

现代农业高新技术与管理系列教材

农村政策与法规概论

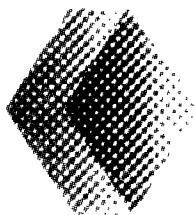
史建民 靳相木 编著

中国农业出版社

《现代农业高新技术与管理系列教材》

编 委 会

主任委员	董树亭			
副主任委员	高 勇	王洪谟	王春璩	梁书华
委 员	(以姓氏笔画为序)			
	万勇善	王建民	王洪谟	王春璩
	史建民	李宪利	张振贤	赵兰勇
	高 勇	梁书华	董树亭	



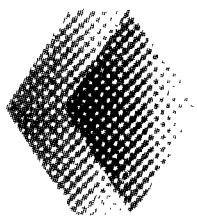
编写说明

为认真贯彻落实党的十五届三中全会精神，实施“面向 21 世纪，教育振兴行动计划”，大力发展高等成人教育与职业技术教育事业，全面提高农业战线广大干部、科技工作者的科学文化素质，我们制订了面向 21 世纪高等农业成人教育教材建设规划与实施计划，组织了一批学术造诣深、教学与生产经验丰富的专家、教授，分期分批编写高等成人教育各专业主干课程系列教材。内容包括植物生产、动物生产、农业经济管理、动植物疾病防治、农业资源与管理、农业工程技术、计算机科学与技术、园林规划与设计、农畜产品加工等，以进一步加强成人教育教材基本建设，提高教学质量。

这套教材是根据我国农业、农村经济发展和成人教育教学特点，以及县、乡、村基层干部、农业科技人员、科技带头户的实际需要而编写的，坚持基本原理叙述上以够用为度，重点突出现代农业实用技术和最新研究成果，可操作性与指导性强，覆盖面广的原则，力求内容新颖、先进、实用。本套教材既适用于高等成人教育、职业技术教育，也可作为普通高等教育的专科生教材，也是广大农业教育、科研和推广工作者的学习参考书。

现代农业高新技术与管理系列教材编委会

2000 年 7 月 30 日



前 言

党的十一届三中全会以来，在邓小平理论指导下，我国农村率先实行改革，目前农村经济、政治和文化等诸方面已经发生了举世瞩目的变化。同时，也形成了一系列适应农村社会主义初级阶段要求的基本政策和法律制度。实践已经昭示：继续推进农村改革，力争实现我国农业和农村 21 世纪发展目标，就必须长期坚持和稳定这些基本政策和法律制度。本书旨在总结、介绍和评析这些基本政策和法律制度，其侧重点是介绍现行农村政策与法规的体系和基本内容。

我们在编写本书的过程中，力求做到：一是内容新颖，要反映我国农村政策的最新调整以及农业、农村最新立法现状；二是通俗易懂，尽可能地用比较通俗简明的语言介绍农业和农村工作最常用的政策和法规；三是全面系统，农村经济、政治和文化等诸方面的基本政策和法规本书都已涉及。本书可作为农业经济管理专业学生的教材，也可作为主管农业、农村工作的领导干部和农业管理部门的工作人员掌握和研究农村政策与法规的参考书。

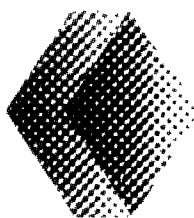
本书是作者在多年教学和科研工作的基础上编著而成的。编写大纲由史建民、靳相木共同拟定。史建民负责编写第一、四、五、八、九章，靳相木负责编写第二、三、六、七、十、十一、十二、十三章。初稿完成后，由史建民统纂定稿。

在本书的编写过程中，我们参考和汲取了有关教材和论著的科研成果，在此致以谢忱！

由于时间和水平所限，本书肯定会存在一些错误和疏漏，敬请读者批评指正。

编者

2000年7月



目 录

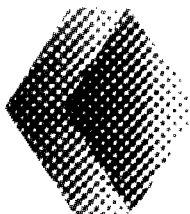
编写说明

前言

第一章 绪论	1
第一节 政策与法规	1
第二节 农村政策的制度化、法律化	9
第三节 农村政策与法规体系	11
第二章 农村基本经济制度	16
第一节 社会主义初级阶段的基本经济制度	16
第二节 积极探索农村劳动群众集体所有制的 多样化实现形式	21
第三节 大力发展个体、私营等非公有制经济	27
第三章 农村基层民主政治制度	33
第一节 加强和改进党的领导	33
第二节 村民自治制度	41
第四章 农业基本经营制度	46
第一节 农业双层经营体制	46
第二节 农业承包合同管理	52

第五章 农村企业法律制度	67
第一节 乡村集体企业法律制度	67
第二节 乡镇企业法律制度	71
第三节 个人独资企业法律制度	77
第四节 合伙企业法律制度	80
第五节 公司法律制度	90
第六章 农村人口与就业政策	101
第一节 农村人口政策	101
第二节 农村劳动力就业政策	109
第七章 集体土地利用和管理政策与法规	117
第一节 土地管理基本法律制度	117
第二节 耕地特殊保护法律制度	120
第三节 建设用地管理法律制度	123
第四节 “四荒”利用与开发政策	126
第八章 农业生产资料管理法律制度	131
第一节 种子法律制度	131
第二节 饲料和饲料添加剂管理 法律制度	140
第三节 农药管理法律制度	144
第九章 农业技术推广政策与法规	152
第一节 农业技术推广政策与 法规概述	152
第二节 农业技术推广体系	158
第三节 农业技术的推广与应用	163
第四节 农业技术推广的保障措施	166

第十章 农产品流通政策与法规	172
第一节 农产品流通体制概述	172
第二节 农产品市场体系建设	174
第三节 国家对农产品流通的宏观调控	177
第四节 新一轮农产品流通体制改革	179
第十一章 农民负担管理政策与法规	187
第一节 农民负担概述	187
第二节 村提留、乡（镇）统筹费和劳务的 提取与管理	189
第三节 农民应负担的其他费用	191
第四节 农民负担监督管理制度	193
第五节 农村税费改革	196
第十二章 农村产业组织与产业结构政策	203
第一节 农业产业组织政策	203
第二节 农业和农村经济结构调整政策	209
第十三章 农业可持续发展政策	219
第一节 农业可持续发展的基本内涵与目标	219
第二节 农业可持续发展的主要领域	221
第三节 农业资源环境和可持续发展能力建设	229



第一章 结 论

农业（村）的发展，特别是社会主义市场经济条件下的农业发展，离不开政府的宏观调控，而政府的宏观调控又离不开政策与法规。政策与法规作为一种既相联系又有区别的基本社会规范与学科范畴，各自有着特定的内涵与外延，具有特定的社会功能。

第一节 政策与法规

一、政策及其实施

政策是人类社会发展到一定历史阶段上的产物，是随着阶级、政党和国家的出现而形成的社会政治现象。

（一）政策的含义

1. 政策的概念。当代中国学术界对政策含义的概括，主要有三种代表性的意见：①政策是国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动依据和准则。②政策是党和政府用以规范、引导有关机关团体和个人行动的准则或指南。③政策是某一团体组织为实现一定目标就若干可能采取的方法中择一而决定的方法。目前比较通行的说法是《辞海》中的说法，即政策是“党和国家，为实现一定历史时期的路线而规定的行动准则”。进一步而言，所谓农业政策，也就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种重大措施和行动准

则。政党和政府的纲领、决议、宣言、声明、口号、指示、党报党刊社论等，都是政策的常用形式。在当今社会，政策表现为政党的政策，但当某一政党成为执政党时，其政策也就成为国家的政策。在我国，共产党是执政党，政党的政策具体来说也就是中国共产党的政策。

2. 政策的本质。就其本质来说，政策是具有阶级性的，同时也具有社会性。具体来说，政策是统治阶级意志的集中体现，即它要集中反映统治阶级的根本利益和整个统治阶级的共同愿望和要求，另一方面，政策也是整个社会利益的集中体现，即政策在本质上不仅具有阶级性，而且还具有一般社会性的属性，即政策也是整个社会利益的集中体现。

(二) 政策的实施 政策实施即政策执行是指把政策规定的内容变为现实以实现政策目标的过程。政策实施是政策运行过程中最重要的环节，政策执行的有效与否关系到整个政策的成败。美国学者艾利森对此说到：“在达到政府目标的过程中，方案确定的功能只占 10%，而其余 90% 取决于有效的执行。”

1. 政策实施的特点。政策实施作为政策生命过程的一个重要阶段，不仅具有政策过程各个阶段所具有的共性，而且还有其自身的特点：①政策对象、范围的限定性。任何政策都有自己特定的对象和范围。政策对象亦即目标群体，是指政策作用和影响的对象，包括直接对象和间接对象。政策对象的限定性是指一定的政策只能适用于一定的对象。政策范围的限定性是指一定的政策只能在一定的范围内执行才有效，包括地域范围、群体范围、时间范围等。②政策实施过程的动态性。政策实施是一个复杂多变的动态过程，一方面它不能简单地照章办事，因为政策实施需要根据主、客观情况的变化而不断调整、修正甚至改变实施策略、计划和程序；另一方面，政策实施也是一个不断进行具体决策的过程，即政策执行者要根据政策原则和自己所处的条件不断选择和决定自己的行为措施。③政策实施影响的广泛性。政策的

实施会对人们的社会生活产生极其广泛的影响，包括对政策执行机构、目标群体及目标群体以外的其他因素的影响。

2. 影响政策实施的主要因素。①政策本身对政策实施的影响。一项政策能否得到有效实施，与政策的合理性、政策的具体性和政策的稳定性关系极大。②政策资源对政策执行的影响。政策资源是政策实施的必备条件，主要包括财物资源、人才资源、信息资源与权威资源。③政策对象对政策实施的影响。政策对象对政策是否顺从及其接受的程度如何是影响政策能否有效实施的关键因素之一。④政策执行机构对政策实施的影响。执行机构对政策实施的影响主要表现在两个方面，从静态方面看取决于组织结构是否合理，从动态看取决于执行人员是否合格。组织结构合理包括组织纵横结构布局合理、组织分工合作协调，权责关系明确；执行人员合格是指执行人员应具备较高的政策水平、积极的意向和工作态度以及合理的知识结构和较强的组织能力。⑤政策环境对政策实施的影响，包括政治环境、经济环境和社会心理环境对政策实施的影响。

3. 政策实施的基本环节和应遵循的主要原则。政策实施一般包括四个环节，即制定政策实施细则、制定实施行动方案、进行政策宣传和全面实施政策方案。

政策实施的过程也就是把政策内容与具体实际相结合的过程。一般应遵循如下原则：①原则性与灵活性相结合。政策的原则性是由政策本质内容决定的不容改变的基本准则，而政策的灵活性只能是政策界限内的灵活性，两者要有机统一。②执行与创造相结合。实施政策首先要执行，而创造应以不违背政策精神实质为准则。③领导与群众相结合。

二、法规及其实施

（一）法规的含义 法规是法律、法令、条例、规则、章程等规范性文件（国家机关制定的，要求人们普遍遵守的行为规则

的文件)的总称。

在现代汉语中,“法律”一词通常在广义和狭义两种意义上使用。在广义上使用,“法律”一词泛指由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的行为规范;在狭义上使用,“法律”一词专指国家最高立法机关制定的规范性文件。在习惯上,一般将广义上的法律称为“法”,有时也称为“法规”,而将狭义上的法律仍称为“法律”。本书内容根据汉语的习惯用法和约定俗成的原则,一般使用“法”或“法律”一词。

1. 法的概念。法是由国家制定或认可,体现统治阶级意志,以国家强制力保证实施的行为规则的总称。法是由法律规范组成的。作为法律规范,在逻辑上由行为模式和法律后果两部分组成。行为模式一般可以分为三类:可以这样行为的模式、应该这样行为的模式和不应该这样行为的模式。法律后果一般分为两类:肯定式的和否定式的。肯定式的法律后果,指国家对这种行为承认其有效、合法并加以保护、赞许或奖励;否定式的法律后果,指国家对这种行为否定其有效性,加以撤销或制裁。法律规范大致分为三类:一类是授权性的,即允许或授权人们可以这样行为的法律规范;第二类是命令性的,即要求人们应该这样行为的法律规范;第三类是禁止性的,即禁止人们如此行为的法律规范。

2. 法的形式。在我国,法的形式主要有以下规范性文件:
①宪法,由全国人民代表大会制定和修改。宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。
②法律,刑事、民事、国家机构和其他的基本法律由全国人民代表大会制定和修改,全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律。法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。
③行政法规,由国务院制定。行政法规的效力高于地方性法规、规章。
④地方性法规,由省、自治

区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定。地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。⑤自治条例和单行条例，民族自治地方的人民代表大会有权根据当地民族的政治、经济和文化的特特点，制定自治条例和单行条例。⑥规章，包括部门规章和地方政府规章。部门规章由国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构在本部门的权限范围内制定；地方政府规章，由省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府制定。部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。

3. 法的特征。①法是调节人们行为的规范。人是天生的社会动物，离开了社会、离开了他人，任何人都无法生存下去。所以就必然有一个人们之间的相互关系，也就是社会关系问题。人们在相互交往中常常会发生矛盾、冲突，这就要求有一系列规则，以规范人们的行为，这样人们之间才能正常有序地进行交往。恩格斯曾经从生产、分配和交换规则的角度，对这个问题作了论述，他说：“在社会发展某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同的规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。”① 马克思说，法律是“肯定的、明确的、普遍的规范。”② ②法是由国家制定或认可的一种特殊的行为规范。人们的社会行为规范有多种，如习惯、教义、道德、政策、纪律等等，法律规范与它们不同，是由国家制定或认可的、体现国家意志的。在我国，法所体现的国家意志是党的主张和人民意志的高度统一，是客观规律和社会主

① 《马克思恩格斯选集》第二卷，第 538 ~ 539 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，第 71 页。

义初级阶段国情的有机结合，因而，具有普遍性和极大的权威。

③法是以规定权利和义务的方式来运作的行为规范。法所规定的权利和义务，包括个人、组织（法人）及国家（作为普通法律关系主体）的权利和义务，还包括国家机关及公职人员在依法执行公务时的职权和责任。它明确地告诉人们应该怎样做，必须怎样做，禁止怎样做。必须做的未做，禁止做的做了，就要追究法律责任。

④法是由国家强制力保证实施的社会行为规范。国家强制力即军队、警察、法庭、监狱等，是法的后盾，其他社会行为规范都不具有这种属性。在通常情况下，这种强制力是不显现的；对少数违法犯罪分子来说，这种强制力就显现出来。如果没有这种强制力，在法的施行过程中遇到障碍，或者有人破坏法律构成犯罪时，就不能排除障碍，就不能使犯罪分子得到应有的制裁。

（二）法的实施 法或者说法律的实施是指国家的法律在社会生活中的具体运用和实现。法律的实施需要通过多种方式和途径，但基本上要求做到以下两个方面：一方面是要要求一切国家机关及其公职人员严格执行法律，保证法律的实施；一方面是要要求一切国家机关、社会团体和公民都必须严格遵守法律。否则，即构成违法行为，承担法律责任，遭受法律制裁。

认定违法行为，是法律实施中的一个基本问题，也是实施法律的基本前提。违法行为是指违反法律规定，造成某种危害社会后果的有过错的行为。按其性质和危害程度不同，违法分为刑事违法、民事违法、行政违法、经济违法和违宪行为等。违法是由特定的四个要件构成的：①违法是违反法律规定的一种行为。②违法是对社会造成了一定危害的行为，即在不同程度上侵犯了法律所保护的社会关系和社会秩序的行为。③违法是行为人有主观方面的过错，即行为人出于故意或过失。④违法的行为人必须具有法律责任能力。

不同的违法行为应承担相应的法律责任。因此，明确违法行

为的法律责任，是法律实施的一个重要方面。法律责任，是指违法者必须承担具有强制性的法律上的责任，它与违法行为的关系是因果关系。法律责任主要有行政责任、民事责任和刑事责任。

法律制裁，是法律实施过程中的关键环节，也是保证法律实施的基本手段。所谓法律制裁，是指国家专门机关对违反法律的行为人依照其所应承担的法律责任而实施的惩罚性强制措施，包括经济制裁（罚款、没收财物或违法所得，支付违约金、赔偿金、滞纳金等）、行政制裁（对单位和个人的行政制裁包括停业整顿、吊销执照或者警告直至开除公职等）、刑事制裁（管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑直至死刑以及罚金、剥夺政治权利、没收财产等）。

三、政策与法律的关系

政策和法律是两个既相联系又有区别的范畴。两者在本质上是一致的，都是统治阶级意志的集中体现，但政策和法律各有自己的特征，其地位和作用是有差别的。

（一）政策与法律的区别 政策有党的政策、国家政策之分，有总政策、基本政策和具体政策之别。党的政策是执政党在政治活动中为实现一定的目的而做出的政治决策。这里所说的政策与法律的区别主要指的是党的政策与法律的区别：

1. 意志属性不同。法律是国家意志的体现，而党的政策是党的意志的体现。虽然党的意志反映和代表了人民的意志，但党的政策在没有通过法定程序上升为国家意志之前，不具有法律的属性。

2. 规范形式不同。法律具有规范的明确性，政策则比较原则，常常只规定行为的方向而不规定具体的行为规则。

3. 实施方式不同。法律和政策都要靠宣传教育，使广大干部群众掌握和自觉执行，但在执行中遇到障碍时，法律有民事、行政、刑事制裁手段；违犯政策则由党的纪律来处理。

4. 稳定程度不同。法律有较高的稳定性，党的总政策和基本政策也有较高的稳定性和连续性，这一点邓小平同志讲得很清楚，他说：“究竟什么是党的政策的连续性呢？这里当然包括独立自主、民主法制、对外开放，对内搞活等内外政策，这些政策我们是不会改变的。”^① 但具体政策，就必须随形势的发展变化而随时加以调整。在这一点上，同时体现了政策与法律各自的优点和局限性。

(二) 政策与法律的关系 现代国家，没有法律不行，没有政策也不行。在我国，党的领导是立国之本的四项基本原则之一，同时我国正在稳步推行“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本治国方略，因此，处理好党的政策与法律的关系就显得特别重要。

1. 法的制定和实施要以党的政策为指导。党的领导作用实现的基本方式之一是制定和实施政策，以指导国家的活动；而国家活动的基本方式是制定和执行各项法律，以实现国家职能。所以，制定和实施法律就必须以党的政策为指导，这也是在国家活动中坚持党的领导的体现。我国现在制定的法律，都体现着党的“一个中心，两个基本点”的基本路线和其他有关改革开放和现代化建设的政策，或者说是经过法定程序把党的政策条文化、具体化。

2. 政策和法律的实施相互促进。政策上升为法律之后，就能以国家强制力为后盾而得到有力地推行；法律以政策为指导，就能从政策对实践经验教训的科学总结、对社会发展规律的正确反映、对广大人民利益的集中体现中获得力量，从而使法律得到人民衷心的拥护。

3. 政策和法律互相制约。改革开放以来，在邓小平民主与法制思想的指导下，逐步改变了过去主要依靠政策办事的做法；

^① 《邓小平文选》第3卷，第146页。

确定了“党必须在宪法和法律的范围内活动”的原则；提出了“党领导国家事务的基本方式是：把党的主张经过法定程序上升为国家意志”；党的十五大报告进一步指出：“要把改革和发展的重大决策同立法结合起来”；党中央和全国人大都以正式文件的形式，确认了依法治国的基本治国方略。我国《宪法》明确规定：“一切国家机关和武装力量，各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律”。《中国共产党章程》也规定：“党必须在宪法和法律的范围内活动。”所以，党在制定政策时，要充分考虑到宪法和法律的有关规定；党领导国家事务的活动，要在宪法和法律的范围之内。党领导人民制定了宪法和法律，党也要带头遵守宪法和法律，否则，就难以树立法律的权威，也难以切实推行依法治国的基本方略。

第二节 农村政策的制度化、法律化

农村政策的制度化、法律化也就是把实践证明是正确的、成熟的、最终需要靠国家强制力保证实施的党在农村的基本政策，通过法定程序使之成为法律，成为国家意志。农村政策的制度化、法律化是依法治国基本方略的一个重要方面，是发展农村社会主义市场经济的客观要求，是巩固农村改革成果和保护农民合法权益的迫切需要。

一、农村政策的制度化、法律化是依法治国基本方略的一个重要方面

党的十五大提出，“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略”。第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》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”。依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事