

# 基层动物卫生行政执法中的问题及建议

马春兰

云南省漾濞县动物卫生监督所, 云南漾濞 672500

**摘要** 笔者在云南省大理州漾濞县基层动物卫生执法过程中, 在总结工作经验的同时, 分析了存在的主要问题及难点, 并针对存在问题, 结合当地实际提出对策及建议, 供同行参考。

**关键词** 基层; 动物卫生执法; 难点; 建议

动物卫生行政执法按照科学发展观的要求, 围绕“依法行政”的核心理念, 在动物卫生执法的具体实践中坚持执法为民, 主持公道、伸张正义、权为民所用、情为民所系、利为民所谋, 努力创建良好的动物卫生执法的内部环境和树立良好的动物卫生执法形象。

漾濞县是一个典型的山区农业县, 全县 90% 左右的人口在农村, 而中国绝大部分国民收入和国内生产总值来自农业, 最广阔的市场在农村。农业在全县国民经济和社会发展中占有举足轻重的地位, 而畜牧业是农业中的优势产业, 发展草地畜牧业经济有着得天独厚的优势和巨大的潜力。全县畜牧业产值占农业总产值的 30.2%, 牧业收入占农村经济总收入的 20%。多年来, 漾濞县在加强畜牧兽医行政执法规范化建设方面做了大量的工作, 经批准设置了畜牧事业局作为行使行政管理职能的畜牧兽医行政执法机关、人员编制 6 人, 县动物卫生监督所作为法定授权的畜牧兽医行政执法机构、事业编制 10 人, 现有中级职称以上 7 人, 初级职称及其以下 3 人; 全县 9 个乡镇畜牧兽医站作为依法委托的畜牧兽医行政执法机构, 事业编制 52 人, 现有中级职称 38 人, 初级职称 12 人, 非专业人员 2 人。通过几年的努力, 漾濞县畜牧兽医行政执法规范化建设取得了一定成效, 但离“有高素质的执法队伍, 有相配套的硬件设施, 有稳定的经费来源, 有健全的规章制度, 有突出的工作成效”的要求和目标差距甚远。

基层动物卫生执法部门, 尤其是县级部门是承载动物卫生执法的直接载体, 也是动物卫生执法的主力军和前沿兵。当前, 绿色和无公害农畜产品是社会发展的必然需求, 提高农畜产品质量安全, 关键是抓好从“生产基地到餐桌”的全程质量监控。县级动物卫生执法行为实际上是承载了整个动物卫生执法的源头和前沿关口, 承担的社会空间大, 覆盖的产业广, 执法的延伸链长, 因此, 基层动物卫生执法效果的好坏直接关系到千家万户, 关系到农业的可持续发展, 关系到构建和谐社会的的大局。本文结合笔者多年的畜牧兽医工作经验, 对基层农业执法中存在的困难及对策建议浅谈一点看法。

## 1 基层畜牧兽医行政执法存在的主要问题

1) 领导认识不足, 出现机构与机制运作之间的矛盾。依法行政、建立法制政府已纳入各级政府议事日程, 法制理念已逐渐形成了各级领导干部工作意识, 但由于长期受传统思想意识的束缚和影响, 对畜牧兽医行政执法的认识明显不足。国务院《关于推进兽医管理体制改革的若干意见》要求, 本着“精简、统一、效能”的原则, 健全机构, 明确职能、理顺关系、完善法规, 逐步建立起科学、统一、透明、高效的兽医管理体制的运行机制。而当前, 基层兽医管理体制和运行机制与行政执法的实际需要极不相称, 体制不健全, 职能不明确, 执法主体形象不明确, 执法无经费, 公共服务行为差, 形成在社会实践

中,畜牧兽医行政执法弱化,难以履行法律赋予的职责和权力,导致法律约束力差,执法效率低,执法主体形象得不到应有的体现。

2) 执法机构职能转变不到位。目前基层畜牧兽医行政执法机构设置后仍然习惯于技术推广,业务运行围绕动物疫病监测、诊断、流行病学调查等技术推广运用,因此,出现兽医行政执法服从或服务于技术推广,而乡级作为委托执法机构,既承担经营性服务和公益性职能的畜牧兽医技术推广任务,也承担委托执法、出现职能重叠、运动员和裁判员职能均承担,最终哪种职能均落不到实处。

3) 执法力量分散,职能交叉,难以形成合力。随着社会主义市场经济体制的确立和运行,市场的开放性与经营形式的多样性,生产、加工到销售环节的多层次性,以及分布的广泛性决定了要建立一支政治素质好,业务素质强,执法主体明确,运行高效,具有较强专业性和权威性的畜牧兽医执法队伍。而目前基层现状是按一事一法设置机构,机构内部职能不清,执法机构职能与市场运行需求相脱离,导致执法机构各自为政,职能交叉严重,互相扯皮,执法力量分散,难以形成合力。比如肉食品质量监管、市场秩序的监管涉及商务、畜牧、工商、卫生、质检、公安等多家机构,而县级以上肉食上市经营户多为不稳定的分散的个体屠宰户,目前虽然实行定点屠宰管理并派驻了肉检员,但检验手段单一、落后,很难实现真正意义上的宰前检疫、宰后检验,对检验结果不合格产品进行无害化处理,往往出现疏漏。同时多注重结合节日,搞突击性检验、整治,忽视经常性规范性执法,很难真正形成全方位、多层次、重源头、实效果的执法格局,使大量的违法行为脱离了法律的有效监管,效果不理想。

4) 执法队伍素质不高,执法经费不足。畜牧兽医行政执法人员大多是专业技术干部,有专业技术本领,缺乏从事执法工作经验,加上农业执法缺乏健全的培训和再教育机制,既有先天缺陷,又有后天不足,熟悉行政执法法律知识的人少而又少,现状是“二多二少”,即低学历的人多,高学历的人少;非法律专业的人多,法律专业的人少。畜牧兽医行政执法涉及面广,工作量大,案件错综复杂,由于技术推广和行政执法相互交织,没有相应的执法经费,使畜牧兽医行政法在传统意识歧视中艰难跋涉。

## 2 对策及建议

畜牧兽医行政执法是农业综合执法的一项重要内容,而动物卫生执法体系建设是一项全新的工作,涉及到机构设置、人员定编、工作职能定位、资金投入保障,关系到各方面的利益,为建立一支学法懂法、严格执法、文明执法的高素质队伍,在对策措施上提出如下几点建议。

1) 设置定编定员定责的农业综合执法机构,配足执法人员。集中行使法律赋予农业执法,承担种子、植保植检、农资,兽药、饲料、饲山保护、动物防疫监督,农业环保,种畜禽监管等执法职能,以名符其实行使农业综合执法。

2) 理顺管理,完备合法手续,优化结构。按照《农业法》、《动物防疫法》、《行政许可法》等,结合农业基层单位的实际,本着“精简、统一、效能”的原则,建立起了科学、统一、透明、高效的动物卫生执法机制和运行机制,从县至乡实行垂直管理,与经营性和技术推广职能分离,有效提高依法行政的能力和水平。

3) 建立健全制度,规范执法行为。农业综合执法既行使对外的行政执法,也是动物卫生执法的内部监督机构。要建立健全动物卫生执法管理制度,执法人员管理制度,要充分体现公开、公平、公正的执法原则,要做到专业明晰。专业间有机衔接,规范运行,并逐步完善考核评议运行机制,依靠制度,强化管理,做到主体合法,行为合法,程序合法,执法结果人民满意。

4) 抓好法制教育,提高法制素质。一是采取多种形式学习法律,充分利用各种教育阵地,营造良好的法制环境。二是建立法律法规培训的长效机制,要着力解决基层执法素质偏低的问题,制定刚性政策确保基层执法人员的法律再教育机制。三是健全学法的激励机制。采用定期或不定期,多层次多层次的农业执法法律知识演讲比赛,拓展学法用法的社会空间。

5) 加强执法监督,确保依法行政,防止“不作为”或“乱作为”现象。要着力于内部监督机制的建设,鞭策依法行政,杜绝执法权力滥用。由于农业性质的特点制约,整个农业执法环境不是很好,尤其是畜牧兽医行政执法环境有其特殊性,在基层要防止“不作为”或“乱作为”现象的发生,要形成在党委

# 十堰市张湾区生态畜牧业 发展现状及对策

胡 强 史红梅

湖北省十堰市张湾区动物卫生监督所,湖北张湾 442000

**摘要** 通过案例分析,介绍了十堰市张湾区农村因地制宜,以生态畜牧业为支撑,培植“内生动力”,进行精准扶贫工作的优势和对策。

**关键词** 张湾区;生态畜牧业;山区农村;精准扶贫;地位;作用

精准扶贫工作是当前及十三五期间重要的政治任务和民生工作之一。根据中央和省市工作指示,十堰市张湾区精准扶贫工作已全面展开,作为秦巴片区贫困地区之一和南水北调中线工程核心水源区,积极探索产业扶贫,变输血为造血,是精准扶贫的重要内容。但是如何培植“内生动力”?如何做到“精准”?特别是在山区农村确定什么样的产业作为支撑显得尤为重要,在实际工作中笔者发现因地制宜的发展生态畜牧业是一条可以供某些山区农村借鉴的产业之路。

## 1 3 个案例

1)案例 1:张湾区黄龙镇舒家村鲍某,山羊养殖专业户,现存栏山羊 220 只,生态土鸡 600 只,家庭人口 3 人,承包土地 2 333.35 m<sup>2</sup>。他自 2013 年开始从事畜牧业生产,养殖山羊和生态土鸡,2014 年销售土鸡 410 只,土鸡蛋 2.3 万枚,鸡蛋单价 1.5 元/枚,土鸡 70~80 元/只,累计收入 6.32 万元;销售山羊 45 只,销售收入 5.2 万元;养鸡和养羊累计实现收入 11.52 万元,扣除饲料、兽药、防疫等生产投入,养

殖业实现净收入 7.1 万元。

2)案例 2:张湾区黄龙镇朱庄村朱某,耕种 1 333.34 m<sup>2</sup> 土地,2014 年共饲养 2 头黑猪,50 只土鸡,至 2014 年年底,黑猪销售 6 300 元,土鸡、土鸡蛋累计实现收入 1.05 万元(其中土鸡蛋 1.2~1.5 元/枚,土鸡 40 元/kg),养殖业累计实现收入 1.68 万元,除去生产成本,实现净收入 1.1 万元,老两口养殖业人均增收 0.55 万元。

3)案例 3:张湾区方滩乡喻家湾村夏某,种植 1 533.34 m<sup>2</sup> 蔬菜,2014 年共饲养良杂猪 14 头,饲养土鸡 100 只,年底 14 头猪平均体重超过 150 kg,采取城里人下乡“杀年猪”的形式全部销售完毕;在 2014 年生猪市场极度疲软的形势下,老夏的土猪卖出了毛猪 24 元/kg 的好价钱,实现销售收入 5.04 万元,100 只土鸡也累计实现了 1.2 万元的收入;养殖业累计实现收入 6.24 万元,扣除成本实现净收入 3.7 万元,老两口养殖业人均增收 1.85 万元。

上述 3 个案例有以下几个特点:一是养殖规模较小,布局较为分散,养殖废弃物如粪、尿等污染物产量不大且处理方便,对环境影响小。二是农牧结

收稿日期:2015-10-23

胡 强,男,1972 年生,助理畜牧师。

领导下,以内部监督为基础,以人大监督体系为核心,以社会监督和舆论监督为补充的监督体系,形成合力,确保农业执法的规范运行。

6)要建立健全动物卫生执法经费投入的保障机制。严格按照《农业法》《动物防疫法》《行政处罚法》

的规定,将农业执法经费纳入财政预算并与其他事业经费相分离,确保执法经费的独立性,为农业执法提供必要的物质保障。同时,要妥善解决好执法人员的待遇,为执法人员创造良好的工作和生活条件,使执法人员一心一意为农业执法尽职尽责。