



法律资讯

乡村振兴

上海市律师协会乡村振兴专业委员会

2026年3月刊 总第19期

主任：李鹏飞

副主任（按姓氏笔画）：权威、沙佳伟、戴天骁

执行主编：戴天骁

本期责任编辑：万国华

目 录

一、法规速递

《中华人民共和国生态环境法典》涉农条款摘录..... 2

“十五五”规划纲要 | 第八篇 加快农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴..... 7

粮食流通行政执法办法..... 13

中共中央办公厅、国务院办公厅关于做好第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点工作的意见..... 32

二、行业快讯..... 39

两会专稿 | 政府工作报告 4 次提及“乡村振兴”，2 次提及“乡村全面振兴” 39

从全国两会看“三农”：这个春天播下的，将是一个丰稔可期的五年 . 42

三、实务研究 48

如何做到让相对人“知道或应当知道”——从一宗案例看涉及土地征收公告应注意的细节问题 48

四、案例剖析 57

坚持“过罚相当”原则，助力法治化营商环境建设——成都某菌业食品有限公司诉某县农业农村局行政处罚案 57

【法答网精选答问（第三十一批）】问题 3：未经植物新品种权人许可的销售行为，是否会导致该品种丧失新颖性？ 60

集体土地经营权转让协议的效力应如何认定？ 62

一、法规速递

《中华人民共和国生态环境法典》涉农条款摘录

发文日期：2026 年 3 月 12 日

施行日期：2026 年 8 月 15 日

发文机关：全国人民代表大会

效力级别：法律

第二编第二分编第四章第五节 农业和其他大气污染防治

第二百四十四条 禁止在人口集中地区对树木、花草喷洒剧毒、高毒农药。

第二百四十五条 各级人民政府及其农业农村等有关部门应当鼓励、支持采用先进适用技术，对秸秆、落叶等进行肥料化、饲料化、能源化、工业原料化、食用菌基料化等综合利用，加大对秸秆还田、收集一体化等农业机械的财政补贴力度。

县级人民政府应当组织建立健全秸秆收集、贮存、运输、处置和综合利用服务体系，采用财政补贴等措施支持农村集体经济组织、农民专业合作社、企业等开展秸秆收集、贮存、运输、处置和综合利用服务。

第二百四十六条 地方各级人民政府应当科学精准加强秸秆、落叶等焚烧的组织、指导和管理。禁止在人口集中地区、机场周围、交

通干线附近以及省级以上人民政府划定的其他区域和规定的时段露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质。

第二编第三分编第八章第三节 农业和农村水污染防治

第三百零五条 国家支持农村污水、垃圾处理设施的建设，因地制宜推进农村污水、垃圾处理和厕所改造。

地方各级人民政府应当统筹规划、建设农村污水、垃圾处理设施，并保障其正常运行。

第三百零六条 制定农药、肥料等产品的质量标准和使用标准，应当适应水生态环境保护的要求。

第三百零七条 运输、贮存农药和处置过期失效农药，应当加强管理，防止造成水污染。

第三百零八条 县级以上地方人民政府农业农村等有关部门应当在各自职责范围内推广高效低毒低残留农药和测土配方施肥技术，控制农药和化肥的过量使用，防止造成水污染。

第三百零九条 国家支持畜禽养殖场建设畜禽粪污的综合利用或者无害化处理设施。

畜禽养殖场应当保证其畜禽粪污的综合利用或者无害化处理设施正常运行，保证粪污达标排放，防止污染水环境。

畜禽散养密集区所在地县、乡级人民政府应当组织对畜禽粪污进行分户收集、集中处理利用。县级人民政府组织确定本行政区域的畜禽散养密集区。

第三百一十条 从事水产养殖活动应当保护水域生态环境，排放水产养殖尾水污染物等应当符合污染物排放标准，防止污染水环境。

工厂化养殖和设置统一排污口的集中连片养殖的单位和其他生产经营者，应当按照规定对养殖尾水自行监测。

第三百一十一条 农田灌溉用水应当符合相应的水质标准，防止污染土壤、地下水和农产品。

禁止向农田灌溉渠道排放工业废水或者医疗污水。向农田灌溉渠道排放城镇污水以及未综合利用的畜禽养殖粪污、水产养殖尾水、农产品加工废水的，应当保证其下游最近的灌溉取水点的水质符合农田灌溉用水水质标准。

第二编第五分编第十八章第二节 农用地土壤污染风险管控和修复

第四百四十四条 国家建立健全农用地分类管理制度。按照土壤污染程度和相关标准，将农用地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类。

第四百四十五条 县级以上地方人民政府应当依法将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田，实行严格保护。

在永久基本农田集中区域，不得新建可能造成土壤污染的建设项目；已建成的，应当限期拆除或者关闭。

第四百四十六条 未利用地、复垦土地等拟开垦为耕地的，地方人民政府农业农村主管部门会同生态环境主管部门、自然资源主管部门进行土壤污染状况调查，依法进行分类管理。

第四百四十七条 对土壤污染状况普查、详查和监测、现场检查表明有土壤污染风险的农用地地块，地方人民政府农业农村主管部门、林业草原主管部门会同生态环境主管部门、自然资源主管部门进行土壤污染状况调查。

对土壤污染状况调查表明污染物含量超过土壤污染风险管控标准的农用地地块，地方人民政府农业农村主管部门、林业草原主管部门会同生态环境主管部门、自然资源主管部门组织进行土壤污染风险评估，并按照农用地分类管理制度管理。

第四百四十八条 对安全利用类农用地地块，地方人民政府农业农村主管部门、林业草原主管部门，应当在各自职责范围内结合主要作物品种和种植习惯等情况，制定并实施安全利用方案。

安全利用方案应当包括下列内容：

- （一）农艺调控、替代种植；
- （二）定期开展土壤和农产品协同监测与评价；
- （三）对农民、农民专业合作社及其他农业生产经营主体进行技术指导 and 培训；
- （四）其他风险管控措施。

第四百四十九条 对严格管控类农用地地块，地方人民政府农业农村主管部门、林业草原主管部门应当在各自职责范围内采取下列风险管控措施：

- （一）提出划定特定农产品禁止生产区域的建议，报本级人民政

府批准后实施；

（二）按照规定开展土壤和农产品协同监测与评价；

（三）对农民、农民专业合作社及其他农业生产经营主体进行技术指导 and 培训；

（四）其他风险管控措施。

各级人民政府及其有关部门应当鼓励对严格管控类农用地采取调整种植结构、退耕还林还草、退耕还湿、轮作休耕、轮牧休牧等风险管控措施，并给予相应的政策支持。

第四百五十条 安全利用类和严格管控类农用地地块的土壤污染影响或者可能影响地下水、饮用水水源安全的，地方人民政府生态环境主管部门会同农业农村、林业草原等有关部门制定防治污染的方案，并采取相应的措施。

第四百五十一条 对安全利用类和严格管控类农用地地块，土壤污染责任人应当按照国家规定以及土壤污染风险评估报告的要求，采取相应的风险管控措施，并定期向地方人民政府农业农村主管部门、林业草原主管部门报告。

第四百五十二条 对产出的农产品污染物含量超标，需要实施修复的农用地地块，土壤污染责任人应当编制修复方案，报地方人民政府农业农村主管部门、林业草原主管部门备案并实施。修复方案应当包括地下水污染防治的内容。

修复活动应当优先采取不影响农业生产、不降低土壤生产功能的

生物修复措施，阻断或者减少污染物进入农作物食用部分，确保农产品质量安全。

风险管控、修复活动结束后，土壤污染责任人应当另行委托有关单位对风险管控效果、修复效果进行评估，并将效果评估报告报地方人民政府农业农村主管部门、林业草原主管部门备案。

农村集体经济组织及其成员、农民专业合作社及其他农业生产经营主体等负有协助实施土壤污染风险管控和修复的义务。

第二编第六分编第二十二章 建筑垃圾、农业固体废物等污染防治

第五百二十一条 县级以上人民政府农业农村主管部门负责指导农业固体废物回收利用体系建设，鼓励和引导有关单位和其他生产经营者依法收集、贮存、运输、利用、处置农业固体废物，加强监督管理，防止污染环境。

本法所称农业固体废物，是指在农业生产活动中产生的固体废物。

第五百二十二条 产生农业固体废物的单位和其他生产经营者，应当采取回收利用和其他防止污染环境的措施。

“十五五”规划纲要 | 第八篇 加快农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴

发布时间：2026 年 3 月 13 日

施行日期：2026 年 3 月 13 日

发文机关：全国人民代表大会

效力级别：工作文件

坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，健全推动乡村全面振兴长效机制，大力发展现代农业，推动农村基本具备现代生活条件，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，缩小城乡发展差距，加快建设农业强国。

第二十五章 提升农业综合生产能力和质量效益

坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，推进供需衔接、结构优化、品质提升，提高农业劳动生产率和科技进步贡献率。

第一节 加强粮食等重要农产品供给保障

深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，稳定稻谷、小麦生产，提升玉米、大豆产能，推进粮油等主要作物大面积单产提升。适应供需形势变化，优化农业生产结构，稳定发展棉油糖胶等重要农产品和“菜篮子”产品生产，发展特色农业。健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系，严格占补平衡管理，完善补充耕地质量验收机制，统筹农用地布局优化。高质量推进高标准农田建设和管护，完善农田灌排体系，加强黑土地保护和酸化耕地治理，稳步推进盐碱地综合利用。增强农业防灾减灾能力。开展新一轮农业资源区划工作。

第二节 强化农业科技和装备支撑

统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业，把农业建成现代化大产业。深入实施种业振兴行动，加强种质资源保护利用，健全商业化育种体系，强化育种联合攻关，培育高产优质、抗逆广适

新品种，提升种源安全保障水平。实施农机装备高质量发展行动，促进良田良种良机良法集成增效，农作物耕种收综合机械化率提高到80%以上。围绕核心种源、农机装备、农业节水等加强关键核心技术攻关，构建梯次分明、分工协作、适度竞争的农业科技创新体系，培育农业科技领军企业。健全公益性和经营性相结合的农业科技推广体系。积极推广地理标志产品和品牌。

第三节 构建多元化食物供给体系

坚持农林牧渔并举，全方位多途径开发食物资源。加强生猪产能综合调控，推进肉牛肉羊、奶牛产业提质增效，加快草原畜牧业转型升级。加快发展饲草产业，扩大青贮饲料生产。发展现代设施农业，推进节能宜机高效设施种植和集约化养殖。科学开发江河湖海和森林食物资源，发展高质量水产养殖，稳步扩大木本粮油生产，发展林下经济，壮大林草产业，提升机械化水平。积极发展合成生物技术，拓展新型蛋白来源。

第二十六章 推进宜居宜业和美乡村建设

学习运用“千万工程”经验，分类有序、片区化推进乡村振兴，深入实施乡村建设行动，逐步提高农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度。

第一节 创造乡村优质生活空间

以县域为单元科学规划基础设施和公共服务布局，推动县域基础设施一体化规划建设管护。统筹优化村镇布局，引导人口、产业适度

集聚，因地制宜完善乡村建设实施机制，合理安排建设重点和时序。协同推进县域国土空间治理，稳步开展全域土地综合整治，分类保障乡村发展用地。扎实推进农村道路、供水、污水治理、能源、物流、信息等设施建设和维护。持续推进农村危房改造。改善县域普通高中和寄宿制学校办学条件，以医护人员下沉为重点推进紧密型县域医共体建设，健全县乡村三级养老服务网络，支持面向边远地区农村提供形式灵活的基本公共服务，统筹利用农村存量设施资源。持续整治提升农村人居环境，以钉钉子精神解决好农村改厕、垃圾围村等问题。

第二节 发展县域富民产业

发展各具特色的县域经济，推动农村一二三产业深度融合，因地制宜培育农业强县、工业大县、旅游名县，推动兴业、强县、富民一体发展。推进农产品加工业转型升级，加强农产品市场和流通网络建设，健全仓储保鲜和冷链物流体系。开发农业多种功能，培育壮大乡村特色产业和乡村休闲旅游、文化体验、农村电商等新产业新业态。规范发展农民专业合作社，培育农业产业化龙头企业，完善联农带农机制，推动新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩，促进农民稳定增收。

第三节 加强和改进乡村治理

深入推进抓党建促乡村全面振兴，健全县乡村三级治理体系，选配强村“两委”班子特别是带头人队伍，优化驻村第一书记和工作队选派管理机制。推进村民自治组织规范化建设，完善村务公开和民

主议事制度，支持农民群众多渠道参与村级议事协商。加强新时代农村精神文明建设，繁荣发展乡村文化，实施文明乡风建设工程。持续整治农村高额彩礼。保护传承乡村文化遗产，加强乡土建筑和传统村落保护，赓续农耕文明。

专栏 12 农业农村现代化建设	
01	<p>高标准农田建设</p> <p>优先把东北黑土地地区、平原地区、具备水利灌溉条件地区以及粮食产量高且增产潜力大地区的永久基本农田建成高标准农田，将 720 个粮食产能提升重点县具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田。</p>
02	<p>现代种业发展</p> <p>建设完善国家农作物、畜禽、水产、林草、微生物种质资源保护利用体系，优化品种测试评价体系，建设种业创新基地、育制种基地，加强突破性重大品种培育，推动农业核心种源自给率达到 85%。</p>
03	<p>动植物疫情疫病防控</p> <p>健全农作物病虫害和动物疫病监测预警体系，提升动植物疫病防治、应急处置、隔离检疫和无害化处理等全链条管理能力，强化农药兽药监测评价等技术支撑。</p>
04	<p>农业面源污染治理</p> <p>以长江、黄河等流域为重点，实施农业面源污染综合治理，统筹推进化肥农药科学施用、畜禽粪污等农业废弃物资源化利用。</p>
05	<p>农村现代生活条件补短板</p> <p>支持符合条件的村庄因地制宜补齐村内道路、供排水、卫生厕所改造、生活垃圾和污水处理、养老服务设施等短板。</p>

第二十七章 提高强农惠农富农政策效能

健全农业农村优先发展的体制机制和政策体系，推动城乡要素双向流动，增强农业农村发展活力。

第一节 加强农业农村投入保障

健全财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格

局，确保乡村振兴投入力度不断增强。优先保障农业农村领域一般公共预算投入，提升财政支农政策效能和资金效益。健全种粮农民收益保障机制，强化价格、补贴、保险等政策支持和协同，保护和调动农民务农种粮积极性。加大粮食主产区利益补偿力度，实施产销区省际横向利益补偿，完善产粮大县奖补制度。健全适合农业农村特点的金融服务体系，发展多层次农业保险，支持发展特色农产品保险。

第二节 深化农业农村改革

巩固和完善农村基本经营制度，稳定土地承包关系，稳步推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点，健全承包地经营权流转价格形成机制和管理服务制度。发展农业适度规模经营，提高新型农业经营主体发展质量，完善便捷高效的农业社会化服务体系，促进小农户和现代农业发展有机衔接。深化供销合作社综合改革。节约集约利用农村集体经营性建设用地，有序推进入市改革，健全土地增值收益分配机制。加快完成房地一体宅基地确权登记颁证，加强农村宅基地规范管理，依法盘活用好闲置土地和房屋。深化农村集体产权制度改革，支持发展新型农村集体经济。加强农村产权交易市场规范化建设。激励各类人才下乡服务和创业就业。

第三节 完善常态化帮扶机制

统筹建立常态化防止返贫致贫机制，坚持精准帮扶，完善兜底式保障，强化产业、就业等开发式帮扶，增强内生动力，分层分类帮扶欠发达地区，确保不发生规模性返贫致贫。优化现有国家乡村振兴重

点帮扶县范围，完善支持政策和激励约束机制。优化完善东西部协作、对口合作等机制，持续做好中央单位定点帮扶，深入开展干部人才“组团式”帮扶。聚焦大型特大型安置区，加强易地搬迁后续扶持。推进市场化导向的消费帮扶。加强帮扶项目资产规范管理。加力扩围实施以工代赈。统筹推进灾害避险搬迁。

粮食流通行政执法办法

发布日期：2026 年 2 月 6 日

施行日期：2026 年 4 月 1 日

发文机关：国家发展和改革委员会

效力级别：规章

第一章 总 则

第一条 为深入贯彻落实党中央关于保障国家粮食安全的决策部署，全方位夯实粮食安全根基，规范粮食和物资储备行政管理部门（以下简称“粮食和储备部门”）粮食流通行政执法行为，根据《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政强制法》、《中华人民共和国粮食安全保障法》、《粮食流通管理条例》等法律法规，制定本办法。

第二条 本办法适用于粮食和储备部门对粮食收购、储存及上述环节的粮食运输，政策性粮食购销活动，以及国家粮食流通统计制度

执行情况，依法开展的行政执法活动。

第三条 粮食流通行政执法应当严格落实《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》、《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》等相关制度规定。

粮食流通行政执法实行行政执法人员资格管理、持证上岗。开展行政执法工作，执法人员不得少于两人，不得干扰粮食经营者正常生产经营。

粮食和储备部门应当加强粮食流通行政执法制度建设和人员队伍建设，加强对行政执法人员的培训考核。

第四条 任何单位和个人有权通过 12325 全国粮食和物资储备监管热线等方式向粮食和储备部门检举违反粮食流通管理规定的行为。粮食和储备部门应当为检举人保密，并依法及时处理。

第五条 粮食流通行政执法过程中，可以行使以下职权：

- （一）进入粮食经营场所实施现场检查；
- （二）检查粮食数量、质量和储存安全情况；
- （三）检查粮食仓储设施、设备是否符合有关标准和技术规范；
- （四）向有关单位和人员调查了解相关情况；
- （五）进入涉嫌违法活动的场所调查取证；
- （六）查阅、复制有关文件、资料、账簿、凭证，对可能被转移、隐匿或者损毁的文件、资料、账簿、凭证、电子设备等予以封存；

（七）查封、扣押涉嫌违法活动的场所、设施或者财物，包括非法收购或者不符合国家粮食质量安全标准的粮食，用于违法经营或者被污染的工具、设备以及有关账簿资料，违法从事粮食经营活动的场所等；

（八）对有关单位的法定代表人、负责人或者其他工作人员进行约谈、询问；

（九）法律、法规规定的其他职权。

第六条 有关单位和人员对粮食流通行政执法人员依法履行职责，应当予以配合。任何单位和个人不得拒绝、阻挠、干涉粮食和储备部门执法人员依法履行行政执法职责。

第七条 粮食和储备部门应当加强对粮食流通行政执法工作的监督，及时纠正违法或者不当行政执法行为。

第八条 粮食和储备部门应当与相关部门加强配合，建立粮食流通行政执法工作协调机制。

第二章 管辖和适用

第九条 粮食和储备部门行政执法实行分级负责制。

国家粮食和物资储备局组织、指导跨省（自治区、直辖市）等重大案件的查处，必要时提级或者指定管辖。省级粮食和储备部门组织、指导跨地（市）等重大案件的查处，必要时提级或者指定管辖。市级粮食和储备部门组织、指导跨县（区）等重大案件的查处，必要时提级或者指定管辖。

第十条 粮食和储备部门行政执法涉及政策性粮食的，应当结合粮食权属及性质开展。

国家粮食和物资储备局承担中央政府粮食储备、最低收购价粮监管主体责任。国家粮食和物资储备局垂直管理局对辖区内中央政府粮食储备、最低收购价粮履行具体监管责任，对相关承储企业或者其他组织开展监督检查，依法对违法违规行为实施行政处罚。

地方粮食和储备部门负责监管辖区内地方政府粮食储备及其他地方政策性粮食，监管社会粮食收购、储存及上述环节的粮食运输等；依职责履行最低收购价粮属地协同监管责任，配合做好相关监管工作，维护收购现场秩序，做好销售出库工作；对相关粮食经营者开展监督检查，依法对违法违规行为实施行政处罚。

国家粮食和物资储备局垂直管理局与省级粮食和储备部门应当建立协同联动工作机制。

第十一条 县级以上粮食和储备部门依照法律、法规、规章的规定，可以在法定权限内书面委托符合法定条件的粮食安全保障机构或者其他组织实施行政检查、行政处罚。

委托书应当载明委托的依据、具体事项、权限、期限等内容，主动向社会公布。

受委托组织在委托范围内，以委托行政机关的名义实施行政执法；不得再委托其他组织或者个人实施行政执法。

委托行政机关应当对受委托组织实施的相关行政执法行为进行

监督，并对该行为的后果承担法律责任。发现受委托组织丧失委托条件、违法实施行政执法行为或者有其他不宜继续委托情形的，委托行政机关应当及时解除委托。

第十二条 粮食和储备部门实施行政处罚，原则上由违法行为发生地的县级以上粮食和储备部门管辖。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

两个以上粮食和储备部门都有管辖权的，由最先立案的粮食和储备部门管辖。因管辖权发生争议，协商解决不成的，应当报请共同上一级部门指定管辖。粮食和储备部门发现涉嫌违法违规的行为不属于本部门管辖时，应当及时移送有管辖权的粮食和储备部门。受移送的粮食和储备部门对管辖权有异议的，应当报请共同上一级部门指定管辖，不得擅自移送。

第十三条 粮食和储备部门因实施行政检查、行政处罚，需要有关机关协助的，应当出具协助调查函，明确合理的协助办理期限。

被请求协助的粮食和储备部门对属于本部门职权范围的协助事项应当依法予以协助，并在前款所述期限内完成相关工作。需要延期完成的，应当在期限届满前告知提出协助请求的粮食和储备部门。

第十四条 粮食和储备部门在行政执法中发现不属于本部门管辖的涉嫌违法违规的行为，应当及时向有管辖权的相关部门移送违法线索。

第十五条 粮食和储备部门实施行政处罚时，应当责令当事人改

正或者限期改正违法行为。

当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当予以没收。

当事人实施违法行为所取得的款项中，直接用于经营活动的合法必要支出及依法缴纳的相关税款，可以在认定违法所得时扣除。政策性粮食经营中，政策性粮食信贷资金成本、保管费用等财政补贴退还款项、直接用于经营活动的合法必要支出、依法缴纳的相关税款，可以在认定违法所得时扣除。

当事人应当按照粮食和储备部门要求，提供能够证明所主张扣除款项为经营活动的合法必要支出及相关税款等的证明材料。

第十六条 粮食和储备部门实施行政处罚，必须与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。违法行为具有法律、法规、规章规定的从轻、减轻或者不予行政处罚情形的，依照其规定从轻、减轻或者不予行政处罚。

对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，粮食和储备部门应当对当事人进行教育。

第十七条 省级粮食和储备部门、国家粮食和物资储备局垂直管理局应当参照本办法，结合地区实际制定并公开行政处罚裁量基准，包括违法行为、法定依据、裁量阶次、适用条件和具体标准等内容。

第十八条 粮食和储备部门在作出行政处罚决定时，应当遵循处罚法定、公正公开、过罚相当、处罚与教育相结合、包容审慎的原则，正确行使粮食流通行政处罚裁量权，保障当事人的陈述、申辩、要求

听证、申请行政复议、提起行政诉讼等合法权利。

第三章 立案调查

第十九条 粮食和储备部门对属于本部门管辖的涉嫌违法违规的行为，除可以当场作出行政处罚的外，应当立案调查。

第二十条 粮食经营者存在下列情形之一的，属于第十九条规定的应当立案调查的违法违规行为：（一）粮食收购企业、粮食仓储单位未按照规定备案或者提供虚假备案信息，且拒不改正；

（二）粮食收购企业未按照有关规定支付售粮款被举报，或者时间超过规定支付期限三十日且涉及金额三千元以上；其他粮食收购者未按照有关规定支付售粮款被举报；

（三）粮食收购者违反《粮食流通管理条例》相关规定，代扣、代缴税、费和其他款项；

（四）粮食收购者未执行国家粮食质量标准，涉及粮食数量较大；

（五）粮食收购者收购粮食，未按照国家有关规定进行质量安全检验，涉及粮食数量较大；

（六）粮食收购者收购粮食，对不符合食品安全标准的粮食未作为非食用用途单独储存；

（七）粮食储存企业未按照规定进行粮食销售出库质量安全检验，涉及粮食数量五吨以上；

（八）粮食收购者、粮食储存企业将不得作为食用用途销售的粮食作为食用用途销售出库；

（九）从事粮食收购、销售、储存、加工的经营者以及饲料、工业用粮企业，未按要求建立粮食经营台账，或者未按规定报送粮食基本数据和有关情况；

（十）粮食仓储单位经营场地、设施设备、专业技术管理人员不符合粮油仓储管理制度规定，且拒不改正；（十一）粮食仓储单位违反出入库、储存管理规定且情节严重，或者造成粮油储存事故；

（十二）粮食收购者、粮食储存企业在粮食收购和储存环节使用被污染的运输工具或者包装材料运输粮食，或者与有毒有害物质混装运输；

（十三）粮食应急预案启动后，粮食经营者未服从国家统一安排和调度；

（十四）其他违反粮食经营管理规定的情形。

第二十一条 粮食经营者在政策性粮食业务中，存在下列情形之一的，属于第十九条规定的应当立案调查的违法违规行为：

（一）政策性粮食收购时，未按照有关规定支付售粮款；

（二）虚报粮食收储数量达十吨以上；

（三）通过以陈顶新、以次充好、低收高转、虚假购销、虚假轮换、违规倒卖等方式，套取粮食价差和财政补贴，或者骗取信贷资金；

（四）挤占、挪用、克扣财政补贴、信贷资金三千元以上；

（五）擅自动用政策性粮食；

（六）以政策性粮食为债务作担保或者清偿债务；

(七) 利用政策性粮食进行除政府委托的政策性任务以外的其他商业经营；

(八) 在政策性粮食出库时掺杂使假、以次充好、调换标的物，涉及粮食数量五吨以上；(九) 在政策性粮食出库时拒不执行出库指令或者阻挠出库，时间三日以上且涉及粮食数量五十吨以上；

(十) 承储政府粮食储备的企业或者其他组织不按规定的事项、内容、时限等报告安全风险事项，且情节严重；

(十一) 承储政府粮食储备的企业或者其他组织不按有关规定报告安全风险事项，产生粮食安全危害；

(十二) 购买国家限定用途的政策性粮食，违规倒卖或者不按照规定用途处置；

(十三) 其他违反政策性粮食经营管理规定的情形。

第二十二条 应当立案调查的，立案决定应于发现涉嫌违法违规行为之日起十五个工作日内，经粮食和储备部门负责人批准后作出。

第二十三条 粮食和储备部门对违法违规行为进行调查取证，应当依照相关法律法规及粮食和储备部门有关工作规程等法定程序开展。

第二十四条 粮食和储备部门执法人员在调查或者进行检查时，应当主动向当事人或者有关人员出示行政执法证件。当事人或者有关人员有权要求执法人员出示行政执法证件。执法人员不出示行政执法证件的，当事人或者有关人员有权拒绝接受调查或者检查。

当事人或者有关人员应当如实回答询问，并协助调查或者检查，按要求提供有关材料，不得拒绝或者阻挠。询问或者检查应当制作笔录。

第二十五条 粮食和储备部门在收集证据时，可以抽样取证。在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经粮食和储备部门负责人批准，可以先行登记保存，并在七个工作日内作出处理决定。在此期间，当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。

第二十六条 粮食和储备部门可委托具有相应资质的鉴定检测机构，对涉嫌违法违规行为有关的粮食、工具等进行鉴定检测。

第二十七条 有下列情形之一的，经粮食和储备部门负责人批准，中止案件调查：

（一）行政处罚决定须以相关案件的裁判结果或者其他行政决定为依据，而相关案件尚未审结或者其他行政决定尚未作出；

（二）涉及法律适用等问题，需要送请有权机关作出解释或者确认；

（三）因不可抗力致使案件暂时无法调查；

（四）因当事人下落不明致使案件暂时无法调查；

（五）其他应当中止调查的情形。

中止调查的原因消除后，粮食和储备部门自知道中止调查原因消除之日起五个工作日内，应当恢复案件调查。

第二十八条 由于涉嫌违法的自然人死亡或者法人、非法人组织

终止,并且无权利义务承受人等原因,致使案件调查无法继续进行的,经粮食和储备部门负责人批准,案件终止调查。

第二十九条 粮食和储备部门应当在立案决定作出之日起三十日内形成案件调查报告,必要时可听取公职律师、法律顾问、专家意见。案情疑难复杂的,经粮食和储备部门负责人批准,可适当延长调查时限。

第四章 查封、扣押

第三十条 粮食和储备部门在行政执法过程中,应当依照法定的权限、范围、条件和程序,实施查封、扣押等行政强制措施。采用非强制手段可以达到行政管理目的的,不得实施查封、扣押等行政强制措施。

第三十一条 粮食和储备部门不得查封、扣押与违法行为无关的粮食、工具、设备、账簿资料、场所等。当事人的粮食、工具、设备、账簿资料、场所等已被其他国家机关依法查封的,不得重复查封。

第三十二条 粮食和储备部门决定实施查封、扣押的,应当制作并当场交付查封、扣押决定书和清单。

情况紧急,需要当场实施查封、扣押的,粮食和储备部门执法人员应当在二十四小时内向所属粮食和储备部门负责人报告,并补办批准手续。粮食和储备部门负责人认为不应当实施查封、扣押的,应当立即解除。

第三十三条 查封、扣押的期限不得超过三十日;情况复杂的,

经粮食和储备部门负责人批准，可以延长，但是延长期限不得超过三十日。法律、行政法规另有规定的除外。

延长查封、扣押的决定应当及时书面告知当事人，并说明理由。

对涉案粮食、工具、设备需要进行检测、检验或者技术鉴定的，查封、扣押的期间不包括检测、检验或者技术鉴定的期间。检测、检验或者技术鉴定的期间应当明确，并书面告知当事人。检测、检验或者技术鉴定的费用由粮食和储备部门承担。

第三十四条 对查封、扣押的粮食、工具、设备、账簿资料、场所等，粮食和储备部门应当妥善保管，不得使用或者损毁；造成损失的，应当承担赔偿责任。

对查封的粮食、工具、设备、账簿资料、场所等，粮食和储备部门可以委托第三人保管，第三人不得损毁或者擅自转移、处置。因第三人的原因造成的损失，粮食和储备部门先行赔付后，应当及时向第三人追偿。

因查封、扣押发生的保管费用由粮食和储备部门承担。

第三十五条 粮食和储备部门采取查封、扣押措施后，应当及时查清事实，在规定期限内作出处理决定。

第三十六条 有下列情形之一的，粮食和储备部门应当及时作出解除查封、扣押决定：

- （一）当事人没有违法行为；
- （二）查封、扣押的粮食、工具、设备、账簿资料、场所等与违

法行为无关；

（三）对违法行为已经作出处理决定，不再需要查封、扣押；（四）查封、扣押期限已经届满；

（五）其他不再需要采取查封、扣押措施的情形。

解除查封、扣押应当立即退还粮食、工具、设备、账簿资料。

第三十七条 粮食和储备部门查封、扣押的粮食、工具、设备、账簿资料等，依法应当没收、销毁的，依照有关法律法规规定执行。

第五章 行政处罚决定

第一节 简易程序

第三十八条 违法事实确凿并有法定依据，对公民处以二百元以下、对法人或者其他组织处以三千元以下罚款或者警告的行政处罚的，可以当场作出行政处罚决定。法律另有规定的，从其规定。

第三十九条 执法人员当场作出行政处罚决定的，应当向当事人出示行政执法证件，填写预定格式、编有号码的行政处罚决定书，并当场交付当事人。当事人拒绝签收的，应当在行政处罚决定书上注明。

前款规定的行政处罚决定书应当载明当事人的违法行为，行政处罚的种类和依据、罚款数额、时间、地点，申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限以及行政机关名称，并由执法人员签名或者盖章。

执法人员当场作出的行政处罚决定，应当报所属粮食和储备部门备案。第四十条 对当场作出的行政处罚决定，当事人应当依照《中华人民共和国行政处罚法》的规定履行。

第二节 普通程序

第四十一条 除本办法规定的可以当场作出的行政处罚外，粮食和储备部门发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的行为的，必须全面、客观、公正地调查，收集有关证据。

第四十二条 调查终结，粮食和储备部门负责人应当对调查结果进行审查，根据不同情况，分别作出如下决定：

（一）确有应受行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；

（二）违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；

（三）违法事实不能成立的，不予行政处罚；

（四）违法行为涉嫌犯罪的，移送司法机关。

对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，粮食和储备部门负责人应当集体讨论决定。

前款所称重大违法行为，省、自治区、直辖市人大常委会或者人民政府有规定的，从其规定；没有规定的，是指粮食企业被拟罚款、没收违法所得合计二十万元以上的违法行为，其他粮食经营者被拟罚款、没收违法所得合计三万元以上的违法行为。

第四十三条 有下列情形之一的，在粮食和储备部门负责人作出行政处罚的决定之前，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员按照相关规定进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定：

- (一) 涉及重大公共利益的；
- (二) 直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；
- (三) 案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；
- (四) 应当进行法制审核的其他情形。

粮食和储备部门初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。

第四十四条 粮食和储备部门及其执法人员在作出行政处罚决定之前，未按照规定向当事人书面告知拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，或者拒绝听取当事人的陈述、申辩，不得作出行政处罚决定；当事人明确放弃陈述或者申辩权利的除外。粮食和储备部门不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚。

当事人自收到行政处罚告知书之日起五个工作日内无正当理由未行使陈述或者申辩权的，视为放弃此权利。

第四十五条 粮食和储备部门依照《中华人民共和国行政处罚法》规定给予行政处罚，应当制作行政处罚决定书。行政处罚决定书应当载明下列事项：

- (一) 当事人的姓名或者名称、地址；
- (二) 违反法律、法规、规章的事实和证据；
- (三) 行政处罚的种类和依据；(四) 行政处罚的履行方式和期限；
- (五) 申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限；

（六）作出行政处罚决定的行政机关名称和作出决定的日期。

行政处罚决定书必须盖有作出行政处罚决定的粮食和储备部门的印章。

第四十六条 粮食和储备部门应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。因案情复杂或者其他原因，不能在规定期限内做出处理决定的，经粮食和储备部门负责人批准，可以延长三十日。案情特别复杂或者有其他特殊情况，经延期仍不能作出处罚决定的，应当由粮食和储备部门负责人集体讨论决定是否继续延期；决定继续延期的，应当同时确定延长的合理期限。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

案件办理过程中，中止、听证和检测、检验、鉴定，以及权利人辨认或者鉴别等时间不计入前款所指案件办理期限。

第四十七条 行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人；当事人不在场的，粮食和储备部门应当在七个工作日内依照《中华人民共和国民事诉讼法》有关规定，将行政处罚决定书送达当事人。

当事人同意并签订确认书的，粮食和储备部门可以采用传真、电子邮件等方式，将行政处罚决定书等送达当事人。

第四十八条 粮食和储备部门作出的具有一定社会影响的行政处罚决定信息应当在决定作出之日起七个工作日内，通过政府网站及政务新媒体、办事大厅公示栏、服务窗口等平台向社会公开。公开的行政处罚决定被依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的，粮食和储

备部门应当在三个工作日内撤回行政处罚决定信息并公开说明理由。

第四十九条 粮食流通行政处罚产生的罚没收入，按照《中华人民共和国行政处罚法》和《财政部关于印发〈罚没财物管理办法〉的通知》（财税〔2020〕54号）相关规定处理。

第五十条 适用普通程序的案件有以下情形之一的，应在十个工作日内填写结案审批表，经粮食和储备部门负责人批准，予以结案：

- （一）行政处罚决定执行完毕；
- （二）人民法院裁定终结执行；
- （三）案件终止调查；
- （四）对依法可以不予行政处罚的情形，作出不予行政处罚决定；
- （五）不属于本行政机关管辖，按有关规定移送其他行政机关；
- （六）违法行为涉嫌犯罪，按有关规定移送司法机关；
- （七）其他应予结案的情形。

第三节 听证程序

第五十一条 粮食和储备部门拟作出下列行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利，当事人要求听证的，粮食和储备部门应当组织听证：

- （一）较大数额罚款；
- （二）没收较大数额违法所得；
- （三）法律、法规、规章规定的其他情形。

前款中所称较大数额，省、自治区、直辖市人大常委会或者人民

政府有规定的，从其规定；没有规定的，其数额为对粮食企业拟罚款、没收违法所得五万元以上，对其他粮食经营者拟罚款、没收违法所得三千元以上。

当事人不承担粮食和储备部门组织听证的费用。

第五十二条 听证应当依照以下程序组织：

（一）当事人要求听证的，应当在粮食和储备部门告知后五个工作日内提出；

（二）粮食和储备部门应当在举行听证的七个工作日前，通知当事人及有关人员听证的时间、地点；

（三）除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私依法予以保密外，听证公开举行；

（四）听证由粮食和储备部门指定的非本案调查人员主持；当事人认为主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避；

（五）当事人可以亲自参加听证，也可以委托一至二人代理；

（六）当事人及其代理人无正当理由拒不出席听证或者未经许可中途退出听证的，视为放弃听证权利，粮食和储备部门终止听证；

（七）举行听证时，调查人员提出当事人违法的事实、证据和行政处罚建议，当事人进行申辩和质证；（八）听证应当制作笔录。笔录应当交当事人或者其代理人核对无误后签字或者盖章。当事人或者其代理人拒绝签字或者盖章的，由听证主持人在笔录中注明。

第五十三条 听证结束后，粮食和储备部门应当根据听证笔录，

依照《中华人民共和国行政处罚法》的规定，作出决定。

第六章 法律责任

第五十四条 粮食和储备部门行政执法人员在粮食流通行政执法中，涉嫌违规违纪、违法犯罪的，依照有关规定移送纪检监察机关、司法机关。

有下列行为之一的，除按前款规定处理外，粮食和储备部门应予以通报，并由相关任免部门按照管理权限进行教育、管理、监督或处分：

- （一）包庇、纵容粮食流通违法违规行为；
- （二）瞒案不报、压案不查；
- （三）未按规定核查、处理粮食流通违法违规举报、案件线索；
- （四）未按法定权限、程序和规定开展粮食流通行政执法，造成不良后果；
- （五）违反保密规定，泄露举报人或者案情；
- （六）滥用职权、徇私舞弊；
- （七）其他违法违规行为。

第七章 附 则

第五十五条 本办法中，涉及粮食价值的，已达成交易的按交易价计算，其他按库存成本价或最近一次采购成本计算；涉及数量的，“以上”包括本数。

第五十六条 大豆、油料、食用植物油的收购、储存及上述环节

的运输，政策性购销活动，适用本办法的规定。

2023 年及以前年产最低收购价粮和临时储存粮监管按照国家有关规定执行。

第五十七条 本办法由国家发展改革委、国家粮食和物资储备局负责解释。

第五十八条 本办法自 2026 年 4 月 1 日起施行。《粮食流通行政执法办法》（国家发展改革委 2022 年第 53 号令）同时废止。

中共中央办公厅、国务院办公厅关于做好第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点工作的意见

发文日期：2026 年 03 月 18 日

施行日期：2026 年 03 月 18 日

发文机关：中共中央办公厅，国务院办公厅

效力级别：党内规范性文件

保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长 30 年，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署。为积极稳妥做好第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点工作（以下简称延包试点），经党中央、国务院同意，根据有关法律法规和政策要求，现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，坚持稳中求进、守正创新，牢牢把住处理好农民和土地关系这条主线，锚定加快建设农业强国目标，坚持把依法维护农民权益作为出发点和落脚点，把强化集体所有制根基、保障和实现农民集体成员权利同激活资源要素统一起来，充分运用农村承包地确权登记颁证成果，通过细致工作有序推进，确保第二轮土地承包到期后再延长 30 年政策扎实落实到位，不断完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置政策体系，进一步巩固和完善农村基本经营制度。

工作中要做到：坚持集体所有制不动摇，严禁打破原集体土地所有权的界限在全村范围内搞平均承包，充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能，探索和丰富农村土地集体所有制的有效实现形式。坚持农户家庭承包经营，农村集体土地由本集体经济组织内农民家庭承包，农户承包地要保持稳定，发包方及其他组织、个人不得违法调整和收回农户承包地。坚持农民主体地位，充分发挥农民主动性和创造性，鼓励农民集体在法律和政策范围内因地制宜探索延包具体路径和办法。坚持维护农村社会稳定，尊重历史、照顾现实，统筹考虑、循序渐进，科学合理安排进度，做好矛盾纠纷调处，保持农村社会稳定安宁。

各级党委和政府要深刻认识开展延包试点的重要性、艰巨性、复

杂性，提前谋划，做好工作指导，积极稳妥推进各项部署落实，加强探索实践并根据实际情况及时调整完善相关措施。第二轮土地承包合同到期的，原则上要在期满后 1 年内完成延包工作。

二、稳妥有序开展延包试点

（一）坚持延包原则。开展延包试点，以农村承包地确权登记颁证成果为基础，以第二轮土地承包合同到期为起点再延长承包期 30 年。以户为单位开展延包，确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定，不能推倒重来、打乱重分，不能借机违法调整或收回农户承包地。

（二）依法依规从严掌握“小调整”。坚持“大稳定、小调整”，“小调整”的前提是“大稳定”。“小调整”是指在农村集体经济组织个别农户之间进行承包地小范围适当调整，仅限于少数存在承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调地的村组。

（三）规范延包程序。要按照延包工作规程确定的成立工作小组、摸底核实、制定方案、开展调查、审核公示、签订合同、完善证书、资料归档等程序规范开展试点。延包工作小组由本集体经济组织成员大会或成员代表大会依法选举产生。延包方案由农民集体在法律和政策范围内民主协商，在本集体经济组织范围内公示不少于 15 日，依照相关法律规定征得本集体经济组织成员同意后公开组织实施。延包方案涉及承包地调整的，应当报乡（镇）政府和县级政府农业农村主管部门批准。县级以上地方政府农业农村主管部门、乡（镇）政府

要加强对延包方案制定和实施的指导监督，发现问题的，应当及时予以纠正。

（四）妥善解决突出矛盾。依法维护第二轮土地承包期放弃承包等无地农户的合法权益，妥善处置因缺地少地导致生活困难农户的合理诉求。鼓励按照相关规定通过集体收益分配、提供就业服务、公益性岗位安置等土地以外的方式解决突出矛盾。对承包地暂缓确权登记颁证等问题，结合延包试点妥善处置。

三、加强农民土地承包权益保护

（五）保障农村集体经济组织成员土地承包权益。具有本集体经济组织成员身份的承包农户家庭成员依法享有土地承包权益，非集体经济组织成员不参与延包。充分保障出嫁、离婚、丧偶妇女和入赘婿等群体的知情权、参与权，做好跨区域协调工作，避免“两头空”、防止“两头占”，依照农村土地承包法、农村集体经济组织法等法律法规维护其合法土地承包权益。依法保障进城落户农民合法土地承包权益。探索建立农户自愿有偿退出土地承包经营权的办法。

（六）依法收回消亡户承包地。坚持农村土地农民集体所有，因家庭成员全部死亡而导致承包方消亡的，发包方应当依法收回承包地，原承包方应得的承包收益，依照民法典规定继承。承包方分立、合并的，应当与发包方确立新的承包关系。相关程序等由省级政府农业农村主管部门作出规定。

（七）严格机动地和新增耕地管理。机动地面积不得超过本集

体经济组织耕地总面积的 5%，且不得新增。通过依法开垦、复垦及土地整理等方式新增加的耕地要严格管理，县级以上政府依法明确土地所有权。确定为农村集体所有耕地的纳入农村集体财产管理，在尊重农民意愿前提下，通过确权确地、确权确股等方式承包到户，可以采取多种方式发展生产经营，由集体经营的所得收益主要用于分红，确保集体经济组织成员受益。

（八） 从严掌握确权确股不确地。坚持确权到户到地，不得违背农民意愿以行政手段推动确权确股不确地，也不得简单以少数服从多数的名义强迫不愿确股的农民确股。实行确权确股不确地的条件和程序，由省级政府农业农村主管部门依法作出规定。

四、加强农村土地承包合同管理

（九） 全面开展合同网签。加快健全国家、省、市、县互联互通的农村土地承包信息应用平台，抓紧建立全国统一的农村土地承包合同网签系统。健全农村土地承包合同网签制度，对出现互换、转让、土地征收和承包方分立、合并等情形的，及时变更或终止承包合同。

（十） 加强档案管理。延包试点中形成的对国家、社会和个人有保存价值的各种文字、图表、声像、数据等文件材料，应当纳入农村土地承包档案管理。制定延包档案管理办法。县级以上地方政府农业农村主管部门和档案主管部门及乡镇党委和政府应当制定工作方案，健全管理制度，确保农村土地承包档案完整和安全。发包方应当将农村土地承包档案纳入村级档案管理。

(十一) 做好与不动产统一登记有序衔接。加强农村土地承包合同信息与登记信息、征地信息等互通共享，保障土地承包合同管理与不动产登记有序衔接。已颁发的土地承包权利证书在新的承包期继续有效且不变不换。承包方、承包地块等发生变化的，可依据承包合同办理不动产登记。对延包中仅因土地承包合同期限变化顺延的，依据承包合同记载的信息办理登记，在原农村土地承包经营权证上标注记载，加盖不动产登记专用章。不得搞统一换发证书，增加基层和农民负担。

(十二) 保障流转土地稳定经营。依法保障流转双方合法权益，发挥好农村集体经济组织作用，在尊重农民意愿前提下，引导承包方和受让方充分协商，通过合同约定等方式明确承包延期后土地续租事宜，稳定经营主体预期。强化流转土地经营权监管，不鼓励大规模长时间流转农村土地。坚决遏制流转土地“非农化”，有效防止“非粮化”。

五、加强组织领导

(十三) 健全工作机制。坚持和加强党对延包工作的全面领导，由中央统筹、省负总责、市县乡抓落实，省市县乡逐级成立工作专班，切实解决突出问题，坚决落实工作责任。在党中央集中统一领导下，中央农村工作领导小组负责延包工作的牵头抓总、统筹协调和督促落实，定期听取进展汇报，及时研究重大问题、总结推广先进经验。完善第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点部际联席会议工作制度，

农业农村部、中央农办履行牵头单位职责，抓好延包工作组织实施；司法、财政、自然资源、档案、妇联等部门按照职责分工做好相关工作，加强政策支持协同，推动延包工作落实。各省（自治区、直辖市）党委和政府要加强组织领导，研究制定延包具体办法，加强调度监测，试点期间每年向党中央、国务院报告情况。县乡党委和政府要针对具体问题制定工作方案，明确专人负责，加强延包政策、业务和技术培训，稳妥做好合同网签、信息变更、纠纷调处等工作。充分发挥农村基层党组织领导作用，组织村“两委”成员、派驻干部、到村任职选调生、老党员等积极参与相关工作，充实村组延包工作力量。各地在延包试点中不得向农民收取费用。

（十四） 做好宣传引导。加大政策宣传培训力度，通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视、新媒体等渠道，采取群众喜闻乐见的方式，使广大干部群众全面准确了解延包政策，营造良好社会氛围。

（十五） 加强风险防范。密切关注延包试点中出现的新情况新问题，及时报告工作中遇到的困难和问题。出台政策前要做好社会稳定风险评估。健全多元化纠纷解决机制，加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁队伍能力建设和条件保障，依法采取协商、调解、仲裁、诉讼等方式及时稳妥解决延包中出现的矛盾纠纷。

二、行业快讯

两会专稿 | 政府工作报告 4 次提及“乡村振兴”，2 次提及“乡村全面振兴”

时间：2026-3-6

来源：中国乡村振兴

(<https://mp.weixin.qq.com/s/uofv0an1xG8LmsN-1J5CIg>)

作者：中国乡村振兴全媒体记者高永伟 陈丽霞

3 月 5 日上午，十四届全国人大四次会议在人民大会堂开幕，国务院总理李强作政府工作报告。记者梳理发现，今年政府工作报告中，共 4 次提及“乡村振兴”，2 次提及“乡村全面振兴”。

政府工作报告第一部分聚焦“2025 年工作回顾”方面，报告指出，一年来，我国统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴，促进城乡区域协调发展。贯彻中央城市工作会议部署，培育发展现代化都市圈，加强城市规划建设治理，持续实施城市更新，落实好农业转移人口市民化政策，开展新型城镇化试点，常住人口城镇化率达到 67.9%。着力稳面积、提单产、抗灾害，再夺粮食丰收，粮食产量达到 1.43 万亿斤。扎实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，脱贫人口务工就业规模稳定在 3000 万人以上。加大区域战略实施力度，区域联动发展水平不断提升。报告指出，2025 年是“十四五”收官之

年。过去 5 年，民生福祉达到新水平，居民人均可支配收入年均增长 5.4%，城镇新增就业累计超过 6000 万人，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接 5 年过渡期任务圆满完成，脱贫地区农村居民收入增速持续高于全国农村平均水平。

政府工作报告第二部分聚焦“‘十五五’时期主要目标和重大任务”，报告强调，要突出推进全体人民共同富裕。着眼缩小区域差距和城乡差别，加快农业农村现代化，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，优化重大生产力布局，深入推进以人为本的新型城镇化。

政府工作报告第四部分聚焦“2026 年政府工作任务”，报告强调，要扎实推进乡村全面振兴。坚持把“三农”工作作为重中之重，深入学习运用“千万工程”经验，提高强农惠农富农政策效能，进一步夯实农业农村基础、提升发展质效。

毫不放松抓好粮食生产。坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动。稳定粮油生产，促进良田良种良机良法集成增效，推动大面积单产提高、品种培优、品质提升。巩固提升大豆油料产能，推动棉糖胶等稳产提质。坚持农林牧渔并举，增加多元食物供给。严守耕地红线，严格占补平衡管理，高质量推进高标准农田建设，加强黑土地保护和盐碱地综合利用。制定促进农业保险发展的措施。提高农业综合防灾减灾能力。深入实施种业振兴行动，加快选育推广突破性品种，推进先进适用农机装备研发应用，打通农业科技推广“最后一公里”。统筹生产、收储等政策，

促进粮食等重要农产品价格保持在合理水平，实施粮食产销区省际横向利益补偿，调动主产区和农民种粮积极性。各地区都要扛稳责任，共同端牢中国人的饭碗。实施常态化精准帮扶。

持续巩固拓展脱贫攻坚成果，把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施，守牢不发生规模性返贫致贫底线。保持帮扶政策总体稳定。合理确定防止返贫致贫对象认定标准，做好监测识别，确保早发现、早干预、早帮扶。提高产业、就业等开发式帮扶实效，发挥社会救助兜底保障作用。继续做好易地搬迁后续扶持。完善东西部协作、定点帮扶、驻村帮扶和消费帮扶等。分层分类帮扶欠发达地区，支持乡村振兴重点帮扶县加快发展，增强内生动力。

持续推进农村改革发展。全面开展第二轮土地承包到期后再延长 30 年整省试点，发展农业适度规模经营，健全现代农业经营体系和社会化服务体系。支持发展新型农村集体经济。深化集体产权、集体林权、农垦、供销社等改革。开展第四次全国农业普查。推动城乡要素双向流动，深化农文旅等融合发展，培育壮大乡村特色产业，提高农产品精深加工水平，发展林下经济，完善联农带农机制，促进农民稳定增收。发展壮大乡村人才队伍。深化农村移风易俗，提升乡村治理和文明乡风建设水平。持续整治提升农村人居环境，以钉钉子精神解决好农村改厕、垃圾围村等问题。扎实推进全域土地综合整治。完善乡村建设实施机制，加快补齐农村现代生活条件短板，推进宜居宜业和美乡村建设。

从全国两会看“三农”：这个春天播下的，将是一个丰稔可期的五年

时间：2026-3-7

来源：智库头条

(<https://mp.weixin.qq.com/s/XRbpx68oASGJ8iQN8rFe5A>)

作者：中国经济时报记者 张娜

3月5日，十四届全国人大四次会议在京开幕，李强总理作政府工作报告。这一天，也是“十五五”规划纲要草案正式亮相的日子。万众瞩目的人民大会堂内，代表委员手中的笔，在“粮食产量1.4万亿斤左右”和“扎实推进乡村全面振兴”的字样下，划上了重重的标记线。

连日来，从“部长通道”的权威回应，到开放团组会议的热烈讨论，从聚焦“科技攻关”的硬核突破，到热议“土地延包”的制度保障……全国两会上的“三农”话题持续升温。

透过纷繁的会议信息看“三农”，不仅是看一个行业的兴衰，更是看大国仓廩的基石、看中国式现代化的成色。

从五年看“三农”：从“压舱石”到“动力源”的转变

如果将观察的镜头拉远，用五年的跨度来看“三农”，你会发现一个鲜明的特征：在充满不确定性的时代，农业提供了最确定的支撑。

这五年，我们经历了国际粮市波动、极端天气频发，但中国人的饭碗不仅没晃动，反而越端越稳。

今年政府工作报告中的几组数据令人振奋。2025 年，我国粮食总产量达到 14298 亿斤，比五年前（“十四五”开局前）增长了 907.5 亿斤。累计建成超 10 亿亩高标准农田；农业科技进步贡献率突破 64%。

从五年看“三农”，我看到了一种深刻的“底线思维”。过去有人觉得，连年丰收是不是意味着粮食过剩了？是不是可以松口气了？今年全国两会期间，代表委员们的发言给出了响亮的否定答案。“始终绷紧粮食安全这根弦”——这是今年政府工作报告里的郑重表述，也成为了会内外的共识。

然而，我们不仅关注存量，更关注变量。仔细阅读“十五五”规划纲要草案关于农业农村的章节，我们注意到一个深刻的变化：对“三农”的定位，正在从单纯的“社会稳定压舱石”，向“新发展格局的战略动力源”转变。

为什么这么说？今年政府工作报告中的一句表述值得品味：“坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓。”

传统的“压舱石”思维，核心是保产量、保供给，本质是防御性的。而“动力源”思维，则要求农业在保障安全的前提下，创造增量价值。它要求产量与产能并重，意味着不仅要看当年打多少粮，更要看土壤肥力是否透支、种业芯片是否自主、抗灾能力是否过硬；它要求生产与生态统筹，意味着从“面源污染”的治理转向“循环农业”

的重构；它要求增产与增收同步，意味着必须打破“谷贱伤农”的周期律，让农民在现代化进程中分享产业增值收益。

从五年跨度看，中国农业正在穿越一个从“有没有”到“好不好”的周期。如果说“十四五”是补短板、守底线，那么“十五五”的核心任务，就是强动能、优结构。1.4 万亿斤不只是数字，而是新质生产力在农业领域落地生根后，系统能力的综合体现。

从今年看“三农”：1.4 万亿斤的新台阶与“横向补偿”的破冰

视线拉回到 2026 年，这个“十五五”的开局之年。

2026 年作为“十五五”的开局之年，其政策落点具有鲜明的“破冰”与“探路”色彩。

今年政府工作报告，给粮食生产定下的目标是“1.4 万亿斤左右”。乍一看，这与去年的目标持平，但细读之下，今年实现目标的路径却出现了深刻的变革信号。

令人振奋的，莫过于今年政府工作报告中提出的“实施粮食产销区省际横向利益补偿机制”。

长期以来，粮食主产区面临着“产粮大县、财政穷县”的困局，承担着保障国家粮食安全的刚性责任，却经常在经济上受限。今年，这个呼吁多年的“硬骨头”被正式摆上了改革台面。

这不是简单的财政转移支付，而是对粮食安全“外部性”的价值重估。目的就是让端稳饭碗的人，也能端上“金饭碗”。通过省际间的横向补偿，让主销区分担主产区的成本，让市场机制在资源配置中

起决定性作用的同时，更好发挥政府作用，从而构建起粮食安全的长效激励机制。

与此同时，近四天来官方媒体报道的诸多细节，印证了政策落地的温度与精度。农业农村部部长韩俊在“部长通道”表示，脱贫攻坚过渡期后，帮扶政策总体上将保持稳定。这意味着防止规模性返贫的“防火墙”正在从“应急状态”转向“制度化保障”。这给无数脱贫户吃下了“定心丸”。

再看地方实践。四川团代表热议的“天府粮仓”建设，不仅谈增产，更谈“减损”——机收减损、储运减损，这恰恰是“十五五”强调的“增产增收一起抓”的微观注脚。贵州团代表带来的“数字乡村”案例显示，即便在西部山区，大数据也在精准匹配农产品与大市场。从今年的重点任务看，“三农”工作的工具箱里，既有“真金白银”的制度创新，也有“润物无声”的技术赋能。

从重点任务看“三农”：激活“人地钱”的核心要素

翻阅“十五五”规划纲要草案，关于“三农”的重点任务脉络清晰。而在记者看来，无论是守住底线还是推进振兴，最终都聚焦在三个核心要素上：人、地、钱。

关于“地”：定心丸与硬约束并行。今年政府工作报告提出，全面开展第二轮土地承包到期后再延长 30 年整省试点。这一政策的深层意义，不仅在于给农民“定心丸”，更在于为土地流转和适度规模经营提供稳定的制度预期。与此同时，“高质量推进高标准农田建设”

是硬约束，耕地保护正从数量管控转向“数量、质量、生态”三位一体。这意味着，未来谁能把地养好、把田建好，谁就能获得更多的政策支持。

关于“人”：新农人的“归去来兮”。从陕西米脂的苹果合作社，到贵州六盘水的草莓育种户，今年全国两会上，代表委员中“新农人”的面孔越来越多。这背后是“十五五”时期一个不可逆的趋势：农业正在从“老年人产业”向“年轻人事业”转变。今年政府工作报告中“发展壮大乡村人才队伍”的提法，意味着政策重点将从“劳务输出”转向“人才回流”。如何让返乡入乡人才不仅能种地，还能懂市场、会营销、善管理，将是乡村全面振兴人才战略的核心命题。

关于“钱”：改革唤醒沉睡资产。“钱从哪来”始终是“三农”发展的痛点。除了财政倾斜，答案在于改革。今年政府工作报告中提及的“深化集体产权、集体林权、农垦、供销社等改革”，核心目的都是盘活存量。特别是供销社改革的重提，试图构建一个覆盖城乡、双向流通的现代流通网络，打通“工业品下乡”的最后一公里和“农产品进城”的最初一公里。当农村的资产能抵押、能流转、能生钱，内生动力才能真正被激活。

这个春天播下的，将是一个丰稔可期的五年

站在 2026 年的春天，我们看到的“三农”已不是孤立的农业问题，而是关乎全局的国家安全命题、经济转型命题和共同富裕命题。

从五年看，中国农业正在完成从“量”到“质”的跃迁；从今年

看，制度性红利正在精准破题；从重点任务看，“人地钱”的重组正在释放深层活力。

“十五五”开局之年的“三农”工作，不再是一份简单的“任务清单”，而是一套复杂的“系统方程”。它的求解过程，不仅决定着亿万农民的获得感，更决定着中国式现代化的底座有多坚实。

2026 年的春天，冬小麦正在返青。透过全国两会的窗口，我们有理由相信，只要政策精准、改革到位、人心凝聚，这个春天播下的，将是一个丰稔可期的五年。

三、实务研究

如何做到让相对人“知道或应当知道”——从一宗案例看涉及土地征收公告应注意的细节问题

作者：杨益松，山东省青岛市自然资源和规划局

来源：《中国自然资源报》

案件回放

2005 年 2 月 24 日，某省人民政府作出城镇建设用地的批复（以下简称涉案批复），同意某市人民政府上报的农用地转用和征收土地方案。

2006 年 12 月 18 日，某区政府发布《征收土地公告》（以下简称征收公告），对涉案地块在网上予以公告，内容包括批准文号、建设用地项目名称、征收土地位置、被征地村及面积、土地补偿安置标准等事项。2006 年 12 月 20 日，某区政府通过直接送达的方式，将《征地补偿安置方案公告》（以下简称补偿公告）送达给某村民委员会。2007 年 1 月 4 日，某区政府发布补偿公告，将征地补偿安置的内容进行公告并征求意见。接下来，相关征地补偿落实到位。

当事人曹某的承包地在本次公告征收范围内。在对相关补偿款公证提存后，相关单位于 2013 年 1 月 11 日作出《责令交出土地决定书》。2013 年 2 月 1 日，曹某承包地上的青苗等附着物等被强制清除。

法院裁决

一、二审法院经审理认为，某区政府依据涉案批复作出，并在网上发布征收公告，将补偿公告直接送达某村民委员会，虽然没有证据证明其在征收范围内张贴公告程序不规范，但鉴于被征收集体经济组织已经与征收部门签订征收土地协议，并付清全部征地补偿款，该项程序问题不足以确认案涉征收土地公告行为违法。

当事人不服，向最高人民法院申请再审。最高人民法院再审认为：根据法律规定(2004 年土地管理法及实施条例)，征收土地方案依法经省级人民政府批准后，市、县人民政府应当将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等，在被征收土地所在地予以公告。但是，法律、行政法规以及相关省的地方性法规均未对公告的具体方式作出明确规定。实践中，通常采取在征收范围内予以张贴，并在纸质媒体刊登、互联网政府官方网站发布的方式实施。本案中，经某省人民政府批准同意，下发涉案批复后，某区政府通过互联网发布征收公告，将批准文号、建设用地项目名称、征收土地位置、被征地村及面积、土地补偿安置标准等事项在网上予以公告。之后，草拟的征地补偿方案被直接送达给某村民委员会，并发布补偿公告，征求被征收人意见。某区政府发布征收公告的程序和内容不违反法律、行政法规和地方性法规的规定。某区政府未提供证据证明在征收范围内的乡镇、村予以张贴，其程序不符合土地征收的通常做法，但不构成程序违法。

最高人民法院指出，征收公告于 2006 年 12 月在网上予以公告，以公告方式送达的，起诉期限应当自公告确定的期限届满之日起计算，曹某提起诉讼时，显然超过法定起诉期限。另通常情况下，征收公告行为属于对当事人的权利义务不产生实际影响的程序性行为。另批准并发布征地补偿安置方案行为属于行政机关内部程序性行为，对当事人的权利义务不产生实际影响不可诉。此外，强制清除附着物等行为发生于 2013 年 2 月 1 日，超过法定起诉期限。

工作建议

上述案件源自最高人民法院(2017)最高法行中 6918 号行政裁定。该裁定对土地征收公告如何公告以及是否可诉等进行了较为详尽的阐释。根据新的土地管理法及实施条例的规定，土地征收包括征收土地預告(以下简称預告)、征地补偿安置方案公告(以下简称补偿安置公告)、征收土地公告(以下简称批后公告)3 个公告。笔者结合法律规定、工作实践以及上述典型案例，从公告张贴的起算点、张贴范围、实施主体、证据固定及公告对法律救济的影响等方面展开分析，为实务操作提供参考。

公告张贴的意义不可忽视

土地征收涉及的三个公告是土地征收的必要且非常重要的程序性规定，直接关系到被征收人知情权、参与权、监督权的实现，特别是批后公告，影响着后续土地征收行为的行政复议、行政诉讼起诉期限。随着征收程序的全面规范，征收程序中的各个细节以及每个公告

程序均应得到重视，尽量避免因小瑕疵引发大争议，避免因公告程序的纰漏引发相对人对征地实体的合法性产生质疑，甚至导致征地批复被确认违法或撤销。

公告张贴起算点

对于公告张贴的起算点，因土地管理法及实施条例均没有明确的法律规定，实践中便有两种不同的理解。有的认为可以从公告张贴的当日起算，满足天数即可；有的认为应当采取与行政复议或行政诉讼期间计算一致的方法，即从公告张贴的第二日起算。一般来说，建议从公告张贴的第二日起算比较稳妥，从当天起算容易引发争议。从诉讼法理上看，其间以时、日计算的，其开始的时、日不计算在期间内，而应从开始时、日的次时、次日起算。

此外，要注意区分自然日和工作日。根据法律规定，预公告时间不少于 10 个工作日，补偿安置公告时间不少于 30 日，批后公告时间一般不少于 10 个工作日。

公告范围场所

根据土地管理法实施条例的规定，相关的征地公告应当在(拟)征收土地所在的乡(镇)和村、村民小组范围内公告。一方面，要在(拟)征收土地所在的村、村民小组等集体经济组织所在地有利于公众知晓的村(社区)公告栏、活动中心等张贴，便于公众阅读；另一方面，要在乡(镇)人民政府政务公开栏进行张贴。此外，根据政府信息公开条例的规定，征地信息属于涉及公众利益调整的政府信息，应当视情在

当地政府门户网站、县级自然资源主管部门官网等主动公开，同步上传征地信息公开查询系统，实现线上线下同步公示。在张贴方法方面，公告的张贴要与村里的项目、资金、事务、政务公开相互印证，张贴在同一公告栏内醒目位置，便于集体经济组织成员能及时了解到征地情况，切忌张贴于公告栏的背面以及其他不易被发现的地方。

张贴的天数及时间跨度如何把握

在张贴日期方面，证明公告的连续性是非常必要的。引入公证机构来见证张贴的过程并出具公证证明是比较稳妥的做法。至少公告张贴起始日期的前后几天，中间日期的几天，都要有照片，并配合录音录像。

法定张贴主体及张贴人、见证人

从土地管理法及实施条例的立法原意来看，土地征收的主体是县级以上地方人民政府，土地征收公告的发布主体也应该是县级以上地方人民政府，具体可由相关自然资源主管部门、乡镇人民政府(街道办事处)根据工作职责组织实施。公告张贴的具体实施人员包括张贴人、见证人等，如自然资源部门(自然资源所)、乡镇人民政府工作人员、村集体经济组织代表(包括本批次被征地农民)、公证人员等。具体参加人数，是否需要进行公证，可根据当地的具体情况确定。

公告张贴的基础性要求

一是要用相关证据证明公告张贴的真实性。在公告张贴照片获取的内容与人物要求方面，如批复文号、张贴时间等要能看清楚并且要

有相关人物的出镜配合，即张贴人、见证人要体现在照片里面。再就是人物的着装要符合季节要求，不能冬天穿短袖、夏天穿棉袄，一看就是事后补照的。二是要用张贴记录单来规范公告张贴。目前这方面尚无统一的格式要求，一般都是各地自行设计的。记录单的相关要素包括：批准文号，所在社区，张贴时间地点和人员，张贴的照片以及照片的数量类型，公告内容，人员签字确认等。三是严格遵循保密法律法规与政务公开要求。对于涉密批复、征地范围的公告，要按照国家保密的法律法规来办理。一方面，要保障国家秘密安全，严格限定涉密的内容范围，坚决避免在没有脱密的情况下予以公告；另一方面，要做到保密优先与知情保障平衡统一公开经相关审核后的不涉及国家秘密的内容要素，涉密部分要坚决剥离。四是内容要素完整无缺。3个公告的内容要素各不相同，要全面清晰无遗漏，如批后公告包括批准文件、征收范围、征收时间等具体工作安排，以及对征地行为不服的救济方式及申请期限。时间要素包括公告张贴持续的时间、起算点以及公告在什么时机张贴等。

公告张贴照片的拍照方法及保存要求

一是要保留原件。拍照后要第一时间将电子版予以储存，具体可保存于征地案卷或专门的文件档案中等；要有原图能放大，有原始载体来佐证，不能一问原始载体就说拍照的手机无法提供。二是拍照的时间证明。照片上要有水印时间，办法可以有多种，建议使用带定位系统(经纬度)水印的相机手机拍照存档。三是拍照方法要求。距离至

少包括远、中、近三景，每份公告对应照片包括张贴全景(含周边参照物)、公告内容特写以及公告结束时状态等。

保障知情权的细节

土地征收中 3 个公告的张贴，在一定程度上保障了被征地农民的知情权，但有些细节性问题不容忽视。一是“广而告之”要公开。实践中，有的虽然张贴以及拍照取证很正规，但在拍照取证后又撕下来，这样是不行的也是法律规定不允许的。这在一定程度上剥夺了被征地农民的知情权。此外，仅在夜间张贴、张贴于不易被人发现的偏僻角落等都是不可取的做法。

二是“知道或应当知道”可多元。村里通过微信群说了征地的事情，签协议领取青苗附着物补偿款，因为土地征收而签订了房屋拆迁补偿安置协议，通过信息公开复议诉讼信访等各种渠道了解征地的事情等，这些算不算知道或应当知道？应该都算。但一般征地系统公布应不算。

三是历史批次可补记。一二十年前的历史批次未公告的怎么办？有观点认为，可以采取补救措施。比如说，采取亡羊补牢的办法，一次性把本村所有未用批次均张贴出来等。

四是“证人证言”要慎言。在复议、诉讼阶段，出具已张贴公告证据与其他证据矛盾怎么办？如果历史批次中公告张贴照片找不到，单靠证人证言来证明比较麻烦。不要出现证言之间相互矛盾，把张贴时间搞错了等现象。

五是异议反馈要有渠道。在补偿安置公告中需清晰明确告知土地使用权人等相关权利人的异议反馈渠道,如对补偿安置方案有异议或要求听证的,可在公告期间内提出听证申请。

土地征收公告中救济途径告知

在土地征收的相关公告中,是否告知了行政复议、行政诉讼救济途径,将直接影响到当事人知道或者应当知道提起行政复议、行政诉讼期限(时间起算点)的认定。实践中,涉及土地征收批复的行政复议、行政诉讼案件,如果证明公告张贴的时间、地点、参加人员、公告内容、公告张贴的连续性等证据留存、实践操作存在瑕疵,则难以从法律角度确定公告届满之日,即当事人知道或者应当知道土地征收批复之日,也就无法主张当事人提起的行政复议行政诉讼超过申请期限,则不能诉请行政复议机关或人民法院从程序上

驳回当事人的申请。具体来说,土地征收 3 个公告中是否告知、如何告知复议、诉讼救济权利有较多争议。批后公告和补偿安置公告通常会告知复议诉讼权利。预公告一般不会告知复议、诉讼权利。一般认为,批后公告中应告知当事人有对土地征收批复申请行政复议的权利。如某地公告中告知被征地的农村集体经济组织和农村(被征收土地的权利人和使用权人)如对批准的征收土地方案不服,可在公告期限届满之日(公告发布期满 10 个工作日)起 60 日内向某省人民政府申请行政复议,或在本公告期限届满之日起 6 个月内向人民法院提起行政诉讼。复议、诉讼期间,不影响土地征收工作。

此外，也有的观点认为征地批复属于行政机关之间上级政府对下级政府请示事项的内部审批程序，对被征收人不产生直接、确定的行为效果，本身不直接创设或消灭当事人的权利义务，不具有行政诉讼的可诉性，故在批后公告中只告知行政复议的权利。相关土地征收的实施部门应按照法律法规、各地土地征收实施规范或文书格式模板的要求，结合各地实际情况和工作实践，及时告知相关复议、诉讼等救济渠道，规范征地行为，维护被征地农民合法权益。

四、案例剖析

坚持“过罚相当”原则，助力法治化营商环境建设——成都某菌业食品有限公司诉某县农业农村局行政处罚案

审理法院：四川省彭州市人民法院

点评人：徐继敏，四川大学法学院教授、博士生导师

基本案情

成都某菌业食品有限公司（以下简称某菌业公司）主营羊肚菌生产与销售，注册资本 200 万元。2021 年，该公司在未取得《食用菌种生产经营许可证》的情况下，擅自将其在羊肚菌生产过程中形成的羊肚菌栽培种对外销售，涉案货值金额共计 96.55 万元。2022 年 1 月，某县农业农村局接到群众投诉举报，对某菌业公司涉嫌无证生产经营种子一案立案调查。经审查，某县农业农村局作出《行政处罚决定书》，认定某菌业公司未取得种子生产经营许可证从事种子生产经营的行为违法，决定没收违法所得 96.55 万元，并处货值金额五倍的罚款 482.75 万元。某菌业公司不服，诉至法院请求撤销该行政处罚决定。

裁判结果

四川省彭州市人民法院经审理认为，行政处罚应当与过错程度保持合理比例。本案中，某菌业公司销售的菌种为羊肚菌栽培种，市场

占有率较低，社会危害性较小；且案涉时期食用菌菌种生产经营相关许可尚处于过渡期，高额罚款与其过错程度、危害程度显著失衡，亦违背“处罚与教育相结合”的立法原则，故某县农业农村局作出的行政处罚明显过罚不相适配，构成“罚”逾其“过”，遂判决撤销案涉《行政处罚决定书》。

一审宣判后，某县农业农村局提起上诉。成都市中级人民法院经审理后判决驳回上诉，维持原判。该判决已发生法律效力。

典型意义

行政处罚是规制市场主体违法行为的有效手段之一，行政机关在执法过程中应当遵循“过罚相当”原则，使处罚幅度准确反映违法行为的性质、情节及社会危害程度等因素。对违法程度较轻的小微企业课以过重的行政处罚，不仅违背了处罚与教育相结合、引导守法的执法初衷，也可能因简单“一罚了之”而激化矛盾，损害政府公信力与市场活力。本案中，人民法院基于“过罚相当”原则判决撤销处罚决定，强调对于特定新型行业，行政处罚须审慎考量企业实际状况、整改可能性及处罚的社会综合效果。本案的依法裁判，不仅体现了行政审判监督依法行政、保障当事人合法权益的宗旨，有助于引导行政机关更新执法理念、优化执法模式，更是落实中央“法治是最好的营商环境”要求，以“放水养鱼”的智慧呵护市场主体“元气”，促进经济包容性增长与社会和谐稳定的生动实践，彰显了法治在平衡秩序维护与权益保障中的重要价值。

专家点评

该案的典型意义在于如何适用过罚相当原则及如何通过适当行政监管措施优化营商环境。

首先，本案明晰了行政处罚程序中认定“过”的标准与因素。行政处罚法第 5 条规定，“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当”，这就是行政处罚的过罚相当原则。羊肚菌菌种按生产阶段分为母种、原种、栽培种三级，某菌业公司销售生产羊肚菌过程中形成的羊肚菌栽培种，不是故意生产菌种，也知道销售栽培种的社会危害性小，且违法时期处于食用菌菌种生产经营许可过渡期，综合上述三个因素，相对人主观过错程度低。案例细化认定违法行为人主观过错的涉案物品、主观心态、危害后果三个判断标准。同时，案例提出了判断违法行为社会危害程度的产品市场占有率、实际社会危害二个因素。

其次，案例明确了行政处罚过罚不当的裁判规则。行政诉讼法第 70 条规定，行政行为明显不当的，判决撤销；第 77 条规定，行政处罚明显不当的，可以判决变更。行政处罚“过罚不当”，违反行政处罚法规定的过罚相当原则，案例明确应适用行政行为“明显不当”的判决规则，适用该规则也符合行政处罚法第 33 条关于行政违法行为轻微不予处罚及首违不罚的规定。

最后，案例引导行政机关采取适当行政监管措施优化营商环境。对轻微违法的小微企业，给予近 500 万元高额罚款，必然导致市场主

体退出市场，这不是行政处罚的目的。撤销过罚不当的行政处罚决定，促进行政机关选择运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性手段实施管理，可以实现行政目标，还有利于优化营商环境。

【法答网精选问答（第三十一批）】问题 3：未经植物新品种权人许可的销售行为，是否会导致该品种丧失新颖性？

发布时间：2025 年 11 月 13 日

咨询人：海南自由贸易港知识产权法院审判事务部 徐世超

答疑专家：最高人民法院知识产权法庭 罗霞

答疑意见

植物新品种的新颖性判定是植物新品种保护制度中重要的基础性问题。《中华人民共和国种子法》第九十条第六项和《中华人民共和国植物新品种保护条例》第十五条共同构建了植物新品种新颖性判定的规则体系，包括具备新颖性的两种情形和丧失新颖性的特殊情形。其中，依法具备新颖性的两种情形是：一是申请植物新品种权的品种在申请日前不存在销售、推广行为；二是申请植物新品种权的品种在申请日前虽然存在销售、推广行为，但是在申请日时并未超出法定期限（宽限期）。上述情形实际上也同时界定了丧失新颖性的一般情形，即因申请日前的销售、推广行为丧失新颖性。此外，丧失新颖性还有两种特殊情形：一是品种已经形成事实扩散；二是品种已审定或者登

记 2 年以上。

在具备新颖性的两种情形中，种子法和植物新品种保护条例对于第二种情形的规定较为详细，明确要求一定期限（宽限期）内销售、推广该品种繁殖材料、收获材料需“经申请权人自行或者同意”，但对第一种情形中的“销售、推广”是否仅限于“经申请权人自行或者同意”的销售、推广则未作明确规定。我们认为，从制度目的、规则体系、与国际条约协同性解释等综合分析，结合种子法第九十条第六项进行整体理解，应当将具备新颖性的第一种情形理解为，在申请日前该品种的繁殖材料、收获材料不存在申请人自行销售、推广或者他人经申请人同意销售、推广的情况。即在申请日前因销售、推广而丧失新颖性仅指“经申请权人自行或者同意”的销售、推广。由此可知，未经品种申请权人同意的销售行为通常不会导致该品种丧失新颖性。这样理解，既能够实现种子法与植物新品种保护条例相关规定的协调一致，又符合《国际植物新品种保护公约》（UPOV）的相关规定。

对于丧失新颖性的两种特殊情形，种子法及植物新品种保护条例均未将该两种特殊情形与是否“经申请权人自行或者同意”的销售、推广相联系。在审查是否属于丧失新颖性的特殊情形时，应当以行政机关作出的相关行政确认为基础。具体而言，对于是否“形成事实扩散”，需要由“省、自治区、直辖市人民政府农业农村、林业草原主管部门依据播种面积确认”；对于“品种已审定或者登记 2 年以上”，需以行政机关作出品种审定或者登记的时间为准确定。就此而言，丧

失新颖性的特殊情形属于一种事实状态，人民法院审查的是该事实状态是否存在，一般无需考虑相关品种的销售、推广是否系“经申请人自行或者同意”。

集体土地经营权转让协议的效力应如何认定？

发布时间：2025 年 4 月 4 日

作者：刘晓辉

来源：山东高法

案情简介

2019 年 8 月 30 日，原告张某某（乙方）与被告孙某（甲方）签订协议书约定：甲方将其承包的位于某村原预制厂的集体建设用地转让给乙方，期限 20 年，转让价格 150 万元，分三次付清。甲方确认地上建筑物均由乙方投资建设，建筑物所有权属于乙方。乙方按合同向某村委会交付土地承包租金。2020 年 6 月 3 日，张某某付款 50 万元。该土地系孙某向某村委会承包取得，孙某与某村委会的土地承包合同约定，承包期限 20 年，承包费一年一付，孙某不得转让土地承包经营权。张某某提交淄博市临淄区自然资源局 2020 年 12 月 10 日作出的行政处罚决定书一份，载明案外人王某未经批准擅自占用涉案工业用地建设车间的行为违反《中华人民共和国土地管理法》第六十三条规定。原告张某某诉至法院，请求：1. 依法确认张某某与孙某签

订的案涉协议书无效；2. 判令孙某退还张某某土地转让款 50 万元；3. 判令孙某赔偿因合同无效给张某某造成的损失。

法院审理

法院经审理认为，依据《中华人民共和国土地管理法》第六十三条的规定，案涉土地性质为某村的集体所有土地，被告孙某与某村委会签订土地承包合同，其未提供证据证明经过民主议定程序及相应备案程序等，故孙某不享有该土地的经营权。同时，该土地亦无规划手续，依照法律规定，孙某亦不能对外转让。故被告孙某与原告张某某签订的协议书因违反法律强制性规定而无效。案涉集体土地经营权转让协议被认定无效后，根据《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）第一百五十七条的规定，双方应当相互返还相应的财产、补偿差价。原、被告均明知被告孙某未实际取得案涉集体土地经营权，双方仍签订土地经营权转让协议，均存在明显缔约过错，孙某应当返还张某某已付的土地转让款 50 万元，张某某应当将案涉土地返还孙某。由于在合同缔约中双方均存在过错，故对于 50 万元款项产生的利息以及土地占用费用等损失由各自承担。据此，判决：一、原告张某某与被告孙某签订的协议书无效；二、原告张某某于本判决生效之日起三十日内将案涉土地返还被告孙某；三、被告孙某于本判决生效之日起十日内返还原告张某某支付的土地转让款 50 万元；四、驳回原告张某某的其他诉讼请求。

法官说法

本案主要涉及集体土地经营权转让协议效力的认定。为进一步盘活农村经济活力，提高农民收入，随着以土地所有权、承包权、经营权为核心的“三权分置”改革的不断推进，因农村土地经营权转让引发的纠纷数量呈上升趋势。土地经营权的流转，有利于促进农村生产力的发展，实现农村劳动力转移和优化农村土地资源配置，有利于推动农村土地承包关系的长期稳定。土地经营权的转让不仅事关农民的切身利益，也事关农业发展和农村稳定。司法实践中，正确处理此类纠纷的前提是准确认定集体土地经营权转让协议的效力。

土地经营权转让，指土地承包经营权人将其拥有的未到期的土地承包经营权以一定的方式和条件流转给他人，他人对土地享有占有、使用、收益的权利。《中华人民共和国农村土地承包法》第九条规定，承包方承包土地后，享有土地承包经营权，可以自己经营，也可以保留土地承包权，流转其承包地的土地经营权，由他人经营。第十条规定，国家保护承包方依法、自愿、有偿流转土地经营权，保护土地经营权人的合法权益，任何组织和个人不得侵犯。土地承包经营权人可以根据自己的需要依法设立并流转土地经营权，土地经营权作为民事权利，国家保护土地经营权人的合法权益。《民法典》第三百三十九条规定，土地承包经营权人可以自主决定依法采取出租、入股或者其他方式向他人流转土地经营权。

《中华人民共和国土地管理法》第六十三条规定，土地利用总体

规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。据此，集体经营性建设用地入市应同时符合如下几个条件：一是符合国土空间规划要求，集体经营性建设用地只有在土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途的情况下，土地所有权人才可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用；二是符合合同形式及内容要求，在使用集体经营性建设用地时，土地所有权人和使用权人应当签订书面合同，内容上应载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务；三是符合民主议定的程序要求，集体经营性建设用地的出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。上述规定的初衷在于规范集体经营性建设用地的入市行为，确保土地的合理利用和高效管理，切实保护农村集体和土地使用者的合法权益。依据《民法典》第一百五十三条第一款关于认定民事法律行为无效的规定，不符合上述规定条件的集体经营性建设用地转让行为因违反法律强制性规定而无效。

本案中，案涉土地性质为某村的集体所有土地，被告孙某与某村

委会虽就案涉地块签订有土地承包合同，但孙某未能提供证据证明某村委会该土地发包经过民主议定程序并履行了相应备案程序等，故该土地承包合同无效，孙某不享有该土地的经营权。同时，该土地亦无规划手续，依照法律规定，孙某亦不能对外转让。故被告孙某与原告张某某签订的案涉协议因违反法律强制性规定而无效，双方应当相互返还相应的财产并按照过错情况补偿差价。

法条链接

《中华人民共和国民法典》第一百五十七条 民事法律行为无效、被撤销或者确定不发生效力后，行为人因该行为取得的财产，应当予以返还；不能返还或者没有必要返还的，应当折价补偿。有过错的一方应当赔偿对方由此所受到的损失；各方都有过错的，应当各自承担相应的责任。法律另有规定的，依照其规定。

《中华人民共和国民法典》第三百三十九条 土地承包经营权人可以自主决定依法采取出租、入股或者其他方式向他人流转土地经营权。

《中华人民共和国民法典》第五百条 当事人在订立合同过程中有下列情形之一，造成对方损失的，应当承担赔偿责任：（一）假借订立合同，恶意进行磋商；（二）故意隐瞒与订立合同有关的重要事实或者提供虚假情况；（三）有其他违背诚信原则的行为。

《中华人民共和国土地管理法》第六十三条 土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营

性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。

《中华人民共和国农村土地承包法》第九条 承包方承包土地后，享有土地承包经营权，可以自己经营，也可以保留土地承包权，流转其承包地的土地经营权，由他人经营。

《中华人民共和国农村土地承包法》第十条 国家保护承包方依法、自愿、有偿流转土地经营权，保护土地经营权人的合法权益，任何组织和个人不得侵犯。