

# 农村法制建设的主要问题和解决对策

## ——基于新农村建设视角

丁关良, 李贤红

(浙江大学 管理学院, 浙江 杭州 310029)

**摘要:** 法制建设是社会主义新农村建设的有力保障。当下农村法制建设的主要问题主要存在于农业立法、农村基层干部和农民法律意识、农村行政执法、农村司法和农村法律服务、农村行政执法监督等方面。为此, 亟待对农村法制建设进行新的构架: 建立良法立法机制, 健全农业法律法规体系, 为新农村建设创造优良法制环境; 建立法制型农村干部机制, 适应新农村建设之迫切需要, 培养造就法制型农村基层干部; 创新农村法治主体再造机制, 提高广大农民法律意识, 培养具有法律素质的新型农民; 创立依法行政机制, 加强农村行政执法, 实现农村依法行政; 完善司法和法律服务机制, 建立健全农村基层法制机制, 完善农村司法和法律服务体系; 完善执法监督机制, 建立农村行政执法监督制度, 完善农村行政执法监督体系。

**关键词:** 新农村; 法制建设; 农业法律法规; 农民法律意识

中图分类号: F320

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2008)01-0001-08

# Main Issues and Countermeasures in the Process of Building Legal System in Countryside ——from the perspective of construction of a new countryside

Ding Guan-liang, Li Xian-hong

(School of Management, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China)

**Abstract:** Legal system building is a strong safeguard for the construction of a new socialist countryside. There exist several issues of legal system building in the construction of a new countryside such as agricultural legislation, rural grass-roots cadres' legal awareness, law compliance and acting in accordance with the law, farmers' legal consciousness, law compliance and law utilization, rural administrative law execution, rural justice, rural legal services and supervision of law enforcement etc. This paper studies the framework and countermeasures of legal system building in the construction of a new countryside. 1) Establish a good-law-based legislation mechanism, perfect agricultural law and regulations, and create a good legal environment for the construction of a new countryside. 2) Build a legal mechanism for rural grass-roots cadres, cultivate village cadres with legal awareness in accordance with the urgent need of constructing a new countryside. 3) Innovate a restructuring mechanism of the subject of rule of law in the countryside, enhance numerous farmers' legal consciousness, and train a new type of farmers with legal awareness. 4) Set up a mechanism of administration in accordance with the law, strengthen rural administrative law execution and realize administration in accordance with the law in the countryside. 5) Perfect a juridical and legal services mechanism, build and enhance rural grass-roots legal system, better juridical and legal services in rural areas. 6) Improve the law enforcement supervision mechanism, establish a supervision institution of administrative law enforcement in the countryside, and perfect the supervision system.

**Key words:** new countryside, legal system building, agricultural law and regulations, farmers' legal consciousness

“三农”问题是制约中国经济、社会发展的瓶颈

之一。为促进农村经济的发展, 国家针对“三农”问题曾做过几次农业政策调整: 20世纪80年代实施的家庭联产承包责任制, 通过“分权”的方式把土地承包给农民, 摆脱了“大锅饭”所带来的负面影响; 2003年实施的农村税费改革, 为减轻农民负担作出了贡献;

收稿日期: 2008-01-06

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(06BJY074)

作者简介: 丁关良(1959-), 男, 浙江义乌人, 教授, 研究方向为农村法制、土地产权及企业经营管理。

作为第三次大调整的社会主义新农村建设,较全面的反映出“三农”政策的目标,就是实现以工哺农、以城带乡,这也是解决“三农”问题的实际措施。然而,国家政策在社会主义新农村建设上仅起着引导、支持的导航作用,而要使农村真正得到综合、长期发展,使政策真正落到实处,必须依靠法律的权威作用,要适时的把党的农村政策上升为法律,使之制度化、法律化,既保证党的政策的稳定性、连续性,又具有法律的权威性、约束力,达到政策和法律的有效互动。否则,“建设生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村”将流于形式、沦为空话。对此,《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》明确指出:“加强农村法制建设,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”。新农村之“新”有着丰富的内涵,其中就是要通过新的法律与制度,把农村、农民、农业重新植入一个新的法律环境和制度环境中,并以法律和制度保障新农村获得更多的发展空间与发展动力。

### 一、农村法制建设存在的主要问题

根据社会主义新农村建设对农村法制之要求,农村法制建设的缺失主要表现在:1)农业立法、执法、司法、守法、法制教育、法律研究、法律意识等法制系统内部的不协调;2)农村法制与社会发展之间的不协调。农村法制建设在新农村建设中存在的问题,主要从以下几个方面进行剖析。

#### 1. 农业立法方面存在的主要问题

以法治农,首在“有法”,即要有一个完备的农业法律制度,以法律来规范、引导和保障农业持续、稳定、协调发展,规范、引导和保障农村政治和社会文化有良好秩序,这也是国外不少发达国家实现农业现代化的成功做法。党的十一届三中全会以来,农村立法有了很大进展,已制定和颁布了《农业法》《农业技术推广法》《土地管理法》《农村土地承包法》《农民专业合作社法》《农产品质量安全法》《水法》《水土保持法》《水污染防治法》《防洪法》《森林法》《渔业法》《草原法》《畜牧法》《种子法》《动物防疫法》《野生动物保护法》《进出境动植物检疫法》《村民委员会组织法》《乡镇企业法》《农业机械化促进法》等20多部农业法律、60多部农业行政法规、

460多部部门规章(农业部制定)、地方人大和政府还制定了一大批地方性法规和规章,初步形成了以农业法为核心的农业法律体系框架,对农村的改革、发展和稳定起到了保驾护航作用,极大地促进了农村生产力的发展。但总体上看,农业立法仍难以满足现实农村发展的需要,农业立法方面问题主要表现在<sup>[1]</sup>:1)农业立法滞后;2)农业立法薄弱;3)农村法律法规分布极不均匀;4)农村法律法规带有浓厚的计划管理痕迹和色彩;5)传统农业立法,注意义务本位,规定农业生产经营应尽义务多而享有权利少,导致权利与义务的规定不相称;6)农业立法经常出现“政策搬家”,政策的原则性和灵活性被引入法律,就使法律规范缺乏严格的规定性和可操作性;7)农业立法质量不高,部分农业法规比较软,不能解决现实生活中的一些矛盾和问题;8)农业法律与社会现实脱节较普遍,许多法律规范无法操作和兑现,势必导致法律成为纸上谈兵;9)有许多农业法律法规单纯追求法律的理想化,缺乏其生长和发展应有的环境和土壤,不符合中国广大农村干部和农民现有的法律意识和素质,造成“有法难依”;10)农村法律法规层次低;11)现有农村法律法规中,调整农业和农村经济行政关系的行政法律规范性质的农村法律法规多,而符合市场经济要求的调整农业和农村经济民事关系的民事法律规范性质的农村法律法规少;12)有的地方农业立法制定的地方性法规与农村法律不协调、甚至冲突;13)《农业法》配套法律法规跟不上。

#### 2. 农村基层干部方面存在的主要问题

随着改革开放和经济社会的高速发展,农村基层干部的法制观念、法律意识和依法办事的能力与相比都有了较大的提高。但农村基层干部在一定范围内仍然存在法律意识、守法和依法办事方面问题,主要表现在:1)有些农村基层干部不学法、不懂法,轻视农村法治;2)有的农村基层干部认为工作中只要执行党的政策就行了,遵不遵守法律关系不大;3)有的认为自己是群众选出来的干部,只要群众拥护,法律就管不着自己;4)有的认为,搞农村工作就得靠“土办法”、“硬手段”,依法办事太麻烦;5)当前的农村干部队伍中,不少人仍存在着“法律是管老百姓”的错误观念。所以,不是自觉依法行政,而是拿“法”作为治理百姓的手段。许多乡村干部仍迷信法律的“统治职能”,把依法治村视为依法治民的利器;6)部分基层

政府故意曲解法律条文,借指导之名,行领导之实;部分基层政府以行政权干涉、抵触法律;部分基层政府借法律之名,行非法律之事;钻法律漏洞,维护“村与乡镇利益联盟”;7)有些农村基层干部法律意识淡薄,不依法办事,甚至以权违法;8)有些农村干部把经济建设与法律对立起来,有的公然提出“经济要上,法律要让”,“要敢于闯法律禁区”的错误口号;9)有些农村干部在搞工业开发区上先用后批或用而不批,甚至卖土地,捞金钱;10)有些农村干部乱立名目,向农民乱收费、乱集资、乱摊派和乱罚款;11)有些农村干部地方保护主义严重,置森林法、矿产资源法和环境保护法而不顾,滥发林木采伐证、开采矿产许可证和排污合格证;12)有的农村干部仍搞以言代法、以权压法、执法犯法、徇私枉法、“人情大于王法”那一套、不秉公办事、袒护违法行为、包庇坏人。

### 3. 农民方面存在的主要问题

自1985年以来,按照中共中央、全国人大常委会、国务院的统一部署和要求,国家已经顺利实施了四个五年普法规划。20多年来,特别是“四五”普法规划和决议实施以来,各地加强组织领导、精心安排部署、加大工作力度,中国全民普法活动已取得了一定成绩,农民法律知识有所增加、法制观念有所增强、法律意识有所提高,但农村广大农民法律意识、守法和用法方面存在问题,主要表现在:1)广大农民文化程度低和素质普遍不高,文盲半文盲还很多,而法律知识缺乏、法制观念不强、法律意识淡薄、法律素质就更低,法盲的数量远远超过文盲的数量;2)广大农民对法律的认识还较为肤浅,仅仅是对刑法的一种感性认识,而对其他法律知之甚少,或一无所知;3)在中国农民的潜意识里,法律与行政的界限是比较模糊的。由于传统人治文化的影响,在农民的眼里,法律是一种陌生的权威,是政府权力的一个附庸;4)中国农民对法律的信仰和认知远不及他们对政策的理解和认同。政策一词在中国农民的眼里是最熟悉最有影响力的一个政治术语。农民对政策的信赖要远远高于法律;5)在农村,农民间发生争议或者权利受到侵害,很多情况下是先求助于人民政府(乡镇人民政府)给予调解或仲裁,在他们的潜意识里,政府就是法律的制定者,其行政裁决也就理所当然地具备了法律的效力和权威;6)部分农民群众不知道如何打官司、不愿意打官司的问题比较突出。广大农民在自身合法权益受到侵

害时,往往借助家族、村社和家庭的力量解决,以化解纠纷、息事宁人作为主要原则,根据中国农业大学的专家所作的一项问卷调查(样本为388份),约91.2%的农民认为在农村不可能实现法律运用上的平等,约80%的农民认为村干部不依法办事,当个人权益受侵害时,约1/4的农民选择“忍了”<sup>[2]</sup>。另一调查,农民如何选择解决纠纷的方式,664人中各有297人(均占44.73%)选择“干部解决”和“私了”,选择“打官司”的仅占10.39%<sup>[3]</sup>;7)农民了解法律知识途径少;8)法律未能实实在在地给农民以切身感受,因而妨碍农民法律意识的增进提高;9)农村普法力度不够,内容不全,经费不足,普法水平远远赶不上城市;10)农村基层干部在农村普法只选择对自己的管理有利的法律如计划生育管理条例,或只选择无法真正调动农村法制建设积极性的法律如《宪法》《反不正当竞争法》等进入农村、那些真正能够提高农民法律素质但可能会给其“官本位”体制管理带来“麻烦”的法律,如《农村土地承包法》《村民委员会组织法》《民法通则》《合同法》《劳动法》《劳动合同法》《种子法》等,却被束之高阁;11)从内在机制看,农民也缺乏主动接近法律、认同或接受法律和运用或求助法律的内在社会经济动因,受封建意识影响,仍存在“天高皇帝远”的观念;12)广大农村农民还没有意识到推进农村法治化进程不仅是自己的义不容辞的责任,而且也是自己的权利,同时也没能意识到自己才是真正推动法治进程的主要力量,是农村法治建设的内在驱动力。

### 4. 农村行政执法存在的主要问题

2004年3月,国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》,提出了全面推进依法行政的目标,即:经过10年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标,并提出了体制、立法、执法、决策、监督、观念等方面的明确要求。坚持依法行政,要求行政机关合法行政,应当依照法律、法规、规章的规定实施行政管理;合理行政,遵循公平、公正的原则,平等对待当事人;程序正当,行政管理活动除涉及保密的外,均应当按照法定程序公开进行;高效便民,严格遵守法定时限,提高办事效率,方便当事人;诚实守信,行政机关非因法定事由、非经法定程序,不得撤销、变更已经生效的行政决定;权责统一,违法或者不当行使职权的,应当依法承担责任。《纲要》已经颁布两

年,但当前中国农村的依法行政仍存在很多问题。农村行政执法存在的主要问题<sup>[4]</sup>:1)农村行政执法机构不健全、性质不明确;2)农村行政执法主体不规范、混杂、力量分散、权威不高;3)执法行为不够规范,多头执法、多层执法;4)执法中的地方保护主义问题比较突出;5)有法不依、执法不严、违法不究;6)滥用职权、执法犯法、徇私枉法现象时有发生;7)农村行政执法主体人员少,且经费严重不足;8)农村行政执法人员素质不高,律己不严,执法水平低;9)农村行政执法人员依法行政观念不强,习惯于“人治”代替“法治”;10)“在农业行政执法中,由于行政自由裁量权有较大的主观性,裁量权的行使者背离法律目的现象时有发生”<sup>[5]</sup>,现行法律法规对农村行政自由裁量权的规定存在明显缺陷(自由裁量幅度过大),造成农村行政执法不一;11)农村行政执法依据不全,权力交叉,很不完善;12)执法中存在对农民权益的漠视,执法机构自身成为利益主体;13)农村行政执法受政策干扰明显,使农村行政执法步履维艰;14)农村行政执法程序不一,制度不严。

#### 5. 农村司法和法律服务方面存在的主要问题

当前,随着“依法治国”方略的实施和司法改革的深入,农村基层司法和法律服务有了较大的改观,但农村司法和农村法律服务方面仍然存在问题,主要表现在:1)农村纠纷案件告状难、打官司难相当普遍,有许多案件法院不受理、出现状告无门的局面;2)农村基层司法机构不健全和专业人员缺乏;3)乡(镇)司法助理员的调解得不到重视;4)许多乡(镇)未建立法律服务所;5)农村土地承包仲裁机构不健全、不独立;6)农村公证和鉴证机制尚未形成;7)受助难的局面并未得到彻底扭转;8)一些法官或者法院办案不公、不讲效率、执行不力;9)诉讼成本高,出现农民打不起官司;10)司法不独立、农村司法机关普遍受制于地方政府。农村行政机关与司法机关已形成一种合作多于制约,共性多于个性,且后者依附于前者的奇特关系,司法行为往往要征求政府领导的意见,听从行政职能部门的命令。所以,农村司法机构很难完成其应承担的社会使命。

#### 6. 农村行政执法监督存在的主要问题

为防止农业执法过程中侵害农民合法权益现象的发生,确保农村基层执法人员能够依法行政、秉公执法,不仅要有严格的“自律”规则,更要有完善的“他

律”措施;既要强化其内部监督,又要借助于外部制约。行政权力应当受到监督和制约是当代法治社会的一个基本要求。近年来,中国对行政执法的监督有了较程度的提高和加强。中国已形成了权力机关的监督、司法机关的监督、行政机关的内部监督、执政党的监督、社会团体和社会舆论监督等多层次、多形式的监督体系。在监督行政执法主体,推进依法行政方面起着较大的作用。但是,农村行政执法监督仍然存在问题,主要表现在:1)农村行政执法监督体系仍然不健全,一些监督部门职能重复、交叉过多,监督权责关系尚未理顺;2)由于历史的原因,人们对行政执法监督的认识还存在误区,“重立法、轻执法、忽视监督”的现象依然存在;3)过去中国行政立法中,没有行之有效的关于行政执法监督的专门法律,对行政执法监督,主要依靠内部制约;4)缺乏完备高效的监督机制;5)各种监督力量各自为战,相互间难以形成合力;6)监督机构的监督能力不高,监督无力;7)对行政执法监督尚未法制化,导致行政执法监督方式简单,程序滞后,制约无力;8)社会监督缺乏必要的制度保障;9)行政执法监督程序不完备,目前的行政执法监督主要表现为事后监督;10)不少监督部门缺乏应有的独立性、地位低、权力小、权威性差;11)对行政执法人员职务犯罪打击不力。

## 二、农村法制建设内涵的重构和对策

依据农业部《关于贯彻落实中央推进社会主义新农村建设的战略部署的实施意见》,我们认为,新农村法制建设之重要内容构架和对策,主要有以下几个方面:

1. 建立良法立法机制:健全农业法律法规体系,为新农村建设创造优良法制环境

适应社会主义新农村建设之要求,农业立法工作的总的目标,是力争到2010年,建立和完善有中国特色社会主义的农业法律体系,加快制定和完善、规范农村政治、经济、社会生活的法律法规,使农村政治、经济、文化及社会生活的各个方面都纳入到法治的轨道,惟有如此,社会主义新农村才有可能成为现实。农业法律体系的框架初步构想是以“对一切农业和农村经济活动和基本问题作出原则性的规定,用以规范人们从事农业和农村经济活动的基本行为准则”<sup>[6]</sup>的农业基本法(即《农业法》)为统帅和指导的具有中国特色的门类齐全、结构协调、层次分明、操作可行、

有机结合的各项具体农业法律法规构成的农业法律法规群体。农业法律体系的建立与完善应做到:1)农业立法价值标准应以人为本。农业立法要牢固树立“以人为本”的观念,以是否保护农民利益,是否提高农业竞争力,是否促进农村发展,最终是否提高农民生活水平,作为衡量农业法律的标准;2)坚持农业法律体系与中国法律体系相统一。对现有的法律法规认真清理,对不利于统筹城乡经济社会发展,不利于社会主义新农村建设,不利于改变城乡二元结构的法律法规,该废止的废止,该修改的得抓紧修改;3)中央和地方立法权分工应明确,坚持农村法制统一;4)农业法律体系本身要协调统一,农业立法应制定良法,不应彼此重复和相互矛盾,更不能制定恶法。这正如亚里士多德对法治作过权威性的说明,“法治应包含两重意义即已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律”;5)坚持改革决策与立法决策相统一,做到立法进程与改革进程相适应;6)实事求是,不求全责备,不急于求成,既要防止借故条件不成熟或贪大求全而变相放慢(松)农业立法进程的现象,又要避免“一个晚上”就想把农业法律体系完善起来的急躁情绪,而应做到通盘考虑,合理部署,制定出农业立法的中长期计划和年度计划;7)借鉴国外农业立法经验与从中国国情、农情的实际出发相结合。新农村建设工作要逐步建立在民主法制的基础上,借鉴欧盟、日本的成功经验,通过制定新农村建设的法律法规或将新农村建设的相关内容纳入中国的“农业基本法”,将该法修改完善为“农业和农村基本法”,通过法制化途径,使新农村建设获得稳定的制度性保障。“‘三农’问题的核心是农民问题,农民问题的实质是农民权益问题。农民权益问题解决的好坏,关系到‘三农’问题解决的好坏”<sup>[7]</sup>。农业立法要始终把保护农民合法权益作为一项重要原则,法律必须尊重农民的合法权益,立法必须尊重已有的民俗和习惯,法律的制定必须考虑农村居民的消化、接纳能力;8)必须切实注意强化农业立法质量,提高农业法律可操作性和针对性;9)完善农业立法体制,结合新时期社会主义新农村建设实际,应充分调动和依靠有立法权的地方人大和地方人大常委会的积极性和潜力,建立和颁布一批地方性浓、针对性强、实用性大、易于操作的地方性法规,为制定全国通行的法律奠定基础 and 创造条件;10)正确处理和摆正农村经济

政策与农业法律关系,不能随意地以政策代替法律,更不能通过制定新的政策否定法律,当原有的法律已不能适应实际情况时,必须通过正常立法程序进行废止、修改或重新制定,当法律与政策本身有矛盾时,仍应依法办事和执行,树立“法律至上”的权威;11)农业立法还要与国际通行的规则相衔接;12)建立“国家法与民间法良性互动”机制,实现国家法与民间法合理分工;13)农业法律条文设计应具体化、可操作化,切忌“政策搬家”、原则化,同时农业法律应体现相对稳定性,切忌修改频繁,造成法律与政策一样存在多变之疑虑,还有在农业立法中要从义务本位观念转变到确立权利本位的观念上来,通过农业立法来真正维护农业生产经营组织和农业劳动者的合法权益,促进农业和农村经济的持续、协调、健康发展。

笔者认为,制定出与《农业法》相配套的具有实质性内容和具体措施规定的专门法律这一层次十分重要。这一层次的法律大体上可以包括以下二十个方面:1)农业经济运行主体组织方面的法律;2)农业宏观调控方面的法律;3)农业经济运行主体财产权制度方面的法律;4)农业资源开发利用与环境保护方面的法律;5)农业生产经营和生产安全方面的法律;6)农业产业化经营方面的法律;7)农产品流通和市场交易方面的法律;8)农用生产资料供应和安全方面的法律;9)农业科技和教育方面的法律;10)农业投资方面的法律;11)农业收入分配和利益保护方面的法律;12)村庄和小城镇建设方面的法律;13)农业灾害救济和农业保险方面的法律;14)农村劳动力合理利用和剩余劳动力转移方面的法律;15)乡镇企业持续稳定健康发展方面的法律;16)农村社会保障方面的法律;17)促进农村贫困地区振兴方面的法律;18)国家机关对农业和农村经济活动进行行政管理和监督方面的法律;19)村民自治方面的法律;20)其他规范有关农业经济和农村社会关系方面的法律。

下一步农业立法重点应是:制定《农民集体法》、《农民集体成员资格确认法》、《农户法》、《乡(镇)村组合法》、《村民自治法》、《农村集体土地所有权法》、《农村土地承包经营权流转法》、《农村土地承包经营权征收补偿法》、《农业产业化经营法》、《农业适度规模经营法》、《农业投资法》、《村庄和集镇规划法》、《农村居民住宅建设法》、《农村宅基地使用权流转法》、《农村集体建设用地使用权流转法》、《农村社会

保障法》、《失地农民权益保护法》、《反就业歧视法》、《农民工权益保护法》法律。

## 2. 建立法制型农村基层干部机制: 适应新农村建设的迫切需要, 培养造就法制型农村基层干部

随着改革开放和经济社会的高速发展, 农村基层干部的法制观念、法律意识和依法办事的能力对新农村建设起着有力推动作用。适应新农村建设的迫切需要, 培养造就法制型农村基层干部, 其对策主要有: 1) 加强对农村干部的法治教育, 使农村干部率先守法, 以其法制观念影响村民的法制观念; 2) 守法讲法, 发挥表率作用。一是在经济生活中带头。二是在社会生活中带头。三是在家庭生活中带头; 3) 依法用法, 严格秉公办事, 处理问题一定要按照法律规定和法律程序行事, 决不做超越法律之外或违反法律规定的事情, 不打“擦边球”; 4) 把掌握农村法律知识作为选拔农村干部和考核公务员的重要条件之一, 努力造就一支懂农村法律知识和业务水平高的人才队伍; 5) 基层政府提高行政管理的效率, 坚决维护农民正当合法的权益, 主动承担基层行政的法律责任, 这样才能在农民心中真正树立起高效、服务、责任、公正、公开的现代型基层政府的形象; 6) 要依靠法律和制度做好农村的管理工作, 逐步由“恶人治村”、“强人治村”、“好人治村”、“能人治村”向“制度治村”转变。在党支部的领导下, 依法建制, 以制治村, 民主管理, 使村里各种组织、各项工作规范化、制度化; 7) 逐步克服传统的“人治”思想, 树立现代“法治”观念; 8) 克服“权大于法”的错误认识, 坚持依法行政的治村理念; 9) 改变传统的行政命令, 代之以科学的“法治”之道, 从而确保党的农村工作的路线、方针、政策和国家涉农法律法规的贯彻落实。

## 3. 创新农村法治主体再造机制: 提高广大农民法律意识, 培养具有法律素质的新型农民

提高农民整体素质, 培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民, 是建设社会主义新农村的迫切需要。法律素质是社会主义新农村中新型农民的必备素质。“要利用一切有效手段和措施, 对广大农民加强法制教育和宣传, 努力提高广大农民的法律意识, 使广大农民知法守法, 履行应尽义务, 并能运用法律武器来维护自己的合法权益, 为农村法治建设提供最好的最广泛的群众思想基础和最好的法律文化环境”。努力培养和提高广大农民的法律意识, 其措施主要有: 1)

发展农村经济, 为提高农民的法律意识建立坚实的经济基础。现代农民法律意识的增强必须要建立在雄厚的经济基础之上。商品经济的飞速发展所带来的文化观念的转变是推动农民法制意识提高的内在驱动力, 这种力量是无法抗拒的; 2) 加强对农村法制宣传教育工作的组织和领导, 从突击性普法教育向经常性普法教育转变; 3) 继续搞好第五轮普法工作, 以“学法律、讲权利、讲义务、讲责任”为主题, 继续大力推进“法律进农村”。邓小平指出: “加强法制重要的是要进行教育, 根本问题是教育人。”通过深入持久的普法工作, 使广大农民群众培养和增强其守法意识, 依法履行应尽义务, 能够依法行使民主权利, 依法反映合理诉求, 依法维护正当权益; 4) 在普法形式上, 要不断创新, 增强感染力和吸引力。针对农民的特点, 尽可能采取法制文艺演出、法制录像、法制漫画等生动活泼、通俗形象、为广大农民喜闻乐见的方式, 尽可能运用电视、广播报纸、网络等大众传媒和印发资料, 办培训班及法律演讲、法律竞赛等多种形式, 尽可能运用贴近农民生产生活的典型案例开展法制宣传教育, 寓法制于新闻事件, 寓法制于典型案例, 寓法制于百姓生活, 寓法制于文化娱乐, 真正使法律知识和法律意识在潜移默化中深入人心; 5) 普法与执法教育结合起来, “现身说法”, 办好一案, 教育一片, 为培养和强化农民法律意识创造外在环境; 6) 从建设新农村的迫切需要和广大农民的现实需求出发, 围绕农民普遍关心的重点、热点问题和与农民切实利益有关的问题, 选择与农民生产生活联系最密切的法律法规作为普法重点, 做到学以致用, 学有所用; 7) 通过村民自治, 培养农民的现代法律意识; 8) 培养农民的权利与义务相一致观念, 强化农民的国家主人翁观念; 9) 培养农民遵纪守法、依法办事、维护法律尊严的观念; 10) 对于农民则应采取多种形式, 结合生产、生活实际, 切实地运用法律去帮助农民解决实际问题, 让法律的服务功能、保障功能得到充分发挥, 改变“法就是制裁”的观念, 让农民从“要我学法律”到“我要学法律”; 11) 依法保障农民成为城乡平等的“全权公民”; 12) 各地高等农业院校和农业职业学校要尽早创造条件开设和完善农村法制或农业经济法课程, 对学生进行系统的农村法制教育, 造就中国一代新型的社会主义农村干部和农业生产劳动者。把法律武器交给农民群众, 让农民群众掌握法律, 自觉地遵守和维护法律, 人人



养成依法办事的观念和习惯,并且同违反法律和破坏社会主义法制的行为进行斗争,这种维护稳定的社会力量是任何外在的力量都不能替代的。

#### 4. 创立依法行政机制:加强农村行政执法,实现农村依法行政

柏拉图曾说过一段发人深思的话:“如果在一个秩序良好的国家安置一个不称职的官吏去执行那些制定得良好的法律,那么这些法律的价值便被掠夺了,并使得荒谬的事情大大增多,而且最严重的政治破坏和恶行也会从中滋长”。农村行政执法不力产生的不良影响表现在:1)恶化干群关系;2)降低法律权威;3)容易滋生腐败;4)农民利益受损;4)法治进程受阻;5)社会动荡难免。

根据农村行政执法存在的问题,加强和完善农村行政执法,促进农村依法行政,其对策主要是:1)提高农业行政立法质量,明确界定农业行政管理机关行政权的权限;2)规范农村行政执法主体,调整执法机构,实行综合执法与专业执法有机结合;3)坚决实行政企分开,行政执法权和经营权要完全分离,严禁“既当裁判员,又当运动员”的情况继续存在;4)加强对农业执法人员的业务培训,妥善解决执法人员待遇,建立一支高素质的农村行政执法队伍,各级农业行政执法人员一定要牢固树立立党为公、执政为民的施政理念,强化“法治”意识,依法治农,依法行政,以法律己,坚持原则,严格执法,清正廉洁,秉公办事,真正做到有法必依,执法必严,违法必究,并自觉接受广大农民群众的监督;5)调整财政支出结构,改善农村行政执法条件;6)严格执法程序,完善执法制度,规范农村行政执法行为;7)要建立科学的绩效评价体系,完善群众评议,通过定期考核,严格规范执法人员的执法行为,真正做到主体合法、内容合法、形式合法、程序合法,使农业执法迈上一个新的台阶;8)要利用一切有效手段和措施,努力培养提高农村基层干部和农民的法律意识,强化行政法治氛围。通过严格而规范的执法,为农村经济的发展,营造一个公平公正、安全的环境,为新农村建设保驾护航。

#### 5. 完善司法和法律服务机制:建立健全农村基层法制机制,完善农村司法和法律服务体系

完善农村司法机构和建立健全农村法律服务体系,其主要对策有:1)完善农村司法机构,加强人民法庭、公安派出所、司法所等基层政法机构的建设,

充实力量,完善力量。如根据各地农村实际,有些地方可设立森林法庭、渔政法庭;2)完善农村法律服务体系,包括律师、公证、人民调解、基层法律服务、仲裁5个方面;3)农村法律服务应由内容片面型向内容综合型的转变、应由服务低质型向服务高质型的转变、应由功能残缺型向功能完善型的转变。农村法律服务要拓展领域、丰富内容,努力实现扩大覆盖与提高质量的统一。积极鼓励引导律师、公证人员和基层法律服务工作者,通过法律咨询、诉讼和非诉讼代理、担任法律顾问等方式,为农村经济发展、农民生产生活、农村企业和基层政府提供法律服务;3)强化乡(镇)司法助理员的调解作用,在定编和经费上提供保证,并保证依法独立行使调解权;4)建立和完善乡镇法律服务所,明确其职责和服务范围,并拓宽服务领域;5)重新组建或改建应属于民间性质的县农村土地承包仲裁机构,实行依法仲裁;6)强化公证和鉴证机制的作用,加强农村土地承包合同等合同的鉴证和公证工作;7)全面提高法官队伍的政治和法律素质,保证司法公正,保持司法中立独立审理案件。关于司法的公正问题,西方哲学家培根指出:“一次不公正的裁判,其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流,而不公正的裁判则毁坏了法律——好比污染了水源”。司法公正是法治的生命。法院在实际工作中应与地方政府相分离,特别是乡镇一级的派出法庭,要有自己独立的地位。同时,各级法院在干部管理、财政来源及物质设施等方面也应独立、自主、自给。从法院法官的自身地位与形象上,将法律的公平正义性充分地展现给群众;8)维护司法尊严。巡回审理就地办案,不失是当前弥补农村司法机构设置之不足,满足村民对法律需要的应急良策,但它是运用国家权力的司法行为,而不是民间的调解,因此,派出法庭在审案时,必须严格按照法律规定的程序进行,以保持法律的严肃与权威。司法的正确运行是法律威信确立的又一重要因素,直观地影响着群众的法律观念、意识;9)提高审判质量和效率,解除当事人不必要的诉累。对涉农案件要优先立案、优先审理、优先调解、优先执行,做到快侦、快诉、快审、快结,及时维护农民利益,激发农民投身新农村建设的积极性;10)依法打击非法占用农用地、破坏农业生产等各类侵农、坑农违法犯罪行为,依法查处农村救灾、扶贫、征地补偿费管理工作中出现的贪污、贿赂、挪用

公款等职务犯罪,依法查处因国家工作人员渎职造成农村、农业、农民重大经济损失的案件,维护农村正常的经济秩序。审理好农村土地承包、婚姻家庭、劳动争议等民事纠纷案件以及涉农行政案件,依法调节农村经济社会关系。依法打击各种破坏农村基层选举的行为,切实保障农民的民主权利;11)做好诉讼费用减、缓、免的工作,尽量减轻农民的负担;12)要搞好法律援助工作,为确实贫困的农民提供免费的法律援助;13)改革和完善服务“三农”的司法体制和程序,将更多的法律关怀给予总体上处于弱势的农民群众,主动为其提供更多、更好的法律服务和法律帮助。

6. 完善执法监督机制:建立农村行政执法监督制度,完善农村行政执法监督体系

进一步完善执法监督机制,强化对执法者的监督,其主要对策在于:1)加强行政监督立法,健全农村行政执法监督机制;2)建立健全包括农村行政执法机关内部监督、专门监督、司法监督、新闻舆论监督在内的完善的监督体系和制约机制;3)加强基层乡镇人大执法监督力度。乡镇人民代表大会作为基层权力机关,依法享有决策权、审议权、监督权、选举权和罢免权。应及时听取和审查乡镇人民政府的工作报告,撤销乡镇人民政府的不适当的决定和命令,保障公民的合法权益。乡镇人民代表通过行使提出议案、质询案、罢免案和提出询问、建议、批评和意见等权利,监督乡镇人民政府的工作;4)监督机制应向法律化、制度化发展;5)行政执法监督的重点应由事后监督转向从事前监督入手的事前、事中和事后三位一体的全过程监督;6)建立和完善农业行政执法的各种制度,如执法工作报告制度、农业行政执法责任制度、定期执法检

查制度、重大行政处罚案件决定备案制度、行政复议制度等;7)要鼓励广大农民群众积极参与,以形成监督合力;8)健全和完善执法管理、案件审批、执法程序、错案追究等各方面的规章制度;9)要认真落实责任追究制度,并将其与加强机关党风廉政建设结合起来。尤其要严惩害群之马,对那些滥用职权、违法执法、玩忽职守、失职渎职甚至以权谋私、坑农害农和严重侵害农民合法权益的执法人员,要依法给予严肃的党纪政纪处分,触犯刑律的,依法追究其刑事责任,以维护法律的尊严。

#### 参考文献:

- [1] 丁关良. 试论依法治农[J]. 农业经济问题, 1999(2): 38-41.
- [2] 任大鹏. 中国现阶段农民法律意识的调查与分析[J]. 中国农村观察, 1999(3): 25-30.
- [3] 郑永流. 农民法律意识的现实变迁——对湖北省农民法律意识调查的总体分析[A]. 李木盾. 法律社会学[C]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 476-477.
- [4] 丁关良, 王雅民. 加强农村行政执法 实现农村依法行政[J]. 山东农业大学学报:社会科学版, 2003(3): 42-47.
- [5] 丁关良, 田 华. 农业行政执法中应正确行使自由裁量权[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版, 2003(1): 21-24.
- [6] 丁关良. 中国农村法治基本问题研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2001: 111.
- [7] 李长健. 论农民权益的经济法保护——以利益与利益机制为视角[J]. 中国法学, 2005(3): 120-134.
- [8] 丁关良. 农村法治涵义和基本内容及现实意义研究[J]. 山东农业大学学报:社会科学版, 2005(3): 88-93.

责任编辑: 陈向科