

非法占用农用地罪法律适用和生态恢复问题研究

——以内蒙古 E 市为参考样本

◆孙天楚

(内蒙古检察官进修学院, 内蒙古 呼和浩特 010010)

【摘要】非法占用农用地,改变了农用地的应有用途,损害了公共秩序、土地资产和生态利益,与生态文明建设相背离。为更好地保护农用地,提高农用地土地使用效率,保障国家粮食安全,维护生态环境。针对农用地刑事案件办理过程中存在的诸如涉案土地性质认定、案件管辖权争议、证据认定与土地损害鉴定,以及与非法占用农用地相关的刑事附带民事公益诉讼等方面存在的问题,本文提出加强非法占用农用地案件办理,以及加强对非法占用农用地生态恢复的综合治理等方面的建议,为完善非法占用农用地罪的法律实施提供理论借鉴。

【关键词】非法占用农用地;土地性质;生态利益;公益诉讼

非法占用农用地罪,是指违反土地管理法规,非法占用耕地、林地等农用地改作他用,数量较大,造成农用地大量毁坏的行为。非法占用农用地罪的犯罪对象为农用地,其在客观上表现为违反土地管理法规,“非法占用耕地、林地、草原以及其他农用地”,改作他用,数量较大,造成耕地、林地等农用地大量毁坏的行为。本罪的主体包括自然人和单位。保护的法益包括秩序法益、财产法益和生态法益。为更好地保护农用地,提高农用地土地使用效率,本文针对内蒙古某市办理非法占用农用地刑事案件过程中存在的问题提出了相关建议,以期以后完善该罪的法律适用提供借鉴。

一、内蒙古某市非法占用农用地案件特点

2020—2022 年,内蒙古 E 市检察机关共受理移送起诉非法占用农用地案件 530 起,涉及 574 人。其中起诉案件 403 起,涉及 422 人,不起诉案件共 59 起,涉及 68 人。从该市办理的案件来看,在该地域非法占用农用地案件呈现以下特点。

一是案件呈现逐年递增趋势。2020 年共受理移送起诉此类案件 90 件 100 人;2021 年 238 件 261 人;2022 年 10 月共受理案件 202 件 213 人。

二是犯罪涉案地区广泛,犯罪地域涉及该市各旗区,有由该市西部旗区向全市范围扩散的趋势,8 个旗区院均有非法占用农用地案件发生。其中该市 A、B 两旗案件量突出,A 旗 218 件,占案件总数的 41.1%;B 旗 107 件,占案件总数的 20.2%。C 旗、D 旗案件量上升明显,其中 C 旗 65 件、D 旗 60 件,分别占案件总数的 12.3%、11.3%。

三是案件退查率较高。在受理的 530 起案件中,其中一次退查 358 件,共 395 人;二次退查 171 件,共 199 人。

退回补充侦查合计 529 件,共 594 人,退查率达 99.8%。

四是轻型化明显。2020—2022 年 3 年间,非法占用农用地案件一审生效判决 255 件,共 263 人。其中判处拘役 46 人,缓刑 155 人,单处罚金 53 人,占生效判决人数的 96.6%。

二、非法占用农用地罪法律适用中存在的问题

(一)涉案土地性质认定存在争议

在案件办理中发现多地土地性质不明确,主要分为两种情况。第一种是涉案土地均为农用地,但是地类不一致的认定的问题。有些地区如 B 旗、C 旗存在林地和草原重叠的情况,有的地块当事人持有该地块为草原的证据,但是在林业规划图中显示为林地,按照林地的立案标准来定罪处罚存在不当。有的案件林业局鉴定为林地,但是当事人申请重新鉴定,由国土部门鉴定却是草原,同样具有鉴定资质的单位出具不同的鉴定结论,为案件办理人员认定地类带来困难。第二种为认定土地性质不一致在于涉及非农用地的情况。林保规划图认定为林地,但是国土局认定为非农用地的情况。例如,C 旗办理的余某某非法占用农用地案,林保规划图上认定的土地性质为林地,国土局认为是河流滩涂地,且并无其他证据可以证实土地性质。此外,一些涉案土地既包括在林权证内,也包括在草原证内,地块当事人同时持有退牧还草证与林权证,既领取林地相关补贴,又领取草原相关补贴。案件由森林公安局以林地进行侦查,犯罪嫌疑人认为自己所开垦的土地为草原,其土地性质难以认定。

(二)侦查权、管辖权存在异议

一是在非法占用农用地案件侦办过程中,非法占用农用地案件涉及林地是由森林公安机关负责受理、立案侦查,草

原案件由一般公安机关负责受理、立案侦查。但在具体案件中,农牧民非法开垦的地块具有连贯性,往往既包括林地,又包括草原。在实践中侦查机关通常只查办自己管辖的区域,对于不属于自己管辖的区域,既不管理也不移交。二是移送给相关侦查机关,相应机关又以是否草原、林地发生争议,以属性不清互相推诿。三是一并查清移送检察院、法院,检察院和法院又以职能管辖不符,认为查证违法不宜认定,而作出不诉、无罪判决。这样会导致打击不及时,司法保障不够,给基层法治工作队伍保护草原、林地生态环境和资源工作,带来很大的阻力和困难。

(三)犯罪嫌疑人主观故意难以认定

根据法律规定,非法占用农用地为故意犯罪,本罪在主观方面必须出于故意,即明知是耕地、林地等农用地,也明知自己的行为是占用耕地、林地等农用地,并且已经改变了其用途。实践中一些案件,由于政策原因,联户林权证中林地、林木使用权利人记载不明。一些涉案土地虽然在林权证范围内,但嫌疑人名下未办理过林权证,也未在联户办理林权协议书上签字,没有发放相关的林业补贴,也没有对当事人告知,因此嫌疑人对其占用土地的性质是否明知不好认定。案发后,嫌疑人认可自己有开垦土地的行为,也认可开垦土地未经过相关部门的批准,但主观上不知道涉案土地为林地,导致犯罪嫌疑人主观故意难以认定。

(四)证据采信与鉴定方面存在困扰

一是鉴定难问题,非法占用农用地案件对其植被毁坏程度需要专业机构进行鉴定。现实中专业鉴定机构较少或鉴定周期较长,导致诉讼中缺乏相关损害结果的鉴定意见。二是犯罪后果无法鉴定。根据《最高人民法院关于审理破坏草原资源刑事案件适用法律若干问题的解释》的规定,对于在非法占用的草原上堆放或者排放废弃物,或者违反草原保护、建设、利用规划种植牧草和饲料作物的,分别以“造成草原的原有植被严重破坏或者严重污染”或者“造成草原沙化或者水土严重流失”作为造成草原“毁坏”的认定标准。有些案件犯罪嫌疑人种植饲料作物的非法占用农用地案件,对饲料作物需要做土地沙化或水土严重流失程度鉴定,实践中没有相关依据。三是证据灭失、鉴定缺位现象突出。有些破坏生态环境行为对生态环境造成的危害在一定时间内无法显现,而是逐渐积累后才会显现,具有滞后性,但随着时间推移,灭失证据的可能性以及证明因果关系存在的难度随之增大。同时,环境资源犯罪案件的定罪往往需要司法鉴定作为重要依据,现行法律对环境损害鉴定的规定较为笼统,司法实践中存在鉴定机构、鉴定人员没有资质以及鉴定意见的法律效力不明确等问题,常常导致作为关键证据的鉴定意见有瑕疵、有缺陷,甚至出现鉴定缺位的现象,一定程度上影响了对相关犯罪的有效打击。

(五)土地确权遇到新情况

办理案件过程中会涉及土地确权的问题,有的因行政机关在开展土地确权工作时,因具体要求不明确,制度不完善,有关部门将测量测绘工作交由第三方完成,造成第三方在不知道原有水浇地的位置的情况下,任由当事人指定,最终使非法开垦的土地被确认为合法的土地,给案件的办理造成困扰。有的林业主管部门在更换新的林权证过程中,存在将涉案土地部分划在新林权证内或划在新林权证外的问题。

(六)处罚后恢复性执法难

在非法占用农用地案件中,草原监管部门对违法行为人已经作出行政处罚或移送司法机关作出刑事处罚后,行为人拒不恢复被非法占用的土地,继续进行非法开垦种植,对此是否再次进行行政处罚或移送司法机关作出刑事处罚的法律规定尚不明确,造成执法不畅,力度不够。对于判处缓刑,在监外执行期间,不修复破坏的草原、林地,继续种植粮食、经济作物,究竟由谁来进行监督、督促恢复,社区矫正部门、行政机关、司法部门也无法统一意见,导致即使判处刑罚也难以达到生态恢复目的,间接造成非法占用农用地案件屡禁不止,达不到“处理一个、警示一片”的效果。

三、刑事附带民事公益诉讼在非法占用农用地适用中存在的问题

非法占用农用地罪侵害的法益无论是秩序法益、财产法益还是生态法益,都属于公共利益的范畴,因此可以适用刑事附带民事公益诉讼来救济受损的公共利益,但在该市检察机关办理案件过程中,也发现此模式在法律适用方面也存在一些问题。

(一)附带民事公益诉讼率不高

在办理非法占用农用地刑事案件中,只有具备恢复条件尚未恢复的案件才具备提起刑事附带民事公益诉讼的条件。据统计,非法占用农用地类案件中判处拘役、缓刑的占比96.6%,大部分案件被非法占用的农用地已恢复或正在恢复中,对于这部分案件无法提起附带公益诉讼。对于已不具备恢复原状条件的案件,无法适用附带民事诉讼请求,只能通过行政公益诉讼诉前程序,督促行政机关履职,造成附带民事公益诉讼案件无法起诉。

(二)司法鉴定问题已经成为检察机关有效提起公益诉讼的瓶颈

在办理非法占用农用地案件时,无论是生态环境损害认定还是修复生态补救措施,都需要专业的鉴定机构进行鉴定评估。鉴定机构是由公安机关聘请,还是由环保部门或检察机关聘请有资质的机构,均无明确规定。而且实践中鉴定费用较高,有些案件鉴定费用已超过土地恢复成本。为解决这一问题,现实中一般聘请当地行政机关具有资质的工

作人员作为专家鉴定人,出具专家意见,但该专家所在的行政机关也是作出行政处罚的单位,其出具的专家意见就有证据资格瑕疵。

(三)恢复费用管理问题

在刑事附带民事公益诉讼请求的问题上,目前的诉讼请求多是停止侵害、限期恢复植被,如不能按期恢复植被,应承担生态修复费用。但关于植被如何恢复、恢复程度和期限,检察机关和人民法院都难以确定。对于自己不恢复,需要缴纳恢复费用,该修复费用如何使用和监管没有具体的程序规范。

四、非法占用农用地罪法律适用解决路径探讨

非法占用农用地罪其目的在于阻止对土地、林地、草原等农用地的破坏,保护公共秩序、财产利益、生态利益等公共利益。具体来说农用地的毁坏与污染已然衍化为次生环境问题。因此,对于农用地的保护更应注重其背后的生态价值,只有达到环境、生态、经济、社会等多方面效益的统一,才能实现农用地的良性循环与永续利用。因而,规范农用地的利用,避免因违法占用农用地产生次生环境问题,是当前需要防范考虑的主要问题。针对办理非法占用农用地刑事案件中存在的法律适用问题,提出如下建议。

一是加强非法占用农用地案件办理,进一步完善落实检察机关与行政执法机关、法院之间的衔接,建立联席会议等机制,对重大疑难复杂的涉农涉牧案件侦监进行提前介入,为此类案件提供法律帮助。对于管辖问题,建议由先受理的机关负责立案侦查、移送起诉,这样才能及时打击,起到震慑作用。对于证据认定、法律适用上,兼顾刑法谦抑性与生态环境保护,尽快就案件受理、证据认定和相关规范性文件落实等问题达成共识。对于被判缓刑仍继续在非法开垦的草原、林地上种植粮食、经济作物行为,已经严重违反了法律法规的禁令,建议法院取消缓刑,收监执行。与此同时,以办理类似案件为契机将生态环境检察工作纳入检察工作长期发展规划,不断拓宽新思路、运用新手段、凸显新效果。着力深化工作平台,重点针对污染环境、破坏生态资源违法犯罪案件的发案态势,切实加大司法办案和法律监督力度。

二是针对农用地适用刑事附带民事公益诉讼中恢复费用管理问题。建议成立公益诉讼专项账户,与地方政府加强沟通,建立公益诉讼赔偿金监管使用机制,发挥公益诉讼监督实效。

三是加强对非法占用农用地生态恢复的综合治理。根据该区域非法占用农用地造成的生态环境和资源保护情况,积极推动建立部门协作、区域联动、公众参与的生态环境资

源保护机制。特别是推动建立生态损害修复补偿机制。加大恢复性司法实践探索,推动建立“施害方付费出力、专业方治理管护、第三方监督落实”的生态修复机制,保护生态环境资源。构建依法治理长效机制,积极建议某市、旗区政府及相关行政主管部门完善生态环境监管制度,强化对生态资源的法律保护。针对案件办理过程中发现的涉及土地恢复等生态环境保护方面的突出问题,主动向有关部门提出法律分析意见,引导依法行政。加强法治宣传,及时发布典型案例,开展以案释法教育,宣讲生态法治,增强大众生态环境保护意识,预防生态环境违法犯罪。坚持生态环境检察工作通报制度,向相关部门提出加强和改进工作的意见建议。

四是以办理非法占用农用地等涉及生态环境案件为基础,加强生态环境检察实务研究和人才培养,加强与高等院校、环境法学研究机构的合作,建立环境资源案件专家咨询库,共同研究生态环境领域治理保护的专业问题,提高生态环境检察工作层次。

五、结束语

非法占用农用地关乎土地的利用和生态环境的保护,农用地保护是生态文明建设的重要组成部分,是地方经济持续发展的重要战略。因此,需要分析非法占用农用地罪案件办理过程中存在的法律问题,针对现实问题,进一步完善落实检察机关与行政执法机关、法院之间的衔接,建立公益诉讼赔偿金监管使用机制,积极推动建立部门协作、区域联动、公众参与的生态环境资源保护机制,加强生态环境检察实务研究和人才培养,为完善非法占用农用地罪的法律实施提供相应借鉴意义,发挥该罪应有的功能和作用,保障地方生态环境安全,构建起因地制宜、持续创新的生态环境。

参考文献:

- [1]陈兴良.规范刑法学[M].北京:中国人民大学出版社,2017.
- [2]赵文清.《关于审理破坏林地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》的修改建议[J].森林公安,2020(04):35-39.
- [3]蔡晔.恢复性司法理念在刑事附带环境民事公益诉讼中的运用[J].环境资源法论丛,2021,13(00):255-265.
- [4]张原,霍炎豪.农用地资源保护民事公益诉讼恢复性司法适用思考[J].中国检察官,2023(18):65-67.
- [5]杜晓倩.我国土地犯罪立法研究[D].保定:河北大学,2022.

作者简介:

孙天楚(1978—),女,蒙古族,内蒙古通辽人,公共管理硕士,讲师,研究方向:检察理论、刑事诉讼。