

# 湖北省法学会农业法学研究会成立大会暨首届“南湖·中国农村法治狮子山论坛”综述

李长健, 刘 钰, 张巧云

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

**摘 要** 在湖北省法学会和会议承办单位华中农业大学文法学院精心筹备下, 湖北省法学会农业法学研究会成立大会暨首届“南湖·中国农村法治狮子山论坛”在华中农业大学成功召开。与会代表主要围绕农村法治的基本理论、农村土地制度、农村资源环境生态、农村金融、农村矛盾解决机制等 5 个议题展开广泛而又深入的探讨交流。文章对这 5 个议题中有代表性的见解作了简明扼要的概括。

**关键词** 农村法治的基本理论; 农村土地制度; 农村资源环境生态; 农村金融; 农村矛盾解决机制

**中图分类号**: DF413 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2011)04-0133-05

湖北省法学会农业法学研究会成立大会暨首届“南湖·中国农村法治狮子山论坛”于 2010 年 10 月 29 日在华中农业大学隆重举行。在主题报告中, 农业部政策法规司司长王乐君针对农业法治建设中应注意的问题即应处理好的关系展开演讲, 从推动城乡统筹发展、加快农业发展方式转变、稳定并完善农村土地制度、推动农业经营制度创新、健全农业执法服务机制等 5 个方面为以后的研究指明了方向; 王崇敏、王权典、欧元雕、王艳林、郑文金、任大鹏等与会专家(下文中提到的人均为与会专家学者)分别就集体土地征收法制的建设与完善、《物权法》相关制度的设计对变革中农民土地权益保障、农民经济分配权的法理内涵与法律实践、竞争政策中的农业、地方农业立法实践、农民权益保护等问题进行了深入浅出的阐释。在分组讨论中, 各位专家学者紧紧围绕农村法治基本理论、农村资源环境及矛盾化解机制、农村土地、农村金融及其他问题提出了自己的观点, 展开了激烈的讨论; 点评专家一一做出了精彩点评。

总之, 与会专家学者主要围绕农村法治的基本理论、农村土地制度、农村资源环境生态、农村金融、农村矛盾解决机制等 5 个议题进行了广泛而又深入的探讨交流。本文将对这 5 个议题中有代表性的见解作简明扼要的概括, 以供有关人士借鉴参考。

## 一、农村社区发展与农村法治的基本理论研究

多年来农村与城市在经济、政治、文化、社会生活等多方面的差别决定着中国法治建设的二元状态。鉴于我国是一个传统农业国家、农村人口众多和农村社会主体法治意识不强等原因, 农村法治在社会整体转型的特殊时期面临着法治困境, 需要我们从整体性和差异性着眼探寻现代农村法治的建立, 找出现代农村法治的解决方略, 以期建立现代整体法治社会。

### 1. 农村法治的基本逻辑框架

李长健认为目前我国正经历着社会阶层结构的巨变。社会阶层分化、流动和组合, 深深影响着法律制度、法律原则的变化, 有时还主导着其发展方向。社会阶层分化下的社会利益有着自身的本质性、时代性内容。社会利益的法律原则化是保障社会利益的本质诉求, 社会利益原则制度化则是社会利益实现的制度解构。经济法已成为社会利益实现及法律原则化的主体制度, 共同形成以宪法为核心、行政法为主导、民商法为补充、诉讼法为保障的维护社会利益的法律制度体系。

### 2. 农村法治与农村治理

经济的高速发展难免会出现新的社会问题, 农

村原有的文化体系和氛围受到了重大挑战,受市场经济利益机制的驱动和农村家庭联产承包责任制的影响,农民的传统价值观发生变化,依靠血缘宗族关系维系的村落共同体也日渐衰退。市场经济本身携带的功利主义给传统农村伦理关系带来冲击,中国农村社会面临价值信仰共同体重构问题。在农村治理过程中的乡规民约能否得以存活和发展,对此陈晓华、郑君认为乡规民约与农村法治完全可以实现并存,相辅相成,相得益彰。

### 3. 农村法治与农村经济发展

欧元雕、江晓华认为农民经济分配权是农民参与社会财富和社会资源等经济利益分配的权利总和,在权利层面具有私权为本兼顾公权诉求的属性,在部门法层面属于经济法上的经济权利,在价值属性上应强调经济发展的持续性和共享度,是涵盖初次分配、再次分配和第三次分配的权利体系。在现有条件,实现农民经济分配权应该充分利用现有制度并系统化进而予以局部制度创新,从多元主体维护、保障性法律制度、促进性法律制度和救济性法律制度 4 个方面实践农民经济分配权。

## 二、农村社区发展与农村土地制度研究

农村法治基本理论需要贯彻在农村政治、经济、文化等多方面制度中。经济基础决定上层建筑,作为经济基础的土地问题更是农村法治实现的关键。土地上的权利是农民诸多权利中最基本的权利,关系到农民的生存问题,是其他权利的基础和前提。

### 1. 宅基地使用权的流转问题

新中国成立之后,党和人民政府对旧中国的土地制度进行了改革,历经 4 次最终确立了现行的农村宅基地使用权制度,但随着社会各方面的发展,农村宅基地不允许流转已经不适应现在的经济发展形势。

(1)农村宅基地使用权流转的必要性。胡继坤、刘函等学者普遍认为农村宅基地使用权流转是十分必要的,主要理由如下:①流转是现代物权发展的必然体现,要通过法律手段促进资源的优化配置;②流转是我国经济体制变革的必然要求;③流转是协调大量潜在宅基地供需的要求;④价格的低廉性促进了宅基地使用权的流转。

(2)农村宅基地使用权流转的现状。刘函等学者认为农村宅基地使用权的流转是我国经济体制改

革的必然要求。而在过去相当长时间内,计划经济和城乡二元结构使得其在实际运行中出现了诸多问题。如宅基地使用权受到诸多的限制,并导致农村房屋执行难现象的出现,严重危害债权的实现与社会信用的建立;存在着大量违法行为和矛盾纠纷;有关的法律规范主要侧重于行政规范,国家干预迹象普遍。

(3)完善我国农村宅基地流转制度的建议。在如何建立合理的农村宅基地流转制度方面,与会专家学者主要提出了以下建议:①交换宅基地使用权,即享有宅基地使用权的当事人之间以交换意思表示为特征,将相互享有使用权的宅基地进行交换;②转让宅基地使用权,即宅基地使用权人将所享有的宅基地使用权转让给他人;③租赁宅基地使用权,即宅基地使用权人将所享有的宅基地使用权以租赁方式提供给他人使用;④赠与,即宅基地使用权人将享有的宅基地使用权以赠与方式转让给他人;⑤农村宅基地使用权抵押,即将农村土地宅基地的使用权以抵押的方式转让给他人。

### 2. 农村农民集体建设用地使用权流转问题

自 21 世纪初,一些地方土地政策开始有意识地放开对农民集体建设用地使用权流转的禁止或严格限制,但都是一些昭示性规定,可操作性并不强。这就导致立法试验的失范。与会学者们通过分析现状,从规制态度、规制理念、规制模式、规制方式等方面进行相应的制度建构。

(1)集体建设用地使用权流转中出现的问题及原因。农民集体建设用地使用权流转制度主要存在以下问题:①立法的失范在客观上造成规制的混乱;②试点的地方性规定中存在着诸多缺陷。此外周锦培、贺佐勇分析了上述问题产生的原因:①缺乏统一规定,法律法规冲突;②集体非农建设用地所有权主体的虚化;③集体建设用地收益低,经济价值发挥受限。

(2)完善集体建设用地流转的对策。在完善集体建设用地流转方面,与会学者们主要从意识和制度层面来展开探讨。李军波、王权典提出从规制态度、规制模式、规制方式和规制理念等方面进行相应的制度建构,具体来说:①表明肯定的规制态度;②确立分别的规制模式;③设置双层的规制方式,第一层是相关权利的设定,第二层才是严格意义上的权利流转;④树立三元的规制理念,确保权利初次配置的公平性,防止由权利转移引发的生存危机及投

机行为。

### 3. 土地流转中的农民权益保护问题

在农村的用益物权的流转根本目的是使土地发挥其最大效用,然而在追求效益的同时也应当兼顾公平,这与前述的农村法治的基本理论相契合。目前一些实践是“以流转之名行侵权之实”。这不仅包括各种土地类型的流转的权益,也包括流转之后农民的补偿问题,以及非征地用途导致的农民损失的补偿问题。

刘天龙从中央与地方在农村土地流转中的职能入手对中央和地方两级政府在土地流转中的职责进行了分析,并提出政府推动型的土地流转:加大财政扶持力度;创新农村金融体制;建立登记查询制度和责任追究机制;建立土地承包经营权证正、副本制度,土地质量等级评定,流转期限限定和土地流转风险保障金制度;建立健全土地流转的组织机构和监管机制;建立农业风险防范机制,增加农民收益;完善农村社会保障制度,稳定农村经济和农业发展大局;健全有关组织对流转争议纠纷的调处责任机制。

## 三、农村社区发展与农村资源环境生态研究

随着经济全球化和区域一体化的趋势,协调成为区域发展中最为关键性的因素,区域协调发展是社会进步的重要标志,也是一个国家和地区社会经济发展的重要战略。促进区域协调发展与资源、环境统筹管理是顺应区域发展阶段性要求,是全面贯彻落实科学发展观和“五个统筹”必然要求。

### 1. 农村资源环境生态保护与区域协调发展

农村资源环境的生态保护与区域协调发展对立统一,二者相互依存。如果能处理到位,可以在保护农村资源环境生态的同时实现区域的协调发展。对此,与会学者作出了很有意义的探讨,并提出了具有可行性的建议。

韦冬兰、高广飞、毛丹丹认为,现阶段我们想要实现社会和谐,区域发展与资源、环境协调发展,就必须在客观上建立健全统一、高效的法律保障机制,充分发挥区域之间优势互补、良性互动的区域协调机制,保护资源、环境可持续协调发展,尊重各方权益,在各自利益最大化的基础上实现区域利益最大化。而实现这一目标可以通过法律机制体系的构建、法治与民主的互动机制的构建、完善区域内各省市规划的统一协调机制、建立区域的生态补偿机制、

完善环境金融资本融资机制、发展环境友好型文化创新机制、构建区域生态循环经济保障机制。

### 2. 农村资源环境生态保护的基本思路

农村资源环境生态保护基本思路的形成所遵循的原则就是保证区域协调发展与农村环境生态保护的有机统一,对此,与会学者分别从机制建设和低碳农业推广2个方面进行探讨,认为应当建立农业污染生态补偿机制,构建农村生态保护利益疏导机制并完善推广低碳农业的法律制度供给。

(1)建立农业污染生态补偿机制。我国农业污染情况日趋严重,已成为农村环境治理的首要问题。李元通过展示我国农业污染现状,剖析了农业污染的深层次原因,提出要建立农业污染生态补偿机制,最大限度地维护农民的生存权利和发展权利。

(2)构建农村生态保护利益疏导机制。吴洁、干静认为,目前农村生态环境保护面临多重困境,利益问题是关键。不同主体、不同形态间的生态环境利益冲突是农村生态环境保护困境的症结之所在。因此,农村生态环境保护的关键在于对各方利益冲突的协调,在这个过程中,必须要重视农村生态系统的整体性与环境问题的特殊性,正确处理好各方利益,坚持走可持续发展之路。

(3)全面推广低碳农业。全球气候的变化及世界能源压力的日益紧张,各国面对能源危机纷纷出台政策以期缓和自身能源压力。低碳农业的发展不仅可以缓和日趋严峻的能源压力,还能为农村社区向低碳环保方向发展创造一个新的起飞思路。庞标丹对低碳农业进行了SWOT分析,并根据其分析提出了优势与机遇分析(S-O)策略和劣势与威胁分析(W-T)策略,对低碳农业的发展及农村社区建设具有重要意义。

## 四、农村社区发展与农村金融研究

如前所述,农业是弱质产业,金融机构能否为农村社区发展引入资金流成为问题的关键。与会专家学者关于这方面的讨论,涉及的主要问题有农民专业合作社融资、农村环境金融等。

### 1. 农民专业合作社融资问题

从目前来看,融资难是农民专业合作社发展的瓶颈。学者们借鉴银行对中小企业开展关系型信贷的条件,分析民间金融与农民专业合作社自身特有的性质,认为民间金融对农民专业合作社开展关系型信贷具有可行性。

(1)关系信贷的必要性。盛璐认为,关系信贷是民间金融与农村专业合作社共存的理性选择:①农村社会的差序格局是关系信贷的社会基础;②农民专业合作社融资难给关系信贷创造了现实的诉求;③关系信贷具有集群优势,即农民专业合作社的联合;④关系信贷这种民间金融具有中小银行的优势。

(2)发展关系型信贷的对策安排。张燕在对关系型信贷的必要性和可行性分析的基础上,认为要发展关系型信贷,首先要促进农民专业合作社与民间金融的合作发展。这就要求国家对农村民间金融进行规范,确立其法律地位同时加强农民专业合作社的信用建设。其次是创新与完善关系型信贷服务,要在金融业务上有所创新,同时使利率市场化。最后是农民专业合作社信用担保制度的建立,这是关系型信贷的保证。有效的信用担保制度能够降低融资双方的信息不对称及由此引发的潜在成本(监督成本和信用风险),能正向激励合作社融资行为。

## 2. 我国农村环境金融问题

环境权是在全球环境恶化的过程中逐渐被人们所认识的新型人权,且在许多国家已经从法律层面得到了确认。而农村环境金融是指在循环经济背景下,基于农民环境金融权,针对农村环境日益恶化的现实,通过农村金融产品与投融资手段来保护农村环境,建立农村人与自然的和谐共促关系,促进农村经济社会和谐发展。熊玉双、梁珊珊通过剖析农村环境金融的现状,结合农民环境权和金融权的实现,得出了通过金融机制来保护环境,通过环境保护实现金融权的路径。

(1)我国农村环境金融发展的障碍。与会专家学者通过对我国农村环境金融科学发展的主要问题及突出矛盾进行分析,得出农村环境污染表现为:来自农村内部产生的污染和外界给农村带来的污染2个方面。基于我国农村生态环境日益恶化的现实情况,为农村环境保护提供资金支持的农村环境金融在发展过程中面临着如下问题:①排放权交易缺乏;②投资主体不明晰;③投资结构不合理,渠道单一;④融资手段单一,方式缺乏创新。

(2)我国农村环境金融科学发展的路径。通过对我国农村环境金融发展存在问题的分析,张燕、盛璐等提出以下路径:①以科学发展观为指导,统调城乡环境保护,对农民利益进行相应的考量,关注农民环境权。②建立农村排放权交易制度,规范农村企

业市场行为。首先应在法律上确认排放权,其次应建立排放权交易中的农村基层政府监管制度,最后应建立排放权交易二级市场。③完善农村环境保护投融资制度,促进农村经济可持续发展。这就要求扩大农村环保投融资渠道,明确投资事权;创新农村环境金融产品。

## 五、农村社区发展与农村矛盾解决机制研究

农村土地制度、农村资源环境生态制度、农村金融制度在实施过程中难免会引发纠纷和争议,如不能及时、妥善解决这些纠纷和争议,将严重影响安定和谐的社会秩序。

### 1. 农村社区在化解农村矛盾中的作用

徐丽峰以国外社区治安与犯罪问题解决(COPPS)实践为视角,对农村社区在矛盾化解中的作用进行了研究。梁菊、杨婵以农村社区发展为基点,透视农村社区与农村矛盾化解的契合之处,通过实证分析准确把握我国农村矛盾化解机制的深层次问题,多维度剖析现存问题产生的原因,基于农村社区发展探索出农村矛盾多元能动环形化解机制,发挥农村社区的时空载体功能,推动新农村建设顺利进行。

(1)社区发展与农村矛盾化解机制的契合。农村社区是农村矛盾化解机制的时空载体。提高农民组织化程度,畅通利益诉求渠道,发挥出同质利益的认同、异质利益的协调和多维多向利益之间的整合功能,尽量减少和避免农村矛盾的产生和激化。农村矛盾化解机制是农村社区发展的前提和保障。改革发展是目的,稳定有序是前提。我们应当逐步将化解机制法制化和规范化。

(2)基于社区发展的农村矛盾化解机制存在的问题。与会学者们通过实地调查研究发现,基于社区发展的农村矛盾化解机制还存在着一些问题:①农村矛盾化解机制调整主体的单极性;②农村矛盾化解机制调整范围的狭窄性;③农村矛盾产生阶段预防、预警和排查机制缺乏;④农村矛盾化解阶段具体化解机制存在缺陷,行政性化解方式处于单极核心地位,司法诉讼机制受阻,人民调解的功能未发挥;⑤农村矛盾化解后的回访反馈机制缺失。

(3)农村矛盾化解机制现存问题的原因分析。我国农村矛盾化解机制的体系、运转状况及现存问题,受到来自历史的、现实的等各方面因素的影响。

梁菊、杨婵选取经济利益、政治、制度和民间规范4个维度分析了现存问题的成因:①利益多元复杂化及利益机制不健全是根本原因;②政治体制改革滞后于经济发展是重要原因;③制度资源稀缺且配置失衡是现实原因;④传统非正式制度路径依赖是历史原因。

(4)基于社区发展的农村矛盾化解机制探析。农村矛盾化解机制的完善与发展是一项系统性、长期性的工程,我们应该依托农村社区的发展契机,建立农村矛盾多元、能动、环形化解机制,发挥出农村社区独特的利益联接、整合与协调功能,实现基层社会的自治、稳定与发展。与会学者们主要提出应建立健全以下机制:①农村社区矛盾预防机制;②农村社区矛盾预警与排查机制;③农村社区矛盾应急处理机制;④农村社区多元化矛盾化解机制;⑤农村社区矛盾化解责任追究与反馈机制。

## 2. 我国农村矛盾化解应用模式

目前我国农村矛盾化解应用的模式主要有3种,即法律处理模式,替代性纠纷(ADR)处理模式,“大调解”模式。以人民调解为基础、行政调解为主导、司法调解为保证。但目前这3种方式的应用情况却远远不能满足我国农村矛盾发展的新形势,因此我们应该探索灵活多样化的农村矛盾解决方式。肖珊、罗洁从农村社区组织的角度出发,提出要建立

多元化解主体机制,采用灵活变通的化解方式,使矛盾化解过程循环互动。

(1)多元化化解主体。由于当前利益多元化导致农村矛盾化解需要多元化的主体。为了更好地化解农村矛盾,需要形成一种以基层组织为基点的多元化化解体系,即建立以社区组织为基础的包括社区行政主体、司法主体、仲裁组织、人民调解委员会以及其他民间组织在内的多元化农村矛盾化解机制、应用模式、主体结构。

(2)灵活变通的化解方式。化解农村矛盾的方式多种多样,不同的目的就需要不同的化解方式相结合。农村矛盾可以分为政治民主类矛盾、经济类矛盾、社会权益类矛盾以及文化类矛盾等。政治民主类矛盾涉及到民主、自治等问题,要解决这类矛盾不仅仅需要还民主于农民、还权于农民,更需要政府、村干部审慎自我建设和监督,也需要社会舆论的监督。经济类矛盾是由于经济发展的不充分引起的,化解这类矛盾的根本出路就是大力发展经济,而针对已经发生的实际矛盾则要分不同类型的矛盾和不同程度的矛盾选择不同的化解方式。社会权益类矛盾需要完善农民各种权益的保障体系,如农民权益利益代表与表达体系、农民权益社会保障体系等。文化类矛盾从根本上解决则需要发展文化,加强思想文化建设。

## Review on First “South Lake Shizishan Forum on China’s Rural Rule of Law”

LI Chang-jian, LIU Yu, ZHANG Qiao-yun

(College of Humanities and Social Sciences, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** Sponsored by Hubei Law Association and College of Humanities & Social Sciences, Huazhong Agricultural University, the first “South Lake Shizishan Forum on China’s Rural Rule of Law” was successfully held on Oct. 29, 2010. Delegates had further and deep discussion on the following five topics: basic theory of rule of law in rural areas; rural land system; rural resources environment and ecology; rural finance and mechanism of rural conflict resolution. This paper summarized some representative ideas from delegates based on the above five topics.

**Key words** basic theory of rule of law in rural areas; rural land system; rural resources environment and ecology; rural finance; mechanism of rural conflict resolution