

NONGYE

ZONGHE ZHIFA

ANLI PINGXI

农业综合执法 案例评析

◇主编 潘锦平

农业综合执法的主要内容

由于原有的农业管理体制的不同，各地在实施农业综合执法的形式、方法等方面都有所差异，农业综合执法队伍所承担的职能也各有不同。目前，农业综合执法的内容主要有两大方面：一是依法赋予相对人某种权利或要求承担某种义务，表现为行政许可、行政决定等；二是对相对人依法履行义务或行使权利情况进行监督检查，对违反农业法律、法规和规章的行为依法实施处理的行为，表现为行政检查、行政强制等。具体有以下内容：

- 农药执法
- 种子执法
- 肥料执法
- 兽药执法
- 饲料执法
- 动物防疫执法
- 渔业执法
- 林业执法
- 野生动物保护管理
- 农机监理执法
- 农产品质量安全执法

上海科学技术出版社

农业综合执法案例评析

主编 潘锦平

上海科学技术出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

农业综合执法案例评析 / 潘锦平主编. —上海: 上海科学技术出版社, 2007. 12
ISBN 978-7-5323-9164-6

I. 农… II. 潘… III. 农业法—行政执法—案例—分析—中国 IV. D922.45

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第171492号

上海世纪出版股份有限公司 出版、发行
上海科学技术出版社
(上海钦州南路 71 号 邮政编码 200235)

新华书店上海发行所经销

上海译文印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8.625

字数: 187 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—3 050

定价: 20.00 元

本书如有缺页、错装或坏损等严重质量问题,
请向工厂联系调换

编委会主任 潘锦平

委 员 马 骏 阙林生 周光胜 钱德明

主 编 潘锦平

编 者 (按姓氏笔画为序)

马 骏 王伟禄 朱华兴 沈明龙

陆 军 金晓明 侯卫清 施顺权

阙林生

前 言

我国是一个农业大国,由于历史体制的原因,农业管理的部门较多,农业执法力量相对薄弱,部分单位存在着重权轻责等问题,影响了行政执法的公正、统一。依照《中华人民共和国农业法》第八十七条:“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”的规定,自 1999 年以来,全国农业系统开展了农业综合执法试点工作,从体制上、源头上进一步探索农业行政执法体制改革,创新农业行政管理和执法体制,对维护农村经济秩序,促进农业发展起到了积极作用。

农业行政执法是法律赋予农业部门的重要职能,是农业部门管理农业和农村经济的重要方式。目前对农业资源可持续利用及其生态环境的保护日益引起各级农业行政管理部门重视;农业生产资料、农产品质量安全更是与农业生产经营和广大人民群众身体健康息息相关。随着我国社会主义新农村建设不断推向深入,农村法制建设也日益健全和普及,农业行政执法工作日益受到关注。加强农业行政执法,队伍建设是关键,为了帮助广大农业行政执法人员进一步掌握和理解农业法律、法规,熟悉和正确地运用农业法律法规,进一步推进农业综合执法工作,组织编著《农业综合执法案例评析》一书,旨在这一新生领域作探索,为我国农业综合执法的试点实践和理论研究提供有益借鉴。

本书以典型农业案例为素材,采取案例评析,以案释法,对

案件所涉法律问题进行深入浅出的分析。全书资料翔实,具有很强的实践性、可操作性和理论指导性,对提高农业行政管理水平和行政执法能力,普及农业相关法律、法规,促进农村法制建设具有很好的帮助。

本书可作为从事农业行政管理工作者的参考书,同时适用广大农业生产经营者。

由于时间仓促,编者水平有限,错误与疏漏之处,敬请各位读者批评指正。

编 者
2007 年 9 月

目 录

第一章 农业行政综合执法概述	1
一、农业行政综合执法的法制化	1
二、农业行政综合执法的概念	2
三、农业行政执法应遵循的原则	4
四、农业综合执法的主要内容	6
五、农业行政执法的程序	11
第二章 农药种子肥料案例评析	16
第一节 农药案例评析	17
1. 生产无登记证农药	17
2. 登记证到期未办理续展登记继续生产经营农药	18
3. 未经批准开办农药生产企业或无许可证生产 农药	20
4. 生产、经营假劣农药	22
5. 经营过期农药	23
6. 经营标签内容不合格农药产品	24
7. 未按规定保存或伪造农产品生产记录	25
8. 不按农药安全规定使用农药	26
第二节 种子案例评析	28
1. 无证经营种子	28
2. 生产经营假、劣种子	29

3. 非法销售进口种子或境外引种试验收获物	30
4. 经营应当包装而未包装种子	31
5. 经营无标签或标签不合格种子	32
6. 违规经营、推广应审定而未审定种子	33
7. 未按规定制作、保存种子生产、经营档案	34
8. 种子经营者异地设立分支机构未经备案	35
第三节 肥料案例评析	36
1. 生产销售无登记证的肥料	36
2. 生产、销售肥料成分或含量与登记证不符	38
3. 登记证到期未办理续展登记继续生产肥料	39
4. 假冒、伪造肥料登记证或登记证号	41
5. 转让肥料登记证或登记证号	42
6. 生产、销售无标签或标签不合格肥料	44
第三章 林业和野生动物保护案例评析	46
第一节 林业案例评析	46
1. 盗伐森林或其他林木案	46
2. 滥伐森林或其他林木	48
3. 擅自砍伐树木	50
4. 擅自迁移树木	51
5. 妨碍林木生长	52
6. 擅自改变林地用途	53
7. 违法使用绿地	55
8. 损毁林地案	56
第二节 野生动物保护案例评析	58
1. 无证驯养繁殖国家重点保护野生动物	59
2. 非法捕杀黑斑蛙	60
3. 非法经营梅花鹿	62
4. 非法猎捕野鸟	64

5. 销售蟾蜍熟制品	66
6. 无证经营地方重点保护野生动物	67
第四章 动物防疫、兽药和饲料案例评析	69
第一节 动物防疫案例评析	70
1. 涂改动物产品检疫证明	70
2. 转让动物检疫证明	72
3. 伪造验讫印章	73
4. 动物饲养防疫条件不符合规定	74
5. 隐瞒动物疫情	76
6. 违法经营病死动物及其产品	77
7. 违法经营检疫不合格动物及产品	79
8. 违法经营未经检疫动物及产品	80
9. 违法经营染疫动物	82
10. 不凭检疫证明运输动物	83
11. 未经指定道口运入动物产品	84
第二节 兽药案例评析	86
1. 无证生产兽药案	86
2. 无证经营兽药	87
3. 生产劣兽药	88
4. 生产假兽药	90
5. 经营无产品批准文号兽药	92
6. 违法使用禁用兽药	93
7. 未按规定使用兽药	94
第三节 饲料案例评析	96
1. 无证生产经营饲料添加剂	96
2. 经营不符合质量标准的饲料	98
3. 经营未附具标签的进口饲料添加剂	99
4. 未按规定使用饲料添加剂	101

5. 在饲料中添加禁用药物	103
第五章 渔业和水生野生动物保护案例评析	105
第一节 渔业案例评析	105
1. 无证捕捞	105
2. 违反许可证规定捕捞	107
3. 买卖、出租和转让捕捞许可证	108
4. 使用禁用渔具和禁用的捕捞方法捕捞	109
5. 制造、销售禁用渔具	111
6. 渔获物中幼鱼超过规定比例	112
7. 违反禁渔期规定	114
8. 擅自排放污水、污染物,造成渔业污染事故 ...	115
9. 无证收购、运输鳗苗	118
10. 超越养殖许可规定	119
11. 逾期未开发利用全民所有水域滩涂	120
12. 违反水产苗种规定养殖	121
13. 擅自填没、征用精养鱼塘	123
14. 偷捕、抢夺他人养殖的水产品	124
15. 水产养殖过程中违法使用禁用渔药	126
第二节 水生野生动物保护案例评析	128
1. 无证驯养繁殖或超越许可范围驯养繁殖受保护 水生野生动物	128
2. 出售、收购、运输、携带受保护水生野生动物 或其产品	130
第六章 农机安全监理案例评析	132
1. 未按规定申领牌证	133
2. 未按规定安装号牌	134
3. 作业时不携带驾驶证、行驶证	135
4. 无证驾驶联合收割机	136

5. 转借、涂改或伪造驾驶证和行驶证	137
6. 未参加农机技术检验	138
7. 逾期未参加审验	139
8. 隐瞒不适宜驾驶的身体疾病	140
9. 联合收割机运转时擅自离岗	141
10. 在作业区内躺卧或者携带儿童作业	142
11. 驾驶机型与准驾机型不符	143
12. 违反驾驶室乘坐和使用规定	144
13. 酒后驾驶	145
14. 未取得跨区作业中介资格组织跨区作业	146
15. 驾驶操作失误导致本人死亡	147
16. 安全设施不全导致本人死亡	148
17. 倒车未查明车后情况致他人死亡	149
参考文献	151
附录	153
中华人民共和国行政处罚法	153
中华人民共和国农业法	166
中华人民共和国种子法	188
中华人民共和国森林法	203
中华人民共和国野生动物保护法	215
中华人民共和国动物防疫法	223
中华人民共和国渔业法	242
中华人民共和国农产品质量安全法	252

第一章 农业行政执法概述

一、农业行政执法的法制化

我国作为一个农村人口占绝大多数的发展中国家,农业一直是关乎民生和社会稳定的重要基础产业,党中央更是把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重,把它作为落实科学发展观,推进社会主义新农村建设的首要任务。目前,我国社会主义民主和法制建设不断加强,依法治国、依法治农成为推进社会主义新农村建设,全面建设小康社会的重要内容。

随着农业法制建设的不断加强,农业法律体系框架基本形成,为农业行政管理和执法工作的规范化、法制化提供了有力的依据。同时,针对各部门行政执法工作中存在的执法多头、职能交叉、力量分散、效能低下的情况,1996年10月颁布的《中华人民共和国行政处罚法》规定:“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权,但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”这一规定为行政执法领域相对集中行政处罚权的体制改革奠定了法律基础。2002年8月,行政执法体制改革的试点取得阶段性成效后,国务院出台了《关于进一步推进相对集中行政处罚工作的决定》,对全国范围推进相对集中行政处罚权作出了全面部署,行政执法体制改革就此进入全面启动阶段。2002年10月,国务院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的意见》，意见要求：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。在此基础上，重点在城市管理、文化市场管理、资源环境管理、农业管理、交通运输管理以及其他适合综合行政执法的领域，合并组建综合行政执法机构。农业管理领域被明确列入了综合执法改革对象。2003年3月1日，《中华人民共和国农业法》正式施行，规定“县级以上地方人民政府农业行政主管部门应当在职责范围内健全行政执法队伍，实行综合执法，提高效率和水平”，为农业行政综合执法工作的开展提供了法律保障。几年来，各级各地农业部门在深化农业综合执法改革，创新行政执法管理机制、体制方面进行了积极的探索和实践，为农业法制建设的完善和发展积累了宝贵的经验。

总的来看，农业行政综合执法是深化农业行政管理体制改革的重要途径，是适应现代农业和社会主义新农村建设的必然要求，其主要意义在于：一是有利于进一步整合农业行政执法权能，规范执法程序，提高执法工作水平和执法效能；二是有利于进一步转变农业行政部门的工作职能，提高服务水平，适应现代农业建设和发展的需要；三是有利于进一步加强农业行政执法队伍建设，优化人员和队伍结构，树立农业行政执法队伍的形象和执法权威。政事分离是政府转变职能的重要途径，是改变以往政府既当裁判，又当运动员这种不合理现象的有效举措。可见，随着我国法治化进程的不断加快和农业管理体制改革的不断深入，农业行政执法将最终形成政事分开、权责明确、执法有力、办事高效的执法工作新体制，为保障和推动社会主义新农村建设发挥更积极的作用。

二、农业行政综合执法的概念

从农业行政综合执法的实质来看，它是各种农业行政执法

职权的集中实施,与农业行政执法在本质上是一致的,即都是农业行政管理机关依法执行法律法规,对相对人采取的直接影响其权利义务或者对相对人的权利和义务行使履行情况进行监督检查的行为。农业行政综合执法相对于原先的农业行政执法来说,主要的区别在于:一是执法的领域和范围更广。基本上涵盖了农、牧、渔、林等农业生产经营的各个领域,实现了执法范围的全面覆盖。二是执法的内容和职能更多。执法涉及的农业法律法规数量众多,专业执法内容有 11 大项。三是执法的复杂性和要求更高。实行农业综合行政执法后,不仅要求执法人员掌握原专业领域的执法工作,而且要求掌握其他专业领域的执法工作,做到“精一门,通几门”甚至全面精通,这就对执法人员的执法业务水平提出了很高的要求。

农业行政执法权能的综合反映了农业行政执法、农业行政管理和农业公共服务领域改革的趋势,是深化农业行政管理体制改革的一项重要内容。农业行政综合执法通常具有以下特征:

(一) 权能综合性

农业行政综合执法的“综合性”,主要体现在农业行政执法权能的综合,即把农业行政管理和执法部门中原先各自为政、单独行使具体执法职权的部门、机构进行整合,实行一个机构同时行使多种执法职权。其中,集中行使的执法权能主要是指行政处罚权,这在国务院《关于进一步推进相对集中行政处罚工作的决定》中已经做了明确定义。这样避免了几个部门重复执法、多头执法和执法扰民,有利于提高执法工作效能。

(二) 主体的法定性

主体法定性是指农业行政执法的主体是由农业相关法律法规授权的,或是农业行政主管机关根据法律、法规、规章的规定,委托实施的行政执法行为。农业行政执法的主体一般有三种形

式:一是农业行政管理机关,在法定职责规范内独立行使行政职权,如省、市农业局、畜牧局等;二是法律法规授权的具有公共管理职能的农业管理机构,如动物防疫监督机构等;三是农业行政管理机关在其法定职权内委托具有公共管理职能的组织以农业行政管理机关的名义行使行政职权。目前,农业行政综合执法的主体大多属于第三种形式,也有的同时兼具法律法规授权和法定委托两种主体,实行一套班子几块牌子,有利于行政执法职能的集中行使。

(三) 执法的特定性

执法的特定性是指农业行政综合执法的范围和内容是由法律、法规和规章授权确定的,是以特定的人或事为对象所实施的行政行为。农业行政执法一般包括行政检查、行政处罚、行政强制、行政许可等特定的具体行政行为。

(四) 体现意志的单方性

即农业行政综合执法行为通常体现的是农业行政执法主体的单方意志,在农业行政执法主体和相对人的法律关系中通常处于主导地位。

三、农业行政执法应遵循的原则

农业行政执法是农业行政管理机关执行农业法律法规的行为,具有很强的规范性、程序性。为此,在开展农业行政执法活动中,必须依据一定的准则进行,这也是所有的行政执法活动所应当遵循的。农业行政执法的原则一般包括:

(一) 合法原则

合法原则是指农业行政执法机关在行政执法过程中要遵守法律法规和规章,做到依法行政。作出的具体行政行为必须符合法律、法规和规章的规定,包括执法的主体要合法、执法程序要合法、执法内容要合法、执法权限要合法等。农业行政执法是

一个严密的过程,只要其中有一个环节不符合法律、法规和规章的规定,就构成行为违法。为此,依法行政不仅是对农业行政执法的根本要求,也是落实依法治国方略,建设责任政府、服务政府、法制政府的关键。

(二) 公开原则

公开原则是指农业行政执法机关有关执法的活动、内容和过程应当公开。包括执法依据、执法内容、执法身份、执法理由、执法程序、执法决定,以及相对人依法享有的救济权利等法定事项均应当依法公开,接受执法相对人和社会各界的监督。公开原则对防止行政机关偏私袒护、暗箱操作,保护相对人的合法权益具有十分重要的作用。

(三) 合理原则

合理原则是指农业行政执法机关在开展行政执法的过程中应客观、适度,既要符合法律法规和规章的要求,也要合乎情理,符合社情民意。这就要求农业行政执法机关在执法活动中要有合理的动机,不能将主观意志和个人的好恶强加于相对人,特别是在自由裁量权的使用中显失公平。具体来说:一要做到行使行政自由裁量权不仅要符合法律、法规、规章等规范性文件的具體规定,而且还应当遵循蕴含于法律规范中的法律原则和精神;二要做到具体行政行为应当合乎理性,适度、妥当,不得滥用行政执法权。

(四) 权责统一原则

权责统一原则是指在农业行政执法活动中,农业行政机关既要依法履行对相对人的法律职责,也要承担实施行政执法行为而引起的法律后果。对于农业行政机关违法或不正当行使职权的,应当依法承担法律责任,这就是权力和责任的统一。权责统一原则要求农业行政执法机关在实施影响相对人的执法活动时,必须符合公众和社会利益,这是建设法治社会的根本要求。

四、农业综合执法的主要内容

由于原有的农业管理体制的不同,各地在实施农业综合执法的形式、方法等方面都有所差异,农业综合执法队伍所承担的职能也各有不同。目前,农业综合执法的内容主要有两大方面:一是依法赋予相对人某种权利或要求承担某种义务,表现为行政许可、行政决定等;二是对相对人依法履行义务或行使权利情况进行监督检查,对违反农业法律、法规和规章的行为依法实施处理的行为,表现为行政检查、行政强制等。具体有以下内容:

(一) 农药执法

国务院《农药管理条例》对农药的定义:农药是指用于预防、消灭或者控制危害农业、林业的病、虫、草和其他有害生物以及有目的调节植物、昆虫生长的化学合成或者来源于生物、其他天然物质的一种物质或者几种物质的混合物及其制剂。

农药行政执法的主要内容包括:农药登记证管理、农药生产监管、农药经营监管、农药使用监管等。

农药是农业生产不可或缺的生产资料产品,加强农药生产、经营、使用的监管,是保证农药质量、规范农药市场行为、保护农林生产和生态环境、维护人畜安全的重要保障。

(二) 种子执法

《中华人民共和国种子法》对种子的定义:种子是指农作物和林木的种植材料或者繁殖材料,包括籽粒、果实和根、茎、苗、芽、叶等。

种子行政执法主要内容包括:种子生产、经营许可证管理;种子生产监管;种子经营监管;种子使用监管;种子质量监管;种质资源保护等,涵盖了种子管理的各个环节。

种子作为最基本的农业生产资料,对农业的生产和发展具有重要的影响,加强种子行政执法的目的就是要保护和合理利