



# 改革开放40年我国农村法治进展与展望

任大鹏 曲承乐

**[摘要]** 改革开放40年来,我国农村法治建设取得了前所未有的成就,具有中国特色的农业农村法律体系基本成型,涉农法律实施机制日益完善,农村社会守法共荣的法治观念明显增强。以促进农业产业发展、农村建设和农民权益保护为主要目标的农业农村法律体系,和以权利调整、农业补贴、农业市场准入为主要手段的农业农村法律调控机制,成为推进我国农村改革和农业产业调整的重要力量。面向新时代,需充分发挥农村法治在乡村振兴中的保障作用,并从立法、执法、司法、守法各个环节全方位推进我国农业农村现代化建设。

**[关键词]** 中国特色社会主义法治体系; 农业现代化; 农村改革; 农业发展

肇始于农村家庭联产承包责任制的改革开放已历经40年。这期间,我国农村先后进行了农业生产经营体制、农产品流通体制、农村税费、社会主义新农村建设、美丽乡村建设、乡村振兴等多项重大改革,农村面貌发生了翻天覆地的变化。与此同时,自1983年中央“一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》提出要“对农村各类经济形式及其活动,加强法制管理”以来,伴随着农村改革的深化和农业的发展,我国农村法治状况也实现了重大突破。大量农业农村法律的及时制(修)订,极大地丰富了中国特色农业农村法律体系的内涵。日益完善的执法、司法、调解、仲裁机制,有效地保障了立法目的的实现。农村法治建设的巨大成就,改变了改革初期人们对发展农业“一靠政策,二靠投入,三靠科技”的普遍认知,为实现中华民族的伟大复兴提供了坚实的制度保障。回顾与总结40年来我国农村法治建设的既有经验,展望农村法治的未来,对全面深化农村改革、推进实施乡村振兴战略具有重要的意义。

## 一、改革开放以来农村法治建设的主要成就

### (一) 农业农村法律体系基本形成

改革开放以来,我国陆续颁布了《森林法》《草原法》《渔业法》《农业法》《农业技术推广法》《种子法》《农村土地承包法》《农业机械化促进法》《畜牧法》《农产品质量安全法》《农民专业合作社法》《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》等20多部涉及农业和农村发展的法律及若干行政法规、地方性法规、部门规章和规范性文件。各层级和领域的专门立法使我国摆脱了改革初期单一依靠政策推动农村改革和农业发展的局面,标志着我国已形成了以《农业法》为核心,以各农业部门法为支柱,以农业投入与支持保护、农业科技创新与应用、农业资源与生态环境保护、农产品流通与加工、粮食与农产品质量安全、农民各项权益保护和农村经济发展、村民自治制度等为规制重点的农业农村法律体系。农业农村法律体系的建立,不仅使农业各主要领域基本做到了有法可依,还标志着我国正式将农业和农村的宏观管理工作纳入到法治的轨道之中,为巩固农业在国民经济中的基础地位、稳定和完善农村土地承包制度、保护农业自然资源、推进农业生产发展和结构调整、农村基层民主政治建设等提供了法律保障<sup>[1][23]</sup>。

**[收稿日期]** 2018-11-08

**[作者简介]** 任大鹏,中国农业大学人文与发展学院教授、农业与农村法制研究中心主任,邮编:100083;  
曲承乐,中国农业大学人文与发展学院博士生。

随着农业农村法律体系逐步形成,各项农业农村制度基本确立,农业农村法律调控范围的空白得到弥补。近年来,我国农村法治的立法重点已由订立新法逐渐转向通过法律修改与解释来及时回应实践中出现的新问题和新挑战。2010年以来,《农业技术推广法》《农业法》《草原法》《渔业法》《畜牧法》《种子法》《农民专业合作社法》《村民委员会组织法》等先后进行了修正或修订。各部法律法规的及时修改完善,增强了农业农村法律规范的逻辑性与严谨性,使农业农村法律体系内部更加协调统一。及时将行之有效的农业农村政策法规化,为长期、有效的促进农业发展、农村繁荣和农民增收奠定了制度基础。

## (二) 农业农村法律实施机制逐步完善

配合立法实体规范的日益完备,我国农业农村法律的执法体系和机制也在不断完善。农业执法领域由最初局限于渔业、兽药等少数领域,扩大到种子、农药、兽药、动物防疫、植物检疫、草原监理、渔政渔港监督等二十多个领域。在改革开放初期,过度强调专业性的分头执法模式不仅增加了执法成本,甚至还出现了执法机构与经营主体重叠的现象。随着农业行政管理体制改革的推进,农业综合执法逐渐代替了专业执法,通过相对集中地行使法律、法规、规章规定的由县级以上农业行政主管部门为执法主体的行政处罚权,有效地实现了行政执法力量的整合,降低了执法的成本,提高了执法的效率与水平。农业综合执法按照依法行政的目标和国务院《关于推行行政执法责任制的若干意见》,愈发注重履行相关法律赋予其在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务方面的职能,相应的执法程序也更加规范。

改革开放初期的农村法治工作相对重视管理职权与手段的确立,对农业生产经营主体规定了大量义务性条款。随着农村改革的深化,涉农法律日益重视保障权利主体的合法权益,更加强调为农业生产经营主体赋权和对行政管理机关的权利加以限制。行政自由裁量权逐步缩小,对农民和其他相对人利益的保护与救济力度逐渐加强,相关法律实施的程序规则也越发具有可操作性。例如,《农村土地承包法》第51条规定了发生土地承包经营纠纷可以协商、调解、仲裁、起诉,但该法并没有对具体的仲裁程序、仲裁机构及其他事项做出规定。为规范这一特殊的纠纷解决机制,确保农村土地承包经营纠纷能够得到公正、及时地解决,我国适时出台了《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》。不仅如此,《物权法》《土地管理法》也相应地对农地纠纷涉及的实体法和程序法问题做了规定。

针对农业领域出现的执法不严、违法不究现象,全国人大及其常委会提高了对相关法律实施情况监督检查的密度和强度,通过把监督检查放在与制定法律同等重要的地位,促使监督对象更加重视相关法律的执行工作<sup>[2]</sup>。与“三农”问题相关的法律长期以来都是全国人大常委会执法检查的重点。自1993年《农业法》公布施行以来,全国人大常委会已对其进行了八次执法检查,进入新世纪以来,还对包括《土地管理法》《村民委员会组织法》《种子法》《土地承包法》《农民专业合作社法》《农产品质量安全法》《农业技术推广法》在内的多部涉农法律进行了执法检查。一系列的监督检查得到了监督对象的积极回应,随着反馈机制的日臻完善,我国农业农村法律体系的实效性、科学性 & 执法的合法性均得到显著提高。

## 二、改革开放以来农业农村立法的重点领域

### (一) 以家庭承包经营制度为重点,巩固和完善农村基本经营制度

1978年中共十一届三中全会所确立的以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制是我国农村基本制度改革的里程碑。自此,双层经营成为我国农村的基本经营制度,家庭承包经营也成为我国农村基本制度的基础。1993年,《农业法》首次确立了家庭承包经营的法律地位。1999年的《宪法》修正案则进一步明确了农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的

双层经营体制。由于稳定家庭承包经营,核心在于稳定土地承包关系<sup>①</sup>。为此,《土地管理法》《农村土地承包法》《物权法》《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》等法律规定了一系列稳定农村土地承包关系的具体制度。《农村土地承包法》《物权法》赋予了农民土地承包经营权,规定农民对土地享有占有、使用和收益的权利,还规定了权利可以转包、出租、互换、转让,实现了“农地所有权与使用权分离制度”从政策到法律的转型。

在改革初期,由于农业生产水平有限,土地既承担着农民基本社会保障的功能,更是其最重要的财产来源。因此,对农地流转采取较为严格条件限制,有助于解放生产力、保障农民的生产生活权益。随着农业经营方式转变的加快,农地价值属性和利用主体之间的关系日渐复杂,土地流转实践早已突破《农村土地承包法》设置的旨在稳定土地承包关系的流转范畴,而转向了更具活力的效率性流转。实践的变化增强了部分法律条文实施的紧迫性。比如,为了明确权属关系,适应土地流转的现状,我国从2008年开始推进《农村土地承包法》第二十三条所规定的确权颁证工作,从农地安全价值和效率价值的角度,回应与引导实践的变化。

## (二) 以农业经营组织和农业生产方式现代化为重点,发展现代农业

长期以来,大国小农的基本国情农情影响着我国农业发展方式的选择。随着农村经营制度改革效应的释放,从20世纪90年代开始,分散生产的弊端逐渐显现出来。发展现代农业被逐步提上立法议程。发展现代农业需要创新经营方式、经营手段,调整产业结构,提高农业生产的组织化程度和农业技术的应用水平,才能扭转传统农业在产业链和国内外市场中的不利格局。为此,我国出台了一系列旨在提高农业经营组织化水平的法律法规。作为农业领域基本法的《农业法》,通过规定一系列农业投入与支持保护措施,肯定了各类农业生产经营组织在农业发展方式转变和农业产业化经营中的作用。2006年通过的《农民专业合作社法》,以培养农民的主体意识、重构农村资源要素配置的方式,构建起农民自我联合走向市场的组织方式,成为农业产业化经营路径的又一重大突破。不断创新的农业产业化组织方式,是我国开展农业产业化经营的载体,也是构建现代农业产业体系的基础和引领力量。

农业技术、机械的推广与应用工作同样也是国家对农业支持保护体系的重要组成部分。根据《农业法》和与其同时颁布的《农业技术推广法》的规定,我国建立了以政府扶持和市场引导、有偿与无偿、国家推广和社会力量相结合的农业技术推广体系,成立了长期的公益性农技推广机构和队伍。为增强科技对农业的支撑保障能力,我国依法组织实施了基层农技推广改革与建设补助项目<sup>[3]</sup>。2004年出台的《农业机械化促进法》,通过把国家扶持农业机械化政策上升为法律,实现了促进政策措施的规范化。在该法实施当年便启动实施了对农民的农机购置补贴政策,这对提高农业机械化水平,推进现代农业发展有重大的意义。《农业技术推广法》《农业机械化促进法》及陆续出台的与此配套的行政法规、地方法规、部门规章和规范性文件,标志着我国基本构建起涵盖教育科研、质量鉴定、技术推广、社会化服务、监督检查等各个领域及重点环节的农技推广、机械应用法律体系,标志着各项促进工作基本可以做到有法可依、有章可循。这些法律法规为提高农业集约化水平和组织化程度、保障粮食等重要农产品的有效供给和农民持续增收提供了坚实的制度支撑,已然成为我国实现农业现代化的重要保障。

## (三) 以效率和安全兼顾为手段,促进农业可持续发展

促进农业产业发展,增加农民收入,合理、永续地利用自然资源,是农业可持续发展的主要内容。农业农村法律重要的立法目标之一就是协调农业自然资源保护与利用之间的关系。改革开放以来,我国农业的立法思路已经从单纯发展生产转向生产与资源保护并重,即既注重通过各专门法建立起各类资源的安全底线,同时也注重提高存量资源的利用效率。例如,土地资源管理工作既通

<sup>①</sup> 江泽民. 全面推进农村改革,开创我国农业和农村工作新局面. 人民日报,1998-10-05(001)。



过《土地管理法》《草原法》《基本农田保护条例》等法律法规规定严格的保护制度,也通过《农村土地承包法》《物权法》等法律法规设计出合理的权利安排,以鼓励充分利用既有土地资源。《渔业法》既规定了保护渔业资源的禁渔期、禁渔区、捕捞限额、捕捞许可制度,又支持开展渔业基础设施建设、鼓励发展水域滩涂养殖。《畜牧法》《森林法》《种子法》等法律法规既有强化种质资源保护、区域保护的内容,又有保护生产经营者合法权益、规范产业发展的制度安排。在资源环境约束趋紧背景下,我国的天然林保护制度、海洋渔业资源总量管理制度越发严格,耕地轮作休耕、退耕还林还草还湿、退牧还草、退养还滩、湿地保护与恢复的力度也在不断加大,相关法律在制(修)订的过程中越发突出资源保护的内容。

通过农业立法促进农业发展与生态环境的协调,将可持续发展的理念法律化、制度化,成为改革开放以后我国农业生态环境保护立法的重要内容。当前,我国改善农业环境的法律体系和技术路径也已基本成型。现行农业农村法律体系对农村生态环境问题的规制路径主要有两个:针对规模化农业生产经营带来的农作物秸秆等废弃物、畜禽养殖中粪污排放和病死畜禽污染问题,主要遵循《农业法》《畜牧法》《畜禽规模养殖污染防治条例》《循环经济促进法》的专门规定;针对工业及其他活动造成的农业生产环境污染、农业面源污染问题,则主要依托以《环境保护法》《土壤污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《清洁生产促进法》为代表的我国环境保护法律法规体系的规制。

改革开放以来,特别是进入20世纪90年代后,我国农业生产力水平明显提高,农产品供求关系发生了根本性转变,农业发展从单纯追求产量增长转向保持总量平稳基础上的结构平衡和质量提升。尤其是在农业供给侧结构性改革的背景下,质量问题已被纳入农业产业发展的目标之中。相应地,农产品立法的中心目标也由确保农产品总量供给向总量与质量并重、更加注重质量安全转变。在农产品质量安全领域,我国相继颁布了《兽药管理条例》《农产品质量安全法》《食品安全法》《农药管理条例》《生猪屠宰管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》《乳品质量安全监督管理条例》等多部法律法规,以及《农产品包装和标识管理办法》《农产品产地安全管理办法》《农产品地理标志管理办法》等一系列配套规章和规范性文件,建立了从投入品使用、产地环境,到生产过程记录、包装与标识一系列的监管制度。已有18个省份出台了针对农产品质量安全的地区性法规<sup>[4]</sup>,在立法力度加大的同时,我国还加强了农产品质量安全领域的执法与问责力度,所有省份都已将农产品质量安全工作纳入政府年度绩效考核的考核之中。但目前来看,基于规模化、标准化生产手段搭建的农产品质量安全评价体系与我国农业小农经营的现实之间还存在一定差距,仍存在一定程度的监管空白,需要法律制度的进一步完善。

农业再生产与自然生命体再生产直接关联,农业生物安全对农业持续稳定发展同样重要。农业发展需要现代农业生物技术的支持,因此,相关立法既要推进生物技术农业中的应用,同时又要防范其潜在风险。自改革开放以来,我国在动物疫病防控、植物病虫害的检疫和防治、有害生物入侵和农业转基因等现代农业技术管理方面取得了重大立法进展,先后制定颁布了《动物防疫法》《进出境动植物检疫法》《植物检疫条例》《农业转基因生物安全管理条例》等多部涉及农业生物安全的法律、行政法规、部门规章。我国的农业生物安全管理已经进入法制化、规范化管理时代。尤其是针对农业转基因等现代农业技术对环境和健康的潜在影响问题,我国作为较早进行生物安全管理的国家之一,一直在探索和推进转基因的立法工作<sup>[5]<sup>534</sup></sup>。现行主要的涉农法律,如《畜牧法》《农业法》《种子法》《渔业法》《农产品质量安全法》《食品安全法》,出于保障人类健康和动植物、微生物、生态环境安全的考虑,都在关注生产效率提高的同时,对各自调控领域内转基因技术的使用规定、安全评价、标识或管理做出了一般性规定。

#### (四) 以民主权利和经济利益为核心,保护农民权益

小规模农户是我国农业主要的生产经营主体,也是实现农业农村现代化的最主要的力量。但

由于受到历史、自然、市场、社会等多种因素的影响,其长期处于弱势地位。因此,农村法治的重要任务之一就是保护农民的民主权利和经济利益。改革开放以来,我国越来越重视农民权益的保护工作。2002修订的《农业法》不仅增加了农业支持与保护的章节,还专门设置了农民和农业生产经营组织权益保护的原则性规定。《农业法》对向农民和农业生产经营组织收取行政、事业性费用,罚款处罚,摊派,集资,达标、升级、验收等活动进行了限制与禁止,同时明确规定了当事人有获得征地补偿、经营自主自愿的权利,以及农产品收购不得压级压价、因生产资料质量问题遭受损失的赔偿额等规定。2006年,《农业税条例》废止以后,涉农法律对涉农收费项目的控制越来越严格,公共财政覆盖农村的步伐加快,随着脱贫攻坚战和乡村振兴战略的实施,我国已经基本实现了基层政权运转、农村义务教育等供给由农民提供为主向政府投入为主的根本性转变,农民负担进一步减轻。

相关法律基于农业的相对弱势地位,规定了一系列保障产业公平发展和小规模农户利益的制度。如《农民专业合作社法》中规定的支持、引导农民专业合作社发展的扶持措施。再如,《反垄断法》规定的“农业生产者及农村经济组织在农产品生产、加工、销售、运输、储存等经营活动中实施的联合或者协同行为,不适用本法”的豁免规则等。另一方面,基于农民在市场竞争中的相对弱势特性,除《农业法》以外,相关法律也为农民安排了特别的保护措施,通过赋予农民“特权”,保障其在经济和社会活动中的公平地位。比如,《畜牧法》对散户养殖者与规模养殖者在养殖档案制度中差异性义务的规定;《种子法》对农民自繁自用种子不适用种子生产经营许可证的特别规定;《农民专业合作社法》规定的合作社设立的低门槛<sup>①</sup>和包容性制度,以及合作社以农民为主体的“一人一票”民主表决机制<sup>②</sup>和交易量返还为主的<sup>③</sup>盈余分配制度;《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》不向当事人收取仲裁费用的特别规定等等。近年来,我国出台了越来越多的惠农和支农政策,当前的立(修)法工作已尽可能地将这些惠农、支农政策法定化。法律法规有利于惠农、支农政策的长期与稳定,对强化现代农业发展中的小农户利益保护,发挥着越来越重要的作用。

### (五) 以村民自治为重心,推进农村民主政治建设

基于改革开放前农村地区人民公社体制存在的种种问题,党的十一届三中全会废除了人民公社体制,因而也彻底改变了农村治理的经济基础和政治基础。为了填补农村改革所带来的农村治理真空,广西宜山县合寨村率先进行了村民自治的实践<sup>[6]</sup>,初步形成了以“村民自治”为核心特征的农村民主政治建设框架,法律随后对这种村民自治的地位予以认可。1982年《宪法》对农村民主政治建设做出了方向性和原则性的规定,指出“集体经济组织实行民主管理,依照法律规定选举和罢免管理人员”,为全面实施村民自治制度奠定了法理基础。1988年试行的《村民委员会组织法》明确了村民委员会与乡镇政府之间的关系,并就村民委员会的组成、选举方式、决策机制、监督机制等做出了程序性规定,标志着我国农村民主政治建设法律体系基本形成,农村民主政治建设法律体系自此成为我国农村法治体系中的重要组成部分。

为了凸显村民自治中的程序正义,1998年《村民委员会组织法》对村民委员会的角色定位和组织功能进行了修订,进一步提高了村民委员会的自治属性。但由于“法律本身留出的可供政府部

① 低门槛制度包括了合作社设立阶段的发起人的低门槛要求、设立过程中免除验资报告的义务、工商登记不收费的政策等。

② 一人一票和交易量返还,被视为体现合作社特性的核心原则。按照《农民专业合作社法》规定,农民专业合作社成员的所有成员享有一票基本表决权,对合作社贡献较大的成员可以享有不超过基本表决权总数20%的附加表决权。由于合作社法规定合作社成员总数的80%以上为农民,所以一人一票的民主表决的法律主要是保护小规模农户在合作社中的话语权。

③ 合作社普遍存在出资成员与交易成员共存的异质性特征。出资成员在合作社追求资本报酬,通常不直接从事农产品生产经营,也不会利用合作社服务;而交易成员则更多是因为小规模生产需要合作社提供更多服务,因此交易量返还为主的盈余分配原则,更有利于小规模农户的经济利益。

门任意定夺的空隙太大<sup>[7]</sup>”，因此，尽管《村民委员会组织法》明确规定了村民委员会与乡镇政府之间并非上下级关系，村民委员会对乡镇政府的依附还是削弱了村民委员会理应具有的自治功能<sup>[8]</sup>，实践中个别村民委员会甚至还出现了异化为村中少数人自治、或村长、村党支部书记一人之治的情况，完全偏离了村民自治内在的民主与法治的基本理念和精神<sup>[9]</sup>。与此同时，农村的社会结构、价值观念的剧变，也加剧了法律的荷载<sup>[10]</sup>，单纯追求程序正义已经无法满足农村民主政治建设的需求。为此，2010年的《村民委员会组织法》重点对村务公开、村务监督和民主决策等内容进行了修正和补充，在为村民提供参与公共事务管理机制和载体的同时，从立法的角度提高村民的参与程度，以从源头遏制自治中的不正之风和腐败问题。随着村民在乡村治理中的主体作用日益受到重视，农村民主政治建设越发注重法治的程序性规定与传统乡村治理资源的衔接，立法导向也从强调程序正义过渡到统筹兼顾程序与结果的双重正义。

### 三、改革开放以来农业农村法律调控手段的现代化

不同时期的农业农村立法目标不同，目标的实现，需要与之相适应的法律调控机制。随着立法体系的逐步完善和立法经验的逐步成熟，我国的农业农村立法逐渐形成了赋权与限权、农业补贴、农业市场准入为主要内容的“三位一体”的调控机制<sup>[15]</sup>。之所以称为“三位一体”，是因为这三种手段不是孤立的，而是需要相互协调、相互配合，才能实现农业农村立法的调控目标。

以农村土地制度为例，农业法律需要赋予集体经济组织成员承包本集体土地的权利，保护小农户利用土地从事农业生产经营的权利，并限制承包权人或者经营权人生产经营过程中破坏耕地和其它农业自然资源。为鼓励农业生产经营者的积极性，国家设立种粮直补等补贴制度，以抑制获得耕地经营权从事粮食生产时可能遇到的自然风险。同时，通过设定行政许可等方式防止不合格的农业投入品流向市场，禁止在耕地上使用违禁的投入品，保护农业生产者和消费者的农产品消费安全。

再如，《渔业法》中赋予了渔业生产经营者使用集体所有或者国家所有的养殖水面从事养殖的权利，以实现渔业发展和保护渔民利益的目标；通过禁止在饲料、饵料中添加违禁物品，安全检测和制定质量标准制度等，以实现保障水产品的质量安全的目标；通过财政投入建立和完善渔政渔港基础设施等，以实现促进渔业产业发展的目标；以禁渔制度、捕捞许可制度等，保护渔业资源，以实现渔业发展的可持续目标。

在有关乡村治理的法律制度中，同样体现了“三位一体”的调控机制。例如，《村民委员会组织法》赋予了村民通过自治方式自主决定村庄公共事务的权利，可以自主制定村民自治章程和村规民约，但法律同时也规定村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。组织改善村内基础设施和人居环境，发展公益事业是村民委员会的重要职责，法律规定村民委员会办理本村公益事业所需的经费，由村民会议通过筹资筹劳解决；经费确有困难的，由地方人民政府给予适当支持。事实上，自2008年，一事一议财政奖补开始试点，2011年就已经在全国全面推开，有力促进了农村公益事业的发展。

#### （一）赋权和限权

从经济学家和社会学家的视野看，赋权与限权其实是政府与其他利益相关者的互动过程，或者说是确立农业经营主体、基层政府和国家之间的治理逻辑的问题。我国农村改革的相关政策，包括农地制度改革、农民专业合作社的发展等，也始终是围绕着赋权与限权的逻辑展开的<sup>[11-12]</sup>。从法学视角看，农业法的赋权和限权，是通过法律确定各类农业生产经营者的权利边界，保障其在边界内自主从事生产经营活动的权利，并限制生产经营者滥用权利的一整套制度规则<sup>[15-6]</sup>。

在农业法领域，赋权和限权的主要内容是以各类生产经营者对农业自然资源的利用核心的。



例如,在《农村土地承包法》中,法律赋予集体经济组织成员平等享有的承包本集体土地的权利,并以相应的制度措施保障土地承包关系的稳定,保护承包经营权不受侵犯。法律赋予承包方自由流转承包土地的权利,任何组织和个人不得限制或者强迫土地承包方的流转权利。法律同时规定,承包方或者土地流转后的经营权人不得改变土地的农业用途,不得破坏耕地;在承包期内,发包方不得收回承包地或者调整承包地等。在农村土地“三权”分置背景下,土地经营权人可以在受让的土地经营权上设定抵押,但须取得承包农户的书面同意。在《渔业法》中,法律也规定了渔业生产者可依法获得捕捞的权利,但该权利的行使不得突破法律规定的禁渔期、禁渔区的限制,不得使用禁用的渔具和捕捞方法等。在《草原法》中,法律规定草原承包经营户可以依法在承包的草原上从事放牧或者其他畜牧业生产经营活动,但不得开垦草原,并遵守相关的禁牧、限牧和休牧的规定。在《森林法》中,法律确立了森林、林地和林木的所有权和使用权,并明确规定,国家保护承包造林的集体和个人的合法权益,任何单位和个人不得侵犯承包造林的集体和个人依法享有的林木所有权和其他合法权益,并规定集体所有制单位营造的林木归该单位所有,但享有林木所有权的单位采伐林木则须办理采伐许可证,并按采伐许可证确定的采伐方式和采伐量进行采伐。

除有关自然资源利用领域的赋权和限权外,在其他领域也有赋权和限权的规定。例如,《农业法》规定的农民权益保护制度,明确禁止面向农民的乱收费、乱罚款、乱摊派和非法集资,禁止强迫农民接受有偿服务等。再如,在《农民专业合作社法》中,法律赋予合作社自主制定合作社章程,依法自主设立组织机构,在法律规定的原则下自主确定盈余分配方式的权力等。法律同时规定,合作社不得剥夺或者限制成员参加成员大会的权利,不得违背法律规定的以交易量为主的盈余分配原则等内容。

农业法中有关赋权的规定,主要是赋予相应的农业生产经营主体从事正当的农业生产经营活动的权利,而有关限权的规定,既包括对农业生产经营主体权利滥用的限制,也包括资源以及为保护生产经营者的权利实现而对其他主体的行为限制。如《森林法》规定的禁止毁林开垦和毁林采石、采砂、采土以及其他毁林行为,禁止在幼林地和特种用途林内砍柴、放牧,以及进入森林和森林边缘地区的人员,不得擅自移动或者损坏为林业服务的标志等限制,适用于一切单位和个人,而不仅仅适用于林权主体。《农村土地承包法》关于耕地保护的义务,既是土地的承包权人和经营权人的义务,也是其他所有的单位和个人共同遵守的义务。

在村民自治领域,《村民委员会组织法》也有一系列关于赋权和限权的规定。如,法律赋予村民委员会管理村农民集体所有的土地和其他财产的权利,但同时要求其须尊重农村集体经济组织独立进行经济活动的自主权,承担维护村集体、农户等的财产权的义务。村民委员会行使职权,但同时必须坚持村务公开原则,接受村民监督。

## (二) 农业和农村发展补贴

农业补贴,是为了实现农业法的目标,对农业生产经营主体和其他相关主体给予财政支持的法律措施<sup>[17]</sup>。对农业给予财政补贴,是世界各农业发达国家和发展中国家的通行做法。在我国的现行农业法律中,有大量以财政补贴方式促进农业发展的规定。例如,《农业法》第37条规定了以财政投入等方式建立和完善农业支持保护体系,并在第38条对农业财产投入的增长幅度和资金用途做了原则性规定。再如,《农民专业合作社法》专章规定了对合作社的扶持措施,其中第65条第1款规定,“中央和地方财政应当分别安排资金,支持农民专业合作社开展信息、培训、农产品标准与认证、农业生产基础设施建设、市场营销和技术推广等服务。国家对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的农民专业合作社给予优先扶助。”再如,在《畜牧法》第36条中规定,“国务院和省级人民政府应当在其财政预算内安排支持畜牧业发展的良种补贴、贴息补助等资金,并鼓励有关金融机构通过提供贷款、保险服务等形式,支持畜禽养殖者购买优良畜禽、繁育良种、改善生产设施、扩大养殖规模,提高养殖效益。”在《农业机械化促进法》的第27条中规定,“中央财政、省级财政应当分别安排专项资金,对农民

和农业生产经营组织购买国家支持推广的先进适用的农业机械给予补贴。”

我国的农业补贴,包括对生产经营者的直接补贴,也包括用于农业科技和教育、改善农业基础设施等的间接补贴。直接补贴如耕地地力保护补贴、农机购置补贴、农业生产者补贴和目标价格补贴等。间接补贴如《农业法》中规定的对于农业基础设施建设的财政投入、农业科技与农业教育的财政投入、农业生态环境保护的财政投入等。

农村社会事业发展和农民社会保障的补贴,也是财政补贴的重要领域。为了改善农村地区的基础设施和生态环境,各地陆续实施了村级公益事业一事一议财政奖补、沼气发展补贴、农村改厕补贴、退耕还林补贴、美丽乡村建设补贴、特色小镇建设补贴等多种补贴措施。《农业法》也对农村发展补贴做了原则性规定。在社会保障领域,新型农村合作医疗补贴、农村养老补贴等多项补贴措施。同时,我国持续通过财政补贴等各种方式支持农村扶贫开发事业的发展。与对农业的各项补贴相比较,农村社会事业发展和农民社会保障的法律制度供给并不充分,这也从一个方面说明了在立法的角度长期存在的重视农业现代化忽视农村现代化的结构性失衡状态。

### (三) 农业市场准入

基于农业对小规模农户和消费者的利益的极端重要性,农业法律中设置了一系列准入门槛,以保护小规模农户的利益,保护消费者的消费安全。这些准入门槛涉及到农业的投入品、农业生产经营者的主体资格和农产品等各个方面。

在投入品准入方面,由于质量不合格的农业投入品的生产和使用,既会影响生产者的收入,也会影响农产品的品质进而影响消费者的健康,农业法律规定了相关的农业投入品准入制度。《农业法》第25条规定,“农药、兽药、饲料和饲料添加剂、肥料、种子、农业机械等可能危害人畜安全的农业生产资料的生产经营,依照相关法律、行政法规的规定实行登记或者许可制度。”“各级人民政府应当建立健全农业生产资料的安全使用制度,农民和农业生产经营组织不得使用国家明令淘汰和禁止使用的农药、兽药、饲料添加剂等农业生产资料和其他禁止使用的产品。”“农业生产资料的生产者、销售者应当对其生产、销售的产品质量负责,禁止以次充好、以假充真、以不合格的产品冒充合格的产品;禁止生产和销售国家明令淘汰的农药、兽药、饲料添加剂、农业机械等农业生产资料。”《种子法》《农药管理条例》《兽药管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》等也有专门的关于种子、农药、兽药、饲料和饲料添加剂的市场准入要求。

在农业生产经营主体的准入方面,农业法律规定了一系列的许可制度或资质要求,对有关农业从业者的资格做出限定。如《渔业法》规定从事捕捞作业须取得捕捞许可证,捕捞许可证的申领须符合渔业船舶检验证书、有渔业船舶登记证书和符合国务院渔业行政主管部门规定的其他条件。再如,《畜牧法》第20条规定,“从事种畜禽生产经营或者生产商品代仔畜、雏禽的单位、个人,应当取得种畜禽生产经营许可证。”并明确了种畜禽生产经营许可证须具备的品种、技术、设施、防疫等条件。《种子法》第31条、32条、33条分别对种子生产经营许可证的核发机关、申领条件和法律效力等做了规定。

农业生产经营主体的市场准入制度,还包括对农民从事农业生产经营的权利的保护和对工商资本进入农业的限制。如《农民专业合作社法》规定,农民成员应当占到其成员总数的80%以上。成员总数不足20人的,可以有一名企业、事业单位或者社会组织成员;成员总数超过20人的,可以有不超过其成员总数5%的企业、事业单位或者社会组织成员。关于工商资本进入农业问题,在我国现行法中还没有专门规定,但在相关政策中已经明确要求要对工商资本大面积、长时间占用农地建立预警机制,以防范工商资本对农民的就业和收入可能带来的不利影响,防止耕地的“非农化”和“非粮化”利用。

在农产品的市场准入方面,为保障消费者的消费安全,农业法律也规定了一系列制度。如《农产品质量安全法》第11条第1款规定,“国家建立健全农产品质量安全标准体系。农产品质量安



全标准是强制性的技术规范。”

#### 四、新时期农村法治建设的使命

习近平总书记在党的十九大报告中明确提出实施乡村振兴战略。2018年中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见具体要求,强化乡村振兴法治保障。抓紧研究制定乡村振兴法的有关工作,把行之有效的乡村振兴政策法定化,充分发挥立法在乡村振兴中的保障和推动作用。目前,我国已经制定了20多部关于农业和农村发展的法律,但总体上看,缺乏统领性的关于乡村振兴的基本法律,尽管现行的《农业法》有促进农业和农村经济发展的系统性规定,但从其调整对象看仍然是以农业产业促进为核心的,与农业农村现代化的发展目标仍然有一定距离。因此,需要尽快制定乡村振兴促进法。

同时,需要尽快完善关于农村基本经营制度的法律。从“分”的角度看,颁布于2002年的《农村土地承包法》对于农村土地的家庭承包制度做出了规定,目前需要根据土地承包期再延长30年的要求和“三权分置”的政策对该法进行修订。从“统”的角度看,关于农村集体经济组织的立法长期缺位。关于实施乡村振兴战略的意见明确要求研究制定农村集体经济组织法,充实农村集体产权权能。我国的农村集体产权制度改革已经全面展开,农村集体经济实现形式逐步清晰,明确的政策和鲜活的改革实践为集体经济组织立法奠定了基础,《民法总则》也已经对农村集体经济组织的法人属性做出了规定。可以说,制定农村集体经济组织法的条件和时机趋于成熟,需要尽快纳入立法机关立法规划的第一类或者第二类立法项目。

农村土地法律制度需要进一步完善。除通过《农村土地承包法》修订落实土地承包关系长期稳定和“三权分置”政策外,土地征收制度的改革、农村集体建设用地、农村宅基地的改革也在稳步推进中,改革试点结束后,需要充分总结试点经验,将相关改革成果在《土地管理法》中加以体现。农村现代化建设、农村一二三产融合发展,都需要大量的建设用地,因此,农村土地法律制度的完善需要充分考虑乡村振兴对建设用地的需求,并通过具体的法律措施加以保障。

党的十九大报告要求,加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。中央发布的实施乡村振兴战略的意见更是进一步提出,乡村振兴,治理有效是基础。必须把夯实基层基础作为固本之策,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,坚持自治、法治、德治相结合,确保乡村社会充满活力、和谐有序。从立法的角度看,需要及时修订《村民委员会组织法》,夯实乡村治理体系现代化的法治基础。

改革开放以来,我国农村的社会保障制度已经初步建立,但社会保障的法治基础却相对薄弱。当前,需要以实现养老保险全国统筹为目标,通过立法完善城乡统筹的居民基本养老保险制度。需要在新型农村合作医疗的实践基础上,完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度。根据中央要求,到2020年,现有建档立卡的贫困户全面脱贫,但相对贫困的问题还将长期存在。为彻底消除贫困现象,需要在总结脱贫攻坚的经验基础上,将行之有效的反贫困政策纳入到农村社会保障的法律制度中。

农村经济发展相比较,农村生态环境改善相对滞后。十九大报告要求,必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,实行最严格的生态环境保护制度。当前,农村生态文明建设任务艰巨,生态环境改善也需要更具可操作性的法律制度支撑。

从法律实施的角度看,需要按照中央关于实施乡村振兴战略的意见提出的建设法治乡村的要求,强化法律在维护农民权益、规范市场运行、农业支持保护、生态环境治理、化解农村社会矛盾等方面的权威地位。目前迫切需要完善农村地区的综合行政执法改革,按照“放管服”改革的要求,提高执法能力和水平。要完善各类纠纷调处机制和农村公告法律服务体系,以乡村治理现代化为

目标确保法律制度在农村地区的有效实施。

### [参考文献]

- [1] 任大鹏. 农业法学. 北京: 法律出版社, 2018
- [2] 林彦. 从自我创设, 到政治惯例, 到法定权力——全国人大常委会执法检查权的确立过程. 清华法学, 2009(3): 5-25
- [3] 张宝文. 认真贯彻实施农业法, 为“三农”工作提供法制保障——全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国农业法》实施情况的报告. 中国人大, 2015(23): 8-10
- [4] 吉炳轩. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国农产品质量安全法》实施情况的报告——2018年10月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上. 中国人大, 2018(21): 10-16
- [5] Härtel, Ines. Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union: Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture. Zug: Springer International Publishing AG, 2018
- [6] 仝志辉. 村委会选举的村庄治理本位: 从户内委托辩难走向选举权利祛魅. 中国农村观察, 2016(1): 2-14
- [7] 白钢. 中国村民自治法制建设平议. 中国社会科学, 1998(3): 88-104
- [8] 丁德昌. 村民自治异化的法理初探. 法学论坛, 2006(6): 86-92
- [9] 张永和. 法治化进程中的村民自治问题初论. 现代法学, 2000(2): 75-78
- [10] 董磊明, 陈柏峰, 聂良波. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读. 中国社会科学, 2008(5): 87-100
- [11] 吴毅, 陈硕. 农地制度变革的路径、空间与界限——“赋权—限权”下行动互构视角. 社会学研究, 2015(5): 36-62
- [12] 徐旭初. 农民专业合作社发展中政府行为逻辑: 基于赋权理论视角的讨论. 农业经济问题, 2014(1): 19-29

## Retrospect and Prospect of China's Rural Rule of Law in the Past 40-Year Reform and Opening-up

Ren Dapeng Qu Chengle

**Abstract** Quer the past 40 years of reform and opening-up, unprecedented achievements have been made in the construction of rural rule of law in China. The legal system of agriculture and rural areas with Chinese characteristics has basically taken shape. The implementation mechanism of agricultural laws has been increasingly improved. Besides, the concept of rule of law that people are proud of abiding by the law in rural society has significantly strengthened. Agricultural and rural legal system with the main objectives of promoting the development of the agricultural industry, rural construction and the protection of farmers' rights and interests, and the legal regulation mechanism of agriculture and rural areas with rights adjustment, agricultural subsidies and agricultural market access as the main means, have become an important force in promoting rural reform and agricultural industry adjustment in China. To embrace the new era, it's necessary to further highlight the security role of rural rule of law in rural revitalization, and promote the modernization of agriculture and rural areas in all aspects of legislation, law enforcement, judicature and law-abiding.

**Keywords** The system of distinctively Chinese socialist rule of law; Agricultural modernization; Rural reform; Agricultural development