

农村社会法治问题初探

李 静 著

中国农业科学技术出版社

农村社会法治问题初探

李 静 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会法治问题初探/李静著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2010. 5

ISBN 978-7-5116-0194-0

I. ①农… II. ①李… III. ①农村—法治—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 096657 号

责任编辑 张孝安 赵 赟

责任校对 贾晓红

出 版 者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 82109708 (编辑室) (010) 82109703 (发行部)
(010) 82109704 (读者服务部)

传 真 (010) 82109700

网 址 [http:// www. castp. cn](http://www.castp.cn)

经 销 者 新华书店北京发行所

印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 850 mm × 1168 mm

印 张 6

字 数 150 千字

版 次 2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

定 价 30.00 元

— 版权所有 · 翻印必究 —

前 言

我国 13 亿人口中有 9 亿人在农村，农业是国民经济的基础。我们伟大的改革事业首先是从农村开始的，农村的改革、发展、稳定的情况如何，直接关系到整个国家改革、发展、稳定的大局。没有农村经济的发展，就没有整个国民经济的发展；没有农村社会的稳定，就没有整个社会的稳定。农业、农村和农民问题，始终是关系我国经济和社会发展全局的重大问题。

在进行社会主义现代化建设的全过程中，我们必须始终重视保障和促进农村的改革、发展和稳定。要加快全面建设小康社会的步伐，就必须加强农村经济社会的发展，促进城乡协调发展和社会和谐，其重要内容之一就是大力加强农村法治建设。

《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中明确指出：“要加强农村法制建设，深入开展农村普法教育，增强农民的法制观念，提高农民依法行使权利和履行义务的自觉性。”由此可见农村法治建设的重要性。农村法治建设是建设社会主义法治国家的基础，是农村和谐社会构建的重要保障，积极推进农村和谐社会构建必须加强农村法治建设。从建设和谐社会战略构想和实施依法治国方略的高度认识农村法治建设的重要意义，科学判断农村法治建设的基本状况，积极探索和不断创新农村法治建设，是当前建设社会主义新农村、构建农村和谐社会的重大课题。

农村社会法治问题初探

本书在参阅国内外同行学者研究成果的基础上完成，试图对我国农村社会法治问题进行初步探索，错误与疏漏在所难免，恳请读者提出批评建议。

向引文与文献中所列出的和未及列出的同行、师长致以最崇高的敬意。

作者

2010年5月

目 录

第一章 农村社会法治的内涵、意义及原则	1
第一节 农村社会法治的基本内涵	1
第二节 农村社会法治问题研究的意义	10
第三节 农村社会法治建设应遵循的基本原则	20
第二章 我国农村社会的法治现状	25
第一节 农村社会法治关系	25
第二节 农村社会的法律实施状况	33
第三节 农村社会的法制体系	35
第四节 农村社会主体的法律意识和法律信仰	46
第三章 我国农村基层组织建设	59
第一节 我国农村基层组织的变迁与发展	59
第二节 我国农村基层组织的状况分析	65
第三节 农村基层组织建设的基本理论	72
第四节 村民自治与新兴农民合作组织	77
第四章 我国农民基本权利的法律保障	87
第一节 农民基本权利的分类	87

农村社会法治问题初探

第二节	农民经济权益的法律保障	90
第三节	农民非经济权益的法律保障	92
第四节	农民基本权利的救济途径	97
第五章	农村土地制度法律问题	103
第一节	新中国成立以来农村土地制度的变迁	103
第二节	现阶段我国农村土地制度的基本要求 及特征	110
第三节	我国农村土地制度合理化的法律保障	113
第六章	农村社会保障法律问题	120
第一节	关于改变城乡二元结构的法律思考	120
第二节	农村社会保障的现状分析	134
第三节	农村剩余劳动力转移的制度构想	140
第四节	农村分配的法律问题	150
第七章	农村环境保护法律问题	164
第一节	农村社会发展所面临的环境问题	164
第二节	农村环境保护中存在的法律问题	168
第三节	和谐农村环境保护的法律治理	173
参考文献		181

第一章

农村社会法治的内涵、意义及原则

第一节 农村社会法治的基本内涵

一、农村社会法治的内涵

农村法治尽管是一个令人耳熟能详的词语，但基本含义尚需进一步讨论和确定。一般认为，农村法治是指在维护国家法治统一的前提下，充分运用法律手段管理农村的各项事务，以保障农村经济的持续稳定增长和农民的正当利益，进而为农村的改革、发展和稳定提供强有力的法律保障，是社会主义法治的子系统。它植根于我国不断推进的社会主义法治现代化建设进程，在我国农村社会的经济发展过程中占据着特殊而重要的地位。

农村法治的基本要求是：用本质上体现人民意志、能够反映社会经济规律和自然规律的法律来治理农村；无论是政府对农村的行政调控，还是农村经济组织、农户和农民的各项活动，都应当纳入程序化、规范化的法制轨道。我们可以从以下几个方面对农村法治进行理解。

(一) 农村法治是我国社会主义法治不可或缺的重要组成部分

“依法治国，建设社会主义法治国家”作为治国方略在党的十五大报告中的适时提出和在我国《宪法》中正式确立，使得法治和依法治国成为我国制度文明进程中的关键词，深刻地影响着国家和社会生活的方方面面。所谓“依法治国”，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式进行规范化、制度化地管理国家事务，管理政治、经济、文化事业，管理社会事务，保障国家的各项工作都能依法进行，都要依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的转变而转变。其中，关系到广大农村发展的国家和社会重大事务，关系到广大农民切身利益的政治、经济、文化事业，作为我国社会主义现代化建设事业的重要组成部分，当然离不开法律的确认、规范和保障，理应纳入法治化轨道，融入依法治国的伟大进程。

中国人口在 2008 年末的统计数据为 13.88 亿人，农业人口约有 9 亿人，占到我国人口的 2/3。因此，在我国农村社会实现法治是建设社会主义法治国家的基础。没有农村社会的法治，依法治国必将残缺不全；没有实现农村社会的法治，就不能说我国已经完全建设成为社会主义法治国家。

(二) 农村法治是以我国广大农村为适用范围的区域法治系统

从法律的区域效应来讲，一部法律乃至一个法律系统，首先要考虑的就是它的空间效力问题，即它能够在多大的地域空间发挥其作用。农村法治作为我国社会主义法治的一个子系统，它的空间效力自然及于地域广阔的农村。在法学理论上，在一个国家法治统一的背景下，以地域差异论法治，并不能像

区域经济那样容易获得人们的理解和支持。但是，具体到中国法治建设的实际情况，我们又不能不谈农村法治。我国农村作为农业生产和农民生活的主要空间和活动场所，是法治建设的薄弱环节，又确实是推进依法治国、提升我国法治水平的重要制约因素。与此同时，以广袤而复杂的农村为基础形成的民间传统文化背景中，又确实确实存在着民间法优于国家法、习惯法优于制定法、道德优于法律等非正式约束代替正式约束的现实问题。尽管我们不能一概否认非正式因素约束存在的合理性，但它的确是阻碍国家法律获得国民认同并有效推进国家法治统一和建设的关键因素。因此，专门以我国农村为效力空间的农村法治研究和法治实践具有重要的社会现实意义。

（三）农村法治以维护农业生产在国民经济中的基础地位为根本

众所周知，农村的经济发展和社会稳定靠农业，农民的各种物质文化生活需要满足也主要靠农业，特别是我国这样的农业大国，农业在国民经济发展中的基础地位是不可动摇的，国家必须始终把农业放在国民经济发展首位。但是，农业不同于工业和第三产业，它既受市场风险制约，又要受自然风险制约，是在国民经济中社会整体效益高而自身效益较低产业。无论在商品的市场竞争中，还是在经济资源的竞争中，农业常常处于比较软弱和不利的地位。在以建设社会主义市场经济体制为目标的经济改革不断深入、加入世贸组织后履约压力不断增大的国内和国际背景下，我国农业目前仍处于从传统农业向现代农业转化的痛苦转变之中，处于由计划经济体制向完全市场经济体制的转型期，这种不利局面越来越成为制约我国社会发展的主要因素。因此，充分运用法律手段，深化农村土地制度改革，发展农业生产力，推进农业经济的持续稳定增长，巩固和加强农业在国民经济中的基础地位，必然成为农村法治建

设的根本内容。巩固了农业在国民经济中的基础地位，也就是巩固了农村经济的发展和农村社会的安定团结。

（四）农村法治要以保护广大农民群众的正当利益为核心

无论是保障农业生产的可持续发展，还是要维护农村社会的长期稳定，关键取决于广大农民群众的正当利益是否能够得到有效而持续的保护。因为农民正当利益的实现直接影响着他们农业生产的积极性和主动性的发挥，关系着农村社会稳定的大局。在崇尚民主与法制的市场经济条件下，平等、独立和自由是包括广大农民群众在内的市场主体应有的法律地位，这种法律地位的平等性正是实现各自正当利益的基本保障和前提。但是，在我国长期城乡二元发展战略的社会现实条件下，农民在农业生产过程中的天然弱势地位非但没有任何实质性的改善，而且还广泛存在着城市和城镇居民同农村和农民利益之间差距的不断扩大。农村贫困现象严重、农民的正当利益得不到保护，已经成为我国现实存在的不容忽视且必须高度重视的社会问题。法律作为一种利益调控机制，理应有所作为。

二、法治与法制的内在区别和联系

“法制”与“法治”是人们在日常社会生活中常常谈到的两个概念，人们有时甚至不加区分地使用。实际上，“法制”与“法治”是有一定内在联系但内涵并不完全相同的两个概念。“法制”与“法治”都是法律文化中的重要内容，都是人类文明发展到一定阶段的产物。其中，“法制”是法律制度的简称，“法治”则是一种与“人治”相对应的治理社会的理论、原则、理念和方法。简而言之，法制是一种社会制度，属于法律文化中的器物层面；法治是一种社会意识，属于法律文化中的观念层面。与乡规民约、民俗风情、伦理道德等非正式的社会规范相比，法制是一种正式的、相对稳定的、制度化的

社会规范。法治与人治则是相对立的两种法律文化，前者的核心是强调社会治理规则（主要是法律形式的规则）的普适性、稳定性和权威性；后者的核心是强调社会治理主体的自觉性、能动性和权变性。虽然法律也是由人来组织制定的，而且法治也不排斥人的能动性，但是，从法律的制定、执行到修改都必须按照法律本身制定的规则，人的能动性只能在法律规定的范围内发挥作用，而不能超越法律。这一点，正是法治内在的本质要求。

法治与人治这两种治理社会的理念，一度在古希腊社会同时并存。柏拉图^①曾经热烈主张的“贤人政治”实际上就是人治。他的基本立场是人治优于法治。柏拉图认为，如果一个国家的统治者不是哲学家，则法治要比人治好，然而，法治只能称为“第二等好的”的政治，终究不如贤人政治好。在批评柏拉图的人治论的基础上，亚里士多德^②建立起法治论。他明确指出：“法治应当优于一人之治”。应当说，西方社会的法治传统发轫于亚里士多德的法治论。不过，在亚里士多德所处的奴隶社会里，法治和现代西方社会的法治显然不是一回事，更不能等同起来。奴隶连人身自由都没有，更遑论在法律面前与奴隶主平等了。根据英国法学家戴雪^③对于法治的经典定义，法治至少应该包括以下三个方面的内容：第一，法律具有超越包括政府的广泛裁量权在内的任何专制权力的至高无上的权威；第二，任何公民都必须服从在法院里实施的国家一般法律；第三，权力不是建立在抽象的宪法性文件上，而是建立在法院的实际判决上。很明显，这样的法治只能是从启蒙运动以来逐渐形成发展的。

① 柏拉图（约前 427 年至前 347 年），法律篇。

② 亚里士多德（前 384 年至前 322 年），政治学。

③ 艾尔伯特·维纳·戴雪（1835～1922 年），英宪精义，1885。

在法律产生之前，自然没有规范的法律制度，更谈不上会有法治，调节、制约人们社会行为的只是风俗习惯、伦理道德，并没有规范化、程序化的制度法规，这样的社会只能是人治社会。只有在人类文明发展到一定阶段之后，尤其是国家政权的出现，法律才随之产生并发展起来。但是，法制的产生并不意味着法治的诞生，两者既有区别，又有一定的内在联系。作为一种社会制度，法制并不必然地排斥人治，法制既可以与法治相结合，也可以与人治相结合。当法制与人治相结合时，政府权威（在封建社会就是皇权）是第一位的，法律权威屈居于第二位，法律制度只是作为人治理念服务的一种效力工具。

在法制与人治相结合社会，调节国家行为的主要是政府权威，调节民间行为的主要是道德权威，法律权威只是起一种补充和辅助的作用。当法制与法治相结合时，法律权威是第一位的，是一种超越所有权威，包括政府权威、道德权威在内的社会权威，法律成了所有社会群体、社会个人的行为准则。在法制与法治相结合的社会，政府权威源于法律权威，服从法律权威，道德权威只是起一种补充和辅助的作用。对于法治社会，法律权威源于大多数社会成员对法律的“合法性”的认同。所谓合法性，是指人们对法律或规则或制度的一种态度，是对有关规则的产生或有关规则制定者及其权威的判定。正如英国法学家阿蒂亚^①所说，“只有当人们认为有某种道义上的义务遵守法律时，人们才有可能遵守法律。”所以，法治社会不仅是法治意识与法律制度相结合的产物，往往也是与民主制度相结合的产物。

综上所述，我们可以这样对法制与法治进行区别：

^① P·S·阿蒂亚：法律与现代社会。

法制是法律制度的简称，属于制度的范畴，是一种实际存在的东西。而法治作为法律统治的简称，是相对于“人治”而言的，是一种治国原则和方法，是对法制这种实际存在东西的完善和改造；法制的基本要求是各项工作都要法律化、制度化，并做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。而法治的基本要求是严格依法办事，法律在各种社会调整措施中具有至上性、权威性和强制性；实行法制的主要标志，是一个国家从立法、执法、司法、守法到法律监督等方面，都有比较完备的法律和制度。而实行法治的主要标志，则是一个国家的任何机关、团体和个人，包括国家最高领导人在内，都严格遵守法律制度、依法办事。两者的联系在于：法制是法治的基础和前提条件，要实行法治，必须具有完备的法制；法治则是法制的立足点和归宿，法制的发展前途必然是最终实现法治。尤其需要注意的是：法制的产生，并不意味着法治的诞生。只有当法制与法治相结合时，法律权威才是第一位的，法律成了所有社会群体、社会个人，包括国家的各级机关与各级领导在内的行为准则。

三、我国农村社会法治的发展历程

新中国发展初期，有关农业、农村、农民权利保障等方面的法律法规屈指可数，仅有 1950 年颁布的《中华人民共和国土地改革法》、1955 年颁布的《农村粮食统购统销暂行办法》、1956 年颁布的《高级农业生产合作社示范章程》、1956 年颁布的《中华人民共和国农业税条例》等。之后，由于“左”倾路线的影响，农业和农村的立法长期处于停滞状态。

党的十一届三中全会以来，党中央、国务院制定了一系列改革开放、搞活农业和加强农村工作的重大政策，使经济体制改革率先在农村突破并取得巨大成功。伴随着农村经济的发展

和改革的深化，农业、农村法制建设有了长足进步。改革开放以来，中国先后制定了十多部调整农村各类社会关系的重要法律法规，一个具有中国特色的农业、农村法律制度框架得以初步形成，在一些重要方面做到了有法可依。特别值得一提的是，1978年下半年，安徽、四川等省的农村尝试包干到户、到组的生产方式，取得了明显的效果。1979年9月，党的十一届四中全会通过了《关于加快农业发展若干问题的决定》，允许农民因时因地制宜、自主经营。1980年5月，邓小平同志发表谈话，肯定了一些地方大包干的做法，同年9月，中共中央印发了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》。1993年制定、2002年修订的《农业法》，把十一届三中全会以来党和国家关于农业发展的一系列行之有效的方针政策和改革的成熟经验进一步规范化、法律化，是一部调整农业经济关系的基本法。它的颁布和实施，是我国农业、农村法制建设史上的一个里程碑。此外，国家还以特定的农业、农村经济关系为调整对象，新制定或修订了与土地管理、农业技术推广、村民委员会组织和农村土地承包等相关的法律，农村法律制度体系的框架已经基本形成。

进入21世纪后，我国的经济持续高速增长，人民生活水平得到明显的提高。但是，社会矛盾也更加明显地凸显出来。农村公共品供给总量严重不足，跟城市相比，最基本的生活公共品得不到满足。同时，在公共品利用与享受方面，尽管中央政府做了很多的努力，但城乡差距仍在不断扩大。

“三农”作为一个概念，是由经济学家温铁军^①博士于1996年正式提出的。自改革开放以来，农村地区实行的是统分结合的家庭联产承包责任制，并开始推动农村产业化进程。

^① 温铁军（1951— ），三农问题与制度变迁。北京：中国经济出版社，2009。

同时，中国农业产品开始面对发达农业国家的竞争，单一的家庭生产单位无力进行市场竞争，农民第一次出现了“手里有粮卖不出”的现象。1992年，邓小平同志南方讲话后，我国经济开始起飞，但是，与同期我国总体经济的发展相比，作为第一产业的农业，发展程度远远不及第二、第三产业。由于种田没有足够的收入，农村地区开始出现农民进城打工的现象，但是城市并没有足够的就业岗位，从而形成大量集聚在城内而没有工作的农民群体。随之而来的是农村地区生产积极性下降，农业投入开始减少，引发更多的农民进城“找工作”，并逐步形成不良循环。

2002年党的十六大以来，党中央、国务院制定了加强“三农”工作的大政方针，连续7年出台7个指导农业和农村工作的中央一号文件，共同形成了新时期加强“三农”工作的基本思路和政策体系，构建了以工促农、以城带乡的制度框架。

2004年1月，针对全国农民人均纯收入连年增长缓慢的情况，中央下发《中共中央 国务院关于促进农民增收若干政策的意见》。2005年1月30日，《中共中央 国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》下发。文件要求，坚持“多予少取放活”的方针，稳定、完善和强化各项支农政策。当前和今后一个时期，要把加强农业基础设施建设，加快农业科技进步，提高农业综合生产能力，作为一项重大而紧迫的战略任务，切实抓紧抓好。2006年2月，《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》下发。这份2006年中央一号文件显示，中共十六届五中全会提出的社会主义新农村建设的重大历史任务迈出有力的一步。2007年1月29日，《中共中央 国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》下发。文

件明确，发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务。2008年1月30日，《中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》下发。该《意见》包括：加快构建强化农业基础的长效机制；突出抓好农业基础设施建设；逐步提高农村基本公共服务水平；稳定完善农村基本经营制度和深化农村改革等内容。2009年2月1日，《中共中央 国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》下发。该《意见》包括：加大对农业的支持保护力度；稳定发展农业生产；强化现代农业物质支撑和服务体系；稳定完善农村基本经营制度；推进城乡经济社会发展一体化。2010年1月31日，《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》下发，这也是21世纪以来党中央下达的第七个一号文件。

第二节 农村社会法治问题研究的意义

一、法治是人类社会发展的共同追求目标

公平公正，永远是人类社会的理想和目标。从“人治”走向“法治”，正是人类社会的追求公平公正道路上的一个伟大进步。从古到今，法律都与公平、正义同义，法的精神就是正义的道德理念精神，就是对坚守合宜的事物或行为的伦理要求。法律必须关注某些人类共同推崇的基本价值，并使这些价值在理论和实践方面具有普遍意义。法律只有体现、反映一定的伦理价值取向和要求，才能变成社会生活中真正起作用的实际规则。而正义、自由、权利、秩序等是道德赋予法律的精神实质。所谓法治就是指在社会生活中，不仅有相对完备的法律，而且严格依法办事。法治社会并非将所有的问题都交给法