



教育部“一村一名大学生计划”教材

主编 任大鹏

农村政策法规



中央广播电视大学出版社

教育部“一村一名大学生计划”教材

农村政策法规

主编 任大鹏

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

农村政策法规/任大鹏主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2004.8

(教育部“一村一名大学生计划”教材)

ISBN 978-7-304-02649-3

I. 农… II. 任… III. ①农业政策-中国-电视大学-教材②农业经济-经济管理-法规-中国-电视大学-教材
IV. ①F320②D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 086823 号

版权所有, 翻印必究。

教育部“一村一名大学生计划”教材

农村政策法规

主编 任大鹏

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心: 010-58840200 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 徐东丽

印刷: 北京云浩印刷有限责任公司

印数: 189501~209500

版本: 2004 年 8 月第 1 版

2011 年 5 月第 21 次印刷

开本: 787×1092 1/16

印张: 12 字数: 275 千字

书号: ISBN 978-7-304-02649-3

定价: 15.60 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序

“一村一名大学生计划”是由教育部组织、由中央广播电视大学实施的面向农业、面向农村、面向农民的远程高等教育试验。令人高兴的是计划已开始启动，围绕这一计划的系列教材也已编撰，其中的《种植业基础》等一批教材已付梓。这对整个计划具有标志意义，我表示热烈的祝贺。

党的十六大提出全面建设小康社会的奋斗目标。其中，统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的一项重大任务。而要完成这项重大任务，需要科学的发展观，需要坚持实施科教兴国战略和可持续发展战略。随着年初《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》正式公布，昭示着我国农业经济和农村社会又处于一个新的发展阶段。在这种时机面前，如何把农村丰富的人力资源转化为雄厚的人才资源，以适应和加速农业经济和农村社会的新发展，是时代提出的要求，也是一切教育机构和各类学校责无旁贷的历史使命。

中央广播电视大学长期以来坚持面向地方、面向基层、面向农村、面向边远和民族地区，开展多层次、多规格、多功能、多形式办学，培养了大量实用人才，包括农村各类实用人才。现在又承担起教育部“一村一名大学生计划”的实施任务，探索利用现代远程开放教

育手段将高等教育资源送到乡村的人才培养模式，为农民提供“学得到、用得好”的实用技术，为农村培养“用得上、留得住”的实用人才，使这些人才能成为农业科学技术应用、农村社会经济发展、农民发家致富创业的带头人。如若这一预期目标能得以逐步实现，这为把高等教育引入农业、农村和农民之中开辟了新途径，展示了新前景，作出了新贡献。

“一村一名大学生计划”系列教材，紧随着《种植业基础》等一批教材出版之后，将会有诸如政策法规、行政管理、经济管理、环境保护、土地规划、小城镇建设、动物生产等门类的三十种教材于九月一日开学前陆续出齐。由于自己学习的专业所限，对农业生产知之甚少，对手头的《种植业基础》等教材，无法在短时间精心研读，自然不敢妄加评论。但翻阅之余，发现这几种教材文字阐述条理清晰，专业理论深入浅出。此外，这套教材以学习包的形式，配置了精心编制的课程学习指南、课程作业、复习提纲，配备了精致的音像光盘，足见老师和编辑人员的认真态度、巧妙匠心和创新精神。

在“一村一名大学生计划”的第一批教材付梓和系列教材将陆续出版之际，我十分高兴应中央广播电视大学之约，写了上述几段文字，表示对具体实施计划的学校、老师、编辑人员的衷心感谢，也寄托我对实施计划成功的期望。

教育部副部长

吴启迪

2004年6月30日

前 言



《农村政策法规》是中央广播电视大学“一村一名大学生计划”开设的重要基础课程。通过本课程的学习，使学生了解有关农村的国家政策与法律法规。

本书注重理论联系实际，以我国现行法律法规和农村政策为依据，结合法学和政策学的基本理论，力求使学生在基本理论、基本知识的同时，掌握当前我国的重要农村政策和法律法规。

本书由《农村政策法规》课程组编写完成，编写人员分别是任大鹏、王超英、陶水龙、吴丽娟、王霞峰。课程组长陶水龙负责总体策划、主持教师吴丽娟负责总体设计和组织工作，主编任大鹏负责大纲的编写和书稿的审定。

本书的出版得到农医部主任徐甸的大力支持。在此向她表示感谢。

编 者

2004年8月1日于北京

目 录

第一章 农业基本法律制度

- 第一节 农业法概述 (1)
- 第二节 农业生产经营体制 (14)
- 第三节 稳定以家庭承包为主的责任制, 完善统分结合的
双层经营体制 (18)
- 第四节 农业生产和农产品流通法律制度 (24)
- 第五节 农业支持保护体系 (28)
- 第六节 农民权益保护 (32)
- 第七节 农业资源法律制度 (36)

第二章 农业土地承包法律制度

- 第一节 农业土地承包法概述 (41)
- 第二节 家庭承包经营权的保护 (44)
- 第三节 家庭承包经营权的流转 (55)
- 第四节 其他方式的承包 (61)

第三章 农业资源保护的法律制度

- 第一节 自然资源概述 (64)
- 第二节 耕地资源保护法律制度 (66)
- 第三节 森林资源保护法律制度 (72)
- 第四节 草原资源保护法律制度 (85)
- 第五节 渔业资源保护法律制度 (92)

第四章 城乡经济社会统筹协调发展的政策与法律制度

- 第一节 概 述 (97)
- 第二节 城乡经济社会统筹协调发展的政策 (105)

第三节 城乡经济社会统筹协调发展的法律制度	(117)
-----------------------------	-------

第五章 农村社会生活法律制度

第一节 农村社会生活的基本法律制度（民法通则）	(121)
第二节 农村婚姻家庭关系法律制度（婚姻法）	(141)
第三节 农村继承关系法律制度（继承法）	(149)

第六章 农村事务管理法律制度

第一节 农村土地管理	(158)
第二节 农村义务教育	(169)
第三节 农村计划生育政策	(174)
第四节 村民自治制度	(178)

第一章 农业基本法律制度

第一节 农业法概述

一、农业法的概念和调整范围

（一）农业法的概念

农业法的概念有广义和狭义之分。广义的农业法是国家权力机关、国家行政机关（包括有立法权的地方权力机关、地方行政机关）制定和颁布的规范农业经济主体行为和调控农业经济活动的法律、行政法规、地方法规和政府规章等规范性文件的总称。狭义的农业法则仅是农业法典，即国家权力机关通过立法程序制定和颁布的，对于农业领域中的根本性、全局性的问题进行规定的规范性文件，即《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）。在本章中，我们主要研究狭义的农业法中的有关问题。

（二）农业法的调整范围

1. 调整范围的定位

一部法律的调整范围，是由这部法律在社会经济生活中所担负的任务决定的，即国家要通过这部法律解决什么问题，这也是立法者在起草法律的时候首先要解决的问题。

统筹城乡经济社会发展，打破城乡二元结构，彻底解决“三农”问题，这是我国进入全面建设小康社会后面临的历史性任务。因此，党和国家将解决三农问题作为一切工作的重中之重。正是在这样的背景之下，我国《农业法》第1条规定了这部法律的立法目的，包括三个方面：第一，巩固和加强农业在国民经济中的基础地位。第二，统筹考虑农业、农村和农民问题，深化农村改革，促进农业和农村经济的持续、稳定、健康发展。第三，为实现全面建设小康社会的目标而奋斗。

为了实现上述立法目的，农业法的内容涉及了农业与农村经济的方方面面。这部法律将多年来党和国家在农业和农村工作的方针政策和重要措施上升为法律规范，明确规定了农业和农村经济发展的基本目标，对在新阶段农业和农村经济发展的重点、难点问题，都作了明确规定。特别是在城乡经济协调发展、加强对农业的支持保护、增加农民收入、减轻农民负担、维护农民合法权益、农业结构调整、农业产业化经营、农村经营体制创新、农产品质量

安全和粮食安全等方面，规定了一系列基本法律制度和主要措施。

2. 农业法的调整范围

基于上述立法目的和农业法的内容，农业法是一部具有农业与农村经济基本法律性质的，集国家在今后一个阶段农业和农村经济政策大成的法律。农业法的调整范围已经远远超出了传统的农业概念，它调整的农业生产过程是包括生产、交换、分配、消费等的社会再生产过程。

(1)《农业法》第2条规定：“本法所称农业，是指种植业、林业、畜牧业和渔业等产业，包括与其直接相关的产前、产中、产后服务。”这个定义，适应了我国农业与农村经济发展进入新的历史阶段后，发展农业产业化经营、建设现代农业的需要。

农业产业化经营是我国农村经济改革与发展的产物，是我国农业经营体制的又一重大创造，是农业组织形式和经营机制的创新。改革开放以来，我国农村普遍推行了家庭承包责任制，生产关系顺应了生产力发展的要求，农业生产力迅速得到恢复和提高。随着农村改革的深入和社会主义市场经济的进一步发展，农业和农村经济发展进程中的一些新矛盾、新问题日益显示出来，农业市场化的要求与现行经济体制之间存在着种种不相适应的矛盾和问题：一是分散的农户小生产与大市场之间的矛盾；二是农户经营规模狭小与实现农业现代化的矛盾；三是农业效益比较低的问题日趋明显，农民收入增长趋缓，城乡居民收入差距重新扩大；四是农业剩余劳动力转移与就业门路狭小之间的矛盾；五是农业产业分割、部门分割，严重妨碍了农业的进一步发展。各地在实践中，逐步探索出在市场经济条件下解决上述矛盾的一些新的思路和途径，其中重要的一条就是农业产业化经营。近年来，农业产业化经营迅猛发展，有力地推动了我国农产品生产优质化、农业布局区域化和农产品精深加工的发展进程，是提高我国农业国际竞争力的有力措施，是在家庭承包经营基础上实现农业现代化的有效途径。实践证明，农业产业化经营对于推进农业结构战略性调整，提高农业生产效益，增加农民收入具有重要意义。

(2)《农业法》为了保护农业生产经营者的合法权益，调动他们发展农业与农村经济的积极性，规范了国家与农业生产经营者之间的关系。这种关系，是社会再生产过程中的分配关系。一是国家对农业生产经营者依法征收税收和法定收费，农业生产经营者依法缴纳，并有权拒绝任何非法的征收行为；二是国家根据农业和农村经济发展的需要，对农业和农村经济的发展给予支持和保护。

二、农业和农村经济发展的基本目标

(一) 农业是国民经济的基础

农业在国民经济中的基础地位和作用，主要表现在：农业是人类衣食之源，生存之本；为工业发展提供原料；为工业和整个国民经济提供劳动力；是全国最广阔和最具潜力的市场；农产品是出口创汇的重要项目。马克思曾经论述：“食物的生产是直接生产者的生存和一切生产的首要条件。”“超越劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础。”

农业是国民经济发展、社会安定、国家自立的基础。农业的基础地位是否稳固,农村经济是否繁荣,具有极其重要的政治和社会意义。建国以来的历史经验证明,一旦忽视了农业,削弱了农业发展的后劲,不仅会导致农业生产的滑坡,而且必然使其他产业的发展也出现问题;保障农业的持续、稳定、健康发展,处理好农业发展同其他产业发展的关系,是我国国民经济和社会持续、稳定、健康发展的基本前提之一。

经过 20 多年的改革开放,我国农业基础地位得到了加强,农村经济社会面貌发生了显著变化,农业进入了一个新的发展阶段。然而,也必须看到,制约我国农业发展的各种自然、社会因素日益显现,耕地资源减少,干旱缺水日渐加剧,农业生态环境恶化的势头没有得到有效遏制,已成为影响农业持续发展的战略问题;农业基础设施脆弱、抗灾能力不强等问题依然存在;农业和农村经济结构不合理,不能适应市场需求的矛盾比较突出;农业科技应用总体水平不高,创新能力比较弱,科研与市场脱节,成果转化率低,推广机制不活等问题比较严重;在统筹城乡经济社会发展,全面建设小康社会的进程中,如何持续增加农民收入,促进农村富余劳动力转移,不断调动并保持广大农业劳动者的生产积极性,建立国家对农业和农民的长效支持机制,等等。因此,加大对农业的支持力度,巩固和加强农业的基础地位,以增强农业发展的动力,仍然是新时期国民经济和社会发展的头等大事。

今后的 5 到 10 年,是进入全面建设小康社会承先启后打基础的关键时期,我国的经济结构能否顺利调整,国民经济能否发展得更快一些、更好一些,在很大程度上取决于农业基础是否稳固。只有加强农业基础,确保农产品供给,才能顺利推进工业化和城镇化;只有加强农业基础,开拓农村市场,才能支撑国民经济的快速增长;只有加强农业基础,农业发展,农民富裕,农村稳定,才能保持整个社会的长期稳定。在新的历史时期,农业只能加强,不能削弱,发达的经济必须以发达的农业为基础。

因此,《农业法》规定“国家把农业放在发展国民经济的首位”。这也是近年来党和国家反复强调,并在国民经济工作中始终坚持的一项原则。党的十五届三中全会决定将“始终把农业放在国民经济发展的首位”,作为实现我国农业和农村跨世纪发展目标必须坚持的十条方针之首。

(二) 农业的多功能性

农业的发展为人类提供了食物,保障了人类的生存与繁衍,俗话说“民以食为天”,说明了这个最能让人们认识农业的道理。但是,农业对人类社会的作用,绝不仅仅是提供了食物。正是由于农业生产发展带来的剩余农产品的增加,还促进了社会分工的出现,直接导致了更多社会部门的建立与扩张。一般认为,农业在现代社会中的功能有三个,一是经济功能,二是生态环境功能,三是社会文化功能。

1. 农业的经济功能

为人类提供食物,是农业最基本的经济功能。这个功能,虽可以用价值衡量,但是其同时具有的稳定社会的作用,却是金钱难以计算的。

在工业化初期,农业为工业的发展提供了巨大的资金支持,农业提供给工业的原料和对

工业品的市场需求，更是推进工业化进程必不可少的支撑。在现代的发展中国家农业仍然在发挥上述功能。

工业化革命完成以后，农业在国民经济中的份额虽然大为降低，但是在整个经济发展过程中，依然具有十分重要的功能。例如，美国与法国，都是最发达的国家，但是他们同时又是世界第一、第二大的农产品出口国，农产品出口取得的外汇收入，对于本国国民经济贡献十分巨大。特别是美国，农产品出口收入对于改善其国际收支状况，具有无可替代的作用。农业在现代经济中的作用，还表现在它与其他经济部门的关系上。在发达国家，虽然农业在国内生产总值中比重可能已经降到很低，但是与农业相关的产业，如食品、运输、储藏，以及农业生产资料的生产、流通，甚至旅游业，所创造的国内生产总值可能达到 25% 以上，这些行业为社会提供的就业岗位也占了全部工作岗位的相当比例。

2. 农业的生态环境功能

农业是人类与自然联系最为密切的生产部门，农业生产曾经是最早造成生态环境破坏的生产方式。目前在一些地方由于落后的生产方式或者不合理地利用资源，仍然继续发生着农业生产破坏生态环境的问题。但是，就总体而言，随着科技的进步，农业生产已趋向与生态环境的协调。由于农业生产方式所具有的天然的特点，合理地生产，不仅不会造成环境的破坏，而且能在相当程度上减轻其他生产部门对生态环境所造成的破坏，在一定范围内改善了生态环境。

工业化带来了物质财富的极大发展，但是不恰当的生产方式也严重地破坏了生态环境。解决当今面临的生态环境问题，一是保护自然环境，维护生态平衡；二是控制和治理污染。而农业在这两个方面都发挥着卓越的功能。合理利用土地和各种自然资源、植树造林、保护和改良草原植被、保护生物多样性等等保护和改善生态环境方面的主要措施，或者是农业生产本身的内容，或者是与农业生产密切相关的。农作物和林木、牧草都是绿色植被，以空气中的二氧化碳为光合作用的原料，在减少温室效应方面的作用，难以估量。农业生产过程中，还要消纳大量的人类的废弃物。因此，现代社会中农业生产的发展，目标不仅仅是增加农产品的数量，更是对生态环境的保护与改善。

3. 农业的社会文化功能

人类文明从农耕开始。农业生产活动，并不是单纯的物质生产的经济活动，由于农业生产过程与自然界的密切联系，任何一个参与农业劳动的人，在这个过程中，都可以感悟到人与自然的关系，激发人对自然的尊重，因而农业生产活动同时也是改造人们意识的精神文化活动。目前，正在快速发展的休闲农业、观光农业、旅游农业，正是农业的这种精神文化活动属性的最好注释。

与喧嚣的城市生活相比，农村的生活更为宁静。这是由于农业生产具有的自然再生产的本质特征，使农业生产处于一种相对的稳定之中，不似工业化进程中的日新月异的变化。正是这种生产过程的相对稳定，农村生活更多地保持了人类社会组织原有的稳定，具有十分明显的社区特征。而农村生活的稳定与社区特征，保持了淳朴的民风，保持了伦理、亲情等传

统的价值观,保持了亲密的邻里关系,保持了农耕文化时期许多传统。

农业生产的特征带来的农村社会的稳定,在工业化初期往往被视为封闭、保守、落后、愚昧。但是,由于工业化和城市化带来的人际关系的冷漠、功利性,以及道德约束减弱、享乐至上,对社会稳定和发展造成的威胁,而农业和农村则正在现代化的进程中获得新生,使人们开始重新审视农业的社会文化功能,带给人类社会的更深层次的价值。

正是由于农业的多功能性,任何国家都不能忽视农业发展对本国经济和社会发展的意义,不能也不应当放弃对农业的支持与保护。发达国家如此,发展中国家也是如此。1992年联合国环境与发展大会通过了《21世纪议程》,并将14章第12个计划(可持续农业和乡村发展)定义为“基于农业多功能特性考虑上的农业政策、规划和综合计划”。1996年世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言和行动计划》承诺中提出,“将考虑农业的多功能特点,在高潜力和低潜力地区实施……农业和乡村可持续发展政策”。这表明,农业的多功能性已经在世界上得到了多数国家的赞同。

我国是一个农业大国,同时也是人口大国,农业与农村之于中国的意义,超过了世界上任何一个国家。在一个高度重视可持续发展的时代,《农业法》第4条明确规定了农业的多功能性,“国家采取措施,保障农业更好地发挥在提供食物、工业原料和其他农产品,维护和改善生态环境,促进农村经济社会发展等多方面的作用。”这表明我国对农业的认识,有了新的发展。为我们更加重视农业与农村的发展,支持农业与农村的发展,提供了新的视角与理论的基础。这种认识的升华,与我国农业与农村自身的发展和整个国民经济与社会的发展,是紧密的联系在一起的,是我们对人类社会发 展规律的认识与把握的进步。也正是由于对农业多功能性的认识,国家为了农业的各种功能实现,要为农业的发展与稳定,采取各种支持与保护措施,并且“全社会应当高度重视农业,支持农业的发展”(《农业法》第8条)。

(三) 农业和农村经济发展的基本目标

根据农业在国民经济中的基础地位和农业的多功能性,《农业法》第4条对我国农业和农村经济发展的基本目标作了规定,这一规定与党的十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中提出的“农业和农村跨世纪发展的目标和方针”是一致的。这个目标分为三个方面,即农村经济体制改革目标,农业和农村经济发展目标,以及农村社会发展目标。

1. 农村经济体制改革目标

农村经济体制改革目标即“建立适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制”。

党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制经济体制的改革目标,十四大报告明确提出:“我们要建立的社会主义市场经济体制,就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,“社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。”党的十四大、十五大、十六大不断地丰富和发展了社会主义市场经济体制的内涵。概括起来,社会主义市场经济体制的基本框架是:发挥市场在资源配置中的基础性作用,建立统一、开放、竞争、有序的现代市场体系;建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系;实行以公有

制为主体、多种所有制形式共同发展的基本经济制度；按照劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则，实行以按劳分配为主体，多种分配方式并存，效率优先、兼顾公平的收入分配制度；建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障。

按照党的十五届三中全会决定的要求，适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制，是以家庭承包经营为基础的，以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑的。以家庭承包经营为基础，就是要长期稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，这是党的农村政策的基石。第九届全国人大常委会第二十九次会议颁布了《农村土地承包法》，将党的这项政策上升为法律规范，赋予了农民长期而有保障的土地使用权，特别是明确具体地规定了保护农民在土地承包经营权流转中的主体地位的措施，为农村适应发展社会主义市场经济要求的经济体制，奠定了坚实的制度基础。以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑，即农村经济体制要以三大体系为骨干，围绕着这三大体系的形成，进行农村经济体制改革。

《农业法》在第6条按照建立适应社会主义市场经济要求的农村经济体制的要求，对农村的基本经济制度作了规定，并在相关条文中，对农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系的内容作了规定。

2. 农业和农村经济发展目标

农业和农村经济发展目标即“不断解放和发展农村生产力，提高农业的整体素质和效益，确保农产品供应和质量，满足国民经济发展和人口增长、生活改善的需求，提高农民的收入和生活水平，促进农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，缩小城乡差别和区域差别”。

党的十五大指出，建设有中国特色社会主义的经济，就是在社会主义条件下发展市场经济，不断解放和发展生产力。改革开放以来，党和国家坚持以经济建设为中心的基本路线，以发展生产力作为社会主义的首要任务，国民经济持续快速健康发展，人民生活总体上达到了小康水平。党的十六大再次强调，“全面建设小康社会，最根本的是坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力。”并提出了“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程”的重大任务。

不断解放和发展农村生产力，首先，要通过增强农业的基础地位，提高农业生产力，达到提高农业的整体素质和效益，确保农产品供应和质量，满足国民经济发展和人口增长、生活改善的需求的目的。农业是国民经济的基础，我国人民物质生活和社会经济发展水平能否提高，全面建设小康社会的目标能否实现，在一定程度上直接取决于农产品是否能满足国民经济发展和人口增长、生活改善的需求。当前和今后一个时期，促进农业生产力发展的主要任务是，调整农业产业结构，优化区域布局结构，发展农业产业化经营，发展优质、高产、高效、生态、安全农业，抓好农产品质量安全，而这些任务的核心就是一个，促进农业增效。对于促进完成这些任务的措施，在《农业法》中都作了相关的规定。其次，要增加农民收入，这是建设小康社会的基础，农村各项事业的发展，农村稳定和农民安居乐业都要建立

在这个基础上。农民增收，一靠农业增效；二靠发展农业产业化经营，将农产品的加工、流通等诸环节的利润留在农村、留给农民；三靠国家政策支持，一方面要减轻农民负担，另一方面要建立国家对农业支持保护体系，完善国家对农业的各项补贴政策。第三，是坚持城乡经济社会统筹发展的方针，扶持农村二、三产业的发展，促进农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，调整和优化农村经济结构，促进农村经济全面发展，缩小城乡差别和区域差别。

3. 农村社会发展目标

农村社会发展目标即“建设富裕、民主、文明的社会主义新农村，逐步实现农业和农村现代化。”我们要实现的农业和农村的现代化，是可持续发展的经济和社会，是人与自然和谐发展的经济和社会，是一个生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展的经济和社会。

社会主义的根本任务是发展社会生产力，改革就是解放生产力。生产力的发展，不断推动着社会的进步。十六大提出了“全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会”的奋斗目标，在这个小康社会中“经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。”这个美好的前景，就是我们未来的富裕、民主、文明的社会主义新农村。

三、农业法的基本原则

一部法律的基本原则，是体现于整部法律之中的立法精神，作为法律的基本原则，不仅是法律的立法基础，同时也是这部法律执法的基本准则。《农业法》是一部具有基本法性质的法律，它的基本原则，不仅体现于农业法一部法律之中，而且对全部的农业法律法规，都具有普遍的指导意义和作用。

（一）加强农业在国民经济中的基础地位，将农业放在发展国民经济首位的原则

关于农业在国民经济中的基础地位，本节前文已有论述。

我国的《农业法》始终把加强农业的基础地位作为主要的立法目标，1993年《农业法》就规定了“保障农业在国民经济中的基础地位”的立法宗旨，并确立了“国家坚持以农业为基础发展国民经济”的方针。2002年修订的《农业法》在1993年《农业法》的基础上又进一步规定以“巩固和加强农业在国民经济中的基础地位”为立法宗旨，同时规定“国家把农业放在发展国民经济的首位”。2002年《农业法》对1993年《农业法》的这一点修改，同时反映了《农业法》实施之后，农业的基础地位得到了加强。为了贯彻这一原则，在《农业法》中对国家对农业的支持保护体系、农业与农村经济结构的战略性调整、各级人民政府及其有关部门在促进农业和农村经济发展中的职责，以及国家发展农业生产的基本措施等都作了规定。

（二）坚持家庭承包经营制度，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的原则

长期实行“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度”，是十一届三中全会以来党的整个农村基本政策的核心内容。而农村土地实行以家庭承包经营为基础的制度，则是

党的农村政策的基石。以赋予农民长期而有保障的土地使用权为核心,保证农村土地承包关系的长期稳定,2002年全国人大专门制定了《农村土地承包法》。在《农业法》中无论是发展农业产业化经营,发展农民专业合作经济组织和农产品行业协会,都强调了要在坚持家庭承包经营制度,尊重农民的土地承包经营权的基础上进行。

十一届三中全会以来,我们党制定了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的方针。党的十五大把坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展,确立为社会主义初级阶段的基本经济制度。提出并实行这一基本经济制度,是由我国社会主义初级阶段生产力水平的多层次性和所有制结构的多样性所决定的。

在农村以公有制为主体,主要表现在,我国的农村土地制度实行农民集体所有制和国家所有制,耕地的90%以上是农民集体所有的。坚持和完善公有制为主体,在农村主要是坚持土地的社会主义公有制,绝不允许土地私有化,农村土地承包经营,是土地的社会主义公有制的实现形式,绝不是私有化。同时,我们也不会搞土地的国有化,进行所谓的所有制升级。中国是人口大国,目前绝大多数人口在农村,土地是农民最基本的保障。我国长期将处于社会主义初级阶段,在这个初级阶段中,即使随着城镇化进程的加快,农村人口进一步减少,农业人口仍将具有庞大的绝对数量,土地将长期是农民的基本保障手段,我们不能让农民失去土地。我们还要不断地壮大集体经济实力,这是完善双层经营体制的必然要求,也是全面建设农村小康社会的必然要求。

多种所有制经济共同发展,在农业和农村经济中,要以发展农业产业化经营、建立社会化服务体系和小城镇建设为契机,在坚持土地家庭承包经营的基础上,维护农户的市场经营主体地位,放手发展农民专业合作经济组织,发展股份合作制经济,发展非公有制经济和混合所有制经济。这些内容,在《农业法》中都已作了相应的规定。

(三) 尊重农民的主体地位,保护农民利益的原则

农村土地家庭承包经营制度,赋予了农民长期而有保障的土地使用权,同时也赋予了农民市场经济主体的地位,使广大农民成为发展农业和农村经济的主体。尊重农民的主体地位,保护农民利益不受侵犯,是维护社会主义市场经济秩序的需要,也是发展农业生产和农村经济的需要。只有市场主体的权利受到了充分的保护,正常的生产经营活动才能进行,农业生产和农村经济才能不断发展。尊重农民的主体地位,保护农民利益的原则基本含义是:第一,他们可以依法充分地行使自己的财产权和其他各项权利,满足自己的物质的和精神的各需要。第二,当他们的权利受到不法侵害时,有权通过行政的或者司法的救济手段,获得国家的保护。第三,任何侵害他们权利的违法行为人,都应当承担相应的法律责任。

在《农业法》中特别强调了对农民权益的保护。保护农民权益,事关农业与农村改革、发展、稳定的大局。党中央历来十分重视保护农民的物质利益和民主权利,近年来又采取了许多政策措施,加强对农民权益的保护。保护农民权益,核心是稳定和完善土地承包关系,尊重农户的市场主体地位,落实土地政策和农村土地承包法,赋予农民长期而有保障的土地使用权。在政治上维护农民的民主权利,在经济上保护农民的物质利益,是我们党领导农业

和农村工作的一条基本经验，也是今后党领导亿万农民群众为农村全面小康建设而努力的一条重要指导方针，这也是全面贯彻“三个代表”重要思想的具体实践。全面建设小康社会，归根到底是要调动好、发挥好广大农民的积极性，广大农民有了自觉地参与到全面建设小康社会的伟大事业中的积极性，必将为实现农村小康社会的奋斗目标奠定坚实的群众基础。

（四）“科教兴农”的原则

“科教兴农”是党和国家振兴农业、发展农村经济的一项重大战略决策。科技的进步和教育的发展是实现农业现代化的决定性因素，邓小平同志指出，“农业最终要靠科学解决问题。”党的十五届三中全会决定也明确指出，“农业的根本出路在科技、在教育。实行农科教结合，加强农业科学技术的研究和推广，注重人才培养，把农业和农村经济增长转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。”

实施科教兴农战略，是实现由传统农业向现代农业转变，由粗放经营向集约经营转变的根本途径。在农业资源总量与人均占有量逐年下降不可逆转的情况下，要从根本上提高农业综合生产能力，振兴农业和农村经济，必须依靠科技进步和提高劳动者素质，走农业、科技、教育相结合的道路，这是现代农业发展的客观规律。

为保障科教兴农战略的落实，《农业法》专门设立了“农业科技与农业教育”一章，全国人大常委会还专门制定了《农业技术推广法》。

（五）农业可持续发展的原则

农业生产的直接对象是动植物和微生物，农业的生产过程是经济再生产过程和自然再生产过程交织在一起的。农业的这一特点决定了人们在进行农业生产时，不仅必须遵守经济规律，也要遵守自然规律。在农业生产实践中，不遵守自然规律，不考虑长远的和全局的经济利益，必然导致自然资源的破坏。这样做，必然要受到自然规律的惩罚，甚至带来不可估计的灾难性的后果。因此，十五届三中全会将“实现农业可持续发展”作为实现我国农业和农村跨世纪发展目标的十条方针之一。联合国世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》的报告中，把可持续发展定义为“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”，这一定义在世界上取得了广泛的共识。我国有的学者对这一定义作了如下补充：可持续发展是“不断提高人群生活质量和环境承载能力的、满足当代人需求又不损害子孙后代满足其需求能力的、满足一个地区或一个国家人群需求又不损害别的地区或国家人群满足其需求能力的发展”。

农业可持续发展的方针也是《中国 21 世纪议程》的重要内容。农业可持续发展方针的目标是：保持农业生产率稳定增长，提高食物生产和保障食物安全，发展农村经济，增加农民收入，改变农村贫困落后状况，保护和改善农业生态环境，合理、永续地利用自然资源，特别是生物资源和可再生能源，以满足逐年增长的国民经济发展和人民生活的需要。农业可持续发展的七个重点领域是：推进农业可持续发展的综合管理；加强食物安全和预警系统；调整农业结构，优化资源和生产要素组合；提高农业投入和农业综合生产力；农业自然资源