

# 完善乡村振兴法治保障

## ——评《万世根本——乡村振兴法律制度》

侯满平

离开法治保驾护航。坚持依法兴农、依法护农、依法治农,带有全局性、长期性的问题才能从根本上解决。从这个意义说,介绍、研究、探讨乡村振兴的法治保障问题,正当其时。对于涉农立法工作者,它是有价值的参考书;对于农村基层干部及执法人员,它是答疑解惑的工具书;对于关心乡村振兴的广大读者,它是入门教材。

注重体系完整性、坚持问题导向、融合多学科视角,是该专著三个亮点。

注重体系完整,是专著的第一个亮点。全书对我国现行有效的28部涉农法律进行了全面梳理,归纳为十个方面的涉农法律制度。特别是对农村基本经营制度、农民专业合作社、动物防疫、种业管理、农业技术推广、农产品质量安全等法律制度作了重点解读。与其他“导读”“释义”不同,作者未去释义法律条款,而是侧重阐述立法的基本思路及对重点问题的争论,回答“为什么这样规定”。对重点问题、争议问题的来龙去脉作背景介绍,对准确理解法律要义很有帮助,也增加了可读性。

坚持问题导向,是专著的第二个亮点。专著着眼未来,对标实施乡村振兴战略的法治保障,对粮食安全、农村金融服务、耕地资源保护、农村集体经济组织等领域的立法,提出立法思路及建议。专著不局限于提出问题,同时提出解决问题的方案,回答了“为什么立法、怎么立法、立什么样的法”的问题。

针对我国人均耕地少,显性损失与隐性损失交织,耕地质量总体偏低,土壤污染与生态功能退化等突出问题,提出制定耕地保护法。作者提出,为了把中国人的饭碗牢牢端在自己手中,亟须专门立法,对耕地资源实行统一、严格保护,确保基本农田红线不突破,耕地总量不减少;对建设高标准农田的质量、数量、管理维护机制作出规范,确保耕地产出能力逐步提高;对耕地非农占用、“非粮化”及“非粮化”严格控制;对耕地后备资源的保护及利用,防止土壤污染等,实行严格的规范化管理。

针对我国种业发展中存在的突出问题,作者建议,按照党中央关于打好种业翻身仗的要求,再次修改种子法。种子是发展现代农业、保障国家粮食安全的中枢之重,建立以激励和保护原始创新为主要内容的种业法律制度,是“打好种业翻身仗”的关键。作者提出,目前我国种业知识产权保护存在明显的短板弱项,主要粮食品种的修饰性品种多,不少品种繁育停留在对主推品种和核心亲本改造的修饰性育种方式上,品种遗传基础狭窄,突破性品种少,同质化严重,难以适应保障国家粮食安全的要求。作者提出,尽快推动种子法修改,扩大植物新品种权的保护范围及保护环节,建立实质性派生品种制度,完善侵权赔偿制度,加大保护力度,提高保护水平,有序衔接国际通行的植物新品种知识产权保护制度,用制度导向激发原始创新

活力。欣慰的是,上述思路已体现在今年8月全国人大常委会第三十次会议审议的《中华人民共和国种子法(修正草案)》中。

我国是粮食生产、消费大国。改革开放前,党和政府领导人民为解决温饱不懈奋斗。改革开放后,我们依靠自己的力量解决了十多亿人口的吃饭穿衣问题,成就举世瞩目。但是,伴随城镇化、工业化快速推进,我国耕地大量减少,加上城乡居民消费水平提高,工业及饲料转化用粮增加,粮食供需平衡关系已被打破,近些年粮食等重要农产品进口量逐年增加,进口依赖警钟再鸣。作者提出,确保国家粮食安全,亟须从法律层面进行制度设计,尽快制定出台粮食安全保障法。通过立法,明确六大关键性问题:明确“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略,谷物基本自给,口粮绝对安全,牢牢守住粮食安全主动权;明确完善粮食生产扶持政策,千方百计提高粮食综合生产能力,千方百计调动粮食主产区和生产者积极性,千方百计提高种粮比较效益;明确构建“藏粮于地、藏粮于技和藏粮于库”的体制机制,统筹协调生产、科技、流通、储备诸多环节;明确粮食安全保障宏观调控机制,避免地方、部门各自为政,逆向调控;明确减少粮食损耗、制止减少浪费的具体措施并常态化;明确和压实地方政府的粮食安全责任,不把粮食安全的全部压在中央。

邓小平对中国农业的改革,提出过著名的“两个飞跃”论:第一个飞跃是废除人民公社,实行家庭联产承包为主的责任制;第二个飞跃是适应科学种田和生产社会化的需要,发展适度规模经营,发展集体经济。“两个飞跃”理论的内涵是极其丰富而深刻的,极具前瞻性。在我国改革开放历经40多年的今天,党中央提出:“到本世纪中叶,全体人民共同富裕基本实现。”对于这个重大问题,作者从提高农民组织化程度,增强集体经济实力出发,对推进农村集体经济组织立法提出了思路。农村集体经济是集体成员利用集体所有的资源要素,通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态,是社会主义公有制经济的重要形式,也是实现农业“两个飞跃”的重要组织载体。作者认为,农村集体经济组织立法是乡村振兴法治建设的重头戏,通过立法,把集体经济组织产权制度、治理结构、运行机制、成员资格、发展路径、扶持措施等制度设计好。作者认为,农村集体经济组织立法要着眼于巩固、完善、壮大农村集体所有制经济,构建产权清晰、权能明晰、流转有序的农村集体产权制度;完善治理有效的集体经济组织治理结构;探索农村集体所有制经济的有效实现形式,使集体所有制经济更好地融入市场经济,走向市场;保障和维护集体经济组织成员的发展权益,实现公平与效率的有机统一;发展壮大集体经济实力,缩小贫富差距,逐步实现共同富裕。鉴于此,作者围绕农村集体经济概念、

立法调整范围、特别法人特征、成员资格确认、集体经济组织职能、经营范围、产权制度安排、扶持政策、基层党组织及村委会与集体经济组织的关系等,梳理了立法思路。同时提出,现在制定农村集体经济组织法最有时机,机不可失。

视角新颖,法理、经济、管理融为一体,将制度设计上的与时俱进、缜密严谨、管用有效有机结合,是专著的第三个亮点。作者不囿于单一的学科视野,没有单纯就法理论法、就经济论经济、就管理论管理、就生产力论生产力,而是从法学、经济学、管理学等学科交融的角度,提出问题并回答如何解决,把经济学的与时俱进思维、法学的缜密严谨思维、管理学的效应性和实践性思维有机结合,不失为有益探索。

在探讨金融服务乡村振兴的法律制度建设时,作者以全新的视角分析问题,避免单一领域分析,注重多学科交叉。我国的农村金融改革,积累了不少成功经验,但也有不少深层次问题没有解决,这些深层次问题长期不解决,乡村振兴的融资问题就难以解决。作者提出,通过制度建设,集成行之有效的农村金融服务经验及政策,提高依法规范金融服务乡村振兴的水平及能力。从经济学、管理学视角出发,农村金融服务乡村振兴,既要尊重金融的市场属性,又要强调国家金融的社会属性,既要发挥市场配置金融资源的基础性作用,又要加强政府对金融服务乡村振兴的宏观调控,还要照应金融服务乡村振兴的特殊性,给予相关金融机构以激励。市场属性与社会属性结合,约束与激励结合,是构建这项法律制度的基本出发点,否则就会走偏,欲速则不达。从法学视角出发,作者提出将碎片化、不稳定的农村金融政策规则化、规范化、制度化,使之具有稳定性。金融服务乡村振兴的制度,不是机构组织法,应是服务促进法。

当前,推进乡村振兴法律制度建设进入了关键时期,作者是涉农立法的直接参与者,专著有些思路已体现在具体的法律条款中,有些是对立法的前期研究及展望。作者期待乡村振兴法律制度建设能不断结出丰硕成果,更好地为乡村振兴保驾护航。

在安徽省凤阳县明中都鼓楼门额上,镶嵌着“万世根本”四个大字,苍劲有力,百米外仍清晰可见。三农是“万世根本”,党中央的坚强领导及法治是保障乡村振兴的“根本”,也是重器。永远保持对“根本”的敬畏之心,坚持依法兴农、依法护农、依法治农,则这个“万世根本”定会根深本固,枝叶繁茂,在实现第二个百年奋斗目标中,谱写浓墨重彩的乡村振兴篇章。



我国是一个历史悠久的文明古国,遗产资源数量非常庞大,许多城市中的遗产资源被保护传承利用得很好,但部分乡村中的遗产资源却没有得到较好保护,更没有利用好。乡村遗产不仅要有“韵味”,还要有效能。“韵味”之意就是要传承保护好,只有传承保护好才有承载历史文化的可行性,有了传承才有历史的文化味道及相应的存在价值。但要让传承保护可持续下去,还需要合理利用,在利用中传承并发挥其价值,产生现代效能。

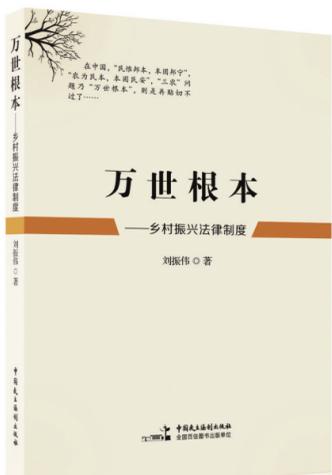
我国地域广阔、民族众多、文化丰富、乡村遗产资源种类繁多。加之大自然的恩赐及世代农民的勤劳和智慧,数千年农业文明传统形成了许多特色的自然和文化遗产。乡村遗产资源有较稳定的传承性与实用性,一些规模较大、保存完好、区位优势较好的,被开发成为旅游景观或正在被开发成休闲旅游目的地。但相对广大乡村地区的遗产资源,已被保护并开发利用得较好的所占的比例非常小。保护并开发利用较好的典型如江西的流坑古村、安徽的西递宏村、内蒙古的马头琴、湖北的沔阳剪纸、深县的皮影等。有的遗产本体遭到破坏,接近毁灭,一些有价值的古建筑因无人照看,就算是现在想修复,成本也是相当之高。农村一些留存多年的非物质文化遗产资源,需要口口相传、言传身教的文化艺术已少有人接班传承,随着老一代农民的故去,一些乡村遗产文化正趋于消亡。乡村很多遗产因现代技术进步已经不适用了,如农耕劳作中的生产工具、日常计量计算工具、传统农村艺术工具,现在只有展览、体验的价值,保留样本的价值。有些由于过度开发和不合理利用,受到不同程度的破坏或损毁,一些古建筑被改造得不伦不类。在新村建设或“迁村并点”中,乡土建筑面临很大威胁,一些有保护价值的乡土建筑甚至整个古村落被拆毁或被列入拆迁计划,一些古遗址、古墓葬、石刻等文物遭到蚕食、盗掘或损毁。

怎么做好乡村遗产资源的保护?首先要统计厘清乡村遗产资源数量及等级。目前乡村遗产资源的具体数量及质量等级还比较模糊,许多散落在民间的遗产资源没有被关注,各地没有专职机构来承担乡村遗产资源的统计厘清工作。应成立由当地文物保护、文化管理、农林水土管理、旅游管理等机构及民间公益组织等组成的联合乡村遗产资源保护机构,开展对乡村遗产资源的普查登记工作,以利于深入的保护工作的进行。其次要有针对性地做宣传教育工作。生活在乡村的人们对乡村遗产资源熟视无睹,其原因是多方面的,一些遗产资源本身就是乡民的祖辈们生活常用常物,于他们而言谈不上新鲜也似乎没有什么价值,已被乡民主动或无奈的抛弃。针对这种状况需做有针对性的宣传教育工作,让其能积极主动地保护。笔者在南方某地考察一古村落,原住民已经迁离搬入新房,每天村里老人值守古村庄以防被破坏,村民非常期待有乡贤去投资开发,如此主动保护的例子很少。其次,加强乡村遗产资源保护的法治建设。遗产资源的保护仍然存在法律空白,特别乡村遗产资源方面更是难有法可依,执法困难。加强乡村遗产资源保护的立法工作迫在眉睫。最后,分级别做好保护工作更有可操作性。乡村遗产资源的所有权属复杂,必须是乡村遗产资源的所有者、相关的管理部门、民间公益组织等共同协作才有可操作性。其保护办法较多,如对一些面临消失的遗产资源要进行抢救性保护,抓紧做针对性方案进行保护;对当地具有历史考古意义的古村、古树、古道、古桥、古亭、古建筑等不可迁移的遗产资源进行原地保护或封存性保护;对一些因受环境影响确实需要迁址的予以迁址保护;对那些非物质文化遗产资源,需要传承的,以保护传承人为抓手,结合乡村振兴建设更有实现的可行性。

乡村遗产资源需要在保护中传承,在传承中保护,保护与利用相结合,发掘其价值,才能做到可持续性传承及保护。乡村遗产资源需要创新传承与开发模式,采用新的机制,可吸取土地资源开发的新模式,多方受益者合作,融入乡村振兴建设中,结合乡村休闲旅游产业,传承其精神文化价值;另外,倡导鼓励健康的民间文化活动和各种节庆活动;制定政策,鼓励民间艺术薪火相传。目前,乡村遗产资源保护开发利用较好的均与乡村休闲旅游结合,各地知名古村古镇均系利用当地的遗产资源而获得了成功。一些民间手工艺或工艺类的遗产文化经民间艺人进行抢救性的开发传承,以小作坊式的老人带徒弟的形式进行生产,形成特色工艺品,与乡村旅游结合做成纪念品、礼品或收藏品的形式,或注入新元素改造形成新时代的工艺品,在生产实践中传承开发更有现实意义。

# 乡村遗产既要传承保护还要合理利用

侯满平



《万世根本——乡村振兴法律制度》近期由中国民主法制出版社再版,以新面貌呈于读者。国家新闻出版署将该书列为2021年农家书屋重点出版物,向农村地区推荐配备。《万世根本——乡村振兴法律制度》究竟有怎样的价值与吸引力?

翻开书页,沉心静读。“民惟邦本,本固邦宁;农为根本,本固民安。三农问题乃‘万世根本’,则是再贴切不过了。”这是作者刘振伟写在序言中的感悟。墨香背后,是作者对国情农情冷静而深入的思考,审视着乡村振兴进程中迫切需由法律规范的制度性问题;字里行间,是饱含三农情怀的赤子之心,热切而深邃,凝结着作者多年来求索依法兴农之路的深情。

从中国共产党成立百年到中华人民共和国成立百年的28年间,我国要实现乡村全面振兴、农业强、农村美、农民富的宏伟目标,铸就改革发展历史上的辉煌篇章,法治重器必不可少。经过多年努力,我国现行有效的涉农法律制度框架基本确定,但一些法律是在计划经济向社会主义市场经济过渡时期制定的,一些制度规范与乡村振兴的新要求已不相适应,亟待作出修改,还有一些涉及土地资源管理、农业支持保护等方面的重要法律是弱项短板,亟须完善。《万世根本——乡村振兴法律制度》带着鲜明的问题导向和目标导向,立足现实,与时俱进,将宏观思维与微观观察结合,对现行涉农法律制度进行全面分析,提出了完善相关法律制度的立法思路。

习近平总书记指出,“法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”全面推进乡村振兴,加快推动农业农村现代化,

近日,云南昆明一男子视频爆料称,在8月27日买到了生产日期为9月5日的“早产月饼”。目前,厂家回应系日期印错,已答应赔款,该批次月饼已全部封存不再售卖,正接受有关部门调查和罚款处理。

近年来食品安全形势渐好,监管力度越来越大,但“早产月饼”屡禁不止。每当中秋临近,一些厂家会提前制作月饼,并在月饼上标上虚假的生产日期以满足旺季销售。

食品安全法明确规定,包括“生产经营标注虚假生产日期、保质期或者超过保质期的食品、食品添加剂”的情形,情节严重的,吊销许可证。针对数见不鲜的月饼“早产”事件,要加大监管执法力度,净化食品生产行业,让老百姓买到放心月饼。

这正是:  
月饼“着急”过中秋,“早产”上市何时休?  
监管执法要大力,食品安全需深纠。

文@铁锤



作者:朱慧卿

# 乡镇农产品质量安全管理需以“网格化”落到实处

赵倩倩

近日,农业农村部印发《关于加强乡镇农产品质量安全网格化管理的意见》(以下简称《意见》),对推进乡镇农产品质量安全网格化管理工作作出了部署,强调在“十四五”期间基本实现所有乡镇明确监管网格,要求从区域定格、网络定格、人员定责、创新机制、公示公开5个方面推进网格化管理。此次《意见》的提出,旨在推动乡镇农产品质量安全治理能力的进一步提升,将农产品质量安全监管的“最后一公里”落到实处。

中国是农业大国,随着农业产业的不断发展,我国农产品的种类越来越丰富,加强乡镇农产品质量安全网格化管理的责任也越来越大。在达到数量可观的同时,也不能忽略质量。农产品的生产、储藏、加工、运输、流通等都是影响农产品安全问题的重要环节,在此过程中,种植农产品时应该如何病虫害防治、各类农药化肥如何适当使用、农产品运输中如何采用正确的方式保质保鲜……都是人民最关心的焦点话题。乡镇农产品质量安全管理如何落到实处,成了

乡村振兴背景下的重大民生问题。

此前,农业农村部为强化农产品质量安全管理,一直积极推动完善乡镇监管服务体系,农产品标准化生产与质量监管力度不断加强,在农产品质量安全监管方面取得了一定成效。但在各地方施行过程中,仍存在一定的职责弱化、人员不足、手段不强等问题。

此次《意见》中的乡镇农产品质量安全网格化管理,是将以乡镇为单位管理体系按照范围清晰、管理便捷、无缝对接、全面覆盖的原则,对以往的监管方式进行创新,因地制宜划分出农产品质量安全网格,以便全面掌握辖区区内监管对象的信息,把农产品质量安全管理责任明确到各网格的管理员,切实提高基层监管效能。

乡镇是农产品进行生产的主阵地,保证乡镇生产农产品安全优质是我国农业产业绿色发展的最根本保障。加强乡镇农产品质量安全网格化管理的意见提出,把乡镇作为打好农产品绿色、健康、安全之“战”的“主战场”,将有利于

进一步破解乡镇基层在农产品质量安全监管中遇到的难题,把视角聚焦在乡镇,从源头解决问题,提升乡镇农产品质量安全监管能力和水平,助力基层治理体系和治理能力现代化建设。因此,推动乡镇农产品质量安全管理体系的高质量发展,完善网格化管理工作势在必行。

首先,实施精细化管理措施,落实属地管理责任。各地区应该及时健全农产品质量监管的责任划分,形成由乡镇到村(社区)再到生产主体的完整、精细、清晰的管理网络,完善基层日常监管制度,将工作重心下移。加强对农产品全产业链的精细监管,比如定期召开工作小组会议,建立农产品标准化的生产与管理模式,提升农产品质量安全治理能力,保障消费者权益。

其次,聚焦重点环节,提升监管的针对性。各地应细化农产品的产业分布、主体类型、产品风险等具体情况,在重点地区、重点产业遴选社会监督人员,提升农产品质量监管的针对性。各地重点农产品监管员、协管员要聚焦禁限用药物违法违规使用、常规农药兽药残留超

标和非法添加等问题,从源头上加强农产品质量安全监管服务,切实发挥作用,实现农产品质量安全无缝监管,推进管理能力的提升。

最后,要形成创新高效的联动效应,进一步提高管理体系现代化。各地区应不断加强高水平网格监管队伍建设,创新技术指导方式,提升网格监管员队伍的技术水平。在农产品绿色发展的时代背景下,积极融合现代生产技术,构建多元共治的网格化管理队伍。使乡镇综合执法与日常巡查衔接起来,充分调动各部门参与农产品质量安全监管工作的积极性,形成联动效应,形成合力,全面提升基层服务能力。

加强乡镇农产品质量安全网格化管理,事关人民群众“舌尖上的安全”,事关农业绿色可持续发展。只有将农产品质量安全管理落到实处,才能促进乡镇农产品质量安全网格化管理工作的规范化,确保高质量农产品“产出来”和“管出来”,以此推动现代农业的发展,为实现乡村振兴筑牢基石。



更多三农评论,敬请关注农民日报社社论部微信公众号:重农评。