

## 说新法

# 保护“耕地中的大熊猫”就是保障国家粮食安全

## 解读黑土地保护法

□本报记者 蒲晓磊

6月24日,十三届全国人大常委会第三十五次会议表决通过了黑土地保护法,该法将于8月1日起施行。

黑土地有“耕地中的大熊猫”之称,保护好黑土地,事关国家粮食安全、生态安全,事关中华民族永续发展。我国的黑土区主要分布在黑龙江省、吉林省、辽宁省大部分地区和内蒙古自治区东部地区,是国家重要粮食生产基地,粮食产量约占全国的四分之一。由于长期高强度开发利用,加上风蚀、水蚀等侵蚀影响,导致黑土层厚度和有机质含量下降,土壤酸化、沙化、盐渍化加剧,水土流失严重,对东北乃至全国的粮食安全和生态安全带来一定风险。

全国人大常委会法制工作委员会经济法室主任岳仲明在接受记者采访时说,黑土地保护法坚持长远保障国家粮食安全的战略定位,明确特殊的保护和治理修复制度措施,为保护好、利用好黑土地这一宝贵的土地资源提供了有力法治保障。

### 遏制耕地“非农化”防止“非粮化”

岳仲明介绍说,制定黑土地保护法着重把握以下几点原则:

坚持长远保障国家粮食安全的战略定位。保护黑土地就是保障国家粮食安全。制定黑土地保护法,落实党中央保障国家粮食安全战略,坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”,立法明确黑土地优先用于粮食生产的导向,实行严格的黑土地保护制度,强化黑土地治理修复,确保黑土地总量不减少、功能不退化、质量有提升,产能可持续,牢牢把住粮食安全主动权。

把行之有效的黑土地保护政策转化为法律规定。党的十八大以来,在实施一系列加强耕地保护、保障国家粮食安全的政策措施基础上,党中央、国务院通过制定东北黑土地保护规划纲要,开展东北黑土地保护性耕作行动,实施国家黑土地保护工程,多措并举,统筹推进黑土地保护工作,取得了良好实效。制定黑土地保护法,总结耕地保护实践经验,把黑土地特殊保护制度以法律形式固定下来。



图为黑龙江安达万宝山乡黑土地上春耕的场景。

CFP供图

加大投入保障,强化科技支撑。黑土地保护工作具有公益性、基础性、长期性,要建设和完善黑土地保护财政投入保障机制,加大对黑土地的资金和项目支持。要加强科技支撑,把握自然规律,综合采取工程、农艺、农机、生物等措施,做到用养结合、因地制宜,综合施策,恢复并稳步提升黑土地基础地力,改善黑土地生态环境,提高黑土地综合生产能力。

建立政府主导、农民为主体、多元参与的黑土地保护格局。保护好黑土地,是四省区人民政府的重要职责,要压实责任,加强考核监督,确保落实。要建立黑土地保护协调机制,加强统筹协调,增强黑土地保护的协同性。要坚持农民主体地位,保护好农民利益,调动农民开展黑土地保护的积极性。要注重发挥市场作用,引导社会力量参与黑土地保护,做到广泛参与、多元共治。

### 国家层面统筹确定保护范围

岳仲明说,在“科学确定本法的适用范围”方面,黑

土地保护法突出重点,明确本法保护的是黑土地所在四省区内的黑土地,并要求综合考虑黑土地开发历史等因素,按照最有利于保护和最有利于修复的原则,在国家层面统筹确定黑土地保护范围,并在黑土地保护规划中进一步细化和明确。同时,注重做好法律之间的衔接,处理好本法与土地管理法、森林法、草原法、湿地保护法、水法等有关法律的关系。

经过长期开发利用和风蚀、水蚀影响,我国黑土地的分布发生了一些变化。如何兼顾黑土地开发的历史和现状,科学合理地确定黑土地保护范围,就显得尤为重要。

岳仲明说,黑土地保护法主要保护的是黑土地。在明确黑土地的保护范围时,不应仅以现状为标准,要综合考虑黑土地开发历史等因素,按照最有利于保护和最有利于修复的原则,在国家层面统筹确定。同时,黑土地所在地级以上人民政府有关部门应当通过黑土地保护规划对黑土地保护范围进一步细化和明确。据此,黑土地保护法规定,国务院农业农村主管部门会

同自然资源、水行政等有关部门,综合考虑黑土地开垦历史和利用现状,以及黑土层厚度、土壤性状、土壤类型等,按照最有利于全面保护、综合治理和系统修复的原则,科学合理确定黑土地保护范围并适时调整,有计划、分步骤、分类别地推进黑土地保护工作。历史上属黑土地的,除确无法修复的外,原则上都应列入黑土地保护范围进行修复。

### 强化考核监督加大处罚力度

岳仲明介绍说,除了科学确定适用范围,黑土地保护法的主要内容还包括加强统筹协调,切实保障国家粮食安全,加强黑土地保护科技支撑,强化基层组织和农业生产经营者的保护义务,建立健全黑土地投入保障制度,强化考核监督等方面。

在切实保障国家粮食安全方面,黑土地保护法将“保障国家粮食安全”作为本法的重要立法目的,落实党中央关于“分类明确耕地用途,严格落实耕地利用优先序”的要求,进一步明确黑土地应当用于粮食和油料作物、糖料作物、蔬菜等农产品生产。此外,本法还与永久基本农田制度相衔接,要求黑土层深厚、土壤性状良好的黑土地应当按照规定标准划入永久基本农田,重点用于粮食生产。

在“强化考核监督,加大处罚力度”方面,黑土地保护法建立考核监督制度,明确国务院对四省区人民政府黑土地保护责任落实情况考核,将黑土地保护情况纳入耕地保护责任目标;要求有关部门依职责联合开展监督检查;有关人民政府应当就黑土地保护情况依法接受本级人大监督。同时,明确任何组织和个人不得破坏黑土地资源和生态环境,禁止盗挖、滥挖和非法买卖黑土。要求国务院有关部门建立健全保护黑土地资源监督管理制度,提高综合治理能力。本法明确,对破坏黑土地资源的违法行为从重处罚,规定违法将黑土地用于非农建设,盗挖、滥挖黑土以及造成黑土地污染、水土流失的,依照土地管理、污染防治、水土保持等有关法律法规的规定从重处罚。

设专章规定全民健身,明确国家实施全民健身战略,推行全民健身计划,促进全民健身与全民健康深度融合。

### 为重点人群参与体育运动提供特殊保障

更加突出保障人民群众参与体育活动的权利,还体现在为重点人群参与体育运动提供特殊保障。

例如,在青少年和学校体育方面,要求学校必须按照国家有关规定开齐开足体育课,将校内开展的学生课外体育活动纳入教学计划,保障学生在校期间每天参加不少于1小时体育锻炼;学校在体育课时,组织病残等特殊体质学生参加适合其特点的身体活动;病残等特殊体质学生的体育科目考核,应当充分考虑其身体状况;幼儿园为学前儿童提供适宜场地和体育设施器材,开展符合学前儿童特点的体育活动等。

国务院参事、中国政法大学法学院院长焦洪昌认为,新法针对青少年体质下降问题,对学校体育锻炼提出刚性要求,提升体育在学校教育中的地位,增加“坚持体育和教育融合”“将体育纳入学生综合素质评价范围”等规定,防止部分学校因重视文化课而忽视体育锻炼的现状,保障青少年体育运动时间,提升青少年体质。

焦洪昌指出,将青少年群体在章名中独立列出,足可以看出国家重视青少年体育权益保护。新增“课外体育活动”“课余体育训练”“开展符合学前儿童特点的体育活动”“体育培训”等条款,对青少年义务教育阶段外的体育教育权利作出明确规定,扩大了青少年体育权益保障维度,强化权利保障力度,从宏观上对青少年德智体美劳全面发展作出新的诠释,让“少年强则国强”更好地从口号变为现实。

现状,以建立适合中国国情的体育仲裁制度。

例如,新修订的体育法明确由国务院体育行政部门设立体育仲裁委员会,制定体育仲裁规则。这一规定内容不仅符合国务院体育行政部门的职责范围,同时由于高效的行政职能,有利于体育仲裁机构的迅速组建以及仲裁制度的迅速落地实施。

### 压实体育行政监管职责

中国政法大学教授、体育法研究所所长袁钢认为,新修订的体育法特别新增“监督管理”专章,是对竞技体育、全民健身、青少年和学校体育、反兴奋剂、体育产业等章节所规定各类体育活动进行体育行政监管的的全面性和总领性规定。

袁钢认为,新修订的体育法新增“监督管理”专章,通过明确体育行政等部门的责任,建立体育行政执法机制,强化各行政部门的协调关系,对于督促相关行政部门依法行政,及时纠正行政许可实施过程中的违法行为,完善行政许可的运行程序,规范体育市场、体育赛事活动、高危险性体育项目和高危险性体育赛事活动的运行具有重要作用。

同时,新修订的体育法进一步明确体育行政管理部门和有关部门体育监督管理的法律责任,特别在“法律责任”专章规定了未经许可举办高危险性体育赛事活动,未及中止体育赛事,不符合安全条件,存在弄虚作假、营私舞弊等行为,未按要求采取风险防范及应急处置预案等保障措施的体育赛事活动组织者的法律责任,以及未经许可经营高危险性体育项目的经营者的法律责任,进一步明确体育行政管理部门对体育市场、体育赛事监管的方式方法,有效提升体育行政监管水平。

# 进一步明确平台经济反垄断相关规则

## 解读新修改的反垄断法

□本报记者 赵晨熙

6月24日,十三届全国人大常委会第三十五次会议表决通过了全国人大常委会关于修改《中华人民共和国反垄断法》的决定。修改后的反垄断法将于8月1日起施行。

全国人大常委会法工委经济法室副主任王翔在接受记者采访时指出,现行反垄断法2008年实施以来,对于保护公平竞争、提高经济运行效率、维护消费者利益和社会公共利益、促进高质量发展等发挥了十分重要的作用。实践证明,现行反垄断法的框架和主要制度总体可行,但随着我国社会主义市场经济的发展,特别是随着平台经济等新业态快速发展,反垄断法在实施中也暴露出一些问题,迫切需要明确反垄断相关制度在平台经济领域的适用规则,加强反垄断监管,进一步完善反垄断相关制度规则。

王翔表示,修改后的反垄断法进一步完善了反垄断相关制度,并把握反垄断法作为基础性法律的地位和反垄断工作的专业性、复杂性等特点,在完善基本制度规则的同时,为制定反垄断指南和其他配套规定留出了空间。

### 完善反垄断相关制度规则

“修改后的反垄断法总结反垄断执法实践,借鉴国际经验,对反垄断相关制度规则作了进一步完善。”王翔介绍说,在垄断协议方面,修改后的反垄断法完善了纵向垄断协议的认定规则,对于经营者与交易相对人达成的纵向垄断协议,经营者能够证明不具有排除、限制竞争效果的,不予禁止。同时,增加了垄断协议“安全港”规则,对于经营者与交易相对人达成的纵向垄断协议,经营者的市场份额低于规定标准并符合其他相关条件的,不予禁止。此外,增加了经营者不得组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助的规定。

在经营者集中方面,修改后的反垄断法完善了对未达到申报标准的经营者集中的调查、处理程序,对于未达到申报标准但有证据证明具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中,国务院反垄断执法机构可以要求经营者申报;经营者不申报的,应当依法进行调查,根据经营者集中审查工作需要,修改后的反垄断法增加了审查期限“停钟”制度。修改后的反垄断法还规定,国务院反垄断执法机构应当健全经营者集中分类分级审查制度,依法加强对涉及国计民生等重要领域的经营者集中审查,提高审查质量和效率。

### 加大对垄断行为惩治力度

修改后的反垄断法明确规定,国家健全完善反垄断规则制度,强化反垄断监管力量,提高监管能力和监管体系现代化水平,加强反垄断执法司法,依法公正高效审理垄断案件,健全行政执法和司法衔接机制,维护公平竞争秩序。

王翔指出,针对反垄断法中反映出的问题,修改后的反垄断法加大了对垄断行为的惩治力度。具体体现在提高了对达成垄断协议、违法实施经营者集中、拒绝阻碍反垄断执法机构调查等违法行为的罚款数额,增加了对达成垄断协议的经营者法定代表人的法定责任,增加规定,对于违反本法规定的,情节特别严重、影响特别恶劣、造成特别严重后果的,国务院反垄断执法机构可以在本法相关规定的罚款数额的二倍以上五倍以下确定具体罚款数额。

### 明确平台经济的适用规则

网络时代下,线上购物、网约车等服务与人们的生活密不可分,修改后的反垄断法进一步明确了反垄断相关制度在平台经济领域的具体适用规则。

根据平台经济领域竞争方式和特点,修改后的反垄断法既有原则规定,比如在总则中规定“经营者不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事本法禁止的垄断行为”;同时也结合具体垄断行为提出细化的规则条款,比如在滥用市场支配地位一章中规定,具有市场支配地位的经营者不得利用数据和算法、技术以及平台规则等从事本法规定的滥用市场支配地位的行为。

“明确平台经济反垄断相关规则,对于促进平台经济规范创新持续健康发展具有重要意义。”王翔说。

# 破解体育事业发展瓶颈难题

## 解读新修订的体育法

□本报记者 蒲晓磊

十三届全国人大常委会第三十五次会议6月24日表决通过新修订的体育法,新修订的法律将于2023年1月1日起施行。

体育法作为我国体育领域的基础性法律,奠定了我国体育法治建设的制度根基,自1995年颁布施行以来,为促进我国体育事业发展,增强人民体质发挥了重要作用。2009年、2016年曾两次对这部法律的个别条文进行了修改,但整体上仍滞后于经济社会新发展阶段,不能完全适应新时代体育改革发展的战略定位,与人民群众日益增长的美好生活需要特别是对体育的需要还存在差距。

在这样的背景下,全面修订体育法显得尤为必要。全国人大常委会法制工作委员会社会法室主任郭林茂在接受记者采访时说,这次体育法修订,坚持实事求是和问题导向,加快构建体育事业新发展格局。一方面,全面总结吸纳体育事业发展重大经验成果,将适应体育事业改革发展需要,经过长期实践证明可行的重要举措固化上升为法律制度;另一方面,针对体育领域的短板弱项,加强顶层制度设计,为引领我国体育事业深入发展提供有力制度支撑,着力破解体育事业发展瓶颈难题。

### 新修订的体育法增设“反兴奋剂”等四个专章

# 补齐制约体育事业发展制度短板

□本报记者 蒲晓磊

6月24日,十三届全国人大常委会第三十五次会议表决通过了新修订的体育法。

全国人大常委会法制工作委员会社会法室主任郭林茂在接受记者采访时指出,新修订的体育法增设四章,分别对“反兴奋剂”“体育仲裁”“体育产业”和“监督管理”作出专门规定,搭建起较为完善的体育法基本框架,有效解决长期以来制约体育事业发展的制度短板难题。

为什么增加这些内容?增加的内容将会对我国的体育事业发展产生怎样的影响?对于这些备受关注的的问题,记者采访了多位参与修法的专家进行解读。

### 体现对兴奋剂“零容忍”态度

近年来,中国持续规范和加强反兴奋剂工作,已然成为全球领域对兴奋剂问题最为重视、成效也最为明显的国家之一。

中国政法大学体育法研究基地主任、中国法学会体育法学研究会副会长马宏俊教授指出,新修订的体育法专门增加“反兴奋剂”专章,明确禁止在体育运动中使用兴奋剂,同时规定,任何组织和个人不得组织、强迫、欺骗、教唆、引诱体育运动参加者在体育运动中使用兴奋剂,不得向体育运动参加者提供或者变相提供兴奋

剂,这体现出对兴奋剂的“零出现”“零容忍”态度。

马宏俊认为,明确规定建立国家反兴奋剂制度和机制,体现出协调统一强力打击反兴奋剂的决心和实际行动,形成相应的治理体系。规定了相关国家行政机关的职责,规定了反兴奋剂的检查制度,明确提出任何单位和个人不得干涉,体现出反兴奋剂机构执法和履职的独立性以及公开、公平和公正的原则。

“在严厉重拳打击兴奋剂违法违规的同时,加强宣传教育,将其作为各级政府体育行政部门的法定职责,教育人们自觉遵守,注重科学研究,提升反兴奋剂的科技含量,推广先进的反兴奋剂技术、设备和方法。在反兴奋剂国际合作方案,以法律的形式庄严承诺国家承担的国际法义务,体现了大国的担当。”马宏俊说。

### 促进体育产业高质量发展

在中国政法大学体育法研究所副所长、副教授姜涛看来,新增“体育产业”专章,是此次法律修订的一个亮点。姜涛注意到,此前在体育法修订草案一审稿中并没有此章内容,而是在修订草案二审稿中新增加的,并最终在立法中得以确立,对促进我国体育产业的发展具有积极意义。

本章共8条,涉及了政府职责、融合发展、工作方针、职业体育、区域协调互动、社会资本投入、专业人才培养、体育产业统计等内容。就具体内容而言,主要是赋予了国家和政府多措并举、支持、鼓励体育产业发展的职责。

施,加大惩罚力度。

### 为广泛开展全民体育运动提供制度支撑

习近平总书记多次强调,要以人民为中心发展体育事业。党的十九大报告、关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议等中央文件也提出,广泛开展全民健身活动。

“这次体育法修订,深入践行以人民为中心的立法导向。人民群众是发展体育事业的参与者和建设者,也应是体育事业发展成果的享有者。坚持以人民为中心,将体育事业发展惠及全体人民,有效满足人民群众的体育需求和促进人的全面发展,是体育法修改工作的出发点和落脚点,也是贯穿始终的重点和主线。”郭林茂说。

郭林茂指出,此次修订把完善保障人民群众参与体育活动的权利作为修法重点,进一步突出体育法的社会法属性。新修订的体育法主要从四个方面作出规定,为广泛开展全民体育运动提供制度支撑:

明确体育工作坚持以人民为中心,以全民健身为基础,普及与提高相结合,推动体育事业均衡发展;规定国家扩大公益性和基础性公共体育服务供给,推动基本公共体育服务均等化,逐步健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共体育服务体系,促进体育资源开放共享;明确推出国家依法保障公民平等参与体育活动的权利;增

### 确保体育仲裁规定落地

新修订的体育法新增“体育仲裁”专章,对体育仲裁的范围、体育仲裁委员会的设立,体育仲裁庭、内部救济、申请期限、裁决效力、裁决的撤销、裁决的执行以及仲裁特别程序等问题进行了纲领性和原则性规定。

中国政法大学体育法研究所副教授、体育法研究基地研究员罗小霜认为,新修订的体育法作为体育法律规范体系的“龙头”,在此次修改中新增“体育仲裁”章节,就是对改变长期以来体育仲裁规定一直未能落地的