**张掖市农业行政综合执法问题研究与探讨**

吴平江

张掖市农业行政综合执法支队， 邮编：734000

摘要：农业综合执法是农业主管部门依法行政的重要内容，是直接面向社会和公众的大量的经常性的活动，直接影响到农业部门的整体形象，影响农业、农村改革的深化和惠农政策的落实。文章结合张掖农业行政综合执法的实际，对农业综合执法的现状、存在的问题等进行客观分析，提出了提高农业综合执法监管水平，加强张掖农业综合执法体系建设的建议。

关键词：农业 执法 问题 探讨

张掖地处河西走廊腹部，是传统的农业大市和全国重要商品粮、玉米杂交种子和瓜果蔬菜生产基地，种子基地常年稳定在100万亩左右，年产玉米种子4.5亿公斤，供应全国大田玉米用种量的40%以上，生产的“金张掖高原夏菜”销往广东、浙江、上海等全国23个省市168个地区，部分产品远销国外。为了加快农村经济的快速发展，加强农产品质量安全监管，近年来，张掖市先后相继成立了市县（区）农业行政综合执法机构，配备了执法力量，完善了执法设备，为现代农业大市建设和健康发展提供了有力支撑，切实保障了广大群众的合法权益和健康安全。

**1.现状及成效**

**1.1成立执法机构。**根据省、市精神，全市按照“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，在高台县实行农业行政综合执法试点的基础上，成立了全市农业行政综合执法机构，现有农业综合执法机构6个，均为全额拨款事业单位，执法人员38人,其中：市执法支队9人，县（区）执法大队29人。市支队于2012年批准成立，为正科级建制；临泽、民乐两县农业行政综合执法大队加挂于县种子管理局，高台县农业行政综合执法大队，加挂了县种子管理局，均为副科级建制；甘州、山丹两县区于2013年底审批成立，为正科级建制。

**1.2明确机构职能。**全市农业行政综合执法机构认真贯彻执行国家和省、市农业行政执法相关政策法规和规范标准，受农业行政主管部门委托，集中行使法律法规赋予农业行政主管部门的行政处罚权和行政检查权；依法开展农作物种子（种苗）、农药、肥料等农业投入品和农产品质量安全的市场监督管理工作；受理查处辖区内农业行政违法案件；承办上级农业行政主管部门和有关部门移交的农业行政违法案件。6个综合执法机构，均有固定的、面积相当的办公场所，及其执法设备。

**1.3完善执法制度。**近几年，全市农业执法部门积极探索创新，完善执法制度，为促进农业执法规范化建设起到了重要保证作用。一是建立立案、调查取证、审查三分离的农业违法案件办理机制。立案实行农业行政主管部门主要领导负责制，由农业行政主管部门法制机构和综合执法机构主要负责人对立案条件、管辖权要进行合议，规避办案风险。调查取证实行主办负责制，由案件主办者承担对证据材料的真实性、合法性的责任，承担由于自身过错造成案件撤销、败诉、赔偿等相应的连带责任。审查实行案件内审制度，由执法机构对案件有关证据材料的合法性进行审查，集中研究后提出处理意见。二是建立执法责任制、行政执法责任追究制。建立了执法人员考核档案，奖优罚劣，动态管理，将执法人员的执法行为与年终考评挂钩，从制度上保证执法人员依法行政、文明执法，避免损害群众利益的事件发生。三是建立部门之间相互配合的联动机制。农业部门充分发挥农资打假牵头部门作用，建立了联合执法制度，两法衔接制度，定期召开领导小组成员会议，研究部署农业执法工作，解决了部门与部门之间职能交叉的问题，避免重复执法、多头执法，强化了与公安、工商、质检等部门配合，形成了农资市场齐抓共管的良好局面。

**1.4开展案件办理。**为适应农业综合规范化建设的需要，切实维护国家级种子基地（张掖）生产经营秩序，全体农业行政综合执法人员，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。自市、县区农业行政综合执法机构组建以来，累计查处涉农案件151起，移送公安机关116起，移送率76.8%，协查案件26起，调处重大农业生产纠纷58起，通过“两法”衔接，为农民追回种子款1.28亿元，有效保护了农民群众的合法权益，为建设国家级种子基地（张掖）和张掖农产品安全大市做出了积极贡献，我市农业行政执法走上了正规化、规范化、法制化的轨道。

**1.5强化执法培训。**由于全市农业综合执法机构建设成立晚、起步迟、机构参差不齐，人员大部分由农业技术人员调剂组成，造成农业执法人员不敢执法，不会执法，不愿执法的尴尬局面。为迅速改变这一现状，一方面通过不同层面、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。一是送出去学，培训执法人员。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，培训市、县区执法专业骨干；二是请进来教，集训执法人员。先后9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；三是以案说法，培训执法骨干。组织好学上进的执法专业骨干和法律顾问，利用案卷评查、案卷互查互评、办案督查和证据固定指导等时机，拾遗补缺，有重点、针对性的开展速成培训，执法队伍整体素质和业务能力不断提高。

**1.6加强信息化建设。**建立了上下相通、左右相连的张掖农业行政综合执法网，充分借助执法网开展执法信息统计和查询，利用红黑榜的褒贬作用，宣传遵纪守法、诚信度高的农产品生产经营企业，震慑违法企业和个人，促进农产品生产经营企业和个人诚实守信，守法生产经营，促进执法档案信息化。两年来，宣传诚信企业5家，公示58起行政处罚案件信息。

**1.7积极两法衔接。**充分发挥“两法”衔接工作机制的“双重”作用，整合执法资源，形成打击合力，确保了专项执法和大要案查处工作的顺利进行。一是通过建立“两法”衔接工作机制，形成了良好的协商沟通环境，实现了涉农案件及时移送；二是在办理重大案件过程中，检察机关直接派出干警提前介入、督查案件办理；三是公安机关对农业部门移送的涉嫌犯罪案件受理后，经过立案侦查，对违法嫌疑人依法采取刑事强制措施，阻止连续违法，震慑违法行为；四是检察院、法院加快了涉农案件的办案进程，在诉讼环节快捕、快诉、快判，依法追究当事人的刑事责任。近两年来，农业部门查处涉农案件移送116起，公安机关立案97起，侦查移送75起，侦查移送率77.3%；检察机关公诉48起，公诉率64%；法院判决37案，审判率77.1%。严厉审判了魏大军连续两年无证生产经营玉米种子案，判处有期徒刑5年，罚金160万元。通过“两法”衔接，联合深挖严打，使涉农违法犯罪分子得到了应有惩处，农业执法效能得到了充分彰显。

**2.存在的主要问题**

**2.1涉农法规缺陷，行政执法犯困。**现行农业法律、法规，多在20世纪80年代和90年代初制定，法律法规条款不完善，或法条之间存在明显冲突，造成执法难，难执法。

**2.2执法机构缺失，综合执法犯难。**甘州、山丹两县区农业行政综合执法机构市上已批复独立成立，但执法人员尚不能全员到位。全市其它县农业行政综合执法机构均挂靠于县种子局，执法体系建设杂乱、滞后，职责不清，农业行政综合执法实施难。

**2.3“双能”人才缺少，全面履职受限。**我市农业行政综合执法机构成立较晚，执法组成人员参差不齐，特别是既具有丰富的农业知识，又熟悉法律知识的“双能”人才缺少，造成综合执法机构无力实施综合执法。

**2.4执法经费不足，综合执法受阻。**目前，除高台县将农业行政综合执法经费纳入县级财政预算外，其它市、县区农业综合执法经费均未纳入同级财政预算。

**3.建议**

**3.1理顺体系，准确定位综合执法功能。**从目前农业综合执法的经验来看，只有自上而下的实行农业行政综合执法，才能理顺体制，建立机构，推进农业行政综合发展体系建设。 **3.2纳入“五定”，促进农业行政综合执法。**建议按照“顶层设计”的原则，以“五定”（定性质、定级别、定编制、定职能、定保障），进一步促进全省农业综合执法体系建设。

**3.3明确职责，严厉打击涉农违法行为。**分离农业投入品、农产品安全监管权和行政处罚权，将农产品质量监管、农业投入品（包括农药、种子、肥料）等行政处罚职能集中起来，实行一个机构对外开展农业综合执法，才能严厉打击假劣农资违法行为，确保农业投入品生产、经营秩序，确保城乡居民“舌尖上”的安全。

**3.4加强培训，提高执法人员整体素质。**要针对目前基层执法人员普遍存在执法水平不高、办案经验不足的问题，按照“内强素质、外树形象”的要求，安排专项经费有组织、有步骤、有计划地对农业执法人员进行轮训，不断强化执法队伍的政治素质和法律意识，提高整体执法水平。

**作者简介：**

吴平江：男，甘肃·天水，本科，高级农艺师，主要从事农作物种子管理和农业综合执法研究工作。