

第一章

绪论

第一节 法律概述

一、法律

法律是国家制定或认可的，由国家强制力保证实施的，以规定当事人权利和义务为内容的具有普遍约束力的社会规范。正义是法律存在的基础，国家强制力是保证法律实施的手段。

法律的概念有广义和狭义之分。国外通常将国家制定的宪法、法律、法令、条例、决议、规章等规范性文件和认可的判例、习惯等都归入法律的范畴，称之为广义的法律，即法规；而将专门有立法权的机关制定的宪法、法律、法令和条例，称之为狭义的法律，即法律。

在我国，广义的法律包括宪法、全国人民代表大会（简称全国人大）及其常务委员会制定的法律、国务院制定的行政法规、地方国家机关制定的地方性法规等；狭义的法律包括全国人民代表大会依照立法程序制定的规范性文件，包括基本法律和基本法以外的其他法律。

（一）法律的产生

法律是人类社会发展到一定阶段的社会现象，伴随国家的产生而产生，伴随国家的消亡而消亡。在原始社会里，人们按照体现全体成员意志和利益的社会规范调整成员之间的相互关系，维护氏族社会秩序，不需要任何强制机关的保证。随着生产力的发展，出现了剩余劳动产品，家庭私有制开始发展起来，为剥削和阶级的产生创造了物质前提。统治阶级为维护自己的经济地位和政治统治，必然以国家的形式组织自己的力量，用一种新的社会规范即法律来调整出现阶级之后的社会关系。

（二）法律的基本特征

1. 法律具有规范性和普遍性 法律的规范性指法律规范，是不针对具体事或人的、一般的、抽象的行为规则，或为人们规定的一种行为模式或行为方案，在相同条件下可以反复适用。法律的普遍性指法律规范在国家权力所及的范围内具有普遍的约束力，对社会全体成员有效。

2. 法律具有严格的结构和层次 每个法律规范在逻辑上都是由假定、处理和制裁三部分组成，不同规范之间联系紧密，不同法律部门和法律制度构成紧密联系的整体。法律有法定的创制方法和表现形式，不同等级的规范性文件之间有严格的效力从属关系。

制定或认可是国家制定法律规范两种基本形式。制定指由国家机关在其职权范围内按照法定的程序创制规范性法律文件的活动，一般指成文法创制的过程。认可指国家承认某些社会上已有的行为规则具有法律效力，国家认可的法律主要有判例法、习惯法或其他不成文法。国家制定或认可的法律规范均具有法律效力，共同组成了一个国家统一的法律体系。

3. 法律由国家强制力保障实施 国家强制力是指军队、警察、监狱、法庭等国家暴力机关,通过这些机关的执法活动使得法律的实施得到直接保障。国家强制力使法律获得了对全社会的普遍约束力,这种约束力对敌对阶级和本阶级内部同样有效。并非法律的每一个实施过程都必须借助于国家强制力,国家强制力常常是“备而不用”。不同性质的国家,其国家强制力的性质和目的也不同。

4. 法律规定了人们的权利和义务 法律与权利、义务密不可分。法律总是将一定生产方式要求下的行为自由规定为法律权利,与之对应的社会责任规定为法律义务,将一定社会形态中人们的相互关系转化为法律上的权利、义务关系,从而规定了人们在一定情况下可以做什么、必须做什么、禁止做什么,并通过国家强制力保证这些权利和义务的实现。

(三) 法律的本质

1. 法律具有国家意志性 法律的国家意志性,主要体现在法律的国家创制性、特殊规范性、普遍适用性和国家强制性。法律的国家创制性,即法律只能由国家制定或认可。法律的特殊规范性,即法律与其他社会规范不同,有其自身特殊的逻辑结构。法律的普遍适用性,即法律以国家名义制定、实施,代表国家意志,是具有普遍性的社会规范。法律的国家强制性,即法律由国家强制力来保证实施。

2. 法律具有阶级意志性 法的初级本质是统治阶级的意志^[1-1]。国家作为抽象的政治组织是没有生命的,也就不可能存在自己的意志。国家意志的实质是统治阶级的意志,是统治阶级凭借自己在经济和政治上的统治地位,将本阶级的意志上升为国家意志。

法律同样约束统治阶级内部个别成员的行为。法律在把打击的锋芒指向被统治阶级违法犯罪行为的同时,也对来自统治阶级内部的违法犯罪行为予以惩处。法律可以在一定程度上照顾被统治阶级的利益,但只是在一定程度上的照顾,并不是根本利益的让步。

法律反映统治阶级的意志,并不意味着不保护社会公共利益。一个国家法律的制定和实施在客观上对所有社会成员都有利,至少对所有社会成员无害。统治阶级之所以运用法律保护社会公共利益,其出发点始终在于维护本阶级在政治、经济和思想上的统治地位。

3. 法律具有物质制约性 法律的终极本质也是最深层的本质,就是对物质的制约性。法律所体现的统治阶级意志的内容由社会的物质生活条件所决定。其中生产方式起决定性作用,特别是同生产力的一定发展阶段相适应的生产关系即经济基础起决定性作用。因此法律所体现的是对生产力的制约性。

法律应该符合客观经济条件和经济规律的要求,但并不总是符合。法律的发展变化是由社会的物质生活条件所决定,但同时也有其相对的独立性,并不随着经济基础的发展而发展,存在一定的“惯性”,表现为法的历史继承性及其自身发展的规律性。

(四) 法律的基本价值

1. 秩序 秩序又称有序,是有条理、有组织地安排各构成部分以求达到正常运转或良好外观的状态,能够表现为一致性、连续性和确定性,是人类生存的条件和发展的要求。法律追求并保持一定的社会有序状态,为一定的秩序服务。法律所追求的价值意义上的秩序,是有益于人类的社会秩序。因此秩序是法律的直接追求,是法律的价值基础。

2. 正义 正义即公平、公正、公道,是法律的先导。在制定法律时,立法者必然以一定的正义观念作为指导,并将这些正义观念体现在具体的规定之中。

正义是法律的精神与理论依据。法律的制定和实施都应符合正义的精神。正义作为法律的核心

[1-1] 意志指人们为达到某种目标而产生的心理状态和心理过程,是一种精神活动。

心思想起着指导法律的制定和实施的作用。法律是统治阶级意志的反映,但不能背离大众的、普遍的正义观念去制定法律。正义是衡量法律优劣的重要尺度和标准,法律是否符合正义的要求非常重要。没有正义的精神蕴涵其中,法律就不能发挥其应有的作用。

3. 平等 平等是人与人的对等对待的社会关系。法律所追求的平等,涉及人身、政治、经济、文化等各个方面。平等不是平均,平均意味着没有差别。平等反对歧视和特权。只要存在特权就不可能建立平等,因此特权是平等的大敌。歧视与特权具有内在的密切联系,存在特权必然存在歧视,存在歧视也必然存在特权。

4. 自由 自由指人摆脱一切束缚、奴役的状态,或按照自我意志自主行动的权利。法律确定了自由范围、保证了自由的实现。用法律保障自由是保证自由免受侵犯的、不被滥用的需要,是法律的重要追求。法律为自由的享有者提供法律保护,对侵犯自由的违法犯罪进行法律制裁,以保证自由的彻底实现。

5. 效益 效益是指法律的实施能否给人们或社会带来某种有效的利益和好处,能否满足人们或社会的某种需要或目的。法律效益价值包括资源利用上的效益价值和资源分配上效益价值,效益价值又分为经济效益价值和社会效益价值。

6. 人权 因其为人而应享有的权利,是一定时代作为人所应当具有的,以人的自然属性为基础,以人的社会属性为本质的人的权利。人权既是政治概念,也是道德和法律概念。最基本的人权包括生命权、自由权、财产权、尊严权、获助权、公正权。生命权是最重要的人权,如果无法充分保障人的生命权,也就没有其他权利。自由权包括政治自由、人身自由和宗教信仰自由;财产权和尊严是生命权和自由权的延伸;获助权常和“人道主义”联系在一起,出现于天灾、人祸之后;公正权是人权中其他部分的必要条件。

人权的普适性要求每一个人都受到公平合理的对待。但现实生活中经济权力、政治权力、种族、国籍等,都会不同程度地将人划到不同的等级,因此人权就变成有限和有条件的人权。

二、法律规范

(一) 法律规范的结构与种类

法律规范^[1-2]指由国家制定或认可的、体现统治阶级意志的、以国家强制力保证实施的行为规则,分为法律规则和法律原则。

1. 法律规范的结构 法律规范的结构指法律规范内部的逻辑结构,由假定、处理和制裁构成。假定指适用行为规则的必要条件;处理指法律规范中所规定的人们的行为规则,即应当做什么,禁止做什么,允许做什么,是法律规范的中心部分;制裁指法律规范规定的违法行为所带来的法律后果,是保证法律规范实现的强制措施。

假定、处理和制裁密切联系,不可缺少,但不一定都明确规定在一个法律条文中。有的条文未叙述假定部分,有的把假定与处理结合在一起。特别是刑事法律规范,往往把假定与处理结合在一起,从表面上看它只有处理与制裁两个要素。

2. 法律规范的分类 根据法律规范本身的性质,分为禁止性规范、义务性规范和授权性规范。禁止性规范的内容是禁止实施的行为规则,违反这种规范的行为总是要给予某种制裁;义务性规范的内容是人们必须作出的行为规则,即人们必须承担的义务;授权性规范的内容是人们有

[1-2] 规范是群体所确立的行为标准,其本质是社会关系的具体化,分为技术规范和社会规范,技术规范指规定人们支配和使用自然力、劳动工具、劳动对象的行为规则;社会规范是调整人们社会关系的行为规则,包括风俗习惯、道德规范和法律规范。

权作出某种行为的规则,包括:一是授予公民个人某种权利,是否行使由其个人决定,不受法律限制;二是授予国家机关的权利(即职权),国家机关必须行使,否则为失职。

根据法律规范的确定性程度,分为确定性规范、委托性规范和准用性规范。确定性规范指法律完全确定了规则的内容,不需要其他法律文件加以说明。委托性规范指规范本身没有确定行为规则的内容,而是指定专门机关加以确定的法律规范,但现行法律没有规定该规范的行为规则,需要制定新的规范。准用性规范指某一个法律规范没有直接表述行为规则的内容,而是指出在某个问题上可以参照、引用其他法规或条文的法律规范。

根据法律规范的强制程度,分为强制性规范和任意性规范。强制性规范指该规范的内容规定了人们必须作出或禁止作出一定行为的法律规范。任意性规范指该规范所规定的内容并不要求人们一定实现,是否实现由权利主体自行决定;只有当权利主体双方达不成协议时,才给他们规定一定的权利和义务。

(二) 法律原则与法律规则

1. 法律原则 法律原则指在一定法律体系中作为法律规则的指导思想、基础或本源的、综合的、稳定的法律原理和准则。法律原则直接决定了法律制度的基本性质、内容和价值取向,是法律精神最集中的体现,构成了整个法律制度的理论基础,对法制改革具有导向作用。在法律实施上,法律原则指导法律解释和法律推理,补充法律漏洞、强化法律的调控能力。法律原则也是确定行使自由裁量权合理范围的依据,可以防止因适用不合理的规则而带来的不良后果。

按照法律原则产生的基础,可以分为公理性原则和政策性原则;按照法律原则对人的行为及其条件的适用范围可以分为基本原则和具体原则;按照法律原则设计的内容和问题,可以分为实体性原则和程序性原则。

2. 法律规则 法律规则指采取一定的结构形式,具体规定人们的法律权利、法律义务以及相应的法律后果的行为规范。法律规则由假定条件、行为模式和法律后果构成。假定条件指法律规则中有关适用该规则的条件和情况的部分,包括适用条件和主体行为条件;行为模式指法律规则中规定的具体行为方式,包括可为(授权)模式、应为(义务)模式和勿为模式;法律后果指法律规则中规定人们在作出符合或不符合行为模式的要求时应承担的相应结果,包括肯定的后果和否定的后果。

按照法律规则的内容,法律规则可分为授权性规则和义务性规则。授权性规则规定了人们有权做一定行为或不做一定行为,即规定人们的可为模式。义务性规则规定了人们的法律义务,即人们应当做出或不做出某种行为的规则。

按照法律规则内容的确定程度,法律规则可分为确定性规则、委任性规则和准用性规则。确定性规则的内容已明确肯定,无须再引用或参照其他规则来确定其内容。委任性规则的内容尚未确定,仅规定某种概括性指示,由相应的国家机关通过相应的途径或程序加以确定。准用性规则指内容本身没有规定人们具体的行为模式,但可以引用或参照其他相应内容。

按照法律规则对人们行为规定和限定的范围或程度,法规规则可分为强行性规则和任意性规则。强行性规则的内容具有强制性质,不允许人们随便加以更改。任意性规则在一定范围内允许人们自行选择或协商确定为与不为、为的方式以及法律关系中的权利义务内容。

法律原则具有法律规则所不及的法律效力。主要体现在:法律原则的效力普泛性地体现在一切法律条文的具体规定中,即只要法律条文发生法律效力,即意味着法律原则在起作用;当具体的法律规则失去法律效力时,法律原则依然具有效力;当法律规则的内容有明显漏洞时,法律原则以补漏的方式直接产生法律效力;当法律规则的内容模糊时,借法律原则以明晰之;当法律规

则之间出现冲突时,根据法律原则的一般规定进行协调;当法律规则对有关的社会关系没有具体规定时,法律原则作为调整对策。

三、法律关系

法律关系是一种特殊的社会关系^[1-3],是由法律规范所调整的、由人们之间的权利义务关系所表现出来的一种社会关系。

(一) 法律关系的特征

法律规范是法律关系的前提,凡是纳入法律调整范围的社会关系都是法律关系。法律关系是由于法律规范的存在而建立的社会关系,没有法律规范就不可能形成与之相应的法律关系。只有当人们的行为符合法律规范的行为模式或符合一定的法律事实^[1-4]时,才形成针对于人们之间的权利与义务关系。

法律关系是法律化、明确的、固定的权利义务关系。这种权利和义务可以是由法律明确规定的,也可以由法律授权当事人在法律的范围自行约定。

法律关系以国家强制力作为保障手段。当法律关系受到破坏时,就意味着国家意志所授予的权利受到侵犯、所设定的义务被拒绝履行。权利受侵害一方有权请求国家机关运用国家强制力,责令侵害方履行义务或承担未履行义务所应承担的法律责任。国家强制力是否发挥作用与法律关系的性质有关,依据强制性规则形成的法律关系受国家强制力直接保障,依据任意性规则形成的法律关系需要经过权利人请求后才能由国家强制力保障。

(二) 法律关系构成

法律关系由法律关系的主体(简称主体)、法律关系的客体(简称客体)和法律关系的内容(简称内容)所构成。

1. 主体 主体指法律关系的参加者、当事人,在法律关系中享有权利、承担义务的人,是法律关系产生的先决条件。我国能够参与法律关系的主体,包括公民、法人^[1-5]和国家。主体必须具有外在的独立性,能以自己的名义享有权利、承担义务,具有一定的意志自由,这种意志自由在法律上表现为权利能力和行为能力。

(1) 权利能力

权利能力也叫法律人格,指能够参与一定的法律关系、依法享有一定权利和承担一定义务的法律资格,是参加任何法律关系必须具备的前提条件。不具备权利能力就意味着没有资格享有权利,甚至没有资格承担义务。

(2) 行为能力

行为能力指法律承认、由主体通过自己的行为行使权利和履行义务的能力。具有行为能力意味着法律允许权利主体和义务主体可以独立地以自己的名义参加法律关系,行使自己的权利或履

[1-3] 社会关系是社会人与人之间关系的总称。根据主体和范围,社会关系分为个人之间的关系,群体、阶级、民族内部及相互之间的关系,国内和国际关系等。根据领域不同,社会关系分为经济关系、政治关系、法律关系、伦理道德关系、宗教关系等。根据矛盾的性质,社会关系又分为对抗性关系和非对抗性关系。

[1-4] 法律事实指能引起法律关系的产生、变更、消灭的事实,包括法律事件和法律行为。不以人们的意志为转移而出现的客观现象叫法律事件。产生一定法律后果的人们有意识的活动叫法律行为,法律行为分作为和不作为。

[1-5] 公民指具有一国国籍,并根据该国法律规定享有权利和承担义务的人。我国能够参与法律关系的公民不仅包括获得中国国籍的公民,还包括在中国境内居住或活动的外国公民和无国籍人。

法人指依法成立、具有民事权利主体资格的社会组织,必须有必要的财产或经费、有自己的名称、组织机构和场所、能够独立承担民事责任,包括企业法人、国家机关法人、事业单位法人和社会团体法人。

行自己的义务,以及因违法承担法律责任的能力。确定公民有无行为能力的标准,一是能否认识自己行为的性质、意义和后果,二是能否控制自己的行为并对自己的行为负责,因此公民是否达到一定年龄、神智是否正常就成为公民享有行为能力的标志。

具有行为能力必须首先具有权利能力,但具有权利能力并不必然具有行为能力,因此在每个公民的法律关系主体资格构成中,这两种能力可能统一也可能分离。根据公民行为能力的内容可分为权利行为能力、义务行为能力和责任行为能力,由此把公民划分为完全行为能力人、限制行为能力人和无行为能力人^[1-6]。

2. 客体 客体指法律关系主体的权利和义务所指向的对象,包括物、行为、与人身相联系的非物质财富(包括知识产品、产权、专利等)。作为法律关系的客体,必须能够得到法律认可,为人类所认识和控制,能够带来某种物质利益和经济价值,具有独立性。

3. 内容 内容是指主体的权利和义务,是法律关系的实质。

法律上的权利与义务由法律规范所规定且相互对等,享有一定的权利也就需要承担相应的义务。权利指主体根据法律规范的规定,作出一定行为或要求他人作出或不作出一定行为的可能性。义务指主体应当从事一定行为的社会必要性。在法律调整状态下,权利是受法律保障的利益,其行为方式表现为意志和行为的自由;义务则是对法律所要求的意志和行为的限制,以及利益的付出。

(三) 法律关系种类

按照法律关系产生的依据、执行的职能和实现规范的内容,法律关系可分为调整性法律关系和保护性法律关系。调整性法律关系是基于人们的合法行为而产生的,执行法的调整职能,主体之间不需要适用法律制裁就能依法行使权利、履行义务。保护性法律关系是由于违法行为而产生的,旨在恢复被破坏的权利和秩序,执行法的保护职能。

按照主体在法律关系中的地位,可分为纵向(隶属)的法律关系和横向(平权)的法律关系。纵向的法律关系指在不平等的法律主体之间所建立的权力服从关系,主体地位不平等,权利与义务具有强制性。横向法律关系指平权法律主体之间的权利义务关系,主体地位平等,权利义务有一定程度的任意性。

按照主体的多少和权利义务的一致性,可分单向法律关系、双向法律关系和多向法律关系。单向法律关系的权利人仅享有权利、义务人仅履行义务。双向法律关系指在特定的双方法律主体之间,存在两个密不可分的单向权利义务关系。多向法律关系指三个或三个以上相关法律关系的复合体。

按照法律关系的作用和地位,可分为第一性法律关系(主法律关系)和第二性法律关系(从法律关系)。第一性法律关系是人们之间建立的不依赖其他法律关系而独立存在的或在多向法律关系中居于支配地位的法律关系。依赖于其他法律关系或居于从属地位的法律关系,即是第二性法律关系。

第二节 农业与农业法规

一、农业生产与经营

(一) 农业

农业有狭义和广义之分。狭义的农业仅包括种植业,广义的农业还包括林业、牧业、渔业。

[1-6] 完全行为能力人指达到一定法定年龄、智力健全、能够对自己的行为负完全责任的自然人。限制行为能力人指行为能力受到一定限制,只具有部分行为能力的公民。无行为能力人指完全不能以自己的行为行使权利、履行义务的公民。

农业是人们利用动物、植物等生物的生命机能,通过人工培育获得人类需要产品的生产部门。农业法所称农业,是指种植业、林业、畜牧业和渔业等产业,包括与其直接相关的产前、产中、产后服务。

根据生产力性质和发展状况,农业可分为原始农业、古代农业、近代农业和现代农业。在原始自然条件下采用简陋的石器、棍棒等生产工具从事简单的农事活动即是原始农业。古代农业始于原始农业,终于自给自足的农业生产时期。由手工工具和畜力农具向机械化农具转变、由劳动者直接经验向近代科学技术转变、由自给自足的生产向商品化生产转变的过渡时期的农业即是近代农业。

现代农业指广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法进行的社会化农业。

农业由人类劳动、生物有机体和生物赖以生长发育的环境条件三大基本要素构成,农业生产则是这三大要素相互作用的统一过程。人类劳动对农业生产起决定性作用;生物有机体是人类劳动或农业生产的主要对象;生物赖以生长发育的环境条件包括水、气、热、土地、空间等,土地则是不可替代的最基本生产资料。

(二) 农业生产的特点

1. 农业生产周期长,季节性明显 农业生产是自然再生产过程,受生物的生长繁育规律和自然条件的制约,生产周期长,资金周转慢,具有强烈的季节性和地域性,且产品大多具有鲜活性,不便运输储藏。

2. 农业是典型的风险型产业 农业生产是自然再生产与经济再生产的结合,不仅依赖于动、植物自身生长发育规律及其周围的自然环境,也与市场经济规律密切相关。自然再生产是指植物、动物依靠自身的生命力,利用自然环境生长发育、繁殖后代,实现有机体和外界环境的物质循环和能量转化的自然演化过程,是农业生产所特有的现象。经济再生产指在农业生产中,农产品、劳动力和社会生产关系的不断变化和更新的过程,是所有生产都具有的社会生产过程。

到目前为止,我国农业生产对自然条件的依赖程度远大于其他产业。农业生产不仅受自然规律的约束,自然风险随时存在;同时还受市场经济的影响,是典型的双重风险产业。农业生产不仅承受着自然和市场风险,还经常受到农业政策的左右。

3. 社会效益高,经济效益低,生产成本低,市场竞争力弱 农业为人类社会提供赖以生存的基本生活资料,是社会生产的第一产业和基础产业,是其他一切生产的前提条件。农业的稳定程度、发展快慢及运行效率的高低,直接影响和决定了其他产业的稳定与发展。因此农业是社会效益较高的产业。由于农产品的易得性,自古以来,农产品价格都很低廉。

农业生产基础设施建设投入大,成本回收时间过长,因此人们在投资过程中,只注重眼前利益,看重工商业而忽视农业,甚至以牺牲农业的手段去发展工商业;即使投入也是以低投入的掠夺式方法经营农业,造成自然资源和生态环境的破坏,这将损害国家经济的长远发展和社会进步。

我国的土地承包制度虽然充分发挥了农民生产自主性,但由于经营规模过小,现代化程度低,生产和流通成本高,也导致农产品价格偏高。农产品不仅在国际市场上难以取得有利的市场地位,而且无力与国内其他产业的产品竞争。

4. 农业技术的进步受其他产业技术进步的制约 农业生产所需要的种子、农药、肥料、饲料等生产资料涉及许多行业,农业机械条件影响农业集约化发展,能源供应更是影响农业机械的应用。农业技术的进步不仅需要多项技术的创新与进步,还需要这些技术的集成与配套,任何单一技术的进步或改善都难以发挥明显的效果。农业发展的历史证明,社会经济和技术发展水平越高,

人们对自然再生产过程的控制和调节能力越强,农业的发展越稳定、快速。因此,人们必须借助一系列技术手段和技术措施,通过投入、控制、改造或改良生物有机体和自然环境条件,才能实现经济再生产与自然再生产的协调发展。

(三) 农业生产经营

1. 农户 农户是农业经济活动中的重要经营主体和基本单位,是农业集体经济组织的成员,包括农业生产经营户和农业专业户。农户作为农村集体经济组织的经营层次,承担着农业集体经济组织的部分经营职能。作为权利主体,农户以户主为代表对外实施法律行为,其法律特征不同于自然人和法人,但比较接近法人。

(1) 农户成员及其经济基础

组成农户的家庭成员之间具有婚姻、血缘关系。户主及其成员经过乡(民族乡)、镇人民政府(简称乡镇政府)户籍登记生效。农户变更(即分户或并户)必须到乡镇政府进行户籍变更登记。

户有经济是农户存在的物质基础,农户成员按照民主原则经营和管理户有经济。农户共有财产包括农户成员共同购置的生活资料、生产资料。农户成员共同劳动,共同收益,共同商定对共有财产的占有、使用和处理。严格区分户有财产、农户成员中的夫妻共有财产、农户成员的个人财产。分户时,原有财产或债务基本按照户内成员权利一律平等的原则进行分割;并户时,将原来各户财产或债务合为一体。

(2) 农户的权利、义务

农户享有土地承包权。农户同农业集体经济组织订立家庭联产承包合同,承包农业集体经济组织发包的土地和其他生产资料,依法有权通过成员大会或成员代表大会决定承包办法,按照承包合同的规定从事农业生产经营活动。

农户享有自主经营权。农户作为土地承包经营权人,在农业经济法律关系中具有主体资格,处于合同主体的法律地位。农户是独立的、基本的生产经营单位,在不违反国家法律、不违背合同约定的情况下,有权决定自己的生产计划、作物布局、劳动力支配、技术措施等,有权自主决定和支配生产经营所得,自主决定消费和积累。

农户应接受农业集体经济组织的管理,承担依照国家政策和法律规定的义务和法律责任。农户之间、农户与企事业单位之间进行合作、合资等经济活动时,可以用户有财产形式在经济活动中享有相应的债权,承担相应的义务。

2. 农业生产经营组织 农业生产经营组织指从事农业生产活动的经营性组织,包括农村集体经济组织、农村经济合作组织、农业企业和其他从事农业生产经营的组织。

(1) 农村集体经济组织

农业集体经济组织指以集体所有的土地、农业设施和其他公共财产为基础,以村落或居住区为单位,从事农业生产劳动和经营的经济组织,包括乡镇农业集体经济组织、村农业集体经济组织和以村民小组为单位的村内集体经济组织。农村集体经济组织,产生于20世纪50年代初的农业合作化运动。为实行社会主义公有制改造,在自然乡村范围内由农民自愿联合,将其各自所有的生产资料投入集体,由集体组织农业生产经营,农民参加集体劳动,各尽所能,按劳分配。我国农村集体经济组织经历了合作化时期、人民公社时期、经济合作社时期,具有如下特征:

农村集体经济组织是社会主义的经济组织。它以社会主义的公有制为基础,以土地为核心的主要生产资料为本组织农民集体所有,是具有中国特色的社会主义在中国广大农村的经济基础和组织保证。它适应了中国农村在社会主义初级阶段的必然发展规律,维护了最广大农民群众的根本利益。

农村集体经济组织是民事法律主体。它依法律和政策规定而建立，有自己的名称、组织机构和场所，拥有独立的财产和自主生产经营能力，并能在一定的财产范围内（土地所有权除外）独立承担民事责任，具有民事权利能力和民事行为能力。它与法人相似，但在设立程序和条件、终止条件、生产经营方式和目的、财产（主要是土地）处分、管理职能等方面又不同于法人。故其作为民事主体，有别于自然人和法人，只能作为其他组织对待。

农村集体经济组织与农村基层社会的自治组织相重合。按照《村民委员会组织法》规定，农村基层社会的自治组织虽然是村民委员会及其下设的村民小组，但在当前的农村基层组织中，大多仍然是农村集体经济组织。农村集体经济组织与村民小组或村民委员会两枚印章一套机构，决策机制相似，职能相互重叠，“政社合一”，但仍然属于同一机构。

（2）农村经济合作组织

农村经济合作组织指从事农业生产、加工以及流通的个人与组织，在外部环境（政策、经济、法律、科技、社会资本等）及自身条件的约束下，基于生产经营的共同利益，在自愿互利基础上通过一定的合作机制组建而成的特定经济体。到目前为止，我国法律明确规范的农村经济合作组织是农民专业合作社。农民专业合作社的成立采取自愿、民主的原则，通过合作互助提高规模效益，农民是合作社的主体和主要服务对象，经营服务内容专业性强。

（3）国有农业企业

国有农业企业指从事农业生产经营的全民所有制经济组织，包括国有农场、林场、牧场、渔业捕捞公司、种子公司等，具有生产设备先进、经营规模较大、劳动生产率较高等特点。

3. 农业生产经营体制 农村土地承包经营制度是我国农业生产经营的主要体制，包括农村土地承包经营的方式、承包期限、发包方和土地承包经营权人的权利义务、土地承包经营权的保护和合理流转等内容。依法保护农民对其承包土地的使用权，维持土地承包关系的长期稳定性，有效发挥土地作用，保证农业可持续发展。农村集体经济组织应当在家庭承包经营的基础上，依法管理集体资产，为其成员提供生产、技术、信息等服务，组织合理开发、利用集体资源，壮大经济实力。

（四）农村经济合作制度

在农村土地承包经营制度的基础上建立农村经济合作组织，促进农业发展。

建立合作组织，必须遵循自愿加入的原则。以家庭承包经营为基础，按照自愿加入、退出的原则组成各类专业合作经济组织。

农村经济合作组织的运行，必须遵循民主管管理、盈余返还的原则，依法在其章程规定的范围内，开展农业生产经营活动，坚持为其成员服务。

农村经济合作组织必须依法管理、经营。农村经济合作组织可以有多种形式，但是必须按照法律的程序组建成立、进行登记。任何组织和个人不得侵犯农民专业合作经济组织的财产和经营自主权。

农村经济合作组织可以扩展合作经济范围，农民和农业生产经营组织可以自愿按照民主管管理、按劳分配和按股分红相结合的原则，以资金、技术、实物等形式入股，依法兴办各类企业。

二、农业法规的地位与作用

（一）农业法规的地位

农业法规是由国家权力机关、国家行政机关以及地方机关制定和颁布，适用于农业经济领域的法律、行政法规、地方性法规以及政府规章等规范性文件的总称。

农业经济领域包括农业生产经营活动,以及与农业生产经营活动直接相关的其他活动。农业生产经营活动涉及农、林、牧、渔。与农业生产经营直接相关的活动指为农业生产提供生产资料、技术、运输、农产品加工、储藏、销售等,包括在产前、产中和产后的各种服务活动以及农村的社会、政治和文化等活动。

1. 农业法规的调整对象 农业法规调整的是农业法规所规定的农业社会关系,包括农业经济管理关系和农业经济协作关系。农业经济管理关系是农业法规调整的主要对象,属于非平等主体间的管理关系,包括国家对农业和农村的经济管理关系、政府主管部门对农业和农村的经济管理关系、农业经济组织内部的农业经济管理关系等。农业经济协作关系是农业经济协作主体(包括农户、农村经济组织、农业生产经营组织等)在农业生产经营活动中根据平等自愿原则所发生的财产流转关系,属于平等主体间的经济关系,如农业承包合同关系、土地租赁关系、农产品购销关系、农业环境保护关系、农业社会化服务关系、农业技术推广关系等。

2. 农业法规的地位 农业是一个综合性强、涉及面广的经济部门,农业的发展程度与相关法规的完善与否密切相关。农业法规调整的农业社会关系中,所涉及的如财产法、合同法、税法、行政程序法等许多农业法律问题,无法归入现行的某一法律部门。随着我国农业和农村的发展,农业法规的调整范围将不断拓宽,农业法规必然要形成综合性法律体系,需要有自己的调整对象和调整方法,有一定的独立性。农业法规是国家法律体系的重要组成部分,是一个独立的法律部门,必须有自己的法律体系、调整对象和调整方法。

(二) 农业法规的作用

1. 加强农业法制建设是依法治国的重要组成部分 依法治国是现在以至今后一个国家、一个民族生存和发展的必需手段。国家只有具备完善的法律体系,在全社会树立法律至上、权利平等、权利本位、权利制约等一系列的法律观念,才能保证国家机器的正常和有效运转。

近几十年来,我国经济体制发生了巨大变化。农村由政府管理过渡到村民自治,农业生产由“大锅饭”式的共产主义制度过渡到土地承包制度,农村管理由政府全权负责过渡到村民自治,因此农业、农村和农民的地位极其特殊。随着农村实行市场经济步伐的加快,更需要加快农业和农村法制建设进程,通过法律手段管理农业生产、保护农民这一弱势群体的合法权益,才能达到依法治农、依法治国的目的。

2. 农业立法是保证农业持续、稳定、协调发展的重要手段 农业是我国经济发展的基础,农业的稳定与发展是国民经济稳定增长的前提条件。由于受自然、经济、社会等多方面因素的制约,我国农业仍然存在经济效益低、农民自我保护能力弱等一系列问题。没有法律保障,农业不可避免地会大起大落。新中国成立以来农业多次起伏波动的现象说明,要保证农业持续、稳定、协调发展,不仅需要正确的政策指导,更需要制定稳定、完善的农业法律体系。

3. 农业立法是发展农村社会主义市场经济的需要 农业走向市场,农业生产者终将成为独立的市场活动主体。在市场经济体制下,一切经济活动都以市场为中心,依靠市场机制调配社会经济资源。农业不仅难以吸引更多的社会资源或生产要素,相反还会使农业资源流向其他高利润产业。要减少或避免由此对农业造成的冲击,必须通过立法来确保农业的基础地位并保证农民在商品生产、交换以及分配中取得与其他市场主体平等的利益。农业商品化程度越高,对法制的需求越强烈。因此必须在农业商品化、现代化过程中制定一系列法律法规,对农业实行特殊的支持和保护。

4. 加强农业立法是我国农业走向世界的需要 WTO规则作为各成员国的多边协议,其本身就是一种国际经济法则。我国加入世贸组织以后,对农业的保护和扶持措施就必须符合世贸组织

的有关规定,必须以透明的立法形式出现。促进农业政策的法制化,实现国内农业立法与世贸规则的相结合,是我国农业国际化的必然要求。而农业市场经济的大容量、国际性、开放性等特征,也要求农业法制与国际接轨。

5. 完善农业法规能够为我国新农村建设提供可靠保证 加强农村法制建设是巩固和加强农业基础地位的要求。农业是社会效益高、生态效益大、自身效益比较低的弱质性基础产业,在市场经济条件下处于软弱无力和不利的地位,必须采取有力措施加以保护。没有法律的引导、规范和制约,市场机制就无法有序运行,资源也无法得到优化配置。

通过农业立法可以确定农村市场经济主体的法律地位。农村和农业领域存在多种经济成分,既有农业承包经营户、农业集体经济组织、国有农业企业,也有从事农产品生产、运输、销售的个体户,以及私营企业、中外合资和合作经营企业,这种多元化的农村市场经济主体都需要法律的有效保护。

建设新农村需要明晰和确认农业生产经营主体的产权。无论是农民、企业法人还是其他经济组织,依法具有市场主体资格的同时还需要一定的物质基础。明确农业生产经营主体的产权关系、确认财产所有者的产权、保护依法取得的经营权,是发展农村市场经济的核心问题。农村土地实行承包经营以后,将土地经营权从集体所有权中分离出来,承包户取得了生产经营自主权和农产品处分权,需要依法界定土地所有者和土地使用者之间的权利义务关系。

调整农村市场经济关系,规范农村市场交易行为,维护市场经济秩序,需要法律保障。市场经济是商品经济充分和高度发展的结果,市场主体之间通过经济合同实现经济往来和交换关系,合同或契约成为连接不同市场主体之间的纽带和桥梁,经济合同法律制度是调整和规范农村市场经济关系的有力工具和保障。

加强农村法制建设是保护农民利益的需要。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,农民的政治、经济利益则是调动农民生产积极性的力量源泉,保护好农民合法权益具有重要的意义。

三、农业法律体系

农业法律体系指不同类别、不同层次、结构合理有序,既有一定分工又互相协调的、调整农业经济关系的法律规范的有机整体。农业法律体系制定的总体目标,就是确立农业在国民经济中的基础地位,逐步理顺产前、产中和产后的各种经济关系和社会行政关系。

(一) 制定农业法律体系的基本原则

1. 应与市场经济体制相配套 农村社会主义市场经济体制的建立离不开法律的引导、规范和保障。农业法律体系要在科学的基础上增强超前性和预见性,只要是社会经济生活中出现的问题,都应当尽可能地用法律加以规范、引导和保护。

2. 推动和保障农村社会主义市场经济发展 农业立法要适应市场经济的要求,服务于农业市场经济新体制的目标。既要對不适应新经济体制的法律规定进行修改和完善,还要加快制定适应市场经济体制的农产品流通方面的法律,加快政府对农业宏观调控的立法步伐。

3. 实事求是,统筹兼顾 市场经济条件下,农业立法应是全方位的,其范围涉及农业的产前、产中和产后全过程,其内容涉及农业资源、农业生产安全、财政、金融、税收、价格和市场秩序等多种因素。

4. 注重吸收、借鉴国外农业立法经验 拥有发达市场经济的国家,虽然在农业立法的名称、方式和某些立法技术等方面有所不同,但都有其独立的农业立法体系。因此我国制定农业法律体

系时,在立足国情的基础上,应大胆吸收和借鉴国外成功的立法经验。

（二）农业法律体系的基本框架

按照法律制定机构的层次分类,农业法律体系可分为四个层次:第一层次是国家立法机关制定的有关农业法律,第二层次是国家最高行政机关颁布的有关农业的行政法规,第三层次是国家农业主管部门与其他部门单独或联合制定的有关农业的部门规章,第四层次是各省、自治区、直辖市(简称省级)地方立法机关和政府制定的、有关农业的地方性法规和规章。

按照农业法规的性质、作用、适用范围及效力划分,农业法律体系可分为四个级别:一是对农业和农村经济基本制度较为原则性规定的基本法即《农业法》;二是针对农业和农村经济特定的经济关系或某个领域的问题进行规定的专项法;三是为实施农业基本法和专项法而制定的配套性法规或部门规章;四是由拥有地方立法权的省级人大常委会或政府以及省会所在市、其他经国务院批准的地方人大常委会制定的地方性农业法规和规章。

农业法规调整的对象和范围:确立农业宏观调控政策的法律、法规,涉及农业基本法和农业投资、信贷、税收和农产品价格保护等;调整农业市场经济主体的法律、法规,涉及农业市场经济主体的法律地位确立、合法权益保障、经营行为规范;规范农产品流通和市场交易的法律、法规;保障农业生产安全方面的法律、法规;农业资源保护方面的法律、法规;农民利益保护的法规、法规。

第三节 农业立法

一、国内外农业立法史及其特点

（一）我国农业立法历程

我国农业立法最早可追溯到新中国成立初期。当时国家百废待兴,经济建设亟待恢复。农业的许多问题亟待解决,其中最主要的是消灭土地私有制,建立社会主义公有制。1950年,国家制定了第一部关于土地改革的法律,即《土地改革法》。为适应国家经济建设对土地的需求,1953年,国家制定了《国家建设征用土地办法》。针对农产品数量过少、农村合作经济出现、国家急需税收的情况,分别制定了《政务院关于棉花实行计划收购的命令》(1954)、《农村粮食统购统销暂行办法》(1955)、《高级农业生产合作社示范章程》(1956)、《中华人民共和国农业税条例》(1958)等。该阶段的法律和法规较好地完成了民主革命、农业社会主义改造、满足国家工业化发展对农产品需要的历史任务。

到1966年为止,农业法规都是在计划经济体制下制定的,带有明显的计划特征,重义务、轻权利。“文化大革命”期间(1966年5月—1976年10月),农业和农村工作主要依靠政治运动推进,农业立法处于停滞状态。“文化大革命”结束后到改革开放以前,我国农业和农村仍然在高度集中的计划经济体制下运行,法制建设还没有提到议事日程。

具有现代意义的农业立法始于1978年12月18日召开的中国共产党十一届三中全会。这次会议重新确立了马克思主义的思想路线,坚决批判了“两个凡是”的错误方针,充分肯定了毛泽东思想的科学体系,进行关于“实践是检验真理的唯一标准”问题的讨论,提出按照宪法和法律规定的程序去解决社会主义社会的阶级斗争,将《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》和《农村人民公社工作条例(试行草案)》发到各地讨论试行,由此我国逐步开始了首先从农村启动的经济体制改革。根据当时农业法制建设需要,相继制定了一些与农业相关的法律、法

规。如保护我国植物生态环境的《植物检疫条例》(1983)及《植物检疫条例实施细则》、《农业植物疫情报告与发布管理办法》,保护森林资源的《森林法》(1984)及其配套的《森林法实施条例》、《森林防火条例》、《森林病虫害防治条例》、《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》,保护和利用草原资源的《草原法》(1985)及其配套的《草原防火条例》、《草原征占用审核审批管理办法》、《草畜平衡管理办法》,确定土地所有制度和管理办法的《土地管理法》(1986),保护野生动物资源的《野生动物保护法》(1988)及其配套的《陆生野生动物保护实施条例》,确定水资源所有权、使用权和管理等制度的《水法》(1988),《进出境动植物检疫法》(1991)及《进出境动植物检疫法实施条例》,则将进出境动植物检疫的管理由以往的行政管理变为法制管理,加强了管理的规范性。

1993年7月2日在第八届全国人大常委会第二次会议上通过了我国第一部处于农业和农村经济基本法地位的《中华人民共和国农业法》,该法成为我国农业法制建设史上新的里程碑。《农业法》确立了农业在国民经济和社会发展中的基础地位,对农业发展的基本目标和对策措施、农业生产经营体制、农产品流通、农业投入、农业科技与教育、农业资源与环境保护等重大问题及其法律责任等作了全面的规定,为农业的稳定和持续发展、增加农民收入提供了法律保障,对发展农村社会主义市场经济、维护农业劳动者的合法权益、保证农业持续、稳定、协调发展具有重要的现实意义和长远的历史意义。为适应我国农业和农村经济发展的需要,《农业法》颁布以后,相继制定了一系列涉及范围广、内容较为规范、可操作性较强的涉农法律、法规。

在畜牧资源、动物防疫、动物诊疗、饲料、兽药等方面形成了较为系统的畜牧业法律体系。《种畜禽管理条例》(1994)及《种畜禽管理条例实施细则》、《家畜遗传材料生产许可办法》、《畜禽标识和养殖档案管理办法》,为我国畜牧业的生产源头提供了保障。《动物防疫法》(1997)及其配套的《重大动物疫情应急条例》、《动物检疫管理办法》、《动物疫情报告管理办法》、《动物防疫条件审核管理办法》、《动物诊疗机构管理办法》、《执业兽医管理办法》、《乡村兽医管理办法》等,形成了以《动物防疫法》为核心的管理体系,为动物疫病控制提供了良好的法律保证。《饲料和饲料添加剂管理条例》(1999)及其配套的《动物源性饲料产品安全卫生管理办法》、《饲料生产企业审查办法》、《饲料添加剂和添加剂预混合饲料生产许可证管理办法》、《进口饲料和饲料添加剂登记管理办法》、《新饲料和新饲料添加剂管理办法》等,对饲料的研制、加工、进口等进行了详细的规定。《兽药管理条例》(2004)及其配套的《兽用生物制品经营管理办法》、《兽药标签和说明书管理办法》、《兽药质量监督抽样规定》、《兽药进口管理办法》、《新兽药研制管理办法》,对兽药的研制、生产、包装、进口等进行了详细、严格的规定。《畜牧法》(2005)及其配套的《优良种畜登记规则》、《畜禽新品种配套系审定和畜禽遗传资源鉴定办法》、《畜禽遗传资源保种场保护区和基因库管理办法》,明确规定了畜牧业资源的生产、利用和保护办法。

针对我国农村管理体制的转变,1998年制定了《村民委员会组织法》,首次规定了我国农村的新型管理办法(即由国家行政管理转为村民自治),增加了农村生产、生活管理的自由度,减少了乡镇政府的强制干预,为新农村建设提供了可靠的法律保障。为适应农村经济发展需要,明确农民专业合作社的法律地位、管理和运行机制,制定了《农民专业合作社法》(2006),《农民专业合作社登记管理条例》、《农民专业合作社示范章程》与之配套。

在种植业的生产资料方面,分别在不同时期制定了农药、肥料、种子等方面的法律,初步规范了农业生产资料市场。《农药管理条例》(1997)及其《农药管理条例实施办法》、《农药限制使用管理规定》、《农药标签和说明书管理办法》,对农药进行了较为全面的规范。《肥料登记管理办法》(2000)确定了肥料的首次生产的管理规定。《种子法》(2000)首次规范了作为重要农业生产资料的种子的研究、生产、经营等内容,配套的《植物新品种保护条例》及《植物新品种保护条

例实施细则》、《农作物种质资源管理办法》、《进出口农作物种子（苗）管理暂行办法》、《主要农作物品种审定办法》、《农业植物新品种权侵权案件处理规定》、《农作物种子质量检验机构考核管理办法》、《农作物种子质量监督抽查管理办法》、《农作物种子标签管理办法》、《农作物种子生产经营许可管理办法》、《农作物种子质量纠纷田间现场鉴定办法》等在种子质量管理、种子培育与经营、种子质量纠纷与鉴定等方面进行了更为明确的规定。《野生植物保护条例》（1996）及配套的《农业野生植物保护办法》，依法确定了野生植物资源的保护范围、保护权限及保护办法。《农业生产资料市场监督管理办法》（2009）初步将农业生产资料市场管理与其他市场管理分离出来，为保护农民权益、规范农资经营提供了最基本的保证。

我国农产品的质量与安全管理首先从认证立法开始，如《绿色食品标志管理办法》（1993）确定了农产品安全的底线。《有机食品认证管理办法》（2001）和《无公害农产品管理办法》（2002）、《无公害农产品标志管理办法》等对农产品提出了更高和更明确的质量要求。《农产品质量安全法》（2006）第一次以基本法的形式对农产品的生产、经营、安全管理等进行了强制性规定，其后配套的《农产品质量安全检测机构考核办法》、《农产品包装和标识管理办法》、《农产品地理标志管理办法》、《农产品产地安全管理办法》，对农产品的产地安全、生产安全、包装与标识安全和农产品质量检测等进行了详细的规定。随着生命科学的飞速发展，转基因产品特别是转基因农产品的安全性也提到了议事日程上来。2001年制定的《农业转基因生物安全管理条例》及其配套的《农业转基因生物加工审批办法》、《农业转基因生物安全评价管理办法》、《农业转基因生物进口安全管理办法》、《农业转基因生物标识管理办法》等，为我国农业转基因的生物安全和食品安全提供了可靠保证。

改革开放以后，农村首先实行以国家政策为主要管理手段的土地承包经营制度。但在承包初期出现许多不按政策办事、随意更改承包合同的现象，极大伤害了广大农民的生产热情。为此在2002年国家制定了《农村土地承包法》，第一次以法律的形式将土地承包管理确定下来；《物权法》（2007）明确地将土地承包经营权确定为物权。之后配套的《农村土地承包经营权流转管理办法》、《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》（2009）及其配套的《农村土地承包经营纠纷仲裁规则》、《农村土地承包仲裁委员会示范章程》，对农村土地承包经营权流转、土地承包纠纷处理办法等进行了明确的法律确定，真正达到了依法管理农村土地的目的。《耕地占用税暂行条例》（2007）、《土地调查条例》（2008）及《土地调查条例实施办法》，使我国土地资源的调查、管理和使用等有了较为明确的法律依据。

《农业技术推广法》（1993）第一次以法律的形式确定了农业技术推广的地位，为农业技术推广工作及推广人员提供了基本的法律保障。《农业机械化促进法》（2004）及其配套的《农业机械安全监督管理条例》、《农业机械试验鉴定办法》、《农业机械维修管理规定》、《农业机械质量调查办法》、《联合收割机跨区作业管理办法》等，在农机市场、农机推广、农机维修、农机质量管理、农机作业等方面进行了规范，为我国早日实现农业机械化提供了必要的法律保障。

到目前为止，我国共颁布100余部涉农法规，初步形成了以《农业法》为基本核心、专门法律和部门法律为主、配套管理办法的法律体系框架。

（二）部分发达国家的农业立法

1. 美国 美国是实现工业化较早的国家，自然条件优越，生产力发达，拥有以《农业调整法》为核心的近百部配套法规的农业法律体系。

在20世纪30年代初期经济萧条，农产品大量过剩，价格猛跌，农场主入不敷出，负债累累。面对日趋严重的农业问题，美国放弃了对农业市场的自由竞争政策，开始以法律手段调整和促进

农业发展。1933年12月美国国会通过了第一部《农业调整法》，其目标是解决农业生产过剩危机、提高农产品价格，增加农场主收入。《1935年农业调整法（修正案）》规定用海关收入的30%促进出口和国内消费，鼓励使用剩余农产品发展工业和其他产业，调整资助农产品；同时还规定，在总统认为农产品进口妨碍到农业调整计划时，有权对农产品实行进口限制。《1949年农业法》和1962年通过的《食物和农业法》，提出改善和保护农业、增加农业收入，降低联邦政府农业计划的成本，减少联邦政府过多的农产品库存和维持合理、稳定的农产品及其制品的价格等内容。1984年制定的《食物保障法》，灵活地支持农产品价格，以扩大出口潜力，使农产品计划和贸易、土壤保持与研究、信贷和谷物储备等政策协调一致，降低政府在农业方面的开支。1996年制定的《联邦农业完善和改革法》，取消了原来的农产品计划，为农场主提供7年生产灵活性合同补贴，最终在2003年以后实现无补贴。

2. 法国 法国是欧洲的农业大国，农业在其国民经济中占有重要地位，农业问题始终是法律关注的对象。1955年法国编纂了第一部《农业法典》，共有8篇1336条，对土地制度、家畜和植物保护、狩猎和捕鱼、农业职业团体、农业金融制度、农事租赁合同等内容做了规定，对农业教育和科研给予特别关注。1960年制定《农业指导法》（1980年修改），基本目标是保证务农人员收入与从事其他行业人员收入持平。1962年制定了《农业指导补充法》，1967年制定了《农业合作社调整法》，1995年制定《农业现代化法》。通过农业立法，法国逐步实现了依法治农，从而实现了农业的稳定增长与发展。

法国的农业保险最早起源于1840年。当时由农民自发成立农业互助保险，之后在全国各地迅速推广，并逐渐得到政府的认可和支持。法国政府十分重视农业保险制度的建设，1900年7月通过的《农业互助保险法》规定：火灾、冰雹、牲畜意外死亡险等由互助保险社承担，诸如洪灾、旱灾等互助保险社无力承担的巨灾风险由政府和社会承担；对互助保险社的收入和财产免征赋税。1960年颁布的《农业指导法》，明确规定了农业保险的经营方式与发展方向。1964年颁布的“农业损害保证制度”中规定，农业保险公司不仅可以经营农业保险业务，还可以为农民提供财产保险和寿险业务。进入20世纪80年代，农业保险出现了公司化、集团化和跨国、跨行业经营的趋势。1982年颁布《农业灾害救助法》，强制实行自然灾害保险。随着农业保险的实践与发展，法国农业保险法律、法规经过不断的调整、修改而臻于完善，为农业的健康发展奠定了坚实基础。

3. 日本 1961年颁布实施的《农业基本法》（1978年修订）成为促进日本农业发展的原动力，其宗旨为：有选择地扩大农业生产，调整和改善农业结构，加速农业现代化进程，促进农业生产发展，提高农户收入水平。此后与《农业基本法》配套制定了200多部的部门农业法律，共划分为八大类（即总类、经济类、农业基本建设类、种植业类、畜产类、食品流通类、粮食管理类和其他类），将农业投入、农地保护、粮食安全、农户权益保护、农技推广、农产品市场、农业保险和灾害救济等与农业有关的内容纳入法律保护范围之内。

日本的农业基本法为农业各种政策提出一个基本方向；重视农业投入立法，建立完善的投入机制；加大农地改良和资源保护立法，增加农业发展后劲；注重粮食生产支持与保护的立法，促进农业生产稳定和增长；强化农业主体地位的立法，真正确立和维护农业主体的生产经营自主权和合法权益；加大农业发展和技术推广立法，加速实现农业现代化；通过农产品市场立法，稳定和发展农产品市场；着手农业保险与灾害救济立法，建立农业利益补偿机制；注重规定法律责任，以承担民事责任为主，但也不忽视追究刑事责任的手段，真正达到调控和保护农业的目标。

4. 韩国 韩国是在工业高速增长、农业相对萎缩、工农业比例严重失调的情况下，于1967

年正式颁布实施《农业基本法》，该法成为改善农产品生产、价格和流通结构，实现农民与其他产业人员收入平衡的基本政策大纲。此后制定 100 多部农业法律及其配套的施行令，在农业组织、农业机械、农村能源、农产品价格、农产品流通、农作物种子、农业仓库、农业肥料、农药、农业灾害、农业用地、粮食政策、畜产业、水产品、农业银行、农业教育等方面都进行了详细的规定。

韩国的农业法律体系包括立足农业发展的专门法律（农村振兴法、农村现代化法、农业机械化促进法等），农业综合性方面的法律（农业协同组织法、农渔民后继者育成基金法、农渔村整顿法、农渔村计划法、农业仓库业法、农产物价格维持法、农水产物流通及价格稳定法、防潮堤管理法、农渔业灾害对策法等），农业用地方面的法律（农地改革法、开垦促进法、地力增进法、土地改良法、国土利用管理法、农地扩大开发促进法等），粮政方面的法律（粮食管理法、农产品检查法、粮食管理基金法等），畜产业方面的法律（畜产法、畜产法中的修订法律、畜产业协同组合法、饲料管理法、兽医师法、家畜传染病预防法等），水产方面的法律（渔业法、水产业法、渔业资源保护法、水产业协同组合法、渔业登记法、水产品检验法等），以及其他方面的农业法律（农业教育法、山林协同组合法、农业银行法、农渔村电气化促进法、限制农业环境污染的农业管理法、农林水产业者信用保证法、种苗管理法、肥料管理法、农药管理法等）。

（三）发达国家农业立法的特点和我国农业立法的发展趋势

1. 发达国家农业立法的特点 形成了较为完善的农业法律体系。农业立法范围广泛，涉及农业生产的各个部门和农业生产的产前、产中、产后整个过程，形成了以农业基本法为核心，以农业部门法为支柱，以农业特别法为补充的完整体系和数量庞大的农业法律群，立法层次高，法律条款详细，可操作性强。

将促进农业发展、增加农业生产者收入作为农业法的重要内容。多数国家的农业基本法，不仅将增加农民收入、使农业与国民经济其他产业协调发展作为为其立法的基本目标，还通过制定促进农业发展的专门法律贯彻实施立法的基本目标。

通过保护农业生产者的利益，以促进农业生产的发展。各国根据自己的特点，采用不同方式保障和增加农民收入。如：德国《农业法》第一条就规定，农业人口的福利状况应与他们同等职业人员的状况相适应；法国《农业基本法》的基本目的是在社会和经济政策范围之内将农业和其他经济活动拉平；欧盟、日本、韩国都通过立法建立了农业保险制度和农产品价格保护机制，借以保障农民收入的稳定提高；美国则采用大额农业补贴的手段保障农民收入。

结合经济、行政手段，实现法律对农业的调控。在进行农业调控时，非常注意将法律手段与经济手段、行政手段相融合，形成有机整体。凡是由政府干预的领域都有相应的计划，这些计划又都被纳入法律条款中，再建立在相应的经济基础之上。在加以法律化的行政手段背后，还有各种与之配套、有效的经济措施，如最低价格保证制度、差额补贴政策、稳定价格基金制度以及提供补助金及长期低息贷款等。

2. 我国农业立法的发展趋势

（1）完善与市场经济相适应的农业法制体系

运用法律手段管理农业，是当今世界各国普遍的做法，也是农业发达国家的成功经验。新中国成立后很长一段时间内，国家对农业生产的管理几乎完全依靠单一的政策手段。改革开放以来，随着农村经济体制改革的展开和深化，农业法制建设才有了较快的发展。但农业法制建设还不足，与农业基础地位的现状不完全适应。我国目前虽然已有以《农业法》为基础的一系列配套法律、法规，但农业立法不够细致，需要进一步完善，最终形成门类齐全、结构合理、层次分明、相互

配套、协调一致、操作性强的农业法律体系,切实保障农业持续、稳定、协调发展。

(2) 进一步提高立法质量

从新中国成立至今的六十余年时间内,我国已颁布百余部涉农法律、法规,但由于立法时间短,没有经历充分的实践检验,个别法律仍然存在不足。主要表现为:立法部门不统一,主法律与从法律不配套,条文零乱,系统性差。其根本原因,一是还没有全面系统且有计划地组织制定农业法规的农业立法机构,二是近年颁布的农业法规多由原有的农业行政管理规章转化而来,还带有明显的行政管理色彩,缺乏法律的严谨性和逻辑性。因此需要建立由农业专家和法律专家共同组成的农业立法规划部门,在深入调查国内现状、整理已有农业法规、借鉴国外农业立法经验的基础上,修订和制定系统性强、协调一致的农业法规。

(3) 加强对农业和农民的保护

部分农业法规还带有明显的政策特征。主要表现为:偏重维护行政权力的权威性,在体现平等、自愿、等价、有偿和诚信等方面还不足,行政性法规居多,立法层次偏低,惩罚力度差;法律条文的政策性、原则性强,规范性和可操作性差;义务性规范多、权利性规范少。

在市场经济机制下,农业劳动者的自我保护能力很弱,农业还处于弱势地位,保护农业劳动者权利具有特殊意义。市场经济条件下,作为自主经营、自负盈亏的农业劳动者,必须建立权利与义务对等的法律保障机制,必要时还应考虑采取倾斜性的特殊保护措施。此外,还应注意明确立法目标和法律条文的科学性、规范性,提高法律的可操作性;充分考虑农业经济自身的客观规律,重视农业特别法的制定。

(4) 建立科学、规范的农业行政执法体系,加强农业执法监督的立法

近年来农业法制工作机构和执法体系逐步建立,执法监督管理趋向规范,但农业执法仍然存在较多问题:执法主体混乱,职责不清,规定不具体,已有法律不能有效实施;有些部门职能转变不到位,依法行政意识不强,越权执法,以权代法;缺乏执法监督机制,执法违法得不到有效查处;执法机构不健全,执法效率低下,执法人员素质有待提高。

“徒法不足以自行”(语出《孟子·离娄上》,“徒善不足以为政,徒法不能以自行”)。制定法律的目的,就是为了实施。明确规定执法部门及其相应职责,是各国农业立法的普遍做法。我国应建立、健全农业行政执法体系、制定完善的农业执法监督制度、树立法律权威,制定和完善有关的法律、法规,明确执法主体及其职责,提高执法人员的政治和业务素质,加强执法队伍的规范化、制度化建设。

二、我国农业立法的宗旨与原则

(一) 指导思想与立法宗旨

1. 指导思想 以国家基本法的形式确定农业在国民经济和社会发展中的基础地位,把党和国家发展农村社会主义市场经济的一系列方针和基本政策规范化、法律化,为农业持续、稳定、协调发展提供必要的制度保障。

2. 立法宗旨 巩固和加强农业在国民经济中的基础地位;深化农村改革,发展农业生产力,推进农业现代化;维护农民和农业生产经营组织的合法权益,增加农民收入;提高农民科学文化素质;促进农业和农村经济的持续、稳定、健康发展,实现全面建设小康社会的目标。

(二) 立法原则

制定法律普遍要遵守以下基本原则,即:与市场经济发展同步;维护法制统一性;讲求效率,兼顾公平;借鉴和合理吸收国外经验,逐步与国际惯例相衔接。

我国农业立法，不仅要遵循上述基本原则，还要遵循如下七项原则。

1. 将农业置于国民经济发展的首位和基础地位 之所以将农业置于发展国民经济的首位，不仅因为农业的重要性和基础性，更在于农业具有的不同于其他行业的特殊性，即典型的风险性和天生的弱质性。农业生产不仅要面临自然风险，同时还要面临市场风险和政策风险。农业的天生弱质性主要表现在：基础设施投入大、见效慢；社会效益高而经济效益低；调整周期长，收效慢；经营规模小，现代化程度低，生产和流通成本高，市场竞争力弱；生产无组织，缺乏自我保护能力。由于农业常常处于软弱和不利的地位，必须通过宏观调控的方法保护农业，以法律形式确定农业在国民经济发展中的地位，通过法律的强制力保障农业的顺利发展。

2. 调动农业生产者发展商品经济的积极性，保护其合法权益 调动广大农民发展生产的积极性，是制订农村经济政策和农业法规的根本出发点。农民的生产积极性源于经营权的自主性和较高的物质利益，不尊重农民的经营自主权，必然会挫伤其生产积极性。只有运用法律手段保护农民的合法权益，切实减轻农民负担，才能实现社会公平，有效推动农业经济发展。集体资产是广大农民多年辛勤劳动积累的成果，是发展农村经济和实现共同富裕的重要物质基础，必须尊重和保护农业生产经营组织的经营自主权和物质利益。

3. 促进农村社会主义市场经济发展 市场经济包括市场主体、市场主体经济行为和市场运行规则。社会主义农村市场经济是法制经济，市场主体的资格需要依法确立，市场主体的经济行为需要法律界定，市场运行的规则需要法律规范，市场能否公平开展需要法律的保障，市场主体的财产权需要法律保护，市场主体之间的各种经济纠纷及违法犯罪行为需要法律界定，社会保障体系也需要依靠法律实现。因此，如果没有法律的引导、规范和制约，农村社会主义市场经济就无法有序运行，农村经济的持续、稳定、协调发展就不能得到有效保证。

4. 稳定以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制 统分结合的双层经营体制是我国主要的农村生产经营体制，但只有通过农业立法才能为其提供有效的法律保障。在农业法规的保护下，农户按照土地承包合同自主经营，成为独立享有土地承包权、生产自主权和经营收益权的市场主体；集体在保证对土地等基本农业生产资料和设施所有权的前提下，统一管理集体资产，协调各方面利益关系，组织生产服务和集体资源开发，壮大经济实力，解决一家一户难以解决的困难。

5. 坚持科教兴农和农业可持续发展的原则 我国农业资源的人均占有率极低，无法通过资源再投入扩大再生产，必须走科技进步、扩大内涵的再生产之路，由传统农业向现代农业转变，由粗放经营向集约化经营转变，大幅度提高劳动生产率。实现农业和农村现代化，是促进经济和社会可持续发展，保持人与自然和谐共处的重要基础。

6. 遵守自然规律和经济规律，保护农业自然资源和生态环境 农业生产的主要对象是动物、植物，农业生产的过程是经济再生产与自然再生产的相互交织，这是农业生产区别于工业和其他生产部门的根本特点。人们在进行农业生产时，不仅需要遵守经济规律，还必须遵守自然规律。农业是资源型产业，对农业自然资源和生态环境的依赖程度要比工业大得多。必须珍惜和合理利用农业自然资源，保护好生态环境，保证农业和农村经济的持续、稳定和协调发展。

7. 坚持从农业、农村实际出发，因地、因时制宜，分类指导 我国农业既有农业普遍存在的季节性、地域性、分散性、周期性、连续性和不稳定性等特点，还存在人多地少、农业资源分配不均、地域差异大、农村经济发展不平衡、基础设施薄弱、技术装备水平低等问题。由于农业生产水平不高、不稳、不平衡，且自然灾害频繁，抗灾能力差，必须从农村实际情况出发，加强中央统一立法工作、充分发挥地方立法作用，增强农业法规的可操作性。

三、我国农业法制建设的主要内容

(一) 加强各级政府部门职能的立法

1. 制定农业发展规划 县级以上政府根据国民经济和社会发展的中长期规划,以及农业和农村经济发展的基本目标和农业资源区划,制定本地区农业发展规划。省级以上农业行政主管部门根据农业发展规划,采取措施发挥区域优势,促进形成合理的农业生产区域布局,指导和协调农业和农村经济结构调整。

2. 引导农民进行产业结构调整 引导、支持农民和农业生产经营组织结合本地实际,按照市场需求调整和优化农业生产结构,协调发展种植业、林业、畜牧业和渔业,发展优质、高产、高效益的农业,提高农产品国际竞争力。

3. 加强基础设施建设 加强农业综合开发和农田水利、农业生态环境保护、乡村道路、农村能源和电网、农产品仓储和流通、渔港、草原围栏、动植物原种、良种基地等农业和农村基础设施建设,改善农业生产条件,保护和提高农业综合生产能力。

4. 扶持动植物品种的研究和推广工作 国家扶持动植物品种的选育、生产、更新和良种的推广使用工作,鼓励品种选育和生产、经营相结合,实施种子工程和畜禽良种工程。国务院和省、自治区、直辖市政府设立专项资金,用于扶持动植物良种的选育和推广工作。

5. 扶持农业机械化 国家鼓励和支持农民和农业生产经营组织使用先进、适用的农业机械,加强农业机械安全管理,提高农业机械化水平。国家对农民和农业生产经营组织购买先进农业机械给予扶持。

(二) 加强农产品质量安全的立法

1. 农产品质量安全管理 严格管理农产品产地环境,制定相关农产品的产地环境标准,开展农产品重点生产基地环境监测,重点解决化肥、农药、兽药、饲料等农业投入品对农业生态环境和农产品的污染。

健全农业投入品的市场准入制度,严格其生产、经营许可和登记。通过市场准入管理,引导农业投入品的结构调整与优化,淘汰高残毒农业投入品种类。加强对农业投入品市场的监督管理,严厉打击制售和使用假冒伪劣农业投入品行为,尽快建立农业投入品的禁用、限用制度。

指导农产品生产、经营者严格按照标准组织生产和加工,科学合理使用化肥、农药、兽药、饲料等农业投入品和灌溉、养殖用水。推广先进的动植物病虫害综合防治技术,推广高效低残毒农药、兽药、饲料添加剂品种,推广配方施肥技术和有机肥、复混专用肥。健全动物防疫和植物保护体系,加强动植物病虫害的检疫、防疫和防治工作。加快动物无规定疫病区建设,加大对动植物疫情的监督管理。

逐步建立生产基地、批发市场农产品的自检制度。产品自检合格,方可投放市场或进入无公害农产品专营区销售。

发展农产品贮藏、保鲜和加工业,推进产业化经营,提高标准化水平。通过龙头企业和营销组织,引导农产品生产者按照市场需求调整农产品品种布局和结构。扶持和发展农民专业合作经济组织、专业技术协会和流通协会,提高农产品生产的组织化程度。

根据不同农产品的特点,逐步推行分级包装上市制度。上市农产品明确标注产地、生产单位、生产日期等信息,建立农产品质量安全追溯制度。凡列入农业转基因生物标识管理目录的产品,要严格按照农业转基因生物标识管理规定,予以正确的标识或标注。

2. 农产品质量检测监督体系 为适应农业发展新阶段的需要,提高农产品质量安全水平,保障城乡居民的身体健康,增强农产品市场竞争力和提高农民收入,实现农业可持续发展,国家采取措施提高农产品的质量,建立、健全农产品质量标准体系和质量检验检测监督体系,制定和实行农业生产的技术规范、操作规程和质量卫生安全标准,引导农民按市场需求生产优质农产品,合理有效组织生产经营,保障农产品质量安全。

实行农产品质量安全标准体系。包括农产品产地环境、生产技术和产品质量的安全标准。制定或修订农产品药物残留、疫病检验和有毒、有害物质限量的国家或行业标准,以及主要农产品品种、生产、质量、安全、包装、保鲜等配套国家标准或行业标准。

实行检测检验体系的认证制度。加强部级农产品、农业投入品和农业生态环境质检中心建设,充实仪器设备,完善检测手段,提高检测能力,争取国际多边或双边认证。加强地方农产品质量安全检测检验体系建设,尽快开展农产品质量安全的日常监督管理和检测工作。对于农产品生产基地和批发市场,要逐步配备快速检测仪器设备,培训技术人员,开展农产品质量安全状况的检测工作。

实行农产品质量安全认证体系。要以无公害农产品生产基地认定和标识认证为基础,积极推行认证和管理工作。加强农产品质量安全认证体系建设,大力培育具有市场前景的名牌农产品,提高农产品的市场竞争力。

发展优质农产品生产。鼓励、扶持发展优质农产品生产,提高农业经济效益和社会效益。结合本地情况,按照国家有关规定采取措施,发展优质农产品生产。符合国家规定标准的优质农产品,依照法律或者行政法规的规定申请使用有关标志;符合规定产地及生产规范要求的农产品,可以依照有关法律或者行政法规的规定申请使用农产品地理标志。

实行动、植物检疫制度。加强农产品的质量保证金。实行动植物防疫、检疫制度。加强对产地动物疫病和植物病、虫、杂草、鼠害的监测、预警、防治工作,建立重大动物疫情和植物病虫害的快速扑灭机制,建设动物无规定疫病区。

实行生产资料实行许可制度,有效提高了生产资料质量,降低了农产品的风险。对于农药、兽药、饲料和饲料添加剂、肥料、种子、农业机械等可能危害人畜安全的农业生产资料,其生产和经营必须依照相关法律和行政法规的规定实行登记或者许可制度。

(三) 农产品流通的立法

1. 农产品购销实行市场调节 市场经济是我国农产品流通的主要渠道。对关系到国计民生的重要农产品购销活动,国家实行必要的宏观调控,建立中央和地方分级储备调节制度,完善仓储运输体系,做到保证供应,稳定市场。

建立统一、开放、竞争、有序的农产品市场体系,制定农产品批发市场发展规划。国家扶持农村集体经济组织和农民专业合作经济组织建立农产品批发市场和农产品集贸市场。县级以上工商行政管理部门和其他有关部门按照各自的职责,依法管理农产品批发市场,规范交易秩序,防止地方保护与不正当竞争。

2. 发展多种形式的农产品流通活动 支持农民和农民专业合作经济组织按照国家有关规定,从事农产品的收购、批发、贮藏、运输、零售和中介活动。鼓励供销合作社和其他从事农产品购销的农业生产经营组织提供市场信息,开拓农产品流通渠道,为农产品销售服务。采取措施,督促有关部门保障农产品运输畅通,降低农产品流通成本。简化行政管理手续,方便鲜活农产品运输。

支持发展农产品加工业和食品工业,增加农产品附加值。县级以上政府应当制定农产品加工