

乡村振兴战略下农业综合行政执法的困境与对策

刘金科

(河海大学法学院, 南京 211100)

摘要:乡村振兴战略是我国重大国策, 其对农业综合行政执法提出了法治化、专业化、服务化的更高要求, 推进农业综合行政执法改革也能进一步为实施乡村振兴战略提供执法保障。尽管农业综合行政执法改革已经取得了一定成效, 但当前农业综合行政执法仍面临执法队伍素养待提升、执法物质保障不充分、协调机制不完善及社会认知存偏差等现实困境。为更好助力乡村振兴, 提升队伍综合素养、加强物质保障工作、完善执法协调机制和塑造良好社会形象, 应是未来一个时期农业综合行政执法工作的重要着力点。

关键词:乡村振兴; 农业综合行政执法; 执法队伍建设; 农业综合行政执法事项指导目录

中图分类号: D922.4

文献标识码: A

文章编号: 2096-5877(2024)02-0108-05

The Dilemmas and Countermeasures of Agricultural Comprehensive Administrative Law Enforcement under the Rural Revitalization Strategy

LIU Jinke

(School of Law, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: The rural revitalization strategy is a major national policy in China, which puts forward higher requirements for the rule of law, specialization, and service of agricultural comprehensive administrative law enforcement. Promoting the reform of agricultural comprehensive administrative law enforcement can further provide law enforcement guarantees for the implementation of the rural revitalization strategy. Although the reform of agricultural comprehensive administrative law enforcement has achieved certain results, the current agricultural comprehensive administrative law enforcement still faces practical difficulties such as the need to improve the quality of the law enforcement team, insufficient material support for law enforcement, imperfect coordination mechanisms, and social cognitive biases. In order to better assist rural revitalization, enhance the comprehensive quality of the team, strengthen material security work, improve law enforcement coordination mechanisms, and shape a good social image, it should be an important focus of agricultural comprehensive administrative law enforcement work in the future period.

Key words: Rural revitalization; Comprehensive administrative law enforcement in agriculture; Construction of law enforcement teams; Guidelines for Comprehensive Administrative Law Enforcement Matters in Agriculture

实施乡村振兴战略, 是党的十九大作出的重大决策部署, 是新时代“三农”工作的总抓手。在脱贫攻坚事业取得巨大成果的同时, 国家继续加大“三农”领域投入, 着力推动乡村振兴。2004年至2023年, 中共中央“一号文件”连续二十年持续聚焦“三农”; 2018年中共中央和国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022)》; 2021年全国人

大常委会通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》。一系列重磅文件和重要举措充分显示了党和国家对“三农”工作的高度重视和对乡村振兴的高度期待。乡村振兴战略有着“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求, 而农业执法关乎“三农”工作的方方面面, 且农业执法本身便是乡村治理体系的一环, 其与农业产业发展和农民生活有着紧密关联, 并对农村生态和乡风文明建设有着间接影响。加快推进农业综合行政执法改革, 可以为实施乡村振兴战略、推进农业农村现代化提供有力的执法保障^[1]。尽管农业综合行政执法改革已经取得一定成效,

收稿日期: 2023-12-15

基金项目: 中央高校基本科研业务费资助项目(B230207022)

作者简介: 刘金科(1999-), 男, 在读硕士, 从事金融法、农村法治研究。

但仍存在不少现实困境影响农业综合行政执法助力乡村振兴作用的发挥,亟待进行解决和优化。

1 乡村振兴战略对农业综合行政执法提出更高要求

1.1 法治化—更高的法治理念要求

乡村振兴离不开法治的引领与保障,全面依法治国也需要乡村振兴的内在呼应^[2]。我国农村幅员辽阔,农村人口占比高且绝对基数大,推动农村治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的重要一环。在长期的教育投入和持续的普法宣传影响下,人民群众对于法治化的管理与引导有着更深的理解与高度的期盼。农业综合行政执法是农村治理体系和治理能力的重要外在体现,也是广大农民群众对于国家治理体系和治理能力的直观感知途径,关乎广大农民群众的切身利益。2020年5月农业农村部印发《农业综合行政执法事项指导目录(2020年版)》(以下简称《指导目录(2020年版)》),加强对农业领域行政处罚和行政强制事项的源头治理;2021年6月《中华人民共和国乡村振兴促进法》施行,将乡村振兴战略的原则、目标、任务等以国家立法方式确认^[3],使乡村振兴有法可依;2023年1月《农业综合行政执法管理办法》实施,在总结执法改革经验的基础上进一步细化相关制度要求,让农业执法更为有章可循,一系列法律法规和政策文件都明确传递着在法治轨道上推进乡村振兴的信号,也为农业综合行政执法在乡村振兴背景下提出了更高的法治化要求。

1.2 专业化—更高的专业水平要求

社会迅猛发展,观念深刻变迁。受现代化、市场化、全球化等影响,农民群体呈现出利益多元化、需求多样化、思想复杂化等特点和趋势^[4]。不仅是农民群体在变化,农业生产和农村面貌均有着长远而又深刻的变化。农业综合行政执法机构的国家机构性质和农业执法的行政行为性质决定了农业综合行政执法队伍必须具备更高的执法专业水平和涉农知识专业水平。因此,专业化、规范化是农业综合行政执法的必由之路。一方面,农业综合行政执法人员必须有良好的法律功底。执法人员必须具有相应执法资质,必须了解我国的主要法律法规以及众多的相关涉农规定,并且对于执法程序有着充分的了解;另一方面,农业综合行政执法人员必须有丰富的涉农知识素养和农村生活常识。农业综合行政执法与农业密切相

关,涵盖农机、农资、动植物检疫防疫、农产品质量安全以及渔政等众多领域,农业执法人员也需要经常与广大农民群众打交道。面对“三农”形势的深刻变化,不具备扎实的法律功底和涉农知识素养,易与农村现实产生脱节,更难以做出专业的、令人信服的执法行为。

1.3 服务化—更高的服务意识要求

追求法治化、专业化是各领域执法改革的共性,农业综合行政执法改革亦不例外,但追求服务化才最为凸显乡村振兴战略对于农业综合行政执法改革的价值导向。一般而言,当一个国家或者地区进入工业化中期以后,工业反哺农业是通行做法。长期以来,我国农业为工业化和城市化作出了巨大贡献,当前我国的工业化和城市化已经发展到了相当水平。党的十九大胜利召开以来,工业反哺农业便被乡村振兴战略所代替^[5]。因此,在推进乡村振兴的过程中,一定要把农民的利益放在首位,下力气解决广大农民最为关注、最为急迫的问题^[6]。党的十九大报告中也强调,转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府^[7]。农业综合行政执法改革自然响应乡村振兴战略反哺农业的使命号召,积极贯彻落实服务型政府建设理念。农业综合行政执法不仅要有力度更要有温度,要增强服务“三农”意识。在农业综合行政执法过程中,不能以罚代管、一罚了之,要真正处理好涉农利益纠纷,维护农民合法权益,积极提升服务“三农”意识,实现政治效果、法律效果与社会效果相统一,不断增强广大农民群众的获得感、幸福感和安全感。

2 乡村振兴战略下农业综合行政执法的现实困境

2.1 农业综合行政执法队伍素养有待提升

习近平总书记指出,“乡村振兴,关键在人”^[8]。同样,农业综合行政执法水平的高低很大程度上取决于农业综合行政执法队伍素养的高低,也影响和制约着农业综合行政执法对于乡村振兴的助力。农业综合行政执法改革时间紧、任务重,仓促组建的农业综合行政执法队伍难免存在专业素养不足、年龄结构不合理等问题。

一方面,执法人员专业素养不足。农业综合行政执法队伍组建后,新进执法人员大多为农业类专业技术人员,一则缺乏从事行政执法工作的经验,不敢办案、不会办案、不愿办案的问题比较

突出,二则只懂技术不懂执法,执法比较僵硬,法治意识不够强烈。涉农法律法规数量众多,纷繁复杂,执法人员对涉农法律法规掌握不全面,执法程序不规范,执法标准不严的现象在不少地方仍然存在^[9]。自本轮农业综合行政执法改革以来,除农业农村部外,不少省份也颁布了各省的农业综合行政执法事项指导目录,出台了相应的执法改革配套措施,并进行动态调整和更新,这在很大程度上推进了农业执法的规范化建设,农业执法有了更明确具体的执法依据和操作规范。执法依据的问题得到了较好的缓解,但是执法人员对于数量庞大的执法依据的理解与运用也是一个不小的难题。据统计,农业农村部印发的《指导目录(2020年版)》中涉及行政处罚和行政强制事项共251项,其执法依据涉及法律13部、行政法规21部、农业农村部规章34部,共计68部法律法规规章。此外,各省在制定本省指导目录时往往会将本省人大及其常委会制定的地方性法规以及省政府规章中的行政处罚和行政强制事项加以融入,使得各地指导目录的执法事项和执法依据更为庞杂,如《河北省农业综合行政执法事项指导清单(2020年版)》共涵盖法律法规规章达76部。在农业农村部对十四届全国人大一次会议第2566号建议的答复摘要中,更是指出农业农村领域现行有效的法律24部、行政法规28部、部门规章144部、地方性法规规章600多部^[10]。另一方面,执法人员年龄结构不合理。有学者研究指出,农业综合行政执法人员年龄结构明显偏大,且在全国范围内有一定的普遍性^[11]。究其原因,主要在于按照中央的要求,农业综合行政执法队伍的编制都来源于原来承担执法职责的机构和单位。因此,在相对较短的时间内,不少地方组建农业综合执法队伍是从其他部门转岗中年以上居多。当然,化解综合执法队伍年龄结构偏大,加强执法队伍年轻化建设不可一蹴而就。

2.2 农业综合行政执法物质保障不充分

自农业综合行政执法改革以来,物质保障不充分问题始终困扰着各地农业执法机构。一方面,农业综合行政执法领域广、对象多、时效性强和技术性高的特点导致其经费需求大。不论是农户、农民合作社还是各类涉农企业,都是农业综合行政执法的对象。由于天然属性,农业执法具有较强的时效性,对于不少涉农违法行为如若不能在较短时间内固定违法证据,将会导致证据灭失,影响对违法行为的后续处理。农业执法存在

较高的技术性,对于假劣农产品的定性往往需要借助高端设备和仪器的专业检测。不少基层农业执法机构缺乏相应的专业检测设备和专业技术人员,而送往专业检测机构往往距离较远,送检程序繁琐费时并且费用高昂。另一方面,执法考核奖励机制僵化。尽管在农业综合行政执法改革下农业执法人员的薪酬待遇有着基本的保障,但与执法相关的考核奖励机制存在僵化现象。农业综合执法改革,以提高执法效能为导向。内勤与外勤在工作环境、工作强度以及工作危险性等方面有着明显的差异,但部分地区农业执法机构的考核机制未能有效区分二者,使得外勤人员的付出难以获得相应的回报。执法经费的短缺,使得执法机构的执法积极性、主动性下降,乃至出现利益执法、选择性执法等乱象,这会在一定程度上造成群众对于农业综合行政执法形成不良印象^[12]。

2.3 农业综合行政执法协调机制不完善

跨区域违法犯罪问题的处理始终是各类执法必须面对的一大难题。以销售假劣农产品为例,随着交通基础设施的完善以及互联网技术的蓬勃发展,假劣农产品的销售呈现出受众广、分布散、物流快等特点,假劣农产品的厂家在当地,但是其产品分销至全国各地。由于涉案地域广、销量大、受害者多,也往往易导致案件的影响大。销售假劣农资、非法屠宰生猪等跨区域违法犯罪的高发态势给农业综合行政执法提出了挑战,对此类跨区域违法犯罪往往需要各省市联合办案,但在当前农业综合行政执法改革中,对于执法部门协调机制并无细致规定^[13]。当农业违法行为涉及区域较广时,不同地方的农业执法机构出于不同的利益诉求,对待案件有时互相推诿有时争抢办案,致使某些跨区域农业违法行为无法及时得到有效管控,也可能造成农业执法资源的重复浪费,影响农业综合行政执法队伍形象。

2.4 农业综合行政执法社会认知存在偏差

较之于其他四支综合行政执法队伍,农业综合行政执法队伍组建时间较短,大众对于农业综合行政执法队伍的社会认知较少。在社会认知较少的情况下,人们往往以其他相近事物为参照。农业综合行政执法队伍在民间被百姓们简称为“农管”,让人不禁联想到城市综合行政执法队伍——“城管”。城管的诸多负面新闻在一定程度上让人们对于农业综合行政执法产生先入为主的抵触感。城管对于市容市貌的维护起到了突出的作

用,但是不可否认,暴力执法、管理混乱、滥用职权等形象始终伴随着城管。前段时间有不少提及“农管禁止房前屋后种植蔬菜”“农管执法禁止种植生姜”等新闻在各网络平台大肆传播^[14],不禁让人们对于农业综合行政执法队伍突破“牢笼”,滥用职权产生担忧。尽管农业农村部等有关部门及时通过新闻发布会等各类渠道进行辟谣和纠正,但是不论是“农管”这一称呼还是上述新闻都反映了社会大众普遍担心农业综合行政执法队伍超越本身职责定位,被用于追求一些法律授权以外的政策目标。

3 优化农业综合行政执法助力乡村振兴的应对策略

3.1 优化结构,加强培训,提升队伍综合素养

农业综合行政执法队伍年龄结构偏大会使执法队伍缺乏活力,在一定程度上影响执法工作的开展。化解执法队伍年龄结构偏大的问题应从两方面着手,一方面要积极通过招聘、借调等多种途径,积极吸纳有朝气、有技术或法律专长且愿意投身农业执法的年轻人,为农业综合行政执法队伍提供人才支撑^[15]。同时,地方有关部门在组建执法队伍时,应有意识地注重年龄结构均衡,完善相关保障和激励措施,给予年轻人发挥才能的机会。另一方面,要发掘年龄较大执法人员经验丰富和熟悉辖区情况的独特优势。同时,要有针对性地加强年龄较大执法人员的执法专业知识和各类专业设备操作技术培训,提升执法效能。

乡村振兴对农业综合行政执法提出了法治化、专业化、服务化的更高要求,落实更高要求的关键在于锻造一支高素质的“懂农业、爱农村、爱农民”的农业综合行政执法队伍。对于提升执法队伍的执法效能,既要加强执法专业知识的培训,也要树立正确的执法理念。一是要加强常态化培训,积极组织开展农业综合行政执法能力提升行动,倒逼和激励农业综合行政执法队伍不断提升整体素质和能力水平;二是要加强示范引领,积极开展示范单位和示范窗口评选,筛选和公布农业执法指导性案例;三是要强化执法服务,要走出一味“管农”的思维桎梏,在真心“助农”上有所作为,真正成为“三农”事业的助力者,乡村振兴的推动者^[16]。

3.2 保障经费,优化分配,加强物质保障工作

缺乏足够的运行经费保障,农业执法就难以

达到预期效果,甚至出现利益执法、选择性执法等乱象。各地应从助力乡村振兴和农业综合行政执法改革的大局出发,编制财政预算,配备各类仪器设备、执法制服等,保障农业综合行政执法工作正常有序开展。与此同时,各级农业综合行政执法机构也应更新内部执法考核奖励机制,科学合理地做好经费分配工作。一方面,要让执法人员有动力。坚决避免僵硬死板的形式化考核标准,对于外勤农业执法人员应进行适当倾斜,让外勤人员的付出获得相应的回报,提高执法人员参与外勤工作的积极性;另一方面,要让执法人员有保障。由于农业执法对象的特殊性,部分执法人员可能需要长期接触农药兽药、腐烂变质畜禽等有毒有害物质或经常夜间开展渔业、屠宰、畜禽调运等执法活动,要为此类一线执法人员购买人身保险,并可参照借鉴公安部门执法执勤标准,完善岗位津贴和健康保障^[17]。如此做好经费保障工作和完善考核奖励机制,才能更好地改善执法条件,调动农业执法人员积极性,更好地适应乡村振兴战略下农业综合行政执法的更高要求。

3.3 与时俱进,统筹协调,完善执法协调机制

实现大数据和乡村振兴的融合发展已经成为破解“三农”问题的前沿方向^[18],加强农业综合行政执法信息化建设是实现二者融合发展的一个重要探索路径。在跨区域涉农违法行为呈现高发态势的新形势下,要积极加大农业信息化基础设施建设和农业大数据的开发利用,加快建设全国统一、互联互通的综合执法信息系统和指挥调度平台,同时不断优化农业执法终端,提高跨区域农业行政执法工作效率。在农业农村部发布的第三批农业行政执法指导性案例“四川省南充市嘉陵区某农资经营部经营未取得农药登记证的农药案”中,当事人经营地在四川而涉案农药生产企业却在河南省,为应对该跨省涉农案件,嘉陵区农业农村局正是积极运用含四川、河南等中西部8省份建立的农业综合行政执法省际协作机制,商请涉案农药标称生产企业所在地河南省洛阳市偃师区农业农村局协助调查,才得以完善案件的证据链条,最终妥善处理该案^[19]。该案件的成功告破且被评选为指导性案例进一步凸显了构建农业综合行政执法区域协调机制的重要性,也表明了农业农村部对于跨区域农业行政执法的高度关注。各地农业综合执法机构应积极利用执法信息系统,构建执法信息共享机制,及时通报跨区域涉农违法

案件相关线索,开展跨区域联合办案,及时管控跨区域涉农违法行为。

3.4 规范执法,强化监督,塑造良好社会形象

良好社会形象的塑造,正确社会认知的形成从来不是来源于几份政策文件或者几句响亮口号,要以严格规范的执法程序、科学合理的监督体系、春风化雨的法治宣传塑造农业综合行政执法队伍的良好社会形象,真正做到依法护农、依法兴农。

规范执法是塑造良好社会形象的关键所在。“城管”的恶名使得农业综合行政执法队伍在未充分发挥作用的情况下便遭人抵触,而执法不规范便是造就“城管”恶名的主要原因。因此,农业综合行政执法队伍作为一个相对的新生事物,应尤其注重规范执法,打消公众疑虑。农业执法机构和执法人员在履职过程中,要树立法治意识、程序意识,确保农业执法各环节均严格规范。执法监督是塑造良好社会形象的重要保障。建立健全行之有效的农业综合行政执法监督体系才能从根本上消除群众对于农业综合行政执法滥用职权的担忧。要公开执法、透明执法,加强农业执法队伍法治教育,强化法律监督和制度约束^[20]。在自治、法治、德治“三治”融合理念下,结合农村实际情况,可以探索主动邀请基层群众自治组织、合作社、涉农企业等涉农主体参与监督,在监督中增进群众对农业综合执法队伍的了解与认可。与此同时,做好涉农法治宣传工作也不可或缺。各地农业综合行政执法的机构要严格落实“谁执法谁普法”责任制、制定实施年度法治宣传教育任务清单、开展农民丰收节普法活动等,在全社会营造依法治农、依法兴农的良好法治氛围,引导正确社会认知的形成,塑造农业综合行政执法队伍的良好社会形象。

4 结 语

乡村振兴战略为农业综合行政执法提供了改革契机,同时也提出了更高的要求。任何改革的成功都不是一蹴而就的,农业综合行政执法改革应及时总结经验、内外兼修,主动对接乡村振兴更高要求,与乡村振兴相向而行,从人员、物质、机制和社会形象等多方面进行完善,以期更好助力乡村振兴走深走实,推动新时代“三农”工作行稳致远。

参考文献:

[1] 李 飞.韩长赋:为实施乡村振兴战略提供法治保障[J].河

南农业,2018(36):1.

- [2] 孙佑海,王 操.乡村振兴促进法的法理阐释[J].中州学刊,2021(7):67-73.
- [3] 荆月新.乡村振兴的法治之维及其展开[J].东岳论丛,2023,44(8):92-100.
- [4] 杨德友.乡村振兴背景下农村基层干部引领力的强化研究[J].江苏农业科学,2023,51(3):236-241.
- [5] 张婉玉,石 丽,王 彬.乡村振兴战略下工业反哺农业之研究动态与梳理—基于CNKI文献的知识图谱分析[J].生产力研究,2021(6):53-59.
- [6] 蒲晓磊.下力气解决广大农民最关注最急迫问题[N].法治日报,2022-07-19(005).
- [7] 中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》(上)[M].北京:中央文献出版社,2019:28.
- [8] 习近平.坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,举全党全社会之力推动乡村振兴[J].求是,2022(7):4-17.
- [9] 余志燕.补齐短板弱项 提升农业行政执法水平—基于对宁夏农业综合行政执法的调研[J].农村工作通讯,2023(14):38-39.
- [10] 农业农村部官网.对十四届全国人大一次会议第2566号建议的答复摘要[EB/OL].http://www.moa.gov.cn/govpublic/CYZCFG/202308/t20230817_6434491.htm. 2023-10-20.
- [11] 童光法.《Z省5地农业综合行政执法实证》[J].北京农学院学报,2023,38(2):87-91.
- [12] 李雅云.农业综合执法面临的难题与对策[J].中国党政干部论坛,2017(11):87-89.
- [13] 唐浩杰.浅议农业综合行政执法改革存在的问题及对策[J].现代农业研究,2022,28(7):136-138.
- [14] 澎湃新闻.西安一村庄禁止村民房前屋后种两类菜,官方:已纠正并批评教育[EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1761985221672129008&wfr=spider&for=pc>. 访问日期:2023-9-20.
- [15] 王昌森,董文静.乡村振兴战略下农业可持续发展政策的完善路径研究—以山东省为例[J].东北农业科学,2018,43(4):48-52.
- [16] 本刊记者.建好管好执法队伍 维护农民群众利益—农业农村部法规司有关负责人就农业综合行政执法队伍建设有关情况答记者问[J].农村工作通讯,2023(9):29-30.
- [17] 夏尚远,王 艳,晁鹏飞,等.法治政府建设背景下枣庄市农业综合执法改革创新研究[J].现代化农业,2023(3):44-46.
- [18] 党 杨,杨印生.信息化视角下乡村振兴战略规划与决策的大数据逻辑[J].东北农业科学,2019,44(6):65-68.
- [19] 农业农村部.农业农村部关于发布第三批农业行政执法指导性案例的通知[J].中华人民共和国农业农村部公报,2023(2):13-18.
- [20] 成园园,李 莉,王朋玉.乡村振兴战略背景下农村社会治理的“三化”建设研究—以甘肃秦安县为例[J].东北农业科学,2019,44(3):78-82.

(责任编辑:王 昱)