

对非主要农作物品种登记制度的探讨

孙海艳

(全国农业技术推广服务中心,北京 100125)

摘要: 2015年我国修订《中华人民共和国种子法》,首次对非主要农作物品种实行登记制度。自2017年5月1日《非主要农作物品种登记办法》颁布实施,29种农作物品种登记申请受理量已达到2.2万个,公告品种16640个。品种登记制度的实施,有效保护了生物多样性,有力支撑了品种市场监管。对标现代种业发展和种业强国建设的目标任务,对标登记制度设立的初衷目的,结合种业治理体系和治理能力建设要求,对非主要农作物品种登记制度进行了分析,并从头梳理制度的顶层设计,探讨相关措施建议。

关键词: 非主要农作物;品种登记;制度;探讨

自《非主要农作物品种登记办法》(以下简称《登记办法》)颁布实施以来,各省种子管理部门高度重视,始终坚持“放管服”改革精神,始终坚守制度设立初心,不断完善登记受理审查机制,依法谋划和探索建立品种登记事后管理技术,并采取多种形式开展普法宣传,有效规范了非主要农作物种子市场秩序,有力促进了非主要农作物种业健康发展。

1 品种登记制度实施取得初步成效

1.1 建立了品种管理信息线索与服务索引 通过品种登记情况分析,获取了各作物品种特征特性和选育推广等信息,为种业管理决策提供了参考。同时,申请登记的品种中,不乏地方特色品种、国外引进品种、新选育品种等优质资源,通过提交种子样品,收集保藏了2万份品种资源,为种子市场监管和种业科技创新提供了重要的技术基础。种子技术部门还针对当前病虫害等严重危害,分析登记品种和申请主体结构等,制定了诸如向日葵抗列当品种评价等相关方案措施,为社会提供更有针对性、更加优质的公共服务。

1.2 基本解决了“一名多品”市场混乱问题 省部两级严格按照《登记办法》和指南要求,依法审查品种登记申请材料,特别是针对当前市场品种命名混乱问题,充分利用现代信息技术,自动检索排查品种审定、保护与登记库间及省际间近似名称品种,杜绝了申请登记品种与已有品种名称重复、夸大宣传、“傍大款”等问题,有效规范了品种命名,及时阻止了扰乱种子市场秩序行为。

1.3 研究探索了品种登记事后监管技术 根据《登记办法》第二十五条,依法谋划和探索部分作物品种登记验证技术。按照“重点先行、试点开路”的原则,率先开展向日葵、甜菜、小西瓜品种登记验证试验,布局23个试验点,抽样选取377个品种,每个作物选定能反映品种商品价值和经济价值的7~10个性状,验证重要性状与登记信息的吻合度,基本掌握了品种登记的真实情况。同时,通过实践探索,初步构建了验证技术体系框架,为今后启动品种登记事后管理提供了技术储备。

1.4 引领促进了登记作物种业健康发展 以品种登记为切入点,前接科研进展,后延产业需求,搭建科研与市场对接平台,引领登记作物品种创新方向。每年编印29种登记作物品种发展分析报告,每年举办全国及区域性品种展示评价现场会,加快科技成果转化,加速优良品种应用,服务行业发展和农民看禾选种。

2 当前品种登记实施存在的问题

品种登记作为一项新设立的制度,一项建立在诚信基础上的管理制度,在具体实施过程中还存在不少问题,主要表现在3个方面。

2.1 “一品多名”问题尚不能有效避免 根据《登记办法》,申请登记的品种应具备特异性、一致性、稳定性。但由于部分申请者缺乏诚信,有的登记品种分离严重,甚至将不育系申请了登记,特别是在品种特异性方面,因为全国品种特异性分子快速鉴定平台还未建立起来,申请者又受自身能力所限,无法知晓

市场上销售多年的品种是否已经登记,登记的品种可能存在“一品多名”问题。

2.2 登记申请材料科学性尚不能保证 按照登记指南,对于新选育品种,申请者认为自身有能力就可开展品质、抗病性、转基因和 DUS 测试。从提交的登记申请材料看,不少是申请者自行出具的结果报告,其中有的申请者不具备相应的技术能力和水平,其测试和检测结果缺乏可信性。同时,在品种登记过程中,仍存在不少品种性状表述不规范不合理、品种命名不符合《农业植物品种命名规定》、品种实际表现与登记信息不吻合等问题,这些均影响了品种登记的严肃性和权威性。

2.3 品种登记事后监管尚未发挥作用 “放管服”是品种登记设立与实施的基本遵循。但在放权的同时,事中事后监管这方面尚未硬起来,多数省份的管理仅处在事前登记许可环节,涉及事后监管方面,比如对于品种登记申请文件、种子样品等不真实的管理制度还没有研究建立,对于未登先推等市场违法行为的治理还未提上重要议程,严重影响了品种登记制度的法律效果。

3 有关问题探讨与建议

品种登记制度设立之初,旨在解决“一品多名、一名多品”等扰乱市场秩序问题,鼓励育种创新和保护育种者权益,补齐非主要农作物种业发展短板。对照这个初衷,对标现代种业发展使命任务,对现行的品种登记制度及今后发展方向进行探讨分析。

3.1 关于进一步明确品种登记范畴问题 这是品种登记申请者和种子执法部门最关心的问题,也是品种登记制度设立最基本的法律问题。对此,《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)第二十二和第二十三条有明确规定:“列入非主要农作物登记目录的品种,在推广前应当登记。应当登记的农作物品种未经登记的,不得发布广告、推广,不得以登记品种的名义销售^[1-2]”。但在解读细化上还不够清晰。一是在品种登记办法宣贯中,认为品种进入市场前,如果要推广,就必须登记;如果要销售(不以登记品种名义),就可以不用登记。二是在全国人大常委会委员刘振伟等主编的《种子法导读》中,对此解读是“该品种的种子在市场上准备向用种者或农民推广销售时,则必须通过品种登记,才是合法的行为。如果育种者培育出或引进一个新品种

不准备向用种者或农民推广销售,而是作为品种向其他育种者进行转让、交换或销售的,则可以不申请登记”。前者解读认为,品种登记不是品种进入市场的强制性登记,而后者解读为品种登记是品种进入市场的强制性登记。对照品种登记制度设立初衷,后者更能有力实现品种管理目标,前者易给执法部门带来何为推广、何为销售的困惑,且目前尚没有对推广与销售进行司法界定。

3.2 关于改进完善现行法律框架下品种登记制度

在当前《种子法》对品种登记制度的法律规定框架下,针对实施过程中存在的问题,按照种业治理体系与治理能力现代化建设要求,建议在坚持“放管服”基本遵循下,加强 4 个方面建设,切实发挥品种登记制度应有的作用。

3.2.1 落实品种登记底线要求 任何一个纳入登记目录的品种材料都可以登记并不是登记管理的本意;只有具备“特异性、一致性、稳定性”的品种才能申请登记,这是设立品种登记制度用以实现建立品种身份证、保护和激发育种创新目标的根本,是品种登记的底线要求。然而,这个底线要求仅体现在纸面规定上,还没有得到有效落实。建议在具体操作层面,对于品种“一致性、稳定性”,可由申请者通过田间试验自行判断,并向政府机关出具相关证明材料即可;但在“特异性”判断上,由于申请者自身局限,应在建立的全国统一鉴定平台上开展,以确保登记品种的唯一性。为提高鉴定效率,建议采用 DNA 指纹技术与 DUS 测试相结合的方式,即经全国统一的 DAN 指纹鉴定或 DUS 测试具备品种特异性的,可直接判定品种符合唯一性要求;倘若 DNA 指纹鉴定与已申请登记品种相同,再经 DUS 测试比对后,发现存在差异的,也可判定品种符合要求。但受目前分子水平鉴定技术限制,品种登记后,若发现与已有登记品种在田间表现上确实相同,应撤销其登记。

3.2.2 提高申请材料真实可信度 试验由申请者自行开展,而不是由国家统一组织,这是品种登记制度与审定制度最大的区别,也是简政放权的具体体现。根据品种登记申请材料要求,新选育品种申请登记的,申请者应提供品种适应性、品质分析、抗病性鉴定、转基因成分检测等说明材料,以及 DUS 测试报告,对于涉及的试验、检测等,应由具备相应条件和

能力的单位组织。但从实际操作看,品质分析、抗病性鉴定、转基因成分检测等,对申请者的专业技术和设备条件要求较高。申请者应具备什么样的条件和能力,哪些单位具备这些试验、检测条件和能力,《登记办法》和品种登记指南中并没有明确规定。在当前行业自律和诚信建设有待进一步加强的情况下,建议明确细化管理要求,比如对于田间适应性试验,在申请者开展品种田间试验过程中,省级种子管理部门可进行随机现场抽查;对于品质分析、抗病性鉴定、转基因成分检测等,统筹细分作物和检测事项,明确开展这些检测技术的单位条件和能力要求,并通过认证或考核等方式确定由真正具备条件的申请者或相关单位来开展。

3.2.3 细化品种登记事后监管措施 国务院“放管服”改革会议多次强调,“只有管得好,才能放得开,也只有放得下、减下去,政府才有更多的精力创新和加强事中事后监管。如果说放权是割肉,检验的是政府自我革命的勇气,那么监管要创新,考验的是各级政府的智慧和能力。在放权的同时,事中事后监管这一手必须硬起来”。目前,专门针对品种登记的事后监管尚未启动。根据全国农业技术推广中心选择部分作物品种开展验证试验反映出的品种登记真实性情况看,应尽快在《登记办法》中明确登记事后的管理措施,特别是应依据《种子法》,细化“对已登记品种存在申请文件、种子样品不实的”鉴定措施,防止事前也放、事后也放、全过程一放了之,达不到制度设计初衷的法律效果。对于品种登记事后管理措施,建议依法谋划和建立品种登记事后验证监管制度,即采取“双随机一公开”方式,抽取登记品种,验证品种登记信息的真实性,对于品种重要特征特性实际表现与登记信息不吻合的,按法律规定进行撤销,并向社会公开,与信用监管有效衔接。由于全国是一个统一开放的大市场,品种种植推广涉及跨省的不同生态区域,可以按照“谁审批、谁监管”和“部级统筹、属地主管、省际协管、结果互认”的原则,联合开展品种登记验证管理,对抽查发现的违法失信行为依法实施联合惩戒。

3.2.4 加大品种登记市场监管力度 种子市场监管是品种登记事后监管的另一举措,是品种登记梯次接续的根本保障,也是品种登记能否实现预期总目标的关键。针对市场上大量品种“未登先推”的现

状,建议加大品种登记宣贯,界定“未登先推”违法行为,开展以应登记而未登记品种为重点的专项治理检查,严厉打击违法销售行为,并联合公安、工商等部门,建立高密度、多频次的种子市场监管机制,倒逼品种规范经营。

3.3 关于再设计《种子法》中品种登记制度的构想

品种登记与审定都是《种子法》框架下的品种管理制度。两者目标一致,均为保障国家粮食安全、生物安全、食品安全、种业安全提供品种支撑。但两者在事前管理上存在明显不同。品种登记是一项行政许可事项,由政府部门根据书面申请材料对品种入市进行许可;而品种审定是由专业机构即品种审定委员会,按照标准对统一组织的试验结果进行品种入市审定。同为品种管理制度,管理主体和性质不同,决定了不同的管理效果。倘若再修改品种登记制度,建议在深化“放管服”改革的道路上,再向前迈进一步,实行专业委员会负责制,即将现行的由政府部门负责的登记许可转为由专业机构负责的审查登记制。主要基于3点:(1)登记只进行书面审查,即形式审查,政府部门负责这种形式审查,公告的品种信息存在政府为其背书的嫌疑,容易误导消费者。(2)依据《行政许可法》的规定,行政许可是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其行为^[3]。但品种登记许可是申请者获得品种登记后,其他单位或个人也有权经营这个品种,因此这种许可不同于《行政许可法》中的许可事项。(3)根据2004年《渔业法》修法背景提出的“有些事项,属于专门领域的事项,靠专业机构鉴定就可以了,政府没有必要介入。如水产新品种经审定委员会审定后,由行政主管部门批准改为经行政主管部门发布”。品种登记与审定一样,属于专门领域的事项,其负责主体可以是专业委员会。

参考文献

- [1] 姜雄伟. 浅析新《种子法》对种子监管的规定. 中国种业, 2016(1): 19-22
- [2] 张志刚, 李瑞云, 马宾生, 郑启功, 王福建, 王迎杰, 魏民, 张硕. 对《非主要农作物品种登记办法》的几点认识. 中国种业, 2017(11): 13-17
- [3] 唐景见, 郑妍. 关于法律责任《防震减灾法》解读. 防灾博览, 2010(6): 34-37

(收稿日期: 2020-02-03)