

农业干部学习培训教材

农业领导干部 学法用法读本

NONG YE LING DAO GAN BU XUE FA YONG FA DU BEN

农业部人事劳动司
农业部产业政策与法规司 组织编写
农业部管理干部学院



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农业干部学习培训教材

农业领导干部 学法用法读本

农业部人事劳动司
农业部产业政策与法规司 组织编写
农业部管理干部学院



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业领导干部学用法读本 / 农业部劳动人事司, 农业部产业政策与法规司, 农业部管理干部学院组织编写. —北京: 法律出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9181 - 2

I. 农… II. ①农…②农…③农… III. 法律—中国—干部教育—学习参考资料 IV. D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 003444 号

© 法律出版社·中国

农业领导干部学用法读本	编辑统筹 法律应用出版分社
农业部劳动人事司, 农业部产业政策与法规司, 农业部管理干部学院组织编写	责任编辑 潘洪兴
	装帧设计 乔智炜

出版 法律出版社	开本 A5
总发行 中国法律图书有限公司	印张 12.375
经销 新华书店	字数 312 千
印刷 北京北苑印刷有限责任公司	版本 2009 年 1 月第 1 版
责任印制 陶 松	印次 2009 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社(100073 北京市丰台区莲花池西里 7 号)

网址 / www.lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792 / 9779

电子邮件 / info@lawpress.com.cn

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司(100073 北京市丰台区莲花池西里 7 号)

全国各地中法图分、子公司电话:

北京分公司 / 010 - 62534456

西安分公司 / 029 - 85388843

上海公司 / 021 - 62071010 / 1636

重庆公司 / 023 - 65382816 / 2908

深圳公司 / 0755 - 83072995

第一法律书店 / 010 - 63939781 / 9782

书号: ISBN 978 - 7 - 5036 - 9181 - 2 定价: 30.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

本书编写组

主 编：梁田庚

副主编：魏百刚 张红宇 李 生
闫 石 潘学峰 王乐君

编审人员（按姓氏笔画为序）：

于占海	王福祥	任大鹏
刘 平	刘德萍	吴 晗
李文星	李长健	李迎宾
李国兴	杨东霞	陈朱勇
金文成	赵志毅	赵铁桥
耿玉亭		

序

农业法制建设是我国社会主义法制建设的重要组成部分,是农业农村经济工作的一项重要内容。党的十七届三中全会进一步明确了新时期加强农业农村法制建设的总体要求,强调要加强农村法制建设,完善涉农法律法规,增强依法行政能力,强化涉农执法监督和司法保护。切实加强农业法制建设,是农业部门面临的一项重要任务,必须按照十七届三中全会的部署,坚定不移地扎实推进。

改革开放以来,国家先后出台了14部农业法律、24部行政法规,基本形成了以《农业法》为核心的农业法律法规体系,在农业农村经济的主要领域基本实现了有法可依。各级农业部门认真履行法律法规赋予的职责,不断加强农业行政执法能力,逐步提高行政执法水平,为规范生产经营行为、维护生产经营秩序、保护农民合法权益、促进农业农村经济又好又快发展起到了重要的保障作用。但是,也要清醒地看到,同建设社会主义法治国家的战略目标和推进依法行政的要求相比,同发展农业农村经济的客观需要相比,我国农业法制建设还有不小差距,特别是农业执法还有很大差距。有的地方和单位对农业执法工作认识不足、重视不够,工作上手段不多、能力不强、力度不大;有的干部尚未从计划经济的管理思路中摆脱出来,不习惯和不善于运用法律手段实现管理目的。这些都影响了农业法律法规的贯彻实施。

各级农业部门要认真落实依法治国方略和依法行政的要

求,全面加强农业法制建设,切实提高农业依法行政水平。要紧紧围绕农业农村经济工作的中心任务,按照《干部教育培训工作条例(试行)》、中央组织部《关于2008~2012年大规模培训干部工作的实施意见》和农业部《农业系统法制宣传教育第五个五年规划》要求,把国家法律法规特别是农业法律法规作为干部教育培训的重要内容,创新培训方式,体现行业特色,注重实际效果,重点强化对农业系统领导干部和农业执法人员的教育培训,使广大干部牢固树立社会主义法治观念,进一步提高依法行政能力和执法水平,真正做到学法、懂法、守法、用法,确保科学执法、文明执法、公正执法,促进农业法律、法规、规章得到全面、正确的实施。

为适应农业执法人员培训需要,农业部人事劳动司、农业部产业政策与法规司和农业部管理干部学院共同组织编写了这本《农业领导干部学法用法读本》。本书按照全面推进农业依法行政的总体要求,在反映农业法律法规整体框架的基础上,突出了农业生产资料管理、农产品质量安全管理、动植物防疫检疫管理和农民专业合作社发展等主题;在深入阐述农业法律法规基本内涵的同时,立足农业行政执法实践,对法律法规实施中遇到的问题进行了认真分析,对健全和完善涉农纠纷解决机制作了深入探讨,具有较强的针对性、实用性和指导性。相信本书将对提高农业系统广大干部的依法行政能力和文明执法水平,促进现代农业和社会主义新农村建设发挥积极作用。

农业部部长

孙政才

2008年12月

目 录

第一章 农业依法行政	(1)
第一节 依法行政基本知识	(1)
第二节 依法行政的主要法律制度	(20)
第三节 推进农业依法行政	(45)
第二章 农业自然资源法律制度	(54)
第一节 农业自然资源法律制度概述	(54)
第二节 耕地保护法律制度	(61)
第三节 水资源法律制度	(67)
第四节 渔业资源法律制度	(73)
第五节 草原资源法律制度	(84)
第六节 森林资源法律制度	(91)
第三章 农村土地法律制度	(99)
第一节 农村土地法律制度概述	(99)
第二节 农村土地承包经营权制度	(102)
第三节 农村土地征收与征用制度	(116)
第四节 宅基地使用权制度	(121)
第五节 贯彻实施农村土地法律制度中应注意的问题	(126)

第四章 农业生产资料法律制度	(135)
第一节 农业生产资料法律制度概述	(136)
第二节 农药管理法律制度	(139)
第三节 兽药管理法律制度	(148)
第四节 饲料和饲料添加剂管理法律制度	(158)
第五节 种子管理法律制度	(162)
第六节 农业机械管理法律制度	(173)
第七节 贯彻实施农业生产资料法律制度中应注意的问题	(176)
第五章 农业知识产权法律制度	(181)
第一节 农业知识产权法律制度概述	(181)
第二节 农业专利法律制度	(187)
第三节 植物新品种保护法律制度	(195)
第四节 地理标志	(210)
第五节 农业知识产权保护中应注意的问题	(223)
第六章 农产品质量安全法律制度	(226)
第一节 农产品质量安全制度概述	(226)
第二节 农产品质量安全主要法律制度	(230)
第三节 国外农产品质量安全监督管理	(247)
第四节 贯彻实施农产品质量安全法律制度中应注意的 问题	(251)
第七章 农民专业合作社法律制度	(258)
第一节 农民专业合作社法律制度概述	(258)
第二节 农民专业合作社的设立、登记、解散和清算	(268)
第三节 农民专业合作社的治理	(275)
第四节 农民专业合作社的财产制度	(285)
第五节 贯彻实施《农民专业合作社法》应注意的问题	(289)

第八章 动植物防疫检疫法律制度	(295)
第一节 动物防疫法律制度	(295)
第二节 植物检疫法律制度	(315)
第三节 进出境动植物检疫措施法律制度	(327)
第四节 贯彻实施动植物防疫检疫法律制度中应注意的 问题	(335)
第九章 涉农纠纷的法律解决机制	(339)
第一节 涉农纠纷现状	(339)
第二节 涉农纠纷解决的方式和途径	(347)
第三节 涉农纠纷解决机制的健全与完善	(372)
附录:农业法律法规目录	(382)
后记	(385)

第一章 农业依法行政

作为国家机关的重要组成部分,行政机关在依法治国中担负着最大量、最繁重的任务,据统计,80%的法律都有赖行政机关执行。^①从这个意义上说,依法治国方略能否得到贯彻落实,关键看行政机关能否依法行政。农业领导干部学法用法,归根结底是为了提高依法行政的能力和水平,更好地管理农业、服务农民、发展农村。为此,需要对依法行政的基本知识、主要法律制度和农业依法行政的情况有一个初步的了解。

第一节 依法行政基本知识

一、法与法治

依法行政与法治是密切联系在一起的,从本质上说,依法行政就是法治在行政管理领域的具体体现。树立依法行政的理念,首先要了解法治的精神。

在我国,“法”的古体为“灋”。东汉许慎在《说文》中对此有如下

^① 应松年:“依法行政论纲”,载《中国法学》1997年第1期。

解释：“灋，刑也，平之如水，从水；廌，^①所以触不直者去之，从去。”意思是，法就是刑罚，像水一样公平，所以为三点水旁；廌能够用角抵触有罪的人而去除祸害，所以“灋”的右边为上“廌”下“去”。^②著名的《盐铁论》也指出：“法者，刑罚也，所以禁强暴也。”可见，在我国古代，“法”主要是指刑法。相应地，以商鞅、韩非子为代表的先秦法家鼓吹的“法治”，也仅是以刑法为“帝王之具”，通过严刑峻法来“禁恶止暴”，维护“明主”的统治秩序，实际上还是“人治”。在这种“法治”下，臣民百姓只有老实守法、服从管理的份儿，根本不可能主张和维护权利。尽管法家在历史上只是昙花一现，但其对法和法治的认识却被历代统治者继受下来，成为他们“治国安邦”的指导思想之一。

西方对法的认识与我国传统认识大异其趣。拉丁文中的“jus”除了指“法”外，还有“权利”、“公平”、“正义”等含义。相应地，在西方人的观念中，法的主要目的不在于惩治犯罪，而在于保障人民的权利，维护和促进公平正义，比如，古罗马法学家塞尔苏斯就强调“法乃善与正义之科学”，亚里士多德认为法“应该是促成全邦人民都能进于正义和善德的（永久）制度。”相应地，“法治”不意味着当政者“以法统治”，而是“法的统治”（rule of law），无论当政者还是人民，都在法律之下，都要服从法律。还值得注意的是，西方人观念中的“法治”是“良法之治”，即据以治理的法律代表了公平正义等人类永恒追求，在这方面，亚里士多德的话很具有代表性：“法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”^③这种“法治”观念落实到实践，导致西方早在古罗马时期就发展出了以民法为核心的罗马法体系，并在资产阶级革命后建立了旨在规

① 廌是我国传说中的一种独角神兽（俗称独角兽），能辨人有罪与否。我国司法官的鼻祖——皋陶常利用廌来审理疑难案件，如被告有罪，廌就会用角触该人；反之则不触。汉代王充在《论衡》中对此有记载。

② 也有学者对此解释提出异议，著名法学家蔡枢衡认为“平之如水”乃“后世浅人所妄增”，水在此的含义是将有罪的人置于水上，随流漂去，即现代所称的驱逐。

③ [古希腊]亚里士多德著：《政治学》，商务印书馆1983年版，第199页。

范国家权力、保障公民权利的宪法和行政法律制度。当然,西方国家也有刑法,但它们的刑法不仅注重惩处犯罪,还强调对犯罪嫌疑人权利的保护,为此,确立了“无罪推定”原则,^①并建立了程序严密的刑事诉讼制度。

由上面的比较可以看出,我国传统上的“法”主要是刑法,“法治”是统治者用来管理百姓、维护统治的工具和手段,统治者本身是不受法律约束的;而在西方观念中,刑法只是众多法律部门中的一支,“法治”的功用不仅在于维护社会秩序,更在于控制国家权力、维护人民权益。上述对法治的不同认识,在很大程度上影响了中西各自的发展道路,并对国民的思维模式、行为方式等产生了深远的影响。^②

新中国成立以来,我国社会主义民主与法制事业取得了长足发展,一些不合时宜的陈旧理念被逐渐抛弃,国外一些符合时代潮流的科学理念得到借鉴和吸收。在此基础上,1999年召开的九届全国人大二次会议通过宪法修正案,明确规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”从而将“依法治国”确立为党领导人民治理国家的基本方略,实行法治也成为宪法的基本原则。

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务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。

正确理解依法治国,要区分两组概念:

一是法治(rule of law)和法制(legal system)。法治强调“法律至上”的国家治理模式。而法制则是法律制度的总称,从这个意义上说,有法治的国家必有法制,而有法制的国家不一定有“法治”。比如中国

① 即任何受到刑事追诉的人在未经司法程序最终判决为有罪之前,都应被推定为无罪。

② 一个常见而又不为人注意的例子是:不少电视台的法制节目都以“法治××”命名,而内容则几乎全是反映警察追捕罪犯的。

历朝也有法制,并形成了对周边各国影响巨大的“中华法系”,^①但并未实行现代意义上的“法治”。因此,宪法才强调我国要建设的是“社会主义法治国家”而非“社会主义法制国家”。

二是依法治国(rule according to law)和以法治国(rule by law)。在倡导法治的初期,很多文件、讲话和文章多用“以法治国”,而在1999年宪法修订后,“以法治国”一词为“依法治国”所代替,这不仅是字形的变更,更反映了法治观念的转变。“以法治国”更多地含有将法当做工具来管理国民的传统观念,“依法治国”则表明管理也要依法实施,管理者也要守法,更符合现代法治精神。

二、我国的法律体系

依法治国和依法行政,面临的第一个问题就是“所依何法”的问题。这就需要了解一下我国的法律体系(参见下图)。

根据《宪法》、《立法法》,我国的法律体系由以下层级构成:

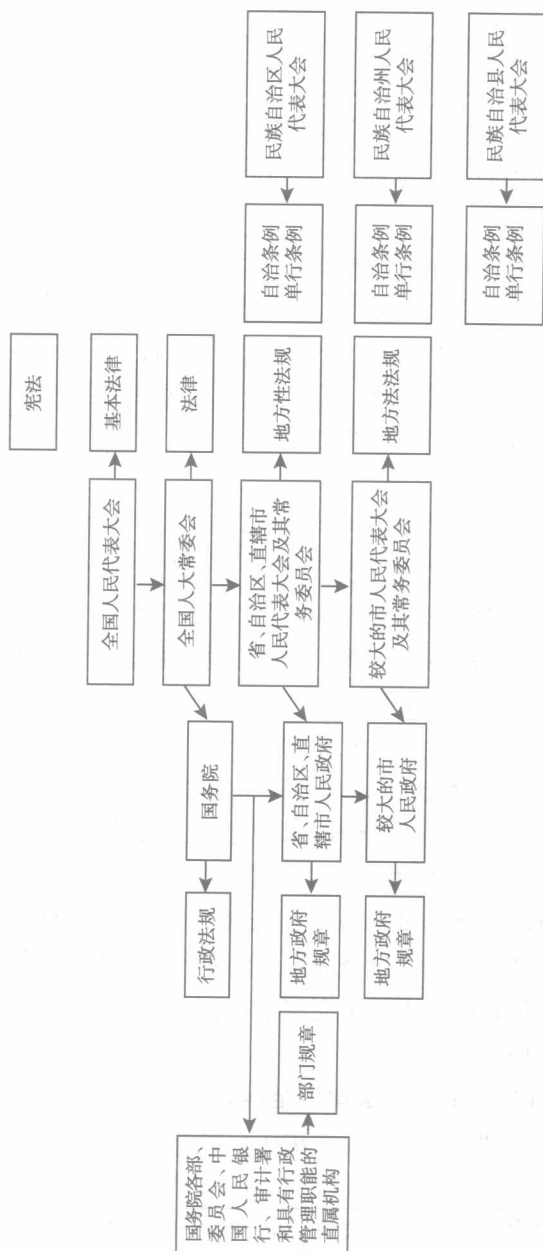
(一)宪法

我国现行宪法定于1982年,^②其后又在1988年、1993年、1999年、2004年经过4次修正,目前共4章138条。从广义上讲,宪法也是我国法律的一种,但与普通法律相比,又有如下特点:

一是宪法调整的内容更为全面和重要。宪法规定了国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务、国家机构等国家和社会生活最根本、最重要的问题,而普通法律如《农业法》、《农村土地承包法》等仅涉及国家和社会生活某一方面的问题。

^① 中华法系是中国封建法律和亚洲一些仿效这种法律的国家法律的总称,在法制史上其与大陆法系、英美法系、伊斯兰法系、印度法系并称世界五大法系,现已解体。中华法系的特点有:第一,法律以君主意志为主。第二,礼教是法律的最高原则。第三,刑法发达,民法薄弱。第四,行政司法合一。在历史上,中华法系不但影响了中国古代社会,而且对古代日本、朝鲜和越南等国的法制也产生了重要影响。

^② 新中国成立至今,我国先后颁布了4部宪法,分别是1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法和1982年宪法。此后不再采用重新颁布宪法的形式,而是以宪法修正案的形式作部分修改。



二是宪法具有最高的法律地位和效力。宪法是我国的根本法律,一切普通法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章从根本上讲都要依据宪法,并不得同宪法相抵触;一切组织和个人都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严,保证宪法实施的职责。

三是宪法制定和修改的程序更为严格。宪法的修改只能由全国人大常委会或 1/5 以上的全国人大代表这两类主体提议,只能由全国人民代表大会以全体代表的 2/3 以上多数通过。而普通法律制定和修改的提议主体则比较广泛,只需全国人民代表大会全体代表或全国人大常委会组成人员过半数即可通过。

(二) 法律

法律由全国人大或全国人大常委会制定,并由中华人民共和国主席签署主席令公布。法律一般以“中华人民共和国××法”命名,但也可以“决定”等其他形式出现,如《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》等。法律的地位和效力仅次于宪法,高于行政法规、地方性法规、规章。

根据《宪法》和《立法法》,刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律,如《刑法》、《物权法》、《国务院组织法》、《香港特别行政区基本法》等,由每年召开一次的全国人民代表大会制定和修改。在全国人大闭会期间,全国人大常委会可以对这些基本法律作部分补充和修改,但不得同该法律的基本原则相抵触。比如九届全国人大常委会 1998 年 12 月 29 日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定》就对全国人大通过的《刑法》作了补充修改。

基本法律以外的其他法律由全国人大常委会制定和修改。为了确保法律的民主性、科学性,《立法法》规定提交全国人大常委会审议的法律案一般要经过三次审议后才能交付表决;各方面意见比较一致的,可以经两次审议后交付表决;部分修改的法律案,各方面意见比较一致的,还可经一次审议即交付表决。就农业立法而言,《农业法》、

《草原法》等都是经过三次审议才通过的,2005年制定的《畜牧法》、2007年新修改的《动物防疫法》则仅经过了两次审议。

根据《立法法》,下列事项只能由法律规定:国家主权的事项;各级人大、政府、法院、检察院的产生、组织和职权;民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;犯罪和刑罚;对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;对非国有财产的征收;民事基本制度;基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度;诉讼和仲裁制度;其他必须制定法律的事项。所以,像农村土地承包仲裁制度等属于上述情形的事项就不能由国务院规定,而只能以法律规定。

考虑到实践中某些事项急需规范,而法律一时又难以制定等问题,《立法法》允许全国人大及全国人大常委会作出决定,授权国务院对需要以法律规定的事项先制定行政法规予以规范,但有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项一概不得授权。比如,征收个人的房屋属于“对非国有财产的征收”,原则上应当由法律规定,《物权法》第42条也规定:征收单位、个人的房屋及其他不动产,必须依照法律规定的权限和程序。但由于《物权法》在2007年3月16日通过,自同年10月1日起施行,中间仅间隔6个多月,在这么短的期间内制定征收方面的法律显然有困难,为保证城市建设的有序进行,十届全国人大常委会第二十九次会议决定在《中华人民共和国城市房地产管理法》中增加一条,明确征收国有土地上单位和个人房屋的具体办法由国务院规定。^①这实际上就是一个授权决定。

(三) 行政法规

行政法规由国务院制定和发布。一般称“条例”,如《兽药管理条例》、《农业转基因生物安全管理条例》;也可以称“规定”、“办法”,如

^① 即增加一条作为第六条:“为了公共利益的需要,国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋,并依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。”

《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》、《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》。行政法规的效力低于宪法、法律,高于地方性法规、规章。

需要强调的是,国务院制定的规范性文件并不都属行政法规,只有国务院以国务院令形式发布的规范性文件才属行政法规,相应地,以“国务院文件”、“国务院办公厅文件”发布的通知、决定等就不是行政法规。它们的区别主要体现在两点:一是行政法规面向社会,可以直接为行政相对人设定权利和义务;“国务院文件”、“国务院办公厅文件”则针对行政系统内部(各省级政府、国务院各部门和直属机构),一般不直接为行政相对人设定权利和义务,而是通过有关行政机关贯彻落实文件的行动实现管理目标。二是行政法规的制定程序更为严格,原则上要经国务院常务会议审议通过,或者由国务院审批;而“国务院文件”、“国务院办公厅文件”一般经国务院领导审签即可。

(四)地方性法规

地方性法规由省级人大及其常委会、较大的市的人大及其常委会制定。其中较大的市的人大及其常委会制定的地方性法规,还要报省级人大常委会批准后方可施行。地方性法规的效力低于宪法、法律、行政法规,高于本级和下级地方政府规章。

有权制定地方性法规的“较大的市”有特定范围,仅指省(自治区)人民政府所在地的市、经济特区所在地的市(目前为深圳、珠海、汕头、厦门)和经国务院批准的较大的市(如大连、邯郸、宁波等)。其他的市、所有的县级地方都无权制定地方性法规。

(五)规章

这里的规章并非“规章制度”意义上的规章,而是特定行政机关制定的对社会具有普遍约束力的规范性文件,一般称“规定”、“办法”,如《农业部立法工作规定》、《农业行政执法证件管理办法》,但不得称“条例”。规章分为两类:部门规章和地方政府规章。

部门规章由国务院各部委、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构(如工商总局、质检总局、环保总局等)制定。与一