

“十一五”国家重点图书出版规划项目



黄河 主编

农业法教程

NONG YE FA JIAO CHENG

“十一五”国家重点图书出版规划项目

农业法教程

◆ 主 编 黄 河

◆ 副主编 李永宁 王志彬 李军波

◆ 撰稿人 (以撰写章节先后为序)

黄 河 李永宁 王继恒

王兆平 李军波 王志彬

吴胜利 郑艳馨



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

农业法教程 / 黄河主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2010. 12

“十一五”国家重点图书出版规划项目

ISBN 978-7-5620-3786-6

I. 农... II. 黄... III. 农业法 - 中国 - 教材 IV. D922.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第218269号

出版发行 中国政法大学出版社
出 版 人 李传敢
丛书编辑 张越 汤强 彭江 刘海光
经 销 全国各地新华书店
承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 22.5印张 410千字
2011年1月第1版 2011年1月第1次印刷
ISBN 978-7-5620-3786-6/D·3746
定 价: 32.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号
电 话 (010)58908435(教材编辑部) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)
通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088
电子信箱 fada.jc@sohu.com(教材编辑部)
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明

1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

作者简介

黄河男,陕西富平人,第十、十一届全国人大代表,陕西省高级人民法院副院长,政协西安市委员会副主席,西北政法大学教授、硕士研究生导师,兼任中国法学会经济法学研究会常务理事、中国法学会环境资源法学研究会常务理事、陕西省法学会经济法学研究会会长、陕西省法学会房地产法研究会会长,欧洲农业法委员会中国个人联络会员。先后在《中国土地科学》、《中国法学》、《法律科学》等刊物上发表“试论农民集体土地所有权的本质、内容及实现形式”、“论我国农业补贴法律制度的构建”等论文六十多篇,出版《经济法学》(副主编,普通高等教育“十一五”国家级规划教材)、《房地产法》(个人编著、普通高等教育“十一五”国家级规划教材)、《农业法视野中的土地承包经营权流转法制保障研究》(合著)等教材和专著十余部,主持“修改与完善《农业法》若干问题研究”等国家及省部级课题五项。

出版说明

“十一五”国家重点图书出版规划项目是由国家新闻出版总署组织出版的国家级重点图书。列入该规划项目的各类选题，是经严格审查选定的，代表了当今中国图书出版的最高水平。

中国政法大学出版社作为国家百佳出版社，有幸入选承担规划项目中系列法学教材的出版，这是一项光荣而艰巨的时代任务。

本系列教材的出版，凝结了众多知名法学家多年来的理论研究成果，全面系统地反映了现今法学教学研究的最高水准。它以法学“基本概念、基本原理、基本知识”为主要内容，既注重本学科领域的基础理论和发展动态，又注重理论联系实际满足读者对象的多层次需要；既追求教材的理论深度与学术价值，又追求教材在体系、风格、逻辑上的一致性；它以灵活多样的体例形式阐释教材内容，既加强法学教材的多样化发展，又加强教材对读者学习方法与兴趣的正确引导。它的出版也是中国政法大学出版社多年来对法学教材深入研究与探索的职业体现。

中国政法大学出版社长期以来始终以法学教材的品质建设为首任，我们坚信“十一五”国家重点图书出版规划项目的出版，定能以其独具特色的高文化含量与创新性意识成为权威法学教材品牌。

中国政法大学出版社

目 录

第一章 农业法概述	1
第一节 农业法的定义和调整对象 / 1	
第二节 农业法的调整方式 / 6	
第三节 农业政策与农业法律渊源 / 9	
第四节 农业法的基本原则 / 13	
第二章 我国农业法的产生和发展	15
第一节 我国古代的农业立法 / 15	
第二节 新民主主义革命时期的农业立法 / 18	
第三节 新中国农业立法 / 19	
第三章 农业法律关系与农业法律责任	28
第一节 农业法律关系 / 28	
第二节 农业法律责任 / 35	
第四章 农业基本法律制度	41
第一节 探寻农业基本法律制度的意义及路径 / 41	
第二节 “食品供应”是确立农业基本法律制度的利益基础 / 43	
第三节 食品权 (the right to food) 是农业基本法律制度形成的权源 / 47	
第四节 农业基本法律制度的一般构成 / 54	
第五节 我国农业基本法律制度 / 57	
第五章 农业生产经营体制	74
第一节 农业生产经营体制的本质内涵 / 74	
第二节 我国的农业生产经营体制 / 88	

第六章 农业用地法律制度	100
第一节 农业用地法律制度概述 / 100	
第二节 农业用地权属制度 / 102	
第三节 农业用地国家管理制度 / 110	
第七章 农业生产法律制度	115
第一节 农业生产法律制度的一般理论 / 115	
第二节 农业生产法律制度的内容 / 118	
第八章 农业科技与教育法律制度	132
第一节 农业科技与教育法律制度概述 / 132	
第二节 农业教育法律制度 / 135	
第三节 农业科学研究法律制度 / 137	
第四节 农业技术推广法律制度 / 141	
第九章 农业生产资料法律制度	146
第一节 种子法律制度 / 146	
第二节 农药管理法律制度 / 153	
第三节 兽药管理法律制度 / 160	
第十章 动植物防疫和检疫法律制度	168
第一节 动植物防疫、检疫法律制度概述 / 168	
第二节 动植物防疫、检疫监督管理法律制度 / 182	
第三节 动物防疫法律制度 / 186	
第四节 植物检疫法律制度 / 191	
第五节 进出境动植物检疫法律制度 / 194	
第十一章 农产品质量安全法律制度	199
第一节 农产品质量安全法律制度概述 / 199	
第二节 农产品质量安全监管体制 / 202	
第三节 农产品质量安全保障制度 / 203	
第四节 农产品质量监督检查制度 / 216	

第十二章 农产品流通法律制度	220
第一节 农产品流通法律制度概述 / 220	
第二节 农产品市场法律制度 / 224	
第三节 农产品流通组织法律制度 / 228	
第十三章 农业投资法律制度	231
第一节 农业投资法概述 / 231	
第二节 我国农业投资立法现状评析 / 242	
第三节 我国农业投资法制建设的基本构想 / 248	
第十四章 农业补贴法律制度	253
第一节 农业补贴政策概述 / 253	
第二节 我国农业补贴法律制度的构建 / 258	
第十五章 农业保险法律制度	270
第一节 农业保险法律制度概述 / 270	
第二节 我国农业保险立法模式 / 274	
第三节 我国农业保险立法的框架构想 / 280	
第十六章 农业金融法律制度	290
第一节 农业金融法律制度概述 / 290	
第二节 农业合作金融法律制度 / 292	
第三节 农业商业性金融法律制度 / 310	
第四节 农业政策性银行法律制度 / 326	
第十七章 农业资源与农业环境保护法律制度	330
第一节 农业资源与农业环境保护法概述 / 330	
第二节 农业资源保护法律制度 / 334	
第三节 农业环境保护法律制度 / 341	

第一章

农业法概述

第一节 农业法的定义和调整对象

一、农业和农业法的定义

(一) 农业的定义

“农业”一词，因不同学科的研究对象和研究目的不同，内涵不一样。农业经济学上认为农业是人们利用太阳能，依靠生物的生长发育来获得产品的生产部门。农业可以区分为狭义的农业和广义的农业。前者指种植业，后者指农、林、牧、副、渔五业，即大农业。^{〔1〕}也有人认为，传统的和狭义的农业是指植物栽培业和动物饲养业，现代的和广义的农业除种植业和畜牧业外，还包括为农业提供机器、化肥及农药等生产资料、农产品加工、销售和和服务的部门（农业科技开发、市场支持和咨询服务等）。^{〔2〕}

在农业法或农业经济法学界，有的学者认为，农业是指培育动植物以取得产品的社会生产部门；狭义的农业是指种植业或仅指农作物栽培，又称“小农业”；广义的农业，则包括种植业、林业、畜牧业、渔业和副业，又称为“大农业”。随着现代农业的发展，广义的农业还包括为农业产前、产中、产后各个环节提供生产资料、技术和服务的部门。^{〔3〕}另有学者认为，农业是利用生物生长发育过程来获取动植物产品的社会生产部门。^{〔4〕}

各国的农业法律对农业的界定也有所不同。韩国 1999 年《农业农村基本法》第 3 条规定，农业是指农作物生产业、畜产业、林业及与此有关的产业，是指总统令规定的产业。我国 1993 年施行的《农业法》第 2 条规定：“本法所称农业，

〔1〕 参见全国十三所综合性大学《中国农业经济学》编写组编：《中国农业经济学》，辽宁人民出版社 1984 年版，第 1 页。

〔2〕 参见焦必方主编：《农村和农业经济学》，上海世纪出版集团、上海人民出版社、格致出版社 2009 年版，第 4~5 页。

〔3〕 参见沈受辉主编：《农业经济法教材》，法律出版社 1987 年版，第 1 页；卞新民、张文方主编：《农业法》，中国农业出版社 2005 年版，第 1 页。

〔4〕 参见王伟等：《农业经济法学》，安徽人民出版社 2005 年版，第 1 页。

是指种植业、林业、畜牧业和渔业。”2002年修订的《农业法》第2条第1款规定：“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。”

农业和农村是密切联系但又有本质区别的两个概念。农村是与城市相对而言的地域概念，是以农业为主要产业，以农业生产者为主要人口的生产和生活聚集程度较低的地域，而农业则是相对于工业、服务业而言的一个产业。因此，在理论上应把农业与农村界定清楚。从各国立法例看，对农业与农村可以单独立法，也可以在同一法律文件中涉及农业和农村的基本内容，如韩国现行农业基本法的名称为《农业农村基本法》（1999年），内容涉及农业生产、农产品流通、农业科技以及农村地区开发、农村产业振兴等；我国1993年的《农业法》主要规定了农业方面的相关内容，而2002年修订的《农业法》不仅规范了农业经济活动，而且对农民（第九章农民权益保护）、农村（第十章农村经济发展）的基本问题也作了相应规定。因此，严格地说，我国现行的农业基本法应当称之为《农业、农民、农村基本法》。

我们认为，随着社会经济的发展，“农业”一词的含义是不断扩大的。不同国家社会经济发展程度不同，对农业的认识就不同，农业的含义也不一样。同一个国家在不同的时期，对农业都赋有不同的含义，但农业与农村是两个密切联系，但却有着本质区别的概念，既无法相互替代，也无法相互兼容。就我国现阶段而言，我们赞同现行《农业法》第2条对“农业”一词的含义及范围的界定，即是指种植、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。这一含义不仅概括了农业的本质属性和范围，而且反映了农业的发展趋势。随着传统农业向现代农业的转变，农业与相关产业部门相互依赖的程度不断加深，农业生产同产前部门（农用生产资料的供应）和产后部门（农产品的加工、贮存和销售）以及科技、咨询服务、涉农知识产权的保护等依存关系日益紧密，这些产前、产中、产后的环节已经成为影响和制约农业发展的主要因素，因此，我们应从整体上理解并掌握农业的含义。

（二）农业法^{〔1〕}的定义

何谓农业法？我国法学理论界在不同时期有着不同的认识。在改革开放初

〔1〕 在我国农业法学的创立和发展过程中，先后出现过两个对这一部门法学的指称，即“农业经济法（学）”和“农业法（学）”。前者出现在上世纪80年代农业法学初创时期，现在仍旧被一些学者所沿用，后者则出现在1993年我国农业基本法颁行之后，现在则被大多数学者使用。我们认为，这两种指称在本质上并无区别，而是附着明显的时代痕迹，因此，本书将它们做同一性理解，认为它们是可以相互指代的相同概念。

期,有学者认为,农业经济法是众多法律中的一个部门法,是调整农业经济关系的法律规范的总称,其具体的调整对象随农业经济的发展状况不同而有所不同。^[1]有的学者把农业法称之为农村经济法,认为农村经济法是调整农村经济活动中,由于国民经济计划所产生的经济关系的法律规范的总称。^[2]社会主义市场经济体制建立之后,有的学者认为农业法应该有狭义和广义之分,狭义的农业法是指一个具体的法律文件名称,广义的农业法则是调整或干预农业经济运行及其相关活动的社会关系的法律规范的总称。^[3]有的学者认为,农业经济法是调整国家干预农业经济运行及其相关社会关系的法律规范的总称。^[4]还有学者认为,农业经济法是指调整人们在农业和农村经济活动中所发生的特定农业和农村经济关系的法律规范的总称。^[5]另有学者认为,农业法有广义和狭义两种不同的概念,狭义的农业法是指国家立法机关通过立法程序制定和颁布的,对农业经济和农村社会的目标、原则和基本制度等根本性、全局性的内容进行规定的规范性文件,狭义农业法其实就是农业经济法;广义农业法是调整人们在农业经济活动过程中所发生的特定农业经济关系以及与此紧密相关的农业生态关系和农村社会关系的法律规范的总称;广义农业法包括农业经济法、农业生态法和农村社会法。^[6]

上述诸种观点,尽管对农业法定义的表述不同,但是,他们都有一些共同的认识:①农业、农村中的一些特定社会关系需要专门法律进行调整;②农业法调整的特定农业、农村的社会关系在农业、农村经济发展的不同阶段是不同的;③农业法调整对象的范围不能仅局限在农业产业方面,还应包括与之相关的其他社会、经济关系。

我们认为,农业法是调整国家在干预和支持保护农业经济过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。这一概念反映了农业法的基本属性,揭示了农业法的调整范围,凸显了农业法的特殊性:

第一,农业法的含义突出了国家干预与国家支持、保护农业经济活动的基本属性。农业不仅是国民经济的基础,而且是社会安定、国家自立的基础。农业生产是人类生存和繁衍必不可缺的条件。各国历来都重视运用法律手段调整农业经

[1] 参见沈雯辉主编:《农业经济法教程》,法律出版社1987年版,第6页。

[2] 参见姜建民等:《农村经济法概论》,青海人民出版社1988年版,第1页。

[3] 参见卞新民、张文方主编:《农业法》,中国农业出版社2005年版,第11页。

[4] 参见韩松:《农业经济法教程》,法律出版社1998年版,第10页。

[5] 参见王伟等:《农业经济法学》,安徽人民出版社2005年版,第13页。

[6] 参见李昌麒、吴越主编:《农业法教程》,法律出版社2007年版,第8页。

济关系,规范农业经济活动,同时农业和其他产业相比有其特殊性,它不仅是经济再生产和自然再生产相互交织的产业,而且是一个具有天然弱质性的产业。马克思在《资本论》中指出:“经济的再生产过程,不管它的特殊的社会性质如何,在这个部门(农业)内,总是同一个自然再生产过程交织在一起。”^[1]农业生产过程对自然规律、自然环境和自然因素依赖性很强,因此,农业是一个特殊的产业,国家对农业生产活动及经济关系进行规范时不仅要适度干预,而且要支持、保护。这里所说的“干预”一词包括介入、协调、调控、管理等含义,它主要解决的是“市场失灵”问题,是市场经济下政府对一切经济活动都必须采取的手段;而支持和保护则是基于农业产业自身的特殊性。农业不仅为社会成员提供必需的食物,而且提供良好的生态环境,因此,它是一个兼具经济性和公益性的基础产业。

第二,农业法的定义揭示了农业法调整对象的范围。首先,农业法调整的是农业经济关系,而不是其他经济关系;其次,农业法不是调整所有的农业经济关系,而是调整因国家干预和支持、保护农业所形成的经济关系。

第三,农业法的定义体现了农业法具有综合性的形式特征。农业法的形式是由农业法的内容所决定的,由于农业法所调整的农业经济关系具有多样性,所以,它不可能由一个或者几个法律规范组成,而是由许许多多不同形式的法律法规以及规范性文件构成的一个制度体系。

二、农业法的调整对象

(一) 观点概述

如何确定农业法的调整对象,我国法学理论界有着不同认识,概括起来主要有以下几种观点:

1. 农业法的调整对象是指以农业为主体的农村经济领域中的经济管理和经济活动关系,具体包括:①国家对农业和农村经济在领导、组织和管理方面的关系;②在国家计划指导下,社会经济组织与农业经济组织之间、社会经济组织、农业经济组织与农户、公民之间在农业经济领域中发生的关系。^[2]

2. 农业法的调整对象是指国家对农业领域干预过程中产生的各类经济关系,具体包括农业经济宏观调控关系和农业经济管理关系两种。前者又包含农业产业结构的宏观调控关系、农业投入宏观调控关系、农业生产资料与农产品的比价宏观调控关系、农产品流通宏观调控关系等;后者则包含农业生产经营体制管理关

[1] 《马克思恩格斯全集》第24卷,人民出版社1972年版,第398~399页。

[2] 参见沈雯辉主编:《农业经济法教程》,法律出版社1987年版,第7~8页。

系、农业生产管理关系、农产品流通管理关系、农业投入管理关系、农业科技与农业教育管理关系、农业资源管理与农业环境保护关系等。^{〔1〕}

3. 农业经济法的调整对象是特定农业和农村经济关系,主要包括以下三类:
①农业和农村经济民事关系,即平等主体的公民之间、法人之间、其他组织之间、公民和法人以及其他组织之间在农业和农村经济活动中形成的财产关系;
②农业和农村经济行政关系,即农业行政主体在依法行使农业行政职权时,与相对主体在农业和农村经济活动中发生的各种社会关系;
③农业和农村经济管理关系,即国家经济管理机关在实施国家管理农业经济职权时发生的与农业生产经营等组织和农民在管理、组织中产生的纵向方面的社会关系。^{〔2〕}

4. 农业法的调整对象是特定的农业经济关系和与农业经济关系紧密联系的农业社会关系,它包括农业经济的宏观调控和管制关系、民事关系、经济行政关系、农村劳动关系、农村社会关系、农业环境保护关系等。^{〔3〕}

(二) 本书的观点

我们认为,农业法的调整对象是国家在干预、支持和保护农业经济过程中所发生的各种经济关系,包括国家在干预农业经济过程中所发生的经济关系和国家在支持、保护农业经济过程中所发生的经济关系。

之所以做出这样的界定,是因为随着传统农业向现代农业的发展,农业产业化愈来愈成为农业发展的必然趋势。农业产业化要求农业向生产专业化、产品市场化、管理企业化、服务社会化等方向发展。在市场经济条件下,农业生产经营活动主要依市场机制进行调节,在市场调节过程中经常出现“市场失灵”现象,而市场失灵是市场本身所不能解决的,因此必须由国家进行干预,从而产生了国家干预农业经济关系,这是农业作为一个产业,在市场经济条件下所必然要发生的一种关系。同时农业又是一个具有公益性的产业,并且受自然因素影响很大,因此在其发展过程中,必然需要国家的支持和保护,从而又产生了国家支持、保护农业的关系。

具体而言,国家干预农业经济关系主要包含以下关系类型:

1. 国家因干预农业生产的各种行为而在特定主体间发生的社会经济关系。这类关系主要包括:国家因确认基本的农业生产经营体制而在国家、农民集体和农民(农户)之间产生的利益归属和划定关系;国家因促进、鼓励发展新型农

〔1〕 参见韩松:《农业经济法教程》,法律出版社1998年版,第3—6页。

〔2〕 参见王伟等:《农业经济法学》,安徽人民出版社2005年版,第15~16页。

〔3〕 参见李昌麒、吴越主编:《农业法教程》,法律出版社2007年版,第9页。

业生产经营体制而在政府、农业生产经营企业、农民集体和农民（农户）之间产生的管理关系、组织关系和经济关系，如政府在促进、引导农民组织各类专业合作经济组织中发生的组织关系，政府在鼓励农业产业化经营过程中，因引导、支持农业企业与农户订立农产品订购合同，而在农户与农业企业之间形成的经济关系，在政府与农业企业和农户之间形成的指导和监督管理关系；国家因对种子、农药、兽药、饲料和饲料添加剂、肥料、农业机械等农业生产资料的生产、经营和使用进行管理，在政府特定机关与农业生产资料生产者、经营者和使用者之间发生的管理关系等。

2. 国家因干预农产品流通的各种行为而在特定主体间发生的社会经济关系。这类关系主要包括：国家因对关系国计民生的重要农产品购销进行调控，在各级政府之间、政府与担负收购任务的粮食企业之间发生的管理、规划关系和经济关系；国家在组建或支持组建农产品批发市场过程中，发生的规划、组织关系；国家因维护农产品批发市场秩序，在特定政府机关与农产品经营者之间发生的管理关系；国家因鼓励、支持发展多种形式的农产品流通组织和活动等促进行为，在政府与农民（农户）、农民专业合作组织之间发生的指导关系和经济关系等。

3. 国家支持、保护农业的关系，是指国家因扶持、保护农业生产经营的各种行为而在特定主体之间发生的社会经济关系。这类关系主要包括：国家投资农业生产经营过程中，在权力机关与政府之间、各级政府相互之间以及政府与投资项目建设主体、农民集体组织、农民（农户）之间发生的投资项目规划、管理关系和财政资金运作等经济关系；国家发放农业补贴过程中，在权力机关与政府之间、各级政府相互之间以及政府与从事特定生产、经营行为的农民集体组织、农民专业合作组织、农民（农户）及其他社会主体之间发生的财政资金转移支付等经济关系和管理关系；农业科技推广过程中，在政府与科研机构、科技推广机构之间发生的体系规划、组织关系和经费保障等关系，在科技推广机构与农民集体组织、农民（农户）之间发生的指导关系和科技服务等关系。

第二节 农业法的调整方式

一、农业法调整方式的含义和特征

农业法的调整方式是指农业法律规范确认的国家干预农业生产经营和农产品流通以及扶持、保护农业生产的具体方式。农业法的调整方式有三个主要特点：

（1）它是农业法律规范所确认的调整方式，即它的发生必须要有农业法律

规范上明确的或原则性的规定。

(2) 它是始终以国家为一方主体的调整方式。

(3) 它是作用于农业生产、农产品流通和农业扶持、保护等环节和领域的调整方式。

二、农业法调整方式的基本类型

从我国相关的农业法律规范分析, 农业法的调整方式主要有四种类型:

(一) 强制型调整方式

强制型调整方式是指以国家公权力机关为调整主体, 以“命令—服从”为调整内容的调整方式。在这种调整方式中, 作为命令主体的国家机关有权要求特定或者不特定的服从主体必须为或不为一定行为, 服从主体必须服从, 若不服从, 将导致相应的公法责任。

在农业法中, 强制型调整方式的作用领域主要有: ①在农业生产经营过程中, 对种子、肥料、饲料、机械等农业生产资料质量标准的制订和执行; 对农业生产资料生产、经营资格和能力的许可; 对农业生产过程中投入品安全的监督和管理等。②在农产品流通领域中, 对农产品质量和安全标准的制订和执行; 对农产品批发市场秩序的监督和管理等。③在农业扶持和保护领域中, 对财政资金拨付和运作的监督管理; 对特定建设项目的招标、采购和验收等管理。

(二) 指导型调整方式

指导型调整方式是指国家公权力机关以建议、劝告、协商、信息公布、示范等非强制的方式, 促使特定相对人采取符合农业产业政策目标的生产经营行为的调整方式。特定国家机关采用指导型调整方式, 既可以有法律规范的明确授权, 也可以仅依法律的基本原则和特定国家机关的职权(责)范围进行调整。

指导型调整方式的典型特征就是它的非强制性, 这主要包含两层含义: ①指导型调整方式以建议、劝告、协商等为具体表现形式, 其调整效果的实现需要相对人的自愿配合; ②相对人既可以遵从指导机关的指导, 也可以不遵从指导机关的指导, 相对人若不遵从不会导致任何法律责任。

指导型调整方式在农业法中主要有以下几类表现形式: ①建议、劝告和协商, 主要适用于农业生产结构调整、农地合并及相应权利置换等领域。②示范, 主要适用于农业科技推广领域, 如先进农业技术和良种的示范推广和示范种植。③信息提供, 主要适用于农产品流通和农业科技推广领域, 如特定农产品市场价格及其预期走势的信息公布, 先进农业机械和良种供应信息的发布。

(三) 规划型调整方式

规划型调整方式是指特定公权力机关以编制、发布和执行规划、计划的方

式,引导农业生产经营者从事特定生产经营行为的调整方式。

农业生产经营规划、计划是国家对农业生产经营进行宏观调控的重要工具,它的编制、执行和发布一般都要有相关农业法律规范的明确授权,而且相关农业法律规范一般都会将特定农业生产经营规划、计划编制时应考虑的主要因素、应达到的主要目标和应采取的主要措施予以原则性规定,农业生产经营规划、计划的内容就是对法律原则性规定的具体化。

特定农业生产经营规划、计划的编制、执行和发布,并不会在特定公权力主体和农业生产经营者之间产生直接的法律关系,也不会为农业生产经营者设定具体的权利和义务,但这并不意味着农业生产经营规划、计划的编制、执行和发布不会对农业生产经营产生任何作用力,相反,其对农业生产经营的影响是重大的,主要表现在:

(1) 特定农业生产经营规划、计划的依法编制、执行和发布可以为相关公权力机关设定框架式的任务和目标,明晰一定阶段的工作重点。

(2) 特定农业生产经营规划、计划的依法编制、执行和发布,可以使农业生产经营者了解一定阶段内国家对农业生产经营的态度,即国家支持、鼓励什么样的农业生产经营,限制什么样的农业生产经营,禁止什么样的农业生产经营,从而为农业生产经营者在一定时期内安排生产经营活动提供具体的预期。这就需要保证特定农业生产经营规划、计划的相对稳定性和前后规划、计划目标和措施的连贯性,以保障农业生产经营者的信赖利益。

在现行农业法中,规划型调整方式主要表现在以下几个方面:①农业发展规划的制定和发布,《农业法》第15条第1款规定“县级以上人民政府根据国民经济和社会发展的中长期规划、农业和农村经济发展的基本目标和农业资源区划,制定农业发展规划”。②农产品市场发展规划的制订和发布,《农业法》第27条第1款规定“国家逐步建立统一、开放、竞争有序的农产品市场体系,制定农产品批发市场发展规划”。③农产品加工业和食品工业发展规划的制订和发布,《农业法》第29条第1款规定“……县级以上人民政府应当制定农产品加工业和食品工业发展规划,引导农产品加工企业形成合理的区域布局和规模结构,扶持农民专业合作社经济组织和乡镇企业从事农产品加工综合开发利用”。④农业科技、教育发展规划的制订和公布,《农业法》第48条第1款规定“国务院和省级人民政府应当制定农业科技、农业教育发展规划,发展农业科技、教育事业”。

(四) 财政援助型调整方式

财政援助型调整方式是指国家以财政资金转移支付的方式,扶持、促进、引导农业生产经营者从事符合农业产业政策目标的行为的调整方式。

在农业法中，财政援助型调整方式主要有两种表现形式：

1. 直接财政投资，即国家将财政资金依法定方式和额度直接投向农业生产的产前、产中、产后阶段，并由此形成有利于增加农业生产经营能力的各种有体或无体财产的财政援助方式，如国家财政向农田水利基本建设、商品粮生产基地、农产品市场及信息服务体系、农业科技研究和推广等领域的投资等。在这种调整方式中，国家是直接的投资主体，因投资而形成的有形或无形的财产属于国有资产。随着市场机制在农业生产经营中配置资源能力的进一步加强，直接投资的援助方式适用的范围将会越来越小，仅限于具有重大正外部性和关系国计民生等项目的投资建设。

2. 财政补贴，这又可以分为两类：①直接补贴，即国家将财政资金依法定标准和程序直接发放给符合法定条件的农业生产经营者的财政援助方式。根据补贴具体发放程序和时间不同，直接补贴分为事前给付式补贴和事后报账式补贴两种。前者是指在农业生产经营从事特定生产经营行为之前，依法定标准给付财政补贴，如粮食直接补贴、农资综合直接补贴、良种补贴、退耕还林（草）补贴等；后者是指特定主体在从事特定农业生产经营行为并达到法定要求后，国家依据行为人实际花费金额全额或按法定比例给付财政补贴，如农业机械购置补贴、农民职业培训补贴等。②间接补贴，主要包括租税减免和政策性贷款贴息两种。这种补贴在外观上并不表现为财政资金从国库向农业生产经营者的直接支付，而表现为农业生产经营法定或约定义务的免除或减轻，但其实质上仍旧是国家财政资金的转移支付，德国学者将其与直接补贴相对，称之为国库“亏损性补贴”。

第三节 农业政策与农业法律渊源

一、农业政策

（一）农业政策的定义与特征

农业政策是指了为实现与农业生产经营及农村发展相关的政治、经济和社会目标，由执政党或政府依特定的程序制订并发布的，包含着政策目标和政策措施的规范性文件。

农业政策具有以下特点：

（1）农业政策的制订和发布主体是执政党或政府，政府既包括中央和地方各级政府，也包括各级政府的涉农机关。