

山东省农作物种业市场监管现状及对策

文婷婷¹ 韩晓濛² 郎丽娜¹ 张天雨¹ 李长杰³

(¹ 山东省种子管理总站, 济南 250100; ² 中共山东省委党校(山东行政学院), 济南 250101;

³ 山东省济南市历城区港沟街道农业综合服务中心, 济南 250102)

摘要:加强种业市场监管,对营造法治、公平、规范的市场环境,推动种业提质增效、转型升级,保障农业生产用种安全意义重大。对农作物种业监管体制的演变进程、法律保障体系的构建过程以及山东省种业市场监管的现状进行研究,并针对存在的主要问题,从健全法规体系、提升人员素质、理顺机构职能、净化市场秩序等方面提出了对策措施,可为加快推进现代种业创新高质量发展提供参考。

关键词:种业;市场监管;沿革;问题;对策

Current Situation and Countermeasures of Market Regulation of Crop Seed Industry in Shandong Province

WEN Tingting¹, HAN Xiaomeng², LANG Lina¹, ZHANG Tianyu¹, LI Changjie³

(¹Shandong Provincial Seed Management Station, Jinan 250100; ²Shandong Provincial Party School of the Communist

Party of China (Shandong School of Administration), Jinan 250101; ³Licheng District Ganggou Street

Agricultural Comprehensive Service Center, Jinan 250102)

山东地处 34~38°N 谷物种植“黄金带”,四季分明、气候温和、阳光充足、土壤肥沃,是全国粮食作物和经济作物重点产区,农业总产值 1.21 万亿元,稳居全国首位,粮食总产连续 9 年突破 500 亿 kg,连续 2 年站上 550 亿 kg 新台阶。山东是农业大省,也是种业大省,其中小麦、玉米、大豆、蔬菜等农作物常年种植面积 1066.67 万 hm² 左右,粮、棉、油、菜等用种量每年约 18 亿 kg。目前全省主要农作物良种覆盖率在 98% 以上,设施蔬菜品种国产化率在 80% 以上,良种对粮食增产的贡献率达 47%,农业用种总体安全得到保障。

1 种业市场监管的沿革

1.1 种业监管体制的演变 新中国成立以来,我国种子产业经历了计划经济“四自一辅”时期、改革开放“四化一供”时期和市场经济产业发展时期 3 个阶段^[1]。2000 年以前我国种子产业基本上处于计划经济管理体制之下,种子工作遵循行政、技术与经营于一体的“三位一体”管理体制,种子机构既是管

理单位,也是经营单位。各级农业部门的种子公司是种子生产经营的主渠道,种子经营以县级种子公司垄断经营为主。

2000 年《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)实施以后,开始实行种子市场准入制度,打破了国有种子企业一统天下的垄断格局,我国种子市场全面放开,种业监管体制进入依法监管时代。2006 年国务院办公厅印发《关于推进种子管理体制改革的意见》,启动种子管理体制改革的文件要求国有种子企业与所属农业行政主管部门彻底脱钩,事企分设,剥离了种子管理机构的经营职能,同时赋予种子管理机构行政许可、行政处罚、行政管理的职能,要求各级种子管理机构加强对种子市场和种子质量的监管,由此,种子管理机构开始肩负起种业市场监管职责。

1.2 法律法规体系的构建与完善 1989 年国务院颁布《中华人民共和国种子管理条例》。农业部门以该条例为依据实施种子管理职能,配合公安、工

商、技术监督进行联合执法办案。2000年《种子法》颁布实施,农业部门开始成为独立的执法主体,省、市、县3级开始健全种子执法管理队伍,开展种子执法监管工作。目前《种子法》已经4次修订,相关法规、配套办法也已制修订,现代种业制度体系日趋成熟完善。

1987年山东省政府颁发实施《山东省农作物种子管理条例》,这是山东省首次制订、颁发的农作物种子管理法规,种子管理工作开始走上依法行政、依法兴农、依法治种的法制化道路^[2]。1991年和2019年分别2次对《山东省农作物种子管理条例》进行修订,最终出台《山东省种子条例》。

2 山东省种业市场监管情况

依法监管是现代种业健康发展的根本保障,是确保国家粮食安全的重要基础。近年来,山东省认真贯彻落实党中央、国务院关于推进种业振兴的重大决策部署及《种子法》《山东省种子条例》等法律法规,起草《山东省农作物种苗管理办法》,制定出台《山东省农作物救灾备荒种子储备管理办法》《山东省农业行政处罚自由裁量基准》等,深入开展种子质量年、监管执法年、品种权保护、质量监督抽查等专项行动,不断强化监管措施,市场环境总体平稳有序。

通过开展普法培训、执法比武、业务骨干评选等活动,全省种业系统人员的业务能力和工作水平得到切实提高,知法守法意识和专业技术能力进一步增强;省、市、县各级农业农村部门不断加大市场监管力度,引导种子生产经营者强化质量管理意识和责任意识,种子质量显著提高,抽检合格率多年保持在98%以上;全省各级种子管理部门和农业综合执法机构密切配合,高度重视种业市场监管和知识产权保护工作,查处了一批违法违规种子企业和经营门店,在行业内形成强大震慑作用,市场环境持续优化,有效保证了农业生产用种安全。

3 存在问题

3.1 种业法规体系有待健全 目前种业法规体系还不是十分完善和健全,比如种苗行业管理制度缺失,种苗生产经营许可证、市场监管执法、案件纠纷处理等缺乏相关依据,制约了全省种苗产业做大做强和健康稳定发展。另外,部分涉农法律法规自颁布以来,修订工作没有及时跟上,相关规定与基层实际

情况脱节,可操作性不强,需要尽快修订完善。

3.2 监管执法人员业务素质亟待提升 近年来,由于单位机构改革、职能调整,监管执法人员未得到及时补充,现有监管人员业务素质参差不齐、执法能力不足。比如在市场检查时,有些工作人员对生产经营不规范行为界定不清;在办理侵权等疑难案件时,法律适用不清楚;部分县(市、区)综合执法部门的执法人员不会办种业案件、不愿办种业案件,导致种业执法被弱化、边缘化。

3.3 机构职能需进一步理顺 种业市场监管与行政执法衔接不紧密,全省各级种子管理部门大多为事业编制,无行政监管和行政执法权,执法部门有行政职能,却缺乏业务技能,因此部分地区市场监管工作未能有效开展;另外在执法任务较重的县级层面,40%的县实行跨领域、跨部门综合执法,农业执法职能由当地综合行政执法局承担,部分种业违法案件由农业农村部门调查取证并作出违法性质认定,然后书面移交给综合执法部门决定是否立案处罚,这种执法模式既浪费时间,又降低执法效率。

3.4 市场秩序仍不规范 部分企业对种子质量重要性认识不足,品质把控不严,使得质量不合格产品进入市场,尤其是种子纯度不合格问题突出;部分生产经营者受利益驱使,生产经营套牌侵权、假冒伪劣、未审先推、包装标签不合格等种子,严重扰乱市场;近年来,随着电商平台兴起,种子销售也开始向线上转移,但由于监管手段缺乏,网络销售种子的各类违法案件也日益增多。

4 对策措施

4.1 完善地方配套种业法规制度 打好种业翻身仗,法治是重要保障。建立健全种业法规制度对于加快传统种业向现代种业转型发展,实现由种业大省向种业强省跨越具有十分重要的意义。要坚持做好调查研究,广泛听取各界意见,了解立法需求,查缺补漏。推动《山东省农作物种苗管理办法》、主要农作物品种审定标准等制修订工作。

4.2 加强从业人员技能培训 市场监管效率取决于监管者的素质、能力,当务之急就是要提高监管人员的专业化水平和技能。要持续加强种业法律法规培训宣传,着力提升种子管理者依法行政能力、种子执法者行政执法能力、种业企业规范生产经营管理

(下转第66页)

- [7] Song R R, Cheng Y, Wen M, Song X Y, Wang T, Xia M S, Sun H J, Cheng M H, Cui H M, Yuan C X, Liu X X, Wang Z K, Sun L, Wang H Y, Xiao J, Wang X E. Transferring a new *Fusarium* head blight resistance locus *FhbRc1* from *Roegneria ciliaris* into wheat by developing alien translocation lines. *Theoretical and Applied Genetics*, 2023, 136: 36
- [8] 李懋学, 陈瑞阳. 关于植物核型分析的标准化问题. *武汉植物学研究*, 1985, 3 (4): 297-302
- [9] 卢宝荣, 颜济, 杨俊良. 鹅观草属三个种的形态变异与核型的研究. *云南植物研究*, 1988 (2): 139-146
- [10] 魏秀华, 周永红, 杨瑞武, 丁春邦, 张利, 张海琴. 鹅观草属三个物种及其居群间核型变异研究. *草业学报*, 2005, 14 (2): 57-62
- [11] Wang X E, Chen P D, Liu D E, Liu P, Zhang B, Zhou B, Friebe B, Gill B S. Molecular cytogenetic characterization of *Roegneria ciliaris* chromosome additions in common wheat. *Theoretical and Applied Genetics*, 2001, 102: 651-657
- [12] 程梦豪, Miroslava K, 孙昊杰, Katčina H, Jaroslav D, 宋新颖, 王海燕, 王秀娥. 基于纤毛鹅观草特异的卫星重复序列开发寡核苷酸探针. *南京农业大学学报*, 2022, 45 (3): 442-452
- [13] Cheng M H, Li X Y, Cui H M, Sun H J, Deng T S, Song X Y, Song R R, Wang T, Wang Z K, Wang H Y, Wang X E. FISH-based “pan” and “core” karyotypes reveal genetic diversification of *Roegneria ciliaris*. *Journal of Genetics and Genomics*, 2023, 50 (2): 135-138
- [14] Wang L, Shi Q H, Su H D, Wang Y, Sha L N, Fan X, Kang H Y, Zhang H Q, Zhou Y H. St2-80: a new FISH marker for St genome and genome analysis in Triticeae. *Genome*, 2017, 60 (7): 553-563
- [15] Wu D D, Zhu X X, Tan L, Zhang H Q, Sha L N, Fan X, Wang Y, Kang H Y, Lu J L, Zhou Y H. Characterization of each St and Y genome chromosome of *Roegneria grandis* based on newly developed FISH markers. *Cytogenetic and Genome Research*, 2021, 161: 213-222
- [16] Wu D D, Yang N M, Xiang Q, Zhu M K, Fang Z Y, Zheng W, Lu J L, Sha L N, Fan X, Cheng Y R, Wang Y, Kang H Y, Zhang H Q, Zhou Y H. *Pseudoroegneria libanotica* intraspecific genetic polymorphism revealed by Fluorescence In Situ Hybridization with newly identified tandem repeats and wheat single-copy gene probes. *International Journal of Molecular Sciences*, 2022, 23: 14818
- [17] Arano H. Cytological studies in subfamily Carduoideae (Compositae) of Japan VIII, The karyotype analysis in tribe Senecioneae. *Botanical Magazine*, 1963, 76: 32-39
- [18] Stebbins G L. Chromosomal evolution in higher plants. London: Edward Arnold Ltd, 1971
- [19] Guo X, Han F P. Asymmetric epigenetic modification and elimination of rDNA sequences by polyploidization in wheat. *The Plant Cell*, 2014, 26 (11): 4311-4327
- [20] 蔡联炳, 冯海生. 鹅观草属五个类群的核型与进化. *广西植物*, 1998 (1): 36-41
- [21] 孙义凯, 赵毓棠, 董玉琛, 周荣华, 许树军. 东北地区小麦族 11 种植物的核型报道. *植物分类学报*, 1992, 30 (4): 342-345
- [22] Liu R, Wang R C, Yu F, Lu X W, Dou Q W. Characterization of genome in tetraploid StY *Elymus* (Triticeae: Poaceae) species using sequential FISH and GISH. *Genome*, 2017, 60 (8): 679-685
- [23] Dou Q W, Wang R C, Lei Y T, Yu F, Li Y, Wang H Q, Chen Z G. Genome analysis of seven species of *Kengyilia* (Triticeae: Poaceae) with FISH and GISH. *Genome*, 2013, 56 (11): 641-649
- [24] Dou Q W, Yu F, Li Y, Zhao Y Y, Liu R J. High molecular karyotype variation revealed in indigenous *Elymus nutans* in the Qinghai Plateau. *Plant Diversity*, 2017, 39 (3): 117-122

(收稿日期: 2023-10-07)

(上接第 58 页)

能力和用种者依法维权能力。还要加强能力建设, 争取支持, 配备必要的技术设施、装备、经费。

4.3 理顺执法管理体制 理顺执法管理体制, 明晰职责边界, 是推进依法行政, 提高管理服务水平的必然要求。要全面梳理政务服务事项, 明确机构、岗位具体履行各项法定职责, 厘清行业监管和行政执法的关系, 健全完善上下衔接的种子管理体系。强化部门联动, 建立完善工作协调机制和信息共享机制, 形成职责明确、配合密切、执行有力的监管执法机制, 确保种业行业监督管理各项措施落实到位。

4.4 全面净化种业市场 市场的规范化、法治化将着力推动资源的优化配置和高效利用, 为构建新发展格局和推进高质量发展提供有力支撑。要持续加强行业监管, 扎实开展专项行动, 严格落实“双随

机, 一公开”要求, 突出重点季节、重点市场、重点作物、重点品种日常监管, 加大种子网络销售平台监管力度。强化案件查办, 对各类违法行为重拳出击、整治到底、震慑到位, 加强跨区域、跨部门种业执法协作, 加大对案情复杂、社会影响较大的违法案件的查处力度。全面营造创新主体有动力、市场主体有活力、市场运行有秩序的良好种业发展环境。

参考文献

- [1] 佟屏亚. 简述 1949 年以来中国种子产业发展历程. *古今农业*, 2009 (1): 41-50
- [2] 山东省地方史志编纂委员会. 山东省志 农业志. 济南: 山东人民出版社, 2000

(收稿日期: 2023-09-09)