

农村政策与法规 新编教程

NONGCUN ZHENGCE YU FAGUI XINBIAN JIAOCHENG

顾相伟 主编

农村政策与法规新编教程

主 编：顾相伟(上海开放大学)

副主编：何庆斌(上海开放大学)

李振华(济宁医学院)

刘 波(中国人民大学)

王宵兰(上海开放大学)

靳景慧(济宁医学院)

復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村政策与法规新编教程/顾相伟主编. —上海:复旦大学出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-309-11562-8

I. 农… II. 顾… III. ①农业政策-中国-高等职业教育-教材②农业法学-中国-高等职业教育-教材 IV. ①F320②D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 130070 号

农村政策与法规新编教程

顾相伟 主编

责任编辑/徐惠平 姜作达

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海春秋印刷厂

开本 787×960 1/16 印张 19.5 字数 267 千

2015 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-11562-8/F·2162

定价: 38.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

前言

Foreword

农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。这一问题的解决,不仅关系广大农民群众的切身利益,而且涉及社会稳定、国家富强和民族复兴。中共十八届四中全会提出,全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。农业农村法治建设是社会主义法治建设的重要组成部分。在新形势下,把推进农业农村法治建设摆到重要位置,以法治思维和法治方式实施农业农村发展政策,主动适应新常态,扎实做好农业农村改革发展各项工作,既是贯彻落实“四个全面”战略布局的必然要求,也是新农村建设和城镇化建设的应有之义和重要保障。

本书是在长期教学实践的基础上编写而成的,内容主要包括与农村生产生活关系密切的政治经济体制、土地政策与法规、农村市场主体法律制度、农业生产安全法律制度、自然资源 and 环境保护法律制度以及农村社会发展政策。本书的特点是注重结构的明晰性、内容的新颖性以及知识的实用性,力求文风朴实、通俗易懂、简单明了,适合大中专院校师生学习使用。

本书撰稿分工如下:第一章,顾相伟、何庆斌;第二章,李振华、靳景慧;第三章,顾相伟、王宵兰;第四章,李振华、靳景慧;第五章,顾相伟、刘波;第六章,顾相伟、刘波;第七章,顾相伟、王宵兰。全书



由顾相伟任主编并负责拟定大纲、统稿和修改。

本书在编写过程中,参考和借鉴了很多学者的相关研究成果,复旦大学出版社的编辑在编辑过程中付出了很多心血,使本书增色不少,在此一并谨致谢忱。由于农村政策具有灵活性和易变性的特点,而农村法规也经常处于修改完善的过程中,所以本书的编写面临较大的挑战,错讹疏漏之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

编 者

2015年6月

Contents

第一章 农业政策与法规概述	1
第一节 农业政策概述	1
第二节 农业法规概述	6
第三节 农业政策与农业法规的关系	15
第四节 农业政策与法规的历史发展	18
第二章 农村政治与经济体制	25
第一节 农村基层民主政治制度	25
第二节 农村基本经济制度	35
第三章 农业土地政策与法规	49
第一节 农业土地政策与法规概述	49
第二节 土地管理法律制度	54
第三节 农村土地承包法律制度	64
第四章 农村市场主体法律制度	76
第一节 农业劳动者个人或家庭作为市场主体的法律制度	76
第二节 乡镇企业法律制度	82
第三节 农民股份合作企业法律制度	87
第四节 农民专业合作社法	90
第五节 农业社会化服务体系	97



第五章 农业生产安全法律制度	105
第一节 种子法律制度.....	105
第二节 农药管理法律制度.....	114
第三节 兽药管理法律制度.....	121
第四节 无公害农产品管理.....	129
第五节 农业转基因生物安全管理.....	136
第六节 农产品质量安全法.....	144
第六章 自然资源 and 环境保护法律制度	153
第一节 自然资源 and 环境保护法律制度概述.....	153
第二节 水资源保护法.....	158
第三节 矿产资源保护法.....	168
第四节 森林资源保护法.....	171
第五节 渔业资源保护法.....	177
第六节 环境保护法律制度.....	182
第七章 农村社会发展政策	196
第一节 农村劳动力转移.....	196
第二节 农业科技与农业教育政策.....	201
第三节 农民权益保护与农村社会保障.....	210
第四节 农业投入与支持保护.....	232
第五节 新农村建设与城镇化建设.....	241
附录	259
附录一 《中华人民共和国农业法》.....	259
附录二 《中华人民共和国土地管理法》.....	277
附录三 《中华人民共和国农产品质量安全法》.....	294
附录四 《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》(节选)	302

第一章 农业政策与法规概述



本章要点

本章主要介绍了农业政策与农业法规的概念,以及两者之间的联系与区别。学习者还须了解政策和法的概念、特征,法的渊源与法的作用,农业法律关系的概念和三要素,以及农业政策与法规的历史发展。要理解和领会农业法规和党的农业政策都是保证农业和农村科学发展的重要手段。农业政策与农业法规具有不同的特点、功能和作用,两者相辅相成,互为补充。政策侧重于制度创新突破,重在解决当前的突出矛盾和问题;而法制建设则侧重于长期制度建设,将行之有效的政策措施制度化、规范化。

第一节 农业政策概述

一、政策

(一) 政策的概念和分类

所谓政策,是指国家政权机关、政党组织和其他社会政治团体等为了实现自己所代表的阶级、阶层的利益和意志,以权威形式规定在一定的历史时期内,应该达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任



务以及采取的计划、步骤和具体措施。一项具体的政策对不同群体造成的影响是不一样的,不同的个人或利益集团会从不同的角度认识和解读政策,并试图影响政策的制定和执行。因此,一项具体政策的制定、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等多方面相互博弈的结果。在这一过程当中,政府行为占主导地位。

政策可以依据不同的标准进行不同的分类。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、农业政策、教育政策、民族政策等;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;根据政策影响和实施时间的长短可以分为长期政策、中期政策和短期政策等。

(二) 政策的特点

政策具有以下几个特点:

1. 政治性

政策与政治是相伴而生的。政治是各阶级为维护和发展本阶级利益而处理本阶级内部以及与其他阶级、民族、国家的关系所采取的直接策略、手段和组织形式。任何政策都有政治性,没有政治,就没有政策。政治作为一种社会现象和社会的上层建筑,出现在产生阶级对立和国家的时候,并总是直接或间接地同国家相联系。政治性在阶级社会中有时又表现为阶级性。当政治系统中占据统治地位的阶级与其他处于被统治地位的阶级的矛盾具有对抗性质时,政治性就表现为强烈的阶级性;而当两者的矛盾属于非对抗性时,政治性中的阶级性就不太强烈。在社会主义社会中,还存在阶级,但不是任何时候、任何政治现象都带有阶级斗争的内容。

2. 权威性和系统性

政策的权威性取决于政策主体的权威性。政策的制定和执行主体是取得合法权力的机构,是通过为大众所认可和接受的合法性过程产生的,所以政策在具有合法性的同时,也必然具有了权威性。政策是否具有权威性,还要看它的制定是否科学合理。只有科学的政策才能顺乎民意,取得实效,从而强化其权威性。政策是对各种社会关系的集中



反映,因此其必然也是一个有机的整体,具有系统性的特点,不可能孤立地产生作用。

3. 目标性和针对性

制定政策是为了解决某一发展时期存在的特定社会问题,这就需要设计明确的目标,使实现目标的行为具有较强的针对性和实效性。例如,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》指出:“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。”这就是通过政策的方式为推进农业现代化、加快社会主义新农村建设指明了目标、方向和任务。

二、农业政策

(一) 农业政策的概念

农业政策,是指为了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定并发布的,包含着政策目标和政策措施的规范性文件。由于农业问题和农村问题、农民问题的关系密不可分,广义的农业政策也称作三农政策。农业政策的主要目标是保证农业生产长期稳定增长。为了实现这一目标,各国政府通常在农业生产结构、组织形式、资源配置、生产要素流通、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,以保障最终目标的实现。

(二) 农业政策的特点

农业政策除具有政策的一般特点之外,还具有与农业生产自身相适应的一些特点,如:相对的独立性和完整性、受条件的制约性(如国家经济发展、政治形势、地域差异、自然条件等)、与其他政策的相关性等。在当前社会转型和变迁的历史时期,我国农业政策还表现出以下特征^①:

^① 蓝海涛. 转轨阶段我国农业政策的重要特征[J]. 农业经济问题, 2002(8): 41.



1. 农业政策具有明显的阶段性和发展性

改革开放初期,农业政策比较重视经营体制改革,如生产经营自主权、承包到户、取消统购实行市场调节等,通过这些方式来解决农产品供给不足问题。到二十世纪九十年代末,我国的农产品总供求关系发生了质的变化,总量基本平衡,丰年有余,此时,调整结构、增加收入就成了农业政策的重点。党的十六大以来,中央提出了工业反哺农业、城市支援农村的战略方针,采取了减免农业税、大幅增加财政支农拨款等政策措施,确立了建设社会主义新农村的奋斗目标。党的十七大指出,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。党的十八大提出,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,加大强农惠农富农政策力度,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。这些都是农业政策阶段性和发展性的具体体现。

2. 农业政策具有半计划性、半市场性,手段比较单一

一方面,农业的计划经济手段虽然比改革开放前显著减少,但仍比较明显。主要表现在利用行政手段控制粮棉等大宗农产品,以及化肥等农用生产资料的生产和流通领域。另一方面,市场化手段的运用范围不断扩展,几乎遍及除粮食、化肥外的所有领域。当然,这些领域市场化手段所发挥的作用,因其市场机制的发育程度不同而参差不齐。

3. 农业政策的地区差异性突出,执行中的弹性空间大

由于我国地域辽阔,区域经济发展不平衡,各地区的政策运行环境差别较大,一些旨在调控具体生产经营活动的农业政策,如粮棉政策,就只得照顾各地区的差别情况,进行分类指导。这就是为什么许多农业政策,中央政府只规定基本框架和思路,而将具体规定交由省级政府去制定和执行的原因所在。正因为如此,政策执行中的弹性空间难以避免。具体执行政策的地区和部门,往往从追求本地区或本部门利益最大化的角度出发,打着“本地区或部门情况特殊,需因地制宜”的幌子,对中央制定的政策有选择地执行,导致政策走样或变形。

农业政策的这些特点决定了农业政策的执行和实施必须遵循原则



性与灵活性相结合、执行与创造相结合、领导与群众相结合的工作原则,以及行政方法、经济方法、法律方法和思想教育方法相结合的工作方法。



材料阅读:

上海市有哪些强农惠农富农政策?

上海市根据中央文件精神和地方实际,制定和出台了一系列强农惠农富农政策,为农业增产、农民增收、农村繁荣注入了强劲动力。

农业补贴政策:一是调动农业生产积极性,增加农民收入的补贴政策,如水稻直补、农资综合补贴、“夏淡”绿叶菜补贴、农作物良种补贴、渔业油价补贴、政策性农业保险、国家稻谷最低收购价等;二是促进农业安全生产,降低农业面源污染的补贴政策,如农作物秸秆综合利用补贴,水稻、蔬菜农药补贴,增肥地力补贴,重大动物疫病强制免疫等;三是促进农业机械化作业水平的补贴政策,如农机具购置补贴、水稻机械化育插秧生产补贴、海洋渔船改造定额补贴等;四是其他类补贴政策,如农民培训补贴、农民专业合作社贷款贴息扶持等。

农业发展扶持政策:一是农业基础设施建设类。包括设施粮田、设施菜田、标准化畜牧养殖场、标准化水产养殖场、区域特色农产品基地建设。二是农业产业化扶持政策。包括合作社项目扶持、农产品促销、合作社抵押贷款、合作社龙头企业贷款贴息。三是其他重点专项扶持政策。包括农田水利基础设施建设、农业旅游和科技兴农。

农村基础设施建设政策:包括农村公路改建、经济薄弱村路桥改造、村庄改造、万河整治、农村供水和生活污水处理、农村环境卫生治理、农村信息化、农村电网改造等。

农村社会事业发展政策:一是农村社会保障政策。基本建成包括镇保、农保、低保在内的广覆盖、分类施保的农村社会保障体系。二是积极推进农村富余劳动力就业,每年新增农村富余劳动力就业岗位 10 多万个,实施农村富余劳动力跨区就业补贴、低收



入农户非农就业补贴、职业技能培训补贴。三是推进城乡义务教育均衡发展。四是建立完善新型农村合作医疗制度。五是推进以“三室一站一点”(社区事务受理室、卫生服务室、文化活动室、便民服务点、为农综合服务站)为主要内容的村级公共服务中心建设。

第二节 农业法规概述

一、法的概念和特征

法的概念有广义和狭义之分。广义的法是指国家按照统治阶级的利益和意志制定或者认可,并由国家强制力保证实施的行为规范的总和。狭义的法是指具体的法律规范,包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章等各种成文法和不成文法。法为人们规定一定的行为规则,指导人们在特定的条件下可以做什么、必须做什么、禁止做什么,即规定人们享有的权利和应当履行的义务,从而调整人们在社会生活中的相互关系。

法属于上层建筑,是在经济基础上形成的,同时又为经济基础服务。法是阶级社会特有的现象,它随着生产力的发展、私有制和阶级的产生、国家的出现而产生,并将随着国家和阶级的消灭而消亡。

法有如下几个基本特征:

1. 法是由国家制定或者认可的,具有国家意志性

国家创制法的方式主要有两种:制定或认可。所谓制定,是指国家立法机关按照一定的权限和程序,创制规范性法律文件的活动。所谓认可,是指国家通过一定的方式承认在社会上早已存在并发挥作用的某些社会规范(如道德、宗教、风俗、习惯等)具有法律效力的活动。

法律区别于其他社会规范的一个重要特征就是法律的国家意志性。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、充分体现了国家意志的那些社会规范才是法律。

2. 法是以国家强制力为最后保障手段的规范体系,具有国家强制性
法是以国家强制力(主要体现为军队、警察、监狱和法庭等)为后



盾,由国家强制力保证实施的。不管认识程度、主观愿望如何,人们都必须遵守法律,否则将招致国家强制力的干涉,受到相应的法律制裁。如果没有国家强制力作后盾,违反法律的行为得不到惩罚,法律所体现的意志得不到贯彻和保障,那么法律就会变成一纸空文,形同虚设。当然,法律的国家强制性并不意味着法律实施过程的任何时刻都需要直接运用强制手段。当人们自觉遵守法律时,法律的国家强制性并不显露出来,而只是间接地起作用。国家强制力也并非法律实施的唯一保证力量,法律的实施还要依靠道德、文化、民生等多方面的因素。

3. 法是调整人们的行为或者社会关系的规范,具有明确规范性和相对稳定性

法的规范性是指法律为人们的行为提供模式、标准和方向。法律是人们从大量实际、具体的行为中高度抽象出来的一种行为模式,这种行为模式主要包括三种:人们可以这样行为(授权性规范)、人们不许这样行为(禁止性规范)、人们必须这样行为(命令性规范)。

法律与权利、义务密不可分。权利和义务是法律的主要内容。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,同时指明行为的法律后果,使法律具有极强的规范性和明确性,从而指引和约束人们的行为,确认、保护、调整和发展一定的社会关系。

法律一经制定和公布实施,就应保持相对的稳定性和连续性,决不能朝令夕改,任意废除和修改,否则将有损法律的权威性和严肃性。

4. 在国家权力管辖范围内普遍有效,因而具有普遍性

法的普遍性,也称“法的普遍适用性”,是指法作为一般的行为规范在国家权力管辖范围内具有普遍适用的效力和特性,不允许有法律规定之外的特殊。具体而言,它包含两方面的内容:其一,法的效力对象的广泛性。法的对象是一般的人,而不是个别人或特定的人。在一国范围之内,法律面前人人平等。任何人的合法行为都无一例外地受法的保护;任何人的违法行为,也都无一例外地受法的制裁。法不是为特别保护个别人的利益而制定,也不是为特别约束个别人的行为而设立。其二,法的效力的重复性。这是指法对人们的行为有反复适用的效力。在同样的情况下,法可以反复适用,而不仅仅适用一次。



二、法的渊源

法的渊源,是指法的创立方式及表现为何种法律文件形式,即由不同国家机关制定或认可的,具有不同效力或地位的各种法的形式。

任何法都有一定的表现形态,例如以成文法形式表现或以判例法形式表现,以法律形式表现或以行政法规形式表现。立法者或执政者的重要职责之一,就是使所制定或认可的法,获得适当的、科学的形式。执法、司法和守法者都应了解不同的法的形式或渊源与自己经办的各方面事项的关系。

根据现行宪法和法律的规定,我国社会主义法的渊源有:

(一) 宪法

宪法属于最高法,位于一个国家法律体系的最顶端。宪法是其他所有法律、法规的依据,其他所有法律、法规都是宪法的具体化。由于宪法规定的是国家生活中最根本、最重要的问题,因此宪法在法律体系中具有最高的法律地位和法律效力,其他所有法律、法规的制定均要以宪法为依据。凡是与宪法的原则和规定相抵触、相冲突的法律、法规都会因违宪而被撤销或宣布无效。

(二) 法律

此处所讲法律指狭义的法律,包括基本法律和基本法律以外的其他法律。前者由全国人民代表大会制定和修改,后者由全国人大常委会制定和修改。基本法律规定国家、社会和公民生活中具有重大意义的基本问题,如刑法、民法等。基本法律以外的法律规定由基本法律调整以外的国家、社会和公民生活中某一方面的重要问题,其调整面相对较窄,内容较具体,如农业法、环境保护法等。全国人大常委会作出的具有规范性的决议、决定、规定、办法等,也属于法的渊源,和法律具有同等的效力。

(三) 行政法规和行政规章

行政法规是国家最高行政机关根据宪法和法律制定、颁布的规范性法律文件的总称。行政法规的法律地位和法律效力次于宪法和法律。行政法规的立法目的是保证宪法和法律实施。有了行政法规,宪



法和法律的原则和精神便能具体化,便能更好地、有效地实现。

国务院所属各部、委有权根据法律和行政法规,在本部门的权限范围内发布规范性的命令、指示、规章和实施细则,这些由国务院所属各部、委发布的规范性文件称为行政规章。

(四) 地方性法规和地方性规章

地方性法规是指地方各级权力机关即地方各级人民代表大会所制定的规范性法律文件。地方性法规是低于宪法、法律、行政法规,但又具有不可或缺作用的基础性法的渊源。省、自治区、直辖市、省级政府所在地的市、经国务院批准的较大市的人大及其常委会,根据本地的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规,报全国人大常委会和国务院备案。地方性法规在本行政区域的全部范围或部分区域有效。

地方性规章是指地方各级行政机关及地方各级人民政府所制定的规范性法律文件。

(五) 民族自治地方的自治条例和单行条例

我国民族区域自治地方的人民代表大会制定的规范性法律文件,有自治条例和单行条例两种表现形式。根据现行宪法和民族区域自治法规定,各级民族自治地方的人大都有权依照当地民族的政治、经济和文化特点,制定自治条例、单行条例。自治区的自治条例和单行条例报全国人大常委会批准后生效。

(六) 特别行政区的法律

特别行政区的法律是指根据宪法和特别行政区基本法的规定,在特别行政区内施行的法律。包括特别行政区成立前原有的与宪法和特别行政区基本法不相抵触的法律和特别行政区成立后重新制定颁发的法律。

(七) 国际条约

国际条约是指我国同外国缔结的双边和多边条约、协定性质的文件。国际条约本是国际法的主要渊源,但由于它对签约国有约束力,因而凡是我国政府签约的国际条约,也属于我国法的渊源之一,与国内法具有同等约束力。



三、法的作用

法的作用是指法对人与人之间所形成的社会关系所发生的影响,它表明了国家权力的运行和国家意志的实现。法的作用可以分为规范作用和社会作用。规范作用是从法是调整人们行为的社会规范这一角度提出来的,而社会作用是从法在社会生活中要实现一种目的的角度来认识的,两者之间的关系为:规范作用是手段,社会作用是目的。

(一) 法的规范作用

法的规范作用分为五个方面:

1. 指引作用

这是指法律对个体行为的指引作用,包括确定的指引、有选择的指引。确定的指引即通过设置法律义务,要求人们做出或抑制一定行为,使社会成员明确自己必须从事或不得从事的行为界限。有选择的指引是指通过宣告法律权利,给人们一定的选择范围。

2. 评价作用

评价作用是指法律具有判断、衡量他人行为合法与否的评判作用。在现代社会,法律已经成为评价人的行为的基本标准。

3. 预测作用

这是对当事人双方之间的行为的作用。预测作用是指凭借法律的存在,可以预先估计到人们相互之间会如何行为。预测作用的对象是人们的相互作用。社会是由人们的交往行为构成的,社会规范的存在就意味着行为预期的存在,而行为的预期是社会秩序的基础,也是社会能够存在下去的主要原因。

4. 强制作用

强制作用是指法可以通过制裁违法犯罪行为来强制人们遵守法律。强制作用的对象是违法犯罪者的行为。制定法律的目的是让人们遵守,希望法律的规定能够转化为社会现实,因此法律需要具有一定的权威性,而法律的强制性有助于提高法律的权威性。

5. 教育作用

教育作用是指通过法的实施使法律对一般人的行为产生影响。教