

## 【安徽法学文库】第六辑

中部崛起法治论坛是中国法学会倡导举办的全国六大区域法治论坛之一，由山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南六省法学会共同主办。第四届中部崛起法治论坛由安徽省法学会承办。入选文集的论文为本届论坛的获奖作品，其作者均系中部六省法学法律界的名家或新锐。这些研究成果充分体现了法学理论与法律实践的有机结合，具有重要的学术价值和实践指导意义。

# 第四届 中部崛起法治论坛文集

DISIJIE ZHONGBUJUEQIFAZHILUNTAN WENJI

安徽省法学会◎编



全国百佳图书出版单位  
**ARPTIME** 时代出版传媒股份有限公司  
安徽人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

---

第四届中部崛起法制论坛论文集/安徽省法学会编.—2版.—合肥:安徽人民出版社, 2010.9

ISBN 978-7-212-04035-2

I. ①第… II. ①安… III. ①社会主义法制—中国—文集 IV. ①D920.0-53  
中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第185196号

---

## 第四届中部崛起法制论坛论文集

安徽省法学会 编

---

出版人:胡正义

责任编辑:任 济

---

出版发行:时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

安徽人民出版社 <http://www.ahpeople.com>

合肥市政务文化新区圣泉路1118号出版传媒广场八楼

邮编:230071

营销部电话:0551-3533258 0551-3533292(传真)

印 制:合肥现代印务有限公司

(如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂商联系调换)

---

开本:787×960 1/16 印张:17.5 字数:300千

版次:2011年3月第1版 2011年3月第1次印刷

---

标准书号:ISBN 978-7-212-04035-2 定价:35.00元

版权所有,侵权必究

## 前 言

“中部崛起法治论坛”是由中国法学会倡导举办的全国六大区域法治论坛之一,由山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南六省法学会共同主办。论坛的宗旨是立足当地、研究当地、服务当地,为解决中部六省共同关注的热点、难点问题提供实务方案及理论支持。论坛自2007年开办以来,已连续举办三届,推出了一批水平较高的研究成果,为推动中部崛起战略的深入实施和中部地区法学研究事业的繁荣发展发挥了积极作用,已成为中部地区法学法律工作者围绕中部崛起重大法治问题进行研究和建言献策的重要平台。

第四届中部崛起法治论坛由安徽省法学会承办。为把此次论坛办成一届有特色、多成果、高水平的区域法治盛会,在安徽省委、省政府的高度重视下,在中国法学会的指导和其他五省法学会的大力支持下,安徽省法学会对论坛进行了认真细致的筹备。2010年5月,依据《中部崛起法治论坛规则》,安徽省法学会组织召开了由中部六省法学会负责人组成的论坛组委会会议,会议决定:第四届中部崛起法治论坛于2010年10月在安徽召开;论坛主题围绕化解社会矛盾、创新社会管理、公正廉洁执法三项重点工作的热点法治问题,选题须具有现实针对性,体现中部区域特点,突出中部区域合作;六省法学会应精心组织高水平论文参会,进一步创新论坛组织形式,努力提升评奖等次,积极探索成果转化方式。6月至8月,六省法学会联合组织开展了论坛的征文活动,得到广

大法学法律工作者的积极响应和广泛参与。至征文截止时间共收到论文 947 篇。经六省法学会初评和论文评委会终评,推荐参会论文共 289 篇,评选出一等奖 11 项,二等奖 36 项,三等奖 51 项。高质量的参会论文为论坛的成功举办奠定了坚实基础。

由于篇幅所限,本论文集为第四届中部崛起法治论坛部分获奖论文的汇编。所收录的研究成果围绕“深入推进‘三项重点工作’,服务经济发展方式转变”这一主题进行了多角度、多层次的研讨,内容涉及社会稳定风险评估机制建立、突发性群体事件应急处置、涉法涉诉信访、社区矫正立法、社会管理与行政管理创新、司法职权优化配置以及中部六省区域经济合作中的产业结构调整、城乡统筹发展、劳务输出保障机制、产业转移与生态保护、土地制度完善与农民权益保护等诸多中部地区改革发展过程中带有战略性、全局性、前瞻性的重大课题,为深入推进三项重点工作,促进中部地区法治建设,服务中部地区经济社会发展提出了许多新的观点和建议,充分体现了法学理论与法律实践的有机结合,具有重要的学术价值和实践指导意义。

法治是中部崛起的重要保障。中部崛起战略的深入实施,不仅要靠法治来推动,而且必须在法治的轨道上运行。我们相信,通过中部崛起法治论坛的举办,通过六省法学法律工作者对中部地区相关法律问题的共同关注和研讨交流,必将为中部崛起进一步提供坚实的法治保障和法学理论支撑,有力推动中部地区崛起进程和经济社会全面发展。

安徽省法学会

二〇一〇年十二月

# 目 录

统筹城乡发展中法制建设问题的思考 .....	董玉明( 1 )
电煤市场与产业结构法律问题研究 .....	王继军( 11 )
农地权利制度的和谐发展及其司法保障	
——中部地区土地关系的稳定与农民权益的保护法律问题研究 .....	
.....	赵 洲( 19 )
低碳经济法律对策初探	
——以服务中部崛起为视角 .....	李远和( 29 )
涉诉信访问题论纲 .....	蒋 涛( 35 )
《社区矫正法》的立法构思 .....	熊永明( 40 )
论应对突发性群体事件的法治机制构建 .....	李光明( 45 )
论司法民意在当代中国法治实践中的生存空间 .....	许 娟( 50 )
恢复性司法视野下未成年犯的矫治与康复 .....	李枝良( 64 )
论中部地区知识产权维权援助应对经济危机模式创新 ...	莫守忠 刘梦兰( 76 )
解决区域经济协调发展中突出矛盾和问题的法律路径	
——以山西旅游业转型发展为例 .....	赵利民( 83 )
我国社区和社区矫正协调发展研究 .....	李玲芳 谭恩惠( 93 )
论我国中部地区新型农村合作医疗制度的完善	
——以安徽省宣州区为例.....	张元洁 王锦慧(107)
地方政府环境责任论纲.....	刘恒科 郭英杰(115)
社会管理创新的法治思考	
——安徽省大调解工作体系建设的调研报告.....	安徽省法学会课题组(121)

## 司法职权优化配置研究

- 以审判权的能动性为研究视角····· 杨良厚(132)
- 深入推进“三项重点工作” 以能动司法在改革发展  
中再立新功····· 许 建(147)
- 浅析检察机关推进社会管理创新的路径选择····· 满铭安 杨海燕(154)
- 罪犯改造矛盾调处机制构建路径探析····· 袁 颖 吴培中(160)
- 信息化背景下司法与传媒的博弈关系研究····· 程 林(167)
- 新形势下维护社会稳定工作的对策思考····· 朱家臣(173)
- 鹤壁市预防和化解矛盾纠纷的实践与探索····· 杨京伟(182)
- 社会矛盾调节机制中的律师价值····· 乔金茹(187)
- 中部区域经济合作法律机制研究
- 以行为法学为视角····· 陈 曦(193)
- 创新社会管理 推进刑释人员安置就业市场化····· 李仁真(200)
- “两减少、两扩大”法律问题研究····· 康均心(212)
- 论老年人的刑事责任····· 琚 磊(217)
- 农产品地理标志与知识产权及其运用·····  
····· 魏纪林 李明星 胡神松 刘国龙(230)
- “后乡土社会农业”
- 中部崛起战略中农业发展模式的新选择····· 马忠泉 萧伯符(242)
- 人民调解协议之法律适用问题研究····· 魏早云(260)
- 论检务公开的内在理念····· 谭义斌(270)

# 统筹城乡发展中法制建设问题的思考

董玉明\*

在当前,统筹城乡发展是区域发展中的一个重要课题,是否需要法制建设,其必要性已成为社会各界的普遍共识。但是,如何准确地把握其中的内涵及其用正确的理念指导、统筹城乡发展中的法制建设,则需要予以探讨。本文拟在研究法制建设问题含义与研究视角的基础上,结合我国我省的实际,就统筹城乡法制建设中的基本问题、统筹城乡发展法制建设的不足,以及如何发挥法律功能促进城乡和谐发展略述己见,以求教于参加论坛的学界及实践部门的同志。

## 一、法制建设问题的含义及研究视角

### (一)关于法制的含义

按照法学基本理论,法制的含义简要地说,就是法律制度的简称。这里涉及对两个基本概念的正确理解,即一是法律,二是制度。首先,关于法律的理解,从人类法律的发展历史来看,历来就有理念上的法和现实的法的区别。其中,从理念上的法来看,一切有关涉及“公平”、“公正”、“正义”等体现法律基本属性的社会规则均可以归到法的范畴。它体现的是法在人类心中的应然所在;而所谓现实的法,按照马克思主义的基本观点,即是指体现统治阶级意志、由国家制定和认可,并由国家强制力保证实施的行为规范的总和。它体现的是法、法律及其法制的现实状态,即实然状态,并区别于同样在社会发展中起规范作用的道德、政策等社会规范。这种现实的法出现于人类自从产生阶级以来的一切社会形态,并且,与国家这一特殊的履行公共管理职责的组织形态相伴相生。因此,现实的法总是指那些在特定时期由国家机关制定或认可的,以特定法律形式表现的,并由国家强制力保障实施的法律规范所构成。在我国现阶段,这种现实的法,可以按照两个基本的标准来判断:首先,按照《立法法》的规定,除国家制定的宪法外,即是指五种基本的法律形态:一是,由全国人民代表大会及其常委会制定颁发的法律;二是,由国务院制定颁发的行政法规;三是,由地方人大及其常委会制定颁发的地方性法规;四是,由国务院所属部、委、局等职能机关或机构制定颁发的全国性规章;五是,由地方人民政府制定颁发的地方性规章。其次,基于我国属于大陆法系法制体制的现实,自2001年

---

\* 董玉明,山西大学法学院教授,经济法研究室主任,经济法、环境法硕士生导师,山西省法学会经济法研究会会长。

以来,全国人大常委会提出要建立社会主义法律体系的目标。该法律体系的构建,由宪法及相关法、行政法、民商法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七大法律部门组成,并且,现实中以法律、行政法规、地方性法规、全国性规章及地方性规章文件形式体现的法律,可以分门别类地大致归属于这七大法律部门的制度范畴之内。

此外,鉴于目前宪法和《立法法》授权立法的机关及其立法权限有限,大量的具体事务需要由有权机关针对实际工作的需要,在不违反法律、法规的前提下,通过制定和实施各种规范性文件,推动各项工作的开展,因此,由相关的机关或单位,在不违反法律的前提下所出台的具有法律意义的文件,在广义上也属于现实法律的范畴。对此,若从法律所涉及的领域来看,主要涉及对行政、经济和社会事务的具体管理,这是因为,按照立法权限,国家的民事、刑事及诉讼与非诉讼等方面的立法需要高度的统一,除需要司法解释外,基本上不需要再另行制定法律;而在行政、经济和社会领域,具体的事务专业性强、不确定性因素较多,因此,需要授权职能部门进行有针对性的立法;而在地区行政层级上来看,则主要是指我国现有的市级、县、区级和乡级政府及其他国家机关或机构制定和实施的规范性文件。这是因为,依现行《立法法》规定,目前,我国的市级立法仅限于省会城市和国家批准的较大的市,而绝大部分市无立法权,而在县、乡两级,全国所有的县、乡级政权均没有《立法法》上的立法权,因此,其只能通过制定规范性文件,来解决实践中出现的各类具体的行政、经济和社会发展的问題。这即是我国目前现实法律的状况。据此,法律制度中所指的法律,也应当是指这些法律或具有法律意义的文件。

在明确了法律的基本形态的基础上,我们再来看什么是制度。按照《现代汉语词典》的解释,制度是指要求大家共同遵守的办事规程或行动准则:如工作制度;财政制度。<sup>①</sup>这一解释表明,制度的含义一是具有公共属性,需要众多的人共同遵守才算作制度;二是,制度为众多的人的行为提供了一个共同遵守的标准,以便使众人的行为处于秩序的状态。现实中,制度的范围极其广泛,涉及人类生产和生活的各个领域,但是,法律制度,应当仅仅是指那些以法律的形式予以体现,或被法律所认可的制度,如生产技术标准等。据此,我们可以将现实中的制度分为法律制度和非法制度两大类。其中,法制建设中的法律制度,是指有关法律制度的建设。但是,在现代市场经济和法治社会的双重条件下,绝大部分制度,应当纳入法制范畴,即法律制度的范畴。

---

<sup>①</sup> 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,商务印书馆,2007年9月第5版,第1756页。

## （二）统筹城乡法制建设的目标与任务

在现代社会,法制建设的目标:一是稳定秩序;二是促进发展。因此,其任务也应当围绕这两个基本目标确定和落实。具体到法制建设包括两个方面的基本内容:一是,对现实中尚无法律的领域,填补空白,创制新的法律及其制度;二是,对已经有法律调整的部分,通过法制实践,发现问题,予以完善。前者,反映了法律制度建设者希望通过法律制度的创设,稳定社会秩序,是法制建设的静态表现;而后者则反映了法律制度建设的动态的一面,即既有的法律制度,要根据形势的变化,不断地“废、立、改”。具体地说,就是对既有的法律及其制度,要不断地进行清理。这已经成为法制部门的一项常规性工作。并且,这种法律制度建设的动态性属性,符合马克思主义关于经济基础决定上层建筑的基本原理,是法律制度建设的一项基本规律。

按照马克思主义法学的基本原理,法律是现实经济和社会关系的反映。因此,法律制度的建设,必须根据实践的需求进行。这使各国法律制度的建设具有了阶段性的特征。进入 21 世纪以来,随着我国经济和社会发展中的基本需求问题的解决,原有的城乡差距不仅没有消除,而且呈上升趋势,使其成为影响社会全面发展的突出矛盾,在此情况下,提出统筹城乡发展的法制建设问题,即是我国现阶段法律制度建设特征的具体表现。为此,在现阶段和今后相当一段时期内,通过法制建设,促进城乡和谐发展,就是现阶段法制建设的一项重要的目标和任务。它反映了法律为社会发展服务的本质属性。与此同时,根据法学原理,在法制建设中存在一个法律制度的选择问题。对此,发达国家的一些法律制度,在引进我国时,必须与我国的国情相结合;除国家统一的法律制度外,国内东部发达地区可以行得通的法律制度,在中西部欠发达地区则未必能够适用。否则,盲目地照搬法律制度,不仅起不到促进经济和社会发展的作用,反而会成为阻碍发展的因素。此外,按照法律经济学的观点,法律制度作为一种公共资源的配置,应当考虑其制定和实施的成本代价问题,要处理好“公平”和“效率”的关系问题。在我国,一切法律制度的建设,还要坚持将法制建设与党的统一领导和保护广大人民群众的根本利益相结合的政治原则;要把人民群众满意不满意、赞成不赞成,以及是否促进社会和谐发展和进步,作为检验法制建设成效的基本标准。

## 二、统筹城乡发展法制建设中涉及的基本问题

按照法学原理,法制建设的基本问题包括两个基本方面:一是,法律问题;二是,法制建设机制问题。前者即是指对一定社会关系法律主体及其相互间权力(权利)、义务,职权、职责等范畴的界定;后者则涉及在既有法律框架之下,通过怎样的工作机制,推动法律制度的实施。统筹城乡发展是发展模式的一种,必然形成相应

的社会关系,因此,统筹城乡发展法制建设,既是在明确界定统筹城乡发展涵义的基础上,明确该社会关系中各主体的法律地位、相互之间的权力(权利)、义务与责任,并通过一定的工作机制,达到促进城乡和谐发展的目的。

### (一)关于统筹城乡发展

首先,统筹城乡发展的逻辑前提是“城”与“乡”的客观存在。其中,城即指城市,乡即指乡村。它们之间的区别,不仅体现在行政上自然地理位置的划分,而且,实质性区别在于其生产、生活要素及其功能的不同。其中,城市的要素在于其政治、文化、工商经济等基本要素及其功能所致;而对于乡村而言,以耕地、牧地等基本生产要素以及相应的农业、牧业为基础,形成了乡村的存在的物质基础和所具有的特定功能。这种城乡之间的实质性区别,导致了城乡之间的不同发展模式,即城市的发展模式,以政治、文化、工商经济等事业发展为模式,成为经济与社会发展的中心,但是,城市中的城市人的粮食、食品等基本需求主要来自于乡村,因此,城市的发展离不开乡村农业、牧业等的支持;而在乡村的发展模式上,除了满足自身基本生活需求外,通过农业和牧业等的产业化,为城市的基本生活需求,提供农业、牧业及其副产品,并通过商品交换或计划配置获得自身生活所需的工业品及满足进一步的发展需求,成为乡村的基本发展模式。因此,如果乡村失去了自己赖以存在的耕地、牧地等基本生产要素,乡村也就失去了存在的意义。但是,事实上,作为人类生存的基本要素,不可能消灭耕地、牧地等。因此,乡村将长期地存在下去。据此,统筹城乡发展的目的,不是要消灭乡村,而应当是在承认乡村存在客观性和必要性的基础上,使乡村更好地发展。为此,城乡二元结构,从总体上讲,将会长期存在下去。

然而,基于历史的原因,特别是进入工业化、现代化时期以来,经济上形成了乡村与城市之间的“剪刀差”,致使乡村经济发展水平普遍地落后于城市;而在社会发展领域,乡村也赶不上城市发展的速度。据此,统筹城乡发展模式的首要目的即是要在将城市发展与乡村发展通盘考虑的情况下,通过一系列制度建设或措施的实施,解决城乡之间的发展差距,减少其不公平的因素,以达致城乡协调发展。其次,随着城市的迅猛发展,“城市爆炸”的结果导致了自然和环境承载力的压力,因此,如何通过城市的合理布局,使城市的生产力释放于乡村,也成为统筹城乡发展的重要议题。由此看来,统筹城乡发展,一方面表现为城市化率的提升,即通过统筹发展模式的推行,使原有的乡村逐步提升为城市或使其具有城市的基本属性;另一方面,也存在通过对城市规模和结构的有效控制,使城市人口增长与生产的发展与乡村的资源供给相适应。尤其是我国这样的农业人口居多的大国,将大多数农业人口转移到城市发展是不可想象的,因此,使农业人口“离土不离乡”,大力发展

小城镇建设,应当是正确的城市化发展道路。与此同时,我国作为一个人口大国,粮食和基本食品的需求,决不能依赖国外进口,这涉及国家安全问题,因此,保持与我国人口增长相适应的耕地、牧地等基本发展要素,是一项长期的发展战略或国策。为此,就要使一些人安心于乡村的农业生产,并使他们能够过上与城市人相当的生活,而不是让所有的乡村人口均弃农经商,或从事非农工业生产,只有这样,才能达到统筹城乡发展的目的。为此,统筹城乡发展和谐城乡发展的法制建设,应当全面地反映这些基本内涵的要求。

### (二) 统筹城乡发展是政府的一项基本职责

市场经济是以市场配置经济和社会资源为基础的经济体制。按照市场经济的基本原理,市场力量对于城乡发展的调节主要通过城乡之间的商品交换予以实现。但是,鉴于人类的农牧业及相关生产至今仍然受自然因素的影响较大,因此,灾年时,如何帮助乡村居民渡过难关;丰年时,如何解决农民增产不增收的问题,保护农民生产的积极性,成为世界各国政府的一项宏观调控的基本职责。而在社会管理和社会公共产品的服务方面,鉴于乡村自身财力有限,政府通过财政分配政策和法律的制定和实施,大力发展乡村公共教育、卫生、文化等社会事业,提供必要的涉及乡村的社会保障,更是政府的应有职责。此外,在政府负有主要职责的基础上,在我国政治体制下,一切党政机关、代表国家的社会团体,均负有帮助乡村发展的职责。由此看来,统筹城乡发展法律关系的主导性主体是各级党政机关及其社会团体。特别是对于县乡两级的党政机关而言,尤其重要。因为,这一层次的党政机关,能否结合本地实际,将党和国家的惠农政策和法律落到实处,改变乡村的落后面貌,至关重要。为此,如何从法制建设的角度,保障其落实中央和地方发展政策与法律的执行力,保障其具有促进新农村建设和乡村城镇化建设的行为能力或领导力与政策法律的执行力,是统筹城乡发展法制建设的重要的和基础性的环节。

### (三) 统筹城乡发展法制建设的核心是解决好城乡居民的生存权和发展权问题

法制建设的逻辑前提是法律问题的存在。而统筹城乡发展的基本法律问题,就是有关城乡居民的生存权和发展权问题,进而可以上升到城市生存和发展的法律层面。改革开放以来,农村土地承包制的推进和国家扶贫计划的实施,使乡村居民的生存权得到了基本保障,其主要体现在乡村居民与城市居民相比,有住房和口粮的基本保障,而其所缺乏的是可支配收入的增长缓慢和社会保障的缺乏,进而影响了乡村居民的发展权的落实。同时,对于人均耕地面积较少的乡村,乡村居民的生存权落实,仍然存在问题,这是导致形成农民进城务工的基本原因。而在城市领域,城市居民虽然通过政府提供的最低生活保障,保障了其基本的生存权,但是,面对城市就业困难、住房压力、环境污染等影响城市居民发展

权因素的存在,城市居民向条件较好的乡村移转也将成为一种趋势,即“逆城市化”现象,这已经被发达国家的实践所证明。为此,统筹城乡发展法制建设,应围绕城乡居民生存权和发展权的落实展开。其中,对于乡村居民而言,重点是解决乡村居民可支配收入的迅速增长问题,使其以收入为基础谋求发展;而对于城市居民而言,则应在逐步增加居民社会保障水平的基础上,打破城乡界限,允许城市居民到乡村居住和谋求发展。

与此同时,按照权利和义务一致的原则,城乡居民的生存权和发展权的行使,也必须建立在服从国家统一规划,履行居民(公民)基本义务的基础之上。

#### (四)统筹城乡发展法制建设的难点是城乡结合部的建设

国内外的实践表明,纯粹的城市管理或乡村管理,比较规范,秩序也容易稳定。但是,就城市化进程中出现的城乡结合部而言,社会转型特征最为明显,各项制度需要衔接,秩序较为混乱,它也是各类违法犯罪极易发生的区域。为此,有关城乡结合部的法制建设,历来是城乡法制建设的重点和难点。此外,在我国城市化建设中,随着城市周边乡村耕地的丧失,失地农民变成了城市居民,给城市就业、医疗卫生、教育、社会保障等带来了新的压力,如果解决不好,将会给社会带来不安定因素。为此,在乡村演变为“城中村”后,如何使原来的村民,适应城市生活,解决其新生活的生存与发展问题,成为统筹城乡发展的制度建设的重要内容。

### 三、当前统筹城乡发展法制建设的不足

自从国家提出统筹城乡发展以来,国家的法制建设也相应地进行了一些调整,如将原来的《城市规划法》修改为《城乡规划法》,其意图在于将城市建设和乡村建设统一纳入建设规划的范畴。而在制度创新方面,也有了一些积极的探索。例如,推行工业反哺农业的政策和制度,制定保护农民工利益的法律和政策,适时地出台有利于农村、农产品的价格政策和措施,推行家电下乡活动,以及将社区建设与村民委员会制度和城市居民委员会制度相结合,加大惠农财政资金和项目的支持力度等。这些具有法律意义的政策、措施以及制度的推行,体现了国家和政府统筹城乡发展的决心,也取得了明显的成效。然而,一些长期实施的制度和普遍存在的问题已成为阻碍城乡一体化发展的障碍,需要通过法制建设予以改进。

#### (一)乡村工业化定位的误区

根据本文开头对乡村的定位,统筹城乡发展,并非是要把所有的乡村均发展为城市,而是使乡村的发展稳定在与农业、牧业等及其相关加工产业发展的领域。但是,由于农业与非农工业长期形成的收益差距,导致乡村如果不发展非农工业,便富裕不起来,于是,对于现有的广大农村而言,走非农工业的发展之路,进而使自己富裕起来,并加入城镇化的行列,似乎已经成为普遍的共识。事实上,在目前情况

下,也只有走非农发展道路,才能使乡村尽快富裕,并为城市化发展奠定基础。例如,就山西地区而言,凡是富裕的乡村大多数均是得益于资源型开采的结果,在资源型县乡地域,那里的村民已经接近甚至超过了城市的生活水平,并且,在这些以资源开采收益或非农工业为主的县、乡、村,农业已经不是主要的经济增长力,居民的收入主要来自于非农领域。而在一些地区,基于煤炭的不合理开采,已经导致耕地被破坏,且无法恢复的境地。对这样的乡村发展模式,是否可行,值得怀疑。因为,它是农村城镇化(城市化)的一个陷阱。试想,如果乡村都把注意力放在非农工业的发展领域,那么,将来谁来种地?我国13亿人口的吃饭问题如何解决?由此看来,让乡村大力发展非农工业的城镇化(城市化)发展模式是一个误区。而导致这一误区的根本原因在于从事农业耕作或牧业等经济上不合算,不如经商,不如非农工业发展会尽快致富。据此,对于我国而言,既然选择了保持耕地最低拥有量18亿亩的制度选择,就要想办法通过政策和法律的实施,大力提升从事土地耕作及其相关农产品加工者的收益,使从事农牧业及其相关产业的劳动者除基本保障外,能够获得与城市劳动者相当的发展收益,具有从事农牧业及其相关产业劳动的光荣感、使命感。只有这样,才能按照社会分工,稳定乡村耕地、牧地等产业的劳动队伍,保证国家粮食、肉蛋及其相关食品的基本供给,这是涉及国家安全的大事。为此,在统筹城乡发展中,使乡村发展恢复其本来面目,以保障城乡居民基本口粮和食品的供给,应当是一项符合我国国情的战略选择。

### (二)由户籍制度引发的一系列不公平问题

在我国现阶段,基于人均耕地面积的有限性或其他原因,大量的乡村劳动力向城市转移,并且,相当的农村人口及其家庭已经融入城市生活之中。与此同时,一些城市的劳动力,基于自身发展的需要,开始向乡村转移,或居住,或从事农业或相关产业的生产与经营。由此,城乡之间劳动力和人口的相互转移,成为统筹城乡发展中不可避免的问题。但是,传统的户籍管理制度成为影响这部分人生存和发展的最大障碍,引发诸多的不公平问题。这在当前已经成为社会各界的共识。对此,国家主要从保护农民工利益角度,出台了一系列的政策、法规,有关取消户籍制度也在一些地区进行了试点,取得了一定的成效。现在需要通过法制建设,将取消农民(村民)和市民户籍上升到法律的高度,以乡村居民与城市居民代而替之,使之在住房、受教育、医疗、就业工资保障、社会保障方面平等地享有国民待遇,促进城乡和谐发展。

### (三)财政分配制度的改进

按照财政法制原理,事权决定财权是财政法制的一项基本原则。按此原理,处于城乡建设第一线的县(区)和乡一级政权,承担着最基层的管理工作,所涉及的

管理事务十分繁重,因而,其理应具有与其履行职能相应的财政能力,然而,我国目前的财政分配体制,却将大部分财力均集中在了中央、省和市一级。进而,导致相当的县(区)、乡级政权处于“吃饭财政”,甚至“要饭财政”的状态,致使其无法引领乡村发展致富。这也导致了来自中央和省一级的许多惠农财政资金受到这一层级的截留和向城乡居民乱收费现象的发生。对此,除加强财政监督、完善财政转移支付以外,近几年来,实施了省直管县、对失地农民的直接补偿等措施,收到了一定的成效。但是,要从根本上解决问题,就应从改革财政体制入手,使县(区)和乡一级政权机构,不仅有吃饭资金,还具有引领县级区域内城乡发展的物质基础,有能力解决县级区域内城乡发展的特殊社会发展问题,做到事权与财权的统一。

另一方面,有关国家和地方面对乡村的惠农资金存在多头管理、效率不高的问题。据本文作者调研,目前,面对乡村的各类财政资金被多达十几个部门所掌控,不仅管理成本大,而且管理的效率也不高,因此,需要集中统一管理,使有限的财政资金发挥其应有的效益。

#### (四)城市化扩张对耕地拥有量的威胁

目前,我国城市化发展的一个误区是存在盲目扩张的趋势,据报道,许多城市均提出了建立国际大都市的奋斗目标。而来自国土资源部门的信息,随着城市的日益扩张,大量农业用地被侵蚀,对耕地拥有量的保持构成了威胁。事实上,我国未来城市的发展并不需要更多地国际化大都市,而是需要在严格控制一线、二线城市发展的同时,更多地发展三线、四线城市,而未来的三线、四线城市,将可能是最适合人类生活、工作的宜居城市。而就县级区域发展而言,努力将现有的县城建设成四线城市,并在不占用农用地基础上,大力发展农村小城镇建设,才是我国统筹城乡发展的必由之路。因此,城市化进程的加快和发展,必须以保有基本的耕地为基础、为底线,在尽量不占用耕地、牧地及其相关产业用地基础上,予以开发建设。而要做到这一点,必须用强有力的法制手段才能见效,同时,要做好城乡发展一体化的规划整治和管理。

#### (五)基层立法权限的缺失

在我国现有立法体制中,基层政权无《立法法》规定的立法权,基层政权除贯彻国家和地方的法律、法规和政策外,遇有本地特殊发展问题时,只能以发布规范性文件的形式组织实施。其中,相当的这类规范性文件,在涉及税收减免、金融支持、对外贸易、土地优惠、房地产开发、环境保护等方面,与国家的法律、政策相冲突,虽然其违法,但在许多方面具有其一定的合理性。这种基层立法权限的缺失现象的存在,无疑地影响了城乡法律秩序的形成。对待这种现象的处理,目前的办法仅仅是管制,但是处理一批,而后又会出现新的问题。因而,有必要从“疏”的角度

解决问题,这就是赋予市、县级政权立法权,使其规范性文件的制定和实施,纳入国家法制的范畴,以防止基层政权运行中“脱法”现象的存在。事实上,我国地域广袤,每一个市县面临的发展问题不尽相同,因而,市县一级,甚至乡一级发展权的内涵和外延,具有相对的独立性,而只有基层的市、县、乡所面临的发展问题,才是最实实在在的具体问题。在不与国家宪法、法律和政策抵触的限制条件下,赋予基层市、县级城乡政权立法权,使其纳入法制轨道,应当是统筹城乡发展法制建设的重要的基础性工程。

#### 四、发挥法律功能,促进城乡和谐发展

现代法制的原理表明,法律、法制的功能,不仅仅是对既有社会关系的调整,还肩负着促进社会向更先进、更文明、更进步的方向发展的历史使命。为此,在统筹城乡发展法制建设中,发挥法律功能促进城乡和谐发展应从以下三个方面为抓手:

##### (一)积极肯定改革成果,维护城乡发展秩序

自从中央提出统筹城乡发展的战略以来,各地均进行了不同程度的改革试点或实施了一些改革的措施,进而,形成了一些新的社会关系、新的制度创新,如社区建设改革、户籍制度改革、社会主义新农村建设、农村小城镇建设、农村医疗保障改革、城市居民基本社会保障改革、农民工权益保障等。一些改革成果已经被上升到了国家法律的高度予以肯定,如城乡一体化规划等。但是,鉴于地区的差异性,一些符合地方实际的经验,则需要通过地方立法的形式加以肯定,以维护城乡发展秩序。而一些虽然只具有地方特色,但在全国具有示范意义的经验,实际上具有全国指导意义,将其上升到法律的高度后,则有利于推动此方面全国性法律的完善。如,山西的煤炭资源整合改革,即是一项得到社会普遍拥护,涉及到城乡利益调整,关系到今后山西统筹城乡发展的重大改革。对于实践中已经形成的新的社会关系,理应及时地纳入法制轨道,通过立法肯定其成果,稳定经济与社会发展秩序。

##### (二)积极借鉴国内外已有经验,以法制促发展

在国外市场经济发展中,有许多被证明行之有效的法制经验,可以为我们借鉴。但在我国实施推行中存在许多障碍,其中,既有思想认识上的障碍,也有旧有制度的阻挡或缺失问题。例如,有关城乡环境保护中的区域补偿制度的建立。对此,在统筹城乡发展中,可以实施“超前立法”,以法制促发展。并且在中央还没有立法的情况下,地方也可以立法。这其中,也包括了基于突发事件的爆发,而通过及时立法,建立起新的社会秩序,如食品安全。就地方立法而言,先进地区的地方立法经验,以及改革的成功经验,在符合本地实际情况的条件下,也可以被欠发达地区拿来直接上升到地方性法规、规章的高度予以推行。

与此同时,对于一些仍然需要观察、斟酌的改革措施,则不宜上升到法律的高度,适宜于临时性的政策调整。因为,上升到法律高度的改革措施与制度,需要保持相对的稳定性,这是统筹城乡发展法制局限性的一面,对此,必须予以充分的认识和把握。

### (三)加强执法力度,为统筹城乡发展保驾护航

法制原理告诉我们,法制的力量不仅仅在于立法,而在于已经立的法是否具有执行力。为此,在完善有关统筹城乡发展立法体系的同时,加强执法建设,至关重要。在当前,经过改革开放以来的普法教育,经过市场经济法制化进程的洗礼,人们的法制意识、维权意识已经有很大的提高。但是,在执法方面仍然面临一些突出的问题需要改进。首先是各级党政领导干部的依法执政和依法行政问题,这是因为,实践中对法制执行力干扰的主要来源,还是有关领导干部对执法的自觉或不自觉地干预。其次,要在坚持依法行政的前提下,教育和引导公民、企业正确依法地行使自己的权利,因为,现在的法制出现了或以公权力为理由,随意侵犯私权利益,或以私权保障为理由的,对公权力和社会公共利益的极端对抗的不良倾向,进而影响了城乡的协调发展。解决这些矛盾,应当树立起法律的权威,以法制手段解决,才符合现代法制的要求,才能使城乡和谐发展。最后,要加强执法队伍的建设。总体上讲,我国目前执法队伍的执法水平,有了较大的提高,但是,与法制建设的要求,还有相当的距离,现实中,许多涉法信访案件的发生,都是因为具体执法人员的工作态度较差和业务水平不高所致。而许多优势的法律人才资源,大多被集中于大中城市,县乡级高水平法律人才匮乏。为此,在统筹城乡发展中,通过制度创新,合理配置法律人才资源,提高基层执法人员的执法水平,是统筹城乡发展法制建设急需改进的一项重要的和长期的任务。

总之,统筹城乡发展中的许多方面,需要法律、法制的有力支持,法制建设也应当围绕各区域统筹城乡发展的中心问题,提供相应的法律服务和保障。发展是根本,法制是手段或基本要素。当前及今后相当时期的法制建设,应当对统筹城乡发展的问题,积极地回应。但在当将改革实践中的经验上升到法律的高度时,更多的是,需要理性的思考和研究。

# 电煤市场与产业结构法律问题研究<sup>①</sup>

王继军\*

电力工业是我国的支柱型产业,电力供应安全不仅关系到国民经济健康发展,人民生活正常有序进行,还关系到国家的政治安全。我国的电源结构呈现出“一大主体、一个补充、多种发展”的格局,80%以上是火力发电。2009年我国的煤炭产量是30亿吨,比2008年增加了3亿吨,而2008年又比2007年增加了3亿吨,在这30亿吨煤炭中,60%都用于发电,以2009年为例,电煤消耗量就达到18亿吨。因此,电煤市场安全与否直接关系到我国的电力供应状况。近些年来,我国电煤屡屡出现供应紧张的问题,用电高峰季节表现得更为严重。特别是2008年的低温雨雪冰冻灾害期间,全国因为缺煤而停机的发电机组达到3990万千瓦,占当时全国电力总装机容量的5.6%。从表面上看是天气原因导致我国的电煤和电力供应紧张,但根本原因是我国的电煤供需矛盾所致。

## 一、我国电煤供需矛盾的表现

我国的电煤供需矛盾始于2003年。自2003年以来,电荒、煤荒的状态始终没有停止过,只不过2003年和2008年的状况较之其他年份表现得更为突出一些。从2003年至今,出现了多次电煤供应紧张及电力供应紧张的问题,虽然原因多种多样,例如2003年是因为我国发电装机容量不足,2008年是因为全国大多省份出现的低温雨雪冰冻灾害,2009年是因为金融危机之后国家整体经济复苏导致对于煤炭和电力需求的迅速增长,但电煤短缺的根本原因还是我国高耗能产业耗电量过大所致。

针对我国局部地区电煤供应紧张的局面,2010年1月14日山西省煤炭工业厅副巡视员侯文锦在接受中央台记者专访时表示:煤电紧张不是因为产煤量减少、水电减少,火力发电量增加、高耗能产业耗电过大是本轮煤电紧张的根本原因。每年增加的3亿吨煤炭如果用铁路运输,将火车连起来就是75000公里,可以绕地球两圈。然而相比需求量的增速,煤炭产量11%的增幅似乎远远不够。2009年四季度,来水偏枯、水力发电下降增加了对火电的需求,仅11月全国因火电补发水电缺

---

\* 王继军,法学博士,山西大学法学院教授,博士生导师,山西省法学会副会长兼学术委员会主任。

① 此文为司法部2008年度国家法治与法学理论研究项目《电煤市场法律问题研究——兼论电煤应急法律机制》阶段性研究成果。