

“有法可依、有法必依”在农业行政执法实践中遇到的困惑及探讨

曹永青

(东至县农业综合行政执法中队, 安徽 东至 247200)

摘要:党的十八届四中全会首次以全会的形式专题研究部署了全面推进依法治国这一基本治国方略。习近平总书记在十九大报告中又指出要坚持全面依法治国、深化依法治国实践。而“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”是依法治国的基本要求。其中,“有法可依”是依法治国的前提和基础,即指法律法规要完善,做到解决问题能有法可循;“有法必依”是依法治国的中心环节,即指一切国家机关,党派团体、社会组织 and 任何个人,都必须遵守法律、依法办事。然而我们农业行政执法实践中分别在“有法可依、有法必依”方面遇到了2点困惑,本文就遇到的困惑及探讨发表了论述和建议。

关键词:有法可依;有法必依;执法实践;困惑;探讨

1 行政执法实践中遇到的“有法可依”的困惑及探讨

1.1 《农药管理条例》(以下简称《条例》)在行政执法实践中遇到的“有法可依”的困惑及探讨

1.1.1 遇到的困惑

2017年2月8日国务院新修订的《条例》分别在第四十四条、第四十五条认定了假农药、劣质农药以及按照假农药、劣质农药处理的几种情形,并在后面的具体罚则第五十二条、第五十五条、第五十六条分别规定了生产经营假农药、劣质农药应受到的具体行政处罚的种类和内容,但《条例》通篇没有“禁止生产经营假农药、劣质农药”字样的规定。执法实践中如遇到生产经营假农药、劣质农药的行为,在《条例》中能够找到明确的行政主管机关给予当事人的行政处罚依据,但却难以找到明确的当事人的违法依据,这有可能是当初立法时的小小疏漏。对私权利来说“法无禁止即可为”,对公权力来说“法无授权即禁止”,实践中遇到生产经营假农药、劣质农药的坑农害农的违法现象,执法机关只好勉强适用当事人违反了《条例》第五条第一款“农药生产企业、农药经营者应当对其生产、经营的农药的安全性、有效性负

责,自觉接受政府监管和社会监督”的规定给予立案查处,这难免给人有牵强附会的感觉之嫌。

1.1.2 探讨与建议

按照行政法规的立法程序,在《条例》中增加一条或一款,明确规定“禁止生产经营假农药、劣质农药”,确保农业行政执法对生产经营假农药、劣质农药违法行为的立案查处有法可依。

1.2 《中华人民共和国农产品质量安全法》(以下简称《农产品质量安全法》)在行政执法实践中遇到的“有法可依”的困惑及探讨

1.2.1 遇到的困惑

根据《农产品质量安全法》第三十三条第(一)(二)(三)(五)项“有下列情形之一的农产品,不得销售:(一)含有国家禁止使用的农药、兽药或者其他化学物质的;(二)农药、兽药等化学物质残留或者含有的重金属等有毒有害物质不符合农产品质量安全标准的;(三)含有的致病性寄生虫、微生物或者生物毒素不符合农产品质量安全标准的;(五)其他不符合农产品质量安全标准的”的规定,该禁止性规定针对的违法主体对象应是不特定的,那就可以是法人或其他组织,也可以是自然人,但根据该法后面第七章“法律责任”里面相对应的罚则即该法第五十条第一至第三款:“农产品生产企业、农民专业合作社经济组织销售的农产品有本法第三十三条第一项至第三项或者第五项所列情形之一的,责令停止销售,追回已经销售的农产品,对违法销售的农产品进行无害化处理或者予以监督销毁;没收违法所得,并处二千元以上二万元以下罚款。农产品销售企业销售的农产品有前款所列情形的,依照前款规定处理、处罚。农产品批发市场中销售的农产品有第一款所列情形的,对违法销售的农产品依照第一款规定处理,对农产品销售者依照第一款规定处罚”的规定,相应的应接受行政处罚的主体对象却分别限定为农产品生产企业、农民专业合作社经济组织、农产品销售企业和农产品批发市场等4类,自然人没有被列入,显然违法对象范围和处罚对象范围不相一致。也就是说如果自然

作者简介:曹永青(1974—),男,学士,高级畜牧师。

人销售了不符合农产品质量安全标准的农产品，执法机关可以根据《农产品质量安全法》第三十三条的相关规定找到当事人的违法依据，但是却无法根据该法的罚则找到相对应的给予当事人行政处罚的依据。这种违法行为如经执法机关立案查处后事实清楚、证据确凿，那么最终处理意见是给予行政处罚还是不予行政处罚？如果给予行政处罚，因为被行政处罚主体不合格，自然就不能作为执法机关行政处罚的依据，根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十八条：“行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的，行政处罚无效”的规定，该行政处罚是无效的，而且是自始无效；但如果不予行政处罚，又有监管手段不力和放任违法之嫌，这在行政执法实践中也让执法机关非常尴尬和困惑。

1.2.2 探讨与建议

按照法律立法程序，在《农产品质量安全法》相关条款中增加针对自然人销售不符合农产品质量安全标准农产品的违法行为应给予的相应的行政处罚的规定，确保行政执法对自然人的上述违法行为的最终处理或行政处罚有法可依。

2 行政执法实践中遇到的“有法必依”的困惑及探讨

2.1 《中华人民共和国种子法》（最新版本：2021年12月24日，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国种子法〉的决定》，自2022年3月1日起施行。以下简称《种子法》）在农业行政执法实践中遇到的“有法必依”的困惑及探讨

2.1.1 遇到的困惑

（1）法律规定

《种子法》第七十七条（本次修改前为七十八条）第一款第（一）项规定：“违反本法第二十一条、第二十二条、第二十三条规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府农业、林业主管部门责令停止违法行为，没收违法所得和种子，并处二万元以上二十万元以下罚款：（一）对应当审定未经审定的农作物品种进行推广、销售的”。根据该项规定，只要是推广、销售了应当审定而未经审定的农作物种子，不论数量多少，不论情节轻重，除了没收违法所得和种子，都应受到最低2万元罚款的行政处罚。

（2）法律初衷

法律这样设定的初衷是为了杜绝推广、销售应当审定而未经审定的农作物品种的违法行为，通过加大

违法成本最大力度控制种植风险和潜在的生产安全隐患，这对于那些明知推广销售应当审定而未经审定的农作物品种的潜在危害性、但是为了追逐利益而不惜铤而走险、抱着不会发生生产灾害事故的侥幸心理而放任危害结果的可能发生、依然我行我素进行推广销售应当审定而未经审定的农作物品种的当事人，执法机关立案查处后按上述条款给予行政处罚自然无可非议、大快人心。

（3）执法实践中遇到的困惑

但在农业行政执法实践中还遇到这样一类当事人：或者不知情，或者抱着布点试验的心态推广了少量约1~2kg邻省审定而未经本省审定或引种的主要农作物品种在本行政辖区的邻省边界试种，按规定该主要农作物种子在被推广的本省就属于未经审定的品种。对于这种行为，根据《种子法》上述条款，按最低幅度的最轻行政处罚，除了责令停止违法行为、没收违法所得和种子外，也须给予2万元的罚款，感觉上杀鸡用了宰牛刀，根据《中华人民共和国行政处罚法》第五条第二款：“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当”的规定，就有违行政处罚过罚相当的原则。从当事人的角度来看，货值金额总共也就几十或一百多元，就是种植以后正常情况下收获物产值也就1~2千元，两省相邻区域按行政区划虽分属于不同省份，但从专业性的种植适宜性的角度来说，两省边界之处有许多相近相似甚至基本相同的生态区域，现在却因推广1~2kg的未经审定的农作物品种要受到至少2万元的罚款，经济上难以承受，心理上也很不平衡。这种情况，农业农村行政主管部门如果按规定给予行政处罚，当事人可能因难以理解接受，容易导致对立情绪严重，甚至不排除矛盾激化、当事人走极端等行为。最终往往也因执行非常困难而难以结案，长此以往，有损国家法律权威；但是如果不按规定给予行政处罚，又属于有法不依、监管失职、行政滥作为甚至不作为的渎职行为。这种情况在农业行政执法实践中也很困惑。

2.1.2 探讨与建议

（1）按照法律立法程序，增补相关条款，综合考虑各种实际情况，适当降低最低罚款额度，为农业行政执法实践拓展公平公正的空间。

（2）后续可通过全国人大常委会出台对应的法律解释，以及通过行政法规或部门规章制定具体行政处罚实施细则或办法，根据违法性质和情节就具体行政

处罚幅度区间给予细化。

(3)同时为防止滥用私权、徇私枉法等渎职行为的发生,最后还可通过省级以上农业农村行政主管部门统一制定发布相关的行政处罚自由裁量权基准,根据情节轻重和主观恶意程度,区别对待,过罚相当,最大程度实现执法公平,维护法律权威。

2.2 《肥料登记管理办法》(最新版本:2022年1月7日农业农村部令2022年第1号修订。以下简称《办法》)在农业行政执法实践中遇到的“有法必依”的困惑及探讨

2.2.1 遇到的困惑

(1) 法律规定

《办法》第二十二条第二款规定:“禁止擅自修改经过登记批准的标签内容”。根据该项规定,严禁任何人用任何方式修改经过登记批准的肥料标签内容,也就是说,市场上经营销售的肥料产品包装标签必须与在省级以上农业农村主管部门批准登记公告上的一致,如果有任何不一致的地方,包括产品通用名称、产品技术指标、生产企业名称和地址、使用量、使用方法及有关注意事项等等,那都属于擅自修改经过登记批准的标签内容的违法行为。如果违反了上述禁止性规定,根据《办法》第二十七条第(三)项:

“有下列情形之一的,由县级以上农业农村主管部门给予警告,并处违法所得3倍以下罚款,但最高不得超过20000元;没有违法所得的,处10000元以下罚款:

(三)生产、销售包装上未附标签、标签残缺不清或者擅自修改标签内容的”的规定,将由属地农业农村主管部门给予警告和一定数额罚款的行政处罚。

(2) 法律初衷

实践中不乏唯利是图的生产经销商为了在不另外增加投入成本的情况下提高产品价值或市场竞争力,不惜以身试法、铤而走险,超越原登记批准的内容,擅自修改标签,扩大范围、夸大宣传、过度包装等等,结果误导欺骗消费者,购价远超实际价值不说,还往往耽误了种植者一季甚至一年的庄稼,法律这样设定的初衷就是为了增加违法成本,力争从源头上控制、杜绝擅自修改经过登记批准的肥料标签内容的坑农害农违法行为,让违法者不能擅自修改肥料标签内容更不敢擅自修改肥料标签内容。

(3) 执法实践中遇到的困惑

但在农业行政执法实践中还遇到这样一类当事人:终端经销商在履行了审核上级批发商或生产商相

关资质的义务后,出于业务往来的信赖和信用,购进了一批自己有足够理由信任其合法性的肥料产品,可是经执法部门仔细检查核对,发现该肥料包装标签内容与原登记批准的不相一致,有部分出入。按上述法律规定,这种产品就属于擅自修改经过登记批准的标签内容的肥料,执法实践中,一般执法机关都会依据上述的《办法》第二十七条第(三)项的规定对终端经销商给予立案处罚,笔者认为这样处罚有点牵强附会,有违法律初衷之嫌,对作为的当事人的终端经销商也有失公允。因为严格来说,当事人只是销售经过他人修改标签内容的肥料,当事人自己并没有修改标签内容,而《办法》的本意是将擅自修改肥料标签内容者作为违法和处罚的对象。可是这种情况不按规定给予终端经销商立案处罚,又有失职渎职之嫌,这也是农业行政执法实践中面临的困惑。

2.2.2 探讨与建议

(1)按照部门规章立法程序,增补或修改相关条款,将销售修改标签内容的肥料的行为也一并列入禁止的范围和处罚对象,从源头上增加和管控经销商的审核把关义务。

(2)与直接修改肥料标签内容的违法行为相比,销售修改标签内容的肥料的行为无论是从主观恶意程度还是违法情节性质来说,后者都要轻于前者,因此后续可通过省级以上农业农村行政主管部门统一制定发布相关的行政处罚自由裁量权基准,分类细化处罚幅度,区别对待,力求过罚相当。

3 结语

以上农业行政执法实践中困惑及探讨建议仅代表作者个人观点,不一定成熟和正确,谨供读者参考,不妥之处敬请批评指正。

参考文献

- [1] 林勇.“行政执法难”的现象,原因及对策探讨[D].厦门大学,2001.
- [2] 杨汝鉴.当前行政执法中的问题不容忽视[J].创造,2001(4):15-16.
- [3] 高硕.强化农业行政执法主体的路径探索——以黑龙江省某市为例[J].安徽农业大学学报:社会科学版,2013,22(6):4.
- [4] 吉明发.基层农业执法中的热点、难点问题及对策[J].现代农业科技,2008(18):332.