

运用新《种子法》进行种子行政执法的思考

徐寿尧

(江苏省盐城市农业行政执法支队,盐城 224002)

摘要:随着《种子法》及其相关配套规章的颁布实施,开展种子执法活动,相关法律武器逐步配齐,通过分析新旧法律的差异,归纳种子执法检查要点,指出了实施执法活动注意事项,明确相关法律条款意义,做到守法用法执法,规范种业健康有序发展。

关键词:《种子法》;执法;思考

随着新《种子法》于2016年1月1日实施以及农业部根据《种子法》规定,修订发布了《主要农作物品种审定办法》《农作物种子生产经营许可管理办法》《农作物种子标签和使用说明管理办法》等3个配套规章以及《农作物种子标签二维码编码规则》《转基因棉花种生产经营许可规定》等2个规范性文件,为规范种子生产经营管理执法等诸多行为奠定了法制基础。法律的生命贵在执行,否则便

失去了立法的本意。根据多年来从事农业行政执法尤其是种子执法实践,通过分析新旧《种子法》执法事项异同,阐述法律法条规定内涵,准确把握查处要点,规范开展种子执法活动。

1 新旧《种子法》在种子执法内容上的异同

1.1 品种管理上 主要农作物 缩减了主要农作物品种的数量。由以前旧《种子法》规定的5种农作物加上农业部确定的2种及各省确定的2种主要

量,从而倒逼企业规范化管理。现在种子案件特别是要计算违法所得或者按倍数罚款的处罚条款,即便对违法行为定性也很难定量。在不具备强制约束力的情况,企业往往不注明种子加工批次,且包装日期也仅印制某一天。

11 假劣种子案件难移送

农业部门定性为假劣种子,但移送时公安机关认为农业部门出具的鉴定结论不能作为刑事案件定性的证据,典型的是采用国家规定的快速检测方法得出的结果明确可以作为行政处罚的依据,即仅可以作为行政处罚的依据,不能作为刑事案件的定案依据。曾有基层公安机关建议农业部门移送假劣种子案件前,农业部门作为委托方将种子样品送司法鉴定机构进行司法鉴定。据了解,司法鉴定并未对涉农鉴定特别设定标准,从事农业司法鉴定人员多为涉农高校、科研院所、农技推广等机构人员,且专业领域与鉴定事项不一定对口,依据的仍是农业部门制定的标准进行的农业司法鉴定。

按农业部、公安部共同印发的文件,由农业部门

按照刑事案件的标准调查取证后再移送。移送案件中,农业部门投入大量人力物力,还要投入大量的精力化解矛盾。在基层经费短缺、人员紧张、社会责任大的情况下,农业部门移送假劣种子案件的难度较大。

综上,这些问题与种子监管工作息息相关,相信随着法律法规的进一步完善,以及加强部门间横向协作,上下级间的纵向联动,上述问题会逐步解决。同时,行政处罚不是目的而是手段,只有依法开展种子监管工作,才能打击违法行为,维护合法权益;才能是维护种业健康发展,保障选购良种。种子监管工作中的疑难问题还有很多,希望大家在对种子监管工作加强监督的同时,给予种子监管人员更多的理解和更大的支持。

参考文献

- [1] 姜雄伟. 商标对种子企业的重要性及影响 [J]. 种子世界, 2016(10): 59-60
- [2] 什么是快速检测方法 [J]. 农业科技与信息, 2014(5): 23
- [3] 姜雄伟. 快速检测方法的法律效力 [J]. 中国种业, 2016(5): 22-23

(收稿日期: 2017-02-15)

农作物合计 28 种主要农作物,缩减为仅稻、小麦、玉米、棉花、大豆 5 种主要农作物推广前需审定。应当审定的农作物品种未经审定的不得发布广告、推广销售。

非主要农作物 过去无明确管理条款,现在对除去 5 种主要农作物以外的 23 种农作物品种实行登记管理,对需要登记的非主要农作物品种未经登记不得发布广告、进行推广,但是可以经营;不需要登记的非主要农作物品种可以进行广告宣传、推广经营。

1.2 生产经营管理上 (1)由过去分别核发种子生产许可证、种子经营许可证,改为生产、经营许可证合二为一,统一为生产经营许可证。(2)主要农作物常规生产经营许可种子,由县级以上农业部门核发。过去常规种子原种由省级以上农业主管部门核发,如果省级(不含省级)以下核发许可证就视为无证,生产经营就会被处罚,现在则是合法的。(3)杂交作物种子生产经营许可证由省级农业主管部门核发,新旧法一样,否则就被视为无证。(4)实行选育、生产、经营相结合的种子企业,其种子生产经营许可证权力下放^[1]。过去由农业部核发,现在由省级农业主管部门核发,否则就视为无证,就会被处罚。(5)非主要农作物生产不需要领取生产经营许可证,非主要农作物经营需要领取生产经营许可证,新旧法一样。

1.3 经营者备案管理上 新法规定以下 3 种情形不需办理生产经营许可证,但需要到当地农业主管部门备案:(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分支机构的;(2)专门经营不再分装的包装种子的;(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生产、代销其种子的^[1]。

旧法只规定第 1 种情形需备案。这样修改强化了对种子经营者的管理,属于执法增加内容,备案范围囊括了所有不领证经营者,确保种子管理全覆盖。

1.4 假劣种子认定管理上 新法假种子定义 (1)以非种子冒充种子或者以此种品种种子冒充其他品种种子的;(2)种子种类品种与标签标注的内容不符或者没有标签的^[1-2]。

第(2)条与旧法不同,与旧法相比减少了产地

与标签不符为假种子情形,增加了没有标签作为假种子的情形。这样修改更科学,可以有效打击散装种子、白袋子包装种子的违法行为,进一步提高种子商品化水平。

新法劣种子的定义 (1)质量低于国家规定种子标准的;(2)质量低于标签标注指标的;(3)带有国家规定检疫性的有害生物的。

与旧法相比删减了因变质不能作种子使用的,杂草种子的比率超过规定的类型,这实质上都可以归类到质量低于国家规定种子标准的类型,这样定义更合理^[3]。

1.5 标签及说明书管理规定 标签中增加了 3 项内容:(1)检测日期和质量保证期;(2)品种适宜区域、种植季节;(3)信息代码。标签缺少品种名称视为没有种子标签,以剪切、粘贴等方式修改或者补充标签内容的按涂改标签查处。

增加了使用说明内容:(1)品种主要现状;(2)主要栽培措施;(3)适应性;(4)风险提示;(5)咨询服务信息。这些对种子使用者更具操作性。使用说明缺少品种主要性状、适应性或风险提示的视为没有使用说明,不标注使用说明与标签内容不符合规定一样进行行政处罚。

2 赋予强制的执法检查权限

除了一般的检查权限以外,另赋予执法人员行政强制权。

(1)查封、扣押有证据说明违法生产经营的种子,以及用于违法生产经营的工具、设备及运输工具。(2)查封违法从事种子生产经营的场所。(3)直接处罚拒绝、阻挠执法检查的从业者。

这是对旧法重大突破,这样做无疑能即时制止种子违法行为,避免违法后果扩大,最大限度控制危害造成的负面影响。

3 执法检查要点

实现真实标签制,从事种子执法活动种子执法者主要从标签入手,通过标签了解所检查种子的真实状况。

3.1 品种 查看主要农作物是否通过审定,是国审还是省审,如果外省审定通过的品种查看备案号,判定是否经过本省备案。查看非主要农作物是否属于纳入登记范畴,查看登记号判定是否通过登记。

3.2 资质 主要农作物杂交种 通过查看包装种子生产经营许可证号,判定是否为有效省级农业主管部门核发,否则作为无证处理。其他种子 通过查看包装种子生产经营证号,判定是否为有效县级以上农业主管部门核发,否则作为无证处理。

3.3 抽检 一定时间内得出结论准确判定真伪优劣。对非转基因种子进行转基因成分检测,如有转基因成分即为假种子。真实性检测是否与标签标注的品种名称一致,不一致即为假种子。质量指标检验是否符合质量标准,是否符合标签标注的指标,不符合即为劣质种子。

3.4 标签 首先查看是否有标签;其次检查标签标注内容是否齐全:(1)尤其是否标注品种名称且与审定或登记证一致;(2)是否标注适宜种植区域和种植季节;(3)是否有检测日期和质量保证期;最后查看是否印制二维码。对于二维码要检查:是否打得开;显示内容是否齐全;标注是否准确;是否存在相同的单元识别码。二维码应该如实显示品种名称、生产经营者名称或进口商名称,识别代码通过手机查看追溯网等4个基本信息。

3.5 说明书 查看说明书是否配备。说明书中是否标注主要性状、适应性或风险提示,尤其是风险问题比较突出,多不出现“风险提示”字样,还以“注意事项”代替,不被使用者关注,这是规范重点。

4 注意事项

种子执法检查与种子管理机构日常管理不一样,需符合法定程序,对待每个种子案件必须做到程序合法、定性准确、事实清楚、证据确凿、处罚适当。

4.1 执法活动符合法定人数 具备执法资格行政执法人员2名以上,并依法出示证件,表明身份。

4.2 执法主体准确 农业执法支(大)队等综合执法机构是代表市(县)农业委员会农业主管部门依法行使执法权,不是执法主体,法定执法主体是市(县)农委,因此出具的对外执法文书只能是市(县)农委,不能直接对外,与种子管理站种子管理机构不一样,种子管理站可以直接对外行使职权。

4.3 相对人身份核实 对于受托代销种子及销售不再分装种子的个体工商户一律以登记的工商字号作为相对人名称,同时注明自然人的详细信息,在法律关系作为个人对待。

4.4 行政强制措施程序合法 根据《行政强制法》

规定,采取查封扣押种子及违法生产经营的工具设备、运输工具和查封违法从事种子生产经营活动的场所的行政强制措施,需向主管机关负责人报告并经批准,并当场出具查封扣押决定书,对查封扣押标的物应在30日最迟60日期间作出处理决定,对于标的物需要检测或技术鉴定的,其查封扣押期间不包括检测技术鉴定的时间。

4.5 慎重对待真实性室内鉴定 抽取的样品有代表性,不是从生产方直接抽取,要得到生产方的确认。在有可能的条件下,同步开展种植鉴定,为相对人对室内检测结果有异议时,节省采用田间种植复检鉴定时间。对于通过SSR鉴定的结论,如果有1个位点不一致可以确定鉴定物与对照品种不一样,不是同一个品种;如果所鉴定的位点都一致也不一定与对照是同一品种,毕竟SSR鉴定基因位点是有限的。

5 几个法律问题的理解

(1)对通过国审的品种非适宜区域引种植不需要通过引种备案,本省审定的品种在本省非适宜区域引种植也不需要引种备案,换句话说这2种情形跨区经营不承担行政责任,如果在生产上出现事故,经营者要承担民事赔偿责任。

(2)《种子生产经营许可管理办法》第三十五条规定申请领取鲜食、爆裂玉米的种子生产经营许可证的,按非主要农作物种子的许可条件办理,此处仅是办理鲜食、爆裂玉米的种子生产经营许可证时,除品种条件外,可按非主要农作物种子(D证)的许可条件办理,鲜食、爆裂玉米属于玉米的一种,属于主要农作物,其品种生产经营的应当通过审定。

(3)上市的种子都必须附具标签或使用说明,不认包装与否,不过有的粘贴在种子包装物表面,有的是随种发放而已。

参考文献

- [1] 邓光联. 法律保障支撑 推动种业发展:学习新修订《种子法》的体会[J]. 中国种业,2015(11): 1-7
- [2] 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): 40-43
- [3] 吴承泽. 最新《种子法》解读:开启种业大发展时代[N/OL]. 河北农民报,(2015-11-12)[2017-02-13]. <http://www.nongmin.com.cn/html/news/38819/38819.html>

(收稿日期:2017-02-13)