

联合国
粮 食 及
农 业 组 织Food and Agriculture
Organization of the
United NationsOrganisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agricultureПродовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных НацийOrganización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agriculturaمنظمة
الاغذية والزراعة
للأمم المتحدة

粮食和农业遗传资源委员会

暂定议程议题 4

粮食和农业植物遗传资源政府间技术工作组

第十届会议

2021 年 6 月 22—24 日

种子政策、法律和法规的影响

目 录

段次

I.	引 言	1-3
II.	术语的使用	4-6
III.	背 景	7-9
IV.	方 法	10-15
V.	主要调查结果和结论.....	16-30
VI.	征求指导意见	31

I. 引言

1. 粮食和农业遗传资源委员会（委员会）上届会议上审议了题为种子政策和法律的现状和趋势”的文件¹（以下称为“初步研究”），并注意到所进行的审查²。它请联合国粮农组织与《粮食和农业植物遗传资源国际条约》协调，并与国际植物新品种保护联盟协商，进行深入案例研究，供粮食和农业植物遗传资源政府间技术工作组（工作组）下届会议审议。案例研究应考虑种子政策、法律及法规对以下方面的影响：

- (i) 粮食和农业植物遗传资源在农场内的多样性；
- (ii) 小规模农户获得充足、可负担、多样化和适应当地情况的粮食和农业植物遗传资源，包括农民品种/地方品种；
- (iii) 不同种子系统下的粮食安全和营养。

2. 委员会还请粮农组织澄清“农民种子系统”、“非正式种子系统”、“正式种子系统”和“综合种子系统”等术语，同时考虑成员国和观察员提交的材料³。

3. 本文件总结一项关于种子政策和法律实施情况的研究，并讨论研究结果对农民品种/地方品种多样性的可能影响。实施种子立法对粮食和农业植物遗传资源多样性的影响”研究载于CGRFA/WG-PGR-10/21/3/Inf. 1号文件。

II. 术语的使用

4. 种子政策、法律和法规旨在向农民保证种子和种植材料的质量，特别是品种特性。国家通常指定主管部门来执行种子生产和质量标准。这一整套主管部门、监管文书涵盖的种子和种植材料以及培育作物品种、生产、保证质量、销售和分销种子的组织网络通常称为正式种子系统。

5. 虽然对不同类型种子系统还没有普遍接受的定义，但农民或非正式种子系统一般指没有使用或遵循监管框架的种子生产和商业化过程。在非正式系统中，农民品种/地方品种和作物品种可能最初是在正式系统内培养和发布的，或者是通过农民选择或自然选择产生的，其繁殖材料在未经种子主管部门登记、检查或控制的情况下生产、繁殖、出售、交换或以其他方式分发。农民种子系统内存在供应种子和种植材料的不同渠道，包括家庭生产，农民之间交换，本地市场销售。

¹ CGRFA-17/19/9.3。

² CGRFA-17/19/9.3/Inf.1。

³ CGRFA-17/19/Report, 第 67 段。

综合种子系统是指正规系统和农民系统共存的类型。这种共存可能自发出现，也可能因为相互协调活动获得发展⁴。

6. 在许多国家，特别是发展中国家，很大比例（如果不是大部分的话）主要作物的种子和种植材料，以及几乎所有被忽视和利用不足的作物，都来自农民种子系统。因此，非正式种子系统在保护和可持续利用粮食和农业植物遗传资源，特别是农民品种/地方品种方面发挥着重要作用⁵。

III. 背 景

7. 2018年，在初步研究中，对照15个问题审查了存储在FAOLEX数据库中94个国家的种子立法文本，涉及所有区域和两个区域组织（安第斯共同体和欧洲联盟），以确定这些法律文书对粮食和农业植物遗传资源（特别是农民品种/地方品种）在农场内的多样性的影响。这些问题涉及：(i) 种子立法的范围；(ii) 作物品种在商业化之前进行登记的要求；(iii) 是否存在种子质量控制制度；(iv) 农民在国家种子主管部门领导机构中的代表性。针对每个问题提供了一系列可能的答案，反映了可能的立法规定范围。

8. 初步研究结果可按五个主要参数归纳如下：

- i. 种子生产者的注册规定。在接近四分之三被研究国家，种子生产者需在指定的政府机构注册后方可经营。
- ii. 品种登记。74%的被研究国家要求，要商业生产或销售作物品种的种子和种植材料，需进行作物品种登记。登记要求通常包括特异性、一致性和稳定性，还有少数国家要求有培育和使用价值。特异性、一致性和稳定性要求与培育和使用价值要求可能构成登记农民品种/地方品种的重大障碍，因为这些品种通常不符合这些标准。
- iii. 种子质量控制。77%的国家要求商业化种子必须有某种形式的种子质量控制，62%的国家专门要求进行种子认证。在所研究的国家中，29%明确禁止销售未经认证的种子。由于小规模农户可能难以获得认证，种子质量控制规定可能使他们难以，甚至不可能，生产得到合法承认的种子。这将给农民品种/地方品种种子的销售带来额外障碍，因为这类种子一般没有质量保证，因此可能影响粮食和农业植物遗传资源的多样性。

⁴ Louwaars, N., P. Le Coënt 和 T. Osborne。2009年。《种子系统与粮食和农业植物遗传资源：第二份世界植物遗传资源状况报告主体背景研究》。

⁵ 《农民品种/地方品种保护和可持续利用自愿准则》。

- iv. 决策机构的代表性。在所研究的国家中，35%要求种子生产者代表必须是国家种子主管部门领导机构成员，28%要求种子消费者（农民）代表必须是该领导机构成员。一般认为，参与决策的农民越多，政策的制定和实施就越有可能因他们的观点而得到充实，从而对他们有利。
 - v. 立法的多方面结合。在所研究的国家中，26%对出售的每种作物的所有品种实行强制登记制度，但也在法律文件中承认农民种子系统。这意味着，一些国家的种子立法可能同时明确支持正式种子系统和农民种子系统。相比之下，28%的被研究国家要求登记每种作物的所有品种，并以种子认证作为销售的先决条件，也就是说，所有种子的商业化都受到监管。
9. 该初步研究未审查种子政策和法律是如何实施和执行的，也没有分析国家主管部门的行政做法。许多国家并未明确农民品种/地方品种是否可以进行品种登记以及这些品种的种子是否可以生产或商业交易。因此，目前的研究旨在探索监管规定的实际实施和相关机制的运作。其结果将使我们能够更深入认识初步研究的结果，并有助于更好地理解种子政策和种子法可能如何影响粮食和农业植物遗传资源的多样性，特别是在农场内的多样性。

IV. 方法

10. 是否允许农民品种/地方品种合法商业化或交换，被用作推断种子政策和种子法规定是否有利于实现在农场内多样性的标准。在此基础上，初步研究确定了两类国家。一类由 12 个国家组成，这些国家的立法规定如果全面实施，可能影响涉及限制农民品种/地方品种的使用。为简洁起见，本报告将这一类称为“限制组”国家。另一类由 26 个国家组成，其法规有可能增加多样性或至少不限制多样性。本报告将这一类称为“有利组”国家。

11. 根据三项标准，12 个国家被归类到“限制组”：a) 种子管理法律文书的范围涵盖该国所有种子和种植材料，即没有针对特定作物品种或种子类别的豁免；b) 所有品种都有强制性登记制度；c) 似乎不可能登记农民品种/地方品种。将 26 个国家分配到“有利组”的唯一标准是看起来可以登记农民品种/地方品种。对这 38 个国家进行了调查，以确定支持限制性或非限制性标准的假设及其对农民品种/地方品种的影响是否符合实际。

12. 编制了一份调查问卷，其中包含 14 个问题。这 14 个问题分为三个主题：作物品种登记；种子质量保证；以及促进和/或销售农民品种/地方品种。第一个主题进一步分为两个子主题：农民品种/地方品种的登记和作物品种登记条例的执行。

第二个主题还分为种子质量保证法规的执行和种子质量保证的替代系统。问题大多是封闭式的，提供了明确的备选可能答案；也有一些开放式问题，需要提供更详细答案和实例。为统一调查问卷的填写，关键术语的定义与问卷一起提供。为调查问卷目的，农民品种/地方品种被定义为通常具有遗传和表型异质性、得到承认或与传统用途、知识、习惯、地方话以及对开发和继续种植者的颂扬有关的品种。由于其异质性，农民品种/地方品种往往不符合大多数种子法律/政策的特异性、一致性和稳定性要求。

13. 调查问卷以英语、法语和西班牙语进行。调查问卷被送交各被调查国正式指定监督《第二份粮食和农业植物遗传资源全球行动计划》的国家联络点，并请它们与各自国家种子主管部门协商完成调查表。

14. 在初步研究确定的 38 个国家中，只有 30 个有官方指定国家联络点的国家接受了当前研究的调查。18 个国家联络点发回了填写完整的调查问卷，包括非洲 5 份、亚洲 4 份、欧洲 3 份、拉丁美洲和加勒比 5 份以及北美洲 1 份。其中 7 个国家（非洲 2 个、亚洲 1 个、拉丁美洲和加勒比 4 个）属于其法律框架被认为可能具有限制”性的一类，其余 11 个来自可能法律有利”的一类（非洲、亚洲和欧洲各 3 个，拉丁美洲和加勒比以及北美洲各 1 个）。

15. 提交给国家联络点的这种基于调查问卷的方法没有探讨种子政策、法律和法规对粮食安全和营养的影响，也没有评估小规模农户获得充足、负担得起、多样化和适应当地情况的粮食和农业植物遗传资源（包括农民品种/地方品种）的机会。

V. 主要调查结果和结论

16. 在实施种子法和种子政策方面，“限制组”和“有利组”国家之间的差异并不像其各自种子管理领域法律文书的规定看起来那样明显。例如，即使对于法律文书中的最大差异领域，即能否登记农民品种/地方品种，在 7 个可能属于“限制组”的国家中，有 4 国答复说，法律实际上允许登记农民品种/地方品种。因此，这项研究的结果并未证实这两个分组内部高度同质化的假设。考虑到种子法通常不会明确排除农民品种/地方品种登记，这也可以说得通。但是，通常农民品种/地方品种无法满足登记要求，这意味着在实践中不可能登记。

17. 因此，分类时使用的法律文书规定不足以敏感地预测其实际实施将会如何影响农民品种/地方品种的多样性。今后任何研究的抽样必须以更敏感、能够体现各国国内差异的其他标准为基础，因为事实上，各国在不同作物之间执行法规的方式也不同。例如，价值较高的作物往往比主要作物受到更严格监管。

18. 没有迹象表明，未经登记的农民品种/地方品种种子的商业化受到实施或执行种子法或种子政策的限制。8个国家（每组4个国家）未报告采取任何行动反对销售未登记品种。如果对销售未登记品种采取惩罚行动，主要是针对工业品种（例如大豆）或园艺品种（例如蔬菜），没有迹象表明制裁行动特别针对农民品种/地方品种。事实上，似乎种子政策、法律和法规的执行主要集中在“高价值”作物上，而不是未登记的农民品种/地方品种。

19. 不论是在“限制组”还是“有利组”国家，登记农民品种/地方品种往往都很困难。即便如此，有关执法机构往往只是部分执行种子法律和政策（例如针对某些作物）或根本不执行。8个国家（每组4个国家）没有报告对销售未登记品种采取任何行动；而在总共18个国家中，只有5个国家表示，收到未登记品种正在商业化的信息后，它们总会采取执法行动。

20. 但是，禁止某些种子商业化的法规没有采取执法行动，并不一定意味着这些法规没有效果。即使在不强制执行法规的地方，公民也会根据法律或指令避免采取被禁止的行动，例如销售未登记的农民品种/地方品种。

21. 在农民试图登记农民品种/地方品种但未取得成功方面，只有三个例子。被拒绝的原因主要是疾病易感性、品种描述与实地观察到的情况之间存在差异以及缺乏来源社区的授权许可；这些理由也会阻止任何其他品种的登记，而不论其培育方法或培育者。不过，农民品种/地方品种登记失败的案例数量似乎很少，但这并不一定意味着登记要求没有效果。事实上，考虑到对某些植物物种品种存在特异性、一致性和稳定性要求以及培育和使用价值要求，农民可能不会试图登记农民品种/地方品种，除非法律对此做出明确规定，例如通过修改特异性、一致性和稳定性要求。

22. 在农民团体或组织表示有兴趣登记农民品种/地方品种但法规导致难以登记或费用高昂的情况下，没有迹象表明非正式销售或交换农民品种/地方品种被阻止；这些农民品种/地方品种不过是在没有登记的情况下出售和交换。

23. 一些国家的立法规定保护农民之间销售种子等做法，或者实际上将商业价值较低的作物和非正规种子系统排除在管理范围之外。因此，可以推断，至少在所分析的少数国家中，国家政策、法律和法规的执行通常不针对农民品种/地方品种。因此，对粮食和农业植物遗传资源多样性的任何负面影响可以忽略不计。

24. **没有限制并不一定意味着积极促进农民品种/地方品种。**这是因为，在12个国家（4个“限制组”国家，8个“有利组”国家）中，有5个国家（其中2个“限制组”，3个“有利组”）没有登记任何农民品种/地方品种。这可能是由于

人们对登记农民品种/地方品种不感兴趣，或者是因为缺少人力、物力资源。在机会允许的情况下不登记农民品种/地方品种也可能是由于缺乏激励。例如，如果作物品种登记所需的额外时间和资源投资没有带来明显的好处，如价格上涨或市场份额增加，情况就会是这样。

25. 只有 3 个国家报告了促进生产或销售农民品种/地方品种的规定，6 个国家报告了与其他品种不同的农民品种/地方品种登记程序，通常更为简化。对于各国来说，致力于激励农民品种/地方品种更大程度的商业化可能是值得的。

26. **农民团体或其他组织可能无意登记农民品种/地方品种。**在允许登记农民品种/地方品种的 12 个国家中，7 个国家未报告农民团体或其他组织要求登记此类品种。没有人申请可能是由于前述原因：对农民团体而言，登记农民品种/地方品种的任务可能过于繁重，或者登记的好处可能不值得做出额外努力。可以推断，在并非所有作物和品种都必须强制执行品种登记或没有严格执行的情况下，可能没有强有力措施激励人们登记农民品种/地方品种。调查发现，其中一个国家没有登记的农民品种/地方品种，但是非政府组织和农民团体广泛推广和销售，品种登记被视为对促进农民品种/地方品种种子的生产和/或销售“没有必要”。

27. 这些发现基于只有 18 个国家的相对较小样本，这些国家的国家联络点对一项调查作出了回应。这个样本不能代表所有制定了种子法和种子政策的国家，也不能反映种子法和种子政策的所有可能情景。虽然我们期望回答调查问卷的国家联络点介绍本国种子法律和政策实施情况的所有方面，并为此酌情与国家种子主管部门和可能的其他利益相关方进行协商，但不清楚它们实际在多大程度上做到了这一点。为了更深入地了解实施种子政策和法律可能产生的影响，可能必须与每个参与国更广泛、更多样化的利益相关方群体进行交流，最好是面谈。因此，不应视这些发现为确定性结果，而应视为发展假设的第一步，以便今后更精确地审查种子政策和法律的实施与农民可以获得和使用的粮食和农业植物遗传资源多样性之间的任何可能关系。

28. **农业政策、城市化、市场发展、社会变迁等因素影响着粮食和农业植物遗传资源的多样性。**因此，在考虑种子政策和法律对农民可获得的粮食和农业植物遗传资源范围可能产生的影响时，必须考虑到这些因素的影响。还应该记住，种子政策和法律实际上可能对粮食和农业植物遗传资源的多样性产生积极影响，即使是间接影响。这是因为它们所提供的可预测性可能会激励正规种子部门生产或进口新品种，这种影响可能不会立即显现。

29. 长期收集的证据可以帮助我们更好地理解种子立法的变化如何影响种子供应的多样性。然而，在种子政策和法律颁布之前，各国少有关于粮食和农业植物遗传资源多样性的缜密基准数据，这就可能会影响对政策实施情况的纵向追踪研究的推论。而且也难以估计任何随后的变化或是建立因果关系。

30. 今后关于种子政策和法律影响的任何研究都不应使用替代性证据，而应直接向多个利益相关方询问，例如农民、种子生产者、种子主管部门、植物育种者、农业推广人员等。

VI. 征求指导意见

31. 政府间技术工作组不妨：

- a) 注意该研究；
- b) 建议委员会请联合国粮农组织支持各国制定或修订国家种子政策和立法，同时考虑到委员会的《国家种子政策制定自愿性指南》。