

# 论社会主义新农村法治建设若干对策思考

何平 (安徽省社会科学院法学研究所, 安徽合肥 230051)

**摘要** 法治建设与社会主义新农村建设紧密相联、不可分割。新农村建设必然要求新一轮的法律改革与制度创新。当前, 要从社会主义新农村建设的长远目标和急需解决的现实问题出发, 进一步完善农业法律体系, 深化乡镇机构改革和农村司法改革, 提高农民法律素质, 维护农民合法权益, 不断推进新农村法治建设进程。

**关键词** 社会主义新农村; 法治建设; 对策思考

中图分类号 F320.3 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)19-08344-03

建设社会主义新农村, 是党中央从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的全局出发做出的重大战略部署。党的十七大报告指出: “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。要加强农业基础地位, 走中国特色农业现代化道路, 建立以工促农、以城带乡长效机制, 形成城乡经济社会发展一体化新格局。”<sup>[1]</sup> 当前, 新农村建设主要依靠党和国家政策来推动, 尚缺乏系统、稳定的法律制度支撑。在依法治国基本方略的新形势下, 必须进一步提高对农村法治建设重要性的认识, 重视农村的法律改革与制度创新, 不断推进社会主义新农村法治建设的进程。

## 1 社会主义新农村建设的法治内涵

党的十六届五中全会指出, 要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标要求, 扎实推进社会主义新农村建设。显然, 新农村建设是一项系统工程, 涵盖农村经济、政治、文化、社会发展等方面。法治作为上层建筑的重要方面, 既是新农村建设的重要内容, 又是新农村建设的有力保障。《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》(中发[2006]11号)明确提出, “加强农村法治建设, 深入开展农村普法教育, 增强农民的法制观念, 提高农民依法行使权利和履行义务的自觉性”。可见, 新农村建设推动着法治的发展, 而法治的发展又支撑着新农村建设。体现和落实新农村建设目标的农村生产力的发展、农民生活质量的提高、新型农民的培养、人居环境的改善、乡村治理机制的确立、农民权益的保护、农村纠纷解决机制的形成等, 都必须以明确的、权威的、稳定的法律制度为支撑。

在法治视野下, 新农村建设实际上就是在农村社会生活领域建立起一种法治秩序, 运用法律手段建立一种以依法治国为目标取向的社会状态。它本身具有很深刻的法治内涵和法治意义: 新农村应凝聚法治、平安、和谐理念, 也就是说它以和谐社会中公平正义的法治理念为归依; 新农村是以宪法所规定的基本政治、经济和文化制度为制度前提, 以法治国家为目标取向, 在农村社会领域建立起一种法的规则和秩序; 新农村建设应该以法律为社会主要治理模式所建立的一种社会状态; 新农村建设意味着农村的政治、经济、文化和社会管理均应纳入法治化轨道, 均以和谐为目标追求。

因此, 从法治的视阈而言, 新农村建设之“新”关键在于通过改革与创新现行的法律制度, 把农村、农业、农民置于一个

新的法治环境中, 并以有力的法治保障和优质的法律服务为新农村建设提供更多的发展空间与动力。

## 2 社会主义新农村建设的法治建设的迫切需求

费孝通曾指出, 传统中国乃乡土社会, 在这种法律上追求无讼、政治上崇尚无为的礼治社会里, 法律难以发挥其应有的作用<sup>[2]</sup>。随着现代化进程在我国的推动, 费孝通所描述的这种状况尽管有了不小改变, 但不可否认, 传统社会留下来的法治不张的影响依然存在, 在农村则表现得更为明显。至今还有不少农民害怕诉讼, 怀着“衙门八字朝南开, 有理无钱莫进来”的想法。有学者认为, 在中国的法治方面, 明显存在着城乡分立的二元结构, 适用于城市的法律往往不能在农村地区真正得到实施<sup>[3]</sup>。随着依法治国方略在我国的贯彻, 迫切需要加强农村的法治建设, 提高农村依法治理的水平, 努力使社会主义新农村在法治轨道上健康、稳定、和谐发展。

### 2.1 农村经济的发展、农业基础地位的巩固需要法治保障

社会主义新农村的要求就是生产发展、生活宽裕, 而要达到这个要求, 必须发展农村经济、建设现代农业、培养现代农民、促进农业增产和农民增收。为实现这一目标, 都需要以一系列的法律制度为支撑, 离不开法治的保障, 也离不开法律的激励。农业生产本身具有脆弱性, 易受自然和市场的影响而发生动荡。若缺乏法治保障, 则农业的基础地位就可能被削弱, 农业的发展也难以稳固持久。农业的基础地位只有建立在法治保障之上, 其基础地位才不会因领导人的改变而改变, 不会因领导人看法的改变而改变, 各项支农惠农的政策和措施才能得到落实。

### 2.2 农村民主政治建设的推进、管理体制的创新需要法治保障

法律是人民智慧的结晶, 具有国家意志性、科学性和操作性。因此, 法治保障农村民主政治建设可以免受个人感情因素干扰而具有规范性、稳定性和持久性。作为确保农民充分行使政治权利、管理自己事务的村民自治制度, 基本特征就在于将农村的各项事务纳入规范化、程序化、法治化轨道, 逐步形成一套民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的制度及其运行机制, 其优势也在于有宪法和法律的保障。

### 2.3 乡风文明的形成、新型农民的培养需要法治保障

目前, 在我国农村社会中, “黄赌毒”、“坑蒙拐骗”等流毒和丑恶现象沉渣泛起, 死灰复燃, 败坏了农村的社会风气, 严重干扰社会主义新农村建设的实施。对此, 必须加强农村法治建设, 引导、教育农民群众运用法律武器同各种丑恶现象作斗争, 确保农村的物质文明、政治文明、精神文明和生态文明建设顺利进行。由于农民是新农村建设的主体, 农民的素质包括法律意识和法制观念的养成, 直接关系到新农村建设的成

基金项目 安徽省社会科学院 2007 年度青年课题。

作者简介 何平(1969-), 男, 安徽舒城人, 助理研究员, 从事法理学与民商法理论方面的研究。

收稿日期 2008-02-19

败。党的十七大报告指出,统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设的一个重要举措是“培育有文化、懂技术、会经营的新型农民,发挥亿万农民建设社会主义新农村的主体作用”<sup>[1]</sup>。没有法治的保障,不能通过健全的法律机制,引导农民崇尚科学,抵制迷信,提倡文明健康的生活方式,农村良好的社会风气就不能形成,新农村建设就会受到阻滞。

**2.4 新农村建设成果 的分享、农村社会稳定的维护需要法治保障** 建设社会主义新农村,目的就是让农民共享改革开放的成果,扭转城乡发展的不平衡和差距拉大的趋势,为构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会奠定良好的基础。如果缺乏法治保障,妨碍农村发展的政策性障碍不能消除,那么新农村建设的成果将得不到巩固,也难以得到合理分配。对于农村中纠纷和摩擦加剧、犯罪率上升的情况,最有效的解决方法就是法治。法治以其权威性、明确性、稳定性的理性机制,能将影响新农村社会安宁的因素消灭在萌芽状态,因而可以成为维护农村社会稳定的重要平衡器。

**2.5 进一步深化农村社会改革、消除农业和农村发展的障碍需要法治保障** 新农村建设在某种程度上是一场使传统农业、农村走向现代化农业和农村的社会变革。它必然会引发新一轮改革和创新。当前,统筹城乡发展,加快建立以工促农、以城带乡的长效机制需要法治保障;改革现行的城乡二元分割的户籍制度,改变国民收入分配格局也需要法治保障;推进征地改革,逐步形成城乡统一的要素市场,通过制度完善不断增强农村经济发展活力,还是离不开法治保障。对于在过去的经济和社会发展中形成的一些不合理的政策性、体制性的障碍,也需要通过法律手段加以消除。因此,在建设社会主义新农村的过程中,在农村的经济、政治、文化和社会生活的各个领域,客观上都要求建立和完善相应的法律制度,撇开法治建设,新农村建设就可能走形、变样,甚至沦为一句空话。

### 3 当前推进社会主义新农村法治建设的若干对策思考

改革开放以来,我国农村的法治建设有了长足发展。单就涉农立法而言,不仅全国人大及其常务委员会已制定和颁布了《农业法》、《村民委员会组织法》、《农村土地承包法》、《土地管理法》、《乡镇企业法》、《草原法》、《渔业法》、《森林法》、《动物防疫法》、《种子法》、《水法》、《水土保持法》、《防洪法》、《环境保护法》、《农业机械化促进法》、《农村专业经济组织合作法》等20多部涉农法律,而且国务院和有关部委还制定了40多部农业行政法规和300多部涉农部门规章,同时一些地方人大和政府还制定了一大批地方性法规和规章。一个以《农业法》为核心的农业法律体系初步形成。这些法律法规涉及农林牧渔各业,涉及农产品的生产和流通环节,涉及农村生产力的发展和生产关系的调整,使农业和农村经济的发展初步做到有法可依。但是,在建设社会主义新农村的新形势下,农业和农村出现了许多新情况、新问题,对进一步加强新农村法治建设提出了更高的要求。当前,要从社会主义新农村建设的长远目标和急需解决的现实问题出发,通过法定的立、改、废程序,逐步健全农业法律体系;要按照科学发展观的要求,制定和修改有关“三农”方面的法律法规,坚持以人为本,突出公平正义原则,坚决维护农民在社会主义

新农村建设中的主体地位;坚持统筹城乡发展、经济社会发展、人与自然和谐发展,逐步消除城乡二元结构,大力加强农村社会事业,实现基本公共服务均等化。

**3.1 加快涉农立法,完善涉农法律法规** 在现有相关法律、行政法规、部门规章、地方性涉农法规和政府规章的基础上,进一步加大涉农立法力度,建立与新农村建设相适应的、内容完整、门类齐全、层次分明、相互配套、操作可行的农业法律体系。当务之急,要加强与新农村建设有关的涉及农民社会保障、农村建设规划、农村公共产品供给等方面的立法工作。除了加强涉农立法外,还要完善现有的涉农法律。根据新农村建设的需要,对已有的法律如《农业法》作相应的修改,在内容和结构上对国家保护、支持农业发展的产业政策做出全面而具体的制度安排。要完善我国农业投资法律制度,明确各级政府在农业投资方面的责任权限以及农业投资每年占财政收入的比例、投资的预算和程序、社会主体对农业投入、农业外资的引入等问题。要针对我国《农业法》中未对农业补贴做出任何规定的现状,对现行的种粮补贴、良种补贴和购置农机具3种补贴进行规范,可在《农业法》中专列“农业补贴”一章,明确规定国家农业补贴的范围、程序 and 标准以及在农业补贴过程中监督检查等内容。为了强化法律监督,《农业法》应对法律监督以及合法权益受损的社会主体对责任机关的诉讼机制做出相应的规定,以增强《农业法》的可诉性。

**3.2 维护农民合法权益,发挥农民主体作用** 在推进社会主义新农村建设中,由于开展小城镇建设、村庄规划与建设、道路及其他公共设施建设较多涉及农民土地问题,农民维护自身合法权益的愿望越来越迫切。为此,要做到以下方面。依法维护农民的生产经营自主权,这是贯穿社会主义新农村建设始终的重要问题。改革开放以来,为保护农民生产经营权,我国制定了《农业法》、《土地管理法》、《农村土地承包法》、《农民承担费用和劳务管理条例》、《城乡规划法》等法律法规,加大了法律法规贯彻执行中的监督检查力度,农民经济权益保护取得了显著成就,但存在的问题也不少。当前要重点抓好以下工作:坚持农村的基本经营制度不动摇,切实保障农民的土地承包经营权,这是新农村建设乃至整个国家改革、发展、稳定的基础;结合《物权法》的颁布和实施,落实关于土地、财产等的新规定,加快农村产权制度化、法律化进程,依法明晰农村各类产权关系;针对实践中出现的问题,加快《土地管理法》的修订进程,对各种侵害农民经济权益的行为,尤其是对滥征乱占耕地等侵害农民土地权益的行为,要严肃追究有关人员的责任。切实保障农民的民主权利。党的十七大报告提出:“要健全基层党组织领导的充满活力的村民自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”<sup>[1]</sup>村民自治是集“四个民主”于一体的基层民主政治制度。比较而言,农民的民主选举权落实得较好,但民主决策、民主管理、民主监督仍有相当程度的缺失。如何保证选出来的村干部更好地为村民服务,提高村民自治的治理绩效,有赖于“三个民主”的制度设计来加以保证。例如,可考虑在《村民委员会组织法》的基础上制定《村民自治

法》，完善村民的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督各个环节上的一些法律规定和操作规程，保障村民的知情权、参与权、管理权和监督权落到实处。在此基础上，还要进一步推动农民参与国家、社会事务管理，切实保障农民的政治权利。《选举法》规定，我国人大代表的城乡比例是“省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表的名额，由全国人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。”<sup>[4]</sup> 这就是说，同样的人口数，农村的代表名额只有城镇的1/4。这与农民占总人口近70%的情形极不相称，导致在国家立法、决定重大事项时农民没有充分话语权，其愿望和利益诉求难以得到充分表达。针对农村改革开放30年的显著变化，党的十七大报告指出：“建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表。”<sup>[1]</sup> 毫无疑问，党中央适时提出城乡同选的建议，对于广大农民的政治生活来说，是一个历史性的进步。现在，要把这项建议变成现实，还需要依照法定程序先修改《选举法》，把执政党的意志转化为法律意志，实现农民与市民平等的选举权和被选举权。切实加强农民工合法权益的保护。现在全国有1亿多农民工，主要分布在大城市，中小城市也有可观数量。长期以来，由于体制上的原因，庞大的农民工队伍一直处在“权利缺失”的状态，受到种种不公平的待遇。当前最重要的就是要积极准备、抓紧制定农民工权益保障法。制定该法，首先要坚持以人为本、公平公正的原则，确保农民工和城市职工享有同等的权利；其次要注重从体制改革和制度创新入手，消除对农民工进城务工的歧视性规定和体制性障碍，逐步解决长期以来城乡分割的二元结构带来的深层次问题；还要坚持当前和长远相结合、方向性和渐进性相统一的原则，抓紧就农民工最关心、最直接、最现实的工资兑现、工伤保险、子女入学、户籍管理等问题，先行制定单行条例，待条件成熟后，再制定较为全面的维护农民工权益的法律。

**3.3 深化乡镇机构改革，转变基层政府职能** 党的十七大报告指出：“深化乡镇机构改革，加强基层政权建设，完善政务公开、村务公开等制度，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。”<sup>[1]</sup> 新农村建设，要着力转变基层乡镇政府的职能，使它从管制型政府转向服务型政府，从法治政府转向法治型政府，从无限政府转向有限政府，从被动型政府转向主动型政府，进一步深化行政机构改革，精简机构，强化服务。要针对农民群众反映强烈的和易发多发的问題，例如土地承包权流转问题、伪劣农资问题、落实受教育权和解决看病难问题以及农村水电路建设和管理中的问题，及时受理，及时解决，做到高效、为民而不扰民。同时，还要努力培养和提高各级农业部门和农村基层干部的法律意识和法制观念，坚决纠正农村干部中存在的“法律只管老百姓”的错误观念，提高他们运用法律手段管理农村各项事务的能力，依法办事，依法调解农村各种纠纷，努力建设一支高素质的农村行政执法队伍。

**3.4 推进与“三农”有关的司法改革，维护司法在农民心中的公正性与权威性** 在新农村建设过程中，理顺各级涉农的

司法机关和执法部门之间的工作关系，科学界定职权范围，做到发挥整体执法效能与体现权力制衡并重，建立健全保证严格执法、公正司法的配套制度和措施，重点实行执法责任制、评议考核制、错案追究制和部门执法公示制度等。基层人民法院要在本着便利、公正、高效原则的基础上，围绕服务于新农村建设，认真贯彻执行《最高人民法院关于人民法院为建设社会主义新农村提供司法保障的意见》，不断推出便民利民惠民措施，积极推动农村司法改革。加强人民法庭建设，从经费投入、法庭设施、人员管理等方面加强对基层法庭的保障；合理安排基层法庭布点，方便农民诉讼，因地制宜地设置流动法庭；配置具有较高专业水平和道德素养的审判人员到农村人民法庭；在涉及“三农”的案件上，应尽量采用简易审判程序，重视调解这种结案方式在乡村的运用，能调则调，当判则判，还应适当扩大先予执行的范围。

**3.5 弘扬法治精神，提高农民法律素质** 党的十七大报告要求“深入开展法制宣传教育，弘扬法治精神，形成自觉学法守法用法的社会氛围”<sup>[1]</sup>。开展农村法制宣传教育工作，加强公民意识教育，是农村法治建设的重要环节，也是新农村建设的重点内容。要切实提高广大农民的法律意识。培养具备现代法律素质的新型农民，使广大农民自觉守法，正确行使法律赋予的权利，严格履行法律规定的义务，自觉养成“办事依法、遇事找法、解决问题用法”的习惯，做具有较高法律素质的社会主义新型农民。通过“五五”及更长时期的普法工作，使农民的法律知识普遍丰富，法制观念普遍增强，法律素质普遍提高。这样，广大农民群众就能够进一步树立依法自我管理的意识，进一步提高依法自我管理的本领，正确行使当家作主的民主权利，正确履行村级民主管理的责任，从而担当起新农村建设和管理的重任。要明确农村普法教育的重点内容。针对新农村建设的迫切需求和广大农民的现实需求，确定一个时期的普法重点内容。当前，在学习宣传宪法等基本法律的前提下，要把事关农民切身利益的物权法、合同法、土地承包法等法律法规的宣传摆在突出位置；要针对发展农村经济、实现农村社会和谐、维护农民权益的现实要求，开展社会主义市场经济、维护社会稳定、保障合法权益等方面法律的宣传教育，不断增强广大农民的权利义务观念和公民意识。活跃法制宣传形式。要采取贴近农村实际、适应农民需求、生动活泼、深入浅出、通俗易懂、灵活多样的普法形式，坚持“需要什么法，就普什么法”的原则，农民喜欢什么形式，就采取什么形式的办法，扩大法制宣传覆盖面，使法制宣传融教育、管理、服务于一体。同时，还要认真总结以往农村普法工作的成功经验，把实践证明行之有效的措施和方法转化为经常之举、普遍之举，并且不断加以完善。

#### 参考文献

- [1] 胡锦涛.《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》[R].2007.
- [2] 费孝通.生活读书新知[M].北京:三联书店,1985.
- [3] 苏力.道路通向城市——转型中国的法治[M].北京:法律出版社,2004:75-79.
- [4] 佚名.中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法第16条[M].北京:法律出版社,2004.