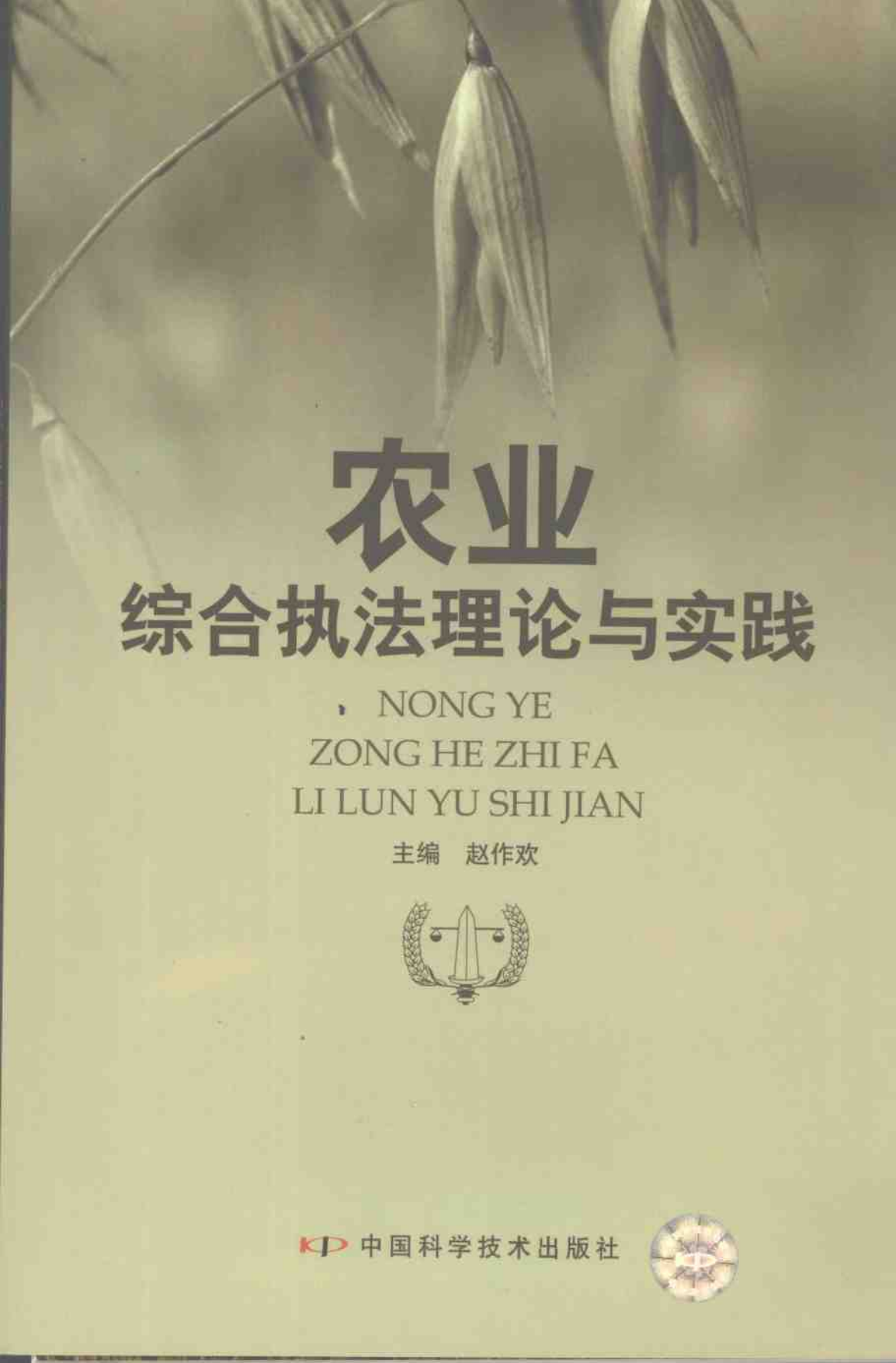




农业

综合执法理论与实践

， NONG YE
ZONG HE ZHI FA
LI LUN YU SHI JIAN

主编 赵作欢



 中国科学技术出版社



农业

综合执法理论与实践

NONG YE
ZONG HE ZHI FA
LI LUN YU SHI JIAN

主编 赵作欢



中国科学技术出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

农业综合执法理论与实践 / 赵作欢主编. — 北京: 中国科学技术出版社, 2007.7

ISBN 978-7-5046-4755-9

I. 农... II. 赵... III. 农业法—行政执法—浙江省—文集 IV. D922.44-53 D922.114-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 106622 号

自 2006 年 4 月起本社图书封面均贴有防伪标志, 未贴防伪标志的为盗版图书。

责任编辑: 黄爱群 责任印制: 安利平

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码: 100081

电话: 010-62103210 传真: 010-62183872

<http://www.kjpbooks.com.cn>

中国科学技术出版社发行部发行

杭州杭新印务有限公司印刷

*

开本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 印张: 16 字数: 270 千字

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1-3000 册 定价: 30.00 元

ISBN 978-7-5046-4755-9/D·67

(凡购买本社图书, 如有缺页、倒页、
脱页等, 本社发行部负责调换)

本书编委会

主 编 赵作欢

副 主 编 闵建中 张维娜 金华庚

编 委 (按姓氏笔画排序)

刘志斌 闵建中 张维娜 沈群芳

周红丽 金华庚 赵作欢 钟宝龙

胡展鹏 黄立诚 黄妙根



序

农业是国民经济的基础产业，农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。为巩固农业的基础地位，深入推进依法治农，1997年，浙江省开始农业执法体制改革，组建农业综合执法机构。经过十年不懈的努力，农业行政执法工作取得了明显成效。省、市、县三级农业综合执法机构健全，执法人员素质逐步提高，执法能力不断增强，为保障农业生产安全，维护农民群众合法权益，促进现代农业发展发挥了积极作用。事实证明，农业综合执法是整合执法力量，规范执法主体，加强执法机构建设，提高执法效率和办案水平的重要途径，是农业部门强化依法行政，服务农业发展的重要举措。

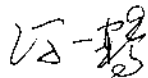
回顾过去，我们可以划上一个完美的句号。展望未来，我们又到了一个全新的起点。我们必须看到，随着农业法律法规逐步完善、依法履职的任务更加繁重而明确，行政标准更加细致而严格，规范办事的行政执法的要求更加艰巨而迫切。我们还要看到，农资市场不规范的问题依然存在，假冒伪劣农资坑农害农现象没有彻底杜绝，农产品质量安全问题没有根本解决。我们更要看到，农业行政执法人员素质有待提高，执法能力有待增强，执法领域有待拓宽，执法保障机制有待完善。因此，农业综合执法工作任重而道远。我们一定要保持清醒的头脑，以“今日不为，寝食难安”的高度责任意识，踏踏实实解决前进中的问题。要追逐时代的潮流，深刻领会法治精神，刻苦钻研业务知识，完善自身的

知识结构,把依法治国落实到思想上,落实到言论上,更落实到行动上。要继续本着标本兼治、打防结合、注重预防、综合治理的原则,加快农资信用体系建设,整顿农资市场秩序,坚决打击坑害农民利益的行为。要完善农业生产事故的调解机制,制订完善应急预案,切实提高农业生产突发事件的应急处置能力。要花大力气理顺执法体制,强化执法能力建设,提高执法人员的素质,开创浙江省农业综合执法更加辉煌的明天。

过去的十年,是决策者勇于创新、积极探索的十年,是实践者艰苦创业、不懈奋斗的十年,也是农业综合执法理论与实践不断取得丰硕成果的十年。为庆祝浙江省农业综合执法十周年,浙江省农业厅举办了“问百卷、行千里、庆十年”活动。这次活动的目的就在于回顾十年执法历程和经验,巩固农业综合执法的成果,扩大农业综合执法的影响,为进一步改革执法体制,完善执法机构,规范执法行为,扩展执法领域,强化执法监督,提升执法手段提供新途径、新方法。此次活动,是对浙江省推行农业综合执法十年努力的阶段性总结,也是对今后一段时期深入推进农业综合执法工作方法路子的有效探索。

作为活动的一个重要组成部分,浙江省农业执法总队编写了《农业综合执法理论与实践》一书。出版该书旨在从理论上回顾十年发展历程,总结农业执法的规律,寻求深化综合执法的路径,为农业执法体制的改革和发展提供借鉴。本书收集的三十余篇论文,既有涉及全局性、根本性、标志性和制度性的构想,也有就具体问题进行有针对性的讨论;既反映了浙江省农业执法人员解决农业综合执法困惑所进行的探索,也有兄弟省市开展农业综合执法的宝贵经验。虽然角度各异、内容不同,但都代表着他们风雨十年的努力,代表着由感性认识向理性认识飞跃的一种努力尝试。相信该书的出版,对于丰富农业综合执法理论、探索农业综合执法内涵、完善农业综合执法措施、推进农业综合执法实践都将起到积极的作用。

浙江省农业厅副厅长



2007年5月



录

- 关于浙江省加强农业执法 建立综合执法队伍的调查报告 / 高德占 许行贯 (1)
- 农业行政执法体制改革研究 / 李 生 王乐君 刘德萍等 (11)
- 统一思想 与时俱进 全面开创农业行政执法工作的新局面 / 程渭山 (29)
- 总结经验 不断进取 全面推进农资信用体系建设工作 / 程渭山 (46)
- 农业综合执法的实践与思考 / 赵利民 (57)
- 在2007年农业综合执法论坛上的演讲 / 丁祖年 (65)
- 四川、重庆、江苏、湖北农业行政执法考察报告 / 赵兴泉 傅志国 吴金良等 (68)
- 以构建和谐社会为指导 推进农业行政执法 / 杨必明 (76)
- 扎实做好农业行政执法工作 / 吴金良 (82)
- 论农业综合执法的理论基础 / 赵作欢 (87)
- 农业行政执法绩效考核指标体系研究 / 吴金良 赵作欢 闵建中 钟宝龙等 (97)
- 加强农业行政执法能力建设的调查与思考 / 叶新才 吴金良 赵作欢 黄立诚等 (105)
- 浙江农业行政执法问卷调查分析 / 赵作欢 张维娜 黄妙根 (114)
- 建体系 创机制 强执法 探索农资市场长效监管之路 / 浙江省农业厅农资市场整治办公室 (130)
- 构建以诚信为基础的农资市场监管体系——以浙江

- 省农资监管实践为例 / 龙文军 (136)
- 完善农业行政执法与刑事执法衔接机制的研究 / 彭开华 (141)
- 试析当前农业行政执法存在的问题及对策 / 彭开华 罗颖 (149)
- 增强凝聚力 提高整体性 充分释放农业行政综合执法的效能空间 / 王明涛 (160)
- 农业执法能力建设的实践与思考 / 周卫东 王立富 孙继承 (165)
- 整合资源 统一着装 打造农业部门的执法形象 / 重庆市农业行政执法总队 (171)
- 以规范化建设为核心 坚定不移地推进农业综合执法 / 重庆市农业行政执法总队 (175)
- 论农业行政违法案件中违法主体的认定 / 姜智勇 (184)
- 提升农业综合执法水平 构建放心农资市场 / 庄绍东 傅世宗 (192)
- 贵州省推进农业综合执法情况 / 贵州省农业行政执法总队 (198)
- 坚持综合执法 强化队伍建设 / 温州市农业行政执法支队 (208)
- 建设农资信用体系 保障农业生产安全 / 吕新源 (213)
- 农业行政执法中自由裁量权的正确行使和控制对策 / 陈斐 徐婉玲 (220)
- 构建农业行政部门案件质量管理新机制的思考 / 张祖林 (227)
- 农业行政执法难的成因探究及对策 / 张建宏 郑培土 (234)
- 农业生产事故处置与预防对策 / 胡仕孟 汪建如 (240)
- 农业行政执法走综合执法之路的探索 / 汪慈 (246)

关于浙江省加强农业执法 建立综合执法队伍的调查报告

高德占 许行贯

为贯彻落实党的十五届三中全会提出的“加强农业立法和执法，支持和保护农业”的精神，推动农业执法工作深入开展，由全国人大农业与农村委员会主任委员高德占和委员许行贯等组成调研组，于1998年11月7日至15日，就浙江省加强农业执法工作，建立综合执法队伍问题进行了专题调研。浙江省人大和农业厅的主管负责同志参加了调研工作。

近年来，浙江省在加强农业执法工作、改革农业行政执法体制、实施综合执法方面，积极探索，大胆实践，走在了全国前列。在浙期间，我们听取了省农业厅的全面汇报，先后到经济发展水平不同、农业综合执法队伍建设起步较早的杭州、绍兴、舟山、台州、温州等五个市进行了实地考察，并与丽水地区在内的六市(地)、八县(市、区)(临安、诸暨、定海、黄岩、瑞安、青田、缙云、龙泉)的人大、政府和农业部门的有关同志进行了座谈。

通过这次调查研究，我们感到浙江省上上下下重视农业法制建设，不断加强农业执法工作，并努力探索改革农业执法体制，实行农业综合执法的新路子，方向是对头的，工作是扎实的，效果比较明显，受到干部群众的欢迎。现将我们的调查情况，报告如下：

一、浙江省加强农业执法、建立综合执法队伍的主要背景及现状

浙江地处东南沿海经济发达地区。改革开放以来，浙江省农业和农村经济发生了巨大的变化，农业生产力大幅度提高，综合经济实力明显增强，农民收入快速增长，1997年人均纯收入达3684元。全省农村经济基本实现由温饱向小康的历史跨越，进入了向现代化目标迈进的新阶段。但由于受传统计划经济体制的影响，农业部门长期以来偏重于抓农

业生产和技术推广等常规业务工作,而对行政执法工作在思想上认识不足,工作中缺乏力度,形不成执法的合力,涉及农业的违法行为得不到及时制止,不能适应农业和农村经济快速发展的需要。农业行政执法中存在的问题,突出表现在以下几个方面。

(一) 执法体制不顺

各项农业行政执法职能基本上是分散执行,而且是依附于技术推广甚至经营服务机构,如种子子公司负责种子管理,植保技术推广机构负责植物检疫,畜牧兽医技术推广机构负责动物防疫、检疫,蚕种公司负责蚕种管理等等。执法人员从事生产技术指导、技术服务甚至经营活动,又从事执法工作。这种政事、政企不分的体制,执法人员既当“运动员”又当“裁判员”,导致了农业执法主体不明确甚至错位,削弱了行政主管部门的执法职能。另一方面又助长了农业内部各专业机构把执法工作作为弥补事业经费不足的创收手段,导致不正当竞争,从而影响了农业执法的公正性、权威性,损害了农业行政执法队伍的形象。

(二) 机构设置不合理

农业执法机构是因事而设,往往是“一事一法”,“一法一站”,人为地把农业执法这一有机整体割裂开来。据调查,浙江省农业厅现有的行政处室和事业局(站)中,实施执法的机构就多达15个。这种“一法一站”的机构设置延伸到市、县基层,又往往变为“一法一人”,导致执法机构各自为政,力量分散,形不成执法合力,也形不成执法气候,缺乏执法效能和威慑力。

(三) 执法力度不够

现有以农业行政主管部门为主体的国家级的农业法律5部、条例14部,加上农业部的规章和省级地方性法规数量更多,执法任务比较重。但由于执法体制不顺,机构设置不合理,因此造成执法力度不够。主要表现在:执法不严,对各种假冒伪劣种子、农药、化肥等农资坑农、害农违法行为打击不力;对侵害农民合法权益、加重农民负担的行为防御不力;对农业法律、法规的贯彻实施,抓得不实、不深;有些执法职能和执法内容得不到有效的实施,执法还存在空白点;缺少必要的检测设备和手段,执法工作缺乏科学性和权威性。

(四) 执法水平不高

各专业机构的执法人员大多是专业技术干部,兼职承担执法任务,

缺乏正规培训,执法素质不高。再加上精力主要集中在技术推广或经营服务上,更难以提高执法的业务素质和办案水平。

针对上述问题,1996年,根据《农业法》和《行政处罚法》的要求,浙江省人大常委会对省农业厅的行政执法工作进行了“两项评议”(即组织省人大代表评议农业厅的行政执法工作和省人大常委会对农业厅长进行述职评议),明确指出,长期以来农业执法力度不大的主要原因,一是体制不顺,政事、政企不分;二是执法机构分散,力量不足,形不成合力。要求农业部门对这些问题认真加以整改。浙江省农业部门以省人大常委会的评议为动力,抓住这一机遇,认真改进执法工作,积极探索农业综合执法的新路子。一个以“确保农业基础地位,确保农业安全生产,确保农民合法权益”为目标,加强农业执法,推进执法体制改革,组建农业综合执法机构的工作在全省逐步形成共识,并成为浙江省各级农业部门加强法制建设的着力点和重要抓手,有步骤地积极加以推行。到目前,全省已有32个县(市、区)农业局先后组建了农业执法大队,占全省总数的1/3,温州市农业局率先在全省组建了市地级农业执法支队。综合执法机构的逐步建立和健全,为深入开展农业执法工作,加强农业法制建设创造了条件。浙江省的这项工作也得到了农业部的充分肯定,并被列为全国农业综合执法的第一个试点省。

二、浙江省建立农业综合执法队伍的主要做法和初步成效

浙江省建立农业综合执法队伍,实施综合执法的做法,主要是按照《农业法》和《行政处罚法》的有关规定,在规范执法主体,调整执法职能的同时,将依附于技术推广或经营服务机构中的执法职能分离出来,建立综合的、专司执法工作的农业行政执法队伍,实行“四统一、一分离”为主要内容的综合执法体制,即执法职能统一行使,执法人员统一管理,执法力量统一调配,执法经费统一安排,政事、政企相分离。具体做法有以下几点。

(一) 提高认识,加强领导

过去,农业执法工作薄弱,力度不够,原因固然很多,但首先是对农业法制建设的重要性、紧迫性认识不足。长期以来外界都把农业部门看做单纯抓农业生产和技术推广的部门。农业部门内部对农业法律、法规和规章赋予的大量执法职能,不敢也不善于去大胆履行。针对这些情况,浙江省农业厅从1996年开始,利用各种形式宣传加强农业执法、建

立综合执法机构的重要意义,专门召开全省各市(地)农业局长会议统一认识。并在此基础上,浙江省农业厅发出通知,第一次明确提出各地要按《农业法》和《行政处罚法》的要求规范执法主体,建立农业综合执法机构,实施综合执法。1998年7月,在《农业法》颁布实施五周年宣传月活动中,省农业厅又专门发出了《关于进一步加强农业行政执法工作的通知》,再次明确提出要“按照综合执法的思路,积极探索农业执法机构新的组织形式,逐步建立一个设置合理、运行有效的农业执法体系”。同时要求全省每个市(地)要有2~3个县(市、区)农业局建立农业行政执法大队,并将这一目标列入省农业厅对各地年度目标考核责任制。

(二) 抓好综合执法机构的组建

针对近年来机构编制冻结的实际,浙江各地在建立农业综合执法机构时,坚持按“不增编制,理顺体制”的思路,明确执法大队所需编制从农业局内部调剂解决,人员优先在原各专业执法人员中选用,经费统一划转。农业综合执法机构统一了名称,即县称大队,市(地)称支队,省称总队。执法大队目前一般配备专职执法人员15~30人,大县有的达40人。综合执法人员与原各专业机构完全脱钩。执法大队由农业局主要领导兼大队政委,分管领导兼大队长,统一领导,集中管理。同时根据浙江省农业系统内部职能配置的实际情况,一般在大队下设立了种植业、畜牧业、农机管理等执法中队,集中办公,统一调度执法力量。

(三) 理顺管理体制

建立综合执法机构后,首先按政事、政企分开的原则,将行政审批、案件查处等执法职能从技术推广与经营服务机构中分离出来,明确执法大队专司执法工作。同时对农业执法主体进行了规范,明确除植物检疫机构依据《植物检疫条例》可以用自己的名义行使处罚权外,执法大队一律以农业局的名义行使处罚权,不再委托事业单位执法。如温州市建立执法支队后,编委在批复文件中明确规定:“市农业站、畜牧兽医站、种子公司等不再承担有关执法工作,市种子公司不再对外挂种子管理站牌子。”执法大队的人员经费和业务经费单独建账,由局全额核拨,交通工具和通讯设备统筹考虑。执法经费和罚没款严格按照收支两条线的规定,不与部门和个人利益挂钩,以防止重利轻管、以罚代法现象的发生。

(四) 实行行政执法责任制

浙江各地在建立执法大队的同时,积极推行行政执法责任制,将执

法的职责和权限以责任制的形式分解到每个执法岗位,落实到每个执法人员。为了加强执法监督,保证行政执法责任制的贯彻落实,还制定了执法文书档案管理制度、案件统计制度、重大行政处罚备案制度、错案责任追究制度、行政许可行为内部审核制度等。

(五) 规范执法行为

浙江省农业厅从1996年开始,就在全中国率先制定了《浙江省农业行政处罚程序暂行规定》和《浙江省农业行政处罚听证程序暂行规定》两个规范性文件,并报省政府法制局备案。在此基础上,统一了28种法律文书,把原来各专业执法不规范、不统一或还没有法律文书的统一起来,规定格式,严格遵照执行。1997年,省农业厅又根据省政府令《浙江省行政执法证件管理办法》的决定,对全省近3000余名农业行政执法人员按种植业、畜牧业、农机和综合四个方面分18期进行了系统的行政处罚程序和专业法知识培训,对考试合格者颁发了由省政府法制局认可的“农业专业法培训合格证书”,凭浙江省行政执法证统一上岗执法。

(六) 加强农业执法队伍的自身建设

为保证执法大队依法行政,依法办事,省农业厅制定了《浙江省农业行政执法人员守则》,明确要求执法人员要秉公执法、严格执法、清廉执法、文明执法四条纪律和不准以权谋私、不准参与与执法有关的开发经营活动、不准参加当事人的各种宴请、不准乱处罚等八项制度。为了保证执法人员质量,不断提高素质,建立了执法人员上岗培训制度、学习制度和资格审查制度。另一方面,还强化了各级法制工作管理机构对行政执法大队和执法人员的监督、协调、管理职能。

从实地调查的情况看,浙江各地加强农业执法,建立农业综合执法队伍的工作,准备充分,工作细致,做法是合适的,措施是有力的。从建立综合执法队伍的地方来看,取得了比较明显的成效,初步实现了从轻管理、轻执法向依法管理、依法行政转变,从多头执法、分散执法向集中执法、综合执法转变,从不敢执法、不善于执法向敢于执法、善于执法转变。建立农业综合执法队伍的好处,具体可以归纳为以下几点:

1. 有利于规范执法主体,从体制上保证农业执法的合理性、权威性

建立综合执法队伍后,明确了农业行政执法的主体,打破了政企不分、政事不分的传统模式,解决了“运动员”与“裁判员”的关系,割断了执法者与执法相对人之间的经济利益关系,从体制上为公正执法、严格执法创造了有利条件。

2. 有利于加大执法力度, 形成执法合力, 确保执法的重点

建立综合执法队伍后, 把执法工作摆到重要位置, 保证了领导精力到位, 执法人员能集中精力抓执法工作, 努力提高办案能力, 改变了长期以来执法工作势单力薄的状况, 提高了执法的威慑力和效果。实施综合执法, 还可以针对农业生产和农民群众反映强烈的热点、难点问题, 开展一些规模较大的、集中的执法活动, 造成声势。如黄岩区农业行政执法大队集中力量抓了动植物“一虫一病”(稻水象甲虫和生猪五号病)的防治、封锁、扑灭工作, 取得了较好的执法效果。又如各地在严把农机监理关、种子质量关、农资管理关等方面, 既保证了农业生产的安全, 又维护了农民的合法权益, 解决了原来农业执法不到位的问题, 群众反映很好。同时, 执法机构统一了, 不但加大了执法办案的力度, 而且也有利于集中力量进行农业法制宣传教育。

3. 有利于提高执法效率和执法水平

由于实行了综合执法, 人员比较集中, 力量统一调配, 能较好地做到规范执法, 能对一些重大和复杂案件进行集体研究处理, 也能够在规定时间内迅速集中执法人员, 形成快速反应能力, 提高执法威力。如1997年10月20日下午7时, 黄岩区一畜禽检疫员在检疫时检出一头患有5号病病猪后, 货主不顾检疫人员的制止, 带猪逃走。黄岩区执法大队在接到举报后, 10分钟内即调集15人、两辆车子赶赴现场, 在1小时内就追回了病猪, 并及时进行了无害化处理, 对当事人进行了处罚。这样的情况在以往分散执法的时候是根本无法做到的。

4. 有利于拓宽农业执法的领域

建立综合执法队伍后, 有效地解决了过去由于人员少、力量分散, 许多法律、法规赋予的职责得不到全面履行的问题。如定海区的植物检疫工作, 原来一直局限于水稻细菌性条斑病和茶叶等少数植物检疫对象上, 其他法律、法规和规章规定的执法项目都无力涉及。综合执法大队成立后, 由于力量加强了, 植物检疫的范围也从产地检疫延伸到了市场检疫, 检疫对象从少数产品扩展到了花卉、中药材以及商品粮等领域。

5. 有利于树立农业执法的权威和形象, 有利于为农民办实事、办好事

建立综合执法队伍, 不是单纯为了查处谁, 重要的是为了做到《农业法》规定的三个“确保”(确保农业的基础地位, 确保农业的安全生产, 确保农民的合法权益)。加强综合执法, 明确目标任务, 突出执法重点, 严厉打击违法行为, 在群众中树立了农业执法的权威和形象。执法职能集中在一个机构, 也有利于农民投诉, 反映情况。现在不管有什么事,

只要找到执法大队就行了。基层同志反映,农业执法大队是农业部门的“110”,办事很方便,不像以前执法机构十多个,名称“五花八门”,农民有事不知该往哪里找。现在找农业局的人多了,群众举报的案件线索多了,赞扬的话也多了。

6. 有利于提高执法队伍的素质

建立综合执法队伍后,人员专司执法工作,便于集中精力学习和钻研法律法规,更新知识,提高素质。如临安市农业行政执法大队规定每周的学习会上,轮流请熟悉专业法的同志讲解专业法律、法规,请政府法制局的同志讲公共法方面的知识,并对有关的案例进行研究和分析,执法水平和办案能力迅速得到提高。到目前,已建立执法大队的县(市),不仅案件的查处率大大提高,而且办案的正确率和行政诉讼案件的胜诉率达到100%。

三、对浙江省建立农业综合执法队伍工作的总体看法

通过这次调查研究,我们感到,浙江省农业部门从上到下抓住实行农业综合执法作为加强农业执法工作的突破口,积极探索、大胆实践,建立农业综合执法队伍,这是农业执法体制上一项比较重大的改革,方向是正确的,效果是明显的,应该进一步坚持、完善和提高,并从实际出发,积极扩大试点范围。对于这项改革,我们有以下几点总的看法。

(一) 符合“十五大”提出的“依法治国,建设社会主义法治国家”这一基本方略

依法治国就必须依法治农,依法治农是依法治国的重要内容。农业是国民经济的基础,我国13亿人口有9亿在农村。农业生产不仅要承担自然的风险,还要承担市场的风险,而且农业生产周期长,比较效益低,相对来说是一个弱质产业,更需要法律的支持和保护。只有加强农业综合执法,加强农业法制建设,才能把依法治国的方针落到实处。

(二) 符合十五届三中全会的精神

十五届三中全会《决定》中,提出了实现跨世纪农业和农村发展目标和必须坚持的十条方针。其中第一条就强调指出要加强农业立法和执法,保护和支持农业。浙江省加强农业执法工作,建立综合执法队伍,其目的就是为了进一步加强农业法制建设,更好地推进农业和农村的发展,是贯彻落实十五届三中全会决定的一项重要举措。

（三）符合机构改革的方向

实行政企分开，减少专业经济部门，加强执法监管部门，是政府机构改革的一项基本要求。浙江省加强农业执法工作，建立综合执法队伍的做法，首先着眼于理顺体制，将执法职能从依附于技术推广或经营服务机构中分离出来，集中于一个机构综合行使执法职能，这符合政事、政企分开的原则。同时还在不增加编制、人员和经费的基础上，加强了执法职能和执法力量，有利于做到机构改革要求的精简、统一和效能。

（四）符合现阶段农业发展的需要

党的十五届三中全会强调，必须坚持以市场为取向的改革。社会主义市场经济，从某种意义上讲就是法制经济，需要按照法律、法规确定的规则运行。加强农业执法工作，建立综合执法队伍，明确了执法主体，有利于规范市场经济运行秩序，为加快农业现代化建设步伐，创造了一个良好的法制环境，是实现农业和农村经济发展目标的迫切要求。

（五）符合农民的心愿

十五届三中全会《决定》指出，必须承认并充分保障农民的自主权，把调动广大农民的积极性作为制定农村政策的首要出发点。加强农业执法工作，建立综合执法队伍，将执法职能集中在一个机构，不仅方便了农民投诉，也加大了执法的力度，是为农民办实事、办好事，保护农业安全生产，维护农民合法权益的重要保障。在调查中，基层的同志反映，不少农民把执法大队称为他们合法权益的“保护者”和“护卫队”。

浙江省在建设农业综合执法队伍方面做了很多工作，并取得了初步成效，但是全省目前只有32个县(市、区)建立了综合执法大队，时间长的才一两年，所以总的来看还处于试点阶段，需要通过总结经验不断加以完善、提高并扩大试点面。首先是要进一步解决思想认识问题。从农业部门内部要进一步提高对依法治农、依法兴农的认识，增强农业法制建设的紧迫感，要由主要用行政办法抓工作转变为更多地运用经济和法律手段抓工作。从外部来说要对农业执法工作有一个全面的认识，特别是要取得各级领导的重视和支持。现在人们对林业部门加强林政执法，水利部门加强水政执法都比较容易接受，而对农业部门加强农业综合执法还有不少模糊认识，应当进一步解决这些思想认识问题，大力支持和配合农业综合执法工作。另外对执法工作遇到的一些新情况、新问题，也要认真研究，提出解决的对策和办法。主要是农业综合执法的内部机

构如何合理设置,农业综合执法与专业执法如何有机结合;农业综合执法与其他综合执法部门(如工商行政管理、技术监督等)的协作配合问题等。从综合执法机构本身来说,还要解决有效的工作方式方法问题,逐步配备好执法必需的仪器、通讯设备和交通工具。总之,我们要坚定信心,继续深化这项改革,总结新的经验,不断提高综合执法水平,逐步建立起一个设置合理、运行有效、科学公正、行为规范的农业行政执法体系。

四、几点建议

(一) 建议浙江省农业行政主管部门以党的十五大和十五届三中全会精神为指针,认真总结两年来全省三十多个县市加强农业执法、建立综合执法队伍的经验

通过总结,进一步完善、提高,把各县好的经验和做法加以配套,并从实际出发,加快在全省推行的步伐,努力实现确定的目标。要注意处理好农业综合执法与综合执法队伍内部各专业执法之间的关系,加强各个专业法律、法规的全面履行。要进一步加大农业综合执法的力度,把一般执法与集中执法活动结合起来,树立农业执法的权威。要加强与技术监督、工商行政管理、法院等其他综合执法部门配合,加大对危害农业生产安全、损害农民合法权益案件的查处力度,维护农民利益,维护农业生产的正常秩序。

(二) 建议加快农业立法的步伐,尽快完善有关农业和农村方面的法律法规体系

通过这次调查,我们感到执法力度越大,完善农业法律法规体系就越显得重要。目前已经出台的农业法律、法规,对促进农业和农村经济的发展,起到了重要的作用。但是,随着形势的发展,出现了许多新情况、新问题,有些需要在法律上加以规范,有些法律、法规需要加以补充、修改和完善。除了从全国的角度加强农业和农村立法工作外,建议浙江省人大从实际出发,对有些问题可通过地方性法规加以解决,以促进农业综合执法队伍建设,加强农业执法工作。

(三) 建议农业部认真总结并有步骤地推广浙江省经验和做法

首先,建议农业部加大对农业综合执法工作的推动,积极支持浙江省继续扩大试点面,实现省里提出的目标,即争取到2000年,全省各县