

从执法案件角度分析德州市种子执法现存问题与对策

李文燕 王运智 石 刚

(山东省德州市农业综合执法支队,德州 253000)

摘要:从执法案件角度分析了德州市现阶段种子执法过程中存在的问题,并从经费保障、引进专业人才、加强系统培训、加大法律宣传方面提出相应的对策措施。

关键词:《种子法》;农业执法;问题;对策

新修订版《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)于2016年1月1日起施行,至2020年已有5年时间,5年间德州市共办理种子执法案件118起,涉及种子质量、标签、经营档案等方面。本文通过对德州市5年间办理的种子执法案件进行统计分析,调研现阶段种子执法过程中存在的问题,并提出相应解决对策,以期为更好落实《种子法》、维护用种安全作出应有贡献,希望对其他地市开展种子执法工作带来启示。

1 近5年种子执法案件分析

1.1 种子违法行为事项分析 在118起行政处罚案件中,因经营未按规定备案的种子受处罚的共41起,占案件总数的34.7%,位列第一;因经营标签不合格种子受处罚的共25起,占案件总数的21.2%;因未按规定建立并保存种子生产经营档案受处罚的共19起,占案件总数的16.1%;因经营假种子和

未审先推种子受处罚的各11起,分别占案件总数的9.3%;其他(如因未取得种子经营许可证经营种子、未按规定开具销售凭证销售种子、销售超过质量保证期的种子等)受处罚的各有1~2件,占比较少。

此外,在对所有涉案农作物种类汇总分析时发现,除1起经营辣椒种子标签不合格案件涉及非主要农作物外,其余均是对玉米、小麦等主要农作物种子生产经营等行为的处罚,对蔬菜种子及其他非主要农作物种子执法力度明显较小。

1.2 案件来源分析 案件来源方面,118起案件中,市场检查(专项检查)发现的共96起,占案件总数的81.4%;群众举报案件共16起,占总数的13.6%;上级交办案件共5起,监督抽查不合格案件1起。种子执法案件绝大多数是执法人员从市场检查中发现而来,因缺少检测经费及必要的快速检测设备,执法人员多是从查看种子标签、经营档案、是

竞争活力的源泉。国办发〔2011〕8号文件《关于加快推进现代农作物种业发展的意见》中提出,坚持企业主体地位,以“育繁推一体化”种子企业为主体整合农作物种业资源,建立健全现代企业制度,通过政策引导带动企业和社会资金投入,充分发挥企业在商业化育种、成果转化与应用等方面的主导作用。杭州市骨干龙头种业企业基本上由原国有种子子公司转型而来,企业骨干人员多来自体制内,观念难以快速转变。目前,勿忘农种业集团、浙江农科种业有限公司均已完成混改,向着建立健全的现代企业制度迈出了坚实的一步。相信随着龙头种业公司的转型发展,杭州市的种企实力必将迈上新的台阶。

参考文献

- [1] 龚利强. 杭州市种子产业现状分析与发展战略研究. 杭州:浙江大学,2007
- [2] 陈荣彬,江远汉. 种子市场细分初探:以广东水稻种子市场为例. 中国种业,2006(9): 12-13
- [3] 靳丽芳,方剑飞,董伟,徐友成,郭纬. 大江东农业要走高效化、智慧化、融合化的发展道路. 杭州农业与科技,2018(3): 8-11
- [4] 梁大刚,俞斌,黄惠芳,颜韶兵. 供给侧结构性改革下杭州种业发展的对策措施. 中国种业,2018(7): 26-28
- [5] 黄惠芳. 杭州市农作物新品种展示示范工作探讨. 中国种业,2018(2): 45-46
- [6] 王笑,孟全业,葛成林,张彬. 山西种业发展的SWOT分析及策略. 中国种业,2019(1): 35-36

(收稿日期:2021-02-01)

否备案等方面发现问题,除上级抽检不合格产品外,很少能从种子质量方面发现问题。

1.3 立案结案时间分析 种子执法案件多集中在每年3-6月份,共立案91起,8-11月份共立案27起。因春耕备耕时期处于农资销售旺季,德州市各项农资打假专项检查及市县联查活动都在春夏季节启动开展,执法力度大、检查活动较为频繁,因此总体上半年查办案件数多于下半年。结合案件来源分析,玉米播种后出苗期的5月、6月份及收获的9月、10月份,接到群众举报关于种苗问题及收获减产的案件相对较多,但由于时间间隔较长,农民群众对于购买种子的票据、产品标签等证据保留意识较差,田间鉴定缺乏相关经费且实际操作较难,此类案件执法人员调查取证较为困难,亟需引起重视。

1.4 处罚结果分析 案件调查过程及处罚结果反映了执法人员法律运用及执法水平的高低,在查看德州市近5年办理的118起种子执法案件时发现,执法人员法律运用的准确性、执法过程的规范性仍有待提高。一是乱用“警告”。部分执法人员未真正理解“警告”作为行政处罚种类的一种,需违反的具体法条有明文规定才可使用,如在对未按规定建立、保存种子生产经营档案行为进行处罚时,《种子法》第八十条规定:“违反本法第三十六条规定,由县级以上人民政府农业、林业主管部门责令改正,处二千元以上二万元以下罚款;(四)未按规定建立、保存种子生产经营档案的”,法条未将“警告”列为行政处罚种类,但执法实践中有不少执法人员将“警告”加入行政处罚决定书内,属于违反法律规定做出的处罚。

二是“责令改正”使用不准确。“责令改正”不属于行政处罚种类,责令改正只是行政主体依法做出要求违法行为人停止和纠正违法行为的行政处理或行政命令,它不是行政处罚行为^[1]。在对种子处罚案件结果查看时发现,仍有多数执法人员不能正确理解“责令改正”的含义,将“责令改正”与罚款、没收违法所得等并列为行政处罚种类,明显不恰当。

三是案件名称不规范。比如对于“散装种子”,《农作物种子标签和使用说明管理办法》第三十二条规定^[2]:“标签缺少品种名称,视为没有种子标签”,而《种子法》第四十九条规定,没有标签的视为假种子,即对于“散装种子”的处罚,在案件名称及

案件定性中应列为假种子,少数执法人员仍在案件名称中写为“对违法销售散装种子的处罚”。

2 种子执法过程中存在的问题

2.1 执法经费不足,不能满足执法工作需求 现阶段,德州市同级财政除负担执法人员工资外,并未设立专项执法经费。执法设备如执法记录仪、车辆等严重不足,无种子质量快速检测设备,缺乏种子产品抽样检测经费,致使种子执法人员无法开展种子质量检测,执法检查停留在查看种子标签、经营档案、是否备案等肉眼可观察的问题,无法通过检测发现种子可能存在的质量问题,不利于保障用种安全。

2.2 执法人员不足,缺少专业法律人才 根据2020年统计显示,目前德州市共有编批执法人员537人,而实际在岗共有425人。人数最少的县仅有7人,最多的有90人,县与县之间差别较大。另一方面,德州市市县两级全部实行综合执法,即执法人员又被分为农业执法、畜牧执法、渔业执法、农机执法等不同的队伍,而种子执法属于农业执法的工作之一,每个执法队伍最少的可能只有2~3人,仅能满足基本执法需求。在所有在岗的425人中,法学专业执法人员仅8人,占总人数比重不足2%。种子执法工作经常要走进案件发生现场,对案件的发生原因进行判定,这就要求执法人员不仅具备一定的农业基础知识,如种子的制繁种、加工包装、种子质量的检验检疫和生产经营等,还要准确、专业地掌握种子执法活动中所需要的各种法律法规依据和相关执法技能,从而准确规范地处理种子相关案件,维护当事人的合法权益,确保种子执法工作的公正和权威^[3]。在对德州市各县(市、区)种子执法案卷评查时也能发现,有专业法律人员的县案件办理和案卷制作水平明显高于无专业法律人员的县,其对《种子法》的运用也更加精准。

2.3 执法人员系统培训不足 种子执法人员多是从原种子管理站或其他业务科室抽调而来,有一定的种子管理经验,但执法经验及法律知识明显不足,有的甚至会因怕犯错、怕追责而不敢执法、不去执法,或将执法流于形式,不能及时发现种子市场存在的问题,而通过培训可提高种子执法人员法律知识及执法水平。但根据对各县(市、区)执法人员调研,普遍反映培训不足,特别是针对案件调查过程、案卷制作及法律运用的专项培训明显不足,有的一线执

法人员工作多年,除参加执法证考试培训外,未参加过关于案件办理、案卷制作等方面的系统培训,导致案件办理过程中执法文书错误过多、程序不合法、适用法律不准确等现象时有发生。

2.4 《种子法》宣传不够 根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》的要求,执法部门应“坚持普法工作与法治实践相结合,把法治宣传教育融入法治实践全过程,在法治实践中加强法治宣传教育,不断提高法治宣传教育的实际效果”。由于现阶段对《种子法》的宣传仍有欠缺,一方面,种子经营者对《种子法》及相关配套规章学习不够深入,种子相关法律知识欠缺,识别假劣种子能力不足,种子经营管理方面如经营备案、种子经营档案的建立与保存等方面也存在一定的问题;另一方面,农民在购买农作物种子时,由于法律知识欠缺,购买种子时索要票据等证据留存意识不足,种子出现问题寻求农业部门帮助时,执法取证难度较大,不利于其合法权益的保护。

3 完善种子执法的对策措施

3.1 加强种子执法经费保障 同级财政部门设立专项执法经费,一是用于购买专业执法设备如执法记录仪、照相机、摄像机、便携式打印机等,使种子执法有专业设备可用;二是设立专项种子抽样检测经费,用于日常执法检查种子质量的抽样检测,或群众举报种子质量问题的检测,加大对种子质量问题的执法检查及日常监管,更多、更快的从种子质量方面发现问题,并在种植前予以相关处理,减少群众可能因种子质量问题产生的损失,维护农民群众切身利益,保障用种安全。

3.2 引进法律专业执法人才,充实种子执法队伍 虽然根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》要求,德州市农业农村系统聘请了法律顾问,但是,法律顾问不参与具体执法过程,只是在涉及重大处罚决定作出前参与法制审核。执法队伍整体法律素养、执法能力的提高,还是需要专门的法律专业执法人员带动。种子执法过程中涉及的问题越来越具有综合性、复杂性,如植物新品种权保护问题、行政执法与刑事司法的衔接问题等涉及农业领域法律外的多部法律,通过短期培训执法人员很难

掌握其中要领;执法程序的规范性、法律适用的准确性及执法文书的制作涉及的细节问题等,法律专业执法人员学习、领悟的也相对快速准确,在自我专业能力提高的基础上可以带动本部门更多的执法人员提高执法水平,达到执法队伍整体素质提高的效果。

3.3 加强对种子执法人员的系统培训 每年农业农村部及省农业农村厅都会组织执法人员的培训活动,但因场地及经费限制,所培训人员较少。以德州市为例,每年仅有1~2个名额参与农业农村部组织的关于执法人员的培训,参与省里组织的培训名额也不多,这就要求市、县两级加强对执法人员的培训。可制定计划每年分批次对执法人员开展培训,3年内轮训1遍,并建立执法人员的培训长效机制。科学设置培训课程,课程设置除学习《行政处罚法》《行政强制法》《种子法》及配套规章等法律法规外,还应增加关于证据的搜集与固定、询问笔录等执法文书的制作技巧、执法过程中疑难问题的交流与解答等内容,模拟案件调查经过,增强培训的实用性与可操作性,切实通过系统培训提高执法人员的法律素养与执法能力。

3.4 加大对《种子法》及相关法律法规的宣传 一方面,通过开展对种子经营人员的培训,学习《种子法》《山东省种子条例》等法律法规,按规定进行种子备案、建立种子生产经营档案、开具销售票据等,提高种子经营人员识假辨假能力的同时守法经营。夯实全行业懂法用法、依法从业的基础^[4]。另一方面,通过开展“放心农资下乡进村宣传”等活动宣传《种子法》等法律法规,通过广播、电视、发放宣传单页、张贴横幅等方式强化对《种子法》的宣传,培养农民群众购买农资产品时索要票据的证据留存意识及识假辨假能力,便于在出现问题时进行维权。

参考文献

- [1] 孙焱. 论责令改正种子执法中的适用. 种子世界, 2017 (4): 16-17
- [2] 吴晓玲. 《种子法》三个配套规章解读. 中国种业, 2016 (12): 1-4
- [3] 米情怀, 曹改萍. 刍议种子执法. 种子科技, 2009, 27 (12): 9-10
- [4] 李涛. 天水市种子市场监管工作中存在的问题及对策建议. 中国种业, 2017 (12): 24-27

(收稿日期: 2021-02-05)