

全国人民代表大会农业与农村委员会 关于第十四届全国人民代表大会第三次会议 主席团交付审议的代表提出的 议案的审议意见

第十四届全国人民代表大会第三次会议主席团交付全国人民代表大会农业与农村委员会审议的代表提出的议案共 33 件，其中，建议制定法律的 18 件、修改法律的 14 件、废止法律的 1 件，共涉及 15 个立法项目。2025 年 10 月 23 日，农业农村委召开第十七次全体会议对代表议案进行了审议，审议意见如下：

一、1 件议案涉及的 1 个立法项目，已提请全国人大常委会会议审议

1. 齐秀敏等 30 名代表提出关于制定耕地保护法的议案 1 件（第 182 号）。议案提出，当前对耕地的保护存在保护标准和范围不一致、耕地占补平衡政策存在差异、耕地保护与乡村产业发展之间存在冲突、耕地保护政策措施执行力度不够、监管机制不完善等问题，建议尽快推动耕地保护法的出台。

制定耕地保护和质量提升法是十四届全国人大常委会立法规划和 2025 年度立法工作计划项目，由国务院提请审议，自然资

源部、农业农村部牵头起草，农业农村委负责联系。法律草案已于2025年10月提请全国人大常委会第十八次会议初审。农业农村委认真做好立法联系审议工作，先后赴云南、四川等省开展调研，推动有关部门吸收采纳代表议案提出的意见建议，并具体落实到耕地保护和质量提升法草案中。

二、2件议案涉及的2个立法项目，在全国人大常委会法律清理工作中统筹落实

2. 解军等31名代表提出关于废止乡镇企业法的议案1件（第178号）。议案提出，乡镇企业法自1997年实施以来未进行过修改，其内容已被中小企业促进法、农民专业合作社法、农村集体经济组织法、公司法等涵盖，且存在与其他法律内容冲突、与现行政策不符等问题，建议废止。

3. 黄超等33名代表提出关于修改乡镇企业法的议案1件（第246号）。议案提出，乡镇企业法的内容与当下的时代发展要求存在诸多不符之处，公司法、合伙企业法、农民专业合作社法、中小企业促进法等法律没有充分体现乡镇企业的独特发展需求，建议修改乡镇企业法。

中央农办、司法部、农业农村部提出，乡镇企业法自1997年施行以来，在一定历史时期对促进乡镇企业持续健康发展、规范乡镇企业经营活动、促进农民就业增收、繁荣农村经济方面发挥了重要作用；但随着我国社会主义市场经济发展，乡镇企业与其他企业相比，其特殊性、差异性已不明显，乡镇企业法有关内

容确与相关法律法规规定不一致，适时废止乡镇企业法渐成共识；应坚持问题导向，深入研究新时期乡镇企业制度有关问题。农业农村委认为，改革开放以来乡镇企业对激活农村市场要素，繁荣农村经济作出了历史性贡献，委员会结合议案办理加强对乡镇企业法律适用问题的研究，推动在全国人大常委会法律清理工作中统筹落实。

三、4件议案涉及的2个立法项目，已列入十四届全国人大常委会立法规划和立法工作计划

4. 于安玲、刘素云、汤建伟等94名代表提出关于修改农业法的议案3件（第61、161、171号）。议案提出，我国农业和农村经济发展已进入新阶段，现行农业法一些规定已不能满足建设农业强国任务要求，不能完全适应农业发展的新形势，迫切需要修改农业法。建议聚焦实现农业农村现代化的重点领域和薄弱环节，对立法目的、保障国家粮食安全、完善农业生产经营体制、推动农业绿色发展、完善农业支持保护体系和保护农民权益等方面进行修改完善。

修改农业法是十四届全国人大常委会立法规划和立法工作计划项目，由农业农村委牵头起草。农业农村委认真研究议案提出的问题和建议，并结合议案办理工作先后赴重庆、甘肃、宁夏等省区市开展农业法修改调研，代表在议案中提出的建议已被充分吸纳到农业法修订草案中。农业法修订草案计划2026年适时提请全国人大常委会会议审议。

5. 齐秀敏等 30 名代表提出关于修改水法的议案 1 件（第 170 号）。议案提出，我国经济社会发展形势和治水实践发生重大变化，现行水法已不能完全适应新形势下水资源开发利用和管理工作的需要，亟需修改完善。建议加快推动水法的修订和完善工作，为构建水资源节约、保护和合理利用的新格局提供有力法治保障。

修改水法是十四届全国人大常委会立法规划和立法工作计划项目，由国务院提请审议，水利部牵头起草，农业农村委负责联系。水利部组建工作专班，在深入调查研究、广泛征求意见的基础上起草了水法修订草案送审稿。司法部已就修订草案送审稿征求有关部门、地方政府、行业协会、研究机构和企业等方面意见。水利部、司法部提出，议案提出的建议与水法修改思路和内容相契合，将认真吸收采纳。农业农村委认真做好立法联系审议工作，就水法修订草案向国务院有关部门反馈意见，协调推进修法工作进程。水法修订草案计划 2026 年适时提请全国人大常委会会议审议。

四、11 件议案涉及的 2 个立法项目，推动列入全国人大常委会 2026 年度立法工作计划

6. 马亚楠、陈淑芳、杨维刚、梁倩娟、吴德、姜卫东、聂守军、魏巧等 251 名代表提出关于修改农业机械化促进法的议案 8 件（第 25、31、58、78、116、159、168、212 号）。议案提出，随着经济社会快速发展，农业机械化发展过程中出现了一些

新情况、新问题、新要求，现行农业机械化促进法的部分条款已经落后于农业生产和农机化发展需要。建议修改农业机械化促进法，补充完善农业机械科技创新、农业机械政策支持、农业机械社会化服务、改进加强监管、强化法律责任等方面内容。

农业农村部提出，修改农业机械化促进法是支持农机科技自立自强、加强农机化扶持政策、完善农机化全链条监管服务体系的必然要求。地方农机化创新探索为修法提供了实践基础，乡村振兴促进法、粮食安全保障法等农业农村法律为修法奠定了制度基础，启动修改农业机械化促进法的时机已基本成熟、条件已经具备。农业农村委积极推动修改农业机械化促进法相关议案办理工作，2025年6月在湖南省召开议案办理工作座谈会并实地调研，邀请领衔提出议案的马亚楠、陈淑芳、杨维刚、吴德、姜卫东、聂守军、魏巧等7位全国人大代表参加，当面听取对修改农业机械化促进法的意见和建议，全国人大常委会代表工作委员会刊发“联络动态”反映此次议案办理工作座谈会有关情况和工作成效；先后与中央农办、农业农村部、财政部、工信部、商务部、科技部、国家市场监管总局、国家林草局等部门走访座谈，发函了解黑龙江、新疆农垦农业机械化发展情况，认真研究代表议案提出修改农业机械化促进法的必要性和可行性，梳理议案反映的法律实施和工作实践中存在的主要问题，共商议案办理工作并研究提出修法的总体思路、主要原则和重点内容，目前各方面对修法形成了基本共识。为贯彻落实党的二十届四中全会关于提

高强农惠农富农政策效能的决策部署，农业农村委积极推动将农业保障促进方面的立法项目列入全国人大常委会 2026 年度立法工作计划。

7. 吉林代表团和杨娟、肖军等 62 名代表提出关于制定农业保险法的议案 3 件（第 128、138、158 号）。议案提出，近年来农业保险改革深化，农业保险情况发生重大变化，现行农业保险制度以农业保险条例为核心，立法层级低、体系分散、缺乏系统性和全面性，难以实现为农业灾害风险兜底保障的目标。建议制定农业保险法，明确农业保险的政策属性、农业保险特殊原则和特殊机制，健全农业保险财政分担机制，鼓励农业保险创新发展，完善农业保险监管体系。

中央农办、财政部、农业农村部提出，制定农业保险法是健全农业支持保护制度，回应农业发展现实需求，提升农业保险制度规范性、稳定性和公信力的关键举措，制定农业保险法非常必要；随着政策推进与市场探索不断深入，农业保险立法已具备坚实的基础和良好的社会共识，立法条件已经成熟；建议由农业农村委牵头起草。国家金融监管总局提出，现行农业保险制度体系相对完善，目前农业保险仍处于发展探索过程中，管理运行体制总体顺畅，建议待时机成熟时，再制定农业保险法。农业农村委认真开展农业保险法相关议案办理工作，赴提出代表团议案的吉林省开展调研，并邀请领衔提出议案的代表参加议案办理工作座谈会；与中央农办、农业农村部、财政部、司法部、国家金融监

管总局等部门相关司局座谈交流，走访中央农办、农业农村部，与国家金融监管总局沟通有关情况；赴中国农业再保险公司调研，与中国人保财险、中华财险、中国渔业互助保险社等保险机构座谈，广泛听取意见和建议，研究分析立法的必要性和可行性。农业保险是落实党和国家强农惠农富农政策的重要途径和工具，为贯彻落实党的二十届三中全会关于发展多层次农业保险和二十届四中全会关于提高强农惠农富农政策效能的决策部署，需要在总结农业保险条例实施和工作实践的基础上，制定专门的农业保险法。农业农村委积极推动将农业保障促进方面的立法项目列入全国人大常委会 2026 年度立法工作计划。

五、7 件议案涉及的 1 个立法项目，建议有关方面加强调研论证，为开展立法工作打好基础

8. 叶尔夏提·吐尔逊拜、赵立欣、李文辉、宋宝安、高春艳、张莉、蒙全等 216 名代表提出关于制定植物保护法的议案 7 件（第 50、88、139、157、179、189、198 号）。议案提出，植物病虫疫情等生物灾害对粮食安全、农产品质量安全和生态安全构成严重威胁，但现有植物保护相关规定比较分散、位阶低，保护力度不足、保障能力弱，无法满足新时代植物保护工作需要。建议制定植物保护法，规范植物保护职责任务、规范监测预报、植物检疫、预防控制等内容。

农业农村部、国家林草局提出，制定植物保护法有利于整合现有植物检疫、森林和农作物病虫害防治、外来入侵物种防控等

制度规范，形成较为完整的制度体系。农业农村部表示，结合近年来代表议案和建议提出的植物保护立法建议，做了大量前期准备工作，立法有一定基础，建议尽快启动植物保护立法工作。农业农村委认为，制定植物保护法与确保国家粮食安全和生物安全密切相关，对加强植物病虫疫情防控、保障粮食和重要农林产品稳定安全供给、维护生物多样性等具有重要意义，建议有关部门深入研究议案所提建议，在总结植物疫病防控实践的基础上，进一步加强立法研究论证。农业农村委将持续跟踪相关工作进展，待条件成熟时争取列入全国人大常委会立法规划和立法工作计划。

六、4件议案涉及的4个立法项目，已在修改农业法和森林法执法检查中吸收采纳代表意见，在此基础上建议国务院有关部门在制定、修改相关法律法规中予以考虑

9. 江元勋等31名代表提出关于制定供销合作社法的议案1件（第86号）。议案提出，供销合作社长期以来没有专门的法律法规予以规范，法律地位一直不明确，限制和影响供销合作社在“三农”工作中独特优势和作用的发挥。建议尽快制定供销合作社法，明确供销合作社法律地位和职能，规范组织行为，拓展服务领域，促进乡村振兴，深化综合改革。

全国供销合作总社提出，目前总社正在开展供销合作社条例起草工作，可考虑按照“先条例、后法律”的思路，待条例出台实施后，在总结实践经验基础上，再考虑提升为专门法律。司法

部提出，供销合作社是服务“三农”工作的重要载体，在服务乡村振兴和农业农村现代化建设中具有独特优势和重要作用，推进供销合作社立法是必要的，将积极配合做好立法相关工作。农业农村委在牵头修改农业法中，充分吸收采纳代表议案提出的立法建议，对相关内容作出原则性规定，同时建议有关部门坚持立法与改革统筹协同，积极稳妥推进供销合作社立法，在制定条例及今后专门立法中充分吸收采纳代表所提意见建议。

10. 于安玲等 32 名代表提出关于制定肥料法的议案 1 件（第 127 号）。议案提出，在肥料管理和使用方面存在立法层级较低、监管乏力、肥料使用结构不合理和利用效率较低等问题。建议制定出台肥料法，规范肥料生产、经营、管理、使用等行为，依法保障农业生产提质增效和可持续发展。

农业农村部提出，代表提出加快肥料立法的建议是必要的也是可行的，农业农村部成立专门的工作组，抓紧起草肥料管理条例草案，2025 年以来会同国家市场监管总局、全国供销合作总社等部门，先后赴湖北、山东等 6 个肥料生产使用大省开展实地调研，认真研究议案提出的建议。司法部提出，将立足职能积极配合农业农村部等部门做好相关立法工作。农业农村委认为，肥料管理使用直接关系耕地质量、农产品品质、农业生态环境、农民增收和农业可持续发展，代表提出建立健全肥料管理制度规范具有重要意义。农业农村委在牵头修改农业法中，充分吸收采纳代表议案提出的立法建议，同时建议有关部门认真研究议案相关

内容，在前期工作的基础上加快制定出台肥料管理条例。

11. 杨硕等 31 名代表提出关于制定中药材种质资源保护利用促进法的议案 1 件（第 191 号）。议案提出，面对中药产业快速发展态势，现行法律和法规保护、监督管理以及激励措施难以覆盖中药材种质资源保护和利用的全业态。建议制定中药材种质资源保护利用促进法，规范中药材种质资源保护、利用、管理等相关行为，为中药材高效利用、中医药事业高质量发展提供法治支撑。

国家中医药管理局、农业农村部提出，中药材是潜力巨大的经济资源、具有原创优势的科技资源、优秀的文化资源和重要的生态资源，中医药法对支持中药材良种繁育、提高中药材质量、建立药用野生动植物资源种质基因库作了规范，两部门正抓紧制定中药材种子管理办法，目前已形成草案，明确中药材种质资源保护利用、品种选育登记、生产经营、监督管理等内容。司法部提出，种子法明确规定国家加强中药材种质资源保护，支持开展中药材育种科学技术研究，中药材种质资源管理参照种子法执行，要加强对专门制定中药材种质资源保护利用促进法的研究论证。农业农村委认为，代表提出依法加强中药材种质资源保护利用，有利于推动中药材产业高质量发展，促进健康中国建设。农业农村委在牵头修改农业法中，充分吸收采纳代表议案提出的立法建议，同时建议有关部门加强有关法律实施，推动解决代表议案提出的问题，抓紧制定出台中药材种子管理办法，为今后专门

立法打好工作基础。

12. 杨昌芹等 30 名代表提出关于修改森林法的议案 1 件（第 177 号）。议案提出，按照森林法规定，自然保护区核心区和缓冲区内的竹林禁止砍伐，但竹林长时间不砍伐，不仅丧失利用价值，还会削弱生态功能。建议修改森林法相关规定，放宽自然保护区对竹林采伐范围的限制，增加“缓冲区”的规定，推动更好利用和抚育竹林资源。

国家林草局提出，目前正在配合司法部加快推进自然保护区条例修订工作，代表议案提出增加“缓冲区”的建议拟在条例修订中统筹考虑。农业农村委认真研究代表议案提出的问题和建议，推动议案办理和涉农监督工作有机结合，在全国人大常委会开展森林法执法检查中，将代表议案提出的问题和建议作为执法检查关注的重点内容之一，在执法检查报告中提出进一步简化采伐条件和审批程序，推动解决代表议案所提问题；同时，建议有关部门抓紧修订自然保护区条例，完善自然保护区内竹林采伐管理制度。经过实践后，在今后森林法修改中予以明确。

七、4 件议案涉及的 3 个立法项目，可在相关地方立法中先予考虑

13. 龙荣等 30 名代表提出关于制定农产品地理标志法的议案 1 件（第 60 号）。议案提出，我国地理标志特色优势发挥不充分，地理标志商标保护制度、地理标志产品制度和农产品地理标志制度三套制度规定存在一定交叉冲突，商标法保护和专门立法

保护两种模式需要有效统筹衔接。建议制定农产品地理标志法，明确相关部门管理职责，完善产品审查机制，对地理标志对象作出规范。

国家知识产权局、司法部提出，代表议案提出的立法建议是推动地理标志保护立法的参考借鉴；地理标志在促进区域特色产业发展和助力乡村振兴方面发挥了重要作用，截至 2024 年底全国累计批准地理标志产品 2544 个，以地理标志作为集体商标、证明商标注册 7400 件，地理标志产品直接产值超 9600 亿元；国家知识产权局、国家市场监管总局联合印发地理标志统一认定制度实施方案，推动建立统一认定、专门保护、高效协同的地理标志管理制度；目前国家知识产权局正在抓紧推进地理标志立法工作，明确地理标志专门保护和商标保护两种模式并行运作、有机衔接、相融互补的立法思路，并在赴农业农村部、商务部等部门和 13 个省市调研的基础上，形成了地理标志立法的基本框架和主要内容。农业农村部、国家市场监管总局提出，发挥地理标志统一认定制度对保护农民利益、促进产业发展的作用还需进一步研究，制定农产品地理标志法还需与推动地理标志专门立法统筹协调。农业农村委认为，代表议案提出制定农产品地理标志法与我国知识产权强国建设纲要关于探索制定地理标志专门法律规范的部署要求相契合，建议有关部门梳理总结地理标志统一认定制度实施情况，在地理标志立法中充分吸纳代表所提立法建议，积极推动相关立法进程。

14. 王廷双等 30 名代表提出关于制定人参产业发展法的议案 1 件（第 132 号）。议案提出，从我国人参产业发展总体形势看，特别是面对竞争激烈的国际市场，一些严重制约和影响我国人参产业发展的问题亟待解决。建议制定人参产业发展法，做好人参特色资源的保护与开发，科学规划人参产业高质量发展，重新塑造我国人参产业国际竞争力和产业话语权。

司法部、农业农村部、国家林草局、国家中医药管理局提出，人参种植具有典型的区域性，目前中医药法关于保护与发展中药材的规定适用于人参产业，吉林省作为我国人参主产区制定了专门的人参产业条例，国务院有关部门还通过制定国家药典、支持吉林人参产业高质量发展的意见等规范性文件，加大对人参产业发展的支持力度，此外还有与人参产业相关的国家、地方及行业标准规程等 200 余项，有关部门将结合议案所提建议，进一步加强对全国性立法的研究论证。农业农村委认为，人参产业是我国东北地区具有悠久历史传统和资源优势的特色产业，建议有关部门认真研究代表议案提出的建议，在加强立法研究的同时，采取切实有效措施支持东北地区人参产业发展。

15. 陈玮、赵皖平等 62 名代表提出关于制定伴侣动物保护和管理法的议案 2 件（第 51、206 号）。议案提出，多年来犬猫饲养管理、流浪动物处置等问题比较突出，不文明饲养动物可能引发社会治安等问题。建议制定伴侣动物保护和管理法，弘扬善良风俗，维护社会安全和稳定。

司法部、农业农村部、国家林草局提出，2025年6月27日由全国人大常委会修订通过的治安管理处罚法，对犬只伤人、违规饲养烈性犬等行为作出规定，有利于依法推动解决代表议案提出的问题；现行畜牧法、野生动物保护法、动物防疫法、实验动物管理条例等法律法规就加强动物保护和管理作出了相关规定；动物保护与经济社会发展水平以及部分地区和群众长期形成的生活习惯密切相关，加强伴侣动物保护和管理需要在实践中不断探索。农业农村委认为，代表提出制定伴侣动物保护和管理法，既是保障公共卫生安全的需要，也有利于维护社会和谐稳定，建议有关部门抓好现行法律法规的贯彻实施工作，推动解决代表关注的问题，同时继续加强对专门立法的研究论证。