

给农民以宪法关怀

张英洪 著



长征出版社

给农民



宪法关怀

张英洪 著

长征出版社

责任编辑：常 正
封面设计：琴 音
治 印：庞德法

图书在版编目 (CIP) 数据

给农民以宪法关怀/张英洪著. —北京: 长征出版社, 2003
(黄河文丛)

ISBN7—80015—936—1

I. 给... II. 张... III. 政治制度研究—作品集—中国—当代
IV. D217.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 100615 号

长征出版社出版发行

(北京阜外大街 34 号 邮编 100832)

山东旅科印务有限公司印刷 新华书店经销

2003 年 12 月第一版 2003 年 12 第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 11.5 印张

285 千字 印数: 1—4000 册

本套总定价: 198.00 元(共 10 册) 本册定价: 28.00 元

ISBN7—80015—936—1/I·222

中华人民共和国公民在法律面前一律平等。

——《中华人民共和国宪法》

一切妨碍发展的思想观念都要坚决冲破，一切束缚发展的做法和规定都要坚决改变，一切影响发展的体制弊端都要坚决革除。

——中国共产党第十六次全国
代表大会政治报告

目 录

序：被平均的大多数 王跃文/1

第一编 歧视性的制度安排

在中国,没有种族歧视,却有农民歧视。农民歧视根源于建国后在苏联模式的影响下出台的一系列剥夺农民宪法权利的制度安排。在计划经济体制下出台的一系列歧视性制度安排,使中国农民在差别性立法形成的权利差序格局中日益边缘化、底层化和贫困化。中国人在消除“三大差别”的口号中,人为地拉大了“三大差别”。

中国的农民歧视/3

二元户籍制:半个世纪的“城乡冷战”/10

户籍制度的历史回溯与改革前瞻/22

打工者基本权利的保护/33

城市化滞后与农民歧视/43

自由迁徙:离我们还有多远? /52

第一编 歧视性的制度安排

在中国,没有种族歧视,却有农民歧视。农民歧视根源于建国后在苏联模式的影响下出台的一系列剥夺农民宪法权利的制度安排。在计划经济体制下出台的一系列歧视性制度安排,使中国农民在差别性立法形成的权利差序格局中日益边缘化、底层化和贫困化。中国人在消除“三大差别”的口号中,人为地拉大了“三大差别”。

正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝和修正;同样,某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。

——(美国)约翰·罗尔斯

中国的农民歧视*

从政治学的角度来看,任何政府存在的一个重要目的,就是促进社会各阶层、社会成员之间的平等,确保社会公平。公平是一个社会长治久安的平衡器。崇尚正义,追求平等,实现社会公平,是古今中外的共同信念和政治准则,也是所有政府合法行政的基石。17、18世纪西方启蒙思想家就提出了“人人生而平等”的神圣口号,冲破了中世纪的封建专制和政治黑暗,赢得了人性的大解放,大大促进了社会生产力的飞速发展和社会文明程度的提高。之后,不管是资产阶级国家,还是社会主义国家,都无一例外地确认了“在法律面前人人平等”的重要原则。

中国几千年的专制统治,使农民群体处于社会的最底层,深受来自各方面的剥削和压迫。在无数的社会动乱中,广大农民不断地成为改朝换代的牺牲工具。虽然在一个新的朝代建立之初,农

* 原载《长江日报》2003年2月18日,原题为《浅谈农民歧视》

民尚可侥幸地因轻徭薄赋而赢得短暂的喘息,但随之而来的就是横征暴敛,农民苦不堪言。中国历史已经证明,一切朝代的更替,都没有把农民从苦难中彻底解放出来。“兴,百姓苦,亡,百姓苦。”这是自古以来中国农民悲惨命运的真实写照。

中国共产党宣称自己领导中国人民推翻了“三座大山”,建立了社会主义制度,广大农民群众“翻身做了主人”,获得了“历史性的伟大解放”,这是亘古未有的“巨变”。但随着时间的推移,特别是在苏联高度集权的僵化体制影响下,我国开始建立起高度集中的计划经济体制,与计划经济体制相适应,先后出台了一系列限制农民的政策法规,使农民的地位日益边缘化。改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的建立,计划经济体制已经被时代抛弃,但在计划经济体制下形成的传统观念、思维方式以及旧的政策法律体系尚未得到根本性地清除,加上几千年封建残余思想的影响,农民歧视已经是我国现代化建设进程中的一个普遍性的重大社会问题。可令人遗憾的是,广大理论工作者和各级领导竟然对此熟视无睹,有意无意地忽视了。在新世纪实现中华民族伟大复兴的征途上,正视农民歧视,是加快我国现代化建设的迫切要求。

所谓歧视,就是不公平、不公正地看待或对待。笔者提出的农民歧视概念,不是农民歧视别人,而是社会对农民的歧视,指的是我们在思想观念上,在制定和执行政策法律上,对农民群体利益的忽视以及对农民采取的不公开、不公平和不公正的认识与对待。在我们的现实生活中,对农民的歧视常常表现为整个社会或居于强势地位的社会集团对农民群体的种种限制上,这些限制日益制度化、经常化,事实上已经构成了中国社会的最大不公。

对农民歧视影响最深远的旧制度就是户籍管理制度。建国后,我国逐步实行一套严格的城乡分割的户籍管理制度,人为地将全体公民划分为农村户口和城市户口,形成了农村公民和城市公民两种明显相区别的不同公民,使农民不可避免地降为二等公民。

据考察,我国特有的城乡分割的二元户籍制度发源于1951年公安部制定的《城市户口管理暂行条例》,1958年1月全国人大常委会颁布《中华人民共和国户口登记条例》,最终以法律的形式确立下来。人为地对农民进行身份限制,其实质就是配合计划经济体制,把农民严格限制在农村,限制农民进入城市工作和生活。改革开放后涌现出的“打工潮”,也只能叫着打工者、“外来人口”或者“盲流”,尽管这些打工者为城市的建设、发展和繁荣流血流汗,但却与城市居民的身份无缘,这完全是剥夺了农民的“住城权”。这种二元分割的户籍制度严重地阻碍了我国城市化的发展,据统计,1949年我国城市化水平为10.6%,到1999年还只有30.9%,50年间仅增长了20个百分点。对农民的长期人为限制是我国城市化水平远远低于发达国家和世界平均水平的关键原因。面对城市对农民的种种歧视,我不禁要提醒大家不要忘记我国农民为城市的发展所做出的历史贡献。建国后,国家通过“剪刀差”从农民那里获得了国家工业化所需要的原始积累,据统计,从第一个五年计划到国家工业化第一阶段(1953—1989)结束,国家共从农村汲取工业化资金7000多亿元,约占农村新创造价值五分之一。我国广大农民为国家工业化,为城市的建设和发展做出了历史性的重大贡献,实现了“人民城市人民建”的伟大壮举。建国50多年来我国城市有了巨大的发展,现在我们“建好城市为人民”的时候了。无论是从历史功绩还是从时代发展的潮流来看,我们都没有任何理由拒绝农民进城。

长期以来,伴随着二元户籍制度的确立,我国城乡分割的二元结构日益凸显和固化。与二元户籍制度相适应,农民的就业歧视就不可避免。一种约定俗成的就业观念,就是农民在农村就业(种田),市民在城市就业(工作)。建国后,城镇居民可以到农村就业,例如曾有2000多万城市知识青年“上山下乡”到农村生活,广大农民群众十分友善地张开臂膀欢迎他们,陪伴他们度过了那段艰难

的岁月；可农村居民却不能到城镇就业，改革开放后涌入城镇的农民只能叫“民工”或打工者。特别是，建国 50 年来，从中央到地方，从地方到基层，不管是党政机关、事业单位，还是国有企业，招干招工的首要条件就是你必须具备城镇户口。这一政策至今未见根本性的改变。倒是伴随着改革开放春潮而蓬勃发展起来的非公有制企业，为转化、吸纳农村剩余劳力，解决农民就业，提供了比较广阔的空间，作出了历史性的贡献。但“离土不离乡”的政策，又使农民刚刚萌生的城镇希望，最终化为“解甲归田”的结局，终点又回到了起点。近年来，各大中城市又不约而同地出台种种限制农民用工的政策措施，使人们进一步看清了我们对农民的歧视已深深扎根于社会的肌体之中。本来农民受教育的程度相对较低，与城市居民在平等竞争中也会处于劣势，可我们的城市就是怕农民来抢自己的饭碗，人为地设置了一道又一道森严的壁垒，实行狭隘的城市保护主义。就拿北京来说，1998 年北京市限制使用外地来京务工人员行业和工种有 20 多种。其它各大中城市也都有类似的就业限制，有的更为严重。明眼人都知道，城市里的好事儿，农民都沾不上边。一些已经在城市找到一份工作的农民工，也不能享受到与城市职工同等的社会地位和福利保障。这种歧视农民就业的城市保护主义政策，不仅与我国社会主义市场经济体制格格不入，而且极大地伤害了广大农民的感情和尊严，挫伤了农民投身于现代化建设的积极性和创造性，动摇了广大农民对社会主义美好生活的信念。

现行的农村土地政策也存在着对农民利益的严重忽视。人们有权选择适合自己生存和发展的地域和职业，这在发达国家是不言而喻的。我国农民祖祖辈辈脸朝黄土背朝天，世代代被束缚在土地上，潜在的创造力受到了极大的遏制。土地是农民的命根子，实行“耕者有其田”是历代农民起义和农民革命的一面旗帜。长期以来中国农民渴望土地，但在今天，土地却成为农民新的拖

累。特别是在城市化进程中,大批农村剩余劳动力要求离开土地进入城市,但他们“离土不离乡”,就像风筝一样,飞得再高再远,农村这根土地的“绳”牢牢地系着你,使你飞得不可能太高也不可能太远,最终必须归来。由于土地不能实行必要的有偿转让和合理流动,致使农民工忙碌地穿梭于农村与城市之间,成为典型的“两栖人”。一些不能赶回农村的打工者就只有将责任田撂荒了,有的就只能交给年迈的父母和年幼的小孩耕种,这就使老人和儿童普遍地成为农业生产的主力军。时下有一种严重脱离实际、脱离群众的观点就是借口维护农民的“利益”,声嘶力竭地高呼严格维护家庭承包责任制不变,分给农民的责任土地“一律不准收回”。这看似是为农民“着想”的观点恰恰束缚了农民。责任田已成为不少农民丢也丢不了的沉重包袱。要知道,社会在发展,时代在前进,广大农村已经发生了巨大的变化,有不少外出“打工”的农民都愿意放弃责任田,因为近些年来农民负担的居高不下,种田不仅毫无利润可图,相反还要倒垫。所以即使没有任何补偿,一部分农民也愿意将承包土地退回村集体去。这本来是我们正确引导农民加快城镇化、促进农村土地适度规模经营的大好时机,可我们还是僵化地固守条条框框,死抱教条不放,致使“一律不准收回”的“好心”政策使承包责任田对这部分农民来说成为你不要也得要的烫手“山芋”。这种僵化的制度安排,严重地禁锢了农民的手脚。试想,一个国有企业职工一旦辞职不干“打工”去了,原单位充其量不给发工资罢了,但农民外出“打工”则不然,不管你种不种责任田,各种税费一分不能少,但责任田又不能退。这种强迫农民种田的新情况是值得全社会高度重视和着手加以解决的。

对农民歧视的又一个重要方面就是远离农民的社会保障制度。对所有社会成员都实行平等的社会保障,这是发达国家普遍实行的福利政策。我国是社会主义国家,理应在社会保障方面做得更好,可十分遗憾的是,我国现行的社会保障仅限于城镇职工,

广大农民却与国家社会保障无缘。一个城镇职工工作几十年,到了退休年龄享受退休金等社会福利保障,但农民辛辛苦苦种田一辈子,却没有任何保障,难道农民每年上交的各种税费中就没有包含自己年老时的保障福利金?正因为这种忽视农民的社会保障制度,所以对广大农民来说,既不存在退休的问题,也不存在童工的问题,农民从小就得开始劳动,直到年迈躺在床上不能动弹为止,这种终身劳动制度是中国农民特有的现象。

当前各中小学及高等院校高昂的收费其实也是对农民受教育权的严重歧视。我国虽然实行了九年义务教育制,可中小学学费高得出奇,名种乱收费又名目繁多,农民无法承担高额的学费,上学难成为农民最大的经济负担和精神压力。各高校又纷纷出台农民望而生畏的高额收费,校方却振振有词地声称高校不属于义务教育,其言外之意就是可高额收费。笔者权且同意此说,但我们不禁要问,那属于义务教育的中小学校为什么又要高收费呢。一句话,各类学校的高额收费,其实质是对农民受教育权的剥夺。许多贫困山区的农民子弟因交不起学费而纷纷辍学。在当代中国,从失学儿童到失学大学生,这不仅是全世界绝无仅有的现象,更是中华民族的悲哀。广大农民文化程度得不到提高,科教兴国从何谈起。至于一些地方无视中央三令五申,任意加重农民负担,抢劫农民财物,随意殴打农民,并且禁止农民因计划生育、农民负担问题到法院起诉等等恶劣作风,已经不单属于歧视农民的问题了,而是对农民正当权益的粗暴干涉和恣意剥夺,是文明社会和正义的人民所无法容忍的。

农业是弱质产业,农民是弱势群体。农民由于缺乏必要的保护自身利益的组织资源,他们不仅仅受到歧视,还受到多方面的侵害。在我国社会转型时期,从政治上关注农民,消除对农民的歧视,保护农民的利益,改善农民的社会地位,具有十分重大的意义。消除对农民的歧视,不仅仅是为农民说话,它是实现社会主义现代

化、提高全社会文明程度的内在要求,具有重大的现实意义和长远的历史意义。

2001年3月8日

我们相信,对我们自己,对世界上几乎所有国家的人民,几乎在任何时候,惟一的前进道路就是自由之路。唯有获得自由,才能为世界面临的各种各样问题找到解决办法。唯有获得自由,所有的男子和妇女才能发挥自己的聪明才智,为自己面临的问题找到富有创造性的解决办法。自由是个人和社会增强创造力和提高效率的必不可少的条件。

——(美)珍妮·科克帕特里克

二元户籍制： 半个世纪的“城乡冷战”^{*}

计划经济体制下建立的二元户籍制度,在城乡之间筑起了一道壁垒森严的“户籍墙”,使城乡长期处于“冷战”状态,造成了城市化滞后与农村的贫困落后。在“城乡冷战”中,大中城市一律紧闭“城门”,拒农民于城市之外,限农民于小城镇之中。实践已经昭示:无论是加快城市化还是加快现代化进程,首要的关键环节就是推倒“户籍墙”。

神州大地悄然筑起“户籍墙”

1991年12月,占世界版图面积六分之一的苏联土崩瓦解,标

^{*} 原载《城乡建设》2001年第7期,上海《城市管理》2002年第3期以“中国城乡:长达半个世纪的‘户籍墙’”予以刊载。

志着持续半个世纪之久的“冷战”结束,这是 20 世纪末最引人注目的重大政治事件。可也许没有人认识到,在泱泱 13 亿人口的东方神州,却依然维系着长达近半个世纪的“城乡冷战”。这种世界上罕见的“城乡冷战”,以严格的户籍管理制度为核心,在城乡之间筑起了一道壁垒森严的“户籍墙”,人为地将全体公民划分为农村户口和城市户口,形成了农民与市民相区别、城市与乡村相分割的独特的二元社会经济格局。

作为维持“城乡冷战”核心支柱的二元户籍制度,既是高度集中的计划经济的产物,也是世界“冷战”的产物,同时,它又进一步凝固了“城乡冷战”。建国前,我国城乡居民的迁徙是自由的。建国初,城乡之间的户口迁移也不受限制,1954 年《宪法》第 90 条第 2 款明确规定“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。”

随着计划经济体制的建立,“户籍墙”便神不知鬼不觉地筑建起来。1957 年 12 月 18 日中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》,要求城乡密切配合,严格户籍管理,切实做好制止农村人口“盲目外流”的工作。1958 年 1 月 9 日第一届全国人大常委会第 91 次会议讨论通过了《中华人民共和国户口登记条例》,明确规定公民由农村迁往城市必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录用证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住户口登记机关申请办理迁出手续。这标志着我国严格限制农村人口向城市流动的户籍管理制度以立法的形式最终形成。从此,神州大地高高耸起了一道固若金汤的“户籍墙”,城市与农村、市民与农民开始了长达半个世纪的“城乡冷战”。

“城乡冷战”的严重后果,一是城市化滞后,二是农村的贫困落后。城市化被公认为是衡量一个国家或地区经济发达和文明程度的重要标志。现代化的一条重要硬指标就是城市化水平必须超过 50%。建国 50 多年来,由于户籍制度的人为限制,我国城市化进程十分缓慢。1949 年我国城市化水平为 10.6%,1959 年为 18.

4%，1978年为17.9%。从中可以看出，1959—1978年的20年间，我国城市化水平不仅没有上升，反而下降了0.5个百分点。从1950年到1980年30年间，世界城市化水平从29%迅速上升到41.3%，其中发展中国家由16.7%上升到30.5%，先进工业化国家由52.5%上升到70%以上。1978—1997年，我国城市化水平年均增长0.63个百分点；1978—1984年，我国城市化水平年均增长0.85个百分点；1992—1997年城市化水平年均增长0.58个百分点，比前6年下降了0.27个百分点，1992—1997年城市化速度进一步下降了0.46个百分点。1997年，全世界城市化平均水平已达46%，发达国家一般都在70%以上，比如美国为76.6%，英国89.3%，法国75.1%，德国86.9%，日本78.4%，俄罗斯76.6%，加拿大76.8%，意大利66.8%。发展中国家的平均水平也在40%以上，一些看似与我国经济发展水平差不多的发展中国家和一些新兴工业化国家的城市化水平也大大高于我国，比如巴西为79.5%，阿根廷88.6%，澳大利亚84.7%，朝鲜61.8%，韩国83.3%。同期我国仅为29.9%，相差甚远。

不准城乡居民自由流动，把农民严格限制在农村，这种“画地为牢”的做法，造成了农村的普遍贫困和城乡差距的日益拉大。目前，我国至少还有3000万农民尚未解决温饱。近些年来，随着农民负担的居高不下和农民收入的持续下降，城乡收入差别日益扩大。1978年城乡居民收入的比率为2.36:1，1987年扩大到2.38:1，1995年扩大到2.79:1，2000年扩大到3.2:1。世界上大多数国家的城乡收入比率为1.5:1，超过2:1的极为罕见，而我国城乡居民收入的实际比率已经高达4:1的惊人程度。只要稍有实事求是精神的人就不难从现实生活中或电视上看到农民穿着的陈旧和营养不良的憔悴面容。当前挑战中国的“三农”问题实质上就是“城乡冷战”的直接苦果。