

□□ 农民日报·中国农网记者 刘云

耳边，几台收割机的轰鸣声盘旋交织；脚下，油黑色的土壤在水稻缝隙间向远延伸；头顶，是晒得人皮肤发红的烈日。

10月初，吉林省吉林市一拉溪镇九月丰农场迎来水稻收割时节。站在稻田里，农场负责人肖建波熟悉的身体记忆再次被唤醒。这些年，农场上的每个秋收季似乎都是如此，同样的声音、画面，在肖建波30余年种植水稻的生涯中交叠。

然而，今年的秋收季，对于肖建波而言有些特殊。在他脚下的这片土地上，一些看不见的变化正在发生。

“为了保护黑土地资源，稳步恢复提升黑土地基础地力，促进资源可持续利用，维护生态平衡，保障国家粮食安全，制定本法。”今年8月1日，肖建波种了30多年水稻的这片土地，被写进了黑土地保护法的白纸黑字之中。

万物土中生，有土斯有粮。这虽然是黑土地保护法实施后的第一个收获季，但回头看，中国饭碗上的法治红线，实则早已着笔。在搜索引擎中输入“粮食安全”“法律”两个字眼，显示的搜索结果有几千万条；乡村振兴促进法明确规定“粮食安全战略”，土地管理法坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，反食品浪费法把“保障国家粮食安全”作为立法目的……

尽管如此，这些海量的数据与案例，似乎仍不足以具体、充分地回答下面这个问题——法治，究竟给粮食安全提供了怎样的保护？

眼下，我国秋粮收获已基本结束，秋冬种也已接近尾声，秋粮收购工作正在有序进行中。从法条的白纸黑字落入田间地头，粮食安全的法治保障如何从立法的“第一公里”迈向管用、有效的“最后一公里”，粮食安全的法治保障效果究竟如何？在秋粮丰收时节，记者沿着粮食安全的法律红线步步探寻，尝试寻找上述问题的答案。

白纸黑字的法律法规背后，是谁的声音？

大概从20多年前起，肖建波开始发现，自己脚下的黑土地在悄然发生变化。

“小时候帮家里下地干活，去田里用铁锹翻地，踩在土上，是喧喧软软的。后来，土越来越硬，开始起大块，甚至连杂草都不长了。”肖建波回忆。

中国科学院发布的《东北黑土地白皮书（2020）》指出，近60年，黑土耕作层土壤有机质含量下降了三分之一，部分地区下降了50%。这组数据背后，是对黑土地不合理的“重用轻养”与频发的盗挖、贩卖黑土行为所致。

2021年3月底，黑土地保护法启动立法研究论证，从形成草案、公开审议到正式施行，全程共计1年半。

为什么这么快？“近十年来，黑土地一直处于高强度利用当中，优质土壤特性退化十分严重。所以黑土地保护法不能等，也等不了。”黑土地保护法立法参与者、农业农村部耕地质量检测保护中心副主任李荣荣告诉记者。与耕地保护打交道40年，李荣关于黑土地保护的施行感到欣慰：“这部立法不但从手段和范围上对黑土地提供了全方位保护，也从土壤普查等方面明确提供了提升土壤质量的必要措施。”

“从上世纪80年代参加工作到现在，我最关注的就是土壤普查。”李荣说，“不把耕地的问题暴露出来，怎么解决问题？要把土壤的质量、数量、类型弄清楚，才能有针对性地开发、利用、保护。所以在黑土地保护法的制修订过程中，我建议自然资源主管部门会同有关部门开展土地调查时，也要同步开展黑土地类型、数量、质量等情况的调查。”黑土地保护法生效当天，李荣欣喜地发现，自己的上述意见被采纳并体现在黑土地保护法第九条中。除此之外，李荣关于机构职能定位、保护性耕作技术等方面的建议，也在法条中得到体现。

“我们农场现在推广的秸秆还田、增施有机肥，就正好和法条里说的这个保护性耕作技术对上了。”肖建波告诉记者，立法明确推广保护性耕作技术，把耕地质量和政府的黑土地保护规划挂钩，是帮助种粮农民改变耕作模式、减缓黑土地变“瘦”变硬的一句“实在话”。

黑土地法律保护的“第一公里”刚刚迈出，保护种子的立法轨迹则已经先行一步。

2021年3月1日，河北省高碑店市种粮大户祖茂堂的手机弹出一条新消息提醒——“新修订种子法今日正式施行”。

“真难！”这是祖茂堂对于育种最直接的感受。

2005年，祖茂堂成立高碑店科茂种业有限公司，至今，科茂种业有限公司自有育种基地1.3万亩，祖茂堂个人选育、研发通过审定科茂53、D722等多个冬小麦、玉米品种。

“培育D722这个品种，我花了几乎十年时间。”祖茂堂告诉记者，“育种不是说我一拍脑门，明天就成了。这就像送种子考试，而且还要参加海选、乡试、县试，层层选拔。有的种子不高产，高产了质量又上去，优中选优，难上加难。”

“过去，我和同行们经常见的就是种子‘套包’。很多做种子研发、销售的不法公司，用自己的‘皮’装别人的‘瓤’，这不是把别人的心血都糟蹋完了吗？”说起侵权，这位育种多年的老人语气明显激动起来。

2021年，修订后的种子法完善侵权赔偿制度，将故意侵犯植物新品种权行为的惩罚性赔偿的倍数上限由三倍提高到五倍，将难以确定数额的赔偿限额由三百万元提高到五百万元，让侵权者付出更加沉重的代价。

祖茂堂回忆，最近几年周围好像没什么人提起种子“套包”的事了。“这两年，我反正一次都没遇到过，为什么呢？代价越来越大，罚款最高五百万元，谁还敢呢？环境干净了，这才真正是我们育种人的好消息。”

从黑土地保护法、种子法的立法进程回眸，我国粮食安全法律保障探索的足迹其实早已开始行进。值得一提的是，除了涉及粮食安全的法律、行政法规

饭碗里的法治中国



位于安徽省怀远县的安徽农垦龙亢农场，今年水稻喜获丰收。图为11月5日的秋收场景。

李峰 摄

从法条的白纸黑字落入田间地头，粮食安全的法治保障如何从立法的“第一公里”迈向管用、有效的“最后一公里”，粮食安全的法治保障效果究竟如何？这些寄寓于白纸黑字间的粮食安全，不仅是法治中国建设、粮食安全宏观战略的落笔，也是种粮农民、耕地保护专家、基层执法人员等无数与粮食打交道的基层工作者的真实心声。



在黑龙江北大荒农垦集团建三江分公司七星农场的北大荒精准农业农机中心楼前，“中国粮食中国饭碗”的雕塑庄严矗立。

农民日报·中国农网记者 钟欣 摄



农业综合执法人员正在帮助群众辨别真假农资。

广西壮族自治区农业农村厅供图

从空中到地面，在粮食安全立法的基础上，“长牙齿”的粮食安全法治保障离不开执法人员的“车轮子”“脚板子”，也需要智慧执法手段的创新。面对多样态威胁粮食安全的行径与日渐复杂的违法行为，如何破解“看得见的管不着、管得着的看不见”的监管难题？各地基层执法者仍在不断创新多元化执法手段，让执法脚步与科技并行，筑起更加完备的法治屏障。

进村普法，究竟有多重要？

小满过后，中原大地麦浪滚滚。“中原粮仓”河南省的麦收基本结束，玉米播种季接踵而来。

6月17日早晨8点半，宋慧和同事们相继开车到达河南省夏邑县郭庄农贸区农资经营市场。打开后备箱，宋慧拿出厚厚一叠纸、一张横幅、一个折叠帐篷，往集市中央走去。当天，恰逢一场农资集会开幕，来往的人群渐渐多了起来。宋慧刚把帐篷一撑，几人便凑上来问：“你们是搞推销的吗？”

宋慧摆了摆手，把随身携带的横幅抖开，上面用黄色印刷体写着几个大字——“放心农资下乡进村宣传周”。

宋慧是夏邑县农业农村局法规股股长。对于这样的下乡活动，她和同事们已经轻车熟路。近年来，商丘市连续多年开展农资打假联席会议，普法宣传是其中的重要一环。

“我们做普法活动大部分都选择在农贸市场，这里农资的购买者、销售者比较密集，在这里开展普法，可以集中帮买农资的农民防范假冒伪劣农资产品。”商丘市农业农村局相关负责人告诉记者。

当日9时许，聚集在咨询台前的人逐渐多了起来。“您拿过来的这袋肥料，上面有审定编号，还有防伪码，另外包装质量也明显和假劣肥料有区别。”土壤肥料管理站工作人员一边向前来咨询的农户讲解辨认真伪肥料的标准，一边递上一张农资打假明白纸，“记不住没事，这个纸你拿回去，上面都写明白了。”“6月我们这里的玉米要播种，我们就赶着这个时间点过来做普法宣传。到了打农药的时候，我们还会来讲和农药有关的法律常识；玉米收割后秋冬种时，还要再来……”宋慧掰着手指头边数边说。

“普法最主要的作用，就是让农民知道怎么保护自己。什么有用就说什么，缺什么就补什么。”宋慧告诉记者，普及宣传伪劣农资辨别等法律常识最大的作用，就是提前帮农民“避坑”，让农民知道如何自我保护。

开展普法，仅仅是为了帮助农民群众保护自己吗？

在辽宁省灯塔市，记者找到了问题的另一个答案。

“大柱子，你家前天打的农药飘到我家玉米上了，玉米都中毒药了，这可咋整啊？”8月27日中午，在灯塔市某合作社的田地间，王振利和几位“杀青”的演员站在摄像机前，仔细检查着刚才拍摄的画面。

王振利并非专业导演，而是辽阳市农业农村局的一名基层执法人员。现场的几名“演员”，是执法队的同事和该合作社的农民。这一天，他们为了拍摄一条名为《漂移的农药》的普法短视频，限时“解锁”了自己的新身份。

大柱子的故事，取材于王振利在执法过程中遇到的真实案例。“最近一两年，因为一些农户缺少法律知识，也不太熟悉使用植保无人机喷施农药的注意事项，每年春夏播种时节，好多农户喷洒的农药漂移到别人家田里，导致相邻的作物减产受损，引起两家矛盾纠纷。”王振利告诉记者。

能不能用讲故事的方法，把喷施农药的注意事项和相关法律知识告诉大家呢？为此，王振利提前写了剧本，并找来几名客串演员，带着拍摄装备来到某合作社大院。没想到，向合作社负责人说明来意后，对方的回应让他出乎意料——

“你咋知道咱家农药漂移的事呢？”合作社负责人问，“今年，我家一共发生了两回这事呢，一次是我家农药飘到邻居田里去了，还有一次又正好反过来了。”

“他一说完，我心里更有底了，证明我拍这个视频确实有用。”王振利说。在他写好的剧本结尾处，除了使用植保无人机喷施农药的注意事项，可能造成的法律后果外，还有这样一句话——“咱农民不能光学种地，也要学用法”。

“我们执法过程中遇到的很多违法行为，其实是因为农民对法律知识了解不深入造成。所以做普法工作，一来是让农民知道怎么保护自己，二来也能知道如何避免伤害他人，提前从源头阻断违法行为。”王振利告诉记者。

法治护航粮食安全的微观路径，并非只有惩罚、整治的“硬措施”。从河南与辽宁的两处普法宣传案例观之，普法工作如果真正落到实处，不仅可以帮助农民群众防范、鉴别遇到的违法行为，还可以提高群众的守法自觉性，从源头阻断粮食安全领域内的违法行为。唯其如此，普法与执法并举，才能让法治的“最后一公里”真正行稳致远。

如何构建保护大国粮安的法治合力？

10月中旬，九月丰农场的4000余亩水稻收割结束。经历一个秋收季后，肖建波的肤色似乎晒得更黝黑了一些。他告诉记者，今年农场水稻总产量在460万斤上下，总体比较顺利。然而，秋收的圆满收尾，并没有让肖建波轻松下来。“明年3月份左右，农场就要开始准备春耕了，还得提前把准备工作做好。”肖建波说。

放眼全国各地，秋收工作已相继收官。秋冬种的脚步已纷至沓来。与四季轮回的农忙足迹并行，保障国家粮食安全，也是一个永恒课题。

党的二十大报告强调，要“确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全”。同时，又在第七部分指出“坚持全面依法治国，推进法治中国建设”。

从顶层设计来看，当下，我们可以信手拈来说出多部与粮食安全相关的法律，然而，在整个我国粮食安全法律保障体系之中，最关键的一环仍亟待补位——一部真正以“粮食安全”命名的立法。

2018年9月，在十三届全国人大常委会公布的立法规划中，将粮食安全保障法列为第一类项目。

为什么要出台粮食安全保障法？对此，中国政法大学教授李蕊表示，粮食安全保障法的出台，不仅可以对现存立法中已有涉及但尚未细化的粮食生产支持制度、粮食质量安全管理制度等进行细化表达，也可以对现行法律法规进行统合，对既有法律法规中过时的、不适当的制度予以修正，对缺失的制度予以补充，对于有冲突的规定进行协调和整合。

“尽管如此，寄希望于通过一部法律解决与粮食安全保障有关的所有问题是不现实的。”李蕊认为，未来，仍应对现有涉及粮食安全的相关立法进行整合修改，并不断完善配套的行政法规、部门规章、地方法法，与粮食安全保障法协调并进。

立法的完善，固然是让法律红线“由粗向细”的第一步。然而，在基层实践层面，该如何让粮食安全从白纸黑字落入田间地头，让依法保障粮食安全的这根弦绷得更紧？

从执法人员的视角来看，黄生告诉记者，近年来，尽管“智慧天眼”系统提高了违法用地监管效率，但违法用地的形式也在同步变得更为隐蔽、更多样化。未来，要守好粮食安全，离不开常态化监管机制的建立。

在这一方面，除了引入监测监管系统及时发现、掌握动态信息外，“田长制”等网格化监管模式的推广落实也必不可少。黑龙江省北大荒集团庆丰农场第七管理区的田长王春来告诉记者，他的任务就是巡查遏制耕地“非农化”，宣传秸秆还田等政策措施。“我们是直接工作在田间地头的，几乎每天都巡田，有什么问题上到头上就能避免。”王春来说。近年来，“田长制”的探索在很多地方颇有成效，未来，持续构建部门协同、多方联动、全程一体化保护的工作机制，是推动依法监管精细化的努力方向。

与此同时，推进法治保障粮食安全的“最后一公里”，更离不开公众的参与。以耕地保护为例，李荣告诉记者，目前出台的黑土地保护法等相关立法中，对于耕地保护中相关生产者、经营者等基层农民群众的责任仍亟待进一步明确。保护耕地的责任关键在乡、在村。未来，可以考虑通过补贴等形式对基层群众进行耕地保护的正向引导、激励，增加其保护耕地的积极性。

“保障粮食安全的责任人，不只是立法、执法、司法等相关部门，我们每个人都与粮食安全息息相关。”李蕊对记者说。

“五谷为食，民之司命也。”饭碗里的法治中国，正鼓起风帆，驶向远方。