

# 基层农机监理执法困境与协同治理机制创新研究

杨光维 吴元方\*

丘北县农业机械安全服务中心

DOI:10.32629/as.v9i2.3735

**[摘要]** 农业机械化深入推进背景下,基层农机监理执法暴露出执法主体能力不足,职能部门协作缺位及社会参与机制缺失等深层矛盾,传统科层制监管模式与分散化,流动性强的农机作业特点存在结构性错配,单一行政力量难以实现全覆盖与全过程监管。协同治理理论为破解困境提供了新视角通过重构政府与市场及社会三方关系,建立信息共享平台与联合执法机制及多元监督体系,推动监管模式从管制型向服务型转变,从单向执法向多元共治转型,形成权责清晰,协作高效,监督有力的农机安全治理新格局,为保障农业生产安全,助力乡村全面振兴奠定坚实基础。

**[关键词]** 基层农机监理; 执法困境; 协同治理; 机制创新; 多元共治

中图分类号: TU262.2 文献标识码: A

## Research on the Institutional Challenges Facing Grassroots Agricultural Machinery Supervision and Law Enforcement and the Innovation of Collaborative Governance Mechanisms

Guangwei Yang Yuanfang Wu\*

Qiubei County Agricultural Machinery Safety Service Center, Wenshan Prefecture

**[Abstract]** Against the backdrop of accelerated agricultural mechanization, grassroots-level agricultural machinery supervision and law enforcement encounter persistent institutional challenges—including limited capacity of enforcement agencies, fragmented interdepartmental coordination, and underdeveloped mechanisms for societal engagement. The conventional hierarchical regulatory framework is structurally ill-suited to the decentralized, mobile, and operationally heterogeneous nature of agricultural machinery use, thereby constraining the ability of single-agency administrative interventions to achieve comprehensive, timely, and effective oversight. Drawing on collaborative governance theory, this study proposes a systemic reconfiguration of government-market-society relations. Specifically, it advocates for the establishment of integrated information-sharing platforms, institutionalized joint enforcement protocols, and a pluralistic supervision architecture. Such reforms aim to shift the regulatory paradigm from command-and-control administration toward service-oriented governance, and from unidirectional enforcement toward inclusive, multi-stakeholder co-governance. Ultimately, this approach fosters a robust, accountable, and adaptive agricultural machinery safety governance system—characterized by clearly delineated responsibilities, interoperable coordination, and sustained regulatory efficacy—thereby reinforcing agricultural production safety and advancing rural revitalization in a holistic manner.

**[Key words]** Grassroots agricultural machinery supervision; Law enforcement challenges; Collaborative governance; Governance mechanism innovation; Multi-stakeholder co-governance

### 引言

农业机械化率持续攀升为乡村产业发展注入强劲动力,但农机数量激增,作业范围扩大也给安全监管带来严峻挑战,基层农机监理执法长期存在人员编制紧张,专业素养参差,执法手段落后等现实困境,加之职能部门各自为政,信息孤岛现象突出,

导致监管盲区大量存在。单纯依靠行政命令和处罚手段的传统模式,既增加执法成本又难以取得预期效果,如何打破部门壁垒,整合社会资源,激发多元主体参与积极性,构建适应新时代要求的协同治理机制,成为提升基层农机安全监管效能的核心命题,关系到农业生产安全与农民生命财产保障<sup>[1]</sup>。

## 1 基层农机监理执法困境的生成逻辑

农机监理执法困境并非偶然形成而是多重因素交织作用的结果, 制度建设的相对滞后, 资源配置的结构性失衡及治理模式的路径依赖共同构成了困境生成的深层逻辑, 理解这些内在机理是寻求破解之道的前提。

### 1.1 制度供给滞后与执法需求扩张的矛盾

农业机械化快速发展使农机保有量呈现井喷式增长, 作业领域从传统耕种收环节向设施农业与畜牧养殖及农产品加工等领域延伸, 监管对象的数量和类型急剧增加, 然而现行农机监理制度框架主要建立于农业机械化初级阶段, 相关法律法规对新型农机装备与智能化作业设备及跨区域流动作业等新业态缺乏明确规范, 执法依据不足导致监管陷入被动, 农机监理机构的职能定位, 执法权限及处罚标准等核心要素未能随着形势变化及时调整, 制度供给与现实需求之间的时间差不断拉大。基层执法人员在面对复杂多变的监管场景时常常无法可依或无章可循, 执法行为的规范性和有效性受到严重制约, 制度层面的缺失成为制约监理工作开展的根本性障碍。这种滞后不仅削弱了法律的威慑力还导致安全监管碎片化, 使得跨区作业等高风险环节长期处于监管“真空”地带, 若不及时修补制度短板难以应对智慧农业背景下愈发多元的风险挑战, 基层治理效能也将持续萎缩<sup>[2]</sup>。

### 1.2 行政资源分散与监管对象流动的失衡

基层农机监理机构普遍面临编制不足, 经费紧张及装备落后的资源约束, 执法力量难以覆盖广袤的农村区域, 农机作业具有显著的季节性和流动性特征, 跨区作业现象日益普遍, 监管对象呈现时空分布不均, 活动轨迹难以预测的特点, 固定的执法站点和有限的人员配置难以实现动态跟踪, 农忙时节大量外地农机涌入本地作业而本地农机又流向其他区域, 属地管理原则在流动性监管中遭遇困境, 执法空白地带大量存在。现有行政资源按照行政区划静态配置, 与监管对象的动态流动形成结构性错配, 执法力量与监管任务之间的失衡愈发突出, 导致安全隐患排查不到位, 违法违规行查处不及时等问题频发, 这种资源错配不仅削弱了基层治理的权威性更使安全生产面临失控风险, 由于缺乏跨区域的动态协作与智慧化预警手段, 监管往往陷入“头痛医头”的被动局面难以从源头上阻断非法作业链条, 亟需通过机制创新打破行政藩篱, 重塑资源配置逻辑。

### 1.3 单一治理主体与复杂治理场景的错位

传统农机监理执法高度依赖政府行政力量, 市场主体和社会组织参与程度较低形成了单一主体主导的治理格局, 农机安全监管涉及生产, 销售, 使用与维修等多个环节, 关联农业农村与市场监管及公安交管等多个部门, 治理场景的复杂性远超单一部门的职能范围, 政府部门之间职责交叉与监管空白并存, 信息不对称导致重复执法与执法缺位同时出现, 协调成本居高不下却难以形成监管合力。农机手与合作社及生产企业等利益相关方拥有丰富的行业信息和自治能力, 但缺乏有效的参与渠道和激励机制, 大量治理资源处于闲置状态, 单一治理主体的能力

边界与多维治理需求之间的错位日益明显, 传统管控型治理模式已无法适应现代农业发展要求, 这种封闭式的治理逻辑忽视了社会力量在风险预警与行业自律中的独特优势, 导致政府在应对高频次与分散化的安全隐患时疲于奔命, 若不能打破政社壁垒激发多元主体共治活力, 监管效能将始终困于行政末梢, 难以实现从“单兵作战”向“协同共治”的根本性跨越。

## 2 协同治理嵌入农机监理执法的内在机理

破解执法困境需要从治理理念和治理结构层面寻求突破, 协同治理理论为农机监理执法转型提供了理论支撑与实践指引, 理解协同治理嵌入农机监理执法的内在机理有助于科学设计制度安排与运行机制。

### 2.1 执法权力的多中心配置机制

协同治理强调打破权力单中心垄断格局, 将执法权力在不同层级政府与相关职能部门以及具备专业能力的社会组织之间进行合理配置, 在农机监理领域实施多中心配置, 意味着省市县乡各级监理机构根据监管事项的性质和影响范围享有相应的执法权限, 避免权力过度集中上级或分散基层造成的效率损失。农业农村与公安交管及市场监管等部门依据各自职能对农机生产销售与道路行驶及质量安全等特定环节行使监管权, 通过明晰权责边界减少职能交叉和推诿扯皮, 行业协会与技术服务机构等社会力量在标准制定与技术鉴定及行为规范等方面发挥专业优势, 承担部分公共管理职能, 多中心配置并非权力碎片化而是在保持政府主导地位的前提下实现权力的分工协作, 通过建立授权清单与协作规程及监督机制等制度安排确保各权力主体既相互制衡又协同联动, 形成结构合理与运转高效的执法权力体系<sup>[3]</sup>。

### 2.2 监管信息的网络化流通机制

信息不对称是制约农机监理执法效能的关键因素, 协同治理通过构建网络化信息流通机制打破部门间, 层级间, 区域间的信息壁垒, 建立统一的农机监理信息平台, 整合农机登记, 检验, 事故及投诉等数据资源, 实现信息采集标准化, 存储集中化及应用共享化, 各相关部门将涉及农机安全的许可与处罚及信用等信息接入平台, 形成跨部门的数据交换与业务协同网络, 执法人员通过终端设备实时查询监管对象的全面信息, 提升执法精准性和及时性。网络化流通机制还包括信息的纵向传递与横向共享, 上级部门的政策指令与技术标准快速下达基层, 基层一线的执法动态与安全隐患及时上报决策层, 不同区域之间的农机流动信息, 执法协查请求迅速响应, 通过信息技术手段消除信息孤岛, 使分散的治理主体基于共同的信息基础开展协作从而大幅降低协调成本并提高监管覆盖面<sup>[4]</sup>。

### 2.3 治理主体的利益协调与激励机制

协同治理涉及多元主体参与, 各主体具有不同的利益诉求与行为逻辑, 建立有效的利益协调与激励机制是保障协同关系稳定运行的核心, 政府部门追求公共安全和社会秩序, 市场主体关注经营成本和发展空间, 社会组织重视专业价值与社会认可, 农民群众期待安全保障和便捷服务, 协同治理需要在这些差异

化诉求中寻找利益交集和平衡点,通过建立联席会议与联合执法及信息共享等制度化协作平台为各主体创造沟通协商渠道,在政策制定和执行过程中充分听取各方意见,使协同治理安排兼顾不同利益主体的合理关切。设计科学的激励约束机制,对积极参与协同治理,主动履行安全责任的市场主体给予政策支持和信用加分,对专业能力突出的社会组织赋予更多参与空间和资源支持,对协作配合度高的政府部门在绩效考核中予以认可,通过正向激励引导各主体将自身利益诉求与协同治理目标统一起来,形成利益共享,责任共担的治理共同体。

### 3 基层农机监理协同治理机制的实践创新

理论认知需要转化为实际行动才能产生现实效能,基层农机监理协同治理机制的实践创新应当从纵向联动、横向协同、社会参与三个维度系统推进,构建立体化治理网络。

#### 3.1 构建纵向联动的分级响应体系

纵向联动体系强调省市县乡四级农机监理机构之间的职责衔接和协作配合,根据监管事项的复杂程度和影响范围实施分级响应,省级机构负责制定全省统一的监理规范与技术标准和执法程序,统筹重大安全隐患排查与跨区域执法协作,对下级机构进行业务指导和监督考核,市级机构承担辖区内农机安全形势研判与专项执法行动组织和突发事件应急处置职能,协调解决县级机构在执法中遇到的疑难问题和管辖争议。县级机构作为执法主体负责日常监督检查与行政许可办理和违法行为查处,掌握辖区农机底数和安全动态,乡镇监理站点延伸执法触角至最基层,开展安全宣传与隐患排查和信息收集工作建立分级响应机制,基层发现的一般性问题就地解决,复杂疑难问题逐级上报由上级机构统筹处理,重大安全风险由省级机构统一部署联动应对,形成上下贯通快速反应的执法链条,确保各类监管需求得到及时有效回应<sup>[5]</sup>。

#### 3.2 打造横向协同的部门联动平台

横向协同重点解决农业农村,公安交管,市场监管与应急管理等相关职能部门之间的信息共享和执法配合问题,建立部门间联席会议制度定期通报农机安全形势和执法情况,协商解决职责交叉和监管空白,统筹部署联合执法行动和专项整治活动,搭建信息交换平台,各部门将涉及农机安全的许可,检验,违法与事故等信息实时推送共享,执法人员通过平台查询监管对象的全景信息,避免重复检查和执法盲区。建立案件移送和协查机制,农机监理部门发现超出职权范围的违法行为及时移送相关部门处理,其他部门在执法中发现农机安全隐患主动通报农机监理机构跟进处置,开展联合执法和交叉检查,针对农机生产销售与道路运输及田间作业等重点环节组织多部门联合行动,集中执法力量形成监管合力通过制度化的协作平台与程序化的协作流程,将分散在不同部门的监管职能整合为有机整体,提升农机安全综合治理能力。

#### 3.3 培育多元参与的社会共治网络

社会共治网络的构建旨在激活市场主体和社会力量的自治能力与监督功能,形成政府监管与社会参与良性互动的治理格局,支持农机行业协会与专业合作社等组织发挥桥梁纽带作用,参与行业标准制定与技术规范推广和自律公约实施,通过行业内部管理减轻政府监管压力,培育第三方检验检测与安全评估及技术咨询等专业服务机构,承接政府购买的公共服务项目为农机手提供专业化安全技术服务。建立农机安全信息员队伍,聘请农机大户与维修网点负责人等熟悉行业情况的人员担任信息员,协助收集安全隐患与违法线索拓展监管信息来源。开通投诉举报渠道鼓励群众对农机安全问题进行监督,对举报属实的给予奖励形成全社会关注农机安全的氛围,推行农机安全生产承诺制和信用评价制度,将市场主体的安全责任履行情况纳入信用档案并向社会公开,通过信用约束和市场选择机制促进农机生产经营者自觉遵守安全规范,构建起政府主导,市场运作,社会协同及公众参与的多层次治理网络。

### 4 结语

基层农机监理执法困境本质上是传统治理模式与现代农业发展需求之间的矛盾,破解这一困境需要从根本上转变治理理念和方式。协同治理机制通过重构政府与市场及社会的关系将分散的监管力量整合为有机整体,既保持了政府主导地位又充分发挥了市场主体的自律作用和社会力量的监督功能,形成了优势互补,良性互动的治理格局。实践创新应聚焦关键环节,建立上下贯通的指挥体系,左右联动的协作平台,内外结合的监督网络,以信息化手段打破部门壁垒,以制度化设计明确权责边界,以常态化机制保障持续运行,唯有如此方能构建起适应农业现代化要求的农机安全治理新格局,为乡村全面振兴提供坚实保障。

#### 【参考文献】

- [1]方学斌.加强基层农机管理与农机推广的必要性及策略[J].农机市场,2026,(01):76-78.
- [2]骆志超.乡村振兴战略下农机安全的现状、困境及对策研究[J].现代农机,2025,(04):58-61.
- [3]严佳,王馨,樊佳樱,等.新形势下上海浦东新区农机安全监理工作探究[J].农业技术与装备,2025,(12):81-83.
- [4]赵光宇,窦智,王文卿.浅析农机安全监理工作现状及措施[J].农机质量与监督,2024,(10):35-37.
- [5]朱宁.基层农机推广的现状与对策[J].农业开发与装备,2024,(06):44-46.

#### 作者简介:

杨光维(1976--),男,苗族,云南丘北人,大专,农艺师,研究方向:农机监理执法方面。

吴元方(1985--),男,汉族,云南丘北人,在职本科,农艺师,研究方向:农机事故处置方面。