

贯彻新法新规,构建房山区种子监管高效模式

王海霞

(北京市房山区种子管理站,北京 102488)

摘要:近年来,房山区种植结构发生重大变化,呈现大田作物种植面积下降,蔬菜和多种经济作物种植面积得到巩固和发展的新局面;新修订的《种子法》及相关配套法律法规(本文简称新法新规)的出台实施,都对房山区种业监管提出了新的要求。近一年,房山区种子管理站通过学习贯彻普及新法新规,明确权责,履职到位,探索出了“强化责任能力+加强种业监管+深化服务企业”的监管新模式并取得显著成效。

关键词:新法新规;种业监管;执法模式

新修订的《种子法》及相关配套法律法规的出台实施,不仅给种子生产、经营活动带来了改变,也对种子管理部门的监管模式提出了新的要求;同时房山区种植结构也在发生着大幅变化,这些都表明旧有的种子监管模式已不再适应市场。如何寻找一个新的监管模式,来适应新法新规的实施、种植结构的变化,完善种子管理部门的监管行为,是当前房山区种子管理机构面临的挑战。房山区种子管理站通过深入学习新法新规,提高并保持自身执法素质,向市场普及新法新规等途径,探寻出一条新的监管模式。

1 房山区种业现状

1.1 种植结构变化

1.1.1 大田作物种植面积急剧减少 2016年房山区大田作物种植面积1.2万 hm^2 ,比2015年减少3.12%;其中冬小麦种植面积2670 hm^2 ,比2015年减少21.72%;大豆种植面积600 hm^2 ,与2015年基本持平。

1.1.2 蔬菜作物种植面积稳步增加 2016年房山区蔬菜种植面积3067 hm^2 、播种面积5267 hm^2 ,比2015年略有增加。

1.1.3 特色经济作物种植面积具有上升势头 房山区特色经济作物主要包括食用菌、杂粮两大类。其中食用菌播种面积733 hm^2 左右,谷子、高粱、绿豆、小豆等杂粮种植面积333 hm^2 左右。特色经济作物种植面积较前2年略有增加。

种植结构的变化使种子市场呈现出作物种类和品种多、乱、杂的情况;同时因对品种选择、种植技术等知识了解不足,农民在用种过程中不能正确按照说

明种植,不仅无法发挥良种优势,而且因种植管理问题遭受减产等损失,导致种子投诉和纠纷时有发生。

1.2 供种情况变化

1.2.1 种子生产经营企业和零售商急剧减少

2011-2016年房山区种子生产经营单位急剧减少,持证企业由6家减至1家,零售商由110家减至58家。种子生产、销售量出现持续下降,主要表现在玉米、小麦等主要农作物种子销售量大幅下降,但蔬菜种子销售量有一定增加。2016年持证企业生产6个品种的小麦种子共50万 kg 、销售10个品种的小麦种子共40万 kg 、销售31个品种的玉米种子共12.38万 kg ,与2015年相比,小麦和玉米销量减少39.78%;58家零售商销售15个品种的玉米种子共9.79万 kg ,与2015年相比,销量减少13.0%。

1.2.2 种子质量基本保持高水平,外进品种存在潜在的质量风险 通过近年检查和抽检情况,房山区农作物种子质量基本合格。首先,种子经营单位经营的主要农作物和重要作物种子进货渠道基本稳定,经营档案规范,种子质量水平稳定。但种子零售业总体服务水平低,规范难度大,由于新标签法的实施,蔬菜种子标签不规范问题增多;种子经销利润减少导致种子行业零售业人员老龄化严重,对新要求、新技术不能正确理解和使用,约95%以上的种子零售商不能自行完成网上备案。

其次,种子生产企业建立“种子生产保证制度”,在种子产前、产中、产后各环节遵守生产技术要求,企业检验室、检验仪器、检验人员配备齐全,质量控制较规范。

最后,2016年房山区主要农作物和大部分重要作物抽检样品的室内净度、发芽率、水分检测合格率93%以上,真实性、田间纯度种植鉴定均合格,但菜豆、萝卜等蔬菜种子存在不合格情况,且2667hm²蔬菜基地种植的种子有一部分为非本辖区种子经营站点购买,该类种子质量安全不在本区可控范围内。

2 种子管理机构现状

房山区种子管理站现有在编职工11名,均取得种子执法证,其中6人取得种植业综合执法证,6人具备种子检验工作能力;配备有执法用车、执法记录仪等装备;设有种子质量检测室,具备开展种子净度、水分、发芽率、真实性等质量指标的室内检测能力和条件;建有农作物品种试验展示基地,占地百亩、配套设施齐全,常年承担国家和北京市品种审定鉴定试验、国家小宗粮豆试验示范、优良品种展示等工作。

3 新法规对种子管理的责任要求

《中华人民共和国种子法》第三条第一款表明法律赋予农业主管部门主管农作物种子的行政管理权^[1]。可具体解析为行使种子行政管理权的主体包括国务院农业主管部门,县级以上地方人民政府农业主管部门,各级人民政府及其有关部门,农业、林业主管部门所属的综合执法机构,受委托的种子管理机构;行使的行政管理权利涉及种质资源、新品种保护、生产经营、品种审定和登记、质量监督检查和处罚等。在新法新规中,种子管理机构的监督管理权包括质量监督权、市场监督管理权等。种子质量水平关系到农业增效、农民增收和农村稳定,加强种子质量管理,对于增加农民收入,维护农村稳定,构建和谐社会,具有重要意义。

《中华人民共和国种子法》第四十七条第一款表明农业主管部门有对种子质量进行监督检查的权利^[1]。种子市场的监督管理是保障国家粮食安全和生态安全的重要手段,涉及用种者、种子生产经营者和育种者等各方利益。市场监督管理权涉及市场检查权,打击生产经营假、劣种子的违法行为和建立统一的种业信息发布平台。《种子法》中赋予行政主体的强制权包括查封和扣押2种。根据新法新规,种子管理机构涉及的行政处罚包括罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证。

在种子管理中,须注重管理理念的转变,从种业管理转向种业服务,多渠道拓宽监管途径。一是

建立统一的种业信息发布平台。二是注重种子行业协会的引导作用,通过建立种子行业协会和信用体系建设,可引导种子企业加强行业自律,提高守法诚信经营意识。因此,种子管理机构是种子行业监督管理的主体,对种子市场负有监督和引导责任。作为基层种子管理机构,应一方面加强自身建设,不断提升执法监管能力,为新法新规落实到位奠定基础;另一方面依法履职尽责,严格执法监管、强化服务,维护本区种子市场秩序,引导和促进种业稳定发展。

4 构建“强化责任能力+加强种业监管+深化服务企业”监管模式

4.1 强化责任能力,开展执法能力建设

4.1.1 加强执法人员管理 明确职责权利 落实新法新规,规范种子管理行为,种子管理机构须坚持法定职责必须为,法无授权不可为,每名种子执法人员都应厘清权利和责任,依法履职尽责。

做好训练工作 聘请专家对本单位执法人员进行新《种子法》和配套规章的专项培训,并多次组织执法人员参加北京市种子管理系统法制培训;另外,组织执法人员参加全市及本区联合执法检查。经过深入系统的学习,全站业务素质不断提升,执法管理水平得到巩固和发展。

完善制度禁令 从管理层面对种子执法人员提出更高的要求,在执法管理对象中树立良好的形象。完善执法责任,建立健全种子行政执法责任分解、考评、监督与追究制度,对责任进行细化、量化和分析化,进而推动执法活动的规范化。2003年房山区种子管理站独立建站后,逐步完善《房山区种子管理站职责及各项规章制度》,明确提出了“房山区种子管理站行政执法人员工作禁令”,严禁执法人员利用职务之便收受好处、粗暴对待管理相对人等行为发生,为建立一支公正严明的种子执法队伍奠定了基础。

启动“双随机”检查 开展种子“双随机”执法检查,促进执法人员阳光执法。2016年,根据上级部门要求,将本站执法人员和房山区种子经销单位纳入双随机执法系统,启动双随机执法工作,进一步规范种子市场的执法行为,解决当前存在的检查任性、执法扰民、执法不公、执法不严等问题,营造公平竞争的种子市场发展环境;同时执法人员业务能力得到明显提升。

进行能力测评 对全体执法人员进行法律法规及相关技术考核,考核合格后才可上岗。通过考核极大地提高执法人员的法律水平和执法水平。

4.1.2 加强执法技术支撑能力建设 升级种子执法装备 配备了执法车辆、便携上网电脑、打印机、执法记录仪和摄照录设备等,实现了执法数据和相关证据采集、传输手段的提升。

建设种子质量检验技术平台 2008年建立种子常规检验室,2016年又购置种子质量扦样系统,现实验室具备开展种子净度、水分、发芽率、真实性等质量指标的室内检测能力和条件,种子质量监控能力得到提升。

搭建优新品种展示推广平台 2010年在坨头村建成占地6.67hm²、配套设施齐全的房山区农作物品种试验展示基地,经过6年来的不断建设,该基地已成为北京市品种试验展示体系“10+1”基地之一,每年承担国家和北京市品种审定鉴定试验、国家小宗粮豆试验示范、优秀品种展示等工作;同时针对本区农民、种子经销单位对新品种及配套栽培技术的需求,组织现场观摩和技术培训。先后有京冬18、科遗5214、京农科728、京科528、中绿14、中红10等15个大田作物品种,及春甘二号、国福308、硕圆黑宝等32个蔬菜品种在本区得到推广种植,为本地区种植业生产提供了强有力的品种技术支持,在本区农作物种子生产、经营、使用过程中发挥了良好的技术引导作用,促使优秀品种种植面积增多。技术支撑到位的结果是使种子市场良性发展、种子使用者增产增收。

4.2 加强种业监管,保证市场秩序和种业安全

4.2.1 种子企业监管 对种子企业严格种子行政许可及证后管理,严格种子生产经营许可审核,依法准入;每年对持证种子企业开展资质核查及生产经营情况调查工作,促进企业保持相关合法资质。对全区种子零售商依法开展网上备案工作,动态监测种子零售商经营情况;同时每年开展种子市场价格监测、种子行业调查等统计工作,掌握全区种子进、销、存信息,为保障种业市场健康发展提供基本数据。

4.2.2 种子市场监管 (1)本区50余家种子经营单位均签订了《房山区种子经营单位诚信经营承诺书》,以促进行业自律。(2)对种子经营单位实行分级管理,合理量化执法检查工作。依据《北京市种

子经营门店执法管理分级标准》,对本区现有的1家持证种子企业及58家种子零售商实行分级管理。2016年共开展农作物种子执法检查20次,检查种子经营单位50家、大田作物种子26万余kg、蔬菜种子462袋,及时对检查中发现的违法行为依法进行处理。(3)在春、夏、秋供种高峰季节组织专项执法行动,对种子市场形成有力督导,对发现的违法违规行及时纠正,并对改正工作实施监督,减少违法违规行发生。如组织开展春季种子市场专项检查、种子打假专项治理、夏季百日行动、秋季种子市场检查等专项执法工作。(4)参加全市种子系统专项执法行动,提高执法震慑效果。2016年参加“北京市假劣种子销毁活动”,将本站近年没收的11000余kg无证生产的小麦种子进行了无害化销毁处理;参加北京市2016年农作物种子企业监督检查专项行动,协助北京市种子管理站对本市发证种子企业进行集中检查。(5)妥善处理农作物种子投诉案件,保护农民合法权益。充分发挥种子质量纠纷专家鉴定组的作用,保障投诉案件处理的科学性和公正性。2016年共协调解决农民投诉案件6起,涉及种子23.28kg、种植面积1.4hm²,并对“12345”、区工商局等不同部门收到的相关投诉,协助进行回复,有效地维护了农村稳定。

4.2.3 种子质量监管 在种子经营环节,着重抓好重点作物、重点企业和零售商、重点季节的种子质量监管和监督抽检,对种子生产经营单位质量控制工作开展督查和指导。房山区重点作物种子包括玉米、小麦、大白菜等;重点企业以进种源头单位为主,特别增加对本区占据市场份额较大的房山区良种服务中心种子样品的抽检数量,提高抽检样品代表性;重点零售商指对本区各乡镇主要种子零售商、存在过问题种子的零售商及上一年未抽检到的零售商重点抽检;重点季节指在春、夏、秋种子销售旺季到来之前及时组织抽检。依法对抽检存在不合格种子样品的相关单位进行处理。2016年监督抽检种子样品40份,开展种子净度、水分、发芽率、转基因等项目检测,样品合格率93.75%,其中玉米、大豆种子样品送北京市种子管理站进行真实性、田间纯度种植鉴定检测,为种子执法工作开展提供了可靠数据,有效避免了问题种子“上市”、“下地”。

4.2.4 种子生产监管 在种子生产环节,重点组织

开展本辖区小麦种子生产田间质量监督检验工作, 检验覆盖率达到 100%。每年 5 月上中旬, 要求企业加强小麦种子生产田间去杂及纯度自检, 并及时上报自检结果; 5 月下旬至 6 月初, 进行小麦种子生产田间现场检查, 检查内容包括种子生产许可情况、种子田间纯度状况、种子生产档案建立情况、种子田间隔离和杂草发生等情况; 同时加强了对本区参加小麦籽种更换项目、小麦良种全额补贴项目等供种企业的质量监管, 保障生产源头种子质量安全。

4.2.5 农作物品种监管 本着“预防为主、关口前移”管理方针, 组织制作“房山区主要农作物品种目录”, 向全区种子经营单位发放。目录收集了小麦、玉米、大豆三类主要农作物的合法品种, 及北京市审定品种、北京市退出品种等最新信息, 明确列出房山区可以销售推广和禁止销售推广的主要农作物品种名称, 为本区种子经营单位依法经营提供品种指导。

4.2.6 食用菌菌种管理 组织本区食用菌生产经营状况及菌种使用情况调研, 建立食用菌菌种质量追溯制度、规范食用菌菌种质量管理, 开展食用菌菌种优良品种引进试验示范工作、促进食用菌品种更新, 保障房山区食用菌产业健康发展。

4.3 深化服务企业, 为企业分忧解难

4.3.1 宣传法律法规, 做到保证全面注重实效 宣传法律法规是种子管理工作的一项重要内容, 宣传培训是贯彻落实种子法律法规最直接最基本的一种方法。房山区种子管理站以宣传贯彻新法新规为重点工作。2016 年共开展农作物种子法律法规各种宣传咨询活动 13 次, 发放宣传材料 6500 余份; 开展“送法到店”工作, 为全区种子经营门店送去“新种子法读本”并进行现场讲解; 开展“2016 年新种子法培训会”, 辖区内农作物种子生产经营单位及种植大户共计 80 余人参加, 聘请相关专家对新种子法的实施进行详细介绍与解读, 做到生产经营、销售、使用全覆盖, 注重实效。

4.3.2 优良品种展示, 推介适宜品种 根据北京市种植结构调整战略部署及房山区农业产业发展需求, 房山区种子管理站依托农作物品种技术优势, 在蔬菜品种、杂粮品种、节水大田品种、食用菌品种、京津冀适宜品种等方面开展优秀农作物品种示范推广工作, 为房山区农业生产提供专业的品种技术支持, 引导本地区农作物种子市场紧跟农业生产发展需求

开展种子生产经营活动, 引导农户种植优秀农作物品种。2016 年房山区种子管理站承接了北京市创新团队叶类蔬菜项目, 参加了北京市种子管理系统“节水型小麦品种示范推广”项目、抗旱作物品种鉴定评价技术研究及节水粮繁科技示范项目、京津冀主要粮菜项目、京津冀夏玉米机收抗旱新品种及配套技术示范项目、2016 年蔬菜产业提质增效——京郊设施蔬菜优新品种示范与推广项目等多个项目工作, 共计示范推广农作物优秀品种 94 个、面积 1267hm², 组织相关农作物品种观摩活动 3 次, 220 余人次参加; 另外, 组织开展了本区 6 个村的田间学校工作, 组织农民技术培训 72 次、培训 1800 人次。这些工作的开展, 有效地促进了房山区农业增效、农民增收和种业良性发展, 减少了种子违法行为的发生。

4.3.3 成立行业协会 促进和协助成立房山区农业种子协会, 邀请组织房山区主要生产经营单位参加, 通过协会成员之间的信息互通实现互助共赢, 快速宣贯新法新规。房山区农业种子协会 2008 年成立, 宗旨是“自律、维权、协调、服务”, 到目前为止成员单位 40 余家, 几年来围绕“守法经营”、“规范经营”促进种植业调整, 在房山区种子行业规范和发展过程中发挥着积极和引导作用。

4.3.4 建立种子质量纠纷专家鉴定组 每年需要处理的种子纠纷案件几件至几十件不等, 为保证公正、科学地解决纠纷问题, 本站聘请本区植保、栽培、土肥等方面的专家成立了房山区种子质量纠纷专家鉴定组, 参与种子质量纠纷案件的技术调解工作, 积极维护种子生产经营者、使用者的合法权益。在 2016 年又增加了专家库的专家, 为纠纷的鉴定和解决提供强大支持。过去 5 年本站共受理农作物种子纠纷案件 114 起, 涉及种子数量 11039.08kg、种植面积 119.2hm², 挽回经济损失 194087 元。种子质量纠纷专家鉴定组在维护农民权益、解决群众关心的热点难点问题工作中发挥了重要作用, 促进了农村社会的和谐稳定。

参考文献

- [1] 闫影鑫. 北京市房山区农作物种子质量管理工作[J]. 北京农业, 2014(6): 47-49
- [2] 李少弟, 朱晓侠, 张明锁, 等. 推进种子监管长效机制建设的探讨[J]. 中国种业, 2010(8): 17-19

(收稿日期: 2017-09-14)