

中国法学会
“八五”期间
法学研究
重点课题

中国农村 经济法律 基本问题

主编/王存学 骆友生

法律出版社

主编 王存学 骆友生

中国农村经济法律基本问题



Z0000165



法律出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村经济法律基本问题/王存学, 骆友生主编. -北京: 法律出版社, 1998
ISBN 7-5036-2337-3

I. 中… I. ①王… ②骆… I. 农业经济-经济管理-经济法-概论-中国
IV. D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 28793 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/外文印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/11.25 字数/270 千

版本/1998 年 3 月第 1 版 1998 年 3 月第 1 次印刷

印数/0.001—6,000

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所 (100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-2337-3/D·1954

定价: 15.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

总 序

1992年1月16日，中国法学会第三届常务理事会第二次会议通过了《中国法学会“八五”期间组织推动法学研究的选题规划》，选了一百个重点课题。中国法学会给每个重点课题以一定的资助。目的是通过支持这些课题的研究，推动法学界坚持以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导，紧密联系实际、研究和回答现实中的重大法学理论问题和实际问题，使法学研究更好地为领导决策服务，为实现党的总任务总目标服务。

为了实施这个选题规划，中国法学会专门组成了有各学科、各有关部门的知名专家、学者参加的评审委员会，确定了每个课题的承担人。经过两年多的艰苦努力，大部分课题都已胜利完成，并通过了验收。

在新的形势下，法学研究如何更好地服务于改革、发展和稳定，如何适应建立社会主义市场经济法律体系的需要，如何逐步把我国建设成为社会主义法治国家，是法学界面临的光荣而艰巨的任务。中国法学会今后将继续采取切实的措施，大力组织和推动法学研究工作，创造更好的条件，营造更佳的环境，使我国的法学研究不断迈上新台阶，涌现新成果。

中国法学会会长 邹 瑜

1995年10月26日

1995.10.26

前 言

农业是我国经济发展、社会安定、国家自立的基础。这是几十年革命和建设的实践经验充分证明了的。新中国成立以来，我国农业从总体上说有了较快的发展，但也曾多次出现起伏和波折，1985年以后连续数年出现的徘徊，除了其他因素之外，都同农业立法滞后，农业发展缺乏充分和有力的法律保障有着直接和重要的关系。过去，在高度集中统一的计划经济体制下，国家主要是利用政策手段和行政命令指导和管理农业，法律对农业发展的保障和促进作用，长时期没能得到全社会应有的重视。这是应当吸取的经验教训。

我国经济体制改革首先是从农村开始的，并取得了巨大的成功。为了巩固和发展农村经济改革的成果，保障农业在国民经济中的基础地位，发展社会主义市场经济，维护农业劳动者的合法权益，促进农业的持续、稳定、协调发展，实现农业现代化，第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议于1993年7月2日通过了《中华人民共和国农业法》，并从通过之日起颁布施行。该法作为农业基本法成为农业法制建设的里程碑。但是，由于它对需要依法管理的重要事项只是作了纲领性或原则性的规定，要全面贯彻执行和落实，还必须制定实施条例和一系列的配套法规，加上农业立法一直是一个薄弱环节，以及重人治、轻法治、重政策、轻法律的陈旧观念和习惯势力的影响，农业立法和执法的任务，仍然十分艰巨和繁重。第八届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010

年远景目标纲要》强调和要求：“把加强农业放在发展国民经济的首位”，“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，建立和健全农业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法律问题的研究提出了具有重要意义的课题。

江泽民同志在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告中再次强调和要求：“加强农业基础地位”，“坚持把农业放在经济工作的首位，稳定党在农村的基本政策，深化农村改革，确保农业和农村经济发展、农民收入增加。要多渠道增加投入，……大力推进科教兴农，……积极发展农业产业化经营，……推进农业向商品化、专业化、现代化转变。”要实现上述任务，必须充分运用法律手段，引导、推动、支持和保障我国农业的迅速和健康发展。江泽民同志在报告中还强调指出，“加强法制建设，坚持有法可依，有法必依，执法必严，违法必究，是党和国家事业顺利发展的必然要求。加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成有中国特色社会主义法律体系。”农业法律是国家整个法律体系的重要组成部分，加强农业立法和执法，以及加强对农业法的研究，是实现依法治国，建设社会主义法治国家的客观要求。

我们承担的中国法学会交给的“农村经济法律问题的研究”课题，适应形势发展的要求，突出了坚持把农业放在经济工作的首位、依法治国和依法治农、依法兴农的指导思想，在“农村经济法律问题的研究”在这个大题目下，我们选定了对加强农村经济法制具有重要现实意义的10个专题，在理论密切联系实际的思想指导下，进行了深入的调查研究和大胆探索。现将研究成果以《中国农村经济法律基本问题》为名出版，奉献给读者。本书着重阐明了在社会主义市场经济条件下加强农业立法的重要性和必要性，以及农业立法在市场经济法律体系中的地位与作用，以普遍树立和增强人们依法治农和依法兴农的法律意识和法制观念。同

参加本书撰稿的人员有：王存学、骆友生、马骧聪、黄明川、陈苏、李生、王乐君、陈茂云、耿静超、朱晓亮，全书由王存学统一修改定稿。由于时间和水平所限，不当乃至错误之处在所难免，敬请读者批评指正。

1997 年 10 月于北京

撰 稿 人 员

- 王存学 中国社会科学院法学研究所研究员、中国农业经济法研究会学术研究部主任（第一、八、十章）
- 骆友生 农业部政策法规司司长、中国农业经济法研究会常务副会长（第一、三章）
- 马曜聪 中国社会科学院法学研究所研究员、国家环保局顾问（第九章）
- 黄明川 中国社会科学院法学研究所研究员（第四章）
- 陈 苏 中国社会科学院法学研究所副研究员、商法经济法研究室副主任（第六章）
- 李 生 农业部政策法规司处长（第一、七、十章）
- 王乐君 农业部政策法规司副处长（第二、三章）
- 耿静超 广东省政府农办高级农业经济师（第五章）
- 陈茂云 中国政法大学讲师、律师（第九章）
- 朱晓亮 原中国社会科学院法学研究所助理研究员（第十章）

目 录

第一章 农村经济法律是发展现代化 农业的根本保障

第一节	新中国农业发展的成就和经验	(1)
第二节	正确认识和处理政策与法律的关系	(4)
第三节	我国农村经济立法的现状	(8)
第四节	加强农村经济立法的基础	(13)
第五节	依法治农兴农势在必行	(20)

第二章 国外农业立法理论与实践

第一节	农业法的产生与发展	(31)
第二节	农业法是一个独立的法律部门	(34)
第三节	农业立法特征与农业法律制定程序	(38)
第四节	农业法的基本内容(上)	(42)
第五节	农业法的基本内容(下)	(48)
第六节	国外农业立法的启示与借鉴	(54)

第三章 加强和完善农业法制

第一节	农业法制建设基本原则	(58)
第二节	建立和健全农业法律体系	(62)
第三节	健全农业立法的方法和途径	(72)
第四节	加强农业执法和完善执法监督机制	(77)

第五节	加强农业法律教育·····	(80)
第六节	加强对农业法制工作的领导·····	(82)

第四章 农业用地法律制度

第一节	概述·····	(84)
第二节	农业用地的所有权、使用权、承包经营权·····	(93)
第三节	农业用地管理法律制度·····	(103)
第四节	农业用地保护法律制度·····	(108)
第五节	建立农业用地有偿使用法律制度·····	(115)

第五章 农业生产经营法律问题

第一节	农业承包经营责任制法律问题·····	(125)
第二节	农业(村)承包合同法律问题·····	(138)
第三节	农业适度规模经营法律问题·····	(147)

第六章 农产品流通的法律调整

第一节	市场经济条件下的农产品流通与法律调整·····	(157)
第二节	健全农产品流通市场秩序的法制基础·····	(168)
第三节	农产品流通市场体系的法律规制·····	(180)

第七章 农业资金投入的法律问题

第一节	农业资金投入立法的必要性·····	(188)
第二节	我国农业资金投入的若干规定·····	(192)
第三节	有关国家农业资金投入立法及其启示·····	(198)
第四节	我国现行农业资金投入制度的评价与完善·····	(204)

第八章 科教兴农法律问题

- 第一节 科技教育对农业发展的意义…………… (213)
- 第二节 我国科教兴农的现状…………… (218)
- 第三节 农业科技发展战略目标及其实施保障措施…………… (224)
- 第四节 法律是科教兴农的重要保障…………… (235)

第九章 农业环境资源保护的法律问题

- 第一节 我国农业环境资源保护立法状况…………… (246)
- 第二节 完善和健全我国农业环境资源法律法规的
必要性…………… (257)
- 第三节 关于进一步健全和完善农业环境资源保护
立法的设想和建议…………… (267)

第十章 乡镇企业法律问题

- 第一节 乡镇企业的发展和政策、法律的关系…………… (284)
- 第二节 市场经济条件下乡镇企业法制建设的任务…………… (295)

附 录

- 中华人民共和国农业法…………… (313)
- 中华人民共和国农业技术推广法…………… (325)
- 基本农田保护条例…………… (332)
- 中华人民共和国乡镇企业法…………… (340)

第一章

农村经济法律是发展 现代化农业的根本保障

第一节 新中国农业发展的成就和经验

一、我国农业发展取得的成就

农业是国民经济的基础。新中国成立几十年来，党和国家历来重视农业生产和农村经济发展。特别是党的十一届三中全会以来制定的一系列发展农业的方针政策，使我国农业取得了举世瞩目的成绩，粮食、棉花等主要农产品大幅度增产，农民收入迅速增加，依靠占世界 7% 的耕地，基本解决了占世界人口 22% 人口的温饱问题。回顾我国农业发展的历史，解放初期，1950 年颁布了《中华人民共和国土地改革法》和《城市郊区土地改革条例》，在全国范围内开展大规模的土地改革运动，废除了地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，极大地解放了农村生产力。1952 年，全国农业生产就恢复并超过战争破坏前的历史最高水平，农业生产总产值比 1949 年增长 48.5%；粮食产量达到 16390 万吨，比 1949 年增长 44.8%，比历史最高水平的 1936 年增长了 9.3%；棉花产量 130.4 万吨，比 1949 年增长了 1.93 倍，比历史最高水平的 1936 年增长了 53.6%。各地农民的收入一般增长了 30% 以上，生活明显改善。从我国农业发展的历程来看，既有快速恢复、缓慢增长、徘徊不前、大幅度波动的时期，也有大步攀登和迅速发展阶段。但总的趋势是发展、提高与增长。尤其

是随着改革的深化和开放的扩大,这种发展趋势正在加强。1992—1997年,是我国农业和农村经济迅速发展和成绩卓著的几年。1992—1996年,全国年均生产粮食46307万吨,其中,1996年粮食总产量创历史最高纪录,达到50454万吨,提前实现了“九五”末粮食计划目标。菜篮子产品稳定增长,肉类、蛋类和水产品产量继续稳居世界第一位。农村经济全面发展,农民收入不断增加,生活质量稳步提高。

二、改革开放以前中国农业发展的基本特点

在传统的计划经济体制下,党和国家主要是依靠政策和行政手段指导与管理农业。这是中国农业发展道路上的一个突出特点。在不同的时期,有不同的政策,如农业合作化政策,人民公社化政策,家庭联产承包制政策,农业技术推广政策,农业资金投入政策等等。在建国后30年的时间内,没有制定和出台一部调整和规范农业经济关系的重要法律。毫无疑问,政策是国家指导农业发展的重要手段,但不是唯一手段。政策的执行难免有随意性。1979年9月,党的十一届四中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》。《决定》深入分析了我国农业的发展状况,系统总结了20多年来我国农业发展的经验和教训,提出了发展农业生产力的重要政策和措施,对实现我国农业现代化做了全面部署,规定了加强党和政府对农业的领导,是发展农业的纲领性文件。但是,我们回过头来考查一下《决定》的贯彻落实情况就会发现,有的措施执行了,有的没有一贯执行,有的根本没有执行。关于“从中央到地方各级党委和政府都要把农业工作放在首位”;“一定要坚定不移地执行以农业为基础的方针”;“制定国民经济计划必须真正做到遵守农轻重的次序,保持农业和工业的平衡,各项建设事业的发展,首先要考虑农业的负担能力”等规定,都没有一以贯之的执行。就拿“保持农业和工业的平衡”来说,工业与农业的增长率之间有个不以人的意志为转移的量的界

定，这是保持国民经济稳步增长，避免大幅度波动的关键。据统计资料分析，世界上 32 个国家人均国民收入在 300—1000 美元发展阶段时，工农业增长率之比是 3 : 1。我国目前大体上处于这一经济发展阶段。从改革开放到 1984 年，工农业增长的比例基本协调，但 1985 年以后就严重失调了，比例变为 6.3 : 1，1988 年又扩大到 6.7 : 1。90 年代虽然有所调整，但 1993 年比例仍为 5.3 : 1。工业的持续高速增长，给增长缓慢的农业造成难以承受的压力。

关于“今后三、五年内，国家对农业的投资在整个基本建设投资中所占的比重，要逐步提高到 18% 左右，农业事业费和支援社队的支出占国家总支出的比重，要逐步提高到 8% 左右”的规定，在《决定》公布之日起，就根本没有执行过。这两个比例非但没有提高，反而是不断下降的。1980 年—1986 年，轻工业基本建设投资年递增 8.3%，重工业年平均递增 12.2%，农业基本建设投资却年平均递减 5.7%。1979 年—1986 年，国家基本建设投资总额由 523 亿元增加到 1176 亿元，增长 125%，而国家对农业的基本建设投资却由 57.9 亿元减少为 36.6 亿元，下降 36.7%。与此同时，投资比重也逐年下降，1979 年为 11.1%，1980 年就降到 9.3%，1986 年仅为 3%，1987 年也只有 3.1%。1993 年，国家用于农业的基本建设投资为 131.2 亿元，占国家基本建设总投资的 2.8%，比上年下降 0.9 个百分点，扣除物价因素为负增长。1994 年农业基本建设投资占国家基建总投资的比重继续下降为 2.6%。很明显，这是以牺牲农业来换取轻工业和重工业的发展，跟《决定》的规定完全是背道而驰的。

三、中国农业发展中的经验教训

上述实际情况说明，政策在指导农业发展中发挥了积极作用。但是，政策也有自身的弱点或局限性。发展现代化农业，必须充分发挥法律对农业的引导、调控、规范、服务和保障作用。这是由农业在国民经济中的基础地位及其自身又是弱质产业的性质所

决定的。农业是我国经济发展、社会安定、国家自立的基础，农业的稳定发展是国民经济稳定增长的前提。但由于自然、经济、社会诸多方面因素的制约，农业的经济效益比其他产业相对较低，农业的自我保护能力较弱。因此，农业的发展如果没有强有力的制度保障，特别是法律保障，就难以避免人们主观随意性的影响，出现大起大落。建国以来农业发展多次出现起伏波动，导致国民经济几次进行调整，在很大程度上应归咎于农业发展缺乏一些基本的制度规范，对农业的基础地位，往往说起来重要，做起来次要，欠收了强调农业，丰收了就忽视农业，未能从根本上解决农业发展不稳定的问题。这是一个重要的经验和教训。

随着农村改革的深入，农业的商品化、现代化程度不断提高，农业内部各方面的关系，农业与国民经济其他部门和社会各方面的联系越来越密切，越来越复杂，单纯依靠政策已难以界定各方面的权益，协调各方面的关系。如果说在传统农业和产品经济条件下，国家对农业的管理尚可主要依靠政策措施的话，那么在现代农业和市场经济条件下，国家就既要依靠政策，也要依靠法律才能管理好错综复杂的农业经济活动。从世界农业发展的经验来看，许多国家都在其农业的商品化、现代化过程中制定了一系列农业方面的法律，实施了有规则、有程序的政府干预，以法治农，效果显著。可以说，农业的商品化、现代化程度越高，它对法制的的需求就越强烈。没有明确、规范、带有国家强制力的法律做保障，农业的现代化、商品化就难以实现。

第二节 正确认识和处理政策与法律的关系

一、农业政策与农业法律既有密切联系，又有明显区别
长期以来，国家对农业的领导和管理主要是通过党和政府的

政策来实施的，在计划经济体制下，也曾发挥过积极的作用。但随着经济的发展，体制改革的深入，光靠政策已越来越不适应形势发展的需要了。上一节讲到的，党的十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》的执行情况就是明显的例证。为什么党和政府的一些重要的政策文件不能全面贯彻执行呢？这固然可以说出很多理由，诸如国家财力有限，要花钱的方面很多；地方财政在支持农业和组织财政收入的两难选择中，往往偏重后者；各级领导要抓的工作很多，等等。但重要的原因在于政策有它的局限性。这种局限性在向社会主义市场经济转变过程中表现得越来越明显。诚然，农业政策和农业法律在本质上是一致的。它们都是国家意志的体现，代表农民和全国人民的共同利益，是党和国家指导、调控、保护农业发展的重要手段或工具。重要的农业政策是制定农业法律、法规的灵魂和依据，而农业法律则是有关重要农业政策的具体化、条文化和规范化，两者的价值取向是相同的或一致的。但是，由于制定政策和法律的主体与程序不同，二者的作用和效力，也有明显的差异，这主要表现在以下几个方面：

第一，政策和法律在执行力度上有所差异。政策没有法律那样强大的约束力和强制性。政策执行与不执行、执行的好与不好，除了作为考核干部政绩的依据外，没有明确要负什么责任，也没有追究责任的标准和手段。法律则是国家权力机关按法定程序制定和颁布实施的，并且是以国家强制力保障其实施的。凡法律条文规定的，就必须执行，不执行就是违法、犯法，谁也不能例外。执行与不执行，执行的好坏，直接同承担相应的法律责任相联系。从这个意义上讲，政策是“软”的。法律是“硬”的。

第二，政策的变动性大，法律则相对稳定。政策都是适应形势发展的要求，对特定问题或事情作出指导性、方向性和原则性规定，明确必要的政策界限，农业政策大都具有时间性或阶段性。

随着时间的推移,当政策目标达到时,或者客观形势发生变化时,过时的旧政策,往往要被新的政策取而代之。这样的事例在实践中是经常看到的。例如,十一届四中全会的《决定》规定:“粮食统购价格从1979年夏粮上市起提高20%,超购部分在这个基础上再加50%。棉花、油料……等的收购价格,也要分别情况,逐步做相应的提高”。这是1984年以前6年我国农业丰收的重要原因。但是,在粮食、棉花连续几年增产之后,1985年就突然改变了这个政策。粮食收购价改为“倒三七”比例价,减少了种粮农民的收入,特别是打击了新商品粮区农民的积极性,这是导致1985年粮食生产大减产及其以后多年停滞的重要原因。对棉花也由于采取了降价、取消棉奖粮、取消棉农平价口粮,取消北方棉区的补贴等措施,导致1985年起的连续减产、徘徊。这是政策多变和不连续的例证。这种情况在政策的范畴内,人们是司空见惯的,但在法律范畴内则是不许出现的。由于法律是经长期实践证明行之有效的政策的具体化、条文化和规范化,与政策相比,一般具有较长的时效性和相对稳定性,非经法律授权机关依法定程序予以修改或者废除,其法律效力是不会改变的。

第三,政策不如法律规定明确具体、可操作性强。与政策的导向性和原则性密切相关的是,它具有较大的“弹性”或灵活性。政策的界限不如法律界限明确,也就是说,政策规定一般比较原则,不如法律规定具体,政策对行为的导向作用通常表现为要怎样,或不要怎样。法律对行为的导向作用不仅表现为应当怎样或不应当怎样,而且通过对行为的分寸、标准乃至时间、地点、条件等都做出明确的规定。所以,法律的可操作性大大强于政策。

第四,政策与法律在执行中的监督检查方式不同。政策一般并不明确规定由谁负责组织实施和对执行情况进行监督检查。对不执行政策或执行中“走了样”的,难以采取及时有效的纠正措施。因此,实践中时常出现所谓“土政策”,或者搞“上有政策,