

非法占用农用地行为特征及司法治理策略

——基于200个判例的经验分析

晋海, 胡漫漫

(河海大学法学院, 江苏 南京 210098)

摘要: 基于对2003—2014年中国16个省份200个非法占用农用地案件的调查和分析表明: 中国非法占用农用地现象并未得到有效控制。其行为主体主要是自然人或单位, 其行为特征是为谋取经济利益将农用地非法占为建设用地等其他用途, 以未经批准形式最为常见。其司法治理中主要存在鉴定机构较为混乱、罚金数额波动幅度较大、适用刑罚辅助性措施较少等问题。改进司法治理重点是加强源头预防机制和专项治理、区别运用相应的行政或司法处罚、确保公平鉴定、建立土地限制利用补偿金制度。

关键词: 非法占用农用地罪; 行为特征; 司法治理; 策略

中图分类号: D926.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2016)01-0083-05

Illegal occupation of agricultural land subject behavior and judicial recognition:

Based on empirical analysis of 200 cases

JIN Hai, HU Manman

(Law School, Hohai University, Nanjing 210098 China)

Abstract: Using the method of empirical research, the paper analyzed the trial of 200 cases of illegal occupation of agricultural land across 16 provinces from 2003 to 2014. The empirical results show that the behavior of illegal occupation of agricultural land has not been effectively controlled. The behavioral agents are mainly natural person or unit, and their behavior is characterized by economic interests to seek out the other uses of agricultural land for the construction of illegal accounting for land use. The most common form is unauthorized. There are less applicable penalty auxiliary measures, and the amount of the fine imposed by the large fluctuation, the identification mechanism is disordered. So the paper proposes that the key of judicial governance is to strengthen the source prevention mechanism and special treatment, to apply administrative and judicial punishment differently, to ensure fair appraisal as well as to establish land restriction compensation system.

Keyword: the crime of illegal occupation of agricultural land; behavioral characteristics; judicial governance; tactics

农用地的非法占用和大量毁坏, 威胁着人类社会可持续发展。规范农用地利用行为, 减少因非法占用农用地造成的次生环境问题是政府的重要责任。从1997年的“非法占用耕地罪”到2001年刑法修正案(二)的“非法占用农用地罪”, 有效地阻止了对土地、林地、草原等农用地的破坏行为。然而, 目前对非法占用农用地罪的研究仍多限理论层面, 专门针对非法占用农用地刑事案件的实证研究较为缺乏。而且, 少量实证研究层面的研究仅限于行

政机关人员或者司法工作人员对经办案件的经验总结, 存在覆盖地域小、样本数量少、代表性不够等问题。为此, 笔者拟以中国16个省(市、区)2003—2014年间200份非法占用农用地罪案件的判决书为样本^①, 对非法占用农用地案件的整体情况与司法适用现状进行分析, 从而为预防和惩治非法占用农用地犯罪行为提出立法和司法方面具体的可操作性建议。

一、非法占用农用地的主体及其行为特征

200个非法占用农用地案件样本囊括贵州、河南、四川等16个省份, 涵盖2003—2014共12个

收稿日期: 2015-10-27

作者简介: 晋海(1968—), 男, 安徽天长人, 教授, 博士, 研究方向为环境与资源保护法学。

年份,案件数量在2009年达到高峰,随后迅速减少,但自2011年以后,数量又开始往高处爬升。这种波浪式发展态势表明非法占用农用地的行为并未得到有效控制。案件发生地排名前五位的是河南、四川、陕西、贵州和湖南,共占总案件的78%,其中仅河南就占24%,与其人口稠密、土地需求较大有关。就西南地区的省份来看,云南、贵州、四川三省案件高达72件,占总案件的36%。这与其山地众多、森林资源丰富有关。河南与陕西的案件高达79件,占总案件的39.5%,与当地丰富的煤矿资源密不可分。

1. 犯罪行为主体与对象

被告人主要分为三种类型:年满16周岁并具有刑事责任能力的自然人(主要为农民)、单位(法定代表人、项目直接负责人)、村民委员会。200个非法占用农用地案件中,自然人犯罪有179件,占89.5%。单位犯罪有21件,占10.5%。以村民委员会为被告的案件有4件。

根据《土地管理法》第四条第三款的规定,农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。从统计分析结果来看,200个样本案件中未发现农田水利用地和养殖水面被非法占用的案件,只有耕地、林地和草地成为非法占用农用地的犯罪对象,其中,有非法占用林地案件109件、非法占用耕地案件86件、非法占用草地案件5件。非法占用林地和耕地,占全部案件的97.5%,是非法占用农用地犯罪行为的主要对象。另外,在非法占用耕地的案件中,有36个案件基本农田被非法占用,占该类别案件的42.86%。由此可见,尽管中国土地行政和刑事立法对基本农田的保护制定了严格的法律政策,但非法占用基本农田现象仍然比较普遍。

2. 犯罪行为类型与原因

非法占用农用地行为可以归为三种基本类型:其一是将农用地转为建设用地,如建厂、建房、建设水电站等;在农用地上进行矿产资源开发活动,如采矿、采砂等也可认为是转为建设用地。其二是将耕地转为其他农用地,如开垦林地、挖塘养鱼等。其三,转为其他用途,如毁坏、堆放、取土等,使农用地无法进行农业生产。统计结果表明,将农用地转变为建设用地案件有118件,占59%;转为其他农用地的案件有55件,占27.5%;转为其他用途的有27件,占13.5%,农用地以各种变相形式转为建设用地现象尤为严重。

为谋取经济利益而非法占用农用地的案件共180件,占总数的90%。非法占用农用地的犯罪原因主要是直接利用农用地自身价值或其内含价值,短期内取得巨大收益。“以非法占用农用地为代价可以获取成本的节省,农用地的自身价值与其内部财产性利益大。”^[1]尤其是森林、矿产资源丰富的省份,无需较多经济投入,就可以开采煤、锰等资源,短时间内即可牟利,经济效益高。村民委员出于“政绩”动机,为避免集体土地闲置,将土地出租获得经济价值,将所获收益分给成员。部分农民和防护林管理人员“贪图眼前利益,法律意识淡薄”,为了增添收入,进行垦荒或将林木砍伐后建造房屋或改种经济作物,非法占用农用地以获取不当收益。

二、非法占用农地行为司法治理与缺失

从案件审判的角度出发,将200个非法占用农用地案件相关统计数据 and 具体审判实践与环境法、刑法的相关理论相结合,从犯罪事实认定、刑罚适用(法律适用和量刑)两方面对非法占用农用地刑事案件审理中的具体问题进行研究分析。

1. 犯罪事实认定及其缺失

对非法占用农用地的认定,可以从“非法占用耕地、林地等农用地”和“造成耕地、林地等农用地大量毁坏”两方面的犯罪事实进行分析。

对“非法占用耕地、林地等农用地”的认定,司法解释并未明确规定。理论界关于“非法占用”存在理解上的分歧。有学者认为,“非法占用农用地,是指未经审批、登记、核发证书、确认土地使用权等法律规定的程序,或者使用欺诈等不正当手段取得使用权等,违反土地利用的总体规划或者计划,擅自占用耕地、林地等农用地的行为。”^[2]一般认为应包括三种形式:未经批准而擅自占用农用地;少批而多占(即不按批准或超过批准)用农用地;以欺骗手段骗取批准农用地。

在200个非法占用农用地案件中,少占多用有4件,欺骗手段有1件,未经批准形式最为常见,占案件数量的97.5%。其原因主要有以下几点:一是缺乏法律意识,在不知土地的占用需要批准的情况下犯罪。二是农用地之间没有明确标识,只能根据外观或者传统的利用方式判断农用地的性质。三是在招商引资、招标背景下,相应的批准手续默认由村委会或乡政府代为办理。四是相关部门监督办

理批准手续的工作不到位,导致非法占用农用地行为的长期存在。另外,社会历史原因致使地域性未经批准而非法占用农用地的行为盛行。需要注意的是,“处于办理手续过程中”在司法实务中也被视为未经批准。这是因为非法占用农用地罪的一个显著特征,就是该行为的行政违法性。只要未完全办理占用农用地手续而先行施工的行为,就符合非法占用农用地罪的构成要件。因此,对于农用地性质的判断,应该先以土地登记为准,登记不明时,应以实际的状况进行认定。

对“造成耕地、林地等农用地大量毁坏”的认定,相关专业机构鉴定情况如表1所示:

表1 鉴定机构情况

鉴定机构(人员)	案件数量/个	有鉴定资质争议的案件数量/个
林业局	10	
国土资源局	65	2
林业调查规划队	26	
林业工程师	7	
测绘公司	3	
林业技术人员	3	
公安局林业科	1	
土地检测	5	1
其他	3	
林业司法鉴定中心	2	
总计	125	3

关于农用地的三个司法解释,分别对“造成耕地大量毁坏”、“造成林地大量毁坏”、“造成草原大量毁坏”的认定进行了规定。尽管三者关于“大量毁坏”的认定上略有区别,但都将造成耕地、林地和草原种植条件严重毁坏或者严重污染作为认定的标准。然而,在司法实践中如何认定耕地、林地或草原遭到“严重毁坏或严重污染”,既没有规定相关的鉴定机构,也没有规定鉴定的标准和鉴定的程序。可以看出,200个案件样本中,125个案件裁判文书中明确指出了鉴定机构的名称,但涉及鉴定机构众多,主要鉴定机构有国土资源局、林业局、林业调查规划队、林业司法鉴定中心;其中鉴定土地毁坏程度的机构有农业保护监测站、土壤肥料研究所、农业局等。其中有2件关于国土资源局是否享有鉴定资质争议的案件。争议较大的是鉴定机构是否享有鉴定资质、鉴定报告是否符合鉴定的标准和鉴定的程序、鉴定报告的认可度等。

首先,依据《关于国土资源行政主管部门移送

涉嫌国土资源犯罪案件的若干意见》的规定,国土资源局享有指派工作人员对毁损的耕地进行勘测后作出鉴定意见书的资质。其次,《非法占用耕地造成种植条件严重毁坏认定办法》进一步明确国土资源行政主管部门可以委托专业检测机构进行检测或者认定,但专业检测机构并没有相应名录,认定报告只需国土部门的认可,缺乏相关监督。再次,《办法》虽确定了地面硬化、耕作层破坏两种毁坏类型以及不能用于涉及人体健康的农作物种植的严重污染的类型,但存在“对于三种类型的具体定义、类型判断没有明释;毁坏程度没有进一步细分,即没有毁坏的等级标准;耕地的恢复成本和恢复难易程度没有考虑其中;不同质量的耕地没有区别对待等缺陷。”^[3]此外,对于耕地毁坏的认定设置了前提条件,即必须非法占用耕地进行非农建设,且达到了法定的面积才会进行认定。若是合法占用的情况如何处理,并未提及,是另一缺陷。

2. 刑罚适用及其缺失

在200个非法占用农用地案件中,一审案件有194件,占总案件的97%;上诉案件有6件,占案件总量的3%,并且无再审案件。上诉案件维持原判有4件,占上诉案件的2%。2个改判案件均因量刑过重提起上诉,法院在综合考虑被告人犯罪情节后,改判适用缓刑或者减少罚金。表明非法占用农用地上诉率低,再审率为0,案件审判质量较高。

在200个样本案件中,有189个案件被告被判处有期徒刑,占样本总量的71.59%;28个案件被告被判处拘役,占样本总量的10.61%。司法实践中,由于非法占用农用地并造成农用地严重毁坏或者严重污染,一般情况下,土地恢复费用往往较高,所以大多数案件的被告人被判处有期徒刑。

非法占用农用地案件中有259个被告人被处以罚金,占被告人总数的98.11%。换言之,除免于刑罚的5个被告人,其他被告人都被科处了罚金。有42个被告人被单处罚金,占被处以罚金刑被告人总量的16.22%。有217个被告人被并处罚金,占处以罚金刑被告人总量的83.78%。从样本案件量刑情况看,判处的罚金数额波动幅度较大,最低为1000元,最高达700000元。各地的裁判标准仍有较大差距,在犯罪情节基本相同的情况下,被告人被判处的刑罚存在较大差异。这是因为刑法只是笼统规定“并处或单处罚金”,并没有确定罚金数额,实务中罚金刑的判处主要依靠法官进行自由裁量,但这种无限额罚金制度既缺乏可操作性,也极易造成法官量刑

的不统一。

非法占用农用地案件被告人普遍认罪态度较好,能够坦白交代,认识到自己行为的社会危害性,有悔罪表现,并且绝大部分被告人为初犯。在264个被告人中,共有19人有自首情节。在量刑情节上,非法占用农用地罪有一些有别于其他犯罪的情节,如积极赔偿生态修复费、能主动将毁坏农田予以复耕、积极预交赔偿款等等。在司法实践中,根据刑法规定,未经批准将一种农用地转变为另一种农用地同样可能构成非法占用农用地罪,这种非法占用的情形是否可以作为一种量刑情节,司法实践还不统一。笔者认为,在目前的制度背景下,此类情节应当被视为量刑情节予以考虑。

针对环境刑事犯罪,存在旨在恢复被犯罪行为破坏的环境资源的非刑罚处置措施,即环境刑罚辅助措施。在司法实践中,非法占用农用地罪的刑罚辅助性措施主要是以恢复土地原状、种植林木等方式赔偿受害单位损失。在判决中通常会明确被告人在某个时间之前,完成土地的恢复、林木的种植等,但对于验收单位、验收标准、验收时间等没有明确。另外,刑罚辅助性措施的执行与刑罚的执行之间如何衔接,也存在一些问题。如马某非法占用农用地罪案件中,要求被告在刑满释放后三年内以种植林木的方式,赔偿因非法占用农用地行为给受害单位造成的损失。这样判决的合理性值得商榷。从目前的刑事司法实践看,对非法占用农用地犯罪人判处的刑罚以主刑为主,法院适用刑罚辅助性措施的运用较少,判处的罚金数额波动幅度较大,需要对自由刑量刑幅度、量刑标准进一步研究从而规范法院裁量行为,保证量刑均衡,维护司法统一。如何在非法占用农用地刑事案件中合理运用刑罚辅助性措施仍将是今后需要继续研究的课题。

三、非法占用农地行为司法治理的优化

农用地的保护关系到中国的粮食安全。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对农用地实行特殊保护,是中国土地管理的基本政策。将农用地转为建设用地和其他用途等违法行为规定严格的刑事责任,对于防止建设规模的无序扩大、合理开发利用土地、稳定农业生产、维护粮食安全,等方面具有重要意义。对非法占用农用地的行为,一方面要做好农用地保护政策的法律宣传,另一方面,要根据具体行为动机依法依规进行治理。

1. 加强源头预防机制和专项治理

首先,非法占用农用地罪造成的往往是公共资源的损害,且这些损害长期才得以修复,加强对非法占用农用地犯罪相关的法制宣传和预防,才是减少犯罪、保护农用地资源的关键。要加强农用地保护政策的法律宣传,增强民众的法制观念。在农用地间设置明确的界碑与标识也是当前预防占用行为的重要环节之一。只有明确了农用地的界限,存在明确、可识的参照物,才能使民众明确认识农用地的性质并更好地予以保护。

其次,非法占用农用地案件不仅多发于经济相对落后、资源丰富的边陲地区,也常发生于人口数量众多、土地较少的地区。根据不同地区的不同特点,土地管理部门及国土资源部门等行政机关既要做好占用农用地的审批工作,又要采取有针对性的具体措施予以监管,如做好土地占用的隔离线等,及时遏制非法占用农用地的行为。既要预防,又要监管,双管齐下,才能从源头上减少非法占用农用地的行为。

2. 区别运用相应的行政或司法处罚

当前,出于谋取经济利益的动机,以各种变相的形式将农用地转为建设用地的现象比较严重,只有加强对非法占用农用地的法律规制和司法处罚,方能筑牢粮食安全的最后防线。不过,就200个非法占用农用地的样本而言,有些案例是否需要规定刑事责任予以规范,值得进一步研究。

根据现行立法,未经批准将一种农用地转变为另一种农用地同样构成非法占用农用地罪,但是,有49例案件是农民将一些荒芜的林地开垦为农地,在多数情况下,属于土地资源的合理开发利用行为,如果仅仅因为未办理行政审批手续而被法院认定为非法占用农用地罪,虽然在法律适用上是正确的,但是从法律效果来看,将此类行为认定为有罪,确有与非法占用农用地罪立法原意相悖之嫌。而对超过土地使用权的使用期限而未办理继续使用农用地手续的2个案件,是否属于刑法第三百四十二条所规定非法占用农用地的形式,值得研究。未办理相关的继续使用农用地手续,只是违反了相关行政管理法律法规,如继续按原用途使用农地,不能被认定为“改变被占用土地用途”,因而不符合非法占用农用地罪的犯罪构成。

另外,非法占用农用地罪中的闲置农用地问题,涉及到对农用地的解释。因为运用实质解释方法,长期被闲置的规划中的耕地,并不完全属于刑

法中的耕地。当农用地的非法占用达到数量的定量值以上,并造成其严重毁坏或严重污染时,刑法所保护的法益才受侵犯,此时刑法才会介入。诸如4个案例中村委会为避免农用地闲置而开发利用土地资源但未履行相关行政审批手续的行为侵犯的仅是行政管理秩序,不应该被认定为犯罪。为村民做好事、谋福利的村委会,却要承担刑事责任,虽合法却不尽合理,而出租土地坐享租金的村民却因土地数量不够不会受到惩罚,导致农用地的保护出现法不责众的尴尬现实。此类案件反映出农用地管理制度仍存在悖论:农用地可以被长期闲置,为避免农用地闲置而开发利用土地资源的行为却可能构成刑事犯罪。在现行的制度背景下,法院应将这种非法占用的情形作为一种量刑情节予以考虑。在未侵害环境公益的情形下,需要进一步研究此类行为不入罪的可能性和必要性。

在司法处罚方面,法院对刑罚辅助性措施的运用较少,判处的罚金数额波动幅度较大,需要对自由刑量刑幅度、量刑标准进一步研究从而规范法院量刑行为,完善刑罚体系,保证量刑均衡,维护司法统一。在刑罚设置上,非法占用农用地罪的法定最高刑仅为5年,与可能造成的危害后果不相适应,因此,应对现行的量刑幅度进行完善,并根据罪行相适应的刑法原则准确定罪量刑。在罚金刑的设置上,目前适用的无限额罚金制,使得罚金刑的判处陷入量刑不统一、操作性不强的窘境。罚金的多少如何与非法占用农用地的数量挂钩,是不是可以出现一种裁量基准,给予法官在适用罚金上相应指导建议,以对罚金数额进行一定程度的明确,从而公正公平地适用罚金刑。

3. 确保非法占用农用地的公平鉴定

非法占用农用地导致的农用地毁坏和污染鉴定对法院的判定至关重要。正规的司法鉴定机构和专业的鉴定人员、规范的鉴定程序和科学的鉴定方法,是非法占用农用地刑事案件立案追诉和定罪量刑的基础与技术保障。而在实践中,农用地毁坏鉴定的法律规定并不完善,法律供给不足,缺乏具体且可操作的农用地毁坏鉴定评估技术规范和管理机制,鉴定机构资质混乱^[4]且缺乏第三方的监督机制,缺乏统一的国家级鉴定标准对各地相应的鉴定标准进行规范,致使农用地毁坏造成的经济损失难以量化,生态效益的损坏更是难以认定。因此,为更好地指导司法实践,应进一步出台相应司法解

释,对统一的国家级鉴定标准、鉴定机构资质、鉴定程序等问题一一明确,并设置相应的第三方监督国土资源部门的认定行为。对于耕地毁坏的认定标准应该将耕地的质量、耕地恢复的难易度和成本考虑在内确立毁坏的等级标准,从而区别对待不同质量的耕地,确保司法鉴定“有法可依”,保证司法的统一,从而确保鉴定结果的科学性和准确性,减少实务中对鉴定结果的争议。

4. 建立土地限制利用补偿金制度

农用地保护更大程度上涉及的是公益的保护,而利用农用地产生的经济利益属于私益。为了公益而限制土地利用,从正当性上看,应给予一定的补偿。如对于集体所有的土地,可以通过给予一定的集体土地限制利用的补偿金,村民委员会便不会因为所谓“政绩”,为了使集体土地不被闲置,为村民谋取利益而冒险犯案。而在有一定经济补偿的情况下,再非法利用当属法律意识问题。

注释:

① 本文以全国各地法院所做的判决书、裁定书为研究样本,样本来源于中华环保联合会提供的2008份环境刑事案件裁判文书和在北大法意网站上检索到的相关裁判文书,从中筛选出非法占用农用地刑事案件的裁判文书后,剔除其中信息不完整和重复的部分,共收集到有效裁判文书200份,其中自然人179例,单位21例,涉及被告人264人,总样本数为264例。文书的时间跨度自2003年至2014年,地区包括浙江、云南、四川等16个省份。鉴于研究样本仅限各级法院的裁判文书,部分案件事实和推理过程相对简略,且无法对相关的证据、卷宗进行分析研究,因而不能对案件的具体情况进行全面细致的了解。这是本文分析与研究法律适用疑难问题的缺陷。这一局限性并不影响本文从上述案件中总结分析非法占用农用地犯罪行为的基本规律以及发现司法实践存在的法律适用问题。

参考文献:

- [1] 蒋兰香,吴鹏飞,唐银亮.环境刑法的效率分析[M].北京:中国政法大学出版社,2011:214-265.
- [2] 冯军,李永伟.破坏环境资源保护罪研究[M].北京:科学出版社,2012:151-165.
- [3] 安海娇.对非法占用农用地罪中破坏耕地程度的探讨[J].农业科技与装备,2013,4(4):17-18.
- [4] 刘鉴强.中国环境发展报告(2014)[M].北京:社会科学文献出版社,2014:164-177.

责任编辑:曾凡盛