

山东省农村和城市社区
基层干部学历教育系列教材



主编 ◎王泽厚

农村政策法规

NONGCUN ZHENGCE FAGUI

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

山东省农村和城市社区
基层干部学历教育系列教材

农村政策法规

NONGCUN ZHENGCE FAGUI

主 编 王泽厚
副主编 田建军

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

农村政策法规/王泽厚主编. -- 济南: 山东人民出版社, 2016.1

ISBN 978-7-209-09504-4

I. ①农… II. ①王… III. ①农业政策-中国-远程教育-教材②农业法-中国-远程教育-教材 IV. ①F320②D922.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第017474号

农村政策法规

王泽厚 主编

主管部门 山东出版传媒股份有限公司

出版发行 山东人民出版社

社 址 济南市胜利大街39号

邮 编 250001

电 话 总编室 (0531) 82098914

市场部 (0531) 82098027

网 址 <http://www.sd-book.com.cn>

印 装 莱芜市华立印务有限公司

经 销 新华书店

规 格 16开 (169mm × 239mm)

印 张 20.5

字 数 340千字

版 次 2016年1月第1版

印 次 2016年1月第1次

ISBN 978-7-209-09504-4

定 价 38.00元

如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换。

目 录

CONTENTS

第一章 绪 论	1
第一节 农村经济社会发展面临的形势与任务	1
第二节 重中之重在“三农”	4
第三节 农村政策法规是重要保障	9
第四节 学习掌握政策法规是农村基层干部的必备要求	15
第二章 农村经营制度	19
第一节 农村基本经营制度	19
第二节 农村经营主体	23
第三节 农业社会化服务组织	39
第四节 构建新型农业经营体系	42
第五节 对各类经营主体的支持政策	45
第三章 农村土地政策与法规	57
第一节 农村土地的性质、分类和管理	57
第二节 农村土地承包经营制度	62
第三节 农村集体建设用地制度	73
第四节 农村宅基地制度	82
第五节 农村土地征收制度	87
第四章 农村集体产权制度	100
第一节 农村集体资产的形成与性质	100



第二节	农村集体资产的类型	103
第三节	农村集体资产确权登记制度	107
第四节	农村集体产权制度改革	108
第五节	农村集体各类产权的权能与农民权益保护	110
第六节	农村产权流转交易市场建设	113
第七节	农村林权改革	118
第八节	农村小型水利工程管理体制改革	121
第五章	农业支持保护政策	133
第一节	国家基本方针	133
第二节	农业补贴政策	136
第三节	粮食生产政策	138
第四节	“菜篮子”产品生产扶持政策	141
第五节	林业政策	143
第六节	畜牧业政策	146
第七节	渔业政策	148
第八节	农业金融、保险政策	150
第九节	职业农民教育培训政策	154
第六章	农村扶贫开发政策	164
第一节	我国扶贫开发基本情况	164
第二节	国家扶贫开发方针政策	167
第三节	山东省扶贫开发工作	175
第四节	贯彻落实中央扶贫开发工作部署坚决打赢脱贫攻坚战	178
第七章	城乡发展一体化制度	197
第一节	城乡规划一体化	197
第二节	城乡产业发展一体化	200
第三节	城乡基础设施建设一体化	203
第四节	城乡基本公共服务均等化	210
第五节	城乡居民收入均衡化	222
第六节	户籍制度改革	223

第八章 农村社会治理制度	234
第一节 农村组织体系	234
第二节 农村领导体制	242
第三节 村民自治制度	246
第四节 农村网格化社会服务管理	257
第五节 农村精神文明建设	261
第六节 农村法治建设	265
第九章 山东省农村新型社区和新农村发展规划	285
第一节 中央关于新农村建设的总要求	285
第二节 山东省新农村建设目标	294
第三节 农村新型社区和新农村建设模式	297
第四节 农村新型社区设施配套标准	300
第五节 新农村设施配套标准	303
第六节 农村社区化服务与管理	305
第七节 新农村建设专项行动	308
附录：农村基层干部应了解的农村政策法规	322
后 记	323

第一章 绪 论



学习目标

通过本章节学习，掌握“两个一百年”奋斗目标，“四化”之间的逻辑关系，提出“重中之重”战略思想的背景。重点掌握农村政策、农村法规的概念、特点和关系，解决“重中之重”问题、农村干部需注意的问题，有效执行农村政策法规的保障措施。



学习内容

第一节 农村经济社会发展面临的形势与任务

中国共产党第十八次全国代表大会描绘了全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图，提出了“两个一百年”奋斗目标，确立了“五位一体”的总体布局和“四化同步”的发展路径。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央在贯彻落实十八大作出的战略部署的过程中，不断深化对治国理政等重大问题的思考和认识，在实践创新基础上逐步形成了“四个全面”战略布局思想。

一、“两个一百年”奋斗目标

党的十八大明确提出了“两个一百年”的奋斗目标，即在中国共产党成立一百周年时全面建成小康社会、在新中国成立一百周年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。党的十八大以来，习近平同志发表了一系列重要讲话，系统阐释了实现中华民族伟大复兴的中国梦。实现中华民族伟大复兴是中华民族近代以来最伟大的梦想。在中国共产党成立一百周年时全面建成小康社



会，这是中国梦的第一个宏伟目标；在中华人民共和国成立一百年时建成社会主义现代化国家，这是中国梦的第二个宏伟目标。实现中国梦的实践基础是中国特色社会主义道路，理论基础是中国特色社会主义理论体系，制度基础是中国特色社会主义制度，动力基础是不断增强人民群众的幸福感。

（一）全面小康的中国梦

在第一个百年，即中国共产党成立一百年时，全面建成小康社会，这是中国梦的第一个宏伟目标。

“小康社会”是由邓小平同志于20世纪70年代末80年代初在规划中国经济社会发展蓝图时提出的战略构想。随着中国特色社会主义建设事业的深入发展，其内涵和意义不断得到丰富和发展。党的十三大提出了中国经济建设三步走的总体战略目标：第一步目标，1981年到1990年实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题，这在20世纪80年代末已基本实现；第二步目标，1991年到20世纪末国民生产总值再翻一番，人民生活达到小康水平；第三步目标，到21世纪中叶人民生活比较富裕，基本实现现代化，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民过上比较富裕的生活。党的十五大指出：21世纪我们的目标是，第一个十年实现国民生产总值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加宽裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制；再经过十年的努力，到建党一百年时，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到世纪中叶中华人民共和国成立一百年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。

党的十八大提出，要在中国共产党成立一百周年时全面建成小康社会，并在报告中强调：只要我们胸怀理想、坚定信念，不动摇、不懈怠、不折腾，顽强奋斗、艰苦奋斗、不懈奋斗，就一定能在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，就一定能在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。

（二）建成现代化国家

中华人民共和国成立一百年时，建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，这是中国梦的第二个宏伟目标。

沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设，是中华人民共和国宪法规定的国家根本任务。社会主义现代化中国包括：①富强的中国。②民主的中国。③文化的中国。文化强国建立起来，中国思想、中国价值

观在世界上有巨大的影响。④美丽中国。促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净、气洁的美好家园，建成美丽中国，实现中华民族永续发展。

二、“四化”同步推进的新形势

党的十八大报告提出，实现未来经济发展目标，关键要转变经济发展方式，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。这是新时期全面建成小康社会的战略部署，也是解决我国经济社会发展深层次问题的路径选择。

（一）“四化”之间的关系

党的十八大提出了中国特色的“四化”目标，而且对于“四化”之间的关系，也作了深刻准确的描述。一是“信息化和工业化深度融合”，这既是提高经济效率的必由之路，也是提高工业经济和企业核心竞争力的重要手段。信息化必将为工业化插上腾飞的翅膀，工业化无疑又是信息化的坚实基础。二是“工业化和城镇化良性互动”，这是现代经济社会发展的显著特征。工业化是城镇化的经济支撑，城镇化是工业化的空间依托，推动工业化与城镇化良性互动，既为工业化创造了条件，也是城镇化发展的内在规律。三是“城镇化和农业现代化相互协调”，这也是中国农村发展的大势所趋。没有农业现代化，城镇化就会成为无源之水、无本之木，而没有城镇化，农业现代化也会失去依托目标，广大农民向何处去就会成为一个大问题。推进“四化同步”，先导是抓信息化和工业化的深度融合，核心是抓工业化和城镇化的良性互动，基础和难点是抓城镇化和农业现代化的相互协调。

（二）“四化”同步的本质

“四化”同步的本质是城乡一体化，“四化”同步是一个整体系统。工业化创造供给，城镇化创造需求，工业化、城镇化带动农业现代化，农业现代化为工业化、城镇化提供支撑和保障，而信息化是推进“四化同步”的重要内容和有力手段。因此，促进“四化”在互动中实现同步，在互动中实现协调，才能实现社会生产力的跨越式发展。

（三）农业现代化的推进

目前，我国城镇化、工业化与农业现代化协调不力，农业现代化明显滞后。农业劳动生产率和比较效益低，制约了农业现代化进程。农民收入水平和消费水



平大大低于城镇居民，影响内需特别是消费需求。加快农业现代化建设，是实现农民共享现代化成果的有效途径。党的十八大报告提出“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。党的十八届五中全会《建议》指出：“坚持工业反哺农业，城市支持农村，健全城乡发展一体化体制机制，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化。”这就要求无论在“三农”发展的要素配置中，还是在现代化建设的成果分配中，核心要强调“城乡平等”。

第二节 重中之重在“三农”

党的十八大报告提出，“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。”这是具有重大现实意义和深远历史意义的重要论断，对于推动全党全社会站在全局的高度重视“三农”问题，从根本上解决好“三农”问题，产生极其重要的作用。

一、提出“重中之重”战略思想的背景和意义

把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重，是党中央进入新世纪新阶段，总结历史经验、审视发展全局提出的新的战略思想。“重中之重”战略思想，明确指出了全党工作的重要着力点，集中体现了中国共产党执政为民的宗旨，不仅是党的农村政策理论的重大发展，也是对“三农”问题认识的升华和飞跃。

（一）高度重视“三农”问题是我党一贯的战略思想

我们党历来高度重视农业、农村、农民问题，我国社会主义革命和建设取得伟大胜利，改革发展取得巨大成功，根本原因之一就是重视农业农村农民问题。这是一条重要的历史经验。中国共产党成立90多年来，团结带领人民完成了从根本上改变中国人民和中华民族前途命运的三件大事。一是完成新民主主义革命，实现民族独立、人民解放。二是新中国成立以后确立社会主义基本制度，建立独立完整的工业体系和国民经济体系。三是推进改革开放新的伟大事业，开创、坚持、发展中国特色社会主义。我们应该深刻认识到，重视农业农村和农民问题是中国共产党一贯的战略思想。

（二）中国国情决定了解决好“三农”问题是全党的重中之重

我国过去几千年都处于农业社会，农业是人的衣食之源和国家财政的主要

来源。历朝历代统治者为了实现富国强兵的目标，一方面坚持以农为本，实行重农政策，鼓励增加人口，发展农业生产；另一方面通过加重农业赋税、禁止农民经商等手段，从经济上剥削农民、压榨农民，进而陷入重视利用农民力量却忽视农民利益的误区，导致历史上长期存在严重的农民问题。

新中国成立后，农民在政治上获得了新生。但是国家为了加快实现工业化，构筑了农村搞农业、城市搞工业的城乡二元结构，形成了农业支持工业、农村支持城市的二元体制。经过 20 多年的发展，我国建立了独立的工业化体系，但同时造成了严重的城乡差别和对农民的不平等。农民相对于其他阶层收入太低，农业相对于其他产业效益太低，农村严重落后于城市。

改革开放后，农民告别了贫困，解决了温饱问题。社会主义市场经济体制的建立，推进了农村工业化、城市化，我国进入了全面建设小康社会、加快推进现代化的新时期。然而，城乡二元结构和体制没有根本改变，农业基础仍然薄弱，农村发展仍然滞后，农民增收仍然困难，城乡差距日趋扩大。城乡之间在人均收入、消费水平、基础建设、公共事业发展等方面存在鲜明的反差。

正是在这样的背景下，党中央明确提出要把解决好农村、农业、农民问题作为全党工作的重中之重。

（三）“两个一百年”奋斗目标决定了解决“三农”问题是全党工作重中之重

党的十八大明确提出了“两个一百年”的奋斗目标。从现实情况看，“三农”问题始终突出，已成为全面建成小康社会和建设现代化国家的最大难点。

1. 解决好“三农”问题是全面建设小康社会的必然要求

我国人口大部分居住在农村，实现全面建设小康社会的宏伟目标，最繁重、最艰巨的任务在农村。没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农村的现代化就没有国家的现代化。扩大内需是我国经济发展长期的、基本的立足点。把扩大投资需求和扩大消费需求紧密结合起来，要求我们大力发展农业和农村经济，千方百计增加农民收入，提高农村消费在整个消费中的比重。

2. 解决好“三农”是巩固和完善社会主义制度，确保国家长治久安的必然要求

只有在广大农村形成和谐安定、健康向上的良好局面，保证广大农民安居乐业，农村社会稳定才能有坚实的基础，我国的社会主义制度才能进一步巩固和完善，国家的长治久安也才能有可靠的保障。



二、必须坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重

中共中央在1982年至1986年连续五年发布以农业、农村和农民为主题的中央1号文件，对农村改革和农业发展作出具体部署。2004年至2015年又连续十二年发布以“三农”（农业、农村、农民）为主题的中央1号文件，强调了“三农”问题在中国的社会主义现代化时期“重中之重”的地位。

2004年2月，中共中央、国务院《关于促进农民增加收入若干政策的意见》要求，坚持“多予、少取、放活”的方针，调整农业结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革，增加农业投入，强化对农业支持保护，力争实现农民收入较快增长，尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。

2005年1月，中共中央、国务院《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》要求，坚持统筹城乡发展的方略，坚持“多予少取放活”的方针，稳定、完善和强化各项支农政策，切实加强农业综合生产能力建设，继续调整农业和农村经济结构，进一步深化农村改革，努力实现粮食稳定增产、农民持续增收，促进农村经济社会全面发展。

2006年2月，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》要求，统筹城乡经济社会发展，扎实推进社会主义新农村建设，推进现代农业建设，强化社会主义新农村建设的产业支撑，促进农民持续增收，夯实社会主义新农村建设的经济基础，加强农村基础设施建设，改善社会主义新农村建设的物质条件。

2007年1月，中共中央、国务院《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》要求，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针，巩固、完善、加强支农惠农政策，切实加大农业投入，积极推进现代农业建设，强化农村公共服务，深化农村综合改革，促进粮食稳定发展、农民持续增收、农村更加和谐，确保新农村建设取得新的进展，巩固和发展农业农村的好形势。

2008年1月，中共中央、国务院《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》要求，按照形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求，突出加强农业基础建设，积极促进农业稳定发展、农民持续增收，努力保障主要农产品基本供给，切实解决农村民生问题，扎实推进社会主

义新农村建设。

2009年2月，中共中央、国务院《关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》要求，把保持农业农村经济平稳较快发展作为首要任务，围绕稳粮、增收、强基础、重民生，进一步强化惠农政策，增强科技支撑，加大投入力度，优化产业结构，推进改革创新，千方百计保证国家粮食安全和主要农产品有效供给，千方百计促进农民收入持续增长，为经济社会又好又快发展继续提供有力保障。

2010年1月，中共中央、国务院《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》要求，把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容，把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措，把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务，把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力，按照稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲的基本思路，毫不松懈地抓好农业农村工作，继续为改革发展稳定大局作出新的贡献。

2011年1月，中共中央、国务院《关于加快水利改革发展的决定》要求，把水利作为国家基础设施建设的优先领域，把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务，把严格水资源管理作为加快转变经济发展方式的战略举措，注重科学治水、依法治水，突出加强薄弱环节建设，大力发展民生水利，不断深化水利改革，加快建设节水型社会，促进水利可持续发展，努力走出一条中国特色水利现代化道路。

2012年1月，《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》要求，同步推进工业化、城镇化和农业现代化，围绕强科技保发展、强生产保供给、强民生保稳定，进一步加大强农惠农富农政策力度，奋力夺取农业好收成，合力促进农民较快增收，努力维护农村社会和谐稳定。

2013年1月，《中共中央、国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》要求，落实“四化同步”的战略部署，按照保供增收惠民生、改革创新添活力的工作目标，加大农村改革力度、政策扶持力度、科技驱动力度，围绕现代农业建设，充分发挥农村基本经营制度的优越性，着力构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系，进一步解放和发展农村社会生产力，巩固和发展农业农村大好形势。



2014年1月，中共中央、国务院《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》要求，力争在体制机制创新上取得新突破，在现代农业发展上取得新成就，在社会主义新农村建设上取得新进展，为保持经济社会持续健康发展提供有力支撑。

2015年1月，中共中央、国务院《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》要求，主动适应经济发展新常态，按照稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求，继续全面深化农村改革，全面推进农村法治建设，推动新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力，在优化农业结构上开辟新途径，在转变农业发展方式上寻求新突破，在促进农民增收上获得新成效，在建设新农村上迈出新步伐，为经济社会持续健康发展提供有力支撑。

2015年12月，中央在北京召开农村工作会议。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平对做好“三农”工作作出重要指示，强调，“十三五”时期，必须坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，牢固树立和切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加大强农惠农富农力度，深入推进农村各项改革，破解“三农”难题、增强创新动力、厚植发展优势，积极推进农业现代化，扎实做好扶贫开发工作，提高社会主义新农村建设水平，让农业农村成为可以大有作为的广阔天地。

会议讨论了中共中央、国务院《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见（讨论稿）》。会议强调，要着力加强农业供给侧结构性改革，提高农业供给体系质量和效率，使农产品供给数量充足、品种和质量契合消费者需要，真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给。当前，要高度重视去库存、降成本、补短板。加快消化过大的农产品库存量，加快粮食加工转化；通过发展适度规模经营、减少化肥农药不合理使用、开展社会化服务等，降低生产成本，提高农业效益和竞争力；加强农业基础设施等农业供给的薄弱环节，增加市场紧缺农产品的生产。要树立大农业、大食物观念，推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展。保障国家粮食安全是农业结构性改革的基本底线，要保稻谷、小麦等口粮，保耕地、保产能，保主产区特别是核心产区的粮食生产，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。要充分发挥多种形式农业适度规模经营在结构性改革中的引领作用，农业支持政策要向规模经营主体倾斜，同时要注重让农民分享成果。要完

善粮食等重要农产品价格形成机制和收储政策，为农业结构性改革提供动力。

三、解决“重中之重”，农村基层干部应注意的问题

解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，要求农村基层干部必须重视农业的基础地位，重视严格保护耕地、提高粮食综合生产能力，重视维护粮食主产区和种粮农民的利益，重视增加农民特别是种粮农民的收入。各级党委和政府要把解决好“三农”问题摆上重要议事日程，把中央关于“三农”工作的方针政策真正落实到实际工作中去。

解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，要求农村基层党员干部必须树立正确的政绩观，把增加农民收入作为事关全局的大事，放在更加突出的位置。要切实转变工作作风，与基层群众一道研究发展农村经济、增加农民收入的措施，为农民增收出主意、想办法、办实事，力戒浮夸和做表面文章，把增加农民收入作为衡量工作成效的一个重要标准。基层党员领导干部特别是主要领导同志要带头深入农村，调查研究，加强农村基层组织建设，为农村改革和发展提供坚强的组织保证。农村干部要加深对农民群众的感情，自觉遵循党的农村工作的基本准则，切实维护好农民的利益。

解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，要求农村基层党员干部要树立全局观念，为农民增收贡献力量，在全社会形成有利于农民增收的良好氛围；同时又要激发广大农民群众艰苦创业的积极性，发扬自强不息的精神，通过辛勤劳动，走上富裕之路。

第三节 农村政策法规是重要保障

一、农村政策概述

（一）政策的概念及特点

1. 政策

政策是指国家政权机关、政党组织和其他社会政治团体等为实现自己所代表的阶级、阶层的利益和意志，以权威形式规定在一定的历史时期内，应达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任务以及采取的计划、步骤和具体措施。



2. 政策的特点

(1) 政治性。政策和政治是相伴而生的。政治是各阶级为维护和发展本阶级利益而处理本阶级内部以及与其他阶级、民族、国家的关系所采取的直接策略、手段和组织形式。任何政策都具有政治性，没有政治就没有政策。

(2) 权威性和系统性。政策的权威性取决于政策主体的权威性。政策的制定和执行主体是取得合法权力的机构，是通过为大众所认可和接受的合法性过程产生的，所以政策在具有合法性的同时，也必然具有了权威性。政策是对各种社会关系的集中反映，因此其必然也是一个有机的整体，具有系统性的特点，不可能孤立地产生作用。

(3) 目标性和针对性。制定政策是为了解决某一发展时期存在的特定社会问题，这就需要设计明确的目标，使实现目标的行为具有较强的针对性和实效性。

(二) 农村政策的概念及特点

1. 农村政策

农村政策，是根据党的路线、方针和原则，为发展农业生产和农村经济，制定的激励或约束农村各种经济活动的行动准则。农村政策一贯是党和国家指导和推动农业发展和改革的基本手段。通过农村政策来指导农村工作，这是党的基本指导方法。

2. 农村政策的特点

农村政策除具有政策的一般特点外，从其本身性质出发，还具有以下特点：

(1) 内容的纲领性。农村政策一般从整个国家或地区农业发展的要求出发，纲领性地规定农村经济活动应遵循的共同原则，向人们指出党和国家提倡什么或反对什么，并不规定具体目标和政策实施的具体措施。

(2) 范围的广泛性。农村政策的调整范围一般是整个国家或地区的农业生产经济活动和经济关系，因而具有普遍的指导意义。

(3) 应用的灵活性。由于政策一般规定得比较原则，对政策的理解和具体应用就带来了一定的灵活性。政策的灵活性有利于政策实施过程中结合各地、各部门的具体情况，采取相应的措施和对策。

(4) 效力的有限性。所谓政策效力，是指保障政策有效实施的约束力。政策效力通常是通过政策纪律来体现的。违反农村政策应受到相应的行政处分

或行政处罚。然而，由于政策规定比较原则，又有一定灵活性，所以政策实施时在多数情况下难以做出违反政策时适度的纪律处分规定。相对于农业法的效力，农村政策的效力是有限的。

二、农村法规概述

（一）法的概念和特征

1. 法的概念

法是由国家制定或认可，体现统治阶级意志，以国家强制力保证实施的行为规范的总称。我国是社会主义国家，社会主义的法体现人民意志，保障人民的合法权益，调节人们之间的关系，规范和约束人们的行为，制裁和打击各种危害社会的不法行为。这也是我国法律、法规的基本作用。

2. 法的基本特征

（1）法是由国家制定或者认可的，具有国家意志性。法律区别于其他社会规范的一个重要特征就是法律的国家意志性。并不是所有的社会规范都是法律，只有经国家制定或认可的、充分体现了国家意志的那些社会规范才是法律。

（2）法是以国家强制力为最后保障手段的规范体系，具有国家强制性。法是以国家强制力为后盾，由国家强制力保证实施的。如果没有国家强制力做后盾，违反法律的行为得不到惩罚，法律所体现的意志得不到贯彻和保障，那么法律就会变成一纸空文，形同虚设。

（3）法是调整人们的行为或社会关系的规范，具有明确规范性和相对稳定性。法律与权利、义务密不可分。权利和义务是法律的主要内容。法律以其明确的关于权利、义务的规定，为人们提供特定的行为模式，同时指明行为的法律后果，使法律具有极强的规范性和明确性，从而引导和约束人们的行为，确认、保护、调整和发展一定的社会关系。法律一经制定和公布实施，就应保持相对稳定性和连续性，不能朝令夕改，任意废除和修改，否则将有损法律的权威性和严肃性。

（4）法在国家权力管辖范围内普遍有效，因而具有普遍性。法的普遍性，是指法作为一般的行为规范在国家权力管辖范围内具有普遍适用的效力和特性，不允许有法律规定之外的特殊。