

农村法制现状

Legal System in China's Rural Area

来自清华学生的视角

From the Perspective of Students of
Tsinghua Law School



主 编 王晨光

副主编 赵晓力

魏南枝



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

农村法制现状

Legal System in China's Rural Area

来自清华学生的视角

From the Perspective of Students of
Tsinghua Law School



主 编 王晨光

副主编 赵晓力 魏南枝



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

农村法制现状: 来自清华学生的视角/王晨光主编.
- 北京: 社会科学文献出版社, 2006. 12
ISBN 7-80230-337-0

I. 农... II. 王... III. 农村-法治-研究-中国
IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 128519 号

农村法制现状

——来自清华学生的视角

主 编 / 王晨光
副 主 编 / 赵晓力 魏南枝

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码 / 100005 网址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 65269967
责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 65595789
电子信箱 / shekebu@ssap.cn
项目经理 / 王 绯
特约编审 / 徐逢贤
责任编辑 / 陈 韬
责任校对 / 子 佳
责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963
经 销 / 各地书店
读者服务 / 市场部 (010) 65285539
法律顾问 / 北京建元律师事务所
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开
张 / 9.75 字数 / 200 千字
版 次 / 2006 年 12 月第 1 版
印 次 / 2006 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80230-337-0/D·069
定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

前言

自改革开放以来，中国社会进入了前所未有的现代化建设和社会转型时期。其势排山倒海，规模之宏大，变革之剧烈，成就之显著，影响之深远，有目共睹，旷古绝伦。虽然这一现代化和社会转型仍处于推进过程之中，面临诸多问题和困难，但已然为中国社会带来了巨大的成果和效益，极大地提高了社会生产力，显著地提高了人民的生活水平。同时其影响也早已超出了国界，在人类现代化进程中独树一帜，开创了一条新的现代化发展道路。

尽管国人对迄今为止的社会转型所获得成就的原因见仁见智，众说纷纭，但对一些主要的原因则有基本的共识。其中，大力推进法制建设，充分发挥法治的作用，乃为公认的重要原因之一。法制建设对于中国社会转型功不可没。首先，它改变了中国历史上长期忽视法律甚至践踏法律的人治模式，确立法律的权威。邓小平在改革初期那句名言——“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”，奠定了中国法制建设的理论基石，并通过宪法等一系列法律规范把改革开放的大政方针上升为法律化和制度化的要求，保证了社会转型和发展的持续性和稳定性。其二，在此基础上，中国已经建立一个初具规模的法律体系、机构和制度。可以说，在中华民族悠久的历史，法制建设第一次受到如此高度的重视，法治第一次

被作为治国方略和实现现代化的目标之一，也第一次拥有了一个现代化的法律体系和制度。其三，它把市场经济和现代社会所需要遵守的规则纳入法律规范的体系中，然后通过法律的力量推动人们形成新的行为模式和制度。无论是最初为吸引外资而制定的一系列涉外投资法律规范，还是为培养和形成市场机制而制定的一系列民商法规范，无论是为保障公民民主权利而制定的村民自治法和选举法等一系列公法规范，还是为了建立新型的社会保障机制而制定的一系列社会法规范，运用法律手段改变人们的行为并形成新的制度，已经成为中国法制建设的一项重要使命。其四，它通过法律手段推动了政府功能的转变，使政府必须依法治国和依法行政，把无所不能的政府转变为法治下的有限政府，把“权力高度集中”、“为民作主”的政府转变为“以民为本”并受人民监督的政府。其五，它通过建立和完善诉讼法律规范和制度，极大地提高了国人的权利意识，改变了中国传统文化和社会意识中的“无讼”和“厌讼”观念。中国诉讼案件的数量逐年激增，以司法为中心的多元纠纷解决机制正在形成，为建立和谐社会发挥着重要作用。

虽然中国法制建设取得了前所未有的成就，但由于中国社会城乡二元结构的强化和区域经济发展的极度不平衡，法制建设和发展也具有明显的非均衡性，各个地区法制建设具有很大的差异。我们离真正的社会主义法治国家的要求还相差很远。城乡差别和经济发展的不平衡使中国法制建设面临极大的困难。主要表现在以下几个方面。其一，法律人才分布极不合理。大城市中法律人才相对过剩，而农村地区法律人才极度匮乏。例如，在北京等大城市，法律职业者一般都具有较高的素质。北京地区绝大多数法院的法官都已经具有法律本科甚至研究生的学位，很多法院、检察院和其他法律

部门都只招收本科生。而在绝大多数农村地区、西部地区和贫困地区，法院的法官很少具有法律本科的学位。项目所涉及的 G 县，虽然毗邻某大城市，但全县公、检、法机构中仅各有一位法律本科毕业生。在广大西部地区，很多法院和检察院因为现任法官中有不少通不过司法统一考试，面临分流的前景；而社会上也很难找到通过统一司法考试的法律后备人员，面临严重的法律人才危机，一些法院和检察院甚至面临没有合格法官和检察官的局面。律师和其他法律服务人员也基本如此。北京市的律师已经有一万多人（想一想中国全部律师的数量也不过是 12 万多人），而多数县一级的农村地区只有很少的几个律师和法律服务人员，一些西部地区的农村就根本没有任何律师甚至法律服务人员。其二，法律经费投入和物质条件配备差距太大。虽然从整体上看，中国发展建设的投入仍然不足，但城市和农村、经济发达地区与贫困地区的法律投入的差距仍然令人吃惊。由于各个地方的司法机关和执法机关的财政经费都来源于所属地方的财政，经济相对好的地方也会给法制建设较多的投入，而经济差的地区则除最基本的工资外几乎没有什么其他投入。甚至有的地方政府要求法院、检察院等单位自行解决经费，导致司法机关难以开展正常的司法活动，甚至导致有偿办案等违法和不规范的事件发生。其三，城乡经济结构和发展模式不同，造成了城乡人际关系和相应法律问题的巨大区别。乡村中的熟人社会和乡规民俗与国家法律规范及其运行之间形成了一定的紧张关系；农民法律意识相对淡薄以及长期“家长制”的管理模式，使得村民自治制度和公民权利保障遇到更多的障碍。例如，《婚姻法》有关男女平等的相同规定在城市和乡村中的解释和适用总是难以达到“同案同判”的效果，农村女性在婚姻继承等家庭关系中大多处于弱势地位，在土地等公共

资源的分配上也往往受到歧视性待遇。长此以往，国家法律在农村中的变通和蚕食使得国家统一的法律产生二元甚至多元分化，国家法律“两重天”的现象不断被强化，严重地破坏了国家法律的统一性和严肃性。其四，中国迄今为止的法制建设和司法改革基本上是以城市为出发点和归宿的城市法制建设和城市司法改革，很少考虑和关注农村的具体情况和特色，以至于造成上述种种法制建设中的弊端。例如，在司法改革中我们加强了开庭审理和证据的作用，强调改革“马锡五审判方式”，引进了对抗制的庭审模式，强化“谁主张谁举证”的坐堂办案。在居民居住相对集中、当事人文化水平较高、律师服务较为普遍的城市，这种改革思路无疑是正确的。但是在村民居住分散、文化水平普遍不高、缺少律师和法律服务人员的农村，这种改革就不应千篇一律地机械照搬。中国70%以上的人口是农村人口，这是在短时期内无法改变的现实。如果我们的法制建设和司法改革不能充分地考虑到农村的实际情况和法律需求，占国民绝大多数的农民不相信法律或得不到律师等法律专业人士的帮助，我们就不能把握地说我国法制建设取得了决定性的胜利。

好在中央提出了“建设社会主义新农村”的口号和战略部署，全社会比以往任何时候都更加关注“三农”问题，意识到城市反哺农村的重大意义。这都为农村法制建设的进一步发展提供了千载难逢的机遇。

清华大学法学院不少师生历来关注农村的法制建设。自1995年复建以来，清华法学院秉承清华大学“行胜于言”的优良传统，重视理论结合实际，重视全面培养学生素质，大力开展实践性教学和实践环节。经过讨论，我们认为在法学教育和研究中存在几个较为深层的问题，一是理论脱离实际、教学脱离实践，把法律当成不食人间烟火的纯粹概念和理论；

二是二级学科固化和学科间相互隔绝；三是只重视课题上的书本知识传授，忽视学生全面素质、能力和法律职业道德的培养。针对这些问题，法学院在积极实践、大胆借鉴、科学规划、妥善实施的基础上，以国家和社会发展需要为指引，以中国现实和国际发展趋势为背景，勇于开创新路，试图改变上述三种弊端。关注农村这一中国最大的实际就是贯彻上述改革思路的一个具体做法，在 G 县的实践调查则是其中的一个具体项目。尽管大多数学生在毕业后不一定到农村去从事法律工作，但是他们在农村这短短的三个月的实践，的确给了他们许多不曾有的经历和体验，深化了他们对于社会和基层民众的了解，切实感受到中国问题的复杂与困难。

本书记载了他们的观察、思考和设想，其内容涉及农村法制和社会生活的诸多方面。但这并非事先安排的分工，而纯粹是他们自己所见所闻而引发的所想所思。虽然有些重要的方面（如村民自治等）尚无人涉及，但整体上看，居然也相互联系，构成了一个相对全面的地域法制和社会发展的调查报告及对策研究，自有一番横看成岭侧成峰的天然妙趣。书中的每一篇文章都以扎实的社会调查和亲身经历为基础。尽管由于时间较短，作者调查接触的范围也有限，有些数据不一定能够代表全貌，但是从案例分析和村落分析的角度看，仍然具有极大的参考价值。特别是所调查和分析的一些具体案例具有很大的典型意义，在很大程度上揭示了农村法制建设和法律运行中的具体问题，给人耳目一新的感觉。他们的分析和对策建议也颇具新意，具有一定的学术性。这种以中国基层农村的现实制度和案例为切入点的研究思路、独特的视角和从实践到理论再从理论到实践的研究方法尤其值得肯定和推广。在这一意义上，他们是敢为天下先的行者，是法学研究百花园中的新蕾，是开动脑筋勇于探索的思者。这本

书就是他们努力的结晶和奉献。

然而也毋庸讳言，有些文章还多少带有一些稚嫩之气，论述尚可进一步深入。作为青年学生的首次农村实践的汇报，在短短三个月的时间里要认识一个从未认识的社会，要对比教科书与现实的差距，要进行深入的分析并提出有见地的对策或建议，实属不易。虽然稚气直率，但从中可见初生牛犊不怕虎的精神和那份天下兴亡匹夫有责的强烈社会责任感。学法之子，用法之士，能有此心、此行、此思、此感，何患法治后继无人乎？

借此时机，我也要對支持这一项目的中律原咨询公司的大力资助和支持表示诚挚的感谢，对于协助我们进行调查和开展法律援助工作的政府工作人员和当地的村民表示由衷的感谢。没有他们的支持和协助，这一项目也就无从开展。同时，也要对清华法学院诸位老师的大力支持和配合表示衷心的感谢。尽管参加项目的学生都会耽误一些课程，但在老师们的支持和帮助下，所有这些问题都得到了圆满的解决。

东方欲晓，莫道君行早。农村的法制建设关乎中国法制建设的大局，而中国法制建设的发展尤其关乎中国现代化和社会转型的成败。这是一个伟大而艰巨的事业，需要几代人的持续努力。今天，像本书各部分著者这样的青年学子不仅关注农村的法制建设和国家的法制发展，而且发表出有见地的分析意见和对策建议，令人欣喜，值得庆贺。相信他们的努力一定会带动更多的学子、国人投身到这一伟大的事业之中！

王晨光

2006年5月17日

目 录

前 言

王晨光 / 1

农村土地制度有关问题的调查与分析

言霜霜 刘英娜 / 1

转型期村庄选举的困境及其出路

李松锋 / 21

农村农民工状况调查及相关思考

刘 芸 周 楠 / 48

农村资金供求状况考察

戴怡婷 李凤霞 / 70

转型时期农村家庭变迁之法律问题

安小毅 / 101

农村法律服务所的生存状态及功能分析

罗 玲 / 126

现代法律意识在农村的培植

卢振华 / 148

农村法官判决模式研究

姜振业 / 166

农民民事纠纷解决途径调查与研究

王 敏 / 194

农村基层法庭司法过程调查和分析

周伟平 / 219

农村人民陪审员制度改革调查与分析

杨秉勋 / 255

农村基层高比例调解结案研究

付维国 / 290

后 记

魏南枝 / 303

Contents

Preface	<i>Wang Chenguang</i> / 1
Investigation on Rural Land System	<i>Yan Shuangshuang, Liu Yingna</i> / 1
Difficulties & Outlets of Rural Election in Transforming Period	<i>Li Songfeng</i> / 21
Investigation on Labor from Rural to Urban Areas	<i>Liu Yun, Zhou Nan</i> / 48
Investigation on Supply & Demand of Rural Capital System	<i>Dai Yiting, Li Fengxia</i> / 70
Legal Issues on Changes of Rural Families in Transforming Period	<i>An Xiaoyi</i> / 101
Status & Function of Legal Service Offices in Rural Area	<i>Luo Ling</i> / 126
Modern Legal Knowledge in Rural Area	<i>Lu Zhenhua</i> / 148
Mode of Judgement in Rural Area	<i>Jiang Zhenye</i> / 166
Investigation on Ways to Resolve Civil Disputes in Rural Area	<i>Wang Min</i> / 194
Investigation on Judicial Operation of Grass Roots	<i>Zhou Weiping</i> / 219
Investigation on Jury System Reform in Rural Area	<i>Yang Bingxun</i> / 255
Investigation on Mediation in Rural Area	<i>Fu Weiguo</i> / 290
Postscript	<i>Wei Nanzhi</i> / 303

农村土地制度有关问题的调查与分析

言霜霜 刘英娜*

— 引 言

土地是农民最基本的生产资料和最可靠的生活保障，是农民赖以生存和发展的基础，农民承包土地的各项权利是农民的根本利益所在。土地与农民的生活息息相关。政府对土地问题也高度重视，近几年出台了一系列的法律法规和政策，保护农民对土地的承包权、经营权和受益权，保障农民土地的合法权益。其中，最重要的是2003年3月1日开始实施的《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《土地承包法》）和国家关于扶持粮食生产、调减农业税费、促进农民增收等政策。

《土地承包法》于2003年3月1日开始实施，但是，我们所调查的G县马村镇于1999年已经完成了承包期为30年的土地承包。因此，到2004年，农民们已经对土地承包了五年多。可以说，一系列的法律和政策对农民们的影响很大。那么，在这几年来，法律和政策究竟对农民有什么样的

* 作者均为清华大学法学院2004级硕士研究生。



影响？在实际生活中是否出现了问题？出现了什么样的问题？农民们对该法的态度如何？是否达到了法律和政策预期的目的？我们针对这些问题做了一系列的访谈和调查。

在调查中我们发现，农民们对该法反响很大的是对土地承包期的规定。该法第二十条规定：“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年；特殊林木的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长。”在此之前，农民承包土地是五年期限，即每五年重新承包一次。《土地承包法》如此规定，是为了保持土地承包的稳定性，从立法上保障农民获得土地承包经营权的长期性，这也是30年承包期的积极效果。那么，30年承包期是否会产生其他消极效果，30年承包期是否合适？对此，理论界有不同意见。但这不能单从理论上得出结论，而要考察实际中农民的看法。那么，农民们对“土地承包三十年不变”的规定究竟持何态度，土地承包期限变长之后是否会引起其他问题？

此外，在调查中另一个突出问题就是承包土地的流转问题。在土地转包过程中，农民很少签订书面合同，以前也很少出现纠纷，但是，现在由于国家实施取消农业税等政策，农民种地的热情高涨，很多农民希望提前收回转包出去的土地，因此，产生了一系列纠纷。

下文即是在调查的基础上，从《土地承包法》本身的立法意图、学者的意见、我们所调查的农民们的看法，以及反映的问题、中国农村的现状等多角度、多层面来论述土地承包期30年的问题。在此基础上，对有人主张的土地应该

私有化提出反驳。同时对承包土地的流转以及新出现的一些问题的原因进行分析并提出对策。

二 土地承包中的几个问题

（一）“土地承包三十年不变”和“土地是否应该私有化”

1. “土地承包三十年不变”是否合理

其一，立法的缘由。

总结中国 20 多年农村改革和发展的成功经验，家庭承包经营制度是最基本、最能调动农民生产积极性的政策。为了保持政策的稳定性，针对各地土地承包期不尽相同的情况，1984 年中央就明确土地承包期一般应在 15 年以上，对于生产周期长和开发性的项目，如果树、林木、荒山、荒地等，承包期应当更长一些。1993 年针对少数率先实行包干到户的地方第一轮土地承包即将到期的情况，中央又及时提出，为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期之后，再延长 30 年不变。开垦荒地、营造林地、治沙改土等从事开发性生产的承包期可以更长。但是，由于土地承包关系缺乏法律的规范和保护，一些基层干部和农民群众对“承包期三十年不变”的政策仍心存疑虑。因此，要消除农民的疑虑，从根本上保持政策的稳定性就必须制定法律法规。《土地承包法》的核心就是赋予农民长期而有保障的土地承包经营权。为了保持土地承包经营权的长期稳定，从根本上防止有些地方通过行

政手段频繁调整承包地的现象,《土地承包法》明确规定耕地的承包期为30年,从立法上保障了农民获得土地承包经营权的长期性。

《土地承包法》之所以这样规定,是因为在此之前的短期承包,土地流转太快,农民们不可能对土地进行过多投资,这样就挫伤了农民经营土地的积极性。因此,“土地承包三十年不变”的政策是为了保持土地承包的稳定性,从而加大农民的投资积极性,使农民享有土地承包经营权具有物权性质,更有利于农民对土地的长期投资规划。从长远和整体来看,对更好的利用土地进行生产是有积极作用的。可以说,通过立法的手段将耕地承包期规定为30年是一个重大的举措。

其二,理论界的看法。

对于耕地承包30年的期限是否合适,学者们有不同的看法。许多学者认为土地承包期限30年太短。比如梁慧星认为,由于30年时间基本上只有一代人,这就使农民在土地上进行耕作或放牧时很少考虑到下一代人的利益,使土地超负荷运载或人为地遭到破坏。由于农民的短期行为,放牧、耕种不注意保护土地,导致土地荒漠化、盐碱化严重。而如果把农民对土地的承包期限延长到50年,大概两代人的时间,农民在耕种和放牧的时候就会考虑到下一代人的利益,不会任意破坏土地,甚至会认真保护好土地,为下一代人考虑生计问题,对抑制沙尘暴现象的发生也会大有益处。^①

① 《专家称,延长农民对土地的承包期限有利生态保护》,资料来源:中国新闻网 (<http://www.ccrs.org.cn/big/zjcyencnctd.htm>)。

其三，农民的看法。

承包期限到底应该多长，这也许不能单从理论上得出结论，实际中农民是怎样一种看法呢？对此，我们在马村镇进行了调查。该镇于 1999 年已经完成了承包期为 30 年的土地承包。因此，到 2004 年，农民们已经对土地承包了五年多。从表 1-1 可见，调查结果是：73% 的农民认为“土地承包三十年不变”的规定不合理，而 27% 的农民认为合理。可见，超过半数的农民认为这个规定不合理。可以说，这样的调查结果是出乎意料的。

表 1-1 “土地承包三十年不变”是否合理调查情况

问卷回答情况	百分比(%)
合 理	27
不合理	73

对于土地承包 30 年期限，农民一方面肯定了它的积极效果，即保持了土地承包经营权的长期稳定，提高了投资积极性。很多农民开始在土地上进行比较长期的投资或者进行基础设施建设，如打井、施肥、安排生产计划、种一些长期才能收获的作物等。另一方面，农民们谈及了 30 年承包期引发的人地数量矛盾的问题，很多农民对此表示重重忧虑。这也是大部分农民不赞成土地承包 30 年不变的原因。农民们表示，由于“土地承包三十年不变”，每户农户增加了或者减少了人口，土地数量都不变化。在 30 年的期间里，很多农户家庭都会增加人口，但是却分不到土地，造成人口数

量与土地数量不符，这对主要靠土地为生的家庭来说，是一件关乎生计的大事。目前“三十年不变”的政策实施了只有五六年的时间，人地不符的矛盾还不突出，二三十年后，这个矛盾将会变得比较尖锐。调查中，有一位农民给我们算了这样一笔账，很有说服力。他说，假如五年前承包地的时候，家里有一个20岁的儿子，当时只分到了一个人的土地；四年后儿子结婚娶了媳妇，分不到土地；再过一年后，儿子有了小孩，仍然分不到土地；24年后，儿子的儿子娶了媳妇也生了小孩，仍然分不到土地。到此为止，该农户家庭添了四个人，却一直没有再分到土地，这就相当于五口人只能靠一口人的地来生活。如果家里有两个儿子，那么，这个问题就更加严重了。当然，这个假设比较极端，但是，从中可以看出这个问题的严重性。虽然现在问题还没有变得突出，但是很多农民已经流露出对未来的担忧。

而27%的受访者认为30年承包期合理的农民，我们发现基本上有两种，一种是家里人口减少，一种是不以农业收入作为家庭收入的主要来源。人口减少的农户家庭，由于土地不变，这样人均土地数量比较多，他们乐在其中；而不以农业收入为家庭收入主要来源的农户，他们不甚关心这个问题，承包期多长都无所谓。

其四，法律提供了补救方法：机动地。

《土地承包法》对这个问题已经做了一定的补救。该法第二十八条规定，下列土地应当用于调整承包土地或者承包给新增人口：“（一）集体经济组织依法预留的机动地；（二）通过依法开垦等方式增加的；（三）承包方依法、自