

DOI:10.19462/j.cnki.zgzy.20250123007

农业执法领域罚没物品拍卖实践探索与经验启示

——基于拍卖 2 批罚没种子案例的综合分析

朱振营 徐帆 孙向华 王菲

(北京市农业综合执法总队,北京 100088)

摘要:罚没物品是国有资产,应当依法处置,产生收入必须上缴国库。《民法典》和多部法律法规对公平、公正、公开的拍卖方式给予肯定。“节约高效、公开透明”是国有资产管理的重要原则,采用拍卖方式处置罚没物品,有助于防止国有资产流失,实现处置价值最大化,利于国有资产保值增值。对首都农业执法领域首次拍卖罚没物品案例进行系统分析,以依法罚没的假种子为处置对象,明确了农业执法领域罚没物品拍卖处置的法律依据,理顺了拍卖处置审批权限和程序,并在拍卖机构选择、规定竞买人资质及责任和义务、防范种子违规流入市场等方面进行了研究和总结,供执法同行参考借鉴。

关键词:罚没物品;拍卖;国有资产;农业执法;种子

Exploration and Experience Inspiration of Auction Practice for Confiscated Items in Agricultural Law Enforcement Field: Comprehensive Analysis Based on the Auction of Two Batches of Confiscated Seed Cases

ZHU Zhenying, XU Fan, SUN Xianghua, WANG Fei

(Beijing Agricultural Comprehensive Law Enforcement Corps, Beijing 100088)

《行政处罚法》中的没收非法财物制度是维护社会公平正义、打击违法犯罪行为的重要手段,目的是防止违法行为人继续使用这些财物进行违法活动,并确保国家法律的权威性和严肃性。农业执法领域罚没物品是指农业执法机关依据现行法律法规对自然人、法人和非法人组织作出行政处罚决定,没收的非法物品,主要包括用于违法生产、加工的设备、原料、辅料和违法生产、经营的产品等。近4年北京市农业领域市级办理涉及没收非法物品案件45起,没收假种子、假兽药、假农药、禁用渔具等物品20余种9万余件,其中,销毁罚没物品6次,共计20余种5万余件近5t。数据显示,尽管处置的罚没物品种类多,但是处置方式单一,单批处置数量少且销毁花费近2万元,处置费用相对较高。本案例涉及的2批罚没物品,均为玉米种子,共计42879件

85.25余t,通过拍卖方式进行处置,获得收入9.158万元。相对于销毁处置方式,拍卖处置不仅节省了销毁费用,而且丰富了农业执法领域的处置手段和方法,更重要的是实现了处置价值最大化,有利于国有资产的保值增值。本文梳理了此案例处置流程中的关键性问题,分析罚没物品拍卖过程中的难点和风险点,研究总结有效的拍卖方式和方法,分享经验启示,以期为执法部门合法、规范、合理处置罚没物品提供借鉴和参考。

1 案例基本情况

北京市农业综合执法总队于2023年9月和10月先后没收了2批玉米假种子,其中一批假种子共计36590件,重约84.00t,有包衣,存放在涉案企业生产基地甘肃省某市,另一批假种子共计6289件,重约1.25t,无包衣,存放在北京市海淀区。前者使

用了包衣技术,就是在玉米种子外面包上一层由杀虫剂、杀菌剂、植物生长调节剂等成分组成的种衣剂^[1-2]。执法机构认为玉米假种子具有一定使用价值,不能“一毁了之”,从国有资产保值增值角度出发,就科学、合理处置玉米假种子事宜进行了深入研究并提出拍卖处置2批罚没种子的方式。经过一系列尝试和探索,最终委托甘肃省产权交易所集团通过采取网络竞价增价、“一物一拍”方式,对2批假种子进行了拍卖,分别以8.890万元和2680元的价格成交,拍卖款全部上缴国库。

2 相关法律依据

2.1 罚没物品的归属 《行政处罚法》第七十四条第一款规定,除依法应当予以销毁的物品外,依法没收的非法财物必须按照国家规定公开拍卖或者按照国家有关规定处理。罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项,必须全部上缴国库,任何行政机关或者个人不得以任何形式截留、私分或者变相私分。《行政事业性国有资产管理条例》第二十条规定,各部门及其所属单位应当将依法罚没的资产按照国家规定公开拍卖或者按照国家有关规定处理,所得款项全部上缴国库。上述法律法规明确,罚没物品在法律上属于国有资产,任何单位和个人不得私自占有、使用或处分。

2.2 拍卖方式的法律地位 拍卖是指以公开竞价的形式,将特定物品或者财产权利转让给最高应价者的买卖方式。《罚没财物管理办法》第十二条规定,罚没财物的处置应当遵循公开、公平、公正原则,依法分类、定期处置,提高处置效率,降低仓储成本和处置成本,实现处置价值最大化;第十六条规定,执法机关依法取得的罚没物品,除法律、行政法规禁止买卖的物品或者财产权利、按国家规定另行处置外,应当按照国家规定进行公开拍卖。《行政处罚法》《罚没财物管理办法》等法律法规充分肯定了公开拍卖是有偿处置国有资产的有效方式^[3]。《民法典》也有多个条文涉及拍卖,充分肯定公开、公平、公正的拍卖方式是解决民事纠纷中难以解决的资产分割问题的有效途径^[4]。

3 案例分析

玉米种子是玉米作物繁殖材料,不仅是重要的食品来源,也是动物饲料和工业原料的主要成分。本案例中一批玉米种子重84.00t,因带包衣,不能作

为粮食和饲料使用,但可作为肥料和工业酒精原料使用,另一批玉米种子重1.25t,不带包衣,可以作为粮食、饲料、肥料和工业酒精原料等使用。尽管假种子不能作为商品种子在市场流通,但可以作为饲料、工业原料等在市场流通。因此,作为饲料使用的假种子不属于法律法规规定的禁止买卖的物品,可以进行公开拍卖。

3.1 拍卖机构选择

3.1.1 拍卖机构的确定 《拍卖法》第九条规定,国家行政机关依法没收的物品,充抵税款、罚款的物品和其他物品,按照国务院规定应当委托拍卖的,由财产所在地的省、自治区、直辖市的人民政府和设区市的人民政府指定的拍卖人进行拍卖;《罚没财物管理办法》第十六条第二项规定,公开拍卖应当委托具有相应拍卖资格的拍卖人进行,拍卖人可以通过摇号等方式从具备资格条件的范围中选定,必要时可以选择多个拍卖人进行联合拍卖。目前,北京市没有指定的拍卖机构,且《罚没财物管理办法》规定的“具有相应拍卖资格”的表述不够明确,所以执法机构考虑将两批种子分别移交作为国有资产交易指定机构的北京产权交易所(以下简称北交所)和甘肃产权交易所(以下简称甘交所)开展拍卖。

3.1.2 拍卖物的审批 《拍卖法》第八条第一款规定,依照法律或者按照国务院规定需经审批才能转让的物品或者财产权利,在拍卖前,应当依法办理审批手续。本文认为拍卖物的审批涉及两个方面:一是转让人取得相关资质;二是物品或财产权利合法。本案例中,执法机关具有转让罚没物品的资质,种子产品作为饲料或肥料使用,无需审批。

北交所认为拍卖事项需要经过执法机构同级财政部门审批才可开展拍卖工作;甘交所认为取得执法机构上级主管部门批复且有种子评估报告即可开展拍卖工作。综合权衡后,执法机构委托甘交所对84.00t和1.25t种子开展了拍卖工作。拍卖中采取了网络竞价增价方式,价高者得,有效防止了暗箱操作,确保全程公开、公平、公正。

3.2 竞买人要求

3.2.1 竞买人资质 竞买人是指参加竞购拍卖标的的公民、法人或者其他组织。本案例在最初的拍卖公告中制定多项规定限制竞买人,如因种子存放在甘肃省和北京市,为节省执法人员的监督成本,限定

种子加工地点必须在甘肃省和北京市;为防止种子被多手买卖后,买方监督意识减弱,增加违规流入市场风险,限定竞买人需为法人单位,且要求在7日内完成加工过程。

实际操作中,根据竞买人咨询、沟通情况,所有意向竞买人均不符合上述条件,如不修改相关条件,流拍的可能性极大。为实现处置价值最大化并提高拍卖效率,在拍卖截至日期前,及时取消了相关限定条款,即只关注种子流向,不再限定竞买人身份、加工地点及转卖倒手次数等,并适当放宽完成加工期限。此举方便了竞买人操作,扩大了竞买群体,最终提高了拍卖成交效率。同时,为节省储存保管成本,在拍卖公告中明确“竞买人应在成交后7个工作日内从现保管地运出,1个月内完成加工过程”。

3.2.2 竞买人责任与义务 为确保拍卖处置的罚没物品不以商品种子形式再次流入市场,同时为保障标的规范使用,保护拍卖双方合法权益,本案例明确了竞买人责任与义务:(1)标的不能作为商品种子销售、使用;(2)标的1带包衣,可作为有机肥、工业酒精原料等使用,标的2不带包衣,可作为饲料、有机肥、工业酒精原料等使用;(3)必须接受转让方上门监督加工(如有特殊情况只监督初加工过程,即破坏种子繁殖功能过程),包含运输、储存过程;(4)标的成交后产生任何与罚没种子有关的问题,转让方不承担责任;(5)标的存放库房2年,实际重量略有损耗;(6)成交后,标的使用应符合国家法律法规规定等。竞买人一旦竞价成功,就意味着接受了拍卖标的一切现存状态。上述限制条件是确保罚没种子规范使用的关键,自始至终未做改变。

3.3 拍卖标的

3.3.1 确定拍卖标的真实价值 拍卖标的是委托人所有或者依法可以处分的物品或者财产权利。本案例以三方比价形式确定价值评估机构,共邀请6家取得相关资质的评估机构进行报价,最终选择了评估费用报价低的机构。通过与评估机构充分沟通物品权属、用途等产品细节,促进评估机构对罚没种子进行全面、真实的评估,2批种子评估价值为8.87万元和2500元。

3.3.2 对拍卖标的选择“一物一拍”方式 本案例中2批种子虽然均为假种子,但一批有包衣,一批没

有包衣,使用用途不同,且存放地点也不同,如采取捆绑拍卖的方式,若有竞买人只想购买其中一批种子,不想购买另一批种子,即使参与报价,可能因为异地等原因增加处理成本,降低期望利润,故报价往往较为谨慎,甚至选择不报价,流拍可能性极大。而“一物一拍”方式相对能提高竞买人对商品的认可度和购买意愿,提升标的的附加值。本案例采取“一物一拍”方式,重84.00t的种子只拍卖1次,以8.89万元价格成交,而重1.25t的种子经过4次拍卖才得以成交。实践证明,竞买人对2批种子的认可度不一致,“一物一拍”方式比捆绑方式溢价率更高,拍卖成交效率也更高。

3.3.3 拍卖标的3次流拍后采取大幅度降价措施

《罚没财物管理办法》第十六条第四项规定,采用公开拍卖方式处置的,一般应当确定拍卖标的保留价。保留价一般参照价格认定机构或者符合资格条件的资产评估机构作出的评估价确定。上文提到1.25t的种子拍卖4次成交,具体情况为:第1次挂牌2500元,流拍;第2次挂牌2250元,流拍;第3次挂牌1800元,流拍;第4次挂牌300元,经120轮竞拍,以2680元成交。虽然最终的成交价具有戏剧性,但也反映了拍卖能通过市场竞争来决定商品价格,能充分展现商品的真正价值。为提高拍卖成交率,3次流拍后,邀请评估机构对1.25t种子进行了二次评估,评估价值为300元,执法机构采纳这一评估价值,在第4次拍卖中以300元作为保留价挂牌,提高了成交效率。

4 经验启示

4.1 多方协力共同做好罚没物品的预处理是顺利开展拍卖的前提 一是执法人员、财务人员共同梳理涉农法律法规和与拍卖相关的法律文件等,理清罚没物处置原则、可用方式、拍卖流程和相关案例做法等,明确了安全有效利用、实现处置价值最大化的处置工作原则。二是京甘两地执法人员与仓库保管人员合法规范地做好物品拍卖前保管、登记、基础处理等相关工作,对于涉及的企业信息,执法机构及时提示处理部门将拍卖公示中证明物品来源的照片、名称等进行模糊处理,不体现涉案企业信息,防止对涉案企业造成不良影响。三是就罚没物品处置事项,农业部门与财政部门做好工作对接,就罚没物品处置审批、3次流拍后处置方式等充分沟通,为开展罚

没物品拍卖处置工作提供了有力支持。

4.2 限制用途是确保罚没物品规范使用的重要举措 没收的假种子不能再次以商品种子形式流入市场是共识,如何防范是探索拍卖处置的关键。经过深入研究,限制种子使用用途后,增加防范假种子流向市场的监督措施具有可操作性,尽管增加了成本,但能有效保障种子规范使用。本案例采取在拍卖公告和竞拍人承诺书中限定使用用途、拍卖后监督处置等措施,确保假种子按照限定用途使用,防范假种子流入市场。在实施过程中,安排2名执法人员现场监督种子加工过程,确保2批种子分别用于生产工业酒精和饲料。

4.3 确定合理的保留价利于提高拍卖成交效率

上文提到,重84.00t的种子一次拍卖成交,重1.25t的种子4次拍卖成交。经过分析,执法机构认定重84.00t的种子评估价为8.87万元,为该批种子的真实价值,因种子数量多,人工、运输成本相对较低,可以视作合理价值。所以,经过一轮竞拍,增价200元即成交。重1.25t的种子评估价为2500元,为该批种子的真实价值,但考虑存放地点及人工、运输等成本,不能算是合理价值。所以,第1次拍卖流拍;第2次和第3次流拍的原因可能是竞买人观望情绪重,企盼价格不断降低,也反映了降价式拍卖的缺点;第4次拍卖由于价格合理,立即产生多个意向竞买人,经过多轮角逐,最终以2680元成交。该结果体现了增价式拍卖的高透明度和公平性特点,同时也反映这种方式容易促使部分竞拍者过于冲动导致过度消费的特点。

4.4 最小成本实现价值最大化是执法机关处置罚没物品的根本目的 本案例在拍卖中秉承在限制使用的前提下实现处置价值最大化的原则,同时兼顾提高处置效率。虽然公开拍卖罚没物品具有诸多优点,但在开展罚没物品处置中应注重核算成本,遵循实现处置价值最大化、提高处置效率原则。为防止假种子流向市场,可对种子采取降级使用的策略,即拍卖中规定种子只能作为饲料、肥料等使用。尽管拍卖处置合理、合法,但还不是最优答案。本文认为,为获得更高行政效益,处置的主要思路应当优先运

用社会化再利用方式,促进公共资源回归社会,具体而言,执法机构处置罚没物品应按照“再利用优先、兼顾效率和价值最大化、一物一策”的逻辑,根据罚没物品的资源属性和可利用途径,多尝试丰富和使用社会化再利用途径,适时采取先行处置方式,遵循公开、公平、公正原则,实现处置价值最大化。以本案的种子为例,建议除拍卖外,还可探索将罚没种子移交或捐赠给相关科研机构、地方政府或国有企业等用于沙漠化土地复垦、品种改良优化等路径,以充分发挥种子的资源属性。

5 结语

本案例是首都农业领域首次公开拍卖罚没物品,尽管在落实过程中存在若干不顺畅的问题,但成效显著:一是改变了罚没农业投入品单一采取销毁方式的局面,丰富了罚没农业投入品处置方式。二是拓宽了罚没资源利用途径,罚没包衣种子既可作为肥料原料使用,也可作为工业酒精原料使用,均具有一定价值。三是实现了财政资金增收节支,本案例拍卖支出约1万元,包含价值评估、拍卖佣金、现场监督费用等,收入约9万元,净收入约8万元,如委托专业机构销毁预计需要支付21万元,总计增收节支约29万元。

鉴于农业执法领域罚没物品特点,建议科学分类、分别处置,如针对有毒有害类,应委托有资质机构进行销毁处置;针对水生野生动物活体及其制品等应移交相关部门;针对没收的渔船、种子及用于违法生产、加工的设备等,在核算成本的基础上,对该类物品进行移交、调拨、变卖或拍卖处置。

参考文献

- [1] 张旭东. 玉米种子包衣及配套栽培技术研究. 粮油与饲料科技, 2023(2):58-60
- [2] 白丽, 吕梦洁, 刘凌云, 张金叶, 蒙新明. 批次式与连续式包衣处理小麦种子质量对比分析. 中国种业, 2024(8):64-68, 78
- [3] 杨雪. 加强专业优势 深耕细化拍卖服务——关于罚没财物拍卖工作的心得. 中国拍卖, 2024(7):15-17
- [4] 侯英吉. 贯彻二十届三中全会精神, 改善拍卖行业营商环境. 中国拍卖, 2024(10):30-33

(收稿日期:2025-01-23)