

“无缝隙法治”视阈下行政执法体系的构建

——以浙江省江山市生猪定点屠宰监管为例

毛柳元, 饶良玉, 周照 (江山市农业局, 浙江江山 324100)

摘要 针对当前生猪定点屠宰监管存在的漏洞问题, 江山市探索构建了生猪定点屠宰“无缝隙监管”执法体系, 取得了“学习促创新, 创新保监管, 监管落服务”的实践经验, 旨在通过“无缝隙法治”行政执法体系的有效构建, 运用法治思维与法治方式, 以行政执法体系创新为路径, 完善生猪定点屠宰监管工作机制建设, 确保猪肉食品安全。

关键词 无缝隙法治; 生猪定点屠宰; 行政执法; 体系; 食品安全

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)02-285-02

十八大报告中提出, 要“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”^[1]。肉品质量是食品安全的重点环节, 直接关系到人民群众身体健康和生命安全, 更关系到社会的稳定发展。随着人民生活水平与质量的日益提升, 对肉类食品质量安全的要求也愈来愈高, 对生猪定点屠宰的监管也提出了更高要求, 近期频发的肉品安全问题集中暴露出生猪定点屠宰监管存在的漏洞, 要确保生猪定点屠宰监管的有序推进, 必须加强“无缝隙法治”视阈下行政执法体系的建构, 实现从源头到餐桌的“无缝隙监管”。近年来, 浙江省江山市对构建“无缝隙法治”行政执法体系进行了有益探索, 取得了“学习促创新, 创新保监管, 监管落服务”的成功经验, 既有江山市生猪屠宰执法体系建设的特殊性, 也有“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系构建值得借鉴的普遍性。

1 “无缝隙法治”的基本内涵

1.1 定义 20 世纪 90 年代美国行政学家拉塞尔·M·林登提出了一种适应顾客社会、信息时代要求的新的政府再造理论——无缝隙政府理论^[2]。它以顾客导向、竞争导向、结果导向为主要内容, 旨在满足顾客无缝隙的要求, 政府在提升政绩和服务质量的过程中, 应将顾客导向、竞争导向、结果导向作为创建无缝隙政府改革的重要内容。公共行政大师罗伯特·达尔曾说过: “从某一个国家的行政环境归纳出来的概况, 不能够立刻给予普遍化, 或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论适用于另一个不同的场合, 必须先要把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”因此, 研究无缝隙政府理论在我国的适用性, 需通过比较、鉴别、有选择地加以吸收, 从而建立能够指导我国服务型政府建设的管理模式。

按照社会主义市场经济体制和法治社会的要求, 我国已将建设服务型政府作为政府管理体制改革的目標与方向。党的十八大报告中明确指出: “全面推进依法治国”“加快建设社会主义法治国家”^[3], 将依法治国方略提升到一个更新的高度。报告在提出要创新社会管理时, 用了“四个加快”的论断, 其中“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”的表述是新提法。由此可见,

无缝隙政府与构建服务型政府理念之间存在着天然的契合点, 充分印证了我国在建设服务型政府过程中, 要始终贯彻“无缝隙法治”这一主线, 要善于运用法治思维和法治方式, 从而积极稳妥地推进服务型政府的构建。

1.2 特征

1.2.1 “无缝隙法治”具有民主性和广泛性。 习近平总书记曾经用“鸟之两翼、车之双轮”的比喻来诠释全面依法治国和全面深化改革之间的紧密关系, 明确指出要确保在法治轨道上推进改革, 依法保障改革的成果为人民共享^[4]。国家政权作为上层建筑, 是由社会的经济基础所决定的, 没有人民民主的国家政权, 就没有人民的一切。法治的民主性和广泛性必然要求执法过程中贯彻“人民利益高于一切”的理念, “无缝隙法治”正是这一理念的延伸, 要求执法者以更精准的思路、更精准的定位和更精准的措施确保在执法中做到公平和公正; 必须结合当前的实际, 善于运用法治这一集中体现现代化治理本质要求的思维和方式, 才能确保在法治轨道上寻求解决之道。

1.2.2 “无缝隙法治”具有合法性和平等性。 十八大报告中提出: “提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。这就要求执法人员在具体的工作中要善于运用法治思维去化解矛盾, 打造一个公平有序的和谐氛围。“无缝隙法治”的合法性与平等性就包含于法治思维中, 合法性是法治思维的起点, 要把“是否合法”作为思维的出发点, 公平正义是法治思维的核心, 人人平等又是公平正义的前提, 因而法治思维必然包含平等性^[5]。平等性包含两层涵义: 法律和制度面前人人平等、要兼顾公平与效率。在具体执法过程中要坚持“公平、公正”的原则, 以转变执法理念, 提升执法素养, 积极创新工作方式, 探索出一条因地制宜的行政执法体系, 营造一个公平和谐的社会。

2 江山市“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系构建的经验

20 世纪 80 年代中期, 江山市就被列为全国瘦肉型猪生产基地, 先后获得“全国生猪调出大县”、“浙江省畜牧强县(市)”等称号, 并被列为“浙江省杭金衢铁路沿线优质猪生产带”。江山市政府于 1996 年成立了生猪定点屠宰管理工作领导小组, 后设立生猪定点屠宰管理稽查大队。根据国务院生猪屠宰职能由商务部划入农业部的统一部署, 2014 年 8

月 15 日,江山市顺利完成职能对接,监管步入常态化。在构建“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系实践中,江山市始终坚持以“学习水平”提升“创新水平”,以“创新水平”提升“监管水平”,以“监管水平”提升“服务水平”,努力成为科学监管的推动者和实践者。

2.1 宣传教育是“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系构建的思想基础 毛泽东同志认为,“思想政治工作是经济工作及其他一切工作的生命线”“思想政治工作是是我们党一贯擅长的工作,既能够团结我们党的同志,也能够团结我们的群众,丢不得”^[6]。江山市在构建“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系的过程中,坚持以学习促宣传,定期对执法人员开展多形式的学习,深入理解《生猪屠宰管理条例》、《中华人民共和国动物防疫法》等法律法规,同时加大宣传造势力度,一方面召开由屠宰企业主和屠宰场检疫人员参加的专题学习会,对全市各屠宰企业主和屠宰场的检疫人员着重就生猪屠宰企业质量安全告知书、生猪屠宰检疫规程、生猪屠宰产品品质检验规程等内容进行学习;另一方面,依托电视台宣传平台,加强与江山电视台合作,在电视荧屏上滚动播出《生猪屠宰管理条例》等信息,向全市人民普及猪肉食品安全的相关法律知识。通过宣传教育,提升全市屠宰企业主、屠工、屠商,以及人民群众的法律意识,使宣传教育工作步入经常化、制度化和自觉化的“新常态”。可见,江山市在构建“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系中,把宣传教育工作放在核心位置,以屠宰企业主、屠工、屠商和人民群众的法律意识的提高促进工作创新和提升服务水平,有着重要的理论与现实意义。

2.2 创新监管是“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系构建的实践动力 邓小平同志认为,“群众是我们力量的来源,群众路线和群众观点是我们的传家宝”^[7]。做好生猪定点屠宰监管工作,最终还要落实到群众工作上,而群众工作的核心是提高“为人民服务”的水平。创新监管对于江山市“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系的构建来说,有两层含义:第一层,职能部门做好屠宰场点的监管工作,特别是加强屠宰操作流程、检疫检验和无害化处理等情况的管理,使得屠宰监管求实效、求创新,形成有条不紊的长效机制;第二层,职能部门做好“为人民服务”的创新工作,采取多样化办公,拓宽群众了解信息的渠道,包括建立投诉举报电话,以更好地服务群众的需求。例如,江山市深入实施浙江省政府多部门下发的肉品安全专项整治“百日会战”行动、生猪屠宰专项整治行动和市民“菜篮子工程”等,就是为了方便群众,为群众提供优质的创新性服务。所以,创新监管是构建“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系的实践动力,只有勇于创新、开拓进取,才能保障“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系构建“有行有神”,发展得当。

3 “无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系构建的实践启示

以“无缝隙法治”的基本内涵为理论基础,结合江山市“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系建构的成功经验,建议我国构建“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系的实践路径

可从以下几方面入手:

3.1 强化宣传造势力度,构建屠宰监管新环境 当前,构建“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系的重心是加大宣传力度,构建屠宰执法新环境,营造良好的执法氛围,确保屠宰监管工作提质增效。各地农业部门要以生猪定点屠宰监管工作思路的创新带动“服务型监管”工作方法的转变,构建“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系,在构建屠宰执法环境方面重点抓好内部环境和外部环境:内部执法环境是做好定点屠宰场管理工作,建立屠宰质量安全管理“源头控制、过程管理、处置高效”的长效机制,首先抓好养殖环节,确保入场生猪质量安全;其次切实抓好屠宰环节,确保出场肉品质量安全。外部环境是做好屠宰宣传教育工作,为人民群众营造良好的肉产品消费环境,可组织召开各乡镇屠商会议,宣传屠宰法律法规增强屠商的守法经营意识,开展多形式的宣传主题活动,向市民普及肉品安全的相关法律知识,增强市民的猪肉食品安全意识,创造良好的执法外部环境。

3.2 理顺监管职责范围,构建综合执法新模式 拉塞尔·M·林登提出的无缝隙政府理论主张政府以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务,其重要特征就是没有分界线,清除政府内部障碍,即阻碍政府内部的“柏林墙”。所谓的“柏林墙”是指政府部门之间职能交叉、重叠和权责不清的现象^[8]。在构建生猪定点屠宰综合执法新模式的过程中,在农业部门抓好屠宰环节监管的同时,市场监管、公安等部门应依据各自监管范围,形成工作向心力。构建生猪定点屠宰综合执法新模式关键是要实现监管界面无缝衔接,执法力量统筹协调。无缝衔接是指:各相关职能部门间密切配合,严防监管界面无“裂痕”,确保监管到位、不疏漏。当前生猪定点屠宰监管方面仍然存在执法范围不合理、执法衔接不足等问题,应积极探索构建“大综合”执法模式,进一步明确各职能部门的职责分工,尽可能防止在执法过程中出现“多米诺骨牌效应”,努力构筑“大综合”执法新模式,真正实现无缝隙、无裂痕的定点屠宰执法。

3.3 完善工作机制建设,构建惠民富民新格局 任何管理的创新,其有效性的发挥都离不开一套完善的机制。江山市通过建立有效的机制,使得“无缝隙法治”生猪定点屠宰执法体系更加精细化、合理化、科学化。完善生猪定点屠宰监管工作机制建设显得尤为重要,应重点从以下方面切入:①要强化组织领导,建立健全屠宰监管工作机制。根据农业部以及省农业厅相关文件的精神,及时制定出台有针对性的实施方案,确保监管组织到位、人员到位、措施到位,并严格按照“全程联动、问题导向、标本兼治、规范发展”的要求^[9],不断细化工作目标、范围、方法和步骤,有效遏制私屠滥宰的违法行为。②要加大执法力度,营造有序的肉产品市场秩序。集中力量查处未经检疫检验的猪肉产品,使定点屠宰执法工作步入规范化与常态化,积极开展大规模的联合执法专项行动;并采用不定期检查相结合的方式,尤其是重大节日肉品销售高峰期,增加巡查频率,有效遏制肉品生产经营违法犯罪行为。③要强化宣传攻势,营造良好的食品安全消费氛

(下转第 307 页)

元/hm²,主要生产专用蒸煮类面粉;水稻种植面积 4.2 万 hm²,单产 9 750 kg/hm²,总产 40.95 万 t,纯效益 1.65 万元/hm²,稻米品质达国标三级米以上。

3.2.2 标准化粮田基础设施建设。计划建设沟、渠、田、林、路、涵、桥、闸、站配套的标准化高产稳产粮田面积 3 500 hm²。

3.2.3 土地流转和种粮大户培植。规划流转土地 1 万 hm²,培植 13.33 hm² 以上种粮大户 500 余户,全区粮食规模种植面积达到 1.5 万 hm² 以上。

3.2.4 稻麦全程机械化生产水平。稻麦播种、插秧、收获等主要农事作业全部实现机械化,田间施肥机械化率达到 60% 左右,植保统防统治机械作业率达到 40% 左右。

3.2.5 控减化肥、农药等投入品。实现化肥、农药零增长,并采取有效措施,逐年控减化肥、农药的使用量。“十三五”期末,化肥使用量减少 10%,农药使用量减少 5%。

4 “十三五”期间发展粮食生产的对策措施^[1-2,5]

4.1 切实保护耕地粮田,加强农田基本建设

4.1.1 严格执行基本农田保护制度。千方百计遏制耕地递减速度,进一步落实区长、镇长抓粮食生产的责任制,实行最严格的耕地保护制度,划定永久基本农田并严格落实保护责任,确保耕地总量不减少、质量有提高。

4.1.2 加强农田基本建设。着力搞好沟、渠、田、林、路、桥、涵、闸、站等配套设施的建设,确保农田机械通行无阻,早能抗、涝能排,旱涝保收不成灾。

4.1.3 强化培肥土壤,提高土壤肥力。着重抓好稻麦秸秆还田,增加收割机切碎装置和拖拉机的翻埋装置,就地稻草还田,坚决杜绝焚烧秸秆等浪费资源、污染环境的不良行为。

4.2 大力改革粮食生产方式,全面推广机插秧和机条播 推广普及水稻机插秧、小麦机条播,促使水稻及时成熟收获腾茬,确保小麦适期播种,迅速走出“水稻迟成熟迟收获、小麦迟播种晚出苗”的恶性循环怪圈,努力提高小麦生产抗灾能力和产量水平,实现全年稻麦两熟双高产。

4.3 以实施高产创建为契机,全面提升粮食生产水平 紧紧抓住实施稻麦高产增效创建项目的契机,集成水稻、小麦高产、稳产、优质、高效、安全等全程机械化配套栽培技术,加

大优良品种、精确定量栽培、小麦精量半精量播种、测土配方高效施肥、综合防治病虫害、生化调节控制等新品种、新技术的示范、推广应用力度,强化辐射带动作用,促进大面积粮食生产水平的全面提高。

4.4 以科技入户和农民培训为抓手,全面提升科学种田水平 通过实施农民培训工程,广泛开展农民培训活动,提升农村留守人群接受新技术的能力。通过农业科技入户指导、技术培训等优质服务,使农业科技示范户全面掌握粮食生产的关键技术,大力提高主导品种和主推技术的推广应用普及率。

4.5 积极推进粮食适度规模经营,提升粮食规模效益 积极引导缺劳力、缺技术、缺装备的农民转让承包土地,促使土地逐渐向种田能手集中,大力培植职业农民,逐步发展家庭农场,粮食生产规模控制在 2.0~3.3 hm²,积极采取扶持政策 and 惠农措施,逐步提高 6.67 hm² 以上特别是 13.33~20.00 hm² 粮食生产大户的生产能力和装备水平,着重提高粮食规模种植大户农用机械、仓储和收获烘干设备的持有率,提高种粮大户的科学种田水平,迅速提高全区粮食生产能力。

4.6 强化农业社会化服务功能,着力解决农民的后顾之忧 积极稳妥地推进联耕联种的新型农业生产经营方式,努力提高农业社会化服务质量,为广大农民特别是缺劳力的农户提供收、种、管等配套服务,如深耕埋草、旋耕灭茬、机插秧、机条播、统防统治、抗旱灌水、收获作业等,切实解决农民的后顾之忧。

参考文献

- [1] 顾莉娟,吴建中,戴凌云,等.江苏省盐城市盐都区粮食综合生产现状及提升对策[J].园艺与种苗,2014(9):56-60.
- [2] 张文灿,葛汶汶,孙广仲,等.提高盐都区粮食综合生产能力的对策措施[M]//杨力,刘洪进,张红叶,等.沿海粮食高产高效集成技术研究新进展.北京:中国农业科学技术出版社,2013:63-65.
- [3] 滕友仁,王甫同,孙高明.对盐城市加快种植业现代化进程的思考[M]//杨力,刘洪进,张红叶,等.沿海粮食高产高效集成技术研究新进展.北京:中国农业科学技术出版社,2013:3-8.
- [4] 孙高明,陆叶,刘洪进,等.盐城市百亿斤粳稻生产能力建设调研与思考[M]//杨力,刘洪进,张红叶,等.沿海粮食高产高效集成技术研究新进展.北京:中国农业科学技术出版社,2013:9-13.
- [5] 戴凌云,孟建武,张连成.盐都区直播稻快速发展的原因及对策[M]//杨力,刘洪进,张红叶,等.沿海粮食高产高效集成技术研究新进展.北京:中国农业科学技术出版社,2013:68-69.
- [6] 高铭喧,陈璐.当代我国职务犯罪的惩治与预防[J].法学杂志,2011(2):1-8.
- [7] 张德友.司法公信的逻辑结构与生成机制:以司法权威和司法公正为基础的法律服从[J].社会科学战线,2014(5):110-113.
- [8] 张忠厚,卓泽渊.人民法院司法公信现状的实证研究[J].中国法学,2014(2):13-18.
- [9] 尹华龙,毛柳元,祝焯宁.谱写提高中国司法公信力的法治新篇章[J].楚天法治,2015(8):79-80.
- [10] 张善根.司法公信力的救赎与重塑[J].中国党政干部论坛,2014(1):27-29.
- [11] 徐建新,陈锋.全面深化改革视野下的司法公信力建设[J].法律适用,2014(3):88-91.
- [12] 习近平.必须全面推进社会主义法治国家建设[J].党建,2014(12):2-3.

(上接第 286 页)

围。强化屠宰法律法规的宣传攻势,始终以“心系老百姓”的工作理念,提升屠宰企业主、屠工、屠商,以及人民群众的猪肉食品安全意识,着力筑牢定点屠宰执法新体系,积极构建惠民富民新格局。

参考文献

- [1] 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过.中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2014:25.
- [2] 毛柳元,王华华,刘玉侠.论我国法治建设的成就与法治变革的友好型环境[J].行政与法,2011(12):26-31.