

植物新品种权行政保护中的问题与改进建议

王欢 萧禾

(中农集团种业控股有限公司,北京 100052)

摘要:分析了我国现阶段植物新品种权行政保护与司法保护相比较为薄弱的5方面原因,提出了坚持并加强植物新品种权行政保护的3条理由,对改进优化植物新品种权行政保护提出了4条政策建议。

关键词:植物新品种权;知识产权;侵权;行政执法;行政保护;司法保护

随着现代种业的不断发展和全社会对原始创新的日渐重视,加强植物新品种权保护的重要性和意义越发凸显。但受各种现实因素制约,植物新品种权行政与司法保护两种保护发展并不平衡。其中问题比较突出的是,与司法保护相比,行政保护的作用长期没有得到很好发挥,这与构建农业知识产权保护体系的目标相去甚远,值得深入研究。

1 我国植物新品种权行政保护较为薄弱

依照《植物新品种权保护条例》第三十九条规定,植物新品种权人或者利害关系人在寻求植物新品种权保护时,既可以选择向人民法院起诉,也可以请求农业、林业行政机关处理。但在实践中,品种权人更多是选择司法途径。在中国裁判文书网上,全国关于“侵害植物新品种权”的裁判文书自2010年以来逐年递增,截至2020年12月30日,共有1166件文书^[1]。与之相对,公开报道的品种权行政执法案件较少。调研中也发现,全国大部分省份还没有受理或处理过新品种侵权案件。一些地方在实际处理品种权相关案件时,往往存在以“假种子”认定代替品种权处罚等现象。对标司法保护,新品种权的

行政保护比较薄弱的主要原因有以下几个方面。

1.1 行政保护的责任主体不够明确 《农业植物新品种权侵权案件处理规定》第三条要求,省级以上人民政府农业行政主管部门负责处理本行政辖区内品种权侵权案件。只有省级农业农村主管部门和农业农村部才有品种权侵权案件处理权限。2015年修订的《种子法》第七十三条将品种权侵权案件的处理权限下放至县级以上农业部门。据了解,因《植物新品种保护条例》正在修订,《农业植物新品种权侵权案件处理规定》暂未启动修订工作。在各级农业行政主管部门不断进行机构调整的大背景下,一些地方存在以相关规定责任主体不明确为理由推卸管理责任的情况。

1.2 行政处罚程序不够明晰 植物新品种权行政处理案件有两类,一类是新品种权侵权案件,一类是假冒新品种权案件。处理新品种权侵权案件所依据的《农业植物新品种权侵权案件处理规定》实施已超过17年,从未修订过,由于原则性较强,相关部门也未出台细则,已不能与当前行政法理念、行政处罚法以及行政复议法等相适应。假冒新品种权案件也

3.5 加大种子市场监管服务,创造出好环境,这是实现国产化的基础保障 加强品种登记管理,构建DNA指纹库,开展品种符合性验证,保护激励品种重大原始创新。强化种子市场监管,将甜菜列入重点监管对象,在种子销售关键时点,突出重点区域开展监督检查和质量抽查,严厉打击侵权假劣种子销售行为,营造公平竞争的市场环境。加大品种展示推广力度,联合科研单位、种子企业和制糖企业,开展品种多点展示评价,方便糖企“看禾选种”、种企

“看禾推种”、科研单位“看禾品向”,加快优良品种推广应用和品种更新换代。

参考文献

- [1] 全国农业技术推广服务中心. 登记作物品种发展现状及趋势. 北京:中国农业科学技术出版社,2020:57-60
- [2] 农业农村部种业管理司. 中国种业大数据平台.[2020-12-31]. <http://202.127.42.47:6010/index.aspx>

(收稿日期:2021-01-01)

没有全国一致的行政处罚程序,影响执法效果。据了解,与新品种权侵权案件类似,全国范围内假冒新品种权行政处罚案件也非常少。原国家林业局于2015年12月30日颁布《林业植物新品种保护行政执法办法》,对涉案金额、立案程序、查封扣押等程序均进行了明确规定,值得农业农村部门借鉴。

1.3 跨部门、跨地区行政协作机制缺失 经过多年努力,我国已形成统一的种子大市场,一家企业的种子生产、加工、包装和经营都在全国布局。种子生产经营已经不再局限于一县一地一省,一些种子甚至在跨国生产经营。与此相关的品种权侵权、假冒等案件多数都比较复杂,基本都是跨地区案件。这种情况下,具有属地特征的行政保护在具体实施中就存在一定难度。品种权人在一个地方能够掌握的线索和证据有限,往往还达不到立案标准。同时,基层农业行政部门很多没有专门的办案经费,很难承担起跨地区、跨部门行政协作的运行成本。

1.4 品种真实性快速鉴定机制不健全 除杂交玉米和杂交水稻等少数作物外,多数作物品种真实性DNA快速鉴定标准尚未出台,已经出台品种真实性DNA快速鉴定标准的,作物DNA指纹库也未能实现共享。这导致部分作物品种权侵权鉴定难,侵权和假冒品种权行为认定难度大。另外,《种子法》第四十七条第二款规定“农业、林业主管部门可以采用国家规定的快速检测方法对生产经营的种子品种进行检测,检测结果可以作为行政处罚依据。被检查人对检测结果有异议的,可以申请复检,复检不得采用同一检测方法。”一些地方机械地理解和执行该规定,只要相对人对分子鉴定方法提出异议,就重新安排进行两年的DUS测试,导致案件处理过程大大延长。

1.5 部分执法人员认识不到位 一些农业行政执法人员认为,植物新品种权是一种私权,应该由品种权人自己去主动维护权利,行政执法是对于公共利益的保护手段,管好假劣种子就行了。在法理上,品种权作为一种知识产权,一种法律上拟制的非物质财产权,的确属于私权范畴,但其在促进育种创新、促进社会发展等实现公共利益方面的重要意义已经在社会上达成共识,这与行政保护首要关注公共利益的出发点也是完全吻合的。因此,《专利法》《种子法》《植物新品种保护条例》都做出了对知识产

权的行政保护的有关规定。

2 品种权保护行政执法必须坚持

虽然目前品种权的行政保护还比较薄弱,但不能放弃,必须坚持并加强,主要是基于以下3个方面原因。

2.1 实施品种权行政保护符合国际惯例 一方面,这是履行国际条约的要求^[2]。植物新品种权是知识产权的重要组成部分。《TRIPS协议》指出,各缔约国应当采用行政与司法双重手段给予救济。我国是缔约国,应当建立品种权行政保护制度。另一方面,这是与国际接轨的需要。在UPOV成员国,种业越发展,对品种权行政执法越加强。美国在2008年通过《优化知识产权资源与组织法》,明确在国家层面设置知识产权行政执法机构,负责人由美国总统委任;2016年美国国会又通过《贸易促进与贸易执法法》,要求设立全国知识产权协调中心,对品种权在内的知识产权纠纷进行行政调处。日本《知识产权基本法》规定国家设立特许厅执法局,《海关法》规定企业遇到品种权侵权,可以向海关提出禁止进口的诉求,《种苗法》也对新品种侵权行政执法作出了具体规定。

2.2 加强品种权行政保护有利于缓解司法资源不足的压力 经过多年的发展,我国知识产权的司法保护取得长足发展,特别是近来知识产权法院的设立更是大大推进了相关工作,但与民事、行政、刑事等领域的司法保护相比,相关资源匹配、基础研究、技术支撑等都相对比较薄弱。目前,我国法院系统还没有全面引入欧美和日韩等国的技术调查官制度,而植物新品种权司法诉讼案件专业性较强^[3],很多司法人员并不具备植物新品种保护基础知识和研发经验,这在实践中加大了司法资源的消耗。从理论上讲,植物新品种权是由行政确认赋权,对应的行政机关具备专业知识和人才,由其处理相应的纠纷更为适宜,对行政机关的处理决定不服时才向法院起诉,可以有效节约司法审判资源。

2.3 品种权行政保护具有明显的比较优势 第一,行政执法具有主动性^[4]。司法保护应权力人向法院提起诉讼而启动,在程序上坚持“不告不理”原则,具有被动性。但一些品种权侵权行为在权利人不知情的情况下发生,权利人因无法收集证据而无法向

司法机关起诉。行政机关却可以依其职权主动进行保护。第二,行政保护具有全面性。司法保护以事后保护为核心,在权利人权利已经遭受侵犯的情况下,司法机关才可以根据权利申请追究侵权者的法律责任。而行政保护可以实现对品种权的事前、事中、事后的全方位保护,这对于当前知识产权保护意识普遍不高的社会现实更显得尤为必要。第三,行政执法具有便捷性。司法手段程序更为严格,诉讼期间长,成本高;而行政执法程序相对简便,可以节省时间和费用,品种权人的权利能够获得及时有效的保护。

3 改进品种权行政保护工作的建议

3.1 加强与司法保护的衔接^[5] 品种权侵权案件基本都会涉及较大的经济利益,涉案各方都会慎重对待。在当前及未来相当长的一段时期,司法保护作为全社会定分止争的终极方式,仍将是保护的主流途径,行政保护要主动作为,加强与司法保护的衔接。一是促进法院已生效判决和裁决的有效执行。目前,法院对品种权侵权案件的判决或裁决,一般要求责令停止侵权行为并赔偿,赔偿的执行应由法院系统落实,而停止侵权行为的监督,以及对侵权品种本身的可能处理,需要行政机关主动作为。二是建立行政与司法联动机制,就案件的移送、案情通报、检验检测等方面加强沟通协作,特别是实现行政与司法品种真实性或田间检验结果互认,有效打击品种权侵权行为。

3.2 强化新品种权行政保护的基础支撑^[6] 一是建立全国统一的品种真实性 DNA 数据库及比对平台,不断完善相关鉴定标准,进一步加强品种标准样品管理。二是制定统一的执法流程,建立一套符合我国当前实际的执法操作流程。三是加大执法人员培训力度,完善专业化的执法装备,加快检验检测机构官方认证,提高执法人员的专业化水平。

3.3 创新植物新品种权保护行政执法机制 一是建立农林品种权执法机构协调机制。新一轮国家机构改革以后,农业植物新品种行政执法机关是农业农村行政主管部门,林业植物新品种行政执法机关是自然资源行政主管部门,两个体系执法标准和程序可能不一。建议双方建立协调会商机制,保持执法尺度的一致。二是建立全国统一的品种权案件查

处平台。一地受理侵权案件,可在平台上发布协查请求,相关地区配合。一地审结的案件,将处理结果和基本案情在平台上发布,侵权主体如在其他地区侵权,可以简化审理过程。相关地区对已审结生效的处理决定,协助执行。三是建立品种权主动保护机制。打破“不告不理”的成规,各级农业农村主管部门在种子市场监督抽查、假劣种子案件处理过程中以及行政管理过程中,如果发现侵权线索,应当主动将相关情况和证据通报相应品种权人,基于品种权人的真实意愿选择使用对应强度的保护处置措施。

3.4 加强植物新品种保护法制建设 近年来,我国种业快速发展,企业日益成为育种创新的主体。品种研发需要大量的资金投入,品种权保护是激发企业创新投入积极性的不二选择。目前,相关部门正在修订《植物新品种保护条例》,吸收了 UPOV1991 年文本的主要内容,将植物新品种权的保护环节扩大到繁殖、生产、储存、处理、运输、销售等全过程,这仅靠农业农村部门很难实现,需要粮食收购、市场监管和海关等部门的协作配合。将条例上升为法律,有利于促进部门协作。同时,国际上已有日韩等不少国家制定了植物新品种保护单行法。作为种业大国的中国,植物新品种单独立法,符合我国种业发展趋势,与我国农业在国民经济中的重要地位相符。如果单独立法不能实现,应尽快修订《农业植物新品种权侵权案件处理规定》等配套部门规章,强化品种权行政执法制度基础。

参考文献

- [1] 孟鸿志. 知识产权行政保护新态势研究. 北京:知识产权出版社, 2011
- [2] 吕高峰. 我国专利权行政保护问题及其完善. 法制与经济(下旬刊), 2019(10): 34-35
- [3] 陈红. 加强我国植物新品种行政执法权的建议. 中国种业, 2017(7): 6-9
- [4] 何建永, 王立柱, 杨丽宁, 张玉玲. 关于植物新品种保护执法的探讨. 种子世界, 2016(3): 14-15
- [5] 刘雪梅. 植物新品种权侵权典型案例研究. 电子知识产权, 2016(9): 60-66
- [6] 陈孟强, 刘洪, 饶得花, 徐振江. 粤港澳大湾区农业植物新品种保护现状与展望. 中国种业, 2020(9): 1-5

(收稿日期: 2020-12-31)