

种子行政及其诉讼

于广军 编著

 中国农业出版社

种子行政及其诉讼

于广军 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

种子行政及其诉讼/于广军编著. —北京: 中国农业出版社, 2006. 6

ISBN 7-109-10901-1

I. 种... II. 于... III. 种子法-中国
IV. D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 052822 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 舒 薇

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 22.5

字数: 400 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序

“国以农为本，农以种为先”。新中国成立以来，我国种子工作取得了很大成绩，对促进农业进步、保护粮食生产安全和提高人民生活水平等方面发挥了重要作用。由于历史原因，我国种子工作的行业管理和法制建设方面的研究还相对薄弱，直接导致我国种子管理工作存在较大差距，直接影响种子行业的健康发展。

国务院《全面推进依法行政实施纲要》中明确提出“坚持执政为民，全面推进依法行政，建立法治型政府。”要求农业行政主管部门在种子管理工作中严格依法办事；因此需要一套完整的种子行政管理理论作指导。《种子行政及其诉讼》一书，是我国种子行政管理理论方面的一部专著，是我国种子行政管理工作者从实践到理论的一个尝试。该书以我国现行的种子行政法律、法规为线索，以行政管理学和行政法学的基本理论为指导，结合我国种子行政管理的工作实际，比较全面系统地介绍了我国现行种子行政及其救济的法律制度。

我国的种子行政理论与法制研究的道路还很长，希望种子行政理论工作者和法律工作者一道共同推进我国种子行政管理理论建设，开创我国种子管理工作的新局面。



2006年4月20日

前 言

2000年《中华人民共和国种子法》的颁布实施,标志着我国的种子工作迈上了一个依法管理的新台阶,而后国务院农业和林业主管部门以及各省、直辖市、自治区相继出台了一系列配套规章和地方法规、规章,使我国的种子工作步入法制化管理轨道。

随着我国改革开放的不断深入,市场经济和法制建设迅速发展,特别是国务院《全面推进依法行政实施纲要》要求:把推进依法行政、建设法治政府作为建设社会主义政治文明的重要任务。当前,提高种子行政管理人员的理论水平与业务素质,从而依法行使职权和参与种子行政诉讼活动,开创种子工作统一、协调、秩序、高效运转的新局面,迫切需要一本系统介绍种子行政及其行政救济方面的参考资料。

《种子行政及其诉讼》共3编26章,内容包括种子行政及其行政法、种子行政行为法和种子行政救济三大部分。以我国现行的种子行政法律法规为线索,以行政管理学和行政法学的基本理论为指导,结合我国种子行政管理的工作实际,坚持理论性与实用性相结合,以农作物种子为主,兼顾林木种子,比较全面系统地介绍了我国现行种子行政及其救济的法律制度。同时,为便于大家参阅,本书附录了有关种子行政及救济方面的法律法规。

本书对农、林主管部门,种子管理、检验机构及其工作人员依法行政,参与种子行政诉讼活动,提高管理水平具有指导作用;对种子科研、生产、经营单位及人员依法从事种子工作和保护自己的合法权益有一定参考作用;同时也是各级高等院校农学及种子专业师生的教

学参考书。

本书 2004 年 10 月完成初稿,随着我国行政法制建设的不断深入,作者进行了几次较大修改。期间承蒙河北省种子总站站长张保起推广研究员、石家庄市种子管理站何建永推广研究员审阅并修改,在此一并致谢。

由于种子行政管理理论研究及其诉讼实践在我国刚刚起步,加之作者水平所限,书中难免存在许多不妥与错误,恳请读者提出宝贵意见,共同发展我国种子行政管理理论,搞好种子行政管理工作。

于广军

2006 年 4 月 20 日

目 录

序 前言

第一编 种子行政及其行政法

第一章 种子行政概述	3
第一节 种子行政的概念和特征	3
第二节 种子行政的对象与范围	5
第三节 种子行政组织体系	6
第二章 种子行政法	10
第一节 行政法的基本知识	10
第二节 种子行政法的概念与特点	12
第三节 种子行政法的法源	14
第四节 种子行政法的历史沿革和立法宗旨	17
第五节 种子行政法调整对象和范围	20
第六节 种子行政法的效力	21
第三章 种子行政法律关系	23
第一节 种子行政法律关系概述	23
第二节 种子行政法律关系的构成要素	24
第三节 种子行政法律关系的内容	26
第四章 种子行政法的基本原则	30
第一节 种子行政法基本原则概述	30
第二节 种子行政法的一般性原则	31
第三节 种子行政法的特有原则	36
第五章 种子行政程序法	37
第一节 种子行政程序概述	37
第二节 种子行政程序的基本原则	38
第三节 种子行政程序的基本制度	40

第六章 种子行政法制监督	44
第一节 种子法制监督概述	44
第二节 种子行政法制监督的种类和内容	45

第二编 种子行政行为法

第七章 种子行政行为	49
第一节 种子行政行为概述	49
第二节 种子行政行为的分类	51
第三节 种子行政行为的成立要件和效力	53
第八章 种子行政立法	59
第一节 种子行政立法的概述	59
第二节 行政立法的体制	60
第三节 种子行政立法程序与监督	63
第四节 行政法规、规章以外的行政规范性文件	66
第九章 我国主要种子行政管理制度	69
第一节 种子行政管理的概述	69
第二节 种子行政确认	71
第三节 种子行政许可	72
第四节 种子行政检查	75
第十章 种质资源的管理	79
第一节 种质资源的概念和类别	79
第二节 国家对种质资源的保护政策	80
第十一章 转基因植物品种的选育和管理	83
第一节 转基因植物品种的概述	83
第二节 转基因植物品种的选育和管理	84
第三节 转基因种子的生产经营管理	85
第四节 转基因种子进出口管理	87
第五节 农业转基因种子监督管理	88
第十二章 植物新品种保护	91
第一节 植物新品种权的概述	91
第二节 植物新品种保护的内容	93
第三节 品种权的申请和受理	96

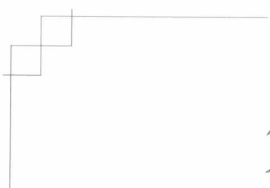
第四节 植物新品种权的侵权处理	102
第十三章 主要农作物品种审定	107
第一节 品种审定的概述	107
第二节 农作物品种审定机构	108
第三节 品种审定的程序	109
第四节 主要农作物品种引种	113
第十四章 种子生产管理	115
第一节 种子生产的概述	115
第二节 种子生产许可制度	116
第三节 种子生产规程和档案管理制度	118
第十五章 种子经营管理	120
第一节 种子经营管理的概述	120
第二节 种子经营许可制度	120
第三节 种子包装标签规范	124
第四节 种子经营档案管理	127
第十六章 种子质量检验与监督	129
第一节 种子质量的概念及质量管理的重要作用	129
第二节 种子质量检验机构	130
第三节 种子检验员的管理	132
第四节 种子检验规程和质量标准	134
第五节 种子质量的监督	137
第十七章 种子行政司法	141
第一节 种子质量事故鉴定与处理程序	141
第二节 种子行政调解	144
第三节 种子行政裁决	149
第十八章 种子行政处罚	153
第一节 种子行政处罚的概述	153
第二节 种子行政处罚的基本原则	155
第三节 行政处罚的程序	157
第十九章 种子行政执法文书	164
第一节 种子执法文书的概述	164
第二节 常用执法文书制作	167

第三节 常用执法文书的基本格式·····	171
----------------------	-----

第三编 种子行政救济

第二十章 种子行政违法与行政责任·····	195
第一节 种子行政违法·····	195
第二节 种子行政责任·····	200
第二十一章 种子行政复议·····	205
第一节 种子行政复议的概述·····	205
第二节 种子行政复议的基本原则·····	207
第三节 种子行政复议的范围·····	209
第四节 种子行政复议的机关与管辖·····	211
第五节 种子行政复议参加人·····	212
第六节 种子行政复议程序·····	214
第二十二章 种子行政诉讼概述·····	218
第一节 种子行政诉讼概述·····	218
第二节 种子行政诉讼的基本原则·····	219
第三节 种子行政诉讼受案范围与管辖·····	224
第四节 种子行政诉讼管辖·····	227
第五节 种子行政诉讼参加人·····	231
第二十三章 种子行政诉讼的证据·····	238
第一节 种子行政诉讼证据的概述·····	238
第二节 种子行政诉讼证据的种类·····	240
第三节 举证责任·····	241
第四节 人民法院对证据的收集审查和保全·····	243
第二十四章 种子行政诉讼的审理程序·····	246
第一节 种子行政诉讼的第一审程序·····	246
第二节 种子行政诉讼的第二审程序·····	252
第三节 审判监督程序·····	255
第二十五章 行政诉讼的法律适用与裁判·····	258
第一节 行政诉讼的法律适用·····	258

第二节	行政诉讼的判决、裁定和决定	261
第二十六章	种子行政赔偿	265
第一节	种子行政赔偿的概述	265
第二节	种子行政赔偿的范围	266
第三节	行政赔偿请求人和赔偿义务机关	267
第四节	行政赔偿的方式和标准	268
附录		
附录一	中华人民共和国种子法	270
附录二	中华人民共和国行政许可法	281
附录三	中华人民共和国行政处罚法	295
附录四	中华人民共和国行政复议法	305
附录五	中华人民共和国行政诉讼法	314
附录六	中华人民共和国国家赔偿法	324
附录七	中华人民共和国植物新品种保护条例	331
附录八	农业转基因生物安全管理条例	338
参考文献		346



第 一 编

种子行政及其行政法



第一章 种子行政概述

第一节 种子行政的概念和特征

一、行政的概念与特征

种子行政是国家行政的一个重要组成部分，在论述种子行政时，有必要讨论行政的概念和特点。

《现代汉语词典》对“行政”的释义是：行使国家权力的（活动）；机关、企业、团体等内部管理工作。由此可见，行政可以用“执行”、“管理”予以注释。行政是组织的一种职能，任何组织（包括国家）其要生存和发展，都必须有相应的机构和人员行使执行和管理职能（行政职能）。“执行”和“管理”并没有截然的区分，只是相对于不同的事物而言。“执行”是相对于“决策”而言，决策是确定组织的目标、纲领和行动方案。执行则是贯彻实施决策所确定的目标、纲领、方案。“管理”是相对于“运作”而言，运作是组织为生存、发展进行的各种活动，管理则是为保障运作符合决策所确定的目标、纲领、方案而对运作进行的规划、指挥、组织、协调、控制等。概括地说，行政就是国家行政主体对国家事务和社会事务以决策、组织、管理和调控等特定手段发生作用的活动。

根据组织所具有的目的，行政可分为国家行政、事业行政、企业行政等。国家行政与西方国家的公共行政意义近似，是指拥有行政权力的组织为实现公务所实施的管理活动，具体包括中央国家行政、地方国家行政、地方（自治）行政、机关行政等。企业行政是指企业内部的管理活动，事业行政亦同此类。

行政学研究对象一般只包括国家行政。行政法中所研究的行政也仅限于国家行政或公共行政，这是各国行政法学所公认的。而企业行政一般作为企业管理学研究的内容。行政是一个组织存在的前提和主要形式。就国家而言，行政是实现政治统治、提高人民福利、满足公共利益的基本手段；就国家机关而言，行政是保证机关有效运转的重要前提性活动；就企业、事业组织而言，行政是提高生产效率、增加盈利或顺利实现特定目标的重要基础，不论从政治、管理，还是从法律的角度研究，行政都对加强国家和社会管理，加速人类文明发展有着不可忽视的作用。

我国是实行“议行合一”的社会主义国家，从我国当前行政法制建设和行政活动的实际出发，我们可以将我国行政的定义表述为：行政是国家机关（主要是国家行政机关）为实现统治阶级的意志，依法行使国家权力，对国家事务进行组织与管理的活动。行政的特征可归纳为以下四点：

第一，行政属于国家；行政具有国家意志性。行政不是一般社会组织的活动，不是个人的活动，也不是行政主体的民事性活动，而是行政主体以国家的名义对国家事务和社会事务进行的决策、组织、管理和调控等活动，具有体现和实现国家意志的特性。

第二，行政是国家活动的一种形式；行政并不是国家的一切活动，也不是行政主体的一切活动，而是行政主体实施的国家管理活动。这种活动从总体上讲，是把国家立法机关依人民意志制定的法律、法规付诸实施，予以执行。

第三，行政以宪法、法律和行政法规、规章为依据；在现代国家，法治原则已成为国家制度的基本原则。这一原则反映在行政领域，就要求行政主体必须依法行政。依法行政是现代行政法的原则和核心，它要求一切行政都应当遵循法律所规定的条件、程序、方式和形式而进行，凡违法行政都应当受到相应的追究，承担相应的法律责任。行政应当受法律约束，不得超越法律，应当合法进行的这种属性，就是行政的法律性。

第四，行政必须是处理公务并且具有国家强制性。既然行政是国家的活动，体现和实现国家意志，那么它的实施也就必然要以国家政权的强制力为后盾。对于行政主体的行政活动，相对人有服从、接受和协助的义务。相对人若不依法履行义务，行政主体则可借助法律手段强制相对人服从和履行行政决定。

我国行政管理活动的范围是非常广泛的，按其内容可分为：国防行政、外事行政、工商行政、卫生行政、农业行政等等。种子行政是农业行政的一部分。

二、种子行政的概念及特征

种子行政是我国行政的组成部分，是农业行政机关代表国家依法对种子工作进行组织与管理的活动。种子行政具有以下几方面的特征：

（一）种子行政的主体必须是农业、林业行政机关，亦即各级农、林行政主管部门。

（二）种子行政是农业、林业行政主管部门以自己的名义代表国家来进行的管理活动。它是国家活动的一种表现形式。

（三）种子行政以宪法、法律、种子行政法规、规章及有关规定为依据，以

严格执法与守法为原则。

(四) 种子行政必须在法律规定的范围内进行,任何超过种子行政法范围所实施的行政活动,都是无效的。

(五) 种子行政的目的在于保护和合理利用种质资源、规范品种选育和种子生产、经营、使用行为,维护品种选育者和种子生产者、经营者、使用者的合法权益,提高种子质量水平,推动种子产业化,促进种植业和林业的发展。

第二节 种子行政的对象与范围

一、种子行政的对象

种子行政的对象是非常广泛的。这里所说的对象是指种子行政主体代表国家,在组织管理种子工作中其行政行为所指向的对象。包括人(公民、法人或其他组织)、植物、仪器设施、有关物品及环境等。

(一) 人是种子行政的对象。凡属国家颁布的种子行政法律、法规、规章和有关规定,全体公民都有遵守的义务。人作为种子行政对象的情况有以下几种:

1. 因参与种子行政法律关系而成为种子行政管理对象。如公民、法人或其他组织因申请领取《种子经营许可证》而成为管理对象。

2. 因违犯种子行政法而成为种子行政对象。如公民、法人或其他组织因违犯《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)及有关规定而受到行政处罚。

3. 公民、法人或其他组织因从事或参与种子生产、加工、储运、经营的必须接受种子行政主体的管理,而成为种子行政对象。

4. 因从事种子工作而成为种子行政对象。如种子检验员的资格考核、操作规程执行情况的检查、管理费用的交纳,等等。

(二) 种子、苗木和其他繁殖材料是种子行政的对象。种子行政主体为保证种植业和林业的发展,依照法定标准和要求对种子、苗木及其他繁殖材料都要进行管理。因此种子、苗木及其他繁殖材料也是种子行政对象。

(三) 仪器设备、有关物品是种子行政的对象。种子行政主体对种子的加工机械、检验设备、包装等有关物品、用具、设备等都必须依法进行管理。因此这些仪器设备,及有关物品是种子行政对象。

(四) 环境是种子行政的对象。所谓种子行政管理对象之一的环境,是指种子生产、加工、仓储、销售等有关场所及其周围环境。这些场所、环境必须符合法定的标准和要求。

二、种子行政的范围

种子行政的范围十分广泛。按种子行政的具体内容,可将种子行政的范围划分为:种质资源管理,品种选育、审定的管理,种子生产、加工、包装、运输、经营活动的管理,种子生产、经营许可证的管理,转基因品种选育、审定、生产和使用的管理,种子管理证章、标志的统一管理以及种子行政组织、行为与技术管理,等等。

第三节 种子行政组织体系

一、农业、林业行政主管部门

农业、林业行政主管部门是国家和各级地方政府设立,代表国家和政府管理农业、林业方面事务的职能机关,种子行政是农业、林业行政主管部门的主要行政职能之一。

(一)法定的主管地位。各级农业、林业行政主管部门在种子工作中的主管地位在《种子法》中有明确规定,第3条规定“国务院农业、林业行政主管部门分别主管全国农作物种子和林木种子工作;县级以上地方人民政府农业、林业行政主管部门分别主管本行政区域内农作物种子和林木种子工作”。同时第43条第2款规定“农业、林业行政主管部门负责对种子质量的监督。”第55条还规定:“农业、林业行政主管部门是种子行政执法机关”。该规定实际上明确了我国种子行政工作的管理体制,也是针对工商、技术监督部门无力单独承担种子执法的情况而制定的。按照《中华人民共和国种子管理条例》的规定,各级农业行政主管部门是农作物种子的执法主体。但农业行政主管部门一直没有建立种子执法队伍,种子执法职能一直由既无法律、法规授权,也无规章明确委托的种子管理站承担;另一方面,《中华人民共和国种子管理条例》规定种子市场管理、质量管理由工商部门负责,《中华人民共和国产品质量法》又规定技术监督部门负责质量管理工作。而事实上,由于种子的特殊性,使得种子行政管理的专业性、技术性很强,无论是工商部门,还是技术监督部门都没有能力单独具体执法,需要农业部门的配合,而农业部门又没有执法权限。这种状况严重制约了种子法律制度的有效实施,也不符合《中华人民共和国行政处罚法》有关执法主体的要求。为改变这种种子执法严重滞后的状况,《种子法》确定了农业、林业行政主管部门为种子执法机关,是种子行政主体。负责种子的全面