

绘就“风吹麦浪”法治新美景

——律师解读《河南周口国家农业高新技术产业示范区发展促进条例》

记者 陈永团 通讯员 李若鸣 整理

核心阅读

周口作为全国粮食主产区,截至2023年,全市耕地面积1273.3万亩,其中,永久基本农田1119.1万亩,累计建成高标准农田937.2万亩,高标准农田建设面积和投资规模均居全省前列。

为实现立法与改革相衔接,周口市人大常委会围绕省委、市委确定的战略部署和功能定位,以发展新质生产力为促进河南周口国家农业高新技术产业示范区(以下简称农高区)高质量发展的内在要求和重要支撑,创新机制、集聚要素、整合资源,科学设计法规制度,创制性制定《河南周口国家农业高新技术产业示范区发展促进条例》(以下简称《条例》),经河南省人大常委会批准,于2024年3月1日起施行。周口多位律师对《条例》进行了解读。

苏华伟:周口市律师协会会长 周口市五届人大法制委员会副主任委员

粮食安全作为治国理政的头等大事,是构成国家安全的重要内容。作为河南省第一产粮大市,我市坚决扛稳粮食安全重任。农高区能在我市设立,本身就是国家对我市农业生产能力和重要地位的肯定。《条例》的制定和实施,不仅说明市委、市政府扛牢粮食安全重任的决心不动摇,更说明我市必将在农业产业高质量发展过程中探索出一条具有周口特色的道路。

仅从管理机制上分析,《条例》第十条确立了农高区管理委员会(下称管委会)是市政府的派出机构,“承接并行使省、市依法赋予的行政职权事项和相关服务工作”,赋予明确的行政职权;《条例》第十一条规定,“市人民政府有关部门、县人民政府可以将部分行政职权委托管委会行使”,将市政府相关部门和县政府的行政管辖区域与管委会的管理职权进行了清晰的定位和交接。这些规定说明,除了政府赋权之外,管委会的其他职权来自相关部门的依法委托。如果确实存在“依法不能委托行政职权”的情形,“可

以在农高区派驻机构或执法人员”。为了保障农高区高质量发展,创新体制机制,确保自主决策,《条例》第九条第二款明确规定,“本市行政区域内需要先行试点的重大改革举措,农高区具备条件的,在农高区优先试点”。

因此,在这种权力“三结合”的机制下,就要求管委会在行使职权和作出决策时,要考虑和区分权力来源、决策的主体和程序。《条例》第十三条规定的“管委会探索实行聘用制”是一大亮点,不仅表明了我市盼发展、盼人才的强烈愿望和诚意,也体现了市委、市人大与时俱进、勇于创新的魄力。需要说明的是,《条例》是对行政权运行的再分配,并不涉及司法权的运行,比如人民法院、人民检察院的机构设置和运行并不会受到影响。由于《条例》是全国首批9个农高区第一部地方性法规,具有创制性和示范性,还有很多亮点,当然也有很多需要进一步完善的地方,但我们相信,《条例》的颁布实施必然会为农高区改革发展提供法治支撑和法治保障。

赵明:周口市律师协会副会长 河南明辩律师事务所主任

鼓励创新是推动发展的重要手段,而创新本身就需要现有制度给予容错空间,营造宽松的创新氛围,从而激发人才创新的内生动力。因此,《条例》第四十七条规定,“支持农高区建立创新容错机制,对改革创新、先行先试未取得预期效果,但符合决策程序、勤勉尽责、未谋取私利的单位或者个人,依法免除责任”。建立创新容错机制是保障农高区高质量发展的重要一环,有利于提高农高区人才创新的精准度,有利于对创新失败的人才给予更好的人文关怀。

党中央发布的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》明确指出,建立健全容错纠错

机制,宽容干部在改革创新中的失误错误;国务院发布的《关于全面加强基础科学研究的若干意见》强调,建立管理创新、宽容失败的容错机制,鼓励科研人员大胆探索、挑战未知。这些政策性规定也正在逐渐成为法律法规的组成部分。《河南省优化营商环境条例》第三十五条规定了实行“容缺受理制”,并给出必要的限制条件。

需要强调的是,《条例》第四十七条中的“容错机制”是建立在“符合决策程序、勤勉尽责、未谋取私利”的前提下,如果不符合前提条件,随意决策的单位或个人仍然要承担相应的法律责任。

郭建领:周口市律师协会副监事长 河南平原律师事务所主任

土地是最重要的生产资料,也是农业发展的基础,搞好农用地管理利用,可以给农业生产结构创造宽松的环境。《条例》的出台,为实施创新驱动发展战略和乡村振兴战略、促进农高区高质量发展提供了可靠的制度保障。

《条例》第二章第九条指出,市政府应当优化推进农高区高质量发展的财政、土地、科技管理等保障措施,在区域领导、规范项目流程、科学技术、人才引进等方面,让农高区自主决策,让农高区的管理体制和运行机制细化、网格化。该条款有利于发挥科技创新在农业供给侧结构性改革中的关键性和引领性作用,让农高区能够放心大胆地自主创新,从而提高农业产业的综合效益和竞争力。

我市让人耳熟能详的农作物是小麦、玉米、甘薯等,风吹麦浪,正是我市自然壮观的农田景色。《条例》第四章

第二十五条提出,“农高区应当结合产业基础、资源禀赋和区位优势,重点发展小麦主导产业,统筹兼顾玉米、甘薯等其他粮食产业”。该规定符合我市的产业基础和地域特色,有助于激发群众的内生动力。

《条例》第五章第四十六条对知识产权的保护、管理、服务机制等方面作了具体规定。知识产权旨在保护创作者、发明者或成果拥有者的权利。在现代社会中,知识产权已经成为国家和企业发展的重要手段和战略资源。《条例》结合我市人民群众怕获得知识产权难、产生纠纷解决难等一系列“怕麻烦”的情况,健全了知识产权的投诉、举报、维权等机制,并对农高区组织或个人进行的知识产权申请、登记实施专项扶助,切实解决人民群众的后顾之忧,激发人民群众发明创造的热情。



新闻发布会现场。徐松摄

姜际堂:周口市律师协会常务副会长 河南团结律师事务所主任

《条例》系创制性立法。从管理体制、规划建设、创新发展、服务保障等方面,对农高区的高新技术产业发展进行了立法保障。《条例》第六条明确了各级政府的管理职责。《条例》第六条第三款规定,“乡镇人民政府按照职责承担相关社会管理、公共服务职能,

并负责辖区内涉及农高区的农村土地承包经营和承包经营合同管理、生态环境保护等工作”。该条款明确规定了农高区高新技术产业发展过程中乡镇政府的职责。乡镇政府在履行职责时,应当围绕村民自治程序性事项进行监督。只有在乡镇政府督促村民委员会

履行必要法定程序并实质性履职后,才能认定履行了法定监督职责。

此外,乡镇政府还应严格落实土地承包经营合同的管理责任,横向上,对合同模板制定、合同签署、合同履行及合同归档整理等方面进行监督,纵向上,对合同双方主体、

承包范围、权属核查、签订流程、合约内容要求等方面进行监督。乡镇政府还应收集合同管理过程中产生的各种数据信息,构建较完备的土地承包管理数据,为全面实施创新驱动发展战略、乡村振兴战略提供有力支撑。

崔姝娉:周口市律师协会副会长 河南良承(周口)律师事务所执行主任

全面深化体制改革。农高区可以采取灵活的运行模式,实行“三化三制”改革,深入推进“放管服”改革,更好地发挥政府的引导作用,着力激发农业科技新活力,引导和鼓励各类人才深入农村创新创业,打造农业科技体制改革“试验田”,促进农业科技与农村经济紧密结合,培育新的经济增长点。

集聚优势科教资源。引导科技创新要素向农高区集聚,吸引高校、科研院所到农高区建设各类研发机构、试验示范站和科研公共服务平台,构建新型农业科技服务体系,推动研发与应用无缝对接,积极开展科技成果“进园入县”行动,推动更多科技成果在农高区内得到转化、应用。

培育创新创业主体。加大企业孵化器、众创空间、星创天地等“双创”载体建设力度,培育技术水平高、成长潜力大的科技型中小企业,培育研发投入大、

技术水平高、综合效益好的农业高新技术企业,形成农业高新技术企业集群。支持农业高新技术企业在农高区自主开展或联合开展特色产业关键共性技术攻关。大力培养和引进科技人才和高水平创新团队,打造农业科技创新创业人才队伍。

做优做强主导产业。按照“一区一主题”定位,拉长产业链,提升价值链,围绕我省特色优势产业布局,重点推动农作物育种、高产高效栽培、畜牧养殖、农副产品精深加工等领域快速发展。加大高新技术研发和推广应用力度,打造全省农业支柱产业,使产业链向中高端延伸,形成现代农业发展和经济增长的新业态。

推动农业绿色发展。坚持绿色发展理念,大力发展循环农业、生态农业,推进农业资源高效利用,打造水体洁净、空气清新、土壤安全的绿色环境。加大生态环境保护和治理

力度,加强农村饮用水水源地保护,开展农用地土壤污染管控和耕地治理修复工作,实现生产生活生态有机统一。

促进产业融合发展。推进农村一二三产业融合发展,加快传统农业向现代农业转变。在产业化发展的基础上,积极探索农民分享二三产业增值收益的机制,使农民合理分享全产业链增值收益,增强农民的获得感、幸福感。引导农业与休闲、教育、科普、康养等产业深度融合,发展观光农业、体验农业、创意农业,建设科技元素突出、功能完善、宜居宜游的美丽乡村和特色小镇。

提升信息化水平。促进信息技术与农业农村全面深度融合,发展智慧农业,建立健全智能化、网络化农业生产经营体系,提高农业生产全过程信息管理服务能力。加快建立健全适应农产品电商发展的标准体系,支

持农产品电商平台和乡村电商服务站点建设,推进数字乡村建设。

优化创新创业环境。构建以“政产学研用”结合、科技金融、科技服务为主要内容的创新体系,提高创新效率。从管理服务角度,县级政府、使用、激励人才,更加注重发挥创新型企业家、专业技术人才在农高区发展中的作用,营造集聚创新创业人才创新生态。鼓励院校、企业和社会力量开展专业化教育,培养更多爱农业、懂技术、善经营、会管理的新型职业农民。

加强合作交流。充分利用国内、国际科技合作平台,加强国际科技合作,学术交流和技能培训,促进农高区开放创新发展。充分发挥我省在农业科技研发及交通区位优势,推动建设面向全国的区域现代农业研发辐射中心,促进我省农业优势技术、产品、服务“走出去”。

梁伟:周口市律师协会监事长 河南孜搏名立律师事务所主任

流转、委托土地,以建立风险防范和保障机制,促进农高区的农业生产达到规模化经营。

县级农业主管部门在职责范围内,负责农高区土地承包经营权流转的纠纷处置工作,并提供相关业务指导等服务;在农高区的实施和深化行政审批改革方面,提供完善行政审批的绿色通告、全程代办等服务。

在平台、项目、产业、人才、资金、技术等方面,《条例》规定,为农高区内的项目落地、项目运转、项目服务

提供政策性扶持,包括健全多劳多得、优绩优酬的分配激励机制和考核机制,引进招商引资和专业岗位等急需的人员管理机制,从解决住房、就业、医疗、教育等方面,为人才引进提供政策帮扶。从鼓励高等院校、科研机构等通过转让、许可等方式,向农高区内企业转移科技成果,并鼓励农高区内相关经营主体为企业和创新创业者提供研究开发、科技咨询等服务,以达到优化农高区产业布局的目的。从资金安排、创新激励等方面,

对农高区给予支持保障,农高区内的高新技术企业按照规定享受各项优惠政策。从管理服务角度,县级政府、乡镇政府和有关职能部门立足“服务者”的角色,全力做好服务保障工作,为农高区高质量发展保驾护航。

综上所述,《条例》通过搭建特色产业平台、稳固发展地方农业特色、提高农业产能、推动农业与其他行业协同发展等,为农高区高质量发展提供强有力的保障,为周口经济发展带来新的机遇。

王鹤连:河南梓暄律师事务所主任

户书面委托集体经济组织与受让方签订流转合同,这就使农户与集体经济组织建立了委托合同的法律关系,受委托的集体经济组织就有义务审核受让方是否具有农业经营能力,确保不能因自己的过错,造成农户的利益受到损害,否则就要承担相应的法律责任。

《条例》第三十九条第二款规定,土地经营权流转的受让方应当是具

有农业经营能力或者资质的组织和个人。在同等条件下,本集体经济组织成员享有优先权。这是《中华人民共和国农村土地承包法》第三十八条规定的土地经营权流转应当遵循的原则之一。民法典继续扩大了土地经营权流转的对象,土地经营权的受让方既可以是本集体经济组织的成员,也可以是本集体经济组织之外的法人、其他组织或者自然人,

但在同等条件下,本集体经济组织的其他成员享有优先受让的权利。所谓的同等条件,就是《中华人民共和国农村土地承包法》第三十八条第五项规定的包括流转期限、付款方式、流转费用等合同约定的各项主要条款均相同。此项规定,不仅保证了《条例》与上位法的衔接,而且强调了在发展规模经济的同时不能损害个别农户的合法权益。



主办:中共周口市委全面依法治市委员会办公室
周口市法治政府建设领导小组办公室
周口市司法局(<http://sfj.zhoukou.gov.cn/>)

执行统筹:王红新 袁净 陈永团