



农业政策与法规

教程

何庆斌 编著



上海三联书店



农业政策与法规

教程

何庆斌 编著

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

农业政策与法规教程/何庆斌编. —上海: 上海三联书店, 2004. 3

ISBN 7-5426-1897-0

I. 农... II. 何... III. ①农业政策—中国—教材
②农业经济—经济管理—法规—中国—教材
IV. F320②D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 011661 号

农业政策与法规教程

著 者/何庆斌

责任编辑/徐如麒

装帧设计/新 达

监 制/朱美娜

责任校对/何 俊

出版发行/上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlianc.com>

E-mail: shanlian @ yahoo. com. cn

印 刷/上海惠顿实业公司印刷

版 次/2004 年 2 月第 1 版

印 次/2005 年 1 月第 2 次印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/200 千字

印 张/9.25

印 数/3001—6000

ISBN 7-5426-1897-0
D·76 定价: 18.00 元

目 录

第一章 农业政策与农业法规概述	1
第一节 农业与农业政策	1
第二节 法律与农业法规	8
第三节 农业政策与农业法规的关系	13
第二章 农业政策的制定、执行与评估	18
第一节 农业政策目标	18
第二节 农业政策的制定	22
第三节 农业政策的执行	30
第四节 农业政策的评估	38
第三章 农业法概述	43
第一节 农业法的制定	43
第二节 农业法的调整对象和调整范围	47
第三节 农业法的主体	49
第四节 农业法的特征和基本原则	55
第四章 农业生产经营体制政策与法规	59
第一节 农用地所有权及其使用与保护	59
第二节 农业承包经营	68
第三节 农民的权力、义务和农民负担	77
第四节 农业生产社会化服务体系	88

第五章 农业生产与农产品流通的政策与法规	91
第一节 农业生产的政策与法规	91
第二节 农产品流通的政策与法规	101
第六章 农业土地政策与法规	108
第一节 农业土地政策与立法概述	108
第二节 土地所有权和土地使用权	117
第三节 土地赋税的法律规定	121
第四节 土地利用总体规划	124
第五节 耕地保护的法律规定	127
第六节 建设用地的法律规定	131
第七节 违反土地管理法的责任	135
第七章 农业科技政策与法规	139
第一节 农业科技政策与立法概述	139
第二节 农业技术推广的政策与法规	144
第三节 农业科技体制与农业科技发展的政策与法规	158
第八章 农业投入政策与法规	165
第一节 农业投入概述	165
第二节 农业投入政策	170
第三节 农业投资的管理	176
第九章 乡镇企业政策与法规	179
第一节 乡镇企业与乡镇企业立法概述	179
第二节 乡镇企业的政策与法规	184

第十章	自然资源保护的法律制度	195
第一节	资源保护法律制度概述	195
第二节	水资源保护的法律规定	196
第三节	森林保护的法律规定	200
第四节	渔业资源保护的法律规定	215
第五节	草原保护的法律规定	220
第六节	矿产资源保护的法律规定	223
第十一章	环境保护的法律规定	229
第一节	环境和环境保护立法概述	229
第二节	环境保护法的概念和基本原则	232
第三节	环境保护的法律制度	236
第十二章	农村社会发展政策	247
第一节	农村人口政策	247
第二节	农业教育政策	256
第三节	农村劳动力政策	266
第四节	农村扶贫政策	280
后 记	288

第一章 农业政策与农业法规概述

第一节 农业与农业政策

一、农业的概念和作用

(一)农业的概念

农业是利用动物、植物和微生物的生理机能和外界的自然力，通过人类劳动控制和强化生物的生命过程，把物质和能量转化为人类所需要的农产品的社会物质生产部门。

农业的内涵可以概括为：一类对象、两个主导部门、三个生产过程。所谓一类对象，是指以利用有生命的生物体为对象。所谓两个主导部门，是指以种植业和畜牧业这两个部门为主导。三个生产过程分别指：第一生产过程，即植物和微生物依靠身体机能，利用光、热、土、气等要素，将无机物转化为有机物形态的植物性产品的过程，也被称为植物性生产过程；第二生产过程，即动物依靠自身机能把植物性产品转化为动物性产品的过程，也被称为动物性生产过程；第三生产过程，即依靠微生物和自然力把动物性产品和植物性产品及其附属物等有机物分解还原为无机物，使之参与又一次再生产的过程，也被称为分解再生产过程。

农业的概念有广义和狭义之分。广义的农业，是指种植业、养殖业、林业的总称；狭义的农业指种植业，主要是指作物的栽培业，如粮食、果树、蔬菜、花卉、饲料等作物的种植。本书所讲的农业主要是指广义农业。

我国习惯上把农业分为农（种植业）、林、牧、渔业。在一些发

达国家,农业产前(如饲料加工等)和产后(如农产品加工等)部门有时也算在农业范畴内。在一些情况下,农业教育、科研、推广等等也属于农业的内涵。

农业与其他部门相比具有其显著的特点:

1. 自然再生产和经济再生产相互交织

这是农业最基本的特点。所谓自然再生产,是指动植物和微生物依靠其本身机能,借助自然力和外界环境条件,通过生长发育和繁殖等一系列生命活动,进行物质循环和能量转换。这是农业的自然属性。所谓经济再生产,是指自然再生产过程中经济方面的投入和产出日益增多,周而复始,不断更新,推动了物质循环和能量转换效率的提高,从而更好地满足了人类对农产品的需求,也推动了人类社会的发展,具体包括物质资料、劳动力和生产关系的再生产。这是农业的社会属性。在现实的农业生产中,既没有脱离经济再生产的纯自然再生产过程,也没有脱离自然再生产的纯经济再生产过程。农业就是自然再生产和经济再生产交织在一起的生产过程。

2. 生产周期长

农业生产利用了生物的生理机能,其生产周期受生物生理因素的限制。人们可以对生物的生理机能进行改变和控制,但不能消除其对生产的影响。因此,农业生产周期从几十天到若干年不等。

3. 受自然条件影响大

农业受自然条件影响大,农业生产的效果不仅仅取决于劳动者的付出,更多地取决于光照、降水、气温等自然因素。虽然随着科学技术的发展,人们对农业生产条件的控制能力有所增强,能够在一定程度上降低自然条件的影响,但并不能完全摆脱自然条件的束缚,农业生产中的不可控自然因素还有很多,对农业的影响也还很大。

4. 与人民生活密切相关

农业生产所得的动植物产品即可以作为生产资料,也可以作为生活资料,其中的大多数还是人民生活的必需品,与人类的衣、食、住、行密切相关。

另外,农业还有一些其他特点,如土地不可替代;农业生产时间和劳动时间不一致;农产品体积大、价值低、易腐烂、难储运;农业生产单位往往是一家一户,等等。

(二)农业的作用

农业是国民经济的基础,是人类的衣食之源、生存之本。由于农业的发展,其他国民经济部门才得以产生和发展。因而,农业在国民经济发展过程中发挥着极其重要的作用。

1. 为社会发展提供安全保障

农业为人类生存提供最基本的必需品,无粮则乱的客观事实促使世界各国高度重视农业,尤其是粮食生产。充足、稳定的农产品供给是人们生活稳定的保证,也是国家安全的保证。没有农业的发展,社会稳定就会失去安全保障。

2. 为经济发展做出重要贡献

在实现从贫穷向富裕转变的过程中,农业的重要贡献突出地表现在为其他经济部门的发展提供土地、资金和劳动力等生产要素。

3. 为其他经济部门提供市场

农业生产所需的投入部分来自本部门自己的供给,部分来自非农部门的产品。在农业部门的消费方面,即农村人口消费方面,部分生活消费品来自农业产出(如粮食、蔬菜等),部分来自非农部门的产出(如衣着、日用品等)。农业部门对非农部门生产资料和消费品的需求,扩大了非农部门的销售市场,促进了非农部门的发展。从这个意义上说,农业部门为非农部门做出了市场贡献。

4. 为经济发展提供紧缺的外汇

经济发展的进程表明,农业可能是外汇的一个主要来源。尤其是早期发展阶段,出口商品主要是农产品。另外,用国内农产品

代替进口以节约外汇也是缓解国家外汇紧缺的可能途径。出口导向和进口替代不仅对工业部门有积极意义,对农业也同样具有重要意义。

5. 为人类提供良好的生态环境

农业是国家的绿色资源,是自然景观、生态环境的供给者。没有遭受污染之害的农业以及与之相联系的自然环境,不仅可以保持生态平衡,在发展观光旅游和假日休闲也具有重要价值。

二、农业政策

农业政策是政策的一种具体类型,要了解农业政策,首先应了解政策。

(一)政策概述

1. 政策的概念

政策,是一定的政治实体在一定的历史时期为实现一定的政治经济目的而制定的行动方案或行动准则。有权制定政策的政治实体包括国家机关、执政党派和其他政治团体。制定政策的目的是规范个人、家庭、企业、社会团体及政府部门的行为,实现社会、经济、政治、文化等方面的发展目标。政策的表现形式主要有法规、命令、办法以及有关的措施、策略等。

在阶级社会里,政策是有鲜明的阶级性的。任何政策,无论是基本政策或具体政策,对内政策或对外政策,都体现了特定阶级的利益和要求。在现代社会经济条件下,由于人们所处的社会地位不同,政策与不同人群的利益的关联度有所区别,同一具体政策所造成的影响也不一样,不同的人会从不同的角度认识政策并试图在力所能及的范围内影响政策的制定和执行。因此,一项政策的制定、执行和检查修正过程都是个人、家庭、企业、社会团体和政府机构相互活动的结果。政府在政策的制定、执行和检查修正过程中既要充分发挥个人、家庭、企业和社会团体的积极性,又要积极承担起自身的主导责任,使整个社会的发展既充满活力,又协调一

致,保证社会全体成员最大程度的可持续发展。

2. 政策的特点

(1)阶级性。这一特点是由政策制定主体的本质特点决定的。制定政策的主体有国家机关、执政党派和其他政治团体,他们在制定政策时首先要维护其统治地位,要体现本阶级的意志。社会主义国家的政策是为了巩固和发展社会主义经济和政治制度,体现无产阶级和广大人民群众意志和利益。即政策体现人民性。不过由于执政党和政府的经验、技术等条件的不足和限制,有时也可能出现决策失误,使已经出台的政策在一定程度上损伤人民群众的利益,但这种情况不能否认社会主义政策体现无产阶级和广大人民群众意志和利益的根本特点,只是需要制定政策的主体提高政策水平,减少或避免失误。

(2)目标指向性。这一特点是由制定政策的目的所决定的。制定政策是为了解决一定的社会问题,这需要设计明确的目标,使实现目标的行为具体化,而目标是指向一定方向的,没有方向的目标是无意识的和盲目的。例如,2001年3月15日第九届全国人民代表大会第四次会议批准的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》除了在方向上明确指向“十五”期间国民经济和社会的发展之外,还提出了国民经济和社会发展的主要目标:国民经济保持较快发展速度,经济结构战略性调整取得明显成效,经济质量和效益显著提高,为到2010年国内生产总值比2000年翻一番奠定坚实基础;国有企业建立现代企业制度取得重大进展,社会保障制度比较健全,社会主义市场经济体制逐步完善,对外开放和国际合作进一步开展;就业渠道拓宽,城乡居民收入持续增加,物质文化生活有较大改善,生态建设和环境保护得到加强;科技、教育加快发展,国民素质进一步提高,精神文明建设和民主法制建设取得明显进展。显然,政策的目标和方向是同时具备的。

(3)系统性。任何社会都是一个多种社会关系相互作用、相互制约的有机整体。政策是对各种社会关系的集中反映,必然也是

一个有机整体,具有系统性的特点。任何一项政策都可以被看作是一个子系统,处于不同层次大系统之中,它不能孤立地发生作用,而是以政策系统整体效应的形式发生作用,同时任何一个政策系统的变化都会影响其子系统。因此,制定任何一项政策都必须既考虑子系统的合理性,又考虑整体系统的效果。

(4)实践性。政策是实践的产物,先有积极主动的实践,才有切合实际的政策。制定政策是为了解决实际问题,在制定、调整、实施政策时必须既要考虑实践的需要,又要考虑政策实施的现实可能性。只有这样才能提高政策的科学性、合理性,才能更好地体现政策对象的愿望和利益,使政策得以广泛接受和尽快实施,

(5)阶段发展性。政策从制定到实施,再到政策目标的实现是一个连续发展的过程。在此过程中,一方面为了保证政策的实施及政策目标的实现,在一定阶段政策应该具有稳定性,另一方面为了适应实际情况的变化,政策也需要不断地进行调整,具有发展性。这就要求,政策的制定应该在比较成熟的条件下,综合考虑各种情况和因素,要符合一定历史阶段的客观规律,使之在本阶段发挥稳定的作用;政策的调整、修改应该采取渐进的方式,根据实际情况的变化,依靠政策制定者对政策问题的认识和领悟能力的提高,在已有政策基础上进行政策的阶段性递进和发展。

3. 政策的分类

政策的类别可以依据不同的标准进行不同的划分。常见的有,根据政策的从属关系可以分为元政策、基本政策和具体政策;根据政策的制定主体不同可以分为阶级政策、政党政策、国家和政府政策;根据政策涉及的领域不同可以分为社会政策、经济政策、技术政策、农业政策、国防政策、外交政策等等;根据政策问题的复杂程度不同可以分为程序性政策和非程序性政策;根据政策目标的数量多少可以分为单目标政策和多目标政策;根据政策影响时间的长短可以分为长期政策、中期政策和短期政策等。

(二)农业政策的概念和特点

1. 农业政策的概念

农业政策,是政府为了实现一定的社会、经济及农业发展目标,对农业发展过程中的重要方面及环节所采取的一系列有计划的措施和行动的总称。农业政策的主体部分从属于一般经济政策,属于部门经济政策,是公共政策的一个重要组成部分。作为部门经济政策,农业政策的主要目标是保持农业生产长期稳定增长。为了实现这一共同目标,各国政府通常在农业的生产结构、组织形式、资源配置以及生产要素和产品流通等领域制定一系列相互联系的政策,引导市场中各行为主体做出符合总体利益的决策,并且保障最终目标的实现。

由于农业问题和农民、农村问题的密切关系,广义的农业政策也涉及农业、农民和农村的其他领域。例如,农业环境政策和农村社会发展政策就超出了农业生产的范畴,也超出了经济范畴。它们不仅涉及社会学领域,而且也涉及自然科学领域。尽管它们不是严格意义上的农业政策,但是,由于研究、制定和实施政策的机构相同或重叠,实施政策的地域范围和受影响的人群相同,加上与主要农业政策之间的相互影响非常明显,我们将这一类政策也包括在农业政策的范畴之内。毫无疑问,这些政策都与农业生产的长期稳定发展相关。但是,这些政策本身更关注农民收入和生活质量,以及农村的社区发展。

2. 农业政策的特点

农业政策除具有政策的一般特点外,还具有与农业生产自身特点相适应的以下特点:

(1)调整范围的广泛性。农业政策的调整范围一般是整个国家或地区的农业生产经济活动和经济关系,因而涉及广阔的地域和众多的对象,具有广泛地指导意义。

(2)内容的原则性。这是由农业政策调整范围的广泛性决定的。农业政策一般是从整个国家或地区农业发展的整体情况出发,提出农业经济活动的总体指导思想,因而在内容上具有较高的

原则性。它通常只向人们指出党和国家提倡什么或反对什么，而不提供农业经济活动的具体方法和措施。

(3)应用的灵活性。由于农业政策在内容上具有较高的原则性，在实行政策时就可以结合各地、各部门的具体情况，以政策精神为指导，采取灵活的措施和对策，取得更好的应用效果。但是，也正是由于农业政策的灵活性，人们在应用政策时往往只顾局部或个人利益，不顾国家整体利益，只顾眼前利益，不顾长远利益，使政策实施出现偏差，阻碍了农业政策整体目标的实现。

(4)约束力的有限性。政策的约束力，一方面来自于政策本身的科学性、合理性，即一项政策能够很好地体现政策对象的愿望和利益，政策对象就会理解并情愿接受这项政策，这是自发约束力；另一方面来自于政策的强制性，即当人们对政策不理解或不情愿接受时，可以通过强制性的手段，如行政处分或行政处罚，来保证政策的有效实施，这是强制约束力。对于农业政策，由于其内容的原则性和应用的灵活性，使得农业政策实施出现偏差时很难采取强制手段。例如，国家规定“宜粮则粮，要狠抓粮食生产”，但在一个宜粮地区，受经济效益的趋动，缩减了一些粮食生产面积，改为发展效益高的经济作物。对这种情况，较难认定当地政府或农业主管部门在多大程度上违背了“宜粮”的农业政策，更难判定应该对其如何处罚。即使确定了处罚措施，也往往不能像法律处罚一样被严格执行。因此，农业政策的约束力主要来自于自发约束，其约束效力是有限的。

第二节 法律与农业法规

一、法律的概念和特征

“法律”一词用于法学研究时，分广义和狭义两种含义。在广义上使用，“法律”是一种泛指或统称，指一国的所有法律、法规。

在我国,则为宪法、法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方规章。在狭义上使用时,“法律”是一种专指或特指,在我国仅指全国代表大会及其常委会依照立法程序制定的除宪法以外的规范性文件,用以区别于宪法和法规。

法律是一种社会规范,人类为了能在共同生活中交流思想、改造自然以及统一行为,逐渐形成了一些应当共同遵守的模式或规则,可以把它们称为规范。这些规范,一般来说又分为两类,即社会规范和技术规范。社会规范专门用于调整人们之间的社会关系,技术规范专门用于调整人与自然之间的关系。法律是一种特殊的社会规范,它同政策、道德规范、宗教规范、礼仪、风俗等既有联系,又有区别。其区别体现在法律的基本特征中。

1. 法律是国家制定或认可的行为规范,具有国家意志性

并不是所有的社会规范都是法律,只有经国家制定或认可的那些社会规范才是法律。

“制定”和“认可”是国家创制法律的两种方式。法律的制定,通常是指特定的国家机关通过一定的程序制定具有法律效力的规范性文件;法律的认可,主要是指国家未经一定程序制定而直接赋予某种实际存在并为人们所遵守的行为规则以法律效力。

经国家制定或认可的行为规范,具有国家意志性,要以国家的名义创制和颁布,要以国家主权为界域,以国家强制力为保证在全国范围内实施。

这是法律区别于其他社会规范的重要特征。

2. 法律是以权利、义务为内容的行为规范

法律通过规定人们的权利与义务来确认、保护和发展一定的社会关系。法律与权利、义务的概念不可分。同时,权利和义务相互关联,相辅相成。法律以其明确的关于权利、义务的规定,为人们提供特定的行为模式,又指明行为的法律后果。基于法律内容上的这个特征,使它具有极强的规范性,从而引导人们的行为,实现对社会关系的调整。

3. 法律由国家强制力保证实施

国家强制力,是指国家的军队、警察、法庭、监狱等有组织的国家暴力。法律的实施是以国家强制力作后盾的,人们必须遵守法律,否则将招致国家强制力的干涉,受到相应的法律制裁。如果没有这一保障,也就无所谓法律的尊严与权威。因此,任何法律要想成其为法律和继续是法律,就必须以系统化的国家暴力为后盾。

4. 法律具有明确的规范性和普遍的约束力

法律与其他社会规范不同,它是一种明确的、具有普遍约束力的规范性文件。

法律规定人们可以、应当、必须、不得有这样或那样的行为,而为人们的行为提供了一个模式。这个模式的对象通常是抽象的,针对一般的人,而不是具体的、特定的人。因而,在同样条件下,可以反复使用而不是仅仅使用一次。其他文件,如聘书、委任状、结婚证书等,虽是由国家机关发出的,但因为不具有规范性和普遍性,因而不是法律。

法律作为国家主权的一种存在形式,一般在主权管辖范围内具有普遍约束力。法律适用于不同阶级或地位的人。法律的内容可以是,而且往往是不平等的,但法律的适用必须是平等的,这就是法律适用的普遍性和平等性。

综上所述,法律是以权利和义务为内容,由国家制定或认可的,具有国家意志和国家强制性的行为规范。

二、我国法律的渊源

法律的渊源,是指法律的具体表现形式,即国家机关制定或认可的具有不同法律效力和地位的法律的不同表现形式。

不同国家,在不同的历史时期,统治者根据自己统治的需要,可以采用不同的法律表现形式。根据宪法和有关法律的规定,我国法律的渊源主要有以下几类:

(一) 宪法

宪法是我国的根本大法,规定国家和社会的根本问题,如国家性质、经济制度、公民的基本权利和义务、国家机构、政权组织形式、国家的总任务和总政策等。宪法在我国法律体系中具有最高的法律地位和法律效力,其他各种法律、法规都必须依据宪法制定并为宪法的实施服务,不得与宪法抵触。宪法是我国最主要的法律渊源。

(二)法律

这里的法律,是指由最高权力机关——全国人民代表大会及其常委会制定、颁布的规范性文件的总称,其法律地位仅次于宪法。它包括基本法律和其他法律两类。

基本法律,是由全国人大制定和修改的,规定和调整国家和社会生活中某一方面带有基本性和全面性关系的法律。如《刑法》、《民法通则》、《行政诉讼法》等。

其他法律,也称为一般法律,是由全国人大常委会制定或修改的,规定和调整除由基本法律调整以外的,涉及国家和社会生活某一方面关系的法律。其调整范围较基本法律小,内容较具体。如《公司法》、《农业法》、《环境保护法》等。

(三)行政法规和其他规范性文件

行政法规,是由国家最高行政机关——国务院依法制定的有关国家行政管理的规范性文件的总称。其地位和效力次于宪法和法律,且不得与宪法和法律相抵触。

依照法律规定,国务院还有权发布决定和命令,凡属于规范性的,其地位与行政法规相同。另外,国务院所属各部委有权在本部门的权限内发布规范性的命令、指示和规章,这也属于我国法律的渊源,但其地位和效力低于国务院颁布的规范性文件。

(四)地方性法规和其他规范性文件

根据宪法和法律规定,省一级地方人大及其常委会有权制定或批准地方性法规,省一级人民政府也可以制定规章,但地方性法规只在本辖区内有效,且不得与宪法、法律、行政法规相抵触。