

# 新农村法制建设必须坚持科学发展观

刘道斌

(武汉理工大学 离退休工作处, 湖北 武汉 430070)

**摘要** 社会主义新农村建设需要完善的法制作作为制度保障。改革开放以来,农村法制建设取得了积极进展,但与城市相比,两者仍有很大差距。因此,在当前形势下,作为全面建设小康社会的重要一环,新农村法制建设应以科学发展观为指导,从健全法律法规、增强农村干部的法律意识、加强农村执法和监督力度等多方面来全面发展。

**关键词** 科学发展观; 社会主义新农村; 法制建设

**中图分类号:** C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2009)05-0020-05

## Legal Construction in New Socialist Countryside should be Guided by Scientific Development Concept

LIU Dao-bin

(Department of Retirement Affairs, Wuhan University of Technology, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** The construction of new socialist countryside should be guaranteed by the perfect legal system. After the reform and opening-up, the construction of legal system in rural areas has made positive progress. But compared with that in the cities, there is still a big gap between both of them. Therefore, under current circumstances, as the important factor in building well-off society, the legal construction in the new countryside should be guided by the scientific development concept, which should start from perfecting laws and regulations, enhancing the legal awareness of the farmers, strengthening law enforcement and supervision in rural areas.

**Key words** Scientific Development Concept; new socialist countryside; legal construction

城乡的二元分布使城市与农村的法制化进程出现了较大差距,相对城市而言,农村的法制化进程远远滞后,这已成为新农村建设的薄弱环节,更是制约中国经济、社会发展的瓶颈之一。为此,党的十七大提出:“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。”<sup>[1]</sup>只有始终把“三农”问题摆在经济发展的重要位置,狠抓农村法制建设,才能真正实现全面建设小康社会的宏伟目标。

## 一、农村法制建设必须贯彻落实科学发展观

农村法制是指“运用农村法律制度和法律手段保护农业和农村经济持续、稳定、协调发展的治农措施或治农方式。”<sup>[2]</sup>长期以来,大多数法律法规的颁布、贯彻与执行的重点区域是城市,而有关农村、农民的法律远远不能适应时代发展的需要,更无法满足新形势下建设社会主义新农村的需要。法制薄弱

已成为制约社会主义新农村建设的重要因素,也影响和延缓着全面建设小康社会的步伐。这一基本国情决定了搞好农村法制建设在依法治国方略中的重要地位。“农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。”<sup>[3]</sup>因此,贯彻落实科学发展观,必须把农村法制建设摆在重要位置,发展农村法制建设也必须坚持科学发展观的指导,两者之间的关系可用以下图1来表示:

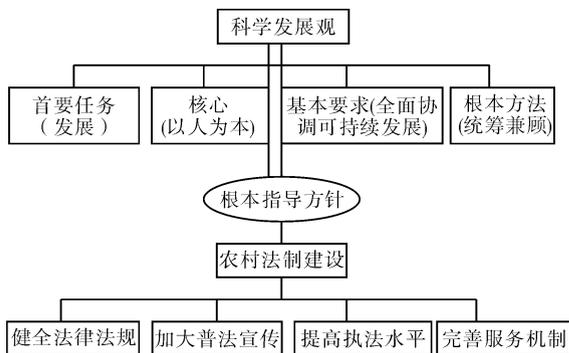


图1 科学发展观指导下的农村法制建设

## 二、农村法制建设必须以科学发展观为根本指导方针

胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出:“科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续发展,根本方法是统筹兼顾”。在农村法制建设中,我们必须坚定不移地贯彻科学发展观。

### 1. 农村法制建设的首要任务是发展

以经济建设为中心是科学发展观的应有之义。经济的发展离不开法制的保障,法制的完善也离不开经济的发展。农村法制建设的基础是农村市场经济,农村市场经济的状况决定着农村法制建设的进程。我国农村法制不健全,归根结底是经济发展滞后,市场经济体制不健全。在传统的自给自足的自然经济条件下,社会分工不发达,人们的生活经历、生活方式大致相同,人与人之间靠“机械的连带关系”来维持。在这种关系中,人们的行为更多地体现出个人信仰、价值观念、道德规范和其他社会规范的一致性和同质性,并形成一种强约束力的集体意识,个体在社会里难以具有独立发展的意识和空间。集体意识的强化抑制和削弱了个人差异,宗教意识增强,人们对各种社会关系的处理主要依靠血缘关系、宗法关系、习惯传统和道德禁令等,缺乏“有机的连

带关系”的有效束缚。因为只有在后一种关系中,人们才会“自觉意识了解规则必须具有一种社会制裁”,也才会“使组成法律规范实施的习惯或成文规则具有强制的性质”<sup>[4]</sup>。我国商品经济长期不发达,自然无法形成与之相适应的道德伦理观念和法律法规。因此,我们当前依然要把“三农”问题的解决作为工作重点,大力建设社会主义新农村,逐步完善社会主义市场经济,为农村的法制建设奠定深厚的经济基础。

### 2. 农村法制建设必须坚持以人为本

科学发展观的核心是以人为本,即以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民。落实到法律发展中,就是“在法的各个领域和各个环节都要坚持权利本位,把维护人的尊严、自由和权利作为法的终极目标”。<sup>[5]</sup>因此,农村法制建设也必须牢固树立“以人为本”的工作理念。农村法制建设的每一个步骤,都应以最广大农民群众的根本利益为目标,以增强农民的法制意识、保障农民的合法权益为旨归。确保农民成为依法治农的真正主人和受益者,为农业发展提供良好的法治环境。

“法律应该以社会为基础”。<sup>[6]</sup>法律的主体是人,对象也是人。“以人为本”体现在立法、执法、普法和监督体制上,就是要尊重人性,合乎人情,能够从广大农民的切实情况出发。法律的制定应该符合农村传统礼俗观念。这就需要立法人员深入调查和研究农村实际生活中发生的各种民事关系及其存在的条件、发生的状况和面临的问题,综合考察政治、经济、社会和文化各种因素。在农村,传统的一些“良俗”、“天理”根基深厚,已被广大农民普遍认可和接受,应该被积极改造和利用,继续发挥其社会约束力,使其与法律法规的作用互补。法律法规的制定和颁布应符合广大农民的心理或情感,使他们从内心接受、尊重法律。法制宣传也要结合农村实际展开,要充分考虑到农民的文化水平和知识的接受程度,在内容上要给农民灌输与生产生活密切相关的法律法规,使法律生活化;在形式上要结合农民日常生活中遇到的法律问题以案说法,使农民“在潜移默化中增强法律意识,在寓教于乐中提高法制观念”。<sup>[7]</sup>只有这样,法律才能真正发挥作用,保障农民的合法权益,

促进农村法制化的进程。

### 3. 农村法制建设必须坚持全面协调可持续发展与统筹兼顾的原则

科学发展观的基本要求是全面协调可持续发展。全面发展就是农村法制体系的任何部分都不能偏颇,立法、执法、普法、监督和法律服务要共同进步;协调发展就是要合理布局乡镇各部门工作,推进农村法制建设与农业生产、经济基础与上层建筑相协调,使法制体系的各个环节有序发展,抓好试点,培植典型,总结新经验,探索新方法,以点带面,推进整体,循序渐进地搞好农村民主法制建设;可持续发展就是要不断推进农村法制化进程,与时俱进地促进农村法律法规的制定与完善。

科学发展观的根本方法是统筹兼顾。统筹农村法制建设,就是在农村法制建设的定位上要实现农村法制建设与经济建设、政治建设、文化建设的协调发展,在发展布局上要建立覆盖城乡的基层法制体系,在发展战略上要采取全面推进与重点突破相结合的渐进性发展模式。坚持法制先行,就是要加快建立基于农村实际情况的立法体系、形式多样的法制宣传体系、严格有效的执法体系、公开透明的法制监督体系和健全完善的法律服务机制。推进农村法制教育,不能单纯就法律问题解决法律问题,而要跳出法律抓法律,把法制建设放到整个农业发展的大格局中来谋划。一方面要不断加强经济建设、政治建设和文化建设对法制建设的支持力度,为农村的法制化进程提供充实的经济基础、和谐的政治环境和宽松的文化氛围;另一方面要不断深化法制体系改革,努力消除不利于农村法制化进程协调发展的体制性障碍,以法律手段来规范和引导农业和农村经济持续、稳定、健康发展,为社会主义新农村的建设提供强有力的法制保障。

## 三、以科学发展观指导农村法制建设的具体措施

### 1. 加强农业立法工作,健全农业法律法规

发展农业,一靠政策,二靠科技,三靠增加投入。这“三靠”都有个立法问题,都需要由法律来保障,“还是搞法律靠得住些”。<sup>[8]</sup>这既是搞好农村法制建设的第一步,也是最关键的一步。党的十一届三中全会以来,农民立法工作有了很大的进展。中央制定和颁布了大量法律法规,如《农业法》、《农业技术

推广法》、《土地管理法》、《农村土地承包法》等,初步形成了以农业法为核心的农业法律体系框架。它们既稳定了农业在国民经济中的基础地位,也保障了广大农民的合法权益。然而,由于起步晚,我国农业立法还未能赶上农村改革、发展和建立、完善社会主义市场经济体制的步伐。执法主体不规范,以事代政的现象时有发生,从而降低了农业行政执法的权威性。由于乡镇各部门职责划分不明晰,人浮于事,也降低了农业行政执法的效率。农村法律法规大多带有浓厚的计划管理痕迹,政策性和原则性法律条文较多,符合市场经济要求的较少,而且主要侧重于管理法。“农村的法制建设总的来说不够健全,农业和农村的立法、执法和司法与依法治国的要求还不相适应。”<sup>[9]</sup>

农村法制建设事关全面建设小康社会的大局,其首要工作则是迅速建立和完善有中国特色的农业法律体系,加快制定和完善农村政治、经济、社会生活的各项法律法规,使农村生产、生活各方面均纳入到法治的轨道。农业立法不能单纯追求法律的理想化,而应转向注重法律的实际应用效果。在立法中,应尽量避免出现“政策搬家”的弊病,不能因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。农业法律不能与客观现实相脱离,更应注重法律的现实性与可行性。首先要尽快完善与农民生活、农业生产息息相关的法律,认真补充或修改不利于统筹城乡经济社会、不利于建设社会主义新农村、不利于改变城乡二元结构的法律法规;其次要尽快出台与农村社会关系调整有关的法律,如制定和颁布《农民工权益保障法》等,以此解决经济转型时期产生的新矛盾、新纠葛;再次,要进一步明确法律、稳定法律,使法律具有合法性和可操作性,确保农业产业发展、资源保护、应急机制、经营体制及社会保障制度方面均有法可依。

### 2. 加大农业普法宣传,营造良好法制环境

要真正实现依法行政、依法治官、依法治农的基本目标,当务之急是提高村干部的法律意识和法律素质。广大农民作为新农村建设的主体,他们的科学文化水平和思想道德素质的高低直接影响和制约着农村法制建设的进程。然而,目前农村执法人员缺少正规、系统的法律知识培训,对中央政策、方针缺乏清楚、正确的认识,导致执法水平不高。欠缺的法律宣传则使大多数农民对法律、法制的认识比较

浅显,没有主动接近法律、认识法律、了解法律的内在动因。

因此,只有全面提高乡镇干部和广大农民的法制意识和法制观念才是改善农村法制建设的根本所在。农村普法宣传要做到乡镇政府、领导干部、农民群众、普法内容、宣传方式“五落实”。作为直接面对群众的乡镇政府,要严格依法行政,用法律标准来衡量行政措施是否正确,是否合法,是否符合大多数人民群众的利益。对于农村领导干部,普法教育的重点在于提高其依法决策、依法管理和依法行政的能力与水平。要继续坚持和完善干部学法用法年度考试和抽考制度,要采取办班培训、组织自学、定期轮训等方式,由注重依靠行政手段向注重运用法律手段管理的转变,切实提高干部队伍整体法律素质。只有当他们懂得法律的严肃性、重要性、积极学法、自觉用法,才能带领广大农民学法、守法,抓好普法工作;也只有当他们树立了依法办事、依法行政的法制观念,乡镇工作才能真正步入规范化、法制化的正轨。对于农村村民和农民工,普法教育的着力点在于培养守法观念和增强维权意识。一是围绕农民普遍关心的重点、热点问题,广泛普及与农民生产、生活密切相关的农业科普知识和法律法规,积极开展法制宣传教育,做到学以致用、学有所用。二是创新农村法制宣传教育的措施和手段,采取有线广播、地方电视台、宣传栏、墙报、法制集市等通俗易懂的形式,切实把法律交到农民手中。农村法制宣传教育要结合农村实际展开,改变传统灌输式的说教方式,充分利用农民喜闻乐见的方式来加强法制宣传教育,营造全民学法、用法的浓厚氛围,从而使他们真正了解党的方针政策的内涵,并懂得用法律手段来维护自身的合法权益。

### 3. 提高行政执法能力,加强执法监督力度

徒法不足以自行,执法是法制建设的关键环节。执法为民是社会主义法治的本质要求,是社会主义人民民主制度的体现。提高依法行政能力和加强部门执法工作的监督,是改进农村执法现状、提高执法效率、促进农村法制化进程的重要手段。建设和谐的社会主义新农村,改善农村法制,必须完善农村行政体系,形成法庭司法、行政执法和准司法三大系列,加大农业法律法规执行力度,不断改进依法行政和依法办事的工作方法,强化群众的民主监督力度,制约和规范执法的方式、责任和程序。

法律的生命在于贯彻执行,法律能否得以贯彻

和实施关键在于执法行为的公正性和公开性。第一,要努力营造基层干部依法行政的社会环境,积极进行行政体制改革,适当下放机构管理权给各部门,权责分明,做到执法主体、执法内容、法律责任法定化,使法院、政府和村级组织成为一个严密的体系,形成合力,推动农村执法的顺利发展;第二,规范农村行政执法主体,认真履行法律赋予的职责,实行综合执法与专业执法有机结合,建立一支既熟悉农业专业知识、又懂法律法规的高素质的农村行政执法队伍,以及运行有效的行政执法体制;第三,严肃执法程序,完善执法制度,推进司法独立,规范执法行为,在司法活动中坚持和体现公平与正义,维护司法权威;第四,加快廉政建设法制化,建立执法人员管理制度,深入开展反腐败斗争,依法管理农村各项事业,提高基层管理的法制化水平。通过严格而规范的执法,使得在农村和农业领域里有法必依、执法必严、违法必究,从而保障广大农民的合法权益,推进农村基层民主与法制建设。

加快农村法制化进程,还必须强化法律的监督力度,推行政务公开,将执法机关和执法人员的执法行为置于国家法律监督机关和人民群众的监督之下。一方面,监督部门应该明晰职责、合理分工,通过建立科学的绩效评价体系来实施公平监督。另一方面,要不断拓宽监督渠道,形成监督机构、广大农民、舆论媒体三位一体的监督体系,督促执法机构和执法人员不断提高执法水平。

### 4. 完善法律服务体系,健全基层法制机制

在农业改革和发展的形势下,农村对法律服务的需求也越来越迫切。法律服务机制应将推进农村民主法制建设、农业现代化建设、农村经济建设、城乡经济一体化建设作为重点服务内容,通过完善农村法律服务体系,使农民真正体会到法律的公平性和公正性。通过各种专业性的法律服务机构的设置,有效拓宽服务领域,加大服务力度,提高服务质量,积极为农业和农村的经济发展提供及时周到的法律服务。

首先,各地应根据农村实际情况,以乡镇为依托,建立专业性的法律服务机构或法律服务中心、法律服务所等,发挥其服务、沟通、公证、监督作用,深入研究农村基本经营制度和各项管理制度,为农村改革发展的地方性立法和各项涉农政策提供法律咨询和法律建议。成立农村改革发展法律服务专题调研组,有针对性地对“三农”问题、农村民主法制建设

问题、建设现代农业问题、实现城乡经济社会发展一体化等法律服务方面的需求进行深入调研;其次,全力为重点领域、重点工作提供法律服务。围绕农村经济发展的总体目标和重点工作,着重做好涉及发展现代农业,提高农业综合生产能力,农村流转土地承包经营权等方面的法律服务,促进稳定和完善的农村基本经营制度及土地管理制度。组织专业法律服务团队为农村专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体的生产经营活动提供法律服务,促进农村经济全面发展;再次,调整、巩固乡镇、村级人民调解组织,逐步形成覆盖农村的人民调解组织工作网络,及时调解因农民负担、土地流转、土地征用、拆迁补偿等问题引发的矛盾纠纷,积极介入农村难点、热点和群体性纠纷的调解工作,提高化解农村矛盾纠纷的水平。

完善农村法制建设,加快农村法制化进程,是认真贯彻科学发展观的体现,是我国实现依法治国战略目标的必然要求,也是建设社会主义新农村和全面建设小康社会的根本保证。然而,由于先天不足,我国农村法制体系整体上还很薄弱,还存在着不少亟待解决的问题,必须以科学发展观为指导,进一步

完善农村立法、普法、执法和监督体制,为农村经济发展、社会进步提供良好的法治环境,为依法治国奠定坚实的基础。

## 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[N].人民日报,2007-10-25(1).
- [2] 丁关良.农村法制[M].北京:中国农业出版社,2000:7.
- [3] 胡锦涛.胡锦涛在省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班开班式上的讲话[N].光明日报,2006-02-14(1).
- [4] 狄骥.宪法论[M].钱克新,译.1版.北京:北京大学出版社,1983:623.
- [5] 邱本,丁一.科学发展观与法制建设研讨会综述[J].法学研究,2005,4(4):151-159.
- [6] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集:第6卷[M].北京:人民出版社,1961:292.
- [7] 周丽婷,陈静丽.加强我国农村法制建设的思考[J].湖北行政学院学报:社会科学版,2007,3(3):142-143.
- [8] 邓小平.邓小平文论:第3卷[M].北京:人民出版社,1994:379.
- [9] 宋培章.加强农村法制建设必须解决的几个问题[J].政法论坛,2000(1):41-42.

(责任编辑:陈万红)

(上接第 11 页)

相对弱化,企业组织边界得到拓展,县域创业经济所形成的生态群落中各层级食物链得到丰富和完善。

## 四、结语

知识与网络经济的迅猛发展推动了 21 世纪新的创业热潮,随着中国各地区“全民创业”工作的逐步开展以及“中小企业成长路线图”方案的全面实施,创业经济已成为当前中国重要的经济形态之一。县域创业经济无疑是极具生命力的经济形态,是当前经济危机条件下,各区域就地取材、因势利导,充分发挥其主观能动性所形成的经济形态,其将成为中国在今后较长一段时期内经济发展的重要支柱。

## 参 考 文 献

- [1] AUDRETSCH D B, THURIK A R. What's new about the new economy? sources of growth in the managed and entrepreneurial economies[J]. Industrial and Corporate Change, 2001, 10(1):267-315.

- [2] AUDRETSCH D B, THURIK A R. A model of the entrepreneurial economy [J]. International Journal of Entrepreneurial Education, 2004, 2(2):143-166.
- [3] ANDERS L, LOIS S. Entrepreneurship policy: theory and practice[M]. New York: Springer, 2005: 1-35.
- [4] 孙久文.现代区域经济学主要流派和区域经济学在中国的发展[J].经济问题,2003(3):2-5.
- [5] 刘再兴.中国区域经济:数量分析与对比研究[M].北京:中国物价出版社,1993:21-68.
- [6] 闰天池.我国县域经济的分类发展模式[J].辽宁师范大学学报,2003(12):22-24.
- [7] 王彦武.发展县域经济的分析与思考[J].江汉论坛,2004, 8(1):36-39.
- [8] 孙久文.现代区域经济学主要流派和区域经济学在中国的发展[J].经济问题,2003(3):2-5.
- [9] [美]安利利·萨克森宁.地区优势:128 公路地区与硅谷[M].上海:上海远东出版社,1999:56-98.
- [10] 张玉利,薛红志,杨俊.企业家创业行为的理性分析[J].经济与管理研究,2003(5):9-13.

(责任编辑:陈万红)