

农业行政执法

NONGYE XINGZHENG ZHIFA LILUN YU SHIJIAN

理论与实践

耿显连 彭开华 主编

湖北长江出版集团
湖北科学技术出版社

农业行政执法

理论与实践

NONGYE XINGZHENG ZHIFA LILUN YU SHIJIAN

耿显连 彭开华 主编

湖北长江出版集团
湖北科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业行政执法理论与实践/耿显连 彭开华主编. —武汉:
湖北科学技术出版社, 2005.12
ISBN 7-5352-3497-6

I. 农... II 耿... III. 农业法-行政执法-中国-文集
IV. ①D922.44-53②D922.114-53
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 140700 号

农业行政执法理论与实践

◎耿显连 主编
彭开华

策 划: 冯友仁
责任编辑: 冯友仁 刘志敏

封面设计: 戴 旻

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北科学技术出版社
地 址: 武汉市雄楚大街 268 号
湖北出版文化城 B 座 12-13 层

电话: 87679468
邮编: 430070

印 刷: 湖北省农业科学院印刷厂

邮编: 430064

850 毫米×1168 毫米
2005 年 12 月第 1 版

大 32 开

7.5 印张

180 千字

2005 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0 001-1 000

ISBN 7-5352-3497-6/D·39

定价: 25.00 元

本书如有印装质量问题 可找承印厂更换

编委会成员名单

主 编 耿显连 彭开华

编 委 (以姓氏笔画为序)

王万涛	王宜雄	方家强	帅 逊	田产宝
田祖善	田新华	冯伟华	江木生	安祖信
许祖革	李小末	李 平	李 梅	李化平
李庆明	李佑荣	杨泽瑛	邱大振	幸坤富
罗 颖	荣 华	胡 涛	胡在学	柳祝猛
徐祖新	徐桂香	殷金臣	闰中乐	韩忠梅
蔡帮菊	黎开华			

序

农业行政管理是多学科的管理，农业行政执法工作在农业行政管理中是一门年轻的学科。在农业发展进入新阶段、新形势的情况下，依法治农、依法兴农，转变政府职能、打破传统农业管理模式、更新管理理念和服务方式，是深化政府部门“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的要求，是提高农业综合生产能力、增强农产品国际竞争力、建设农村小康社会的迫切要求和有力保障。为加快农业体制改革的步伐，近几年，我省农业系统积极探索农业行政管理体制改革，大力推行农业行政综合执法。农业行政综合执法作为一个新生事物，在成长过程中，由于没有现成的经验可以借鉴，只能在实践中探索，在尝试中总结，在发展中完善。《农业行政执法理论与实践》汇集的文章是各地在农业行政综合执法工作中对重点、难点、热点问题的讨论和研究，也是对理论的关注和支持。现整理成册，付梓问世，是对农业行政综合执法工作所思所悟的总结，更是对努力完成这一历史使命和承担这一现实责任的农业行政执法工作者的充分肯定和衷心感谢！

湖北省农业厅厅长

陈光松
二〇〇五年四月十日

目 录

农业经济市场秩序的法制建设	耿显连	(1)
关于农业部门推进依法行政的几点思考	江木生	(20)
湖北省农业行政执法体制改革的研究与思考	彭开华	(28)
农业行政执法实践中的若干问题	彭开华	(45)
论“一事不再罚”原则在农业行政处罚中的运用	邱大振	(67)
浅议农业行政综合执法的价值取向	罗 颖	(75)
加强农业执法监督 树立农业综合执法权威	李佑荣	(84)
农业行政执法自由裁量权行使之法律思考	胡 涛	(91)
选择适宜的综合执法模式		
积极推进城郊农业综合执法	李庆明	(99)
如何充分发挥农业行政综合执法的作用	方家强	(106)
地市一级农业执法体制现状及对策	王宜雄	(112)
关于规范农业综合执法形象的几点思考	田祖善	(120)
十堰山区农业综合执法探索	李 梅	(133)
农业行政执法模式探析	田新华	(139)
提高农业行政执法队伍素质对策研究	徐祖新	(145)
农业综合执法改革思路与对策	徐桂香	(151)
正确处理农业综合执法和专业执法的关系	王万涛	(158)
山区农业综合执法模式选择与管理	幸坤富	(164)
农业综合执法的性质、职能与职责	荣 华	(169)
浅议农业执法的监督与管理	韩忠梅	(173)

建立农资打假长效机制 促进农村经济稳步发展	殷金臣 (181)
林区农业综合执法体系发展现状与对策	田产宝 蔡帮菊 (185)
开展农业普法 营造依法建农环境	黎开华 (193)
建立农业综合执法 抓好农资打假	安祖信 (200)
松滋市农业综合执法体系规范化建设的 现状、制约因素与对策	杨泽瑛 (208)
对基层农业综合执法工作的思考	李化平 冯伟华 (221)
以人为本, 抓好农业综合执法	李 平 柳祝猛 (226)
农业行政处罚案件“零口供”突破技巧初探	阚中乐 (230)

农业经济市场秩序的法制建设

耿显连

经济市场秩序状况是国民经济运行质量、社会经济管理和民主法制建设水平的重要标志,是影响经济发展和社会稳定的重要因素。建立规范的市场经济秩序,既是保证当前经济正常运行的迫切需要,又是完善社会主义市场经济体制的重要举措。实践证明,良好的市场经济秩序,是推进和发展社会主义市场经济的有力保障。加强农业经济市场秩序法制建设,对于建立和维护良好的农业市场经济,健全社会主义市场经济体制,推进社会和谐发展具有重要意义。

一、农业市场经济秩序的法制概述

(一) 农业市场经济秩序的法制意义

第一,建立社会主义市场经济体制的必然要求。建立良好的农业市场经济秩序是建立我国社会主义市场经济体制的基础。要建立良好的农业市场经济秩序,就必须改变过去单纯依靠政策和行政手段发展农村经济的方式,转变到依靠法制的引导和规范,逐步实现农业的科学化和法制化管理,这是由于市场经济的主要特征就是法制经济。因此,加强农业市场经济秩序法制建设对建立社会主义市场经济体制具有重要意义。

从目前我国农业多元化的市场经济主体看,必须要法律保护。在农村和农业领域由于存在着多种经济成份,从事农业生产经营的,除承包土地、果园、鱼塘、山林等农业承包经营户,农业集体经济组织,国有、民营、私有农业企业外,还有从事养

殖、农产品加工、运输、销售等个体，中外合资、合作、外商独资经营企业等。他们都是农业和农村市场经济的主体，作为农业生产经营者进入市场，需要有关的立法确认他们的法律地位，规定他们享有的权利和应承担的义务，才能规范市场经济秩序向健康发展。但由于目前他们的主体法律地位不明确，其合法权益经常遭到侵犯，从而影响农村市场经济的健康发展。

为了切实有效地保护各种主体的合法权益，必须加快制定有关保护农业生产经营主体合法权益的法规步伐。

明晰和确认农业生产经营主体的产权需要健全农业立法。无论是农民个人，还是企业法人或其他经济组织，在其依法具有市场主体资格后，还必须具有一定的物质基础。只有当其拥有一定财产的所有权或使用权时，才能从事农业生产经营活动并且进入市场。因此，明晰产权关系、确认财产所有者的产权和保护依法取得的经营权，是发展农村市场经济的核心。目前，农业农村和农民产权模糊不清的问题突出。如农村实行家庭联产承包责任制以后，将土地的经营使用权从土地的集体所有权中分离出来，承包经营户取得了生产经营自主权。可是，土地的产权关系仍然模糊不清，这表现在土地所有者和土地使用者之间的权利义务关系没有明确的法律界定，导致农业用地的频繁调整与分割，农用土地使用权转让与流通受阻，给发展规模经营造成困难，土地纠纷层出不穷。又如，乡村企业的财产按规定属于举办该企业的乡或村范围内的全体农民集体所有，但实际上这种集体所有权很难落实。以致形成产权上的“人人有份，人人没份”的不正常状况。在这种情况下，企业也不可能成为自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展的独立的市场主体，势必影响企业和职工的生产经营积极性，这对发展农村的市场经济显然是不利的。因此，建立健全明晰的产权法律制度，是发展农村市场经济的当务之急。

调整农村市场经济关系，规范市场交易行为，维护市场秩

序，需要加强农业立法。市场经济应当是商品经济高度发达的表现。因为市场主体之间的经济往来和交换关系主要是通过签订经济合同的形式实现的，合同或契约就形成了连接不同市场主体之间的纽带和桥梁，经济合同法律制度必然成为调整和规范农村市场经济关系的有力工具，以维护双方当事人平等的法律地位，保障双方权利和义务的实现。市场经济是有竞争的经济，有竞争，就会有不正当竞争和限制竞争的行为和现象发生，就会有规范和反规范的市场秩序。为了更好地调整农业经济关系，制止不正当竞争，保护正当经营和合法交易，维护良好的市场经济秩序，迫切需要制定农产品价格稳定法和新的农产品购销合同条例，以及有关农产品市场交易规则等方面的法律法规，这是保障农村市场经济秩序健康发展的必要条件。

第二，巩固和加强农业基础地位的迫切需要。农业的基础地位是否牢固，直接影响着我国建立社会主义市场经济体制的进程。由于农业是一种社会效益高、生态效益大、自身比较效益低、高风险（自然风险、市场风险、政策风险）、弱质性基础产业，在市场经济条件下，农业的基础地位还不稳固，其突出表现在：一是农业投入不足，致使农业的物质技术基础相当脆弱，缺乏抗御严重自然灾害的能力。二是容易忽视农业的倾向，由于受利益机制驱使，一些地方单纯追求工业投资规模和产值增长速度，将人力、物力和投资过分向非农领域倾斜，造成工农业比例失调。这给国民经济的稳定协调发展造成潜在影响。三是农业生产的比较效益下降，农民实际收入增长出现减缓趋势，影响了农民的生产积极性。对此，美、日、英、法等发达国家对农业采取大力扶持、增加投入和对农产品实行价格保护等法律措施取得明显成效。这对强化我国农业的基础地位具有重要的借鉴价值。加强农业立法，健全农业法律体系，是巩固和加强农业在国民经济中基础地位的根本保证。

第三，确保农民合法权益的重要举措。农民或农业劳动者是从事农业生产经营活动的主力军，农民的生产积极性是促进农业发展的决定因素，而农民的政治经济利益又是调动农民生产积极性的力量源泉。因此，世界各发达国家十分重视利用法律手段保护农民的利益。例如，日本《农业基本法》第一条就规定：“增加务农人员的收入，使其生活达到其他产业人员水平，以谋求发展农业和提高务农人员的地位”。德国《农业法》第一条也规定：“农业人口的福利状况应与他们同等的其他职业人口的状况相适合”。其他国家的农业法也有类似的规定。中国是农业人口占绝大多数的农业大国，农民问题始终是中国革命和建设的根本问题。而农民问题的核心和本质就是对农民利益的尊重和保护。历史一再证明：什么时候农民的利益得到保护，农业就发展，革命和建设就顺利；什么时候违背甚至侵犯了农民应有的利益，农业就发展迟缓甚至停滞不前，国民经济就会比例失调，就难以正常发展。基于对保护农民利益重要性的深刻认识，我们应当在《宪法》和《农业法》指引下，采取强有力的措施，加强保护农民利益方面的立法。

第四，实现科教兴农的前提和基础。科学技术是第一生产力。农业发展靠科技，科技进步靠人才，人才培养靠教育，这是现代农业发展的客观规律。世界发达国家在实现农业现代化的过程中，非常注重科学技术和教育在振兴农业中的作用。例如，美国通过国会立法，建立了全国各州的农业教育、科研、推广三结合的体制。这是美国取得世界农业领先地位的关键性因素。由于高科技在农业上的应用和进展，世界农业正逐步向现代农业转变，我国在加快发展农业市场，参与农产品国际市场竞争等方面正面临着严峻的挑战。在这种形势下，最大限度地利用科学技术和教育，发展我国的高产、优质、高效农业刻不容缓。为此，党和政府已经采取了许多重要措施。1993年制定了《中华人民共

和国农业技术推广法》，湖北也制定了相应的实施办法，确立了国家依靠科学技术进步和教育发展，振兴农村经济的基本方针、农业技术推广的基本原则、农业技术推广体系建立、农业技术推广与应用、农业技术推广的保障措施等，给农业技术推广工作提供了基本的法律依据。但是，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，农业科技体制改革和发展，《农业技术推广法》明显滞后，从总体上看，在贯彻执行过程中出现的许多具体问题或困难不好解决。因此，必须坚持与时俱进，修改农业技术推广法，在修改中充实调整和规范科教兴农活动中出现的新的组织形式的法规，关于农业科技成果推广机构的任务及其工作规则、程序方面的法规、农业科技人员的待遇法规、农技推广体系的刚性要求等等，把科教兴农工作纳入法制轨道。

（二）农业市场经济秩序法制建设

1. 农业市场经济秩序的立法现状

在新中国成立之后的较长时间内（1949～1978年），我国实行的是有计划的商品经济，这一时期对农业和农村经济市场秩序的建立和发展产生影响和作用的重要法律法规有：《中华人民共和国土地改革法》（1950年）、《国家建设征用土地办法》（1953年，1958年修正）、《国务院关于棉花实行计划收购的命令》（1954年）、《农村粮食统购统销暂行办法》（1955年）、《农业生产合作社示范章程》（1956年）、《高级农业生产合作社示范章程》（1956年）、《中华人民共和国农业税条例》（1958年）、《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》等等。这个时期的农业法律法规的明显特征是，促进了民主革命和对农业、农村实行的社会主义改造，但由于历史的局限性和高度计划经济体制的缺陷，不可能促进农业农村经济市场的发展，有的还削弱了经济秩序的发展。如有的规定实行了高度计划性，违背农民的自愿原则，有的规定违背客观经济规律和自然规律，农业资源配置失

调，生态失去平衡等。总之，在农业和农村经济的问题上，由于在相当长的时间内“左”的思想占支配地位，在实行“人民公社化”以后的20年的时间内，特别是“文化大革命十年”，政策上的严重失误，法制上又无法可依，给农业和农村经济发展带来严重的波折，农业和农村经济市场秩序紊乱，发展缓慢，损失巨大。

党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的深入推进，农业和农村经济市场秩序的立法逐渐得到党和国家的重视。特别是党的十四届三中全会和1993年3月全国人大八届一次会议通过宪法修正案，规定“国家实行社会主义市场经济”，为农业和农村市场经济发展提供了法律保障，农村经济呈现出多元化发展势头，农业和农村经济立法进入了一个新的发展时期。1979年以来，国家和省先后制定了一些法律、法规，国务院农业行政主管部门和省政府制定了不少规章。特别是1993年颁布实施的《农业法》，促进了农业和农村经济市场秩序规范的法律法规制定的蓬勃发展，主要表现在：

(1) 为规范农业生产发展，维护市场经济的主体，保障市场秩序健康，制定了《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国种子法》、《中华人民共和国农药管理条例》、《基本农田保护条例》、《植物检疫条例》、《中华人民共和国植物新品种保护条例》等法律，与之相配套的《湖北省实施〈中华人民共和国种子法〉办法》、《湖北省农药管理办法》、《肥料登记管理办法》、《植物检疫条例》、《农业转基因生物安全管理办法》等国家 and 地方法规、规章共40部之多。

(2) 为促进畜牧业生产，改善人民生活，提高生活质量，增加农民收入，规范畜牧经济秩序健康发展，制定了《动物防疫法》、《兽药管理条例》、《种畜禽管理条例》、《饲料和饲料添加剂管理条例》、《湖北省实施〈中华人民共和国动物防疫法〉办法》、

《湖北省动物检疫申报管理办法》等法律、法规共 44 部。

(3) 为发展渔业生产, 维护渔业资源的保护和市场秩序, 制定了《渔业法》、《水产资源保护条例》、《渔港水域交通安全管理条例》、《湖北省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》、《湖北省渔船渔港监督管理办法》、《渔业水域污染事故调查处理程序规定》等法律法规和规章共 31 部。

(4) 为促进农业机械化发展, 加速农业机械的推广普及。保持农机市场的正常秩序, 在农机安全监理方面制定了《农业机械促进法》、《农用拖拉机及驾驶员安全监理规定》、《联合收割机及驾驶员安全监理规定》、《农业机械鉴定工作条例》、《湖北省农业机械管理条例》、《湖北省农业机械安全监督管理办法》等法律、法规和规章共 12 部。

(5) 为鼓励乡镇企业在市场竞争中的发展壮大, 维护乡镇企业经济秩序, 制定了《乡镇企业法》、《乡村集体所有制企业条例》、《乡镇企业登记备案规定》等法律、法规 5 部。

(6) 为加速科技成果转化、稳定农业科技队伍, 提高科技含量, 在农业科技教育方面制定了《农业技术推广法》、《农业转基因生物安全管理条例》、《湖北省实施〈中华人民共和国农业技术推广法〉办法》、《植物新品种保护条例》、《“绿色证书”制度管理办法》、《绿色食品标志管理办法》等法律、法规和规章 9 部。

(7) 为合理开发、配置和保护动植物资源, 维护生态环境, 促进人与自然和谐发展, 制定了《草原法》、《野生动物保护法》、《草原防火条例》、《野生药材资源保护管理条例》、《野生植物保护条例》、《水生野生动物保护实施条例》等 8 部法律法规。

(8) 为促进优质无公害农产品发展, 维护食品卫生, 在农业投入品生产安全方面法律法规有《进出境动植物检疫法》、《进出境动植物检疫法实施条例》、《国外引种检疫审批管理办法》、《湖北省环境保护条例》、《湖北省无公害农产品管理办法》、《湖北省

有害生物防治管理办法》等共 11 部。

(9) 为保护农民利益, 规范农业、农村社会主义市场经济发展, 在农村经济组织方面制定的法律法规有《土地承包法》、《农村集体经济组织财务公开暂行规定》等 3 部。

(10) 为加强基层民主建设, 保护农民利益, 在农村基层民主政治建设与农民权益保护方面的法律法规和规章有《村民委员会组织法》、《湖北省农民负担管理条例》、《湖北省农村集体经济承包合同管理条例》、《湖北省农村承包合同纠纷仲裁办法》、《湖北省农民承担费用和劳务管理实施细则》等 7 部。

2. 农业经济市场秩序立法存在的问题

第一, 计划经济管理的痕迹较浓。由于相当一部分农业法律法规是在计划经济体制, 或是计划经济体制向市场经济体制转型的背景下制定的。因此, 其显著特征是行政性较强, 存在着明显的计划经济时代烙印, 而体现平等、自愿、公正和诚实信用等市场经济原则的属性则不明显。立法理论和立法思路已经明显滞后于当前农业和农村经济的发展形势。

第二, 规范性和可操作性较差。根据传统和公认的理论观点, 农业和农业经济政策是制定农业法律法规的灵魂和依据, 而法律是政策的具体化、规范化和条文化。在体现农业市场经济秩序立法中, 往往不能科学地将农业政策转化为法律法规, 而经常出现“政策搬家”, 政策的原则性和灵活性被引入法律, 就使法律规范缺乏严格的规范性和可操作性。在规范农业和农村经济市场秩序的执法过程中, 难免会出现“权大于法”、“法为我用”等执法不严、违法难究的现象。

第三, 权利与义务的规定不对称。对农业和农业经营组织规定应尽的义务多, 应享受的权利少。从法规上讲, 没有无义务的权利, 也没有无权利的义务, 权利和义务应当是对应的。但在计划经济体制下, 行政权力是法律尊奉的中心和重点, 在许多立法

中都较注重规定农业生产经营者的义务，而没有充分规定其应当享有的相应权利。在执法中，也经常出现对农业生产经营者的权利保护不力的现象，对阻碍建立社会主义市场经济秩序打击不力，这同立法上的义务本位指导思想不无关系。

第四，农业市场经济秩序立法滞后。随着农村改革不断深入发展，农业经济组织越来越多元化，无论从国家对农业的管理和调控方式，还是从生产经营制度、产权制度、流通制度、分配制度、权益保护、农资产品监管等方面都取得了实质性进展，市场这个看不见的手作用越来越大，农业经济立法有了新的突破和发展。但同建立社会主义市场经济体制和规范化的农村经济秩序要求不相适应。例如作为基本法性质的《农业法》、《土地承包法》、《草原法》在2002年新修订颁布施行后，其配套法规未及时制定出来。农产品质量安全法、农民权益保护法、农业投入法、肥料管理法迟迟未修改，整顿和规范农业农村市场经济秩序等方面的农业立法更滞后，已经影响了农业和农村经济秩序健康的发展。

第五，农业和农村经济法制建设薄弱。这同农业大国和农业基础地位很不相称。历史早已证明，农民占我国人口的大多数，农业是国民经济的基础，没有农民的小康，不可能有全国的小康。改革开放以来，国家和省人大、省政府制定了一些法律法规和规章，但是相比其他产业，仍然是数量少、操作性不强，特别是保护农民合法权益，规范农村经济市场秩序等法律法规尚处在空白，同日本农业法律相比尤为明显。日本的“农业六法”把法律、法规划分为8大类：总类中包括《农业基本法》等11项；经济类包括《农林中央金库法》等32项；农业基本建设类包括《农地法》等53项；种植业类包括《主要农作物种子法》等43项；畜产类包括《酷农振兴法》等37项；食品流通类包括《批发市场法》等31项；粮食管理类包括《粮食管理法》等8项；其他类包括《林业基本法》、《公害对策法》等17项。8类共计

232 项。各项重要的法律都有其实施细则或实施令等配套法规,形成门类齐全的农业法律体系,维护市场秩序健康发展。然而,我国现有的农业经济立法数量少、层次低,不少法律法规短缺,亟待填补和加强。例如,规定农业生产经营主体的地位、权利与义务的法规很缺乏,尤其是对新生主体的保护无法可依;农业投资法迟迟未出台,对农业投入缺乏明确的法律保障;确立农产品市场的地位、维护市场交易秩序和保护农产品流通的法律法规奇缺;农民权益保护、农产品质量安全管理的法律处在空白;农业生产资料价格管理法、农产品价格保护法、肥料管理办法、农村劳动力转移管理办法等法规还未提到应有的位置。从总体上看,我国现阶段农业和农村经济市场秩序规范的立法尚未形成门类齐全、层次分明、结构严谨、协调统一的法律法规体系,同建立社会主义市场经济新秩序的要求不相适应。

二、农业经济市场秩序法制建设构想

(一) 指导思想

以“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观,建设社会主义新农村,统筹城乡发展为出发点,以确定农民平等的国民待遇,维护农民和农业经营组织的合法权益为切入点,促进市场农业有序发展、保障农业和农村经济和谐发展,实现城乡共同繁荣。

(二) 基本原则

一是坚持农业农村经济立法与市场经济体制相适应的原则。克服传统的立法观念,树立超前意识,增强科学预见性。只要是农村社会经济生活中出现的问题,或者预测对农业、农村、农民有更大影响而发展成的新体制和新机制,就应当尽可能用法规加以规范、引导和保护。

二是推动农业农村经济发展与坚持社会主义市场经济发展总目标相结合的原则。农业农村经济立法要服务于建立和发展社会