

# 从试点改革迈向依法改革

——写在新土地管理法及房地产管理法诞生之际

首次对征地的公共利益进行明确界定、取消集体建设用地不能直接进入市的限制、规定政府不能强迫农民退出宅基地……2019年8月26日，十三届全国人大常委会第十二次会议表决通过关于修改土地管理法、城市房地产管理法的决定。党中央农村土地制度改革的决策和试点的成功经验，正式上升为法律，试点改革迈向依法改革、全国铺开。

## “三块地”改革：创新实践上升为法律

新修改的土地管理法，把农村“三块地”改革的成功经验全部吸收到土地管理法，在农村土地管理方面做出了多项创新性的规定。

“农村土地制度改革，牵一发而动全身，必须审慎稳妥推进。”自然资源部法规司司长魏莉华说，2014年底，中央印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地改革试点工作的意见》，在全国部署农村土地制度改革试点工作。由于试点突破了土地管理法和城市房地产管理法有关规定，2015年2月全国人大常委会通过授权决定，授权国务院在33个试点县行政区域内暂停实施土地管理法的5个条款、城市房地产管理法的1个条款。“试点地区在党中央的坚强领导下大胆探索，勇于实践，农村土地制度改革取得了明显成效，也为土地管理法修改奠定了坚实的基础。”

新土地管理法，把农村土地制

度改革试点经验上升为法律，做出了多项创新性的规定。如在土地征收方面，首次对土地征收的公共利益进行明确界定，采用列举的方式，对军事外交，政府组织实施的基础设施建设、公益事业、扶贫搬迁和保障性安居工程，以及成片开发建设等六种情况确需征地的可以依法实施征收；在集体经营性建设用地入市方面，取消了集体建设用地不能直接进入市场流转的限制，为城乡一体化发展扫除了制度性的障碍，成为这次土地管理法修改最大的亮点；在宅基地方面，增加了户有所居的规定，允许已经进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地，但地方政府不能强迫农民退出。

“人多地少是我们的基本国情，广大农民都对土地十分珍视，我们任何一项改革一项立法都要把农民的土地权益维护好、实现好、发展好，因此在土地管理法修改当中将保护农民利益作为基本原则和重要目标，完善了很多方面的制度。”全国人大常委会法制工作委员会经济法室副主任杨合庆对笔者说。

## 三条控制线：基本农田保护2.0版

新土地管理法，“永久基本农田”取代了原来的“基本农田”，被形象地称为中国基本农田保护2.0版，并将通过编制统一、全新的国土空间规划，形成生态红线、永久基本农田、城市开发边界三条控制线的整

体管控框架。

“从基本农田到永久基本农田，不是简单的文字修改，而是理念的重大转变，体现了对基本农田永久保护的核心理念。”魏莉华说，党中央强调，耕地是我国最为宝贵的资源，强调“两个决不能”，已经确定的耕地红线决不能突破，已经划定的城市周边永久基本农田决不能随便占用。党的十九大报告也明确提出，要完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的划定工作。“按照党中央、国务院的部署，我们已经完成了2887个县级行政区域永久基本农田的划定工作。”

据介绍，新土地管理法在第35条明确规定永久基本农田经依法划定后任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途，要求永久基本农田必须落实到地块，纳入数据库严格管理。同时，原来土地管理法要求各省、自治区、直辖市必须把80%以上的耕地划入永久基本农田，具体的划定的比例由国务院根据各省、自治区、直辖市实际情况来确定，使这部法律的规定更加符合实际。“保护耕地，保护永久基本农田，是我们土地管理法的核心和宗旨之一，也是在这次修改过程中坚持的一项基本原则。”魏莉华对笔者说。

## 从法律到实践：改革永远在路上

从全国33个县级改革试点，到内地31个省区市全面实施，新土地

管理法颁布实施后，农村土地改革的广阔前景值得期待，来自实践的法律，要到实践中进一步检验。

“本次法律修改采取积极稳妥的态度，将看得准的问题、改革实践证明可行的做法上升成为法律，对一些一时看不准、不成熟的做法，还继续开展试点，特别是要加大土地制度综合性改革措施力度，为改革于法有据提供更多的实践经验和立法基础。”程立峰委员说。

法律颁布之后，就是实施。首先需要组织好法律的学习和宣传。农村土地制度事关国民经济发展和农民切身利益，这次法律修改是将中央关于土地制度改革要求和试点地区制度性成果经法定程序转化为法律，试点地区的做法经验将成为全国普遍实施和执行的法律制度，因此正确理解、执行尤为重要。特别是要加强对基层干部的学习培训，对广大农民的宣传普及，让广大农民真正了解和体会到中央土地制度改革的成效和国家法律赋予农民的权利。

山水林田湖草是一个生命共同体，新土地管理法的实施要注重与相关法律和改革措施的衔接。“这次土地管理法和城市房地产管理法是同步修改，并且与刚刚修改的农村土地承包法作了衔接，强化了对永久基本农田的保护，明确了土地利用总体规划和国土空间规划的关系，建议在实施中要同步推进这几部法律和改革措施，形成法律的合力。”程立峰说。（新华社 王立彬）

# 看“法”

## 新土地管理法多个“首次”传递民生温度



8月26日，十三届全国人大常委会第十二次会议表决通过了关于修改土地管理法的决定。新土地管理法将此前多地关于“三块地”（农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地）改革的试点经验吸纳进来，把一些实践上升到了法律层面。农村土地改革涉及亿万农民切身利益、关乎国计民生。新土地

管理法作出了多项创新性的规定：首次对土地征收的公共利益进行明确界定；首次明确了土地征收补偿的基本原则是保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障；完善了土地征收程序，把原来的批后公告改为批前公告；地方政府不能强迫农民退出宅基地……

这些“首次”有针对性地明确了

现有土地制度中一些模糊的概念，切实维护了农民的土地权益。比如，宪法规定国家为了公共利益的需要可以对土地实行征收或者征用并给予补偿，但没有对公共利益范围进行明确界定，加之集体建设用地不能直接进入市场，使土地征收成为各项建设使用土地的唯一渠道，导致征地规模不断扩大。新土地管理法在总结试点经验的基础上，采用列举的方式，对于哪些是公共利益可以动用国家征收权作了明确界定。

这些“首次”从法律上为被征地农民构建了一个更加完善的保障体系。新土地管理法首次将2004年国务院28号文件提出的“保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”的补偿原则上升为法律规定，并以区片综合地价取代原来的年产值倍数法，在原来的土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费的基础上，增加对农村村民住宅补偿费用和被征地农民社会

保障费用的规定。这些创新性的规定在赋予农民利益的同时，还落实了他们的多项权利，给他们吃了“定心丸”。

此外，新土地管理法考虑到农民变成市民真正实现城市化是一个漫长的过程，规定允许已经进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地。如果农民不愿意退出宅基地，地方政府不能强迫其退出宅基地，必须是在自愿有偿的基础上。

值得一提的是，土地管理法此次修改，最大的创新和亮点在于改变了过去农村的土地必须征为国有才能进入市场的问题，为集体建设性用地入市打开了一条道路。

农村土地制度改革涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，牵一发而动全身，必须审慎稳妥推进。新土地管理法的这些“首次”和多项创新，在审慎中有针对性地保护了农民切身利益，传递出的是民生温度。 杜鑫

## 安徽：网络安全“一案双查”铲除犯罪“土壤”

新华社合肥9月3日电（记者 陈诺）既打击涉网犯罪，更要铲除“滋生”犯罪的网络“土壤”。记者从安徽省公安厅了解到，“净网2019”专项行动开展以来，当地警方推动网络安全“一案双查”工作机制，依法行政查处45家互联网服务提供者，检查互联网服务提供者9773家次，依法查处4471家。

据介绍，“一案双查”即在对网络违法犯罪案件开展侦查调查工作时，同步启动对涉案网络服务提供者法定网络安全义务履行情况的监督检查。今年7月，安徽省阜阳市公安机关破获一特大侵犯公民信息案，警方启动“一案双查”机制，查出5家涉案互联网服务公司存在未建立健全用户信息保护制度、违规收集公民个人信息、未经收集者同意向他人提供公民个人信息等行为，警方依法对该5家公司予以行政处罚，并责令其关闭非法网络平台、停业整顿。

该省同时加强网络安全违法违规行为的整治，强化网络空间违法违规信息清理整治。目前，当地警方对29家违法问题突出的网络应用平台挂牌督办整治，共发现屏蔽清理境内网上各类违法信息18万余条。

## 福建：对涉电信网络犯罪者限制入网

新华社福州8月31日电（记者 王成）福建省通信管理局与省公安厅最近联合出台《福建省涉电信网络新型违法犯罪不良信用通信网用户管理意见（试行）》，对涉电信网络犯罪者限制入网。

意见规定，对不良信用通信网用户按涉案情况采用三级管理，限制周期分别为5年、2年、1年。此类用户在限制周期内，无法办理通信产品新入网业务，只可保留一个手机或固话号码，且不能注销后重新办理号码。

记者注意到，福建警方在近期侦办的多起电信诈骗、网络赌博、洗钱等电信网络新型犯罪中，都查获了大量手机卡。通过线上渠道交易得来的手机卡，已成为不法分子的重要作案工具。办案民警介绍，目前包括银行卡、U盾、身份证、手机卡在内的“四件套”，在网上一手售价近千元。

意见所称的“涉电信网络新型违法犯罪不良信用通信网用户”，是指使用电话、短信、互联网等信息传输媒介实施涉嫌诈骗、妨害信用卡管理、侵犯公民个人信息、洗钱等违法犯罪的人员。不良信用用户来源的依据包括：设区市及以上公安部门认定的涉嫌涉案犯罪人员、通信工具登记人员，以及工信部、公安部通报的涉嫌犯罪通信工具登记人员。

根据意见，福建省将创建涉电信网络新型违法犯罪不良信用通信网用户管理系统，为监管部门、各基础电信企业、移动转售企业提供不良信用记录收集与查询服务。

## 江苏：15类人员无需证明可享法律援助

新华社南京9月1日电（记者 赵久龙 朱国亮）记者从江苏省司法厅获悉，江苏试点法律援助证明事项告知承诺制，农村“五保”对象等15类人员无需提供特殊身份证明和经济困难证明，可直接获得法律援助。

据了解，15类人员包括农村“五保”对象、社会福利机构由政府供养的人员、无固定生活来源的重度残疾人、正在享受最低生活保障待遇人员、领取设区市及县总工会发放的特困职工证、依靠抚恤金生活的人员、建档立卡贫困户家庭成员、接受政府临时救济人员、申请人因民事讼获得人民法院司法救助的人员、一年内因经济困难申请并获得法律援助的人员、见义勇为人员等。

据介绍，江苏各地司法部门在办理试点项目时，告知申请人相关内容并提供告知文书，申请人选择采用告知承诺书代替提交证明材料的，填写承诺书并签字或盖章确认后，视为申请人已向司法行政机关提供相关材料。

# 警察蓝的“红色初心”

## ——邛崃市高何镇派出所传承红色精神真情为民谱新篇

张正远 本报记者 胡桂芳



将被困群众转移到安全地带

在四川省成都市唯一革命老区高何镇这片红色土地上，驻守着一支坚守红色初心，真情为民服务的警务队伍，他们维护公平正义，守护一方平安，以对党的无限忠诚和担当，将84.725平方公里的辖区建设成了秩序好、发案少、社会稳定、群众满意的红色平安小镇。

近日，记者采访了被四川省公安厅评为“万警进万家”亲民助民活动先进集体的高何派出所（以下简称“高何所”），记录其立足红色资源，将创新警务模式与社会治安管理深度融合的先进做法。

## 党建引领 凝聚力量捍卫公平正义

80多年前，红军在进驻高何镇的112天中深入发动群众，组建农民武装，受到土豪劣绅，传播共产主义思想，受到了人民群众的热爱和拥护。

9年前，为了更好地管理高何镇的治安工作，守护一方百姓，高何所成立了。9年的时间里，高何所始终依托红色资源，传承和发扬红军精神，争创一流式“枫桥经验”的红色革命老区派出所，做精品品牌，做强队伍，力争做到每一名民警都是一个标杆、一面旗帜。

为调动全镇党员参与社会治理的意识，高何所充分发挥当地红军纪念馆这一红色资源优势，专门创建了传承红色文化的微信平台，凝聚全镇

党员携手守护百姓安全。

4月22日，王家村1组的高兵被人偷走纪念币一套，因为觉得被盗物品被追回的可能性极低，他并没有选择报警。党员王睿知晓后，将此事在微信群里告知了高何所。在核实清楚案件情况后，高何所抽调人员立即开展侦查，于4月23日在高何镇将犯罪嫌疑人罗某抓获，并现场查获赃物。

为了解决过去辖区内的党员不充分了解、不重点关心、不提高重视辖区治安的问题，高何所以党建为引领，积极调动党员参与社会治理的自觉意识，先后与各村（社区）党组织建立联系机制，把辖区内的党员发动起来，讲党课，讲红军故事、讲长征历史，激发他们爱国、爱党的热情，在全镇形成了一种人人敢于同违法犯罪作斗争的强大正能量。

## 三级防控 多方联动守护百姓幸福

化解邻里纠纷、解决百姓困难、侦破小案件、办好小事情……多年来，高何所始终坚守“红色初心”，传承红色基因，哪里有需要，民警们的奉献担当就延伸到哪里，切切实实为当地百姓送上了最真挚的温暖。

8月22日上午9时左右，高何镇突发特大暴雨，辖区场镇迅速出现积水，积水最深处达1米多深，各处有不同程度受灾。面对灾情，高何派出所所长张建立即带领全所民警组织群众开展自救。10时许，正在组织群众转移的张建接到市局指挥中心的紧

急通知：高何镇西山有一位名叫高永礼的养蜂老人被困山顶，而山上唯一的一条进出道路已被泥石流堵死。

当时暴雨倾盆，山上多处塌方，洪水、泥石流奔流而下。“百姓的安全最重要。”顾不上其它，张建带着两名同事连同老人的儿子深一脚浅一脚地朝山上爬去。山坡路面又陡又滑，他们一面警惕打滑摔跤，一面还要躲闪滚落的石头，在经过1个多小时的跋涉后，他们终于将老人成功救出。看着面前全身湿透、身上摔得青一块紫一块的张建，高永礼握着他的手，颤抖着身体说：“谢谢了，危急关头我拨打了110，没想到你们冒着生命危险来救我，要不是你们，今天我这把老骨头就搁在这儿了”。

为切实净化辖区治安环境，高何所还建立了三级防控机制，以案管室建设为抓手，通过实施接处警分离制度实施一级巡控，将巡逻防控前移至村组和街面，做到有警处警，无警巡逻；通过与镇政府联动，每晚派2至4名综治队员重点在街面和小区内实施二级巡控；动员各村组治保力量夜间在本村开展三级巡控，切实提升了人民群众的获得感、幸福感和安全感。

## 加强巡逻 夯实责任力保游客平安

随着高何镇天台山红军长征纪念馆的建成，镇上的红色旅游也随之兴起，这给高何镇的社会治安管理工作增加了难度。为力保游客平安，高何所的民警们一直很“走心”。他们在山路边

和危险地段挂上了蓝色飘带，飘带上印有求救电话，方便游客遇到危险情况时第一时间进行求救。近年来，高何所已先后解救被困游客30余人。

去年7月21日，天气酷热难耐，楠木溪景区迎来了又一个高峰旅游日。下午16时许，天气突然变化下起了瓢泼大雨。发生暴雨后，高何所立即组织村、政府干部、综治力量及全所干警到景区疏散游客。疏散过程中，有游客打来报警电话，称其一行4人在深山中徒步时遇到泥石流，因路面垮塌而无法下山。警情就是命令，警情就是责任，高何所的民、辅警及综治队员共8人立即带着救生衣、消防绳出发，跑步前进约40分钟后终于抵达游客被困处，他们立刻实施救援，成功将4名被困游客转移到安全地带。

帮助上山迷路的游客寻找下山的路，解救被洪水、泥石流围困的游客，及时消除治安安全隐患……为确保游客安全，高何所还积极与政府、楠木溪农家乐协会对接，组建了一支红色服务巡逻队，在旅游高峰期由派出所民警带队每天在景点进行巡查，同时进行治安防范宣传，弘扬红军精神的正能量。

如今，在高何镇，提起高何所，许多百姓都会连声称赞：“所里的警察就是我们的亲人呐，甚至比亲人还要亲。”

## 身边的美德善行

