

销售不在适宜种植区域农作物种子的法律后果分析

冯 猛

(江苏省盐城市农业行政执法支队,盐城 224002)

摘要:销售不在适宜种植区域的种子行为是否合法,要看种子的终端销售地是否落在该品种审定、品种登记或标签标注的适宜区域内。种子的终端销售地应当依据终端直接使用者(农民)种植该种子的地点理性确定。

关键词:种子;适宜种植区域;种子法;终端销售地

新修订的《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)实施后,由于该法对销售不在适宜种植区域的农作物种子行为没有明确性,后面陆续出台的相关规章也没有对这个行为的法律后果进行规定,农业部制订的《农作物种子生产经营许可管理办法》仅在第十八条第三款规定了“种子销售活动不受种子生产经营许可证载明的有效区域限制,但种子的终端销售地应当在品种审定、品种登记或标签标注的适宜区域内”,导致种子监管以及从事种子执法的人员对该类行为是否进行处罚出现分歧意见。在执法实践中表现为有的地方进行处罚,有的地方不处罚,同案不同罚,影响了农业执法形象和权威。

笔者试从行政法和法律适用解释的角度,分析销售不在适宜种植区域的农作物种子行为的法律后果,以供从事种子监管和执法的同仁参考。本文仅讨论种子销售者销售不在适宜种植区域的农作物种子行为,销售主体均为适格主体,不存在其他违法情形,其所销售的种子亦为合法种子,不存在违法情形。

1 当前种子市场主要经营主体

当前种子市场的经营主体按照是否需要办理生产经营许可证分为两大类:一类是有生产经营许可证的种子企业;另一类为不需要办理种子生产经营许可证的经营主体,主要有3种:(1)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的分支机构,(2)专门经营不再分装的包装种子的门店,(3)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代销其种子的门店。

2 种子销售行为分析

2.1 种子销售的类型 销售是指以出售、租赁或其他任何方式向第三方提供产品或服务的行为,包括为促进该行为进行的有关辅助活动,种子销售当然是销售主体出售种子的过程。本文为方便分析销售不在适宜种植区域种子的行为,将种子销售划分为2种类型:一种是存在于终端销售地以外的开放性销售行为,另外一种是有限制性条件的终端销售地的销售行为。对于这2种形式的销售,法律对其规范的程度是不同的。

2.1.1 开放性销售行为 为提高市场开放度,建立全国统一的种子大市场,新修订的《种子法》取消了种子生产经营的区域限制^[1],对于终端销售地以外的销售行为,实行“开放性”政策,故在《农作物种子生产经营许可管理办法》第十八条第三款规定种子销售活动不受种子生产经营许可证载明的有效区域限制,只要不是终端销售地,可以任意销售。开放性种子销售,最明显的特征应当是不具有销售不在适宜种植区域种子的故意,在该销售过程中,每一个销售地都不满足终端销售地的条件,否则就构成《农作物种子生产经营许可管理办法》第十八条第三款但书部分的限制性销售行为。

2.1.2 限制性销售行为 对于种子终端销售地的销售行为,《种子法》还是做了保留规定。首先,在《种子法》第三十八条规定了种子生产经营许可证的有效区域由发证机关在其管辖范围内确定,将有效区域的确定权交给了发证机关。《农作物种子生产经营许可管理办法》第十八条第三款前半部分虽然允许种子销售活动不受种子生产经营许可证载明的有效区域限制,但在但书部分作为前半部分的

例外,特别规定了种子的终端销售地应当在品种审定、品种登记或标签标注的适宜区域内。因此,对于农作物种子销售的最后一步即将种子销售给直接使用的农民的行为是有“适宜区域”的限制性条件的。

2.2 销售、推广、引种三者之间的关系 推广、引种并不必然包含销售,但将农作物种子销售给直接使用的农民种植,是事实上的推广和引种。

3 对终端销售地的理解

要判定销售不在适宜种植区域种子的行为是否构成违法,要看该销售行为是否落在终端销售地,如不是,销售行为就是允许的开放性行为。

橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳,叶徒相似,其实味不同。所以然者何?水土异也。经审定的农作物种子,在其适宜种植区域,一定有其优越性,但是,到了“淮北”,因为生态环境的变化,生产性能可能发生变化,这是常理,也是农作物品种的终端销售地一定要落在品种审定、品种登记或标签标注的适宜区域内的基本道理。

什么是终端销售地?所谓终端销售,是指产品直接到消费者(使用者)手里,对于种子来说,就是到直接使用的农民手里。那么,《农作物种子生产经营许可管理办法》第十八条第三款的但书部分到底是什么意思?要保护的法益到底是什么?笔者认为,保护的当然是农民的利益,是国家粮食生产的安全。但书部分的核心要求应当是:无论是本文所述那一类销售主体,也无论在何处,销售给农民直接使用的种子,种植的地块要落在该种子的适宜种植区域内,并且是否落在这个区域的义务及后果均由销售者而不是农民承担。因此,但书部分这个终端销售地并不绝对的指种子的实际销售地点,而应当是指种子的使用地(种植地),这个实际种植地点有可能与销售地点重合,也有可能不重合。

4 销售不在适宜种植区域种子行为的法律后果

正如前述,对于销售不在适宜种植区域种子的行为判断及法律后果,不能一概而论。

4.1 开放性销售行为法律后果 对于开放性销售行为,不是法律法规所禁止的行为,不构成违法。但是根据《种子法》第四十六条“种子使用者因种子质量问题或者因种子的标签和使用说明标注的内容不

真实,遭受损失的,种子使用者可以向出售种子的经营者要求赔偿,也可以向种子生产者或者其他经营者要求赔偿”的规定,种子销售者需要承担相应不真正连带赔偿责任。

4.2 限制性销售行为法律后果 为便于分析,本文按销售主体不同,分以下4种情况分析销售不在适宜种植区域种子给直接使用的农民应承担的法律责任。

4.2.1 专门经营不再分装的包装种子主体的法律责任 这一类主体因法律的规定不需要办理种子生产经营许可证,尽管终端销售地与经营者的所在地往往重合,但不能适用《种子法》有关生产经营许可证的规定对其行为定性。

2007年12月28日,全国人大法委会对《种子法》第六十四条如何适用有一个答复意见(法工办复[2007]4号),该意见明确:《种子法》第十六条规定,通过国家级或者省级审定的主要农作物品种和主要林木良种经公告后可以在全国或本行政区域内适宜的生态区域推广;相邻省、自治区、直辖市属于同一适宜生态区的地域,经省、自治区、直辖市人民政府农业、林业行政主管部门同意后可以引种。凡违反上述规定的,应当属于《种子法》第六十四条规定的“违反本法规定,经营、推广应当审定而未经审定通过的种子”的行为。

农业部《农业部办公厅关于种子法有关条款适用的函》(农办政函[2006]8号)第十二项对“《种子法》第六十四条‘应当审定而未经审定通过’的含义是什么”的答复,“应当审定而未经审定通过”包括以下两种情形:一是未经国家级审定通过,也未经省级审定通过;二是在审定公告的适宜生态区域外推广的,专门经营不再分装的包装种子主体将不在适宜种植区域种子销售给直接使用的农民的行为可以定性为“对应当审定未经审定的农作物品种进行推广、销售”的行为。

《种子法》修订后,农业部和全国人大法工委的答复能否适用于当前农业处罚?笔者认为:首先,修订前后的《种子法》对于经过审定的种子可以推广、引种的适宜生态区域的规定没有变化,前者规定在第十六条,后者规定在第十九条,变化的仅仅是批准手续;其次,修订前后的《种子法》对“应当审定而未经审定通过的”行为的处罚没有变化,前者规定在

第六十四条,后者规定在第七十八条第一项,变化的仅是处罚幅度;再次,在农业部和全国人大法工委没有废止前述答复前,该答复有效。事实上,对于法律修订后相关司法解释或者应用解释是否有效,主要看制定机关是否废止。如《中华人民共和国行政诉讼法》修正后,尽管2015年4月20日“两高”出台了新的司法解释,但是2000年出台的司法解释对于行政诉讼法没有修改的部分仍然适用。

故笔者认为,专门经营不再分装的包装种子的门店,如果将不在适宜种植区域的种子销售给农民直接使用,可以根据《种子法》第七十八条“违反本法第二十一条、第二十二条、第二十三条规定,有下列行为之一的,由县级以上人民政府农业、林业主管部门责令停止违法行为,没收违法所得和种子,并处二万元以上二十万元以下罚款:(一)对应当审定未经审定的农作物品种进行推广、销售的”的规定,予以相应行政处罚。

4.2.2 有生产经营许可证主体的法律责任 对于有生产经营许可证的企业,将不在适宜种植区域的种子直接销售给农民,存在2种违法情形,一是前述“对应当审定未经审定的农作物品种进行推广、销售的”情形,同时还存在《种子法》第七十七条第三项规定的“未按照种子生产经营许可证的规定生产经营种子的”违法情形。

对于按照法律规定申领种子生产经营许可证的企业,其行为还受《农作物生产经营许可管理办法》第十八条的规范。首先,销售行为本身就是生产经营行为之一,受生产经营许可约束;其次,《农作物生产经营许可管理办法》第十八条有3款内容,分别是第1款“种子生产经营许可证载明的有效区域是指企业设立分支机构区域”,第2款“种子生产地点不受种子生产经营许可证载明的有效区域限制,由发证机关根据申请人提交的种子生产合同复印件及无检疫性有害生物证明确定”,第3款“种子销售活动不受种子生产经营许可证载明的有效区域限制,但种子的终端销售地应当在品种审定、品种登记或标签标注的适宜区域内”。

各款之间的逻辑关系是:第1款是对有效区域的原则性规定,第2款是对生产行为的例外规定,第3款是前半部分是销售行为的例外规定,而但书部分又是前半部分的例外,是例外的例外,但仍然属

于生产经营许可内容之一。也就是说,“种子的终端销售地应当在品种审定、品种登记或标签标注的适宜区域内”是所有生产许可证规定的内容之一,是法定内容,只不过这个规定没有写在许可证上,但是只要有证企业销售种子,终端销售地就应当在品种审定、品种登记或标签标注的适宜区域内,否则自然构成未按照种子生产经营许可证的规定生产经营种子的违法行为,可以按照《种子法》第七十七条第三项“违反本法第三十二条、第三十三条规定,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,没收违法所得和种子;违法生产经营的货值金额不足一万元的,并处三千元以上三万元以下罚款;货值金额一万元以上的,并处货值金额三倍以上五倍以下罚款;可以吊销种子生产经营许可证:(三)未按照种子生产经营许可证的规定生产经营种子的”的规定,予以相应行政处罚。

当然,行为人销售不在适宜种植区域种子只有一个行为,但是同时违反了2个法律规范,农业执法人员可以按照“同时违反数个规范的违法行为的定性分析与处罚”^[2]进行处理。

4.2.3 有证主体分支机构的法律责任 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的分支机构,将不在适宜种植区域的种子销售给直接使用的农民,根据民法,分支机构可以作为当事人,农业执法人员应根据实际情况进行具体分析。如果该分支机构有营业执照,可以作为当事人,但其作为当事人时自己并没有生产经营许可证,可参照专门经营不再分装的包装种子主体处理;如没有营业执照,不能作为当事人,适格当事人为设立单位,参照有证主体处理。

4.2.4 受委托门店的法律责任 受具有种子生产经营许可证的种子生产者以书面委托代销其种子的门店,将不在适宜种植区域的种子销售给直接使用的农民,根据民法,受委托方的行为后果归于委托方,农业执法人员应当将委托方作为适格当事人,委托方有生产经营许可证,参照前述有证主体处理。

5 监管措施及执法取证要点

现实中,对销售不在适宜种植区域种子行为无论是监管还是执法取证,难点在于终端销售地的确定。如果不是终端销售地,就不属于法律禁止的行为。由于修订后的《种子法》加大了对种子违法

东台地方特色甜瓜品种特征特性及研究利用探讨

林红梅 周群喜 王宏琴 刘 燕 陈 斌

(江苏省东台市种子管理站, 东台 224200)

摘要:东台地处长江中下游地区,甜瓜品种丰富,2016年在开展的“第三次全国农作物种质资源普查与收集行动”工作中,共收集到9个具有地方特色的甜瓜品种(变种)。本文详细介绍了这些具有地方特色甜瓜品种的特征特性及其栽培技术,对今后的应用前景和研究方向提出了可行性建议。

关键词:地方特色;甜瓜;品种;利用探讨

江苏沿海地区属亚热带季风气候,日照充足,无霜期长,有着悠久的西甜瓜种植历史。东台市是全国闻名的“西瓜之乡”,是江苏省最大的西瓜生产基地,近几年来,西甜瓜产业发展迅速,种植面积达1.67万 hm^2 (25万亩)以上,总产量100万t以上,年销售收入达15亿元^[1-2]。在品种的应用上,除了引进8424、京欣二号、小兰、早春红玉、玉菇等优质、高抗的西甜瓜新品种外^[2],东台当地甜瓜品种也非常丰富,有水瓜、香瓜、梢瓜等各种甜瓜变种,这些地

基金项目:第三次全国农作物普查与收集行动专项;333人才工程科研项目

行为的处罚力度,违法行为人往往避重就轻,或者不配合调查,不承认是销售给当地农民的,有的甚至做假账、假档案欺骗执法人员。对此,我们应当结合《种子法》有关种子生产经营档案管理规定,加大日常检查力度,强化生产经营档案管理和日常检查记录制度。

对于销售不在适宜种植区域种子违法行为的取证,一定要结合生产经营档案和台帐,查明种子的取向和最终种植地块,形成完整的证据链。一是要有内容完整的种子销售发票;二是要有记录种子来源和取向的进销存台帐和档案;三是要有当事人、证人或最终使用者的询问笔录;四是要有种子最终种植地块的证明材料。

橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳。笔者想说的是,再好的农作物种子,也得有适合的土壤,才能发挥其应有的生产性能。《种子法》之所以要规定适宜种植区域、终端销售地、种子经营者的各种先合

方特色的品种因具有独特的风味优势(水瓜脆嫩、香瓜香甜、梢瓜腌制)和较强的适应性而被当地农民一代代保存下来。2016年随同全国和江苏的步伐,东台市开展了“第三次全国农作物种质资源普查与收集行动”,共收集到9个具有地方特色的甜瓜品种(变种)。

1 地方特色甜瓜品种

中国的黄淮及长江流域种植薄皮甜瓜历史悠久,是甜瓜植物的次生起源地之一。东台地处长江中下游地区,甜瓜品种丰富,此次普查到具有地方特色的甜瓜品种(*Cucumis melon* L., $2n=2x=24$)

同义务及承担不真正连带的责任,其目的就是要求种子销售者将种子送到适宜该种子发挥正常生产性能的适宜生态区域去种植,以免发生“生于淮北则为枳”的后果。因此,向直接使用的农民销售不在适宜种植区域种子的行为,理所当然地要被禁止和依法纠正。

参考文献

- [1] 吴晓玲.《种子法》三个配套规章解读[J].中国种业,2016(12): 1-4
- [2] 冯猛.对种子违法案件中同时违反数个规范的违法行为的定性分析与处罚建议[J].中国种业,2016(4): 21-24
- [3] 谢焱,储玉军,何庆学.种子生产经营许可管理常见问题分析[J].中国种业,2016(12): 40-42
- [4] 冯忠兵.一起水稻种子案件查处引起的思考[J].中国种业,2012(12): 43-44
- [5] 赵新生,王岩,焦富玉,等.如何正确理解农作物种子经营有效区域[J].中国种业,2012(4): 23

(收稿日期: 2017-01-16)