

对经营不再分装种子备案的法律思考

李新奇

(江苏省苏州市吴江区种子站,苏州 215200)

摘要:经营不再分装种子备案是种子管理工作的一项新事物,如何做到既促进种子生产经营,又依法规范有序,防范管控好风险,是一个重要课题。对经营不再分装种子备案的法律规章适用提出了深层思考,供相关人员参考。

关键词:种子;备案;法律;思考

种子生产经营活动是保障国家粮食安全,促进农业发展的重要支撑,是现代种业的重要组成部分。种子生产经营服务网点分布广泛,经营活跃,才能满足农业生产者对种子的多方面需求,包括新品种、品种多样性、及时性、安全性等。对此,种子管理必须跟上种业发展的步伐,与种子生产经营活动相适应,其中,经营不再分装种子备案是种子管理工作的一项新事物,如何做到既促进种子生产经营,又依法规范有序,防范管控好风险,是一个重要课题。本文对经营不再分装种子备案的法律规章适用提出了思考。

1 种子生产经营法律规章依据现状

新修订的《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)自2016年1月1日起施行后,种子生产经营主要分持证和备案二类状态。

1.1 持“种子生产经营许可证”(以下简称《许可证》)企业 持证企业是种子生产经营的源头和主渠道,主要包括以下类型:经营主要农作物杂交种子和亲本种子的企业;生产、经营和选育结合一条龙的企业;从事种子进出口业务的企业;主要农作物常规种子的企业;非主要农作物种子的企业。

1.2 进行备案的种子企业或经营户 备案经营企业或经营户是种子供应到农业生产者的重要网络组成部分,是直接服务农民的触角、主阵地,它主要分为以下3种:持证企业异地设立分支机构,备案后经营的;专门经营不再分装种子,备案后经营的;接受持证企业书面委托生产、代销种子,备案后经营的。

2 经营不再分装种子法律、规章依据溯源和内容

经营不再分装种子法律、规章依据来自于《种

子法》和《农作物种子生产经营许可管理办法》(以下简称《管理办法》)。

2.1 法律依据 《种子法》第38条明确规定:“……专门经营不再分装的包装种子的,……不需要办理种子生产经营许可证,但应当向当地农业、林业主管部门备案。”

2.2 规章依据 《管理办法》第21条第3款规定:“……有下列情形之一的,不需要办理种子生产经营许可证:……(三)专门经营不再分装的包装种子的……”。

2.3 备案内容依据 《管理办法》第23条“专门经营不再分装的包装种子……,应当在种子销售前向当地县级农业主管部门备案,并建立种子销售台账。”

提出了备案时提交的材料:种子销售者的营业执照复印件、种子购销凭证、销售者名称、住所、经营方式、负责人、联系方式、销售地点、品种名称、种子数量等材料。

提出了记录种子销售台账的内容:种子的品种名称、种子数量、种子来源、种子去向。

3 经营不再分装种子备案工作开展以来所面临的主要情况

3.1 经营不再分装种子门店众多 经营不再分装种子门店处于最基层、最前沿,虽然单个门店可能只有一人经营,但它直接服务于农民,是末梢神经,把它比作触角最为恰当,因此分布广泛,数量众多^[1],占了种子供应点的绝大多数。

3.2 所经营种子品种众多 经营不再分装种子门店大部分经营蔬菜瓜果,不同季节需要不同的品种,因此供应种子的品种繁多^[2]。

3.3 所经营种子进销频繁 经营不再分装种子小规模的门店居多,经营方式由市场决定,多采用“以销定进”,分批次进货,销完一批再进一批,因此频繁进货是它的特点。

3.4 经营人员以老年为主 种子经营门店以老年人为主,老年群体受教育程度普遍较低,特别是网络应用知识缺乏,不会用电脑,不会使用智能手机,因此对自己门店经营不再分装种子的备案,往往要依赖儿孙辈帮助完成,这也是备案率不高的一个原因。

4 对经营不再分装种子备案内容的法律规章适用探讨

4.1 从《种子法》规定条款来看 第33条作了如下规定:《许可证》应当载明生产经营者名称、地址、法定代表人、生产种子的品种、地点和种子经营的范围、有效期限、有效区域等事项。

第38条规定表述:“……专门经营不再分装的包装种子的,……不需要办理种子生产经营许可证,但应当向当地农业、林业主管部门备案。”

第33条规定《许可证》载明的内容性质主要为:经营主体情况、生产经营范围、有效期限、有效区域。特别注意:没有规定要载明经营数量和经营过程中进货库存动态变化。

第38条对备案只表述了“但应当向当地农业、林业主管部门备案。”没有对备案内容作具体规定。

从《种子法》的立法整体来看,领取《许可证》的规范要求 and 满足条件要求远高于“经营不再分装种子”备案要求,《种子法》法律责任规定上,前者远重于后者,第77条对“未取得种子生产经营许可证生产经营种子的”的处罚重于第80条对“……专门经营不再分装的包装种子……,未按规定备案的”的处罚。

因此,对备案内容的要求可理解为不能高于领取《许可证》的规范要求,不能超越《种子法》第33条规定,也不能超出“经营主体情况、生产经营范围、有效期限、有效区域”备案范围。

4.2 从《管理办法》条款内容来看 《管理办法》第二章对“申请条件”的要求:对领取《许可证》作了全面的规定,没有对经营不再分装种子备案有具体规定。

《管理办法》第四章第17条对《许可证》管理:

从《许可证》设主证、副证和附件2注明内容看,没有要求注明种子数量、库存动态变化情况。第五章的监督检查,第21条和第23条对经营不再分装种子作出了规定,附件4表式内容有“种子数量”一栏。

4.3 对经营不再分装种子备案内容的探讨

4.3.1 《种子法》和《管理办法》相关条款探讨 《种子法》第33条和第38条规定内容比较,第38条备案的内容要求不应超越第33条许可证的内容要求。《管理办法》第17条和第23条比较,第23条备案内容不宜超越第17条许可证注明内容。

4.3.2 持《许可证》企业和备案企业经营涵盖程度 持《许可证》企业经营涵盖:科研、育种基地、品种权、基础设施、设备、专业技术人员、场所等,是种子行业全方位的纵深覆盖。“经营不再分装种子”备案企业涵盖:住所、销售人员等,只涉及到销售保管环节。因此,“经营不再分装种子”备案企业门槛远低于《许可证》持证企业,依《立法法》精神,下位法不超越上位法。

4.3.3 经营种子数量过程备案的性质已高于对持证企业的监管 《种子法》第六章种子监督管理和《管理办法》第四章许可证管理,针对的是持有《许可证》企业的前置条件和经营行为规范。而《管理办法》第五章监督检查涉及到备案企业的经营种子数量备案,已是对企业经营过程的涉及,其监管性质已高于持《许可证》企业。

4.3.4 经营不再分装种子备案监管的效率和建议

目前,在经营不再分装种子备案中,大量的同品种多批次进货备案,就有许多重复品种备案,也就是重复过程备案,这降低了行政效率,一方面增加了备案量,另一方面增加了经营户负担。

建议:对经营不再分装种子备案企业监管着重于3个方面:一是着重于经营主体,对经营户的基本情况备案;二是种子品种备案,对所经营的品种初次备案,延续经营同品种不再备案;三是加强事中监督管理,对种子销售台账进行检查。

参考文献

- [1] 徐连营. 谈种子生产经营备案工作. 中国种业, 2017(3): 30-31
- [2] 周权, 宁孝勇, 魏燕, 王小梅, 袁文娟. 达州市种子经营备案工作中存在的问题及对策. 中国种业, 2016(1): 24-25

(收稿日期: 2019-08-21)