

流动经营农作物种子对现代种业发展的危害分析及解决对策

——基于滨城区一起农作物种子行政复议案例的分析

吕景海¹ 汪君² 栗明¹ 毛丹²

(¹ 山东省滨州市滨城区农业技术推广中心, 滨州 256600; ² 重庆市奉节县吐祥镇农业服务中心, 奉节 404607)

摘要:农作物种子作为农业生产的重要资料,种子的质量决定着粮食的产量和品质以及农业生产安全。通过山东省滨州市滨城区一起农作物种子行政复议案例,分析跨区域流动经营农作物种子对现代种业发展的危害,探讨现行《种子法》《农作物种子生产经营管理办法》如何对流动经营农作物种子的违法行为进行法律定性,以及基层农业农村部门对流动经营农作物种子监督管理中存在的问题及解决对策。

关键词:流动经营;农作物种子;现代种业发展;危害;解决对策

国以农为本,粮以种为先。种子作为特殊的、不可替代的农业生产资料,在农业生产中发挥着重要作用。而种子的质量、品质决定着粮食的产量和品质^[1]。习近平总书记在海南省三亚市崖州湾种子实验室考察调研时强调,“种子是我国粮食安全的关键。只有用自己的手攥紧中国种子,才能端稳中国饭碗,才能实现粮食安全,种源要做到自主可控,种业科技就要自立自强”^[2]。自2000年新《种子法》实施以来,我国现代化种业得到了快速发展,但在种子的生产经营过程中,由于种业企业良莠不齐,造成企业之间不良竞争,产生了许多违法生产经营现象,制约了我国现代种业发展,给我国种业安全和农业生产安全带来了隐患。

1 对流动经营未备案种子行政复议案例的分析

1.1 行政复议案案情简介 2022年2月13日星期天,山东省滨州市滨城区农业农村局执法人员接群众举报。举报称一外省牌照车辆涉嫌在辖区内流动经营假玉米种。执法人员接到群众举报后及时通知滨城区综合行政执法局,协同到现场调查取证。同时,群众也通过110向公安部门举报,110及时出警将流动经营涉案车辆带至当地派出所内,并通知农业农村部和综合行政执法局到现场进行案件调查。

经现场调查,涉案车辆为邻县区A公司雇佣,采取搭赠蔬菜种子的方式流动串乡销售玉米种,经营的玉米种为合格种子,但未按照《种子法》《农作物种子生产经营许可管理办法》(以下简称《管理办法》)的相关规定在滨城区辖区内进行经营备案,属于经营未备案种子的违法行为。综合行政执法局依程序对涉案当事人进行现场询问调查,并制作现场询问笔录和现场勘验笔录,按法定程序要求A公司进行整改。调查结束,综合行政执法局依据《种子法》及《山东省农业行政处罚裁量基准(2019)》相关规定,作出滨城综执罚(2022)QZ025号处罚决定,罚款10000元。

2022年5月23日A公司不服滨城区综合行政执法局作出的滨城综执罚(2022)QZ025号处罚决定,向滨城区人民政府申请复议。滨城区人民政府于2022年5月27日受理,并要求被复议单位限期提交行政复议书面答复和提交证据。滨城区人民政府复议后以适用法律条款不明确,使用裁量基准存在推测,变更了滨城综执罚(2022)QZ025号处罚决定,罚款2000元。

1.2 A公司申请行政复议的主要内容 (1) A公司不承认是流动串乡销售玉米种,是厂家工作人员开车路过滨城区,遇110查车,因车内有玉米种而被

调查。(2)农业农村局执法人员是否具有执法权;执法人员要求A公司提供种子销售记录、对厂家工作人员进行询问笔录、对涉案玉米种进行证据保存行为违法。(3)对A公司的行政处罚是由于滨城区农业农村局不为其经营的种子进行种子生产经营备案而受到处罚。

1.3 滨城区农业农村局行政复议答复情况及提交的证据

1.3.1 对A公司不承认是流动串乡销售玉米种的答复 A公司所雇用的外省牌照车辆在滨城区串乡以搭赠蔬菜种子为优惠条件销售玉米种时被群众举报,同时举报人通过110向当地公安部门进行举报。涉案车辆以同样的销售方式于2022年2月20日(星期天)在其他村庄流动销售玉米种,并被群众举报。

综合行政执法局执法人员现场对当事人做的询问笔录中有“流动销售玉米种的行为”记录,当事人没有否认,证明当事人不是不熟悉路线进入滨城区销售玉米种,而是A公司多次利用星期天执法人员休息时间,流动销售农作物种子的主观故意行为。

1.3.2 对执法人员是否具有执法权的答复 滨城区农业农村局提交了山东省人民政府签发的行政执法证,证明农业农村局执法人员在滨城区辖区内具有行政执法权。同时提交了《种子法》第二条、第三条证明农业农村局执法人员对农作物种子经营具有管辖权,《种子法》第五十条第一款第三项规定了执法人员的权利。《种子法》第五十条第二款规定了A公司的义务,即应该按照执法人员要求提交相关材料。所以提交“厂家出库单”等生产经营档案材料是A公司应尽义务,执法人员的要求符合法律规定。

对“农业农村局执法人员要求A公司提供种子销售记录、对厂家工作人员进行询问笔录、对涉案玉米种进行证据保存是违法行为”的答复如下:2017年农业综合行政执法改革后,农业行政强制权力、行政处罚权力划转给滨城区综合行政执法局,滨城区农业农村局只保留了行政检查权。滨城区农业农村局执法人员协助综合行政执法局做询问笔录和现场勘验笔录、调查取证所需要的时间和程序,只是为综合执法局执法人员调查案情提供技术支撑。

1.3.3 对于申请行政复议人不具备种子备案条件问题的答复 A公司提出的“公司按规定进行了整改,不再具备处罚的事实依据。处罚是由于滨城区农业

农村局不为其经营的种子进行种子生产经营备案而受到处罚”。因申请人不符合《种子法》及《管理办法》规定的种子经营备案条件,未取得种子经营备案单,而受到行政处罚。农业农村局以《管理办法》公布的“委托经营或经营不分装种子的经营备案单”明确规定备案“种子销售地点”而排除了跨区域流动经营行为,告知了申请人不能进行农作物种子经营备案,可以将代理的农作物种子放到滨城区辖区内的固定场所进行经营备案。

2 案情分析

该行政复议案的复议焦点是跨行政管理区域流动经营农作物种子是否合法;流动经营的农作物种子能否进行生产经营备案。该行政复议案的违法经营行为就是A公司跨区域流动经营未进行生产经营备案农作物种子,违反了《种子法》相关规定而受到行政处罚,A公司对该处罚不接受,提起复议。

目前对于流动经营农作物种子依据《种子法》只能按照经营未备案种子进行行政处罚,处罚力度低,流动经营农作物种子违法经营成本低、利润高;流动性大不易监管。但流动串乡经营农作物种子危害巨大,扰乱了种业市场秩序,冲击了种业良性发展,危害了农业生产安全和现代种业发展安全。

该案例A公司充分利用监管人员休息时间存在车辆、人员调动不便的执法缺陷,进行流动经营农作物种子,扰乱滨城区种子经营市场。被查获后又利用了相关法律中对“流动经营农作物种子”没有明确规定是违法经营行为的条款规定,提出行政复议逃避行政处罚。复议后的处罚结果对A公司惩戒效果不明显,对辖区内固定经营农作物种子经营户有失公平。

3 该案例涉及的现代种业发展及市场监管中存在的问题

3.1 流动经营农作物种子对种业良性发展危害性问题 近几年机构改革和车辆改革后,各单位严控车辆数量和车辆使用,未经领导同意休息时间严禁动用车辆。各单位执法人员居住分散,需要执法时集中执法人员困难,往往当执法人员接到举报到达举报现场时,流动经营农作物种子商贩已不知去向,失去执法目标。在农作物种子销售季节,流动经营农作物种子商贩充分利用了以上执法中存在的问题,在执法人员休息时间以虚假的经营单位采用搭

赠产品或低于当地同类种子的价格,雇佣宣传人员进行虚假宣传销售农作物种子,甚至销售假劣种子和未审先推的农作物种子获取暴利,扰乱冲击了当地种子市场经营秩序。购买种子的用户多为年龄较大、贪图便宜且经不住宣传人员虚假宣传的村民,当村民购买了假劣种子遭受损失后又无从追偿,易造成群体事件而产生不良的社会影响。跨区域流动经营农作物种子是农业生产安全和现代种业发展安全中的巨大隐患因素,应予严厉打击。

3.2 跨区域流动经营农作物种子是否属于法律禁止行为问题 目前《种子法》及《管理办法》没有明确的条文规定流动经营农作物种子违法,其他法律也没有对流动经营农作物种子是否违法进行界定。按照“法无授权不可为,法定职责必须为,法无禁止皆可为”原则,貌似流动经营农作物种子是合法的,是受法律保护的。但是《管理办法》第二十三条对农作物种子生产经营备案条件的规定中明确要求备案人提供“种子销售地点”,随同《管理办法》公布的农作物种子生产经营备案表(经营代销种子/经营不分装种子)中明确标注“种子销售地点”。作为农业执法人员理解为该条款就是对农作物种子经营者在代销其他种子企业的种子或经营不再分装的种子时必须进行定点经营,流动经营农作物种子行为违法的法律禁止规定。流动经营农作物种子是不被法律保护的,特别是跨行政区域的流动经营农作物种子行为,若经营的种子不合格,容易造成农业生产的巨大损失,应予严厉打击。

3.3 农作物种子生产经营备案是否属于经营许可范畴问题 新《种子法》增加农作物种子生产经营许可证制度,将原来的种子生产许可证与种子经营许可证合二为一,同时增加了农作物种子生产经营备案条款。种子生产经营备案出现在《种子法》第五章第三十八条“种子生产经营许可”的章节,并与“种子生产经营许可证的有效区域由发证机关在其管辖范围内确定”的条款并列。说明《种子法》第三十八条规定了农作物种子经营备案属于经营许可的范畴,是农作物种子生产经营许可制度的延伸,是对种子经营许可的规定。

另外《管理办法》第二十三条第一款规定了需要备案经营的事项,同时规定农作物种子生产经营备案在前、销售在后,即在农作物种子销售前必须先

在当地农业农村行政管理部门备案,农业农村部门审核通过后再进行销售,所以农作物种子经营备案属于经营许可的范畴,未取得农作物种子生产经营备案表进行种子经营销售为违法经营种子行为。

3.4 农作物种子生产经营备案的对象不明确问题

在农作物种子生产经营备案过程中是以经营主体为备案对象,还是以经营的农作物品种为对象,法律规定不明确,农业农村行政管理部门工作人员各说各有理,现实中通过中国种业数据大平台进行备案时是以农作物品种为对象,不以经营主体为对象。《种子法》第三十八条规定了分布在乡镇、街道、村庄内委托代销持有种子生产许可证企业的种子或零售不再分装农作物种子的经营主体不需要办理种子生产经营许可证,但需要向种子经营地农业农村管理部门备案。所以《种子法》及《管理办法》对种子生产经营备案的相关规定就是为了解决农作物种子生产与经营的矛盾,理顺生产经营关系,便于农业农村部门对广大农作物种子经营主体监管而设定的^[3]。

从法律角度来看,本文认为农作物种子生产经营备案应以生产经营主体为对象,是对不具备农作物种子生产经营许可条件的小散经营主体备案经营的规定。不应以经营品种为备案对象。农作物种子生产经营主体应在每年初向当地农业农村管理部门提交备案材料,取得备案表就可以进行正常经营,不需要将经营的农作物品种和进货批次进行备案。

3.5 农业综合执法的职责边界不明确问题 2017年农业综合行政执法改革后,农业综合执法中的农业行政强制权、行政处罚权划转给滨城区综合行政执法局,滨城区农业农村局只保留了行政检查权。造成在农业执法监督检查中,执法人员发现管理对象存在违法经营行为时,对管理对象实施的违法行为和产品不能实施强制手段,需要协调综合行政执法局执法人员到现场实施强制手段进行证据保存或扣押。农业农村局和综合行政执法局是两个独立单位,各有自己单位的重点工作,所以执法人员需要通过各单位领导进行协调,协调执法人员时间漫长,往往错过执法时机。农业农村局执法人员在执法现场长时间等待,一是耽误其他检查工作,二是容易引起管理对象情绪失控,发生意想不到的后果。

行政检查、行政强制、行政处罚是打击农业领域违法行为,保护农业安全生产的有效手段,缺一不

可。现实中三者分离实施,弱化了农业综合执法的力度,给管理对象造成农业农村局执法人员管不了市场的印象,违法经营获取暴利的思想有所抬头,给农业安全生产埋下隐患,不利于农资经营市场管理。

4 解决现代种业发展及农作物种子生产经营市场管理问题的对策

4.1 明确流动经营农作物种子为违法经营行为 现行《种子法》及《管理办法》只是对辖区内的固定农作物种子经营户如何进行生产经营备案进行了规定,未对跨辖区流动经营农作物种子是否违法和如何进行生产经营备案作出规定。更没有对流动经营农作物种子是否属于违法经营行为进行条款定性,同时在其他调整市场经营行为的现行法律法规中也未有对“流动经营”明确的条文规定。依据经营未进行生产经营备案种子条款对流动经营农作物种子的违法行为进行处罚,对于固定场所经营农作物种子的经营者有失公平。鉴于流动经营农作物种子对现代种业发展危害巨大,并且发生种子质量纠纷后受损农户难以追偿损失,容易引起群体事件,造成不良影响。所以应在《种子法》中明确规定流动经营农作物种子为禁止行为,应严重处罚,并通过设立禁止流动经营农作物种子条款来限定农作物种子经营者的经营区域,以保护广大农作物种植者、农作物种子销售者的权利。

4.2 明确农作物种子生产经营备案为经营许可范畴 由于农作物种子生产经营备案的主体法律地位不明确,种子备案是否属于种子经营许可范畴,现行《种子法》没有明确的条文规定,易造成农作物种子经营者对农作物种子生产经营备案的错误认识,在进行备案时不够主动。因此应明确规定农作物种子生产经营备案是对分布在乡镇、街道、村庄中的种子零售商经营农作物种子行为的许可,必须在当地农业农村部门备案后经营。

4.3 明确相关监管部门的职责边界,确保监管到位

自从农业农村综合执法机构改革以来,行政检查、行政强制、行政处罚3项监管手段的严重割裂,造成分布在农业农村局内部农作物种子技术指导部门和农业综合执法部门职责不清或者农业农村局与综合行政执法局职责不清,产生了“看见的管不了,管得了的看不见”等不合理现象。建议相关部门按照中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化农业综合行政执法改革的指导意见》(中办发〔2018〕61号)

精神落实农业综合行政执法改革。建立完善的农业综合执法队伍,理顺农业综合执法队伍的职责和管理关系,积极推动农业综合执法职权下放乡镇,建立乡镇综合行政执法队伍,充分发挥乡镇基层优势,打通农业综合执法最后一公里,保障农业生产安全。

4.4 建立轻微违法行政处罚豁免和信用惩戒制度

参照《食品安全法》第一百三十六条规定的内容建立农作物种子行政处罚免责条款,制定行政处罚豁免制度,细化行政处罚豁免条款。在执法人员调查过程中违法主体能够提供证据证明不合格种子来源于种子生产企业,进货渠道明确,证据确凿,并积极配合调查,消除损害后果的可以免于行政处罚。但需对违法主体进行行政处罚豁免后,将其纳入信用惩戒管理名录加强监管,若再次发现违法经营行为后与豁免的行政处罚行为合并处罚,达到宽严结合的监管效果。执法机关调查结束后须将调查材料移交给对不合格种子生产企业具有管辖权的执法机关,并立案调查进行处罚。

通过建立行政处罚豁免和信用惩戒制度,鼓励种子零售商加强种子溯源管理,向种子生产企业索要合法票证,记录经营台账,以制约种子生产企业,使其不敢生产销售以次充好、套包种子等不合格种子,达到扶优打劣、规范种子市场的目的,使假劣种子失去存在的土壤,确保种子质量安全。

粮食安全是我国重大战略需求,是国家安全稳定的基石。习近平总书记曾多次强调,中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上。种子是农业的“芯片”,良种对粮食增产至关重要^[4]。加强农作物种子生产经营市场管理,打击农作物种子违法生产经营行为,优化农作物种子生产经营市场,对于国家经济发展,维护国际安全具有重大意义。

参考文献

- [1] 叶石. 新形势下基层种子管理工作存在的问题及对策. 乡村科技, 2018(18): 23-24
- [2] 韩洁,熊争艳,杨依军,高敬. 中国经济发展前景一定会更加光明. (2022-05-25) [2022-08-26]. http://www.news.cn/mrdx/2022-05/25/c_1310604137.htm
- [3] 朱海燕,韩光辉,吕景海. 农作物种子生产经营备案在市场监管中存在问题及对策. 中国种业, 2022(4): 65-68
- [4] 陈宗. 解决种子问题,牢牢守住农业“芯片”. 人民政协报, 2020-12-25(05版)

(收稿日期: 2022-08-26)