

农作物种子生产经营备案在 市场监管中存在的问题及对策

朱海燕 韩光辉 吕景海
(山东省滨州市滨城区农业技术推广中心,滨州 256600)

摘要:农作物种子生产经营备案在种业市场监管中存在备案率低、生产经营主体重复备案、备案数据不准确等问题,增加了备案管理工作量,影响了正常的市场监管工作。不能形成完整的种子生产经营流通溯源管理,为种子生产经营企业提供有效的种子生产、销售数据,会造成企业之间无序生产,种子积压,企业亏损运转困难,各级种子管理部门也不能有效利用种子生产经营备案更好地为企业服务,指导企业进行种子生产销售。针对存在的问题探讨种子生产经营备案主体法律地位,完善备案系统,施行备案主体分类管理,加强备案主体责任,充分发挥种子生产经营备案在市场监管中的作用,更好地为种业企业服务,确保农业生产用种安全。

关键词:种子;生产经营;备案主体;市场监管;问题;对策

2021年中央一号文件指出,实现农业现代化,种子良性发展是基础。农作物品种的丰产性、稳产性、适应性、抗逆性是农业生产稳产丰产的重要保障,农作物良种的充足供应是农业生产的重要基石,

也是种业企业有序发展的重要条件。良种供应过剩造成企业经营亏损和经营困难,良种供应短缺就会造成种子价格飙升导致农民用种成本增加,因此,种子管理部门应确保农作物良种有序供应。

制。让职工拿“大头”、合作社有“甜头”,企业有“赚头”,逐步形成可持续的企农双赢命运共同体。

3.5 推进示范创建 打造62团、64团两个玉米制种示范团场,由种业龙头企业领办创办玉米制种专业合作社,完善玉米种子果穗烘干加工生产线。按照建设“五化”基地的要求,推进制种区的土地平整、地力培肥、农田水利和田间道路等基础设施建设,稳步提高防灾、抗灾、减灾能力,实现制种基地高产稳产。支持制种主体建设杂交玉米种子烘干、精选、包衣和包装设施,购置先进适用的加工设备,更新机械装备。

3.6 组建行业协会 积极组建师市种子行业协会,强化行业服务,推进行业自律建设,做好行业协调工作,履行信息交流、依法维权、技术培训、信用评价、市场营销、试验示范等多项职能^[4]。进一步规范管理制种企业,推动基地健康有序发展。

3.7 打造种子区域公共品牌 实施种业品牌战略是种子产业化的核心内容,是种业参与市场竞争的

有力武器。师市立足得天独厚的资源禀赋和基地优势基础,所生产玉米种子以质量好、产量高而闻名全国。在“十四五”期间,要积极申报“第四师玉米种子”区域公共品牌,不断提高第四师制种玉米的知名度。

致谢:感谢甘肃省张掖市农业农村局和新疆昌吉州农业农村局对本次调研考察工作的支持,感谢闫宏昱和刘怀梅提供的有关数据。

参考文献

- [1] 张东昱,程光华,王多成. 改革开放40年张掖玉米种业取得辉煌成就. 中国种业,2019(4): 29-33
- [2] 陈海鹏. 张掖市国家级杂交玉米种子生产基地发展现状与建议. 现代农业科技,2020(12): 60-61
- [3] 苏建东,张东昱,杨勇. 推动张掖玉米种子品牌战略研究. 农业科技与信息,2014(22): 18-20
- [4] 卢凤初. 新形势下种子行业协会的法律定位与职能构建. 中国种业,2015(12): 37-38

(收稿日期:2022-01-18)

种子生产经营备案平台已经成熟运行多年,通过对种子委托生产备案、委托经销备案、经营不分装种子备案管理,加强了基层农业执法,理顺了农作物种子经营市场秩序,但该平台在农作物良种有序生产保障供应中还未发生作用。本文通过探讨种子生产经营备案在种子市场监管中存在的问题,完善种子生产经营备案平台,充分发挥种子生产经营备案在市场监管中的作用,来破解农作物良种在农业生产中有序供应这一难题。

1 农作物种子市场经营监管情况

1.1 农作物种子生产经营主体情况 滨城区现有农作物种子经营主体 225 户,其中种子生产企业 2 家,委托代销经营主体 22 家,经营不分装种子经营主体 201 家。经营人员多为原供销系统和农资公司下岗职工,年龄大、文化程度低、电脑操作能力欠缺,对农作物种子备案系统掌握不熟练,都是借助于其他人员帮助进行种子备案^[1]。

1.2 农作物种子品种数量供应情况 为加强农作物品种展示示范,筛选适合滨城区种植的品种,2020 年、2021 年连续 2 年在市场上随机抽取不同的玉米品种进行种植示范,2 年分别抽取 263 个、167 个。根据 2 年种子经营门店市场抽样情况推算,滨城区种子市场有 350~400 个玉米品种在流通,每个经营门店都有 15 个左右的品种在销售。这些品种的经销商在滨城区都想占有一片天地,为了增加代理品种的销售量,违规进行套包经营、低价倾销、以次充好,给农业安全生产埋下了隐患。

1.3 基层市场监管情况 滨城区自 2017 年农业综合执法机构改革后,农业综合执法中的行政强制、行政处罚的职权划转给滨城区综合行政执法局统一实施,滨城区农业农村局只保留了行政检查权,由于编制原因原农业综合执法人员未随之隶转并减少了执法人员数量,只有 2 人负责农资市场的监督检查。由于综合执法局没有足够的执法力量向农业综合执法倾斜,造成行政检查与行政强制、行政处罚三权脱节,农业综合执法检查效果弱化,震慑力降低。农业农村局执法人员在市场检查中发现的违法线索不能及时实行扣押措施,申请综合执法局实施行政扣押存在时间问题,造成了执法战线拖长,被检查人员情绪容易波动,产生过激行为,不利于执法。执法人员离开现场后,发现的违法证据容易被违法人转移,造

成取证困难,移交综合执法局后不能立案,造成违法经营行为屡禁不止。

1.4 农作物种子生产经营备案系统平台使用情况

滨城区 2019 年综合行政审批改革后,成立滨城区行政综合审批局,所有行政审批事项及与审批相关的备案事项划转区行政综合审批局实施,农作物种子备案事项也随之划转由区行政综合审批局负责管理。据统计,2019 年 102 个种子经营网点共计备案 609 单,平均每个网点进行种子备案 6 次,其中委托生产备案 1 单,28 个种子代销商备案 122 单,77 个经营不分装种子网点备案 486 单。2020 年 31 个种子经营网点共计备案 123 单,平均每个网点进行种子备案 4 次,其中 20 个种子代销商备案 93 单,14 个经营不分装种子网点备案 30 单。2021 年 36 个种子经营网点共计备案 138 单,平均每个网点进行种子备案 4 次,其中委托生产备案 1 单,22 个种子代销商备案 90 单,14 个经营不分装种子网点备案 47 单。从以上 3 年的备案数据可以看出,每个种子经营网点主体每年需要备案 4~6 次。

1.5 农作物种子生产经营流通情况 种子生产经营企业生产出自有产权的合格种子后,为了将种子转化成企业利润,就需要种子代理商或经营不分装种子的网点进行销售,以实现种子最大利润化。种子生产经营企业在一个地区为了占有市场将自己公司的不同品种委托给 1~2 家种子经营企业进行委托代销经营,委托经营公司又将同一品种放到多家种子零售商处进行销售。这就造成一个种子零售门店存在 15 个左右的品种在销售,给种子使用者选种带来困难,只能靠种子销售商的推荐来选种。种子销售商为了获得最大利润,就极力推荐利润高的品种销售,造成利润低的品种产生积压,销售期结束后,再将未销售的种子逐级退回到生产企业。

2 种子生产经营备案的法律规定

2.1 种子生产经营备案的来源 种子生产经营备案管理出现在 2016 年 1 月 1 日实施的《种子法》第五章种子生产经营章节中,规定了需要备案的主体范围。2016 年 8 月 15 日起施行的农业部配套出台的《农作物种子生产经营许可管理办法》第二十二、二十三、二十四条规定了备案的条件和需要提交的材料。《种子法》和《农作物种子生产经营许可管理办法》没有具体规定种子经营主体在一个经营年度

内是进行一次备案还是进行多次备案。这就出现了一个问题,种子生产经营主体在向农业农村部门备案时是以经营场所为主还是以经营的农作物品种为主。以经营场所为主结合其他部门的备案条件,一个经营季度备案一次就可以,以经营的农作物品种为主,一个经营季度内必须备案多次,要求种子经营主体多次备案。

2.2 种子生产经营备案的法律依据

2.2.1 《种子法》关于种子经营备案的规定和法律责任 《种子法》第三十八条规定了备案的种类,有以下4种情况需要备案:“种子生产经营者在种子生产经营许可证载明的有效区域设立分支机构的,专门经营不再分装的包装种子的,或者受具有种子生产经营许可证的种子生产经营者以书面委托生产、代销其种子的,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”。同时,第八十条第一款第五项也规定了罚则“有下列行为之一的,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:(五)种子生产经营者在异地设立分支机构、专门经营不再分装的包装种子或者受委托生产、代销种子,未按规定备案的”。

2.2.2 《农作物种子生产经营许可管理办法》关于种子生产经营备案的相关规定 《农作物种子生产经营许可管理办法》第二十三条规定了专门经营不再分装的包装种子或者受具有种子生产经营许可证的企业书面委托代销其种子的生产经营备案的条件和备案需提交的材料,规定“专门经营不再分装的包装种子或者受具有种子生产经营许可证的企业书面委托代销其种子的,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。备案时应当提交种子销售者的营业执照复印件、种子购销凭证或委托代销合同复印件,以及种子销售单位名称、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。种子销售台账应当如实记录销售种子的品种名称、种子数量、种子来源和种子去向。”

2.3 农作物种子生产经营备案的法律定位 农作物生产许可证、经营许可证合二为一是在2016年1月1日实施的《种子法》中规定的,达到具备《种子法》规定的经营许可条件取得生产经营许可证才能进行种子的生产经营。作为分布在种子销售最低端的乡镇、街道、村庄内以批发、零售农作物种子为

业的经营主体来说都达不到《种子法》规定的生产经营许可条件,不能经营农作物种子;但取得农作物生产经营许可证的种子生产企业需要通过分布在乡镇、街道、村庄内的零散经营户将合格的种子销售到广大农民手中,这就出现了矛盾。所以《种子法》《农作物种子生产经营许可管理办法》对种子生产经营备案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。农作物种子生产经营备案是在种子生产经营许可规定中衍生出来的一种针对分布在乡镇、街道、农村内的以批发、零售农作物种子为业,不具备农作物种子生产经营条件的小散经营主体备案经营的宽赦。

所以,专门经营不再分装的包装种子或者受具有种子生产经营许可证的企业书面委托代销其种子的经营主体在每年初向当地农业农村管理部门或综合行政审批部门提交一次备案材料取得备案证就可以进行正常经营,不需要以农作物品种和进货次数进行多次备案经营。

3 存在的问题

3.1 种子生产经营备案主体多,监管人员少且监管不到位 滨城区辖区内的225家农作物种子生产经营主体中,2家种子生产企业以生产常规小麦种为主,代理经营其他公司品种的22家委托代销经营主体和201家经营不分装种子经营主体分布在乡镇、街道、村庄内,偏远地区小、散户多,且种子经营品种多,部分经营户甚至未办理营业执照,存在小、散、多的局面。基层种子管理人员只有2人,还承担着其他工作,农作物种子备案监管缺失,造成备案率低^[2]。

3.2 种子生产经营品种多而杂,电子备案困难 根据市场抽样估算,滨城区辖区内流通经营的玉米品种有350~400个,同时经营不分装种子的经营主体普遍存在年龄整体偏大,文化水平低,老年人比例高,无电脑、无智能手机情况普遍,而手机版备案APP只有安卓系统版本,导致一部分种子经营主体无法安装备案软件,对于备案系统操作存在软件、硬件等方面的困难^[3]。

3.3 种子生产经营备案主体不同备案率不同 从滨城区近3年农作物种子备案平台备案数据分析看,委托生产主体备案率100%,委托代销经营主体

备案率达到98%以上,分布在乡镇、街道、村庄以经营不分装种子的经营主体备案率仅7%左右。主要原因是种子零售商对农作物种子生产经营备案认识不到位,零售商认为代理商备案后就不需要零售商备案,零售商年龄偏大,操作电子设备困难,造成备案率低。

3.4 种子生产经营备案存在重复性 农作物种子生产企业将生产的种子委托给销售区域内的种子经销商,再由经销商批发给种子零售商,零售商将种子销售给农民使用,完成一个种子销售过程。现实中,一个种子生产企业既生产自有品种也代理其他公司的品种,代理商代理的品种是多个种子企业的,种子零售商又对应着多个代理商,要求所有生产经营主体进行网上备案,导致备案品种及种子销售数量重复,数据不准确;同时,很多种子经营户兼卖种子、农药和化肥等农资用品,都需要在不同的软件中进行备案,导致种子经营户任务加重,怨言颇多^[4]。

3.5 种子备案系统数据不能完整反映生产销售情况 全国种子备案系统中设置了“制种大县生产备案统计”栏目,生产备案栏目内容包括制种企业数量、品种数量、制种面积,但是种子企业每年的种子生产数量、销售数量、余额没有统计,不能完整反映种子的余缺情况。种子生产企业没有参考数据,只能是靠企业自身对市场的种子需求判断安排种子生产经营,后果就是造成种子企业盲目生产制种,产生种子积压或短缺,给种子生产企业带来不应有的损失,使部分种子企业运转困难,也不利于农业农村管理部门对种子市场需求管理,正确指导种业企业进行种子生产经营。

4 解决思路及对策

4.1 完善全国种子备案管理系统 在全国种子备案系统中增加种子企业年度种子生产计划和实际生产数量备案栏目。种子生产企业在每个作物种植季节开始前将该作物每个品种的制种计划进行备案,收获后再将实收种子数量上传系统备案。这样农业农村种子管理部门就掌握了年度作物品种数量和各个品种种子实有数量,可以有效地进行宏观调度管理。

4.2 明确备案主体责任,施行备案主体分类管理

按照《种子法》的规定将委托种子生产和种子生产企业作为种子生产备案主体管理,负责将当年作物品种的制种计划和生产数量及时在全国种子备案系

统中备案。将委托代销经营企业和种子零售企业作为种子经营企业主体管理,每个年度在当地农业农村部门备案一次,纳入市场监管,减少了基层监管人员的工作量,可以加强市场巡查力度,确保种子市场有序运转。

4.3 发挥种子生产企业主体和委托代销经营主体作用 充分发挥种子生产企业主体和委托代销经营主体在备案中的作用,一方面种子生产企业主体和委托代销经营主体更清楚备案流程及需要备案的制种数量和销售数量;另一方面相比于种子管理机构,种子企业同制种者和委托代销种子者、委托代销种子者和种子零售者之间更熟悉,交流更为通畅,因而他们可以协助种子管理机构宣传推进种子生产经营备案工作。

4.4 加强种子生产销售源头备案管理 在全国种子生产经营备案平台中增加种子企业的种子生产销售流通备案信息,种业企业将种子备案销售给委托经销商后,该批种子流入地种子管理部门能够马上掌握相关信息,及时督促代理商在备案系统中备案销售给种子零售商。种子管理部门和执法部门重点检查零售商销售的种子是否备案,若发现未备案品种立案调查其种子来源,按照《种子法》相关规定进行处罚。

加强对种子生产经营备案主体分类管理,可以有效发挥种子生产企业和委托代理经营企业备案主体责任,通过种子备案系统形成种子溯源管理,杜绝假劣种子、套牌种子进入种子流通市场,充分发挥种子生产经营备案系统在种子市场监管中的作用,解放基层监管力量,严厉打击违法经营种子行为,保障农业生产用种安全。同时也能为全国各地种子管理部门提供种子的生产量、销售量、库存量等数据,更好地指导种业企业进行种子生产经营,最大程度地为种子生产企业服务。

参考文献

- [1] 陈超,周攀,吴星星.丽水市种子生产经营备案现状分析及解决思路探讨.中国种业,2018(2):43-44
- [2] 罗洪秀,先星光,王丽,唐大平.加强种子生产经营备案管理 促进基层种子监管工作.中国种业,2017(7):29-30
- [3] 徐连营.谈种子生产经营备案工作.中国种业,2017(3):30-31
- [4] 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:2022-01-18)