

DOI: 10.19462/j.cnki.zgzy.20240726003

# 云南省楚雄州农作物种子管理现状分析与发展建议

孔德辉

(云南省楚雄州种子管理站, 楚雄 675000)

**摘要:**楚雄州农作物种子管理在经历数次种子管理体制深化改革后,还存在职能弱化分散、手段缺乏、监管不力等问题。通过分析楚雄州农作物种子管理职能变迁、现状、问题,提出健全管理机构、加强管理队伍、加大经费投入、加强试验管理、净化种业市场、巩固优势产业六方面意见和建议,为加强种子管理工作,加快推进现代种业高质量发展提供参考。

**关键词:**楚雄州;种子管理;变革;措施

## Current Situation Analysis and Development Suggestions of Crop Seed Management in Chuxiong Prefecture, Yunnan Province

KONG Dehui

(Chuxiong Seed Management Station, Chuxiong 675000, Yunnan)

近年来,楚雄州委、州政府深入贯彻落实党中央、国务院关于现代种业重大决策部署,推动全州现代种业高质量发展谋篇布局,种子管理支撑现代种业发展的作用不断增强。楚雄州属亚热带低纬高原季风气候,冬无严寒,夏无酷暑,气候垂直变化明显,日照充足,霜期较短,种业发展条件得天独厚。依托楚雄州自然资源禀赋优势,加快现代种业发展已成为推动乡村产业振兴的主导产业之一,良种培育为全州粮食安全提供强大支撑,2023年楚雄州粮食播种面积达25.38万 $\text{hm}^2$ ,产量13.35亿 $\text{kg}$ ,主要农作物良种覆盖率达98%以上,农业生产用种安全得到有效保障。种子管理工作在历经数次种子体制改革后取得一些成绩,但与新时期加快发展楚雄州高质量现代种业的要求还存在一定差距,需要进一步加强种子管理工作。

### 1 种子管理体制变革

楚雄州经历了3次成立、撤销、合并和独立的种子管理机构改革。第1场改革始于1963年,州县先后成立了种子管理站;1978年州县种子分公司相继成立,属行政、技术、经营三位一体的事业单位,与种子管理站实行“两块牌子、一套班子”合署办公。此时

期,楚雄州种业在改革发展中不断创新前进,种子经营工作稳步发展,年经营主要农作物良种1450万 $\text{kg}$ 。2003年以前,全州11个种子分公司年生产常规稻麦种子1200万 $\text{kg}$ ,杂交玉米种子200万 $\text{kg}$ ,常规水稻种子除满足本州生产用种外,还推广到云、贵、川3省的13个地州45个县市种植。第2场改革始于2006年的种子管理体制深化改革,撤销各级种子分公司,保留种子管理站并入州、县农业综合行政执法支队(大队),加挂种子管理站的牌子。剥离种子管理机构的经营职能,国有种子分公司全部退出历史舞台,农业行政执法机构开始肩负起种子监管职责,履行行政处罚、行政管理的职能,全面加强对种子市场和种子质量的监管。种子监管执法队伍逐步走向成熟,执法能力显著提高,州县执法机构屡获农业农村部及省厅表彰,成为了省内农业综合行政执法机构的标兵。此期间,有独立的种子管理站1家,与执法机构合署办公的11家,全州共有种子执法和综合执法队伍98人。种子生产经营较为规范,生产用种得到有效保障,种子质量得到有效提升。第3场改革开始于2020年的农业行政综合执法改革。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<sup>[1]</sup>。楚雄州撤销州农业综合行政执法支队，保留州种子管理站，履行现行的种子行业管理职能职责，行政执法职能由主管局行政科室承担。全州所辖8县2市原有的种子管理机构被撤销，加挂的种子管理站牌子弃留未定，其职能被划转到其他科室或下属单位，保留种子管理站独立法人的仅有1家，人员只有3人，其他县市种子管理站无编无人。

## 2 楚雄州种子生产经营情况

全州现有办证的农作物种子生产经营企业16家，其中省级办证企业1家、县级办证企业15家，生产范围为稻、玉米主要农作物种子及蔬菜、麻类、中药材、进口果苗等非主要农作物种子。2023年水稻、玉米等主要农作物良种生产面积2400hm<sup>2</sup>，总产量达850万kg。素有“天然温室”之称的元谋县，建成以青稞、十字花科蔬菜为主的育繁种基地1333hm<sup>2</sup>，种子产量达300万kg，实现综合产值10亿元，选育的部分蔬菜种子打破了被国外“卡脖子”垄断的局面。种子生产经营备案制度是国家对种子市场进行监管和规范的重要手段，2023年全州备案农作物种子经营711个，分散在全州各个乡镇集市，日常监管点多面广，备案生产品种97个，备案经营品种411个，备案率100%，既保障了全州粮食播种面积的供需平衡，又确保了农民能够及时购买到所需的种子。随着现代种业的发展，选育单位不断加大经费投入，加强品种选育，审定品种数量呈井喷之势，特别是2021-2023年间通过省审的玉米品种数量就达到785个，一时间百花齐放、百家争鸣，诸多新品种涌入市场，不仅给农民增加了选种难度，更给种子监管工作带来了难度与挑战。

## 3 种子管理工作现存的问题

**3.1 种子管理责任不清，落实不到位** 2020年农业综合行政执法改革后，全州种子管理部门行使行业管理权，行政执法权归由执法机构行使，虽然是各司其职，但在实际工作中种子管理职责划分并不明确。监管责任不清，难以形成监管合力，监管工作难以得到有效落实。市场日常检查中，种子管理部门发现问题时显得束手束脚，只有将问题移交给执法机构，而执法机构在接到问题后需要多层请示汇报，延误了问题处理。加之种子管理人员频繁变动，人员少且

存在在编不在岗、在岗不履职的现象。省级有部署、州级有安排，但县级管理具体工作难以落实，形成头重脚轻的局面。原有的种子管理体系人、财、物进行撤并划拨，工作经费严重短缺，装备落后，无法及时发现和处理问题，影响到种子监管的实质性工作。

**3.2 种子管理职能弱化，执法力度不足** 为认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化农业综合行政执法改革的指导意见》和省委、省政府决策部署，全州农业综合行政执法体系经历了新一轮调整，明确了事业单位专业技术人员不得从事行政执法工作<sup>[2]</sup>。这一变革导致原有的事业身份执法人员被分配到其他单位或部门，随后又因执法需求被抽调回归，此过程中，人员普遍感到归属感与职业认同感的缺失，心态趋于不稳定；同时，部分新加入的执法力量在业务技能上尚显薄弱，难以独立承担案件办理工作。种子管理部门与农业综合执法机构之间的协作机制不畅，抽调人员因心理顾虑而不愿积极参与执法活动，而具备公务员身份的执法人员则因缺乏实战经验而显得畏手畏脚。这一系列问题共同导致种子管理工作陷入困境，监管效能大打折扣，日常监管的缺位现象日益凸显。数据显示，2021年全州立案查处种子生产经营违法案件比上年少了47件，2022年案件数量呈下降趋势，仅有26件，种子违法行为得不到有效遏制，一些不规范的经营行为又开始露头，极大地加重了种子管理机构的监管压力。

**3.3 种业知识产权保护仍需加强** 加强种业知识产权保护是种业振兴市场净化行动的核心环节。近年来，持续深入开展种业监管执法年活动取得明显成效，尽管坚决查办了一些侵害品种权、制售假劣种子、基地私繁滥制等违法案件，但全面推进种业知识产权保护向纵深发展，提高品种管理水平，助力种业高质量发展还任重道远。截至2023年，楚雄州具有自主知识产权的主要农作物审定品种达56个，登记的非主要农作物品种69个，获自主知识产权农作物新品种保护15个、注册商标6个、专利21个<sup>[3]</sup>。在目前的种业知识产权保护体系下，州内的一些科研单位专注于新品种的选育力度和进程，无法投入更多精力保护科技成果，对于自有品种是否侵权更多依赖于管理部门的检查。面对日益激烈的市场竞争，自有品牌影响力下降、产权保护体系不够完善、行政

管理和执法协作机制不健全等因素,严重制约着种业产业链的创新和发展。

**3.4 种子市场秩序仍需规范** 随着种子市场多元化经营格局的形成,名目繁多的品种进入市场,大大促进了农业生产的稳步发展,同时也对维护种子市场秩序稳定提出了极高的要求。地方种子市场出现了较多的问题,一些问题已严重扰乱了正常的经营秩序。如部分生产经营企业为了追求经济利益,未审先推、经营假冒伪劣种子、未按规定备案、未按规定建立保存经营档案、包装和标签不规范等违法行为层出;种子经营户素质不一,经营者普遍为年纪偏大的老年人,文化素质较低,对于进货渠道和种子质量把关不严,识别能力有限,甚至少数经营者为了眼前的蝇头小利,置商业道德和法律法规不顾,进行虚假宣传、夸大宣传,窜货屡禁不止,制售假劣种子,完全丧失了守法经营初衷。多数农民缺乏索要购物凭证的习惯,在购买种子时不索要销售凭证,即便索要也没有核对购种凭证上的品种名称、时间和销售单位印章,不妥善保存,缺乏自我保护和维权意识。

#### 4 加强种子管理的措施

**4.1 健全种子管理机构,理顺种子管理职能** 种子管理站在现代农业发展中扮演着至关重要的角色,对推动现代农业发展起到关键作用。推进种业现代化和促进种子产业健康发展,确保农作物种子质量,切实维护种业安全,种子管理机构责无旁贷。要充分认识种子管理机构存在的重要性和必要性,依法厘清行业管理和行政执法的关系,明确机构、岗位和人员,健全职能明确、上下衔接的种子管理体系,加快由管种子向管种业转变,建立健全种子全程监管机制。

**4.2 加强管理队伍培养,提高人员素质和能力** 实现种业高质量发展,必须扛牢压实管理职责,建立专业化水平高、专业素质强的管理队伍以适应新形势发展要求。按照《关于深化农业综合行政执法改革的指导意见》要求,建立健全种子管理和综合执法体系,立足本地实际,优化编制及人员配置,多渠道引进人才,加强新老人员衔接,发挥好“传帮带”作用,助力新进人员成长,提高种子管理队伍整体素质。理顺种子管理部门与综合执法机构的关系,形成分工合理、优势互补的现代种业管理体系,切实打造一支会办案、敢办案、办铁案的农业执法队伍,自觉践行

依法行政、执法为民的思想,依法严厉打击种子违法违规行,全力维护种业安全和粮食生产安全。

**4.3 加大种子质量抽检经费投入,增强保障服务能力** 种子质量监督抽查是种子质量监管的重要手段,是贯彻落实《种子法》及相关配套规章、履行种子监督管理法定职责的重要体现,对于有效打击侵犯品种权和制售假劣种子具有重要意义。近年来,全州已形成春夏秋冬四季种子常态检查,在质量检查上,重点针对发芽率、水分、净度和种子纯度等4项质量指标开展常规检验,同时关注真实性、转基因情况。2013年全州各县市均配置了种子检验检测仪器设备,但多年来由于缺少技术人员、缺乏维护经费,县市检验检测工作处于完全瘫痪状态,只有州种子管理站能挤出有限的经费开展常规指标检测,每年仅能送检种子样品30个左右。县市级种子管理机构的预算资金主要用于工作人员的工资,并未设置专项抽检经费,要保障好种子质量安全就需要投入充足的经费,在财政预算内设立一定数额的种子质量抽检经费,才能全面提升种子监管的有效性。

#### 4.4 加强农作物品种试验管理,提高试验质量水平

品种试验是良种选育、示范与审定的重要途径,也是农作物品种推广的关键环节。2023年在全州辖区开展的国家级、省级玉米联合体、绿色通道区域试验共53项,生产试验28项,参试品种879个;水稻品种试验13项38个品种。通过检查发现还存在着部分试验规范性不够、细节处理不到位、试验结果不严谨等问题。随着各渠道试验的增多,品种审定制度的不断健全,确保辖区内各渠道品种试验规范、可靠,种子管理部门的责任重大。敢于动真碰硬,不徇私情,试验检查才能见真见效。同时还应充分发挥各地种子协会的协调、服务和自律作用,通过开展各渠道试验示范引领作用,规范新品种试验示范工作。

**4.5 全面净化种业市场,维护市场秩序** 认真贯彻落实《种子法》,持续开展种业监管执法年、农资打假和“双随机、一公开”等活动,加强对种子企业、生产基地和市场经营主体的检查。以种子生产许可备案、品种真实性及权属等为重点,加强繁制种基地监管;以许可资质、生产经营档案、种子标签和使用说明等为重点,加强对16家已取得《农作物种子生产经营许可证》的种子企业监督抽查;以经营备案、销

(下转第62页)

更新换代。探索实行并推广“研发、推广、农民、企业”四位一体的鲜食玉米产业链,延长货架期,拓宽市场,打造陕西省特色鲜食玉米品牌,不断提高农业综合效益和竞争力。通过加强陕西省鲜食玉米产业联盟的构建和组织举办政府主导的鲜食玉米品种推介展示会等多元化平台与活动模式,促进各产业体系间的广泛合作,进而使陕西省各单位鲜食玉米全产业链信息得到共享。

#### 参考文献

- [1] 丁维汉,韩媛芬,田龙. 陕西省关中地区春播鲜食玉米品种比较试验. 陕西农业科学, 2021, 67 (5): 3-8, 21
- [2] 俞斌,许亚俊,尚娜娜. 杭州市鲜食玉米产业现状及发展对策. 中国种业, 2022 (5): 52-54
- [3] 徐丽,赵久然,卢柏山,史亚兴,樊艳丽. 我国鲜食玉米种业现状及发展趋势. 中国种业, 2020 (10): 14-18
- [4] 赵久然,卢柏山,史亚兴,徐丽. 我国糯玉米育种及产业发展动态. 玉米科学, 2016, 24 (4): 67-71

- [5] 杨薇,王阳峰. 陕西鲜食玉米产业发展现状与建议. 西北园艺, 2020 (11): 1-2
- [6] 石一鸣,宋笛. 吉林省鲜食玉米产业发展现状及对策. 现代农村科技, 2023 (6): 10-12
- [7] 雷格丽. 陕西省关中灌区夏播鲜食玉米品种展示试验分析. 种子科技, 2021 (15): 7-8
- [8] 史鸿儒. 辽宁鲜食玉米产业发展问题与对策研究. 园艺与种苗, 2021, 41 (8): 81-82
- [9] 高晓旭,王文荣. 密云地区鲜食玉米产业现状及发展对策. 农业科技通讯, 2022 (4): 6-8
- [10] 赵凯男,丁豪,刘阿康,姜宗昊,陈广周,冯波,王宗帅,李华伟,司纪升,张宾,毕香君,李勇,李升东,王法宏. 氮肥减量后移改善植株光合特性提高麦-玉周年产量及经济效益. 中国农业科学, 2024, 57 (5): 868-884
- [11] 刘楚桐,陈松岭,金鑫鑫,徐志强,叶旭红,邹洪涛,张玉龙. 控释氮肥减量配施对土壤氮素调控及夏玉米产量的影响. 中国土壤与肥料, 2021 (2): 108-115
- [12] 李林峰,王金艳,王士苗. 焦作鲜食玉米产业现状及发展对策. 农业科技通讯, 2019 (7): 45-46

(收稿日期: 2024-07-11)

(上接第 58 页)

售台账、种子标签、未审先推、跨区域推广等为重点,加强春秋两季种业市场监督管理,严把种子质量关口,严厉打击侵权假冒、制售假劣种子等违法行为,确保用种安全,为种业创新营造良好营商环境。通过开展执法人员和质量控制培训,切实提高种子生产经营守法经营及农民依法维权意识,营造依法治种、依法兴种的良好氛围。

#### 4.6 巩固种子优势产业,加快推进现代种业发展

根据《楚雄州“十四五”现代种业发展规划》和《楚雄州种业振兴行动实施方案》,围绕发展现代种业、建设种业强州目标,因地制宜发展 10 县市种子产业。立足元谋县金沙江干热河谷地优势,深入实施国家农业现代化示范区、国家现代农业产业园、国家级制种大县等重大项目,打造元谋县“育种天堂”。以“楚粳”系列水稻为代表,重塑品种新优势,经过多年育种创新发展,“楚粳”系列品种已成为楚雄州和云南省适宜区主栽品种,名声享誉海内外,楚粳 27 号、楚粳 28 号、楚粳 37 号被农业农村部认定为云南省仅有的超级稻品种,楚粳 54 号有望成为云南省第 4 个超级稻品种,楚粳 48 号成为西南地区首个高原常规粳稻国审品种。2023 年全州共发展“楚粳”繁种面积 2533hm<sup>2</sup>,省内年均推广楚粳良种种植面积 26.67

万 hm<sup>2</sup>, 占全省中海拔温凉稻区面积的 89.3%。近年来,受市场竞争和推广体系改革的影响,“楚粳”系列品牌影响力在逐步减弱。仓廩实而天下安,楚粳水稻育种创新团队将肩负嘱托,怀揣良技,不断培育、推广适合高原气候、水土条件的优良品种,持续提升“楚粳”系列种子市场份额,打造全新种业品牌。

种子管理是农业行政主管部门的重要职责,加强种子管理对于促进农业发展和保障国家粮食安全具有重要意义,但种子管理体制不顺,管理职能弱化,使种子管理职能职责难以真正落到实处。切实保障种子管理工作正常开展,有利于全州各级种子管理机构正确履行法律法规赋予的职责,有利于加快现代种业的发展和壮大,共同为打赢种业翻身仗绘就发展新蓝图。

#### 参考文献

- [1] 裴刚,熊一. 新形势下种子管理工作存在问题及建议. 基层农技推广, 2022, 10 (10): 57-60
- [2] 杨忠文,蒙琼,王开倩,杨丽,胡潇文,赵玲,杨正发,范艺赢. 云南文山州玉米种子市场管理现状分析与思考. 中国种业, 2023 (10): 53-54
- [3] 杨臻,何锡坤. 楚雄州推进种业振兴打造“育种天堂”. 楚雄日报, 2023-09-01 (第 01 版)

(收稿日期: 2024-07-26)