

# 非法占用农用地罪防控问题研究

◆王美卉 吴富丽

(渤海大学法学院, 辽宁 锦州 121000)

**【摘要】**针对辽宁省14个地级市非法占用农用地案刑事一审判决书的调查表明,辽宁省非法占用农用地现象仍然存在。10个地级市有非法占用农用地犯罪现象,罚金波动幅度较大,犯罪行为持续时间长,农用地恢复可能性低,鉴定主体复杂。主要存在罚金幅度过于概括、行政监督不严密、鉴定机构种类繁多、鉴定机构缺乏鉴定资格等问题。因此,改进重点是完善司法解释罚金裁量基准、加强行政监督、完善鉴定机构。

**【关键词】**非法占用农用地罪;罚金;行政监督;司法鉴定

## 一、辽宁省非法占用农用地犯罪案件现状

为全面掌握辽宁省非法占用农用地犯罪的现状,笔者以“非法占用农用地罪”“辽宁省”“刑事判决书”作为关键词在中国裁判文书网进行检索,共计检索到2021年一审刑事判决书42份。

### (一)地域分布

从检索数据可以看出,一审判决书共42份,各地级市犯罪数量分布不均,鞍山市14份、丹东市6份、大连市5份、本溪市2份、沈阳市1份、辽阳市2份、朝阳市3份、葫芦岛市4份、锦州市2份、铁岭市3份。如图1所示。

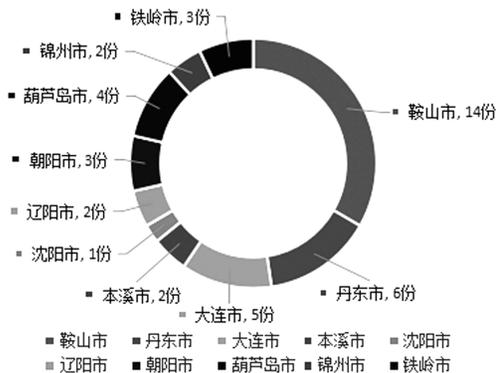


图1 地域分布

### (二)罚金刑适用统计与分析

上一年度本罪被告人在非法占用农用地面积近乎相同的情况下,被判处罚金金额却相差巨大,有10万甚至30万之差。如表1所示。

表1 罚金适用情况

面积/亩	判决书/份	罚金额/元
10~20	4	1万
		5万
		22.364万
		免于刑事处罚

续表

面积/亩	判决书/份	罚金额/元
20~30	5	2万
		5万
		18万
30~40	11	2千
		5千
		1万
		2万
		3万
		5万
		20万
		24.5万
		119.003万
		免于刑事处罚
40~50	4	2万
		3万
		5万
		20万
50~60	1	5.2万
60~70	1	6万
70~80	2	7万
		40万
80~90	2	1万
		4万
		9万
100~200	4	1.5万
		2万
		2.5万
		4万
		10万
200以上	1	25万
		180万
200以上	1	255万

### (三) 犯罪行为持续时间及农用地被恢复情况

由检索数据可知,犯罪行为普遍持续时间长,33%的犯罪案件持续时间为5年以上,仅有21%的犯罪案件所涉农用地被恢复。如表2所示。

表2 犯罪持续时间

持续时间	判决书/份	农用地被恢复案件/件
1年以内	11	2
1~2年	8	2
2~3年	4	1
3~4年	3	0
4~5年	2	1
5年以上	14	4

### (四) 鉴定机构情况

鉴定意见在非法占用农用地罪中,可以影响法官对犯罪事实的认定,几乎是裁判案件不可或缺的证据之一。从42个犯罪案件中得知,法官定罪量刑时有37个案件采用鉴定意见,占犯罪案件总数的88%,12%的犯罪案件没有进行鉴定。鉴定机构多头复杂,鉴定主体主要有规划设计公司、资源资产价格评估公司、鉴定专家组、自然资源局、司法所鉴定中心、林业技术服务中心等(见表3)。

表3 鉴定机构情况分布

鉴定机构主体	判决书(份)
规划设计公司	7
资源资产价格评估公司	15
鉴定专家组	1
自然资源局	3
司法所鉴定中心	4
林业技术服务中心	4
其他鉴定类型	3
无鉴定机构	5

综上,辽宁省非法占用农用地罪现状主要有四个特点。第一,本罪在辽宁省大多数地级市均有发生,且发案率不均;第二,罚金波动幅度大,缺乏统一裁量基准;第三,本罪犯罪行为持续时间长,毁坏的农用地鲜少被恢复;第四,鉴定意见基本成为本罪定罪量刑的必备证据之一,且鉴定主体不固定。以上特点表明非法占用农用地罪治理的紧迫性、必要性,而且在立法、执法、司法等方面仍有完善的空间。

## 二、辽宁省非法占用农用地犯罪案件的问题

通过对犯罪案件相关数据的统计与分析,发现存在立法不完善、执法不严等问题。主要有罚金幅度过于概括、行政监管不严密、恢复农用地可能性低、鉴定机构种类繁多、缺乏鉴定资格等问题。

### (一) 立法问题剖析——罚金幅度过于概括

《刑法》第342条和相关司法解释对于罚金刑既没有上限规定,也没有区分量刑层次。因此,在非法占用农用地罪中,能否把“公平正义”贯彻到每一个司法案件中,能否

守住社会的最后一道防线,基本由法官的道德水平所决定。然而,在实务中,经常出现法官的自由裁量权过大,同案不同判的情况。

### (二) 执法问题剖析

#### 1. 行政监管不严密

非法占用农用地罪是破坏生态资源类犯罪,其立法目的是保护农用地,维护土地管理秩序,恢复农用地生态价值。在防控非法占用农用地罪时,相关部门的行政监督工作是降低本罪发案率和恢复被毁坏农用地的重要环节。然而,由于生态环境监管部门专业人员短缺,导致本罪不能被有效遏制,农用地鲜少被修复。

由此可见,大连永某某石业有限公司、顾某某非法占用农用地一案中,大连永某某石业有限公司、顾某某多次被行政处罚,仍然继续非法占用行为;佟某某非法占用农用地一案中,佟某某被行政处罚后,仍然继续非法占用状态,未进行植被恢复。而且,在被告单位、被告人受到刑事处罚后,行政机关不再追究被告单位、被告人的行政责任,也未监管农用地恢复情况。然而,行政责任与刑事责任并不是选择关系,更不能互相替代。即使对被告单位、被告人进行了刑事处罚,仍然应该追究行政责任。在司法实务中,大多数案件均采用有刑事责任、无行政责任的做法,其原因是相关部门监管不严密,人员短缺。林业局等行政监管机关不积极行使行政监职能,致使农用地毁坏面积扩大,发案率提高,恢复原状的可能性降低,恢复其经济价值和生态价值的成本较高。

#### 2. 恢复农用地可能性低

非法占用农用地罪会造成农用地的毁灭性破坏,被破坏后恢复原状时间长,且可能无法恢复原状,应当坚持“谁破坏谁恢复”的理念。然而,在实务中本罪审理时限短,农用地恢复时间长,需要大量人力和财政支出用于监督被占用和毁坏的农用地恢复,但是行政机关实行“财政分税”的政策,致使财政吃紧,人手不足,监督力较弱。在犯罪案件中,被告人通常被判处主刑和罚金刑。大多数被告人在刑满释放、缴纳罚金后,不会主动恢复农用地,因此很难真正实现“谁破坏谁恢复”的理念。如刘某非法占用农用地案,被告人刘某犯非法占用农用地罪,被判处有期徒刑7个月,缓刑1年,并处罚金人民币2000元。再如被告人王某某非法占用农用地,判决王某某犯非法占用农用地罪,被判处有期徒刑7个月,并处罚金人民币1万元。

#### 3. 司法问题剖析

鉴定机构种类繁多且缺乏鉴定资格。笔者通过在所选取的42个犯罪案件进行分析,忽略未明确指出鉴定机构名称的5个犯罪案件,其他37个犯罪案件所涉及的鉴定机构有21个,如海城市恒祥森林资源资产价格评估有限公司、辽宁名

阳林业规划设计有限公司、丹东坤霖林业服务有限公司等。由此可见,鉴定机构种类繁多。在实务中,鉴定机构往往不具有鉴定资格,出具的文书大多数不属于鉴定意见。如李某非法占用农用地罪一案中,进行鉴定的鉴定机构是凤城市森林公安局。卷宗材料中没有关于技术鉴定部门司法鉴定业务范围及署名鉴定人员执业资格证书等相关文件、超业务范围鉴定、鉴定人不具有执业资格的现象时有发生。

### 三、防控辽宁省非法占用农用地犯罪案件的对策

为解决前文提到的问题,结合辽宁省该类犯罪的基本情况,提出相应对策,防控非法占用农用地罪,保护农用地,守住耕地。针对性对策主要有完善司法解释罚金裁量基准、加强行政监管、完善鉴定机构。

#### (一)完善司法解释罚金裁量基准

对于非法占用农用地罪,应当出台相关司法解释,确定罚金数额裁量基准。罚金刑的罚金幅度应当和犯罪程度相匹配,最大可能限制法官自由裁量权,保证同案同判、量刑均衡和司法统一。罚金数额的判处应当与非法占用农用地面积和毁坏程度相一致,并且综合考虑被告人犯罪情节、经济能力、恢复农用地程度等量刑情节,保证公平实施罚金刑。明确罚金刑的裁量基准和罚金数额,真正做到罪责刑相适应。例如,以非法占用耕地农田5亩为基准,达到此基准才构成非法占用农用地罪,判处罚金刑5000元,即以非法占用耕地农田1亩处罚1000元为裁量基准。最终罚金的确定以非法占用农用地基本农田每亩为基准,每亩1000元的标准处以罚金。通过出台罚金数额裁量基准的司法解释,明确罚金幅度,实现同案同判,提高司法公信力,保证罚金刑的规范性与统一性。

#### (二)加强行政监管

提高行政监管能力可以提高发现非法占用、毁坏农用地犯罪行为的概率,提高恢复农用地的可能性。一方面,要加强专业监管人才队伍建设。编制名额向生态监管部门倾斜,增加生态监管部门人员,解决人手不足的问题;对生态监管部门工作人员进行业务相关培训,并且组织知识竞赛,使其全面掌握相关专业知识和现代化监管手段,使用信息化手段进行数据监管、智能监管,如利用无人机和卫星遥感技术弥补人员短缺问题;规制监管人员,完善对监管人员的监督与管理,建立明确的奖惩机制和责任追究机制。另一方面,要改善分税财政体制。完善中央对地方的财政转移支付,加大转移支付力度,解决财政吃紧问题。建立生态环境监管专项财政预算,保证充足的资金来源。地方监管经费充足、稳定,必然会提高相关部门的监管水平,有利于及时发现非法占用、毁坏行为,以及有序恢复被占用、毁坏土地。调动相

关部门进行生态环境监管的积极性,积极履行行政监管职责,对于被毁坏的农用地早发现、早治理、早恢复。

#### (三)完善鉴定机构

在实务中,农用地被占用面积、毁坏程度的鉴定是法院审理判决的关键依据之一。设立统一、权威的鉴定机构,是客观公正审理非法占用农用地罪的基础和保障。其一,设立统一的鉴定机构。鉴定非法占用农用地罪涉及农业、林业、国土资源等事项,需要生态环境部及下辖部门、自然资源部及下辖部门、司法行政部及下辖部门等共同参与,齐心协力。其二,设立权威的鉴定机构。只有取得权威鉴定机构出具的鉴定意见书,才属于《刑事诉讼法》规定的鉴定意见,法官可以依据此机构出具的文书进行公平公正的司法判决。权威鉴定机构应当完善鉴定的启动程序、质证程序,出具具有效力的鉴定意见书。只有证据更加令人信服,判决书更加具有公信力,才能有效防控农用地被占用、毁坏的行为。设立权威性的鉴定机构为防控非法占用农用地罪提供一个合法保障。

总体而言,防控非法占用农用地罪是一个系统工程,需要司法机关、行政机关等多方共同努力。虽然当前本罪在执行中面临罚金幅度过于概括、行政监管不严密、恢复农用地可能性低、鉴定机构种类繁多、缺乏鉴定资格等问题,但是其对于保护农用地仍然具有不可替代的作用。本文从犯罪案件的罚金、行政监管、司法鉴定出发,坚持以问题导向,对其进行合理剖析,提出完善司法解释罚金裁量基准、加强行政监管、完善鉴定机构等对策,以期能够达到罪刑相适应、双重打击、鉴定权威,为防控非法占用农用地罪发挥更大的作用。

#### 参考文献:

- [1]晋海,胡漫漫.非法占用农用地罪实证研究[J].林业调查规划,2017,42(02):127-132.
- [2]王守俊.非法占用农用地罪若干问题探析[J].经济研究导刊,2013(35):298-299.
- [3]高刚.试论非法占用农用地罪的缺陷及完善建议[J].法制与社会,2010(36):255-256.

#### 基金项目:

辽宁省社科基金项目,项目名称:刑法谦抑视角下的网络犯罪司法解释研究,项目编号:L18BFX007。

#### 作者简介:

王美卉(1997—),女,汉族,辽宁盘锦人,硕士,研究方向:法律、刑法学。