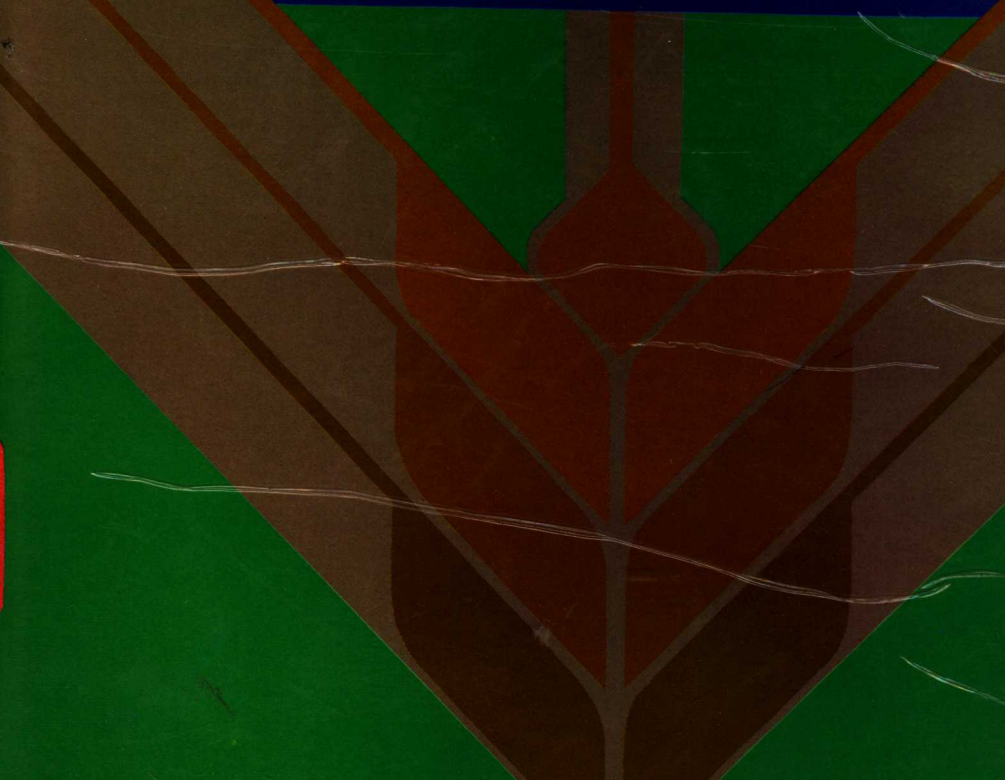




重庆出版社科学学术著作出版基金资助

中国农村 经济法制研究

● 种明钊 主编 ● 重庆出版社



序

——法制是农业实现现代化的重要保障

人类发展的历史向我们昭示了这样一个真理：农业是国民经济的基础，发达的国民经济必须以发达的农业作为基础，而发达的农业又必须以发达的法制作为保障。在我国，自党的十一届三中全会以来，随着以实行联产承包责任制为先导的农村经济体制改革全面铺开，社会主义有计划的商品经济的浪潮猛烈冲击着我国传统的农村产品经济模式。为了规范农村有计划商品经济的健康发展，这几年我国在农村工作的法制建设方面作了一些可喜的努力，制定出一些规范农村经济关系、指导农村改革的重要政策与法律法规，经济手段和法律手段被广泛运用。我国的农村经济呈现出前所未有的蓬勃生机。但我们也应看到，前几年，由于各方面的原因，我国对农业经济的法律调整尚处于起步阶段。如何将法律手段更好地运用于指导我国的农村经济工作，以确保我国农业经济能够得到稳定、协调、持续的发展，是法学界和实际部门共同需要研究解决的大问题。由钟明钊教授主编、被列为国家社会科学“七五”重点科研项目的《中国农村经济法制研究》一书，以社会需要为己任，在这一领域进行了十分有益的探索。

本书是第一部从法学的视角对各种农村经济关系进行全方位审视的理论专著。作者们在广泛占有资料的基础上，以农村有计划商品经济为主导，对与农村商品经济有关的诸多法律制度作了较为详尽系统的分析。首先阐释了我国农业新型主体的法律地位，以翔实的事实说明农户和乡镇企业这两类主体，在未来的农村商

品经济大舞台上将会扮演越来越重要的角色。进而依据农村商品经济运行的应有机理，对农村经济关系的法律调整中的许多重大问题，如农业计划体制问题、农村市场体系的法律问题、农村土地关系问题、农村人口的控制问题、农村财政和资金控制问题、农业生态保护问题、农村科技和农村教育问题、农村剩余劳动力的转移问题等，均进行了深入的研究，提出了一些自己的独到见解。这些对于我国的农村立法工作会有所帮助。最后，该书针对我国农村社会保障制度落后、保障手段匮乏以及法律实施困难等客观实际，构筑了我国未来的新型农村社会保障体系的模式，提出了强化我国农村经济法制实现的诸种措施、手段和步骤，这对于帮助读者全面把握我国农村经济法制的全貌无疑会有所裨益。

在研究方法上，本书有两点值得提倡：一是本书充分注意了理论研究和实际调查（专题考察）的有机结合，始终以广大的中国农村作为自己的研究舞台，以开放搞活的经济现实为客观背景，孜孜探讨中国农村的现代化道路和农村经济的法制化道路。为了避免言之无物的空谈说教，本书的作者曾走南闯北，奔波东西，深入广大的山村僻壤，虚心向第一线的同志请教，其足迹遍布大江南北、长城内外，从而掌握了许多珍贵的第一手资料；二是该书充分注意了法律问题和经济问题的结合，不是就社会关系的表象泛泛谈论农村的法制建设，而是深入到农村经济关系的内层，详细考察经济与法律的交互关系，在充分把握现存经济关系的基础上，提出具有中国特色的社会主义农村经济法制建设的构想。我认为，本书的理论价值和实践价值，不仅在于从理论上对中国农村经济法制建设的现状和出路作出了详尽系统的介绍和细微分析，还在于通过对农村经济的冷静思考和对经济与法律问题的全面审视，为我国的农村经济立法工作提供了诸多理论依据，从而为我国农村经济的法制化道路进行了有益的探索。

该书还有一个鲜明的特点，即作者占有的资料甚为详尽。诚

如作者所言，为了完成这一课题，他们曾参阅了近千种杂志和书籍，并占有了大量的第一手资料。基于大量的数据和资料，使作者做到了对观点的论证旁证博引，对问题的分析条分缕析。全文行文流畅通达、文章风格清新可读，显示了作者具备良好的知识结构和理论功底。随着我国社会主义有计划的商品经济的健康发展和向商品化农业转化过程的完成，该书的理论价值和实践价值将会愈来愈为人们所重视。

当然，也应该看到，本书对某些问题的阐述还不够完善，还有待进一步丰富和充实，因此我希望读者能够积极地提出修改意见，也希望作者们在今后再版时作进一步的努力。

蔡 诚

1991年8月26日

前 言

发达的农业需要有健全完备的法制。如果说在我国社会主义法律体系中存在着薄弱环节的话,那末,农村的经济法制则是其最集中的体现。新中国成立以来的历史表明,一旦重视农村经济法制,农业生产就发展;反之,农村经济就停滞、倒退。

农业是国民经济的基础。还在2000多年前,罗马人就著有《论农业》的宏篇^①。在一个多世纪以前,马克思曾精辟地指出:“食物的生产是直接生产者的生存的首要的条件”。^②“农业的一定发展阶段,不管是本国的还是外国的,是资本发展的基础”。^③事实表明,作为人类生存和发展的第一需要的农业发展了,社会才会安定,工业及其他产业才具有蓬勃发展的源泉。正如毛泽东同志所说:“不抓粮食很危险。不抓粮食,总有一天要天下大乱。”^④“无粮不稳”,农业是国民经济的基础。如果说工业发达国家的农业可以建立在依赖他国基础之上的话,那末就我国来说,农业在国民经济中的基础地位和重要作用,则具有不可替代的战略意义。一方面,工业的现代化离不开农业的商品化和社会化;另一方面,我国是拥有11亿人口的大国,在工业自身就不发达的情况下,我们只有靠农业自身的发展来解决人们的吃饭和穿衣问题。农业发展的程度决定着我国政治、经济和社会的稳定和发展的程度。

①〔古罗马〕M·T·瓦罗著:《论农业》。

②《马克思恩格斯全集》第25卷第715页。

③《马克思恩格斯全集》第26卷第1册第23页。

④《毛泽东选集》第5卷第360页。

农业在国民经济中的地位，决定了农村经济法制在国家政治经济生活及社会主义法律体系中的地位和意义。发达的农业必须与健全完备的农村经济法制相联系。

过去，由于极左思潮和法律虚无主义的影响，我们既不承认社会主义经济仍然具有商品经济的性质，又忽视社会生产力的发展，更不重视法制对经济发展的保障作用。在传统计划经济模式影响和导向下的人民公社体制的农村，由于否定商品经济的因素和基础。因而政策和行政手段的广泛使用也就不足为奇了。不重视法制与人民公社化运动本身的要求是一致的。我们设想，如果当时有反映客观经济规律要求的、用以调整经济关系的法律规范的存在，那末就不可能出现那种模糊财产关系的公社化运动了。

党的十一届三中全会以来，党在农村推行的各项改革和建设的基本政策，是马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的正确政策，并且取得了历史性的、巨大的成就。农村经济体制的改革浪潮，对农村经济法制提出了现实的要求。实行农村联产承包责任制，从根本上说就是要发展农村商品经济。农村联产承包责任制的施行和商品经济的发展，客观地要求确认农业生产新型主体的法律地位，确认农村新的经济关系及其产权制度，以建立和发育农村商品市场，推动农村商品经济的发展。不可设想，在没有行之有效、健全完备的农村经济法律制度的条件下，农村联产承包制及新型商品经济关系能够得以健康和持久的发展。

诚然，指导农村经济工作，调整农业经济关系，可以采用行政的、经济的和法律的诸种手段。问题是，建国以来的一个较长时间里，我们却主要地使用了简捷方便而又具有干预和指挥性质的行政手段。现在，我国农村正在经历着由半自给的农业向商品化农业转化的进程，这种转化，必然要求使用经济手段。然而，作为经济手段，其本身又有赖于行政手段和法律手段，离开了二者，经济手段就将缺乏自我表现和行之有效的形式。商品经济的

发展需要法律的制约，正如比赛需要规则一样。只有法律这一具有规范性、普遍性和强制性的社会调节器，才能展示效力、公平和一体遵行的权威。法律不仅可以作为经济手段的外壳，而且还可充当行政手段的附体。事实表明，离开了法律的规范制约，经济手段将是孱弱无力的，而行政手段容易像一匹脱缰的野马，将无法保障农村商品经济的持续健康发展。

古人云：“天下从事者，不可以无法仪”，①“任法而不任智”，“任公而不任私”。②历史经验表明，有了良好的正确反映现实经济生活条件和经济发展规律的法制，没有资金，可以开辟资金来源；没有积极性，可以焕发积极性；没有科技发明，可以激发人们创造发明。但在建设农业的问题上，既要重视解决具体问题，采取增加农业投入、水利兴修和科技兴农等具体措施；又应重视法制建设，把具体问题的解决放到法律规制的基础上，使具体措施的实施有可靠的法律保障。

党的十一届三中全会以来，农村经济法制受到了党和国家的高度重视，并且取得了愈来愈多的进展，形势十分喜人。但是，农村经济法制的重要性与客观现实的薄弱性，敦促我们承担了《中国农村经济法制研究》这一国家“七五”重点科研课题。

然而，农村经济法制是一庞大的社会系统工程，要建造这一宏伟工程，我们深深感到力不从心。我们意识到，我们可能无力建造一座合格的大厦，但是，我们仍然十分乐意为建造这一宏伟工程探索一条有益的途径。

理论是灰暗的，生活之树是常青的。既然我们的任务是要探索一条建造农村经济法制工程的道路，因此，我们不想仅仅着眼于对现有的经济关系和经济法律关系的解释，而首当其冲的是要对农村的经济关系及其法律问题进行深层次的考察。这里，我们

①《墨子》：《法仪》。

②《管子》：《任法》。

既要考察农村变革的实际，又要探索农业体制变革的趋向与发展；既要正视现有的经济法律文献，但又不完全囿于既存的资料和文献。我们希望植根于农村经济生活的现实，但更期望源于实际，高于实际。

为此，我们走南闯北，赴东奔西。在岭南的台山、松花江畔的农场、西南边陲的云贵高原、黄河东海的率土之滨，都留下了我们调查的足迹。在无锡、苏州、温州、静海，我们考察了苏南模式、温州模式和大邱庄农工商联合公司。为了使我们的研究成果更接近于实际，我们虚心地向中共中央书记处农研室、农牧渔业部法规司、北京市委农工部、天津市农委、云南省农委、江苏省委农研室、四川省委农研室、重庆市体改委和农委以及上海市乡镇工业局、农垦局等部门和单位的同志。为了解剖麻雀，我们专程赴重庆市潼南县蹲点考察。为了把握全面的资料 and 情况，我们参考了近千种杂志和书籍。为了集思广益，我们与中国农业经济法研究会联合举办了全国范围内的中国农村经济法制研讨会。为了保证课题质量，我们撰写了数十篇调查报告和学术论文。就这样，我们在承担了繁重的教学任务的情况下，不分严寒和酷暑，坚持课题研究，度过了四个春夏秋冬。

虽然，我们做了上述一些工作，但是，由于我们水平有限，再加上我们对农村改革的历史进程把握不够，可以说我们所做的工作，还仅仅是探索性的和粗线条的，许多论述还只是一种设想，一种建议。从这个意义上说，本课题的研究仅仅是开拓一条草径——一条通往农村经济法制大道的草径。如果这条草径能够为那些不畏艰险攀登中国农村经济法制建设高峰的人们提供便利的话，那么，我们对自己所作的努力，也就感到莫大的宽慰了。最后，我们衷心地感谢曾经支持和帮助《中国农村经济法制研究》课题工作的所有单位和同志们！

种明钊 1991年7月于重庆

目 录

序.....	(1)
前言.....	(1)

第一章 中国农村经济法制建设的反思与前瞻

- 一、经济体制改革前我国农村经济法制建设的历史
回顾..... (1)
- 二、对经济体制改革十年来农村经济法制的基本
评估..... (11)
- 三、完善农村经济法制的基本构想..... (18)

第二章 变革中的农业经济运行主体的法律地位

- 一、激荡变革中的联产承包责任制..... (23)
- 二、新型农业经济运行主体——农户的法律地位..... (31)
- 三、现行社区经济组织的变革趋势..... (45)
- 四、振兴国营农场的法律思考..... (66)

第三章 乡镇企业的崛起与立法

- 一、一支左右农村经济发展的新兴力量..... (88)
- 二、增强乡镇企业活力的法律机制..... (95)
- 三、乡镇独资企业的性质与法律调整 (119)
- 四、乡镇联办企业的法律分类及其地位 (136)
- 五、乡镇企业的立法问题 (143)

第四章 农业计划体制改革及其法律机制

- 一、我国农业计划体制的形成及其指导思想 (150)
- 二、农业计划体制的改革及其对法律机制的客观

需求	(156)
三、我国农业计划体制改革的法律机制	(158)
第五章 农村土地关系的法律规制	
一、土地问题是制约中国经济发展的一大难题	(174)
二、农村土地产权机制的再构造	(183)
三、土地有偿使用的法律机理	(208)
四、强化土地的管理与惩罚措施	(230)
第六章 控制农村人口增长的法律对策	
一、沉痛的历史失误	(242)
二、人口对策措施的比较研究	(254)
三、推行计划生育, 控制农村人口增长的法律 对策	(265)
第七章 建立和培育农村市场体系的法律环境	
一、建立和培育农村市场的法律环境的基点	(280)
二、确立农村市场主体的法律地位	(284)
三、建立和培育农村市场的法律环境的重要环节	(298)
四、农产品统购派购制度改革的法律评析	(320)
第八章 农业财政法制建设的构想	
一、问题的提出	(329)
二、健全和完善农业财政体制与财政法制的必 要性	(331)
三、健全和完善农业财政体制与财政法制的可 行性	(337)
四、健全和完善农业财政体制与财政法制的总体 设想和具体方案	(338)
五、农业财政体制与财政法制建设的具体实施 步骤	(347)
第九章 农村资金营运的法律机制	

一、我国农村资金营运现状及其对法律机制的需求	(353)
二、深化农村金融体制改革的法律构思	(359)
三、建立适应农村资金营运的法律机制	(369)
第十章 农业生态环境保护的法律保障	
一、农业生态环境问题与农业生态环境保护立法	(382)
二、农业生态环境保护法规体系及其调整的基本原则	(393)
三、农业生态环境保护的法律对策	(402)
四、农业生态环境保护的法律监督保障	(419)
第十一章 推动农业科技进步和发展农村教育的法律问题	
一、法律是推动农业科学技术进步的重要力量	(427)
二、把“星火计划”纳入国民经济和社会发展规划法的调整范围	(429)
三、搞活农业科研单位、调动农业科技人员积极性的法律措施	(432)
四、增加农业科学技术投入的法律保障	(437)
五、农业技术开发、咨询和服务的法律形式	(441)
六、农业技术成果管理的法律规定	(446)
七、发展农村教育事业的法律保障	(451)
第十二章 农村劳动力转移中的法律问题	
一、中国农村劳动力转移的现状及其困惑	(459)
二、国外的农村劳动力转移模式对我们的启示	(466)
三、中国农村劳动力转移的道路及其法律实现	(474)
四、中国农村劳动力转移中的小城镇建设问题	(490)
第十三章 农村社会保障制度的孕育和发展	
一、农村改革对社会保障制度的呼唤	(501)
二、建立和健全农村社会保险制度	(510)

三、完善农村的社会福利体系	(514)
四、改革农村救济和优抚工作	(518)
五、完善农村社会保障法律制度的整体思考	(522)

第十四章 农村经济法制的实现

一、强化农村社会的现代法律意识	(527)
二、健全农村经济法制的运转机制	(536)
三、拓展农村经济法律服务工作	(548)

Contents

Preface.....by Cai Cheng, Minister of Justice	
of P. R. China	(1)
Introduction	(1)
Chapter 1 Looking Back on and Looking Forward to the	
Establishment of the Legal Institutions With	
Regard to China's Rural Economy	
1. Looking Back on the Legal Institutions Concerning Rural Economy Before the Economic Reform Policy was Adopted.....	(1)
2. Basic Evaluation on the Establishment of Legal Institutions with Regard to the Rural Economy during the Decade of the Economic Reform.....	(11)
3. General Tentative Ideas on the Consummation of the Legal Institutions on the Rural Economy	(18)
Chapter 2 The Legal Status of the Subjects in the Rural Economy in Transformation	
1. Joint-Production-Contract System in the Turbulent Transformation.....	(23)
2. Subject in the New Type Rural Economy, Legal Status of the Farmer Household	(24)

.....	(31)
3. Transformation Tendency of the Present Rural Community Structure.....	(45)
4. Legal Conceptions on the Resurgence of the State Run Farm.....	(66)
Chapter 3 The Emergence of Rural Enterprizes and Legislation	
1. A Newly-Emerging Force Dominating the Development of the Rural Economy.....	(88)
2. Legal Mechanism Enhancing the Vitality of the Rural Enterprizes	(95)
3. Nature and Legal Control of the Single-Capital Enterprizes.....	(119)
4. Legal Classification and Legal Status of the Joint-Venture Rural Enterprizes	(136)
5. Legislation with Regard to the Rural Enterprizes	(143)
Chapter 4 Reform and Legal Rules Concerning the State-Planned Agriculture	
1. The Formation and Guidelines of the State Planned Agriculture	(150)
2. Reform of the State-Planned Agriculture and the Practical commands of its Legal Mechanism	(156)
3. Legal Mechanism of the Reform of China's State-Planned Agriculture	(158)
Chapter 5 Legal Mechanism of the Land Relation in	

the Rural Areas

1. Land Issue Is the Most Perplexing Problem Tending to Hinder the Development of China's Economy.....(174)
2. Reconstruction of the Ownership of the Rural Land..... (183)
3. Legal Mechanism of the Compensatory Utilization of Land..... (208)
4. Strengthening the Administration of Land and Relevant Punitive Measures (230)

Chapter 8 Legal Policy Relating to the Rural Population Control

1. A Terrible Slip in History.....(242)
2. Comparative Studies on the Population Policy (254)
3. Legal Policy with Regard to the Family Plan and Control of the Rural Population.....(265)

Chapter 7 Legal Milieu in which Rural Market Economy is to be Set Up

1. The Basic Point With Respect to the Establishment of the Legal Environment for the Rural Economy.....(280)
2. Formation of the Legal Status of the Subjects at the Rural Market Economy (284)
3. Vital Steps Toward the Setting Up and

Development of the Legal Environment for the Rural Market Economy.....	(298)
4. Legal Esteem Regarding the Reform of the State-Controlled Sale System of Farm Products.....	(320)
Chapter 8 Conceptions Concerning the Construction of the Legal Institutions of the Rural Finance System	
1. The Putting Forward of the Issue	(329)
2. Studies on the Necessity to Perfect and Consummate the Rural Finance System	(331)
3. Studies on the Feasibility to perfect and Consummate the Rural Finance System	(337)
4. General Tentative Ideas and Concrete Schemes with Regard to the perfec tion and Consummation of the Rural Finance System	(338)
5. Concrete Steps Toward the Establi- shment of the Rural Finance System and the Legal Institutions with Regard to the Rural Economy.....	(347)
Chapter 9 Legal Mechanism of the Handling of the Rural Capital	
1. The Status Quo of the Handling of the Rural Capital and its Commands	

- for Legal Mechanism (353)
- 2. Legal Ideas On the Deepening of the Reform of the Rural Finance System (359)
- 3. Establishment of the Legal Mechanism Corresponding to the Handling of Rural Capital (369)

Chapter 10 Legal Safeguards in Relation to the Ecological Environment for Agriculture

- 1. The Issue of the Ecological Environment for Agriculture and Legislation with Regard to the Protection of the Ecological Environment for Agriculture (382)
- 2. Acts and Regulations Concerning the Protection of the Ecological Environment for Agriculture and the Basic Governing Principles..... (393)
- 3. Policy and Measures Relating to the Protection of the Ecological Environment for Agriculture (402)
- 4. The Supervisory Safeguards as to the Legal Protection of the Ecological Environment for Agriculture (419)

Chapter 11 Legal Issues Concerning the Promotion of Agricultural Science and Technology and the Development of the Rural Education

- 1. Law as the Main Force to Promote the