

非主要农作物品种登记管理

孙海艳 陈应志 史梦雅 李荣德

(全国农业技术推广服务中心,北京 100122)

《非主要农作物品种登记办法》(以下简称《品种登记办法》)已于2017年5月1日正式实施,标志着我国非主要农作物品种步入法治轨道,意味着非主要农作物成为种子管理部门关注的重点。面对这项全新的事业,种子管理部门如何顺应新形势新要求,以更高的眼界、更宽的视野来谋划品种登记工作,写好农作物品种管理新的篇章,值得深入思考。

1 品种登记管理是我国审时度势新设的一项重要法律制度

非主要农作物品种登记管理,是新修订《种子法》中增设的一项制度,旨在维护公平竞争的市场秩序,保护育种者和农民利益,引导优良绿色品种选育和推广,这对于促进种业持续健康发展、实现种业强国目标和推进绿色农业发展具有重要意义。

1.1 品种登记管理是规范种子市场秩序的需要
长期以来,在重点保障大宗农产品生产供应的同时,非主要农作物种业一直处于种子管理部门关注的边缘状态,市场管理也少有覆盖,品种入市更没有相关法律约束。不少非主要农作物品种选育者和经营者受利益驱使,对他人已育成品种通过一定育种手段进行稍微改造或商业修饰,甚至“拿来”改头换面套用自己包装出售,严重侵犯了育种者权益,使得生产上看似海量的品种却很多具有相似的性状、突破性品种比较匮乏。种子销售市场上也存在“一品多名”、“一名多品”等混乱现象,严重扰乱了正常的种子市场秩序,挫伤了育种者科技创新的积极性,损害了农民的利益,成为影响种业可持续发展日益突出的问题。这就迫切需要建立品种入市登记制度,并

以此为切入点加大品种市场监管和法律责任追溯,规范非主要农作物品种选育、生产、经营行为,保障农业生产用种安全,激发种业育种创新活力。

1.2 品种登记管理是促进农业提质增效的需要 列入第1批非主要农作物登记目录的作物共有29种,常年播种面积7亿~8亿亩,占我国农作物播种面积的30%,占非主要农作物播种面积的70%~80%,具有重要的社会经济价值。但由于非主要农作物种植相对分散、市场容量低、产业规模小,品种的创新能力基础薄弱,加之有些病虫害频发重发新发,农业生产中部分老品种退化严重、新品种更新换代慢,现有品种已难以支撑当地优势特色农业产业发展。还有些非主要农作物品种在区域布局中分布不够合理、资源消耗高、成本投入大,不符合现代农业发展的要求,不适应国家转变农业发展方式和调整优化农业结构的战略部署。迫切需要以品种登记为抓手,通过优良登记品种筛选评价,加快推广一批节本增效、优质安全、符合需求的绿色登记新品种,助推农产品提档升级,满足多样性消费需求,推动优势特色产业做大做强,提升农业质量、效益和竞争力。

1.3 品种登记管理是增强种业国际竞争力的需要
品种是种业的核心,是种子企业发展的生命力。与主要农作物种业相比,非主要农作物品种原始创新少,多数通过系统选育和回交选育等方式对现有品种进行定向改造,这种投资少、周期短、见效快、效益高的“短、平、快”研发方式,使得我国非主要农作物品种难出精品、难有突破、难与国外品种相抗衡,加之不大的市场规模、较多的经营企业,导致了我国

品种测试顺利开展,同时可以利用品种信息数据库,实现品种间DNA指纹比对,确认品种的特异性,提高品种准入科学性和管理水平,保护育种者权益,为品种创新提供动力。

参考文献

- [1] 卢新雄.植物种质资源库的设计与建设要求 [J].植物学报,2006,23(1): 119~125
- [2] 韩瑞锋,邢玉伟,王双喜.浅析品种多、乱、杂的原因与对策 [J].种子科技,2008,26(1): 17~18

(修回日期:2018-01-23)

非主要农作物种子企业“小、散、弱”，产业竞争力不强，行业集中度不高。据统计，2016年底我国4300家种子企业中经营除马铃薯和油菜（2016年前统计为主要农作物）以外的非主要农作物种子企业有2116家，其中注册资本500万元以下的就有1064家。这些在数量上占半壁江山的非主要农作物种子企业，主营的瓜菜类种子销售总额却仅有61亿元。今后随着我国种业市场的开放和国际影响力的加深，国外种子企业将加剧对我国非主要农作物品种市场的分割。这种“内忧外患”的种业市场，迫切需要通过品种科技创新进行“强身健体”，铸就强劲的内源发展动力；迫切需要通过登记管理为品种创新保驾护航，引导和加快品种选育，实现种业创新发展，提升国际竞争力。

2 做好品种登记管理工作应把握的重点

品种登记涉及管理与服务2个环节。在具体工作中，既要把握好每个环节的重点，又要处理好相关方面的关系，才能更好提高品种登记管理工作的科学性和有效性。

2.1 抓好品种登记管理 一是品种登记许可。这是对申请者提供的登记品种信息的法律约束，也是种子管理部门依法行政的基础工作。申请者按照登记属地管理规定，对拟推广的品种向所在省份提出登记申请后，省级相关部门要依法对其申请材料进行书面形式审查，通过后上报全国农技中心复核，农业部依据复核结果和种子样品合格情况进行审批许可，获得许可后便可进行品种市场推广。虽然登记许可不设市场门槛，但申请者对提供的登记品种信息的真实性承担所有法律责任。

二是品种登记市场监管。这是登记许可梯次接续和品种筛选压茬推进的根本保障，也是种子管理部门进行品种登记事后管理的核心。品种登记市场监管主要有两种情形：一是对应登记而未登记品种的监管。依据《品种登记办法》，列入登记目录的作物品种在推广前应当进行登记。种子管理部门在市场执法检查时，要正确区分推广与销售行为，对于违法销售的必须依法严厉处罚，否则易产生不登记也可违法销售的“劣币驱逐良币”效应，使得品种登记制度形同虚设，失去设定意义。二是对已登记品种的监管。主要是通过农业部发布权威的品种登记信息，以接受社会监督的方式进行管理。当然，若品种

跨区域推广或在生产上存在不可克服的缺陷，也要依法进行相应处理。

2.2 抓好品种登记服务 主要是登记品种筛选评价与推广。这是品种登记制度服务绿色农业发展的重要体现，也是种子管理部门在登记事后做好品种服务工作的着力点。通过品种登记，摸清当前市场销售和品种田间种植情况，并围绕农业转方式、调结构，对非主要农作物品种的区域生态和产业功能进行定位后，按照市场现实需求和未来潜在需求，从现有登记品种中分类分区筛选出一批有品质特色、功能特色、季节特色的优良绿色品种，并通过展示示范等多种方式加快推广应用，提升农业效益，促进种业发展。

2.3 处理好几个关系 一是部与省的关系。根据《品种登记办法》，省级农业主管部门是品种登记的主要责任部门，不仅承担着品种登记申请受理、审查等事前许可审核事项，还负责组织品种登记事后的主要监管工作。因此，各省是品种登记管理的主战场。农业部主要是对登记许可环节中省级提交的审查结果进行复核、审批和统一发布公告，并作为牵头抓总部门，发挥顶层设计和统筹协调作用，实现各省品种登记工作一体化推进、整体化提升。各省根据农业部设定的原则和要求，因地制宜、创造性地开展工作，从而把各方面积极性都调动起来，形成合力推进的格局。

二是管与服的关系。品种登记制度在实施过程中，秉持“简政放权、放管结合、优化服务”的改革精神，即品种管理重点由事前转向事后，先放活后严管。事前许可以“服”为主。在受理、审查、复核等登记许可的各个环节，需牢固树立协助做好登记申请的服务理念，积极帮助申请者解决登记申请问题，使其申请材料符合法定形式要求，不能吹毛求疵、制卡设限，动辄就“卡死”。登记事后以“管”为重。加大种子市场执法检查，依法严厉打击违反《品种登记办法》的行为。同时密切跟踪登记品种大田种植，给农业生产造成损失的，需依法撤销登记。

三是放与接的关系。与品种审定不同，品种登记将品种的入市权交给市场，将品种的选择权交给农民，充分体现了“放”权。但如何让农民从琳琅满目、良莠不齐的品种中选择理想品种，特别是在农业供给侧结构性改革中，科学把握产业方向，调整品种

结构,让农民能够把品种选得好、接得住、留得下,这就需要种子管理部门做好品种选择引导。在品种推介时,应充分尊重农民意愿,明确农民是生产的主体,由农民选择而不是代替农民选择。种子管理部门可以示范引导,加强指导服务,但不可越俎代庖,不能搞品种推荐甚至借用补贴政策强买强卖。

3 推进品种登记制度实施的措施建议

《品种登记办法》实施数月来,各相关单位深化认识、迅速行动,积极开展品种登记申请和审查,农业部先后分3批公告了18种作物649个登记品种信息,品种登记工作扎实起步、成效初显。但由于品种登记涉及主体多、涵盖作物多、业务内容多、配合部门多的“四多”特点突出,加之实际情况复杂、无既有经验可借鉴,在品种登记许可过程中,还存在许可审查标尺不一、效率较低、要求过严及部分申请主体对品种登记制度认识不深不透等问题,登记事后品种的管理服务也尚未进入实质性实施阶段。为执行好、利用好、发挥好品种登记制度,建议加强组织领导,突出工作重点,采取强有力措施,加快推进品种登记全面展开、落地扎根,尽早实现以登记制度强种业、服农业的发展目标。

3.1 以登记审查为切入点,推进许可标准化建设

按照规范审批、高效审批、廉洁审批的行政许可基本要求,加快构建品种登记许可“全事项、全过程、各环节”配套协调的标准体系,推行品种登记许可标准实施,建立健全品种登记许可监督检查评价机制,完善省级审查与部级审批有效衔接工作机制,改进网上许可服务平台,推进品种登记许可规范、高效、透明运行。同时,注重品种登记申请服务,在符合法律规定的框架下,主动帮助申请者做好品种登记申请,提高依法行政服务水平。

3.2 以监督管理为着力点,从严种子市场整治 一是建立上下联动、横向联合、整体运行的执法机制。联合各省市县执法部门、DUS 测试中心和 DNA 检测机构,建立登记品种身份管理机制;联合相关省种子管理站,建立以品种种植地为主、品种登记地为辅的品种适应性管理机制;联合公安与工商等部门,建立高密度、多频次的市场监管机制。二是开展专项检查治理。每年盯住关键销售时期,抓住主要作物种植区域,以应登记而未登记品种为重点,严厉打击登记作物品种违法经营行为。三是强化宣传培训。

通过电视、报刊、微信等多种媒介,以及举办培训班、印发“明白纸”等多种形式,加大《种子法》特别是《品种登记办法》的宣传力度,提高种子企业、经销商等依法经营种子的自觉性和主动性,营造良好的舆论环境。

3.3 以筛选评价为发力点,加快绿色品种推广 以市场需求为导向,以提质增效为目标,以田间试验为平台,结合重要农产品生产保护区、特色农产品优势区建设及“镰刀弯”地区种植结构调整,根据区域产业功能定位,通过区域多点试验,筛选符合直接食用、加工和特殊用途要求的品种,推出一批高产、优质、多抗、适于机械作业的品种,构建符合农业生产和市场发展要求的品种区域结构,并因地制宜集成高产稳产、资源节约、生态环保的栽培技术模式,促进良种良法配套、农机农艺融合,使高产的品种更优质、优质的品种夺高产,丰富农产品供给,满足个性化、多元化、动态化的消费需求。

3.4 以健全体系为支撑点,保障品种登记实施 当前《品种登记办法》有关规定要求已经明确,关键在落实,重点在打造一支法律素养高、作风优良、能打硬仗的品种登记管理队伍。一是健全种子管理机构。积极争取政府支持,保证品种登记人员队伍,增加部门工作经费,改善基础设施条件,提升品种登记许可与市场监管水平。二是增强品种登记管理能力。组织品种登记相关方面的学习培训,围绕品种登记申请与审查,统一制定具体实施原则和标准,及时做好相关主体答疑解惑咨询服务;围绕品种登记事后管理,强化属地监督管理,增强工作主动性,确保有关人员认识到位、措施到位、责任到位。

3.5 以特色品种为延伸点,促进种业融合发展 顺应农业供给侧结构性改革,以关联产业升级转型为契机,探索将新技术、新业态和新模式引入非主要农作物种业。充分发挥农业龙头企业和新型经营主体的带动作用,实行特色品种订单种植,发展精深加工,拓展多种功能,全力做好农业+饮食文化、+观光旅游、+互联网等产业融合发展中的特色农作物品种支撑,实现特色农作物种业由单一品种供应向品种+生产+生态+生活一体化发展,促进种业在多元化转变中培育新的增长点,加快提升种业竞争力,助力特色产业和现代农业发展。

(修回日期: 2018-01-15)