

# 庆阳市种子管理机构的弊病分析及改革构想

邓明瑞

(甘肃省庆阳市种子管理站,745000)

**摘要:**深刻剖析了甘肃省庆阳市现行种子管理机构存在的弊病及在实际工作中形成的困境,同时对全市种子管理机构今后改革框架作了大胆构想。以期为庆阳市及其他地区全面深化种子管理机构改革,破除现行种子管理机制多方面弊端,充分发挥种子管理与服务职能,促进种业发展取得突破性进展提供参考。

**关键词:**种子管理;机构弊端;机构改革;职能优化

中国特色社会主义进入新时代,面对统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局新要求,当前的庆阳市种子管理机构设置和职能配置已不能完全适应,为使种子管理系统完备、科学规范、运行高效,促进种业健康、快速发展,深化种子管理机构改革势在必行。

## 1 机构设置及职能

**1.1 机构设置** 庆阳市种子管理机构按市、县(区)2级设置,包括市种子管理站及西峰、庆城、环县、华池、镇原、合水、宁县、正宁8个县(区)种子管理站,分别于1996年前后成立,核定编制共91人,全部为财政全额拨款科级事业单位,行政上隶属市、县(区)农牧部门,加挂种子质量监督检验站牌子,其中市级种子质量监督检验机构在2013年经省农牧厅评审考核合格。

**1.2 基本职能** 《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)于2015年11月4日修订通过,2016年1月1日起施行,截至目前,市、县(区)机构编制管理机关对种子管理机构规格、职责任务、业务范围、人员编制职能未做出相应调整。全市种子管理机构仍依照市、县(区)于2005年出台的相关文件,履行六方面的职责:贯彻执行有关农作物种子的法律、法规和规章;编制农作物种子发展规划,组织实施农作物品种引进、区域试验、示范、繁育、推广计划,发布信息;负责农作物品种管理;审核、核发、管理农作物种子生产、经营许可证,监督农作物种子生产、经营活动和种子质量;培训农作物种子专业技术人员和管理人员;依法查处种子生产、经营活动中的违法行为。

## 2 机构现状及弊病分析

**2.1 机构现状** 20世纪90年代中期,随着国家《种子管理条例》的出台,市、县种子管理站成立,与种子子公司合署办公;2000年《种子法》颁布实施后,市、县种子管理机构先后进行了调整,种子管理站与种子子公司职能逐步脱钩;2006年后,依据国务院国办发〔2006〕40号文件精神,市、县种子管理机构再次调整,原种子子公司撤销,部分人员分流到种子管理站,其中带编7人,其他无编。近年,市、县机构编制机关对农牧部门其他内设机构进行过调整,带编从种子管理机构调出人员8人。当前,全市种子管理机构性质为事业,现有编制90人,实际在岗人员123人,其中高级职称人员7人、中级职称人员29人、初级职称及以下人员32人、管理人员28人、工勤人员27人。

**2.2 弊病分析** 面对国家新时代提出的新任务新要求,面对国内种业发展新机遇新挑战,庆阳市种子管理机构的管理及服务模式远远跟不上种业发展节拍,甚至会阻碍现代种业成长壮大。现行机构弊病重重,并作以分析。

**2.2.1 机构性质设置欠合理** 全市范围的事业单位改革工作搞过不止一次,是一项严谨且严肃的工作,应该强调整体性和统一性,但在行政类事业单位的划分上以及人员参照公务员管理方式上,还有失统一性、权威性。因为有大量的法律法规和部门、地方条例规章授权或委托的具有公共事务管理职能的事业单位,本应该在行政类事业单位的范畴里一并进行改革,却简单地划入公益类敷衍了事。从根本上来讲,种子管理机构仍然是专业执法机构,而且是按

照《种子法》《甘肃省农作物种子条例》正在行使行政职能,但目前庆阳市种子管理站仍为公益性事业单位,人员为事业编制。

**2.2.2 机构执法关系不统一** 新修订的《种子法》于2016年起正式施行,市农牧部门委托市种子管理机构开展种子执法,从行业管理角度讲,县(区)种子管理机构本也应受所在农牧部门委托,履行相应的种子管理职能。但实际上,只有西峰、环县、华池、宁县、正宁5个农牧部门向所属种子管理机构委托了种子执法,其他3个县仍因未知原因未受委托。因此,在行业工作安排上,市种子管理机构安排的执法工作到未经委托执法县种子管理机构,只能是戛然而止;同时从机构职能赋予上看,未受委托机构仍需按当地机构编制文件确定的工作内容开展日常工作,却出现“只能开展名义上的执法检查,不能立案查处”的局面,违法违规生产经营种子的企业、门店对种子管理机构的此类执法“不屑一顾”。

**2.2.3 机构职责划分不清楚** 全市农业综合执法机构在2012年成立后,由省农牧厅和市政府确立了由其开展农业综合执法的地位,涵盖种子、种苗、化肥、农药、兽药、饲料、农机、渔机渔具等内容的农资管理,但实际面对涉及农牧部门内设的种子管理、渔政管理、畜牧管理、动物卫生管理、农机管理等多个职能机构的管理内容,而且这些职能机构也是按照法律法规以法定授权或行政委托方式开展专一执法,截至目前,还没有任何一个内设机构将其中的管理职能单独剥离,归并到农牧部门新设立的农业综合执法机构职能之中。由于执法职责划分不清,在农牧部门内部出现多个管理机构与农业综合执法机构同时开展专一和综合执法的交叉、混乱现象。尤其遇到“建功绩、树形象”的执法事项时,不但农牧部门内部,甚至还要与工商、质检等部门抢执法,遇到敏感纠纷事件、硬骨头案件发生后,却又出现谁都不管的推诿扯皮现象<sup>[1]</sup>。

**2.2.4 机构中管理与检验集于一体** 《关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》(国发〔2014〕20号)《关于整合检验检测认证机构的实施意见》(国办发〔2014〕8号)文件均提出要加快转变政府职能,坚持管办分离,推进部门和系统内整合,创新体制机制,转变发展方式。截至目前,庆阳市农产品检、粮食检、计量检、纤维检、车辆检等检

验机构已初步整合或与政府脱钩。而种子管理机构成立之初,同时加挂了种子质量监督检验机构,目前仍是管理与检验于一体。就市种子管理机构在具体执法中,尤其是立案查处须鉴定的时候,实际上只有6名持证执法的人员,同时也是检验技术骨干力量,身份重叠,成为“既是运动员又是裁判员”的事实。

**2.2.5 机构运行受经费困难牵制** 全市种子管理机构的资金来源基本上为各级财政拨款,人员基本工资得到保障,但除市级外,多数县(区)无工作经费列支。本应是“兵马未动,粮草先行”,却不同程度存在着“有钱养兵,无钱打仗”情形,严重制约了市场管理、质量管理、品种管理、业务技能培训等职能工作。大部分县(区)在种子管理工作中只能是走过场,管理职能不断弱化,农业生产用种安全存在隐患;个别县还因经费不足,出现过“以收代管、以罚代管”事件。这些都严重影响了种子管理工作的正常开展,与种子管理所处的特殊法律地位及种业发展的战略地位极不相称。

**2.2.6 机构队伍素质普遍偏低** 全市种子管理人员编制确定于20世纪,多年来只减不增,老人手“占着位子混日子”,“新鲜血液得不到及时输入”,怎谈得上要根据形势发展完成新任务新要求。机构管理者在管理理念上,要么重技术,轻管理,习惯于技术推广,执法高度严重缺乏,要么重管理,轻服务,重市场管理,轻品种和质量管理,忽视信息管理工作;干部队伍知识结构也极不合理,业务型多,法律型基本没有,与依法执法、规范执法、文明执法的要求差距较大<sup>[1]</sup>;在业务上重点培养的干部,“小荷才露尖尖角”便被行政岗位严重匮乏的农牧机关以各种理由抽调、借调,整体队伍极不稳定;尤其是还存在着庞大的非专业技术人员,全市种子管理机构中都有从种子企业过度而来的职工,仅在岗工勤人员就有27人,占总数123人的22%,与种子管理创新发展极不适应。

**2.2.7 机构推动种业创新动力不足** 2012-2013年,国务院办公厅先后印发《全国现代农作物种业发展规划(2012-2020年)》和工作意见,要求不断深化种业体制改革中,强化企业技术创新主体地位,优化育种资源配置,推动种业产业升级。面临艰巨的工作任务,2015年初,市、县农牧部门先后组织种子

管理机构拟定了工作方案与意见,经市、县(区)政府工作会议讨论同意也印发到各相关部门,但作为种业非重点产业区域,规划与意见中也缺乏奖惩和责任追究制,加之种子管理机构缺乏与其他相关部门的沟通协调能力,此项工作明显没有受到各界重视,创新体制口号喊了几年,在行动上没有得到真正落实,严重制约了全市种业创新发展。

### 3 今后改革构想

种子是农业的“芯片”,具有科技含量高、对农产品生产影响范围大等特征。因此,遵循市场经济规律及原则,应该是本市现行种子管理机构改革的制度基础,也只有科学合理分配管理、服务、检定三者职能,对种业进行依法管理、提供技术保障、做好协调服务,才能真正推进种业全面创新、可持续发展。

**3.1 政事分开** 党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,对加快推进事业单位改革进一步作出全面部署,全面推进承担行政职能的事业单位改革,理顺政事关系,实现政事分开。要全力解决好全市种子管理机构的定位不明、职责交叉、效能不高等问题,建议政府将其管理与服务职能分开。首先,把本来是行政管理的种子管理职能,让其名正言顺地回归综合执法机构;其次,把具有公益性服务的职责,让其名副其实地划分到科研技术机构;再次,把种子检验检测认证服务事项从中剥离。也就是将种子执法职能归并到农业综合执法机构,公益服务性职能统一到农业科研技术机构,不再单独设立种子管理机构。

**3.2 管检分离** 依照《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》(国发〔2014〕20号)《关于整合检验检测认证机构的实施意见》(国办发〔2014〕8号)文件要求,坚持政府引导、市场驱动。建议市、县政府要强化制订政策法规、发展规划、标准规范和监督引导职责,把本来是市场可以做的事情,就应彻底走向市场。逐步与种子检验检测认证服务机构脱钩,推进种子检验检测认证机构转企改制,加大政府购买服务力度,鼓励社会力量参与。

**3.3 优化队伍** 按政事分开的论述,分两步走。一是将种子管理职能归并到农业综合执法机构,科

学核定农业综合执法机构编制,明确专一执法在综合执法事项中的编制比例,在保证专一性职能的基础上,提高农业综合执法水平,切实推行“双随机一公开”信息化技术应用等执法工作新技能,全面扎实开展随机抽查,规范事中事后监管工作;其二是将公益职能划分到农业科研技术机构,注重农学类、生化类专业技能人员岗位分配比例,鼓励科研单位人员向企业流动(《人社部关于支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业的指导意见》(人社部规〔2017〕4号)文件中有鼓励政策与奖励机制),参与到企业科研、中小农场建设、农产品加工与贸易等方面的建设,使其成为未来现代农业和新型农村经济的组织者、参与者和技术支撑力量。同时,更为重要的是坚持当前改革中的用人机制,实行人员聘用制度,采取公开招聘、竞聘上岗、择优聘用的方式,优化内部队伍建设的同时,选拔高校优秀毕业生进入农业队伍。

**3.4 培育协会** 2016年起正式施行新修订的《种子法》,第五十一条对依法自愿成立种子行业协会作出了明确规定,这是我国种业发展史上首次把协会工作以法律条文加以规范化,充分体现了政府改革和转变职能的决心。全市农牧部门应结合建设现代种业实际,扶持以种子行业协会为主体的行业管理体系建设,培育种子质量鉴定服务协会、种子贸易协会、知识产权维权协会、种子管理监督协会、育种家协会、作物改良协会等,充分发挥“第三只手”作用,使其广泛参与到种子管理和种业创新工作上,建立管理机构、研究推广机构、企业与企业共同参与决策的机制,开创行业自律信用评价模式,开设多方位信息咨询服务与交流平台,组织参与行业技术交流、培训,及时解决种子质量、贸易、产权纠纷,承接政府购买服务项目<sup>[2]</sup>,为促进现代种子管理与种业发展起到积极的推动作用。

#### 参考文献

- [1] 黄雨. 种子管理体系建设与创新研究[D]. 合肥:安徽农业大学, 2013
- [2] 卢凤初. 新形势下种子行业协会的法律定位与职能构建[J]. 中国种业, 2015(12): 37-38

(收稿日期: 2018-06-06)