

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

中国房地产  
法律实务研究论坛  
2019年第1期  
'06

# 中国不动产法研究

RESEARCH ON REAL ESTATE LAW OF CHINA Vol.19, 2019 No.1

《农村土地承包法》修改

2019年第1辑·总第19辑

刘云生 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊



# 中国不动产法研究

RESEARCH ON REAL ESTATE LAW OF CHINA Vol.19, 2019 No.1

《农村土地承包法》修改

2019年第1辑·总第19辑

刘云生 主编

 社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 版权信息

书名：中国不动产法研究（2019年第1辑·总第19辑）：农村土地承包法修改

作者：刘云生

出版社：社会科学文献出版社

出版时间：2019-10-01

ISBN：9787520156400

版权所有·侵权必究

# 中国房地产法律实务研究论坛组织架构 委员会

名誉主席：李开国（西南政法大学教授、博士研究生导师）

朱洪超（第四届、第五届中华全国律师协会副会长）

主席：刘俊（西南政法大学教授、博士研究生导师，中国社会法学会研究会副会长，重庆市法学会房地产法建筑法研究会会长）

张永岳（上海易居房地产研究院院长、华东师范大学教授）

执行主席：刘云生（广州大学法学院教授、博士研究生导师，民商法学科带头人）

朱平（瑞威资本董事会主席、总裁）

朱磊（上海邦信阳中建中汇律师事务所北京分所主任、律师）

论坛秘书处

主任：刘云生（广州大学法学院教授、博士研究生导师，民商法学科带头人）

副主任：洪流（上海邦信阳中建中汇律师事务所合伙人、律师）

丁祖昱（上海易居房地产研究院副院长）

秘书长：欧家路（法学博士）

秘书：黄海诺（上海邦信阳中建中汇律师事务所律师）

论坛编辑部

主编：刘云生（广州大学法学院教授、博士研究生导师，民商法学科带头人）

论坛编辑：欧家路（法学博士）

吴昭军（法学博士）

卞开星（博士研究生）

黄海诺（上海邦信阳中建中汇律师事务所）

美术编辑：朱毅敏（上海邦信阳中建中汇律师事务所）

# 中国房地产法律实务研究论坛编辑委员会 名单

---

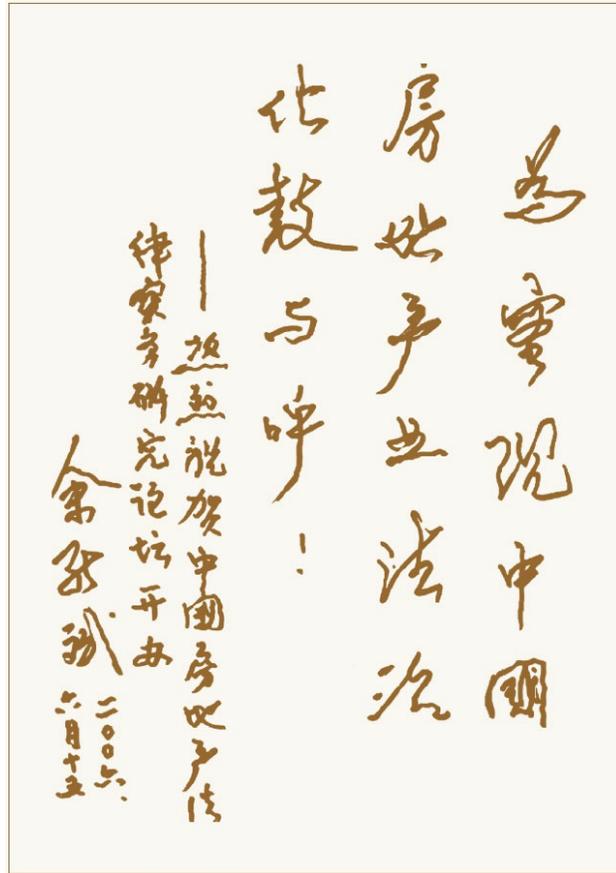
主 编：刘云生

编委会：李开国 刘 俊 赵万一

陈小君 陈华彬 欧家路 吴昭军

余能斌

新中国民法典起草人员，中国法学会民法学研究会顾问，武汉大学教授、博士研究生导师。



金平

新中国民法典起草人员，西南政法大学教授。

中国房地产法律实务研究论  
坛人才荟萃，理论联系实际，  
运作有序，将为中国房地产  
事业的发展和法律制度的  
完善作出巨大贡献。

金平

二〇〇六.六.二二

梁慧星

中国社会科学院研究员，教授、博士研究生导师。

办好中国房地产  
论坛

完善中国房地产  
法制

宋志平

06.6.15

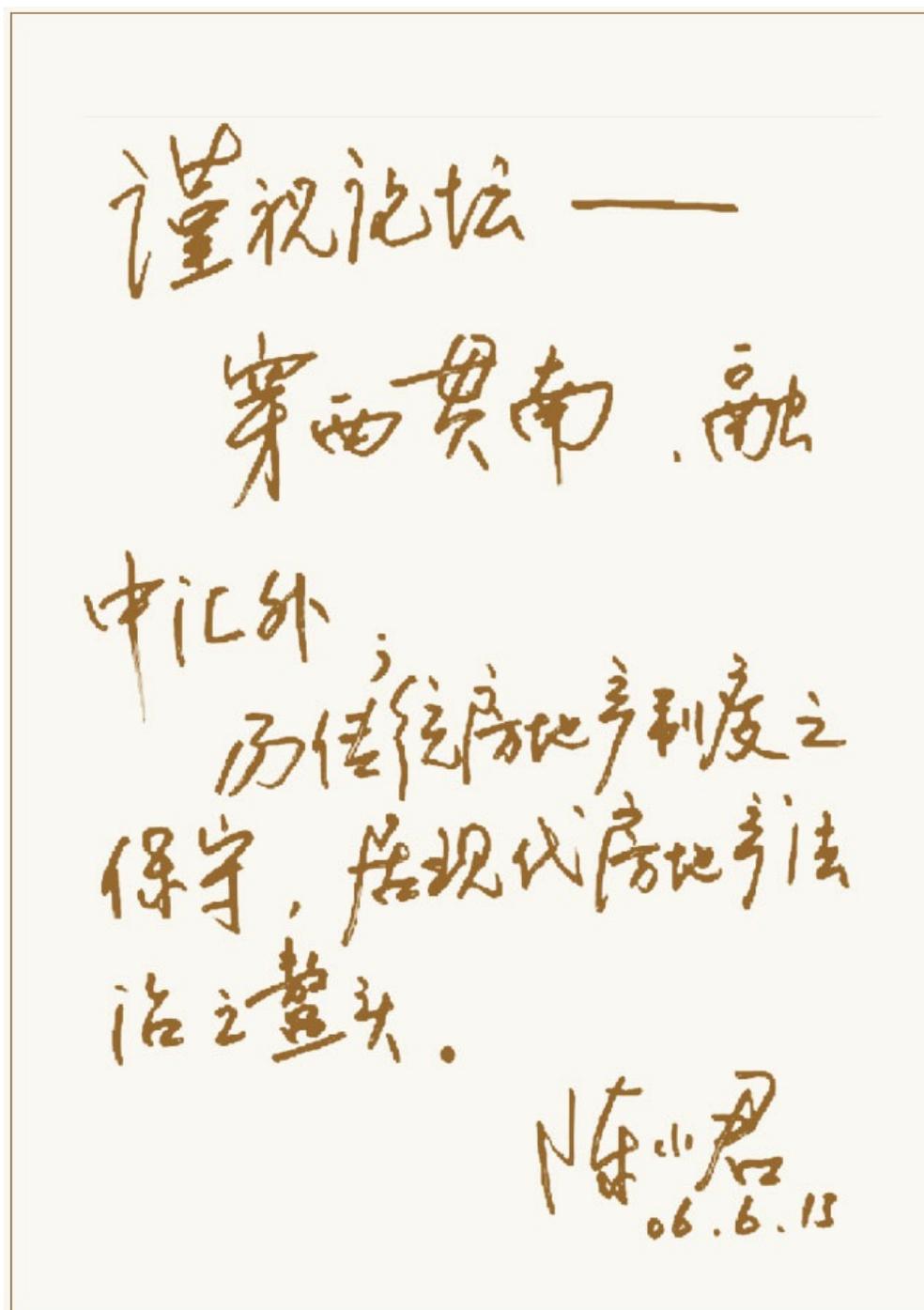
王利明

中国人民大学常务副校长，教授、博士研究生导师，中国法学会民法学研究会会长。

祝《中国房地  
产法律实务研  
究论坛》越办越  
好！

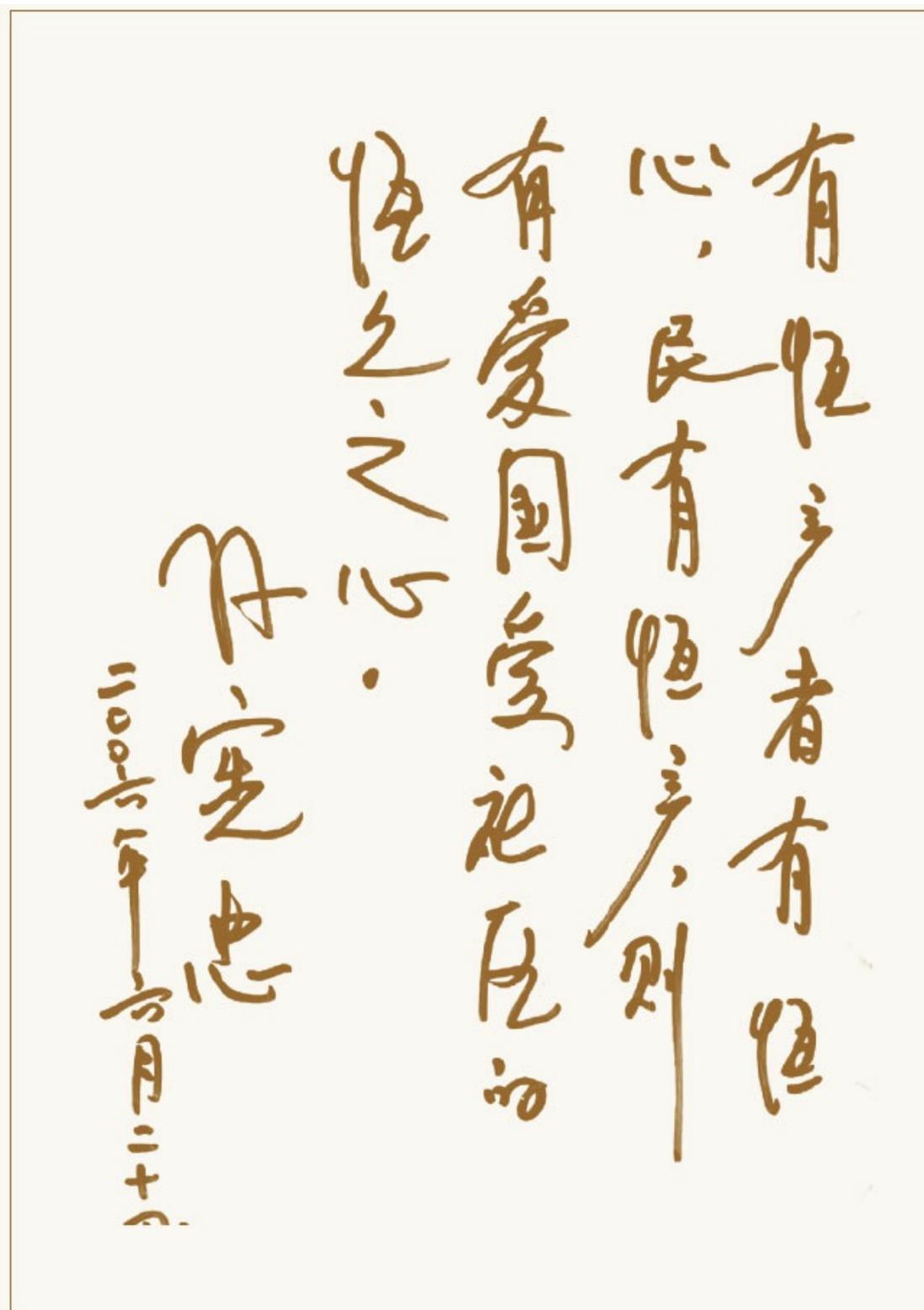
王利明  
2006.6.23  
于重庆

广东外语外贸大学土地法制研究院院长，云山领军学者，教授、博士研究生导师，中国法学会民法学研究会副会长。



孙宪忠

中国社会科学院学部委员，教授、博士研究生导师，中国法学会民法学研究会常务副会长。



龙宗智

著名法学家，原西南政法大学校长，四川大学教授。

为创建有活力、有  
秩序的中国房地产市场  
而努力！

—贺中国房地产业法律  
实务研究论坛开办

龙宗智  
2006.6.16

王卫国

中国政法大学教授、博士研究生导师。

以制度理性推动  
房地产法制完善。

以实践智慧促进  
房地产经济发展。

王卫国

2006年6月24日

# 农地法制改革

## 论习近平“三农”法治观<sup>①</sup>

陈小君 汪君<sup>②</sup>

**摘要：**习近平的“三农”法治观是习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分，是马克思主义中国化的最新成果。习近平“三农”法治观继承发扬了中国历届领导人的“三农”观，其鲜明的时代特色中闪烁着现代法治的光辉。习近平“三农”法治观在逻辑体系上以法律主体、财产权利、农村基本经营制度、乡村社会治理为主线展开。将法治与“三农”工作有机结合并注重对实践的指导是习近平“三农”法治观的突出特色。全方位体认和践行习近平“三农”法治观，一方面要在“实施乡村振兴战略”的时代背景下，以“三农”法律关系为逻辑线索和工具梳理，还原其核心内容、法理基础，以达成更加广泛的学术共识；另一方面要高度重视并积极探索习近平“三农”法治观在实施“乡村振兴战略”中的法制实现路径，在涉农立法、执法、司法时贯彻“以人民为中心”思想，彰显习近平“三农”法治观的时代特色和社会主义价值底线。

**关键词：**习近平新时代中国特色社会主义思想；以人民为中心；习近平“三农”法治观

从青年时期开始的多年农村实践工作滋养出习近平浓烈的农民本情怀、深厚的农村理论功底和卓越的农村治理能力。习近平对“三农”情有独钟并深谙农村发展之道。始终思考和破解“三农”问题是习近平施政体系的重要内容和执政理念的重要品格，让农业腾飞、农村美丽、农民富裕始终是习近平的夙愿和梦想。<sup>③</sup>从陕北到正定，从福建到浙江，从主政地方到新时代带领全国人民实现“中国梦”，习近平最终作出了“中国要强农业必须强，中国要美农村必须美，中国要富农民必须富”<sup>④</sup>的著名论断，构成了习近平“三农”施政纲领的核心要义。

习近平的“三农”观，是建立在马克思主义及有关“三农”问题经典观点之上并不断开拓创新的，是马克思主义中国化的最新成果。其中蕴含的“三农”法治观则是习近平“三农”观的闪光点，也是在他带领下的中国领导人集体探索出的将法治与解决“三农”问题紧密结合的新型道路。总结和体认习近平有关“农业”“农村”“农民”著名论断中蕴含的法治观点，并以法律逻辑工具系统整理其中的逻辑脉络和法治体系中的对应表达，是我们准确把握习近平新时代中国特色社会主义思想中“三农”法治内涵的前提和关键，也是继而探索其“三农”法治观念实现路径并最终为实施党的十九大“乡村振兴战略”提供法治保障的应有之义。

## 一 习近平的“三农”观：对农业、农村、农民的全面照应

习近平基于马克思主义基本原理，尊重我国当前的现实国情，围绕“三农”问题展开了宏观的战略布局。具体而言，在农业方面，主要针对粮食安全、农业现代化及农业经营主体、农地制度改革、基本经营制度等；就农村视角而言，具体针对城乡统筹发展与新兴城镇化的推进、农村扶贫工作、农村公共服务体系的完善、农村党建工作的开展等；在农民方面，侧重围绕农民诉求与农民权益、农民财产性增收与农民农业技能、农民素质与农民教育三大方面进行指导等。

### （一）农业

习近平中国特色“三农”观中关于农业的观点，集中在粮食安全、农业现代化、基本经营制度及农业经营主体四个方面。

（1）加强和巩固农业基础地位，确保国家粮食安全。习近平用“洪范八政，食为政首”强调了农业的重要地位，并指出，“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上。我们的饭碗应该主要装中国粮，一个国家只有立足粮食基本自给，才能掌握粮食安全主动权，进而才能掌控经济社会发展这个大局”。<sup>①</sup>

（2）转变农业生产方式，提高农业现代化水平。习近平提出，“解决好‘三农’问题，根本在于深化改革，走中国特色现代化农业道路”。“要给农业插上科技的翅膀，按照增产增效并重、良种良法配套、农机农艺结合、生产生态协调的原则，促进农业技术集成化、劳动过程机械化、生产经营信息化、安全环保法治化，加快构建适应高产、优

质、高效、生态、安全农业发展要求的技术体系。”<sup>注</sup>“现阶段深化农村土地制度改革，要更多考虑推进中国农业现代化问题。”<sup>注</sup>“立足我国基本国情农情，遵循现代化规律，依靠科技支撑和创新驱动，提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，努力走出一条生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的中国特色新型农业现代化道路。”<sup>注</sup>

(3) 坚持和完善农村基本经营制度，逐步推进农村土地制度改革。2013年7月，习近平明确提出，深化农村改革，完善农村基本经营制度，要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。2016年4月25日，习近平在小岗村农村改革座谈会上强调，新形势下深化农村改革，主线仍是处理好农民和土地的关系。<sup>注</sup> 这为我国农村土地产权制度改革指明了方向。习近平指出：“最大的政策，就是必须坚持和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地承包关系。”<sup>注</sup> 他还提出：“必须要求各地区原原本本贯彻落实党中央确定的方针政策，既要加大政策扶持力度、鼓励创新农业经营体制机制，又要因地制宜、循序渐进，不搞大跃进，不搞强迫命令，不搞行政瞎指挥。”<sup>注</sup>

(4) 加快培育新型农业经营主体，解决“谁来种地”问题。早在20世纪90年代，习近平就深刻地指出：“特别是一些农村在实行家庭联产承包制时，没有很好地理解统一经营和‘归大堆’的区别，放松了‘统’这一方面，需要统的没有统起来，不该分的却分了，其结果是原有的‘大一统’变成了‘分光吃净’，从一个极端走向另一个极端。”<sup>注</sup> 他在主政浙江期间，大力提倡“三位一体”的新型农民合作方式，即以农民专业合作社为基础、以供销合作社为依托、以信用合作社为后盾的“三位一体”服务联合体建设，在当时是一个全国领先的探索模式。

## (二) 农村

(1) 加强农村党建工作，发挥基层党组织堡垒作用。习近平提出：“农村基层党组织是党在农村全部工作的基础。”<sup>注</sup> “农村脱贫致富的核心就是农村党组织。我们的农村党组织能否发挥这样的核心作用，直接关系到脱贫致富事业的凝聚力的强弱。”“要想脱贫致富，必须有个好支部。”<sup>注</sup> “党管农村工作是我们的传统，这个传统不能丢。”<sup>注</sup> 他还强调：“要重视农村基层党组织建设，加快完善乡村治理机制，扩大农村党组织和党的工作覆盖面，加大培养青年党员力度，提高基层党组织

为群众服务意识，夯实党在农村的执政基础。完善农村基层干部选拔任用制度，扩大农村基层民主、保证农民直接行使民主权利。”<sup>注</sup>“各级领导干部特别是以农业为主产业的市县乡镇干部，要熟悉农业、了解农业；要不断提高农村基层党组织科学文化水平，培养造就一支熟悉农业、了解农村、懂得农民的干部队伍，努力夯实党在农村的执政基础。”<sup>注</sup>

(2) 统筹城乡发展，推进新型城镇化。习近平指出，“加快推进城乡发展一体化，是党的十八大提出的战略任务，是落实‘四个全面’战略布局的必然要求”。<sup>注</sup>他2013年在湖北视察时指出：“全面建成小康社会，难点在农村。我们既要有工业化、信息化、城镇化，也要有农业现代化和新农村建设，两个方面要同步发展。要破除城乡二元结构，推进城乡发展一体化，把广大农村建设成农民幸福生活的美好家园。”<sup>注</sup>同时，他坦言，“由于欠账过多、基础薄弱，我国城乡发展不平衡不协调的矛盾依然比较突出，加快推进城乡发展一体化意义更加凸显、要求更加紧迫”。<sup>注</sup>

习近平2013年11月9日就《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定（讨论稿）》向全会作出说明，提出：“城乡发展不平衡不协调，是我国经济社会发展存在的突出矛盾，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题。改革开放以来，我国农村面貌发生了翻天覆地的变化。但是，城乡二元结构没有根本改变，城乡发展差距不断拉大趋势没有根本扭转。”<sup>注</sup>2002年12月，他在金华市调研时指出，城乡一体化是解决“三农”问题的根本出路，并特别强调要抓好以下三个导向具体推进：“鼓励农民进城，推进农民非农化”；“培育小城镇，建设新农村”；“推进农业产业化，发展农村经济”。<sup>注</sup>

习近平指出：“遵循乡村自身发展规律，补农村短板，扬农村长处，注意乡土味道，保留乡村风貌，留住田园乡愁。”<sup>注</sup>习近平特别强调在城乡统筹发展的同时应注重对环境的保护：“慎砍树、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。”<sup>注</sup>“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山。”<sup>注</sup>

在具体实现路径上，他指出，“把工业反哺农业、城市支持农村作为一项长期坚持的方针，坚持和完善实践证明行之有效的强农惠农富农政策，动员社会各方面力量加大对‘三农’的支持力度，努力形成城乡发展一体化新格局”。<sup>注</sup>他还强调：“推进城镇化的首要任务是促进有能力

在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。”<sup>⑤</sup>“户籍制度改革涉及多方面利益调整，要加强对农业转移人口市民化的战略研究，统筹推进土地、财政、教育、就业、医疗、养老、住房保障等领域配套改革。”<sup>⑥</sup>“加快推进户籍制度改革，促进有能力的在城镇稳定就业和生活的农业转移人口有序实现市民化，推动城市劳动者平等就业、同工同酬。”<sup>⑦</sup>“要深化农村产权制度改革，维护好进城落户农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，将农民的户口变动与‘三权’脱钩，以调动广大农业转移人口进城落户的积极性。”<sup>⑧</sup>

(3) 开展农村扶贫工作，共享改革发展成果。习近平指出，“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会”。<sup>⑨</sup>“全面建成小康社会，是我们对全国人民的庄严承诺，必须实现，而且必须全面实现，没有任何讨价还价的余地。不能到了时候我们说还实现不了，再干几年。也不能到了时候我们一边宣布全面建成了小康社会，另一边还有几千万人生活在扶贫标准线以下。如果是那样，必然会影响人民群众对全面建成小康社会的满意度和国际社会对全面小康社会的认可度，也必然会影响我们党在人民群众中的威望和我们国家在国际上的形象。”<sup>⑩</sup>

如何开展农村扶贫工作？首先，要精准。“扶贫开发贵在精准，重在精准，成败之举在于精准。各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效。”<sup>⑪</sup>其次，要从实际出发，因地制宜。“扶贫要实事求是，因地制宜。”<sup>⑫</sup>再次，要改善交通等基础设施。“贫困地区要脱贫致富，改善交通等基础设施条件很重要，这方面要加大力度，继续支持。”<sup>⑬</sup>“特别是在一些贫困地区，改一条溜索、修一段公路就能给群众打开一扇脱贫致富的大门。”<sup>⑭</sup>最后，要坚持输血和造血相结合。“扶贫既要输血更要造血，要坚持输血和造血相结合，坚持民族和区域相统筹，重在培育自我发展能力，重在促进贫困区域内各民族共同发展。”<sup>⑮</sup>“扶贫必扶智。让贫困地区的孩子们接受良好教育，是扶贫开发的重要任务，也是阻断贫困代际传递的重要途径。”<sup>⑯</sup>

(4) 完善农村公共服务体系，建设社会主义新农村。首先，在加强农村基础设施建设上，习近平2011年在湖南调研时就曾指出：“要完善农村基础设施建设机制，推进城乡基础设施互联互通、共建共享，创新农村基础设施和公共服务设施决策、投入、建设、运行管护机制，积

极引导社会资本参与农村公益性基础设施建设。”<sup>注</sup>“水利是农业的命脉”，“切实加强农田水利基本建设，抓好重大水利枢纽和水利工程建设，不断提高抗御自然灾害和水资源调配能力”。<sup>注</sup>其次，在完善农村公共服务体系上，他强调：“基本公共服务要更多向农村倾斜，向老少边穷地区倾斜。”<sup>注</sup>“没有全民健康，就没有全面小康。要推动医疗卫生工作重心下移、医疗卫生资源下沉，推动城乡基本公共服务均等化，为群众提供安全有效、方便价廉的公共卫生和基本医疗服务，真正解决好基层群众看病难、看病贵问题。”<sup>注</sup>“要推动形成城乡基本公共服务均等化体制机制，特别是要加强农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系建设。”<sup>注</sup>“厕改是改善农村卫生条件、提高群众生活质量的一项重要工作，在新农村建设中具有标志性，可以说小厕所、大民生。”<sup>注</sup>最后，在完善农村社会治理体系上，习近平指出：“农村稳定是广大农民切身利益。农村地域辽阔，农民居住分散，乡情千差万别，加强和创新农村社会管理，要以保障和改善农村民生为优先方向，树立系统治理、依法治理、综合治理、源头治理理念。要形成农村社会事业发展合力，努力让广大农民学有所教、病有所医、老有所养、住有所居。”<sup>注</sup>

### （三）农民

习近平“三农”观对于农民的论述，主要体现在如下三个方面。

（1）提升农民技能，增加农民收入。习近平提出，“农民有体面，小康才全面”，“小康不小康，关键看老乡”，“要组织大批科技人员进入农业主战场”，“要挤出资金，大力轮训农村的实用技术队伍，为农村培养‘留得住、用得上’的农技骨干，造就一代新农民”。<sup>注</sup>他指出要“促进农业提质增效和农民持续增收，拓展农村发展空间”，并提出应推进农业供给侧结构性改革，“发展适度规模经营，优化经营结构，把促进规模经营与脱贫攻坚和带动一般农户增收结合起来”。<sup>注</sup>他还表示：“要适时调整农业技术进步路线，加强农业科技人才队伍建设，培养新型职业农民。”<sup>注</sup>

对于增加农民收入问题，习近平提出：“说一千、道一万，增加农民收入是关键。要加快构建促进农民持续较快增收的长效政策机制，让广大农民都尽快富裕起来。”<sup>注</sup>对于如何构建长效政策机制，他强调：“通过发展农村经济、组织农民外出务工经商、增加农民财产性收入等多种途径，不断缩小城乡居民收入差距，让广大农民尽快富裕起来。在政策上，要考虑如何提高粮食生产效益、增加农民种粮收入，实

现农民生产粮食和增加收入齐头并进，不让种粮农民在经济上吃亏，不让种粮大县在财政上吃亏。”<sup>注</sup> 其不是简单洗脚上楼和户口进城就能解决的。

(2) 提高农民素质，重视农民教育，培育职业农民。习近平曾指出：“提高农民整体素质，形成农民增收致富的长效机制。”<sup>注</sup> 他在围绕福建闽东地区脱贫致富时强调：“一方面要让人民过上比较富足的生活，另一方面要提高人民的思想道德水平和科学文化水平。”<sup>注</sup> “农业出路在现代化，农业现代化关键在科技进步。……要适时调整农业技术进步路线，加强农业科技人才队伍建设，培养新型职业农民。”<sup>注</sup>

提高农民素质是更新农民队伍的关键保障。习近平指出：“要解决好‘谁来种地’问题，培养造就新型农民队伍，确保农业后继有人。”<sup>注</sup> “要提高农民素质，培养造就新型农民队伍，把培养青年农民纳入国家实用人才培养计划，确保农业后继有人。要把加快培育新型农业经营主体作为一项重大战略，以吸引年轻人务农、培育职业农民为重点，建立专门政策机制，构建职业农民队伍，为农业现代化建设和农业持续健康发展提供坚实人力基础和保障。”<sup>注</sup>

提高农民素质是培育新型职业农民的重要基础。习近平曾提出：“要适应农村劳动力状况和资源配置新变化新趋势，适应建设现代农业新要求，积极培育新型职业农民，培育一大批种田能手、农机作业能手、科技带头人、农产品营销人才、农业经营管理人才。”<sup>注</sup> “只有在建设农村、发展农业的同时，用现代文明、先进理念武装农民、提高农民，努力使农民成为具有新理念、新思想、新知识、新文化、新精神、新技能、新素质、新能力的新型农民，新农村建设才具有更加深远的意义和更加长久的活力，才能取得真正的成效。”<sup>注</sup>

强化农民教育是实现公平正义的长期性工作。2013年11月，习近平在湖南调研时指出，“要切实办好农村义务教育，让农村下一代掌握更多知识和技能”。<sup>注</sup> 2014年6月，他就加快发展职业教育作出重要指示时特别强调，“要加大对农村地区、民族地区、贫困地区职业教育支持力度，努力让每个人都有人生出彩的机会”。<sup>注</sup>

(3) 了解农民诉求，坚持农民为本，保障农民权益。习近平曾提出：“以人为本谋‘三农’，就是要以科学发展观统领‘三农’工作，把我们党一切为了群众，一切依靠群众的工作路线贯彻到‘三农’工作的各个方面。要明确‘三农’问题的核心是农民问题，农民问题的核心是增进利益

和保障权益问题。”<sup>①</sup> 2015年4月30日，习近平在中共中央政治局第二十二次集体学习时指出：“农村要发展，根本要依靠亿万农民。要坚持不懈推进农村改革和制度创新，充分发挥亿万农民主体作用和首创精神，不断解放和发展农村社会生产力，激发农村发展活力。”<sup>②</sup>

2015年6月，习近平在贵州遵义考察时说，“党中央的政策好不好，要看乡亲们是笑还是哭”。<sup>③</sup> 特别是，我们党员干部，要从群众中来，方能到群众中去。他还强调：“各级党委要加强对‘三农’工作的领导，各级领导干部都要重视‘三农’工作，多到农村去走一走、多到农民家里去看一看，真正了解农民诉求和期盼，真心实意帮助农民解决生产生活中的实际问题。”<sup>④</sup> 对于土地耕种问题，习近平一针见血地指出，“‘谁来种地’这个问题，说到底，是愿不愿意种地、会不会种地、什么人来种地、怎样种地的问题”。其完全归功于了解了农民的实际诉求，发现了真问题。<sup>⑤</sup>

习近平对于完善农村基本经营制度的整体思路，也坚持以农民为根本。其一，“农村土地制度改革是个大事，涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，必须审慎稳妥推进。不管怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食产量改下去了，不能把农民利益损害了”。<sup>⑥</sup> “要尊重农民意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，由农民选择而不是代替农民选择，可以示范和引导，但不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。”<sup>⑦</sup> “土地流转要尊重农民意愿、保障基本农田和粮食安全，要有利于增加农民收入。”<sup>⑧</sup> 其二，要通过土地承包经营权登记制度让农民吃上“定心丸”。其三，要切实维护农民利益，激发农民生产积极性。“在土地流转实践中，必须要求各地区原原本本贯彻落实党中央确定的方针政策，既要加大政策扶持力度、鼓励创新农业经营体制机制，又要因地制宜、循序渐进，不搞大跃进，不搞强迫命令，不搞行政瞎指挥。特别要防止一些工商资本到农村介入土地流转后搞非农建设、影响耕地保护和粮食生产等问题。要注意完善土地承包法律法规、落实支持粮食生产政策、健全监管和风险防范机制、加强乡镇农村经营管理体系建设，推动土地流转规范有序进行，真正激发农民搞农业生产特别是粮食生产的积极性。”<sup>⑨</sup>

## 二 习近平的“三农”法治观：继承发扬、民生关怀、现代法治

党的十九大报告指出，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面。从习近平“三农”观到习近平“三农”法治观的凝练与飞跃，正是对这一理念的能动贯彻和系统体现，是新时代中国共产党人对马克思主义“三农”观进一步中国化和发展的结果，是以习近平同志为核心的党中央将法治作为治国理念和施政方针的应有之义。

## （一）习近平“三农”法治观是对中国历届领导人“三农”观的继承和发展

习近平“三农”法治观的形成和发展，建立在我国历届领导人将马克思主义“三农”观中国化成果基础之上，在解决我国农业、农村、农民问题上的思路既与之一脉相承，又延展深化，体现了与时俱进和可贵的创新思维。

首先，习近平“三农”法治观继承和发展了农业现代化思想。发展现代农业，走中国特色社会主义农业现代化道路，是历届中国领导人关切的问题。毛泽东指出：“为了完成国家的工业化，必须发展农业，并逐步完成农业的社会化。”<sup>①</sup>邓小平指出，“我国农业现代化，不能照抄西方国家或苏联一类国家的办法，要走出一条在社会主义制度下合乎中国情况的道路”。<sup>②</sup>江泽民指出，“沿海发达地区要高度重视农业和农村工作，继续深化农村改革，加快发展农业生产力，建设发达农业，争取率先基本实现农业现代化”。<sup>③</sup>胡锦涛指出，“我们将不断推进农业和农村经济结构调整，保护和提高粮食综合生产能力，推进农业产业化经营……”<sup>④</sup>习近平进一步指出：“解决好‘三农’问题，根本在于深化改革，走中国特色现代化农业道路。”<sup>⑤</sup>深化改革之重要基础在于依法治国，33个试点就是最好证明。

其次，习近平“三农”法治观继承和发展了坚持集体所有制特别是实现集体所有制的思想。《中华人民共和国宪法》第6条规定，“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”。从毛泽东的合作社到邓小平的认可并确立家庭联产承包责任制，到江泽民的稳定和完善家庭承包经营制度，到胡锦涛的以家庭承包经营为基础的农业社会化服务体系，再到习近平的坚持并落实集体所有制的农地“三权”分置的重大制度创新，体现了崭新的发展观。

最后，习近平“三农”法治观继承和发展了保护农民利益的思想。党的历届领导人都非常注重保护与增进农民利益，提出了一系列解决农民问题的方法。毛泽东提出走合作集体化道路，解决农民吃饭的问题；邓小平主张农民获得自主权，提升农民生产积极性，通过带领一部分人先富起来，最终实现共同富裕；江泽民提出人民是创造历史的真正动力，要增加农民收入，调动广大劳动人民的积极性；胡锦涛强调要施行“多予、少取、放活”的方针，从多个方面促进农民增收，确保农民持续增收；习近平则提出“以人民为中心”，具体行动包括：“精准扶贫”，完善农村公共服务体系，发展职业农民队伍，特别是加强农村社会治理，实施“乡村振兴战略”的法制保障。从毛泽东到习近平，对农民利益的保护经历了从“吃得饱、穿得暖”到“过得好、做了主”的跨越，农民的政治、经济、文化等各项权利得到全面有效保护，农村的社会面貌有了相当的改观，农业的现代化进程得以有力推进。

## （二）习近平“三农”法治观体现了卓越的政治智慧和深切的民生关怀

习近平“三农”法治观，体现了新时期新一届领导集体卓越的智慧和战略眼光，体现了党和政府对广大农民群众的深切关怀。

（1）习近平“三农”法治观体现了高瞻远瞩的战略思维，为我们思考和回答“三农”乃至中国发展全局的战略性方向性问题提供了根本遵循。习近平将农业、农村、农民问题融入全球化背景和国家战略，强调“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富”<sup>①</sup>，深刻阐明了农业安天下、稳民心的重要战略意义；强调要实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。

（2）习近平“三农”法治观体现了贯通全局的系统思维。习近平强调，改革开放是个系统工程，必须坚持全面改革，在各项改革协同配合中推进<sup>②</sup>，为我们研究和解决新形势下农业、农村、农民发展进步的基本问题提供了科学的方法论；农村改革是全面深化改革的重要组成部分，农业、农村、农民缺一不可，互为促进；走中国特色现代化农业道路是解决“三农”问题的根本途径；推进城乡一体化建设要从我国的自然禀赋、历史文化传统、制度体制出发<sup>③</sup>，体现了统筹城乡发展、兼顾历史现实的整体协调思维。

(3) 习近平“三农”法治观体现了坚定不移的底线思维，为我们依靠自身力量解决中国人的吃饭问题，统筹经济发展与生态环境建设划出了鲜明、清晰的底线。底线思维是习近平非常重视的思维方法。他多次提出“坚持底线思维，切实做好工作”<sup>①</sup>，“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，我们的饭碗应该主要装中国粮”<sup>②</sup>，“农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园”<sup>③</sup>，“任何时候都不能忽视农业、忘记农民、淡漠农村”<sup>④</sup>等饱含忧患意识的重要论断。

(4) 习近平“三农”法治观体现了天下为公的深厚的为民情怀。“种庄稼出身”<sup>①</sup>，“对农业深有爱好”，“曾在农村基层工作多年”，“小康不小康，关键看老乡”<sup>②</sup>，“对农业、农村、农民很有感情”，<sup>③</sup>“让广大农民都过上幸福美满的好日子，一个都不能少，一户都不能落”<sup>④</sup>等。这些直白易懂的话语，深含习近平对广大农民群众的关怀及对其根本利益的维护。

### （三）习近平“三农”法治观的时代特质鲜明，闪烁着现代法治的光辉

党的十八大将“全面推进依法治国”提升到国家战略高度，党的十八届四中全会作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，党的十九大明确新时期要继续坚持“全面依法治国”。全面推进依法治国，是以习近平同志为总书记的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，为更好地治国理政提出的重大战略任务，是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题，确保党和国家长治久安的根本要求。依法发展农业、依法推进农村经营体制改革、依法保障农民合法权益，是全面推进依法治国的应有之义，也是习近平“三农”法治观最鲜明的时代特色。在内容上，习近平的“三农”法治观集中体现在维护和实现农民和集体合法权益、加强和完善土地保护及市场化利用、推进新时期农村基本经营制度改革、完善基层法治配套措施等诸多方面。在路径上，包括立法、执法、司法三个环节，即完善“三农”法治体系，奠定“三农”领域的法治基础，提高农地规范和农地政策的契合度；加强“三农”执法，加强涉农领域执法，保障粮食和食品安全，严格规范涉农执法流程，加强执法监督；妥善处理“三农”司法，以农民为中心，以保护农民合法权益为重点，构建新型农地司法保障体系。

## 三 习近平“三农”法治观的特色：逻辑性、务实性、

## 特色化

习近平“三农”法治观的最大特色就是将法治的逻辑思维和“三农”工作有机结合，十分注重对实践的指导。习近平强调“凡属重大改革必须于法有据”，2015年“中央一号文件”指出，“农村是法治建设相对薄弱的领域，必须加快完善农业农村法律体系，同步推进城乡法治建设，善于运用法治思维和法治方式做好‘三农’工作。同时要从农村实际出发，善于发挥乡规民约的积极作用，把法治建设和道德建设紧密结合起来”。“善于运用法治思维和法治方式做好‘三农’工作。”其体现了习近平“三农”法治观的基本要求。现有关于习近平“三农”法治观发展特色的系统研究较少，但在不少与“三农”主题相关的研究中，在法律主体构建、财产权实现、农村基本经营制度、乡村社会治理等方面，或多或少有论及习近平“三农”法治观的发展特色。

### （一）习近平“三农”法治观中关于法律主体的发展特色

对习近平“三农”法治观的发展特色进行解读发现，在农民集体独立主体地位上，关于十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《深改决定》）中的利好政策为农民集体独立法人地位的塑造提供了良好的政策机遇。<sup>①</sup>在农民利益保护上，关键是农民土地权益保护与发展的问題，十八届五中全会强调“依法保障人民各项权益”，这表明我国新型城镇化和农业现代化进程中农民土地权益的保障和发展业已成为重要议題。<sup>②</sup>在农民集体成员权保护上，十八届三中全会提出的“保障农民集体经济组织成员权利”包含了落实和保护农民成员权的意蕴<sup>③</sup>，而《深化农村改革综合性实施方案》的颁布则进一步以规范性文件的形式使得农民集体成员权制度的立法完善有了更为坚强的政策支撑。<sup>④</sup>

习近平“三农”法治观中关于法律主体的发展特色还有一大亮点，便是关于“赋予更多财产权利”的观点。我们深感《深改决定》反映的农村土地法律制度变革的重心就在于增加农民的财产性收入，亮点在于通过有效利用集体与农民财产自身的增值功能实现农民收入的持续增长，突破和创新点在于保障农民有机会公平分享土地增值收益，以及赋予农民更多更实际的财产权益。<sup>⑤</sup>

### （二）习近平“三农”法治观中关于财产权利的发展特色

习近平“三农”法治观对我国“三农”财产权利体系的完善和发展意义

重大，既涉及宏观层面的农地权利体系构建，又涉及微观层面具体农地财产权利的实现和保护。

(1) 如何在现有土地承包经营制度基础上实现“三权分置”，是新一轮农村基本经营制度改革的重点和亮点。习近平早在2013年就指出，“要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系”。<sup>①</sup> 经过探索，2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》明确要“在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权，放活土地经营权”。有学者指出，现在进行的农村土地“三权分置”改革将转变集体土地所有权的功能定位并实现权能重构，随之而来的将是集体土地所有权的保障功能通过农地“三权分置”下的公平分配而实现，在此过程中，土地承包经营权也因之趋向“自物权化”。<sup>②</sup> 这说明，“三权分置”及其导致的农地权利体系变革，将成为习近平“三农”法治观中财产权利的发展特色之一。

(2) 如何在新时代背景下进一步实现集体土地所有权，仍然是新型城镇化和“乡村振兴战略”背景下党和国家重点关注的战略性问题。《深改决定》提出“依法维护农民土地承包经营权”，“发展壮大集体经济”，2014年“中央一号文件”进一步提出“农村集体产权股份制改革”，“提高集体经济组织资产运营管理水平”等壮大集体经济的举措。学者指出上述内容实际上回答了当代是否应当有效实现集体土地所有权等问题，而农民集体土地所有权有效实现理应成为法学界深入探究的重大命题。<sup>③</sup>

在对以集体土地为客体的各项用益物权的实现上，《深改决定》提出“依法维护农民土地承包经营权，保障农民集体经济组织成员权利”，“赋予农民更多财产权利”，溯及法理及现行规定可以明确，“成员权利”和“更多财产权利”主要是指集体成员基于其成员身份对集体土地所享有的各项用益物权。例如，“鼓励土地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转”，“允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营”，“保障农户宅基地用益物权”，“保障农民公平分享土地增值收益”等，均是农民对集体土地所享有的用益物权的不同权利形态。<sup>④</sup> 农地“三权分置”确定了我国土地承包经营权改革的方向。而十八届三中全会中的“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”，明确了宅基地制度改革的具体内容，也为下一步宅基地制度试点与改革工作的开

展作了基本制度安排。注 除此之外，此次会议还在全面深化改革的纲领性文件中明确了新时代我国集体建设用地“入市”的改革目标，即“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”。注

(3) 关于其他财产权的拓展和实现，《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》明确农村集体资产还包括农民集体所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产，以及其他生产设备和经营性资产，并强调农村集体“三资”是农村集体经济组织成员的主要财产，是农业农村发展的重要物质基础。同时《深改决定》提出了农地股份制的改革思路，更进一步丰富了农地财产权利体系的内容。

### （三）习近平“三农”法治观中关于农村基本经营制度的发展特色

毛泽东强调农业合作经营在农村基本经营制度中的主体制度，邓小平认可并确立了家庭联产承包责任制，习近平则在历届领导人关于农村基本经营制度的基础上，提出了“三位一体”农民合作经济组织体系，以普通农户、专业大户、家庭农场、农业企业为主体，以农民合作组织为基础，以提升农民组织化程度和农业经营水平为目的，以强化农业服务体系为支撑，打造全要素供给、全产业链服务的农民合作组织，构建融生产、供销、信用“三位一体”的农村合作体系，为加快城乡一体化发展提供坚实基础。

(1) 基本原则。坚持“民办、民管、民受益”原则，尊重农民首创精神，鼓励农民大胆实践，按照农民的意愿独立自主地开展各种合作，让社员充分享受合作利益。坚持“市场主导、政策引导、部门指导”原则，遵循市场经济规律，创造宽松发展环境，积极稳妥推进农村合作体系建设。坚持“多类型发展、多功能融合、多层次联动”原则，因地制宜，鼓励专业性合作组织、行业性联合组织、区域性农民组织三种类型共建，突出生产、供销、信用三重功能融合，推进市、县、乡三个层面联动。

(2) “三位一体”农民合作经济组织体系，在十八届三中全会被确定为我国的新型农业经营体系后，习近平同志颇具现实性和开创性地提出通过“三位一体”实现小农经济向规模经济的转变并使小农经济与市场

经济对接，是对马克思主义农业规模经济中国化的创新和发展。<sup>①</sup>“三位一体”农民合作经济组织体系的制度意义在于，其是根植于中国本土的自主创新，昭示着社会主义各类各级合作事业发展与改革的最终归属，可以说，“三位一体”的新型农民合作经济形式本身即中国梦的重要组成部分。<sup>②</sup>

(3) 对于“三权分置”土地制度改革，学界高度肯定，并普遍认为，这是未来农村基本经营制度的发展方向。如张毅等指出，2014年“一号文件”对近些年地方农地产权制度改革探索作了官方回应，同时为未来农地产权制度改革指明了方向。<sup>③</sup>叶兴庆也认为，农地“三权分置”政策的实施，不仅是适应承包户分化现实、顺应新型城镇化趋势的需要，也是构建新型农业经营体系、发展多种形式适度规模经营、推动现代农业发展的需要。<sup>④</sup>孙宪忠指出，农地“三权分置”的实施有利于建立规模化农业、绿色农业、科技农业和提升我国农业产业地位，同时可以发挥保障农民收入、改善农村和农业生态，从而解决困扰我国多年的“三农”问题。<sup>⑤</sup>

(4) 关于“三权分置”的定位和意义，实际上是在坚持我国土地所有制的基础上将土地承包权和经营权分置，不涉及对集体土地所有权的调整，通过对农村土地产权结构的调整，以及对立体化土地权利的重新分配，提高农村土地的利用效率，由此可以使农村土地充分被利用，也体现了社会主义制度下的公平原则。

#### (四) 习近平“三农”法治观中关于乡村社会治理的发展特色

习近平总书记在提出全面依法治国的基础上，提出加强农村社会治理，对于提升农村法治水平和乡村治理能力，具有重要的时代意义。

(1) 十八届三中全会决定提出2020年全面深化改革的总目标，是推进国家治理体系和治理能力现代化。农村治理是国家治理的重要组成部分也是薄弱环节，已经成为国家治理现代化的瓶颈。习近平“三农”法治观中关于乡村社会治理的突出特色是实现基层自治与乡村基层法治相结合。乡村自治是我国民主政治生活在农村基层的生动表达，也是与我国乡村传统和人文社会生活实际最相切近的治理形式。而提出加强农村基层法治建设，则是贯彻党中央全面依法治国的应有之义，也是克服以往乡村治理手段中凸显的弊端的需要，更是重组我国广大农村地区社会关系、维护乡村社会稳定的需要。实践表明，随着近年来我国农村经济社会改革的深入，地方民主管理实践创新不断，形成了重视创新、学习

创新和推广创新的积极态势，农村基层群众自治制度地位得到重大提升，农村基层民主政治建设取得长足进步，农村民主管理实践取得令人瞩目的成就。<sup>①</sup>例如：拆违问题、环境整治（治理手段精细化、法治化、公平公正，务实为民服务，建设基础设施改造升级，等）、村庄规划问题、集体建设用地与征收问题、成员权问题、集体经济组织的作为问题……

（2）习近平“三农”法治观中的乡村社会治理还与其生态文明建设、新农村建设、新型城镇化、农村扶贫等战略紧密结合。例如，习近平明确提出：“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山。”<sup>②</sup>“经济要发展，但不能以破坏生态环境为代价。生态环境保护是一个长期任务，要久久为功。”<sup>③</sup>

（3）新农村建设与城镇化转型为我国农村社会治理开放出众多法治命题。以农民权利为核心、尊重农民主体性与法律诉求的治理模式，排除社会结构性歧视、实现公民权利与社会资源对等配置的法律制度设置，是我国农村社会治理法治转型的内在逻辑。扶贫开发治理在国家治理体系和治理能力现代化中发挥着不可或缺的作用。

## 四 全方位体认和践行习近平“三农”法治观

习近平“三农”法治观是习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分，也是以习近平同志为核心的党中央在新时代带领全国人民实现全面建成小康社会目标和实施“乡村振兴战略”的治国理念和施政纲领所在。将“三农”问题和“三农”工作与法治方式和法治思维相结合是中国共产党在新时代治国理政过程中凸显的一大优势和特色，无论是对基础理论和战略思想的调整和研究，还是对改革政策的具体落实，都提出了新要求，也预示着应从认识论和方法论的角度，在将关于习近平新时代中国特色社会主义思想的理论研究提升到新高度新境界的同时充分发挥习近平“三农”法治观在解决“三农”问题中的积极作用。

### （一）系统深入体认习近平“三农”法治观以达成更加广泛的学术共识

首先，现有研究对习近平“三农”思想体认成果颇丰，但对习近

平“三农”法治观的凝练和体悟尚未达到深刻全面，而已有关于习近平“三农”法治观的研究成果，还存在凝练和体悟不够深刻全面、某些论断的解读之共识尚未达成、实践导向不足、未充分把握逻辑主线等问题。未来习近平“三农”法治观应作为习近平新时代中国特色社会主义思想的组成部分得到重视，研究目的和研究方向应通过对习近平“三农”法治观的深入、全面、系统化领悟，归纳其时代特色，还原其逻辑主线，为学术研究对实践运用的指导作用发挥提供理论预备。

其次，可以发现，习近平“三农”法治观在法律主体构建、财产权实现、农村基本经营制度完善、乡村社会治理制度完善等方面具有鲜明的时代特色，党的十九大报告关于“实现乡村振兴战略”的表述，则是该法治观的最新表述。习近平多项“三农”法治观的核心内容，如巩固和完善农村基本经营制度，完成承包地“三权”分置制度，深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，培育新型农业经营主体，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，都在“实施乡村振兴战略”中得到了体现。对习近平“三农”法治观的学习和运用，既要在学科范畴下挖掘理论基础和逻辑线索，又要有将习近平“三农”法治观归置并服务于“实施乡村振兴战略”的时代自觉。

最后，现有研究成果对习近平“三农”法治观的部分内容尚未达成共识，根本原因在于未从法治化逻辑、法治化体系的角度，系统学习和领悟习近平“三农”法治观的全部内容。因此，为了准确领悟习近平“三农”法治观的深刻内涵、还原习近平“三农”法治观的逻辑线索、促进学术共识的达成，有必要在系统学习习近平“三农”法治观的基础上，以其自然反映法律关系之构成（主体、客体、内容）和乡村治理体系之配套为逻辑线索，全面梳理习近平“三农”法治观，理顺习近平“三农”法治观主要部分的内在逻辑，为学术共识的达成奠定价值底座和判断标杆，从而明确其应然的制度实现路径。

## （二）以习近平“三农”法治观的法制实现保障“乡村振兴战略”实施

首先，要高度重视并积极探索习近平“三农”法治观的法制实现路径。习近平“三农”法治观的最终目的在于指导我国“三农”实践。一方面，习近平“三农”法治观的落实，需要现行法律体制的积极回应和调整；另一方面，现有法律实践，无论是立法、执法还是司法，均应以习近平“三农”法治观为指导，共同服务于全面建成小康社会的宏伟目标。

因此，为在立法、执法、司法实践中贯彻落实习近平的“三农”法治观的基本要求，必须结合我国现有法制体系，总结和阐释习近平“三农”法治观的法制实现路径。如在主体制度方面，农民集体尤其是新型集体经济组织的民事主体地位、农民集体成员权入民法典、新型农村经营主体的完整民事行为能力赋予；在客体方面，农民集体土地所有权的完整权能赋予、土地承包经营权和宅基地使用权的完善；在内容方面，“三权分置”下的立法回应，集体所有权、承包权、经营权关系的厘清；在配套治理方面，农村治理方式的创新和农村的民主参与；等等。这些事项都是习近平“三农”法治观的重要内容，都需要法制层面丰富的制度完善和制度供给，保证各项改革措施的落实和法治思想的贯彻。

其次，要在实施“乡村振兴战略”中践行和利用习近平“三农”法治观。“乡村振兴战略”的总要求是坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。对习近平“三农”法治观的准确展现与深刻把握都将是完成并达到这些总体要求和实施目标的理论基础。全面推进依法治国和全面建成小康社会是习近平“三农”法治观的两条主线，亦是出发点和落脚点。习近平“三农”法治观的研究以依法治国为指导，以构建科学合理的主体制度、财产权利体系和新型经营制度为手段，以实现农业农村现代化为目的，将对乡村产业、生态环境、乡风文明等建设产生有力的推进作用，并进而推进整个“乡村振兴战略”付诸实践以及小康社会全面建成的进度。

最后，要在涉农立法、执法、司法领域贯彻坚持“以人民为中心”的思想。党的十九大报告指出，必须坚持以人民为中心的发展思想。习近平“三农”法治观在主体发展、财产保护、经营制度改革、配套治理等方面都体现了坚持以人民为中心的价值导向。通过对我国立法文本的梳理和解读，对“三农”法治工作的实证考察和裁判文书对我国司法机关审判实务的反思可以发现，我国现阶段的“三农”工作在立法、执法、司法领域内对坚持“以人民为中心”的思想贯彻不足。如在立法上农民集体成员权一直缺失，使得现实中广大农民经济和社会权益被侵害的事件频发；在执法上，违法征收、违法拆迁等不合理执法行为依然存在；在司法上，在土地承包经营权纠纷、土地征收补偿纠纷、宅基地使用权纠纷等行政和民事诉讼中，部分判决对农民利益保护不足。因此，要在主体制度、财产权制度、农村基本经营制度、配套治理等领域贯彻“以人民为中心”的发展思想，在梳理体系、设计制度、完善实践时，从广大人民群众尤其是农民群众的利益实现和利益保护出发，彰显习近平“三农”法治观