

# 设置非主要农作物品种登记制度的历史必然与现实实践

陈应志 孙海艳 史梦雅 李荣德 陈立军

(全国农业技术推广服务中心,北京 100125) (北京市种子管理站,北京 100088)

**摘要:**运用马克思主义辩证思维的原理,利用矛盾分析方法,以问题为导向,从国内农作物品种管理发展的历史阶段和国外先进农作物品种管理经验入手,系统分析了设置非主要农作物品种登记制度(即品种登记制度)的历史必然,介绍了品种登记制度的主要内容,剖析了实施品种登记制度面临的主要挑战,提出了实施品种登记制度的指导思想、基本原则、目标任务和政策建议。扎实推进品种登记制度的实施,对确保用种安全、食品安全和生物安全,支撑农业供给侧结构性改革,发展现代种业具有重要意义。

**关键词:**问题导向;登记制度;现代种业

近年来,我国农业生产取得巨大成绩,粮食产量连续4年稳定超过1.2万亿斤,其他重要农产品也供应充足,农民人均可支配收入突破了1.2万元(农业收入占比38.5%),这其中,品种的创新与推广作用巨大,我国主要农作物良种覆盖率由中华人民共和国成立之初的6%提高到现在的96%以上,良种对农业的贡献率也达到了43%。但是,与发达国家相比,我国品种创新与推广还任重道远,美国等发达国家的良种覆盖率普遍达到100%,良种对农业的贡献率达60%以上。

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义,提出了一系列治国理政新思想、新理念、新战略,尤其是党的十九大提出了习近平新时代中国特色社会主义思想,为我国现代种业的发展带来了新机遇。十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》中明确提出,要发展现代种业。习近平总书记在2013年中央农村工作会议上也强调,要下决心把民族种业搞上去,抓紧培育具有自主知识产权的优良品种,从源头上保障国家粮食安全。十九大报告提出要坚持新发展理念,深化简政放权,创新监管方式,实施乡村振兴战略,加快推进农业农村现代化。这些思想和理念为我国现代种业发展指明了前进方向。

发展现代种业的核心是品种创新。国内外经

验表明,品种管理对于引导品种创新方向、加速品种创新步伐具有十分重要的作用。自中华人民共和国成立以来,我国品种管理制度坚持问题导向、实事求是、改革创新的原则,历经3个阶段的发展得以不断完善:第1个阶段,中华人民共和国成立后不久,我国就对部分农作物品种开展区域试验,国家和各省相继建立了品种审定制度;第2个阶段,进入2000年,我国第一部《种子法》颁布实施,标志着我国种业进入到依法发展阶段,建立了以主要农作物品种审定为核心的品种管理制度;第3个阶段,2016年新修订的《种子法》对品种管理制度进行了改革,需要审定的主要农作物种类减少至5种,同时增设了非主要农作物品种登记制度。

## 1 设置非主要农作物品种登记制度的历史必然

党的十八大以来,党中央、国务院深化行政体制改革,切实转变政府职能,积极推进简政放权、放管结合、优化服务。截至目前,国务院共取消下放各类行政审批事项702项(其中取消下放农业类审批事项19项),在此背景下,国务院增设非主要农作物品种登记行政许可,既是国内品种管理发展的历史必然,也是借鉴国外品种管理先进经验的结果。

**1.1 从国内品种管理发展历史看,设置品种登记制度十分必要** 2000年颁布实施的《种子法》将农作物分为主要农作物和非主要农作物。水稻、玉米、

小麦、大豆、棉花、马铃薯、油菜和各省根据自身情况确定2种作物为主要农作物(全国共计有21种省级主要农作物),其品种在推广应用前应当通过国家级或者省级审定,没有通过审定的品种,不得发布广告、推广、销售。自这一制度的实施至2016年,共计审定推广2.3万余个主要农作物品种,为我国农业生产发展作出了巨大贡献。但由于这一制度并没有覆盖到诸如蔬菜、水果、茶树等一些重要特色农作物,这些作物品种在推广应用前,既不要求审定,也不要求登记,可以直接推广,处于既无法律规范约束,也无品种管理的状态。而另一些作物如西瓜,有12个省将其列为主要农作物,一个西瓜品种如果要在全国推广必须通过12个省审定。这在实践中引发了一些问题:(1)不利于维护育种者和农民的合法权益。由于缺乏监管,种子市场秩序混乱,充斥着“一品多名”、“一名多品”等“冒牌”、“套牌”侵权的现象,不仅损害育种者利益,挫伤育种者创新积极性;而且,一旦发生种子质量纠纷,给农民生产造成损失,无法有效保护农民的利益。(2)不利于推广优良新品种。像西瓜这样的作物,一个品种需要在12个省审定才能在全国推广,严重阻碍新品种的推广,不利于科技成果的转化,影响产业健康发展。(3)不利于市场监管。由于不登记,也没有相关品种的标准样品、不掌握品种特征特性,用种者难以得到权威、准确、真实的信息,真假品种难以辨别,执法者无法判定市场上销售的种子品种的唯一性和真实性,监管工作既缺乏法律依据,也缺乏基本的数据作对比,难以有效监管。

设置非主要农作物品种登记制度,列入登记目录的农作物品种,在推广应用前应当登记并提交登记品种标准样品,将有效解决上述问题。(1)有利于维护育种者和农民的合法权益。通过登记并公告登记品种的特征特性信息,同时收集登记品种的标准样品用于市场监管,可以从源头上杜绝“一品多名”等假冒侵权品种进入市场,从而有效维护育种者权益,保护育种者创新积极性,农民的权益也能得到有效保护。(2)有利于新品种推广。像西瓜这样的作物新品种,只要通过登记即可在全国推广,无需像过去那样,必须通过12个省的审定,这将有利于科技成果的转化和新品种的推广。(3)有利于强化种子市场监管。通过登记,使市场上推广应用的农

作物品种信息公开透明,推动建立种业信用体系和可追溯管理体系,降低监管成本,提高监管效率,保障种业市场健康发展,维护我国用种安全、食品安全和生物安全。

**1.2 从国际先进品种管理经验看,设置品种登记制度十分必要** 发达国家普遍实行品种登记制度,以方便农场主选择使用生产用品种、掌握市场上推广的品种情况,这种制度既有强制性的,也有自愿的。

第1种类型,自愿的品种登记制度,以美国为代表。美国联邦种子法实行的品种登记制度是自愿的,要求品种权人在新品种推广销售之前必须进行严格的区域试验,通过试验摸清该品种的丰产性、稳产性、抗性、品质和适宜种植区域。新品种是否推广销售由品种权人自行决定,一旦决定推广销售,品种权人必须将该品种产量、品质、抗性和适宜种植区域等品种信息公之于众,以方便品种使用者选择,品种权人对品种信息的真实性负责。如果在推广销售过程中发现信息不真实,品种使用者可向品种权人索赔,或向司法机关提起诉讼,因此,种子企业对品种上市非常慎重。如先锋种子公司拥有的一套完善的品种试验体系,一般每个育成新品种第1年安排3个点的试验,第2年扩展到20多个点,第3年再扩大至100多个点,第4年、第5年同时在世界其他国家安排试验点总数可达1000多个。试验内容涉及品种产量、适应性、熟期、品质、抗虫性、抗病性等10多项内容,经过5年试验后,才决定是否推广应用。但美国也有约一半的州立种子法规定新品种必须经过登记注册后才允许推广应用。

第2种类型,强制性品种登记制度,以欧盟和日本为代表。欧盟规定,对列入登记管理目录的植物新品种,必须通过登记注册后才能欧盟市场上销售或者推广。凡是申请登记注册的品种必须通过DUS测试,除园艺作物(果树、蔬菜、花卉)之外的大田作物,申请品种登记注册还需要通过VCU试验,才能获准登记注册,同一品种DUS测试和VCU试验可同时进行。欧盟的重要成员国——德国专门成立品种登记局负责品种登记工作,其依据是联邦《种子法》和《品种保护法》,按照相关法律,只有国家登记了的品种才准生产、经营和销售,德国品种登记局是唯一的品种登记机构。日本也实行品种登记制度,其依据是《种苗法》,新品种登记后即可获得

繁殖、销售其种苗的权利,未经许可,不得繁殖、销售登记品种的种苗。

**1.3 我国的品种登记制度充分体现中央“放管服”精神** 我国的品种登记制度融合了上述两种管理模式的特点,根据新《种子法》第二十二条规定:“国家对部分非主要农作物实行品种登记制度,列入非主要农作物登记目录的品种在推广前应当登记。实行品种登记的农作物范围应当严格控制,并根据保护生物多样性、保证消费安全和用种安全的原则确定”;第二十三条规定:“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”。2017年5月1日正式实施的《非主要农作物品种登记办法》《第一批非主要农作物登记目录》《非主要农作物品种登记指南》,对具体实施非主要农作物品种登记工作进行了顶层设计,列入第1批登记目录的作物共计有29种。与品种审定制度相比,品种登记制度充分体现了中央关于“放管服”改革精神。

**1.3.1 “放”主要体现在2个方面** 开展试验的主动权掌握在申请者手里 申请品种登记的各类试验,可以由申请者自己开展,也可以由申请者委托第三方机构进行。品种登记不设“标准门槛” 申请登记的品种,只要具备特异性、一致性、稳定性,有适当的名称,不存在突出的安全性问题,提交的申请材料客观真实且严格按登记指南的要求提供,就可登记。

**1.3.2 “管”主要体现在3个方面** 明确了应当登记的品种必须登记 对未经登记的农作物品种发布广告、推广,或以登记品种的名义进行销售的,管理部门将依法进行处罚。加强对登记品种的事后监管 如发现已登记品种存在申请文件、种子样品不实的,或者已登记品种出现不可克服的严重缺陷等情形的,将撤销该品种登记,停止推广。对于提供虚假信息的申请者,其违法信息将记入社会诚信档案。强化对品种登记工作参与主体的监管 明确品种登记管理部门、申请者、试验机构的权利、责任和违法处罚标准,确保品种登记制度的公开、公正、公平。

**1.3.3 “服”主要体现在3个方面** 构建品种登记信息平台 利用现代信息技术开展品种登记工作,实行网上办理申请与受理,在政府权威的信息平台上发布品种登记信息。依据登记指南及时审查申请材料 申请材料包括申请表、品种特性及育种过程

说明材料、DUS测试报告、种子植株和果实等实物彩色照片、已授权品种的品种权人的书面同意材料,以及品种和申请材料真实性、合法性承诺书等。如果是登记办法实施前已审定或已推广的品种,申请者只需提交登记申请表、品种生产销售应用情况或者品种DUS说明材料等。科学保存申请者提交的品种样品 申请者按规定提交的种子样品将由指定的国家级种子库或者种质圃保存,第1批指定的种子库(圃)共有14个。

## 2 实施非主要农作物品种登记制度面临的挑战

非主要农作物品种登记工作启动以来,各省在机构人员配置、工作流程梳理、宣传培训发动、登记受理审查等方面工作陆续展开,品种登记工作开局良好。截至目前,共有1430个品种通过登记申请。但由于品种登记是一项全新的事业,在实际操作过程中,还存在着许多问题。

### 2.1 制度实施的紧迫性与思想认识不足的矛盾

根据业内专家保守估计,列入登记目录的29种作物在市场上推广销售的品种超过2万个,但自登记制度实施以来的7个月,仅有1430个品种通过登记,占比仅7.1%。分析其原因有,一是宣传发动力度不够,有些育种者还不理解品种登记制度的全部内涵;二是等待观望的情绪浓厚,有些人认为不以登记品种的名义也是可以销售的,申请登记的意愿不强;三是部分知名的育种单位和种子企业,甚至一些知名育种家认为登记没有门槛,体现不出自己辛苦培育的品种价值,申请登记愿望不强;四是部分省级种子管理部门领导重视不够,认为登记颁证归农业部负责,省里只是负责申请材料受理审查,事后监管和品种推广重视不够,支持不力。

### 2.2 登记内容的科学性与审查能力不足的矛盾

列入第1批的登记作物有29种,按照登记指南的要求,申请品种登记需要提交的材料包括以下内容:品种的选育方法及选育过程,品种的品质、抗性、转基因成分,特异性、一致性和稳定性测试性状,风险及防范措施,DNA测试等,涉及种子、植保、土肥、栽培等领域的相关知识,审查人员需要较高的素质才能确保审查质量。与此相对应的是,各省种子管理部门负责品种登记审查的机构和人员配备严重不足,一是缺乏专门的品种登记管理机构,全国只有北京、

河南、山西等省成立了品种登记科。二是专业技术人员,尤其是熟悉品种管理的专业技术力量不足。三是缺乏专家队伍作支撑。

### 2.3 申请材料的真实性与社会诚信不足的矛盾

品种登记注重事后监管,事前不设登记标准门槛,但要求申请者承诺提交的申请文件和标准样品的真实、准确,并承担由此产生的一切法律后果。尽管在实践中,大多数申请者提交的申请材料 and 种子样品真实、准确,但也存在许多问题。一是数据不科学,表述不规范。比如大白菜单产标注 16000 多 kg,辣椒素含量标注 2000SHU,等等。二是出现疑似模仿抢注他人品种的现象。例如,现有品种名称是 SK9021,登记品种名称为 ST9021。三是划分品种适宜种植区域时,有的申请者不实事求是。

### 2.4 事后监管的复杂性与支撑保障不足的矛盾

登记作物种类广、涉及品种数量多,监管内容复杂,涉及登记品种的符合性验证、真实性鉴定和安全性评价,但与之相对应的是,各省种子管理部门事后监管的支撑保障能力严重不足。一是工作经费不足。据了解,除北京、河南等少数省预算了一定的事后监管工作经费外,其他省均没有固定的监管经费。二是技术体系欠缺。29种登记作物的符合性验证、真实性鉴定和安全性评价监测标准、检测试验方法,以及检测技术体系尚未建立。

## 3 推进非主要农作物品种登记制度的政策建议

### 3.1 把握发展方向

**3.1.1 指导思想** 以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,坚持新发展理念,切实转变政府职能,深化简政放权,创建以事前登记和事后监管相结合、登记管理与品种推广相结合的品种登记管理机制,确保用种安全、食品安全和生物安全,为农业供给侧结构性改革、推进现代种业发展提供支撑。

**3.1.2 基本原则** 一是坚持深化简政放权,牢固树立服务意识,推进品种登记流程标准化,登记过程透明化,登记结果准确化,提高品种登记公信力。二是坚持创新监管方式,建立中央和地方上下联动的监管体系,完善品种鉴定与评价标准和方法,强化登记品种的事后监管。三是坚持新的发展理念,以绿色为引领,协调高产、优质、抗逆多种性状,筛选推广绿

色优良品种,为农业供给侧结构性改革提供支撑。

**3.2 明确目标任务** 构建品种登记申请受理、审查复核、审批颁证的标准化管理体系,确保登记结果科学、准确、高效。构建登记品种符合性验证、安全性评价、真实性鉴定的事后监管体系,强化登记品种事后监管。创新优质绿色品种展示、示范、推广新模式、新方法,加速绿色优质品种推广。

### 3.3 推进改革创新

**3.3.1 构建品种登记标准化管理体系** 一要进一步细化不同作物品种登记申请文件和种子样品的要求,方便申请者提交品种登记申请文件和种子样品。二要明确界定省级审定和部级复核的职责范围,突出省级受理审查的主体职责,完善品种登记信息系统,利用信息化手段实现省级受理审查和部级复核审批的无缝衔接。三要按照行政许可法的要求,制定行政审批标准化流程,实现行政审批标准化管理。

**3.3.2 构建登记品种的事后监管体系** 一要建立健全品种真实性鉴定标准和方法,制定品种验证评价试验方案,为科学、公正验证、鉴定、评价登记品种提供技术支撑。二要明确中央和地方的监管职责,构建中央和地方上下联动、协调统一的登记品种符合性验证、安全性评价、真实性鉴定的事后监管体系,强化登记品种事后监管。三要充分发挥科研产业体系、学术团体在品种验证评价中的技术优势,择机构建品种登记专家体系。

**3.3.3 创新品种示范推广模式和方法** 要按照不同区域、不同作物,制定相应的优质绿色品种评价指标,为筛选优质绿色品种提供支持。二要创新优质绿色品种展示、示范、推广模式和方法,做到农机农艺相结合,良种良法相配套,提高绿色优质品种推广效率。三要开展登记作物品种推广面积等信息统计工作,构建登记品种产销基础信息数据库,助力绿色优质品种推广,服务现代种业发展。

### 3.4 强化保障能力

**3.4.1 加强组织领导** 省级种子管理部门是品种登记审查的主阵地,一定要高度重视,加强领导,精心组织。一要尽快成立专门的品种登记科室,配备足够的业务骨干,定岗定人定责,确保品种登记工作顺利开展。二要积极争取省级财政支持,设立登记工作专项经费,纳入年度预算,确保品种登记工作的日

# 强化种业科技自主创新,推动现代种业健康发展

路明 李岩 孟令聪 刘宏伟 郑淑波 孙传波

(吉林省农业科学院/玉米国家工程实验室(长春)/国家玉米工程技术研究中心(吉林)/

农业部东北中部玉米生物学与遗传育种重点实验室,长春 130033)

**摘要:**种业是引领现代农业跨越发展的基础性、战略性新兴产业,强化种业科技自主创新,推动现代种业健康发展是我国发展的必由之路。分析当前我国种业发展概况,从种质、技术和品种3个方面概述了我国种业科技主要进展;分析我国种业科技面临的问题,从人才、创新能力、创新体系和政策等4个方面提出发展思路 and 对策,以期推动我国种业快速健康发展。

**关键词:**种业科技;自主创新;现代种业;健康发展

我国是农业生产大国,农作物种业是引领现代农业跨越发展的基础性、战略性新兴产业,按照“藏

**基金项目:**国家玉米产业技术体系(CARS-02-06);吉林省农业科技创新工程创新团队项目(CXGC2017TD001)

常管理、技术培训、专家咨询、监督检查,以及登记品种的跟踪评价验证和示范推广工作的正常开展。三要科学制定品种登记工作的工艺流程,实现与农业部审批体系的无缝衔接,尤其是将果树、茶树品种审查交由其他部门负责的省份,更应做好沟通衔接工作。

**3.4.2 强化业务指导** 引导品种登记申请者熟练掌握申请流程,提交规范的应用文件和合格的种子样品。根据各地反应的情况,在受理审查过程中,要注意以下几点:在填写品种登记申请表时,一定要准确填写育成品种的主要农艺性状,性状描述应与品种销售的标签标注相一致。在划定适宜种植区域时,一定要以确保用种安全为目标,遵循“试验点数量与布局应当能够代表拟种植的适宜区域”的原则,且划定的区域要明确到具体的行政区划。积极引导已审定品种和已销售品种尽快申请登记,以确保登记办法实施后种子销售推广工作实现平稳过渡。

**3.4.3 强化监督管理** 一要强化品种登记从业人员的责任管理,对不依法履行职责,弄虚作假、徇私舞弊的,要依法给予处分,5年内不得从事品种登记工作。二要强化品种登记申请者社会诚信管理,对于弄虚作假,提交应用文件、种子样品不实的申请者,应将其违法信息记入社会诚信档案,向社会公布,已

粮于地、藏粮于技”的战略要求,农作物种业也是保障粮食安全和绿色生态农业发展的重要技术支撑。科技兴农,良种先行,优良品种是农业增产的核心要素,是种子产业发展的命脉。当前,推进农业供给侧

登记的品种应撤销登记,以确保品种登记制度高效、廉洁、依法运行。三要加大种子市场检查执法力度,打击品种登记违法行为。

**3.4.4 加大宣传力度** 品种登记制度是我国品种管理制度的重大改革,是深化简政放权、创新监管方式的重要举措,今后不仅要利用广播电视、报刊杂志等传统媒体,更要充分运用网络、微信等新媒体宣传实施品种登记制度的重要意义,诠释品种登记相关法律法规要义,解读品种登记的申请流程和方法,提高社会公众认知度、管理部门执行力和申请单位满意度。

感谢农业部科技发展中心提供的研究资料!

## 参考文献

- [1] 刘振伟,余欣荣,张建龙. 中华人民共和国种子法[M]. 北京:中国法制出版社,2016: 259-261,389-394
- [2] 中国种子协会. 中国农作物种业[M]. 北京:中国农业出版社,2007: 44-46
- [3] 潘显政,廖琴,陈应志,等. 美国、加拿大种子管理与质量控制考察报告[J]. 种子世界,2007(8): 56-59
- [4] 纪玉忠. 应当赔偿的种子违法经营行为及法律依据[J]. 中国种业,2016(1): 22-23
- [5] 孙世贤. 关于非审定作物品种管理问题探讨[J]. 中国种业,2015(12): 8-10

(收稿日期:2017-12-01)