

第一章 农村政策法规概论

学习目标

1. 掌握农村政策的概念、特点和分类，农村政策与农村法律法规的关系；
2. 理解政策的概念、特点和分类；
3. 了解农业、农村法律体系框架构成。

案例导学

2024年，河北省邯郸市曲周县银絮棉花生产专业合作社（西漳头村）开展“新型棉麦高效复种模式”研究与示范推广，面积100亩（1亩≈666.67平方米）。采用小麦（播幅40厘米）：棉花（55厘米1行）的种植模式。小麦品种选用边行优势明显的早熟高产品种“中信麦99”，2023年10月下旬采用匀播机播种，2024年6月初采用改装后的联合收割机机收。4月下旬采用棉花专用播种机播种，行距95厘米，亩留苗6000株，选用中早熟“冀石916”“冀棉315”“邯601”和“JX2103”等品种。其中，“冀石916”表现尤为突出。

从经济效益来看，2024年小麦亩产值1458.38元[按2.2元每公斤（1公斤=1千克）计算]；棉花亩产值2224元[籽棉按6.4元每公斤计算]，合计亩产值3682.38元。比起单作棉花亩产值提高了39.6%。考虑到“冀石916”属于高含油棉花品种，棉籽含油量为19.57%，较一般品种（13个品种平均含油18.52%）提高了1.05个百分点。亩产347.5公斤籽棉，可产173.8公斤棉籽，由此还可多产1.77公斤棉籽油。

2024年11月2日，在河北农业大学、河北省农林科学院棉花研究所、石家庄市农林科学研究院、邯郸市农业科学院及曲周县农业农村局有关专家见证下，“新型棉麦高效复种模式”在河北省邯郸市曲周县百亩示范方经过实收计产，亩产籽棉347.5公斤、亩产小麦662.9公斤，实现了“棉花地里多收一季小麦”，棉花较单作不减产、小麦比平播不少收的目标，取得重大阶段性成果。^[1]

第一节 农村政策概述

一、政策的概念、特点和分类

（一）政策的概念

政策是一个政党或国家在一定历史时期为实现一定的目标而制定的行政准则和依

[1] 河北省“新型棉麦高效复种模式”实现双高产. <http://www.qzx.gov.cn/news-show-11806.html>. 最后访问时间：2025-05-22.

据。政策可以从以下三点来理解。

- (1) 政策必定是关于国家管理的公共性政策，是作用于全社会的。
- (2) 政策是为解决某一问题而采取的措施。
- (3) 政策对全体社会成员的政治经济行为产生影响，并通过相应的法律条文配合产生一定的约束规范作用。

执政党及其政府以纲领、决议、决定、命令、指示、规定、意见等形式颁布的文件都属于政策范畴。政策的实质是阶级利益的观念化、主体化和实践化反映。

（二）政策的特点

(1) 阶级性。政策的最根本特点是在阶级社会中，政策只代表特定阶级的利益，与国家政权和政治统治密不可分。

(2) 稳定性。特定政策在其有效期内保持有效性和权威性，非特殊原因不对它进行重大调整或废弃。政策变迁应保持新旧政策间一定的连续性和继承性。

(3) 变动性。任何政策都要依据政策环境、资源及效力的变化而变化。

（三）政策的分类

政策按不同层次划分，可以分为总政策、基本政策及具体政策。

(1) 总政策居于最高层次，而且只有一个。它是基本政策和具体政策的总依据和总目标。总政策的内容具有高度的概括性和综合性，在一定的历史时期内是稳定不变的。总政策的改变，常常标志着一个历史时期的结束，并带来政策体系的改变。

(2) 基本政策居中，处于承上启下的关键地位，在总政策和具体政策之间起到过渡作用。

它是总政策的具体化，又是制定具体政策的依据。基本政策有若干方面，在经济社会的各个领域都有基本政策。

(3) 具体政策居于最低层次，它是基本政策的具体化。总政策和基本政策的贯彻执行，最终要靠具体政策的落实来完成。没有具体政策，整个政策的作用就不能发挥。具体政策有很多，它直接规范人们的行为，因而十分详细、具体。

小贴士

政策的其他分类

(1) 按覆盖面划分。分为反映统治阶级利益的政策、反映部分社会成员利益的政策及反映社会全体成员利益的政策。

(2) 按不同内容划分。分为经济政策、外交政策、教育政策及宗教政策等。

二、我国农村政策的概念、特点和分类

（一）我国农村政策的概念

我国的农村政策是中国共产党或国家在一定历史时期为实现党在我国农村的一定

的目标而规定的行政准则和依据。

（二）我国农村政策的特点

从本身的性质出发，农村政策具有内容的纲领性、工作范围的广泛性、具体应用的灵活性、政策效力的有限性等特点。

（三）我国农村政策的分类

我国的农村政策按不同层次，可以划分为农村总政策、农村基本政策及农村具体政策。

1. 农村总政策

党的基本路线是我国的总政策，也是党在农村的总政策。党在社会主义初级阶段的基本路线是“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，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化国家而奋斗。”贯彻这一基本路线，需要制定符合实际情况的具体工作路线和政策。所有的具体工作路线和政策，必须以基本路线为依据，要服从、服务于基本路线。

在中国特色社会主义新时代，农村工作就是要“把广大农民对美好生活的向往转化为推动乡村振兴的动力”。正如习近平总书记所指出的：“要充分尊重广大农民意愿，调动广大农民积极性、主动性、创造性，把广大农民对美好生活的向往化为推动乡村振兴的动力，把维护广大农民根本利益、促进广大农民共同富裕作为出发点和落脚点。”〔1〕

2. 农村基本政策

从1950年6月28日中央人民政府颁布《中华人民共和国土地改革法》开始，中国农村和农民的生活发生了翻天覆地的变化。从互助组到高级社，再到人民公社建立，特别是改革开放时期，党中央对农村的基本政策，覆盖了农村经济社会的各个领域。

农村基本政策主要包括以下几方面。

（1）家庭承包经营责任制政策。

① 家庭承包经营是集体经济组织内部的一个经营层次，家族享有充分的生产经营自主权。

② 集体作为一个经营层次，具有管理协调、生产服务、资源开发、资产积累等职能。

③ 家庭经营与集体经营相互结合，实行宜统则统、宜分则分的双层经营体制。

④ 家庭承包经营责任制的分配原则是交足国家的，留足集体的，剩余都是自己的。

⑤ 在家庭承包经营责任制中，无论采取哪种方式都不允许改变土地的集体所有制

〔1〕 2018年3月8日习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时发表的讲话，https://news.cnr.cn/dj/sz/20230628/t20230628_526305869.shtml。最后访问时间：2025-12-08。

性质，不准以任何形式把土地变为私有。

⑥ 稳定完善双层经营体制，关键是稳定完善土地承包关系。

(2) 以公有制为主体，多种所有制经济共同发展政策。

① 坚持以社会主义公有制为主体。公有制经济不仅包括国有经济和集体经济，还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分。

② 集体所有制经济是公有制经济的重要组成部分。要支持、鼓励城乡多种形式的集体经济、股份合作制经济的发展。

③ 非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励引导，使之健康发展。

④ 健全财产法律制度，依法保护各类企业的合法权益和公平竞争，并对它们进行监督管理。

(3) 共同富裕政策。

① 共同富裕是经济社会发展的最终目标。

② 承认地区经济发展不平衡和个人收入差别，允许和鼓励一部分地区和一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来。

③ 组织引导先富帮后富，逐步实现共同富裕。

(4) 以按劳分配为主体和按生产要素分配为辅相结合的分配政策。

① 坚持按劳分配为主体，充分发挥其在分配中的示范作用。

② 承认按劳分配以外的其他分配方式。

③ 既要有利于善于经营的企业和诚实劳动的个人先富起来，合理拉开收入差距，又要防止贫富悬殊，坚持共同富裕的方向。

④ 在促进效率提高的前提下体现社会公平。

⑤ 针对分配中的主要倾向，着重解决吃大锅饭、搞平均主义、互相攀比的问题。

⑥ 对过高的个人收入，采取有效措施进行调节，防止和解决社会分配不公问题。对以非法手段牟取暴利的，要依法制裁。

(5) “以工哺农，以城带乡，多予、少取、放活”的政策。

① 工业反哺农业，不断增强农村政策的反哺性和普惠性，促进农业与国有经济发展相协调。

② 建立新型城乡关系，城市支持农村，促进生产要素在城乡间自由流动，引导资金、技术、人才、服务等向“三农”聚集，促进农村富余劳动力向非农产业和城镇转移。

③ 调整国民收入分配格局，建立健全财政支农资金稳定增长机制。

④ 统筹城乡发展，逐步消除影响城乡协调发展的体制性障碍，逐步缩小农民与城镇居民的收入差距。

⑤ 充分发挥市场配置资源的基础性、决定性作用，推进农村征地、农民户籍、教育等制度改革，逐步形成城乡统一的要素市场，增强农村经济发展活力。

(6) 推进农产品流通体制改革的政策。

① 逐步理顺农产品价格。

② 实行多渠道、少环节流通体制。鼓励兴办农产品中心批发市场、专业市场及集贸市场。进一步完善农产品运输“绿色通道”管理机制。

(7) 扶持老少边穷地区脱贫致富的政策。

① 中央在财政、金融、税收、投资等方面实行政策倾斜。

② 教育部和财政部联合组织实施“国家贫困地区义务教育工程”。

③ 中央政府实施以工代赈计划。

④ 中央政府每个部门都重点联系一个贫困地区，进行定点帮扶。制订实施“交通扶贫计划”“人畜饮水计划”“电力共富工程”。原国家教委、国家民委组织发达省市对口支援民族、贫困地区教育工作，实施东西扶贫协作。

⑤ 对一部分生活在自然条件严酷、自然资源贫乏、生态环境恶化地区的贫困人口进行搬迁移民、异地安置。

(8) 推进农业供给侧结构性改革的政策。

① 优化产品产业结构，着力推进农业提质增效。统筹调整粮经饲种植结构，发展规模高效养殖业。做大做强优势特色产业，进一步优化农业区域布局。全面提升农产品质量和食品安全水平，积极发展适度规模经营。建设现代农业产业园，创造良好农产品国际贸易环境。

② 推行绿色生产方式，增强农业可持续发展能力。推进农业清洁生产，大规模实施农业节水工程，集中治理农业环境突出问题，加强重大生态工程建设。

③ 壮大新产业新业态，拓展农业产业链价值链。大力发展乡村休闲旅游产业，推进农村电商发展，加快发展现代食品产业，培育宜居宜业特色村镇。

④ 强化科技创新驱动，引领现代农业加快发展。加强农业科技研发，强化农业科技推广，完善农业科技创新激励机制，提升农业科技园区建设水平，开发农村人力资源。

⑤ 补齐农业农村短板，夯实农村共享发展基础。持续加强农田基本建设，深入开展农村人居环境治理和美丽宜居乡村建设，提升农村基本公共服务水平，扎实推进脱贫攻坚。

⑥ 加大农村改革力度，激活农业农村内生发展动力。深化粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度改革，完善农业补贴制度。改革财政支农投入机制，加快农村金融创新。深化农村集体产权制度改革，探索建立农业农村发展用地保障机制。健全农业劳动力转移就业和农村创业创新体制，统筹推进农村各项改革。

【案例 1-1】

2024 年 11 月，新疆各地不误农时推进 2025 年度冬小麦播种工作。全区已完成冬

小麦播种 1200 余万亩，超额完成计划播种任务，进度快于 2023 年同期。

虽已是初冬，但天山南北广袤农田仍然透着绿意。在新疆伊宁市伊水街道伊兴社区，冬小麦陆续出苗，长势喜人，农技人员仔细检查冬小麦的生长情况，针对冬小麦现阶段生长特点，为种植户提出切实可行的田管意见，确保小麦安全越冬。新疆叶城县 45 万亩冬小麦也已陆续出苗，当地推广冬小麦水肥一体化智能灌溉施肥技术，提升水肥利用率，为 2025 年小麦再获高产奠定基础。

请问：新疆维吾尔自治区科学谋划下达 2025 年度小麦生产目标任务，有哪些经验可以借鉴？

【解析】

种足种好冬小麦是确保全区粮食安全的关键。入秋以来，主管部门压实各地粮食安全主体责任，指导各地突出抢收抢种，做好前茬作物收获和冬小麦播种茬口衔接，确保冬小麦全部播在适播期，提高播种质量。

同时，各地提高整地质量，推广深松深耕、精量播种等关键技术，因地因苗施策，全面提升苗情质量。此外，密切关注天气变化，及早部署农业防灾减灾各项工作，为培育小麦冬前壮苗打好坚实基础。

各级农业农村部门将以冬小麦田间管理为重点，突出冬小麦苗情监测，做好冬灌用水保障和农资、植保机械调运储备工作，确保麦苗安全越冬，夯实来年夏粮丰收基础。^[1]

3. 农村具体政策

21 世纪的 22 个中央一号文件一脉相承，贯彻落实中国特色社会主义理论体系、统筹城乡发展、把“三农”工作作为重中之重、坚持“多予、少取、放活”方针等。每年都根据新情况和新问题提出明确要求，既突出主题又统筹兼顾，措施明确有力，可操作性强，形式和内容高度统一，取得了显著效果。

相关政策文件列举如下：

2012 年《中共中央、国务院关于加快推进农业科技创新 持续增强农产品供给能力的若干意见》。

2013 年《中共中央、国务院关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》。

2014 年《中共中央、国务院关于全面深化农村改革 加快推进农业现代化的若干意见》。

2015 年《中共中央、国务院关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见》。

2016 年《中共中央、国务院关于落实发展新理念 加快农业现代化实现全面小康

[1] 刘毅：《新疆超额完成 2025 年度冬小麦播种任务》，载《新疆日报》，2024-11-15。

目标的若干意见》。

2017年《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》。

2018年《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。

2019年《中共中央、国务院关于坚持农业农村优先发展 做好“三农”工作的若干意见》。

2020年《中共中央、国务院关于抓好“三农”领域重点工作 确保如期实现全面小康的意见》。

2021年《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》。

2022年《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》。

2023年《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》。

2024年《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》。

2025年《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》。

小贴士

《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》

(2025年1月1日)

实现中国式现代化，必须加快推进乡村全面振兴。当前，农业再获丰收，农村和谐稳定，同时国际环境复杂严峻，我国发展面临的不确定难预料因素增多。越是应对风险挑战，越要夯实“三农”工作基础。做好2025年及今后一个时期“三农”工作，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和重要指示精神，坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，坚持守正创新，锚定推进乡村全面振兴、建设农业强国目标，以改革开放和科技创新为动力，巩固和完善农村基本经营制度，深入学习运用“千万工程”经验，确保国家粮食安全，确保不发生规模性返贫致贫，提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平，千方百计推动农业增效益、农村增活力、农民增收入，为推进中国式现代化提供基础支撑。

一、持续增强粮食等重要农产品供给保障能力

(一) 深入推进粮油作物大面积单产提升行动。稳定粮食播种面积，主攻单产和品质提升，确保粮食稳产丰产。进一步扩大粮食单产提升工程实施规模，加大高产高效模式集成推广力度，推进水肥一体化，促进大面积增产。加力落实新一轮千亿斤粮食

产能提升任务。多措并举巩固大豆扩种成果，挖掘油菜、花生扩种潜力，支持发展油茶等木本油料。推动棉花、糖料、天然橡胶等稳产提质。

（二）扶持畜牧业稳定发展。做好生猪产能监测和调控，促进平稳发展。推进肉牛、奶牛产业纾困，稳定基础产能。落实灭菌乳国家标准，支持以家庭农场和农民合作社为主体的奶业养殖加工一体化发展。严格生猪屠宰检疫执法监管，强化重大动物疫病和重点人畜共患病防控。提升饲草生产能力，加快草原畜牧业转型升级。

（三）强化耕地保护和质量提升。严格耕地总量管控和“以补定占”，将各类耕地占用纳入占补平衡统一管理，确保省域内年度耕地总量动态平衡。完善补充耕地质量评价和验收标准。持续整治“大棚房”、侵占耕地“挖湖造景”、乱占耕地建房等问题，坚决遏制破坏耕地违法行为。制定基本农作物目录，建立耕地种植用途监测体系。分类有序做好耕地“非粮化”整改，结合产业发展实际、作物生长周期等设置必要的过渡期。高质量推进高标准农田建设，优化建设内容，完善农民全过程参与项目实施机制，强化工程质量全流程监管。稳步推进盐碱地综合利用试点，加强东北黑土区侵蚀沟、南方酸化退化耕地治理。分类推进撂荒地复垦利用。在确保省域内耕地保护任务不降低前提下，稳妥有序退出河道内影响行洪安全等的不稳定耕地。加强传统梯田保护。

（四）推进农业科技力量协同攻关。以科技创新引领先进生产要素集聚，因地制宜发展农业新质生产力。瞄准加快突破关键核心技术，强化农业科研资源力量统筹，培育农业科技领军企业。深入实施种业振兴行动，发挥“南繁硅谷”等重大农业科研平台作用，加快攻克一批突破性品种。继续推进生物育种产业化。推动农机装备高质量发展，加快国产先进适用农机装备等研发应用，推进老旧农机报废更新。支持发展智慧农业，拓展人工智能、数据、低空等技术应用场景。

（五）加强农业防灾减灾能力建设。强化气象为农服务，加强灾害风险监测预警预报，用好区域农业社会化服务中心等力量，最大程度减轻灾害损失。建设现代化防洪减灾体系，全面开展病险水库除险加固，加强中小河流治理和大中型灌区建设改造，推进蓄滞洪区关键设施建设和管理机制改革。加强平原涝区治理，推进农田水利设施建设和沟渠整治，加快修复灾毁农田及灌排设施。加强农田防护林建设。做好农作物病虫害监测预警和统防统治。提升森林草原防灭火能力。

（六）健全粮食生产支持政策体系。落实稻谷、小麦最低收购价政策，完善玉米大豆生产者补贴、稻谷补贴政策，稳定耕地地力保护补贴政策。降低产粮大县农业保险县级保费补贴承担比例，推动扩大稻谷、小麦、玉米、大豆完全成本保险和种植收入保险投保面积。鼓励地方开展粮油种植专项贷款贴息试点。健全粮食主产区奖补激励制度，加大对产粮大县支持。启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿，做好资金筹集和分配。逐步扩大产粮大县公共服务能力提升行动实施范围。

（七）完善农产品贸易与生产协调机制。综合施策推动粮食等重要农产品价格保持

在合理水平，稳定市场供需，保护种粮农民积极性，维护好农民利益。严厉打击农产品走私等违法行为。加强口岸生物安全体系建设。健全农产品产业损害预警体系。有序做好粮食收购，强化储备粮监管。加强农产品市场信息发布和预期引导。

(八) 构建多元化食物供给体系。践行大农业观、大食物观，全方位多途径开发食物资源。加强蔬菜应急保供基地建设，实施大中城市周边现代设施农业更新工程。促进渔业高质量发展，支持发展深远海养殖，建设海上牧场。发展森林食品，丰富“森林粮库”。推动食用菌产业提质增效，促进藻类食物开发。培育发展生物农业，开拓新型食品资源。加快建立粮食和大食物统计监测体系。强化食品安全和农产品质量安全监管，深化农产品药物残留治理，推进兽用抗菌药减量使用。

(九) 健全粮食和食物节约长效机制。扎实推进粮食节约和反食品浪费行动，建立健全激励约束机制。大力提倡健康饮食，加强公共食堂、餐饮机构等用油指导，推广减油减盐减糖和全谷物等膳食。推动粮食机收减损、适度加工和科学储存。

二、持续巩固拓展脱贫攻坚成果

(十) 守牢不发生规模性返贫致贫底线。持续巩固提升“三保障”和饮水安全保障成果，加强易地搬迁后续扶持，防止思想松懈、工作松劲。提升防止返贫致贫监测帮扶效能，及时将存在返贫致贫风险的农户纳入帮扶。深入开展防止返贫就业攻坚行动，增强帮扶车间就业吸纳能力，稳定脱贫人口务工规模和收入。按照巩固、升级、盘活、调整原则，分类推进帮扶产业提质增效。深入开展科技、医疗、教育干部人才“组团式”帮扶。加强消费帮扶平台企业和产品管理。

(十一) 统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口、欠发达地区分层分类帮扶制度。开展巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接总体评估，研究制定过渡期后帮扶政策体系。统筹开展农村低收入人口及防止返贫致贫对象的识别认定。注重激发内生动力，强化对有劳动能力的农村低收入人口的开发式帮扶，加强社会救助兜底保障，支持欠发达地区振兴发展，建立分层分类帮扶制度，通过东西部协作、定点帮扶等机制给予差异化支持。

(十二) 健全脱贫攻坚国家投入形成资产的长效管理机制。全面清查脱贫攻坚国家投入形成资产，建立统一的资产登记管理台账。制定帮扶项目资产管理办法，健全资产形成、确权移交、管护运营、收益分配等全程监管制度，推动经营性资产保值增效、公益性资产持续发挥作用。完善资产分类处置制度，支持各地盘活低效闲置资产。

三、着力壮大县域富民产业

(十三) 发展乡村特色产业。坚持按市场规律办事，大力发展绿色、特色农产品种养，推进农产品加工业转型升级，实施农业品牌精品培育计划，打造特色农业产业集群，提升农业产业化水平。深入实施农村产业融合发展项目，培育乡村新产业新业态。推进乡村文化和旅游深度融合，开展文化产业赋能乡村振兴试点，提升乡村旅游特色化、精品化、规范化水平。加快构建农产品和农资现代流通网络，支持各类主体协同

共建供应链。推动农村电商高质量发展。

（十四）完善联农带农机制。健全新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩机制，将联农带农作为政策倾斜的重要依据。引导企业、农民合作社、家庭农场与农户等紧密联合与合作，通过保底分红、入股参股、服务带动等方式，让农民更多分享产业增值收益。规范和引导农业农村领域社会投资，健全风险防范机制。

（十五）拓宽农民增收渠道。引导农民发展适合家庭经营的产业项目，因地制宜发展庭院经济、林下经济、民宿经济。加大稳岗就业政策支持力度，强化就业服务和劳务协作，培育推介特色劳务品牌。推进家政兴农行动。加强大龄农民工就业扶持。推动农民工工资支付保障制度全面覆盖和有效运转，依法纠治各类欠薪问题。发展各具特色的县域经济，支持发展就业容量大的富民产业，促进农民就近就业增收。实施数字乡村强农惠农富农专项行动。扩大以工代赈项目实施规模，在重点工程项目和农业农村基础设施建设领域推广以工代赈。

四、着力推进乡村建设

（十六）统筹县域城乡规划布局。顺应人口变化趋势，推动乡村全面振兴与新型城镇化有机结合，发挥县乡国土空间规划的空间统筹和要素保障作用，促进城乡产业发展、基础设施、公共服务一体化。提高村庄规划编制质量和实效，不得要求村庄规划编制全覆盖，对不需要编制的可在县乡国土空间规划中管控引导或出台通则式管理规定。合理确定村庄建设重点和优先序，统筹建设和管护，探索具有地域特色的乡村建设模式。在耕地总量不减少、永久基本农田布局基本稳定的前提下，开展以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元的全域土地综合整治。

（十七）推动基础设施向农村延伸。分类推进城乡供水一体化、集中供水规模化、小型供水规范化建设，有条件的地方可推行农村供水县域统管和专业化管理。实施好新一轮农村公路提升行动，开展农村公路及桥梁隧道风险隐患排查和整治，持续推动“四好农村路”高质量发展。巩固具备条件的乡镇和建制村通客车成果，改善农村水路交通出行条件，推进农村客货邮融合发展。深化快递进村，加强村级寄递物流综合服务站建设。深化县域商业体系建设，支持连锁经营布局县域市场，推动冷链配送和即时零售向乡镇延伸。推动农村消费品以旧换新，完善废旧家电等回收网络。巩固提升农村电力保障水平，加强农村分布式可再生能源开发利用，鼓励有条件的地方建设公共充换电设施。提升农村地区电信普遍服务水平。继续实施农村危房改造和农房抗震改造，做好受灾地区因灾倒损住房恢复重建。

（十八）提高农村基本公共服务水平。优化区域教育资源配置，提升寄宿制学校办学条件和消防、安全等管理水平，办好必要的乡村小规模学校。全面加强农村义务教育学生营养改善计划管理，确保食品安全和资金规范使用。以人员下沉为重点推进紧密型县域医共体建设，提升中心乡镇卫生院服务能力，推动远程医疗服务体系建设。加强农村传染病防控和应急处置能力建设，深入开展全民健身和爱国卫生运动。健全

基本医保参保长效机制，对连续参保和当年零报销的农村居民，提高次年大病保险最高支付限额。逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金。健全县乡村三级养老服务网络，开展县域养老服务体系创新试点，鼓励开展村级互助性养老服务。发展农村婴幼儿照护服务。扩大未成年人救助保护机构覆盖面，提升留守儿童和困境儿童关爱服务质量。加强残疾人保障和康复救助。

(十九) 加强农村生态环境治理。深入打好农业农村污染治理攻坚战，持续推进农村人居环境整治提升，建设美丽乡村。健全农村改厕实施机制，完善社会化管护和服务体系。因地制宜选择农村生活污水治理模式，推动厕所粪污和生活污水协同治理，基本消除农村较大面积黑臭水体。推动农村生活垃圾源头减量、就地就近处理和资源化利用。强化农业面源污染突出区域系统治理，加强畜禽粪污资源化利用和水产养殖尾水处理。推进受污染耕地安全利用，加强农用地土壤重金属污染溯源和整治。支持秸秆综合利用，精准划定禁烧范围，依法依规落实禁烧管控要求。大力推进“三北”工程，强化资源协同和联防联控，提升防沙治沙综合治理效果。加强草原生态保护修复。推进生态清洁小流域建设。坚定推进长江十年禁渔，强化长江珍稀濒危物种拯救和重要栖息地生态修复。

五、着力健全乡村治理体系

(二十) 加强农村基层党组织建设。深入推进抓党建促乡村振兴，坚持以党建引领基层治理，提高基层党组织领导能力。保持县级党政领导班子成员任期稳定，持续加强乡镇领导班子和干部队伍建设，着力解决部分年轻干部在农村基层“水土不服”问题。做好全国村“两委”换届，集中整顿软弱涣散村党组织，推动驻村第一书记和工作队担当作为。加强农村党员、干部教育培训。完善基层监督体系，严格村干部特别是“一肩挑”人员管理监督。进一步完善村务公开和民主议事制度，支持农民群众多渠道参与村级议事协商。持续深化整治乡村振兴领域不正之风和腐败问题，扎实开展对村巡察，细化完善新时代农村基层干部廉洁履行职责规范。

(二十一) 持续整治形式主义为基层减负。全面建立乡镇（街道）履行职责事项清单，强化执行情况监督评估，健全动态调整机制。健全从县乡借调工作人员从严管控长效机制。严格控制对基层开展督查检查考核，精简优化涉农考核。巩固“一票否决”和签订责任状事项清理成果。清理整合面向基层的政务应用程序，持续深化整治“指尖上的形式主义”。推进农村基层网格化治理“多格合一”。通过“减上补下”等方式推动编制资源向乡镇（街道）倾斜，加强分类管理、统筹使用。

(二十二) 加强文明乡风建设。进一步加强新时代农村精神文明建设，强化思想政治引领，实施文明乡风建设工程，推动党的创新理论更加深入人心、社会主义核心价值观广泛践行。培育时代新风新貌，深化“我为群众办实事”等实践活动，推进和睦家庭与和谐邻里建设。加强民族团结进步宣传教育，铸牢中华民族共同体意识。建立优质文化资源直达基层机制，丰富农村文化服务和产品供给，创新开展“戏曲进乡村”

等文化惠民活动，加强乡土文化能人扶持，引导群众性文体活动健康发展。推进传统村落特色保护区建设，加强乡村文化遗产保护传承和活化利用，深入实施乡村文物保护工程。

（二十三）推进农村移风易俗。推进农村高额彩礼问题综合治理，发挥妇联、共青团等组织作用，加强对农村适婚群体的公益性婚恋服务和关心关爱。加大对婚托婚骗等违法行为的打击力度。加强宗祠规范管理。深化殡葬改革，推进公益性生态安葬设施建设。持续整治人情攀比、大操大办、厚葬薄养、散埋乱葬等突出问题，完善约束性规范和倡导性标准。规范农村演出市场，深入整治低俗表演活动。加强农村科普阵地建设，反对封建迷信。

（二十四）维护农村稳定安宁。坚持和发展新时代“枫桥经验”，强化农村矛盾纠纷排查化解，完善信息共享、协同解决机制，营造积极健康的社会氛围。健全农村地区扫黑除恶常态化机制，防范遏制“村霸”、家族宗族黑恶势力滋生蔓延。加强农村宗教事务管理。深入打击整治农村赌博，筑牢农村禁毒防线，严厉打击涉农领域传销、诈骗等经济犯罪。健全农村应急管理组织体系，强化农村道路交通、燃气、消防、自建房等领域安全风险源头管控和排查整治。

六、着力健全要素保障和优化配置体制机制

（二十五）稳定和完善的农村土地承包关系。坚持“大稳定、小调整”，有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，扩大整省试点范围，妥善化解延包中的矛盾纠纷，确保绝大多数农户承包地总体顺延、保持稳定。健全承包地经营权流转管理服务制度，不得通过下指标、定任务等方式推动土地流转。鼓励通过发布流转价格指数、实物计租等方式，推动流转费用稳定在合理水平。培育新型农业经营主体，提高农业社会化服务质效，增强带动农户能力。

（二十六）管好用好农村资源资产。扎实做好房地一体宅基地确权登记颁证。探索农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用的有效实现形式。不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地，不允许退休干部到农村占地建房。有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全收益分配和权益保护机制。因地制宜发展新型农村集体经济，不对集体收入提硬性目标，严控集体经营风险和债务。持续深化农村集体资金、资产和资源管理专项治理。推进新增耕地规范管理和合理利用。

（二十七）创新乡村振兴投融资机制。优先保障农业农村领域一般公共预算投入，强化绩效管理激励约束。加大中央预算内投资、超长期特别国债和地方政府专项债券对农业农村领域重大项目建设的支持力度。运用再贷款、再贴现、差别化存款准备金率等货币政策工具，推动金融机构加大对乡村振兴领域资金投放。支持金融机构发行“三农”专项金融债券。鼓励符合条件的企业发行乡村振兴债券。深入推进农村信用体系建设，加强涉农信用信息归集共享。推广畜禽活体、农业设施等抵押贷款。坚持农村中小银行支农支小定位，“一省一策”加快农村信用社改革，稳妥有序推进村镇

银行改革重组。健全多层次农业保险体系，支持发展特色农产品保险。严厉打击农村各类非法金融活动。加强涉农资金项目全过程监管，着力整治骗取套取、截留挪用惠农资金等问题。

(二十八) 完善乡村人才培育和发展机制。实施乡村振兴人才支持计划，加强农民技术技能培训，壮大农村各类专业人才和实用人才队伍。推进乡村工匠培育工程。以产业需求为导向，优化调整涉农学科专业。提升涉农职业教育水平，鼓励职业学校与农业企业等组建产教联合体。扎实推进“三支一扶”计划、科技特派员、特岗计划、大学生志愿服务西部计划等基层服务项目。深入实施乡村巾帼追梦人计划和乡村振兴青春建功行动。支持科技小院扎根农村助农惠农。继续实施大学生乡村医生专项计划。鼓励和引导城市人才服务乡村，健全评聘激励机制。

(二十九) 统筹推进林业、农垦和供销社等改革。深化集体林权制度改革，调整优化林木采伐管理制度，赋予权利人更加充分的林木处置权和收益权。深化农垦改革，健全资产监管和公司治理等体制机制。完善国有农用地权利体系，促进规范管理利用。推进供销社综合改革。深化农业水价综合改革和用水权改革，加强取用水管理，持续推进地下水超采治理，推广运用节水灌溉技术。

(三十) 健全农业转移人口市民化机制。推动转移支付、新增建设用地指标、基础设施建设投资等与农业转移人口市民化挂钩。完善全国公开统一的户籍管理政务服务平台，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。鼓励有条件的城市逐步将稳定就业生活的农业转移人口纳入城市住房保障政策范围。进一步提高农业转移人口义务教育阶段随迁子女在流入地公办学校就读比例。全面取消在就业地参保户籍限制。依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。

办好农村的事，实现乡村全面振兴，关键在党。必须坚持不懈把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，夯实五级书记抓乡村振兴政治责任，完善城乡融合发展体制机制，完善强农惠农富农支持制度，推动学习运用“千万工程”经验走深走实，健全推进乡村全面振兴长效机制。保持历史耐心，尽力而为、量力而行，集中力量抓好办成一批重点实事，让农民群众可感可及、得到实惠。全面落实“四下基层”制度，走好新时代党的群众路线，密切党群干群关系。坚持从农村实际出发，充分尊重农民意愿，改进工作方式方法，防止政策执行简单化和“一刀切”。鼓励各地实践探索和改革创新，充分调动广大党员干部和农民群众积极性，激发乡村全面振兴动力活力。

让我们更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚定信心、攻坚克难，真抓实干、久久为功，加快农业农村现代化步伐，推动农业基础更加稳固、农村地区更加繁荣、农民生活更加红火，朝着建设农业强国目标扎实迈进。

第二节 农业、农村法律法规体系

新中国成立以来，我国在调整农民、农业和农村各类社会关系方面，先后制定和修改了《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）等近40部法律，140多部行政法规以及部门规章等一系列法律法规。一个具有中国特色的农业、农村法律制度体系已经形成，在“三农”方面基本做到了有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

一、从立法效力关系上进行界定

我国农业、农村法律体系框架构成可以分为5个部分。

1. 《农业法》

《农业法》作为农业基本法，主要就农业和农村经济的基本制度和农业发展的一些方向性问题进行较为原则性的规定。

2. 专业法律

专业法律指针对农业和农村经济中的特定经济关系或某个领域的基本问题进行规定的、与《农业法》相配套的专门法律。

3. 行政法规

为实施专门法律而制定的配套性行政法规和法律没有规定或没有明确的具体规定，涉及全国性农业和农村经济中的重大具体问题或涉及重大方针、政策性具体问题或涉及多个部门的具体问题，由国务院以行政法规加以规定。

4. 地方性法规

地方性法规主要是为保证宪法、法律和行政法规在本区域的有效实施，规范本区域农业和农村经济中的特殊经济关系或基本问题而制定的规范性文件。

5. 部门规章（或称部门行政规章）和地方规章（或称地方行政规章）

部门规章在全国普遍适用，而地方规章只适用于本辖区范围。

二、从涉农关系上进行界定

我国农业、农村适用的法规体系框架可分为9大部分。

1. 农业基本法律制度

农业基本法律制度主要指《农业法》。

2. 农产品生产与经营法律制度

农产品生产与经营法律制度包括《中华人民共和国农业技术推广法》（以下简称《农业技术推广法》）、《农业农村部关于肥料、土壤调理剂及植物生长调节剂检验登

记的暂行规定》、《肥料登记管理办法》、《加强肥料登记管理工作的若干规定》、《农药管理条例》、《饲料和饲料添加剂管理条例》、《兽药管理条例》、《农业机械安全监督管理条例》、《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）、《中华人民共和国农产品质量安全法》（以下简称《农产品质量安全法》）、《中华人民共和国动物防疫法》（以下简称《动物防疫法》）、《中华人民共和国进出境动植物检疫法》（以下简称《进出境动植物检疫法》）、《植物检疫条例》、《乳品质量监督管理条例》、《农业转基因生物安全管理条例》、《中华人民共和国农民专业合作社法》（以下简称《农民专业合作社法》）、《中华人民共和国合伙企业法》（以下简称《合伙企业法》）、《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）物权编、《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）、《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称《农村集体经济组织法》）、《中华人民共和国乡村振兴促进法》（以下简称《乡村振兴促进法》）、《信访工作条例》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《生猪屠宰管理条例》、《粮食流通管理条例》等。

3. 农业知识产权法律制度

农业知识产权法律制度包括《中华人民共和国专利法》（以下简称《专利法》）、《中华人民共和国植物新品种保护条例》（以下简称《植物新品种保护条例》）、《中华人民共和国商标法》（以下简称《商标法》）、《中华人民共和国商标法实施条例》（以下简称《商标法实施条例》）、《中华人民共和国反不正当竞争法》（以下简称《反不正当竞争法》）、《地理标志产品保护规定》及《农产品地理标志管理办法》等。

4. 农村土地承包与纠纷解决法律制度

农村土地承包与纠纷解决法律制度包括《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《农村土地承包法》）、《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》（以下简称《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》）等。

5. 农业资源与环境保护法律制度

农业资源与环境保护法律制度包括《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）、《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）、《中华人民共和国渔业法》（以下简称《渔业法》）、《中华人民共和国草原法》（以下简称《草原法》）、《中华人民共和国森林法》（以下简称《森林法》）、《中华人民共和国森林法实施条例》（以下简称《森林法实施条例》）、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（以下简称《固体废物污染环境防治法》）、《中华人民共和国长江保护法》（以下简称《长江保护法》）等。

6. 农村金融服务法律制度

农村金融服务法律制度包括《中华人民共和国保险法》（以下简称《保险法》）、《农业保险条例》、《工伤保险条例》、《中华人民共和国企业所得税法》（以下简称《企业所得税法》）、《中华人民共和国个人所得税法》（以下简称《个人所得税法》）、

《中华人民共和国增值税法》（以下简称《增值税法》）、《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》（以下简称《城镇土地使用税暂行条例》）、《中华人民共和国耕地占用税法》（以下简称《耕地占用税法》）、《中华人民共和国契税法》（以下简称《契税法》）及《中华人民共和国车船税法》（以下简称《车船税法》）等。

7. 农民婚姻家庭继承法律制度

农民婚姻家庭继承法律制度包括《民法典》婚姻家庭编和继承编，以及与此密切相关的《中华人民共和国反家庭暴力法》（以下简称《反家庭暴力法》）等。

8. 农村社会保障制度

农村社会保障制度包括《农村五保供养工作条例》等。

9. 村民自治法律法规

村民自治法律法规包括《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村民委员会组织法》）、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》（以下简称《选举法》）及《村民一事一议筹资酬劳管理办法》等。

小贴士

农村建房“八不准”

2020年，自然资源部、农业农村部联合下发了《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》（自然资发〔2020〕127号）和《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》（自然资发〔2020〕128号）（以下简称《通知》）。

1. 不准占用永久基本农田建房

根据《土地管理法》的规定，国家实行永久基本农田保护制度，永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途，农村村民建住宅亦不得占用永久基本农田。

2. 不准强占多占耕地建房

根据《通知》要求，超过批准的数量占地建房，多占的土地以非法占用土地论处。强占耕地建房行为未经合法审批，多占耕地建房行为超出了合法批准的面积，均应明令禁止。

3. 不准买卖、流转耕地违法建房

国家实行用途管制制度。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地用于建房等非农业建设。

4. 不准在承包耕地上违法建房

在《土地管理法》和《土地承包法》中都规定，承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务，未经依法批准不得将承包地用于非农业建设。

5. 不准巧立名目违法占用耕地建房

“乡村振兴”“美丽乡村”“新农村建设”“设施农业”、易地扶贫、移民搬迁等涉及非农业建设的，均须依法办理用地审批手续。

6. 不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房

《通知》中明确规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地。农村村民出卖、出租、赠予住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

7. 不准非法出售占用耕地建的房屋

违法占用农民集体所有的土地特别是耕地建的房屋属于违法建筑，相关买卖行为不受法律保护，不能办理不动产登记。

8. 不准违法审批占用耕地建房

农用地转用手续等用地审批须由有权机关依照法定权限及法定程序作出。单位或者个人非法批准占地建房的，批准文件无效。

第三节 农村政策与农村法律法规的关系

一、农村政策指导农村法律法规的制定

制定农村法律法规，要以宪法为依据，还要以国家的农村政策为指导，任何一项农村法律法规，都要体现国家的基本农村政策。从这个意义上说，农村法律法规是农村政策的具体化、条文化。

二、农村政策和农村法规具有时代性

我国正处于经济和社会的转型期，农业尤其如此。我国现行的重要农村政策和农村法规均体现了这一时代特点。该特点决定了：第一，农业和农村领域的立法进程较快，为适应农村改革深化的要求，不断有新的农村法律法规颁布实施；第二，农业和农村发展中不断产生新的问题和矛盾，需要国家不断制定新的政策用以指导农村经济活动。

三、农村政策和农村法规具有实践性

农村政策和农村法规的制定和颁布基于我国当前农业和农村改革的现实需要，因此既要理解它们所涉及的基本理论，更要将其与我国农业和农村发展的实践相结合，根据农村法规知识来解决实践中的矛盾和问题。



导学案例解析

近年来，国家棉花产业技术体系河北省各岗站与河北省现代农业产业技术体系棉花创新团队通力合作，开展了“新型棉麦高效复种模式”研究与示范推广。

“新型棉麦高效复种模式”与传统棉麦套种相比较具有如下优势：一是品种创新，配套棉花品种改早熟品种为中早熟（露地棉）品种；小麦选用边行优势明显的早熟高产品种；二是模式创新，采用总带宽95厘米，小麦播幅40厘米，预留55厘米种植1行棉花的种植模式，将小麦和棉花之间的不利影响降到了最低，实现了小麦、棉花协调生长，共创高产；三是技术创新，小麦、棉花均采用干播湿出滴灌灌溉技术，棉花采用改良专用播种机精量点播不间苗，针对棉花顶尖和果枝分别采用不同的精准化控技术，塑造理想的高光效株型，后期采用综合脱叶催熟技术促进棉花及时收获，实现小麦及早播种。^[1]



练习题

一、简答题

1. 农村政策是什么？农村法规是什么？
2. 农村政策包括哪些种类？
3. 农村政策与农村法规的联系有哪些？

二、不定项选择题

1. 《中共中央、国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》是（ ）出台的中央一号文件。

- A. 2021年 B. 2022年 C. 2023年 D. 2024年

2. 《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》是（ ）出台的中央一号文件。

- A. 2017年 B. 2018年 C. 2019年 D. 2020年

3. 我国农业、农村法律体系框架构成可以分为（ ）、部门规章（或称部门行政规章）和地方规章（或称地方行政规章）等部分。

- A. 《农业法》 B. 行政法规
C. 专业法律 D. 地方性法规

4. 农业基本法律制度，包括（ ）。

- A. 《农业法》 B. 《农业技术推广法》
C. 《合伙企业法》 D. 《广告法》

[1] 杜昱辉、李书杰、董章辉：《亩产籽棉347.5公斤、小麦662.9公斤河北省“新型棉麦高效复种模式”实现双高产》，载 https://www.moa.gov.cn/xw/qg/202411/t20241121_6466637.htm，最后访问时间：2025-12-08。

5. 农产品生产与经营法律制度，包括（ ）。
- A. 《农业转基因生物安全管理条例》 B. 《农民专业合作社法》
C. 《合伙企业法》 D. 《民法典》
6. 农业知识产权法律制度，包括（ ）。
- A. 《专利法》 B. 《植物新品种保护条例》
C. 《商标法》 D. 《地理标志产品保护规定》
7. 农业资源与环境保护法律制度，包括（ ）。
- A. 《环境保护法》 B. 《土地管理法》 C. 《水法》 D. 《森林法》
8. 农村法律法规与农村政策的区别是（ ）不同。
- A. 属性 B. 制定主体 C. 表现方式 D. 实施方式

三、案例分析题

国家乡村振兴战略已经发布实施，试分析：你所在的省（自治区、直辖市）出台了哪些助力乡村振兴的措施？