

非粮化整治政策执行下的基层政府依法行政研究

黄佳晟

(澳门理工大学人文及社会科学学院, 澳门 999078)

摘要: 依法行政原则要求政府权力必须源自法律并且承担相对应的责任, 非粮化整治政策是乡村振兴与粮食安全大背景下推动农业可持续发展的重要行政干预措施。文章主要剖析一种非粮化整治政策在基层组织执行的结构, 并以该政策为框架探讨政府在具体土地政策执行中如何合法合理地运用权力。文章从行政干预的必要性和基层治理的权力规制两个角度出发, 认为明晰基层政府权力的分配与行使方式是保障行政工作健康运行的关键。在非粮化整治政策的整个执行过程中, 我们可以深刻感受到依法行政与权责精准匹配的重要性, 要确保政策执行始终依法进行。

关键词: 依法行政; 非粮化整治; 乡村振兴; 法治政府

中图分类号: F323.211

在 2020 年, 我国政府针对粮食安全问题出台了《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》, 其中明确指出保护粮食生产的紧迫性。在面对新冠疫情给国际粮食市场带来的冲击时, 我国深刻认识到日益凸显的国内粮食产需不稳定性问题^[1]。近年来过度“非粮化”现象在农村地区频发, 对于正努力构建国内经济循环体系的我国而言, 稳定农业、农村和农民的发展是实现可持续发展的关键环节, 而粮食作为保障人民生存的重要物资其储备量能对市场经济产生波动影响, 在乡村振兴背景下保护粮食安全是重中之重^[2]。为此必须激发农村非科层结构组织的力量, 深入探索基层科层制行政组织的权力分配, 从非粮化整治政策的实践来看, 创新型整治组织模式离不开政府与社会组织的共同参与和深入磨合。

1 一种嵌入治理模式的政策执行基层组织结构概述

乡村振兴的核心在于找到让农村资源、农业生产效率、农民生活质量和农村环境保护相互促进的平衡点^[3]。非粮化整治是政府纠正耕地经济作物过度种植倾向, 体现了对土地自由流转政策的反向调节, 与耕地承包户转让土地经营权的行为不同, 政府更注重公共利益的实现, 要恢复耕地的粮食生产功能从而稳固国家粮食储备^[4]。因此, 非粮化整治与农民土地流转的利益追求存在一定差异。

学者赵鑫、林琳的田野调查扎根于浙江省某市某镇, 他们深入探索并提出一种以行政发包为

基石的非粮化整治政策执行基层组织结构, 称之为 A 结构^[5]。如图 1 所示, 在这一结构中基层政府与社会组织形成紧密的嵌入合作关系, 乡镇政府、村“两委”等核心主体之间展现出鲜明的行政发包行为特征。赵鑫、林琳进一步细化了行政内包与行政外包两种行为方向, 行政内包让科层内部的权力沟通得到了优化, 行政外包则丰富了基层政策执行的权力分配方式。

A 结构展现出一种现代化网格型权力分配方式, 在该方式下政府权责通过合理的分配和下放形成高效有序的管理体系。当我国推动非粮化整治行动开展时, 各级政府的政策执行职责逐步下移, 上级政府会下放土地农业整治所需的各项权力并提供相应的财政支持, 以此确保下级政府有足够的资源和能力来执行政策, 下级政府则负责接收并根据实际情况行使权力, 同时利用自由裁量权整合村级资源来推动政策的顺利执行。A 结构中的每个行政网络片区都设有一名网格长, 其负责协调和监督片区内的各项事务, 而真正负责执行整治政策的是网络片区下的各村村“两委”, 其中村书记担任核心执行角色, 负责具体工作的安排和执行。

2 非粮化整治政策: 法治思维下的行政干预

作为我国公民核心权益的生命权与健康权, 时刻受到法治政府的深度关切。从禁止转让到逐步开放转让窗口, 再到合法进入商品市场, 我国的土地使用逐渐形成“三权分置”的格局, 农民有了自主流转经营权的自由, 极大满足了自身的

经济利益^[6]，土地流转、托管、入股等模式成为农村社会的主流现象。但随着农村劳动力大量地涌向城市寻求发展空间，原本依赖于人力耕作的农田面临人手不足的问题。为了追求更高的经济

效益，农民转向种植高经济价值的作物如水果、蔬菜等，导致传统的粮食作物种植面积逐渐减少，而粮食储备量的可持续达标需确保粮食作物播种面积的合理分配。

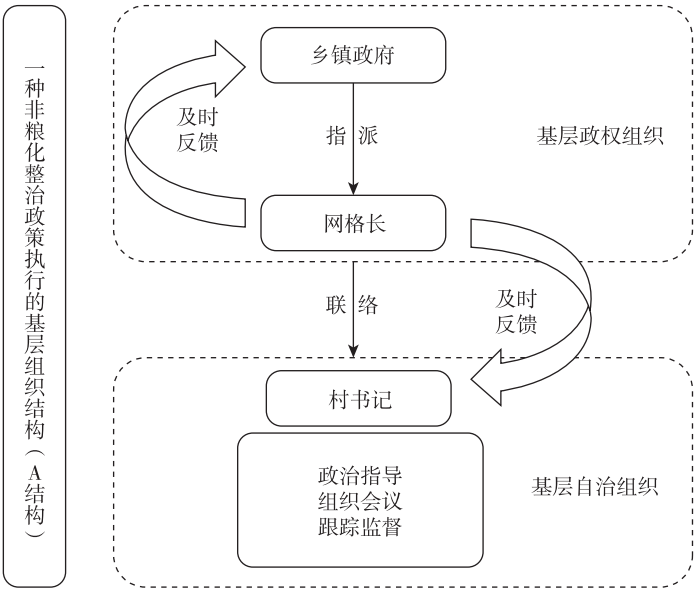


图1 一种非粮化整治政策执行的基层组织结构（A结构）

法治思维坚持以公共利益为出发点，摒弃传统的官本位价值观，认为政府要为社会群体谋求利益最大化。政府在寻求经济发展的同时需强调粮食耕地的保护，可以实现合理程度的退商还农、腾退复种。国务院发展研究中心研究员吴敬琏曾表示法治、有限、责任的政府理念仍是我们追求的目标^[7]，土地是影响经济发展与公共利益的重要自然资源，因此政府对土地资源的管理要依赖市场机制与行政手段的结合和有效互动。在确保土地经营权自由流转的情况下，政府须具备在关键时刻行使紧急干预权的能力，这种市场与行政的互动机制有助于实现乡村振兴战略与国家粮食安全保障之间的平衡。法治思维下的各级政府及相关部门要依法行政确保土地管理的透明和公正，防止滥用行政权力侵犯农民合法权益，并通过加强法治宣传教育增强全社会的法治意识，使广大农民和土地使用者能够自觉遵守土地管理法律法规，共同维护土地市场秩序的稳定。

3 网格化整治模式：政策执行环节的权力规制探索

非粮化整治政策的执行遵循动员、腾退、复种、监督等流程逻辑。动员阶段致力于宣传与引

导整治政策，确保相关利益方了解政策的目标、原则和措施，并鼓励他们积极参与政策的实施。腾退和复种是整治行动效果显现的阶段，2019年修订的《中华人民共和国土地管理法》明确了耕地的使用限制和坚决执行应退必退、应种必种的原则。反馈监督阶段则为整治效果的可持续性提供了保障^[8]。尽管名义上反馈监督行为被视为流程的最终一步，但实际上它贯穿于整个政策执行的过程。

基层政府的调度管理权和人事决策权是不可或缺的职权，政策落实与执行应具备“直达底层”的范围面和“实时反馈”的效率性。调度管理权是基层政府在依法行政下自由裁量权的空间权力统称，人事决策权是在法定编制下对工作人员的具体工作职责进行改变的权力。以村“两委”为代表的农村社会组织在村庄管理中具有独特的权威性，传统的宗族观念“以长为首”使得村民更信赖村落的治理统筹人^[9]。如果农村自治组织在治理过程中曾经非法地侵犯了村民的合法权益，这种情况可能会导致村民在与其接触时产生抗拒心理，这种抗拒心理会影响村民与自治组织之间的正常沟通，使得农村治理变得更加复杂和困难。

在A结构体系中，设立非粮化整治网格长这

一举措让乡镇政府实现科层政府与工作现场之间的双向情况反馈。与传统的农业综合执法队伍有所不同,网格长的主要职责并不在于直接干预或影响非粮化政策执行相对人的权利与义务。目前农业综合行政执法机构由市县两级地方人民政府组建,尽管执法权有下放到乡镇政府的发展趋势,但基层政府非粮化整治过程中仍需更为直接地对接。《农业综合行政执法事项指导目录(2020年版)》中涉及耕地、农用地保护的行政处罚权仅有5项,且均以土地污染为行为处罚事项,可见面对非粮化现象,农业综合行政执法队伍并未具备直接的行政职权。基于权责法定原则,农业综合行政执法队伍主要承担行政处罚、行政强制以及相关的行政检查职责,与非粮化整治政策执行的村村落实之间缺乏实际嵌入关系^[10]。

4 结论

中共十八届四中全会所强调的“全面推进依法治国”重大战略,昭示了我国在法治建设方面的坚定立场,为我国依法行政、依法治国的实施开辟了更为宽广的道路。依法治国作为国家治理的基石,与作为政府行权核心规范的依法行政相得益彰,在乡村全面振兴的时代大潮中,土地政策的具体落实需严格遵守法律法规,保证各项操作的公平、公正、透明,让依法行政成为乡村稳健发展的法治保障。

全球粮食安全的严峻形势让非粮化整治政策的实施显得尤为紧迫,A结构作为地方政府在应对基层多样性问题时所探索出的高效整治模式,其实际效果已经得到了显现。将依法行政的理论探讨与实际政策执行相结合,能够进一步深化对法治政府内涵的理解。文章着重强调了两个核心

观点,其一是依法行政的过程中,政府必须密切关注公共利益的变化,并根据实际情况进行适度的行政干预,这意味着政府在制定和执行政策时要关注及时性;其二是依法行政要求政府权力必须在制度框架内运行。对于基层政府而言,在执行政策时需要创新融合科层管理和农村社会组织自治,以实现政策的有效落地和基层治理的优化。

参考文献:

- [1] 徐艳晴,刘鑫,曹靓,等.耕地“非粮化”领域政府部门职责明晰化研究[J].中国土地科学,2022,36(10):13-20.
- [2] 孔姗,陈蓝天.乡村振兴战略背景下我国粮食安全面临的挑战及其对策研究[J].现代农机,2023(5):8-12.
- [3] 王海峰.乡村振兴背景下农村区域经济的协调发展研究[J].农业经济,2018(10):6-8.
- [4] 马建堂.在新起点上更好地保障国家粮食安全[J].新经济导刊,2019(4):4-6.
- [5] 赵鑫,林琳.耕地非粮化整治的组织逻辑与实践限度[J].农业经济问题,2023(9):58-68.
- [6] 王雄,迟文峰,代兄.深化农村土地制度改革促进城乡融合发展研究[J].农业经济,2023(12):98-100.
- [7] 吴敬琏.“中国模式”应思考的问题[J].中国物流与采购,2010(20):34.
- [8] 管珊.党建引领新型农村集体经济发展的实践逻辑与效能优化[J].中国农村观察,2024(1):146-160.
- [9] 陈潮辉.我国乡村治理多元规范及其功能研究[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2024,48(1):81-87.
- [10] 马兴鑫.对地方综合行政执法体制改革中几个问题的思考[J].中国机构改革与管理,2020(11):13-15.

~~~~~

【作者简介】黄佳晟,男,汉族,广东梅州人,硕士研究生,澳门理工大学人文及社会科学学院,研究方向:依法行政与廉政建设。