

自然资源部出台多项新政遏制新增违法占用耕地 建立违法用地行政执法与刑事司法衔接机制

核心阅读

自然资源部将推动建立“田长制”，压实耕地保护属地监管责任。同时，推动建立“法院裁定准予执行、政府组织实施、法院到场监督”的拆除违法用地地上建筑物强制执行机制。

□ 本报记者 鄯建策

“乱占耕地建房行为触碰耕地保护红线，威胁国家粮食安全。”自去年7月，国务院明确作出这一界定起今年3月，自然资源部公开通报了近300起农村违法乱占耕地建房典型案例。在通报这些案例的同时，自然资源部反复提出，要坚决遏制新增违法占用耕地行为。

近日，自然资源部连续出台多项新政，从制度层面对新增违法占用耕地行为进行管控。自然资源部有关负责人表示，将推动建立“田长制”，压实耕地保护属地监管责任。同时，推动建立“法院裁定准予执行、政府组织实施、法院到场监督”的拆除违法用地地上建筑物强制执行机制。

《法治日报》记者注意到，在近日印发的《关于开展2021年卫片执法工作的通知》(以下简称《通知》)中，就遏制新增违法占用耕地，自然资源部提出多个“首次”要求。自然资源部有关负责人表示，将以“不打招呼”的暗访式实地抽查，倒逼地方整改新增违法占用耕地行为。

通报典型案例近300起

2020年7月，山西省阳泉市郊区石某违法占用郊区杨家庄乡桐花树村100平方米耕地建设临时彩钢房，同年11月，阳泉市规划和自然资源局开发区分局接到群众举报后，责令当事人整改。2021年1月，违法建筑被拆除，土地复耕。

2020年9月，湖北省襄阳市襄州区席某违法占用襄阳市襄州区东津镇合力村八组132平方米耕地建设住宅。同年9月，东津镇国土资源所责令当事人停止违法行为。2021年2月，东津镇政府拆除了违法建筑，土地复耕。

今年3月中旬，自然资源部公开通报包括这两起案件在内的54起农村乱占耕地建房典型案例。事实上，自去年7月起，就农村违法占用耕地乱建房问题，自然资源部已经进行多次通报，公开的典型案例近300起。

2020年7月3日，国务院召开电视电话会议，对农村乱占耕地建房问题整治作出部署，要求对新增乱占耕地建房行为以“零容忍”的态度坚决予以遏制。据自然资源部执法局有关负责人介绍，在这次会议上，国务院明确提出，乱占耕地建房行为触碰耕地保护红线，威胁国家粮食安全。同年7月29日，自然资源部、农业农村部联合下发《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》(以下简称《通知》)，再次强调将对新增违法乱占耕地建房行为“零容忍”。9月10日，国务院办公厅印发《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》，要求采取有力措施，强化监督管理，落实好最严格的耕地保护制度，坚决制止各类耕地“非农化”行为。

自然资源部有关负责人指出，2020年7月3日，国务院电视电话会议以后违法占用耕地新建、扩建、续建或非法出售的房屋，均属“顶风违建”。

从自然资源部公开通报的近300起典型案例看，相当部分是去年7月3日后发生的。在自然资源部有关负责人看来，农村乱占耕地建房问题反复且顽固。为此，自然资源部在提出继续对这类违法占地行为保持高压态势之外，还提出要充分评估全面彻底遏制新增乱占耕地建房问题的难度，按照党中央、国务院决策部署，严格落实《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》要求，层层压实属地政府监管主体责任，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“非农化”，坚决守住18亿亩耕地红线。

压实耕地保护主体责任

对于包括农村违法占用耕地乱建房在内的违法占地行为，自然资源部始终强调“早发现、早制止、严查处”。为此，自然资源部办公厅近日专门印发《关于完善早发现早制止严查处工作机制的意见》(以下简称《意见》)，对如何落实这项工作机制作出全面部署。

自然资源部有关负责人指出，要采取多

种措施，压实耕地保护属地监管责任。其中，推动建立“田长制”是一项重要举措。《意见》要求，实行县、乡、村三级联动全覆盖的耕地保护网格化监管；推动建立耕地保护责任落实与基层干部绩效考核挂钩的奖惩机制；对辖区内耕地保护不力的单位和个人，要予以通报批评；对违法占用耕地问题较为突出的地区，要提请其上级党委和政府领导进行约谈；对符合《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》和《违反土地管理规定行为处分办法》等问责规定的地区，尤其是新增乱占耕地建房问题突出的，要作为问题线索移交纪检监察机关处理。

《法治日报》记者注意到，《意见》要求，对违法占用耕地的，要限期拆除复耕，消除违法状态；年度内未能消除违法状态的，按数量、质量相当的原则，扣除该地区储备补充耕地指标，涉及永久基本农田的必须限期补划。据自然资源部有关负责人介绍，公开通报的近300起典型案例中的绝大多数都被拆除并已复耕。其中，今年3月自然资源部通报的54起典型案例中47起已整改到位。

《意见》要求，各级自然资源主管部门要进一步加大对违法行为的查处力度，重点打击违法乱占耕地特别是永久基本农田问题，以直接立案、联合立案、挂牌督办等方式严肃查处，提高震慑力。同时，探索建立领导干部、机关内部人员或特殊关系人等干预执法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。

值得注意的是，《意见》强调，积极推进建立违法用地行政执法与刑事司法衔接机制，加强部门之间的协作配合，协同推进公益诉讼、行政非诉执行监督工作。积极协调公安、检察、法院、纪委监委，对发现的违法行为，该拆除的必须拆除，该没收的必须没收，不得以罚款、补办手续取代，该追究责任的必须追究责任。

对新增违法乱占耕地问题突出的地区以及地方政府不作为、乱作为等导致违法乱占耕地行为屡禁不止的地区，《意见》指出，国家自然资源督察机构将采取向相关省级人民政府发督察意见书、约谈地方政府负责人等方式，压实地方政府耕地保护主体责任，督促依法依规落实整改要求。

针对督察发现、媒体曝光的新增违法违规占用耕地问题以及重点督办的重大典型问题，自然资源部有关负责人表示，国家自然资源督察机构依法依规督促地方进行整改、查处。

对新增乱占行为零容忍

据介绍，近日，2021年卫片执法工作以通知形式正式下发。自然资源部执法局有关负责人表示，《通知》首次提出，各地要将坚决遏制新增违法占用耕地作为衡量一个地区土地卫片执法工作成效的第一标准，按照党中央、国务院决策部署，采取多种措施确保消除违法占用耕地状态。

这位负责人说，在综合考虑近年来全国违法占用耕地总量和问题较为突出的省份情况，为压实省级人民政府主体责任，今年的卫片执法通知还首次明确省级违法占用耕地面积绝对值5000亩以上，且违法占用耕地面积比例15%以上的，应当纳入问责范围。市、县违法占用耕地面积绝对值分别保持500亩、100亩不变。

针对《通知》提出，地方各级自然资源主管部门要依法履行职责，严肃查处违法占用或破坏耕地、违法占用或破坏永久基本农田行为。涉及追究党纪政务处分的，要移交纪委监委；涉嫌犯罪的，要移交司法机关追究刑事责任。这位负责人表示，“简单说就是对违法占用或破坏耕地、违法占用或破坏永久基本农田行为的不仅要消除违法占用的状态，还应当予以行政处罚，并追究党纪政务处分、追究刑事责任”。

至于公众关心的“对农村村民违法用地建住宅项目将采取哪些措施”？这位负责人说，违法占用耕地(永久基本农田)的农村村民违法用地建住宅项目，要按照农村乱占耕地建房问题专项整治工作要求，消除违法用地状态，并及时移交有处罚权的管理部门或乡镇政府。

这位负责人指出，为“零容忍”遏制新增乱占耕地建房行为，从保护耕地，《通知》明确不再执行扣减符合“一户一宅”等条件的农村宅基地违法用地、保障性安居工程违法用地等政策。

自然资源部有关负责人强调，对新增乱占耕地建房行为，将发现一起、处置一起，曝光一起，坚决做到“零容忍”。

新政解读

□ 本报记者 周芬楠

为规范金融控股公司董事、监事和高级管理人员的任职和管理，促进公司稳健运营，近日，中国人民银行发布《金融控股公司董事、监事、高级管理人员任职备案管理暂行规定》(以下简称《规定》)，对金融控股公司董监高的任职条件、任职管理、备案流程和监督管理等方面进行了规范。

金控公司由央行监管

不同于证监会监管的基金公司、证券公司，银保监会监管的金融同业银行机构，对于业务类型广、机构数量多、关联性高并且社会影响大的金融控股公司，由人民银行监管。

据北京市天同律师事务所合伙人何海锋介绍，2020年9月11日国务院发布的《关于实施金融控股公司准入管理的决定》，授权人民银行对金控公司开展市场准入管理，实施监管。据此规定，人民银行于同日发布《金融控股公司监督管理试行办法》(以下简称《办法》)。该《办法》第四条规定，人民银行依法对金控公司实施监管，审查批准金控公司的设立、变更、终止以及业务范围；国务院金融管理部门依法按照金融监管职责分工对金控公司所控股金融机构实施监管，即由银保监会、证监会分业监管各自领域金融公司。

由此看出，《规定》是经国务院授权，由人民银行发布《办法》的配套规章。此前，人民银行于2019年2月专门设立一个部门，即宏观审慎管理局，负责对金控公司等金融集团基本规则的制定、监测分析和并表监管。

何谓金控公司？西北政法大学经济法学院教授强伟解释说，金控公司是指依法设立，控股或实际控制两个或两个以上不同类型金融机构，自身开展股权投资管理，不直接从事商业性经营活动的有限责任公司或股份有限公司。

我国金控公司的控股股东，可以是境内非金融企业、自然人以及经认可的法人。如陕西金融控股集团的大股东为陕西省财政厅，出资比例100%；山东金控资本管理有限公司的大股东为实体企业山东黄金矿业股份有限公司，出资比例100%；中东金控集团的大股东为自然人冯震，出资比例99%。

何海锋则从金控公司母公司的行业属性，将其分为银行系、非银金融系、央企系、地方系、民营系、互联网系六类。比如银行系、非银金融系金控公司，大股东主要是财政部和汇金公司，央企系、民营系大股东主要是实体企业，地方系的大股东往往具有地方政府背景，互联网系的大股东主要是互联网公司。

金控公司所控制的金融机构，在中央财经大学法学院教授郭华看来，是指商业银行(不含村镇银行)、金融租赁公司、信托公司、金融资产投资公司、证券公司、公募基金管理公司、期货公司、人身保险公司、再保险公司、保险资产管理公司以及国务院金融管理部门认定的其他机构。

何海锋说，许多国家和地区都有关于金控公司的规定，虽然定义不同，但共有两点共同之处：一是经营两种以上金融业务，开展混业经营，可以发挥金控公司规模效应、提升竞争力及降低管理成本的优势；二是控制性持股，即母公司对子公司有一定的控制权，可以更好地协调集团整体战略，分配资源、避免风险。

备案管理利于持续监管

强力说，金控公司董监高备案管理是国家对金融机构实施金融监管的一项重要措施，对于促进金融机构专业管理队伍的形成，完善公司治理，推动稳健运营，更好保护金融机构和金融消费者合法权益具有重要意义。

金融机构属于具有公共性、涉众性和风险外溢性的特殊行业，对金融稳定和社会秩序影响巨大，董监高的金融专业知识、风险管控能力和合规经营理念，对金控公司及所控股机构的规范发展具有重要影响。故不同于一般竞争性企业组织，对金融机构董监高应加强管理，包括任职资格和持续监管，一般有核准和备案之分。《规定》充分借鉴国内外相关监管理论与经验，认真落实“放管服”改革要求，实行备案管理制度。

证券律师康家昕认为，备案管理具有公示属性，有利于监管机构和市场了解其信息，并持续监管，可以更好保护金融机构和金融消费者合法权益。同时，备案公示降低金融控股公司设立和运行成本，有利于促进金融业健康发展。

当然，对金控公司董监高与一般金融机构的管理不同，前者为备案管理，后者为核准管理。根据银保监会发布的《银行业金融机构董事(理事)和高级管理人员任职资格管理办法》，银行业金融机构董事(理事)和高管须经监管机构核准任职资格。郭华认为，核准属于事前核准任职资格，未获得核准前不是履职；而对于备案管理，则属于事后监管。

强力认为，管理理念存在差别。金控公司投资的金融机构并非单一类型，因此对于其管理必须从更高层次进行把控，单一的分行业监管对于金融控股公司投资的金融机构交叉业务及类型多样化难以达到统筹监管，因此人民银行的管理，有利于穿透金融机构表层业务及类型局限，对投资金融机构的金融控股公司从上层进行统一管理，强化监测与预警。

明确任职资格年限要求

金控公司董监高的任职资格与单一金融机构董监高不同，康家昕认为，在单一金融机构任职，监管机构只要确保其符合任职资格条件予以核准，就可以履职；而金控公司对董监高的要求，主要加强事中事后监管，强化责任追究力度，因此任职资格相对更严。而且，目前对于银行业金融机构高管任职资格，相较以前有所放松，比如取消了资格考试。

其次，采用清单方式列举，条件细化。郭华说，《规定》不仅有一般条件，还有针对不同职务的具体年限要求。一般条件包括：具有完全民事行为能力；具有良好的守法合规记录；具有良好的品行、声誉；具有大学本科以上学历或者学士以上学位；从事金融工作5年以上，或者从事相关经济工作等与其履行职责相适应的工作8年以上，并具有良好的从业记录；具有与职务相适应的知识、经验和能力。

对于担任金控公司董事长、副董事长、监事会主席、总经理、副总经理或者实际履行上述职务的人员，要求应当从事金融工作8年以上，或者从事相关经济工作10年以上，并具有良好的从业记录。

对于高管则要求，或是担任金控公司等金融机构部门负责人及以上职务不少于2年，其中担任总经理或者实际履行其职务职责的人员，该任职经历应当不少于5年；或者具有其他证明其具有该职务所需知识、能力、经验的任职经历。

对于财务负责人，要求应当取得高级会计师以上职称或者注册会计师资格，并从事财务、会计或者审计相关工作2年以上。没有这些资格的，要求从事财务、会计或者审计相关工作10年以上。

担任风险管理负责人的，要求从事风险管理相关工作2年以上；担任合规负责人的，要求从事法律合规相关工作2年以上。担任审计负责人的，要求从事财务、会计或者审计相关工作2年以上。

除正面清单外，还有负面清单。《规定》第十一条列举了七种及兜底条款，比如要求不得“被国家机关开除公职，自作出处分决定之日起未逾3年”等。

另外，依《规定》第十四条，董监高的兼任行为不得存在利益冲突，或者明显分散其在金控公司履职的时间和精力。高管人员除在本公司参股或者在其控股的机构担任董监高之外，不得在其他营利性机构兼任职务。

北京发布53项地方标准推动标准体系建设

本报讯 记者王斌 记者近日从北京市市场监管局获悉，为推动首都高质量发展标准体系建设，北京市近日发布53项地方标准。其中，首次制定标准39项，修订标准14项；按照涉及领域分，工程建设标准29项、城市管理与公共服务标准7项、环保标准5项、公共安全标准4项、服务业标准3项、农业标准3项、资源节约与利用标准1项、信息化标

准1项。其中，《森林消防综合应急救援基础能力建设规范》《森林消防综合应急救援队伍训练规范》《森林消防综合应急救援队装备使用和维护规范》3项标准，是全国应急系统首部规范政府管理的综合应急救援专业化队伍的系列地方标准，以基础能力为主干、训练考核、装备使用为支撑，加快补齐防灾减灾基础设施短板，从规范化专业化的角度，全面阐明了首都森林消防综合应急救援专业队伍应该怎么建、如何练，提高迅速响应、高效扑救能力，为全国一流的政府专业森林消防综合应急救援队伍提供技术支持。

青海启动劳务中介专项整治行动

本报讯 记者徐鹏 近日，青海省人社厅印发通知，启动全省劳务中介专项整治行动。从4月至10月对省内各类人力资源市场违法违规行为进行集中整治，进一步规范和全省人力资源市场秩序。

据了解，整治行动聚焦重点区域和重点行业，通过开展日常检查、“双随机一公开”监管、清理整顿人力资源市场秩序专项执法行动等，重点核查重点用人单位招聘用工情况和人力资源服务机构业务开展情况，打击和整治未经许可擅自从事职业中介活动或经营劳务派遣业务、发布虚假或含有歧视性内容招聘信息、哄抬或操纵人力资源市场价格等违规行为。对先前的有违法违规现象的相关企业，开展有针对性的劳动保障监察执法活动，加强整改落实情况的督导，防止违规行为出现反弹。

通知要求，进一步加强对人力资源服务市场主体的指导和服务，落实劳务派遣经营许可、人力资源服务许可和备案制度，审查人力资源服务机构从业资质，严把市场主体“准入关”和“管理关”。同时，通过多种方式，指导和督促企业依法依规规范用工行为，保证用人单位和劳动者

切身利益，鼓励支持各类人力资源服务机构创新服务方式，积极搭建各类就业信息服务平台，共享用工信息，开展形式多样的招聘和培训，满足企业用工和人力资源需求，加强人力资源市场诚信体系建设，建立健全守信激励和失信惩戒机制，探索建立实施信用分级分类监管，推动形成优胜劣汰的竞争机制。

海南重点园区试行“环评+排污许可”同步审批

本报讯 记者邢东伟 翟小功 通讯员周海燕 为深化“放管服”改革，优化营商环境，加快项目审批，服务自由贸易港建设，海南省生态环境厅近日印发《关于重点园区试行环境影响评价与排污许可证衔接有关事项的通知》(以下简称《通知》)，明确海南重点园区将试行“环评+排污许可”同步审批，实现环评和排污许可两事项同步办理，真正让办企业少跑腿、不跑腿。

《通知》指出，海南将实行“同步编制、一窗受理、同步审批”工作模式。其中“同步编制”，是指对于需办理环境影响评价手续及排污许可证的建设项目，建设单位在编制环境影响评价文件时可同步编制排污许可证申请材料，通过“海南政务服务网”相关模块分别提交。

“一窗受理”，是指环境影响评价与排污许可证审批部门同时受理申请材料，并按照排污许可管理条例、海南省排污许可管理条例、《海南省生态环境厅环境影响评价与排污许可证衔接有关事项的通知》(以下简称《通知》)要求开展环境影响评价文件及排污许可证审查审批工作。

“同步审批”，是指审批部门按规定要求完成环境影响评价审批及排污许可证核发工作。在批复建设项目环境影响评价报告(表)时，可适当简化环境影响评价批复内

容，并在排污许可证副本中载明建设项目施工期及运营期各要素应执行的相关标准及应遵守的各要素的环境管理要求等内容。如现行环境影响评价审批与排污许可证核发权限不一致的，由审批级别较高的审批部门统一审批环境影响评价文件并核发排污许可证。

“环评审批+排污许可”同步审批绿色通道开通，实现了环评审批和排污许可的无缝衔接。“海南省生态环境厅环境影响评价与排放管理处有关负责人说，审批人员在对建设项目环境影响评价报告(表)进行审查的同时，就可结合排污许可证申请与核发技术规范，核定建设项目的生产排污环节、污染物种类及污染防治设施和措施等基本信息，让企业一次性领取环评批复和排污许可证两个审批文件。

“环评审批+排污许可”同步审批绿色通道的开通，实现了环评审批和排污许可的无缝衔接。“海南省生态环境厅环境影响评价与排放管理处有关负责人说，审批人员在对建设项目环境影响评价报告(表)进行审查的同时，就可结合排污许可证申请与核发技术规范，核定建设项目的生产排污环节、污染物种类及污染防治设施和措施等基本信息，让企业一次性领取环评批复和排污许可证两个审批文件。

“环评审批+排污许可”同步审批绿色通道的开通，实现了环评审批和排污许可的无缝衔接。“海南省生态环境厅环境影响评价与排放管理处有关负责人说，审批人员在对建设项目环境影响评价报告(表)进行审查的同时，就可结合排污许可证申请与核发技术规范，核定建设项目的生产排污环节、污染物种类及污染防治设施和措施等基本信息，让企业一次性领取环评批复和排污许可证两个审批文件。

“环评审批+排污许可”同步审批绿色通道的开通，实现了环评审批和排污许可的无缝衔接。“海南省生态环境厅环境影响评价与排放管理处有关负责人说，审批人员在对建设项目环境影响评价报告(表)进行审查的同时，就可结合排污许可证申请与核发技术规范，核定建设项目的生产排污环节、污染物种类及污染防治设施和措施等基本信息，让企业一次性领取环评批复和排污许可证两个审批文件。

“环评审批+排污许可”同步审批绿色通道的开通，实现了环评审批和排污许可的无缝衔接。“海南省生态环境厅环境影响评价与排放管理处有关负责人说，审批人员在对建设项目环境影响评价报告(表)进行审查的同时，就可结合排污许可证申请与核发技术规范，核定建设项目的生产排污环节、污染物种类及污染防治设施和措施等基本信息，让企业一次性领取环评批复和排污许可证两个审批文件。

“环评审批+排污许可”同步审批绿色通道的开通，实现了环评审批和排污许可的无缝衔接。“海南省生态环境厅环境影响评价与排放管理处有关负责人说，审批人员在对建设项目环境影响评价报告(表)进行审查的同时，就可结合排污许可证申请与核发技术规范，核定建设项目的生产排污环节、污染物种类及污染防治设施和措施等基本信息，让企业一次性领取环评批复和排污许可证两个审批文件。

“环评审批+排污许可”同步审批绿色通道的开通，实现了环评审批和排污许可的无缝衔接。“海南省生态环境厅环境影响评价与排放管理处有关负责人说，审批人员在对建设项目环境影响评价报告(表)进行审查的同时，就可结合排污许可证申请与核发技术规范，核定建设项目的生产排污环节、污染物种类及污染防治设施和措施等基本信息，让企业一次性领取环评批复和排污许可证两个审批文件。

