

行政处罚豁免和信用惩戒制度在行政监管中的作用

——基于2起种子行政处罚案件的分析研究

吕景海¹ 张晶晶² 耿家昌³ 朱海燕¹ 王东琛¹

(¹ 山东省滨州市滨城区农业技术推广中心,滨州 256600;² 山东省滨州市滨城区滨北办事处,滨州 256651;

³ 山东省滨州市滨城区种业发展服务中心,滨州 256600)

摘要:生产经营“未审先推”和“白包无标签种子”是农作物种子经营中常见的两种违法行为,也是《中华人民共和国种子法》规定的两种较为严重的违法行为,违法后果重、处罚数额高,违法者被处罚后难以接受,易造成较大的社会影响。但这两种违法行为在现实的农作物种子经营过程中存有市场需求,并且难以发现、难以管理,不利于现代种业良序健康发展。通过介绍两例相关案例,分析生产经营“未审先推”和“白包无标签种子”违法行为存在的根源、处罚依据、产生的后果及社会影响,研究制定备案和质量承诺、处罚豁免和信用惩戒制度,以达到纾解其矛盾,促进我国现代种业健康良序发展,保障农业生产和用种安全。

关键词:未审先推;白包无标签种子;备案和质量承诺;行政处罚豁免;信用惩戒

The Role of Penalty Exemption and Credit Disciplinary System in Administrative Supervision—Based on the Analysis of 2 Cases of Seed Administrative Punishment

LYU Jinghai¹, ZHANG Jingjing², GENG Jiachang³, ZHU Haiyan¹, WANG Dongchen¹

(¹ Bincheng District Agricultural Technology Extension Center, Binzhou 256600, Shandong;

² Bincheng District Binbei Office, Binzhou 256651, Shandong; ³ Bincheng District

Seed Industry Development Service Center, Binzhou 256600, Shandong)

种子是我国粮食生产安全的关键,加强行政监管,打击违法经营行为,是保证种业良序发展和粮食安全的主要手段。在日常监管工作中,深入贯彻习近平总书记关于坚持以人民为中心的法治思想理论体系^[1],是农业农村部门在行政管理工作中的根本遵循。鉴于当前种业市场的复杂性和多样性,特别是在保护中小种业生产经营者权益的同时,如何有效实施监管成为一项重要课题。为此,农业农村部门需要深入研究如何在市场监管中平衡监管力度与中小种业生产经营者的实际承受能力,以避免过重的处罚对其产生负面影响。

1 建立行政处罚豁免制度和信用惩戒制度的目的及意义

充分运用习近平法治思想理论体系研究如何保障我国种业安全,突破种业发展瓶颈,攥紧中国种子,端稳中国饭碗,实现粮食安全,增强人民群众获得感、幸福感、安全感,保障人民安居乐业。在农业行政监管工作中建立行政处罚豁免制度和信用惩戒制度,对中小种业生产经营者未造成经济损失、配合调查处理、提供种子生产企业犯罪证据、危害后果较轻的违法行为实行行政处罚豁免,但需进行信用惩戒处罚,追根溯源使违法的种子生产者得到应有的

处罚,破解我国种业发展中以次充好、套包生产、侵犯企业植物品种权、未审先推等违法犯罪行为,根除种业发展安全隐患,实现攥紧中国种子,端稳中国饭碗的目的。

2 农作物种子行政处罚典型案例及分析

2.1 典型案例

2.1.1 案例 1:某农资经营部对应当审定而未经审定的玉米品种 A 及 B 进行推广、销售案 2019 年 4 月 10 日某市农业农村局农业行政执法人员对某农资经营部开展执法检查,发现当事人门市种子经营区域陈列展示的标称某公司的 A 品种及 B 品种玉米种子未标注品种审定编号,经查证该玉米品种未进行审定。该行为违反《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)第二十三条第一款的规定,在执法人员立案调查过程中,违法当事人积极配合调查并收回涉案种子上交农业农村部门,并进行了陈述申辩,自认为已全部收回并交给执法机关,没有造成危害后果,属于违法行为轻微并及时纠正、没有造成危害后果的情况,应该不予行政处罚^[2]。

农业农村部门执法人员对当事人的陈述申辩未予采纳。认定当事人的行为违反了《种子法》第十五条第一款,第二十三条第一款相关规定。依据第七十八条第一款第一项规定,按照行政处罚程序下达了行政处罚决定书,作出了没收涉案种子并罚款 20000 元的行政处罚,当事人不服并在规定的期限内提起行政诉讼。

2.1.2 案例 2:某种子经营中心销售白包小麦假种子案 2020 年 9 月 9 日某市农业农村局接到群众投诉举报,反映某县某村有人售卖白包小麦种子,市局执法人员到达案发现场后,发现白某某家中存放有大包装无标签标识的白色编织袋小麦种子 130 袋,经询问当事人得知涉案白包小麦种子由某种子经营中心联系生产厂家送货到白某某家中,未进行销售。执法人员依据《种子法》第四十九条第二款第(二)项之规定认定为假种子,经主要负责人批准后,执法人员现场对 130 袋白包小麦涉案种子予以查封扣押,并立案调查。

调查结束后执法人员依据《种子法》第七十五条第一款和《山东省农业行政处罚裁量基准》种子、食用菌部分第 4 条之规定,经主要负责人讨论研究

和组织听证程序,作出没收涉案种子 130 袋并罚款 312000 元的行政处罚决定,当事人不服并在规定时间内提起行政诉讼。

2.2 案例分析

2.2.1 行政处罚相对人的问题 案例 1、案例 2 接受行政处罚的相对人都是种子流通最底端的种子经营者,也就是人们常说的个体户,作为涉案产品的提供者(种子生产者)都未见受到处罚,这是各级行政管理部门管理区域决定的。作为分布在乡村中的中小种子经营者,是农业生产资料到户的直接提供者,普遍存在年龄偏大、种子知识欠缺、年经营数额小等特点,大部分经营者经营种子是作为谋生手段维持家庭生活,过重的处罚结果容易造成相对人经济负担过重,思想上难以接受,同时也会带来执法部门收缴罚款困难,产生行政诉讼纠纷等一系列问题。

2.2.2 行政违法后果的问题 案例 1 中种子经营者的违法行为是农业农村局执法人员市场检查过程中发现并立案调查,种子销售者配合调查并追回已销售的种子,未造成农业生产损失后果;农业农村局执法人员依法按程序调查结束后作出没收涉案种子并罚款 20000 元的行政处罚。案例 2 中种子经营者的违法行为是农业农村局执法人员接到举报后及时查处封存“白包无标签”假种子,并立案调查,涉案种子未流入市场,未造成农业生产损失后果;农业农村局执法人员依法按程序调查结束后作出没收涉案种子 130 袋、罚款 312000 元的较重行政处罚。两个案例都存在违法行为未造成农业生产损失,违法后果较轻,处罚数额重的现象。这两个案例行政处罚结果与《行政处罚法》“处罚与教育相结合”立法原则相违背,只是进行了行政处罚,而未体现教育的结果,但对于执法人员依据《种子法》进行处罚,未有从轻处罚条款。

2.2.3 违法行为的定性及种子来源 “未审先推”和“白包无标签种子”是农作物种子经营市场中常见的两种违法行为,案例 1、案例 2 具有代表性。《种子法》规定两种违法行为属于严重的违法行为,处罚结果较重。从案例中可以看出涉案种子来源都是种业公司生产提供,种子经营者只是给厂家销售涉案种子,但执法人员受管辖范围的约束只对种子经销商进行了处罚而未对种子提供者做出行政处罚。

2.2.4 行政处罚结果的社会影响 一方面来说两个

违法行为的处罚结果严厉打击了违法经营行为,起到了震慑的效果,使其他农资经营店不敢轻易违犯;另一方面来说两种违法行为依据《种子法》相关条款进行处罚,处罚结果较重,涉案人对于处罚结果难以接受,同时涉案人接受处罚后产生的家庭负担加重、不认可处罚结果会导致执法部门难以收缴罚款,还容易引起群众上访和其他意想不到的后果,社会影响较大,个别涉案人员会认为是执法人员对其进行打击报复,产生对执法人员进行人身攻击和精神伤害的不确定行为。

3 违法行为存在的根源及农业行政执法存在的问题

3.1 “未审先推”违法行为存在的根源及法律定性

一个稳定优质的品种对粮食生产质量和数量提高具有极大的推进作用,为获得一个稳定优质的品种,种业企业需要付出巨大的人力和财力。《主要农作物品种审定办法》规定:一个优良的品种必须经过品种间杂交,在众多的后代植株中人工选育出稳定的品种或自交系,发现并经过改良;达到与现有品种有明显区别;形态特征和生物学特性一致;遗传性状稳定;获得的种子数量达到参加审定试验的要求后,才能获得参加省市或国家品种审定的资格。参加品种审定的品种必须经过在同一生态类型区2个生产周期以上、多点的品种比较区域试验和在同一生态类型区按照当地主要生产方式在接近大田生产条件下对品种的丰产性、稳产性、适应性、抗逆性等进行不少于1个生产周期的生产试验验证^[3]。达到农作物审定标准后,发放省级或国家审定证书后进行推广种植。这样一个稳定优质的品种需要经过长达10年左右的时间才能上市推广,种业公司在这10年间需要投入巨大的资金和人力。部分企业为了尽快获得品种收益以弥补种子研发经费,及时扩大种植面积,就会对有推广前景的品种在进入生产试验时就开始扩繁种子,进行战略布局种植,导致发生《种子法》第二十三条规定的“未审先推”违法行为发生。现实中“未审先推”行为多存在于种子生产经营企业的市场经营战略布局,有潜在的市场。相对于未来的市场利益,违法损失很小,造成“未审先推”违法行为屡禁不止,不利于种业市场的健康发展。

3.2 “白包无标签种子”违法行为存在的根源及法

律定性 随着农业种植合作社、家庭农场、种植大户数量快速增多,土地流转速度加快,粮食种植面积越来越集中,对农作物种子需求量增大,“白包无标签种子”的需求市场逐渐增大,且在种植大户中有较大的存在市场,各种种植大户开始绕开基层种子经营户直接向种业企业购买种子,以降低种子成本,提高经济收益。相较于有标签的种子,“白包无标签种子”由于省去了包装费用,价格更为低廉,从而吸引了种植大户的购买。部分种植大户可能对《种子法》等相关法律法规了解不足,对“白包无标签种子”的违法性认识不足,导致了私自繁育、销售种子的行为。根据《种子法》的相关规定,经营“白包无标签种子”属于违法行为,特别是当这些种子被用于农业生产并上市销售时,更是构成了经营“假种子”的严重违法经营行为。这种行为不仅扰乱了农作物种子市场,还可能对农业生产造成损失,甚至对消费者健康造成威胁,执法发现或被举报后必须承担行政处罚的法律责任。对于农业执法人员来说,经营“白包无标签种子”的违法行为取证困难,不利于行政监管措施的落实,起不到规范农作物市场的作用。

按照《种子法》第四十九条的规定,明确指出“种子种类、品种与标签标注的内容不符或者没有标签的”直接定性为假种子。然而,从《刑法》的角度来看,虽然《刑法》对生产、销售伪劣种子罪有明确的叙明罪状,但并未直接引用《种子法》中关于假劣种子的定义。“白包无标签种子”只是在行政层面定性为假种子,但在刑事法律层面,要构成生产、销售伪劣种子罪,还需要经过严格的检验检测鉴定,以确定这些种子在实质上是否属于假劣种子。“白包无标签种子”虽然在形式上违反了《种子法》的规定,但如果这些种子在品质上并不属于伪劣种子,即不存在欺骗性和危害性,那么从《刑法》的角度来看,它们并不构成犯罪。因此,对于这类种子,通常只会进行行政处罚,以维护市场的正常秩序和消费者的权益^[4]。

3.3 “罚小放大”不利于种子市场健康有序发展

目前,农作物种子的流通特别是95%以上的玉米种子都是在审定种植区域内跨省、跨市进行流动,依靠种子零售商进入千家万户进行种植。县区执法人员因行政执法管辖权所限,发现违法问题只能对本辖区内的种子零售商进行立案处罚,真正的违法种子

生产商却得不到应有的处罚,县区执法人员只能将违法线索层层通报种子生产地的农业农村部门,但往往由于通报时间过长,涉案的种子已全部出库销售,收集证据困难,最后不了了之。当发生对种子销售者进行行政处罚案件时,个别种子生产企业存在私下替销售者承担罚款的现象,对于不合格的种子生产企业来说,这种替代罚款的行为所引发的损失微不足道,违法收益远超过其损失,从而导致违法生产经营行为屡禁不止,显著增加了农业生产的安全风险。

3.4 《行政处罚法》“处罚与教育相结合原则”未得到贯彻执行 “处罚与教育相结合原则”是《行政处罚法》立法的基本原则,《行政处罚法》作为国家行政管理的基本法,其立法原则也适用于农作物种子市场管理特别法《种子法》中。处罚和教育是行政管理的两种手段,只有做到有机统一、互为补充,才能使国家法律法规制度得到贯彻落实,违法经营行为相对人的违法行为得到有效制止。若将其割裂开来只重处罚轻教育,只能加重公众抵触情绪,得不到公众对法律的理解与支持,不能保障国家法律法规制度得到贯彻落实。两个案例中农业执法人员只重视了行政处罚手段运用的惩戒性,未重视教育手段的运用,罚款数额巨大,造成违法经营行为相对人的经济负担,对处罚结果不认可,行政执法部门罚款得不到及时收缴,进而引起行政诉讼行为。

4 解决对策及措施

4.1 建立“未审先推”和“白包无标签种子”使用备案和质量承诺管理制度 从《种子法》对经营“未审先推”和“白包无标签种子”违法行为需要承担的法律 responsibility 可以看出,两项违法经营行为属于种子经营中严重的违法经营行为。所以,对于“未审先推”和“白包无标签种子”违法经营行为应建立合理的管理制度,区分对待、疏堵结合才有利于农作物种子的繁荣发展。

对于使用“未审先推”种子和“白包无标签种子”的行为建立使用备案和质量承诺制度,以规范农作物种子经营市场,降低种业企业的经济负担,繁荣种业市场。对于种业企业种植使用“未审先推”种子和合作社、家庭农场、种植大户使用“白包无标签种子”用于农业生产的种子,由种子生产企业提供种子使用者名单、种植面积、用种数量、进入生产

试验的证明等材料,并向当地农业农村行政管理部门备案,对提供的种子质量、不得上市销售作出承诺。农业农村局种子管理部门定期对备案的种子进行监督管理,以利于后期相关品种推广。对于在市场上发现的未备案的“未审先推”种子和“白包无标签种子”按照《种子法》相关规定进行严厉处罚。农业农村管理部门要做到处罚与教育相结合、疏与堵相结合,规范种子市场经营行为,提升种业发展服务水平。

4.2 建立行政处罚豁免制度和信用惩戒制度 广大农作物种子经营者多为受种子生产企业委托经营和经营不再分装的农作物种子,一个经营者受几个种子企业委托经营或者经营多个种子企业的不再分装种子。当发生违反《种子法》的行为时,按照《种子法》相关条款执行时对基层经营者处罚数额巨大,执行难度较大,容易产生上访事件。为解决基层农业执法矛盾,体现过罚相当、教育与处罚相结合原则,建立行政处罚豁免制度和信用惩戒制度,细化行政处罚豁免条款有利于缓解矛盾。违法主体能够提供证据证明不合格种子来源,进货渠道明确,证据确凿,积极配合调查,未造成农业生产损失的可以豁免行政处罚。但对违法主体进行行政处罚豁免后,将其纳入信用惩戒监管名录加强监管,若再次发生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立案调查进行处罚^[5]。

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,记录经营台账已达到免于行政处罚规定,同时也制约种子生产企业不敢生产销售不合格种子的目的,达到扶优打劣规范种子市场的目的,使劣质不合格种子失去存在的土壤。

4.3 明确农作物种子相关监管部门的职责 在机构改革过程中,充分考虑加强农业综合执法对农业生产和用种安全的重要性,明确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界限,或者区农业农村局与区综合行政执法局职责界限,避免产生“看见的管不了,管得了的看不见”的不合理现象。建议相关部门落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化农业综合行政执法改革的

陕西非主要农作物种业情况调查与分析

高飞¹ 忽瑞¹ 张涛² 尚凯达³ 叶丹宁⁴ 田龙⁵

(¹ 陕西省种子工作总站,西安 710018;² 陕西省安康市农作物种子站,安康 725000;³ 陕西省榆林市种业工作站,榆林 719000;

⁴ 陕西省商洛市种子管理站,商洛 726000;⁵ 陕西省西安市种子管理站,西安 710018)

摘要:陕西通过开展非主要农作物经营、科研及主要品种情况调查,并结合全省登记数据,对全省非主要农作物种业情况进行了统计分析。发现除油菜主要以科研单位育种为主外,其他非主要农作物整体以企业育种为主;油菜、番茄、西甜瓜为陕西省优势非主要农作物,主要销往省外;各优势非主要农作物市场品种繁多,但均未形成主导品种。建议加强良种繁育基地建设,开展骨干品种筛选,推进诚信体系建设以及进一步规范品种登记管理,促进非主要农作物品种选育和陕西特色农作物产业发展。

关键词:陕西;非主要农作物;调查

Survey and Analysis of the Seed Industry of Non-Major Crops in Shaanxi Province

GAO Fei¹, HU Rui¹, ZHANG Tao², SHANG Kaida³, YE Danning⁴, TIAN Long⁵

(¹ Shaanxi Provincial Seed Work Station, Xi'an 710018; ² Ankang Crop Seed Station, Ankang 725000, Shaanxi;

³ Yulin Seed Industry Workstation, Yulin 719000, Shaanxi; ⁴ Shangluo Seed Administration Station,

Shangluo 726000, Shaanxi; ⁵ Xi'an Seed Administration Station, Xi'an 710018)

非主要农作物关乎人民群众的“菜篮子”,是农民增收的重要来源,其中蔬菜播种面积已占农作物总面积的 10% 以上,蔬菜产量、产值均已超过粮食,

成为我国第一大农产品,创造出的产值占种植业总产值已超过 30%^[1]。陕西非主要农作物产业在全省农业产业中占有重要地位,其中果树产值约占种植

指导意见》(中办发〔2018〕61号)精神,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,打通农业综合执法最后一公里,保障农业生产安全。

经以上案例分析可知,建立备案管理和质量承诺制度、行政处罚豁免和信用惩戒制度是保障基层种子经营者的权利、纾解社会矛盾、促进种业良序发展的重要手段,同时也符合习近平总书记“以人民为中心”的法治思想理论要求,使广大种子经营者和种业公司感受到法律的公平正义,自觉维护遵守法律,使现代种业得到快速、良序发展。

参考文献

- [1] 王轶. 论习近平法治思想核心要义的内在逻辑. 地方立法研究, 2021, 6 (6): 1-13
- [2] 佚名. 销售未审玉米品种受处罚. 农村新技术, 2022 (6): 69-70
- [3] 武合讲, 武合金, 任晓东. 品种审定和品种推广的关系. 种子世界, 2018 (2): 18-19
- [4] 刘威. 论假劣种子的行政和司法认定标准及衔接. 种子, 2023, 42 (12): 152-156
- [5] 吕景海, 汪君, 栗明, 毛丹. 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. 中国种业, 2022 (11): 36-39

(收稿日期: 2024-04-22)