

# 简论现行管理体制对种子产业发展的负面影响\*

霍学喜, 董银果

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨陵 712100)

**摘要:**以中国加入 WTO 及对外开放商品种子市场和种子技术市场为基本背景, 主要从探索我国种子管理体制改革、促进种子产业转换与升级、提高种子产业的国内外市场竞争力角度, 系统分析了中国现行种子管理体制对种子产业发展的负面影响。结果表明, 尽管中国已经对计划经济体制下建立起来的种子管理体制进行了多层面的改革, 但现行管理体制仍不具备建立现代种子产业体系的基本框架。具体而言, 在市场组织发育方面, 现行管理体制导致种子科研组织的科技装备落后, 种子经销组织面临过度竞争的市场环境, 种子加工组织发育滞后; 在产业结构调整方面, 现行种子管理体制导致推进种子产业结构转换的动力源泉较为单一、促进种子产业升级的政策导向不合理、种子产业的区域布局不合理; 在种子产业运作效率方面, 现行管理体制导致种子市场主体的经营效益偏低、良种更新换代的速度较慢、种子市场秩序混乱和种子质量问题严重。

**关键词:**管理体制; 种子产业; 负面影响

**中图分类号:**F302.2   **文献标识码:**A   **文章编号:**1001-7461(2002)04-0044-05  
万方数据

Discussion on the Side-effects from the Present Seed-management System  
on Seed-industry Development in China

HUO Xue-xi, DONG Yin-guo

(College of Economics and Management, NW Sci-Tech Univ. of For. and Agr., Yangling, Shaanxi 712100, China)

**Abstract:** Under the situation of China entering to WTO, this paper analysis the side-effects from the present seed-management system on the seed-industry development of China, for promoting the reforming of the seed-management, accelerating the changing and updating of seed-industry structure, and strengthening competitive ability of the commodity seed and its relevant technologies at home and abroad markets. The analyses show that although Chinese government has reformed management system of the seed-industry from several aspects since 1978, the present management system of seed-industry cannot meet the needs of the development of seed-industry. First, the present management system leads to backward equipment of science and technology of seed research and development organizations, excessive competitive marketing environments facing the commodity seed marketing organizations, and lagging growth of seed processing organizations. Second, under the present seed-management system, the impetus promoting the structure change of present seed-industry is not enough, the policy direction stimulating update of the present seed-industry is not reasonable, and the distribution and match of the present seed-industry in different agro-economic regions is not rational. Finally, present management system causes low operation benefits of firms in the seed-industries, slow renewing speed of improved variety, confusions of the seed market operation, and serious problems of seed quality.

\* 收稿日期: 2001-12-18

基金项目: 农业部软科学基金资助项目(20007)

作者简介: 霍学喜(1960-), 男, 陕西绥德人, 教授, 博士, 主要从事产业经济理论与政策、粮食经济理论与政策、资源经济与环境管理等方面的研究工作。

**Key words:** management system; seed-industry; side-effect

从历史的角度分析,中国的种子产业管理体制是在政府的直接介入和行政干预下,按照计划经济模式建立起来的。经济体制改革以来,中国种子产业已经经过1978~1988年和1989~1999年两个改革性发展阶段,并以《中华人民共和国种子法》的颁布和中国加入WTO为标志,进入第三个改革性发展阶段。与此相对应,中国现行的种子产业管理体制发育的程度仍然较低,并成为制约种子产业转换与升级的重要障碍。本研究以中国加入WTO及对外开放商品种子市场和种子技术市场为基本背景,主要从探索中国种子产业管理体制改革、促进种子产业转换与升级、提高种子产业的国内外市场竞争力角度,系统分析中国现行管理体制对种子产业发展的负面影响,分析的重点集中在产业组织改造、产业结构调整、产业布局重划和产业运作效率等方面。

## 1 种子市场组织发育程度低

我国的种子市场组织(包括种子研究、开发、生产、加工、经销等机构)大都是在计划经济体制下,按照行政级别和区划原则设置的。改革20多年来,国有种子公司的商品种子生产及经营状况有了很大的发展,并逐步朝着种子生产、加工、包装、检验、储存、销售一体化的方向转换。另一方面,随着改革的不断深化,这些研究机构等种子市场组织经营和运作的灵活性不断提高。但仍有相当数量的种子公司属于“小而全”的公司,实行的是“行政管理、技术服务、企业经营”三位一体的旧体制,或者是改良后的过渡体制<sup>[1]</sup>。这种状况导致种子市场组织发育的程度低,还没有转化为真正的市场主体,普遍具有规模小、经营分散、运作效率低等特征<sup>[2]</sup>。

### 1.1 种子研究和开发组织的科技装备落后

从科研组织方面看,我国拥有规模庞大的种子研究与开发机构,育种机构之多居世界首位。据统计,除了大专院校所属的种子研究机构外,全国从事种子研究、开发的专业研究所就有400多个。但在现行体制下,这些种子研究、开发机构不仅与种子生产、经销等机构之间在组织上相互分离,而且彼此之间也缺乏组织上的有机联系<sup>[3]</sup>。例如,400多家专业性种子研究所分布在国家、省(市、区)、地(市)三级行政区,分属不同层次政府及不同部门所有和管理。结果是,一方面种子研究与开发机构林立,人浮于事,科研经费短缺,试验、中试基地缺乏;另一方面,

科技力量、科研经费、科研仪器设备等资源使用分散,难以组织大规模的科技攻关,无力承担规模经济效益显著的种子工程项目,而只能承担和从事低水平的重复研究。

### 1.2 种子经销组织面临过度竞争的市场环境

从经销组织方面看,我国也拥有非常庞大的种子经销组织体系。据统计,全国仅国有种子公司就有2000多家,从国家级、省市区级到地市州级以及2500多个县级行政区几乎都设有种子公司。此外,还有拥有不同权限的种子经销权的涉农大专院校、涉农科研院所、县级农技中心及乡镇农技站,以及改革过程中纷纷成立的个体及私营种子公司。尽管这些种子公司在产权基础和性质等方面存在较大的差异,但具有3个共同特点:其一,绝大多数种子公司几乎没有科研人员,其研究、开发和育种能力很低,因而只是通过买进和卖出种子及其相关技术,从中获利的“中间商”或纯粹的“经销商”。其二,企业规模小、经营方式趋同。据农业部统计,2000年在全国的种子企业中,年销售额在5000万元以上的企业只有18个,年销售额在亿元以上的企业只有7个;目前2000多家国有种子公司中,三分之一以上的公司是亏损的<sup>[3]</sup>。在这种条件下,绝大多数种子公司只能借助行政权力和政策,通过搞地区封锁、行业垄断甚至投机性经营来维持经营或获利。因此,中国的种子公司仍然处于过度竞争(无序和无效竞争)和垄断竞争(不完全竞争)的市场环境之中。其三,相当数量的种子公司不具备基本的生产和经销条件。以县级种子公司和多数个体及私营种子公司为例,其中有的缺乏必要的检验仪器、加工设备等技术手段;有的缺乏专业技术人才、企业管理人才和市场开发、经销人才。因此,这些公司经销的种子质量和提供的服务质量缺乏基本保障。

### 1.3 种子加工等组织发育滞后

总体而言,中国市场上上市的国产种子的加工和包装深度普遍不够。县级国有种子公司及多数个体和私营种子公司经销的种子大都只经过低水平的粗加工,通过精选、分级、包衣、包装的种子占的比重很低;零售市场,特别是农村市场上上市的没有商标、没有包装、没有标注质量状况的标签、没有使用说明的种子相当普遍。这种状况既不利于提高种子质量和净化种子市场,又不利于农户合理地选择购买和使用种子。另一方面,在种子技术、种子设备、商

品种子等市场上,严重缺乏从事中介和代理服务的市场组织。

## 2 种子产业结构转换与升级缓慢

由于受部门隶属关系和行政区划等体制方面因素的制约,中国一直没有建立起能够促进资本、科技等现代生产要素在种子研究、生产、经销等环节合理流动和重新组合的机制,也没有形成推进种子产业结构动态转换与轮换升级的机制。也正因为如此,中国种子产业的发展一直是畸形的,即相关产业匹配不合理,产业结构转换与升级缓慢。

### 2.1 推进种子产业转换的动力源泉较为单一

从行政组织角度看,促进种子产业发展的动力主要来自农业和林业行政主管部门,公检法司等相关部门参与的程度很低。例如,在“种子工程”实施过程中,参加建设的主体主要是种子管理站、种子分公司、良种场等种子部门,而农业的其他相关部门未能参加,一些经济及科技实力较强的合资企业、民营种子科技企业也未能参加<sup>[4]</sup>。从种子研究和科技创新角度看,良种及其相关技术主要来自生命科学、生物技术<sup>万方数据</sup>与工程、农业遗传与育种等领域的涉农大专院校和科研院所。大多数种子分公司尚未建立起自己的研究和开发机构,其他科研机构在种子科技方面的投入很少,获得的育种科技成果也很少。从资本筹措和投资渠道看,种子产业的融资渠道主要是国家财政支持、种子分公司内部积累和商业性贷款,工商企业投资和运用其他融资工具的社会化融资比重很小。

### 2.2 推进种子产业发展的结构政策导向不合理

历史上,中国属于农业资源短缺约束型的食物供给短缺国家,为加快培育和大面积推广高产品种,政府及其农业主管部门一直高度重视种子培育、生产和经销工作。但对其他相关产业的重视和支持程度却远远不够。

2.2.1 种质资源是种子产业发展的基础产业,经济发达国家将其作为公共产业来加以扶持、保护和开发。但中国的种质资源库建设以及种子资源的开发、收集、保护等工作,在1995年“种子工程”启动后才被提到议事日程,而且投资规模和保护力度与国际先进水平之间存在相当大的差距。

2.2.2 1995年以来,政府虽然加强了对种子精选、分级、包衣、包装、储备等产业项目扶持的力度,但这些项目的规划与实施工程带有明显的产品经济色彩,还没有转化为各类种子市场主体的自觉的经济行为,而且已经建成的种子加工等项目的使用效率

和商业化程度很低。目前种子生产及经销机构不重视对种子尤其是粮油种子的加工,相当数量的种子分公司缺乏加工机械、检验设备和包装条件,真正经过精选、分级、包装和注册商标、树立品牌后销售的种子占的比例很小。

2.2.3 按照国际上通行的做法,开展优质的售后服务和进行售后的品质、性能等跟踪调查、检测,是种子分公司保护现有市场份额、开拓新的目标市场和开展国际竞争的最基本手段和策略,但我国的种子分公司特别是国有种子分公司只是强调“卖种子”,普遍缺乏开展售后服务等方面的意识,对这类产业的投资更是无从谈起<sup>[5]</sup>。

2.2.4 种子审定、种子质量检验和种子市场监督体系建设是确保种子质量和种子市场秩序的基础产业,而且国际上遵循的原则是不合格繁种田不使用、初检不合格种子不入库、检验不合格种子不投放市场。但在中国,这类产业还处在发育的初期阶段,其基本框架和原则既不符合新颁布的《种子法》的要求,也与国际惯例之间存在较大的差距。

### 2.3 种子产业的区域布局结构不合理

中国是农业大国,地区之间的农业生态环境差异及经济条件差异很大,农业发展具有明显的区域性特征,因此,种子工程建设和种子产业发展应突出地域特征,以便适应农业区域分工和各区域的特色农业发展的需要。但目前的状况是,种子产业在时空上分化与集中的程度很低,具有区域特征的种子产业体系没有形成。

2.3.1 按照各农业区域的品种优势,建立集中化和规模经济化的作物专业化良种生产基地和良种繁育基地体系,是确保育种成果转化质量和种子生产质量的基础环节。然而由于种子市场周期性波动,种子生产者承担的风险较大及其经济利益难以保障等原因,全国的良种繁育基地大都很不稳定。加之在农户分散经营条件下,由于种子分公司与农户之间的合作机制缺乏稳定性,杂交制种、常规制种的质量很难控制。

2.3.2 按照生态条件和种子产业整合的需要,在东北平原、黄淮海平原、长江中下游地区等农产品集中产区,以大型种子加工中心和种子储备库为重点,扶持建立集种子研究、繁育、精选、包衣、包装等相关产业于一体的产业化基地,应该是从总体上推进中国的种子产业化水平,提高全国种子产业的科技含量和市场综合竞争能力的基本思路。在1995年启动的“种子工程”实施过程中,中国农业部也在原有基础

较好和种子产业分布较为密集的地区扶持建立了一批科技含量较高的种子产业项目。但除中种集团承德玉米种子加工中心外,其他种子产业化项目的相关产业一体化程度、装备密集化程度和科技含量都比较低。

2.3.3 在农产品集中产区及种子科技密集区、种子生产基地、商品种子集散中心,扶持建立较为规范的种子批发市场、集散市场和零售市场,是市场经济条件下确保种子流通主渠道质量和防止假劣质种子扩散的重要途径。但中国目前还未建成具有这种功能和特征种子市场。

2.3.4 以国家种子管理部门为中心网络,省级种子管理部门为一级网站,地、市级种子管理部门为二级网站,大专院校和科研院所的种子部门、县级种子管理部门以及其他国有、集体、个人、外资种子生产经销推广部门为三级网站,建设辐射范围大、服务功能完备、信息传输便捷的种子产业信息系统,是政府及其主管部门有效监管种子市场的重要基础设施。但目前中国尚未规划和启动该系统建设项目。

万方数据

### 3 种子产业运作的效率低

种子产业运作的低效性,与现行种子产业管理体制及该体制下种子产业发育的程度等密切相关。

#### 3.1 种子市场主体的经营效益偏低

在种子市场中,种子公司等市场主体的效益状况,与各类组织的性质及其运作的机制密切相关。除农户等种子消费者外,种子市场上的微观组织可分为3种基本类型:

##### 3.1.1 大专院校、科研院所等种子研究和开发机构

种子研究和开发是种子科技创新的源泉,也是推进种子产业发展的动力。但由于育种工作者私下转让或通过学术交流活动流失等原因,对种子研究和开发机构而言,育种成果近似无偿地提供给种子公司,这些机构用于新品种及其相关技术研究、开发投资的回报率很低。因此,种子研究和开发机构的社会效益显著,而经济效益却很低<sup>[6]</sup>。

##### 3.1.2 种子公司

在众多的种子公司中,国有种子公司占有的市场份额最高,因而在传统上被称为种子经销的主渠道。由于种子研究和开发机构在转让育种成果时,将凝结于其中的部分物化劳动转移给种子公司以及种子公司实行垄断经营等原因,除一些经营不善的公司外,正常条件下国有种子公司能够盈利,盈利的状况取决于种子公司所在行政区的规模及农业产业类型和发展状况。控制区域范围大,

且地区农业发达,种子公司的经营规模和业务量也就大,其利润也就相应地丰厚;相反,控制区域小,且地区农业较为落后,种子公司的经营规模和业务量也就小,其利润也就相应地薄,有些公司甚至仅能够维持运转或出现亏损。但从总体上看,在地区封锁及小规模经营和过度竞争的状态下,除合肥丰乐、湖南亚华、隆平高科、秦丰种业等改革步伐较快、并借助政府等多种力量开拓市场的少数公司外,绝大多数种子公司基本上处于停滞状态,经营规模难以扩大,产业利润率难以提高。

3.1.3 个体及私营种子公司 这类公司的市场占有率比较小,但经济效益比种子研究和开发机构、国有种子公司好。据本课题组在陕西杨陵等地区调查,其中的原因主要有4方面:一是个体及私营种子公司与行政主管部门、相关研究机构、国有种子公司之间,通常保持着既较为灵活又较为密切的经济和技术关系,加之其经营自主权大和经营非常灵活等原因,这些公司更容易获得育种成果及其相关技术,而且获取成本大都低于其他种子公司。二是个体及私营种子公司机构较少、职员精干、无离退休职工负担,其运作成本较国有种子公司低得多。三是个体及私营种子公司普遍存在较为严重的偷税和漏税问题。四是个体及私营种子公司大都存在不同程度的以次充好、掺杂使假、短秤缺量等投机性经营活动和其他不法经营活动。

#### 3.2 良种更新换代的速度较慢

近年来,除了在杂交水稻等方面外,中国在新品种改良更新方面未能取得重大突破,生产用品种太少,品种更新换代的速度较慢。

##### 3.2.1 新品种研究和开发过程需要的时间太长

中国研究和开发一个良种通常需要6~7 a时间,比发达国家多耗费1~3 a时间。例如,广东省种子科研机构虽然培育出一批优良新品种,后备品种也比较多。但同时,这些机构普遍存在开发经费不足、研究手段落后、研究任务单一、低水平重复研究、品种间近亲杂交等弊端,因此,综合性状好和具有突破性的品种不多<sup>[7]</sup>。

##### 3.2.2 品种混杂严重

粮食、棉花、油料等重要农产品集中产区的单位面积产量徘徊不前。例如,广东省由于杂交水稻缺乏优质型组合,国有种子公司每年只能供应杂交稻种子约2 000万kg,远不能满足市场需求,据统计,全省优质水稻品种仅占40%,而非优质稻品种则占到60%<sup>[7]</sup>。全省主栽的常规水稻、花生等作物种子绝大部分为农民自留、自繁、自

用种子,纯度低、质量差,有的地方及农户甚至以粮代种,严重制约着主要农产品的产量和品质。

3.2.3 老品种长期服役 几年甚至十几年一贯制。例如,冀鲁豫棉区的棉花单产徘徊甚至下滑,就与棉花品种老化之间存在一定的关系。

### 3.3 市场秩序混乱,种子质量问题严重

由于品种改良速度慢和优质新品种供给不足,加之受种子市场自身循环和波动的规律约束,以及国家种子储备和市场调控能力较弱等原因,杂交水稻、杂交玉米等主要品种紧缺现象时有发生。这种状况使种子生产及经销者面临相对有利的卖方市场环境,同时也为假劣质种子流入市场提供了可乘之机,以致种子市场秩序较为混乱,种子质量问题一直较为严重。具体表现在:一是全国各地上市的种子的合格率仍然普遍偏低;二是因种子质量问题导致的经济纠纷案件时有发生;三是种子质量问题给农民和

农业造成的经济损失较为严重。

### 参考文献:

- [1] 聂练兵. 对种子质量管理工作的回顾与展望[J]. 种子, 2000, (4):16-19.
- [2] 霍学喜. 试论我国种子管理体制中的问题及改革思路与模式[J]. 现代种业, 2000, (5):1-3.
- [3] 霍学喜. 我国种业发展的理论框架与政策分析[J]. 经济问题, 1997, (5):30-33.
- [4] 张峭. 中国种子产业化经验的探讨(一)[J]. 中国种业, 2000, (1):46-49.
- [5] 杨继良. 与植物品种和种子有关的国际组织介绍[J]. 种子科技, 2000, (5):27-30.
- [6] 龙望云. 试论种子公司与科研单位的联合[J]. 种子, 1998, (4):38-41.
- [7] 刘世林. 陕西农业种子 50 年[M]. 西安:陕西科学技术出版社, 1999.

万方数据

为了人类的长治久安  
半个世纪以来我们一直在种另一种“树”  
2003 年,相信我们会做得更好

## 欢迎订阅 2003 年度《中国林业》(半月刊)

《中国林业》杂志是国家林业局的机关刊物,是中国惟一以大林业报道为主的国家级综合性半月刊。

主要栏目设有《特别报道》、《高层论坛》、《绿界人物》、《林业政策》、《六大工程》、《国土绿化》、《山区综合开发》、《全球接触》、《绿色家居》、《野生园》、《产经世界》、《科教界》、另有《中国木业》专刊、《园林绿化》专刊、《森林旅游》专刊等。

《中国林业》是集政策性、经济性、科学性、知识性及趣味性于一体的杂志,覆盖面广,信息量大。希望林业、农业、造纸、水利、环保、园林等行业的行政领导干部、科研人员、院校师生、企业经理、个体业主、林农群众及相关人士加入本刊读者行列。

《中国林业》大 16 开本,52 页,每期售价 4.80 元,半年价 57.60 元,全年价 115.20 元(含邮资),国内外公开发售,国内邮发代号:2-42,国外代号:M-386。欢迎广大读者及早在当地邮局和中国国际图书贸易总公司订阅,也可从当地邮局汇款直接向本社订阅。如直接向本社订阅可收到意外的收获。

本刊地址:北京市和平里东街 18 号

邮政编码:100714

订阅电话:(010)84239280

传 真:(010)84239280

邮局汇款单位:中国林业杂志社

银行汇款单位:中国绿色时报社

开户行:农业银行北京和平里分理处

账 号:230301040000287