

农作物种子监管中的双随机模式应用

熊罗森

(湖北省武穴市农业农村局,武穴 435400)

摘要:自种子管理体制改革以来,原农业部门所属的种子生产经营机构相继从农业部门剥离,种子管理机构或独立运行或并入综合执法机构,种子市场由过去的单一市场计划管理转变为多元市场专业管理,种子市场一度空前繁荣,但品种多、乱、杂,生产经营主体散、弱、小等问题随之而来,给种子监管带来较大压力。由于基层种子监管人员大多系农业技术干部出身,执法技能相对较低,且执法力量不足、执法经费短缺等问题突出,面对复杂的种子市场,难以做到有效监管,更谈不上主动服务。因此,在当前深化“放、管、服”改革的新形势下,迫切需要解决种子常规监管中存在的一系列问题。双随机执法监管是推进简政放权、放管结合、优化服务的重大改革举措,可以提高执法监管的科学性和针对性,营造公开透明、公正公平、诚信自律的管理环境。结合农作物种子监管的特点,从双随机监管的原则、要求、方法、步骤等方面,探讨种子领域双随机执法监管的切入点和落脚点。

关键词:农作物种子;双随机监管;问题;对策

随着国务院办公厅《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》(国办发〔2015〕58号)和国务院《关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》(国发〔2019〕5号)的全面实施,各地各部门纷纷出台配套规定,农业农村部也先后印发了《农业部推广随机抽查工作实施方案》(农政发〔2015〕4号)和《农业农村部开展随机抽查监督检查事项清单》(农业农村部公告第102号),将“种子监督抽查,种畜禽质量监督检查,桑蚕、柞蚕种质量监督抽查”等14项随机抽查监督检查事项纳入清单管理,由此,正式启动了种子监管中的双随机模式。

为了便于基层全面开展农作物种子双随机执

法监管工作,降低监管成本,防范执法风险,优化种子生产经营环境,本文通过对种子常规监管的特点进行分析,提出了农作物种子双随机监管的原则、要求、方法和步骤,供执法工作者参考。

1 农作物种子常规监管

1.1 监管主体 《种子法》规定,县级以上农业农村部门是农作物种子的监管主体,农业农村部门可以依法委托种子质量检验机构对种子质量进行检验,其所属的综合执法机构或者受其委托的种子管理机构可以开展种子执法相关工作。由此可见,农业农村部门所属的综合执法机构或者受其委托的种子管理机构、种子质量检验机构均可依法承担相应的种子监管工作,农业农村部门持有执法证件的工作人

同时出发,不断地探索以及创新,通过农业化专业知识解决各种类型的制种难题,并通过合理的措施进行优化,最终实现杂交玉米种植产业经济效益和社会效益同步提升。

参考文献

- [1] 王文良. 提高玉米杂交种制种质量和产量的措施. 农牧经济, 2019 (9): 68-70
[2] 白艳凤. 保持玉米种子亲本纯度的技术要点. 中国种业, 2014 (7):

54-55

- [3] 赵显明. 提高玉米杂交制种技术. 现代农业, 2019 (9): 33-34
[4] 侯银娟, 木卜文, 杨薇, 魏小社. 玉米种子纯度盐溶蛋白电泳鉴定的流程方法及注意事项. 种子科技, 2012 (4): 36-37
[5] 吴新国. 山区夏玉米杂交制种含苞带叶超前去雄技术. 基层农技推广, 2019 (9): 118-119
[6] 武鹏鸣. 我国玉米育种问题及对策分析. 粮食科技与经济, 2019 (6): 90-92
[7] 邢荣平. 玉米育种问题浅析与对策. 农业开发与装备, 2017 (4): 124

(收稿日期: 2020-10-17)

员都可以从事种子执法监管工作。

1.2 监管方式 从现行法律规定看,种子监管机构主要通过现场检查,对种子进行取样测试、试验或者检验,查阅和复制有关合同、票据、账簿、生产经营档案及其他有关资料,查封、扣押违法生产经营的种子,以及用于违法生产经营的工具、设备,查封违法从事种子生产经营活动的场所等方式,实现管理目的。在基层种子管理工作中,种子监管机构一般通过以下5种方式进行种子监管:(1)颁发种子生产经营许可证件;(2)对经营不再分装的包装种子进行登记备案;(3)到种子生产经营企业或门店现场检查;(4)种子案件查处;(5)处理种子质量纠纷。

1.3 监管内容 从农作物种子日常监管看,主要是针对种子生产经营主体的合法性,种子质量的可靠性,品种的真实性,包装、标签和使用说明的规范性,审定登记的合规性,品种权的保护性,生产经营的可追溯性等方面进行监督检查。具体内容包括:种子质量是否合格,标签是否规范,主要农作物品种是否通过审定,非主要农作物品种是否与登记内容一致,引种是否合法,品种有没有侵权,种子企业生产经营档案、种子生产基地书面委托生产合同、委托生产备案等情况是否符合规定。

1.4 存在问题 从全国人大常委会《种子法》执法检查组反馈的报告看,现阶段《种子法》实施中存在五大问题:一是种子资源保护滞后;二是种业科技创新不够;三是种子龙头企业普遍不强;四是监管能力偏弱;五是种业保障不到位^[1]。在基层,种子监管还存在执法力量不足、执法经费短缺、执法装备投入不足、种子检验设施不健全等问题。

2 农作物种子双随机监管

2.1 监管原则 农作物种子双随机监管改变了过去种子管理机构独家管理随意检查的形式,变成了农业农村部门或与其他行政机联合行动随机抽查或部门内多机构共同管理随机检查的格局,在开展具体工作时应遵循6个原则:一是属地管理原则。县级以上农业农村部门应根据其管辖范围和法定职权编制一单两库,即随机抽(检)查事项清单、执法检查人员名录库、随机抽(检)查对象名录库。二是抽(检)查随机原则。农业农村部门应通过摇号或机选等方式从执法检查人员名录库、随机抽(检)

查对象名录库中随机抽取执法检查人员和检查对象。三是抽(检)查适度原则。随机抽(检)查的比例和频次既要保证必要的抽(检)查覆盖面和工作力度,又要防止检查过多和执法扰民。四是检查例外原则。核实投诉、举报线索或办理其他部门移送、上级部门交办的案件以及对发现的违法行为依法进行查处,原则上均不适用双随机监管模式。五是依法处理原则。对抽(检)查发现的违法行为,必须依法予以查处,属于其他部门管辖的,应当及时移送相关部门查处,涉嫌构成犯罪的,依法移送公安机关追究刑事责任。六是结果公开原则。双随机抽(检)的结果必须在公众可以查阅的位置及时公开。

2.2 监管要求 由于农作物种子双随机监管以抽查为主要监管形式,以信用管理为监管基础,因此,开展农作物种子双随机监管工作时,应注意把握好以下6点要求:一是建立随机抽(检)查对象名录库时应将本地种子生产经营单位和个人全部纳入,对监督检查发现问题较多的企业以及被举报、投诉较多的门店,可以单独建立重点对象名录库重点管理。二是执法检查人员名录库由各级农业农村部门分级建立。上级农业农村部门可以将基层执法骨干单独建库,从中抽取执法人员参与本级种子双随机抽(检)查活动。开展跨部门跨区域联合检查活动的,可以并库抽取执法检查人员。执法检查人员与检查对象有利害关系的,应依法回避。各级农业农村部门还可以根据工作实际,建立专家库,必要时抽取专家参与双随机抽(检)查活动。三是双随机监管应按照种子年度抽(检)查计划或种子专项抽(检)查方案统一部署安排^[2],检查对象和执法检查人员均须通过摇号、机选等方式,从抽(检)查对象名录库、执法检查人员名录库中随机抽取。农业农村部门也可以根据需要,采取定向抽(检)查和不定向抽(检)查方式,确保执法效能。在采取摇号、机选等方式随机抽取检查对象和选派执法检查人员时,应当采取录音、录像等方式记录抽(检)查过程,确保全程留痕,责任可追溯。四是抽(检)查品种、检查对象比例和频次应根据本地农作物种植结构以及种子生产经营主体实际情况,结合种子生产经营特点合理确定。对列入“重点对象名录库”的市场主体,要适当加大随机抽(检)查力度,提高抽

(检)查比例和频次,对主要农作物品种和种子生产基地要做到全覆盖,其他检查对象的随机抽(检)查比例应不低于检查对象名录库的10%,抽(检)查频次每年应确保春秋两季各抽(检)查一次。对于近年来监督检查发现有问题的企业和品种,以及被举报、投诉较多的门店,应纳入重点对象名录库管理。监督抽查中抽取样品数量应占被抽查企业和门店生产经营相关作物品种数量的60%以上。可以与农药、肥料等其他抽(检)查事项合并开展检查的,应统一部署一同安排,确保每家农资经营门店的检查频次不超过规定次数。五是抽(检)查必须符合相关标准、程序规定,抽(检)查工作结束后,农业农村部门应当在规定时间内向被检查对象反馈检查结果,并在办公场所或通过官方网站等方式向社会公布检查处理结果,立案查处的还应按照《农业行政处罚案件信息公开办法》的要求,及时公开行政处罚案件

信息。六是应当将严重违法违规市场主体的行政处罚信息,纳入企业社会信用记录,与相关部门实现信息共享,实施联合惩戒,让失信者一处违法、处处受限。

2.3 监管方法 一是建立监管平台。要以全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统等为依托,加快建成省级“双随机、一公开”监管工作平台^[3],省市县执法部门相关监管信息通过省级平台实现互联互通,上下联动(图1)。二是实施公正监管。要依法编制种子随机抽(检)查事项清单、检查对象名录库和执法检查人员名录库,严格按照随机抽(检)查年度工作计划,开展种子双随机监管工作。三是推进综合监管。要建立跨区域、跨部门执法联动响应和协作机制,实现监管标准互通、违法线索互联、处理结果互认,消除监管死角,降低执法监管成本。

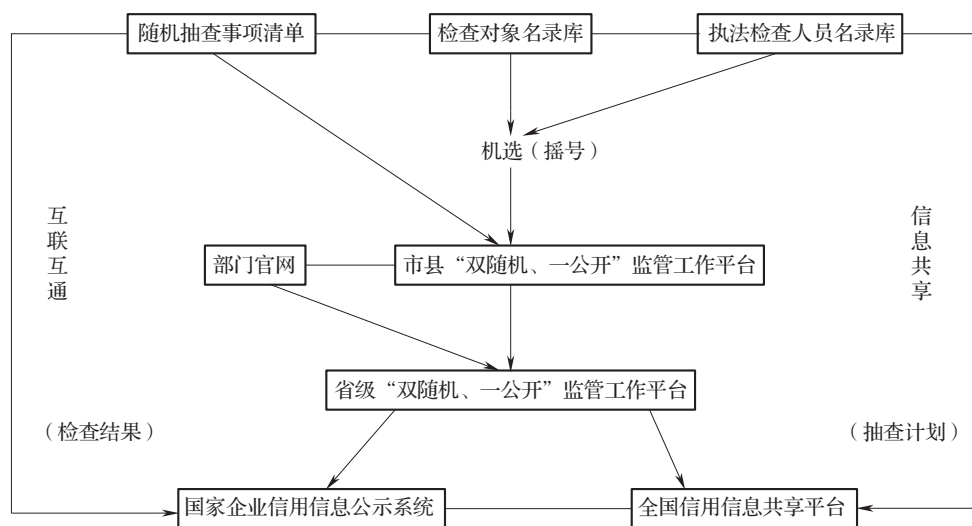


图1 “双随机、一公开”执法监管示意图

2.4 监管步骤 抽查程序示意图见图2。一是种子管理机构依法编制农作物种子随机抽(检)查事项清单,制定种子年度抽(检)查计划或种子专项抽(检)查方案。农作物种子随机抽(检)查事项清单应包括随机抽(检)查的事项名称、抽(检)查主体、抽(检)查依据和标准、抽(检)查对象、抽(检)查方式、抽(检)查内容、抽(检)查要求等,并在网上和办公场所公示。一般包括种子质量监督抽(检)查、种子生产基地专项检查、一般性执法检查等事项。二是法制工作机构制定双随机执法监管年度计划,编

制随机抽(检)查对象名录库和执法检查人员名录库,在网上和办公场所公示。种子随机抽(检)查对象名录库应包括辖区内全部种子生产经营者,检查对象信息应包括检查对象营业执照基本信息(企业统一信用代码),法定代表人、负责人和经营者居民身份证号码和联系方式,种子生产经营地址(包括生产基地、仓储、门店等具体地址),以及其他必要信息。执法检查人员名录库应包括本部门全部持有执法证件的人员,并根据工作变动、岗位调整等因素及时进行动态调整,对于种子管理机构、种子质量检验

机构等未取得执法证件但有相应专业职称的人员,可建立专家名录库。执法检查人员信息应包括所在单位、姓名、性别、年龄、政治面貌、学历学位、所学专业、职业资格、所在岗位、职务、农业执法工作年限、证件号码、专长信息、业绩信息等内容^[4]。三是法制工作机构按照双随机执法监管年度计划和种子专项抽(检)查方案要求,通过摇号或机选,确定检查对象名单和任务执行人名单。四是任务小组持执法证和抽(检)查文件开展现场抽(检)查工作,发现违法情形应依法予以处罚的,将相关材料转交综合执法机构立案查处,无违法情形的,检查材料交给种子管理机构存档。五是农业农村部门公示检查结果。

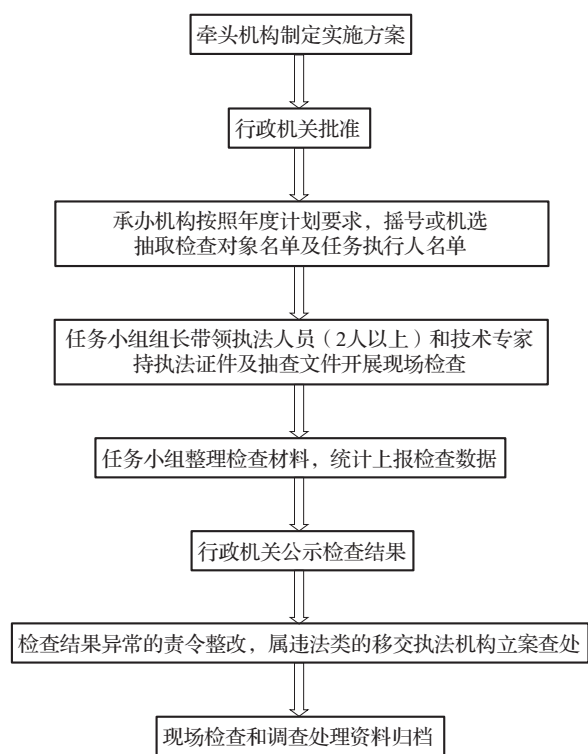


图2 “双随机、一公开”抽查程序示意图

3 农作物种子监管方式转变面临的问题与对策

从种子常规监管的形势及监管手段、方式、问题及相关法律法规看,推行种子领域双随机监管,既是当前深化“放、管、服”改革的需要,也是解决长期困扰种业发展的有效途径,是积极可行的得力举措。但是实施双随机监管模式中,必须做到系统监管、联合监管、公正监管、廉洁监管、信用监管,同时,注意在监管方式转变过程中可能出现的新问题。

3.1 种子管理体系与双随机监管衔接的问题 种子常规监管通常是由各级种子管理机构根据上级管理机构安排,结合各地实际,开展种子监管工作。实行双随机执法监管模式后,种子管理由农业农村部门的一个机构独立管理向多个机构联合监管转变,管理方式由全覆盖一体化管理向比例化组合管理转变。因此,必须建立上下顺畅管理有效的新型管理体系。

3.2 种子监管经费、装备充分保障的问题 种子常规监管中,种子监管经费一般都是单独预算或在相关项目内安排,种子检验等设备、执法取证装备也是自上而下逐步解决的。实行双随机执法监管模式后,种子管理机构独立承担的事务将相对减少,管理职能也会随之弱化。因此,必须明确种子管理机构的经费渠道,确保种子检查检验和新品示范推广能力不下降。

3.3 双随机执法监管中的种子管理责任边界问题 种子管理专业性非常强,因此在监督抽(检)查中,一般要求到被抽(检)查企业进行扦样时,至少有一名持种子检验员证的扦样员。而且,由于种子产品的区域性、周期性和季节性特征明显,因此要求抽(检)查人员具有相应的种子专业基础。而双随机执法监管中种子抽(检)查人员组成复杂,难以保证圆满完成抽(检)查任务,由此导致的失职失责难以追究。因此,必须尽快培养全能执法监管人员,出台种子监管追责问责办法,明确追责情形和免责情形。

参考文献

- [1] 张宝文. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国种子法》实施情况的报告. (2018-02-24) [2020-11-18]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201802/d2af2450c0cd4147b29b4de68082fb91.shtml>
- [2] 农业部. 关于印发《农业部推广随机抽查工作实施方案》的通知. (2017-12-02) [2020-11-18]. http://www.moa.gov.cn/nybgbl/2015/shiqi/201712/20171219_6103878.htm
- [3] 国务院. 关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见. (2019-02-15) [2020-11-18]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/15/content_5365945.htm
- [4] 福州市农业局. 关于印发福州市农业系统随机抽查工作细则的通知. (2018-07-16) [2020-11-18]. http://www.fuzhou.gov.cn/ssjygl/201807/20180719_2533371.htm

(收稿日期: 2020-11-18)