

我国农作物品种审定制度改进建议

范明亚¹, 卞辉² (1. 南京农业大学人文社会科学学院, 江苏南京 210095; 2. 淮海工学院土木与港海工程学院, 江苏连云港 222005)

摘要 概述了我国农作物品种审定制度发展历程, 分析了我国农作物品种审定制度存在的问题, 提出了相应的改进建议: 建立品种审定专家库; 根据生态环境明确品种适宜种植区域; 根据市场需求修改品种审定标准; 根据社会发展及时撤销不适宜品种审定; 完善监管机制及救济制度。

关键词 农作物; 品种审定; 问题; 对策

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)06-0247-03

Suggestions on Improvement of Crop Variety Approval System in China

FAN Ming-ya¹, Bian Hui² (1. College of Humanities & Social Sciences, Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095; 2. School of Civil and Ocean Engineering, Huaihai Institute of Technology, Lianyungang, Jiangsu 222005)

Abstract We summarized the development process of the crop variety validation system in China, analyzed the existing problems of the crop variety validation system, and put forward the corresponding improvement suggestions; Establishing variety validation expert library; according to the ecological environment of the appropriate species suitable for planting areas; according to market demand to modify the variety of validation standards; in accordance with the social development of the timely withdrawal of unsuitable varieties of validation; and improving the regulatory mechanism and relief system.

Key words Crop; Variety validation; Problem; Countermeasure

品种审定制度是我国特有的农作物品种市场准入制度, 属于行政管理制度。由品种审定委员会对申请人新育成或引进的品种, 通过区域试验和生产试验, 对照品种审定标准从丰产性、稳产性、适应性、抗逆性、品质、生育期以及其他经济性状方面进行综合鉴定评价, 审定通过的品种, 由品种审定委员会编号、颁发证书, 同级农业主管部门公告, 公告后可以在相应区域推广种植。其中, 国家级品种审定委员会由农业部设立, 省级品种审定委员会由省级人民政府农业主管部门设立。品种审定制度为种子市场严格把关, 但其存在的问题日渐明显, 在坚定继续追随品种审定制度步伐的同时, 也应对其不足之处作出调整, 以求更适应现今的市场经济。

1 我国农作物品种审定制度发展历程

20世纪60—70年代, 我国农作物品种审定首先在广东、山西、辽宁、黑龙江、河北等省份开展, 我国的品种审定管理工作实际上经历了从地方到国家的历史路径。1982年原农牧渔业部颁布了《全国农作物品种审定试行条例》, 农作物品种的国家级审定由此开启。1991年国务院颁布《中华人民共和国种子管理条例》, 以行政法形式确立了农作物品种审定的法定效力^[1]。2000年《中华人民共和国种子法》的颁布, 使得主要农作物的品种审定制度第一次以法律的形式确立, 在社会的不断发展中, 为了更加适应市场需求, 经过了2007、2013年2次小幅度修改和2015年较大幅度的修改。为了科学、公正、及时地审定主要农作物品种, 2001年农业部根据《种子法》制定了《主要农作物品种审定办法》, 提高了品种审定制度的可操作性。迄今为止, 为了适应社会发展的需要, 《主要农作物品种审定办法》经过了多次修改, 最新的是农业部2016年第6次常务会议审议通过, 并且自2016年8

月15日起施行, 农业部2001年2月26日发布、2007年11月8日和2014年2月1日修订的《主要农作物品种审定办法》, 2001年2月26日发布的《主要农作物范围规定》同时废止。长期以来, 在我国农业生产中, 品种审定制度的作用毋庸置疑, 其最大程度保证了用种安全, 生产上使用的品种基本上都是通过区试审定的品种, 有效保证了农业生产持续、稳定和健康发展。

2 我国农作物品种审定制度存在的问题

2.1 品种审定主体不科学及其责任规定不明确

《主要农作物品种审定办法》第六条规定, “品种审定委员会由科研、教学、生产、推广、管理、使用等方面的专业人员组成。委员应当具有高级专业技术职称或处级以上职务, 年龄一般在55岁以下。每届任期5年, 连任不得超过两届”。这一规定有几点不妥之处。首先很显然具有一定文化背景的新型农业主体被无情地拒之门外, 对于种子的好坏, 他们的话语权最强。其次, 管理层人员与农业接触最多的一般是科级人员, 根据现行法律显然无缘于审定。再次, 专业委员会成员缺少相应的回避制度。我国是讲究“人情”的国家, 许多品种身份委员会的成员本人可能就是参试品种的选育人, 这时品种审定中就会出现互相包庇的现象, 这违背了《种子法》的公正原则, 不利于我国的用种安全。

《种子法》第71条规定: “违反本法第十六条规定, 品种审定委员会委员和工作人员不依法履行职责, 弄虚作假、徇私舞弊的, 依法给予处分; 自处分决定作出之日起五年内不得从事品种审定工作”。首先处罚较轻, 其次在现实中很容易规避。目前我国的品种审定委员会还没有完善的监督机制, 而品种审定委员会的权力仅仅掌握在少数人手中, 为权力寻租提供了极大的方便。委员会的责任却与集中的权力相反, 委员的责任相对较小。未经审定的品种出现问题由企业负责, 而通过审定的品种, 因品种审定委员会在审定过程中没有发现品种缺陷而造成农业生产的损失, 他们不需要负

责任,这种只享受权力却无需承担责任的现象极易导致权力的滥用。

2.2 品种审定区域划分不合理 迄今为止,我国农作物品种审定区域还未有一个相对合适的标准。《种子法》第十六条规定:“通过国家级审定的主要农作物品种在全国适宜的生态区域推广,通过省级审定的品种只能在本行政区域内适宜的生态区域推广,欲向同一适宜生态区的相邻省、自治区、直辖市推广的,须经其农业行政主管部门同意”。由此可见我国品种审定区域划分是以现行的行政区划为基础的,这无疑违背了自然规律。众所周知,农作物生长在其事宜的生态区域,这包括适宜的光照、温度、水分等,但是行政区划的界线往往与生态区域的划分并不是完全吻合^[2],正因如此,我国存在同一个生态区域被划分至2个甚至更多的省份,也因此有了引种一说,这给品种的推广造成了极大的不便。

2.3 品种审定周期长 目前我国,品种要通过审定需经过比较试验、区域试验、生产试验和品种特异性、一致性和稳定性测试(简称DUS测试),仅区域试验就不少于2个生产周期,生产试验不得少于1个生产周期,所以一个品种最终通过审定需要至少3~4年的时间^[3]。在欧美,因生物技术广泛应用于育种,竞争力更强的品种进入市场的速度越来越快,以前每个品种的生命周期有5~7年,现在往往只有2~3年^[4]。尽管2016年8月最新实施的《主要农作物品种审定办法》缩短了试验周期,修改后的品种审定制度最多也只是提前了1年的时间,品种通过审定仍然需要3~4年的时间,而审定之后得到推广,推广中受到广大农民的认可又需要很长时间。品种审定耗时过长,有诸多弊端:首先,缩短了新品种的生命周期,同时导致新技术转化为生产力的速度减缓。这将导致品种审定无法满足科学研究的需要,而且在经济全球化的今天,不符合市场化要求的品种审定制度必将影响种子产业的发展。其次,许多企业考虑到审定耗时长而错过最佳推广时间会冒着违法的风险而未审先推,这不利于对种子市场的管理。

2.4 品种审定标准与市场经济脱轨 长期以来,品种审定标准主要是以产量为中心^[5]。在新中国成立初期,我国农产品长期处于相对短缺状态,为了不断提高我国的粮食和农产品的产量,审定标准必须以产量为中心。进入21世纪以来,随着市场经济的发展,人们对农产品的需求越来越多样化,农产品供给达到了基本平衡,农业的生产目标不再只着眼于产量,而越来越重视效益。能够提高农业生产效益并且顺应市场需求的品种才是真正的优良品种,它要有高产的潜力,在当前市场高产潜力不再是首当其冲的。但按目前品种审定标准,若非高产的品种,无论是国家审定标准还是省级审定标准,都难以通过审定。因而许多虽符合市场但产量不符合审定标准的品种往往被拒之门外,而有的品种虽然通过了审定却因种种原因而只局限于小面积推广。有一些品种虽通过审定也得到大面积的推广,但却因农产品的质量而遭到农民的质疑,如隆平高科的两优0293超级水稻在2006年通过审定后,一路迅速发展,但在宣传中,强化产量,忽视抗性、

米质。在2014年就出现了安徽蚌埠万亩种植了超级水稻的粮田减产或绝收的现象,最终的调查结果竟然是抗性问题的。此后半年,安徽省农业部门下属的种子管理总站多次要求两优0293种植区域不包括安徽省。除抗性问题的外,米质问题也导致超级水稻在国际市场上缺乏竞争力。美国普渡大学食品工程博士云无心在考察了国外市场后发现,我国的超级稻在国际市场上并不占优势,原因就在于米质一般。而日本在1981年发展超级稻是为了开发有高产能力的“饲料稻”,仅仅用作饲料,所以对产量要求远远高于对质量的要求。但我国在为了应对粮食安全,发展超级稻时并没有考虑到这一至关重要的差异。

2.5 品种审定与品种撤销速度不匹配 2007年11月8日,农业部以清理部门规章的形式修改了《主要农作物审定办法》,增加了品种退出制度,终结了通过审定的品种“只生不死”的历史。时隔9年,2016年农业部修改了《主要农作物审定办法》,将“退出”修改为“撤销”。无论是退出还是撤销,都表明不符合现代社会发展的品种都将被淘汰。自1981年12月农业部成立第一届全国农作物品种审定委员会以来,国家和省两级农作物品种审定委员会审定通过了主要农作物品种约1.7万个,退出品种约0.7万个。通过审定的品种远远多于退出品种。因自身知识缺乏以及信息不对称等,面对数以百计的品种,农民难色做出有效的抉择。因此,对于不符合市场需求、不符合种植条件的品种应及时撤销,如超级稻两优0293、新麦18都应及时退出不适宜的种植区域市场。

3 完善农作物品种审定制度的建议

3.1 建立品种审定专家库 作为保障农业生产安全用种最有效措施品种试验审定制度,其品种审定结果具有法律效力,不可随意更改。具有职务、职称的专业人员一般都是各个行业的领导,繁忙的工作使其到试验点的时间有限。修改《农作物品种审定办法》中关于品种审定委员会成员组成的规定,允许种植大户或有经验的农民进入品种审定委员会。建立审定专家库,符合条件的人均可申请入库,除了各个具有职称、职务的人以外,专家库应在全国各地招募大面积种植区域的种子使用人^[6]。审定委员分别从具有职务、职称的人和种子使用人中随机抽取,被抽取参加品种审定的人,应酌情减轻行政工作的劳动强度,育种参试人在3年之内不得作为专家参加审定。

3.2 根据生态环境明确品种适宜种植区域 生态环境是农业生产发展的基础,其影响着农业生产的种植种类。如果根据生态环境划定生态区域,根据生态区域划定品种种植区域,会有更好的效果。一些地貌结构、土壤等条件相似,受相同气候影响的生态系统所构成的区域性单元被称为生态区域。我国地广物博,生态区域的界限与行政区域的划分不可能相同,同一个行政区域可能有多个生态区域,而同一个生态区域也可能分布在几个行政区域内。虽然我国已有引种,但这无疑影响了品种的推广速度,增加推广成本。除此之外,品种的适宜种植区域应随着生态环境的变化及时做出相应的调整。随着全球气候变暖的加剧,我国主要农作物品种

的布局也随之变化。据估算,到 2030 年我国种植业产量在总体上因全球变暖可能会减少 5%~10%,其中小麦、水稻和玉米均以减产为主。

3.3 根据市场需求修改品种审定标准 品种审定标准由同级农作物品种审定委员会严格制定。无论是选拔品种还是评价品种都需要依据一定的标准。随着市场经济高速发展,品种审定标准必须遵循价值规律导向下的市场准则,市场是评价品种好坏的最终裁判,不符合市场需求的品种终将被撤销。根据市场需求,及时修订审定标准,使通过审定的新品种无论是在米质、抗性等方面都比以前的品种要高出一筹,达到品种更新的目的。对于增产方面,因为我国已基本实现粮食产量的供需平衡,可以适当放宽要求。对于高产低质的品种,若适合用作饲料,可以通过审定,但需在各项标签上标明只适合用作饲料,不可给人食用。

3.4 根据社会发展及时撤销不适宜品种审定 虽然近几年国家和各省都充分认识到了品种撤销工作的重要意义,品种撤销工作也取得了一定的成绩,但撤销的基本都是 2000 年以前的审定品种,对于新通过审定的品种却没有做到及时撤销。除了个别因推广面积较大的使用年限达 10 年,品种最佳使用年限一般为 5~6 年,种性退化严重,严重影响农民收益。建立品种表现管理跟踪体系,出现严重且不可克服的缺陷、种性严重退化或失去使用价值的分情况撤销审定。对于仅仅不适合某区域种植的品种,只要退出该区域市场即可,无须撤销审定。既要把好审定关,也要做到有进有撤,只有符合市场经济规律才更有利于种业健康发展,更好地维护农民权益,保证我国农业生产安全。

3.5 完善监管机制及救济制度 为了更有效地保护农民利益,应完善农作物品种审定的监管机制,加大处罚力度。公

开审定程序,使社会监督发挥作用,也保证了参审者、经营者和种子使用者的知情权。品种审定专业委员会有权决定品种通过与否,除了因现在科学技术不能发现的原因导致通过审定的品种不适宜种植外,一旦专家审定的品种出了问题导致农民利益受到损害,根据权责一致原则,专家应承担相应责任,同时政府承担连带责任,从制度上解决因种子质量问题带来的经营者和农民之间的纠纷。

完善监管机制的同时,亦要完善救济制度。目前,由于我国一些体制不完善,当使用的种子出现问题时,农民几乎是投诉无门。完善救济制度,是保障农民利益的必然要求,也是维护种子生产企业和经营者利益的重要途径。虽然新《种子法》关于农民种子质量纠纷做出了一些法律责任规定,但偏向于行政处罚,对于最有力的司法救济,因各种原因农民可望而不可即。针对农民作为一方当事人的种子质量纠纷可以建立小额诉讼制度。小额诉讼制度效率高,费用低,一审终审,节约司法资源。对于小额诉讼制度,因农民自身能力缺乏,应实行举证责任倒置,以加强农民维权的积极性。完善《消费者权益保护法》《侵权责任法》以及相关救济法律法规,让种子使用者、经营者有法可依。

参考文献

- [1] 李瑞. 新品种保护与品种审定制度:兼评种子法第三次修改[J]. 电子知识产权, 2016(7): 55-63.
- [2] 李媛辉,董川玉. 论我国《种子法》的修订与完善:以品种审定制度为视角[J]. 法学杂志, 2014, 35(12): 57-64.
- [3] 杨国航,孙世贤. 关于农作物审定品种退出机制实施原则的探讨[J]. 种子, 2011, 30(9): 99-101.
- [4] 孙洁. 品种审定制度迈出新步伐[J]. 中国农村科技, 2014(3): 36-39.
- [5] 陈学文. 我国现行农作物品种审定管理制度存在的问题及改革建议[J]. 种子科技, 2014(10): 14-15.
- [6] 马淑萍. 种业领域的新改革[J]. 农家参谋(种业大观), 2014(1): 11-12.

(上接第 246 页)

4.4 完善对村干部的管理机制 一方面可以定期组织村干部培训,及时学习国家关于美丽乡村建设的新政策,提高工作效率;另一方面对村干部工作进行划分整合,避免出现“挂空职”现象,要做到各司其职。

参考文献

- [1] 王卫星. 美丽乡村建设:现状与对策[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53(1): 1-6.
- [2] 张飞,马静. 论美丽乡村标准化建设的质与量[J]. 经营管理者, 2015(19): 253.
- [3] 曲文肖,陈磊. 日本的造村运动及其对中国新农村建设的启示[J]. 世界农业, 2006(7): 8-11.
- [4] 朴振焕. 韩国新村运动:20 世纪 70 年代韩国农村现代化之路[M]. 潘伟光,等译. 北京:中国农业出版社, 2005: 1-10.
- [5] 姜爱林,陈海秋. 韩国新村运动基本理论体系研究论纲:一个初步的研究框架[J]. 高校社科动态, 2007(1): 32-41.
- [6] 常江,朱冬冬,冯姗姗. 德国村庄更新及其对我国新农村建设的借鉴意义[J]. 建筑学报, 2006(11): 71-73.
- [7] 温铁军,温厉. 中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训[J]. 中国

软科学, 2007(7): 23-29.

- [8] 温铁军,杨柳. 中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展[J]. 理论探讨, 2012(6): 76-80.
- [9] 贺雪峰. 乡村建设不是要将乡村建得比城市好[J]. 农村经营管理, 2016(5): 27.
- [10] 黄磊,邵超峰,孙宗晟,等. “美丽乡村”评价指标体系研究[J]. 生态经济(学术版), 2014(1): 392-394.
- [11] 云振宇,刘文,张瑶,等. 浅析我国美丽乡村标准体系构建[J]. 中国标准化, 2015(9): 66-72.
- [12] 王玲. 发展创意农业,助力山东美丽乡村建设[J]. 人文天下, 2015(23): 29-33.
- [13] 应珊婷,郑勤. 《美丽乡村建设指南》国家标准解读[J]. 大众标准化, 2015(6): 10-11.
- [14] 李文娟. 山东:发布生态文明乡村(美丽乡村)建设评价标准[J]. 工程建设标准化, 2016(5): 30.
- [15] 刘彦随,周扬. 中国美丽乡村建设的挑战与对策[J]. 农业资源与环境学报, 2015, 32(2): 97-105.
- [16] 樊晓民. 对美丽乡村建设的几点思考[J]. 西部财会, 2014(2): 55-57.
- [17] 于法稳,李萍. 美丽乡村建设中存在的问题及建议[J]. 江西社会科学, 2014(9): 222-227.