

# 《海南省农作物种子管理条例》解读

2018年9月30日，海南省第六届人民代表大会常务委员会第六次会议表决通过《海南省农作物种子管理条例》（以下简称《条例》），于2018年11月1日正式实施。《条例》贯彻落实中央和省委精神，坚持问题导向，回应社会关切，通过规范我省农作物种业管理和南繁健康发展，保障供种安全和粮食安全。



农作物种业是促进农业长期稳定发展、保障粮食安全的根本。（本报资料照片）

## 一、立法过程

2017年4月，《条例》起草工作启动。2017年5月至2018年3月期间，起草小组在省内外充分调研论证的基础上，先后赴北京、云南、湖南、四川、甘肃、内蒙古、新疆、江苏、江西等地调研学习，并向农业农村部汇报立法工作，发函征求32个省外单位意见，在网上公开征求社会意见，开门立法。2018年4月，党中央、国务院赋予海南经济特区改革

开放新使命，支持海南建设自由贸易试验区，逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设。《条例》立法背景发生了很大的改变，尤其是对南繁的发展提出了具体要求。在重大的背景和时机面前，起草小组认真学习习近平总书记“4·13”重要讲话和中央12号文件精神，积极贯彻落实，反复修改《条例》草案，形成草案二次审议稿。

### （一）贯彻落实中央和省委精神

农作物种业是促进农业长期稳定发展、保障粮食安全的根本。习近平总书记“4·13”重要讲话和中央12号文件强调，要做强做优热带特色高效农业，打造国家热带现代农业基地；习近平总书记在视察海南时指出，要把热带特色现代农业打造成海南经济的一张王牌；省委、省政府将热带特色高效农业放在优化产业结构、培育海南经济新的增长点的十二个重点产业之中。出台本地区农作物种子管理条例，可以从源头保障我省农业稳定高效发展，把热带特色现代农业打造成海南富足农

民、服务全国的王牌产业。

### （二）保障国家南繁基地（海南）建设

南繁基地是我国稀缺的、不可替代的战略资源，加强南繁基地建设和管理，对推进我国种业发展具有重大意义。建设南繁基地，是党中央和国务院的战略部署。习近平总书记视察海南时强调，国家南繁科研育种基地是国家宝贵的农业科技平台，一定要建成集科研、生产、销售、科技交流、成果转化为一体的服务全国的“南繁硅谷”。2015年，经国务院批准，原农业部、国家发改委、财政部、原国土资源部和海南省政府联合印发了《国家南繁科研育种基地（海南）建设规

划（2015—2025）》。将南繁基地建设和管理纳入地方性法规进行规范，为国家南繁科研育种基地（海南）的建设及有序监管南繁活动提供有效的制度保障。

### （三）规范我省农作物种子监督管理

近年来，我省在农作物种子监督管理等方面取得了一定成效，但也存在不少问题，如种子监督管理体系不健全，机构不全、队伍不强，工作难开展；农作物种质资源保护力度不够，缺少相应的保护手段和措施；非主要农作物管理制度缺失，缺乏相应的制度保障；种子经营企业不规范，假劣种子坑农害农事件时有发生，极大地损害了农民群众

的利益，对农业生产造成一定的威胁，这些问题都需要通过制定地方性法规加以调整和规范。

### （四）贯彻实施《中华人民共和国种子法》

《种子法》于2016年1月1日修订施行，法律对种质资源保护、品种审定、种子生产经营、种子监督管理等内容作出了全面的规定，但部分内容过于原则，有些条款还需要通过地方立法加以补充和完善。为做好与《种子法》的衔接工作，适应种子产业发展新阶段的要求，有必要结合我省实际，通过立法形式增强实施《种子法》的针对性和可操作性。

## 三、主要亮点

《条例》共八章六十九条，对农作物种质资源保护和利用，品种审定、登记和推广，种子生产经营，南繁建设、管理和服务，种子监督管理等方面做出全面的规定，并设定严格的法律责任，可操作性强，主要亮点如下：

### （一）健全农作物种子管理体制

我省农作物种子管理存在机构不健全、职能不清、经费不足、队伍不强等突出问题，种子监管工作难度大。为了解决上述问题，《条例》规定：县级以上人民政府应当将农作物种子管理所需经费纳入同级财政预算；县级以上人民政府农业主管部门应当依法建立种子管理机构，配备专职人员；乡镇人民政府应当确定相关机构或者专人负责本行政区域内农作物种子管理工作；村（居）民委员会协助农业主管部门和乡镇人民政府做好农作物种子监督管理相关工作。《条例》从经费、机构、人员等方面健全农作物种子管理体制，建立省、市（县）、乡镇、村四级管理体系，提升我省农作物种子管理能力。

### （二）加大农作物种质资源保护力度

海南是我国最大的热带地区，种质资源非常丰富，特别是野生稻、野生荔枝等天然农作物种质资源为海南所独有，十分珍贵。但长期以来，国家及我省关于农作物种质资源保护规定的力度不够，《种子法》对种质资源保护的规定也较为原则，保护的手段和措施难以满足实际需求。为此，《条例》规定：对列入国家和省重点保护野生植物名录的农作物种质资源，以及珍稀、濒危或者我省特有的野生稻、野生蔬菜、野生水果等天然农作物种质资源予以重点保护，并规定了配套的保护措施和禁止性行为，维护农作物种质资源的生长条件。为了保护我省农作物种质资源安全，《条例》还规定，向省外提供本省特有的农作物种质资源，应当办理备案手续；从省外引进农

作物种质资源的，应当按规定进行隔离试种，经风险评估确认安全后方可使用。

### （三）推进农作物种质资源引进中转基地建设

习近平总书记“4·13”重要讲话强调，支持海南建设全球动植物种质资源引进中转基地。农作物种质资源不仅要保护好，还要开发利用好，让种质资源创造新的经济价值和更高的生产力。建设规范的农作物种质资源引进中转基地，是“一带一路”倡议下，保障我国生态安全、丰富生物多样性、提高育种能力的重要举措。《条例》鼓励单位和个人依法从境外引进农作物种质资源，并要求省人民政府农业主管部门应当加强与境外种质资源相关机构的合作，开展信息与技术交流，加大优异种质资源引进和交换力度，加快推进农作物种质资源引进中转基地建设。

### （四）严格转基因生物安全管理

我省高度重视转基因监管工作，严禁在我省进行未经批准的转基因活动。《条例》规定，禁止种植、生产、加工或者经营未经审批的转基因农作物，禁止为种植者提供未经批准的转基因农作物种子。为了保障南繁基地的生物育种安全，《条例》规定，在南繁基地从事转基因农作物种子研究与试验的单位和个人，应当经过依法审批，并向省人民政府农业主管部门和省南繁管理机构备案。

### （五）加强引种备案农作物品种管理

为了加强对同一适宜生态区主要农作物品种引种备案的管理，防范农业风险，《条例》严禁引种单位超出适宜种植区域范围种植和销售，并建立备案品种退出机制，保障我省农业生产用种安全。《条例》规定：通过引种备案的主要农作物品种应当在适宜种植区域内推广、销售。引种备案的农作物品种在使用过程中种性严重退化、

失去生产利用价值或者出现不可克服的严重缺陷，经省人民政府农业主管部门确认后，撤销引种备案，并向社会公告，停止推广、销售。

### （六）推行非主要农作物新品种认定制度

《种子法》对主要农作物品种实行审定制度，对列入农业农村部非主要农作物登记目录的品种实行登记制度，但对未列入登记目录的其他非主要农作物品种未作规定。目前，我省许多具有热带亚热带特色的非主要农作物品种，如胡椒、芒果、椰子等并未纳入国家非主要农作物品种登记目录，处于管理盲区。为了管理和保护好我省特色非主要农作物品种，法规建立了非主要农作物新品种认定制度。《条例》规定，未列入非主要农作物登记目录、经人工选育或者发现并经过改良的非主要农作物新品种，符合特异性、一致性、稳定性要求的，品种选育单位或者个人可以向省人民政府农业主管部门申请认定。

### （七）加强农作物种子检疫管理

植物检疫是防止有害植物的检疫性病、虫、草害传播蔓延，确保农业生产安全、农业生态环境安全的有效途径，是防控农业生物灾害的重要措施。长期以来，从省外调运未经检疫的种子到我省的现象普遍存在，严重影响了我省农作物生物安全，如我省柑橘黄龙病、槟榔黄化病等病虫害的发生不同程度都跟检疫工作不到位有关。为了保护我省农作物种子安全，结合我省岛屿型的地理特点，《条例》规定，未经检疫的农作物种子和种质资源，禁止进入本省。县级以上人民政府农业主管部门可以根据需要在港口、车站、机场等口岸设立种子检疫检查站，对进出本省农作物种子和种质资源进行检疫监督检查。同时，《条例》对我省农作物种子的产地检疫作出严格规定，单位和个人所繁育的农

## 二、立法目的

农作物种子调运、推广或者销售前，应当向所在地植物检疫机构申请检疫，经检疫合格的方可签发检疫合格证。检疫发现传染性、毁灭性检疫对象的，县级以上人民政府农业主管部门应当采取措施，彻底消除。

### （八）规范农作物种子网络交易管理

随着我国网购市场的高速发展，通过网络交易农作物种子的现象日益普遍，伴随而来的网购诚信、安全等问题也日益增多。《条例》加强对网络交易农作物种子的监管，对网上经营者和电子商务平台作出严格的要求。《条例》规定，通过网络交易农作物种子的，经营者应当依法取得种子生产经营许可证或者依法备案，建立和保存种子生产经营档案，出具纸质发票或者电子发票等购货凭证或者服务单据，保证可追溯。电子商务平台应当对平台内经营者的身份、联系方式、种子生产经营许可证或者备案文件等信息进行核验、登记，建立登记档案。网上经营者和电子商务平台违反上述规定的，将承担相应的法律责任。

### （九）推进种子生产经营诚信体系建设

《条例》对种子生产经营者委托生产、代销种子的行为作出了细化的规定，并要求建立种子生产经营企业诚信档案，让种子生产经营企业主动接受社会监督，促进种子生产经营企业自我纠错，合法、诚信经营。《条例》规定，县级以上人民政府农业主管部门应当建立种子生产经营企业诚信档案，每半年向社会公布诚信记录。诚信记录包括企业的基本信息、生产经营状况、服务质量、种子质量、技术措施、环境保护措施、履行合同及违法案件处理情况等内容。

### （十）规范南繁建设、管理和服务

本次立法最大的亮点是将南繁建设、管理和服务作为专章，对南繁

的概念、管理机构、国家南繁科研育种保护区的划定、登记、检疫、知识产权保护、设施用地保障等内容作出了全面的规定。南繁科研育种起源于1956年，至今已有60多年历史，南繁极大地缩短了我国农作物育种周期，有力地促进了我国育种事业的发展，是国家宝贵的农业科技平台。但是，现行的法律法规未对南繁作出任何规定，南繁在实践中建设难、管理难，《条例》出台后，南繁建设和管理将有法可依。

一是南繁概念。《条例》规定，南繁是指利用海南独特的气候条件和物种资源，从事农作物品种选育、亲本繁育、种植鉴定和种子生产等活动。与原农业部和海南省人民政府2006年出台的《农作物种子南繁工作管理办法》相比较，南繁季节不再局限于秋冬季节，从事南繁活动的主体也不再局限于外省的单位和个人，即不论是外省还是本省的单位和个人，只要在我省从事南繁活动，均受到《条例》的调整和规范。同时也为未来境外机构和组织参与南繁科研种活动预留了空间，具有一定的前瞻性。

二是南繁管理机构。建立健全南繁管理服务体系，南繁管理服务延伸到村（居）。《条例》规定，省和南繁所在地市、县、自治县人民政府设立南繁管理机构，负责本辖区内南繁管理和服务工作；在重点乡镇配备专职人员，在重点村（居）民委员会安排联络员，负责南繁协调服务和信息统计工作。

三是划定国家南繁科研种保护区。国家南繁科研种保护区是国家南繁基地（海南）的重要建设内容。《条例》明确国家南繁科研种保护区、核心区 and 生物育种专区的范围和功能，规定由省人民政府划定国家南繁科研种保护区，保护区内设立南繁科研育种核心区，核心区内设立生物育种专区。需要新建科研育种基地的，应

当在南繁科研育种核心区内集中连片建设。国家南繁科研种保护区内的耕地划入永久基本农田范围予以保护，实行用途管制。

四是南繁登记。为了利于我省南繁管理机构掌握全国各省市的南繁动态和情况，加强南繁管理和服务，《条例》规定，从事南繁活动的单位和个人应当向所在地市、县、自治县南繁管理机构进行登记。违反南繁登记的单位和个人，两年内不得在我省从事南繁活动。

五是南繁检疫。南繁检疫要做到不检疫不落地，不检疫不离岛。违反南繁检疫制度的单位和个人，五年内不得在我省从事南繁活动。《条例》规定：禁止携带列入农业植物检疫性有害生物名单的种子进入南繁基地，或者在南繁基地内进行检疫性病、虫接种和其他可能危及南繁基地农业生产安全的试验研究。从省外或者境外引进可能潜伏有危险性病、虫、杂草及其他有害生物的种子，应当按照省南繁管理机构的要求进行隔离试种，经调查、观察和检疫，确定安全后，方可在南繁基地种植。在南繁基地繁育的种，应当在作物收获前二十日内向所在地市、县、自治县南繁管理机构申请产地检疫。

六是南繁知识产权保护。南繁材料、品种亲本是南繁单位的核心竞争力，具有极高的科研价值，不同于一般的普通物品，需要立法予以特别保护。《条例》规定：保护南繁知识产权和商业秘密，禁止侵犯南繁单位和个人的南繁材料、品种亲本和植物新品种。

七是设施用地保障。南繁建设的基础是保障南繁单位的配套设施用地需求。《条例》规定，省人民政府和南繁所在地市、县、自治县人民政府应当合理安排和保障南繁科研、生产、生活配套设施建设用地。南繁单位直接用于科研育种的生产、附属、配套设施用地按照农用地进行管理。