



山东省文化科技卫生“三下乡”文库

农业政策与法规

于书良 主编



山东人民出版社
www.sd-book.com.cn



山东省文化科技卫生“三下乡”文库

农业政策与法规

于书良 主编

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

农业政策与法规/于书良主编. — 济南: 山东人民出版社, 2002. 1

ISBN 7-209-02429-8

I. 农... II. 于... III. 农业经济—经济管理—
经济法—中国—技术培训—教材 IV. D922.4

农业政策与法规

主编 于书良

*

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 日照日报社印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 5.875 印张 120 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

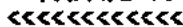
印数 1-5000

ISBN 7-209-02429-8
G·189 定价: 8.00 元

《“三下乡”文库》编委会

主 任	高挺先			
副主任	王凤胜	张士宝		
委 员	左中一	刘曙光	吴雪珍	周 艺
	刘玉芹	潘洪增	于钦彦	杨学锋
	王 磊	翟黎明	高振江	袁玉森
	马恒祥	聂宏刚	金明善	路英勇
	孙永大	谢荣岱	刘海栖	李图滨
	亢清泉	赵新法	苑继平	柴玉宝
	葛枫安	李广志	樊 刚	程建达
	李富胜	郭长海	陈君业	张升君
	韩书珍	苏星坤	王中强	张文坦

出版说明



为广大农民群众提供一套简明、实用的文化普及读物——《山东省文化科技卫生“三下乡”文库》，是新世纪初山东文化科技卫生“三下乡”工作的一项重要工程。编纂出版这样一套丛书，目的是在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的进程中，努力提高农民的科学文化素质和思想道德水平，促进农村两个文明建设，更好地实践江泽民同志“三个代表”的重要思想，落实中宣部等中央 12 部门关于深入持久开展文化科技卫生“三下乡”活动的精神，增强“三下乡”工作的针对性、经常性和实效性，推动我省“三下乡”活动向纵深发展。

《“三下乡”文库》从提出编纂设想到编辑出版历时一年多。期间，中共山东省委宣传部等省直 15 部门的有关领导给予了大力支持，山东省出版总社和相关出版社领导以及编辑人员、作者付出了大量心血和劳动。可以说，《“三下乡”文库》的出版，是全省广大文化科技卫生工作者集体智慧的结晶，是山东省、市两级“三下乡”相关部门和单位送给全省农民群众的一份珍贵礼物。

《“三下乡”文库》为多卷本丛书，内容包括农村思想道德建设、农业与农村实用技术、农村卫生保健知识、农村文化建设、政策法规、家庭教育等 6 大系列，共 66 种图书。其中，有的是针对农村形势和农民群众需要约请有关方面的专家和实

际工作者专门编写的,有些则是从已经出版,并经实践证明具有广泛指导意义和参考价值的优秀读物中挑选出来,按“三下乡”要求重新修改,编选而成的。从总体上讲,都充分体现了针对性、实用性、科学性和通俗性的编纂要求,具有选题新颖、内容丰富、科学准确、通俗易懂、携带方便等特点,是“三下乡”常下乡的好载体,是农村基层干部群众学习掌握党的方针政策、法律法规和文化科技卫生知识的好教材,是农民朋友脱贫致富奔小康的好帮手。

该丛书分别由山东人民出版社、山东文艺出版社、山东教育出版社、山东科学技术出版社、明天出版社出版。

《“三下乡”文库》编委会

2001年12月

第四节	农村集体经济审计	(74)
第六章	农业技术推广	(79)
第七章	种子管理	(86)
第一节	概述	(86)
第二节	种质资源保护和品种选育与审定	(88)
第三节	种子生产	(89)
第四节	种子经营	(91)
第五节	法律责任	(94)
第八章	植物保护与农药管理	(98)
第一节	植物保护	(98)
第二节	植物检疫	(99)
第三节	农药管理	(106)
第九章	畜牧兽医管理	(117)
第一节	种畜禽生产	(117)
第二节	家畜家禽防疫	(119)
第三节	兽药管理	(122)
第四节	饲料管理	(125)
第十章	渔业管理	(127)
第一节	概述	(127)
第二节	渔业生产	(130)
第三节	渔业资源保护	(133)
第四节	渔业安全生产管理	(135)
第五节	法律责任	(144)
第十一章	农业机械管理	(147)
第一节	农机监理	(147)
第二节	农机监理机关的行政行为	(152)

第十二章	农业资源管理与农业生态环境保护·····	(159)
第一节	农业资源管理·····	(159)
第二节	农业生态环境保护·····	(161)
第三节	基本农田的保护与管理·····	(164)
第四节	水资源的保护与管理·····	(169)

第一章 概 述



一、农业政策的涵义

农业政策是国民经济政策的一个重要组成部分。所谓农业政策,是指党和国家为实现一定历史时期内在农业方面所要达到的目标而规定的各项重大措施和行动准则。

二、农业政策的基本目标

目前,我国正处于由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的时期。在经济体制转变时期,农业的发展不仅会遇到资源环境、物资投入、技术进步等方面的约束,而且会遇到因利益调整而引起的各种摩擦。根据我国目前的经济发展水平、经济发展对农业的基本要求和农业的自身状况,以及未来一段时期内农业发展所依赖的若干条件的变化,经济体制转变时期我国农业政策的具体目标应包括以下几个方面:

(1)保证农产品尤其是粮食产量的稳定增长,实现农产品供求的基本平衡,是农业政策的重要目标。

(2)保证农民收入水平的不断提高,实现农民收入与农业生产的同步增长,是农业政策的关键目标。

(3)保证农村社会的安定,实现农村经济与社会的协调发展,是农业政策的一个兼顾目标。

三、农业政策在农业发展中的作用

我国农业发展的经验已经充分说明,发展农业“一靠政

策、二靠科学、三靠投入”。政策是影响农业发展的最重要的因素。具体来说,政策在农业发展中的作用表现在如下方面:

1. 指导作用。即通过确定农业发展的宏观方向,为微观主体提供宏观指导。通过政策的指导作用,把微观主体的行为统一于农业发展的宏观方向,从而减少甚至消除微观主体从事农业经济活动的盲目性,提高整个社会农业经济活动的效率。

2. 协调作用。即协调农业发展过程中的各种利益关系和矛盾。农业发展会遇到各种各样的矛盾,这些矛盾的协调和解决,要依靠农业政策。由于政策规定了处理各种关系的基本原则,提供了解决各种矛盾的基本规范,因而农业政策就成为解决农业发展中各种矛盾的重要手段。通过制定和贯彻各种政策,使农业发展的各方面关系达到协调,是农业政策作用的重要方面。

3. 激励作用。即通过政策调动和保护农民的积极性。农民的积极性如何,对农业发展影响极大。如果农民缺乏积极性,即使其他条件再好,农业也很难发展。而政策则是调动农民积极性的重要手段。80年代初期我国在农村实行家庭联产承包责任制的政策,以及90年代中期对农民的土地承包期再延长30年不变的政策等,都广泛地调动了农民的生产积极性,这些都是农业政策激励作用的体现。

4. 调控作用。即通过各种政策,实现政府对农业发展的宏观调控。政策是调控农业发展的重要杠杆,各种政策的制定和执行,如产业政策、财政政策、信贷政策、价格政策、税收政策、投入政策等,都对农业发展具有重要的宏观调控作用。

5. 约束作用。即政策对经营主体的行为所形成的某种限

制。由于政策是一种规定性,所以任何政策都具有一定的限制功能,这种限制功能就是政策的约束作用。如环保政策对生产者向环境排放的有害物质的约束,土地政策对土地所有权或使用权的约束,基本农田保护政策对耕地非农化现象的约束等。从理论上讲,农业政策的约束功能是农业政策发挥其所有作用的基础,如果失去了约束功能,政策就会失去效力。

四、农业法律的涵义

法律是由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的行为规范的总称。在现实生活中,法律还有广义与狭义之分。狭义的法律是指由国家立法机构制定的规范性文件;广义的法律除了包括国家立法机构制定的规范性文件外,还包括其他国家机关制定或认可的法律规范。所有法律形成的有机整体,构成了一个国家的法律体系。

农业法律是国家法律体系的重要组成部分,它是由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的农业经济活动领域的行为规范的总称。农业法律也有广义、狭义之分,狭义的农业法律是指由国家立法机构制定的农业法律,广义的农业法律又包括其他国家机关制定或认可的有关农业法律规范。

在现实生活中,农业法律具有国家意志性、强制性、普遍约束性、非逆性、明确规范性和相对稳定性等特征。

五、农业法律在农业发展中的作用

在农业发展中,农业法律具有重要的地位和作用。

1. 调整作用。农业法律是调整农业经济关系的主要手段。农业经济关系主要包括农业经济管理关系和与之密切相关的经济协作关系。农业经济管理关系是国家对农业领导、

组织和调控过程中所发生的社会关系,主要包括三个层次:第一,国家对农业经济的管理关系,即国家对农业生产部门、流通部门及与之直接相关的其他部门实行统一组织、指挥和调控的关系;第二,国家机关对农业经济的管理关系,即国家机关对农业经济组织和农业劳动者的领导和监督关系;第三,农业经济组织内部的管理关系。农业经济协作关系,是指社会其他经济组织与农业经济组织之间所发生的经济流转和利益连锁关系。农业法律对农业经济关系的调整,保证了各种农业经济关系都能保持在一个良好状态,从而保证农业经济活动的正常运行。

2. 保护作用。农业法律是保护农民利益的有效手段。由于经济发展过程中各种利益的冲突和摩擦,当工农之间、城乡之间在利益上形成矛盾时,农民的利益往往受到侵害。实践证明,尽管农民的利益可以通过多种方式加以保护,但农业法律是保护农民利益的最有效手段。只有把农民的利益纳入法制化轨道,农民的利益才真正受到保护。

4

随着我国由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,农业法律在农业发展中的地位会越来越重要,作用会越来越突出。

六、农业政策与农业法律的关系

从一般意义上讲,政策和法律是两个既相互联系又相互区别的范畴。所谓联系,是指二者在本质上是一致的,即都是统治阶段意志的体现。所谓区别,是指政策与法律各有自己的特征,其地位和作用是有明显差别的。

在认识农业法律和农业政策的关系时,有一个问题值得讨论,即先有农业法律后有农业政策,还是先有农业政策后有

农业法律,换句话说,农业法律与农业政策的关系是根据农业法律制定农业政策还是根据农业政策制定农业法律。就目前世界各国的情况看,这个问题还没有一个固定的模式。有的国家,农业法律与农业政策的关系模式是,农业法律是主体,先制定农业法律,然后根据农业法律制定农业政策,农业政策是贯彻执行农业法律的手段,美国即是这种模式的代表。有的国家,农业法律与农业政策的关系模式是,农业政策是主体,先制定农业政策,然后根据农业政策再制定农业法律,或者农业政策经过一定时期的运行并加以修改和完善后再转化为农业法律。我国基本上属于这种模式。

按照我国的规范,政策和法律存在着如下关系:

首先,统治阶级的政策是法律的指导思想和基本依据。统治阶级的政策是统治阶级政治的最集中体现,法律作为统治阶级政治的重要工具,必须以政策为指导并积极反映统治阶级的政治。对于这种关系可以从以下两个方面来理解:第一,法律的制定要以统治阶级的政策为依据,法律规范不过是政策的条文化和具体化,它不能与政策相抵触,当统治阶级政策发生变化时,法律必须作出相应的调整。比如,我国法律中有关土地使用权转让条款的调整,就是根据中央政策的变化而做出的。第二,法律的适用与实施要以统治阶级的政策为指导,法律虽然是根据统治阶级的政策制定和修改的,但它不能代替政策,在实施过程中仍应以政策为指导。只有在统治阶级政策的指导下实施法律,才能正确发挥法律的作用。

其次,法律是实现统治阶级政策的重要工具。统治阶级的政策要在社会经济活动中得以贯彻执行,需要运用法律这一重要手段。当然,法律并非实施统治阶级政策的惟一工具,

统治阶级的政策还可通过其他途径贯彻实施,但是法律却是一种最重要、最有效的工具。

最后,法律对统治阶级的政策具有制约作用。这是因为,法律虽然是根据统治阶级的政策制定的,但当它一经制定出来,便成为全体社会成员和组织都必须普遍严格遵守的准则,即使是政策制定者和决策者也不例外。

法律与政策在理论上的关系,为实践中处理执行政策和依法办事的关系提供了指导。在现实生活中,如果只有政策而没有法律,应按政策办事;如果既有政策又有法律,则应在政策指导下依法办事;如果由于客观形势发生变化,统治阶级制定了新的政策或对原来的政策进行了修改而与现行法律发生矛盾时,统治阶级的代表机关应及时建议国家机关按照程序,对过时的法律进行修改或废止,制定出相应的新法律。而当新的法律尚未实施时,应参照现行政策按原法律办事,以维护国家法律的尊严。

第二章 《农业法》的地位 与主要内容



一、《农业法》颁布实施的背景与意义

《中华人民共和国农业法》是我国农业的基本法，于1993年7月2日起颁布实施，这是我国农业发展史上的一件大事。它的出台有着特殊的历史背景。

从客观上讲，党的十一届三中全会以来，经过10余年的改革，我国农业已形成了以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，大规模的农业生产关系调整已经结束，党和政府在领导农村改革的实践中已形成了一系列行之有效的基本政策。七届全国人大第四次会议通过的《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》和党的十三届八中全会通过的《关于进一步加强农业和农村工作的决定》，对我国农业的基础地位、重大政策和措施作了全面规定。党的十四大充分肯定了农村改革的经验和基本政策，指明了90年代乃至下个世纪农村改革的方向。此外，国家先后制定公布了不少涉及农业的单项法律和法规，对农业的管理开始向法制化管理转变。党中央、国务院和全国人大对制定《农业法》也十分重视，全国上下支援农业、发展农业的认识比较一致。因此，当时制定《农业法》的条件已经成熟。

《农业法》体现了这样的指导思想：以国家基本法的形式保障农业和农村经济在国民经济中的基础地位，把党和国家

发展农村社会主义市场经济的一系列大政方针和基本政策规范化、法律化,为农业持续、稳定、协调发展提供必要的法律保障。根据这一指导思想,贯彻了以下几项原则:

第一,加强农业,保护农业;第二,巩固农村改革成果,促进社会主义市场经济发展;第三,突出重点;第四,反映中国的国情、农情,同时借鉴国外的有益经验。从《农业法》的实施情况看,它对于促进农业和农村经济的持续快速健康发展已经并将继续发挥重要保障作用,有着重大的现实意义和深远的历史意义。

8 1. 有利于巩固农业的基础地位。农业是我国经济发展、社会安定、国家自立的基础,农业的发展同其他产业发展的关系处理得比较好,整个国民经济的水平就能够快捷、有效地提高;相反,一旦忽视了农业,减少了对农业的投入,削弱了农业发展后劲,不仅会导致生产的滑坡,而且必然使其他产业的发展也随之出现问题,甚至是剧烈波动。建国以来农业发展多次出现起伏,最终总是迫使整个国民经济作大幅度地调整,从根本上来讲都是忽视农业所致。因此,如何保证农业持续、稳定、协调地发展,使之成为我们国家尽快实现经济腾飞的重要基础,就显得尤其重要。《农业法》对农业的基础地位以及发展农业的政策、科技、投入、保护等问题作出明确规定,并规定了各级政府和有关部门以及生产经营者的法律责任,使国家对农业的宏观管理逐步纳入法制化轨道,为农业的发展提供了良好的环境条件。

2. 有利于巩固和发展农村经济改革成果。我国的经济改革是从农村开始的,农村改革的巨大成功既推动了农村经济的迅速发展,也为整个经济体制改革提供了有益的经验。但