



固原市农业学校

“国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划”项目教材

柳春丽 古勇◎主编



农村政策与法规

NONGCUN ZHENGCE YU FAGUI



黄河出版传媒集团
阳光出版社



固原市农业学校

“国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划”项目教材

农村政策与法规

NONGCUN ZHENGCE YU FAGUI

柳春丽 古勇◎主编



黄河出版传媒集团
阳光出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村政策与法规 / 柳春丽, 古勇主编. — 银川 : 阳光出版社, 2013.7

ISBN 978-7-5525-0934-2

I. ①农… II. ①柳… ②古… III. ①农业政策中国 — 中等专业学校 — 教材
②农业法 — 中国 — 中等专业学校 — 教材 IV. ①F320 ②D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 172283 号

农村政策与法规

柳春丽 古 勇 主编

责任编辑 杨小琳 金小燕

封面设计 郭 俊

责任印制 郭迅生

黄河出版传媒集团
阳光出版社 出版发行

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦(750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 yangguang@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏飞马彩色印务有限公司

印刷委托书号 (宁)0015933

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 10

字 数 255 千

版 次 2013 年 7 月第 1 版

印 次 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5525-0934-2/G·1141

定价 20.00 元

版权所有 翻印必究

《农村政策与法规》编写人员

主 编 柳春丽 古 勇

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁岚芝 马彦虎 王淑荣

王文霞 杜耀武 柳萍丽

贾 文

前 言

党的十一届三中全会和十六大以来,党和国家一直把“三农”问题作为国家工作的重中之重,出台了诸如“以工促农、以城带乡”“多予少取放活”“工业反哺农业、城市支持农村”“建设社会主义新农村”等一系列农村政策,特别是党的十八大报告提出“提高人民物质文化生活水平,是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。”从这个意义上说,无论是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴宏伟目标,还是经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”总体布局,实际上都贯穿着切实关注民生、重视民生、保障民生、改善民生这条主线,都以努力让人民过上更好生活为目标和归宿。强调要“努力办好人民满意的教育”“推动实现更高质量的就业”“千方百计增加居民收入”“统筹推进城乡社会保障体系建设”“提高人民健康水平”。这些令人鼓舞而又实实在在的举措,对我们当前“三农”工作具有非常现实的指导意义,适应了农村经济社会的发展变化,内容丰富,农村法规也不断健全和完善,从而保障和促进了农业和农村的改革和发展。

本教材以职业教育人才培养为目标,以实用实效和能力培养为重点,实施“做中学,学中做,边学边做”的工学结合人才培养模式,以学生为主体,以能力为本位,从有利于理解和掌握好农村政策与法规、有利于更好地宣传、贯彻和落实农村政策与法规、有利于培养为新农村建设服务的根本点出发,考虑职业教育的特点和内容的适用性,结合国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划,本教材精选了部分主要的政策与法规,在编写过程中力求语言通俗易懂、深入浅出,以便于读者掌握。

教材分为三部分,第一部分导论,主要阐述农村政策与法规的概念及二者的区别与联系;第二部分法规篇,主要介绍了农业法、农村土地承包法、农业资源与环境保护法和合同法及农业承包合同;第三部分政策篇,主要包括我国农业政策导读、社会主义新农村建设、农村社会保障、农村文化教育事业、减轻农民负担政策、农村基础设施建设、生态移民政策共七个方面的内容。本教材导论和法规篇由柳春丽编写,政策篇由古勇编写。

本教材主要作为职业院校经济与管理类专业教材。

由于时间仓促,书中难免存在不足之处,敬请广大读者及时提出批评意见,以便修订更正!

编 者
2013 年 3 月

目 录

第一部分 导 论

第一章 农村政策与农村法规概述	003
第一节 农村政策	003
第二节 农村法规	005
第三节 农村政策与农村法规的关系	005
第四节 农村政策与农村法规的制定与实施	006

第二部分 法规篇

第二章 农业法	011
第一节 农业法的立法目的与基本原则	011
第二节 我国农村基本经济制度	012
第三章 农村土地承包法	015
第一节 我国农村土地承包经营制度	015
第二节 农村土地家庭承包	016
第三节 农村土地承包经营争议的解决和法律责任	021
第四章 农业资源与环境保护法规	024
第一节 土地管理法	024
第二节 森林法	027
第五章 合同法及农业承包合同	030
第一节 合同法	030
第二节 农业承包合同	035

第三部分 政策篇

第六章 我国农村政策导读	041
第一节 农村政策概述	041

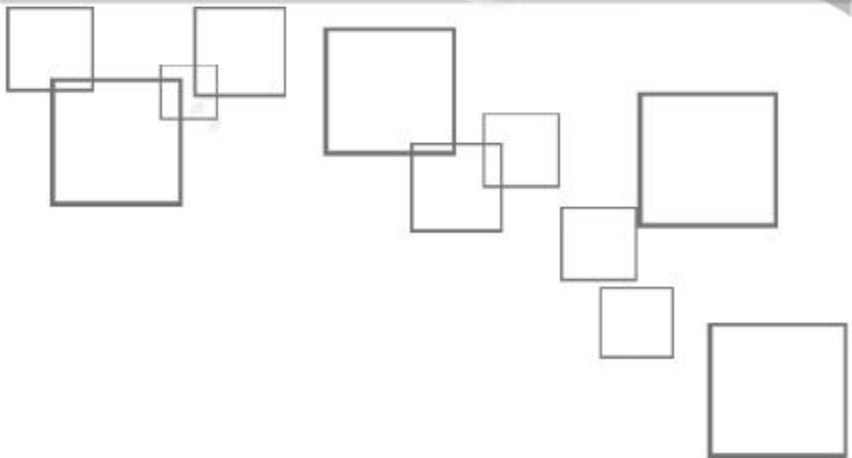
第二节 “三农”工作——中央一号文件	042
第七章 社会主义新农村建设	045
第一节 新农村建设的提出背景和目标	045
第二节 建设社会主义新农村的意义	048
第八章 农村社会保障	050
第一节 新型农村合作医疗	050
第二节 新型农村社会养老保险	051
第三节 农村低保	053
第四节 农村社会救助	054
第九章 农村文化教育事业	057
第一节 农村文化建设	057
第二节 农村教育事业	060
第三节 农民工培训	064
第十章 减轻农民负担政策	068
第一节 农民负担概述	068
第二节 减轻农民负担政策	069
第三节 减轻农民负担的要求和措施	071
第十一章 农村基础设施建设	074
第一节 农村基础设施建设概述	074
第二节 农村饮水安全建设	075
第三节 农村电力建设	075
第四节 农村公路建设	076
第五节 农村沼气建设	077
第六节 农村危房改造与建设	078
第十二章 生态移民政策	081
第一节 生态移民概述	081
第二节 宁夏中南部地区生态移民政策介绍	083
第三节 贵州省深山区、石山区生态移民政策介绍	085
第四节 陕南、陕北地区生态移民政策介绍	086

附 录

附录一 中华人民共和国合同法	091
附录二 中华人民共和国农村土地承包法	102
附录三 中华人民共和国农业法	109

附录四 中华人民共和国土地管理法	122
附录五 中华人民共和国土地管理法实施条例	134
附录六 中华人民共和国森林法	142
主要参考文献	149

第一部分 导论



第一章 农村政策与农村法规概述

学习目标:

1. 掌握农村政策的本质与特征,了解农村政策在社会主义新农村建设中的作用;
2. 重点掌握农村政策与农村法规的关系。

在党的十一届三中全会及十六大中,一直把“三农”问题作为国家工作的重点,出台了许多惠农政策,如“以工促农,以城带乡”“多予少取放活”“工业反哺农业,城市支持农村”“建设社会主义新农村”等,在此基础上,通过立法来保证农业的发展、农村社会的进步和农民生活水平的提高,有力、有效地推动了支农惠农政策的实现,促进了农村经济社会的全面发展。

第一节 农村政策

一、农村政策的内涵与特征

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为准则。政策具有鲜明的阶级性。

农村政策,是指党和国家为了促进农村社会经济发展而制定的一系列政策。

农村政策除具有政策的一般特征外,从其本身性质出发,还具有以下特征:

(一)内容上的纲领性

农村政策一般是从整个国家或地区农村发展的要求出发,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,并不规定政策实施的具体措施。

(二)适用范围的广泛性

农村政策的调整范围涉及整个国家或地区的农村生产经济活动和经济关系,因而具有普遍的指导意义。

(三)具体应用上的灵活性

要正确处理好政策的原则性与灵活性的关系。政策的原则性是由政策的本质所决定的,原则性遭到破坏,就会引起思想混乱,导致政策失误。但是,在不违背原则性的前提下,根据客观形势的变化和各地的实际情况,灵活地执行政策,实际上这是政策原则性的体现。

(四)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。政策效力是政策有效实施、实现既定政策目标的重要保证。

农村政策的效力相对于农村法规的效力而言是很有限的,农村政策效力的有限性与农村政策的制定特点有着密切的关系。我国农村政策是由党的组织制定的,党和国家政权机关的性质、职能不同,决定了党一般是就农业和农村发展方针、路线制定出纲领。

二、农村政策的目标

任何一项农村政策,都要有具体目标,即农村政策的制定和实施给农村社会经济发展带来的良性效果。

农村政策的基本目标包括农业产值目标、农村产业结构目标、农民收入目标、农村环境目标以及农村社会目标。

农村产值目标,要求农业具有一定的生产能力,即农产品的有效供给要满足人民生活 and 经济发展对农产品的需求,党和国家制定了一系列政策以促进农村生产力水平的提高。

农村产业结构目标,是指在实现农业产业化过程中,改革传统的以单一种植业为主的产业结构,形成种植业、加工业、服务业相配合的现代农村产业结构。

农民收入目标,是在促进农村经济发展的过程中,要不断增加农民收入,缩小与城镇居民收入之间的差距,全面实现农村小康社会。特别是中西部落后地区,农民收入来源少,农村生活水平还相当落后,积极支持中西部发展,缩小东西部地区之间农民收入的差距,最终实现农村共同富裕,这是党的农村政策的根本目标。

农村环境目标,农业是与自然环境关系最为密切的产业,一方面,农业的发展离不开良好的生态环境,离不开自然资源的支撑;另一方面,农业生产活动又对生态环境和自然资源形成影响。不当的生产方式,会危害生态系统的平衡,造成自然资源的破坏和浪费,自然资源及生态平衡的破坏,则又会影响农业的持续发展。因此,以资源持续利用和农业持续发展为内容的环境目标,成为农业政策的一个基本目标。

农村社会目标,即实现农民的安居乐业和农村社会稳定,为农业和农村经济发展创造一个良好的环境。

三、农村政策在农村经济社会发展中的作用

实践证明,党在不同时期制定和实施的农村政策,如“合作化”“大跃进”“人民公社”“家庭承包经营制”“农村市场经济”“建设社会主义新农村”等,都使我国农村发生了巨变。

农村政策指导农村社会经济活动、协调农村发展过程中的各种利益关系和矛盾、调动和保护农民的积极性、实现国家对农村发展的宏观调控、规范和约束农村经济社会活动行为。

第二节 农村法规

一、农村法规的本质与特征

(一)法规有关概念的解释

1. 法是由国家制定或认可的,以国家强制力保证实施的,反映着统治阶级意志的规范体系。

2. 法规一般是法律、法令、条例、规则、章程等法律文件的总称。

3. 行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作,根据宪法和法律,并且按照《行政法规制定暂行条例》的规定而制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法律法规的总称。

4. 地方性法规是指地方国家权力机关依照法定职权制定和颁布的,在本辖区内实施,具有法律效力的规范性文件。

5. 自治条例和单行条例;

6. 规章是国务院各部门以及省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市人民政府,根据法律与行政法规制定、发布、实施于本部门或本地区的规范性文件;

7. 国际条约是国家之间关于政治、经济、文化、军事等方面规定相互之间权利义务关系的协议。

(二)农村法规的概念

农村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、地方性法规以及政府规章等规范性文件的总称。

农村法规的特征主要表现在:农村法规的调整对象是特定的农村经济关系,是农村经济领域的各种经济活动。农村法规的实施,也直接关系到国家和农民的经济利益。

(三)农村法规在农村社会经济发展中的任务

农村法规的任务就是保障农业发展基本目标的实现,为国家干预农村社会经济,促进农业经济持续、稳定、协调发展提供法律保障。

第三节 农村政策与农村法规的关系

一、农村政策与农村法规的联系

农村政策与农村法规有着密切的联系,党在农村的政策经实践证明是成功有效的,通过一定的程序使之稳定下来,就形成了农村法规。其联系具体表现在:

(一)农村政策与农村法规在本质上是一致的

农村政策与农村法规都是广大农民意志和利益的体现,都是党和国家发展农村经济的重要工具,都是上层建筑的组成部分。

(二)农村政策是制定农村法规的依据,农村法规是党的农村政策的体现和法律保障

农村政策是党和国家指导、组织农村经济活动的行为准则。国家领导农业生产和农村工作,通常是由党中央研究、提出方针政策,在实践总结经验的基础上,再制定农村法律、法规。

(三)农村法规是实现党的农村政策的重要形式,又对党的农村政策有制约作用

实践证明:农村法规是定型化、规范化、条文化的党的农村政策。政策法律化后,既具有政策的属性,又具有法律的属性,这样就可以通过两个渠道(党的组织和国家机关)同时贯彻实施,从而更有效地发挥党的政策在国家生活中的重大作用。

二、农村政策与农村法规的区别

(一)制定机关不同

农村法规由国家机关通过法定程序制定或认可,是国家意志的体现,具有强制性和普遍约束力。

(二)实施方式不同

农村法规的实施,除依靠宣传、教育手段外,还要依靠国家强制力,即对违法行为由国家专门机关依法给予民事、行政或刑事制裁。而农村政策的实施主要依靠宣传教育。

(三)表现形式不同

农村法规表现为依法制定的规范性文件,它以国家名义明确规定了人们在农村经济活动中的行为准则,确定了农村经济主体在农村经济法律关系中的权利与义务。农村政策就比较抽象、不具体,虽然有些政策也有规范性,但它仅表现为一种指导原则。

(四)调整的范围不同

农村政策涉及的范围比农村法规要广,它可以通过各个不同的渠道渗透到农业和农村经济生活的各个领域。而农村法规主要调整国家权力能触及到的较大的农村经济活动。

(五)稳定性不同

农村政策和农村法规都有一定的稳定性,但农村法规的稳定性更强,因为其制定、修改的程序比较复杂。另外,如果农村法规经常变动,就会使人无所适从,而导致农村法规得不到遵守。

三、农村政策与农村法规辩证的统一

农村政策与农村法规的辩证关系:农村政策与农村法规都是党和国家管理农村、发展农村经济的工具,两者既有区别,不能相互替代,又密切联系,不能完全割裂开来。

实践运用中需要掌握的原则是: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,应以政策办事和执行;政策与法规有矛盾或不一致时,应依据法律办事和执行。

第四节 农村政策与农村法规的制定与实施

一、农村政策的制定与实施

(一)农村政策的制定

农村政策的制定,是指党和国家根据一定时期内农业和农村经济发展的需要,制定的农

业和农村的具体政策。

(二)农村政策的实施

农村政策的实施,是指农村政策制定出来后,把政策规定的内容转变为现实行动的过程。

1. 影响农村政策实施的因素

(1)政策本身是否科学、合理。如果农村政策不符合现时期农村的实际情况,这样的政策则很难实施。

(2)政策实施所必需的条件。必要的人力、财力、物力和相应的组织机构,是政策实施的物质保证和组织保证。

(3)政策实施者的水平。政策实施过程实际上是一个调整和解决矛盾的过程。能否敏锐地发现政策实施中的新问题,并及时合理地解决这些问题,直接关系到政策实施的成败。这就要求政策实施人员要有较高的政策水平。

(4)与农民的利益关系。农村政策只有被广大的农民所接受,才能真正得到贯彻执行,农村政策一旦遇到农民阻力,是很难全面贯彻执行的,甚至会遭到农民的抵制。

2. 农村政策实施应遵循的原则

(1)原则性与灵活性相结合。所谓政策的原则性,是指由政策本质决定的不容改变的一些基本准则。违背了政策的原则性,就等于歪曲了政策的基本精神,就会引起思想和行动混乱,导致政策实施失误或失败。因此,在政策实施过程中,必须强调和维护政策的原则性。但是,由于各地情况千差万别,政策实施还应在不违背政策原则性的前提下,根据客观形势的变化和各地的具体情况灵活地运用,把政策的原则性和灵活性很好地结合起来。

(2)执行与创新相结合。政策的实施不能只满足于上传下达,而要强调创新。所谓创新,是指在执行政策具体方式和方法上有创新,即各地区、各部门应根据本地区或本部门的实际,大胆探索,创造性地工作,使政策与本地区或本部门的实际情况很好地结合起来。

(3)领导与群众相结合。政策的实施,领导机构和政策实施人员的作用是重要的,但仅此还远远不够。如果没有广大农民群众的广泛参与,没有广大农民群众的自觉性和积极性,政策难以顺利实施。因此,实施政策还要坚持领导与群众相结合的原则。

3. 农村政策实施的方法

(1)行政命令。这是指利用行政机构的权威,用行政命令的方式推行农村政策的实施,这是长期以来我国推行农村政策实施的常用方法。行政命令对保证政策的有效实施是必不可少的,广大的农村基层干部和广大农民按照上级组织的行政要求,贯彻实施党的新时期农村政策,保证了农村政策及时有效地实施。

(2)经济杠杆。这是指利用经济杠杆来调节人们的物质利益关系,从而达到政策实施的目标。在市场经济条件下,农村政策是否有效实施,关键在于是否有措施保证农民在政策实施中物质利益不受损失。

(3)法律手段。这是指利用法律手段,强制性地推行农村政策的实施,如果不执行,将受到法律的制裁。

(4)思想教育。这是指通过加强思想政治工作,提高行政人员和农民的思想政治觉悟和对政策的理解水平,增强推行农村政策实施的主观能动性和自觉性。对不按政策办事和不接受政策指导的行为,通过宣传、教育的方式加以说服和纠正。

二、农村法规的制定和实施

(一)农村法规的制定

农村法规的制定又称农业和农村立法,包括国家立法机关制定的法规;国务院制定的有关农业和农村的行政法规;国务院有关部委制定的部门规章;省、自治区、直辖市制定的有关农业和农村的地方性法规和地方政府规章。

(二)农村法规的实施

农村法规的实施是指国家有关执法机关及工作人员、各级人民政府、农村基层组织及经济单位、公民等贯彻执行农村一系列法规的过程。

(三)农业行政执法

农业行政执法是指具有执法主体资格的农业行政机关按照相关法规对农业、农林经济活动实施监督检查、违法处理的过程。

分为以下五个步骤:

1. 行政检查。行政检查是行政执法主体依法对行政相对人遵守法律和行政法规、履行义务和享受权利的情况进行了解的行为。

2. 行政确认。行政确认是行政执行主体依法对行政相对人的某种事实进行认定,并出具法律效力的文书的行为。

3. 行政许可。行政许可是指行政机关根据行政管理相对一方当事人的申请,经审查依法赋予其从事某种行为的权利和资格的行为。

4. 行政处罚。行政处罚是指主管行政机关对公民、法人和其他组织的违法行为予以追究行政法律责任的一种行政执法行为。

5. 行政强制措施。行政强制措施,是指行政机关为了顺利实施某种管理职能,依法采取强制手段限制公民人身自由或者对公民、法人或者其他组织的财产强制处置的一种具体行政行为。

思考与练习:

1. 农村法规具有哪些本质特征?
2. 分析农村政策和农村法规的区别和联系。
3. 如何保证农村政策和农村法规的实施,使其充分发挥效能?

第二部分 法规篇

