

河南省哲学社会科学“十五”规划项目
(课题批准号为 2001BKS002)

现阶段农民权益保障 问题研究

课题负责人:耿相魁

《现阶段农民权益保障问题研究》课题组

二〇〇二年十月

河南省哲学社会科学“十五”规划项目
(课题批准号为 2001BKS002)

现阶段农民权益保障 问题研究

负责人：耿相魁

成 员：付兰霞 林宪革 霍修鲁
曹春阳 肖 剑

《现阶段农民权益保障问题研究》课题组

二〇〇二年十月

建国以来，特别是改革开放以来，农民权益保障问题得到了很大程度上的改善。尤其是近几年来，党中央三令五申，出台了《农民承担费用与管理条例》，严禁“三乱”（乱收费、乱罚款、乱集资）和各种名义的摊派，进行税费和乡镇体制改革，把农民负担以文件形式限制在上年纯收入的5%以内，极大地保障了农民的经济权益；《中华人民共和国村民委员会组织法》的实施，“三公开”（村务、政务、财务）的全面推行，使农民能按自己意愿选举代表自己利益的村委会，能够自主参与村组重大事务的民主决策与管理，极大地保障了村民的政治权益；《九年义务教育法》、《中华人民共和国农业技术推广法》及其他与农业、林业、水利、土地相关的一系列法律法规的出台与实施，极大地保障了农民的教育、社会等权益。但是，由于长期的历史的原因，形成了农民的弱势群体地位，从整体上看，农民权益保障情况还不容乐观，仍存在着许多侵害农民权益的现象。在这些现象中，侵害主体既有村民自治组织，也有各级政府的职能部门，既有司法机关，也有企事业单位，还有社会上的不法分子；侵害内容既有政治方面的，也有经济方面的，还有文化教育、社会、法律、生存权力等方面的；侵害手段既有直接的又有间接的，既有公开的也有隐蔽的，既有暴力的还有非暴力的；侵害特点既有全面的又有单方面的，既有总体的也有部分的，既有故意的也有无意的，等等。这些现象的存在，对农民生活和农业生产起了极坏的影响，甚至影响了农村经济社会的发展与稳定。该课题就这一问题进行了深入的探讨与研究。

农民权益受侵害现状分析

改革开放以来，尽管农民的经济收入不断增长，经济条件有了很大的改善，生活水平有了很大的提高，社会地位也有很大改变。但从社会整体而言，农民的收入还只是相对自身以前的低收入高了，相对自身以前的社会地位有所改善，仅仅是基本上解决了温饱问题，有许多问题还有待进一步从根本上去解决，尤其是农村实行家庭联产承包责任制以后，更加淡化了集体观念，淡化了组织纪律性，强化了农民历史上沿袭下来的“只扫自家门前雪，莫管他人瓦上霜”、“闲谈莫论人非”的信条，强化了散漫无纪

的传统劣习。同时，中国农民存在着一种攀比的劣根性，自私狭隘，关心的不是自己权益是否得到了保障，而是其他人权益受侵程度是否比自己更重，这样，由于农民自身缺乏卫权意识这一特点，再加之其他一些原因，就造成了农民权益保障工作仍十分滞后的局面。目前，农民权益保障仍是农村工作的薄弱环节。这主要表现在以下几点：

一、农民的政治权利没有充分行使

改革开放以来，生产管理方式由过去集体大呼隆一起上的“一大二公”，发展成为以家庭联产承包责任制为主的统分结合的双层经营管理体系，人们从旧的、不适应生产力发展的生产关系中解脱出来，实现了劳动力与生产资料的直接结合，大大促进了生产的发展和劳动生产率的提高。于此同时，也促进了农民们思想的大解放，促进了乡村民主政治的建设。但由于传统的惯性，农民已习惯了原有受支配、听从指挥的被动地位，自身没有当家作主、参与民主活动的意识，所以，民主权力并没有能够充分行使。

（一）村民自治流于形式。从一般意义上说，民主就是指人民作为社会主义国家的主人享有参与管理国家和社会事务的权利以及实现这一权力的机制。村民自治就是农村居民根据法律自主管理本村事务的基层民主形式，是有中国特色社会主义民主的一种重要形式，也是在新的历史条件下农村治理的一种有效方式。一般来说，自治指自己管理自己的事情。自治的形式有多种，如地方自治、区域自治、民族自治和人民群众自治。中国农村村民自治是农村基层农民群众自治，即村民通过村民自治组织依法办理与村民利益相关的村内事务，实现村民的自我管理、自我教育和自我服务。它包括以下几个内容：首先自治的主体是农村居民，村民享有自主管理本村公共事务的民主权利；其次自治的地域范围是村，即与农村居民生活联系十分紧密的社区，这是农村社会最基本的组织单位；再次自治的内容是本村的公共事务和公益事业，即村务；最后自治的目的是使广大农村居民在本村范围内实现自我管理、自我教育和自我服务，有效地处理与村民利益密切相关的公共事务，将社会主义民主落实到最基层，保证国家对农村基层社会的有效治理。村民自治的突出特点是能够较充分地体现民主化、制度化的基本原则。村民自治是一种基层直接民主形式，即由村民直接参

与决定与村民利益密切相关的村级公共事务，它包括以下几个方面的内容：一方面是民主选举，即村民自治组织的领导人由村民直接选举产生；另一方面是民主决策，即村内重大公共事务由村民集体决定；再一方面是民主管理，即村民通过村民会议、村民代表会议、村民委员会、村民小组等组织和形式参加本村事务的管理；最后一方面是民主监督，即村民通过与国家法律精神相一致的章程、规定及其他形式，监督村民自治组织的领导人和村级事务管理，并在这一过程中实现自我约束和自我教育。村民自治能够较为充分地体现民主化、制度化的基本原则精神，有利于提高农民的民主素质，调动和激发广大农民群众的政治积极性和主动精神，改善农村干群关系，促进农村社会稳定，促进农村社会主义民主建设，促进农村经济发展和社会的全面进步；有利于改善国家和农民的关系，实现国家意志和农民意志的结合，促进各项国家任务在农村的贯彻落实；有利于加强村级政权建设和党组织建设，改善党的领导方式，赢得农民的拥护，增强村级政权和党组织的凝聚力和战斗力，为农村各项事业和社会的全面发展提供了保障。因此，该制度一经产生便显示了强大的生命力，成为国家法律制度安排和群众积极参与、上下结合的民主实践活动，是农村民主政治的一种重要形式。1982年全国人大五次会议通过宪法确定了在全国农村建立群众自治性的村民委员会组织，1987年全国人民代表大会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，1998年11月4日九届全国人大常委会第五次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》，历史上长期对民主极度陌生的农民开始根据法律程序直接行使民主权利，真正担当起了做主人的角色。但是，由于村民自治实践时间尚不太长，在运作过程中还存在着这样和那样的问题：

一是理论研究滞后。中国现代化和民主化建设带有很强的探索性，没有现成的理论模式可供选择，只能依靠实践中的探索，即所谓“摸着石头过河”。中国的村民自治是在农村改革中兴起的，随后即在农村广泛实行。但村民自治兴起前缺乏足够的理论准备，兴起后缺乏足够的理论支持，由此造成村民自治的理论与实践严重脱节和滞后的状况。据主管村民自治事务的国家民政部基层政权司1994年的一份报告的统计，全国专门研究村民自治的理论研究人员为数寥寥，与9亿农村人口的实践活动相比，反差极

大。由于理论研究严重不足，有关村民自治的基本理论不明确，甚至出现歧义。例如，1995年7月，在由国家民政部主持召开的“中国农村村民自治法律制度国际研讨会”上，由于村民自治（The Villagers' Self-government）与村自治（The Village Self-government）在英语表达上差异极小，英文翻译时，人们对其差异性未多加注意。然而，村民自治与村自治虽只一字之差，涵义却迥然不同，前者是农村基层人民群众自治，自治的主体是村民；后者是村民居住的单位，自治的主体是地方。而当有关学者在会议上提出这一问题后，英文翻译却无法对这两个词严格加以区别，以至于许多外国学者仍将村民自治等同于村自治，进而无法理解在实际村民自治的过程中为什么还需要党的领导，在实行自治的村为什么基层组织的核心是中国共产党的支部。村民自治与村自治的概念差别还关系到实际村民自治过程中的一系列重大问题，如国家的高度集中统一领导与人民群众的自治权、乡镇政权与村民自治、村党支部与村民委员会、村的政务与村务之间的关系等问题，如果这一系列重大理论问题弄不清，村民自治的实践就会受到严重影响和制约，甚至会因为多种原因而扭曲变形，发挥不出应有的功效。如农村个别地方，以为实行村民自治，就可以不接受党和国家的统一领导，以致成为国家法律和政令难以贯彻落实下去的“土围子”。

二是制度亟待完善。民主政治的重要特点就是制度化和程序化，不能因为某个人的意志而影响社会按既定的轨道运行。村民自治作为基层民主形式，必然要在一套完整、科学的制度规范和程序下运作，其兴起本身就是国家制度安排并依照有关法律制度发展的。但是，村民自治是前所未有的民主实践活动，不可能一开始就设计出一套完整的制度体系，国家最初只有一个原则性构想，特别是村民自治兴起的背景，是农村经济体制改革造成政社合一的人民公社体制的迅速废除，国家亟待以一种新的形式将农民组织起来，因此，国家首先考虑的是村民自治组织，而不是村民自治本身。有关村民自治的法律首先制定和通过的是《中华人民共和国村民委员会组织法》，而不是“村民自治法”，即使是《中华人民共和国村民委员会组织法》也只是试行，所以随着《中华人民共和国村民委员会组织法》的贯彻实施，村民自治活动得以迅速发展，并在实践中面临着许多新的矛盾和问题，这些矛盾和问题有的已超出了现行法律规定的范围。如村民代表

会议是村民自治活动中出现的一种新的自治组织形式，它虽然适应现阶段一些农村地方的实际情况，但现行法律对其地位和功能尚未给予明确的界定；再如，中国农村历史上长期存在着基层自治即乡绅治乡的传统，其实质是少数乡村社区上层人士把持村中大权，它与建立在民主基础上的村民自治风马牛不相及，要使村民自治合乎民主原则，必须将村民自治置于一整套具体的制度程序的规范之下。在现阶段，有关村民自治的法律制度建设与村民自治实践活动不相适应，既缺乏完备的基本法规，更缺乏具体的法规程序。而制度的不完善必然影响村民自治的进一步发展，甚至使村民自治扭曲变形或失控，特别是村民自治可能因缺乏必要的制度程序规范而受到宗族传统影响变为失控的社区权势人物的统治。这正是不少人担心乃至怀疑村民自治在中国现阶段农村是否可行的重要原因之一。

三是实际运作注意不够。民主不是抽象和孤立的，它要在一定条件下运作并受其制约。理论和制度形态的民主与实际运作的民主并不完全一致，甚至大相径庭。村民自治由理论和制度形态向实践形态转换，受多种因素影响，也需诸多中介环节。在相当长的时间里，由于理论研究不足，且理论研究大多停留在形式、制度层面上，对村民自治的实际运作过程注意不够，缺乏对村民自治运作的经济、政治、社会和文化等一系列环境、条件因素的深入、具体分析，其结果是就村民自治研究村民自治，难以把握其实际运作状况、所需条件、存在矛盾和发展趋向，影响了村民自治的顺利发展和实际成效。另外，中国农村地域广，人口多，各地发展不平衡且正在发生急剧的变革，因此，村民自治赖以存在、发展的条件千差万别，且在迅速发生变化，村民自治的形式在不同地方也有不同的表现。有人对村民自治的实际成效和合理性产生怀疑，重要原因就是对村民自治实际运作过程缺乏深入了解和具体分析。这些问题的存在，就使得乡政管理与村民自治的有机衔接出现了困难，造成乡政管理受到阻滞，农民权益受侵，负担加重。80年代以后，中国农村基层社会管理体制变化的一个重要特点，就是乡政管理与村民自治的二元并存。过去一直延伸并介入到农村基层社会中的国家权力，被上收至乡，乡作为国家在农村地方的基层政权，对本乡事务行使国家行政管理职能，但不直接具体管理基层社会事务。乡以下的村建立村民自治组织，在党和政府领导下，自主地管理基层社会事务。

这样，在现阶段农村社会，管理体制中便存在两种相对独立的权力：即自上而下的国家权力和村民自治权力。国家权力具体表现为在党的政治领导下的乡政府行政管理权，其功能是将国家行政管理传递到农村社会。乡镇工作人员领取国家薪金，并对上级政府负责；而蕴含于农村社会之中的村民自治权，其功能是在国家有关法律范围内，通过村民共约等方式对社区加以自我管理。村民自治组织的领导人由村民选举产生，并对村民负责，村民对其提供一定经济补贴，村民自治权直接来源于农村社会本身。从权力的来源与功能看，农村社会的“乡政村治”格局，实际上是由两种不同的权力构成的。这两种权力从最终归属和运作目的看是一致的。其一，国家权力和村民自治权力二者都建立在人民当家作主的权力基础之上的。根据国家法律，国家权力不再是凌驾于社会之上、统治和压迫农民的强权，而是代表包括农民在内的全体人民的利益、有效地组织和领导社会的管理权；村民自治权是国家法律制度规定的、农村村民管理基层社会事务的权力。其二，由于具有共同的权力基础，国家权力和村民自治权有可能实现有机的结合。人民民主专政的国家权力在乡村社会有效地行使，有赖于村民自治的配合；村民自治在基层社会的运作，有赖于人民民主专政的国家权力的保障和支持。正是从这一制度本质出发，《村组法》规定，乡政府和村民委员会是指导和协商的关系。这一规定，一方面肯定了乡政府和村民委员会是两种不同的权力载体；另一方面强调乡政府与村委会的关系是指导与被指导，即指导—自愿接受的关系，而不是领导与被领导，即命令—服从的关系。

《村组法》的规定是理念性的制度构架。但在现实社会中，这一构架存在着难以避免的内在矛盾。首先，现阶段尚存在国家、集体和个人三者之间的具体利益矛盾。这一矛盾在主要实行集体所有制和家庭分户经营的农村表现得尤为突出。乡政管理主要代表国家利益或以国家名义运用其权力；村民自治主要是反映和表达村集体和村民的意愿和要求。当国家、集体和个人利益较为协调时，乡政管理与村民自治的关系较和谐，村民自治的运作也较为规范。当这三者利益关系较紧张时，结果则相反。其次，乡政管理的权力集中于乡政府，但权力运用的范围是整个乡。这实际上表明，在实行村民自治的村，仍然存在乡政管理权的影响，只是其影响程度和方式

有所不同而已。这样，在村的范围内，实际上存在乡政管理与村民自治两种权力的影响。这两种权力在运作中构成了一种此消彼长的博弈关系，制约着村民自治的运作。特别是关于乡政管理与村民自治之间的权限和关系的问题一直争论不休。相当一部分的乡镇管理干部认为，实行村民自治脱离现实，《村组法》超越了现阶段需要，因为实行村民自治后，乡政管理失去了“腿脚”，行政命令难以畅通无阻，从而造成了“应该管理的无法管”的现象，而乡镇干部实行的是任期目标责任制，采取行政命令式管理。乡政管理则只能与村委会协商，而村委会受其社区和村民利益和意愿的影响，往往不服从或不太情愿接受乡政管理，以致乡政管理权难以落实到基层。因此，必须强化对农村基层社会的行政管理，强化国家权力的介入，甚至要求从政治体制方面调整“乡政村治”的格局。中共湖北省委组织部和湖北省农村社会经济调查队课题组 1995 年提交的一份权威报告，主张将村民委员会下沉到小范围的自然村，在自然村之上设村公所之类的乡政府派出机构，目的是进一步强化国家行政权，缩小社会自治权；而不少村民或村委会干部对乡政管理过度干预基层事务表示不满，认为村民自治在较大的程度上只是停留在制度条文层面，《村组法》没有得到贯彻落实。在张立荣著的《新视野——中国山区乡镇政权建设研究》中进行的一项广泛调查访谈中，一些村民就说，现在的干部实际上都是上面指派的。村上的干部要站住脚就要巴结乡领导，乡上的干部要端“铁饭碗”就要巴结县领导，群众的意见没多大的用处。为此，不少村民希望通过民主选举、民主管理和民主监督，维护其权益，即进一步扩大村民自治权。乡镇干部与农村村民的不同要求、主张与作法，就造成了乡政管理与村民自治的脱节，行政权与村民自治权运作的冲突加大，乡政管理面临着前所未有的挑战，改革初期一度缓和的国家和农民的关系再度趋于紧张。在农村经济发展的同时，农民的利益受到损害，农民的负担问题成为难以根治的“痼疾”。湖北一个名为樊哲福的农民因负担过重、层层上访未果而自杀；湖南省湘乡市农村妇女潘群英因摊派过重，不堪受辱，当着乡村干部的面跳塘而亡。此类事件的出现，引起了中央领导人的高度重视。政府采取了一些措施，使问题有所缓解，但随后农民负担又趋沉重。湖北省随州市万和镇沙河办事处党总支部书记、主任余万新一行 19 人，强制要求农民蔡守国上缴各种钱款费

1349.19元，蔡无力上交被迫自杀。蔡按国家规定只应交370.27元，其余钱款均为违规集资。同年12月底，湖北省浠水县一刑满释放回乡种地的农民沈海清向县长写信，愤激坦言：“回乡种地当农民，不如坐牢当囚徒。”面对种田效益过低、负担沉重的现实，一些农民只好外出务工经商，与乡政管理不合作；另一些农民则直接诉诸反抗行为。如四川省某县30多个乡村农民集体抗议集资过重；安徽韩寨村26岁的农民王永生，当着催交钱款干部的面，拉响炸药包，王当场死亡，4名干部受伤。农民的合法权益受到损害，必然造成乡政管理难以有效实施。加之村党组织与村民自治组织的协调有不少困难，政务和村务划分得不合理，影响了村务的有效处理，这就使得农村村民自治举步维艰，农村自治流于形式，农民民主权力的行使受到了极大的阻碍。因此，一些地方即使实施了村民自治，但受多种因素的影响，村民选举、民主决策、民主监督、民主管理、村务公开等都成了形式，变成了走过场。

（二）法律棚架现象严重。改革开放以来，从中央到地方，各级政府都十分注重农村法律、法规、制度的制订，仅从1981年至2000年7月底以前，全国人大及其常委会、国务院、河南省人大及其常委会通过并发布的或公布的农村方面的法律法规就达50余部，这些法律法规，对农业、林业、水利、土地、乡镇企业、气象、农民自治等一系列问题都进行了规范。但由于各种原因，法律法规与实际成了两张皮，成了风马牛不相及的东西。法律高高在上，人们仍在我行我素，而行政者有令不行，有法不依，执法不严，违法不究，甚至干着与法律法规相违背的勾当，致使法律棚架严重，有法律也难保障农民的权益。

表现之一，乡村干部违法行政，野蛮扣人打人。新华社记者宁夏西海固地区海原县兴隆乡进行了为期4天的调查，不少群众从七里八乡赶来，纷纷反映乡村干部殴打群众、贪污扶贫款、横行乡里的行为。他们有的揭开衣服让记者看被打后的伤痕，有的拿出被打以后拍下的照片，诉说着一幕幕让人伤心落泪的场面。宁夏西海固地区海原县兴隆乡的副乡长马志贵，原来是兴隆村的村支书，因其横行乡里，蛮横霸道，无法无天，群众对其又恨又怕，意见很大，但马志贵竟被提拔为副乡长。马志贵当上副乡长后，更是变本加利，群众都称其为“拳头官”。1995年12月18日他带人找到王

大套村村民马应强，强调其交公粮不准交粮食，并要马应强立即拿出 66 元钱，因马应强家里没钱，就要强抬缝纫机，当马妻阻拦时，马志贵手下的人立即架了马应强妻子的“土飞机”，并把马应强和缝纫机一起拉到乡政府，当晚再次派人到马应强家搜钱，翻箱倒柜没搜到，便对马应强大打出手，马多次被打昏后，乡干部竟用火钳撬开嘴往里灌水，直到马应强 70 多岁的老母连夜翻山越岭借了钱送到乡政府，马应强才被抬回家。1996 年 4 月 30 日，王大套村村支书记田成科以村民马应强挖水窖未经批准为由，用两辆拖拉机拉着一伙人来到马应强家打人，马妻跪地苦苦救饶，被一脚踢倒，接着这伙人用乱棒把马应强一家及同村劝架的 7 人打倒在地，马应强当场昏死过去。之后，李旺派出所竟让马应强赔偿 2700 元损失费。1996 年 10 月 5 日，兴隆乡干部杨菊英带人到肖口村催村民做绝育手术，村民田小平质问：“乡村干部的亲戚为啥超生不结扎？”当天夜里，村干部田兴旺便带领派出所民警悄悄进入田小平家前来抓人，田小平一家在梦中惊醒，民警和村干部在土坑上抓起了田小平和他的妻子拳脚相加。四邻闻讯起来，要求放人，乡干部竟给县公安局打电话称“肖口村的农民反了”。不明真象的民警进村后就抓人，并用绳子捆了 10 个村民，全村老少嚎哭不止，民警又把 6 名村民用警车拉到了县公安局。事发当天，村民田兴元吓得逃到荒山野岭，5 天后被找回来，已经精神失常了。

表现之二，乡村干部利用职权，侵吞农民的公有财产。兴隆乡地处“苦瘠甲天下”的宁夏西海固地区海原县的干旱带上，80 年代初，这个乡的部分农民在自治区实施固海扬黄扶贫工程后，生活逐步改善，但还有相当一部分群众没有解决温饱，而少数乡村干部还是把目光盯在了各级政府下拨的扶贫款上。1995 年，为了解决冯川村石膏矿外运问题，帮助当地农民脱贫，自治区计委给村里拨了 15 万元的专项修路款，县里将其中的 5.8 万元拨给兴隆乡专款专用。但乡政府仅给承包修路的农民支付工程款 2 万多元，其余的钱被乡干部利用手中职权截留了。为此，村主任田玉林与修路农民到乡里要欠付的工钱，竟然遭到了乡干部的毒打，还被免掉了村主任职务。副乡长马志贵在兴隆村当村支书时，私自把村里的 450 亩黄河水浇地分给了通过各种关系搬到 12 队的部分农户，这些农户就把 1991 年至 1994 年的公粮交给马志贵个人。王大套村村民田成玉反映，乡里在上级的

支持下办起了一个固定资产达 70 多万元的扶贫机砖厂，因经营不善，亏损严重，田曾找过乡干部，要求用 45 万元买断经营权，带领乡亲们脱贫，结果这个厂却被乡里以 6 万元的低价卖给了副乡长马志贵，现在厂子没有了，公家的财产就这样被糟塌了。

表现之三，村领导不执行合同，侵犯农民的土地承包权。中央曾下发了〔1997〕16 号文件，规定土地延包三十年不变，但多数地方的农村干部以从实际出发、反对教条主义为名，片面地强调大稳定小调整，不顾实际地频繁地调整农民承包的土地。譬如，河南省滑县瓦岗乡耿庄村村民耿进合和村里签定了承包村果园十年的合同，每年上交 5000 元承包金。由于耿进合原来就是民办教师，有一定文化基础，又肯下功夫，讲究科学管理，所以果园年年丰收，不仅村民眼热，而且干部也红了眼，他们多次要求改变果园承包的上交金额，耿进合不答应。1995 年村里调整承包土地时，尽管合同期未到，但村委会单方面撕毁协议，把果园强行分包给了三家农户，由于新承包的农民不懂育果技术，不会管理，效益越来越差。1997 年土地再次调整时，果园被夷为平地，改为耕地。再如台前县马楼乡 × 村几户村民联合承包了村里的水塘，他们经营有方，水产如鱼、牛蛙、甲鱼等在市场上都很受欢迎，很快致了富。但村里干部以调整承包为名，没经几家农户同意，强行撕毁合同，给几家农户带来了很大损失。几家农户不服，一直上访告状不停。另外，最近河南电视台《法制时段》播出了河南信阳市光山县几户农民，因孩子是女的，竟然集体收益分配不到，当地村组不仅在分配承包地上卡，而且在乡村收益上卡，致使几家农户依据有关法律和规定告上了法庭。

表现之四，乡村干部为维护自身的权威，违法办事。现年 65 岁的李文奎是青海东部乐都县洪水乡双二村村委会主任，他从 1984 年担任村干部至今已经 15 年，被群众公开称为“村霸”，他借承包之名侵占大量集体林木，非法占用公有土地，工作作风霸道，辱骂群众。他担任村干部以来随意撤换干部，共撤换了 20 个社长（相当过去的生产队长）、12 个会计。再如化隆县群科镇若家村党支部书记马明德担任村干部已有 10 多年了，没有村委会主任、会计，村里一切工作都是马明德自己说了算。1997 年马明德以执行国家政策为名，强迫群众砍树毁林。村民马牙古拜、张晓忠等人没有按

要求砍树，马明德带领十几个人去砍，把两人的 400 多棵树拦腰砍了，还让张晓忠拿了 50 元的工资。全村被砍掉大小树 2 万多株，马明德为此被县林业派出所罚款 1000 元。平安县巴藏沟乡李家村村民赵得福 1997 年 10 月 30 日下午酒后到乡里询问拉电闸的事，当时乡领导不在，赵得福敲门无人答应，便说了一些难听话。正在打麻将的乡农技干事贾永春等 3 人大打出手，在赵得福身上乱踢，将赵得福打得鼻青脸肿。接着又将赵得福反绑在乡政府大院的松树上，长达 2 个小时，晚上又禁闭在一间房子里（名为醒酒）。半夜时分，赵得福趁上厕所之机翻墙逃脱。后经医院检查，赵得福腰椎体压缩性骨折。县检察院法医鉴定认为，两处伤情，一处是暴力打击所致，一处似为高处坠落摔伤形成的。赵得福看病花了 2000 多元，打人者至今没有赔礼道歉和赔偿损失。

表现之五，诉讼沼泽现象严重，法律有效性差，农民打官司成本高。河南省濮阳市濮阳县两门镇××村村民×××，因向省、市、县、乡反映村干部在计划生育方面弄虚作假的情况，被村长带人打断五根肋骨，并被其找借口拆了房子。该村民从 1988 年开始上访告状，县、市、省有关部门跑了不计其数，结果都是省批市处理，市批县解决，县里让乡里酌情办，乡里让村长看能否给受害人一点补偿。这样的结果，非但没有促成问题的解决，反而使村干部变本加利，想方设法打击告状人，违背政策拉拢人，排斥异己，借口拉塌了告状人的住房，在各个方面卡告状人的脖子，并公开扬言：“让他随便告吧，我看他有多大本事，孙猴子本事再大也跳不出如来佛的手心。”尽管每次都失败了，但村民×××一直坚持告，直到 1996 年连续两次上访国务院，国务院派人查处此事，此案才得到处理，原村长被撤换，并由村里为其解决 5000 元以作补偿。且不说这 5000 元能否兑现，即使可以兑现，长达 8 年上访的车费、误工费、辛苦费、精神损失费也远远不止于此，更何况还有被拉塌的住房呢？还有一例，河南滑县瓦岗乡耿庄村耿彦合弟兄四人，既无职业，又无媳妇，家里穷得叮当响，在村里游手好闲，偷羊摸狗，讹诈村民，寻衅滋事。耿彦合在打伤别人之后，为逃避法律的惩处，一直流浪在青海一带，找到了其早年因盗窃而被劳改的父亲，并在青海与一女同居，生下两子一女，现归故里。其长子被青海妇女带走，留下一女和次子耿来。耿来秉承了其父辈恶习，无恶不作，经常聚

众打架斗殴，寻衅滋事，偷鸡摸狗，讹诈村民，先后多次被拘留。1999年借邻居耿认贤家的摩托车一用，一走竟毫无音信，原来他骑到濮阳把摩托车卖了。耿认贤找其家人，其家人对此事不予理采，扬言“你杀了他我们也不管”，耿认贤在县公安局与乡派出所报了案。恰逢耿来在新乡贩卖假币、偷盗车辆等案发被捕在押，加之在濮阳盗卖过多辆三马车，故被引渡到濮阳县，被濮阳县法院少年厅以诈骗罪判刑一年6个月。被释放后，他非但不知改悔，反而多次找到被其诈骗的苦主耿认贤，逼迫其赔偿5000元人民币，以作其坐牢受苦之用，并以拼命、杀其全家相威胁，耿认贤也报了几次案，但公安派出所抓人时找不到，公安人员一走恶徒就上门，致使耿认贤抛下年迈的母亲和大好家园，抛下了相依为命数十年的土地，带着全家远遁他乡，一直没敢回来。

二、农民的经济权益需要加强保护

经济是基础。在当前我国的形势下，农民的最大利益仍是经济利益，只有经济上富裕了，受教育才有财力支持，农民的素质才可能得到更大的提高，自身的利益才能得到更好的保障。但从目前来看，农民的经济利益保障现状并不容乐观。

表现之一，“三乱”现象（乱收费、乱集资、乱罚款）和各种摊派严重。《古谣谚》说得好：“下海上山问渔樵，要知民意听民谣。民谣民谚尽管有其片面性，不能完全真实地直接反映社会现实，但可以从某些侧面折射现实，在一定程度上反映群众的感情、要求和呼声。例如：“戴上大盖帽，东西随便要。”就反映了农民对执法部门乱收费的不满；“为有数字能升官，敢把牛皮吹破天。”反映了农民对制造虚假政绩、搞浮夸的不满；“下乡抓机遇（鸡鱼），带回去研究（烟酒）。”反映了农民对干部下乡收取财物的不满；“头税轻，二税重，集资摊派是个无底洞。”“乡集村集组也集，农民着急；政府筹部门筹学校也筹，农民发愁。”反映了农民对乱摊派、乱集资的不满；“坐在车上转一转，隔着车窗往外看，到了基层听汇报，电视机前讲意见。”反映了农民对下乡调查研究走形式的不满。在农村经济生活中，农村干部以权谋私，明卡以外增设“暗卡”；各种隐形负担过多。吉林省纪委、监察厅对农民到省集体上访问题所作的专题调查结果显示，1995年至1998年5月，吉林省因农民负担问题而引起的农民集体越级

上访 141 批次，占农民集体上访到省总数的 21.2%。据农业部资料显示，1998 年一些地方农民负担提留统筹数额仍高于 1997 年，有的地方乱收费、乱集资、乱罚款和乱摊派依然没有完全停止；有的地方受灾农户的减免政策执行的不好，造成因农民负担过重的群体上访事件和恶性案件时有发生。四川省农业厅调查表明，梓潼县 1996 年县里审批农民负担上交款为每人 144 元，而高泰乡又层层加码，收费项目达 16 个，人均增加了 47 元，致使当地农民负担总额达到 260 元，占上年农民人均纯收入的 29%。河南省新野县樊集乡钮寨村 1998 年农民负担高达 300 元，而这个村上年农民人均收入只有 1700 多元。河南省新野县樊集乡钮寨村支部书记杨怀举说，这些负担是“一个萝卜一个坑”，很难减下来。1999 年乡、村两级向农民征收的负担款总额为 51 万多元，其中统筹、提留款 13 万元，债务利息 12 万元，农林特产税 5 万元，乡村各种“办事钱” 21 万元。一是“政绩债”利息太高。钮寨村目前所欠债为 85 万元，每年全村要按人头分摊 12 万元利息。80 年代后期学温州，当地没有煤炭资源，硬上高炭厂，原料要跑到几百里外拉，钱没挣一分，债却落了一堆；1992 年学山东，贷款建了 100 多座日光温室，可蔬菜没销路，日光温室推的推、塌的塌，只剩十几座；1995 年响应“工业立县”号召，买来 6 台织机，在乡里规划的工贸小区办织布厂，如今织布厂已成废品收购站。村民钮书联说：“我家 4 口人，去年交了 260 多元利息款，这钱已交了好几年，不知哪年是个头。”村支部书记杨怀举说，这钱一部分是银行债务，一部分是民间高利贷，本金村里无力偿还，只能先结息，稳住这 85 万元。当问至上项目时村里为何不进行可行性研究时，村支书杨怀举解释说：“每次上面都要求不管钱从哪里来，不管会不会干，先搞起来再说。县压乡，乡压村，官大官有理，至于后果，没人考虑。”经了解陈河村欠债 160 多万元，全乡 13 个行政村欠债 600 多万元。二是“办事钱”太多。乡村两级一年要收 21 万元的“办事钱”，到底要办什么事呢？杨怀举说，乡建白河大桥集资 5.4 万元，村里建学校集资 3.6 万元，合作医疗 1.6 万元，交灌区水费 1.7 万元，畜禽防疫费 5400 元，义务、集累工折款 7 万多元。按村里规定钮书联一家要交 1200 元，可他只交了 500 元。他说：“按中央农民负担不能超过上年人均年收入 5% 的杠，我交的钱足够了。”可杨怀举却认为按中央规定实现不了，因为大桥集资县里

都批了，咱能不集？合作医疗不合理，可抗不过上级文件；畜禽防疫费也是全县统一收的。村里的事也不能不办，比如原村小学不达标，新建要花20万，村里把行道树砍了卖了6万元，又获捐资4万，余下的每年收3.6万元，三年收清。另外，上级每年都下达有修路、修渠、修高产示范方任务，大部分群众不愿出工，村里只好按一个工4元钱收款，花钱雇人干。村提留的公积金、公益金，每年有5万多元，各种招待费得用去2万多；村里460户人，每年至少有十几户不交统筹、提留，这个窟窿也得用村提留补。可群众认定“两金”使用中有问题，因为这些年修路、办电都是向群众另要的钱。三是农林特产税平摊负担太重。杨怀举解释说，这里大部分群众有种薄荷的习惯，中央要求农林特产税“据实征收”，可村干部不可能挨家挨户查农民卖了多少薄荷，农民自己也不可能如实报，所以“据实征收”实际上是没法收。1997年河南省镇平县四山乡青山村173户农民联名向南阳市法院起诉乡政府按人头平摊农业特产税，法院判决四山乡政府先退钱，再据实征收。但在执行法院判决的过程中，乡政府重重设障，以“不给办外出务工证、准生证”等要挟农民放弃退款要求，群众则继续上访，双方僵持了2年仍无法解决问题。江西省鹰潭市乡镇干部也反映乱收费造成农村干群关系紧张。因为上级领导不切合实际地搞浮夸，分配的指标过高，乡镇财政实行包干，上级部门不断下达各类专项收费任务，致使乡村干部“穿靴戴帽，层层加码，多征多收，乱摊乱派”。农民不愿交，乡村干部只好动蛮，甚至强抬百姓的东西。内蒙古巴彦淖尔盟临河市友谊乡黄河村四社的赵秀峰说：“我家现种5亩多地，去年刨去自己吃的，也就收2000多元钱，但仅交三提五统，以资代劳、五项税收（农业税、牧业税、农业特产税、屠宰税、契税）等就达1080元，全家一年所剩无几。”村委会主任吴振国算得更细，他说：“我去年种了30亩地，农业税每亩7元交了210元；葵花特产税每亩2元，去年种7亩计14元；8只羊上交40元牧业税；三提五统每人91元，我家5口人为455元。小康村建设、防洪堤加固、黄河治理、农田基本建设等项以资代劳款每人50元，掏了250元，合计1800元，接近我家收入的20%。”

表现之二，农村经济发展减缓，农民增收难度加大，但负担加重。1988年以前的改革时期，农民人均收入增长较快，如1980年至1988年，

农民人均纯收入从 191.33 元迅速提高到 544.9 元，但从 1989 年开始，农民收入增幅明显下降，如 1989 年至 1991 年农民人均收入年增长率为 0.7%，1998 年上半年农民竟出现了零的增长。据调查，广东农民纯收入继 1997 年增幅下降 3.4 个百分点后，1998 年又比上年下降了 2.4 个百分点。但农民负担很重，据了解，广东省虽然村提留乡统筹费全省平均已控制在 2% 以内，但农民的各种间接负担仍然较重。一是农村电价高。全省许多地方每度电价在 1.5 元以上，粤东地区在 1.8 元以上。二是对农民建房的乱收费严重。一些地方乡镇国土所、村建设办对村民建房收费少的几百元，多的达几千元，一些本应由征地单位和建筑施工企业承担的报建费、建筑费、征地管理费、市政建设配套费都转嫁给了农民。三是农村中小学就学负担重。东源县仙塘镇初一学生每学期收费 960 元，占上年人均纯收入约 44%。此外，个别地方下达硬性指标让农民种这种那，却打“白条”收购或者干脆不收。如湛江市 1997 年跨 1998 年榨糖季节收甘蔗，到目前仍欠农民甘蔗款 13 亿元。

表现之三，财务管理透明度低，跑、冒、滴、漏现象严重。有的村干部公私不分，想方设法把村里的东西往自己家拿，占村里的便宜，把不该报销的东西如油盐酱醋卫生纸等都打白条报销。譬如，河南省南乐县梁村乡一个村支书，其女儿要出嫁，他在集市上买了一个盆架，和一个熟人吃了一顿饭，回来后他打白条放进了大队的帐里报销了事；该村的村长为讨好乡主要领导，为乡党委书记、副书记、乡长各买了一件大衣，也放在村里报销。郑州市中原区中原乡朱屯村第五村民组组长肖怀风，直接管理村民小组的财务，他不仅多次挪用帐上资金，个人家庭日常花费也从组里帐上开销；金水区常庄村支书许喜根，利用职权先后收受 10 多个征地单位贿赂 15 万余元，并让征地单位出资供其出国旅游，擅自为征地单位开绿灯、行方便，给国家和集体造成损失；禹州市浅井乡、方山乡、顺店镇等个别先进村支部书记倒台的主要原因大都是经济犯罪所致。据禹州市组织部门调查，自 1992 年以来，该市受上级部门表彰的先进村有 34 个，目前因经济问题已有 18 名支部书记落马，占总数的 53%。据宁夏海原县兴隆乡肖口、王大套、新生、冯川等行政村的农民反映，乡村干部都不同程度地存在着挪用扶贫款、倒卖救济物资的现象。肖口村的群众亲眼见村支书田玉