

# 进一步维护进城落户农户合法权益

——访全国人大农业与农村委员会办公室主任何宝玉

本报记者 张雪

## 关注立法

在日前结束的十三届全国人大常委会第七次会议上,新修改的农村土地承包法获得表决通过。全国人大农业与农村委员会办公室主任何宝玉表示,法律将进一步维护进城落户农户的合法权益。

“根据宪法制定的农村土地承包法,是一部直接关系亿万农民群众切身利益、生存发展的重要法律。”何宝玉说,这部法律从2003年实施以来,对于稳定农村基本经营制度,维护农村集体土地所有权和广大农民承包土地经营权,促进农村土地承包关系的稳定,促进农业农村经济健康发展和农村社会和谐稳定都发挥了非常重要的作用。

“近些年来,随着我国经济社会的发展,农业农村工作取得了一些新进展,也出现了一些新情况和新问题。党中央对‘三农’工作特别是农村土地制度改革作出了一些新的部署,要求修改农村土地承包法。”

对于广受关注的进城落户农户合法权益保护问题,何宝玉表示,随着工业化、城镇化的迅速推进,大量农民进城务工,他们的土地承包经营权很容易受到侵害。为了维护进城落户农户的土地承包权益,推进城镇化发展,2014年7月份,国务院发布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确提出,现阶段,不得以退出土地承包经营权、使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的三个条件。2016年10月份,中办、国办发布的《关于完善农村土地所

有权承包经营权三权分置办法的意见》进一步重申,不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。据此,此次修改的农村土地承包法专门增加了一项规定,“国家保护进城农户的土地承包经营权,不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件”。

“对进城农民来说,承包地和宅基地的权益是他们在农村的最后一点财产和利益,对部分农户进城后一段时间内,既有城镇居民的身份同时又保留土地承包权益,整体上讲不妨宽容一点、大度一点,不要一看到农户进城,就急急忙忙把承包地收回来。”何宝玉表示,针对这些问题,2015年8月份,国办印发的《关于加快转变农业发展方式的意见》提出,在坚持农村土地集体所有和充分尊重农民意愿的基础上,在农村改

革实验区稳妥地开展农户承包地有偿退出试点,引导有稳定非农业就业收入、长期在城镇居住生活的农户,自愿退出土地承包经营权。党的十八届五中全会也提出,推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农村转移人口转为城镇居民,维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。

“综合这些考虑,这次修改农村土地承包法对保护进城农户土地承包经营权的规定作出了重大修改。”何宝玉表示,法律规定,承包期内,承包农户进城落户的,引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方,也可以鼓励其流转土地经营权。

## 最高法院第三巡回法庭创新跨区域案件审判机制

# 二十年系列纠纷案终和解

经济日报·中国经济网记者 李万祥

## 案例追踪

困扰沪豫两地近20年的沪西水产市场系列纠纷案终于“尘埃落定”。2018年12月28日,最高法院第三巡回法庭公开开庭审理沪西水产市场系列纠纷案件,依法确认各方和解协议,并于庭后向各方当事人送达最高人民法院民事调解书。

### 合作经营矛盾引发系列纠纷

沪西水产市场系列纠纷案件,是指河南禹州市数模通讯设备安装公司等与上海普陀区长征乡五星村所属三个生产队,因合作经营沪西水产市场引发的10起纠纷案件。这是最高法院第三巡回法庭依法妥善审理的重大跨区域民商事案件。

据了解,1992年至1998年期间,上海普陀区长征乡五星村所属三个生产队(简称上海生产队方)与河南禹州市数模通讯设备安装公司等多个主体(简称河南市场方)先后签署了8份合作协议及补充协议,约定上海生产队方提供土地、河南市场方出资联办企业,合作经营期间一切业务等由河南市场方全权办理,上海生产队方对经营期内的债权、债务不负责任,河南市场方可根据经营需要对土地实施改造、建造房屋,并每年分两次向上海生产队方交纳保底利润或者费用。此后双方依约履行,河南市场方在合作协议项下的土地上投资、建设、经营沪西水产市场。合作过程中,河南市场方上海大禹贸易发展公司取得了上海普陀区政府颁发的8份合作协议所涉土地中4幅集体土地的建设用地使用权。

自上世纪90年代开始,上海生产队方与河南市场方共同合作、不断拓展,建设形成了颇具规模和影响力的沪西水产市场。据介绍,该市场占地近百亩,经营户近千家,每年交易额50亿元,水产品占上海供应量的80%,为沪上知名品牌。1999年前后,受农村集体经济组织改制、集体土地征用等相关因素影响,双方的合作开始出现矛盾。自2000年开始,各方当事人分别向上海、河南两地法院提出“针锋相对”的诉讼,由此产生了一系列诉讼案件。

为依法解决上海与河南两地判决冲突,妥善处理两方当事人纠纷,经最高法院审判委员会讨论决定,最高法院对上海法院判决的8起案件和河南法院判决的2起案件一并提起再审。2018年8月2日,上述10案由最高法院第三巡回法庭正式立案再审。

最高法院第三巡回法庭立案后,依法组成由副院长王旭光担任审判长,审判员贾清林承办,审判员耿宝建、周伦军、汪军参加的5人合议庭。据介绍,该系列案合议庭是第三巡回法庭成立以来首次组成的5人合议庭。合议庭先后9次合议,6次分赴河南、上海、浙江等地开展集中送达、就地询问、现场勘查、组织调解,3次在南京驻地询问、召开庭前会议,同时与河南、上海法院原审判官座谈了解案件审理、执行情况,理清审理思路,把握各方心理,在查清事实、分清是非的基础上,积极推进

## 该系列案合议庭是第三巡回法庭成立以来首次组成的5人合议庭

9次

合议庭先后9次合议

6次

6次分赴河南、上海、浙江等地开展集中送达、就地询问、现场勘查、组织调解

3次

3次在南京驻地询问、召开庭前会议,同时与河南、上海法院原审判官座谈了解案件审理、执行情况,理清审理思路,把握各方心理,在查清事实、分清是非的基础上,积极推进调解工作

4个月

经过4个月的审理、协调,各方当事人在各项具体和解事项上逐步达成一致

调解工作。经过4个月的审理、协调,各方当事人在各项具体和解事项上逐步达成一致。

2018年12月27日,合议庭组织召开庭前会议,沪西水产市场系列纠纷案各方当事人在第三巡回法庭签署了一揽子和解协议。

### 平等保护市场主体合法权益

沪西水产市场系列纠纷案件备受社会各界关注,具有跨行政区域、持续时间长、法律关系复杂、协调化解难度大等特点,既涉及农村集体产权、民营企业投资权益等依法平等保护,亦涉及集中解决跨区域法律适用的冲突,还因案涉土地被查封牵扯上海重大市政工程建设推进等问题。

“回顾一系列案件的发生、发展和解决过程,令人感慨万千。最终纠纷得以化解,得益于各方愿意以和为贵,着眼发展,尽弃前嫌,平等诚信友善地协商。”审判长王旭光在宣布合议庭依法确认和解协议效力的决定后表示,希望各方珍惜来之不易的和解协议,严格及时地按照协议约定,诚实守信地履行各自义务,为本系列案件的最终解决画上圆满句号。

王旭光同时表示,希望各类社会主体在日常生产、经营、交易等社会活动中,能够吸取沪西水产市场系列纠纷案件的经验教训,依法行使自己的权利,尊重他人合法权益,妥善处理矛盾纠纷,恪守平等、诚信、友善等社会主义核心价值观。

“对于案涉企业来说,此次最高法院一揽子解决历时多年的经济纠纷,彻底化解了多方当事人的内心矛盾,体现了人民法院依法履职、司法为民、公正严谨的态度。”河南市场方代理人、金学苑律师事务所上海分所律师杨峰说。



上海生产队方代理人、上海博和律师事务所律师林东品告诉记者,本案合议庭在查清事实、分清是非的基础上,准确把握各方心理,积极推进调解工作,最终促成各方达成和解协议,困扰上海、河南两地当事人长达20年的纠纷,得以一揽子彻底解决,非常不容易。

2018年12月28日,来自上海、河南两地的13位全国人大代表旁听了沪西水产市场系列纠纷案庭审,见证了这一系列案件的圆满化解。

“此次旁听庭审,既感受到庭审的庄严,也会到司法的温暖,在法庭公正严明的主持下,一场涉及多方利益主体、历时多年的纷争最终得以成

功解决,这对我们解决过去在大招商、大发展背景下形成的历史遗留问题具有借鉴意义。”全国人大代表、上海嘉定区马陆镇北管村党支部书记沈彪说。

据了解,最高法院第三巡回法庭成立两年来,共收案6324件,结案5884件,结案率93.04%。其中,依法严格、及时、公正审理了一批重大跨省级行政区域案件,共受理跨区域民商事案件660件,占全庭受理民商事案件的41.07%;审结跨区域民商事案件597件,占全庭已结民商事案件的39.69%,为经济社会发展提供了有力的司法服务和保障。



## 依法保障民营企业家人创新创业

于中谷

沪西水产市场系列纠纷案件最终得以化解,来之不易。在该系列案件审理过程中,最高法院第三巡回法庭组成的合议庭对案涉民营企业、集体经济组织、国有企业等不同主体一视同仁、不偏不倚。这是人民法院平等保护各类市场主体合法权益,保障民营企业家人创新创业的生动实践。

在沪西水产市场系列纠纷案中,第三巡回法庭组织协调各方力量,创新跨区域案件审判机制,试图解决原审法院判决中法律适用和裁判标准不统一的问题。这是巡回法庭落实中央司法改革相关部署,依法妥善审理重大跨区域案件的长处和优势。巡回法庭的判决和裁定即最高法院的判决和裁定。

## 权威发布

本报讯 记者李万祥报道:最高法院3日发布《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释(二)》,将于2019年2月1日起施行。该司法解释就建设工程施工合同效力、建设工程价款结算、建设工程鉴定、建设工程价款优先受偿权和实际施工人权利保护等问题作出了规定。

目前,我国正在开展工程建设项目审批制度改革试点工作,加快推进工程总承包模式,在基础设施和公共服务领域推进政府与社会资本合作。最高法院民一庭负责人介绍,制定该司法解释是适应建筑业投资经营方式和监管政策变化的客观需要,也是应对建设工程施工纠纷案件司法审判面临挑战的客观要求。2017年,全国法院审理一审建设工程施工合同纠纷案件10.29万件。2018年,全国法院审理一审建设工程施工合同纠纷案件11.32万件。

据了解,建设工程施工合同履行期间长,影响因素多,涉及的管理性规定多,实践中违法建筑、明招暗定、“黑白合同”、非法转包、违法分包等问题突出。

关于建设工程施工合同无效损失赔偿数额的认定,当事人往往很难证明实际损失的具体数额,导致其难以获得权利救济。在实际损失难以确定的情况下,司法解释规定当事人可以请求参照合同约定的质量标准、建设工期、工程价款的支付时间等内容确定损失大小。

在保护农民工等建筑工人合法利益方面,司法解释未将建设工程施工合同有效作为承包人行使建设工程价款优先受偿权的条件,并对承包人处分建设工程价款优先受偿权作了限制,规定发包人与承包人约定放弃或者限制建设工程价款优先受偿权,不得损害建筑工人利益。同时,规定实际施工人有权对发包人提起代位权诉讼,以期进一步加强对农民工等建筑工人权益的保护。

司法解释进一步促进了建筑业健康发展,保护民营建筑企业权益。有的发包人拖延支付建设工程价款,承包人起诉请求发包人支付建设工程价款后,发包人又以质量不符合约定等为由,企图继续拖欠工程价款。对此,司法解释规定,在此情况下,发包人就承包人支付违约金或者赔偿修理、返工、改建的合理费用等损失提出反诉的,人民法院可以合并审理。换言之,发包人仅提出抗辩、未提出反诉的,人民法院不应支持,应告知其提出反诉或者另诉解决,以保障承包人及时获得建设工程价款。

建设工程价款优先受偿权对保护建筑施工企业意义重大。在司法实践中,对承包人的利润是否可优先受偿的问题存在争议。为了建筑行业的长远发展,保护建筑企业的利益,司法解释规定将承包人的利润纳入优先受偿范围。

### 河南“两院”出台意见

## 防止服务保障措施“走过场、一阵风”

本报讯 记者夏先清报道:为充分发挥司法机关服务保障民营企业发展职能作用,切实为民营企业和民营企业家人创新创业营造良好法治环境,河南省高级法院、河南省检察院日前出台《关于充分发挥司法职能服务保障民营企业发展的30条意见》,护航民营企业发展。据悉,由省(直辖市、自治区)“两院”共同出台服务保障民营企业发展意见,全国尚属首例。

《意见》共6部分30条,具体包括提高政治站位,转变司法理念,依法平等全面保护民营企业发展;准确把握法律政策界限,坚持严格规范文明司法;加大打击力度,依法惩治侵犯民营企业合法权益的各类犯罪;切实维护市场秩序,为民营企业发展创造良好营商环境;坚持监督与支持并重,持续提高服务保障水平;注重长效机制建设,延伸职能为民营企业提供法律服务。

河南省检察院党组副书记、副检察长李自民表示,“30条意见”对检察机关强化法律监督职能,保护民营企业和民营企业家人合法权益提出了新的更高要求。“全省检察机关要坚持监督与支持并重,强化刑事诉讼监督,强化民事、行政诉讼监督,加强公益诉讼检察工作,依法查办司法工作人员职务犯罪,持续提高服务保障水平。”李自民表示。

河南省高级人民法院研究室负责人马献钧认为,“两院”联合出台“30条意见”,有利于“两院”形成服务保障民营企业发展的合力,有利于执法司法标准的统一,有利于提高服务保障的质效。他介绍,“两院”建立了涉民营企业工作会商机制,落实“谁执法谁普法”责任制,畅通民营企业反映问题、表达诉求的规范化渠道三方面长效机制,防止服务保障措施“走过场、一阵风”。

### 广西钦州市公安局:

## 智能云审讯系统助民警提高破案效率

本报讯 记者姜天骄报道:日前,由广西壮族自治区钦州市公安局刑事科学技术研究所研发的“智能云审讯系统”(计算机软件+电子产品硬件)建设完成并逐步投入使用。该系统填补了全国公安机关在这一领域的空白。前不久,在北京举办的2018年第二届全国“审讯科学与技术”学术研讨会上,该系统受到国内外同行的一致好评。

据介绍,该系统依托常用笔录办案软件,在大数据系统背景下整合资源,利用生物、信息科学技术手段结合侦查审讯实战的工作需求,轻松快速获取到能证明案件事实的信息,并转化为规范的讯(问)问笔录。该系统目前能实现普通话、粤语等多种方言语音智能翻译文字;在讯问过程中,自动采集声像等基础数据;智能分析碰撞比对数据;被讯问人心理和身体状态智能分析评估等功能。侦查民警可根据评估结果,制定相应审讯策略,快速突破违法犯罪嫌疑人心理防线,提高民警办案效率和执法质量,减轻民警工作负担,保障民警执法安全。

系统具有低成本、高效率、自动化程度高、易操作等特点,办案民警通过简单培训便可操作应用,有利于全警普及应用。目前,该系统已在公安系统逐渐推广应用。

本版编辑 许跃芝 向 萌