

ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO
ZHONG ZI FA DAO DU

法律法规释义系列

中华人民共和国 种子法导读

刘振伟 余欣荣 张建龙 主编

LAW

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国种子法导读 / 刘振伟, 余欣荣,
张建龙主编. —北京: 中国法制出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5093 - 7371 - 2

I. ①中… II. ①刘… ②余… ③张… III. ①种子法
—法律解释—中国 IV. ①D922.405

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 054179 号

责任编辑 谢 雯

封面设计 李 宁

中华人民共和国种子法导读

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO ZHONGZIFA DAODU

主编/刘振伟, 余欣荣, 张建龙

经销/新华书店

印刷/

开本/880 毫米×1230 毫米 32 开

版次/2016 年 4 月第 1 版

印张/ 15 字数/ 255 千

2016 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 7371 - 2

定价: 46.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: [http: //www. zgfsz. com](http://www.zgfsz.com)

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 66032926)

认真贯彻实施种子法 努力开创种业发展新局面

(代 序)

全国人大常委会委员 陈建国
全国人大农业与农村委员会主任委员

国以农为本，农以种为先。种子是农业和林业生产中最核心、最基础、最重要的不可替代的生产资料，是农业和林业科技进步和其他各种生产资料发挥作用的载体。种业作为农业和林业发展的源头，具有鲜明的基础性、战略性特征，已成为提升我国农业和林业竞争力的关键。发展现代种业是党的十八届五中全会提出的明确要求。2013年，修改种子法列入第十二届全国人大常委会立法规划，由全国人大农业与农村委员会牵头，农业部、国家林业局等部门参与修改。在修改过程中，先后两次征求31个省、自治区、直辖市人大和国务院有关部委、科研院所、高等院校、种子企业和专家的意见。2014年12月，在认真总结实践经验、深入调查研究、反复论证的基础上，全国人大农业与农村委员会全体会议审议通过种子法修订草案。2015年4月，全国人大常委会第十四次会议对草案进行初

次审议，之后在中国人大网将草案向全社会公开征求意见，共收到 1559 位公众提出的 8022 条意见。2015 年 11 月 4 日，全国人大常委会第十七次会议第二次审议种子法修订草案，草案获得高票通过。

原种子法自 2000 年施行以来，在打破国有种子企业的垄断局面，构建各类种子生产经营主体平等竞争的市场秩序、调动社会各类资本进入种业的积极性、开启我国种业的现代化进程等方面发挥了重要作用，为保障国家粮食安全和农产品有效供给，维护国家生态安全，促进农业和林业发展提供了重要法律支撑。随着改革开放的不断深入和市场经济的发展，种业发展的现代化、市场化、国际化程度日益提升。特别是近年来，中央连续出台深化种业体制改革、加快推进现代种业发展的有关文件，大力推进种业改革与发展，我国种业迎来了前所未有的发展机遇。但同时我们也应清醒地看到，与发达国家相比，我国种业发展仍处于初级阶段，在实践中还存在种质资源保护不力、育种创新机制不适应现代种业发展要求、新品种保护不力、企业竞争能力不强、支持保护政策不够、种子执法监管偏弱等一系列新情况、新问题，原种子法的一些规定已不适应现代种业发展要求，需要作出修改和完善，使之更加符合我国种业改革发展的实践需要和现代农业的发展方向，更加符合党的十八大提出的创新驱动发展战略、发挥市场

在资源配置中的决定性作用等要求。修改种子法不仅必要，也是十分迫切的。

习近平总书记指出，要下决心把民族种业搞上去，抓紧培育具有自主知识产权的优良品种，从源头上保障国家粮食安全。此次对种子法进行全面修改和完善，是为了适应发展现代种业要求，立足于提升我国种业自主创新能力和市场竞争力，构建科学合理、健全可行的现代种业管理制度，达到引领、保障、促进和推动我国种业持续健康发展的目的。

新修订后的种子法，主要在以下几个方面作了完善和修改。一是加大了对种质资源的保护力度，明确公共种质资源应当依法开放利用。二是明确国家支持科研院所及高等院校重点开展育种的基础性、前沿性和公益性研究，鼓励种子企业充分利用公益性研究成果，自主培育新品种，完善以企业为主体的商业性育种体系。建立和完善基础性、前沿性和公益性育种与商业性育种有序分工、优势互补、密切配合的种业科技创新体系。三是大幅减少审定农作物的种类，将原有国家和省级需要审定的 28 种主要农作物减少为 5 种。对实行选育生产经营相结合，符合条件条件的种子企业开辟审定“绿色通道”。改革、完善并规范品种审定制度，申请审定的品种应当符合特异性、一致性和稳定性要求。建立品种审定档案。引种由原来需经同意改为

实行备案管理。建立品种退出制度。建立非主要农作物品种登记制度，规定列入登记目录的非主要农作物品种在推广前应当登记，从源头上杜绝假冒侵权品种进入市场，有效保护育种者合法权益，维护农民利益，提高监管效率和水平，维护我国种业安全和食品安全。四是注重发挥市场作用，简政放权，转变政府职能。改革和完善种子管理制度，将种子生产许可证和种子经营许可证两证合一，实行种子生产经营一证许可。对实行选育生产经营相结合的种子企业的种子生产经营许可证由国务院农业、林业主管部门核发下放到由省、自治区、直辖市人民政府农业、林业主管部门核发。五是新设新品种保护一章，鼓励和扶持育种创新，提高创新能力，强化保护植物新品种权人的合法权益。对植物新品种保护与种业发展密切相关的关键性制度进行规范，对植物新品种的授权条件、授权原则、品种命名、保护范围及例外、强制许可等作了原则性规定。六是新设扶持措施一章，将经实践检验成熟可行的扶持种业发展的财政支持保障、科技投入、税收优惠、保险和信贷支持、人才培养等政策措施在法律中予以规范化、系统化，通过法律形式固定下来，进一步明确对种业的扶持措施，更好地支持种业发展。七是赋予农业、林业主管部门在种子行政监管中必要的行政强制手段和权力。明确农业、林业主管部门所属的综合执法机构或者受其委托的种子管理

机构可以开展种子执法相关工作。取消省级政府农业、林业主管部门对种子检验员的考核要求。明确国家建立种业安全审查机制。八是充实和完善了各类违法行为的界定和处罚规定，增加了侵犯品种权等违法行为的民事赔偿和行政处罚规定，并加大处罚力度。对种子行政管理人员违法行为的界定和处罚予以明确，强化责任追究。

法律的生命力在于实施。新修订的种子法施行后，各级人大和政府部门要切实抓好种子法的贯彻实施工作。各级人大及其常委会应积极督促和推动本级政府、有关部门、种子企业和农民及时了解法律的基本精神和相关规定。国务院有关部门应按照种子法的要求，抓紧制定完善并及时出台相关配套法规和规章。各级政府和有关部门应把学习、宣传种子法作为一项重要任务，广泛、深入、持久地开展学习宣传工作，正确理解法律的基本规定和精神实质，自觉依法规范自身行为，切实承担起相关责任，为种子法的贯彻实施营造良好的社会环境。

我们坚信，修订后的种子法对于提升我国农业、林业科技创新水平，做强做大民族种业，促进农民增收，转变农业林业发展方式，保障国家粮食安全和生态安全，推进现代农业建设，必将发挥重要作用。认真贯彻实施种子法，必将开创我国种业发展的新局面！

绪 论

为发展现代种业提供坚实的法治保障

全 国 人 大 常 委 会 委 员 刘振伟
全国人大农业与农村委员会副主任委员

修改种子法是十二届全国人大常委会五年立法规划项目，由全国人大农委牵头，农业部、国家林业局等部门参与。这一涉及农业核心竞争力的重要法律制度，调整对象涉及育种、繁种、用种、经营、管理、执法六大主体，涵盖科研、生产、流通、进出口、种质资源保护和植物新品种权保护六大领域，各方面十分关注。新种子法精心设计每一项制度，既体现现代种业发展趋势，又适应现阶段我国种业发展实际，为发展现代种业提供坚实的法律保障。

一、我国种业发展的历史沿革

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。上世纪六十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、五中全会决定和近年来有关文件，都对发展现代种业提出明确要求。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自繁自用、统一供种和市场化发展三个阶段。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，历史地、辩证地看待这几个阶段，都具有其特定环境下的合理性。

（一）自繁自用阶段（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，种子没有商品属性，没有种子企业，也没有形成商品种子市场。

（二）统一供种阶段（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，种业逐步发展形成了布局区域化、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。各地在种子站基础上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。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”，提出种子产业化思路：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，管理职能归种子站，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，负债经营的占 70% 以上。

这一阶段，种子经营管理政企不分、事企不分，种子市场仍是缺乏竞争的市场。但是，提出了政企分开、事企分开的改革思路并为之探索，为而后深化改革作了必要准备。

（三）市场化发展阶段（2000 年至今）

2000 年颁布实施的《中华人民共和国种子法》，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、事企分开。在种子法的统领下，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、市制订了地方性种子法规，形成了以种子法为核心的多层次的种业法律法规体系，进入了依法治种时期。

一是育种创新能力逐步提高。

种子法实施以来，我国大力推动农业种质资源库（圃）建设，长期保存各类农作物种质资源 43.3 万份，居世界第二位，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 26 种

作物的 100 个国家农作物改良中心、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 multiple 份具有应用价值的育种材料。

林业建立自然保护区 2126 处、面积 18.4 亿亩，约占国土面积的 12.8%；建立森林公园 2583 处、面积 2.52 亿亩，对 285 万株珍稀古树名木挂牌保护；建立 13 个国家林木种质资源专项保存库和 22 个综合保存库，保存树种 2000 多种，保存林木种质资源 5 万余份。

培育推广了一批高产、优质、多抗、高效的主要农作物新品种。2001 年以来，通过国家和省级审定的主要农作物品种 21926 个，其中国家级审定 2393 个，农作物良种覆盖率达到 96%；通过审（认）定的林木良种 5987 个，主要造林树木良种使用率达到 60% 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中排名前 4 位。目前，种植业已公布了 9 批、93 种植物新品种保护名录，授予新品种权 7443 个，有效品种权 5209 件；林业已公布 5 批、198 种植物新品种保护名录，授予新品种权 913 个。截至 2014 年，全国共受理植物育种发明专利申请 17700 多件。

育种科研队伍发展壮大。全国有 450 多家科研院所，5 万多名科技人员从事育种工作，其中与育种有关的两院院

士 29 位。

二是种子企业实力逐步增强。

种子企业在市场竞争中逐步成长。截至 2014 年底，全国农作物种子经营企业 5064 家，其中注册资本 1 亿元以上的“育繁推一体化”企业 70 多家，种业前 50 强企业的经营额由 2001 年的 30 亿元提高到 240 亿元，市场占有率由 10% 提高到 33%。国内种子市场销售额为 780 多亿元，是仅次于美国的第二大种子市场。企业的育种创新能力快速提升，研发投入不断加大，2014 年企业选育国审玉米、水稻品种分别占 62% 和 48%。经营林木种苗企业近 8 万家，种苗年产值 2000 多亿元。

目前我国农作物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。小麦已由过去的农民自留种发展到 60% 以上的商品供种率。

三是形成支持种业发展的政策扶持体系。

各级财政加大对种业发展的投入，扶持建设了一批农作物品种改良中心、繁育基地、质检中心和区域试验站。国家对种子企业实行税收优惠政策，免征增值税，实施良种补贴政策，设立种业专项资金或基金等，支持政策初具雏形。社会资本进入种业加快，种业国际化迈出新步伐，

国内大型种企在东南亚、非洲、南美等地设立了 28 家公司。

四是种业管理执法队伍逐步健全。

目前，全国农业种子管理机构 2919 个，90% 的涉农县区设有种子管理机构，政企、事企全面分开。31 个省、区、市和四个森工集团建立了林木种苗管理机构，1904 个地、县级林业主管部门设立了林木种苗管理机构。农、林两大系统共有管理、执法人员 4.6 万人。

五是经国务院同意的国家种业南繁基地建设规划开始实施，种业科技创新有了比较坚实的基地服务和后勤保障。

可以说，在农林领域，种业是依法治理成效比较明显的产业之一。

二、我国种业发展面临的新挑战

与国外农业发达国家相比，我国农业竞争力先天不足，近些年又进入农产品成本快速上升和价格高于国际水平的特殊时期。在国内粮食“十二连增”的同时，农产品进口额每 3 年翻一番，大宗农产品全面净进口，农产品进出口贸易逆差额扩大。今后若干年，因人口增长和消费水平提高产生的农产品刚性需求扩大趋势不可逆转，因城镇化加速产生的耕地和水资源减少趋势不可逆转，因比较优势缺失产生的国内大宗农产品价格与国际市场价格差距扩大趋势不可逆转，因上述原因产生的农产品进口扩大趋势不可

逆转。缓解“四个不可逆转”，关键是农业科技，农业科技关键是种业。

上述问题，应是我国农业发展面临的长期趋势。由于我国粮食储备制度统的过多过细，农产品价格形成机制始终处于调整之中，阶段性的粮食库存过高，财政负担过重，由此给人一种错觉，似乎我国农业问题已过关。我国农业的阶段性和周期性或结构性的过剩或不足将长期存在，不能因为某一阶段的特殊情形而对我国粮食问题、农业问题高枕无忧。我国粮食、农业问题隐患依然很大，抓种业的劲头丝毫不能放松。

我国种业发展急需解决的几个主要问题：

（一）育种科技创新体系

2011年5月9日，时任中共中央政治局委员、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”。例如我国 60% 以上的玉米品种亲本使用通用资源，低水平重复问题严重。

造成“四多四少”的原因是多方面的：一是投入和技术方面的原因。长期以来，我国 80% 的科研经费用于商业性育种，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，育种方法滞后。分子育种缺少成果验证和产业化转化环节，种质创新速度慢，制约着突破性大品种的选育。二是科研管理方面的原因。千军万马从事商业性育种，项目资源、育种材料和人才资源分散，难以集中优势资源打歼灭战。绝大部分种子企业科研基础薄弱，育种能力不足。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”的科研成果评价体系，不利于催生原创性成果。四是品种审定制度方面的原因。品种审定以产量标准为导向，品种同质化严重。品种审定标准、程序以及公平性、透明性、合理性等，业内人士多有诟病。一些地方反映，在品种审定中，

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冒牌、套牌，造成“一品多名”或“多品一名”；有的把他人的材料改换名称，抢先审定，侵害了原始品种所有人权益；有的钻审定程序的空子，通过控制品种进入市场的时间，利用审定资源紧缺搞权力寻租，违反了法律法规。

（二）植物新品种保护

我国1997年制定了《中华人民共和国植物新品种保护条例》并加入了《国际植物新品种保护公约》（1978年文本），但面临着法律效力低、与国际植物新品种保护发展趋势的衔接不够紧密等问题。作为行政法规，条例难以对侵害植物新品种权的民事责任作出规定，对品种权人合法权益的保护力度有限。在制度安排上，对新培育的植物新品种未区分原始品种和实质性派生品种，对实质性派生品种的权利实现没有任何约束性规定，导致一些育种者对授权品种的亲本连续采取诱变、突变、回交等方式选育品种，只有细微性状改良的品种便可堂而皇之作为新品种使用，形成对原始创新成果的巨大侵害。

（三）种业集中度

我国种业市场还属于发展的初级阶段，种子企业进入市场只有十多年时间，虽然数量不少，但大多没有完成原始资本积累，生产经营规模普遍偏小。我国“育繁推一体