

## 加强植物品种权行政保护的对策与建议

魏瑞敏

(河北省农业厅植物新品种保护办公室, 河北石家庄)

**摘要:** 行政保护是我国植物新品种保护制度的主要特点之一。近年来, 随着我国植物新品种保护制度的深入实施, 各级农业行政主管部门把品种权行政保护工作纳入科技管理的重要内容, 建立行政执法体系, 组织法规培训, 开展执法检查, 查处了一批侵犯、假冒授权品种案件。农业行政保护, 作为植物品种权保护的一条重要途径, 对维护种子市场秩序, 保护相关当事人合法权益, 促进种子产业健康发展起到了良好的促进作用。当前, 我国迫切需要实施以知识产权制度为导向的农业科技创新战略, 本文从农业行政管理部门承担的植物新品种保护职责入手, 认真分析了当前亟待研究解决的问题, 结合工作实践提出了一些对策和建议。

**关键词:** 植物新品种; 行政保护; 对策

### 一、农业行政管理部门承担的植物新品种保护职责

自 1999 年 6 月起, 我国先后颁布实施了《中华人民共和国植物新品种保护条例》、《植物新品种保护条例实施细则(农业部分)》、《农业部农业植物新品种侵权案件处理规定》等法规规章, 形成了我国植物新品种保护的法律制度体系, 赋予各级农业行政管理部门在品种权审查、授予、违法案件查处等方面各自不同的职责, 建立了品种权行政保护、司法保护两条途径。

#### (一) 国家级农业行政管理部门

根据《植物新品种保护条例》第 3 条、第 39 条、第 40 条、第 42 条的规定, 农业部负责植物新品种权申请材料的受理和审查, 并对符合规定的植物新品种授予植物新品种权; 负责受理品种权侵权案件, 根据品种权人或利害关系人的请求, 对侵犯品种权行为进行调解和行政处罚; 负责对发现的假冒授权品种行为进行查处; 负责对销售授权品种的未使用注册登记名称的行为进行查处。

#### (二) 省级农业行政管理部门

根据《植物新品种保护条例》第 39 条、第 40 条、第 42 条的规定, 除国家级农业行政管理部门行使的新品种授权职责外, 承担受理查处品种权侵权行为、假冒授权品种行为和未使用注册登记名称等 3 项职责

#### (三) 市、县级农业行政管理部门

根据《植物新品种保护条例》第 40 条、第 42 条的规定, 承担查处假冒授权品种行为、  
[www.ccipa.org](http://www.ccipa.org)

不使用注册登记名称等 2 项职责。

## 二、植物品种权违法行为的主要表现形式

### (一) 侵犯品种权行为

1、在育种材料选择和种子生产、销售时侵权，有两种情形：

第一种情形：直接选用授权品种的亲本材料为商业目的生产或者销售授权品种 C，就构成了侵权。

常规种： C                      杂交种： A × B

↓                                      ↓

C (授权品种)                      C (授权品种)

第二种情形：选用授权品种的繁殖材料为商业目的重复使用于生产另一品种。例如，侵权人用他人的 A（授权品种）与自己培育的 B 品种来生产 C 品种，也构成了侵权。

A (授权品种) × B

↓

C

2、在品种转让和实施许可时侵权，主要有三种情形：

第一种情形：许多新品种培育者并不自己生产经营所培育品种，而是将品种申请权和品种权进行转让或实施许可。现实发生的品种权纠纷案件，主要是合同约定不明，混淆独占许可、排他许可、普通许可等法律概念，或未履行相应的审批、登记手续等。

第二种情形：一些种子企业在办理《种子生产许可证》时，不向农业行政主管部门提供或者故意隐瞒生产的品种是否征得品种权人书面同意，违法获得种子生产许可证。

第三种情形：一些只有授权品种开发经营权的种子企业，超越合同约定权利生产经营该授权品种，或擅自以品种权人身份许可第三方生产经营该授权品种。

### (二) 假冒授权品种行为

目前，国内种子市场上存在的假冒、侵犯品种权行为都较为隐蔽，一些不法分子受利益驱动，采取多种方式进行假冒或侵权。比如：把尚未获得正式授权的品种冒充授权品种进行广告宣传、用自己某个品种的包装袋装入他人授权品种进行生产销售、违法套购他人授权品种的繁殖材料加代繁殖或繁育杂交种销售、将他人的授权品种重新命名报审后生产经营、授权品种合法种子企业将其它品种冒充该授权品种进行生产经营，等等。

### (三) 不使用注册登记名称行为

《植物新品种保护条例》第 18 条规定，授予品种权的植物新品种应当具备适当的名称，并与相同或者相近的植物属或者种中已知品种的名称相区别，该名称经注册登记后即为该植物新品种的通用名称。2007 年农业部发布的《主要农作物品种审定办法》也规定，禁止在生产、经营、推广过程中擅自更改品种通用名称。但是，目前市场上的商品种子外包装上印制的名称十分混乱，有的是授权名称，有的是审定名称，有的是商品名称，品种权持有者对 [www.ccipa.org](http://www.ccipa.org)

所售种子使用注册登记名称的意识不强。

### 三、当前植物品种权行政保护中存在的问题

**(一) 农业行政执法主体力量薄弱。**依照目前的行政管理体制，农业科教管理系统承担着品种权行政执法保护的职能。各省农业行政管理部门是全省处理侵权案件的唯一部门，市县农业行政管理部门承担查处假冒授权品种的职责。由于行政编制的原因，目前各省农业科教管理部门处理侵权事务的一般只有 2 名兼职人员，要在短暂的种子销售季节处理全省范围的侵权案件，难度很大；市县科教管理人员更少，有的甚至只有 1 名兼职人员，很难进行正常的执法活动。据了解，一些省份将植物品种权保护职责纳入农业行政综合执法的范畴，由综合执法机构承担品种权行政处罚职能；一些省份农业行政主管部门委托科技管理机构、种子管理机构联合实施；还有一些省份委托给省种子管理站具体实施。我们认为，上述这些做法在实际工作中是切实可行的，应当在有关法律规章制度中进一步明确职责。

**(二) 查处侵权行为的行政机关管辖设置级别太高，行政执法不到位。**按照现行规定，只有省、部两级农业行政部门才有查处侵权行为的职权，但实际大量的侵权案件发生在市县两级。由于市县两级农业行政部门没有执法权，因此对请求处理的侵权行为无法予以查处，对于侵权繁殖材料无权实施查封、扣押等强制措施，造成要么不管，要么就依照《种子法》按假冒种子或标签、包装不规范等进行处罚了事，造成品种权执法不规范、不到位。省、部两级农业部门不但办案人员少而且往返路途遥远，对基层侵权行为鞭长莫及。目前的侵权案件管辖设置严重制约了对品种权侵权案件的查处，也给品种权人带来很高的维权成本，甚至错过好的打击时机，使得许多品种权人嫌耗时费力，有时对发现的侵权行为不再提出维权请求，不了了之。

**(三) 行政执法手段和技术保障条件远不能满足需要。**各级农业行政执法单位普遍缺乏办案所必要的取证、交通、通讯等设备手段，不能及时查封、扣押涉案繁殖材料，获得违法证据难。对一些涉嫌假冒或侵权品种，执法人员凭肉眼无法判定其身份，必须进行基因检测方能准确定性，但是，国内目前没有法定的品种权技术鉴定机构和鉴定标准，能够开展基因鉴定的检测机构非常少，而且均未通过检测机构“双认证”考核，其鉴定结论缺乏法定效力，不能作为行政执法的技术依据。

**(四) 品种权保护与农作物种子管理衔接不够。**主要表现在两个环节：一是种子生产审批环节审查不严。《种子法》第 21 条规定，申请领取具有植物新品种权的种子生产许可证的，应当征得品种权人的书面同意。但实际工作中，由于种子管理部门对植物新品种受理审查、授权、更名、转让、终止等有关信息掌握不准，对品种权保护政策理解不透，再加上某些种子申请单位故意隐瞒真实情况，致使一些种子管理部门出现违规审批侵权品种《种子生产许可证》的问题。二是品种名称太乱。授权品种名称与审定品种名称、商品种子包装上的名称

都不一致，给农业行政执法人员实施监督检查造成了很大困难。

#### 四、对策及建议

**(一) 进一步理顺品种权行政执法体系。**由国家级农业行政管理部门研究提出农业科教管理机构与农业行政综合执法机构在品种权保护工作中的职责分工。进一步整合农业执法资源，由农业部成立农业综合执法局，负责农业系统综合执法工作的组织、协调、指导和监督，承担包括植物品种权保护在内的行政监督、行政裁决、行政处罚等执法职责，受理跨国、跨省的重大假冒、侵犯品种权案件的处理；部科教司承担全国植物新品种行政保护的归口管理，负责植物新品种保护法规、政策的制修订与宣传培训、植物品种权行政审批事项、品种权案件处理的技术指导等职责。省级以下农业行政部门的机构设置和职责分工与农业部上下对口，由农业行政综合执法机构承担法规赋予植物新品种保护的行政执法职责（而不仅仅是行政处罚职责），科教系统承担植物新品种保护法规与政策的培训宣传、品种权案件处理的技术指导。

**(二) 修改完善植物新品种保护法规及配套规章。**一是下移品种权侵权案件管辖机关的层次。目前，各省（市）的市县两级都已基本成立了农业行政综合执法机构，一般有 5-10 人编制，完全有能力承担侵权案件查处能力。因此，建议将品种权侵权案件的受理机关规定为县级以上农业行政部门，充分利用基层农业执法力量，做好侵权案件的行政执法工作。二是制定品种权行政执法办法。以体现品种权行政保护快捷、高效为出发点，修订《农业植物新品种权侵权案件处理规定》，对跨省（市）的假冒、侵权案件处理建立协作机制，对农业部门实施行政调解、行政处罚的具体行为进行细化，制定可具操作性的侵权行为法定赔偿标准和证据保全措施，为品种权行政保护提供制度支撑。三是加大对侵权行为的经济处罚力度。制定符合我国植物新品种保护特点的侵权处罚标准，尤其对难以确定侵权数额的，要明确并提高侵权赔偿数额的起点，限制行政执法人员的自由裁量权，抑制地方保护主义的影响，使被侵权人能够得到必要补偿，给侵权者施以经济重创。

**(三) 加强行政执法能力建设。**一是加大政府财政对植物新品种保护的支持力度。国家设立植物新品种保护基金，为农业行政执法单位配备必要的取证设备、交通工具和通讯手段，提供必要的执法检测经费和办案工作经费。二是统一规划建设品种鉴定机构。将农作物基因技术鉴定机构列入农业部检测机构建设规划，重点在现有农业科研教学单位农作物品质检测实验室和品种测试中心的基础上投资建设，每省至少一个，经国家计量认证和农业部审查认可后开展工作。同时，尽快建立植物品种审查数据库和 DNA 指纹图谱，制定相关的鉴定方法标准，为农业行政执法提供技术支撑。三是加强执法人员业务培训。植物新品种执法者不仅精通执法的程序和相关专业法规，而且有种子管理和农林科技的专业知识。建立有效的执法能力培训机制，着力提高执法者的综合素质和执法能力，保证案件处理的公正高效性。

**（四）做好种子管理相关事宜的有效衔接。**一是全面实行农作物品种强制退出机制。对审定时间较长、已没有或很小推广面积的过时品种，由农业行政部门采取行政手段强制退出市场，避免发生将他人授权品种假冒为自己过时品种进行销售的侵权行为。二是严格授权品种申请种子生产许可的审查把关。种子管理部门认真审查种子企业申请种子的合法性，从源头避免侵权案件的发生。凡涉及已授权品种的，必须提供品种权人同意的证明材料；凡农业部已初审公告的品种或杂交种亲本属于授权品种的，审批机关要告知听取品种权人意见；种子生产许可证必须注明农作物品种名称，对杂交品种必须注明亲本组合。三是对参加农作物新品种审定试验的品种，要求进行 DNA 指纹检测。四是规范农作物品种名称。农业部制定发布新品种命名规范，使授权品种、审定品种和种子商品名称做到统一规范。