抓执法　促监管　保安全

——石家庄市畜牧水产局以执法规范化建设促牧渔产品质量安全工作纪实

文/图　本报记者　**刘国茹**　通讯员　**王荣申**

编者按：

随着牧渔业的发展和人们消费安全意识的增强，牧渔产品质量安全越来越被重视，同时，对牧渔业执法行为也提出了更高的要求。石家庄市畜牧水产局局长吕军英从2011年8月上任伊始，就带领局领导班子为如何破解牧渔产品质量安全管理难题而不懈摸索。经过一年多的工作实践，他们终于找到了一条以严格执法治理随意违法，以执法规范化促进管理科学化，以快速执法保障牧渔产品质量安全的新路子。2012年9月21日—22日，农业部产业政策与法规司、畜牧业司和兽医局三个司局领导到石家庄市畜牧水产局调研执法规范化建设，对该市畜牧水产局执法规范化建设的经验和做法给予了充分肯定和高度评价：工作走在全国前列，在全国带了个好头。

石家庄市桥西动物卫生监督所。

一个单位工作好坏，成绩由领导来评定，效果由群众来评说。石家庄市畜牧水产局执法规范化实施一年多来，成绩有目共睹，效果非同一般。

2012年3月9日下午6点多钟，忙碌了一天的人们正准备下班，这时，石家庄市畜牧水产局接到保定畜牧局的案情通报：在石家庄辖区范围内发现重庆信心农牧动物药业有限公司经营假兽药窝点。局长吕军英一声令下，执法人员在10分钟内立即整装出动，第一时间赶到其位于石家庄市的经营场所，现场查获假兽药41种320箱另23盒，劣兽药6种69箱，执法人员顾不得吃饭休息一直工作到深夜，直到按照执法规范化的要求和时限依法进行了处理才结束。这是石家庄市畜牧水产局实行执法规范化管理以来的一个缩影。

今年年初，石家庄市畜牧水产局把贯彻落实中央一号文件和国务院、省政府《现代农业发展规划(2011—2015年)》以及石家庄市优化发展环境建设一系列要求作为主线，确定了坚持抓规范执法、保质量安全、促产业发展的工作思路，着眼于“抓体系强机构，抓规范强能力，抓执法强监管”，扎实开展了执法规范化建设，取得了显著成效。2012年5月30日，全省农业法制工作会议、全省动物卫生监督规范化建设现场会对石家庄畜牧水产局执法规范化建设进行了肯定和推广。去年以来，在全市优化发展环境民主评议中，市畜牧水产局在市直50个参评部门中位列前茅。

10月8日，石家庄市副市长张树志(前右一)石家庄市畜牧水产局局长吕军英(前左一)陪同副省长沈小平(前左三)视察石家庄市肉牛养殖基地。

理顺执法体系　提升执法能力

俗话说，没有规矩不成方圆，工作千条万条，打好基础是第一条。石家庄市畜牧水产局局长吕军英深谙这个常理中所蕴含的深刻道理，多年从事政法管理工作的经验，使他很快找到了影响畜牧水产执法力度的症结，解决起来自然也就手到病除。

今年年初，石家庄市畜牧水产局从健全执法体系、强化执法职能、理顺执法机制三个方面加强执法体系建设，为执法能力和执法水平的提升夯实基础。

健全执法体系。石家庄市畜牧水产执法系统经过多年的建设，已经形成了上下对口，比较健全的执法体系。2007年，在全省率先成立了畜牧行政综合执法支队；2011年，市内六区组建了农产品质量安全综合执法队；2012年，石家庄市政府出台《关于加快现代畜牧业发展的意见》，明确要求“整合畜牧行政执法队伍，全力推进畜牧行政综合执法。为此，市畜牧水产局按照市政府要求，多方协调、强化督导、乘势而上，全力推进畜牧行政综合执法体系建设。截至目前，全市18个农业县(市)区全部成立了畜牧(农业)行政综合执法大队。全市畜牧水产系统基本建成了上下对口、协调联动、保障有力的牧渔行政执法体系，为全市牧渔业的转型升级、跨越赶超打下了坚实的基础。

强化执法职能。为严格、严肃、严明执法，石家庄市畜牧水产局首先对所承担的畜牧水产法律、法规和规章规定进行了认真梳理，要求市、县畜牧水产部门既要重视生产服务，也要重视行政执法；既要重视事前审批，也要重视事后监管；既要重视质量监测，也要重视案件查处，做到不缺位、不错位、不越位。为加强执法责任，理顺执法职能，市畜牧水产局对畜牧行政综合执法支队、动物卫生监督所、渔政管理处三个执法机构进行整合，进一步明确三个执法机构的职责。在理清职责的基础上，加强执法手段建设，落实执法经费，配备必要的执法装备，保障执法工作顺利进行。加强执法监督，通过案件核审、案卷评查、执法检查等方式对所属执法机构进行检查和评估，查找问题和薄弱环节，分门别类制定整改措施，切实解决执法中存在的突出问题，确保法定职责得到全面履行和落实。

理顺执法机制。市畜牧水产局按照“四个相对分离”的原则，对行政执法机制建设进行了大胆尝试和探索，实现了行政管理与行政执法相对分离、行政执法与行政执法监督相对分离、行政许可与行政执法相对分离、质量监测与行政执法相对分离。在此基础上，制定印发了《石家庄市牧渔产品质量安全监管工作规程》、《关于进一步完善内部衔接机制，加大执法办案力度的意见》，进一步明确了牧渔行政执法检查职责分工和执法检查重点，完善了行政执法检查机制，建立了案件线索通报、查处案件反馈、行政处罚案件备案和案件分析制度，规范了牧渔违法案件的管辖，确定了阳性样品查办内部运行程序，制定了考核奖惩机制，探索形成了由行政处室牵头、检验检测机构提供技术支撑和执法机构负责案件办理的一体化执法模式。

加强执法规范化建设　提高严格公正执法水平

畜牧水产部门需要执行的法律有《动物防疫法》、《渔业法》、《畜牧法》、《兽药管理条例》、《生猪屠宰管理条例》、《实验动物管理条例》、《兽用生物制品管理办法》等近百余项法律、法规。为确保牧渔产品质量不出问题，就必须从执法的主体、执法的力度、执法的科学性规范性上下功夫。石家庄市畜牧水产局正是抓住了规范执法这个“牛鼻子”，才使法律的尊严和威力尽显，开辟了一条以规范执法防范违法的创新之路。

为此，石家庄市畜牧水产局制定印发了《关于加强执法规范化建设的意见》，并将其列入全市畜牧水产系统“十大重点项目”，实行项目化管理、工程式推进，打破领导分工、人员界限，实行“五个一”工作方法，即：一个项目一套人马、一套任务目标、一套保障措施、一套考评办法，做到月有进度、季有形象、半年点评、年终总评、全程问效。在5月30日召开了全市牧渔执法规范化暨基层所站规范化建设现场会，参观了执法规范化建设的典型，在全市强力推行“六大规范、二十八项统一”。

规范外观标识。主要体现在动物卫生监督机构建设上，重点实施“五个统一”，展示执法机构良好外在形象和精神面貌。第一，参照动物卫生监督执法标志图案色调，统一动物卫生监督机构办公场所外墙颜色，以警蓝色和天鹅灰为主，墙面1米以下粉刷警蓝色油漆，1米以上粉刷天鹅灰外墙涂料。第二，统一徽标。在动物卫生监督机构大门上方悬挂直径为1米的中国动物卫生监督徽标，标志左右两侧分别书写“中国”“动监”两个大字，统一字体、尺寸、颜色。第三，统一服装样式，佩戴动物卫生监督执法标志肩章、领花和臂章。第四，统一单位名称，县级动物卫生监督机构统一为“××县动物卫生监督所”；县级畜牧行政综合执法机构统一为“××县农业(畜牧)行政综合执法大队”。第五，动物卫生监督执法车辆统一张贴动物卫生监督圆形标志。

规范硬件建设。重点实施三个统一，提高牧渔执法装备水平，改善办公条件。第一，统一办公场所。第二，统一房间内办公桌椅、文件柜、档案柜颜色、样式，摆放整齐划一。第三，统一执法装备。畜牧行政综合执法和渔政执法部门统一配备执法专用车、照相机、摄像机、录音笔、农业执法通、对讲机、强光手电等设备。

规范文书档案。重点实施四个统一，全面提高执法水平。第一，统一建立执法人员管理档案。第二，统一建立管理相对人档案，详细记载管理相对人基本情况、相关证照办理及变更情况。第三，统一建立日常执法检查工作档案。执法人员在执法时详细记录执法过程中的情况，对监管对象实施动态执法监管。第四，统一建立行政处罚案卷档案。统一使用农业部执法文书，案件办理完毕后，及时归结案件，一案一卷，汇总登记。

规范制度机制。重点实施四个统一，形成一套完整的工作机制。第一，统一建立八项制度，即：宽立案、严销案制度；证据优化制度；按照行政复议与行政诉讼证据的要求，制定了符合畜牧水产执法实际的《执法证据规则》；通过证据的优化，保障执法人员准确认定违法事实；公正、客观地处理违法案件；处罚案件层级审批制度等。处罚案件原则上实行“三级审批负责制”。今年以来，局务会对哈尔滨绿达生动物药业有限公司经营假兽药案等三起案件进行了集体研究，确保作出的处罚决定更合理、更准确。案件合议与会审制度。对情节复杂和重大违法行为给予当事人较重处罚的案件，进行集体会审。市、县处罚案件管辖制度。明确了市、县两级执法案件管辖的范围，规范了市级提级管辖、指定管辖和移送管辖问题。执法期限严格控制制度。严格遵守法律、法规、规章设定的期限，不得超越期限或者变相超越期限，不得剥夺或变相剥夺当事人享有的权利，不得要求当事人以书面同意的方式放弃权利。行政强制制度。制定了《行政执法强制规则》，将执法中适用的法律条文和制度用“格式”固定下来，从而规范行政强制行为。执法档案管理制度。建立执法人员的执法档案，作为对单位和执法人员执法绩效考评的重要依据。第二，统一建立三项机制。即：畜牧水产行政执法与刑事司法衔接机制。成立了案件审理委员会和移送案件预审小组，加强了对移送涉嫌犯罪案件的预审和集体会审。制定下发了《关于做好牧渔行政执法与刑事司法衔接工作的意见》，实行行政处罚立、查、罚三分离制度，完善了对县级畜牧水产部门案件移送工作的监督机制。与公安部门协调联动机制。加强与公安部门的沟通协调，3月1日，正式成立了石家庄畜牧水产治安办公室，配备了车辆、警械，制作了组织机构、工作制度等公示牌。下发了《石家庄畜牧水产治安办公室工作方案》，对出警流程作出具体规定，建立了出警台账。目前，已出警5次，有效发挥了保障、指导、处置、协调四个方面的作用。内部执法衔接配合机制。逐步探索形成了由行政处室牵头，由检验检测机构提供技术支撑，由执法机构负责案件办理的一体化执法模式，使监管工作更加系统和规范，能够快速应对复杂的、突发的牧渔产品质量安全案件。第三，统一推行三种工作模式。即：行政执法信息化应用。建设牧渔信息化综合管理平台，建立畜牧水产法律规范与政策、执法人员培训与交流专栏、行政处罚网上流转与审批、许可信息共享和违法行为查处数据库。延伸跨部门的执法协作。主动加强与工商、商务、质监、食药监等部门的沟通与协作，与市食品药品监督管理局建立了以案件协查与快速反应、信息通报与信息共享和专业知识相互交流为主要内容的执法工作协调联动机制。“说理式”行政处罚。在行政处罚时，遵循“过罚一致”原则，不仅向被处罚人告知作出行政处罚的法律依据、证据、处罚结果，还一并告知证据取得方式、采信和排除的理由、违法事实认定过程等内容，使行政处罚更具有说服力和教育、惩戒作用。第四，统一上墙公示制度标牌。一方面增强执法人员依法办案的约束力，另一方面对行政相对人进行守法生产经营的宣传，方便管理相对人办事。

石家庄市畜牧水产局吕军英局长(左二)陪同农业部政策法规司李生巡视员(右四)及畜牧司兽医局领导对石家庄市畜牧水产局执法规范化工作进行调研。

规范执法行为。重点实施七个统一。第一，统一着装规范。执法人员在办公、履行执法任务、参加与执法有关公务活动时，严格按要求统一着装，正确佩戴统一标志标识。第二，统一仪容规范。执法人员保持头发整齐、面容整洁。第三，统一举止规范。要求执法人员举止端庄、行为得体、谈吐文明、精神饱满、纪律严明。第四，统一用语规范。执法人员在执行公务时用语规范、文明，不对当事人使用粗俗、歧视、侮辱以及威胁性语言。第五，统一执法规范。执法时服从命令、听从指挥，不得从事与执法无关的活动。认真填写各类记录，及时维护和补充执法装备。第六，统一办案规范。执法人员根据相关规定，依法实施行政检查、行政强制、调查取证和行政处罚。第七，统一廉政规范。制定廉洁自律、监督检查、纪律约束等制度，强化队伍公仆意识，严格遵守廉洁从政各项规定，坚持秉公执法、廉洁办案。

规范队伍建设。全市畜牧水产系统共有执法人员1415人。为建设一支正规化、职业化的执法队伍，该局重点实施五个统一。第一，统一学习培训要求。实施了全员轮训年活动，分级、分类别、分层次对全部执法人员进行轮训，使执法队伍素质和执法能力、执法水平有了一个大的提升。第二，统一开展社会主义法制理念教育。统一开展执法理念教育，树立正确的思想意识和健康向上的情操，守法纪、爱岗位、公正廉洁、忠于职守、全心全意为人民服务。第三，统一纪律风纪。统一制定纪律风纪要求，在办公室安装“风纪镜”，出门办事、执法办案前整理个人风纪。第四，统一内务管理。着眼于建立规范的管理秩序，统一制定桌椅摆放、床品摆放、执法装备管理等方面的要求，创造良好的工作环境，展现执法队伍风采。第五，统一奖惩考核。为保证执法规范化项目建设落到实处，制定了《石家庄市牧渔执法规范化冠军杯评比办法》，对获奖单位和个人进行表彰，并颁发了奖杯。

加强执法办案　保障科学发展

石家庄市畜牧水产局开展执法规范化建设的核心是提高执法能力，减少随意执法，加大执法力度，以办案促监管，提高监管效果。目标是强化牧渔业科学发展、重大动物疫病防控、牧渔产品质量安全三项重点工作，加快推进传统牧渔业向现代牧渔业转型、畜牧大市向畜牧强市升级。经过一系列执法规范化建设，石家庄市畜牧水产局掌握了严肃执法的“金刚钻”，他们不仅敢承揽各类执法工作的“瓷器活”，而且还要进一步科学创新，使整个执法工作做得又好又实。

强化快速反应。建立执法队伍的快速反应机制，确保执法人员和车辆、设备始终处于应战状态，确保随时拉得出，打得赢。

今年8月30日，有群众举报称，一饲料厂生产假冒他人饲料产品。执法人员迅速赶往现场，封存了违法饲料产品40余吨。在执法人员依法对其生产场所和成品仓库进行查封后，该行为人擅自撕毁封条，继续从事非法生产，并转移部分被查封物，已涉嫌构成生产伪劣产品罪，同时，可能涉嫌销售假冒注册商标的商品罪、非法经营罪，治安办公室执法人员依据相关条例迅速将其控制，并移送公安机关查处。

加大执法力度。坚持做到“三个结合”，即：日常监管与集中整治相结合，突击性与经常性执法相结合，全程监管与突出重点环节监管相结合。在日常监管中，实行关键风险点重点控制原则，对有过问题的对象重点监督，对屡禁不止的违法行为加重处罚力度。拓宽案件来源。通过群众举报、拉网摸排、监督抽检、明察暗访等形式，挖掘案件线索。出台了《牧渔产品质量安全举报奖励办法》，充分发挥举报奖励机制的作用，加大宣传力度，广泛发动群众，开展有奖举报，真正让人民群众参与进来，让违法生产、经营者无处可藏并受到应有的惩罚。办好每一个案件。每处置一起案件，都做好当被告的准备，带着这么一种心态去办案，力争每个案件都办成铁案。

实行“三个转变”。认真落实石家庄市优化发展环境建设要求，在执法理念上，由“重管理轻服务”向“寓管理于服务之中”转变；在执法行为上，由“随意执法”向“规范执法”转变；在执法方式上，由“刚性执法”向“柔性执法”转变。把严格执法与热情服务结合起来，把严格执法与提高监管水平结合起来，避免简单、机械甚至粗暴执法。认真执行轻微违法首违不罚制度；加大对那些主观故意违法、恶意违法行为的查处力度，震慑不法分子，维护公平正义，为牧渔业科学发展创造良好的法治环境。

今年以来，全市畜牧水产系统共办理各类案件407起，无一起复议、诉讼案件，办案数量和办案质量都有了大幅度提高。通过强力推进执法规范化建设，有力地打击和震慑了不法分子，规范了生产经营秩序，净化了市场环境，保障了牧渔产品质量安全，树立了畜牧水产部门良好的公众形象。

吕军英局长带领动物卫生监督执法人员检查石家庄市肉品市场。

集中销毁罚没假劣兽药、饲料、饲料添加剂。

全市动监执法人员封闭式综合技能培训汇演现场。