



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

粮食和农业遗传资源委员会

暂定议程议题 9.3

第十七届例会

2019年2月18–22日，罗马

种子政策及法律现状与趋势

目录

	段次
I. 引言.....	1-3
II. 种子政策及法律的理念.....	4-6
III. 《种子政策及法律现状与趋势审查》方法.....	7-11
IV. 法律文书对粮食和农业植物遗传资源多样性的潜在影响.....	12-37
V. 征求指导意见.....	38

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



CGRFA 17

I. 引言

1. 遗传委上届会议在《多年工作计划》中加入了一项重要产出，即对种子政策现状和趋势开展审查¹。应此要求，粮农组织编写了《种子政策及种子法现状与趋势审查》²（《审查》），对国家种子政策、法律、规章及配套规定开展了分析。审查工作评估了种子相关法律、政策和监管工具对粮食和农业植物遗传资源田间多样性的影响程度。

2. 粮食和农业植物遗传资源政府间技术工作组（工作组）上次会议注意到《审查》，建议遗传委请粮农组织就种子政策、法律和法规对粮农植物遗传资源田间多样性的影响开展深入的案例研究。工作组要求获得深入案例研究报告，以便在下届会议上进行审议。工作组还强调要阐明“农民种子系统”这一术语，并要求秘书处与《粮食和农业植物遗传资源国际条约》（《条约》）密切合作，编写深入的案例研究，避免活动重复³。

3. 本文简要介绍了种子政策和法律的理念，阐述了评估过程中使用的方法，并就种子政策和法律对粮农植物遗传资源保存和可持续利用具体方面可能产生的影响给出了整体说明。

II. 种子政策及法律的理念

4. 种子政策、法律和法规的主要目的是保障种子及种植材料的质量和品种特性。种子法旨在保护农民作为种子消费者的利益。这一点特别重要，因为从外观上很难判断种子的质量以及由其生发植物的特点。因此，种子法通常会对品种描述与评价、种子田间检查和实验室检测程序做出规定，以确保种子身份和质量。种子法还要为种子部门建立治理机制，给种子生产者和经销商提供支持，通常包括公平竞争措施的实施。对于种子法的管理和执法而言，各国通常会指定主管部门，责成其落实种子生产和质量标准。主管部门，由其监管的种子和种质材料，以及根据适用种子法律培育、生产、经营和分销种子的各种组织，共同构成了通常意义上的“正规”种子系统。

5. 种子法通常包括品种登记条款，要求品种在列入商业生产和销售名录前要经过性能评估和特性描述。另外，种子法通常要监管种子的质量，从遗传纯度（纯种）、分析纯度（没有污染）和发芽的角度对种子质量提供保障。最常见的种子质量控制系统是认证，由中立的第三方检查种子生产，对用于销售的种子批次的品种特性和质量给予认证。然而，某些国家的种子质量系统在制定质量标准时并未对强制性检查做出规定。

¹ CGRFA-16/17/Report Rev.1，附录 C。

² CGRFA-17/19/9.3/Inf.1。

³ CGRFA-17/19/9.1，第 19 段。

6. 农民种子系统也管理并分发种子和种植材料，但不在正规系统的种子生产组织链条之上。农民种子系统包括种子选择等做法，可通过多种渠道获得种子和种植材料，包括自种材料，农民之间的交换或购买，或本地市场。在很多国家，特别是在发展中国家，主粮作物中很大一部分种子和种植材料都来自于农民种子系统。农民品种/本地品种以及上市的作物品种最初大都来自于正规系统，后来才通过上述系统进行供应。农民种子系统是粮农植物遗传资源管理的重要构成，特别是对农民品种/本地品种田间多样性的管理。

III. 《种子政策及法律现状与趋势审查》方法

7. 近年来，围绕种子法及其对粮农植物遗传资源影响的审查大多着眼于某一个区域或某一组国家⁴。审查方法各异，但通常都是基于国别案例研究。为了解国家种子法律 and 政策的总体趋势及其对农民种植粮农植物遗传资源多样性的可能影响，本次《审查》中采取了另外一种方法⁵。

8. 《审查》是在对粮农法律数据库中收录的 96 个国家种子立法进行分析的基础上编写完成的。该数据库是一个电子数据库，收录了粮食、农业和自然资源相关的国家法律、法规和政策。《审查》重点着眼于直接或间接禁止或限制农民可用品种数量的具体规定，即禁止销售、交换甚至利用农民品种/本地品种种子的规定。《审查》还梳理了可能会影响小规模农民或农民组织参与正规种子部门的具体规定，如登记要求。需要指出的是，《审查》的基础是现有的相关法律规定；并未考虑这些规定的实施或执法水平，也没关注有时会偏离法律初衷的行政措施。

9. 基于《国家种子政策制定工作自愿性指南》⁶，共计提出 15 个问题，旨在评价法律文书规定对粮农植物遗传资源田间多样性的可能影响。这些问题着眼于：（1）种子或其他繁殖材料销售/交换所需满足的品种登记要求；（2）种子质量控制系统，如种子认证；（3）农民在国家种子主管部门治理机构中的代表性。针对每个问题都提供了一整套答案，意在反映不同的现实情境。除两个问题外，其他问题只允许有一个答案。

10. 2018 年 3 月开始审查时，粮农法律数据库中收录了 171 个国家和区域法律联盟的 4000 多份与种子和种植材料相关的法律文书。《审查》梳理了数据库中四种最常见语言版本的 288 份文件，包括英语、法语、西语和俄语，找出了现有法律文件能够涵盖上述 15 个问题的所有国家，最终共计分析了 94 个国家以及可以审批立法、直接适用于成员国的两个区域组织 – 安第斯共同体和欧洲联盟。

⁴ Visser,B. 2017. 国家种子法对小规模种子系统运行的影响。国别案例研究。阿姆斯特丹，荷兰乐施会。
https://www.sdhprogram.org/assets/wbb-publications/770/Seedlawstudy_Bert%20Visser.pdf;

⁵ CGRFA-17/19/9.3/Inf.1.

⁶ <http://www.fao.org/3/a-i4916e.pdf>

11. 之后，将各国的答案汇总到总表中，在总表中列出 96 个国家/区域法律联盟的所有答案，用以计算每个问题不同答案的出现频率。对于两个或更多问题的关联也进行了记录和分析（如种子法规定，所有商业品种登记和种子认证均为强制性要求）。

IV. 法律文书对粮食和农业植物遗传资源多样性的潜在影响

12. 种子法可能会以各种方式限制种子和其他繁殖材料的使用和交换，包括商业化经营；会制约登记种子卖家销售种子的权利；会把种子的商业性和（或）非商业性交换限制在登记品种认证种子的范畴之内，可以是针对所有作物，也可以只针对部分作物；另外，种子法还可能对小规模农民形成阻碍 – 小农户无法登记成为种子卖家，或无法满足品种登记或种子认证的要求，农民也很难通过商业或非商业途径交换种子。

对种子生产者的登记要求

13. 近四分之三的研究对象国中，相关法律都要求种子生产者登记经营；53%的国家要求种子生产者登记所有作物，21%的国家仅要求登记部分作物。在 26%的国家中，法律并未对种子生产者登记做出任何要求，但也可能是将种子生产者登记的工作交给了国家种子主管部门。

14. 种子生产者登记要求可能会影响到小规模农民或农民组织商业化生产和销售种子的能力，在直接或间接登记成本及费用较高的情况下尤为如此。

品种登记

15. 种子法主要约束的是正规的种子部门，但对于农民种子系统的运行也会产生直接或间接的影响；如针对未在国家或区域品种名录上进行登记的植物品种，某些种子法会禁止此类种子的销售甚至是非商业性的交换。

16. 在研究涵盖的国家中，近四分之三国家的种子法都要求，品种种子或种植材料的所有商业生产或销售行为均需拥有作物品种登记。多数国家（63%）的登记要求适用所有作物，11%的国家仅针对部分品种适用强制性品种登记规定。在剩余的 26%国家中，现行法律文件或是未提及品种登记，或是要求不甚明朗。

17. 出现这种情况主要是因为品种登记的条件。69%的国家中法律做出了明确规定，即申请登记品种必须满足特异性、一致性、稳定性的要求。37%的国家中法律要求要检测栽培和利用价值，至少对特定作物要求如此。特异性、一致性、稳定性以及栽培和利用价值要求可能会成为农民品种/本地品种面临的巨大障碍，这些品种通常无法满足此类要求。特异性、一致性、稳定性的解读和适用方面尚有一定的灵活性，栽培和利用价值要求通常要求申请登记品种相比同物种内已登记

品种具有增加价值（通常体现为产量价值）。农民品种/本地品种可能具备栽培和利用价值检测中未予关注的有益性状，但栽培和利用价值要求却可能成为这些品种登记的主要障碍，因为农民品种/本地品种的生产性能通常不会超出其他已经登记的现代品种，或满足最低产量的要求，而这些要求是通过栽培和利用价值检测的明确必要条件。

18. 禁止未登记品种种子交换/商业化经营的品种登记制度可能会让农民品种/本地品种种子的商业化经营、保存和可持续利用面临风险，因为此类品种通常都无法满足登记要求。面向种子生产者的严格、昂贵的登记程序也可能会抑制种子生产者的数量和多样性，包括本可以参与正规种子系统的农民组织或本地企业。此种情况可能会影响到已获得官方认可和支持的多类行动方，进而危及通过这些渠道生产和推广的粮农植物遗传资源的多样性。

19. 若种子法不限制未登记品种种子的交换和商业化经营，就不会对农民品种及农民使用的本地品种的多样性产生任何直接影响；但种子法也可能会产生间接影响，如创造有力的激励机制，鼓励正规种子部门生产或进口新的品种。

20. 针对种子法可能对农民品种/本地品种保存和可持续利用产生的影响，部分国家在种子法中做出了具体的例外安排或建立了其他机制，以期支持农民品种/本地品种的登记。

种子质量控制

21. 各国建立了不同的种子质量控制体系，目的均是确保种下种子的农民能够获得期望的收成。其中一种质量控制系统是种子认证（自愿或强制），由一个中立方检查确认该品种是否为登记纯种品种，并从发芽、健康和无污染的角度确认种子批次的质量。在其他一些质量控制系统中，种子生产者负责质量控制，无需外部检查；此类系统包括优质种子体系⁷，第三方检查制度没有那么繁琐，成本也低出很多。优质种子体系对种子认证系统形成补充，常见于低投入生产系统中，被视作非正规向正规种子系统过渡阶段的产物。

22. 在超过四分之三的国家中，法律都对待上市种子的质量控制提出了某种形式的要求。62%的国家要求认证，30%的国家要求认证规定适用于所有作物（其余的国家则明确提出了需要认证的部分作物）。

23. 鉴于种子认证或其他形式的强制性种子质量控制在部分小农社区，尤其是偏远地区，可能难以实施或不大现实，这些农民生产出得到法律承认的种子若非完全不可能，也是非常困难的。因此，即便农民品种/本地品种逾越了登记的阻碍，

⁷ <http://www.fao.org/3/a-a0503e.pdf>

这些品种的种子从法律角度看也是无法上市销售的。只有登记品种的种子可以获得认证；故相较于强制性品种登记的影响，强制性种子认证对粮农植物遗传资源多样性产生的是间接的影响。

24. 从种子批次检查的成本效率视角出发，有些国家的种子法规定了实地检查种子批次的最小规模。这些要求可能会使小规模农民或农民协会无法销售自有品种/本地品种的种子，因为这些品种无法达到具体的种子生产要求；在《审查》分析的所有国家中，只有 2% 的国家做出了种子批次最小规模的规定。

25. 29% 的国家明确禁止销售未认证种子，42% 的国家允许销售未认证种子，至少对某些作物如此。禁止未认证种子商业化生产和交换可能会抑制农民品种/农民使用或保存的本地品种的多样性，因为农民生产和交换自有品种/本地品种会面临法律风险。

26. 某些国家认可优质种子体系作为一项质量标准，并在标准中规定了国家种子主管部门的干预或控制程度。也有一些国家出台明确规则，要求种子生产者对种子加施标签，满足质量标准，并通过准确标签为农民提供必要的信息；这两种情况都针对登记品种。这些系统都有助于鼓励农民社区的种子生产，可能会对粮农植物遗传资源多样性产生有利的影响。

27. 另外，19% 的国家法律中提出了面向小规模农民或小规模农业企业的激励措施或折扣，如种子检查或品种登记费用优惠，这也可能会给多样性带来有利影响。其余 81% 的国家在种子法中并未做出此类规定。

决策机构的代表性

28. 小规模农民或种子生产者参与国家种子主管部门治理机构有利于在决策过程中保护小农的利益。

29. 部分国家种子法规定，农民和种子生产者应参与负责实施种子法的国家种子主管部门的咨询机构，甚至是治理机构的决策过程。此种安排有利于在种子法的实施过程中体现出各利益相关方的需要和利益。文件审查中摒弃了仅发挥咨询作用的机构，重点着眼于支持参与决策的文件规定。

30. 在 35% 的国家中，法律规定种子生产者代表须参与国家种子主管部门的治理理事会或委员会，28% 的国家法律要求种子消费者（农民）参与此类机构。部分国家（14%）明确要求小规模农民参与治理机构（通常代表合作社或农民协会）。后一类国家多数为非洲国家，少量为亚洲国家，没有拉美或欧洲国家。

种子法方方面面的综合结果

31. 最后，《审查》分析了种子法典型规定相互作用的影响以及对农民可用粮农植物遗传资源多样性的潜在影响。

32. 分析结果表明，尽管研究的很多国家（63%）都要求商业销售的所有品种均需登记，但其中 26% 的国家在强制性登记系统之外，也在法律文件中承认农民种子系统。这表明，种子立法可以同时兼容并支持不同的种子系统，包括正规种子系统和农民种子系统。另一方面，其他国家的种子法表明，出于一致性或其他考虑，在对所有商业种子进行监管的同时承认农民种子系统不一定总是最理想的做法。

33. 《审查》进一步表明，28% 的国家要求，所有品种登记以及所有作物所有种子认证是种子上市的前提条件。这种组合意味着，系统对上市品种以及品种的推广模式拥有全面的控制权。

主要结论

34. 需要说明的是，《审查》结论主要为示意性结论。《审查》聚焦于粮农法律数据库中收录的法律文件，并未分析法律文件的实施或执法水平，也未考虑各项行政措施。

35. 还要说明的是，有很多因素会对粮农植物遗传资源的多样性产生直接或间接的影响，因此很难严格、孤立地说明种子政策产生的影响。当前《审查》的后续工作可以调查旨在激励非正规种子提供系统持续发展或壮大的种子立法，或支持农民品种登记的种子立法是否真正推动了农民使用的粮农植物遗传资源的多样性发展。

36. 还需进一步说明的是，很多国家在种子法中对农民之间销售种子等具体做法做出了例外安排。还有一些国家的例外安排仅针对非商业性的种子交换或易货安排。有些国家对非正规种子销售做出例外安排；有些国家则对此进行监管。可将农民种子系统具体典型做法进行监管的国家与不加监管的国家进行比较，分析两种监管模式对粮农植物遗传资源田间多样性的影响，这种比较会很有价值。

37. 工作组上次会议注意到《审查》，建议遗传委请粮农组织就种子政策、法律和法规对粮农植物遗传资源田间多样性的影响开展深入的案例研究。工作组要求获得深入案例研究报告，以便在下届会议上进行审议。工作还组强调要阐明“农民种子系统”这一术语，并要求秘书处与《条约》密切合作，编写深入的案例研究，避免活动重复⁸。

⁸ CGRFA-17/19/9.1，第 19 段。

V. 征求指导意见

38. 遗传委不妨：

a) 注意到《审查》。

b) 要求粮农组织：

- 与《条约》密切合作，就种子政策、法律和规章对粮农植物遗传资源田间多样性的影响编写深入的案例研究，提交工作组下次会议审议；
- 阐明“农民种子系统”这一术语。