东◎著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

新农村建设中保障农民政治参与权利的制度创新研究 / 蔡振亚, 王为东著. -- 北京: 法律出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1373 - 7

I. ①新… II. ①蔡… ②王… III. ①农民—参与管理—研究—中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 221335 号

新农村建设中保障农民政治参与权利的
制度创新研究

XIN NONGCUN JIANSHE ZHONG BAOZHANG
NONGMIN ZHENGZHI CANYU QUANLI DE
ZHIDU CHUANGXIN YANJIU

蔡振亚 王为东 著

策划编辑 高 山

责任编辑 韩向臣

装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 三河市龙大印装有限公司

责任校对 王晓萍

责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 23.5

字数 301 千

版本 2017 年 12 月第 1 版

印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995



书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 1373 - 7

定价: 69.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

Contents

导论：农民政治参与权利应成为新农村建设中的确权纲领	1
一、研究缘起	3
（一）党对农民政治参与权利的日益重视和不断引导	3
（二）现有研究的不足和城乡发展的新要求	8
（三）研究条件日渐成熟	10
二、概念界定	14
（一）农民	14
（二）政治参与	16
（三）权利	18
三、研究意义和方法	22
第一章 农民政治参与权利的理论基础	25
一、政治参与权利的本质属性	25
（一）政治参与：体现“人民主权”本质，构成权利实现方式	25
（二）权利体系：政治参与地位突出、影响重大	33
（三）文本规范：国际、国内法律确认的基本权利	37
（四）实际运作：农民参与政治为了权利	39

二、农民政治参与权利的具体内涵	43
(一) 农民政治参与权利行使的方式	43
(二) 农民政治参与权利实现的功能	50
(三) 农民政治参与权利产生的影响	58
(四) 农民政治参与权利的表现形态和触及领域	65
第二章 农民政治参与权利的实践基础	72
一、农民政治参与权利的运行机制	72
(一) 运行主体：三种力量的博弈	73
(二) 运行方式：三类权利的逐次实现	75
(三) 运行轨迹：两大模式间的运动	80
二、农民政治参与的实践特征：正在破解的悖论	83
(一) 思想认识的巨大差异	84
(二) 发展实践的不平衡	88
(三) 发展道路的悖论	95
第三章 农民政治参与权利的制度基础	103
一、村民自治制度与农民政治参与权利	103
(一) 村民自治制度的缘起和发展	103
(二) 村民自治中的选举参与	108
(三) 村民自治中的决策参与	117
(四) 村民自治中的管理参与	120
(五) 村民自治中的监督参与	125
(六) 村民自治制度的虚化和异化	130
二、人民代表大会制度	140

(一) 人民代表大会制度在农民政治参与中的地位和作用	140
(二) 基层人民代表大会制度不健全	143
三、农民政治参与中的信访制度	151
(一) 作为政治参与手段的信访制度	151
(二) 信访制度存在的缺陷	158
四、民主协商制度	166
(一) 民主协商与农民政治参与	166
(二) 民主协商存在的问题	171
五、听证制度	173
(一) 政治参与新形式——听证制度	173
(二) 听证制度需要改革	176
第四章 新农村建设和农民政治参与权利的理论创新	180
一、农村建设和农民权利之间关系的新视角	180
(一) 农民权利视角下的我国农村建设	180
(二) 农村建设视角下的农民权利	185
(三) 新农村建设和农民权利提升的相互要求、彼此促进	190
二、新农村建设之“新”：新理论指引农民政治参与的方向	197
(一) 理论水平提升，创新更加科学	197
(二) 执政理念发展，对农村民主政治的领导日益坚强	206
三、新农村建设之“农村”：新目标要求农民政治参与的加强	214
(一) 新目标是经济社会全面发展的农村	214
(二) 新目标是以农民为主体的农村	219
四、新农村建设之“建设”：新方法促进农民政治参与的发展	224

(一) 社会主义新农村建设的基本方法: 统筹与协调	225
(二) 新农村建设的政策工具	230
第五章 新农村建设和农民政治参与的实践创新	250
一、新农村建设以来村民自治中农民政治参与的创新	250
(一) 村委会选举的创新显示出表达权的苏醒	251
(二) 村务公开的创新引入了阳光下的知情权	263
(三) 村民监督的制度化与监督权的加强	269
(四) 自治程序的创新与参与权的落实	274
二、农村社区建设中农民政治参与的创新	293
(一) 农村社区建设概述	293
(二) 农村社区建设中农民政治参与理念和素质的提升	298
(三) 农村社区建设中农民政治参与制度和平台的提升	303
三、新农村建设中农民政治参与实践的反思	310
(一) 主体意识的显著匮乏	311
(二) 参与目的、范围的狭隘与庸俗化	314
(三) 参与行为的形式化和模式化	316
第六章 在新新农村建设中全面保障农民政治参与权利的 制度创新建议	319
一、制度创新的理论和方向保证——党领导机制的探索	320
二、现有制度的改进和改造: 巩固农民政治参与权利的工作重点	326
(一) 基层人民代表大会制度、民主协商制度、听证制度的 改进	327
(二) 村民自治制度、信访制度的系统改造	334

三、制度运行结构和环境的改善：保障权利、落实制度的难点	340
（一）规范地方政府行为	340
（二）加大财政经济支持	343
（三）改革相关制度、完善制度环境	345
（四）培养法制意识、完善权利救济制度	347
四、新制度的创设：增扩农民政治参与权利的必要尝试	348
结 语	352
参考文献	354
后 记	361

导论：农民政治参与权利应成为 新农村建设中的确权纲领

2000年第五次全国人口普查时，我国农业人口约为92,872万人，占总人口123,380万人的75.27%；2010年第六次全国人口普查时，居住在乡村的人口约为67,415万人，占总人口133,972万人的50.32%；到2015年年底我国大陆乡村常住人口约为60,346万人，占总人口137,462万人的43.90%。^①上述数字，见证了我国城镇化快速发展的成就，却并没有改变我国是一个农业大国、农民大国的基本国情；尽管居住在乡村的人口绝对数量快速下降，但“农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础，农民和农村问题始终是中国革命和建设的基本问题”^②的判断仍然准确。2016年中央一号文件指出，“当前，我国农业农村发展环境发生重大变化，既面临诸多有利条件，又必须加快破解各种难题”，要求把“坚持农民主体地位、增进农民福祉作为农村一切工作的出发点和落脚点……推动新型城镇化与新农村建设双轮驱动、互促共进，让广大农民平等参与现代化进程、

① 参见中华人民共和国统计局：《国家统计数据查询》，载中华人民共和国统计局官方网站：<http://data.stats.gov.cn/search.htm?s=%E6%80%BB%E4%BA%BA%E5%8F%A3>，最后访问日期：2017年5月7日。

② 韦钦、韦志虹主编：《农村工作百问百答——学习中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》，广西人民出版社1992年版，第29页。

共同分享现代化成果”。^①

农村政治发展是我国政治发展的重要基础,农民政治参与的程度如何,是决定我国政治发展程度的关键因素。对农民政治参与问题的研究,从政治学、社会学乃至经济学角度已有不少成果,然而,相对于“四个全面”的战略布局,相对于社会主义新农村建设、和谐社会建设的伟大实践,仍需要从各个领域拓展对农民政治参与问题的研究。党的十八大报告提出“从各层次各领域扩大公民有序政治参与,实现国家各项工作法治化”,并第一次在党的代表大会报告中,特别强调了对农民的保障,“让广大农民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果”。党的十八届三中全会对国家治理体系的规划建设,党的十八届四中全会对实施依法治国战略的全面部署,党的十八届五中全会推进深化改革的战略决策,都包含了党和政府解决“三农”问题的构想和举措。依法保障农民权利、用法治思维和法治方式实现农村治理是党和政府日益明确的目标,而在我国法治发展的现实背景下,对宪法赋予农民的神圣权利经法定程序和庄重形式予以确认是重要前提。自2010年开始,我国积极推行农村土地的确权登记发证工作,因为“只有通过确权颁证,确定土地对应的权属关系,其他相关各项改革才能渐次推开”,^②农民的个人财产权利才能获得更充分、便捷的保障,“地定权、人定心”。^③除了经济领域之外,由于二元体制的长期影响,农民在政治、社会、文化和环境等各方面的权利,其实也需要一个大张旗鼓、全面深入的确权过程。而农民的政治参与权利,应是整个确权行动中的纲领和重点,这是由农民政治参与权利的性质、现状以及近年来不断创新的成就所决定的。

① 《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》,载《人民日报》2016年1月28日,第1版。

② 南都社论:《土地确权是农业供给侧改革的助推器》,载《南方都市报》2016年1月30日,第2版。

③ 王玉娟:《土地确权:地定权 人定心》,载《青海日报》2016年3月2日,第10版。

一、研究缘起

本书是在吸收已有研究成果基础上，主要从法学、社会学视角审视和研究农民政治参与权利问题的一次尝试。这一研究主要缘起于下列因素：党对农民政治参与权利的日益重视和不断引导，现有研究的不足和城乡发展的新要求，以及研究条件日渐成熟。

（一）党对农民政治参与权利的日益重视和不断引导

党的十四大以来，明确了市场经济体制的改革方向，标志着我国各领域的改革和发展进入了一个新阶段。此后我党对政治参与权利的认识不断深化，制度建设日益周密，并随着改革的深化逐步将农民政治参与权利的保障问题提上日程。党对农民政治参与权利的引导和重视，指明了研究方向，激发了各界对农民政治参与问题的研究兴趣并取得了重要成果。

1. 认识不断深化

改革开放以来我党历次代表大会报告，都是凝聚全党智慧、代表理论水平的权威文献，从中可以追踪我党对农民政治参与问题的认识水平和理论高度。

党的十四大报告中还没有出现“政治参与”的概念，只是提出要加强基层民主并构建多元监督体系的设想。要求领导干部“要认真听取群众意见，充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用”以促进决策的科学化、民主化。这一时期的政策观念，以领导干部为本位的倾向比较明显，广大群众包括农民在内的主体地位没有明确。

党的十五大报告强调“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践”。基层民主建设被提升至基本政治制度层面，群众的政治参与被视为基层民主建设的主要内容。基于此，在群众团体和个人两个层次，国

家和社会事务、基层公共事务和公益事业、反腐败斗争三个领域构建了群众政治参与的制度框架。不过这一时期对政治参与的认识仍有显著局限：首先，参与形式的设计比较单一和被动，群众只能通过讨论和监督实现政治参与，缺乏积极、主动的参与形式。其次，参与领域的开放不够，群众能够直接参与的只有本社区的事务和反腐败领域。最后，对参与主体的限制较多，只有群众团体才被允许参与国家和社会事务的管理，而实践中更活跃的个体政治参与则没有得到鼓励和支持。党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中，首次确认了“公民参与”的概念，提出了“扩大公民有序的政治参与”的命题，明确了“公民”作为参与主体的地位，取代了“人民”参与和“群众”参与等有阶级或等级色彩的说法。^①

党的十六大报告进一步明确了“有序政治参与”的内涵，并第一次提出“参与权”的概念。首先，党的十六大报告对政治参与的认识突破了“基层民主”的局限，形成了自上而下、全面推进政治参与的认识。其次，把政治参与和对人权的尊重和保障联系起来，揭开了从权利视角审视和保障政治参与的序幕。再次，使公民参与的政治活动和领域大大拓展并构建长期机制，由反腐败扩展到干部人事工作，由临时性、阶段性事务发展成为长期性、稳定性工作。最后，强调政治参与在社会主义民主制度中的基础地位。

党的十七大报告在继承此前认识的基础上，进一步扩大了公民政治参与的程度和范围。首先，政治参与权被提高到决定“基层自治”成败关键因素的高度，而此前更强调的是党和政府的领导和指导。其次，政治参与权的价值目标和社会“公平正义”结合起来，进一步凸显了其基本权利的地位和对社会发展的基础作用。最后，政治参与权的行使主体，明确扩展

^① 参见郭道晖：《公民的政治参与权与政治防卫权》，载《广州大学学报》（社会科学版）2008年第5期。

到“各个层次、各个领域”的公民，要求最广泛地动员各群众团体、个体和社会组织进行政治参与，尤其是鼓励社会组织积极进行政治参与，表现出对社会新生事物的重视。

党的十八大报告继往开来，创造了政治参与权利保障的新高度。首先，第一次明确和彻底地运用法治思维和法治方式提出保障政治参与权利的构想，要求从立法、执法和司法等法治运行各个环节保障公民的政治参与权利。其次，第一次明确提出党内政治生活中同样适用政治参与权的保障。再次，第一次明确“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”，强调农民在经济、政治、社会管理、文化和环境生活等各个方面都享有参与的权利，并应受到倾斜保护。最后，政治参与权的价值目标进一步明确化，提出建立权利公平、机会公平、规则公平的社会体系，以“保证人民平等参与、平等发展权利”。^① 党的十八届三中全会一方面要求全面深化改革的同时特别注意保证农民的平等参与；另一方面提出推进国家治理体系和治理能力现代化，预示未来将更注重制度层面、治理层面的发展，更注重社会各阶层权利、义务的一致性，更注重科学思维、民主思维和法治思维的培育和运用。^② 党的十八届四中、五中全会对农村依法治理和农业发展方式转变进行了全面具体的部署，从经济基础和社会管理等方面为农民政治参与权利的顺畅、高效行使扫除障碍。

2. 制度不断健全

中国共产党对公民的政治参与权利，不仅在认识上不断深化，而且逐步构建了一套保障其行使的制度。当然不同时期不同领域的制度建设，由于政策目标和规范对象的不同，对参与主体有“公民”“公众”“群众”“人

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2012年11月8日，第1版。

② 参见韩振峰：《怎样理解国家治理体系和治理能力现代化》，载《人民日报》2013年12月16日，第7版。

民群众”“党员和群众”等不同称呼。称呼的不同并不意味着参与主体存在实质性差异，只是体现了不同领域活动中参与主体的侧重点有别，这一做法沿用至今。

党的十四大以来，我党在明确经济改革方向的同时，在政策决策机制和多元监督机制的建设中，率先构建了群众参与的制度。其一，把决策的科学化、民主化作为社会主义民主政治建设的重要目标，要求“领导机关和领导干部要认真听取群众意见，充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用，加速建立一套民主的科学的决策制度”。其二，提出“强化法律监督机关和行政监察机关的职能，重视传播媒介的舆论监督，逐步完善监督机制，使各级国家机关及其工作人员置于有效的监督之下”。尽管上述两方面制度中，群众参与仍处于附属和被动的状态，国家机器仍自命为权力的主体，但“听取群众意见”和“完善监督机制”的要求，毕竟为公民政治参与权利的行使提供了制度支持。

党的十五大以来，我党把“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利”视为体现社会主义民主的实践形式，政治参与的制度建设有重大进步。首先，随着《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村民委员会组织法》）的颁行，基层自治中的农民政治参与制度基本建立，村组民主选举制度、村务公开制度广泛推行，村民参与讨论村内公共事务和公益事业的渠道逐渐开辟。其次，工会、共青团、妇联等群众团体，参与、监督国家和社会事务的制度初步建立。最后，为了遏制腐败现象，构建了发动和依靠群众的反腐制度。这一时期的制度建设中，尽管对公民政治参与权利的行使仍有参与层次（自治组织内部）、参与主体（鼓励团体参与）、参与领域（反腐败）等多方面限制，但基层自治组织运行的法制化，不仅奠定了政治参与权利行使的制度基础，而且随着其在全国范围内的实施，更强化了政治参与的权利意识，改善了政治参与的社会环境。

党的十六大以来，为了促进有序政治参与的发展，进一步完善了制度

建设并开始在关键环节保障“参与权”。其一，丰富了政治参与权利行使的形式，构建了包括民主选举、民主决策、民主管理和民主监督在内的一整套制度体系，使社会主义民主制度进一步健全。其二，在承认政治参与具有权利属性的前提下，在干部人事任用等关键环节着手构建“参与权”的保障机制，“扩大党员和群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权”，以建立健全选拔任用和管理监督机制。权利保障机制的首次构建，尽管并没有涵盖政治参与权利的整体，尽管只是在某一领域率先突破，但毕竟选择了关键的人事组织领域，明确了参与权利行使的目标、内容和形式，开启了大张旗鼓从正当权利的高度去关注和重视政治参与的先河。

党的十七大以来，政治参与权利的制度建设进一步扩展，保障程度进一步深化。首先，“人民当家作主”作为社会主义民主政治的本质和核心被进一步强调，公民政治参与权利的行使已不局限于某些关键环节而是贯穿民主生活的全程，权利形式也调整为更具体可行的“知情权、参与权、表达权、监督权”，其中“公民参与影响国家政治的权利，是公民的积极防卫权”，^①而知情权、表达权和监督权被视为公民对国家权力的消极防卫权。其次，在社会管理领域逐渐构建了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的制度和格局。最后，在基层自治组织和社会组织内部，细化并优化了公众参与的组织、程序和制度，增强了基层自治和社会自治的功能。

党的十八大以来，对公民政治参与的制度建设更加深入和全面。首先，为了保障平等参与，大力增强和完善了以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。其次，民主政治进一步制度化、规范化、程序化，在各个领域强调法治思维和法治方式的运用。最后，党组织领导的基层自治机制在扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督等方面取得了重大进展。

^① 郭道晖：《公民的政治参与权与政治防卫权》，载《广州大学学报》（社会科学版）2008年第5期。

（二）现有研究的不足和城乡发展的新要求

1. 现有对农民政治参与问题研究的不足

中国的“三农”问题具有显著的特殊性和重要性，是学术理论界长期探讨的重大问题，积累了大量论文、专著和研讨论文集，成立了若干有影响的研究机构。现有对农民政治参与问题的研究，主要集中在政治学和法学两个领域，在梳理农民政治参与现状、总结问题并分析原因等方面，取得了丰硕的成果，但总体看来，现有研究存在明显的局限性，尚不能适应新农村建设和农村治理的需要。（1）从政治学角度研究农民政治参与的成果，大多对农民政治生活的现状缺乏实证调研，主要依靠感性经验来描述现状和归纳问题，导致对问题的把握不够准确和深入；著名研究机构如中国社会科学院、华中师范大学等进行的实证调研存在调研目标过大、调研内容分散等问题，以致对现状的分析过于笼统，所得结论大而无当，所提建议缺乏可操作性；个别学者对特定村庄进行的持续观察和调研，较好地解决了实证材料和理论深度的问题，但现有此类研究选择的村庄往往比较特殊，这种经验难以全面复制。（2）从法学角度研究农民权利的成果，大多产生于改革开放以来农民权益受损较多的领域，集中在农民选举权、土地承包经营权、受教育权等问题，由于热点频出，构建农民权利救济途径的任务非常繁重，因此这类研究还无暇对权利要素、权利结构的内在关系做系统探索，对农民权利的内涵、价值和特征等缺乏理论分析。（3）综合而言，两个角度的研究虽然各有进展，但却没有建立共同接受的概念体系和理论平台。政治学角度的研究，侧重于对农民主体特殊性的分析，试图构建消除农民政治参与权利障碍的“一揽子”解决方案，但随着论证的深入往往陷入迷失方向、顾此失彼的状态，因为短期内农民的生活状态无法从整体上、系统地发生改变。法学角度的研究，侧重于对政治参与权利的行使程序进行研究，对当前严重损害农民权利的现象有所遏制，使重点领

域内的农民权利保障得到部分加强，但“头痛医头，脚痛医脚”的做法和系统理论的缺乏，限制了对农民权利的保障程度和救济范围。权利救济实现与否，甚至取决于能否得到舆论关注和法学界“大咖”的推动，这最终必然贬损法治的权威。

因此，现有成果尽管对问题的剖析较为深刻，但两个角度的研究均处于自说自话的状态，甚至对于“政治参与”“权利”等关键概念，缺乏必要的沟通交流，没有形成一致的观点。不仅不同学科学者之间存在分歧，而且理论界和实务部门之间对农民政治参与权利的认识和解决思路差异极大。这种研究状况，很难发挥引导政府决策、促进问题解决的作用。必须运用多学科知识、充分掌握实地情况，才有可能推进对农民政治参与权利的理解和保障。

2. 城乡一体化发展的新要求

城乡一体化的新发展，意味着在新型城镇化和新农村建设两方面都要有所提升。对投身新农村建设的广大农民而言，“新农村”不仅是外在的“村容整洁”，更是内在的“乡风文明”；不仅仅是物质文明的发展，更是政治文明、社会文明、文化繁荣和生态文明的协调发展。只有阐明并切实保障农民的政治参与权利，才可能使农民在经济、社会、文化和环境生态等各领域真正发挥建设主体的作用，新农村建设才可能走上良性发展、自主发展的道路，从而和以往依靠外在输血支持、被动改造农村的活动区别开来。对于参与新型城镇化建设的进城农民而言，要想改变目前的弱势群体地位，逐渐结束进城农民易于受侵害的状态，只有切实保障农民依法行使自己的法定权利，而不能仅仅静待城市资源的丰富、城市管理水平的提高或者城市环境的根本改变。对转变为市民身份的农民而言，尽管在经济实力、社会福利、公共服务等方面和城市居民接近或者相同，但如果没有培育出“自由”“平等”“权利”等市民社会的固有价值观念，仍不可能真正融入城市生活。因此，城乡一体化的推进，最重要的是培养这一进程中的