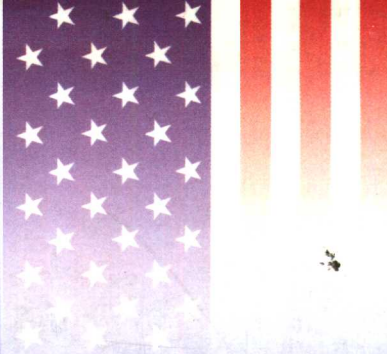




美国农业立法

权昌会 主 编

李 生 王乐君 副主编

经济科学出版社



美国农业立法

主 编 权昌会
副主编 李 生
王乐君

经济科学出版社

九九七年·北京

责任编辑:李 菁
责任校对:杨晓莹
封面设计:朴建晨
电脑制作:朴建晨
版式设计:代小卫
技术编辑:潘泽新

美国农业立法

权昌会 主编

李 生 王乐君 副主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

出版社电话:62541886 发行部电话:62568479

经济科学出版社暨发行部地址:北京海淀区万泉河路 66 号

邮编:100086

*

850×1168 毫米 32 开 7.25 印张 170000 字

1997 年 8 月第一版 1997 年 8 月第一次印刷

印数:0001—1000 册

ISBN 7-5058-1206-8/D·102 定价:10.80 元

图书在版编目(CIP)数据

美国农业立法/权昌会主编. —北京: 经济科学出版社,
1997. 8

ISBN 7-5058-1206-8

I. 美… II. 权… III. 农业-立法-研究-美国 IV. D971.
224

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 14178 号

前 言

美国不仅有发达的农业,而且有较为完善的农业法制,农业立法覆盖了美国农业和农村经济的各个方面。从某种意义上说,了解美国农业的立法动态,就等于了解美国的农业政策取向。由于农业法在农业发展中始终起着重要作用,美国农业法的地位不断提高。首先,农业法律是美国对农业进行宏观调控的主要手段,主要表现在:一是国会通过立法建立各项制度,为农业经济运行提供规范;二是政府的各项农业计划不仅来自法律授权,而且要依法实施。其次,农业法研究不断加强。20世纪60年代以来,美国相继出现专门的农业法研究机构,70年代,农业法成为美国法学领域的一个独立的法律部门,很多大学开设有农业法课程。

当前,我国农业正处于由传统的计划经济向社会主义市场经济过渡时期。农业新体制不仅需要农业法加以确立,而且需要农业法保证其运行。我国农业法制工作起步较晚,在立足国情的基础上,吸收和借鉴国外的立法经验,有利于加快我国农业立法进程,完善我国的农业法制。为此,我们编写了《美国农业立法》一书,希望能对我国的立法工作者有所启示,对我国农业法制研究有所帮助。参加本书编写的人员有:李生、王乐君、何宝玉、高义生、薄伟康。

由于水平有限,错误在所难免,望读者不吝赐教。

编 者

1997年2月

目 录

第一章 农业立法概述	1
一、农业法的产生与发展	1
二、农业立法分类	7
三、农业立法特点.....	11
四、农业立法体制.....	13
五、农业立法程序.....	19
第二章 农产品价格支持和土地调整立法	26
一、农产品价格支持和土地调整立法背景.....	26
二、1933 年农业调整法	27
三、1938 年农业调整法	34
四、1948 年农业法和 1949 年农业法	36
五、1954 年农业法和第 480 号公法	39
六、1956 年农业法和土壤保护立法	41
七、1962 年食品和农业法	44
八、1964 年棉花-小麦法和食品券法	45
九、1965 年食品和农业法	47
十、1970 年农业法	49
十一、1973 年农业和消费者保护法	52
十二、1977 年食品和农业法	54
十三、1981 年农业和食品法	57
十四、1985 年食品保障法	60
十五、1990 年食品、农业、资源保护和贸易法	65
十六、1996 年联邦农业完善和改革法	69

第三章	农业合作社立法	72
	一、农业合作社立法概述	72
	二、农业合作社的成立	79
	三、合作社权力与社员权利	84
	四、组织与管理	87
	五、销售合同	91
	六、合并与解散	92
	七、政府对合作社的支持	93
第四章	农业劳动立法	102
	一、基本指导思想	102
	二、劳动时间与工资	105
	三、农业工人的使用	109
	四、职业安全与保健	113
	五、社会保障与失业救济	116
	六、劳动管理	118
第五章	农产品流通立法	123
	一、农产品销售与统一商法典	123
	二、谷物、棉花销售立法	127
	三、水果、蔬菜 and 牛奶销售立法	133
	四、家畜、家禽销售立法	137
	五、美国农业部在农产品销售中的作用	140
第六章	农业信贷立法	145
	一、农业信贷体系立法的背景	145
	二、农业信贷体系的构成及其运作	148
	三、农业信贷体系的管理	152
	四、农业信贷体系的调整	154
	五、借款人的权利	155
	六、有关农业信贷体系的诉讼	157
第七章	农作物保险立法	159

一、农作物保险在农业保护体系中的地位	159
二、农作物保险法的历史沿革	160
三、农作物保险法的基本内容	161
四、1980 年联邦农作物保险法	165
五、1994 年联邦农作物保险改革法	170
第八章 农业技术推广立法	176
一、农业技术推广的起源	176
二、农业合作推广体制	182
三、农业合作推广的机构与人员	185
四、农业合作推广的未来	190
第九章 种子立法	192
一、联邦种子法的立法目的和调整范围	192
二、对种子经营的限制	193
三、种子对外贸易的法律规定	198
四、种子质量控制	200
五、杂草种子的管理	202
六、担保	203
七、联邦种子法的实施	203
第十章 渔业立法	206
一、立法背景	206
二、外国捕鱼和国际渔业协定	207
三、国内渔业管理	212
四、处罚	216
五、法律实施机关	217
主要参考资料	219

第一章 农业立法概述

农业立法在美国农业管理中占有相当重要的地位。尽管美国政府历来标榜自己推行“放任自流”政策,但却从未放松过对农业的干预。美国对农业的管理主要依靠法律手段,先后制定了大量的农业法律法规,把农业管理纳入了“法治”轨道。

一、农业法的产生与发展

伴随美国的独立,农业立法工作开始提到议事日程。美国农业立法史几乎同美国的历史一样悠久。在美国独立之后的 200 多年中,农业立法工作从未中断,相反,随着农业的发展,农业立法工作越来越受到重视。通过农业立法和执法,促进了农业的发展;随着农业的发展,又进一步完善了农业法。

(一)农业立法阶段

根据美国农业经济发展的历史,可以将美国农业立法过程划分为四个阶段:建国初期、农业半机械化时期、农业机械化时期和战后时期。

1776 年 7 月美国宣布独立,建立美利坚合众国。建国之初,百废待举,但主要任务是巩固国家政权。政府急需大量资金来恢复和发展受战争严重破坏的国民经济,面对拮据的财政状况,政府采取出售公有土地和征收关税的措施积累资金。1785 年和 1787 年联邦议会分别通过了旨在出售公有土地的土地法令和西北土地法令;1820 年国会又通过了以降低土地价格鼓励购买的土地法,这部法律的实施使美国在 19 世纪 30 年代形成了公有土地出售的第

二个高潮。这 10 年中平均每年出售的公有土地达到 623 万英亩，比 1814 年～1819 年的第一个高潮（年均出售土地 210 万英亩）增加了近两倍。有关土地法的颁布实施不仅为政府提供了大量财源，而且促进了美国西部农业的开发，为美国农用地经营奠定了基础。

按照美国农业经济学家的看法，从 1840 年开始到第一次世界大战前夕，是美国实现以畜力为动力的农业半机械化时期。这个时期的农业经济形势发生了重大变化，农业政策法律也发生了相应的变化。从 19 世纪 30 年代末开始，在美国出现了由手工工具向畜力机械过渡的农业技术革命高潮，农业生产得到迅速发展。为了适应经济迅速发展的形势，促进农产品流通，提高农业商品化水平，1862 年国会通过了《太平洋铁路法》，决定修建一条贯穿整个美国的大铁路。当年美国国会还通过了三个重要的农业法律，对美国农业和农业教育的发展起了决定性的作用。5 月通过了成立美国农业部的法案。在农业部成立半个月后，国会又通过了宅地法，决定向那些在当地居住并耕种 5 年以上、年满 21 岁的个人或一家之主免费提供 160 英亩公有土地。这部宅地法以及 20 世纪上半叶通过的几个宅地法，对农场制度的确立和巩固具有相当重要的影响。1862 年 6 月国会又通过了莫里尔赠地学院法，规定联邦政府向签署这项法律的各州按议员人数拨给一定数量的公有土地，各州可以用出售土地所得创办和维持至少一所农学院或设有机课程在大学，开创了美国农业教育的新局面。1887 年 3 月国会通过的《哈奇农业试验站法》和 1914 年通过的《史密斯-利弗合作推广法》，进一步建立并逐步完善了美国“农业教育、科研和推广体系”。

两次世界大战之间的这段时间属于美国农业机械化时期。这个时期的大多数年份都受农业危机的困扰。为了帮助农场主尽快摆脱危机，农业立法的目标从促进生产力发展转变到以农产品价格支持计划为中心的生产关系调整政策上来。1929 年新上任的胡佛总统于 6 月签署了农产品销售法，授权成立联邦农场局，并向农场主合作社提供贷款，修建仓储设施等，以储存过剩的农产品。

1933年3月罗斯福总统执政后,又采取了一系列反危机措施,其中重要的一条措施就是请求国会通过新的农业立法,以“增加农场主的购买力”。当年5月,国会通过了农业调整法,授权成立农业调整管理局,明确农业部长有权同农场主签订自愿减少耕地或生产的合同,同农产品加工商签订销售协议,以维持农产品价格,使工农产品比价和农民的购买力恢复到1910年~1914年的水平,因为那时的工农产品比价最合理,农民的购买力最高。

第二次世界大战结束以后,美国农业进入了第四个阶段。第二次世界大战使美国农业扭转了长达20年之久的下降和徘徊局面。世界大战大大增加了世界对美国粮食的需求,为此,1941年3月国会通过了租借法案,向协约国提供援助;当年7月,国会在斯蒂格尔修正案中要求在战时对非主要农产品也实行价格支持,这样就大大刺激了战时的农产品生产。朝鲜战争结束后,剩余农产品的积累又越来越多,于是1954年7月国会被迫通过了《农产品贸易发展和援助法》(即480号公法),决定利用外币销售、美元贷款以及易货贸易等方式扩大农产品出口。这是美国农产品方面的重要法律,几经修改,一直沿用至今。二战后,农产品过剩问题一直是美国农业的主要矛盾,许多农业立法都是围绕解决农产品过剩而展开的。比如,《1985年食物保障法》,《1990年食品、农业、资源保护和贸易法》都规定了许多控制生产和扩大消费以达到供求平衡的措施。

(二)农业法研究与教育促进了农业法发展

农业法研究与教育促进了农业法的发展。20世纪30年代,美国农场遭受了通货膨胀和财政困难的困扰,迫使人们利用法律手段去解决债务问题,政府面对恶劣的经济条件,也开始重视农业法的作用。与此同时,农业法研究与教育活动逐步展开,涌现了一批专门从事农业法研究和教育的法学家和农业经济学家。30年代,美国哈罗德·W·汉纳教授在“法律与农业”一文中,对农业法的产生及其地位的论述,在法学界逐步产生反响,随后,一些对诸如

农场经济或出租等问题感兴趣的农业经济学家也加入这一研究行列。随着农业的发展,对法律的要求也越来越迫切,人们研究农业法的兴趣也大为提高。20世纪80年代,农业法研究在美国不断深化、系统化。1981年尼尔·E·哈尔教授在他的一部农业法著作中,从理论和实践上进一步阐述了农业法的地位和作用,提高了人们对农业法的认识。

60年代美国衣阿华法学院创立了“农业法中心”,以沟通美国农业部、衣阿华大学农学院经济系和衣阿华法学院的联系。这是美国第一个专门研究农业法的组织。70年代美国又成立了农业法协会,该协会集中研究农业所面临的主要法律问题,今天,美国农业法协会遍布全国。美国律师协会也设有农业法委员会,旨在通过开展活动,加强与农业律师交流,提高乡村律师业务水平。

70年代末、80年代初,美国中西部的多数法律学校首先开设了农业法基础课。1980年在阿肯色大学首次建立农业法硕士学位点,培养了美国第一个农业法学硕士。随后,农业法教育迅速发展。华盛顿大学、堪萨斯和哈姆林大学也因实施农业法研究计划而名声大振。1983年,德雷克法律大学成立了“农业法律中心”,为学生研究农业法创造条件,为律师和农业团体沟通信息和进行培训。该中心发行《衣阿华农业报告》,指导每年的法律教育计划和主办每年的“夏季农业法讲座”,组织农业法专题报告。这些研究与教育活动对推动农业法的发展起了十分重要的作用。

(三)农业法在农业发展中的作用

德国社会学家、经济学家韦伯曾经指出,资本主义市场经济不仅以生产过程的可计算性为特征,而且以经济行为的法律环境的可计算性为其制度前提,合理的现代资本主义不仅需要技术生产手段,而且需要一种可靠的法律体系和照章行事的行政管理制度;美国经济学家、1986年诺贝尔经济学奖的获得者布坎南在谈到市场制度时认为:没有合适的法律和制度,市场就不会产生任何体现价值最大化意义的效率,如果我们真的能谈到市场的话;因为法律

和制度包括明确受尊重的强制执行的私有财产和保证实行契约的程度。法律已成为资本主义市场经济发展的前提条件,同样,资本主义农业经济也是在一定法律制度框架内运行的经济形态,农业法律制度成为资本主义农业经济发展的重要保障。美国法律专家就认为,美国因曾经轻视或忽视法律制度在农业生产经济过程中的作用,没有为农产品的生产和销售提供法律保障,致使许多美国农业组织缺乏适应性,缺乏效率,阻碍了农业生产。农业法律制度在美国农业发展中的作用体现在以下两个主要方面。

一方面是促使农场主从事有效的农业生产:第一,土地抵押等财产担保法律制度的确立,为农场主获得资金提供了保证;第二,财产所有权制度确保了农场主对土地的取得和转让,促使土地合理流转;第三,实施土地租赁法,使非土地所有者可以通过租赁获得土地使用权;第四,法律允许农场主采用多种方式,如期货贸易、远期合同和合作制,销售农产品,增加销售收入,为农业再生产提供资金积累;第五,法律规定农场等财产可以继承、转让或买卖,有利于农场经营权或所有权的转移,有利于农业资源的优化配置;第六,运用合同和担保等法律手段,有效地保证了农用生产资料的供应和质量;第七,法律允许农业中存在多种经济成分,可以通过合伙或公司等形式组建农业企业,依法获得资金,承担有限责任。农业中多种经济成分并存,促进了农业发展。

另一方面,农业法有效地保护了公众利益。第一,20世纪30年代以来,联邦政府实施了一些有关农产品价格补贴和农业生产控制方面的法律,较好地稳定了农产品价格,并维持了农场收入;第二,土壤保护、限制用水和防止水资源污染等方面的法律,以及控制使用农药等化学物质方面的法律,保护了自然资源,有效地维持了生态平衡;第三,通过规定种子、饲料、化肥和农药等重要农用资料的生产和销售标准,农业得到保护,农场安全得到保障;第四,国家通过制定保证食品质量和卫生安全的法律法规,以生产和供应符合卫生要求和价格合理的食物,满足了国民消费和国家出口

及实施国内外救济计划对农产品的需求。

(四) 农业法是一个独立的法律部门

20 世纪初,美国一些专家、学者就认为农业法应成为一个独立的法律部门。农业是人类赖以生存的最基本的物质生产活动,农业生产经营涉及大量的经济活动。比如,美国 20% 以上的工作和经济活动与农业部门的食物和纤维的生产、加工、分配及消费联系在一起。没有任何其他经济部门像农业这样广泛地利用土、水和能量等自然资源,也没有任何经济部门像农业这样具有保护人类生活最基本的功能。农业的这些特征也就决定了以其为研究对象的农业法的独特性。农业法首先以农业经济活动为出发点,农业法涉及诸多法律问题,例如财产法、合同法、民事侵权行为法、行政程序法和税法,典型的农业法律关系包含上述各种法律问题,很难在某一法律领域内把它研究清楚。由此可见,农业法超出了包括财产法、合同法、民事侵权行为法、行政程序法和税法等法律部门的范围,我们很难把它归入现行某一法律部门。

农业法之所以在美国得到迅速发展并成为一个独立的法律部门,除了农业界和法律界的努力和社会的大力支持外,美国农业法学家认为,农业发展的内在要求是其根本原因。美国翰森教授把农业法产生与发展的原因归纳为三个方面:第一,随着行政干预农业的力量减弱,必须依靠法律和经济手段,如通过法院确保农业应有的地位;第二,农业在促进国民经济发展和维持收支平衡方面的作用越来越重要,农业贸易政策对国际关系的影响与日俱增;第三,农产品生产和销售规模不断扩大,对现行法律制度产生冲击。美国南达科他大学农业法教授戴维森则认为,有六个方面的因素促使农业法成为一个独立的法律部门:(1)土地所有权和管理;(2)农产品生产过程中生物资源的利用和循环;(3)法规在决定环境功能方面所起的重大作用;(4)农业内部激烈的竞争;(5)文化、习惯、社会和政治方面给家庭农场带来的严重影响;(6)农业商品化发展导致结构的变化。这些问题都迫切要求加快农业法制建设。

二、农业立法分类

根据法律的调整对象、适用范围以及法律的效力等,美国农业法可以分为三类或称三种性质的农业法,即适用于农业的普通法、普通法例外情形的特别农业法和调整农业的专门法律。

(一)适用于农业的普通法

适用于非农业生产者及其生产经营活动的法律,同样适用于诸多农业生产经营活动。例如,农场购买合同或者农场雇工合同,同其他商品买卖和雇工合同一样,都要遵循合同法的一些基本原则。适用于农业生产经营活动的普通法律原则,并不仅仅因为其调整对象是农业就应该有所不同。但是在一般法律原则适用于农业生产经营活动时,其效力可能会有所不同。这主要是由农业生产特点和农业、农业劳动者所处的地位决定的。

因此,在处理农场事务时,必须深入了解一般法律原则在适用于农业企业和农民时可能产生的特殊效力。例如,尽管适用于农业企业组织(如协会、合资公司等)的法律同适用于其他企业的法律并无不同,但由于农业企业组织的主要生产资料是土地,它们采用特殊组织结构所带来的法律后果,和其他非农业企业同一行为引起的法律后果可能大不相同,这就要求采取与处理非农场事务和非农户家庭事务不同的法律策略。农场事务和非农场事务不同的例子还有财产计划的不同(要注意适用于耕地的特殊税法条款)和产品买卖的不同(要特别注意联邦统一商法典中有关农产品的例外条款)。

(二)普通法例外情形的特别农业法

在现实中,也可能存在一般法律原则不再适用于农业的情形。这就要求用在一般原则之外规定例外条款来处理这类事情,甚至专门制定特别的农业法。例如,农业劳工的雇主无须遵守许多联邦劳工法;在许多州里,也无须遵守州有关劳工工资的规定。农业合

作社不受联邦反垄断法律条款的限制,因此这些合作社可以自由合并,统一订价,在经营中通过签订协议组成垄断集团(这对非农业企业是严格禁止的)。联邦统一商法典对于被定义的“农产品”的商品做了一些特殊规定。统一商法典的许多一般原则,如:默视担保原则不适用于农场牲畜交易契约;同样,在很多州里,农民在从事统一商法典规定的许多活动时,不被视为零售商。破产法也专门对农民无力偿还债务问题做出了例外规定。

1. 法律给农业特殊待遇的理由。

通常情况下,所有地位相似的当事人和相同情形,法律都要给予平等待遇,这一直是美国立法的基本原则。任何法律,无论从内容上还是在效力上给一个群体中的一部分特殊个体某种优惠,或者进行某种歧视,都会被认为是合情理的。法律应当贯彻“平等”原则,但是农业却经常受到法律例外原则的照顾。这在美国看来,适用于农业的特殊原则的合理性决定了这个特别待遇的合法性。首先,农业被视为一种独特的生产方式,受制于自然力量的约束,局限于孤立的农村社区之中。公众已普遍认识到农业生产经营活动的成功取决于农民控制之外的许多因素,这些因素包括气候、生产资料价格和供应以及农产品消费需求变化等。其次,由于农民在食品和纤维生产中所扮演的重要角色,他们也被认为是社会上一支独一无二的稳定力量。现代社会一直推崇小农场,特别是那些所谓的“家庭农场”,这几种类型的农场似乎特别能够体现和发扬美国的自给自足的价值观念。从实用主义角度来看,由于美国农民是高效率的生产者,使美国社会的绝大多数人能够从事其他经济活动。换句话说就是,由于占美国人口极小部分的农业生产者的高效率,使美国绝大多数公民不用为食物生产而奔波。最后,农地是许多娱乐场所用地的主要来源;现有农地也是未来的商业用地、工业用地,以及住宅建设的用地。

尽管在现代社会中农业和农地具有前述几方面的积极作用,但美国农民的人数非常少,大约仅占全国人口总数的2%。因此,

他们必须经受现代社会政治经济力量集中在非农业、偏重城市利益这一基本事实所带来的问题和造成的压力。从这种意义上可以说,对农民实行特别法律待遇是要保护农民免受偏重城市利益的法律和政府的不公正待遇。从另一方面讲,也不能把法律待遇差异完全归因于政治上的温情主义,城市居民相当关心农民的经营问题,如果农民不能取得合理成功,城市食品供应就会发生短缺,价格就会变得昂贵。这正是农业法律和公共政策产生的另一个原因。

2. 农民怎样才能适用例外规定。

对于这个问题,关键在于确定农业活动的法定范畴。通常要考虑以下因素:(1)企业的产品是否通常被认为是农业活动的产品;(2)在生产过程中是否使用通常和农业相关的资源;(3)是否使用一般被认为和农业有关的生产技术方法;(4)使用资源的经济组织是否同一般意义上的农业有关;(5)农业人员所冒的风险是否属于农业风险;(6)农业人员和农业活动面临的问题是否属于法律一般原则的例外规定要解决的问题。值得注意的是,尽管农业活动的概念和传统农业的概念紧密相联,法院仍越来越愿意把另外的或新的农业方式归为农业活动。例如,破产法院一项判决认为,在计算农场收入时,农场饲养和销售小宠物算作农场活动的一部分。

美国联邦最高法院在“联邦诉全国肉鸡销售协会”判例中体现了在法律上界定农业内涵的诸因素的运用。全国肉鸡销售协会分析了《卡珀-沃尔斯坦德法》,该法规定由农场主、种植园主或者从事农业生产的牧场主组成的农业合作社,可以不受反垄断法的一些关键限制性条款的约束。全国肉鸡销售协会是由垂直统一管理的35个肉鸡公司组成的,随着垂直统一管理在肉鸡业的不断发展,肉鸡销售统一体拥有肉鸡生产设施或者和单个生产者签订饲养肉鸡合同越来越普遍。在针对全国肉鸡销售协会的反垄断行动中,最高法院认为该协会不是一个真正有资格主张适用《卡珀-沃尔斯坦德法》(免受反垄断法限制)的合作社,法院所持观点是基于