

法学院学术文库
西南民族大学
XINAN MINZU DAXUE
FAXUEYUAN XUESHU WENKU

社会主义 新农村建设 若干法律问题研究

王允武 田钊平 廖娟 等著

四川出版集团·四川人民出版社

王允武 田钊平 廖娟 等著

社会主义 新农村建设 若干法律问题研究

四川出版集团·四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会主义新农村建设若干法律问题研究/王允武等著.
—成都: 四川人民出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 220 - 07428 - 8

I. 社… II. 王… III. 法律—研究—中国 IV. D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 126481 号

SHEHUIZHUYI XINNONGCUNJIANSHE RUOGAN FALUWENTI YANJIU

社会主义新农村建设若干法律问题研究

王允武 田钊平 廖娟 等著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

王 苒
文小牛
杨 潮
叶 勇
丁 青 李 进

出版发行
网 址

四川出版集团 (成都槐树街2号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话
照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
插 页
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

(028) 86259459 86259455
(028) 86259524
成都华宇电子制印有限公司
四川嘉创印务有限责任公司
146mm × 208mm
6
4
153 千
2007 年 8 月第 1 版
2007 年 8 月第 1 次
ISBN 978 - 7 - 220 - 07428 - 8
18.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624



目 录

序 言 法律改革：一个不应忽视的问题	(1)
第一章 农业产业化进程中政府法制建设研究	(10)
一、农业产业化概述	(10)
二、农业产业化进程中的政府法制工作	(18)
三、农业产业化过程中加强政府法制工作的思考	(24)
第二章 土地资源保护法律问题研究	(30)
一、土地资源保护的重要性	(30)
二、土地资源保护的迫切性	(34)
三、实施土地资源保护的现实性——以都江堰市为例	(40)
四、完善土地资源法律保障机制的可行性	(45)
第三章 村镇建设规划与拆迁安置法律问题研究	(54)
一、村镇及其建设规划与拆迁安置	(54)
二、我国村镇建设规划与拆迁安置法律制度概述	(58)
三、村镇规划实践中存在的问题与法律对策	(71)
四、村镇建设拆迁安置存在的问题与法律对策	(80)



社会主义新农村建设若干法律问题研究

第四章 农民流动法律问题研究	(92)
一、农民流动及其影响	(92)
二、保障农民工权益——解决农民流动问题的关键 ...	(99)
三、进一步规范农民流动的制度构想	(106)
第五章 农村社会保障问题研究	(116)
一、我国的社会保障制度	(116)
二、困境中发展的我国农村社会保障	(124)
三、完善我国农村社会保障的法律对策	(137)
第六章 “城镇化”后市政管理法治化研究	(143)
一、市政管理的基本理论	(143)
二、“城镇化”后市政管理中的问题及成因	(149)
三、市政管理法治化的路径	(157)
第七章 公共基础设施建设法律问题研究	(163)
一、农村公共基础设施概述	(163)
二、农村公共基础设施供给现状及其成因	(168)
三、加强农村公共基础设施建设的法律对策	(176)
参考文献	(183)
后 记	(189)



序 言

法律改革：一个不应忽视的问题

传统型农业社会，“以农为本”是国家治理的基本方略，因此无所谓“三农”问题。“三农”得以成为一个问题，是现代化的产物。在我国，现代化始于20世纪50年代中期。在现代化进程中，20世纪50年代中期至70年代末，由于平均主义的分配制度，没有带来三农问题。1978年以后实施的以经济建设为中心的市场化改革，农村发展的实质是以家庭联产承包责任制为基础的“农村工业化、农村城镇化”，即通过农业三要素——土地、劳动力、资金在农村的内部转化，农村经济得到迅速发展，城乡差别迅速降低，“三农”也没有成为问题。进入20世纪90年代，农业三要素不再留在农村——城市扩张，大规模占用农村土地；劳动力大量流出农村，企业得以雇用最廉价的劳动力；农村资金大量外流，银行每年抽走大量农村资金。^①于是，由于外部力量强势介入，农民收入不断下降，干群矛盾不断激化，“三农”成为问题。为增加

^① 温铁军：《新农村建设实践中的反思》，中国（海南）改革发展研究院编：《中国新农村建设：乡村治理与乡镇政府改革》，中国经济出版社2006年版，第23～27页。



农民收入，中央政府启动了适应市场经济改革需要的“农业结构调整”，并实施了“八七扶贫攻坚计划”。但是，由于生产要素的制约，并没有取得预期成效，甚至在1997年以后出现了农民收入连续四年的负增长，三农困境终于被社会承认。中央政府出台了政治性决策——彻底免除农业税，加大中央财政对农村的转移支付力度，但城乡差距不断扩大的现实并没有得到有效控制。据国家统计局测算，2004年全国农村全面小康实现程度仅为21.6%。其中，农村经济发展的实现程度为12.1%，农村社会发展的实现程度为33.1%，农村民主法制的实现程度为69%，农村人口素质的实现程度为15%，农民生活质量的实现程度为28.7%，农村资源环境的实现程度为-22.4%。^①为从根本上改善农民的生存和发展状况，中央政府提出了推进社会主义新农村建设的战略规划，广大农村迎来了加快发展的黄金时期。然而，以彻底解决“三农”问题为根本目标的新农村建设，是一场广泛而深刻的社会变革，政治化的决策只能为其提供发展的契机，却难以为其提供持续而规范的保障。事实上，“三农”问题之所以出现在20世纪90年代，根本问题是宏观制度和环境造成的。因此，要真正解决“三农”问题，法律改革是一个不能忽视的问题。全面修改现有法律制度中不利于“三农”的法律规则，把“三农”植入一个新的法治环境之中，农村、农业、农民才能获得更多的发展空间。因此，系统梳理农村法制的历史、分析农村法制的现状、推动新农村建设的法治化，具有重大的现实意义。

^① 杜青林：《与时俱进 继往开来 扎实推进社会主义新农村建设——2006年4月25日在中宣部等六部委联合举办的形势报告会上的报告》，<http://news.qianlong.com/28874/2006/07/08/2502@3291810.htm>。



一、走进历史：城乡分治^①与权义失衡

20 世纪 50 年代中期的中国，虽然物质技术水平极度落后，但为了迅速建立现代工业体系，赶超发达国家，仍然实施了以工业化为起点，以城市为区域的现代化战略。为保证工业化的资金积累以及对过度城市化的担忧，从 50 年代开始，国家颁布了一系列政策和法令，通过户籍制度、粮食供应制度、劳动就业制度、教育制度、医疗和养老保险制度等，为农村人口向城市的转移设置了制度屏障；通过粮食的统购统销和“公余粮”收购制度，为筹集现代工业体系建设资金奠定了制度基础；通过人民公社制度和平均化的分配制度，为供给农村公共产品、保障城乡居民收入均衡提供了制度保障。至此，计划经济体制下的“城乡分治”得以形成。由于工业化的发展中心和城乡居民收入均衡的现实，虽然存在“城乡分治”，“三农”地位也日益降低和边缘化，但并没有形成“三农”问题。由于国家的整体贫困，1978 年以后，实施了以经济建设为中心的改革开放，在农村以家庭联产承包责任制和村民自治制取代了“政社”一体的人民公社制，统购统销制度被取消，农民有了经营自主权，但是“城乡分治”的状况没有得到根本改变。20 世纪 90 年代以后，二元经济结构产生的“城乡分治”不仅没有改变，而且在以“法律移植”为基本手段的法制现代化进程中，在法律制度层面，宪法虽然体现了人类社会追求平等的诉求，但因制度变迁过程的路径依赖和原有制度既得利益者的极力维护，落实权利平等原则的具体制度贯彻了“城乡分治”的基本理念，形成了“城乡分治”的法制体系。

“城乡分治”的具体制度安排表现在选举制度、户籍管理制

^① “城乡分治”是指在国家治理中，政府对城市和农村采取不同的治理范式，施行不同的制度。



度、税收制度、义务教育制度、农村基础设施供给制度、社会保障制度等诸多方面。这种城乡分治的制度安排不同程度地导致了农民权义失衡的现状。譬如,《义务教育法》要求乡镇政府组织农民集资办校,办好学校之后移交给县教育部门管理,资产移交县政府;但是农民学生的学杂费还要翻几番。正如袁俊芳所说:“城市义务教育是‘国家化’,从教工工资到校舍、设备等由国家财政(含有农民交的税)全包,市民不用掏1分钱;农村教育则‘民办化’,大部分(约占78%)由农民负担,即通过‘教育附加’统筹解决。中央政府出资不到2%。”^①《水利法》要求乡镇组织农民自己投资、投劳、出田、出地兴建或维修水库河坝;但是农民仍然要交水费才能使用。《电力法》要求乡镇政府组织农民集资办电,且资金缺口由乡镇财政补足;但是农民在人均集资100多元办电后,还要再交每度2元左右的高价电费,特别是前几年出台的网改和户改政策,所有由农民和乡镇集资创办的电力设备,在农民每户上交电力部门200元“户改费”后,要全部无偿移交给电力部门才能有资格进行网改。《公路法》要求乡镇政府组织农民集资修路,特别是当今中央拨巨款作为民心工程的柏油路“乡乡通”,每公里拨了35万元,可仍然要乡镇每公里配套资金数万元,还要每公里出资十多万元搞好路基才能得到“乡乡通”的申请资格;对农民来说,路修好后,无论是农用货车还是拖拉机、摩托车,统一要向交通部门交养路费。我们突然发现,承载着人类公正与正义追求的法律原来对农民权利与义务的配置并不公平,在“三农”问题产生的诸多原因中,制度上的“城乡分治”、权义失衡也许才是最根本的原因。如果不修改这些不公平的法律,将会严重阻碍新农村建设战略的顺利实施,制度改革应当成为当前新

^① 袁俊芳:《“三农”问题的出路在于给农民平等的国民待遇》,《理论研究》2004年第2期。

农村建设的首要任务。

二、直面现实：政策思维与法律缺位

受制于现代化战略的影响，中央政府更关注于工业和城市的发展，对农村采取了不同于城市的治理措施，在一定程度上也制约了农业和农村的发展，限制了农民权利的实现。但这只是问题的一个方面。一个不能忽视的问题是，不仅中央财政每年都要安排支农资金，而且自 20 世纪 90 年代以来，为实现进入小康社会的战略目标，针对农村非均衡发展的事实，为基本解决贫困地区人畜饮水困难，力争做到绝大多数行政村通电、通路、通邮、通电话、通广播电视，做到大多数贫困乡有卫生院、贫困村有卫生室，基本控制贫困地区的主要地方病，确保在贫困地区实现九年义务教育，中央政府制定并实施了“八七”扶贫攻坚计划。对受益的贫困地区来说，不仅有中央、省级财政转移支付的支持，而且还能够得到发达地区的援助，每年都有大量的农村基础设施建设资金投入。但在一些受援地区，资金被截留、挪用、挤占、贪污的现象比较普遍，导致应当受益的贫困乡村并没有得到应得的份额，甚至有些地方根本没有得到中央扶持的资金，基础设施落后的状况仍然没有根本改变，甚至存在退步的现象。^① 按照中央政府的要求，财政扶贫资金（含以工代赈）应实行专户管理，并按照扶持计划落实到贫困乡、村，但是实际上并没有收到效果。之所以出现这样的结果，一个根本的原因在于不论是中共中央的文件，还是国务院的文件，都属于政策的范畴。政策作为一种治理手段，存在弹性大、主观随意性强、国家强制力弱、透明度差等诸多缺陷，如果没有法律的支持，完全以政策手段治理，往往是

^① 这是我们在实际工作中看到的现象，虽然没有详细的调查资料，但却是实际存在的问题。



事与愿违,无法实现既定的政策目标。但是,前车之鉴并没有引起决策层的高度重视,仍然一以贯之地奉行政策思维,以政策办事。近几年来,继税费改革之后,中央政府又推出了“粮食、良种、农机三补贴”、淡储贴息、农资增支综合直补、农业技术推广项目专项补贴、农村公路投资补助、节水灌溉、奶牛良种繁育项目补贴、粮食主产区农产品加工企业技术引进和技术改造财政贴息等政策,仍然采取的是政策手段,其执行效果让人担忧。让人费解的是在法治观念逐渐深入人心的时候,为什么对不属于“摸着石头过河”的改革措施也不采取法律措施呢?毕竟法律能够给农村基层政府、村级组织和广大农民以明确的指引。

为推进社会主义新农村建设,从今年起,国家对基础设施建设的重点转向了农村,中央财政每年将拿出不低于3400亿元的资金投入“三农”。然而,到现在为止,除废止《农业税条例》《国务院关于对农业特产收入征收农业税的规定》和《屠宰税暂行条例》,颁布《农村五保供养工作条例》(2006年)《粮食流通管理条例》(2004年)以外,仍然没有规范新农村建设的全国性法律和行政法规出台,也没有修改《水利法》《公路法》和《户籍条例》等对农民设置了不公平待遇的法律和行政法规。在实际执行中,甚至农民的宪法权利也并没有得到有效保障。2006年9月3日四川电视台新闻资讯频道报到,成都市的郫县农村小学仍然存在收学杂费的现象。记者采访了该县教育局的相关工作人员,他的解释是,义务教育就是收费教育,有钱就上学,没钱就不上学。另外一些地方也还存在以赞助费的名义收取农民工子女借读费的现象。这些现象进一步说明,仅有政策措施根本不能有效维护农民的权利,不妥善处理好政策与法律的关系,中央再好的政策,再多的投入,也很难解决好“三农”问题。所谓“上有政策,下有对策”,指的就是这类现象。在新农村建设中,对一些重大的、

原则性的问题，不能够只有政策，没有法律。

三、规划未来：总体思路与具体措施

社会主义新农村建设涉及我国广大农村经济、政治、文化和社会四个层面的问题，其建设进程的快慢、建设水平和质量的高低，从根本上说取决于生产力的发展状况，是一个漫长而艰巨的过程，急于求成或“毕其功于一役”的想法都不现实。为适应新农村建设需要，不能没有法治的保障。我们无意夸大法治的功能，但过去农村建设的经验教训，使我们不能不强调法治。当然，强调法治保障，并不是说要将新农村建设的所有问题都纳入到法律规制的范围，应当区分政府、社会组织与农村自身在新农村建设中的责任，进而确定国家法律与民间规则的调整范围，在保证国家立法合法性的基础上，完善相关法律，解决好法律的有效性問題。在制订、修改涉及“三农”问题的法律法规的过程中，要深入农村，尤其是贫困地区、偏远山区的农村，调查其经济、文化和社会的发展状况，了解农民的生存状况及其可能的发展空间，倾听农民对新农村建设的意见和建议。只有在占有大量实证资料的基础上的立法，才能真正体现“以人为本”。“以人为本”是一种理念，但不是口号。凡是涉及“三农”问题的立法都应有实证调研的过程，我们不能用“城里人”的眼光看农村和农民，“三农”立法要体现农民的精神。那种以所谓现代法治理念为指导，借鉴西方经验，脱离我国农村、农民实际的“三农”立法，对新农村建设的意义是有限的。

在具体的立法过程中，应当有明确的社会目标。在我国城乡持续扩大，农民最基本的受教育权、健康权、最低生活保障权都难以得到实现的今天，“三农”立法将“实现社会公平”作为追求的目标，应该不会存在所谓的学术争论。而在对现行法律进行修



改时,首要的问题是要对城乡二元分治的歧视性法律制度进行改革,改革既得的利益结构和分配机制,解决机会上的不平等问题,保障农民平等发展的资格和机会。但是,城乡差别、城乡不平等问题形成的有多方面原因,除了政策因素外,更主要的是受到生产力发展水平的制约。因此,公民平等权的完全实现,不可能一蹴而就,不是修改或废止某些法律就立刻可以实现的,需要一个长期的历史过程。在这一长期的历史过程中,作为弱势群体存在的农民,还应当得到政府的特殊保护,这是国际法上的一个基本原则,在我国也有成功的制度实践。^①政府应当针对当前我国农村的实际情况及其发展趋势,制定特殊保护农民权利的法律制度,通过财政转移支付来支持农村的经济、政治、文化和社会事业的建设,改善农村的生存环境,提高农民的生活质量,解决农民群体在权利实现方面的可行能力不平等的问题。

当前应当做好以下几个方面的法律制订、修改工作:一是全面清理现行法律、行政法规、地方性法规和行政规章,修改或废止“城乡分治”方面的法律规定,包括《水利法》《电力法》《公路法》和《户籍管理条例》等。二是制定特殊保护农民权益的法律。农民作为一个弱势群体,其权利应当得到法律的特殊保护,因此应当制定一部专门保护农民权益的法律。如果有了这样一部法律,不仅普通农民能获得政治支持,而且中央政府支农政策也有了相对有效的政治基础,从而提高政策实施的效率,走出政策落实难的困境。从内容上讲,农民权益保护法应侧重于保护农民的生存权,发展权,经济、文化和社会权利。三是制定规范政府对农业和农村投资的专门法律,其主要内容包括:各级财政对农业、农村投资的资金来源、投资的方向、使用财政资金的方式等,

^① 如特殊保护少数民族权利的民族区域自治制度。

农民集体、个人对农业、农村的资金投入享有的权利与义务。现在中央对农业和农村实行的财政补贴和基础设施建设投资都应纳入这部法律之中予以规范。四是修改《土地管理法》及其实施细则，改革农村集体土地使用权流转制度，赋予农村集体经济组织将其所有的土地向非农业用地出让的权利，从根本上改变城市不断扩展给农村、农业和农民发展带来的困境。五是完善村民自治法律制度，重点是完善村民会议制度和村务公开制度，以保障民主决策、管理和监督的实施。同时，应理顺乡政与村治、村委会与村支部、村民会议与村委会的关系，完善村级办事程序。



第一章

农业产业化进程中政府法制建设研究

一、农业产业化概述

(一) 农业产业化及其运行模式

农业产业化是以国内外市场需求为导向,以提高经济效益为中心,以当地资源优势和加工流通企业为依托,以农副产品生产基地为基础,对农业的支柱产业和优势产品实行区域化布局、专业化生产、企业化管理、社会化服务,产加销、贸工农一体化经营,所形成的一种较为完整的产业系统。农业产业化是一种社会化大生产的组织形式,是农业、农村经济经营方式和组织制度的创新,同时又是一种建立在各参与主体共同利益基础上的运行机制。

农业产业化的内容是由专业化、社会化、一体化三个不可分割的部分组成的。专业化是产业化的基础,社会化是产业化的主题,一体化是社会化的进一步发展。农业产业化的实质就是从传

统农业走向现代农业产业的过程。^①

按照不同的标准，可以对农业产业化进行不同的类型划分。一般按带动主体进行分类，大体可分为六种类型：加工企业带动型；贸易公司带动型；专业市场带动型；中介组织带动型；主导产业带动型；科技组织带动型。

在模式选择上，我们大力推进“公司+农户”“公司+基地+农户”“公司+协会+农户”的模式。通过培育龙头企业，尤其是加工型龙头企业，实现农产品加工与市场连接，确实起到了很好的带动作用，在一定程度上解决了分散的千家万户的农民与大市场连接的问题。但是，从总体上看，加工型龙头企业带动的面还是很有限的。2005年全国农业产业化会议指出，我国现在农产品加工率只有20%，而且我国依靠龙头企业带动农业产业化的带动面还很小。那么，大多数农民进入市场的问题仍是一个需要解决的问题，四川农业产业化同业公会秘书长卿成同志为此提出了“市场+协会+基地+农户”这一为解决大面积农户与市场连接问题的创新模式，以期在实践中不断健全和完善。

（二）推进农业产业化经营的关键环节

农业产业化经营自上世纪90年代兴起，经过十几年的发展，其规模在不断扩大，领域也在不断延伸，现在我国已进入产业整合发展时期。所以，要推进农业产业化经营，应坚持正确的指导思想，即：因地制宜，多样化发展；规范处着眼，最易处着手；初级形式起步，积极向更高层次引导。之所以这样讲，是因为无论哪一种类型或模式，都有其适用条件和优缺点。只有从实际出发，根据当地条件和产业特点，选择最适合的产业化形式，才是科学的态度。同时，应注意把握好以下五个关键环节：

^① 严瑞珍：《农业产业化是我国农村经济现代化的必由之路》，《经济研究》1997年第10期。



1. 培植主导产业是发展农业产业化的基础

首先要因地制宜,从实际出发,根据国内外市场的需要,立足当地资源优势 and 传统优势,确定发展农业产业化主导产业。在此基础上,进行统筹规划,合理布局,实行区域种植,连片开发,形成规模化、系列化生产经营,把区域资源优势、传统优势转化为经济优势、产业优势。同时,对主导产业,要在资金、物资、技术投入上实行政策倾斜,重点培植。四川省都江堰市已初步形成以猕猴桃、中药材、茶叶、冷水鱼、无公害生猪等五大依托优越的地理位置和丰富的自然生态资源优势农产品为主导的特色集群农产业,并在“十一五”规划中进一步强调要“充分利用丰富的优质特色农产品,大力推进农业产业化经营”,加快建设特色农产品基地,推进农业规模化生产和集约化经营。

2. 扶植龙头企业是发展农业产业化的关键

龙头企业上联国内外大市场,下联千家万户,具有开拓市场、引导生产、深化加工、配套服务的功能。因此,要把建设龙头企业作为发展农业产业化的关键环节来抓,并且要做到按生产规模和发展需要来规划布局龙头企业。都江堰市坚持“以工业化的思路发展农业”,大力引进和培育农业产业化龙头企业,围绕优势特色产业,现已形成了欣禾、福润、南宝、日升、敦煌等优势龙头企业。在未来的“十一五”规划中,其准备采取招商引资的方式,建设、壮大一批有规模、有实力的大型龙头企业,积极参与国际合作与竞争,大力推进畜产品、中药材、茶叶、特色蔬菜果品等重点产品的精深加工,构建优势农产品深加工链,着力打造一批有地方特色、有高附加值、有市场竞争力的名牌农产品。“力争到2010年,新增5~10家具有较强带动能力和市场竞争力的龙头企业,培育1~2家在省内乃至西部地区处于领先地位的农业产业化