

河南省社会科学规划项目

我省农民合法权益法律保障 研 究

批准号：95B026

一九九九年八月

项目主持人

尹西明	河南省政法管理干部学院	副 教 授
-----	-------------	-------

项目参加人

魏洪江	河南省政法管理干部学院	讲 师
刘秀萍	河南省政法管理干部学院	讲 师
关少锋	中共河南省委政研室农村处	处 长
刘晓云	河南省政法管理干部学院	纪检书记
袁赞礼	中共河南省委政研室农村处	硕 士
武宝山	河南省人民政府法制局	法 学 士
弓永振	河南省政法管理干部学院	助 教
徐强胜	河南财经学院法律系	讲 师

项目内容简介

我国是一个农业大国，发展农业是我国经济腾飞、社会安定、国家自立的基础。作为从事农业生产、人口最多的农民阶层，历来受到党和政府的极大关注和重视。然而在依法治国的今天，我们认真地审视法律所给予社会各阶层的保障，发现一个极不该存在的事实——农民阶层所得到的法律保障远远少于社会的其他阶层。这不仅会使农民丧失从事农业生产的积极性，更有可能引起整个国民经济基础的振荡。我省是农业大省，情况尤为突出，依法治农，加强农民合法权益的法律保障，已成为当前我省理论研究和实践探索的一个重要课题。我省农民合法权益法律保障研究课题组，经过大量的农村社会调查，收集、整理了多方面反映农民问题的资料，对农民合法权益法律保障问题作了突破性的深入探讨和研究。

本课题共由四大部分组成：

第一部分：农民合法权益法律保障的基础研究

长期以来，我国实行计划经济，党和政府主要依靠政策和行政手段来指导农业，管理农民。人们对农民合法权益保障的观念出现错位，政策往往高于法律、代替法律。然而政策的原则性、易变性、相对松紧性和缺乏必要的监督机制的特点，使得农民仅仅依靠政策来进行自我保护遇到诸多障碍。当代立法中对农民的一些应得利益缺乏保障，片面强调义务本位，直接将政策规定为法律，都不能有效地保护农民的合法权益，不利于现代农业的发展。为了巩固和加强农业的基础地位，确保农村村民自治立法任务的实现，培育并建立农村市场经济体制，完善农村双层经营体制，应当树立依法治农的观念，克服义

务本位思想，积极借鉴国内外立法的经验，尽快完善我省保护农民合法权益法律体系的构建。

第二部分：我省农民合法权益侵害的现状分析

研究农民合法权益法律保障，首先要对农民合法权益侵害的现状进行深入细致的调查和分析，找准症结，以便有针对性地找出加强农民合法权益法律保障之对策。通过大量的调查发现，我省农民合法权益侵害主要表现在：（一）农民民主权利行使中，一些属于村民自治范围的事项受到基层政府非法干预，民主选举权、民主决策权、民主管理权、民主监督权受到侵犯。（二）双层经营体制运作中，一些地方集体经营层次明存实亡，集体经济组织形同虚设，妨碍了农业发展；个别地方随意侵犯农民的土地承包权和农民从事农业生产享有的支持保护权。（三）农民负担方面，不少地方虚报农民人均纯收入，变相多收提留统筹费，涉农税收不据实征收，“四乱一摊”严重。（四）计划生育国策执行中，一些地方宣传不充分、不到位，注重事后惩罚，缺少事先预防，侵害了农民对政策法规的知悉权和其他权利；对违反计划生育者及其家庭采取非法强制措施，侵犯农民人身权、财产权；计划生育乱收费、乱罚款现象严重，单月孕检成了农村妇女的负担，市地一级组织的计划生育检查次数过于频繁，考核过于复杂，浪费大量人力、物力和财力；计划生育管理部门执法手续不合法，影响了农民正当权利的行使。这些问题的存在，严重侵害了农民的合法权益，极大地伤害了农民从事农业生产的积极性。

第三部分：我省农民合法权益侵害的成因透视

在农民合法权益侵害现状调查的基础上，对侵害现象进行深入透视，分析研究其成因，才有助于科学地构建起我省农民合法权益的法律保障体系，才能真正营造出保护我省农民合法权益的法律氛围，并

以此推进我省依法治农方略的实施，推动农业生产的进一步发展。从法律角度透视，造成农民合法权益侵害的原因，既包括立法缺位、立法存在漏洞、立法模糊等立法方面的原因和普法主体不明、普法范围受限、普法内容不全等普法方面的原因，也包括执法主体、守法主体、相关主体法律意识欠缺的原因和有法不依、执法不严、违法不究的原因。

第四部分：我省农民合法权益法律保障的对策思考

对农民合法权益进行法律保障，是一个以立法为基础、以普及法律知识和增强法律意识为条件并以严格执法为保证的系统工程。其一应当完善法律保障体系。在国家制定《农民权益保障法》的基础上，尽快制定《河南省农民权益保障条例》；进一步完善农业立法，保障农民的经济权益，具体包括农业收入分配的立法完善、农业承包责任制的立法完善、农产品统留的立法完善；进一步完善村民委员会组织法，保障农民政治权益，近期可行的有《村民委员会组织法实施办法》的立法完善、《村民委员会选举办法》的立法完善、《村民代表会议议事规则》和《村务公开实施办法》的制定、计划生育的立法完善、宅基地立法规范等。其二，应当加强普法力度，增强法律意识。要建立统一的普法工作机构，明确普法对象，完善普法的步骤和措施，确定普法内容。同时增强执法者、农民和执法监督人员的法律意识。其三，提高执法水平，加强执法力度。要不断提高执法人员的政治业务素质，认真贯彻有法必依、执法必严的法律原则，建立和完善执法监督机制，真正做到违法必究，我省农民合法权益的法律保障才能落到实处。

目 录

第一部分 农民合法权益法律保障的基础研究	1
一、农民合法权益法律保障的观念错位	1
二、农民合法权益法律保障的立法现状	5
三、农民合法权益法律保障的立法缺憾	9
四、农民合法权益法律保障的时代呼唤	11
五、农民合法权益法律保障的理念基础	14
第二部分 我省农民合法权益侵害的现状分析	18
一、民主权利行使中的问题	18
二、双层经营体制运作中的问题	22
三、农民负担问题	26
四、计划生育国策执行中的问题	31
第三部分 我省农民合法权益侵害的成因透视	35
一、立法原因	35
二、普法原因	39
三、意识原因	40
四、执法原因	43
第四部分 我省农民合法权益法律保障的对策思考	46
一、完善法律保障体系	46
二、加强普法力度 增强法律意识	54
三、提高执法水平、加强执法力度	56

第一部分 农民合法权益法律保障的基础研究

作为我国人口最多的社会阶层，农民历来受到党和政府极大的关注和重视，农民所从事的农业也被视为我国经济发展、社会安定、国家自立的基础，国家最高权力机关以纲领性文件的形式强调和要求：“把加强农业放在发展国民经济的首位”。应当说，伴随着这种重视和要求，农民的合法权益理应得到更强力的法律保障，并借这种强力的法律保障使农民从事农业生产的积极性得以逐渐地提高。然而，如果认真地审视法律所给予社会各阶层的保障，我们则会发现一个极不应该存在的事实：无论是从法律保障的涵面去看，还是从法律保障的力度来讲，农民阶层所得到的法律保障都远远少于社会的其他阶层。这种状况的存在，会使农民因其合法权益得不到应有的法律保障而丧失从事农业生产的积极性，从而引起整个国民经济的基础振荡。因此，加强农民合法权益法律保障的基础研究，矫正农民合法权益法律保障的观念错位，了解农民合法权益法律保护的立法现状，认识农民合法权益法律保障的立法缺憾，正视农民合法权益法律保障的时代呼唤，建立农民合法权益法律保障的理念基础，并不纯是一种理论性的工作，它还有着极其重要的实践意义。

一、农民合法权益法律保障的观念错位

建国以来的很长时期，我国实行的是计划经济。在计划经济体制下，党和政府主要是依靠政策和行政手段指导并管理国民经济的各个领域，这一特点在农业领域尤为突出。从建国初期的农业合作化政策出台，到大跃进人民公社化政策实施，党和政府以后又陆续颁布了大量的对农业及农民产生极大影响的家庭联产承包制政策、农业技术推

广政策、农业资金投入政策、增收减负政策、村务公开政策等等。迄今为止，人们仍在使用着发展农业要“一靠政策、二靠投入、三靠科技”这一政策性极强的口号。应当说，农民从党和政府颁布的政策中获得了诸多的政策性利益，而且，这些政策性利益也在一定程度上激发了农民从事农业生产的主动性和积极性，由此推动着农业的发展。客观地讲，党和政府所颁布的政策，无一不是为了促进农业的发展，从而达到国强民富的目的。正是政策内含着这种积极的目的性，而且有些政策也的确达到了这种积极的目的，所以，无论在党和政府的感受中，还是在广大农民的心目中，政策都被自觉或不自觉地赋予了相当神圣的色彩；在神圣色彩的笼罩中，政策几乎成了无所不能的管理手段和调控规范，人们对政策的信赖程度达到了虔诚的境界。在虔诚的信赖中，无论是立法者，还是社会公众，都忽略另一种更具权威的管理手段和调控规范——法律。人们之所以产生如此的观念错位，除了受制于计划经济体制的约束外，其最为主要的原因在于，人们并没有将政策与法律置放在同一天平上衡量它们不同的价值，没有认真地将政策与法律的不同运行机理区分开来。因此，认识政策与法律的联系，区别政策与法律的差异，矫正人们在政策与法律方面的观念错位，对于建立农民合法权益法律保障体系有着十分重要的意义。

从政策与法律的联系看，二者并无本质性差异，它们有着相同的价值取向，都体现着统治阶级的意志，代表着人民的共同利益。在许多时候，农业政策往往是制定农业法律的灵魂和依据，而农业法律则往往是农业政策的个体化、条文化和规范化。政策和法律，都可以成为党和政府指导、调控、保护农业发展的重要手段或工具，农民也可以从政策与法律中分别享有政策性权益和法律性权益。但应当看到，由于制定政策和法律的主体和程序不同，二者的作用和效力也存在着

明显的差异，这些差异主要表现在以下几个方面：第一，政策具有较强的原则性，而法律则具有较强的可操作性。也就是说，政策对行为的导向作用通常表现为要怎么样，或不要怎么样；而法律对行为的导向作用则不仅表现为应当怎样或不应当怎样，而且还通过对行为的性质、程度乃至时间、地点等问题的规定，进一步调控社会成员的行为趋于规范。根据政策，农民可以享有诸多的政策性权益，比如土地承包经营权、民主选举权、获得资金投入权等等。但在政策条文中，对于如何实现农民的上列权益，往往缺乏进一步明确的规定，从而使这些权益带有极大的原则性。而在法律规范中，不仅赋予了农民诸多的法律性权益，而且，为确保这些权益的实现，立法者往往用法律条文的形式具体规定了相应的行为模式，并在行为模式中设置了一系列的假定和处理。也就是说，在法律规范中，立法者不仅明确了如何行为、应当如何行为、禁止如何行为，而且还指明了规范在什么情况下生效等可操作性较强的各种条件。第二，政策具有一定的易变性，而法律则具有相对的稳定性。在实际生活中，为了适应形势发展的需要，党和政府往往对一些特定问题或事情制定出具有指导性、方向性和原则性的各种政策。随着时间的推移，当政策目标达到或客观形势发生变化时，过时的旧政策，往往被更符合形势需要的新政策所代替。政策的易变性，往往会损害农民应有的权益，并因此挫伤农民从业的积极性，从而导致整个农业生产停滞或滑坡。例如，党的十一届四中全会规定：“粮食统购价格从 1979 年夏粮上市起提高 20%，超购部分在这个基础上再加 50%。”此一规定，提高了农民售粮的利益获取额，因而也调动了农民生产粮食的积极性。但当粮食连续六年增产丰收之后，1985 年又突然改变了这个政策，粮食收购价格改为“倒三七”比例价，减少了农民售粮的利益获取额，从而极大地挫伤

了农民种粮的积极性，导致 1985 年粮食生产大减产及其以后多年的停滞状态出现。这种状况，在政策范畴中已经习空见惯，而在法律范畴中则是不许出现的。这是因为，法律的制定程序远比政策的制定程序严格地多，而且，法律一旦制定，就具有较长的时效性和相对的稳定性，非经立法机关依照法定程序予以修改或废止，其法律效力是不会改变的。第三，政策具有相对的松紧性，而法律则有严格的强制性。从理论上讲，对于政策，人们理应执行；但在实践中，许多政策执行与不执行、执行的好与不好，除了作为考核干部政绩的依据外，很少有责任性规范。也就是说，当人们不执行政策或不很好地执行政策时，制定政策的主体除了批评教育之外，很少有规范性的依据去追究违反政策行为人的责任。也正因为如此，政策往往被多次地强调和重申。例如在减轻农民负担方面，中共中央、国务院多次作出若干的决定和通知，但由于这些决定和通知中缺乏具体的责任性规范，因而实践中增加农民负担的事件仍然处于屡禁不止的状态，使得从中央到地方的各级党组织和政府不得不逐步地加大制定政策的投入成本。这种努力，尽管可能暂时遏止一些增加农民负担事件的发生，但同时也会使人们对政策应有的权威性发生极大的怀疑，从而使人感到政策具有相对的松紧性。与政策不同，法律则具有严格的强制性，这种强制性主要表现在：法律一经颁布实施，社会成员都应毫无条件地予以遵守。在法律面前，没有讨价还价的余地。如果行为人的行为违反了法律规定，就应承担相应的法律后果。第四，政策缺乏执行监督的主体，而法律则具有执行监督的机关。在政策中，人们很少能够见到执行监督的主体的规定，因而在出现不执行政策或另搞对策的情况时，往往难以采取及时有效的措施加以纠正。这种状况的存在，使得农民权益受损时往往找不到相应的机关予以投诉，各有关机关也往往相互

推诿。而在法律中，人们则可以毫不费力地见到执行监督的主体的规定。当农民的合法权益受损时，农民便可根据侵权行为的性质、程度等因素，分别到有关执法部门予以投诉。执法机关根据法律所赋予的权力，能够及时地对农民的合法权益提供有效的保障。

从政策与法律的差异性对比中，我们应当看到，随着农村改革的深入，农业的市场化、现代化程度将不断提高，农民所涉入的社会关系面也将不断拓展。在农民面临更为复杂的社会关系时，仅仅依靠或主要依靠政策保护农民的合法权益，显然会倍感吃力且收效甚微。我们认为，在社会主义市场经济条件下，对农民合法权益的保护，应尽快地从以政策为主转变为以法律为主，加紧制定相应的法律和行政法规，使农民应享有的权益上升为法律性权益，从而及时有效地为农民的合法权益提供强有力的法律保障，稳步提高农民从事农业生产的积极性，使我国的农业在法律环境中健康地发展。

二、农民合法权益法律保障的立法现状

作为中国公民，农民同其他社会阶层的中国公民共享着一些法律性权益。这些权益包括诸多的宪法性权益、民事实体法权益、刑事实体法权益、行政实体法权益以及各种程序法权益等等。而作为一个有别于其他社会阶层的农民阶层，由于政治、经济、地理、文化、人文等因素的影响，尽管人数众多，但实际上却是一个势弱势群体，而且，就其从业性质而言，不仅具有市场风险性，而且还具有较强的自然风险性。为此，对农民赋予一些特殊的法律性权益，保护农民这一弱势群体的应享权益，减少农业的市场风险和自然风险，不仅是提高农民从事农业生产积极性的需要，而且更是稳定国民经济基础的需要。

应当说，对农民合法权益进行切实的保障历来都是我国党和政府十分重视的事情。即使在计划经济体制下，党和政府也是通过政策尽

力地保护着农民的合法权益。但严格地讲，农民依据政策所获取的利益，并不能界定在法律权益的内涵之中。真正意义上的合法权益，应当是指那些有法律根据的权益。从此角度审视农民的合法权益，应当集中在国家所制定的各种农村（业）法律或行政法规的视点上，也就是说，真正意义上的农民合法权益，应当是依据农村（业）法律或行政法规所享有的权益。

建国以来，我国颁布了一系列农村（业）法律或行政法规，在这些法律和行政法规中，与规定农民承担一些特殊于其他社会阶层成员义务的同时，也规定了许多农民所享有的一些别于其他社会阶层成员的特殊权益。这些法律和行政法规主要包括：第一，农业基本法，主要是指《中华人民共和国农业法》，该法是1993年7月由第八届全国人大常委会第二次会议通过的。在该法中，立法者赋予农民在农业生产经营体制、农业生产、农产品流通、农业投入、农业科技、农业教育、农业资源与农业环境保护等方面一系列原则性法律权益，从而奠定了农民享有合法权益的法律基础。第二，村民委员会组织法，主要指《中华人民共和国村民委员会组织法》。在该法中，立法者分别规定了农民所享有的选举权、决策权、管理权、监督权等一系列合法权利。这些权利的行使，能切实保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主，并由此而促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。第三，土地法，主要包括《中华人民共和国土地改革法》（1950年），《国家建设征用土地办法》（1953年）、《中华人民共和国土地管理法》（1986年）、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1991年）、《基本农田保护条例》（1994年）、《土地复垦规定》（1988年）、《村庄和城镇规划建设管理条例》（1993年）等。在这些法律中，立法者分别赋予农民在土地使用、收益、保护及

复垦等方面诸多的法律性权益，从而为农民从事农业生产奠定了坚实的物质基础。第四，水事法，主要包括《中华人民共和国水法》（1988年）、《中华人民共和国水土保持法》（1991年）、《中华人民共和国水土保持法实施条例》（1993年）等。在这些法律中，立法者对农民在水资源的使用、水土保持等方面给予了一些特殊的法律性权益，从而鼓励农民合理利用水资源，积极进行水土保持。第五，森林法，主要包括《中华人民共和国森林法》（1984年）、《中华人民共和国森林法实施细则》（1985年）、《森林采伐更新管理办法》（1987年）、《森林防火条例》（1988年）、《森林病虫害防治条例》（1989年）等。在这些法律中，立法者分别在森林（包括林木）所有权、采伐权、防火及病虫害防治等方面赋予农民以法律性权益，借此鼓励农民种植林木，加强对林木的培育、采伐、更新、防火及病虫害防治等管理，以促进我国林业健康有序地发展。第六，水产资源法，主要包括《水产资源繁殖保护条例》（1979年）、《中华人民共和国渔业法》（1986年）、《中华人民共和国渔业法实施细则》（1987年）、《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》（1989年）、《渔政管理工作暂行条例》（1979年）、《渔船作业避让条例》（1983年）、《渔业捕捞许可证管理办法》（1989年）、《渔业资源增殖保护费征收使用办法》（1988年）等。通过上列立法，立法者赋予了农民在水产资源的培育、所有、捕捞、管理及收益等方面诸多的合法权益，从而为农民从事水产资源生产提供了有力的法律保障。第七，草原法，主要包括《中华人民共和国草原法》（1985年）、《草原治虫灭鼠实施规定》（1988年）、《草原防火条例》（1994年）等。在这些法律中，立法者针对草原的特点，赋予了农民草地的所有、使用、管理等一系列合法权益，并借此激发农民从事草业生产的积极性，推动草业生产的进一

步发展。第八，动植物管理法，主要包括《中华人民共和国种子管理条例》（1989年）、《中华人民共和国农药管理条例》（1997年）、《植物检疫条例》（1983年）、《中华人民共和国进出境动植物检疫法》（1991年）、《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》（1996年）、《种畜禽管理条例》（1994年）、《中华人民共和国动物防疫法》（1997年）、《兽药管理条例》（1987年）等。通过上列立法，立法者规定了农民在种子购买、农药及兽药购买、动植物检疫等方面诸多的合法权益，并以法律手段切实保障着农民在动植物管理方面的合法权益得以实现。第九，企业法，主要包括《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》（1990年）、《中华人民共和国乡镇企业法》（1996年）等。这些法律不仅规定了农民可成为乡镇企业的成员，而且还赋予了在乡镇企业从业的农民诸多的合法权益。第十，流通法，主要包括《城乡集市贸易管理办法》（1983年）、《农副产品购销合同条例》（1984年）等。根据这些法律，农民享有农副产品的销售权、交易自由权等一系列流通方面的合法权益，由此使农民成为市场经济交换环节中的重要主体。第十一，费用和劳务管理法，主要是指《农民承担费用和劳务管理条例》（1991年）。在该条例中，立法者除规定农民对国家应承担相应的费用和提供一定的劳务外，还赋予了农民有权拒绝不合法的摊派、占有等合法权益，增强了农民维护合法权益的安全感。除上列农村（业）法律、行政法规外，我国还制定有《中华人民共和国技术推广法》（1993年）、《农业技术承包责任制试行条例》（1984年）等其他农村（业）法律和行政法规。根据国家制定的农村（业）法律和行政法规，农民享有着许多其他社会阶层成员所不能享有的法律性权益。对这些只归农民所享有的合法权益提供法律保障，是对农民整体合法权益进行法律保障的核心内容。

三、农民合法权益法律保障的立法缺憾

应当承认，国家所颁布的一系列农村（业）法律和行政法规，都曾对农村和农业的发展产生了巨大的影响和作用，同时也对农民的合法权益提供了强有力的法律保障。但如果从法理的角度去透视，我们则会发现，现行的农村（业）法律和行政法规在对农民合法权益的法律保障方面，仍然存在着下列缺憾：

（一）现行立法中对农民的有些应享利益缺乏法律保障

在实践中，农民已经从事了具有一定意义的行为，并在进行这些行为的过程中形成了与他人间的权利义务关系。这种权利义务关系的形成，不仅无损于统治阶级的利益，而且还有助于推动社会主义生产力的发展。但立法者却未能将这种自然性的权利义务关系用法律的形式予以固定，没有将其适时地升华为法律性的权利义务关系。例如，我国从1979年实行家庭联产承包责任制迄今，已经长达二十年之久，但对农业承包合同的规范，仍然停留在政策的范畴之中。此种状况的存在，使得农民的许多应享权益，仅能归结为政策性权益，而难以成为法律性权益。应当说，为规范农业承包合同，党和政府所投入的制定政策成本已经很多，如果将这些制定政策的成本投入到立法中，则完全可以用远少于这些支出的立法成本制定出比政策更为完善、具体且具有强制力的法律。对此认识，立法者应给予相当地重视，并在此认识的基础上，尽快完善农民合法权益法律保障的体系，避免农民合法权益处于法律保障的空缺地段。

（二）现行立法中体现着义务本位主义

随着社会主义市场经济体制的确立和运行，我国法学界对立法的价值取向进行了理性的审思，并在审思的基础上逐渐达成了共识：即立法应体现权利本位主义，也就是说，在法律规范中，应当让人们更

多地看到应享有的权利，使人对法律规范产生一种依赖感和保护感。但在现行立法中，人们所见到的更多的是义务性规范和禁止性规范。根据这些规范，农民承担着许多对国家、社会及他人的义务，而其所本应享有的权益，则往往被用极少的文字加以说明。义务本位主义的立法，不仅会使人对法律产生一种威慑感和负担感，从而使人们避舍法律而亲近政策，而且更会因强调义务而忽略对农民合法权益进行必要的法律保障，使农民受到不应有的侵害。现行立法的这一法理缺憾，固然与我国多年实行计划经济体制有关，但同时也不能否认，在制定法律时，立法者观念中的义务本位主义也影响着法律的具体规定。如果说在计划经济体制下，法律体现义务本位主义尚可被人理解，那么，在市场经济体制下，仍然用义务本位的思想进行立法，则就不能被人谅解。

（三）现行立法中残留着政策的痕迹

传统的观点认为：政策是制定法律的灵魂和依据，而法律则是政策的具体化、规范化和条文化。应当说，这一传统的观点到现在依然是一种公认的观点。受这种观点的影响，立法者在制定涉及农民合法权益法律保障的法律规范时，往往自觉或不自觉地进行“政策搬家”，将政策本身所持有的原则性和灵活性引进法律规范中，使法律规范缺乏严格地规定性和可操作性，从而为执法过程出现“法为我用”等执法难严、违法难究的现象，留下法律的空档。在现行立法中，我们不难觅见一些具有口号性的政策用语，例如，《中华人民共和国农业技术推广法》第八条规定：“对在农业技术推广工作中做出贡献的单位和个人，给予奖励”。在该法律规范中，既没有明确授奖主体，又未明确具体的授奖条件和类别，因而该法律规范实际上无法被规范性地操作。面对行为人所实施的同等程度和价值的农业技术推广行为，不

同的授奖主体尽可根据自己的认识而给予不同的奖励。已如前述，法律和政策分属不同的范畴，尽管二者有所相同，但在制定法律时，依然应讲究科学的立法技术，不能也不应将政策原封不动地转化为法律。否则，就会使法律丧失应有的具体性和可操作性。

四、农民合法权益法律保障的时代呼唤

党的十四大将建立社会主义市场经济体制确定为我国经济体制改革的目标。随着由计划经济体制向市场经济体制的转变，作为国民经济基础的农业也必须由自给、半自给经济向市场经济转变，由传统农业向现代化农业转变。为实现我国农业的历史性巨大变革，就必须确保农民的合法权益不受侵害，调动对促进农业发展具有决定性意义的农民的生产积极性。应当说，对农民合法权益进行法律保障，实际上是时代的呼唤，这种呼唤主要表现在以下几个方面：

（一）为巩固和加强农业的基础地位，需要对农民合法权益进行法律保障

我国几十年经济建设的经验证明，农业的稳定发展是国民经济稳定增长的前提。农业的基础地位是否牢固，直接影响着我国建立社会主义市场经济体制的建设进程。因此，党和政府一再强调要把农业放在一切经济工作的首位。但由于农业是一种弱质基础产业，它自身的经济效益偏低且又时常遭受自然风险的侵害，因此，在市场经济条件下，由于利益机制的驱使，以盈利为目的的投资主体往往不愿把更多的资金和资源投入农业，致使农业在市场竞争中处于软弱无力和不利的地位。在此情况下，如果再忽略对农民合法权益进行强力的法律保障，听任侵害农民合法权益事件的不断发生，必然会挫伤农民从事农业生产的积极性，导致农民弃农而去，致使大片耕地撂荒，最终引起农业的基础地位严重动荡。因此，国家应当加大立法成本的投入力