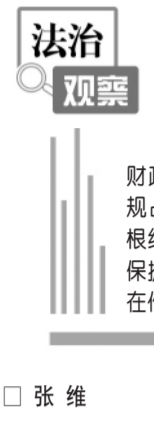




# 依法保护耕地 端稳中国饭碗



法治观察

一些地方为了追求“土地财政”和GDP增速，不惜违法违规占用耕地从事非农建设，归根结底，是重经济发展、轻耕地保护和粮食安全的错误政绩观在作祟

张维

近4万字的篇幅，多达80个违法违规重大典型问题，又见侵占耕地挖湖造景、私建“大棚房”、永久基本农田“非粮化”等触目惊心的现象…… 近日，自然资源部通报了2024年国家自然资源督察发现的80个违法违规重大典型问题，其中4个涉及侵占耕地挖湖造景问题。梳理近几年自然资源部的相关通报，不难发现，耕地保护问题可谓“老生常

谈”。以侵占耕地挖湖造景为例，从2020年开始，每年通报的相关典型案例都不在少数。

众所周知，耕地保护是“国之大事”，事关粮食安全。耕地是我国最为宝贵的资源。最新数据显示，我国耕地总量连续三年实现净增加，耕地面积达到1918亿亩，约占国土面积的13%，牢牢守住了18亿亩耕地红线。但我国人多地少的基本国情，决定了耕地保护工作依旧任重道远。必须把关系十几亿人吃饭大事的耕地保护好，决不能有任何闪失。只有像保护大熊猫一样保护耕地，才能端稳、端牢、端好中国饭碗。

为此，中央三令五申要求采取“长牙齿”的硬措施，并相继出台了一系列耕地保护政策措施，全面压实各级党委和政府的耕地保护责任，以确保守住耕地红线。但此次通报再次暴露出有关地方党委政府耕地保护、生态保护主体责任履行不到位，地方相关部门监管责任、共同责任不落实，监管不力、执法不严等问题。

一些地方为了追求“土地财政”和GDP增速，不惜违法违规占用耕地从事非农建设，尤其在挖湖造景方面，为了显眼的面子工程、政绩工程，做出一些“懂规矩却不守规矩”的事情。值得注意的是，很多类

似问题都是由地方政府主要负责人决策主导的。归根结底，是重经济发展、轻耕地保护和粮食安全的错误政绩观在作祟。

与此同时，耕地保护乱象背后的腐败和作风问题也不容忽视。2023年，中央纪委就曾印发《关于开展乡村振兴领域不正之风和腐败问题专项整治的意见》，把坚决惩治耕地保护等战略举措落实中的腐败和作风问题作为工作重点，督促各级纪检监察机关监督推动有关职能部门和地方强化监管、加大整治力度，深挖彻查耕地保护乱象背后的责任、腐败和作风问题。

此外，失管失察以及人情世故的“侵蚀”也是导致违法违规的原因之一，这在农村乱占耕地建房等问题上体现得尤为明显。

毫无疑问，无论哪种情况，最终都将受到严肃追究。发现问题是起点，整改落实是关键。国家自然资源督察机构将持续跟踪督促问题整改，确保做好“后半篇文章”。此前国家自然资源督察机构就曾提出，对于重大典型违法案件，各派驻地方的国家自然资源督察局要将整改作为重点任务，对发现的逾期不整改、整改推进不力、顶风违建或整改弄虚作假等行为，采取公开通报、警示约谈、移交纪检监察

机关等措施。

对违法占用耕地乱象要做到该立案的立案，该查处的查处，该移送的移送。但更重要的是，要举一反三，分析原因、堵塞漏洞，完善机制，坚决遏制此类问题继续发生。

首先，地方政府要树立正确的政绩观。地方党委政府负责人应从群众需求出发，把钱用在刀刃上，以务实之举凝聚民心，不断回应人民群众对美好生活的向往，要明白赢得老百姓的口碑才是最大的政绩。其次，要建立健全更加科学严密的耕地保护制度体系，继续落实好“长牙齿”的硬措施，让违法者没有空子可钻。在执法方面，则要充分运用信息化手段，发挥大数据、人工智能、遥感监测等先进技术的作用，加强对违法违规问题的日常动态监测。

最后，要发挥各类监督尤其是纪检监察监督的作用，督促地方党委政府及相关部门认真履职尽责，严肃查处耕地保护中存在的监管不力、失职渎职、不作为、乱作为、慢作为等问题，深挖彻查违法违规占用耕地背后的腐败问题，为守住18亿亩耕地红线、端稳中国饭碗提供有力保障。 (作者系本报记者)



## 为吏之道

姬黎明

1975年12月，湖北省云梦县睡虎地发掘出12座战国末至秦统一时期的墓葬，其中11号墓中出土了1155支秦代竹简。这些秦简整理分为10篇，大部分内容是秦律。11号墓主人名叫喜(公元前262年-公元前217年)，是一个地方司法官吏，他对法律的热爱至死不渝。与秦律一同埋葬的还有《为吏之道》，它是官吏应当遵循的行为规范，是对官吏思想和行为的原则性要求。《为吏之道》连同其他秦简内容，展示了秦朝法律的真实面貌和灿烂的中华法制文明，引发了世人的不断思考。

《为吏之道》对官吏的第一位要求是“忠”，这是中国封建社会对官吏的一种重要制度安排，体现了郡县制取代宗法分封制后官吏与君主之间关系的深刻变化。《为吏之道》明确提出，“凡为吏之道，必精洁正直，慎谨坚固，怀忿无私，微密纤察，安静毋苛，审当赏罚”。书中将作为吏的原则要求概括为“五善”，其中第一善就是“忠信敬上”，认为“君怀臣忠，政之本也”，把忠君和爱国融为一体。相比于春秋战国以来的各国变法，秦国的商鞅变法最为彻底。秦国力推郡县制，郡县的官吏由国君派出，直接听命于国君，完全不同于宗法制度下诸侯的家臣，打破世卿世禄制。权力来源于君王，自然要忠于君王，对君王负责。郡县制使分封制下分散的权力高度集中于中央，极大地增强了秦国的国家能力，特别是战争动员力和国家治理效能。这种制度在当时来讲，无疑是一种先进设计。同时，它对官吏的忠诚度和执行力提出了更高要求，人与制度相匹配，政权才能长治久安。

《为吏之道》对官吏不仅有法律方面的要求，还有思想道德方面的要求，说明儒家思想对秦律产生了一定影响。上升时期的秦律未必就“专任刑罚”。《为吏之道》要求官吏既要坚持法律原则，严格执法，又要宽厚，仁慈爱下，明确提出了许多与儒家经典相近思想和要求，如“毋喜富，毋恶贫，正行修身，祸去福存”，等等。一提起秦代，人们往往会联想到刑罚苛法。而《为吏之道》有许多儒家并存的、德刑共治的内容，难能可贵。这说明战国后期各学派相互影响、相互渗透，秦统治者为了统一天下，吸收各家为己所用，表现出了新兴政权的进取和包容。

《为吏之道》坚持任法与任人并重，体现了明主治吏而后治民的治国策略。推行任法而治的秦统治者十分注重治吏，秦律很大一部分是管理官吏的行政法律。云梦秦简中的《置吏律》(效律)《法律答问》等，具体规定了官吏的荐举、任免、考核、监察和奖惩，凡政绩优秀者，赏罚；恶劣者考核不合格者，不仅贬处本人，荐举人和上级官吏也要连带罪责。《语书》还是以是否“明法律令”来区分良吏和恶吏。秦对官吏的考核和监察重在明法，守法和执法上，是以法治吏、以法制权的早期探索实践，一定程度上说，标志着中国文官制度开始形成，也推动形成了中华法系文明法治与治吏紧密结合的基本特征。

喜，一个小小的司法官吏，视法律如生命，把法律作为伴随品与自己生死相伴，不仅生动诠释了“为吏之道”的精神内核，而且为我们保留了弥足珍贵的秦代法律资料。从这些第一手资料中，隐约可见秦之所以统一六国的制度优势和人为因素。这样的小人物，足以让人敬佩，永载史册。

(作者系中央财经大学法学院教授，中央财经大学数字经济与法治研究中心执行主任)



## 善治沙龙

马亮

前不久，国务院发布的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》(以下简称《行动计划》)提出实施现代化都市圈培育行动，其中特别提到要提升城际通勤效率，强化产业分工协作，加快市场一体化建设和推进公共服务共建共享。

培育发展现代化都市圈是破解我国城镇化问题的重要途径，也是实现以人民为中心和以人为本的新型城镇化的必由之路。当前，不少超大特大城市面临人口拥挤、交通堵塞等“大城市病”，需要疏解产业和人口。与此同时，这些大城市周边的中小城市和小城镇却遭受“虹吸效应”，面临“吃不饱”等难题。为此，《行动计划》提出培育一批同城化程度高的现代化都市圈，引导大中城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。

都市圈往往是基于地理位置和产业分工自然形成的，而城市治理的行政藩篱容易导致原本应该发展起来的都市圈被人为割裂。尽管目前一些城市之间交通物流方面的硬件基础设施基本实现互联互通，但城市之间的市场一体化和公共服务共建共享还有待进一步提升的空间。从政府加强市场监管和提供公共服务的角度看，都市圈打造需要更多强调统筹协调、统一标准和资源共享。

当前，许多城市普遍陷入“抢人大战”，各地政府不遗余力招商引资，做大做强本地产业链。在这样一种“以自我为中心”的发展观下，很难培育“你中有我或我中有你”和“一荣俱荣一损俱损”的都市圈共同体。此外，超大特大城市与中小城市、小城镇在一体化和同城化方面往往缺乏同频共振的有效机制。如果单纯由中心城市作为“老大哥”来推动都市圈培育而周边地区缺乏博弈话语权的话，很可能造成“大树底下不长草”的尴尬局面，大城市也难以辐射带动周边地区协同发展。面对这些情况，《行动计划》提出建立健全省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的都市圈同城化推进机制，推动准入标准、市场监管和要素市场等方面的一体化。

由于都市圈往往是跨市域乃至跨省界的，其培育也需要更高层次的制度性突破。对此，可以设立全国都市圈培育发展委员会或领导小组，以都市圈为单位对各地进行监测评估，推进都市圈政策创新，协调解决都市圈培育面临的制度性障碍。与此同时，可以参考自由贸易试验区等功能区的做法，建立“揭榜挂帅”和“赛马”机制，不断鼓励各个都市圈培育地区进行政策创新，并将相关经验在全国推广。

在组织实施方面，《行动计划》提出要完善实施推进机制并加强监测评估。这是因为都市圈就像一个生态系统，每个城市各不相同却能够错落有致、求同存异。如果城市之间相互“挖墙脚”，甚至“以邻为壑”，那么就难以形成良性互动和一体化发展的格局，也无法实现都市圈的可持续发展。为此，要重构都市圈内城市党政领导班子政绩考核的“指挥棒”，扭转领导干部的政绩观，使政府施政的关注点从本地区的经济社会发展更多转向都市圈的整体发展。比如，要更多考核都市圈的一体化进程和协调发展情况，关注各地对都市圈培育的贡献度，而不是仅仅围绕各个城市的自身发展考核排名。

此外，《行动计划》提出创新产业协作，利益共享，指标转移等激励机制，便利人才、企业的跨区域流动。这是因为不少城市对迁出企业横加阻拦，对人口迁出施加影响，担心自己的优势公共服务资源外流。但是，都市圈培育归根结底要以人为本，因此要充分赋予企业“用脚投票”和市民“用手投票”的权利，使其能够对都市圈发展进行评价并自由流动，并据此加快相关政策改革。如果各类生产要素无法自由流动，企业和人口面临高昂的交易成本和行政负担，那么就很难实现都市圈内资源的高效配置。

因此，要特别关注企业和人口流动面临的“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”，切实破除“隐性壁垒”。可以参考“接诉即办”等机制，考虑设立企业和市民诉求办理“直通车”，使他们有关都市圈培育的诉求和建议能够得到及时回应和有效解决。同时，要对一些人为阻挠人才和企业自由流动的典型案例进行曝光，形成强有力的震慑效应，引导各地积极推进都市圈培育。

(作者系中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院教授)



## 热点聚焦

刘权

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确要求“完善市场准入制度，优化新业态新领域市场准入环境”。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善市场准入制度的意见》(以下简称《意见》)，对完善市场准入制度作出了前瞻性的系统部署，其中一项重要内容就是“优化新业态新领域市场准入环境”。

新业态新领域，是培育新质生产力的重要阵地。发展新业态新领域有助于摆脱传统经济增长方式和生产力发展路径，形成新质生产力。新业态新领域的一个重要特点就是不确定性大，很容易被以防范风险为由设定严格的市场准入条件。然而，不必要的市场准入，不仅会严重束缚市场活力，不利于充分的市场竞争和新质生产力的发展，而且容易诱发行政审批腐败。企业可能利用寻租手段不当获取相应许可，破坏公平竞争的市场秩序，对市场创新产生扭曲性影响。

新业态新领域最有可能出现颠覆性创新，对加快发展新质生产力意义重大，亟须优化市场准入环境。对此，《意见》要求大幅减少对接管主体的准入限制，提出聚焦深海、航天、新型能源、人



## 优化准入环境促进新业态发展

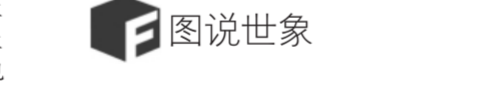
工智能、信息安全等十大新业态新领域，分领域制定优化市场环境实施方案，推动生产要素创新性配置，提高准入效率。

当然，优化新业态新领域市场准入环境，并不是放任不管，而是要实现有效市场和有为政府的更好结合。新业态新领域发展速度快，发展潜力大，但也容易引发一些问题。例如，人工智能的创新会影响更大的人群规模，更广的地域范围和更多的产业类型，一旦规范不足，就可能造成产业链瘫痪或导致严重的系统性安全风险。由于资本具有逐利的本性，如果任由某些新业态新领域无序发展，很可能对个人权利、经济运行安全甚至国家安全造成难以弥补的损害。

为更好促进新质生产力发展，政府首先应当积极引导新业态新领域发展。《意见》提出“标准引领、场景开放、市场推动、产业聚集、体系升级”的原则和路径，将“标准引领”置于首位。这是因为，没有标准的引领，新业态新领域的发展就可能偏航。对于一些重点的新业态新领域，应当优先完善标准体系。《意见》还提出实施前沿技术领域创新成果应用转化市场准入环境建设行动，率先推动海陆空空间智能无人体系应用和标准建设。由于互联网时代的数字科技打破了地域和国界限制，标准制定也不应限于国内。为此，《意见》明确提出选取电子信息、计算机科学、深海等领域，推动重点企业、研究机构等创新单元和有关地方建立相关领域全球前沿科学研究协同模式，

积极参与国际市场准入规则和标准制定，这样也能更好地提升新业态新领域的国际竞争力。而为了促进新业态新领域创新，并减少相应的风险，应落实包容审慎监管。《意见》既重视发展，也强调安全，要求“宽进严管”“监管有力”，建立与市场准入相适应的监管模式，提升市场综合监管能力和水平。新业态新领域具有迥异于传统业态的新特点，需要新型的监管。旨在追求效率与安全动态平衡的包容审慎监管，契合了新业态新领域的发展特点。我国“十四五”规划要求“对新业态新业态实施包容审慎监管”。《优化营商环境条例》也明确规定“对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管”。因此，应当根据包容审慎的监管要求，给予新业态新领域必要的发展时间与试错空间，选择重点地区开展放宽市场准入试点，并根据公共风险大小适时适度干预。

优化新业态新领域市场准入环境，是构建高水平社会主义市场经济体制的重要举措。党的二十届三中全会《决定》提出，必须更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既“放得活”又“管得住”；只有放管结合，既大幅减少对经营主体的准入限制，又对新业态新领域开展有效监管，才能营造良好的公平竞争环境，从而更好地激发经营主体活力，助力新质生产力的发展。(作者系中央财经大学法学院教授，中央财经大学数字经济与法治研究中心执行主任)



## 图说世象

近日，一男子冒充特务在路口巡逻，向过往行人罚款要钱，被警方当场抓获。经查，该男子之前从事保安工作，收集了仿制警用服装和标识以便作案。为避免露馅，其每日凌晨4点到早晨7点出门行骗，在多个小区盗窃。目前，该男子已被依法刑事拘留。

点评：“李鬼”扮“李逵”，终有露馅的时候。冒充特务招摇撞骗，不仅损害群众利益，也有损人民警察的形象，对于此种违法犯罪行为，应当依法严惩。 文/易木



漫画/高岳



## 法律人语

夏洋

在全球科技竞争日益激烈的背景下，知识产权已成为企业核心竞争力的重要组成部分。前不久，国家知识产权局联合教育部、科技部、工业和信息化部等部门发布了《关于推进重点产业知识产权强链增效的若干措施》(以下简称《若干措施》)，既是响应党中央、国务院关于提升产业链供应链韧性、安全水平和竞争力要求的重要部署，也是落实国务院办公厅印发的《专利转化运用专项行动方案(2023—2025年)》的具体举措。

近年来，我国企业在关键技术领域不断取得突破，从“跟跑”到“并跑”再到“领跑”，科技创新不断助推产业升级；集成电路、人工智能等新兴产业蓬勃发

展，新能源汽车为全球汽车产业增添新动力……企业是产业发展和科技创新主体，更是知识产权产出和转化主体，提升企业知识产权工作水平，发挥好知识产权制度供给和技术供给双重功能，推动创新链产业链深度融合的重要途径和必然举措。

目前，我国重点产业企业的知识产权工作仍面临一些问题，如关键核心技术领域专利布局水平有待提升，知识产权国际竞争力偏弱，海外风险防范意识有待进一步增强等。此次发布的《若干措施》，从强化创造、加速转化、协同发展、保障安全等方面提出了企业知识产权工作的重点任务，正是为了帮助企业更好地应对上述挑战，推动重点产业实现高质量发展。

强化知识产权创造，提升企业核心竞争力。知识产权是企业参与市场竞争的重要武器，企业必须高度重视知识产权的创造工作，加大研发投入，培育一批基础性专利和高价值专利组合。同时，应充分利用专利导航等工具，对产业创新发展趋势进行精准研判，为技术研发提供有力支撑。此外，《若干措施》还鼓励

企业参与国际技术标准制定，这有助于提升企业的国际话语权和影响力。

加速专利产业化进程，扩大企业规模效益。专利的产业化是企业实现知识产权强链增效的重要途径。企业一方面应依托高校和科研机构的存量专利资源，推动可转化的专利资源向重点产业加速转化。另一方面，应充分利用各类平台资源，实施一批重点领域专利产业化项目并健全专利产业化促进机制。此外，《若干措施》还鼓励企业探索专利开源等开放式创新和知识产权运用新模式，这有助于企业降低创新成本，提高创新效率，加快科技成果的产业化落地。

构建产业知识产权协同发展机制，优化创新发展生态。在全球化背景下，企业之间的竞争已不再是一企业间的竞争，而是产业链之间的竞争。企业必须加强与其他产业链主体的合作，共同构建知识产权协同发展机制。为此，企业可以牵头建设产业知识产权运营中心，为产业链上下游企业提供专利信息分析、专利导航、转化对接等服务。同时，可以组建产业知识

# 以知产强链增效提升产业竞争力

## 不容“幽灵外卖”危害食品安全

近日，央视曝光了一批租借执照开店，在平台上用假地址、假照片成为热销高分店铺的“幽灵外卖”。同时还曝光多家外卖店铺存在食品安全问题，甚至有评分4.7、月售3000单的猪脚饭外卖店和废品回收站开在一起。

这些无证经营、卫生条件堪忧的黑心餐馆通过虚假注册，在外卖平台上堂而皇之地兜售食物，严重威胁着每一位食客的身体健康。从法律上讲，“幽灵外卖”涉嫌消费欺诈，不仅侵犯消费者的知情权和公平交易权，而且扰乱市场秩序，租借、伪造营业执照更是涉嫌违法犯罪。

民以食为天，食以安为先。只有及时堵住网络餐饮监管漏洞，外卖平台方主动承担起管理责任，才能消灭“幽灵外卖”，确保外卖食品安全防线不被蚕食。(潘锋印)

(作者单位：华东政法大学)