

农村法制建设理论 及其在陇南的实践

段小红

著



NONGCUN
FAZHI JIANSHI
LILUN JIJI ZHI
LONGNAN DE
SHIJIAN



甘肃人民出版社

HONGGONG
FALUN JIAO
LIJIAN JI
LONGMAN DE
SHIYUAN

农村法制建设理论 及其在陇南的实践

段小红 / 著



甘肃人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村法制建设理论及其在陇南的实践 / 段小红著

. -- 兰州: 甘肃人民出版社, 2013. 7

ISBN 978-7-226-04468-1

I. ①农… II. ①段… III. ①农村—社会主义法制—
建设—研究—陇南市 IV. ①D927. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 150945 号

责任编辑: 高文波

封面设计: 王林强

农村法制建设理论及其在陇南的实践

段小红 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州大众彩印包装有限公司印刷

开本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 8.5 插页 6 字数 233 千

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1~2 000

ISBN 978-7-226-04468-1 定价: 38.00 元



陇南市武都区司法局在坪垭藏族乡开展法制宣传教育



徽县司法局深入永宁乡岳王村宣传法律,打击邪教



成县法制宣传文艺队在农村集市上开展法制宣传



法律援助工作人员调解农村纠纷



徽县律师在农村逢集日为农民服务



司法所工作人员在清真寺开展法律援助宣传



农村人民调解制度创新—徽县“阳光调解”现场



陇南市法院人民法庭为方便群众诉讼,在乡村巡回审理案件



人民法院巡回审判案件



陇南市人社局劳动监察支队在建筑工地解决农民工工资问题



陇南市人社局农民工职业技能培训挖掘机司机实操考核



陇南市人社局农民工技能培训电工实际操作

序

滕德明

陇南农村法制建设的必读之书

法制是经济社会不断进步过程中的理性选择，也是时代进步的标志。依法治国是我国的基本方略，要建成富强、民主、文明、和谐的国家，必定要走法制化的道路。改革开放三十多年来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的巨大成就，社会主义法治建设也得到了长足的进步，中国特色社会主义法律体系如期确立，司法制度日臻成熟，但由于“三农”问题的突出存在，决定了我国的法制建设之路依然是艰巨和困难的。可以说，依法治国，根在基层，根在农村，重点和难点在农民。

从世界范围看，依法保障农村发展是世界发达国家通行的做法，尤其是西方发达国家，更加注重采用法律手段来支持、促进和保障农业、农村、农民的发展。比较而言，我国农村法制建设相对滞后，要走的路还很长。

现阶段，要在中国这样一个历史文化悠久、缺乏法治传统、农村人口众多的国度建成现代意义上的法制社会，还存在一些较为突出的不利因素，需要付出更多的努力。首先，法制是工业文明、商业文明的产物，我国完全脱离农耕文明进入商业文明，还需要一个较长的过程。当前，“三农”问题依然是困扰整个国家经济社会发展的重大问题，新农村建设和小康社会建设正处在爬

坡阶段，农村法制建设也是如此。其次，立法和司法中还存在着一一定的缺陷。在立法观念上，一方面没有处理好农民平等参与问题，农民没能得到公平与公正的对待，城乡户籍的二元结构，农民工身份的界定就是很好的佐证；另一方面认为依法治村是运用法律治理村民，农民是依法治村的客体，观念上存在偏差。由于农业立法滞后、农业法律法规体系不健全、农业法规层次低、农业法配套法律法规立法跟不上，导致农村法制建设明显滞后于农村发展与改革的步伐。在司法过程中，农民作为弱势群体，更容易受到司法不公的困扰。其三，农民自身的素质还需要提高。受城乡二元社会结构、农村社会发育程度低、农民受教育程度低等，因素的影响，农民的素质与法治社会的要求相差尚远。其四，建国以来的公社体制对农民的影响、宗族势力的复活都对农村法制建设带来了短时期无法消除的负面影响。

要化解上述不利因素，加快农村法制建设进程，最核心的就是坚持“依法治村、依法兴农”，最有效的就是从战略上采取“从上而下”和“从下而上”两条途径。“从上而下”的途径就是国家运用其权力主动引导法治的发展模式，通过国家力量采取有效措施，推动规范化的法治理想在实际社会生活中实现；“从下而上”的途径就是加强和完善农村市场经济，逐步建立农村商业文明，引导村民树立市场主体意识，促使整个社会崇尚法律、学习法律、遵守法律，从而达到实现法治理想的目的。具体来说，就是要完善农村市场经济体制，积聚农村法治建设的内在动力；健全和完善农村、农业方面的立法，创造农村法治建设的有利条件；健全和落实村民自治，巩固农村法治建设的政治保障；加强基层干部队伍建设，培养农村法治建设的队伍骨干；继续开展农村普及法律教育，培养村民的法律意识，提供农村法治建设的精神动

力；树立司法权威，加强司法援助，提供依法治村的司法救济。

如何加快中国农村法制建设，一直是国内专家、学者潜心研究的一个重大课题。多年来，陇南市委党校副教授段小红在这方面做了大量研究工作，付出了心血汗水和艰苦努力，其殷殷之心令人感佩。她的研究成果——《农村法制建设理论及其在陇南的实践》一书脱稿后，请我作序，我欣然应允。

我抽时间研读了全书，感到有三个特点：

第一，立意准确，有较强的时代性和现实性。我国是一个农业大国，农村地区占我国国土总面积的90%以上，农业是整个国民经济的基础，农民是中国人口中的最大群体，全国13亿人口中，有9亿人生活在农村。当前，“三农”问题不仅是学界、政界关注的热点问题，更是困扰中国现代化建设进程的一个重大战略问题。解决好“三农”问题，事关我国2020年全面建成小康社会的发展大局，具有非常重要的意义。作者坚持以解决“三农”问题为出发点和归宿点，重点围绕“依法治村、依法兴农”立论著说，可谓抓住了农村法制建设的“牛鼻子”，立意准确，意义重大。应该说，全书的主旨既体现了建设社会主义法治国家的应有之义，又体现了全面建成小康社会的时代特征，更符合广大农村群众的现实要求。

第二，论述全面，有较强的系统性和工具性。作者结合国内外农村法制建设的经验，在收集、整理，分门别类地归纳整理国内外大量相关研究资料，分析研究陇南农村法制建设的成效的基础上，旁征博引，兼收并蓄，条分缕析，融合自己所学专业知识和多年教学的所思所悟，精心编写了本书。全书涵盖中国农村法制建设的历史渊源和发展过程，从农村法制建设基本理论、我国农业立法、农村普法教育、农村依法行政、农村民主制度、农村

经济制度、农村土地制度、农村司法体制、农民权益保护等九个方面，全方位地分析和阐述了包括立法、执法、执法监督、司法和守法等诸多环节在内的农村法制建设的系统工程，不失为一部中国农村法制建设的工具书。

第三，立足实践，有较强的指导性和实用性。全书在主论农村法制建设理论的同时，又兼论了这些理论在陇南的生动实践。除第一章外，其余八章每章都用专门的部分探析陇南市农村法制建设实践工作，简要总结陇南的成功做法和创造性经验，深度剖析存在的问题和差距，有针对性地提出解决问题的对策，同时还对一些典型个案做了精彩的分析。这些从陇南这块热土上散发出来的浓郁的乡土气息和地域特色，使农村法制建设抽象的理论更多了一些实证基础。应该说，该书在具有普遍指导意义和实用价值的同时，对陇南农村法制建设具有更强的指导性和实用性。

当然，我们也不难看出，该书在语言和表述上因为受内容的限制，还不够生动鲜活，有些地方显得生涩和枯燥，影响了可读性。但总体而言，该书是一本全面分析和评述中国农村法制建设的工具书，也是陇南农村法制建设的必读之书，它的出版发行，对于加快农村法制建设、依法推动“三农”工作具有一定的指导作用和参考价值。希望该书对各级领导干部、广大农村基层工作人员和农民朋友学法、用法有所帮助，对农村法制建设特别是陇南农村法制建设起到较大的推进作用。

2013年4月

目 录

第一章 农村法制建设基本理论	(1)
第一节 农村法制建设概述	(1)
一、社会主义法制建设理论的形成和发展	(1)
二、农村法制建设的内涵	(4)
三、农村法制建设的意义	(5)
第二节 农村法制建设的发展目标	(6)
一、农村法制建设的指导思想	(6)
二、农村法制建设遵循的基本原则	(9)
三、农村法制建设的目标	(12)
第二章 我国农业立法	(13)
第一节 农业法律体系	(13)
一、农业法律的概念及调整对象	(13)
二、农业法律的地位与作用	(16)
三、农业法律的基本原则	(18)
第二节 我国农业法律的发展	(22)
一、农业法律的发展历程	(22)
二、他山之石——国外农业立法的经验与启示	(24)

第三节 陇南农业法制建设	(26)
一、陇南市人民政府规范性文件制定	(26)
二、陇南农业管理机构规范性文件	(27)
第三章 农村普法教育	(28)
第一节 普及法律宣传教育的重大意义	(28)
一、法制观念和法律意识	(29)
二、我国全民普法教育简况	(29)
三、农村法制宣传教育	(32)
第二节 陇南农村普法	(35)
一、陇南农村普法历程及成效	(35)
二、当前农村普法宣传教育存在的主要问题	(43)
三、解决当前农村普法问题的对策	(45)
第四章 农村依法行政	(50)
第一节 农村依法行政的理论基础	(50)
一、依法行政的涵义	(50)
二、农村行政机构运行的法律依据	(53)
三、农村依法行政的目标	(55)
第二节 陇南农村依法行政	(58)
一、陇南乡(民族乡)、镇政权设置	(58)
二、陇南乡村依法行政实践	(58)
三、陇南农村基层组织人员职务犯罪概况	(61)
第三节 农村依法行政存在的问题和展望	(67)
一、当前农村依法行政存在的主要问题	(67)
二、建立健全农村行政执法行为机制	(70)

第五章 农村民主制度	(73)
第一节 基层民主建设概述	(73)
一、民主的概念	(73)
二、我国基层民主的基本内容	(74)
三、农村基层民主自治	(76)
第二节 村民自治	(76)
一、村民自治的概念及性质	(76)
二、农村自治组织发展历程	(77)
三、村民自治的基本内容	(82)
第三节 陇南农村村民自治实践及创新	(91)
一、陇南农村村民自治实践	(92)
二、陇南农村村民自治制度的创新	(93)
第四节 村民自治发展的法律思考	(98)
一、当前村民自治制度的困境	(98)
二、村民自治制度的发展路径	(102)
第六章 农村经济制度	(106)
第一节 稳定和完善农村基本经营制度	(107)
一、农村基本经营制度的概念	(107)
二、坚持和完善农村基本经营制度	(107)
第二节 农村经济组织	(108)
一、农村经济组织概念	(108)
二、农村经济组织的历史沿革	(108)
三、当前我国农村经济组织的主要形态	(111)
四、壮大农村经济组织，巩固农村经济基础	(112)
第三节 农民专业合作社经济组织	(113)

4 | 农村法制建设理论及其在陇南的实践

一、农民专业合作经济组织的概念与原则	(113)
二、农民专业合作经济组织的特点及类型	(115)
三、农民专业合作经济组织的作用	(118)
四、农民专业合作经济组织的发展和完善	(119)
第四节 陇南发展农民专业合作经济组织的探索与实践	(123)
一、农民专业合作经济组织建设现状	(124)
二、陇南农民专业合作经济组织建设成效	(127)
三、农民专业合作社建设中存在的问题	(132)
四、发展壮大农民专业合作经济组织	(133)
 第七章 农村土地制度	(135)
第一节 农村土地产权制度	(135)
一、土地概述	(135)
二、农用地的概念及类型	(136)
三、农用地产权制度	(137)
第二节 农村土地承包制度	(138)
一、农村土地承包经营权	(138)
二、农村土地承包经营权流转	(144)
第三节 农村土地保护制度	(148)
一、农村土地资源保护	(148)
二、我国农村土地资源保护法律制度	(149)
三、农村征地制度	(154)
四、农村土地纠纷解决机制	(160)
第四节 陇南农村土地承包经营权流转实践	(163)
一、陇南土地概况	(163)