

第一章 农业行政执法概述

——农业行政执法的特点、主体、程序与强化途径

第一节 农业行政执法的概念

一、农业行政执法的定义与特征

农业行政执法，是指农业行政管理机关以《中华人民共和国行政许可法》和《中华人民共和国行政处罚法》为基本依据，执行有关农业法律法规的行为。即农业行政管理机关依法对相对人采取的具体的直接影响其权利义务或者对相对人的权利义务的行使和履行情况进行监督检查的行为。

农业行政执法具有如下一般行政执法的特征：

第一，农业行政执法主体是农业行政管理机关。所谓农业行政管理机关，是指农业行政主管部门或法律法规授权的农业管理机构或农业行政主管部门根据法律、法规、规章的规定委托的农业管理机构。

第二，农业行政执法行为是具体行政行为。所谓具体行政行为是指行政主体以特定的人或事为对象所实施的行政行为。具体行政行为一般包括行政许可行为、行政确认行为、行政征收行为、行政给付行为、行政处罚行为、行政强制行为和行政裁决行为等。它们主要体现为书面形式的行政决定，如行政处罚决定书、行政许可证、行政强制执行书等，当然也有非书面形式的行政决定，如口头警告、紧急措施等。

第三，农业行政执法行为的主要内容是农业行政管理机关对农业行政相对人的权利义务发生有利或不利的影响。大致由

两方面组成：一是农业行政管理机关依法做出决定，赋予相对人某项权利或要求相对人承担某项义务；二是对相对人是否依法正当行使权利和履行义务的情况进行监督检查，查处违法行为。

第四，农业行政管理机关与相对人之间发生的双方法律关系，一般以农业行政管理机关单方面意思表示为特点。

农业行政执法既具有一般行政执法的特点，同时又具有如下自身的特点：

1. 农业行政执法对象的局限性和分散性。目前，农业行政执法的对象主要是农资生产、经营单位。与工商等行政执法对象相比，农业行政执法对象的第一个特点是范围狭、数量少，主要是种子、农药、肥料、饲料及饲料添加剂、兽药、种畜禽等农资产品生产经营单位及动物防疫检疫、植物检疫等。在许多县里，这些单位数量并不多。如农药的生产厂家，多的县也就几家，少的县则没有，经营单位多的县也就几百家。农业行政执法对象第二个特点是数量不多但分布较散，大部分经营单位分布在镇、村，甚至是较偏僻的山区、农村，如种畜禽场，一般都兴办在山区、农村。

2. 农业行政执法的季节性和地域性。农业生产是分散在广阔的土地上进行的生物生产，特别是种植业，受气候和土地等自然条件的影响比较大，具有鲜明的季节性和地域性，从而决定了农资生产、供应的季节性和地域性。如 3 月份是肥料、种子的销售旺季，5~10 月份是农药的销售旺季，这期间农资市场品种繁杂、货源充足，是最容易出问题的时期，国庆、元旦、春节等重要节日前后是动植物产品流通的旺季，也是农业行政执法的关键时期。

3. 违法行为后果的不确定性和扩散性。由于农业生产的生物特性，使违法行为后果不一定能准确地表现出来。如遗传性状尚未稳定的未经审定品种在某些年份可能获得高产，但一

遇不良气候条件就可能出现减产、甚至绝收。农业生产是生物繁殖生产的过程，决定了违法行为的扩散性。如经营带有检疫对象的水稻种子，将直接影响大田生产，并通过繁种、昆虫、风等媒介传播，将危害其他区域水稻的安全生产。

4. 违法行为确定的技术性和复杂性。对农资产品质量是否有问题，作物、畜禽是否带有疫病等等问题，需要运用专业知识，借助于科学技术。如要确定动物是否患上疫病，就需要畜禽检验人员做技术上的鉴定；如要确定农资产品质量是否有问题，就需要由法定的检测机构进行检测。同时，确定事故责任也十分复杂。农作物是有生命的活体，从播种到收获，需几个月的时间，在这段时间内，农业生产要受到种子、气候、土壤、农药、化肥、栽培技术等多种因素的影响，很难简单地判定是什么原因造成作物减产，只有通过各方专家按规定的程序与要求进行田间事故鉴定，才能确定事故责任。

二、农业行政执法的种类

农业行政执法根据不同的标准可以有不同的分类。对农业行政执法进行分类不仅有利于认识各种农业行政执法行为的特征，而且也有利于分析各种农业行政执法行为的构成要件，以不同标准认定不同农业行政执法行为的合法性。

（一）按农业行政执法行为的方式可分为行政检查、行政许可、行政强制、行政处罚

1. 行政检查。行政检查是指行政主体依法对行政相对人自觉遵守法律、法规，正当行使权利和履行义务的情况进行了解的行为。行政检查是行政执法的重要手段之一，也是做出和执行行政处理决定的前提和基础。

2. 行政许可。行政许可是指行政主体根据相对人的申请，依法准许相对人从事某种活动的行为，在农业行政执法中较多地表现为核发许可证、准许证以及“同意”等。

3. 行政强制。行政强制包括行政强制措施和行政强制执行。行政强制措施是指行政主体为了实现一定的行政目的，而对特定的行政相对人或特定的物做出的，以限制权利和承担义务为内容的，临时性的强制行为。它包括行政强制检查、行政查封、扣押和冻结、强制留置与盘问、强制传唤与讯问、强制约束、强制履行等。在农业行政执法中主要有强制检查、强制扣押等。行政强制执行是指在行政相对人拒不履行国家行政主体做出的，并且已经生效的具体行政行为所确定的义务，有关国家机关依法强制该相对人履行义务，或者由国家机关本身或第三人直接履行或代为履行该义务，然后向义务人征收费用的法律制度。它包括行政机关自身的强制执行和行政机关申请人民法院强制执行。目前，在农业行政执法中一般申请人民法院强制执行。

4. 行政处罚。行政处罚是指特定的行政主体依法对违反行政法律、法规而尚未构成犯罪的相对人给予行政制裁的行政行为。在现有的农业法律、法规中，绝大部分法律、法规都规定了“罚则”。

（二）按行为受法律规范拘束程度的不同，行政执法行为可分为羁束行政行为和自由裁量行政行为

羁束行政行为是指由法律法规对行政行为的范围、条件、形式、程度和方法等都作了详细、明确而具体的规定，行政主体只能依据法律法规的规定，不能自行裁量选择。行政主体在做出羁束行政行为时，必须严格依照法律法规的规定进行，不能将自己的意志参与其间，即不能自行斟酌、选择或判断。例如，农药登记机关进行农药登记必须严格按照《农药管理条例》规定的程序办理，而不能自行变动、增加或减少某一个环节；农业行政处罚必须按照《农业行政处罚程序规定》设立的步骤、顺序、方法、时限办理。

自由裁量行政行为是指法律法规对行政行为的范围、条

件、形式、程度和方法等未作详细、具体而明确的规定，行政主体可以在法律、法规规定的幅度或范围内，或在符合立法目的和原则前提下，根据具体情况自行选择、裁量所做出的行政行为。

羁束行政行为和自由裁量行政行为的划分主要是依据法律条文的内容来确定的。当法律条文有明确具体规定时为羁束行政行为，否则为自由裁量行政行为。但羁束行政行为和自由裁量行政行为的划分也不是绝对的。法律法规不可能对所有情况和所有方法都做出明确具体的规定，即在羁束行政行为中通常也存在一定的自由裁量成分。而行政机关做出的自由裁量行为也不是没有任何限制的，在自由裁量行为中也存在一定的羁束因素，如法律法规通常规定了行政主体自由裁量的范围，或在法律法规授权时规定了一定的授权目的、原则，行政执法主体在做出自由裁量行政行为时，不能违背法律法规授权的目的及不得超出法定的自由裁量范围。

在农业行政执法中区分羁束行政执法行为和自由裁量行政执法行为的意义在于：

(1) 在农业行政管理中，对羁束行政行为和自由裁量行政行为的的要求不同。农业行政管理机关在做出羁束行政行为时，必须严格依法办事；而在其做出自由裁量行政行为时，则可以在不违反法律目的、原则和不超出法定范围的前提下，自行决定行政行为的内容、程序和方法；

(2) 在行政诉讼中，人民法院对农业行政管理机关做出的具体行政行为的合法性进行审查，一般不对行政行为合理性进行审查。因此，对羁束行政行为，人民法院必须全面审理，如行为违法，即可以撤销；而对自由裁量的行政行为，人民法院一般不予审理，只有在农业行政执法行为显失公正时才有权基于当事人的申请予以变更。

（三）按行政行为方式不同，农业行政执法行为可分为依职权执法行为和依申请执法行为

依职权执法行为是指农业行政管理机关依法定职权主动实施，而无需行政相对人申请的行政行为，此种行为又称主动的行政执法行为或积极的行政执法行为。例如，农业行政主管部门对违反农药监督管理规定的违法行为人进行罚款、吊销农药登记证或农药临时登记证、责令停产停业等行政处罚行为。

依申请执法行为是指农业行政管理机关必须根据行政相对人的申请才能实施的行政行为，这种行为也称被动的行政执法行为或消极的行政执法行为。如农药登记机关发农药登记证或临时登记证等，都是以相对人是否申请为前提条件，即行政相对人的申请是农药登记行为开始的先程序。种子管理部门发种子生产、经营许可证也应以种子生产、经营者是否提出申请为先决条件。当然，行政相对人的申请并不是此种行为成立的惟一条件，如果其申请不符合法定要求，有关机关可以不予受理，也可以在受理后对不具备法定条件的行政相对人做出拒绝的答复。

依职权执法行为和依申请执法行为的特点是以法律法规的预先规定为依据。一般来讲，依职权而做出的行政执法行为通常是执法主体为维护国家利益和公共秩序，而为相对人设定某种义务的行为；依申请而做出的执法行为则通常是执法主体通过批准或许可行政相对人实施某种行为或免除某种义务，赋予或保护行政相对人某种特定权益的行为。

此种分类的法律意义在于可以明确实施不同种类执法行为应遵循不同的行为规则。对依职权做出的执法行为而言，只要有法定事实发生，农业行政管理机关便能为之，而且必须为之。可见，对这种主动的执法行为来讲，农业行政管理机关应实施而未实施即为失职。对依申请而做出的执法行为来说，则必须以行政相对人的申请为前提，若没有行政相对人的申请，

农业行政管理机关不能主动为之，但只要有相对人提出申请，行政主体就负有一定的作为义务，必须认真审查申请。对符合法定条件的，即应予以办理；对不符合法定条件或因其他原因不能满足相对人申请的，应及时通知相对人。

（四）按行为是否必须具备法定形式为标准，农业行政执法行为可分为要式执法行为和非要式执法行为

要式执法行为是指法律法规规定必须具备某种方式或形式才能产生法律效力的执法行为。例如，种子生产、经营许必须颁发种子生产许可证或种子经营许可证，在中国水域捕捞水产品必须颁发渔业捕捞许可证，农业行政处罚必须制作处罚决定书等。法律法规规定的“方式”或“形式”包括书面形式以及名称、特定格式、加盖公章和行政首长签字等事项。

非要式执法行为是指法律法规未规定执法行为的具体方式或形式，农业行政管理机关可以自行选择和采用适当的方式或形式进行，并可产生法律效力的执法行为。在非要式执法行为中，农业行政管理机关的意思表示必须具备一定的方式或形式，可以用口头形式，也可以采取书面形式，或其他认为适当的形式做出。

要式执法行为和非要式执法行为的确定也必须以法律法规的具体规定为依据。要式执法行为由法律法规或者规章明确规定，非要式执法行为的形式则由农业行政管理机关在其法定职权范围内自行决定。在农业行政管理中，绝大多数执法行为必须以要式的方式做出，只有通过法定的程序或方式来约束和规范行政执法主体的行为，才能更好地保护相对人的合法权益。当然对相对人的权利义务并无影响或影响极小以及在紧急或危急情况下，也可以采取非要式的执法行为。

区分要式执法行为和非要式执法行为的法律意义在于：便于法律对不同的执法行为做出不同的要求，以保障执法行为的有效性和严肃性。对于要式的执法行为，法院可以通过审查其

程序或方式是否符合法律、法规规定来确定其行为的合法性，对程序或方式不合法的行为有权予以撤销。而对于非要式执法行为，则通常不能以其程序或方式的不当为由予以撤销。

（五）按参与行政执法行为意思表示的主体是单方还是双方为标准，农业行政执法行为可分为单方执法行为和双方执法行为

单方执法行为是指以执法主体单方意思表示即可产生法律效力的执法行为。绝大多数执法行为均为单方执法行为，如农业行政处罚、农药登记、授予植物新品种权等，这些行为只需农业行政管理机关单方面的意思表示就能依法成立，无需取得相对人的同意或认可。双方执法行为是指执法主体与行政相对人共同协商、双方意思表示一致的执法行为才具备法律效力，如行政合同。目前农业行政管理中双方执法行为比较少。

三、农业行政执法的行为要件

农业行政执法行为的成立是指执法行为在完成其法定程序，具备相应法定条件后正式发生法律效力。

（一）农业行政执法行为的成立要件

1. 农业行政管理机关做出执法决定。农业行政执法行为一般以执法决定的形式做出。无论是实施行政处罚，还是颁发或拒绝颁发许可证件、要求相对人履行某种义务，都应做出一个执法决定。这种执法决定在名称上有时不叫“什么决定”，如颁发渔业捕捞许可证，登记证本身就应视为是准予颁发的执法决定，拒绝颁发渔业捕捞许可证，其拒绝的通知就应视为拒绝颁发的执法决定。执法决定无论采取何种形式，都是行政主体正式向相对人做出的一种可产生法律效力的意思表示。

2. 行政执法决定已送达行政相对人。行政执法行为的成立不仅要求执法主体做出正式的执法决定，而且要求执法主体

在法定期限内将执法决定文书送达行政相对人。行政送达的主要方式有：直接送达、留置送达、委托送达、邮寄送达和公告送达。

3. 行政执法决定文书已为相对人受领。行政执法行为成立的最后一个要件是行政执法文书已由行政相对人受领。执法主体做出决定后，应当在法定期限内将执法决定书送达行政相对人，并通过一定方式确认为相对人所受领。执法决定只有在相对人受领后才能正式成立。

确认行政相对人受领的规则是：对于当面送达的执法文书，受送达人签收即视为受领；留置送达以送达人将执法文书留置于受送达人住所，并在回执上记明受送达人拒收理由、日期，视为相对人受领；邮寄送达以回执上注明的收件日期视为相对人受领日期；公告送达则以公告确定的一定期限届满的日期视为相对人受领日期。

（二）农业执法行为的构成要件

执法行为的有效构成要件不同于执法行为的成立要件，已正式成立的执法行为不一定是合法行为。其中有些是合法的，有些是不合法的。何者合法，何者不合法，必须有一个统一的标准，这个标准就是执法行为的有效构成要件。农业行政执法行为的有效构成要件包括以下三个方面：

1. 主体合法。主体合法具体包括三个方面：执法主体是行政主体。执法行为的直接实施者是执法主体本身，如行政机关、法律、法规授权的组织。执法主体的工作人员或执法主体依法委托的组织或个人不能以自己的名义实施执法行为。执法行为没有超越执法主体的权限范围。执法行为通过了相应会议的讨论，并且有法定人数出席。

2. 内容合法。执法内容合法包括以下要求：执法行为有事实依据，证据确凿。②正确适用了法律、法规、规章及其他规范性文件。

3. 执法程序合法。执法程序与执法行为有着密切的联系。执法程序合法不仅是执法行为合法的保障，而且也是执法行为公正、合理的保障。现代行政法极为重视程序，将法定执法程序作为控制行政执法权滥用，防止行政专制，保障行政民主，保护相对人合法权益不被违法执法行为侵犯的屏障。程序合法的要件主要有： 执法行为符合法定方式，包括执法行为公开、公民获取行政情报、公民享有陈述申辩的权利，行政听证、职能分开、不单方接触等规则和制度。 执法行为符合法定步骤、顺序、方式和方法。 执法行为符合法定期限要求。

四、农业行政执法的发展历程

1. 发展阶段。农业行政执法的发展历程可大致分为三个阶段：

第一阶段为起步阶段（1985年至1992年）。以1985年全国人大通过的第一部农业法律《中华人民共和国草原法》（以下简称《草原法》）为标志，这部法律拉开了农业行政执法的序幕。

第二阶段为探索阶段（1993年至1999年）。以《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）的出台为标志，这期间，农业立法进程加快，出台了大量的农业法律法规，农业行政执法工作随之发展，在执法人员、机构、行为规范等方面作了积极的探索。

第三阶段为发展阶段（1999年以来）。以农业部《关于进一步开展农业行政综合执法试点工作的意见》为标志，确定了以综合执法作为农业执法的发展方向，使农业行政执法逐步走上健康发展的轨道。

2. 发展现状。1996年3月八届全国人大第四次会议通过了《行政处罚法》，首次对综合执法做出了原则性规定，提出了改革现行行政执法体制的要求。针对农业执法内容多而散的

特点，在如何使各地农业部门加强依法治农，实施综合执法，树立农业部门形象等方面做了大量工作和艰苦探索。1997年，浙江省舟山市定海区率先成立了农业行政执法大队，将执法职能从技术推广机构和经营服务机构中分离出来，交由执法大队统一行使，由此拉开了强化农业行政执法的序幕。1999年1月，农业部在初步总结浙江省农业行政执法体制改革经验的基础上，下发了《关于进一步开展农业行政综合执法试点工作的意见》，要求全国各级农业行政主管部门积极探索综合执法工作，并确定5个省、5个地市和10个县级单位作为综合执法试点单位。2002年2月，农业部在召开的农业综合执法试点工作领导小组会议中指出：“对于综合执法，中央、国务院有指示，人民群众有要求，现实工作需要，势在必行”。2002年12月28日修订通过，2003年3月1日起施行的《农业法》规定“县级以上地方人民政府农业行政主管部门应当在其职责范围内健全行政执法队伍，实行综合执法，提高执法效率和水平”，从而为农业行政执法奠定了法律基础。截止到2002年底，全国已有970多个县（市）建立了农业行政综合执法机构。

3. 发展模式。农业行政综合执法是一个开创性的工作，各地在实践中创立了各具特色的综合执法模式。总的来看，主要有以下几种模式：

(1) 完全集中型：执法职能完全集中，按政事企相分离的要求，将法律、法规和规章赋予农业部门的行政执法职能，包括行政处罚、行政许可、规费收缴和执法检查等职能统一由执法支（大）队行使，人员由大队统一管理，集中办公，大队单独建立账号。

(2) 部分集中型：执法职能部分集中，执法大队作为农业局行使综合执法和协调管理机构，统一承担稽查职能和部分行政许可行为，另外一部分执法职能仍由其他单位行使。目前大部分综合执法机构都属于这种类型。

(3) 处罚集中型：行政处罚权统一行使，具体执法仍分散进行，虽成立了执法大队，但没有明确的编制数，人员还依附于技术推广部门。对一些重大的、综合性的执法和普法宣传行动，由执法大队组织协调，并负责监督和指导下属各中队开展执法工作。

4. 发展趋势。传统的农业行政执法体系源于计划经济体制，虽然近年来加快了农业行政执法体系改革，但仍有许多地方不适应市场经济的要求，全国各地在执法机构设置、执法职能配置等方面各不相同，执法工作开展也不平衡，农业行政执法仍处于发展、规范阶段。为从体制上、源头上改革和创新行政执法体制，规范执法体系建设，2002年10月，国务院办公厅转发了中央编制办公室《关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作意见》(以下简称《意见》)对执法体系建设提出了要求，并指明行政执法的发展方向：

(1) 执法职能综合化。《意见》明确指出：“调整合并行政执法机构 实行综合行政执法”。“要改变多头执法的现状 组建相对独立、集中统一的行政执法机构”。“一个政府部门下设的多个行政执法机构，原则上归并为一个机构”。目前许多地方农业部门内有多个事业单位承担执法职能，根据《意见》要求，这些分散的执法职能应集中由一个执法机构来承担，尤其是处罚权应尽快综合。农业行政执法职能综合可以分两个层次，第一层次是部门内综合，即将一个政府部门内的多个执法机构归并为一个执法机构，并代表行政主管部门集中行使执法职能；第二层次是跨部门执法职能的综合，建立农林水综合执法部门，把所有法律法规赋予农业、畜牧业、林业、渔业行政主管部门的执法职能统一由综合执法部门行使。

(2) 执法队伍专职化。执法人员不专职，是农业执法普遍存在的一个问题。许多执法人员既从事执法工作，又从事技术推广、检验检测甚至经营活动，既当裁判员又当运动员，很难

做到公正执法。《意见》明确指出“要改变政府部门既管审批又管监督的体制，将制定政策、审查审批等职能与监督检查、实施处罚等职能相对分开。要改变行政执法机构既管查处又管检验体制，将监督处罚职能与技术推广检验职能相对分开”。执法人员专职化是执法工作性质所决定的，也是当前农业行政执法体系改革的迫切需要解决的问题。

(3) 农业行政执法工作的重点在基层。《意见》指出“要改变多层次执法的状况，按区域设置执法机构并实行属地管理。行政执法机构主要在城市和区、县设置。省、自治区政府各部门不再单独设置行政执法机构”。对农业行政执法而言，综合执法的重点在县一级。大量的具体执法工作由县级执法机构完成，部、省一般不直接从事具体执法工作。省、市主要对县级执法机构的指导协调、监督检查以及查处重大违法和跨区域的农业行政违法案件。因此，在职能配置、机构设置上，不能强求上下对口，而是要因地制宜。部、省级一般不需要建立综合执法机构。

(4) 综合执法机构将逐步依照公务员管理。《意见》指出，“设置行政执法机构的审批程序，参照设置行政机构的审批程序办理。专项用于行政执法机构的编制纳入全国编制统计范围”“按照公务员的管理方式进行管理”“行政执法经费由财政予以保障”。可以预见，随着事业单位机构改革的深入，农业行政综合执法机构将逐步实行依照公务员管理，享受公务员待遇。

第二节 农业行政执法主体

一、农业行政执法主体的表现形式

农业行政执法主体是指具体实施农业行政监督管理的农业

行政主管部门或法律、法规授权的农业管理机构或县级以上人民政府农业行政主管部门根据法律、法规、规章的规定依法委托的农业管理机构。

（一）农业行政主管部门

农业行政主管部门是指种植业、畜牧业、渔业、农垦、乡镇企业、饲料工业和农业机械化等行政管理机关。行政机关是指依法行使国家行政权，管理国家行政事务的机关。行政机关与行政组织、行政机构是三个不同的概念，它们既有区别又有联系。行政机关和行政机构统称为行政组织。行政机关是行政组织中能独立行使行政职权，具有法人资格的行政主体。而行政机构一般是指构成行政机关的行政机关内部职能部门，如农业部各司局，其不具有独立法人资格。因此，行政机关内设行政机构不具有行政执法主体资格。我国现行行政机关分为中央行政机关和地方行政机关两大部分。中央行政机关即国务院，由各部、委员会、各直属机构和办事机构组成。地方行政机关一般分为省、自治区、直辖市的人民政府；自治州、设区的市；县、自治县、县级市人民政府；乡、民族乡、镇人民政府。此外，有的地方在省、自治区政府之下设立有地区行署，在县、自治县和乡政府间设立区公所，在市、市辖区人民政府之下设立街道办事处，它们是地方人民政府的派出机构，不是一级地方行政机关。农业行政主管部门是中央行政机关和地方行政机关中具体承担管理农业和农村经济的职能部门。国务院农业行政主管部门是农业部，地方农业行政主管部门是县级以上地方人民政府主管种植业、畜牧业、渔业、农垦、乡镇企业、饲料工业和农业机械化等农业和农村经济管理职能的厅、局、办。应当注意的是，地方农业行政主管部门的设置并不完全按照上面农业几大产业来分，而是根据本地的实际情况，因地制宜，有的地方机构设置得综合一点，有的分得细一些。

（二）法律、法规授权的农业管理机构

农业行政执法授权是指特定的国家机关把某些农业和农村经济管理中的行政执法权力授予非行政机关的组织行使，该组织取得了行政管理的主体资格，即可以以自己的名义独立地行使这些权力，同时以自己的名义独立地承担因行使这些权力引起的法律后果。

根据《行政处罚法》和《农业行政处罚程序规定》的规定，农业行政执法授权标准应从以下几方面来把握：

第一，从授权的主体上来说，农业行政执法授权的主体必须是特定的国家机关，任何个人不能成为授权的主体。行政处罚法规定行政处罚的授权由法律、法规规定。这里的“法规”包括行政法规和地方性法规。因此行政处罚的授权主体必须是享有法律、法规制定权的机关，一般地认为包括下列机关：全国人大及其常委会；国务院；省级地方人大及其常委会；省会所在市和国务院批准的较大的市的人大及其常委会。行政处罚是行政执法种类中对当事人权利义务关系影响最大的，因此，行政处罚法对行政处罚的授权主体作了比较严格的规定。

第二，从被授予权力的内容上看，应是共有权力而不是专有权力。共有权力可以由几个机关享有，具有可转让性。而专有权力只能由某一特定机关行使，具有专一性和不可转让性。如行政拘留等限制人身自由的行政处罚权，就是公安机关的专有权力。

第三，被授权的对象必须严格审查，必须是依法成立的具有管理社会公共事务职能的组织。但是，这里的“组织”，首先不能包括国家机关中的权力机关、司法机关和军事机关；其次一些从行政机关转变过来的全国性公司，其性质是从事生产经营的经济实体，是行政管理的对象，不能作为被授权的主体；最后也不能包括行政机关，因为行政执法权是行政机关的概括职权，法律、法规将某一项具体的执法权赋予特定行政机

关行使，属于行政权的正常分工，不是这里的授权。

第四，从授权的方式上看，授权必须以公开、规范化的方式进行，必须是通过法律、法规规定，其他规范性文件不得授权。

（三）农业行政主管部门依法委托的农业管理机构

农业行政执法委托是指农业行政主管部门依照法律、法规或规章规定将自己职能范围内的行政执法权委托给符合法定条件的农业管理机构行使，受委托实施农业行政执法行为的农业管理机构在委托职权范围内，以委托机关的名义，实施农业行政执法权。在农业行政管理中，行政执法权的委托与行政执法权的授权法理是一样的，都是因为随着社会的发展，行政管理领域越来越宽，行政管理活动也变得纷繁复杂，专业性、技术性增强，在一些行政管理中，行政机关不管是在机构编制、人员配备、专业知识、仪器设备等方面已不能满足行政管理的需要，因此把一些执法职能或程度较轻的处罚权力委托给其他行政机关或社会组织行使，是必要的。但是，农业行政主管部门在委托农业管理机构处罚时，也必须严格把握委托条件，认真审查受委托行使执法权的农业管理机构的资格。

农业行政执法委托，一般认为必须满足以下三个条件：

第一，确有委托的必要。行政执法是行政机关的法定职权，应该由行政机关自己行使，不能随意委托其他行政机关或社会组织行使。但是，如果行政机关直接行使执法权确有困难的，如人员不足、地理因素等影响行政权力及时、有效行使，则可以委托其他行政机关或社会组织行使。因此，《农业行政处罚程序规定》第四条做了“必要时方可委托”的要求。

第二，委托农业管理机构实施行政执法或行政处罚的，必须有法律、法规或规章可以委托的法律依据，否则不能自行委托。这是《行政处罚法》对行政处罚委托的严格要求，目的在于控制执法主体过滥的现象。对处罚以外的其他行政执法行为

的委托，目前尚无这方面的规定。因此，对于一般的农业行政执法权的委托是否要求必须有法律、法规或规章可以委托的依据，我们认为，在目前国家精简机构的精神指导下，结合农业系统正在探索的综合执法思路，做如此要求是必要的，也是可行的。

第三，必须委托给符合法定条件的农业管理机构。行政执法关系到公民、法人或者其他组织的合法权益，是一项严肃的事情，只能委托给社会组织行使，不能委托给个人行使。同时，受委托实施行政执法的组织必须具备一定的条件，也就是说这些农业管理机构必须是依法成立的管理公共事务的事业组织；具有熟悉有关法律、法规、规章和业务的工作人员；对违法行为需要进行技术检查或技术鉴定的，应当有条件组织相应的技术检查或技术鉴定。

农业行政主管部门委托农业管理机构实施农业行政执法行为，必须遵守一定的规则。这些规则包括：

第一，委托必须在法定权限范围内进行，也就是说，农业部门只能将自己享有的职能予以委托，而不能对别的部门享有的职能予以委托。

第二，受委托的农业管理机构应当以委托机关的名义实施行政执法行为。如县农业管理机构只能以县农业局的名义实施执法权，并且县农业管理机构也不能以自己的名义承担执法行为所引起的法律后果，如果引起行政复议或行政诉讼，只能以县农业局作为被申请人或者被告参加复议或者应诉。因此，农业行政主管部门对受委托的农业管理机构实施农业行政执法行为，应当认真做好监督工作。

第三，从委托的形式要件上看，委托应当以书面的形式进行，委托书应当载明委托机关和被委托组织的名称、住址、法定代表人的姓名、委托的权限及其适用范围、委托期限以及违反委托权限的法律责任等。