

Research on Administrative Enforcement of Law in Agriculture(Final part)

CHEN Yun sheng

(Doctorate mentor and researcher of Social Science Academy of China ,Beijing 100720)

[Abstract]The thesis is the final part of the writer's research report.It mainly brings forward concrete suggestion on how to strengthen the administrative enforcement of law in agriculture.

[Key words]Administrative enforcement of law in agriculture,strengthen,suggestions

农业行政执法问题研究(下)

陈云生

(中国社会科学院 法学研究所,北京 100720)

[摘要] 本文是作者研究成果的第三部分。作者对如何加强农业行政执法提出了具体建议。

[关键词] 农业行政执法; 加强; 建议

[中图分类号] D922.1; D922.4 [文献标识码] A

[文章编号] 1008-8628 (2000) 04-0002-05

三、加强农业行政执法的具体建议

鉴于农业行政执法是一项系统的社会和法律工程,因而这里的具体建议将分两部分提出:

一) 由农业行政管理机关在现行法律、政策确定的体制内直接地采取措施

1、对现行农业部自己制定的规章和其他规范性文件进行一次彻底的清理,统一确定和规制行政执法的主体。

前已指出,当前农业行政的多头执法,重叠、交叉执法,部分是由于农业部在不同时期、不同管辖层面上制定的行政规章和其他规范性文件,在没有通盘考虑和规划的情况下,把行政执法职责或权限,赋予了不同的专业系统。鉴此,由农业部自己把现行的农业规章和其他规范性文件进行一次彻底的清理,是必要的。在此基础上,把原来重叠、交叉的执法权加以理顺,该撤的撤,该并的并;还可根据变化了的情况和市场农业经济发展的需要,调整原来配置不当的执法权,对自己直接管辖的全部执法权,按照统一、效能、权能明确的原则重新进行科学的配置。这是加强行政执法的基础工程。

2、切实抓紧政府职能的转变工作,彻底将执

法权能(其他行政管理权能)和技术推广、产业经营的权能分开。

要加强农业行政执法工作,另一个前提条件是农业行政管理部门要真正把自己工作放在行政管理 and 行政执法上来,切实地担负起作为政府的一个部门的政府职责。否则,如果象以往和现在这样,农业行政管理部门把主要精力和大部分时间,都用在技术推广和农牧副渔的生产和经营管理上,使农业行政管理部门实际上变成巨大的农业产业实体,就无暇或只能以很少的精力和有限的时间,关注行政管理和行政执法问题。因此,只有农业行政管理部门自身切实实现政府职能的转变,把自己主要精力和大部分时间用于行政管理和行政执法上,行政执法工作才可望收到应有的重视和加强。

3、统一建立、健全农业行政执法体制及相关的工作规程。

首先,应当在农业行政管理系统自上而下建立一支独立的、统一的、有规格的、专职的、能机动灵活有效工作的农业行政执法机构和执法队伍。具体设想是:

在农业部建立“农业行政执法总队”,该“总队”应当是独立机构,直属部长领导,可考虑由分管政策法规系统的副部长兼任“总队长”,由政策法规司的司长兼任“常务副总队长”,负责日常的领导工作。“总队”下设“办公室”作为工作机构,“办公室”可考虑设在政策法规司的执法监督处内,与执法监督处合署办公,一套班子两个办公机构,由

[收稿日期] 2000-01-25

[作者简介] 陈云生(1942-),男,北京市人,中国社会科学院法学所著名研究员、博士生导师、著名法学家。长期承担国家多项重点科研课题,也在美国哈佛大学、加州大学、路易斯·克拉克西北法学院等进行讲学和学术活动。

处长兼任“办公室”主任。“总队”总辖全国的农业行政执法工作，有权根据行政执法工作的需要，报经部长或“总队长”批准或同意后，发布有行政执法的部署、安排、意见、指令，或作出有关的决议、决定；有权领导农业行政管理体系内直至基层的农业执法队伍，有权调配部分地区直至全国的农业行政执法队伍从事全国性的执法工作，或执行某个或某些专项执法工作；有权组织执法力量执行不定期的或临时的农业行政执法检查工作；有权组织执法力量对某些有重大影响的农业行政执法案件进行专项检查或直接进行执法检查；有权对各省、自治区农业行政执法机构的设置和执法队伍的建立作出指示、决定或提供有关的建议、意见；有权对各省、自治区的农业行政执法队伍负责人的任命、罢免、奖励、处分提出建议或意见；有权对各省、自治区农业行政执法作出评价、提出改进工作的建议或意见；有权对各省、自治区农业行政执法中的处置不当或失误作出重新处置或改正的指示，有权要求各省、自治区的农业行政执法机构将重新处置或改正的结果报告农业部“农业行政执法总队”；有权对重大影响的执法案件直接进行调查和作出处理决定；“农业行政执法总队”有权对部直属的各专业行政执法工作，进行领导、指导、协助、调配和组织执法机构及执法力量、检查、督促等。

考虑到实际工作需要、国家编制等因素，农业部“农业行政执法总队”不设专业的行政执法队伍，特殊需要时由部署各专业口及省、自治区、直辖市所属的执法力量统一调配使用。“总队”的主要职能是对全国的农业行政执法力量统一调配使用。“总队”的主要职能是对全国的农业行政执法队伍实行统一领导、检查、督促、协调。就是说，重在领导，而不是重在执法的具体实行。

在各省、自治区、直辖市的农业厅建立“农业行政执法大队”，其地位、组织、职权基本上与上级的“总队”相同，其管辖范围当然限于本省或自治区、直辖市。基于上述同样的理由，“大队”也只设立领导班子，工作机构，不建立专业的执法队伍，特殊或临时执法需要时，在所属的执法队伍中随时抽用或调配。

地区和设区、县的市设立“农业行政执法分队”，其地位、组织和职权与上级的“大队”基本相同，只是其管辖范围限于本地区、本市。基于上述同样的理由，“分队”也只设立领导班子，工作机构，不建立专业的执法队伍，特殊或临时执法需要时，

在所属的执法队伍中随时抽用或调配。就是说，地区和管辖区、县的市的“农业行政执法分队”，也是重在领导、检查、督促、协调，而不是重在具体执法。

县、区和不设区、县的市建立“农业行政执法队”，除设立领导班子，办公机构外，还要建立专业的执法队伍。其人员从现有的编制中调配，一般应包括本县、区和不设区、县的市农业局的领导成员、各专业股、站的执法人员。人员应限在7至12人之间为宜，人数太少形不成合力和整体优势，太多又会带来管理、运作、经费等方面的困难。关于“农业行政执法队”的地位、人员组成、领导班子、办公机构、办公条件、经费来源、执法运作等方面的具体设置、组织、活动，各地已经作了一些大胆的改革和创建工作，并取得了一些成功的经验和做法，应组织专门的力量进行调查研究、总结，使之更加完善、健全并逐步定型，以便在全国农业行政管理部门推广。课题组经过实地的调查研究，认为湖南省浏阳市的“农业执法队”的经验和做法，有较高的总结和推广价值，应继续总结和提高、定型。

其次，应进一步建立、健全一整套科学的、有效能和便于操作的工作规程。包括执法的各项制度，特别是其中受理和立案的程序，规范的收费和上交制度，处罚的调查、取证和决定制度及程序，各类行政执法文书的制作必须符合规范，等等。对农业部已经制定的有关制度和格式文书，要求下属要严格贯彻执行。在这之前，一定要认真研究和熟识国家的《行政诉讼法》、《行政处罚法》等法律、法规，要使农业行政执法的工作规程符合上述有关国家法律和法规，而不能相抵触；还要注意贯彻便于操作、注意效能的行政管理 and 行政执法的原则。

4、建立、健全各种不同形式的专项的、固定的培训、考核和持证上岗制度。

行政执法工作是通过执法人的执法活动而实现或完成的。执法人的政治、道德、业务素质直接关系到执法的质量的好坏。因此，培养和造就一支高素质的、胜任工作的执法队伍是必要的。

5、大力吸纳、培养和重视使用法律专业人才。

第一，采取各种优惠政策，大力吸引和接纳法律本科和专科毕业生到农业行政管理系统工作。要下决心在几年内至少为每个县农业局配置一名法律专门人才，每个省、市农业厅、局的政策法规处，也要配备相当比例的法律专门人才。

第二，在农业部和各省、自治区农业厅聘请 3

至 5 名资深的法律专家组成顾问组和顾问团。在西方法治发达国家, 农业行政管理部门通常都建有自己的法律班子或法律顾问团体, 可以经常性地研究或垂顾有关农业法治中所遇到的重大法律问题。在我国, 由于客观条件的限制, 一时还难以组建农业行政管理部门自己的法律班子。但借鸡生蛋, 通过聘请资深的法律专家组成较稳定的顾问班子, 就重大的农业法治中的问题立项研究、组织论证或征询立法, 是可能的, 也是可行的。

第三, 下决心自己培养法律专门人才, 在农业行政管理系统内创建独立的法律教育体系。其办法有二: 一是在本系统所属的农业大专院校内, 组建法律系, 全面、系统地实施完整的法律教育。现行的农业大学内建立经济法律系, 对学生重点实施经济教育的作法是不科学的, 应当废止。农业法律人才, 特别农业行政法律人才应当是全能型的。要制定规划, 给农业行政管理系统所属的大专院校下达指令性计划, 实行定向招生、定向分配, 以保证足够的生源并能分配到农业行政管理部门工作。二是借用普通法律大专院校的教育地位和优势, 定向选送学员进行教育、培养。毕业后充实到农业行政管理部门工作。

6、在农业行政管理部门建立和实行农业行政督察员制度。

在西方法治发达国家, 督察员制度正方兴未艾, 它起源于瑞典, 现通行于全世界许多国家, 督察的范围涵盖立法、行政、军事、私人企事业等各个领域, 其中行政督察员制度尤其得到显著的发展。该制度已定型并有了发达的理论研究。在我国的农业行政管理系统内, 部、省(区、直辖市)两级, 可考虑建立和实行农业行政督察员制度。依照通例, 任命督察员和副专员, 下设办公机构。其主要职权是对全国或全省(区)范围内的农业行政工作进行检查监督, 重点是督察农业行政人员、包括农业行政执法人员是否忠实地履行了自己的行政或执法职责, 有无违法或犯法事情, 接受各方面特别是行政相对受害人的诉求, 也可以自己主动提出督察的目标和范围。依据查证结果, 分别情况向有管辖权的司法、人事部门, 提出处理或惩罚意见、建议。该制度的建立和实行, 可以把当前实行临时性的各种专项执法检查固定化、权威化和制度化, 这对于提高农业行政和农业执法质量, 保护农民合法权益等方面, 具有重要的意义。

7、建立农业行政执法专项基金。

眼下的农业行政执法由于缺乏必要的资金支持, 不是不能开展, 就是不能有效的开展, 有些必要的执法工作, 由于没有资金或物质条件而不能进行。有些已经开展农业行政执法工作的地方, 资金来源也不稳定, 或是存在以罚款充资金等不符合国家财政政策的混乱现象, 极易造成执法权的滥用和腐败, 加重行政执法相对人的负担。应当在现时的财政拨款项目内, 建立专项的农业行政司法基金, 专门用于农业行政执法工作, 杜绝违反国家财政政策和滥用执法权的弊端。

8、在基层农业行政管理部门建立与司法等机关密切的协调和支持关系。农业行政管理部门虽然是农业行政执法的主体机关和主要职责, 但并不意味着农业行政执法只可以由本部门独立完成, 而不需要国家的司法机关、工商流通等行政机关的协调和支持。事实上, 不仅需要而且必不可少。因为国家现行体制规定, 农业行政的强制执行权、假冒伪劣种子等处罚权只能由法院、工商行政管理等机关实行。因此, 要顺利开展和加强农业行政执法工作, 就必须而且应当与司法机关、工商流通等行政机关建立密切的协作与支持关系。

(二) 由农业行政管理机关认真组织研究, 设计方案, 向党和国家建议在更高层次的国家体制内, 进行一些重大的改革和建设

1、在全国人大体制内设立“农业委员会”作为常设委员会。

通观西方法治和农业发达的国家, 例如美国, 都在国会中设立“农业委员会”作为常设的专门委员会。这些“农业委员会”在反映农业的利益和愿望, 统管农业方面的立法事务, 监督农业法律, 法规执行等方面, 发挥了重要作用。在美国, 以不到总人口几百分之一的 100 多万农业人口, 长期保持发达的、高效的、现代化的农业生产, 向世界上许多国家输出小麦等农产品, 除了高科技、高效的农业管理等因素之外。国会的“农业委员会”发挥重要的立法、监督作用, 也是一个重要原因。作为我国的国家权力机关的全国和省级人大, 由于没有设立专门的“农业委员会”作为常设委员会, 而是把农业方面的立法监督等子系统合在“财经委员会”中, 因而没能把有关的农业立法、监督等事务, 作为重点突出地抓起来。我国的农业立法相对于工业的立法滞后, 不完善; 农业执法监督也不力, 虽近年来组织多次的农业法执法检查, 但没有形成制度化。这种状况与我国一贯强调的农业在国民经济中

的基础地位不相称,或许也是造成农业生产发展迟缓,农民减负光喊实际上减不下来的原因之一。因此,国家权力机关体制内的这一缺失应尽快补建起来。

2、在国务院内设立农业监察机构,实行“农业总监”制度。

农业监察机构直属国务院,与各部、委同一级别。代表国务院对上自国务院各部、委及直属机构,下至地方各级人民政府执行农业法律、法规情况,落实各项农村政策情况进行监督、检查“农业总监”有权主动实施他(她)认为有必要进行的各项农业事务,包括农业执法和落实农村政策的监督、检查;“农业总监”有权主动实施他(她)认为有必要进行的各项农业事务,包括农业执法和落实农村政策的监督、检查;监督、检查的对象包括国务院所属各部、委及其它直属机构,地方各级人民政府及它们的所属行政机构;“农业总监”还有权对国务院和全国行政系统自部长、主任以下的各级行政管理部门、人民政府首长以及全体行政公务员个人有关执行农业法律、法规和落实农村政策的情况,进行监督、检查;“农业总监”有权对违反国家农业法律、法规,违反农村政策的任何行政机构、人民政府、行政首长、行政公务人员,依据不同情况提出处分意见,分别交与国家司法机关、行政监察机关、行政或政府首长处理。重大违法事项和违法个人,可由“农业总监”直接报告国务院总理,由总理作出处理或处分的决定。“农业总监”的处理或处分意见具有权威性,如无特殊情况,有权处理或处分的机关须遵照执行。

“农业总监”由国务院提名,全国人大任命,国家主席公布。国务院总理依据“农业总监”的提名,任命2-5名“农业总监”。为便于事权集中,有效地进行监督、检查。一般由农业部长担任“农业总监”,至少2/3的“农业副总监”由农业部副部长担任。

“农业总监”根据工作需要,任命国家农业督察专员、副专员若干名,代表“农业总监”对国务院所属各部、委、直属机构,各级人民政府及它们的首长、公务员进行监督、检查。农业督察专员、副专员只对“农业总监”个人负责,独立行使监督、检查权,不受其他任何机关和个人的干涉。如“农业总监”制度被国家采纳,“农业督察专员”、“农业督察副专员”可与前述的“农业行政督察专员”“农业行政督察副专员”合并为一。

“农业总监”设办公机构,办公机构应设在农业部内,可考虑与部内政策法规司的办公机构合署办公,以精简机构、压缩编制、节省开支。

3、制定《农业行政执法法》。

前已指出,在现行的农业法制中,由于缺少这样一部统一的农业行政执法法,才造成体制不顺,多头执法、交叉执法、执法无序等弊病。应向国务院建议制定这样一部法律,最好由全国人大常委会批准通过,作为国家法律能行全国。

4、制定《农业法典》

我国现行的《农业法》过于简率、粗疏,且一些规定已经不适应市场经济的需要。应积极向国务院和全国人大倡议制定一部全面规范农业事务的国家基本法,即《农业法典》。其中要特别注意规范农业行政执法的活动和行为。西方法治发达的国家,通常都有这样一部全面规范农业事务的基本法典。这是一个值得重视和学习的经验。若要在我国真正实现依法治农、依法兴农,走现代化商品、产业的农业之路,就应当尽快制定这样一部有关农业的基本法或农业大法。

5、统一农业系统的管理体制。

农业系统上下不对口,给管理和执法工作造成很大的困难和混乱。应向国务院建议,在即将进行的机构改革中,废止各地方自主设立农业管理机构和决定归口管理的做法,按照统一行政管理和原则,在全国统一设置农业行政管理机关,上下对口,以保证农业部的政令能统一贯彻到基层农业行政管理部门。

向国务院建议采取“大农业”的观点,凡是有关农业,农产品深加工的产业、行业的行政管理和执法,统一归口到农业行政管理部门,需要设立新的行政管理机构的,由农业部统筹安排、设置,以免造成管理和执法的分散和混乱。

6、在国务院内设立“行政管理和执法权限争议协调小组”。

现行行政管理权限的交叉、重叠的体制,造成一些行政管理和执法职权的冲突。而现行的由相的行政管理部门自行协调的体制,容易造成久商不决的局面。应建议国务院设立“行政管理和执法权限争议协调小组”,由其会同有关的行政机关协调,协调不成,由其裁决,立止争议,以免久拖不决,影响农业的行政管理和执法工作。

7、就重大的农业政策进行调研,向党和国家建议进一步完善或改革,并适时地转变成为国家法律。

党和国家目前正在大力贯彻实施各项重大农村政策，特别是土地承包政策、粮食收购政策、减轻农民负担政策，在许多方面都关系到农业行政管理和执法事项。应就这些政策组织调研，使之进一步完善或加以改革，并适时地转变成国家的法律。

现在党和国家已经把农村的土地承包期延长了30年，但有的地方在土地承包问题上作了许多文章，严重损害了农民的合法权益。应尽快制定《农村集体土地承包法》，把土地承包期、承包程度、发包人和承包人的权利和义务以法律的形式固定下来，明确规定违反土地承包的法律责任和处罚办法，以减少当前及当今在土地承包中存在的损害农民合法权益的现象。

在粮食、棉花等农产品收购政策方面，虽有国家三令五申，但拒收、压级压价、打白条等现象屡禁不止，严重地损害了农民的利益。在这方面也需要制定必要的法律、法规，规范粮食等农产品的收购政策。为了适应市场经济发展的需要，有关的法律、法规还应当规范农业产业的机构调整，推广合作制，鼓励和规范农民在自愿的基础上建立产业协会，发展行业组织，使农民真正成为农产品市场的主体，通过有组织的力量主宰农产品市场的产、供、销活动，切实保护好农民自身的利益，确保收入不断增加。要通过有关法律、法规的制定和实施，逐步引导农民摆脱目前只能被动地依赖国家收购政策照顾的局面，成为市场农业经济的主体。

在减轻农民负担问题上，需要通过国家立法进行重大的改革。现在农村乡、镇和自然村的5%的统筹、提留，其合理性就值得研究。因为这5%的统筹虽然取自农民，但并没有完全用在农民身上。就其纯粹的公益用途来说，也只有一部分用在了农民的身上，如修建农用水利设施、修路、办学等。有些费用实际上用在国家行政管理事务上，如征兵、计划生育等事业的花费，实际上应当由国家行政费用承担，由农民负担不尽合理；教育是国家的责任，也理应由国家承担教育费用；村干部由于负担贯彻国家法律、政令的责任，也应当由国家发放工资，由农民提留费支付他们的工资也不合理。事实上，由于农民已经按规定缴纳了农业税，就不应再承担上述行政费用的开支。至于前述的各种“妖神”把农民视为唐僧都要分咬一口肉，集资、摊派屡禁不止，还在5%统筹上大作文章，弄虚作假、瞒产谎报，

实际大大突破5%的统提限额，加重农民负担，更是普遍存在的现象。至于利用农民的血汗钱在农村养肥了一批名为干部，实际上是新生的腐败分子，也是严重存在的触目惊心的事实。这些都说明，5%统提的政策漏洞太大，不易掌握，还极易被滥用。长此下去，不仅农民的利益得不到有效的保障，最终影响农业的国民经济的基础地位；还极大地影响了党群、政群关系，造成国家不安定的隐患。

建议国家取消统筹、提留政策，不留尾巴，通过机构改革，大大精简乡、镇行政管理人员，只设乡、镇长1人及1-2名助理，由国家发放工资。至于乡、镇及自然村需要举办的公益事业，由农民自然集资，或由农民协会、行业组织负责筹集，由集资农民集体决议并监督集资款的开支，彻底堵塞通过国家权力集资、摊派、统提而相当普遍造成的挪用、滥用、中饱私囊、大吃大喝、贪污腐化等弊病。

统筹、提留政策应当尽快改变，否则，减轻农民负担、加强农业行政执法将难以奏效与改观。

(续完)

[参考文献]

- [1]当前农村社会稳定的问题与对策首都“百名博士百村行”专题报告[R]
- [2]农业部法制宣传领导小组办公室《农业法律知识读本》。北京：中国检察出版社，1997。
- [3]山东省农业厅《农业调研文选》。[C]济南
- [4]山东省农业厅《全省农业法制工作会议资料汇编》。1996。
- [5]江西省农业厅《农业法执法检查有关法规汇编》，1996。
- [6]权昌会 刘德萍 吴晗《解放思想 大胆探索 勇于创新——对浙江综合农业行政执法改革的调查》[R]。

[责任编辑：覃虹睿]