

全面加强维护农民权益的法制建设

陆德生 纪荣荣

(安徽省人大常委会, 安徽合肥 230022)

摘要: 切实保障农民的合法权益, 是当前法制建设的重中之重, 是事关落实科学发展观, 构建和谐社会, 建设社会主义新农村的重大问题。当前, 农民权益保障方面尚存在诸多问题, 应引起各方面的高度重视。为此, 一要围绕建设社会主义新农村战略任务, 突出维护农民权益这个主题, 进一步健全和完善农村法律体系。二要进一步加强和改善行政执法, 坚持公正司法。三要从体制上、机制上着力解决维护农民合法权益方面存在的突出问题, 切实保障农民合法权益不受侵害。

关键词: 农民权益; 立法; 权益保障

中图分类号: D922.4

文献标志码: A

党的十六大以来, 胡锦涛同志在许多重要讲话中一再强调要“切实保障人民群众的经济、政治和文化权益。”在十七大报告中更明确指出: 要“更好保障人民权益和社会公平正义”。这既是贯彻实施科学发展观的重要内容, 也是坚持执政为民理念的必然要求, 又是社会主义法制的重要使命。在我们社会主义国家, 人民权利的一个基本特点, 就是它的普遍性和实在性。所以, 在加强人民权利保障中, 既要高度重视广大人民群众的基本权利的法律保障, 又要十分注意弱势和困难群体的基本权利的法律保障, 我国在这方面已制定了一系列法律、法规。从我们国家的国情和现实需要来看, 进一步加强农民的权益保障, 应该提到立法和执法的重要位置上来。我国农民人口众多, 面临的难题也多, 既是一个最大的群体, 又是一个弱势的群体。切实保障农民的合法权益, 可以说是当前法制建设的重中之重。

一、解决“三农”问题要把维护农民权益放到突出地位

我国长期以来是个农业大国, 农民在我国总人口中占了绝大部分。农民问题始终是我国革命、建设和改革中的首要问题。我们党历来十分重视农民问题, 在民主革命时期, 在推翻三座大山的艰苦斗争中, 我们党和毛泽东同志就明确提出农民问题是中国革命的中心问题; 我们党在革命根据地大力开展土地革命, 放手发动和组织农民群众, 引导他们走上反帝反封建的道路, 实行以农村包围城市的战略, 取得了极大的成功。在社会主义建设时期, 仍然强调巩固工农联盟, 积极引导农民开展互助合作, 还强调要以农业为基础, 按照农轻重为序来发展国民经济, 积极推进农业生产和农村建设。毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中又强调指出要“统筹兼顾”, “我们作计划、办事、想问题, 都要从我国有六亿人口这一点出发, 千万不要忘记这一点。”但是, 在相当长的一段时期内, 由于指导思想上的严重失误, 出现了日益扩大的工农业产品价格的剪刀差, 损害了农民利益; 片面追求加速工业化, 而影响了农业的发展; 特别是在大跃进和人民公社化中出现了严重的“一平二调”和管理混乱, 这种“共产风”和瞎指挥对农民是一种损伤和剥夺。农民的基本权利不能得到有效保障, 在生产管理上失去了自主权, 出现了严重的生产大呼隆和分配一拉平。凡此种种, 都严重挫伤了广大农民的积极性, 造成农业生产长期徘徊, 农村问题越加严重。

党的十一届三中全会之后, 我国改革大业首先从农村突破, 逐步地普遍地推行家庭联产承包责任制, 取得很大成功。其秘密就在于: 联产承包责任制给农民带来了民主权利和经济实惠。家庭联产承包

责任制的最大特点,就是使农民真正成了土地的主人、生产的主人,有了土地承包经营权和生产经营权,相应的有了对产品的支配权。这些民主权利对调动农民的积极性,促进农业生产、改善农民生活、改变农村面貌起了重大作用。从这里也可看到,改革之所以有威力,是因为它给人民群众赋予和落实了实实在在的民主权利。1980年12月邓小平同志曾经指出:“我们各种政治制度 and 经济制度的改革,要坚定地、有步骤地继续进行。这些改革的总方向,都是为了发扬和保证党内民主,发扬和保证人民民主。”(《邓小平文选》第二卷,372—373页)近三十年来的改革,农民的经济、政治、文化权益得到了明显的加强,农民的社会地位有了很大的提高,农民的物质和文化生活有了相应的改善。特别是随着村民委员会组织法的贯彻实施,广大农民的民主权利得到了较好的落实,农民在新农村建设中的主体地位逐步得到加强,这是事物发展的主流方面。但是,我们也不能不看到,在农民合法权益的保障方面仍然存在不少急待解决的问题。前些年一个突出问题,就是农民负担过重,“三提留、五统筹”层层加码,乱收费、乱摊派、乱罚款层出不穷,成为压在农民身上的一块大石头。近几年普遍推行了税费改革,党和国家又一再强调实行“多予少取放活”的方针,这个问题解决得比较好。但是应该说,农民的经济、政治、文化权益的维护和落实,仍然任重道远。

近年来,中共中央国务院提出了建设社会主义新农村的战略任务,并公布了关于推进社会主义新农村建设的若干意见,明确规定建设社会主义新农村的总体要求是:“生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主。”这二十字的总要求,也就是要使农业生产水平有一个较大的提高,使广大农民的生活有比较明显的改善,使农村基础设施建设得到切实加强,使农村各项社会事业全面发展,使农村基层民主建设继续推进。显而易见,这是一项宏大复杂的系统工程。但正如温家宝同志所指出的:“归根到底”,是“要切实保障农民的民主权利,使农民得到实实在在的利益。”在“若干意见”中专门有一章,要求加强“农村民主政治建设,完善建设社会主义新农村的治理机制”,“切实维护农民的民主权利”,“让农民群众真正享有知情权、参与权、管理权、监督权。”这就告诉我们,解决“三农”问题,建设社会主义新农村,最主要的两手就是:一手坚持“城市支援农村、工业反哺农业”,在财力、物力上帮助农村、农民发展生产,加强基础设施建设,加速发展各项社会事业,加快由温饱走向全面小康和日益富裕。这也就是要解决好一系列涉及民生的重大问题。一手坚持发展民主,健全法制,切实尊重和维护广大农民的权益,尊重和落实农民的主体地位,更好地调动广大农民积极性和主动性,发挥他们应有的作用。近几年来,胡锦涛同志大力倡导树立和落实以人为本,全面协调可持续发展的科学发展观,一再指出:“坚持以人为本,就是要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展成果惠及全体人民。”把尊重和保障人民权益放到了十分突出的地位。这不仅是坚持执政为民的重要体现,也是正确处理各种社会矛盾的必然要求,也是解决好“三农”问题,进一步调动广大农民的积极性,确保广大农民在新农村建设中的主体地位的关键所在。

从历史到现实我们可以看,解决农民问题的基本思路即民生离不开民权,民权是解决民生之本;而为实现和维护民权,就需要健全民主法制。在旧社会,农民在政治上处于无权的地位,在经济上遭受种种盘剥,处于民不聊生的境地。我们党在领导人民民主革命过程中,很早就指出了农民运动的极端重要性,农民争取民权斗争的必要性。毛泽东在1928年发表的《井冈山的斗争》中明确指出:“必定要经过这样的民权主义革命,才能造成过渡到社会主义的真正基础。”要转入到沸腾的全国高涨的革命中去,则包括城市小资产阶级在内的政治的经济的民权主义的发动,是必经的道路。”在抗日战争期间,根据地的政权建设十分重视发展人民民主,毛泽东和党中央一再强调要保障和落实人民权利,这对发展根据地的生产和动员群众抗日起了重大作用。在解放战争时期,毛泽东鲜明地提出:要为“保障人权,解救民生,完成统一”而斗争。在毛泽东修订的《陕甘宁边区宪法原则》中,确立了主权在民的原则,规定了人民享有的各项权利。随着解放战争的胜利发展,毛泽东和党中央又十分关注民主政权建设。所有这些,对于维护农民的权利、调动群众的积极性,搞好生产、支援解放战争,都起了不可估量的作用。

建国以后,我国农村经过土地改革和民主建政,大大地解放了农民的生产力。依靠广大农民自力更生、艰苦奋斗,在各方面的支持下,农业和农村建设都取得了较快的发展。但是后来在相当长的一个时期内,农业生产屡遭挫折,农村经济困难重重,农民生活十分艰苦,一度出现严重的饿、病、逃、荒、死。其原因主要是:在所有制变革上,片面强调一大二公,大刮“共产风”;在生产管理上,片面强调高度集中,只有“大集体”,没有“小自由”,社员以服从为天职,实际上成了会说话的工具;在政治体制上,强调政社合一,既打乱了基层政权的正常运作,又严重挫伤了民主法制建设。那种做法,既忽略了广大农民的物资利益,更损害了广大农民的民主权利,农业生产必然搞不好,农村各项建设也难有进展。党的十一届三中全会以来大力推行农村改革,普遍实行家庭联产承包责任制,最本质的内容,就是高度关心民生和民权,使农民在物质上受益,在政治上享有越来越广泛的民主权利。与此同时,又积极加强民主法制建设,在全国农村实行村民自治,这是社会主义基层民主政治建设的重要形式和重要实践。改革的成功实践应当充分肯定,并继续推向前进。但我们既要看到农村民主法制建设的发展,农民的民主和自由权利得到了一定的保障,又要看到当前存在的问题就是法定的农民权利还没有得到充分行使和有效保障,而当农民的权益受到侵犯的时候,依法获得救济的渠道则不甚通畅,往往难以落实。所以说,解决“三农”问题,必须十分重视以维护和落实农民权益为支撑和保障。

再进一步分析,所谓“三农”问题,说到底是与体制问题紧紧联系在一起的,是长期以来由经济结构的二元性、城乡社会的二元性而引发的被制度性地安排的人的社会身份的二元性以及权利享有的二元性所造成的。在某些方面,人们获得权利和利益的根据不是公平原则和实际贡献,而是身份,从而产生了一系列社会不公:起点不公、机会不公、对待不公、规则不公、结果不公。主体的二元性和权利的二元性,是目前我国构建和谐社会中一个突出的体制性障碍,也是维护农民权益中最迫切需要解决的问题。以胡锦涛同志为总书记的党中央提出的科学发展观和构建和谐社会的战略思想,为稳妥地逐步地解决好这方面的问题指明了方向和途径,我们党和国家正在根据这个指导方针制定相关的政策和法律。我们相信,在科学发展观的指引下,加快建立有利于改变城乡二元结构的体制机制,推进农村综合改革,切实加强民主与法制,一定会有力地促进建设富裕、民主、文明、和谐的社会主义新农村。

二、农民权益保障的新进展和新问题

在我国法制建设中,坚持权利本位的原则,十分重视规范和保障人民群众的经济、政治、文化权利。就农村、农民和农业来说,全国人大常委会已颁布直接相关的法律 20 多件,国务院已制定行政法规 60 多件,各地制定的地方性法规和规章数量相当可观。就维护农民权益来讲,已经形成了以宪法为核心,以有关农村、农业、农民的基本法为主干,以涉及农民权益的相关法律相配套的法律法系基本框架。再就是在许多行政、经济、文教法律法规中,涉及到农民切身权益的也为数不少。特别是义务教育法有效地保障了广大农民子女接受义务教育的权利;环境保护法同样保障了广大农民的环境权;治安管理处罚法对保护农民的安居乐业及其人身财产权利也有着重要的作用。妇女权益保障法、老年人权益保障法、未成年人保护法等等,当然也包含着保障农民的权益。

这里特别要说到农业法的制定与修改,专门增加了“农民权益保护”一章,体现了我们党和国家对维护农民合法权益的高度重视,对于农业增产、农民增收、维护农村社会稳定、促进社会主义新农村建设,都具有深远的意义。再就是村民委员会组织法的制定与修改,对于推进农村的村民自治,落实广大农民的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利起了十分重大的作用。村民委员会组织法是根据新宪法的规定而制定的,贯彻实施的力度也比较大。它不仅用法律规范和保障广大农民实行各项民主权利,而且对于侵犯农民权益的行为形成了可靠的申诉、监督和纠正的机制。在广大农村实行村民自治,由人民群众依法管理自己的事情,这是我国发展基层民主的一大特色。

现在,尊重和保障人民权利包括广大农民的权利,已经引起广泛的重视,摆上更加重要的位置。但从总体上来说,广大农民的权益保障仍是一个有待加强和改进的重要课题。从各个社会阶层来说,农民

基本上还属弱势群体;从国民经济的各个部门来说,农业也可以说是弱质产业;从城乡关系来说,农村这个广阔天地,与城市的发展很不协调,城乡差距还在拉大,农村的民主法制建设也处于相对薄弱的地位。所以,在解决“三农”问题上,强化对农民权益的保障,使得广大农民能够充分行使和享有宪法和法律规定的各项权利,把农村的民主法制建设大大推进一步,是一项关键性的措施,它既是建设社会主义新农村题中应有之义,又是推进社会主义新农村建设的重要保障,也是实现城乡协调发展的重要条件。

那末,当前农村中依法维权的情况应当如何评估?农民权益被侵犯的问题有那些新的动向,这是需要认真研究和回答的。根据粗浅的调查,感到应引起重视的有以下几个问题:

第一、土地是农民的命根子。农民的土地权益主要表现在两方面:一是土地承包权;二是集体土地被征用时的法定补偿权。近年来,在农民工大量进城和城镇化、工业化加速发展的新情况下,一些地方农民土地权益得不到有效保障,经常受到侵害。主要表现在:有些农民工外出,将土地承包权有的交村、组转包,有的私人之间口头约定转交他人耕种,原承包人没有得到任何好处,或想收回承包权时发生种种纠纷。有些城郊乡镇征用土地相对集中,有些村民组几乎已无地可耕,而村民所得补偿往往被七折八扣,所剩无几,村民生活出路则未作妥善安排,留下了很多后遗症。

第二、农民的主体地位有时缺乏保障,生产经营上的自主权以及在农村经济社会活动中的知情权、参与权、表达权、监督权落实不够。这方面的问题主要表现在:有些时候、有些问题上,农民的主体地位没有得到应有的尊重和落实,群众的政治参与很不够,有些重大事情往往由政府包揽、干部拍板,出现了一些不符合实际情况、不顺民意的决策,带来了不应有的损失。农户土地承包经营权是农村改革的重要成果,直接带来的是生产经营自主权,但有的地方曾出现自上而下统一规划、成片种植,用行政命令强制实施,实际上剥夺了农民的生产自主权。

第三、农民的一些合法经济权益也时常受到侵犯,特别是伪劣种子、化肥、农药以及劣质药品、食品往往给农民造成巨大损失。由于市场管理不到位、监督不得力,年年都在农资市场上出现贩卖伪劣种子、化肥、农药的情况,特别是伪劣种子往往造成农田绝收,给农民带来很大伤害。

第四、农村的公共服务比较薄弱,社会事业的发展明显滞后,农民及其子女的受教育权、环境权以及医疗卫生、养老保险的权利,往往不能落实,不能得到平等的、充分的享受。就受教育权来说,农村教育资源贫乏,与城市差距很大,教师质量和教学设备都有欠缺,不能体现城乡教育公平,不能保障农村人民享有接受良好教育的机会。就环境权来说,农村大办“五小工厂”带来了严重污染,城市还不断把污染重的企业往郊区和农村迁移,加重了污染。就医疗卫生来说,长期以来存在重城市、轻农村的偏向,农村缺医少药,看不起病的情况相当普遍。农村养老保险,虽然有对五保四属户的照顾,近年来有些地方也开始实行低保,但总的来说标准偏低,制度化、规范化也不够。

第五、非法拘禁、刑讯逼供等侵权事件在农村仍时有发生。据了解,近年来检察机关立案查处的违纪案件中,占有一定比例的是非法拘禁、刑讯逼供案件。有的地方竟私设牢房,非法扣押群众,而且动辄罚款,引起群众愤慨。同时,农民在维权方面获得司法服务与救济也存在种种困难。正确对待农民的申诉,降低农民的诉讼成本,杜绝对涉农案件的不当干预,畅通农民要求行政与司法救助的渠道,仍是不容忽略的问题。

这里还要提到关于农民工合法权益受到侵犯的问题,这也与维护农民权益密切相关。现在全国有一亿多农民工,主要分布在大城市,中小城市也有可观数量。长期以来,由于体制上的原因,庞大的农民工队伍一直处在“权利缺失”的状态,受到了种种不公平的待遇。主要表现在:一是劳动合同签约率低,履约率更低,据劳动和社会保障部门2005年快速调查,签订劳动合同的农民工只占总数的28.7%,由此带来了一系列问题。二是工资偏低,拖欠严重。不少农民工承担着大量苦活、脏活、重活,但是报酬相对较低,而且还被大量拖欠。据全国总工会统计,2003年底全国拖欠农民工工资达1000亿元。近年来经过清理,情况大有好转,但各地发展很不平衡,少数地方出现了前欠未清,新欠又加的情况。三是基本社会保险普遍缺失,农民工大多没有办理养老保险和失业保险,更谈不上医疗保险和生育保险。据反映,农

民工参加养老保险的参保率只有 15%左右,医疗保险在全国范围来说参保率只有 10%左右。四是农民工子女在城市上学困难多、负担重。一项调查表明,全国只有 13%左右的外来工子女随父母就读,入读公办学校的占 71%,其中半数缴纳了借读费和赞助费。

三、为维护和落实农民权益提供有力的法制保障

党的十七大十分重视民生问题,突出强调改善民生;与此相对应,对全面落实和维护人民权益提出了许多新的要求。据此精神,结合农村实际,在维护农民权益、全面加强民主法治方面,有以下几点需要抓紧抓好:

第一、深入开展社会主义民主法制教育,增强广大党员、干部、群众的民主观念和法制意识。要按照十七大的要求,加强民主法制教育,真正懂得人民民主是社会主义的生命,进一步树立社会主义法治理念,逐步实现国家各项工作法治化,有力地保障公民包括广大农民的合法权益。在进行民主与法制教育中,要紧密结合农村的民主法制实践,使大家真正懂得农村的各项民主制度,坚持按照民主制度办事;真正懂得宪法和相关法律以及农业法等的基本内容,学会依法行使权利和履行义务,依法抵制侵权行为,维护自身合法权益。

第二、围绕建设社会主义新农村这个战略任务,突出维护农民权益这个主题,进一步健全和完善农村法律体系。从社会主义新农村建设的长远目标和当前急需解决的实际问题出发,通过法定的立、改、废,逐步健全农村法律体系。要按照科学发展观的要求来制定和修改有关“三农”的法律法规,坚持以人为本,突出公平正义原则,坚决维护农民在社会主义新农村建设中的主体地位,使其充分享受应有的权利,不得作出歧视性规定;坚持统筹城乡发展、经济社会发展、人与自然和谐发展,逐步消除城乡二元结构,大力加强农村社会事业,保障农村生态平衡。就农村法律构成来说,“三农”立法迫切需要在以下几个问题上下功夫:

一是完善土地管理制度。维护农民权益,发展农村经济,稳定农村社会,最重要的就是要处理好土地权益问题。土地是农民的命根子。依法保护农民的土地权益,是对农民权益最紧要、最直接、最实在的保障。当前在土地权益保障方面遇到的问题是:农地所有权主体不够具体、明确,有时出现缺位现象。农村土地属集体所有,规定为村级集体经济所有,实际上集体经济组织的虚置或模糊,在行使农地所有权上往往难以操作。土地由集体所有到国家所有,要经过土地征用,但目前的征用制度往往由行政决策支配,而排斥了市场在农地转移过程中的作用。带来的后果就是关照集体利益和农民个人利益不够,有的地方还强调“借地生财来搞建设”,实际是用损害农民利益的办法来建设城市、发展工交。农地征用不仅补偿标准低,而且补偿款还经常被层层克扣,失地农民缺乏生活保障。完善土地立法,改革土地制度,需要进一步明确土地所有权主体和所有权实现方式,将国家土地所有权和集体土地所有权归属具体落到实处。要进一步创新土地征用制度,引入市场机制,探索建立失地农民的社会保障制度,维护社会稳定。

二是健全农村社会保障制度,并使其法律化。当前急需先解决好农村特困人口的低保问题和普遍施行医疗保障问题。长期以来,对农村特困户的照顾,主要是从“三提留五统筹”中,拿出一定份额补贴五保四属,救济因病因灾形成的特困户。近年来,随着经济的发展,许多地方在落实军烈属优抚政策的同时,实施了低标准的低保办法,每人每月发给一百元生活费。我国幅员广阔,经济发展水平很不平衡,可从实际出发,先订立地方法规,进一步规范优抚烈军属以及实行低保办法,逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入。再就是农村看病难、看病贵的问题很突出,有许多农民小病拖成了大病,有许多农户因为一场重病而返贫。为使广大农民获得医疗保障,解除他们的一大难题,需要通过立法可以先搞地方法规,在条件成熟时再由国家立法作出规定。首先要普遍推行新型农村合作医疗制度,用制度来保证农民享有医疗保障。其次,要健全农村三级医疗卫生服务和医疗救助体系,特别是要加强乡镇卫生院建设,充实医疗骨干,改善医疗设备。再次,中央和地方财政要加大对农村医疗卫生建设的投

入。

三是积极准备制定《农会法》，在新形势下注重发挥党领导下的农会组织的重要作用。从历史上来看，我国在人民民主革命过程中，早在上个世纪二十年代就出现了农会组织，当时还带有基层革命政权的性质。随着农民运动的展开，农会在组织农民、发展人民武装、进行土地革命、建设民主政权方面起了很大的作用。建国以后，农会成为一个重要的群众组织继续发挥作用。“文革”动乱中被改为贫下中农协会。现在应该组织新的农会，是具有极大的广泛性和群众性的农会。它既是一种自我管理的群众组织，也是一种帮助农民维权的组织，同时又能在发展农村市场经济上起到沟通信息、引进技术、疏通渠道、帮助农民解困的作用，在推进民主法制建设上起到反映民意、集中民智、动员和组织农民充分行使参与权的作用。要把农会组织恢复和发展起来，适应新形势和新任务发挥其积极作用，很有必要抓紧调研，积极准备，正式制定《农会法》。

第三、进一步加强和改善行政执法，坚持公正司法，甘做农民权益的保护神，依法解决好农民最关心的实际问题，搞好农村的社会治安综合治理。行政部门和司法部门在维护农民权益的工作中，要针对反映强烈的和易发多发的问題，例如土地承包权转移问题、伪劣农资问题、落实受教育权和解决看病难问题，以及农村水电路建设和管理中的问题，及时受理，及时解决。该调解的调解，该处理的处理，该依法判处的依法判处，努力做到及时、高效、为民而不扰民。特别是信访部门对群众反映的问题和提出的检举，要认真对待，务必做到件件有着落、事事有结果。乡镇司法所要加强调解工作，实事求是地解决好各种民间纠纷，以利于社会和谐。

第四、大力加强农村的公共服务，积极发展农村社会事业。实现普遍人权是公共服务的价值基础，而加强农村公共服务又是为了有效地落实和维护农民权益，推进社会主义新农村建设。在加强农村的公共服务的同时，要加快发展农村社会事业。首先要着力普及和巩固农村九年义务教育，建立健全农村义务教育经费保障机制，进一步改善农村办学条件，加大城镇教师支援农村教育的力度，促进城乡义务教育均衡发展。其次要积极发展农村卫生事业，大力推行新型农村合作医疗制度。要从法律和机制上保障农村社会事业的发展。

第五、当前在维护农民合法权益方面应着重抓好几个突出问题。

针对当前农村的突出问题和人民群众反映强烈的热点问题，在健全民主法制，加强维权方面，尤需注意着力解决以下几个问题。

一是依法维护和落实农民承包经营土地的各项权利和征用土地的补偿权益。农民以土地为本，农民维权首先要切实保障农民的土地承包经营权。我们国家先后制定了《土地管理法》、《土地承包法》。明确规定：一是“农民集体所有的土地由集体经济组织的成员承包经营”；“土地承包经营期限为三十年”。二是土地承包经营权的流转要依法进行。可以通过转包、出租、转让或委托代耕等方式，在依法、自愿、有偿的原则下进行流转和调整，一定要坚决防止违背农民意愿强制推行。三是要依法按程序征用土地，严格报批手续。坚决制止和查处在招商引资、发展城镇化和村庄住宅建设过程中，未经报批滥征、乱占农民土地以及“以租代征”等违法违规行为。四是在征地过程中要依法按标准给予农民补偿，妥善安排失地农民的生计。坚决制止随意降低补偿标准和挤占、截留、挪用征地补偿款的行为。中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定要求：“实行最严格的耕地保护制度，从严控制征地规模，加快征地制度改革，提高补偿标准，探索确保农民现实利益和长期稳定收益的有效办法，解决好被征地农民的就业和社会保障。”这就是我们的努力目标。

二是依法保障和落实农民的受教育权利。在加强和改进农村教育方面，一要坚决克服重城市、轻农村，重经济发展、轻社会事业的倾向，国家要增加投资，确保发展教育事业的需要。二是在普及义务教育中，要认真落实“两免一补”等优惠政策，降低辍学率，提高巩固率，切实保障农村学龄儿童和青少年的受教育权。三要逐步提高师资水平，改善办学条件，保证教学质量。四要十分关心“留守儿童”的教育，从实际出发采取适当措施使他们受到社会的关心和良好的教育。

(下转第 115 页)

大提高了,而投资运营成本也相应减少。

创意产业与风险投资的对接,对风险投资者来说,看重的是由内容、技术、市场和管理团队等资源整合起来而产生的赢利模式。而创意产业在通过资本市场为自己的创意产品寻找资金支持的同时,也检验了创意产品的成熟度,培养了创意企业的市场意识,保障了创意产业的健康发展。其最终的目的是形成一个由风险资本家、风险投资家、创意企业以及各种平台性质的中介组织组成的高效运作的创意产业资本市场。换言之,创意产业与风险投资的对接,除了资本双方的满足以外,还实现了一种“良性循环”:风险投资进入创意产业的活动促进了风险资本的长期价值创造,而这一价值创造又反过来促进了创意经济的资本增值。

参考文献:

- [1][2]胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会的报告.
- [3]金元浦.文化创意产业:创新型中国的战略选择[N].人民日报.2006-12-29(14).
- [4]厉无畏主编.创意产业导论[C].上海:学林出版社,2006.
- [5]风险投资是指由专业投资人将风险资本投向新兴的、迅速成长的、有巨大竞争潜力的未上市公司(主要是高科技公司),在承担很大风险的基础上为融资人提供长期股权资本和增值服务,培育企业快速成长,通过上市、并购或其它股权转让方式撤出投资并取得高额投资回报的一种投资方式。
- [6]天使投资是指具有一定资本金的个人或家庭,根据他们的个人喜好或者感兴趣的领域,对所选择的具有专门技术或独特概念等巨大发展潜力但缺少自有资金的项目,或者处于初创期的企业进行直接的权益资本投资的一种民间投资方式。
- [7]杰拉尔德·A·本杰明,乔尔·B·马古利斯.:天使融资——如何筹集和投资于私人权益资本[M].北京:经济科学出版社,2002.

(责任编辑 焦德武)

(上接第84页) 三是依法维护和落实农民的知情权、参与权和监督权。就农民的政治权利来说,当前特别需要注意加强和改进的是要认真落实农民的知情权、参与权和监督权,这实际上就是民主决策、民主管理和民主监督的问题。再就是要扩大人民群众有序的政治参与,一是重要事项的决策,要广泛听取群众意见,按程序办事,做到民主决策、科学决策,尽量减少由于决策失误造成的损失和工作上的折腾。二是工作上的重要事项和财务开支,要增加透明度,置于广大群众的监督之下,对群众举报的问题要及时查处,更好地发挥群众的监督作用。

第六、切实解决好进城务工的农民工的维权问题。从健全法制来加强农民工的权益保障,是一件刻不容缓的大事。2003年12月胡锦涛同志到山东、河南考察时明确指出:“要积极引导农村富裕劳动力外出务工就业,进一步清理和取消针对农民进城务工就业的各种歧视性规定和不合理收费。”对拖欠农民工工资问题,他不仅要求进行专项检查,而且特别强调:“在清理已有拖欠的同时,要完善有关法规制度,加强市场监管,从源头上防止发生新的拖欠。”2006年3月28日人民日报公布了国务院关于解决农民工问题的若干意见。从加强和落实农民工依法维权来说,最重要的就是要积极准备、抓紧制定农民工权益保障法,为维护农民工权益提供更有力的法制保障。农民工权益保障法,一是要坚持以人为本,公平公正原则,确保农民工和城市职工有同等的权利和义务。二是注意从体制改革和制度创新入手,消除对农民工进城务工的歧视性规定和体制性障碍,逐步解决长期以来城乡分割的二元结构带来的深层次问题。三是要坚持当前和长远相结合,方向性和渐进性相统一的原则,抓紧就农民工最关心、最直接、最现实的问题,例如工资兑现、工伤保险、子女上学、户籍管理等等,先行制定一些单行条例;在此基础上,在条件成熟的时候,制定比较全面的维护农民工权益的法律。

(责任编辑 顾 锦)