

“三农”决策要参

2022年第4期（总第390期）

清华大学 中国农村研究院

2022年2月28日

如何硬、准、狠地落实“长牙齿”

硬措施保护耕地

——基于违法违规占用耕地案件案例的分析与建议

内容摘要：近些年，各地违法违规占用耕地现象多发频发，危害耕地保护、危及粮食安全。为此，自然资源部门加大了对违法违规占用耕地案件特别是农村乱占耕地建房案例查处力度，2020年10月—2021年9月先后通报了3类13批454起违法违规占用耕地案件案例，产生了广泛影响。本文对通报的案件案例信息进行了统计分析，发现了一些重点难点问题，并对如何贯彻落实习近平总书记关于“采取‘长牙齿’的硬措施，落实最严格的耕地保护制度”“对有令不行、有禁不止、失职渎职的，要严肃追究责任”的要求进行了深入思考，提出了对策建议。

关键词：乱占耕地 案件案例 问题分析 对策建议

采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，对遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”、保障粮食生产和粮食安全意义重大。近年来，尤其是2020年10月以来，自然资源部门加大了对违法违规占用耕地案件、特别是农村乱占耕地建房的查处力度，相继通报了3类13批454起违法违规占用耕地案件案例，产生了广泛影响。但是，通过对案件案例信息的统计分析，也发现一些问题，如：农村乱占耕地建房平均规模小、查处更彻底；“重大案件”乱占耕地平均规模大、查处不够严；部分“重大案件”发现不及时、查处不到位，对“失职渎职”者处罚追责不够；一些涉及地方“政府类”违占主体、“公益性”违占用途的案件成关键难点等。经深入思考，本文就如何硬、准、狠地落实“长牙齿”硬措施，提出了具体对策建议。

一、违法违规占用耕地案件案例的基本情况

自然资源部于2019年12月—2021年5月通报了4批89起重大典型案件（简称“1类”）；2021年1月—2月通报了2批14起挂牌督办案件（简称“2类”）；2020年10月—2021年9月通报了7批351起农村乱占耕地建房案例（简称“3类”）。三类案件案例违法违规占用耕地和查处结果基本情况如下。^①

1. “1类”“2类”案件数量不多、但违占耕地规模和案均规模很大，“3类”案例数量很多、但违占耕地规模很小。三类454个案件案例总计违占耕地29158.3亩，其中：“1类”违占耕地21169.5

^①这里省略原文后附的“详细数据信息《附表》及注释”等内容。

亩、占 72.6%，案均 237.7 亩；“2 类” 违占耕地 7085.3 亩、占 24.3%，案均 506.1 亩；“3 类” 违占耕地 903.6 亩、占 3.1%，案均 2.57 亩（如扣除其中 3 个合计违占耕地 380.6 亩的“极值” 案例，案均只有 1.5 亩）。“1 类” “2 类” 案件平均违占耕地规模分别相当于“3 类” 平均规模的 92.6 倍和 196.9 倍；其中有 10 个案件单个乱占耕地规模就超过“3 类” 351 个案例乱占耕地的总规模。

2. “政府类” 主体违占耕地规模大，绝大多数违占耕地为非农用途。三类案件案例总计违占的 29158.3 亩耕地中，属于地方政府、部门及事业单位、村委会和国有企业、公益职能承接主体等“政府类” 主体违占的合计 19244.7 亩、占 66%；单一占地规模超过 903.6 亩的“1 类” “2 类” 中的 10 个案件，均属于“政府类” 主体违占行为。另外，“1 类” “2 类” 案件总计违占的 28254.8 亩耕地，除极个别涉及现代农业园区违建（1438.5 亩）外，绝大多数都是“非农业” 用途；“3 类” 案例违占的 903.6 亩耕地中，85.2%属于“非农业” 用途（769.6 亩）。

3. “1 类” “2 类” 案件违占耕地用途涉及“公益建设” “虚增破坏耕地” 的数量大、占比高。“1 类” “2 类” 案件总计违占的 28254.8 亩耕地中，属于公园（湿地公园、森林公园、城市公园、文化园、博览园）及挖湖造景、绿化带、会展中心、运动中心、古镇、广场等“公益建设” 类违占耕地合计 16636.4 亩、占 58.9%，其中 10 个超过 903.6 亩的案件中有 8 个属于“公益建设” 用途；加上属于执行占补平衡、增减挂钩政策中弄虚作假、虚增耕地或人为损毁破坏耕

地等行为涉及的“虚增破坏耕地”合计 5001.5 亩、占 17.2%；用于“产业发展”的违占耕地只有 6616.9 亩、占 23.9%。

4. “1 类” “2 类” 案件查处结果差异大，“政府类” 主体违占案件成查处难点。这两类案件虽然违占耕地规模很大，但查处结果中，“1 类” 案件只有 43.8% “被罚款”、41.6% “被追刑责”、28.1% 有人“被追究党纪政纪责任”；11 个有查处结果的“2 类” 案件中，有 18.2% “被罚款”、36.4% “被追究刑事责任”、90.9% 有人“被追究党纪政纪责任”。总计 8 个被要求“完善用地手续” 案件中，有 6 个属于“1 类” “2 类” 案件中的“政府类” 主体。“1 类” 案件中，有 17 个在通报之时没有“查处结果”，分属于“公司类” 主体 3 例、“政府类” 主体 14 例；“政府类” 主体案件中，6 起有“伪造材料、虚增耕地” 行为，但均无“追责” 结果。

5. “3 类” 案例查处总体及时到位，对“农业生产用房” 拆违、复垦更彻底。351 个“3 类” 案例中，没有违占主体及相关人员被“罚款” “追责”，有 312 个案例“违建被拆除”、占 88.9%。但问题是：（1）87 个“农业生产用房” 案例中，94.3% 被拆违，93.9% 被拆违并复垦，同比大于“家庭生活用房”（86.8%、82.6%）、“非农业生产用房”（87.6%、78.3%）的拆违、复垦力度；（2）将乱占耕地超百亩、用作物流仓储或工程用楼的案例纳入“农村乱占耕地建房” 类型，一律“拆除违建” “恢复耕地” 了之，既无“罚款”，也没“追责”。

二、违法违规占用耕地现象存在的主要原因

各地之所以发生一些违法违规占用耕地现象，原因是多方面的。

（一）推动耕地保护政策有效落地落实的具体办法不足

实地调研发现，不少耕地保护政策措施，到了具体执行和操作层面往往成为一般性号召和要求，有效落地落实的办法不多。比如：如何按照中央要求“压实耕地保护属地监管责任”；如何调动具有最直接属地监管责任和最方便属地监管条件的村级组织自觉担负监管责任的积极性，变被动监管为主动保护，必须构建有效的激励约束机制。再如：从通报的案件看，不少属于“政府类”主体、“公益建设”用途违占案件，与县乡政府行为密切相关；如何建立对县乡干部有效的激励约束和奖惩机制、推动县乡政府自觉“承担起耕地监管责任”成为关键。

（二）现有耕地保护政策强硬度、精准性、威慑力不足

从现有耕地保护政策措施看，还没有树立“保护耕地、人人有责”理念，没有明确“有违必查、凡违必罚、失责必究”要求，存在政策措施力度“不够硬”、精度“不够准”的问题。从通报的351个“农村乱占耕地建房案例”看，不仅一律“一拆了之”，而且还将违占耕地20~70.3亩的4个案例、甚至130亩和175亩的2个案例纳入此类，也免于“罚款”“追责”，虽影响力不小，但震慑力不足。事实上，在通报的“重大典型案件”中，就有13个违法违规占用耕地20亩以下的案件受到“没收”“拆违”“罚款”处理，有的甚至被追究“刑事责任”“党纪政纪责任”。

（三）违法违规占用耕地案件发现不及时、查处不够严

早发现、早制止、严查处是遏制乱占耕地行为的重要机制，依

纪依规追究履职不力、失职渎职领导干部责任是增强法治震慑的重要手段。但从通报案件看，确实存在发现不及时、查处不彻底、追责不严厉等问题。如：卫星遥感、无人机、视频监控和卫片图斑等“天地网”技术手段，对一些“重大要案”发现不及时，增加了损毁耕地风险。在“重大典型案件”中，有的违占规模小却有人被追责，有的违占规模大却无人被追责；不少案件有人被“追刑责”，却无人被“追究党纪政纪责任”；有的明显“伪造材料、虚增耕地”，却无“追责”结果等，降低了执法的权威性和震慑力。

（四）存在容易导致违法违规占用耕地行为的客观因素

建设生产生活用房、发展高效农业和二三产业、推进乡村建设，确实存在不少真实有效的建设用地需求。但实地调研发现，一些客观因素容易导致“只要占用耕地，就可能违法违规”的问题。比如：一些农村，除现有宅基地，基本都是耕地甚至永久基本农田，没有满足新增建设用地需求的空间；虽然部分村庄有闲置宅基地，但由于宅基地制度改革没有到位，短时期内难以通过盘活利用闲置宅基地的办法，满足真实有效的新增宅基地需求；一些地方，由于早期落实耕地占补平衡等政策存在偏差，出现耕地甚至基本农田“上山、下滩”现象，基本没有新的占补空间。

三、落实“长牙齿”硬措施遏制耕地“非农化”的建议

采取“长牙齿”硬措施保护耕地，关键在于如何硬、准、狠地落实“牙齿”措施，有效遏制耕地“非农化”行为。

（一）强化耕地保护和监管责任，明确“长牙齿”硬措施重点

查处范围

一是要倡导“保护耕地、人人有责”，明确农村集体组织和承包经营农户耕地保护责任主体，明确县乡政府及主管部门耕地监管责任主体。二是县级政府要坚持“有违必查、凡违必罚、失责必究”原则，制定可操作能落地的“违法违规乱占耕地案件查处办法”，明确案件发现机制、查处规制程序、处罚追责标准、结案公开时限等。三是要明确“长牙齿”硬措施的重点查处范围：①违占耕地较多（如10亩以上），规模越大处罚越重；②损毁破坏耕地严重、复垦难度大的案件；③故意伪造材料、虚增和超占耕地的行为；④履职不力、失职渎职、执法犯法行为；⑤领导干部插手干预、形成重大案件的行为。

（二）构建长效激励约束机制，谋划落实“长牙齿”硬措施的有效办法

一是要按照“凡违必罚”要求，对所有违占耕地行为，坚持“罚款”是底线，违占规模越大，罚款越多。二是要建立乡村耕地保护协管员制度，实行网格化管理，丰富群众监督手段和渠道；建立占用耕地项目初始查验制度，验证有无审批手续、溯源手续真伪，及时发现、制止和报告乱占耕地行为。三是要利用违占耕地案件“罚款”，设立耕地保护专项奖励基金，对主动举报乱占耕地行为且查实有效的举报者给予一次性奖励。四是要借鉴浙江嘉兴“耕地保护、购买服务”经验，激发村级组织主动担负耕地保护责任的积极性，对没有发生乱占耕地案件的村级集体给予财政“奖励”，并实行“一

案否决”。

（三）构建综合执法与专项执法合作体系，增强执法强度和查处力度

一是要明确把“农村乱占耕地建房”违建主体范围，限定在农民个人（家庭）和村组集体及家庭农场、农民合作社等新型经营主体，并赋予乡镇政府对此类建房行为综合执法职能，建立由乡镇政府及相关执法部门组成的综合执法体系。二是要建立由县级政府及相关执法部门组成的专项执法体系，联合乡镇综合执法组织，重点查处违占耕地“重大案件”。三是要围绕重大案件查处，建立领导干部插手干预事项记录报告制度，对造成严重后果的，要严肃追究党纪政纪、甚至刑事责任。四是要压实县乡政府及执法部门违占耕地案件督查查处主体责任，对主体责任落实好、执法质量效率高的县乡执法队伍，给予表彰奖励。

（四）加大对“重大案件”和失职渎职行为的执法督查和查处追责力度

一是要充分利用“天地网”技术手段，加大对违占耕地规模大、“非农化”重大案件监控，将案件消灭在萌发状态，降低耕地损毁风险。二是要对违占耕地规模较大、损毁破坏耕地较重、拆违建垦难度较高、伪造材料虚增和超占耕地等案件，一律划归重大案件查处；对执法违法行为，一律作为失职渎职案件查处。三是要明确提出，只要出现以下现象，必须有人承担“党纪政务责任”：①发生违占耕地较多、时间较长的案件；②耕地被损毁破坏严重；③官商

勾结，帮助涉案主体弄虚作假；④打招呼乱插手，造成严重后果；⑤涉案人员有人被迫“刑责”等。

（五）采取有效措施，调整建设用地结构，满足农村真实有效建设用地需求

一是要深入开展农村乱占耕地建房问题跟踪调研，深刻分析农村乱占耕地建房行为发生的内在根源，准确把握农村真实有效建房用地需求。二是要科学排查和评估各地建设用地可能性供给空间，研究提出“积极保障真实有效项目用地需求”“依法依规充分保障农村村民建房合理用地需求”的具体办法。三是要深化农村宅基地“三权分置”改革，盘活闲置宅基地资源，允许宅基地使用权在行政村范围内有偿流转、转让；对农户合法取得却长期闲置的未用宅基地，村集体可采取有偿收回或向闲置农户收取闲置宅基地资源占用费的办法，促进闲置宅基地流转，满足村民建房合理用地需求。

中共农业农村部党校（管理干部学院）

朱守银 段晋苑 朱云云



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）