

全国农业系统“三五”普法教材

农业法律知识读本

农业部法制宣传领导小组办公室编

中国检察出版社

全国农业系统“三五”普法教材

农业法律知识读本

农业部法制宣传领导小组办公室编

中国检察出版社

京新登字 109 号

图书在版编目 (CIP) 数据

农业法律知识读本/农业部法制宣传领导小组办公室编

北京: 中国检察出版社, 1997. 4

ISBN 7-80086-439-1

I. 农… II. 刘… III. 农业经济-经济法-基本知识-中国
W. D922. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 04433 号

农业法律知识读本

农业部法制宣传领导小组办公室 编

中国检察出版社出版发行

(北京市东城区东总布胡同 10 号)

新华书店经销

北京科技印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 10.625 印张 273 千字

1997 年 4 月第一版 1998 年 1 月第三次印刷

印数: 20001—25000 册

ISBN7-80086-439-1/D·440

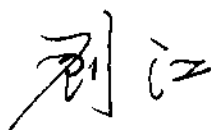
定价: 13.00 元

序

“依法治国，建设社会主义法制国家”是十四届五中全会和八届全国人大四次会议确定的我国跨世纪的宏伟目标。我国是一个农业大国，农业是国民经济的基础。在市场经济条件下，发展农业，必须走依法治农的道路。十一届三中全会以来，我国农业法制建设取得了一定的成绩，对促进我国农业和农村经济健康发展发挥了重要作用。一是，农业立法工作正朝着建立适应我国农业和农村经济发展的农业法律体系的方向前进。目前，国家已经颁布了23部以农业部门为主管部门的法律、法规，农业部和地方也相应地制定了一系列配套的规章和地方性法规。二是，农业行政执法工作取得了重大进展。经过多年的建设，我国已基本形成了畜禽防疫检疫、植物检疫、动植物进出口检疫、种子管理、渔政渔港管理、农机管理、农业承包合同管理、农民负担监督管理、农业环境保护等行政执法体系，以及兽药、农药、化肥、饲料等质量监测体系。三是，农业法制宣传教育工作在全国农业系统全面推开。各级政府及有关部门开始重视依法治农，农民群众也开始运用法律武器来维护自身的合法权益。但是，我国农业法制建设与建立社会主义市场经济体制的要求相比，与保障农业和农村经济健康发展的要求相比，还有较大差距，今后，必须进一步加强农业法制建设。

认真搞好“三五”普法工作，是加强农业法制建设的

一个重要方面。各级农业部门要采取措施,确保这项工作落到实处。为了解决农业系统长期以来缺乏统一普法教材的问题,部法制宣传领导小组办公室组织部内有关单位从事农业法制工作的同志,编写了《农业法律知识读本》,作为农业系统“三五”普法教材,比较全面、系统地介绍了我国农业法律制度,同时结合各个行业行政管理的现状和存在的问题,提出了进一步加强法制管理的设想。因此,这本书一方面具有普及法律知识的功能,另一方面对实际工作也具有一定的指导意义。各级农业部门要充分运用这部教材,加强人员培训,认真搞好“三五”普法工作,努力提高农业行政执法人员及广大农业劳动者的法律素质,切实规范执法,文明服务,实现“献身农业,服务农民”的目标。

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '刘江' (Liu Jiang) in a stylized, cursive script.

一九九七年三月

《农业法律知识读本》编委会

主 任	刘 江	农业部部长
副主任	万宝瑞	农业部副部长
委 员	骆友生	农业部政策体改法规司司长
	权昌会	农业部政策体改法规司副司长
	白文忠	农业部直属机关党委副书记
	魏克佳	农业部农业机械化管理司司长
	傅玉祥	农业部合作经济指导司副司长
	王智才	农业部农业司副司长
	韩高举	农业部畜牧兽医司副司长
	宗锦耀	农业部乡镇企业局副局长
	杨 坚	农业部渔业局副局长
	姚文国	农业部动植物检疫局副局长

目 录

序	(1)
第一章 农业法制建设概述	(1)
第一节 农业法概论	(1)
第二节 农业立法	(5)
第三节 农业行政执法	(11)
第四节 农业法制宣传教育	(19)
第二章 农业基本法律制度	(25)
第一节 农业基本法律制度	(25)
第二节 农业法贯彻实施情况与改进建议	(48)
第三章 农业技术推广法律制度	(52)
第一节 农业技术推广基本法律制度	(52)
第二节 农业技术推广的现状和存在的问题	(59)
第三节 促进农业技术推广的设想	(63)
第四章 种植业法律制度	(66)
第一节 农作物种子管理法律制度	(66)
第二节 基本农田保护法律制度	(79)
第三节 农药管理法律制度	(89)
第四节 肥料 土壤调理剂 植物生长调节剂 登记法律制度	(97)
第五章 畜牧兽医法律制度	(104)
第一节 兽药管理法律制度	(104)
第二节 草原管理法律制度	(115)
第三节 种畜禽管理法律制度	(129)
第四节 饲料管理法律制度	(137)
第六章 渔业法律制度	(146)

第一节 渔业概述	(146)
第二节 渔业生产	(150)
第三节 渔业资源保护	(158)
第四节 渔业安全生产管理	(166)
第五节 法律责任	(174)
第六节 渔业法制建设的现状 问题与改进措施	(175)
第七章 动植物检疫法律制度	(180)
第一节 国内农业植物检疫法律制度	(180)
第二节 进出境动植物检疫法律制度	(186)
第八章 乡镇企业法律制度	(200)
第一节 总则	(200)
第二节 乡镇企业的登记备案和财产权属	(203)
第三节 乡镇企业支农义务及促进措施	(206)
第四节 乡镇企业生产经营活动准则	(212)
第五节 法律责任	(219)
第六节 乡镇企业发展概况	(221)
第九章 农民负担与承包合同管理法律制度	(227)
第一节 农民负担监督管理法律制度	(227)
第二节 农村承包合同管理制度	(240)
第十章 农机管理法律制度	(252)
第一节 农机安全管理法律制度	(252)
第二节 农机鉴定制度	(265)
附录一至六	
关于加强农业法制工作的通知	(272)
农业系统开展法制宣传教育的第三个	
五年规划	(276)
中华人民共和国行政处罚法	(283)
行政复议条例(修订)	(295)
中华人民共和国行政诉讼法	(306)
中华人民共和国国家赔偿法	(319)
后 记	(328)

第一章 农业法制建设概述

第一节 农业法概论

一、农业法的概念

农业法有广义、狭义之分。广义的农业法是指农业经济法，即调整人们在农业经济活动中所发生的特定农业经济关系的法律规范的总称。它是国家领导、组织和管理农业经济的重要手段，是保证我国农业和农村经济持续、快速、协调发展的强有力工具。狭义的农业法是指1993年7月2日第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过的《中华人民共和国农业法》，它是一部带有基本法性质的农业大法。本章所研究的农业法是广义的农业法。

二、农业法的调整对象

农业法调整的是特定的农业经济关系，在我国现阶段，它包括农业经济管理关系与农业经济协作关系。

1、农业经济管理关系。 农业经济管理关系包含三方面的内容：一是国家对农业和农村经济的管理，包括制定农业经济政策，确立农业经济管理体制、原则和方法，规划农村经济发展战略与重点，编制农业经济和农村发展计划，确定农业经济宏观调控目标和途径，确立参加农业市场经济活动主体的法律地位、组织形式、经营范围和法律责任等。二是国家机关对农业和农村经济的管理，主要是指主管农业和农村经济的管理部门和与农业有关的经济管理部门通过法律、法规对农业生产经营组织和农业劳动者的管理和监督。三是农业经济组织内部资源配置关系。

2、农业经济协作关系。 农业经济协作关系是农业经济组织、农村承包户（或农户）之间、农业生产经营组织之间、农业生产经营组织与农村承包户（或农户）之间在农业经济活动中，根据平等、互利、自愿、诚实信用、等价有偿原则所发生的财产流转关系。在农业生产、流通、分配和消费过程中，农业经济协作关系表现为农业承包合同关系、土地租赁关系、农产品购销关系、农业经济主体间经济联合关系、农业社会化服务关系、农业资源开发利用和合理保护关系等。

因此，农业法规范和调整的社会关系，既包括农业生产经营活动，又包括与农业生产经营相关的经济协作；既涵盖了农业经济的产前、产中和产后，又涉及农业扩大再生产的生产、流通、分配和消费各环节。

三、农业政策与农业法律的关系

（一）农业政策

政策就是党的主张，是政党在一定历史时期内，为实现一定的任务而制定的行动依据和准则。政策对农业经济关系的作用十分明显。党的十一届八中全会以来，从1982年到1986年连续五年发一个中央1号文件，用来调整农业和农村经济关系。实践证明，这些政策在农业和农村经济关系变革中起了重大作用。这一时期党的农村政策集中概括起来有以下十个方面：

①实行以家庭联产承包为主的责任制，建立统分结合的双层经营体制；

②以公有制经济为主体，允许其他经济成分适当发展；

③实行以按劳分配为主，其他分配形式为补充的分配形式；

④以共同富裕为目标，允许一部分地区和一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来；

⑤在确保粮食增产的同时，积极发展多种经营，鼓励和引导乡镇企业健康发展；

⑥实行科教兴农；

⑦建立国家、集体、个人相结合的多元化农业投资体系；

⑧推进农产品流通体制改革，逐步理顺农产品价格关系，实行多渠道流通体制；

⑨建立有中国特色的农业支持和保护体系；

⑩努力扶持老、少、边、穷地区脱贫致富。

（二）农业政策与农业法律的关系

农业政策对农业法律的制定与执行起着不可替代的指导作用；同时，农业法律是实现农业政策的重要形式，又对党的农业政策有制约作用。二者是相互作用，相辅相成，又互为依据的。它们共同为发展农业和农村经济服务。但二者不能相互取代，既有区别又有联系。

1、农业政策与农业法律的联系。

（1）农业政策指导农业法律的制定和执行。农业政策是党和国家指导、组织农业经济活动的行为准则。国家领导农业生产和农村工作，通常是由党中央研究、提出方针政策，在实践总结的基础上，再制定农业法律、法规。因此，农业政策是制定农业法律依据。比如《中华人民共和国农业法》就是以《中共中央关于进一步加快农业和农村工作的决定》和党的第十四次代表大会确立的建立社会主义市场经济法律体系为指导，以十一届三中全会以来农村改革经验和基本政策为依据制定的。此外，农业政策对农业法律的作用还表现在指导农业法律法规的贯彻执行。贯彻执行农业法要有一个过程，而首要环节是正确理解法律规范的精神实质，要达到这一点关键是要把握好党的政策的精神实质。因为法律规范是概括的，不可能把千变万化的具体事物包罗无遗；只有根据相应的政策来理解，才能反映立法的本意，才能使法的精神得到贯彻执行。更重要的是，客观形势不断变化，而党的农业政策具有能及时反映客观形势需要的特点，以它为指导，就能更好地发挥法在建设两个精神文明中的作用。

（2）农业法律是实现党的政策的重要形式，又对党的政策有

制约作用。实践证明：农业法律是定型化、规范化、条文化的党的农业政策。政策法律化后，既具有政策的属性，又具有法律的属性，这样就可以通过两个渠道（党的组织和国家机关）同时贯彻实施，从而更有效地发挥党的政策在国家生活中的重大作用。实现党的政策的形式很多，但通过制定、执行法律的形式去实现党的政策最具有稳定性、权威性和严肃性。因为农业法律是在总结党的有关农业政策的基础上，进一步集中群众的智慧制定出来的。它同定型化之前的农业政策相比，则更为成熟。党章总纲中规定：“党必须在宪法和法律范围内活动”，因此，农业法律对党的政策也有制约作用。党对国家事务进行政治领导的主要方式只能是：“使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范带头作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策。”

2、农业政策与农业法律的区别。

（1）制定机关不同，农业法律由国家机关通过法定程序制定或认可，是国家意志的体现，具有强制性和普遍约束力。在我国，除全国人大及其常委会享有立法权外，国务院、中央军委，省（自治区、直辖市）人大及其常委会，省会及重要城市的人大及其常委会，也有一定的立法权。而农业政策是由党的领导机关按照党章规定的程序制定，不具有国家意志的属性。

（2）实施方式不同，农业法律的实施，除依靠宣传、教育手段外，还要依靠国家强制力，即对违法行为由国家专门机关依法给予民事、行政或刑事制裁。而政策的实施主要依靠宣传教育。如果党员违反政策，党组织要及时地给予批评教育，必要时按照党章的规定予以处理。

（3）表现形式不同，农业法律表现为依法制定的规范性文件，它以国家的名义明确规定了人们在农业经济活动中的行为准则，确定了农业经济主体在农业经济法律关系中的权利与义务。而党的农业政策就比较原则，不具体，虽然有些政策也有规范性，但

它仅表现为一种指导原则。

(4) 调整的社会关系的范围不同，农业政策涉及的范围比农业法律要广，它可以通过各个不同的渠道渗透到农业和农村经济生活的各个领域；而农业法律主要调整国家权力能触及到的较大的农业经济活动。

(5) 稳定性不同，党的农业政策和农业法律都有一定的稳定性，但农业法律的稳定性更大些，因为其制定、修改的程序比较复杂；更重要的是，如果农业法律经常变动，就会使人无所适从，而导致农业法律得不到遵守。

第二节 农业立法

一、我国农业立法的概况

农业立法通常是指一定的国家机关依照法定职权和法定程序制定、修改和废止农业法律和其他调整农业经济活动的规范性文件的一种专门性活动。这里的“一定的国家机关”是指全国人民代表大会及其常务委员会、国务院、省（自治区、直辖市）人民代表大会及其常务委员会和人民政府、省会城市及较大城市的人民代表大会及其常务委员会和人民政府。

我国农业立法可以分为三个阶段，第一个阶段是从解放以后到全面实行“人民公社化”；第二个阶段是从“人民公社化”到党的十一届三中全会；第三个阶段是指十一届三中全会以后。

在新中国成立以后一段时间内，对我国农业和农村经济曾经产生重大影响的法律、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）、《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）等。这一时期的法律和法规的一个明显特征是，它们担负着完成民主革命和对农业实行

社会主义改造的历史任务。当然，也存在不可回避的历史局限性和缺陷。

在实行“人民公社化”近 20 年的时间里，在农业问题和农村工作中，由于受长期受“左”的思想的影响，在高度集中统一的计划经济体制下，国家法制建设没有得到应有的重视，农业立法几乎成了被遗忘的角落。

党的十一届三中全会以后，国家法制建设进入了一个崭新的历史时期。农业立法也受到党和国家的重视，1979 年以来，先后颁布了一系列保障和促进农业发展的法律、法规，包括：

(1)《中华人民共和国土地管理法》(1986 年)、《土地复垦规定》(1988 年)、《中华人民共和国土地管理法实施条例》(1991 年)；

(2)《中华人民共和国森林法》(1984 年)、《中华人民共和国森林法实施细则》(1985 年)、《森林防火条例》(1988 年)、《森林病虫害防治条例》(1989 年)；

(3)《中华人民共和国水法》(1988 年)、《中华人民共和国水土保持法》(1991 年)、《中华人民共和国水土保持法实施条例》(1993 年)、《中华人民共和国水污染防治法》(1991 年颁布)；

(4)《中华人民共和国草原法》(1985 年)；

(5)《水产资源繁殖保护条例》(1979 年)、《中华人民共和国渔业法》(1986 年)、《中华人民共和国渔业实施细则》(1987 年 0)、《渔业资源增殖保护费征收使用办法》(1988 年)、《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》(1989 年)；

(6)《中华人民共和国野生动物保护法》(1988 年)、《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》(1992 年)；

(7)《植物检疫条例》(1983 年颁布，1992 年修订)、《家畜家禽防疫条例》(1985 年)、《兽药管理条例》(1987 年)、《中华人民共和国种子管理条例》(1989 年)、《中华人民共和国进出境动植物检疫法》(1991 年)；

(8)《城乡集市贸易管理办法》(1983年)、《农副产品购销合同条例》(1984年)、《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》(1990)、《农民承担费用和劳务管理条例》(1991年)。

党的第十四次代表大会提出了建立社会主义市场经济法律体系的目标,我国市场经济法制建设蓬勃发展。农业立法也取得了重大进展。1993年7月2日,《中华人民共和国农业法》的颁布实施,是我国农业法制建设的一个新的里程碑。农业法具有农业基本法律的性质。它作为一个“龙头”法,是进一步建立和健全农业法律体系的基础和依据。这一时期相继出台了一些法律、法规,包括:《中华人民共和国农业技术推广法》(1993年)、《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》(1993年)、《草原防火条例》(1994年)、《中华人民共和国基本农田保护条例》(1994年)、《种畜禽管理条例》(1994年)、《中华人民共和国野生植物保护条例》(1996年)、《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》(1996年)、《村庄和集镇规划建设管理条例》(1993年)、《中华人民共和国乡镇企业法》(1996年)等。

二、农业立法的特点

我国现有农业立法有以下几个特点:

1、具有明显的计划管理色彩。由于目前大多数农业法律是在计划经济占支配地位的背景下制定的,法律规范的明显特征就是维护行政权力的权威性,行政性法规较多,体现平等、自愿、等价有偿和诚实信用等市场经济原则的法律规范比较薄弱。

2、政策性强、规范性差。政策是制定法律的指导原则,法律是政策的具体化、规范化和条文化。在农业立法中,往往不能正确地将农业政策转化为农业法律,而经常出现“政策搬家”,将农业法律写成一部政策汇编,法律条文规范性差。

3、义务性规范多、权利性规范少。从法理上讲,权利与义务是相对应的,没有无权利的义务,也没有无义务的权利。但在计划经济体制下,权力是法律尊奉的中心和重点,在许多农业

立法中，比较注重规定农业劳动者和农业生产经营组织应尽的义务，而没有规定他们应当享有的权利。从而在执法上，经常出现农业劳动者和农业生产经营组织的权利保护不力。

4、农业法律体系不健全。 根据农业立法较早、较健全的国家 and 地区的经验，法律对农业的保护包括农业生产经营、农业生产要素、农产品价格、农产品消费及储备、财政（信用）支持、进出口制度、农业科研及推广等诸方面的内容。改革开放以来，我国农业立法有了新的突破和较大发展，但仍不适应建立我国社会主义市场经济体制和实现农业现代化的要求。例如，在农业投入方面，长期以来缺乏专门的法律来规范和保障，投入主体不明确，责任含糊，增加农业投入的保护措施难以落到实处。在农产品价格方面，价格体系、价格水平及变动无法可依，人为操作痕迹大，市场农产品价格暴涨暴跌现象轮番发生，既不利于生产的稳定发展，又影响社会安定。由于没有科学严格的农产品储备制度，一方面，难以从制度上、法制上去抑制农产品流通部门在农产品丰收年，减少储备甚至抛售库存；在农产品歉收年，增加收购的非正常行为。另一方面，难以从利益上、经营意识上去引导农户逐步建立起合理的农产品储备，克服农产品出售上的“卖跌不卖涨，买涨不买跌”的心理。

5、农业法律条文约束力差。 在已颁布实施的涉农法律、法规中，某些条款尤其是涉及到多个方面、多个部门的利益、责任的条款，往往较笼统、模糊，难于量化和具体操作，约束力差。实施中，一方而给执法主体增加了判断是非和处罚违法行为的难度，违法不究或不了了之的现象屡见不鲜；另一方面，给一些单位和个人违法留下了可乘之机，导致了在实践中打“擦边球”的现象频频发生。

三、加强农业立法的必要性

（一）加强农业立法是建立社会主义市场经济体制的需要

党的第十四次代表大会提出了建立社会主义市场经济体制的

目标。一定意义上说，市场经济就是法制经济，与计划经济体制下主要依靠行政指令协调经济活动完全不同，市场经济主体的地位、责权利关系要靠法律确认和保障，市场经济秩序要靠法律规范和维系，市场经济活动则主要依靠经济手段和法律手段以及必要的行政手段进行调节。因此，第八届全国人民代表大会第四次会议进一步提出“加强社会主义法制建设，建立社会主义法治国家”的宏伟目标。农业，是国民经济的基础，我国 12 亿人民 9 亿是农民。在市场经济条件下，在使用经济手段和必要的行政手段对农业进行引导、支持、保护和宏观调控时，还要加强法律对农业和农村经济的规范和保障作用。这是因为：第一，必须确立农村多元化的市场经济主体的法律地位。在社会主义市场经济条件下，允许多种经济成分共存。在农村和农业经济领域，除从事农业生产经营的农村承包经营户、农业集体经济组织、国有农业企业外，还有从事养殖、加工、运输、销售的个体工商户、私营企业、中外合资合作或独资企业。他们作为农业社会主义市场经济的主体进入市场，需要有关的法律确认他们的法律地位，规定其应享有的权利和应承担的义务。第二，必须运用法律保障农业市场经济主体的独立的财产权和生产经营权。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，还必须拥有一定的物质基础，才能进入市场并从事农业生产经营活动。因此，运用法律手段规范农业市场经济主体产权关系和保护依法取得的经营权，是发展农村市场经济的核心。第三，必须运用法律手段规范市场交易行为。市场经济主体的法律地位是平等的，不同的市场主体进入市场，都想取得对自己有利的交易条件和优势地位，因此，市场竞争就不可避免，而有竞争就有不正当竞争或限制竞争的行为和现象发生。为了制止不正当竞争行为，保护正常的经营活动，维护良好的市场经济秩序，就迫切需要制定种子法、农药管理法、肥料法、农产品价格稳定法，修改农产品购销合同条例及有关农产品市场交易规则等方面的法律、法规。