

附：农业政策法规概要自学考试大纲

农业政策法规概要

主编／易法海

高等教育自学考试试用教材

武汉大学

学

出

版社



高等教育自学考试试用教材

农业政策法规概要

主 编 易法海

副主编 陈银蓉 刘晓丽

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农业政策法规概要/易法海主编. —武汉:武汉大学出版社, 2002.7
高等教育自学考试试用教材
ISBN 7-307-03594-4

I. 农… II. 易… III. ①农业经济—经济管理—法规—中国—
高等教育—自学考试—教材②农业政策—中国—高等教育—自学考
试—教材 IV. ①D922.4②F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 033196 号

责任编辑:郭毅 责任校对:刘欣 版式设计:支笛

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.whu.edu.cn)

印刷:武汉大学出版社印刷总厂

开本:880×1230 1/32 印张:7.875 字数:222千字

版次:2002年7月第1版 2002年7月第1次印刷

ISBN 7-307-03594-4/D·485 定价:11.50元

版权所有,不得翻印;所购教材,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

编写说明

这本《农业政策法规概要》教材，是为了适应高等教育自学考试农业类专业的教学需要而编写的。其目的是使广大学员通过学习，增强政策法制观念，掌握农业政策法规知识，提高执行政策法规的水平，更好地为社会主义市场经济建设服务。

随着我国社会主义市场经济的发展，法制建设已愈来愈加重要。因为，市场经济严格地讲就是一种法制经济。市场经济关系及其主体需要法律界定，市场经济运行过程的各个环节需要法律保护，市场经济公平竞争需要良好的法制环境，政府对市场经济的管理、调控和服务主要依靠法律实施，市场经济的国际化需要法律为前导。一句话，社会主义市场经济建设离不开法制。

实行改革开放以来，我国法制建设大大加快了步伐。党的十五大和九届人大都作出了依法治国的战略决策。江泽民总书记在党的十五大报告中指出：“依法治国是党领导人民治理国家的根本方略”，“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”。九届人大的《政府工作报告》提出，“要坚持依法治国，加强社会主义民主和法制建设，所有政府机关及工作人员都必须认真执行国家的法律法规和政策，依法行政”。九届人大第二次会议于1999年3月15日通过的《中华人民共和国宪法修正案》中规定，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”。

农业是国民经济的基础产业部门，农业法制建设是整个国家法制建设的重要组成部分。实行改革开放以来，我国在农业经济立法方面已经取得较快的进展，除了1993年7月2日第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过的《中华人民共和国农业法》

之外，已颁布实施了一系列的农业法律、法规，规范内容涉及到农业经济体制、农用地、农用生产资料、动植物防疫检疫、农业技术推广、农林畜牧业管理、农产品流通、农业投入、农业保险、农业税收等各个方面。这些农业法律、法规，对于巩固和发展我国农村经济体制改革成果、保障农业在国民经济中基础地位、维护广大农民群众的合法权益、发展社会主义现代化农业，起着极为重要的作用，是我们依法治农的法律依据。

农业法律、法规与执政党的农业政策是相互联系、密不可分的。农业政策是党为了实现一定历史时期在农业经济领域中的某种战略目标和任务，根据自己的纲领和路线而制定的行动准则。它通常以党的文件发布，经过一段时间的实践和完善，在其比较成熟时，通过国家立法形式将其上升为法律、法规。因此，党的农业政策是农业法律、法规的依据，农业法律法规是党的农业政策的法律化、具体化、稳定化。虽然两者制定的组织机关和程序不同，表现形式不同，实施方式和规范范围不同，但两者的阶级属性、内容要求和社会作用具有一致性，都属于上层建筑的重要组成部分，都体现我国亿万农民群众的共同意志和根本利益要求，两者相辅相成，共同为我国农业建设服务。正是基于这一点，我们将这本教材定名为《农业政策法规概要》。

这本教材，共编写了十一章，其内容可以归纳为三个部分：第一部分，导论。包括第一章和第二章，主要概述农业政策和农业法律法规的基本知识。第二部分，农业的主要政策法规。包括第三～十章，共八章。重点介绍了我国农业经营体制、农用地、农业资源与环境、农业生产资料、农业技术推广、农业投入与保险、农村税收、农村经济合同等方面的政策和法律规范。第三部分，农业执法。包括第十一章，着重介绍农业行政执法和司法方面的知识。

为了便于学员自学，本书编写过程中，力求理论观点正确，内容简明适用，文字通俗易懂，并附有《农业政策法规概要》自学考试大纲，对各章的学习目的要求、考核目标（考核知识点、考核要求）均作了规定。

本书由华中农业大学有关教授、专家共同编写。易法海教授任

主编，陈银蓉、刘晓丽两位副教授任副主编。鲁靖、赵海燕、刘梅三位博士生参加了本书的编写。编写分工是：易法海编写第一、三章；陈银蓉编写第四、六、十、十一章；刘晓丽编写第二章；鲁靖编写第五章；赵海燕编写第八、九章；刘梅编写第七章。最后由易法海负责修改、总纂定稿。

本书编写过程中，华中农业大学成人教育学院及张冠红同志给予了大力支持；华中农业大学经贸学院马强老师做了大量的技术性工作。在此表示真诚谢意。

编 者

2001年12月16日

目 录

第一章 农业政策原理	1
第一节 农业政策的性质与作用	1
第二节 农业政策的制定	5
第三节 农业政策的实施与调整	9
第二章 农业立法	15
第一节 法的本质与作用	15
第二节 农业法的特征与立法原则	18
第三节 农业法与农业政策的关系	24
第四节 我国农业法规体系	26
第三章 我国社会主义农业制度	30
第一节 社会主义农业制度概述	30
第二节 农业中多元所有制结构	33
第三节 农业双层经营体制	38
第四章 农业土地政策法规	41
第一节 农业土地政策与土地立法的背景	41
第二节 土地所有权政策法规	47
第三节 土地使用权政策法规	52
第四节 土地规划与利用政策法规	55
第五节 基本农田保护政策法规	59
第六节 农用土地管理政策法规	61

第五章 农业生产资料生产经营政策法规	69
第一节 农作物种子生产经营政策法规	69
第二节 种畜种禽生产经营政策法规	74
第三节 化学肥料、农药、兽药生产经营政策法规	76
第四节 农业机械生产经营及服务规范	88
第六章 农业资源利用与环境保护政策法规	93
第一节 农业资源环境立法概述	93
第二节 森林资源保护与利用的法律规范	97
第三节 水资源保护与利用的法律规范	101
第四节 草原资源保护的法律规范	106
第五节 渔业资源保护的法律规范	110
第六节 野生动植物资源保护与利用的法律规范	113
第七章 农业技术推广政策法规	120
第一节 农业技术推广概述	120
第二节 农业技术推广体系	126
第三节 农业技术推广与应用管理的法律规范	130
第四节 农业技术推广保障的法律规范	133
第八章 农村税收政策法规	139
第一节 农业税征收政策法规	139
第二节 农村工商税征收政策法规	146
第三节 农村税费改革	153
第九章 农业投入和保险政策法规	159
第一节 农业投入政策法规	159
第二节 农业信贷制度	167
第三节 农业保险制度	173
第十章 农业法律责任	180

第一节	农业法律责任概述·····	180
第二节	《农业法》规定的法律责任·····	185
第三节	违反其他有关农业法律法规应承担的法律责任·····	190
第十一章	农业行政执法·····	200
第一节	农业行政执法概述·····	200
第二节	农业行政处罚程序·····	203
第三节	行政复议、行政诉讼与行政赔偿·····	207
附:	《农业政策法规概要》自学考试大纲 ·····	217

第一章 农业政策原理

第一节 农业政策的性质与作用

一、政策与农业政策的概念

政策是政党和国家机关为了实现其在一定历史时期的路线和任务而制定的行动准则。它通常以决议、规定、通知、纪要等文件形式表现出来，用于指导人们的行动。

政策本身是一个完整的体系，具有层次性，通常可以分为总政策、基本政策和具体政策。

总政策是指导党和国家在较长历史时期内全部活动的总路线、总纲领，是政党和国家的全部政策中处于高层次的政策。现阶段，我们党和国家的总政策就是党的十三大确定的基本路线，即“领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦奋斗，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗”。

基本政策是党和国家在某一方面工作的基本方针和行动准则，如中国共产党第十五届三中全会通过的《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，就是我们党在农业方面的基本政策。

具体政策是基本政策的具体化，是各级党组织和各级政府指导各项工作的具体措施和行动准则。

农业政策是党的政策体系中的一个分支，是农业部门各项经济政策的总称，属于部门经济政策。它是政党为了实现其在一定历史时期的农业发展目标，根据自己的路线、方针和农业的客观实际情

况而制定的一系列措施和行动准则的总称。

二、我党农业政策的性质与特点

政策是政治的表现形式和实施原则，是人们利益的具体体现。在阶级社会中，政策是统治阶级意志的体现，是国家政权用于实施社会管理的基本手段。任何政党和政府，都要通过制定和实施它的政策，来体现其政治纲领和一定的社会经济目标。

中国共产党是无产阶级的先锋队，是中华人民共和国的缔造者和领导者。其农业政策代表着广大农民群众的共同意志和根本利益，是为发展社会主义现代化农业服务的。我党的农业政策有以下特点：

（一）我党农业政策的思想政治基础是四项基本原则

这是我们党和国家的性质所决定的。邓小平同志指出：“我们要在中国实现四个现代化，必须在思想政治上坚持四项基本原则。这是实现四个现代化的根本前提。这四项是：第一，必须坚持社会主义道路；第二，必须坚持无产阶级专政；第三，必须坚持共产党的领导；第四，必须坚持马列主义、毛泽东思想。”^①他说，这四项原则是我们党长期以来一直坚持的。粉碎“四人帮”以至党的十一届三中全会以来，中央实行的一系列方针政策，一直都是坚持这四项基本原则。因此，四项基本原则是我党农业政策的思想政治基础。

（二）我党农业政策的出发点是保护农民群众的根本利益

中国共产党是无产阶级的政党，代表无产阶级的共同意志和根本利益，体现在党的农业政策上，就是要保护亿万农民群众的根本利益。党的十三届八中全会进一步明确地提出：“制定和执行农村政策，必须切实保护农民群众经济上的物质利益和政治上的民主权利，切不可侵犯农民的合法权益。”我党各项农业政策的制定和调整，都是从这个原则出发的。这是我们党的性质所决定的。因此，

^① 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社1994年版，第164～165页。

保护广大农民群众的根本利益，是我党农业政策的出发点。

（三）党的农业政策的基本目标是发展农业生产力

发展生产力是由中国社会主义初级阶段的根本任务所决定的。邓小平同志指出，社会主义阶段的最根本任务就是发展生产力。社会主义的优越性，归根到底要体现在它的生产力比资本主义的发展得更快一些、更高一些，并且在发展生产力的基础上不断改善人民的物质文化生活。他把能否促进生产力发展作为检验经济政策正确与否的首要标准。他在与外宾的一次谈话中指出：“根据我们自己的经验，讲社会主义，首先就要使生产力发展，这是主要的。只有这样，才能表明社会主义的优越性。社会主义经济政策对不对，归根到底要看生产力是否发展，人民收入是否增加。这是压倒一切的标准。”^①由此可见，我党农业政策的基本目标就是发展农业生产力。因为，只有农业生产力发展了，才能使农民的物质与文化生活得到不断的提高，并最终消除贫穷和落后，实现农村富裕。

（四）党的农业政策产生于我国农业建设实践

党的农业政策是在我国社会主义农业建设实践基础上产生的，并在实践中得到不断的调整和完善。它是党领导我国社会主义农业建设实践的经验总结，也是全党和广大农民群众集体智慧的结晶。例如，我们的党关于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等一系列政策，就是在吸取历史的经验教训和总结农民群众实践经验的基础上制定出来的。由于它来自农业建设的实践，能够充分反映农业发展的客观实际和广大农民的意愿，因而受到农民群众的欢迎。

三、农业政策的作用

（一）农业政策是党领导农业的主要方式

毛泽东同志曾指出：“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程和归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策。不是实行正确的政策，就是实行错误的政策；不是自觉地，

^① 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社1994年版，第314页。

就是盲目地实行某种政策。”^①可见，政策是实现党的领导的主要方式。同理，党对农业的领导也是通过制定和贯彻实施农业政策来实现的。我们党从土地改革消灭封建土地所有制，到农业合作化建立社会主义公有制农业；从废除人民公社制实行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，到在农业中实行市场经济制度，无不是实行党的农业政策的结果。从这个意义上讲，政策是党的生命，党的农业政策正确与否，能否顺利贯彻实施，直接关系到党对农业领导的成败。为了实现党对农业的正确领导，必须根据农业发展的规律和农业的客观实际情况，科学地制定和贯彻实施农业政策，既要注意保持政策的稳定性，又要适应新形势的要求对政策加以调整，使之不断完善。

（二）农业政策是农业发展的强大推动力

农业政策属于上层建筑和生产关系的范畴。马克思主义原理告诉我们，上层建筑一定要适合经济基础，生产关系一定要适合生产力发展的要求。这是社会发展的根本规律，也是在一切实社会形态中都发生作用的普遍规律。马克思主义原理还告诉我们，生产关系对于生产力发展具有巨大的反作用，在特定的历史条件下甚至具有决定性的作用。这种反作用表现为两种情况：当生产关系适合生产力发展要求时，它对生产力发展起着促进作用；当生产关系不适合生产力发展要求时，它对生产力发展起着阻碍作用。可见，符合生产力发展要求的正确的农业政策，是推动农业发展的强大动力。

我国社会主义农业改革和发展的实践也充分证明，农业的发展离不开正确的农业政策。在党的十一届三中全会以前的一段历史时期，由于违背农业发展的客观规律，实行了一套“左”的路线和政策，使我国农业和农村经济发展受到了严重的损失，其教训十分深刻。党的十一届三中全会以后，通过拨乱反正，我们党制定了一系列符合客观经济规律要求的农业政策，包括实行以家庭联产承包为主的生产责任制和统分相结合的双层经营体制政策；以公有制为主，允许并鼓励其他经济成分共同发展的政策；以共同富裕为目

^① 《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社1991年版，第1286页。

标，允许和鼓励一部分地区和一部分个人通过诚实劳动、合法经营先富起来的政策；在确保粮食生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；实行科技兴农，鼓励科技人员下乡为农业服务的政策；推动农产品流通体制改革，逐步放开农产品价格，实行多渠道、少环节流通的政策等等。这些正确的政策，深得民心，极大地调动了广大农民群众的积极性，使我国农业和农村经济得到了迅速发展。农民说“农业形势好，全靠党的政策好”，这句话为“农业政策是农业发展的推动力”作了最好的注脚。

（三）农业政策是巩固我国工农联盟政权的重要保证

在我国，农业、农村和农民问题，不只是个经济问题，而且是关系到工农联盟的政治问题。正确的农业政策，不仅有利于推动农业和农村经济的发展，而且有利于巩固工农联盟政权。正如江泽民同志所说，“历史和事实告诉我们，什么时候我们党把农民问题解决得好，采取的政策是正确的，实现和保护了农民群众的利益，调动了他们的积极性和创造性，工农联盟很巩固，我们的改革和建设就顺利进行，就蓬勃发展”。因此，我们应该从“讲政治”的高度对待党的农业政策，科学地制定、严肃认真地贯彻和执行党的农业政策。

第二节 农业政策的制定

一、农业政策的构成要素

政策一般由政策背景、政策目标和政策手段等三大要素构成。

1. 政策背景。也称政策环境，指影响政策产生、存在和发展变化的各种因素，是制定政策的重要依据。制定农业政策需要考虑的政策环境主要包括自然环境、国内政治经济环境和国际政治经济环境。自然环境指一个国家或地区的地理位置、土地资源、气候条件等，对农业政策的制定具有影响和制约作用。国内政治环境主要是政治体制，极大地影响和制约着农业政策的制定。国内经济环境主要是经济发展水平，是制定农业政策的最重要的依据。国际政治

经济环境对农业政策的制定也有一定的影响，特别是在全球经济一体化趋势日益增强，各国经济相互依赖不断加深的情况下，农业政策的制定，更是需要考虑国际政治经济环境。

2. 政策目标。指政策所要实现的一种期望状态或理想结果。它通常由若干具体目标构成，按目标层次分，有大目标和小目标。大目标即最终目标；小目标指中间目标，是实现大目标的手段或阶梯。一项农业政策的具体目标多少，与政策制定者要解决的问题多少有关，但一般不宜过多，否则会影响农业政策要解决的主要问题。同时，对农业政策目标要尽可能地加以数量化，这样，不仅可以使目标更加明确具体，而且便于对政策的实施结果进行评估。

3. 政策手段。指为实现政策目标所采取的一系列措施。通常包括经济手段、法律手段、行政手段和思想教育手段。

二、农业政策目标的确定

（一）农业政策目标的内容

不同的农业政策，其具体目标不尽相同。但一般都包括以下三个方面的基本内容：

1. 经济目标。我国农业在经济方面的基本任务是保证农产品的有效供给和不断增加农民的收入。因此农业政策的经济目标主要是农产品产量目标和农民收入目标。农产品产量目标的基本要求是：农产品的供给能够满足人民生活和经济发展对农产品的需求，实现农产品的供求平衡，包括农产品供求总量的平衡和结构的平衡。农民收入目标的基本要求是：保持农民收入水平不断增长，逐步缩小城乡居民之间、不同地区农民之间的收入差距，随着经济的发展最终消除这种差距。

2. 环境目标。农业是与自然环境关系最为密切的产业。一方面，农业生产要以自然资源条件为支撑，离不开良好的生态环境；另一方面，农业生产活动又对自然资源环境产生极大的影响，不当的生产方式会危害生态系统的平衡，造成自然资源的破坏和浪费，反过来会影响农业的持续发展。因此，对农业的管理必须十分重视保护资源和环境，维护生态平衡，以实现资源持续利用和农业持续

发展。农业政策环境目标的基本要求，就是要改善农业的自然资源环境，增强农业防御自然灾害的能力，实现农业资源的可持续利用和农业的持续发展。

3. 社会目标。农业与农村密不可分，农业政策目标不仅包括农业本身的发展，而且包括农村社会的进步。农业政策的社会目标，就是要在抓好物质文明建设的同时，抓好精神文明建设，实现农民富裕安康和农村社会安定。

（二）农业政策目标的确定原则

正确地确定农业政策目标，对于科学地制定农业政策和保证农业政策的顺利实施至关重要。科学地确定农业政策目标，应注意以下原则：

1. 合理性原则。农业政策目标的合理性，包括两层意思：一是指所制定的目标要符合事物的发展规律，特别是要符合农业发展的客观规律，防止凭主观臆断提出脱离实际和违背规律的目标；二是指一项政策的目标多少要适宜，在多目标的情况下，应有主有次，突出主要目标，解决主要问题。

2. 可行性原则。指确定农业政策目标时，要考虑其在现实中的可行性。因为，政策目标的实现，不仅受人力、物力、财力、信息等经济资源和技术资源的制约，而且受自然环境和社会环境因素的影响，农业政策目标必须与这些现实条件相适应，才能达到所要求的结果。如果目标过高，超越了现实的条件，不仅目标难以实现，还会阻碍农业发展。

3. 准确性原则。指农业政策目标在表达上应准确、明白、具体，不能含含糊糊或模棱两可。因为，政策目标是一定时期内人们的奋斗方向和行动指南，如果一项政策目标既可以这样理解，又可以那样解释，就会直接影响到政策目标的实现，甚至还可能对人们的行为产生误导。

4. 协调性原则。指在确定农业政策目标时，要充分考虑到各项农业政策目标之间、农业政策目标与国民经济总目标之间的协调关系，避免相互冲突。一般而言，农业政策目标应服从国民经济总目标，农业具体政策的目标应服从农业总政策的目标，地方性的农

业政策目标应服从全国性农业政策的目标。

三、农业政策的制定程序

农业政策的制定，是对农业问题进行综合研究、决策的过程。在农业政策目标既定的情况下，这个过程一般包括农业政策方案设计、论证、选择、颁布等程序。

1. 农业政策方案设计。就是提出各种能够实现既定目标并且可行的农业政策方案，以备选择。农业政策方案是否科学、可行，直接影响到农业政策的实施及其效果，因此，农业政策方案设计是制定农业政策的一个关键性环节。在方法上，一般可分两步进行：首先，勾画轮廓，即从不同角度提出多种政策方案设想。其主要内容一般包括指导方针、行动准则、基本措施等。为了使方案具有多样性和创造性，应充分调动方案设计者的思维能力和远见卓识，注意从不同角度和不同途径提出方案设想。然后进行细节设计，即对所提出的诸多方案设想进行筛选，进一步作精心设计。这个过程，要将政策方案具体化，确定实现政策目标的各种措施和手段，形成完整的政策方案。

2. 农业政策方案论证。就是采用科学方法，对设计出来的各个政策方案的科学性、合理性、协调性和可控性进行论证，为政策方案的选择和实施提供科学依据，使政策方案更加合理、完善，切实可行。

3. 农业政策方案选择。就是在对政策方案论证的基础上，从不同角度对各种政策方案的利弊得失进行比较，从中选择出最佳或最满意的政策方案。对多方案进行比较选优的原则是：两利相衡取其重；两弊相权选其轻。也可以博众之长，从各种方案中综合出一个新方案。

4. 农业政策颁布执行。指农业政策按有关程序经有关部门批准后，予以公布执行。在实际工作中俗称“政策出台”，是农业政策制定的最后一个环节。实践证明，同样一项政策，由于“出台”的时机不同，其效果存在明显的差异，因此，一项新的农业政策的公布，应注意选择恰当的时机。对于事关全局的农业政策，为了慎