

提高农业综合行政执法能力建设的思考

林涛

(永州市农业综合行政执法支队, 湖南 永州 425000)

【摘要】深化农业综合行政执法改革是中央统筹推进的五大类综合行政执法改革之一, 是实施乡村振兴战略、推进乡村治理体系和治理能力现代化的迫切需要, 是加快农业农村部门职能转变、提高依法行政能力的重要举措。2019年以来, 我市深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于“三农”工作的重要论述, 认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署, 积极深化农业综合行政执法改革, 实现了机构、队伍、职能“三位一体”融合, 并严格规范执法, 依法维护农业生产经营秩序, 为全市农业农村高质量发展贡献了执法力量。

【关键词】农业综合行政执法; 农业生产; 措施及建议

一、我市农业综合行政执法工作成效显著

近年来, 永州农业综合行政执法工作牢记“执法为民、服务三农”的宗旨, 紧紧围绕“确保农业生产安全、农产品质量安全、生态环境安全、公共卫生安全”的目标, 坚持“严格规范、公正文明”的发展之路, 为农业农村经济持续健康稳定发展提供了有力保障。

(一) 综合执法改革全面完成

按照中央、省、市关于深化农业综合行政执法改革的部署要求, 市本级于2020年6月28日正式出台“三定”方案, 副处级单位, 2020年7月支队主要负责人, 2020年底人员转隶到位和班子配备到位, 2021年3月12日挂牌运行。县级层面, 各县市区于2021年8月前出台“三定”方案, 实行局队合一体制, 下设县市农业综合行政执法大队, 内设若干股室和执法中队, 2021年底执法机构改革基本完成, 并挂牌运行。

(二) 执法体系建设不断完善

一是执法队伍进一步加强。2019年机构改革以来, 市、县两级高度重视农业综合执法队伍建设, 农业执法队伍不断优化, 力量不断增强。据统计, 市、县农业综合行政执法机构现有编制471名, 实有人数247人。其中, 市本级编制37名、实有22人, 各县市区编制434名、实有225人。同时, 各级农业综合行政执法机构在自身建设上狠下功夫, 加大对执法人员的培训教育力度, 努力提高人员综合素质, 做到文明公正执法。二是执法装备进一步提升。积极争取财政支持, 落实执法工作经费, 完善执法装备, 配备完善执法车辆、执法船艇、无人机、执法记录仪等装备, 总建设资金1693.1万元的市、县两级“智慧渔政”监管体系已建立, 初步实现农业综合执法“人防、物防、技防”相结合。三是执法行为进一步规范。严格落实执法责任制, 进一步加大行政执法“三项制度”、处罚自由裁量、免罚清单、执法程序规定的落实, 强化执法评价和考核监督制度, 做到依法行政,

避免和减少了执法违法行为和过错的发生。

(三) 执法舆论氛围不断浓厚

为持续优化农业综合行政执法环境, 深化规范、公正、文明执法内涵, 各县市区多措并举, 强化宣传教育力度, 营造了和谐共赢的执法氛围。多形式宣传, 每年以农资打假, 普法宣传等活动为契机, 大力宣传农业法律法规, 把农业法律法规知识送到千家万户。多层次培训, 对执法培训实行分级负责、分层培训、分类管理, 每年举办各类培训班, 以点带面, 不断提高从业者的守法生产经营法律意识。多维度反馈, 系统上下联动, 分析研判投诉举报、日常监管、稽查办案等风险信息源, 积极妥善处置“十年禁渔”“私屠滥宰”等媒体关注热点事件, 没有发生因社会舆情引发系统性、区域性农产品质量安全风险。加强以案说法教育, 与公安等部门联合制发典型案例宣传资料, 取得了惩处与教育相结合的良好成效, 农业执法工作由开始群众不支持、不理解变为积极参与, 管理对象由开始抵触执法变为主动配合执法。

(四) 案件查处力度不断加大

聚焦农业投入品、“十年禁渔”、农产品质量安全、畜禽屠宰滥宰、动物卫生监管、农业资源保护、农村宅基地等重点领域, 始终保持高压严打态势, 扎实开展专项整治行动, 依法严查严处各类涉农违法案件。2020年—2022年, 全市共立案查处农资、生猪私屠滥宰、动物卫生、渔业非法捕捞等违法案件776件, 移送公安机关327件。其中, 2021年222件, 2022年379件, 同比分别增长26.8%、70.7%, 案件查处数量呈逐年递增趋势。特别是市县两级联动配合, 攻克了一系列“骨头案”, 从源头上斩断了一批危害人民群众身体健康及生命安全的利益链条, 有力地震慑了不法分子, 社会反响强烈。祁阳市农业综合行政执法大队、永州市农业综合行政执法支队先后被评为“中国渔政亮剑2021”系列专项执法行动成绩突出集体和“中国渔政亮剑2022”系列专项执法行动成

绩突出集体。

二、当前存在的主要问题

虽然我市农业综合行政执法工作取得长足进步和明显成效，但与市委、市政府的要求和人民群众对美好生活的向往相比，与发展现代农业的发展要求相比，与其他行政执法部门工作相比，还存在一些不容忽视的问题：

（一）执法队伍问题突出

一是人员素质不高。当前，农业执法共包括 25 部法律、76 部涉农行政法规、151 部农业农村部规章，以及 21 部湖南省地方条例和政府规章，执法事项 256 项、1000 多个子项，这决定了执法人员既要谙熟各项法律法规，又要掌握“三农”领域生产、经营规律和专业知识。目前，全市农业综合行政执法机构现有 247 人当中，本科以上学历的执法人员 106 人、占比 42.9%，45 岁以上的执法人员 131 人、占比 53%，学法律专业的执法人员 12 人、仅占比 4.8%，学农专业的执法人员 91 人、占比 36.8%，这与范围广、任务繁重，且复杂性和专业性极强的执法工作实际不相适应。二是力量严重不足。全市现已开展的监管执法对象当中，农兽药生产经营门店 1213 家、畜禽养殖场 2307 家、农产品质量监管基地 4210 个、水系流域面积 21643.1 平方公里。随着改革的完成和执法的深入，农业执法领域也将相应扩展，如以现有力量承担日益繁重的执法职能，则存在人员编制明显不足、重心下移矛盾更加突出、依法履职难以到位的隐患。三是待遇难以提升。现行农业执法机构单位性质同样未明确，但大多为事业单位，没有执法专业职称系列，执法业绩不能作为评聘其他系列职称的依据。执法人员只有执法成果，没有研究成果，享受不到事业单位人员在职称评聘中的待遇，直接影响行政执法人员工资待遇。同时，新组建的执法机构将长期存在多种身份混编、混岗的现实状况，势必影响工作人员的积极性。

（二）公共资源配置不足

一是执法装备落后。受限于办公经费和财政体制，全市农业执法装备不能及时更新换代，摄影摄像器材陈旧，执法车辆以及安全防护设备短缺、老化。目前，除市本级配备 3 台执法车，宁远县配备 2 台外，其他县市区仅有 1 台执法车辆，影响了执法的时效性和工作效率。二是执法设施缺乏。全市没有用于保存种子、化肥、农药等查封扣押物品的执法设施，以及符合动物防疫条件的官方动物隔离留观场所、动物产品冷藏库等。执法中查封扣押、证据保全物品无处存放，只能靠临时租赁，如保管不善，则存在重大追责和国家赔偿风险隐患，已多次被审计部门作为存在的问题提出。三是执法经费短缺。没有行政执法专项经费，执法办案加班费没有参照补助标准，没有考虑实际破案及侦办费用，执法人员工作积极性受到影响。

同时，由于没有执法装备建设经费、罚没有毒有害物品处置经费，农业综合执法体系建设乏力，执法实效性大打折扣。

（三）体制机制有待健全

一是层级关系未理顺。农业综合行政执法体系如何向乡镇街道延伸等机制尚未明确，属地政府本应承担的日常巡查、接受投诉举报、协调调查取证等工作难以到位。二是执法协作机制不健全。全市五大领域行政综合执法的信息资源共享、部门联动协作、联合会商、行刑衔接、举报奖励以及技术保障等执法协作机制尚未建立。如农药、动物疫病、农药化肥、兽药饲料等涉农方面的检验检测，缺乏市场化第三方机构支持，大大降低了办案效率。三是执法监督机制不健全。农业综合行政执法队伍的培训、考核、案卷评查等工作的力度有待进一步加强。特别是当前正值改革破旧立新之时，有待建立适应新形势要求的执法监督工作机制。

（四）执法风险依然较大

一是农资监管隐患较多。农药、种子等农资进货渠道错综复杂，肥料检验检测手段有限，小商小贩串乡销售农资现象普遍，假劣农资鱼目混珠上市流通时有发生，影响极坏，容易发生群体事件。二是渔政执法风险巨大。违法行为多发于晚间，违法地点多发生在河流、湖泊、池塘、水田等水域，违法捕捞工具常带电作业，安全隐患大。违法当事人被发现后，经常四处逃窜甚至跳入水中，如处置不当，极易发生溺水、触电等安全事故。三是违法行为更为隐蔽。在长期的非法捕捞、生猪私屠滥宰、农资制售假等违法行为打击过程中，违法行为人反侦察能力越来越强，甚至形成“三步一岗、五步一哨”软实力对抗执法的局面。农业违法添加手段花样翻新，逃避打击，如以不常见的苯乙醇胺 A 代替“瘦肉精”等，检测标准更新滞后。同时，“法无禁止即可为”，由于部分法律法规修订滞后，对依托网络营销销售假劣农资的新型违法行为，难以有效进行打击和查处，给执法工作带来新挑战。

三、提高农业综合行政执法队伍能力的对策建议

农业综合行政执法工作既是新挑战，又是新机遇，全市农业综合行政执法部门必须以习近平总书记关于“三农”工作的重要论述为统领，牢固树立以人民为中心的执法理念，增强规范意识、创新意识，正确处理好执法与管理、惩罚与教育、围堵与疏导的关系，探索新方法、新路径，努力提升农业综合执法水平。

（一）全面整合队伍，健全执法体系

一是全面准确贯彻落实改革任务。落实中央进一步规范执法队伍编制设置的部署要求，力争农业综合行政执法机构规范设置、明确执法类公务员身份、执法人员严格规范管理、执法条件充分保障，为实

施乡村振兴战略、推进农业农村现代化提供有力的法治保障。二是理顺执法体制机制。争取政府重视,结合实际,就理清边界职责、理顺层级关系、建立部门执法协作机制等事项出台专门文件,形成上下一盘棋的良好局面。健全查督结合机制,坚持直接查办案件与及时督办案件有机结合,综合运用督查、调度、通报、考核的办法,推动日常监督和执法职能落实到位,形成“横向到边、纵向到底”的农业执法监管网络。三是强化技术支撑支持。寻求专业实验室与第三方检测机构互补的技术支撑,建立完善检打联动机制,实现种养殖业投入品、农产品、畜禽产品质量安全投诉受理、风险监测、监督抽查与案件查处的有效衔接,全面提升农产品、畜产品质量安全监管和应急处置工作水平。四是强化执法保障。严格贯彻落实中办、国办文件要求,按照事权与支出责任相适应的原则,将农业综合执法运行经费、执法装备建设经费以及罚没有毒有害物品处置经费等纳入同级财政预算,由各级财政加强相关经费保障。高位协调,积极推动解决政府依法配备必要的查封扣押物品保存场所等公共资源。参照司法部门政策,从市级层面进行政策突破,力争解决一线执法人员执法加班补助政策依据并纳入同级财政预算,充分调动执法人员的工作积极性。参照农业农村部关于印发《全国农业综合行政执法基本装备配备指导标准的通知》(农法发〔2019〕4号)精神,落实全市执法装备硬件保障,并推动建立农业综合执法人员配备与辖区经济发展水平、执法职责范围、人口数量、农业生产规模和日常监管等相适应的工作保障机制。五是优化法律顾问专家库。农业行政执法种类繁多,覆盖面广,在行政执法共性问题的基础上,还有很多涉及专业技术鉴定和专业法律法规,需要聘请专业法律方面的专家指导,以利于提高行政执法质量和效能。

(二) 突出导向意识,提升执法效能

一是突出结果导向强办案。聚焦执法主业,把执法信息化工作摆在全局性、战略性位置来抓。在全国农业综合执法信息共享平台的基础上,按照“大整合、高共享、流程化”的原则,不断推进市级农业综合行政执法“110 指挥中心”模式建设,力争形成“纵向贯通、横向融合、互联互通、集成共享”的局面;在日常工作管理上,建立完善“责任分工、培训比武、抽测通报、奖惩激励”等工作机制;在实战应用上,力争取得“信息引领、科学研判、精确制导”的成效。二是突出问题导向抓整治。全面推行“网格化管理,网络化服务”的工作机制,建立完善“横向到边,纵向到底”的执法责任体系。同时,以“抓主业、守底线、提能力、促规范、保安全”为主线,突出重点时段、重点区域、重点品种和薄弱环节,积极开展“湘剑护农”系列专项整治行动。三是突出安全导向守底线。以“保障农产品质量安全、农业生产安全、公共卫生

和生态环境安全”为目标,整合建设全市统一的农资经营追溯管理平台,强化源头治理,力争对农资实现全程可追溯、实时监管。四是突出受众导向推共治。建立完善全系统“正面宣传、负面反馈”的宣传引导工作机制,既让农业综合执法工作动之有声、静之有色,又要取得人民群众的充分理解和支持,确保不因社会舆情引发系统性、区域性农产品质量安全、公共卫生安全风险。

(三) 严格队伍管理,确保执法规范

一是重塑管理制度。全面落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度。围绕“做什么、怎么做、做到什么标准、结果如何评估”四个层面,分岗位制订工作标准,量化工作目标、细化工作责任、确立工作规程、明晰工作奖惩,形成集业务和内务于一体的标准化工作体系,打造执法人员责任担当的落实链条,提升农业执法运行质效。二是打造和谐文化。争建“文明执法、绿盾护农”服务品牌,开辟农业综合执法文化宣传阵地,形成“幸福之家、文明之园”浓厚氛围,提升队伍凝聚力和战斗力。三是严肃行风政风。大力开展大学习、大调研、大改进活动,强基础、转作风、树形象。坚持执法为民,完善群众投诉受理、调查、处理、反馈“一条龙”工作机制,主动向社会公开投诉举报电话,做到“有报必接,接案必查,查必到底”,用实干担当重塑农业执法“尖兵”形象。四是强化执法监督。市级层面制定行政执法监督规定、行政执法违法责任追究办法,进一步规范行政执法监督的内容和要求,切实提高监督规范化水平,形成监督程序严密、监督措施有力、监督结果共享的行政执法监督机制。强化执法依据、执法事项、执法程序、执法结果等执法信息社会公开,及时受理各类举报、投诉,做到执法活动可投诉、可追溯、可监督。五是做实队伍培训。紧紧围绕创建全国农业综合行政执法示范窗口,扩大执法人员培训覆盖面、频率,提高队伍培训的针对性,推动队伍培训纳入硬指标,确保农业综合执法人员“两必训,四必会”:即“首任必训”“岗位调整必训”,“会法律条款、会实际办案、会审核把关、会调解矛盾”。

参考文献:

- [1] 郭元成,刘倩.理顺体制 健全机制 提高效能 重塑队伍——农业综合执法改革的“青岛方案”[J].中国农机监理,2019(05)
- [2] 窦晶鑫,赵懿.加强和改进农业法治教育培训工作研究——以全国农业行政执法培训为例[J].农业部管理干部学院学报,2018(03)

作者简介: 林涛,1975年7月29日生,性别:男,民族:汉,研究方向:农业农村,目前职称:中级职称,籍贯:湖南零陵,学历:大学本科。