立法聚焦

粮食安全保障法草案二审

薯类拟写入粮食法律定义引热议

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍

10月24日闭幕的十四届全国人大常委会第六次会议对粮食安全保障法草案二次审议稿展开审议。此前，粮食安全保障法草案第六十八条规定："本法所称粮食，是指小麦、稻谷、玉米、大豆、杂粮及其成品粮。油料、食用植物油的安全保障工作参照适用本法。"一些常委会组成人员和地方、部门、社会公众建议，在粮食定义中增加薯类，明确杂粮的范围。此次提请审议的粮食安全保障法草案二次审议稿采纳这一意见，在第七十三条第一款增加规定，杂粮包括高粱、大麦、荞麦、青稞、绿豆、马铃薯、甘薯等。

马铃薯、甘薯列入杂粮好处多

2023年6月，十四届全国人大常委会第三次会议对粮食安全保障法草案进行了初次审议。当时在分组审议时，多位全国人大常委会组成人员就指出，按照中国统计年鉴，粮食作物包括谷物、豆类和薯类，现行按5公斤鲜薯等于1公斤粮食计算，因此建议把统计口径统一起来，立足国情，统筹考虑粮食概念，结合薯类特点和作用进行有针对性的规定，确保相关产业健康发展，助力整体国家粮食安全。此次粮食安全保障法草案二次审议稿在粮食定义中增加薯类，明确杂粮包括马铃薯和甘薯，正是科学立法、民主立法、依法立法的结果。

马铃薯、甘薯拟写入粮食法律定义，对此，中国农业科学院薯类食品科学与技术创新团队首席、研究员孙红男深感振奋。她表示，将甘薯和马铃薯纳入法律意义上的粮食定义，有利于完善我国的粮食安全保障体系，有助于国家更加从容应对粮食市场波动、自然灾害等，降低粮食安全风险。而且，有利于引导农民调整种植结构，合理增加种植面积，提高产量，也有助于引导消费者更加合理地消费甘薯和马铃薯。"将薯类纳入法定粮食定义，有助于拓宽粮食供应渠道，提高我国居民的食品消费质量，改善全民营养健康。这是对粮食安全保障体系的完善和优化，有利于提高粮食安全的法治化水平，对于确保国家粮食安全具有重要战略意义。"孙红男如是说。

薯类拟写入粮食法律定义，有助于在我国粮食生产中充分发挥薯类优势，加强薯类生产、加工及副产物综合利用技术研发与推广，提高薯类的产量和质量，为国家粮食安全提供更有力保障。孙红男对此予以详细解析：

提高粮食总产量。根据历年联合国粮食及农业组织统计，我国甘薯、马铃薯等薯类作物资源丰富，种植面积和产量均居世界首位。在粮食生产中，薯类占据一定的比例，可有效提高全国粮食总产量。

增加粮食储备。甘薯和马铃薯可以被加工成全粉和淀粉，易于储存运输，可以在一定程度上作为粮食储备。在历史上，薯类也曾充当救济粮，挽救了无数人的生命。薯类这种"粮菜兼用、主副共食"的特性，既是对大食物观最好的诠释，也是保障国家粮食安全重要的应急粮食来源。

改善全民营养健康。甘薯和马铃薯均富含淀粉、膳食纤维、叶酸、烟酸、镁、钾、铁、锌等多种人体必需的营养素，由中国营养学会修订并发布的《中国居民膳食指南（2022）》推荐每天摄入薯类50至100克。常食用薯类食品可改善我国居民膳食营养结构，提高全民健康水平。

减少谷物进口。甘薯、马铃薯等薯类作物具有耐贫瘠、耐干旱、抗盐碱、喜冷寒、生长季节短等特点，尤其在一些贫瘠土地上，薯类作物的生长表现更为突出。发展甘薯和马铃薯生产有助于增加薯类消费，减少谷物进口。

孙红男还以自己所在的团队为例，说明发展薯类产业不仅能带动农民增收，而且经济与社会效益显著。长期以来，该团队在资深首席木泰华研究员的带领下，系统开展薯类采后保鲜减损、营养型薯类制品提质增效加工、副产物高值化利用等研究，目前已创建关键技术19项，开发新产品59种，获省部级及社会力量奖21项，授权国家发明专利59项、国际专利1项，制定并颁布国家及农业行业标准3项，相关成果在全国多地推广应用，造福当地农户和企业。

粮食法律定义尚有完善空间

针对粮食安全保障法草案二次审议稿的第七十三条，此次参加分组审议的全国人大常委会组成人员见仁见智，呼吁进一步完善粮食的法律定义，更好体现大食物观的要求。

草案二次审议稿第七十三条规定："本法所称粮食，是指小麦、稻谷、玉米、大豆、杂粮及其成品粮。杂粮包括高粱、大麦、荞麦、青稞、绿豆、马铃薯、甘薯等。油料、食用植物油的安全保障工作参照适用本法。"对此，全国人大常委会委员何平认为，第七十三条对杂粮的表述，用枚举的表述方法很难周延，我国杂粮品种多，很难尽举，宜用概念从内涵上加以界定。全国人大常委会委员邓秀新同样认为，关于粮食的定义采取罗列的方式逻辑性不足，建议改为"本法所称粮食是指禾谷类、豆类和薯类"，或者更细化一点，"本法所称粮食包括禾谷类（水稻、小麦、玉米、大麦、青稞、小米等）、豆类（大豆、杂豆等）和薯类（马铃薯、甘薯）等。"邓秀新还建议"油料、食用植物油"改为"食用油料作物"。全国人大常委会委员孙宪忠也建议杂粮和其他粮食，尽量用类的概念，避免用具体概念，比如以豆类代替具体的大豆、绿豆。

全国人大常委会委员唐华俊则认为，第七十三条本法所称粮食概念与现行统计口径对不上。国家统计局关于粮食是有明确统计口径的。粮食产量是指当年某一地区谷物、豆类和薯类的产量，谷物、豆类、薯类都有明确规定的品种。唐华俊建议采用国家统计局关于粮食的概念和口径。

粮食安全保障法草案二次审议稿第二条第二款规定："保障国家粮食安全应当树立大食物观，构建多元化食物供给体系，全方位、多途径开发食物资源。"据此，全国人大常委会委员谢经荣结合自己去广西荔浦市的调研经历，建议第七十三条在甘薯后增加芋头。他说，芋头和马铃薯、甘薯一样，在一些地方是作为主食的。荔浦当地就反映，由于芋头不算粮食，今后种植面积就要减少。如果真的是这样，不利于发挥优势、生产优质农产品。全国人大常委会委员程京也以自己去四川现场调查为例，提出西南地区很多地方坡多平地少，当地种植户更愿意种像魔芋这样的农作物，建议在第七十三条里加上魔芋。参与分组审议的全国人大外事委员会委员于旭波则建议，在第七十三条第二款中，在油料和食用植物油之间把"食糖"增加进来，和前面的内容相呼应，也更好地体现大食物观的要求。

10月25日，粮食安全保障法草案二次审议稿已在中国人大网公布，公开征求社会公众意见。征求意见期限为30日，截止日期为2023年11月23日。社会公众可直接登录中国人大网（www.npc.gov.cn）或国家法律法规数据库（flk.npc.gov.cn）提出意见，也可将意见寄送全国人大常委会法制工作委员会（北京市西城区前门西大街1号，邮编：100805。信封上请注明粮食安全保障法草案征求意见）。公众也可以直接点击"全国人大"微信公众号菜单栏"参与-法律草案征求意见"，进入法律草案征求意见页面，提交意见建议。

法治广角

《未成年人网络保护条例》明年起施行

建立未成年人网络保护体制机制 健全防沉迷制度

□□ 农民日报·中国农网记者 李婧

记者近日从司法部获悉，《未成年人网络保护条例》（以下简称《条例》）已公布，自2024年1月1日起施行。《条例》要求建立健全未成年人网络保护体制机制，加强未成年人网络沉迷防治，提出合理限制不同年龄阶段未成年人网络消费。

司法部、国家网信办有关负责人介绍，截至2023年6月，我国网民规模已达10.79亿，未成年网民规模已突破1.91亿。互联网在拓展未成年人学习、生活空间的同时，也带来了一些问题，亟待通过立法加以制度性解决。《条例》旨在营造有利于未成年人身心健康的网络环境，保障未成年人合法权益，为未成年人网络保护提供有力的法治保障。

《条例》明确国家网信部门负责统筹协调未成年人网络保护工作，并依据职责做好未成年人网络保护工作。明确国家新闻出版、电影部门和国务院教育、电信、公安、民政、文化和旅游、卫生健康、市场监督管理、广播电视等有关部门依据各自职责做好未成年人网络保护工作。明确县级以上地方人民政府及其有关部门依据各自职责做好未成年人网络保护工作。

在保护未成年人个人信息方面，《条例》规定监护人应当教育引导未成年人增强个人信息保护意识和能力、指导未成年人行使相关权利。明确发生或者可能发生未成年人个人信息泄露、篡改、丢失时，个人信息处理者的安全事件应急处置要求。规定个人信息处理者应当严格设定未成年人个人信息访问权限、开展个人信息合规审计。明确加强未成年人私密信息保护。

在防治未成年人沉迷网络方面，《条例》提出提高教师对未成年学生沉迷网络的早期识别和干预能力，加强监护人对未成年人安全合理使用网络的指导。规定网络服务提供者应当合理限制不同年龄阶段未成年人在使用其服务中的消费数额，防范和抵制流量至上等不良价值倾向。要求网络游戏服务提供者建立、完善预防未成年人沉迷网络的游戏规则，对游戏产品进行分类并予以适龄提示。同时，《条例》还明确，严禁任何组织和个人以虐待、胁迫等侵害未成年人身心健康的方式干预未成年人沉迷网络、侵犯未成年人合法权益。

10月23日，黑龙江出入境边防检查总站黑河边境管理支队爱辉边境派出所民警走进黑河市爱辉区瑷珲镇北新村和城关村的田间开展防范电诈宣传。活动中，民警结合农村电信诈骗发案特点，以拉家常方式与村民面对面交流，向群众发放反诈宣传资料，详细讲解电信诈骗的常用手段，提高群众防范意识。图为民警正向群众普及反诈知识，告知他们目前涉农电信诈骗套路非常多，要时刻保持警惕。 韩飞 摄

内蒙古克什克腾旗：

信访找代办 最多访一次

□□ 农民日报·中国农网记者 李昊

"咱们信访办的工作人员为了我的事跑前跑后不辞辛苦，实在无以为谢，我专门做了一面锦旗……"近日，内蒙古自治区赤峰市克什克腾旗土城子镇的王某来到镇政府办公楼，将一面写有"解百姓之所难，为百姓办实事"的锦旗送到了信访工作人员手中。

说起王某，土城子镇信访办工作人员都很熟悉，因为已经和他打了太多次"交道"了。当时，了解到王某的诉求后，镇党委、政府高度重视，及时召开信访工作联席会议，分析研判并制订化解方案。代办人与多部门协调调查，从情、理、法等方面跟当事人双方持续沟通，晓之以理，动之以情，宣之以法，最终与信访人就相关事项处理意见达成一致，王某的信访事项成功化解。

"信访工作是了解社情民意的重要窗口，群众无难不上访，我们的工作就是做到将心比心、换位思考，真正把信访工作做到群众心坎上，真正从本质上做到办实事、解民忧。"土城子镇分管信访工作的人大主席陈国民的一番话，正是克什克腾旗以高度的政治责任感了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的生动表达。

为让"信访找代办，最多访一次"成为常态，克什克腾旗通过在旗、乡、村三级设立信访代办服务机构、建立代办队伍、优化代办流程，全面开展代办服务，建立和完善了功能齐备、运转高效的信访代办工作机制，构建了"领导接访、干部家访、乡级代办、中心化解"的工作体系，进一步夯实信访工作基层基础，提高源头化解质效，努力实现群众走访数量明显下降、信访上行态势有效遏制、网上信访主渠道作用进一步发挥、信访结构进一步优化的工作目标。

如何强化责任落实，真正做到心贴心为群众着想？克什克腾旗严格落实"党政同责、一岗双责，属地管理、分级负责，谁主管、谁负责"责任，用心办理每一封来信，热心接待每一批来访，耐心倾听每一次来电，做到"接诉即办"，用心用情用力化解群众信访诉求。

村级代办员负责总体掌握群众反映的问题并在村一级解决，如村一级没有条件解决，则由村级代办员负责"跑腿"，向镇信访代办服务团提出并做好解释安抚工作；镇级代办员要统一受理群众直接反映到镇以及村级代办员上报的需要镇协调处理的案件，协调乡镇多个职能办（中心），必要时综合分析、解释处理，让信访群众在基层"找得对人、说得上话、办得了事"；旗级代办员负责接受来自苏木乡镇、街道、开发区的信访案件，借助相关部门、司法、仲裁、调解等各方资源，推动老百姓的矛盾纠纷及时有效调处化解。截至目前，全旗共设信访代办站58个，信访代办点145个，共有信访代办员355名，信访代办服务覆盖率达到100%。共受理信访代办事项76件，推动化解73件，正在办理中3件，录入信访系统20件。

新疆生产建设兵团第六师芳草湖农场

初信初访当日化解率达60%

□□ 农民日报·中国农网记者 李道忠

"经过农场信访接待中心的协调，我家被水淹的大棚已经全部修好了，我非常满意。"近日，新疆生产建设兵团第六师芳草湖农场六连居民张永伦对记者说。张永伦家有几座蘑菇大棚，因为连队水渠在放水时发生外溢，顺着新挖的自来水管沟流进了大棚，泡坏了棚内的部分设施，影响了他今年的蘑菇种植。发现大棚进水后，张永伦把这一情况反映到了芳草湖农场信访接待中心。

当天，芳草湖农场信访接待中心迅速协调六连党支部组织人员维修。经过两天的紧急施工，蘑菇棚内损坏的设施完成了修复，墙面也进行了修补，地面上的淤泥得到了清理，自来水管沟也重新挖好了。

芳草湖农场八连职工刘青记得，今年夏天，他刚搬去棉花地边的平房区居住时，发现屋里的自来水停了，刘青把问题反映到农场信访接待中心。当天，工作人员给农场城镇管理中心和水务公司打了电话，要求立即派人检修。就在当晚，水压不足和阀门堵塞的问题解决了，刘青家的自来水通了。

芳草湖农场信访接待中心第一时间解决群众困难诉求的例子还有很多。有事找信访接待中心，已经成了当地群众的共识。近年来，芳草湖农场切实提升群众来信、来访受理办理效率，用最快的速度、最有效的措施，推动解决群众烦心事，取得了良好的实效。今年以来，当日化解事项已占到初信初访总量的60%以上。

法治杂谈

加强农业执法队伍作风建设 彰显新时代担当作为

农业农村部管理干部学院农业农村法治研究中心 杨东霞

农业综合行政执法是法治政府建设的重要内容。一段时间以来，个别网民将所有农业农村领域执法简单等同于农业综合行政执法。出现这一现象，一方面说明社会各界对三农问题的关注度日益提升，但因为对农业综合行政执法缺乏了解，容易被某些自媒体的不实宣传所误导；另一方面也暴露出农业综合行政执法工作仍存在短板弱项，反映了广大人民群众对提高执法公信力的期待。立足新形势新要求，迫切需要加强农业综合行政执法队伍作风建设，持续推进严格规范公正文明执法，切实发挥农业综合行政执法在护航乡村全面振兴、加快推进农业农村现代化中的重要作用。

农业综合行政执法是我国行政管理体制改革的重要成果之一。农业综合行政执法队伍在打击制售假劣农资违法行为、保障农产品质量安全、维护农民群众合法权益等方面发挥了重要作用。据统计，2020-2022年，各级农业综合行政执法机构年均查办违法案件10万余件，为涉农企业和农民群众挽回经济损失近5亿元。例如，在种业知识产权保护方面，江苏省盐城市农业行政执法支队积极配合调查取证，帮助权利人通过司法途径挽回损失300万元，有效维护了品种权人的利益及种业管理秩序。在严格执法的同时，一些地方农业综合行政执法机构还积极探索柔性执法方式，实现执法与服务的有机结合。

随着三农工作重心历史性转向全面推进乡村振兴，农业农村部门的职能不断拓展，农业综合行政执法涉及事项增多，任务加重，面临的新问题新挑战增多。具体而言，一是如何将"以人民为中心"的执法理念转化为方法论，强化服务意识、提升能力素质成为当前队伍建设的主要任务。据统计，队伍中执法新人多，具有法律背景的不到10%，因知识储备、执法经验、技巧技能欠缺，部分执法人员存在不敢办案、不会办案、办不了高质量案件的现象。二是在农业综合行政执法事权确定后，相应的财力保障和物质装备未能及时跟进，尤其是一些中西部地区的基层执法机构装备配备不足，执法信息化水平较低，这在一定程度上影响了执法效果。三是执法体系亟待加强。农业执法具有很强的专业性，随着执法体制改革的深化，执法队伍和执法职能整合、执法重心下移带来的权责不明晰等问题尚待解决。四是执法监督机制还需完善。行政执法"三项制度"、农业行政处罚裁量权基准、农业行政执法责任制度等重要执法规范贯彻落实仍需进一步强化。

行政执法是行政权力运行的主要方式，是否做到严格规范公正文明执法，事关人民群众切身利益，直接关系党和政府在人民群众中的形象。针对农业综合行政执法作风建设，提出四点建议：

第一，提高政治站位，强化"以人民为中心"的执法理念。充分认识大国小农的国情，坚持教育与处罚相结合，创新执法方式，强化执法服务。尤其是在一些专项行动中要防止机械执法、"一刀切"式的执法。对于因法定职责不甚明晰的执法事项，要积极加强与有关部门的沟通协调，在确保推进政策目标落实的同时，将对当事人利益影响最小化。

第二，提升执法队伍能力素质水平。高度重视执法培训，落实《农业农村部加强农业行政执法培训工作的指导意见》，加大农业行政执法培训投入力度，扩大执法骨干和师资培训范围，充分发挥部级培训的引领带动作用。在加强专业技能培训的同时，强化法治素养、职业道德培养和廉政警示教育。开展执法练兵和比武活动，加强实战演练。

第三，强化执法体系建设。强化农业农村部对全国农业综合行政执法队伍建设、装备建设、信息化建设等体系建设工作的指导。理顺综合执法与行业监管的职责关系，加强与跨部门跨领域综合行政执法机构间的沟通协调，推动建立权责明晰、协作配合、信息互通的运行机制。地方要加强执法经费的财政保障。

第四，完善监督检查机制。强化上下级之间的层级执法监督。研究制定农业综合行政执法监督办法，建立常态化监督制度。加强对自由裁量权行使情况的监督检查，确保自由裁量权基准落到实处。推行轻微违法行为依法免予处罚清单。畅通外部监督机制，充分发挥群众监督、舆论监督等社会监督的正面作用。

湖南芷江侗族自治县

"智慧渔政"守护一江碧水

□□ 龚卫国 唐文高 杨志桂

日前，湖南省怀化市芷江侗族自治县公坪镇"智慧渔政"监控值班人员通过监控视频开展日常巡防时，发现有人使用三根鱼竿钓鱼。执法人员接到通知后，立即赶到现场收缴了渔具，并对钓鱼者进行了批评教育。

被誉为和平名城的芷江，潕水河自西向东横贯县境，清水江流经县域南缘，两水流经县域总长105.8公里。然而过去，受到拦河筑坝、水域污染、过度捕捞、挖砂采石等影响，该县水域的鱼类资源明显衰退，生物多样性受到破坏。

长江流域重点水域"十年禁渔"计划全面启动后，芷江强力推进禁捕退捕攻坚战，2021年在怀化市率先建立"智慧渔政"系统，境内的潕水河、清水江沿岸安装雷达视频监控42个，实现对禁捕水域的全天候实时监管。同时，制绘"网格管理区划图"，明确综合执法队员、辖区干警为网格执法巡查员，公益性岗位护渔员、河道保洁员、沿线村组干部为网格协管员。全县112名执法巡查员和118名协管员，分片区分水域进行实时监管，依法打击非法捕捞行为。网格化管理体系使得该县禁捕水域非法捕捞和违规垂钓等非法违法事件持续下降，涉渔违法行为得到有效遏制，水生生物种群也明显恢复。

生态修复，长效治理。为维护良好的水生态环境，芷江人民检察院通过公开生态补偿修复活动，提高了禁捕禁猎违法案件办案效果。在提起刑事附带民事公益诉讼的18件案件中，按照"谁破坏，谁补偿，谁修复"的原则，追缴生态修复金8.89万元，先后生态补偿人工增殖放流鱼苗38万余尾，达到了"办理一案、教育一片"的效果。同时，芷江每年都在清水江、潕水河重点水域开展人工放流活动，每次放流不少于300万余尾优质鱼苗，有效改善了县域及下游县市水生态环境。

芷江还在全县建立"技防+人防"网格化监管体系，强化禁捕工作能力。县禁捕退捕办公室组织农业农村局、公安局、交通运输局、市场监督管理局、县人民法院、县人民检察院等职能单位成立违法涉渔专项整治联合执法专班。

"智慧渔政"筑牢生态屏障。今年国庆假期，芷江和平湖景区、蟒塘溪水电站迎来大批游客前来观光打卡，昔日渔舟穿梭、撒网捕鱼的景象已不见踪迹，如今呈现出一幅"水清河畅、岸绿景美"的和美画卷。