



# 中央一号文件强调牢牢守住18亿亩耕地红线 确保粮食安全实行党政同责

## 新政解读

□ 本报记者 侯建斌

新春伊始,广大农民群众迎来牛年新春“政策大礼包”。《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》(以下简称中央一号文件)正式公布,这是新世纪以来,中央连续发出的第18个聚焦“三农”的一号文件。

2020年,农业农村发展克服疫情灾情严重影响,保持了稳中有进、稳中向好的势头,农业生产能力迈上新台阶,耕种收综合机械化率达到71%;农民收入增速连续11年快于城镇居民;农村人居环境明显改善,基础设施和公共服务突出短板加快补齐……农业农村发展取得新的历史性成就,为如期全面建成小康社会奠定了坚实基础。

今年中央一号文件围绕全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化,对三农工作作出全面部署。中央农办主任、农业农村部部长唐仁健强调,今年的中央一号文件既立足当前,突出年度性、时效性,部署好今年必须完成的任务,是管今年的“任务书”;也兼顾长远,着眼“十四五”时期的工作思路和重点举措,因此也是管5年的“施工图”。

### 以实施乡村建设行动为抓手

今年的中央一号文件包括5个部分共26条。唐仁健说,主要内容可以概括为“两个决不能,两个开好局起好步,一个全面加强”。

“两个决不能”就是巩固拓展脱贫攻坚成果决不能出问题,粮食安全决不能出问题。强调设立衔接过渡期,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接,确保守住不发生规模性返贫底线。明确要求“十四五”各省(区、市)要稳定粮食播种面积,提高单产水平,确保粮食产量稳定在1.3万亿斤以上。

“两个开好局起好步”就是农业现代化、农村现代化都要开好局起好步。在农业现代化方面,唐仁健说,突出部署解决种子和耕地两个要害问题,强化现代农业科技和物质装备支撑,着力构建现代乡村产业体系、现代农业经营体系,

### 核心阅读

宅基地制度改革涉及农民的切身利益,十分敏感和复杂,必须按照中央的要求,要保持足够的历史耐心,坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线。



推进农业绿色发展。农村现代化方面,以实施乡村建设行动为抓手,部署一批农村人居环境、基础设施和公共服务、农村消费、县城内城乡融合发展等方面的重点工程和行动。

“一个全面加强”就是加强党对“三农”工作的全面领导。唐仁健指出,中央一号文件对健全党的农村基层组织建设和乡村治理等方面提出明确要求,强调要强化农业农村优先发展投入保障。

### 压实党委政府粮食安全责任

悠悠万事,吃饭为大。“保障粮食安全是一个永恒的课题。”唐仁健认为,去年应对新冠肺炎疫情,粮食和重要农副产品产得出、供得上、卖得好,经受住了一次大考。“可以说,中国的粮食安全是完全有保障的。”但同时也要看到,我国的粮食供求一直是一种紧平衡状态。因此,在粮食安全问题上,一刻也不能掉以轻心,而且还必须尽可能多产一些粮、多储一些粮。

保障粮食安全,重点是做好“两藏”,即“藏粮于地、藏粮于技”。“这是确保国家粮食安全的物质基础。”唐仁健透露,下一步,将采取“长牙齿”的硬措施,落实最严格的耕地保护制度,坚决遏制耕地“非粮化”和防止耕地“非粮化”,牢牢守住18亿亩耕地红线,同时确保15.5亿亩永久基本农田主要种植粮食及瓜菜等一年生作物。

增加粮食产量的根本出路还是向科技要单产,要效益,坚持农业科技要自立自强,下决心打好种业翻身仗,用现代农业科技和物质装备强化粮食安全支撑。

此外,建立“两辅”的机制保障,“辅之以利、辅之以义”。唐仁健说,“辅之以利”,即要让农民种粮有钱赚、多得利,在政策手段上,要坚持和完善农业的价格和补贴政策;“辅之以义”,即压实地方党委政府在粮食安全上的义务和责任。

不同于以往主要强调省长负责制,这次中央农村工作会议和中央一号文件都明确粮食安全要实行党政同责。唐仁健指出,这些努力意在确保各省(区、市)粮食播种面积和产量能够保持稳定,有条件的还要不断提高。

### 稳慎推进农村宅基地改革

中央一号文件提出,要加强宅基地管理,稳慎推进农村宅基地制度改革试点,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式。

“近年来,中央出台一系列政策,依法加强农村宅基地的管理,总体是稳慎推进农村宅基地制度改革,保护农民合法权益。”农业农村部部长唐仁健说,去年,中央农办、农业农村部会同有关部门,在全国104个县市区和13个地级市启动新一轮农

村宅基地制度改革试点。

吴宏耀指出,试点的核心是要探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。“在试点中,着眼保护进城落户农民宅基地权益,要探索农户宅基地资格权的保障机制,同时,通过探索宅基地使用权的流转,抵押、自愿有偿退出、有偿使用等,来增加农户的财产性收入。”

吴宏耀强调,“宅基地制度改革涉及农民的切身利益,十分敏感和复杂,必须按照中央的要求,要保持足够的历史耐心,坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线。”同时也要明确,严格禁止城里人下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆等,也不能以各种名义强制农民退出宅基地和强迫农民“上楼”,要确保改革始终朝着正确的方向向前推进。

### 加快重点领域关键环节改革

吴宏耀说,“新发展阶段要全面推进乡村振兴,加快农业农村现代化,仍然要通过加快重点领域和关键环节的改革来激发农村资源要素的活力,进一步强化乡村振兴的要素支撑。”

“要巩固和完善农村基本经营制度。”吴宏耀指出,经过几年努力,农村承包地的确权登记颁证工作已经基本完成,现在15亿亩承包地确权到户,两亿多亩农户领到了证书。下一步,要巩固并用好确权成果,稳步开展第二轮土地承包再延长30年试点,保持土地承包关系稳定并长久不变。

同时,深化农村土地制度改革。中央一号文件明确要求,将完善盘活农村存量建设用地用的政策,实行负面清单管理,要优先保障乡村产业发展,乡村建设用地,根据乡村休闲观光等产业分散布局的实际需要,探索灵活多样的供地新方式,要解决乡村振兴中的用地难问题。

吴宏耀说,农村集体经营性建设用地入市,法律障碍已经破除,但在交易要求和程序,权能完善、收益分配等方面还需进一步明确。

吴宏耀指出,“此外,建立农业农村优先发展的投入保障机制。”全面推进乡村振兴,关键还是要落实农业农村优先发展的要求,要真金白银地投,真刀真枪地干。中央一号文件在强化投入保障机制上也提出了明确要求,出台了一系列含金量很高的政策举措。

制图/李晓军

□ 本报记者 万静

近期,国家发改委、住建部、商务部、交通运输部、工信部、农业农村部等11个部门,联合发出《关于建立健全招标投标领域优化营商环境长效机制的通知》,就进一步深化招标投标领域营商环境专项整治,切实维护公平竞争秩序,共同作出工作安排。

《通知》明确,各地招标投标行政监督部门要在依法必须招标项目的事中事后监管方面,全面推行“双随机一公开”模式,紧盯招标公告、招标文件、资格审查、开标评标定标、异议答复、招标投标情况书面报告、招标代理等关键环节和载体,严厉打击违法违规行为。同时,严格规范地方招标投标制度规则制定活动,加大地方招标投标制度规则清理整合力度。

### 规范招标投标规则制定

自2019年以来,发改委等部门在全国开展了工程项目招标投标领域营商环境专项整治。

据发改委有关负责人介绍,通过专项整治,招标投标市场主体反映强烈的一大批突出问题得到有效解决,然而,招标投标领域营商环境仍存在薄弱环节。“具体表现在以下方面:各地招标投标法规政策文件总量偏多,规则庞杂不一,加重市场主体的合规成本;地方保护、所有制歧视,擅自设立审核备案证明事项和办理环节,违规干预市场主体自主权等问题时有发生,在一些市县还比较突出;招标投标行政管理事前审批核准备案,轻事中事后监管,监管主动性、全面性不足,一些行业领域监管职责不清,对违法违规为震慑不够。”

为此,《通知》将首要重点工作放在了严格规范地方招标投标制度规则制定上,从源头上规范招标投标领域营商环境的治理。

《通知》提出,地方制定有关招标投标制度规则,要严格落实《优化营商环境条例》要求,认真开展公平竞争审查,合法性审核,充分听取市场主体、行业协会商会意见,并向社会公开征求意见一般不少于30日。

没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的,规范性文件不得减损市场主体合法权益或者增加其义务,不得设置市场准入和退出条件,不得设定证明事项,不得干预市场主体正常生产经营活动。

新出台制度规则前,要认真评估必要性,现有文件可以解决或者修改后可以解决有关问题的,不再出台新文件;对此前发布的文件要全面梳理,对同一事项有多个规定的,根据情况作出合并、衔接、替代、废止等处理。

地方制定招标投标制度规则,公共资源交易管理服务制度规则,要建立征求本级招标投标指导协调工作牵头部门和上一级主管部门意见机制,确保符合上位法规定,维护制度规则统一。

### 督促建立责任清单

近期全国各地陆续披露了招标投标领域在2020年期间产生的各类案件及其处理结果。在辽宁省大连市通报的招标投标领域违纪违法问题典型案例中,大连市供销社合作社社长原党委委员、副主任刘某某违规同意项目设计,施工为同一家公司,而中标公司采取以次充好,以旧充新等方式施工,给国家财产造成重大损失,刘某某受到开除党籍,开除公职处分,涉嫌犯罪移送检察机关依法处理。

国家行政学院教授杨伟东说,从近年查处的工程建设领域问题来看,招标投标中公告发布、标书编制、评标、签约等关键环节仍存在漏洞,规避公开招标、化整为零、围标串标、违规公示等现象较为普遍,招标投标领域的廉政风险防控工作重。

“招标投标领域腐败问题层出不穷的一个重要原因就是责任不清、监管不力,一方面是招标人履行主体责任不力,面对问题视而不见,甚至参与其中;另一方面是行政监管部门监管管理缺位,监督检查走过场。”杨伟东说。

杨伟东建议,要督促责任单位建立责任清单,分别从招标文件编制、合同履约管理、标后监督检查、失信行为联合惩戒等薄弱环节对责任进行明确规定,同时推动责任单位建立了项目日常监督检查备案制度,责任追究终身制,将每个项目的监督检查责任落实到人,倒逼责任部门履职尽责。

《通知》提出全面推行“双随机一公开”监管模式,要求合理确定抽查对象、比例、频次,向社会公布后执行;对问题易发多发环节以及发生过违法违规行为的主要,可采取增加抽查频次、开展专项检查等方式进行重点监管;确实不具备“双随机”条件的,可按照“双随机”理念,暂采用“单随机”工作方式。抽查检查结果通过有关行政监督部门网站及时向社会公开,接受社会监督,并同步归集至本级公共资源交易平台、招标投标公共服务平台和信用信息共享平台。

### 常态化征集意见建议

记者注意到,《通知》还专门提出,要建立营商环境问题线索和意见建议常态化征集机制。

中央民族大学法学院教授熊文钊认为,工程领域招标投标活动中投诉案件的发生概率不断增加,这对于建设工程招标投标工作有着极为不利的影响。因此,对建设工程招标投标投诉处理的相关问题进行分析具有重要的现实意义。

《通知》详细地说明了营商环境问题线索和意见建议征集机制的具体做法,从国家层面上来讲,将加快开通招标投标领域营商环境问题线索征集平台,围绕市场隐性壁垒等损害营商环境行为进行常态化的线索征集,作为异议、投诉之外的社会监督渠道,为各地区、各部门加强事中事后监管提供指引。

同时建立健全国家、省、市、县四级转办、督办机制,确保有效线索得到及时核查,违规文件得到及时修改废止,违法行为得到及时查处纠正。线索征集平台针对实践中反映突出的问题,不定期发布和更新招标投标领域营商环境“负面行为清单”,明确监管重点,警示违法行为。

为更好地贯彻执行中央政策,《通知》还专门规定,要加大地方招标投标制度规则清理整合力度,特别要求以问题最为突出的市县级为重点,加大招标投标制度规则清理整合力度。除少数调整政府内部行为的文件外,要按照应减尽减、能统则统的原则,对各地市保留的招标投标制度规则类文件实行总量控制和增减挂钩,避免边清边增;各区县一律不再保留或新制定此类文件。

同时,各省级招标投标指导协调工作牵头部门和有关行政监督部门要对省、市两级经济整合后保留的招标投标地方性法规、规章、规范性文件进行汇总,2021年11月底前,在省级公共资源交易平台、招标投标公共服务平台和省级行政监督部门网站专栏公布目录及全文(或网址链接),并动态更新,方便市场主体查阅;未列入目录的,一律不得作为行政监管依据。

# 推动责任单位建立终身追责制

多部委联手整治招标投标领域营商环境 专家建议

# 新行政处罚法体现时代特征

## 慧眼观察

□ 关保英

1月22日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议修订通过《中华人民共和国行政处罚法》,自2021年7月15日起施行。新行政处罚法体现了一些新的时代特征,值得关注。

新行政处罚法体现了行政处罚理念上的相对人权益保护性。行政处罚是行政主体对行政相对人权益的限缩,行政处罚法的立法目的之一便在于充分保护相对人的合法权益。

该法第6条规定在行政处罚中要将处罚与教育予以结合,提出要让行政相对人自觉守法。在第42条对行政处罚中行政主体如何保护行政相对人的尊严作了规定:执法人员应当文明执法,尊重和保障当事人合法权益。第40条要求行政主体在行政处罚中必须查明事实,在违法事实不清、证据不足的情况下不得处罚相对人,该制度设计也体现了立法在保护相对人权益上的理性选择。第37条规定在行政处罚的适用中,前法和后法同时并存的情形下,行政主体要选择对行政相对人有利的情形。

新行政处罚法体现了法治视野上的体系一体化。行政处罚法是我国法治体系的有机构成,它的内容构造必须放置在我国法治的大系统之中。客观讲,旧的行政处罚法在制定时欠缺在法治大系统上的考量,而新行政处罚法弥补了旧行政处罚法的这一不足。

首先,新行政处罚法明确“根据宪法,制定本法”,并且在相关的内容构成上也体现了宪法精神。如在行政处罚的定位上以行政管理秩序为大前提,这契合了宪法关于公共秩序的制度设计。其次,新行政处罚法与此前颁布的民法典也作了很好的对接(如第8条第1款规定),首次在行政处罚制度上处理了行政法与民法的关系。再次,新行政处罚法也提到了行政处罚法与刑法的关系,第8条第2款以及后续的第27条、第57条等都处理了行政处罚与刑罚的关系。行政处罚与刑罚本身就具有衔接性,对一些违法行为而论,行政处罚与刑罚只是一个量上的关系,如果违法行为的量相对较小就依据行政处罚法处理,反之则由刑

法处理。但是,行政处罚和刑罚必须保持泾渭分明,所以行政处罚法强调,如果当事人的行为构成犯罪就必须移交司法机关处理。最后,新行政处罚法也与行政复议法、行政诉讼法作了对接,尤其在第72条规定了行政处罚法与行政强制法之间的衔接关系。

新行政处罚法体现了法益考量上的公共利益性。行政法制度中的每一个规范选择都与一定的法益勾连在一起,行政处罚法所涉及到的法益首先是作为个体的行政相对人的利益,其次是行政主体的利益。这些利益在行政处罚中仅仅是形式上的,旧法便是以此进行规范选择的。

新行政处罚法在这个问题上则有更深层次的考量,那就是公共利益的概念。第1条就明确提出了公共利益的概念,认为行政处罚所针对的就是侵害公共利益或者侵害公共管理秩序的行为,就是对违反公共利益和公共秩序行为的制裁。在后续的条文里深刻贯穿了公共利益的精神,如根据第58条规定,行政处罚如果涉及公共利益的需要依据特别程序,即审核程序。由此足见新行政处罚法在法益考量上由个别而一般,由具体而抽象。应当说,法益考量上的公共利益性是我国近年来法治进程的必然结果,也是新时代法治体系中不可缺少的东西。新行政处罚法在法益考量上有关公共利益的选择给行政处罚的实施和适用也留下了非常大的空间。

新行政处罚法体现了制裁手段上的宽严相济性。行政处罚作为一种制裁制度,必须体现过罚相适应。一方面,行政相对人的过错和其受到的制裁必须保持合理的量度。另一方面,行政处罚有两个重要的社会

功能就是防范违法和教育其他社会主体,这便涉及行政处罚中宽与严、紧与松、刚与柔的关系等。

为了处理好这些关系,新行政处罚法首先沿用了旧行政处罚法中从轻处罚的制度设计。其次,近年来,诸多学者认为行政处罚法应当设置从重情节,新行政处罚法在该问题上进行了尝试。由于从重处罚对行政相对人较为不利,所以行政处罚法对于从重处罚的规定作了严格限制,使其不像从轻处罚那样有较为宽松的适用范围。此外,新行政处罚法还在违法行为的追溯时效上确立了延期制度,即对于涉及公民生命健康安全、金融安全的严重违法行为的追溯时效可以延长至5年。这是由于我国近年来出现了一些极其恶劣的违法行为,如新冠病毒事件,违法捕猎、贩卖、食用野生动物的事件等,但旧法在处理这些违法行为时显得力度不够。因此,新行政处罚法在从重处罚和追溯时效的制度设计中回应了社会公众对此方面问题的关注,也体现了新的时代精神。

当然,目前行政处罚法的修改主要是处于目前历史坐标上的考量,未来行政处罚法还需要随着时代的发展而不断完善。如行政处罚在去利益化方面还需补充,在行政相对人利益的保障方面还需强化等。

(作者系上海市人民政府参事,上海政法学院原副校长、教授)

## 内蒙古出台重大行政决策程序规定

本报讯 记者史万森 通讯员郭君怡

《内蒙古自治区重大行政决策程序规定》(以下简称《程序规定》)已于3月1日起施行。内蒙古自治区司法厅副厅长戴燕燕介绍,公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定是《程序规定》的主要内容。它的出台不仅能够强化行政权力制约和监督,而且有助于加快推进法治政府建设进程,更好地维护自治区改革发展稳定大局。

《程序规定》以列举形式明确了重大行政决策范围,细化了启动决策事项进行研究论证的主体,补充了听取意见的方式和民意调查的相关内容,增加了专家和中介机构在论证过程中享有查阅资料、列席会议、参加调研活动等权利和依法承担保密、对论证意见负责等义务,同时增加了风险评估报告的内容,规定了合法性审查的期限、审查方式和审查意见等,增加了重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告的内容。《程序规定》还规范了重大行政决策的调整程序,完善了重大行政决策责任追究制度,明确了倒查责任制和终身责任追究制度。

## 2035年我国基本建成现代化高质量综合立体交通网

本报讯 记者徐伟

见习记者刘欣 近日,国务院办公厅举行新闻发布会,介绍落实《国家综合立体交通网规划纲要》(以下简称《纲要》)精神,加快建设交通强国有关情况。

交通运输部部长李小鹏在发布会上介绍说,《纲要》是我国第一个综合立体交通网的中长期规划纲要。《纲要》提出,

到2035年,基本建成便捷顺畅、经济高效、绿色集约、智能先进、安全可靠的现代化高质量国家综合立体交通网,实现国际国内互联互通、全国主要城市立体畅达、县级节点有效覆盖,支撑“全国123出行交通圈”和“全球123快货物流圈”。到本世纪中叶,全面建成现代化高质量国家综合立体交通网。实现“人享其行、物优其流”,全面建成交通强国,为全面建设社会主义现代化国家当好先行者。

《纲要》明确了三方面主要任务:一是优

化交通布局,将构建70万公里的交通网,建设6轴、7廊、8通道主骨架,建设100个综合交通枢纽城市,完善面向全球的运输网络。二是推进各种运输方式的融合发展,推进交通基础设施网络和服务网络、信息网络的融合发展,推进各区域间交通协调发展,还要推进交通运输与旅游业、现代制造业、快递物流业、现代物流业的融合发展。三是在高质量发展方面,推进安全发展,推进智慧发展,推进绿色发展,提升交通运输的治理水平。