



高等院校科技法系列教材

农业法

于华江 ©主编



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press



高等院校科技法系列教材

农 业 法

	于华江	主 编
陈运雄	杨述兴	副主编
瓮怡洁	王小龙	参 编

对外经济贸易大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业法 / 于华江主编. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2009

(高等院校科技法系列教材)

ISBN 978-7-81134-594-0

I. 农… II. 于… III. 农业法 - 中国 - 高等学校 - 教材
IV. D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 188755 号

© 2009 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

农 业 法

于华江 主编

责任编辑: 王 煜

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010 - 64492338 发行部电话: 010 - 64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京市山华苑印刷有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 260mm 18 印张 415 千字

2009 年 10 月北京第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81134-594-0

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 27.00 元

前 言

我国农业法律制度建设以及中国法学者对农业法的研究是伴随着我国农村深化改革和农业立法实践的发展而兴起的，是在我国经济法学出现后形成的一个研究领域。

长期以来，“三农”问题一直是我国经济与社会发展面临的突出课题。农村经济能否得到快速健康的发展，农民合法权益能否得到有效的维护以及农村地区能否实现全面进步已经成为衡量我国经济、社会发展的一个重要指标。为了适应新时期农业经济、农民维权以及农村社会可持续发展的需要，我们组织编写了这本《农业法》教材。本教材以邓小平理论和三个代表思想为指导，本着构建和谐社会的精神，以我国《农业法》以及一系列相关法律为主要依据，并以“十一五”规划中的“社会主义新农村建设”规划为参照，力求做到理论与实际相结合，努力做到科学性、系统性和实践性的统一。

本书在编写时考虑到了各个层次读者的需要，主要适用于高等院校法学、农学、经济专业本科生、以及经济法、农业推广和公共管理专业研究生等高层次专业人才的教學，也适应农村干部、农业科技人员以及广大农民学习农业法律的需要。

全书共分八章，分别阐释和论述了我国农业基本法律制度，农业经济组织法律制度、农村土地法律制度、农业生产安全及市场监管法律制度、农民权益保护法律制度、农业生产促进法律制度、农业资源与环境保护法律制度以及农业法的国际化发展等基本内容；探讨了农业和农业法的基础理论问题，以及农业集体经济组织、乡镇企业、农民专业合作社、农村土地所有权、土地承包经营权、农村建设用地、种子、农药与兽药管理制度、动植物检疫法律制度、农业转基因生物安全监管法律制度、农产品质量安全、植物新品种保护、农业技术推广法律制度、农业机械化促进法律制度、农业自然资源保护、农村与农业环境保护、农民权利、农民工和农村妇女儿童的法律保护等问题；分析了国外农业法律的产生与发展、WTO 规则和农业协议以及经济全球化与我国农业法治的发展与完善等问题。

我国目前有关农业法律的教材十分缺乏，现有教材较为老化。本教材与国内现有其他同类教材相比，具有以下特色：（1）全面性。本教材涉及我国现有农业法律法规，将几乎所有与农业有关的法律规定都囊括其中。（2）针对性。本教材结合高级专门人才培养的特点，着重阐释国家对于农业生产经营体制和农业推广与促进、农民权益保护的最新政策与法律规定，对理解国家对农业和农村发展的法律保障制度具有非常重要的意义。（3）实践性。本教材强调理论与实际的结合，注重对学生创造性思维和实践能力的培养，采用典型案例辅之教学，在编写体例上，结合每章内容阐释，附有思考题和典型案例分析及知识链接，以实现启发学生思维、调动其学习积极性的目的。重视培养学生对农业法律知识的综合运用能力，为学生毕业后投入农村发展实践奠定坚实的法律知识基础。（4）新颖性。本教材紧密联系我国农业最新立法，对新近颁布的一系列农业立法，如《农村土地承包法》、《农产品质量安全法》、《农业机械化促进法》及《农

民专业合作社法》等法律，都进行了前沿性的介绍。

本书由中国农业大学于华江教授任主编，湖南农业大学陈运雄教授、中国农业大学杨述兴副教授任副主编，中国农业大学瓮怡洁、王小龙老师参加编写。全书共八章，具体分工如下：于华江编写第一章、第二章，杨述兴编写第三章、第四章，瓮怡洁编写第五章、第六章，王小龙编写第七章，陈运雄编写第八章。全书由主编负责统稿、修改、定稿。

由于作者水平有限，疏漏及错误之处，敬请同行及读者指正，以便进一步修改完善。

编 者
2009. 9

目 录

第一章 农业基本法律制度	(1)
第一节 概述	(1)
第二节 农业生产法律制度	(16)
第三节 农产品流通与加工法律制度	(19)
第四节 粮食安全法律制度	(22)
第五节 农业投入与支持保护法律制度	(24)
第六节 农业科技与农业教育法律制度	(26)
第七节 农村社会经济发展法律制度	(28)
第八节 农业行政执法监督法律制度	(29)
第九节 农业法律责任	(30)
本章小结	(33)
第二章 农业生产经营主体法律制度	(38)
第一节 概述	(38)
第二节 农村集体经济组织法律制度	(39)
第三节 乡镇企业法律制度	(45)
第四节 农民专业合作社法律制度	(55)
本章小结	(70)
第三章 农村土地法律制度	(77)
第一节 农村土地所有权法律制度	(77)
第二节 土地承包经营权法律制度	(80)
第三节 农村建设用地法律制度	(95)
本章小结	(102)
第四章 农业生产安全及市场监管法律制度	(106)
第一节 种子法律制度	(106)
第二节 农产品质量安全法律制度	(113)
第三节 农药与兽药管理法律制度	(118)
第四节 动植物检疫法律制度	(131)
第五节 农业转基因生物安全监管法律制度	(136)
本章小结	(142)

第五章 农民权益保护法律制度	(146)
第一节 建立农民权益保护法律制度的重要性	(146)
第二节 农民权益的法律保护	(150)
第三节 农民工权益的法律保护	(159)
第四节 农村妇女儿童权益的法律保护	(165)
本章小结	(173)
第六章 农业生产促进法律制度	(175)
第一节 植物新品种保护法律制度	(175)
第二节 农业技术推广法律制度	(184)
第三节 农业机械化促进法律制度	(192)
本章小结	(202)
第七章 农业资源与环境保护法律制度	(205)
第一节 概述	(205)
第二节 农业自然资源保护法律制度	(207)
第三节 农村与农业环境保护法律制度	(238)
本章小结	(242)
第八章 农业法的国际化发展	(251)
第一节 国外农业法律制度	(251)
第二节 WTO 农业规则	(261)
本章小结	(276)
参考文献	(279)

第一章

农业基本法律制度

本章学习目标

- ◎ 农业及农业法的概念及特征
- ◎ 农业法律关系的概念及内容
- ◎ 我国农业发展的现状及问题
- ◎ 农业法的调整范围和基本原则
- ◎ 农业法的体系
- ◎ 农业法的基本制度和基本内容

第一节 概 述

一、农业概述

(一) 农业的概念及特征

农业，是指人类利用生物生长发育的过程及规律，以利用自然资源及条件为基础，培育动物、植物和微生物，以获取产品的社会生产部门。农业是生产食品及工业原料的产业，是人类社会最基本的物质生产部门，是国民经济的重要基础。

由于各国的国情不同，以及国民经济发展阶段的差异，作为人类社会基本生产部门的农业，其包括的范围也不同。在我国现阶段，农业有广义和狭义之分。从狭义来看，农业仅指种植业或农作物栽培业；从广义来看，农业包括种植业、林业、畜牧业、副业和渔业。从动态的生产过程来看，包括为农业提供生产资料的部门、农业生产的部门、以及农产品加工、储藏、运输、销售等部门。我国《农业法》第2条规定：农业是包括种植业（农作物栽培，包括大田作物和园艺作物的生产）、林业（林木的培育和采伐）、畜牧业（畜禽饲养）、渔业（水生动植物的采集、捕捞和养殖）等产业，以及与其直接相关的产前、产中、产后服务领域。

农业具有区别于其他社会生产部门的特征，主要表现在以下几点：

1. 农业的经济再生产与自然再生产相互交织

农业生产既受生物的生长繁育规律和自然条件的制约,又受经济规律的支配和影响。农业的最大特点是利用生物有机体生长发育过程进行物质产品生产,农业生产过程既是人类社会生活必需的食物和生产资料的经济再生产,同时也是生命有机体的自然再生产。一方面,受生物的生长繁育规律和自然条件的制约,农业的生产类型及生产分工具有强烈的自然性和地域性,例如我国幅员辽阔,从南到北跨热带、亚热带、温带和寒温带,农作物类型和作物栽培方法都不相同,区域间差异十分显著。农业生产中的劳动力及生产资料的利用具有周期性和季节性,农业生产时间与劳动时间具有不一致性。另一方面,受经济规律的支配和影响,人类必须按照社会经济发展的规律,调整农业产业结构,进行合理布局,按照市场经济规律的要求,完善各项制度措施,控制和减少农业生产风险,实现农业经济效益。

2. 农业是一个具有天然的弱质性和高风险的产业

一方面,由于农业对自然规律和条件具有较强的依赖性,自然条件的特征及变化对农业生产有着重大的影响,而自然界的风险无时不在,农业生产时刻面临着与自然环境条件相适应、与自然灾害作斗争的境况;另一方面,农业的市场风险也无时不在。农业生产、流通等环节不仅易受自然环境条件的影响,同时也被多种人为因素左右,如过度开发导致资源减少、粮食生产成本增加、农业科技投入欠缺、农产品流通不畅等。加之农业基础设施具有投资大、见效慢的特点,农业社会效益高而经济效益低,农业生产周期长,农业产品大多具有鲜活性,不便运输和储藏,单位产品的生产成本和流通成本高,在市场中往往处于不利的竞争地位。

(二) 农业的地位及作用

农业是人类社会赖以生存的基本生活资料的来源,是国民经济其他部门成为独立生产部门的前提和进一步发展的基础。国民经济其他部门发展的规模和速度,都要受到农业生产发展水平和农业劳动生产率高低的制约。农业的社会作用主要表现在以下几个方面:

首先,农业生产力的发展促进了人类社会分工的发展,从而推动了人类社会的进步和发展。在原始社会,农业是社会发展的中心。在漫长的历史发展过程中,人们通过农业生产,在满足人类生存需要后出现了剩余产品,促使了农业和手工业的分工,导致了商业经济的独立和发展,推动了原始社会的解体,为近代工业社会的产生与发展奠定了基础,而工业革命所带来的生产力发展,以及科学技术革命的成果,又进一步推动农业和社会分工的进一步发展,从而推进人类社会的进步。

其次,农业是国民经济的重要基础。农业生产为国民经济的发展提供了必需的粮食、原料等物质资料,农业社会生产力为国民经济创造了财富,提供了资本积累,准备了重要的物质基础。

最后,农业是促进自然与社会和谐发展的重要手段。农业生产是社会生产部门中与自然资源的利用与改造联系最密切的产业。一方面,人类以农业经济的手段从自然界中获取丰富多样的生活及生产资料;另一方面,人类在农业生产中合理开发利用自然资源,通过绿色种植和养殖,保护和改善生态环境,发挥生态农业对自然环境的养护、保

育、建设和改善作用,保持和发展生态平衡,促进人类社会与自然环境的和谐、可持续发展。

(三) 我国农业发展的新阶段及其特点

经过三十年的改革开放,特别是我国加入世界贸易组织以后,我国农业生产和农村经济有了很大发展,加快了从传统农业向现代化农业发展的进程,我国农业进入了一个新的发展阶段,呈现如下特征:

1. 农业综合生产能力有了显著提高,农产品供给短缺状况得到根本改善

自20世纪90年代以来,由于党的一系列惠农政策的落实,农业投入的持续增加和农业技术的不断创新,我国农业生产力大幅度提高,粮食等农产品生产全面增长。由国家统计局公布的数据显示,改革开放30年,中国粮食总产量增长65%,^①中国2008年粮食总产量达到52850万吨,同比增长5.4%,连续5年增产。^②我国粮食等农产品供给短缺的状况有了根本变化,为社会经济的发展奠定了坚实的物质基础。

2. 农业生产市场化进程加快,农产品贸易国际化程度明显提升

伴随着改革开放的发展,我国农业经济商品化程度逐步提高,农业专业化发展产生了数以万计的农业生产专业户,农产品的区域发展及特色越来越突出,农民现金收入有了较大增长。2009年,据对全国31个省(区、市)6.8万户农村住户的抽样调查,一季度农村居民人均现金收入1494元,同比增长18.5%,扣除价格因素,实际增长9.1%,增速比2008年同期下降3个百分点。农民的工资性收入人均608元,同比增长16.9%。其中,农民务工收入人均355元,增长19.8%。在务工收入中,本地务工收入人均123元,增长21.0%;外出务工收入人均232元,增长19.0%。农民出售农产品的收入人均555元,同比增长20.4%。其中,出售种植业产品的收入人均284元,增长13.8%;出售林产品的收入人均13元,增长7.2%;出售牧业产品的收入人均236元,增长30.7%;出售渔业产品的收入人均22元,增长10.7%。农民家庭二、三产业生产经营收入人均182元,同比增长8.9%。其中,工业收入人均37元,增长2.1%;建筑业收入人均24元,增长9.3%;第三产业收入人均121元,增长11.1%。农民的财产性收入人均47元,增长27.5%;转移性收入人均89元,增长41.3%。^③这表明我国农业市场化进程有了较大发展。

改革开放以来,尤其是我国加入世贸组织以来,我国农业从自给自足转向对外贸易,农产品依据国际贸易规则,充分利用国际市场的发展趋势日渐清晰。据农业部发布的数据显示,2008年第一季度,中国农产品贸易由去年同期4.6亿美元的顺差,变为36.6亿美元的逆差。^④随后,因国际金融危机的影响,农产品出口增速减缓,但农产品生产与消费的国际化发展仍然是我国农业发展的基本特征,扩大农产品贸易一直被视为我国宏观调控的关键步骤。

① [2008-12-24]. http://www.agri.gov.cn/jjps/t20081224_1195198.htm 26K.

② [2009-05-04]. <http://www.xhqh.com/index.php?act=detail&id=...39K>.

③ [2009-05-29]. <http://www.chinairn.com/doc/4080/255881.html>.

④ [2008-07-27]. <http://www.bjinvest.gov.cn/tzdt/200805/t225337.htm> 14K.

3. 农业劳动力就业结构发生根本变化, 统筹城乡协调发展成为关键

长期以来, 我国农业与工业处于对立的二元结构, 导致城市与乡村的对立, 形成了城乡分割、工农对立的二元社会经济结构。在这样的社会结构下, 我国经济发展重工业轻农业、重城市轻乡村, 城乡经济主体在市场生产、交易、分配过程中存在种种不公平待遇。

改革开放以来, 农业从业人员的绝对数量开始减少, 农业从业人员占全社会劳动力的比重大幅下降, 进入 21 世纪以来, 我国每年约二亿农民进入城市打工, 我国农村劳动力就业结构发生了根本变化, 标志着我国城乡发展进入新的阶段。党的十七大报告提出, 统筹城乡发展, 推进社会主义新农村建设。解决好农业、农村、农民问题, 事关全面建设小康社会大局, 必须始终作为全党工作的重中之重。统筹城乡发展必须加强农业基础地位, 走中国特色农业现代化道路, 建立以工促农、以城带乡长效机制, 形成城乡经济社会发展一体化新格局。坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务, 加强农村基础设施建设, 健全农村市场和农业服务体系; 加大支农惠农政策力度, 从根本上改变城乡二元结构, 实现城乡经济发展的一体化, 缩小城乡差别。

二、农业法律关系概述

(一) 农业法律关系的概念及特征

人们在社会生活中结成种种社会关系, 法律关系是社会关系的一种。所谓法律关系, 是指法律所构建和调整的, 以人们的权利义务为内容的社会关系。与其他社会关系不同, 法律规范的存在是法律关系形成的前提; 法律关系的内容是人们之间的权利义务; 法律关系由国家强制力保障实施。

农业法律关系是法律关系的种类之一, 是指依据一国农业法律制度所调整的在一定社会主体间发生的权利义务关系。农业法律关系的特征表现为:

(1) 一国农业法律规范是农业法律关系形成的前提, 没有国家农业法律制度, 农业法律关系就失去存在的依据。

(2) 农业法律关系表现为农业生产经营者的权利义务, 以及国家对农业的管理调控权力及职责。例如农业生产经营主体间的权利义务关系, 以及国家、政府对农业的管理及调控等。

(3) 农业法律关系的产生及发展以国家强制力作为保障。例如国家对农产品的检验检疫, 对种子、化肥、农药等生产资料的管理等, 农业生产者和经营者都必须遵守, 如有违反, 要承担相应的法律责任。

(二) 农业法律关系的主体

农业法律关系的主体是农业法律关系的要素之一, 是指农业法律关系的享有者和承担者。从范围来看, 农业法律关系主体包括: 国家——体现为对农业的管理及调控权力、义务及职责; 农民及农业生产经营组织——体现为在农业生产经营中的权利和义务, 以及对国家管理和调控的的服从及遵守; 其他社会组织——包括法人和非法人组织、企事业单位及社会团体, 体现为对农业生产经营支持的权利和义务, 以及对国家管理和调控的的服从及遵守。

（三）农业法律关系的内容

农业法律关系的内容，包括农业生产经营者的权利和义务，以及国家对农业的管理调控权力及职责。

1. 农业生产经营者的权利和义务

农业生产经营者的权利和义务是农业法律关系的主要内容之一，具体表现为：

（1）对农业生产资料的所有权和使用权。我国农业法律制度规定了土地、山岭、草原、林地、林木、荒地、滩涂、水面等农业生产资料的农村集体所有权、农业集体经济组织的经营管理权、农民个人的承包经营权等。

（2）生产经营自主权。我国农业法律制度规定，农民及农业生产经营组织有权在其从事的农业生产经营活动中自主决策和安排生产经营，不受任何组织及人员的干涉。

（3）对违法行为的拒绝权。例如我国农业法规定，农民及农业生产经营组织有权拒绝任何方式的违法摊派、违法收费等。

（4）救济权。当农民及农业生产经营组织在农业经济活动中其合法权益受到侵害时，有权依法请求赔偿、要求调解、仲裁、诉讼。

（5）农业生产经营者的义务主要表现为：贯彻国家对农业的方针政策，遵守法律法规，接受国家对农业的管理及调控，依法纳税，履行合同义务等。

2. 国家对农业的管理调控权力及职责

国家对农业的管理调控权力及职责是农业法律关系的重要组成部分，它基于国家授权或法律的直接规定，具有命令与服从的性质，必须依法行使。它具体包括以下三个方面：

（1）国家对农业的宏观调控权责。宏观调控，是指国家对国民经济总体活动进行调节和控制的活动。国家对农业的宏观调控权责，是指国家为实现社会经济总量平衡，运用农业经济政策和经济杠杆，对农业经济进行调整与控制的权力及职责。由于农业的国民经济基础地位，加之天然的弱质性，需要国家依法运用经济政策及手段对其进行保护及支持。我国农业法规定了国家对农业的发展规划、鼓励和引导、财政投入、价格、贷款及税收保护等职责，强调国家通过经济政策间接作用于市场，保护和促进农业的可持续发展。

（2）政府对农业的管理权责。政府对农业的管理，是指国家有关行政管理部门对农业经济总体活动实行计划、组织、指挥、协调和控制的活动。政府对农业的管理权责，是指政府为实现社会经济总量平衡，运用农业经济政策和行政手段，对农业经济进行计划、组织、指挥、协调和控制的权力及职责。具体而言，政府对农业的管理权责主要有以下类型：

第一，制定权和解释权。制定权，是指国家制定农业法规、有关行政管理部门制定规章、规范性文件、发布命令、禁令的权力和职责。解释权，是指国家有关行政管理部门制定解释农业管理法规、规章及规范性文件的权利和职责。

第二，授予权和许可权。授予权是指国家有关行政管理部门根据国家及法律授权，依法赋予管理相对人某项权利的行为。许可权是指国家有关行政管理部门根据国家及法律授权，依法准予管理相对人从事特定农业经济活动权利的行为。如种子经营权、渔业

捕捞权等。

第三, 监督权和裁决权。监督权, 是指国家有关行政管理部门根据国家及法律授权, 为保证农业管理目标的实现, 依法对管理相对人遵守法律、法规、履行义务的情况进行检查监督的权力和职责。裁决权, 是指国家有关行政管理部门根据国家及法律授权, 依法对管理相对人的纠纷、争议进行处理的权力和职责。

第四, 处罚权和执行权。处罚权, 是指国家有关行政管理部门根据国家及法律授权, 依法对违反农业法律法规的管理相对人予以制裁的权力和职责。如罚款、吊销许可证等。执行权, 是指国家有关行政管理部门根据国家及法律授权, 依法对不履行行政义务的管理相对人采取强制措施, 迫使其履行义务的权力和职责。

(3) 国家对农业的服务权责。伴随着经济全球化的产生发展, 公共服务需求越来越多, 对政府公共服务水平与质量的要求也越来越高。农业发展实践层面的诸多需求, 迫切需要我国建设服务型政府, 强化政府对农业经济管理和公共服务职能, 实现农业经济与社会的协调发展。我国《农业法》第9条规定: “各级人民政府对农业和农村经济发展工作统一负责, 组织有关部门和全社会做好发展农业和为发展农业服务的各项工作。” 国家对农业的服务职能是多方面的, 例如信息服务、经济指导、市场及社会管理、公共需求等。有关政府管理部门应当努力为农业发展提供方便、快捷、优质、高效的公共服务, 同时发挥公益类事业单位提供公共服务的重要作用, 支持社会组织参与公共服务和社会管理, 形成公共服务供给的社会和市场参与机制。完善公共财政体系, 调整财政收支结构, 扩大农业公共服务覆盖范围, 把更多财政资金投向农业公共服务领域, 把更多公共资源投向公共服务薄弱的农村、基层、欠发达地区和困难群众, 增强基层政府提供农业公共服务的能力和水平。

(四) 农业法律关系的客体

农业法律关系的客体, 是农业法律关系主体发生权利义务所指向、影响和作用的对象。同其他法律关系客体一样, 农业法律关系客体也具有客观性、可控性和有用性。也就是说它具有存在的客观性, 能够为人们所控制和利用。农业法律关系客体在现实中的表现形式是多种多样的, 主要形式有以下几种:

1. 物

在法律意义上, 作为法律关系客体的物, 通常是指由法律规定的物质。在我国, 大部分天然物和生产物都可以成为法律关系的客体。作为农业法律关系客体的物主要包括: (1) 农业生产资料, 如土地、森林、河流、水面、草原、山岭、滩涂等自然资源, 以及农业机械、种子、化肥、农药、农业生产基础设施等。(2) 农作物及农产品, 包括种植物品种、畜牧品种等。(3) 其他物, 如农业资金及款物等。

2. 行为

法律关系主体的行为通常也是法律关系的客体。农业法律关系主体的行为在很多情况下成为农业法律关系的客体。例如农民及农业生产经营组织的农业生产经营行为、有关政府部门对农业的管理行为、调控行为、农业科技开发、推广行为等。

3. 精神产品

精神产品是指人们通过脑力劳动所创造的以一定形式表现出来的非物质化产品, 又

称智力成果。在农业法律关系客体方面主要表现为植物新品种、地理标志等。

三、农业法概述

(一) 农业法的概念及性质

1. 农业法的概念

农业法,是指国家调整人们在农业经济活动中所发生的特定农业经济关系的法律规范的总称,是国家关于农业发展的基本法律制度。世界各国都十分重视农业法律制度建设,美国于1933年颁布了《农业调整法》,并不断修改完善。原联邦德国于1955年制定了《农业法》,法国于1960年制定了《农业指导法》,日本和韩国也先后于1961年和1967年颁布了《农业基本法》,我国在1993年颁布实施了《农业法》。

在我国,农业法有广义与狭义之分。狭义的农业法,是指一个具体的法律规范文本,即《中华人民共和国农业法》。该法于1993年7月2日由第八届全国人大常委会第二次会议审议通过并颁布实施,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,是我国的农业基本法。广义的农业法是指调整国家干预农业经济运行及其相关活动的社会关系的法律规范的总称,即除了狭义的农业法外,还包括调整农业生产经营体制、农业生产等农业和农村经济活动的法律、法规的总称。本书研究的农业法是广义的农业法。

2. 农业法的性质

关于农业法的性质,我国法学界存在不同的认识和理解。有学者认为,农业具有对自然资源利用的广泛性,以及为人类社会提供基本保障的功能。因此,农业法首先以农业经济活动为出发点,而农业经济涉及诸多的法律问题,例如财产法、合同法、行政程序法和税法等,典型的农业经济关系经有关法律调整,可能产生上述各种法律问题,很难在某一法律领域内把它研究清楚。因此,农业法超出了包括财产法、合同法、行政程序法和税法等法律问题在内的许多单一学科的调整范围,应该是一个独立的法律部门。^①

我国法学界的通说认为,法律部门主要有民法、刑法、行政法、诉讼法、经济法六大法律部门,经济法作为一个独立的法律部门,是国家协调本国经济运行过程中发生的经济关系的法律规范的总称。国家干预经济关系的领域不同,使经济部门内部分成若干部门,而农业法是国家调整农业经济关系的法律规范,属于经济法范畴。对此又有两种观点:第一种观点认为,农业法是独立的经济法部门;第二种观点认为,农业法是经济法的一个分支。^② 本书赞同第二种观点。

(二) 农业法的特征

1. 调整对象的特殊性

农业法是调整农业法律关系的法律规范的总称,农业法的调整对象是农业经济法律关系及其相关的社会关系。农业经济关系发生在农业生产过程中,而农业生产是社会再

^① 丁关良. 农业法学若干理论问题研究. 山东农业大学学报: 社科版, 2004 (4).

^② 卞新民, 张文芳. 农业法. 北京: 中国农业出版社, 2005: 14.

生产和自然再生产的统一，必然发生各种各样的社会关系。具体而言，农业法调整的农业经济法律关系包括：国家协调本国经济运行过程中农业生产与发展的宏观调控及市场规制的经济法律关系；国家有关机关与农业经济活动主体之间依据农业法而形成的监督管理法律关系；以及农业生产主体的带有普遍性的权利义务关系；还包括合理利用及保护自然资源，实现农业可持续发展的法律关系等。目前，随着人类社会及生产的发展，农业及农业经济关系已成为与自然、社会和谐发展紧密相连的有机整体，因此，农业法的调整对象具有自身独特的性质及特点。

2. 调整手段及方式的国家干预性

由于农业处于国民经济的基础地位，同时又是一个相对弱质的产业，因此，对农业的调控与扶持是各国农业法的重要调整手段及方式。我国《农业法》第4条规定：“国家采取措施，保障农业更好地发挥在提供食物、工业原料和其他农产品，维护和改善生态环境，促进农村经济社会发展等多方面的作用。”当前，制约我国农业发展的各种自然、社会因素日益突出：森林的乱砍乱伐，土地的过度开垦，自然生态环境的恶化等等，已成为影响农业可持续发展的严重问题，此外，农业产业结构的不合理，科技创新能力的薄弱，技术推广渠道与机制的不畅等等也是制约农业发展的障碍。我国农业法规定国家采取“引导、支持、管理、组织、保护、调控”的经济法手段及方法，采取奖励与惩罚相结合的调整方式。我国《农业法》特别强调国家在以下几个方面对农业发展的扶持保障作用：

(1) 保障粮食和其他农产品的安全。农业是人类衣食的来源，生存的根本，是国家经济发展的后盾和保障，事关国民经济的繁荣及社会的安定，因此保障粮食及其他农产品的安全是各国高度重视的首要大事。我国《农业法》第31条规定：“国家采取措施保护和提高粮食综合生产能力，稳步提高粮食生产水平，保证粮食安全。国家建立基本农田保护制度，对基本农田实行特殊保护。”农业法还强调国家有责任在资金投入、科研技术推广、教育培训等各方面给予农业支持和保护，疏通各种渠道，巩固和加强农业的基础地位，以保障农业更好地发挥其提供充足、多样和优质农产品的作用。

(2) 维护和改善生态环境。生态破坏和环境污染是制约农业发展的重要问题。近年来，我国土地沙化、森林被乱砍乱伐、水土流失等现象十分严重。我国《农业法》提出合理开发利用和保护改善生态环境的要求，发展生态农业，建立农业资源监测制度，依法采取各种措施退耕还林还草、污水治理、封山育林，促进我国农业持续、健康地发展。

(3) 促进农村经济社会发展。我国《农业法》第十章专门规定国家采取各项措施，坚持城乡协调发展的方针，调整和优化农村经济结构，逐步建立完善农村社会保障制度及合作医疗制度，制定并组织实施扶贫开发规划，促进农村经济发展，逐步缩小城乡差别，促进社会的协调发展和全面进步。

3. 调整内容及方法的综合性

首先，农业法的调整内容兼有公法、私法和社会法的多元性。农业法的调整内容包括：

第一，农业和农村经济关系中的平等主体间的民事关系，如农民集体土地所有权及

使用权关系、农村土地承包关系、土地租赁关系、土地承包经营权流转关系、农业社会化服务关系、农业知识产权的使用许可和转让关系、乡镇企业联营和合伙关系、农业技术开发和转让与咨询和服务关系等等；

第二，农业和农村经济活动中的行政关系，即农业行政主体（包括职能行政主体与授权行政主体）在依法行使农业行政职权时，与相对主体（行政相对人）在农业和农村经济活动中发生的各种社会关系。如种子、化肥等农业生产资料的生产许可等管理关系；

第三，农业和农村经济活动中的经济管理关系。这是国家经济管理机关在实施国家管理农业经济职权时，与农业生产经营组织及农民在组织、管理、调控、监督中产生的管理关系，以及农业生产经营组织内部纵向管理监督关系。具体包括国家对农业和农村经济的管理关系、国家机关与农业生产经营组织和农业劳动者之间的经济管理关系、农业生产经营组织内部的经济管理关系、农业经济监督检查关系、农业环境保护关系、农村劳动关系、农村社会保障关系等带有管理性质的经济关系。

其次，农业法的调整方法及手段具有综合性。其调整机制包括市场机制、行政机制和社会机制。农业法作为管理农业和农村经济的一种法律手段，与其他管理农业和农村经济的手段相比有其自身的特点。具体而言，农业法在管理农业和农村经济时的主要特征是：第一，坚持“依法行政”原则，调整不平等主体之间的农业和农村经济关系；第二，以“意思自治”为原则，调整平等主体之间农业和农村经济关系；第三，贯彻社会利益平衡保护的社会法调整原则，调整农业生产经营组织内部纵向社会关系。

（三）农业法的立法目的和调整范围

1. 农业法的立法目的

我国《农业法》第1条明确规定：“为了巩固和加强农业在国民经济中的基础地位，深化农村改革，发展农业生产力，推进农业现代化，维护农民和农业生产经营组织的合法权益，增加农民收入，提高农民科学文化素质，促进农业和农村经济的持续、稳定、健康发展，实现全面建设小康社会的目标，制定本法。”具体而言，农业法的立法目的表现在以下几个方面：

第一，巩固和加强农业在国民经济中的基础地位。农业法以国家法律的形式确立农业在国民经济和社会发展中的基础地位。农业是人类社会生活资料的直接来源，没有农业提供的产品，人类生存和发展就无从谈起；农业也是工业和其他产业原材料的重要来源，没有农业提供的原材料，工业等其他产业的发展就失去了基础；农业还是社会和谐稳定发展的基本保障，只有农业稳定发展才有社会的安定和谐，因此，农业的国民经济基础地位需要法律的确认、维护和保障。

第二，增加农民收入，提高农民科学文化素质，维护农民和农业生产经营组织的合法权益。农民问题是“三农”问题的核心，而农民问题的关键一是要采取各种有效措施，增加农民收入，使广大农民尽快富裕起来；二是要提高农民科学文化素质，从根本上提高农业生产力，增强农产品的科技含量和市场竞争力；三是要以人为本，切实维护农民和农业生产经营组织的合法权益。因此，农业法将解决农民问题以立法目的的高度加以明确，为农民问题的解决提供了根本保障。

第三,深化农村改革,不断解放和发展农村生产力,推进农业现代化,促进农业和农村经济的持续、稳定、健康发展,进而实现全面建设小康社会的目标。党在新的历史条件下提出了全面建设小康社会的宏伟目标,并将解决“三农”问题作为国民经济及社会协调发展的首要问题,作为全党工作的重中之重。改革开放以来,我国农业经济改革取得的成就为世人所瞩目,但存在的问题也不可忽视。在新的历史条件下,必须进一步深化农村改革,推进农村土地经营制度改革为核心的制度创新,完善农产品流通体制,改革农村财政金融体制,开拓农村市场,保护农业资源及生态环境,实现我国农业及社会的可持续发展。

2. 农业法的调整范围

农业法是国家制定的关于农业与农村经济基本法律规定及调整规范的总和。在调整范围上,我国《农业法》已经远远超出了传统的农业范围,它调整农业生产、交换、分配、消费等社会再生产全过程所产生的经济关系,并且将种植业、林业、畜牧业和渔业直接相关的产前、产中、产后服务活动纳入了调整范围。作为一部农业基本法,体现了农业一体化发展的要求,将农业、农村、农民问题作为一个整体加以考虑。在调整方法上,农业法强调国家支持发展农业的责任和义务,强化了国家对农业的宏观调控和组织管理,确认国家保障农业发展、促进城乡经济协调,逐步缩小城乡差别的基本原则和措施。

(四) 农业法的基本原则

原则是人们言行所依据的法则或标准。基本原则则是人们言行的根本性的准则。农业法的基本原则是农业立法、执法、司法的根本性、指导性的基本准则。它贯穿于农业法的全部领域及内容,是农业法调整的社会关系和基本理念的反映,对一国农业发展具有指导和约束作用。

我国农业法的基本原则有以下几个方面:

1. 保障农业在国民经济中的基础地位

我国《农业法》明确规定:国家把农业放在发展国民经济的首位。巩固和加强农业在国民经济中的基础地位,推进农业现代化,促进农业和农村经济持续、稳定、健康发展是农业法的立法目的。为此,国家采取措施,保障农业更好地发挥其在提供粮食、工业原料和其他农产品,维护和改善生态环境,促进农村社会发展等多方面的作用。农业法正是通过法律的形式和手段,为农业在国民经济的基础地位提供法制环境和保障。

2. 坚持和完善我国基本经济制度,稳定家庭承包责任制和统分结合的双层经营体制,发展农村经济

社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国现阶段的基本经济制度。农业集体经济我国农业经济的主体,主导着农业和农村的发展方向。与我国社会主义初级阶段的社会发展水平相适应,农村中的个体经济、私营经济、联营经济、股份制经济、外资经济等非公有制经济是农村集体经济的重要补充。

改革开放以来,我国农村的生产经营实行以家庭承包经营责任制为基础、统分结合的农村双层经营体制,是在坚持农村土地集体所有制的前提下,将土地的所有权和经营权分离开来,家庭承包经营责任制是我国农村经济制度的基础,也是农村集体经济组织