



城郊新农村建设丛书

Chengjiao Xinnongcun Jianshe Congshu

城郊农村 如何维护农民经济权益

董景山 佟占军 编著



金盾出版社

JINDUN CHUBANSHE

城郊新农村建设丛书

城郊农村如何维护 农民经济权益

编著者 董景山 佟占军

金盾出版社

内 容 提 要

本书为“城郊新农村建设丛书”的一个分册,是城郊农民学法用法、维护农民经济权益的极好教材。内容包括:城郊各级政府和干部在维护农民合法权益中的责任和作用,城郊农民如何维护劳动权益、如何维护在经济合同关系中的合法权益、如何维护生产经营权益及维护合法权益的途径。书中除有针对性地详细阐述相关法律法规外,还以举案说法的形式加以说明,通俗易懂,实用性强,适合广大农民、进城务工人员及农村各级政府广大干部阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

城郊农村如何维护农民经济权益/董景山,佟占军编著. —北京:金盾出版社,2006.3

(城郊新农村建设丛书)

ISBN 7-5082-3951-2

I. 城… II. ①董… ②佟… III. 法律-基本知识-中国
IV. D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 009947 号

金盾出版社出版、总发行

北京太平路 5 号(地铁万寿路站往南)

邮政编码:100036 电话:68214039 83219215

传真:68276683 网址:www.jdcbs.cn

封面印刷:北京精彩雅恒印刷有限公司

正文印刷:北京兴华印刷厂

各地新华书店经销

开本:850×1168 1/32 印张:5.75 字数:137 千字

2006 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

印数:1—11000 册 定价:9.00 元

(凡购买金盾出版社的图书,如有缺页、
倒页、脱页者,本社发行部负责调换)

目 录

第一章 政府在维护农民经济权益中的责任和作用	(1)
一、公共服务职能	(1)
二、保护农民职能	(4)
三、组织农民职能	(7)
四、教育农民职能	(10)
第二章 城郊农民如何维护劳动权益	(14)
一、劳动合同的含义与内容	(14)
二、签订劳动合同的注意事项及无效劳动合同	(18)
三、劳动合同的解除	(22)
四、劳动合同经济补偿金及休假的相关规定	(30)
五、劳动者获取工资、薪金等报酬的权利	(35)
六、工伤的规定与认定	(37)
七、劳动争议的解决	(40)
第三章 城郊农民如何维护在经济合同关系中的合	
法权益	(46)
一、合同的含义	(46)
二、签订合同的形式	(48)
三、合同中包含格式条款时应注意的问题	(49)
四、合同无效的情形	(50)
五、通过撤销、变更合同来维护合法权益	(52)
六、在合同效力待定的情况下如何维护自己的权益	(56)
七、在合同履行中应注意的问题	(58)
八、通过行使合同履行抗辩权来维护权益	(59)
九、通过行使代位权来维护权益	(61)

十、通过行使合同撤销权来维护权益·····	(63)
十一、合同的约定不明确时怎样要求对方当事人履行·····	(63)
十二、转让合同应注意的问题·····	(65)
十三、通过解除合同维护权益·····	(66)
十四、通过提存维护合法权益·····	(68)
十五、违约行为的类型·····	(70)
十六、承担违约责任的形式·····	(72)
十七、买卖合同的内容和应注意的问题·····	(75)
十八、供用电合同的内容和应注意的问题·····	(78)
十九、借款合同的内容和应注意的问题·····	(81)
二十、租赁合同的内容和应注意的问题·····	(83)
二十一、承揽合同的种类和应注意的问题·····	(86)
二十二、建设工程合同的内容和应注意的问题·····	(88)
二十三、签订、履行运输合同应注意的问题·····	(90)
二十四、签订、履行仓储合同应注意的问题·····	(92)
二十五、签订、履行委托合同应注意的问题·····	(94)
第四章 城郊农民如何维护生产经营权益 ·····	(97)
一、土地承包的含义、主体与类型·····	(97)
二、土地承包的原则及双方的权利义务·····	(98)
三、土地承包的期限·····	(103)
四、土地经营权的调整与流转·····	(105)
五、无效承包合同的认定·····	(116)
六、土地承包经营纠纷的解决途径·····	(120)
七、农村土地的征用与补偿·····	(120)
八、农村宅基地管理规定·····	(127)
九、农民购买生产资料的注意事项及维权·····	(129)
第五章 城郊农民维护合法经济权益的途径 ·····	(134)
一、通过人民调解来维护合法权益·····	(134)

二、信访机构及其受理范围	(137)
三、城郊农民信访过程中的权利和义务	(140)
四、通过行政复议来维护合法权益	(143)
五、哪些情况下可以提起行政诉讼	(146)
六、城郊农民提起行政诉讼应注意的几个问题	(149)
七、城郊农民有权对行政机关及其工作人员侵犯其 财产权的行为要求赔偿	(151)
八、提起民事诉讼的条件	(152)
九、由哪家法院受理民事案件	(155)
十、民事起诉书的写法	(159)
十一、民事诉讼中的证据问题	(159)
十二、打二审民事官司要注意的问题	(162)
十三、申请法院强制执行	(164)
参考文献	(167)



第一章 政府在维护农民经济权益中的责任和作用

城郊农民合法经济权益的保护与城郊各级政府和干部是否很好地履行职能密切相关。城郊各级政府和干部要坚持“以人为本”，坚持科学的发展观，坚持依法行政。城郊各级政府和干部应该是作为公民的农民权益的实施保护者，即应是农民权益的维护者和建设者。全国各地城郊要最终实现社会主义和谐新城郊的美好局面，迫切需要各级政府与时俱进、因地制宜地转变职能、履行职能。

一、公共服务职能

从当前农村实际情况看，农村最缺乏的是服务，政府能够提供而且应该提供的也是服务，为“三农”服务工作的空间和潜力都很大。农村基层工作应该尽快改变服务工作滞后、服务能力弱、服务水平低、服务效果差的状况，围绕提高农业综合生产能力、保护和发展粮食生产能力这个主题，以促进农民增收为核心，结合当地实际，在农业生产、农民生活和农村发展各个环节，为农民提供全方位服务，重点抓好政策法规服务、农技培训服务、市场信息服务、劳务输出服务、计划生育服务等。要建立服务渠道，明确工作职责，建立长效机制，确保“三农”服务工作落到实处。

(一)建立“三农”社会化服务新体系

以农民需求为导向，着力构建服务“三农”新体系，可以按照政事分开和公益性职能与经营性职能分开的原则，整合乡镇现有事



业站所,依据经济区域和服务范围设置经济技术服务中心和社会发展服务中心。积极推进事业单位人事制度改革,在公益性服务机构可以实行全员聘用制,建立职工薪酬与服务绩效挂钩的绩效工资制。政府可以通过委托代理、合同承包、向市场购买服务等方式,让社会经营组织为“三农”提供公益服务。

要认真解决农村生产经营中农资供应、技术信息、资金资本等方面存在的问题。针对目前广大农村普遍存在的就业难、就医难、子女上学难、贫困户脱贫难等问题和现象,各地要建立健全行之有效的帮扶救助和保障机制,充分体现以人为本的思想,充分体现社会主义的优越性。

(二)各级政府应当完成从管理型政府向服务型政府的转变

过去基层政府主要行使的是行政管理职能,随着社会的变革,城郊农村更多的需要是政府在生产、经营、农民外出打工等各个方面相关问题的咨询、专业技术的传授和支援、专业技能的培训等服务。因此,各级政府要及时转换角色,转换政府职能。按照有所为有所不为的原则,适当调整经济管理职能,提高社会管理和公共服务水平,加强乡镇政府自身改革,进一步巩固农村基层政权,建设服务型、法制型政府。

乡镇经济工作的主要任务是加强政策引导、制定发展规划、服务市场主体和营造发展环境,促进经济发展和农民收入较快增长。把政府不该管、管不了的事交给企业、社会组织和中介机构。努力提高农业综合生产能力,推进农业和农村经济结构调整,推动农村富余劳动力向城镇和非农产业转移。

乡镇工作应更多地转到促进社会事业发展和构建和谐社会上。加快农村教育、科技、卫生和文化事业改革和发展。努力做好计划生育工作。巩固完善农村义务教育管理体制改革,健全以政府投入为主的经费保障机制,加大对农村义务教育支持力度。认



真制定和实施村庄规划,大力推进社会主义新农村建设。重视帮助贫困群众脱贫致富,切实解决困难群众基本生活问题。加强农村土地承包管理。加强普法宣传教育,建立健全农村矛盾纠纷排查调处机制,加强农村社会治安综合治理,做好农村稳定工作。提高保障公共安全、组织抗灾抢险和处置突发事件的能力。广泛推行乡村为民服务全程代理制,方便农民群众办事。

(三)各级干部要放弃“官本位”的思想,增强服务意识

城郊各级政府干部也要针对政府职能的转变调整自身的工作意识,从原来的以管理意识为主的理念转变为以服务意识为主的理念。尤其是一些技术干部,如农业技术干部等,更应自觉地增强服务意识,甘愿做个“不谋官、只为民”的公仆。

(四)加强农村基层干部职务犯罪的预防

1. 狠抓政治素质教育,努力提高干部遵纪守法、廉洁自律的自觉性 要强化农村基层干部“三个代表”的学习教育和党风廉政建设教育,树立正确的人生观、世界观和价值观。在讲敬业、讲奉献精神的同时,还要讲艰苦奋斗、勤俭办事,与农民广大农民同甘苦,带领群众脱贫致富奔小康。结合“四五”普法,加强对基层干部的法制教育,使其学法、懂法和守法,提高廉洁自律、拒腐防变的能力。

2. 加强制度建设,堵漏建制,防微杜渐 一要建立健全各项规章制度。在财务管理上,严格按照会计法、审计法、现金管理条例等法律法规的规定建章立制,做到依法办事、有章可循、运作规范,对容易出现问题的环节建立相应的防范措施。二要加强预算外资金、专项资金票据的管理,避免产生小金库。三要加强村级财务管理。村(社)财务人员也要像其他行业一样持证上岗,各司其职,各负其责。上级及有关职能部门要加强对村级财务工作的



领导和指导,防止脱管,并定期或不定期进行检查和审计。村级财务要如实向群众公开,让群众了解资金的收支使用情况。村务公开要真抓,不能停留在表面。四要加强对票据的正规化管理力度,尽力避免违法犯罪分子钻票据使用的空子隐瞒收入、虚报冒领等情况的发生。

3. 强化监督,形成全方位预防职务犯罪的监督体系 一是强化上级对下级领导的监督。严格做到党政分开,避免党政领导到企业或经济实体兼职,更要避免领导干部直接管钱管物、集决策者和财务人员于一身的错误做法。上级对口行政主管部门应加大对乡镇职能部门的监督,特别是资金使用管理等方面。二是财政、审计部门要经常定期或不定期督促检查,这有利于发现问题,及时处理,达到防微杜渐的目的。三是强化群众监督和舆论监督,对直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度,坚持公平、公正、公开的原则。四是要加强党的领导和监督,主要是要坚持民主集中制原则和请示报告等制度。

二、保护农民职能

保护的实质是维护农民的合法权益,特别是维护农民的基本的生存权、生产权。比如,由于农村人口居住较分散、有文化的青壮年外出较多、农民自我保护意识和能力较差、农村基层执法力量薄弱等一系列原因,农村一些地方盗窃犯罪事件不断发生,黑恶势力抬头;假冒伪劣产品“上山下乡”,劣质农资和食品流入农村,农业的正常生产和农民的食品安全受到影响;农村环境污染加重,农民生存安全受到威胁;一些地方的基层政府、部门或工作人员行为不规范,存在着损害农民合法权益的现象等等。因此,农村基层工作要为农民提供全方位的保护,保障广大农民在安全的环境下生活、生产和发展。



(一) 执法部门要认真履行职责

城郊各种各级各类执法部门要立足本职,加大对城郊各类侵害农民合法权益违法行为的查处力度,为城郊农民创造有利于发展的法制环境。由于各方面的原因,城郊是各类违法犯罪的多发地。针对这种现状,城郊各种各级各类执法部门要认真履行保护人民利益的职责,为城郊经济发展保驾护航。

(二) 加强执法队伍建设

要努力建设一支高素质、高效率的农业行政执法队伍,对加重农民负担、强买强卖、挤占挪用农业支农资金及其他侵害农民合法权益的违法行为予以坚决打击,严惩不贷。

(三) 加强宣传和监督检查力度,逐步把基层干部的行为严格限定在法律范围内

要将计划经济体制下形成的依靠行政命令指挥农民的工作方法完全摒弃,改用经济的、法律的手段,提高政府为农民服务的能力,充分发挥政府维护公平竞争、维护社会秩序的作用,确保农民独立自主、自由选择的市场主体地位。

(四) 大力开展农村基层法律服务,切实保障农民合法权益

要根据农村社会主义民主法制建设和社会发展的需要,组织和指导农村基层法律服务人员,为农村干部群众提供优质高效的法律服务,保障人民群众民主权益的实现。

各基层法律工作者要积极主动为村党支部和村委会的决策提供法律咨询和建议,要逐步建立农村法律顾问制度。协助农村基层组织依法处理好本地区经济、社会事务,帮助农村基层干部运用法律手段妥善处理农村基层热点难点问题。要及时为农村集体企



业和民营企业及村级经济组织提供法律服务,引导和帮助企业依法经营、依法管理,维护企业合法权益和农村经济秩序,促进农村经济的壮大和发展。要定期组织基层法律工作者深入农村,向广大农民提供法律咨询,围绕增加农民收入、土地承包、农民减负、农村税费改革等方面的问题,提供必要的法律指导和法律服务,帮助农民群众同各种坑农、害农和践踏损害农民民主权利的行为作斗争,并热心为农民群众做好刑事辩护、民事代理等工作,维护广大农民群众的合法权益。要充分发挥“148”法律服务专线的优势,积极为农民提供法律帮助。要充分发挥社会主义制度的优越性,努力为农村贫困弱势群体提供法律援助。要进一步加强农村人民调解工作,建立覆盖农村基层社会的民调工作网络体系,做好矛盾纠纷排查调处,防止矛盾激化。

举案说法 政府违法行政被告上公堂

【案情简介】 甘肃省某县城关镇的 113 名村民和县政府打起了行政官司。2001 年 9 月 6 日,某县县政府颁发了《拆迁通告》称:为加快城市建设步伐,依照《×县城市总体规划》决定对县南大街、西关路进行改造和开发建设。该《通告》还对“拓宽改造范围、拆除时间”等做了规定。依据此《通告》,县城乡建设环境保护局于同年 9 月 10 日,以南大街拓宽改造为由,给县房屋拆迁管理办公室又颁发了《拆迁许可证》。同年 9 月 13 日,县政府又发布了《关于城区改造开发建设实施方案》的通告,对此次拆迁的指导思想、基本原则、补偿安置标准、组织领导及奖惩办法都做了详尽而具体的安排。其后拆迁办陆续对《通告》中所涉及的村民住宅、商铺等进行强制拆迁。

113 名村民将县政府告上法院。他们认为依照我国《土地管理法》及《土地管理法实施条例》有关条款之规定,被告在将集体土地转为城市建设用地时,未拟定征用方案,也未履行批准手续、未



进行补偿安置等,即发布了《通告》,而且实施强制拆迁的行为和程序均严重违法。因此,113名村民提出索赔2500元的行政诉讼。

【法理分析】 本案是一起政府未依法行政导致的诉讼案件。依照我国《土地管理法》的相关规定,征用集体土地有相应的程序规定,本案中县政府未依法完整履行相应程序,最终对农民权利造成损害,因此被诉至法院。此案提示我们,各级政府在履行行政管理职能的过程中,应认清自己的职能,要依法行政,不能违法行政。政府要做好城郊农民权利的保护者,而不能成为侵害农民权益者。这要求城郊各级政府与基层自治组织切实转变观念,依法行政,依法保护城郊农民合法权益。

三、组织农民职能

目前的农村基本生产单位还是家庭,其生产经营规模较小,应对自然灾害、克服生产生活困难、抵御市场风险、保护自身权益的能力低。这些弱质特点,客观上要求按农村实际和市场规律把农民组织起来,提高农民的组织化程度。譬如,建立健全农民专业合作组织和行业协会,充分发挥其在连接市场和农民、农民与农民、政府与农民之间的桥梁和纽带作用;组织农民开展村内“一事一议”活动,引导农民发展生产,建设家园,实实在在地为农民办一些一家一户办不了、办不好的公共事务;要按照村民委员会组织法,继续推进村民自治和民主管理,实行村务公开、财务公开,使广大农民能真正参与村内事务管理,享有民主权利。

(一)实行村务公开

村务公开要从农民群众普遍关心的和涉及群众切身利益的实际问题入手,凡属群众关心的热点问题,以及村里的重大问题都应向村民公开。如新上的经济项目,村里的财产和财务收支,征用土



地和宅基地审批,计划生育指标,提留统筹方案及其他农民负担(包括劳动积累工和义务工),集体土地和经营实体的承包,救灾救济款物的发放,村干部年度工作目标、工资奖金和功绩过失情况及其他公共事务等等。要随着形势的发展变化和村民的要求,及时调整、充实村务公开的内容,真正做到凡涉及群众切身利益的大事,都以一定形式向村民公开,接受群众的监督。

村务公开的重点是财务公开。村级财务公开的内容,主要包括财务计划及其执行情况、各项收入和支出、各项财产、债权债务、收益分配、代收代缴费用、水电费、以资代劳情况以及群众要求公开的其他财务事项。村集体经济组织要认真执行各项财务制度。公开的内容要简洁明了,便于群众了解。

公开的形式和方法可以根据实际情况因地制宜、灵活多样,如采用张榜公布、有线广播、召集村民会议或村民代表会议等方式。有些时限较长的事项,可以每完成一个阶段,即公布一次进展情况。每一件较大事项完成之后,要及时向群众公布结果。要善于运用村务公开这种有效形式,切实加强民主监督。

(二)坚持民主管理、民主决策、民主监督,建立健全规章制度

实行民主管理,首先要坚持和完善村民会议或村民代表会议制度。要明确规定村民代表会议的人员组成及其条件、职责、权利,制定议事内容和议事规则,确定活动方式、活动程序和活动时间,并按规定严格执行。

要按照国家法律、法规和政策,结合本地实际,明确规定民主议事的内容,凡属村务管理的重大事项以及农民关注的热点、难点问题的处理,都应先召集党员大会讨论,再分别提交村民会议或村民代表会议讨论,征求党内外群众意见,按大多数人的意见实行民主决策,坚决纠正不顾群众意愿而由几个干部自行其是的做法。

要切实加强群众对村干部的民主监督。村委会班子及其成员



的工作,都要由村民会议或村民代表会议进行民主评议或民主测评。

建立健全规章制度。建立健全村务公开和民主管理制度,实现村务公开和民主管理的规范化、制度化,使工作有序、办事有据,真正做到“有章理事”,这是做好农村工作的治本之策,也是使村干部适应新形势的需要、切实改进工作方法的重要措施。因此,要以法律、法规和政策为依据,以实际、实用、实效为原则,建立健全村民会议、村民代表会议和党员议事会制度;村党支部、村民委员会按期换届选举制度;村党支部、村民委员会年终总结报告制度;民主评议党员、干部制度;财务管理、财务审计制度;财务公开、财务监督制度;村干部任期、离任审计制度等等。总之,凡是需要公开的村务工作和被列入民主管理范围的工作,都要依法建制,有制可依,按制办事。

(三)组织农民工集体有序流动,成立农民工互助组织

城郊农民由于其地缘优势,进城务工的现象较为普遍。城郊各级政府不仅要创造条件为他们提供各种技能培训,还要组织他们进行有序流动。这样不仅有利于农民工的组织管理,也有利于切实保护他们的合法权益。建立农民工互助组织,以组织的形式出面维护农民工的权益比农民工自发的维权更有利。

举案说法 政府应做农民劳动力转移的组织者与服务者

【案情简介】 为组织农民有序流动,辽宁省建立实施了“农村劳动力转移培训阳光工程”。2005年辽宁省共落实资金2800万元用于农村劳动力转移培训,比上年增长40%。按照辽宁省的规划,2005年辽宁省确定农村劳动力技能培训补贴标准为每人260元,全年计划完成20万农村劳动力的转移培训,确保转移就业率达到90%以上。为增强辽宁省农村劳动力的市场竞争力,决定由



省向全省经阳光工程技能培训合格的农民统一制发合格证,努力培育辽宁的劳务品牌,带动全省农村劳动力转移工作。

据辽宁省农委调查统计,2004年辽宁省落实阳光工程项目资金2000万元,通过培训转移农村劳动力22万人,增加农民收入15亿元以上。全省共通过公开招标认定285个培训基地,基本上形成了统筹规划、上下贯通的转移培训网络体系。初步实现了输出一人、致富一家、带动一方的示范效果。

【法理分析】 辽宁省“农村劳动力转移培训阳光工程”行动充分体现了各级政府对农民的组织职能,这种职能运用得好,不仅有利于农民的合理有序流动、提高技能、增加收入,更有利于实现和谐的干群关系。城郊各级政府应发挥地缘优势,做好城郊农民有效流动的组织者和保障者。

四、教育农民职能

(一)加强农村法制宣传教育,鼓励农民遵纪守法、依法维权

由于历史的、文化的、经济的等多方面的原因致使我国农民的法律意识、法制观念较为淡薄。在提倡依法治国、依法行政、依法治村以及依法规范个人行为的今天,农民的法律意识、法制观念亟待提高,这不仅有利于农民加强遵纪守法的自觉性,也是农民依法维权的重要保障。

开展农村法制宣传教育的对象是广大农村基层干部和群众,重点是农村基层干部。要通过法制教育,使广大农村基层干部牢固树立民主法制意识,基本掌握与本职工作密切相关的法律知识,不断增强广大干部依法管理农村政治、经济和社会事务的水平和能力。要针对农民群众的特点,采取多种有效的形式开展深入的法制教育,使广大农民群众基本了解与自身生产、生活密切相关的



法律法规,逐步培养农民权利义务对等的观念,使其在改革开放的新形势下懂得用法律保护自身的合法权益和自觉履行公民义务。

开展农村法制宣传要紧密围绕党和国家的中心工作和农村改革、稳定和发展的实际,重点宣传党在农村的基本政策和国家的基本法律。尤其要大力宣传党的十六大精神和党的关于家庭联产承包、减轻农民负担等政策。大力宣传宪法、宣传农业生产与流通、农村税收、农民负担、村民自治、家庭婚姻、计划生育等与农民生产、生活密切相关的法律法规。

要积极探索新形势下农村法制宣传教育的有效途径,针对不同的对象,采取不同的方式和手段,因地制宜,注重实效,不断增强法制宣传教育的吸引力、感染力和说服力。

对农村基层干部的法制教育要以面授为主,分期分批组织农村基层干部到党校、干校、法制学校进行集中系统的法律知识培训,并组织考试。对广大农民群众的法制教育主要采取群众喜闻乐见的形式,贴近实际、贴近生活、贴近农民。要充分发挥报纸、广播、电视、网络等大众传媒的作用,利用农民夜校、农村文化馆(站)等场所以及村务公开栏、黑板报、墙报等阵地,对农民进行法制宣传教育。要通过举办法律知识讲座、法律咨询、报告会、法制文艺演出、图片展览等多种形式,营造浓厚的法制氛围,使群众在潜移默化中受到法制熏陶。要动员组织广大法律工作者和有关社会力量,深入农村宣讲法律知识。要结合精神文明创建活动,积极开展送法下乡活动。

(二)进行农村思想政治教育,切实落实党的方针政策

农村思想政治教育的内容应十分注重贴近群众,体现针对性和层次性,应以提高农村干部群众的基本素质为宗旨,切忌不顾基层实际,搞“高、大、全”。主要内容应包括:社会公德、职业道德、家