

以法兴农

甘肃省第十二届人大农业主题的回顾和展望

主 编：朱 红

副主编：王家勋 于效庆 尚宏梅

甘肃人民出版社

以法兴农

主 编：朱 红

副主编：王家勋 于效庆 尚宏梅

甘肃省第十二届人大农业立法回顾和展望



甘肃人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

以法兴农：甘肃省第十一届人大农业立法的回顾和
展望 / 朱红主编. -- 兰州：甘肃人民出版社, 2012. 8
ISBN 978-7-226-04344-8

I. ①以… II. ①朱… III. ①农业法—立法—研究—
甘肃省 IV. ①D927.420.244

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第201444号

责任编辑:王建华
装帧设计:朱俊

以法兴农

主编 朱红

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道568号)

甘肃省人大常委会办公厅印刷厂印刷

开本 787毫米×1092毫米 1/16 印张 18.5 插页 6 字数 232千

2012年8月第1版 2012年8月第1次印刷

印数:1~1 000

ISBN 978-7-226-04344-8 定价:46.00元

序 言

甘肃省第十一届人大常委会副主任、党组副书记 马尚英

立法是国家的一项基本政治活动,法的创制、修改、废止的过程就是立法。早在春秋战国时期,中国古人就提出“法者,天下之程式也,万事之仪表也”,认识到“法”是各种社会关系的固有调整系统,是衡量世人言行是非、功过、曲直的客观标准和必须遵守的行为规范。18 世纪美国最高法院大法官、法学家托马斯·约翰逊说过“法律是人类为了共同利益,由人类智慧遵循人类经验所做出的最后成果”。可以说,法是人类社会文明进步的标志。

新中国成立以来,特别是改革开放以来,我国的立法体制不断发展完善,形成了在中央集中统一领导下,以全国人大及其常委会为核心的、中央与地方适当分权的、多层次立法体制。1979 年 7 月五届全国人大二次会议审议通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定,省级人大及其常委会“在和国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规”。第一次以法律形式明确了地方立法的职权,从那个时候至今,我国的地方立法已经走过了 33 年的时间,这个时期也是中国经济社会快速发展的时期。

截至 2011 年底,全国的地方人大及其常委会制定了 8600 多件地方性法规,对保证宪法、法律和行政法规在本区域内有效实施,发挥了重要的作用。我省已经制定的现行有效地方性法规有 164 件,其中涉农地方性法规 38 件。地方性法规的制定既是法律、行政法规的细化和补充,也为国家立法积累了有益的经验,是国家立法的延伸和完

善,极大地推动和保障了社会主义市场经济体制的建设与发展。

甘肃省第十一届人大成立以来,认真履行法定职责,积极开展农业立法实践,围绕我省“三农”工作的重点和难点,充分发挥地方性农业立法的积极性、主动性和创造性,先后制定出台了《甘肃省农产品质量安全条例》、《甘肃省促进中小企业发展条例》、《甘肃省林地保护条例》、《甘肃省农民教育培训条例》、《甘肃省农村扶贫开发条例》,还对《甘肃省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》进行了修订,完成了23件涉农地方性法规的清理任务。在推进依法治农、依法护农、依法兴农,规范涉农行为,化解涉农矛盾,促进我省农业快速健康发展方面发挥了重要的作用。

在五年的地方农业立法实践中,甘肃省人大农业与农村委员会、甘肃省人大常委会农业与农村办公室从提高立法质量入手,突出抓好关键性的工作环节,立法工作呈现出许多亮点。一是把调查研究贯穿于法规起草、修改、审议的全过程。数次赴省内外调研,学习借鉴兄弟省市农业立法的经验,广泛听取各方面的意见建议,每项调研都形成调研报告,为修改和审议法规提供基本素材。通过调研,对立法目的、立法原则、立法的指导思想和主要内容等有了感性的认识 and 理性的思考,为提高法规质量奠定了较好的基础。二是坚持提前介入,加强对法规起草工作的领导和组织协调。从制订计划、成立立法起草领导小组、起草法规、督促有关部门抓好落实,到提交常委会议审议等各个环节,都与有关部门密切联系、积极协商、达成共识。多次召开论证会,广泛征求有关部门、基层和专家学者的意见,对草案稿进行反复研究、论证和修改,努力畅通不同阶层、不同群体的利益诉求表达途径,使地方农业立法真正尊重民意、集中民智、反映民情。三是创新立法形式。注意“走出去”与“请进来”相结合、书面征求意见与座谈讨论相结合、分散调研与集中研究相结合,开门立法、广纳贤言。召开由基层人大和政府相关部门参加的立法调研座谈会,畅

通立法信息和建言献策的渠道,直接听取部门和基层的意见、建议,取得了很好的效果。

五年的立法实践,成效显著,积累了不少经验。在立法的过程中也遇到了许多问题,需要进一步研究探索。

为此,在本届人大常委会即将任期届满的时候,省人大农业与农村委员会和省人大常委会农业与农村办公室的同志们将五年来农业立法的经验、体会、收获和启示做一个总结和回顾,对未来我省农业立法作一个前瞻性的研究,编写了《以法兴农——甘肃省第十一届人大农业立法的回顾和展望》一书。本书紧扣本届人大农业立法这一主题,从理论与实践的结合上,从立法的程序与措施的运用上,从立法方式方法的创新上,从立法过程中经常遇到的疑惑和问题上,以及对下一步我省地方农业立法都进行了研究和展望。希望本书能够既为我省农业立法提供工作和理论研究方面的参考,又能对农业执法与监督提供一些诠释,同时也对我省农业立法工作提供历史资料。

2011年3月10日,吴邦国委员长在十一届全国人大四次会议上宣布:中国特色社会主义法律体系已经形成。在中国特色社会主义法律体系形成以后的相当长一段时间,作为经济相对落后的甘肃省,地方农业立法的任务仍然很重,空间仍然很大。我们要认清新形势,明确新任务,不断加强地方农业立法工作,为推动转型跨越、富民兴陇提供法律方面的支撑和保障。

马尚英

2012年7月20日

前 言

地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,对于保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内的贯彻实施,推动改革开放和现代化建设,促进社会各项事业健康发展发挥着重要的作用。农业在我国国民经济中占有重要的基础地位,“三农”问题始终是国家富强、社会稳定的根本问题。当前,农业农村发展已经由传统农业进入到推进现代农业、建设社会主义新农村和城乡一体化的新阶段。在农业、农村经济社会发生重大转型的关键时期,不断健全和完善农业领域的法律法规,对于全面推进小康社会建设、促进农村经济平稳发展、保持农村社会和谐稳定、推动农民收入持续增长等具有重大的现实意义和深远的历史意义。

甘肃是一个农业省份,多年来,省人大及其常委会高度重视“三农”工作,把农业法制建设特别是制定农业地方性法规摆在全省立法工作的重要位置,围绕中央和省委对“三农”工作的总体部署,紧贴农民群众心声,关注热点难点问题,农业地方性法规数量逐年增加,质量逐年提升,涉及领域逐步拓宽,农业立法工作在探索中前进,在实践中提高。

2008年以来,甘肃省十一届人大及其常委会坚持科学立法、民主立法、开门立法,着力提高立法质量,先后在保护农业资源、发展农村经济、维护农民权益等方面制定了一系列地方性法规。从2008年至今,甘肃省第十一届人大常委会共制定出台农业地方性法规5件、修订农业地方性法规1件,已进入立法程序的农业地方性法规1件,清理农业地方性法规23件,对2件农业规范性文件进行了备案审查。

在立法工作中,坚持急需先立,制定了没有上位法指导的创制性法规《甘肃省农民教育培训条例》和《甘肃省农村扶贫开发条例》;坚持突出经济发展,制定了推动市场经济健康平稳发展的促进性法规《甘肃省促进中小企业发展条例》;坚持生态优先,制定了协调生态环境可持续发展的保护性法规《甘肃省林地保护条例》;坚持注重民生,制定了维护公众身体健康和生命安全的保障性法规《甘肃省农产品质量安全条例》。这些地方性法规的制定和施行,为促进我省农业经济的发展繁荣、农村社会的和谐稳定、农民收入的持续增长发挥了重要作用。

为了进一步加强农业法律法规的学习宣传和地方人大农业立法的理论研究,总结立法经验,交流立法成果,为依法治农、依法护农、依法兴农提供更好的支持,省人大农业与农村委员会、省人大常委会农业与农村办公室编辑出版了《以法兴农——甘肃省第十一届人大农业立法的回顾和展望》。本书对本届省人大农业立法进行了回顾,在分析我省农业立法的现状及特点的基础上,对每部法规的制定过程、做法、启示作了逐一梳理,提出了我省农业立法中存在的问题和解决的对策,对今后我省农业立法的原则、重点、方向进行了展望。书中还收录了甘肃省第十一届人大常委会所立的5部农业地方性法规。本书的作者,有的是在农业部门工作的同志,有的是在地方人大机关工作的同志,具有丰富的实践经验,他们结合全省农业法制建设的实践,对十一届人大农业地方立法、执法监督进行了深入的研究和积极的探索,从而使本书具备了一定的理论性、实践性和资料性,值得一读。希望本书能对今后我省的农业立法工作起到一定的促进和借鉴作用,为建设幸福美好的新甘肃提供农业法律参考。

2012年5月

目 录

甘肃省第十一届人大农业立法的回顾	张 伟(1)
坚持以人为本 重视立法质量	
——对地方人大农业立法工作的思考	
.....	王谷香 肖永明(15)
地方立法中若干问题的思考	王超国(21)
浅议对农业立法的几点认识	嘉峪关市农林局(28)
强化法律保障 加快推进城乡一体化发展	
.....	金昌市人大常委会农业与农村工作委员会(32)
对中国特色社会主义法律体系形成条件下甘肃省	
地方农业立法的思考	尚宏梅(37)
完善公众参与机制 提高地方立法质量	田 立(42)
试论人大常委会组成人员在地方立法中的作用	骆鸿宽(51)
农产品质量安全立法的实践与思考	张 琴(58)
《甘肃省促进中小企业发展条例》的立法过程与思考	
.....	张宪英(67)
对我省林地保护立法的几点思考	张 伟(75)
对《甘肃省农民教育培训条例》的点评	朱 红(81)
地方农业立法中需要研究的几个问题	
——参与《甘肃省农民教育培训条例》立法工作	
的几点启示	慕明军(85)
对《甘肃省农村扶贫开发条例》的点评	朱 红(92)

依法扶贫,确保贫困地区同步实现小康	沙拜次力(94)
试论甘肃省农村扶贫开发地方立法的必要性和可行性	娄廷伟(101)
试论《甘肃省农村扶贫开发条例》的特点	甘肃省扶贫开发办公室调研督查处(113)
修订《甘肃省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》 中需注意的几个问题	田立(118)
对我省森林公园立法的几点认识和建议	高旭国 尚宏梅(122)
我省涉农地方性法规清理工作的主要做法和体会	张伟(127)
关于加强地方性农业投资立法的几点思考	马进彪(134)
加强农业地方立法 创新农村行政管理 ——关于我省农业地方立法的几个问题	程正明(140)
立法要以民为本	火统元(145)
林业立法要以保护为先	寇明逸(150)
改革完善征地制度 维护农民合法权益	王维成(154)
关于甘肃种子法制建设几个问题的思考	方宝华(158)
加大执法监督工作力度 推动法律法规贯彻实施	马尚英(166)
以法推进甘肃省农产品质量安全管理 工作	朱红(172)
依法维护农村土地承包经营权 切实保护农民 群众的核心利益	张普选(175)
浅议农业执法监督的途径及完善之策	赵存荣(180)
浅议人大执法检查的困难与对策	尹强(188)
关于加强农业综合执法监督的思考	严再兴(194)
依法推进种子产业健康发展的成效及问题与对策	张掖市人大常委会农业工作委员会(200)

关于农村土地流转的几个问题的思考	
..... 定西市人大常委会农业与农村工作委员会	(206)
关注民生热点 助力“三农”发展	
——平凉市人大农业执法监督工作的实践与思考	
..... 平凉市人大常委会农业与环境资源工作委员会	(212)
农业综合执法存在的问题及对策浅析	
..... 白银市平川区人大常委会办公室	(217)
对甘肃省地方性农业立法的展望	骆鸿宽(223)
 附件 1 甘肃省农产品质量安全条例	(232)
附件 2 甘肃省促进中小企业发展条例	(242)
附件 3 甘肃省林地保护条例	(250)
附件 4 甘肃省农民教育培训条例	(259)
附件 5 甘肃省农村扶贫开发条例	(266)
附件 6 甘肃省水土保持条例	(274)

甘肃省第十一届人大农业立法的回顾

张 伟

农业是人类的“母亲产业”，自远古以来，有了农耕文化的不断发展，才有了人类社会的发展和繁衍昌盛，而社会不断进步和发展完善的过程，更有赖于制度的完善和法治的跟进。对于中国这样一个农业大国，农业、农村、农民问题始终是中国发展的首要任务，农业法律法规的制定和完善，直接关系到经济繁荣、社会稳定和经济发展。

甘肃农业在全省国民经济中占重要地位。农业兴，百业兴，农业稳，全局稳，甘肃省第十一届人大换届之初，常委会就十分关注我省的农业法制建设。五年来，地方农业立法大踏步前进，先后有 5 件地方性法规得以颁布施行，1 件地方性农业法规进行了修订，23 件地方性农业法规得到了清理，1 件地方性农业法规已进入立法程序，有望在本届届满之前出台。这些地方性法规的制定和修订，对依法保护农业与农村经济社会发展，维护农民合法权益，促进农民增收发挥了重要的作用。

五年的立法过程值得回顾，五年的立法经验值得总结，五年的立法启示值得思考。

一、工作与成果

从五年的农业立法工作看，任务十分繁重，路程堪称艰辛，成果较为显著。工作中始终坚持依法兴农的主导思想，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持科学立法、民主立法、为民立法的立法理

念,认真履行宪法和法律赋予的职责,不断提高立法质量,为全省经济社会健康发展和社会和谐稳定提供了坚强有力的法律支持和法制保障。

(一)关注热点,依法保障农产品质量安全

2008年11月28日,《甘肃省农产品质量安全条例》经甘肃省第十一届人大常委会第六次会议通过,于次年3月1日起施行。

从苏丹红事件、瘦肉精事件到三聚氰胺问题奶粉事件,一系列与民众生活与健康攸关的食品安全、农产品质量安全问题成为国内外普遍关注的热点问题。2008年2月,省人大常委会从全省农产品质量安全的实际情况出发,及时启动了《甘肃省农产品质量安全条例》立法工作,该项目启动后得到了社会各界的广泛关注和支持。作为国家农产品质量安全法在地方中的延伸和补充,该条例既遵循上位法的规定,又突出了地方特色,对农产品产地、生产、经营、监督管理等各个环节进行了规范,提高了我省农产品质量安全管理水平,保证了农产品从“农田到市场”的全过程监管,保障了广大人民群众的消费安全。《甘肃省农产品质量安全条例》的颁布施行,不仅将全省农产品质量安全工作纳入了依法管理的轨道,而且有力地促进了全省农产品的市场竞争力。

(二)突破瓶颈,依法助推中小企业发展

2009年6月4日,甘肃省第十一届人大常委会第九次会议通过了《甘肃省促进中小企业发展条例》,于同年8月1日起施行。

改革开放以来,中小企业已经成为我省经济社会发展的重要力量,全省中小企业数占全省企业总数的99%,不仅是全省财政收入的重要组成部分,也是市县财政收入的重要增长点,更是吸纳社会就业、促进社会稳定的重要基础。然而中小企业在我省的发展环境一直并不宽松,尽管省委、省政府对支持中小企业发展作出过多个决定,但许多问题仍未有效解决,中小企业呼吁健全政策法规体系、加

大政府扶持、改善发展环境的呼声一直十分强烈。2008年,省人大常委会急中小企业之所急,想中小企业之所想,要求有关单位和部门抓紧时间、迎难而上,找准制约全省中小企业发展的融资难、市场开拓难、服务体系差等瓶颈问题,尽快制定出台一部能够切实解决中小企业发展所面临的困难和问题的地方性法规。为了做好此项工作,从2008年5月份开始,省人大农业与农村委员会会同省政府法制办、省中小企业局,先后就我省中小企业的现状、发展中存在的问题等进行了省内外立法调研,认真研究提出了草拟稿的修改意见,为确保条例顺利出台打下了良好的基础。有种子就会发芽,有阳光就可以灿烂,在《甘肃省促进中小企业发展条例》的保驾护航下,全省中小企业走向了有法可依、有章可循的科学发展之路。无论是增加税收、促进就业、推动创新、扩大出口,还是繁荣经济、增加城乡居民收入,乃至加快工业化、城镇化、现代化建设,中小企业都呈现出了前所未有的强劲活力。

(三)重视生态,依法保护森林林地资源

2009年9月25日《甘肃省林地保护条例》经甘肃省第十一届人大常委会第十一次会议审议通过,于2009年12月1日起施行。

甘肃是西北乃至全国的重要生态安全屏障,这是国家的战略定位。保护好我省的生态环境,既是实现经济社会可持续发展的必然要求,也是维护国家生态安全的战略需要。多年来,促进林业发展建设,立法保护甘肃省仅有的森林林地资源一直是甘肃省人大及其常委关注的大事。2009年,在制定《甘肃省林地保护条例》之时,正值国家集体林权制度改革的实施阶段。如何处理好林地保护与林权改革两者之间的关系是全省上下广泛关注的问题。为了将两者更好地结合,在深入调研的基础上,省人大农业与农村委员会确定了在集体林权制度改革的过程中,必须把依法保护林地资源作为贯穿于始终的指导思想,同时针对可能出现的追求短期经济效益,大量种植外来树

种,导致森林质量和生物多样性下降的情况,对保护生物多样性做出了明确的规定。该条例施行以来,为依法保护管理和合理利用甘肃林地资源提供了法规依据和保障,在加强林地保护工作、实现林业科学发展、促进生态环境改善、保障经济社会可持续发展等方面都发挥了重要的作用。

(四)急需先立,依法推进农民教育培训

2011年4月1日,《甘肃省农民教育培训条例》经甘肃省第十一届人大常委会第二十次会议审议通过,于同年6月1日起施行。

我省是一个劳动力资源大省,农村剩余劳动力比较多,加强农村职业教育和劳动力培训,培养有文化、懂技术、会经营的新型农民,是推动新农村建设,增加农民收入的基础。2010年,省人大常委会从全省农民教育培训工作的紧迫性和重要性出发,本着急需先立的原则,追加《甘肃省农民教育培训条例》为当年的立法预备项目。立法程序启动后,省人大农业与农村委员会先后多次召开会议,研究部署制定该条例的相关工作,从2010年3月至11月,在短短8个月的时间里,共组织召开了两次立法论证会,对条例草拟稿进行了十多次修改完善,完成了法规草案从立项到起草、从省内外调研到完善修改、从广泛征求意见到论证、座谈,从省政府提交议案到省人大常委会进行一审的全过程,实现了从项目预备到提交审议的跨越,大大节约了立法成本。作为地方创制性立法,《甘肃省农民教育培训条例》理顺了农民教育培训管理体制,明确了农民教育培训执法主体,细化了农民教育培训的重点内容以及方式方法,增强了农民教育培训的针对性和实效性。该条例施行以来,对推动我省农民教育培训工作,建立农民教育培训可持续发展的长效机制,提高农民教育培训质量等都产生了重大的影响。

(五)攻坚克难,依法促进农村扶贫开发

2012年3月28日,《甘肃省农村扶贫开发条例》经甘肃省第十一

届人大常委会第二十六次会议审议通过,于2012年5月1日起施行。

我省是全国扶贫开发工作的重点省份之一,同时,也是全国最早有计划、有组织、大规模开展农村扶贫开发工作的省份。近30年来,尽管我省在农村扶贫开发中积累了大量经验,形成了比较完整的政策措施和较为完善的开发模式,但尚未形成相关的法规。全省农村扶贫开发工作涉及14个单位,多头管理、资金紧缺、力量分散的问题十分突出,如何统一多个部门的认识和行动是立法的难题。从2009年至2012年,在经过20多次专题会议,30多次征求意见,数次调研、起草、论证、修改等一系列工作程序,历时三年,十易其稿,万众关注的《甘肃省农村扶贫开发条例》终于于2012年3月28日,在全省上下的热切期盼中出台了。这部地方性法规的出台是我省农村扶贫开发工作的一个里程碑,不仅标志着我省农村扶贫开发工作进入了依法推进的新阶段,而且为实现甘肃与全国同步进入全面小康社会提供了法律保障,得到了全省人民的好评和拥护。结合全省开展的“联村联户、为民富民”行动,《甘肃省农村扶贫开发条例》在扶贫措施中强调了“国家机关、企业事业单位和社会团体应当制定落实扶贫对口帮扶计划,通过采取项目扶持、人才培养、信息技术服务等措施,帮助贫困村、贫困户提高增收致富能力”,将中共甘肃省委这一全局性、战略性的加强“三农”和强基固本之策体现在法规中,从而使“联村联户、为民富民”这一政策措施能够从法律制度层面上得以确认,具有较强的地方特色,必将为贫困地区发展带来更多机遇,为贫困群众带来更多实惠。

(六)修、改并举,依法提升防治水土流失水平

甘肃是全国水土流失最为严重的省份之一。水土流失面积达38.62万平方公里,每年输入江河泥沙5.5亿吨,防治水土流失任务十分艰巨。早在1993年甘肃省第八届人大常委会就制定了《甘肃省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》,并于1997年、2004年两次

修正。但是,随着经济社会的发展和生态环境的变化,20 年前制定的地方性法规已经明显不适应当前水土保持工作出现的新情况、新问题。全国人大常委会也于 2010 年对《中华人民共和国水土保持法》进行了修订,在国家对大法进行修订之后,省人大常委会 2012 年也启动了我省实施办法的修订程序。目前,该法规已完成了调研、修改等立法前期工作。由于修订的内容较多,省人民政府于 2012 年 5 月底以《甘肃省水土保持条例(草案)》的形式提交甘肃省第十一届人大常委会第二十七次会议一审,如果一切顺利,该条例将有望在今年内出台。

(七)统一认识,依法加强森林公园管理

森林公园是森林生态旅游的主要载体,是林业产业化发展的重要组成部分。近年来,随着森林旅游事业的快速发展,以得天独厚的森林风景资源为依托的森林公园越来越受到人们的青睐,森林公园建设在经济社会发展中的地位日趋重要。2012 年,省人大常委会从我省森林公园保护和建设实际出发,将《甘肃省森林公园管理条例》列为当年的立法预备项目。为了做好该条例的立法工作,2012 年 4 月 16 日,省人大农委、省人大常委会法工委、省政府法制办、省林业厅联合召开了该条例的立法协调会,就该条例的调研起草工作进行了沟通商定。根据该条例草拟稿的起草进程和相关单位的工作任务,会议确定了该条例的起草、调研、修改、论证、提请审议的具体时段,并形成了工作方案印送起草小组全体成员。目前,立法工作正在按程序、有步骤、分阶段地进行着,预计该条例将在今年内出台。

(八)创新方式,法规清理工作圆满完成

2010 年上半年,在中国特色社会主义法律体系已经建立的情况下,甘肃省人大常委会按照全国人大的安排,全面展开了我省地方性法规的清理工作。按照清理任务的具体安排,省人大农业与农村委员会需要对 20 件涉农地方性法规和 3 项决议进行清理。为了确保清