

中国国民党革命委员会中央委员会 中国共产党重庆市委员会  
新农村法制建设论坛论文成果推出

# 中国新农村 法制建设研究

周培良题

杨家学 主编

ZHONG GUO XIN NONG CUN FA ZHI JIAN SHE YAN JIU



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

中国国民党革命委员会中央委员会 中国共产党重庆市委员会  
新农村法制建设论坛论文成果推出

# 中国新农村 法制建设研究

周法农题

---



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

中国新农村法制建设研究 / 杨家学主编. —北京: 法律出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9731 - 9

I. 中… II. 杨… III. 农村—社会主义法制—建设—研究—中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 119496 号

中国新农村法制建设研究  
主编 杨家学

编辑统筹 法律应用出版分社  
策划编辑 张新新  
责任编辑 张新新  
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 北京北苑印刷有限责任公司  
责任印制 陶 松

开本 787 × 960 毫米 1/16  
印张 37  
字数 575 千  
版本 2009 年 8 月第 1 版  
印次 2009 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件 / info@lawpress.com.cn

网址 / www.lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792/9779

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店 / 010 - 63939781/9782

重庆公司 / 023 - 65382816/2908

北京分公司 / 010 - 62534456

西安分公司 / 029 - 85388843

上海公司 / 021 - 62071010/1636

深圳公司 / 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5036 - 9731 - 9

定价: 70.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

# 《中国新农村法制建设研究》

## 编委会组成人员

### 编写:

中国国民党革命委员会中央委员会 中国共产党重庆市委员会

### 题写书名:

周铁农 全国人大常委会副委员长  
中国国民党革命委员会中央委员会主席

### 序:

厉无畏 全国政协副主席  
中国国民党革命委员会中央委员会副主席

### 编委会主任:

齐续春 中国国民党革命委员会中央委员会副主席  
万鄂湘 最高人民法院副院长  
中国国民党革命委员会中央委员会副主席  
翁杰明 中国共产党重庆市委员会常委、统战部长  
夏培度 重庆市政协副主席  
中国国民党革命委员会重庆市委员会主委

### 编委会副主任:

刘英琪 中国国民党革命委员会中央委员会调研部部长  
周传航 中国共产党重庆市委员会副秘书长  
丁祥龙 中国共产党重庆市委员会统战部副部长  
冯文二 中国国民党革命委员会重庆市委员会副主委  
谢德体 中国国民党革命委员会重庆市委员会副主委

### 主 编:

杨家学 中国国民党革命委员会重庆市委参政议政委员会副主任  
重庆市律师协会副会长

### 副主编:

黄 平 中国国民党革命委员会重庆市委员会秘书长  
蔺 力 中国国民党革命委员会重庆市委员会调研处处长

### 编 辑:

李 博 崇维洁 齐 莘 杨 波

## 序

建设社会主义新农村,是中国共产党统揽全局、着眼长远、与时俱进作出的重大决策,是新时期新阶段我国现代化建设进程中的一项重大历史任务,也是惠及亿万农民、巩固和加强农业基础地位、全面建设小康社会的重大举措。正如胡锦涛同志在十七大报告中所指出的:“解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会全局,必须始终作为全党工作的重中之重。”

“三农”问题是关系我国经济、社会发展的全局性和根本性问题。从我国社会主义现代化建设的历史进程和实践经验来看,全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会,关键在农村,重点也在农村。没有农村的富裕,就谈不上全面小康社会的实现;没有农村的和谐,就不可能有全社会的和谐;没有城乡的统筹发展,就不能保持国民经济的快速、协调发展,就不能实现国家的长治久安。因此,我们必须从全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的战略高度,来充分认识建设社会主义新农村的重大意义。

法治在社会主义新农村建设中居于重要地位。民革工作重心除了坚持长期对台工作以外,就是“三农”问题和社会法制建设。我们认为,研究法制建设与新农村建设的联系,关键不在于研究法制建设与新农村建设联系的有无、多少和深广,而在于在实践中找到法制建设与新农村建设的结合部,找到法制建设促进新农村建设的切入点,通过完善法制建设促进新农村建设。基于此,民革中央和中共重庆市委决定共同举办“2009·中国新农村法制建设论坛”,并为此在全国范围内开展了新农村法制建设的征文活动,希望以此为新农村法制建设的发展提供有力而切实可行的法学理论支持,进一步加快社会主义新农村的法治化进程。

在征集到的近百篇论文之中,来自各个工作岗位的同志们,从各自的

理论研究和工作实际出发,针对新农村建设过程中存在的一些亟待研究、解决的重大理论和实际问题,提出了自己的观点和想法,具有一定的现实意义和借鉴意义。如何用法律手段切实保护农村土地征收过程中农民的经济利益;如何维护农民工的合法权益,完善其在教育、医疗等社会保障方面的待遇,以消除城乡居民的“二元化”现象;以及如何进一步改革农村土地承包经营权的流转等,这些问题都需要我们全面、系统、深入地进行研究和探索。

农业丰,则基础强;农民富,则国家盛;农村稳,则社会安。当此之际,加强对社会主义新农村法制建设的研究,以进一步加快新农村建设的法治进程,为最终全面实现社会主义和谐社会提供更科学的理论支持和更有力的法制保障,是我们义不容辞的责任和任务,我们将为此不懈努力。

欣逢盛世,垂老无忧,群策群力,以谋国是,社会和谐,小康初成,孜孜不倦,永秉传承。

是为序。

厉无畏

2009.8.10.

\* 厉无畏,全国政协副主席,中国国民党革命委员会中央委员会副主席。

# 目 录

## 一、新农村法制建设总论

1. 构建系统的农村基层法律服务网络/汤维建 3
2. 探讨律师服务于新农村建设的途径/赵春燕 10
3. 强化乡镇政府职能 推进社会主义新农村建设/刘明慧 17
4. 法治是维护农村稳定与和谐的根本/杜凌云 27
5. 关于持续探索“三位一体”模式 开创“三农”工作新局面的  
建议/余德松 32
6. 农村三十年法制建设的反思与前瞻/代 政 37
7. 新农村建设模式探讨/邓 凌 46
8. 中国农村基本矛盾方向浅析/刘 星 53
9. 论律师在社会主义新农村法治建设中的作用/段茂兵 58
10. 加强农村法治建设的几点思考/叶春斌 63

## 二、新农村土地法制建设

11. 农村土地征收制度与农民利益的保护/杨家学 71
12. 农村土地承包经营权入股法律问题探析/陈永标 81
13. 论家庭联产承包责任制对重庆农村经济的影响/汪守军 88
14. 农村土地流转中的发展机遇与风险/夏先鹏 101
15. 关于农村土地承包经营权流转法律制度的思考/张坚勇 108
16. 论我国土地流转的基本形式/宋全成 114
17. 农村宅基地使用权制度的内涵性缺陷及其解决路径/陈荣文 121
18. 关于对推进农村土地有序流转 促进农业规模经营的  
初探/民革武汉市委员会 138

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 19. 浅谈土地流转中的风险/谭 瑜              | 143 |
| 20. 海南农垦和地方城乡土地管理一体化调研报告/周大卫    | 150 |
| 21. 农村土地承包经营权保护/李红强             | 159 |
| ——农村土地征收相关法律问题研究                |     |
| 22. 论农村私有房屋买卖合同的效力/陈春山          | 166 |
| ——从农村宅基地使用权角度出发                 |     |
| 23. 失地农民生存问题的伦理透视/平军伟 刘新民       | 173 |
| 24. 完善土地制度,推进社会主义新农村建设/罗德明      | 182 |
| 25. 建立完善土地承包经营权入股政策法律配套举措       |     |
| 推动农民专业合作社健康有序发展/武小刚             | 188 |
| 26. 从一起土地承包经营权流转纠纷案引发的对农村建设用地   |     |
| 法律制度的思考/黄鲁川 戴 莉                 | 195 |
| 27. 推进农村土地改革、完善农村土地承包经营权        |     |
| 流转/民革福建省泉州市委会永春总支部委员会           | 202 |
| 28. 农村土地征收补偿制度法律问题研究/兰 岚        | 214 |
| 29. 关于农村土地流转制度改革的探讨/朱 燕 李为民 祁俊娟 | 228 |
| ——以昆明市为例                        |     |
| <br><b>三、新农村社会保障法制建设</b>        |     |
| 30. 新农村建设下我国农村社会保障的发展方向/伍先斌     | 239 |
| 31. 新型农村牧区社会养老保险问题研究/洪冬梅        | 249 |
| ——内蒙古新农保试点工作调查                  |     |
| 32. 加强湖南省社会救助体系建设的              |     |
| 研究/民革湖南省委“社会救助体系建设”课题组          | 256 |
| 33. 浅谈农村养老保险制度/马兆华              | 263 |
| 34. 启示与构想:失地农民社会养老保险法律制度的路径     |     |
| 选择/曾庆洪                          | 270 |
| 35. 构建重庆社会主义新农村的社会保障政策体系研究/揭 京  | 277 |
| 36. 健全农村社会保障体系,构建社会主义和谐社会/王红梅   | 289 |
| 37. 论农村社会保障法律制度的完善/杨 波 齐 莘      | 297 |

#### 四、新农村“小产权房”法制建设

- |                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| 38. 农村土地流转中“小产权房”的法律制度探索/黎仁华            | 309 |
| 39. 关于解决农村小产权房问题的建议/岳运生                 | 319 |
| 40. 农民与市民共同创造了小产权房制度/刘安华                | 326 |
| 41. 农村“小产权房”的法律适用/杰 强 任 宁               | 334 |
| 42. “小产权房”平等的法律地位应予肯定/袁伟东               | 342 |
| 43. 试论小产权房的出路/王 颖 杨 栩                   | 348 |
| 44. “小产权房”问题的剖析/陈 权                     | 359 |
| 45. 农村“小产权房”法律问题研究/马永强                  | 366 |
| 46. “小产权房”对“三农”问题的负面影响以及对其的规制<br>研究/叶永棋 | 374 |
| 47. 农村“小产权房”买卖合同的效力和处理研究/颜世锦            | 382 |

#### 五、新农村金融法制建设

- |                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 48. 依法保障新型农村金融机构的健康发展/朱孟禾   | 391 |
| 49. 关于我国农村金融服务体系创新的若干思考/翟建宏 | 396 |
| 50. 解除农村融资困境的有效途径/陈雁云       | 401 |
| ——农村土地抵押贷款                  |     |
| 51. 应对危机 优化现代农村金融服务/滕 丽     | 414 |
| 52. 农村金融服务体系制度研究/民革哈尔滨市委    | 420 |
| 53. 浙江省农村金融服务体制研究/徐建明       | 424 |

#### 六、新农村教育、医疗法制建设

- |                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 54. 依法推进农村教育体制改革 为新农村建设奠定基础/朱 燕 | 431 |
| 55. 论新农村建设中的法制教育/阳 星            | 438 |
| 56. 西安市新型农村合作医疗制度初探/郭长虎         | 445 |
| 57. 乡村医生队伍的稳定是新农村建设的有力保障/朱全忠    | 456 |
| 58. 推进信息化建设 加快新型农村合作医疗的发展/刘 林   | 461 |
| 59. 关于新型农村合作医疗工作的思考/民革鹤壁市委      | 467 |
| 60. 新农村建设的核心是农村教育/杨 柳           | 472 |
| ——浅谈农村教育的几个要点                   |     |

## 七、新农村与城镇化建设及其他

61. 试论甘南藏区的法制环境/刘艺工 481
62. 中国农业合作社体制模式与法律建设的研究/王跃进 494
63. 良性互动:农民工与城镇化的发展之路/刘盈辛 502
64. 农民工与中国城镇化问题研究/周黎 杨亚东 510
65. 有限陪审制:一种乡村涉诉纠纷解决机制/宋大琦 513
66. 农村环境保护与法制完善/万立 521
67. 建议在重庆试行律师全面参与诉讼制度/吴晓静 528
68. 农村畜牧业发展问题研究/李志学 536
69. 农民专业合作社发展的政策、制度研究/李志学 王磊 540
70. 试论农民专业合作社发展的机遇、困难与对策/李永祥 546
71. 新农村都市村庄法制建设意义浅谈/张京梅 554
72. 论司法权对促进返乡农民工再就业的价值及作用/崔虹 吴仕春 559
73. 农村社区问题法律思考/王留祥 568
74. 对“城中村”非农业经济主体拆迁补偿的法律问题研究/屈楚樵 黄雪莲 574

## 后记

# 一、新农村法制建设总论



## 1. 构建系统的农村基层法律服务网络 / 汤维建\*

【摘要】 新农村的法治建设是一个系统工程,这个工程是建设新农村的保障。新农村的法治建设主要包括3个方面:农村行政治理的法治化、农村法制保障体系化、农民自治法治化。为此,必须加强新农村的法律服务能力建设,其使命在于:普法教育、农民维权、为农民提供周到的法律服务和调处农村纠纷。构建系统的农村法律服务组织机构,包括农村基层司法组织、人民调解委员会、司法所、基层法律服务所以及公安派出机构等机构的建设。

【关键词】 新农村 法律服务 机构组织 系统化建设

### 一、新农村法治建设的重点

新农村的法治建设是社会主义法治建设的重要组成部分,也是重点和难点所在。“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,是中共中央关于制定十一五规划建议中对新农村提出的总体要求。从根本上说,要实现这5点要求,就必须为农村发展创造出一个新的法律环境和制度环境,以法律和制度来保障新农村获得更多的发展动力。

在社会主义新农村的建设过程中,法治化是必由之路,没有农村的法治化,也就没有全国的法治化。通过农村的法治建设,保护广大农民的合法权益、解决农村的各种纠纷、维护农村的稳定、构建农村的和谐秩序、促进农村的经济发展,这也是我国社会主义现代化建设的应有之义。因此,

---

\* 汤维建:男,1963年9月出生,江苏丹阳市人,法学博士,中国人民大学法学院教授,博士生导师,民革中央常委、社会与法制委员会副主任。电子邮箱:ructwj@163.com。

首先要在立法上对农村的法治建设问题加以切实的关注,通过制定比较完备的法律法规,构建新农村的法律体系,实现有法可依。

当前农村的法治建设主要集中在3个方面:一是农村行政治理的法治化,即行政机关在行使行政职能、管理农村事务时,必须依法行政,减少并消除政府公权力侵犯农民权利的“违法滥权”现象。二是有关农民基本权利的法制保障体系的完善。改革开放后,出现了农村剩余劳动力向非农产业和城镇转移的趋势,这是工业化和现代化的必然现象,随之而来的是大量侵犯农民工基本权利的现象发生,切实维护农民工的合法权益日益成为政府和全社会不容辞的责任。伴随着工业支持农业、城市反哺农村的进程,农民工群体进一步扩大,这就需要构建以农民基本权利为内容的法律保障机制,制定有关农民工社会保障方面的法律法规,如:制定农民工权益保障法、建立农民工工资保障金制度等;积极稳妥地改革现行的城乡二元分割的户籍制度,建立城乡统一的户口登记制度;取消针对农民工的限制性就业政策,完善流动人口管理制度等,以落实“人本”主义,促进农业和农村经济结构的调整,促进城镇化的发展,促进城市经济社会的繁荣。三是农村自治的法制化。通过立法完善农村的村务公开和民主议事、民主管理、民主选举、民主监督等规范化制度,保障广大农民依法正当行使当家作主的权利。

## 二、新农村基层法律服务的目标定位和基本任务

在完善以上的农村法制体系的同时,也要努力将文本的法律变为现实的法律,这就需要在农村通过各种法律服务组织机构为农民提供完备的法律服务,将广大农民群众的法律需求变为农民现实的利益。

农村基层法律服务的基本功能是提高广大农民的法律素养,运用法律手段解决矛盾和纠纷,依法维护农民合法权益。农村法律服务对于建立农村法治是至关重要的,否则就可能存在有法不依、执法不严、违法不究的现象,“社会主义法治新农村”将沦为一个空洞的口号。具体而言,农村法律服务的使命在于:

### 1. 普法教育

建设社会主义新农村,推进农村民主法治建设,必须大力提高广大农民群众的法律素养。建设社会主义新农村,这对普通农民来说是一个全

新的事物,为了能让他们接受、融入到新农村建设中,基层法律服务机构可以通过送法下乡、现场授课、针对性辅导、法律咨询等形式,在继续利用板报、墙报等农村传统法制宣传教育阵地的基础上,充分发挥报刊、电视、广播和网络等现代化大众传媒的作用,就村民自治、村务公开、民主管理、契约化建设等问题进行有针对性的法制宣传,对农民群众在实施村居事务契约化过程中出现的问题进行解答咨询,提供法律意见。要把法制宣传教育纳入政府对农村公共服务的重要内容中,要结合农村“两委”换届选举,宣讲《宪法》和《选举法》、《村民委员会组织法》等法律、法规以及有关的方针政策,增强农村干部和农民的宪法观念和法律意识,推动农村基层民主政治建设健康有序发展。基层法律服务机构要引导、帮助农民群众以理性、合法的方式和途径表达利益诉求,提高农村基层干部运用法律手段管理基层事务、处理矛盾纠纷的能力。

## 2. 维护农民合法权益

近年来,农民工被“欠薪”、土地征用补偿标准偏低、农民经营自主权被侵犯等现象屡见不鲜;同时,建立在市场经济基础上的农村经济发展也必然会产生大量的法律服务需求,比如农村招商引资、土地承包经营、土地征用补偿安置、基础设施建设和农村社会保障制度等事宜,都会涉及相关的法律问题,直接影响到农民的切身利益,此时为农民提供及时而优质的司法救济和司法服务就成了题中应有之义。

## 3. 为农民维权提供法律服务

由于农村的广大群体普遍文化水平较低,在通过司法维权时存在知识和能力上的困难,因而以帮助维权为目标的法律服务就显得非常重要。应当进一步建立健全法律服务工作机制,在涉及农民切身利益的诉讼上,为农民提供必要的法律帮助。法律帮助的形式具体包括:通过开展法律咨询、提供公证咨询、开展法制宣传等多种方式,积极为农村各种经济实体和农民提供法律服务,为农村经济和社会发展营造良好的法治氛围;充实和培训农村法律工作者,为农民维权提供价廉质高的法律咨询、诉讼代理等帮助;充分发挥律师、基层法律服务工作者在法律援助中的作用,鼓励具有法律专业知识的社会志愿者参加农村法律援助工作,建立为农村贫困者、弱者和残者提供无偿法律援助的制度,并尽量扩大法律援助覆盖面;推行“贫困者诉讼”制度,由司法机构对困难农民进行诉讼提供诉讼费用上的“减、缓、免”服务,尽量减轻农民的诉累,降低其诉讼成本,使农民

的合法权益得到切实和及时的维护。

#### 4. 调处矛盾、解决纠纷

建设社会主义新农村离不开和谐稳定的农村社会环境,必须建立起纠纷解决的多元化机制。诉讼是解决纠纷的最后一道防线,也是成本最高的渠道;相比之下,通过调解解决纠纷具有更为显著的优势。要重视和发挥好各种法律服务机构在预防、化解、调解农村矛盾纠纷中的积极作用,通过调解维护农村社会的和谐稳定。调解组织既包括各级人民调解委员会,也包括派出所、法院和基层法律服务所等机构。任何法律服务机构都可以对接触到的纠纷进行调解,其既要及时化解婚姻家庭、邻里纠纷等传统的乡土社会民间纠纷,也要参与调解征地拆迁、环境污染、撤村建居、土地承包等群体性、易激化矛盾的现代性纠纷。

### 三、构建系统的农村法律服务组织体系

提供各种法律服务的主体就是各种农村基层法律服务机构。工欲善其事,必先利其器,要把农村法律服务落到实处,就必须先有完善的农村法律服务机构。目前,农民遇到问题需要借助法律解决时,能提供帮助的主要法律服务机构包括区县基层人民法院及其派出法庭、区县司法局和乡镇街道司法所、律师事务所和基层法律服务所、区县公证处、法律援助中心、各级人民调解委员、区县公安局及其派出机构。这些机构承担着为农村群众提供法律服务的重任,对新农村的稳定和发展起着举足轻重的作用。

当前,这些机构在提供农村法律服务时存在一些显著的缺陷:第一,某些法律服务项目还不能深入基层,如公证处、法律援助中心还没有在乡镇一级建立服务点,农民必须到区县一级才可能获得服务。第二,提供不同类型法律服务的主体重合,导致职能不明,无法实现服务的专业化。由于财力和人力的限制,当前中国广大农村地区的乡镇、街道司法所与所在辖区的法律服务所、调解委员会基本上是3块牌子1班人马,司法所的所长和乡镇人民调解委员会的主任以及法律服务所的所长由1人担任。这种现象有其历史和现实原因,但在今天的社会主义新农村建设中,这种资源缺乏导致的多位一体实际上削弱了法律服务的效果。第三,各种机构的法律服务之间缺乏合作和协调,浪费了农村法律服务资源,也影响了法

律服务的效果,比如派出所主持的调解,达成的协议还不能得到法院的积极支持,就可能造成资源浪费。第四,城乡法律服务相脱节。各区县法院、司法行政机关等对农村法律工作的开展,缺乏常规性的指导和监督。

完善农村基层法律服务机构,一方面,要结合农村的法律需求和实际情况,对各种法律服务机构定位、定性,完善其职能和分工,避免分工和性质的混乱,加强各类型法律服务机构的自身建设,在财力、物力和人力上确保法律服务职能的顺利实现。应当改变当前司法所、调解委员会和法律服务所混同的局面,将三者剥离,各司其职。乡镇街道司法所定位于基层司法行政机关,以“公益服务”为宗旨,职能在于为农民提供免费的法律服务,其资金来源应当是政府拨款;人民调解委员会定位于《宪法》规定的群众自治性组织,以预防调解纠纷为职能,也需要政府拨款,但不宜纳入行政体系,应当和司法所剥离;法律服务所应当定位于市场化的法律服务机构,以收取符合农村实际低廉费用维持自身的运转,自收自支。至于法律援助和公证职能,考虑到当前农村的实际,可以暂时将其职能归于基层司法所内,等条件成熟,也应逐步分离,使其独立发展。另一方面,也要强化各种机构之间的合作与协调,整合各种资源,构建系统化的法律服务网络体系。

第一,农村基层司法组织的建设。人民法院通过审判、执行等司法活动的开展,为建设社会主义新农村提供强有力的司法保障,同时,又以特有的方式和作用促进资源的优化配置和社会对良好秩序的认同。人民法院在建设新农村中起到至关重要和不可替代的作用。当前,在广大农村应以乡镇为单位(有的地方可以延伸到自然村),建立、健全中心法庭和司法所等机构,建立健全巡回法庭、特殊法庭、小额法庭和临时法庭等制度,为农民群众通过诉讼途径解决争端维护权利提供便利条件。

第二,健全各级人民调解委员会的组织架构,全面加强乡镇、村委会调解组织和调解工作的规范化建设。人民调解是一项社会主义法律制度,《宪法》、《民事诉讼法》和《人民调解委员会组织条例》等法律法规对此作出了明确规定。新中国成立以来,在党和政府的高度重视下,人民调解工作在化解民间纠纷,维护社会稳定,实现群众自治及基层民主政治建设方面发挥了重要作用。人民调解委员会是群众性组织,其主要任务是调解民间纠纷,并通过调解工作宣传法律法规、规章和政策,教育公民遵纪守法,遵守社会公德。村民委员会人民调解委员会是人民调解工作的