



重庆市首届高校创新团队成果

新农村建设中的 经济法制创新研究

主编 岳彩申 李永成

群众出版社

重庆市首届高校创新团队成果

新农村建设中的经济法制创新研究

岳彩申 李永成 主编

群众出版社

2010年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设中的经济法制创新研究/岳彩申, 李永成主编. —北京: 群众出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5014 - 4719 - 0

I. ①新… II. ①岳…②李 III. ①农村—经济—法制—研究—中国 IV. ①D922. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 106354 号

新农村建设中的经济法制创新研究

主 编: 岳彩申 李永成

责任编辑: 曾 惠

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮 编: 100038

网 址: www.qzchs.com

信 箱: qzs@qzchs.com

印 刷: 北京凯达印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 880 × 1230 毫米 32 开本

字 数: 348 千字

印 张: 13

版 次: 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5014 - 4719 - 0/D · 2277

定 价: 42.00 元

群众版图书, 版权所有, 侵权必究

群众版图书, 印装错误随时退换

重庆市首届高校创新团队成果

新农村建设中的经济法制创新研究

主 编：岳彩申 李永成

撰稿人：（以章节先后为序）

岳彩申	范水兰	张 波	李永成
胡元聪	甘 强	肖顺武	孟庆瑜
肖顺武	邓 纲	杨 惠	陈 治
陈司谨			

序

改革开放以来的 30 多年，随着农村经济的发展、改革的深化，党和国家对农村的治理出现了政策手段向法律手段不断转化的趋势，农村经济法治得到了加强，它在促进农村经济发展、维护农村社会秩序稳定、保护农民合法权益等方面发挥了重要作用。但我们又不能不看到，目前的农村法治建设无论是在思想认识还是在制度构建上仍然存在不少问题，适应不了深化农村经济改革、完善农村经济体制和建设社会主义新农村的需要。这主要表现为：农村的法治工作仍然没有得到普遍重视，在不少干部心目中只有政策的地位，而没有法律的地位；农村法制体系仍然存在缺失，无法可依的情形依旧在一定程度上存在；农村法治建设多停留于立法层面，在守法和执法上还存在不少问题；农民尤其是农村干部的法治意识也普遍淡薄。这些问题的存在，在很大程度上又与农村法律制度的不健全有着直接的关系。应当说，新农村建设与法制建设存在着必然的联系，新农村建设推动着农村法治的发展，而农村法治的发展又支持着新农村建设，它们是相辅相成、缺一不可的。可以想见，离开法治保障的新农村建设是难以成功的。由此，加强与新农村建设相适应的农村法治建设就必然要成为推动农村改革、发展和稳定的一项重要任务。从这个意义上说，本书对新农村建设中的经济法制进行创新研究，有着十分重要的理论和现实意义。从总体上看，目前对“三农”问题的研究，仍然较多地是从经济学、社会学层面展开，从法治层面展开的研究成果仍然相对较少。就此而言，本书也可以在一定程度上促进对农村法治建设的研究。

在我看来,本书具有这样几个特点:第一,研究对象的“新颖性”。本书选取的制度多为既往研究相对不充分的制度,如农产品市场制度、粮食安全制度、城乡基本公共服务均等化保障制度、农业可持续发展保障制度、农民民主权利保障制度、农村公共管理体制等。这在一定程度上避免了重复研究,突出了本书的特色。第二,研究内容的深入性。本书强调创新性研究,在研究内容上,既有对问题的现实分析,也有较为深入的理论阐述,更有明确的制度创新的建议,总体而言具有一定的研究深度。第三,与现实联系的紧密性。本书的研究体现了党的十七大报告、党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》等纲领性文件的精神和要求,紧扣农村的改革和实践,凸显了解决“三农”问题的使命感,本书所阐明的观点和提出的建议可以为今后的农村改革和新农村法制建设提供有益的参考。

当然,本书也存在一些不足。农村法治建设是一个宏大的课题,涉及方方面面的问题,而本书也只是对新农村建设中的一些问题进行了探讨,研究方面显得有点窄。书中提出的某些观点仍有值得商榷之处,有一些提法还可以进一步推敲,对某些问题的研究还不够深入。这都需要在今后的研究中不断地完善。

本书是重庆市高校创新团队之一——“新农村建设中的经济法制创新研究团队”的研究成果。该创新团队是以西南政法大学经济法学学科点教师为主组成的,我作为其中的一员,对本书的出版感到由衷的欣慰,希望创新团队在今后的研究中有更多、更快、更好的研究成果面世!

是为序。

李昌麒

2010年6月1日

前 言

本书是重庆市高校创新团队之一——“新农村建设中的经济法制创新研究团队”的研究成果。

建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村，是党中央、国务院为贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会提出的一项重大发展战略，是我国现代化进程中的重大历史任务。法制建设无疑是社会主义新农村建设的重要一环，将为农村进一步的改革发展提供依据和保障。由此，就需要完善与新农村建设相适应的法制，充分发挥法制在新农村建设中的促进和保障作用。这就凸显了农村法制建设尤其是经济法制建设在新农村建设中的意义。总体来看，新农村经济法制建设的任务就是以科学发展观为指导，围绕着城乡统筹发展、一体化发展和分配正义的重塑，对农民权益进行更全面的保护，并着力解决制约农业和农村发展的深层次问题。此外，在中国向法治国家转变的进程中，农村法治建设在很大程度上也是国家法治建设的“瓶颈”。如果说，受制于各种因素，改革开放30多年以来，在农村的改革发展中以政策代行法治的做法一直比较盛行，法治并未引起足够的重视和发挥应有功能的话，那么，未来农村的改革发展必将迎来一个彰显法治功能的时代。而其前提，就是要加强农村法制尤其是经济法制建设。为此，本书以“新农村建设中的经济法制创新研究”为题，旨在通过发掘既往农村经济法制建设中存在的不足，并完善相关制度，来适应深化农村经济改革和建设社会主义新农村的要求。

新农村法制建设涉及方方面面，在很大程度上是一个系统工程。基于此，本书肯定无法面面俱到。为避免重复研究和突出制度的创新性、实效性，本书根据党的十七大报告、党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》等的精神，选取了12个专题进行研究，分别是：新农村建设中的经济法制理念转变、农村经营制度的创新、农村主体制度的创新、新农村建设支持制度的创新、农村金融法律制度的创新、农产品市场制度的创新、农村社会保障制度的创新、粮食安全制度的创新、城乡基本公共服务均等化保障机制创新、农业可持续发展法律保障机制创新、农民民主权利保障制度的创新、农村公共管理体制的创新。每个专题自成一章。其中“第一章——新农村建设中的经济法制理念转变”主要阐述了在建设新农村的背景下，面对新的历史条件和社会矛盾，农村经济法制建设的理念如何进行转变的问题。这为本书的制度创新研究奠定了基调。而其他各章则具体分析了各种制度的创新问题。另需说明的是，考虑到农村土地制度的重要性和制度创新的复杂性，本创新团队将对此进行专题研究，故而本书没有纳入这一内容。

我们高度重视本书的写作，并尽了最大努力。对写作大纲的安排、创新性制度的选择以及写作中遇到的某些具体问题，我们都曾多次讨论，反复推敲；对一些制度的运行现状及创新的可行性问题，我们还进行了多次调研。尽管如此，由于“新农村建设中的经济法制创新”这项研究本身的难度较大，加之我们水平有限，因此，本书肯定存在着一定的不足。希望读者能不吝指正。我们也会不断通过后续研究来进行修正。

编者

2010年3月

目 录

第一章 新农村建设中的经济法制理念转变	1
一、从稳定理念转向可持续发展理念	1
二、从保障理念转向统筹城乡发展理念	8
三、从政府主导理念转向多元主体共同参与理念	14
四、从非均衡发展理念转向均衡协调发展理念	19
第二章 新农村建设中的农村经营制度的创新	22
一、我国农村经营制度的变迁及改革的路径选择	22
二、农村土地流转制度创新是农村经营制度创新的瓶颈	33
三、农民组织化制度创新是农村经营制度创新的起点	39
四、生产方式制度变革是农村经营制度创新的核心	42
五、配套制度建设是农村经营制度创新的保障	49
第三章 新农村建设中的农村主体制度的创新	56
一、新农村建设中农民主体性与主体地位的蕴涵	57
二、新农村法制建设中以农民主体性为视野的意义	60
三、新农村建设中法治保障农民主体地位的功能评判	64
四、新农村建设中保障农民主体地位的法律机制构建	68
五、主体性视野下农村主体制度的完善思路	74

第四章 新农村建设中的农村建设支持制度的创新	83
一、农村建设支持制度创新的原因、价值目标及原则	83
二、农业产业支持制度的创新——以巩固农业基础地位 为视角	92
三、农产品补贴制度的创新	102
四、农产品价格支持制度的创新	115
第五章 新农村建设中的农村金融法律制度的创新	132
一、我国农村金融的基本状况	133
二、当下农村金融法律制度存在的问题	136
三、农村金融法律制度创新的基本原则	144
四、农村金融法律制度创新的具体设计	150
第六章 新农村建设中的农产品市场制度的创新	161
一、农产品市场制度创新的意义	161
二、农产品市场准入制度的创新	163
三、农产品批发市场制度的创新	173
四、农产品期货市场制度的创新	183
五、农产品国际贸易市场制度的创新	192
第七章 新农村建设中的农村社会保障制度的创新	211
一、改革开放以来的中国农村社会保障	212
二、市场经济条件下中国农村社会保障面临的新形势	215
三、中国农村社会保障制度改革与创新的总体构思	221
四、中国农村社会保障制度改革与创新的基本制度设计	234

第八章 新农村建设中的粮食安全制度的创新	
——基于粮食流通的视角	243
一、粮食市场准入法律制度的创新	244
二、粮食市场秩序规制法律制度创新	255
三、粮食宏观调控法律制度创新	271
第九章 新农村建设中的城乡基本公共服务	
均等化保障机制的创新	280
一、城乡基本公共服务均等化概述	280
二、公共财政制度：实现城乡基本公共服务均等化的 重要保障	292
三、实现城乡基本公共服务均等化的途径	301
第十章 新农村建设中的农业可持续发展	
法律保障机制的创新	307
一、农业可持续发展的含义	307
二、我国农业可持续发展的障碍	
——新农村建设中的环境资源问题	309
三、我国农业环境资源问题的制度根源	315
四、促进农业可持续发展的法律制度创新	322
第十一章 新农村建设中的农民民主权利保障制度的创新	342
一、农民民主权利的基本内涵及其历史意义	342
二、农民民主权利保障的制度依据、实践探索及存在的 问题	345

三、创新农民民主权利保障制度的基本原则与具体

任务·····	363
---------	-----

第十二章 新农村建设中的农村公共管理体制的创新 ·····	374
-------------------------------	-----

一、农村公共管理存在的问题·····	375
--------------------	-----

二、农村公共管理体制创新应遵循的原则·····	390
-------------------------	-----

三、农村公共管理体制创新的途径·····	394
----------------------	-----

四、结语·····	402
-----------	-----

第一章 新农村建设中的经济法制理念转变

2005 年党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出的新农村建设是一个非常复杂的系统工程，不仅涵盖面广、持续时间长，而且涉及的社会关系错综复杂。这就决定了新农村建设不可能完全靠政策来指导，更需要法制作为保障。改革开放 30 多年来，农村法制不断完善，目前已经初步形成了以《农业法》和《村民委员会组织法》为核心，包括《农村土地承包法》、《农民专业合作社法》等在内的法制体系，成为支撑农村经济社会发展的基本条件。总结改革开放 30 多年来我国农村法制建设的基本特点，可以清晰地看到，农村法制一直以稳定、保障、政府主导和非均衡发展为基本理念。这四个基本理念在改革开放以来的 30 多年里发挥了重要的作用，保证了农村社会经济的稳定发展。但在建设新农村的背景下，面对新的历史条件和社会矛盾，应当重新思考农村法制建设的理念，并按照新的理念完善农村建设的相关法律制度。

一、从稳定理念转向可持续发展理念

改革开放 30 多年来，我国农村经济体制改革总体上经历了四个阶段：第一阶段（1978—1984）主要是农业生产经营体制的改革，即由原来的人民公社统一经营改为家庭联产承包责任制，赋予农民生产经营自主权；第二阶段（1985—1991）主要是农村流通

体制的改革和农村产业结构的调整；第三阶段（1992—1998）主要是在坚持和完善家庭联产承包责任制的基础上实现农村经济全面向市场经济转轨；第四阶段（1999 至今）主要是农村综合改革，关注城乡统筹发展，提出建设社会主义新农村的新目标，着眼于农业可持续发展和农村的全面发展。从 30 多年来我国农村经济体制改革的历程可以看出，对于广大落后的农村，国家采取了渐进性的改革思路，将稳定作为了农村改革的基本前提，甚至在政策上提出了“稳定压倒一切”的方针。与此相适应，在改革开放初期及以后的一段时间里，为了保持改革开放的顺利推进，我国一直将稳定作为农村经济法制建设的重点，不仅强调政治稳定和社会稳定，而且强调良好的社会秩序。在稳定理念指导下，我国农村法律制度安排主要是以稳定“统分结合”的双层经营体制、稳定土地承包关系、稳定农业生产和稳定农村社会等为核心而展开的。在稳定理念指导下所建立的农村法律制度虽然成为农村社会经济基本保障，但却在一定程度上忽略了可持续发展的要求，这一方面导致了許多不公平和不合理现象，另一方面也导致法律制度没有以促进农村经济可持续发展为重点。以农村土地制度为例，从经济发展的角度理解，农村土地是农村生产的基本要素，应当坚持资源优化配置原则，促进农村经济的可持续发展。然而，为了稳定土地承包关系，《农村土地承包法》事实上确立了 30 年土地承包期内“增人不增地、减人不减地”制度。农业部在《关于稳定和完善土地承包关系的意见》中甚至明确提倡这一制度，从而导致农村土地权利分配和保护普遍存在明显不公平的问题。一方面，有的老人去世 20 多年了，其承包地依然存在；另一方面，在农村首轮土地承包责任制后出生和结婚的人，始终没有取得承包地，丧失了生存的基本保障。这种制度安排既剥夺了一些农业人口的生存权，又造成了现存农业人口土地承包权的分配不公，违背了可持续发展的基本要求。为了农村的稳定，我国农村土地制度推行的基本上是土地“均田承包”制度，即将集体土地根据质和量，按人口或劳动力平

均分配到户,由农户独立经营。这虽然有利于实现土地保障农村人口基本生活的功能,促进了农村社会的稳定,但同时也导致了土地粗放经营和土地零碎化程度严重的问题。例如,一户的承包地往往分散在多个地方。这种土地的零散分割不仅阻碍了土地的集约化、机械化经营,不利于农业循环经济的发展,而且不利于土地作为资本要素在农村市场经济中的合理流动和土地资源的优化配置,成为制约农村经济社会发展的重要因素。

在中国改革开放以来的农村发展中,农村法制建设追求稳定的目标是恰当的,但随着中国经济社会的逐步转型,仍把促进稳定作为现代农村经济法制的理念就不再是恰当的。由于农村法制建设长期坚持稳定理念,甚至将稳定理解为“不出事”,简单强调稳定的目标和功能,降低了农村经济法律制度的效率功能,从而阻碍了农村资源的优化配置,使现有制度下的农村经济社会发展已经达到极限,发展的不可持续性已经成为新农村建设中必须解决的核心问题。目前,最令人忧虑的是农业资源和环境的不可持续性以及农村人力资源的不可持续性。因此,在现有条件下建设新农村必须首先转变农村经济法制理念。这种理念的转变实质上是我们在新的历史条件下如何重新认识和处理新农村建设过程中稳定与发展的关系问题。面对现今农村人口庞大、环境污染严重和资源短缺等影响可持续发展的诸多不利因素,我们认为应当用更为先进的可持续发展的理念指导新农村的经济法制建设,由稳定理念转变为可持续发展理念。这就意味着我们必须“从可持续发展的观念出发,对现行的法律、法规进行全面评价,推动其向可持续发展法律制度的变迁;并按照可持续发展战略的要求,进行可持续发展法律制度的创新。”^①可持续发展是一个内涵丰富的概念,这一概念最初源于人们对农业所带来的环境破坏问题的关注,目前国际社会普遍接受的

^① 王曦、柯坚:《跨世纪的法学视野:中国与澳大利亚可持续发展研讨会述评》,载《法学评论》1998年第4期。

是1987年联合国世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中提出的可持续发展的定义。该定义强调：“可持续发展是既满足当代人的需要，又不损害后代人满足其需要的能力的发展”^①。可持续发展所内涵的公平性、持续性和整体性要求^②，决定了可持续发展理念下的新农村法制建设应当注重当代人和后代人的需要以及代内公平和代际公平，注重经济、社会 and 环境的全面协调发展，注重农业的可持续发展、农民的持续增收以及农村的长久稳定和繁荣。

在可持续发展理念的指导下，农村经济法制创新应当以促进农村和农业的可持续发展为核心展开，一方面要清除“制度障碍”，改变不利于可持续发展的既有制度；另一方面要进行“制度供给”，建立促进可持续发展的新制度。具体而言，应重点着眼于以下几个方面：

一是农村土地制度创新。其一是农村土地调整法律制度创新，修改《农村土地承包法》相关条款，确立“增人增地、减人减地”原则，规定预留专门用于新增人口的承包地，并对发包方将预留地违法承包的行为规定严格的法律责任，明确土地承包经营权继承的条件和程序。其二是完善土地承包权流转法律制度，使土地要素合理流动，为农村土地的适度规模经营创造条件。农业可持续发展必须走集约化、产业化、机械化和适度规模化之路，而在目前的家庭联产承包责任制下，推动土地承包经营权的流转是关键。一方面，要按照土地高效利用原则，创新流转方式；另一方面，要在尊重农民意愿的基础上，建立合理的流转价格机制，防止土地流转中对农民利益的剥夺和损害。

二是制定《农业产业化促进法》，将我国实践中取得良好效果

① 世界环境与发展委员会：《我们共同的未来》，7页，世界知识出版社，1989。

② 李昌麒：《经济法理念研究》，175～178页，法律出版社，2009。

的促进农业现代化的措施制度化,并建立包括产业结构、生产布局、产业组织、资金、技术、人才、信息支持等在内的较为全面的城乡统筹法律制度。例如,面对实践中涌现的“公司+农户”、“公司+基地+农户”、“公司+中介组织+农户”等各种农业产业化经营组织,应将其中具有推广价值的“公司+中介组织+农户”模式予以规范,明确其法律地位和权利义务关系,为相关纠纷的解决提供法律救济。这一模式不仅可以将大型公司、农民专业合作社等中介组织与农户结合起来,而且有利于提高农民的组织化程度,增强其抵御市场风险和维护自身权益的能力。

三是完善农业支持和保护法律制度。由于农业自身的弱质性,农业的可持续发展离不开政府对农业的支持和保护。美国、日本和欧盟等发达国家建立了包括农产品价格支持、农业补贴、农业贷款、农业保险和农产品外贸保护等制度在内的较为完善的农业支持和保护法律制度,这种做法值得我国借鉴。以日本为例,除了《农业基本法》之外,日本还制定了《农产品价格稳定法》《饲料供应稳定法》《农地法》《水 and 资源开发促进法》《农业改良促进法》《农业协同组合法》等,形成了保护农业的完整法律体系^①。价格支持是日本对农业进行保护的主要形式,根据农产品的种类实行最低保护价制度、成本与收入补偿制度、价格差额补贴制度、价格平准基金制度、价格稳定带制度等,此外日本还建立了各种农业投入补贴制度,如农田水利建设补贴制度、农业现代化设备补贴制度、农业贷款利息补贴制度等^②。我国《农业法》虽然专章规定了“农业投入与支持保护”制度,但未涉及具体的农业补贴项目、农产品价格支持、农产品外贸保护等重要的农业保护制度。由于配套规定尚未出台,《农业法》规定的农业保险和农业贷款贴息制度缺乏可操作性。因此,应当修改《农业法》并加快出台配套规定,

① 李昌麒:《中国农村法治发展研究》,61页,人民出版社,2006。

② 冯海发:《日本农业保护探析》,载《日本研究》1994年第1期。