

在主体意识日益增强和权利内容客观缺失等因素的作用下，农民的公民权问题也逐渐显现。进入新世纪后，城市化的持续推进使得越来越多的农民工进入城市工作和生活，也提供了一个农民工得以审视自身与其他群体关系的背景。由于农民工职业身份和户籍身份的非重合性，使得农民工在空间上得以融入城市的同时，在权利上却面临着与城市其他群体的巨大差异。权利上的差异一方面给农民工的城市就业和生活造成严重的不利影响，另一方面也促使农民工日益审视、反思和追求自身的公民权。与此同时，进入新世纪后，随着城市化和工业化的不断推进，因农民土地权利得不到保障而发生的群体性事件有日益增多的趋势，由此不断凸显了农民的公民权问题。

第二节 国家建设：中国城市化进程中农民公民权的保障

实际上，中国城市化不仅仅体现为一个自然的历史过程，更重要的是体现为现代国家成长过程中的一种重大制度安排，是与国家建设联系在一起的。因此，中国城市化过程中农民公民权的展开在更深的层面上体现了国家建设的逻辑。国家建设有民族—国家、民主—国家和民生—国家三个维度，民族—国家建设强调的是国家的主权，民主—国家和民生—国家强调的是国民的公民权。在中国这样的后发国家，现代国家建设的三个维度是分时段先后展开的。先有民族—国家建设，然后在国家权力的主导下开展民主—国家与民生—国家建设。由于建国后面临的复杂国际形势和出于迅速推进现代化的战略考虑，国家建设更多地是在民族—国家的维度上推进，强调的是主权建设。而国家对民族—国家和主权建设的强调在一定

程度上忽略了国家建设的其他维度，从而遮蔽了包括农民在内的所有群体的公民权问题。改革开放后，国家建设除了在民族—国家层面展开之外，也开始在民主—国家层面展开。前者强调的是国家权力的逻辑，而后者强调的则是公民权利的逻辑。随着以村民自治为核心的农村基层民主实践的不断推进，农民的权利意识不断增强，权利实践也不断推进。在这一过程中，农民不断地意识到自身作为一个公民在权利上存在的问题和不足。进入新世纪后，国家建设开始在民族、民主和民生等领域全面展开。

通过上述分析，中国城市化、国家建设与农民公民权的关系已经较为清晰。农民公民权问题的凸显是中国城市化和国家建设的产物，而城市化又体现了国家建设的逻辑。因此，农民公民权问题的凸显在根本上体现了中国国家建设的逻辑。由此得出的一个重要结论是，尽管农民（工）的权利保障问题凸显是中国大规模城市化带来的，但其根源是中国的国家建设逻辑。中国大规模城市化使得农民（工）遇到的权利保障危机要求国家迅速作出反应，来改变原有的权利保障体系，但这种改变不是弥补性的，而需要定位在国家建设上面，主要体现为宪政建设、制度建设和社会建设三个方面。

1. 宪政建设

宪政是指政府权力受到宪法有效控制，公民权受到宪法有效保障的政治制度。从宪政的定义可以看出，作为一种政治制度，宪政的核心要素有两个，即限制政府权力和保障公民权。这两个核心要素均反映在作为现代国家根本大法的宪法中，而限制政府权力的目的又是为了加强公民权的保障，正是在上述意义上，列宁指出：“什么是宪法？宪法就是一张写着人民权利的纸。”^① 中国农民公民权问

^① 《列宁全集》第12卷，人民出版社1987年版，第50页。

题的凸显是国家建设造成的，也需要从国家建设的高度予以解决。而在现代政治文明中，社会发展对国家建设的要求最基本也是最集中的体现就是宪法，这决定了国家建设的最基本依据就是宪法。^①因此，从国家建设的角度保障农民公民权首先就需要从宪法的高度予以保障。这种保障主要体现在两个方面，一是农民享有公民权的主体保障；二是农民享有公民权的内容保障。尽管在少数情况下，宪法也会针对某些群体限制其享有公民权的主体资格。但一般来说，宪法的公民权保障针对的是所有公民，因此宪法对农民公民权的保障主要体现在原则性的公民权规定中。从中国《宪法》文本来看，除了那些不能行使或依法被剥夺某一权利的群体之外，很少对某一群体享有公民权的主体资格进行限制。这样，从宪法的高度保障农民的公民权主要是随着社会的发展而相应拓展公民法定权利的内容，不断将公民的应有权利转变为法定权利。在这方面，宪法对于公民法定权利的规定还有待拓展，例如，自从1975年《宪法》将公民的居住和迁徙自由从宪法条文中予以取消之后，以后的宪法都没有恢复居住和迁徙自由的规定，从而使得包括农民在内的公民自由迁徙权缺乏宪法的保障。应该说，法定权利和应有权利是有区别的，应有权利上升为法定权利需要一定的经济社会基础。无论是宪法还是其他法律制度的规定均不能脱离经济社会的现实基础，否则即使将公民的某些应有权利规定为法定权利，也很难在实践中予以保障。但这并非意味着宪法对公民法定权利的规定就可以无限制地与应有权利脱节。相反，宪法必须随着经济社会的发展不断地拓展公民的法定权利，将公民的应有权利与法定权利有机衔接起来。如果说宪法主要是对政府权力进行明确限制和对公民权进行明确赋予的话，

① 林尚立：《社会主义与国家建设——基于中国的立场和实践》，载《社会科学战线》，2009年第6期。

那么建立在宪法基础上的宪政，其主要的考虑则是如何更好地在实践中体现和落实宪法的相关规定。

2. 制度建设

对于制度，已经有相当多的界定。诺斯认为制度“是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束正式主体的福利或效益最大化的个人行为”^①。这里的制度主要是指相对于宪法这种根本制度而言的一般制度。宪法是一个国家的根本大法，宪法规定对公民权的保障具有至关重要的意义，然而，由于宪法的规定多是抽象和原则性的，宪法权利的实现还需要借助于一般制度的细化规定。实际上，随着改革开放以来中国法制建设的进步，宪法经过多次的修改已经逐步完善，宪法对公民权的规定也相对全面。然而，由于一般的制度建设相对滞后，影响了宪法权利的具体实现。对于农民公民权保障而言更为关键的是，由于一般制度建设的缺失，给农民公民权保障带来了两个方面的严重问题。一是农民公民权的主体资格限制问题。从农民公民权的主体资格受限情况来看，造成上述情况很少是由于宪法的规定，而主要是由于一般法律制度的规定。因为宪法对公民权的规定是原则的，很少针对农民这个特殊的主体进行限制性规定，而一些具体的法律制度则进行了区隔性的规定。例如2010年3月14日，第十一届全国人大三次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》（以下简称《选举法》）的决定，修改后的《选举法》规定，“全国人民代表大会代表名额，由全国人民代表大会常务委员会根据各省、自治区、直辖市的人口数，按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则，以及保证各地区、各民族、各方

① [美] 诺斯：《经济史中的结构与变迁》，生活·读书·新知三联书店1999年版，

面都有适当数量代表的要求进行分配。”^① 然而，在此之前，《选举法》曾进行了城乡人口选举的差别性规定，实际上针对农民进行了选举权的限制。二是农民公民权的内容缺失问题。这是农民公民权实践中相对于前者更为严重的问题，而且该问题又在实际上导致了前一问题。例如，由于相关制度的缺失，导致农民的结社权和社会保障权难以落实，在实际上造成了农民这一群体结社权和社会保障权的缺失。从上述导致农民公民权问题的主体资格和内容缺失方面来看，造成问题的主要原因都是相关制度的缺失。而一个国家要成长为现代国家，制度建设在其中具有关键的作用。可以说，制度建设是国家建设的基石，一个现代国家必然是各项制度相对健全和发达的国家，而国家发展中取得的成绩和经历的教训也主要根源于制度。对此，邓小平在总结新中国成立以来的经验教训时曾经指出，“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”^② 从国家建设角度加强农民公民权的保障就需要加强农民公民权保障的制度建设，不仅要取消针对农民群体享有公民权的限制，而且要从制度上拓展和落实农民享有公民权的内容。另外，制度建设不仅包括内容的设计和完善，而且包括内容的贯彻和落实。这两个方面是相辅相成的，制度内容的设计和不断健全有利于制度的贯彻落实，而制度贯彻落实过程中发现的问题又能够推动制度的进一步健全，而且制度的贯彻落实过程由于体现了制度制定主体的意志和制度受众的支持将为制度的进一步健全提供强大的动力。

3. 社会建设

随着改革开放以来中国经济社会的日益发展和法制建设的不断

① 《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，载《人民日报》，2010年3月15日，第15版。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

推进,农民作为公民的应有权利上升为法定权利方面取得了越来越大的成绩,例如《选举法》对城乡人口比例差别的取消,除此之外,农民作为公民的法定权利也在其他法律制度中日益得到体现。例如,2006年6月29日通过的《义务教育法》第四十四条规定,“义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。农村义务教育所需经费,由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例分担。”^①相对于原来农村义务教育经费主要依赖农民集资和缺乏稳定的保障渠道的情况,上述规定更好地保障了农村的义务教育经费。2007年8月30日通过的《中华人民共和国就业促进法》第三十一条规定,“农村劳动者进城就业享有与城镇劳动者平等的劳动权利,不得对农村劳动者进城就业设置歧视性限制。”^②该款规定明确赋予了农民平等的就业权。然而,法定权利并不等同于实然权利,并不是所有的法定公民权利都会成为农民享有的实然权利。在实证调研中发现,当前中国农民所享有的实然权利与法定权利之间还存在着一定的差距。例如,尽管选举权是公民的法定权利,但在笔者组织的2010年寒假社会调查中,多数农村受访者表示没有参加过乡镇人大代表选举,说明相当比例的农民对于选举的实践还是比较疏离的。由于村委会的选举在本质上不属于宪法规定的公民选举权范畴,乡镇人大代表的选举是与农民选举权实践联系最为紧密的一种选举,因此农民在乡镇人大代表选举中的参与情况能够在一定程度上说明农民选举权的实践情况。再如,接受义务教育是公民的法定权利,国家也建立了农民免费义务教育的制度。但农村受访者在对“农村免费义务教育政策实施后,您家里孩子的义务教育费用下降了吗”这一问

① 《中华人民共和国义务教育法》,载《人民日报》,2006年6月30日,第6版。

② 《中华人民共和国就业促进法》,载《人民日报》,2007年10月4日,第4版。

题的回答中,选择“是”的占到 50.4%;而选择“否”和“差不多”的合计占到 36.0%。对于上题中回答“否”的受访者,在对“是什么原因造成您家里孩子的义务教育费用没有下降呢”这一问题的回答中,选择“没有免收学杂费”、“收课本费”、“收午餐费”、“收住宿费”的分别占到 33.3%、17.8%、9.4%和 12.5% (见表 1)。

表 1 中国农村经济社会调查问卷中部分内容

您是否参加过乡镇人大代表选举? (%)				
是	否	不清楚		
13.5	69.2	17.3		
农村免费义务教育政策实施后,您家里孩子的义务教育费用下降了吗? (%)				
是	否	差不多	不清楚	
50.4	17.0	19.0	13.6	
是什么原因造成您家里孩子的义务教育费用没有下降呢? (%)				
没有免收学杂费	收课本费	收午餐费	收住宿费	其他
33.3	17.8	9.4	12.5	27.0

资料来源: 2010 年寒假中国农村经济社会调查数据。

这说明尽管国家已经制定了免除农村义务教育阶段适龄儿童学杂费的政策,但这一政策的执行效果还有待改善。而免除学杂费政策的执行不到位,又在一定程度上影响了农村孩童义务教育权利的实现。公民权利是国家与公民双方互动的过程,从这个角度而言,造成农民公民权法定权利与实然权利脱节的原因主要归结为两个方面:一是国家对法定权利的设定不够科学或贯彻落实不够。对此问题的解决有赖于国家的宪政建设或制度建设。二是公民对法定权利的自主意识和行为把握不够。法定权利转变为实然权利不能完全依赖于国家单方面的努力,而是必须借助于国家和公民双方的互动。对此问题的解决有赖于社会建设。社会建设是与国家建设联系在一起的。