

农村政策与法规

NONGCUN ZHENGCE YU FAGUI

陈卫峰 主 编

夏文顶 副主编



农村政策与法规

陈卫峰 主 编

夏文顶 副主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村政策与法规/陈卫峰主编;夏文顶副主编. —北京:中国农业出版社, 2006. 1

ISBN 7-109-10685-3

I. 农... II. ①陈...②夏... III. ①农业政策-中国②农业经济-经济管理-法规-中国 IV. ①F320②D922. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 006211 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 王琦璐

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.875

字数: 270 千字

定价: 29.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

前言

第一篇 农村基本政策

第一章 农村政策概述	3
第二章 农村基本产业政策	9
第一节 减轻农民负担政策	9
第二节 农村税费改革政策	21
第三节 村务公开和民主管理政策	33
第四节 粮食购销政策	42
第五节 农业结构调整政策	47
第六节 农业产业化政策	55
第七节 农业投入与支持保护政策	67
第八节 集体林权制度改革政策	77

第二篇 农村基本法律法规

第三章 农业法制建设概述	93
第一节 农业法概论	93
第二节 农业立法	94
第三节 农业行政执法	97

第四节	农业普法	100
第四章	《中华人民共和国农业法》基本范畴	104
第五章	农业科技与农业教育法律制度	123
第一节	发展农业科技、教育事业	123
第二节	建立农业技术推广体系	126
第三节	发展农业教育	130
第六章	农业集体经济组织与农户	136
第一节	农业集体经济组织的概念和法律特征	136
第二节	农业集体经济组织的权利和义务	138
第三节	农户的法律地位	140
第七章	种植业管理法律制度	145
第一节	农作物种子管理法律制度	145
第二节	基本农田保护法律制度	155
第三节	农药登记管理法律制度	162
第四节	肥料登记管理法律制度	168
第八章	畜牧兽医管理法律制度	173
第一节	兽药管理法律制度	173
第二节	种畜禽管理法律制度	191
第三节	饲料管理法律制度	194
第九章	农村土地承包法律制度	199
第十章	动植物检疫法律制度	208
第一节	农业植物检疫基本法律制度	208
第二节	动物防疫基本法律制度	212
第三节	进出境动植物检疫基本法律制度	221

第十一章	农机管理法律制度	224
第十二章	农业资源与农业环境保护法律制度	235
第一节	合理利用和保护资源、改善生态环境	235
第二节	耕地保养	238
第三节	水土治理	241
第四节	水资源管理	243
第五节	森林资源保护	247
第六节	渔业资源保护	252
第七节	农业生物物种资源保护	254
第八节	农业环境保护	257
第十三章	绿色食品和无公害农产品管理法律制度	264
第一节	绿色食品标志管理法律制度	264
第二节	无公害农产品管理法律制度	268

第一篇

农村基本政策

第一章 农村政策概述

一、农村政策的概念

政策，就是党的主张，是政党在一定历史时期内，为实现一定的任务而制定的行动依据和准则。政策是党和国家指导、组织经济建设和政治建设的手段，是各项法律、法规制定的依据。农村政策，就是党在特定历史时期，为实现农业和农村经济发展目标而制定的行动依据和准则。农村政策的涉及面很广，不仅包括农村产业政策，还包括农村社会管理等政策，但最基本的政策是农村产业政策，本书将重点阐述。

农村产业政策，是指代表国家行使管理经济职能的决策机构，运用一定的经济手段、法律手段和行政手段，实现社会资源在农村各个产业部门之间的最佳配置和农村经济活动的最优化。农村产业政策的内容，包括产业发展政策、产业结构政策、产业技术政策、产业组织政策等。制定和实施农村产业政策的目标，是适应加快国民经济建设、改善人民生活质量和适应农业国际化目标的需要，促进农村第一、第二、第三产业之间和各个产业内部的不同行业之间的协调发展，形成多元化的产业格局；促进在农业生产稳定增长的基础上，剩余劳动力顺利向非农产业转移，为农民开拓更加广阔的市场经济活动空间，增强自我改造、自我发展和自我积累的能力；促进自然资源、资金、劳动力、技术等要素的重新组合和专业化生产、产业化经营的发展，取得规模经济效益，推进农村经济乃至整个国民经济的现代化。

二、新阶段的农村政策

中国的农业发展，从总体来说，是在社会主义初级阶段的政治经济社会大背景下，从传统农业向现代农业转变，并逐步建成集约、高效和可持续发展的社会主义现代化农业的过程。就其供求关系、生产目标和增长方式综合分析，这个过程大体可划分为三个阶段：①农产品供给全面短缺，以解决温饱为主，主要依靠传统投入的数量发展阶段；②农产品供求基本平衡，以提高品质、优化结构和增加农民收入为主，注重传统投入与资本、技术集约相结合的优化发展阶段；③农产品供给多元化，知识、信息成为农业发展的重要资源，以提高效率、市场竞争力和生活质量为主，高资本集约、技术集约和信息集约的现代农业发展阶段。

改革开放 20 多年来，中国农业获得了长足发展。进入 90 年代后半期，中国农业发展进入了一个崭新的阶段，即农产品供求基本平衡，以提高品质、优化结构和增加农民收入为主，注重传统投入与资本集约和技术集约相结合的优化发展阶段。

（一）新阶段的农业发展

1. 在产品供求关系上，农产品供给由全面短缺走向总量基本平衡的结构性、地区性相对过剩，产品价格下跌，农民收入增长缓慢。自 1990 年以来，由于农业投入的持续增加和技术的不断创新，带来了农业综合生产能力不断提高，农产品生产全面增长，结果使国内主要农产品供求关系发生了转折性变化。中国农产品全面短缺的时代已经结束，农产品供求波动趋于收敛，阶段性买方市场初步形成。

2. 在增长方式上，农业发展从以劳动密集型为主向资本、技术密集型方向转化。资本和技术投入对农业发展的作用在显著上升，农产品的增长对资本和技术的依赖程度越来越强。特别是 20 世纪 90 年代后这种趋势更加明显。同时，劳动力和土地对农

业产出的贡献率和支撑作用却在下降。

3. 在发展目标上，农业发展从追求产量最大化转为面向国内外两个市场追求效益最大化。随着农业综合生产能力的大幅度提高和城乡居民温饱问题的解决，那种以追求农产品产量最大化为目标的生产方式再也适应不了市场的需要，增产不一定能增收甚至减收。在效益最大化的刺激下，农业的商业化程度明显提高，各地发挥农业比较优势的专业化生产和区域化分工布局也相继凸现。调整结构、提高效益和增加收入已成为这一阶段农业发展的主要目标。

4. 在农民增收途径上，从过去的主要依靠农产品特别是粮食增产和提价，转向主要依靠多种经营和非农产业上。农民收入来源非农化、增收因素多元化、收入形态货币化，正成为新阶段农民收入构成的重要特征。必须立足于城乡经济协调发展的大思路，积极发展效益农业、特色经济和非农产业，努力开辟农民增收渠道。

5. 在制度创新上，农业从分散型的内部自主创新向一体化式的外部创新带动内部创新转变。一是外部制度创新带动农业内部制度创新成为农业发展的动力。股份制的蓬勃发展诱导了农村股份合作制的创立；两权分离的思想促进土地所有权与使用权分离；城市工商业中的租赁、拍卖、兼并和抵押等经营方式辐射到农村中，出现了土地和农机租赁、“四荒”使用权拍卖、村庄或乡镇企业兼并及其土地使用权抵押等制度创新措施。二是农业制度变化促进农村经济一体化程度提升。如突破产业间鸿沟，建立产加销一条龙、贸工农一体化的产业化经营组织；压缩“双轨制”成分，逐步向“单轨制”靠拢；以小城镇建设为突破口，户籍制度逐步松绑，城乡二元经济结构向一元化方向推进；各地区农产品市场的相互融通不断加强，等等。

6. 在与国民经济的关系上，农业与其他产业关系日趋紧密，二元经济结构正在向一元结构转变。一是农业与非农产业的关联

度越来越大，产业间的边界越来越模糊，农业从生产和消费两个方面对工业乃至服务业的需求依赖度愈来愈强。二是农业为国民经济“纳税”变为接受支持和保护。国家连续大幅度增加了农业投资，大幅度提高农副产品收购价格。三是农业劳动力绝对数量持续减少，劳动力数量占全社会劳动力的比重下降到50%以下，标志着中国在改变城乡、工农业之间的二元经济结构方面进入一个快速变动阶段。

（二）新阶段的农村政策

1. 调整农业和农村经济结构，提高农业生产效益。农业结构战略性调整的目标是，提高农产品的质量和农业的经济效益，增强农产品的国际竞争能力，促进农民收入的较快增长，实现农业的持续稳定发展，最终实现农业现代化。全面提高农产品质量，优化农业产品结构。以发展畜牧业为重点，优化农业产业结构。调整农业布局，优化农业区域结构。拓宽农民就业空间，优化农村就业结构。

2. 加快发展农产品加工业，推进农业产业化经营。实施农产品加工业发展行动计划，切实把国家扶持重点龙头企业的政策措施落到实处，培育和扶持一批辐射面广、带动力强的大型龙头企业，以龙头企业为依托，加快农产品加工、保鲜、储运技术和设备的开发、引进，带动农产品加工业发展。通过多种形式，尽快形成符合农业发展新阶段要求的政府调控市场、市场引导企业、企业带动农户的新机制，从而有力地推进农业结构战略性调整。

3. 抓好重大实用技术的开发和推广，加快农业科技进步。加大良种繁育和推广力度。搞好优良品种的引进、培育和推广，加快品种更新换代。抓好农作物病虫害和畜禽水产疫病防治，推广无污染或低污染的农作物病虫害防治技术，努力减少对生态环境的污染和破坏，确保食品卫生安全，切实做好动物防疫和免疫工作，加快无规定疫病畜产品出口保护区建设，提高我国畜产品

国际竞争力。

4. 增加农业投资总量，强化国家对农业的支持和保护。按照世界贸易组织的基本规则，改进和加强对农业的支持和保护。建立健全农业抗灾救灾体系，帮助农民减少农业生产的自然风险和市场风险。积极探索建立适应新阶段农业发展要求的农村金融体系，努力改善金融服务。

5. 加强市场体系建设，搞活农产品流通。加快产地批发市场建设，合理规划，加大投入，重点支持。严格市场管理，规范流通秩序，确保“绿色通道”畅通。加强农业信息体系建设，充分利用互联网等现代化信息手段，促进农产品销售。大力发展集中配送和连锁经营等现代农产品营销方式，提高农产品流通效率。

6. 加强农业基础设施建设，提高农业可持续发展能力。以国家水利建设工程、农村电网改造和粮食储备等重点建设为契机，加强以水利为重点的农业基础设施建设。要继续完善防灾减灾五大防御体系，着力加强农田基本建设，积极改造中低产田，大力推进“高标准农业园区”和现代农业示范区的建设，提高农田质量和农业现代化装备水平。

7. 扩大农业对外开放，增强农产品国际竞争能力。支持和鼓励农业利用外资，积极引进先进技术和管理经验。大力发展外向型农业，加快建设一批高标准农产品出口基地，下大力气培育扶持一批有竞争力的农业企业，增强我国农业的国际竞争能力。

8. 加强农业执法体系建设，依法保护农民合法权益。以农业法律、法规和规章为依据，以深化农业行政执法体制改革为前提，以建立健全综合执法体系为重点，围绕农资市场专项整治和农产品安全生产，加大农业行政执法力度。注重提高立法质量，深入开展法制宣传教育，保障农业稳定发展。

复习思考题

1. 农村政策的概念。
2. 农村产业政策的概念。
3. 新阶段农业发展的主要转变有哪些？
4. 新阶段农村政策的主要内容是什么？

第二章 农村基本产业政策

第一节 减轻农民负担政策

农民负担，是指农民在生产经营活动和收益分配过程中所承担的向国家、集体及社会有关部门缴纳税费、财物、提供劳务的总称。

一、农村税费改革前的农民负担及其分类

农村税费改革前，农民负担主要有：①农业税及农业特产税；②其他国家税金，如屠宰税、工商税等；③村提留（公积金、公益金、管理费）；④乡统筹费（乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、乡村道路修建）；⑤农村义务工和劳动积累工；⑥行政事业性收费、政府性基金、集资；⑦农村的各种摊派、罚款等。

农民负担可以从不同的角度进行分类。一般地，可以把农民负担划分为以下几种类型。

（一）合理负担与不合理负担

按照负担的合理性，可以把农民负担分为合理负担和不合理负担。凡符合国家法律、行政法规和政策规定的负担，称之为合理负担。凡不符合国家法律、行政法规和政策规定的负担，均为不合理负担。对此，国务院 1991 年颁布的《农民承担费用和劳务管理条例》第 2 条明确指出：“向国家缴纳税费，完成国家农产品定购任务，承担前款规定的各项费用和劳务是农民应尽的义务。除此以外要求农民无偿提供任何财力、物力和劳务的，均为

非法行为，农民有权拒绝。”减轻农民负担的基本要求是，彻底取消农民的不合理负担，尽可能减少农民的合理负担。

在实践中，农民应当承担的合理负担包括以下四个方面：

1. 依法纳税。依法纳税是每一位公民的义务，是每一位社会成员义不容辞的责任。作为中华人民共和国的公民，农民也应当依法纳税。例如，从事农业生产并有农业收入的，应向国家缴纳农业税（注，从2004年起，部分省份开始取消农业税和农业特产税，下同）；从事农业特产品生产的，应向国家缴纳农业特产税。收入超过个人所得税起征点的，也应向国家缴纳个人所得税，等等。

2. 完成定购任务。作为农业生产者，农民应完成国家规定的粮食、棉花等主要农产品的定购任务。

3. 社区公共费用。作为社区的成员，农民也应当承担必要的社区公共费用。这部分费用主要包括农民作为集体经济组织成员依法承担的村提留、乡统筹费和农村义务工、劳动积累工。

4. 符合国家法律法规政策规定的其他费用。这是指按照国家有关规定，经审批的各项收费等，如国务院或省、自治区、直辖市人民政府及其财政、计划（物价）部门会同农民负担监督管理部门按规定审批的行政事业性收费，国务院或财政部批准建立的基金等。

（二）显性负担与隐性负担

按照负担的表现形式可以把农民负担分为显性负担和隐性负担两种。

1. 显性负担。是指农民向国家、集体、社会有关方面直接支付的负担。具体包括：①国家税收，如农业税、农业特产税、土地占用税、契税，经营工业、建筑、运输、餐饮服务业的营业税等；②村提留款，如公积金、公益金、管理费；③乡统筹费，如乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、乡村道路修建、卫生事业等的收费；④劳动积累工；⑤农村义务工；⑥农村中的