

“一村一名大学生”工程

2025.9.28

DFY13.04
4

农业政策法规教程

赵济生 张国成 编著
徐景录 甘 玲

NONGYE ZHENGCE
FAGUI JIAOCHENG



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

① “一村一名大学生”工程

农业政策法规教程

赵济生 张国成 编著
徐景录 甘 玲



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业政策法规教程/赵济生等编著. —北京:法律出版社, 2005. 9

ISBN 7-5036-5842-8

I. 农… II. 赵… III. 农业法—法规—中国—教材 IV. D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 105388 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘 辉 董彦斌

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/10 字数/230 千

版本/2005 年 9 月第 1 版

印次/2005 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5842-8/D·5559

定价:18.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

导论 农业政策与法规·····	(1)
-----------------	-------

上编 国家方针政策

第一章 邓小平理论、“三个代表”重要思想、树立和落实科学发展观·····	(11)
第一节 邓小平理论是当代中国的马克思主义·····	(11)
第二节 “三个代表”重要思想是与时俱进的马克思主义·····	(17)
第三节 社会主义初级阶段的基本理论·····	(28)
第四节 牢固树立和认真落实科学发展观·····	(33)
第二章 解读中央“一号文件”,促进农民增加收入 ·····	(50)
第一节 中国农村的经济体制改革与中央的“一号文件”·····	(50)
第二节 解读 2004 年、2005 年中央“一号文件”,促进农民增加收入·····	(57)

中编 农业、农村和农民问题的主要法律法规

第三章 法律——依法治国的根基·····	(67)
第一节 法的基本知识·····	(67)
第二节 宪法——国家的根本大法·····	(78)
第四章 民法——农民身边的法律·····	(89)
第一节 民法概述·····	(89)
第二节 合同法律制度·····	(113)
第三节 婚姻家庭法律制度·····	(133)

2 农业政策法规教程

第四节 民事诉讼与仲裁	(145)
第五章 农业法——农业的根本大法	(157)
第一节 农业法概述	(157)
第二节 农业生产与农产品流通	(159)
第三节 农业投入与支持保护	(169)
第四节 农业科技与农业教育	(173)
第五节 农村经济发展	(181)
第六节 农民权益保护与执法监督	(193)
第六章 土地——农业与农民的生命	(196)
第一节 土地法	(196)
第二节 农村土地承包法	(203)
第七章 农业可持续发展政策与法规	(212)
第一节 农业环境与资源保护法律制度概述	(212)
第二节 环境污染防治法	(216)
第三节 自然资源保护法	(218)
第四节 环境保护法律制度在农业环境保护中的应用	(225)
第五节 违反环境与自然资源保护法的法律责任	(230)
第八章 行政法与依法行政	(233)
第一节 行政法概述	(233)
第二节 行政主体和行政行为	(236)
第三节 行政责任与行政赔偿	(241)
第四节 行政复议与行政诉讼	(245)
第五节 村民委员会组织法	(254)
第九章 世界贸易组织农业规则与中国农业政策	(261)
第一节 WTO 农业规则的框架与主要内容	(261)
第二节 我国加入 WTO 的农业谈判与主要承诺	(270)
第三节 加入 WTO 对中国农业的影响与我国农业政策的调整	(274)

下编 农村基层干部职业道德

第十章 社会主义初级阶段公民道德建设·····	(283)
第一节 道德概述·····	(283)
第二节 社会主义初级阶段公民道德建设·····	(287)
第三节 坚持依法治国与以德治国相结合·····	(289)
第十一章 农村基层干部职业道德规范·····	(295)
第一节 职业道德概述·····	(295)
第二节 社会主义职业道德·····	(299)
第三节 农村基层干部职业道德规范·····	(306)

导论 农业政策与法规

一、农业政策与农业法规

政策是指国家政权机关或者政党为了实现其政治、经济、文化、社会发展等目的,根据历史条件和当前实际情况制定的一整套措施和办法。作为国家和政党对经济建设的领导,主要就是通过制定并实施正确反映客观经济发展规律的经济政策来实现的。具体到国家和政党对农业建设的领导,同样要通过制定并组织实施反映农业客观经济规律,与农业发展实际相符的农业政策来实现。但是,领导农业建设仅仅有农业政策还是不够的,必须要把实践证明是正确的政策上升为反映国家意志的法规,以法规的形式固定下来,加以条文化、规范化、稳定化。在这里,法规泛指国家机关制定的一切规范性文件,包括法律、行政法规、地方性法规、法令、条例、规定、决议、决定等。在社会主义国家,政策和法规是一致的。农业政策是农业法规的依据,农业法规是农业政策的具体化、条文化和定型化。社会主义农业法规应体现党的农业政策,农业政策是农业立法的灵魂和重要依据,而农业法规则是贯彻农业政策的最有效形式。政策和法规的一致性并不意味着有了政策就不需要法规,或有了法规就忽视政策,更不能把政策与法规割裂开来,甚至对立起来。应该明确农业政策与农业法规都是统治阶级意志的体现,法规就是定型化了的党的政策。把党的政策上升为国家的意志,变成所有人都必须遵守的法律规范,正是为了在全国范围内保证它的贯彻执行。

在新的世纪,党和国家的任务,概括起来说,就是在坚持四项基本原则的前提下,大力发展生产力,满足人们日益增长的物质文化需求,实现四个现代化,把我国建设成富强、民主、文明、和谐的小康社会。农业政策法规是对农业、农村经济生活的规范,是农业经济活动的行为准则,应当具有极大的权威,人人都必须严格遵守并认真执行。作为执政党的党员,

2 农业政策法规教程

特别是农村的基层领导干部,如果模范地遵守并执行党在农村的各项方针、政策、法律、法规,就会为广大农民群众树立榜样,提升党在农民群众中的威信。相反,如果他们滥用自己的职权,违法乱纪,破坏法律和党的各项政策,就会大大降低党在人民群众中的威信,进而妨害农村经济建设的进程。在我国农业发展的实践中,要把诸多的国有企业、集体经济组织、个体经营户、私营企业、中外合资(合作)企业、外商独资企业组成社会主义建设事业的浩荡大军,没有农业政策法规的权威,使大家在政策法规允许的范围内独立自主地从事经济活动,那么各部门、各单位之间的专业化协作,对国民经济的管理,乃至建立社会主义市场经济体制的目标就无法顺利实现,而且会带来一系列的危害,使国民经济处于混乱状态。如果没有各类农业政策法规的保驾护航,任何客观经济规律都不可能为人们自觉地运用来为社会谋福利,任何符合实际的经济政策也不可能得到全面的贯彻执行,农业的现代化,农村的繁荣发展,农民的小康生活更是无从谈起。因此,只有加强农业政策的制定和农业经济立法,才能按照客观经济规律与正确的经济政策办事,才能把客观经济规律的要求与党在农村的各项政策真正落到实处。

二、农业政策的内涵与本质

(一)农业的概念、地位与作用

农业是人类利用太阳能,依靠生物生长发育机能以获取劳动产品的社会物质生产部门。农业生产的对象是生物体,获取的是动植物产品。

农业一般包括植物种植业、林业、动物饲养业和渔业。种植业是指绿色植物利用太阳光、热和自然界的水、气以及土壤中的各种矿物质养分,加工合成植物性产品;动物饲养是指利用动物的消化合成作用,把植物性产品转化成动物性产品。我国习惯上把农业分为农业(种植业)、林业、牧业、渔业。在一些发达国家,农业产前(如饲料加工等)和产后(如农产品加工等)部门有时也算在农业范畴内。在一些情况下,农业教育、科研、推广等也属于农业的内涵。

农业最根本的特点是经济再生产和自然再生产过程相互交织在一起。所谓经济再生产,指社会生产过程中经济方面的投入和产出周而复始、不断更新,包括物质资源、劳动力和生产关系的再生产。所谓自然再生产,指生物依靠其新陈代谢机能,借助自然力和外界环境条件,通过生

产发育和繁殖等一系列生命活动,使自身不断更新繁衍的过程。在现实的农业生产中,既没有脱离经济再生产的纯自然再生产过程,也没有脱离自然再生产的纯经济再生产过程。另外,农业还有一些其他特点,如土地不可替代性,自然环境因素对农业有较强的影响力,农业生产周期长,农业生产时间和劳动时间不一致,农产品体积大、价值低、易腐烂、难储运,农业生产单位往往是一家一户,等等。

农业是国民经济中最重要的物质生产部门,同时也是最古老、最基础的部门。由于农业的发展,其他国民经济部门才得以生产和发展。如果没有农业劳动生产率的提高和农业剩余产品的增加,其他国民经济部门的生产和发展是不可能的。

我国几十年的发展过程表明,什么时候农业发展了,国民经济其他部门也就随之发展;反之亦然。世界上的国家大体上可以划分为发达国家和发展中国家,发达国家的农业都比较发达,如北美和西欧;发展中国家最大的难题是农业问题。农业问题没有解决,就不可能实现工业化,这是世界各国发展的一般规律。

在经济发展的早期,农业是国民经济中的重要部门,其他国民经济部门的发展有赖于农业发展,这一阶段可称为农业支持国民经济发展阶段;随着经济的发展,农业发展速度变慢,农业在国民经济中的份额不断下降,一些国家开始对农业实行保护,这一阶段称为国民经济保护农业发展阶段。不同的发展阶段,农业在国民经济中的地位有所不同,农业政策就有所区别。

国家的繁荣靠第二、第三产业,而社会的生存安全却靠农业,农业的兴衰对经济和社会发展有着重大影响,这一切均源于农业在国民经济成长过程中所发挥的主要作用。

1. 为社会发展提供安全保障。农业是人类衣食之源,无粮则乱的客观事实促使世界各国高度重视农业,尤其是粮食生产。充足、稳定的农产品供给是人们生活稳定的保证,也是国家安全的保证。没有农业的发展,社会稳定就会失去安全保障。

2. 为经济发展做出贡献。在实现从贫穷向富裕转变的过程中,农业的重要贡献突出地表现在为其他经济部门的发展提供土地、资金和劳动力等生产要素。

3. 为其他经济部门提供市场。农业生产所需的投入部分来自本部门自己的供给,部分来自非农业部门的产品。在农业部门的消费方面,即农村人口消费方面,部分生活消费品来自农业产出(如粮食、蔬菜等),部分来自非农业部分的产出(如衣着、日用品等)。农业部门对非农业部门生产资料 and 消费品的需求,扩大了非农业部门的销售市场,促进了非农业部门的发展。从这个意义上说,农业部门为非农业部门做出了市场贡献。

4. 为经济发展提供紧缺的外汇。经济发展的进程表明,农业产品的出口是外汇的一个主要来源。尤其是早期发展阶段,出口商品主要是农产品。另外,用国内农产品代替进口以节约外汇也是缓解国家外汇紧缺状况的有效途径。出口导向和进口替代不仅对工业部门有积极意义,对农业也同样具有重要意义。

5. 为人类提供良好的生活环境。农业是国家的绿色资源,是自然景观、优美环境的供给者。没有遭受污染之害的农业以及与之相联系的自然环境,不仅可以保持生态平衡,在发展观光旅游和假日休闲方面也具有重要价值。

(二) 农业政策及其重要性

农业政策是政府为了实现一定的社会、经济及农业发展目标,对农业发展过程中的重要方面及环节所采取的一系列有计划的措施和行动的总称。农业政策的主体部分从属于一般经济政策,属于部门经济政策,是公共政策的一个重要组成部分。作为部门经济政策,农业政策的主要目标是保持农业生产长期稳定增长。为了实现这一共同目标,各国政府通常在农业的生产结构、组织形式、资源配置以及生产要素和产品流通等领域制定一系列相互联系的政策,引导市场中各行为主体做出符合总体利益的决策,并且保障最终目标的实现。

由于农业问题和农民、农村问题的密切关系,广义的农业政策也涉及农业、农民和农村的其他领域。例如,农业环境政策和农村社会发展政策就超出了农业生产的范畴,也超出了经济范畴。它们不仅涉及社会学领域,而且也涉及政治学和自然科学领域。尽管它们不是严格意义上的农业政策,但是,由于研究、制定和实施政策的机构相同或重叠,实施政策的地域范围和受影响的人群相同,加上与主要农业政策之间的相互影响非常明显,我们将这一类政策也包括在农业政策的范畴之内。毫无疑问,这

些政策都与农业生产的长期稳定发展相关。但是,这些政策本身更关注农民收入和生活质量以及农村的社会发展。

农业政策与其他部门经济政策相比也有显著不同,这是由农业的特点决定的。农业是弱势产业,由于农业进行的是动植物生产,受自然影响大且生产规模小,很难与其他部门进行市场竞争;而农产品(特别是粮食)又是人类生存的基本物品,其供给数量和价格不能有较大波动,否则就会转化成严重的社会问题,因此,政府必须采取有力的政策措施,保证农业在市场经济条件下的市场地位和市场竞争力,从而保证整个社会经济的稳定。

随着经济的发展,人们消费支出中用于食品的部分不断下降;加上社会食品支出加工和流通领域获得的比重在不断上升,初级产品的生产者(即农民)获得的总收入在国民收入中所占比重必然以更大幅度下降。如果农民占全国人口的比重不能相应减少,农民人均收入就可能持续下降。从大多数国家的经验来看,农村人口和劳动力向非农产业和城镇转移是一个漫长的过程。这一过程不仅困难、痛苦,而且通常滞后于国内生产总值中农业所占比重的下降速度。这一现象同时也严重阻碍了农村的社会发展。因此,政府有必要制定和实施一系列政策,减少这一过程中可能产生的摩擦和痛苦,保障农民的人均收入不至于相对过度下降,保证农村的社会发展速度与城镇保持一定的平衡。

在我国社会主义革命和社会主义建设中,农业政策对发展农业生产和提高农民生活水平有着极其重要的意义。我国农业发展上的正反两方面经验也足以证明政策的威力。农业政策正确与否对农业生产和农民生活有着极其深刻的影响。十一届三中全会以后,由于实行一系列正确的农村政策,农民积极性普遍高涨,农村经济得到迅速发展,农民生活也得到明显改善。

(三)市场经济条件下的农业政策

各国经济发展的事实表明,在生产力达到一定水平后,国家经济的进一步发展必须以市场为导向。正是市场这只“看不见的手”引导着经济逐步向前发展,并最终促成国民经济现代化。然而,市场经济也有着其自身不可克服的缺陷,即市场失灵。所谓市场失灵,是指市场经济自发调节存在着一些固有的弊端或局限性,对某些经济活动领域无法实施有效的调

节。为弥补市场失灵,需要政府制定必要的政策加以补救。政府政策对市场的干预,其客观必要性仅以市场失灵为限。政策的基本作用就是弥补经济生活中这种现实的失灵或可能出现的失灵,弥补市场机制的缺陷。一般来说,市场失灵产生的原因主要有:

1. 市场机制本身不能解决社会目标问题。市场经济追求的首要目标是各决策主体自身的效率,是其自身资源的最优配置。对资源最优配置的评价受社会团体的偏好、社会目标的取向制约,市场调节并不能保证资源配置与社会偏好和目标取向一致,有时就会造成对社会公正的严重损害或激化社会矛盾。

2. 市场经济无法提供社会运行所需的公共产品。公共产品是指“一个人对某种商品消费的增加并不会导致其他人对该商品的消费下降”。公共产品具有消费上的非竞争性、非排他性。一个社会总有出自全民需要的诸如国防、教育、基础设施、环境保护等公共产品。这些公共产品具有“外部性”的特征,它们有些是生产私人产品部门不愿提供的,有些是生产私人产品部门无法提供的。因此,单靠市场机制的调节不能保证对它们的足够供应,需要依靠发挥政府的经济和行政功能,将市场缺口填平补齐。

3. 自然垄断的存在。只有在完全竞争的条件下,市场机制这只“看不见的手”才能充分起作用,然而在现实经济运行中很难实现完全竞争的市场结构。例如,规模报酬递增会带来自然垄断,其他一些进入或退出壁垒也会使市场偏离完全竞争。垄断虽具有其经济上的必然性,但同时又具有经济上的不合理性,表现为垄断会降低社会总福利。这就迫使人们寻求国家干预,以防止垄断对市场机制的破坏。

4. 信息不对称。市场经济是消费者主权至上的经济,然而,由于搜寻信息的成本有时候会非常高昂,迫使消费者在信息不充分的情况下做出决策。为了避免这种现象的发生,政府必须承担起向消费者免费提供信息的职能。例如,政府经常向农民提供农药、化肥质量的报告来保护农民的利益。

5. 市场经济的调节作用具有一定的盲目性。市场机制是自发的经济运行机制,仅仅依靠市场调节的经济运行难以避免盲目性,甚至出现无政府状态,带来社会经济的不稳定。例如,反周期政策已成为现代市场经

济国家政府的一项重要职能。

在市场发展的过程中,市场机制始终是第一位的,政府的干预(即行政政策手段)则是第二位的。政府干预的基本目标是对宏观经济进行总量控制 and 政策控制,从而使国家经济的总供给和总需求达到基本平衡,以实现经济的稳步增长。

经济活动中市场失灵的客观事实导致政府干预的必要性,而政府的干预活动主要是通过政策来实现的。政策的作用是按照政府的目标去修正市场失效,所以政策的制定与实施,就是要在政府与市场的关系中找到一个相对满意的平衡点。

市场经济中政府干预的作用举足轻重。但是政府要真正发挥作用,就应当搞清楚它在市场中的地位。在市场经济活动中,政府的作用是充当市场竞争的裁判,制定比赛规则,以消除竞争的障碍,维护竞争秩序,提高竞争质量。这些竞争规则多数就是以政策形式来表现的。市场经济活动中政府所处的裁判位置,决定了它只负责裁决、监督,而不直接参与市场经济主体的活动。

由于农业自身的特点和它在国民经济中所处的地位,需要政府采取措施对农业进行干预,世界上几乎所有的国家也都毫无例外地干预农业经济事务。在传统的自给自足经济条件下,农业生产不需要政府进行宏观调控。只有在商业化农业发展到一定阶段后,由于农业生产和农产品需求之间出现了脱节现象,农产品市场成为现代农业经济发展的核心因素以后,政府调控才成为必要。一般情况下政府通常采取法律、经济和行政(政策)的手段对农业生产进行干预。因此,要了解农业就必须了解农业政策与法规,因为,农业政策法规是农业发展的重要保障。

三、本书的基本内容与结构

《农业政策法规教程》是为“一村一名大学生工程”二年制大学生编写的思想政治理论课程教材,该教材主要面向实际,突出实用性和可操作性,以精练的篇幅和语言让学生掌握党和国家关于农业、农村和农民问题的方针政策、法律法规,把党中央、国务院的重农政策和措施贯彻到基层,落实到基层,全面提高广大农民群众特别是农村基层干部的思想道德和政策法律水平,以指导“一村一名大学生工程”的大学生们毕业后能更好地从事农村基层工作实践。

《农业政策法规教程》从结构上分为上、中、下三编。

上编为党和国家关于“三农”问题的方针政策,包括三章内容:即导论“农业政策与法规”,主要介绍农业政策法规的概念、内涵与重要作用;第一章“邓小平理论、‘三个代表’重要思想、树立和落实科学发展观”,阐述邓小平理论是当代中国的马克思主义、“三个代表”重要思想是与时俱进的马克思主义、社会主义初级阶段的基本理论、树立和落实科学发展观等党和国家的基本理论;第二章“解读中央‘一号文件’,促进农民增加收入”,着重介绍了我国改革开放以来中央的几个“一号文件”,特别是2004年、2005年中央两个“一号文件”,表明党中央、国务院在解决农业发展、促进农民增加收入方面的决心与信心。

中编为国家有关农业、农村和农民问题的主要法律法规以及农村工作常用法律。包括七章内容:即第三章“法律——依法治国的根基”,从法的基本知识讲起,重点介绍和分析了作为国家根本大法的宪法;第四章“民法——农民身边的法律”,主要介绍分析了民法、合同法、婚姻家庭法律制度(包括计划生育法)以及民事诉讼与仲裁制度;第五章“农业法——农业的根本大法”,以我国现行农业法为依据,阐释了国家对农业生产、农产品流通与加工、农业投入与支持保护、农业科技与农业教育、农村经济发展和农民权益保护与法律监督等基本规定;第六章“土地——农业与农民的生命”,以土地管理法和农村土地承包法为主介绍了国家有关土地管理的法规制度;第七章“农业可持续发展政策与法规”,对水资源保护和水土保持、森林资源保护、草原资源保护、渔业资源保护、矿产资源保护以及野生动植物资源保护的法律法规做了分析和阐释;第八章“行政法与依法行政”,从行政法概述讲起,对行政主体和行政行为、行政责任与行政赔偿、行政复议与行政诉讼以及村民委员会组织法做了阐释和解说;第九章“世界贸易组织农业规则与中国农业政策”,对WTO农业规则的框架与主要内容、中国加入WTO的农业谈判与主要承诺以及加入WTO对中国农业的影响与农业政策的调整等问题做了说明和解释。

下编为农村基层干部职业道德,包括两章内容,即第十章“社会主义初级阶段公民道德建设”和第十一章“农村基层干部职业道德规范”。其目的在于加强对大学生的职业道德教育,培养他们的职业道德意识,提高他们的职业道德素质。

上编 国家方针政策

第一章 邓小平理论、“三个代表”重要思想、树立和落实科学发展观

第一节 邓小平理论是当代中国的马克思主义

一、邓小平理论是马克思主义在中国发展的新阶段

1. 马克思主义同中国实际相结合的两次历史性飞跃

在中国革命史上,中国共产党领导中国人民进行了一场将半殖民地半封建的旧中国变成社会主义新中国的伟大革命;党的十一届三中全会以来党又领导中国人民开始了一场新的革命,要把中国由不发达的社会主义国家变成富强、民主、文明的社会主义现代化国家。在这两次伟大革命的过程中,在思想、理论方面实现了马克思主义同中国实际相结合的两次历史性飞跃,相继形成了三大理论成果,这就是毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想。

2. 邓小平理论是当代中国的马克思主义,是马克思主义在中国发展的新阶段

(1)邓小平理论继承了马克思列宁主义、毛泽东思想,是在马克思列宁主义、毛泽东思想基础上发展起来的,与马克思列宁主义、毛泽东思想是一脉相承的。

第一,这一理论是遵循了马克思主义的实事求是思想路线创造出来的。解放思想,实事求是邓小平理论的历史起点和逻辑起点,也是这个理论的精髓。这充分体现了这一理论与马克思主义的继承关系。

第二,邓小平理论遵循了马克思主义揭示的人类社会历史发展的总