

《关于办理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》的理解与适用(一)

文/耿宝建 余双彪 阎巍 易旺 米蓓

最高人民法院、最高人民检察院《关于办理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》(以下简称《规定》)于2025年7月23日由最高人民法院审判委员会第1954次会议、于2025年11月21日由最高人民检察院第十四届检察委员会第六十三次会议审议通过,并于2026年5月11日发布,自2026年5月18日起施行。为便于司法实践中正确理解和适用《规定》,现就其制定背景、起草原则及行政审判和行政检察部分主要内容介绍如下。

一、《规定》的制定背景

党中央、国务院始终高度重视耕地保护工作。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从保障耕地安全和可持续利用的战略全局出发,作出一系列重大决策部署,强调要实行最严格的耕地保护制度,采取“长牙齿”的硬措施保护耕地。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》明确指出,要严守耕地红线,加强黑土地保护。全国各级人民法院、人民检察院以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平生态文明

思想、习近平法治思想,贯彻落实党中央关于严格保护耕地的决策部署,依法履行宪法法律赋予的职责,依法从严打击破坏耕地违法犯罪,深化对耕地“非农化”“非粮化”等问题的督促整治,推动落实最严格的耕地保护制度,为依法保护耕地、保障国家粮食安全提供有力司法保障。据统计,2023年以来,全国检察机关共起诉非法占用农用地犯罪9800余人,办理非法占用耕地导致破坏生态环境和资源保护的公益诉讼案件1.7万余件,督促复垦被非法占用、非法改变用途的耕地25.2万亩,督促缴纳耕地修复费用16.05亿元。2020年至2025年,全国法院共审结耕地保护领域行政案件23.98万余件、民事案件39.97万余件、刑事案件45667件,并办结耕地保护领域执行案件14361件。最高人民法院、最高人民检察院(以下简称“两高”)依法履职,在指导地方各级法院、检察院依法及时、公正办理相关案件的同时,联合制定了《规定》。

《规定》起草过程中,“两高”多次开展专题调研,多次组织召开由专家学者、国务院部门有关同志、法官代表、

检察官代表、土地领域执法工作人员代表等参加的研讨会，先后征求各高级人民法院、省级人民检察院、院内相关部门、国务院有关部门、中央农办的意见，并多次专门征求全国人大常委会法工委的意见。在此基础上，最高人民法院行政审判庭会同环境资源审判庭、民事审判第一庭、执行局，以及最高人民检察院法律政策研究室，充分吸收各方意见、反复研究论证，形成了本《规定》，以统一执法司法行为标准，推进法律统一正确实施。

二、《规定》起草的基本原则

《规定》的起草始终遵循以下基本原则：

一是深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，为依法保护耕地提供司法保障。“两高”深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，以及习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，严格按照国务院关于“牢牢守住耕地保护红线”的部署要求，坚决落实最严格的耕地保护制度，认真组织开展相关调研和司法解释起草工作，进一步明确非法占用耕地行为人的法律责任，筑牢耕地保护的司法屏障。

二是坚持以人民为中心，切实维护农民合法权益。“两高”始终坚持以人民为中心，站稳人民立场，高度重视妥善处理好依法打击非法占用耕地行为与保障合理用地需求的关系，在责令限期拆除决定的审查、当事人申请行政机关履行违法占地查处职责的判决方式、行政赔偿责任的确定、从重处罚、从宽处罚等方面进行规范和引导，在坚决依法打击非法占用耕地行为的同时，注重保障好经济社会发展的合理用地需求，依法分类处置，努力实现案件办理“三个效果”的统一。

三是坚持社会共治，遵循各司其职、各尽其责的原则。开展耕地保护工作，需要立法机关、司法机关、行政机关共同发挥作用。《规定》起草中，“两高”多次征求立法机关意见，全国人大常委会法工委给予有力指导，切实保障《规定》符合立法精神。同时，“两高”广泛听取有关行政机关的意见，特别注意司法与行政管理的职能区分，监督、支持有关部门依法行政，通过明确非法占用耕地行政法律责任主体、行政机关对新建违法建筑的制止权、行政处罚的追责期限等内容，使司法机关和行政机关在各自职能范围内发挥应有的作用。

四是坚持依法解释和问题导向，积极回应司法实践需

求。《规定》立足体现民法典、刑法、土地管理法、城乡规划法、三大诉讼法以及其他有关法律法规精神，遵循立法本意，在现有法律规定范围内，确保司法解释符合立法宗旨和目的，遵守司法解释制定规范，并将实践证明正确、有效、必要的处置方式和争议解决方式纳入司法解释。《规定》起草中，“两高”就耕地保护中存在的突出问题进行专项调研，以回应实践需求，解决实践难题。对存在分歧的法律适用问题，如责令限期拆除决定行政复议与行政诉讼的衔接、行政机关与行政相对人“混合过错”的处理、非法占用农用地罪的定罪量刑标准等，注重听取各方意见，加强规范的针对性和准确性，切实为执法办案提供统一、明确的标准。

三、《规定》关于行政审判和行政检察部分的主要内容

《规定》共21条，是一部集行政、民事、刑事、公益诉讼审判和检察、执行等内容于一体的综合性司法解释。本文重点介绍行政审判和行政检察部分，主要内容包括以下7个方面：

（一）关于非法占用耕地行政法律责任主体的认定

在对非法占用耕地行为进行行政执法的过程中，准确认定行政相对人是依法作出处理决定的前提。《规定》第1条分两款对此作了相应规定。一般情况下，将违反土地管理法律、法规规定，实施非法占用耕地行为的公民、法人或者其他组织作为非法占用耕地行政法律责任主体，并予以行政处罚，并无争议。但是，非法占用耕地行为不同于一般的违法行为，其时间跨度一般较长，行政机关查处时，由于建设单位或者个人因注销、死亡、故意逃避监管等，导致行政机关在履行合理审慎的调查义务后，仍无法确定建设行为人的情况比较多见。特别是，在非法占用耕地进行建设后，通过买卖、抵账、赠与、租赁等方式将建设完成的建筑物和其他设施交由他人占有、使用的情况则更为常见，从而造成违法占地建设行为人和实际占有、使用土地人分离的情况，给确定行政处理相对人带来很大困难，并导致司法裁判标准不统一。对此，经过实地调研并与有关部门沟通，我们认为，在违法建设行为人不存在或者不明确的情况下，如果没有实际占有、使用人或者实际占有、使用人能够配合行政机关对违法建筑物和其他设施进行处置，通常不会产生争议。行政机关可以参照没收后的处置方式作出相应处理，而无需作出行政处理决定。但如果实际占

有、使用人拒不配合行政机关的依法处置行为,此时应当对其以非法占用土地论处。这主要基于以下几点考虑:

一是根据土地管理法第七十九条的规定,在占用土地的原因行为对当事人不具有可归责性的情况下,其虽然对非法占用土地行为不直接承担法律责任,但拒不归还的,以非法占用土地论处。至于如何“论处”,土地管理法第七十四条、第七十五条、第七十七条、第七十八条已经作出明确规定。由于实际占有、使用土地的主体拒不配合行政机关依法处置的行为,也属于拒不归还非法占用土地的情形,故可以参照土地管理法第七十九条规定精神,将其作为非法占用耕地行政法律责任的主体。在《规定》起草过程中,有意见提出,可以考虑将违法建设的责任区分为行为责任和状态责任,分别论处。所谓“行为责任”,就是以违法建设行为人为处罚的受领对象,以惩戒违法行为为目的;所谓“状态责任”,就是以违法建设的建筑物和其他设施这些物为中心,以消除物的违法状态,恢复社会管理秩序为目的。据此,实际占有、使用非法占用耕地建设的建筑物和其他设施的单位或者个人,虽然不承担针对行为责任的罚款等处罚,但应当承担限期拆除的状态责任。对此,我们认为,该意见注意到了违法建设行为具有行为和状态双重责任的问题,具有一定合理之处。但是,土地管理法第八十三条明确将责令限期拆除的法律属性界定为行政处罚,而根据行政处罚法第三十三条第二款的规定,行政处罚并非不考虑当事人的主观状态,只是根据其违法行为的客观事实推定其具有主观过错而已。如果当事人有证据足以证明没有主观过错的,则不应给予行政处罚。因此,对于实际占有、使用非法占用耕地建设的建筑物和其他设施的单位或者个人,其承担状态责任的前提也应当是具有主观过错。而在针对状态责任主观过错的认定上,需要注意的问题是,此类主体本身并非违法建设行为的直接责任人。实践中,实际占有、使用非法建设的建筑物和其他设施的单位或者个人的主观状态又十分复杂,不能一概而论。根据民法典第一百三十二条“民事主体不得滥用民事权利损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益”的规定,当事人在实际占有、使用土地时,确应当对土地来源的合法性尽到合理的注意义务,但这仅是一般性的注意义务,对该义务的违反不必然导致具有可追责性的主观过错。有鉴于此,我们结合行政执法

实践需求,认为只有在行政机关已明确告知有关当事人违法占地事实并要求其配合处置的情况下,其拒不配合行政机关依法处置的行为,方足以证明其具有主观过错。此时,对于具有主观过错并客观上实施了非法占有、使用耕地的主体,行政机关以非法占地为由依法作出处理的,人民法院应予支持,籍此既可以打击非法占用耕地的建设行为,也能够有效遏制逃避监管或者拒不配合依法处置工作等恶意占地行为,同时还能平衡不同主体之间的利益保护,更好地实现公平公正。

二是《规定》起草过程中,有部门提出意见认为,实际占有、使用土地的主体拒不配合行政机关的处置,属于妨碍公务的行为,与非法占用耕地案件当事人并无关联。我们经研究认为,根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第六十一条关于“阻碍自然资源主管部门、农业农村主管部门的工作人员依法执行职务,构成违反治安管理行为的,依法给予治安管理处罚”的规定,自然资源主管部门、农业农村主管部门在履行法定职责的过程中,有关单位和个人必须配合,如果有关单位或者个人采取对人施加暴力或者对物进行破坏,达到足以阻碍自然资源主管部门、农业农村主管部门依法执行公务,构成违反治安管理行为的,要依法给予治安管理处罚。^①而实际占有、使用土地的主体拒不配合行政机关依法处置的行为,实践中情况比较复杂,有的可能同时构成非法占地和阻碍执法,形成法条竞合;而有的只是不配合调查、帮助隐瞒违法事实和线索,尚不足以达到阻碍行政机关工作人员依法执行公务的程度,从而仅属于拒不归还非法占用土地情形,故我们未采纳该意见。

根据行政处罚法第十条至第十六条的规定,法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章均可以在法定范围内规定行政处罚,如果相关法律、法规、规章对非法占用耕地的被处罚人和处罚条件已有明确规定,此时应当优先适用这些规定。因此,《规定》第1条第2款“但书”部分为防止与法律、法规、规章发生冲突,作了特别规定。

(二)关于行政机关对新建违法建筑的制止权

《规定》第2条是对土地管理法第八十三条关于行政机关对新建违法建筑的制止权的细化规定。根据土地管理法第八十三条的规定,依照该法规定,责令限期拆除在非法占

^① 魏莉华:《新〈土地管理法实施条例〉释义》,中国大地出版社2021年版,第396页。

用的土地上新建的建筑物和其他设施的，建设单位或者个人必须立即停止施工，自行拆除；对继续施工的，作出处罚决定的机关有权制止。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起15日内，向人民法院起诉；期满不起诉又不自行拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行，费用由违法者承担。由此，确立了行政机关对新建违法建筑的制止权，但由于该条对如何制止未作规定，导致制止权如何具体行使，一直是行政执法的难点问题。实践中，行政执法人员能够在第一时间通过采取适当的行政强制措施对违法建设行为加以制止，对于将违法占用耕地乱象消灭在萌芽状态，降低后期执法难度，减少社会财富浪费，具有十分重要的意义。但是，很多违法行为人在责令限期拆除决定作出后，不但不停止建设反而加速推进，试图造成既成事实，由此导致执法难度加大。在调研中，各级人民法院和执法部门普遍希望对制止权的具体内涵予以明确，从源头上改变相关执法部门手段偏软的问题。

经研究，考虑到行政强制法第九条规定的行政强制措施种类包括查封场所、设施或者财物，城乡规划法第六十八条也规定城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施，我们吸收立法机关的意见，在《规定》第二条中明确规定行政机关依法作出责令停止建设或者责令限期拆除在非法占用耕地上新建的建筑物和其他设施的决定后，建设单位或者个人继续施工，行政机关依据城乡规划法等有关法律、法规的规定采取查封施工现场等措施予以制止的，人民法院依法予以支持。以此防止违法势头蔓延，引导当事人依法依规建设，维护公共利益和社会管理秩序，减少当事人因继续违法施工可能遭受的更大损失。

这里需要进一步厘清行政机关依照城乡规划法第六十八条规定实施的“查封施工现场”“强制拆除”，属于行政强制措施还是行政强制执行的问题。根据行政强制法第二条的规定，行政强制措施，是指行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限

制，或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为；行政强制执行，是指行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为。行政强制措施与行政强制执行的不同之处主要在于：1. 行政强制措施一般是在行政决定作出前行政机关所采取的强制手段，如行政执法人员在执法过程中发现违法行为，将违法行为涉及的财物进行查封、扣押；而行政强制执行是在行政决定作出后，为了执行该行政决定所采取的强制手段，如对违法行为人处以罚款，当事人逾期拒不缴纳罚款的，行政机关可以将查封、扣押的财物依法拍卖抵缴罚款。2. 行政强制措施具有暂时性，是为制止违法、防止证据损毁、避免危害、控制危险扩大，而对人身自由或者财物暂时性控制的行为；而行政强制执行具有终局性，如强制执行罚款，将执行的罚款上缴国库即执行终结。^①《规定》第2条旨在明确土地管理法第八十三条确立的制止权。而根据该条规定，制止权适用的对象是行政机关作出责令限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施后，当事人继续施工的情形。即，虽然从形式上看，制止行为出现在“责令限期拆除”这一处罚决定作出之后，但其针对的并非“责令限期拆除”这一处罚决定已经处理的违法建设行为，而是“责令限期拆除”决定作出后“继续施工”形成的新的违法状态，目的在于通过对新的违法行为进行管控，避免违法状态的扩大。因此，本条规定的“查封施工现场”是针对当事人违反不继续搭建违法建筑的不作为义务采取的强制措施，而不是要求当事人承担已经作出的限期拆除作为义务的强制执行。亦即，本条规定的制止措施，仅针对违法建筑的继续搭建部分。

正确理解本条，还需要注意的是，根据行政强制法第十条的规定，行政强制措施由法律设定；尚未制定法律，且属于国务院行政管理职权事项的，行政法规可以设定除该法第九条第一项、第四项和应当由法律规定的行政强制措施以外的其他行政强制措施；尚未制定法律、行政法规，且属于地方性事务的，地方性法规可以设定该法第九条第二项、第三项的行政强制措施；法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。据此，特定的行政机关是否具有采取强制措施的权力，以及可以采取何种强制措施，要根据法律、法规的具体规定而定。

^① 最高人民法院行政庭：“‘行政审判讲堂’2025年第十期答疑实录”，载2025年11月1日“行政执法与行政审判”微信公众号。

（三）关于非法占用耕地行为行政处罚的追责期限

《规定》第3条的内容主要与行政处罚法第三十六条第二款的规定相关。行政处罚是行政机关代表国家惩处违法行为，追究行政违法行为当事人行政责任的一种重要方式，其重要作用是维护行政管理秩序，实现行政管理目的。为体现行政权力的“温度”和人性化执法，行政处罚法规定了追责期限，即：违法行为在2年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至5年。该追责期限从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。如前所述，非法占用耕地行为不同于一般的违法行为，其时间跨度一般较长，多具有继续状态。所谓继续状态，是指违法行为较为复杂，不是一次性完成的，而是从开始到完成需经过一段时间。^①非法占用耕地行为隐蔽性较强，不易发现查处，如果行政机关超过2年对非法占用耕地行为进行处罚，如何计算行政处罚的追责期限？对于该问题，最高人民法院《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》第11条及最高人民法院行政审判庭《关于如何计算土地违法行为追诉时效的答复》均认为应当按照原行政处罚法第二十九条第二款（2021年修订的行政处罚法第三十六条第二款）的规定处理，即违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

如何界定非法占用耕地行为的“终了”之日？对此，最高人民法院行政审判庭《关于如何计算土地违法行为追诉时效的答复》认为，对非法占用土地的违法行为，在未恢复原状之前，应视为具有继续状态。2018年国家林业和草原局《关于非法占用林地行为追诉时效的复函》（林办发〔2018〕99号）与该答复完全契合。前述两个答复均系以土地（或林地）恢复原状作为非法占地“终了之日”，并以此计算行政处罚追诉时效（追责期限）。根据全国人大常委会法工委办公室《对关于违反规划许可、工程建设强制性标准建设、设计违法行为追诉时效有关问题的意见》（法工办发〔2012〕20号），违反规划许可、工程建设强制性标准建设、设计违法行为，属于继续状态的，应当自纠正违法行为之日起计算行政处罚追诉时效。有观点虽对立法机关关于违法建设行为的追诉时效从违法行为“纠正之日”起计

算的意见提出质疑，但同时也认可确有不少继续违法行为的“终了”包括对违法行为本身的“纠正”（违法行为的停止或改正），如违法占用土地，其本身就是一种继续状态的违法，这种违法的“终了”只有通过“纠正”（退还被占用土地）而实现。^②我们经研究认为，非法占用耕地的行为，在耕地恢复至未被占用的状态之前，将其视为处于继续状态，并从违法行为终了之日起计算行政处罚的追责期限，既符合相关法律规定，也与我国十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策相吻合，有利于贯彻落实党中央保护耕地、遏制非法占用耕地的政策。违法占用耕地行为的行政处罚追责期限从违法行为终了之日起计算，对于督促违法占用耕地行为人放弃侥幸心理，及时停止违法行为，恢复土地原状，保护耕地，具有积极意义。例如，在沈某某诉贵州省黄平县自然资源局（以下简称黄平县自然资源局）行政处罚一案中，沈某某未经批准于2013年9月擅自占用贵州省黄平县旧州镇平西坝村何家一组耕地436.38平方米修建房屋用于经营梅乐山庄农家乐。2019年8月5日，黄平县自然资源局执法人员对沈某某涉嫌违法占地建房现场进行核查，发现该违法行为，随即进行立案调查，后于2019年8月23日作出黄自然资执罚〔2019〕23号《行政处罚决定书》，责令沈某某退还非法占用的案涉耕地，限期拆除在非法占用的土地上修建的建筑物和其他设施，恢复土地原状。沈某某以该处罚决定已经超过行政处罚追诉时效为由，提起诉讼。法院生效判决认为，沈某某非法占用土地的违法行为，在未恢复原状之前，应视为具有继续状态，黄平县自然资源局作出行政处罚的追诉时效，应从违法行为终了之日起计算，据此判决驳回沈某某的诉讼请求。该案被选入最高人民法院于2020年12月14日发布的“耕地保护典型案例”。

（四）关于责令限期拆除决定行政复议与行政诉讼的衔接以及起诉期限的计算

《规定》第4条涉及责令限期拆除决定行政复议与行政诉讼的衔接以及起诉期限的计算，可以从以下3个方面把握。

1. 关于当事人是否可以对责令限期拆除决定申请复议问题。对于该问题，学术界和实务界一直存在争议。一种

^① 许安标主编：《中华人民共和国行政处罚法释义》，中国民主法制出版社2021年版，第117页。

^② 胡建森：“论行政处罚追责期限及计算方法——兼评‘违法行为纠正论’”，载《政法论坛》2024年第5期。

观点认为,土地管理法第八十三条规定对责令限期拆除决定提起行政诉讼的期限为15日,是特殊的提起行政诉讼的期间,目的在于提高行政效率,加大对违法占用耕地建设行为的打击力度,如果允许当事人对此申请行政复议,则可能与该立法目的产生冲突。另一种观点认为,2023年修订的行政复议法第十一条第一项明确规定行政处罚决定属于行政复议范围,同时该法第十二条规定的不属于行政复议范围的事项并不包括责令限期拆除决定。因此,将责令限期拆除决定排除在行政复议范围之外于法无据。最高人民法院就该问题专门请示了立法机关,立法机关答复认为赋予当事人对责令限期拆除决定申请复议的权利是可行和必要的。经研究,我们认为土地管理法第八十三条规定责令限期拆除处罚决定的起诉期限为15日,属于行政诉讼法第四十六条第一款“公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起6个月内提出。法律另有规定的除外”中的“法律另有规定”,应当优先适用。此外,依法申请行政复议属于当事人的合法权利,土地管理法第八十三条并未剥夺或者限制建设单位或者个人申请行政复议的权利,亦即,不能从上述规定中,反向解释为排除了建设单位或者个人申请行政复议的权利。如果将土地管理法第八十三条的规定理解为仅可以提起行政诉讼,既与相关立法精神不符,也限制了当事人对于救济方式的选择权,不利于发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。我们采纳了立法机关的意见,在《规定》第四条第一款中明确规定公民、法人或者其他组织对行政机关依照土地管理法作出的责令限期拆除决定不服,可以向行政机关申请行政复议。

2. 关于当事人对责令限期拆除决定申请行政复议的期限问题。一种观点认为,根据行政复议法第二十条第一款的规定,在没有其他法律作出特殊规定的情况下,公民、法人或者其他组织不服行政机关依照土地管理法作出的责令限期拆除决定,申请行政复议的期限一般为60日。另一种观点认为,行政复议作为与行政诉讼并列的权利救济方式,在多个方面具有同质性,在土地管理法第八十三条已经对起诉期限作出特别规定的情况下,申请行政复议的期限也应当参照土地管理法关于起诉期限的规定执行。经研究,我们采纳了第一种观点,主要考虑是:既然行政复议法允许公民、法人或者其他组织对行政处罚决定申请行政复

议,并且对于行政复议申请期限已经作出明确规定,在没有法律对行政复议申请期限另行规定的情况下,对责令限期拆除处罚决定申请行政复议的期限应当按照行政复议法第二十条、第二十一条的规定确定。

3. 关于行政机关在责令限期拆除决定中一并作出罚款等决定时,如何计算起诉期限问题。一种观点认为,在一个行政决定中同时包含限期拆除和罚款等内容,该行政决定本质上仍然属于一个行政行为,应当统一适用行政诉讼法第四十六条第一款和最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(以下简称《行政诉讼法司法解释》)第64条第1款的规定。如果允许分别适用不同的起诉期限,将导致人为“拆分”行政行为,实践中也难以操作。限期拆除决定和罚款决定往往基于同一个违法建设事实,如果因为超过起诉期限对限期拆除决定不予审查,当对罚款等决定进行审查时必然涉及违法建设这一基础事实,特别是在行政机关对该事实的认定存在错误的情况下,人民法院如果仅撤销行政决定中有关罚款等内容而保留限期拆除决定,既不符合人民群众的普遍认知,也违反“有错必纠”的原则。此外,将一个行政决定拆分为两个行政行为,还会给非诉执行等带来不便。另一种观点认为,此种情形应分别适用不同起诉期限,即对于责令限期拆除决定,应适用土地管理法第八十三条规定的15日的特殊起诉期限;对于罚款等其他决定,则应适用行政诉讼法第四十六条规定的起诉期限。我们经研究认为,对该问题应作区分处理,即行政机关未依法告知就责令限期拆除决定适用土地管理法规定的15日起诉期限的,结合行政诉讼法相关规定以及从有利于保护行政相对人诉权的角度出发,起诉期限应当适用行政诉讼法第四十六条以及《行政诉讼法司法解释》第64条、第65条的规定。例外情形是,行政机关在作出行政决定时,已经依法告知就责令限期拆除决定适用土地管理法第八十三条规定的15日起诉期限的,鉴于土地管理法的规定属于特别规定,此时限期拆除、罚款等应当分别适用不同的起诉期限。

(五) 关于责令限期拆除决定的审查和判决方式

《规定》第5条是关于责令限期拆除行政案件审查和判决方式的规定。具体而言,包括以下几种裁判方式:

1. 判决驳回诉讼请求。《规定》第5条第1款是关于判决驳回诉讼请求的规定。2014年行政诉讼法修改,以驳

回原告诉讼请求判决取代了维持判决。根据行政诉讼法第六十九条的规定,行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序的,或者原告申请被告履行法定职责或者给付义务理由不成立的,人民法院判决驳回原告的诉讼请求。据此,人民法院在审查行政机关作出的责令限期拆除决定时,应围绕行政机关作出的行政行为是否证据确凿、适用法律、法规是否正确、程序是否合法进行审查,经审查符合要求的,依法驳回当事人的诉讼请求,支持行政机关依法处置违法占用耕地行为。

2. 判决撤销和重作。《规定》第5条第2款是关于撤销判决和要求重新作出行政行为判决的规定,除第4项为兜底条款外,本款主要针对以下3种不同情形分别作出规定。

(1) 第1项是关于非法占用耕地建设的建筑物和其他设施在符合国土空间规划时,是否需要拆除的规定。建立国土空间规划体系是党中央、国务院作出的重大决策部署,党中央明确要求将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”。根据土地管理法第十八条第二款的规定,已经编制国土空间规划的,不再编制土地利用总体规划和城乡规划。目前相关部门正在研究制定国土空间规划法。实践中,国土空间规划已经基本取代土地利用总体规划,故根据自然资源部门的建议,本条只对国土空间规划进行表述。土地管理法第七十四条、第七十七条针对违法占用土地的行为,规定了两种处理方式:一是符合土地利用总体规划的,责令退还非法占用的土地,没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,可以并处罚款;二是不符合土地利用总体规划的,责令退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,恢复土地原状,可以并处罚款。因此,对非法占用耕地建设但用途符合国土空间规划的建筑物和其他设施,行政机关不得径行作出拆除的决定。此外,根据土地管理法第七十八条的规定,农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的,由县级以上人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋;超过省、自治区、直辖市规定的标准,多占的土地以非法占用土地论处。实践中还需统筹把握土地管理法第七十七条与第七十八条的规定,妥善处理农村村民非法占用土地建设住宅的问题。

(2) 第2项系基于城乡规划法有关规定作出的规定。根据城乡规划法第六十四条、第六十五条的规定,针对未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设,在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的行为,行政机关应当责令停止建设、限期改正;无法采取改正措施消除影响或者逾期不改正的,可以拆除。实践中,对于部分占用耕地建设的建筑物和其他设施,在尚可采取改正措施消除对规划实施影响的情况下,应当允许其采取改正措施,而非一律予以拆除。至于何谓“尚可采取改正措施”,住房城乡建设部制定的《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》(建法〔2012〕99号)第4条对此已作细化规定。根据该指导意见,违法建设行为有下列情形之一的,属于尚可采取改正措施消除对规划实施影响的情形:(一)取得建设工程规划许可证,但未按建设工程规划许可证的规定进行建设,在限期内采取局部拆除等整改措施,能够使建设工程符合建设工程规划许可证要求的。(二)未取得建设工程规划许可证即开工建设,但已取得城乡规划主管部门的建设工程设计方案审查文件,且建设内容符合或采取局部拆除等整改措施后能够符合审查文件要求的。实践中可以参考上述规定进行审查判断。

(3) 第3项系基于维护公共利益和保障人身安全作出的规定。实践中,非法占用耕地建设的建筑物和其他设施存在多种不宜直接拆除的情形。比如拆除建筑物和其他设施必然会造成社会财富的极大浪费,又如非法占用耕地建设的房屋是建设人的唯一住宅,在不能为其提供安全可靠的临时安置房屋等保障其基本居住条件的情况下,拆除房屋将直接威胁其生存权,再如拆除房屋有可能危及相邻建筑物的安全,造成他人人身安全处于危险之中,威胁他人基本生存权等。有关部门对可能影响相邻建筑安全、对公共利益造成重大损害等“不能拆除”的情形进行了研究,形成意见认为“应当没收”。本款第3项对该意见予以吸收,立法机关对此无不同意见。

3. 判决确认违法。2014年行政诉讼法修改,增加了确认违法的判决形式。根据行政诉讼法第七十四条第一款第一项的规定,行政行为依法应当撤销,但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的,人民法院判决确认违法,但不撤销行政行为。该款规定的确认违法判决,又称

为情况判决, 被诉行政行为虽然违法, 但考虑其他法益, 该行政行为仍然有效, 不予撤销。在某种意义上, 确认违法判决是对违法行政行为的“宽容”和妥协, 需要严格适用, 不能任意解释。司法实践中, 对重大损害应当严格把握。^①《规定》第5条第3款的规定即来源于此, 同时结合行政诉讼法第七十六条规定, 明确被诉责令限期拆除决定被宣告违法后, 行政机关应当采取补救措施, 承担败诉责任, 如赔偿责任等。

4. 裁定准许撤诉。《规定》第5条第4款是针对责令限期拆除决定作出后遇到国土空间规划调整, 人民法院如何处理作出的规定。在非法占用耕地建设的建筑物和其他设施因规划调整无需拆除的情况下, 从物尽其用、减少社会资源浪费和行政成本支出的角度考虑, 应当允许保留该建筑物和其他设施。调研中, 自然资源部门提出此时保留建筑物和其他设施是实践当中的普遍做法, 对于缓解土地管理法相关规定与行政执法实践需要之间的张力具有一定积极意义。加之, 调研中不少地方政府还提出, 对于一些涉及民生保障等领域的违法建筑, 应当调整规划, 以使其能够得以保留。因此, 在国土空间规划依法调整导致违法建筑符合规划的情况下, 行政机关可以根据当事人的请求, 重新作出行政行为, 也可以依职权主动撤销责令限期拆除决定。本款依据行政诉讼法第六十二条及最高人民法院《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》第2条的有关规定, 明确在国土空间规划依法调整使相关建筑物和其他设施符合调整后的规划的情况下, 行政机关改变被诉行政行为, 原告申请撤诉的, 人民法院依法裁定准许。需要注意的是, 被告改变被诉行政行为后当事人不撤诉的, 人民法院应当及时作出裁判。由于行政行为的合法性一般以该行为作出时为判断时点, 如果原行政行为本身并不违法, 行政机关只是基于新的事实或者法律状态的变化, 重新作出行政行为, 对行政相对人的权利义务进行相应调整, 此时人民法院一般不宜因规划变更直接否定原责令限期拆除决定的合法性。

(六) 关于当事人申请行政机关履行违法占地查处职责的判决方式

《规定》第6条是关于当事人起诉要求行政机关履行违法占地查处职责如何裁判的规定。实践中, 相邻权人等利害关系人有权要求行政机关对于非法占用耕地行为依法予

以查处。由于历史原因和实际情况的差异, 对于各类非法占用耕地建设行为, 如果严格按照土地管理法的规定一律没收、拆除建筑物和其他设施, 既不符合客观实际, 浪费社会财富, 也不利于保障农民合法的用地权益。尤其是对于因历史原因形成的农村村民非法占用耕地建房问题, 就不宜“一刀切”, 径行拆除。目前, 虽然土地管理法并未就补办审批手续等处置方式作出规定, 但是, 根据有关政策规定精神, 对于非法占用耕地建设行为的处置, 既要考虑法律规定, 也要结合历史现实因素, 在坚决依法打击非法占用耕地行为的同时, 注重保障好经济社会发展的合理用地需求, 统筹做好宅基地审批、补办手续、确权登记等相关工作, 依法分类处置, 而不能简单“一拆了之”。

基于上述考虑, 对于根据法律、法规、规章或者国务院及其组成部门、省级人民政府就非法占用耕地问题依法制定的规范性文件的规定, 可以补办、完善手续、有偿使用或者在一定期限内予以保留的建筑物和其他设施, 行政机关即没有必要再作出责令限期拆除、没收、罚款等处理决定。参考行政诉讼法第六十九条的规定, 《规定》第6条规定如下: “符合行政诉讼法第二十五条规定的公民、法人或者其他组织以行政机关未履行查处非法占用耕地行为的法定职责为由, 请求人民法院判决行政机关履行法定职责或者确认不履行法定职责行为违法的, 人民法院应当依据法律、法规, 参照规章, 并结合国务院及其组成部门、省级人民政府就非法占用耕地问题依法制定的规范性文件的规定, 对被告是否履行土地管理法律、法规规定的查处职责, 或者依法作出补办、完善手续、在一定期限内予以保留等处理决定进行审理, 并依法作出裁判。”实践中, 可以从3个方面把握。

1. 关于原告资格问题。根据行政诉讼法第二十五条的规定, 并非任何当事人均可以就行政机关未履行查处非法占用耕地行为的法定职责提起行政诉讼, 而只有与非法占用耕地行为存在利害关系的公民、法人或者其他组织才可以提起不履行法定职责之诉, 比如相邻权人。

2. 关于复议前置问题。根据行政复议法第二十三条的规定, 申请人认为行政机关存在该法第十一条规定的未履行法定职责情形, 应当先向行政复议机关申请行政复议, 对行政复议决定不服的, 可以再依法向人民法院提起行政

^① 信春鹰主编:《中华人民共和国行政诉讼法释义》, 法律出版社2014年版, 第196页。

诉讼。实践中,对哪些“未履行法定职责”案件属于复议前置,争议较大。2026年修订的《中华人民共和国行政复议法实施条例》对该问题予以明确,该条例第30条规定:“行政复议法第二十三条第一款第三项规定的行政机关未履行法定职责,是指申请人向行政机关申请履行相应法定职责,该行政机关存在行政复议法第十一条第三项、第十一项、第十二项、第十四项规定的在法定期限内未受理、受理后不予答复或者不履行相应法定职责的情形。”据此,适用复议前置的未履行法定职责形态,仅限于行政机关消极行政不作为。基于上述规定,对于当事人提出的非法占地查处申请,行政机关明确答复不予受理、明示拒绝履行、不完全履行的,不属于复议前置范围,当事人可以直接向人民法院提起行政诉讼。

3.关于裁判依据问题。本条之所以将裁判所依据的规范限定为法律、法规、规章或者国务院及其组成部门、省级人民政府就非法占用耕地问题依法制定的规范性文件,主要是因为:一方面,根据行政诉讼法第六十三条的规定,人民法院审理行政案件,以法律和法规为依据,参照适用规章。另一方面,就补办、完善手续、有偿使用或者在一定期限内予以保留等处置措施作出规定的政策性文件,均由国务院及其组成部门(自然资源部、农业农村部)制定,同时,为了灵活应对各地出现的不同情况,依据“省负总则,基层抓落实”的工作方针,省级人民政府可以在国务院及其组成部门制定的相关规范性文件的基础上,进一步细化实施方案。

(七)关于行政机关非法批准行为产生的赔偿责任

实践中,部分行政机关因招商引资需要、工作人员与他人恶意串通、审查申请材料不严格、第三人提供虚假材料等原因,违法颁发行政许可,划定宅基地、耕地范围等,导致当事人非法占用耕地进行建设并因此遭受损失。此类违法行为的发生与行政机关或者第三人的过错具有因果关系,在多个主体多重因素作用下导致同一损害结果的情况下,赔偿主体及赔偿责任的认定,以及人民法院如何判决行政机关承担行政赔偿责任问题,一直是审判实践不断探索的问题。对此,民法典第一千一百六十八条、第一千一百七十二条对连带责任和按份责任分别作出相应规定,即:二人以上共同实施侵权行为,造成他人损害的,应当承担连带责任。二人以上分别实施侵权行为造成同一损

害,能够确定责任大小的,各自承担相应的责任;难以确定责任大小的,平均承担责任。《行政诉讼法司法解释》第97条,最高人民法院《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》第12条、第13条,最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》第13条,最高人民法院《关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第21条、第23条、第24条等也对有关情况进行了规定。根据上述规定确定的归责规则,《规定》第7条对于行政机关就非法批准行为如何承担赔偿责任确定了基本规则,即对于违法占用耕地行为发生与行政机关的过错有因果关系,并造成公民、法人或者其他组织损失的,行政机关应当承担相应赔偿责任;而在赔偿责任的具体划分上,需要综合考虑行政机关的违法批准行为在损害发生和结果中的作用大小等因素,依法确定行政机关应当承担的赔偿责任,具体来说:第一,行政机关共同实施非法批准行为,或者分别实施非法批准行为造成同一损害,且每个行政机关的违法行为都足以造成全部损害的,各个行政机关承担连带赔偿责任。第二,行政机关及其工作人员与第三人恶意串通实施非法批准行为的情况下,行政机关与第三人承担连带赔偿责任。对于上述承担连带责任的情形,原告有权请求行政机关、第三人或者二者承担全部责任。一方承担连带赔偿责任后,对于超出其应当承担部分,可以向其他连带责任人追偿。第三,两个以上行政机分别实施非法批准行为,或者第三人提供虚假材料,导致行政机关作出的批准占用耕地行为违法,造成公民、法人或者其他组织损失的,行政机关承担按份责任。人民法院应当根据违法行政行为在损害发生和结果中的作用大小,确定行政机关承担相应的行政赔偿责任。第四,第三人提供虚假材料,导致行政机关作出的批准行为违法,而行政机关已经尽到审慎审查义务的,不承担行政赔偿责任。

下一步,最高人民法院、最高人民检察院将进一步贯彻党中央关于耕地保护工作的各项部署和要求,全面贯彻党的二十届三中全会和二十届历次全会精神,深入贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》,严格按照土地管理法等相关法律规定,依法办理涉及非法占用耕地案件,并通过编发指导性案例等方式,不断加强向下监督指导,统一裁判规则,切实保护耕地,保障国家粮食安全。

(作者单位:最高人民法院 最高人民检察院)