

河南省哲学社会科学
“九五”规划项目

河南省农民合法权益保护的法律措施研究

课题负责人: 宗长青

课题组成员: 朱登臣 王素云

马佩英 刘 英

杨 刘 张 远

王玉萍 邹 慧

杨丙乾

负责人电话: 3936408

邮 编: 450002

河南省价格研究所

2000年1月

一、农民合法权益的内涵及特质分析

在我国这样长期以农为本的国度，农民问题由来已久。自古以来，农民问题是最大的政治问题，为历代统治者所重视，但农民问题归根到底是公平与公正的问题。整个一部中国农民史似乎就是被盘剥、被奴役、被压迫、被歧视而又不断抗争的血泪史。新中国成立前的农民问题其核心正是被压迫的问题，政治上毫无地位，经济上依附土地，而生产资料私有制又导致了人身依附，各种错综复杂的社会矛盾和残酷的阶级斗争使农民跌入了社会的最底层，成为呼饥号寒的一群。新民主主义革命的突出成果就是帮助中国农民搬掉了压在身上的三座大山，使占中国人口最大多数的农民群体在政治上翻了身，但革命胜利只是部分地、有限地解决了农民问题，农民的身份问题、贫困问题、劣根性问题以及政治参与问题都遗留了下来。

建国以来到改革开放前，中国农民问题的核心是被歧视的问题。建国以后，中国农民虽然在名义上获得了平等的政治地位，但实际上并无民主议政之实，更无工农平等之实。农民并没有分享到太多新制度的优越性，相反地，工农价格剪刀差却使中国农民长久蒙受“取予不均”的不公平待遇。工农差别、城乡差别的拉大，使他们再也不会为名义上的政治解放而由衷欢喜，相反却为“跳农门”而绞尽脑汁，屡遭失败仍锲而不舍。建国后一个战略性失误就是用户口制度、公社制度等将广大农民阻隔在现代化进程之外，从而也就在政体上延缓了中国现代化的步伐。

改革开放的20年间，农民的经济政治地位都有了极大提高，又重新获得了对土地的承包权和一定的生产经营自主权，政治参与意识和权利意识逐渐启蒙。但农民的合法权益，受到了来自各方面的侵扰，农民的经济政治利益受到极大损害，生产积极性受到严重挫伤。农民合法权益的保护已是摆在政府面前的迫在眉睫的重大问题。

（一）农民权益的内涵

权益、权利，从法律上讲，是法律赋予公民或社会组织取得某种利益的

资格。利益是真正有益于人的东西，不管人是否对之具有欲望。人们所奋斗的一切，都与利益有关，没有人为无益的事情而努力。在人们获得了利益的情况下，便需要保护利益。各人的利益原本由各人来保护，但是，个人的保护软弱无力，仅由个人进行保护，必然会导致许多利益受到损害，所以，人们期待国家保护各种利益。另一方面，各人的共同利益与根本利益，表现为社会利益与国家利益，如果没有个人利益，国家利益最终将失去意义；所以，国家利益、社会利益最终还是为了个人利益，而利益的主体与享受者是人，保护人是国家关心的事项。不过，只有在法律许可的范围内的利益，才是合法的，才能得到法律的保护，才有可能得以实现。农民作为公民群体的重要组成部分，法律赋予给我国公民的权利，农民当然也可享有，法律赋予公民的义务，农民也都应履行。然而农民毕竟是一个特殊的群体、特殊的阶层，其权利的享受与义务的履行，均有其特殊性。

根据我国宪法和其他法律法规的规定，农民除了享有宪法规定的公民的基本权利以外，对一些特殊群体特殊利益的保护而由法律设定的权利，农民同样能够享有，如消费者的权利、老年人的权利、未成年人权利、残疾人的权利、妇女的权利等。但农民所享有的权利应当与农业在国家经济发展、社会稳定中所起的作用相适应。目前，由于农业与其他产业相比仍处于较为落后的地位，农民经济收入的总水平仍处于社会的最底层，甚至一部分还在温饱线上挣扎，最基本的生存权利还没得到真正的保护。正是基于这种考虑，政府认为赋予农民在经济上更多的权利，尤其是对土地的权利应当是当务之急。1993年3月29日八届全国人大一次会议通过的宪法修正案对宪法第八条的修正以及《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》（1998年10月14日党的十五届三中全会通过）都指出，农村将长期实行以家庭承包经营为基础的统分结合的双层经营体制，确保农村土地承包关系长期稳定，这是我党农村政策和农村工作的核心和基石。由此，农民获得了土地承包使用权及土地使用权的依法流转权、生产经营权和经营收益权等。政治权利方面，宪法和村民委员会组织法还特别赋予年满18周岁的农民有直接行使民主的权利，以实现村民自治。给九亿农民直接的民主权利，这是我国民主政治生活中的巨大变革，无疑也是农民权利不断发展的一个重要标志，可说是

有史以来，一直生活在社会最低层的农民第一次在立法层面上有了真正的实实在在的政治权利，也将由此拉开中国农村政治民主化的帷幕。

（二）农民合法权益的特质分析

1、农民与其他社会阶层权益的差异性

中国是个农业大国，河南是个农业大省，中国有9亿农民，我省有7300万农业人口。但真正愿意从事农业生产活动或愿意让自己的孩子做农民的人，却寥寥无几。据我们一年多来的农村调查，甚至绝大部分的农民不愿让自己的孩子做农民。另据零点公司1999年5月对山东等省2000余名富裕农民进行的调查结果显示：98%的人希望孩子做务农以外的工作；上海市妇联的一份调查表明，上海市民逾九成有鄙视体力劳动的倾向。这些调查结果如出一辙。为什么不愿当农民，这里固然有深刻的历史背景和复杂的社会原因，但有一点是可以肯定的，就是农民阶层与其他社会阶层的政治、经济权利和地位相差太大，而且从目前来看，城乡差距还在进一步拉大。

首先在政治地位和政治权利方面，农民具有很特定的身份问题，虽然建国后农民被认为是土地的主人，但从实际看，农民仍是土地的附庸，土地并没有给农民带来富裕，带来文明，相反，长期对农民的歧视和剥削政策，使农民沦为国家经济发展的苦役，成为经济地位在社会各阶层中最低下的一群，任何一个非农阶层的人都可以在农民面前趾高气扬。农民子女如果不想办法跳出农门，则注定一辈子就是二等公民。在解放后相当长的一段时期内，无论是政府或社会其他阶层甚至农民自己似乎都有一致的看法，即农民不需要什么政治权利，只需得到经济实惠。只要服从权威，服从领导，其他的什么都不用操心了。长期以来形成的忍耐、顺从的心理定势和思维定势，使农民在政治上的要求始终都不很明确不很迫切。建国后虽然在法律上确认了农民的各项政治权利，但相对于社会其他各阶层，农民的选举权、被选举权、监督权、批评建议权、请求司法救济权、建立自我保护组织权等依然是悬而未决的问题。目前在农村广泛实行的村民委员会选举也只是有限的民主，加之中国农民的民主观念、法制观念还比较薄弱，“臣民”意识浓厚，“公民”、“民主”、“权利”意识淡薄，知识化、现代化程度还较低，政

治权利真正落到实处尚需时日。现在有特定利益的社会群体，大多都有自己的组织，如工人有工会，妇女有妇联，青年有共青团，消费者有消费者协会，就连学生也有学生会，但在中国新民主主义革命时期发挥过重大作用的农民组织——农会，却消失得无影无踪了！农民不是不需要农会，而是农会的存在还没有法律依据。

其次在经济地位与权利方面，由于农业是社会效益高而经济效益低的产业，生产周期长，风险大，投资回报率低，资源竞争力弱，所以市场经济越发展，农业天生的弱质性就越突出。近年来发达地区经济高速发展与农业急剧滑坡的巨大反差，也从一个侧面证实了这一推断。“面朝黄土背朝天”，“日出而作，日落而息”，“锄禾日当午，汗滴禾下土”这些民谚和诗句所表达出来的农民生活的艰辛，数千年来并没有得到多少改观，甚至社会主义在中国建立半个世纪后的今天，依然负担沉重。有资料显示：在封建社会每4000人才养活一名公职人员；而现在，每29人就要养活一名公职人员，农民负担由此可见一斑。与农民相比，政府工作人员、知识分子甚至工人阶层的经济地位和经济收入相对要高出许多。

农民的经济收入低下，已经使农民在各方面的发展受到了重重限制和阻碍，来自政府机关和其他社会组织的乱摊派、乱集资、乱收费，使农民的生活苦不堪言，铺天盖地的假化肥、假种子、假农机等坑农害农事件，更给农民本来就很贫穷的经济雪上加霜，农民成了各方“豪杰”争抢的唐僧肉。同时，农村大多地处偏僻，交通不便，司法机关的派出机构设置较少，司法机关工作人员的道德素质和业务能力较低，使农民所受到的各种经济侵害，很难及时得到司法救济，在司法腐败的地方更是如此。

再次在文化教育方面，农民与城市的社会各阶层相比，用“天壤之别”来形容，并不存在任何夸张的成份。虽然我们也经历过“横扫一切牛鬼蛇神”、“知识越多越反动”那个对知识分子来说异常恐怖的年代，但国家在教育文化方面确实进行了一定程度的投资，各种各类的大中小学、图书馆、博物馆、影剧院纷纷建立。问题是，国家的投资方向和投资分布是以城市为中心的，城市越大，投资越多，而在广大的农村，一个几万人、十几万人的乡镇没有一座图书馆、博物馆的现象比比皆是。农村中小学大都校舍破烂，

设施缺乏，农民学习和受教育的机会大大减少，用国家财政（其中当然包括农民的血汗）投资兴建的各种公共文化教育资源，农民却无缘享用。在城市尤其是大中城市已进入网络时代的时候，相当一部分农村还在进行着“村村通广播”工程。二亿五千万文盲和半文盲农民的存在，其过错并不全在农民，我们认为，国家应承担主要责任。

2、农民权益的易受侵害性

农民权益的易受侵害性是农民所具有的传统道德观念，所从事的行业特点以及农民自身弱者的地位紧密联系的。传统的伦理观念导致中国农民忍受力极强而反抗精神不足，自我保护能力欠缺。

在中国几千年的发展历史中，农民作为社会最底层的一个群体，始终处于弱势群体地位。中国历史上有长期的人治传统，百姓所期待的是明君贤相和清官廉吏。民众和国家的命运常常系于皇帝及其官吏的个人品质与能力，时逢明君，算是三生有幸；遭遇暴政便要一世倒霉。中国农民由于自身的因素，往往逆来顺受，其忍耐力也是世界上所少有的，他们并没有很大的奢望，只希望有一个“好皇帝”（或好官员）来领导，并严格按照传统儒家道德来约束自己使自己成为一个好百姓。中国农民的反抗意识和反抗精神较差，不到生死存亡的紧急关头，断不会因经济利益的受损，与他人分个高下，更不会与“官”较真。新中国成立后，农民虽然翻身得了解放，成了主人，但传统农民的封建主义劣根性还在，他们崇尚“非礼勿视，非礼勿听，非礼勿言，非礼勿动”，时时刻刻以“好老百姓”要求自己。即使在当前的市场经济下，农民的弱质群体受农业弱质性影响，特点表现得仍然十分突出。当前我国农业的弱质性具体表现为：农业生产以对自然条件的依赖性强，生产周期长，投资风险大，收入预期稳定性差；农业尚处于小规模、兼业化、自给为主的传统农业阶段，生产比较落后，经不起自然灾害和经济波动的冲击；长期受制于工业化倾斜战略，在工农业产品剪刀差和乱摊派的双重压力下，农业的自我积累、自我发展的能力差等等。

法律上有句格言：有利益的地方就有犯罪。换个角度来看，有利益的地方就有侵权。农民是多重利益关系相互交织于一身的复杂主体，来自各方的侵权欲念和侵权行为，本来就让农民应接不暇，农民自身天生的自我保护力

缺乏症，更使各种侵权行为无孔不入、有恃无恐。

3、农民权益的多层面性

众所周知，农民合法权益内容涉及到农业生产的各个阶段和农民生活的各个层面。和其他权利主体相比，首先，农民作为公民享有国家宪法赋予一般公民的各种权利，诸如平等权、政治权利和自由、人身权利和自由、批评、建议权、申诉、控告或检举权、依法取得赔偿权等。其次，农民还可以作为社会生活中一些特殊群体的组成部分，享有法律为这些群体所设定的权利，如消费者的权利、老年人的权利、未成年人的权利、残疾的权利等。再次，法律法规基于农民自身利益和地位的特殊性而赋予的权益。一方面，作为独立的生产经营者，享有农业产前、产中和产后不同阶段的利益。随着市场经济的发展，农业内部的分工会越来越细，农业再生产的各个环节的联系越来越密切，对这些环节的任何破坏，都会使农民蒙受极大的损失。另一方面是宪法和村民委员会组织法赋予农民村民自治过程中的直接民主权利。最后，在不同的历史阶段，根据农民权益发展的情况，其合法权益的保护重点也各有侧重。当前我省农民合法权益最突出的就是农民的政治权利的落实问题，即把村务公开、民主管理工作落到实处。随着农村改革的不断深入，农村的生产方式和管理体制发生了根本性的变化，广大农民不仅获得了经营自主权，民主意识、参政意识、法律意识也都普遍增强，农民合法权益是一个有系统的整体，各层面的权益相互联系，相互制约，因此保护农民合法权益应全方位进行。

4、农民权益的复杂性

如上所述，农民合法权益涉及到农民在政治、经济、文化教育等各个方面，同时还表现在农业生产的各个环节和农民生活的各个角落。农民权益的实现固然与农民的自身努力分不开，但与国家的“三农”政策、农村基层干部队伍素质及人们的社会心理等外在因素，具有不可分割的联系，这些因素的不确定性增加了农民权益设定和实现的复杂性。

首先，农民权益的实现，大多应依靠农村各级基层组织及其工作人员的秉公办事，但调查显示，农民权益最大的侵害源却正是农村基层组织。他们对农民权益的侵害往往是以“红头文件”这种合理合法的形式，因而带有极

大的隐蔽性。从内心讲，党和国家对农民问题历来比较重视，制定了大量的保护农民权益的措施，包括村民自治、民主管理、土地延包、减负等法律法规也越来越完善，但在执行过程中却出现了很多问题，坑农害农事件不断发生。这中间除了农民自身原因外，农村基层干部队伍的素质低下也是很重要的原因。按照农民的说法，“中央的政策都是好政策，但上有政策，下有对策，歪嘴和尚念歪经”。比如中央三令五申不许打白条，但现在倒好了，一些地方的基层干部什么条也不打，农民卖了粮食连白条也见不到了。因此农民合法权益的实现，很重要的一个环节就是要提高农村基层干部的政策水平。

其次，不同的自然境况和经济面貌对农民法律意识的强弱与合法权益的实现也起着不同的作用。从不同地区的经济结构上看，虽然绝大部分农村都是大农业生产，但农、林、牧、渔各有侧重；不同地区的农村经济发展水平也参差不齐，有的地区较为发达，在经济交往中较为注重以法来保护自己合法权益，有的地区还基本处于传统的自然经济状态，农民市场意识很薄弱，对权利的认识还很模糊；从农民居所的地理分布来看，一般来说，离本地区政治经济文化中心较近的城区或郊区的农民，其维权状况相对较好，而一些交通不便，离城镇较远的地方的农民维权意识和维权能力则相对较差。

再次，文化程度不同的农民，对权益内容和保护的要求各不相同，自我保护能力也呈现出差异。从我们的调查看，多数具有高中以上文化程度的农民，不仅注重自己的经济权利，而且在一定意义上更重视自己的政治权利，他们的政治参与性较强，对侵犯自身合法权益的人和事，相当一部分人非常较真，一定要“讨个说法”，正因其文化程度相对较高，其处理问题的自信心和能力也较强；而那些只有小学文化或半文盲、文盲的人，法律意识大都不强，甚至是法盲，遇到麻烦要么请亲戚朋友帮忙，要么请求上级领导解决，解决不了只好自认倒霉。

（三）农民权益保护政策的历史沿革

农民的合法权益长期以来并没有得到应有的重视，无论从国家的政策、法律上看，还是从实际情形来看，解放后相当长的时期内，国家的发展尤其

是城市的发展是以牺牲农民利益为代价的，这也是我国农业欠发达，农民生活水平和城市居民生活水平相差甚远的主要原因。国家通过剥夺农民获取农业剩余，农业长期处于为国家工业化提供积累的地位，在与农民的关系上，国家、城市、工业实际扮演着主宰者、剥削者和侵权者的角色。

建国后，国家在农村的主要利益是要拿到足够的粮食和实物，而其一切政策也以此为出发点并因此而变化。50年代初，全国刚解放，百废待兴，国内国际形势都不容乐观，这时党和政府在农村抓住土地改革这一环节，让农民得到了土地，并在农村放开管制，允许土地买卖自由、贸易自由、借贷自由和雇工自由，使亿万农民取得了生产自由权，焕发出活力，不但支撑了志愿军与美国等世界强国的较量，而且还迅速使全国城市发生了可喜变化。然而，由于纳税主体的高度分散（每一农户都是纳税主体），使得政府为获取粮食与农户的交易成本大幅度提高，难以在丰产的时候掌握足够的粮源，再加上在农村问题上的错误观念，政府从53年开始，在农村强制推行长达30年的粮食低价统购统销制度，并相继出台了一系列的政策措施，形成一整套人民公社制度，即：“三级所有，队为基础”的农村财产制度，“政社合一”的组织管理制度，严格限制农村自由迁移和选择职业的户籍管理制度，政府主导下的强制性占有农业剩余的分配制度，“自上而下”计划配给式的农村公共品的决策、供给制度等等。集体化、人民公社化，使土地由农民私有变成社区集体所有，纳税主体由高度分散的农户变成了合作社、人民公社，尽管国家实现了长期掌握稳定的粮源的目标，经济公有化的程度被强制提高，然而这却是以牺牲农民自主权及其作为经济活动主体的地位和权利为代价的。农民不仅丧失了种植自主权和自身劳动的支配权，而且也没有了剩余产品的控制权，甚至连口粮还要上面来定，完全剥夺了农民的经济权利。其结果是，农业和农村经济形势每况愈下，到了“三年困难时期”甚至出现了成千上万人饿死的严重饥荒。

政府对农民利益的真正关注，20世纪70年代末才有了起色，80年代有所发展，90年代引起普遍关注。70年代末80年代初，从安徽凤阳小岗村点燃的农村农业改革，迅速形成燎原之势，使广大农民从经济到政治上又一次获得自由权。由此焕发出的农民的积极性、创造性，令世人惊奇，并推动了中国

内政、外交的全面发展，也标志着国家在与农民的关系上，逐步从农民利益的剥夺者向农民利益的保护者转变。此后，国家出台了一系列政策让利于民，制定了有关禁止侵犯农民利益的各种法令。如：通过提高和稳定农产品收购价格，对农业生产资料进行补贴和限价，逐步减少对农业剩余的索取；通过农业税低税率和减免政策让利于农，并对90年代以来出现的农民负担过重问题，也出台了一系列政策，规定在“九五”期间，对农业税不开设新的税种，不提高农业税，对于税外负担，严格了减轻农民负担的“约法三章”，即坚决把不合理的农民负担减下来，坚决把不符合实际的集资项目停下来，暂停审批一切新的收费项目，禁止一切加重农民负担的达标升级活动，中央已明令取消的收费项目任何地方和部门都无权恢复，中央规定的提留统筹5%的限额不得突破；国家在安排财政支农资金和扶贫资金上采取了积极的态度，财政支农资金和扶贫资金总量逐年增加；国家还颁布了一些保护农民利益的法律法规，将农民合法权益通过法律形式确定下来，加大了对农民合法权益的保护力度。我省在农民合法权益保护问题上和全国是保持一致的，省委省政府还审时度势，不失时机地根据我省具体情况制定和颁布了适合我省的一系列政策和地方法规，对稳定农村、保护农民起到了重要作用。

改革开放初期，政府和农民自己最为关心的是解决温饱问题，因而也就最关注经济权利的获得与实现。八十年代后期，当经济利益得到一定满足的时候，对政治权利的关注逐步提到日程上来。《村民委员会组织法》自1987年试行，1998年11月重新修订实施以来，村民的选举权和被选举权，民主决策、民主管理、民主监督的权利都有了极大的发展，“海选”、“村务公开”、“民主选举、民主管理、民主监督”已开始在广大农民的心中生根发芽。然而，这棵“幼芽”还实在太娇嫩，任何风吹草动都会使它夭折。对农民合法权益保护才刚刚起步，以后的路还很漫长。

回顾历史，尤其是近20多年农村的改革发展，不难发现，农民是推动农村、农业发展的主力军，农民权益的保护，一方面有赖于政府的保护和社会各界的关注，另一方面更要依赖农民自我意识的觉醒。正如党的十五届三中全会文件所指出的，农村改革20年的基本经验之一是必须充分尊重农民的首

创精神。农村改革的各项政策措施大都来自农民自己的伟大创造，农民自我保护意识的觉醒，推动着“三农”立法的发展，今天的农民已不再是传统意义上的“顺民”，他们逐渐学会拿起政策和法律的武器保护自己。当然，农民的首创精神和实践经验需要得到政府的认可、支持，并将其变成系统的切合实际的、具有一定前瞻性的政策和法规，反过来更好地维护农民的利益，促进农村、农业的发展。

二、对河南省农民合法权益问题调查的实证分析

农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设的重大问题，农民是农村的主体，是农业发展的主力军，解决好农民问题尤其是解决好农民合法权益的保障问题是关系农村稳定、农业发展的核心问题。小平同志说：中国有百分之八十的人口住在农村，中国稳定不稳定，首先要看这百分之八十稳定不稳定。要稳定农村，必须先稳定农民，要稳定农民，就必须切实保护好农民的各项利益。我省是个农业大省，农业人口的比重更大，农民合法权益的保护就显得更为重要。为了系统研究农民合法权益的法律保障机制，为政府制定“三农”政策和法规提供决策参考，我们特组织有关人员在我省进行了较为广泛的调查，取得了大量极富研究价值的第一手材料，为课题的深入研究创造了条件，现就调查中反映出来的主要问题作初步分析。

（一）调查的设计、组织与样本结构

本次调查的对象是以农民个体为单位，运用随机抽样的方式选取样本，调查资料的收集采取了三种方法：一是设计基本问卷调查表，由各被调查的农民自己填写，调查人员给予必要解释，以了解农民对涉及自身合法权益问题的看法；二是设计各种涉及到农民合法权益情况的基本数据统计表；三是组织调查人员直接收集有关资料后，根据自己参与实地调查的亲身感受撰写调查报告或其他形式的论文。在此基础上，由课题组研究人员针对问卷表、

调查表和调查报告中所涉及到的数据和相关信息，再设计专门的表格，将有关定量性数据系统化，将有关定性性信息定量化，然后分别采用不同的方法进行统计和分析。

本次调查所选取的样本共涉及到河南省17个地（市）103个县（市、区）219个乡632人。样本的地理分布如下：

	涉及县（市）		抽取样本乡		抽取样本人数	
	数量（个）	%	数量（个）	%	人数	%
省会辖区	2	1.9	2	0.9	6	1
地级市辖区	12	11.7	12	5.5	35	5.5
县（市）	89	86.4	205	93.6	591	93.5
合计	103	100%	219	100%	632	100%

（二）我省农民合法权益被侵害的现状

本次调查随机发放问卷680份，收回有效问卷632份，占92.9%，现对632份有效问卷情况进行分析。

不能否认，20年来我国农民合法权益的保护工作取得了可喜成绩，但是，由于历史欠债太多，积重难返，再加上现实生活中的某些主客观原因，都不是短时间内能消除的，因此，农民合法权益被侵害的情况仍时有发生，有些地方还相当严重，各种媒体的报导、各级有关国家机关受理、处理或审理的农民上访、诉讼案件的大量增加，也说明农民合法权益被侵害的状况不容乐观。以农民上访为例，据省信访局统计，近年来，尽管各级党委、政府及有关部门 付出了艰辛的劳动，做了很多疏通引导、活血化淤工作，但我省农民上访案件仍呈上升趋势，个别地方甚至愈演愈烈。农民上访案件主要集中在村级财务、农民负担、干部作风、土地纠纷、涉法案件等热点问题上。其中，反映基层干部作风、包括村级财务问题的占30%以上，有的年份甚

至占40%；涉法信访占25%左右；合同、土地纠纷占15%；农民负担案件占10%左右；其他由群众生产生活中的一些问题引发的上访案件，总共占不到20%。据统计，80%以上来访群众所反映的问题，都是有理或部分有理，无理取闹的只是极少数。上访案件逐年增加，已严重的影响了农村经济社会的稳定和发展。

从我们调查的情况看，在632份有效问卷中，几乎所有的人都认为自己的利益受到过侵犯，归纳起来，农民的经济权利、政治民主权利、人身权利和对国家机关及其工作人员的监督权、控诉权、依法取得赔偿的权利受到的侵害最为严重。

经济权利方面 我国还处在社会主义初级阶段，生产力发展水平不高，尤其是农村，人们的物质生活水平在过去的20年间，只是解决了温饱问题，有些地方甚至连温饱都未解决，对于农民来说，最重要的利益当然是物质经济利益。对于农民物质经济利益的保护也是改革开放以来党和国家工作的重点，出台的政策和法律法规大都集中在对农民经济利益的保护上。然而，近些年来，对农民经济利益的侵犯仍居各种权利被侵害之首。本次随机调查的结果显示，农民私有财产权利、土地承包权、生产经营自主权等受到过侵犯的，占总人数的46.5%。农民经济权益受到的侵害主要表现在：

农民负担过重。尽管有关政策、法规三令五申，要求减轻农民负担，对农业实行低税率，但上有政策，下有对策，为了解决地方财政的困难，为了小团体利益，一些地方政府及其有关部门以各种借口向农民征收税外费用，搞各种乱集资、乱摊派，乡村超标准提留，增加农民负担；税内负担也有不合理的地方，平摊特产税及屠宰税等。近年来，农民收入增长缓慢，乡镇企业发展受阻，自然灾害严重，农业减收，有些地方由于制度或产品结构问题甚至出现增产不增收，还有些地方一看到农民增收，就任意增加农民负担，竭泽而渔，使农民更感负担沉重。

粮棉收购中的压级压价、打白条现象。粮棉是国家重要的农业物资，尤其是粮食甚至不仅仅是一个经济问题，更当成一个政治问题，粮棉的生产，长期以来严格受到国家控制。尽管过去的20年间我国一直致力于粮棉流通体制的改革，以适应市场经济的需要，但并未完全放开，且政府的行政干预过

多。为了保护粮食价格少受市场影响，减少农民的种粮风险，实行了粮棉的保护价格，但在粮棉收购中，始终存在着一个突出的矛盾，粮棉收购价大都低于市场价，而农资价格如化肥价格却一直偏高，已造成对农民的实际剥夺。更为恶劣的是一些粮棉收购单位，还变本加利的压级压价，打白条，无疑是对农民的又一次剥夺。

侵犯农民的生产经营自主权。农民是进行商品生产和经营的主体，独自承担着市场的风险，然而，农民却没有足够的生产经营自主权，不仅要受到不良粮棉流通体制的影响，而且不得不接受县乡（镇）甚至村对自己生产经营的行政安排。调查显示，有281位农民在生产经营中发生过不同程度的被迫毁粮种菜、毁粮种烟，强行收回承包土地变作他用的现象，占被调查农民的44.3%。

土地及其他集体国有资源如荒山、滩涂、果园、林地的承包权、收益权受侵害。党和国家一再强调要保护农民的土地承包权，然而土地承包中的问题依然很多，诸如随意缩短承包期，超标准留机动地，高价发包土地，不和农民签定承包合同或不给农民发放《土地经营权证书》，有些地方甚至实行土政策，以种种理由不给个别户、个别人分地。长期的平均主义、均贫富的思想在一些农民和农村干部心里根深蒂固。看到别人多年的投资有了收获，心理就不平衡，一些农民甚至农村干部置承包合同于不顾，强行变更承包合同或哄抢承包户的劳动果实，严重侵害了农民的承包权。另外，在农民承包权问题上，因法律不健全，与土地承包权相关的其他权利如流转权，农民也难以真正享受到。

农民的私人合法财产受到侵害。除日常生产生活中因偷抢等违法犯罪行为受到侵害外，农民私人合法财产还受到来自基层政府机关及其工作人员或村级组织的侵害，他们借口计划生育和种种税费的收缴，违法罚款、收费，甚至强闯民宅，抢、砸农民合法财产，农民的财产安全权无法得到保障。

农民的公平交易权受到侵害。在商品流通和消费过程中，由于市场流通中的法律法规尚不健全，农民自身各方面素质较低，作为生产经营者、消费者，农民总处于劣势，其经济利益常因此受到侵害。比如假种子、假农药、假化肥坑农害农事件屡禁不绝，农民购买的农业机械或其他生活用品不合格

的比比皆是，维修难、索赔难，更让农民叫苦连天。调查中发现，在生产经营中，36%的农民常受到来自假种子、假农药、假化肥和农业机械不合格等问题的侵扰。

农民的劳动就业权受到侵害。农民是一种职业，但当农民的人或严格意义上的农村居民，不可能永远当农民，职业是可以变化、选择的，但外出打工的青年农民到当地政府办理户口证明、婚育证明等手续时，被要求交纳各种非法定费用。加上现行僵死的就业体制和户籍制度，给农民的劳动就业造成了重重阻碍。

政治权利和政治自由方面 我省农民在村民自治中的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督权利，由于种种原因并没有很好的得以实现。在被调查的农民中68%的人不关心或不太关心自己的选举权、被选举权，当他们的选举权、参与民主监督、民主管理的权利受到侵害时，他们采取的态度是“无所谓”或“生气但不较真”。在被调查的农民中，48.8%的人认为他们村有剥夺村民选举权的现象。在村民委员会的选举中，有69.3%的村有“贿选”、“拉选票”等非法活动。在“对村务或村干部的工作你是否应该及有权进行监督，并提出批评或改进建议”的问题上，33.3%的村民认为“应该但没这个权利，没人听”；有49.3%的村民认为“应该但没做过”；只有14.5%的村民认为应该并确实向村干部提出过批评建议，个别的还被采纳了；还有2%的村民认为“这是村干部的事，与自己无关”。在“你村的各项制度是否健全”的问题上，有24%的村民认为村里根本没有制度；有58.9%的村民认为村里虽有制度，但只是摆设，从没有严格执行过；有50.3%的村民指出本村从未对村干部的工作进行过民主评议。在对本村村务公开工作的评价上，有26.7%的村民认为是“一阵风，瞎折腾”；有22.2%的村民认为“阻力大，难落实”；有38.2%的村民认为“村务公开的内容不真实，不全面”，“干部认为可公开即公开，不便公开的就不公开”。对于村干部的作风，有20.4%的村民认为村干部无民主意识和法制观念，独断专行；有65.2%的村民认为村干部虽有一定的民主法律意识，但不强。调查结果还显示，侵害村民民主权利的因素，位居前列的依次为，村务公开、制度不健全，上级党政组织的行政干预，地方宗族势力、家庭势力及非法宗教和封建

迷信活动。

人身权利及受教育权方面 农民人身权利的被侵害，一方面起因于一般社会治安或犯罪案件，另一方面，也是农民群众意见最大最多的，是来自基层政府机关及其工作人员。一些基层政府机关的工作人员工作能力较差、工作作风粗暴、工作方法简单，造成干群关系紧张，甚至知法犯法，使侵害农民人身权利的事件不断发生。如非法拘禁村民、私闯民宅、打骂污辱群众，更恶劣的还有采取封建社会“株连”族人的卑鄙作法，将违反政策或违反法律的村民的家属或亲戚，抹黑脸、戴高帽、挂黑牌，由民兵押着游街。使农民的生命健康权、名誉权、荣誉权、人格尊严权受到严重侵犯。

受教育权既是公民的义务也是公民的权利，在这个问题上我们过多的从国家民族利益出发强调了接受教育是农民应尽义务，而忽视了国家怎样帮助农民实现他们应享有的权利。教育是需要投资的，受教育也是需要投资的，对于生存温饱尚解决不好的农民而言，受教育就成了奢侈的希望。极度匮乏的教育资源与农村庞大的应受教育人群极不匹配，许多农村校舍破烂，设施极缺，教师的数量、质量没有保证。同时，中小学教师的工资福利待遇还常常受到来自各方面尤其是乡级政府的截留、克扣，在农村，拖欠教师工资的事已成了家常便饭，并且积重难返。在受教育权利上，城乡之间的差距在不断增大，甚至产生了“马太效应”。我们认为，《义务教育法》强调的义务主体不仅仅是公民，在农村更重要的恐怕应该是国家及其各级政府，政府机关怠于履行自己的义务，从某种意义上说就是对农民受教育权的漠视或者侵害。

监督批评权、依法索赔权方面 《宪法》第四十一条明白无误地赋予了公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利；由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。《行政复议法》、《行政诉讼法》及《国家赔偿法》等还作了进一步的详细规定；我省为了规范、方便人民群众行使申诉权、监督权、检举权，还专门出台了《河南省信访条例》，要求各级政府机关及其工作人员，要本着为人民服务的精神，认真负

责地解决好群众的有关问题。

法律法规虽然定得很清楚，很具体，但农民上访的事件却逐年增加，时常见到成群结队的上访农民涌向省府和市府。其实，农民上访向上级揭发检举不法行为和人员，是宪法赋予的基本民主权利，是公民自我保护的一种正当手段，也是人民群众实现监督的一条重要途径，合理合法无可非议。由于上级每每强调稳定，把上访解决在基层，一些基层干部既不想解决农民的实际问题，又不想让农民上省城市府，那就只有动用武力，用各种借口抓人。这种做法不但无助于解决矛盾，反而激化了矛盾。还造就了一批批的上访专业户、老上访户、钉子户。被调查的农民中有36%的人认为他们对国家机关及其工作人员的违法行为的检举权、批评权、申诉权、控告权以及依法取得赔偿的权利受到侵犯。

农民主动向政府反映情况，坦露心声，这是对政府的信任，是极佳的民意沟通方式，如果堵塞了一切民意沟通渠道，那无异于自绝言路，党和政府就会成为一个耳聋眼瞎的残疾人，如果把解决问题的最后希望都堵死了，把体制内所有合理合法的渠道都封闭了，把农民围追堵截逼进了非法的死胡同，一旦释放出不满的能量，必然极具破坏性，那才是真正的不稳定因素。

（三）我省农民合法权益受侵害成因探析

1、政策原因

政策是党和政府指导国家政治经济发展的重要手段，在社会经济发展中起着重要作用，在三农方面，政策的影响甚至远远超出法律的影响。改革开放后，国家虽然也出台了一些三农方面的法律法规，人们印象最深的还是党的政策，集中的体现是党和政府的一系列重要文件，最典型的应数80年代的五個中央“一号文件”和98年《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。政策影响着农业、农村发展的方向和速度，政策的变化牵动着农民的心。98年中央、国务院制定了农村土地承包政策、粮食购销政策、减轻农民负担政策、农民增产增收政策和关于农村基层民主政治建设的政策，明确确定党的农村基本政策是长期不变的，并决定把党的重要政策用法的形式固定下来。至此，农民那颗随政策飘忽不定的心才最终放了下来。现实中，