



新型职业农民科技培训教材

农业政策与 法律法规



王金明 宇金玲 石高升 主编

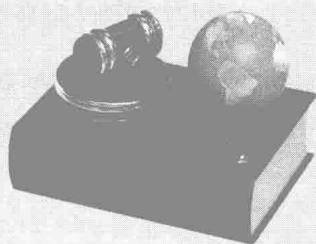


中国农业科学技术出版社



新型职业农民科技培训教材

农业政策与 法律法规



王金明 宇金玲 石高升 主编

中国农业科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

农业政策与法律法规 / 王金明, 宇金玲, 石高升主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2014.7
ISBN 978-7-5116-1729-3

I. ①农… II. ①王… ②宇… ③石… III. ①农业政策—基本知识—中国②农业法—基本知识—中国
IV. ①F320②D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 138184 号

责任编辑 崔改泵

责任校对 贾晓红

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编:100081

电话 (010)82106624(发行部) (010)82109194(编辑室)

传真 (010)82106624

网址 <http://www.castp.cn>

经销者 各地新华书店

印刷者 北京富泰印刷有限责任公司

开本 850mm×1 168mm 1/32

印张 5.125

字数 129 千字

版次 2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

定价 18.00 元

————— 版权所有·翻印必究 —————

《农业政策与法律法规》 编委会

主 编	王金明	宇金玲	石高升
副主编	刘曼丽	张克文	
编 委	王晓菊	郭 静	李泉彬



目 录

第一章 农业政策法规概述	(1)
第一节 农业政策概述	(1)
第二节 农业法规概述	(2)
第三节 农业政策与农业法规的关系	(4)
第二章 农村经济发展政策	(7)
第一节 农村粮食安全政策	(7)
第二节 农村税费改革政策	(14)
第三节 农村经济补贴政策	(16)
第四节 集体林权制度改革政策	(28)
第三章 农村公共事业发展政策	(34)
第一节 农村社会保障政策	(34)
第二节 农村教育事业政策	(47)
第三节 农村文化建设政策	(57)
第四节 减轻农民负担政策	(62)
第五节 农民工权益保护政策	(65)
第四章 农业法	(73)
第一节 农业法的概念和调整范围	(73)
第二节 农业和农村经济发展的基本目标	(74)
第五章 农业生产经营常用法律	(82)
第一节 农村土地承包制度	(82)
第二节 合同法	(86)
第三节 种子法	(100)



第四节	农产品质量安全法·····	(110)
第五节	农药管理法律制度·····	(119)
第六章	农业自然资源及环境保护法律制度·····	(126)
第一节	土地管理法律制度·····	(126)
第二节	农业或农村环境保护法·····	(137)
第三节	森林资源保护法律制度·····	(147)
第四节	渔业资源保护法律制度·····	(150)
第五节	水资源保护法律制度·····	(152)
主要参考文献 ·····		(155)



第一章 农业政策法规概述

第一节 农业政策概述

一、农业政策的概念

政策是国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。

农业政策,是政府为了实现一定的发展农业生产和农村经济的目标,由国家职能部门制定的激励或约束农村各种经济活动的行动准则。从1979年开始,中央发布了许多关于农村和农业工作的重要文件,例如,从1982—1985年连续五年发布关于农村农业改革发展的中央一号文件,再如,从2004年以来连续发布以“三农”为主题的中央一号文件,这些文件对于农村改革和农业发展起到了重大的指导和推动作用。尤其是2008年十七届三中全会做出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,对农村改革发展的思路、目标任务、重大原则、重要措施等问题做出了全面部署,对于深入贯彻落实科学发展观,夺取全面建设小康社会新胜利、开创中国特色社会主义事业新局面,具有深远而重大的意义!

二、农业政策的特点

农业政策从其本身性质出发,具有以下特点。



1. 内容上的纲领性

农业政策一般从整个国家或地区农业发展的要求出发,纲领性地规定农村经济活动应遵循的共同原则,向人们指出党和国家提倡什么或反对什么,并不规定具体目标和政策实施的具体措施。

2. 工作范围的广泛性

农业政策的调整范围一般是整个国家或者地区的农业生产经济活动和经济关系,因而具有普遍的指导意义。

3. 具体应用上的灵活性

由于政策一般规定得比较原则,对政策的理解和具体应用就带来了一定的灵活性。

4. 政策效力的有限性

所谓政策效力,是指保障政策有效实施的约束力。政策效力是通过政策纪律来体现的。所谓政策纪律,是指人们在实施政策中必须严格遵守的若干准则。由于政策规定比较原则,又有一定的灵活性,所以,政策实施时在多数情况下难以做出违反政策时适度的纪律处分的规定。相对农业法的效力而言,农业政策的效力是很有限的。

第二节 农业法规概述

法是国家意志的体现,完备的法律体系是治国安邦的重要依据。充分发挥农业法规的作用,促进生产力的发展,是全面建设社会主义小康社会长期而艰巨的光荣任务。

农业法规是指由国家权力机关、国家行政机关以及地方机关制定和颁布的,适用于农村生产经营活动领域的法律、行政法规、地方法规以及政府规章等规范性文件的总称。



目前,我国的农业法规体系已经基本形成,可以分为以下几个方面。

1. 农业基本法规

主要包括《中华人民共和国农业法》(1993年7月2日第八届全国人大常委会第二次会议通过,2002年12月28日第九届全国人大常委会第三十一次会议修订)(注:为叙述方便、文字简洁,全书法律法规等名称在不致混淆时多用简称,如《农业法》)。

2. 农业资源和环境保护法

包括《土地管理法》《森林法》《草原法》《渔业法》《水法》《水土保持法》《水污染防治法》《野生动物保护法》《防沙治沙法》等法律以及《基本农田保护条例》《草原防火条例》《水产资源繁殖保护条例》《野生植物保护条例》《森林采伐更新管理办法》《野生药材资源保护管理条例》《森林防火条例》《森林病虫害防治条例》《陆生野生动物保护实施条例》等行政法规。

3. 促使农业科研成果和实用技术转化的法律

包括《农业技术推广法》《植物新品种保护条例》等法律及行政法规。

4. 保障农业生产安全方面的法律

包括《防洪法》《气象法》《动物防疫法》《进出境动植物检疫法》等法律及《农业转基因安全管理条例》《水库大坝安全管理条例》《防汛条例》《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》等行政法规。

5. 保护和合理利用种质资源方面的法律

制定了《种子法》《种畜禽管理条例》《农药管理条例》《兽药管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》等。

6. 规范农业生产经营方面的法律

制定了《中华人民共和国农村土地承包法》《乡镇企业法》



《乡村集体所有制企业条例》《中华人民共和国农民专业合作社法》等。

7. 规范农产品流通和市场交易方面的法律

制定了《粮食收购条例》《棉花质量监督管理条例》《粮食购销违法行为处罚办法》等行政法规。

8. 保护农民合法权益的法律

为保护农民合法权益制定了《村民委员会组织法》《耕地占用税暂行条例》。

第三节 农业政策与农业法规的关系

农业政策和农业法规是国家稳定和管理农业经济发展的两种基本手段。

法律和政策是国家调整、管理社会的两种基本手段，二者各有所长，各有所短。农业的发展必须综合运用多种手段进行调控，中外农业的发展历史表明，适应农业生产力发展要求的政策对农业的发展具有决定性作用，而政策的有效实施，需要运用法制手段和法律形式来保证，否则难以产生应有的效果。

一、农业政策与农业法规的联系

1. 农业政策与农业法规在本质上是一致的

政策与法规有共同的价值取向，它们都服务于社会主义的经济基础，都必须由社会的物质生活条件所决定；它们都是社会主流意志和要求；在我国，它们体现的是广大人民群众意志和要求。它们所追求的社会目的相同，基本内容一致。

2. 政策是法规的核心内容，法规是政策的体现

农业法规是在党和国家关于农业政策的指导下制定的，体



现党和国家关于农业政策的主要精神和内容。法规使政策的原则性规定具体化、条文化、定型化,为政策提供法律机制的支持,保证政策的国家意志性质。例如,我国《农业法》是以《中共中央关于进一步加快农业和农村工作的决定》和党的“十四大”通过的有关文件为指导,充分肯定 15 年来农村改革的成功经验和基本政策的基础上制定的,在《农业法》总则和各章条款中充分体现着农业政策的内容。

3. 法规对政策的实施有积极的促进和保障作用

法律的特性决定了它具有其他规范难以比拟的制约、导向、预见、调节和保障功能。因此充分利用法律的这些功能,把经过实践检验的有益的农业政策上升为法律,使它们的实施能得到党的纪律和国家强制力的双层保障,从而得到更好的贯彻。

二、农业政策与农业法规的区别

1. 制定的组织与程序不同

农业法规只能由具有立法权的国家机关依据法定程序来制定,体现的是国家和广大人民的意志,而农业政策是由党的领导机关和国家相关机构根据民主集中制原则制定的。

2. 实施的方式不同

法律是由国家强制力来保证实施的,不遵守、不执行或执行不当就是违法,就要负法律责任,受到法律制裁。而政策主要靠党或者政府行政的纪律、模范人物的带头作用和人民群众的信赖来实现。政策约束力不如法律,政策执行与否、执行好坏,通常很难有进行判断的量化指标和追究责任的标准。

3. 表现方式不同

政策主要以党或国家的决议、决定、通知、规定、意见等文件形式表现出来。法则是表现为宪法、法律、行政法规等形式。政



策往往规定得比较原则,带有号召性和指导性,较少有具体、明确的权利和义务规定。法主要由规则构成,具有高度的明确性、具体性,有严格的逻辑结构。法律必须是公开的,而政策不完全是公开的。

4. 农业政策具有灵活性,农业法规具有相对稳定性

农业政策往往是为完成一定任务提出的,它要随形势的变化不断做出调整,在制定和实施中都具有较大的灵活性、较快的变动性。而法律具有较高的稳定性,法律的立、废、改必须遵循严格的法定程序,法律的变动不可能像政策那样频繁,这是法律具有较高权威性的程序性保证。

三、农业政策与农业法规的辩证统一

1. 理论上要提高认识

两者都是国家调控和管理农业的重要工具和手段,相辅相成。但是由于农业政策与农业法规的特点不同,作用不同,不能互相替代。政策与法规是在功能上互补的两种社会调整方式,既要依靠政策,也要依靠法律。依靠政策指导法律、法规的正确制定和实施,依靠法律、法规保证政策稳定和有效实施。

2. 正确处理两者的关系

政党行为的法律化是依法治国的必然要求,政党应在宪法和法律范围内进行执政,这意味着制定政策不能违背宪法和法律。因此在实践中,需要坚持:有法律规定的,应依法办事和执行;无法律规定、但有政策规定的,应依政策办事和执行;政策与法律有冲突的,应依法办事和执行。如果发现法律法规不符合当前实际情况,应当及时修改、补充、完善。一般情况下,先由中央出台纲领性政策文件,再以该政策文件来决定原法律法规的废除或修改完善,来指导新法律法规的正确制定和实施。



第二章 农村经济发展政策

第一节 农村粮食安全政策

粮食安全始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。保障我国粮食安全,对实现全面建设小康社会的目标、构建社会主义和谐社会和推进社会主义新农村建设具有十分重要的意义。党中央、国务院始终高度重视粮食安全,把这项工作摆在突出的位置。

2008年,我国发布了《国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020年)》,对如何确保国家粮食安全提出了明确的方针政策。

一、保障粮食安全的主要任务

1. 提高粮食生产能力

(1)加强耕地和水资源保护。采取最严格的耕地保护措施,确保全国耕地保有量不低于18亿亩(15亩=1公顷。全书同)。合理开发、高效利用、优化配置、全面节约、有效保护和科学管理水资源,加大水资源工程建设力度,提高农业供水保证率,严格控制地下水开采。加快灌区水管体制改革,对农业用水实行总量控制和定额管理,提高水资源利用效率和效益。

(2)切实加强农业基础设施建设。下大力气加强农业基础设施特别是农田水利设施建设,稳步提高耕地基础地力和产出



能力。大力推进农业综合开发和基本农田整治,加快改造中低产田,建设高产稳产、旱涝保收、节水高效的规范化农田。

(3)着力提高粮食单产水平。强化科技支撑,大力推进农业关键技术研究,力争粮食单产有大的突破。

(4)加强主产区粮食综合生产能力建设。按照资源禀赋、生产条件和增产潜力等因素,科学谋划粮食生产布局,明确分区功能和发展目标。集中力量建设一批基础条件好、生产水平高和粮食调出量大的核心产区;在保护生态前提下,着手开发一批有资源优势和增产潜力的后备产区。

(5)健全农业服务体系。加强粮食等农作物种质资源保护、品种改良、良种繁育、质量检测等基础设施建设。建立高效、务实、精干的基层涉农服务机构,强化农技推广服务功能。推进粮食产业化发展,提高粮食生产组织化程度。加强病虫害防治设施建设,健全农业气象灾害预警监测服务体系。完善粮食质量安全标准,健全粮食质量安全体系。加强农村粮食产后服务,健全农业信息服务体系。

2. 利用非粮食物资源

(1)大力发展节粮型畜牧业。调整种养结构,逐步扩大优质高效饲料作物种植,大力发展节粮型草食畜禽。加快农区和半农区节粮型畜牧业发展,积极推行秸秆养畜。

(2)积极发展水产养殖业和远洋渔业。发展稻田和庭院水产养殖,合理开发低洼盐碱地水产养殖,扩大淡水养殖面积。合理利用海洋资源,加强近海渔业资源保护,扩大、提高远洋捕捞规模和水平。

(3)促进油料作物生产。在优先保证口粮作物生产的基础上,努力扩大大豆、油菜籽等主要油料作物生产,稳定食用植物油的自给率。

(4)大力发展木本粮油产业。合理利用山区资源,大力发展

木本粮油产业,建设一批名、特、优、新木本粮油生产基地。积极引导和推进木本粮油产业化,促进木本粮油产品的精深加工,增加木本粮油供给。

3. 加强粮油国际合作

完善粮食进出口贸易体系,积极利用国际市场调节国内供需,在保障国内粮食基本自给的前提下,合理利用国际市场进行进出口调剂。继续发挥国有贸易企业在粮食进出口中的作用。加强政府间合作,与部分重要产粮国建立长期、稳定的农业(粮油)合作关系。实施农业“走出去”战略,鼓励国内企业“走出去”,建立稳定可靠的进口粮源保障体系,提高保障国内粮食安全的能力。

4. 完善粮食流通体系

(1)继续深化粮食流通体制改革。积极推进现代粮食流通产业发展,努力提高粮食市场主体的竞争能力。继续深化国有粮食企业改革,鼓励和引导粮食购销、加工等龙头企业发展粮食订单生产,发展农民专业合作社和农村经纪人,为农民提供粮食产销服务。

(2)健全粮食市场体系。重点建设和发展大宗粮食品种的区域性、专业性批发市场和大中城市成品粮油批发市场。发展粮食统一配送和电子商务。积极发展城镇粮油供应网络和农村粮食集贸市场。稳步发展粮食期货交易,建立全国粮食物流公共信息平台,促进粮食网上交易。

(3)加强粮食物流体系建设。加快改造跨地区粮食物流通道,在交通枢纽和粮食主要集散地,建成一批全国性重要粮食物流节点和粮食物流基地。重点加强散粮运输中转、接收、发放设施及检验检测等相关配套设施的建设。积极培育大型跨区域粮食物流企业,大力发展铁海联运。提高粮食物流技术装备水平

和信息化程度。

5. 完善粮食储备体系

(1)完善粮食储备调控体系。进一步完善中央战略专项储备与调节周转储备相结合、中央储备与地方储备相结合、政府储备与企业商业最低库存相结合的粮油储备调控体系,增强国家宏观调控能力,保障国家粮食安全。

(2)优化储备布局和品种结构。逐步调整优化中央储备粮油地区布局,重点向主销区、西部缺粮地区和贫困地区倾斜;充分利用重要物流节点、粮食集散地,增强对大中城市粮食供应的保障能力。

(3)健全储备粮管理机制。加强中央储备粮垂直管理体系建设,健全中央储备粮吞吐轮换机制。建立销区地方储备粮轮换与产区粮食收购紧密衔接的工作机制,完善储备粮监管制度。加强储备粮仓储基础设施建设,确保储粮安全。

知识链接——完善粮食储备体系的措施

(1)中央战略专项储备主要用于保证全国性的粮食明显供不应求、重大自然灾害和突发性事件的需要。

(2)中央调节周转储备主要用于执行中央政府为保护农民利益而实行的保护性收购预案,调节年度间丰歉。

(3)地方储备主要用于解决区域性供求失衡、突发性事件的需要及居民口粮应急需求。各省(区、市)储备数量按“产区保持3个月销量、销区保持6个月销量”的要求,由国家粮食行政主管部门核定,并做好与中央储备的衔接。

(4)所有从事粮食收购、加工、销售的企业必须承担粮油最低库存义务,具体标准由省级人民政府制定。积极鼓励粮食购销企业面向农民和用粮企业开展代购、代销、代储业务,提倡农户科学储粮。



6. 完善粮食加工体系

(1)大力发展粮油食品加工业。引导粮油食品加工业向规模化和集约化方向发展。推进传统主食食品工业化生产,推进粮油食品加工副产品的综合利用。强化粮油食品加工企业的质量意识和品牌建设,促进粮油食品加工业的健康、稳定发展。

(2)积极发展饲料加工业。我国玉米生产首先要满足养殖业发展对饲料的需要。优化饲料产业结构,加快发展浓缩饲料、精料补充料和预混合饲料。大力开发和利用秸秆资源。积极开发新型饲料资源和饲料品种,充分利用西部资源优势,建立饲料饲草等原料生产基地。

(3)适度发展粮食深加工业。在保障粮食安全的前提下,发展粮食深加工业。生物质燃料生产要坚持走非粮道路(不使用玉米、高粱等,专用品种除外),把握“不与粮争地,不与人争粮”的基本原则,严格控制以粮食为原料的深加工业发展。

二、保障粮食安全的措施

1. 强化粮食安全责任

(1)要建立健全中央和地方粮食安全分级责任制,全面落实粮食省长负责制。

(2)粮食经营者和用粮企业要按照法律、法规要求,严格落实粮食经营者保持必要库存的规定,履行向当地粮食行政管理部门报送粮食购销存等基本数据的义务。所有粮食经营者必须承担粮食应急任务,在发生紧急情况时服从国家统一安排和调度。

2. 严格保护生产资源

(1)坚持家庭承包经营责任制长期稳定不变,加快农业经营体制机制创新。依法推进农村土地承包经营权流转,在有条件