

编者按:本文作者系中国社会科学院研究员、博士生导师、著名法学家。陈老师一向关心广西的法学研究工作,特别是对本刊的厚爱及扶植,更令我们感激。1997年,陈老师作为国务院课题组成员之一,承担国家农业部软科学委员会委托的农业行政执法专题研究项目,最终成果出来后首寄本刊。文章从三个方面反映我国当前农业行政执法总形势及其存在的问题,提出加强农业行政执法应解决的几个认识和观念转变问题,建议加强农业行政执法应采取的积极步骤和措施。成果内容详实可靠,分析入情入理,论证严谨透彻,无疑是我国今后进一步完善农业立法的重要参考依据,值得大家特别是从事农业行政执法的同志好好研读。本刊拟分上、中、下三部分连发,以飨读者。

Research on Administrative Enforcement of Law in Agriculture (first part)

Chen Yunsheng

(Researcher of the Institute of Social Science of China, Beijing 100720)

[Abstract] Being the first part of the writer's research achievements, the thesis mainly evaluates the situation of administrative enforcement of law in agriculture in the State, raises the existing problems and analyses the causes.

[Key words] administrative enforcement of law in agriculture, general situation, problems, analysis on causes

农业行政执法问题研究(上)

陈云生

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

[摘要] 本文是作者整个研究成果的第一部分,主要是对当前我国农业行政执法形势的总估价,提出存在的主要问题及其原因分析。

[关键词] 农业行政执法;总形势;问题;原因分析
[中图分类号] D922.1;D922.4 [文献标识码] A
[文章编号] 1008-8628(2000)01-0002-07

农业是国民经济的基础,目前正处在由传统的自然农业向现代化的产业农业的伟大变革中;而我国又把依法治国,建设社会主义法治国家确定为治国的根本方略和长远的战略目标。在这种形势下,大力加强农业行政执法问题研究,对于巩固农业的国民经济的基础地位,推进农业向商品化、专业化、现代化转变,实现依法治国,依法治农,都具有重要的理论意义和实践意义。

一、当前农业行政执法的总的形势及主要存在问题的基本估计和分析

(一) 当前农业行政执法的总的形势

当前农业行政执法的总的形势可以概括

如下:农业行政执法问题以其内在的价值蕴涵和作为法治不可或缺的重要环节,突出地提到建设现代化农业和实行依法治农的议事日程上来,农业行政执法的重要地位和不可取代的管理和规范作用正日益引起重视和普遍的关注;农业行政执法工作在全国范围内已逐步展开,但在各级、各类农业行政管理部门之间、各地之间发展很不平衡;加强农业行政执法的软、硬件还缺乏坚实的基础,甚至相当薄弱,执法的难度很大,难以加强力度,在全国范围内普遍存在不同程度的农业行政执法难的问题。一些地方的农业行政管理部门发挥了可贵的改革和首创精神,创造性地发展了一些在现有体制内可行的、行之有效的组织形式和途径,加大了执法的力度,取得了显著的社会效益,其经验和做法值得国家农业行政主管部门认真总结和推广;当前农业行政执法的力度、广度和深度距离依法治国和十五大的要求还有

[收稿日期] 2000-01-25

[作者简介] 陈云生,男,中国社会科学院法学所著名研究员,博士生导师,著名法学家。出版著作,发表论文超百部(篇),长期承担国家多项科研课题,也在美国哈佛大学、加州大学、路易斯·克拉克西北法学院等进行讲学和学术活动。

很大的差距,全党、全国特别是农业行政管理部门正面临着十分艰巨的规范农业行政执法力度的任务和历史使命;目前有些农业行政主管部门、公务人员包括一些行政执法人员,特别是一部分各级农业行政领导责任的人员,对依法治农、兴农和加强农业行政执法的必要性和重要性,缺乏应有的或正确的认识,法律意识和观念淡薄,对法律、法规和依法行政的知识欠缺,更有一些人本身还存在其他方面的素质问题,不仅不能有效地领导、组织和实施合法的、有效益的依法行政,从而促进农业生产有序的、稳定的发展,而且在执法过程中屡屡出现滥用执法职权、违法执法、执法犯法等恶性执法事件,坑农害农、拆屋毁船、伤人害命等违法、犯法事件不断披诸广播、电视和报端,严重损害党群和政群关系,也给法律、法规的公正性和严肃性造成巨大的伤害,更对农业行政执法工作和农业行政执法队伍自身的良好形象,造成难以弥补的损失。这些都表明,加强农业行政执法队伍的建设,尽快提高农业行政执法人员的素质,这是当前大力加强农业行政执法工作中一个亟待解决、再不容忽视的重大问题。

(二)当前农业行政执法中存在的主要问题

1、缺乏统一、完整的农业行政执法体制。执行法律是国家和社会为建立和维护公共利益、增进公众福祉,以及进而完善人类自身而有目的、有计划地实施法律的行为和活动,执法是立法的延续,是把人们的法律意识和观念,以及国家和社会所制定或确立的法律规范变成国家和社会生活中的现实的实践过程。一个完整的法律行为或过程从来都应当至少包括立法和执法这两个方面。这就是说,执法从来就是国家和社会法律行为和活动的的一个不可或缺的方面,也是一个极其重要的方面,国家和社会通常都要建立、健全统一、完整的执法体制,包括法院等司法体制,以保证执法工作有序、稳定地进行,避免执法工作中的盲目性、随意性,以及执法权的可能被滥用、被腐化等等。农业行政执法是国家整体执法中的一个重要的组成部分,在法理上对整体执法的上述原则和要求,同样适用于农业行政执法。

这就是说,为了保证农业行政执法的顺利、有序和有效地进行,建立统一、完整的农业行政执法体制,从法理上说,就成为必要的、基本的和必然的要求。

由于种种原因(下面将进行分析),我国至今没有建立起一个统一的、完整的农业行政执法体制,包括没有统一的、明确的农业行政执法主体,统一、完善的农业行政执法制度以及统一、强有力的农业行政执法队伍,等等。

现行的农业行政执法主体处于非明确、不确定、散乱或无资格状态。首先,作为各级农业行政管理机关必然是、应当是农业行政执法主体的资格和法律地位,至今没有被明确地确认下来,不仅在社会,在其他国家机关,就是在各级农业行政管理机关内部,也有人不知道或不承认各级农业行政管理机关具有当然的执法主体的法律地位和资格。有些人至今认为执法工作是国家司法部门的事,与农业行政管理部门无关。其次,由于我国农业行政执法主体的资格和地位通常都是由单行法律、法规、规章确定、授权或委托的,所以散乱不一,造成多头执法、重复执法,甚至无资格的企事业单位执法的现象。再次,存在大量的执法与技术推广、产供销等经营合体的现象,即同一个单位既负责行政执法,又从事技术推广或农业生产资料的生产、供给、销售等经营活动,形成政企不分,自己执自己的法的局面。俗话说,既当裁判员,又当运动员。

现行农业行政执法的制度、程序不统一、不健全。首先,目前的体制中缺乏明确预审制或许可制,通常实行追惩制。这在种子的执法中表现尤为明显,大量的非法制种、非法流通和销售得不到严格的、有效的种前监控,待到劣种、假种造成大面积的减产或绝收的既成事实以后,才可能受到查究和追惩。其次,农业部制定了统一、严格的执法程序,从受请、立案、查处各个环节都有统一程序规范,执法文书的制作也有了统一、严格的格式要求,从而造成了连贯的、规范的执法条件。但在执法过程中经常发生的违法、犯法现象,这些相关的执法制度、程序并没有得到很好的执行。

现行体制中缺乏统一、强有力的农业行政执法的专业队伍,这是当前农业行政执法中一

个突出的问题。如果单从农业行政执法人员的总数上看,从全国到地方,其数字是相当庞大的。但由于目前的执法工作都是按农业系统的各个专业股、站分别进行的,在基层具体负责执法的人员就很少,甚至达不到法定的至少要有两个人执法的要求。执法人员如此零散,又没有健全的执法制度规范执法行为,再加上上述的一些其他原因,致使基层的农业行政执法工作普遍存在力量薄弱、执法工作不规范、办案质量不高,以及前述种种执法违法、执法犯法等弊病。

2、缺乏强有力的、经常性的执法监督,任何执法工作和任务,最终都是通过负有执法责任的具体人员实施执法行为和活动而完成和实现的。既然执法始终是人的行为,受各种主、客观条件的影响和限制,难免会发生各种失当、差错,甚至违法、枉法、犯法等情事。为尽量避免和减少此等情事的发生,维护法律和执法的公正性和严肃性,就需要对整个执法活动实施密切的、经常的和有效力的监督。为此,在世界性的法治史上,相继建立并不断完善各种形式的法律或执法监督制度,在当代,宪法监督制度、行政法监督制度等更是取得了长足的进步,成为当代法治发展中一个十分瞩目的发展潮流。农业行政执法是行政执法体系中一个重要的组成部分,对农业行政执法实施密切的、经常和有效力的监督,同样具有不可或缺和不容忽视的必要性和重要性。在我国的农业行政执法中,还具有相当的紧迫性。正是因为我国目前还缺乏这样健全的和有力的监督制度,才导致上述那些农业行政执法中出现的一些无序的,不规范的、违法的和犯法的等现象。为了改变这种状况,国家权利机关、司法机关、党政纪律检察机关,特别是农业行政管理机关作了大量的执法检查 and 监督工作,其中由全国人大牵头组织的较大规模农业法执法检查等活动,对包括农业行政执法在内的农业法律、法规的贯彻实施,起到了很好的检查、督促和改进作用。但是,这类检查毕竟是有限度的、非常规的,其作用自然也是有限的。还可能存在为应付检查而弄虚作假,或检查一过,又恢复如常等现象。因此,尽管从全国至各地已经实施了多次检查,农业行政执法

中普遍存在的各种混乱和违法等现象,并没有得到有效的退止,一些恶性的执法违法、犯法的事件不断出现。可见,临时的、局部组织的执法检查不能代替强有力的、经常的执法监督。目前农业行政执法中缺乏强有力的监督体制和机制,是一个亟待解决的突出问题。

3、存在与其他行政主管部门界限不清、权责不明的交叉或重复执法问题。多头执法、重复执法的现象存在于农业行政管理系统的内部,也存在于一些相邻的或相关的行政管理部门之间,如种子的管理权在农业行政管理部门,而对违法的种子营销的行政处罚权却操之于工商行政管理部门。1997年5月8日实施的《农药管理条例》立足于“大农业”的立场,正确地把“用于预防、消灭或者控制危害农业、林业的病、虫、草和其他有害生物以及有目的地调节植物、昆虫生长的化学合成或者来源于生物、其他天然物质的一种物质或几种物质的混合物及其“制剂”都纳入“农药”的范畴,在列举的“农药”类别中,甚至包括“用于农业、林业产品防腐或者保鲜的”。这种采用“大农业”的概念,把有关直接用于农、林业及其深加工制品的杀虫剂、生长剂、防腐剂、保鲜剂等制剂,都纳入“农药”的范畴,在我国农业行政法规的制定中是一个引人注目的进步和良好的开端。在这种农业行政法规的管辖权范围内,把有关的违反农药管理、制售等行政处罚权统一赋予农业行政管理部门,应当是合手法理和顺理成章的事。但是,在《条例》中却把这种行政处罚权分别授予了农业行政主管部门、省级以上人民政府化学工业行政管理部门、工商行政管理机关、法律和行政法规规定的其他有关部门。不仅如此,对于“假冒、伪造或者转让农药登记证或者农药临时登记证、农药登记证号或者农药临时登记证号、农药许可证或者农药生产批准文件、农药生产许可证号或者农药生产批准文件号的”,却规定由“农业行政主管部门”和“化学工业行政主管部门”分别收缴或者吊销有关的证、号,并规定两“部门”都有权没收违法所得和处以罚款。在这虽然是现时管理体制分工造成的既成事实,但在这样一个新制定的行政法规中,却可以考虑完全赋予农业行政主管部门承担这些职权。因为这样单一规范

事项的农业行政法规中,就规定如此多部门的执法主体,势必会在《条例》的贯彻实施中造成执法困难,甚至混乱。特别是在《条例》中并未明确规定农业行政主管部门和化学行政管理部门如何共同行使没收权和罚款权,难免会因此发生权限争议,而一旦出现权限争议情事,又因没有明确规定协调或裁决的机关,很可能发生怕负责任而互相推诿,或者为争取获得罚没资财权而互不相让等情事。不管怎样,其结果都不利于行政执法,还很可能损害行政执法。

1998年1月1日生效的国务院颁布的行政法规《生猪屠宰管理条例》,把生猪屠宰的行业管理权和生猪屠宰活动的监督管理权授予国务院和县级以上人民政府的商品流通过行政主管部门,但对于违反生猪屠宰管理的执法权,却分别授予了商品流通过行政主管部门、卫生行政管理部门、工商行政管理部门,以及其他有关部门。而对于原来由农牧部门行使的动物检疫权以及相应的执法权,如何与该《条例》相协调,却没有作出相应的规定,是终止行使?还是继续行使?如继续行使,势必会造成多头管理、多头执法、重复和交叉执法等无序或混乱的状况。

由各个单行的行政法规、规章等规定的有关农业行政执法和其他相关的行政执法,普遍存在着这种多头执法、重复和交叉执法的现象。由多头执法、重复和交叉执法造成的执法权责不明、权限不清、执法不力等现状,是我国农业行政执法中亟待解决的一个突出问题。

4、对地方党政领导机关和党政主管领导干部缺乏严格的、强有力的约束、监督和执法机制。作为地方的党政领导机关和党政主管领导干部,特别是县级以下的党政领导机关和党政主管领导干部,包括作为农村基层群众自治的村民委员会及其负责人,其主要的领导责任本来应当放在贯彻实施国家的法律、法规,特别是有关农业、农村和农民的法律、法规;落实党在农村的各项政策;指导、帮助农民推行先进的科学技术、实施科学的管理,引导农民和农业生产逐步走向商品化、产业化和现代化;在一些偏远、贫困地区则要尽快引导农民脱离贫困,吃饱穿暖。应当肯定,许多地方的

党政领导机关在上述各方面,作了大量的、艰苦的工作,并且取得了显著的成绩,我国粮食连续三年获得丰收,农副产品也有很大的发展,乡镇企业成为国民经济中一支重要力量,已有两千万农民摆脱了贫困,解决了温饱问题。在不同的时代,还先后涌现了一大批象焦裕禄、孔繁森那样的全心全意为农民鞠躬尽瘁,死而后已的模范领导干部,受到广大人民群众的爱戴和敬仰。但是,我们也应当看到,当前一些县级以下的党政领导机关和党政主管领导干部在领导农业生产和农村工作中,存在一些不容忽视的问题,有些问题竟成为贯彻落实农业法律、法规和党在农村的各项政策,加强农业行政执法的热点和难点问题。

热点和难点问题之一是农业生产中的瞎指挥和强迫命令。有些地方,特别是一些县级党政领导机关和党政主管领导干部,根据一些不可靠的市场信息,没有经过严格的考察和论证,更没有妥善的应急和补救措施做保障,就贸然作出决策,强迫农民种植某种农作物、经营某种农副业。有些由于产销对路,取得了可喜的效益,而更多的则由于市场行情变化,产销不对路,给农民造成极大的损失。课题组在各地农村调查过程中,农民和基层农业行政主管部门对此反映强烈。看到和所到一些地方的农民按照党政领导机关和党政主管领导干部强迫命令而种植的水果、农作物、蔬菜等,因没有销路而烂在树上、沤在地里而感到十分痛心。当然,这其中不乏有“好心办了坏事”者,但确有许多却是为了显示自己的“政绩”或其他利己心理和行为而作出的不负责任的行为。到头来,有关的党政主管领导干部照样“高官得做,骏马得骑”。而倒霉的则是农民自己,他们忍痛刨掉果树、毁掉作物,损失无人赔偿,叫天天不应,呼地地不灵。农业行政主管部门由于权限和职责所及,又无明文的法律、法规所依,根本不能为农民仗义执法,眼睁睁看到农民利益受损而无可奈何。

热点和难点问题之二是落实党在农村的各项政策,特别是落实有关减轻农民负担的政策难。在我国社会主义法制不健全,特别是有关农业、农村和农民的法制不健全的情况下,党为农业、农村和农民制定了各项政策,主要

是土地承包政策、粮食和农副产品收购政策、乡统筹村提留政策以及其他的减轻农民负担和增加农民收入政策、扶贫政策等等。这些农村政策在现阶段,对于巩固农业的基础地位、发展农业生产、维护农村稳定、保护农民利益等方面,发挥了重要的指导、规范和管理的作用。按理说,作为党的下级乃至基层组织,以及相应的政府部门和村民自治组织,特别是在其中负主要领导责任的党政领导干部,应当按照下级服从上级、全党服从中央,以及统一服从国家行政机关的统一管理和贯彻上级行政决议的原则,忠实地、认真地和模范地贯彻党和国家在农村的各项政策。我国许多地方的党政机关、组织和干部确实这样做了,并且取得了可喜的成绩。我国农业生产稳步发展、粮食丰收、农民生活改善,是与它(他)们的努力分不开的。但是也应当看到,至今还有相当多的地方的党政机关和领导干部,对落实党和国家在农村的各项政策,采取阳奉阴违,“上有政策,下有对策”的态度。致使土地承包频频变更,随意废止和改革承包合同的事情不断发生;有的地方延长土地承包期30年的工作至今没有完成;还有的乡村干部擅自提高机动田、经济田等数额,以高价承包或再承包获取高额承包款;有的地方压级压价,甚至拒收粮食、棉花、农副产品,导致增产不增收,损害农民利益;不少地方采取虚报瞒产、高估高算等手段计算上一年度的平均收入,变相地提高农民按实际收入应缴的5%的统筹份额,有的地方竟因此高到农民实际收入的10%,甚至20%;更有一些地方巧立名目,巧取豪夺,公然在5%的提留限额外收取费用或无偿调用劳力;有的县为了修路、办学,甚至为什么书记、市县长之类的“工程”肆意和公然地向农民集资、摊派;若有农民拒交或无力交符合政策的或不符合政策的费用,便派出蛮横的清收队伍,强取豪夺、牵牛赶羊,甚至扒房毁屋,农民敢怒而不敢言。以上情况表明,农民实际上已经成为我国现阶段最软弱的社会阶层,他们的自立耕作和经营的权利得不到应有的尊重和保障,他们的利益最容易受到侵害。在一些党政机关和干部的眼里,农民就像“唐僧肉”,各路“妖神”都可以吃一口,不吃白不吃。在我们

在基层调查过程中,一些基层的农业行政主管部门的干部和群众疾愤地向我们反映:天天讲要减轻农民负担,究竟谁在加重农民负担?只有有权的党政机关和有权势的人才能加重农民的负担,不把这些机关和有权人管好,减轻农民负担就是一句空话!这种反映和现实确实值得我们认真反思。我们党和国家为落实各项农村政策,确实减轻农民负担,增加农民收入做了大量工作和种种努力,在党的一系列重要文件上一再重申有关的政策和要求,前不久召开的十五大报告上更是强调:“坚持把农业放在经济工作的首位,稳定党在农村的基本政策,深化农村改革,确保农业和农村经济发展、农民收入增加。”“要尊重农民的生产经营自主权,保护农民的合法利益,切实减轻农民负担,使广大农民从党在农村的各项政策和工作中得到实惠。”江泽民在1998年1月9日闭幕的中央农村工作会议上再次强调,做好今年的农业和农村工作,关键是稳定党在农村的各项政策,特别是要进一步稳定和落实土地承包政策,减轻农民负担政策和粮食收购政策。为落实党的各项农村政策,全国和地方各级人大、党政纪律检察机关、司法机关、各级政府、农业行政管理机关作了大量工作,左一个通知,右一个检查,又是成立减负法庭(山东寿光),又是成立减负办公室,真是能想的办法都想出来了,结果虽有成效,但问题仍然多多,局面并未根本改变。这一事实再次突显了依法治农的必要性和重要性。要建立和发展现代化的商品、产业农业,光靠党的政策不行,因为党的政策缺乏法律那种内涵的规范力和强制力,对于那些既缺乏党性,又缺乏群众性(人民性)的少数党政干部来说,很少或根本不起必要的规范和约束作用。只有依靠国家法制,包括强有力的农业行政执法体制,才能真正保护农民的合法权益,减少和遏止少数党政干部对农民和农业基础地位的侵害。而我国现行的农业行政执法体制在约束、规范和制裁少数党政机关和主管领导干部的害农侵农方面,还很少或根本不能发挥作用。这是我国农业行政执法目前必须面对和解决的一个突出问题,而这个问题至今尚没有引起有关方面应有的认识和重视。

(三)造成现实农业行政执法存在主要问题的原因分析

找出现实农业行政执法存在主要问题的原因,可以有针对性地改进工作,切实加大农业行政执法的力度和质量。鉴于农业行政执法不单纯是一个法律问题,而是关系政治、经济、社会等综合而又复杂的问题,造成现实存在种种主要问题的原因,自然也是多种多样。这里主要就有关的一些最重要的原因,作一个基本的分析。有些相关的深层次的原因,可以留待今后相关的课题中作进一步深入研究。

1、执法的大环境还没有完全培育出来。对现代的法治国家来说,其法治水平的高低,不仅取决于该国的社会文化背景、政治和经济发展程度等综合国力的影响,还直接关系到该国法律及其相关制度建设的环境,通称法律环境,包括立法的质量与完备程度、司法和执法的质量与水平、人们遵纪守法的观念及自觉程度等方面。没有任何一个国家因为缺乏良善的法律环境,而呈现高水平的法治状态,相反,国家欲实现真正的法治,就不能不特别重视良善的法律环境的培养,我国自然也不例外。由于历史的和现实的各方面原因,我国的法律环境的培育工作可以说刚刚开始,国家的立法质量、司法和执法水平、人们对法律的尊敬和遵守的观念和习惯等,都处在较低或很低的水平上。在这样宏观的法律背景下,作为总体法治一个重要环节的农业行政执法,就不能不受其影响。上述农业行政执法目前存在的种种问题和困难,从根本上说来,就是受总体上不够良善的大的法律环境制约所致,也可以说是这种法律环境下必然的产物和结果。因此,要克服目前农业行政执法中存在的种种问题和困难,就应当而且必须重视法律大环境的培养。当然,培育全国性的法律大环境,是全党、国家机关和全体人民的共同责任,需要方方面面,特别是负领导责任的党政机关和领导干部共同的努力。但是,这决不是说,农业行政执法的大力加强就只能消极地坐等这样法律大环境的培育成功,而农业行政管理部门不能有所作为。恰恰相反,农业行政管理部门应当努力在培育法律大环境的历史使命中,作出应有的贡献。在当前要率先垂范,坚定不移地树立起

依法治农的观念,以及从各方面大力加强农业法制建设和加大农业行政执法的力度和组织建设。当前一些地方的行政管理部门在加大农业行政执法的组织建设和执法力度中所做的改革、尝试和努力,已经使得当地的农业行政执法环境得到相应的改善,这就是为全国性的法律大环境的培育作出的值得肯定和称道的贡献。

2、政府职能的转变还没有取得实质性转变。加强行政执法,是以政府切实地把自己的职能主要集中在行政管理和宏观调控方面为前提条件的。如果像我国目前那样,政府的主要注意力和精力大部分或主要放在从事实业的生产、经营方面,所剩不多的精力放在行政管理上,甚至无暇顾及行政管理。在这种状况下,包括行政执法在内的行政管理就不会受到应有的重视,更谈不上达到统一、效能的行政管理原则的要求。作为我国行政管理总体体系中的一个重要部门的农业行政管理部门,同整体的行政管理体系一样,目前正处于政府职能转变的改革过程中。但由于积习日久,习惯成自然,要改变谈何容易!课题组在一些省、市、县的调查中深切感到,农业的技术推广、产业规划和指导、种子制售等生产经营活动,占据了农业行政管理部门主要的领导和经管力量,必要的行政管理只能放在次要的位置上,有的省市至今还没有建立独立的行政立法和执法的管理部门,可见有些地方的行政执法工作还没有真正引起重视和提到议事日程上来。在这种状况下,农业行政执法中存在的前述种种问题和困难,就是自然而然的事情了。

3、农业法律、法规不统一、不完善。“公欲善其事,必先利其器。”要实现强有力农业行政执法,就必须首先建立、健全统一的、强有力的行政执法体制,而这一体制的基础,就是要有统一的、完善的法律、法规作为基础和前提条件。而我国目前正是缺乏这一基础和前提条件。前已指出,我国目前对农业行政执法的规范,基本上是单行的法律、法规各自分别确定的或授权的。由于有关的法律、法规又是由各个行政管理部门直接制定或创意、主要参与制定的,所以有关的规范,特别是主管和执法主体的确定和规范极不一致,出现了多头主管、

执法,主管和执法交叉、重叠等现象。只要这种状况不改变,有关的农业法律、法规不统一、不完善,目前农业行政执法的上述种种问题和困难,就不可避免。

4、缺乏科学的、现代的“大农业”观念和管理体系。从一般的行政学和行政法学的基本原理上看,作为行政管理总系统的各个子系统,就其范围和性质上看,尽管极其庞杂和繁复,但从科学的行政管理的立场上看,尽可能要求理顺各个条块,以便于实行统一的、科学的、效能的管理。条理不清、板块重叠、职能交叉、管理无主,一向是行政管理和行政立法、执法的大忌,也是造成行政管理混乱、效能低下和行政执法无力的根本原因之一。现代国家越来越重视理顺行政管理的条块,确定各自管理的范围、职权和权限,尽可能减少和避免条块混杂。权限不明和职能混淆等极易造成行政管理混乱和管理效能低下的弊病,以期实现行政管理的系统化、科学化和效能化。

现代的行政管理和行政法,除了上述从静态上注重条理板块、归口管理之外,还注意从动态上把握本系统,本条块在日后向纵深的和横向的发展。这即是我们通常所说的所谓“大系统”的观念和管理模式,例如“大能源”、“大环境”、“大文化”、“大农业”等等。随着科技的进步和社会、经济等不断地向前发展,新生的产业、门类等会不断地向纵深和横向发展。如果每出现一个新产业、新门类,就设立一个专门的管理机关,或随意归附某个或几个相关的机关管理,其结果势必会造成机构越设越多、重复和交叉管理、权责不明、互相推诿或无人负责、管理效率低下等行政管理上的弊病。世界上许多国家的政府,之所以存在结构臃肿、冗员充斥、管理效率低下的状况,很大一部分原因就是这种管理观念滞后、管理系统不科学造成的。换句话说,是因为缺乏“大系统”观念和没有集中对口管理造成的。相反,凡是行政管理效率较高的政府,一般都是注意“大系统”的科学管理的政府。例如在“大农业”的管理体系下,主管的农业行政管理机关,不仅直接管理、调控、指导农产品、农副产品的产、供、销

各个环节,横跨农业资源、农产品、农副产品的深加工等相关的产业和门类。这就在很大程度上减少和避免了上述行政管理上存在的机构臃肿、重叠、交叉、管理效率低下等弊病。

我国的农业行政管理也存在上述的种种弊病,其中一个重要原因,就是缺乏明确的和一贯的“大农业”观念和管理体系。首先在国务院各部委的设立和管理范围及相关的权限上,就存在相互交叉、重叠和管理权限不明确的情况。特别是在农业及相关产业、行业的管理上,长期存在管理权限不清或交叉管理、重复管理的现象,还有的事项分散给几个行政管理部管理,造成无人负责、互相推诿,或是在收费、处罚权等管理权限上相互争论,互不相让等弊病。其次,在农业系统内,也存在上下不对口,分散管理的弊病。在80年代进行的机构改革中,为了取得因地制宜、灵活管理的成效,没有经过科学地论证,就冒然地把农业部统一管理的种子、化肥、植保、动植物检疫、农机等系统的权限,下放给各省、市等地方政府自行设立机构和分配行政管理权限,结果各省和自治区及直辖市、地、市、县的机构设置和归口管理权限极不统一,不仅与农业部的管理权限不吻合,而且许多省、市、地、县的管理权限在本地区也不一致,致使上下管理不对口、管理权限混乱。特别是农业部许多事关农业发展全局和大计的方针、政策、行政规章、措施、部署等,不能在本系统统一贯彻执行直至基层,给农业的行政管理造成很大的混乱和困难,在地方造成了许多不必要的、额外与其他归口管理部门的协调工作。这样的行政管理体制违背了上下一致、连续一贯的科学管理原则。事实证明,这样的管理体制无利多弊,是造成农业行政管理困难和混乱的重要原因。当然,也是造成农业行政执法分散、形不成合力、软弱的重要原因。(待续)

注释:

《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1997年9月第1版,第26页。同前引,第37页。

[责任编辑:覃虹睿]