

甘肃省高等学校人文社科重点研究基地

西部农村发展与社会保障研究中心系列研究成果

中国“三农”政策与 法制建设研究

以西北贫困地区城乡经济社会一体化发展为场景

■ 潘 醒 韩 海 尚凌晖 著



 中国农业出版社

甘肃省高等学校人文社科重点研究基地
西部农村发展与社会保障研究中心系列研究成果

中国“三农”政策与法制建设研究

——以西北贫困地区城乡经济社会一体化发展为场景

潘 醒 韩 海 尚凌晖 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国“三农”政策与法制建设研究：以西北贫困地区城乡经济社会一体化发展为场景 / 潘醒，韩海，尚凌晖著. —北京：中国农业出版社，2014. 3

ISBN 978-7-109-18911-9

I. ①中… II. ①潘… ②韩… ③尚… III. ①农业法—研究—西北地区 IV. ①D927.402.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 032637 号



中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 孙鸣凤

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月北京第 1 次印刷

开本：720mm×960mm 1/16 印张：21.25

字数：410 千字

定价：45.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

目 录

绪论	1
第一章 问题意识与研究方法	12
第一节 以问题意识为导向的法学研究方法	12
一、从“主义”到“问题”：“三农”法制研究与问题意识	12
二、为什么强调从“主义”到“问题”的法学研究方法的转变	14
三、什么是法学研究中的“问题”和“问题意识”	17
四、什么是“以问题意识为导向的法学研究方法”	19
五、以问题意识为导向的法学研究方法的总体路径与分析范式	22
六、以问题意识为导向的法学研究方法所具有的方法论意义	25
第二节 研究的一般方法	28
一、文献检索与系统分析方法	28
二、过程分析方法	29
三、实证分析方法	29
四、具体方法与路径	30
第二章 “三农”法制建设研究基本范式	32
第一节 中国当前“三农”法制研究现状与述评	32
一、关于中国“三农”及其法制问题的宏观研究与现状	32
二、关于中国“三农”及其法制问题的具体研究现状与评述	35
第二节 统筹城乡发展背景下的“三农”法制建设基本范式	42
一、统筹城乡背景下“三农”法制建设的基本范式转换及意义	42
二、统筹城乡背景下“三农”法制建设的主要任务和基本要求	47
三、统筹城乡背景下“三农”法制建设的基本趋势和重点领域	49
四、统筹城乡背景下加强农业法制建设的基本思路和建议	50

第三章 中国当前“三农”法制建设现状、实施效果及评价	55
第一节 基本现状、效果与评价	55
一、“三农”基本政策、措施的制定及其实施绩效评价	55
二、对中央、国务院及其相关部委发布的相关政策情况与评价	56
第二节 “三农”法律、法规的制定及其实施绩效评价	62
一、“三农”法律、法规的制定及其实施绩效总体情况	62
二、关于“三农”的中央立法及其评价	63
三、关于“三农”的地方立法及其评价	66
四、我国“三农”立法中存在的主要问题	67
第三节 行政执法、司法保护以及法律监督方面的 状况及其绩效评价	72
一、行政执法及其绩效评价	72
二、司法保护及其绩效评价	75
三、法律监督及其绩效评价	77
四、衔接与配套：当前“三农”法制建设方面的 主要矛盾及其解决思路	78
第四章 西北贫困地区地方性“三农”政策与法制现状、 实施效果及评价	81
第一节 农业方面的政策与法制现状、实施效果及评价	81
一、西北贫困地区农业的基本情况	81
二、西北贫困地区地方性农业立法	82
三、西北贫困地区农业立法的意义	83
四、西北贫困地区农业法制实践	86
第二节 农村社区建设方面的政策与法制现状、实施效果及评价	91
一、农村社区建设的时代背景	91
二、城乡统筹发展的三种模式：珠三角模式、 成渝模式和云浮模式	92
三、从村落到社区：西部贫困地区“三农”法律体系 重构的历史契机	95
第三节 关于农民的政策与法制现状、实施效果及评价	100
一、西北贫困地区农民问题的基本情况	100

二、发展西北贫困地区农民政策的主要措施	101
三、西北贫困地区农民问题建设存在的问题	107
第四节 村落社区化进程中的村民自治及其前景	111
一、村落社区化与农村社区建设	111
二、村落社区化：一种历史趋势	112
三、从村落到社区：“共同体”的属性转变	115
四、从自治到治理：村民自治的“边际创新”	117
五、余论：再论局部实验与中国经验	121
第五章 扶贫开发、城乡统筹和法制建设的互动与衔接	124
第一节 西北贫困地区扶贫开发与制度建设概述	124
第二节 南疆垦区：扶贫开发、统筹城乡和法制建设的 相互衔接与契合	125
一、南疆垦区的主体功能区定位	125
二、主体功能区定位对南疆垦区发展的影响	126
三、南疆垦区扶贫开发目标	132
四、南疆垦区相关法制建设情况	135
五、南疆垦区：扶贫开发、城乡统筹和法制建设 “衔接度”评价	137
第三节 六盘山区：扶贫开发、统筹城乡和法制建设的 相互衔接与契合	138
一、六盘山区的主体功能区定位	138
二、主体功能区定位对六盘山区发展的影响	140
三、六盘山区连片特困区扶贫开发目标	144
四、六盘山区相关法制建设情况	150
五、六盘山区：扶贫开发、城乡统筹和法制建设 “衔接度”评价	151
第四节 甘青藏区：扶贫开发、统筹城乡和法制建设的 相互衔接与契合	155
一、甘青藏区的主体功能区定位	155
二、主体功能定位对甘青藏区社会发展的影响	157
三、甘青藏区连片特困地区扶贫开发目标	163
四、甘青藏区相关法制建设情况	166
五、甘青藏区：扶贫开发、城乡统筹和法制建设“衔接度”评价	167

第五节 其他重点扶贫县：扶贫开发、统筹城乡和法制建设的相互衔接与契合	169
一、全国主体功能区中的定位（以甘肃榆中县为例）	169
二、扶贫开发的目标	170
三、相关法制建设情况	171
四、“衔接度”（时间、空间和内容三个“指标”）评价	172
第六章 西北少数民族地区公民权利实现的“差序格局”	174
第一节 各省（自治区）比较研究	174
一、关于受教育权实现方面的地区差异	176
二、关于物质帮助权实现方面的地区差异	178
三、关于医疗保障权实现方面的地区差异	179
第二节 城乡之间比较研究	180
一、关于受教育权平等实现方面的城乡差距	181
二、关于社会保障等权利平等实现方面的城乡差距	182
三、关于经济劳动权利平等实现方面的城乡差距	183
四、关于选举权和参政权平等实现方面的城乡差距	184
第三节 省（自治区）内部比较研究	185
一、民族地区与民族地区、汉族地区与民族地区的比较——以甘肃省为例	185
二、山区与川区的比较——以宁夏回族自治区为例	187
三、男女比较——以土地承包权的实现状况为例	188
第四节 聚居区与混居区的比较研究	189
第七章 游牧民社区建设的经验与启示	194
第一节 游牧民定居社区建设的动力来源	194
一、游牧民定居社区建设基本情况	194
二、缘何从游牧走向定居	195
三、为什么要选择“游牧”	196
四、为什么要建立“社区”	197
五、藏区牧区面临的挑战与机遇	205
第二节 牧区生态畜牧业合作社的试验	209
一、青海省 H 村（社区）的基本情况	209
二、什么是生态畜牧业合作社	211

三、为什么要在牧区建立生态畜牧业合作社	213
四、生态畜牧业合作社的建立	215
五、运行与成效	220
六、基本经验与发展方向	222
第八章 国土规划与农村集体土地制度	231
第一节 国土规划中的“法律理性”	231
一、追认和完善地区发展成果	232
二、防范和化解国家政治风险	233
三、规制和约束政府寻租行为	236
四、科学规划国土资源的合理布局	239
第二节 完善农村土地管理法律制度建设	241
一、农村土地所有权改革和法律制度设计相关理论的评价	242
二、完善我国农村土地管理法律制度建设的基本原则与要求	244
三、我国农村土地管理立法现状及存在的主要问题	246
四、完善我国农村土地管理的基本内容和立法建议	249
第九章 新农村建设与农村户籍制度改革	252
第一节 城乡一体化发展背景下新农村建设的 路径选择与政策调整	252
一、当前西北贫困地区新农村建设面临的主要问题	252
二、城乡一体化发展战略对我国社会主义新农村 建设的重大意义	253
三、城乡一体化发展条件下新农村建设路径和 政策调整的主要内容	256
第二节 城乡一体化发展背景下户籍制度改革	265
一、户籍制度改革对推动城乡经济社会一体化发展的重要作用	266
二、城乡一体化发展背景下户籍制度改革的主要困难与问题	268
三、城乡一体化发展背景下户籍制度改革 的主要内容及立法建议	272
第十章 城乡统筹发展中的政策引导和法制建设	275
一、“良性违法”，还是法制保障？	275
二、“三农”问题与政策回应	279

三、解决“三农”问题的两种制度路径	283
四、西北贫困地区城乡一体化发展“三农”法制 建设的现实选择	288
第十一章 延伸与讨论：农民的命运与前途	309
一、关于农民前途问题的两种思潮	309
二、“老加图主义”的观点：回归田园	310
三、马克思主义的预见：农民消亡	312
四、城乡统筹发展与当代中国农民的前途	314
参考文献	318
后记	324

绪 论

中国农村改革开放事业的启动和深化，30多年来主要是靠国家适时、正确的农村政策逐步推动的，它实际上是在法律制度供给严重不足的情况下进行的。我国“三农”方面的改革与发展，至今仍然缺乏全面、系统、完善、科学的法律制度支撑体系。我们以“建立城乡统筹，推动城乡经济社会一体化发展”战略为基本场景，重点对西北贫困地区推动城乡经济社会一体化发展“三农”政策与法律制度建设等相关问题开展了一些研究。

一、问题意识和研究意义

作者对中国“三农”政策与法制建设现状及“三农”问题长期关注，十七届三中全会《决定》提出“建立城乡统筹，推动城乡经济社会一体化发展”战略部署之后，对该问题的关注与思考便更加强烈且产生一系列的困惑与忧虑。中国现有“三农”法律制度的数量已经初具规模，体系亦基本建立，但都是在传统城乡经济二元结构的条件和基础上形成的一整套制度框架。面对城乡一体化发展的新形势、新任务和新要求，现有制度体系和内容能否满足和适应今后推动城乡经济社会一体化发展的战略部署与要求？同时，相对于东部和其他经济发达地区，西北贫困地区在“建立城乡统筹，推动城乡经济社会一体化发展”进程中所面临的“三农”问题更加突出，尤其在一些传统老、少、边、穷地区推动城乡经济社会一体化发展的困难程度更加明显，条件更加匮乏。对这些问题，需要从“三农”法律制度建设的现状、效果和制度发展等层面切实开展认真的反思和讨论。因此，对西北贫困地区在推动城乡经济社会一体化发展过程中的“三农”法律制度建设进行研究，不仅对本地区经济社会发展具有一定的应用价值，对全国亦必然具有一定的参考和借鉴意义。

从制度层面而言，“三农”问题既是法律问题，也是政策问题。但就当前而言，“三农”法律制度基本理念、内容等方面的严重滞后和缺失是无法有效解决我国“三农”问题的根本原因。因此，对“三农”问题的解决，必须从制度尤其是“三农”法律制度上入手。例如，农民身份上的长期被歧视衍生了许多问题，农民教育、医疗，农民和工人不在一个权利层面等；工业的发展建立在对农民的掠夺和盘剥之上，包括土地资源、土地征用过程中的限制。农民集体所有权是补偿型的所有权，而不是交易型的，对农民的补偿，没有注意该特

点。对农产品的剪刀差，必须采取切实可行的制度矫正；不能长期把农民限制在小农经济范围，必须使农民享有同等的交易机会；现在强调工业的发展，必须通过财政、法制保障等各种有效途径和手段促进农业发展。

进一步完善和构建我国“三农”法制体系，必须要在解决“三农”问题的大背景下去理解。怎么构建呢？一是考虑理念，具体坚持法制统一原则、公平原则和国家的适度干预原则。在制度构建上，基于农业生产的市场化发展，构建农业资源和产品的产权问题。因土地担负有社会保障功能，农业资源不能轻易地国有化和私有化。农业资源流转制度上，土地流转是需要的，但不能纯粹自由，否则便会导致农民失地的许多相关问题。在宏观调控制度上，必须保障粮食安全，农民的正当权益保护制度必须完善。在法律上，进一步推进农业经济市场化，用法律解决农业、农村、农民方面的争议。在协调城乡发展、构建和谐社会的背景下提出解决“三农”问题的具体方案，才是解决“三农”问题的正确思路。

我们研究认为：“三农”问题应该全面纳入法制轨道；“三农”问题的解决要特别重视经济法的宏观调整；“三农”问题的解决，既要引入现代市场机制，也要强调政府的作用；“三农”问题的解决，必须在现代化、城镇化、全球化的背景下考虑中国本土性的特点；对于“三农”问题的解决，必须采用符合时代发展要求和我国农村实际的综合的法律对策。我们现在讨论“三农”问题，从制度层面上看，重点应当是对现有法律如何进行完善、修补和整合。因此，对“三农”问题用经济法的视角进一步研究，必须进行体系化的建构。“三农”问题有其紧迫性，必须进行制度上的完善和设计，必须制度化。我们必须客观看对城乡二元结构的基本假设，依循市场与国家二元辩证的分析路径，面对市场与国家在解决“三农”问题中的两难境地与各种困难。

从根本上解决“三农”问题，必须更多地从“三农”之外寻找办法，这已成为学界及政府决策层的共识。因此，才有了统筹城乡、城乡经济社会一体化发展的基本方略和“以工促农、以城带乡”“多予少取放活”的方针。但是，从客观观察来看，中国的城市化过程中，仍然是农村提供着大量廉价的土地资源；在工业化的过程中，仍然是农村提供着大量廉价的劳动力资源。而在目前的中国工业化、城市化阶段，显然还是数量型、粗放型扩张，而非质量型、内涵型的提高。也就是说，我们的工业化、城市化看似庞大但实际泡沫的东西很多。我们的基本判断是：至多现在是工业化、城市化不再像新中国成立初期那样通过人为地建立“分割分治”的二元社会制度，通过户籍制度、工农产品价格剪刀差制度，来使农业和农民为工业化、城市化提供积累，但工业化、城市化还没有能力“反哺”“三农”，甚至还在贪婪、无度地向农业、农村、农民

“抽血”。

因此，我们在本书研究中欲解决的基本问题是：在城乡经济社会一体化发展条件下，如何通过制度建设为推进城市化浪潮下的农村建设、农村管理与农村发展提供法律保障？

国家层面对“三农”问题的重视表现为，党和政府对“三农”问题反复做出的关于“重中之重”的政治解读以及中央的一系列1号文件。无论是政府还是学者，对这些问题的总体看法在宏观上都基本取得了一致。例如，对“三农”问题产生的原因分析，包括计划经济下城乡二元结构安排、产业政策的选择、税制不公平、农业投资不足和农产品价格等方面。又如，对“三农”问题具体解决的法律对策：在宏观调控上，提出建立健全法律体系，完善投资、价格、计划、财政、金融制度，其中在计划上，主要从规划上调节，包括各级规划，中、长、短期规划；在产业政策上，必须促进农业发展，完善农业组织、农业规模与反垄断的法律对策；在财政资金上，积极引导贷款，促进投入，完善农业金融立法，对种田农户补贴和扶植等。

在“三农”法律制度构建与完善上，关于统筹发展、城乡一体化、农村集体土地、农村金融、户籍制度、城镇化路径等一体化的政策与制度安排方面，有许多问题值得深入思考和研究。面对这些具体和实际的问题，我们认为仍然在“摸着石头过河”，事先没有进行充分的制度设计和储备，相关制度存在着一些二元结构制度框架下的实质性缺陷。

我们认为，中国的“三农”问题是事关全局的重大问题，也是中国全面建设小康社会的难点、重点问题。十七大、十八大报告指出，解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局，必须始终作为全党工作的重中之重。中共十七届三中全会作出的《决定》，提出要加强农村六项制度建设，这是对今后一个时期农村改革做出的全面部署，标志着农村改革已经进入了制度建设的新阶段。深入研究并逐步建立健全农村六项基本制度，是今后农村改革的基本任务。

本书研究的意义主要体现在以下几方面：

(1) 在践行十七大精神和十七届三中全会《决定》各项部署的过程中，以科学发展观为指导，力求用全局的、系统的视角，研究探索在推进城乡经济社会一体化发展过程中，破解“三农”问题的政策与法律制度框架，具有重要而全新的理论意义。

(2) 在实现全面建设小康社会过程中，力求克服长期以来对“三农”政策与法律问题片面的、局部的、割裂的研究现状与局限性，探求在有效推进城乡经济社会一体化发展过程中，逐步破解“三农”问题的制度途径和方法，从而

对建立具有中国特色的破解“三农”问题的政策与法律制度体系，具有重大的现实意义。

(3)就中国“三农”问题而言，甘肃、青海、宁夏等西北贫困地区在经济、文化、地域、民族性等方面具有明显的典型性和代表性。本书拟以该地区为重点调研对象，对该贫困地区“三农”问题进行系统的政策与法律制度建设方面的研究，不但对本地区有效解决“三农”难题具有直接的指导作用，而且对全国亦必将产生示范意义。

二、研究概况与研究思路和方法上的创新

(一) 研究概况

我们根据本书关注的核心命题与背景条件确立了基本的研究边界。以城乡统筹和城乡经济社会一体化发展理论为基本理论边界，并以此为基本条件，全面归纳、系统研究了现有国家和西北部分贫困地区的地方性“三农”问题及其相关政策、法律、法规等制度现状、制度环境、制度功能、实施效果。由于西北贫困地区是个十分庞大的地域概念，暂且不论我国东西部地区存在着的巨大差距，仅就西北地区而言，经济、文化的落后与贫穷几乎可以成为整个地区的基本特征。因此，我们对“贫穷”或者“贫困”的概念认知没有以严格的经济学指标来确定研究考察的对象，而是直接选定问题最突出、有明显的典型性和代表性的甘肃、青海、宁夏三省（自治区）作为主要地域范围和地域边界。在地域层面上，新疆一些地区也属于西北贫困地区，我们基于地缘考虑和研究规模的适量性，本书在甘、青、宁地区研究的基础上适度辐射新疆南疆地区，试图探究具有中国特色的西北贫困地区“三农”法制建设的有效路径。

我们进行了大量的社会调查与实证性研究工作。在研究团队主要成员的带领下，先后有来自甘肃农业大学、西北师范大学、华中师范大学的18名硕士研究生和本科生参与了比较广泛的田野调查工作，他们远赴新疆、青海、宁夏、甘肃，对23个偏僻边远的贫困农村、近200个农户开展了广泛、深入、细致的社会实证调查工作，取得了十分宝贵的实际调查资料与数据。

在开展广泛深入的社会实证调查工作的基础上，我们对研究中遇到的重点问题与关键内容给予了重点关注。课题主要成员分别撰写并在省级以上学术刊物上发表了10余篇研究论文。

由于中国“三农”以及“三农”法制问题的特殊性和复杂性，研究城乡经济社会一体化发展条件下的中国“三农”法制建设问题，的确是一个十分庞大的系统工程。如果面面俱到，在总体宏大的研究框架下开展针对具体和重点领

域的研究,则根本无法找到突破口和切入点,更无法确定具体和有效的研究边界。面对几经斟酌而确定的比较可行的研究提纲,根据本书研究的理论边界和地域边界,我们坚持以问题意识为导向的法学研究方法,重点通过对国家层面以及西北贫困地区重点省份的地方性“三农”政策与法制建设现状、实施效果进行比较深入的考察和评价,将农村社区建设与城镇化作为本书研究的硬连接点和切入点,将研究的重点内容确定为紧紧围绕农村社区建设与城镇化直接紧密相连的相关法制建设方面,从而把研究视点集中在农村社区建设与城镇化、新农村建设的途径选择与政策调整、扶贫开发与统筹城乡发展、农村户籍制度、少数民族地区公民权利保障、国土规划与农村土地管理、城乡统筹发展中的政策引导和法制保障等几个重点领域,并做了比较系统的研究。

需要说明的是,从研究客体上来说,我们只在狭义上使用“三农”法律制度这一范畴,主要从“三农”政策与立法以及地方性政策与法规的角度,寻求为西北贫困地区在城乡一体化条件下的“三农”法制建设营造良性法制环境的可能路径。广义上的“三农”法律制度还应包括“三牧(牧业、牧区、牧民)”问题及其法制和“三林(林业、林区、林民)”问题及其法制等内容。尽管我们对牧区的一些基本问题亦进行了一定程度的研究和讨论,但鉴于研究者的实际力量,本书暂不做更加深入的剖析,留待以后再做进一步的专题研究。

(二) 研究思路和方法上的创新

我国“三农”问题以及当前二元结构制约条件的形成具有一定的历史必然性与客观现实性,“三农”问题必须要在发展中解决。因此,科学发展观和推进城乡经济社会一体化发展的总体目标要求是本书研究总的指导思想和基本思路。具体体现在以下几方面:

一是本书在研究中克服长期以来研究“三农”法律问题时把农民、农业、农村三个要素进行割裂、肢解,从而导致研究视角和方法上的局限性和片面性,本书运用系统的方法,用马克思主义的认识论和方法论,研究在推进城乡经济社会一体化发展条件下,农民、农业、农村三个要素在法律制度层面上的内在联系和逻辑上的一般发展规律。

二是本书认为二元结构的形成具有一定的历史必然性和客观现实性。要真正有效解决“三农”问题,就必然要根据城乡经济社会一体化发展的长远要求,从根本上打破城乡经济、政策与法律以及其他相应二元结构条件下的体制性障碍。但是,我们不可能在短时期内立即消除二元结构对解决“三农”问题的制度性约束。因此,我们认为,“三农”问题必须在发展中解决,政策的调整、完善或者建立也只有在发展中才可能完成。

三是本书认为从解决“三农”问题近期任务出发,政策将仍在较长时期起到不可替代的现实性作用,我们必须要充分应用现有成功的政策经验,从技术层面上做出切实的过渡性制度安排;从长远看,法治是我们治理、解决“三农”问题的必然选择与制度要求,我们必须着眼于未来解决“三农”问题的根本目标。就制度的功能与价值而言,必须充分认识到法制在解决“三农”问题上所具有的根本性、稳定性和战略性作用。

四是由于“三农”问题的症结越是在贫困地区就愈加突出,本书从西北贫困地区入手,研究解决“三农”问题的制度性措施和法治途径,不仅对当地具有一定的现实意义,而且对进一步探索我国解决“三农”问题的一般政策与法律措施具有重大的创新与示范作用。

五是在研究方法上,本书在国内第一次提出“以问题意识为导向的法学研究方法”,并运用这种方法对本书的重点内容进行了研究和分析。本书研究提出,正是由于“问题意识”所具有的能动性和导向功能,才决定了“以问题意识为导向的法学研究方法”的方法论功能与方法论价值,对中国今后法学乃至社会科学研究所具有方法论意义。

三、研究内容与研究重点

中国“三农”问题既是法律问题,也是政策问题,且在中国当前条件下主要是政策问题。本书以科学发展观为指导,试图全面、系统归纳、总结西北贫困地区改革开放30多年来贯彻落实国家“三农”方面的政策和执行国家法律的现状、实施效果等情况,并重点总结地方性的“三农”政策与法律制度建设的基本经验。在当前解决“三农”问题法律制度供给严重不足的情况下,研究如何把那些已经通过实践检验、行之有效且成熟、稳定而又事关长远的“三农”政策适时地上升为法律的路径,同时根据城乡经济社会一体化发展条件下农村经济社会发展的客观要求,研究探索有效推动西北贫困地区逐步解决“三农”问题法律制度的一般原则和方法。本书重点针对西北贫困地区推进城乡经济社会一体化发展所面临的客观条件,重点研究在国家政策安排及法制统一的前提下,西北贫困地区如何充分有效利用国家已有的相关政策与法律资源,如何通过制定地方政策与地方立法切实弥补国家法律制度供给不足的局限,从而研究有效破解西北贫困地区“三农”问题、推进城乡经济社会一体化发展的地方性配套法规与制度框架和具体措施。尤其要重点研究根据十七届三中全会《决定》对今后一个时期农村改革做出的全面部署,分别研究加强西北贫困地区“三农”法律制度建设的关键环节与重点内容。

(1) 第二章对国家当前“三农”法制建设现状进行了比较全面的归纳和述

评。经重点研究指出,随着统筹城乡步伐不断加快,在以工补农、以城带乡的前提下,农业的发展方式、投入方式以及相关法律法规如何适应新形势的要求,特别是随着国家财力不断增强,在加大对农业支持保护的前提下,如何突破传统经济二元结构以及农业法律二元结构的制度束缚,加快制定适应城乡统筹条件下有关农业投入、农村金融、农业保险等相关法律法规显得十分迫切。本书试图立足统筹城乡的背景,系统研究“三农”法制建设的基本范式转换,对农业法制建设提出的任务、要求和趋势,研究统筹城乡背景下加强农业法制建设的重点领域,提出加强农业法制建设的基本思路和建议。

(2) 第三章对国家当前“三农”法制建设现状、实施效果进行了比较系统的研究。从1982年的中央1号文件对农村家庭联产承包责任制进行了肯定以后,我国的“三农”法制建设在各方面都已取得了长足的进展,在政策引导、立法保障、行政执法、司法护航和法律监督等方面都取得了举世公认的成绩,为当下正在推动的城乡一体化进程奠定了一定的制度基础。但是,对于转型时期的中国而言,“三农”问题目前仍然是一个严峻的、不容回避的话题,是一个长期制约中国发展的问题。中国“三农”问题的产生有其历史原因、政治制度原因,同时也涉及经济、社会、文化等诸多方面的成因。随着城乡一体化进程的加快,我国的“三农”法制建设仍然面临着极为繁重的任务,系统回顾和梳理我国“三农”法制建设所取得的成绩,客观而中肯地检讨其中的缺陷和不足,对于进一步完善我国的“三农”法制建设无疑具有重要的现实意义。

(3) 第四章以西北贫困地区地方性“三农”政策与法制现状、实施效果及评价为重点,通过分别对西北贫困地区(甘肃、青海、宁夏、新疆)农业、农村、农民三方面的地方性政策与法制现状、实施效果及评价。研究指出,西北贫困地区农业的特殊性决定了我国除应当针对全国一般情况进行农业立法外,还应当进行西部地区,尤其是西北贫困地区的农业立法,即进行旨在调整农业关系的立法,以保障和促进农业的改革和发展;通过对一些贫困地区的大量实证调查,我们对甘肃、青海、宁夏、新疆四省(自治区)相关数据进行了全面检索和对比,不难发现,四省(自治区)同属西北地区,它们有各自固有的特点,同时也存在地区共性,而这些共性完全成为了省际合作、西北地区共同进步的基础。当前,我国正处在城乡一体化建设的关键时期,提出促进跨省区协调发展和健全跨省区协调互动机制的要求,这为地区内部和地区之间建立互动机制提供了发展机遇。同时,我们还对该四省(自治区)部分地区村落社区化与农村社区建设情况进行了考察,在对相关基本理论进行梳理的同时,对村落社区化进程中的村民自治及其前景提出了一些实证的对策建议。

(4) 第五章以当前国家“建立城乡统筹,推动城乡经济社会一体化发展”

战略为总体场景，对“扶贫开发、城乡统筹和法制建设的互动与衔接”这一命题进行了深入讨论。经研究提出，要实现西北地区的连片特困地区社会经济的良性发展或跨越式发展，目前都面临着一个共同的任务，那就是：扶贫开发、统筹城乡（主体功能区规划是其抓手）和法制建设的相互衔接、相互促进，实现“三位一体”式的发展，应当针对各个连片特困地区的不同特点和经济社会发展水平进行科学合理规划，有针对性地制定扶贫开发政策，逐步推进，力争做到使每一项扶贫政策“因地制宜”，提高扶贫资源的投入使用效率。该章内容从扶贫开发、城乡统筹和法制建设的互动与衔接的视角，对南疆、甘青藏区、六盘山区和其他重点扶贫县的情形进行具体论述。

（5）第六章以西北少数民族地区公民权利实现的“差序格局”为视角，通过对西北部分贫困地区各省（自治区）比较、城乡之间比较、省（自治区）内部比较、聚居区与混居区的比较4个方面的研究，本书研究指出，解决应然权利与实然权利、法定权利与现实权利的冲突，根本依赖于经济的极大发展和社会结构的现代转型。进一步讲，要消除西北贫困地区内部（包括东西部地区）存在的这种城乡差距，在经济层面上，“调整国民收入分配格局”“以工业反哺农业、以城市支持农村”固然非常重要，但从公民权利层面着手，弥合经济发展和消费差距背后的权利差距，更为根本，也更为关键。受教育权和获得物质帮助权等相关权利乃是现代国家公民的基本人权，在西北少数民族地区公民权利实现的当代语境中，这些权利的实现往往需要政府的积极作为，它更多对应的是政府的即时性义务和法定义务（责任），而非渐进性义务和道德义务。

（6）第七章对游牧民社区建设的经验与启示进行了比较全面的研究和归纳，并以青海省H村（社区）建设为例，对相关问题进行了初步的分析和探索。研究发现，青藏牧区当下正在进行的牧民社区建设，乃是一系列力量推动的结果，这些推动力量主要包括草权改革、政府行为、市场经济和牧民意愿，其中市场及其背后的推动力量是主导性因素。尽管青藏牧区的牧民社区建设进程相对滞后于中东部地区的农村社区建设，但两者出现的宏观社会经济背景是大体相似的；同时，青藏牧区牧民社区建设中的一些特殊问题也不可忽视，牧民社区建设在客观上开启了对中国草原进行“反过密化”的序幕，这必将对中牧区发展和社会经济结构的历史转型产生深远的影响。

（7）第八章第一节对《全国主体功能区规划》的立法质量进行了初步评论。由于西北地区是一个集生态安全、扶贫攻坚、民族团结、边疆稳定等涉及国家安全的一系列重大问题于一身的地区，也是国家政治风险最大的一个地区。从这个意义上讲，《规划》将西北地区主要规定为禁止开发区和限制开发区并给予特别保护，并将西北贫困地区作为全国最主要的禁止开发区和限制开