

● 基层农技人员培训重点图书

农业政策法规

周 晖 马亚教 李文海 主编



中国农业科学技术出版社

D922.44
45

● 基层农技人员培训重点图书

农业政策法规

周 晖 马亚教 李文海 主编



中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策法规 / 周晖, 马亚教, 李文海主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2015.12

基层农技人员培训重点图书

ISBN 978-7-5116-1969-3

I. ①农… II. ①周… ②马… ③李… III. ①农业法—中国—技术培训—教材 ②农业政策—中国—技术培训—教材 IV. ① D922.45 ② F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 008127 号

责任编辑 李 雪 史咏竹

责任校对 贾晓红

出版发行 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 82105169 82109707 (编辑室)

(010) 82109702 (发行部) 82109709 (读者服务部)

传 真 (010) 82109707

网 址 <http://www.castp.cn>

印 刷 北京科信印刷有限公司

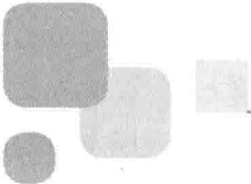
开 本 880 mm × 1 230 mm 1/32

印 张 9.125

字 数 262 千字

版 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价 28.00 元



前 言

中国是历史悠久的农业大国，农业在国家的经济社会发展中占据着重要的地位。党中央、国务院历来高度重视解决农业、农村、农民的“三农”问题，把加快农业发展、促进农民增收、保持农村稳定作为进行社会主义建设的头等大事来抓。特别是改革开放以来，中共中央、国务院自 1982 年至 2015 年间，发布了以“三农”为主题的 17 个“中央一号文件”，对农村改革、农业发展、农民富裕做出了战略性部署，强调解决“三农”问题是中国社会主义现代化建设时期各项工作的“重中之重”。国务院有关部委近年来也颁布许多指导农村改革发展的政策措施。

中共十七届三中全会公报明确提出，到 2020 年，农村改革发展基本目标任务是：农村经济体制更加健全，城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立；农民人均纯收入比 2008 年翻一番，消费水平大幅提升，绝对贫困现象基本消除；农村基层组织建设进一步加强，村民自治制度更加完善，农民民主权利得到切实保障等。

为了配合新型职业农民的培养培训，有利于集中学习和系统了解党在农村的政策和法规，作者编写了《农村政策法规》一书，内容涉及农业基本政策与法规，农业技术推广，农村土地承包与纠纷解决法律制度，农业生产资料管理，农产品质量安全，农业转基因生物安全管理，动物、植物防疫检疫，畜牧管理和乳制品管理，水产监督，农业知识产权法律制度，农机安全监理，村民自治法律制度，农民专业合作社法律制度，农村社会保障制度，农民合法权益维护等方面。

本书由周晖、马亚教、李文海担任主编。作者编写分工：北京农业职业学院副教授周晖编写第一章、第二章、第五章、第十二章、第十三章、第十四章和第十五章，马亚教编写第三章、第四章、第七章、第八章、第十章、第十一章，李文海等编写第六章、第九章。本教材可供农民朋友、农村工作者学习、培训使用，在农村工作实践中参考。由于时间仓促及编写者水平所限，错误和疏漏在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

2015年6月

目录

CONTENTS

第一章 农业基本政策与法规

第一节	农村改革发展目标与农业发展方针·····	1
第二节	农业生产经营体制及农村社会发展·····	11
第三节	加强对农业的投入支持和保护·····	12
第四节	农产品流通·····	36
第五节	确保粮食安全·····	38
第六节	农民权益保护·····	39
第七节	农业资源与农业环境保护·····	42
第八节	农村产权制度改革·····	45

第二章 农村土地承包与纠纷解决法律制度

第一节	农村土地承包·····	48
第二节	农村土地承包经营权流转·····	54
第三节	农地征用补偿·····	57
第四节	农村土地承包经营纠纷的调解与仲裁·····	60

第三章 农业技术推广

- 第一节 《中华人民共和国农业技术推广法》概述··· 64
- 第二节 农业部《关于贯彻实施〈中华人民共和国
农业技术推广法〉的意见》概述····· 69
- 第三节 农业技术推广体系建设····· 81

第四章 农业生产资料管理

- 第一节 种子管理····· 86
- 第二节 农药管理····· 105
- 第三节 肥料登记管理····· 110
- 第四节 兽药、饲料和饲料添加剂管理····· 121

第五章 农产品质量安全

- 第一节 农产品质量安全概述····· 127
- 第二节 推进“三品”认证 保障农产品质量安全·· 135

第六章 农业转基因生物安全管理

- 第一节 农业转基因生物安全管理概述····· 139
- 第二节 农业转基因生物生产与加工安全管理····· 146

第三节	农业转基因生物进口与出口安全管理	147
-----	------------------------	-----

第四节	农业转基因生物安全管理的行政管理机构	148
-----	--------------------------	-----

第七章 动物、植物防疫检疫

第一节	动物防疫法律制度	150
-----	----------------	-----

第二节	植物检疫法律制度	163
-----	----------------	-----

第八章 畜牧管理和乳制品监督管理

第一节	畜牧管理	171
-----	------------	-----

第二节	乳制品监督	180
-----	-------------	-----

第九章 水产监督

第一节	渔业管理	183
-----	------------	-----

第二节	水生野生动物保护	184
-----	----------------	-----

第三节	渔业水域污染	188
-----	--------------	-----

第四节	渔业船舶检验	190
-----	--------------	-----

第五节	水产养殖中的兽药	191
-----	----------------	-----

第十章 农业知识产权法律制度

第一节	植物新品种保护	195
-----	---------------	-----

第二节	地理标志	198
第三节	农业知识产权保护中应注意的问题	200

第十一章 农机安全监理

第一节	农业机械安全监督管理	202
第二节	农业机械驾驶证管理	205
第三节	农业机械牌证管理	210

第十二章 村民自治法律制度

第一节	村民委员会组织法律制度	217
第二节	“一事一议”制度	223

第十三章 农民专业合作社法律制度

第一节	农民专业合作社概述	225
第二节	农民专业合作社的治理机构	229
第三节	农民专业合作社的合并、分立和清算	234
第四节	农民专业合作社业务管理	237
第五节	农民专业合作社的财产	238
第六节	法律责任	239

第十四章 农村社会保障制度

第一节	“新农保”	241
第二节	农民工的工伤保险保障	246
第三节	农民工的失业保险保障	248
第四节	农民工的养老保险政策探索	250

第十五章 农民合法权益维护

第一节	农民的基本权益	253
第二节	农民生产经营权利保护	254
第三节	婚姻家庭继承法律法规	273
第四节	劳动者权益维护	275
第五节	法律援助与信访	277

参考文献	280
------------	-----

第一章

农业基本政策与法规

第一节

农村改革发展目标与农业发展方针

1. 农村改革发展基本目标任务

中央十七届三中全会公报明确提出，到 2020 年，农村改革发展基本目标任务是：农村经济体制更加健全，城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立；农民人均纯收入比 2008 年翻一番，消费水平大幅提升，绝对贫困现象基本消除；农村基层组织建设进一步加强，村民自治制度更加完善，农民民主权利得到切实保障等。

2. 农业发展方针

《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）规定，国家坚持科教兴农和农业可持续发展的方针。

国家采取措施加强农业和农村基础设施建设，调整、优化农业和农村经济结构，推进农业产业化经营，发展农业科技、教育事业，保护农业生态环境，促进农业机械化和信息化，提高农业综合生产能力。



3.2014 年“中央一号文件”《关于全面深化农村改革加快推进现代化若干意见》的主题

2014 年“中央一号文件”的主题是全面深化农村改革。

要坚持社会主义市场经济改革方向；鼓励探索创新，支持地方先行先试，尊重农民群众实践创造；因地制宜、循序渐进，不搞“一刀切”、不追求一步到位；城乡统筹联动，赋予农民更多财产权利，让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

4.2014 年“中央一号文件”提出的工作目标三新

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。

5.2014 年“中央一号文件”提出的八项工作重点

完善国家粮食安全保障体系、强化农业支持保护制度、建立农业可持续发展长效机制、深化农村土地制度改革、构建新型农业经营体系、加快农村金融制度创新、健全城乡发展一体化体制机制、改善乡村治理机制。

6.2014 年“中央一号文件”提出的发展现代农业三导向

以解决好地怎么种为导向加快构建新型农业经营体系；以解决好地少水缺的资源环境约束为导向深入推进农业发展方式转变；以满足吃得好吃得安全为导向大力发展优质安全农产品。

7.2014 年“中央一号文件”的四大看点

(1) 从农田到餐桌，农产品数量和质量都要保安全。

中央经济工作会议提出“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的 20 字方针，这次“中央一号文件”则提出抓紧构建新形势下的国家粮食安全战略，体现了把粮食安全作为重中之重的地位，上升到了基本国策。

粮食安全新战略是重大创新。新战略鼓励集中力量保重点、保口粮，适度进口则是新战略的重要组成部分。在开放的环境下，更好统筹两个市场两种资源是我们做出的重大调整。同时，立足国内解决吃饭问题，

饭碗端在自己手里的立场没有变，要提高国内产能，通过科技支撑，使口粮得到更好保证。

文件提出建立最严格的覆盖全过程的食品安全监管制度。此次文件和以往最大不同在于，从注重数量转为数量质量并重，以可持续的方式确保数量、质量双安全。这是解决当前人们对农产品信任危机的根本手段。

文件一大亮点是突出强调了食品安全的责任，把食品安全纳入考核评价。以前农产品质量安全出现问题，更多的是追究个人和经营主体的责任，这次明确地方政府属地责任，并列入考核评价，有利于把农产品质量安全监管责任落到实处，把监管的网撒下去，确保“舌尖上的安全”。

（2）抓紧划定生态保护红线，建立农业可持续发展长效机制。

文件提出，促进生态友好型农业发展，开展农业资源休养生息试点，加大生态保护建设力度。抓紧划定生态保护红线。为此，国家将完善森林、草原、湿地、水土保持等生态补偿制度，继续执行公益林补偿、草原生态保护补助奖励政策，建立江河源头区、重要水源地、重要水生态修复治理区和蓄滞洪区生态补偿机制。

我国农业资源环境已到了承载极限。土地重金属污染、地下水的过度开采、过度使用化肥农药等问题，急需得到切实有效改善。耕地、林地、水等农业资源到了该休养生息的阶段，必须实现制度创新才能从根本上转变发展方式。农业资源要得到休养生息，政府必须要有配套措施，保证农民收入水平不降低。我们这一代人要承担农业资源与粮食生产能力代际传承的历史责任，留一点良田给子孙后代。

推进农业可持续发展，在路径方面要着重以科技创新提高水、农药、化肥等农业资源利用效率。在发展目标上既要考虑可持续发展，还要考虑稳定农业发展增加农民收入，强调可持续发展不能侵害农民利益。在发展步骤上要坚持稳中求进，科学规划。如先保护污染严重的地区和生态环境脆弱地区，然后推广开来，有序推进。



既要谋划地上的生产量，还要关注地下的生产力，要藏力于地、心有底气，培肥地力，把农业的生产力藏在地下。应适当分区休养生息。如粮食主产区粮食减缓增产幅度，非主产区增加一点。另外，水生植物淀粉和山林植物淀粉的生产潜力还没有充分发挥，山水林都能够产生粮食油料，要有“立体粮食”的思路。

（3）健全城乡发展一体化体制机制，不让乡村成故园。

文件提出，城乡统筹联动，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。对此，文件确定了开展村庄人居环境整治、推进城乡基本公共服务均等化、加快推动农业转移人口市民化等重点工作。

一些农村“垃圾靠风吹，污水靠蒸发”，生态环境、水电路气等基础设施非常糟糕。如何建设美丽乡村值得研究。未来我国即使实现 70% 的城镇化率，还有四五亿人在农村。农村环境改善，政府要积极承担，不能成为记忆中的故园。

通过美丽乡村建设，建设农民美好生活的家园，让留在农村的农民能够享受更好的教育、医疗等公共服务和社会保障，逐步提高农村公共服务质量，从而实现城乡居民在社会保障制度并轨，缩小城乡公共服务差异。对此，一要让人出得来，保障各种权利，土地、住房等财产要保护；二要进得来留得下，使农民能稳定就业，融入城市社会保障体系，享受均等公共服务。

（4）承包地“三权分离”，相关法律待修订。

农村土地制度改革成为全面深化农村改革的大平台、新亮点。文件提出，稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。

2014 年“中央一号文件”提出一系列改革措施，其中的重大问题归根到底都涉及农村土地。如探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩，逐步建立农产品目标价格制度，涉及农业支持政策核心的提高补贴

精准性问题，必须从农村承包地确权确股着手。

农业补贴要提高精准性，使补贴真正流向种粮大户、专业合作社。种粮大户要容易认定、方便操作，就必须加快推进农村承包地产权明晰。这样才能真正从农民中培育专业大户，使承包土地经营权和农业支持政策惠及种地农民。

文件提出落实所有权、稳定承包权、放活经营权，承包地所有权、承包权、经营权“三权分离”正式提上农村土地制度和产权法治建设层面，再一次推动农村生产力的大释放。依法推动承包权主体同经营权主体分离，是生产力、生产关系调整之必需，也是保障农民权益当务之急。

8.2014年“中央一号文件”提出惠农新政五亮点

(1) 国家投入三农资金总量持续加大。

从总体上讲，2014年的“中央一号文件”所透发的第一个信号就是，国家“三农”的投入总量要持续增加，比例要稳步提高。总量要求这几年一直在提，这次明确提出了提高比例的要求，同时也明确提出了“三个优先”，即财政支出、预算内固定资产投资、土地出让收益都要优先支持农业和农村。

(2) 增加农业补贴力度，带动农民生产积极性。

2014“中央一号文件”在关于增加农业补贴方面进一步加大力度，旨在通过农业补贴的增加来调动农民生产积极性，农业补贴成主要措施。农业补贴提升方面主要有三点：

一是扩大良种补贴的品种，增加了马铃薯、青稞、花生。二是扩大了农机补贴的领域，把牧业、林业抗旱节水方面的机械设备，也纳入了补贴的范围。三是扩大了补贴政策的受益范围，以前主要是在农区对农民进行补贴，现在扩大到了牧区、林区和垦区。

(3) 发展农村金融，增加信贷投放。

2014“中央一号文件”整体内容中多次提到农村金融，不可否认，农村金融在农业之中的地位日渐凸显，既强调要在总体上增加信贷的投放，同时也要求改进金融服务。



一是强调政策性金融要支持农村改革发展，明确中国农业发展银行要拓宽业务范围，进行中长期信贷投放。

二是要加快培育各种新型的农村小、微型的金融组织的发展。

三是要要求确保三年内消除金融服务的空白乡镇。目前全国有 2 945 个乡镇（占整个乡镇的 8.6%）现在还没有任何金融机构，有 708 个乡镇没有任何金融服务。文件要求，今后三年内要消除这样的空白。

（4）推进现代农业，农村水利、农业科技创新成热门。

2014 年的“中央一号文件”在推进现代农业建设方面，特别明确了两个发展重点，一个重点是农业农村基础设施建设重点要放在水利上。第二个重点是农业科技创新的重点要放在种业发展上。

作为生产力要素的农业基础设施需要以国家为主体的投资，和以市场行为保证投资的高效率；农业科技研发从效率不高的科技部门逐步转向以市场需求为导向的企业进行实施，国家在政策上和资金上予以倾斜。

（5）加强农村基础设施建设。

2014 年“中央一号文件”内容中重点提到了关于加强农村基础设施的内容。

一是要实施新一轮的农网改造升级工程。因为“家电下乡”之后，农民的用电总量明显增加，用电结构发生重要变化，现在的农村电网已经明显不适应农民的需求。

二是税费改革之后，“两工”取消了，“一事一议”需要一些政策支持。今后，财政要对“一事一议”给予奖补，加大力度、扩大范围、加快推进农田小型水利、农村道路等农村基础设施建设。

三是支持农村危房改造。因为农民危房较多，市场也大，应该采取有效措施推动建材的下乡。

9.2015 年“中央一号文件”《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》的三大亮点

（1）在提高粮食生产能力上挖掘新潜力。

粮食生产稳住了，就能“稳坐钓鱼台”。对我们这样一个十几亿人口

的大国来说，人口还在增加，消费水平还在提高，任何时候都不能轻言粮食生产已经过关，粮食安全的弦一刻也不能松。2015年“中央一号文件”提出要在提高粮食生产能力上挖掘新潜力。只要粮食生产能力稳住了、上去了，我们就能“任凭风浪起，稳坐钓鱼台”，始终把中国人的饭碗牢牢端在自己手上。

加快发展现代农业，必须夯实粮食生产这一基础。无论怎样转方式、调结构，都绝不能把粮食产能调低了、耕地调少了，这是必须坚守的底线。当前，关键是要稳产量、提产能。要在稳定粮食播种面积的基础上，加大政策扶持和投入力度，保护调动好农民务农种粮和主产区重农抓粮两个积极性。正是基于这样的考量，2015年“中央一号文件”提出了要强化对粮食主产省和主产县的政策倾斜，保障产粮大县重农抓粮得实惠、有发展。

耕地是根本。2015年“中央一号文件”对耕地保护提出更高要求，提出全面开展永久基本农田划定工作，统筹实施全国高标准农田建设总体规划，实施耕地质量保护与提升行动等。力保耕地不减少、地力有提高。

2015年“中央一号文件”更加关注农业基础设施、农田水利“最后一公里”等问题。要求不断改善水利条件，做好节水优先大文章。

粮食生产能力提升，最终要靠科技。“中央一号文件”提出要健全农业科技创新的激励机制，推动农业科技在关键领域取得突破。

（2）在优化农业结构上开辟新途径。

念好“山海经”，打好“果蔬牌”，唱好“林草戏”。做强农业，要顺势而为地调整农业结构。只有更好地发挥区域比较优势，才能更好地适应个性化、多样化的消费需求，使有限的农业资源产出更多、更好、更安全的农产品。如何在优化农业结构上开辟新途径，“中央一号文件”提出了明确要求。

首先要科学确定主要农产品自给水平。在确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”的前提下，对重点保什么、放什么，保多少、放多少，进行系统谋划，合理安排农业产业发展优先序。