

湖南农业大学湖南省“十二五”公共管理重点学科支持
湖南省高校科技创新团队“农村公共危机演化机理与防控政策”支持
湖南农业大学“卓越法律人才”培养专业综合改革项目支持



全国高等农林院校“十二五”规划教材

农业法与公共政策

NONGYEFA YU GONGGONG ZHENGCE

陈叶兰 主编

江 虹 梁宏辉 副主编

 中国农业出版社

欢迎登录：中国农业出版社<http://www.ccap.com.cn>

全国农业教育教材网<http://www.qgnyjc.com>

封面设计 姜 欣

ISBN 978-7-109-18484-8



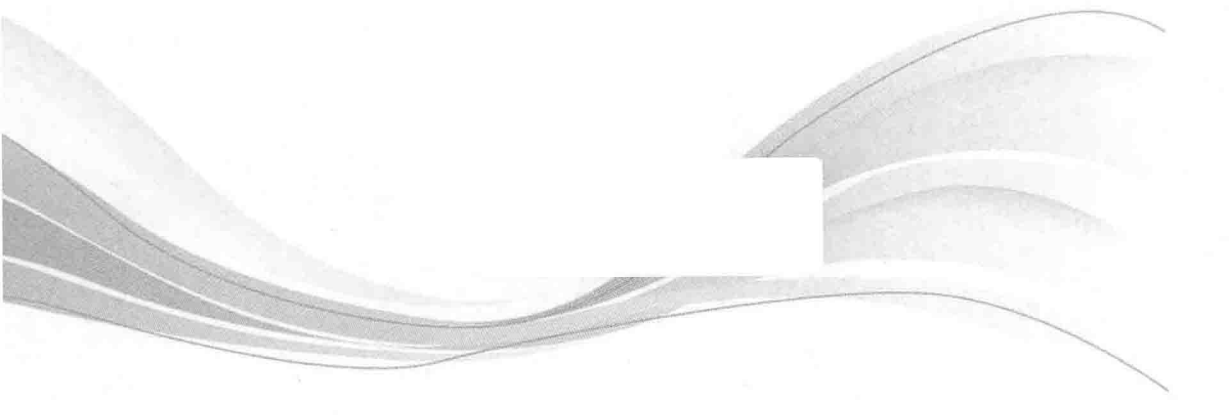
9 787109 184848 >

定价：34.00元

湖南农业大学 湖南省“十二五”公共管理重点学科支持
湖南省高校科技创新团队“农村公共危机演化机理与防控政策”支持
湖南农业大学“卓越法律人才”培养专业综合改革项目支持
全国高等农林院校“十二五”规划教材

农业法与公共政策

陈叶兰 主 编
江 虹 梁宏辉 副主编



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业法与公共政策 / 陈叶兰主编. —北京:
农业出版社, 2013. 10

全国高等农林院校“十二五”规划教材

ISBN 978-7-109-18484-8

I. ①农… II. ①陈… III. ①农业法—高
材②农业政策—高等学校—教材 IV. ①D912

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013)

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

策划编辑 夏之翠

文字编辑 杨芳云

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 16.25

字数: 306 千字

定价: 34.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

内 容 提 要

本书共分九章，主要内容包括农业法与公共政策概述、农业生产经营法律与政策、农业生产法律与政策、农产品流通与加工法律与政策、农业资金投入法律与政策、农业科技教育法律与政策、农业环境资源保护法律与政策、农民权益保护法律与政策、WTO 与国外农业法律政策。本教材在紧跟农业法律制度立法和公共政策发展以及相关理论研究进程的基础上，在农业法与公共政策范畴内有选择地介绍了这九个部分的知识，以尽量满足学生知识结构的需求和基层“三农”工作者的需要。教材每一章后设置了思考题，为学生预习、复习或阅读起到一定引导作用。本书结构清晰，资料翔实，与时俱进，体现了农业立法和公共政策的最新内容，不仅可以作为农科类、农业经济类、公共管理类、法学类专业的本科教材，还可以作为农业推广专业学位研究生教材，也可以作为“三农”工作者的参考用书。

编写人员名单

主 编 陈叶兰

副 主 编 江 虹 梁宏辉

编写人员（以章节先后为序）

陈叶兰 梁宏辉 肖博妍

江万里 高梧梧 江 虹

前言

进入 21 世纪以来,“三农”问题受到国家、政府、社会和公众的空前关注。依法治农成为依法治国的基础,成为解决“三农”问题的基本保障。我国 1993 年颁布了《中华人民共和国农业法》(以下简称《农业法》),使之成为农业法治的基本法,2002 年对其进行了修正,使之更符合市场经济发展的需求;2012 年 12 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议发布了《关于修改〈中华人民共和国农业法〉的决定》,对《农业法》进行了第二次修正,使《农业法》能与时俱进,满足农村经济社会发展的需求。自 2004 年以来连续十年颁布的中央 1 号文件都是涉农的公共政策,国家还颁布了大量的强农惠农政策,农村公共政策在解决“三农”问题中起到重要的作用。

农业法和公共政策作为依法治农的主要工具,应当成为农业院校大学生必须掌握的知识,对于农业大学的法学专业或农业经济管理专业的学生,农业法与公共政策则是一门极具特色又极具必要性的专业课程。为满足学生的需求,本教材在借鉴其他农业法、农业法规与政策教材的基础上,根据《农业法》的主要体例,依据当前“三农”公共政策的主要内容,根据教材篇幅的要求,设置了九章,由湖南农业大学公共管理与法学学院部分教师合作共同完成。具体分工如下:第一章陈叶兰,第二章梁宏辉,第三章肖博妍,第四章陈叶兰,第五章江万里,第六章高梧梧,第七章陈叶兰,第八章梁宏辉,第九章江虹。全书由陈叶兰拟订大纲并负责组织统稿、定稿。

本书主要作为高等农业院校中农科类、农业经济类、公共管理类、法学类本科生的教材,也可以作为农业推广专业学位研究生教材,还可以作为其他专业学生、“三农”工作者和法学研究人员的参考用书。

本书的出版得到湖南农业大学公共管理与法学学院的资助,在此表示感谢。

由于学识所限,教材中难免存在错误或不足之处,恳请广大读者批评指正。

编者

2013 年 9 月于长沙

目 录

前言

第一章 农业法与公共政策概述	1
第一节 农业概述	1
一、农业的概念	1
二、农业的地位和作用	2
三、农业的特点	3
四、现代农业的发展	4
第二节 农业法概述	7
一、农业法的概念	7
二、农业法的调整对象	8
三、农业法的调整方法	10
四、农业法的基本属性	13
五、农业法的特征	14
六、农业法的基本原则	15
七、农业法的地位	17
第三节 农村公共政策概述	20
一、农村公共政策的特点	21
二、农村公共政策的发展阶段	21
三、农村公共政策的主要内容	26
第二章 农业生产经营法律与政策	33
第一节 我国农业生产经营体制	33
一、新中国成立以来农业生产经营体制的演变	33
二、统分结合双层经营体制	33
第二节 农村土地承包经营制度	36
一、农村土地承包的原则	36
二、农村土地承包经营的方式	38
三、农村土地承包合同	39
四、农村土地承包经营权的保护	41
五、农村土地承包经营权的流转	43

第三节 其他农业生产经营制度	47
一、农民专业合作社制度	47
二、农业产业化经营制度	51
三、农产品行业协会制度	55
四、家庭农场经营制度	57
第三章 农业生产法律与政策	63
第一节 农业生产安全监管制度与政策	63
一、种子法律与政策	63
二、农产品质量安全法律与政策	68
三、农药与兽药管理法律与政策	73
四、动植物检疫法律与政策	79
五、农业转基因生物安全监管法律与政策	81
第二节 农业生产促进法律与政策	83
一、农业知识产权保护法律与政策	83
二、农业保险法律与政策	84
三、农业机械化促进法律与政策	86
四、生态农业促进法律与政策	88
第四章 农产品流通与加工法律与政策	92
第一节 农产品流通法律与政策	92
一、农产品流通法律与政策的含义	92
二、农产品流通体制的发展阶段和现行相关法律政策	92
三、国家对农产品流通的法律与政策调控机制	95
四、农产品流通主体与市场体系	103
第二节 农产品加工法律与政策	111
一、农产品加工业发展现状	112
二、农产品加工业发展的指导思想、基本原则	114
三、农产品加工业发展的主要任务	115
四、农产品加工业发展的保障措施	117
第五章 农业资金投入法律与政策	120
第一节 农业资金投入的概念、特征与类型	120
一、农业资金投入的概念	120
二、农业资金投入的特征	120
三、农业资金投入的类型	121

第二节 农业资金有效供给的法律与政策保障	123
一、农业资金投入的立法原则与基本目标	123
二、农业资金投入制度存在的问题与完善对策	125
三、农业资金投入的使用与管理	127
四、农业资金投入方式的国际比较	131
五、国际农业资金投入方式的借鉴	134
第六章 农业科技教育法律与政策	137
第一节 农业科技法律与政策	137
一、农业科技的含义及特点	137
二、我国的农业科技体制政策	140
三、农业科技开发的法律与政策规定	141
四、农业科技转化的法律与政策规定	148
五、农业技术推广的法律与政策规定	154
第二节 农业教育法律与政策	158
一、农业教育概述	158
二、农业教育的法律与政策规定	162
第七章 农业环境资源保护法律与政策	168
第一节 农业环境资源保护法律与政策概述	168
一、农业环境资源的概念	168
二、农业环境资源的特征	169
三、农业环境资源保护的监督管理体制	169
四、农业环境资源保护法律与政策概况	169
第二节 农业环境保护法律与政策	175
一、我国农业环境污染现状	175
二、农业水污染防治法律与政策规定	177
三、农业固体废弃物污染防治法律与政策规定	177
第三节 农业自然资源保护法律与政策	179
一、农业自然资源破坏的主要表现	179
二、农业土地资源保护的法律与政策规定	180
三、农业用水保护和合理利用的法律政策规定	182
四、农业生物资源养护和合理利用的法律政策规定	185
五、水土保持和防沙治沙的法律政策规定	188
第八章 农民权益保护法律与政策	192
第一节 村民自治保障制度	192

一、村民自治的概念及基本内容	192
二、村民自治的障碍及村民自治的实现	196
第二节 农民工权益保护法律与政策	198
一、农民工的概念及其对国家发展的贡献	198
二、农民工权益保护的现状与问题	199
三、农民工权益的法律与政策保护	201
第三节 农村妇女儿童权益的法律与政策保护	204
一、农村妇女权益的法律与政策保护	204
二、农村儿童权益的法律与政策保护	207
第四节 农村社会保障法律与政策	213
一、农村医疗保险法律与政策	213
二、农村养老保险法律与政策	215
三、农村社会救济法律与政策	217
第九章 WTO 与国外农业法律政策	220
第一节 WTO 与农业政策	220
一、WTO 与农产品贸易	220
二、WTO《农业协定》的主要内容	223
三、其他 WTO 专项农业协议概论	228
第二节 国外农业法律与政策	232
一、美国农业法律政策	232
二、日本农业法律政策	238
三、欧盟共同农业政策	242
参考文献	247

第一章 农业法与公共政策概述

第一节 农业概述

一、农业的概念

农业是国民经济中的第一产业,是通过培育动植物产品生产食品及工业原料的产业。农业的劳动对象是有生命的动植物,获得的产品是动植物本身。我们把利用动植物等生物的生长发育规律,通过人工培育来获得产品的各部门,统称为农业。利用土地资源进行种植生产的部门是种植业;利用土地上水域空间进行水产养殖的是水产业,又叫渔业;利用土地资源培育采伐林木的部门,是林业;利用土地资源培育或者直接利用草地发展畜牧的是畜牧业。对这些产品进行小规模加工或者制作的是副业。它们都是农业的有机组成部分。对这些景观或者所在地域资源进行开发并展示的是观光农业,又称休闲农业,这是新时期随着人们的业余时间增多而产生的新型农业形式。广义农业包括种植业、林业、畜牧业、渔业、副业五种产业形式;狭义农业是指种植业,包括生产粮食作物、经济作物、饲料作物和绿肥等农作物的生产活动。^①

农业分布范围十分广阔。地球表面除两极和沙漠外,几乎都可用于农业生产。在近 1.31 亿平方千米的实际陆地面积中,约 11%是可耕地和多年生作物地,24%是草原和牧场,31%是森林和林地。海洋和内陆水域则是水产业生产的场所。农业自然资源的分布很不平衡。可耕地主要集中在亚洲、欧洲和北美。北美、欧洲和大洋洲的经济发达国家可耕地面积为 0.56 公顷,而亚洲、非洲和拉丁美洲的发展中国家仅为 0.22 公顷,其中亚洲仅 0.16 公顷(1984 年)。森林以欧洲和拉丁美洲的分布面积较大;草原面积则非洲居首位,亚洲其次;其中不同国家、地区之间也有很大差异。当代世界农业发展的基本趋势和特征是高度的商业化、资本化、规模化、专业化、区域化、工厂化、知识化、社会化、国际化交织在一起,极大地提高了土地产出率、农业劳动生产率、农产品商品率和国际市场竞争力。^②

① 丁关良. 农业法学若干理论问题研究. 山东农业大学学报: 社会科学版, 2004 (4): 22-28.

② <http://baike.baidu.com/view/16684.htm>.

21 世纪是现代农业发展的重要阶段，生命科学和其他最新科学技术相结合，将使世界农业发生根本性的变化。随着分子生物学的发展，生物基因库的建成，遗传工程的崛起，克隆技术和生物固氮技术的广泛应用，传统农业生产模式将会发生革命性的变化。但以投入大量物质和能量为标志的工业化农业的发展，虽然促进了生产力的大幅度提高，但也带来了能源枯竭、环境污染和生态失调等严重的社会问题。新的科学技术革命，为现代农业的发展以及解决工业化农业带来的环境、能源和生态问题，提供了新的科学路径。

二、农业的地位和作用

（一）农业的地位

在人类的发展史上，农业是出现最早的一个物质生产部门，是人类社会再生产的起点。在国家形成之后，农业一直作为国民经济的一个有机组成部分，在国民经济的发展中始终占有重要的地位。

1. 农业是人类赖以生存和发展的基础 “民以食为天”，人类有了食物才能生存，生存又是人类的第一需要。农业是人类的衣食之源，是生存之本。迄今为止，人类所需的最基本的生活资料及其原料均来源于农业，尤其是维持人类的生理机能所需的糖类、蛋白质、脂肪和维生素等只能依靠动植物产品来提供。

虽然现代科学技术发展十分迅速，但是用无机物人工合成食物来满足人类需要的未来还相当遥远，也许根本无法成为人类食物来源的主要途径，我们仍将长期依赖农业生产来维持自身的生存和发展。正如马克思所说：“食物的生产是直接生产者的生存和一切生产的首要条件。”

2. 农业是社会分工和国民经济其他部门独立和发展的基础 在古代，农业是人类社会唯一的生产部门，是整个社会的决定性生产部门。随着社会的发展和人类科技力量的不断提高，农业的生产力和劳动生产效率也不断提高，此时农产品的剩余就出现了。社会上日益增多的劳动力开始从农业中分离出来，人们开始从事一些非农业生产活动，于是分工和分业开始发展。手工业首先从农业中分离出来，成为独立的生产部门，随着生产的不断发展，商品交换的范围和规模不断扩大，商业也分离出来成为了独立的经济部门。社会分工的不断深化，最终形成各自独立又相互联系的国民经济体系。

（二）农业的作用

农业是人类社会生产活动的起点，也是人类社会从农业文明走向工业文

明，走向现代科技文明的基石。进入工业化时期以后，农业在国民经济中的份额不断下降。但是，农业在国民经济及其发展过程中仍然具有十分重要的作用。

1. 农业促进国民经济的发展 农业的发展状况直接影响国民经济全局的发展，是工业等其他物质生产部门与一切非物质生产部门存在与发展的必要条件。农业对国民经济的作用可以归结为产品贡献、要素贡献、市场贡献和外汇贡献。

农业为其他部门提供工业原料、劳动力、资本和土地，同时农村又为这些部门提供了广阔的销售市场。在农业不断为国民经济注入发展动力的同时，农产品的出口又为国民经济建设赚取外汇收入。

2. 农业保障社会安定和国家自立 农业能否稳定发展，能否提供与人们生活水准逐渐提高这一基本趋势相适应的农、副产品，关系到社会的安定。“民以食为天”，粮食是人类最基本的生存资料，农业在国民经济中的基础地位，突出地表现在粮食的生产上。如果农业不能提供粮食和人类必需的食品，那么，人民的生活就不会安定，生产就不能发展，国家将失去自立的基础。

三、农业的特点

农业和工业、服务业等非农业部门相比，具有自己的特点。农业生产最本质的特征是经济再生产与自然再生产相互交织，具有社会性和生物性的双重特点，除此之外农业还具有不同于其他部门的特点：

1. 土地是农业生产最基本的不可替代的生产资料 在一些非农业部门里，土地仅仅作为劳动的场所，不直接参与劳动生产过程。而在农业部门中，土地则不仅仅是劳动场所，更是劳动对象和劳动手段，直接参与劳动生产过程。

2. 农业生产受自然环境影响大，具有地域性和波动性 农业生产主要在广阔的田野上进行，受自然环境的影响很大。不同地区的气候、地形、土壤和植被等自然条件不同，而不同的动植物对环境要求也不同，从而形成不同动植物在不同地区的不同分布情况，呈现出强烈的地域性。而在同一地区的自然条件也不是一成不变的，自然条件的突变对农业生产的波动性很大。

3. 农业生产周期长，具有连续性和季节性 农业的生产周期主要取决于动植物的生长发育周期，而整个生长发育周期是连续性的。但动植物的自然生长并不是一年四季都在进行，所以人类所投入的劳力时间只是一年中的一部分，这就表现了农业强烈的季节性。

4. 农产品既是消费资料，又是生产资料，具有双重性 农产品既可以用

于人们的生活消费，是人类的基本生活资料，又可以作为生产资料，是纺织、食品加工的重要原料来源，其种子又是下一个农业再生产的物质条件。

四、现代农业的发展

（一）现代农业的概念和基本特征

现代农业，是相对于传统农业而言，广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法进行的社会化农业。在按农业生产力性质和水平划分的农业发展史上，现代农业属于农业发展的最新阶段。其基本特征是：^①

（1）建立一整套在现代自然科学基础上的农业科学技术的形成和推广，使农业生产技术由经验转向科学，如在植物学、动物学、遗传学、物理学、化学等科学发展的基础上，育种、栽培、饲养、土壤改良、植保畜保等农业科学技术提高迅速，应用广泛。

（2）现代机器体系的形成和农业机械的广泛应用，使农业由手工畜力农具生产转变为机器生产，如技术经济性能优良的拖拉机、耕耘机、联合收割机、农用汽车、农用飞机以及林、牧、渔业中的各种机器，成为农业的主要生产工具，使投入农业的能源显著增加，电子、原子能、激光、遥感技术以及人造卫星等也开始运用于农业。

（3）良好的、高效能的生态系统逐步形成，农业生产的社会化程度有很大提高，如农业企业规模的扩大，农业生产的地区分工、企业分工日益发达，“小而全”的自给自足生产被高度专业化、商品化的生产所代替，农业生产过程同加工、销售以及生产资料的制造和供应紧密结合，产生了农工商一体化。

（4）经济数学方法、电子计算机等现代科学技术在现代农业企业管理和宏观管理中运用越来越广，管理方法显著改进。现代农业的产生和发展，大幅度地提高了农业劳动生产率、土地生产率和农产品商品率，使农业生产、农村面貌和农户行为发生了重大变化。

（二）现代农业的基本类型

现代农业一般划分为 7 种类型，当然由于外延的不确定性，划分标准有所

^① http://baike.baidu.com/link?url=qiRp6Fuyy-wzCkV_0Wxm-Yb4ZO5jVR5xovACvs-XYuVZ7a7wCAorBwSCnuxQTI5TZ.

不同。通常划分为以下类型：^①

1. 绿色农业 绿色农业是指将农业与环境协调起来，促进可持续发展，增加农户收入，保护环境，同时保证农产品安全性的农业。“绿色农业”是灵活利用生态环境的物质循环系统，实践农药安全管理技术（IPM）、营养物综合管理技术（INM）、生物学技术和轮耕技术等，从而保护农业环境的一种整体性概念，大体上分为有机农业和低投入农业。

2. 休闲农业 休闲农业的基本概念是利用农村的设备与空间、农业生产场地、农业自然环境、农业人文资源等，经过规划设计，以发挥农业与农村休闲旅游功能，提升旅游品质，并提高农民收入，促进农村发展的一种新型农业。休闲农业是一种综合性的休闲模式。游客不仅可以观光、采果、体验农作、了解农民生活、享受乡间情趣，而且可以住宿、度假、游乐。

3. 工厂化农业 工厂化是设计农业的高级层次。工厂化农业是综合运用现代高科技、新设备和管理方法而发展起来的一种全面机械化、自动化、技术（资金）高度密集型生产的农业类型，能够在人工创造的环境中进行全过程的连续作业，从而摆脱自然界的制约。

4. 特色农业 特色农业就是利用区域内独特的农业资源（地理、气候、资源、产业基础），开发区域内特有的名优产品，将之转化为特色商品的现代农业。特色农业的“特色”在于其产品能够得到消费者的青睐，在本地市场上具有不可替代的地位，在外地市场上具有绝对优势，在国际市场上具有相对优势甚至绝对优势。

5. 观光农业 观光农业又称旅游农业或绿色旅游业，是一种以农业和农村为载体的新型生态旅游业。农民利用当地有利的自然条件开辟活动场所，提供设施，招揽游客，以增加收入。旅游活动内容除了游览风景外，还有林间狩猎、水面垂钓、采摘果实等农事活动。有的国家以此作为农业综合发展的一项措施。

6. 立体农业 立体农业又称层状农业，是着重于开发利用垂直空间资源的一种农业形式。立体农业的模式是以立体农业定义为出发点，合理利用自然资源、生物资源和人类生产技能，实现由物种、层次、能量循环、物质转化和技术等要素组成的立体模式的优化。

7. 订单农业 订单农业又称合同农业、契约农业，是近年来出现的一种新型农业生产经营模式。所谓订单农业，是指农户根据其本身或其所在的乡村

^① http://baike.baidu.com/link?url=qiRp6Fuyy-wzCkV_0Wxm-Yb4ZO5jVR5xovACvsX-YuVZ7a7wCAorBwSCnuxQTi5TZ.

组织同农产品的购买者之间所签订的订单，组织安排农产品生产的一种农业产销模式。订单农业很好地适应了市场需要，避免了盲目生产。

（三）我国现代农业建设和发展模式的选择

我国既要学习和借鉴农业现代化国家的成功经验，又要充分考虑国内资源禀赋、生态环境状况、现有的农业生产力水平和农业生产条件，以及国内外经济、科技发展形势，准确定位我国现代农业建设和发展的模式。可供我国现代农业发展选择的模式主要有：

1. 资源节约型农业发展模式 中国土地、淡水资源等短缺是一个长期的难以根本扭转的客观因素。耕地作为农业发展的最基本的生产资料，具有稀缺性的特点。由于多种原因，中国耕地面积不断减少，人均占有耕地已不足 1.2 亩^{*}，仅相当于世界平均水平的 1/3，而且土地质量也在下降，全国 2/3 的耕地有机含量下降到 1.5%。由于目前降水量偏少，淡水资源也异常紧张，而且对于降水的利用率很低，只有 10% 左右，农业灌溉用水利用率不足 40%，而以色列农业灌溉用水效率高达 80% 左右。因此，选择资源节约型模式势在必行。^①

2. 生态环保型农业发展模式 生态环境是人类生存和发展的基本条件，是农业发展的基本物质条件。目前中国的河流、湖泊有 80% 以上受到不同程度的污染，1.5 亿亩耕地受到工业“三废”的污染，2.4 亿亩耕地受到农药的污染，30% 的耕地存在水土流失的现象。中国是一个生态环境十分脆弱的国家，在建设现代农业过程中，一定要采取各种措施，防止环境污染和生态平衡的破坏，合理开发可用自然资源，加快生态环境建设步伐，实现农业经济可持续发展。

3. 市场适应型农业发展模式 市场机制在现代农业发展和农业结构调整中能够发挥基础性作用。市场是现代农业发展和农业产业结构调整晴雨表，农业生产和结构调整应面向市场，以国内外市场为依托，积极开发市场需要的各种名、优、稀、特、新等主导产品，提高农产品的市场占有率和竞争力，从而提高农业经济效益和农民收入。我国应通过市场化、信息化、集约化、产业化农业建设，使我国农业发展模式能适应市场的需求，避免因农业结构趋同和产品单一等情况与市场脱节，出现农产品难卖等现象。

4. 技术创新型农业发展模式 农业的根本出路在于技术进步与创新，农

* 亩为非法定计量单位，1 亩≈666.7 平方米。

① <http://wenku.baidu.com/view/96b563eee009581b6bdqebf3.html>