



全国高等农林院校“十一五”规划教材

# 农村法治

## 理论与实务

庄天慧 ◎ 主编

 中国农业出版社

全国高等农林院校“十一五”规划教材

# 农村法治理论与实务

庄天慧 主编

中国农业出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

农村法治理论与实务/庄天慧主编. —北京: 中国农业出版社, 2008. 4

全国高等农林院校“十一五”规划教材

ISBN 978-7-109-12058-7

I. 农… II. 庄… III. 农村—法治—中国—高等学校—教材 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 044784 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 夏之翠 刘华彬

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 18.5

字数: 318 千字

定价: 29.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

## 内 容 简 介

本教材以马克思主义法学理论为指导，以中国农村法治现实为背景，注重理论与实践的结合，论述了农村法治的概念、意义、基本原则和中国农村法治的路径选择；阐述了中国农村法治的历程，分析了中国农村法治的现状与成因；系统介绍了我国农业法、农村社会管理体制、农村土地管理、农村社会保障、农村民政管理、农产品质量安全、农村教育文化管理、农村交通管理、农村法律服务管理、农村司法及纠纷处理等法律制度；着重探讨了如何运用农业农村法律法规来管理农村事务和农民的权益维护问题，具有较强的针对性和可操作性。

本教材既可以作为普通高校、成人高校和党校干部培训教材，也可作为法律工作者和农业管理干部的参考书籍。

主 编 庄天慧

副主编 许 彦 王文惠

参 编 (按姓氏笔画排序)

王 飞 王 志 刘 娜 刘新民

李飞鸣 李德波 黄有财 颜 勇

# 前 言

在实施依法治国基本方略，全面建设小康社会，推进中国现代化的伟大历史进程中，农村法治建设凸现出极为重要而特殊的作用。中国是一个农业大国，农民占到国家总人口的70%，农业、农村、农民问题是关系全局的重大问题。没有农村的发展，就没有全国的发展；没有农村的法治，就不可能有整个中国的法治。因此，党和国家长期一直致力于解决“三农”问题。新中国成立以来，尤其是改革开放后，我国农业和农村经济社会发展取得了举世瞩目的成就。但是，“农业真落后，农村真穷，农民真苦”的现象依然存在。农业基础薄弱、农民增收困难、农村发展滞后、城乡差距拉大的局面并没有改变。法治是实现全面建设小康社会和农业现代化的前提和保障，同时又是其重要的组成部分。社会是人的社会，而法是调整人们行为的重要规范。没有法的保障，人们的合法权益就无法获得保证，人们的劳动成果就会遭到侵害，人们的尊严就会丧失。在农业现代化建设进程中，必须加强农村法治建设，以法律手段来规范、引导和保障农业和农村持续、协调、稳定发展，实现依法治农、依法建农、依法促农。这已被欧美、日本等农业发达国家的实践经验所证明，这些国家农业现代化的历程表明，建立健全农业法律体系是促进农村改革、发展与稳定的必要前提和重要举措。通过健全的农业立法和严格执法，有效防止了农业的萎缩，缩小了农民和其他社会阶层之间收入的差距，促进了农业产业结构的合理化，提高了国家对农业的财政支持和保护力度，农村法治对农业的迅速发展发挥了重要的促进和保障作用。历史证明，农村法治建设是历史发展

的必然要求，是人类文明进步的重要标志，是建设共同富裕、文明、和谐的新农村和实现现代化的根本大计。

目前我国农村法治建设已取得了相当进展，国家已制定和颁布了 20 多部农业法律、50 多部农业行政法规、400 多部部门规章（农业部制定），地方人大和政府还制定了一大批地方性法规和规章，初步形成了以农业法为核心的农业法律体系框架。农村的执法工作和执法机构、执法队伍建设，也得到明显加强。特别是通过实施四个五年普法规划，农村普法、依法治理工作取得了一定成效，农民和农村基层干部的法治观念有所增强，基层政府和涉农部门依法办事的自觉性有所提高，不少农民学会了运用法律武器维护自身的合法权益，这些都为推进农业和农村经济社会发展奠定了良好的基础。但是，我们也应清醒地看到，这些年来我国农村法治建设尚停留在提高认识、转变观念阶段；农业和农村相关立法滞后；有的立法质量不高，流于形式，难以落实；农村执法监督滞后，体系不健全，监督无力，农村执法步履维艰；农民缺乏对法律的认同感，法律至上、权利平等、权力制约、权利本位等观念还远未形成，农村中还普遍存在侵犯农民民主权利和财产权利的现象。因此，依法保障和促进农村的改革、发展与稳定，仍然是我国依法治国的薄弱环节，实现农村法治任重道远。

农村法治建设迫切需要培养大批既掌握农村法治理论又能熟练运用管理农村事务的专门人才。本教材在吸收国内外最新研究成果的基础上，根据编写组同志们多年的教学经验，在介绍农村法治基本知识和理论的基础上，着重探讨如何运用农业农村法律法规来管理农村事务和解决农民的权益维护问题，具有较强的针对性和实际操作性。本教材既可以作为普通高校、成人高校和干部培训的教材，也可作为法律工作者、农业管理部门和农村干部的参考书籍。

本教材由四川农业大学庄天慧教授担任主编，主持讨论确定全书总体架构和提纲，撰写了前言和第六章的内容，并对全书进行审

改和最后审定。四川农业大学许彦、贵州师范大学王文惠担任副主编，许彦参与全书总体架构和提纲讨论，并撰写了第七章，王文惠撰写了第四章。王志撰写了第一章第一、三节和第二章；刘新民撰写了第三章；李飞鸣撰写了第五章；黄有财撰写了第八章；李德波撰写了第九章；王飞撰写了第十章；颜勇撰写了第一章第二节和第十一章；刘娜撰写了第十二章。许彦、王志协助主编参加统稿，做了大量的协调工作。

在写作本教材的过程中，我们参阅了国内外许多农村法治研究的重要文献，在此谨向国内外的专家、同仁表示衷心的感谢。由于编者水平有限，书中难免会有不妥和遗漏之处，恳请读者不吝批评指正。

本教材编写组

2008年3月

# 目 录

## 前言

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一章 农村法治建设的一般理论 .....   | 1  |
| 第一节 农村法治概述 .....        | 1  |
| 一、法治的概念 .....           | 1  |
| 二、农村法治的基本含义 .....       | 4  |
| 三、农村法治建设的意义 .....       | 5  |
| 第二节 农村法治建设的基本原则 .....   | 7  |
| 一、法制统一原则 .....          | 7  |
| 二、公平原则 .....            | 8  |
| 三、国家适度干预原则 .....        | 9  |
| 四、可持续发展原则 .....         | 11 |
| 第三节 农村法治建设的路径选择 .....   | 13 |
| 一、法治建设的路径选择模式 .....     | 13 |
| 二、中国农村法治建设的路径选择 .....   | 16 |
| 主要术语与重要概念 .....         | 20 |
| 阅读书目 .....              | 20 |
| 思考题 .....               | 20 |
| 第二章 中国农村法治发展的历史进程 ..... | 21 |
| 第一节 中国农村走向法治的历程 .....   | 21 |
| 一、中国法治历程 .....          | 21 |
| 二、中国农村法治发展历程 .....      | 25 |
| 第二节 中国农村法治现状与成因 .....   | 28 |
| 一、中国农村法治现状 .....        | 28 |
| 二、目前农村法治建设滞后的原因分析 ..... | 29 |
| 第三节 中国农村法治建设对策 .....    | 31 |
| 一、整合农村法治资源和国家法治资源 ..... | 31 |

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 二、健全农村治理法律制度 .....              | 32 |
| 三、发展农村社会组织 .....                | 33 |
| 四、建立和完善适合农村特点的纠纷解决机制 .....      | 34 |
| 五、加强农村基层组织法制建设 .....            | 34 |
| 六、加强在农村的法制宣传教育,做到“普法到位” .....   | 35 |
| 主要术语与重要概念 .....                 | 36 |
| 阅读书目 .....                      | 36 |
| 思考题 .....                       | 36 |
| 案例分析 .....                      | 36 |
| <b>第三章 《中华人民共和国农业法》概述</b> ..... | 38 |
| 第一节 农业法的概念与立法意义 .....           | 38 |
| 一、农业法的概念 .....                  | 38 |
| 二、农业法立法意义 .....                 | 40 |
| 三、美国、日本、欧盟农业法概况 .....           | 48 |
| 四、我国农业法概况 .....                 | 53 |
| 第二节 我国农业法的基本原则与农业发展目标 .....     | 54 |
| 一、农业法的基本原则 .....                | 54 |
| 二、农业发展目标 .....                  | 56 |
| 第三节 各级政府在农业发展中的职责 .....         | 59 |
| 一、各级人民政府必须认真实施《农业法》 .....       | 59 |
| 二、国家对农业发展的奖励 .....              | 60 |
| 三、执法监督 and 法律责任 .....           | 60 |
| 主要术语与重要概念 .....                 | 62 |
| 阅读书目 .....                      | 62 |
| 思考题 .....                       | 62 |
| 案例分析 .....                      | 62 |
| <b>第四章 农村社会管理体制</b> .....       | 64 |
| 第一节 农村社会组织概述 .....              | 64 |
| 一、社会组织概述 .....                  | 64 |
| 二、农村组织概述 .....                  | 66 |
| 第二节 农村政权组织制度 .....              | 66 |
| 一、新中国乡、镇政权组织制度的历史演变 .....       | 66 |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| 二、现行农村政权组织制度 .....          | 69         |
| 三、我国农村基层政权建设的现状 .....       | 70         |
| 第三节 村民自治法律制度 .....          | 72         |
| 一、村民自治概述 .....              | 72         |
| 二、村民自治的基本原则 .....           | 73         |
| 三、村民自治的基本内容 .....           | 74         |
| 第四节 农村工商业登记法律制度 .....       | 77         |
| 一、农村工商业登记概述 .....           | 77         |
| 二、个体工商户登记制度 .....           | 77         |
| 三、个人合伙工商登记制度 .....          | 80         |
| 四、个人独资企业工商登记制度 .....        | 81         |
| 五、合伙企业工商登记制度 .....          | 82         |
| 六、有限责任公司工商登记制度 .....        | 86         |
| 主要术语与重要概念 .....             | 87         |
| 阅读书目 .....                  | 87         |
| 思考题 .....                   | 87         |
| 案例分析 .....                  | 88         |
| <b>第五章 农村土地管理法律制度 .....</b> | <b>89</b>  |
| 第一节 农村土地法概述 .....           | 89         |
| 一、农村土地法基本原则 .....           | 90         |
| 二、农村土地的所有权与使用权 .....        | 91         |
| 第二节 农村土地使用制度 .....          | 93         |
| 一、农村土地利用规划制度 .....          | 93         |
| 二、农村土地承包制度 .....            | 94         |
| 三、农村宅基地与建设用地使用权制度 .....     | 98         |
| 四、耕地保护制度 .....              | 100        |
| 第三节 农地征收征用法律制度 .....        | 105        |
| 主要术语与重要概念 .....             | 107        |
| 阅读书目 .....                  | 107        |
| 思考题 .....                   | 107        |
| 案例分析 .....                  | 108        |
| <b>第六章 农村社会保障法律制度 .....</b> | <b>109</b> |
| 第一节 农村社会保障法律制度概述 .....      | 109        |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| 一、农村社会保障法律制度的概念和特征 .....    | 109        |
| 二、我国农村社会保障法律制度的主要功能 .....   | 111        |
| 三、我国农村社会保障法律制度现状 .....      | 112        |
| 第二节 我国农村最低生活保障法律制度 .....    | 113        |
| 一、农村最低生活保障法律制度概述 .....      | 113        |
| 二、我国农村居民最低生活保障制度的主要内容 ..... | 115        |
| 三、我国农村最低生活保障法律制度现状与对策 ..... | 116        |
| 第三节 农村合作医疗法律制度 .....        | 118        |
| 一、农村合作医疗法律制度概述 .....        | 118        |
| 二、我国新型农村合作医疗制度的主要内容 .....   | 120        |
| 三、健全和完善我国新型农村合作医疗制度 .....   | 122        |
| 第四节 农村社会养老保障法律制度 .....      | 124        |
| 一、农村社会养老保障制度概述 .....        | 124        |
| 二、我国农村养老保障法律制度的主要内容 .....   | 125        |
| 三、健全和完善我国农村社会养老保险制度 .....   | 128        |
| 主要术语与重要概念 .....             | 129        |
| 阅读书目 .....                  | 130        |
| 思考题 .....                   | 130        |
| 案例分析 .....                  | 130        |
| <b>第七章 农村民政管理制度 .....</b>   | <b>131</b> |
| 第一节 农村民间组织管理制度 .....        | 131        |
| 一、农村社会团体登记管理制度 .....        | 131        |
| 二、民办非企业单位登记管理制度 .....       | 134        |
| 第二节 农村五保供养制度 .....          | 138        |
| 一、农村五保供养概述 .....            | 138        |
| 二、农村五保供养对象 .....            | 138        |
| 三、农村五保供养待遇 .....            | 139        |
| 四、农村五保供养的形式 .....           | 139        |
| 五、对农村五保供养工作的监督管理制度 .....    | 140        |
| 第三节 农村军人抚恤和优待制度 .....       | 140        |
| 一、抚恤和军人抚恤优待概述 .....         | 140        |
| 二、军人死亡抚恤制度 .....            | 141        |
| 三、军人残疾抚恤制度 .....            | 143        |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 四、军人优待制度 .....           | 144 |
| 第四节 农村殡葬管理制度 .....       | 145 |
| 一、殡葬概述 .....             | 145 |
| 二、殡葬方式管理制度 .....         | 146 |
| 三、殡葬设施管理制度 .....         | 146 |
| 四、遗体处理和丧事活动管理制度 .....    | 147 |
| 第五节 农村婚姻登记管理制度 .....     | 147 |
| 一、婚姻登记制度概述 .....         | 147 |
| 二、结婚的条件和结婚登记制度 .....     | 148 |
| 三、离婚的条件和离婚登记制度 .....     | 149 |
| 四、撤销婚姻的条件和婚姻撤销程序 .....   | 150 |
| 五、婚姻登记证管理的相关制度 .....     | 150 |
| 第六节 农村人口和计划生育管理制度 .....  | 151 |
| 一、我国人口和计划生育管理制度概述 .....  | 151 |
| 二、我国人口和计划生育工作的基本政策 ..... | 152 |
| 三、计划生育技术服务制度 .....       | 153 |
| 主要术语与重要概念 .....          | 154 |
| 阅读书目 .....               | 154 |
| 思考题 .....                | 156 |
| 案例分析 .....               | 156 |
| 第八章 农产品质量安全管理制度 .....    | 157 |
| 第一节 农产品质量安全管理制度概述 .....  | 157 |
| 一、农产品及其分类 .....          | 157 |
| 二、农产品质量安全管理的含义及其意义 ..... | 158 |
| 三、农产品质量安全管理制度体系 .....    | 159 |
| 第二节 农产品质量安全标准制度 .....    | 160 |
| 一、农产品质量安全标准的概念 .....     | 160 |
| 二、农产品质量安全标准的分类 .....     | 160 |
| 三、农产品质量安全标准的制定与实施 .....  | 161 |
| 第三节 农产品生产管理法律制度 .....    | 162 |
| 一、农产品产地环境管理制度 .....      | 162 |
| 二、农业投入品管理制度 .....        | 164 |
| 三、农产品生产管理制度 .....        | 167 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 第四节 农产品销售管理制度 .....           | 169 |
| 一、农产品市场准入制度 .....             | 169 |
| 二、农产品认证制度 .....               | 169 |
| 三、农产品包装和标识管理制度 .....          | 174 |
| 第五节 农产品质量安全监督检查制度 .....       | 175 |
| 一、农产品质量安全监督抽查制度 .....         | 175 |
| 二、农产品质量安全检测制度 .....           | 175 |
| 三、农产品质量安全事故处理制度 .....         | 176 |
| 主要术语与重要概念 .....               | 176 |
| 阅读书目 .....                    | 177 |
| 思考题 .....                     | 177 |
| 案例分析 .....                    | 177 |
| <b>第九章 农村教育文化管理制度</b> .....   | 179 |
| 第一节 农村教育管理法律制度 .....          | 179 |
| 一、农村教育管理制度概述 .....            | 179 |
| 二、农村义务教育制度 .....              | 180 |
| 三、农村职业教育管理制度 .....            | 185 |
| 四、农村成人教育管理制度 .....            | 187 |
| 五、农村民办教育管理制度 .....            | 188 |
| 第二节 农村文化管理法律制度 .....          | 191 |
| 一、农村文化管理的法律制度概述 .....         | 192 |
| 二、农村文化市场管理制度 .....            | 192 |
| 三、农村文化保护制度 .....              | 195 |
| 第三节 农村宗教事务管理法律制度 .....        | 197 |
| 一、宗教工作的地位及党和国家的宗教工作基本方针 ..... | 197 |
| 二、我国农村宗教事务管理制度概述 .....        | 199 |
| 三、宗教事务管理体制 .....              | 199 |
| 四、宗教团体登记管理制度 .....            | 199 |
| 五、宗教活动场所管理制度 .....            | 199 |
| 六、宗教教职人员管理制度 .....            | 200 |
| 七、宗教财产管理制度 .....              | 200 |
| 八、我国境内外国人宗教活动管理制度 .....       | 201 |
| 九、违反宗教事务管理法律制度的法律责任 .....     | 201 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 主要术语与重要概念 .....             | 202 |
| 阅读书目 .....                  | 202 |
| 思考题 .....                   | 202 |
| 案例分析 .....                  | 202 |
| <b>第十章 农村交通管理制度</b> .....   | 204 |
| <b>第一节 农村道路建设管理制度</b> ..... | 204 |
| 一、我国农村道路建设现状及立法状况 .....     | 204 |
| 二、农村公路建设原则 .....            | 205 |
| 三、农村公路建设管理体制及责任主体 .....     | 205 |
| 四、农村公路建设的标准与设计 .....        | 205 |
| 五、农村公路建设的筹资机制与资金管理 .....    | 206 |
| 六、农村公路建设的组织与管理 .....        | 206 |
| 七、农村公路建设工程的验收 .....         | 207 |
| 八、法律责任 .....                | 208 |
| <b>第二节 农村交通安全管理制度</b> ..... | 209 |
| 一、农村交通安全管理立法现状 .....        | 209 |
| 二、道路交通安全法的适用范围 .....        | 209 |
| 三、道路交通安全管理体制 .....          | 209 |
| 四、道路通行规定 .....              | 209 |
| 五、法律责任 .....                | 212 |
| 六、道路交通行政处罚的执行 .....         | 213 |
| <b>第三节 农村车辆管理制度</b> .....   | 214 |
| 一、我国农村车辆管理现状及立法状况 .....     | 214 |
| 二、机动车登记制度 .....             | 215 |
| 三、机动车上路行驶时的要求 .....         | 217 |
| 四、车辆安全技术检验制度 .....          | 218 |
| 五、机动车强制报废制度 .....           | 218 |
| 六、机动车第三者责任强制保险制度 .....      | 219 |
| 七、非机动车管理 .....              | 219 |
| 八、机动车驾驶人管理制度 .....          | 219 |
| <b>第四节 交通事故处理制度</b> .....   | 221 |
| 一、道路交通事故处理的立法状况 .....       | 221 |
| 二、道路交通事故发生后车辆驾驶人的义务 .....   | 221 |

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| 三、交通事故发生后当事人可以自行协商处理的情况 ..... | 222        |
| 四、公安机关交通管理部门接警到现场后的处理 .....   | 222        |
| 五、赔偿责任的分担 .....               | 225        |
| 主要术语与重要概念 .....               | 225        |
| 阅读书目 .....                    | 226        |
| 思考题 .....                     | 226        |
| 案例分析 .....                    | 226        |
| <b>第十一章 农村法律服务管理制度 .....</b>  | <b>228</b> |
| 第一节 农村律师服务制度 .....            | 228        |
| 一、律师的性质、任务和地位 .....           | 228        |
| 二、律师的管理体制 .....               | 229        |
| 三、律师资格与律师执业 .....             | 230        |
| 四、律师的业务范围 .....               | 231        |
| 五、聘请律师的注意事项和程序 .....          | 231        |
| 第二节 基层法律服务工作者制度 .....         | 232        |
| 一、基层法律服务工作者的职责 .....          | 232        |
| 二、基层法律服务工作者执业资格与执业登记 .....    | 233        |
| 三、基层法律服务工作者的业务范围 .....        | 233        |
| 四、基层法律服务工作者的执业权利义务 .....      | 234        |
| 五、基层法律服务工作者和律师的区别 .....       | 235        |
| 第三节 农村法律援助制度 .....            | 235        |
| 一、法律援助制度概述 .....              | 235        |
| 二、法律援助制度的价值 .....             | 236        |
| 三、法律援助的对象、条件和范围 .....         | 238        |
| 四、我国法律援助工作的管理和实施 .....        | 239        |
| 五、加强法律援助工作,保护农民权利 .....       | 241        |
| 第四节 农村公证制度 .....              | 242        |
| 一、公证制度概述 .....                | 242        |
| 二、公证的任务和作用 .....              | 243        |
| 三、公证的业务范围 .....               | 244        |
| 四、公证的法律效力 .....               | 245        |
| 五、公证程序 .....                  | 246        |
| 六、农村公证工作 .....                | 247        |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 主要术语与重要概念 .....                 | 248        |
| 阅读书目 .....                      | 248        |
| 思考题 .....                       | 248        |
| 案例分析 .....                      | 249        |
| <b>第十二章 农村司法及纠纷处理法律制度 .....</b> | <b>250</b> |
| 第一节 农村民事纠纷处理程序 .....            | 250        |
| 一、调解 .....                      | 250        |
| 二、仲裁 .....                      | 252        |
| 三、行政裁决 .....                    | 253        |
| 四、民事诉讼 .....                    | 253        |
| 第二节 农村行政纠纷处理程序 .....            | 255        |
| 一、行政复议程序 .....                  | 256        |
| 二、行政诉讼程序 .....                  | 257        |
| 第三节 农村治安管理处罚程序 .....            | 259        |
| 一、治安管理处罚程序概述 .....              | 259        |
| 二、治安管理处罚程序 .....                | 259        |
| 第四节 农村刑事纠纷处理程序 .....            | 262        |
| 一、刑事诉讼概述 .....                  | 262        |
| 二、刑事诉讼程序 .....                  | 262        |
| 三、刑事法律援助 .....                  | 266        |
| 第五节 农村信访制度 .....                | 267        |
| 一、信访制度概述 .....                  | 267        |
| 二、信访渠道及机构设置 .....               | 267        |
| 三、信访程序 .....                    | 268        |
| 四、信访人的权利与义务 .....               | 270        |
| 主要术语与重要概念 .....                 | 271        |
| 阅读书目 .....                      | 271        |
| 思考题 .....                       | 271        |
| 案例分析 .....                      | 272        |
| <b>主要参考文献 .....</b>             | <b>273</b> |