



农业种子市场规范管理及质量监管分析

许青青

山东省德州市陵城区农业技术推广中心 253500

摘要:种子监督是《中华人民共和国种子法》的规定之一,是国家对农业的一项重要职责。在种业发展的各个阶段,每个环节都有质量监督、生产经营许可证管理。加强种子监管,不仅可以保障育种者、种农和种子经营者的合法权益,还可以促进新品种推广,保证农产品质量,建立种子产业新体系,提高农业效益,增加农民收入。种子是农业的“芯片”,是保障国家粮食安全、种源安全和生态安全的基础。近年来,相关部门认真贯彻落实《中华人民共和国种子法》,坚持培育现代种业和加强市场监管两手并重,围绕做大做强种子产业,加强执法监管,规范市场行为,选育推广优良品种,不断提高种子市场化、规范化和法治化管理水平,为我国现代农业高质量发展提供了有力保障。但不容忽视的是,当前的种子质量监管工作依然存在很多问题,影响着种子质量监管工作的开展,影响种业健康发展及农业生产安全用种。

关键词:农业种子;市场的发展;监管

引言

种子在农业生产中占有重要地位,种子的质量对农业生产的成败起着至关重要的作用。随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善,种子商业化进程不断加快,对种子质量提出了更高的要求。随着跨国种子企业的逐步引进,所涉及的种田也越来越广泛,其资本占比也对中国经济发展起到了积极的作用。然而,由于大量跨国种子企业的进入,给中国农业种业的生产和发展带来了威胁。外资企业在技术和经济上的比重过大,可能导致一些外资企业进行恶性竞争和技术垄断。同时,还会导致国内生产的种子被国外企业提前研发并获得专利的现象。因此,我们每个人都应当充分认识中国种业发展的现状,树立正确的种子安全思想,在保障人民群众和外商合法权益的同时,推动农业种子产业的稳定发展。农业种子法律法规使种业市场有序发展,保障了种子安全,对中国种子产业的发展具有深刻的指导意义。为此,本研究旨在阐明现阶段在新贸易视域下,中国种子产业安全法律体系的现状,从安全的角度来看,中国农业种子法律体系存在科研安全、市场监管、产业服务等法律问题,并分析种子产业现存问题产生的原因,进一步提出解决中国种子产业安全问题的法律体系完善建议,希望通过优化种子产业的科研创新制度、强化种子产业市场动态监管体制、完善中国种子产业外资准入制度、健全我国种子产业信息开放政策等方式,使我国种子产业安全制度更加健全。

1 种子管理的意义

种子是农业生产中非常重要的特殊商品。种子质量直接影响粮食产量、品质和农民收入,进而影响粮食安全^[1]。因此,种子管理在农业生产中尤为重要。首先,农业作为第一产业,发挥着至关重要的作用。在农业生产发展过程中,种业是最基础、最重要的产业。种业的发展关系到农业产业的发展,直接影响到粮食安全。其次,在农业生产中,种子的质量和数量,直接影响粮食的产量、质量和生产收益。没有严格的种子管理,就无法保证农业用种安全。近年来,相关部门的技术人员为了不断提高农业生产力,实现农业现代化的目标,应从加强种子管理和促进科学化种子管理的应用开始。因此,相关部门管理人员和农业技术人员不仅要学习种子的法律法规,而且要指导种子管理,加大优良品种推广力度。

2 农作物种子产业化的现状及问题

2.1 法律方面

我国种业发展起步较晚,对种子的监管也较晚。最初的管理和运营都是根据国外的经验,而不是根据本国国情和种业的实际情况^[1]。20世纪80年代以来,随着杂交作物的出现和生产,我国先后制定颁布了《中华人民共和国作物种子管理条例》、《中华人民共和国农业部作物种子检验管理实施细则》等制度。各省、市、区还相继颁布实施了有关种子管理的地方性法规。这为种子监督制度的形成奠定了坚实的基础。随着社会主义经济的快速发展,这些规定不足以解决种子市场存在的问题,导致种子监管出现漏洞。整个市场的种子良莠不齐,各人员职责不清,严重制

约了种植业的可持续发展。国家种子监督制度对各级种子监督机构进行了权责划分。根据 2018 年联合国贸发会议发布的报告显示,我国已经成为世界第一大外国直接投资的流入国,这也证明了各国投资者对我国投资环境的信心,以及对我国未来发展的期许。但是同年,持有有效种子经营许可证的外资种子企业共 25 家,相比于 2001 年的 63 家,下降了 60%。在此背景下,我国需要做到保证我国本土种子产业益的同时,还要保护在华外资投资企业的合法权益,为投资收益双方提供一个好的政策环境、经济环境和社会环境。2011 年农业部种子管理局成立,主要负责制定种子行业法律和标准,完品种保护管理办法,在宏观上调控着我国种子行业的可持续发展,为我国种业的发展指明方向。依据国家种子行业总体规划制定本省(区、市)的种子生产经营售卖管理细则,监督本省(区、市)种子行业正常发展运行,必要时发挥行政管理执法职能,杜绝种子行业不健康现象,进一步推动了我国种子行业的发展。在每个省份的市级均设有市级种子管理机构和执法大队,属于我国种子监管体系的“执行层”,主要负责本市级地区的种子品种管理、种子质量管理和不良种子经营行政监督处罚等,严格按照上级有关文件组织执行种子监管工作,是种子监管体系连接上下的纽带。在每个省的县级区也设立了种子管理站,主要职责为种子市场监管、种子质量检测、新品种种子推广、种子技术服务等,进一步贴近农民,负责的种子监管工作也更为具体。近年来,我国在种子监管方面一直加大力度。2015 年 11 月,通过了《中华人民共和国种子法(修订草案)》,此次修改根据我国发展情况,进一步优化了种子产业法律,与现代化发展接轨。在第十三届全国人民代表大会第二次会议上,通过了《中华人民共和国外商投资法》并于 2020 年 1 月 1 日开始施行,此次法案进一步扩大了我国经济对外开放的程度,主动引进外商投资,维护外商投资合法权益,加强了对外商投资的规范化管理,推动我国对外开放程度和全球化进程,为我国外资引入提供了政策保障。2016 年 1 月 1 日起开始实施由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订通过的《中华人民共和国种子法》,在第六章着重强调农业、林业主管部门应当加强对种子质量的监督检查,这对种子监管体系的完善起到了推动作用。但是,在种子实际生产和销售中,还是会存在很多问题需要社会各方面资源配合完成。目前农作物种业质量问题层出不穷,2017 年我国针对玉米、水稻、棉花等农作物种子

进行质量抽查检测,发现其种子的纯度、发芽率等质量参数大提高,种子的合格率在 97%以上,但种子品种存在非法套牌侵权现象,真实性问题严峻。另外,非农作物的种子存在的质量问题偏高,2017 年全国随机检测了 50000 份样品蔬菜种子,合格率比农作物种子合格率低 10%,种子的纯度、发芽率等质量参数均低于农作物,因此非农作物种子的质量问题也不容小觑。在 2021 年 12 月 24 日,第十三届全国人民代表大会常务委员会对《中华人民共和国种子法》做出了修改,加强了对种质资源以及植物新品种知识产权的保护,加大了对劣质种子的打击力度,维护了种子生产经营者、使用者的合法权益。

2.2 其他方面

2.2.1 抽查难度大,抽查效能低

一是加强监督抽样,抽样的覆盖范围、抽样品种和检查品种已不能满足目前的监管要求。由于采样能力不足,无法满足市县种业监管机构对种子质量的要求,渗透率较差。二是国家实行的“两随机一公开”管理模式,将监督员随机安置在偏远地区,增加了监督工作的难度,但对于未登记、不规范的人员,存在监督盲点。由于检查时间长、检查准确率低,导致监督检查通知不及时,事后处理效果差,会对监督检查的实施和监督效果产生一定影响。执法人员培训不足,需要提高执法水平目前种子执法人员配备不足且忙于执法检查等相关具体工作,在系统学习研究种子法律法规方面还需加强,对新出台的法规还要学习消化和进行专业培训。特别是新修订实施的《中华人民共和国种子法》,明确加大了对制售假劣种子的打击力度,完善了侵权赔偿制度,加大了对侵犯植物新品种权行为的处罚力度,对新品种保护从法律条款上给予了明确的要求。这对种子执法监管提出了新的要求,应继续加强学习理解和专门培训,使执法人员适应新时代的执法需求。

2.2.2 种子管理机构不健全

在机构改革的影响下,一些地区只保留了比较重要的种子管理机构,而其他种子管理机构则被撤销或与其他部门合并^[4]。种子管理职能分为各市、县(区)执法大队和农业技术推广中心。基层种子管理站被摘牌后,工作人员变动大,职能分散且不清,部分地区种子管理工作失去抓手,加之从事种子市场监管人员配备少,身兼数职,工作繁杂,部分人员对种子市场监管工作不熟悉且缺乏正确的认识,学习和工作的积极性、主动性不足,导



致种子质量监管工作无法高效开展。

2.2.3 种子产业服务安全存在问题

种子产业的服务安全也存在多项问题,主要包括生产基地内的服务和服务体系两方面的问题。

第一,缺乏专业种植技术服务。虽然农田中的种子培育生产过程难以制定标准流程来控制,但生产服务的标准要求不会降低。可当前我国农业种植水平较低,缺少专业的技术人员的示范和指导,并且在参与种植的人当中,老人、儿童占据了很大的比例,由于其缺乏专业素养,在种植过程中遇到现实问题无法及时解决,导致种植效率较低,种植水平下降。在这种情况下,难以达到要求的标准服务,容易引起纠纷,从而给农业种子安全生产带来风险。

第二,企业内服务体系不完善。与进入国内的跨国种植业企业相比,我国一部分农业种子企业规模较小,在产业竞争中处于弱势位置,由于缺乏信息调研,不够了解市场情况。同时售后服务体系不尽如人意,做不到派技术人员亲临一线进行指导,无法解决农民在种植过程中遇到的实际问题,在这一点与跨国企业存在很大差距。

3 相关建议及措施

3.1 加强种子经营备案管理,规范种子市场秩序

①加强档案管理制度建设。种子管理部门应严格审核并记录程序;加强经营场所和种子经营者资格审查,严禁超范围经营。②强化常规农作物种子生产证的监管。要严肃查处无证、借证、超范围生产经营等违法行为,对不具备常规农作物种子生产经营资格的,要依法撤销其常规农作物种子生产经营许可资格。③落实责任追究制。按照“谁发证、谁负责”的原则,严格规范常规农作物种子生产经营许可证审核和核发工作。

3.2 统一思想,提高认识,加强领导,加大宣传力度

优良品种是促进农村发展的重要因素,具有基础性和先导性,优良品种可促进农产品健康可持续发展,并发挥着不可替代的重要作用,因此,要加强种子监督管理工作^[9]。经营是工具,发展是目的,经营要坚持“活跃市场、强有力监管、优质服务”的方针。在经营种子上,要严控源头,严格实施准入制度,要加强市场和种子质量监管,畅通流通通道。加强监管对持有许可证的种子市场和企业,从生产、经营、流通等方面控制和打击制售假劣种子行为,坚决禁止售卖不合格种子,坚决禁止“销售包装种子”和

“代销包装种子”的个体工商户,坚决制止在种子市场“出口”假冒种子。查办违法犯罪行为,确保粮食安全。

3.3 抓好“培育培训”,激发农村潜在内生动力

一是培育和拓展新的经营主体,解决农业后继无人的问题。适度规模经营是未来农业发展的趋势,只有把耕地集中在有能力的经营者手中,才能实现农业作为基础产业的功能和价值。二是培育社会化服务组织,以弥补生产中的不足,满足生产的特殊需求。三是培训技术工人,提高劳动者素质,以适应生产技术需求及产品网络销售需要,激发农村“人才”的内生动力,把当地的优势做大做强,从而提升农产品竞争力,让农业活起来、农村靓起来。

3.4 加强经营人员和种植户的法律意识的培育

政府通过线上培训与线下培训相结合的方式,加强了种子经营者的法规培训。每年定期安排种子经营者学习种子管理的法律法规,使种子经营者知法、懂法、守法,自觉抵制制假、售假、侵权,进一步依法提高管理水平。加强针对种植户的科学用种培训,结合农村学法用法示范户培训、高素质农民培训,深入村组和田间地头,面向农民群众和种植户宣传种子法规,增强种植户科学使用种子和依法维权的意识。

4 结束语

我国作为农业大国,经济的可持续发展离不开粮食产业的开发利用,而种子市场是粮食作物需求的基本保障。在全球经济环境下,重视种子市场的技术创新,我国经济将实现比预期更强劲的复苏。同时,应加强培训与教育农民,提高其整体素质,要加大对农民法律意识的宣传力度,保证农业生产活动正常进行。在实际操作中,有关部门要坚持自身职责,将种子质量管理放在第一位,加强种子质量监督,保障用种安全。

参考文献:

- [1]严莉红,周文科.种子知识产权保护及监管的问题及对策[J].分子植物育种,2022,20(22):7652-7656.
- [2]赵娜萍.中国农业种子市场的监管现状及法律问题研究[J].分子植物育种,2022,20(2):635-641.
- [3]孟全业,葛成林,王洁.加强种子质量监控,推动种业高质量发展[J].中国种业,2019(8):13-14.
- [4]胡艾,谭邦兴,卢涛,等.产生种子质量问题的原因与监管措施[J].种子科技,2010,28(7):9-10.