

农业系统干部培训教材

中华人民共和国农业部人事劳动司 编

农业政策

与农业法制

中国农业出版社

农业系统干部培训教材

**农业政策与农业法制**

中华人民共和国农业部人事劳动司 编

\* \* \*

责任编辑 孙 林 张国庆

中国农业出版社出版（北京市朝阳区农展馆北路2号 100026）

新华书店北京发行所发行 北京市密云县印刷厂印刷

850mm×1168mm32开本 10.5印张 256千字

1997年8月第1版 1997年8月北京第1次印刷

印数 1—6 000册 定价 19.00元

ISBN 7-109-04912-4/S·3063

（凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换）

## 农业部干部培训教材编写委员会

主 任	刘成果				
副 主 任	白志健	宋树友			
编 委	孙鹤龄	朱秀岩	徐 静	唐孝芳	
	王红谊	张凤桐	牛 盾	周鹏程	
	孙广灼	王其豹	高 波	王春波	
	王 逊				

## 《农业政策与农业法制》编写组

主 编	骆友生	张凤桐			
副 主 编	王春波	丁 力	冯海发	李 生	
编写人员	骆友生	张凤桐	王春波	丁 力	
	冯海发	李 生	陈良彪	胡素全	
	叶兴庆	欧阳海洪	方向东	卢永军	
	潘利兵	厉淑华	王彩明	王乐君	
	刘德萍	高玉喜	尹旭锋	王 逊	
	王新东	吴丽伟	张国庆	王东辉	
审 稿 人	傅玉祥	葛恒美			

## 序


当前,我国农业和农村经济发展正进入一个新的历史时期。全国人大八届四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标》,明确提出了到本世纪末和下世纪前10年农业和农村经济发展的任务和目标。如期实现这一任务和目标,对于农业和农村经济全面实现国民经济和社会发展第二步战略目标,并向第三步战略目标迈出重大步伐具有十分重要的意义。新的形势与任务,对农业干部队伍建设提出了更高的要求。为此,必须加强干部队伍的管理和培养教育,以建立一支高素质、跨世纪的干部队伍,切实担负起指导农业和农村经济发展的重任。

自1993年以来,部党组从选拔培养年轻干部入手抓组织建设,从深入基层调查研究入手抓作风建设,从加强理论学习入手抓思想建设,采取切实措施全面提高干部队伍素质。1995年8月,在总结前3年干部深入基层开展蹲点调查的基础上,根据中央关于“务必把培养教育干部作为一项事关全局的基础性工作坚持不懈地抓下去”的要求,决定从1996年起再用3年时间分期、分批对部机关公务员、部直属单位局级领导干部、组织部门负责人、外事外经干部进行3个月以上的脱产培训。这一决定,符合中共中央关于《1996—2000年全国干部教育培训规划》的精神,对进一步加强我部干部队伍建设必将产生积极的推动作用。

抓好干部培训工作,培训内容很重要,必须密切联系实际,具有针对性、实用性。为此,部干部培训工作领导小组办公室在调查研究的基础上,组织农业部人事劳动司、办公厅、政策体改法规司及农业部农村经济研究中心等单位编写了《农业行政管理》、

《公文写作与处理》、《农业政策与农业法制》、《农村社会调查研究方法》等4本干部培训教材。这套教材紧密结合农业和农村经济工作及农业系统干部的实际，既有理论知识，又紧密结合实践，突出了实用性和可操作性。它既是农业部干部培训的教材，也可作为农业系统干部自学读物。

加强干部培训，全面提高干部队伍素质，是一项长期任务。希望农业系统的广大干部，在邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下，按照江泽民总书记关于讲政治、讲学习、讲正气的要求，抓住时机，加强学习，丰富知识，勇于实践，增长见识，全面地提高自身素质，为实现农业和农村经济的发展目标作出更大的贡献。



1997年2月14日

## 前 言

《农业政策与农业法制》一书，是根据干部培训工作的需要，按照农业部干部培训工作领导小组办公室的统一安排编写的。

改革开放以来，党中央和国务院在农村推行了一系列行之有效的政策，颁布了一系列法律规章，使农业和农村经济发生了举世瞩目的变化。为了保证我国农业和农村经济持续、稳定、健康地发展，需要继续深入贯彻执行现行各项农村政策，加强农业法制建设。因此，学习、掌握农业政策和农业法制的有关理论知识，并贯彻运用到实际工作当中，是农村发展对广大农业工作者特别是广大农业行政工作人员的基本要求。

本书分4篇，共18章。第一篇对农业政策制定程序与执行效果评估的原则方法进行了简要的讨论，对农业立法程序及其同农业政策间的衔接的主题进行了简要的分析。第二篇对现行农村政策框架的主体，如农村基本经营制度、农产品生产与购销管理、增加农民收入和减轻农民负担、促进农业科技进步、政府反贫困政策、财政农业投入等政策的制定背景、基本内容、执行效果和存在的问题进行了简要的分析和评论，并结合实际对未来完善的方向和原则提出了建议。第三篇从立法和执法两个角度讨论了农业法制问题。针对读者的实际情况，对执法内容中的农业行政处罚做了专门介绍。第四篇介绍了世界各地有代表性国家的农业政策和农业法制方面的基本经验。希望通过这样的安排，有助于读者掌握或了解农业政策和农业法制的基础理论、我国农业政策和农业法制的现实状况，以及国外农业政策、农业法制基本知识和情况。

由于水平所限，加上时间紧迫，本书的错误和不足在所难免，  
欢迎读者批评指正。

编写组

1997年3月

# 目 录

序  
前言

## 第一篇 总 论

第一章 农业政策、法律与农业发展 .....	1
第一节 农业发展与政府职能 .....	1
一、农业发展与政府调控 .....	1
二、政府调控与制度建设 .....	7
三、制度建设与政策法律 .....	12
第二节 农业政策与农业发展 .....	12
一、农业政策的涵义 .....	12
二、农业政策的本质 .....	13
三、农业政策的基本目标 .....	15
四、农业政策在农业发展中的作用 .....	23
第三节 农业法律与农业发展 .....	25
一、农业法律的涵义 .....	25
二、农业法律的特征 .....	26
三、农业法律与农业政策的关系 .....	28
四、农业法律在农业发展中的作用 .....	29
第二章 农业政策的制定、实施和评估 .....	30
第一节 农业政策的制定 .....	31
一、农业政策制定的意义 .....	31
二、制定农业政策的依据 .....	31
三、农业政策制定的程序 .....	36
四、农业政策手段的选择 .....	37
五、农业政策方案的设计、论证和确定 .....	38



第二节 农业政策的实施 .....	38
一、农业政策实施的意义 .....	38
二、农业政策实施的影响因素 .....	39
三、农业政策实施的基本环节 .....	40
四、农业政策实施应遵循的主要原则 .....	40
五、农业政策实施的检查与监督 .....	42
第三节 农业政策的评估 .....	42
一、农业政策评估的作用 .....	42
二、农业政策评估的标准 .....	43
三、农业政策评估的内容 .....	45
四、农业政策评估的方法 .....	50
第四节 农业政策的调整 .....	51
一、农业政策调整的意义 .....	51
二、农业政策调整的原则 .....	52
三、农业政策调整与农业政策稳定 .....	52
第三章 农业法律的制定、实施和修订 .....	53
第一节 农业法律的制定 .....	53
一、农业法律制定的意义 .....	53
二、农业法律的主体和客体 .....	53
三、农业法律制定的一般程序 .....	56
第二节 农业法律的实施 .....	59
一、农业法律实施的意义 .....	59
二、农业违法行为 .....	59
三、农业法律责任 .....	60
四、农业法律制裁 .....	61
五、农业法律实施的检查与监督 .....	61
第三节 农业法律的修订 .....	62
一、农业法律修订的意义 .....	62
二、农业法律修订的原则 .....	62

## 第二篇 农业政策

第四章 农业基本经营制度 .....	64
第一节 双层经营体制和多元所有制结构的形成 .....	64

一、双层经营体制的形成 .....	64
二、多元所有制结构的形成 .....	66
第二节 双层经营体制的基本内容 .....	70
一、双层经营体制的基本构架 .....	70
二、双层经营体制的调整与完善 .....	73
三、90年代以来双层经营体制的发展 .....	76
第三节 深化农村基本经营制度改革的思路和政策建议 .....	81
一、稳定和完善的联产承包责任制 .....	81
二、巩固和壮大集体经济 .....	82
三、加强农村合作经济组织建设 .....	83
第五章 农产品生产与购销政策 .....	84
第一节 粮食中长期平衡的政策思路 .....	84
一、基本自给与适当进口相结合，以基本自给为主 .....	85
二、提高单产与开发后备资源相结合，以提高单产为主 .....	86
三、增加供给与引导消费相结合，以增加供给为主 .....	87
第二节 农业生产资料供应与价格政策 .....	88
一、种子 .....	88
二、化肥及其他生产资料 .....	91
第三节 农产品购销政策：国内贸易 .....	97
一、我国农产品国内贸易政策的演变 .....	97
二、农产品国内贸易政策的评价和估计 .....	99
三、促进农产品国内贸易政策进一步演化 .....	100
第四节 农产品购销政策（续）：国际贸易 .....	101
一、我国农产品国际贸易政策的发展变化 .....	102
二、国内外农产品贸易形势与我国农产品国际贸易政策的调整 .....	103
第六章 农业投入政策 .....	105
第一节 充分认识农业投入不足问题的严重性 .....	106
一、我国农业投入现状 .....	106
二、农业投入严重不足给国民经济繁荣带来的负面影响 .....	108
第二节 调整国民收入分配结构，切实增加农业投入 .....	110
一、调整收入分配结构，理顺工农产品价格差，建立和完善农业投资 增长机制 .....	110
二、强化中央对农业投资的宏观调控，发挥国家投入在整体投入中的	

资金和政策导向功能 .....	111
三、拓宽农业投资渠道,鼓励社会各方面增加对农业的投入 .....	112
第三节 加强农业投入政策引导,优化农村产业结构 .....	113
第七章 农业科教政策 .....	118
第一节 科研政策 .....	118
一、背景 .....	118
二、内容 .....	118
三、执行情况及完善措施 .....	125
第二节 教育政策 .....	126
一、制定依据 .....	126
二、内容 .....	128
三、绩效 .....	131
四、政策建议 .....	133
第三节 推广政策 .....	135
一、背景 .....	135
二、内容 .....	136
三、执行情况及完善措施 .....	137
第八章 增加农民收入与减轻农民负担 .....	139
第一节 增加农民收入与农民奔小康政策 .....	139
一、小康概念的提出及主要内容 .....	139
二、农村小康的进展情况和基本经验 .....	141
三、加快农村小康建设的对策思路 .....	143
第二节 减轻农民负担政策 .....	145
一、减轻农民负担的历史背景 .....	145
二、农民负担监督管理范围 .....	146
三、当前减轻农民负担工作现状 .....	150
四、坚持不懈地做好减轻农民负担工作 .....	152
第九章 乡镇企业发展政策 .....	153
第一节 乡镇企业政策回顾 .....	154
一、1979—1983年政策的调整与充实阶段 .....	154
二、1984—1988年政策的开放阶段 .....	155
三、1989—1991年政策的紧缩阶段 .....	156
四、1992年后政策的全面开放阶段 .....	158

第二节 国家对乡镇企业的扶持政策 .....	159
一、资金信贷 .....	159
二、税收 .....	159
三、技术改造 .....	160
四、人才职称 .....	160
五、外向型经济 .....	161
六、工业小区和小城镇 .....	161
第三节 各地扶持乡镇企业发展的政策 .....	162
一、关于资金政策 .....	162
二、关于信贷政策 .....	162
三、关于能源、原材料、运输政策 .....	163
四、关于税收政策 .....	163
五、关于鼓励技术进步政策 .....	163
六、关于人才政策 .....	163
七、关于鼓励发展外向型经济政策 .....	163
八、关于流通经营政策 .....	164
九、关于股份制、股份合作制企业政策 .....	164
十、关于减轻乡镇企业负担政策 .....	164
第四节 乡镇企业发展政策的基本评价 .....	164
第五节 乡镇企业产权制度改革 .....	167
一、乡镇企业产权制度改革的指导思想和目标 .....	167
二、乡镇企业产权制度改革的主要形式 .....	168
三、乡镇企业产权制度改革的主要内容 .....	168
第六节 促进乡镇企业进一步发展和提高的政策建议 .....	169
一、所有制发展政策 .....	169
二、资金政策 .....	170
三、纳税政策 .....	170
四、人才政策 .....	170
五、外向型经济政策 .....	171
六、科技政策 .....	171
七、环境保护和可持续发展政策 .....	171
八、负担政策 .....	172
第十章 反贫困政策 .....	172
第一节 政策背景 .....	172

第二节 政策内容 .....	175
一、组织保障政策 .....	175
二、目标瞄准政策 .....	176
三、增加政策投入 .....	177
四、产业开发政策 .....	177
五、减轻负担政策 .....	178
六、社会动员政策 .....	179
七、东西互助政策 .....	179
八、异地开发政策 .....	180
九、国际合作政策 .....	180
十、人力资本政策 .....	180
第三节 政策评价 .....	181
一、成效 .....	181
二、问题 .....	182
三、建议 .....	183
第十一章 环境资源保护与可持续发展政策 .....	185
第一节 概述 .....	185
一、资源短缺 .....	186
二、环境污染严重 .....	186
三、农业生态破坏严重 .....	186
第二节 农业环境资源保护的社会政策 .....	187
一、可持续发展和中国农业可持续发展战略的确立 .....	187
二、可持续发展战略的基本框架 .....	190
第三节 农业环境资源保护技术政策 .....	192
一、农业环境资源保护技术政策的内涵 .....	192
二、我国的农业环境资源保护技术政策 .....	192
第四节 农业环境资源保护经济政策 .....	194
一、农业环境资源保护经济政策的内涵 .....	194
二、我国的农业环境资源保护经济政策 .....	194
第五节 农业环境资源保护政策的基本目标 .....	196
第六节 实施农业环境资源保护政策的战略措施 .....	198
一、把农业环境保护纳入国民经济和社会发展规划 .....	198
二、逐年增加农业环境保护投资, 保护资金渠道畅通 .....	198
三、加强农业环境保护的立法和执法工作 .....	199

四、加强农业环境保护宣传和科学普及工作,提高全民族的农业生态环境意识 .....	199
--	-----

第七节 农业环境资源保护政策实施的成效、存在问题和完善

农业环境、资源保护政策体系的构想 .....	200
一、农业环境资源保护政策实施的成效 .....	200
二、农业环境资源保护政策存在的问题 .....	201
三、进一步完善农业环境资源保护政策体系 .....	202

### 第三篇 农业法制

第十二章 农业立法 .....

第一节 农业立法现状 .....	203
一、农业立法的产生与发展 .....	203
二、立法成就与基本经验 .....	205
三、农业立法面临的问题 .....	207
第二节 农业立法体系 .....	209
一、立法体系的分类 .....	210
二、构建农业立法体系的基本要求 .....	210
三、农业立法体系基本框架 .....	212
第三节 农业立法完善 .....	214
一、增强立法观念 .....	215
二、强化立法工作基础 .....	217
三、重视立法策略 .....	219

第十三章 农业行政执法 .....

第一节 农业行政执法概述 .....	221
一、农业行政执法的种类及内容 .....	221
二、农业行政执法的特点与原则 .....	222
三、农业执法机关与执法权 .....	224
四、农业行政执法的生效 .....	226
第二节 农业行政执法现状与完善 .....	228
一、农业行政执法现状 .....	228
二、完善农业行政执法的设想 .....	231

第十四章 农业行政处罚 .....

第一节 农业行政处罚的原则与设定 .....	233
------------------------	-----

一、农业行政处罚的原则 .....	233
二、农业行政处罚的设定 .....	235
第二节 农业行政处罚的实施、适用与执行 .....	238
一、农业行政处罚的实施机关 .....	238
二、农业行政处罚的适用 .....	240
三、农业行政处罚的执行 .....	241
第三节 农业行政处罚程序 .....	242
一、简易程序 .....	242
二、一般程序 .....	243
三、听证程序 .....	243
第四节 农业行政处罚存在的问题与建议 .....	244
一、问题 .....	244
二、完善农业行政处罚制度 .....	245
第十五章 农业行政许可 .....	247
第一节 农业行政许可的种类、范围及功能 .....	247
一、农业行政许可的种类及功能 .....	247
二、农业行政许可的范围 .....	250
第二节 农业行政许可程序 .....	252
一、申请程序 .....	253
二、审查程序 .....	254
三、核发程序 .....	254
四、变更程序 .....	254
五、注销、吊销程序 .....	255
六、延展程序 .....	255
七、中止、失效和无效 .....	255
八、许可争议的解决 .....	256
第三节 农业行政许可存在的问题与完善建议 .....	256
一、问题 .....	256
二、完善建议 .....	257
第十六章 农业行政执法监督 .....	259
第一节 农业行政执法监督现状 .....	260
一、农业行政执法监督的特点 .....	260
二、农业行政执法监督中存在的问题 .....	261

三、农业行政执法中存在问题的原因 .....	263
第二节 农业行政执法监督体系 .....	264
一、国家权力机关的监督 .....	264
二、行政系统内部执法监督 .....	265
三、司法机关的监督 .....	267
四、群众监督和社会监督 .....	268
五、党的监督 .....	269
第三节 加强农业行政执法监督对策 .....	269
一、加快行政执法监督立法 .....	269
二、完善农业行政执法监督体制 .....	271
三、建立农业行政执法监督制度 .....	272
四、改善农业执法监督环境 .....	273

## 第四篇 国外农业政策法律

第十七章 国外农业政策法律概况 .....	274
第一节 国外农业政策法律的基本类型 .....	274
一、国外农业政策的基本类型 .....	274
二、国外农业法律的基本类型 .....	281
第二节 国外农业立法与政策制定的特点 .....	281
一、农业立法的特点 .....	281
二、农业政策制定的特点 .....	288
第三节 国外农业政策法律体系 .....	289
一、国外农业政策体系 .....	289
二、国外农业法律体系 .....	290
第十八章 国外农业政策法律简介 .....	291
第一节 美国的农业政策法律 .....	291
一、美国农业政策法律的经济背景 .....	291
二、美国农业政策法律的主要内容 .....	292
三、美国农业政策法律的新变化 .....	295
第二节 日本的农业政策法律 .....	297
一、日本农业政策法律的经济背景 .....	297
二、日本农业政策法律的主要内容 .....	297
三、日本农业政策法律的新变化 .....	299



第三节 法国的农业政策法律.....	300
一、法国农业政策法律的经济背景 .....	300
二、法国农业政策法律的主要内容 .....	301
第四节 荷兰的农业政策法律.....	306
一、荷兰农业政策法律的经济背景 .....	306
二、荷兰农业政策法律的主要内容 .....	307
第五节 印度的农业政策法律.....	310
一、印度农业政策法律的经济背景 .....	310
二、印度农业政策法律的主要内容 .....	311
第六节 巴西的农业政策法律.....	312
一、巴西农业政策法律的经济背景 .....	312
二、巴西农业政策法律的主要内容 .....	313