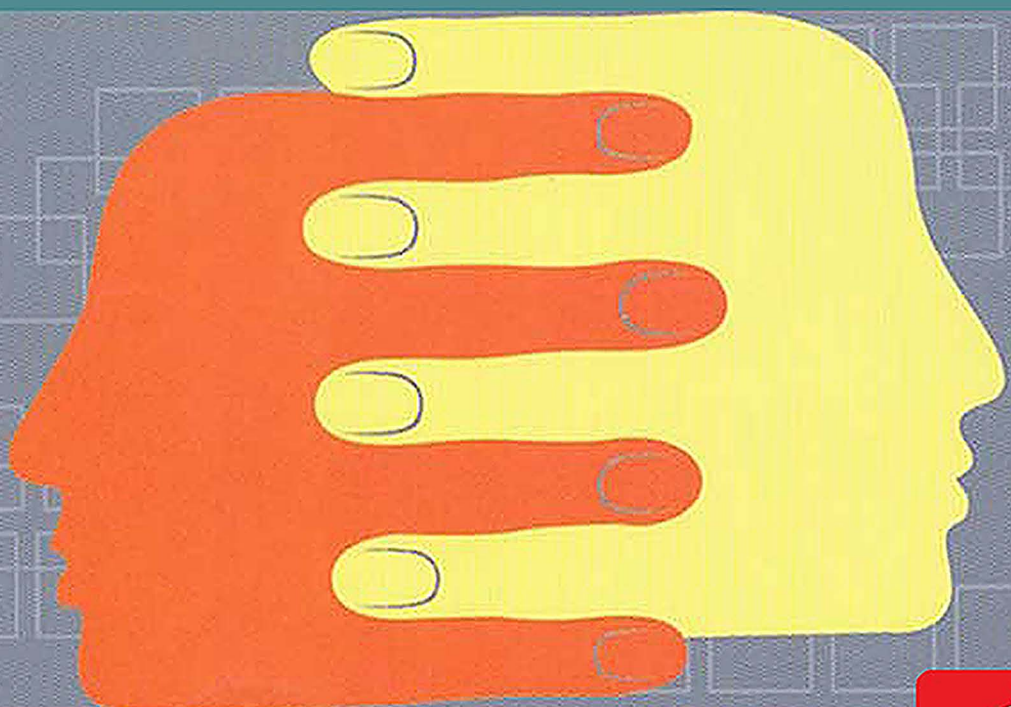


法治视野——“三农” 问题的调查与思考

朱全宝 著



吉林人民出版社



法治视野——“三农” 问题的调查与思考

朱全宝 著

吉林人民出版社

作者简介

朱全宝，男，1981年8月生，汉族，湖南衡阳人。现为中共衡阳市委党校科研处副处长、法学讲师。2008年毕业于武汉大学法学院，获硕士学位，2011年进入复旦大学法学院攻读法学博士。主要研究方向 “三农”问题与法治。

主持湖南省哲学社会科学基金项目一项，参与省、市级课题5项，参与编写教材一部。在《理论动态》、《学习时报》、《华中师范大学学报》、《求索》、《理论界》、《前沿》、《社会科学论坛》、《法治论丛：上海政法学院学报》、《江南社会学院学报》、《黑龙江省政法管理干部学院学报》等核心期刊发表论文20余篇。论文曾获湖南省委党校理论研讨会一等奖、湖南省行政管理学会理论研讨会二等奖、湖南省党校、行政学院系统优秀科研成果三等奖。

前 言

农民、农业和农村问题一直是社会各界关注的焦点、思考的重点、专攻的难点。不可否认，“三农”问题已经成为中国现代化进程中的极大困扰，引起了官方、学者乃至民间空前而普遍的关注。近些年来，在“三农”问题方面的研究虽然是硕果累累，但对这个问题本质的理解和路径选择仍是见仁见智、众说纷纭。著名“三农”问题专家李昌平认为，解决“三农”问题的根本出路在于对农民的利益给予充分保护，消除现存的城乡分治模式，给农民以“国民待遇”。^① 经济学家许经勇认为，加快小城镇建设，改变传统的分工格局，把城市的非农业向农村扩展，最终消除城乡差别。^② 陆学艺研究员认为，打破城乡分割的社会结构，实现劳动力的自由流动，同时在国民经济发展战略中，加快产业结构调整步伐，实现农村经济结构的现代化。^③ 著名市场经济学者吴敬琏认为，应从我国人多地少的国情出发，千方百计加大农业人口的就业力度，促使

① 李昌平 “回报农民、尊重农民、依靠农民”，载《东方》2002年第8期。

② 许经勇 《中国农村经济改革研究》，中国金融出版社2001年版。

③ 陆学艺 “走出城乡分割、一国两策的困境”，载《读书》2000年第5期。

农村剩余劳动力向非农产业转移，最终消除“三农”问题。^①基础设施投资论者认为，农村基础设施的落后限制了农业对现代消费品的需求，加大基础设施投资力度是消除农村过剩生产力的捷径，以便加速提高农民收入，启动国内需求。^②城市化论者认为解决“三农”问题的出路在于大规模推进城市化，并根据东南亚的经验，提出城市化扩大国民经济的增长空间和国民的就业空间。^③市场论者认为，解决“三农”问题的出路在于把农村发展纳入国家大市场的战略，实现农村生产要素的流动，彻底消除“三农”问题赖以生存的政治、经济、文化基础。^④学者们的艰苦探索给我们以极大启迪。然而，中国农村的根本问题是什么？是不是经济发展、农民增收就能使农村稳定、农民满意？在笔者看来，不尽然。因为，虽然农村经济增长速度比城市慢，农民收入比城市居民少，但是广大农民的生活在日益改善，农村经济在曲折中发展。尽管如此，经济的发展和收入的增加并没有让农民从中得到实惠，以安分守己为传统的农民，由先前的沉默转向抗争。农村、农业和农民问题却成为了政府和知识界关注的焦点。根据学者于建嵘的调查，农村不安定的诱因主要是因为在上交提留时，发生了暴力行为或恶性事件；有的是村民们认为农民负担太重，由少数人出面组织上访进而发生冲突；有的因村民选举时出现了不公正的情况，村民们为要求行使

① 吴敬琏 “农村剩余劳动力转移与‘三农’问题”，载《宏观经济研究》2002年第6期。

② 林毅夫 “‘三农’问题与我国农村的未来发展”，载《农业经济问题》2003年第1期。

③ 王建 “用城市化解解决‘三农’问题”，载《农业经济导刊》2001年第10期。

④ 晓亮 “从战略高度看‘三农’问题”，载《经济问题》2001年第8期。

“民主权利”而集体上访；有的是由于村民们认为村级财务不清，村干部有贪赃枉法行为而采取集体行动，等等。可以看出，农民的这些行为大多是维权行动，而不是物质利益上的攀比。贫穷动摇不了农民，他们从来没有因为自己缺少什么而怨天尤人，始终是因为他们应当拥有的遭到了阻碍、他们的权利遭到了践踏。由此可知，农村的不稳定因素不是来自于农民的贫穷，而是缘于农民权利的丧失和农村社会公平与正义的缺失，于是产生了农民权利意识的觉醒与制度供给不足之间的矛盾，导致农村社会不能在和谐中求得发展。所以，中国农村的当务之急不在于农民的增收，而是呼唤生产公平与正义这种公正产品的法治。法治是公平正义的主要供给源，没有恒平持久的法治状态，农村改革与发展就只不过是想象中的东西，因为法治的缺失使广大农村丧失了稳定这一改革与发展的基本前提。人类的终极追求是幸福，物质只不过是幸福结构中的要素之一而不是全部。如果在解决“三农”问题上陷入“农民增收”的狭窄思路当中，就会因农村政治文明的落后而丧失农村稳定这一增收的环境要素和社会政治基础，结果反误了增收，农民的幸福成为不可能。笔者并不是说农民不需要增收、农村经济不必发展，而是解决“三农”问题的路径不可以陷入“农民增收”这一单一的思维当中，应当充分认识到“三农”问题无不与法律参与不够、法治权威不足有关。“由于历来对农民权利的剥夺而导致其贫困，进而引发‘三农’问题，而非因贫困导致权利的丧失”^①。因而，

^① 王少杰 “权利的贫困与‘三农’问题——给予‘三农’问题的法治思考”，载《西北第二民族学院学报》2004年第1期。

“三农”问题首先是法治问题，其次才是社会问题、经济问题。而不论是法律问题还是社会问题抑或是经济问题，其实质都是制度问题，特别是法律制度问题，法治应当成为解决这些问题的主要出路。

中国应当实行法治，中国正在走向法治，无论当代中国人对中国社会政治法律现状和走向如何评价，都不得不承认，法治已经成为了不可逆传的时代潮流，法治已经变成了一种公众的信仰，这是个不争的事实。^① 中国是一个农业大国，中国的主要问题之一是农村问题。我国农村占有最广大的地理区域，为中国领土面积的 90% 以上；拥有最多的人口，占中国总人口的 70% 以上。^② 中国社会现代化的最重要任务之一就是农村社会的现代化，中国法治问题之一仍然是农村法治化。因为，“没有法治的民主政治是短命的或无政府主义的”^③——法治之于民主政治很必要；也因为，“当我们从对历史的回溯转向对‘未来历史’的展望时，人类社会生活依赖于法治的程度即使没有变得更深、更强，至少也不会更削弱”^④——法治之于人类社会很需要；更因为，“没有中国农村的

① 苏力 “为什么研究中国基层法律”，载《法商研究》2000 年第 3 期。

② 根据国家统计局《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》上公布的数据，大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中，居住在城镇的人口为 665575306 人，占 49.68%；居住在乡村的人口为 674149546 人，占 50.32%，说明我们早已告别了自上个世纪 80 年代中期以来盛行的“中国 9 亿人口在农村”的说法。但是，这里的农村人口数去除了进城务工的 2.42 亿农民工，如果加上这个数字，农村人口数仍然超过 9 亿。

③ 董茂云等 《宪政视野下的司法公正》，吉林人民出版社 2003 年版，第 3 页。

④ 潘伟杰 《法治与现代国家的成长》，法律出版社 2009 年版，第 7 页。

法治化，就没有整个中国的法治化”^①——农村法治之于中国法治很重要。然而，长期以来，我们在中国农村的治理上始终是“一靠政策，二靠投入，三靠科技”，这在依法治国方略和法治政府建设的历史背景下是不可思议的。法学提供给农村经济和农村社会的理论支持并不充分，甚至是有些匮乏。对于“提高农民法律意识，推进农村依法治理”理论的支撑不足和实践的探索不深都对“三农”问题的法治分析产生了迫切需要，这正是本书立论的真切缘由。基于这一认识，笔者在实地调研、问卷调查和走访座谈的基础上，通过参考国内外同行学者已有的研究成果，从法治角度对农村土地制度、农村自治制度、现代农业、农业合作化、农民权利等社会广为关注的“三农”现实问题进行了初步探讨。

从法治视阈思考“三农”问题，虽具创新之意、足有尝试之勇，但其难度不言而喻，囿于篇幅、时间和作者的水平，本书的些许观点及论述尚显粗浅，不当之处在所难免，恳请各位读者批评指正。

向引文与文献中所列出的和未及列出的同行、师长致以最崇高的敬意！

^① 卓泽渊 《法的价值论》法律出版社1999年版，第338页。

目 录

绪 论 “三农”法治发展的一般思考	1
一、“三农”法治的内涵	1
二、“三农”法治的运行机制	5
三、新时期“三农”法治存在的主要问题及其成因	19
四、推进“三农”法治发展的模式选择及对策思考	28
五、结语	36

上篇 农 村

第一章 农村土地制度	41
一、农地制度现状及其成因	41
二、农地制度的改革背景	46
三、破解当前农村土地流转的困境	49
四、完善农地制度的法治思考	61

第二章 农村自治制度	75
一、农村自治制度的现状	75
二、农村自治组织存在的主要问题	86
三、农村自治问题的原因探析	97
四、完善农村自治制度的法治思考	107

中 篇 农 业

第三章 发展现代农业的法治维度	119
一、确立现代农业的法治原则	119
二、农业产业化发展的法律推进机制	124
三、现代农业生态环境的法治保障	152
四、构筑现代农业发展的法治体系	163
第四章 推进新型农业合作化	169
一、新型农业合作化的现实案例	170
二、新型农业合作化所面临的困境	174
三、农业合作化问题的深层原因	191
四、推进新型农业合作化的对策思考	194

下 篇 农 民

第五章 农民法治意识的调查与思考·····	203
一、农民法治意识的内涵及意义·····	203
二、农民法治意识的能动作用·····	207
三、农民法治意识现状调查·····	212
四、农民法治意识问题的成因及对策·····	221
第六章 农民权利的法治保障·····	225
一、农民权利的内涵及救济·····	225
二、农民土地权益的法治保障·····	250
三、城乡居民“同票同权”问题思考·····	284
四、农民工权益保护·····	292
参考文献·····	308
致 谢·····	320

绪论 “三农”法治发展的一般思考

一、“三农”法治的内涵

“三农”法治，顾名思义是关于农村、农业和农民问题的法治。国内有关“农村法治”已经是一个令人耳熟能详但其基本含义尚需进一步讨论和确定的词语。笔者认为，所谓“三农”法治，是指在维护国家法治统一的前提下，充分运用法律手段管理农村的各项事务，以保障农业经济的持续发展和广大农民的正当利益，进而为农村的改革、发展和稳定提供强有力法律保障的社会主义法治子系统。它植根于我国不断推进的社会主义法治现代化的建设进程，因而，在我国社会经济发展过程中占据着特殊而重要的地位。农村法治的基本要求是“要以体现人民意志、反映社会经济规律和自然规律的法律来治理农村；无论是政府对农村的调控，还是农村经济组织、农户和农民的各项活动，都应当纳入规范化的法制轨

法治视野——“三农”问题的调查与思考

道”。^①对此，我们可以从以下几个方面来理解：

1. “三农”法治是我国社会主义法治的重要组成部分

依法治国，建设社会主义法治国家，作为治国方略在党的十五大报告中的适时提出和在我国《宪法》中的正式确立，使得“法治”和“依法治国”成为了我国制度文明发展过程中的关键词，深刻影响着国家和社会生活的方方面面。所谓“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”其中，关涉广阔农村发展的国家和社会事务，关系广大农民切身利益的经济文化事业，作为我国社会主义现代化建设事业的重要组成部分，当然离不开法律的确认、规范与保障，理应纳入法制化的轨道，融入依法治国的伟大进程。在中国农村实现法治，是建设社会主义法治国家的基础。没有农村法治，依法治国必将是残缺不全的；没有实现农村法治，就不能说我国已经完全建设成为社会主义法治国家。

2. “三农”法治是以广大农村为适用范围的区域法治系统

一部法律，乃至一个法治系统，首先要考虑的就是它的空间效力问题，即它能够在多大的地域空间范围内发挥作用。农村法治作为我国社会主义法治的一个子系统，它的空间效力自然及于地域

^① 李昌麒等 “农村法治建设若干基本问题的思考”，载《现代法学》2001年第4期。

广阔的中国农村。在法学理论上，在一个国家法治统一的背景下，以地域差异论法治，并不能像区域经济那样容易获得人们的理解与支持。但是，具体到中国法治建设的实际情况，我们又不能不谈农村法治，因为作为农业生产和农民生活的主要空间和活动场所的中国农村，其法治建设的薄弱又确实是推进依法治国进程、提升我国法治化水平的重要制约因素。与此同时，以广袤而复杂的中国农村为基础形成的民间传统和文化背景中，又实实在在地存在着民间法优于国家法、习惯法优于制定法、道德优于法律等非正式约束替代正式约束的现实问题。尽管我们不能一概否定非正式约束的存在合理性，但它确实是阻碍国家法律获得国民认同、有效推进国家法治统一和建设进程的关键因素。因此，专门以中国农村为效力空间的农村法治研究和法治实践具有重要的社会现实意义。

3. “三农”法治以维护农业的基础地位为根本

众所周知，农村的经济发展和社会稳定靠农业，农民的各种物质文化生活需要的满足也主要靠农业，农业在国民经济发展中的基础性地位是不可动摇的，国家必须始终把农业放在国民经济发展的位置。但是，农业不同于工业，既受市场风险制约，又受自然风险限制，是国民经济中社会效益高而自身效益低的弱质产业。无论在商品市场的竞争中，还是在经济资源的竞争中，常常处于比较软弱和不利的地位。在以建立社会主义市场经济体制为目标的经济改革不断深化和加入世界贸易组织后履约压力不断增强的国内和国际背景下，特别是我国农业日前仍处于从传统农业向现代农业转化的过程中，处于由计划经济体制向市场经济体制的转型期，这种不

利局面表现得更为明显。因此，充分运用法治手段，深化农村土地改革，发展农业生产力，推进农业现代化，促进农业经济的持续、稳定、健康发展，巩固和加强农业在国民经济中的基础地位，自然成为农村法治建设的根本任务。巩固了农业在国民经济中的基础性地位，也就巩固了农村的经济发展和农村的社会稳定。

4. “三农”法治以保障广大农民的正当权益为重心

无论是农业生产的持续发展，还是农村社会的长期稳定，关键取决于广大农民的正当利益是否能够得到持续而有效的保护。因为农民正当利益的实现直接影响着他们农业生产积极性的发挥，关系着农村社会稳定的大局。在崇尚民主与法制的市场经济条件下，平等、独立和自由是包括农民在内的广大市场主体的应有法律地位，这种法律地位的平等性恰恰是实现各自正当利益的基本保障和前提。但是，在中国长期推行城乡二元发展战略的社会现实条件下，农民在农业生产过程中的天然弱势地位非但没有任何实质性改善，而且还广泛存在着城市和城镇居民对于农村和农民利益的“盘剥”，农民税费负担沉重，农村贫困现象深重，中国农民的正当利益得不到保护等是我国现实存在的不容忽视的社会问题。例如，广大农民放弃土地，涌入城市，土地撂荒，农业生产能力明显下降等，都是农民在其正当利益得不到有效保护或遭受严重损害的情况下做出的自然反应和选择。法律作为一种利益调控机制，理应在这一个问题上有所作为。西方国家的法律实践证明，法律对此也能够有所作为。因此，我国的农村法治建设必须紧紧围绕城乡居民的利益关系调整这一核心环节，必须通过各种法律途径切实保护广大农民

的正当利益。保护了农民利益，就是保护了农民的积极性，也就是保护了农业生产力。

二、“三农”法治的运行机制

农村法治作为一个相对独立的法治子系统，欲求保障党和国家的农村社会经济发展政策目标的实现，不仅需要一個结构安排科学合理的静态法律制度体系，而且需要一个与法律制度创设有机衔接和高效运行的动态法律运行机制。两者只有相互衔接、相辅相成，才能共同维护和实现农村法治的价值和目标。坚持国家法治统一的基本原则，遵循法治的系统化运作规律和要求，农村法治的运行机制也将是一个由科学立法、严格执法、公正司法、自觉守法和有效法律监督等诸多环节相互衔接、相互支持构成的动态系统。但是，农村法治系统的实际运行将受到该系统的内部机制建设和外在环境支持状况的影响和制约，只有建立一种在内部机制上科学合理，在外部环境上支持、协调有力的农村法治系统，才能形成一个健康、稳定、有效的法治系统，也才能真正实现农村法治的预期价值和目标。

（一）加快改革，增强法治的内生动力

从根本上讲，法治的发展水平取决于它所依存的社会物质生活

条件，同样，农村法治的建设进程也要决定于农业经济市场化的发展状况，因为市场经济是法治的内生动力，没有市场经济的发展，就不会有今天的法治。发端于20世纪80年代的中国农村经济体制改革，使得农业经济在一定时期内得到了快速发展，但是，农村经济体制改革并没有从根本上解决包括农业资源权利归属的合理化、农产品流通的市场化、农业收入分配的公平化、国家宏观调控的法定化等在内的农业经济市场化发展的实质性问题。到目前为止，中国的农村经济在很大程度上还是一种农耕经济，仍处于农耕文明向商业文明的过渡阶段。^① 农业经济市场化的发展还有很大空间，农业经济对于农村法治的内在需求和驱动力仍有待于进一步挖掘和释放。因此，我们必须通过深化包括农村土地制度、经营体制、流通体制、分配与社会保障制度、国家调控和管理体制等在内的农村经济体制改革，通过市场经济和现代法治的有效结合与互动，来推动和促进中国农业经济的市场化发展，积聚农村法治建设的内在动力。2001年11月，中国正式加入世界贸易组织，意味着中国在市场化和法制建设方面已经达到了一定水平，基本符合了以自由市场和经济法治为宗旨的世界贸易组织的“准入”条件。但是，中国农业经济依然面临巨大的履约压力和国际市场的强烈冲击，这必然会加速其自身市场化的改革进程，与这一进程相伴的必然是一个农业法治同步加强与完善的过程，因为市场经济不仅能够为农村法治提供必要的物质条件，而且还能够以自身固有的一系列原则和

^① 参见陈文曲、周春梅“影响农村法制建设的若干因素及其对策”，载《湖南公安高等专科学校学报》2001年第3期。