



马克思主义理论与建设工程书系

我国农民利益保障 制度及其现实政治分析

申文杰 著

河北出版传媒集团
河北人民出版社

2007年度河北省社会科学基金项目
《社会主义新农村建设中农民利益保障制度创新研究》最终成果

我国农民利益保障 制度及其现实政治分析

申文杰 著

河北出版传媒集团
河北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国农民利益保障制度及其现实政治分析/申文杰
著. —石家庄: 河北人民出版社, 2012. 3
(马克思主义理论研究与建设工程书系)
ISBN 978-7-202-06105-3

I. ①我… II. ①申… III. ①农民利益-社会保障制
度-研究-中国 IV. ①D422.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 007041号

丛 书 名	马克思主义理论研究与建设工程书系
书 名	我国农民利益保障制度及其现实政治分析
著 者	申文杰
责任编辑	李春鹏 付 聪
美术编辑	吴书平
责任校对	张三铁

出版发行	河北出版传媒集团 河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街330号)
印 刷	河北新华联合印刷有限公司
开 本	787×1092 毫米 1/16
印 张	12.5
字 数	206 000
版 次	2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-202-06105-3/D·662
定 价	26.00 元

版权所有 翻印必究

绪 论

农民利益问题是目前我国的一个重大现实问题，这一问题关系到农村的发展、国家的稳定，甚至是社会主义国家政权的巩固。本书的基本立意是从农民利益保障为切入点研究农村问题，并将这一问题与农村政治发展联系在一起。利益是理解政治问题的一把钥匙，一切政治活动都是基于政治行为主体的利益要求的。

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益，全心全意为人民服务是我党的根本宗旨。党在任何时候，都把群众利益放在第一位，同群众同甘共苦，保持最密切的联系，坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋。党的一切工作，必须以最广大人民的根本利益为最高标准，坚持一切为了群众、一切依靠群众的根本观点，坚持党的群众路线，深入群众、深入基层，倾听群众呼声，反映群众意愿，集中群众智慧，使各项决策和工作都符合群众要求。所有党员干部都必须真正代表人民掌好权、用好权，绝不允许以权谋私，绝不允许形成利益集团。各级领导干部时刻都要把人民群众的安危冷暖放在心上，关心群众疾苦，努力为群众办实事、办好事。

在我国，人民群众的利益是由不同群体、不同阶层的利益构成的，党和国家的方针政策要正确反映并妥善处理各种利益关系，认真考虑和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益。“最重要的是必须首先考虑并满足大多数人的利益要求，这始终关系党的执政的全局，关系国家经济政治文化发展的全局，关系全国各族人民的团结和社会安定的全局。”^① 最大多数

^① 《保持共产党员先进性教育读本》，第170页，党建读物出版社，2005。

人的利益是最紧要和最具有决定性的因素。就全国范围来看,农民占我国人口的大多数,农民是我国最大的社会群体,农民利益也是一个备受党和政府重视的问题。“坚持保障农民的物质利益和民主权利,才能不断解放和发展农村社会生产力,推动农村经济全面发展。”^①

农民利益分为不同的类型,其中主要包括经济利益、政治利益、社会利益、文化利益四个方面,每一种利益又涵盖多个领域,如经济利益可以通过家庭联产承包责任制中农民的土地利益体现出来,也可以在农民工的工资方面来体现,又可以在合作医疗、低保、养老保障等具体制度中体现出来,因此,在理解农民经济利益实现中不应局限在某个领域,而是应当从不同的方面、多个角度去理解,这样才能全面把握经济利益的内涵。同样,农民的社会利益也是多方面的,如新农合、农村低保、农村养老保障、农民工的权利、农民工的子女上学等。基于这种考虑,本书没有简单地分析农民经济利益保障、政治利益保障、社会利益保障、文化利益保障,而是把农民利益的实现和保障问题分别在不同的领域加以分析,这样,就构成了本书的基本结构。首先在理论上阐述利益与政治问题的基本关系,分析了我党在历史上对农民利益的保护,在此基础上,具体分析了家庭联产承包责任制、村民自治、农村文化建设、农村义务教育、新型农村合作医疗制度、农民养老制度、农民最低生活保障制度等领域的农民利益实现问题。对这些领域的分析也基本涉及到了农民的经济利益、政治利益、文化利益及社会利益。这种设计有助于把理论与现实问题,宏观问题与微观问题有机地结合起来,这也是一种尝试和探索,希望对研究农民利益有所启发。

农民利益与农村政治发展有密切关联性,这也许是人们有所忽略的一个问题,这也是本书所要探讨的另一个重要问题。从总体上看,这种联系性可从多个方面来认识。

第一,农民利益关系到农民对党和国家的政治认同。政治认同是当今政治学理论研究的一个重要问题,它所研究的是一个政权或政权的代表获得社会成员的忠诚问题,即政治统治的合法性问题,这种合法性,不是来自正式的法律,而是来自被统治者的心理认同。美国政治学家李普塞特认为,合法性意味着政治制度要形成并维持这样一种信念:现存的制度最适

^① 《中共中央关于推进农村改革与发展若干重大问题的决定》,载《光明日报》,2008年10月20日。

合于这个社会^①。这种合法性为国家权力提供了持久的、最终的来源，因此，合法性不仅仅是一个权力问题，更重要的是它涉及到权力和权威的基础。执政者获得合法性的途径是多种多样的，其中之一，就是执政者要给民众以实际利益，这样才能得到民众的拥护与支持，才能获得执政的基础和威望。农民利益是农民的一种需求，这种需求关系到农民的地位和生存状况，同时也关系到农民对政府的认同。农民利益实现得越充分，农民对党和国家的政策就越拥护、支持；农民的利益如得不到保障，甚至受到损害，就会产生一系列的消极后果。具体到我国来讲，我党和政府要想得到农民的拥护和支持，就必须维护和实现好农民的利益，不断制定一些支农、惠农政策，使农民真正享受改革开放带来的好处。党和政府只有得到广大农民的支持，才能获得广泛的执政基础。

第二，农民利益是建立巩固的工农联盟的重要基础。我国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，工农联盟是我国政权的阶级基础，农民占我国人口的大多数，我党历来就十分重视工农联盟。要建立和加强巩固的工农联盟一个基本条件，就是要维护和实现农民的利益。在我国改革开放的新时期，只有充分实现农民利益，才能构筑起新型的工农联盟，使我国社会主义政权具有坚实的阶级基础。

第三，农民利益是维护农村政治稳定的必要条件。农村稳定关系到全国的稳定，党和国家历来都十分重视农村稳定问题。当前在我国农村存在多种因素不利于社会稳定，如干群关系紧张、农村中贫富差距拉大、农民利益受到侵害、农村中一些腐朽思想的影响等，但影响农村稳定的最主要的因素还是损害农民利益问题，因为干群关系在很大程度上，也是农村干部能否维护和实现农民的利益问题，村干部能够带领村民致富，清正廉洁，积极为村民谋福利，公正处理村民在土地承包、低保、合作医疗、养老保险等一系列直接关系村民利益的现实问题，村民必定会支持和拥护村干部。如果村干部贪污腐化、欺压村民、侵占集体财物、任意损害村民利益，就势必引起村民不满，使这些地方的村民经常越级上访、秩序混乱、干群关系紧张甚至出现暴力冲突。只有维护和实现好农民的利益，才能有效地协调好各种关系，解决好各种矛盾，消除村民的不满情绪，进而消除危及农村稳定的隐患；只有农村生产发展，农民生活富裕，才能为农村和谐社会建设奠定坚实的物质基础。

^① 杨光斌：《政治学导论》（第三版），第45页，中国人民大学出版社，2007。

第四，农民利益是搞好农村民主政治建设的动力和重要基础。民主选举、民主管理、民主决策、民主监督是我国村民自治的基本内容。维护和实现农民的利益对推动村民自治的发展具有重要作用，村民自治实践解决的许多现实问题都与村民利益息息相关，村民自治活动在很大程度上也是围绕着如何实现村民利益而展开的，在民主选举中，村民把自己的选票投给能带领村民致富、办事能力强、办事公道的人；民主管理和民主决策所涉及的内容大多是与村民利益有关的一些重大事项；村民在民主监督中也总是对那些自身利益有关的事项进行监督。可以说，只要处理好涉及村民利益的事情，村民自治就能顺利推进，否则就会阻力重重。农民利益的实现程度也是检验村民自治成效的重要标准，只有实现好村民的利益，村民自治才有实际意义，因为，村民自治不是空头政治，而是一种能给村民带来好处的政治行为。农民利益也是推动村民自治不断发展的动力，只有实现好村民的利益，村民自治才能对村民产生吸引力、感染力，村民才会积极参与，才能调动村民参政议政的积极性，村民积极、广泛地参与，就会使村民自治获得深厚的群众基础，为村民自治的不断创新和发展提供新动力。农民的利益得以充分实现，也就意味着农村经济的不断发展，农民生活水平的提高，农村面貌的改变，这些都会为村民自治的实施奠定坚实的物质基础和保障。

第五，农民利益是推动农村管理体制变革的重要因素。为更好地实现村民利益，就要不断地创新思路，研究新问题、解决新情况、采取新措施，进而创造新的管理体制。通过这些新的体制更有效地保障农民利益的实现，这也成为实现农民利益的一条新经验。

第六，农民利益也为农村基层政权和基层党组织的建设提出了新要求。在实现和维护农民利益的过程中乡镇政权发挥着直接作用，党和国家的方针政策要通过乡镇党委和政府传达给村民，农村中出现的新问题需要乡镇党委和政府出面调解和解决。村民自治不是绝对自治，仍然要接受政府的指导和党的领导。目前在村民自治中出现的一个新问题就是，许多地方没有处理好村民自治组织与乡镇党委、政府的关系，或者上级包办，或者过度自治，致使农村管理出现问题。为保证农民利益的实现就必须建立职能明确、权责一致、运转协调的农村行政管理体制，因地制宜，分类指导，创造性地开展工作。为实现好农民利益农村基层党组织也必须加强自身建设，成为带领村民致富的组织者、带领者，在维护农民利益中发挥模范作用、保障作用，在实践中践行“三个代表”。

村民利益与农村政治发展的这些关联性在通过对农村一些问题的研究中，作了具体阐述，其中主要分析了农村新型合作医疗与农村政治发展、农村养老保障与农村政治发展、农村最低生活保障与农村政治发展、村民自治与农村政治发展、家庭联产承包责任制与农村政治发展、农村文化事业发展与农村政治发展等问题。

我党在历史上非常重视维护和实现农民利益，在我党发展的不同历史阶段上，依据当时的具体情况和要求，制定了不同的维护和实现农民利益的政策，如土地政策、发展农业生产的政策、农村教育政策、医疗卫生政策、农村文化事业的政策。有些政策尽管存在一些局限性，但从总体上看，这些政策较好地维护和实现了农民的利益。改革开放以来，我党实行了家庭联产承包责任制、村民自治以及一些惠农政策，使农民利益进一步得到实现。

目 录

绪 论 / 1

第一章 农民利益的理论分析 / 1

- 一、关于利益的理论分析 / 1
- 二、我国农民利益的特征 / 6
- 三、我国农民利益的构成 / 10

第二章 中国共产党保护农民利益的历史分析 / 19

- 一、国民革命时期中国共产党对农民利益的重视和保护 / 19
- 二、土地革命时期中国共产党对农民利益的首次直接维护和实现 / 21
- 三、抗日战争时期抗日民主政府对农民利益的保护 / 28
- 四、解放战争时期人民民主政权对农民利益的保护 / 32
- 五、新中国成立后至六十年代对农民利益的保障 / 35

第三章 家庭联产承包责任制及其政治分析 / 42

- 一、家庭联产承包责任制实行的背景及过程 / 42
- 二、家庭联产承包责任制的内涵及作用 / 46
- 三、家庭联产承包责任制实施过程中存在的问题分析 / 50
- 四、完善家庭联产承包责任制的措施 / 51
- 五、家庭联产承包责任制的政治分析 / 56

第四章 村民自治及其政治分析 / 59

- 一、村民自治的发展历程 / 59
- 二、村民自治的含义及中国特色 / 61
- 三、村民自治的基本内容 / 64
- 四、村民自治过程中各种村级行为主体的权限与职责 / 67
- 五、村民自治组织的具体行为规范——村民自治章程与村规民约 / 71
- 六、当前村民自治中存在的问题 / 74
- 七、解决村民自治新问题的对策 / 77
- 八、村民自治的政治分析 / 85

第五章 新型农村合作医疗制度及其政治分析/90

- 一、我国农村合作医疗制度的历史沿革/90
- 二、新型农村合作医疗制度的内容/96
- 三、新型农村合作医疗制度取得的成效/103
- 四、新型农村合作医疗制度在实施过程中存在的问题/105
- 五、完善新型农村合作医疗制度的基本对策/111
- 六、新型农村合作医疗制度的政治分析/118

第六章 新型农村养老保险制度及其政治分析/121

- 一、我国新型农村养老保险制度的基本内容/121
- 二、新型农村养老保险制度存在的问题/130
- 三、完善新型农村养老保险制度的基本对策/133
- 四、农村养老保险制度的政治分析/136

第七章 农村最低生活保障制度及其政治分析/139

- 一、农村最低生活保障制度实施的必要性、可能性/139
- 二、农村最低生活保障制度的内容/142
- 三、当前农民最低生活保障制度出现的问题/152
- 四、完善农村最低生活保障制度的基本对策/154
- 五、农村最低生活保障制度的政治分析/156

第八章 农村文化建设及其政治分析/160

- 一、农村文化建设取得的成就/160
- 二、农村文化建设存在的问题/169
- 三、加强农村文化建设的基本措施/174
- 四、农村文化建设政治分析/183

参考文献/186**后 记/189**

第一章

农民利益的理论分析

任何阶级、阶层和社会群体都有其特定的利益，不同利益群体之间的利益既有共性、交叉性，更有其特殊性。人们在关注特定群体的利益时，更主要的是侧重于其特殊利益，正是依据特殊利益的要求，才能将不同阶级的利益区别开来。农民作为一个特定的阶级，在我国是一个历史延续性最长的阶级，我国农民的社会根基最雄厚，历史血脉最悠久，社会群体最庞大，关注农民利益就是关注我国最大社会群体的利益。从我国国情来看，我国是一个农业大国，农业是国民经济的基础，农村稳定关系到整个国家的稳定，农民的富裕关系到我国全面小康社会的实现，农村工作历来是我党工作的一个重点，因此，农民的利益也备受人们关注。要具体研究对农民利益的保护，首先就要对农民利益这一理论问题，进行深入地分析，努力做到自觉地保护农民利益。

一、关于利益的理论分析

利益是与人们的生存需求联系在一起的。历史唯物主义从社会生活和社会生产的角度阐述了对利益的理解，马克思主义认为：“一切人类生存的第一个前提，也就是一切历史的第一个前提，这个前提就是：人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。为了生活，首先就要衣、食、住及其

他东西。”^① 人类最初的衣食住就是他们最基本的需求，这种最基本的需求也就是人类最初的利益。但需求本身并不能保证人类自身的维持和发展，要实现和满足这些需求，就通过一定的生产活动，“像野蛮人为了满足自己的需要，为了维护和再生产自己的生命，必须与自然进行斗争一样，文明人也必须这样做；而且在一定社会形态中，在一切可能的生产方式中，他们必须这样做。”^② 因此，人类的“第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身。”^③

（一）利益的含义及其基础

所谓利益，就是基于一定生产基础上某种需要或愿望的满足。依照利益存在的不同领域可分为物质利益、政治利益、文化利益、社会利益、公共利益等。也就是说，人们对物质生活的追求和需要，构成了物质利益的基本内容；对精神生活的需要和追求，构成了精神利益的基本内容。依照利益主体不同，可分为个人利益、群体利益、国家利益，以是否合法为依据，可分为合法利益、非法利益。利益存在于各种社会关系中，“它体现了社会主体对客体的一种主动关系，构成人们行为的内在动力。”^④

利益是以生产力发展状况为基础的，利益直接反映了特定的生产力水平，在不同的生产力条件下，人类需求的满足程度是不同的。人们为了获得更多的利益、更大的利益就要不断地推动社会生产进步与发展。在利益实现较充分的国家或地区，都是立足于生产发展、文化进步的基础上的。超越生产力发展程度追求的利益，是一种不切实际的利益，落后于生产力发展程度的利益是一种被忽视的利益、未能实现的利益。

利益与特定的生产关系相关联。不同社会群体利益的实现程度，要受生产关系的制约，任何利益背后都隐藏着一定生产关系。由于人们对生产资料的占有状况不同，在生产中的地位不同，必然导致社会产品的分配结果不同，进而使人们产生根本的利益分化。这些产品无论是物质的还是精神的，都是以物质所有权为根本依托的，因此“必须到生产关系中间去探求社会现象的根源，必须把这些现象归结为一定阶级的利益。”^⑤ 由于社会的物质生产是一切其他社会生产的基础，人们的经济关系是一切其他社

① 《马克思恩格斯选集》第一卷，第32页。

② 《马克思恩格斯全集》第25卷，第926页。

③ 《马克思恩格斯选集》第一卷，第32页。

④ 李长健：《论农民利益的经济法保护》，载《中国法学》，2005年第3期。

⑤ 《列宁全集》第1卷，第464页。

会关系的基础，因此，以物质利益为主要内容的经济利益，影响和支配其他利益的形成和发展，在研究人们的利益时，最主要的就是研究其物质利益，并以此为基础，进一步研究社会利益、政治利益、文化利益等，这是符合历史唯物主义的思维逻辑的，更符合事实。

（二）利益的实现和维护途径

任何类型的利益都要求维护 and 实现，对于正当的利益要求来说更是如此。利益的维护 and 实现其手段和途径是多方面的，每个手段和途径实现利益的角度是有差别的，实现利益的手段和途径越多，利益的实现就越有保障，只依靠单一手段和途径，利益的实现和维护往往是不充分的。归纳起来，利益实现和维护的手段主要有：

1. 法律的保障

法律是特定阶级、阶层及社会群体意志的体现，一定的利益一旦通过法律的形式加以确认，就成为特定的权利，权利就是利益的法律体现。在一定社会条件下，利益只有得到法律保障，这样才能防止利益受到侵害，并使利益得以顺利实现，只有在法律保护下的利益，才是合法的利益。因此，任何阶级、阶层、集团或个人都力图使自己的利益合法化。国家在制定法律时，总是要立足于统治阶级的利益的，统治阶级的利益必定也是受法律保护的利益。在社会主义国家，就要制定一系列法律、法规，保护人民群众的利益。利益需要宪法的保护，也需要一些具体法律的保护。

宪法是国家的根本大法，也体现了统治阶级根本的政治、经济和文化利益，宪法所保护的利益具有整体性、基本性、最高性，也可以说是保护的最高层次的利益，如我国宪法明确规定，我国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，这就从根本上规定了我国工人、农民的政治地位。民众的利益是具有层次性的，是长远利益和眼前利益、整体利益和局部利益、根本利益和具体利益的统一，不仅民众的长远利益、整体利益和根本利益需要保护，而且民众的眼前利益、局部利益、具体利益也需要保护。因此国家除了以宪法的形式保护公民利益外，还需要制定大量的专门法律具体保护公民利益。事实上，这些专门法律对公民利益的保护更具有针对性、现实性。因此，确切地说，对公民利益的法律保护是一种法律体系的保护。我国构建有中国特色法律体系，实际上就是实现对我国公民利益的一种系统保护。

利益的法律保护是法治社会的必然要求，对于法律所规定的利益，任何人无论职位高低，都无权随意变更或损害，法律规定的利益也不因领导

人的更换而改变，也不因领导人注意力的转移而改变。这样才能使公民的利益得以长期、稳定地实现。

2. 政策的体现和实施

利益不是自发实现的，而是需要人们主观行为加以实现。政策是党和政府为完成特定任务、达到一定目的所制定的战略、策略的总和。政策具有强烈的指向性、目的性、导向性。政党和国家的政策只有代表和维护一定阶级、阶层和集团的利益，这样才能使政治体系得到广泛的社会认同。在社会主义国家，党和政府制定的政策就要维护好、实现好人民群众的根本利益。把人民高兴不高兴、人民答应不答应、人民乐意不乐意作为衡量党和政府工作的基本标准。党和政府必须牢记人民的重托，做到情为民所系、权为民所用、利为民所谋。

在新的历史时期，我党提出了“三个代表”重要思想，就是中国共产党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。“‘三个代表’要求，是我们党的立党之本、执政之基、力量之源，也是我们在新世纪全面推进党的建设，不断推进理论创新、制度创新、科技创新，不断夺取建设有中国特色社会主义事业新胜利的根本要求。”^①其中，我们党要始终代表中国最广大人民的根本利益，就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作，必须坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿，充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性，在社会不断发展进步的基础上，使人民群众不断获得切实的经济、政治、文化利益。我们要“坚持为崇高理想而奋斗与为最广大人民谋利益的一致性，坚持完成党的各项工作与实现人民利益的一致性。”^②人民的整体利益是由各方面的具体利益构成的，要更好地代表人民的利益，党和政府所实施的各项政策措施，都应正确反映并有利于妥善处理各种利益关系，都应认真考虑和兼顾不同阶层、不同方面的群众利益。党的一切工作，必须以最广大人民的根本利益为最高标准，使各项决策和工作符合实际和群众利益。所有党员干部必须真正代表人民掌好权、用好权，而绝不允许以权谋私。在逐步实现全国人民共同富裕的过程中，党员干部必须处理好先富与后富、个人富裕与共同富裕的关系。各级领导干部时刻都要把人民群众的安危冷暖放在心上，关心群众疾苦，努力为群

^① 江泽民：《论“三个代表”》，第153页，中央文献出版社，2001。

^② 同上书，第162页。

众办实事、办好事。各级领导机关和领导干部要特别关心那些工作和生活暂时遇到困难的群众，把他们的事情摆上重要议事日程，重点考虑，切实安排好他们的就业和生活。

3. 舆论监督

舆论监督一方面能够为利益主体提供必要的利益表达途径，反映民众的呼声，为政策的制定者提供一定的信息参考，同时，还能够对决策者形成一定的社会压力，在强大舆论压力下，决策者在制定政策时，必须考虑民意。另一方面，舆论监督还有助于保障政策的落实，有些政策虽然在制定时体现了民众的利益要求，但在执行过程中，却由于种种原因得不到真正落实，使民众的利益难以得到有效保障。舆论监督具有一种督促作用，这对政策的落实构成了一种外部强制力。

我国的舆论是党和人民的喉舌，舆论监督既要坚持党性原则，又要坚持以人为本原则。舆论监督“要牢固树立政治意识、大局意识、责任意识、阵地意识，把坚持正确导向放在新闻工作的首位，坚持团结、稳定、鼓劲、正面宣传为主，唱响主旋律，打好主动仗，更加自觉地为人民群众服务、为社会主义服务、为党和国家大局服务。”^①同时还做到，舆论监督“要面向基层、服务群众，深入实际，多报道人民群众的工作生活，多反映人民群众的利益要求。”^②只有这样，舆论监督才能真正维护和体现人民的利益要求，成为人民群众进行利益表达的重要途径。

4. 通过人大代表进行利益表达和维护

利益表达是指利益主体为了达到一定目的向公共决策机构提出要求及采取影响政治决策的行为。这种利益表达既可以是言论上的表达，也可以是行为上的表达。既可以直接表达也可以间接表达。通过人大代表进行利益表达属于间接表达。在我国，人民群众在民主集中制基础上，定期选举人民代表，组成国家权力机关，并由国家权力机关产生其他国家机关，以实现人民当家作主。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，人民代表来自人民群众，人大代表的权力是人民赋予的。因此人大代表要根据人民的意志和利益来行使国家权力，要充分反映民意，服从人民的意志，确保民意的实现，做到对人民负责，受人民监督，选民和

^① 胡锦涛：《在人民日报社考察工作时的讲话》（2008年6月20日），载《人民日报》，2008年6月21日。

^② 同上。

选举单位有权罢免不称职的代表。人民群众可将自己的意见、建议、要求反映给人大代表,通过人大代表的提案成为国家政策或法律,进而使自己的利益得以表达和实现。

5. 通过政府官员的行为实现公民利益

公民的利益并不是自发实现的,需要一系列行动加以落实,政府官员从事的公职活动在实现和维护公民利益中,具有直接的作用。政府官员作为政策的具体执行者,他们在履行公务的过程中,应把人民的利益放在首位,把维护好、实现好人民的利益作为其行动的宗旨。公民也可以把自己的愿望和要求反映给政府官员,同时,也可以对政府官员的行为进行监督,对损害公民利益的行为加以申诉、检举和控告。

二、我国农民利益的特征

任何一个群体的利益都有其特殊性,都与该群体的地位、属性、职业特征等方面紧密相连。农民作为我国一个庞大的社会群体,其利益构成更具有复杂性、变动性。利益是具体的、现实的,利益的构成具有多方面的要素,只有清楚地掌握了利益的构成,制定的法律和政策才具有针对性,才能更好地实现利益、保护利益。

(一) 对我国农民的界定

我国农民的含义十分特殊,也比较复杂。我国农民不是纯粹的职业概念,而是带有明显的身份特征,农民既是职业身份,又是政治身份。

农民是一个群体概念,而且在不同的时期,赋予的内涵也不同。人类学家倾向于把农民看成是一种具有特殊文化的群体,尽管他们也承认农民在职业和政治地位等方面具有自己的特点,但这些都理解农民文化整体的一部分。更多的人习惯从职业特点的角度认识农民,把农民看作是参加农业生产的劳动者。在有些情况下,党和国家的政策是从身份角度界定农民,而不是职业角度。我国1954年《宪法》第八条规定“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。国家指导和帮助农民增加生产,并且鼓励他们根据自愿的原则,组织生产合作、供销合作和信用合作。”这显然是从身份角度界定农民的。

我国学术界对农民概念有不同的见解,农民一词有不同的用法。

1. 泛指户籍在农村的一切农村居民

泛指的农民概念既是指在农村生活的所有人口,同时指户籍在农村的

所有人口，这是由当时我国的经济体制、社会发展程度状况造成的。所有以农业为主，在农村居住和生活的人口，不管是否具有劳动能力，均属于农民概念。改革开放以前，由于户籍制度限制，居住在农村的人口与具有农村户籍的人口一般是一致的。这是一个特定的历史现象。改革开放后，由于农村劳动力的流动，一些农村居民到城市谋生，从事各种职业，这些人不在农村居住，但由于户籍制度的限制，仍保留农村户籍，仍属于农民范畴。

2. 纯粹职业意义上的农民

仅仅指从事种植业和养殖业的农业生产劳动者。在这个意义上讲，居住在农村，但是不从事农业生产劳动或不具备劳动能力的人不能算作农民。如户籍在农村的未成年人、个体户、企业主、民办教师、乡镇企业工人等。这种意义上的农民概念，实际上是农村劳动力概念。党和国家制定的有关农民政策显然不只是针对这部分人，我国保护农民利益显然也不只是保护这部分人的利益。如在一个农村家庭中，只保护具有劳动能力的人的利益，而不保护儿童或老年人的利益，这显然是荒唐的。

3. 特定生产关系中的一个阶级

主要是指封建社会的农民阶级，在封建社会自己拥有少量土地或靠租种地主土地为生，并受地主剥削、压迫的人，在这个意义上讲，农民是与地主相对应的一个概念。这种意义上的农民概念在我国已成为历史，现在一提到“农民”一词，谁也不会这样理解农民的含义。

综合一些学者的观点，结合我国的实际情况，关于农民的概念可以这样来界定：农民是指户籍在农村的、以从事农业生产及其他方面的生产或从事其他职业为其生活依靠的居民。

（二）我国农民利益的特征

农民利益是指在农业生产发展的基础上，农民对自身生活的需求和追求。农民是我国一个十分特殊的群体，其利益有自己的特点。

1. 我国农民利益具有明显的庞大性

我国是一个农民人口占多数的国家，在 13 亿多人口中，有 7 亿多农民，而且占世界农民总数近 40%，我国农民是我国也是世界上最大的人口群体。因此农民利益是关系到我国人口最大群体的利益，忽视或损害了农民的利益，就意味着忽视或损害了我国最大群体的利益。在我国全面实现小康社会，关键是实现农民的小康。

2. 我国农民利益具有较强的关联性