



坚守耕地保护的 法律红线

□ 刘锐马慧

中国粮食是否安全，饭碗能否端在自己手里，关键要看18亿亩耕地数量不减少、质量不降低的红线能否守得住。坚守耕地保护红线，严格的制度是基础。新修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《条例》）已于今年9月1日起施行。自此，由《条例》和2019年修正的土地管理法、2018年修正的农村土地承包法、2018年实施的《吉林省黑土地保护条例》等新法新规，以及刑法、刑法修正案（二）、《最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》等法律法规、司法解释共同构造的耕地保护制度之网已然形成。落实耕地保护制度，关键在于以下几点。

落实好政府责任。耕地保护，政府是首要责任主体。土地管理法和《条例》明确规定了各级政府的耕地保护责任。政府的耕地保护责任首先表现为制定科学的国土空间规划。法律要求国土空间规划要明确耕地保有量、建设用地图规模，划定落实永久基本农田和城镇开发边界。好规划是耕地保护的基础。各级政府规划编制部门应当在国土空间规划的编制过程中，尊重科学规律、善用正当程序、广泛听取专家和利害关系人意见（包括下级政府及其部门的意见），从源头上确保耕地保护不偏离方向、具有可执行性。尤其重要的是，要确保规划的权威性和稳定性，禁止通过擅自调整规划的方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。落实好政府责任，关键在于落实各级政府对于耕地尤其是永久基本农田保护的具体任务。按照法律规定，永久基本农田一般要占到各省、自治区、直辖市行政区域内耕地的八成以上，而具体比例由国务院根据各省（自治区、直辖市）耕地实际情况规定。因此，国务院规定永久基本农田具体比例是各地划定永久基本农田的基础。省（自治区、直辖市）人民政府对本行政区域耕地保护负总责，应当将国务院确定的耕地保有量和永久基本农田保护任务分解下达，落实到具体地区。其主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。县级以上地方人民政府应当采取措施保护黑土地等优质耕地。县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施永久基本农田划定。县级以上人民政府自然资源主管部门对非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼负有管理及处罚责任。乡（镇）人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。特别需要强调的是，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其用途。

落实好耕地所有人、使用人的

责任。耕地的所有者、使用者既享受耕地利益，也担负保护耕地的责任。耕地既有国家所有，也有集体所有。国家所有的耕地既有国有农场占有使用的，也有交由农民集体发包给农民等使用的；集体所有的耕地既有家庭承包经营的，也有其他方式承包经营的，还有集体直接使用的。不管何种所有、何种方式使用，法律都禁止占用包括永久基本农田在内的耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼，农村村民建住宅不得占用永久基本农田。除此之外，农村土地承包法明确规定，发包方有监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地的权利，也有制止承包方损害承包地和农业资源的行为的权利；承包方有依法保护和合理利用土地，不得给土地造成永久性损害的义务。如果承包方给承包地造成永久性损害的，发包方有权制止，并有权要求赔偿由此造成的损失。土地经营权人给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境，承包方在合理期限内不解除土地经营权流转合同的，发包方有权要求终止土地经营权流转合同。土地经营权人对土地和土地生态环境造成的损害应当予以赔偿。从黑土地等耕地资源遭受破坏的实践来看，既存在政府部门监管不到位的情况，也存在大量耕地所有人、使用人未尽到耕地保护责任的情况。土地的所有人，尤其是实际使用权人，是最容易发现土地违法行为的人，也应是最后追究耕地违法行为人法律责任的人。保护耕地，应让耕地所有人和使用人切实负起责任。

耕地保护，涉及众多主体。如新法规定，非农业建设依法占用永久基本农田的，建设单位应当按照省、自治区、直辖市的规定，将所占耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。另外，法律禁止占用包括基本农田在内的耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼，这里的责任主体不仅仅指有权使用耕地或永久基本农田之人。

加大对耕地保护的考核及责任追究力度。落实耕地保护制度，考核是指指挥棒。根据规定，国务院对省（自治区、直辖市）人民政府耕地保护责任目标落实情况进行考核。考虑到法律并未针对各级政府的耕地保护要求全面配置法律责任，以及耕地保护激励和约束的需要，应当根据新法新规尽快完善对省（自治区、直辖市）人民政府耕地保护责任目标落实的考核标准，并适时启动新一轮考核，以督促省（自治区、直辖市）人民政府及时落实耕地保护目标。此外，落实耕地保护制度，责任追究是保障。一是严格追究行政法律责任。一方面要加大对行政处罚的执法力度。与过去相比，新法新规大幅度提高了违法占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等的处罚力度，罚款标准从过去的耕地开垦费的2倍以下提高为5倍以上10倍以下，而且明确规定破坏黑土地等优质耕地的，从重处罚。另一方面要加大行政处罚分适用力度，促使耕地保护相关政府工作人员及其群众性自治组织中从事管理的人员依法履行耕地保护责任。二是进一步加大刑事处罚的力度。刑事责任是最为严厉的责任形式，最具威慑力。刑法及刑法修正案（二）规定了非法占用农用地罪，从耕地保护的刑事司法实践看，与耕地保护相关的非法占用农用地罪、盗窃罪和非法采矿罪的案例不少，但大多数单独适用罚金刑或者判处有期徒刑但予以缓刑，总体看处罚力度比较轻，不利于刑罚威慑功能的发挥。尤其是，对明知他人租用土地是为了盗采盗采黑土或泥炭的承包人，很少追究刑事责任，这不利于斩断破坏耕地的利益链。因此，耕地保护刑事责任追究需要从适度加重责任追究的力度和拓展责任主体范围两个方面着力。三是重视民事责任的追究。要引导、鼓励甚至督促发包方善于行使农村土地承包法赋予的特殊情形终止土地经营权流转合同的权利及请求损害赔偿的权利。同时，可推广福建等地通过检察院提起刑事附带民事公益诉讼的方式追究违法行为人的责任的做法，保护国家利益和社会公共利益。

人民政协民主监督： 一种协商式监督

□ 邵六益



民主监督是人民政协的三项职能之一。2017年中共中央办公厅发布《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》，将人民政协的民主监督定义为一种“协商式监督”，这一提法推进了民主监督的理论发展，丰富了民主监督的实践形式。协商式监督是人民政协协商民主的重要实现形式，也是我国社会主义监督体系的重要组成部分。

从民主监督到协商式监督

新中国成立以来，我国的民主监督在探索中不断完善。1956年，毛泽东在《论十大关系》中提出中国共产党与民主党派“长期共存、互相监督”的方针；在1957年的《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中，毛泽东进一步指出，“共产党可以监督民主党派，民主党派也可以监督共产党。为什么要让民主党派监督共产党呢？这是因为一个党同一个人一样，耳边很需要听到不同的声音”。

关于什么是民主监督，政协章程和其他中央文件有多处解释。1982年，全国政协五届五次会议上通过的《中国人民政治协商会议章程》第一次提出“对国家的大政方针和群众生活的重要问题进行政治协商，并通过建议和批评发挥民主监督作用”。1994年修订的《中国人民政治协商会议章程》将民主监督界定为“对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行、国家机关及其工作人员的工作，通过建议和批评进行监督”。2004年修订的《中国人民

政治协商会议章程》明确规定人民政协的主要职责是“政治协商、民主监督、参政议政”。2006年《中共中央关于加强人民政协工作的意见》规定，“人民政协的民主监督是我国社会主义监督体系的重要组成部分，是在坚持四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督”。

党的十八大以来，人民政协工作取得重大进展。但是，在实践中，民主监督仍然是我国监督体系中的一块短板，也是政协三项职能中的一个薄弱环节。发挥好民主监督的作用，需要对此种监督的性质、定位进行更加准确、直接的界定。2017年2月，中共中央办公厅印发的《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》明确指出，人民政协的民主监督是在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义基础上，参加人民政协的各党派团体和各族各界人士在政协组织的各种活动中，依据政协章程，以提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。此后，“协商式监督”的提法得到广泛关注，并被纳入2018年新修订的《中国人民政治协商会议章程》之中，其第三条第三款规定，民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策、重大改革举措、重要决策部署的贯彻执行情况，涉及人民群众切身利益的实际问题解决落实情况，国家机关及其工作人员的工作等，通过提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。

协商式监督既是对中国共产党与民主党派关系认识的深入，也是对民主监督的升华，明确了民主的具体形式是协商民主，而不是票决民主，更不是多党制或两党制下对抗式民主。作为一种政治监督方式，协商式监督所依据的不是法律规范而是政治规范，约束力不在于法律责任而在于政治影响。人民政协的监督不具有国家

法律上的强制力和约束力，但具有政治影响力。

协商式监督体现全过程人民民主

人民政协的协商式监督不是权力监督，也不同于司法监督或社会监督，而是与我国的多党合作和政治协商的基本政治制度相连，内嵌于新型政党制度之中。协商式监督在国家治理体系中功能的发挥，与协商式监督的过程式监督、建设性监督的特征是密不可分。

协商式监督是一种过程式监督，是全过程人民民主的具体体现。习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的重要讲话中指出，人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。与此不同的是，我国构建了包括党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督在内的社会主义监督体系；其中，人民政协的协商式监督是一种过程监督，与人民政协的履职过程高度一致。协商式监督将协商从决策环节延伸到了政策执行环节，将协商与监督融为一体，以协商引领监督，监督的效果是以协商的形式体现出来的，这也是协商式监督不同于其他形式的监督的重要特征。

协商式监督是一种建设性监督，体现了社会主义集中力量办大事的制度优势。协商式监督的主客体具有目标的一致性，人民政协内部各党派团体、各族各界、各阶层之间具有共同的思想政治基础，而这一共识基础内在于中国特色社会主义制度之中，由中国共产党的领导来保证实现，人民政协则提供了达成政治共识的制度平台。协商民主是实现党的领导的重要方式，也是我国社会主义民主政治的

特有形式和独特优势。协商式监督的目的是推动政策的实施和党的执政能力的提升。协商式监督从国家中心工作出发，着力增进共识、促进团结。协商式监督既是发扬民主、集思广益的过程，也是统一思想、凝聚共识的过程，最终致力于实现科学决策、民主决策。

协商式监督的重点是“党和国家重大方针政策和重要决策部署的贯彻落实情况”，其目的是“协助党和政府解决问题、改进工作、增进团结、凝心聚力”。协商式监督关注党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实，有计划、有载体、有组织地开展协商活动，实现有事好商量、众人的事情由众人商量，以便最大限度地集思广益、统一思想、凝聚共识，把党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实，通过平等对话的方式进行沟通，将社会群体多样化的诉求整合容纳在制度之中，为不同利益群体提供参与决策、影响决策、监督决策的机会，既维护多数群众的根本利益，又照顾少数群体的合理诉求，从而服务于科学决策民主决策，提升政治协商、民主监督、参政议政的水平。

协商式监督同中国共产党与各民主党派长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的优良传统一脉相承，是我国社会主义监督体系的重要组成部分。协商式监督既强调坚持党的领导，又保证民主党派通过监督的方式加强和改善党的领导，从而维护 and 实现人民群众的利益。协商式监督，协商是方式和原则，监督是手段和途径。人民政协进一步做好协商式监督，就要通过协商精准提出提案，通过协商细化督办方案，用好调研、座谈等多种方法，既重视形式，更强调内容，让民主监督更有温度、更有力量，从而更好地推动共识的实现，调动一切积极因素，找到最大公约数，画出最大同心圆。

如何理解和避免行政失职行为？

□ 胡建森

在行政法意义上，行政失职是指行政机关及其工作人员拒不履行职务上的作为义务的行为状态。它是一种和没有事实依据、没有法律依据或适用法律错误、行政越权、行政滥用职权、程序违法等相并列的行政违法行为。行政复议法第6条和第28条将它表述为“拒不履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责行为”；行政诉讼法第12条和第72条同样将它界定为“不履行法定职责”的违法行为，表现为对于公民、法人或者其他组织申请行政机关履行保护人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关“拒绝履行或者不予答复”的行为状态。比如，当事人遭遇家暴报警，公安机关拒不出警；消防机关有火警不出警；城市规划部门对违法建设行为不制止不处罚；等等。这些都属于应当防止和避免的行政失职现象。

行政失职不同于其他违法行为，它具有自己独特的法律特征。其中最突出的两点是：第一，行政失职以行为主体负有法定职责为前提。所谓法定职责，是指“法”所规定的职务上的义务。但这里的“法”应作广义理解，包括法律、法规和规章。法定职责，除了由

“法”直接设定的职责，还包括行政机关公开向社会承诺的职责。没有法定职责的行为主体，不会导致行政失职。如警察不制止违法是行政失职，但普通公民不制止他人违法，则不属行政失职问题。第二，行政失职是一种不作为的行政违法。义务有作为义务与不作为义务之分，违法也有作为违法与不作为违法之分。行政失职是指“该做的不做”，而不是指“不该做的但做了”。行政失职是指违反作为义务，从而构成“不作为”方式的行政违法。它表现为对法定职责的“不履行”。

行政失职本质上就是指“不履行法定职责”。因而，“行政失职”与“不履行法定职责”在很大程度上可以通用。但不能将“行政失职”表述为“不依法履行职责”。因为所有行政违法本质上都是“不依法履行职责”，它可以是“作为违法”，也可以是“不作为违法”。而行政失职仅限于一种不作为违法。

另外，行政失职也不同于“拖延履行职责”。“拖延履行职责”不是“不履行职责”，只是没有及时（在法定期限内）履行职责。例如，当事人遭遇家暴而报警，公安

机关不出警，这属于不履行职责；但第二天才出警，这就属于“拖延履行职责”。“拖延履行职责”属于程序违法，而不是指行政失职。

还有，不得将“否定性行为”混同“行政失职”。因为前者属于作为，后者属于不作为。行政失职是一种“不作为”。例如，公民申请行政许可，行政机关不予受理、不答复，属于不作为的行政失职行为。但如果行政机关受理了，只是没有依法作出准予许可的决定，反而作出了不予许可的决定。后一种情况，不是行政机关拒不作出行为，而是作出了一种违法行为（决定）而已。所以，这不是“不作为”，而是“作为”状态下的“否定性行为”。对于“否定性行为”不能作为行政失职对待，但可作为其他违法（如事实依据不足、适用法律错误等）对待。

行政执法必须尽力避免行政失职行为的发生。行政失职虽然不会导致公民、法人或者其他组织既有权利的剥夺，也不会导致未有义务的附加，但它因对公民、法人或者其他组织面临权利侵害或威胁时不提供保护或者拒绝进入法定程序，必然会导致相对人既有权利的侵害或者未有权利的获得机会。

在现实中出现行政失职行为，原因主要有两个方面：一是执法人员掌握法律知识不够全面，或者没有正确地理解和适用法律；二是没有树立起正确的权力观，存在“多一事不如少一事”“避责思维”等观念，因怕被追责而出现“不作为”。

避免出现行政失职行为，要多管齐下：首先，执法人员及其执法人员要自觉提高法治素养，养成尊法学法守法用法的习惯，树立正确的权力观，依法履行法定职责；其次，落实容错机制，严格规范追责制度，防止连带追责、过度追责、草率追责，保护执法人员的积极性；再次，充分发挥行政复议和行政诉讼的作用，对于行政机关的行政失职行为，行政复议机关和人民法院应当判令其在规定期限内履行法定职责。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部

