

全国六五普法统编系列教材

六五普法

农村法律知识读本

—— 全国人大常委会法工委原主任 顾昂然◎主编 ——

LIUWUPUFA
NONGCUNFALV
ZHISHIDUBEN



人民日报出版社

★全国六五普法统编系列教材

农村法律知识读本

全国人大常委会法工委原主任 顾昂然 主编

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村法律知识读本/顾昂然主编. —北京:

人民日报出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-5115-0498-2

I. ①农… II. ①顾… III. 农业法—基本知识—中国

IV. ①D922. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 117425 号

书 名:农村法律知识读本

作 者:顾昂然

出 版 人:董 伟

责任编辑:林 海

封面设计:耕 者

出版发行:人民日報出版社

社 址:北京金台西路 2 号

邮政编码:100733

发行热线:(010)65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线:(010)65369530

编辑热线:(010)65369538

网 址:www. peopledailypress. com

经 销:新华书店

印 刷:保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本:850×1168 毫米 1/32

字 数:200 千字

印 张:8

印 次:2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5115-0498-2

定 价:22.00 元

前 言

法制宣传教育是提高全民法律素质,推进依法治国、建设社会主义法治国家的一项重要基础性工作。深入开展法制宣传教育,是党的十七大和十七届五中全会提出的一项重大任务。2011年3月,胡锦涛专门就弘扬社会主义法治精神发表了重要讲话,中央还批转了形成中国特色社会主义法律体系的报告和开展法制宣传教育的第六个五年规划。十一届全国人大常委会第二十次会议,结合听取审议国务院关于“五五”普法工作情况的报告,作出了关于进一步加强法制宣传教育的决议。要求各级党委和政府要认真学习领会胡锦涛总书记重要讲话精神,深入贯彻落实中央文件和全国人大常委会的决议,以中国特色社会主义法律体系的形成为契机,在全社会掀起新一轮法制宣传教育的高潮,加快形成自觉学法守法用法的社会氛围,为推进依法治国、全面建设小康社会营造良好的法治环境。

2011年是实施“十二五”规划的开局之年,也是“六五”普法宣传和依法治理工作的启动年。为帮助各地各部门做到部署及时、措施有效、指导有力、督促到位,确保“六五”普法规划全面贯彻落实,我们特组织法律界权威专家编撰了《六五普法·农村法律知识读本》一书。本书内容主要包括:(一)加强农村民主法制建设;(二)农业基本法;(三)农业生产资料法律制度;(四)动植物检疫法律制度;(五)农村土地法律制度;(六)农村生产经营法律制度;(七)农业资源与环境保护法律制

度；(八)农村管理法律制度；(九)农民权益保护法律制度；(十)农业技术推广法律制度；(十一)农村物权保护法律制度；(十二)农业执法案例等。

本书结构科学严谨，体例新颖独特，内容权威丰富，版式简约大方，语言通俗易懂，是广大农村基层干部了解和掌握农村管理、农民维权法律知识的必备参考，可作为“六五”普法培训工作的重要辅导教材。

本书由全国人大常委会法制工作委员会原主任顾昂然同志担任主编，北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学等高校以及全国部分省份长期从事司法教育的专家、教授参与编写，中国政法大学王进喜教授负责统稿。在此，对以上参编人员付出的智慧和心血表示最衷心的感谢。书中不足之处，敬请批评指正。

编 者



目 录

Contents

第一章 加强农村民主法制建设	(1)
第一节 加强农村民主法制建设的重要意义	(1)
第二节 农村民主法制建设中存在的主要问题	(4)
第三节 健全和完善农村基层民主法制建设的 基本原则和目标	(7)
第四节 加强农村民主法制建设的对策	(9)
 第二章 农业基本法	 (13)
第一节 概述	(13)
第二节 农业法的主要内容	(15)
第三节 执法监督 and 法律责任	(33)
 第三章 农业生产资料法律制度	 (37)
第一节 种子	(37)
第二节 种畜种禽	(42)
第三节 肥料、农药、兽药	(44)
第四节 农业机械	(56)



第四章 动植物检疫法律制度	(61)
第一节 农业植物检疫基本法律制度	(61)
第二节 动物防疫基本法律制度	(65)
第五章 农村土地法律制度	(74)
第一节 土地管理	(74)
第二节 土地承包	(103)
第六章 农村生产经营组织法律制度	(136)
第一节 农业集体经济组织	(136)
第二节 乡镇企业	(140)
第三节 农民专业合作社	(147)
第七章 农业资源与环境保护法律制度	(151)
第一节 森林资源	(151)
第二节 草原资源	(155)
第三节 水资源	(160)
第四节 渔业资源	(164)
第八章 农村管理法律制度	(167)
第一节 我国公民的基本权利和义务	(167)
第二节 村民自治与村民委员会组织法	(169)
第三节 人口与计划生育	(177)



第九章 农民权益保护法律制度	(187)
第一节 信访条例	(187)
第二节 农民权益保护	(191)
第十章 农业技术推广法律制度	(209)
第一节 农业技术推广法概述	(209)
第二节 农业技术推广体系	(212)
第三节 农业技术的推广、应用及保障措施	(215)
第十一章 农村物权保护法律制度	(221)
第一节 所有权	(221)
第二节 用益物权	(224)
第十二章 农业执法案例	(231)
一、农业生产资料执法案例	(231)
1. 种子执法案例	(231)
2. 农药执法案例	(232)
3. 肥料执法案例	(233)
4. 兽药执法案例	(234)
二、农村土地承包纠纷案例	(237)
1. 承包方有权收回代耕的土地吗?	(237)
2. 土地承包合同无效,责任由谁来承担?	(239)
3. 责任田能不能私自转让?	(240)
三、农村行政管理执法案例	(240)
1. 镇政府为辍学少年讨说法	(240)



2. 村官不为民办事,村民行使罢免权	(241)
3. 自制土枪也犯法	(242)
4. 乡政府无权批地,违法盖房损失自负	(243)
5. 瞒报疫情,多方受罚	(244)
四、农村民事纠纷案例	(245)
1. 喝酒出人命,敬酒者要担责任	(245)
2. 饲养动物管理不善,伤害他人依法赔偿	(246)
3. 假装买西瓜搅黄他人生意,应负赔偿责任 ...	(247)
4. 借款人下落不明,保证人要担责任	(247)



第一章 加强农村民主法制建设

第一节 加强农村民主法制建设的重要意义

“十二五”时期(二〇一一年至二〇一五年),是全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。新阶段新形势新任务,对我国农村建设提出了新的更高要求。加强农村民主法制建设,构建充满活力的乡村治理机制,既是政治文明建设的重要内容,也是新农村建设的内在要求。党的十六届五中全会提出建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村的目标,是在新的形势下农村经济、政治、文化和社会发展的客观需要,是在农村工作中贯彻和落实科学发展观的必然要求。要实现这一目标,就要深化农村各项改革,加强基层民主和基层组织建设,加强农村精神文明建设,创建平安乡村、和谐乡村,这些都始终离不开法制的有力保障。胡锦涛同志指出:“建设社会主义新农村,必须加强民主法制建设,保障农民民主权利。”党的十七大报告明确指出,解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重。要加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。

改革开放 30 多年来,农村改革取得了较大成果,广大农民的生活纵向比较有了显著提高,但是,我们仍然要看到部分农民



的生活比较困难,特别是经济欠发达地区,贫困的农民还有相当的数量。究其主要原因是农村经济落后,社会发展缓慢,民主法制建设相对滞后。社会主义新农村建设,在大力发展农村经济、提高农民生活水平的同时,不可忽视农村的民主法制建设。因为依法治农、村民自治、农村社会治安等方面还存在很多问题,这些问题不同程度地影响了农村社会的发展及稳定,制约着社会主义新农村建设的健康发展。加强农村民主法制建设,完善建设社会主义新农村的乡村治理机制,是建设社会主义新农村的重要内容。法制宣传教育是推进依法治国基本方略实施、建设社会主义法治国家的一项基础性工作,是提高全民法律素质的有效途径,也是建设社会主义新农村、全面建设小康社会的重要保障。这就要求必须继续在农村大力开展法制宣传教育,必须进一步健全和完善农村基层民主法制建设,充分发挥法治在促进、实现和保障农村社会和谐方面的重要作用,进一步提高农村广大干部群众的法制观念和法律素质,全面提升村级事务的法治化管理水平,促进农村社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设的协调发展,用法治保证和推动社会主义新农村建设的顺利实施。

第一,推进农村各项改革需要加强民主法制建设。加强农村的民主法制建设,一是有利于提高广大村级自治组织依法管理、依法决策的能力和水平,引导广大农民自觉地参与各项村级事务的管理,充分保证广大农民的知情权、参与权、管理权和监督权的行使,保证广大农民群众依法行使当家作主的权利。这样,才能使整个农村社会有章可循,稳定有序,使社会主义民主得到充分发扬,实现真正的管理民主,促进依法治国基本方略在农村的实现。二是有利于引导、规范农民和农村基层干部的各种法律行为,依法调节各种社会关系和经济关系,维护农民的合



法权益,减少和及时解决各种矛盾纠纷,营造和谐稳定的社会环境,保障农村各项改革事业的顺利进行,促进农村经济又快又好地发展。

第二,加强民主法制建设是促进农村生产力发展的重要条件。加强农村民主法制建设,充分发挥民主法制的促进和保障作用,一是能够确保农民和农村经济实体自主经营、公平竞争、诚实信用,维护其合法权益。二是能够确保农村市场的公正和经济效益,促进农村生产力水平的提高,实现农村经济社会的协调发展。

第三,乡风文明需要民主法制作保障。加强农村的民主法制建设,进行农村法制宣传教育,引导和教育农民遵纪守法、移风易俗、树立高尚的道德情操,有利于提高广大农村干部群众的整体法律素质,增强依法办事、依法维权的能力;有利于促进广大农民平等友爱、和睦相处,全面提升农村的文明程度和农民的文明素养,从而达到乡风文明。

我国是一个农业大国,法治建设的重点在农村,难点也在农村。党的十七届三中全会指出:“加强农村民主法制建设、基层党组织建设、社会管理任务繁重。”从中可以看出,加快农村法治建设进程势在必行。

在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化,是“十二五”时期的一项重大任务,必须坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作重中之重,统筹城乡发展,坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,加大强农惠农力度,夯实农业农村发展基础,提高农业现代化水平和农民生活水平,建设农民幸福生活的美好家园。



第二节 农村民主法制建设中 存在的主要问题

一、农村的民主法制观念出现偏差

长期以来,我国农村各项改革的启动和深化,主要是靠不同时期党和政府的政策来推动。制定、颁布和执行政策是治理农业和农村的主要方式和手段,突出表现为“重政策、轻法治”。政策主要靠宣传教育和行政手段来贯彻,经常会根据形势的变化作出适当的调整,但即使这样,也难以消除农村社会经济发展中的无规则、规则不力的现象,从而抑制了农村社会经济的全面发展和广大农民综合素质的提高,很明显,仅依靠政策治理农村具有局限性。目前,各级农村干部大多强调农村工作一靠政策,二靠投资,三靠科技,工作的重心主要放在发展经济、增加农民收入方面。对于农村的民主法制建设问题却没有引起足够的重视,认为小问题不可避免,只要不出大事就行,实质上就是没有充分认识到民主法制建设对全面推进农村社会经济发展和加快小康社会建设的重要性,没有摆正农村民主法制的位置。这种认识上的偏差,直接影响了农村民主法制建设的进程,从而影响了农村的改革、发展和稳定,不利于社会主义新农村建设的有序、快速推进。

二、农村干部群众的民主法制意识淡薄

由于农村工作主要依靠政策,所以,基层政府的权力很难具体的受到农民的约束,各级农村干部对农民的义务和责任,实际



上只是一种“软约束”。一是部分干部官本位思想严重,工作方式粗暴简单,很多时候不考虑农民的实际情况和要求,严重地损害了农民的利益,引起了农民的不满和反感。二是有些农村干部封建专制意识还十分浓厚,办事随心所欲,我行我素;有的甚至中饱私囊,腐败堕落,严重侵害广大农民的合法权益。三是经济欠发达地区农村干部的民主法制意识更为淡薄,缺乏依法管理的意识和能力,农村中有法不依、执法随意、违法不究、以言代法,以权压法的现象还较为突出,严重制约了农村民主法制化的进程。另一方面,经济欠发达地区农村由于经济非常落后,部分农民温饱尚未解决,农民生活贫困,文化教育还相当落后,农民不懂法,甚至不信法。他们习惯依靠农村社会长期形成的风俗习惯、村规民约解决生产生活中遇到的各种问题。一旦发生纠纷,更多的是求助于“民间法”,而不是主动寻求司法的帮助。也正是由于农民法律意识淡薄,常常因为争水、争地引发农民的群体性冲突事件,偷盗、打架斗殴、吸毒及过失杀人成为农村出现较多的社会治安问题。这些问题的发生,不利于和谐人际关系的构建,不利于农村的稳定和经济的发展。四是一些地方由于经济文化落后,宗教活动十分活跃,党的基层组织几乎陷于瘫痪,远不及教会的号召力和影响力,一些非法宗教或邪教乘隙而入。这些问题极大地影响了农村社会的稳定和发展,值得高度关注,绝不可掉以轻心。

三、村民自治中的缺陷影响了农村的民主法制进程

我国农村从 1988 年开始实行村民自治,1998 年全国人大审议通过《中华人民共和国村民委员会组织法》,明确在中国农村继续推行村民自治。在这 20 多年的村民自治实践进程中,由于多种原因,经济欠发达地区的农村并没有真正做到村民自治,村



民自治实务中出现了很多亟待研究并需尽快予以解决的问题。具体说来,一是村干部政策水平偏低,综合素质不高,制度和程序观念差,不能依法处理村务,调解村民纠纷的方法方式不当,导致矛盾激化。二是某些村干部带领村民和政府讨价还价,抵制党的政策在农村的全面贯彻落实。抑制了农村经济的发展和进步。三是有的村干部借村财务管理混乱之际,贪污挪用集体财物,侵占群众利益。四是有的村干部因为掌握落实各种政策和实现工程项目的权利、分配扶贫资金、物资的便利,往往利用职权让个人、宗亲等优先受惠,这些腐败行为,引起农民群众的强烈不满,不利于农村的干群关系,损害了党和政府在广大农民群众中的形象。

2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订了《中华人民共和国村民委员会组织法》。修订后的《村民委员会组织法》以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照党的十七大关于坚持和完善基层群众自治制度和党的十七届三中全会关于健全农村民主管理制度的要求,坚持党的领导、依法治国、村民自治的各项运行机制有机统一。一是要坚持党的领导。党的领导是实现人民当家作主的根本保证,也是村委会组织法能够发挥重大作用的根本保证。在村民自治实践中,正是党领导制定了一系列方针政策、法律法规,有效保证了村委会组织法的贯彻落实,使农村基层党组织和广大党员积极发挥领导核心作用和先锋模范作用,引领农民群众走上村民自治之路。二是要坚持依法治国方略。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,也是村委会组织法得以实施的重要前提。依法办事是依法治国方略在村民自治实践中的根本要求。三是要坚持村民自治的各项运行机制。要健全完善村务公开、民主理财、村民会议和村民代表会议



议事、民主评议、民主听证、村“两委”联席会议等村民自治机制，不断完善和丰富村党组织领导的充满活力的村民自治机制。

四、农民缺少法律援助，诉讼困难

目前，在经济欠发达地区的农村中，普遍存在农民告状难、打官司难，究其原因，主要是农民缺少法律援助，农村乡镇司法机构不健全、专业人员极缺，仲裁机构不健全、不独立。一方面是现有的机构、人员、经费与农村的实际需要之间，缺口过大，管不过来。另一方面是农村司法人员的素质普遍不高，造成工作绩效差，农民长时间积累而成的对法律的正确看法和信任感，往往会因一些事件的错误处理随风飘散；由于农村司法薄弱，许多纠纷不能及时得到有效解决，甚至出现“告状无门”，踢皮球的现象，有的法院也不愿受理争议标的金额低的农村经济纠纷案件，使农民的合法权益屡遭侵害。

第三节 健全和完善农村基层民主法制建设的基本原则和目标

一、健全和完善农村基层民主法制建设的基本原则

一是坚持党的领导。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证。要把党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，充分发挥社会主义民主政治的优势。认真贯彻执行党在农村民主法制建设方面的路线方针政策。充分发挥农村基层党组织的领导核心作用和党员的先锋模范作用，保证农村基层民主法制工作的健康有序发展。



二是坚持人民当家作主。人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求。要尊重农民的民主权利,尊重农民的首创精神,保护农民管理基层公共事务和公益事业的积极性。最广泛地动员和组织农民群众开展基层民主实践,在实践中提高自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的水平。及时总结和推广有利于农民当家作主的好经验,完善保障农民当家作主的各项制度。

三是坚持依法治国。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。要加强法制宣传教育,增强农村干部群众的法制观念和依法办事能力。依法建制、以制治村,把农村的各项事务纳入依法管理的轨道,不断提高农村的法治化管理水平。不断完善依法治理和民主管理的规章制度。严格依法办事,任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。

四是坚持为农村工作大局服务。建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是农村全面建设小康社会的重大任务。要积极促进农村各经济主体依照市场规则进行公平合理的合作与竞争。依法规范农村各种利益关系,正确处理各种矛盾纠纷,维护农村社会稳定。加强农村的思想道德教育和法制教育,坚持法治与德治相结合,促进农村经济社会发展和精神文明建设。

二、健全和完善农村基层民主法制建设的目标

健全和完善农村基层民主法制建设的目标是:农村基层民主更加健全,农村基层自治组织切实发挥作用,民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度更加完善,农民群众参与管理基层公共事务和公益事业的权利得到切实尊重和保障,不断健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。农村基层法制更加完备,农民群众的法律意识明显增强,法律素质得到进一步提高,村民自治章程、村规民约以及各项规章制度更加完善,农村