

全国“二五”普法教材

《中华人民共和国农业法》 普及讲话

《中华人民共和国农业法》起草小组
全国普及法律常识办公室

编写
审定

人民日报出版社

全国“二五”普法教材

《中华人民共和国农业法》普及讲话

《中华人民共和国农业法》起草小组编写

全国普及法律常识办公室审定

人民日报出版社

**中 共 中 央 宣 传 部
中 华 人 民 共 和 国 司 法 部
中 华 人 民 共 和 国 农 业 部
中 华 人 民 共 和 国 林 业 部
中 华 人 民 共 和 国 水 利 部**

司发通[1993]089 号

**关于在“二五”普法中认真学习宣传
贯彻《中华人民共和国农业法》的通知**

各省、自治区、直辖市党委宣传部、司法厅(局)、农业厅(局)、林业厅(局)、水利厅(局)：

八届全国人大常委会第二次会议于1993年7月2日通过了《中华人民共和国农业法》(以下简称《农业法》)，这是我国社会主义法制建设中的一件大事，是我国农业法制建设史上的重要里程碑。它以国家法律的形式明确了农业在我国国民经济中的重要地位，确立了国家坚持以农业为基础发展国

民经济的方针,规范了农业生产经营体制、农产品流通、农业投入、农业科技教育、农业资源与农业环境保护等问题,为依法治农,保障农业持续、稳定、协调发展,提供了强有力的法律武器。为认真学习、宣传、贯彻好《农业法》,特做如下通知:

一、鉴于《农业法》对于我国经济发展、社会安定、国家自立是具有极其重要的保障作用,中宣部、司法部决定将《农业法》列入全国“二五”普法规划。为此,要把《农业法》的宣传、贯彻作为当前和今后的一项重要工作来抓,宣传教育的重点是各级党政机关干部、与农业和农村工作有关的部门、单位和人员、农村基层干部和广大农民。特别是在农村,要作为今后两年普法教育的主要内容,认真组织力量,利用多种形式,下大力气抓深、抓细、抓实,将《农业法》的基本精神宣传到户,落实到人。在大张旗鼓宣传《农业法》的同时,要进一步推进与《农业法》有密切联系的《农业技术推广法》、《水土保持法》、《水法》、《草原法》、《渔业法》、《森林法》、《野生动物保护法》、《土地管理法》的学习宣传。

二、为了切实做好《农业法》的宣传普及工作,各级普法主管机关,特别是地(市)、县普法主管机关,要在今冬明春农闲季节认真抓好乡、村两级干部全员轮训和农业法宣传骨干的培训,切实培训一批既懂《农业法》基本精神,又能运用和依照法律规定保障农业生产、保护农民合法权益的宣传、贯彻法律的骨干。中央有关主管部门也将根据需要举办《农业法》培训班,重点培训有关领导干部和执法人员。

三、各级农业主管部门和普法主管机关要充分利用广播、电视、录音、录像、报纸、刊物、宣传栏等大众媒介和广大人民群众喜闻乐见的宣传形式,开展《农业法》宣传活动,在 1993

年下半年要形成一次全国性学习宣传高潮。在做好广泛社会宣传的同时,农业、林业、水利等部门,还要抓紧做好本系统内部广大干部、职工学习、贯彻《农业法》的工作。

四、要按照学法用法相结合、法制教育与法制实践相结合的原则,在学习宣传《农业法》基本精神的基础上,抓好《农业法》的贯彻落实,推进农业和农村工作领域的依法治理活动,逐步实现农业法制化的目标。要结合宣传教育,开展农业执法监督检查工作,切实做到有法必依,执法必严,违法必究,查处违反《农业法》的案件,保证《农业法》的贯彻实施。

五、《农业法》的宣传教育要点

1. 关于农业是国民经济的基础和农业发展基本目标的规定;
2. 关于农业生产经营体制的规定;
3. 关于农业资源与农业环境保护的规定;
4. 关于各级人民政府、农业生产劳动者在农业生产、农产品商品化以及农业投资、基本建设和推广农业科学技术等方面权利、义务的规定;
5. 关于违反农业法法律责任的规定。

六、为了全面正确地宣传《农业法》,由全国普及法律常识办公室审定、农业部编写的《中华人民共和国农业法普及讲话》,作为全国“二五”普法统一推荐教材,近日将由人民日报出版社出版,供各级党政机关干部、农村基层干部、农村宣传骨干和其他公民学习时使用。

请各地将学习、宣传、贯彻《农业法》的情况、经验、问题及时报告我们。

一九九三年八月二十一日

目 录

序.....	陈俊生 (1)
第一讲 总则.....	(3)
第一节 制定实施农业法的必要性.....	(3)
第二节 新时期农业和农民问题的重要性.....	(11)
第三节 农业发展的基本任务.....	(15)
第四节 坚持以公有制为基础 多种经济成分共同 发展.....	(22)
第五节 稳定完善家庭联产承包责任制.....	(25)
第六节 各行各业服务农业支持农业.....	(28)
第二讲 农业生产经营体制.....	(33)
第一节 农业集体经济组织及其集体土地和财产所 有权.....	(33)
第二节 农业承包经营.....	(41)
第三节 农民的权利和义务.....	(47)
第四节 发展农业社会化服务.....	(52)
第三讲 农业生产.....	(59)
第一节 采取切实措施 扶持和保护农业生产发展	(59)
第二节 合理调整农业生产结构 全面发展农林牧 渔各业.....	(61)

第三节	改善农业生产条件 提高防灾抗灾能力·····	(68)
第四节	大力发展乡镇企业转移农业劳动力·····	(76)
第五节	推进农业机械化提高劳动生产率·····	(79)
第六节	加强动植物防疫、检疫工作减少疫病危害 ·····	(81)
第七节	制止生产经营假冒伪劣农用生产资料·····	(82)
第四讲	农产品流通·····	(84)
第一节	农产品流通体制改革的目标和基本政策·····	(84)
第二节	农产品流通组织·····	(90)
第三节	农产品市场体系·····	(96)
第四节	政府对农产品流通的宏观调控·····	(98)
第五讲	农业投入·····	(101)
第一节	依靠法律 稳定并增加农业投入·····	(101)
第二节	稳定投资渠道 增加农业投入·····	(104)
第三节	加强管理 提高资金效益·····	(109)
第六讲	农业科技与农业教育·····	(111)
第一节	国家依靠科学技术和教育振兴农业·····	(111)
第二节	加强科学研究 提高农业科学技术水平·····	(114)
第三节	发展农业教育提高农民和农技人员素质·····	(119)
第四节	大力扶持农业技术推广事业·····	(123)
第七讲	农业资源与农业环境保护·····	(131)
第一节	农业资源的利用与农业环境保护·····	(131)
第二节	土地资源的利用保护·····	(136)
第三节	其它资源的保护·····	(142)
第八讲	法律责任·····	(148)
第一节	法律责任概述·····	(148)

第二节	侵犯农民和农业生产经营组织合法权益的 法律责任.....	(152)
第三节	违反土地管理法规的法律责任.....	(156)
第四节	违反产品质量法规的法律责任.....	(162)
第五节	行政复议与行政诉讼.....	(164)
附:	中华人民共和国农业法	(166)
后记		(179)

序

陈俊生

《中华人民共和国农业法》的颁布施行,是一件值得祝贺的大事。它标志着我国以法治农进入了一个新的阶段。

我国是个农业大国,农民和农村问题始终是革命和建设的根本问题。党的十一届三中全会后,农村率先改革,有力地推动了农业和农村经济的全面发展,也为城市经济改革创造了有利条件和有益的经验。《农业法》充分肯定了农村改革的成功经验和政策措施,也为农业和农村经济的进一步改革和发展提供了良好的法律基础。我相信,《农业法》的制定和实施,一定会得到亿万农民的拥护,也一定会有力地促进农村社会主义市场经济的发展。

我国正处于从计划经济体制向社会主义市场经济体制转换的关键时期。建立和健全农村市场经济法律体系,是培育和发展农村社会主义市场经济的重要组成部分。各级人民政府特别是各级干部一定要高度重视法律在指导和发展农村经济中的重要作用,要带头执行这些法律,要更多地运用经济的、法律的手段来指导和管理农业。农村改革中形成的一些被实践证明是正确的东西,应当尽快用法律肯定下来,坚持下去,一些应兴应革的事情,也要尽可能制定法律后付诸行动,通过

法律来规范和指导农村改革与发展。《农业法》和其他一些农业和农村方面的法律、法规，为我们建立和健全农村社会主义市场经济法制奠定了一个基础。但这还远远不够，还不能完全适应农村改革开放进程的需要。我们一定要深刻领会小平同志讲的法律有比没有好，快搞比慢搞好的精神，解放思想，转变观念，加快、加强农村经济立法的步伐。

有了法律，就必须严格执行，要做到有法必依，执法必严，违法必究，不允许“上有政策、下有对策”。各地、各部门应当以维护国家权威、维护中央权威的高度负责精神来贯彻落实人大常委会刚刚通过的《农业法》。各地、各部门应当立即采取措施，广泛深入地宣传这部法律的精神，尽快使亿万农民了解并遵守这部法律，并且学会运用法律来发展经济，维护自己的合法权益。此外，各地、各部门要结合本地和本部门的实际情况，对贯彻落实《农业法》提出明确目标，作出具体部署，动员广大干部和群众坚持不懈地贯彻这部大法。对于不符合《农业法》的规定和做法，要立即纠正。例如，今后收购农副产品的资金要及时定额到位，不许任何地区、任何部门打“白条”，其他相应的什么“绿条子”和“黄条子”、“红条子”都要坚决禁止。对于有令不行，有禁不止的部门和单位，要严肃查处。

农业是我国经济发展、社会安定、国家自立的基础。在党中央、全国人大、国务院的领导下，我们一定能够把《农业法》贯彻落实好。希望大家同心协力，扎实工作，促进我国农业和农村经济跨上新台阶。

一九九三年七月十三日

第一讲 总则

《中华人民共和国农业法》(简称《农业法》,下同)作为一部保障农业生产经营活动正常运转的基本法律,对有关我国农业发展的基本政策、基本体制和基本制度作了规定。本法在内容和体例安排上,先对农业生产领域的一些基本制度作了规定,包括农业生产经营体制,农业生产结构调整,农业综合开发,农田水利建设,农业生产安全等;之后规定了农产品流通领域内的有关问题;随后对农业投入、农业科技与农业教育、农业资源与农业环境保护等作了规定,最后是法律责任和附则。从总体上看,体现了我国农业发展一靠政策、二靠投入、三靠科技教育的基本方针,同时反映了我国农业经济运行的内在规律与农业发展的客观要求。

第一节 制定实施农业法的必要性

《农业法》开宗明义地指出,制定和实施本法,是为了保障农业在国民经济中的基础地位,发展农村社会主义市场经济,维护农业生产经营组织和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。

一、巩固、加强农业在国民经济中的基础地位

农业是经济发展、社会安定和国家自立的基础。

第一,农业生产是人类赖以生存与发展的最基本的实践活动。满足人们对农产品的消费需求是一个国家、一个民族自立自强的基础。解决 11 亿多人民的吃饭穿衣问题,是我国的头等大事。农业生产特别是粮、棉、油生产,是保障人民生活和社会安定的最重要的物质基础。

第二,农产品是重要的工业原料来源。目前我国工业总产值中有一半来自轻工业,而轻工业产值中有 65%是以农产品为原料而加工制造的。因此,农业生产的状况直接决定着工业特别是轻工业的发展速度与规模,影响着工业自身的积累和国家经济建设的进程。

第三,农村是广阔的工业品市场。不仅许多轻工业产品要销往农村,而且不少重工业产品,也要靠开拓农村市场来扩大销路。据国家统计局的统计,1992 年全国社会商品零售总额中,农村占 50.6%。因此,加速农业商品化、现代化,发展农村社会主义市场经济,增加农民的货币收入,提高其购买能力,是推动工业生产发展和现代化建设进程的强大动力。

第四,农业是国家积累资金的重要源泉。建国后,启动工业化的初始资本以及初步奠定现代工业基础的资金,主要依靠农业提供的经济剩余。即使在目前,农民除了直接交纳农业税以外,更重要的是通过农业产品价格“剪刀差”的间接形式,继续为国家建设积累巨额资金。

第五,农业在我国对外贸易中占有重要地位,发挥着重要作用。在全国对外贸易出口总额中,农产品及其加工品的份额,在 50 年代占 80%左右,至 80 年代仍占一半以上。

第六,我们国家大,农村人口多,农业发展的情况如何,农民的生活状况如何,始终是直接关系到国家大局能否长治久

I A I
安的根本性大事。只有农业稳定发展了,并使农业劳动者的收益在正常年景下逐年增加,稳定了农业、农村和农民,才有可能稳定国家大局。

本法规定,国家坚持以农业为基础发展国民经济的方针。新中国成立后,我们党和政府一贯十分重视农业,强调坚持“以农业为基础、工业为主导”的建设国民经济的总方针,并取得了确实成果。特别是党的十一届三中全会以来,党和政府尊重农民的意愿和创造,在农业和农村经济领域率先进行改革,大大解放和发展了生产力,使农业生产跨上了新的台阶,取得了举世瞩目的成就。

——农业生产条件有较大改善。1991年,全国拥有农业机械总动力 29389 万千瓦,比 1978 年增长 150.1%。有效灌溉面积由 4496.5 万公顷增加到 4782.2 万公顷,增长 6.4%;化肥年施用量由 884.0 万吨增加到 2805 万吨,增长 217.3%;农村用电量由 253.1 亿千瓦小时增加到 936.2 亿千瓦小时,增长 2.7 倍。

——主要农产品产量有较大幅度增长。据国家统计局统计,1991 年与 1978 年相比,粮食总产量由 30477 万吨增加到 43529 万吨,增长 42.8%;棉花由 217 万吨增加到 568 万吨,增长 161.8%;油料由 512.8 万吨增加到 1638 万吨,增长 213.9%;畜产品和水产品都大幅度增长。森林覆盖率由 12.7% 提高到 12.98%。

——农业生产结构逐步趋向合理。1991 年全国农业总产值达到 8157.0 亿元,按可比价格计算比 1978 年增长 110.1%。农业内部结构得到调整,基本改变了长期以来过分偏重抓种植业、单打一抓粮食而忽视多种经营的格局。在农业总产值构成

中,种植业产值所占比重由 1978 年的 76.7%下降为 1991 年的 57.16%,林牧渔业的产值所占比重相应上升。农村非农产业的产值占农村社会总产值的比重由 31.4%上升到 57.1%。

——农民生活显著改善。1992 年我国农村居民人均纯收入达到 784 元,比 1978 年增长 4.85 倍多。绝大多数农民摆脱了贫困,部分农民的生活质量有了显著提高。

农业的发展为保障国家建设和人民生活需要、促进社会安定创造了重要的物质条件。我国农业以占世界 7%的耕地基本解决了占世界 22%人口的温饱问题,这是一项了不起的成就,并积累了丰富的经验。同时应当承认,在我国农业发展的历史进程中,经历过许多曲折,付出了很大代价。这一些,除了在领导和指导农业工作的方针政策有过失误以外,集中反映出农业的基础地位不够稳固。农业生产的几上几下,导致国民经济的几起几落。农业活,国民经济全盘皆活;农业上不去,其他一切都很困难上得去。在农业基础不稳定的条件下,即使有些部门产业和行业上去了,最终会由于国民经济比例失调而掉下来,到头来不得不重新进行调整。这是建国 40 多年来正反两方面的历史经验的总结。近年来市场上农产品供给比较丰富,有些地区又出现了放松和忽视农业的倾向。不从实际出发,不顾客观条件,热衷于大办开发区,大上工业项目,大量圈占耕地资源,农业资金被挤占挪用,农业的基础地位再次受到一定程度的削弱。这些问题已经引起党中央、国务院及各级政府和社会各界的关注,并正在采取措施,积极稳妥地加以解决,以保证改革开放与经济建设的顺利进行。

从总体上看,我国农业的生产力水平仍然较低,物质技术基础薄弱,抗御自然灾害的能力较差,因而农业生产不够稳

定。造成这种状况的直接原因是国家对农业的投入不足,波动较大,以及工农业产品价格不合理的现象没有根本扭转,国家从农业取走的经济剩余的数额过大,持续时间过长。归根到底,是由于对农业的基础地位认识不足,往往是说起来重要,做起来次要;欠收了强调农业,丰收了忽视农业。之所以会出现这种情况,可以说,在很大程度上应归咎于对如何保障和加强农业在国民经济中的基础地位,缺乏必要的基本的制度规范,未能从根本上解决农业发展不稳定的问题。

二、维护农业生产经营组织和劳动者的合法权益

本法规定,本法所称农业生产经营组织,是指农业集体经济组织、国有农业企业和其他农业企业。全国人大八届一次会议 1993 年 3 月 29 日通过的《中华人民共和国宪法修正案》第六条规定,宪法第八条第一款改为:“农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等多种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。”因此,农业集体经济组织是指以从事农业生产活动为主的农村承包经济组织和合作经济组织。国有农业企业包括国有农、林、牧、渔企业、水利企业等。其他农业企业是指私营农业企业、与外商合资农业企业等。维护农业生产经营组织的合法权益是维护农业劳动者合法权益的基础和前提。

农业劳动者是农业生产诸因素中最活跃的因素。农业发展的关键在于调动农民的积极性,使农民有足够的持久的利益激励,并切实保护农业劳动者的合法权益。这也是我们党和国家的根本利益所在。我们党和政府历来十分重视和强调巩固工农联盟,正确对待农民,使社会主义革命和建设得以比较顺利地进行。但是由于照搬了别国的经济模式,长期实行优

先发展重工业的发展战略和过分集中的指令性计划体制，加上政策上的一些严重失误，在不同时期不同程度地存在侵害农民利益的情况。在政策与体制上，(1)国家对粮棉油等主要农产品长期实行统购统销制度，从农民那里以固定的低价收购农产品，然后在城市实行统制分配。这是一种典型的统制经济。在一定程度上说，是靠从农民那里取之过度，换取在城市实行低工资、低物价（包括食品价格和农产品原料价格）的制度，使城市居民得以接受，又保证国家实行高积累率。(2)为了适应统购统销制度的需要，在农村长期实行过分集中的生产经营方式、劳动组织形式和分配方式，突出体现为“一大二公”的人民公社体制，这种僵化体制严重压抑了广大农民的生产积极性。(3)实行城乡绝对隔离的户籍管理制度，一方面使广大农民在很大程度上失去了享受工业文明、城市文明和各种公共社会福利的权利；另一方面，使众多的农村劳动力束缚在有限的耕地上，农业劳动生产率十分低下。这种体制、政策的直接结果是城乡居民的收入差别日益扩大，阻碍了农业生产力的发展。

改革开放以来，我国农业特别是粮棉生产经历了1980～1984年高速增长、1985～1988年下降徘徊、1989～1992年恢复发展三个阶段。造成农业生产波动的主要原因，仍然是政策上的摇摆与旧体制的某些复归。改革初期废除了僵化的人民公社体制，实行了以家庭联产承包为主的责任制，同时由于国家大幅度地提高了农产品收购价格，工农业产品价格“剪刀差”有所缩小，粮食收购价与化肥销售价的比例由1979年的1:1.11上升到1:1.5，比价不合理的状况有了较大改变，带来粮棉生产大幅度增长。但1984年农业大丰收后，一度采取

了一些不利于农业发展的政策,粮肥比价出现了逆转,至1989年又复归到改革以前的比价不合理状况,近几年工农业产品价格“剪刀差”继续扩大,因而降低了对农业劳动者的收入激励,农民的生产积极性受到挫伤。

近两年来,在一些地区,农民的合法权益得不到应有保障,侵犯农民利益的现象不断发生,引起了部分农民群众的不满,已经成为影响干群关系、党和政府同农民群众关系的突出问题。农民反映比较强烈的是:(1)生产资料价格上涨幅度过大,粮棉等主要农产品销售疲软,价格下跌,种植粮棉的较利益明显下降,增产不增收甚至减收。(2)农产品收购资金不到位,农民向国家出售粮棉不付给现金,“打白条”现象比较普遍。这不仅影响农民的生活消费,而且影响下一季的生产性投入。(3)农民负担过重,名目繁多的摊派、非法集资、收费,以及各式各样的“达标”活动,都让农民出资出力。(4)少数农村基层干部作风不够深入细致,仍习惯于强迫命令那一套,伤害了农民的感情,直接侵犯了农民的权益。(5)极少数干部违法乱纪,贪占集体财产。

因此,本法把维护农业生产经营组织和农民的合法权益作为立法的主要宗旨之一,是非常必要的,完全正确的。

三、依靠法律制度保障农业稳定发展

随着农村改革的深入和农村市场经济的发展,农业的商品化、社会化、现代化程度日益提高,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关系越来越密切,越来越复杂,相互渗透、交叉与制约,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