



强调国家对耕地实行特殊保护 增加对耕地“非粮化”处罚规定

自然资源部、司法部负责人就修订后的土地管理法实施条例答记者问

□ 本报记者 郗建荣

近日，国务院总理李克强签署国务院第743号令，公布修订后的《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《条例》），自2021年9月1日起施行。今天，自然资源部、司法部负责人就《条例》有关问题回答了记者提问。

问：请简要介绍一下《条例》修订出台的背景。

答：党中央、国务院高度重视土地制度改革。在全面总结土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点等经验的基础上，国务院提请全国人大常委会对土地管理法进行了修改完善。修改后的土地管理法于2020年1月1日起施行。为增强法律制度的可操作性，确保党中央、国务院关于土地制度改革的决策部署落实到位，亟需对1998年国务院制定颁布的原《条例》进行全面修订。

《条例》在土地管理法确定的制度框架下，聚焦土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等重点问题，进一步细化相关制度措施，强化对耕地的保护，针对耕地“非农化”、“非粮化”以及“合村并居”中违背农民意愿等突出问题，进一步明确制度边界，强化法律责任，确保土地管理法得到全面贯彻实施。

问：《条例》如何采取“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”、防止“非粮化”？

答：《条例》贯彻落实党中央、国务院的决策部署，强化对耕地特别是永久基本农田的管理和保护，针对耕地“非农化”、“非粮化”等突出问题，进一步明确制度边界，强化法律责任。一是规定国家对耕地实行特殊保护。明确严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，并建立耕地保护补偿制度。二是规定开垦耕地

验收制度。明确省级人民政府应当组织自然资源主管部门、农业农村主管部门对“占补平衡”开垦的耕地进行验收。三是规范和田化土地整理。明确制定土地整理方案的相关要求、实施主体等，鼓励社会主体依法参与土地整理。四是明确耕地保护责任主体。规定省、自治区、直辖市人民政府对本行政区域的耕地保护负总责，国务院对其耕地保护责任目标落实情况进行审核。五是严格法律责任。加大了对破坏耕地、拒不履行土地复垦义务等违法行为的处罚力度，增加了对耕地“非粮化”的处罚规定。

问：《条例》在《土地管理法》的基础上，对土地征收制度作了哪些细化？

答：为保护好被征地农民合法权益，《条例》对土地征收制度作了进一步充实和完善：一是细化征收程序。增加征收土地预告公告制度，明确土地现状调查、社会稳定风险评估的要求；征收土地申请批准后，地方人民政府发布征收土地公告，公布征收范围、时间等具体工作安排，对个别未达成征地补偿安置协议的作出征地补偿安置决定，并依法组织实施。二是规范征收补偿。规定地方人民政府应当落实土地补偿费等有关费用，保证足额到位，专款专用，有关费用未足额到位的，不得批准征收土地。明确省、自治区、直辖市制定土地补偿费、安置补助费的分配办法。三是强化风险管控。明确将社会稳定风险评估作为申请征收土地的重要依据，并对风险防范措施和处置预案作出规定。四是保障被征地农民的知情权、参与权、监督权。要求社会稳定风险评估应当有被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人参加；多数被征地的农村集体经济组织成员认为拟定的征收补偿安置方案不符合法律、法

规规定的，县级以上地方人民政府应当组织听证。

问：《条例》在农民宅基地合法权益保障方面作了哪些规定？

答：《条例》在宅基地管理等直接关系农民利益的问题上，只做加法、不做减法，并针对“合村并居”中违背农民意愿等突出问题作出了限制性规定。一是保障农民合理的宅基地需求。要求县级以上地方人民政府按照国家规定安排建设用地指标，合理保障本行政区域农民宅基地需求。市、县、乡（镇）国土空间规划和村庄规划要科学划定宅基地范围。二是规范宅基地管理。明确宅基地申请、审核批准程序；农民依法自愿有偿退出的宅基地，应当优先用于保障该农村集体经济组织成员的宅基地需求。三是禁止侵犯农民依法取得的宅基地权益。明确禁止违背农民意愿强制流转宅基地，禁止违法收回农民依法取得的宅基地，禁止以退出宅基地作为农民进城落户的条件，禁止强迫农民搬迁退出宅基地。

问：《条例》在《土地管理法》的基础上，对集体经营性建设用地“入市”制度作了哪些细化？

答：完善集体经营性建设用地“入市”制度，对于建立完善城乡统一的建设用地市场具有十分重要的意义。《条例》主要在以下方面作了进一步细化：一是加强规划管控。明确国土空间规划应当统筹并合理安排集体经营性建设用地布局和用途，自然资源主管部门应当依据国土空间规划提出规划条件，明确“入市”土地界址、面积、用途，开发建设强度，并会同有关部门提出产业准入和生态环境保护等要求。二是明确交易规则。规定土地“入市”需编制相应方案，双方要签订书面合同，并报自然资源主管部门备案；土地使用者应当及时支付用地

价款，依法缴纳相关税费；“入市”土地使用权再流转的，应当签订书面合同，并书面通知土地所有权人。

问：《条例》在优化用地审批程序方面作了哪些规定？

答：《条例》贯彻落实国务院用地审批有关改革精神，对农转用审批制度作了优化。一是减少审批层级。规定市、县人民政府组织自然资源等部门拟订农用地转用方案，报有批准权的人民政府批准，删除现行条例“逐级”上报审批的规定。二是简化审批材料。对原“一书四方案”（建设用地呈报书和农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案和供地方案）进行合并调整，整合为农用地转用方案和征收土地申请，并明确农用地转用方案内容。三是合并审批事项。合并办理单独选址建设项目用地预审与选址意见书。

问：《条例》在建设用地理管理方面作了哪些规定？

答：为提高土地节约集约利用水平，保障土地的可持续利用，《条例》就建设用地管理作了以下规定：一是明确建设用地要求。规定建设使用土地的，应当符合国土空间规划、土地利用年度计划和用途管制要求，严格执行建设用地标准，并采取有效措施防止、减少土壤污染。二是严格土地利用计划管理。要求各级人民政府加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制，县级以上地方人民政府自然资源主管部门应当将年度建设用地供应总量、结构、时序、地块、用途等向社会公布，以稳定社会预期。三是完善临时用地规定。规定临时用地期限一般不超过二年，建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设临时用地期限不超过四年。

本报北京8月3日讯

嘉兴全力打造法治政府建设示范地 用法治引擎驱动“红船启航地”蝶变跃升



□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 吴旻

在法治文化公园漫步就能接受精神洗礼，在法治驿站里休憩纳凉也能第一时间学法……浙江嘉兴的众多法治文化阵地串联成一条乡间深入法治示范路，“金山银山，法治是靠山”观念深入人心。

作为革命红船启航地，红船精神早已融入嘉兴的血脉，红色成为嘉兴发展不变的底色。如何守好红色“根脉”，用法治引擎驱动嘉兴跨越发展，是嘉兴奋力打造“重要窗口”中最精彩板块的重要议题。

嘉兴市司法局党委书记、局长沈丁华近日向《法治日报》记者介绍说，当前，嘉兴市正以法治政府建设示范地创建为契机，全力擦亮党建高地，长三角一体化发展新增长极、“互联网+”高地、城乡融合发展示范区、绿色低碳循环城市、营商环境最优市、社会治理现代化先行市7张“名片片”，用法治引擎驱动“革命红船启航地”蝶变跃升，跨越发展。

党建引领打造法治高地

作为中国共产党诞生之地，嘉兴深刻认识到法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。嘉兴市委书记张兵在去年全国两会时曾说：“嘉兴作为浙江‘三个地’的典型代表，理应努力成为立法最科学、执法最严格、司法最公正、老百姓法治获得感最强的‘法治高地’，要一体化推进法治城市、法治政府和法治社会建设，把嘉兴建设成为法治建设的示范区。”

2020年12月，第七期“一线锋法·普法先行”领导法治讲堂在桐乡电视台火热播出。桐乡市人力资源和社会保障局长沈建良围绕市人力社保局在“稳就业保民生”方面做了哪些工作、桐乡养老保险运行情况等向观众作了介绍。

上接第一版 如果涉及国土空间规划，还要征求国务院有关部门、地方政府的意见，尽量避免生态保护红线、自然保护区、地方经济建设热点区域和民用设施密级区域。

最后，修订后的军事设施保护法完善了军事设施退出机制。由于军事部署调整，国防军队制度改革，很多军事设施废弃不用了。“在立法修法过程中，尤其到地方调研时，我

上接第一版

7月23日上午，在郑州市内交通中断，多处小区停电停电的情况下，河南省人民检察院组织50多名干警冒雨深入周边社区，与社区工作人员一起开展志愿服务进社区活动，购买饮用水、面包等食品，给行动不便的居民送到家里，电梯因停电无法运行，志愿者们手提肩扛，

嘉兴全力打造法治政府建设示范地

用法治引擎驱动“红船启航地”蝶变跃升

业之家”的小曹仍有些激动。原来，浙江得和科技有限公司开发建设的年产15000吨聚氨酯深冷复合材料生产基地及研发基地建设项目，拿地后仅用3小时便在“企业之家”签订土地出让合同，取得建设用地规划许可证、不动产证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证。“四证齐发”刷新了“拿地即开工”的嘉兴速度。

嘉兴作为长三角一体化的核心区域，浙江接轨上海的桥头堡，为“最多跑一次”改革增添了不少生动的实践。

嘉善县携手长三角生态绿色一体化发展示范区内的上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区，全力打破区域数据壁垒，整合三地政务服务资源，破题示范区政务服务一体化发展。

在此背景下，5月31日，长三角一体化示范区“跨省通办”综合受理服务窗口在嘉善正式启用，窗口融合了全程网办、异地代收代办、多地联办等业务模式，入驻的通办事项逾100项，实现“跨省授权、全盘受理、一窗综合、同城服务”。

“最多跑一次”的实践在各个领域开花结果，“最好不要跑”线上全解决的理念也逐渐深入人心。

这几年，“微嘉园”成了嘉兴居民的掌上“新宠”：193万余人实名注册，月活跃用户1400万人次，居民可以通过学习、报事、议事等行为，获取相应积分兑换奖品，服务，还能通过平台直接向政府反映问题。

拿起手机登录小程序，智能咨询、音视频咨询、在线学法、人民调解、法律援助申请等公共法律服务全业务掌上办理，走进人流密集处的“法超市”，在线法律咨询，法律文书下载、赔偿金额计算，法律援助指引等法律服务不打烊。村（社区）里的智能终端，则为不熟悉手机操作的群体提供律师远程视频交流，为社区矫正对象提供报到、学习、公益劳动等证明服务。

依法行政打造阳光政府

2020年，全县各镇（街道）法治审查机构累计审查行政合同333份，行政决策事项18项，行政规范性文件7件，执法决定1321件。这是嘉善县打造基层合法性审查2.0升级版后交出的答卷。

合法性审查作为政府重大行政决策的“防

火墙”，是依法行政的关键一环，基层合法性审查向下延伸，为依法行政夯实了基础。2017年6月，嘉善县各镇（街道）全部建立法制室，在全省率先开展镇（街道）合法性审查工作。

在确保涉法事务“应审尽审”的基础上，嘉善县通过征求意见、听证论证、专家咨询、聘请专业法律团队等方式提高合法性审查质量，采用召开案审会、执法研判会、执法评议会等形式，破解执法疑难问题。

今年4月，嘉兴市水利局建立重大行政决策目录化管理和合法性审核工作机制。向社会公布的重大行政决策目录根据年度工作任务的增加或变更进行动态调整，并建立决策后评估机制。

据统计，嘉兴市2020年共审核市政府文件102件，提出合法性审查意见350余条；县（市、区）政府、镇政府（街道办事处）制发规范性文件文件309件，实现合法性审查全覆盖。合法性审查是防范风险的“过滤器”，还需要严密有效的监督手段后端发力。

一次关于特种设备安全运行的检查在海口市银泰城展开，综合行政执法队员在商场安全员配合下，检查应急设备的完整性与电梯制动的安全性，一旁有好几位拿着评分表打评分价的法治监督员。

记者了解到，海宁有特邀行政执法监督员16名，法治监督员30名，他们中有“两代表一委员”、人民调解员、人民陪审员、执法监督员、法律工作者从业人员、新闻记者和社区工作者。

来自海口市人民检察院的法治监督员林小芳告诉记者，监督员组建了微信群，有需要监督的行政执法事务就通过“派单”的形式发布，大家根据自己的时间安排报名参加。通过这样动态的监督方式，执法过程更加规范更加阳光透明。

在海盐县，记者看到，针对群众关心、社会关注的热点事项，海盐县制定联动执法监督计划，组织开展日常行政执法监督和“三项制度”、五大领域等专项行政执法监督活动。同时，将执法检查检查纳入年度法治政府建设工作考核评价，加强执法检查的结果运用，对违法行政执法行为制作《行政执法监督通知书》进行督察整改。去年以来，海盐县已制发《行政执法监督通知书》17份，已全部落实整改。

海南对离岛免税商品实行溯源码管理

上接第一版 并依法进行相应处罚。

“实施离岛免税商品溯源码管理，为有关部门在执法过程中查清商品来源、免税经营主体接受社会监督、社会各界参与打私综合治理夯实基础，促进海南离岛免税业态的健康发展。”海南省商务厅一级巡视员姚磊说。

河南政法机关全力打赢防汛抢险保卫战

层一层爬上18楼，汗水顺着脸颊流下，浸透了衣服，把食品分发到每家每户。

河南省许昌监狱干警鄧都正正是许昌市应急救援队的志愿者。7月22日上午，正在轮休的他与其他几名志愿者一起，携带矿泉水、方便

食品，依法缴纳相关税费；“入市”土地使用权再流转的，应当签订书面合同，并书面通知土地所有权人。

在确保涉法事务“应审尽审”的基础上，嘉善县通过征求意见、听证论证、专家咨询、聘请专业法律团队等方式提高合法性审查质量，采用召开案审会、执法研判会、执法评议会等形式，破解执法疑难问题。

今年4月，嘉兴市水利局建立重大行政决策目录化管理和合法性审核工作机制。向社会公布的重大行政决策目录根据年度工作任务的增加或变更进行动态调整，并建立决策后评估机制。

据统计，嘉兴市2020年共审核市政府文件102件，提出合法性审查意见350余条；县（市、区）政府、镇政府（街道办事处）制发规范性文件文件309件，实现合法性审查全覆盖。合法性审查是防范风险的“过滤器”，还需要严密有效的监督手段后端发力。

一次关于特种设备安全运行的检查在海口市银泰城展开，综合行政执法队员在商场安全员配合下，检查应急设备的完整性与电梯制动的安全性，一旁有好几位拿着评分表打评分价的法治监督员。

记者了解到，海宁有特邀行政执法监督员16名，法治监督员30名，他们中有“两代表一委员”、人民调解员、人民陪审员、执法监督员、法律工作者从业人员、新闻记者和社区工作者。

来自海口市人民检察院的法治监督员林小芳告诉记者，监督员组建了微信群，有需要监督的行政执法事务就通过“派单”的形式发布，大家根据自己的时间安排报名参加。通过这样动态的监督方式，执法过程更加规范更加阳光透明。

在海盐县，记者看到，针对群众关心、社会关注的热点事项，海盐县制定联动执法监督计划，组织开展日常行政执法监督和“三项制度”、五大领域等专项行政执法监督活动。同时，将执法检查检查纳入年度法治政府建设工作考核评价，加强执法检查的结果运用，对违法行政执法行为制作《行政执法监督通知书》进行督察整改。去年以来，海盐县已制发《行政执法监督通知书》17份，已全部落实整改。

上接第一版 并依法进行相应处罚。

“实施离岛免税商品溯源码管理，为有关部门在执法过程中查清商品来源、免税经营主体接受社会监督、社会各界参与打私综合治理夯实基础，促进海南离岛免税业态的健康发展。”海南省商务厅一级巡视员姚磊说。

部队官兵一起背沙袋堵决口，待他返回家中，已是次日凌晨1点半。

河南政法干警曹纷纷表示，将以坚强的意志、坚定的决心、顽强的作风，做好防汛救灾、服务保障恢复生产生活秩序，维护社会稳定工作，夺取防汛救灾的最后胜利，全力确保人民群众生命财产安全。

上接本报7月31日二版

□ 本报记者 陈丽平

记者：现阶段，我国地区经济发展仍不平衡，各地军人地位和权益保障财力也不平衡，针对这个问题，法律有没有作出原则性规定呢？

郝万祿：是的，财力是保障军人地位和合法权益落实到位的物质基础，这个问题涉及中央和地方的财政事权和支出责任。中央和地方财政关系是政府间权责划分的基本组成部分，是现代国家治理的重要方面。党的十九届四中全会提出，优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。倡导地位和权益保障所需经费来源渠道多元、情况复杂，实际工作中，这方面的事权与支出责任是根据地区经济社会发展总体格局、各项基本公共服务属性的不同属性以及财力实际状况等因素确定的。本法涉及的军人地位和权益保障事务，总体上属于中央的财政事权，由中央财政安排经费；部分事务属于中央与地方共同事权，由中央和地方共同承担支出责任；还有个别事务属于地方事权，由地方财政承担支出责任。法律依据国防领域中央与地方财政事权和支出责任划分的有关规定，明确军人地位和权益保障所需经费，由中央和地方按照事权和支出责任相适应的原则列入预算。这样规定，旨在界定中央财政和地方财政的保障责任、权利和义务，符合预算规则，强化预算约束，有利于增强军人地位和权益保障所需经费的计划性和连续性，最大限度激活各类保障资源，确保相关经费的有效落实、高效使用。

记者：国防是全民的国防，维护军人地位，保障军人权益需要动员全社会力量，请您谈谈法律在这方面有哪些新规定？

郝万祿：这个问题很好。法律着眼营造尊崇军人的良好环境，发挥法律规范的引领、鼓励、倡导作用，对全社会参与支持军人地位和权益保障工作作出多方面规定，主要有“五个鼓励”：

一是国家鼓励和引导群团组织、企事业单位、社会组织、个人等社会力量，依法通过捐赠、志愿服务等方式为军人权益保障提供支持，并对符合规定条件的社会力量依法给予税收优惠等政策；二是国家鼓励民营医疗机构为军人军属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属就医提供优质服务；三是国家鼓励有用工需求的用人单位优先安排随军家属就业；四是国家鼓励和扶持具备条件的民办学校为军人子女和烈士、因公牺牲军人的子女提供教育优待；五是国家鼓励和支持企事业单位、社会组织和其他组织以及个人为困难军人家庭提供援助服务。这些规定措施，符合国家关于鼓励社会力量依法兴办公益事业的改革走向，有利于调动社会力量参与军人地位和权益保障工作的积极性，提高军人抚恤优待等权益保障质量水平；有利于强化全民国防意识，使关心国防、热爱国防，建设国防、保卫国防成为全社会的思想共识和行为习惯。

记者：按照您介绍的立法思路，在整个法律体系架构中，军人地位是核心和主轴。

请您解读一下本法是如何规定“军人地位”的？

郝万祿：确立军人的法律地位是规范军人权益的依据和逻辑起点，也是整部法立起来的关键。着眼本法立法目的，将军人地位概括为：法律赋予军人的义务和权利，以及由此决定的军人在国家政治生活、经济生活、社会生活中所处的位置。本法所规范的军人地位，涉及军人义务和军人权利两个基本问题，实际上是指军人依法承担的特定义务和享有的特定权益的综合体现。因此，法律规定，军人是中国共产党领导的国家武装力量基本成员，是人民子弟兵，是捍卫国家主权、统一、领土完整的坚强力量，是中国特色社会主义现代化建设的重要力量，并相应规定军人担负的职责使命。在此基础上，法律还对军人政治权利、军内民主权利、军人履职保障、作风纪律要求等作出明确。这样规定，首次在法律中鲜明确立军人地位，深刻揭示了军人地位的基本构成和本质内涵，以法律形式宣示国家的鲜明态度和全社会应遵循的价值取向，可以起到引领全篇的作用。

记者：军人依法履行职责的行为体现的是国家意志，理应受到法律保护。请您谈谈法律在这方面作出了什么规定？

郝万祿：是的，履职保障是职业权益保障的重要内容。我国公务员法、法官法、检察官法等人员类法律，都对工作条件保障、身份保障、培训保障等作出了明确规定。军人职业关系国家安危，军人担负着宪法和法律赋予的捍卫国家主权、安全、发展利益的神圣职责，法律地位重要，使命任务光荣，依法保护军人履行职责的行为显得尤为重要。法律第十九条从三个方面作出规定，既明确了依法保护军人履职行为的基本要素和要求，又与国防法关于现役军人依法履行职责的行为受法律保护的规定保持一致。军人按照国家赋予的使命履行职责，实质上体现的是国家意志，只有受到法律的有力保护，其依法履行职责的行为才具有权威性和强制性。

记者：我注意到，法律设专章规范军人荣誉维护。请您帮我们解读一下法律是如何规定军人荣誉基本内涵的？

郝万祿：荣誉是激励军人为国奉献牺牲的不竭动力源泉。我军的光辉战斗史、建设发展史，就是一部军入崇尚荣誉、珍惜荣誉、创造荣誉的历史。法律设置专章规范军人荣誉维护，既是系统规范军人权益保障体系的需要，也为构建完善军人荣誉体系提供必要的法律依据；既激励军人崇尚荣誉、珍惜荣誉，为国家和人民多做贡献，又能够对全社会的价值追求和精神风范起到引领作用。法律对军人荣誉的基本内涵从两个层面作出规范：

一是从价值认同层面，明确军人荣誉是国家、社会对军人献身国防和军队建设、社会主义现代化建设的褒扬和激励。这样规定，深刻揭示军人荣誉的政治性、崇高性和引领性。二是从功能作用层面，明确军人荣誉是鼓舞军人士气、提升军队战斗力的精神力量。这样规定，深刻揭示军人荣誉是军队建设的重要精神力量，具有鲜明的导向作用、强烈的感召作用和巨大的规约作用。军人荣誉既是军人地位的集中表现，也是军人重要的精神性权益，正是基于国家和社会对军人荣誉的认同和维护，基于军人对荣誉的崇尚和追求，才不断激发着军队的战斗精神和战斗士气。

记者：军人荣誉体现对军人地位和价值的根本认同，需要持续地培植和激发。请您谈谈法律对军人荣誉培育模式是怎么规定的？

郝万祿：你讲得很正确。军人的荣誉不仅需要维护，而且还需要不断创新培育模式。对此，法律作出系统规范：

一是明确军队要加强爱国主义教育、集体主义、革命英雄主义教育，通过教育引导强化军人的荣誉意识，培育“四有”新时代革命军人、锻造“四铁”过硬部队。这样规定，明确了军人荣誉培育的基本途径和目标导向，继承了我党我军立德树人的优良传统，具有鲜明的时代价值。

二是明确国家采取多种形式的宣传教育、奖励激励和保障措施，培育军人的职业使命感、自豪感和荣誉感，激发军人建功立业、报效国家的积极性、主动性、创造性。这样规定，明确了军人荣誉培育要综合运用宣传教育、奖励激励和保障措施等多种形式，把弘扬牺牲奉献精神与强化政策制度激励统一起来，激发官兵献身国防的热情和动力。

三是明确全社会的相关责任，即学习中国人民解放军光荣历史，宣传军人功绩和牺牲奉献精神，营造维护军人荣誉的良好氛围。

四是明确各级各类学校设置的国防教育课程中，应当包括中国人民解放军光荣历史、军人英雄模范事迹等内容。这样规定，要求各级各类学校把我军的光荣历史、军人的英勇事迹等纳入国防教育课程，渗透到具体教学活动中，是确保红色基因代代相传、夯实国防教育基础的迫切需要，具有深远战略考量和现实针对性。法律对构建军人荣誉培育模式作出的这些规定，既传承了我党我军培育军人荣誉的宝贵经验，又创新发展了新时代军人荣誉培育模式。

首次在法律中鲜明确立军人地位

军人地位和权益保障法系列解读 二