

河南省九五社科规划项目

我省农民合法权益 保护研究

河南财经学院

二〇〇〇年十一月

项目主持人：李莲叶

课题组成员：

刘 慧

河南财经学院

霍中文

河南财经学院

齐香真

河南财经学院

冯淑霞

河南财经学院

郝玉红

河南财经学院

余尚清

河南财经学院

张 阳

中 州 大 学

课题提纲

基本内容

一、农业法律体系不完善，制约着农民合法权益的保护

改革开放以来，为加快我国农业发展的步伐，围绕农民合法权益保护，国家和我省制定和颁布了一系列的法律、法规，但在社会主义市场经济体制下，针对农民合法权益保护的新特点，在以下方面仍显得法律不够健全和完善：1、保护农民产权；2、规范减轻农民负担；3、保护农业生态环境；4、规范乡村干部行为；5、村民自治；6、使农民免遭自然灾害的影响；7、科教兴农；8、农村社会保障等。

二、政府行为缺乏规范，不适应农民合法权益保护的要求

存在的问题主要是：1、“人治”农业、政策农业而非法制农业，2、行政命令，干预和控制农民的生产经营；3、政府规划和引导力度不够，农业社会化服务体系、农产品市场体系不完善；4、农村分工分业程度低，农户经营规模小，影响农业产业化进程；5、农民负担过重是农村的突出问题；6、农村基层组织整体素质不高。

三、司法缺乏公正，不能公平地保护农民合法权益

四、完善农业立法，是保障农民合法权益的基础

1、制定农村土地使用制度方面的法律、法规，完善土地使用制度法律体系；2、通过集体乡镇企业的产权制度改革，完善乡镇企业的产权法律制度；3、完善减轻农民负担的法律体系，4、制定和完善农产品流通方面的法律、法规；5、制定和完善资源保护利用法规，维护农业可持续发展；6、加强农村基层民主法制建设，完善村民自治法律、法规；7、制定和完善农业投入方面的法律、

法规；8、完善农村社会保障法律体系。

五、依法行政，是保护农民合法权益的关键

首先，要建立健全行政执法体系，其次要严格依法履行政府职责。

六、加大执法力度，强化对农民合法权益的司法保护

司法公正是社会公正的基本保障。加快改革司法制度，实现司法制度的公正、高效，采取有效措施，严厉打击各种侵害农民合法权益的行为，切实保障农民合法权益。

七、完善和健全监督和制约机制，切实保护农民合法权益

要将法律监督与党内监督、群众监督、舆论监督等结合起来，充分发挥农村村民自治、民主管理、民主监督的作用，建立健全：1、乡镇人民代表大会直选制度；2、村委会民主选举制度；3、村民议事制度；4、村务公开制度。

八、农民要全面提高素质，增强自我保护意识

重点和难点： 本课题的重点是通过调查分析研究，找出我省农民合法权益保护存在问题的症结所在，难点是寻求解决农民合法权益保护的方法。

理论意义和实践意义： 搞好本课题研究，对于全方位保护农民合法权益有着十分重要的理论意义。搞好本课题研究对于尽快完善农业立法，政府部门依法履行职责，加大执法力度，公正司法及完善监督制约机制，农民提高自我保护意识，切实保护农民合法权益具有十分重要的实践意义。

所谓农民的合法权益，是指农民合法的经济利益、法律所允许的政治民主权利和应享有的劳动、教育以及社会保障权利。实践证明，什么时候农民的合法利益得到重视和保护，农业就会迅速发展，农村社会就会健康稳定；反之，什么时候农民的合法权益受到了侵害，农业发展就会困难重重，农村社会就会举步维艰。因此，改革开放以来，为加快我国农业发展的步伐，实现农村社会的安定与繁荣，围绕维护农民权益的问题，国家和我省立法机关制定颁布了一系列的法律、法规和规章，采取了一系列的具体措施，在立法、执法和司法等方面做出了许多有益于维护农民权益的工作。这些工作的开展，对于调动广大农民的生产积极性，促进农业经济的发展，确保农村社会的安定发挥了极其重要的作用。但是，由于主客观方面的原因，在维护农民合法权益方面我省在立法、行政执法和司法方面依然存在着诸多不足。

一、 农业法律体系不完善，制约着农民合法权益的保护

（一）保护农民产权的法律欠缺

农民产权是市场经济体制下出现的一个新问题，过去在计划经济的条件下，有许多保护国家集体财产不受私人侵犯的法律制度。但在目前市场经济的条件下，如何在农民与集体、农民与政府之间的经济交往中，以法律手段保护个体农户的合法产权在立法方面存在诸多问题。具体表现如下：

1、明晰农民土地产权的法律欠缺。土地是农业最重要的生产资料，因此土地产权制度是农村产权制度的核心内容。建国以来，我国农村土地制度经历了三次改革。第一次是土地改革，主要是废除封建土地制度，建立耕者有其田的农民个体所有制；第二次是农业合作化运动，使得土地由个体所有制转变为农民群众

集体所有制；第三次是 80 年代初的家庭联产承包责任制，将土地的使用权从土地的集体所有权中分离出来，承包经营户取得了生产经营自主权和对大部分农产品的处分权，使长期被束缚的生产力（农业）得到空前的解放，为我国农业市场化提供了一定的条件，但是这种制度对于土地所有者和土地使用者之间的权利义务关系没有明确的法律界定，使得我国耕地产权主体仍然模糊不清。虽然我国宪法明文规定：农村和城市郊区的土地，除法律规定属国家所有即全民所有外，属于集体所有。但是，其中集体是一个模糊的概念，这个集体具体指哪一个主体很不明确。据农业部调查，现在土地以村民小组一级集体所有居多，占 65%。但新体制下的“村民小组”与传统体制下的“生产队”是不能相提并论的。因为生产队对集体范围的人、财、物等一切资源具有完全的所有权和支配权，而现在的村民小组无法替代生产队的地位和职能，现在的村民小组既不是一个经济组织，也不是一级行政单位，它是乡村新体制中职权最模糊、管理最涣散的组织。所以，由村民小组这个无力的组织充当农地产权的主体，致使多处土地抛荒、粗放或掠夺式经营。这种状况也造成了在农地制度实行初次“公平”分配以后，缺乏再次流动、转让的机制。据抽样调查，在我国平均每户农民分配到的土地只有 8.47 亩，但分割成 9.5 块，平均每块仅 0.89 亩。这种小块土地的割据式经营，是依靠行政权力按人头进行平均分配的，这种现状使得土地资源无法优化配置，而且由于产权不清使得农用土地使用权转让与流通受阻，给规模经营造成困难，土地纠纷也时有发生，虽然中央已在有关文件中提出农用耕地有偿转让的政策等，但尚未出台相应配套的法律文件和供具体操作的章程，使现阶段的耕地转让还在农户之间自发

地、无序地进行，并存在诸多矛盾和弊端。

2、乡镇企业的产权不明晰。乡镇企业是我国农民一大创造，是继联产承包之后的又一创举。虽然经过十多年的发展，在我国农村社会和经济生活中已牢牢取得稳固性地位，但是还存在不少的问题。如，乡镇企业的财产按规定属于举办该企业的乡或村的全体农民所有，但在实践中这种集体所有权归属很不明确，谁是主体、谁代表主体、主体的责任是什么？这些问题都没搞清楚，以此形成了产权上的“人人有份，人人没份”的不正常现象。全体农民对乡村企业的财产所有权有名无实，可望而不可及。而且一些乡村企业成了乡镇政府的附属物或“小金库”，乡镇政府的领导可以随意处置乡村企业的财产。乡镇政府的行政权侵犯了乡镇企业的财产权，造成政企不分。现在乡干部的摩托车、大哥大，许多就是乡镇企业提供的，在这种情况下，乡镇企业难以成为自主经营、自负盈亏、自我积累、独立发展的市场主体，严重地影响了企业和职工的生产积极性，阻碍了乡村企业的健康发展。因此，在加强农业法的同时，制定一套健全的乡镇企业财产法律制度，对于发展我国农村市场经济，加快农业发展，提高农民的生活水平是极为有利的。

3、规范农产品市场行为的法律规范尚无出台。近年来，随着我国市场经济的逐步发展，农产品市场也出现了可喜的景象。但是由于相应的法律没有出台，以致造成农村市场交易极不规范。如政策和法律鼓励农民多种粮棉，当农民响应号召获得粮棉丰收之后，卖粮难和卖棉难使他们遭受惨重的损失。而且，有的单位、部门利用自己的行政权力对一些农产品的正常流通设置壁垒，严格禁止粮食出市、出县，某些农产品只能卖给指定的收购对象，

收购农产品时大打白条，等等。有的农产品和农业生产资料的生产经营者见利忘义，推销假农药、假化肥、伪劣种子等牟取非法暴利的现象时有发生。在这种情况下，农民不可能保持持续的生产热情和生产积极性，使得我省农业的发展经常陷入徘徊和波动的困境。因此，在市场经济的条件下，不断扩大经济手段在农产品价格调控中的作用，并逐步将经济手段推向成熟完善，以至于用法律手段确定下来，形成一套有制度和法律作保障，成熟完善的农产品价格调控体系来规范市场行为，是一种刻不容缓的任务。

（二）规范减轻农民负担的法律不够完善

近年来，农民负担问题一直是社会普遍关注的热点问题。农民负担的合理与否，直接关系到农村经济的发展和农村社会的稳定，因此，减轻农民负担，保护农民合法权益，是我党的一项重要国策。为了减轻农民负担，我国已颁布了《中华人民共和国农业法》、《农民承担费用和劳务管理条例》、《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》。我省人大也制定了《河南省农民承担费用和劳务管理条例》（1993 年）等。这些法律规范的实施，对于减轻农民负担，调动农民生产积极性，具有很重要的意义，但是这些法律法规随着形势的发展，有许多方面需要加以完善和改进。许多地方乱摊派、乱收费、乱集资现象屡禁不止，究其原因是对增加农民负担的责任问题缺乏明确具体的规定。国家和省政府三令五申要求减轻农民负担，但有些地方依然我行我素，其原因都是因为各种规定缺乏可操作性造成的。具体说来，主要存在以下几个方面的问题：

- 1、对于增加农民负担的单位或个人处罚偏轻。应依据《宪法》、《农业法》的规定而制定全国统一的《农民负担法》，明确

规定，农民负担问题的行政立法主体只能是国务院及国务院各部委和省政府两级，其他任何地、市无权制定此方面的法律法规。但是，实践中法定以外的“集资、收费、罚款、摊派”等项目繁多，一些单位和领导人巧立名目，对农民进行各种提留、摊派、罚款。这些费用加在原本贫穷的农民身上，致使农民的负担极为沉重。而且不少乡村干部为了谋求政绩，经常不顾农民的实际情况，以集资的方式从事工业项目、基础设施建设，更使农民雪上加霜。这些非法增加农民负担的行为不仅损害了农民的合法权益，而且影响了我党在农民中的形象，危机到基层政权的巩固和农村社会的长治久安，其危害性已达到了极为严重的地步。所以从农村改革、发展和稳定的大局出发，加重对这些行为的处罚以减轻农民负担是完全必要的。

但就目前我省的具体情况而言，对于追究加重农民负担单位和个人责任的立法很不明确、不具体。虽然党中央、国务院在有关文件中一再强调要加强领导，建立领导责任制，实行减轻农民负担党政一把手负责制，但该责任制度在我省具体落实时缺乏法定的规范性，没有明确规定领导干部减轻农民负担的岗位目标和考核方式、程序，而且也没有实施有效的“谁决策、谁负责”的法律制度，因此，在追究有关单位和领导人的法律责任时无法可依，致使加重农民负担的情况不断反弹、屡屡出现。

2、对于执法主体的责任规定有待具体明确。在《中华人民共和国农业法》、《农民承担费用和劳务管理条例》、《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》等法律中规定，减轻农民负担的执法主体是各级领导干部。但是，对于执法主体的执法程序、执法方式、执法责任等的规定不甚明确具体、不便操作，而我省也并

没有制定出相应的配套法规，使一些具体负责农民负担的领导干部对上述法律、法规一知半解甚至一窍不通，以致难以规范自己的执法行为。如乡政府为加重农民的负担而违法施暴，随意动用刑具抓人，随意拿棍棒打人，随意砸门撬锁闯入民宅，牵牛赶羊、抢电视机，随意上房拆屋等严重侵害农民财产权和人身权，极大地败坏了党的形象和威望。但是对于这些极为恶劣的违法现象却难以追究。这主要表现在：追究领导的违法责任繁锁、难度大，所规定查处的部门缺乏权威性。例如，按国务院《农民承担费用和劳务管理条例》规定，农民负担监督管理工作的主管部门，许多非法增加农民负担的案件都要由其经办，而其职权却十分有限，对非法增加农民负担的行为，只能协助有关机关处理，或报请有关主管机关或同级人民政府处理，显然依照这些程序追究这些执法违法的单位和个人的责任是十分困难的，最终导致大事化小、小事化了，不了了之。

3、加强减轻农民负担监督机制的法律严重欠缺。目前农民负担的监督机构是各级人民政府农民负担监督管理部门。《农民承担费用和劳务管理条例》第25条规定：“违反本条例规定向农民和集体经济组织收费、集资和进行各种摊派的，由农民负担监督管理部门或者有关部门报请同级人民政府责令如数退还非法收取的款物”。但在我省的实践中，由于种种因素的制约，尤其是农民负担管理部门缺乏应有的执法手段，致使这一条规定在实施的过程中困难重重，以致形同虚设。而农民成群结队到各级政府机关上访告状的事件时有发生。严重损害了党和政府的形象，在社会上造成了极坏的影响。

另外，人民法院是最有效的监督机关，它对国家机关、社会

组织以及公民遵守和执行农民负担法律、法规的行为，依照司法程序有权进行纠察和督导。对于人民法院的监督，过去国务院和地方农民负担立法中仅涉及对违法行为人追究刑事责任，而对其他有关农民负担的案件基本没有涉及，我省在这一方面更是缺乏。

再者，由于农民负担与农民的切身利益紧密相连，因此，充分发挥农民的监督作用对于做好减轻农民负担工作具有其他监督方式不可替代的作用。但是，在法律上没有为农民监督提供必要的依据，比如，保证农民群众的知情权、发言权，以及保证农民群众的合理意见尽可能得到采纳，这些问题在我省均没有以法律的形式规定下来。

（三）保护农业生态环境的法律不够完善

良好的农业生态环境是农业持续发展的物质基础，它关系着农民的长远利益，目前，虽然我国农业自然环境资源利用与保护法律已有不少，如《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》、《土地复垦规定》、《村庄和集镇规划建设管理条例》等。我省也制定了一系列相应的配套条文，但是在保护农业生态环境方面还存在着不少的问题，其主要表现为：

1、 没有完善的保护农地的法律法规。农地是一种宝贵资源，是人

类赖以生存的基本条件，世界各国都十分重视对它的保护和利用。我国是一个地少人多的国家，如何保护农地资源是一个亟需解决的课题。尤其是我省是一个农业大省同时又是一个人口大省。由于种种原因，一方面耕地面积在逐年减少，另一方面耕地的质量在逐年下降。因此，就当前农地保护的现状看，虽然中央、我省

都很重视，但尚未形成一套完备的法律制度，各种保护工作的开展仍停留在政策的阶段上。如，《土地资源使用审批法》、《耕地使用审批法》、《耕地占用补偿法》。这些法律法规都是一些原则指导性质的，在具体实施过程中，我省并没有结合本省的具体情况制定出切实可行的具有可操作性的实施细则和实施条例。再如，《基本农田保护条例》，其中虽然对基本农田的划定作了具体的说明，但是对具体农田的利用、保护和调整方法等方面我省虽有《河南省基本农田保护条例》（1994年），但对政府、土地权益人的责任义务和行为规范没有具体的说明。在土地被划入基本农田保护区后，农民利用土地从事其他高收入、高效益的机会丧失，结果损害了这部分农民的利益。如不采取优惠政策，很难将农田保护好。目前在法律上还缺乏对农地保护区划定的方法、利用及措施，对政府和土地权益人的行为没有进行规定，使大片的耕地得不到有力的法律保护，损害了农民的切身利益。

2、保护农业综合生态环境的法律不够完善。保护农业生态环境是实现农业可持续发展的根本保证，是保护农民长远利益的根本大计。长期以来，由于人们的短期行为导致农业生态环境日益恶化，如洪涝灾害、严重旱灾等。这种状况严重地损害了农民的经济利益，打击了农民的生产积极性。目前虽然我国已颁布了保护农业生态环境的《水土保持法》、《水资源保护法》、《森林绿地恢复法》、《农业生态环境保护条例》、《农业资源综合利用率》、《种植养殖及野生生物资源管理条例》等。但在实践中，并没有相应的具体实施细则和条例，我省在这一方面的立法更显欠缺。由于这些法律法规缺乏相应的具体实施细则和条例，加之人们的农业生态观念淡漠致使农业生态环境保护和合理利用难以得到真

正实施。另外，绝大部分已有的法律法规中缺乏反映在市场经济条件下农业自然环境资源利用、保护的可持续原则。如“有偿使用”原则，“谁污染谁治理、谁破坏谁恢复、谁开发谁补偿”及“排污收费、总量控制”原则等。所以现有的许多法律中既缺乏对保护生态环境行为的利益驱动，又缺少对破坏生态环境行为的经济惩罚，在实践中执法力度不足，执法水平不高，也使得保护农业生态环境的法律在实践中显得软弱无力，进而使农业生态环境得不到应有的保护。

（四）规范乡村干部行为的立法欠缺。

李鹏曾经指出：“加强农村基层政权和村民自治组织建设，改善农村干群关系，这是发展农村经济，维护农村稳定的重要保证”但是由于种种原因，农民的正常权益，在实践中却不断受到少数基层贪官污吏的侵害。主要原因就是缺乏相应的法律法规。具体表现如下：

1、规范基层干部廉政勤政行为的法律欠缺。农村基层干部是团结带领广大农民脱贫致富奔小康的骨干力量，他们中的大多数为农村的改革、发展和稳定作出了重要贡献。但是，有的干部不能正确领会党在农村的政策，执行中随意性大。有的干部文化水平低，思想观念陈旧，不能带领群众发展经济、发家致富。有的干部法制观念淡漠，办事简单粗暴，甚至以权谋私、违法乱纪、搜刮民财，严重地损害了我党在农民群众中的威望。如果制定出严格的行为准则并辅以具体的操作程序，那么对于这些腐败分子的行为就可以得到强有力的遏制。如任职时采取公开财产的法定担保制度。再如，对于大胆举报农村基层干部腐败线索，协助纪检监察和司法机关办案有功的农民在法律上保护其人身安全，防

止腐败分子狗急跳墙、打击报复。

2、对乡镇干部的行政行为缺乏有效的外部监督制约机制的法律法规。目前，由于乡镇干部的各项工作的目标多由县委、县政府规定和下达，并对工作进展情况和结果进行考核，因此来自上级党委、政府的监督应该说是最有效的形式。但从实践上看，其监督重点多放在工作的进展情况和结果上，对乡镇干部的工作方式、措施是否得当、缺乏具体的监督。又因为乡镇干部的工作进程及结果直接影响其政绩，因此，对乡镇下属部门的监督也侧重于业务方面，虽然“业务”也涉及法律方面的问题，但并非重点。来自专门监督机构如监察局委纪检委等的监督应该说是最有效的监督，但这些部门因人力物力等诸多原因，面对庞大的乡镇干部队伍，无力进行有效的监督。《行政诉讼法》等法律颁布后，司法部门也成为监督乡镇干部依法行政的重要机构。但是，由于审判权依法独立行使在现实中难以保证，因此，其监督有时也难免因缺乏足够的权威而无法发挥应有的作用。相对而言，乡镇人代会的常设机构——人大主席团由于熟悉本乡镇干部的情况，又常设乡镇，因此，应该说是比较合适的对乡镇干部予以直接、有效监督的组织，但是，我国法律至今缺乏明确的授权，致使这种有效的监督机构处于若有若无的状态。对于上述缺陷我省也没有采取相应的补救法规，因此，我省对乡镇干部的制约和监督工作同全国一样一直处于乏力状态。

由此可见，对乡镇干部及其执法行为的监督机构虽多，但由于缺乏具体有效、实用的法律规定，对于乡镇干部的不依法行政、甚至严重违法缺乏应有的法定依据。因此，乡镇干部缺乏依法办事、依法行政的压力和动力是无疑的。

（五）村民自治的法律不完善

所谓村民自治，指在国家政权体系的最基层——村一级建立村民委员会，实行以农民自我管理、自我服务、自我教育为特征的基层群众性自治制度，村民自治的内容包括村委会的民主选举及对村务和民主决策、民主管理、民主监督。1987年，我国农村第一部基层自治大法《村组法》颁布以来，以村委会直选为基础的村民自治制度，激发了广大农民群众空前的政治热情与参与意识，有效地促进了农民政治素质和民主思想的提高，促进了农村各项工作的发展。但是，农村立法方面还存在诸多问题，如村级民主决策方面，对于村提留的收缴和使用，村干部享受误工补贴的人数和标准，村办公益事业需要村民负担的事项，土地承包、宅基地使用问题，在村级民主监督方面，凡是村里的重大事项和群众普遍关心的问题，都应向村民公开。对压制和破坏民主、侵犯农民民主权利的行为、农村社会治安综合治理等问题，村级各类组织之间的关系和工作程序，对于经村民民主评议不称职的村干部，应怎样处理、村民的权利和义务等，在法律上缺乏具体的操作性的规定，使得农村的村民自治不能有步骤、有秩序地进行。

（六）使农民免遭或少受自然灾害影响的法律欠缺。

农业是受地理气候影响较大的产业，气候的优劣和农业的丰欠息息相关。由于我国地域辽阔，自古以来就是自然灾害频繁发生的国家，新中国建立以后，虽然积极地开展了灾害预报、预防、抗灾救灾和灾后的恢复生产等活动，但自然灾害仍然连年不断，平均每年仍有6亿亩农田、近2亿人口遭受程度不一的各种自然灾害的袭击。一般年份因灾害少收粮食约200亿公斤以上，倒塌房屋300万间，死亡5000——10000人口，直接经济损失约200

亿元。

造成上述现象的原因除我国自然地理气候特点外，还有两个重要因素，一是国家财力投入严重不足，二是缺乏对农业基础设施建设投入上的法律保证。建国以来，由于国家财力所限，每年投向灾害的资金不足 10 亿元，而农村每年大约有 1.8 亿人遭灾，人均不足 20 元，远远不能满足应有的需要。一遇旱涝灾害，靠人均不足 20 元的投资所建设和维护的农业基础设施根本无法保障抗灾和减灾的能力。改革开放以后，虽然国家财力在不断增长，人们的经济收入也在逐年增多，但由于农业是一个高风险的弱质产业，无论是单位或是个人都不愿意在这方面加大投资，许多以赢利为目的的投资主体更不愿投资农业。所以直到今日我省的许多农田基础设施仍处在一个低水平的徘徊状态之中。之所以如此就是因为缺乏在法律上的硬性规定，红头文件虽然一个接着一个，但对于规范农业基础设施建设都只能起“露水湿地皮”的作用，无法从根本上解决这一问题。只有在法律上予以具体的规定，规定各责任主体必须履行投资农业基础设施的义务，否则就要给予法律上的惩处，同时，还要规定各非责任主体，只要愿意投资农业基础设施，就要给予重奖，另外，还要对遭灾后的各救灾环节作出具体的法律规定。如果不能用法律的形式保证农业基础投资（如，加强黄河的治理，把黄河的堤坝建成标准的防洪堤，下决心清淤除障，增加排洪能力，加强对小浪底式的江河控制性工程建设，中小河流的整治以及进一步健全气象、水文、防洪等服务体系等），不能用法律来规范各救灾环节，而仅仅在受灾以后，靠政府的不多的救济，只能是杯水车薪。所以，加强免灾救灾的立法工作更是我省这样一个农业省和自然灾害多发区的一件刻不容

缓的事情。

（七）科教兴农的法律尚欠完善

科学技术是第一生产力，农业生产效率的提高也要依靠科学技术，而科技的发展靠教育，这是由传统农业向现代农业转变、由粗放经营向集约经营转变进行新的农业科技革命的客观规律，如推进农业科技革命，要在广泛运用农业机械、化肥、农膜等工作技术成果的基础上，依靠生物工程、信息技术等高新技术，使我省农业科技和生产力实现质的飞跃，逐步建立起农业科技创新体系，争取在动植物品种选育、农业资源高效利用，现代集约化种养技术、农业生物灾害防治、农产品储运加工技术，确保总产量稳定增长，提高单产、改善品质等方面取得突破等。为此，党和政府已经采取了许多重要措施，如1991年11月《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中明确规定了“抓紧实施科技、教育兴农的发展战略”；1992年2月《国务院关于积极实行农科教结合推动农村经济发展的通知》提出了农业、科技、教育相结合实现农业现代化的7项具体措施；同年6月《农业部关于进一步加强科教兴农工作的决定》规定了科教兴农的10种办法；1993年8月国务院通过的《九十年代中农业发展纲要》也把科教兴农列为重要内容；1993年7月公布实施的《中华人民共和国农业法》设专章规定了农业科技与农业教育问题；《中华人民共和国农业技术推广法》作为专门性的法律，规定了国家依靠科学技术进步和发展农业和振兴农村经济的基本方针，其中规定了农业技术推广的基本原则、农业技术推广体系、农业技术的推广和应用等，这部法律为农业技术的推广提供了基本的法律依据。但是，总的来说，现有的政策和法律，其政策性和方向性、指导性