



《新农村建设与发展规划指导》丛书 


程庆会 / 许月明 / 安国辉 主编

农业政策与法规

NONGYE ZHENGCE
YU FAGUI



梁山 胡建 杨香合  编著

 中国农业出版社



《新农村建设与发展规划指导》丛书（下）

程庆会 许月明 安国辉 主编

农业政策与法规

梁山 胡建 杨香合 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策与法规/梁山, 胡建, 杨香合编著. —北京:
中国农业出版社, 2009. 8

(《新农村建设与发展规划指导》丛书)

ISBN 978-7-109-14101-8

I. 农… II. ①梁…②胡…③杨… III. ①农业政策-基
本知识-中国②农业法-基本知识-中国 IV.

F320 D922. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 130543 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘明昌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.5

字数: 262 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《新农村建设与发展规划指导》 丛书指导委员会

主任：董经纬

副主任：郭焕成 牛凤瑞 张义珍 孙中才

成员：陆红生 雷海章 韩桐魁 贾中骥

齐守印 刘大群 张绍廉 赵新

姬振海 苏蕴山 王慧军 孙世芳

彭建强

《新农村建设与发展规划指导》 丛书编审委员会

主任：王志刚 戴建兵

副主任：王玉丁 辛彦怀 李彤 邢承国

杨鹏起

成员：武宇清 祝晓光 刘相如 堵皆兵

李景国 范建国 高一雷 田德峰

贡志刚 杜敏海 徐丙申 魏威

李英超 赵夫辰 杨轶 吴铁

《新农村建设与发展规划指导》 丛书编辑委员会

主 编：程庆会 安国辉 许月明
副主编：赵旭阳 梁 山 董 硕 张 侠
成 员：（按姓氏笔画排序）

田建文	申彩虹	安志远	安蕴梅
李逸波	李卫军	宋金杰	宋杉岐
刘秀娟	刘宇鹏	何 玲	杜 红
赵德义	赵慧峰	赵金龙	赵卫红
张二东	张桂春	张清军	张 婷
杨香合	金红霞	胡 建	胡引翠
贾俊民	郑艳侠	郭 鹏	贺军亮
董 谦	甄鸣涛	蒋凤莉	

总序一

农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。高度重视农业、农村、农民问题，是我们党一贯的战略思想。特别是党的十六大以来，中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，连续出台了一系列重大强农惠农政策，进一步深入推进农村改革发展。各地认真贯彻中央决策部署，紧紧围绕统筹城乡发展这条主线，扎实推进新农村建设，农业生产稳定发展，农民收入持续增长，农村民生显著改善。农村改革发展取得的巨大成绩，为国家经济社会又好又快的发展提供了基础性支撑。

当前，我国农村面临着一个全新的发展形势。总体上看，已经进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入了加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入了加速破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。新的形势下，要以新民居建设为突破口，推进社会主义新农村建设，必须充分考虑工业化、城镇化加速发展的大背景、大趋势，必须站在统筹城乡发展的高度，统筹谋划、科学部署、



扎实推动。这对增强“三农”工作的科学性、前瞻性和系统性提出了迫切要求。

这套《新农村建设与发展规划指导》丛书正是适应当前农业农村发展的新形势新要求而组织编写的。丛书将村庄规划建设作为一个地域综合系统，针对其中的关键环节和重点内容，由多位长期从事农村研究，兼具学术素养和实践经验的学者深入研究，分专著进行著述，具有很强的理论性和指导性。工欲善其事，必先利其器，相信这套丛书的出版，必将有助于农村工作者更加深刻地认识和把握新农村建设的基本趋向，更加科学地推进农村新民居建设，更加有效地加快统筹城乡步伐，对做好新时期“三农”工作大有裨益。同时，也希望这套丛书的出版，能够吸引更多的专家学者，对农村改革发展给予更多的关注、深入的研究，为我国农村发展提出更多建设性的意见和建议。

河北省委省政府农村工作领导小组副组长
河北省委农村工作办公室主任

董经纬

2009年7月

总序二

.....
oo

一套丛书，一套专门论述农村发展规划和建设的指导丛书，呈现在了我们面前。东风一枝，春意临窗，粗略一读，已令人欣喜、鼓舞和感奋。

人类进入农业社会，农业与农村的建设便成了那个社会的活动中心。对于经历了千百年农业社会的中国来说，阅历丰富、经验成熟，一切情理早为世人所掌握，不少人可能认为，今天提及农村发展和建设问题，多为以往经验的总结和重复。至于指导，特别是理论性指导，既不必要，更不重要。

其实不然，今天提及的农村发展和建设，尽管在现象上，可能会与历史有相似之处，甚至有惊人的相似之处，但其本质和内在的结构，以及发展方向等，却都根本不同了。这是现代科学发展到今天、中国自身的经济工业化发展到今天才出现的新事物，其主体成分是要科学和谐地发展新社会所必需的，是中国过去不曾有过的。像所有的科学活动一样，这必须从基础理论出发，依据现代科技共同体所给定的规程和可行的条件，实施论证、引导和设计。有关工作的科学意义是显而易见



的，然而，其艰苦程度也是可想而知的。尤其是对于开创者来说，要有效地理解新思路、新理论和新方法，从而能够确定自己的新视角、新陈述和新方案，并能够有效地化为新知识，以便给人以启迪和规范，这是需要深入学习、深入思考，并克服不少困难的。河北农业大学及河北师范大学等有关专家学者们，组成了一个团队，共同努力，携手奋进，开创性地完成了这部丛书。书中追踪理论前沿，吸收先进技术，给人以欣喜。首次培育出来的一个作物新品种，不能指望粒粒丰满、颗颗发芽，但它们所蕴涵的高起点、高品质，不能不预示着成长的信心和收获的希望。迎着春风，将它们播撒在太行山下易水河畔，随之而来，新绿点点，金秋片片，必定能给人们带来更大的欣喜。

从现代科技共同体的结构可以看出，农村发展规划和建设，从理论准备直到试验和实验实施的全过程，需要一个不小的学科群来共同努力。能把众多专业学者集合起来，编出一本横跨几个专业的科学指导丛书，并要深入浅出、理论透彻，以便让有着不同专业背景的人们理解掌握，通常会令人大伤脑筋，信心有限。打开这套《新农村建设与发展规划指导》丛书，实在给人以鼓舞。只要努力，深入浅出、理论透彻、可读性强、普及性强，也是可以做得到的。

有人形象地把地方院校形容为“要顶天立地”，既要追踪理论前沿，又要坚持应用水平，任务繁重，不可偏废。但如果就此将“要顶天立地”理解为必须在基础



理论和实际应用这两方面都达到很突出的地步，便多少有些偏颇了。科学发展到今天，理论研究与应用研究已经分化，大学也因此分化成了研究型的与专业型的两大类，中国的地方院校更多的属于专业型，或许河北农业大学便如此。研究型大学应该为专业型大学提供更深的理论知识，使他们更容易“顶天”，从而将研究的重点更有效地放在“立地”方面。河北农业大学、河北师范大学等四所院校编著的这套丛书，就国内目前情况而言，在“顶天”和“立地”两方面都达到了相当水准，真有些咄咄逼人。由此，专门从事理论研究的有关人士和定位为研究型大学的有关专业会生出感奋，要静下心来，振奋精神，应该有更好的成果出世，帮助专业型院校的同事更容易“顶天”，而不致再落后于他们。

中国人民大学农村发展研究所教授
第五届国务院学位委员会农林经济学科评议组成员

孙中才

2009年7月



前 言



“一靠政策，二靠科学，三靠投入”是我国持续发展“三农”经济经验的高度概括。农业政策与法规是各级党政部门顺利运转的生命，各个相关机构的活动都是在政策与法规的框架内运行。社会主义革命和建设的历史，就是政策与法规的制定—实施—调整—制定的螺旋状循环发展过程，也可以说政策和法规与人类阶级社会发展共存。农业政策与法规中，绝大多数都与土地问题紧密相关，一方面凸显土地的核心重要性，另一方面说明了土地问题的利害复杂性。随全面建设小康社会和国民经济的顺利发展，向发达水平迈进的过程中，不仅土地的开发利用要实践科学发展观，而且农业政策与法规作为一门科学，伴随逐步地科学化和规范化，必然会走向成熟。农业政策与法规为新世纪的“三农”经济发展，提供了坚实的理论基础和研究起点。凡立志农村和为农村专门培养的在校大学生、农村两委班子成员、县乡村工作干部、农村挂职干部培训，为农村服务的机构及其人员等，是必修课程和应学习的内容。对即将到村任职的“父母官”，同时具有一定理论知识积累的大



学生，不仅要了解具体的政策法规内容，还应学习有关政策的原理、过程等理论知识。为此我们编撰了这本书，以期发挥它的作用。

本书共分十一章：第一章绪论；第二章农业政策与法规过程；第三章农业法；第四章森林法；第五章农业土地政策与法规；第六章农业可持续发展政策与法规；第七章农业生产安全法律制度；第八章农村社会保障政策与法规；第九章农村社会生活法律制度；第十章农村组织政策与法规；第十一章农业行政执法与政策执行。由梁山教授与胡建、杨香合两位老师一起，分工合作、互相帮助、共同协商，边撰写边修改，认真统稿校稿，编撰完成。

本书参阅了有关文件、报刊、书籍、文章和笔记等材料，未及一一注明出处，在此对原作者表示谢忱，并敬希谅解。河北农大商学院的李维军副院长、王爱民副院长、葛文光教授、甄明涛副教授、刘宇鹏讲师、董谦讲师等许多老师对本书给予了大量支持，在此一并表示谢意。

我们对农业政策与法规学的有关问题进行了有益探索和尝试，其中一定有不够完善甚至谬误之处，恳请读者批评指正，不吝赐教，以期进一步修改。

编著者

2009年5月



第二章 农业政策与法规过程	24
第一节 信息系统的作用、分类和处理	24
一、信息系统的作用与分类	24
二、信息处理的内容与要求	27
三、农业信息系统的意义和构成	29
四、农业政策法规信息收集与分析研究	31
第二节 农业政策制定	40
一、农业政策制定者	40
二、农业政策制定的基本原则和目标确定	41
三、农业政策方案的设计与论证	43
四、农业政策方案的选定与批准	44
第三节 农业政策的实施	47
一、农业政策实施的意义与内容	47
二、农业政策实施的影响因素	48
三、农业政策的实验、宣传和普遍实施	51
第四节 农业政策评估	55
一、农业政策评估意义与原则	55
二、农业政策评估的标准	56
三、农业政策评估的基本内容	57
四、农业政策评估的方法体系	58
第五节 农业政策调整	59
一、农业政策调整的含义	59
二、农业政策调整的原则与程序	61
三、农业政策调整及其科学化	63
第三章 农业法	67
第一节 农业法概述	67
一、《农业法》的立法目的	67
二、《农业法》的适用范围	70
三、《农业法》的基本原则	71



四、农业和农村经济发展的基本目标·····	74
五、我国农村基本经济制度·····	74
第二节 农业生产经营体制 ·····	76
一、农业生产经营体制的概念·····	76
二、农业生产经营体制的基本组织制度·····	76
三、农业生产经营主体·····	78
四、农业产业化经营·····	80
第三节 农业生产和农产品流通 ·····	82
一、农业生产·····	82
二、农产品流通·····	85
第四节 农业支持保护和农民权益保护 ·····	86
一、农业支持保护·····	86
二、农民权益保护·····	89
第五节 农业科技与教育 ·····	92
一、促进农业科技进步·····	93
二、扶持和加强农业技术推广队伍·····	93
三、提供农业服务·····	94
四、发展完善农业教育·····	94
第四章 森林法 ·····	95
第一节 森林法概述 ·····	95
一、《森林法》立法目的·····	96
二、我国森林立法的沿革·····	96
三、现行《森林法》主要内容及评价·····	98
第二节 总则 ·····	98
一、适用范围·····	99
二、森林资源归属·····	99
三、林种分类·····	101
四、经营方针·····	102
五、保护林农权益·····	102
六、森林资源保护和植树造林·····	102





第三节 森林经营管理	103
一、森林资源清查	104
二、森林、林木、林地使用权的流转	104
三、林业长远规划的编制	105
四、林权纠纷的相关规定	105
五、林地征用的相关规定	106
第四节 森林保护	107
一、护林规范	107
二、森林防火	108
三、森林病虫害防治	108
四、自然保护区建设和野生动物保护	109
第五节 植树造林	109
一、植树造林的分工与责任	109
二、植树造林的林木归属	110
三、封山育林	110
第六节 森林采伐	111
一、采伐限额政策	111
二、采伐许可证制度	112
三、木材运输	113
四、树木及制品、衍生物出口	114
第七节 法律责任	115
一、对违法采伐及收购林木惩罚的规定	115
二、对伪造、买卖有关凭证惩罚的规定	116
三、对毁林及补植不当行为惩罚的规定	116
四、对相关部门及工作人员违法行为处罚的规定	117
第五章 农业土地政策与法规	118
第一节 农业土地政策目标	118
一、土地资源的最优配置	118
二、土地资源的保护和利用	119
三、土地资源的平均分配	123



第二节 农用地法律制度	123
一、农用地法律制度的建立	123
二、农用地法律制度的体系构成	124
三、农用地法律制度的完善	127
第三节 农业承包法律制度	129
一、农业承包法律制度的立法	129
二、农业承包法律制度的发展	131
三、农村土地承包制与农村集体土地所有权	132
第四节 宅基地政策与法规	135
一、宅基地使用权的特点	136
二、宅基地政策与法规	137
第五节 违反土地法的典型案件	139
一、被征农用地未签订土地承包合同的补偿处理	139
二、对收回国有土地补偿的处理	140
三、土地使用权与地上附属物统一处理	142
第六章 农业可持续发展政策与法规	144
第一节 农业可持续发展政策目标	144
一、农业可持续发展思想的产生	144
二、农业可持续发展的内涵与特征	145
三、农业可持续发展的目标	146
第二节 农业可持续发展中自然资源保护政策与法规	149
一、草原资源保护政策	149
二、渔业资源的保护政策	150
三、农业土地资源保护政策	151
第三节 农业可持续发展中环境保护政策与法规	154
一、农业环境保护政策	154
二、水土保持政策	156
三、基本农田保护政策	158
第七章 农业生产安全法律制度	161
第一节 农产品质量安全法律制度	161