

深化土地制度改革 为和美乡村建设蓄势赋能

我国将深入推进全域土地综合整治

热点关注

□ 本报记者 张维

深化土地制度改革，这一党的二十届三中全会的决策部署，又有新进展。

近日，自然资源部制定印发《自然资源部关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》(以下简称《意见》)，对深入推进全域土地综合整治工作提出明确要求，充分发挥全域土地综合整治平台作用，助力建设宜居宜业和美乡村。

“全域土地综合整治是农村土地制度改革的有力抓手，是我部贯彻落实党的二十届三中全会相关改革部署的重要举措，也是一项政策性强、涉及面广、社会关注度高的系统工程。”自然资源部国土空间生态修复司司长王磊表示，将出台实施指南，发布典型案例，指导各地用好相关政策工具包，推动全域土地综合整治工作取得实实在在的成效，努力为和美乡村建设蓄势赋能，进一步增强乡村全面振兴的动力与活力。

完成综合整治规模378万亩

盛夏时节，走进广东省湛江市吴川市长岐镇洪江村，大片整齐的稻田映入眼帘。

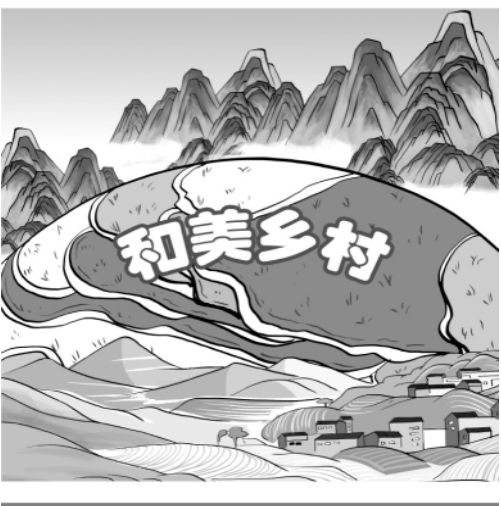
“前些年，这里还是一片沙地，现在已经成了良田。”当地承包户对这里的变化感慨颇深。

这是土地综合整治后的结果。曾经的长岐镇，地块细碎杂乱、地力贫瘠。在耕地集中连片整治项目实施后，原来零散的126个地块整合成17个地块，整治后的地块变成平坦肥沃的水田，未来还将辐射带动周边撂荒地进一步流转复耕，实现了农民增收、村集体经济壮大、撂荒地复耕复种的“三赢”目标。

“广东省地形以山地丘陵为主，耕地后备资源不足，降水多但水资源时空分布不均。在工业化、城镇化快速发展过程中，其耕地面积不断减少，耕地‘破碎化’程度加剧，严重影响耕地集中连片保护和规模耕作，也给重大项目落地和土地成片开发带来困难。”广东省自然资源厅党组成员、副厅长屈家树指出，全域土地综合整治以耕地“数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局更集中”为目标，统筹推进高标准农田建设、垦造水

核心阅读

近日，自然资源部制定印发《自然资源部关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》，对深入推进全域土地综合整治工作提出明确要求，充分发挥全域土地综合整治平台作用，助力建设宜居宜业和美乡村。



田、恢复耕地等项目，推动耕地集中连片整治，逐步解决耕地碎片化问题。此外，全域土地综合整治能有效破解空间布局无序化、土地利用低效化、生态功能退化、区域发展不平衡等问题。

记者从自然资源部了解到，2019年以来，自然资源部部署开展了全域土地综合整治试点，共指导25个省市实施了356个以乡镇为单元的试点，还支持了浙江宁波、福建泉州、广西崇安高速公路沿线等不同尺度56个试点。此外，各地还自行开展了892个以乡镇为单元的试点。截至2023年底，全国1304个试点累计投入资金4488亿元，完成综合整治规模378万亩，实现新增耕地47万亩，减少建设用地12万亩，形成了一系列可推广、可复制的宝贵经验。在保护农耕肌理，留住乡愁，释放发展空间，助力乡村振兴；修复生态基底，提升人居环境；深化制度改革，共享土地红利等方面发挥了重要作用，已成为优

化空间布局、服务乡村全面振兴的重要平台。

新时期土地整治工作新形态

全域土地综合整治是农村土地制度改革的重要内容。

党的二十届三中全会提出，要深化土地制度改革。为贯彻落实这一要求，自然资源部发布《意见》，对深入推进全域土地综合整治作出安排部署。

据王磊介绍，全域土地综合整治是以国土空间规划为依据，在一定区域范围内，统筹推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复等，促进城乡要素平等交换、双向流动，优化农村地区国土空间布局，改善农村生态环境和农民生产生活条件，助推农村一二三产业融合发展和城乡融合发展，助力建设宜居宜业和美乡村的一项空间治理活动。

《意见》的出台，与学习运用“千万工程”经验密切相关。“土地整治一直是‘千万工程’迭代升级的重要平台和抓手，能够系统解决钱从哪里来、人往哪里去、地从哪里出的问题。”王磊说。

《意见》明确，坚持省负总责，由省级制定实施意见或管理办法；县级统筹谋划，合理划分实施单元，鼓励群众全过程参与，科学编制实施方案；依法依规开展项目立项、实施、验收等工作，落实后期管护责任，做好地籍调查和确权登记。其中，对实施单元划分、国土空间规划衔接、实施方案审批等提出具体要求，为各地开展工作提供了清晰路径。

《意见》提出，在保持空间布局总体稳定的前提下，可对土地开发利用方式进行局部微调，统筹优化。具体来说，针对农用地集中连片整治，建设用地整理、自然生态本底保护修复等主要整治内容，明确了整治目标、任务、支持政策和底线要求，并对整治工作中“三区三线”优化微调、城乡建设用地增减挂钩、农村集体经营性建设用地入市等政策运用作出详细规定。

与以往土地整治相比，全域土地综合整治有何特别之处？“作为新时期土地整治工作的新形态，土地整治在不同时期、不同发展阶段，承载和发挥着不同功能，其内涵也随着经济社会的发展而不断拓展。”王磊说，全域土地综合整治是新时期土地整治工作的新形态，主要呈现出不同于以往土地整治的五方面显著特

点：一是更加强调从区域规划角度，对农村一定区域内的国土空间利用进行整体提升；二是更加注重服务城乡融合发展，着力补齐乡村基础设施短板，促进城乡之间要素流动；三是更加注重土地整治平台作用的发挥，通过“土地整治+”等方式，为农村注入新产业、新业态，为乡村振兴提供动力；四是更加注重以人为本，不断满足人民对美好生活的需要，既为农民提供财富收入，也提供更好的生态环境产品；五是更加注重探索在农村空间实施国土空间治理的有效路径，将土地整治作为落实国土空间规划的重要抓手和持续优化空间格局的有效手段。

关注群众权益保障制度设计

全域土地综合整治工作归根结底与广大人民群众利益密切相关。

“《意见》在制定过程中，特别关注群众权益保障相关制度设计，对更好发挥群众主体作用和保护群众合法权益提出了明确要求。”自然资源部国土空间生态修复司副司长李建中说。

据了解，《意见》建立“全流程”的群众参与机制。在确定整治区域环节，对划入实施单元内的村庄，要求在取得村民支持、农村集体经济组织或村民委员会同意后，方可纳入整治区域。在制定实施方案环节，要求切实发挥专业机构、本地村民作用，确保方案体现村民意愿，具有实用性；方案编制完成后，充分征求所涉村庄的村民意见，并取得农村集体经济组织或村民委员会同意。在项目实施环节，对当地群众可直接参与的，鼓励群众以投工投劳等方式参与实施工作；在项目

验收环节，鼓励吸收当地群众代表参与验收，增强认同感。此外，涉及永久基本农田调整的，调整后的永久基本农田位置要及向社会公布，接受群众监督。

《意见》建立“全方位”的权益保障机制。在总体要求上，落实党中央决策部署，坚持农村基本经营制度不动摇，尊重集体土地所有权、土地承包经营权、土地经营权现状，把握好土地经营权流转集中、适度规模经营的度。

在方式方法上，《意见》要求站稳人民立场，尊重群众意愿，维护群众权益，接受群众监督，运用好村民议事决策机制，坚决防范少数人说了算、多数人没代表的问题。

在具体工作上，《意见》坚决维护农民宅基地使用权等不动产权利，对于群众确有需求的可将分散居住、基础设施保障不足或有地质灾害隐患需要的零星房屋引导搬迁到村庄集聚区；涉及村庄撤并的要符合党中央、国务院有关要求，并做好社会稳定风险评估和风险评估；不得违背村民意愿开展合村并居、整村搬迁，严禁违背群众意愿搞大拆大建，强制或变相强制农民退出宅基地，也不得强迫农民“上楼”，拆旧建新中要妥善安置好群众生产生活，涉及拆除群众住房的，要确保先安置、再拆旧；发挥现有土地经营权主体的积极作用，并保障其参与权和合法权益；坚决杜绝为整治而整治、片面追求指标交易，损害农民利益等行为，切实维护群众合法权益。

《意见》还规定了各项政策的底线要求，明确省负总责、市级监管、县乡实施的工作原则，要求建立全过程监管机制，对于实施中出现明显偏差的要及时叫停并督促整改。

“多规合一”国土空间规划体系总体形成

本报讯 记者张维 国土空间规划是统筹各类国土空间开发保护活动的根本依据，是推进美丽中国建设的重要保障。近年来，自然资源部在推动构建生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的空间格局和相关制度建设方面取得了积极成效。

自然资源部国土空间规划局副局长苗晋近日在自然资源部举行的新闻发布会上介绍说，“多规合一”的国土空间规划体系已总体形成。自然资源部贯彻落实《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，整体谋划国土空间开发保护新格局，构建优势互补、高质量发展的国土空间体系，优化完善国土空间可持续发展的“中国方案”并逐级传导落实。

同时，充分发挥主体功能区制度在国家空间治理体系中的关键性作用。自然资源部研究制定新时期深化落实主体功能区战略和制度的相关文件，编制全国主体功能区优化实施规划，推动健全主体功能区配套政策体系，完善主体功能区监测评估和动态调整机制，在严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、

城镇开发边界等国土空间开发保护底线基础上，引导各地立足比较优势有序发展，实现各美其美、美美与共。

优化城乡功能布局 and 空间格局。自然资源部健全城市规划体系，加快构建区域协调、城乡融合、陆海统筹的空间格局，引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。总体规划层面，聚焦“绿色低碳，环境优美，生态宜居，安全健康，智慧高效”总目标，推动城市高质量发展；详细规划层面，坚持分区分类、因地制宜原则，创新详细规划(包括村庄规划)管理方式，积极运用空间设计方法，为城市更新、历史文化保护、社区生活圈建设、乡村特色风貌塑造等提供规划引领；专项规划层面，引导城市建立涉及空间利用的专项规划清单管理制度，强化国土空间规划对各项专项规划的指导约束作用。

此外，推进国土空间治理数字化转型。自然资源部以国土空间规划“一张图”系统和国土空间规划实施监测网络建设为抓手，大力推进“可感知、能学习、善治理、自适应”的智慧国土空间规划建设，提高国土空间治理效率，支撑构建美丽中国数字化治理体系。

互联网平台自治和政府规制

慧眼观察

□ 刘权

作为新质生产力的重要组织者和海量关键生产要素数据的掌控者，互联网平台(以下简称平台)以算法作为技术支撑，显著降低了交易成本，推动了数字经济高质量发展。平台虽由私人设立并运营，却日渐成为大众参与公共活动的重要场所，与公共利益密切相关。平台通过行使自治权，塑造了有组织的“私人治理秩序”，但平台存在滥用自治权的风险，应受到必要的政府规制。

平台自治具有重要价值。首先，平台自治是减少用户行为负外部性的需要。平台内经营者可能通过“刷单炒信”，发布虚假信息、制作网络虚假广告、恶意损害竞争对手等行为，追求自身利润最大化，从而导致自身受益但平台声誉受损、竞争力下降，最终会损害所有平台用户利益。平台自治是保障平台自身良性健康发展的要求，最终有利于促进整个平台经济规范健康发展。

其次，平台自治是弥补数字经济时代政府规制不足的需要。对于传统的线下实体经济，政府可以通过现场检查、产品抽检等方式，对实体店进行直接规制。然而，对于平台经济来说，一个大型平台往往就有成千上万甚至上亿的平台内经营者，由政府对这些平台内经营者进行直接规制变得几乎不可能。

平台在事实上承担着维护数字市场秩序、保障用户权益等公共职能。平台通过制定大量平台规则，维护平台内市场秩序。平台内经营者用户和消费者用户违反平台规则就会受到相应的平台制裁。一个大型平台往往制定有数百甚至上千部平台规则，其规模十分庞大。如果用户违反了平台规则，平台可依规采取相应措施。例如，电商平台可以采取警告、单个或全店商品搜索降权、单个商品搜索屏蔽、商品发布资质管控、商品下架、店铺屏蔽、不累计或删除销量、关闭店铺、查封账户等多种措施。目前，几乎所有平台都建立了在线纠纷解决机制。尽管我国已经在北京、杭州、广州三地设立了互联网法院，但大量的平台内经营者与消费者、平台内经营者与平台之间的纠纷实际上并没有进入法院，而是由平台通过自治机制解决。

尽管平台自治具有重要的现实意义，但也要防止平台滥用自治权。平台自治异化的现实风险，存在

于制定规则、审核商家资质、设定搜索排序、评价信用、保护知识产权、实施惩戒措施等诸多环节。平台可能利用其优势地位，无正当理由强制“二选一”，通过增加各项交易费用，提高供应商成本，导致消费者权益受损。平台可能垄断数据实施杠杆行为，将现有市场支配地位传递到新的相关市场，以获取垄断利润。平台滥用自治权将导致平台的公共性无法实现，必须通过必要的政府规制予以有效解决。

平台并非普通的市场主体，平台治理并非普通的市场经济。平台治理具有公共性，在适用契约自由与意思自治的私法理念、原则、规则时，还应当适当借鉴公法原理，对平台自治进行必要的政府规制。

一是正当程序规制。无论是制定规则还是实施具体管控措施，抑或解决纠纷，平台都应遵守正当程序原则。对用户作出重大不利决定前，平台应当明确告知用户，必要时还应充分说明理由，听取用户的陈述、申辩。平台透明度不仅是保障用户参与权、社会公众知情权的先决条件，也是平台获取公众信任的重要途径。

二是比例原则规制。比例原则也可有限适用于平台，平台相对于用户而言具有支配性的优势地位，其在行使自治权时，不能明显违反比例原则。平台应酌定内容应符合比例原则，设定的具体措施应当具有必要性，且对用户造成的损害应控制在最小限度。例如，平台发现用户违法违规，应当根据具体情况先行采取警告、责令整改、限期改正等较轻的惩罚措施，如果不能达到理想效果，才应考虑进一步采取更为严厉的措施。

三是平等原则规制。平台上存在多种多样的歧视行为，例如平台根据用户的收入水平、性别和地理位置等信息进行“用户画像”，运用算法对不同消费者收取不同的价格。适度的差异化定价是合理的，但平台应公平定价，消除算法歧视，不得利用大数据进行“杀熟”。无论是大型还是中小型平台内经营者用户，无论是大城市还是偏远乡村消费者用户，平台都应一视同仁。

四是对平台自治进行必要的司法审查。对于平台违反基本程序正义和实体正义的行为，用户应有权诉诸法院并获得司法救济。法院可参照运用相关公法原理和公法价值，对平台行使自治权的行为进行适度的司法审查。

(作者系中央财经大学法学院副教授、博士生导师，中央财经大学数字经济与法治研究中心执行主任)

“小切口”做活服务经济发展“大文章” 抚顺行政复议稳企护商有温度

□ 本报记者 韩宇
□ 本报通讯员 杜江宏

对行政复议案件进行“复议后答疑”让企业既化“法结”又解“心结”；建立行政复议代办点，联系点让复议助企的距离拉得更近、做得更实……

近年来，辽宁省抚顺市灵活运用行政复议“小切口”，稳企护商出实招、创新招，用法规范政府边界，做活服务经济发展“大文章”。

实质化解矛盾纠纷

抚顺市某驾驶员培训学校因不服市交通培训管理处作出的调整该公司经营范围的决定，向抚顺市人民政府提起行政复议申请。

在接待过程中，为帮助企业快速有效解决面临的行政纠纷，行政复议工作人员向企业介绍行政复议可以进行案前调解，企业代理人当即表示愿意调解并签订了行政复议案前调解申请书。

经调查，行政机关与企业均存在不当之处，在工作人员多次释法明理下，行政机关主动撤回了其所作出的决定，企业也及时整改补充材料后，恢复了正常经营。案件得到圆满解决，复议调解工作也得到了企业的充分认可。

“我们始终坚持以涉企复议案件调解优先理念，以‘稳企护商’为目标，通过对涉企案件先行调解，发挥行政复议在促进经济高质量发展中的服务性保障性作用，聚焦助企纾困减负，让企业真正感受到抚顺在法治化营商环境建设上的态度和决心。”抚顺市司法局行政复议与应诉二科科长杨玲表示。

畅通复议申请渠道

“讲得很好，知道了维权还有行政复议这个渠道，而

且还有这么多优势。”参加抚顺市司法局前不久开展的“行政复议开放日”活动后，一位企业家代表有感而发。这是抚顺市司法局引导民企依法维权，助力民企发展的一个缩影。

工作中，抚顺市在全省首创行政复议代办点，依托乡镇街道司法所建立了70个行政复议代办点，让偏远地区的企业和商户也能得到优质高效的行政复议服务。今年6月25日，抚顺首家行政复议联系点在抚顺市民营企业家协会正式挂牌成立。

清原满族自治县南口镇十八道岭村的某矿业公司，因不服抚顺市生态环境局的行政处罚向抚顺市政府提出行政复议申请。案件受理后，企业提出想再提交几份新证据，为减少企业往返次数，办案人员指导企业所在乡镇的行政复议代办点完成了证据原件审核工作，节省了企业参与复议的时间和金钱成本。

案件审结后，办案人员发现企业在管理中存在许多漏洞，便深入大山深处的企业，有针对性地为企业管理人员进行法律宣讲，让企业深切感受到行政复议温度，取得了良好效果。

线上线下高效服务

“肖先生您好，这里是抚顺市行政复议办案中心，我们已经收到您公司邮寄的行政复议申请及相关证据材料，我机关已依法立案，请保持电话畅通。”近日，抚顺市行政复议办案中心工作人员收到某公司的行政复议申请邮件后，及时将签收情况告知对方，为企业吃下“定心丸”。

为方便企业申请行政复议，抚顺市完善了现场申

请、网上申请等便民机制。实现线下“一站申请”，在市中心交通便利地点设立办案中心，并将市公共法律服务中心设在同处，为企业提供全链条、一站式精准服务。在抚顺市政府官方网站公开行政复议的地址和电话信息，并实现线上“一网通办”，设立公布“行政复议专用邮箱”，在“抚顺普法”公众号开通申请复议小程序，让企业群众动动手指即可申请行政复议。

同时，为进一步提高行政复议服务企业质效，复议机构开通了“行政复议绿色通道”，对企业实行“容缺受理”，避免出现企业“白跑”“多跑”等情况。实行“行政复议专递”送达法律文书，有效解决行政复议法律文书在途时间长、送达不规范、投递不到位等问题。

政企面对面零距离

“现在开始听证！”近日，随着听证主持人话音落下，抚顺市某重点企业不服行政处罚决定一案的听证会正式开始。

听证会上，双方当事人就案件涉及的证据、依据以及程序进行质证和辩论。行政机关在此过程中意识到其作出的行政行为存在违法问题，主动纠错并与申请人达成和解，行政争议得到实质性化解。同时，行政复议工作人员在复议案件审结后，又对企业“暖心”回访，进行复议后现场答疑，帮助企业全面正确了解行政复议程序。

随着行政复议惠企措施深入实施，稳企护商切口的多点深入，抚顺市先后推出涉企案件听证前置、快速受理、听取专家意见、送法进企业等创新举措。近三年来，涉企案件已实现听证率100%，行政机关负责人参加听证率100%，行政复议案结案了率达75%以上，为企业直接减少损失近80万元。行政复议化解行政争议主渠道作用日益明显，行政相对人的获得感和满意度显著提升。



近日，江苏省南通市通州区消防救援大队组织消防指战员在高温天气下开展百米翻越板障、索降攀登、高空救援等多个课目的强化训练，进一步巩固和提高消防指战员的综合救援处置能力，为今后遂行多样化任务奠定坚实的基础。图为消防指战员训练现场。
本报通讯员 黄明裕 余海洋 摄

