

法治视角

应从法律上把粮食加工和流通区别开来

农业农村部法规司 冯汉坤

粮食加工一直被视为粮食流通范畴,2004年制定实施的《粮食流通管理条例》也把粮食加工作为粮食流通的一个环节进行管理。

从现行法律和政策文件看。农业法第四章“农产品流通与加工”,将农产品流通和加工分别规定,明确农产品流通是指收购、批发、贮藏、运输、零售和中介活动,不包括加工活动。

从粮食加工发展现状看。粮食加工面广、链长,涉及产地初加工、精深加工和副产物综合利用多环节,涉及家庭农场、专业合作社和加工企业等多主体,鲜活生产、下连消费,是小农户与大市场连接的关键,具有鲜明自身特色和独有的功能作用,已脱离了流通产业范畴。

从保障国家粮食安全要求看。粮食安全既需要足够的粮食生产能力、储备能力和流通能力,又离不开相应的加工能力和产业链掌控能力。

从深化粮食流通体制改革要求看。20世纪90年代,我国在对粮食统购统销制度的逐步改革中,开始实行“三项政策、一项改革”,粮食加工企业的小麦、玉米和稻谷等只能从国有收储企业购买,不能直接向农民收购或到集贸市场购买。

从部门管理职责看。根据此次机构改革后的国务院相关部门“三定”规定,粮食加工作为农产品加工业及工业的一部分,由农业农村部、工业部门、粮食部门等按照各自职责依法管理。

综上所述,粮食加工是指对原粮进行处理转化的活动,粮食流通是指粮食收购、销售、储存、运输、进出口等活动,两者可以分开,也应当分开。

用法律手段保障“三农”工作提质增效

——聚焦乡村振兴促进法二次审议稿审议

□□ 本报记者 高雅

立法推动实施乡村振兴战略,关系到农业农村发展,更关系到广大农民群众的未来生活。2020年6月,全国人大常委会第十九次会议对乡村振兴促进法草案进行初次审议。

全国人大常委会法工委发言人、立法规划室主任岳仲明表示,根据常委会审议意见和各方面意见,关于乡村振兴促进法草案二次审议稿做如下主要修改:更加充分地体现党中央关于全面推进乡村振兴战略实施的目标任务和指导思想。

十三届全国人大常委会第二十四次会议期间,全国人大常委会组成人员针对草案二次审议稿展开分组审议,各抒己见,建言献策。一些组成人员表示,制定出乡村振兴促进法,非常及时,很有必要,将进一步保障“三农”工作提质增效。

明确实施目标任务 加快农业农村现代化

为了在立法宗旨中更加充分地体现党中央关于全面推进乡村振兴战略实施的目标任务,全国人民代表大会宪法和法律委员会经研究,拟将草案第一条与第四条合并,修改为:为了全面实施乡村振兴战略,促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,加快农业农村现代化,全面建设社会主义现代化国家,制定本法。

要加快农业现代化建设的步伐,全国人大常委会副委员长吉炳轩强调,农业是国计民生的根本,也是人类社会各业之源、各业之基,发展现代科学技术,制造现代各类装备,应该首先考虑农业,应用最先进的现代装备把农业武装起来,就农业建设来说,决不能落后于整个社会现代化建设的步伐,更不能游离现代化进程之外。

但在建设过程中明确乡村定位,才能更好促进城乡融合。陈锡文委员提出,城市的功能绝大多数乡村不可能有,而乡村特有的功能城市也造不出来,比如粮食蔬菜不能在城里生产,生态安全的主体也不在城市,传统的、优秀的民族文化是在乡村,所以城乡融合发展的前提是功能不能错位,不能混淆城乡之间不同功能去讲城乡融合发展。

陈军委员认为,实施乡村振兴就必须深化农村改革。“对于深化改革,草案第四条有相应规定,但是后面的章节对改革的内容提得很少。”陈军建议补充改革方面内容,“在可能的情况下,在后面的章节中增加一章制度供给,在符合城乡融合发展的大方向下,明确乡村发展应坚持的根本制度、基本制度,以及需要建立的重要制度,如集体土地征用制度、宅基地使用权流转、集体经营性建设用地入市制度、城乡一体的教育制度、医疗保障制度、养老制度和城乡统一的要素市场等。”

增强内生发展能力 健全防止返贫监测机制

此前的乡村振兴促进法草案一次审议稿向社会公开征求意见时,有人建议增加巩固脱贫攻坚成果、建立脱贫攻坚与乡村振兴衔接机制的内容。对此,草案二次审议稿修改为:各级人民政府应当采取措施增强脱贫地区内生发展能力,持续推进脱贫地区发展,健全防止返贫监测和帮扶机制,建立解决相对贫困的长效机制,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

全国人大常委会副委员长陈竺说,关于脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接方面,建议把第五十五条列为两款,第一款增加“加强乡村无障碍设施建设”的规定;在第三十七条第二款中,增加“强化新建农村住房规划管控,严格禁止违法占用耕地建房”的规定。

王超英委员提议从城乡融合的角度去修改农村建房相关条款。“草案农村建房这一条是写到第三十五条,关于农村住房建设的,在生态保护这一章里面,好像这一条和这一章的关系不是特别密切。”为此,她建议,把草案第三十五条放到第七章城乡融合中。

“建议在草案第二十八条的规定中加上公共文化服务保障法第三十六条规定的内容。”周敏委员说,公共文化服务保障法第三十六条规定地方各级人民政府应当在人员流动较大的公共场所、务工人员较为集中的区域以及留守妇女儿童较为集中的农村地区配备必要的设

施,采取多种形式,提供便利可及的公共文化服务。对农村的留守妇女儿童配备这些公共文化设施,提供相关的公共文化服务,在乡村振兴法中予以规定,还是有其必要性,所以建议在草案第二十九条也加上相关的内容。

陈国民委员说,乡村振兴促进法草案二次审议稿在一次审议稿基础上作了很好修改和完善,特别是对增加“加强乡村无障碍设施建设”的规定点赞,这充分体现了人民至上的发展理念。他建议,国务院有关部门着手起草乡村振兴促进法的实施细则或有关条例,依据本法规定制定乡村无障碍设施建设的规划导则和具体实施计划,确保法律法规落地落实落细。

确保国家粮食安全 防止和减少粮食浪费

草案二次审议稿增加了国家完善粮食加工、储存、运输标准,推动节粮减损,提高粮食加工出品率和利用率,防止和减少粮食浪费的规定。

孙其信委员对草案第十二条提出建议,关于防止农用地的非农化、非粮化,“这部法里对这个原则应该有所体现,特别是在整体确保粮食安全的前提下,耕地红线日益逼近的情况下,把防止耕地,特别是粮田非粮化的问题作为重点。”

杜黎明委员同样关注粮食安全问题。草案第十二条第二款最后一句规定“国家实行永久基本农田保护制度,建设粮食生产功能区、重要农产品生产保护区,保护已建成的高标准农田。”为了保障国家粮食安全,他建议,在草案第十二条第二款“保护已建成的高标准农田”后增加:“防止耕地非农化、非粮化,确保国家粮食安全。”

那顺孟和委员建议在草案第十一条增加一款,即“实施藏粮于地、藏粮于技战略”。“这是解决我国粮食安全最重要的一项战略,是一项长期战略,既然这一款提到保障我国粮食安全,应该把这个战略写进去。”那顺孟说。

辽宁省人大常委会副主任孙轶结合实际经验对草案第十二条提出建议:“现在,有的地方耕地并没有增加,但是在登记的时候,有的地方登记得多,有的地方登记得少,造成了登记少的卖耕地指标,登记多的买登记指标,其实国家耕地面积并没有增加,这个问题应该如何解决?在国土空间规划、基本农田规划方面,应该有个法定指标,而不是自己报多少是多少。”



近日,河南省方城县人民法院组织全院干警开展“送温暖、献爱心”社会捐助活动。据了解,活动共募集到捐款8000余元,款项将用于帮助解决特别困难群众生活救助、大病救助、困难学生救助等。

山东昌乐县成立农业纠纷“仲裁庭”——“现场办案”化解矛盾纠纷

□□ 本报记者 吕兵兵

2020年8月,山东省昌乐县宝都街道绕尧沟社区农民李东光的7亩辣椒正在坐果期,他从尧沟农资购买农药,喷施后当天叶片就开始变黄、卷曲,严重者枯萎。李东光着了慌,觉得应该是农药出了问题。李东光找到经销商讨说法,双方各执一词,争执不下。

了解情况后,昌乐县农业农村局农业纠纷“仲裁庭”当即组织农业专家“现场办案”,很快就给出专业处理意见,在妥善化解这起农业纠纷后,又为李东光提供了针对性技术服务。“我到农业农村局工作后,经常收到农民投诉农药、肥料、种子等方面的问题,农民和经销商公说公有理,婆说婆有理,调解难度大。于是,我多次召集植保、土肥、种子等方面技术人员研究讨论,寻找解决纠纷的途径和办法。”县农业农村局局长黄军清说。

为此,昌乐县农业农村局多次组织外出考察学习,决定参照土地仲裁的流程和办法,探索构建运营机制。一方面,规范农业纠纷处置程序和流程,依法依规办事,为农民搞好服务;另一方面,建立农业纠纷“仲裁庭”,落实专门人员,配备录音、录像等设备。根据田间现场鉴定结论,按照自愿原则,对涉事双方依法调解,调解成功自愿调解协议书。经三次调解不成功,由农业“仲裁庭”形成仲裁决议,向当事人双方送达调解终止告知书和仲裁决议,并建议当事人走司法途径,引导农民通过法律程序,运用法律手段解决矛盾纠纷。

“一年来,我们出动技术专家200多次,监管人员300余人次,参与农业纠纷调解和仲裁,公平、公正处置农业纠纷90余起,帮助农民挽回经济损失120多万元,有效化解了矛盾纠纷,维护了社会和谐稳定。”县农业纠纷“仲裁庭”庭长唐巨信自豪地说。

特别关注

最高人民法院召开新闻发布会——依法惩治恶意欠薪 不让农民工再“烦薪”

□□ 本报记者 侯馨远

临近春节,又到了农民工工资支付高峰期和劳动维权高发期。近日,记者从最高人民法院召开的新闻发布会上了解到,2019年以来,全国检察机关办理拒不支付劳动报酬犯罪案件共为农民工追讨欠薪3.4亿余元,办理支持农民工起诉民事案件25635件。

为依法惩治恶意欠薪行为,《刑法修正案(八)》将“恶意欠薪”纳入刑法,通过刑法的威慑力和惩罚性,让涉案企业引起重视,及时足额支付农民工工资,为农民工追讨劳动报酬撑起法律的“保护伞”。此外,2020年5月1日起正式实施的《保障农民工工资支付条例》,要求对拖欠农民工工资涉嫌构成拒不支付劳动报酬罪的,及时移送司法机关追究刑事责任,对农民工按时足额获得工资,化解“讨薪难、难讨薪”窘境提供了有力保障。

最高检提示,劳动者如果遇到工资被拖欠问题,可以首先向人力资源社会保障部门反映情况和投诉,由该部门向用人单位发布责令整改通知,责令限期支付劳动报酬;也可以直接向劳动合同履行地或公司所在地劳动争议仲裁委员会申请劳动仲裁,要求用人单位依法支付拖欠工资。对仲裁结果有争议的,可以在收到仲裁决定后15日内向人民法院提起诉讼,也可以向检察机关提出申请,请求人民检察院支持起诉。对于用人单位不履行仲裁裁决的,劳动者可以申请人民法院强制执行;对于逃避支付,经有关部门责令支付仍不支付,涉嫌犯罪的,可以向公安机关报案,

请求刑事立案;公安机关不予立案的,可以请求检察机关进行监督。据介绍,在相关案件办理中,各地检察机关坚持多渠道救助,加强多方沟通协调,邀请人社部门、街道社区、涉案单位及农民工代表等,通过督促履行、扣押查封财产、协调工程发包等案外人先行垫付等方式,协调拖欠追讨,多途径维护农民工权益。

此外,为有效防止有案不立等情形,检察机关通过提前介入侦查、引导取证、重大案件联合挂牌督办等方式依法履职,提高办案质效,加大对拒不支付劳动报酬案高发的重点地区、重点行业、重点领域的立案监督力度。数据显示,2020年1月至11月,全国检察机关共监督公安机关立案130件,同比上升8.33%。

记者了解到,新冠肺炎疫情防控期间,检察机关在保护劳动者合法权

益的同时,坚持宽严相济,贯彻少捕慎诉理念,依法适用认罪认罚从宽制度,最大程度减少对企业正常生产经营的影响,帮助困难企业渡过难关,服务和保障非公经济健康发展。

最高检表示,下一步检察机关将联合人力资源社会保障等部门,畅通欠薪举报投诉渠道,推动建立企业欠薪报告制度,对欠薪失信行为记入企业征信系统;充分发挥检察建议作用,结合办案密切关注拒不支付农民工工资问题,针对普遍性、倾向性、苗头性问题,积极向有关单位提出治理对策建议,不断铲除欠薪问题滋生的土壤;通过定期发布典型案例开展法治宣传,着力办理一批在根治农民工欠薪问题方面,有纠偏、创新、进步、引领价值的典型案例,督促经营者合法经营,切实维护农民工合法权益,不让农民工“忧薪”“烦薪”。



新闻发布会现场。

最高人民法院供图

□□ 马宇飞 吴晗

“多亏了检察官同志,加班加点、跑前跑后地帮我们,现在终于拿到了属于自己的辛苦钱,能过个好年了,非常感谢!”近日,农民工代表陈某手捧一面“精心呵护农民工、依法保障劳动者”的锦旗来到湖北省十堰市茅箭区人民检察院,送到检察官手中。

2020年12月,茅箭区劳动保障监察局接到以陈某为代表的农民工投诉,称在工程中被拖欠了50多万元工资。茅箭区劳动保障监察局调查后表示,涉案公司确实存在违法拖欠工资行为,拟对其进行行政处罚,希望借此督促公司尽快清偿农民工工资欠款。因涉案公司对行政处罚不服,茅箭区检察院主动介入该案,与劳动保障监察局召开联席会议,就如何维护农民工合法权益、化解行政争议进行商讨。

办案检察官认为,该案涉及19名农民工,人数众多,社会影响较大,要把解决农民工实际困难作为工作着力点,在维护农民工合法权益的同时,考虑涉案公司的实际情况,作出相应处理,绝不能一罚了之。为防止行政争议进一步升级,承办检察官迅速与农民工代表取得联系,积极介入调解,累计19位农民工被拖欠的具体劳动报酬,并安抚情绪。随后,检察官通过走访调查,发现涉案公司并非没有能力支付工资,只因总承包方未能按照《施工协议书》按时拨付工程款,这才导致涉案公司拖欠工资情况出现。

摸清情况后,办案检察官对涉案公司代表进行释法说理,告知其未能及时支付工资的法律后果,继续拖延或将承担刑事责任。涉案公司负责人就发放农民工工资作出书面承诺,表示只要工程款一到账,第一时间打到农民工账户上。

在承办检察官建议下,茅箭区劳动保障监察局结合实际案情,对涉案公司作出免于行政处罚的决定。目前,该公司拖欠陈某等19位农民工的50多万元工资已陆续全部支付到位。据了解,2020年以来,茅箭区人民检察院充分发挥检察监督职能,以追回农民工工资、化解矛盾纠纷为核心,开展了整治拖欠农民工工资专项行动,与茅箭区劳动保障监察局形成了长效合作机制,前后参与化解了两起行政争议,促进“讨薪难”行政争议得到实质性化解,有效维护社会和谐稳定。

湖北十堰市茅箭区人民检察院 发挥监督职能 助力农民工讨薪