


中国农村经济法制建设

理论与实践研究

欧阳仁根等◎著

ZHONGGUO NONGCUN
JINGJIFAZHI JIANSHE
LILUN YU SHIJIAN YANJIU



 人民出版社

ZHONGGUO NONGCUN
JINGJI FAZHI JIANSHE
LILUN YU SHIJIAN YANJIU

中国农村经济法制建设 理论与实践研究

欧阳仁根等◎著



2007.12.20
100.00



人民出版社

策划编辑:吴熠东
责任编辑:万 琪 吴熠东
装帧设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国农村经济法制建设理论与实践研究/欧阳仁根等 著.
—北京:人民出版社,2007.10

ISBN 978-7-01-006463-5

I. 中… II 欧… III. 农村-经济-法制-研究-中国
IV. D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 133380 号

中国农村经济法制建设理论与实践研究

ZHONGGUO NONGCUN JINGJI FAZHI JIANSHE LILUN YU SHIJIAN YANJIU

欧阳仁根等 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:15

字数:400 千字 印数:0,001-4,000 册

ISBN 978-7-01-006463-5 定价:32.00 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



前 言

本专著是安徽省哲学社会科学规划办课题《农村法制建设中的理论与实践问题研究》(项目批准号: AHSK03-04D38)的最终成果。

一、研究的目的是和意义

在建设社会主义新农村和构建和谐社会的背景下,“三农”问题是关系到我国经济和社会发展全局性的根本问题,也是党中央、国务院长期致力于解决的至为关键的问题,而农村法制建设是促进农村经济和社会发展的重要方面。党和政府一直重视农村法制建设问题,为此在不同时期均采取了一系列政策和措施,包括进行相关立法等。但值得注意的是,我国农村迄今所进行的改革,是在一种制度特别是作为正式制度的法律供给不足的情况下推进的,农村法制建设尤其是在农村立法方面但仍显得滞后,难以适应社会主义市场经济条件下农村各项事业的发展要求,存在着一系列问题,制约和影响农民积极性的发挥。可以说,农村的改革、发展与稳定尚缺乏系统、全面而又强有力的法律制度支撑。

为与我国法制建设的步伐相适应,我国法学界对农村法制建设开展了一定的研究。例如,在有关农村村民自治法律制度、农村土地法律制度、农业法律制度、合作经济法律制度、民间法、农村司法制度改革等方面均取得了一定的成果。但是,我国有关农村经济法制建设的研究仍然显得薄弱。这种薄弱性总体上表现为不仅在与国外尤其是发达国家的同类研究相比有较大差距,而且与我国现阶段的其他法学研究领域相比也有很大差距。这种研究的薄弱性不仅表现为



研究成果不多,而且表现为相关研究队伍也明显不足。

因此,为繁荣我国法学学科和更好地指导我国农村法制建设的实践,从制度层面促进新农村建设,有必要对农村法制建设中的理论与实践问题进行多角度的深入研究。

二、成果的主要内容和观点

本课题的研究运用了实证分析与规范分析相结合、实践调研与理论探讨相结合、法律分析与经济分析相结合、宏观分析与微观分析相结合、外国相关法律制度比较分析、社会调查分析等方法对我国农村法制建设的主要理论及实践问题进行比较全面、系统的研究和探讨。

我们认为,本课题研究的基本体系及重点应主要集中在以下几个方面。

1. 农村法制建设的基础理论研究

结合农民权益法律调整过程中有悖于社会公正现象的实证分析、农村法制建设状况分析、农村法制建设与我国整体法制建设的关系、农村法制建设与农村经济社会发展的关系等方面对农村法制建设的必要性进行研究。从法律文化传统、二元经济社会结构、经济体制转轨、农村居民法律意识、农村法制理论研究状况等方面分析其对农村法制建设的影响,进一步论证强化农村法制建设的重要性。从农村法制建设的促进经济发展功能、加快民主建设进程功能、稳定农村社会功能、维护社会公平公正功能、保护国家集体和个人的合法权益功能等方面对农村法制建设的功能进行研究,进而从农村立法的观念更新、农村立法的原则、农村法律体系的构建和立法体制的完善等方面提出了完善农村法律制度、实现对农民权益的公正法律调整建议。

2. 部分国家和地区农村法制建设的经验研究

选择了美国、日本等发达国家、印度等发展中国家和我国台湾地区作为主要考察对象,从总体状况、具体法律制度构建和相关配套法



律制度构建等方面探索其在经济社会发展过程中农村法制建设特别是农业法律制度和农村社会法律制度的发展、演变的轨迹,总结其发展规律、提炼其经验,进而为我国农村法制建设提供借鉴。

3. WTO 体制下我国农业支持法律制度完善研究

本专题从国际组织法原理、经济法原理、“三农”问题、农业法律制度等方面论证实施 WTO 农业支持政策的依据,梳理我国现行农业法律规范,找出中国农业法律制度安排与 WTO 规则之间存在的不一致之处。在此基础上,分析我国农业法律制度调整的指导思想 and 基本原则,并合理吸收农业经济学界关于我国加入 WTO 后农业政策调整的有关建议和国外成熟的农业立法经验,具体地、有针对性地从事农业投入及农业利益分配、农产品流通、农业生产安全、农业资源保护、农业科技教育、支农产业发展、农产品国际贸易、农业宏观调控等方面提出操作性强的立法建议尤其是适应 WTO 现有规则和新一轮农业谈判主要议题的农业调控和农业支持政策立法建议。

4. 农村经济组织法律支持体系研究

在界定农村经济组织法律支持体系的内涵、分析农村经济组织法律支持体系的机理、评析农村经济组织法律支持体系立法状况的基础上,提出了农村经济组织法律支持体系的框架、阐述了农村经济组织法律支持体系的基本构成。

5. 我国农村土地制度与合作社发展的法律问题

分析、探讨了农村土地及其制度改革与合作社发展的密切关联,试图从中寻求解决我国农村土地问题的可行途径,并重点分析了现行农村土地制度的局限性。在结合当前农民的土地制度创新实践的基础上,指出了今后农村土地制度改革与完善的方向,最后勾画了农村土地与合作社发展的相关法律制度设计,希望能够为我国农村土地法制建设提供某些有益的参考。

6. 农村合作金融法律制度构建研究

鉴于农民专业合作社法已经制定,而合作金融在农村经济发展中具有重要的地位和作用。因此,有必要对农村合作金融法律制度



进行细致研究。本部分在总结我国信用合作社的立法过程及经验教训的基础上,就信用合作社立法的形式、合作制原则的坚持、社员主体资格的规范、内部治理结构的完善、信用合作社的责任形式、加强合作金融监管、构建存款保险制度等方面提出具体的建议。

7. 我国农业知识产权法律制度完善研究

在世界各国特别是西方国家不断强化保护本国的知识产权之际,我国的知识产权特别是以农业自主知识产权为根本的农业知识产品的研发、保护等相关工作相对滞后,加强农业知识产权的相关工作特别是从法律上规制、促进农业知识产权的发展乃是我国全民奔小康的总体目标能否实现的决定性一环。本部分探讨了农业知识产权法律制度的价值取向及应遵循的基本原则,提出了完善保护与管制并举的农业生物技术立法、农产品地理标志法律保护制度、农产品商标法律制度以及农业领域商业秘密法律制度的建议。

8. 农村经济法制建设中的法律实施问题研究

关于农村依法行政问题,重点研究农村基层政府行政的法律要求及违法行政的救济。从现实的情况看,我国当前农村行政执法中存在的问题是十分突出的。归纳起来,主要有执法不力和执法不规范两个方面。为此,应在体制、机制和制度创新上进行探索,为完善农村法制建设积累新的经验。实行综合执法是规范化建设的重要内容,要普遍在县级形成综合执法的工作格局。对农村司法问题重点从公平与效率相结合的角度探讨农村司法实践中存在的问题及适应农民对法律需求的司法制度改革。在农村法律服务方面,重点研究能够适应农民需求的作为准公共产品的农村法律服务体系及其服务内容的构建,特别是对农村法律援助和农村公益诉讼的制度构建进行了有益的探索。

三、成果的学术价值和实践意义

当前,我国正在建构社会主义市场经济体制,并已着手实施依法



治国、建设社会主义法治国家的治国方略。如何以此为契机,通过法律的力量,巩固农村既有的改革成果,推动农村改革的进一步深化、统筹城乡经济社会协调发展、全面建设小康社会,真正建立起保障和促进农村改革、发展与稳定的法律机制,这业已成为我们必须面对和解决的重大课题。通过对“中国农村经济法制建设问题研究”这一课题的深入、系统研究,进一步探讨农村法制建设的必要性以及功能、分析影响农村法制建设的重要因素、探寻农村经济法制建设中有关农村经济立法的体系;进而提出农村法实施过程中的一系列法律对策。这不仅对丰富和完善我国法学理论尤其是农村法制理论有着较大学术价值,而且对切实维护农村稳定、促进农村经济和社会发展有着现实的指导意义。



目 录

前 言	1
专题一:农村法制建设的理论分析	1
一、社会主义新农村建设过程中的法律供求分析	2
二、实现农民经济权益法律调整社会公正的 现实意义和理论价值	17
三、完善农村法律制度,实现对农民权益的 公正法律调整	32
专题二:部分国家和地区农村法制建设的经验借鉴研究	47
一、部分国家和地区农村法制建设的总体状况分析	49
二、部分国家和地区农村法制建设的具体构建分析	61
三、部分国家和地区农村法制建设配套措施分析	86
四、部分国家和地区农村法制建设对我国 社会主义新农村法制建设的启示	90
专题三:WTO 体制下我国农业支持法律制度之完善研究	104
一、国际经济组织法基础:WTO 农业支持政策之 共同利益辩	106
二、经济法视阈:WTO 农业支持政策的价值与本质	113
三、破解“三农”:WTO 农业支持政策之现实性考量	120
四、多哈回合农业谈判下的国内支持政策	132
五、我国农业支持法律制度回顾	142



六、完善我国农业支持法律制度的对策·····	148
专题四:我国农村土地制度与合作社发展的法律问题 ·····	161
一、我国农村土地制度变迁与合作社发展的历史经验·····	163
二、我国农村集体土地所有权的主体与农业合作社·····	174
三、农地股份合作制:我国农村土地经营制度的 新探索·····	188
专题五:农村经济组织法律支持体系研究 ·····	211
一、农村经济组织法律支持体系的理论界定·····	211
二、农村经济组织法律支持体系的机理分析·····	235
三、农村经济组织法律支持体系的应然分析·····	256
四、农村经济组织法律支持体系的实然分析·····	266
五、农村经济组织法律支持体系之实现·····	275
专题六:信用合作社法律规范研究 ·····	294
一、信用合作社的产生与发展·····	294
二、我国信用合作社的立法过程及经验教训·····	300
三、完善我国信用合作社立法应注重的若干问题·····	308
专题七:我国农业知识产权法律制度完善研究 ·····	330
一、农业知识产权的一般分析·····	330
二、我国农业知识产权法律制度亟须完善·····	333
三、农业知识产权法律制度的价值取向及应遵循的 基本原则·····	336
四、保护与管制并举的农业生物技术立法·····	341
五、我国农产品地理标志法律保护制度的完善·····	356
六、我国农产品商标法律制度的完善·····	369
七、我国农业领域商业秘密法律制度的完善·····	383



专题八:农村法律实施若干问题研究	390
一、农村依法行政若干问题	390
二、农村司法若干问题	413
三、农村法律援助若干问题	428
四、农村公益诉讼若干问题	452
后 记	468



专题一：农村法制建设的理论分析

后农业税时代的来临深刻改变着农村的社会关系,隐性矛盾显性化,“三农”问题的解决路径也随之从税费改革的单兵作战推向综合配套改革阶段。中央因时顺势提出建设社会主义新农村,极大地调动了社会各方面的热情,新农村建设已成为农村工作理论界和实务界炙手可热的焦点。从总体上看,对新农村建设如何开展及其工作重点的分歧,可以概括为是重经济建设,还是重文化和社会建设;是从拉动内需着手,还是从推进制度创新和组织创新着手;是用更加市场化的办法,还是在市场化以外想办法。

任何轻视法治的行动,历史必将为其留下深深的喟叹。我们无意评述各种见解,但必须指出一点,无论新农村建设以何种方式切入和推进,在法律成为现代化建设主流强势话语的情景中,对法律作用的忽略将如同以往的农村改革一样,极大地妨碍其实施效果。“建国以来,农业发展出现的多次波动和起伏,除了别的因素之外,在很大程度上应归咎于农业发展缺乏必要的制度规范,没有强有力的法律制度的制约和保障,就难以避免发生主观随意或片面性的影响”。^①“我国农村迄今所进行的改革,是在一种制度、特别是作为正式制度的法律供给严重不足的情况下推进的,因此,农村的改革、发展与稳定尚缺乏系统、全面而又强有力的制度支撑”。^②就改革所试图建立的农村市场机制而言,“农村市场机制必须依靠法制的完备,

① 王保树等著:《中国市场经济法治走向》,昆仑出版社2001年版,第35页。

② 李昌麒、许明月等:《农村法治建设若干基本问题的思考》,载《现代法学》2001年第2期。



因而只有建立和健全农村中的各种法律规范,实行依法治村,才能调整好农村的各种利益关系,才能使农村经济在市场经济发展过程中健康发展”。^①“可以断言,没有农村的法治化,就没有整个中国的法治化,依法治国就不可能成功”。^②

从国外经验看,韩国推行新村运动也离不开法律的引导和保障,制定了包括《农业基本法》、《农村振兴法》、《农业现代化法》、《农渔村整顿法》、《农渔村计划法》、《农业协同组合法》等一系列法律,并及时立、改、废,为新村运动保驾护航;日本经验表明,“健全的法律体系是保证农村工业化迅速完成的重要条件之一”。^③我国推进新农村建设的立法,不但无法以任何理由漠视法律作用的存在,反而必将依托法律的价值,利其器以善其事。

一、社会主义新农村建设过程中的法律供求分析

(一) 法律需求分析:新农村建设立法之必要性

任何法律制定的首要前提是社会存在对法律的需求。缺乏社会需求之法律只能是空中楼阁,不但无助于实际反而会以法侵害现实。“促使法律产生的原动力是社会,真正的法律需求主体是社会”。^④另一方面,有法律需求而无法律供给,亦对社会秩序产生极大的负面影响。“作为社会构成要素的法,与知识一样,会渗透到社会的每一个角落,欠缺法律的社会是不可想象的”,“任何生活领域里只要有法,就没有持续的社会秩序”。^⑤社会主义新农村建设的立法研

① 陈奇伟、刘正和:《对农村法治建设的理性思考》,载《江西农业大学学报》(社会科学版)2004年第4期。

② 刘建发、舒健:《试论农村法治建设的障碍与对策》,载《理论月刊》2001年第4期。

③ 方天堃、王慧:《法律手段对农村工业化发展的作用——日本农村工业化的法律与我国农村工业化立法》,载《沈阳农业大学学报》(社会科学版)2005年第1期。

④ 唐宏强:《社会需求:法律生命之源》,载《江西社会科学》2003年第7期。

⑤ 唐宏强:《社会需求:法律生命之源》,载《江西社会科学》2003年第7期。



究,也必须在“需求—供给”框架下抛弃一腔热情式的冲动为其准确定位。社会主义新农村建设的法律需求分析,实际上就是探讨新农村建设立法的必要性和立法基础。法律需求之存在,决定着相应的法律供给。

1. “三农”问题之复杂性对新农村建设的法律需求

“三农”问题千头万绪而交织成错综复杂的网络图景,“当前农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段,农业基础设施脆弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出,解决好‘三农’问题仍然是工业化、城镇化进程中重大而艰巨的历史任务”。^①

从法律视角揭去“三农”问题复杂性的面纱,是由于历史与现实、体制与机制等原因造成长期无法解决农民基本生存与发展的问題,导致恶性循环,使得农村、农业、农民与城市、东部与西部之间出现了前所未有的差距,最终使农民阶层日益弱势化。^② 建国后,我国奉行工业化带动现代化的国家发展战略使“三农”无法主动参与现代化进程,“三农”的现代化权利难以实现。农民为了生存以“十八个血手印”的方式决心去争取发展,从而揭开了农村现代化改革的新局面。为了进一步拓展生存空间,他们又开展兴建乡镇企业的热潮,从而使“草根工业”处于“三分天下有其一”的地位。20世纪80年代中后期,农村乱收费现象使农民深受其害,政策文件重视和实践操作脱节的悖论,使得在全社会存在事实上的“抑农重工”现象。“回首过去,对农民来说那是一个权利难以保障的时代”,“三农”问题的本质不仅是经济问题、社会问题,也是一个法律问题,即如何充分保障农民的权利问题,如何把农村纳入国家法治现代化战略的问题。^③ 社会

① 《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》。

② 文小勇、石颖:《“三农”问题:社会公正与社会排斥》,载《华南农业大学学报》2005年第2期。

③ 王少杰:《权利保护、法律供给与“三农”问题》,载《中南民族大学学报》2005年第1期。



主义新农村建设的核心是通过国家整合,将资源尽可能地向乡村配置并激活农村内在的动力^①,社会主义新农村建设是一个统领“三农”工作的总纲,除了依靠政策外,还应从法律角度切入,立足于“三农”问题的现实国情周密立法,层层保护农民权利,促进农村发展。“在保障、实现人的权利的过程中,必须通过法律把权利落实”,“法是权利的保障,在现代社会,需要通过法律实现权利”。^②这就迫切要求国家以法律整合各种资源,对权利进行总体平衡的分配和保障。

社会主义新农村建设战略的提出,无疑是这一要求水到渠成的反映。新农村建设契合和内涵着对法律的需求,“新农村建设之新,关键在于通过新的法律与制度,把农村、农民、农业重新植入一个新的法律环境和制度环境中,并以法律和制度保障新农村获得更多的发展空间与发展动力”。^③新农村建设进程必须与国家的法治建设进程同步,新农村也必将是法治的农村。

2. 农村法治建设之必然性对新农村建设的法律需求

法治理念的勃兴和法治洪流的无可阻挡,影响着那些有小农思想的农民,横扫着不合时宜的传统观念。我们固然不能怀“法律万能论”之浪漫主义思想,亦不能徘徊于法治化的边缘。一方面,社会主义新农村建设以统筹城乡、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会为目标,以农村综合改革为动力,通过国家力量,全面改善农村面貌。新农村建设是涉及“三农”问题的一次大变革,是在“以工促农,以城带乡”背景下振兴长期被忽略的农村,“使9亿农民所依托生存的农村成为中国现代化的蓄水池和稳定器,使农村成为助推中国现代化的力量”;^④另一方面,农村法治是指在遵循“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略下,运用农村法律制度和法律手段管理农村的各项事务,使农民的政治、经济、文化等多方面的生活

① 徐勇:《国家整合与社会主义新农村建设》,载《社会主义研究》2006年第1期。

② 柯卫:《论权利的法律实现途径》,载《山东社会科学》2004年第3期。

③ 喻中:《新农村建设呼唤法治创新》,载《宿迁日报》2006年3月17日第3版。

④ 贺雪峰:《新农村建设中的六个问题》,载《小城镇建设》2006年第3期。



做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,为农村的改革、发展和稳定提供强有力的法律保障,促进农业和农村经济持续、稳定、协调发展,推进基层民主政治建设和精神文明建设的治理措施或治理方式。^①农村法治下的法律具有其他规范难以比拟的制约、导向、预见、调节和保障等功能,“充分利用法律的这些功能,把国家对农业和农村的调控,以及农村经济组织、农户和农民的各项活动纳入到法律的调整之中,无疑有利于实现改革、发展与稳定农村的国家意志,并在农村建立改革、发展与稳定所必需的秩序”。^②

第一,农村法治对农村各个领域的全面规范和有效引导不允许新农村建设另起炉灶和自成一体,脱离法律的治理。新农村建设作为综合改革,势必对农村进行全面优化,而农村法治的内涵,意在使整个农村纳入到法治框架下,充分发挥法律的价值。如果新农村建设抛弃法律的运用,一则与“依法治国”的历史趋势不相协调而有损农村法治的有效性和权威性;二则易使新农村建设缺乏法律保障难以有效推进,偏离新农村建设之既定目标。

第二,农村法治的不完善,要求新农村建设通过立法活动重新整合。我国当前的农村立法,存在以下问题:(1)具有浓重的计划管理色彩和痕迹,难以适应市场经济的要求;(2)政策性、原则性强,规范性和可操作性差;(3)权利、义务配置不合理,难以保护农民合法权益;(4)农村法律观念薄弱,与农村经济及各项事业发展的要求不相适应。^③农村法律存在的问题致使其远远落后于现实发展的需要,亟须新一轮变革推进农村法治进程。新农村建设是作为经济基础之农村的社会生活的变革,亦是作为上层建筑之法律的相应变革。我们理应把握新

^① 丁关良:《农村法治涵义和基本内容及现实意义研究》,载《山东农业大学学报》2005年第3期。

^② 李昌麒、许明月等:《农村法治建设若干基本问题的思考》,载《现代法学》2001年第2期。

^③ 欧阳仁根:《农村法律体系的构建与立法体制的完善》,载《政治与法律》1998年第3期。



农村建设的契机,促进农村法治进程的更快发展。

第三,新农村建设内涵的价值意蕴契合农村法治的追求。在深层次意义上,二者的价值追求是一致的。和谐是新农村建设的主题,解决农村的不和谐是解决中国社会不和谐的重点和难点,新农村建设的最终目标是达到城乡一体化,建设和谐社会,实质上是实现农民与市民的公平、农村与城市的公平、农业与其他产业的公平,使三者呈现良性互动的态势;从另一方面看,农村社会系统是一个不断发展的动态过程,系统内部因素作用和系统外部环境的影响,引起农村政治、经济、文化等各要素不断发展变化,这种变化促进了法治建设的发展,反过来法治建设又促进其他各要素的进步,这种进步又进而加快了法治建设的速度。在循环往复的不断发展运动中,农村社会系统中各要素朝着有利于现代法治建设的方向发展。因此,“建立在内部、外部现实起点之上的农村法治建设将会具有‘中国特色’,但追求法律至上、公平、正义等现代法治精神与制度将始终是我们的价值追求”。^①

3. 政策治理农村之局限性对新农村建设的法律需求

农村改革初期,其主要任务是放活而不是规范。“政策正是在这一点上发挥了巨大威力,扮演着一个发动机、启动器的角色,启动农民冲破以往种种不合理的束缚。政策在一系列问题上触发了农民迫切要求解放的兴奋点”,“同时,强大的行政系统有力地保证了政策的贯彻,而农民的文化素质也决定他们对简便易懂的政策易于理解,并且接受党在战争年代就形成的运用政策的习惯”。^②但是,以政策治理农村的模式,有其严重的固有缺陷和局限性,这是由政策自身的特点决定的。政策通常主要甚至完全由原则性规定组成,可以只规定行为的方向而不规定具体规则,除党和国家的基本政策外,大

^① 张鸿霞、宋改平:《中国农村法治建设的现实起点和价值追求》,载《广西政法管理干部学院学报》2000年第1期。

^② 王文举主编:《保护调动农民积极性问题研究》,安徽人民出版社1998年版,第681页。