

农业种子质量监管与市场准入挑战与机遇

冯维志 那一星

内蒙古呼伦贝尔市农牧业综合行政执法支队

DOI:10.12238/as.v7i4.2416

[摘要] 种子是农业生产的“芯片”,也是农业生产的源头和基础,关系着亿万农民的切身利益。为切实加强种子质量监管,确保农产品质量安全,国家相继出台了一系列政策法规。新修订的《种子法》及《实施条例》于2022年3月1日起正式实施。根据国务院机构改革方案,农业部种子管理局不再保留,有关职能划归国家市场监督管理总局。这一重大变革对种子管理工作提出了更高的要求,种子质量监管也将迎来新的挑战 and 机遇。

[关键词] 种子质量; 质量监管; 种子法

中图分类号: S722.1+4 文献标识码: A

Agricultural and animal husbandry seed quality supervision and market access challenges and opportunities

Weizhi Feng Yixing Na

Inner Mongolia Hulunbuir City Agriculture and animal husbandry Comprehensive administrative law enforcement
Detachment Inner Mongolia

[Abstract] Seed is the "chip" of agricultural production, but also the source and foundation of agricultural production, which is related to the vital interests of hundreds of millions of farmers. In order to effectively strengthen the supervision of seed quality and ensure the quality and safety of agricultural products, the state has issued a series of policies and regulations. The newly revised Seed Law and the Implementation Regulations will come into effect on March 1, 2022. According to the institutional reform plan of The State Council, the Seed Administration of the Ministry of Agriculture will no longer be retained and relevant functions will be assigned to the State Administration for Market Regulation. This major change has put forward higher requirements for the seed management work, and the seed quality supervision will also usher in new challenges and opportunities.

[Key words] seed quality; quality supervision; seed method

引言

修订后的《种子法》及《实施条例》贯彻落实了中央关于深化行政审批制度改革、加快转变政府职能的精神和要求。在市场监管方面,通过完善种子市场准入制度,从根本上解决了长期以来“重审批、轻监管”“准入不准营”等问题。通过强化企业主体责任落实和加强事中事后监管,明确了种子生产经营者的法律责任和义务。通过加大对违法行为的处罚力度,形成了政府、企业、社会共同参与监督管理的新格局。一系列法规的出台实施为新时期我国种子市场监管工作提供了强有力的法律保障。

1 市场准入挑战

种子市场准入制度的改革,是实施乡村振兴战略、深化农业供给侧结构性改革、推动种业高质量发展的重要举措。其目的是通过不断完善种业市场准入制度,推进种业改革创新,促进种

子市场主体多元化,加快构建现代种业体系。目前,我国种业市场主体数量多、规模小、类型杂,新品种培育周期长、风险大,这些都对种子监管工作提出了更高要求。

(1) 品种审定管理方式有待完善。新修订的《种子法》明确了品种审定制度改革思路 and 方向,将“主要农作物品种由农业农村部门统一审定”调整为“主要农作物和其他非主要农作物实行品种审定制度”。但《种子法》明确规定“农业农村部负责统一审定、登记农作物、林木、蔬菜等种子品种”,而非主要农作物的品种认定和登记工作由农业农村部负责。由于国家对主要农作物和非主要农作物实行的是分类管理,且国家已经对主要农作物和非主要农作物的划分标准进行了明确规定,因此《种子法》调整的对象是主要农作物和非主要农作物。目前,我国的林木、蔬菜等非主要农作物还没有纳入统一的品种认定范围。

(2) 品种管理技术支撑能力有待提升。《种子法》及其《实施条例》规定“县级以上人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内作物种子质量监督管理工作”,但在实际工作中,由于各地区之间种子质量监管和执法力度不平衡,以及监管技术支撑能力不均衡等因素的影响,导致农业农村主管部门难以对辖区内的种子生产经营活动实施有效监管。在具体执行中,各地各部门普遍反映对种子生产经营许可审批效率低、质量控制难、监督管理不到位等问题。此外,随着农业农村部开展种子企业诚信体系建设试点工作的推进,市场主体对开展种业诚信体系建设的意愿增强,但对于如何具体落实缺乏具体措施。

(3) 品种登记制度有待完善。新修订的《种子法》规定“国务院农业农村主管部门应当及时公布经审定或者登记的植物新品种名单”。从现行法律规定看,该制度是种子管理工作的基础性制度。在实际工作中,由于植物新品种登记门槛低、程序简单、效率较高等因素的影响,导致当前许多地方出现了“重登记、轻监管”现象。品种登记制度一方面有利于保护农民利益和育种者合法权益;另一方面也容易导致种业企业在品种申请、审定及推广上弄虚作假。因此,科学合理地制定植物新品种登记制度和实施办法尤为重要。

现行《种子法》及其《实施条例》规定“种子生产经营许可由县级以上人民政府农业农村、林业草原主管部门负责实施”,但对许可管理权限和程序均未作出明确规定。新修订的《种子法》及其《实施条例》将种子生产经营许可审批权下放到县级以上地方人民政府农业农村、林业草原主管部门,并规定“实行种子生产经营许可制度”,明确了行政许可实施机关和审批条件等具体内容。然而,在实际工作中仍存在着审批程序复杂、标准不统一等问题。同时,在市场准入条件上也没有明确规定实施时限及相关配套政策措施,对后续品种权保护和监管缺乏有效抓手。此外对于一些新引进品种的生产经营许可问题也没有明确规定。

2 市场准入机遇

新修订的《种子法》及《实施条例》,明确规定种子企业应当具备种子生产经营许可证,种子企业应当具有种子生产经营场所及相应的种子生产、经营设施设备,并对其生产、经营的种子质量负责。这就为从事农作物(含蔬菜)种子生产、销售和使用的种子企业颁发了许可证,企业在申请种子生产经营许可证时,不仅需要提交农业行政主管部门颁发的《农作物品种审定证书》和《植物新品种权证书》,还需要提交种子生产经营许可证,使审查条件更加明确。

新修订的《种子法》及《实施条例》进一步简化了农业行政主管部门核发的《农作物品种审定证书》《植物新品种权证书》的办理程序。比如:申请农作物(含蔬菜)良种繁育,只需提交县级农业行政主管部门核发的《农作物品种审定证书》,不再需提交省级农业行政主管部门核发的《植物新品种权证书》;申请林木良种繁育,只需提交县级农业行政主管部门核发的《林木良种审定证书》,不再需提交省级农业行政主管部门核发的《林木良

种审定证书》。而申请蔬菜品种选育或品种权转让、转让品种使用权,只需提交省级农业行政主管部门核发的《农作物品种审定证书》或《植物新品种权证书》即可。

新修订的《种子法》及《实施条例》要求,对取得种子生产经营许可证的企业和个体工商户实行质量承诺制度。即:企业要承诺其生产经营的种子符合相应的质量要求,并对其承诺承担法律责任。对于未取得生产经营许可证或者未按生产经营许可证规定从事种子生产经营活动的,种子生产经营者要承担相应法律责任。这就意味着:生产经营不符合质量要求或者不符合法定要求的种子,将受到行政处罚;如果严重违反本条例规定,还会受到刑事处罚。

3 主要问题与对策

新修订的《种子法》及《实施条例》将于2022年3月1日起正式实施,对种子管理工作提出了更高的要求。从目前种业发展情况看,种业发展和监管中仍存在一些突出问题,主要有:一是种子企业经营行为不规范,存在种子企业超范围生产经营和种子生产经营档案不健全等问题;二是种子市场监管力量不足,监管能力亟待提升;三是种子质量监管责任落实不到位,存在以罚代管、以罚代法等现象。解决这些问题,必须坚持“以用为本、依法行政、强化监管”的工作原则,创新管理机制,加大监管力度。

一是加强法律法规宣传培训,让企业了解相关政策法规;二是建立健全监管制度机制,形成相互制约、相互促进的工作机制;三是加强部门间的协调配合,形成齐抓共管的良好工作局面。

《种子法》及《实施条例》对种子生产经营行为和质量监管都提出了更高要求。我们将深入贯彻落实党中央、国务院有关决策部署和要求,勇于担当、积极作为、主动作为,为保障农业生产和粮食安全提供有力支撑。

3.1 强化主体责任

《种子法》将种子生产经营者分为两类,即主要农作物种子生产经营者和非主要农作物种子生产经营者。将生产经营种子划分为四个等级,并规定了不同等级的责任义务。《实施条例》进一步明确了生产经营者的法律责任,对生产经营假种子、劣种,未按规定备案、标签标注内容不真实、未按规定建立并遵守质量管理制度等行为,分别设定了行政处罚。对违法经营者,依法吊销许可证、责令停产停业,直至追究刑事责任;对违法生产经营者,由市场监管部门吊销营业执照。种子生产经营许可证有效期届满后继续生产经营的,由原发证机关吊销许可证。按照《实施条例》规定,新申请种子生产经营许可的企业,应当提交《主要农作物品种审定证书》《植物新品种权证书》《品种权转让协议》或者《品种权换证协议》。对违法生产经营者实行“双随机”抽查。

3.2 加强监督管理

加强种子质量监督抽查,依法开展质量抽查检验。根据《种子法》和《实施条例》规定,对生产经营假劣种子和未取得种子

生产经营的种子,依照《中华人民共和国行政许可法》的规定予以处罚;对属于非主要农作物的农作物品种,责令停止使用,并予以公告;对属于主要农作物品种的,吊销其种子生产经营许可证。实施市场主体信用分类监管,依法依规严肃查处制售假劣种子行为。加大监督执法力度,强化执法监督检查。针对新品种增多、新情况新问题增多的情况,要依法加大种子质量抽检力度。根据《种子法》和《实施条例》规定,加强对种子企业、科研育种单位等许可事项的监督检查,对企业不按规定备案或提供虚假备案材料、隐瞒有关情况或者提供虚假材料等行为依法依规进行处罚;对科研育种单位不按规定试验、生产、经营、使用许可证规定生产经营种子等行为依法予以处罚。

4 改革建议

新修订的《种子法》及《实施条例》中,明确规定了种子生产经营应具备的条件、品种审定(登记)程序、生产经营许可证条件和要求,细化了品种审定(登记)的具体规定,同时对品种审定(登记)提出了更高的要求。为了保证法律法规的有效实施,确保新修订《种子法》及《实施条例》顺利实施,在贯彻落实中,需要特别注意以下几点:认真学习新修订的《种子法》及《实施条例》。要深刻领会其主要内容,把握法律的基本精神、核心内容和主要变化;要加强对种子生产经营者的培训,帮助其准确理解法律法规及相关规定,提高依法依规生产经营意识;要对种子生产经营许可证实行“一证一码”管理。

4.1 建立完善的监督管理体系。

目前内蒙古自治区农牧业行政主管部门已成立了内蒙古自治区种子管理机构,在自治区农牧厅设立了种子质量监督检验所,并在12个盟市设立了种子质量监督检验站,负责当地的种子质量监管工作。通过加强监管,切实履行监督职能,依法对种子生产、加工、经营等环节进行监督检查,进一步完善监督管理体系。加强执法队伍建设。通过加强队伍建设,进一步提高种子质量监管水平和能力,确保有效履行职责。

4.2 探索种子生产经营许可证管理新模式

根据新修订的《种子法》及《实施条例》规定,结合种子生产经营许可的实际情况,探索种子生产经营许可证管理新模式,为今后种子生产经营许可证审批工作打下基础。在原有“一证两码”管理基础上,探索“一证一码”管理模式。对于申请生产经营许可证的企业,将其提交的申请材料 and 营业执照扫描件以及承诺书扫描件进行备案管理,并与国家种业大数据平台实现数据对

接。通过国家种业大数据平台对企业备案材料进行审核,对通过审核的企业发放种子生产经营许可证二维码电子证书;未通过审核的企业,在种子生产经营许可证有效期内继续保留纸质版。新品种推广使用前,对品种进行标签备案。

4.3 加强种子质量监管

要在种子生产过程中加强质量管理,建立健全种子质量管理制度,按照相关要求对种子生产,严格落实生产技术规程,建立完善种子生产档案;要对种子质量进行严格把关,建立健全种子质量检验制度,实行“三证”(品种审定证书、品种登记证书、生产经营许可证)齐全的种子质量标准,加强对种子质量检验人员的培训和考核;要规范种子标签标注行为,在标签中注明主要农作物品种名称、审定编号、审定时间、适宜种植区域及种植季节等信息;要依法加大对假冒伪劣品种的查处力度,加强对农民购买使用的自留种和引种的检查,发现问题及时处理;要依法严厉打击非法生产经营假劣种子行为。

5 结语

新修订的《种子法》及《实施条例》是对我国种子立法的一次全面系统修改,是对种子行业管理体制的一次重大变革,对于维护种子市场秩序、促进种子行业健康发展、保障农业生产用种安全和农民利益具有重大意义。我们要以新《种子法》及《实施条例》的出台为契机,加强《种子法》及《实施条例》的学习宣传和贯彻落实,积极推动种业管理体制机制创新,加强种子企业监管,强化种子质量监管,落实种业市场主体责任,加大种子执法力度,严厉打击违法经营行为。同时,积极探索“互联网+”背景下种业监管新模式,促进种业高质量发展。要在做好种质资源保护、育种创新和种业技术服务等工作的同时,充分发挥好法律法规对行业的规范作用和引导作用。

[参考文献]

- [1]卢应涛.中国转基因种子市场准入、竞争风险与监管优化[J].分子植物育种,2021,19(20):6942-6946.
- [2]赵娜萍.中国农业种子市场的监管现状及法律问题研究[J].分子植物育种,2022,20(02):635-641.
- [3]刘冰,陈国瑛.农作物种子质量监管存在的问题与建议[J].中国种业,2020,No.306(09):22-24.

作者简介:

冯维志(1970--),男,汉族,辽宁人,本科,农艺师,农业种子学和农牧业综合执法方面。