

粮食安全视角下农村乱占耕地建房 执法问题研究

——基于400个典型案例的实证分析

惠建利, 杨媛媛

(陕西师范大学 国家安全学院(政法与公共管理学院), 陕西 西安 710119)

摘要:粮食安全关乎国运民生。当前,我国农村乱占耕地建房问题突出,对粮食安全造成一定威胁,国务院及其相关部门虽多次加大对农村乱占耕地建房的执法力度,但执法效果仍存在较大提升空间。文章通过对筛选的400个农村乱占耕地建房典型案例进行实证分析,认为当前农村乱占耕地建房执法仍存在执法权横向划分不明确、基层执法权纵向配置不合理、综合执法力度不足、执法队伍业务水平不高等问题,并提出明确划分执法权限、推进部门综合执法、下放行政执法权、提高执法队伍业务水平是突破农村乱占耕地建房执法困境、守牢耕地红线、夯实粮食安全根基的因应之策。

关键词:土地执法;农村乱占耕地建房;粮食安全

中图分类号:D922.29;D922.1

文献标志码:A

文章编号:2097-1931(2023)06-0086-11

一、引言

党的二十大报告指出,“全方位夯实粮食安全根基,全面落实粮食安全党政同责,牢牢守住十八亿亩耕地红线……确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”^[1]。国家粮食安全关乎国运民生,守住18亿亩耕地红线是保障我国粮食安全之根本。

当前,我国农村乱占耕地建房问题突出,所涉耕地数目庞大,亦对粮食安全存在威胁。2021年8月公布的第三次全国国土调查数据显示,我国耕地面积为19.18亿亩,与国土二调相比,10年间耕地地类减少了1.13亿亩^[2]。其中,农村乱占耕地建房是

导致我国耕地面积减少的原因之一,已引起国家高度重视。2020年7月3日,国务院召开关于农村乱占耕地建房问题整治工作会议,要求对新增乱占耕地建房行为“零容忍”。同月,自然资源部、农业农村部联合下发《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》^[3]和《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》^[4]。2022年9月,自然资源部发布关于《耕地保护法(草案)》(征求意见稿),明确规定农村村民非法占用耕地建住宅由县级以上人民政府农业农村主管部门依法处罚。2023年2月20日,自然资源部发布通知,要求聚焦耕地保护、依法严查

收稿日期:2023-07-26

基金项目:陕西师范大学2022年国家专项课题“粮食安全视角下农村乱占耕地建房法律规制”(22PY03)

作者简介:惠建利(1974—),女,陕西富平人,副教授,博士,研究方向:经济法,土地法,国家安全法;

杨媛媛(2000—),女,甘肃张掖人,硕士研究生,研究方向:经济法,土地法。

违法占用耕地行为,推动落实粮食安全党政同责,严守18亿亩耕地红线^[5]。农村乱占耕地建房执法问题事关我国耕地保护与国家粮食安全战略,亟待解决。

多年来,我国基层土地执法问题受到学术界持续关注。学者们从多角度对基层土地执法进行研究,如陈柏峰从权力配置角度指出,推进基层执法体制改革,一方面要加强综合执法部门的内部管理,另一方面应适当减轻乡级政府“属地管理”责任^[6],还探讨了我国党政体制对基层执法的塑造^[7];徐凯从治理能力视角切入,提出有效提升基层治理能力是解决乡村食品安全监管执法日常监管缺位、过度依赖专项整治问题的关键^[8]。对于基层执法困境,有学者分析认为,利益同盟、执法主体多元、畸形政绩观、地方财政困境等为主要成因^[9],而中央与地方政府不同工作重心造成的执法摇摆,是导致基层土地执法效果不理想的根本原因^[10]。但是,现有研究成果中专门针对农村乱占耕地建房执法问题的较少。

基于此,本文从粮食安全视角,通过对农村乱占耕地建房典型案例的实证分析,总结违法占地行为的特点,概括农村乱占耕地建房执法的困境,剖析困境成因,并结合国家粮食安全战略的需求对农村乱占耕地建房执法问题提出对策。

二、农村乱占耕地建房典型案例及执法困境分析

(一)典型案例筛选

自国务院2020年7月召开整治农村乱占耕地建房电视电话会议以后,自然资源部联合农业农村部以及各省级相关部门,公布了新增农村乱占耕地建房的典型案例。其中,2020—2022年分别公开通报151宗^[11]、272宗^[12]、77宗^[13]典型案例,三年共计500宗,涉及我国22个省、5个自治区、3个

直辖市,案件地域覆盖面广,具有一定代表性。为提高统计数据的质量,本文剔除了部分信息不完整的案例,并以案件违法主体明确、查处机关已知、处理流程清晰为标准,从中筛选典型案例共计400宗。一是从农村乱占耕地建房切入,分别对违法用地面积、违法主体、案件处理结果进行分析;二是从土地执法切入,对案件涉及执法人员比例、实际参与执法的机关、执法主体所属层级等信息进行整理分析。需要说明的是,本文中的“房”泛指建于硬化地面之上的建筑物。

(二)农村乱占耕地建房行为特点

1.个人乱占耕地建房案例最多

本文主要将违法主体分为个人、企业、村委会与农村经济合作社、行政机关与事业单位、其他主体五类,如图1所示。

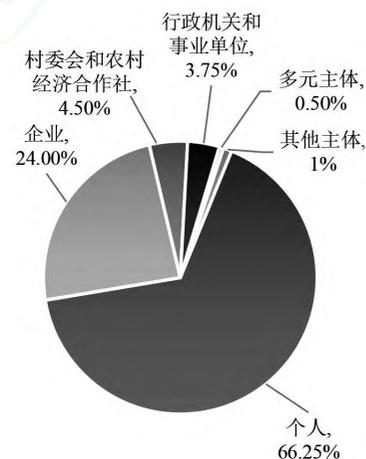


图1 各类违法主体占比统计

由图1可知,有265宗案件的违法主体为个人,占比66.25%;违法主体涉及企业的案例有96宗,占比为24.00%;违法主体涉及村委会和农村经济合作社的各有18宗,占比为4.50%;违法主体为行政机关和事业单位的有15宗,占比3.75%,其中行政机关有乡级政府、街道办事处、文化和旅游局、住房和城乡建设局、民政局等;另有两宗案例的违法主体有多方,分别是个人与县自然资源

局、事业单位与企业,占比0.50%;其他主体有4宗案例,占比为1%。

2. 企业违法乱占耕地面积最大

见表1所列,在违法主体涉及企业的96宗案例中,企业共占耕地面积12 802.35亩,是400宗案例所涉耕地总数的75.4%,其中企业乱占耕地面积的平均值为133.36亩。在企业所占耕地中,有4 501.86亩为永久基

本农田,占比是耕地总面积的35%。违法主体为个人的案件共计占用耕地491.66亩,其中永久基本农田面积为147.65亩,人均乱占耕地1.86亩,个人乱占耕地面积在耕地总面积中的占比为2.8%,永久基本农田为个人所占耕地面积的30%。由此可知,个人乱占耕地建房的面积虽多,但是人均占地较少,而企业占用耕地面积远高于个人所占。

表1 个人、企业乱占耕地面积统计

违法主体	乱占耕地总面积(亩)	乱占耕地面积在耕地总面积中的占比	乱占耕地面积平均值(亩)	永久基本农田在不同主体乱占耕地面积的占比
个人	491.66	2.8%	1.86	30%
企业	12 802.35	75.4%	133.36	35%

3. 违法主体乱占耕地建房的用途多元

在企业乱占耕地建房的案例中,主要用途包括项目建设、日常办公、企业生产三类;在以个人为违法主体的案件中,违法建筑物多用于居住、仓储、停车、养殖等。乱占耕地建房的情况错综复杂,企业乱占耕地多是为了生产经营这一经济目的,个人乱占耕地建房,或是出于生活需要,或是出于经济需求,抑或两者兼有。对此,基层执法部门应在查清违法目的的基础上分类处理,避免“一刀切”式执法。

(三) 农村乱占耕地建房执法的特点及困境

在粮食产量稳定的情况下,耕地面积越广粮食供应量越大,而农村乱占耕地建房的执法效果又与耕地数量呈正相关。因此,分析农村乱占耕地建房执法的特点对保障国家粮食安全战略具有重要意义。

1. 执法主体不明确

执法主体不明确,一方面表现为乡级政府执法参与度高;另一方面表现为农业农村部门和自然资源部门对各自主管案件分工不明。

第一,乡级政府执法参与度高。除去移送至其他部门的3宗案件,在剩余的397

宗案件中,有343宗案件由县级以上政府、县级以上政府部门或者县级以上政府部门的派出机构等查处,占比为86%,但343宗案件中有105宗案例是由乡级政府或者街道办事处实际参与整改的,包括督促违法主体自行拆除并复耕、组织拆除等。另有56宗案件从查处、发布整改通知到实际整改,均由乡级政府、街道办事处独立进行,占比为14%。因此,在397宗案件中,乡级政府、街道办事处共参与或独立处理的案件有161宗,参与度高达40.6%。而在343宗县级以上政府、县级以上政府部门或者县级以上政府部门的派出机构等查处案件中,乡级政府与街道办事处的参与率也高达30.6%。根据《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第67条规定,拥有治理乱占耕地建房行政执法权的应当为县级自然资源部门和农业农村部门,我国法律并未明确授予乡级政府和街道办事处对农村乱占耕地建房行为进行监管的权力,而乡级政府仅是对本辖区的违法建设、环境保护等承担属地责任。但经过统计发现,乡级政府却成了实际规制农村乱占耕地建房行为的执法机关。

第二,农业农村部门和自然资源部门

对各自主管案件分工不明。在所统计的案件中,个人建住宅或者住房的有61宗,其中移送至农业农村部门或者由农业农村部门参与的案例仅有5宗,由自然资源部门主管或者参与的有19宗。乱占耕地建住宅的多为村民,根据《土地管理法》第78条规定,此类案件的主管部门应当为县级以上人民政府农业农村主管部门,但在实践中县级农业农村部门对自己主管案件的参与度却不高。对于法律明确规定的案件尚且存在分工不明的情况,那么法律规定模糊或者没有规定的情形则更难确定主管部门,比如非农村村民乱占耕地修建非住宅型建筑物案件的管辖问题。

2. 执法效果不理想

在统计的400宗案件中,有2宗移送至县级农业农村部门、1宗移送至公安部门的案件无法知悉处理结果。而剩余的397宗案件,从查处至公布,共有324宗案件整改到位,整改方式主要为组织拆除并恢复耕种或者恢复耕种条件,个别案件是违法主体通过补办相关手续使违法行为合法化。但尚有73宗案件未整改到位,在397宗案件中占比为18.4%,整改率为81.6%。其中,整改不到位的案件又分为以下几种具体情形,即处于调查阶段、已停工但未拆除、已拆除但还未复耕或者恢复原貌。

民非谷不食,谷非地不生。保障粮食安全的根本之道在于国家能够建立稳定、可持续的粮食供应保障体系,而农村乱占耕地建房致使耕地面积不断减少。统计数据中81.6%的整改率看似乐观,实则不然。一方面,自然资源部通报的案件部分由地方主动上报,地方执法部门基于自身利益考量,可能会对上报的案例进行有偏向性的筛选,即在现有案例中选择整改较为彻底的、整改程序相对合规的进行上报。由

此可见,向自然资源部上报的案件尚有18.4%未整改到位,那么其他未上报案件的整改情况更是等而下之。另一方面,在收集案例时还发现,有的乱占耕地行为建房伊始便被发现,但由于制止不及时或者查处、监管不到位,违法主体在停工数日后继续修建,待修建完成再拆除更是难以落实。例如,在广东梅州王某违法占地建设房屋案中,在梅州市自然资源局梅江分局提出立即停工并拆除的要求后,王某再次动工建设,5个月后梅江分局才下达整改通知书,最终对违法建筑进行拆除。基于粮食安全视角,农村乱占耕地建房执法工作不仅仅是查处,更重要的是恢复耕种或者恢复耕种条件,强调执法的彻底性。具体而言,即在下达整改通知之后,持续跟踪、督促违法主体停工、拆除、恢复原状。

国务院及其相关部门虽多次提出要对乱占耕地行为“零容忍”,对乱占永久基本农田的行为更是如此,但案例统计结果表明,当前农村乱占耕地建房的查处力度、覆盖广度仍有不足,执法方式仍存在漏洞,执法效果还有很大提升空间。

三、农村乱占耕地建房执法困境成因分析

农村乱占耕地建房执法困境的形成并非一朝一夕。在我国近三十年的土地执法过程中,虽多次“重拳出击”,但执法效果并不明显,反而呈现多样化、复杂化的趋势。因此,要对农村乱占耕地建房执法困境有实质性突破,守护耕地红线、保障国家粮食安全,就必须深入剖析执法困境。

(一)农村乱占耕地建房执法权横向划分不明确

《土地管理法》第78条对违法主体以及违法目的进行了限定,即只有“农村村民”非法占用土地建“住宅”的行为,由县级以

上人民政府农业农村主管部门管理,第77条则未对违法行为及违法主体进行特别规定,仅涉及违法行为、查处措施与主管部门。对此,如果“农村村民”非法占用“土地”建“住宅”的行为,由县级以上人民政府农业农村主管部门查处,那么“农村村民”以外的其他主体,非法占用土地由谁管理^[14]?“农村村民”非法占用土地,建“住宅”之外的其他建筑物由谁管理?均由第77条中提到的县级以上人民政府自然资源主管部门负责吗?另外,我国对不同性质土地的保护力度是不同的,那么在法条中的“土地”要如何理解?“农村村民”又要如何理解?对这些问题的不同解释会导致农村乱占耕地建房的执法主体不一致。由于我国相关法律未对此作出较为细致的规定,在学术界、司法实践中对这两个法条的理解也形成了不同的观点。此类模糊规定也影响农村乱占耕地建房执法权的划分。

目前对法律条文中“土地”的解释,有两种不同的观点。一种观点认为,只要是农村村民未经批准非法占用土地建房的行为,就归农业农村部门监管,不论所占土地的类型,亦不论是否取得宅基地审批。其理由是:第一,农村村民在修建住宅时分辨土地类型的意识薄弱,即使意识到要分辨土地类型也不会对土地类型进行精准识别,故而可能会在集体建设用地上申请宅基地,亦有可能在农用地、未利用地上申请,因此不能仅因为土地性质不同,就对相同程度的违法行为作出不同的处理结果,这不符合过罚相当的要求^[15];第二,《土地管理法》第77条中的“土地”包含各类土地,从体系解释的角度看,第78条中的“土地”内涵应当与其保持一致,同样理解为各类土地。

另一种观点认为《土地管理法》第78条

中的“土地”仅指集体建设用地中的宅基地,农业农村部门只负责宅基地的执法管理,其余类型土地的执法管理部门应当为自然资源部门^[16]。具体理由为:第一,从立法目的和违法责任看,违反第77条的行为有两种,分别是“未经批准或者骗取批准非法占用土地”和“违反规划擅自将农用地改为建设用地”,与之相对应的罚则分别是责令退还土地,限期拆除建筑物、恢复土地原状、没收违法建筑物、罚款,如果不区分土地类型,由农业农村部门适用第78条对非法占用农用地建住宅进行处罚的话,仅责令退还土地、限期拆除住宅,由于不要求恢复原状,就会导致被非法破坏的农用地无法得到恢复与利用,这不符合合理利用土地资源的立法目的^[15]。此外,《土地管理法》第62条规定农业农村部门负责对农村宅基地的监管,而第78条中提到的主管部门为农业农村部门,因此第78条中的“土地”应当解释为宅基地。第二,《土地管理法》第62条中规定“农村村民所拥有的宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”,这说明宅基地用地是有“标准”的,而在第78条规定“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”,两法律条文中都出现“标准”一词,这说明第78条中的“土地”是指宅基地^[17]。理论界对法律条文表述的不同解释会产生不同的观点,且这些观点均有一定的合理之处,这虽有助于加深对法律条文的理解,但实践中却容易出现“同案不同判”的情形。

结合前文中对典型案例的分析,针对村民乱占耕地建房的情形,有的县级自然资源部门将其移送至同级农业农村部门处理,有的则不移送,其根源就在于立法对此未作出细致规定。面对农村乱占耕地建房

行为,各执法部门有可能根据自己的利益选择决定是否对该案件进行监管,这就会影响土地执法工作的推进,使大量耕地被占用而久拖不决,进而影响粮食供应。因此,通过后续立法或者法律解释工作,划清楚农村乱占耕地建房执法权限十分必要。

(二)农村乱占耕地建房基层执法权纵向配置不合理

农村乱占耕地建房基层执法权配置不合理主要表现在两方面:一是乡级政府权小责大、权责不统一;二是执法权重心过高导致执法缺乏渗透力。

第一,乡级政府权责不统一。经上文分析发现,基层执法权“查处分离”的现象较为普遍,如在本文统计的397宗案件中,乡级政府、街道办事处土地执法参与度高达40.6%。执法参与度高说明乡级政府、街道办事处需要处理的事务多,相应地就需要较强的执法能力,但在实践中乡级政府、街道办事处却表现出“权小责大”的特点:一方面,在权力配置上,县级执法部门是主要的执法主体,拥有较高的执法权限和决策能力,部分地区由县级政府部门在乡镇的派出机构负责乡镇简单化、常规化的事务,而乡级政府只对村镇规划、计划生育等领域拥有执法权,执法权限低且覆盖面小;另一方面,在责任承担上,县级政府所属部门对本部门的执法工作负责,而乡级政府需要对辖区内各个方面的事务承担责任,即乡级政府对县级政府部门及其派出机构的部分工作也要承担责任。“权小”意味着乡级政府能够调配的人员、财力、物资有限,但为了配合县级政府及其部门完成相关行政执法任务,可能会采取强制拆迁等暴力手段,进而导致群体上访、抗拒执法等现象出现,这也会加大基层执法难度^[6]。

第二,执法权重心过高导致执法缺乏渗透力。通过分析典型案例,发现部分案件直至上报都未整改到位,这说明执法力度不足,原因就在于执法权重心过高。执法主体多为县级政府及其行政部门,执法工作难以深入乡镇和村庄。就本文讨论的问题而言,具有土地执法权的最低行政机关是县级人民政府的土地管理部门,而乱占耕地建房的情况大多出现在村庄,这就存在执法者不能及时掌握土地违法状态、不了解土地违法行为的情况,乡级政府了解用地情况却没有执法权或者没有能力承接相应的行政处罚权,这最终导致县级政府部门执法缺乏渗透力。

(三)农村乱占耕地建房的综合执法程度不高

在本文统计的400宗典型案例中,由专门的综合执法部门进行执法或者通过多部门联合执法的案例仅有52宗,占比为13%,说明农村乱占耕地建房的综合执法程度不高。由于执法本身就有界限模糊的特点,违法主体、违法程度、违法目的等都可能导致执法主体难以确定,因此,实践中存在较多需要联合执法的案件。比如,2020年黄石市铁山区人民检察院诉阳新县太子镇人民政府不履行查处违法用地法定职责行政公益诉讼案,就涉及太子镇人民政府、黄石市自然资源和规划局开发区铁山区分局、黄石经济技术开发区铁山区农业农村局、黄石经济技术开发区铁山区城市管理执法局多个执法主体^[18]。

不同执法部门执法目的不同,工作各有侧重,相应的考核标准、激励措施也只针对各自的工作重点,因此执法人员综合执法意识较弱、动力不足,在执法工作中就表现为“部门壁垒”。具体而言,一个土地违法案件可能会同时违反宅基地管理制度和

国土空间规划制度,进而会涉及多个执法主体,而在执法过程中,执法主体的责任范围只涉及执法任务的某一部分或某一环节,此情形下部门间缺乏合理有效的合作机制,执法工作便难以为继。有权就有责,执法意味着公权力行使和法律责任的承担,其背后还包含了执法部门及其部门成员的政绩及权益。因此,执法部门基于多重考量,很少主动参与其他领域的执法工作,也不会轻易允许其他部门介入自己的业务领域。另外,农村乱占耕地建房执法行为往往涉及乡级政府、县级政府、县级政府部门或县级政府部门派出机构等。从行政级别看,县级政府部门之间是平级关系,乡级政府与县级政府部门之间也是平级关系,这种互不统属的平级关系也增加了综合执法的难度。贯彻落实粮食安全战略是全国一盘棋,强调全局性,农村乱占耕地建房执法作为耕地保护的重要一环,也需要基层执法部门打破执法壁垒,积极推进综合化执法。

(四)执法队伍业务水平不高

执法者业务水平不高的主要表现有两点:一是部分乡级政府行政人员执法专业性不强;二是少数行政执法人员带头违法。

部分乡级政府行政人员执法专业性不强。农村乱占耕地建房执法队伍主要包括县乡两级的行政执法人员。前文提到,乡级政府执法参与度高,但由于乡级政府行政人员分工不明确,没有正式执法权,执法能力有限,而且相较于县级自然资源部门和农业农村部门的工作人员,乡镇干部并未进行过较为系统的土地执法培训,对相关实体法和程序法的掌握有限,故而执法专业性不强。比如,在案件中行政执法人员对“住宅”“住房”“房屋”等关键概念的理解出现偏差,即会导致《土地管理法》相关

条文适用错误。

少数行政执法人员带头违法。统计发现,在400宗案件中土地执法部门工作人员受到追责的有20宗,如在河北省任丘市钢结构厂房案中,任丘市自然资源局将高某违法占用耕地建设厂房未拆除按已拆除上报;河北省唐山市遵化市政府违规批准占用耕地建设山里各庄稻梦庄园综合体项目等。这些案件涉及违法乱占耕地的主体多为企业,因此行政执法人员基于地方税收、个人经济利益等的考虑,存在违法批地或者怠于查处和监管情形。行政执法人员带头违法,说明执法部门执法不严,行政执法人员法治意识不强、职业素养不高,行政执法人员需加强相关法律知识的学习,不断提高自身法治意识和职业素养。

四、农村乱占耕地建房执法困境的解决路径

粮不离农,农不离地。粮食安全具有紧迫性、全局性的特点,需要耕地数量与质量做保障。在乱占耕地违法建设的初期进行查处,对保证耕地数量最有益,查处后也更容易恢复耕地质量。因此,在粮食安全视角下,针对农村乱占耕地建房执法工作需要做到实时监控、及时跟踪、高效执行,最重要的是执法效果能够长久维持。本文认为可以通过明确执法权限配置、打破执法部门壁垒,推进部门综合执法,下放行政执法权,提高执法队伍专业化来突破执法困境。

(一)明确划分执法权限

借助法律解释,能够使农业农村部门、自然资源部门之间的执法权分配相对明晰,但终是治标不治本。通过立法工作,明确《土地管理法》第77条、第78条的内涵与关系、细化执法主体的职能、规范土地执法程序,才能从根本上避免理论争议和实践

冲突。

不同行政部门执法权分配,应当坚持权责统一原则。农业农村部门负责农村宅基地改革和管理工作,组织开展关于农村宅基地的统计调查,参与编制国土空间规划和村庄规划。自然资源部门负责国土空间规划、土地利用计划和规划许可等工作^[19]。对于各自独立的职权,由各自负责,而对于存在职权交叉的部分,建议建立共同责任机制,在政府的组织领导下,统筹各相关部门依法履行职责,具体责任承担要打破部门壁垒,将责任落实到个人。此外,完善、细化执法程序,做好相关资料的留存备案,加强对执法工作的多渠道监督,能够细化执法责任,有助于突破农村违法占地执法困境。

另外,针对立法部门化的缺陷,推动多部门联合立法有助于实现部门之间的权责整合,不仅能提高政府部门内部的工作协同能力,还有助于减少部门立法冲突、节约立法成本。涉及农村违法占地的农业农村部、自然资源部等行政机联合制定部门规章、其他规范性文件也有助于明确部门之间的职权划分。当然,部门联合立法常态化,还需要制定和完善部门联合立法程序规则,防止各部门在立法过程中出现争夺权益、消极怠慢等问题。

(二)推进部门综合执法

推进部门综合执法的合法性。《中华人民共和国行政处罚法》(下文简称《行政处罚法》)第18条规定,国家在生态环境、农业等领域推行建立综合行政执法制度,相对集中行政处罚权,同时国务院或省级人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政处罚权。农村乱占耕地建房执法,涉及生态环境和农业两个领域,推进部门综合执法具有法律依据。同时,在立法对执法权分配作出明确规

定前,加强部门之间的沟通交流,推进部门综合执法能够在一定程度上缓解执法困境。在《土地管理法》修订后,中华人民共和国农业农村部与自然资源部针对执法权分配问题积极沟通并联合下发通知,指出双方要建立部门协调机制,做好信息共享互通,推进管理重心下沉,共同做好农村宅基地审批和建房规划许可管理工作^[19]。农业农村部在《对十三届全国人大五次会议第4741号建议的答复摘要》中也表示将继续加强与自然资源部等部门的协作配合,扎实开展农村乱占耕地建房专项整治等工作,逐步化解宅基地历史遗留问题^[20]。

推进部门综合执法的必要性。执法部门的设置和职权划分是有侧重的,但是社会的复杂性和联系的普遍性使得违法行为的法律法规关系往往相互交织,行政执法边界并不十分清晰,尤其在经济社会越来越发达的情况下,一个案件可能会同时违反宅基地管理制度和国土空间规划制度,进而会涉及多个执法主体。因此,不打破部门壁垒,执法工作将难以推进。同时,部门综合执法,能够做到信息共享,统筹人员、设备等执法资源,有利于处理执行难度较大的案件,比如,在拆除违法建筑物遇到暴力抵抗,能够及时对当事人乃至社会作出回应;有助于及时排查,及时将违法占地行为遏制在占地初期阶段,降低执法难度。

(三)下放行政执法权

就农村乱占耕地建房而言,下放行政执法权是指将县级行政主管部门的部分行政审批权、行政处罚权和行政强制权交由乡级政府机关行使,“下放”不等于“分权”,因此将农村乱占耕地建房的执法权下放到乡级政府后,原行政部门就不再行使已下放的行政权力^[21]。

下放行政执法权的合法性。在法律层

面,《行政处罚法》第24条规定,省、自治区、直辖市可以根据具体情况,将县级人民政府部门的行政处罚权交由乡级政府、街道办事处行使。另,《中华人民共和国城乡规划法》(下文简称《城乡规划法》)第65条规定: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,由乡镇人民政府责令停止建设、限期改正;逾期不改正的,可以拆除,这说明在“停止建设”通知未落实时,乡级人民政府有权直接做出拆除决定,无须申请人民法院强制执行。因此,乡级人民政府根据《城乡规划法》和《行政处罚法》等法律规定,对农村乱占耕地建房问题统一行使执法权并履行监管职责,更有利于相关监管制度的落实。而且实践中已经存在下放行政执法权的具体做法,如广东省人民政府《关于农村村民非法占用土地建住宅行政执法权的公告》,将第78条规定的行政处罚权以及与此相关的行政检查、行政强制措施权,调整由乡镇人民政府(街道办事处)行使,而各级农业农村、自然资源行政主管部门要加强指导^[22]。

下放行政执法权的必要性。下放行政执法权能够有效缓解政府权责层级配置不合理的问题,是我国行政执法体制改革的重要内容之一,有助于推进国家治理体系和治理能力现代化。就农村乱占耕地建房而言,执法权下放到乡级政府,一方面,乡级政府可以及时掌握农村村民占地建房的动态,一旦发现土地违法情形,就将其扼杀在萌芽状态,提高执法效率,节约成本;另一方面,面对既存的占地建房问题,因乡级政府对土地违法当事人的情况比较了解,有助于在法律允许范围内制定针对性解决措施,能够尽量避免集体上访、抗拒执法等情形,还有助于及时督促占用耕地的违法

者恢复原状,保障被占耕地质量的恢复。

将农村乱占耕地建房的执法权下放到乡级政府,还要注意以下几个问题:第一,根据目前的法律规定,下放主体只有省、自治区、直辖市,承接主体也仅限于乡级政府和街道办,后续还需明确具体下放主体、下放方式、下放内容^[23]。第二,执法权下放须以多方资源为保障。放权于基层的同时,还要保证基层有开展执法工作的能力,包括但不限于人员、财政、技术支持。第三,加强对执法权下放的监管。“要将权力关进制度的笼子里”,应当对执法权下放决定进行备案审查,同时县级自然资源部门和农业农村部门要在自己的职能范围内,对乡级政府的工作进行指导和监管,乡级政府仍应接受县级人民政府的监督管理。第四,基于权责统一的原则,乡级政府应当对执法权行使过程中出现的纠纷承担责任。

(四)提高执法队伍业务水平

行政执法权下放至基层,会使基层执法工作的种类、数量大增,也需要提高基层执法队伍的业务水平。况且,农村乱占耕地建房执法涉及的财物数目较大,一线执法情况更加复杂,对执法队伍的要求也更高,包括但不限于专业知识与技能、身体素质、沟通表达、心理健康、实践经验等。业务水平的提高是一个系统性工程。一是在人员招录方面,要有针对性,如从事土地违法监测、查处工作的执法人员,需要有测绘、计算机等方面的学习或者实习背景;二是在人员培训方面,既要重视对法律基础知识以及相关业务知识的学习,还要加强实践经验的分享,重视职业道德的培养,明确执法工作既有强制性又有服务性,执法人员应集责任意识、服务意识于一体;三是在考核方面,现有的考

核标准比较模糊且难以量化,故而需要建立多元考核机制,细化考核制度,加大日常执法工作表现在考核中的权重;四是根据不同岗位的工作性质,建立灵活的奖惩机制,适当提高一线执法工作人员的福利,以调动工作积极性。

五、结 语

千里之堤,溃于蚁穴。农村乱占耕地建房问题屡禁不止,长此以往势必会导致耕地面积锐减,威胁国家粮食安全。本文的研究表明,通过立法明确执法权限、推进部门综合执法、下放行政执法权,可有效遏制农村乱占耕地建房行为,积极推动拆房退地后耕地质量的快速恢复,对保障粮食稳定供应具有积极意义。当然,推进部门综合执法、下放行政执法权的诸多细节,还需作进一步研究。基层政府在行使执法权时,亦要考虑各地具体情况,注重在法律允许范围内灵活执法,避免“一刀切”。

参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [2] 新华社.第三次全国国土调查主要数据成果发布[EB/OL].(2021-08-26)[2023-06-14].
http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/26/content_5633497.htm.
- [3] 自然资源部,农业农村部.关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知[EB/OL].(2020-07-31)[2023-06-23].
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/31/content_5531728.htm?ivk_sa=1023197a.
- [4] 自然资源部,农业农村部.关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知[EB/OL].(2020-08-01)[2023-06-23].
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/01/content_5531857.htm.
- [5] 自然资源部.关于开展2023年卫片执法工作的通知[EB/OL].(2023-02-20)[2023-05-31].
http://gi.mnr.gov.cn/202302/t20230223_2776662.html.
- [6] 陈柏峰.乡镇执法权的配置:现状与改革[J].求索,2020(1):95-105.
- [7] 陈柏峰.党政体制如何塑造基层执法[J].法学研究,2017(4):191-192.
- [8] 徐凯.乡村食品安全监管执法困境及其解释——治理能力的视角[J].法律和社会科学,2017(1):223-251.
- [9] 刘颖,蒋建秋.关于我国土地执法困境与成因的再思考[J].法学杂志,2009(6):121-123.
- [10] 何艳玲.中国土地执法摇摆现象及其解释[J].法学研究,2013(6):61-64.
- [11] 自然资源部.自然资源部2020年贯彻落实《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》情况[EB/OL].(2021-03-29)[2023-06-27].
http://gi.mnr.gov.cn/202104/t20210402_2618795.html.
- [12] 自然资源部.自然资源部2021年贯彻落实《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》情况[EB/OL].(2022-03-23)[2023-08-27].
http://gi.mnr.gov.cn/202203/t20220323_2731420.html.
- [13] 自然资源部.自然资源部2022年贯彻落实《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》情况[EB/OL].(2023-04-04)[2023-06-27].
http://gi.mnr.gov.cn/202304/t20230404_2779922.html.
- [14] 曹健,庞然,海孝宇.村民住宅和宅基地管理的执法边界探讨[J].中国土地,2022(1):53-54.
- [15] 吴钢.《土地管理法》第七十八条涉及宅基地执法问题的争议观点综述[EB/OL].(2022-06-06)[2023-06-23].
https://mp.weixin.qq.com/s/MoZPO-GNuHpv-kopO_jyyw.
- [16] 程雪阳.体系解释视角下农村违法占地建房执法权限争议的解决[J].政治与法律,2022

- (10):33-45.
- [17] 张德江.农村村民违法占地建住宅,由农业农村还是自然资源部门查处[EB/OL].(2022-06-06)[2023-06-23].https://mp.weixin.qq.com/s/CtUy_w4ydwQtZKUDPwNO6w.
- [18] 黄石市中级人民法院.黄石一案例入选湖北法院环境公益诉讼典型案例[EB/OL].(2022-06-20)[2023-06-23].<https://www.163.com/dy/article/HAAVPJ9G0514SHKM.html>.
- [19] 农业农村部,自然资源部.关于规范农村宅基地审批管理的通知[EB/OL].(2019-12-26)[2023-03-25].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-12/26/content_5464155.htm.
- [20] 农业农村部.对十三届全国人大五次会议第4741号建议的答复摘要[EB/OL].(2022-07-15)[2023-03-25].http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202207/t20220715_6404881.htm.
- [21] 叶必丰.执法权下沉到底的法律回应[J].法学评论,2021(3):47-55.
- [22] 广东省人民政府.广东省人民政府关于农村村民非法占用土地建住宅行政执法权的公告[EB/OL].(2020-05-21)[2023-03-27].http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/yfh/content/post_2998295.html.
- [23] 陈明辉.行政执法权下放的地方实践及其法治优化[J].行政法学研究,2023(3):119-129.

Law Enforcement Issues of Building Houses on Unauthorized Expropriations of Arable Land in Rural Areas from the Perspective of Grain Security : Based on the Empirical Analysis of 400 Typical Cases

HUI Jianli, YANG Yuanyuan

(School of National Security(School of Politics, Law and Public Management), Shaanxi Normal University, Xi'an 710119, China)

Abstract: Grain security is vital to national development and people's livelihood. At present, the problem of building houses on unauthorized expropriations of arable land in rural areas in China is serious, which becomes a threat to grain security. Although the State Council and relevant departments have repeatedly strengthened the law enforcement, there is still a large space for law enforcement effect. Through the empirical analysis of 400 typical cases of building houses on unauthorized expropriations of arable land in rural areas, we find that the current law enforcement still has problems such as unclear horizontal division of law enforcement power, unreasonable vertical allocation of law enforcement power at the primary level, insufficient comprehensive law enforcement, and low professional level of law enforcement teams. We propose to clearly demarcate law enforcement authority, promote comprehensive law enforcement by departments, delegate administrative law enforcement power, and improve the professional level of law enforcement teams, which are the solutions to break through the dilemma of law enforcement, firmly retain the red line of arable land, and consolidate the foundation of grain security.

Key words: law enforcement on land; building houses on unauthorized expropriations of arable land in rural areas; grain security

[责任编辑:韦 燕]