

农业软科学研究丛书之十



NONGYE FAZHI JIANSHE

农业法制建设

农业部软科学委员会办公室

中国农业出版社

中国农村法制建设丛书



NONGYE FAZHI JIANSHE

农业法制建设

农业部农村经济执法办公室

中国农业出版社

农业软科学研究丛书之十

D822.4
3-C1

农业法制建设

农业部软科学委员会办公室

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业法制建设/农业部软科学委员会办公室编. —北京: 中国农业出版社, 2001.11
(农业软科学研究丛书; 10)
ISBN 7-109-07303-3

I. 农... II. 农... III. 农业法制-研究-中国
IV. D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 077873 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 11.875

字数: 293 千字 印数: 1~2 500 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

编辑委员会

主任委员：万宝瑞

副主任委员：刘 坚 范小建

委 员（以姓氏笔画为序）：

尹成杰	刘志澄	刘振伟	杜 鹰
张从明	杨雍哲	陈晓华	陈锡文
柯炳生	骆友生	段应碧	姜永涛
郭书田	唐正平	崔世安	薛 亮

编辑组

主 编：杜 鹰

副 主 编：张红宇 黄佩民

编 纂 人（以丛书编排为序）：

夏 英	陈劲松	李成贵	罗其友
郑有贵	王秀清	赵长保	苏 明
何广文	刘德萍		

审 稿 人：郭书田 骆友生 黄佩民 王德文

编辑工作人员：张海阳

序

改革开放以来，我国农业与农村经济发展取得了举世瞩目的成就。这些成就的取得，来自于广大农民群众的伟大创造，来自于党中央、国务院的正确决策和富有成效的农村政策。随着市场化、专业化和社会化进程的加快，农业和农村与国民经济的联系越来越紧密，要求制定农村政策不能就农业论农业，就农村论农村，而必须着眼于国民经济、乃至世界经济发展对农村政策进行跨学科的综合研究。农业软科学研究就是在这种背景下发展起来的。

软科学研究本质上是决策研究。开展农业软科学研究，就是把多学科的研究方法、现代科学技术手段，以及民主议事的原则引入决策过程，把决策过程建立在发扬民主、集思广益和综合集成的基础上，为领导决策提供科学依据，为领导决策服务。

20 世纪 90 年代中期以来，农业部软科学委员会开展了广泛而深入的软科学研究工作。1994—2000 年，共开展课题研究 350 多项，并向党中央、国务院领导及时报送了许多有关农业和农村重大问题的专题研究材料，较好地发挥了为决策服务的作用，同时，还团结和形成了一支软科学研究队伍，提高了农业软科学研究水平。此外，农业部软科学委员会通过与有关国家及国际组织的交流与合作，成为对外宣传中国农业政策的窗口。

当前，我国农业发展进入新阶段，对农业发展的宏观指导提出了新要求。在农村政策决策中，不仅要考虑生产，而且要考虑需求；不仅要发挥地区比较优势、调整和优化农业结构，而且要



注重稳步提高我国粮食的生产能力；不仅要解决目前农产品卖难和农民收入增长缓慢问题，而且要着眼于长远，努力提高我国农业的整体素质和国际竞争力；不仅要加快国内结构调整和改革的步伐，而且要应对加入 WTO 的挑战，实现国际国内两个市场的接轨，在更大范围内优化配置农业资源。在新形势下，加强和改善农业软科学研究工作，关键是要抓好选题立项、成果质量、转化利用、专家队伍、制度建设五个环节。选题立项是基础，成果质量是根本，转化利用是目的，专家队伍是依靠，制度建设是保障。以往的工作为开展农业软科学研究奠定了一个较好的基础。今后，软科学研究要以江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，才能不断走向深入，才能获得和保持旺盛的生命力。不断总结经验，继续紧贴农村改革与发展的实际，继续组织和团结社会各界力量，紧紧围绕农村改革与发展的热点、重点和难点问题开展研究，及时为领导决策服务，为推进农业和农村改革与发展发挥更大作用。

编辑出版《农业软科学研究丛书》，对于认真总结工作经验，强化研究成果的转化利用，扩大农业软科学的社会影响，都是有意义的。我希望通过这套丛书的出版，吸引更多的实际工作者和专家学者参与到软科学研究的事业中来，把农业软科学研究提高到一个新的水平。

2001 年 10 月 23 日

编者说明

摆在读者面前的这套丛书，是农业部软科学研究 1994—2000 年成果汇编。

软科学是现代自然科学与社会科学交叉渗透而形成的一门学科。它以各种重大的社会决策行为和行动计划为研究对象，以服务于科学管理和科学决策为宗旨，具有鲜明的政策性。我国软科学研究，可以追溯到 20 世纪 50 年代。从最早将运筹学应用于国民经济发展战略研究，到不断引入系统科学、科学学、未来学等新兴学科的理论和方法，研究的范围也扩展到社会与经济发展的各个领域，软科学研究在宏观管理与决策中发挥了越来越重要的作用。1986 年 7 月，原国家科委在北京召开全国软科学研究工作座谈会，万里副总理到会作了题为“决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题”的重要报告。1988 年 4 月，原国家科委在《全国软科学研究调查工作文件》中规定：“在现阶段软科学研究的范围，主要涉及科学与经济、社会、自然界协调的战略、政策、评价、预测、规划、管理、科技立法以及技术、工程咨询等方面的问题。”原国家科委于 1990 年 11 月成立了“国家软科学研究工作指导委员会”。以此为标志，我国软科学研究进入了一个新的发展时期。

1991 年 1 月 30 日，农业部党组决定，“为适应农业和农村经济发展对软科学研究的需要，进一步加强对农业和农村经济软科学研究工作的管理，决定成立农业部软科学领导小组，作为过渡，待条件成熟时，正式成立农业部软科学委员会。”根据这个



决定，经过一年多筹备之后，1992年3月7日正式成立了农业部软科学委员会。当时，在其章程中明确该委员会的性质是“组织协调有关农业方面的社会力量，开展多部门、跨学科、综合性软科学研究，为宏观决策服务的部属参谋咨询机构”，其主要任务是“制定农业软科学研究中长期选题规划，确定当前重点研究任务，发布年度软科学研究指南，审定农业部软科学委员会委托研究课题，组织社会力量对农业和农村改革与发展的重大问题进行研究。”

农业部软科学委员会的宗旨，是把农业部系统以及有关方面的专家、教授和实际工作者的聪明才智集中起来，形成一个强有力的“智囊团”，为党中央、国务院以及有关领导部门提供农业决策的咨询服务。农业部软科学委员会成立之后，特别是从1994年开始，每年根据中央农村工作会议、全国农业工作会议的精神和要求，制定《农业软科学研究课题指南》，并在报刊上公布，公开向社会招标，以期通过委托研究课题，将农业部系统内外的软科学研究力量组织起来，对我国农业和农村发展与改革过程中出现的一些重大问题进行专题调研。

从1994年到2000年的七年间，农业部软科学委员会除1994年安排100项研究课题外，以后每年安排指南课题加上自选课题大致40项左右，合计达350多项课题。其中，不少课题研究通过编刊《决策参考》、《专题调研报告》等形式提供中央和有关部门领导参阅，对决策起到了重要的参考作用。众多的软科学研究成果涉及到农业与农村改革和发展的各个方面，不仅忠实地记录了这一时期政策思考和实践展开的过程，而且具有较高的学术价值。限于当时的历史条件，这些软科学成果中有相当部分未公开发表。为了加强农业软科学研究成果的转化应用，扩大农业软科学研究成果的社会效益，农业部软科学委员会决定编纂《农业软科学研究丛书》，公开出版发行，这对于广大农业行政管理干部和科技、教学人员无疑是一件好事。

编辑《农业软科学研究丛书》的工作由农业部软科学委员会办公室牵头组织有关专家进行。在全面清理农业部软科学委员会1994—2000年资助研究课题成果的基础上,我们筛选出仍具有理论意义和实践意义的研究成果,按内容归类,分别编纂形成10册专集。即:(一)《农业经营制度》,包括农业土地制度、经营体制、产业化经营等方面的研究课题;(二)《农村市场经济》,包括市场经济理论、农村市场体系、流通体制、农产品价格、质量标准、信息体系等方面的研究课题;(三)《粮食安全问题》,包括粮食政策、粮食供求、购销体制、粮食储备、粮食安全等方面的研究课题;(四)《农业结构调整与区域政策》,包括农业结构调整、区域发展政策、西部开发等方面的研究课题;(五)《农业发展战略与产业政策》,包括农业发展战略、产业发展战略与政策、农垦、扶贫、外贸等方面的研究课题;(六)《农业现代化与可持续发展》,包括农业现代化、可持续发展、农业科技进步等方面的研究课题;(七)《农民收入与劳动力转移》,包括劳动力转移、增加农民收入、发展乡镇企业、小城镇建设等方面的研究课题;(八)《农业投入与财税政策》,包括农业投入、财政、税收政策等方面的研究课题;(九)《农村金融与信贷政策》,包括农村金融体制改革、信贷和扶贫资金使用等方面的研究课题;(十)《农业法制建设》,包括农业立法、执法等方面的研究课题。

各专集编纂人员对各项研究成果进行了认真的遴选,按一定的逻辑关系进行了整理和编排,并尽量保持原貌,以反映出认识与实践演进的历史轨迹。同时,对入选研究成果进行了内容综述,以便读者阅读和参考。此外,为了保证《农业软科学研究丛书》丛书的内容和质量,编审人员做了大量认真细致的审校工作。由于编者水平有限,书中难免有误,敬请读者批评指正。

编 者

2001年9月

农 目 录

序

编者说明

综述	1
第一章 农业法律体系与 WTO 规则	15
第一节 农业法律体系建设	15
一、我国农业立法的状况	16
二、解放思想更新观念是完善农业法律体系的 基础和前提	20
三、加强农业立法的重要性和必要性	24
四、农业法律体系基本框架	34
第二节 农业立法与涉农普通立法	37
一、农业立法与涉农普通立法关系	37
二、现行涉农普通立法评价	41
三、我国农业立法与涉农普通立法分工	46
第三节 WTO 规则与中国农业立法	56
一、WTO 规则赋予成员的基本权利和应承担的义务	56
二、WTO 规则对中国农业立法的影响	61
三、适应规则要求的中国农业立法基本原则	66
四、适应 WTO 规则要求的农业立法框架	68
五、完善我国农业立法的具体建议	69



第二章 农村土地法律制度	71
第一节 农村集体土地法律问题	71
一、农村集体土地所有权主体	72
二、农村集体土地地权性质	75
三、农村土地家庭承包经营权性质	77
四、农村集体土地流转的原则和主要形式	81
第二节 “四荒”拍卖政策法律问题	84
一、“四荒”拍卖与农村经济体制改革	84
二、对现行“四荒”拍卖政策的评价	88
三、对策建议	97
第三节 农村土地承包经营权法律问题	104
一、农村土地制度变迁与承包经营权	104
二、农村土地承包经营权法律性质	111
三、稳定农村土地承包经营权需要解决的几个问题	122
第四节 农业承包合同仲裁法律问题	132
一、我国仲裁制度的历史和现状	132
二、农业承包合同的性质	134
三、农业承包合同仲裁制度	137
四、加强农业承包合同仲裁的对策与建议	140
第三章 农业生产资料与农业技术推广法律制度	143
第一节 种子管理法律问题	143
一、种子立法的提出	143
二、种子立法与国情农情	144
三、种子立法原则	145
四、种子法内容范围	147
第二节 肥料管理法律问题	166
一、肥料管理立法的必要性和可行性	166

二、肥料管理基本法律问题	168
三、立法思路	172
第三节 农业技术推广法律问题	177
一、法律在农业技术推广中的作用	177
二、农业技术推广法律的形成与发展	179
三、国外农业技术推广法律制度的内容及启示	181
四、健全和完善农业技术推广法律体系的建议	186
第四章 农村基层组织法律制度	189
第一节 农村基层组织建设	189
一、农村基层组织的现状	189
二、农村基层组织的作用和影响	193
三、农村基层组织建设中的问题及原因分析	196
四、加强农村基层组织建设的对策建议	200
第二节 农村合作经济组织的法律地位	204
一、农村合作经济组织的定性研究	204
二、农村合作经济组织法律地位的现状透视与完善	208
三、农村合作经济组织法律地位的确立与完善	211
四、促进农村合作经济组织发展的立法和政策建议	213
第三节 村民自治	216
一、村民自治的由来	216
二、村民自治的性质	217
三、村民自治的理论辨析	219
四、村民自治的内容	223
五、村民自治中的党组织	225
第五章 农业执法	229
第一节 农业行政执法基本问题	229
一、农业行政执法的内涵与功能	229



二、农业行政执法的现状	231
三、加强农业行政执法的认识和观念转变问题	238
四、农业行政执法的运作与对策	243
第二节 农业行政执法模式	248
一、传统农业行政执法模式的形成及其主要问题	248
二、农业行政综合执法模式的现状分析	250
三、农业综合执法若干基本问题	259
四、完善我国农业行政执法模式的对策建议	262
第三节 农业行政执法程序	266
一、农业行政执法程序的概念及其基本功能	266
二、现代农业行政执法程序基本法律制度	267
三、我国农业行政执法程序法制建设现状	271
四、农业行政执法程序的基本内容	275
第四节 农业行政执法监督	291
一、农业行政执法监督的概念与特征	291
二、强化农业行政执法监督的意义	294
三、农业行政执法监督的体系	296
四、农业行政执法监督的现状	301
五、强化农业行政执法监督的对策	307
第六章 国外农业立法	317
第一节 国外农业的法律规范	317
一、关于农业宏观调控的法律规范	317
二、关于农业生产经营主体的法律规范	319
三、农业生产与收入分配方面的法律规范	321
四、农产品流通与价格方面的法律规范	323
五、保障农业投入的法律规范	324
六、农业教育、科技与推广方面的法律规范	326
七、农业资源与环境保护的法律规范	327

第二节 国外种子、肥料管理立法	329
一、国外种子立法	329
二、国外肥料管理立法	332
第三节 国外农业合作社立法	338
一、国外农业合作社的发展道路	338
二、国外农业合作社立法概况	341
三、农业合作社的成立与社员权利义务结构	342
四、农业合作社管理	347
五、农业合作社与政府的关系	352
六、国外合作社发展的基本经验	356
七、促进我国农业合作社发展的建议	357

综 述

中共十五大确立了依法治国,建设社会主义法治国家的基本方略。这一治国方略已载入宪法。加强农业法制,实行依法治农,是实施依法治国方略的重要组成部分,是推进依法行政的重要举措。改革开放 20 多年来,我国农业法制建设取得了长足的发展,无法可依的局面得到根本改变,但农业法制还很不完善,无论是农业立法,还是农业执法,抑或是农业法制研究,都还相当薄弱,特别是农业法制研究落后于农业法制的实践。农业部软科学委员会从 1994 年开始,每年制定《农业软科学研究课题指南》,面向社会,开展农业软科学研究,迄今已完成了 350 多项课题,其中农业法制方面的课题不足 20 个,即可见一斑。

尽管农业法制方面的课题数量不多,但研究内容较为广泛,涵盖了农业法律问题的诸多方面,涉及到农业立法、执法、执法监督、普法等各个环节。为了便于阅读和研究,本专集以 19 篇研究报告为基础,共分成 6 章,分别是:农业法律体系与 WTO 规则、农村土地法律制度、农业生产资料与农业技术推广法律制度、农村基层组织法律制度、农业执法、国外农业立法。其中第一章侧重于农业法律体系建设、农业立法与涉农普通立法、WTO 规则与我国农业立法等问题。第二章侧重于农村集体土地、“四荒”拍卖、农村土地承包经营权、农村承包合同仲裁等法律问题。第三章侧重于种子管理、肥料管理、农业技术推广等法律问题。第四章侧重于农村基层组织建设、农村合作经济组织的法律地位、村民自治等问题。第五章侧重于农业行政执法基本



问题、农业行政执法模式、农业行政执法程序、农业行政执法监督等问题。第六章侧重于国外有关农业立法。每章围绕一个主题展开，每一节基本上是一篇相对独立的研究报告，个别的做了较大删节或综合了几篇研究报告。为便于读者通读全书，现就本专集的主要观点和基本内容作一简要评述。

一、建立完备的农业法律体系是 农业法制建设的基础环节

中共十五大提出，到 2010 年要形成有中国特色的社会主义法律体系。农业法律规范是国家法律规范体系的重要组成部分。研究农业法律体系，对于提高农业立法质量，完善农业法律法规和健全农业法律体系具有十分重要的意义。本专集第一章以农业法律体系框架为主要研究内容，3 篇研究报告各有侧重，互为补充，共同构筑了一个完整的农业法律体系框架结构。

“农业法律体系建设”研究报告，对我国农业立法现状做了客观分析，指出了现行农业立法存在的主要问题，认为解放思想、更新观念是完善农业法律体系的基础和前提，明确提出了设计农业法律体系框架的目标和基本原则，并从 4 个层次 6 个方面阐明了农业法律体系的框架结构。

总体上看，自新中国成立以来，农业立法经历了改革开放前和中共十一届三中全会以来两个阶段。改革开放前的农业法制的—个明显特征是，它担负着完成新民主主义革命和对农业实行社会主义改造的历史任务。在高度集中的计划经济体制下，国家的法制建设没能得到应有的重视，农业立法几乎成了被遗忘的角落。中共十一届三中全会以后，国家的法制建设进入了蓬勃发展的新阶段，农业立法也逐步受到党和国家的重视，国家先后制定了一批农业法律法规。但现行农业立法存在许多不足之处：一是由于大多数农业法律、法规是在计划经济体制下制定的，具有浓