

A Library of Academics by PHD Supervisors

博士生导师学术文库



中国惠农政策与法治 一体化建设研究

陈晋胜 著



中国书籍出版社
China Book Press

A Library of Academics by PHD Supervisors

博士生导师学术文库



中国惠农政策与法治 一体化建设研究

陈晋胜 著



中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国惠农政策与法治一体化建设研究/陈晋胜著

—北京：中国书籍出版社，2019.5

ISBN 978-7-5068-7163-1

I. ①中… II. ①陈… III. ①农业政策—研究—中国

②农村—社会主义法制—建设—研究—中国 IV.

①F320②D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 288856 号

中国惠农政策与法治一体化建设研究

陈晋胜 著

责任编辑 李雯璐 甄云霞

责任印制 孙马飞 马 芝

封面设计 中联华文

出版发行 中国书籍出版社

地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编：100073)

电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257140 (发行部)

电子邮箱 eo@chinabp.com.cn

经 销 全国新华书店

印 刷 三河市华东印刷有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 521 千字

印 张 29

版 次 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5068-7163-1

定 价 99.00 元

成果简介

一、本项目研究的目的和意义

由于中国惠农政策与制度问题涉及范围广,内容杂,党的“三农政策”和国家的“三农制度”关联点多,牵扯线长,作用面宽,顾及体众,所以加强惠农政策与法治一体化建设,具有重要的现实意义。

中国农民正处于觉醒、农村正处于巨变、农业正处于爬坡时期,矛盾纵横交织,连锁反应,惠农政策与法治一体化程度低下,效果平淡,问题突显:可能会由于财政软约束,引致大量的“乡村债务”;由于合作医疗制度的缺失,致使不少农民因为“人亡”而“家破”;由于二元的户籍制度,出现“同命不同价”;由于建设征地,出现群体上访的“失地农民”事件;由于无法信贷,非法集资、地下钱庄屡禁不绝;由于村规民俗,结婚只重仪式,不顾“登记”;等等,本课题研究正是通过全面梳理出“可依”的法律政策,以解决“无法可依”的相关规制(立法)层面问题;通过系统论证出“所依”的法律政策,以解决“有法难依”的相关实施(执行)层面问题;通过深入分析出“制度与现实”之间的适应、磨合状况,以解决“执法不严、违法难究(纠)”的相关监督(司法)层面问题;通过对三农之间政策与制度问题的实证分析,既为实现“宗旨同根、规制同步、效益同享、标向同一”的政策与法治效果提供理论支持,更为实现“农民富裕、农村繁荣、农业发达”的领导决策提供参考。

二、本研究成果的主要内容和重要观点或对策建议

◆本研究成果的主要内容

一是围绕中国惠农政策与法治一体化建设之主题,概述了基本理论、现实状况和核心内容,以及规制(立法)层面的惠农政策制定与法制建设、实施(执行)层面的惠农政策执行与法治实施和监督(司法)层面的惠农政策效能与法治效果三方面基本现状;二是阐释了中国惠农政策与法治一体化建设中各自功能要求、相互衔接规

范和共同促进原则等基本要求,农民富裕、农村繁荣、农业发达三方面一体化建设的一般要求,贫农——大力救助、弱农——积极扶持、残农——常规帮助、灾农——及时援救、富农——正确引导的一体化建设的特殊要求,“农民贫困→农民生存→农民发展→农民富裕、农村贫穷→农村稳定→农村和谐→农村繁荣、农业贫弱→农业安全→农业平稳→农业发达”的渐进式一体化建设的目标要求;三是专论了中国农民、农村和农业受惠政策与法治一体化建设的基本理论、基本内容、基本现状和基本构想;四是论证了中国惠农政策与法治一体化建设的战略构想,包括中国惠农政策法治化和惠农法治政策化两种模式选择,战略方向型的政策导引模式和战术操作型的法治规范模式,中央法治型的政策辅助模式和中央政策型的法治辅助模式;五是介绍并简析了法、日、美、加、澳和欧盟等国外惠农政策与法治一体化建设的基本状况以及中国惠农“政策”与“制度”的衔接与冲突。

◆ 本研究成果的重要观点

1. 中国“三农”有着阶段性差异,只有逐步推进各项惠农政策与法治实施的措施,才能实现“农民富裕、农村繁荣、农业发达”的基本目标。中国惠农应注重“三农”这一阶段性的客观差异,紧紧地盯住农民、农村、农业三方面政策与法治一体化建设的递进式目标的阶段性实施进程:即在农民贫困消解基础上,保证农民生存条件下,追求农民发展,倡导农民富裕;在农村贫穷消除基础上,保证农村稳定条件下,实现农村和谐,促进农村繁荣;在农业贫弱消灭基础上,保证农业安全条件下,保障农业平稳,推动农业发达。在实际工作中,中国惠农应坚持“政策要重视及时性、法治要重视常规性、中央要重视方向性、地方要重视务实性”的基本理念。以农民富裕为核心,发挥农民主体性不断提升的作用;以农业发达为根本,发展农业基础性不断增强的功能;以农村繁荣为目标,发扬农村求实性不断提高的作风。

2. 鉴于中国农民、农村、农业的各自政策与其相关的制度问题间纵横捭阖、内通外联,进行系统梳理和资源配置的统筹思虑,十分必要;尤其是对三者之间“宗旨同根、规制同步、效益同享、标向同一”的政策与制度同联等“同标异形”的横向良性互动关系和中央与地方等“同向关联”的纵向持续效力关系,以及立法、执法、司法等“同心殊途”的实施冲突衔接关系进行专项研究,迫在当前;以中央一号文件、涉农法律、“涉农”规定、惠农政策为研究依据,进行宏观定向、中观立位,微观建制,非常重要。

3. 中国的惠农政策与制度间虽鲜有冲突,但主要问题是衔接不够。由于制度供给不及时和不足,政策的虚化和法治的淡化现象在一些地方较为突出。因此,中国应关注惠农政策与制度之间的关联性差异,注重发挥国家、地方、村级三方面积极性。只有这样,才能真正地达到中央提出的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整

洁、管理民主”的20字要求,实现“农民富裕、农村繁荣、农业发达”的基本目标。

4. 在新农村建设中,党的政策是核心和方向,有关农民、农村、农业的“基本法律制度”是根本保障。只有加快政策与法治建设、加强政策与法治实施、加大政策与法治效果,实现政策与法治统一,才能避免“三农”问题的反弹,形成惠农长效机制。在实际工作中,中国惠农应继续坚持中央方向型的“政策法治化和法治政策化”的基本互为(互补、互动、互进)模式,以及“地方政策化和地方法治化”的基本互帮(互辅、互助、互用)模式。

5. 中国作为拥有9亿农民、60万个农村、7万亿农业产值的农民大国、农村大国和农业大国,更要清醒地认识到,在“三农”中,农民是核心,农村是重点,农业是关键。农民富,则国家强;农村稳,则国家安;农业兴,则国家昌。农民贫,则国家不能谓“富”;农村乱,则国家已经“可危”;农业衰,则国家一定是“弱”。因此,中国惠农应特别关注:贫农——大力救助、弱农——积极扶持、残农——常规帮助、灾农——及时援救、富农——正确引导的一体化建设的特殊要求。

6. 中国惠农政策与惠农制度的基本特色是:宗旨同根,规制同步,效益同享,标向同一。二者的基本关系是:同心同向,同向同行,同行同标,同标同的。这些惠农政策与惠农制度聚焦于中国惠农的主要内容有十二个方面。笔者概之谓“二四六惠农内容”,即两方面有关农民、四方面有关农村和六方面有关农业的惠农内容:

“民二”惠农内容是指:一是在村务农的农民,诸如专业合作社、农产品协会等农民经济组织;二是进城务工的农民工,诸如农民工工资、农民工子女入园、上学等。

“村四”惠农内容是指:(1)农村基础设施建设,如农村水、电、路、气、房等公用事业;(2)农村扶贫,如村村通(公路)、家家看(电视)、人人听(广播)等;(3)农村社会保障,如新农合等;(4)农村金融,如农村信用社等。

“业六”惠农内容是指:(1)农业补贴,如粮、棉、畜、禽等;(2)农业投入,如农机具、农药等;(3)农业企业,尤其是农业产业化经营的龙头企业;(4)农业基础设施建设,如耕地质量、农田水利、林草生态、农用种子、肥料、农机等;(5)农业生态补偿和转移支付政策,如退耕还林(田、草、牧)等;(6)农业保险,如病虫害、自然灾害等。

◆ 本研究成果的对策建议

(一) 惠农政策方面

应该说,中国的惠农政策已有不少且已经到位,政策落实的情况虽说参差不齐,但总的来说基本尚可。尤其是党的十六大以来,中国惠农政策发生了重大调整,中央对“三农”问题给予了前所未有的高度重视,提出了一系列重要的新思想

新理念,做出了“两个趋向”的重要论断和中国总体上已进入以工促农、以城带乡发展阶段的重大判断,制定了工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的指导方针,采取了一系列强农惠农富农的政策措施,基本形成了新时期指导中国三农发展的政策体系和各级政府合力推进三农发展的体制机制。可以说,中央“三农”政策的重大调整,为中国“三农”提供了历史性的发展机遇,标志着中国“三农”发展进入了一个新的发展阶段。

加之,2004年以来,国务院每年在有关“三农”政策的落实方面都做出了具体的分工安排,从执行情况来看,这些政策大多得到了较好的贯彻落实,对促进“三农”发展发挥了积极的推动作用,但有些政策措施落实得不够理想。那么,哪些政策措施落实得较好,这些政策措施得以执行的机制是什么?哪些政策措施没有得到很好落实,得不到落实的原因何在?应如何完善“三农”政策措施及其执行机制?这些都是在不断强化和完善中国“三农”政策的实践中无法回避和亟待解决的问题。因此,当务之急是要高度重视并认真开展对惠农政策的实施效果进行评估。

(二) 惠农制度方面

中国在有关“三农”的制度建设上,在与上述惠农政策特别是已经确立的各种具体惠农项目上,能够对位配套的制度供给严重不足,制度对政策的“固化”频次少,功能弱,效果浅显,点缺、线短、面乏和体漏的现象十分普遍。如农民工工资拖欠问题虽已通过“刑法”得以解决,但农民工子女入园、上学等、农民专业合作社、农产品协会等农民经济组织等农民权益问题,尚需法律制度的建立和健全才能得到全面和彻底的有效解决。在这方面,农民讨要与市民平等的国民待遇呼声较高,(农民)呼吁国家尽快出台《农民权益保护法》。又如农村扶贫、基础设施建设、社会保障和金融方面政策的制定和措施的采取等较为详尽,落实情况基本满意,但是,比如社会保障等方面的立法迟迟难以出台,(农村)呼吁尽快出台《(农村)社会保障法》。再如农业补贴、投入、保险、生态补偿、基础设施建设,及产业化经营龙头企业的各种扶持性政策,已有不少,但以《农业法》为主的涉农法律、法规和规章的制度供给较为滞后或者不足。主要表现为修改力度小、内容少、程序慢。(农业)呼吁中国涉农法律、法规和规章的尽快建立、健全和完善。

应当说,随着依法治国进程的推进和农村改革的逐步深入,中国以《宪法》为依据,以《农业法》为基本法,以行政法规、部门规章和地方性法规为主体,以农业相关法律为补充的农业法律制度体系已经基本建立,它对中国农村社会经济的发展起到了重要的推动和保障作用。但是,目前的涉(惠)农制度,诸如农村市场、农村社会保障、农村公用事业、农村医疗、农村产权、农村金融和农业投入、农业补

贴、农业保险以及农村教育文化、农村宏观调控、农村可持续发展等十二方面的法律制度需要健全和完善。当务之急是要加快涉(惠)农立(修改)法,高度重视并认真开展对中国涉(惠)农制度的实施效果的全面检视工作。

(三)惠农政策与惠农制度一体化建设方面

一是农民、农村、农业三者之间的一体化建设。

其一,继续坚持大力救助贫农、积极扶持弱农、常规帮助残农、及时援救灾农和正确引导富农的基本理念。即各级党委、政府及职能部门要通过一体化的“定标”、量化性的“对标”和阶段性的“达标”,努力做到:一是针对“农民贫困→生存→发展→富裕”的情况,着力消解农民贫困、保障农民生存、促进农民发展、引领农民富裕;二是针对“农村贫穷→稳定→和谐→繁荣”的情况,着力消灭农村贫穷、保障农村稳定、促进农村和谐、引领农村繁荣;三是针对“农业贫弱→安全→平稳→发达”的情况,着力消除农业贫弱、保障农业安全、促进农业平稳、引领农业发达。

其二,在对“三农”据实了解了贫情(主要包括农民贫困、农村贫穷、农业贫弱的基本原因)、准确掌握了贫数(是指“贫民数、贫户数、贫村数、贫乡镇数、贫困县数”等五贫种数)、客观评估了贫状(主要指“三贫”的程度状况)基础上,要针对性、及时性、可行性和可操作性地一一落实脱贫解困、消贫减灾、扶贫致富和防止返贫的举措。所提出的建议和措施应当是技术上可能、操作上可行、进度上可控、政治上可靠、经济上实用、法律上允许,各方面易接受,尽量减少实施过程中的各种阻力,以实现惠农效率最高化、惠农效果明显化和惠农效益最大化。

二是惠农政策与惠农制度二者之间的一体化建设。

对惠农政策与惠农制度二者之间的一体化建设情况进行比照性考察很有必要,也十分重要。可以说,中国惠农性的各项改革的启动和深化,主要是依靠不同时期党和国家发布的政策来推动的,正确的惠农政策对中国“三农”的改革、发展与稳定起到了明显的保障和促进作用。应该说,没有这些正确的惠农政策也就没有今天农村经济社会的繁荣。但是,也要清醒地认识到,以政策惠及三农也有其固有的缺陷。单纯的政策在惠农上易于“锦上添花”,却难免“拔苗助长”之嫌,更不足以消除、防治和打击惠农活动中的无视规则和无序乱为。政策的特点,决定了它不足以为社会提供最规范、最权威和最稳定的行为规则。而法律则可以为各种社会主体提供一个明确的行为模式标准和合理的预期,尤其是能够有效遏制和制裁危害“三农”的各种不法行为。因此,在惠农政策与惠农制度二者之间的一体化建设上,应正确处理好惠农政策的原则性与惠农制度的明确性之间的关系,惠农政策的变动性与惠农制度的稳定性之间的关系,惠农政策的随意性与惠农制度的规范性之间的关系,以使惠农政策尽早地上升为惠农制度、及时地辅助于惠农

制度、全面地服从于惠农制度;以使惠农制度尽早地稳定惠农政策,及时地固化惠农政策,全面地保护惠农政策。

长期以来,国家在对待三农问题上的政策声势大于法治,政策规定多于制度。在这种积习下,一些地方出现了不少甚至较为严重的以政策来代替制度(甚至法律)的诸多现象。“政力强于法力”已是较为普遍的社会心理。全社会尤其是农民在把政策理解为“大于制度”、“高于法律”时,却又产生了“政策多变”的忧虑。现实中一阵风地“追政策”,赶着政策做农事就是这种心理的反映。似这种“政策放在心上”、“法律搁在手边”的想法和做法,是较为普遍的社会行为选择。也与中国坚持依法治国、建设法治国家的发展性进路格格不入。

三、本成果的学术价值和应用价值,以及社会影响和效益。

◆本成果的学术价值和应用价值主要体现在:

一是通过全面考察“党的政策、国家法律和地方法规”三者之间的实然(现实)关系,在系统阐释其应然(科学)关系基础上建立起中国惠农政策与制度之间友好“关系”的基本理论体系;二是通过全面考察“农民、农村和农业”三者之间的实然(现实)关系,在系统阐释其应然(科学)关系基础上建立起中国惠农过程中“三农”之间科学“关系”的基本理论体系;三是通过全面考察中国“农民贫困与富裕、农村贫穷与繁荣、农业贫弱与发达”各自二者之间的实然(现实)关系,在系统阐释其应然(科学)关系基础上建立起中国“三农”各自二者之间必然“关系”的基本理论体系。

◆本成果的社会影响和效益主要体现在:

因为囿于“城乡二元”的现实差异及其理论视域,不同程度地缺乏对农民、农村、农业各自政策与法治问题的系统梳理和资源配置的统筹思虑,是中国惠农研究者的基本不足。有鉴于此,本成果研究:一是推进了中国理论与实务界对惠农政策与制度之间的横向良性互动关系有了深入的思考,较好地回答了“惠农政策”与“惠农制度”之间的若干“同标异形”问题。二是推进了中国理论与实务界对中央惠农与地方惠农之间的纵向持续效力关系有了深入的思考,较好地回应了“中央惠农”与“地方惠农”之间的若干“同向关联”问题。三是推进了中国理论与实务界对惠农规制(立法)、实施(执行)与监督(司法)之间的实施冲突衔接关系有了深入的思考,较好地解决了惠农政策(或制度)的“立、行、效”之间的若干“同心殊途”问题。为清除政策与制度相冲突之障碍,理顺政策与法治相融洽之关系,建立健全政策与法治相统一之机制,实现惠农政策与制度的同步到位,提供了必要的理论支撑,产生了积极的社会影响。

目 录

CONTENTS

第一章 中国惠农政策与法治一体化建设概述	1
一、中国惠农政策与法治一体化建设的基本理论 2	
(一) 中国惠农政策与法治的历史沿革 2	
(二) 惠农政策的基本理论 13	
(三) 惠农法治的基本理论 14	
(四) 中国惠农政策与法治一体化建设的基本理论 17	
二、中国惠农政策与法治一体化建设的现实状况 19	
(一) 中国惠农政策与法治一体化建设的基本内容 19	
(二) 中国惠农政策与法治一体化建设的主要问题 23	
(三) 中国惠农政策与法治一体化建设的问题之成因 25	
三、中国惠农政策与法治一体化建设的核心内容 28	
(一) 农民政策与法治一体化建设的重点 28	
(二) 农村政策与法治一体化建设的重点 34	
(三) 农业政策与法治一体化建设的重点 39	
第二章 中国惠农政策与法治一体化建设基本状况	43
一、中国惠农政策与法治一体化建设基本状况概述 44	
(一) 农民概述 44	
(二) 农村概述 46	
(三) 农业概述 46	
二、中国惠农政策与法治一体化建设的制定状况 47	
(一) 惠农政策制定的现状 47	
(二) 惠农制度制定的现状 54	

(三) 惠农政策与惠农制度“立法”状况一体化分析	58
二、中国惠农政策与法治一体化建设的实施状况	60
(一) 惠农政策实施的基本现状	60
(二) 惠农制度实施现状	63
(三) 惠农政策与惠农制度“执法”状况一体化分析	65
三、中国惠农政策与法治一体化建设的监督状况	66
(一) 立法定策之前的监督	66
(二) 执法行策之中的监督	67
(三) 惠农政策与惠农制度“监督”状况一体化分析	68
四、中国惠农政策与法治一体化建设状况评析	71
(一) 惠农政策制定、实施、监督的评析	71
(二) 惠农制度制定、实施、监督的评析	74
(三) 惠农政策与惠农制度“评价”状况一体化分析	78
 第三章 中国惠农政策与法治一体化建设的基本要求	81
一、中国惠农政策与法治一体化建设基本要求的基本理论	83
(一) 基本要求的含义	83
(二) 基本要求的特殊性	84
(三) 基本要求的必要性	85
二、中国惠农政策与法治一体化建设基本要求的主要内容	87
(一) 中国惠农政策与惠农法治一体化建设的原则要求	87
(二) 中国惠农政策与法治一体化建设的一般要求	94
(三) 中国惠农政策与法治一体化建设的特殊要求	101
(四) 中国惠农政策与法治一体化建设的目标要求	108
三、中国惠农政策与法治一体化建设四项基本要求之间关系	113
(一) 中国惠农政策与惠农法治的基本关系	113
(二) 原则要求指导下的一般、特殊与目标要求的基本关系	114
(三) 目标要求导引下的原则、一般与特殊要求的基本关系	116
(四) 一般要求与特殊要求的基本关系	117
 第四章 中国农民受惠政策与法治一体化建设	120
一、农民受惠政策与法治一体化建设的基本理论	121
(一) 农民受惠政策的基本理论	121

(二)农民受惠法治的基本理论	122
(三)农民受惠政策与法治一体化建设的内涵	124
(四)农民受惠政策与法治一体化建设的特点	126
二、中国农民受惠政策与法治一体化建设的基本内容	127
(一)农民受惠政策的基本内容	127
(二)农民受惠法治的基本内容	134
三、中国农民受惠政策与法治一体化建设的基本现状	140
(一)中国农民受惠政策制定与法治建设基本现状	140
(二)中国农民受惠政策执行与法治实施基本现状	142
(三)中国农民受惠政策效能与法治效果基本现状	144
四、中国农民受惠政策与法治一体化建设的基本构想	147
(一)中国农民受惠政策与法治一体化建设的基本要求	147
(二)中国农民受惠政策与法治一体化建设的基本模式	150

第五章 中国农村受惠政策与法治一体化建设 155

一、农村受惠政策与法治一体化建设的基本理论	155
(一)农村受惠政策的基本理论	155
(二)农村受惠法治的基本理论	156
(三)农村受惠政策与法治一体化建设的内涵	157
(四)农村受惠政策与法治一体化建设的特点	160
二、中国农村受惠政策与法治一体化建设的基本内容	160
(一)农村受惠政策方面的内容	160
(二)农村受惠法治方面的内容	169
(三)农村受惠政策与受惠制度的基本关系	172
三、中国农村受惠政策与法治一体化建设的现状及问题	175
(一)中国农村受惠政策与法治一体化建设方面的实际状况	175
(二)中国农村受惠政策与法治一体化建设中存在的问题	182
四、中国农村受惠政策与法治一体化建设的基本构想	188
(一)农村受惠政策的法治化	188
(二)农村受惠法治的政策化	189

第六章 中国农业受惠政策与法治一体化建设 191

一、农业受惠政策与法治一体化建设的基本理论	191
-----------------------	-----

- (一) 农业受惠政策的基本理论 191
- (二) 农业受惠法治的基本理论 194
- (三) 农业受惠政策与法治一体化建设的内涵 195
- (四) 农业受惠政策与法治一体化建设的特点 195
- 二、中国农业受惠政策与法治一体化建设的基本内容 196
 - (一) 农业受惠政策方面的内容 196
 - (二) 农业受惠法治方面的内容 202
- 三、中国农业受惠政策与法治一体化建设的现状及问题 208
 - (一) 中国农业受惠政策与法治一体化建设的现状 208
 - (二) 中国农业受惠政策与法治一体化建设中存在的问题 209
- 四、中国农业受惠政策与法治一体化建设的基本构想 211
 - (一) 农业受惠的政策法治化模式 211
 - (二) 农业受惠的法治政策化模式 212
 - (三) 农业受惠政策与法治一体化建设的目标 212

第七章 中国惠农政策与法治的衔接与冲突 216

第一节 中国惠农政策与法治的衔接 217

一、问题的提出 217

- (一) 中国惠农政策与法治的脱节现象 217
- (二) 中国惠农政策与法治的衔接理论 218

二、中国惠农政策与法治的衔接状况 219

- (一) 中国惠农政策与法治衔接的基本状况 219
- (二) 中国惠农政策与法治的衔接问题 225

三、中国惠农政策与法治的脱节原因 227

- (一) 立法不完善 227
- (二) 政府职能的欠缺 228
- (三) 制度上缺乏权力制衡机制 228
- (四) 环境及观念因素 228

四、中国惠农政策与法治衔接的对策 229

- (一) 确立农民权益保护制度 229
- (二) 推动农村法治化进程 230
- (三) 完善中国农业政策的措施 231

第二节 中国惠农政策与法治的冲突 232

一、惠农政策与法治冲突的基本理论 232

(一) 中国惠农政策与法治之契合理论 232

(二) 中国惠农政策与法治之冲突理论 233

二、中国惠农政策与法治冲突的基本状况 235

(一) 中国惠农政策具有原则性,与法律的明确性相冲突 235

(二) 中国惠农政策具有变动性,与法律的稳定性相冲突 235

(三) 中国惠农政策具有随意性,与法律的规范性相冲突 236

三、中国惠农政策与法治冲突的解决措施 238

(一) 政策上升为法律 238

(二) 政策辅助于法律 239

(三) 政策服从于法律 239

第八章 国外惠农政策与法治一体化建设 242

一、国外惠农政策与法治建设的基本状况 243

(一) 国外惠农理论状况 243

(二) 国外惠农实践状况 245

二、国外惠农政策与法治建设的基本经验 263

(一) 法国惠农政策与法治建设的经验 263

(二) 日本惠农政策和法治建设的经验 265

(三) 美国惠农政策与法治建设的经验 267

(四) 加拿大惠农政策与法治建设的经验 268

(五) 澳大利亚惠农政策与法治建设的经验 269

(六) 欧盟惠农政策与法治建设的经验 269

三、国外惠农政策与法治一体化建设 270

(一) 国外惠农政策与法治一体化建设的特点 270

(二) 国外惠农政策与法治一体化建设的评价 271

(三) 国外惠农政策与法治一体化建设的经验 274

(四) 国外惠农政策与法治一体化建设的启示 276

第九章 中国惠农政策与法治一体化建设的战略构想 283

一、中国惠农政策与法治一体化建设战略构想的基本理论 284

(一) 战略构想的基本概念 284

(二) 战略构想的现实意义 289

二、中国惠农政策与法治一体化建设战略构想的基本状况 290

(一)战略构想的惠农政策之现实 290

(二)战略构想的惠农法治之现实 298

(三)战略构想的一体化建设之现实 301

三、中国惠农政策与法治一体化建设战略构想的基本方法 305

(一)战略构想的指导思想 305

(二)战略构想的基本原则 306

四、中国惠农政策与法治一体化建设的基本构想 308

(一)惠农政策法治化模式 308

(二)惠农法治政策化模式 312

(三)中国惠农政策与惠农法治互补模式 315

第十章 附 件 318

附件1:惠农中央一号文件与主要法律、行政法规 320

附件2:国务院及各部门出台的主要惠农政策 325

附件3:主要惠农制度分类表 327

附件4:惠农监督相关制度及其内容 330

附件5:惠农政策与法治一体化建设分类表 332

附件6:农民受惠政策与制度主要内容 337

附件7:农村受惠政策与制度主要内容 353

附件8:农业受惠政策与制度主要内容 363

附件9:国外惠农政策与惠农制度 376

附件10:中国施惠“三农”的主要政策与制度及其内容 381

附件11:中央一号文件惠农“关键词” 402

附件12:中央一号文件 惠农“指导思想” 403

附件13:近年来(2006.1—2012.12)中国惠农的主要政策(259项)及其
基本目的(以时间为序) 406

附件14:中国“涉农”法律、行政规定和政策(195项) 429

附件15:中国“涉农”(农业部)规章和政策(60项) 437

附件16:中国地方涉农实务规范 439

后 记 446

第一章 中国惠农政策与法治一体化建设概述

中国是一个传统的农业大国,农业的基础性地位、农村的发展落后以及农民占中国国民大多数的现实,无不说明“三农”问题的重要。当前,三农问题已经成为制约中国实现现代化战略目标的重要障碍,而惠农政策和制度作为一种解决“三农”问题的有力方式也因此引起了人们的重视。改革开放以来,党和政府出台了一系列的惠农政策和制度,包括统筹城乡经济社会发展,建设社会主义新农村,“工业反哺农业、城市支持农村”,“多予、少取、放活”等等,在一系列惠农政策制度的促进下,国家粮食稳步增产、农民持续增收,迈出了全面建设小康社会的历史性步伐。实践表明,惠农政策和制度是建设社会主义和谐社会的重要内容,也是和谐社会建构的重点和难点。

惠农政策和制度取得成绩不可否定,但当前中国惠农政策和制度的建设仍存在着诸多问题,如政策手段的多样性不足、互补性低、支农强度相对偏低、法律手段运用不力、农业投资主体有缺位等等,尤其表现在惠农政策和制度的执行和落实方面,一方面各级政府尤其是基层政府作为政策和制度的执行主体,消极懈怠甚至侵占农民应得利益,另一方面农民自身素质和组织化程度不高,不能形成对政府执行政策和制度的有效监督。此外,当前中国对政府惠农措施的定位较低,仍然基本上是停留在政策的层面,它一定程度上是在现行体制下增加了对农业、农村和农民的“施惠”力度,而并非对现行体制的改革等等。这些问题的存在促使我们不得不重新思考中国惠农政策和制度的建设问题,要从根本上解决“三农”问题,必须进行制度创新,摆脱原有制度的约束和障碍。例如,农业方面,积极推进农业产业结构调整,促进农业产业化经营,发展农业信息化,加强农业环境保护,加大对农业投入的支持等;农村方面,扎实稳步推进社会主义新农村建设,科学合理地推进城市化进程,取消导致二元结构的相关制度尤其是户籍制度改革,建立适应农村市场经济发展需要的土地流转制度,大力发展农村教育,提高农民现代科学文化素质,建立健全农村社会保障体系,深化农村金融体制改革等;农民方面,逐渐取消二元户籍制度,给农民以真正自由的人身权利,紧紧围绕增加农民收

入提高农民生活质量,尊重农民意愿、保障农民的合法权益、形成调动农民群众积极性的激励机制,加强基层民主建设,尊重农民的主体地位,增强农民的主人翁责任感,培养新型农民,提高农民素质和生产能力等等。这些惠农政策与制度的一体化建设都是摆在我们党和国家面前的重要任务。

根据中国现代化建设三步走战略目标,到2050年前后赶上世界中等发达国家水平,基本实现现代化,这已经成为全国人民的热切期盼。但是实现现代化,重点在农村,难点也在农村。农业、农村、农民问题始终是中国建设与改革的核心问题,是关系我们国家全局的根本问题。因为没有农业的牢固基础,就不可能有我们国家的自立;没有农村的稳定和全面进步,就不可能有整个社会的稳定和全面进步;没有农民的小康,就不可能有全国人民的小康。无论是从中国历史的角度来看还是以全球化的视野来看,“三农”问题都是中国所有问题的核心和基础。

农业生产水平偏低,农村面貌仍贫困落后,农民收入亟待提高,这是中国当前“三农”问题的基本现状。长期以来形成的城乡二元结构使得城乡居民收入以及生活水平和质量差距不断拉大。针对中国城乡发展不协调的突出矛盾,党的十六大明确提出统筹城乡经济社会发展的要求,这一要求为从根本上解决“三农”问题指明了方向,是解决“三农”问题、全面建设小康社会的一个重大战略。这其中,惠农制度的建设和实施有着举足轻重的作用。自党的十六大以来,中央连续出台了14个一号文件关注三农问题,一系列支农惠农政策,得民心,顺民意,充分体现了党中央对广大农民的关爱、对农村繁荣的关心、对农业发展的关注,不仅有力地促进了农业发展、农村繁荣和农民富裕,而且关系到国民经济长期健康发展和构建社会主义和谐社会。

在统筹城乡发展号召的指引下,在一系列支农惠农政策的支持下,农业及农村呈现出良好的发展态势,农民的收入也有所提高。但我们必须看到,城乡二元结构仍未打破,惠农政策法规在具体操作过程中还存在诸多不和谐因素,包括家庭联产承包责任制的滞后、惠农资金理财水平较低、城乡居民收入差距仍在加大、惠农政策难以得到贯彻执行等等。这些问题让我们不得不对惠农制度建设进行重新思考,必须进一步完善惠农政策法规的建设。只有从制度建设的角度入手,才能从根本上解决惠农实践中存在的各种问题。

一、中国惠农政策与法治一体化建设的基本理论

(一) 中国惠农政策与法治的历史沿革

1. 古代封建社会的惠农政策与法治

古今中国都非常关注“三农”问题,在长达几千年的封建时期,历代统治者都