

Research on Administrative Enforcement
of Law in Agriculture (Second Part)

Chen Yunsheng

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

[Abstract] The thesis is the second part of the writer's research report. It mainly evaluates the situation of administrative enforcement of law in agricultural areas, and raises problems about cognition and how to change the ideas.

[Key words] Administrative enforcement of law in agriculture, cognition, change of ideas

农业行政执法问题研究(中)

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二部分。文章主要针对我国目前农业行政执法存在的问题,提出应解决的几个认识和观念转变问题。

[关键词] 农业行政执法;认识;观念转变

[中国分类号] D922.1;D922.4 [文献标识码] A

[文章编号] 1008-8628(2000)02-0002-05

二、加强农业行政执法的几个认识和观念转变问题

认识和观念是行动的先导,没有对事物本质的科学认识和正确的观念,就不可能取得预期、良好的结果。农业行政执法也是这样,与其说它是农业行政管理和农业行政执法的实际运作问题,勿宁说是对农业行政管理和农业行政执法的科学认识和观念转变问题。我们认为,下列一些认识和观念转变问题,对于改善和加强农业行政执法是至关重要的和必不可少的。(一)加强对农业行政管理职能的认识,尽快实现从重技术推广、重产业经营向重行政管理的转变。长期以来,我们的农业行政管理部门都把自己的职能和工作重点放在推广先进的农业科学技术、直接领导和参与农林(果)牧副渔各业的生产 and 经营方面,并相应地忽视农业的行政管理工作。其结果不仅形成了本来应当管好的行政管理工作没有管好的局面,而且还造成了严重的政企、政事不分的状况。在这种观念和体制下,农业行政执法没有被看作是农业行政管理中必不可少的和重要的政府职能,因而没有受到应有

的重视。至今仍有一些地方把农业行政执法看做是农业行政管理部门份外的事,或看做是国家司法机关的事,其根本原因,就是对农业行政管理机关自身的“政府职能”缺乏明确的认识。农业行政管理部门应当自上而下地加深自己对应当担负的“政府职能”的认识,及时地实现从重技术推广、重产业经营向行政管理的转变。党的十五大报告对政府职能转变,提出了明确的原则要求:“要按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开,把企业生产经营管理的权力切实交给企业;根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,提高为人民服务水平;把综合经济部门改组为宏观调控部门,调整和减少专业经济部门,加强执法监督部门,培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革,实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化,严格控制机构膨胀,坚决裁减冗员。深化人事制度改革,引入竞争机制,完善公务员制度,建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。”这一机构改革的原则要求和改革方向,尽管是针对全国性的机构改革而言的,但同样适用于农业行政管理部门。农业行政管理部门应当按照十五大报告这一原则要求,率先在本部门内研究、贯彻执行,切实地转变农业行政管理的“政府职能”,实现政企分开。(关于政府职能转变问题,另有阶段性研究报告,参见阶段性成果二。)

[收稿日期] 2000-01-25

[作者简介] 陈云生,男,中国社会科学院法学所著名研究员,博士生导师,我国著名法学家。出版著作,发表论文多部(篇),长期承担国家多项重点科研课题,也在美国哈佛大学、加州大学等进行讲学和学术活动。

特别值得注意的是,党的十五大报告还专门对“加强农业基础地位”提出了明确的要求。例如稳定党在农村的基本政策,深化农村政策;要多渠道增加投入,加强农业基础设施建设;大力推进科教兴农,发展高产、优质、高效农业和节水农业;长期稳定以家庭联产承包为主的责任制,完善统分结合的双层经营体制;改革粮棉购销体制,实行合理的价格政策;建立健全农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持、保护体系;要尊重农民的生产经营自主权,保护农民的合法权益,切实减轻农民负担,等等。这些原则要求很好地体现了农业行政管理的科学原则和主要内容,是政府必须承担的重要职能。作为政府重要的行政管理部門的农业行政管理部门,更应当率先研究、贯彻执行这些原则。只有真正按照这些原则去做,才算真正实现了农业行政管理部门的“政府职能”。

(二) 加强对法治是农业行政管理的核心和基础的认识,尽快实现从依政策调整为主向依法律调整为主的转变

法治是人类治理国家的经验结晶和最高成果,现代国家或迟或早都要进入法治的时代。我们正在走向法治之路,党的十五大报告明确提出要在我国实现依法治国,建设社会主义法治国家的治国方针和战略目标。作为农业行政管理部门,就是要坚定不移地走向依法治农、依法兴农之路,尽快实现从主要依靠政策调整为主向主要依靠法律调整为主的战略转变。

法律规范从其性质上来说,它是统治阶级、集团、政党意志的集中表现。统治阶级、集团、政党在维护本阶级及其同盟阶级的最根本和最长远的利益时,总是把有关的总体设计、具体设计和操作设计浓缩、固定于一套称为“法律”的体系或网络之中,并赋予其国家的和社会的形式。法律一经有权的国家机关制定出来,便超越其表达利益的阶级、集团和政党,而具有全国家和全社会一体规范和遵行的效力,社会的其他规范,如政党的政策、行业规范、职业道德、宗教信仰等等,都不具有全国家和全社会一体规范和遵行的效力,而只能适用于政党、行业、宗教团体等局部的人类社会群体。法律规范的国家形式是超稳定的,古今不变的,更无例外。而其他的社会规范并不必然具有国家形式,是否具有国家形式要以具体情况而定,并随着情况的变化而变化。例如,政党的政策只在执政时才有较大可能变成法律以获得国家形式;宗教的信仰只在政教不分,并获得国教地位的情况下,才可取得

国家形式,正像中世纪欧洲的天主教国家以及现今某些伊斯兰国家那样。在政教分离的国家,宗教信仰通常是宗教团体、个人自愿选择的私事。

法律规范这种国家性质还决定了它具有如下的一些特点:

第一,法律规范的确定性。法律规范至少在两方面具有确定性。一是内容,当国家立法机关着手制定法律时,总是具有明确的意向性,即以什么为规范的客体或对象,立法是为了达到什么目的。为了实现这一目的,总要对所要规范的事项作出明确的规定,例如在制定打击刑事犯罪的法律时,就必须确定什么是犯罪,以及犯了罪给予什么样的处罚等等。法律的制定之所以采取复杂的程序,其目的就在于避免盲目性和随意性,保证确定性。法律规范的确定性归根到底是为了明示于全国家、全社会,便于人们了解、熟悉、遵守和实行。法律规范在内容上具有确定性,这是法律制定的基本要求。

法律规范在形式上也要求具有确定性。法律是以文字表达出来的规范体系,文字要求精当、规范,顺乎文理,合于逻辑,行之既久,便约定俗成,形成法律文本的专门表述形式和格式。相比之下,其他的社会行为规范,例如道德规范就主要见之于某种或某些典籍,有的也融于法典或法律化。但是,法律通常是以明确的文字和固定的或统一的格式表述出来的。法律规范文字表述的确定性,这也是任何法律文本的基本要求,目的也是为了便于人们了解、熟悉、遵守和执行。

第二,法律规范的可预测性。法律制定的目的在于规范人们的社会行为。为了实现这一目的,立法者便把自己惬意的社会行为抽象成为一个或一组行为规范,并用法律的文字表述于特定的格式之内,以此向全社会昭示,什么行为是国家允许的,什么行为是国家不允许的;什么行为受到鼓励和支持,什么行为要受到处罚;什么是应当享有的权利与自由,什么是应当履行的义务和责任,等等。法律规范的可预测性的根本意义就在于,法律以预先布告的形式向世人明示:人们社会行为的法律意义以及相应的社会行为的法律后果,以便人们在从事法律行为时可以预先对自己行为的法律意义及其后果进行估量、判断,然后决定取舍。法律规范的这种可预测性对于人们的社会行为及国家的法律秩序具有重大的意义。它鼓励和支持了人们的合法行为,避免或减少了人们的违法和犯罪行为。这一正一反,便促成了国家建立良好的社会法律秩序,实现其依法治国、平天下的目的。

可见,法律规范的可预测性是法律的一大特点,也是其一大优点。

第三、法律规范的强制性。准确地说来,法律规范只是在法律文本上以文字表述出来的人们社会行为的准则,白纸黑字而已,无所谓什么强制性或随意性。法律之所以具有强制力,归根到底在于它已经取得了国家形式,是以国家的名义颁布、以国家的机构执行、以国家的强力作后盾。特别是它以法院、检察人员和机关、监狱、警察等一整套暴力机构为依托,对任何违法犯罪的行为进行查纠、惩处,甚至可以采取包括限制人身自由和剥夺人的生命、财产的极端强制手段。在现代国家,任何其他的社会行为规范都没有像法律规范这样来得强硬和有力。例如,对于一般的违反社会公德的行为,通常采用自律或他律的非强制性手段予以解决,即违者的个人良心责任和社会舆论或他人的谴责。宗教信仰也是这样,在政教分离的情况下,宗教信仰完全是个人自愿选择的事,其他任何人和社会组织都无权强迫人们信仰某一宗教、而不准信仰另一宗教,也不能强迫人们信仰一个宗教内的某一教派,而不准信仰另一教派。总之在宗教信仰上不能强制,国家也不能动用强制力干涉正常的宗教生活。法律规范则不然,它昭示于以国家强制力为后盾在先,而以实际的国家强制力予以贯彻实施于后。法律在本质上就意味着强制,拒斥和排除随意。这就是法律区别于其他社会规范的基本特点,也是其一大优点。法律在国家和社会中所以必要、重要和不可替代,正在于此。

从以上法律规范性的质和特点可以看出,以法律调整各种社会关系,在一般意义上都是必要的和重要的,对于农业的调整自然也例外。长期以来,由于我国对法治重要性的认识不足,法制也不健全,在国家各个方面的工作,包括农业和农村工作都主要依靠党的方针政策。在目前的农业和农村工作中,党的各项农村政策,例如土地承包制度、粮棉收购政策、减轻农民负担政策等等,仍然是根本的指导方针,必须认真贯彻执行。党的十五大报告和江泽民在 97 年 1 月 9 日闭幕的“中央农村工作会议”上,都反复强调要稳定党在农村的各项政策,特别是土地承包、减轻农民负担和粮食收购政策。但是,我们也应当看到,国家立法机关已经为农业制定了《农业法》等法律,国务院、农业部和相关部委已经制定了一大批有关农业和农村的行政法规、规章,各省市的农业行政管理部门也相继制定了许多的规章、措施、办法等。可以说,有关农业和农村的法律规范体系已经基本成型,已经基本上

摆脱无法可依的状态。在这种状况下,有关农业和农村的法律、法规的权威应当而且必须得到尊重,应当而且必须达到有法必依、执法必严、违法必究的法治要求。无论如何,强调落实党在农村的各项政策不能成为忽视依法办事的理由或借口。况且,党的十五大报告明确提出,到 2010 年要形成有中国特色的社会主义法律体系,到那时,有关农业和农村的法律体系也将相当完善。为了适应这种法治发展前景,现在也应当把主要依靠政策调整向主要依靠法律调整,提到重要的议事日程上来。总之,在这一重要的治国、治农的重要指导方针的转变上,加深认识和提高紧迫感,是必要的、重要的。

(三)加强对农业行政执法紧迫性的认识,尽快实现从与己无关、等靠司法机关向自强图治的转变

对于农业行政执法重要性的认识,随着国家法治的深入发展,以及在农业和农村实际工作遇到的种种问题和困难的不断出现,已经在社会各方面,特别是在农业行政管理部门领导干部和工作人员中有了很大的提高。人们越来越感受到,发展农业、从事农村工作,包括落实党在农村的各项政策,没有法制不行,有了法制,没有强有力的行政执法也不行。但是,对于农业行政执法紧迫性的认识,目前并没有得到很好的解决,行政管理部门中,包括一些领导干部和执法人员至今仍然认为农业行政执法与己无关,是国家司法部门的事。这种认识既与国家的法律大环境有关,又与对行政法、行政执法缺乏了解有关。应当通过法制的宣传、教育,在农业行政管理系统内使大家都进一步认识农业行政执法的重要性和紧迫性;特别要进一步认识农业行政管理部门自身作为国家农业行政执法的主体的资格和地位。农业行政执法不是与己无关,而是密切相关,是国家赋予自己的职权,是应当认真履行国家机关的责任。农业行政执法不是与国家司法机关无关,而是也只能是在特定的情况下,如引起行政诉讼的情况下,才能成为司法机关管辖和处理的范围。而大量的日常行政执法工作,包括依法对行政行为相对人的违法处罚工作,都应当由农业行政管理机关内有权的部门和执法人员担负起来。因此,那种把农业行政执法的工作留给司法机关,总希望司法机关以强制力加以干涉的想法和作法,都是不正确的,有害的。至今全国农业行政执法总的状况不尽人意,特别在一些地方农业行政执法工作很薄弱、很不得力,一个重要的原因就是对自己的农业行政执法的主体资格和地位认识不够,并且缺乏紧迫性,总是想等待和依靠国家的司法机关来为农业

行政管理机关作行政执法工作。事实上这是不可能的,因为国家的法律制度不允许。应当教育至今仍持有这种看法和态度的农业行政管理机关的公务人员,特别是其中的领导人员和执法人员,尽快地实现从与己无关、等靠司法机关向自强图治的转变,切实地把农业行政执法的职权担当起来。

(四) 加强对农业行政执法应自上而下、统一规划实施的必要性的认识,尽快实现由上级作为不大、分散管理,到积极统一规划、实施的转变

严格说来,农业行政执法本身是一个综合的系统工程。它首先要要有统一的法律基础,前已指出,法出多门,多头立法,导致农业行政执法主体多元,执法职权重叠、交叉,在这种立法状态下,是不可能建立上下一贯、统一的执法体制的;其次,要求要有上下一贯、统一的执法体制,包括统一的执法制度、队伍、执法规程,等等,缺乏这一连贯、统一的执法体制,要想实现强有力的行政执法,是不可能的。而我国的农业行政执法的现状,正如前面所指出的,在这两方面都存在的重大缺陷,致使形成执法混乱、无序、软弱等弊病。要改变这种状况,需要包括国家立法机关、上级国家行政机关在内的各国家机关、社会各方面的共同努力,但是,就建立、健全上下一贯、统一的执法体制来说,作为农业行政管理的最高机关农业部则负有势在必行的、重大的职责。前已指出,农业行政管理机关作为国家最高行政管理机关的一个部门,其作为国家行政机关和执法主体的资格和法律地位,是国家宪法所赋予的,也就是国家总体结构确定的。尽管现在国家刚刚走向法治,有关的农业法律、法规还不够规范、完备,但这决不能构成对农业行政执法的各项制度可以放任自流的理由。既然国家宪法和总体结构赋予农业行政管理机关的行政管理和行政执法主体的资格和地位,农业行政管理机关特别是其最高的管理机关农业部,就应当切实地把这项职能担当起来,自上而下地、统一规划实施建立和健全农业行政执法体制,使这项工作能够规范地、有序地、有力地开展起来。应当承认,当前农业行政执法工作存在的体制不顺、领导不力、混乱无序等弊病,在很大程度上是我们农业行政管理机关,特别是农业部对这一工作的性质和职责,缺乏明确地认识,以及因此而没有切实抓起来所造成的。

除了上述认识上的欠明确外,现行的领导和管理体制,也是造成农业行政执法不力状况的重要原因。首先,农业部对农业行政执法缺乏统一的规划。如同国务院在

农业、土地、林业、工商行政管理、物资流通等领域的立法和执法情况一样,农业部在自己本系统内,在制定有关的农业行政规章或贯彻实施国务院农业行政法规的过程中,也往往把执法权分散赋予本系统各管理部门行使,而没有能把握好这一原因,至少在本系统内执法权限分散、交叉、多头执法的现象完全可以避免。其次,在农业行政管理机关,也像我国其他的行政管理机关一样,本应都实行宪法所确定的部门首长个人负责制。但是,实际上在首长个人负责制下,习惯性地演变成首长个人负总责,而由两位以上的副首长按各个专业系统分工负责的领导体制。在这种体制下,作为各个专业系统负实际领导责任的副首长,为了搞好本系统的工作并获取显著的业绩,自觉不自觉地本系统领导的便利和实际利益出发,总想尽可能地扩大本系统的管理权限,特别是管理和执法的权限。而现行的农业法律、法规以及领导体制,又为这种扩权行为提供了依据或体制上的可能性。一个系统的权限包括执法权限扩大了,甚至跨越了相邻的或相关的系统,在本系统看来可能是应当的、必须的,而从农业系统管理的全局和整体上看,就是管理和执法职权重叠、交叉,甚至冲突或无人负责。

特别值得注意的是,在当前的农业行政执法中,存在着上级特别是农业部冷、作为不大而下级特别是市、县级热、积极作为的反差。必须肯定,有些下级农业行政管理机关从加强农业行政执法的迫切需要出发,发扬首创的改革精神,大胆地设想、勇敢地闯、在一些地方走出了加强农业行政执法的新路子,创造了一些便于和加强农业行政执法的新形式、新体制,值得认真地总结和推广。一些省、市、县的农业行政管理机关的领导干部和工作人员的这种勇于探索的改革精神,是难能可贵的,应大力鼓励和支持,并认真总结和推广其经验和做法。但是也应当看到,由下级自行闯出农业行政执法的新路子的做法,决非长久和合宜之计。因为这不可能形成能在全统一领导、建制和实施的农业行政执法体制,如果长期地任由这种状况自然发展下去,势必造成在全国各地形成五花八门的农业行政执法体制,将会给管理上造成新的混乱,也不便于形成上下统一、有效的领导。作为农业行政管理机关特别是农业部,现在应当尽快改变任由下面闯,而自己作为不大的状况,应当转变观念和态度,组织专业力量认真调查研究,总结地方各种成功的经验和做法,尽快地建立上下一贯、统一规划实施的农业行政执法体制。应当认识到,这一工作迟早都要做,而且只能由农业部而不

是其他国家机关去做。与其晚做,不如早做;与其等待、观望其他国家机关去做,不如安下心来自己来做。

(五)加强对农业行政执法监督重要性的认识,尽快实现从执法监督不力到严格依法办事的转变

完全意义上的法治,前已指出,至少应当包含立法和执法两个方面,如果扩及开来,还应包括法制的宣传教育、树立尊重和遵守法制的观念和习惯,以及违法的查究和惩处制度,等等。在我国,习惯上概括为“有法可依,执法必严,违法必究”三项指导方针。其中的“执法必严”主要是针对执法环节而定的。任何法律如果得不到贯彻执行,都只能成为纸上可以欣赏的文字,对现实的社会生活没有任何实际的规范意义,也就达不到立法的初衷和目的。重视和加强执法在实现依法治国的整个过程中,其地位和作用的重要性是显而易见的,再怎么强调也不过分。农业行政执法的重要性是由这一根本的法理决定的,忽视或不重视农业行政执法,就不是对农业法治的完整和深刻的理解,依法治农,以法兴农就无法实现。要搞好包括农业行政执法在内的执法工作,不仅要做到执法必严,还要做到执法规范,执法本身没有违法、犯法的现象出现,加强执法监督,就是一个不可缺少的环节并且起着十分重要的作用。

就世界范围而言,加强对法律实施的监督已经成为当代法治发展的一个新潮和大势。从宪法到普通法律概莫能外,各种各样的宪法和法律监督体制和形式如雨后春笋,不断涌现;而这种宪法和法律的监督正在不断地向制度化、专门化、模式化和司法化方向发展。近几十年,有关行政立法和行政执法的监督,更是成为行政法研究和讨论的重点和热门课题。在现代法治国家,人们对包括行政权力在内的权力滥用、腐败的日益增长的关注,以及对必以权力制约权力这一从权力本质上不断深化的

认识,构成了加强法律实施监督的宏观的、深远的理论和实践背景;而认识到法律是由人执行的,执行法律的人受主、客观条件的影响和限制,特别是受实际利益的影响和驱使,难免会出现偏差、失误,甚至徇私枉法等情事,因此加强包括行政执法在内的法律监督,从最一般的意义上来说,都是必不可少的,必须要加强的。

在我国,加强农业行政执法的监督,还有特别的必要性和紧迫性。由于农业行政执法体制、行政执法人员素质等方面的原因的影响,在我国本来就不规范和有序的农业行政执法中,却出现了令人十分担忧和关注的状况,其中最突出的,就是执法违法、执法犯法的现象不断出现。近几年新闻媒体曾几次对几起重大的农业行政执法违法、犯法,例如渔政的见死不救,非法执法过程中的毁船、打伤人等事件予以曝光,在社会上引起强烈反响和震惊。这种状况再也不能继续下去了,必须尽量减少和避免执法过程中的违法、犯法现象。我们再也不能容忍极少数的农业行政执法人员在那里任意胡为,再也不能听任他们败坏农业行政执法队伍在总体上的良好现象,以及推及开来的党群关系和政群关系。为此,大力加强对农业行政执法的监督,就成了十分必要和重要。

作为农业行政管理机关,特别是它们的最高领导机关农业部,在加强农业行政执法监督方面,不仅负有重大的职责,而且可以大有作为。这就要求首先要加强对农业行政执法重要性的认识,尽快实现从执法监督不力到严格依法办事的转变。

(待续)

注 释:

《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1997年9月第11版第26页。

[责任编辑:覃虹睿]