

《行政改革与法治建设》丛书

# 农村法治建设研究

NONGCUN FAZHI JIANSHE YANJIU



主编 / 薛刚凌

副主编 / 王湘军

中国方正出版社

国家社科基金资助项目

# 农村法治建设研究

主 编：薛刚凌

副主编：王湘军

中国方正出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

农村法治建设研究/薛刚凌主编. —北京:中国方正出版社,2009.1  
ISBN 978-7-80216-452-9

I. 农… II. 薛… III. 农村-法治-研究-中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 003587 号

**农村法治建设研究**

薛刚凌 主编

---

责任编辑:陈国强

责任印制:李华

---

出版发行:中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街41号 邮编:100813)

发行部:(010)66560933 门市部:(010)66562755

编辑部:(010)59596615 出版部:(010)66250958

网址:www.FZPress.com.cn

责编E-mail:cgq198028@126.com

经 销:新华书店

印 刷:北京民族印务有限责任公司

---

开 本:787毫米×1092毫米 1/16

印 张:18.25

字 数:360千字

版 次:2009年2月第1版 2009年2月第1次印刷

(版权所有 侵权必究)

---

ISBN 978-7-80216-452-9

定价:40.00元

---

(本书如有印装质量问题,请与本社出版部联系退换)

# 总 序

从1978年至今，中国的改革已经走过了整整三十年的历程。改革促进了社会物质和精神财富的增长，打开了思想和心灵的枷锁，加速了社会结构的溶解和重构。同时，改革的方向、目标、方式、内容及手段，也成为决策者的政治焦点和理论界的学术关怀，为政府和社会所共同关注。

从路径上说，中国改革走的是一条渐进式道路：经济改革——行政改革——政治改革。经济改革是改革初期的首要任务，实现农村与城市的经济增长、激发经济活力是确保十三亿人基本生活需求得到满足的重大问题。中国三十年来经济的高速增长已经向世界宣示了中国经济改革的成功。经济改革的深化引发了对行政改革的巨大需求。经济改革进一步深入和经济进一步发展都必然要求行政改革。如果行政系统不能根据日益发展的经济和社会情况进行改革，经济和社会的继续发展就会受到很大影响。从本质上看，行政改革就是要构建一套符合现代经济和社会发展需要的、民主和科学的公共行政秩序，来取代传统的行政秩序模式。可以说，中国的改革走到今天，行政改革已成为改革的核心和关键，具有无可替代的承上启下作用：它关涉着经济改革成果的巩固，也决定着政治改革以及未来全面改革的成败。

行政改革的重要性虽然已成为政府和社会的共识，改革开放以来比较大规模的行政改革也已历经六次，但我们仍然发现：政府的职能转变仍不到位，政府负担过重，社会活力不足；政府的权力结构不尽合理，政府的决策权、执行权和监督权之间缺乏科学分工、有效协调和制约；政府间的关系仍然依赖于行政手段维系，法律机制没有全面建立；行政程序不发达，法律责任不明确。无论是前几年频频发案的药品市场，还是去年爆发的毒奶粉事件，都将传统行政体制的弊端暴露无遗。从现实情况来看，行政体制依然明显滞后于经济、社会的发展，与多元利益的社会需求很不匹配，从而导致了許多摩擦和冲突，也引发了腐败、侵权等社会问题。行政改革的滞后有多方面的原因，既由行政改革自身的长期性和艰巨性所决定，也受制于改革的目标、手段、路径以及理论研究的局限。行政改革中还有一个大的误区，就是常常将行政改革与法治建设割裂开来，不关注改革后续的法律制度建设，改革的行政动力大，而理性精神不足。

如何将行政改革和法治建设有机连接是本套丛书思考的起点。改革与法治建设相伴而生，改革的程度决定着法治建设的进度。中国的法治建设是在社会转型和走向世界的双重背景下进行，法治的环境十分复杂。单纯强调法治系统的自我

完善，并不能必然推动中国的法治进程。法治系统并不是孤岛，无法超越于社会发展之上，其有效运行不仅涉及立法、执法和司法等，还需要相应的经济基础、政治力量、社会结构和文化条件等多方面的支撑。可以说，没有改革对经济体制、社会结构、人们思想观念的改变，法治永远难以在中国的社会土壤中生长。行政改革意味着传统公共秩序的调整，需要新的公共行政法律制度的跟进，建构新的公共行政秩序。改革的需求推动着法治建设的发展。当然，法治对改革起着重要的保障作用。无论是市场经济制度的建立还是现代公共行政秩序的建构，都依赖于法律制度的支撑和保障，改革的过程也需要法律程序提供正当性的支持。还要特别强调的是，在转型时期的中国，改革与法治还具有特殊要求，即社会稳定与秩序安全。我国的社会转型是通过改革开放，以一种自我革命的方式推进，这种自我转型一面要求不断建构新秩序来取代传统秩序，另一面又需要强有力的秩序来推动和保障转型。这一背景决定了必须把秩序放在重要位置，改革必须寻求法治的支持，同时法治建设也注定要考虑改革的有效推进和秩序安全，与改革相匹配。

从法治角度来审视行政改革，需要多方面的研究。首先是行政改革的目标、路径、手段和宏观制度架构。经济、社会发展决定了行政改革的需求和目标，而改革的途径和手段则要建立在实践基础而不是空泛的想象上。宏观制度架构要为改革目标提供制度支持，如行政主体的理论与制度研究。改革开放不仅推动了我国经济的转型，也导致了我国社会结构的变迁，传统的一元利益框架已被逐渐突破，社会多元利益的格局正悄然形成。改革传统的行政主体理论，建构以多元行政利益为基础的新型行政主体制度，是中国行政主体制度的发展方向，也为我国国情之所需。其次是具体改革对策和法律制度研究，如政府权力结构的研究。政府横向结构涉及政府机构的权力分工、不同职能机构的比例、各类机构之间的关系等，纵向结构包括管理层级、各层级的权力配置以及层级之间的关系。政府权力结构是行政管理体制的重要组成部分。当前，中国已进入改革开放的攻坚阶段，客观上要求政府权力结构进一步改革。寻求政府权力结构改革的可行路径，建构科学、合理、适应社会需求的政府权力结构是行政改革必须面对和解决的问题，也是法治建设进一步推进的突破口。再如行政决策制度的改革和行政决策法律制度的健全与完善。这里又具体涉及决策的主体制度、咨询制度、听证制度、利益代表制度、经济分析制度等。行政改革涉及的具体内容很多，包括经济管制和社会规制等。再次是对以往行政改革和法治建设模式的总结与反思，也包括对国外和港澳台行政体制和法律制度的研究。

本丛书正是将行政改革与法治建设结合起来研究的一个尝试，收录笔者主持的国家社会科学基金重大课题——“法治视野下的政府权力结构和运行机制研究——决策权、执行权、监督权的制约与协调”的主要研究成果，包括专著和

实证调查分析报告，以及部分其他有关的社科基金课题、教育部课题、司法部课题和北京市课题等，也收录部分与本专题有关的优秀博士论文和博士后出站报告。

与其他丛书相比，本丛书具有以下几个鲜明的特点：一是从法治角度思考研究行政改革。丛书的宗旨在于通过将法治与行政改革联姻，探讨适合中国国情的行政改革与法治建设路径，并探究二者的相互作用、影响与关联。二是强调对中国实践的关注，立足于中国社会转型这样一个大的历史背景，从更宏观、综合的视野对改革和法治的路径进行分析和透视，以期能为中国的改革提供可行的思路。在注重宏观研究的同时，也关注微观具体制度的探讨。因为只有深入到具体管理领域和具体制度，才能寻找到制度变革的可行性基础。三是倡导和实践多学科、多视角的研究，既有理论性的著作，又有实证调研分析报告，既有宏观思考，又有微观探讨，既有中国问题解析，也有国外相关制度研究，并将法学研究和管理学、政治学研究融为一体，同时采用社会学、经济学的研究方法对相关问题进行探讨。

无可置疑，推进行政改革和法治建设是一项长期的任务，也是理论界需要长期关注和研究的重大课题，本丛书的研究也仅是尽微薄之力，但我们愿竭尽所能，为中国的改革与发展、为中国的法治建设作出应有的贡献。

中国政法大学法学院 薛刚凌

2008年10月18日

# 前 言

“忽如一夜春风来，千树万树梨花开”。20世纪七十年代末，一场波澜壮阔的全方位变革在刚刚罹受十年灾难的古老中国悄然兴起并逐步将这一伟大东方国度的发展引入佳境。历经近30个春秋，这一变革在新的千年以更加矫健的步伐迈向深入。2004年，中共十六届四中全会明确提出“工业反哺农业、城市支持农村”的方针和构建社会主义和谐社会的重大历史任务；2005年，中共十六届五中全会又提出建设社会主义新农村的重大战略；2006年、2007年、2008年国家连续将当年的“中央一号文件”聚焦于“三农”，全面部署新农村建设；2008年10月，中共十七届三中全会再次研究农村问题并作出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。事实上，建国以来，“三农”从未脱离过国人的视线。但是，检视过去的历程，我们可以清晰地发现，我国以往“三农”的建设是在制度短缺，尤其是作为正式制度的法律供给严重不足的情况下推进的，制定和实施政策成为农业与农村治理的主导性手段。实践表明，仅仅依靠政策解决“三农”问题有不小的局限，难以获得满意的效果。相反，与政策相比，立法要经过更为严格、科学、理性的论证，法律也具有明确性、稳定性和权威性等其他社会规范不具备或不显著的特点。因而发达国家大多采用法律手段来支持、促进和保障农业、农村、农民的发展。比如，美国在1933年就通过了第一部《农业调整法》，并每隔四、五年就对其进行修订，此外，还制定有80多个重要的农业法律。二战后，日、韩和欧洲许多国家的农业法律法规体系也逐步健全，如日本以《农业基本法》为农业母法，辅之以200多个法律；韩国以《农业基本法》为中心，制定和颁布了100多个法律、法令；法国以《农业指导法》为基础，制定了有8编1336条的《农业法典》；英国继1947年实施《农业法》之后，相继制定了一系列具体法律法规如《农业投资法》、《畜产振兴法》、《农业机械化促进法》等。这些法律法规的制定和实施，在实践中获得了显著的成效。我们认为，为使我国新农村建设顺利推进，为有效破解“三农”问题，同样需要法律制度的支撑，需要高度关注农村法治的建构。基于这一认识，我们择取政府“三农”管理体制、农村土地制度、农村社会保障制度、农民权益保护等问题进行了初步的研讨。

中国政法大学法学院院长、博士生导师薛刚凌教授担任本书主编，提出全书的基本思路和结构，全面指导各章节的撰写、修改与定稿，并撰写了部分章节。

王湘军博士担任本书副主编，撰写部分章节并负责全书的全面修改定稿。中国政法大学行政法学专业多位博士、硕士为本书倾注了心血。莫丽月、王文英、吴健、李迎宾、叶平、张国平、李清芳、车雷、胡兰芳、潘北枝、李媛、官晓姝、杨欣、李红枫参与了本书初稿的撰写，陈晓勤、魏健、郑超峰、冯望为本书部分章节的修改提供了部分资料。

本课题的研究得到了国家社科基金的资助；中国方正出版社对本书的出版给予了大力支持，特此表示衷心的感谢！由于作者水平有限，加之时间紧凑，不当之处在所难免，尚祈读者批评指正。

薛刚凌、王湘军  
2008年4月18日



# 目 录

前 言 .....	( 1 )
导言 农村法治建设之思考 .....	( 1 )
一、改革开放以来农村法治的发展 .....	( 2 )
二、农村法治建设中存在的问题 .....	( 2 )
三、农村法治现存问题的成因分析 .....	( 4 )
四、加强农村法治建设的必要性 .....	( 6 )
五、农村法治建设模式选择 .....	( 8 )
六、结语 .....	( 9 )

## 第一部分 农村治理组织篇

第一章 政府“三农”管理体制 .....	(11)
一、现行涉农管理机关 .....	(11)
二、我国现行涉农管理体制的缺陷 .....	(19)
三、建构“三农”管理体制的必要性 .....	(23)
四、影响“三农”管理体制的因素 .....	(24)
五、建构“三农”管理体制的具体设想 .....	(28)
六、立法建议 .....	(31)
第二章 农村自治组织 .....	(32)
一、农村自治组织的发展历史 .....	(32)
二、村民自治组织的现行制度 .....	(33)
三、当前村民自治组织存在的主要问题 .....	(40)
四、村民自治组织现存问题的原因分析 .....	(46)
五、村民自治组织未来发展的若干思考 .....	(52)

## 第二部分 农村经济法治篇

第三章 农村经济组织 .....	(57)
一、我国农村经济组织的历史沿革 .....	(57)

二、我国农村经济组织的发展现状 .....	( 59 )
三、发展农村经济组织的必要性 .....	( 68 )
四、农村经济组织的发展与完善 .....	( 70 )
<b>第四章 农村土地制度 .....</b>	<b>( 78 )</b>
一、农村土地制度现存的主要问题及其原因分析 .....	( 78 )
二、农村土地制度的完善对策及相应法律保障 .....	( 84 )
<b>第五章 农业生产安全制度 .....</b>	<b>( 92 )</b>
一、农业生产安全的主要影响因素及其现存问题 .....	( 92 )
二、加强农业生产安全建设的原则要求 .....	( 99 )
三、加强农业生产安全建设的具体建议及相应法律保障 .....	( 101 )
<b>第六章 农产品流通制度 .....</b>	<b>( 109 )</b>
一、我国农产品流通制度的变迁 .....	( 109 )
二、农产品流通主体 .....	( 120 )
三、农产品流通场所 .....	( 127 )
四、农产品流通中的政府 .....	( 130 )
<b>第七章 农村财政金融保险制度 .....</b>	<b>( 140 )</b>
一、农村财政制度 .....	( 140 )
二、农村金融制度 .....	( 146 )
三、农业保险制度 .....	( 151 )
<b>第八章 农村经济服务制度 .....</b>	<b>( 156 )</b>
一、我国农村经济服务的现状 .....	( 156 )
二、农村经济服务存在的主要问题 .....	( 160 )
三、农村经济服务的完善及相应法律保障 .....	( 164 )

### 第三部分 农村社会法治篇

<b>第九章 农村教育文化制度 .....</b>	<b>( 169 )</b>
一、农村教育存在的问题及其原因分析 .....	( 169 )
二、农村教育发展的若干建议及相应法律保障 .....	( 173 )
三、农村文化建设的现状、问题及原因分析 .....	( 184 )
四、农村文化发展的若干建议及相应法律保障 .....	( 187 )
<b>第十章 农村医疗卫生制度 .....</b>	<b>( 190 )</b>
一、农村医疗卫生的现状与问题 .....	( 190 )
二、农村医疗卫生现存问题的原因分析 .....	( 192 )
三、完善农村医疗卫生制度的若干建议 .....	( 196 )

---

四、农村医疗卫生体制改革的法律保障 .....	(201)
<b>第十一章 农村社会保障制度 .....</b>	<b>(204)</b>
一、农村社会保障的现状及其存在的问题 .....	(204)
二、建立和完善我国农村社会保障制度的必要性 .....	(207)
三、农村社会保障制度的建立和完善 .....	(208)
四、农村社会保障制度的法律保障 .....	(218)
<b>第四部分 农村发展保障法治篇</b>	
<b>第十二章 农村生态环境保护 .....</b>	<b>(222)</b>
一、农村生态环境的现状与问题 .....	(222)
二、农业生态环境中现存问题的原因分析 .....	(224)
三、农村生态环境保护的必要性 .....	(226)
四、改善农村生态环境保护的若干建议 .....	(227)
五、农村生态环境保护的法律保障 .....	(230)
<b>第十三章 农村城镇化 .....</b>	<b>(236)</b>
一、农村城镇化战略 .....	(236)
二、国外城镇化发展的模式及其经验 .....	(239)
三、我国城镇化的现状及其未来发展路径 .....	(243)
四、经济活动转换的法律保障 .....	(245)
五、地域转换的法律保障 .....	(249)
六、人口转换的法律保障 .....	(255)
<b>第十四章 农民权益保护 .....</b>	<b>(261)</b>
一、农民权益界定 .....	(261)
二、农民权益保护的现存问题 .....	(262)
三、农民权益保护现存问题的成因分析 .....	(263)
四、农民权益保护的完善 .....	(264)
五、农民工的权益保护 .....	(265)
<b>主要参考书目 .....</b>	<b>(275)</b>

## 导言 农村法治建设之思考

农村法治是运用良好的法律制度与手段治理农村各种事物，从而达致的和谐有序的农村社会状态。当代中国仍是一个有着7亿多农民<sup>①</sup>的典型农业国家，农村问题是解决任何宏观问题不容忽视的重要维度，中国法治国家的建设同样离不开农村的法治化。正如有论者所言：“没有中国农村的法治化就没有整个中国的法治化。”<sup>②</sup> 再加上长期以来城乡二元治理结构所导致的农村法治发展明显滞后于城市的状况，所以在中国法治国家、和谐社会<sup>③</sup>建构的过程中，需要对农村法治建设给予更多的关注。尤其是在党中央提出社会主义新农村建设<sup>④</sup>的宏大战略之后，更应如此。农村法治建设涉及诸多方面，需要进行多方位的研究，本部分拟就农村法治存在的问题及其成因、农村法治建设模式等作一初步探讨，为全书结构的搭建与内容的展开作一铺垫。

---

① 依据国家统计局2005年全国1%人口抽样调查数据。

② 卓泽渊：《法的价值论》，法律出版社1999年版，第338页。

③ 2004年9月，十六届四中全会明确提出了构建社会主义和谐社会的重大战略任务，把提高构建社会主义和谐社会的能力确定为加强党的执政能力建设的重要内容，并提出了构建社会主义和谐社会的基本要求。2005年10月，十六届五中全会把构建社会主义和谐社会确定为贯彻落实科学发展观必须抓好的一项重大任务，并提出了工作要求和政策措施。2006年10月，十六届六中全会审议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。

④ 2005年10月，十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，明确提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。2006年中央“一号文件”——《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》公布，明确指出“十一五”时期（2006—2010年）是社会主义新农村建设的关键时期。这份中央“一号文件”拉开了建设社会主义新农村的序幕。2006年3月，十届全国人大四次会议表决通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》把推进社会主义新农村建设作为新时期解决“三农”问题的重大举措摆在了突出位置。2007年、2008年中央又以“一号文件”的形式相继推出了《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》、《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》。2008年10月，十七届三中全会再次研究农村问题并作出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。

## 一、改革开放以来农村法治的发展

十一届三中全会以前，由于众所周知的原因，新中国的法治建设长期停滞不前甚至倒退，农村法治更是乏善可陈，基本处于无法可依的状态。改革开放后，随着我国整体法治的逐步推进，农村法治建设亦取得了长足进步。据初步统计，十一届三中全会以来，全国人大及其常务委员会已经制定颁布了20多部“三农”方面的法律<sup>①</sup>，国务院颁布了40多部农业行政法规，同时，地方人大和政府也制定了一大批地方性法规和规章，初步形成了一个农村法律体系。这些法律、法规与规章涉及农林牧渔各业，涉及农产品的生产、流通诸环节，涉及农村生产力的发展和生产关系的调整，涉及农村基层民主建设等一系列方面，使农民基本权益的保障和农业及农村经济的发展初步得到了法律规范的调整。其中，1993年通过并于2002年修订的《农业法》对农业生产经营体制、农业生产、农产品流通与加工、农业投入与支持保护、农业科技与农业教育、农业资源与农业环境保护、农民权益保护、农村经济发展等问题进行了规定，是我国农村法治建设史上的一个里程碑。1998年出台的《村民委员会组织法》对农村基层群众性组织村民委员会的组成、选举、职责、运作原则以及与村民会议、基层政府的关系等作出了规定，对于发展农村基层民主、保障农村村民自治起到了推动作用。2003年3月1日开始施行的《农村土地承包法》明确了农村土地承包的原则和程序、承包期限和承包合同、土地承包经营权的保护与流转等问题，既有利于稳定和完善的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，也有利于维护农村土地承包当事人的合法权益，对于促进农业、农村经济的发展和农村社会的稳定有不容忽视的作用。此外，实践表明，随着“三农”法律框架的基本形成，农民法律意识和农村干部法治观念也不断增强。总体而言，综合法律制度与作为法治内核的法治观念两方面来看，改革开放以来，农村法治环境得到了较大的改善。

## 二、农村法治建设中存在的问题

虽然随着国家法治建设的推进，我国农村法治有所发展，但总体而言，农村

---

<sup>①</sup> 比方说，有《农业法》、《渔业法》、《草原法》、《水法》、《畜牧法》、《农产品质量安全法》、《农民专业合作社法》、《农业机械化促进法》、《农村土地承包法》、《种子法》、《野生动物保护法》、《村民委员会组织法》、《土地管理法》、《乡镇企业法》、《动物防疫法》、《森林法》、《农业技术推广法》、《水土保持法》、《防沙治沙法》、《环境保护法》等等。

法治建设仍然相当滞后，问题突出。

第一，农民的主体地位没有确立。现代法治以个体的独立和自治为前提，农村法治也不例外。农村法治首先要以农民为主体，确立农民的主体地位。如果在农村法治中，农民始终作为管理客体存在，而缺乏对其主体地位的认可和保障，也就没有真正的法治。但在我国，现有农村立法对农民主体地位的认可和保障没有给予足够的重视。例如，虽然《中华人民共和国村民委员会组织法》规定了村民自治，但在村民委员会的选举、村民委员会的自治权限、村民委员会与乡镇人民政府的关系、村民委员会与农村党支部的关系、村民与村民委员会纠纷的解决、对村民委员会的监督等方面的规定都还存在许多问题，使得村民自治权难以落实。此外，对农民主体地位的漠视还表现在我国已有的涉农立法和行政执法中都不同程度地存在义务本位思想，欠缺与农民主体地位相适应的权利本位意识。以往的涉农立法，大多注重规定农民应当做什么、必须做什么、禁止做什么和不履行义务的责任，而往往较少规定甚至忽视农民的权利。在农村行政执法中则强调管理，忽略服务。如对于农民所需的教育、科技、文化、卫生以及涉农信息的收集和发布等方面的服务都很不到位。

第二，法治的平等精神缺失。平等作为法治的主要内涵之一，是人类社会的基本价值追求。遗憾的是，在我国，农村与城市的平等权、农民与市民的平等权均未获得法律保障。与城市相比，国家对农村的投入十分有限，财政资金和信贷资金都是从农村净流出，财政支农和信贷支农力度微弱。农村在政府投入方面无法获得财政法、预算法的强制保障。农民在教育、就业、医疗、社会保障等方面无法享受与市民相同的待遇。以政府对农村医疗卫生的财政投入为例，目前政府财政对城市卫生的支持度就远大于农村。

第三，农村法律制度不健全。虽然如前所述，目前我国已经基本形成了一个农村法律体系，农民基本权益的保障和农业及农村经济的发展有了法律规范的初步调整。但相对于社会的其他领域尤其是发达国家农村法制而言，我国农村法律制度仍然极不健全。一方面表现在农村许多领域尚未得到法律的调整，比方说，农村产业调整、农业发展规划、农业投入、农业保险、农村职业教育、农村城镇规划等方面都没有出台专门的法律。另一方面表现在已有的法律规范很不完备，譬如，《农业法》虽已明确规定保障农业在整个国民经济体系中的基础地位，但其规定过于原则，可操作性差，亟需通过一系列更为具体的法律制度将农业的基础地位切实建立在强有力的法律支撑上。又如，《农村土地承包法》实施以来形成的农村土地制度，由于对承包经营权的规定缺乏可操作的规范，导致实践运行困难，直接影响农村土地的流转。法律制度的不健全使得政策在应对“三农”问题中大行其道。诚如有论者所言：“我国农村以往各项改革的启动和深化，主要是依靠不同时期党和国家适时发布的政策来推动的。尽管法律等其他手段在历

史上得到了一定程度的运用,但治农的基本的手段还是政策。”<sup>①</sup>政策具有原则抽象、刚性不强等固有缺陷,特别是其容易随领导人观念、认识和注意力的变化而变动,难以为社会提供稳定和权威的行为规范。正因为如此,政策主导下的“三农”领域短期行为泛滥,违法行政丛生,“三农”问题长期得不到明显的改观。

第四,城乡二元分立。虽然自改革开放以来,我国农村已发生了巨大变化,但由于农村与城市的协调和一体化发展尚未纳入法治化轨道,使得城乡分割,各自为政。具体表现在:其一,农村的城镇化发展缺乏统筹规划;其二,没有建立以城市带动农村以及农村支持城市的良性互动机制来促进城乡一体化发展;其三,现存的户籍制度、教育制度、社会保障制度等都表现出城乡二元分离状态。

### 三、农村法治现存问题的成因分析

农村法治建设各种问题盘根错节、总体发展态势明显滞后的现状有其深刻的社会历史背景,是多种因素综合作用的结果:

第一,国家制度的供给。基于我国历史与现实的国情,农村法治的推进客观上需要一种新制度经济学派所言的“强制性制度变迁”。换言之,中国农村法治的发展需要国家通过积极建构各种制度,自上而下地予以推动,而不是坐等法治因子在农村的自我生根、发芽与成长。但现实是,国家制度的供给严重不足。比方说,随着市场经济的发展,农村经济也逐步走向市场,但由于农民专业协会等市场中介组织缺乏国家制度的积极引导与保障,长期得不到快速的发展,直接影响了农民直接参与市场竞争的范围和程度,大多数农民仍维持着简单的再生产方式。这种生产状况阻止了农民对外界的关注以及对改变自身命运的强烈要求。又如,虽然进城打工开阔了农民的眼界,但农民工大多生活在城市社会的边缘,遭遇到许多困难和限制,其合法权益尤其是平等权得不到法律保障,难以感受到以平等、公正等为内涵的法治精神。国家制度供给方面的问题无疑限制了农村法治的发展。

第二,国家发展模式与资源配置。在我国现代化的进程中,城市中心主义即以城市为龙头,优先发展城市的模式一直左右着人们的思维和行为。国家发展可支配的有限资源大量运用于城市,原本处于弱势地位,需要扶持的农村得不到应有的支持,从而导致城乡分割,二元分立。在法治发展方面,人们往往只着眼于城市的法治,农村却长期被遗忘,甚至成为城市发展的牺牲品。农民的合法权益、农业和农村发展必要的法律保障始终无法纳入大多居于城市和受过现代化知识训练的立法者、政府官员和法官的主要考虑范围。中国是世界上最大的农业国

<sup>①</sup> 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2期。

家这一基本国情，以及农村法治的基础性和重要性没有引起足够的重视，最终导致了农村的“全面落后”这一不合理的现实。受城市中心和城乡分割的影响，法学界亦鲜有学者对农村法治进行深入的研究和探讨，即使略有涉及也是零散的，缺乏系统而深入的研究，难以为国家相应决策提供有力的理论支持。

第三，农村社会结构。我国自改革开放以来，城市发展迅速，社会结构发生了重大变化，传统的家族关系被割断，市民平等的思想观念在逐步形成。在这样一种不以家庭为重心而以个人为中心的社会里，法律规则体系的推行容易为人们所认可。相反，在中国乡村，很少受外来文化的影响，家族的、宗教的和地方习惯等民间的知识、习俗、信仰和秩序仍然得以维系。虽然社会变迁尤其是现代国家权力及正式的法律规范和秩序在中国农村的强制建构，已在经济上、政治上和生活方式上极大改变了农村和农民，但所有这些变化尚不足以使民间法消逝。<sup>①</sup>国家法和民间法在特定的历史条件下仍会在中国乡村社会中发生碰撞并以特别的方式进行互动和制约，而国家法在我国农村的实施有时无法达到预期的效果和目的也就具有了某种程度上的客观必然性。因此，要使国家的法律规范在我国农村由冲突、脱节到嬗变、融合，使法治变成一种习惯，从而使农民有意识乃至无意识地形成一种现代法律文化或法治精神，尚需较长的过程。

第四，历史传统。我国是一个法治本土资源匮乏的国度，<sup>②</sup>在农村表现更为突出。在经济上，自给自足的农耕生产方式使自然经济在我国农村长期占绝对统治地位，建国后长期高度集中的计划经济体制下，商品经济亦难觅发展空间。我国农村尤其是广大落后的农村地区，其经济状态仍类似于自然经济或至多是简单的商品经济，农民所面临的简单的经济关系仍使其远离法律，从而导致法治不发达，农民的法治观念淡漠。在政治上，我国有着两千多年的封建专制传统，权力高度集中的政治模式使所有权力服从于王权，而法内外的各种等级特权更严重窒息了人民的思想。这对于处在社会最底层的农民来说，形成的只能是根深蒂固的臣民意识，而不可能是民主政治的传统。建国后高度集中的计划管理体制要求农民对行政命令的绝对服从，更是延续和固化了农民服从权力的心理习惯。在文化上，儒家学说强调对秩序的追求，强调个人对集体的服从，轻“法”而重“圣贤之治”，即“人治”。一方面，个人不能摆脱家长制和家庭伦理观念的束缚，社会被看成是一个大家庭，人的“个性”完全消弭于整体中，个人的存在以履行家族义务和国家法律义务为前提，自主、自立的和拥有权利的个体理性完全无法张扬。另一方面，形成了根深蒂固的“义务本位”、“国家本位”的传统法律

<sup>①</sup> 参见梁治平：《乡土社会中的法律与秩序》，载王铭铭、王斯福主编：《乡土社会的秩序、公正与权威》，中国政法大学出版社1997年版，第415—421页。

<sup>②</sup> 参见武树臣著：《中国传统法律文化》，北京大学出版社1994年版，第723—736页。



体系，法律被视为“绳顽警愚”的防民工具，多禁止性规范而少权利性规范。农民对法律几乎毫无利益感受，其漠视疏远甚至排斥法律也就自然而然了。相应地，农民习惯于也更青睐于依赖传统伦理和乡土规范确立的行为规则。应当说，目前的中国农村仍处于法治秩序与人治秩序等组合而成的多元混合秩序的现实之中，法律的权威于其中却显得十分虚弱，甚至被全然摒弃<sup>①</sup>。

#### 四、加强农村法治建设的必要性

如前所述，建国以来，我国走的是优先发展城市的道路，如果说这种模式在我国工业化和现代化建设初期还具有某种程度的合理性和必然性的话，那么在现今农村“全面落后”和城乡差别已经成为推进中国整体现代化进程巨大障碍的背景下，加强农村法治建设已是十分紧迫的事情。

首先，推进农村法治是建设法治国家的客观需要。我国宪法已确立“依法治国，建设社会主义法治国家”的目标，党的十六大更是将建设法治国家作为全面建设小康社会的宏伟目标之一。法治国家建设是一个庞大的社会系统工程，既需要在思想层面上在全社会树立法律至上、权利本位和权力制约等法律观念，树立全体国民对法律的信仰，也需要建立一整套覆盖社会各个层面的法律制度。我国是一个典型的农业大国，农村占有80%多的国土面积，有7亿多的人口居住在农村。很显然，没有农村的法治化就不可能有法治化的中国。如果法治仅着眼于城市，任农村游离于法治之外，“法治中国”的建构就会是空中楼阁。因此，加强农村法治建设是法治国家建设的题中应有之义。

其次，推进农村法治建设是和谐社会建构和新农村建设的关键。和谐社会建构和新农村建设是党中央在新的历史时期推出的重大战略目标和举措。在经济社会蓬勃发展的今日中国，和谐社会建构的关键在于和谐农村的建设，而和谐农村建设离不开“三农”问题的解决、离不开长期以来形成的城乡二元格局的改变。新农村建设的目标正是要推进农业与农村的现代化，解决“三农”问题，打破城乡二元分立的状况，建构和谐农村、和谐社会。建国以来，我国农村的建设是在制度短缺，尤其是作为正式制度的法律供给严重不足的情况下推进的，制定和实施政策成为农业与农村治理的主导性手段。实践表明，仅仅依靠政策在解决“三农”问题方面有一定的局限。与政策相比，立法要经过更为严格、科学、理性的论证，法律也具有明确性、稳定性和权威性等其他社会规范不具备或不显著

<sup>①</sup> 参见徐钢、钱涛：《契约、农民利益与法治秩序》，载《法学》2001年第8期。