

一起未取得种子生产经营许可证 生产经营种子的典型案例剖析

赵朝毅 李 宁 任书瑶 薛 雷

(陕西省西安市农业综合执法支队,西安 710003)

摘 要:以西安市农业综合执法机构查处的一起无证生产非主要农作物种子典型案例为研究对象,深入剖析案件定性、证据收集、法律适用、违法所得与货值金额计算、听证条件认定及涉案物品处置等关键执法环节,聚焦基层执法实践中的典型问题,揭示非主要农作物种子执法监管盲区,提出具有可操作性的监督管理办法。形成从典型案例实证剖析到监管对策的完整研究链条,为基层农业执法人员提供执法监管工作参考,对提升非主要农作物种子执法监管效能具有重要现实指导意义。

关键词:无证经营;种子;案例;剖析;问题;建议

A Typical Case Analysis of Illegal Seed Production and Operation Without a Valid License

ZHAO Chaoyi, LI Ning, REN Shuyao, XUE Lei

(Xi'an Agricultural Comprehensive Law Enforcement Detachment, Xi'an 710003)

随着我国现代种业市场的蓬勃发展,非主要农作物在保障粮食安全、优化农业产业结构、促进农民增收等方面发挥着重要的作用。然而,在市场繁荣的背后,无证生产经营非主要农作物的违法行为亦屡禁不止,呈现出多发态势。此类违法行为不仅严重扰乱了正常的种业市场秩序,破坏了公平竞争的市场环境,更对农业生产安全构成潜在威胁,直接损害了广大农民的合法权益。因此,深入剖析此类违法行为的现状与危害,梳理执法实践中的难点与瓶颈,对于进一步完善监管机制,提升执法效能,切实维护种业市场秩序和农业生产安全具有重要的现实意义。

1 案件概要

2023年2月16日西安市农业综合执法人员按照计划开展春季农资市场执法检查,在位于西安

市经济技术开发区某农资市场西安B种苗有限责任公司经营门店开展检查时,发现该公司经营门店销售的“A蔬菜”种子存在违规问题。其包装标签标注经营许可证为(陕西西安)农种经许字(2015)第××号,标注的生产日期为2022年09月01日,标注的生产企业为西安B种苗有限责任公司,经执法人员仔细核查,该种子存在使用过期许可证号或冒用他人许可证号的情况,此行为涉嫌违反《中华人民共和国种子法》第三十三条和第七十六条第一项“未取得种子生产经营许可证生产经营种子的”之规定,随即执法人员对该公司的经营场所进行了全面检查。

1.1 调查取证

经现场执法人员调查核实,当事人经营的“A蔬菜”种子,包装标签标注经营许可证为“(陕西西安)农种经许字(2015)第××号”,生产经营许可

证标注存在明显的违法行为。执法人员依据程序规定,在执法现场经请示执法机关负责人同意后,对发现的62袋涉案“A蔬菜”种子产品予以先行登记保存,并制作了《现场检查笔录》《证据先行登记保存通知书》,对该公司门店经营负责人的身份证和该公司营业执照进行复印取证,并制作了《询问笔录》,对现场检查进行拍照和录像,固定了现场执法证据。2023年2月21日(在7个工作日内),执法人员制作了《行政处罚立案审批表》,该公司涉嫌违反《中华人民共和国种子法》第三十三条和第七十六条第一项“未取得种子生产经营许可证生产经营种子的”之规定,违法行为事实清楚,经执法机关负责人批准予以立案调查。2023年3月2日该公司法定代表人张某某到市农业综合执法机构接受执法人员询问,并对其制作了《询问笔录》,提取了身份证件。执法人员向当事人出示涉案种子照片及相关证据资料后,张某某自述该公司于2015年申请取得农作物种子经营许可证之后再未申请办理过农作物种子生产经营许可证。公司主要经营不再分装的包装种子,由于销售门店经常有一些老顾客询问购买“A蔬菜”种子,公司就用仓库里以前印制的剩余包装袋,包装了一些该种子。经调查,当事人共包装生产“A蔬菜”种子100袋,规格为10g/袋,销售价格60元/袋,已销售38袋,现场查获未销售的种子62袋,涉案货值金额6000元,违法所得2280元。执法人员对现场予以登记保存的“A蔬菜”种子”依据《中华人民共和国行政处罚法》第五十六条规定,在7个工作日内向当事人出具了《先行登记保存物品处理通知书》,当事人自愿提交违法产品由执法机关保管,直至案件调查结束一并处理,同时提交了自愿委托保管违法产品申请书。

1.2 调查结论

当事人在未取得种子生产经营许可证,擅自包装生产经营“A蔬菜”种子的行为,属于无证生产、经营种子。此行为已违反了《中华人民共和国种子法》第三十三条之规定,执法人员依照《农业行政处罚法程序规定》制作了《案件处理意见书》《行政处罚事先告知书》《送达回证》《行政处罚决定审批表》,执法机关依据《中华人民共和国种子法》第七十六条第一项和《陕西省农业行政处罚自由裁量权基准(2023版)》之规定,向当事人送达了《行政

处罚决定书》,责令当事人改正违法行为,没收违法所得2280元,没收违法种子62袋,处以罚款12000元,罚没款共计14280元的处罚决定,并向当事人出具了《非税收入一般缴款书》,要求当事人必须在收到本处罚决定书之日起在规定时间内缴纳罚没款,当事人对行政处罚决定不服,可以在60日内向西安市人民政府申请行政复议,或者在6个月内向西安铁路运输法院提起行政诉讼。

2 案例分析

2.1 案件定性

涉案“A蔬菜”种子包装标签标注的经营许可证,是西安B种苗有限责任公司在2015年取得的,在中国种业大数据平台查询,该许可证已过期。2016年1月1日实施的《中华人民共和国种子法》已将原法“种子生产许可证”和“种子经营许可证”合并,即为“种子生产经营许可证”^[1],该公司在许可证到期后,未继续申请办理农作物种子生产经营许可证。依据最新《中华人民共和国种子法》第三十一条和第三十三条规定“禁止任何单位和个人无种子生产经营许可证或者违反种子生产经营许可证的规定生产、经营种子”,故该案件定性为“西安B种苗有限责任公司未取得种子生产经营许可证生产经营种子案”。

2.2 行政相对人的认定

涉案主体是法人单位,营业执照上登记的名称为“西安B种苗有限责任公司”,类型为有限责任公司,法定代表人为张某某,依据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五十条第一款“法人的法定代表人以依法登记的为准,但法律另有规定的除外”之规定^[2],该案件认定“西安B种苗有限责任公司”作为案件当事人。

2.3 违法所得与货值金额的计算

依据《农业部办公厅关于认定种子违法案件中违法所得和货值金额的复函》规定,种子行政处罚案件中的“违法所得”认定为从事种子生产、经营活动所取得的销售收入^[3];“货值金额”的认定,参照《最高人民法院、最高人民检察院关于办理销售伪劣商品刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第二条第三款的规定“货值金额以违法生产、销售的伪劣产品的标价计算;没有标价的,按照同类合格产

品的市场中间价格计算^[4]”。已查明当事人包装生产“A蔬菜”种子100袋,规格为10g/袋,销售价格60元/袋,已销售38袋,涉案货值金额6000元(100袋×60元/袋),违法所得2280元(38袋×60元/袋)。

2.4 听证条件的认定

行政处罚案件中,依据《中华人民共和国行政处罚法》第六十三条之规定,符合上述任意一项行政处罚决定,应当告知当事人有要求举行听证的权利。依照《农业行政处罚程序规定》第五十九条第二款“农业农村部规定的较大数额、较大价值,对个人是指超过一万元,对法人或者其他组织是指超过十万元”之规定,该案件中认定当事人为法人单位,行政处罚决定未达到举行听证条件,不需要告知当事人。

2.5 涉案种子的处置

2023年2月16日执法人员现场经请示执法机关负责人同意后,依据《中华人民共和国行政处罚法》第五十六条之规定,执法人员依法对现场发现的62袋涉案“A蔬菜”种子予以先行登记保存。于2023年2月21日出具了《先行登记保存物品处理通知书》,解除证据先行登记保存。同日,当事人为配合执法人员调查,自愿将违法产品交由执法机关保管,直至执法调查结束一并处理,并提交了申请书。该案件调查结束后,依法没收了西安B种苗有限责任公司违法生产的“A蔬菜”种子产品62袋,并向当事人出具了《陕西省没收财物凭证》。执法机关对已没收的“A蔬菜”种子与其他案件没收的违法农资产品,统一报请市级财政部门批准后,进行了集中销毁。

3 案件典型性

无证生产种子案件的典型性在于暴露出种子市场源头环节核心风险,是农业执法领域的“关键典型”,具有以下显著特点:一是源头违法,危害链条长。种子生产是种子进入市场的第一个环节,无证生产从源头上脱离监管,危害通过销售、推广等环节向下游传导放大,一批次无证生产的问题种子可能流向广大区域,可能造成大面积农业生产损失,且无追溯记录导致事后补救困难。二是包装违法具有隐蔽性。如本案“A蔬菜”种子,外包装设计、标签

标注等均符合《农作物种子标签和使用说明管理办法》的有关规定,仅在“生产经营许可证”上使用过期许可证号或冒用他人许可证号,在集贸市场或农村街镇销售时很难被群众发现。三是无质量保障,容易出现“假冒品种”或“套牌种子”等问题。

4 案件引发的相关问题

4.1 违法行为隐蔽性强与发现难

在生产环节,非主要农作物体积小、重量轻,无证生产活动为规避执法部门监管,往往选择规模较小的生产场所,大量存在家庭式作坊模式,这些生产场所包装设备较为简单,具有较强的流动性^[5],经营者可根据外部执法力度的大小,随时随地转移,生产场所刻意保持隐蔽,不悬挂任何标识挂牌,不公开经营,时常采取生产销售地点分离,使得日常执法巡查难以有效追踪。在经营环节,销售渠道呈现多元化、隐蔽化,不法分子利用电商平台的虚拟性,社交媒体以及线下熟人网络的私密性进行产品销售,这些渠道相互交织,形式多样,传统的执法巡查手段难以全面覆盖。目前这类违法生产经营行为的线索,主要依赖群众举报或执法检查中的偶然发现,执法部门主动发现违法线索的概率极低,导致违法行为难以被及时查处。

4.2 执法取证受限与追溯难

执法人员在违法现场常常因缺少规范的生产记录,经营环节的供销台账、追溯信息等证据资料,使得违法种子的来源、数量以及去向等全轨迹信息无法追踪,由于信息的缺失造成违法事实认定缺乏原始依据,证据链的固定不易完整形成,严重影响案件办理效果。违法活动涉及种源开发、种子生产、包装加工、销售等诸多环节,种类多、品种杂,加大了品种真实性鉴定的难度,这些违法种子跨地域流动性强,交易便捷简单,导致管辖权协调成本高,加之受限于基层综合执法人员不足,专业设备缺乏,信息化侦查手段有限等问题,导致案件查处往往只能触及表层,难以实现彻底打击,一旦发生质量纠纷问题,难以追责溯源,损害农民权益。

4.3 执法力量薄弱与协同难

在执法力量方面,随着市县两级农业综合执法机构的组建,执法事项增多,执法人员往往需要同时承担多项监管任务,与此同时,各类涉农投诉举报数

量日益攀升,并且均有明确的限时办理要求,这使得原本就紧张的执法资源更显捉襟见肘。特别是分散到单项执法领域的执法力量尤为薄弱,加之执法人员自身的专业知识储备和实际办案经验相对不足,在遇到高度隐蔽性和较强专业性的违法行为时,常常感到应对乏术、力不从心,难以精准有效地打击违法活动。在协同联动方面,跨部门协作机制的建设尚不完善,农业综合执法机构与市场监管、网信、公安、供销等相关部门之间的联合执法机制未能完全有效建立,各部门间的信息共享渠道不够畅通,信息壁垒依然存在,导致执法信息不能及时、全面地互通共享。此外,针对跨区域农业违法行为的快速联动执法机制尚未形成,难以形成执法监管合力,影响了执法工作的整体效能。

4.4 行政处罚力度小与威慑难

在执法实践层面,执法人员在案件调查过程中面临诸多现实困境,限于取证难直接影响了对违法事实的认定和后续处罚的力度,即便成功查获案件,往往也存在查获违法产品数量较少,涉案货值金额偏小等情况。在这种情况下,执法机关依据现行的法律法规规定的处罚标准以及相应的裁量权基准进行处理,对当事人作出罚没等处罚后,当事人可能仍有利可图,行政处罚难以起到应有的惩戒作用,从而导致违法行为屡禁不止,形成“罚了又犯”的死循环。受害群众普遍存在证据意识不强的问题,未能有意识地留存关键证据,使得在权益受损后难以有效举证。或由于单次购买数量少,涉及货值金额低等因素,而不想维权、不愿维权,此外,更为复杂的是,农作物种植本身受限于气候条件、温度湿度、栽培管理以及病虫害等各种自然和人为因素的综合影响,当发生损害时,要明确界定损失结果成因,复杂的法律程序也增加了维权索赔难度,这些因素共同作用,导致违法者的违法代价较低,无形中削弱了法律威慑力。

4.5 品种质量存隐患与侵权风险

在品种质量方面,由于缺乏种子生产经营所必需的专业设施、设备、品种以及相应的专业技术能力,无证生产者难以对其生产包装的种子在纯度、净度、水分、发芽率等关键技术指标上进行有效把控。这直接导致种子质量无法得到可靠保障,且质量可追溯体系的缺失使得一旦出现问题,难以追

溯源头和责任,直接影响农业生产安全和农民收益;在侵权风险层面,部分无证生产经营者在利益的驱动下,会擅自生产包装未经授权的受保护品种,这一行为直接侵犯了植物新品种权人的合法权益。这不仅会挫伤育种者的创新积极性,从长远来看,还会削弱农业品种的创新活力,对国家粮食安全的基础保障构成潜在风险。

5 建议与思考

5.1 强化监管方式,提升监管能力

一是严格落实种子标签二维码制度,强制要求所有种子生产经营者建立涵盖生产、加工、包装、销售等各环节的完整档案,确保种子来源可查、去向可追^[6];通过地方种业大数据平台建设和运用,全面整合品种审定、种子生产经营许可、种子质量检验、生产经营数据资源,构建从生产基地到销售终端全流程可追溯体系,充分利用大数据分析、物联网感知等现代信息技术,对种子生产经营行为进行动态监测和风险预警,为精准打击无证生产经营、套牌侵权、制售假劣种子等违法行为提供强有力的数据支持。二是建立举报制度,拓宽线索来源,通过设立举报电话、邮箱、网络平台等多种渠道,鼓励举报种子违法行为,落实举报奖励机制,保护举报人信息,积极与电商平台、物流企业建立线索通报机制,及时获取线上线下种子交易异常信息,拓宽案件线索来源。三是加大日常监管和专项整治力度,在关键农时季节,开展高频次巡查检查,及时发现、查处违法违规行为,追根溯源,形成全链条打击。针对种子市场存在的突出问题,定期开展具有针对性的专项检查行动,形成高压监管态势,有效维护种子市场秩序。

5.2 强化执法能力建设,破解取证难题

强化基层执法队伍建设,定期组织法律法规系统培训,确保执法人员全面掌握种子相关法律法规及最新政策要求,提升法律素养和依法履职能力。深入开展典型案例研讨活动,通过对真实案例的深度剖析、细致讲解和充分讨论,使执法人员深刻理解案件办理的要点、难点和易错点,从中汲取经验教训。有针对性地开展种子执法专业知识培训,包括品种的审定登记、质量标准、鉴别方法等,同时强化现场检查技巧、证据固定规范、案件办理流程等执法技能训练,全面提升执法人员的综合业务能力。在

取证环节,制定并严格执行标准化的取证工作流程,确保取证工作的合法性、科学性和严谨性,组织编写种子相关案件取证指引,明确关键证据类型和取证方法,并统一证据的标准,确保所取证据具有法律效力和证明力,有效破解取证难题。

5.3 深化部门协作,形成共治共管合力

一是农业农村部门内部各相关单位需进一步明确职责,加强沟通,形成监管合力。种子管理部门应切实履行行业指导职责,全面掌握辖区内种子市场动态,严格执行种子质量监督,加大对种子生产、经营环节的抽检力度,确保上市种子质量安全,规范种子生产经营备案管理工作,做到底数清,为后续监管提供基础数据支撑^[7]。执法部门则要聚焦农时季节,加大种子市场执法巡查频次和覆盖面,对重点区域、重点市场、重点品种进行拉网式排查,及时发现和查处违法违规行为,确保种子市场秩序稳定。二是积极会同行政审批、市场监管、网信等部门建立健全信息共享机制,通过定期通报、数据交换等方式,实现种子生产经营许可信息、市场主体登记信息、网络交易信息、物流寄递信息、供销系统农资经营信息等关键数据的互联互通,打破信息壁垒,形成监管合力。针对种子市场存在的突出问题和薄弱环节,联合开展专项整治行动,形成严查严办的高压态势。三是农业农村部门要与刑事司法部门建立健全行刑衔接联席会议机制,完善案件移送、执法协作、信息共享、培训交流,推行重大案件挂牌督办,曝光典型案例警示教育作用,不断增强农资打假的震慑力和威慑力。

5.4 加强普法宣传,优化产业发展环境

一是加强普法宣传,提升种业法治意识。面向种子生产者、经营者、使用者广泛开展《中华人民共和国种子法》及相关配套法律法规的宣传教育活动,充分利用微信公众号、短视频平台、直播讲座等

新媒体渠道,通过案例剖析、图文解读、在线答疑等形式,深入浅出地科普种子识假辨假知识,详细解读法律法规条款和最新政策导向。通过持续性、多维度的宣传,帮助生产经营者深刻认识守法经营的重要性与必要性,切实增强其法律意识和规范经营理念,不断提升生产经营者守法意识和农民群众的维权能力。二是优化扶持引导,营造良好发展环境。积极引导符合条件的生产经营者主动办证,加大对持证企业的政策扶持力度,特别是针对中小型特色作物种子企业,提供精准化的政策支持和技术指导服务。组织专家团队深入企业开展技术帮扶,解决生产过程中的技术难题,不断优化持证企业的生产发展环境,促进种业产业持续健康发展。

参考文献

- [1] 农业部办公厅. 农业部办公厅关于种子生产经营许可相关问题答复的函. (2016-10-21) [2025-12-11]. https://zys.moa.gov.cn/gdxw/201610/t20161021_5314572.htm
- [2] 最高人民法院. 最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释. (2022-04-02) [2025-12-11]. <https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/353651.html>
- [3] 农业部产业政策与法规司. 农业部办公厅关于认定种子违法案件中违法所得和货值金额的复函. (2017-01-20) [2025-12-11]. https://fgs.moa.gov.cn/zfjd/201701/t20170120_6315722.htm
- [4] 最高人民法院, 最高人民检察院. 关于办理生产、销售伪劣商品刑事案件具体应用法律若干问题的解释. (2011-12-06) [2025-12-11]. https://zys.moa.gov.cn/flfg/201112/t20111206_6313832.htm
- [5] 吕景海, 汪君, 栗明, 毛丹. 流动经营农作物种子对现代种业发展的危害分析及解决对策——基于滨城区一起农作物种子行政复议案例的分析. 中国种业, 2022 (11): 36-39
- [6] 周悦民, 肖志锋. 种子生产经营许可相关问题探讨. 种子, 2020, 39 (2): 160-164
- [7] 陈雪灵. 肇庆市种子市场监管存在问题及建议. 现代化农业, 2025 (9): 35-37

(收稿日期: 2025-12-11)