

农业综合行政执法改革后如何加强种子管理

盛焕银 徐 艳

(江苏省新沂市农业农村局,新沂 221400)

摘要:随着农业综合行政执法改革的基本完成,不少地方原有的种子管理机构被撤销,其职能被划转到其他行政科室。在这改革转型过渡期间,种子日常监管工作不能放松,要围绕种质资源保护与利用这个中心,抓住生产和经营两个环节,以品种、质量、标签为重点,加强队伍建设、作风建设、基地建设、检验室建设,把握五个转变,做好种子管理工作。

关键词:农业综合行政执法;改革;种子;管理

2006年5月《国务院办公厅关于推进种子管理体制加强市场监管的意见》(国办发〔2006〕40号)出台,全国各级农业行政主管部门相继设立了种子管理机构(多为事业编制),各地先后开展种子执法年活动、种子“双打”行动、种子质量年专项行动,种子管理工作迈上了一个新台阶。

2018年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化农业综合行政执法改革的指导意见》(以下简称《意见》),为贯彻落实《意见》,2019年3月农业农村部印发了《关于加快推进农业综合行政执法改革工作的通知》,要求各地农业农村主管部门采取有力措施,加快推进农业综合行政执法改革,全面整合农业执法队伍,彻底消除多头重复执法。截至目前,改革任务基本完成,各级农业综合行政执法队伍整合组建到位、职责编制明确到位、执法人员配备到位、经费装备保障到位。

农业综合行政执法改革之后,农业农村部设立了种业管理司,地方农业主管部门设立了种业管理处(科),统管农作物种子和畜禽、渔业种苗。涉改相关机构在剥离行政执法职能后,继续做好行业管理、技术推广、例行监测、检验检测等工作,但不再承担行政处罚、行政强制职能。新形势下如何进一步加强种子管理?结合多年的种子管理工作实践,提出几点建议。

1 围绕一个中心

2021年中央一号文件提出要做好种业翻身仗,要开展种源“卡脖子”技术攻关^[1],为我国“十四五”

时期种业发展指明了方向。所以要紧紧围绕种质资源保护和利用这个中心,继续开展种质资源普查与收集行动,充分发掘、保护和利用农作物、畜禽和渔业种质资源,促进育种创新。加强新品种知识产权保护,打击侵犯品种权违法行为,引导育种家注重基础研究,脚踏实地,不急功近利、不急于求成、不一味追求品种数量,从源头解决“审定品种多、优质品种少、推广应用难”的问题。

种质资源是国家关键性战略资源,继2015年农业部组织开展第三次全国农作物种质资源普查与收集行动以来,2021年第三次全国畜禽遗传资源普查和第一次全国水产养殖种质资源普查也全面启动,足见国家对种质资源保护与利用的重视。作为种子管理部门,在做好种质资源普查与保护的同时,还要打击侵犯新品种权行为,保护新品种知识产权,促进种质资源的有效利用和育种技术创新,从而促进种业持续发展。

2 抓住两个环节

2.1 生产环节 对生产环节的管理旨在从源头控制种子质量,以农作物种子为例(下同),主要包括以下内容。

2.1.1 对种子企业生产资质的管理 依据《中华人民共和国种子法》规定,生产经营主要农作物种子需要申办农作物种子生产经营许可证,载明生产经营范围、有效区域、有效期和生产种子的作物种类、种子类别、品种名称、种子生产地点等主要内容。对种子企业生产经营资质的管理主要包括检查种子企业是否具有生产经营许可证,生产的品种是否侵权、是否为转基因,在区域外委托他人生产种子的是否

在生产地备案等。

2.1.2 对种子生产基地的管理 即核查确认制种基地是否符合安全隔离条件、田间去杂保纯措施是否落实到位、田间纯度是否达标、生产品种及面积与许可备案的内容是否吻合、生产档案是否健全等。对生产基地的监管应该从播种前开始直到收获结束,贯穿全过程。特别是在适宜纯度检验的花期等关键时期,督促生产企业开展田间去杂,确认田间纯度达标后方可收获。对于隔离条件不符合要求、田间杂株严重超标的种子田,经整改仍然不合格的,建议生产企业将其报废,从源头阻止不合格种子流入市场。生产档案应当包含技术负责人、作物类别、品种名称、亲本(原种)名称、亲本(原种)来源、生产地点、生产面积、播种日期、隔离措施、产地检疫、收获日期、种子产量等内容。

2.1.3 对种子加工环节的管理 即对种子收购、运输、烘干、加工、精选、包装、检验等全过程跟踪监督和检查指导。种子加工是种子质量控制的关键环节,生产企业应当建立完善的加工档案,载明技术负责人、品种名称、生产地点、加工时间、加工地点、包装规格、种子批次、标签标注、入库时间、种子数量、质量检验报告等信息;对于没有生产加工档案或者档案不健全的企业,农业行政主管部门可以根据情节轻重予以处罚,同时在该环节要严厉打击套牌包装、侵权生产、以次充好等违法行为。

2.2 经营环节 对经营环节的管理即对辖区种子经营主体及其经营活动的监管,包括以下内容。

2.2.1 检查经营主体是否具有经营资质,种子是否依法备案和建立经营档案 凡是具有包装权的种子企业都需要办理种子生产经营许可证,专门经营不再分装的农作物种子的,或者受具有种子生产经营许可证的生产经营主体委托代销其种子的,不需要申办农作物种子生产经营许可证,只要申领营业执照即可,但是需要在农业农村部网站中国种业大数据平台依法备案,并建立详细的种子经营档案^[2]。经营档案内容包括种子销售对象姓名及地址、品种名称、包装规格、销售数量、销售时间、销售票据;批量购销的,还应包括种子购销合同。

2.2.2 检查经营的品种是否合法、种子标签标注内容是否完整规范 品种是否合法是指所经营的品种是否经过国家或者省级审定、通过审定品种是否适

宜在本地种植。种子标签是否规范是指标注的内容是否完整,形式是否符合《农作物种子标签和使用说明管理办法》及《农作物种子标签通则》的规定。据多年的市场检查发现,种子标签存在问题的现象十分普遍,是种子经营环节常见的违法行为,应当引起种子生产商的高度重视。

2.2.3 开展种子质量监督检查,验证种子质量是否达标 开展种子质量监督检查是种子管理最有效的手段之一,旨在验证被查种子质量是否达到国家标准,有助于促进种子生产经营者提高种子质量意识,为打击生产经营假劣种子行为提供有效证据。目前,通过省级考核验证的种子检验室数量还十分有限,特别是大多数县级农业主管部门的种子检验室,虽然可以开展常规的种子样品检测工作,但其检测结果仅供参考,不具备法律效力,不能作为处罚依据,对于检验出不合格的样品,需要送省主管部门进一步检测验证。

3 突出三个重点

3.1 品种管理 品种管理即对品种的合法性(适性)与真实性的确认和鉴定。品种的合法性当场即可判定,而品种真实性则需要抽样检测。品种管理针对的主要是种子的“假”,假种子不仅损害农民利益、危害农业生产安全,还侵犯品种权人利益,一直是重点打击的对象。目前关于品种真实性最有效的检测方法是室内分子检测和田间种植鉴定,特别是室内分子检测准确、快捷、方便,但是需要有对照样品,且检测成本较高。

3.2 质量管理 质量管理即验证所经营的种子质量是否达标、是否为转基因,需要抽取样品,开展室内检测或种植鉴定。质量管理针对的主要是种子的“劣”。种子最主要的质量指标有净度、水分、发芽率和纯度4项,可以通过室内检验或田间种植来验证,转基因种子的定性检测方法可以利用试剂与试纸测试,当场即可检出是否阳性。

3.3 标签管理 种子标签是注明和描述商品种子信息的重要标识,包括文字说明及特定图案。标签管理即依据《农作物种子标签和使用说明管理办法》和《农作物种子标签通则》,核对种子标签标注的内容是否完整、合规。常见的问题有3个:一是标签内容不完整,即应当标注的内容没有标注;二是标注内容不规范,比如品种名称使用小名、别名、俗名、

假名;三是虚假宣传,比如品种特性不依据品种审定意见来描述,夸大产量和抗性,误导农民。

4 注重四个加强

4.1 加强队伍建设 改革完成后,各级农业主管部门要确保农业综合行政执法队伍编制到位、人员到岗、经费保障、着装统一、装备完善。种子管理人员要通过学习、培训,掌握必要的种子知识和检验技能,熟悉种子法律法规,提升业务能力和执法水平。

4.2 加强作风建设 加强作风建设,强化责任担当。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,转职能、转方式、转作风,打造一支政治信念坚定、业务技能娴熟、执法行为规范、人民群众满意的种子管理队伍,为种业振兴保驾护航。

4.3 加强基地建设 除了执法机构开展违法案件查处工作之外,农业主管部门还要加强种子日常管理,建立稳定的农作物新品种试验示范基地。开展新品种种植测试,旨在进一步验证新品种在当地的适应性,防止盲目引种给当地农业生产带来损失;同时开展新品种比较试验,筛选出适宜当地推广的优良品种,组织农民观摩,把示范基地打造成农民培训的田间课堂。

4.4 加强检验室建设 无论是对农作物还是畜禽、水产种业的监管,都离不开必要的检验室,加强基层种子检验室建设十分必要。目前要进一步更新检验仪器设备,组织检验员培训,针对农作物种子管理需要,考核验证一批基层种子检测机构,让更多基层单位除能够正常开展种子净度、水分、发芽率、纯度4项指标检测外,也能开展品种真实性室内检测(分子鉴定)和转基因检测,以适应现代种业管理需要。

5 把握五个转变

5.1 管理重心由上层向基层转移 市县两级农业农村部门是一般违法案件的基本管辖主体,承担的执法任务最重,也是改革的重点^[3]。本轮改革按照职权法定、属地管理、重心下移的原则,省、自治区农业农村部门原则上不设执法队伍,而将执法办案职能下沉至市县一级。基层农业综合行政执法单位要不辱使命,勇于担当,把打击种子违法行为作为执法重点之一。

5.2 执法种类由多头分散向综合执法转变 改革前,农业执法各自为政、多头分散的问题严重,农业主管部门的行政执法、种子管理、渔政管理、畜牧管

理等多个科室或单位参与种子执法;改革后将原来分散在农业农村部门内设机构和所属单位的行政处罚、行政检查、行政强制职能全部剥离,整合到新的农业综合行政执法队伍,集中行使上述行政执法职能;原有的行业管理、技术推广、例行监测、检验检测等非行政执法职能被剥离出去。

5.3 管理空间由线下向线上转移 随着互联网行业不断发展,在网上经营农作物种子特别是蔬菜、花卉种子(种苗)的主体越来越多。线上经营不再分装农作物种子 and 不需要包装的种苗只需要提供当地农业行政主管部门出具的种子备案单即可,这种看不见摸不着的经营行为,监管难度较大,农业主管部门要联合销售平台在市场准入和品种审查等环节严格把关。

5.4 管理手段由行政处罚向日常监管转变 行政处罚只是手段,不是目的。农业综合行政执法机构执法职责覆盖种子、农药、肥料、兽药、饲料、农机、渔政、农产品质量安全等10多个领域。由于人员、精力有限,常忙于案件查处,对于种子日常管理工作,可能需要依靠承担种子监管职能的业务科室去做好行业管理、监测检验、业务培训、品种推广等。管理工作压力加大。

5.5 监管范围由农作物种业向畜禽和渔业种业转变 《种子法》所称“种子”,仅指农作物种子和林木种子,而我们日常所说的种子管理往往被理解为狭义的农作物种子的管理。随着国家对种业发展的高度重视,结合农业综合行政执法改革,各级农业行政主管部门新设立的种业管理机构监管范围覆盖了农作物、畜禽和渔业种子(种苗)的全部。

当然,本轮农业综合行政执法改革中关于种子管理机构的撤销与设立,各地还存在一些差异。比如,有的地方虽然在省级农业主管部门设立了种业管理处,但在市县层面并没有全部设立专门的种业管理行政科室。特别是县级种子管理站被撤销后,其原有的农作物种子管理职能被分解划转到其他行政科室(比如种植业管理科等),而畜禽和渔业种子(种苗)监管职能仍然保留在原有的畜牧科和渔业科。这样形成了基层种业监管职能分散,没有归口的科室,不利于省、市、县种子管理业务条线对接,上级交办的事项到基层需要分解到不同科室,容易出现互相扯皮,造成管理盲区,希望引

马鞍山市水稻种子需求结构及其演变趋势分析

丁举高¹ 刘 怡² 曹玉洪²

(¹ 安徽省含山县农业农村局, 含山 238100; ² 安徽省马鞍山市农业农村局, 马鞍山 243011)

摘要:通过走访马鞍山市从事种子管理、种植业技术推广的一些老专家,结合自身工作实际,查阅相关资料,总结了20世纪80年代中期以来马鞍山市水稻品种推广利用的变化趋势、水稻栽培方式的演变过程,分析了种植户所关注的品种应当具有6项特征特性及其需求顺序的变化走向,阐述了当前水稻品种结构需求多样性的内在原因,探讨了特殊用途品种の利用途径。马鞍山市水稻种子需求结构及其演变趋势在长江流域有一定的代表性,期望此文供同行参考。

关键词:水稻种子;结构;演变;调查;分析;思考

水稻是马鞍山市最主要的农作物,年种植面积在所有农作物中的比重超过50%。从熟期类型上看,20世纪90年代中期前,马鞍山市早籼稻、一季中稻、晚稻的比例分别为5%、80%、15%,此后,早稻面积渐渐下降、单季晚稻面积渐渐上升,这一期间品种利用呈现常规稻为主、杂交稻为辅的特征,此后杂交稻品种迅速推广、常规粳稻品种也不断扩大、常规籼稻品种迅速下降。

进入21世纪直到2011年区划调整前,马鞍山市水稻生产面积5万hm²左右,品种利用上呈现杂交籼稻、常规粳稻并重的特征;区划调整后(含山县、和县划入马鞍山市管辖),全市水稻生产面积达到10.7万hm²左右,品种利用又呈现杂交籼稻品种为主(占70%左右)、常规粳稻为辅(30%左右)的特征。

从播种方式来看,2000年以前马鞍山市农民以人工育苗移栽为主,直播和旱育抛秧为辅;2000年后,随着土地流转进程的加快,种植大户逐渐增多,水稻播种方式呈现多样化,小农户还是以人工育苗移栽为主,种植大户以直播为主;2005年后,有些种植大户开始推广机插秧技术,此后机插秧水稻推广

面积逐步扩大;2010年后,马鞍山市3.33hm²以上生产经营大户数量达到3000户以上,流转土地面积的比重达到60%以上,水稻播种方式出现了直播为主(约占60%)、机插秧为辅(约占35%)、人工育苗移栽很少(仅占5%)的态势。

从水稻栽培目标来看,马鞍山市农民种植水稻是以追求产量为主要目的,2000年以后,有少数农民和种植大户开始关注稻米品质问题,2010年后开始出现规模化优质水稻订单生产;2014年安徽省农委提出发展优质专用品牌粮食发展战略,近5年来优质水稻生产面积迅速扩大,同时还有少数从事大规模水稻生产、稻米加工一体化的龙头企业发展优质特异性水稻种植,开发中高档稻米产业。

从种植户对水稻品种特征特性需求看,30多年来马鞍山市农民经历了从高产-高产、抗逆-高产、优质、抗逆-优质、抗逆、高产-多样性需求的变化趋势。

1 马鞍山市水稻品种推广利用总体趋势分析

1.1 籼稻品种利用趋势分析 20世纪80年代中期以前,马鞍山市水稻品种以常规籼稻为主,代表品种为BG910,杂交稻刚开始推广,代表品种为籼优63,

起重视,确保种子管理“人心不散、队伍不乱、工作不断”。

参考文献

- [1] 尹成杰. 加快推进种业及农作物品种结构创新与发展. (2021-03-15) [2021-11-18]. <http://journal.crnnews.net/ncgztscs/2021/dwq/>

zjzt/144838_20210315112812.html

- [2] 王茹玉. 齐齐哈尔地区农作物种子生产经营网上备案现状及建议. 中国种业, 2018(4): 24-26

- [3] 农业农村部法规司. 全面整合农业行政执法队伍 深化农业综合行政执法改革. 中国机构改革与管理, 2019(2): 13-15

(收稿日期: 2021-11-18)