

第7卷

◎ 李昌麒 岳彩申 主编

A
经济法
论坛
Symposium
on Economic Law

90.4-5

群众出版社

D912.290.4-4

L135

.7

经济法论坛

(第7卷)

主 编 李昌麒

岳彩申

副主编 李 树

江 帆

D912.290.4-55

L135(7)

群众出版社

2010年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

经济法论坛 第7卷 / 李昌麒, 岳彩申主编. —北京: 群众出版社, 2009.12
ISBN 978-7-5014-4627-8

I. ①经… II. ①李…②岳… III. ①经济法-文集
IV. ①D912.29-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 213791 号

经济法论坛 (第 7 卷)

主 编: 李昌麒 岳彩申
责任编辑: 曾 惠
封面设计: 王 子

出版发行: 群众出版社 电话: (010) 52173000 转
地 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼
邮 编: 100078
网 址: www.qzchs.com
信 箱: qzs@qzchs.com
印 刷: 北京通天印刷有限责任公司
经 销: 新华书店

开 本: 787 × 1092 毫米 16 开本
字 数: 600 千字
印 张: 26.5
版 次: 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5014-4627-8 / D · 2238
印 数: 0001—3000 册
定 价: 50.00 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

编辑委员会委员

李昌麒	种明钊	卢代富
岳彩申	吴越	许明月
胡光志	曹明德	张怡
赵学清	杨树明	邓瑞平
刘想树	盛学军	李树
江帆		

本卷执行编辑

卢代富 岳彩申 张怡 盛学军 李树 江帆

本卷技术编辑

胡元聪 杨青贵

中文目录英译

熊德米

出版说明

中国经济法学作为一门新兴的、发展中的学科，迄今已走过了近30年的风雨历程，经济法作为我国社会主义法律体系的重要组成部分，也已得到了无可辩驳的确认。随着市场经济的进一步发展和依法治国战略的不断推进，经济法必将迎来更加美好的未来。

中国经济法的制度建设和学术研究已经取得了显著的成就，但我们也必须清楚地认识到，经济法在它的发展进程中，仍然面临着其他新兴学科所通常存在的一些问题，需要我们以锲而不舍的精神去探索。

西南政法大学经济法学科点是教育部确定的国家级高等学校重点学科点之一，近年来一直紧紧跟踪经济法学科的发展，并在经济法理论和实务研究方面作了长期不懈的努力。经过学科点全体成员的共同努力，学科点在学科建设和学术研究方面取得了一定的成果。但我们深知，只有广大经济法理论研究者 and 实践工作者共同努力，才能形成研究合力，推动经济法学科的进一步发展。正是基于这种考虑，我们本着学术性、实践性和开放性的宗旨，继《经济法博士精品文库》之后，又创办了《经济法论坛》，一方面为广大经济法理论和实务工作者展示学术研究成果和进行学术交流提供更加广阔的平台，另一方面也为我校经济法学科建设开辟一个新的学术阵地。

既然是“论坛”，在指导思想我们力求把它办得活跃一些。在栏目的设置上，既有相对固定的栏目，如“基本理论”、“制度研究”、“国际视窗”、“学术争鸣”和“农村法制”等，又可以根据每期的组稿情况，开辟新的栏目。“论坛”将坚持“百花齐放、百家争鸣”的方针，以关注民生、跟踪理论前沿、服务司法实践作为基本追求。

我们热忱希望各界学者一如既往地关注经济法学科的发展，并欢迎惠赐佳作。我们期待着法学界同仁们以你们辛勤的汗水浇灌《经济法论坛》这株法学百花园的幼苗！

西南政法大学经济法学科点
《经济法论坛》编辑委员会

目 录

当前推进新农村法治建设必须着力解决的几个问题	李昌麒 (1)
------------------------------	-----------

基本理论

中国经济法学三十年发展报告	岳彩申 李永成 (13)
法律关系的元形式及其内部结构	
——基于复合经济法律关系的思考	刘光华 (37)
经济法责任特征新论	郑鹏程 (48)
经济法视野下国家与市场关系的重构	
——以共和主义为视角	李永成 刘德刚 (56)
经济法解决外部性问题的价值与理念	胡元聪 (66)
论经济法发展中的程序依赖性	焦海涛 (80)
论公共物品非正式制度供给的法律规制	杨仕兵 (90)
中央与地方经济权力配置的规范基准研究	
——基于经济法理念的思考	韩 伟 (102)
需要国家干预理论的真理性	
——基于经济法的视角	倪志龙 (112)
论经济法保障公共产品供给的必要性与正当性	邵 华 (120)
经济法行为理论探析	闵 颖 (125)
公共产品定价机制研究	马 勇 (133)
经济法的基本范畴探析	周科桦 (140)

制度研究

银行抵销权的认定标准研究	刘少军 张 桐 (151)
论户外广告中的权利与权力	
——基于案例与法条的研究	李友根 何丽萍 (171)
悬赏举报制度若干问题研究	应飞虎 (186)
论合法垄断行业的调控与监管	金福海 李 地 (196)
略论重庆保税港区法律制度的构建	王玫黎 宋秋蝉 (205)
财政法学视野下的金融危机应对	管 斌 王 欢 (213)
地票交易制度的创新、困境及出路	沈 萍 (236)

公司自治外发限度研究

- 基于国家干预论的分析 王怀勇 (245)
- 行业协会标准化行为的反垄断法规制 吴太轩 叶明 (256)
- 保险代位权辨析 许安平 (267)
- 房屋租赁与政府监管
- 基于两个租赁新规的分析 刘洲 (275)
- 浅析我国企业社会责任之软法规制模式
- 以自律规则为例 刘中杰 (284)
- 关于公司投资“特殊的普通合伙企业”的思考 杨青贵 (291)

农村法制

完善农业支持保护制度

- 财税法视阈下的探讨 张怡兰 霞 (301)
- 论中国农业可持续发展的障碍与法律制度创新 杨惠 (311)
- 人口老龄化背景下农村养老保障的路径选择
- 基于重庆市的实证分析 李玉虎 (330)
- 农村法治环境与现状调查报告
- 以对遵义市鸭溪镇杨柳村的调查为分析视角 张世君 夏楠 (338)
- 农村商业性金融改革的路径选择 刘广明 (358)

国际视窗

加拿大社会法的发展

- Robert D. Bureau, Katherine Lippel, Lucie Lamarche 著 李满奎编译 (373)

学科建设与人才培养

- 关于法学研究生教育的几点思考 胡光志 靳文辉 (397)

Contents

Current Problems to Be Immediately Solved in the Promotion of Rule of Law on the
Project of Constructing New Suburban Areas LI Changqi (1)

Fundamental Theories

Report on the Development of Economy Law of the PRC in the Past Three
Decades YUE Caishen LI Yongcheng (13)

Legal Relationship's Meta-form and Its Internal Structure in View of Complex
Legal Relationship LIU Gunghua (37)

New Approach to the Characteristics of Liability in Economic Law
..... ZHENG Pengcheng (48)

Reconstruction of the Relationship Between Government and Market through
Economic Law in View of Republicanism LI Yongcheng LIU Degang (56)

Value and Concept of Solving the External Issues through Economic Law
..... HU Yuancong (66)

Procedure Dependency in the Development of Economic Law JIAO Haitao (80)

Legal Regulation on Informal Institutional Supply of Public Goods
..... YANG Shibing (90)

Research on the Fundamental Principles for the Power Allocation Between
Governments at Central and Local Levels from the Perspective of Economic Law
..... HAN Wei (102)

Truthfulness of the State Intervention from the Perspective of Economic Law
..... NI Zhilong (112)

On the Necessity and Legitimacy in Ensuring the Supply of Public Products by
Means of Economic Law SHAO Hua (120)

Tentative Approach to Legal Acts Under the Economic Law MIN Ying (125)

Pricing Mechanism for Public Goods MA Yong (133)

Analytical Study of the Essential Domain of the Economic Law ZHOU Kehua (140)

.....

Studies of Institutions

The Norm for Determining the Right of Setoff Owned by Banking Industry
..... LIU Shaojun ZHANG Tong (151)

The Right and Power of the Outdoor Advertisement——A Case Study and Its Relevant Legal Rule LI Yougen HE Liping (171)

Some Viewpoints About the Reward for Offering Information of Illegal Activities YING Feihu (186)

On How to Control and Supervise Lawful Monopoly JIN Fuhai LI Di (196)

A Brief Comment on Legislative Construction for Chongqing Bonded Area WANG Meili SONG Qiuchan (205)

The Manangement Strategies for Curbing Financial Crisis Under the Context of Financial Jurisprudence Guan Bin WANG Huan (213)

Policy Creativity, Difficulty and Wayout for Land Qota Exchange SHEN Ping (236)

Limitation of the Company Development External to Its Self-Government: An Angle from the Theory of State Intervention WANG Huaiyong (245)

A Comment on the Anti-Monopoly Rules of the Standardization of the Trade Association WU Taixuan YE ming (256)

About the Right of Subrogation for Insurance XU Anping (267)

House Lending and Govermental Supervision: Analysing the Two Regulations on House Lending LIU Zhou (275)

An Approach to the “Flexible” Laws on the Social Liability Taken by the Industries as a Self-Ruling Regulation in China LIU Zhongjie (284)

Some Thoughts on the “ ‘Special’ Ordinary Joint Ventures ” of the Investment Company YANG Qinggui (291)

Legislative Establishment in Suburban Areas

Supporting and Securing the Relevant Systematic Policies for Agricultural Development: Viewing from Some Legal Rules on Finance and Taxation ZHANG Yi LAN Xia (301)

The Barriers Against the Sustainable Development in China’s Agriculture and How to Deal with Them through Creative Legal Institutions YANG Hui (311)

The Ways and Means for Establishing the Endowment Insurance System——Some Tentative Remarks on the Population Aging in the Suburban Areas in China LI Yuhu (330)

Analytical Study of the Legal Condition and Its Existent State: A Report based on the Field Research from Yangliu Village, Yaxi Township of Zunyi City, Guizhou Province ZHANG Shijun XIA Nan (338)

Suggestive Observations on the Financial Reform for Commercial Field in Suburban Areas in China LIU Guangming (358)

Overseas Review

Robert D. Bureau, Katherine Lippel, Lucie Lamarche

..... LI Mankui (373)

Construction of the Scholastic Research and Talents Training

Suggestions for the Education of Postgraduates in Law Studies

..... HU Guangzhi JIN Wenhui (397)

当前推进新农村法治建设必须 着力解决的几个问题

李昌麒*

目 次

- 一、加快完成党的主要依靠政策向主要依靠法律领导农村工作的转变
- 二、充分认识在新农村建设中存在的法治问题
- 三、抓紧建立和完善农村法治运行机制
- 四、加快建立和完善涉农法律法规体系的步伐

农村法治建设是一个宏大的课题，涉及方方面面的问题，本文主要是从一个较为宏观的角度探讨当前农村法治建设必须着力解决的几个问题。

一、加快完成党的主要依靠政策向主要依靠法律 领导农村工作的转变

这里实际上涉及一个党治理国家的方式问题。如果我们稍加回忆，就可以发现，我们党对国家的治理方式大体上经历了三个认识阶段，第一个阶段是战争时期和建设初期，这个时期我们党“主要是依靠政策”实现党的领导；第二个阶段是1978年党的十一届三中全会召开以后的一段时期，党对国家的治理方式发生一些转变，即从过去的主要依靠政策治理国家向“既要依靠政策也要依靠法律”治理国家的转变；第三个阶段是1982年《宪法》颁布以后，国家加快了健全和完善社会主义法治的步伐，1997年党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，紧接着1999年《宪法》修正案又将这一方略载入了宪法，这标志着党对国家的治理方式发生了根本性的转变，即从过去的既要依靠政策也要依靠法律向“主要依靠法律”治理国家的转变，与此相适应，党对农村工作的领导也发生了相应的转变。

现在我似乎觉得，人们更多是重视政策的作用，往往忽视法律的作用，不少同志在农村工作实践中一遇到问题，总是习惯于通过政策去寻求解决问题的途径，而不大习惯于通

* 西南政法大学教授，博士生导师。

过法律去寻求解决问题的方法，甚至把那些已经上升为法律的政策还说成是政策，这就在无形中降低了法律的作用，因此今后我们仍然面临一个正确处理政策与法律关系的问题。对此我们必须认识到，政策和法律都是治国的方式，都有各自的特殊的功能，彼此都具有不可替代性。毫无疑问，政策对社会的变迁和生产关系的变革往往起着导向性的、立竿见影的和决定性的作用，我国农村改革发展的进程就是一个很好的例证。众所周知，我国农村各项改革的启动和深化，主要是依靠不同时期党和国家发布的政策来推动的，正是这些农村政策，对我国农村的改革、发展与稳定起到了明显的促进和保障作用。但是也不能不认识到，最初我国农村的改革是在法律制度供给严重不足的情况下进行的，因此在这种背景下，政策的作用必然是巨大的。

但是，随着我国市场经济体制的确立、依法治国方略的提出和农村改革的深化，就不能再把我们的认识仅仅停留在主要依靠政策治理农村的思考上，而应当明确提出党对农村工作的领导要逐步从“主要依靠政策”向“主要依靠法律”进行转变。这是因为，以政策治理农业和农村也有其固有的缺陷，这是由政策所具有的以下特点所决定的：（1）政策主要是甚至完全是由原则性规定组成，它只规定行为的方向而不规定行为的具体规则；（2）除党和国家的基本政策外，大量的具体政策必须根据形势的变化而随时调整，缺乏稳定性，不能完全消除人们对“政策多变”的担忧；（3）政策主要是依靠宣传、政治动员和行政手段去贯彻落实的，对于仅仅违反政策的行为，只能给予党纪、政纪处分，而不能进行法律制裁。政策的这些特点，决定了它不足以为社会提供最规范、最权威和最稳定的行为规则。因此，单纯以政策治理农业和农村，不足以消除农业和农村社会在经济活动中的无规则和规则不力的状态。相对而言，法律具有其他社会规范所不具有或者不完全具有的特性，即明确性、稳定性和权威性。这表明法律可以为行为主体提供一个明确的模式标准和合理的预期，使法律更易于在社会生活中得到实施。

诚然，不可否定的是，政策对于社会的变迁和生产关系的变革往往起着立竿见影的决定性作用，但是，当一种社会关系确定之后，就应当以具有普遍性、规范性和强制性的法律规范去加以调整，只有这样，变革后社会关系才能得以巩固和发展。具体到我国农村来说也是如此，事实上，对于农村的改革，从1990年开始，中央每年都要发一个“一号文件”用以指导农村工作，但是“一号文件”就其性质来说，它仍然是政策性的，正因为如此，国家还必须把那些行之有效的农村政策适时地上升为法律规定，先后制定了许多调整农村社会关系的法律、行政法规以及行政规章，一个具有中国特色的农业和农村的法律体系框架已基本形成，这使得我国农村法治建设有了长足的进步。但是，随着农村经济的发展、改革的深化，我们又不能不看到，农村法治建设无论是在思想认识还是在制度构建上仍然在不少方面存在着不能适应现阶段新农村建设的需要。因此，在现阶段推进新农村的建设中，一方面对于一时还难以用法律调整的社会关系，党和国家还必须通过发布政策去指导农村工作；另一方面还是要把那些行之有效的农村政策适时地上升为法律规定，同时又要与时俱进，结合农村实际完善和创制新的涉农法律法规，从而把新农村建设放置在一个“良法之治”的法律框架中去实践。在我看来，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。

二、充分认识在新农村建设中存在的法治问题

党和国家已经把统筹城乡发展、解决“三农”问题、推进新农村建设成为夺取全面建设小康社会新胜利的重要目标而提了出来，同时又具体地把新农村建设的目标概括为“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。因此，推进我国的农村法治建设必须紧紧围绕着上述目标的实现而展开。记得我国老一辈无产阶级革命家、法学家、时任全国人大常委会委员长的彭真同志曾经说过这样一句非常精辟的话，即“立法就是要在矛盾的焦点上砍一刀”。按照我的理解，矛盾实际上就是问题，因此要推进新农村法治建设，首先就必须从揭示新农村建设中存在的问题开始，然后针对这些问题建立和完善相关涉农法律法规制度，以促进和保障新农村建设目标的实现，为此，最重要的是要解决以下七个方面的法治问题。

（一）推进城乡统筹发展的法治问题

我国是世界上最大的发展中国家，也是一个典型的“城乡二元分治”的国家，这种经济结构直接导致了农村和城市在许多方面的差异。例如，在经济层面，表现为城镇与乡村在所有制、交换、分配、就业、税负等方面存在着明显不同；在社会层面，表现为城镇与乡村居民在教育、医疗、劳动、社会保障等方面存在着重大差别。城乡二元结构的存在，原因是多方面的，但是，究其根源，不能不归结于长期以来我们有的政策和法律制度设计的不合理或者不科学，在客观上推动和巩固了城乡分治的二元格局。如果审视一下我国现行的相关法律制度，就不难发现其中存在着不少阻碍城乡经济一体化、甚至强化城乡二元经济结构的制度表现，因此，当前农村法治建设的一个重要任务就是要通过制定法律逐步改变城乡二元结构。

（二）保障农民权益的法治问题

新农村建设的主体是农民，而农民问题最根本的又是一个对农民权益的赋予和农民权益的保障问题。为此，我们一方面要充分肯定，随着我国民主法治的发展，广大农民的政治、经济、社会、文化权利得到了切实的重视和全面的保障；另一方面也应该看到，在我国长期实行的城乡分治二元结构下，农民的一些权益仍然受到来自各方面的直接的和隐性的损害，突出地表现在以下几个方面。第一，长期以来形成的至今仍未改变的农产品价格和工业产品价格的“剪刀差”发展模式，造成了农民利益的巨大损害和种粮效益的下降。第二，改革开放以来，国家以各种理由低价向集体征收土地，然后通过对土地一级市场的国家垄断，最后利用征地价格与出让价格之间的差异，拿走了巨额的集体土地资产，使大批失地农民的生计存在着现实的和潜在的危机。第三，农村市场化程度发展缓慢，导致了我国农民在农产品的国内和国际市场竞争中往往处于劣势地位，权益难以得到有效保障。第四，由于历史的原因，长期以来农村居民大多游离于国家社会保障体系之外，只能依赖土地和家庭这一低水平的生存保障。第五，由于缺乏合理的农民工就业制度，这就使进城务工的农民往往遭受身份歧视、职业限制以及同工不同酬的待遇。这表明，在现阶段我国农民权益的保护状况既存在着权益的“空置”即没有赋予某种权利，又存在着权益的“落空”即已有的权利难以落实的情况，因此新农村法治建设面临一个切实尊重和全面保障农民权益的问题。

（三）促进农村生产力发展的法治问题

建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是社会主义新农村建设的出发点和归宿。改革开放以来，由于以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的推行，农村生产力获得了解放，农业和农村生产出现了许多积极的变化。但是，也应当看到，由于种种原因，我国农村生产力的发展仍然受到许多因素的制约，具体来讲，主要表现在以下六个方面：

1. 农业生产方式仍然比较粗放。主要表现在农业科技创新能力不强，缺乏具有自主知识产权的重大农业科研成果，已有的农业技术成果未能得到有效的推广，农业机械化的程度比较低，这些问题的存在又与没有建立和完善相应的法律制度有很大的关系。

2. 农村市场发育比较缓慢。这一方面表现为农业产业化经营程度不高，土地流转不畅、农业的规模经营发展缓慢；另一方面表现为农民有组织地进入市场的程度不高，“公司+合作社+农户”这一推进我国农村生产力发展的一个重要形式没有得到普遍的推行，致使农业生产效率低、抵御市场风险能力弱，农民不能从产业化经营中得到更多的实惠。造成这些问题的原因既有农民的合作意识普遍偏低，习惯于“单枪匹马”地进入市场，也有相关法律制度的安排不到位或者安排不当的问题，如农村经营组织形式规范化和法制化程度不高，现行法律又不足以规范农村市场主体之间的经济关系等。

3. 农业结构调整的步伐仍然缓慢。主要表现为优势农产品产业带的建设、特色农业的发展、生态农业的建立、农产品品牌的保护、农产品国际竞争能力的提高等缺乏必要的法律保障制度。

4. 作为农村劳动过程的基本要素的耕地和劳动力存在着危机。这一方面表现为土地特别是耕地出现了迅速减少的趋势，土地撂荒的情况也日益严重；另一方面表现为农村青壮年劳动力过度向城市转移，影响了农产品的产出效应，这些问题的克服又有待于相关制度的建立和完善。

5. 农民的土地承包经营权未能得到充分的保护。主要表现为农民的土地承包经营权往往容易受到无端的侵害；土地承包经营权流转的法律机制尚未形成，土地承包经营权的非规范转让时有发生；土地承包合同的形式、内容和程序仍然存在着许多不规范和不完善的情况。

6. 农业发展缺乏必要的资金支持。主要表现在公共财政向农业的投入仍然不足，农村金融储备少，融资能力差，信贷资金供给严重不足，农民贷款十分困难等。这些问题的存在与农村财政和金融法律制度的缺失有很大的关联。

（四）提高农民生活质量的法治问题

近几年来，党和国家采取了一系列支农和惠农的重大政策，农民的生活状况有了新的改善。但是，由于自然、经济和社会等诸多因素的制约，农业的经济效益还比较低，农民的生活质量水平还不高，农民人均收入增长速度较为缓慢，城乡居民收入差距扩大的趋势仍然没有得到根本性的改变，尤其是还有相当一部分农民生活在极度贫困之中。

从法律层面去分析，出现上述问题的主要原因主要有以下三个方面：一是我国目前未能完全理顺国家、集体和个人之间的分配关系，公平合理的分配和再分配的法律机制还没有很好地建立；二是农业税取消之后，农民事实上还承担着一些不合理的负担；三是在农民收入来源日趋多元化的背景下，农业内部增收潜力的挖掘、农产品市场的开拓、富余劳

动力向非农产业和城镇的转移、农业的补贴、农产品价格的调控、扶贫开发的力度、对农村贫困人口的救助以及农村消费环境的改善等许多方面还停留在政策层面，缺乏有效和完善的法律制度作支撑。

（五）培养造就新型农民的法治问题

提高农民整体素质，培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，是建设社会主义新农村的迫切需要。随着农村文化教育事业的发展、义务教育的实施、农业科技下乡活动的开展以及普法教育的推行，农民的素质已有相当程度的提高。但是，由于我国传统农村社会长期实行的是以小农经济为基础、以宗法家长制家庭为单位的模式，历来就缺乏主动接受近现代文明的内在追求和社会动因，农民的市场经济意识、创业意识、合作意识和法律意识普遍比较淡薄，还远远不能适应新农村建设的需要。尤其值得重视的一个问题是，由于农村大量的劳动力向城市转移，使得留在农村的劳动力的素质更显得低下。上述问题的存在，不能不归结于我们至今尚未建立一套完善的提高农民文化、技术和经营素质的法律机制。

（六）改善农村人居环境的法治问题

尽管我国在改善农村人居环境方面取得了明显成效，但是，从总体上讲，与城市相比农村的人居环境仍然比较落后，这一方面表现为农村公共产品的供给严重不足，如：农村基础设施特别是农田水利设施薄弱，防灾减灾能力不强，农村教育文化娱乐设施的提供比较欠缺，不少村庄缺乏集中供水设施，许多农村人口喝不上符合标准的饮用水；另一方面表现为农村环境治理不力。长期以来，我国环境法治关注的都是城市污染的防治和城市环境利益，较少顾及农村的污染问题，不少农村地区不仅成了城市污染的转嫁地，同时农村自身的污染也在日益加剧，这些状况的存在既有环境执法不严的问题，也有涉农环境立法存在空白的问题。这一方面淡化了政府在农业资源保护与可持续发展中的宏观调控作用和应负的环境监管责任；另一方面，由于绝大多数村镇都没有设置负责环境监管职责的相关机构、人员或者环境自愿者组织，致使未能形成政府监管与群众监督互动的环境监管法律机制。

（七）建立乡村治理新机制的法治问题

党的三代领导核心都很关注农村基层组织的建设，并且采取了相应的措施进行农村基层组织的建设，取得了一定的成效。但是，随着我国农业和农村工作的新发展，农村基层组织面临着许多新情况、新问题，主要表现为：第一，基层党组织、村委会和集体经济组织的职能及其相互关系仍未完全理顺，在一定程度上导致了它们之间关系的失调、紧张乃至冲突。第二，村民自治机制缺乏活力，村务公开和民主议事制度有待进一步完善，农民享有的知情权、参与权、管理权和监督权难以有效的行使，农民自身履行法律义务的自觉性也有所欠缺。第三，农村集体经济组织的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制未能真正实现，农村集体经济组织的应有职能未能充分发挥，农户也往往是“各行其是”。第四，农村的农产品行业协会、法律和财务中介组织等社会化服务组织发展缓慢，运作很不规范，难以达到为农民优质服务的目的。第五，乡镇政权在乡村治理中的角色定位不清晰，往往不适当地干预基层组织的正当活动，有的干部作风粗暴，弄虚作假，漠视群众利益，造成干群关系紧张，乡镇政权的不适当和过度干预已经成了制约乡村治理深入发展的一个重大因素。第六，农民的民主权利、经济权利和文化权利遭受侵害的情况时有

发生，一旦遭到侵害，通常难以得到有效的救济。第七，农村的社会丑恶现象仍未能得到有效地制止，有的地区的黑恶势力仍然猖獗，影响了农村的稳定。上述问题的存在与我国乡村治理有关的法律法规不完善有很大的关系。

三、抓紧建立和完善农村法治运行机制

农村法治运行机制是一个由科学立法、严格执法、公正司法、自觉守法和法律实施的监督等诸多环节所构成的相互衔接和相互支持的动态系统，它与我国整个法治运行机制是统一的，所不同的只是农村法治的运行应当遵循农村经济运行的规律，符合农村的实际，为此，建立和完善农村法治运行机制应从以下六个方面着手。

（一）加强涉农立法的科学性和民主性

要做到涉农立法的科学性和民主性，当前重要的是要解决以下三个问题：

1. 涉农立法指导思想要正确。第一，涉农立法要以实现和维护最大多数农民的最大利益为原则。应当明确，对农民权益的保护就是对农民建设社会主义新农村积极性的保护，归根结底就是对农村生产力的保护。第二，涉农立法要在把握中国特色社会主义新农村法律体系内部规律的基础上，着重解决农业和农村发展中那些具有普遍性和共同性的问题。第三，涉农立法要正确处理回应性和超前性的关系。回应性表明涉农立法要主动地反映农村社会的变迁，及时地将那些行之有效的农村政策上升为法律规定；超前性表明涉农立法不应当仅仅停留在消极地反映现实经济关系的基础上，还应当在揭示市场经济条件下农业发展方向的基础上作出超现实经济关系的法律规定，以引导农村经济的现代化发展。

2. 涉农立法的内容要反映农业的特点。农业既是国民经济的基础，又是一个弱质产业，它的巩固和发展不仅关系到农民个体利益，同时关系到社会和国家利益，因此，涉农立法的内容既要充分保护市场主体的私权，同时又要强调公权对涉农经济的适度干预。

3. 涉农立法的程序要民主。我国立法机关一直都在倡导民主立法，现在的问题是，在涉农立法中农民的参与度是比较低的，这里面既存在着农民自身参与的积极性和参与能力的问题，同时也存在着相关机构未能很好地组织他们参与的问题。随着新农村建设的进行，农民的参政议政能力将会不断提高，因此，涉农立法应当广泛地吸收农民参与，使农民有充分的“话语权”。

（二）严格规范农村执法

对农村而言，严格执法最重要的是要解决以下四个方面的问题：

1. 要转变执法观念。要树立执政为民的理念，把维护广大农民群众的根本利益作为农村行政执法的出发点和归宿。要改变过去那种只注重行政强制而忽视说服教育，或者只注重平息纠纷而放弃法律底线，或者只注重群体事件的平息而忽视个体诉求的解决，或者只注重行政相对人法律义务的履行而忽视对其权利保护的执法观念，真正做到依法行政、和谐行政。

2. 要提高执法者的整体素质。我国的农村行政执法主要是由县乡两级行政机关承担的，然而不可忽视的是由于种种原因相当一部分农村执法人员素质存在着“三低”现象，即文化素质低、法律素养低和道德修养低，因而在行政执法当中权大于法、情大于法、贪赃枉法、执法不公和执法草率现象时有发生，这已经成了严格执法的重大障碍。

3. 要建立健全农村的行政执法机构。目前我国农村行政执法主体比较混乱,集执法和经营为一体的现象屡有发生,多头执法、一事多罚、重复处罚的现象也屡禁不止。

4. 要进一步规范执法行为。当前在农村行政执法过程中,仍然存在“重实体、轻程序”的倾向,在执法中违反程序规则的情形比较普遍,执法疏漏、执法不严、执法专横都有发生。

(三) 进一步完善农村司法

司法是保护权益的最后一道防线,而司法的这种防范与保障功能又取决于司法自身的公正性、民主性、和谐性、及时性和有效性。考察我国涉农案件的司法状况,不少还不能适应上述要求。大体可归结为三个方面的问题:

1. 司法机构的设置不能满足涉农案件对司法的需求。按照我国现行法律的规定,司法机构一般只设至县级建制,只是在个别人口多、经济发达的乡镇设置了人民法院,这就使得司法机构远离广阔的乡土社会,不便于当事人的诉讼。

2. 容易受到党政机关的不当干预。因为有的农村纠纷往往与地方经济存在着千丝万缕的联系,因此,行政当局也乐于插手这类案件的处理,涉农案件常常陷入地方保护主义的泥潭。

3. 司法腐败、司法不公在农村司法中仍然存在。这些问题的存在不仅使司法不能减少和化解矛盾,反而激化和加剧了社会矛盾,这也是当前农民上访日益增多的一个重要原因。

(四) 注重培育农村守法观念

农村守法,首先是农村执法者的守法。因为执法者的守法程度,将直接影响到社会公众对法律信赖的程度,因而培育农村执法者的守法意识,对我国农村法治的发展具有重要的意义。然后是广大农民群众的守法,由于在农村缺乏法治传统,再加上法制宣传在农村普及不够,造成很多农民对法律认知的困难,甚至有的违了法还不知道是违法行为。现今的农村秩序在很大程度上还是依赖于农民朴素的道德观念和村规民俗的制约而形成的,这种软性约束固然有它积极的一面,但是还不足以形成一个具有强制约束力的社会规范。因此,当前农村法治建设还面临一个深入开展农村普法宣传和教育的任务,使农民和农村基层干部懂得基本的法律常识并逐渐形成自觉守法的习惯。

(五) 建立多元纠纷解决机制

在社会转型时期,特别是在我国经济结构进行重大调整的时期,人民内部矛盾无论是在形式和内容上,还是在解决机制上,都发生了深刻的变化。就农村而言,农业和农村的急剧变革,使农村市场主体多元化,国家、集体、个人和其他利益主体之间的摩擦、碰撞和冲突大大增加,从而产生了许多纠纷,而这些纠纷往往具有复合性和多发性。目前,农村纠纷的类型大体上包括人身伤害纠纷、婚姻和赡养纠纷、财产纠纷、土地征收纠纷、合同纠纷、承包合同纠纷以及邻里纠纷等。应当说,在我国农村已经建立起了包括民间解决、行政解决、司法解决的多元纠纷解决机制,但是在纠纷解决中仍然存在着一些值得重视的问题。比如,第一,由于我国农民长期生活在传统的乡土社会中,其纠纷往往是通过人情、礼俗、宗法等途径去解决,而不习惯通过法律途径去化解纠纷。第二,由于执法和司法不公,有的司法人员对农民的冷漠和偏见促使农民对行政和司法解决丧失信心,只好通过其他途径寻求自救,甚至导致采用极端方式维护自我权益。第三,由于诉讼成本过高,农民难以承受,再加上农村司法机构的设计不尽合理,导致农民“打官司难”。第四,家族和农村黑恶势力主动干涉,使农民被迫放弃通过正常渠道解决纠纷,使问题复杂化。