

禁反言规则在农药监督抽查 否认下架制度中的适用

付鑫羽, 董记萍, 刘 亮
(农业部农药检定所, 北京 100125)

Application of Equitable Estoppel Rule to Denial of Off-The-Shelf in Pesticide Supervision and Sampling System

Fu Xinyu, Dong Jiping, Liu Liang (Institute for the Control of Agrochemicals, Ministry of Agriculture, Beijing 100125, China)

Abstract: The equitable estoppel rule is an important rule of law derived from honesty-credit principle. In this paper, recommendations were put forward on how to apply the rules of the equitable estoppel to Denial of off-the-shelf in pesticide supervision and sampling system.

Key words: equitable estoppel; supervision; denial of off-the-shelf

摘 要: 禁反言规则是诚实信用原则延伸出来的一项重要法律规则。本文对农药监管否认下架制度中如何适用禁反言规则提出了建议。

关键词: 禁反言; 监督抽查; 否认下架

中图分类号: S482

文献标识码: C

文章编号: 1002-5480 (2015)10-12-03

1 禁反言规则的概念及在其他法律制度中的适用

禁反言规则, 又称禁止反供原则, 即允诺后不得反供或不得自食其言, 是一项起源于英美法系的重要法律规则。从字面上理解就是禁止违反先前的言论。在法律原则上它指人们在进行活动、诉讼等行为时, 在表示出相应的言词后, 要对自己的言词负责, 不得为已利而作出否定先前言词的言论, 也称“禁止否认”、“不得自食其言”、“禁止反供”等。现已贯穿于不同领域的法律关系之中, 在法律体系中发

挥着举足轻重的作用。在大陆法系中, 禁反言被视为诚实信用原则的一种具体表现形态。

目前我国法律及司法解释中并无“禁止反言”的称谓和明确概念, 它主要体现于一些实体法及司法解释的某些具体条文中, 例如《合同法》第一百八十六条第二款的规定, 具有救灾、扶贫等社会公益、道德义务性质的赠与合同, 赠予人在赠与财产的权利转移之前不允许撤销赠与等, 即体现了赠与人不得违反先前赠与承诺的原则。

再如最高人民法院《关于民事诉讼证据的

收稿日期: 2015-07-21

作者简介: 付鑫羽, 女, 主要从事农药监督管理工作。联系电话: 13311238871; E-mail: fuxinyu1988@126.com。

若干规定》第八条第四款规定，当事人在法庭辩论终结前撤回承认并经对方当事人同意，或者有充分证据证明其承认行为是在受胁迫或者重大误解情况下作出且与事实不符的，不能免除对方当事人的举证责任。根据此条的含义，可以这样理解：一般情况下，只有当事人在法庭辩论终结前撤回承认且经对方当事人同意，或者有充分证据证明其承认行为是在受胁迫或者重大误解情况下作出的且与事实不符，才不免除对方当事人的举证责任。即除上述两种情况外，当事人承认后应确认其承认行为的有效性，免除对方当事人的举证责任。这里的当事人承认也称为自认。

民事诉讼的当事人在适当的场合对对方提出的不利于自己的事实或证据进行承认后，不得随意撤销，或者主张与承认事实相反的事实，是禁止违反先言规则在民事诉讼中的适用，保护了允诺相对人的信赖利益。

2 否认下架制度的背景及内容

2.1 否认下架制度的背景 近年来，农业部一直将严厉打击生产经营假劣农药违法行为作为农药监督执法重点，尤其针对农药产品有效成分含量不足、非法添加禁限用高毒农药及其他隐性成分等不法行为，通过采取分类监管方案与专项抽查相结合方式，对未发现明显问题的企业进行随机抽查与日常监管，对发现较多问题的企业进行指定抽查，抽查数量不低于全年监管数量的50%，切实加大对农药生产经营企业的监督抽查力度。运用农药监管网络联动系统，一地查处、全国互动、检打联动，提高农业执法系统的协同作战能力，对非法生产经营假劣农药的行为形成有效的震慑。

多措并举已使农药市场监管工作取得了阶段性的成效，但是，在当前农药市场严酷激烈的竞争下，农药监管工作也面临着新的问题和挑战。随着农药市场监督抽查工作的持续开展，

农药生产经营者与农业执法部门的多次博弈互动后，已经比较熟悉常见监督抽查方式。部分农药企业钻空子、找漏洞，对被监督抽查的农药产品，采用否定产品由本企业生产，花小钱请经销商代为承担责任等方式规避法律处罚，造成目前从市场上抽取产品的来源确认工作越来越困难。

2.2 否认下架制度的内容 否认下架，即在农药监督抽查工作中，对生产企业否认由其生产的产品，当地执法部门先责令经营者下架停止销售，再立案组织查处。根据《行政处罚法》第三十一条、三十二条、三十八条、四十一条等相关规定，在作出行政处罚决定前，一般应当经过立案、调查取证、负责人集体讨论、行政处罚事先告知、听取当事人的陈述申辩等程序。在农药市场监督抽查实践中，如果标称生产企业否认其产品，经销商无法提供产品的来源，在立案调查前，为了减少涉嫌违法的农药产品进一步流向市场可先行责令下架。农业部采取的否认下架制度作为一种行政强制措施，可以暂时阻断涉嫌违法的产品在市场上流通，降低违法产品损害农业生产的概率。

农业部办公厅《关于开展农药监督抽查工作的通知》中，明确要求在市场上抽取的样品，抽样单位应当书面通知标签标称的生产企业确认，要求其在收到通知书之日起15日内给予回复。对逾期不予回复的，视为标称企业确认为其产品。对标称企业书面确认不属于其产品的，且经营者不能出具合法进货凭证的，可不进行产品质量检测，责令经营者下架产品，并依法立案查处。在现有农药市场监管机制的基础上，增加“否认产品下架制度”，可以进一步完善监督机制，健全管理制度，规范农药市场秩序，提高农药监督管理水平。

3 禁反言规则在否认下架制度中的适用

根据《农药管理条例》第四十三条的规定，

生产、经营假农药、劣质农药的，……尚不够刑事处罚的，由农业行政主管部门或者法律、行政法规规定的其他有关部门没收假农药、劣质农药和违法所得，并处以违法所得1倍以上10倍以下的罚款；没有违法所得的，并处10万元以下的罚款；情节严重的，由农业行政主管部门吊销农药登记证或者农药临时登记证，由工业产品许可管理部门吊销农药生产许可证或者农药生产批准文件。由此可见，生产和经营假劣农药这两种违法行为在行政处罚上是有区别的。生产假劣农药，达到严重情节，行为人不仅仅面临行政处罚上的“财产罚”，还将被处以严厉的“行为罚”，即取消违法者从事某种活动的权利或享有的某种资格。目前，在监督抽查实践中，农药生产企业经常否定产品由其生产，花钱请经销商代为承担法律责任，规避其可能面临的“行为罚”，这几乎成为农药生产企业的一种惯用手法，同时导致经销商不主动配合执法，有时纠缠、阻碍甚至拒绝，给农药监督执法调查取证工作带来相当大的困难。面对上述问题，农药执法部门实施了“否认产品下架制度”，从实践结果来看十分有效。

对标称生产企业确认不属于其产品的，且经营者不能出具合法进货凭证的，农业行政主管部门要责令经营单位下架该批次产品，并按相关规定进行立案调查。产品被下架后，为了挽回产品下架可能造成的经济损失，一开始否认其产品的实际生产者，往往又会确认产品是其生产。笔者认为，标称生产企业这种出尔反尔，随意撤销先前承认的行为，明显有悖于诚实信用的基本原则。如果置这种藐视法律和监管政策的行为于不顾，将变相滋长行为

生产经营假劣农药的违法谋利和破坏农药市场秩序的行为，使农药监管秩序混乱，行政执法程序受损，对于建立健全我国农药监督执法机制，贯彻法律的公平与正义原则和维护法律的尊严和权威十分不利。

在农药监督执法实践中，基于合理的信赖，行政执法者有理由相信作为依法具有民事行为能力和社会组织，农药生产企业在进行产品确认这种处分行为后，应当对自己的行为负责。基于行政程序安定和行政效率原则，行政执法者同样没有理由因为行政相对人的擅自撤销承认行为而撤销和终止已开展的调查取证等行政执法工作。否则农药监督执法部门因执法调动的大量社会资源将被肆意浪费，已付出的时间、金钱等行政执法成本也将被无功消耗。

因此，为了确保良好的农药监督抽查效果，切实运用禁止反言规则提高办案质量和效率，笔者建议基于诚实信用原则延伸出来的禁反言规则应该适用于农药监督抽查中的否认下架制度。经农业行政主管部门询问和产品确认后，向标签标称的生产企业邮寄产品确认通知书，生产企业在收到通知书之日起15日内给予书面确认，确认函否认产品由其生产，且经营者也不能出具合法进货凭证的，执法人员应责令下架产品，并依法立案查处。生产企业除有充分的证据证明其先前承认行为是在受胁迫或者重大误解情况下作出的且与事实不符外，其先前的承认行为不得随意被撤销，或者再主张与承认事实相反的事实。这体现了禁反言规则的契约理念和言行一致的法律内涵。