

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: 200308001

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

中国公民法律地位的制度性差异

The Institutional Distinctions of

Citizens' Legal Status in China

纪隆微

指导教师姓名: 李 琦 教授

专业名称: 宪法学与行政法学

论文提交日期: 2006 年 5 月

论文答辩时间: 2006 年 6 月

学位授予日期: 2006 年 7 月

答辩委员会主席: 宋方青

评 阅 人: 苗连营

刘连泰

2006 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

本文选择从中国公民法律地位的制度性差异为分析的切入点，对中国公民平等权的现状作一个较为全面的梳理，以求透析这些差异的背后存在哪些合理与不合理的制度设计，解读平等与差别的相关理论，对平等权的实现作一个探讨，以求在既有的理论基础上，能够在法治化的进程中促使平等权利的实现和平等原则的贯彻。

第一章从制度层面上分析公民法律地位存在的差异性。从权利主体方面进行归类，再具体分析权利内容上的差异，主要区分了特别行政区与普通行政区公民、城市和农村公民、少数民族和汉族公民、经济特区（深圳）和非经济特区公民在宪法和法律上享有的权利的差异性，在总结了学者对相关问题已有研究的基础上对这一论题提供尽可能周全的论述。

第二章论述了平等权有关的理论，着重突出了平等权理论的一个重要方面——合理的差别原则的内涵和标准，并运用该理论来分析判断前章归纳的公民法律地位的制度性差异的合理性，肯定了特别行政区与普通行政区、少数民族与汉族公民在权利享有上的合理差异，同时指出基本义务承担、经济特区特殊待遇以及城乡公民种种差别待遇的不合理性及其原因。

第三章在前文对制度性差异合理性分析的基础上，对从制度上落实平等权提出了个人浅显的观点。主要从观念上排除平等权认识的误区、宪法上完善平等权的规范、立法上有具体的制度实施保障、法律适用上执法和司法保障四个方面分析不合理制度性差异的解决路径。

公民权利；差异；平等权

ABSTRACT

Beginning with the analysis on the institutional distinctions of civil rights, the article clears for the situation of citizens' equal rights in order to analyze reasonable and unreasonable of institution design, studies the theory of equality and distinction and make a further study of approach to realize the equal rights, in additionally, hopes to implement the equal rights and principles in the process of rule by law based on the existing theory.

The first chapter analyzes the institutional distinctions of citizens' legal status. Classify from the subjects of right, and analyzes the different contents of rights, the distinctions of civil rights are divided into four aspects as following: civil rights between Special Administrative Region and Common Administrative Region, civil rights between cities and the counties, civil rights between the minority and the Han nationality, civil rights between special economic zone(Shenzhen) and non-special economic zone, and discusses the topic based on the sum-up of the scholar researches.

The second chapter, discusses the theory of equal rights and points out the important part of this theory, that is reasonable distinction, which is used to analyze the reasonability of institutional distinctions of civil rights laid out in Chapter 1. The author confirms the reasonable distinctions between Special Administrative Region and Common Administrative Region, between the Minority and the Han nationality. Meanwhile, distinctions of civil rights between the cities and the counties, different treatments for the basic obligations, the preference treatments between special economic zone and non-special economic zone are thought of unreasonable and the reasons are pointed out.

In the last chapter, possible institutional approaches to realize the equal rights are brought forward on the basis of analyzing the reasonable distinctions. It suggests from the four paths to solve the unreasonable distinctions, which are to remove the wrong cognition upon equal rights, complete the items of equal rights in the constitution, offer legislative support by setting up concrete institutions, give security to execute the law and judicatory when apply the laws.

Keywords: Civil Rights; Distinctions; Equal Rights

厦门大学博硕士学位论文摘要库

CONTENTS

Preface

Chapter 1 The institutional distinctions of citizens' legal status in China

Subchapter 1 The distinctions of citizens' legal status between Special Administrative Region and General Administrative Region

- Section 1 Distinctions of voting rights
- Section 2 Distinctions of the rights for freedom of travel
- Section 3 Distinctions of bearing rights
- Section 4 Distinctions of obligations

Subchapter 2 The distinctions of citizens' legal status between city and country

- Section 1 Distinctions of rights for freedom of travel
- Section 2 Distinctions of political rights
- Section 3 Distinctions of rights for social security
- Section 4 Distinctions of rights for freedom of economy
- Section 5 Distinctions of rights for receiving education
- Section 6 Distinctions of taxation obligations

Subchapter 3 The distinctions of citizens' legal status between minority and Hun Nationality

- Section 1 Distinctions of political rights
- Section 2 Distinctions of the freedom of marriage and bearing rights
- Section 3 Distinctions of rights for receiving education
- Section 4 Distinctions of taxation obligation

Subchapter 4 The distinctions of citizens' legal status between Special Economic Zone and Non-special Economic Zone

Chapter 2 Equal rights and the related theories

Subchapter 1 Equal rights and reasonable distinction

- Section 1 The classifications of equal rights
- Section 2 Reasonable distinction is one important part of equal rights

Subchapter 2 The analysis for the rationality of the reasonable distinctions

of citizens' legal status in China

Section 1 The reasonable institutional distinctions

Section 2 The unreasonable institutional distinctions

**Chapter 3 To realize equal rights during the process of rule by law
in China**

**Subchapter 1 Understand the connotation of equal rights correctly and
comprehensively**

Section 1 The scope of equal rights

Section 2 Correct treatment to the request of essential equality, and
non-ignorance of formal equality

Section 3 The significance of the negative equality

Section 4 No-separation of equality and freedom

Section 5 Forbidden for discrimination

Section 6 The equal protection under procedure

Subchapter 2 Perfection of the provision of equal rights in Constitution

**Subchapter 3 Establishment of the concrete and enforceable institutional
secutites**

Section 1 Cancel the discrimination of status

Section 2 Choice for the legislation model

Section 3 Specify the regulations of equal rights in Constitution and
promulgate the coordinate laws and regulations

Section 4 Equal protections in the procedure

Section 5 Make sure the unity of the laws, and strengthen the inspection of
documents of the laws and regulations

Section 6 Care for the special people

Subchapter 4 The key of the equal rights is the implementation of laws

Section 1 Equal implementation of the laws supported by judicial security

Section 2 Equal implementation of the laws supported by administrative
security

Conclusion

Bibliography

Postscript

.....	1
中国公民的法律地位 制度 的差异	2
的公民法律地位的差异	
一、选举权方面的差异.....	2
二、迁徙自由权方面的差异.....	3
三、生育自由权方面的差异.....	4
四、承担义务方面的差异.....	5
公民的法律地位的差异	
一、迁徙自由权方面的差异.....	6
二、政治权利方面的差异.....	7
三、社会保障权利方面的差异.....	7
四、经济自由权方面的差异.....	8
五、受教育权方面的差异.....	10
六、税收义务承担方面的差异.....	11
民 公民 公民 法律地位 的差异	
一、政治权利方面的差异.....	11
二、婚姻、生育权方面的差异.....	12
三、受教育权方面的差异.....	13
四、税收义务方面的差异.....	13
公民法律地位的差异	
差	
一、平等权的分类.....	15
二、合理的差别对待是平等权内容的一个重要方面.....	17
中国公民法律地位差异性的 性	
一、制度上的合理差异.....	21
二、制度上的不合理差异.....	24

**中国法
地 中 的
地 的**

一、平等权拘束的范围.....32

二、正确对待实质平等的要求，不可忽视形式平等.....32

三、消极平等的重要意义.....33

四、平等与自由不可分离.....33

五、禁止歧视.....33

六、程序上的平等保护.....34

**法 的
的 的
的 制度**

一、取消关于身份的歧视.....36

二、立法模式的选择.....36

三、细化宪法规定的具体平等权，出台配套的法律法规.....36

四、程序法上给予平等保障.....37

五、保证法制的统一性，加强对法律、法规等规范性文件的审查.....37

六、特殊人群的关怀.....38

法律 的

一、司法保障法律的平等实施.....38

二、行政保障法律的平等实施.....39

平等权是公民基本权利的核心，当代社会中平等自由的观念是最基本的价值取向和重要特征，公民平等权利的发展和保障受到了高度的重视。政治学、经济学、社会学和法学界的众多学者都十分关注平等问题的研究。

平等权不仅是一项宪法上的基本权利，而且也是一项基本原则，它与其他权利相结合而得以体现出来，因此对平等权的分析要涉及到公民的许多基本权利。而平等权的充分实现是一个长期的过程，任何权利并非一开始就尽善尽美，平等权的内涵和程度在不同的时期和范围内也是不尽相同的。我国公民权利的实际状况存在着一些差异，这些差异由多方面原因造成，我们不可能一下子对这些问题有一个完满的解决，但是我们应该重视它们，研究它们，逐步地解决它们。

当代中国正处于社会转型过程中，经济政治体制都在进行现代化的改革，这样的变化势必会对公民法律地位造成一定的影响，我们也应该看到许多社会不平等现象的存在，所以对于中国宪法平等权的研究仍有重要的意义。在理论层面上，要全面理解平等权的内容和价值；在实践层面上，则要把握中国宪法平等权的历史与现状，探讨当前平等权发展的问题与趋势，并寻求解决平等权问题和实现平等权的途径和方法。

学者对这些差异做过许多研究，对农民平等权研究的最多，并主要集中在选举权和社会保障方面，对其它主体的差异分析得较少。他们研究的许多差异都是在法律实施过程中产生的不平等现象，并非法律本身造成的不平等。现实的差异千差万别，归咎其原因是法律制度上的不完善造成的，所以本文从制度层面分析，寻找差别对待的规范由此评析其产生的不平等状态，提出解决思路。局限于对现实差异的研究是不够的，法律的制度供给和保障具有重要的意义和不可替代的价值，所以本文主要在此方面展开研究。

中国公民的法律地位 制度 的差异

1954 年宪法确认了公民在法律面前一律平等的原则。文革期间法制遭到严重破坏和践踏，1975 年和 1978 年宪法上都取消了对“法律面前一律平等”的规定，但现行的 1982 年宪法（如无特别说明，后文所指宪法皆是现行宪法），再次确立了这一原则并在选举、教育、性别、经济、民族等权利方面规定了广泛而具体的平等权，尤其是在实现民族平等、男女平等方面取得了很大的进步。但与此同时，由于受经济、社会、政治、思想等各方面条件的制约和其他因素的影响，也使公民权利产生了各种形式的差异，不同程度阻碍着平等权的进一步发展，这不能不引起我们的重视。

的公民法律地位的差异

特别行政区是中央政府管辖范围内的一级行政区域，由于特殊的历史和现实状况，在特别行政区范围内实行资本主义法律和制度。除了基本法规定的法律外，特别行政区不实行通行于全国的法律，因此公民之间享有的权利也存在着许多差异。

的差异

的

根据 1997 年实施的《香港特别行政区基本法》第 68 条的规定，香港特别行政区立法会的议员由选举产生。立法会的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至全部议员由普选产生的目的。根据附件二，香港第一届立法会由 60 人组成，其中分区直接选举 20 人，选举委员会选举 10 人，功能团体选举 30 人。第二届 60 人中上述比例分别为 24 人、6 人、30 人。第三届立法会现有 60 位议员，其中分区直接选举 30 人及功能团体选举 30 人。

根据 1999 年实施的《澳门特别行政区基本法》第 68 条的规定，澳门特别行政区立法会多数议员也都是由选举产生。根据附件二，第一届立法会由 23 人组成，其中直接选举 8 人，间接选举 8 人，行政长官委任 7 人。第二届 27 人中上述比例分别为 10 人、10 人、7 人。第三届及以后各届立法会由 29 人组成，上述

比例分别为 12 人、10 人、7 人。

1982 年《宪法》第 97 条规定：省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。根据 1995 年修订的《选举法》，在普通行政区，县乡两级的人民代表大会的代表全部是由单一的选民直接选举方式产生。

由此可见，特别行政区公民直接选举的范围要比普通行政区的公民更大，在普通行政区中直接选举只在县乡两级之间进行，县级以上的人大代表是由下一级人民代表大会间接选举产生的。但是在直接选举的范围内，普通行政区公民的选举权更具有广泛性，而特别行政区由于比较特殊，没有下一级的选举单位，所以它实行直接选举和间接选举相结合的方式选举产生同一级的议员。

国的

特别行政区的全国人大代表的比例要高于普通行政区。1998 年初选出的九届全国人大代表共 2979 名，香港特别行政区代表占 1.17%。根据 2002 年 3 月 15 日通过的《香港特区选举第十届全国人民代表大会代表的办法》和《澳门特别行政区选举第十届全国人民代表大会代表的办法》，2003 年召开的第十届全国人大中香港特别行政区有 36 名代表，澳门特别行政区有 12 名。全国人大代表的人数将近 3000 人，与 13 亿人口的平均比例约为 1：43 万。2005 年 8 月 16 日，香港特区政府统计处发表的数字显示，2005 年年中的香港人口为 6943600 人，2006 年 3 月 29 日，澳门特区政府统计暨普查局公布的数据显示，2005 年澳门特区人口为 488144 人。^① 若按照全国平均比例，香港全国人大代表人数只有 16 人，而澳门仅有 1 人。特别行政区全国人大代表的比例远高于全国平均比例。

的差异

迁徙的自由应当是公民享有的“当然的权利”，它既不需要竞逐而获得也不必由政府许可，国家对之负有尊重和保护的义务。^②1954 年宪法曾规定：中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。但是在后来的几部宪法当中，都没有涉及迁徙自由权的规定。中国公民在大陆广泛的领域内，不享有迁徙的自由权利。一系列的法律限制着公民的迁徙自由，主要的表现在城市和农村、发达地区和不发达

^①新华网. 中国的人口[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695553.htm, 2006-04-25.

^②李琦. 作为人权的联合行动权[J]. 法商研究, 2003, (5): 55-66.

地区之间公民的自由流动被限制，由此也相应的产生了我国独具特色的户籍管理和隔离制度，限制了公民选择职业以及享受社会福利保障的权利。（后文将有具体论述）

特别行政区的公民享有迁徙和旅行的自由权利。《香港特别行政区基本法》第3章第31条规定：“香港居民有在香港特别行政区境内迁徙的自由，有移居其他国家和地区的自由。香港居民有旅行和出入境的自由。有效旅行证件的持有人，除非受到法律制止，可以自由离开香港特别行政区，无需特别批准。”《澳门特别行政区基本法》第3章第33条也有类似规定。^①普通行政区公民的迁徙权利需要事先审查和许可，进入特别行政区要受到严格的限制。各地的规范性文件对定居、探亲等条件有严格的规定，公民需要提交诸多证明文件和材料，通过重重审查认定，才能前往港澳地区。

的差异

国家推行计划生育基本国策，《宪法》第49条第2款规定“夫妻双方有实行计划生育的义务”。而《香港特别行政区基本法》第37条规定“香港居民的婚姻自由和自愿生育的权利受法律保护”，《澳门特别行政区基本法》第38条规定“澳门居民的婚姻自由和自愿生育的权利受法律保护”。作为特区的居民没有受到生育权的限制，可以不实行强制性的计划生育政策。而在普通行政区，中华人民共和国公民的生育权在宪法上受到限制，实行严格的计划生育，一般只允许一对夫妻生育一个孩子，个别特殊情况，必须经过相关民政部门批准才可以生育二胎。2001年《人口与计划生育法》以及各省（区、市）的人口与计划生育条例都对此作了规定，严格限制生育第二个子女的条件，对于违法“超生”的还要征收高额的社会抚养费，且生育子女越多处罚越重。为了推行计划生育工作，许多地方都曾采取过一些过激的行为，有强制性人工引产的，有拆除房屋、没收生产工具的，有逼得孕妇逃跑的、住山洞的，有亲属牵连受罚的等等，严重侵害了公民的合法权益。

^①该条规定为：“澳门居民有在澳门特别行政区境内迁徙的自由，又移居其他国家和地区的自由。澳门居民有旅行和出入境的自由，有依照法律取得各种旅行证件的权利。有效旅行证件持有人，除非受到法律制止，可自由离开澳门特别行政区，无须特别批准。”

的差异

《宪法》第 55 条规定：“保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责。依照法律服兵役和参加民兵组织是中华人民共和国公民的光荣义务。”在普通行政区，中华人民共和国公民根据宪法的规定，都有对国家服兵役的义务。1998 年修订的《兵役法》对公民服兵役的义务作了具体的规定。《香港特别行政区基本法》第 14 条规定中央人民政府负责管理香港特别行政区的防务，驻军由中央人民政府派遣，费用由中央人民政府负担。因此香港特别行政区居民没有服兵役的义务。《澳门特别行政区基本法》第 14 条也规定了澳门特别行政区的防务由中央人民政府负责，但对于驻军费用在基本法中没有提到。

《宪法》第 56 条规定：“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”《香港特别行政区基本法》第 106 条规定：“香港特别行政区保持财政独立。香港特别行政区的财政收入全部用于自身需要，不上缴中央人民政府。中央人民政府不在香港特别行政区征税。”《澳门特别行政区基本法》第 104 条也规定：“澳门特别行政区保持财政独立。澳门特别行政区财政收入全部由澳门特别行政区自行支配，不上缴中央人民政府。中央人民政府不在澳门特别行政区征税。”所以在特别行政区内，实行独立的税收制度，税收全部归特别行政区政府自行支配，不上缴中央。也就是说，特别行政区的公民不用像大陆地区广大公民一样需要对国家纳税，他们只要缴纳地方税收就可以了。但是，除了特别行政区自主管理的事项外，其他由中央统一管理的事项上的支出仍然是要由国家支付的，在这些方面，特别行政区的公民只享有权利却不需要尽义务。

公民的法律地位的差异

中国是个国情十分特殊的国家，解放时全国有将近 90% 的人口在农村，城市化水平比较低。建国后的主要经济目标是实现国家的工业化。在计划经济体制下，为便于对经济建设的管理和工业化建设目标的实现，全国范围内实行城乡二元体制，以工农业剪刀差的形式，为重工业优先发展战略提供了制度保障。同时实行两种不同的户口制度，在城乡之间筑起了一道高高的城墙，划分出两个不同的世界，由此造成了身份差别以及机会与待遇的不平等，并在许多制度上实行区别对待。在实行市场经济的今天，城乡二元的体制仍然没有完全被打破，城市公民和

农村公民（以下简称农民）之间的权利在许多方面仍存在着差异。

的差异

1951年的《城市户口管理暂行条例》将全国城市居民的户口基本上统一管制起来。以1958年《户口登记条例》为标志，加上此前后颁布的相配套的法律、法规、规章、政策，^①中国政府开始对人口自由流动实行严格限制，以法律的形式正式限制了农民进入城市，取消、剥夺了农民的迁徙自由。《户口登记条例》将城乡居民区分为“农业户口”和“非农业户口”两种不同户籍，“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证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”在事实上废弃了1954年宪法关于迁徙自由的规定。以后的几部宪法（包括现行宪法）也都没有涉及该项权利。

长久以来，中国公民的户口不可以自由的迁移，亿万农民被束缚在了土地上，限制了农村劳动力的自由流动，限制了农民向城市的流动，他们只能靠土地吃饭，过着贫苦的生活。即使是进入城市里打工的农民，也很难取得城市居民的身份，不能享有城市居民享有的平等的福利保障和发展的机会。

上世纪80年代后我国开始进行经济体制改革，国家对迁徙自由的限制在实践中开始松弛，出台了所谓“农转非”的政策。1980年，公安部、粮食部、国家人事局联合颁布了《关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题的规定》明确提出：“凡是符合规定的专业技术干部，其配偶由农村迁往城市时，不占公安部正常审批的控制比例。”但该规定的受惠人口范围非常有限。随着改革的深入进行和经济的迅猛发展，“民工潮”现象风起云涌，大量农村人口开始涌入城市。虽然大量的劳动力进城成为不可阻挡的事实，但是国家在法律和政策上仍然对此持严格限制的态度。而且城市也采取种种制度限制农村人口向城市转移，如收取高额增容费，要在城市中购买一定面积一定价值的房产，要居住满一定的年限等等。由于城市劳动力市场的封闭性，以及对农村劳动力的歧视和排斥，农村劳动力流动和就业面对着巨大的困难和风险。

^①例如1953年粮食统购统销政策的出台，中国开始实行了粮油计划的供应制度。政务院发布实行粮油计划收购和计划供应的《命令》，制定粮食市场管理的《暂行办法》，后来成立的国务院又发布了《城镇粮食定量供应暂行办法》，基本排除了农村人口在城市取得口粮的可能，农民在城市无法获得口粮，丧失了生存的空间。

的差异

人民主权原则是近现代民主制国家最根本的原则，选举制度是近现代市民社会与政治国家相联系的基本途径，普遍而平等的选举是实现人民主权的重要保障。在我国长期以来，全国人民代表大会代表的名额在各地区(省级)之间的分配差异很大，没有按统一的人口比例进行分配，并不能完全体现平等原则。

根据《选举法》的规定，各级人民代表大会代表的名额都以一定的人口数为基础，但是城乡每一代表所代表的人口比例却不相同。1982年《选举法》规定，自治州、县、自治县人民代表大会农村每一代表所代表的人口数四倍于镇每一代表所代表的人口数。省、自治区人民代表大会农村每一代表所代表的人口数五倍于城市每一代表所代表的人口数。省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表中农村每一代表所代表的人口数八倍于城市每一代表所代表的人口数。^①1995年《选举法》将各级人大中城乡代表的人口基数比例统一修改为1:4。^②

全国人大代表名额的分配，基本是与各省、自治区、直辖市在全国经济和社会发展中的重要程度密切相关。其结果是北京、上海、天津、江苏、浙江等东部省市的代表数不是超过或等于人口几倍于己的陕西、甘肃、青海等西部省份，就是其代表占人口数的比例高于这些省份。^③

虽然在当今西方的诸个立宪国家，均无法彻底克服在选区之间代表定额分配上的或多或少的不均衡状况，但是这往往表现为个别现象，并可以通过选举诉讼的途径消解争议。而我国乃是在法律上明文规定城乡之间以及民族之间每一代表所代表的人口基数的差额，采取从法律制度上保障这种差额的模式，并且尚不存在司法救济的途径。^④

与政治权利有关的另一项权利是担任国家公职的权利。农民在该项权利的行使上也遇到过许多制度的障碍，招录国家和地方公务员常常伴有户口的限制条件。近几年来这一情况有了较大改变，许多地区都已取消了户口的限制。

的差异

1951年《劳动保险条例》初步建立起了企业职工社会保险体系。1952年《关

^① 《选举法》1982年12月10日修正本第10条、第12条、第14条规定。

^② 《选举法》1995年2月28日修正本第14条、第16条规定。

^③ 王晓敏. 当前我国的不平等问题及其对策[J]. 中共长春市委党校学报, 2005, (2): 48-52.

^④ 林来梵. 从宪法规范到规范宪法: 规范宪法学的一种前言[M]. 北京: 法律出版社, 2001. 132.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库