

农业种子市场监管机制研究

梁媛

泾阳县农业综合执法大队，陕西省咸阳市泾阳县，713700；

摘要：种子是农业生产的重要环节和基础，种子质量的好坏直接影响到国家粮食安全、农民增收。本文以种子市场监管机制的优化和创新为研究对象，从市场主体准入不清、质量监管不力、违法查处难以及新兴业态失管这几个方面出发，对目前存在的问题进行了分析。研究从法治基础、协同治理、能力建设和方法创新四个方面，探究出建立现代化监管体系的有效途径，提出加强法规衔接、推进部门联动、提升执法专业化水平、使用数字技术这几种具体的办法。以建立健全机制、提高监管效能为目标，促进种业安全、规范市场秩序、保护农民利益，给保障种业安全、规范市场秩序、维护农民利益提供理论依据和实践借鉴。

关键词：种子市场；监管机制；执法体系；质量追溯

DOI：10.69979/3041-0673.26.04.053

在当前国家推进种业振兴行动和农业现代化的大背景之下，种子成为了“农业芯片”的战略地位越来越突出。近年来，国家有关部门相继发布有关种业振兴行动方案、种业振兴行动计划等相关文件，并提出要强化种业知识产权保护，推行全链条监管模式，打击假冒伪劣、套牌侵权等违法行为。2023年，市场监管总局、农业农村部联合印发了关于开展农作物种子认证工作意见的文件，把用质量保证提升种子的质量水平作为一项重要的举措来抓，促进农业生产高质高效的发展。但是由于市场经营主体越来越多、线上销售越来越频繁而且新品种也不断出现，各地仍然存在着监管资源分散、执法能力薄弱、跨区域协同机制不健全等状况，从而限制了监管效能的全面发挥。因此，探究创建起依法完善、协同有力、回应迅速的新型监管机制，已经成为实现种业治理现代化、保障国家粮食安全的紧迫任务。

1 种子市场监管主要存在的问题

1.1 市场准入和经营过程管理存在不足

目前种子经营许可制度在实践中存在不足。部分经营主体虽然有证照，但是其实际的经营场所、仓储条件以及员工配备却不符合规定，存在重审批、轻监管的现象。大量的小规模的零售户流动性大，监管难度高。与此同时，新兴的网络销售渠道给经营主体的身份核实和跨区域销售的属地监管带来新的问题。许可证管理信息化和部门间证照信息共享机制没有建立起来，从而影响了监管联动的效果。另外，经营过程中控制不到位，主要表现在种子备案管理上。很多经营户习惯于采购季节结束之后才进行批量集中备案，即先销售、后备案或者

季末总备的方式，造成监管部门不能及时掌握种子流入市场的品种、数量和来源，使得事中事后监管陷入被动，不能对流通中的种子实施有效的质量抽查和源头追溯。由于经营档案记载不全、进销货台账缺乏，所以全链条的追溯和案件查处就更加困难了。

1.2 质量监管手段比较少

种子质量检测依靠实验室检验，从抽样到出具检测报告要很长的时间，不能够迅速地作出反应。基层行政执法部门检测设备配备不足、技术人员少、现场快速检测能力弱，造成执法人员不能很好地执行执法任务。质量检测标准跟不上品种更新的速度，一部分新品种没有相应的检测依据。田间种植鉴定周期长、成本高造成的案件查处速度慢，是造成“查而不破”的主要原因。转基因成分检测需要很高的要求，基层监管机构不能进行常规化的检测。种子质量追溯体系不完善，从生产、加工、包装、销售等各个阶段的责任人无法追溯到源头，一旦出现问题很难迅速锁定源头。

1.3 违法行为查处难度大

套牌侵权行为隐蔽性较高，违法行为人一般会借助更换包装、篡改标志等办法来躲避监管。假冒品种权的举证难度很大，要依靠DNA指纹图谱比对、田间种植鉴定等方法来确定，专业性强。虚假宣传的形式很多，使用口头承诺、微信群转发、现场演示等方法误导农民，证据固定困难。种子质量纠纷处理比较复杂，涉及到品种真实性、发芽率、纯度等很多方面，农民的举证能力较弱。处罚标准低、威慑力小，一部分违法者还有侥幸的心理。跨区域案件的查办要依靠各地之间的多部门合

作, 信息交流、证据移送、联合执法等机制不能建立起来。

1.4 新业态监管遇到的主要问题

网络销售平台上的种子经营活动没有有效的监管手段。平台上的商家主体信息不公开, 种子来源渠道难以查实, 产品质量也无法保证。社交媒体、短视频平台是新的种子营销渠道, 宣传内容的真实性很难辨别出来, 夸大宣传、虚假承诺的现象也比较明显。直播带货模式下, 主播推广种子产品缺乏资质审查, 售后服务责任不清。农民专业合作社、种植大户等新型经营主体自行留种、调剂余种行为界定不清, 与商业性经营的界限不清。品种展示、观摩活动中种子交换、赠送行为监管缺少依据。新业态游离于传统监管体系之外, 给市场秩序的维护带来新的问题。

2 建立种子市场监管体系的系统化构建

2.1 完善与时代相适应的监管法规制度

为了适应种子产业形态迅速变化的情况, 首先要建立起一套严密、具有前瞻性的法律规制体系。这就意味着必须对现有的种子管理法律和法规进行全面的检视并不断改进, 对于市场实践中出现的新问题、新情况, 及时制定出具有可操作性的具体细则以及规范性文件。必须清楚地确定网络交易平台对于种子销售所处的地位以及相应的责任, 强制要求它对入驻商户的经营资质进行实质性的审核, 并且实行以交易为基础的信用评价与公示制度。同时要对家庭农场、合作社等新型主体自繁自用和商业化销售的界限做准确的规定, 制定出可以量化的标准(留存数量的比例、调剂范围等), 从而堵住监管漏洞。品种权保护方面要大幅度提高侵权行为的法定赔偿额度和惩罚性赔偿标准, 从根本上降低违法的成本。另外, 应当健全起从田间到案件的种子质量纠纷技术鉴定与快速调处体系, 明确损失评价准则, 探讨创建起种子市场信用档案以及“黑名单”制度, 进而达成对于失信主体的跨部门联合惩治, 打造出强有力的法律威慑^[1]。

2.2 创建高效的联动式监管机制

种子市场监管涉及到的范围很广, 单靠一个部门是无法完成的, 因此必须打破行政壁垒, 创建起“横向到边、纵向到底”的协同作战格局。应当制度化地创建由农业农村部门主管, 市场监管、公安、网信等相关部门共同参加的联合执法机制。根据这一框架, 在此基础上要细致地划分权利与责任, 即农业农村部门主要关注于

生产经营许可、质量监督抽查和品种真实性鉴定这类专业工作; 市场监管部门主要负责查处市场混淆、虚假宣传、商标侵权等不正当竞争行为; 公安部门则对涉嫌犯罪的制售假劣种子等案件行使侦查权。各有关部门要一起创建起一个统一的系统信息平台, 使许可信息、检验结果、案件线索这三者间可以随时交换。定期召开联席会议对风险进行分析, 联合编制专项执法行动方案, 并建立健全规范化的案件咨询、移送、通报、重大案件会商制度, 从而达到对于跨区域、跨环节复杂的违法行为迅速处置的目的。

2.3 夯实基层执法能力与专业化建设

监管政策的最终目标还是要依靠基层执法人员来落实, 因此强化一线执法力量是建设体系的重要一环。必须重视基层执法队伍人少质弱的问题, 坚持增编增配、优化结构、加强培训的方式, 不断提高执法人员的法律知识水平、专业素质及现场调查取证的能力。在装备保障方面, 县级农业综合执法机构要对便携式快速检测设备、执法记录仪和无人机进行系统的配备, 依靠科技来增加监管的及时性、准确度。同时也要创建起“行政监督+技术支撑”的双轮驱动模式, 一方面依靠完善执法程序指南、案卷评查以及执法监督体系来约束权力的行使; 另外一方面加强同农业科研院所、第三方专业检测机构的合作, 搭建起由专家组成的技术鉴定专家库, 并且打造快速检测网络, 从而克服基层执法的技术瓶颈。

2.4 创新发展的以数据、信用为依托的监管方式

在这样的背景下, 监管方式应由原来的机械式变为智能化的、细密化。核心就是全面推进“互联网+监管”, 创建起集主体管理、行政许可、监督抽查、执法办案、信用信息为一体的省级或者国家级种子监管大数据平台, 实现全流程在线管理和数据互联互通。因此, 以大数据、人工智能为依托, 用市场运作数据、投诉举报信息及舆论动向来完成“漫天撒网”到“精准制导”的风险预警与靶向监管。全面推行“双随机、一公开”的方式, 重点监管的方式以及信用监管为基础的新型监管机制。根据经营主体的信用评级、历史合规程度以及产品的风险等级, 实行不同的监管频次以及相应的监管手段, 把有限的资源集中在高风险的目标上。另外还要拓宽社会共治渠道, 建立有奖举报制度, 充分发挥行业协会自律、新闻媒体监督以及广大农民群众参与的作用, 创建起企业自治、行业自律、社会监督、政府监管的多元共治格局。

3 种子市场监管案例分析

3.1 农民自繁自用种子商业化销售监管困境

在执法过程中发现,部分种植大户、家庭农场在种植过程中留存一部分种子,用微信、朋友圈等途径将种子出售给周边农户。这类行为介于自用与经营之间,现行法规对此类情形没有明确的界定。从法律上讲,种子法中对于农民的自繁自用种子权利没有作出明确规定,也没有对自用种子数量以及流通范围做出具体的规定^[2]。实践当中,这些经营主体没有取得种子经营许可证,不具备经营资质,销售的种子缺少质量检验,包装标签不符合规定,存在质量问题。农民购买之后一旦出现问题,维权困难,经营者也不能承担相应的责任。

监管部门在查处此类行为时遇到的难题就是缺乏法律依据。如果认定为经营行为,当事人的通常做法就是“自用余种无偿赠送”,执法人员很难证明其营利性。不依法查处,又会造成监管真空,扰乱正常的种子市场秩序。在这种情况下,基层比较常见,在蔬菜、瓜果这些经济作物的种植区,自繁种子流通现象也比较明显。建议在修订有关法规的时候,明确自繁自用种子数量的标准及使用范围,在超出自用范围的情况下实行监管,保证符合基本质量标准并有明显包装标识,同时保护农民的自主权,维持市场秩序。

3.2 短视频平台种子宣传监管的空白

近几年来,短视频平台逐渐成为种子推广的新途径。一些主播会在视频中表现作物生长状况,并向农民推销种子品种特点,在评论区、私信等方面与农民对接,从而促成线上交易或是依赖第三方平台实现买卖活动。这类宣传活动有传播速度快、覆盖面广、互动性强的特点,但是也存在着监管盲区。主播发布宣传内容大多夸大品种的优势,承诺产量、抗性性状,误导农民的购买决策。展示的种植效果可能会用特殊的栽培管理,和普通农户种植条件有很大不同,在实际生产中很难达到。种子来源不明,质量难以保证,售后服务不到位,农民的合法权益得不到保护。

执法部门对于此类行为查处非常困难。短视频内容发布者的身份很难确认,平台注册的信息的真实性存在疑问。宣传内容以口头形式为主,证据固定难度大,当事人删除了视频之后很难再收集证据。交易一般情况下都是线下进行的,资金流向隐蔽,违法所得无法认定。平台对于种子经营活动没有监管责任,配合调查的积极性不高。建议将网络平台纳入到种子市场监管的范畴,

明确规定平台对于经营者资质审查、宣传内容审核、违法行为报告等各个环节负责。建立健全农业农村部门同网络监管部门的合作体制,利用网络监测技术,及时发现违法宣传行为。建立网络种子营销行为规范,对禁止性宣传内容做出明确规定,加大对于虚假宣传、欺诈销售的处罚力度。

4 完善种子市场监管机制的对策

建立全程质量追溯体系,推行种子电子标签、二维码标识,记载种子生产、加工、包装、运输、销售全过程的信息,达成来源可查、去向可追、责任可究的目的。强化经营主体的培训,定期组织种子经营人员进行有关法律法规、质量标准、储存技术等各方面的培训,提高守法经营意识和管理水平^[3]。加强品种试验示范,把主要农作物的种植区作为品种展示田,在那里组织农民参观,对品种性状进行科学评价,并引导农民合理选择品种。完善种子质量纠纷的调解体系,创建乡镇纠纷调解站,并组建专业的调解人员,快速化解矛盾,降低诉讼成本。加大宣传引导力度,通过媒体、网络、培训等途径,对种质资源法律知识进行普及,并提高农民识假辨假能力以及维权意识。推行行业自律,发挥种子行业协会的作用,制定行业规范,开展诚信评价,创造公平竞争的市场环境。

5 结束语

种子监管是复杂系统的工程,应该依靠法律制度、执法部门、技术支撑以及社会各方面的努力共同推进。面对市场化改革深入、经营业态多样、技术手段不断更新而产生的新问题,监管工作就必须与时俱进,创新发展理念和方法,提高监管效率。依靠完善法规制度、加强部门合作、进步执法人员素质、革新监管办法,形成契合现代化种业发展要求的监管长效机制,给保障国家种业安全、增进农民利益、推动农业高质量发展赋予强有力的支撑。

参考文献

- [1]陈雪灵. 肇庆市种子市场监管存在问题及建议[J]. 现代农业, 2025, (09): 35-37.
- [2]欧阳欣卉, 廖宏霞. 我国种业监管法律体系的现状与改革建议[J]. 分子植物育种, 2025, 23(08): 2805-2810.
- [3]保兴荣. 加强市场监管保障地方种业可持续发展[J]. 云南农业, 2024, (10): 21-22.