

# 泰安市农业农村局文件

泰农函字〔2021〕1号

## 关于2020年度全市农业综合执法工作 督查评价情况的通报

各县（市、区）农业农村局：

为了提高全市农业综合执法水平，客观评价和总结一年来的执法工作，推动农业执法为农业农村现代化建设服务，按照《泰安市农业综合执法规范化建设工作规范》和《泰安市农业综合执法规范化建设工作评价办法》，12月底，市局组织人员对各县（市、区）2020年度农业综合执法工作分别进行了督查评价。督查采取听取汇报、实地查看、查阅资料、分项打分等方式进行。督查结束后对发现的问题及工作要求面向全体执法人员当面进行了反馈。现将督查评价情况通报如下。

### 一、取得的主要成绩

（一）领导重视程度高。大多数县（市、区）都把农业执法

工作当作法治政府建设的重要内容来抓，党委、政府高度重视，农业农村局党委（党组）定期开会专题研究执法工作，解决实际问题。所有县（市、区）委编办都下发了成立农业执法大队的文件，明确了单位规格、编制员额和工作职责。宁阳县在财政紧张的情况下，拨出专款近百万元，建设了农业综合执法平台，购买了两台无人机及其他执法装备。岱岳区为农业执法大队专门调配了办公室，办公条件排在全市前列。

（二）执法基础比较扎实。一是基本制度已经初步建立。大都建立了执法人员守则、岗位职责、办案纪律等一整套比较完备的执法制度，并且实现了制度上墙。二是执法装备基本能满足工作需要。一些执法工作必需的装备，如执法车辆、执法记录仪、照相机、录像机等基本配齐，一些比较高端的装备，如无人机、便携式打（复）印机、防护服等也已经陆续装备到位。三是持证上岗率高。全市 150 个执法人员中，持证上岗的 133 人，占 88%。东平县 70 名执法人员中，有 57 人持有执法证，持证率占 81%。

（三）办案的数量和质量均有所提高。2020 年全市按照一般程序办案 167 件，比去年增加 30 件。其中：东平县 76 件、宁阳县 36 件、新泰市 27 件、肥城市 19 件、岱岳区 8 件、泰山区 1 件。整体上办案质量比上年有所提高，一些常识性的错误和“一票否决”的错误越来越少。新泰市办案质量和案卷制作水平整体上好于其他县（市、区），已经连续四年上报的案卷被评为省级优秀案卷。



## 二、存在的主要问题

我市的农业执法工作虽然已经步入了正常轨道，但总体上仍处于起步阶段，和一些先进市相比还存在很大差距，这些差距既有客观的、也有主观的，既有硬件上的、也有软件上的。主要表现在：

（一）业务素质整体偏低。部分执法人员的基本功欠缺，仍然存在不敢办案、不会办案的问题。有的执法人员法律法规条文的学习理解能力较差，无论是对“行政处罚”、“行政强制”、“行政复议”等共同的法律法规条文，还是对涉农的法律法规条文，都不同程度存在理解不到位的问题。在法律适用、事实认定、执法程序等方面存在较多的错误。有的执法人员对行政执法“三项制度”、自由裁量权制度、罚缴分离制度落实不到位，有违执法规范、公正的要求，存在违纪风险。有的执法人员缺乏执法文书的制作能力。对文书制作在思想上不重视、制作上不规范、归档上粗糙混乱等。

（二）监管与执法职能没有理顺。实施农业综合执法改革后，行业审批、日常监管等管理职责在行政审批和行政主管部门，行政处罚权在农业综合执法部门。但现行的管理和执法工作的许多方面实质上处于“剪不断、理还乱”的状态，管罚分离后，管理部门在管理中发现的所有违法行为已无权处罚，前期管理也变得相对松散，后期农业综合执法队伍沦为“救火队”，但现实往往是执法人员在赶赴现场处理前，当事人已将违法物品实施了藏

匿。为此，部分县（市、区）将监管职能不断地向执法层转移，以罚代管，将压力过度集中于末端执法环节，也进一步加剧了监管科室与执法大队之间的推诿扯皮现象。

（三）办案文书及案卷制作水平不高。办案文书及案卷制作是执法人员的基本功。检查发现，几乎所有的案卷都存在瑕疵，有的甚至出现了“一票否决”的错误。突出表现为：1、被处罚主体表述不准确。有的案卷当事人认定不规范，对有字号的个体工商户，对当事人的表述未依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第十五条第二款的规定作规范表述；有的案卷当事人未出面参与案件处理，由实际负责经营的人员参与案件处置的，没有出具授权委托书。2、事实认定不清。有的案卷将生产行为误作经营行为；有的案卷未查清违法行为发生时间、违法所得、不合格产品的数量、品种和货值金额或非法经营额等关键事实，就草率结案。3、行政处罚证据链记录不完整。有的案卷存在多个违法事实，但是部分违法事实在案卷中未予以认定也无相应说明；有的案卷按自由裁量基准中最低档处罚却没有相关证据及说理体现；有的案卷只有执法人员对当事人的询问笔录，未制作对其他证人的调查笔录，缺乏旁证支持，证据链不完整。4、忽视行政执法程序细节。有的案卷处罚决定书和处理意见审批、处罚决定审批表处罚内容不一致；有的案卷先行登记保存与扣押文书交替使用；先行登记保存物品处理不规范；没收物品的后续处置情况未在案卷中反映，或只有处置情况的文



字描述没有处置现场的证明资料。5、文书制作未达规范标准。有的案卷文书内容更改处没有当事人签字确认；有的案卷收集的证据材料无当事人签字或无执法人员签字；有的案卷法律文书存在错别字、数字大小不一致或前后不一致、文字描述不准确、逻辑推理不严谨等瑕疵；有的案卷罚没款收据不规范。6、行政处罚决定书制作质量不高。行政处罚决定书内容不够完整，有的案卷对调查过程一笔带过，描述不够完整；逻辑性、说理性不够强，对违法行为定性及处理未能从事理、法理、情理上进行全面、充分阐述，对自由裁量权的行使也没有相应的说明和体现；对符合听证情形的未明确说明并重点表述。7、“三项制度”落实不到位。执法案卷中执法全过程录音录像记录资料入卷不多；有的案卷缺少重大行政执法决定法制审核记录、讨论记录；有的执法案卷未按要求在相关平台予以公示。

（四）执法合力尚未形成。在制度上，没有与相关执法机关建立完善的联合执法运行机制，缺少制度上的安排。在工作上，总体仍然是单个部门执法多、联合执法少，并且行政执法与刑事司法的衔接有待进一步加强。尚未有效地形成执法合力，影响了对违法行为的打击力度。

### **三、下一步工作要求**

（一）提高人员素质。做好一切工作的关键在“人”。执法人员素质的高低，直接影响到执法质量、社会效果甚至政府的形象。要通过多种方式加强对执法人员的教育培训，通过每月一讲、

每案一评、以案说法、法制论坛等形式，提高执法人员的执法能力和办案水平。通过举办和参加各类培训班，使每一位执法人员熟练掌握相关法律法规知识和执法程序。执法人员要熟练、规范使用执法设备，特别是执法记录仪、录音笔等用于全过程记录的设备。要着力解决执法办案文书及案卷制作中存在的所有问题。

（二）稳定执法队伍。确保执法队伍稳定是做好执法工作的基础。首先要保证人员数量，要做到事有人干；确保现有人员到岗到位，全员全身心投入执法工作，不得借调或混编混岗。要完善内部机构设置，明确负责人员，充实工作人员。要明确专门的法制审核机构和工作人员，解决执法办案法制审核不规范的问题。

（三）明确监管与执法职能。要利用好深化事业单位改革的有利契机，进一步厘清行政科室和执法队伍所应承担的职能职责，合理界定农业综合执法机构的职责范围。各县（市、区）农业农村局要加强对农业执法人员的法律法规知识和业务工作培训学习，指导并组织协调农业农村局内部承担行政职能的科室与行政执法大队之间的工作衔接，避免因职责边界不清造成工作上的扯皮推诿。

（四）提高办案质量。办案是执法的重点，规范是办案的生命。要不断提高办案人员的整体水平，提高文书制作和案卷制作能力，从细微处入手，高标准、严要求，所办案件要在程序上合法，实体上合法，证据上要做到确实充分。制作的文书、整理的案卷



要经得住司法审查，不得出现被行政复议机关或人民法院撤销、变更或责令重新作出处罚执法决定的判决。要加大办案力度，争取办一批复杂程度较高、社会影响较大的案件，打响农业执法的品牌，争取每年都有案例被上级评为农业执法典型案例，有案卷被全省或全国优秀案卷。

（五）形成执法合力。加强部门协作、形成执法合力是确保执法成效的有效方式。各县（市、区）农业农村局要积极争取当地党委、政府的支持，始终坚持无缝衔接、协同高效原则，在现有平台基础上进一步完善信息资源共享，建立联席会议、信息共享、案件移送等行政执法与业务主管部门、刑事司法部门的协调配合机制，形成事前预防、事中检查、事后查处有机结合的长效工作机制。



信息公开方式：主动公开

泰安市农业农村局办公室

2021年1月7日印发