

法护粮安

饭碗一起端 责任一起扛

——全国政协委员及专家建言建立粮食产销区省际横向利益补偿机制

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍

保障粮食安全是中央地方共同责任、社会各界共同责任。《中华人民共和国粮食安全保障法》第三章“粮食生产”作出专章规定，明确国家健全粮食生产者收益保障机制和粮食主产区利益补偿机制，保护和调动农民种粮与地方抓粮积极性。

要求：迈出实质性步伐

自从2023年底召开的中央经济工作会议、中央农村工作会议先后提出“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制”以来，这一话题备受各界关注。

探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，是我国健全粮食主产区利益补偿机制的重要举措，将与中央财政对主产区的纵向利益补偿机制形成有机整体，有利于进一步缩小产销区经济发展差距，充分调动主产区重农抓粮的积极性，实现“饭碗一起端，责任一起扛”。

记者从2024年5月17日全国人大常委会召开的粮食安全保障法实施座谈会上获悉，围绕落实“国家健全粮食主产区利益补偿机制”有关要求，中央农办会同财政部正在研究推进制定粮食产销区省际横向利益补偿机制实施方案，统筹考虑粮食生产、流通、消费等相关因素，进一步明确测算办法、补偿额度、补偿和获偿地区、资金运行和用途等，推动建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在粮食主产区利益补偿上迈出实质性步伐。

2024年6月11日召开的中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过《关于健全种粮农民收益保障机制和粮食主

产区利益补偿机制的指导意见》，明确要求健全粮食主产区奖补激励制度，探索产销区多渠道利益补偿办法，要在建立省际横向利益补偿机制上迈出实质性步伐，推动粮食主产区、主销区、产销平衡区落实好保障粮食安全的共同责任。至此，探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制呼之欲出。

考量：政策工具要科学

粮食产销区省际横向利益补偿机制的核心是根据各省的粮食消费与生产之间的差距，建立粮食调入省对粮食调出省进行利益补偿的制度性安排。那么究竟怎样补偿才能更科学？补偿标准如何确定更合理？

围绕科学、稳健推进建立粮食产销区省际横向利益补偿机制问题，2024年4月12日全国政协召开的“调种粮农民和粮食主产区的种粮积极性，夯实粮食安全根基”双周协商座谈会上，与会人士给出多角度的务实建言。

“建议明确政策目标，科学设计粮汇交易制度，合理确定粮汇交易价格。”全国政协委员孔昌生建议，以调出产销区积极性为政策设计目标，在加大中央财政对粮食主产区纵向转移支付基础上，借鉴碳汇交易机制，建立粮汇交易制度，通过粮食产销区省际横向利益补偿，以利益分配杠杆调动主产区粮食生产积极性，遏制主销区自给率不断下降趋势。

“要注重创新省际横向利益补偿的政策工具和路径。”全国政协委员杜志雄建议，要注重运用好市场化手段，审慎稳妥地探索和运用具有可操作性的省际横

向利益补偿政策工具。比如，建立口粮产能指标全国统一市场，开展口粮产能交易，在严格保护耕地数量和质量前提下，改革完善耕地占补平衡制度，构建农地跨区域交易体系等。要建立公平合理的产销区利益补偿机制。比如，按照各省级常住人口数量和人均粮食占有量标准确定粮食主销区和产销平衡区的粮食缺口，以此确定各地粮食生产责任和利益补偿责任，按照“多调多补、少调少补、不调不补”原则，根据调入粮食量对主产区进行相关利益补偿等。

“保护粮食主产区种粮积极性，要建立中央纵向补偿为主、省际横向补偿为辅、社会各界捐赠为补的三位一体粮食生产奖补机制。”全国政协委员谷树忠建议，在建立粮食产销区省际横向补偿机制方面，关于由谁补、补给谁、补多少，现阶段不宜区分粮食、谷物和口粮，产量和商品量、净调入量和净调出量。他建议主要根据各省人均产粮与全国人均产粮的比值确定补给谁和由谁补，粮食主销区给予粮食主产区的补偿不宜超过当前的中央财政奖补水平，毕竟粮食主销区均为财政净上缴省市，并通过中央财政给予主产区财政支持；各补偿省份的补偿资金交由中央财政统管，并与中央财政产粮大省奖补资金形成合力，共同支持产粮大省粮食生产及社会经济发展。

探索：以实践凝聚共识

全国政协常委程萍通过调研提出，“优化横向补偿机制，还应综合考虑各地实际经济状况和对中央财政贡献。”程萍认为，长期以来，中央通过分税制财政体

制和横向对口帮扶机制有效调节缩小了区域财力差距，从全国“一盘棋”角度来看，建议通过统一规范的财政体制做好财力调节，加大对粮食主产区的支持力度。同时，充分发挥市场作用，调节产销区利益平衡，加快建立全国统一的粮食市场制度规则；健全产销合作机制，推动“北粮南运”向产业链合作转型，引导产销区持续创新合作方式。

与会专家代表、农业农村部农村经济研究中心主任金文成认为，完善粮食主产区利益补偿机制存在着利益协调难、标准核算难、补偿界定难等问题，已经建立的省际生态利益补偿机制可为省际横向利益补偿机制建设提供参考。就具体核算和补偿办法，金文成表示，可以考虑采用净调入/调出补偿法、机会成本法、保险替代法、投资产能折抵法、指标交易补偿法等。他建议，选取1~2个主销区开展试点，先口粮再扩大到谷物。完善产销合作，鼓励主销区与主产区共建粮食生产基地、仓储设施，加工园区和营销网络，支持主产区发展粮食加工业，助推主产区从“卖原粮”向“卖产品”转型。

值得注意的是，虽然探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制将迈出实质性步伐，但关于对各省粮食供需缺口的计算方法与补偿标准的估算问题，想要得到各地公认有难度。如何凝聚共识，需要决策智慧，也需要实践探索。在探索中不断总结经验，找出破解之道，才能更为科学合理地构建粮食产销区省际横向利益补偿机制，为健全粮食主产区利益补偿机制蹚出一条新路。

依法健全粮食生产者收益保障机制

中国政法大学民商经济法学院 李蕊 赵慧杰

粮食安全保障法的一大亮点是首次以法律形式阐释“健全粮食生产者收益保障机制”。这一规定将既往农民种粮收益保障政策转化为明确的制度规范，切实着眼于让粮食生产者种粮获得合理收益，提高其种粮积极性，为国家粮食安全提供制度引领。

具体而言，粮食安全保障法着眼于在直接与间接层面为完善粮食生产者收益保障机制提供法治依托。在直接层面，第27条从主体维度明确粮食生产者收益保障机制所要保障的具体对象，即小农户与新型农业经营主体，并提出要鼓励新型农业经营主体与小农户建立利益联结机制。在间接层面，第28条规定粮食主产区利益补偿机制，从区域维度对第26条第一款所提及的粮食生产责任与利益分配予以阐释，平衡产销区利益，可视同为粮食生产者收益的间接保障。

粮食生产者收益保障机制还面临关键问题

从主体与区域维度来看，当前的粮食生产者收益保障机制仍存在规模经营主体联农带农作用发挥不充分、粮食产销区利益配置不当等问题。

第一，新型农业经营主体与小农户利益联结机制尚不健全。新型农业经营主体

与小农户之间的利益联结仍较为松散，主要表现为小农户在利益联结机制中获利较少和新型农业经营主体整体上发展水平较低两方面。一方面，小农户在利益联结机制中获得的利润有限，部分新型农业经营主体只考虑自身利益，可能挤压小农户的利润空间；另一方面，囿于政策支持力度有限、农村信用体系建设不完善等原因，新型农业经营主体整体发展水平较低、发展不平衡，未能完全发挥联农带农作用。

第二，粮食产销区利益分配失衡。粮食主产区在兜底农业生产、保障粮食安全上起着重要作用，却往往陷入“产粮大省、经济弱省”的财政困境。主产区利益损失的根本原因是粮食生产的效益外部化。换言之，主产区粮食生产者承担粮食安全保障责任牺牲自身经济利益，但粮食安全保障的利益是由全社会分享的。由此，有必要通过利益补偿机制，将粮食生产的效益内部化，平衡产销区利益配置，弥补主产区粮食生产者的损失。粮食安全保障法通过第26条第一款和第28条回应实践需求，以期实现粮食产销区粮食生产责任的统一、完善主产区利益补偿机制。但目前对于主产区利益补偿机制仅作概括性表述，其中补偿机制的补偿标准、补偿手段、补偿资金的投入领域等均有待进一步明确。

健全粮食生产者收益保障机制要综合施策

健全种粮农民收益保障机制，关键是要保障农民种粮积极性，优化种粮补贴政策、推动补贴政策法治化，创新主体联农带农益农机制、加强粮食规模经营主体培育，完善粮食主产区利益补偿机制，探索产销区多渠道利益补偿办法和省际横向利益补偿机制。

优化新型农业经营主体与小农户的利益联结机制。建议秉持“强激励”与“硬约束”的思路，既要强调对机制的整体激励，也要注意对其中主体不当行为的约束。可以利用金融支持激励政策，引导金融机构落实支农再贷款的优惠政策，降低规模主体融资成本；在“龙头企业+合作社+农户”这类新型股份合作模式中，则应当通过监管确保小农户在利益分配决策过程中的参与权，保障小农户享受合理合作利益；优化利益联结机制，扶持培育新型农业生产经营主体的同时，注重对部分不当行为的约束。

探索粮食产销区省际横向利益补偿机制。粮食安全保障法第28条虽对中央财政纵向补偿作出原则性规定，也为省级政府财政纵向补偿预留制度空间，但仅靠纵向机制不足以解决利益失衡困局，主产区利益补偿机制仍有待探索完善。因此，

应当逐步探索构建省际横向利益补偿协调机制，以期推动粮食主产区、主销区、产销平衡区落实好保障粮食安全的共同责任，保障粮食生产者种粮收益。

探索省际横向利益补偿机制，首先要创新多渠道补偿方式。既要充分考虑主产区的贡献和资源消耗进行经济补偿，也要注重主产区经济社会发展状况，探索多方面补偿路径。应当设置公平合理的利益补偿标准，以种粮面积、粮食产量和粮食销量作为补贴依据。在投资或技术等其他方面，可以对主产区生产基础设施进行投资或帮助主产区引进先进生产技术，间接实现对主产区生产成本的补偿。

此外，探索省际横向利益补偿机制，应当鼓励省际产销区主动相互对接，构建新型产销区协作关系。除主销区对主产区单向补偿外，可推动实现主产区向主销区的主动对接，促进产销区相互合作，创建“一对一”或“多对一”产销合作方式，创新实现协作产粮、异地育种等多种模式。

国家健全粮食生产者收益保障机制，在直接层面，应以法律规定为指引，逐步完善粮食补贴制度体系，加强新型农业经营主体与小农户的利益联结；在间接层面，应健全粮食主产区奖补激励制度，探索多渠道产销区利益补偿办法。由此，稳定提升粮食生产者收益，筑牢粮食安全根基。

2021年5月，经专业机构测绘，魏某某占地面积共659平方米，其中旱地457平方米（含永久基本农田456平方米），果园202平方米，均不符合土地利用总体规划。2021年12月29日，大连市自然资源局对魏某某作出行政处罚，责令魏某某15日内退还非法占用土地，限期15日内拆除在非法占用土地上的建筑物、构筑物和其他设施，恢复土地原状，罚款15720元。魏某某不服该处罚决定提起行政诉讼，请求撤销行政处罚决定。

大连铁路运输法院一审认为，魏某某占用的土地包含永久基本农田和果园，未按照规定办理审批手续，应予处罚，故判决驳回魏某某的诉讼请求。大连市中级人民法院二审维持原判。人民法院准确查明案件事实，坚决支持行政主管部门依法履行行政监管职责，为永久基本农田保护提供强有力的司法服务和保障。

辽宁省高级人民法院在耕地案件审判中全面落实“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”的理念，发挥司法引领支撑作用。在审理耕地受到污染、破坏的案件中，注重对土地资源的修复，2022年以来以司法手段推动修复土地1100余亩。在办理涉及非法占用农用地案件中，对有恢复意愿或者已经部分履行恢复义务的被告人，积极探索根据刑事责任程度和认罪认罚情况依法判处缓刑，由被告人缴纳一定的恢复保证金后自行修复土地，以劳务代偿恢复生态环境。

法治广角

警惕新业态、新模式噱头陷阱—— 两部门联合发布网络传销犯罪典型案例

□□ 农民日报·中国农网记者 刘云
见习记者 黄敏燕

最高人民法院、国家市场监督管理总局日前联合发布5起网络传销犯罪典型案例，揭露犯罪分子假借慈善之名骗取钱财以及假借投资虚拟货币、“虚拟货币”“电影票房”等实施网络传销活动的陷阱。

伴随着社会生活的网络化，网络传销犯罪以新业态、新模式为噱头，以新媒体为依托，在组织结构、参与模式、行为方式等方面，呈现出隐蔽性更强、蔓延速度更快、涉及人员更多、波及地域更广、涉案金额更大的趋势，严重损害人民群众切身利益。

此次两部门联合发布的典型案例中，各被告人、被告单位均以投资获取高额返利为名，要求参加者以缴纳费用或者购买服务的方式获得加入资格，并将参加者按照一定的顺序组成层级，引诱参加者继续发展下线，骗取钱财。

在被告人张某组织、领导传销活动中，张某作为传销组织的首要分子，以“扶贫济困、均富共生”为名开展传销活动，采取培训、宣传等多种方式在全国各地大肆发展会员，要求参加者以缴纳300元购买“善种子”的方式获得加入资格，

并按照一定顺序组成层级，会员之间以发展下线的数量作为返利依据骗取财物。经统计，张某组建的传销组织在全国共计吸纳会员598万余人，层级达75层，张某非法获利25亿余元。人民法院经审理认为，被告人张某的行为已构成组织、领导传销活动罪，且属情节严重，顶格判处有期徒刑15年，并处罚金1亿元，依法严惩的同时“打财断血”，剥夺犯罪分子再犯能力。

对层级较低、主观恶性较小、获利较少的被告人，人民法院综合考虑网络传销犯罪人员的主观情节，依法从宽处罚。在此次发布的浙江某公司组织、领导传销活动中，浙江某公司同时存在正常经营和传销活动，一些人职不久、涉世不深的青年人参与其中，鉴于情节较轻，案发后积极认罪悔罪、主动退赃，人民法院依法宣告缓刑。

新型网络传销犯罪多点散发，更具隐蔽性、迷惑性，使得不明真相的参与者一时难以识破组织者的骗局。在此次发布的陈某、李某组织、领导传销活动中，人民法院通过揭露被告人假借投资“虚拟货币”“电影票房”等实施传销活动的犯罪套路，深刻揭示传销组织骗财的实质。



近日，山东省青岛市公安局南分局金湖路派出所民警走进青岛地铁3号线、5号线部分建设工地，向50余名农民工代表开展打击网络谣言、防范电信网络诈骗以及防范非法集资系列普法宣传活动。除了发放宣传折页、播放科普视频，民警还通过列举电信诈骗典型案例，详细讲解投资理财诈骗、网络交友诈骗、冒充熟人诈骗、冒充公检法诈骗等高发电信诈骗的常见套路，并介绍了非法集资的特点、表现形式和常见手法，引导农民工谨防高息诱惑，远离非法集资，切实管好自己的血汗钱。

农民日报·中国农网记者 郝凌峰 摄

最高法 推动“执破融合” 强化信用修复

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍
见习记者 黄敏燕

最高人民法院日前举行新闻发布会，介绍人民法院交叉执行工作总体情况，同时发布一批人民法院交叉执行典型案例。

最高人民法院执行局局长黄文俊介绍，除了交叉执行，人民法院执行工作坚持做实“终本清仓”“执破融合”两个出清，加大力度实现债权，助力“失能”被执行人经济再生。

实践中，有相当一部分案件的被执行人完全丧失履行能力，经核查确无财产可供执行，客观上不具备执行条件，即使法院穷尽一切措施，也无法实际执行到位，此类案件是正常的商业风险延续到执行程序中的客观反映。终本制度对于加强对无财产可供执行案件的管理发挥着重要的作用，但其作用发挥需要与时俱进。目前，终本库的“雪球”越滚越大，每年都在以一定速度增长，导致执行工作的“车”越拉越重。人民法院既要考虑将有限的司法资源主要用于攻克“执行难”，确保绝大部分案件得到高效执行，同时要给“执行不能”案件出路。

黄文俊表示，人民法院执行工作将部

署开展2024年终本案件“清淤”专项行动。首先要“控增量”，严把终本案件的人口关，防止终本制度滥用，扼住每年新增300万终本案件的源头；其次是“去存量”，针对性开展“七个一批”清理行动，为终本库“瘦身”“减负”。

推动“执破融合”。通过全面筛查终本案件库，梳理一批符合条件的“执转破”案件，通过加强府院联动、立审执协调等措施，分类施策，妥善处置一批“僵而不死”的案件。同时精准适用“救治”和“退出”，即对于资不抵债且确无救治可能的企业，通过“短平快”的简易程序依法宣告破产，及时出清大批“僵尸企业”，服务国家供给侧结构性改革；对于一些有潜力、有前景的企业，做好与破产保护制度的衔接，通过破产重整、破产和解等方式帮助企业化解危机。

强化信用修复。区分失信与确无财产可供执行的“失能”，避免把存在“失能”情况但无“失信”行为的被执行人纳入失信被执行人名单。通过逐案筛查失信被执行人名单库，对符合条件的被执行人解除惩戒措施，促使其回归市场。2024年以来，全国法院共删除、撤销涉及“失能”人员的失信信息共计62.55万人次。



近日，在安徽省阜阳市颍东区插花镇的茨淮新河岸边，渔政工作人员向渔民宣讲渔业安全捕捞知识。渔政工作人员通过发放宣传单、现场演示消防救生设备使用、讲解捕捞知识等形式，进一步提高渔民群众的安全防范和自我保护能力，织密安全防护网。

宿飞 摄（来源：大国三农）

守护黑土地 筑牢“大粮仓”

——辽宁省法院系统扛起粮食安全司法担当

□□ 农民日报·中国农网记者 于险峰 张仁军

当好国家粮食稳产保供“压舱石”，是东北的首要担当。辽宁省高级人民法院副院长李光介绍，全省各级人民法院坚持从服务大局、最严法治、绿色发展、协同共治、能动履职等5个方面重点发力，举司法之力依法维护全省耕地安全、粮食安全、生态安全，助力打造现代化大农业发展先行地。

实施耕地保护专项行动

辽宁省高级人民法院高度重视司法保护耕地及保障国家粮食安全工作，2023年3月出台《关于服务保障辽宁全面振兴新突破三年行动的实施方案》，专门提出加强粮食安全工作方案，从严厉打击破坏土地资源违法犯罪，加强种源安全司法保护，支持行政机关依法开展土地行政执法，加大违法占用农用地案件审判执行工作力度等六个方面提出司法举措。

2023年6月，专门出台《司法守护黑土地暨耕地保护专项行动实施方案》，部署开展司法守护黑土地暨耕地保护专项行动。同时，高度重视审判体系建设，部署推进专门

审判机构三合一集中审理环境刑事、民事、行政案件，明确沈阳市中级人民法院、盘锦市中级人民法院集中管辖中北部平原区涉黑土地等各类环境资源案件，丹东市中级人民法院集中管辖东部丘陵山区涉黑土地等各类环境资源案，切实发挥环境资源审判职能作用，全面强化耕地司法保护。

为凝聚司法保护合力，辽宁省高级人民法院加强与检察机关、公安机关、行政主管部门衔接配合，监督支持行政主管部门依法行政，强化刑事司法与行政执法有效衔接，协同发力推进耕地保护工作。辽宁省高级人民法院与辽宁省人民检察院围绕辽河平原区黑土地保护进行研讨交流，与辽宁省公安厅等单位联合开展打击整治“沙霸”“矿霸”等自然资源领域黑恶犯罪专项行动，依法严惩非法采矿、非法占用农用地等黑恶势力犯罪。

严惩破坏耕地资源犯罪行为

2017年至2023年6月间，刘某某在铁岭市西丰县某村承包地内，利用铲车等机械设备将牛粪投入承包地内与土壤搅拌后取土销售。经鉴定，涉案被破坏耕地面积29.92亩，其中基本农田19.05亩、一般耕地1.78

亩。刘某某的取土行为改变土地原有使用用途，土地种植条件严重毁坏。

调兵山市人民法院一审认为，刘某某违反土地管理法规，非法占用农用地，改变被占用土地用途，数量较大，造成农用地大量毁坏，其行为已构成非法占用农用地罪。判处刘某某有期徒刑一年六个月，缓刑两年，并处罚金人民币1万元。

这是一起因盗挖并非法出售黑土破坏农用地的典型刑事案件。《中华人民共和国刑法》规定，禁止盗挖、盗挖和非法买卖黑土。刘某某为牟取非法利益盗挖黑土贩卖，造成农用地毁坏，其行为已构成非法占用农用地罪。

2022年1月至2024年4月，辽宁省各级人民法院共审结涉耕地案2112件，其中刑事案件182件、民事案件1417件，行政案件513件。严厉打击污染、侵害黑土地、耕地犯罪，对盗挖、非法占用、非法倾倒废物等破坏黑土地、耕地资源的犯罪行为依法从严惩处。

以司法手段推动耕地修复

自2015年起，魏某某未经批准在大连金普新区某村占地建设猪舍及仓库项目。