



广东省高等教育自学考试指定教材

农业政策与法规

NONG YE ZHENG CE YU FA GUI

(第二版)

广东省自学考试委员会组编

周建华、陈亚平 主编

华南理工大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业政策与法规 / 周建华, 陈亚平主编. —2 版. —广州: 华南理工大学出版社, 2004.4 (2006.4 重印)

ISBN 7-5623-1677-5

I. 农… II. ①周…②陈… III. ①农业政策-中国-高等教育-自学考试-教材②农业经济-经济管理-法规-中国-高等教育-自学考试-教材 IV. ①F320②D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 015520 号

总发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

发行部电话: 020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn

<http://www.scutpress.com.cn>

责任编辑: 胡元

印刷者: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开本: 850×1168 1/32 印张: 14.5 字数: 397 千

版次: 2006 年 4 月第 2 版第 5 次印刷

印数: 18 501~20 500 册

定 价: 26.00 元

版权所有 盗版必究

目 录

第一章 导言	(1)
第一节 农业政策概述	(1)
第二节 农业法规概述	(12)
第三节 农业政策与农业法规的关系	(31)
第一章练习题	(36)
第二章 《中华人民共和国农业法》总则	(38)
第一节 《农业法》立法的必要性、目的与过程	(38)
第二节 《农业法》的适用范围、基本原则和基本内容	(47)
第三节 农业发展的基本目标和措施	(55)
第四节 各级人民政府和主管部门的职责	(65)
第二章练习题	(71)
第三章 农业生产经营体制的政策与法规	(72)
第一节 农业生产经营体制概述	(72)
第二节 农业土地制度与农业承包	(76)
第三节 农业生产社会化服务体系	(98)
第三章练习题	(105)
第四章 农业生产的政策与法规	(106)
第一节 农业生产的政策与法规概述	(106)
第二节 农业生产资料管理的政策与法规	(120)

第三节	农业生产安全的政策与法规	(124)
第四章	练习题	(128)
第五章	农产品流通与加工和粮食安全的政策与法规	(129)
第一节	农产品流通调节机制	(129)
第二节	农产品流通主体	(143)
第三节	农产品流通市场体系	(147)
第四节	农产品的加工与对外贸易	(158)
第五节	粮食安全	(160)
第五章	练习题	(167)
第六章	农业投入与支持保护的政策与法规	(168)
第一节	农业投入的政策与法规概述	(168)
第二节	农业投入的来源	(170)
第三节	农业投入方向与资金使用管理	(179)
第四节	农业支持保护	(188)
第六章	练习题	(193)
第七章	农业科技与农业教育的政策与法规	(194)
第一节	农业科技与农业教育的政策与法规概述	(194)
第二节	农业科技的政策与法规	(199)
第三节	农业教育的政策与法规	(218)
第七章	练习题	(232)
第八章	农业资源与农业环境保护的政策与法规	(233)
第一节	农业资源与农业环境保护的政策与法规概述	(233)
第二节	农业环境保护的政策与法规	(248)
第三节	农业资源保护的 policy 与法规	(264)

第四节 其他农业资源保护的 policy 与法规·····	(275)
第八章练习题·····	(294)
第九章 农民权益保护和农村经济发展的 policy 与法规·····	(295)
第一节 农民权益保护的 policy 与法规概述·····	(295)
第二节 农民权益保护·····	(297)
第三节 农村经济发展·····	(318)
第九章练习题·····	(337)
第十章 执法监督与法律责任·····	(339)
第一节 执法监督概述·····	(339)
第二节 法律责任概述·····	(344)
第三节 《农业法》中规定的法律责任·····	(346)
第四节 其他法律法规追究的法律责任·····	(355)
第十章练习题·····	(361)
附录·····	(363)
中华人民共和国农业法·····	(363)
中华人民共和国农村土地承包法·····	(381)
中华人民共和国土地管理法·····	(391)
《农业政策与法规》考试大纲·····	(407)
参考文献·····	(454)
后记·····	(455)

第一章 导 言

第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”规划和2010年远景目标纲要》(以下简称纲要)强调:“把加强农业放在发展的首位,”要求进一步“健全国家对农业的支持和保护体系,并使之制度化、法律化”。显然,这给加强农业立法,贯彻执行党的方针政策,建立和健全我国农业政策与法律体系提出了历史性的任务,也给加强对农业或农村经济政策与法规建设问题的研究提出了具有重要意义的课题。本章着重讲授农业政策与法规的概念、地位、作用、特点以及它们之间的联系与区别。本章的难点是正确理解贯彻农业政策的影响因素及正确推行农业政策的方法与措施,农业政策与法规的联系与区别。在学习过程中,应把农业政策与法规结合起来分析,以便掌握其实质。

第一节 农业政策概述

政策是指国家、政党凭借其权力,为了实现一定历史时期的路线和任务,完成一定的目标而对社会经济等多方面或环节采取的一系列措施和规定的行动准则。

一、农业政策的概念

(一) 农业政策的概念

农业政策是根据党的路线和方针,为了实现一定的社会、经济及农业发展目标,在一定时期内对农业发展过程中的重要方面

及环节所制定的具有激励或约束其经济活动的一系列措施和行动的总称。农业政策从属于一般的经济政策，是部门经济政策。由于农业政策与农业、农民和农村关系密切，其内容也涉及农业和农村以外的政策领域，如环境政策、社会政策已超出农业本身的范畴。

农业政策是党和国家指导农业和农村工作，推动农业发展和改革的基本手段和措施。50多年来，农业政策的实施既取得了巨大成就，也出现了失误的地方，造成了一定的损失。目前，党在农村改革和发展的实践中，已逐步形成了一系列基本政策，主要包括：实行以家庭联产承包为主的责任制，建立统分结合的双层经营体制的政策；以公有制经济为主体，允许并鼓励其他经济成分适当发展的政策；以共同富裕为目标，允许和鼓励一部分地区 and 一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来的政策；在确保粮食增产的同时，积极发展多种经营，鼓励和引导乡镇企业健康发展的政策；实行科教兴农，鼓励科技人员深入农村，为农村发展服务的政策；推进农产品流通体制改革，逐步理顺农产品价格，实行多渠道、少环节流通的政策；扶持老少边穷地区脱贫致富的政策等。这些基本政策符合我国的基本国情，适应我国现阶段农村生产力发展水平，深受广大农民群众的欢迎，必须长期保持稳定，并根据客观情况的不断变化而加以完善和发展。

（二）农业政策的产生与发展

农业政策是在社会主义经济建设实践的基础上产生，并不断得到发展和完善，是党长期领导社会主义农业实践的经验总结，是党的集体和人民群众智慧的结晶。

根据重大的农业经济管理体制的变革与发展状况，可以把我国农业政策的发展过程分为以下五个阶段：

1. 土地改革阶段（1949～1952年）

消灭封建土地所有制，实现农民土地所有制是新民主主义革

命的主要内容，也是解决农业问题的关键所在。这项工作在解放前的解放区内已开展了小规模的土地改革，也制定了一系列的政策和措施。新中国成立后，1950年6月中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，在全国范围内开展了大规模的土地改革运动。到1952年底，除中国台湾和一些少数民族地区外，全国土地改革任务基本完成。土地改革使3亿多无地或少地的农民分得了7亿亩土地，摆脱了每年向地主缴纳350亿公斤粮食的地租负担。土地改革彻底消灭了封建剥削制度，解放了农业生产力，使农业生产得到了较快的恢复和发展。

2. 农业合作化阶段（1953~1957年）

农业合作化是在土地改革之后进行的。土地改革以后，中国农业变成了小农经济的汪洋大海。为了使小农经济走上社会主义道路，实现共同富裕，使农业适应国民经济有计划、按比例发展的需要，根据马克思主义关于农业合作的基本原理，结合中国农业的实际情况，在中国共产党的领导下，开展了大规模的农业合作化运动。从1953年初开始到1956年底，用了不到4年的时间（实际上主要是1956年），完成了农业合作化的进程。到1956年底，全国96%的农户已加入农业生产合作社，其中88%的农户参加了高级农业合作社。农业合作化促进了农业生产的进一步发展，它在方向和原则上是正确的，但在合作的出发点、内容、速度、规模等方面却存在着一定的缺陷，这就导致了随后的农业合作社的进一步升级（中国农业合作化的进程还远没有结束，党的十一届三中全会后农村实行家庭承包制在某种意义上使中国农业又回到了一个新的起点，客观上要求我们必须重新考虑农业合作化的问题）。

3. 人民公社化阶段（1958~1978年）

这是一个漫长的、灾难性的阶段。受“一大二公”的极“左”思想的影响，1958年把高级农业生产合作社合并成为人民

公社，这种“政社合一”的政治经济体制，严重挫伤了农民的生产积极性，极大地破坏了农村社会生产力，它是造成灾难性的“三年困难”的原因之一。农业政策经过多次调整，逐步形成了“三级所有，队为基础”的体制，相对明确了各级所有权，但仍然没有从根本上解决管理过分集中、经营方式过于单一和分配上的平均主义的弊病。再加上“文化大革命”的冲击，造成了我国农业长期徘徊不前的状况。实践证明，人民公社远远超越了我国社会生产力发展的水平，给我国社会经济的发展造成了不可挽回的损失。遗憾的是，我们并没有及时从根本上改变这种体制，而是采用了“农业学大寨”这样的群众运动来维持这种体制的继续运转。但这一阶段的大规模农业基本建设（如平田整地、兴修水利等）的成就是前所未有的，它为我国农业进入 20 世纪 80 年代后的大发展奠定了一定的物质基础。

4. 家庭承包制阶段（1979~1991 年）

这一阶段是中国农业经济大发展的时期。旧的农业经济体制对农民来说没有任何吸引力，而且不能维持农民的基本生活需要。在这种情况下，农民自发地开始搞起了“包产到户”和“包干到户”，承包给农业生产和农民生活带来了生机和希望。党和政府顺乎民意，尊重群众的创造精神，在全国普遍推行了家庭联产承包责任制，并且制定了《关于加快农业发展的决定》，提出了农村改革和发展的新政策，调整了工农关系，增加了农业投资，提高了农产品的收购价格。这一系列有利于农村经济发展的措施极大地调动了农民的生产积极性，推动了农业生产和农村经济的全面发展。1984 年粮食总产量达到 4073 亿公斤，比 1977 年的 2827 亿公斤增长了 44%。农业总产值以每年 6% 的速度持续增长。家庭承包制的实质是把生产资料的所有权和使用权适当分离，土地等主要生产资料的所有权不变，仍然是社会主义集体所有制，但通过承包，实行统分结合，把经营管理权和土地的所

有权相对分离。这种形式一方面发挥了集体经济统一经营的优越性，另一方面发挥了农民家庭分散经营的积极性。国内外实践证明，农业生产适宜于家庭经营，即使在发达国家，家庭经营仍然是现代化农业的重要经营形式，社会化服务则是不可缺少的前提条件。因此，家庭承包制是适合中国农业实际情况的、大大促进农业生产发展的、具有中国特色的社会主义农业经营体制。1986年以来，我国农业又出现了徘徊不前的情况，特别是粮食生产还有所下降，这实际上并不是家庭承包制本身的原因造成的，而是我国农业政策（特别是农业投资减少，农用生产资料涨价等）的失误和家庭承包制的不完善引起的。

5. 社会主义市场经济建立和完善阶段（从1992年至今）

从1992年开始，建立社会主义市场经济已写入中国的宪法。这标志着传统的计划经济体制的结束，新的具有中国特色的市场经济体制开始运作。在新的经济体制下，农业经济进入一个新的发展时期。政府基本上放开各种农产品市场，农业的生产与销售主要依照市场信号来决定，各种要素市场逐步形成（包括土地市场、劳动力市场、资金市场和信息市场）。市场经济为我国农业的发展提供了一个更加适宜的环境条件。

建立市场经济是一项艰巨的系统工程，目前面临着三个方面的艰巨任务：首先，是明晰的产权关系。市场经济首先要有明确的市场主体，市场主体是市场经济的微观基础。长期以来，集体经济并没有很好地解决产权问题，因此，必须通过股份合作制以及承认农民个体经济来明晰产权关系。其次，是有效的市场经济体系。市场经济依靠市场机制和市场价格信号使资源得到最佳的配置。因此，必须逐步放开价格，组建各种专业市场、批发市场、期货市场，使全国形成统一市场，并逐步把全国统一市场与国际市场联结起来。同时，一定要使产品市场和要素市场同时发育起来，逐步使我国市场体系现代化。最后，是国家的宏观经济

干预。市场经济并不等于自由放任的经济，政府必须做好宏观调控，制定科学的政策目标，采取合理的政策手段，保证市场的合理竞争和高效运行。另外，从整个国民经济结构来考虑，政府必须对农业予以保护，保证国民经济各部门协调地发展。

（三）农业政策的特点

农业政策从本身的性质出发，具有以下特点：

（1）内容上的纲领性。农业政策一般是从整个国家或地区农业发展的需要出发，纲领性地规定农业经济活动应遵循的共同原则，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，这就给对政策的理解和具体应用带有一定的灵活性。

（4）政策效力的有限性。由于农业政策规定原则性较强，又有一定的灵活性，因此，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规定。即使有纪律规定，由于行政程序缺乏法律程序的严密，更容易受到人为因素的干扰，从而使政策纪律的执行有一定的难度。

二、农业政策的实施与调整

（一）农业政策实施的概念与特点

1. 农业政策实施的概念

农业政策制定出来以后，并不等于有关的农业问题就解决了。从农业政策的制定到其目标的实现，还需要一个极其复杂和重要的过程，这就是农业政策的实施。农业政策的实施就是指农业政策方案被批准并正式颁布之后，把农业政策所规定的内容转

变为现实的过程。具体来看，农业政策的实施是各级人民政府和农业主管部门以及其他有关部门，按照客观经济规律的要求，将农业政策付诸实际行动的行政活动。因此，应把农业政策的实施理解为一个过程，它是农业政策的执行者运用各种政策资源，通过建立各种组织机构，采取宣传、解释、执行等各种行动将农业政策观念形态的内容转化为现实生产力，从而使既定的农业政策目标得以实现。

2. 农业政策实施的特点

(1) 具体性。一般说来，农业政策方案的制定是针对普遍的情形，以整体的面貌出现的，是比较抽象的概念体系。而执行部门要贯彻落实决策中心发布的农业政策指令，仅有对农业政策指令的整体了解是远远不够的，还必须对整体目标加以分解，使其具体化，这样才能把农业政策指令通过层层分解，落实到各个具体实施部门，最后落实到农业政策对象身上，通过他们的经济利益受益或受损，使农业政策的实际效益体现出来。可见，农业政策的执行是一项十分细致的工作，必须明确、具体，讲求条理性和规范性。

(2) 灵活性。现实的社会经济生活是极其复杂的，农业又是一个高风险的产业，新问题、新情况不断出现，尤其在改革开放的年代，各种矛盾错综复杂，偶然、随机因素激增，动态多变的态势更加突出，各种利益的冲撞以及大量特殊问题的涌现，对农业政策的执行提出了更高的要求。一方面农业政策方案无论设计得怎样科学、合理，它都不可能与纷繁复杂的客观实际情况完全一致；另一方面，随着时间的推移、执行活动的进展和环境条件的变化，农业政策的执行者必须因地制宜、因时制宜，适应各种现实情况的变化，灵活地使农业政策目标得以实现。

(3) 综合性。农业政策的执行是个复杂的活动过程，要采取很多必要的措施和行动，牵涉到许多动态要素，人、财、物、时

间、信息、管理技术、规章制度等都是执行中必然涉及的基本要素。执行是否顺利有效，既要受主观因素的影响，也要受客观因素的制约。农业政策的执行过程就是将各种因素加以系统综合，使其处在一种有序状态下，发挥最大整体效益的过程。实践证明，杂乱无章只会带来执行的负效应，执行系统必须通过某种机制实现各种要素的协调效应和动态平衡。因此，执行者在农业政策执行过程中必须善于运筹各种政策要素，使整个农业政策执行过程成为一个要素得当、结构合理、功能优化的动态系统。

(4) 阶段性和连续性。由于农业政策目标和方案本身就带有阶段性，因而它反映在农业政策的执行上也必然呈现出时间上的阶段性，即农业政策方案的实施和目标的实现都只能分阶段逐步进行。与农业政策执行的阶段性密切联系的是它的连续性，这就是说，在整个农业政策执行过程的各个阶段之间存在着前后相继的内在联系，农业政策的执行过程是阶段性和连续性的统一。为此，执行者应充分注意各个执行阶段的衔接和统一，不能只顾上阶段目标而影响下阶段目标或其他阶段目标的实现，而应该在实现上阶段目标的过程中积极为下阶段目标的实现创造条件。

(5) 目标的统一性和途径的多样性。在农业政策执行过程中，其目标不论是在时间上还是在空间上都具有统一性，这是农业政策执行的特点和要求。如果执行机构的领导者及其执行人员在主观上忽视了这种统一性，则会造成整个执行的紊乱，出现巨大的内耗，不利于农业政策目标的实现。农业政策目标的统一性并不意味着农业政策执行途径的单一性。相反，在坚持农业政策执行目标统一性的前提下，还必须坚持农业政策执行途径的多样性，因为在农业政策执行过程中客观上存在着多种多样的途径。

(6) 决策的多层次性。由于农业政策执行是一个需要不断变化和调整的动态过程，因此，农业政策执行者就要依据农业政策的原则和自己所处的条件，不断选择和决定自己的行动。在执行

上级政策的过程中，不但各级执行机构的领导者要结合本地区、本部门的特点制定切实可行的农业政策执行措施，而且各级执行机构的工作人员也要据此制定自己的具体行动计划，尤其是基层的农业政策执行人员则更应根据自己所处的特定条件，按照农业政策的要求进行具体的决策，以处理各种实际问题。因此，农业政策的执行绝不是一个简单的照章办事的过程，而是一个由一系列不同层次的决策组成的过程。

（二）农业政策实施的影响因素

1. 政策的制定

政策的制定是影响政策实施的一个主要因素。制定科学的政策，要求政策目标准确、明白，政策规划清楚、具体，并有科学的理论作基础。

2. 政策的资源

政策实施所需要的资源，主要包括人力、经费、物力、信息、权威等。缺乏必要的资源，政策则难以实施，或达不到政策目标规定的要求。

3. 政策执行者

国家行政机关是政策执行机关。执行人员的素质如何，与政策实施关系密切。合格的执行人员应该具有较高的思想素质、合理的知识结构与能力结构，以及较高的管理水平等。

4. 社会环境

任何政策的实施，都要与各种社会因素发生相互作用，都要受到一定社会环境的影响。社会环境不仅包括政治文化、大众传播媒介、国内外政治气候以及经济环境在内的各种政治经济环境，同时还包括群众的生活习惯和心理承受能力等，它们都会影响和制约着政策的实施。

(三) 农业政策实施的方法

农业政策实施的方法一般有以下几种形式：

1. 行政方法

行政方法是指凭借行政机构的权威，运用命令、指示、指令或任务，按照行政层次和行政秩序来推行政策实施的方法。行政方法的主要特点是：直接性、单一性、强制性和无偿性。

2. 经济方法

经济方法是指在客观经济规律直接作用和经济组织自主活动的情况下，通过利用与价值有关的经济杠杆和经济手段来调节人们之间的物质利益关系，以实现政策目标的方法。经济杠杆主要有：价格、税收、利率、工资、成本、利润、货币、信贷、财政等；经济手段主要有：经济责任制、生产补贴、物质奖励、罚款等。经济方法的主要特点是：平等性、等价有偿性、非直接性和广泛性。由于经济方法是从人们的物质利益出发，充分尊重调节对象的自主权，因而可以促进人们对自身物质利益的关心，并由此激发人们工作和从事农业经营活动的积极性、主动性、创造性。然而，经济方法也有其自身的局限性，其作用的发挥需要一个过程，因而难以解决要求立即采取措施的问题。

3. 法律方法

法律方法是指行政机关应用国家法律和根据宪法、法律制定各种有效措施推行农业政策实施的方法。法律方法的特点是：权威性、规范性、强制性和稳定性。法律方法能否有效地发挥对政策的实施作用，取决于法律法规是否适应经济基础和规律的要求，同时法只是整个上层建筑的一部分，其调整范围有限。因而，强调“依法治农”并不排除和否定其他农业政策实施方法的有效性。

4. 思想教育方法

思想教育方法就是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，增强推行政策实施的主观能动性和自觉性。

(四) 农业政策的调整与延续

1. 农业政策的调整

农业政策在实施的过程中，由于政策本身存在某些问题或出现新情况，进而需要对政策进行修正和补充，以适应新的认识和发展变化了的情况，这就是农业政策的调整。任何一项农业政策的出台，可以说都是对以前该项农业政策的某种调整，或者充实，或者完善，或者局部调整，或者全部调整。不断调整农业政策是有其必要性的。

我国农业政策的调整是党和国家对农业政策不适应经济基础和不符合客观经济规律要求的某些环节和方面所做的局部修正、修改和补充。政策调整是社会主义国家上层建筑的自我完善和发展，而不是对整个农业政策的全盘否定。在社会主义革命和建设中，党把马克思主义的基本原理同中国革命和建设的实际结合起来，一切从实际出发，实事求是，勇于探索和创新，在实践中检验和发展真理，敢于正视和纠正自己的失误，体现了社会主义执政党的坦荡胸襟和雄伟胆略。党的十一届三中全会以来，党在全面总结社会主义农业建设经验教训的基础上，大胆地纠正了在农业政策上的重大失误，制定了一系列适应新的历史时期农业发展要求的农业政策，极大地调动了广大农民的积极性，促进了农业的迅速发展。实践证明，党的十一届三中全会以来，我国农业政策的调整不但是必要的，而且是正确的。

2. 农业政策的延续

农业政策的延续包括三层含义：一是党的基本农业政策长期稳定不变；二是党的农业政策实施的连续性，不因政府部门主要领导人的变更而中断或被扭曲；三是保持新旧政策的衔接继起，避免出现政策真空。

3. 农业政策调整与延续的关系

政策调整和延续是社会主义上层建筑发展运动中相互联系、相互依存的两个方面，农业政策的调整是延续的基础，没有政策的调整，政策也就难以延续。因为政策不可能总是保持与经济基础相适应，不适应经济基础的政策，即使强行保持其延续，不但不能发挥政策对农业经济活动的正确指导作用，反而会阻碍农业的发展，最终会被抛弃。但农业政策的调整不等于不要保持农业政策的稳定和延续。没有农业政策，特别是基本农业政策的指导作用，甚至会导致对经济基础的破坏作用，阻碍农业生产力的发展。从这个意义上讲，政策的稳定是基本的，政策局部的调整也是必要的。但是，任何农业政策的稳定和延续都是相对一定历史时期而言的。在不同的历史时期，由于社会政治经济形势、阶级关系和实际情况的变化，农业政策也必须随之做出相应的调整，以适应新的历史时期国家政治经济任务的需要。从这个意义上讲，政策的稳定和延续是相对的、暂时的，而政策的调整是绝对的、经常的。

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。《中华人民共和国农业法》是我国农业的基本“大法”，是保障农业生产经营活动正常运转和发展的基本法律。然而，农业的立法工作还需要建立一套比较完善的法律体系。

一、农业法的概念、调整对象与范围

1. 农业法的概念

农业法，又称农业经济法，是调整人们在农业经济活动过程中所发生的特定农业经济关系的法律及其法规的总称。农业法是