

《1991 国际植物新品种保护公约法令》对 马来西亚种业、农民以及他们的作业的潜在影响

努尔菲特里阿米尔·穆哈马德
(NurFitri Amir Muhammad)

概述

本报告第一、二和三章介绍马来西亚农业系统的背景、种子市场的状况、以及它对保护植物新品种的现有情况。

在 2017 年，农业为马来西亚的国内生产总值的贡献约为 8.2%，或马币 960 亿元（223.6 亿美元），其中有 46.6%是来自棕油产品。因为油棕几乎占用了 74.5%的农业地，因此马来西亚还是需要进口许多农产品，尤其是蔬菜和禽畜，以满足消费者所需。马来西亚有 921,931 位登记的农民，以稻农为多，他们约生产 70%本国所需的稻米。除此之外，还有果农生产约 77.5%本国所需的水果，菜农目前则生产约 46.6%本国所需的蔬菜。

其次，本报告还研究了马来西亚种子业的情况。除了本地稻米和水果的种子，马来西亚进口近 90%所需的植物种子，尤其是蔬菜种子。马来西亚农民从各种源头取得种子，如政府的农业局、私人界的种子批发商和零售商、以及朋友和家庭成员。马来西亚的菜种主要从中国、泰国和日本进口。本地水果如榴槤、杧果、黄梨和红毛丹的种子大多数是马来西亚农业发展研究所、农业局和本地农场生产的。马来西亚没强制的种子认证程序，种子商可自行决定，而农民可选择要有或无认证的种子。有认证的种子通常都比较贵。至于稻种，如果农民不选择用由当局认证的种子，就不能以补贴价格买种子。农民自留种被归类为非认证种子。根据《1994 年稻与米控制法令》，只准有执照的公司卖稻种。

第三章详述马来西亚《2004 年保护植物新品种法令》（下称《2004 新品种法令》）的特点。“植物品种保护”包含给予开发植物新品种育种者一定期限的垄断权（有时也称为植物育种者专利权）。在世贸组织的《与贸易有关的知识产权协定》（下称《知识产权协定》）生效后，这项保护也就全球化了。马来西亚利用《知识产权协定》的弹性，制订自己独有的植物品种保护的法律制度，即《2004 新品种法令》，目的是平衡在国家农业系统范围内运作的不同利益各方，同时也反映了国家应有的权利和对各国际协议下应尽的义务。从 2008 年 12 月马来西亚开始施行植物品种保护制度，到 2020 年 12 月，共收到 447 项申请；其中 158 项申请来自本国的育种者，其余 289 项是来自外国的育种者。大多数申请者是外国公司（283 个申请者，或 63.31%），而且申请的多数是观赏植物（283 项申请）。在这 477 项申请当中，有 187 项，或 41.8%，获得植物品种保护证明书。因此，

指现有法律限制本国农民获取海外的创新和优质种子是不实的。《2004 新品种法令》的独特性显然不影响它的运作和使用。

本报告的第四章讨论与植物遗传资源及农民权利有关的国际协议和声明。相关的国际文件包括《国际粮农植物遗传资源条约》、《生物多样性公约》及其下关于获得遗传资源和公平公正分享通过其利用所产生的利益的《名古屋议定书》、《联合国土著人民权利宣言》、《联合国农民与其他农村地区劳动者权利宣言》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。总而言之，这些国际文件，特别是那些承认农民和土著社群对植物遗传资源的保存和发展的贡献，以及他们对种子拥有权利，包括留种、使用、交换、售卖农场保留种子和参与这些事情的决策权利的文件。这些文件也订立通过实施有效获取和利益分享制度，提供处理盗窃植物遗传资源的机制。这里头有些部分是马来西亚在国际层次的领导能力所获得的成果。它们无疑更充分地说明独特的植物品种保护制度和互相支持的国家法律的必要性。

第五章讨论《1991 国际植物新品种保护公约法令》（下称《1991 品种保护公约》），分析它与农民的、以及与国际协定和宣言给予的权利的大量矛盾。支持《1991 品种保护公约》者说，给予植物育种者广泛的保护和垄断权，目的是鼓励商业化育种者的投资研究、创新和生产新植物品种。但是，《1991 品种保护公约》制度还有很多令人非常担心之处。它的设计，主要是为欧洲和其他发达国家的商业化农业获得更大利益，从未考虑发展中国家农业制度的特点、需求和利益。总之，本章发现《1991 品种保护公约》制度提供的是一个死板、一刀切的法律框架，不适合马来西亚，不利于马来西亚在有关植物遗传资源和国际协议与宣言下得到应有的权利和履行其义务，以及实现农民的权利。尤其是《1991 品种保护公约》将垄断扩大到种子，不给农民自由使用、分享和售卖自留的受专利保护的种子，而且也缺乏预防盗窃植物遗传资源的机制。

在马来西亚，最受控制的种子制度是稻米种子。这个是通过补贴和执照管制来实施，再用植物品种保护手段强化的。它涵盖由公众和私人研究机构开发的种子品种，种子工厂生产的种子，以及种子批发、零售和销售代理的种子分配工作。这在第六章做了深入的讨论。对于受保护的品种，种子生产人必须付专利费，不过多数是由农民来付这个钱。到2020年12月为止，有17个稻米品种获得保护权，但是在本地市场，一般每个季节能同时买到的只有三四个保护品种而已。马来西亚稻米种子制度的最大问题是私人界利用了政府的分配和补贴机制，结果产生市场垄断和价格剥削。此外，农民每年都要经历稻种短缺问题，原因包括物流和管理方面的问题——种子供应延迟、栽种时间逾期、病害、供应和需求不相配，以及媒体和农民组织报告的牟利和囤积行为。在这种情况下，农民更常留种、交换种子和售卖种子。还有，为避免陷入一个剥削的制度，年青农民越来越多注意到生态农业的方法，这加强了稻农对自由运作的的需求。

第七和第八章讨论作者做的实地调查和采访，这是为了更好的了解真实情况，以及《1991 品种保护公约》对马来西亚稻农、菜农、果农和工业化作物可能产生的影响和限制。

在半岛马来西亚，对 200 位稻农做了调查，发现受访者用的种子有 50.4% 是受保护的 MR220CL2 品种，接下来的是受保护的 SIRAJ MR297（26.4%）、不受保护的 MR219（14.4%）和受保护的 UKMRC2（3.2%）品种。其他品种如 MR10、MR167、MR220、MR284 和 MR263（除了 MR263，都是不受保护的）构成他们所用的种子的 5.6%。很少受访者每季种超过一个品种。在半岛马来西亚，大多数稻农使用受保护的 MR220CL2 品种，这其实是供应商和政府补贴政策施压市场造成的，因为这对卖方更有利（因为种子和相关杀草剂是捆绑来卖的），而其实农民是不喜欢的，因为这种杀草剂已经不能解决杂草稻的问题。

我们的调查发现有 33.50% 农民从自己的田留种。他们有 83.58% 认为这样能保证种子的品质，而且满意自己保留的种子。其余 16.41% 的农民是为了节省成本而留种。他们留的种大约占收成的 10% 到 20%；他们也分享和卖自留的种子。近 99% 受访者都反对限制交换和售卖种子，理由是：要自由选择任何他们喜欢的种子；要控制他们自己稻田保留的种子；不能保证市场的种子能永久保持品质；担心种子涨价和担心不能在必要时节省成本。

这期间也在沙巴和砂劳越采访了 40 位稻农。他们之中有的反映说，留种和交换种子，在使用传统或政府补贴稻种的农民之间是很普遍的做法。对使用补贴种子者，留种被认为是必要的，因为政府提供的种子经常延迟分发。沙巴和砂劳越栽种很多不同品种的稻米，而且不那么依靠商业市场提供稻种。然而，由于外国公司已开始和州农业局合作生产商业化稻种，而且将得到植物品种保护，因此就有变成像半岛马来西亚的情况的风险。如果马来西亚加入《1991 品种保护公约》，以及限制或立法禁止农民留种、交换种子和售卖种子，势将加剧这种风险。他们也担心本地遗传资源被不当使用，因为把传统品种商业化的吸引力越来越大。

小规模菜农和果农都有保留、使用、交换和售卖种子的习惯。我们采访了半岛和东马来西亚的 10 位菜农和果农，发现他们除了栽种传统的或地方的品种，如树仔菜、忧遁草、假柘叶、腰果、印尼月桂和帝皇乌蓝（香叶菊），也种现代品种如辣椒、茄子、丝瓜、羊角豆、番石榴、蒲瓜、绿豆、番茄、木瓜、九层塔和万寿菊。

他们在社群之间或通过他们成为会员的农会活动，分享和售卖这些植物的种子。他们也从当地的商业化的种子商店买这些种子。他们也积极做配种和选种来生产更好植物品种。因为缺乏品种命名的知识，使他们难于确定有关品种是否受植物品种保护。不过，所有受访农民都表示担心国际植物新品种保护联盟（下称品种保护联盟）制度的影响和各种限制。品种保护联盟的《〈1991 保护公约〉实施指南》要求蔬菜、水果和观赏植物的留种不能豁免育种者专利费。同时也限制为适应当地情况的进一步育种。

第九章说明马来西亚如何受压参加《1991 品种保护公约》，以及详细研究为使《2004 新品种法令》符合《1991 品种保护公约》的修订建议。自由贸易协定常被用来迫使一个国家参加《1991 品种保护公约》的手段。马来西亚在 2022 年 10 月突然正式批准参加《全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定》（下称《全面跨太协定》）就是个问题，因为这个协定要求马来西亚在四年内加入《1991 品种保护公约》。本章特别提到未正式批准参加《1991 品种保护公约》的国家的例子，即使在贸易协定如此要求下，有关国家没

这么做，因为《1991 品种保护公约》可能不利国家农业制度以及公众的反对。独立的专家向联合国提出的报告，也强烈反对利用贸易协定来强迫发展中国家，如马来西亚，实施《1991 品种保护公约》。

本章进一步解释，品种保护联盟和日本，使用东亚植物品种保护论坛，逐渐影响亚洲国家的农业部的当地植物品种保护及相关的官员，这包括马来西亚，使它们支持加入《1991 品种保护公约》。在 2018 年，为了奖励非会员国加入《1991 品种保护公约》和加快区域性植物品种保护制度的融合，以符合《1991 品种保护公约》，日本和越南（两国都是品种保护联盟会员）推出一项东亚植物品种保护论坛的试点计划，要建立一个线上跨国申请育种者权利的平台，称为亚洲植物品种保护电子平台（e-PVP Asia）。

在 2005 年，马来西亚农业局要求检查《2004 新品种法令》符合《1991 品种保护公约》的程度。品种保护联盟的反应是建议至少修改 13 项法令条文，使法令符合《1991 品种保护公约》。因此，参加品种保护联盟，则表示要对《2004 新品种法令》做大修订，而且必然会删除订明马来西亚农业系统多样化，保护农民保留、使用、交换和售卖种子和繁殖材料的自由，预防本土遗产资源被不当使用，以及保证及时获得足够和价格合理等条文。

为了合理化马来西亚加入《1991 品种保护公约》，品种保护联盟的支持者和跨国农业公司声称，他们会提供更容易获取的改良品种作物和植物遗传资源，方便在本地进一步育种，增加本土育种者人数和多样化，利便进入全球市场和加强竞争能力。然而，这些说法没有事实根据，因为全世界的许多研究，包括越南的，已经证明强健的种子制度不能依靠《1991 品种保护公约》。这些研究也指出，品种保护联盟式的植物品种保护制度，制造的是集中营销的种子市场，减少了农业创新和多样化，同时给粮食安全和可持续性带来危险。全球反对《1991 品种保护公约》的力量很大，有很多专家指出它不适合发展中国家的现行农业和制度，不利于实现农民的权利与其他相关的人权，如食物权利。

结论是，把品种保护联盟的制度照抄进新的《新品种法令》，将否定农民和土著人民的保留、分享和售卖农场留种的权利。它将推进垄断，利便单作，以及导致本地农业知识和智慧的更大损失。品种保护联盟的制度，对农民的社会文化习惯和社会经济地位，以及对国家粮食生产的多样性和安全性，将带来不利的影响。政府不能忽略农业多样化、粮食安全、农民权利，以及全国人民获取品质好、有营养、价格合理的食物的重要性。