

# 加强基层农业行政执法工作的思考建议

王绪维

河南省南阳市宛城区种子技术服务站

**[摘要]**2018年11月,国务院印发关于深化农业综合行政执法改革的指导意见,就深化农业综合行政执法改革、整合组建地方农业综合行政执法队伍作出专门部署。改革后很多新进入执法机构的人员非法律专业或者机构改革前从未从事过执法工作,与业务需求不相适应、一定程度上影响了农业综合行政执法的效果。本文在全面分析制约基层农业行政执法工作水平提升短板的基础上,提出加强基层农业行政执法工作的意见建议,以期为健全基层农业综合执法体系提供借鉴。

**[关键词]**基层农业; 行政执法; 思考与建议

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2020.04.1266

## 一、基层农业行政执法现状

### (一) 执法体系不全, 上下联动能力不足

自农业部提出实行农业综合执法已经过去10几个年头, 但农业综合执法至今未形成上自农业部、下至基层县的层次执法体系; 我国当前的涉农法律法规仍然是把县一级作为基层执法主体, 造成当前县级农业综合执法大队上无依靠、下无依托。并且由于上层管理权限分散与多个部门, 使当前农业行政执法政出多门, 形成上面多条线下面一根针的局面。虽然各级农业行政主管部门都名义上成立有法规科或政法处, 对下级农业综合执法有了统一指导, 但对本级各相关执法职能部门的统调能力有限, 有些地方甚至出现本应向上级移送的重大复杂案件, 要先经过上级相关职能部门点头才能移送现象。

### (二) 检测能力不足, 质量管理无法保障

质量监管是农资打假的核心和根本。实施质量管理需要通过抽样送检, 县级综合执法机构本身不具备三项农资检验能力, 需要送至有检验资质的单位进行。就笔者所在地区, 有资质的肥料检验室2家, 种子检验室2家, 农药检验室空白, 在销售季节全市十几个县区同时送样, 一个样品没有十天半月难以出结果, 有的样品甚至销售季节结束也没有检验结果, 检验室检验能力无法满足监管需要。加之抽样送检需要费用, 县级执法机构经费有限, 抽样送检数量不可能太大, 因此抽样覆盖率较低, 能达到20%的覆盖率就是比较高的。

### (三) 执法人员不足, 市场监管不全

据调查, 全市十余个县级农业综合执法大队, 全队人员普遍在7—9人, 有的县名义上十几、二十几个人, 但去除老、弱、病及外借人员后, 能经常在岗的也就9—10人左右, 有的县仅5—6名工作人员, 能正常上岗执法人员大致在5—6人。就笔者所在地区看, 每个县最少都是十几个乡镇20个的乡镇农资市场, 保守统计大小农资门市300家左右, 谈全面加强农资市场管理、保证农资监管广度和深度只能是一个美好的愿望, 部分县区在一个生产季节连全县农资市场检查一遍都无法保证, 市场监管不到位是一个必然存在的客观事实。

### (四) 标签管理繁杂, 管理成效不佳

相当部分县区三项农资监管仍停留在标签管理层面, 依托于标签管理的农资监管不仅任务繁重, 且执法的威力和群

众的认可程度不高。在多年的执法中, 查证标签占去了执法人员70%以上的时间和精力, 费心千辛万苦查询到结果, 行政相对人引不起重视, 认为执法人员小题大做、故意找茬, 不予配合; 群众不认标签只认实效, 认为实效好的就是好农资, 调查取证上大多不配合。当前, 标签标注不规范是一个十分普遍客观存在, 不仅农资界, 其他各行各业标签标注或多或少都存在问题。因行政执法公平性要求、标签违规的普遍性存在的矛盾, 在标签违规的查处上十分困难, 全部处罚不可能实现, 只对部分处罚公平性无存, 放任不管只会造成标签违规长期存在。

### (五) 后勤保障不足, 难以满足执法需要

一是执法经费仍显不足。部分县区的农业行政执法经费还未纳入财政预算, 靠各主管局东挪西凑勉强维持运转; 有的虽然解决一部分, 但与工作需求相比仍显不足, 且支出困难。二是上层政策制定和争取急需加强, 农业执法是一项面向农村农民、服务于农村农民基础性工作, 没有车辆保障和人员经费支出的政策保障, 工作开展十分困难。没有专用车辆, 田间地头、村头村尾无法到达, 不可能事无巨细、事大事小、事紧事急全去租车。农业执法人员长期在农村基层开展执法工作, 伙食成了当前制约农业执法效率的突出问题。不解决这块费用支出的政策问题, 执法人员伙食问题不能妥善解决, 时间全部浪费在往返途中, 极大地增加了行政执法成本; 没有政策依据和标准, 无法解决这块费用, 历次纪律作风检查都要成为一个严肃的政治问题, 甚至要追责。

### (六) 农业综合执法与种子管理站合署办公模式急需改变

在种子管理站基础上组建农业综合执法大队, 在强力推进农业综合执法工作的初期起到了极大的积极的促进作用。但随着农业综合执法工作稳步推进和深入开展, 这一模式的局限性也越发突出。其局限性主要表现为人员不足、一人多岗、职能冲突、执法效率不高。在实际工作中, 种子管理站不仅承担着种子市场管理职能, 同时承担着种子新品种推广、品种展示、品种考察、种子质量检验等几项重要的种子技术服务工作, 尤其是品种展示、品种考察及种子检验工作都是费工费时精细工作, 并且这部分工作的时间和时效要求与于农业执法工作同步, 两项业务工作活跃期正好重叠, 一个人不可能同时开展几

项工作，只能使农业执法和种子业务工作顾此失彼、手忙脚乱、头尾不能兼顾。

### 二、对策建议

#### (一) 建立健全全国统一的农业综合执法体系

近年来，国家投入了大量资金扶持农业发展，但农业尤其是种植业，需要有质优价廉的充足农资做保障，没有有效的监管体系保证农资质量，会使国家惠农政策的效果大打折扣，因此新时期在加强农业工作和投入的同时，必须要把农资监管、农业执法当作大事同步推进，尽快建立起自上而下、全国统一的农业综合执法体系，才能发挥上下联动的合力。

#### (二) 加强农业行政执法政策保障

政策保障是基层农业执法机构顺利开展工作的基本保障。一是急需建立农业执法后期保障政策。在农业执法车辆购置、下乡执法人员的待遇尤其执法人员伙食落实等方面尽快出台政策。这些问题对农业部来说看似小事，但对基层执法机构和执法人员来说，就是保障农业执法顺利开展重要依据和指导，因此提请农业部会同财政等部门尽快制定和完善这些方面的政策（据了解，如商务部门等其他系统有类似的规定）。二是探索建立执法人员的保护机制。新时期是一个以人为本、依法行政时期，执法机构与执法人员政治环境十分困难。不管理、渎职；管不好、失职；管不到、追责；管理严、报复；可以说基层执法机构与执法人员工作非常被动，放不开手脚，甚至无所适从，这也是近年来农业执法开展困难主要原因之一。农业部作为我们基层的根本依靠，争取尽快出台相关政策，保护自己队伍和人员的人身和政治安全。如执法人员定期轮岗政策，规定年龄“退役”换岗政策，遇恶意报复性投诉时上级执法机关介入调查和处理政策，遭遇恶意外身报复的补偿保障政策等，这些政策将是保障农业行政执法健康运行并保持活力的重要保障。三是建立农业综合执法人员配备政策。当前各基层执法机构普遍存在人员不足、年龄老化、知识陈旧、思想僵化等问题，要解决这些问题，农业部还应在综合执法深度方面下功夫，向高素质执法队伍建设方向转变。根据综合执法的项目多少，制定科学的执法人员配备标准并严格考核，包括人员数量、知识结构、年龄结构，指导基层科学设置配备综合执法机构力量，作为基层争取加强基层执法机构编制工作的依据，解决目前人少事多、管理不到位的问题。

#### (三) 加强农业行政执法的技术支撑

重点是加强检测检验能力的支撑。农业部从农业资金中专项设立检测检验经费，用于支付各级各类检验室检验经费。检验费拨付以基层农业执法机构委托检验样品检验完成情况作为基数，以本系统委托送检样品检验准确率作为奖励措施，以全国统一、不分区域、可异地送检的办法，以提高各检验室的竞争。只有这样，基层执法单位才能大量抽样送检，从根本上保

障农资质量，杜绝不良因素对检验结果的影响，实现检验工作的公平公正干净。

#### (四) 完善和推进农业综合执法体制建设

当前，基层农业综合执法机构多种模式共存。一种模式是直接隶属主管局的专业农业综合执法机构，这种模式与农业农村部要求相符；第二种模式是在种子管理站或其他站的基础上成立的综合执法机构，这种模式占有率较高，笔者所在周边县区有60%左右县区为此种模式；第三种模式由法规科或某一科室牵头成立名义上的综合队，实际工作仍分散在原相关单位，这种模式比例不高，十中无一。综观三种模式各有优劣，第一种模式综合能力高，执法机构不用兼管其他独立单位就承担的社会事务，效率也高，是当前最为理想模式。即按照农业农村部实行综合执当初设想，全面实现行政检查、行政处罚、行政检测检验三权分立。专业综合执法机构综合行使行政处罚权；各功能站如种子、植保、土肥等业务站各自行使本专业的行政检查和抽样送检职能；各检验室依法开展样品委托检验。其运行流程为：各功能站根据行政检查发现问题大小决定是否立案，需要立案的交主管局审批立案；主管局立案后，交由综合执法机构开展行政处罚程序，有需补充调查的，综合执法机构完成补充调查和处罚程序；检验机构在全国统一的基础上，根据委托单位需要独立开展检验工作，并出具合格检验报告。三权分立的好处是综合执法机构能更好专注于执法程序与实效；行政检查职能分散到各业务站，在行政检查中有更多人员参与，较好解决当前综合执法机构人员少、销售期集中、检查不全面的矛盾和当前综合执法“查”“打”时间冲突、时间不足尴尬局面；检验机构全国统一、免费送样、异地送检有效解决了检验经费不足、抽检不全面、检验不认真、检验速度慢、本地保护等影响因素干扰。三权分立，能保证农业综合执法内部机制更加合理运转，增加内部相互监督，分散当前执法工作风险，能更加有效地保障农业行政执法的全面性、公平性、公开性、公正性、实效性和震慑力。

#### (五) 建立不同地域间互查与挂牌督办的长效机制

重点放在市一级，每县区抽调一名人员，组成联合检查组，分片互查，检查中发现的案件线索实行挂牌督办、限期结案；重大疑难案件由一级直办，查办结果在全市统一公开曝光的执法内监机制，并将这制度常态化，在关键季节不间断，最少每月组织一次，使农业综合执法形成一个有机统一的整体，不是一个县、一个队、一个人的单打独头格局，让改变以往农业执法存在的孤立无援、不敢管理、人情执法、随意执法的种种难题。

#### 参考文献：

[1] 吕宏生，王勇. 信息化农资监管执法中存在的问题及对策[J]. 现代农业科技. 2019(13).