

中国农村法治发展研究

李昌麒 主编



中国法学高阶文丛
China Advanced Law Series

Rural Rule of
Law Development in China

中国农村法治发展研究

李昌麒 主编

 人民出版社

责任编辑:茅友生

封面设计:冬 冬

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

中国农村法治发展研究/李昌麒主编. -北京:人民出版社,2006.10
(中国法学高阶文丛)

ISBN 7-01-005755-9

I. 中… II. 李… 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 099735 号

中国农村法治发展研究

ZHONGGUO NONGCUN FAZHI FAZHAN YANJIU

李昌麒 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:28.5

字数:450 千字 印数:0,001-4,000 册

ISBN 7-01-005755-9 定价:49.80 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

作者简介

Authors' Profiles

李昌麒，男，汉族，1936年生，重庆潼南人。著名法学家，国务院特殊津贴获得者，中国法学会经济法学研究会副会长，西南政法大学法学教授、博士生导师，国家高等学校重点学科西南政法大学经济法学科学术带头人，重庆市首批人文科学重点研究基地“中国农村经济法制创新研究中心”主任，国家中高级干部学法讲师团成员、重庆市人民政府法律顾问、重庆市社会科学联合会副主席等。曾荣获全国优秀教师、“五一”劳动奖章获得者、重庆市先进工作者等称号。

著、主（参）编的专著、教材、工具书30余部，发表论文70余篇。出版个人专著《经济法——国家干预经济的基本法律形式》和个人文集《寻求经济法真谛之路》；主持2项和参加1项国家社科基金项目，主持国家社科基金重大项目（A级）《改革发展成果分享法律机制研究》；主编司法部和教育部规划教材5种；其学术著作和教学研究成果共有26项获得国家级、省部级和学校优秀科研和教学成果奖。

在中共中央第九次法制讲座上为江泽民、胡锦涛、吴邦国、温家宝等中央领导同志主讲了《依法保障和促进农村改革发展和稳定》。

· · · · · ·
· · · · · ·
· · · · · ·

中国农村法治发展研究

Rural Rule of Law Development in China

丛书策划：茅友生

(jack719@sohu.com 或 mys@peoplepress.net)

封面设计：冬 冬

版式设计：程凤琴

The figure consists of a 3x6 grid of 18 small diagrams. Each diagram shows six points arranged in a regular hexagon, labeled A, B, C, D, E, and F. The points are connected by lines to form a single continuous path that visits every point exactly once. The paths are as follows:

- Diagram 1: A-B-C-D-E-F
- Diagram 2: A-B-C-E-D-F
- Diagram 3: A-B-C-E-F-D
- Diagram 4: A-B-C-F-E-D
- Diagram 5: A-B-D-C-E-F
- Diagram 6: A-B-D-C-F-E
- Diagram 7: A-B-D-E-C-F
- Diagram 8: A-B-D-E-F-C
- Diagram 9: A-B-E-C-D-F
- Diagram 10: A-B-E-C-F-D
- Diagram 11: A-B-E-F-C-D
- Diagram 12: A-B-E-F-D-C
- Diagram 13: A-C-B-D-E-F
- Diagram 14: A-C-B-E-D-F
- Diagram 15: A-C-B-E-F-D
- Diagram 16: A-C-B-F-E-D
- Diagram 17: A-C-D-B-E-F
- Diagram 18: A-C-D-B-F-E

杨三正 法学博士, 湛江师范学院副教授, 重庆市人文社会科学重点研究基地西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心研究员。

目 录

绪 论	(1)
一、推进农村法治发展的重要意义	(2)
(一)加强农村法治是依法治国的重要组成部分	(2)
(二)加强农村法治是贯彻落实党在农村基本政策的重要保证	(2)
(三)加强农村法治是完善农村社会主义市场经济体制的内在 要求	(3)
(四)加强农村法治是巩固农业基础地位的重要法律支撑	(4)
(五)加强农村法治是建设社会主义新农村的迫切需要	(4)
(六)加强农村法治是适应经济全球化和 WTO 规则的必然要求	(6)
二、推动农村法治发展的理论基础	(9)
(一)依法治国理论	(9)
(二)国家适度干预理论	(10)
(三)二元经济结构理论	(11)
三、推动农村法治发展的背景	(13)
(一)“三农”问题的提出	(13)
(二)农村法治发展简要回顾	(16)
(三)农村法治发展存在的主要问题	(17)
四、推动农村法治发展的总体构思	(20)
(一)把农村法治建设置于正确处理国家与市场关系的框架中 去思考	(20)
(二)推动农村法治发展的基本框架	(21)
第一章 我国农村法治建设的一般理论	(23)
一、农村法治的基本含义和意义	(23)
(一)农村法治的基本含义	(23)
(二)依法保障和促进农村改革、发展和稳定的重要意义	(26)
二、农村法治建设应遵循的基本原则	(27)

(一)法治统一原则	(27)
(二)公平原则	(28)
(三)国家适度干预原则	(29)
(四)可持续发展原则	(30)
三、农村法治的制度体系构建	(31)
(一)农业经济法律制度	(31)
(二)农村社会发展法律制度	(35)
(三)农民正当权益保护制度	(38)
四、农村法治的运行机制	(40)
(一)深化农业经济市场化改革,增强农村法治建设的内生驱动力	(41)
(二)革新农村法治观,增强农民的法律意识	(41)
(三)发展和完善基层民主与自治制度,巩固农村法治建设的 政治保障	(45)
(四)完善农村法治系统,创造农村法治建设的有利条件	(47)
第二章 国外农业法及对我国农村法治的启示	(50)
一、美国、日本、欧盟农业法的产生背景及发展	(50)
(一)美国农业法的产生背景及发展	(50)
(二)日本农业法产生的历史背景	(52)
(三)欧盟农业法产生的历史背景	(53)
二、美国、日本、欧盟农业法立法程序	(55)
(一)美国农业法立法程序	(55)
(二)日本农业法立法程序	(57)
(三)欧盟农业法立法程序	(57)
三、美国、日本、欧盟对农业的支持和保护法律制度	(58)
(一)美国对农业的支持和保护法律制度	(58)
(二)日本对农业的支持和保护法律制度	(61)
(三)欧盟对农业的支持和保护法律制度	(62)
四、美国、日本、欧盟农业的组织制度——合作社法律 制度考察	(64)
(一)美国农业合作社法律制度	(64)
(二)日本农业合作社法律制度	(65)
(三)欧盟农业合作社法律制度	(66)

五、美国、日本、欧盟应对 WTO《农业协定》的经验	(68)
(一)美国对 WTO《农业协定》的应对	(68)
(二)日本对 WTO《农业协定》的应对	(69)
(三)欧盟对 WTO《农业协定》的应对	(70)
六、美国、日本、欧盟农业法对我国农业法治的启示	(70)
(一)加强农业立法,完善我国农业立法体系	(70)
(二)加强立法的程序化和科学化,确保立法质量	(71)
(三)积极应对 WTO《农业协定》的要求和挑战,完善政府对 农业的支持和保护的法律体系	(71)
(四)加强农业合作社的法制建设,提高农业农民组织化水平	(72)
第三章 改变城乡二元经济结构的法律思考	(74)
一、城乡二元经济结构制度的主要表现	(75)
(一)农村居民没有完全获得市场主体应有的法律地位	(76)
(二)农村居民在国土资源权利享有上的不平等待遇	(77)
(三)城乡居民之间在市场交易和分配过程中的不公平待遇	(78)
(四)国民收入分配制度的创制和实施在城乡之间造成的不平等	(79)
二、改变城乡二元经济结构的路径选择与制度创新理念	(80)
(一)正视制度变迁过程中产生的城乡差距	(80)
(二)改变城乡二元经济结构的路径选择和制度创新理念	(82)
三、构建改变城乡二元经济结构制度的若干设想	(86)
(一)彻底消除现行相关法律制度和政策中实际存在城乡之间的 不平等法律待遇,统筹处理好城乡经济市场化发展的关系	(87)
(二)制定《农业现代化促进法》,统筹处理好工业化与农业现代 化的关系	(88)
(三)制定《就业法》,统筹处理好城乡就业的关系	(89)
(四)制定《小城镇法》,统筹处理好发展大中城市和发展小城镇 的关系	(90)
(五)创建和完善可持续发展的政策法律体系,统筹处理好城乡 经济发展和生态环境保护的关系	(91)
第四章 农村土地优化使用法律制度	(93)
一、新中国成立以来我国农村土地制度的历史、现状与问题	(93)
(一)新中国成立以来我国农村土地制度的历史沿革	(93)

(二)我国现行农村土地制度与实践	(96)
二、市场经济条件下农村土地制度的价值目标与基本要求	(100)
(一)市场经济条件下土地制度的价值目标	(100)
(二)市场经济条件下对土地制度的基本要求	(100)
三、农村土地经营制度的创新	(105)
(一)农村土地经营制度的基本现状	(105)
(二)农村土地经营制度改革的基本设想	(108)
四、农村宅基地与建设用地使用权制度的创新	(110)
(一)农村宅基地与建设用地使用权制度的现状考察	(110)
(二)农村建设用地使用制度的创新	(111)
第五章 农村双层经营体制的法律运作机制	(115)
一、双层经营机制存在的问题和焦点	(116)
(一)“分”之有余与“分”而“不立”	(117)
(二)农村集体经济组织“统”的功能弱化	(119)
(三)农村土地流转法律制度的缺陷	(120)
(四)农村双层经营机制存在的主要问题	(122)
二、农村社区经济组织法律制度创新	(123)
(一)社区经济组织法律制度创新的指导思想	(123)
(二)农村社区经济组织制度的模式	(125)
(三)社区经济组织的创新方向	(128)
三、农村合作经济组织的法律问题	(129)
(一)合作社思想发展简史	(130)
(二)农民合作经济组织的运行机制	(135)
(三)合作社组织的原则、目标与特征	(138)
(四)农民合作组织的变革态势	(141)
(五)农民合作组织的制约因素与问题及制度创新	(144)
(六)农民合作组织法律制度之建构	(147)
第六章 农业产业化经营的法律促进机制	(150)
一、农业产业化经营的基本问题	(150)
(一)农业产业化经营的界定	(150)
(二)农业产业化经营的意义	(151)
二、农业产业化经营的机理	(153)

(一) 市场的含义	(153)
(二) 从分工理论看农业产业化经营的动因	(156)
三、以美国为例看中国农业产业化经营的思路	(159)
(一) 美国政府对农业产业化经营进程的推动	(159)
(二) 我国农业产业化经营的思路	(161)
四、农业产业化经营的法律模式	(163)
(一) 组织模式	(163)
(二) 土地使用模式	(165)
(三) 合同保障模式	(167)
(四) 政府农业管理模式	(168)
五、政府对农业产业化化的促进措施	(170)
(一) 提供农村公共物品	(170)
(二) 推进农业补贴制度建立的进程	(171)
(三) 加强对农业产业化发展的宏观政策指导	(172)
(四) 建设农民合作经济组织	(172)
(五) 按照农业产业化经营的要求对政府的干预权限进行定位	(173)
第七章 农业可持续发展的法律保障问题	(175)
一、农业可持续发展决定必须走生态农业之路	(175)
(一) 农业的特点和生态经济本质	(175)
(二) 生态农业是农业的发展方向和农业现代化的途径	(177)
二、我国农业自然资源及环境污染现状	(179)
(一) 我国农业自然资源面临的危机	(179)
(二) 农村环境污染严重	(181)
三、实现农业可持续发展的法治保障	(184)
(一) 完善我国农业环境资源法律是建立完善市场经济法律 体系的客观需要	(184)
(二) 完善农业环境资源保护立法的设想和建议	(187)
第八章 农业科技开发、转化和推广的法律问题	(197)
一、当前世界科技与农业科学技术发展态势	(197)
(一) 农业高新技术发展的特点和趋势	(197)
(二) 21 世纪必将迎来一场新的“农业科技革命”	(200)
(三) 现行农业科技开发、转化和推广的法律法规	(201)

二、我国农业科技进步法律制度	(202)
(一)农业科技进步制度的概念	(202)
(二)农业科技进步的基本方针	(203)
(三)农业科技进步的基本原则	(203)
(四)农业科技创新主体	(205)
(五)农业科技创新管理的法律思考	(209)
三、农业科技开发的法律制度	(213)
(一)农业科技开发的概念	(214)
(二)农业科教机构自主权制度	(214)
(三)农业科技开发工作的管理	(214)
(四)农业科技开发的主要内容和形式	(215)
(五)农业科技开发的费用、收入分配和税收	(215)
四、农业科技转化的法律制度	(216)
(一)科技成果转化的意义	(216)
(二)农业科研成果的分类及转化途径	(218)
(三)农业科技成果转化过程中常见的技术型资产的法律问题	(220)
(四)农业科技成果转化资金的管理	(224)
五、农业技术推广的法律制度	(227)
(一)农业技术推广的概念	(227)
(二)农业技术推广法的基本特征	(229)
(三)农业技术推广体系	(230)
(四)农业技术推广与应用的法律规定	(233)
(五)农业技术推广的保障制度	(235)
(六)法律在农业技术推广中的作用	(235)
(七)现今农业科技推广存在的问题	(237)
(八)完善农业技术推广体系的法律思考	(239)
第九章 农产品国内和国际市场开辟的法律问题	(245)
一、我国当前农产品市场体系的框架与制度性缺陷	(245)
(一)我国农产品市场体系的基本框架及特点	(245)
(二)农产品市场体系存在的制度性缺陷	(248)
二、WTO 对农产品市场制度的安排	(249)
(一)WTO 农产品市场制度的形成	(249)

(二) WTO 农产品市场制度的基本内容	(251)
(三) 对 WTO 农产品市场规则与制度的评价	(256)
三、WTO 体制下农产品市场法制的缺陷与不足	(259)
(一) 主体制度不完善	(260)
(二) 市场准入制度存在缺陷	(260)
(三) 市场竞争制度不健全	(261)
(四) 卫生与动植物检疫制度与国际规则有明显差距	(262)
(五) 市场监管制度不完善	(263)
四、WTO 体制下农产品市场法制改革与完善的对策	(263)
(一) 关于农产品市场主体制度	(263)
(二) 关于农产品市场准入制度	(264)
(三) 关于农产品市场竞争制度	(265)
(四) 关于农业宏观调控制度	(266)
(五) 关于动植物检疫法律制度	(269)
(六) 关于农产品市场监管制度	(270)
第十章 农民合法权益的保护问题	(272)
一、农民财产权益的保护	(272)
(一) 农民土地产权问题的一般诠释	(272)
(二) 农民的土地财产权益的保障问题	(284)
(三) 农民土地财产权益的法律保障	(287)
二、减轻农民负担的法律对策	(292)
(一) 农民负担的内容与现状	(292)
(二) 我国减轻农民负担的政策、立法的演进	(292)
(三) 农民负担的实质	(295)
(四) 减轻农民负担的具体对策	(299)
三、农民民主权益的保护	(307)
(一) 村民自治的实施问题	(307)
(二) 在构建和谐社会的背景下完善村民自治	(309)
四、农民社会权益的保障	(311)
(一) 农村的社会保障存在的问题及对策	(311)
(二) 农村义务教育的保障问题	(312)
(三) 农民工权益维护的问题	(313)

第十一章 农村富余劳动力转移和就业的法律问题	(317)
一、农村富余劳动力产生的历史必然性	(317)
二、目前农村富余劳动力交易的现状及存在的问题	(321)
三、解决农村富余劳动力就业的思路和价值理念	(326)
(一)解决农村富余劳动力就业的思路	(326)
(二)促进农村富余劳动力就业制度建设中的价值理念	(329)
四、解决农村富余劳动力就业问题的途径及其法律制度构想	(330)
(一)目前解决农村富余劳动力就业存在的问题与制度性障碍	(330)
(二)解决农村富余劳动力就业法律制度的创新与完善	(338)
第十二章 农村分配与社会保障的法律问题	(341)
一、中国农村分配与社会保障制度	(341)
(一)分配与社会保障法律制度	(341)
(二)农村分配与社会保障制度	(345)
(三)改革和完善中国农村分配与社会保障制度的重要意义	(346)
二、中国农村分配制度的改革与创新	(348)
(一)中国农村分配问题的现状分析	(348)
(二)中国农村分配问题的法律根源分析	(351)
(三)中国农村分配法律制度的改革与创新	(356)
三、中国农村社会保障制度的改革与完善	(363)
(一)改革开放以来的中国农村社会保障	(363)
(二)市场经济条件下中国农村社会保障面临的新形势	(367)
(三)中国农村社会保障制度的改革与发展	(372)
第十三章 农村组织的法制建设问题	(383)
一、农村乡镇政权的法制建设	(384)
(一)乡镇政权建设的现状及存在的问题	(384)
(二)加强乡镇政权建设的对策	(389)
二、村民自治组织及其法制建设	(395)
(一)村民自治组织的法律性质与地位	(396)
(二)村民自治组织及其自治权	(398)
(三)完善村民自治制度的建议与对策	(400)
三、农村经济组织的法制建设	(403)
(一)农村经济组织的类型与特征	(404)

(二)农村经济组织的法律制度建设	(406)
四、与民主和法制相关的其他问题	(411)
第十四章 农村法治化实现的保障	(413)
一、加强农村法治建设的重要性	(414)
二、农村法治建设的面临的主要问题	(418)
(一)农村立法滞后于现实	(419)
(二)农村基层干部群众民主法治意识还比较薄弱	(420)
(三)农村干部和村民的权利意识不强	(421)
(四)农村干部和村民的守法意识不强	(422)
(五)农村诉讼难和执法难问题尚未解决	(423)
(六)农村法治建设缺乏应有的物质和制度保障	(424)
三、农村法治建设的根本保障	(425)
(一)加强和完善农村立法	(425)
(二)加强对农民和农村干部的权利意识的培养	(427)
(三)加强对农民和农村干部的民主意识的培养	(432)
(四)加强对农民和农村干部的守法意识的培养	(437)
 后 记	 (442)

绪 论

本书重点是研究我国农村法治发展的。我们注意到,“法制”与“法治”是两个既有密切联系又有严格区别的不同概念。按照通常的理解,法制是指一国法律制度的总和,它包括立法、执法、司法、守法、法律监督的合法性原则、制度、程序和过程。而法治包括形式意义的法治和实质意义的法治。形式意义的法治强调的是“以法治国”、“依法办事”的治国方式、制度及其运行机制。实质意义的法治强调的是“法律至上”、“法律主治”、“制约权力”、“保障权利”的价值、原则和精神。这表明,“法治”与“法制”是有联系的,即法制是法治的前提,法治是法制的体现和保障,同时二者也是有区别的:“法治根本之义在于权力制约和权利保障”^①,它是相对于“人治”而言的,是与民主制国家相联系的,其基本要求是依良法而善治。当前,我国正处于伟大的历史变革时期,社会经济生活的各个领域都在发生着深刻的历史性转变。在法治建设方面,我国正经历着由传统“人治型”体系向现代“法治型”体系的历史性嬗变。

本书的研究主要着眼于农村的法治。在我国,农民、农业及农村(统称“三农”)的地位极为突出和特殊,在13亿多人口中,9亿多是农民,这一基本国情,决定了加强农村法治在依法治国方略中的特殊地位,具有十分重要作用。从这个意义上讲,依法治国,根在基层,根在农村。如果不能依法促进和保障农村的改革、发展和稳定,依法治国的方略就不能得到全面落实。

随着我国社会改革的不断深入,党中央和国务院对“三农”问题越来越重视,并把它提到了全党工作“重中之重”的位置。与此相适应,党和国家也十分重视农村法治建设。党的十六届五中全会提出,“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务”,并把社会主义新农村的

^① 马长山著:《国家、市民社会与法治》,商务印书馆2002年版,第1页。

目标和要求概括为：“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。”^①无疑，这些目标的实现，法治的力量起着重要的作用，或者说新农村建设需要强有力的法治保障。

一、推进农村法治发展的重要意义

（一）加强农村法治是依法治国的重要组成部分

依法治国是一项庞大的系统工程，要完成这一系统工程，必须有完备的法律体系、健全的民主和监督制度、严格的执法制度以及权威而公正的司法制度；同时还必须在全社会树立法律至上、权利平等、权力制约、权利本位等法律观念。如果依法治国的这些制度条件和思想观念条件不在国家和社会中根植，那么，就不可能实现真正意义上的依法治国。因此，鉴于农业、农村和农民在我国尤其特殊的地位，努力实现农业和农村工作的法制化，为农村经济发展、社会进步提供良好的法治环境，为依法治国奠定坚实的基础，也就必然要成为我国社会主义法治建设的当务之急。

（二）加强农村法治是贯彻落实党在农村基本政策的重要保证

加强农村法治，这实际上涉及一个如何正确认识和处理农村政策与国家法律的关系的问题。对此，有必要从以下三个方面去认识：

1. 党的农村政策在推动农村改革、发展和稳定中发挥了重大作用。应当说，我国农村过去各项改革的启动和深化，主要是依靠不同时期党和国家适时发布的政策来推动的。事实上，正确的农业和农村政策对我国农村改革、发展与稳定起到了明显的保障和促进作用，可以说，没有这些正确的农业和农村政策，也就没有今天农村经济的繁荣。

2. 以政策治理农业和农村也有其固有的缺陷。这是由政策自身的特点决定的。政策的特点主要表现在以下几个方面：（1）政策通常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

^① 中国共产党十六届五中全会：《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》。