

21 世纪高等院校法律专业通用教材

# 农业行政法

主编 陈亚平

副主编 左卫霞 孙梦

华南理工大学出版社

· 广州 ·

## 内 容 简 介

本书将行政法原理与农业行政实践相结合,全面介绍了农业行政领域的有关知识。本书共十一章,分别介绍了农业行政的基本理论、农业行政主体、农业行政行为、农业行政执法程序、农业行政责任、授益性农业行政行为、负担性农业行政行为、多效性农业行政行为、农业行政相关行为、农业行政救济和农业行政法律文书等内容。其中农业行政执法程序和农业行政法律文书等内容基于2006年4月25日发布的《农业行政处罚程序规定》。全书注重理论的前瞻性、立法的前沿性,紧密联系我国农业行政法治建设的实践,对农业行政法作了详尽的阐释,兼具理论性和实用性。

### 图书在版编目(CIP)数据

农业行政法/陈亚平主编. —广州:华南理工大学出版社,2006.9

(21世纪高等院校法律专业通用教材)

ISBN 7-5623-2446-8

I. 农… II. 陈… III. 农业法:行政法—中国—高等学校—教材 IV. D922.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第080662号

总发行:华南理工大学出版社(广州五山华南理工大学17号楼,邮编510640)

发行部电话:020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn 摇摇 http://www.scutpress.com.cn

责任编辑:欧建岸

印刷者:广东省阳江市教育印务公司

开摇摇本:787×960 1/16 印张:18.5 字数:373千

版摇摇次:2006年9月第1版第1次印刷

印摇摇数:1~3000册

定摇摇价:30.00元

版权所有 盗版必究

## 前 言

本书的编写密切结合我国当前农业行政法制的实际，以国家颁布的最新法律法规为依据，如今年4月25日发布的《农业行政处罚程序规定》，力图反映我国农业行政法学的最新成果，并参考和借鉴了农业行政法学者的论文、著作与教材。本书内容求精，着重实用。本书既可作为专业人士学习农业行政法的教材和参考书，也可作为了解农业行政法知识的入门书。

本书由陈亚平任主编，左卫霞、孙梦任副主编，由主编、副主编统一校阅定稿。本书编写分工如下：陈亚平第一章，第十一章；左卫霞第二章，第六章第二节，第七章第二节，第八章，第九章第三节、第四节，第十章；李燕第三章，第五章，第七章第一节；孙梦第四章，第六章第一节，第七章第三节，第九章第一节、第二节、第五节。本教材参考了许多专家学者的研究成果，得到华南农业大学法学院、华南农业大学继续教育学院及广东省高等教育自学考试委员会大力支持，谨此表示衷心感谢！

由于编者水平和时间有限，不当和错误之处，欢迎学界同仁和读者提出批评，以便再版时予以修改和完善。

编 者

2006年9月

# 目 录

第一章 农业行政法概述 .....	(1)
第一节 农业行政法的基本概念 .....	(1)
一、农业行政 .....	(1)
二、农业行政权 .....	(1)
三、农业行政关系 .....	(3)
四、农业行政法 .....	(5)
第二节 农业行政法的基本原则 .....	(11)
一、农业行政法基本原则概述 .....	(11)
二、我国农业行政法基本原则的内容 .....	(12)
第三节 农业行政法律关系 .....	(16)
一、农业行政法律关系的概念和特征 .....	(16)
二、农业行政法律关系的要素 .....	(18)
三、农业行政法律关系的变动 .....	(22)
复习思考题 .....	(23)
第二章 农业行政法主体 .....	(24)
第一节 农业行政主体与执法人员 .....	(24)
一、农业行政主体概述 .....	(24)
二、农业行政机关与农业公务员 .....	(25)
三、农业行政执法人员 .....	(25)
第二节 农业行政相对人 .....	(28)
一、农业行政相对人的含义和特征 .....	(28)
二、我国农业行政相对人的范围 .....	(29)
第三节 监督农业行政主体 .....	(31)
一、农业行政法制监督的概念 .....	(31)
二、农业行政法制监督主体 .....	(31)
三、农业行政法制监督与农业行政监督（检查）的关系 .....	(32)
复习思考题 .....	(33)
第三章 农业行政行为 .....	(34)
第一节 农业行政行为概述 .....	(34)
一、农业行政行为的含义 .....	(34)

二、农业行政行为的特征 .....	(34)
三、农业行政行为的成立要件和生效要件 .....	(36)
四、农业行政行为的效力 .....	(37)
五、农业行政行为的分类 .....	(38)
六、农业行政行为的生效时间 .....	(40)
七、农业行政行为的无效、撤销、变更和终止 .....	(40)
<b>摇</b> 第二节 摇抽象农业行政行为 .....	(42)
一、抽象农业行政行为的概念与特征 .....	(42)
二、抽象农业行政行为的分类 .....	(43)
三、农业行政立法 .....	(44)
四、其他农业规范性文件的制定 .....	(46)
五、我国农业行政法制建设 .....	(47)
复习思考题 .....	(53)
<b>第四章 摇 农业行政执法程序</b> .....	(54)
<b>摇</b> 第一节 摇农业行政执法程序概述 .....	(54)
一、农业行政执法程序概念及其构成 .....	(54)
二、农业行政执法程序的分类 .....	(54)
<b>摇</b> 第二节 摇农业行政执法程序的基本原则和主要制度 .....	(55)
一、农业行政执法程序的基本原则 .....	(55)
二、农业行政执法程序的主要制度 .....	(57)
<b>摇</b> 第三节 摇违背法定农业行政执法程序的法律后果 .....	(61)
一、农业行政相对人违背农业行政程序的现象及法律后果 .....	(61)
二、农业行政主体违背法定行政程序的现象及法律后果 .....	(61)
<b>摇</b> 第四节 摇我国农业行政执法程序立法现状及展望 .....	(62)
一、我国农业行政执法程序立法现状及存在的问题 .....	(62)
二、我国农业行政执法程序立法展望 .....	(63)
复习思考题 .....	(65)
<b>第五章 摇 农业行政责任</b> .....	(66)
<b>摇</b> 第一节 摇 农业行政违法 .....	(66)
一、农业行政违法的概念和特征 .....	(66)
二、农业行政违法的构成要件 .....	(67)
三、农业行政违法的分类 .....	(67)
四、农业行政违法的确认和后果 .....	(68)
五、农业行政主体行政违法的具体表现形式 .....	(70)
<b>摇</b> 第二节 摇农业行政不当 .....	(71)

## 目 录

一、农业行政不当的含义与特征 .....	(71)
二、农业行政不当的确定标准 .....	(72)
三、农业行政不当的后果 .....	(72)
摇第三节摇农业行政责任 .....	(74)
一、农业行政责任的概念及特征 .....	(74)
二、农业行政责任的构成 .....	(75)
三、农业行政责任的追究 .....	(76)
四、承担农业行政责任的种类与方式 .....	(77)
复习思考题 .....	(78)
第六章摇 授益性农业行政行为 .....	(79)
摇第一节摇农业行政许可 .....	(79)
一、农业行政许可的概念和特征 .....	(79)
二、农业行政许可的种类 .....	(80)
三、农业行政许可的功能 .....	(81)
四、农业行政许可的范围 .....	(82)
五、农业行政许可的程序 .....	(84)
六、农业行政许可的形式 .....	(85)
七、健全和完善我国的农业行政许可制度 .....	(86)
摇第二节摇农业行政给付与农业行政奖励 .....	(87)
一、农业行政给付 .....	(87)
二、农业行政奖励 .....	(88)
复习思考题 .....	(90)
第七章摇 负担性农业行政行为 .....	(91)
摇第一节摇农业行政处罚 .....	(91)
一、农业行政处罚概述 .....	(91)
二、农业行政处罚的原则 .....	(92)
三、农业行政处罚的种类 .....	(94)
四、农业行政处罚实施机关 .....	(96)
五、农业行政处罚的管辖 .....	(98)
六、农业行政处罚的适用规则 .....	(99)
七、农业行政处罚程序 .....	(101)
摇第二节摇农业行政强制 .....	(105)
一、农业行政强制概述 .....	(105)
二、农业即时强制 .....	(106)
三、农业行政强制执行 .....	(106)

<b>摇</b> 第三节 <b>摇</b> 农业行政征收与农业行政征用 .....	(109)
一、农业行政征收 .....	(109)
二、农业行政征用 .....	(113)
<b>摇</b> 复习思考题 .....	(115)
<b>第八章 摇 多效性农业行政行为</b> .....	(116)
<b>摇</b> 第一节 <b>摇</b> 农业行政裁决 .....	(116)
一、农业行政裁决的概念与特征 .....	(116)
二、农业行政裁决的作用 .....	(117)
三、农业行政裁决的种类 .....	(117)
四、农业行政裁决的原则 .....	(118)
五、农业行政裁决的程序 .....	(118)
<b>摇</b> 第二节 <b>摇</b> 农业行政确认 .....	(119)
一、农业行政确认的概念与特征 .....	(119)
二、农业行政确认的形式 .....	(120)
三、农业行政确认的范围 .....	(120)
四、农业行政确认的程序 .....	(121)
<b>摇</b> 第三节 <b>摇</b> 农业承包合同仲裁 .....	(121)
一、农业承包合同仲裁的概念和特征 .....	(121)
二、农业承包合同仲裁的原则及作用 .....	(122)
三、农业承包合同仲裁的程序 .....	(123)
复习思考题 .....	(127)
<b>第九章 摇 农业行政相关行为</b> .....	(128)
<b>摇</b> 第一节 <b>摇</b> 农业行政指导 .....	(128)
一、农业行政指导的概念 .....	(128)
二、农业行政指导的基本功能 .....	(129)
三、农业行政指导的原则 .....	(129)
四、农业行政指导在行政手段中的地位 .....	(130)
五、农业行政指导的种类 .....	(132)
六、农业行政指导的形式 .....	(132)
七、影响农业行政指导的因素 .....	(133)
八、农业行政指导的法律规定与行政实践 .....	(134)
九、农业行政指导中的主要问题 .....	(135)
十、农业行政指导的规范化、制度化建设 .....	(136)
<b>摇</b> 第二节 <b>摇</b> 农业行政合同 .....	(136)
一、农业行政合同的概念和特征 .....	(136)

## 目 录

二、农业行政合同的种类	(137)
三、农业行政合同的主要内容	(137)
四、农业行政合同的订立与履行原则	(138)
五、农业行政合同的订立程序	(138)
<b>第三节 农业行政调解</b>	(139)
一、农业行政调解的概念和特征	(139)
二、农业行政调解的分类	(140)
三、农业行政调解的原则	(140)
四、农业行政调解的程序	(141)
<b>第四节 农业行政检查</b>	(142)
一、农业行政检查的概念	(142)
二、农业行政检查的作用	(142)
三、农业行政检查的种类	(143)
四、农业行政检查的方法	(143)
五、农业行政检查的程序	(144)
<b>第五节 农业行政应急</b>	(144)
一、农业行政应急的概念及特征	(144)
二、农业行政应急的基本原则	(145)
三、农业行政应急措施	(146)
四、农业行政应急类型	(146)
复习思考题	(147)
<b>第十章 农业行政救济</b>	(148)
<b>第一节 农业行政救济概述</b>	(148)
一、行政救济的含义及其特征	(148)
二、农业行政救济的作用	(149)
三、农业行政救济的途径	(151)
<b>第二节 农业行政复议制度</b>	(152)
一、农业行政复议概述	(152)
二、农业行政复议范围	(153)
三、农业行政复议参加人	(155)
四、农业行政复议管辖	(156)
五、农业行政复议的程序	(157)
<b>第三节 农业行政诉讼制度</b>	(160)
一、农业行政诉讼概述	(160)
二、农业行政诉讼受案范围	(161)

三、农业行政诉讼管辖 .....	(162)
四、农业行政诉讼参加人 .....	(165)
五、农业行政诉讼证据 .....	(169)
六、农业行政诉讼程序 .....	(171)
七、农业行政诉讼的法律适用 .....	(175)
八、农业行政诉讼的判决、裁定与决定 .....	(176)
九、农业行政诉讼的执行与非诉行政案件的执行 .....	(178)
<b>摇</b> 第四节摇农业行政赔偿制度 .....	(180)
一、农业行政赔偿概述 .....	(180)
二、农业行政赔偿范围 .....	(181)
三、农业行政赔偿免责范围 .....	(183)
四、农业行政赔偿关系的主体 .....	(184)
五、农业行政赔偿程序 .....	(185)
六、农业行政赔偿方式与计算标准 .....	(186)
<b>摇</b> 第五节摇农业行政补偿 .....	(187)
一、农业行政补偿概述 .....	(187)
二、农业行政补偿的范围与方式 .....	(188)
三、农业行政补偿的标准 .....	(189)
复习思考题 .....	(190)
<b>第十一章摇 农业行政法律文书</b> .....	(191)
<b>摇</b> 第一节摇农业行政法律文书概述 .....	(191)
一、农业行政法律文书的界定 .....	(191)
二、农业行政法律文书的制作 .....	(194)
<b>摇</b> 第二节摇农业行政法律文书常用的格式文本 .....	(198)
一、《当场处罚决定书》 .....	(198)
二、《行政处罚立案审批表》 .....	(199)
三、《询问笔录》 .....	(201)
四、《现场检查（勘验）笔录》 .....	(202)
五、《抽样取证凭证》 .....	(202)
六、《产品确认通知书》 .....	(203)
七、《证据登记保存清单》 .....	(204)
八、《案件处理意见书》 .....	(205)
九、《行政处罚事先告知书》 .....	(207)
十、《行政处罚听证会通知书》 .....	(208)
十一、《行政处罚听证会报告书》 .....	(209)

## 目 录

---

十二、《行政处罚决定书》 .....	(210)
十三、《送达回证》 .....	(211)
十四、《行政处罚结案报告》 .....	(212)
复习思考题 .....	(213)
<b>附录</b>	
中华人民共和国行政诉讼法 .....	(214)
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释 ..	(222)
中华人民共和国行政处罚法 .....	(234)
农业行政处罚程序规定 .....	(241)
中华人民共和国国家赔偿法 .....	(248)
中华人民共和国行政复议法 .....	(253)
中华人民共和国行政许可法 .....	(259)
中华人民共和国公务员法 .....	(269)
参考书目 .....	(281)

# 第一章 农业行政法概述

## 【内容提要】

通过本章的学习，了解农业行政、农业行政权、农业行政关系，及农业行政法的概念、性质、特征、分类、渊源、地位和作用，把握农业行政法基本原则的概念、作用和内容，掌握农业行政法律关系的概念、特征、要素、变动，通过对它们的了解，正确理解和运用农业行政法的基本理论和原理，为全面掌握农业行政法打下基础。

## 第一节 农业行政法的基本概念

农业行政法是有有关农业行政、农业行政权或农业行政关系的法。要理解农业行政法的概念，有必要先了解农业行政、农业行政权和农业行政关系等概念。

### 一、农业行政

农业行政是指农业行政主体依法对农业行政事务进行的组织、执行、管理活动，属于行政法上的行政。它除具行政法上行政的一般特点外，还有其自身的特点：第一，农业行政的主体是农业行政机关和法律法规授权的社会组织。农业行政是农业行政主体对农业行政事务包括对种植业、畜牧业、渔业生产经营过程的组织、执行、管理活动。立法机关、司法机关与农业有关的活动不是行政活动，因为这些机关不是农业行政主体。财政、计划、工商、税务、技术监督等部门虽从事与农业有关的管理活动，但也不是农业行政主体。第二，农业行政形成于农业行政主体实施农业行政权之中。没有农业行政权，就不会有农业行政。第三，农业行政的性质属于行政法上的行政，即依法进行组织、执行、管理的活动。依法行政是现代法治国家行使行政权普遍奉行的基本准则。农业行政权、行政主体、行政行为、行政程序，均依法产生、设定、实施和保障，并依法接受监督。第四，农业行政的对象是农业行政事务。它是农业行政主体基于农业行政权，对农业中发生的社会关系进行处理的事务。农业行政主体的非农业行政事务（如借用、租赁等），不属于农业行政的对象。

### 二、农业行政权

农业行政权是指法律赋予的执行农业法律、管理和实施社会和国家农业行政事务的权力，是一国行政权的组成部分。理解这一概念应把握以下几点：第一，它来源于法律，是由一国宪法、法律和法规赋予的，没有宪法、法律法规的设定，农业行政权就失

去了其存在和行使的基础和根据。第二，它由国家农业行政主体代表国家行使。立法机关、司法机关以及其他国家行政机关代表国家就其各自所管理的事项行使的权力，不属于农业行政权。有时，农业事业组织、行政机构或个人经法律授权或经农业行政机关依法委托亦可代表国家行使一定的农业行政权，但权限较小，且受法律的严格限制。第三，它是一国行政权的组成部分之一，属于公权的一种，因而多含有强制或命令的性质。第四，它管理和实施的是农业行政事务，属于公共事务，而不是私人事务。

农业行政权的内容有：

### （一）农业行政规范制定权

农业行政规范制定权是指农业行政主体为实现既定的行政目标，依据一国法律法规的有关规定制定的有关农业的部门规章和规范性文件的权力。依照我国法律法规的有关规定，所有的农业行政主体都可就其管辖内事务制定规范性文件，其一般表现为“意见”、“决定”、“方案”、“计划”等，但农业部门规章只能由国务院农业行政主管部门——农业部制定，其一般表现为“办法”、“细则”等。

### （二）农业行政指导权

农业行政指导权是指农业行政主体在其所管辖事务的范围内，对农业行政相对人运用非强制性手段获得农业行政相对人的同意或协助，指导农业行政相对人采取或不采取某种行为，以实现一定农业行政目的的行为。农业行政指导权的作用主要是宏观和方向层面的，其领域主要有：第一，农业经营体制和机制方面的指导。如指导农村建立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；以家庭承包经营为基础，建立农科教相结合、贸工农一体化、产加销一条龙的农业产业化经营体制等。第二，农业产业、产品结构方面的指导。如指导农业生产科学安排产业、产品结构，优化配置资源，建立起能够发挥资源优势、各具特色的生产体系。第三，农业科技推广、劳动者教育方面的指导。如指导农业劳动者采用先进的科学技术，提高农业科技水平（详见第九章第一节）。

### （三）农业资源行政配置权

农业资源行政配置权是指农业行政主体依据法律法规和政策的有关规定，按照“合法、合理、合意、平等”的原则，对农业行政相对人给予物质、技术、资金以及精神上的支持、帮助和奖励的具体行政行为，属于利用经济手段调整农业行政相对人的经济行为，以保证农业行政管理目标的实现。包括：第一，农业行政合同。如农业开发项目、农业基本建设项目、农业新技术推广项目多采用这种形式（详见第九章第二节）。第二，行政奖励（详见第六章第二节）。第三，农业行政帮助。农业行政帮助又称农业行政给付，是指农业行政主体依据法律法规和政策的有关规定，对符合条件的农业行政

相对人给予物质和技术的帮助。如对农业贫困人口及受灾地特定相对人提供化肥、柴油和无偿的科教服务等帮助。

### （四）农业行政执法权

农业行政执法权包括广义和狭义两种，前者指农业行政主体执行、适用法律法规的一切活动。通常所指的农业行政执法权指后者，包括：第一，农业行政许可。第二，农业行政确认。第三，农业行政检查。第四，农业行政处罚。第五，农业行政强制。

### （五）农业行政司法权

农业行政司法权是指农业行政主体依据法律法规的授权，对与农业行政活动密切相关的、特定的民事纠纷或行政争议，以第三者的身份做出的裁决行为，属于非正式的司法行为。包括：第一，农业行政调解。第二，农业行政裁决。第三，农业行政仲裁。第四，农业行政复议。

## 三、农业行政关系

农业行政关系是指那些与农业行政权有关的、基于农业行政权的取得、行使和接受监督所产生的社会关系。

### （一）农业行政关系的特征

（1）农业行政关系的主体一方须为行政主体。农业行政关系只能产生于农业行政主体与其他主体之间，行政关系中行政主体是不可缺少的。因为农业行政关系只能形成于农业行政主体实施农业行政权中。没有农业行政权就不会有农业行政主体，没有农业行政主体也就无所谓农业行政关系。

（2）农业行政关系以国家强制力作保障。在农业行政关系中，农业行政主体代表国家，以国家的名义参与或形成各种关系，因此，出于公益的需要，国家对此关系以强制力作为保障。

（3）农业行政关系是现实存在的物质关系，是农业行政法的调整对象。

### （二）农业行政关系的种类

#### 1. 农业行政管理关系

农业行政管理关系是指农业行政主体与农业行政相对人的关系，即农业行政主体与自然人、法人、非法人组织之间的关系，是农业行政关系中最主要的一部分。其特点为：第一，主体只能是农业行政主体和农业行政相对人。第二，农业行政主体在关系中占主导地位。农业行政主体处于优越于农业行政相对人的地位：农业行政关系的成立由农业行政主体单方面确定，无须征得农业行政相对人的同意；而依据农业行政主体单方

面意思表示成立的农业行政关系，也因农业行政主体的单方面意思表示而改变或消灭；农业行政主体亦有将其意思表示实现的强制手段，农业行政相对人则须服从。第三，是一种权力服从性质的关系。农业行政主体在关系中占主导地位，是因为农业行政主体代表国家，运用国家权力维持整个社会的秩序，对此，农业行政相对人只能服从。因此农业行政主体与农业行政相对人之间的关系是权力与服从的关系。

### 2. 农业行政法制监督关系

农业行政法制监督关系是指农业行政法制监督主体在对农业行政主体、国家公务员和其他农业行政主体、人员进行监督时发生的各种关系。即作为农业行政法制监督主体的国家权力机关、国家司法机关、行政监察机关等，与作为监督对象的国家农业行政主体、国家公务员和其他农业行政主体、人员，因前者实施法制监督而发生的各种关系。其特点为：第一，主体的多元性。监督主体包括国家权力机关、国家司法机关、行政监察机关等。农业行政法制监督的对象包括农业行政主体，即国家农业行政机关和法律法规授权的组织、国家公务员和其他农业行政主体、人员。第二，内容因具体参与主体不同而有一定的不同。国家权力机关作为农业行政法制监督主体时，主要是与农业行政主体发生关系，且主要是对农业行政机关的抽象行政行为进行监督；人民法院作为农业行政法制监督主体时，也主要是与农业行政主体发生关系，主要是通过行政诉讼的方式对农业行政主体的具体行政行为进行监督；行政监察机关作为农业行政法制监督主体时，主要是和国家公务员发生关系，它主要通过追究纪律责任（行政处分）的方式，对国家公务员遵纪守法的行为进行监督。第三，农业行政法制监督主体在关系中占主导地位。

### 3. 农业行政救济关系

农业行政救济关系是指农业行政相对人认为其权益受到农业行政主体的行政行为的侵犯，向行政救济主体申请救济，行政救济主体对其申请予以审查，做出向农业行政相对人是否提供救济的决定而发生的各种关系。即农业行政相对人不服农业行政主体的行政行为，认为农业行政行为侵犯其合法权益而申请救济（申诉、控告、检举、复议、诉讼等）而发生的各种关系。其特点为：第一，主体为三方，即农业行政相对人、农业行政主体、行政救济机关。第二，行政救济主体在关系中占主导地位。第三，部分与农业行政法制监督关系重合。

### 4. 内部农业行政关系

内部农业行政关系是指农业行政主体内部发生的各种关系。其种类包括：第一，农业行政主体与农业行政主体之间的关系。如上下级农业行政机关之间的关系，平行农业行政机关之间的关系，农业行政机关与所属机构、农业派出机构之间的关系，与其委托行使某种特定行政职权的组织的关系，农业行政机关与法律法规授权组织的关系等。第二，农业行政主体与其所属公务员之间的关系。其中，上下级农业行政机关之间的关系及农业行政主体与其所属公务员的关系是最重要的关系。其特点是：第一，主体多元，类别多样。第二，平行农业行政机关之间的关系双方主体处于平等地位，不存在一方起

主导作用的情形。第三，受法律调整的范围和程度小于外部行政关系。

在上述农业行政关系中，第一类农业行政管理关系是主要的，第二类农业行政法制监督关系和第三类农业行政救济关系是由第一类派生的关系，而第四类内部农业行政关系则是从属于第一类的一种关系，是第一类中一方当事人即行政主体单方面内部的关系。

### （三）农业行政关系的内容

第一，在农业行政权取得过程中权力机关与农业行政机关的关系、农业行政权在农业行政系统内部分配时形成的农业行政机关相互之间的关系。如行政组织法、编制法等规定了权力机关对行政机关权力的授予，明确了行政机关的性质、地位、职责权限、活动原则、法律责任以及成立、改变、撤销的程序，同时调整行政机关之间的关系。第二，农业行政权在行使过程中所形成的农业行政机关与农业行政机关之间的关系、农业行政机关与农业公务员之间的关系、农业行政机关与农业行政相对人之间的关系。其中，农业行政权在行使过程中所形成的农业行政机关与农业行政相对人之间的关系是最主要、最常见的行政关系，也是行政法调整的最主要的行政关系。第三，对农业行政权实施监督过程中发生的社会关系。这类关系主要包括权力机关与农业行政机关及其公务员之间发生的监督与被监督关系，司法机关与农业行政机关及其公务员之间发生的监督与被监督关系，社会公众、新闻媒体与农业行政机关之间发生的监督与被监督关系，在农业行政系统内部上级农业行政机关对下级农业行政机关进行层级监督、专司监督职能的监察与审计机关对农业行政机关及其公务人员进行监督时所发生的监督与被监督关系。

需说明的是，并非所有农业行政机关参与的社会关系都受行政法调整。农业行政机关以机关法人的身份出现从事民事活动时产生的社会关系，就不属于农业行政法调整的范围。非农业行政机关在行使公共行政权和社会公权力时所形成的社会关系，也受农业行政法调整。如法律法规和规章授权的组织行使农业行政权时形成的社会关系，如作为非农业行政机关的基层群众自治性组织（如居委会、村委会）和行业组织（如行业、职业协会）根据法律法规行使农业行政权时产生的社会关系。这里，农业行政权是关键要素，只有与农业行政权的行使直接或间接发生联系的社会关系才受农业行政法调整，与农业行政权的行使无关的社会关系，即使有农业行政机关作为一方当事人，也不受农业行政法调整。

## 四、农业行政法

### （一）农业行政法的概念

农业行政法是一国的部门行政法之一，是调整与规范农业行政关系和农业行政权的法律规范的总和。其基本含义是：第一，农业行政法是一国行政法的重要组成部分。这

是从法律属性上界定农业行政法的内涵。第二，农业行政法的调整对象是农业行政关系。每一个部门行政法都有其特定的调整对象，农业行政法的调整对象是农业行政关系。这是从调整对象上界定农业行政法的内涵。第三，农业行政法的内容是农业行政权，它调整的是有关农业行政权的设定、行使及对农业行政权的监督和对其后果予以补救的法。这是从内容上界定农业行政法的内涵。

### （二）农业行政法的性质

（1）公法。农业行政法属公法。因为它旨在实现行政利益，调整农业行政权，处理农业行政关系，反映农业行政意志和利益，以不平等为基础，其主体为国家，其规范仅对农业行政权主体适用。其特征和规范意义在于农业行政权需有法律依据及一定的权限，国家为更高的价值或公益而进行强制或干预时，应有正当理由。其救济的种类和程序为行政诉讼和行政诉讼程序。它提示农业行政活动不能以私法的原则和手段来对待，农业行政活动有时受到比私人活动更多的限制和强制。

（2）强行法。它是由上述公法性延伸出来的，因为在公法关系中，农业行政权具有强制力，是事前规定的，不得由私人违反或作变更。此外，还表现在农业行政法的公定力方面，即农业行政主体依法表示的国家意思，具有公定效力，相对人或利害关系人不得否认。如有争执，须依法救济。

（3）国内法。农业行政法是国内法，农业行政法是规范一国农业行政权的法，且恒以一国农业行政权作为其调整对象。而农业行政权是一国行政权组成之一，是一国治理和服务社会的行政权的一种。农业行政法既然是规范一国内部的农业行政权，故是国内法。

（4）部门行政法。农业行政法是一国的部门行政法之一，其调整的内容为一国农业行政权，其调整的对象为一国的农业行政关系，而它们均为一国行政权和行政关系的组成部分，故它是一国的部门行政法之一。

### （三）农业行政法的特征

#### 1. 内容上的特征

（1）丰富、广泛、技术性。农业行政法是有关农业行政的法，而现代社会是一个农业行政无处不有的社会，因而决定了农业行政法的调整范围极其广泛，不仅数量多，而且内容覆盖了各个方面。由于农业行政有许多是面向未来的创设性活动，或是对特定专业领域管理的活动，农业行政法在规范农业行政权的目的、手段和方法时，须对未来可能发生的情况或有关专业问题进行科学、客观的分析、预测和论证，因而又具较强的专业技术性。

（2）相对易变性。由于社会、经济、科技和文化处于不断的变动之中，农业行政所面临的情况错综复杂，为了与社会的发展协调一致，农业行政主体需要灵活应对社会

发展中出现的新情况和新问题，这就导致农业行政关系会发生一定的变化。因此，作为农业行政关系调整器的农业行政法，就需要相应地进行废、改、立，如果不适时修改，势必带来农业行政法的滞后，影响农业行政权的行使。需要指出的是，农业行政法具易变性，但这并不意味着农业行政法可朝令夕改，其易变性只是相对于其他部门法而言。

(3) 确定性。农业行政法的内容广泛、复杂、易变，但它的范围是确定的，即始终以农业行政权为调整对象。这种确定性，决定了农业行政法作为一国的部门行政法的地位。

(4) 实施性。农业行政法是重要实施法之一。这是因为宪法、法律是农业行政法的基本法源，规定了农业行政法的基本原则，农业行政法是宪法、法律的具体化，农业行政法根据宪法、法律制定，是实施宪法、法律的主要法。换言之，农业行政法中有许多规定是宪法、法律的具体体现。没有农业行政法，宪法、法律是一些空洞、僵死的纲领和原则，不能完全付诸实践；反之，没有宪法、法律作为基础，农业行政法则无从产生，或至多不过是一堆零乱的细则。

### 2. 形式上的特征

(1) 无统一完整的实体法典，但有程序或局部性法典。由于农业行政法的调整范围广泛，内容纷繁复杂，技术性、专业性比较强，且具有变化快的特点，因而要如同刑法、民法那样制定出一个系统完整的实体法典是困难的。目前世界各国还没有一部统一完整的农业行政实体法典。

(2) 由不同效力层次的法律规范组成，且数量众多。农业行政法不是以统一完整的法典形式存在，而是散见于层次不同、名目繁多、种类不一、数量可观的各类规范性文件之中。凡是涉及农业行政权的规范性文件，均存在农业行政法规范。其数量多，是因为制定农业行政法律规范的主体是多样的，而不是单一的，有权力机关的立法，也有农业行政机关的立法，从而形成了二元多级立法体制。各主体制定出的法律规范文件种类不一，名称多样，效力层次上存在差别，不像刑法、民法通常只能由最高国家权力机关统一制定，法律形式单一，法律文件数量有限。

(3) 集实体与程序规范于一体，但主要是程序法。这一特征表现在：一是从整体上看，农业行政法既包括实体性规范，又包括程序性规范。这里的程序性规范除行政诉讼法外，还包括行政程序法。二是从具体的法律规定来看，农业行政法的实体性与程序性规范通常融于一个法律文件中，这是因为在实体上赋予农业行政权的同时，需要按程序来规范，且将实体性与程序性规范规定在一个法律文件之中，便于农业行政主体掌握和操作。三是程序性规范更多，甚至占主导地位。这是因为农业行政权较复杂和易变，各个具体农业行政权和行政职责范围各不相同，很难做一实体上的概括。因为法律只能针对普遍、稳定的事物。法律上能对农业行政权进行概括的主要是程序，无论各个具体农业行政权及活动存在多大的差异，在程序方面则是统一的、稳定的。因此，可从程序方面进行法律上的抽象。农业行政法主要是通过程序来对农业行政权进行控制。