

启东市某星种子有限公司诉启东市农业农村局、启东市人民政府行政处罚及行政复议案

——行政机关就违法销售未经强制性品种审定的主要农作物种子的行为予以罚款的，对罚款数额是否合理应如何认定

关键词 行政 主要农作物品种审定 行政处罚 罚款 过罚相当原则

行政裁量

基本案情

江苏省启东市某星种子有限公司（以下简称启东某星种子有限公司）成立于1999年，经营范围为代销农作物种子等。2024年3月21日，启东市农业农村局执法人员在该公司门店检查时，发现门店正在销售应当审定而未经审定的“鲜某士918”大豆种子。该种子的包装袋正面标注为“精品甜毛豆”，背面标注作物类型为大豆，种子类型为常规种。经调查，启东某星种子有限公司共进货案涉种子15包（1千克/包），销售价为人民币10元/包（币种下同），其中销售4包，销售金额40元。3月22日，启东市农业农村局对启东某星种子有限公司涉嫌销售应当审定而未经审定的大豆种子予以立案。在履行了事先告知、组织听证、集体讨论等法定程序后，启东市农业农村局于7月8日作出行政处罚决定，认定启东某星种子有限公司的行为违反了《中华人民共和国种子法》第二十三条第一款关于“应当审定的农作物品种未经审定的，不得发布广告、推广、销售”的规定，鉴于该公司及时召回、积极退赔，大豆种未播种，未造成严重后果，且经营数量少、违法行为较轻，依照《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条关于从轻或者减轻行政处罚及《江苏省农业行政处罚裁量权基准》的规定予以从轻处罚，责令停止销售，没收大豆种子15包，并处

以罚款3万元。

启东某星种子子公司不服该处罚决定，于2024年7月18日向启东市人民政府申请行政复议，启东市人民政府于9月20日作出行政复议决定，维持该行政处罚决定。启东某星种子子公司仍不服，提起行政诉讼，请求撤销行政处罚决定及行政复议决定。

江苏省南通经济技术开发区人民法院于2025年4月8日作出（2024）苏0691行初1018号行政判决：驳回启东某星种子子公司的诉讼请求。宣判后，启东某星种子子公司提起上诉。江苏省南通市中级人民法院于2025年8月4日作出（2025）苏06行终244号行政判决：驳回上诉，维持原判。

裁判理由

本案的争议焦点为：启东市农业农村局对启东某星种子子公司处以3万元罚款的行政处罚是否适当。

行政处罚法第五条第二款规定：“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”该条规定的过罚相当原则，要求行政机关作出的处罚种类和幅度应当与违法行为的性质、情节及社会危害程度相适应，不能畸轻畸重。本案中，启东市农业农村局鉴于大豆系主要农作物、对大豆种子实施强制性品种审定关系国家粮食安全，并结合启东某星种子子公司的主观过错、违法行为情节、改正情况及社会危害后果等因素，对其罚款3万元，于法有据，行政处罚适当，人民法院予以支持。

其一，案涉违法行为对粮食安全有较大潜在威胁。种子法第十五条第一款规定：“国家对主要农作物和主要林木实行品种审定制度。主要农作物品种和主要林木品种在推广前应当通过国家级或者省级审定。”第九十条第一款第三项规定：“……主要农作物是指稻、小麦、玉米

、棉花、大豆。”品种审定制度旨在确保主要农作物品种的安全性、适应性和稳定性，避免盲目引种给农业生产带来损失。未经审定的种子质量缺乏保障，严重影响作物品质和产量，甚至可能传播病虫害，威胁区域农业生态安全。而案涉“鲜某士918”大豆种子依法应予审定而未经审定，其安全性和适应性均处于不确定状态，破坏了种子管理秩序，给粮食安全造成了较大的潜在威胁，启东某星种子应当承担相应的法律责任。

其二，启东某星种子销售应当审定而未经审定的种子，主观上存在主观过错，不符合不予处罚的条件。行政处罚法第三十三条第二款规定，当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。启东某星种子是一家具有近三十年种子销售历史的专业种子经营公司，定期参加行政机关组织的培训，知晓相关业务知识及基本法律规定。该公司还与启东市农业综合执法大队签署了《农资诚信经营责任状》，保证诚信经营，遵守相关法律法规。启东某星种子从生产厂家处购得案涉种子后，未了解案涉种子是否经过审定，未要求生产厂家提供完备的审定资料即对外销售，没有尽到行业一般经营者应该尽到的注意义务，显然存在主观过错。故其以不存在主观过错为由，请求不予处罚的主张不予支持。

其三，启东某星种子的违法情节较轻，予以从轻处罚，量罚适当。行政处罚法第三十二条第一项规定，主动消除或者减轻违法行为危害后果的，应当从轻或者减轻处罚。《江苏省农业行政处罚裁量权基准》就该省违反农业领域法律规定的处罚裁量作出量化规定，农业农村部门在行使裁量权过程中一般应当参照适用。该裁量权基准中对于违反种子法第二十三条规定对应当审定未经审定的农作物品种进行推广、销售的，区分三种裁量阶次，分别为从轻处罚处20000元以上74000元以下的

罚款，一般处罚处74000元以上128000元以下罚款，从重处罚处128000元以上不超过200000元罚款。本案中，启东某星种子子公司共计销售4包案涉种子，数量较少；其承认违法销售行为，并主动联系种植户收回种子；已销售的种子尚未播种，未造成实际危害后果或者损失，且销售金额40元已全部退还种植户。启东某星种子子公司的违法行为情节较轻，具有主动消除危害后果的情形，符合应当从轻或者减轻处罚的条件。同时，启东某星种子子公司在2020年曾因违反种子法而受到处罚，其未能吸取此前教训，再次实施了违法行为，主观过错程度较深。综合考虑启东某星种子子公司的违法事实、性质、情节以及社会危害程度，启东农业农村局对其从轻处罚，决定罚款3万元，符合过罚相当原则，应予支持。

裁判要旨

行政机关就违法销售未经强制性品种审定的主要农作物种子的行为予以罚款，行政相对人以处罚过重为由提起行政诉讼的，人民法院不能简单根据罚款数额与违法销售额是否悬殊判定罚款数额的合理性，而应综合考虑违法销售行为的事实、性质、情节以及社会危害程度，包括行政相对人有无违法前科，准确判断罚款数额是否合理，是否符合过罚相当原则。

关联索引

《中华人民共和国种子法》第15条、第23条、第77条

《中华人民共和国行政处罚法》第5条、第32条、第33条

一审：江苏省南通经济技术开发区人民法院（2024）苏0691行初1018号行政判决（2025年4月8日）

二审：江苏省南通市中级人民法院（2025）苏06行终244号行政判决（2025年8月4日）