



农村法律与 政策概论

NONGCUN FALÜ YU ZHENGCE GAILUN

胡贵忠 胡雪松 陈零桢 编著



西南交通大学出版社

农村法律与政策概论

胡贵忠 胡雪松 陈霄桢 编著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

农村法律与政策概论 / 胡贵忠, 胡雪松, 陈零桢编著.
成都: 西南交通大学出版社, 2005.11
ISBN 7-81104-179-0

I. 农... II. ①胡...②胡...③陈... III. ①农业法—
概论—中国②农业政策—概论—中国
IV. D922.4②F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 117970 号

农村法律与政策概论

胡贵忠 胡雪松 陈零桢 编著

责任编辑	任煜 牟万能
责任校对	秦振秀
封面设计	经典记忆
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮 编	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
电子邮箱	cbsxx@swjtu.edu.cn
印 刷	中共四川省委党校印刷厂
成品尺寸	140 mm×203 mm
印 张	12.3125
字 数	265 千字
版 次	2005 年 11 月第 1 版
印 次	2005 年 11 月第 1 次印刷
印 数	1—3 000 册
书 号	ISBN 7-81104-179-0/D·018
定 价	20.00 元

图书如有印装问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

中共四川省委党校函授学院农村基层干部高等教育培训
教材编审委员会

主任编委：李锡炎

副主任编委：刘毅 郭伟 王书斌 赵学谦

编委：白云谷 郑国玺 周国庆 王雪

赵世勇 杨坚 杨亚光 薛建平

宋先均 孙彪 黄智宪 李军

说 明

为深入贯彻落实党的十六大精神，全面建设小康社会，经省委领导同意，中共四川省委党校函授学院在全省开展了“农村基层干部培养工程”活动，并举办了农村村级干部经济管理函授大专班。为保证培养质量，我们聘请中共四川省委组织部、省农村工作委员会、省农业厅、省农业科学研究院、省畜牧科学研究院、省林业科学研究院、省委党校、省行政学院和部分市委党校的领导和专家学者，编写了这套通俗易懂、针对性和实用性强，适合农村干部“知识+能力”培养特点的农村村级干部经济管理专业大专班的系列教材，并将陆续出版。本套系列教材共12本，分别是《农村经济管理》、《农村法律与政策概论》、《农村金融》、《农村生态建设与环境保护》、《农村土地规划与管理》、《农村基层组织建设》、《现代农业科学技术》、《农村社会工作概论》、《法律基础知识》、《农村财务管理》、《马克思主义基础理论》、《计算机应用基础教程》。在成书并出版之际，我们谨向参加编写工作的有关部门的领导和专家学者表示衷心的感谢。

中共四川省委党校函授学院

2005年3月7日

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 农业法	(1)
第二节 农业政策	(11)
第三节 农业法与农业政策的关系	(20)
第二章 农业基本法	(25)
第一节 概说	(25)
第二节 《农业法》的主要内容	(33)
第三节 执法监督 and 法律责任	(52)
第三章 农业生产经营组织法律与政策	(56)
第一节 农村集体经济组织	(56)
第二节 农民专业合作经济组织	(67)
第三节 乡镇企业	(74)
第四章 农村土地管理法律与政策	(83)
第一节 概说	(83)
第二节 土地所有权	(90)
第三节 土地使用权	(96)
第四节 土地管理的基本制度	(100)
第五节 土地征用	(109)
第六节 监督检查与法律责任	(115)
第五章 农村土地承包法律与政策	(120)

第一节	概说	(120)
第二节	土地家庭承包的主要规定	(129)
第三节	农村土地承包合同	(139)
第四节	农村土地承包经营权的保护	(148)
第五节	农村土地承包经营权的流转	(153)
第六节	农村土地承包纠纷的解决和法律责任	(159)
第六章	农业资源与环境保护法律与政策	(165)
第一节	概说	(165)
第二节	森林资源	(171)
第三节	水资源	(175)
第四节	草原资源	(180)
第五节	渔业资源	(186)
第六节	野生动植物资源	(189)
第七章	农业生产资料法律与政策	(197)
第一节	概说	(197)
第二节	种子	(205)
第三节	种畜种禽	(210)
第四节	肥料、农药、兽药	(212)
第五节	农业机械	(223)
第八章	农业技术推广法律与政策	(229)
第一节	概说	(229)
第二节	农业技术推广体系	(234)
第三节	农业技术的推广与应用	(237)
第四节	农业技术推广的保障措施	(241)
第九章	农村税收法律与政策	(246)
第一节	农村税赋	(246)

第二节 农村收费·····	(257)
第三节 农村税费改革·····	(265)
第十章 农村扶贫和社会保障法律与政策·····	(272)
第一节 农村扶贫开发·····	(272)
第二节 农村社会保障·····	(282)
第十一章 农村管理法律与政策·····	(299)
第一节 村民自治·····	(299)
第二节 人口与计划生育·····	(307)
第三节 农村社会治安综合治理·····	(320)
第十二章 农民权益保护法律与政策·····	(332)
第一节 概说·····	(332)
第二节 农民工权益保护·····	(343)
第三节 保护农民权益的法律途径·····	(353)
第十三章 WTO 农业协议·····	(363)
第一节 WTO 概述·····	(363)
第二节 WTO 农业协议的主要内容·····	(368)
第三节 WTO 农业协议与我国农业立法·····	(375)
参考文献·····	(382)
后 记·····	(385)

第一章 导 论

党的十五大提出依法治国，建设社会主义法治国家的目标和方略以来，依法治农的进程日益加快。在强调维护农业法权威的同时，决不应忽视农业政策的重要意义。要正确处理好二者之间的关系，既依靠农业政策来指导农业法律的正确制定和实施，又依靠农业法律来保证农业政策的稳定和有效贯彻，使二者各得其所，相得益彰。

第一节 农业法

一、农业法的概念与调整对象

（一）农业法的概念

农业法与农业密不可分，因而有必要先对农业的概念作个了解。多年来，我国有关农业的政策、法律均采用了广义的农业概念，即农业是利用生物生长发育过程来获取动植物产品的社会生产部门，包括种植业、林业、畜牧业和渔业等产业。新修订的《中华人民共和国农业法》从农业和农村经济发展的要求和趋势出发，不仅沿用了广义的农业概念，而且将农业的链条延伸到了与产业“直接相关的产前、产中、产后服务”。

农业法的概念有广义、狭义之分。广义的农业法，是指调整特定农事关系的法律规范的总称，它是由众多相关法律法规所构成的一个部门法，通常又称为农业经济法，属于经济法的一个分支。狭义的农业法，是指 1993 年 7 月 2 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过、2002 年 12 月 28 日经第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议修订的《中华人民共和国农业法》，又称为农业基本法。本书中所称的农业法如果没有特别指明，一般指广义的农业法。

农业法不仅是农业生产经营组织和农民（或农户）等农事主体从事农业和农村经济活动的行为准则，而且是国家领导、组织、协调和管理农业和农村经济及其他涉农事务的重要手段，是促进农业和农村经济持续、稳定、健康发展的强有力工具。

（二）农业法的调整对象

农业法的调整对象是学术界争议很大的一个问题。普遍的观点认为，农业法的调整对象是人们在农业经济活动中所发生的特定农业经济关系，包括纵向的农业经济管理关系和横向的农业经济协作、交易关系。我们认为，从农业产生、发展过程来看，应该承认农业问题主要是经济问题，解决“三农”问题的核心就是发展农村经济，农业和农村经济关系理应成为农业法的主要调整对象。但是，在当今农村社会结构和社会因素越来越综合化的时代，农业问题绝非单纯的经济问题，而是具有连带性的社会问题，农业法的调整对象已经呈现出多元化和复杂性的态势。因此，我们根据我国农业立法的客观实际和发展趋势，认为农业法的调整对象就是特定的农事关系。

所谓农事关系，是指在农事活动过程中以农业生产为基础，逐层交融而形成的具有内在联系的人与人之间和人与自然之间关

系的总和。农业法只是调整特定的农事关系，而不是一切农事关系，更不是农事关系以外的其他社会关系。农事活动所产生的社会关系是多种类的，除农事关系外，还有其他种类的社会关系需要其他法律部门予以调整。只有那些涉及到农业发展、农业经营者或农民的利益和农村社会稳定大局的农事关系，才纳入农业法的调整范围，受农业法规范和保护。以农业法所调整的具体内容为标准，农事关系主要包括以下几类：

1. 农业和农村经济管理关系。指国家经济管理机关在行使国家管理农业经济职权时发生的与农业生产经营组织或农民在组织、管理、调控、监督中产生的纵向农事关系。包括国家对农业和农村经济进行集中统一组织、指挥、协调和管理的宏观管理关系，以及国家通过财政、银行、审计、统计、会计、海关、税务、物价、工商行政管理等依法对农业和农村经济活动进行监督检查而形成的微观市场监督管理关系。国家管理和干预农业经济活动的目的和作用在于克服市场失灵，保障农业的基础地位和粮食安全，维护市场经济秩序，实现资源优化配置。

2. 农民权益保护关系。指在保护农民权益过程中所发生的农事关系，主要体现在国家对农民权益的保护关系、社会对农民权益的保护关系和农事组织对农民权益的保护关系等。农民权益保护问题是农业发展和农民收入的根本问题，事关农业与农村改革、发展、稳定的大局。将农民权益保护作为农业法的调整内容符合我国农业和农村经济发展的内在需要，反映了维护广大农民群众利益的根本要求。

3. 农业资源环境关系。指农事主体在参与农事活动过程中所产生的同保护和改善农业资源、合理开发利用与保护农业环境有关的农事关系，主要包括两个方面：一是同保护、合理开发和

利用农业资源有关的农事关系；二是同防治农村各种污染物对农业环境的破坏和防治各种农业公害有关的农事关系。农业法重视对农业资源环境的保护和利用，旨在实现农业资源环境的优化配置，最大限度地达到物尽其用，实现农业可持续发展。

4. 农业科技教育关系。主要体现在对农业科技教育发展的宏观协调管理、农业科技教育活动中发生的协作管理以及农业科技教育所产生的权益关系等。农业法确认和保证农业科技教育关系，旨在确定农业科技教育的法律地位，规范、组织、协调农业科技教育活动，调节农业科技成果应用中产生的利益关系，保证和促进农业科技成果的合理使用和推广，以及农业教育事业的健康发展。

5. 农村社会保障关系。指农村社会保障过程中所形成的农事关系，主要体现在农民养老保险、农村合作医疗保障和农村最低生活保障等方面。农业法确认和保证农村社会保障关系的顺利发展，有助于深化我国农村体制改革，减少社会冲突和矛盾；有助于充分开发和合理利用农业劳动力资源，保障农村社会成员的基本生活权利，促进农业可持续发展，维护农村社会稳定，构建和谐农村社会。

二、农业法的特征

农业法作为法律体系中的一个部门法，除了具有法的共同特征，即国家创制性、特殊规范性、普遍适用性和国家强制性之外，还有其自身的特征。

（一）农业性

农业性是农业法首要的、本质的特征，这是由农业法的调整对象所决定的。农业法以特定的农事关系为调整对象，规范的内

容直接与农业生产、分配、交换和消费相联系，很多农业法规本身就是农业技术规范或操作规程。农事活动是产生农事关系的客观前提，在农事活动过程中，首先表现的最基本的社会关系就是农业生产关系，它贯穿于农业生产、分配、交换和消费的全过程，是农事关系形成和发展的物质根源，也是农事关系的质的规定性。同时，农业生产关系的产生与发展又孕育着紧密结合的社会连带关系，这种社会连带关系主要体现在有关农业、农村和农民三者之间的关系上，通过三者之间的互动作用来促进农业可持续发展 and 农村社会协调发展，实现人与社会、人与自然的和谐。

（二）经济性

农业问题主要是经济问题，农事关系中的经济关系是农业法的主要调整对象。第一，农业生产关系是农事关系形成和发展的物质根源，农业生产、分配、交换和消费等经济关系是农业法规规范和调整的主要内容。第二，农业法的宗旨是发展农村经济、提高农业生产力水平。我国社会主义初级阶段是不发达的阶段，农村尤其不发达。表现在：生产力落后，主要靠手工劳动；市场化程度低，自给半自给经济占相当比重；农业人口多，就业压力大；科技教育文化落后，文盲半文盲数量较大；农民生活水平比较低，还有几千万人没有解决温饱；城乡差别大，农村发展也很不平衡。这些特点决定了农业法制建设必须始终以发展农村经济、提高农业生产力水平为中心。第三，农业法必须坚持以市场为取向，遵循经济规律，利用市场机制和各种经济手段，达到调整利益关系、促进农业和农村发展的目的。正因为如此，农业法被视为经济法的一个分支。

（三）综合性

农业法的调整范围涉及农业、农村和农民，调整对象具有多

元化和复杂性，需要一个综合性的法律部门予以调整。从立法实践来看，我国颁布的绝大多数农业法律法规，都同时包含了公法、私法和社会法等多元性质的法律规范。如，农业和农村经济的行政管理关系受行政法规范调整，属于公法领域，要坚持依法行政原则；农民权益保护关系中的大多数关系受民法规范调整，属于私法领域，要遵循意思自治原则；农村社会保障关系受社会保障法调整，属于社会法领域，要体现倾斜保护原则。农业法借助了多种性质的法律规范，从不同角度、以不同手段和方法实现对农事关系的既有分工又有协作的综合性调整。

（四）社会性

农业是国民经济的基础，农业、农村和农民问题始终是关系我们党和国家全局的根本性问题。但是，农业在整个国民经济中是一个弱质产业，农民也是社会弱势群体，完全把他们置于市场经济的大潮之中，让他们参与全球竞争而不顾，必然使他们处于极为不利的境地，肯定会影响国民经济的发展和社会的进步，甚至危及到政权的稳定 and 国家的安定。尽力通过农业立法和其他手段保护农业和农民利益，是世界各国的一贯做法。因此，我国农业法必须从全局出发，以社会利益为本位，加强对农业和农民的特别保护，大力支持农业，巩固农业的基础地位。

三、农业法的基本原则

所谓农业法的基本原则，是指农业法所确认或体现的、贯穿于整个农业法制建设之中的总的指导思想和根本法律准则。农业法的基本原则对包括农业立法、司法、执法和守法在内的整个农业法制活动具有根本的指导作用和规范作用，任何违背农业法基

本原则的行为均构成对农业法的违反，应追究法律责任。农业法的基本原则可以概括为以下几项：

（一）对农业实行倾斜保护的原则

农业是整个国民经济发展的基础产业，不仅为我们提供生存的必要条件，而且为工业提供主要原料。但是，农业的特点和性质决定了它是一个典型的风险型产业、天生的弱质产业：①农业的自然风险无时不在；②农业的市场风险也很大；③农村政策风险经常出现；④农业基础设施建设具有投资大、共享性和见效慢的特点；⑤农业社会效益高而经济效益低；⑥农业生产的调整周期长且生产有刚性；⑦农业生产的分散性，特别是我国农业经营规模小、现代化水平低、生产成本和流通成本都较高，致使其在国际市场的竞争中处于不利的地位；⑧农民的无组织性，使得农民缺乏自我保护的能力；⑨由于历史原因而形成的城乡二元结构，农村经济和文化发展的不平衡、工农业产品价格剪刀差、工农业发展速度与比例不协调、城乡居民收入不平衡以及农业生产条件和农村基础设施落后，给农业和农村经济发展造成严重障碍。我国农业上述特性综合作用的直接结果，使得农业无论在产品市场的竞争中，还是在经济资源的竞争中，常常处于不利的地位。因此，农业的发展更需要良好的社会环境和法制保障，需要国家依法通过宏观调控加以特别扶持和保护。农业法必须坚持“多予、少取、放活”的方针，体现工业反哺农业、城市带动乡村的经济发展思路，用法律手段调整国民收入分配结构，在资金投入和科技教育投入上切实向农业、农村、农民倾斜，逐步建立稳定的农业投入增长机制，促进农村经济社会全面发展。

（二）严格遵循自然规律和经济规律的原则

农业生产的对象是动物、植物和微生物，经济再生产过程同

自然再生产过程相互交织在一起，这是农业生产区别于工业和其他生产部门的根本特点。农业的这一特点要求人们进行农业生产时，不仅需要遵守经济规律，而且必须遵守自然规律。否则，必然遭受客观规律的惩罚。因此，中共中央《关于加快农业发展若干问题的决定》中明确指出：“我们对农业的领导，一定要从实际出发，一定要按照自然规律和经济规律办事。”这同样是对农业法制建设的基本要求。农业法只有充分尊重市场规律，保障市场机制在生产力的发展和生产要素的配置中起基础性作用，并强化国家对农业的宏观调控力度，才能进一步促进农业和农村经济的发展，确保农业在国民经济中的基础地位。同时，农业法还要充分尊重自然规律，在设定基本的法律制度、措施时，不仅要考虑生产的需要、农民的利益，也要考虑这项制度、措施是否符合自然规律，是否符合自然要素自身的特点和要求。要通过法律制度促进珍惜和合理开发利用农业自然资源，切实保护生态环境，保障农业和农村经济的持续、稳定、协调发展。

（三）切实保护农民合法权益的原则

农民权益保护问题是农业发展和农民收入的根本问题，事关农业与农村改革、发展、稳定的大局。只有从根本上解决农民权益保护问题，农民收入才能实现可持续增长，我国农业才能具有国际竞争力，农村小康社会才能真正地落到实处。不尊重农民的自主权，损害农民的物质利益，其结果必然会挫伤和打击农民的生产积极性，影响农业生产的发展。因此，中共中央《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中指出：“必须承认并充分保障农民的自主权，把调动广大农民的积极性作为制定农村政策的首要出发点。这是政治上正确对待农民和巩固工农联盟的重大问题，是农村经济和社会发展的根本保证。调动农民的积极性，核

心是保障农民的物质利益，尊重农民的民主权利。在任何时候，任何事情上，都必须遵循这个基本准则。”这也是对我国农业法制建设的基本要求。为此，新修订的《农业法》专门增加了“农民权益保护”一章，进一步规范了各级政府和有关部门、农村集体经济组织以及社会有关方面的行为，赋予农民依法保护自己财产的神圣权利和行政、司法救济的权利。

四、农业法的体系

农业法体系是由农业法律、法规、规章所组成的纵横交错、紧密联系的有机整体。截至2004年底，全国人大及其常委会制定法律19部，国务院制定行政法规62部，加上配套的地方性法规100多部及规章400多部，可以说，我国农业法体系框架已经基本形成。从横向来看，这些法律法规覆盖了种植业、畜牧业、渔业、水利、水土、土地管理、自然资源及环境保护、农村生产经营组织、农民权益保护等农业、农村的方方面面；从纵向来看，这些法律法规以农业基本法为龙头，由农业法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方规章等不同层次的规范性文件共同构成了一个较完整的部门法体系。

（一）农业基本法

农业基本法即《中华人民共和国农业法》，于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日经第九届全国人大常委会第三十一次会议修订。它本应由最高权力机关——全国人民代表大会审议并通过，但由于当时急需出台一部农业基本法而提前诞生了，事实上它一直起着农业基本法的作用。它规定了农业发展的基本目标与原则措施，对农业基本问题