

NONGYE FALV YANJIU LUNCONG

农业法律研究论丛

(2013)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院
中国农业经济法研究会
——编

农业立法

种子法修改的几个问题（上）
完善我国农产品市场法律制度研究
关于完善农村土地承包法律制度的若干思考

农业执法

农产品质量安全监管职能调整对农业部门的影响
农业法律适用规则与实践
论我国农业综合执法的效率追求
关于农村集体土地征收制度改革思考

理论前沿

农村土地承包经营面临的困境与问题
统一不动产登记视野下的农村房屋登记
我国保障农产品质量安全中公众参与制度问题研究
科企合作的法律保障机制分析
——以农作物种业为例

域外视点

美国农业法案的最新进展
论欧盟发展现代农业的法律促进
国外主要国家转基因标识制度研究及对中国的启示
国外农村消费信贷促进机制研究述评
——基于法律激励与约束的视角



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农业法律研究论丛

(2013)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院
中国农业经济法研究会
——编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业法律研究论丛. 2013 / 农业部产业政策法规司,
农业部管理干部学院, 中国农业经济法研究会编. —北
京: 法律出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6817 - 6

I. ①农… II. ①农…②农…③中… III. ①农业法
—中国—文集 IV. ①D922.44 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 204154 号

农业法律研究论丛(2013)

农业部产业政策法规司
农业部管理干部学院 编
中国农业经济法研究会

责任编辑 潘洪兴
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2013 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印业有限公司

印张 13.5 字数 140 千

印次 2013 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张健伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 6817 - 6

定价: 35.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)



卷 首 语

当前,我国“三农”事业发展正处于历史上最好的黄金时期。推动“三农”事业持续健康快速发展的一条重要经验,是不断加强和完善法制建设。改革开放以来相继形成的 42 部主要规范农业与农村方面的法律法规以及 100 多部涉及农业和农村问题的法律法规,对于完善农业生产经营体制,稳定扩大对农业的支持和投入,加强农业生产资料市场监管,保障农产品质量安全,促进农业科技进步,保护农业生产经营组织和农民利益,提高农业生产和农民进入市场的组织化程度,起到了重要的引导、规范、保障和促进作用。

农业法律研究是农业农村法制建设的基础性工作。加强新时期农业法律研究要顺应现代农业内涵愈益丰富、功能不断拓展的发展趋势,在市场化、国际化的大背景下和农业现代化与工业化、信息化、城镇化同步发展的总要求下,着力研究回答现实课题。要以法学为基础,与经济学、社会学、管理学、哲学、政治学等相关学科结合,综合运用多学科交叉的研究方法。要坚持规范研究与实证研究相结合,把社会公平正义的法治理念、强农惠农的政策导向、发达国家现代农业的建设经验和我国的国情、农情统一到农业



法律研究实践当中去,这是服务和促进农业法制建设必不可少的基础。两相结合,才能全面推进农业法律理论与实践的发展。

农业部管理干部学院农业法律研究中心(农业部法律服务中心)是农业部系统开展农业法律研究、培训、咨询、服务的专门机构,近年来,先后承担了一系列国家级、省部级重要研究课题,形成了一批有重要参考价值的研究;参与多部法规、规章的制修订,在农业立法执法、农业植物新品种保护、种子法律制度、转基因生物安全管理方面形成了比较丰厚的成果。组织编写的《农业领导干部学法用法读本》、《农业行政处罚程序及文书制作实务》、《农业行政执法案卷与评析》、《农业法律问题研究报告选编》、《农资监管案例评析》、《植物新品种保护案例评析》,受到读者广泛好评,对指导各地执法实践起到重要作用。

作为研究农业与农村法律问题的全国性学术团体,中国农业经济法研究会始终坚持按照党中央、国务院依法治国、依法行政、强农惠农富农的战略部署,积极组织开展学术研讨活动,为健全完善农业与农村法制建言献策。2013年12月,研究会在北京成功举办了第五次会员代表大会,完成了换届选举,同时围绕“现代农业与法制”这一主题,就农村土地法律制度创新与完善、现代农业经营主体的培育与规范、农产品质量安全、农业执法等问题进行了研讨、交流,形成了较为丰富的成果。

2011年、2012年,在农业部产业政策与法规司的指导和支持下,我们结集出版《农业法律研究论丛》。受到了农业及法学领域的一致欢迎。为此,我们决定,继续编辑出版《农业法律研究论丛(2013)》。这部专辑分设“农业立法”、“农业执法”、“理论前沿”



和“域外视点”四个板块,编入“种子法修改的几个问题”等15篇论文,涉及种子法修改、农产品安全、农村土地承包、农村房屋登记、集体土地征收、农业科技创新、农业综合执法及美欧农业法律发展动态。

党的十八大指出“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”,强调法治是治国理政的基本方式,强调用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。十八届三中全会决定指出,建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。这昭示了农业法律研究将有更多的新领域、新课题值得我们去关注。开拓新领域、研究新课题、推动新发展,团结同仁、凝聚共识、服务“三农”,是我们的责任和使命。我们热切期望法学界、农业界和社会各界人士关心支持《农业法律研究论丛》的编辑出版,通过大家的共同努力搭建一个平台,每年推出新成果,为农业法律研究和农业法制实践贡献力量。

编者

2013年12月



目 录

农业立法

种子法修改的几个问题(上)

..... 刘振伟 / 1

完善我国农产品市场法律制度的建议

..... 张红宇 王乐君 李迎宾 杨东霞 曹鸾骁 / 14

关于完善农村土地承包法律制度的若干思考

..... 朱立杰 / 22

农业执法

农产品质量安全监管职能调整对农业部门的影响

..... 李 生 陈朱勇 / 30

农业法律适用规则与实践

..... 杨东霞 / 39

论我国农业综合执法的效率追求

..... 任敬华 / 55

关于农村集体土地征收制度改革的思考

..... 李迎宾 / 66



理论前沿

- 农村土地承包经营面临的困境与问题
..... 朱守银 / 77
- 统一不动产登记视野下的农村房屋登记
..... 高圣平 申 晨 / 82
- 我国保障农产品质量安全中公众参与制度问题研究
..... 孟雁北 何思思 / 98
- 科企合作的法律保障机制分析
——以农作物种业为例
..... 贺利云 / 119

域外视点

- 美国农业法案的最新进展
..... 杨东霞 贺利云 / 137
- 论欧盟发展现代农业的法律促进
..... 曾文革 罗 燕 / 148
- 国外主要国家转基因标识制度研究及对中国的启示
..... 汪 明 / 169
- 国外农村消费信贷促进机制研究述评
——基于法律激励与约束的视角
..... 胡元聪 / 183



种子法修改的几个问题(上)

刘振伟*

《种子法》修改是十二届全国人大常委会五年立法规划中的一类立法项目,并列入2014年年度立法计划。《种子法》修改由全国人大农委牵头,农业部、国家林业局、科技部、国家发改委、财政部等部门参与。从2011年在广东省开始立法调研到基本完成草案稿,历时三年多时间。这一涉及农业核心竞争力的重要法律制度,由于调整对象涉及育种者、繁种者、用种者、经营者、管理者、执法者六大主体,涵盖科研、生产、流通、进出口、种质资源保护及知识产权保护等领域,各方利益诉求多元、各种观点碰撞激烈,协调难度之大,实不多见。如何使修改后的《种子法》,既符合现代种业的发展趋势,又适应我国种业发展仍处于初级阶段的现实,经得起历

* 刘振伟,全国人大常委会委员、农业与农村委员会副主任委员。



史和实践检验,是贯穿《种子法》修改全过程的核心问题。我们按照科学立法、民主立法的理念,在国务院有关部门的大力支持下,深入调查研究,广泛听取意见,研究国外种业管理的有效做法,修改工作取得阶段性成果。本文对《种子法》修改的思路谈一点看法,以期对统一思想认识及加快立法进程有所裨益。

一、我国种业发展的三个阶段

新中国成立以来,党和国家始终高度重视种子工作和种业发展。20世纪60年代的中央文件提出“种子第一,不可侵犯”;毛泽东同志提出把“培育和推广良种”作为发展农业的重要措施之一;邓小平同志强调“农业靠科学种田,要抓种子、优良品种”,“农业问题最终要由生物工程来解决”;党的十七届三中全会决定和近年来的中央一号文件,都对推动现代种业发展提出明确要求。中国用占世界9%的耕地养活占世界22%的人口,生产占世界25%的粮食,优良品种的培育和推广发挥了重要作用。

我国种业发展大体经历了计划体制、政企合一和转型发展三个阶段。各个阶段的发展都是由当时的农业生产方式、生产力水平及农村经济体制决定的,具有其特定历史条件下的合理性。

(一) 计划体制阶段(1949年至1977年)

新中国成立初期,农村土地归农民个人所有。在初级社时期,与个体经营相适应,生产用种主要是农民自繁。农民响应政府号召,就地繁育优良品种,多余的由政府预约收购调配,“家家种田,户户留种,种粮不分,以粮代种”是当时的真实写照。高级社时期,良种繁育逐步转变为主要由农场承担。到了人民公社时期,又形



成了主要由村集体自繁、自选、自留、自用,国家辅之以必要调剂的“四自一辅”模式。三年困难时期,农业生产陷入低谷,粮食紧缺,农作物种子出现严重混杂退化,为此,全国建立以县良种场为骨干、公社良种场为桥梁、生产队种子田为基础的三级良种繁育推广体系,名义是三级体系,但由于技术水平不高,管理力量薄弱,种子“一年纯、两年杂、三年退化”问题十分普遍。

这一阶段,种子是生产资料和产品,没有商品属性,也没有形成种子企业和种子市场。

(二) 政企合一阶段(1978年至2000年)

改革开放以后,农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,种业也形成了布局区域化、生产专业化、加工机械化、质量标准化、以县为单位统一供种的“四化一供”模式。各地以种子站为基础建立具有垄断地位的县种子公司,按照“不赔钱略有盈余”原则开展种子加工经营活动,这一阶段的种子有了商品属性。1995年,国家开始实施包括良种选育、生产繁殖、加工包装、推广销售、质量管理为主要内容的“种子工程”,提出了种子产业化发展思路:第一步,行政推“三率”(标牌统供率、种子精选率和种子包衣率);第二步,竞争建中心(建立大中型农作物种子加工中心);第三步,联合建集团(培育较大规模的种业集团公司)。“种子工程”的实施,提升了良种化水平,到2000年,我国共育成并推广农作物新品种1210个,主要农作物品种更换率达56%,商品种子生产和经营量达到80亿公斤。同时,种子管理体制开始改革,种子站与种子公司分设,管理职能归站,经营职能归种子公司。由于种子站与种子公司是“一套人马、两块牌子”,职责、经费、人员没有做



到完全分离。种子公司由于缺资金、缺技术、缺人才、缺管理,生产经营陷入困境,资产负债率居高不下,负债经营的占70%以上。

这一阶段,种业经营实质上仍是政企不分,种子市场仍是不充分竞争市场。但是,提出了政企分开的改革思路并为之探索,为深化改革作了必要的准备。

(三) 转型发展阶段(2000年至今)

2000年颁布实施的《种子法》,为打破国有种子公司垄断经营,推动多元市场主体发育提供了法律保障,种业发展进入从计划体制向市场经济体制转型发展阶段。这一阶段有三个特点:一是种业生产经营由单一主体逐步向多元主体转变;二是种业发展由主要靠行政推动向政府推动加市场拉动转变;三是种子经营和管理体制全面实现政企分开。

2011年至2013年,国务院先后出台了《关于加快推进现代农作物种业发展的意见》、《全国现代农业发展规划(2011~2015年)》,国务院办公厅印发了《关于深化种业体制改革提高创新能力的意见》,明确了农作物种业是国家战略性、基础性核心产业,提出了新时期种业发展的指导思想、基本原则、发展目标和保障措施,这是新时期国家对种业发展作出的重大部署,种业发展将面临新的机遇和挑战。

二、依法治种的十三年实践

《种子法》颁布后,国务院及农业、林业部门先后制定出台了40多项配套法规和规章,全国25个省、区、市制定了地方性种子法规,形成了以种子法为核心的较为完整的法律法规体系,标志着我



国种业发展进入依法治种时期。十三年来,我国种业发展成效是明显的,农作物良种覆盖率达到 96%,涌现了一批较有实力的种子企业,国家对种业支撑保障体系初步形成。可以说,在“三农”领域,种业是依法治理成效较为明显的行业,种子法对种业发展带来的积极影响不容低估。

(一) 良种培育能力提高,植物新品种保护力度加大

《种子法》实施以来,我国大力推动种质资源库(圃)建设,在过去工作基础上,共搜集保存各类农作物种质资源 43 万份,居世界第二位,其中收集野生植物种质资源 5 万余份,从国外引进种质资源 2.3 万多份,保护濒危物种 59 个;建成了 26 种作物的 100 个国家农作物改良中心和分中心;建成了 46 个国家重点实验室和 59 个国家工程技术研究中心;启动实施分子育种专项和 36 种作物产业技术体系创建,创制了 1 万多份具有应用价值的育种材料;在粮食主产区和制种优势区建设良种繁育基地 358 个,认定了 57 个国家级种子生产基地。

培育推广了一批高产、优质、多抗、高效的主要农作物新品种。累计通过国家和省级审定的主要农作物品种 15794 个,其中国家级审定 1754 个;通过审(认)定的林木良种 4842 个,主要造林树木良种使用率达到 50% 以上。

植物新品种权申请量年均增长 40%, 年申请量在国际植物新品种保护联盟成员国中排名前 4 位。目前,农业部共公布了 9 批、93 种植物新品种保护名录,授予新品种权 4018 个,国家林业局共公布 5 批、198 种植物新品种保护名录,授予新品种权 584 个,涵盖了主要农作物和主要林木品种。截至 2012 年年底,全国共受理育



种发明专利申请 8400 多件,授权 3200 多件,其中企业申请量为 1900 多件,授权 560 件。

育种科研队伍迅速发展。目前全国有 400 多家专业科研院所,10 多万科技人才从事育种工作。国内较大的种子企业投入人力、物力、财力建立研发中心。自 2002 年以来,在通过国家级审定的杂交玉米品种中,科研院所占比由 77.5% 下降到 29%,种子企业占比由 22.5% 上升到 71%。

(二) 种子企业实力增强,供应能力提升

种子企业在市场竞争中逐步成长。目前全国有持证农作物种子经营企业 5700 多家,其中“育繁推一体化”企业 70 多家,8 家种子企业上市募集资金 65 亿元,种业前 50 强企业的经营额由 2001 年的 30 亿元提高到目前的 100 多亿元,市场占有率由 10% 提高到 30% 以上。国内种子市场成为仅次于美国的第二大种业市场。在林木种苗方面,全国共发放林木种苗生产经营许可证 15.5 万份,持证企业近 8 万家,建立了 4 个国家级种苗交易市场,种苗产业年产值达到 2000 亿元。

目前我国良种的商品供种率达到 60%,能够满足农业生产 240 多亿斤常年用种量的需求。其中,杂交水稻和杂交玉米种子的商品供种率达到 100%,全部实现了精选加工、统一包装和标牌销售。小麦也由农民自留种发展到 60% 以上的商品供种率。

(三) 种业政企分开,政策保障体系初步建立

目前,全国农业种子管理机构 2500 多个,省级及 96% 的涉农地市、90% 的涉农县区都建立了种子管理机构,实现了政企全面分开。31 个省、区、市和四个森工集团建立了林木种苗管理机构,



1500 多个县级林业行政主管部门设立了林木种苗管理机构。农业、林业行政部门对种子市场依法监管,退出不适宜品种 7800 多个,清理不合格种子生产经营企业 1000 多家,解决种子企业“小、散、弱”问题引起重视。

各级财政加大对种业发展的投入,中央财政累计安排投资 95 亿元,支持建设了一批农作物品种改良中心、繁育基地、质检中心、区域试验站和 530 多个生物育种产业化项目。国家对种子企业实行税收优惠政策,免征增值税。国家实施良种补贴政策,支持农民提高良种覆盖率,早稻、玉米、小麦、大豆、油菜的良种补贴标准为 10 元/亩,中稻、晚稻和棉花为 15 元/亩,扩大了马铃薯补贴范围,启动了青稞良种补贴,实行花生良种补贴试点。

三、我国种业发展面临的新挑战

当前和今后相当长时期,保障国家粮食安全和农产品有效供给对种业发展提出了新的更高的要求。党中央提出“口粮绝对安全,谷物基本自给”的粮食安全战略,划定了我国粮食安全的红线。目前我国粮食进口量已超过消费量的 10%,远高于 1996 年确定的 95% 的粮食自给率。棉、油、糖、肉等农产品进口增加,农产品贸易逆差连年扩大。今后若干年,人口增长和消费水平提高不可逆转,耕地和水资源减少不可逆转,主要农产品缺口扩大不可逆转。缓解“三个不可逆转”,要从农业科技找出路,农业科技的关键要从种子入手。

当前我国种业发展和法律实施面临以下几个主要问题:

(一) 种业科技创新体系问题

2011 年 5 月 9 日,时任国务院副总理的回良玉同志在全国现



代农作物种业工作会议上的讲话中,提出我国农作物品种选育存在“四多四少”问题,即“我国商业化的种业科研体制机制尚未建立,产学研分割、育繁推脱节,育种方法、技术和模式落后,品种选育集成度低,成果评价及转化机制不完善,品种选育目标不适应生产需要。选育的品种多,但突破性的品种少,相当部分品种是低水平重复;通过审定的品种多,但较大面积种植的品种少,且品种名称混乱、一品多名和多品一名问题突出;高产品种多,但综合性状好、品质高、抗逆性和适应性强的品种少,不适应我国病虫害多发、异常天气频发的趋势;适合人工劳动的品种多,但适合机械收割的品种少(特别是棉花、油菜等经济作物),不适应农村劳动力转移、农业机械化快速发展的新形势。同时,受生产方式、加工工艺设备和检测技术等因素影响,我国种子质量水平不高,种子活力差、发芽势弱、健康度低,导致出苗率低、携病带菌等问题”。与种业发达国家的品种选育水平比,我国的品种选育水平落后,如我国60%以上的玉米品种亲本都是通用资源,低水平重复,难以培育出有竞争力的优势品种。

造成“四多四少”的原因是多方面的:一是投入方面的原因。长期以来,我国80%的科研经费用于商业化育种,种质资源收集改良、育种方法、技术创新等基础性、前沿性研究投入不足。二是科研管理方面的原因。千军万马从事商业化育种,项目资源、材料资源和人才资源分散,难以集中优势兵力和资源攻关。三是科研评价体系方面的原因。“重立项轻验收”、“重论文轻专利”、“重数量轻质量”的科研评价体系,不利于出原创性新成果。四是品种审定方面的原因。品种审定以产量标准为导向,将育种研发引向“短、



平、快”轨道,品种同质化严重。目前国家和省级两级审定缺乏有效衔接,标准和程序不明确,审定的公平性、透明性和合理性有待完善。一些地方反映,在品种审定过程中,有的将老品种当新品种审定,换个名称再审定,换个省区还审定;有的将同一品种多次审定或用其他品种进行冒牌、套牌,造成“一品多名”、“多品一名”;有的把他人的材料改换名称,抢先审定,侵害了品种所有人权益;还有的在审定程序上做文章,通过控制品种进入市场的时间,进行权力寻租。五是企业育种能力不足。政企分开后,种子企业的重点是生产经营,科研基础薄弱,难以有所作为。总之,体制不顺、基础薄弱和能力不足三类问题叠加,制约着我国育种创新水平的提高,这是当前修改《种子法》要着力解决的问题。

(二)植物新品种保护制度问题

我国1997年制定了《植物新品种保护条例》并加入了《国际植物新品种保护公约》(UPOV1978年文本),但面临着法律效力较低、制度衔接不紧密、不适应国际植物新品种保护发展趋势等问题。作为行政法规,《植物新品种保护条例》难以对侵害新品种权的民事责任及具体内容作出规定,对品种权人合法权益的保护力度不够。我国加入的是《国际植物新品种保护公约》1978年文本(共71个UPOV成员),该文本对新品种权的保护水平较低,对于未经品种权人许可禁止使用新品种的范围,仅限于商业目的的生产和销售,对于相关的加工、贮存、种子处理以及进出口等环节没有禁止性规定,也没有对实质性派生品种作出规范。实践中出现一些育种人对授权品种采取自然变异、诱变、回交等方式培育品种,造成对原始品种权人利益的侵害,不利于对原始创新的保护。