

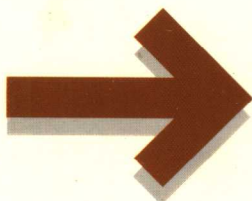


中国农业大学人文与发展学院学术文库

中国农民权益保护研究

RESEARCH ON FARMERS' RIGHTS AND INTERESTS PROTECTION IN CHINA

《农业法》第九章
“农民权益保护”实施情况调查



○ 顾问/陈晓华

○ 主编/李小云 左 停

○ 副主编/李 鹤



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国农业大学人文与发展学院学术文库

RESEARCH ON FARMERS' RIGHTS AND INTERESTS
PROTECTION IN CHINA

中国农民权益保护研究

——《农业法》第九章“农民权益保护”
实施情况调查

顾 问 陈晓华

主 编 李小云 左 停

副主编 李 鹤



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国农业大学人文与发展学院学术文库

中国农民权益保护研究

——《农业法》第九章“农民权益保护”实施情况调查

顾 问 / 陈晓华

主 编 / 李小云 左 停

副 主 编 / 李 鹤

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 山 绍

责任校对 / 枣 栗

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 21.25

字 数 / 299 千字

版 次 / 2007 年 1 月第 1 版

印 次 / 2007 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 456 - 7/D · 105

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目（CIP）数据

中国农民权益保护研究：《农业法》第九章“农民权益保护”实施情况调查/李小云，左停主编．－北京：社会科学文献出版社，2007.1

（中国农业大学人文与发展学院学术文库）

ISBN 978-7-80230-456-7

I. 中... II. ①李... ②左... III. 农民-权利-保护-研究-中国 IV. D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 160584 号

本项研究得到亚洲基金会的部分资助

研究人员名单

- 顾问：**陈晓华 农业部政策法规司司长
- 组长：**李小云 中国农业大学人文与发展学院院长、发展管理系教授
- 成员：**左 停 中国农业大学人文与发展学院副院长、发展管理系教授
- 叶敬忠 中国农业大学人文与发展学院副院长、发展管理系教授
- 任大鹏 中国农业大学人文与发展学院法律系教授
- 于华江 中国农业大学人文与发展学院法律系教授
- 张 蓉 中国农业大学人文与发展学院社会学系教授
- 刘 林 中国农业大学人文与发展学院副教授
- 王冬梅 中国农业大学人文与发展学院副教授
- 李 鹤 中国农业大学人文与发展学院讲师
- 唐丽霞 中国农业大学人文与发展学院讲师
- 旷宗仁 中国农业大学人文与发展学院讲师
- 秘书：**李 鹤 中国农业大学人文与发展学院讲师
- 学生助手：**饶小龙 中国农业大学人文与发展学院博士研究生
- 陈可可 中国农业大学人文与发展学院硕士研究生

总报告执笔人：李小云 左 停 李 鹤

参与调研的研究生：

高晓巍	刘晓敏	饶小龙	高春风	李琳一	王妍蕾
陈可可	崔海龙	赵静娟	马三喜	王 红	韩 璐
刘成龙	钟幸玲	金 磊	侯 静	吴浩梅	王 楠
倪 莉	黄英伟	杨 寰	乔文慧	邢广智	张英利
韦 光	常 艳	赵丽霞	赵晓强		

前 言

《中华人民共和国农业法》(以下简称《农业法》)于2002年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议修订,并于2003年3月1日起实施。新修订的《农业法》增加了第九章“农民权益保护”,这是中国农民权益保护的一个里程碑,首次把农民权益保护纳入了法律体系。在新《农业法》开始实施两年之际,我们于2005年春季开展了此项研究,调研的主要内容是围绕《农业法》第九章的内容而设定,旨在了解《农业法》第九章的宣传和执行情况,为“农民权益保护法”的草拟以及相关法律的完善提供参考。此次调研分为四个层次,县级、乡级、村级和农户,所涉及的调查对象包括县级农业执法机构和政府相关工作人员、乡镇政府、村委会以及农民。

研究中应用了权利为基础的发展研究方法。这种方法与以需求为基础的研究方法不同。以权利为基础的发展认为发展是农民的一项权利,政府及相关执法人员应该向农民负责,履行应尽的义务。权利为基础的发展认为人是发展的主体。而基于需求的发展则更倾向于将发展看做是一种慈善事业和福利,认为人是发展的客体和目标。研究应用了发展研究工具,包括问题分析、相关利益群体分析、机构访谈、个案访谈、打分排序等,以利于在实地调研较短的时间内与不同的群体交流,获得内容丰富、形式多样的信息。

为了使调研的覆盖面广,能够反映不同地区、不同贫富条件下的农民权益状况,选择了吉林、山东、陕西、福建、湖南和贵州省作为开展

调研的地点。福建和山东省代表较富裕地区，湖南和吉林省代表中等地区，陕西和贵州省代表较贫困地区。由于此次调研的目的是了解《农业法》第九章“农民权益保护”的宣传实施情况，第九章所规定的农民权益主要涉及农村从事农业生产的农民的经济权益，由此，调研在6省主要从事农业生产的24个乡，60个村开展，共获得有效问卷628份。

本研究由中国农业大学人文与发展学院的师生集体完成，课题组组长由李小云院长担任。农业部政策法规司陈晓华司长应邀担任顾问。

实地调查得到了农业部政策法规司和被调研的福建、山东、陕西、吉林、湖南、贵州省各级农业政策法规部门的大力支持与帮助，没有他们的帮助、支持与配合，本研究不能取得如此大量的、翔实的第一手资料。农业部政策法规司杜晓伟协助安排了赴各省的调研。当然，还要感谢受访的628个农民，他们放下手中的活计积极地参与到调研中来。

本书分为四个部分：第一部分总体研究，第二部分分省研究，第三部分相关的典型案例研究，第四部分附录。第三部分是在江西、宁夏、山东和山西4省区预调研时所做的典型案例调查结果。

特别要感谢的是亚洲基金会的研究经费支持，它保证了本研究顺利、有效地进行。亚洲基金会项目官员解刚、傅欣对课题研究提供了有价值的参考意见。在项目研究过程中，特别是项目总结研讨会上，农业部政策法规司的领导、有关专家学者和热心农民权益保护的人士对课题研究提出很多建设性的意见。

本研究报告中的所有信息，包括数据、对数据的解释及根据数据推出的结论只是研究者的观点，不代表资助机构亚洲基金会和其他提供帮助的机构和个人的观点，研究者对此报告中的数据、解释及结论负责。

编 者

2006年7月于北京

执行摘要

《中华人民共和国农业法》于2002年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议修订，并于2003年3月1日起施行。新修订的《农业法》增加了第九章“农民权益保护”，这是中国农民权益保护的一个里程碑，首次把农民权益保护纳入了法律体系。

在新《农业法》开始实施两年之际，我们于2005年春季开展了此项研究，调研的主要内容是围绕《农业法》第九章的内容而设定的，旨在了解《农业法》第九章的宣传和执行情况，为“农民权益保护法”的草拟以及相关法律法规的完善提供参考。此次调研范围分为四个层次，县级、乡级、村级和农户，所涉及的调查对象包括县级农业执法机构和政府相关工作人员、乡镇政府、村委会以及农民。

研究中应用了以权利为基础的发展研究方法。这种方法与以需求为基础的研究方法不同。以权利为基础的发展认为发展是农民的一项权利，政府及相关执法人员应该向农民负责，履行应尽的义务。权利为基础的发展认为人是发展的主体。而基于需求的发展则更倾向于将发展看做是一种慈善事业和福利，认为人是发展的客体和目标。研究应用了发展研究工具，包括问题分析、相关利益群体分析、机构访谈、个案访谈、打分排序等，以利于在实地调研较短的时间内与不同的群体交流，获得内容丰富、形式多样的信息。

为了使调研的覆盖面广，能够反映不同地区、不同贫富条件下的农民权益状况，选择了吉林、山东、陕西、福建、湖南和贵州省作为开展调研的地点。福建和山东省代表较富裕地区，湖南和吉林省代表中等地区，陕西和贵州省代表较贫困地区。由于此次调研的目的是了解《农

业法》第九章“农民权益保护”的宣传实施情况，第九章所涉及的农民权益主要是指农村从事农业生产农民的经济权益，由此，调研在6省主业是从事农业生产的24个乡镇，60个村开展，共获得有效问卷628份。

受访的628名农民中，男性69.9%，妇女30.1%。文化程度初中及初中以下的占4/5，其中男性初中及初中以上学历的比例均高于女性。受访者年龄在20~70岁之间。受访农户中，贫困户占15.5%，中等户66.6%，富裕户18%。访谈对象主要是在农村从事农业生产和离土不离乡的农民，其中从事种植养殖的占77.3%，村干部5%，在本地跑运输、做买卖等19.2%，访问对象的主业是外出打工的农民很少，只有2.4%。

（一）研究发现

1. 《农业法》增加“农民权益保护”章节是农民权益保护制度化的体现

我国农民在经济、政治和社会三方面的权益与城市居民相比存在较大差距，最根本的问题是城乡二元体制造成了城乡发展的不平衡。比较而言，农村生产力还比较落后，农村公共物品提供较为匮乏。

2002年12月《农业法》中增加了“农民权益保护”章节是我国农民权益保护的里程碑，表明了政府加大农民权益保护力度的决心，是农民权益保护制度化的体现。从新修订的《农业法》的实施效果来看，第九章在保护农民权益方面发挥了积极的作用，为农业和相关政府部门保护农民的权益提供了有力的法律依据，农业行政执法机构积极履行执法职责，受到农民的大力支持。

2. 农民权益状况有了较大的改善

调研结果显示农民的权益问题获得较大的缓解，农民的权益状况特别是经济权益有了较大的改善，这得益于中央政府“多予、少取、放活”的惠农政策，农业税减免政策在各地得到落实，农民的市场主体权益得到保护。

（1）农业税减免政策在各地得到落实。

《农业法》第九章有1/3的条款是关于农民减负的，可见立法时对

农民减负工作的重视。2004 年中央一号文件提出要推进的四项农村改革,包括农村税费改革、粮食流通体制改革、土地征用制度改革及农村金融体制改革,其中农业税和农业特产税的减免处于首要位置。此次研究实地调研的统计结果显示调研地区农业税减免政策得到落实。调研的福建、陕西、吉林、湖南和贵州省到 2004 年都取消了农业税。山东省 2005 年的农业税根据省制定的标准收取产量的 1%,原来农业税收取产量的 6%,农民负担相应减少了 5/6。对《农业法》“农民权益保护”章节条款执行情况的调研统计结果显示,对“税务机关依法征税”条款的落实基本满意的农民达到 88.1%。

(2) 农民的市场主体权益得到保护。

农民的市场主体权益是指农民自主生产经营和自主购买生产资料的权利。由于历史上小农经济的影响和计划经济束缚,中国农民的市场主体地位曾经长期处于缺位状态。但是随着我国市场经济的发展和《农业法》第九章的落实和执行,调研发现,农民在生产、交换环节上的自主决策权益得到保护,农民能够自主决定生产什么、生产多少,农民可以自主销售农产品。调查问卷显示,99%的农民没有遇到生产资料强制购买的情况。98.6%的农民没有遇到强行出售农产品的情况。95%的农民在农产品销售过程中没有遇到过压等、压价的问题。对“不得干涉农民自主安排生产经营项目”落实基本满意的农民达到 93.4%。从总体来看,农民自主生产经营农产品,自主购买生产资料的权益基本得到落实。

3. 农民权益状况在地区间存在不平衡,在社区内部也存在差异

农民个体间的差异和地区间的异质性会导致农民群体内部的权益状况出现差异。调研结果表明性别因素,农民的贫富程度、受教育程度和能否参与村中事务的决策都会影响农民的权益状况。统计结果显示,女性农民、贫困农户、受教育程度低和不能参与村中事务决策的农户权益遭受侵害的比例明显较高。而当前农民间收入差距扩大的趋势,会进一步加大农民内部权益状况的差异化倾向。此外,由于各地区经济、社会发展的不平衡,农民权益状况在不同的地区间也存在差异。

4. 当前农民权益方面存在的问题

从2006年起,全面免征农业税,使农民彻底放下了长达2600年交“皇粮国税”的负担。国家基础设施建设资金重点转向农村,为巩固农村税费改革成果,中央和地方财政对农村基层的转移支付每年超过1000亿元。到2007年,将全部免除全国农村义务教育阶段学生学杂费,到2008年,在全国农村将基本建立新型农村合作医疗制度和医疗救助制度。这些都是政府改善农民权益状况的具体措施。

但是由于城乡二元体制的历史原因以及在发展过程中出现的新的问题,农民权益方面仍然存在以下问题:1)农村公共物品供给,基础设施投入总体上还是不足。2)面向农民的社会保障体系还亟待完善,特别是针对失地农民和进城务工的农民。3)农民工权益问题频现。随着发展过程中的劳动力转移,农民新增收入主要来自非农产业,而农民在非农就业的过程中存在受歧视,工资被拖欠,缺乏政治参与等问题。4)由于征地、环境保护等原因,农民对于土地和其他自然资源的权益,仍时常受到不合法或不合理的影响。5)目前《农业法》增加的第九章主要涉及的是在农村从事农业生产的农民的经济权益,其他方面的权益也需要立法来保护。6)农村地区农民的民主参与和民主监督的机制还有待加强。

(二) 研究建议

“农民权益保护”还要进一步加大力度。要坚持以人为本的科学发展观和保护农民权益、法律为农民服务的立法精神。而且,要全面改善农民的权益状况不能仅仅依靠法律,必须从战略的高度采取综合的措施。从根本上改变城乡二元体制、调整相应的政策,推进“农民权益保护”立法。基层政府和农村社区都应承担起保护农民权益的责任,充分发挥各自的作用。此外,促进农民增收,增强农民的组织化程度,提高农民的文化素质、法律意识等措施都是改善农民权益状况的重要途径。

政策、制度方面的建议:

(1) 尽快改变城乡二元结构的政策和制度安排。1) 改变农业收入

分配的比例，减少农产品流通环节抢占农民的利益，增加农民的收入。

2) 改变资金在产业间的流向，加大对农业和农村的资金支持。增加农村公共物品的供给，改善农业基础设施、农村义务教育和医疗卫生条件并逐步建立农村社会保障制度，实现城乡经济社会的协调发展。3) 逐步取消城乡二元户籍制度，实现自由迁徙和平等就业，保护农民工的权益。4) 提高农民在人大代表中的比例，保证农民代表参与决策的权利，并严格监督农村人大代表的选举。

(2) 建设责任明确的公共服务型政府机构。1) 建立以权利为基础的发展观念，政府要意识到自己是农民权益的责任承担者，也就是要坚持以人为本的保护农民权益的精神。2) 建立与《农业法》作为农业和农村基本法相适应的政府执法主体，协调相关的政府部门的农村工作。县级以下政府部门应该把保护农民权益作为重点工作。要把保护农民权益的工作制度化，并体现在政府预算的分配上。3) 由于农民权益的涉及范围较广，往往涉及多个部门，超过农业执法的范围，由此需要各级政府发挥协调作用，建立多部门协作联合解决农民权益问题的机制。4) 建立基层政府与农民定期沟通的机制和平台。基层政府在关于农民问题的决策过程中，应采用类似市民听证会的制度，广泛征求农民的意见；建立与农民定期交流和沟通的机制，使基层政府的决策和行为更加公开透明，对农民反映的问题及时给予答复。5) 提高农民权益与政府利益的关联程度，对县以下政府，农民权益的实现程度应该是政府治理绩效的主要指标。加大对农民权益问题的研究、宣传力度，唤起全社会对农民权益问题的关心，建立农民对涉农行政、事业部门的监督评估机制。由此，提高农民权益问题的外部性，强化权益关联，使农民的权益与政府的利益尽可能地捆绑到一起。这样，基层政府就会将农民问题视作自己的问题，从而从自身的利益出发来考虑农民的权益问题。

(3) 保护农民权益既要把农民作为一个整体，也要关注农民内部权益状况的差异化。要研究不同农民群体、不同地区农民的权益所面临的突出问题，从而有针对性地开展工作。在城市周边地区和经济发达地区，农民的土地权益问题比较突出，而相对偏远的贫困地区，由于征地

较少，主要矛盾集中在生存权和发展权。而且保护农民权益还要对农民这一弱势群体中的弱势群体给予特殊的关注，对于农村妇女、贫困户等可以通过有针对性的能力建设，以及采取法律咨询和法律援助等方式改善他们的权益状况。此外，由于农民权益状况的改善不仅取决于地区的经济发展状况，还与当地的社会综合发展状况密切相关，因此，要改善农民权益状况，不能仅仅注重发展经济，还要对社会的综合发展做出全局性的考虑。

(4) 加强农民权益方面的理论研究。通过国内外的比较研究，深化对农民权益理论层面的认识，农民权益保护是确保国家经济发展的基础，是确保国家粮食安全和国家政治稳定的必要条件，要从以往防止侵害农民权益转变到主动保护农民权益。保护农民权益要通过立法制度化，要从目前依靠人治保护农民权益转变到依靠法治保护农民权益。

法律体系的建设：

(1) 进一步完善《农业法》中关于农民权益保护的内容，尽快制定“农民权益保护法”。应据新的形势和新出现的问题修改完善《农业法》，并尽快制定“农民权益保护法”。《农业法》第九章中所涉及的农民权益主要集中在农村从事农业生产的农民的经济权益，正在制定中的“农民权益保护法”不仅应该包括农民在农村从事农业生产的权利还应包括农民工的权利，所涉及的权益应涵盖经济权益、政治权益和社会权益三个方面。“农民权益保护法”首先应该对农民做出界定，明确权益保护的主体。目前涉及农民在农村生产生活的“农民权益保护”的条款分散在30几部法里，如《农业法》、《种子法》、《农药管理条例》、《减轻农民负担管理条例》、《农村环保条例》等，应把农民的各项权益汇总到“农民权益保护法”中，并进行补充和完善，制定具体的操作性强的实施细则，保证法律能够有效实施。

(2) 针对农民需求开展实用的法律宣传。针对农民权益，电视宣传应安排在农民闲暇的时段、选择与农民生产生活密切相关的内容；村中的宣传可以在农闲时以集体学习的方式，通过村民会议讲解和参与式的互动讨论，农民比较容易接受。有条件的地区还可以为农民开展义务的法律咨询服务，使农民懂法用法。

（3）构建针对农民特别是贫困农民的法律援助体系。一些地方已经在实施针对农民的法律援助，最高人民法院也启动了对贫困农户诉讼费的减免政策。法律与权利维护的专业性强，需要建立常设的针对农民的法律咨询系统，目前许多农民遇到困难时首选的还是“上访”，一个重要的因素是农民缺乏法律咨询等法律援助的支持。要明确法律援助对于农民的标准，县法律援助中心和乡镇司法所应该向符合条件的贫困农民提供免费的法律援助，并面向广大农村地区提供农民能负担的低收费的法律服务。

支持农民和村社组织的能力建设：

（1）支持农民发展合作经济组织和相关行业协会，探索社区集体经济组织改革，以提高社区对资源的控制能力、社会行动的能力和利益表达能力，改变其在政策决策过程中的弱势地位。村社组织可以有效地解决“小农户”和“大市场”的对接、适应问题，是农民以较低的交易成本进入市场，有序地参与商品和要素流通，合理分享市场利益必不可少的组织保证。代表农民利益的组织可以成为与其他利益集团有效地进行博弈的力量，成为国家与农民之间的缓冲，因为社会集团的组织程度越高，社会集团之间对话的成本就越低，妥协的可能性就越大。农民的愿望通过秩序化的组织渠道得到表达，一些突发事件就可以得到缓冲和调解。

（2）加强农民自身的能力建设，提高农民行使当家做主权利的能力，提高农村各级人民代表大会代表的代表性和履职能力。促进农民增收、对农民开展技术和文化培训并以农民喜闻乐见的形式宣传农民急需了解的农民权益方面的法律知识和具体可操作的维权措施。因为只有农民收入增加，生活改善，自身素质提高，具备法律意识，了解维权的途径和具体方法，才能从根本上改变农民的社会地位与政治地位低下的处境，才有可能掌握到各种政治资源，主动去争取各项权益。要提高农村各级人民代表大会代表的代表性和履职能力，更好地为农民权益保护服务。

（3）应充分发挥农村社区和村委会在农民权益保护中的作用。通过农村社区的能力建设促进农村社区在农民权益保护方面发挥“自我

教育、自我组织、自我管理和自我服务”的功能。发挥村委会在基层政府和村民间的桥梁纽带作用。1) 村干部带头学习农民权益相关法律和政策并通过村民或村民代表大会宣传讲解与农民权益相关的政策法规,收集农民的意见和建议向基层政府反馈。2) 做好村务公开,确保村民参与和监督村中事务的决策和管理。3) 成为农民利益表达的有效渠道,能够代表农民的利益,反映农民权益的需求,帮助和支持农民争取自身的权益。

Executive Summary

The Agriculture Law of the People's Republic of China was revised on December 28, 2002 at the 31st Conference of the Ninth NPC standing committee and was enacted on March 1, 2003. This newly revised Agriculture Law has added in Chapter 9 which is a new chapter that is concerned with the protection of farmers' rights. It is a landmark event, which for the first time brings the protection of farmers' rights into jurisprudence.

It is nearly two years since the implementation of the new Agriculture Law. This study is done under such circumstances. The research questions are designed with regards to the contents in Chapter 9, with the aim of finding out the status of the dissemination and implementation the Chapter, and providing references for drafting a Law on the Protection of Farmers' Rights and perfecting other relevant laws. This study covers four levels, namely county, township, village and farmer household levels. The interviewees include staff from county agricultural enforcement institutions, county government, township governments, village committees and ordinary farmers.

Rights-based development approach is applied in this study. This approach is different from that of needs-based one. Rights-based approach considers development as rights of the farmers, and believes that governments and law enforcement officers should be responsible for farmers and fulfill their duties. Human beings are taken as the main body of development by the rights-