

农业法 基本问题研究

◎ 李春华 王合新 著

中国农业科学技术出版社

农业法基本问题研究

李春华 王合新 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业法基本问题研究/李春华, 王合新著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2008.4

ISBN 978—7—80233—445—8

I. 农… II. ①李…②王… III. 农业法—研究—中国
IV. D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 175016 号

责任编辑 吕新业

责任校对 贾晓红

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 68919704 (发行部) (010) 62187620 (编辑室)
(010) 68919703 (读者服务部)

传 真 (010) 68915144

网 址 <http://www.castp.cn>

经销者 新华书店北京发行所

印刷者 泰安福运达彩印包装有限公司

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 9.875

字 数 266 千字

版 次 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

定 价 30.00 元

版权所有·翻印必究

前 言

改革开放近 30 年，我国农业法制建设取得了显著的成就，无法可依的局面得到根本改变。我国尽管已初步建立起以《农业法》为核心和基础的农业法律体系，但从整体来说，仍然十分薄弱。现有农业立法不仅种类有限、覆盖面窄，而且数量少、效力层次普遍偏低。《农业法》、《土地管理法》、《农村土地承包法》等一系列农业法律、法规的颁布，特别是 2003 年 3 月 1 日新修订的《农业法》对健全农业法律体系，实现依法治农和依法兴农，保障国民经济持续、稳定、协调发展，具有重要的意义。但长期以来农业法制的理论研究大大落后于农业法制的实践，作者作为山东农业大学从事农业法学教学和研究的教师，对农业法的一些基本问题进行了探讨和研究。

农业法律规范是我国法律体系的重要组成部分，研究农业立法与执法体系问题，对于提高农业立法质量意义重大。本书首先回顾了外国农业法与我国农业法的产生和发展，阐明了依法治农原则、实现农业可持续发展的原则、遵循自然法则原则等我国农业法的六项基本原则；在分析我国农业立法的现状及其特点的基础上，提出我国农业立法与 WTO 规则协调的方式与对策；接着又提出农业行政管理法制化的五条途径，评价现行我国农业行政执法中存在的问题，提出建立综合执法机构、创制适应 WTO 要求的行政法律规范、提高农业行政执法人员的素质、完善农业执法监督机制等对策。

保护农民权益，事关农业与农村改革、发展、稳定的大局。新《农业法》对我国农村较普遍侵害农民和农业生产经营组织权益的现象列为专章规定。本书首先阐明被征地农民合法权益的保护，主要对农民所享有的土地权益以及侵犯农民土地权益的表现进行分

析，提出了建立完善的土地征用听证制度等保护措施；关于农民土地权利的救济，分析了中国农民土地权利的贫困，提出了土地征用规范化、土地市场化、土地产权多元化等农民土地权利救济的三个治理方向。关于我国农民国民待遇和农民工权益的法律保障问题，分别研究了问题形成的根本原因，提出了尽快出台《农民权益保护法》等保护对策。农民受社会保障权也是农民权益的一个重要方面，主要在分析我国农村社会保障的现状及存在问题的基础上，提出构建我国农村社会保障制度体系的总体思路 and 具体构想。

农业技术产权保护制度是保护和促进农业科技创新，将科技竞争优势转换为经济竞争优势的重要手段。本书首先分析了我国农业技术产权保护制度的演进、现状与存在问题，提出了加强农业技术产权的法律保护的对策。植物新品种作为农业科学技术的重要载体，是农业技术创新活动中最活跃的因素。在论述国际植物新品种的保护制度沿革的基础上，主要分析双轨制与单行法两种保护植物新品种的制度。我国植物新品种的法律保护制度采用特别法保护的立法模式，指出了《植物新品种保护条例》的优点与不足之处，并对我国保护植物新品种提出了完善对策，最后对中美两国植物新品种保护制度作了比较。

关于农业生产安全法律制度，本书首先针对我国无公害农业的发展及法律制度建设进行全面回顾，阐明了发展我国无公害农业的法律制度；接着阐明了转基因技术在农业生产中的应用及对人类社会可能产生的影响，在总结各国转基因生物安全立法状况的基础上，阐明了我国转基因生物安全立法及主要内容；我国动物防疫法律制度主要从我国防疫制度的产生和发展、内容与执法等入手，提出了动物防疫制度立法完善的措施；关于进出口检验检疫法律制度，介绍了出口检验检疫立法背景，特别是国外和我国进出口检验检疫立法发展，阐述了检验检疫立法对国际贸易的影响，提出了我国完善

检验检疫立法的对策。最后在阐述农业机械安全管理的现状及其农机安全管理机构及职权的基础上，提出构建我国的农业机械安全管理体系。

为了体现可持续发展战略，本书首先探讨了农村集体土地产权制度，分析了农村集体土地产权现状和农村集体土地产权制度问题，提出了改革农村集体土地产权制度的基本思路；关于耕地的法律保护制度，指出了我国耕地法律保护存在的问题，并对国内外关于耕地法律保护进行了对比，提出了我国耕地法律保护的对策；接着对我国农村土地承包合同的理论基础进行了必要的阐述，介绍了《农村土地承包法》中关于违约责任制度，详细分析了我国农村土地承包合同违约形式的立法缺陷，提出了相应的完善对策。

种子、农药等生产资料是农业生产中不可或缺的重要物资。目前我国农业生产资料仍存在着品种结构不合理、质量水平较低等问题。重点研究了种子市场、农药市场的规范化问题，书中首先阐明了我国种子市场准入法律制度和种子市场管理体制，提出了种子市场管理规范化的措施；接着分析了农药市场存在的主要问题及其根源，提出了农药市场规范化管理的措施。最后研究了我国农业保险问题。由于农业的高风险性和农民自身的薄弱性，农业保险正是世界各国普遍采用的保障农业发展的重要措施，欧盟、美国、日本等发达国家都有一套比较完备的农业保险制度，而我国的农业保险工作起步较晚，各方面的制度措施尚不完善，不能适应农村经济的发展，我国应在借鉴国外先进的农业保险经营模式和发展经验的基础上，建立和完善农业保险制度。

关于农业生产安全法律制度的研究有笔者参加的科技部食品安全课题研究的部分内容，并得到科技部和地方配套资金的支持；农民土地权利的救济等是山东省社会科学院规划办公室立项研究的一部分内容；在研究过程中，曾得到于凌娜、李媛等法学专业、法学

双专业部分同学收集资料 and 文字处理等帮助。书稿完成后，在文法学院苑来学等学院和学校领导的大力支持下，本著作得以顺利面世。在此，向有关单位和人员表示衷心的感谢！

由于作者水平和写作时间紧迫，书中的疏漏乃至不当和错误之处实难回避，诚望法学界特别是农业法专家、同仁以及广大读者批评指正。

李春华 王合新

2007 年 9 月

目 录

前言	1
第一章 农业立法与执法体系研究	1
第一节 农业立法的演进及发展	1
一、国外农业立法的产生和发展	1
二、我国农业立法的产生与发展	6
第二节 我国《农业法》的基本原则	14
一、保障农业在国民经济发展中的首要地位原则	14
二、依法治农原则	15
三、坚持科教兴农原则	16
四、实现农业可持续发展原则	17
五、保护农民和农业生产经营组织合法权益原则	18
六、遵循自然法则原则	19
第三节 我国农业立法与 WTO 规则的协调	21
一、我国农业立法的现状及其特点	21
二、我国农业立法与 WTO 规则协调的方式及对策	24
第四节 农业行政管理法制化的途径	29
一、农业行政立法	29
二、农业标准化管理	30
三、农业行政合同管理	32
四、农业行政执法	33
五、农业行政指导	34
第五节 我国农业行政执法体系的构建	35
一、农业行政执法体系的基本架构	35
二、现行我国农业行政执法中存在的问题	37
三、完善我国农业行政执法体系的对策	40

第二章 农民权益保护问题研究	43
第一节 被征地农民合法权益的保护.....	43
一、农民对土地所享有的合法权益.....	43
二、征地过程中侵犯农民合法权益的表现.....	45
三、保护被征地农民合法权益的措施.....	49
第二节 农民土地权利的救济.....	54
一、农民土地权利贫困的现状分析.....	54
二、农民土地权利的救济.....	57
第三节 我国农民的国民待遇问题.....	63
一、我国农民国民待遇问题的演进.....	63
二、我国农民非国民待遇的表现及形成原因.....	65
三、我国农民国民待遇问题的法律保护.....	71
第四节 我国农民工权益的法律保障.....	76
一、农民工权益受侵害的表现及其分析.....	76
二、农民工权益法律保障的主要措施.....	83
第五节 我国农村社会保障体系的建构.....	90
一、我国农村社会保障的现状及其存在问题.....	90
二、我国农村社会保障制度的构建.....	94
第三章 农业知识产权问题研究	105
第一节 农业技术产权保护制度.....	105
一、农业技术产权概述.....	105
二、我国农业技术产权保护现状与存在问题.....	108
三、加强我国农业技术产权保护的对策.....	114
第二节 国际植物新品种的保护制度.....	121
一、国际植物新品种保护制度的沿革.....	121
二、双轨制保护植物新品种的制度.....	124
三、单行法保护植物新品种的制度.....	127
第三节 我国植物新品种的保护制度.....	130
一、国际公约保护植物新品种的制度.....	130

二、我国保护植物新品种的立法现状·····	131
三、我国保护植物新品种的立法完善·····	135
第四节 中美两国植物新品种保护制度之比较·····	139
一、美国保护植物新品种的制度·····	139
二、中国保护植物新品种的制度·····	141
三、中美两国植物新品种保护制度的比较·····	142
第四章 农业生产安全法律制度·····	144
第一节 我国无公害农业的发展及法律制度建设·····	144
一、无公害农业的兴起·····	144
二、我国无公害农业发展的现状·····	147
三、发展我国无公害农业的法律制度·····	151
第二节 关于农业转基因生物安全的立法·····	158
一、转基因技术在农业生产中的应用·····	158
二、转基因生物对人类社会可能产生的影响·····	160
三、各国转基因生物安全立法概况·····	163
四、我国转基因生物安全的立法现状及主要内容·····	166
第三节 我国动物防疫法律制度的研究·····	172
一、我国防疫制度的产生和发展·····	172
二、我国动物防疫的基本制度·····	174
三、我国动物防疫制度的执法·····	177
四、我国动物防疫制度的立法完善·····	180
第四节 进出口检验检疫法律制度·····	184
一、国外进出口检验检疫立法发展的概况·····	184
二、中国进出口检验检疫立法发展的概况·····	187
三、进出口检验检疫立法对国际贸易的影响·····	194
四、我国进出口检验检疫的立法完善·····	197
第五节 农业机械安全管理法律制度·····	201
一、农业机械安全管理的现状·····	201
二、农业机械安全管理机构及职权·····	203

三、农业机械安全管理体系·····	206
第五章 土地资源法律制度研究 ·····	211
第一节 农村集体土地产权制度·····	211
一、农村集体土地产权概述·····	211
二、农村集体土地产权制度问题分析·····	215
三、改革我国农村集体土地产权制度的基本思路·····	219
第二节 耕地的法律保护制度·····	223
一、我国耕地利用现状及存在问题·····	223
二、国外耕地法律保护制度·····	226
三、我国耕地的法律保护制度·····	228
四、新形势下耕地法律保护的优化方向·····	230
第三节 我国农村土地承包合同违约责任制度·····	234
一、农村土地承包合同的理论基础·····	234
二、我国农村土地承包合同违约责任制度·····	240
三、我国农村土地承包合同违约形式的立法缺陷及完善·····	244
第六章 农业生产资料法及保险法律制度研究 ·····	252
第一节 我国种子市场规范化研究·····	252
一、《种子法》对种子市场管理的作用·····	252
二、我国种子市场准入法律制度·····	254
三、种子市场管理存在的问题·····	259
四、种子市场管理规范化的措施·····	260
第二节 农药市场的规范化管理·····	264
一、加强农药市场规范化管理的意义·····	264
二、我国农药市场存在的主要问题及根源·····	265
三、农药管理的基本法律制度·····	267
四、加强农药执法检查工作的·····	270
第三节 我国农业保险问题·····	274
一、农业保险概述·····	274
二、我国农业保险存在问题及其原因·····	276

三、国外先进的农业保险经营模式和发展经验·····	280
四、我国农业保险的主要内容·····	283
五、我国农业保险遵循的原则与经营模式·····	287
参考文献·····	293

第一章 农业立法与执法体系研究

第一节 农业立法的演进及发展

古今中外，国家对制定和实施农业法规都十分重视，《汉穆拉比法典》、《十二铜表法》、《德拉古立法》等都有农业生产方面的立法。我国古代农业立法的内容十分丰富，《秦律》、《唐律》、《大明律》等都是调整农业生产关系的法律规范。1949年前的革命根据地和解放区一直重视农业立法工作，1949年后相继颁布了《农业法》、《土地管理法》、《农村土地承包法》等一系列农业法律法规。特别是2003年3月1日新修订的《农业法》对健全农业法律体系，实现依法治农和依法兴农，保障国民经济持续、稳定、协调发展，具有重要的意义。

一、国外农业立法的产生和发展

国外对制定和实施农业法规都十分重视，从法制史的记载来看，最古老的《汉穆拉比法典》就有涉及农业生产的用地和果园及畜牧业等方面的规定。在西方，古罗马的《十二铜表法》（公元前450年）、雅典的《德拉古立法》（公元前621年）都有农业生产方面的立法。当今世界上农业发达的国家都有比较成功的农业立法经验和健全的农业法律体系，美国、法国、日本、韩国等国比较典型。

（一）美国农业立法

国外现代意义上的农业法，最早可追溯到1933年美国颁布的《农业调整法》。第二次世界大战后，颁布《农业法》。美国农业法在整个国家的法律体系中占据重要的地位，1985年出版的《美国法典》，农业法占了整整一篇。

美国在其农业发展的不同时期，采取适应当时情况的立法措施。

美国从一开始就抓住了对发展农业具有关键性的土地立法问题，1785年美国国会通过了第一个有关土地的法案。在农业发展初期主要依靠扩大耕地面积时，1862年美国制定《宅地法》，规定把新开拓的土地分给拓垦者个人耕种。后来又补充颁布《赠地学院法》、《荒地法》、《新地开垦法》、《造林法》和《牧畜饲养宅地法》等，比较好地解决了土地的占有和利用问题，为农业的顺利发展奠定了基础。农业的发展到了主要依靠农业机械化时期，资金筹措就成了突出问题。为了解决农业经营者的资金困难问题，美国及时颁布《联邦农业贷款法》（1916年）和《农业信贷法案》（1933年）。到了20世纪30年代，美国发生了农产品价格下跌和生产过剩的危机，为了解决这一难题，1933年议会通过《农业调整法》。该法规定了土地休耕、限额销售、信贷和价格支持、农产品贮备等重要制度。这些法律制度的贯彻执行，使美国农业得到了较快的恢复和发展。以《农业调整法》为基础和中心，现在已有80多个重要的农业法律，形成了一个比较完善的农业法律体系。

此外，较重要的法律还有：《食物保障法》、《农业易腐商品法》、《灾害补偿法》、《农业信贷法》、《农村发展和农业及其有关机构基金法》、《联邦杀虫、杀菌、杀鼠剂法》、《合作推广法》等。比较健全的农业立法和严格执法，使美国的农业走上法治轨道，对其农业的迅速发展发挥着重要的促进和保障作用。全美农业法协会主席尼尔·汉密尔顿教授认为：美国农业取得成功和历史性发展的原因之一就是，法律制度在农业生产经营活动中发挥了重要作用。就个体农业生产来讲，美国法律为农民提供了下述制度保障：（1）取得信贷和金融支持；（2）土地流转和获得；（3）农场租赁；（4）农产品的销售；（5）农场转让；（6）农业必要投入的购销；（7）为农业经营提供必要的法律形式；（8）联邦农业计划的实现；（9）全国土壤和水资源的保护；（10）保护农民健康和安全；（11）保障国家的食品供应。正是由于法律制度和其他因素的共同作用，使美国成为最早实现农业现代化的国家之一。现在美国农业劳动力约300余万人，

仅占全国劳动力总数的 2.5% 左右，年产谷物 2 亿多吨，产量居世界第二位。

（二）法国农业立法

法国围绕《农业指导法》形成了一个庞大的《农林经营法》和《农业基本法》，在农业法群中处于“小宪法”的地位，众多的“子法”以其为依据和实施的对象，各层次法律相互补充，相互配合，形成了严密的农业法律调控体系。由于政府重视，农业法的实施一般比较得力。

第二次世界大战以后，法国农业迅速得到恢复和发展。到了 20 世纪 50 年代末，由于农产品过剩和价格被压低，农场主因收入减少而不断组织游行示威，给政府造成很大的压力。在此形势下，法国于 1960 年制定了《农业指导法》，其目的就是“在社会和经济政策范围之内将农业和其他经济活动拉平”，“保证给农场主、农业工人……与从事其他业务活动的人以相同的报酬”。该法还规定：贷款，特别是长期专项贷款、补贴，部分或全部免税等国家财政援助应优先照顾给直接由两个劳动力经营的农场。1962 年又制定《农业指导补充法》，均对法国农业的发展起到了推动作用。为进一步解决农业发展中遇到的许多问题，满足现代化农业生产一体化经营的要求，1954 年法国早在以前农业立法的基础上制定和颁布了《农业法典》。该法典共有 8 编 1 336 条，涉及土地制度、家畜与植物、狩猎与捕鱼、农业职业制度与团体、农业金融、农业租赁契约、职业研究与教育、特别规定等方面的内容。该法典中特别强调了土地的合理规划和经营，这对振兴法国农业发挥了积极作用。在法国农业现代化的过程中，农业立法所起的作用是显而易见的，当今法国已成为西欧最大的农产品出口国，其谷物产量已居世界第五位，农产品出口额已达其出口总额的 1/8 强。

（三）日本农业立法

第一次世界大战后日本的经济危机首先是从农业开始，为应付这种危机，日本实行农业补助金、稳定价格、整理农村债务等政策，

并制定品种改良奖励、高产奖励、蚕丝改良奖励、饲养绵羊奖励、农具普及与奖励、改善肥料分配等一系列法规保证农业经济政策的实行。第二次世界大战期间，为战时需要，制定《粮食管理法》和《米谷配给统制法》。战后，为“振兴”农业，颁布了各种农业的“促进法”、“助长法”、“振兴法”和“特别措施法”，缓和了农业的紧张状况，为农业现代化打下了基础。1961年又颁布《农业基本法》和《林业基本法》，为农业现代化规定了明确的方针政策。《农业基本法》规定了农业生产、农业产品价格和流通、农业结构改善、农业行政机关、农业团体等重要问题，具有农业“母法”的性质。20世纪60年代末，颁布《防止农地、水质污浊法》，排除工业对农作物的污染。为调整工业侵吞农地、农业人口流入城市，还颁布《关于调整农业振兴地域的法律》。20世纪70年代为保护农业，又颁布《农产物价格安定法》。可见，日本的农业无不在法律的约束之下活动。自60年代日本步入基本法农政后，农业综合业务能力成倍增长。战后40年，日本农业生产指数提高了3倍。目前，日本单位面积土地生产率位居各农业发达国家之首。因此，日本农业法律的贯彻与执行，对保障整个国民经济的腾飞发挥了重要的作用。

总之，日本的“农业六法”将农业法律、法规分为8大类，共232项：（1）总类中包括《农业基本法》等11项；（2）经济类包括《农林中央金库法》等32项；（3）农业基本建设类包括《农地法》等53项；（4）种植业类包括《主要农作物种子法》等43项；（5）畜产类包括《酪农振兴法》等37项；（6）食品流通类包括《批发市场法》等31项；（7）粮食管理类包括《粮食管理法》等8项；（8）其他类包括《林业基本法》、《公害对策法》等17项。可见，日本各项重要的农业法律都有其实施细则或实施令等配套法规，形成了门类齐全的农业法律体系。

（四）韩国农业立法

韩国在3年的朝鲜战争结束之后，采取了改良作物品种、开垦荒山荒地、进行大面积农业综合开发等措施，使其农业得到较快的

恢复和发展。为了从宏观上指导和综合管理农业，实现农业现代化，1962年韩国颁布《农业基本法》，被称为“农业宪法”。该法的颁布与施行，对于改善农产品生产、价格管理和流通结构，实现农民与其他产业人员收入的平衡，发挥着重要作用。韩国还以该基本法为中心，制定和颁布了一系列的配套法规，如：《农业机械化促进法》、《农药管理法》、《畜产法》、《肥料管理法》、《农渔业灾害对策法》、《农地租赁管理法》、《地力增进法》、《饲料管理法》、《粮食管理法》、《农产品价格维持法》、《农水产品流通及价格稳定法》、《土地改良法》、《开垦促进法》、《农业银行法》、《农业教育法》等100多项法律、法令，构成比较健全的农业法律体系。各项农业法律的贯彻与实施，促进了韩国农业的迅速发展，增强了国民经济的总体实力，曾被誉为经济腾飞的亚洲“四小龙”之一。

由于各国的经济、政治、社会和历史条件不同，发达国家农业发展和运用法律手段的背景、早晚和快慢也有差异，如美国和法国都是在农产品过剩的情况下充分重视并制定农业基本法的，日本和韩国则是在农业萎缩和发生粮食危机的情况下求助于立法的。但是，从根本上说，为了保障本国经济的综合平衡和协调发展，各国无不运用法律武器对既有自然风险，又有市场风险、自身效益小、社会效益大；既是弱质产业又是基础产业的农业，给予特殊的保护和支持。这就是各国农业立法产生和发展的经济与社会根据。农业的产业特性和共性，决定了各国农业立法的基本目的和主要内容有许多相同或近似之处。各国农业立法一般都会涉及和规定：国家支持农业发展的基本方针和对农业实行宏观调控的原则；农业生产经营主体的法律地位、权利与义务；农业生产的收入与分配原则、方式和方法；农产品流通和价格保护措施；农业投入的保障；农业教育、科技与推广；农业资源与环境的保护等。实践证明，美、法、日、韩等国家运用法律手段指导、鼓励和扶持农业发展，保障和促进了整个国民经济的迅速发展。