

实用农业管理法

谢绍江 主编



光明日报出版社

实用农业管理法

谢绍江 主编

光明日报出版社

编委主任 赵忠云

主 编 谢绍江

副 主 编 杨先芬

编 委 (以姓氏笔划为序)

马 麟 王志行 肖思贵 吴绍麟

吴荣贵 陈宗尧 李文阁 李鲁生

周志湘 杨先芬 赵忠云 谢绍江

实用农业管理法

谢绍江 主编

光明日报出版社 出版发行

河北省衡水地区印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 17.75印张 450千字

1990年9月第一版 1990年9月第一次印刷

ISBN 7—80014—933—1/D·88

定 价：6.40元

前 言

农业法制建设正在加速进行。农业管理工作是将行政管理法规与农业政策密切结合进行的。以法治农,以法兴农,农业管理法制化,是摆在各级政府和广大干部群众面前的一项重要任务。为农、林、水、土、牧、渔、农机、农财等广大农口干部科技人员和农村工作者提供法律帮助,解决农业管理中的基本法律问题,以满足工作需要,保护其合法权益,改善其任职素质,是本书编写的目的。

该书分三部分:第一部分包括农业行政管理、农业计划、农业承包合同、乡镇企业和农村会计、审计、统计、合作基金以及其他发展农村商品经济的政策法律等基本内容;第二部分系统介绍了农、林、水、土、牧、渔、农机、农业科技、农业环保、农产品贸易和农业财政、金融、税收等方面的政策法规;最后是农业纠纷的调解、仲裁和行政诉讼。该书以法为准,结合政策,密切联系工作实际,运用典型事例,回答了农村和农业工作中遇到的种种政策法律问题,突出了实用性。

赵忠云组织领导了该书的编写工作。谢绍江确定全书写作提纲,具体主持编写并统稿定稿。杨先芬协助统稿。王志行审阅过本单位三章稿子并作了部分联络工作。各编委对该书的编写给予了大力支持、指导。参加编写的还有:马守杰、王世光、史连华、石统玉、石效贵、曲国庆、孙振珂、孙光华、刘均政、杨兆琪、吴宽民、李占国、李春叶、李学太、尚宪民、尚振海、范廷祥、季明川、张保卫、赵德奎、柳砚涛、姜洪学、殷绪海、黄利明、常兰香、鲁水政、蒋庆功。该书编写中得到了各参编人员所在单位的大力支持帮助,谨表谢意。

缺点错误在所难免,恳请指正。

编 者

1990年8月

目 录

第一章 我国农业与农业管理法概述

- 一、我国农业的现状与加强依法管理…………… (1)
- 二、农业及其生产部门…………… (7)
- 三、农业管理法…………… (10)
- 四、农业法律责任…………… (12)

第二章 发展农村商品经济的政策法律

- 一、大力发展农村商品经济…………… (15)
- 二、农村联产承包责任制…………… (20)
- 三、农村个体工商户…………… (22)
- 四、个人合伙…………… (26)
- 五、乡镇企业…………… (28)
- 六、发展农村横向经济联合…………… (41)

第三章 农业所有权与经营权

- 一、农业所有权法律关系…………… (50)
- 二、农村财产所有权的种类…………… (51)
- 三、农业经营权…………… (53)
- 四、我国农业经济形式…………… (60)

第四章 农业的行政管理

- 一、农业行政管理法制化…………… (65)
- 二、农业行政行为…………… (72)
- 三、农业行政系统的公务员制度…………… (80)
- 四、农业行政管理工作程序…………… (86)

五、行政处罚、处分和强制执行·····	(91)
第五章 我国农业计划法	
一、农业计划法的概念·····	(100)
二、农业计划的编制·····	(102)
三、农业计划体系与管理体制·····	(104)
四、农业计划的实施·····	(106)
五、法律责任·····	(108)
第六章 农村经济管理法	
一、农村财务会计制度·····	(111)
二、农村审计制度·····	(117)
三、农村合作基金会的管理制度·····	(122)
四、农村收益分配管理制度·····	(129)
五、农村统计法律制度·····	(131)
第七章 农业的合同管理	
一、农业合同概述·····	(138)
二、农业合同的签订·····	(141)
三、农业合同的履行和管理·····	(147)
四、农村承包合同·····	(153)
五、农业科技承包合同·····	(162)
六、农副产品购销合同·····	(167)
七、农村加工承揽合同·····	(172)
八、农村运输合同·····	(175)
九、农村租赁合同·····	(173)
第八章 土地管理法	
一、土地管理概述·····	(182)
二、土地的所有权与使用权·····	(191)
三、土地的利用和保护·····	(196)
四、国家建设用地管理·····	(206)

五、乡(镇)村建设用地管理.....	(215)
六、法律责任.....	(223)
第九章 林业法	
一、我国林业概况.....	(227)
二、我国的林业立法.....	(234)
三、森林资源权属.....	(237)
四、森林经营管理.....	(241)
五、森林保护.....	(247)
六、植树造林.....	(252)
七、合理采伐森林.....	(257)
八、违法处罚.....	(264)
第十章 牧业法	
一、畜牧业的经营管理.....	(272)
二、大力发展养猪生产.....	(274)
三、畜牧产品贸易.....	(278)
四、畜禽的疫病防治及检疫.....	(280)
五、饲料生产与草地建设.....	(284)
第十一章 渔业法	
一、渔业法概述.....	(287)
二、养殖业.....	(289)
三、捕捞业.....	(292)
四、渔业资源的保护.....	(295)
五、渔业管理.....	(302)
第十二章 水法	
一、水法概述.....	(308)
二、水资源的开发利用.....	(315)
三、水、水域和水工程保护.....	(325)
四、用水管理.....	(332)

五、防汛与抗洪·····	(340)
六、法律责任·····	(346)
第十三章 农业机械管理法	
一、农机化发展的方针政策·····	(349)
二、农用柴油管理·····	(350)
三、农机安全监理·····	(353)
四、乡(镇)农机管理服务组织·····	(358)
五、农村机械维修点管理·····	(360)
第十四章 农业科技管理法	
一、农业科技法及其作用·····	(362)
二、农业科技成果管理·····	(363)
三、农业技术推广·····	(367)
四、科技情报与科技档案管理·····	(370)
五、科技人才管理·····	(374)
六、改革科技体制,放活科技人员·····	(379)
第十五章 种子管理与病虫害防治法	
一、种子管理法·····	(383)
二、植物病虫害防治法·····	(386)
三、植物检疫法·····	(392)
第十六章 农业环境保护法	
一、农业环境与保护·····	(399)
二、我国环境保护的原则与制度·····	(407)
三、环境保护标准·····	(414)
四、农业环境污染·····	(418)
五、农业环境污染防治·····	(427)
六、法律责任·····	(439)
第十七章 野生动植物保护法	
一、保护野生动植物的意义·····	(442)

二、野生动植物资源保护	(447)
三、野生动植物管理	(451)
四、几种常见的违法行为及其处罚	(455)
第十八章 农产品贸易法	
一、农产品的购销制度和购销政策	(460)
二、农产品的购销价格	(471)
第十九章 农业财政管理法	
一、农业基本建设投资管理	(482)
二、农业科技三项费用的管理	(486)
三、农村救济费的管理	(487)
四、农业事业费的管理	(489)
五、支援农村生产资金的管理	(497)
六、财政支农周转金的管理	(504)
第二十章 农业税收管理法	
一、农业税管理	(508)
二、农林特产税的管理	(513)
三、耕地占用税的管理	(516)
四、契税的征收管理	(518)
第二十一章 农业金融管理法	
一、农业储蓄的管理	(521)
二、农业贷款的管理	(522)
三、农业拨款的监督拨付	(528)
第二十二章 农业纠纷的非诉讼处理	
一、农业行政纠纷的概念与特点	(532)
二、农业行政复议制度	(536)
三、其他农业纠纷及其处理	(538)
第二十三章 农业案件的行政诉讼	
一、行政诉讼的特征和受案范围	(542)

二、当事人的诉讼权利与义务.....	(548)
三、行政案件的管辖和审判.....	(554)

第一章 我国农业与农业管理法概述

农业是国民经济的基础。发展轻工业、重工业离开了农业的发展就缺乏稳定的基础和可靠的保证。农业作为一个生产部门，它在向社会源源不断地提供能量、食物的同时自身也获得再生产的条件，从而保证了人类的存在和发展；农业不仅要适应其它生产部门和人民生活的需要，而且自身也需要不断调整，以适应其内部各生产部门的互相促进，协调发展。现代农业很重要的标志之一就是采用先进的管理方法。以适应和促进生产力的发展。而其中最基本的就是通过建立健全各种管理法规，使农业生产纳入以法管理的轨道。因此，制定学习农业管理法，实行以法治农，提高农业行政管理部门的管理水平及农业行政人员的素质，是当前农业生产及农业现代化建设的一项重要任务。

一、我国农业的现状与加强依法管理

我国是一个农业大国，历史上对农业都十分重视。今天，我国的工业和其他产业虽然得到了很大的发展，但农业在整个国民经济中的地位仍极其重要。随着社会主义商品经济的发展，社会化、现代化程度的不断增强，以法治农，已成为一个迫切需要解决的问题。

1、农业在国民经济中的地位

农业是国民经济的基础，这是由农业自身的特点所决定

的。首先，农业是人类衣食之源，生存之本，是一切生产活动的先决条件。在农业生产过程中，人们依靠植物、动物、微生物的生活机能，生产植物产品和动物产品，人类社会才得以生存和发展。其次，农业产品的发展，是国民经济其他部门发展的基础。农业生产出来的生活资料有了较大的剩余，工业、商业和国民经济其它部门，才逐渐从农业分离出来，成为独立的部门。所以，马克思说：“农业劳动是其它一切劳动得以独立存在的自然基础和前提”。^①所有从事各种国民经济部门的人都要吃饭，不少生产部门以农业产品为原料，所以农业生产的发展还决定着其它部门发展的速度和规模。因为只有农业劳动生产率的不断提高，才能提供更多的生活资料、原料和劳动力，以满足其它部门发展的需要。毛泽东同志十分重视农业在我国国民经济中的地位和作用。早在1962年，他就明确提出了以“农业为基础、工业为主导”的发展国民经济总方针，并强调要“把发展农业放在首要地位，正确地处理工业和农业的关系，坚决地把工业部门的工作转移到以农业为基础的轨道上来”。从指导思想上阐明了我国工业和农业之间的关系。

我国是一个拥有11亿人口的大国，仅吃饭、穿衣就是一个大问题。目前，农业总产值还占国民生产总值的相当比重，农副产品及其加工品既是全国人民的主要消费品，又是我国外汇收入的重要来源。另外，广大农村又是国内最广大的市场。因此，农业的状况如何，不仅影响整个国民经济的发展，还会影响国家的安定和工农联盟的巩固。

2、我国农业的现状

建国以来，我国农业获得了很大的发展，基本上解决了人民的吃饭、穿衣问题，为整个国民经济的发展提供了基础。特别是党的十一届三中全会以后，农村实行了以家庭经营为主的联产承

^①（《马克思恩格斯全集》第26卷，第28～29页）

包制，调动了广大农民的生产积极性。随着农业劳动生产率的提高和农村专业化分工的发展，大量的劳动力开始从种植业转向多种经营，使农、林、牧、副、渔各业都得到了发展。在1987年的农业总产值中，其中种植业2838亿元，占60.7%；林业222亿元，占4.7%；牧业1065亿元，占22.8%；副业325亿元，占7%；渔业225亿元，占4.8%。同时，在有些地方，开始出现了土地的规模经营，出现了一些以土地为中心的乡村合作组织和农民自愿组成的多种形式的经济联合体。据统计，到1987年，我国农村经济联合体已达48万多个，从业人员26万多人。与此同时，农村村办、乡办企业也异军突起。1987年，我国农村社会总产值是9432亿元，其中，农业总产值占49.6%，农村工业总产值占34.8%，农村建筑业总产值占7.7%，农村运输业总产值占3.5%，农村商业、饮食业总产值占4.4%。标志着我国农业已由自给半自给的经济向商品经济转化，由传统农业逐步向现代农业转化。

但是，我国农业在迅速发展过程中，也存在着许多不容忽视的问题。一是自1985年以来，由于指导思想和一些具体工作中的失误，使粮食、棉花等农副产品生产出现了徘徊的局面。二是耕地逐渐减少，人口迅速增加。自1984年以来，耕地以每年500多万亩的速度减少，人口以每年1500多万人的速度增长。三是农产品供求矛盾加剧，影响到整个国民经济的发展。由于近几年基建规模过大，工业发展速度过高，生活消费过猛，大大超过了农业的承受能力，给农业造成超资源量需求和为工业提供更多积累支撑的双重压力，大量的资金流入工业，形成了投资、财政信贷的工业倾斜，造成了农业的投资减少，水利工程失修，抗灾能力下降，农业发展后劲严重不足。生态环境进一步恶化，森林覆盖率下降，水土流失和沙漠化面积增加，土壤肥力减退，工业“三废”污染、农药污染严重，使农业生产面临着严重的威胁。

造成当前农业发展后劲不足的原因是多方面的，但一个重要

的原因是农业缺少以法管理的机制。在农业的投资、财政、信贷、生产、流通、分配等方面缺乏法律保证，在农业生产的计划、管理等决策方面还存在着随意性、习惯性。在农业生产管理中，一方面无法可依的情况比较严重，另一方面有关的农业法律还没有得到普及和应用，这是需要在今后逐步实现农业现代化的过程中重视和解决的。

3、实现农业现代化迫切需要以法管理

农业现代化是把古代、近代农业转变为现代农业，即把建立在直接经验和手工工具基础上的传统农业转变成成为以现代的科学技术、先进的生产手段和科学管理方法为基础的农业。在实现农业现代化的过程中，通过不断改进管理体制和方法，能更好地协调农业内部与外部的关系，合理组织生产力，提高其经济效益。因此，加强对农业的以法管理，是实现农业现代化的一项重要内容。

(1) 以法管理是农业生产商品化发展的要求。伴随农业现代化发展的是农业生产不断地商品化。党的十一届三中全会以来，我国农业商品经济得到了一定程度的发展。一方面，农业生产得到了恢复和发展，大多数人的温饱问题已得到了解决，一部分人的生活已开始向小康水平过渡。农业从自然半自然经济状态开始向商品经济发展。另一方面，我国实行经济体制改革后，党和国家确立了有计划的商品经济新体制，即由过去的产品经济转向有计划的商品经济。这样必然带来农业经济的管理方式、调整方法等的一系列变化。因此，必然要求政府和一些农业生产管理部门改变过去以行政命令为特征的产品经济的管理方式，确立以法律手段为特征的商品经济管理方式。

商品经济的特点是建立在价值规律和等价、互利、有偿原则的基础上的，它内在的要求保证国家与农业集体、国家与农民、集体与集体、农民与农民或农民与农民联合体之间的平等地位。

这一特点要求等价交换、互利有偿和平等竞争,要求权利和义务相对应,要求保障契约的严格履行,要求把各项经济活动和经济关系的准则,用法律形式固定下来,进行依法调整,依法管理,依法办事,谁不遵守都要受到法律的干预。这样才有利于克服过去产品经济模式下的那种靠行政手段管理产生的主观随意性和瞎指挥。

(2) 以法管理是农业现代化发展的要求。农业现代化包括三个方面的内容,即实现农业生产条件的现代化,包括机械化、电气化、水利化和园林化等;实现农业生产技术的现代化包括实现作物、畜禽的良种化、增施化学肥料、化学农药和除草剂以及采用电子、激光等新技术;实现农业生产管理的现代化,包括根据农业生产的特点,确定合理的生产结构,使农、林、牧、副、渔全面发展。还包括不断地改进管理体制和方法,如建立一系列为农业生产服务的工商企业,建立一整套现代化企业管理的规章制度和方法等。

从农业现代化内容的要求来看,实现农业生产条件的现代化,生产技术的现代化,不仅需要靠发展生产,靠物质的积累,更需要法律保证。比如在农业生产投资、财政、信贷、生产、流通、分配、消费以及生产资料、农业工程设施、农业生态环境的保护等方面,都需要依法进行。离开了法律的约束和保证,生产就会成为盲目的生产,甚至破坏性的生产。比如土地,如果没有土地管理法,土地就会被无理侵占利用,致使耕地减少,或掠夺性经营,使基本的生产条件丧失。从农业生产的投资来看,如果没有法律的规定和制约,农业生产就可能受主观意志的影响而发生偏差,导致投资减少,基本建设萎缩,农业生产条件恶化。这样的教训在建国后时有发生,我们应该记取。随着农业生产条件、生产技术的现代化,农业生产的管理也要现代化。而管理除技术性的管理以外,更重要的是行政管理。而农业行政部门及行政人员的职责、管理、权限等方面更需要有法可依。只有

有法可依，才能保证各行政部门在法律允许的范围内生产、经营、管理，形成稳定协调的农业现代化管理体系。

4、建立健全农业法规，确立以法治农的新观念

稳定地发展农业生产，实现农业现代化，需要建立健全农业法规，而建立健全农业法规首先是要确立依法治农的新观念。

(1) 以法治农，才能克服“左”的思想影响，改变无章可循的状况。长期以来，我们对农业生产的领导只习惯于靠政策办事、靠搞运动办事，只对政策感兴趣，对法律不感兴趣，认为法单纯是阶级斗争的工具，没有认识到法在调整生产关系建立新的经济秩序中的重要作用。因而农业生产缺乏法律规范，在农业生产管理上只有政策，没有法规，无章可循、无法可依的现象非常严重。在遇到一些具体问题时，只能凭习惯办事，甚至束手无策，听任毁农、坑农的现象发生。因此，要发展农业生产，必须确立用法律进行管理的观念。要逐步建立健全农业法规，使农业生产建立在法制的轨道上。

(2) 以法治农，才能树立用法律参与决策、经营、管理的新观念。先进农业生产管理的特点是生产决策的科学化、民主化。而落后农业生产的特点是行政机关靠行政命令指导生产，靠拍脑袋决策，甚至是以言代法，以情代法。因此，要促进农业生产的迅速发展，就要树立依靠法律参与决策、经营、管理的新观念。在生产管理活动中，要建立健全法规，严格以法办事，用法规保证和促进民主管理，以调动广大群众参与农业生产决策的积极性，更好地为农业生产服务。

(3) 以法治农，才能确立广大人民群众的主体意识。由于长期受封建传统意识的影响，我国广大人民群众，特别是农民的主体意识比较差。他们缺乏依法办事的习惯，不善于依法管理国家事务，依法保护自己的和集体的合法权益。

二、农业及其生产部门

1、农业的概念及其特点

农业是人们依靠植物、动物、微生物的生活机能，通过自己的劳动去强化或控制生物的生命过程。以获得社会需要的农产品的生产部门，一般包括植物栽培业和动物饲养业。农业包括的范围在不同国家、不同时期，因划分国民经济部门有别而不完全相同。在我国现阶段，狭义的农业指种植业，或仅指农作物栽培。广义的农业包括种植业、林业、畜牧业、副业和渔业等。本书所指的农业，是广义的农业。

农业是以有生命的动植物为主要劳动对象，以有肥力的土地为基本生产资料，其根本特点是经济再生产和自然再生产交织在一起。因此，农业生产受生物的生育规律和自然条件的制约，具有强烈的季节性和地区性；生长周期长，资金周转慢，农业的产品大多易腐，运输、贮藏不便，因此，农业法规必须反映农业的特点。

2、农业生产部门及其服务行业

(1) 种植业。种植业是利用植物的生活机能，通过人工栽培以取得农产品的社会生产部门。种植业既是人类取得基本生活资料的重要来源，如取得粮食、油料、糖料、蔬菜、水果等，又是农业内部其他部门发展的基础。畜牧业、渔业的发展，由种植业提供饲料。一部分副业，如农副产品加工业等，要靠种植业提供原料。种植业也是整个国民经济赖以发展的基础。在我国农业中，种植业对林、牧、副、渔业生产和亿万人民的生活以及工业的发展都有重大影响。

(2) 畜牧业。畜牧业是利用动物的生活机能，通过人工饲养繁殖以取得畜产品或役用牲畜的生产部门。畜牧业劳动的对象