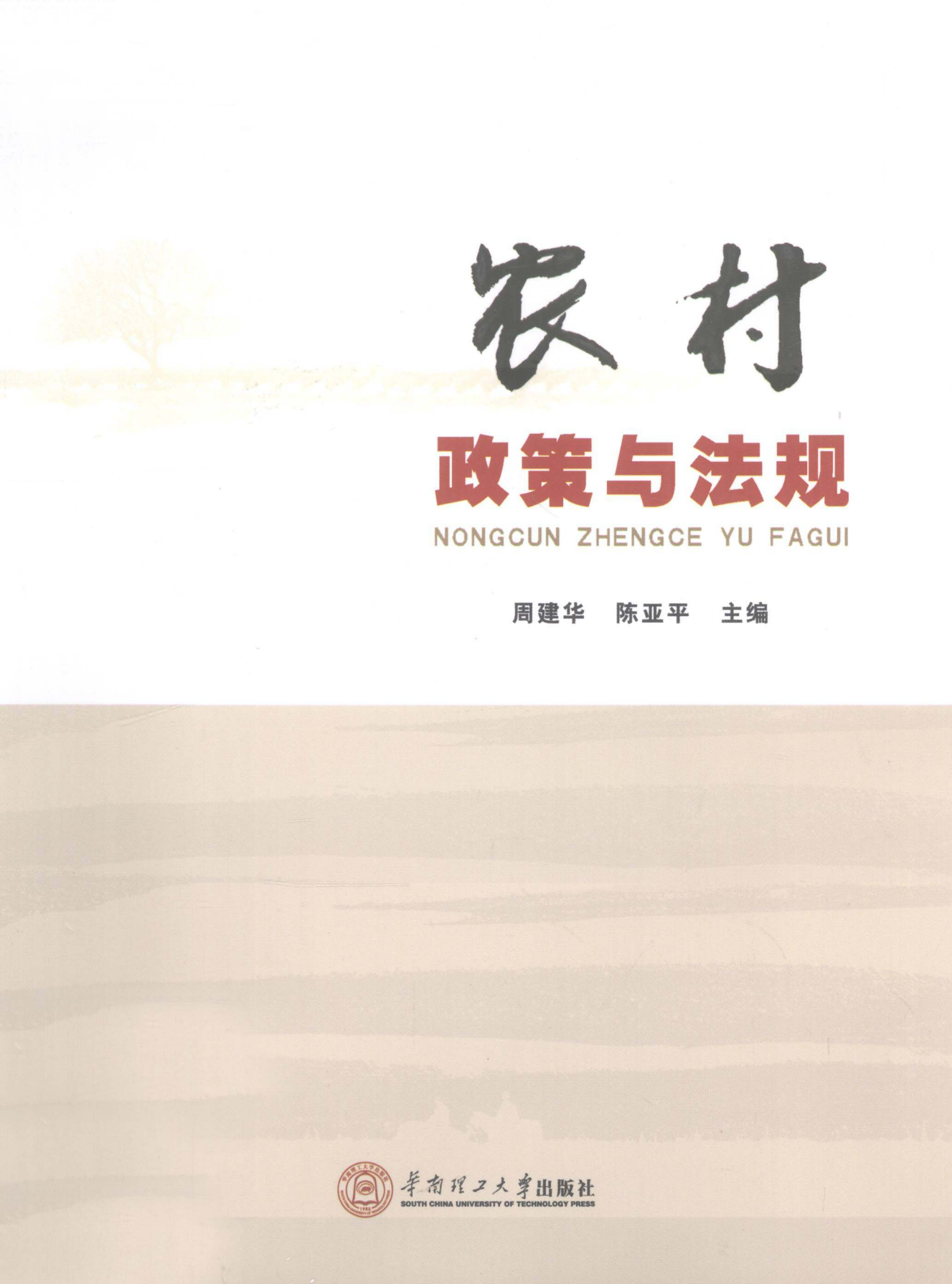




# 农村

## 政策与法规

NONGCUN ZHENGCE YU FAGUI

周建华 陈亚平 主编



华南理工大学出版社  
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

# 农村政策与法规

周建华 陈亚平 主编



华南理工大学出版社  
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村政策与法规/周建华, 陈亚平主编. —广州: 华南理工大学出版社, 2012. 3  
ISBN 978 - 7 - 5623 - 3632 - 7

I. ①农… II. ①周… ②陈… III. ①农业政策 - 中国 ②农业法 - 中国  
IV. ①F320 ②D922. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 042451 号

## 农村政策与法规

周建华 陈亚平 主编

---

出 版 人: 韩中伟

出版发行: 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)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail: [scute13@scut.edu.cn](mailto:scute13@scut.edu.cn)

营销部电话: 020 - 87113487 87111048 (传真)

责任编辑: 胡 元

印 刷 者: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 15.75 字数: 368 千

版 次: 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 3 000 册

定 价: 35.00 元

---

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

## 前 言

在我国农业发展进入新阶段、农业和农村经济结构进行战略性调整、农村开始全面建设小康社会的形势下，我国农村经济与社会正面临着全面而深刻的转型，党中央十六大第一次明确提出统筹城乡经济社会发展的方略，十七大进一步提出形成城乡经济社会发展一体化的新格局，十七届三中全会再次强调，要始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。在此过程中，新世纪以来连续九个中央一号文件关注农业、农村与农民问题，有关的研究成果大量涌现，为我国农村经济发展的转型与升级作出了重大贡献。

本书编写密切结合我国当前农业、农村与农民工作的实际情况，以国家颁布的最新农业与农村政策和法律法规为依据，力图反映我国当前农业与农村政策法规研究的最新成果，并体现编写人员对于农村政策与法规的长期关注与深入思考。

本书是集体合作的成果，由周建华、陈亚平拟定体系框架和章节安排，在各位编写人员的通力合作下，最后由周建华、陈亚平总纂定稿。本书的编写任务的承担情况如下（按撰写章节的顺序排列）：周建华（第一章、第二章）、钟珺（第三章）、李瑞（第四章、第五章）、陈亚平（第六章、第七章）、邴长策（第八章、第九章）。在编写过程中，力求做到由浅入深、循序渐进阐明农村政策与法规基本原理和核心内容，并从学生的学习实际需要出发，删繁就简，适当取舍，内容求精，着重实用性与及时性。本书可以作为高等院校有关经济管理类专业的本科生和研究生教材，也可以作为继续教育本专科教材，还可以作为研究农业与农村政策与法规方面有关行政管理人员的参考材料。

本书在编写过程中，参考了大量国内外农业与农村政策与法规研究方面的论著和材料，这些专家与学者的研究成果给予了我们很多有益的借鉴与参考，我们在此表达诚挚的谢意！在出版过程中，得到了华南理工大学出版社的鼎力支持，尤其是责任编辑胡元女士以及其他审稿人对书稿所做的细致而全面的审稿工作，没有他们的努力，教材难以及时出版，在此向以上个人和单位表示衷心的感谢！

由于编者水平有限，虽经过多次审稿仍难免存在疏漏之处，热忱希望学界同仁和各位读者及时反馈意见和建议，以使本书不断走向完善。

周建华 陈亚平  
2012年3月16日

# 目 录

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| <b>第一章 农村政策与法规概述</b> .....    | (1)   |
| 第一节 农村政策概述 .....              | (1)   |
| 第二节 农业法规概述 .....              | (13)  |
| 第三节 农村政策与农业法规的关系 .....        | (28)  |
| 第一章练习题 .....                  | (31)  |
| <b>第二章 统筹城乡发展的政策与法规</b> ..... | (32)  |
| 第一节 促进农民增加收入 .....            | (32)  |
| 第二节 提高农业综合生产能力 .....          | (41)  |
| 第三节 推进社会主义新农村建设 .....         | (46)  |
| 第四节 加大统筹城乡发展 .....            | (52)  |
| 第二章练习题 .....                  | (57)  |
| <b>第三章 农业基本法律制度</b> .....     | (58)  |
| 第一节 农业法概述 .....               | (58)  |
| 第二节 农业生产经营制度 .....            | (62)  |
| 第三节 农业生产的法律制度 .....           | (67)  |
| 第四节 农产品流通的法律制度 .....          | (71)  |
| 第五节 农业投入与支持保护的法律制度 .....      | (75)  |
| 第六节 农民权益保护的法律制度 .....         | (78)  |
| 第三章练习题 .....                  | (87)  |
| <b>第四章 农村土地法律制度</b> .....     | (88)  |
| 第一节 农村土地法律制度概述 .....          | (88)  |
| 第二节 农村土地承包法律制度 .....          | (92)  |
| 第三节 农村土地纠纷 .....              | (103) |
| 第四章练习题 .....                  | (107) |
| <b>第五章 农民专业合作社法律制度</b> .....  | (108) |
| 第一节 农民专业合作社法律制度概述 .....       | (108) |
| 第二节 农民专业合作社的设立与登记 .....       | (112) |
| 第三节 农民专业合作社的成员与组织机构 .....     | (114) |
| 第四节 农民专业合作社的财务管理 .....        | (120) |
| 第五节 农民专业合作社的合并、分立、解散与清算 ..... | (123) |
| 第五章练习题 .....                  | (126) |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| <b>第六章 农村合同法律制度</b>       | (127) |
| 第一节 合同法概述                 | (127) |
| 第二节 农村合同的订立与履行            | (131) |
| 第三节 合同的效力                 | (146) |
| 第四节 无效合同                  | (149) |
| 第五节 合同的变更、转让、解除与终止        | (150) |
| 第六节 合同的管理与纠纷处理            | (155) |
| 第七节 违反合同的责任               | (158) |
| 第八节 有名合同                  | (162) |
| 第六章练习题                    | (168) |
| <b>第七章 农业自然资源保护法律制度</b>   | (169) |
| 第一节 农业资源与农业自然资源保护法律制度概述   | (169) |
| 第二节 农业土地资源保护法律制度          | (172) |
| 第三节 森林资源保护法律制度            | (178) |
| 第四节 渔业资源保护法律制度            | (180) |
| 第五节 水资源保护法律制度             | (182) |
| 第六节 草原资源保护法律制度            | (183) |
| 第七节 农业生物资源保护法律制度          | (184) |
| 第七章练习题                    | (190) |
| <b>第八章 村民自治法律制度</b>       | (191) |
| 第一节 村民自治制度概述              | (191) |
| 第二节 村民委员会的组成和职能           | (193) |
| 第三节 村民委员会的选举              | (199) |
| 第四节 村民会议和村民代表会议           | (205) |
| 第五节 村务公开和村务监督             | (209) |
| 第八章练习题                    | (212) |
| <b>第九章 农村社会保障制度</b>       | (213) |
| 第一节 农村合作医疗制度              | (213) |
| 第二节 农村医疗救助制度              | (219) |
| 第三节 农村社会养老保险制度            | (222) |
| 第四节 农村最低生活保障制度            | (226) |
| 第五节 农村五保供养制度              | (231) |
| 第九章练习题                    | (236) |
| <b>附录 中华人民共和国村民委员会组织法</b> | (237) |
| <b>参考文献</b>               | (243) |

# 第一章 农村政策与法规概述

中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年（2011—2015 年）规划纲要强调：“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，完善以工促农、以城带乡长效机制，加大强农惠农力度，提高农业现代化水平和农民生活水平，建设农民幸福生活的美好家园。”中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议进一步指出：“全党必须深刻认识到，农业是安天下、稳民心的战略产业，没有农业现代化就没有国家现代化，没有农村繁荣稳定就没有全国繁荣稳定，没有农民全面小康就没有全国人民全面小康。我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”在新的历史时期，如何建立和健全我国农村政策与法规体系，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。本章着重讲授农村政策与法规的概念、发展历程、特点、实施以及它们之间的联系与区别。本章的难点是正确理解实施农村政策影响因素及正确推行农村政策的方法与措施，农村政策与农村法规之间的联系与区别。在学习过程中，应把农村政策与农村法规结合起来分析，以便掌握其实质。

## 第一节 农村政策概述

分析农村政策的相关内容，首先要对农业、农村、农民、农户、政策等重要概念进行界定，理解其本质内容。

### 一、重要概念的界定

按照维基百科的定义，农业，指国民经济中一个重要产业部门，是以土地资源为生产对象的部门。它是人类有目的地通过培育动植物，生产出有用农作物或牲畜，提供工业原料以及加工出食品的产业。农业属于第一产业。广义的农业包括种植业、林业、畜牧业及渔业；而狭义的农业通常指种植业，包括粮食作物、经济作物、饲料作物和绿肥等的生产活动。农业分为植物栽培和动物饲养两大类，农业是人类最重要的经济活动之一。土地是农业中不可替代的基本生产资料，劳动对象主要是有生命的动植物，生产时间与劳动时间不一致，受自然条件影响大，有明显的区域性和季节性。农业是人类衣食之源、生存之本，是一切生产的首要条件，它为国民经济其他部门提供粮食、副食品、工业原料、资金和外汇。农业是人类社会赖以生存的基本生活资料的来源，是社会分工和国民经济其他部门成为独立的生产部门的前提和进一步发展的基础，也是一切非生产

部门存在和发展的基础。国民经济其他部门发展的规模和速度，都要受到农业生产力发展水平和农业劳动生产率高低的制约。

农村，相对于城市的称谓，属于区域性范畴，指农业区，有集镇、村落，以农业产业（自然经济和第一产业）为主，包括各种农场（畜牧和水产养殖场）、林场（林业生产区）、园艺和蔬菜生产等。跟人口集中的城镇比较，农村地区人口呈散落居住。在进入工业化社会之前，社会中大部分的人口居住在农村。以从事农业生产为主的农业人口居住的地区，是同城市相对应的区域，具有特定的自然景观和社会经济条件，也叫乡村。农村是生产力发展到一定阶段的产物，在生产力高度发达的未来社会中，城市与农村的本质差别将消失。农村同城市相比有其自身的特点：①人口相当稀少，居民点分散在农业生产的环境之中，具有田园风光；②家族聚居的现象较为明显；③工业、商业、金融、文化、教育、卫生事业的发展水平较低。

农民，指占有或部分占有生产资料，以农业为主要职业并从事农业生产的劳动者。其中包括以种植业、林业、畜牧业及渔业等自然经济为主的劳动者。我国法律界和政策制定的决策者在认定农民时用了一个极为简单的办法，即户籍标准。1958年1月《中华人民共和国户口管理条例》正式实施以后，我国形成了农村户口和城市户口“二元结构”的户籍管理体制。凡是具有城镇户口的居民（不管他从事何种职业）就是城市居民；凡是具有农村户口的居民（不管他从事何种职业）就是农民。这是我国目前法律上确认农民的唯一标准，即把农民演变成为“农业户口”者的代名词。

农户是指户口在农村的常住户，指中国农村地区以农业、林业、渔业或畜牧业（自然经济）为主的家庭。在我国，汇总农户数是指参加乡村集体经济组织，并具有明确权利、义务的家庭户数。不包括在乡村地区内的国家所有的机关、团体、学校/企业、事业单位的集体户。

政策是指国家政权机关、政党组织和其他社会政治集团为了实现自己所代表的阶级、阶层的利益与意志，以权威形式标准化地规定在一定的历史时期内，应该达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任务、实行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施。政策的实质是阶级利益的观念化、主体化、实践化的反映。政策是国家或者政党为了实现一定历史时期的路线和任务而制定的国家机关或者政党组织的行动准则。

## 二、农村政策的概念

### （一）农村政策的概念

农村政策是根据党的路线和方针，为了实现一定的社会、经济及农村经济发展目标，在一定时期内对农村经济发展过程中应该达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任务、实行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施的总称。农村政策从属于一般的经济政策，是区域性经济政策。由于农村政策与农业、农民和农村关系密切，其内容也涉及农业、农民和农村以外的政策领域，如环境政策、社会政策已超出农村本身的范畴。

农村政策是党和国家指导农业、农民与农村工作，推动农村经济发展和改革的基本手段和措施。60多年来，农村政策的实施既取得了巨大成就，也出现了一些失误的地方，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和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；支持农业发展的政策；新农村建设扶持的政策；城乡统筹发展的政策等。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。

实践表明，要保持农业和农村经济又好又快发展，必须深入贯彻落实科学发展观，全面落实“重中之重”战略思想，完善强农惠农政策，健全农业支持保护体系；必须坚持立足国内保障粮食基本自给的方针，切实加强农业基础设施和装备建设，不断提高农业综合生产能力和抗风险能力；必须坚持强化农业科技创新和推广服务，切实增强农业科技支撑能力，推动农业和农村经济发展方式转变；必须坚持和完善农村基本经营制度，推动农业生产经营体制机制创新，不断增强农业和农村经济发展活力；必须坚持统筹城乡发展方略，深入推进社会主义新农村建设，加快形成城乡经济社会一体化发展新格局。

## （二）农村政策的形成与发展

农村政策是在社会主义经济建设实践基础上产生，并不断得到发展和完善，是党长期领导社会主义新农村建设实践的经验总结，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农村经济发展状况，可以把新中国成立后我国农村政策的发展过程分为六个阶段。

### 1. 土地改革阶段（1949—1952年）

我国经历了两千多年的封建制度，其赖以生存的经济基础主要体现在：地主阶级封建剥削的土地所有制极不合理，占乡村人口不到10%的地主、富农，占据着70%～80%的土地，而占农村人口90%的贫雇农和中农，却只占有20%～30%的土地，导致农村生产力水平低下，农民极端贫困。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，也是解决农业与农村发展问题的关键所在。这项工作在新中国成立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，除台湾省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，农村经济得以快速发展。

土地改革任务的完成，使广大农民真正拥有了土地，不仅解放了农村生产力，调动了农民的生产积极性，促进了农村经济的发展，为整个国民经济的恢复和发展奠定了基础，而且提高了农民的政治觉悟和对共产党的拥护，巩固了工农联盟和人民民主专政，为农业的社会主义改造创造了有利条件。

## 2. 农业合作化阶段（1953—1957 年）

土地改革运动后，我国农村以生产分散、技术落后、资金和生产资料匮乏为特点的小农经济不仅导致农村出现了两极分化的状况，而且严重制约了水利建设、自然灾害防御等农村基础性建设的发展，农业生产仍处于较低水平。为了克服这些家庭分散经营带来的困难，一些农民自发结成农业互助组。1951 年 9 月，中共中央召开全国第一次农业互助合作会议，制定了《中共中央关于农业生产互助合作的决议（草案）》，其不仅认同了互助组的做法，而且引导农民在一些比较巩固的互助组内试办初级社。1953 年 12 月，中共中央做出《关于发展农业生产合作社的决议》，指出了农业逐步实现社会主义改造的道路。从 1953 年初开始到 1956 年底，经历了互助组、初级社到高级社，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生产合作社。1956 年 6 月 30 日，第一届全国人民代表大会第 3 次全体会议通过并颁布了《高级农业生产合作社示范章程》，章程规定社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有。在党的各项政策的支持下，1956 年底，我国完成了对农业的社会主义改造，5 亿农民走上了社会主义道路。

农业合作化也有不足之处。比如速度过快，原定 10 ~ 15 年完成的农业社会主义改造，在 3 年多的时间内完成；有些农村地区违背了农民自愿入社的原则，强迫农民加入合作社，严重挫伤了农民的生产积极性，阻碍了农业生产力的发展。

## 3. 人民公社化阶段（1958—1978 年）

这是一个漫长的、灾难性的阶段。农村人民公社化运动是我党受“左倾”思潮的影响，错误地估计了当时农村生产力发展水平而发动的一场冒进的农村土地政策。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。农村政策经过多次调整，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。在 1958—1978 年的 20 年间，农民纯收入由 87.6 元增加到 133.6 元，年平均增长不到 3 元，而且几乎全部来自集体分配收入。粮食总产量也在 1958 年后一直减产，直到 1966 年才恢复到 1958 年的水平。1977 年，平均一个生产大队的公积金不到 1 万元，买不起一部中型拖拉机，

甚至于简单的再生产都难以维持。到 20 世纪 70 年代后期,农业已经成为国民经济中最薄弱的环节,农民口粮人均在 300 斤以下,连吃饱肚子都不可能。全国有近 1/4 的生产队年人均分配在 40 元以下,有 2.5 亿人吃不饱饭。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础设施建设(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. 家庭联产承包责任制形成与发展阶段(1978—1984 年)

这一阶段是中国农村经济发展的重要转折时期。旧的农村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,中央在 1980 年出台《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题的通知》的 75 号文件后,1982—1986 年中央连续五年相继出台了 1 号文件,对家庭联产承包经营责任制进行了不断推进,完善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。党的农村政策调整的取向是让农民获得自主和实惠。这一阶段的农村政策主要内容有:改革原有的农村经营体制,确立家庭联产承包责任制;废除人民公社制度,建立新的乡村管理模式;调整农村经济和农业结构,发展多种经营经济;发展农村商品经济,建立农产品市场;扶持引导乡镇企业,调整优化农村产业结构;增加农业投入,确保农业发展后劲。

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。据统计,1984 年全国粮食总产量达到 4073 亿公斤,比 1977 年的 2827 亿公斤增长了 44%,创造了以占世界 7% 的耕地养活占世界 22% 的人口的奇迹;农业总产值以每年 6% 的速度持续增长;1978 年到 1984 年,农民人均纯收入由 133.57 元增加到 355.33 元,年均递增 17.71%,其中 1982 年的年增长率为 19.9%,为历史最高。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,把经营使用权和土地的所有权相对分离。这种经营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,社会化的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。

在此阶段,农村政策主要围绕着恢复发展农村经济这一中心展开,政策调整的目标是变革现有农村经济体制,调动农民积极性和创造性,提高农民生活水平。中央出台了以土地政策、农户经营政策为核心的多项具体政策,这些政策的制定和实施行之有效,对当时农业的恢复发展起到了积极的作用,最大限度地代表了广大农民的根本利益,为

农村改革开了一个好头。

随着改革进程的深入以及农业生产效率的不断提高,自1985年起农产品供求逐步趋于平衡,农业生产带给农民的利益相对减少,新的矛盾日益凸现。这些矛盾包括:产权界定不明晰,市场保障机制缺位,农民仍然缺乏产品处置权,难以进入市场;政策空间有限,引导机制不健全,农民缺乏新的创收路径;流通机制缺失,剩余劳动力滞留严重,造成资源浪费。这些矛盾导致我国农业发展出现了徘徊不前的局面,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,而是我国农村政策(特别是农业投资减少,农用生产资料涨价等)的失误以及家庭承包制的不完善引起的。党中央从实际出发,提出了在保证农业基础地位的同时,发展农村二、三产业,调整农村产业结构的发展思路。这一时期的农村政策围绕这一主线,引导传统农业向市场化转变,清除了农村生产力发展的制约因素,改变了农民靠种粮过日子的传统观念,为农村经济的多元化、商品化、市场化找到了新出路,对后来农村发展和农民增收产生了深远的影响。特别是乡镇企业如雨后春笋般涌现,到20世纪90年代初期,乡镇企业成为中国经济中最活跃的部分,中国工业产值中“三分天下有其一”。

#### 5. 农村市场经济建立与发展阶段(1992—2002年)

1992年邓小平“南方讲话”和中共“十四”大提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。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,农村经济发展进入一个新的历史时期。这一阶段党的农村政策主要以建立农村社会主义市场经济体系为取向,推动农村改革全面深化,攻克农村经济社会中的深层次问题和改革开放中出现的新困难。政府基本上放开各种农产品市场,农业的生产与销售主要按照市场信号来决定,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。

这一时期农村政策的总目标是推进农业和农村现代化进程,实现农村经济由计划向市场的转变。中央农村政策,首要目标是稳定发展,改革主要围绕两大思路进行:政策制度化、法制化是政策调整的一大思路,其中包括土地政策、所有制政策的法制化;农村的市场化转型要求政策调整的对象不能局限于农业经济领域,要扩大到农村社会生活领域,要求解决包括农村教育、农民保障、农村环境、农民收入在内的突出问题。同时,农村的改革和发展不断面临新的难题,特别是从1997年开始,农民收入增幅连续4年下降。1997年至2003年,农民收入连续7年增长不到4%,不及城镇居民收入增量的1/5。自1999年后,我国粮食连续减产,2003年回落到20世纪90年代初期的水平,粮食主产区和多数农户收入持续徘徊甚至减收,农村各项社会事业也陷入低增长期。

#### 6. 统筹城乡发展与建设农村小康社会阶段(2003年至今)

这一阶段中央农村政策取向是统筹城乡发展,让农民共享改革发展成果。这一时期政策以农村税费改革和建设社会主义新农村为中心,推动城乡经济社会统筹,着力增加农民收入,提高农业综合生产能力,展开农村综合改革。

到20世纪90年代中后期,农村社会经济发展进入瓶颈期,农民收入增速逐年减缓,深层次矛盾突出,农民负担重,城乡差别加大。原有部分政策制度效应释放呈衰减趋势,随着改革重心自农村向城市的转移,新的农村政策出台少、针对性不强,造成农村发展的停滞落后。2002年8月29日,全国人大常委会通过了《中华人民共和国农村土地承包法》,以法律的形式赋予农民长期的、有保障的农村土地承包经营权,使土地承包权成为目前为止农民享有的最广泛的权益,这标志着中国农村土地承包政策进入一个相对稳定期。2003年10月,中共十六届三中全会召开并通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出解决“三农”问题三个方面的改革思路,即统筹城乡发展,建设农村小康社会,调整城乡二元政策。“统筹城乡”是新时期农村工作的战略思路,“建设社会主义新农村”是这一思路的具体化。税费改革和农民直补的惠农政策,县乡财政体制改革、农村义务教育经费保障机制改革、公共财政覆盖农村改革等政策是城乡一体的中央农村政策的体现。十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》对这一阶段的农村政策进行了系统的阐述。

党的“十六大”以来,党中央、国务院坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,与时俱进地制定了加强“三农”工作的大政方针,连续出台了8个指导农业和农村工作的中央一号文件,分别以促进农民增收、提高农业综合生产能力、推进社会主义新农村建设、发展现代农业和切实加强农业基础设施建设等方面为主题,共同形成了新时期加强“三农”工作的基本思路和政策体系,构建了以工促农、以城带乡的制度框架,开启了建设社会主义新农村的新阶段。

### (三) 农村政策实施取得的经验与启示

新中国成立60多年来的实践表明,我国农业农村经济发展实现了历史性跨越,农业农村面貌发生了翻天覆地的变化,农业生产持续发展,农村经济全面繁荣,农民生活显著改善,农村社会和谐稳定,为中国特色社会主义事业发展全局作出了巨大贡献。

党的十一届三中全会的召开,为农村改革探索创造了政治前提,提供了思想基础。中国改革开放率先从农村拉开序幕,农村改革又是首先从变革农村经营体制开始,建立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,废除人民公社体制;通过农村组织制度创新,稳定和完善农村基本经营制度,丰富、统一经营层次、内容;全面改革农村税费制度,推进农村综合改革,创立强农惠农政策体系,有效激发了亿万农民的生产积极性,农民合法权益受到重视和保护。全国粮食产量从1978年的30477万吨提高到2010年的54641万吨,农民人均纯收入由134元增加到5919元,分别增长79.3%、43.17倍。

(1) 确立双层经营体制,实行家庭承包经营,建立社区合作经济组织。各地大胆迈出了探索农村经营体制改革的步伐,从定额包工到联产到组、专业承包,从联产到劳到包产到户,多种形式的农业生产责任制由点到面逐步推开。到1983年底,98%左右的基本核算单位都实行了包干到户,集体承包经营的土地面积占总耕地面积的97%左

右,绝大多数地方在人民公社、生产大队和生产队解体后,相应组建了不同层次社区性合作经济组织。至此,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制在全国农村得以普遍确立,极大地调动了亿万农民的生产热情,农业生产快速增长。1979—1984年,农业产量和农民收入分别以6.6%和15.1%的速度增长,迅速解决了广大农民的温饱问题,农村贫困人口减少了2/3。为了进一步稳定土地承包关系,中央在1984年明确土地承包期为15年,1993年提出再延长土地承包期30年,2008年强调现有土地承包关系要保持稳定并长久不变,赋予了农民更加充分而有保障的土地承包经营权。家庭承包经营制使广大农民普遍获得了基本就业和收入保障,成为具有生产经营和劳动就业自主权的市场主体。

(2) 创新农村经营组织,农业产业化经营组织、农民专业合作社兴起。20世纪80年代初,我国开始流通体制改革,逐步放开农产品市场和价格。党的“十四大”提出了建立社会主义市场经济体制的目标,市场化进程大大加快。随着城乡居民收入的提高和需求的多样化,小规模农户生产的无序性、盲目性已难以适应千变万化的大市场需求,农产品“买难”、“卖难”时有发生,迫切需要创新组织制度来解决生产与市场有效对接问题,农业产业化龙头企业、市场中介组织、农民专业合作社等应运而生,创新、丰富了符合国情、有利于生产力发展的农村经营体制,呈现出组织数量增加、经营效益提高、带动能力增强的发展势头。到2008年底,全国各类农业产业化组织总数达到20.15万个,其中龙头企业8.15万家,实现销售收入3.83万亿元;带动农民9808万户,参与产业化经营的农民年户均增收1797元,2000年以来年均增幅达10%。2007年《农民专业合作社法》颁布实施后,与法律相配套的法规和扶持政策也相继出台,截至2009年上半年,已依法登记的全国农民专业合作社17.91万个,成员总数232.31万个,不仅拓展了就业领域和增收渠道,而且增强了农民自我发展能力。

(3) 建立惠农政策体系,实行农村税费改革,惠农补贴力度逐步加大。2000年中央启动了以“减轻、规范、稳定”为目标的农村税费改革试点工作,2003年在全国范围推开。2004年开始在全国降低农业税税率,并选择黑龙江、吉林两省进行全部免征农业税试点,同时取消了除烟叶外的农业特产税。从逐年降低农业税税率,直至2006年在全国范围内结束了延续2600多年的农民缴纳“皇粮国税”的历史。同时,积极推进以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制三项改革为重点的农村综合改革。到2007年,全国全部免除农村义务教育阶段学生学杂费、贫困家庭学生课本费,并补贴住宿生生活费,使农村1.5亿中小学生受益;同时,建立农村最低生活保障制度,全面推进农村新型合作医疗制度。从2004年起,对粮食主产区种粮农民实行直接补贴,对部分地区农民进行良种补贴和购置大型农机具的补贴,2006年首次实施农业生产资料综合补贴。随后,补贴品种增加、数额逐年增长,2010年中央财政支农资金8579.7亿元,上述四项补贴资金达到1258亿元,初步形成了新时期全面建设小康社会向“三农”倾斜的强农惠农政策体系。

建立农村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，必须通过股份制、股份合作制、合作制等多种形式承认农民自主权利来明晰产权关系。其次是有效的农村市场经济体系。农村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，组建各种农村专业市场、批发市场、期货市场，使全国农村形成统一市场，并逐步把全国农村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，逐步使我国农村市场体系现代化。最后是国家的宏观经济调控。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，保证农村市场的合理竞争和高效运行。另外，从整个国民经济结构与我国所处的发展阶段来考虑，政府必须加大对农业与农村的支持与保护力度，增加更多惠农政策，促进国民经济各部门协调发展。

#### （四）农村政策的特点

从本身的性质出发，农村政策具有以下特点：

（1）农村政策的动态性。农村政策一般是从整个国家或地区农业发展的要求出发，规定农业经济活动应遵循的共同原则。制定和实施某项农村政策的目的是协调不同领域内的农村经济活动方向，区分某些部门或专业工作的轻重缓急，调整其方向，扩大或约束其发展规模。因此，农村政策的制定要随着农村经济发展环境的变化，不断进行调整。

（2）农村政策的针对性。针对性就是要区别对待各种具体的农村经济发展问题，制定政策必须区分轻重缓急。农村政策的针对性要求问题、对策明确；政策适用范围和条件清晰；政策效果考核办法具有针对性。除国家有关农村发展总体规划方面的大政方针可以是原则性外，具体的农村发展政策的规划一定要具体、鲜明，对解决问题能提供明确的指引。如果制定政策过于原则化，虽然在表述和内容上完全正确，但会让政策对象无所适从，因而也就起不到政策应有的作用。

（3）农村政策的预见性。有了详细而准确的预测，就为及时发现问题、找出解决对策提供了先决条件。对未来的预测可能不一定准确，也可能有片面性，但只要通过不断地反馈、调整，就能使政策越来越完善，指导意义越来越大。

（4）农村政策的时效性。政策的时效性就是对政策要有强烈的时间观念，它是与具体的时间紧密联系在一起的。制定农村政策必须及时。问题既已发生，就要及时研究，并制定相应的政策加以解决。如果政策不及时，有可能在政策发布之后，问题的性质、程度等均已发生了变化，从而使政策不但起不到应有的作用，反而成了解决问题的阻碍。所以，政策的及时性是政策生命力的一个表现。

（5）农村政策的两重性。一方面，农村政策与其他政策一样，也是为了解决某方面的问题而制定的，一旦政策经过科学的和法律的程序确定下来，就具有权威性和一定的强制性，因此政策必须得到贯彻执行。另一方面，一项政策尽管花费了大量的资源，采取了程序化的手段，但并不能保证一定能对解决问题奏效。政策的这种两重性允许政

策研究部门和专家对现行政策提出不同意见,甚至反对意见。政策既要保证其权威性,又要使之行之有效,既要使政策研究真正实现全面、科学、民主,又要建立相应的政策反馈机制,使政策执行的效果能不断反馈回来,以对政策进行及时修正。

### 三、农村政策的实施与调整

#### (一) 农村政策实施的内涵与特点

##### 1. 农村政策实施的概念

农村政策制定出来以后,并不等于有关的农业问题就解决了。从农村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,这就是农村政策的实施。农村政策的实施就是指农村政策方案被批准并正式颁布之后,把农村政策所规定的内容转变为现实的过程。具体来看,农村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,将农村政策付诸实际行动的行政活动。因此,把农村政策的实施理解为一个过程,它是农村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村政策观念形态的内容转化为现实生产力,从而使既定的农村政策目标得以实现。

##### 2. 农村政策实施的特点

(1) 具体性。一般说来,农村政策方案的制订是针对普遍的情形,以整体的面貌出现的,是比较抽象的观念体系。而执行部门要贯彻落实决策中心发布的农村政策指令,仅有对农村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,这样才能把农村政策指令通过层层分解,落实到各个具体实施部门,最后落实到农村政策对象身上,通过他们的经济利益受益或受损,使农村政策的实际效益体现出来。可见,农村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,对农村政策的执行提出了更高的要求。一方面,农村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,农村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,灵活地使农村政策目标得以实现。

(3) 综合性。农村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要涉及的基本要素。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。农村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,发挥最大整体效应的过程。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,执行者在农村政策执行

过程中必须善于运筹各种政策要素,使整个农村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。由于农村政策目标和方案带有阶段性,因而它反映在农村政策的执行上也必然呈现出时间上的阶段性,即农村政策方案的实施和目标的实现都只能分阶段逐步进行。与农村政策执行的阶段性密切联系的是它的连续性,这就是说,在整个农村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,农村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,而应该在实现一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。在农村政策执行过程中,其目标不论是在时间上还是在空间上都具有统一性,这是农村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,不利于农村政策目标的实现。农村政策目标的统一性并不意味着农村政策执行途径的单一性。相反,在坚持农村政策执行目标统一性的前提下,还必须坚持农村政策执行途径的多样性,因为在农村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。由于农村政策执行是一个需要不断变化和调整的动态过程,因此农村政策执行者就要依据农村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,不仅各级执行机构的领导者要结合地区、本部门的特点制定切实可行的农村政策执行措施,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,尤其是基层的农村政策执行人员则更应根据自己所处的特定条件,按照农村政策的要求进行具体的决策,以处理各种实际问题。因此,农村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) 农村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、信息等,缺乏必要的资源政策就难以实施,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,是政策实施的关键。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