

强化农业行政执法 确保国家级种子基地安全

——张掖市农业行政执法体系建设问题与研究

吴平江 夏 叶

(甘肃省张掖市农业行政执法支队, 张掖 734000)

摘要:农业执法是农业部门的职责所在、职能所在、形象所在,实行农业行政执法是党和国家政策、法律的明确要求,也是发展农村经济和维护国家级种子生产基地的必然需要。文章对张掖市农业行政执法的现状、存在的问题等进行了客观分析,提出了强化农业行政执法建议和对策。

关键词:农业执法;现状;问题;建议;对策

农业综合执法是将法律法规赋予农业部门的行政执法权统一交由农业部门内设的特定执法机构集中行使的专职执法,是张掖市政府建设法治政府、全面推进依法治国的一项基础性工作,也是张掖市委、市政府建设农产品质量安全大市,建设国家级种子生产基地,落实“一严格、五禁止”措施的迫切需要。长期以来,由于受传统体制的影响,定格式、习惯性的认为抓农业就是抓农业生产和技术推广,抓规模、抓数量;抓执法就是抓市场检查、抓罚款催缴,忽视和放松了执法监管工作,执法机构表现为“一事一法”、“一站一法”,执法人员既当“运动员”又当“裁判员”,农业执法陷入了分散执法、多头执法的被动局面,这已不能适应现代农业发展和国家级种子生产基地监管的需要。因此,客观地分析全市农业综合执法现状,直面农业综合执法存在的问题和不足,进一步勇于创新,切实增强农业综合执法显得尤为重要。

1 现状和成效

1.1 落实政策,执法机构基本建立 根据农业部和甘肃省政府精神,张掖市按照“统一成立执法机构、统一管理执法人员、统一调配执法力量、集中行使执法职能”的原则,先后建立农业行政执法机构6个,综合执法人员36人。其中:市支队于2012年批准成立,为正科级建制;临泽、民乐2县农业行政执法大队加挂于县种子管理局,高台县成立农业行政执法大队,加挂了县种子管理局,均为副科级建制;甘州、山丹2县区于2013年底审批成立,为

正科级建制;全市农业综合执法机构均为事业单位;肃南县未成立农业行政综合机构。

1.2 强化措施,执法水平明显提高 各执法机构通过不同层面、不同渠道、不同方法、不同途径、不同领域切实加强执法培训,提高执法人员的水平和技能。紧紧抓住农业部、省农牧厅等部门实施人才培训工程的历史机遇,送出去培训专业骨干;多次聘请省农牧厅、执法局和市、区法制、检察、法院等部门的执法专家,传经送宝,全面培训执法人员;组织好学上进的执法专业骨干和法律顾问,利用案卷评查、办案督查和以案说法,速成执法人员。

1.3 学用结合,案件查处有序展开 为适应现代农业发展,积极应对“依法治农,依法护农”,切实维护国家级种子基地(张掖)生产经营秩序,全体农业行政执法人员顾大局,识大体,克服困难,迎难而上,学用结合,边学边干,在实践中学习、提高、升华,有效推进了涉农违法违规案件查处工作的有序开展。自2012年以来,累计查处涉种案件179起,移交公安机关52起,调处农业生产事故纠纷121起,协助外省、市调查案件32起,严厉打击了违法行为,净化了市场,农业行政执法走上了正规化、规范化、法制化的轨道。

1.4 两法衔接,联合执法成效显著 为严厉打击违法违规行,维护张掖国家级种子基地生产经营秩序,确保玉米制种产业持续健康发展,按照“标本兼治、着力治本,打防结合、预防为主,两法衔接,严惩要案”的原则,先后制定了《张掖国家级玉米种子基

地生产经营秩序专项整治行动实施方案》,成立了由农业牵头,公安、工商、检察院等部门组成的案件查处督查组,同时,市、县区责任单位紧密配合,各司其职,为取铁证、办铁案,开展两法衔接奠定了基础。公安机关积极介入,迅速侦查,采取拘留、取保候审、逮捕等刑事强制措施,震慑违法分子,打击违法行为,无证生产、挂靠生产杂交玉米种子的现象呈直线下降趋势,成效显著。

2 存在的主要问题

张掖市农业行政执法机构是在近几年组建成立,还处在探索、发展和完善阶段,虽取得了一些成效,但与现代农业发展和维护国家级种子生产基地秩序的要求相比,还存在一些问题以及不相适应的方面。

2.1 机构建设不规范 主要表现在4个方面:(1)从批准成立机构和单位级别看,市农业综合执法支队,甘州、山丹2县区农业综合执法大队由市编委批准成立,为正科级建制,临泽、高台和民乐3县分别是各县编委批准成立,为副科级建制;(2)从单位成立形式看,市支队、甘州县、山丹县大队为独立执法单位,临泽和民乐县在县种子管理局加挂执法大队,高台县成立执法大队加挂了种子管理局;(3)从单位性质看,市、县区农业行政执法机构均为事业单位,未参公管理;(4)从经费保障情况看,除高台县将农行政综合执法经费纳入财政预算外,市及其他县区均未纳入。

2.2 机制运行不顺畅 受传统观念和惯性思维的影响,以及机构成立的现实情况,一部分县区农业行政执法大队挂靠于种子管理局,主要开展了种子执法工作;而农药、肥料和农产品质量安全等农业执法则由县区农技中心等单位承担,仍然存在多头执法现象,致使农业行政执法职能和作用难以得到很好的发挥。

2.3 机构现状包罗万象 全市农业行政执法机构组成表现不一,情况复杂,有的只有批准成立文件,有岗无人,有的有领导没有工作人员,有工作人员没有具体领导,有的只把职能和责任划归到挂靠单位,职责职能不清晰,造成部分执法人员产生畏难情绪,难执法、执法难的现象依然存在,亟待加以解决完善。

2.4 执法水平参差不齐 全市农业行政执法队伍基本上都是通过市、县区农业部门内部调剂组

成,大部分执法人员来自技术推广单位,属半路出家,致使执法队伍出现了“两多两少”的现象,即学习农业专业的人多,学习法律专业的人少,掌握技术技能的人多,能够综合执法的人少,执法队伍整体水平不高,强化培训,提高能力的任务繁重。

3 收获和体会

农业行政综合执法近2年的探索实践表明,能够整合农业执法资源,趋利避害,解决“多头执法、执法乏力”等问题,对促进农业执法具有5个方面的有利因素。

3.1 有利于规范执法主体地位 实行综合执法,将执法职能从技术推广机构中剥离出来,有效地克服了政事不分的状况。一方面,由综合执法机构专门负责执法,符合《行政处罚法》的有关规定,增强了农业执法的公正性和权威性;另一方面,也使农业系统的推广机构能够集中精力抓好本职工作,促进科技与生产的结合。

3.2 有利于增强执法的时效性 实行综合执法,可以统一调配农业部门各专业机构的执法力量,使分散的执法得以整合,提高农业执法的整体实力,能够改变农业部门内部“一事一法一机构”的多头执法问题,将分散的行政处罚权集中统一行使,变“单体作战”为“整体作战”,有利于政令统一、降低行政执法成本。同时,提高了执法的时效性,维护了法律的权威和尊严。

3.3 有利于提高执法队伍素质 实行综合执法,使执法人员从兼职化变成专业化,形成上下贯通的执法体系和培训网络,通过高要求、强培训,使执法人员不仅懂得专业法、实体法,而且也懂得了综合法、程序法,从而提高了自己的法律素质和办案水平。

3.4 有利于彰显农业法律权威 推行综合执法,一方面便于加强内部管理,实施统一、集中执法,有力地打击了各类涉农违法行为,逐步树立了农业部门的执法形象。另一方面使农业部门在社会上的影响扩大,威信增强,地位提高,农业综合执法得到社会的认可。

3.5 有利于协调联合联动执法 农业行政执法机构受农业行政主管部门的委托,在管辖区域内,协调联合工商、技术监督、公安、法院等部门实行联合执法,搞好两法衔接;在辖区外,充分发挥省、市、县的“三级”联动机制作用,开展案件协查。通过纵

向联动,横向联合,编制国家级农业执法网络,形成震慑合力,能够共同维护好农民切身利益。

4 建议与对策

农业综合执法体系建设是农业法制化进程中最重要的一环,是实现农业法制化的重要保证,实行农业行政综合执法符合党的“十八大”提出的“全面推进依法治国”战略决策,符合转变政府职能的要求。因此,我们必须正视现实,寻找差距,争取外联支持,强化自身建设,尽快理顺农业执法体制,努力创新农业执法机制,大力提升农业执法能力,不断强化农业执法保障,切实履行法定职责,以规范的队伍、合法的程序、严厉的执法,确保国家级种子基地安全和市委、市政府战略决策的顺利实施。

4.1 理顺体制,准确定位综合执法功能 全市农业行政综合执法体系建设要借鉴农业行政综合执法的“宝鸡模式”,进一步明确农业综合执法机构的法律地位,理顺各专业管理机构与综合执法机构的关系,坚定不移地实行农业综合执法,将农业投入品(农药、种子、肥料等)和农产品质量安全等法律法规赋予农业行政管理部门的行政处罚职能集中起来,由农业综合执法机构统一行使,在农业行政管理部门委托的权限范围内开展执法工作,并接受领导、指导和监督,彻底革除政事不分、多头执法、责任不明等弊端,切实履行好农业部门的执行职能,使农业执法由农业生产环节执法转变为农业生产全过程执法,由兼职化执法转变为专业化执法,由多头执法转变为集中执法,由分散型执法转变为综合型执法,由单打独斗式执法转变为联合联动式执法,真正实现“行政处罚职能统一行使,执法力量统一调度,执法人员统一管理,执法文书统一规范”的“五转四统”农业行政综合执法体制,收拳握指,形成合力。

4.2 纳入“三定”,保障综合执法经费编制 建议将各级农业综合执法机构纳入参照公务员管理范畴,实行定编、定岗、定员,保证执法的公平公正性。其依据:一是《公务员法》第一百零六条规定“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照本法进行管理。”二是国务院《关于加强市县依法行政的决定》规定“完善行政执法经费保障机制。市县行政机关履行法定职责所需经费,要统一纳入财政预算予以保障。”三是《农业法》《种子法》《农产品质量

安全法》以及《甘肃省人民政府办公厅关于批转省农牧厅省财政厅省编办省法制办关于全省推进农业行政综合执法意见的通知》(甘政办发〔2008〕168号)等法律法规和文件都明确规定,将农业行政综合执法相关工作经费纳入同级财政预算。

4.3 加强培训,提高执法人员整体素质 针对全市执法人员执法水平不高、办案经验不足的现实问题,要有组织、有计划、有步骤、全方位、多渠道、分层次地对农业执法人员进行系统性法律知识和执法技能培训教育。通过培训教育和建章立制,使执法人员强化学习意识、严谨意识、团队意识、保密意识、进取意识和精品意识,树立执法为农、为民的服务形象,不断提高执法队伍的政治素质和执法水平,努力铸造一支懂法律、能办案、会办案、敢办案、办铁案的执法队伍。

4.4 尽职尽责,切实加强农资市场和质量管理 农业综合执法机构要面向农村,面对农民,解决农民群众最关心的难点、疑点、热点问题,要切实履行法定职能,以市委、市政府实施的农产品安全大市建设为契机,以农产品质量安全为主线,以农业投入品监管为突破口,以国家级种子基地建设(张掖)为重点,按照“切断进路,堵住销路,彻查市场,严厉执法”的执法监管措施,切断假冒伪劣农资的市场源,着重整顿和规范农资市场秩序;前移国家级种子基地(张掖)监管关口,遏制违法制种面积落实,严厉打击无证和侵权套牌生产的涉种违法行为;严格执法监管和推进标准化生产两手抓,做到“产”出来和“管”出来两手都要硬,用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,切实落实“一严格、五禁止”的规定,确保农业投入品生产、经营活动健康有序,国家级种子生产基地安全有序发展。

参考文献

- [1] 朱小刚. 农业行政综合执法体制若干问题初探[J]. 党史文苑, 2005(18): 58-60
- [2] 徐寿尧. 浅议种子行政执法[J]. 中国种业, 2008(1): 23-25
- [3] 王久军. 虞城县农业综合执法规范化建设调查及建议[J]. 河南农业, 2015(17): 4
- [4] 韩忻文. 浅析农业行政综合执法的必要性[J]. 山西农经, 2012(4): 49-52
- [5] 刘树新. 实施种子行政处罚应把握的几个问题[J]. 中国种业, 2015(10): 27-28

(收稿日期: 2016-12-14)