

《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(二)

文/耿宝建 吴兆祥 田心则 余双彪 赵风暴 李宗诚 刘慧慧 邹涛 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、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,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《规定》所涉民事审判和民事检察、公益诉讼、刑事审判和刑事检察、执行部分主要内容介绍如下。

一、《规定》关于民事审判和民事检察部分的主要内容

(一)关于非法占用耕地的合同效力

《规定》第8条是关于非法占用耕地合同效力认定的规定。针对非法占用耕地的合同效力问题,主要存在以下不同的认识。一种观点认为,非法占用耕地的合同为有效合同,占用耕地的合同虽违反了土地管理法的有关规定,但该规定为管理性强制性规定,违反的法律后果并不导致合同无效。另一种观点认为,非法占用耕地的合同为无效合同,土地管理法的相关规定为效力性强制性规定,违反的法律后果为合同无效。还有观点认为,非法占用耕地的合同为成立未生效合同,如果当事人在一审法庭辩论终结前取得

相关审批手续,则为有效合同;否则,为无效合同。

针对非法占用耕地的合同效力问题,《规定》最终采纳了合同无效说的观点。主要基于以下几点考虑:第一,根据民法典第一百五十三条第一款的规定,违反法律、行政法规的强制性规定的民事法律行为无效。但是,该强制性规定不导致该民事法律行为无效的除外。土地管理法第二条、第三十五条、第三十七条对非法占用耕地等行为作了禁止性规定,也即侵占、擅自占用、改变用途等非法占用耕地为法律所禁止的行为(非法占用耕地,如造成耕地大量毁坏,情节严重的,可能构成刑事犯罪),违反该强制性规定的民事法律行为依法应为无效。第二,从政策层面上看,加强耕地保护、严守耕地红线、打击破坏耕地违法行为是持之以恒的政策要求。比如,中共中央、国务院《关于锚定农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴的意见》中强调,加强耕地保护和提升,严守耕地红线,坚决打击各类破坏耕地违法行为,扎实推进农村乱占耕地建房整治工作,严防“大棚房”等问题反弹回潮。由此,明确非法占用耕地合同为无效合同,是更为坚决贯彻落实党中央决策部署的具体举措。第三,“粮食安全,国之大事”。非法占用耕地的行为触碰耕地保护红线,威胁国家粮食安全,对社会公共利益造成了严重

侵害,其也符合民法典第一百五十三条第二款有关“违背公序良俗的民事法律行为无效”的规定情形。

(二)关于合同无效的法律后果

《规定》第9条是关于合同无效的法律后果的规定。非法占用耕地建房、建窑、建坟以及建在耕地上的房屋买卖、租赁合同无效后,需依法确定当事人的责任。实践中,当事人订立占用耕地的买卖合同、建设工程施工合同等,因合同无效,如何确定各方当事人的民事责任,是审判中的难点问题,也存在裁判不一致的情形。

最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民法典〉合同编通则若干问题的解释》第24条规定,合同不成立、无效、被撤销或者确定不发生效力,当事人请求返还财产,经审查财产能够返还的,人民法院应当根据案件具体情况,单独或者合并适用返还占有的标的物、更正登记簿册记载等方式;经审查财产不能返还或者没有必要返还的,人民法院应当以认定合同不成立、无效、被撤销或者确定不发生效力之日该财产的市场价值或者以其他合理方式计算的价值为基准判决折价补偿。除前款规定的情形外,当事人还请求赔偿损失的,人民法院应当结合财产返还或者折价补偿的情况,综合考虑财产增值收益和贬值损失、交易成本的支出等事实,按照双方当事人的过错程度及原因力大小,根据诚信原则和公平原则,合理确定损失赔偿额。《全国法院民商事审判工作会议纪要》(法〔2019〕254号)第32条规定,在确定合同不成立、无效或者被撤销后财产返还或者折价补偿范围时,要根据诚实信用原则的要求,在当事人之间合理分配,不能使不诚信的当事人因合同不成立、无效或者被撤销而获益。合同不成立、无效或者被撤销的情况下,当事人所承担的缔约过失责任不应超过合同履行利益。

非法占用耕地的合同,合同无效后的责任形态主要体现为返还财产、折价补偿、赔偿损失。而在财产存在增值或者贬值的情况下,如何确定财产返还和折价补偿,以公平合理地平衡当事人的权益,则是值得关注的问题。司法实践中,在确定财产返还、折价补偿时存在未考虑诚信原则和公平原则、当事人的过错程度等因素,仅仅以各方当事人均存在过错为由而简单平均处理情形。该处理结果会导致不诚信的一方当事人获益,诚信一方当事人受损的情况。因此,在确定返还时,特别是财产价值发生较大变化的情况下应根据诚信原则和公平原则、过错程度等因素,公平合

理保护当事人的权益,防止出现显失公平的情形。

对非法占用耕地合同无效的法律后果,与前述司法解释、司法指导性文件的规定保持一致,确定当事人民事责任,公平合理地保护当事人的权益,防止不诚信当事人通过司法手段获得不正当利益,促使群众以社会主义核心价值观为指引,增强诚信意识,秉承公平正义,维护好社会秩序和社会诚信体系。

二、《规定》关于公益诉讼部分的主要内容

《规定》第10条对人民检察院可以对违反法律规定,非法占用耕地导致破坏生态环境和资源保护,损害国家利益或者社会公共利益的行为提起公益诉讼作了原则性规定。

根据民事诉讼法第五十八条第二款的规定,人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护损害社会公共利益的行为,在没有法律规定的机关和有关组织或者法律规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。根据行政诉讼法第二十五条第四款的规定,人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。生态环境法典第一千零七十五条规定,违反法律规定,污染环境、破坏生态等损害社会公共利益的,人民检察院可以依法向人民法院提起诉讼;第一千零七十六条规定,人民检察院在履行职责中发现地方人民政府或者负有生态环境保护监督管理职责的部门、机构违法行使职权或者不作为,给国家造成损失或者损害社会公共利益的,可以依法提起诉讼。同时,检察公益诉讼法(草案)第三条规定,人民检察院可以办理生态环境和资源保护领域的公益诉讼案件。根据以上法律规定,对于非法占用耕地的行为,如果导致破坏生态环境和资源保护,损害国家利益或者社会公共利益的,人民检察院可以依据民事诉讼法、行政诉讼法、生态环境法典等法律提起公益诉讼。人民检察院提起公益诉讼的具体程序,应当遵循民事诉讼法、行政诉讼法以及将来出台的检察公益诉讼法等法律的规定。

由于非法占用耕地案件的当事人往往同时被追究刑事责任,此种情况下,相关的民事公益诉讼既可以单独提起,也可以在刑事诉讼中附带提起。对于刑事附带民事公益诉

讼案件，人民法院应当统筹把握刑事诉讼与公益诉讼之间的衔接：

一是关于刑事证据与民事证据的转化问题。刑事诉讼实行“排除合理怀疑”的证明标准，而民事诉讼仅需达到“高度盖然性”即可。在刑事附带民事公益诉讼中，同一案件事实同时需要满足两种不同诉讼的证明要求。一般情况下，对于刑事部分确认的证据，因其已达到最高的证明标准，故可以直接用于证明附带民事侵权事实，无需转化。检察机关在民事公益诉讼调查阶段收集的证据，若拟用于证明犯罪事实，则仅可作为刑事证据的线索，需要根据刑事诉讼法关于取证规则的要求重新调查或者核实。

二是关于生态修复责任与金钱类责任的并处与协调问题。刑事附带民事公益诉讼中，被告人除承担刑事责任外，还可能被判处承担生态环境修复责任、生态环境服务功能损失赔偿责任、惩罚性赔偿等民事责任。多种责任的叠加可能引发同质性责任的重复承担问题。对此，应当把握好以下原则：第一，不能自然恢复是适用生态环境修复责任的前提。国家加强生态环境保护与修复，实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的方式开展系统治理。恢复受损的生态环境原有状态和功能是环境公益诉讼的首要目标，在确定责任承担方式时，应当优先考虑受损生态环境是否可以自然恢复，可以自然恢复的不宜判令修复责任。第二，要处理好替代性修复与赔偿责任的关系。在无法自然恢复的情况下，优先适用原地原样修复，原地原样修复不可行或者成本过高时方可考虑替代性修复。替代性修复与生态环境服务功能损失等损失赔偿责任不同，仍然是修复责任的替代履行方式。在生态环境可以修复的情况下，两种责任并行不悖。在受损耕地无需修复的情况下，则仅适用赔偿损失责任。第三，罚金和生态环境修复费用功能不同，可以并处。罚金具有惩罚性质，上缴国库；生态环境修复费用旨在恢复受损耕地，应当专项用于修复。但对于二者并处导致责任人负担过重的，可在罚金数额上酌情考虑。

三是关于调解程序与刑事量刑的联动问题。附带民事公益诉讼部分可以适用调解，而被告人在民事公益诉讼部分的履行情况又可能影响量刑。各地法院可以积极进行有益探索，如在刑事庭前会议中即可以就民事部分组织调解。若被告人积极承担民事赔偿责任、主动履行生态修复义务的，可以作为认罪悔罪表现，在刑事量刑时酌情从宽处理。

这也有利于督促被告人积极主动修复受损耕地，从而实现保护公益与保障被告人权益的双重目标。

三、《规定》关于刑事审判和刑事检察部分的主要内容

《规定》中刑事部分的内容共9条，涉及非法占用农用地罪客观行为要件以及数量标准的认定（第11条和第12条），竞合适用规则（第13条），单位犯罪的处理（第14条），从重、从宽处罚情形（第15条和第16条），非法占用耕地职务犯罪的处理（第17条），数量、数额累计计算（第18条），行刑反向衔接（第19条）等内容。结合审判实践，现将这部分内容在起草过程中反映出来的若干重点、难点问题解读如下。

（一）关于非法占用农用地罪的客观行为要件

根据刑法第三百四十二条规定的非法占用农用地罪的罪状，该罪的客观行为要件可以分解为3个部分：违反土地管理法规，非法占用农用地（“非法占用”）——改变被占用农用地用途（“改变用途”）——数量较大，造成农用地大量毁坏（“造成毁坏”）。最高人民法院《关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（法释〔2000〕14号，以下简称《土地犯罪解释》）第3条规定：“违反土地管理法规，非法占用耕地改作他用，数量较大，造成耕地大量毁坏的，依照刑法第三百四十二条的规定，以非法占用耕地罪定罪处罚：（一）非法占用耕地‘数量较大’，是指非法占用基本农田5亩以上或者非法占用基本农田以外的耕地10亩以上。（二）非法占用耕地‘造成耕地大量毁坏’，是指行为人非法占用耕地建窑、建坟、建房、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他非农业建设，造成基本农田5亩以上或者基本农田以外的耕地10亩以上种植条件严重毁坏或者严重污染。”最高人民法院《关于审理破坏森林资源刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2023〕8号，以下简称《森林犯罪解释》）第1条规定：“违反土地管理法规，非法占用林地，改变被占用林地用途，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第三百四十二条规定的造成林地‘毁坏’：（一）在林地上实施建窑、建坟、建房、修路、硬化等工程建设的；（二）在林地上实施采石、采砂、采土、采矿等活动的；（三）在林地上排放污染物、堆放废弃物或者进行非林业生产、建设，造成林地被严重污染或者原有植被、林业生产条件被严重破坏的。实施前款规定的行为，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第三百四十二条规定

的“数量较大，造成耕地、林地等农用地大量毁坏”：（一）非法占用并毁坏公益林地5亩以上的；（二）非法占用并毁坏商品林地10亩以上的；（三）非法占用并毁坏的公益林地、商品林地数量虽未分别达到第1项、第2项规定标准，但按相应比例折算合计达到有关标准的；（四）2年内曾因非法占用农用地受过2次以上行政处罚，又非法占用林地，数量达到第1项至第3项规定标准一半以上的。”从前述有关规定的表述上看，《土地犯罪解释》和《森林犯罪解释》仅对“造成毁坏”这一客观要件予以规范，至于其是否能够涵括“非法占用”和“改变用途”这两个客观要件，则未予明确，导致实践中对该3个客观要件的理解把握与证明要求，长期存在较大分歧，直接影响了对非法占用农用地行为的事实认定与法律适用，不利于依法惩治相关违法犯罪行为、保障耕地安全与粮食安全。故非常有必要通过司法解释对此问题予以明确。

《规定》第11条规定：“违反土地管理法律、法规，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第三百四十二条规定的非法占用耕地，改变被占用耕地用途，造成耕地毁坏：（一）非法占用耕地实施建房和其他设施建设，建筑物、构筑物已经形成，或者建筑物、构筑物的基础和底层结构已经完成或地基施工完毕，或者基坑已开挖完毕或基础桩已基本施工完毕的；（二）非法占用耕地实施建窑、建坟、挖湖造景等工程建设的；（三）非法占用耕地实施挖砂、采石、采矿、取土等活动的；（四）非法占用耕地排放污染物、堆放废弃物等造成耕地被严重污染的；（五）其他非法占用耕地，改变被占用耕地用途，造成耕地毁坏的情形。”由此可见，《规定》实质上坚持了“两高”《关于办理破坏黑土地资源刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2025〕7号，以下简称《黑土地犯罪解释》）第1条的制定思路，即“对非法占用农用地罪构成要件中的‘非法占用耕地，改变被占用耕地用途，造成耕地毁坏’予以整体认定”。^①这种整体认定模式具有重要的司法实践意义。

一是有利于明确证明对象，降低证明难度。根据本条规定，司法人员的证明重心将从证明“一个抽象的毁坏结果”，转移到证明“一个具体的毁坏行为”，而后者可以通过现场勘察、鉴定等手段更容易固定和判断，从而有利于

减轻司法机关的证明负担、提高诉讼效率。

二是有利于统一裁判尺度，减少认识分歧。通过本条对行为方式的明确列举，为司法机关提供了统一的、可操作的法律适用标准，对于何为“造成耕地毁坏”这一核心构成要件，就可以不再依赖于司法人员个人的形式理解或者实质理解，只需要对照本条规定的行为类型进行符合性判断即可，从而可以有效解决非法占用农用地案件中长期存在的同案不同判、法律适用不统一的问题。

三是有利于贯彻“两个最严”，实现对重要法益的早期保护。本条规定的行为方式中，对部分行为的实害化予以节点前移（如认定基坑开挖完毕即构成），旨在使刑法防线提前到耕地资源遭受到不可逆损害的临界点时即及时介入，符合对重要法益的前置化保护需求，也是“坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”的直接体现。

四是有利于衔接前置法，厘清行刑边界。整体认定模式清晰划定了行政违法与刑事犯罪的界限：对于一般的非法占地、平整土地等行为，具有行政违法性的，属于行政规制范畴，一旦推进到本条所列举的实质性改变节点的，则行为性质发生质变，同时具有了刑事违法性，应予刑事打击，以有效确保行刑衔接具备更为清晰可辨的实操标准。

需要说明的是，本条在征求意见过程中，立法机关曾经认为，根据刑法第三百四十二条的规定，非法占用农用地罪的犯罪结果应是造成农用地大量毁坏，本条规定了非法占用农用地罪“毁坏行为”的认定，列举了毁坏的具体行为方式，但对达到毁坏的程度没有限定，如是否致使耕地原有的农用条件破坏、功能丧失或者质量严重下降、难以恢复等，故建议再做研究。我们经研究认为，《土地犯罪解释》第3条第2项的规定确实有“造成……种植条件严重毁坏或者严重污染”的限定条件，但是实践中，一线普遍反映，建窑、建坟、建房、挖沙、采石、采矿、取土等既是毁坏土地的方式，同时，作为造成土地永久性破坏的行为，也表明了毁坏土地的严重后果。而根据《土地犯罪解释》第3条第2项的规定，却仍要机械地进行耕作层或表土层全部被破坏等认定，方可认为是“种植条件严重毁坏”，这与“最严格的耕地保护制度”要求不符。实际上，《黑土地犯罪解释》采取了整体认定模式之后，实践中普遍认为有

^① 吴兆祥、李相波、田心则、邹涛：“《关于办理破坏黑土地资源刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用”，载《人民司法》2025年第11期。

利于解决长期以来存在的“耕地大量毁坏”“种植条件严重毁坏”难以认定、循环解释的难题。后经与立法机关沟通，立法机关表示，其提出该条建议主要是针对本条中曾经列举了“修路、硬化”这两种没有规定在土地管理法中的毁坏耕地的行为方式，鉴于《规定》后已在本条中删除了“修路、硬化”的表述，故立法机关同意采取“整体认定”模式。

（二）关于非法占用农用地罪的数量标准

《规定》第12条规定了非法占用农用地罪的数量标准。对于本条规定，应当从4个方面予以重点把握：

一是《土地犯罪解释》第3条第1项确定了“基本农田5亩以上”“基本农田以外的耕地10亩以上”的入罪标准。司法实践反映，上述标准符合实际情况，故本《规定》予以沿用，仅根据修改后的土地管理法的规定，将“基本农田”调整为“永久基本农田”。

二是本条第3项规定了折算规则，即“非法占用并毁坏耕地，数量虽未分别达到第1项、第2项规定标准，但按相应标准的比例折算合计达到标准的”。根据本项规定，例如，行为人非法占用并毁坏永久基本农田4亩（5亩入罪标准的80%），同时，又非法占用并毁坏永久基本农田以外的其他耕地3亩（10亩入罪标准的30%），则按比例折算合计达到110%，应当认定为符合非法占用耕地“数量较大，造成耕地大量毁坏”的适用条件。再如，行为人非法占用并毁坏永久基本农田2亩（5亩入罪标准的40%），同时，又非法占用并毁坏永久基本农田以外的其他耕地5亩（10亩入罪标准的50%），则按比例折算合计达到90%，没有达到100%，则应当认定为不符合非法占用耕地“数量较大，造成耕地大量毁坏”的适用条件。

三是本条第4项规定了“2年内曾因非法占用农用地受过2次以上行政处罚，又非法占用耕地，数量达到第1项至第3项规定标准一半以上的”标准。如何理解“2年内曾因非法占用农用地受过2次以上行政处罚，又非法占用耕地”？对此，应当参照对于“两高”《关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2016〕25号）第3条第1款第3项规定的“2年内曾因非法采矿受过2次以上行政处罚，又实施非法采矿行为的”理解来予以相同把握。^①具体而言，“2年内……2次以

上……，又……”，意味着时间限度为2年之内，非法占用农用地的次数至少3次，其中前2次受过2次行政处罚。也即只要在任何时间点上起算，2年内有3次非法占用农用地行为（其中被处罚过2次），就属于本项规定的情形，数量标准应当予以减半。2次以上行政处罚，只要是相关有权机关针对非法占用农用地行为作出处罚即可，而不应当限定为某一特定机关。

四是《规定》在起草过程中，曾有部门建议对于耕地的数量标准应与《黑土地犯罪解释》中涉及黑土耕地的有关入罪标准保持一致，以便更有利于打击非法占用耕地犯罪。我们经研究认为，由于《黑土地犯罪解释》要体现对黑土地的严格保护精神，相应的定罪量刑标准应当低于非黑土耕地，故未予采纳。再者，在《黑土地犯罪解释》中引入的“体积”入罪标准，具有黑土地保护法的前置法依据，而非黑土耕地则无上述依据，故也不能将“体积”入罪标准引入到非黑土耕地中。但考虑到黑土耕地确实自有一套入罪的数量标准，故在本条中明确了“对于黑土地另有规定的，从其规定”。此处“另有规定”的“规定”即是指《黑土地犯罪解释》。

（三）关于对非法占用农用地罪的从重处罚与从宽处罚

《规定》第15条和第16条分别规定了非法占用耕地犯罪的从重处罚和从宽处罚情形。需要重点把握四个问题：

一是第15条第1款第3项将“向国家工作人员行贿的”作为从重处罚情形，主要是考虑到刑法修正案（十二）对行贿犯罪的修改坚持了“从严惩处”的立法理念，特别是修正后的刑法第三百九十条明确规定，对于“在生态环境、财政金融、安全生产、食品药品、防灾救灾、社会保障、教育、医疗等领域行贿，实施违法犯罪活动的”从重处罚。需要注意的是，根据第15条第2款的规定，如果存在向国家机关工作人员行贿行为且同时构成行贿罪的，应当依照数罪并罚的规定处罚，即在15条第1款第3项中所指的“行贿”系指尚未构成行贿罪的行为。同理，对于第15条第1款第2项规定的“暴力抗拒、阻碍国家机关工作人员依法执行职务的”行为，也应做相同理解。

二是第15条曾将“2年内曾因非法占用耕地或者其他农用地受过行政处罚的”作为从重处罚的情形之一，后考虑到在《规定》制定过程中新增加了“2年内曾因非法占用农用地

^① 杨临萍、吕忠梅主编：《环境资源审判实务》，人民法院出版社2025年版，第190~192页。

受过2次以上行政处罚,又非法占用耕地,数量达到第1项至第3项规定标准一半以上的”入罪情形,为避免有些行为可能同时符合以上两种情形,导致其在入罪时被评价、量刑时又被评价的重复评价情形,故删除了该种从重处罚情形。

三是第16条曾规定了一种出罪情形,即“行为人在被刑事立案前,主动恢复耕地种植条件,并经有关主管部门验收确认恢复种植条件后的耕地不低于原耕地质量等级的,应当依照刑法第十三条的规定,认定为‘情节显著轻微危害不大的,不认为是犯罪’”。后根据立法机关意见,经研究认为,该规定属于可酌情从宽处罚的情形,与刑法第十三条规定的“情节显著轻微危害不大的,不认为是犯罪”含义不同,实践中情况较为复杂,以不作一般性规定为宜,故最终予以删除。

四是第16条曾将“不具有本解释规定的从重处罚情形”作为可以从宽处罚的前提条件,后经慎重研究删除了该种情形。主要考虑是,原规定不利于体现量刑情节评价的层次性与独立性。从刑法教义学来看,从重情节与从宽情节分属量刑时需要分别考量的正反两个向度:从重情节的存在意味着行为的社会危害性或行为人的危险性较大,需要在法定幅度内选择较重的刑罚;从宽情节则意味着存在值得刑罚宽宥的正面事由,如自首、立功等。二者本是并行不悖、各自独立的评价维度。若按原规定,将“不存在从重处罚情形”设定为从宽处罚的前提条件,则隐含的逻辑是“若存在从重情节则绝对不能从宽”。这种绝对化的排除规则,忽视了量刑实践中普遍存在的从重情节与从宽情节并存、需综合权衡裁量的复杂情形。例如,非法占用农用地的行为人虽然存在向国家工作人员行贿的情节,但同时积极进行修复治理,恢复种植条件的,此时是否一概排除从宽可能?答案显然是否定的。否则,不仅将与刑法第六十一条明确规定的关于量刑应当根据犯罪的事实、犯罪的性质、情节和对于社会的危害程度进行综合裁量的要求不符,也将架空审判人员的量刑裁量权。

(四)关于数量、数额累计计算

《规定》第18条明确了多次非法占用耕地行为的数量、数额累计计算规则:“多次实施非法占用耕地的犯罪,依法应当追诉的,或者2年内多次实施非法占用耕地的行为未经处理的,数量、数额累计计算。”根据本条规定,对于非法占用耕地的数量、数额累计计算应当区分情况处理:

一是多次实施非法占用耕地犯罪依法应当追诉的,数量、数额累计计算。即此种情形下,每次非法占用耕地均应构成犯罪,数量、数额累计计算不受2年的限制,而应当适用犯罪追诉时效期限的规定。

二是2年内多次非法占用耕地行为未经处理的,数量、数额累计计算。即此种情形下,对于实施非法占用耕地行为,每次均未达到定罪标准,如果未经处理的,应当以2年为限进行累计计算,如果累计数量、数额构成犯罪的,则应当依法定罪处罚。此处的“未经处理”,是指未经行政处罚。之所以规定“2年内”的累计时间段,是考虑到行政处罚法对行政违法行为的追诉期限设置为2年。

此外,本条规定中原无“数额”,后来修改时增加,主要是考虑到非法占用农用地行为如果构成非法采矿罪的,该罪的入罪门槛之一是“开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在10万元至30万元以上的”,而矿产品价值主要根据销赃数额认定。

四、《规定》关于执行部分的主要内容

《规定》第20条是关于生效判决书、调解书等执行依据的执行标准的规定。在涉及耕地保护案件的执行中,执行完毕的标准问题,是司法实践中的难点,有必要予以统一和明确,否则当事人可能因此产生新的争议。首先,判决书等法律文书应当对义务履行标准有明确界定,设定一般性的义务履行标准,包括停止侵害、恢复原状、排除妨碍、消除危险等。在具体执行过程中,应当将维持或者恢复耕地种植条件作为停止侵害、恢复原状、排除妨碍、消除危险的标准。

需要说明的是,妨碍是指以非法的、不正当的行为,包括施加无权施加的设施,影响了特定物的权利人行使物权。妨碍包括尚未发生但却必然发生的妨碍、正在发生的妨碍和已经发生的妨碍。对于尚未发生但必然发生的妨碍,权利人可以请求消除危险,采取预防措施加以防止。消除危险,包括现实的危险和即将发生的危险,即将发生是还没有发生,只需要消除危险后维持耕种状态,如果消除危险的措施不足以防止危险发生,不足以维持种植条件,就没有实现目标,因此,本条规定“维持耕地种植条件”也是一种执行标准。此外,由于耕地是否具备种植条件的标准具有一定专业性,必要时可以委托有关机构对义务人是否完全履行义务使耕地达到种植条件进行评估。

(作者单位:最高人民法院 最高人民检察院)