

王 惠 著



“三农”问题的法治研究

本书为浙江省教育厅2005年度高校科研一般项目——《“三农”问题的法律规制研究》的最终成果

中央文献出版社

本书为浙江省教育厅2005年度高校科研一般项目——《“三农”问题的法律规治研究》（项目编号：20050679）的最终成果。

“ 三 农 ” 问题的法治研究

SANNONG WENTIDEFAZHICYANJIU

王 惠 著

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

“三农”问题的法治研究/王惠 著.-北京:中央文献出版社
2006.12

ISBN 978-7-5073-2224-8

I.三… II.王… III.“三农问题”-法治-研究
IV.F127.653

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第143381号

“三农”问题的法治研究

作 者/王 惠

责任编辑/张 俊

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾1号

邮 编/100017

经 销/新华书店

排 版/西南建筑设计印务有限公司

印 刷/西南建筑设计印务有限公司

880×1230mm 1/32 17印张 425千字

2007年1月第1版 2007年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5073-2224-8

定价: 30.00元

本社图书如存在印装质量问题,请与本社联系调换。

版权所有 违者必究

目 录

第一章 “三农”问题现状解析	(1)
第一节 农业问题	(1)
一、农业的定义	(1)
二、农业的重要性	(3)
三、工业化过程中的农业问题	(5)
四、我国现阶段的农业问题	(8)
第二节 农民问题	(14)
一、我国农民的界定	(14)
二、农民的社会贡献	(19)
三、我国面临的农民问题	(22)
第三节 农村问题	(25)
一、我国的农村问题	(25)
二、我国农村问题的社会根源	(27)
三、新农村建设中应解决的主要农村问题	(29)
第四节 “三农”问题与城乡统筹	(31)
一、从二元经济结构到二元社会结构	(31)
二、二元社会结构造成的城乡社会问题	(33)
三、城乡统筹——解决“三农”问题的根本出路	(36)
第二章 “三农”问题的法治之路	(45)
第一节 法治的基本原理	(45)
一、法治的内涵	(45)
二、法治的分类	(50)
三、法治的核心内容	(52)

第二节 法治“三农”的意义、作用与路径	(53)
一、法治对解决“三农”问题的意义	(53)
二、法治对于解决“三农”问题的作用	(62)
三、法治“三农”的可行性分析	(64)
四、解决“三农”问题的法治路径	(65)
第三章 农业法律体系的建立与完善	(71)
第一节 农业法概述	(71)
一、农业法的性质	(71)
二、农业法的调整对象	(80)
三、农业法的基本原则	(85)
第二节 农业法在法律体系中的定位	(92)
一、法律体系概述	(92)
二、农业法在法律体系中的定位	(95)
三、农业法与其他法的关系	(107)
四、农业法的法源	(112)
五、农业法学研究问题	(117)
第三节 农业法律关系	(120)
一、农业法律关系概述	(120)
二、农业法律关系的主体	(121)
三、农业法律关系的内容	(124)
四、农业法律关系的客体	(131)
五、农业法律责任	(132)
第四节 我国农业立法存在的问题分析	(135)
一、我国农业立法发展过程回顾	(135)
二、农业立法存在的主要问题	(139)
三、关于我国农业部农业立法工作问题	(141)
四、农业立法体系的完善	(147)

第五节 农业政策与农业法	(155)
一、农业政策	(155)
二、农业政策与农业法的联系与区别	(157)
三、党和国家的农业政策	(161)
四、农业行政政策	(164)
第六节 农业行政执法问题	(166)
一、农业行政执法概述	(166)
二、农业行政执法行为的种类	(171)
三、农业行政执法存在问题之剖析	(172)
四、完善农业行政执法的思考	(174)
第七节 先进国家农业立法比较研究	(178)
一、美国农业立法	(178)
二、日本农业立法	(187)
三、韩国农业立法	(193)
四、法国农业立法	(196)
五、先进国家农业立法给我国的启示	(198)
第四章 农民权利保障	(204)
第一节 农民的基本权利	(204)
一、权利的含义及种类	(204)
二、农民的基本权利	(206)
三、农民的其他权利	(213)
第二节 我国农民权益缺失状况	(217)
一、农民生存权的缺失	(217)
二、农民平等权的缺失	(219)
三、农民财产权的缺失	(220)
四、农民受益权的缺失	(221)
五、农民民主权的缺失	(222)

六、农民自由权的缺失·····	(223)
七、农民权益缺失的原因分析·····	(224)
第三节 农民权益保障制度的完善·····	(226)
一、保障农民权益的意义·····	(226)
二、农民权益保障的主要法律依据·····	(233)
三、进一步完善农民权益保障制度的思考·····	(236)
第五章 农民的劳动和社会保障·····	(242)
第一节 农民工与农业劳动者的劳动保障问题·····	(242)
一、农民工的社会定位·····	(242)
二、农民工的实际生存状况·····	(244)
三、农民工与农业劳动者能否享受劳动保障问题·····	(246)
四、关于解决农民工劳动保障问题的途径·····	(251)
五、拖欠农民工工资的成因与防范·····	(253)
六、反就业歧视问题研究·····	(255)
第二节 农民的养老保险问题·····	(263)
一、我国农村社会养老保险制度的建立·····	(263)
二、现行农村社会养老保险制度存在的缺陷·····	(269)
三、关于进一步发展我国农村养老保险制度的思考·····	(273)
第三节 农民的医疗保障问题·····	(279)
一、我国农村医疗卫生保障制度的演变·····	(279)
二、新型农村合作医疗制度的基本内容·····	(281)
三、农村医疗卫生保障制度的法治问题·····	(283)
第六章 农村的社会救助制度·····	(286)
第一节 社会救助概述·····	(286)
一、社会救助的涵义·····	(286)

二、社会救助的作用·····	(287)
三、社会救助制度的原则·····	(290)
第二节 农村的贫困救助制度·····	(293)
一、目前农村贫困的特点·····	(293)
二、现行农村贫困救助制度及其存在的问题·····	(294)
三、农村贫困救助制度的完善·····	(297)
第三节 农民的最低生活保障制度·····	(300)
一、建立城乡一体的最低生活保障制度的重要意义·····	(300)
二、现行农民最低生活保障制度的缺陷·····	(302)
三、农民最低生活保障制度的完善与实施·····	(304)
第四节 农村的灾害救助制度·····	(306)
一、灾害救助的涵义和特征·····	(306)
二、我国现行的灾害救助制度·····	(308)
三、现行农村灾害救助面临的问题及其对策·····	(311)
 第七章 村民自治的法治问题·····	(315)
第一节 村民自治概述·····	(315)
一、村民自治的概念与性质·····	(315)
二、村民自治的法律依据·····	(318)
三、村民自治的内容和方式·····	(319)
四、村民自治的基本原则·····	(320)
第二节 村民自治组织及其自治功能·····	(321)
一、村民委员会的性质·····	(321)
二、村民委员会与村党支部的关系·····	(323)
三、村民委员会与村集体经济组织的关系·····	(326)
四、村民委员会与乡镇政府的关系·····	(329)
五、村民委员会与乡镇党委的关系·····	(333)

六、村民自治与乡镇人大监督	(334)
第三节 村民自治的权利保障	(336)
一、村民选举实践中存在的问题	(336)
二、村民自治制度的发展趋势	(345)
三、完善村民自治法律制度	(346)
四、完善村民自治的有关程序制度	(347)
五、村民自治权利保障	(350)
第八章 财政支农的法治问题	(355)
第一节 财政支农的必要性与重要性	(355)
一、财政支农的必要性	(355)
二、加强财政支农的重要性	(359)
三、财政支农的立法规定与政策措施	(361)
四、现阶段财政支农的主要任务	(364)
第二节 地方财政支农法规与政策研究	(366)
一、浙江省财政支农政策、法规的主要规定	(367)
二、浙江省执行财政支农政策、法规和规章取得的成效	(378)
三、浙江省财税体制的作用与成效	(381)
四、从浙江省财政支农实践得到的启示	(385)
第三节 财政法治与财政立法的完善	(388)
一、从财政法治角度看财政支农问题	(388)
二、《财政收支分配法》的制定问题	(391)
三、《预算法》的修改问题	(394)
四、《涉农投资法》的制定问题	(396)
第四节 农村财政转移支付的法治问题	(397)
一、我国的财政转移支付制度	(397)
二、减免农业税后的政府间农村财政转移支付	(399)

三、现行农村财政转移支付制度存在的问题·····	(402)
四、农村财政转移支付法律制度的建立·····	(405)
第九章 农村税费改革的法律规制 ·····	(411)
第一节 农村税费改革的评价 ·····	(411)
一、农村税费改革的背景分析·····	(411)
二、农村税费改革试点的基本内容·····	(413)
三、现代税法基本原则视野下的农村税费改革·····	(417)
四、对农村税费改革效益的评估·····	(428)
第二节 我国税法对“三农”的税收规定 ·····	(431)
一、农业税法立法状况·····	(431)
二、农业特产税法律规定·····	(432)
三、牧业税法律规定·····	(434)
四、增值税法律规定·····	(435)
五、企业所得税法律规定·····	(437)
六、外商投资企业和外国企业所得税法律规定·····	(439)
七、个人所得税法律规定·····	(440)
八、其他税收优惠规定·····	(441)
第三节 “三农”税收法律制度分析 ·····	(443)
一、现行增值税法对“三农”征税规定的缺陷及其完善 ·····	(443)
二、农民免征个人所得税存在的问题·····	(446)
三、从农民免税衍生出的思考·····	(453)
第四节 建立城乡统一税收法律制度的思考 ·····	(456)
一、建立城乡统一税收法律制度的必要性·····	(456)
二、统一城乡税法的基本认识问题·····	(457)
三、统一城乡税法的基本思路·····	(462)

第十章 农村土地制度及农民土地权益保障	(469)
第一节 农村土地承包经营与流转制度	(470)
一、现行农村土地承包经营法律制度	(470)
二、农村土地承包经营权性质之争	(473)
三、土地承包经营权物权化的再思考	(476)
四、农村承包土地流转的法律问题	(487)
第二节 农村集体土地征用制度	(495)
一、农村集体土地征用基本法律规定	(495)
二、农村土地征用中存在的具体问题	(497)
三、现行农村土地征用制度的反思	(502)
四、失地农民权益保障制度的建立与完善	(510)
参考文献	(513)
后 记	(518)

第一章 “三农”问题现状解析

中国的“三农”问题是指农业、农民和农村问题。毛泽东曾风趣地说，中国虽大，但只有两块地方，一块叫农村，另一块叫城市。翻开中国漫长的历史不难发现，农业的发展、农民的生存、农村的稳定一直对社会发展和进步起着决定性作用。今天中国的“三农”问题既是现实问题，又是历史问题；既是宏观问题，又是中观问题、微观问题；既是经济社会问题，又是体制问题；既是农业和农村经济结构性矛盾的现实反映，又是国民经济发展长期积累的深层次矛盾的集中体现。通过对“三农”问题现状的解析，有助于我们发现“三农”问题的症结所在，进而更好地谋求解决“三农”问题的方略。明确“三农”问题的症结所在，是实现“三农”法治的前提。

第一节 农业问题

一、农业的定义

农业是人类社会经济活动的最初形态，也是人类社会最基本的物质生产部门。现代社会的一切非农业经济部门和社会部门可以说都是从农业中分离出来的，或者是在农业的基础上产生发展的。农业的过去、现在和将来都是人类社会最基本的物质生产部门之一，是国民经济和社会赖以存在和发展的基础。

由于农业的生产对象是植物、动物和微生物，它们都是有重

合的有机体。人类正是通过社会劳动来改变这些有机体生长、繁殖的环境条件，或者直接干预其生长和繁殖过程，来获得自己生活、生产和发展所需的食物以及其他物质资料。这种利用生物生长发育过程来获取动植物产品的社会生产部门就是农业。所以我国 1986 年出版的《辞海》将“农业”定义为是利用植物和动物生活机能，通过人工培养以取得农产品的社会部门。

随着社会的发展，人类对动植物产品的社会生长发育规律的认识日益深入，改变动植物生长发育过程及其环境条件的手段日益加强，农业生产提供的动植物产品也日益丰富。由于人类逐渐学会了种植自己所需要的植物和驯养自己所需要的动物，通过野生动植物的驯化和大量生产，在农业中又分化出了种植业和畜牧业。随后，人类又逐渐学会了有意识地控制这些活动的范围、方式和强度，因而在一定程度上从环境方面影响这些野生动植物的生长发育过程。长期以来，这些活动经常伴随种植业、畜牧业而存在，不仅产品与种植业和畜牧业的产品用途相同，而且这些活动本身也不断转化为造林、水产品的人工养殖活动。因此，各国不仅把林业、水产养殖业列入农业范围，而且淡水和海水捕捞与水产养殖业合在一起作为渔业列入农业的范围，由此形成了包括种植业、林业、畜牧业、渔业在内的广义的农业概念。我国《农业法》第 2 条规定的农业就是指种植业、林业、畜牧业和渔业等产业，包括与其直接相关的产前、产中、产后服务。

农业生产与环境有密切关系，因此农业除利用自然环境提供的条件外，又反过来影响自然环境条件。另一方面，农业生产是自然再生产过程和经济再生产过程，因而它既要服从自然规律，又要服从经济规律。由于农业生产的重要性和特殊性，有时人们也将农产品和农业生产资料的加工、流通看作农业的延伸或农业产业的延长。此外，由于农村社区的经济、社会和文化生活密切相关，人们在认识和分析农业问题时不仅涉及生产技术和经济问

题，往往还同时涉及农民和农村的社会、政治和文化等方面的问题，因此，农业在不同的场合可能具有不同的含义，有时比较狭窄，有时则非常宽泛；有时仅仅指动植物生产，有时则不仅包括农业生产所涉及的生物学和技术、经济问题，甚至包括更广泛的政治、社会和文化问题。

二、农业的重要性

（一）农业的重要性理论

农业是人类社会再生产的起点，农业的发展是人类社会不断演化和进步的基础。纵观世界经济的发展历史和现状，“不论是发达国家，还是发展中国家，农业为基础的规律在所有国家和国民经济发展中普遍发生作用。”^① 事实表明，作为人类生存和发展的第一需要的农业发展了，社会才能稳定，工业及其他产业才具有蓬勃发展的源泉。正因此，任何统治者或当局者都必须重视农业的稳定和发展，这正如法国有位总统所说：“……若是农业不行了，一切都完蛋”。^② 毛泽东同志也曾语重心长地说过：“不抓粮食很危险。不抓粮食，总有一天要天下大乱。”^③

其实人们很早就开始从经济学的角度对农业进行研究。早在两千多年前，古罗马人 M·T·瓦罗就著有《论农业》的宏篇。^④ 马克思曾说：“农业劳动不仅对于农业领域本身的剩余劳动来说是自然基础，而且对于其他一切劳动部门之变为独立劳动部门，从而对于这些部门中创造的剩余价值来说，也是自然基础。”^⑤ 马克思还说：“超过劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切

① 苏明著：《中国农村发展与财政政策选择》，中国财政经济出版社 2003 年版，第 48 页。

② 让·雄巴尔·德洛夫著：《法国农业趣史》，马四近、庞爱菊译，农业出版社 1985 年版，第 1 页。

③ 《毛泽东选集》第 5 卷，第 360 页。

④ 种明钊主编：《中国农村经济法制研究》，重庆出版社 1992 年版，第 1 页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第 26 卷，第 1 册，第 22 页。

社会的基础。”^① 马克思的这些理论深刻说明农业在国民经济中的地位，也说明了农业在一切生产部门和非生产部门中的基础作用。克拉克的三次产业理论表明，就三次产业结构来看，当一国经济发展水平较低时，农业是国民经济的基础部门，对其投入的劳动和资金的数量最多，比重最大，其产值占国内生产总值的比例中也是最高。随着经济发展水平的提高和工业化步伐加快，第一产业的劳动力和资金投入开始向第二产业转移，而第一产业的比重随之开始下降，第二产业的产值比重迅速上升，并成为最大的产业部门。到了经济发展水平处于较高阶段时，农业劳动生产率大幅提高，农业劳动力释放出来的大部分转移到第三产业，同时第二产业也因技术有机构成的提高而减少部分的劳动力也会向第三产业转移，因此这时不管是劳动力还是产值比重，第三产业都是最高的，并有继续提高之势。^② 可见，整个国家的产业是一个经济系统，各产业不是孤立封闭的，产业与产业之间存在极为复杂的直接和间接关联，使所有产业成为有机整体。农业的发展变化，会成为其他产业出现和发展变化的条件。也正因于此，我国《农业法》第3条第1款明确规定“国家把农业放在发展国家经济的首位”，由此从立法上强调了农业的重要地位。

（二）农业在国家经济中的地位及作用

人类历史最早是从农牧业发展起来的，在现代社会，农业依然是国民经济的基础产业。农业发展如何将对整个宏观经济运行产生重大影响。赫尔希曼的“联系效应”理论告诉我们，凡是有联系的产业，不论是后向联系或前向联系，都能够通过这个产业的扩张而产生引致投资。引致投资不仅能促进前向、后向联系

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第885页。

② 卢东宁、侯军岐著：《解决我国城镇政下岗失业问题的治本之举探析——兼论发展农业的整体思路》，载《经济师》2004年第5期，第202页。

部门的发展，它反过来还可以推动该产业的进一步扩张，从而使整个产业部门都得到发展，实现经济增长。因此，他认为一个国家在选择适当的投资项目优先发展时，应当选择联系效应的产业，而在具有联系效应的产业中，又应当选择联系效应最大的产业优先发展。农业的基础性作用不仅表现农副产品的贡献、农业的市场贡献、农业的劳动力资源贡献、农业和资金积累贡献方面，而且表现在农业作为基础产业，具有极大的“联系效应”。首先，农业历来是为工业提供原料和销售市场的部门，而制造业在很大程度上是在农产品加工业的基础上发展起来的，所以农业与工业有极大的前向联系效应，没有农业的有力支撑，农产品加工业的发展就会是“无源之水”；而没有农产品加工业的适度发展，农产品转化增值能力比较弱，农业又会失去发展动力。其次，农业机械制造、农业化学等农业生产资料供应企业完全或主要是依靠农业而存在的，两者间有极大的后向联系效应。现代农业的发展，日益依赖于农业生产资料的高投入，农业与农业生产资料供给企业存在着血肉联系，没有农业的发展，农业生产资料供给企业就失去了依附的肌体，没有农业生产资料供给企业的发展，农业就会患“贫血症”。再次，我国有近70%的人生活在农村，农业的发展，农民收入的增加，对工业产品和服务会产生大量需求，从而促进工业和服务业的发展。如果将我国经济形象地比喻一棵树的话，那么农业就是这棵树的树根，工业是树干，服务业是枝叶。可见，重视农业，发展农业，是国家经济持续发展，稳定发展的关键。^①

三、工业化过程中的农业问题

农业问题是近现代各发达国家在工业化发展过程中必然遇到

^① 卢东宁、侯军岐著：《解决我国城镇下岗失业问题的治本之举探析——兼论发展农业的整体思路》，载《经济师》2004年第5期，第202页。

的问题^①，因为经济增长是一种创造性的破坏过程，农业相对衰退规律正是其典型反映。从18世纪末起，伴随着科学发现在工业上的应用，农业技术的第一次革命和城市化的发展，农业相对衰退规律就开始发生作用，并导致农业问题一个个暴露出来。当然，不同国家在不同时期的农业问题是各不相同的。一般来说，工业化过程中产生的农业问题主要是农业危机和农业弱质性问题。

（一）农业危机

由于农业功能日益扩张，农业危机以多种形式表现出来。有的农业危机反映在农业生产环节，有的反映在农产品销售环节，有的通过对农业生态环境的破坏表现出来。农业危机直接影响国计民生、经济发展和社会稳定，需要引起国家和社会的高度重视。总体上看，农业危机主要有以下几类：

一是农业生产危机。这是指在农牧渔业生产过程中发生的，涉及面广，难以控制的自然灾害、动物疫病、植物虫害等危机。虽然农业生产危机自古有之，人类在长期农业生产中已经对许多农业生产危机有了较为深刻的认识，并已经掌握了应对危机的一般规律，而且随着科学技术的发展，人类可以通过气象、遥感等技术来预测自然灾害，并通过兴修水利等工程来抗御灾害，通过研制药物来防御动物病虫害。但是，随着经济社会发展，农业生产新的危机也在不断产生。如饲养的家禽、牲畜一旦发生流行病，往往要对所有饲养的禽类、畜类进行扑杀，给当地农业造成巨大损失。

二是农业产品危机。这是指人类在生产、消费、分配农业产

^① 让·雄巴尔·德洛夫著：《法国农业通史》，马四近、庞爱菊译，农业出版社1985年版；陈华山著：《当代美国农业经济研究》，武汉大学出版社1992年版；焦必方主编：《战后日本农村经济发展研究》，上海财经大学出版社1999年版。