

# 修改《北京市实施〈中华人民共和国种子法〉办法》的必要性

傅海鹏

(北京市种子管理站法规宣教科,北京 100088)

**摘要:** 2015年11月4日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了《中华人民共和国种子法》,并于2016年1月1日正式施行。为了保障新《种子法》的全面贯彻落实,进一步促进首都种业发展,更好地助力首都农业转型,修改现行《北京市实施〈中华人民共和国种子法〉办法》势在必行。本文从种子管理体系、品种管理、市场监管、行业管理与服务、质量管理和种业政策等几个方面,结合工作实际,对修改《北京市实施〈中华人民共和国种子法〉办法》的必要性进行分析,为启动正式的修改工作提供些许参考。

**关键词:**《北京市实施〈中华人民共和国种子法〉办法》;修改;必要性

《北京市实施〈中华人民共和国种子法〉办法》(以下简称《实施办法》)是北京市实施《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)的地方性法规。现行的《实施办法》于2006年11月1日正式施行,至今已十年有余。近年来,随着新修订的《种子法》的正式施行,以及北京市农业“调转节”<sup>①</sup>工作的推进,首都种业发展迎来了前所未有的机遇和挑战,修改现行《实施办法》已十分必要。

## 1 是改革和完善种子管理体系的需要

### 1.1 执法体系日趋复杂,职权不明确问题愈发突出

随着“深化行政执法体制改革”的推进,北京市农业系统开展“减少市县执法队伍种类,推进综合执法”工作试点。全市有市级种子管理机构1个,区级种子管理机构12个,区级综合执法队3个。其中朝阳、门头沟2个区设立农业综合执法大队且不再保留专门的种子管理机构;平谷区设立农业综合执法大队,同时保留种子管理机构;其他各区共有种子管理站11个。

种子管理工作在部分区由专门的种子管理机构负责,部分区由农业综合执法队负责,还有部分区

种子管理机构和农业综合执法队同时负责,管理体系越来越复杂。随着执法体制改革的进一步推进,越来越多的区级农业主管部门将设立农业综合执法机构,种子管理工作由种子管理机构和农业综合执法机构两头管理的问题将愈发突出。如何理顺二者之间的关系,明确二者各自的职责,保障种子管理体系的顺畅运行,急需《实施办法》加以规定。

### 1.2 支撑体系扶持力度不够,面临的威胁越来越大

该问题在品种试验展示基地的建设和保护方面尤为突出。目前,北京市已经形成了以1个市级品种试验展示基地为中心,辐射怀柔、密云、顺义、昌平、通州、丰台、大兴、房山、延庆、平谷10个区级基地的“1+10”品种试验展示基地网络,占地面积共94hm<sup>2</sup>左右,其中市级基地约21hm<sup>2</sup>,区县级基地共计约73hm<sup>2</sup>。北京市已建成国家级、市级、区级、企业和科研机构4级新品种试验展示基地40余个。品种试验展示网络体系提升了品种试验审定基础条件,加大了农作物新品种示范推广力度,探索了种子产业化的有效途径,有效地提高了北京市种业发展水平,推动了都市型现代农业的发展。

但是,品种试验展示基地的发展面临不少问题,主要体现在经费、人员以及基地的保护等几个方面。北京市进行农业结构调整,定位于发展都市型现代农业,品种试验展示基地的功能是为北京农业

<sup>①</sup>农业“调转节”即调结构、转方式、发展高效节水农业。2014年,北京市委市政府印发《关于调结构转方式发展高效节水农业的意见》(京发〔2014〕16号),提出要积极推进区域内粮食种植结构调整,实施菜田补贴,实现高标准节水全覆盖,优化畜牧业产业布局 and 产量,创新“三农”工作机制。

筛选、展示、示范绿色高效的农作物新品种,对外展示本市种业创新技术,促进种业科技成果转化,符合都市型现代农业的发展要求,应当对品种试验展示基地加以支持和保护。然而,由于制度缺失,品种试验展示基地人员和资金缺乏的问题比较突出;同时,在城市建设不断扩张的趋势下,品种试验展示基地正面临被占用的压力。这些问题严重制约了品种试验展示基地功能的充分发挥,影响了种业科技成果的转化速度。

## 2 是进一步做好品种管理简政放权的需要

2016年以来,新《种子法》《主要农作物品种审定办法》及《非主要农作物品种登记办法》相继实施,对品种管理制度进行了改革完善,充分体现简政放权的精神。按照简政放权的精神要求,北京市农作物品种管理工作存在以下2方面的问题。

### 2.1 特色小众品种需审定,与实际需求不相符合

鲜食玉米、彩色小麦(紫麦、蓝麦等)、鲜食大豆等特色农作物在实际生产应用中与一般品种有很大区别。与一般品种相比,其种植规模不大,消费者对其产量、品质和抗性的要求较一般品种大幅降低。如果按照主要农作物来审定,大大影响其推广使用效率,无法满足消费者对特色品种的特殊需求。

### 2.2 登记申请审核程序繁琐,需要减少环节提高效率

《非主要农作物品种登记办法》第六条规定:“省级人民政府农业主管部门负责品种登记的具体实施和监督管理,受理品种登记申请,对申请者提交的申请文件进行书面审查。”目前,北京市已经有近70个品种通过农业部非主要农作物品种登记。工作中发现一些问题,例如:按规定,北京市品种登记申请审查工作应由市农业局负责,但实际工作是由北京市种子管理站承担,品种登记工作需要通过农业局行文上报审核意见,从而增加了大量工作程序,降低了登记审查的工作效率,给登记申请人造成极大不便。

## 3 是增强市场监管中法律责任可操作性的需要

新《种子法》加大了市场监管力度,体现在2个方面:一方面扩大赔偿范围,农民因种子质量或标签、使用说明书不真实造成的损失,可以向种子经营者或种子生产者要求赔偿;另一方面加大处罚力度,扩大假种子的范围,将没有标签的种子列为假种子,加大了对生产经营假种子的处罚力度,大幅提高了

处罚基数和倍数,增加了对生产经营假种子者的禁业规定。

新《种子法》施行以来,北京市的市场监管情况较往年有了大幅度改善和提高,但是,市场监管还面临较多问题。一是由于种子行政处罚没有简易程序,因而对于一些不严重但又有处罚必要的违法行为无法进行及时有效地处理,不利于维护良好的种子市场秩序和用种者的合法权益。二是部分违法行为缺乏相应的法律责任,具体如下。

(1)未经原设立机关同意,占用种质资源库、种质资源保护区或者种质资源保护地的法律责任不明确。新《种子法》第十条第二款规定:“占用种质资源库、种质资源保护区或者种质资源保护地的,需经原设立机关同意。”但是,新《种子法》和现行《实施办法》都没有规定未经原设立机关同意,占用种质资源库、种质资源保护区或者种质资源保护地的法律责任。

(2)生产推广、销售的种子与申请植物新品种保护、品种审定、品种登记时提供的样品不相符的法律责任规定不明确。新《种子法》第二十七条第三款规定:“同一植物品种在申请新品种保护、品种审定、品种登记、推广、销售时只能使用同一个名称。生产推广、销售的种子应当与申请植物新品种保护、品种审定、品种登记时提供的样品相符。”现行《实施办法》第十九条规定:“经营、推广的农作物品种和林木品种,同一个品种应当使用同一个名称。”第五十六条规定:“违反本办法第十九条规定,同一个农作物品种或者林木品种在经营、推广过程中,未使用同一个名称的,或者审定通过的主要农作物品种和主要林木良种未使用审定公告确定的品种名称的,责令改正,处1000元以上1万元以下罚款。”可见,新《种子法》和现行《实施办法》都未规定生产推广、销售的种子与申请植物新品种保护、品种审定、品种登记时提供的样品不相符的法律责任。

(3)未按规定保存种子样品的违法行为法律责任不明确。新《种子法》第三十六条规定:“种子生产者应当建立和保存包括种子来源、产地、数量、质量、销售去向、销售日期和有关责任人员等内容的生产经营档案,保证可追溯。种子生产经营档案的具体载明事项,种子生产经营档案及种子样品的保存期限由国务院农业、林业主管部门规定”,《农

作物种子生产经营许可管理办法》第二十六条规定:“种子生产经营者应当按批次保存所生产经营的种子样品,样品至少保存该类作物两个生产周期。”新《种子法》只规定了对于未按规定建立和保存生产经营档案的处罚,而没有规定对未按规定保存种子样品的处罚。

(4)使用说明不规范的法律 responsibility 不明确。新《种子法》第四十一条规定“销售的种子应当符合国家或者行业标准,附有标签和使用说明。标签和使用说明标注的内容应当与销售的种子相符。”《农作物种子标签和使用说明管理办法》第十九条第二款第二项规定:“使用说明与标签分别印制的,应当包括品种名称和种子生产经营者信息。”第二十三条规定:“种子标签可以与使用说明合并印制。种子标签包括使用说明全部内容的,可不另行印制使用说明。”新《种子法》规定没有标签的种子是假种子,第七十五条规定了假种子的罚则;第八十条规定了“没有使用说明或者标签内容不符合规定的”罚则。但是,新《种子法》和《实施办法》都没有规定使用说明不符合规定的法律责任。

以上问题严重降低了法律责任的可操作性,削弱了市场监管的力度,不利于种子执法工作的顺利开展。

#### 4 是健全行业管理与服务制度的需要

新《种子法》对种子生产经营许可管理制度进行了重大调整:一是将种子生产许可证和种子经营许可证合并为种子生产经营许可证;二是将实行选育生产经营相结合、有效区域为全国的种子生产经营许可证的审批权限下放到省级农业主管部门,将常规作物原种种子生产经营许可证审批权限下放到县级农业主管部门;三是取消企业注册资金、固定资金金额和先证后照的要求;四是建立种子生产经营备案管理制度;五是完善企业种子生产经营档案管理制度。按照新的规定,2016年北京市及时完成全市许可标准修订,促进了许可制度的落实,严格按照许可程序,及时、规范做好企业申报材料的受理、审核及核发工作。通过1年多的实践,发现种子生产经营许可管理中还存在以下问题。

**4.1 农作物种苗的生产经营许可缺乏规定** 蔬菜种苗、马铃薯种苗、草莓种苗在北京市使用得较多,按照《农作物种子生产经营许可管理办法》的规定,

不宜加工包装的蔬菜种苗、马铃薯种苗、草莓种苗等生产经营许可,由省级农业主管部门制定。目前,由于相关规定有的尚未出台,有的虽已出台但并不完善,导致蔬菜种苗、马铃薯种苗、草莓种苗生产经营缺乏必要监管的问题日渐突出。

**4.2 有效区域的概念需要进一步明确** 新《种子法》第三十八条提出的有效区域概念,实际指的是设立分支机构区域,而非销售区域。分支机构主要包括分公司或办事处等。在实践中,许多人对有效区域的概念理解不到位,给相关工作的开展带来一定障碍。

**4.3 种业信息采集和统计困难重重** 种业信息采集和统计是种子管理的基础性工作,是了解行业发展状况和趋势的前提条件,是制定种业政策法规的必要依据。种业信息大数据的形成有利于为行业参与各方更好地提供服务。信息的采集和统计都需要种子企业的配合,但实际工作中部分企业常以各种借口予以推辞,拒不配合,这给种业信息采集和统计工作带来极大的阻碍。

**4.4 种子进出口管理存在漏洞** 近些年,随着国内外种业交流的增强,从事进出口的种子企业越来越多。种子进出口目前存在以下几个方面的问题:一是种子进出口许可申请的审核工作实际由北京市种子管理站承担,但目前市种子管理站开展相关工作缺乏明确的法律依据;二是按照农业部的要求从事种子进出口必须取得进出口许可,但现实情况是许多并没取得许可的种子企业委托有进出口许可的企业代理进出口种子;三是对进口的主要农作物种子、非主要农作物种子,以及种子标签等缺乏有效地监管。

以上问题严重影响了行业管理与服务工作的开展,亟待通过相关法律法规及管理制度的完善加以解决。

#### 5 是进一步完善种子质量管理制度的需要

北京市种子管理系统有种子检测机构(检测室)11家,其中,市级检测中心1家、区级检验站(室)10家,基本建成以市级检测中心为主、10个区级检验站(室)为辅的“1+10”种子质量监管体系网络。农业部种子及转基因生物产品成分监督检验测试中心(北京)和北京市种子质量监督检验站均挂靠在北京市种子管理站,均通过国家和农业部相关部门的认定考核。在种子管理系统外,还有3家市级检



测中心<sup>②</sup>通过北京市农业局考核,获得农作物种子质量检验机构资格。种子质量监管体系网络的建成,极大地提高了市区两级种子质量监管水平,形成了覆盖北京全区域的全程监控质量保障体系,为保障北京乃至全国农业用种安全做出了很大的贡献。

但是,目前种子质量监管体系也面临着许多问题:一是种子质量检测机构由于设备、人员、技术的限制,难以满足日益增长的检测需求;二是种子质量认证制度尚未建立。新《种子法》第五十二条规定:“种子生产经营者可自愿向具有资质的认证机构申请种子质量认证。”目前,新《种子法》在种子质量认证方面的规定只有1条,过于原则性,并没有提出如何建立种子质量认证体系,也没有规定如何开展种子质量认证工作。这些问题限制了农作物质量管理水平的进一步提高,解决问题的根本是必须及时对种子质量管理制度进一步完善。

## 6 是国家和北京市种业政策入法的需要

**6.1 种子南繁缺乏法律支撑** 近年来,北京已发展为全国南繁面积最大的省份之一,占全国的15%,南繁科研人员占全国的10%。2016年在琼南繁单位达到50家,占地面积400hm<sup>2</sup>,常年从事南繁工作的人员700余人。目前,北京南繁面临以下难题:一方面南繁管理体系不健全,由谁主管、职权划分等缺乏明确的法律依据。不利于协调农业、发改、财政、科技等部门,统筹组织、科学规划,扶持、加强管理,推动南繁基地可持续发展。另一方面对资金、人员和用地等的扶持和管理还不完善,南繁基地的管理和服务水平还有待提高,南繁用地、用水等需要予以明确的保护。

**6.2 种子科研扶持力度不够** 2016年7月8日,农业部、科技部、财政部、教育部、人力资源和社会保障部联合发布《关于扩大种业人才发展和科研成果权益改革试点的指导意见》,改革成果从试点转向全面推广。农业部将北京市确定为全国实施种业改革的10个重点省份之一。同年12月北京市出台了《市农委、市农业局关于印发〈北京市关于种业人才发展和科研成果权益改革工作方案〉的通知》(京政农发〔2016〕28号),制定了具体的工作内容和保障措施。

目前,种子科研还存在以下问题:一是科研人员

管理不规范,科研人员考核和培养引进机制不健全,兼职取酬、成果作价持股等事项的管理需要加强;二是科研人员到种子企业开展科技创新的途径不畅通,阻碍了人员和技术交流;三是种业科研成果权益归属不明确,成果转移转化和公开交易还有待提高。

**6.3 京津冀区域协作需进一步加强** 为落实好京津冀协同发展的重大国家战略,北京种子管理部门积极与天津、河北两地在品种审定、展示、科技攻关、市场执法、人才交流等方面大力开展跨区域协作。一是大力推进京津冀联合审(鉴)定工作,2014年京津冀(三)地开始探索农作物品种联审联推机制,2015年(三)地农业主管部门联合签发了《关于建立京津冀一体化农作物品种审定机制的意见》,2016年组织实施了京津冀一体化冬小麦品种试验、夏播玉米品种试验和水稻品种试验,探索建立京津冀鲜食玉米联合审定和引种备案机制。二是大力推进跨省市农作物新品种联合展示推广。三是联合开展京津冀种子科技项目攻关,2016年组织实施“京津冀玉米机收抗旱品种技术示范”、“京津冀特色农作物品种资源搜集”等项目。四是共同组织京津冀联合市场巡查执法,就(三)地交界区域市场监管、执法信息资源共享、跨省市案件线索通报、跨省市案件协查、联合办案协调、联合执法保障、矛盾纠纷协调等开展协作。

目前,京津冀在种子管理方面的区域协作已经进入新阶段,许多好的协作经验需要通过《实施办法》予以明文规定下来,以促进三地协作继续推进;同时由于制度上难以完全无缝对接,三地在协作中也遇到了许多阻力难以突破。

综上所述,目前在种子管理体系、品种管理、市场监管、行业管理与服务、质量管理和种业政策等几个方面还存在许多问题,急需通过修改《实施办法》加以解决,从而更好地保障新《种子法》的全面贯彻落实,更好地促进首都种业发展,更好地助力首都农业转型。

## 参考文献

- [1] 张新明. 西北玉米制种基地存在问题及发展对策[J]. 中国种业, 2012(10): 16-17
- [2] 叶明瑛. 新形势下县级种子管理工作中存在的问题及其对策[J]. 南方农业, 2017, 11(15): 86-87
- [3] 刘振伟, 余欣荣, 张建龙. 中华人民共和国种子法导读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2016

<sup>②</sup>北京玉米种子检测中心、北京小麦种子检测中心和北京蔬菜种子质量监督检验测试中心。