

我国种业市场监管问题研究

徐怡帆 侯军岐 程新建

(北京信息科技大学经管学院/中国信息化与乡村振兴研究院,北京 100192)

摘要:近年来,随着农业供给侧结构性改革的不断推进,我国种业发展迅速,同时也暴露出了许多问题,其中种业质量监控已成为影响我国种业健康发展的关键问题,而市场监管则是维护公平公正的市场环境、促进种业质量安全的重要保障。对当前我国种业市场监管中所存在的问题进行了分析,并提出一些可行性建议,旨在推进我国种业向高质量、现代化迈进。

关键词:种子产业;质量管理;市场监管;问题;建议

种子作为农业生产资料的最基本部分,是农业生产资料中特殊的不可替代的部分,也是各项农业技术和农业生产资料发挥作用的载体^[1]。我国现代种业起步较晚,真正市场化运作是从2000年《中华人民共和国种子法》(以下简称《种子法》)颁布实施开始的,经历十几年的发展,虽取得了长足进步,但仍存在很多问题。种子市场秩序混乱问题依然突出,在种业市场机制、管理等方面与发展现代种业,实现农业现代化的要求还不相适应。当前,中国种业正处在一个全新的、复杂多变的竞争市场当中,加快完善种业市场监管机制迫在眉睫。

我国种业如何维护健康的市场秩序,提高自身的质量,维护我国的种业安全,已经引起政府、业界和学者们的广泛关注。袁双孝等^[2]认为,对于种子质量的监督管理,一是要强化农业行政主管部门的监督,农业行政主管部门要建立完善的种子管理部门和质量检验检测体系;二是要加强企业自身的质量监督,种子企业要建立企业的质量监督管理体系,并配合主管部门积极实施种子质量认证。苏秀等^[3]从基层种子监督检查的误区出发提出种子监督检查的规范措施。魏学文等^[4]从质量法律的角度研究了我国当前有关种子质量的法律缺陷,并提出如何建立全面、完善的质量法律体系以保证种子质量。杨钢等^[5]认为种子市场监督为农业经济的发展提供了保障,因此必须加强种子市场监管力度,完善相

应的管理制度,优化种子管理体制改革的。

1 我国种业市场监管存在的问题

从2000年《种子法》开始实施以来至今,经过十几年的市场化改革与运行,中国种业取得了骄人的成绩,市场逐渐成为种业资源配置的决定性力量,但同时我国种业在市场监管方面仍存在一些问题,不利于种业市场化发展。

1.1 法律法规不健全 2016年新修订《种子法》颁布实施,这是对我国种子执法体系和执法手段的完善,但纵观我国种业发展现状,仍有一些方面尚未完善。一是种业重点领域的法律法规的缺乏,如对于种质资源的保护,目前只有《农作物种质资源管理办法》做出初步规定,在操作性上尚不完备;对于品种权的保护,我国目前还没有单独的植物新品种保护法,仅在2016年新修订的《种子法》中加入了“新品种保护”一章。二是法律法规监管责任制度的不健全,如对于种业市场的违法行为,没有规定明确的问责主体和相应具体的惩罚办法,严重影响市场监管的可操作性;或者对于违法行为的惩戒力度过小,市场违法成本较低而难以阻断违法行为的发生。三是法律救济制度的不完善,农民购买到假冒伪劣产品时很难找到有效的维权渠道,而法律诉讼的长时间以及高成本性,使农民很难负担得起,多数情况下农民只能自己承担损失。

1.2 监管主体不明晰 2011年之前,种子管理工作在农业部层面分散在不同处室,现在,种子管理局是正局级单位,这也是落实《国务院关于加强推进现代农业种业发展的意见》的重要举措。在农业部成立了种子管理局以后,有些省已经由过去的种子

基金项目:北京市社会科学基金研究基地重点项目(17JDGLA037);北京信息科技大学校内促进高校内涵发展科研水平提高项目——基于大数据的企业并购决策研究

通信作者:侯军岐

站改为了种子局,部分省实行了参公管理,但尚未形成全国范围统一的改制,导致种业质量监管主体不明、责任不清。

社会监督组织的权利不够,大多数社会监督组织的权利依赖于政府,很多时候致使其在行使第三方监管职能时受到政府或某些利益集团的约束,无法做到监管的独立性和公平、公正性;而且社会监督组织实力不够,质量监督检测机构缺少专业的检测人员、专业的检测设备和监管资金支持等,致使其无法行使职能。

1.3 监管执法不先进 各级种子管理站的种子质量监督检测水平亟待提高,基层种子管理站预算仅能满足日常办公需要,种子管理人员能力较弱,站内缺乏基本的检测设施设备,更不能满足检测种子质量、真实性和检验检疫等方面的工作要求,直接影响监督执法能力,制约市场管理。

1.4 市场秩序不明朗 由于种子经营主体多元化,品种成分复杂化,使得种子质量的跟踪服务工作和监督管理工作任务重、难度大,特别是对从事经营非主要农作物种子经营户的行为,以及农村集镇等分散的小型种子交易市场缺乏有效的监管手段,并且也很难对种子企业进行动态管理。种子市场秩序混乱问题依然突出;农作物种子品种多乱杂现象依然存在;无证经营现象、品种未审先销情况、侵权套牌行为依然严重;种子一品多名、多品一名现象依然普遍^[6]。一些地区种子市场秩序比较混乱,假劣种子坑农害农事件时有发生,损害了农民利益,影响了农业生产安全和农民增收。

2 加强种业市场监管的建议

在日趋激烈的市场竞争中,种子质量已经成为企业获得竞争优势的关键,是维护国家农产品安全的重要保障。加强种子市场监管是规范种业市场秩序,维护公平、公正的种业市场发展环境的重要手段,是促进农业现代化的必要措施。针对以上问题,提高我国种业市场监管质量要做到以完善的法律法规为监管依据,以合理有序的监管主体管理体系为监管组织重点,以完善的市场准入制度为监管手段。

2.1 完善法律法规建设 我国是一个法治国家,法律法规在我国发挥着极其重要的作用^[7]。当前我国种业市场监管法律法规的不健全性,制约着市场监管质量^[8]。因此,为保证市场监管质量,应当加快对法律法规的完善。包括加强种业重点领域的法律法

规建设,使市场监管有法可依;完善和落实法律责任制度,明确主体责任及惩罚措施,使市场主体各司其职、各负其责;完善法律救济制度,降低农民的维权成本。农民是种子的主要使用者,更容易发现隐蔽在市场中的劣质产品,完善法律救济制度,不仅可以保护农民的正当权益,还可以降低政府等第三方监管组织的监管成本。同时加大对种子法律法规的宣传力度,增强种业市场各主体的法律意识,特别是提高农民的法律知识和法律意识,鼓励农民积极维护自己的权益。

2.2 提高监管主体的监管力度 种业市场的监管主体有国家种子管理部门、社会监督组织、种业企业和消费者四类。当前我国主要以政府中的国家种子管理部门进行种子市场监管,其他主体的监控作用未能充分发挥出来。因此,要提高监管主体的监管力度,就要形成以政府监管为主导,社会监督组织监管为核心,企业自我监管为基础,消费者监督为补充的市场监管组织体系。

政府是法律法规的制定者、执行者,在种业市场监管中扮演着统筹者的角色。政府在充分发挥国家种子管理部门监管作用的同时,要积极协调各监管主体行为,使其在政府领导下统筹执法。一是要加快建立有效的社会监督组织,政府适当放权给社会监督组织,使其在行使第三方监管职能时有施展空间,做到监管的独立性和公平、公正性。二是强化企业自我监管,通过质量文化建设,使全体员工形成自我监管意识、质量意识、法律意识,自觉参与到日常的质量管理中去。三是引导消费者参与市场监管,确保种业市场信息的透明度,保证农民的知情权、公平交易权,并建立多样的、经济的监管诉讼途径,使农民有途径可诉并降低农民的监管诉讼成本,对于侵犯消费者权益、造成损失的行为要进行严惩。由于质量问题被消费者发现时往往已经造成了重大损失,因此,对种业市场监管一定要做好前期监管,保证流入到消费者手中的种子质量,避免损失的发生,消费者参与监管只能作为监管的补充手段。

2.3 完善种业市场准入制度 种业市场准入制度是进行市场监管的重要手段,有利于减少种业市场风险,主要包括品种的市场准入制度和企业的市场准入制度。

在品种的市场准入方面,严格按照新修订《种

以农业供给侧结构性改革为契机 推进广东优质稻发展

涂从勇 肖 昕 王 丰

(广东省农业科学院水稻研究所, 广州 510640)

摘要:水稻是广东省最主要的粮食作物,但生产上存在优质稻种植规模小、丝苗型高档优质稻米品牌建设比较落后、种粮效益低、抛荒严重等问题。因此,提出构建“政府-研发机构-种企-农户-米企-消费者”协同创新体系,推进广东优质稻产业的发展,对于当前广东省农业供给侧结构性改革具有重要意义。

关键词:农业供给侧结构性改革;优质稻;发展

2015年底,中央农村工作会议首次提出了农业供给侧结构性改革,并指出其目的是要提高农业供给体系质量和效率,使农产品供给数量充足,品种和质量契合消费者需要,真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给。推进农业供给侧结构性改革,是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。习近平总书记强调:深入推进农业供给侧结构性改革,就要坚持市场需求导向,提高质量和

效益这个根本着眼点。并提出农民的钱袋子有没有鼓起来,是检验农业供给侧结构性改革成效的重要尺度。广东省是全国13个粮食主产省之一,水稻作为广东省最主要的粮食作物,每年稻谷产量占粮食作物产量的比例平均保持在76%以上。因此,调整水稻种植结构,大力培育并推广种植产值高、效益好的优质稻品种,促进农业增收、农民增收是广东农业供给侧结构性改革的一项重要内容。

1 广东省优质稻生产现状

1.1 新育成的水稻品种国标优质化率低 自2002

基金项目:广东水稻科技成果转移转化示范机构建设(20170402)

通信作者:王丰

子法》实施种子品种质量监管。政府应充分调动社会各方力量参与建立种子品种管理平台,对平台内的产品进行动态的、全产业链的管理,对于劣质产品一经发现,立即追责;扩大种子质量的考核维度,将抗虫害、抗病性、适宜机械化耕种等特性作为考核的一部分,促进种子品种多元化发展。

在企业的市场准入方面,首先,企业进入种业市场必须符合《种子法》的规定,在企业研发能力、资本能力、固定资产和技术水平等方面符合大幅提高的准入门槛。其次,种业企业的市场生产、经营要严格按照《农作物种子生产经营许可管理办法》的规定取得生产、经营许可,政府主管部门要对种业企业的申请材料与实际情况进行严格审查。最后,建立完善的外资企业进入中国种业市场的准入制度,对外资企业的投资、销售等经营行为进行严格监管,避免其利用先进优势垄断、支配国内种业市场,影响种业安全。

参考文献

- [1] 侯军岐,黄美霞.我国种业整合服务平台建设与管理研究.农业经济问题,2017(1):75-82
- [2] 袁双孝,王玉琼.对强化种子质量监督管理的几点建议.种子科技,2012(9):7-8
- [3] 苏秀,朱建忠,徐超,杨树萍.基层农作物种子质量监督抽查的错误与误区.种子,2010,29(11):114-117
- [4] 魏学文,沈法富,王桂峰,张伟丽.论种子质量法律规制的缺陷及完善.山东农业大学学报:社会科学版,2015(3):58-63
- [5] 杨钢,施泽琴.加强种子市场监管力度 优化种子管理体制.农业与技术,2017,37(2):172
- [6] 耿格峰.山东省粮食种子质量监管研究.安徽农业科学,2017,45(21):242-246
- [7] 刘晴,卢凤君,李志军,谢莉娇,赵淑红,张伟,张怀波.北京市种业发展政策的系统分析与转型创新.湖北农业科学,2015,54(13):3323-3328
- [8] 白莹,侯军岐.论我国种业质量安全监管体系的建设.中国种业,2016(7):4-6

(收稿日期:2018-09-09)