

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2026.12.019

种子法规定的“社会公共利益”的理解与裁判

文/高俊华（二审承办人）

【裁判要旨】 判断是否属于“社会公共利益”，应遵循种子法第一条规定的立法宗旨作出判断。“维护种子生产经营者、使用者的合法权益”“保障国家粮食安全”“促进农业和林业的发展”属于社会公共利益的组成内容。侵害任何其中一项均属于对“社会公共利益”的侵害，行政机关有权予以处罚。植物新品种权领域不存在所谓的“在先使用权”，侵权人不能以“在先使用”权利品种作为抗辩。种子法规定的处罚基准“货值金额”的性质与民事侵权赔偿数额计算方法不同，民事赔偿不能折抵行政处罚数额。

□案号 一审：（2024）闽01行初110号 二审：（2025）最高法知行终195号

【案情】

原告：湖南科裕隆种业有限公司（以下简称科裕隆公司）。

被告：宁化县人民政府、宁化县农业农村局（以下简称宁化县农业局）。

第三人：湖南袁创超级稻技术有限公司（以下简称袁创公司）。

袁创公司系水稻品种R900的植物新品种权人。2021年8月21日，袁创公司向农业行政主管部门举报称，福建省三明市宁化县内有涉嫌使用R900为父本进行大面积杂交水稻种子生产的情形，要求予以查

处。宁化县农业局经调查发现种植涉嫌侵权的地块系由科裕隆公司委托生产的“科两优9218”水稻种子，共计370亩，合同数量62900公斤，价格是20元/公斤。经现场勘验取样并委托农业农村部植物新品种测试中心检验鉴定，判定涉嫌侵权的水稻叶片（制种父本）和袁创公司的权利品种R900为极近似品种或相同品种。科裕隆公司入库种子数量为75800公斤。宁化县农业局多次要求科裕隆公司提供入库的“科两优9218”种子的处置情况，科裕隆公司未提交，依法按已销售处理。在科裕隆公司不配合提供种子处置情况下，宁化县农业局依据《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》，委托宁化县发展和改革局对“科两优9218”水稻种子在2021年8月26日产成品出厂价格进行认定，宁化县发展和改革局作出的《关于“科两优9218”水稻种子的价格认定结论书》，认定价格3638400元。宁化县农业局在进行听证等法定程序后，于2024年3月5日作出行政处罚决定，对科裕隆公司罚款1819.2万元（货值金额5倍）。后科裕隆公司向宁化县政府提出行政复议。2024年7月12日，宁化县政府作出行政复议决定，维持宁化县农业局的行政处罚决定。

另查明,2021年9月,袁创公司曾向湖南省绥宁县农业农村水利局投诉科裕隆公司在湖南省绥宁县使用R900作为父本大规模繁育“科两优9218”杂交水稻。后绥宁县农业农村水利局对科裕隆公司作出处罚决定,没收“科两优9218”种子33000公斤,处货值金额3倍的罚款188.1万元。科裕隆公司不服该行政处罚决定,向湖南省长沙市中级人民法院提起行政诉讼。长沙中院经审理,判决驳回科裕隆公司的诉讼请求。科裕隆公司不服提起上诉。二审驳回上诉,维持原判。^①

2021年11月29日,袁创公司与科裕隆公司签订关于处理湖南绥宁县、福建宁化县两地侵犯R900品种权行为的和解协议,其中科裕隆公司认可其生产“科两优9218”水稻种子的父本侵犯了R900植物新品种权,并就该侵权行为与袁创公司达成和解,自愿支付袁创公司280万元。2021年11月30日,科裕隆公司向袁创公司书面请求在双方和解协议的基础上,请袁创公司在出具的谅解书中注明“没有给我公司造成危害后果”,以达到农业行政部门对此次侵权案件不予行政处罚的效果。2021年12月1日,袁创公司出具谅解书,表示对科裕隆公司侵权R900行为予以谅解,出于保护农民切身利益的角度,同意科裕隆公司对涉案种子的合法处理,但最终以

相关行政机关意见为准,建议对科裕隆公司不予行政处罚。

科裕隆公司不服上述行政处罚与行政复议决定,于2024年8月1日向福建省福州市中级人民法院起诉,请求判令撤销上述行政处罚与行政复议决定。

【审判】

福州中院一审认为:宁化县农业局作出对科裕隆公司罚款1819.2万元的决定符合相关法律、法规规定,并无不当。宁化县政府在收到科裕隆公司的复议申请后,依照行政复议法的有关规定履行行政复议的法定职责,按照法定程序查明事实,作出的行政复议决定认定事实清楚,证据充分,程序合法,应予维持。遂依照种子法(2015年修正)第七十三条、行政诉讼法第六条、第六十九条、第七十九条之规定,判决驳回科裕隆公司的诉讼请求。

一审宣判后,科裕隆公司不服,向最高人民法院提起上诉。

最高法院二审认为,一审判决认定事实清楚,适用法律正确,应予维持。遂判决驳回上诉,维持原判。

【评析】

本案的争议焦点是:种子法规

定的“社会公共利益”如何理解,以及行政责任与民事赔偿如何衔接。

一、本案所涉“社会公共利益”如何理解

种子法第七十三条(2021年修正种子法第七十二条)第五款规定:“县级以上人民政府农业、林业主管部门处理侵犯植物新品种权案件时,为了维护社会公共利益,责令侵权人停止侵权行为,没收违法所得和种子;货值金额不足5万元的,并处1万元以上25万元以下罚款;货值金额5万元以上的,并处货值金额5倍以上10倍以下罚款。”“社会公共利益”是人们耳熟能详的词汇,但如何界定却没有明确、法定的概念。理论上,社会公共利益含义为“总体的社会福利”,以及公众对“社会文明状态”“个人利益中相对稳定的部分、不断重复的部分”的一种需要和追求,至少包括以下几个方面:公共秩序的和平与安全,经济秩序的健康(竞争秩序、有序竞争)、安全与效率,社会环境资源的合理保存与利用,弱势群体利益的保护,公共道德的维护,人类朝文明方向发展的条件(公共教育、卫生健康)等。^②种子法第一条体现了该法的立法宗旨,统领整部法律。该条规定的“维护种子生产经营者、使用者的合法权益”“保障国家粮

^①参见(2023)最高法知行终840号。

^②孙笑侠:“论法律与社会利益——对市场经济中公平问题的另一种思考”,载《中国法学》1995年第1期。

食安全”“促进农业和林业的发展”等内容应当作为理解种子法其他条款的依据。种子法赋予农林行政主管部门的处罚职权规定在种子法的“法律责任”一章，是对种子法所列权益的保障条款。在法律条文未对“社会公共利益”作出明确规定的情况下，判断是否属于“社会公共利益”，应当遵循种子法第一条规定的立法宗旨作出判断。结合前述理论上的界定，种子法第一条规定的“维护种子生产经营者、用种者的合法权益”，是指不特定的农业生产者的合法权益，“保障国家粮食安全”主要指向种业安全、种子安全。“促进农业和林业的发展”应理解为农、林业等经济秩序健康发展、有序竞争。这三种利益属于不同方面、不同层面，侵害任何其中一者的权益均属于对“社会公共利益”的侵害，而不是同时侵害三者才属于对“社会公共利益”的侵害。种子法赋予农林行政主管部门对损害社会公共利益的侵犯植物新品种权行为处以行政处罚的职权，旨在通过行政处罚规制种业侵权行为，规范种子生产经营秩序，维护市场秩序，保障农业安全。判断是否侵害社会公共利益，要考虑被诉侵权行为是否危害国家粮食安全、危及用种安全以及是否损害农民等农业生产者的利益等因素。本案中，科裕隆公司未经权利人袁创公司许可，擅自使用袁创公司的权利品种R900为父本大面积生产杂交水稻种子，委托制

种面积370亩，查获生产的侵权杂交水稻种子75800公斤，制种规模较大，侵权情节严重，破坏有序竞争，扰乱种子生产经营秩序，影响市场秩序，有违公德，破坏社会资源的合理合法利用，属于侵害前述的“社会公共利益”的所包含的内容之一，应予以行政处罚。反之，对于本案科裕隆公司的行为，如果公权力不予以否定评价而仅仅以赔偿了事，其他主体竞相模仿，可能引发恶性竞争，破坏健康的经济秩序，打击育种者的积极性，久而久之会动摇国家粮食安全的基础。尽管本案中科裕隆公司的侵权行为没有直接损害种子法第一条规定的“保障国家粮食安全”这一公共利益，但如果不支持行政机关依法履职的行政处罚，也会埋下损害社会公共利益的隐患。

二、关于科裕隆公司抗辩的其他理由

（一）普通人受益对于“侵害社会公共利益”是否有影响

本案中，科裕隆公司提出证据证明其培育的侵权产品“科两优9218”品种具有矮秆、大穗、熟相佳、抗倒伏、产量高、质量好等特性，取得了农民增产增收的好评，科裕隆公司没有损害农民利益，没有危害国家粮食安全，所以，该公司行为不属于“侵害社会公共利益”。笔者认为，侵权产品表现状况与是否侵权、是否侵害社会公共利益无关。因为侵权产品表现良好不能改变侵权主体的侵权恶意与侵权行为本身

的性质。侵权产品表现良好是植物本身的特性，而且，权利人利用自己的权利品种或者通过合法渠道取得品种权的主体合法使用权利品种，同样可以惠及普通人。若因侵权产品表现良好这一侵权结果而纵容侵权行为，会助长侵权行为，也会埋下侵害社会公共利益的隐患。因此，不能将侵权产品表现良好作为不侵权的抗辩。

（二）种子法是否存在“在先使用权”

科裕隆公司上诉主张其已举证证明在先使用R900。对于该问题，首先是科裕隆公司所举证据是与该公司有利害关系主体出具的，不能单独作为认定案件事实的根据而不应采信。另外，根据种子法第二十七条的规定，授予植物新品种权的植物新品种名称，应当与相同或者相近的植物属或者种中已知品种的名称相区别。该名称经授权后即为该植物新品种的通用名称。因此，在R900未经授权之前，不可能存在名称与之相同的品种。且育种过程中形成的育种中间材料以及植物新品种是育种者付出创造性劳动的智力成果，承载有育种者对自然界的植物材料进行驯化或对已有品种的性状进行选择而形成的特定遗传基因。育种结果与育种单位所拥有的种质资源基础、设定的育种目标以及育种者的经验和技术水平密切相关。植物新品种选育依赖特定种质资源、育种技术及经验积累，即使使用相

同的基础材料,不同主体独立选育出遗传性状完全一致品种的概率极低。因此,在植物新品种领域,通常并不存在足以对抗他人合法品种权的在先权利。科裕隆公司主张“在先使用R900”不仅是因为证据不足而不成立,而且“在先使用”这一概念在种子法和植物新品种领域不能成立。

(三) 承担民事责任能否完全或部分阻却行政责任

科裕隆公司上诉主张该公司已与袁创公司达成民事和解并赔偿,行政机关不应处罚。这里涉及两方面问题:

1. 承担民事责任能否完全阻却行政责任,即赔偿权利人后,侵权人是否还需承担行政责任?对此笔者认为,首先,行政处罚与民事责任分属不同法律责任范畴。民事和解解决的是侵权损害赔偿问题,体现私权处分;而行政处罚是制裁性行为,既体现对违反行政管理秩序行为的一种制裁,又体现对包括受到制裁的违法行为人在内的所有行政相对人的警示和教育,具有制止惩戒违法行为、预防和减少违法行为的功能,以实现处罚与教育相结合,教育公民、法人或者其他组织自觉守法的目的,行政处罚程序不以当事人达成和解,支付赔偿而当然终止。行政处罚法第八条第一款规定:“公民、法人或者其他组织因违法行为受到行政处罚,其违法行为对他人造成损害的,应当依法承担民事责任。”可见,行政责任的承担不

免除民事责任,民事责任的承担亦不能当然成为免除或替代行政责任的理由。本案中,科裕隆公司与袁创公司2021年11月29日签订和解协议,核心内容是“科裕隆公司支付赔偿金,袁创公司放弃民事追责”,属于平等民事主体间的私权处分行为,解决的是侵权损害赔偿问题,并不能当然免除其根据种子法第七十三条第五款的规定应当承担的行政责任。若以民事和解免除行政处罚,将无法实现行政处罚法第六条处罚与教育相结合,预防和减少违法行为的立法目的。袁创公司在谅解书中“建议不予行政处罚”的内容,仅为当事人的单方意见,不具有拘束行政机关的法律效力。其次,科裕隆公司援引“植物新品种权纠纷可协商解决”的规定,主张“协商不成才需行政处理”。根据种子法第七十三条第一款规定,侵犯植物新品种权行为的,由当事人协商解决,不愿协商或者协商不成的,植物新品种权所有人或者利害关系人可以请求县级以上人民政府农业、林业主管部门进行处理,也可以直接向人民法院提起诉讼。可见“协商”是当事人的可选项而非行政处理的前置程序。科裕隆公司主张的“已经得到谅解”和“协商不成才需行政处理”,实质是以民事责任取代行政责任,即如果允许此类主张成立,行政责任与民事责任会失去明显界限,与整个法律体系不同法律责任的设定是相悖的。因

此,不应得到支持。而双方的和解作为从轻情节予以考虑,体现了行政处罚的“教育”功能。

2. 民事责任能否部分阻却行政责任?这一问题实质是民事赔偿数额能否折抵行政处罚的数额?在刑事责任的承担上,判决执行以前先行羁押的可以折抵刑期,因为之前的羁押同属于刑事强制措施,故而可以折抵。本案中,科裕隆公司认为案涉行政处罚金额过高且不合理,理由是:其已经赔偿了袁创公司且被诉侵权的繁殖材料是“湘恢9218”,应当以“湘恢9218”生产数量再考虑贡献率的基础上确定侵权货值及行政处罚金额。笔者认为,种子法第七十二条(2015年修正的种子法第七十三条)与最高人民法院、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》第2条第3款明确规定了行政处罚的基准是“货值金额”,且行政责任与民事责任性质不同。民事责任以补偿损失为原则,可以考虑使用了多少亲本,亲本对侵权的杂交种贡献率为多少等因素,最终是以权利人接受为准。而行政责任具有惩罚功能,不以弥补权利人损害为原则。两种责任性质不同决定了行政处罚数额不能采用民事赔偿的计算方式,亦不考虑亲本贡献率,且民事赔偿数额不能折抵行政处罚数额。



(作者单位:海南省高级人民法院)