



# 法律资讯

乡村振兴

上海市律师协会乡村振兴专业委员会

2026年5月刊 总第21期

主任：李鹏飞

副主任（按姓氏笔画）：权威、沙佳伟、戴天骁

执行主编：戴天骁

本期责任编辑：俞健

## 目 录

<b>一、 政策速递 .....</b>	<b>2</b>
《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》 2	
“两高”联合发布《关于办理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》 .....	17
<b>二、 法规指引 .....</b>	<b>25</b>
《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》（自 2026 年 5 月 18 日起施行） .....	25
<b>三、 理论研究 .....</b>	<b>32</b>
耕地保护视域下田长制立法研究.....	32
<b>四、 案例剖析 .....</b>	<b>61</b>
<b>案例一：江苏省金某种业科技有限公司诉江苏亲某农业产业发展有限公司侵害植物新品种权纠纷案.....</b>	<b>61</b>
<b>案例二：未取得所在集体经济组织《股权证》的“外嫁女”作为集体经济组织成员资格认定标准——张某梅诉海口市美兰区某村民小组侵害集体经济组织成员权益纠纷案.....</b>	<b>64</b>
<b>案例三：户籍并非认定村集体经济组织成员资格的唯一考量因素——孙某琴诉吉林省长春市朝阳区人民政府不履行征收安置补偿职责案.....</b>	<b>67</b>

## 一、政策速递

### 《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》

农业农村现代化关系中国式现代化全局和成色。“十四五”时期，农业综合生产能力迈上新台阶，脱贫攻坚成果巩固拓展，农民生活水平显著提高，乡村全面振兴取得明显进展。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，要加快补上农业农村领域突出短板，加快建设农业强国。2026 年是“十五五”开局之年，做好“三农”工作至关重要。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实四中全会部署，全面贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和重要指示精神，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，锚定农业农村现代化，以推进乡村全面振兴为总抓手，以学习运用“千万工程”经验为引领，以改革创新为根本动力，提高强农惠农富农政策效能，守牢国家粮食安全底线，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平，努力把农业建成现代化大产业、使农村基本具备现代生活条件、

让农民生活更加富裕美好，为推进中国式现代化提供基础支撑。

### 一、提升农业综合生产能力和质量效益

（一）稳定发展粮油生产。粮食产量稳定在 1.4 万亿斤左右。坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，促进良田良种良机良法集成增效，推进粮油作物大面积提单产。因地制宜优化农业生产结构和区域布局，推动粮食品种培优和品质提升，实施粮食流通提质增效项目，促进适销对路、优质优价。巩固提升大豆产能，做好产销衔接。拓展油菜、花生、油茶等生产空间，扩大油料多元化供给。推动棉花、糖料、天然橡胶等产业平稳发展。深入推进粮食节约和反食品浪费行动。

（二）促进“菜篮子”产业提质增效。坚持农林牧渔并举，推动构建多元化食物供给体系。强化生猪产能综合调控，巩固肉牛、奶牛产业纾困成果，促进供求平衡、健康发展。多措并举促进乳制品消费。支持发展青贮玉米、苜蓿等饲草料生产，促进草原畜牧业转型升级。支持设施农业更新改造，稳定发展蔬菜生产，推进深远海养殖和现代化远洋捕捞，积极发展森林食品和生物农业。严格落实食品安全责任制，强化多部门协同和全链条监管，严查严惩非法添加和农兽药残留超标等问题。

（三）加强耕地保护和质量提升。严守耕地红线，统筹农用地布局优化，严格耕地占补平衡管理，规范补充耕地质量验收，制定耕地保护专项规划。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。着眼保护耕作层和粮食生产能力，优化耕地调查规则，完善设施农用地管理制度，稳妥有序做好耕地“非粮化”整改和撂荒地复耕利用。分区分类高质量推进高标准农田建设，完善立项、建设、验收和管护机制，强化资金监管，加大土壤改良和地力提升力度。推进大中型灌区现代化建设与改造，强化高标准农田渠系与灌区骨干工程衔接。健全永久基本农田优进劣出管理机制。实施新一轮黑土地保护工程，扎实推进盐碱地综合利用和酸化耕地治理。在确保省域内耕地保护任务不降低前提下，稳妥有序退出河道湖区影响行洪安全等的不稳定耕地。

（四）提升农业科技创新效能。统筹科技创新平台基地建设，加强农业关键核心技术攻关和科技成果高效转化应用，培育壮大农业领域科技领军企业。深入实施种业振兴行动，加快选育和推广突破性品种，推进生物育种产业化。加快高端智能、丘陵山区适用农机装备研发应用，加强林草机械装备研发推广。因地制宜发展农业新质生产力，促进人工智能与农业发展相结合，拓展无人机、物联网、机器人等应用场景，加快农业生物制造关键技术创新。深化农业科研院所改革。推进基层农技推广体系改革与建设，推动农业科技成果进村入户。深

化涉农高校教育教学改革，以需求为导向加快新农科建设，推动涉农专业人才定向培养。

（五）强化农业防灾减灾体系建设。开展农业气候资源普查和区划，加强气象、水文、地质灾害监测预报预警，提高应对极端天气能力。推进大江大河控制性枢纽、堤防达标提标和蓄滞洪区建设，强化病险水库、大中型病险水闸除险加固，加强农田沟渠修复整治、中小河流和平原涝区治理，提升山洪沟风险管控与防洪治理能力，做好灾毁设施恢复重建。加强北方地区防洪排涝体系建设，适度提高工程建设标准。加强抗旱应急水源工程和农田排涝设施建设，健全救灾机具配置和应急调用机制。强化病虫害统防统治，推进重大动物疫病联防联控。推进农田防护林建设，加强森林草原防灭火工作。

（六）促进农产品贸易和生产相协调。推进农产品进口多元化。培育具有国际竞争力的农业企业。支持扩大优势特色农产品出口。依法严厉打击农产品走私。积极参与国际粮农治理。

## 二、实施常态化精准帮扶

（七）健全常态化帮扶政策体系。落实常态化帮扶责任，稳步提升“三保障”和饮水安全保障水平，守牢不发生规模性返贫致贫底线。

把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施，保持财政投入、金融支持、资源要素配置等方面政策总体稳定。强化开发式帮扶，增强内生动力，发挥社会救助兜底保障作用，推动帮扶政策协同集成。保持中央财政常态化帮扶资金规模及省市两级投入资金规模稳定，县级可根据帮扶任务合理安排资金。

（八）提高监测帮扶精准性时效性。合理确定防止返贫致贫对象认定标准，规范标准调整机制。扎实做好乡村两级常态化监测，健全精准识别和快速响应机制，确保早发现、早干预、早帮扶。统筹开展防止返贫致贫对象和农村社会救助对象监测识别，规范收支核算口径，加强数据共享。做好防止返贫致贫对象精准帮扶和动态调整。综合评估原建档立卡脱贫人口家庭经济状况和自我发展能力，符合退出条件的有序退出帮扶，对离开帮扶政策会出现返贫风险的继续实施帮扶。

（九）提升产业和就业帮扶实效。优化产业帮扶方式，分类推进现有产业巩固、升级、盘活、调整，发展具有市场竞争力的帮扶产业。中央财政常态化帮扶资金用于产业发展的比例，在省级保持基本稳定，县级可实行差别化要求。完善产业帮扶到户奖补政策，支持防止返贫致贫对象经营增收。压实帮扶项目资产常态化监管责任，分类纳入国有资产或农村集体资产监管体系，加强低效闲置资产盘活利用。强化就业帮扶，做好有组织劳务输出，用好就业帮扶车间、乡村公益性岗

位等就业渠道。继续做好易地搬迁后续扶持。

（十）分层分类帮扶欠发达地区。分别确定国家和省级乡村振兴重点帮扶县，完善支持政策和激励约束机制，健全发展状况统计监测体系。推动区域性和跨区域重大基础设施建设。深入开展医疗、教育干部人才“组团式”帮扶和科技特派团选派。拓展东西部协作领域，调整优化中央单位定点帮扶结对关系，改进考核评价办法。开展常态化驻村帮扶，优化驻村第一书记和工作队选派管理机制。

### 三、积极促进农民稳定增收

（十一）保护和调动农民务农种粮积极性。强化价格、补贴、保险等政策支持和协同，健全种粮农民收益保障机制。加强农产品市场监测预警和信息发布，统筹做好市场化收购和政策性收储，促进粮食等重要农产品价格保持在合理水平。合理确定稻谷、小麦最低收购价，完善棉花目标价格政策。稳定实施耕地地力保护补贴、玉米大豆生产者补贴和稻谷补贴政策。实施好农机购置与应用补贴政策，推进优机优补，加强全链条常态化监管。强化稻谷、小麦、玉米、大豆保险保障，支持发展地方特色农产品保险，提高保险理赔效率。加强农产品期货市场建设。鼓励地方开展粮油种植专项贷款贴息试点。引导农业企业在粮食主产区统筹布局加工产能。落实好粮食产销区省际横向利

益补偿政策，支持粮食主产区补充财力、发展粮食产业。

(十二)培育壮大县域富民产业。统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业，开发农业多种功能，推动农村一二三产业深度融合。支持发展绿色高效种养，推进农产品精深加工，培育农业精品品牌，促进全产业链开发。实施农村电商高质量发展工程，推动电商平台下沉赋能，加强产地预冷、仓储保鲜、分拣加工等设施建设。规范农产品直播带货。深化农文旅融合，推进乡村旅游提档升级，发展“小而美”文旅业态。积极发展林草产业，培育壮大林下经济、森林康养等业态。优化茧丝绸产业区域布局。发展各具特色的县域经济，培育中小企业特色产业集群，推动兴业、强县、富民一体发展。拓展农民参与产业发展渠道和方式，完善公平分享产业发展收益机制，引导新型农业经营主体带动农民增收致富。强化产业项目统筹规划和科学论证，避免一哄而上、大起大落。完善省级农业及相关产业统计评价体系。

(十三)促进农民工稳岗就业。落实好农民工稳岗就业支持政策，支持重点行业企业减负拓岗。实施大规模职业技能培训，促进培训项目与岗位需求精准匹配。统筹做好外出务工服务保障和返乡就业创业扶持，加强大龄农民工关爱帮扶。强化农民工工资支付保障，加大欠薪整治力度。推进乡村工匠培育工程。扩大以工代赈项目覆盖范围、

建设领域和劳务报酬发放规模，鼓励采用灵活发包方式由农村基层自主实施项目。推动灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险，扩大新就业形态人员职业伤害保障试点。

（十四）多措并举扩大乡村消费。支持乡村消费扩容升级，提升消费设施和服务水平，培育丰收市集、非遗工坊、休闲露营等消费新业态新模式新场景。支持县乡村流通基础设施建设更新，促进农村及偏远地区商贸流通降本增效。支持新能源汽车、智能家电、绿色建材下乡，健全农村废旧家电家具等再生资源回收体系。依法严厉打击农村地区制售假冒伪劣商品行为。

#### 四、因地制宜推进宜居宜业和美乡村建设

（十五）统筹优化乡村国土空间布局。适应人口变化趋势，立足主体功能定位，结合自然灾害防范，统筹优化村镇布局，提高村庄规划质量和实效，合理确定建设重点和优先序。因地制宜完善乡村建设实施机制，分类有序、片区化推进乡村振兴，逐步提高农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度，加快补齐农村现代生活条件短板，创造乡村优质生活空间。协同推进县域国土空间治理，在耕地数量不减少、质量有提高、生态有改善前提下，稳步开展全域土地综合整治，提高土地节约集约利用水平，分类保障乡村发展用地。

支持边境地区城镇和村庄建设。

（十六）加强农村基础设施建设和管护。支持小型引调水工程建设，分类提升农村供水保障水平，有条件的地方可推行农村供水县域统管和专业化管护。提升农村电网供电保障和综合承载能力，扩大农村充电设施覆盖范围。推进农村老旧公路改造、过窄公路拓宽和次差路段提升，加强安全防护设施建设。支持农村寄递物流设施共建共享，推动农村客货邮融合发展，推行共同配送，深化快递进村。健全农村客运稳定运行保障机制。持续实施农村危房改造，推动现代宜居农房建设。实施数字乡村高质量发展行动，提升农村及偏远地区网络覆盖水平。加强林区、垦区、牧区基础设施建设。推动县域基础设施一体化规划建设管护，健全农村基础设施管护长效机制。

（十七）加强县域基本公共服务供给统筹。稳慎优化农村中小学校和幼儿园布局，保留并办好必要的乡村小规模学校和幼儿园，实施县域普通高中振兴行动计划。推进城乡学校共同体建设，加强县域教师队伍统筹配置，推动城乡学校在线共享优质课堂。综合施策加大农村控辍保学力度。实施医疗卫生强基工程，推进县级医院和重点中心乡镇卫生院提质升级，加强县区、基层医疗机构运行保障。支持紧密型县域医共体提升综合服务能力，合理扩大基层医疗卫生机构药品采购、配备、使用范围。巩固拓展农村居民医保参保成果，健全连续参

保激励约束机制，稳步提高医保基金在县乡村医疗卫生机构使用比例。实施大学生乡村医生专项计划。以居家养老为基础，鼓励有条件的地方发展助餐服务、日间照料、康复护理等养老服务。发展县乡普惠托育服务。完善农村低保标准确定和动态调整机制，优化特困人员救助供养制度，提升临时救助时效性、可及性。采取干部包联、志愿服务、开发乡村公益性岗位等方式，加强对农村孤寡老人、留守儿童、困境儿童、残疾人、精神障碍人员等的探访关爱，及时帮助解决实际困难。

（十八）一体化推进乡村生态保护修复。持续整治提升农村人居环境，以钉钉子精神解决好农村改厕、垃圾围村等问题，完善农村厕所社会化管理服务体系，改善村容村貌，建设美丽乡村。因地制宜选择农村生活污水治理模式，优化调整低效无效污水处理设施，加快消除农村黑臭水体。推进农村生活垃圾源头减量，健全收运处置常态化运行保障机制。推广绿色生产和节水灌溉技术，发展生态低碳农业。推进农业农村污染防治攻坚，强化农业面源污染突出区域系统治理，推进土壤重金属污染溯源、整治和受污染耕地安全利用，加强畜禽养殖粪污和海水养殖生态环境问题综合治理。提升秸秆综合利用能力。加强重要江河湖库系统治理和生态保护，推进重点流域、区域水土流失综合治理。坚定做好长江十年禁渔。加强进境动植物检疫和外来入侵物种防控。全面推进“三北”工程建设，推广以工代赈等项目实施方式，巩固扩大防沙治沙成果。完善第四轮草原生态保护补助奖励政

策。

（十九）深入实施文明乡风建设工程。加强农村思想政治工作，弘扬和践行社会主义核心价值观，广泛开展群众性宣传教育活动。统筹推动文明培育、文明实践、文明创建，推动形成向上向善的乡村道德风尚。推进“文艺赋美乡村”，丰富农村文化产品和服务供给。推进乡村文化遗产系统性保护，加强乡村文物、传统村落、非物质文化遗产调查保护，建立以村民为主体的保护实施机制。持续推进农村移风易俗，发挥党员干部带头和村规民约引导作用，疏堵结合、标本兼治推进突出问题综合治理。持续整治农村高额彩礼，加强省际毗邻地区联动治理。引导树立正确的婚恋观、生育观、家庭观，培育简约文明的婚俗文化。健全农村殡葬公共服务体系，推进农村公益性墓地建设和规范管理。

（二十）建设平安法治乡村。坚持和发展新时代“枫桥经验”，推动矛盾纠纷化解在基层。强化农村社会治安整体防控，常态化开展扫黑除恶，坚决遏制“村霸”、家族宗族黑恶势力滋生蔓延。完善宗祠活动管理制度。深入打击农村黄赌毒、侵害妇女儿童权益和残疾人人身权利、电信网络诈骗、非法金融活动等各种违法犯罪行为。强化未成年人违法犯罪预防和治理。加强农村宗教事务管理。建立健全农业农村法律规范体系，强化农村法治宣传教育。深入落实乡村振兴促

进法。统筹做好农村灾害风险隐患排查治理，防范化解道路交通、有限空间、燃气、消防、房屋等重点领域安全风险，加强溺水等涉险安全防护和应急救援能力建设。开展海洋渔船安全生产专项整治。

## 五、强化体制机制创新

（二十一）加快健全现代农业经营体系。全面开展第二轮土地承包到期后再延长三十年整省试点，妥善解决延包中的矛盾纠纷，确保绝大多数农户原有承包地保持稳定、顺利延包。规范承包地经营权流转，加强长时间大面积流转土地风险监测预警。提升家庭农场生产经营能力，提高农民合作社发展质量，发挥现代农事综合服务中心作用，完善便捷高效的农业社会化服务体系，发展农业适度规模经营，促进小农户和现代农业发展有机衔接。深化农村集体产权制度改革，支持发展新型农村集体经济，严控新增村级债务。推进供销合作社综合改革，加快理顺社企关系，强化为农服务功能。健全农垦国有资产资源监管体制。

（二十二）规范有序做好农村各类资源盘活利用。有序推进农村集体经营性建设用地入市，支持入市土地优先用于发展集体经济和乡村产业，严禁用于建设商品住房。强化农村宅基地和农民建房审批管理，严查严防违法违规购买农房宅基地。依法盘活用好闲置土地和房

屋，加强租赁合同管理。引导农村产权流转交易市场健康发展。深入整治农村集体资金、资产和资源管理突出问题，加强村级劳务用工规范管理。持续深化集体林权制度改革。

（二十三）创新乡村振兴投融资机制。优先保障农业农村领域一般公共预算投入，提升财政支农政策效能和资金效益。用足用好专项债、超长期特别国债，支持符合条件的农业农村领域重大项目建设。健全财政金融协同支农投入机制，充分发挥支农支小再贷款、科技创新和技术改造再贷款等政策激励作用，推动金融机构加大对农业农村领域资金投放。加大对涉农企业和农户贷款展期、续贷支持力度。推动农村信用体系建设，加强涉农信息归集共享。引导和规范农业农村领域社会投资，健全风险防范机制。强化涉农资金项目全过程监管，严肃查处弄虚作假、优亲厚友、“雁过拔毛”、挤占挪用等问题。

（二十四）推动城乡要素双向流动。科学有序推进农业转移人口市民化，落实转移支付、新增建设用地指标、基础设施建设投资等与农业转移人口市民化挂钩政策，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。依法维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。发展壮大乡村人才队伍，激励各类人才下乡服务和创业就业。加强乡村产业带头人和乡村治理人才培育，因地制宜培育农创客。实施新一轮高校毕业生“三支一扶”

计划。推进乡村巾帼追梦人计划、大学生志愿服务西部计划和乡村振兴青春建功行动。

## 六、加强党对“三农”工作的全面领导

(二十五) 强化乡村振兴责任制落实。坚持五级书记抓乡村振兴，健全党领导农村工作体制机制。更好发挥党委农办统筹协调作用。加大“三农”干部教育培训力度，深入开展推进乡村全面振兴专题培训，提升各级党政干部抓“三农”工作本领。

(二十六) 加强农村基层党组织建设。做好农村基层组织换届选举，选优配强乡镇领导班子，优化村“两委”班子特别是带头人队伍，持续整顿软弱涣散村党组织。加强农村党员日常教育管理，实施农村党员集中轮训计划。充实和稳定农村基层一线力量，公务员招录计划向县乡基层机关倾斜，原则上不得从县乡借调工作人员。落实村干部基本报酬保障，做好后备力量培养储备。健全村级议事协商机制程序，拓宽农民群众参与乡村治理渠道。严格农村基层干部监督管理，持续深化对村党组织巡察。

(二十七) 改进农村工作方式方法。树立和践行正确政绩观，结合实际、因地制宜，自觉按规律办事。深入开展整治形式主义为基层

减负工作，用好乡镇（街道）履行职责事项清单，完善村（社区）工作事项准入制度，加强“一表通”数据共享和创新应用，清理整合面向基层的政务移动互联网应用程序。扎实开展第四次全国农业普查。优化乡村振兴战略实绩考核，聚焦重点任务，完善考核方式，提高考核的针对性和科学性。全面落实“四下基层”制度，从农村实际出发，充分尊重农民意愿，避免政策执行“一刀切”、层层加码。坚持问题导向、守正创新，坚持政策支持和改革创新并举，鼓励基层结合实际大胆探索，充分激发干事创业活力。深化整治乡村振兴领域腐败和作风问题，巩固拓展深入贯彻中央八项规定精神学习教育成果，以优良作风推进乡村全面振兴。

我们要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，锚定目标、砥砺奋进，推动乡村全面振兴取得新进展、农业农村现代化再上新台阶，朝着建设农业强国目标扎实迈进。

（新华社北京 2 月 3 日电）

## “两高”联合发布《关于办理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》

2026 年 5 月 11 日，最高人民法院召开新闻发布会，与最高人民法院检察院联合发布《关于办理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》，并回答记者提问。最高人民法院审判委员会委员、行政庭庭长耿宝建，最高人民检察院法律政策研究室主任杨剑波，最高人民检察院法律政策研究室副主任余双彪，最高人民法院行政庭二级高级法官阎巍出席发布会并回答记者提问，发布会由最高人民法院新闻局一级巡视员吕坤良主持。

为正确办理非法占用耕地案件，依法保护耕地，保障国家粮食安全，2025 年 7 月 23 日最高人民法院审判委员会第 1954 次会议、2025 年 11 月 21 日最高人民检察院第十四届检察委员会第六十三次会议讨论通过了《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》），并将于 2026 年 5 月 18 日起施行。

### 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。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，联合制定了本司法解释。

《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，最高人民法院行政庭会同环资庭、民一庭、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》，以推进法律实施，统一裁判规则，规范司法行为。

## 二、《规定》起草的基本原则

《规定》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“严肃查处违法违规人员和事件，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，我们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、明确的裁判标准。

### 三、《规定》的主要内容

《规定》共二十一条，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，这里重点介绍以下七个方面的具体内容。

一是明确非法占用耕地的行政法律责任主体、行政机关对新建违法建筑的制止权以及行政处罚的追责期限，依法追究非法占用耕地行为人的行政法律责任。第一，《规定》针对不同情形，分两款分别规定实施非法占用耕地行为，以及行政机关在履行合理审慎的调查义务后，仍不能确定非法占用耕地行为主体的情况下，实际占有、使用土地且拒不配合行政机关依法处置行为的公民、法人或者其他组织，属于依法应当承担非法占用耕地行政法律责任的主体。第二，《规定》依据行政强制法第九条以及城乡规划法第六十八条的有关内容，规定行政机关可以依据城乡规划法等有关法律、法规的规定，依法采取查

封施工现场等措施制止继续施工的违法行为。第三，针对非法占用耕地行为作出行政处罚的追责期限问题，《规定》进一步明确在耕地恢复至未被占用的状态之前，应当视为具有行政处罚法第三十六条第二款规定的“继续状态”，行政处罚的追责期限应当从违法行为终了之日起计算。

二是明确非法占用耕地合同的效力及相应法律后果，依法追究非法占用耕地行为人的民事法律责任。对于涉及非法占用耕地的合同效力的认定，《规定》结合民法典、土地管理法等相关规定，明确规定当事人约定占用耕地建房、建窑、建坟、挖砂、采石、采矿、取土等，以及约定买卖、租赁建在耕地上的房屋等内容违反土地管理法的禁止性规定的，人民法院应当认定该约定无效。此类合同被认定无效的，在确定财产返还、折价补偿、赔偿损失时，人民法院应当按照诚信原则和公平原则，结合当事人的过错程度，合理确定各方应当承担的民事责任。

三是明确非法占用农用地罪的行为方式等，依法追究非法占用耕地行为人的刑事法律责任。第一，明确了非法占用耕地构成非法占用农用地罪的行为方式和数量标准。第二，明确了非法占用耕地同时构成非法占用农用地罪、污染环境罪、非法采矿罪等犯罪情形下，依照处罚较重的规定定罪处罚的竞合适用规则。第三，规定了从重处罚和从宽处罚的情形。第四，规定了国家机关工作人员在涉耕地领域有关职务犯罪的处理，特别是明确了同时构成受贿罪的，应当数罪并罚的

处理规则。第五，规定了单位犯罪、反向行刑衔接以及多次实施非法占用耕地犯罪数量、数额的累计计算等问题。

四是明确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问题，充分保障当事人申请复议和提起诉讼的权利。第一，关于责令限期拆除决定是否可以申请行政复议以及申请行政复议的期限问题，《规定》明确当事人可以根据行政复议法第二十条、第二十一条的规定，向行政机关申请行政复议，对行政复议决定不服，在法定期限内向人民法院提起行政诉讼，也可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，直接向人民法院提起行政诉讼。第二，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，《规定》进行了区分处理，即行政机关未依法告知就责令限期拆除行为适用土地管理法规定的十五日起诉期限的，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，起诉期限适用行政诉讼法第四十六条以及行政诉讼法司法解释第六十四条、第六十五条的规定；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起诉期限的，鉴于土地管理法的规定属于特别规定，此时应当分别适用不同的起诉期限。

五是完善案件审理和裁判方式，明确执行标准，切实维护农民合法的用地权益。第一，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作出责令限期拆除决定等若干情形，《规定》明

确人民法院应当判决撤销责令限期拆除决定，并可以判决被告重新作出行政行为。第二，针对撤销责令限期拆除决定会给国家利益、社会公共利益造成重大损害情形，《规定》明确人民法院判决确认责令限期拆除决定违法的同时，可以判决责令被告采取补救措施；给原告造成损失的，依法判决被告承担赔偿责任。第三，《规定》明确责令限期拆除决定作出后，有关部门对国土空间规划依法作出调整，被告以相关建筑物和其他设施符合调整后的规划为由，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。第四，对于当事人起诉要求行政机关履行违法占地查处职责案件，《规定》明确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。第五，针对涉非法占用耕地案件执行标准不明确的问题，《规定》明确人民法院执行涉及耕地的生效判决书、调解书时，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。必要时，人民法院可以委托相关机构对是否已经达到维持或者恢复耕地种植条件进行评估。

六是科学划分行政赔偿责任，实现对行政机关的精准监督。实践中，部分行政机关因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，导致当事人非法占用耕地进行建设并因

此遭受损失，对此，行政机关应当承担相应责任。《规定》明确人民法院应当根据行政诉讼法以及相关司法解释的规定，综合考虑批准行为在损害发生和结果中的作用大小等因素，依法确定行政机关的赔偿责任。

七是明确检察机关的公益诉讼职责，强化公益诉讼检察监督。针对违反法律规定，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情形，《规定》明确人民检察院可以依据相关法律提起公益诉讼，强化对耕地的全链条保护。

下一步，人民法院、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，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神及《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行政、民事、刑事、公益诉讼等各类案件，切实保护耕地，保障国家粮食安全。

## 二、 法规指引

### 《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》（自 2026 年 5 月 18 日起施行）

为切实保护耕地，保障国家粮食安全，依法办理涉及非法占用耕地行政、民事、刑事等各类案件，根据《中华人民共和国土地管理法》等相关法律规定，结合审判、检察工作实际，制定本规定。

第一条 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，为依法应当承担非法占用耕地行政法律责任的主体。

行政机关在履行合理审慎的调查义务后，仍不能确定前款规定的责任主体的情况下，以实际占有、使用土地且拒不配合行政机关依法处置行为的公民、法人或者其他组织，作为非法占用耕地行政法律责任主体的，人民法院依法予以支持。法律、法规、规章另有规定的除外。

第二条 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。

第三条 非法占用耕地的行为，在耕地恢复至未被占用的状态之前，应当视为具有行政处罚法第三十六条第二款规定的“继续状

态”，行政处罚的追责期限应当从违法行为终了之日起计算。

第四条 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，根据行政复议法第二十条、第二十一条的规定，向行政机关申请行政复议，对行政复议决定不服，在法定期限内向人民法院提起行政诉讼，或者在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，直接向人民法院提起行政诉讼的，人民法院应当依法立案。

行政机关在同一个行政决定中，对非法占用耕地行为一并作出责令限期拆除、罚款等处理的，起诉期限适用行政诉讼法第四十六条以及《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》第六十四条、第六十五条的规定，但行政机关在作出该行政决定时，依法告知责令限期拆除决定适用土地管理法第八十三条规定的十五日起诉期限的除外。

第五条 公民、法人或者其他组织不服行政机关作出的责令限期拆除决定，向人民法院提起行政诉讼，人民法院经审理认为被诉责令限期拆除决定证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，判决驳回原告的诉讼请求。

有下列情形之一的，判决撤销责令限期拆除决定，并可以判决被告重新作出行政行为：

（一）违反土地管理法第七十四条、第七十七条规定，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作出责

令限期拆除决定的；

（二）违反城乡规划法第六十四条、第六十五条规定，对应当采取改正措施消除对规划实施影响的建筑物和其他设施作出责令限期拆除决定的；

（三）违反城乡规划法第六十四条规定，对拆除会影响相邻建筑安全或者给国家利益、社会公共利益造成重大损害等不能拆除的建筑物和其他设施作出责令限期拆除决定的；

（四）其他符合行政诉讼法第七十条规定的情形的。

撤销责令限期拆除决定会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的，人民法院判决确认责令限期拆除决定违法的同时，可以判决责令被告采取补救措施；给原告造成损失的，依法判决被告承担赔偿责任。

责令限期拆除决定作出后，有关部门对国土空间规划依法作出调整，被告以相关建筑物和其他设施符合调整后的规划为由，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。

第六条 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。

第七条 公民、法人或者其他组织因行政机关非法批准占用耕地行为受到损害，请求人民法院判决行政机关承担行政赔偿责任的，人民法院应当根据行政诉讼法以及相关司法解释的规定，综合考虑批准行为在损害发生和结果中的作用大小等因素，依法确定行政机关的赔偿责任。

第八条 当事人约定占用耕地建房、建窑、建坟、挖砂、采石、采矿、取土等，以及约定买卖、租赁建在耕地上的房屋等内容违反土地管理法第二条、第三十五条、第三十七条规定的，人民法院应当认定该约定无效。

第九条 占用耕地建房、建窑、建坟、挖砂、采石、采矿、取土等，以及买卖、租赁建在耕地上的房屋被认定无效的，在确定财产返还、折价补偿、赔偿损失时，人民法院应当按照诚信原则和公平原则，结合当事人的过错程度，合理确定各方应当承担的民事责任。

第十条 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，人民检察院可以依据民事诉讼法、行政诉讼法等法律提起公益诉讼。

第十一条 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。

第十二条 实施本规定第十一条规定的行为，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”，对于黑土地另有规定的，从其规定：

（一）非法占用并毁坏永久基本农田五亩以上的；

（二）非法占用并毁坏永久基本农田以外的其他耕地十亩以上的；

（三）非法占用并毁坏耕地，数量虽未分别达到第一项、第二项规定标准，但按相应标准的比例折算合计达到标准的；

（四）二年内曾因非法占用农用地受过二次以上行政处罚，又非法占用耕地，数量达到第一项至第三项规定标准一半以上的。

第十三条 违反刑法第三百四十二条的规定，构成非法占用农用地罪，同时构成污染环境罪、非法采矿罪等犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

第十四条 单位实施非法占用耕地的犯罪，依照本规定的定罪量刑标准，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员定罪处罚，并对单位判处罚金。

第十五条 实施非法占用耕地的犯罪，具有下列情形之一的，从重处罚：

（一）在行政主管部门作出责令停止违法行为、限期改正等行政处理决定后继续实施相关行为的；

（二）暴力抗拒、阻碍国家机关工作人员依法执行职务的；

（三）向国家工作人员行贿的。

实施前款第二项、第三项规定的行为，同时构成妨害公务罪、袭警罪、行贿罪等其他犯罪的，依照数罪并罚的规定处罚。

第十六条 实施非法占用耕地的犯罪，行为人积极进行修复治理，恢复种植条件的，可以依法从宽处罚。犯罪情节轻微不需要判处刑罚的，可以不予起诉或者免于刑事处罚；情节显著轻微危害不大的，不作为犯罪处理。

第十七条 对耕地负有监督管理职责的国家机关工作人员，滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，应当依照刑法第三百九十七条的规定，以滥用职权罪或者玩

忽职守罪定罪处罚。

国家机关工作人员徇私舞弊，违反土地管理法律、法规，滥用职权，非法批准征收、征用、占用耕地，情节严重的，应当依照刑法第四百一十条的规定，以非法批准征收、征用、占用土地罪定罪处罚。

国家机关工作人员实施前两款规定的行为并收受贿赂，同时构成受贿罪的，依照数罪并罚的规定处罚。

第十八条 多次实施非法占用耕地的犯罪，依法应当追诉的，或者二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。

第十九条 对于实施非法占用耕地的相关行为被不起诉、宣告无罪或者免于刑事处罚的行为人，依法应当给予行政处罚、政务处分或者其他处分的，依法移送有关主管机关处理。

第二十条 人民法院执行涉及耕地的生效判决书、调解书时，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。必要时，人民法院可以委托相关机构对是否已经达到维持或者恢复耕地种植条件进行评估。

第二十一条 本规定自 2026 年 5 月 18 日起施行。最高人民法院、最高人民检察院以前所作的司法解释与本规定不一致的，以本规定为准。

### 三、 理论研究

#### 耕地保护视域下田长制立法研究

作者：王亚萍（中南财经政法大学法学院，湖北武汉 430073）

来源：安徽农业大学学报第 2026 年第 1 期

**摘要：**田长制是党政负责人主导的耕地保护制度，其作为新时代耕地保护工作的制度创新，在地方耕地保护工作中发挥着重要作用。结合耕地保护的现实情况，梳理并检视既有的田长制立法文件发现，一方面我国田长制立法存在法律层级较低、法律内容强制性色彩较弱、田长职责配置不明等亟待解决的现实问题，另一方面则可经现实考察和学理反思，总结提炼出以扎实提升耕地质量为目标、以强化耕地行政保护为功能、以明确细化田长职责为基础的理论共识。未来，田长制立法工作需要以上述理论共识为理论基底，协调管制与政策两种立法模式，协力推动地方工作；构建横纵联动的工作组织体系，实现耕地保护工作全覆盖；配置宽严相济的责任考核制度，充分调动田长工作的积极性和灵活性。

耕地保护事关国家粮食安全。田长制是耕地保护制度体系中的一项制度创新，也是实施永久基本农田保护、落实耕地保护工作的重要抓手。田长制最早源起于 2016 年浙江省杭州市余杭区《关于实行基本农田保护“田长制”进一步落实耕地保护责任的通知》。该区依托社会治理联动工作机制，在全国首创基本农田保护“田长制”，建立

起“镇(街)总田长+村级田长+网格田长”三级格局。随后,北京市、浙江省、黑龙江省、广西壮族自治区等地陆续推行田长制模式,不仅出台相关实施意见,而且还将其上升至地方性法规层级。如《北京市乡村振兴促进条例》《黑龙江省黑土地保护利用条例》《广西壮族自治区乡村振兴促进条例》等均围绕田长的委任、运行、监督、考核和问责等各环节,形成较为完整的管理体系;着重强调通过推行田长制以实现耕地保护责任全覆盖,全面落实耕地保护工作。自然资源部在2022年9月5日公布的《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)中也明确提出,“国家建立耕地保护田长制,实施耕地保护网格化管理”。田长制是国家政治环境孕育和地方法治实践发展的共同结果,在耕地保护法治实践中也备受赞誉。然而,田长制在中央层面的立法相对较为薄弱,仅在《自然资源部办公厅关于完善早发现早制止严查处工作机制的意见》和《农业农村部关于农业综合行政执法服务种子和耕地两个要害的指导意见》这两份部门规范性文件中有所体现,更多的制度规范集中于地方性法律规范体系内,并且田长制地方立法正呈现出蓬勃发展的态势。伴随着田长制在全国范围内推广,其将会逐渐被纳入耕地保护法律规范体系,形成更加完整的田长管理体系。基于此,以地方性法规为重点,对田长制立法进行系统梳理和宏观解读,旨在为地方层面田长制立法的优化完善提供问题抓手,为中央层面田长制立法提供现实经验。

## 一、耕地保护视域下田长制立法的现状审视

我国田长制地方实践源于 2016 年,相关立法工作主要从 2017 年开始在各省市区开展。通过对北大法宝、威科先行和国家法律法规数据库检索发现,自 2017 年 1 月 1 日至 2026 年 1 月 1 日,共有 212 件规定田长制的地方立法。结合耕地保护的现实情况,对田长制地方立法进行梳理和检视,可以充分实现对田长制的整体性法律认知,也可窥知田长制的现实样态和田长制立法中的现实问题。

### (一)耕地保护视域下田长制立法的宏观梳理

从时间角度观察分析这 212 件地方立法发现,田长制的地方立法源起于 2017 年,而在 2020 年之前的地方立法数量偏少且年度立法数存在明显波动。自 2020 年起,关于田长制的地方立法数量整体呈逐年上升趋势(见图 1)。田长制地方立法有助于提升对乡村振兴战略的重视程度,有助于加强对山水林田湖草生命共同体理念的深入理解,更有助于加速推进国家耕地保护工作任务的整体进程,这也在一定程度上反映出,我国田长制地方立法具有突出政策导向的立法特质。然而,结合田长制的内容和目标可知,这些地方立法还具备管制性立法特质,由此导致政策性立法承担着过多的管制性内容。管制性立法承载着较强的政策性目标不仅导致田长制地方立法的政策导向功能实现效果较差,还导致其管制性目标难以高效实现。

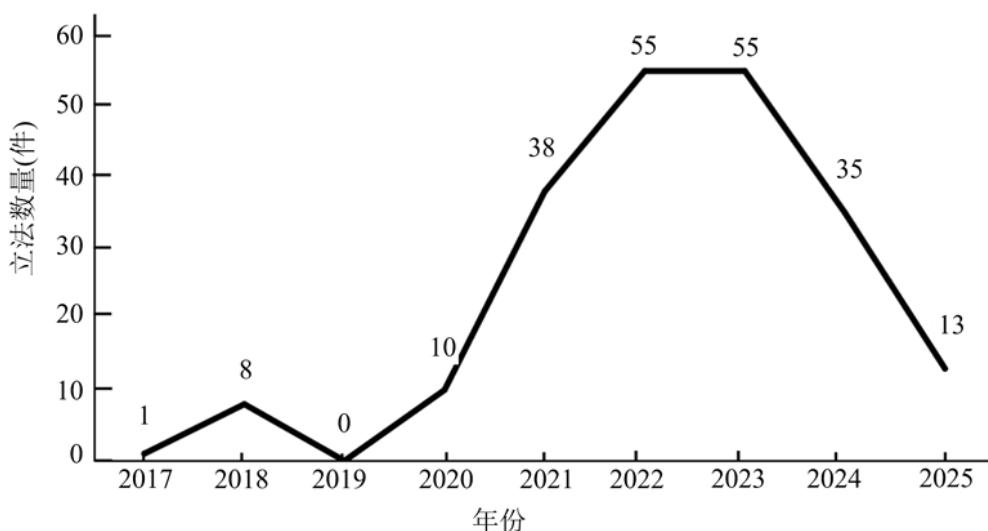


图 1 212 件地方立法的时间趋势图

观察分析 212 件地方立法文件发现,地方立法率整体不高,各地的立法数量也参差不齐。大多数省级行政单位的田长制地方立法数量低于 3 部,甚至有几个省级行政单位没有田长制地方立法(见图 2)。田长制地方立法数量达到 20 件以上的也仅仅只有三个省级行政单位。地方立法率整体不高,对地方立法资源的利用也比较有限,整体更倾向于借助更加灵活机动的行政手段推进田长制工作。然而,这种以行政手段替代立法手段的做法,实际上并未全面实现田长制的设立目标。而且,田长制从设立到运作之间的过渡,“采用急躁轻率的行政手段和立法手段,只会延缓这种过渡,给这种过渡造成困难” [1]。只有循序渐进地协调行政手段和立法手段,方可保证田长制的持续推进。此外,从具体立法层级角度观察,这 212 件地方立法中仅有 22 件是由地方人大及其常委会颁行的地方性法规,其余 190 件地方立法文件则属

于地方政府部门出台的行政规范性文件。相较于地方人大及其常委会颁行的地方性法规,地方政府部门出台的行政规范性文件作为地方政治权威的意志载体,具有普遍适用性、制定灵活性、程序简省性等特征。高占比的地方行政规范性文件也反映出田长制地方立法以行政规范性文件为主要形式。概言之,田长制的地方立法文件法律化程度较低、制度化程度较高。

## (二) 耕地保护视域下田长制立法的微观剖析

由地方人大及其常委会所颁行的 22 件地方性法规中,有 11 件属于省级地方性法规,11 件属于设区的市地方性法规(见表 1)。这 22 件地方性法规涉及的具体事项,既包括城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护等地方性事务,也包括为执行《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)相关规定而结合本行政区域实际情况的具体性事务。整体而言,这 22 件地方性法规虽然都不是围绕田长制的专门性地方立法,但是都强调推行田长制对于落实乡村振兴、耕地保护以及生态文明建设等工作所发挥的关键作用。有的地方性法规强调对田长的监督考核<sup>①</sup>,将农田水网监督等纳入田长制考核体系<sup>②</sup>,有的地方性法规明确了以属地管理、分级负责等为原则推行田长制<sup>③</sup>;有的地方性法规明确了设置省、市、县、乡、村和网格、户等七级田长<sup>④</sup>,或者建立县(市、区)包乡(镇)、乡(镇)包村、村包村民小组、村民小组包承包者的田长制<sup>⑤</sup>。整体而言,目前地方人大及其常委会尚未颁布关于田长制的专门地方性法规,而是散见于规定其他地方性

事务或者中央法律实施具体办法之中,相关法律条文是以类似“推行田长制”的倡导性法条为主,如《湖州市生态文明典范城市建设促进条例》第三十一条第一款、《德宏傣族景颇族自治州芒市城中田园保护条例》第六条、《北京市乡村振兴促进条例》第三十九条。在《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《广西壮族自治区土地管理条例》等地方性法规中虽也存在围绕田长制的考核体系、推行原则、法律职责、设置级别等进行具体规定的法律条文,但尚未达成统一。

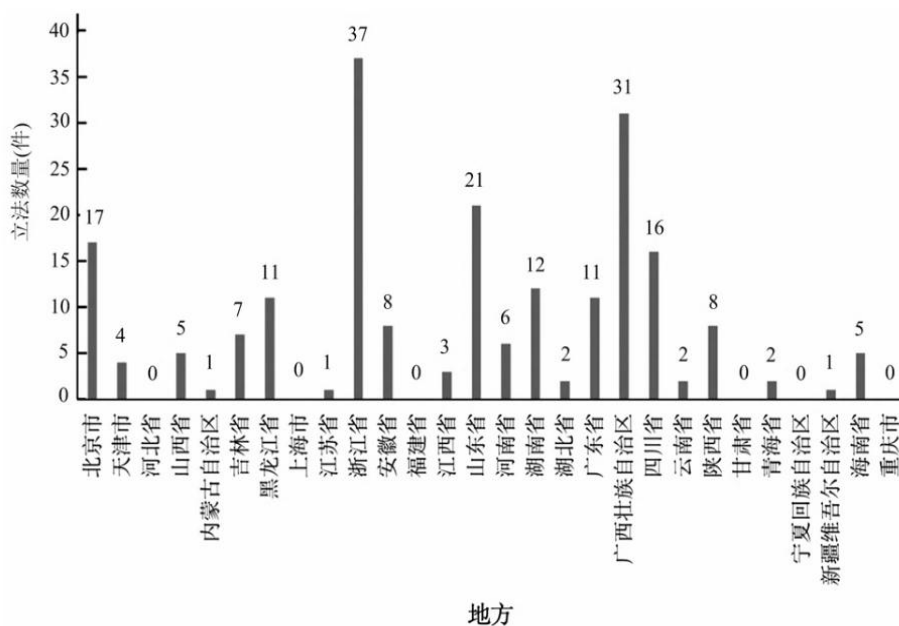


图 2 212 件地方立法的地区分布数量图

表 1 22 件由地方人大及其常委会所颁行的关于田长制的地方性法规

地方性法规类型	地方性法规名称	
省级地方性法规	《北京市乡村振兴促进条例》	
	《广西壮族自治区乡村振兴促进条例》	
	《黑龙江省乡村振兴促进条例》	
	《湖南省长株潭生态绿心保护条例》	
	《广西壮族自治区生态文明建设促进条例》	
	《黑龙江省黑土地保护利用条例》	
	《四川省泸沽湖保护条例》	
	《广西壮族自治区土地管理条例》	
	《黑龙江省人民代表大会常务委员会关于切实加强黑土地保护利用的决定》	
	《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》	
	《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》	
	设区的市地方性法规	《长春市乡村振兴促进条例》《莆田市河湖林田长制条例》
		《湖州市生态文明典范城市建设促进条例》
《攀枝花市安宁河流域保护条例》		
《凉山彝族自治州安宁河流域保护条例》		
《宜宾市南广河流域生态环境保护条例》		
《四平市农田水网条例》		
《四平市黑土地保护条例》		
《德宏傣族景颇族自治州芒市城中田园保护条例》		
《南充市〈四川省嘉陵江流域生态环境保护条例〉实施办法》		

剩余 190 部由地方政府部门出台的行政规范性文件的发布主体既有省委、省政府,也有市委、市政府,还有自然资源部门、规划资源部门、农业农村部门,甚至还有管理委员会、田长制办公室等,主责部门并不统一;所涉及的事项亦是多种多样,大多数是在以生态文明建设、城乡建设和保护、绿色经济发展等事项为主的行政规范性文件中对田长制的建设、推行和落实进行宏观阐述(见表 2)。各地关于具体落实田长制的地方行政规范性文件的体例结构大同小异。为确保地方行政规范性文件的有效性和适应性,地方对田长制也进行了因地制宜的调整,但仍然存在多处不同。比如在基本原则方面,湖南省在《关

于全面推行田长制严格耕地保护的意見》中确立了坚持党政同责、坚持严守底线、坚持依法从严、坚持协同推进四项基本原则[2],海南省在《关于推行耕地保护“田长制”的實施意見》中确立了坚持底线思维、坚持从严管护和坚持权责对等三项基本原则[3],天津市在《关于在全市推行耕地保护“田长制”的函》中确立了坚持从严保护、坚持权责一致和坚持奖惩并举三项基本原则[4]。再比如在田长级别设置方面,湖南省构建了“省、市、县、乡、村五级田长+一级网格田长”六级田长体系⑥,浙江、山西等省级行政单位则规定设置省、市、县、乡、村五级田长⑦,海南省则规定除海口市可根据行政层级设立四级田长外⑧,其他市区则设置三级田长⑨,天津市也规定只设置区、乡镇、行政村三级田长⑩。

此外,既有田长制地方立法在具体內容层面仍然存在许多亟待解决的问题。以广东省的田长制地方立法为重点进行观察分析⑪,其主要存在以下问题:一是田长职责配置方面存在职责不清晰问题。田长制的有效落实以法律明确的田长职责为基础,然而广东省既有的相关地方立法中尚未对田长职责进行明确细化。如《广东省田长制工作规则》第四条针对省第一总田长、总田长职责的表述为“省第一总田长、总田长负责贯彻落实党中央、国务院关于严格耕地保护、保障粮食安全的重大决策部署;发布总田长令,统筹协调全省田长制工作”[5],并没有具体细化其职责內容。而且,在村级设置村级田长、网格田长等还存在合法性质疑。二是行政合作方面缺乏协调联动机制。

负责每级田长的行政部门涉及自然资源、工业农村、生态环境、林草、交通等多个领域,田长与各行政部门之间的行政分工与协作缺乏具体的指导和规定,各级田长之间的行政工作衔接也不够顺畅,行政合作方面的工作合力尚未形成。三是与田长制相关的程序体系尚不健全。田长制体系庞杂,相关工作机制涉及联席会议、巡查检查、督导通报、奖惩问责、考核考评等多项程序规范,但这些程序规范大多较为模糊抽象。以《广东省田长制巡查检查制度》为例,该文件包括总则、巡查检查内容、巡查检查组织方式、问题发现及处理、附则五个章节,共有十五条法律条文,但是原则性条款相对较多,缺乏更加具体明确的标准,如围绕田长巡查检查内容规定了内容却未规定完成标准,围绕巡查检查组织方式采取了“适当增加巡查次数”“根据实际需要”等原则性表述[5]。这些具体的制度问题无疑影响田长制工作的提质增效,更不利于落实田长制的制度目标。

## 二、耕地保护视域下田长制立法的法律解读

田长制是耕地保护制度体系中的一项重要创新性制度。因此,结合目前我国的耕地保护工作进程和田长制的地方实践样态,对耕地保护视域下的田长制立法进行宏观解读。

### (一)田长制立法应以扎实提升耕地质量为目标

中华人民共和国成立以来,我国耕地保护政策演变经历了“耕地保护意识觉醒—耕地保护起步—耕地数量保护政策探索和发展—耕

地数量和质量保护并重—耕地数量质量生态“三位一体”保护”五个阶段[6]。目前,耕地质量位居核心地位,扎实提升耕地质量始终是耕地保护政策的关注重点。田长制作为一项具有创新性特色、基础性地位的耕地保护政策,也应以扎实提升耕地质量为目标。

耕地质量是一个综合性概念,包括土壤质量、养分状况、地形地貌、耕层理化性状等自然环境因素,以及土地利用方式、环境管理与保护措施、土地所有权和土地使用权等社会环境因素。我国于 2016 年 12 月 30 日开始正式实施的《耕地质量等级》(GB/T33469—2016)国家标准共划分了 10 个耕地质量等级。耕地质量等级越高,代表耕地质量水平越高,越有利于农作物的生长和高产稳产。我国在耕地保护工作推进过程中始终对扎实提升耕地质量水平予以高度重视,中央层面已经展开了一系列立法工作。如《中华人民共和国粮食安全保障法》强调要建立严格的耕地质量保护制度、加强耕地质量跟踪评价、开展耕地质量调查和监测评价等<sup>⑫</sup>;《土地管理法》强调通过土地利用总体规划、土地利用年度计划、土地综合整治改造等措施,扎实提升耕地质量<sup>⑬</sup>;《中华人民共和国农业法》强调县级以上政府农业部门应支持耕地质量建设工作,并定期监测耕地质量<sup>⑭</sup>。我国提升耕地质量的立法进程也在加速推进。中华人民共和国自然资源部在 2022 年 9 月 5 日公开的《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)中首次在全国性法律文件中设“耕地质量”专章。《中华人民共和国耕地保护和质量提升法》也被纳入《全国人大常委会 2024 年度立法工作计

划》，成为 2024 年预备审议的立法项目之一。耕地质量提升立法也成为耕地保护 法治化的关键环节。2025 年，十四届全国人大常委会第十八次会议对《中华人民共和国耕地保护和质 量提升法(草案)》进行审议。随着耕地质量提升立法工作的稳步推进，其未来可能会成为耕地质量提升 领域的统领性立法，对耕地资源的可持续利用也将发挥着核心引领和全面指导作用[7]。因此，田长制立法应以扎实提升耕地质量为目标，围绕耕地质量提升制定相关制度，以耕地质量等级标准明确和落实田长职责。

表 2 24 件有关于田长制的专门行政规范性文件

发布地区	发布机关	行政规范性文件名称
北京市	中共北京市委农村工作委员会	《关于全面推行“田长制”的实施意见》
天津市	天津市规划资源局	《关于在全市推行耕地保护“田长制”的函》
山西省	中共山西省委办公厅、山西省人民政府办公厅	《关于全面推行田长制的意见》
浙江省	杭州市临安区人民政府办公室	《关于落实最严格的耕地保护制度 全面推行田长制的实施方案》
	德清县人民政府办公室	《关于推行耕地保护“田长制”实施意见(试行)》
	绍兴市人民政府办公室	《关于建立永久基本农田保护“田长制”的通知》
广东省	广东省自然资源厅	《广东省田长制工作规则》 《广东省田长制巡查检查制度》 《广东省田长制综合评价制度》
	汕头市自然资源局	《汕头市田长制工作规则》 《汕头市田长制巡查检查制度》 《汕头市田长巡田激励制度》
陕西省	陕西省田长制办公室	《陕西省田长制办公室会议制度》 《陕西省田长制考核暂行办法》 《陕西省田长制办公室成员单位职责》 《陕西省田长制责任清单》
湖南省	中共湖南省委、湖南省人民政府	《关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》
广西壮族自治区	中共浦北县委员会办公室、 浦北县人民政府办公室	《浦北县全面推行耕地保护田长制实施方案》
海南省	海南省人民政府办公厅	《关于推行耕地保护“田长制”的实施意见》
河南省	许昌市人民政府办公室 安阳市人民政府办公室	《关于自然资源网格化田长制山长制管理的实施意见》 《关于自然资源网格化田长制山长制管理的实施意见》
山东省	济南市人民政府办公厅 山东省自然资源厅 滨州市人民政府办公室	《关于全面建立田长制的实施意见》 《关于推行耕地保护“田长制”的指导意见》 《滨州市耕地和永久基本农田保护“田长制”实施方案》

## (二) 田长制立法应以强化耕地行政保护为功能

我国耕地保护工作,最初主要采取单一的行政手段,后来逐渐吸纳法律、技术、经济等其他手段,形成了以法律手段为主干、技术手段为规范、行政手段为引导、经济手段为促进的科学的政策体系[8]。多年的耕地保护实践表明,耕地保护采取集法律、技术、行政、经济等为一体的多元化手段具有合理性和可行性。但是,在多元化的耕地保护手段体系内,耕地保护行政手段在短期内仍然占据着重要地位。

主要原因包括以下三点：一是行政手段是我国最初开展耕地保护工作所采取的主要手段，在耕地保护早期工作中发挥着重要作用。李志等通过梳理我国 2012—2022 年发布的国家层面耕地保护政策发现，行政手段在所采取的政策手段体系内占比为 53%<sup>[9]</sup>。即便是在对耕地保护采取多元化手段的今日，耕地行政保护仍然是耕地保护措施系统中的第一道门槛。如果耕地行政保护手段能够在预防、惩治破坏耕地行为方面发挥实效，必然有助于提高扎实提升耕地质量目标实现的整体效益<sup>[10]</sup>。二是行政手段内容丰富、种类多样，也呈现出多层次特征，可以全方位推动和保障耕地保护工作。我国早期的耕地保护工作顺利推进主要得益于行政处罚、行政强制、行政调查等行政手段，而随着时代进步、法治发展、理论革新，在耕地保护工作推进过程中也出现了一些行政和解、行政评估、行政约谈等未型式化的行政手段<sup>[11]</sup>。这些丰富灵活的行政手段基本上可以实现对耕地的全方位保护。三是行政手段在贯彻执行耕地保护政策、灵活应对耕地保护工作新情况、保障行政权威性等方面都具有显著优势，尤其是对于田长制这一新生制度而言，借助行政手段的灵活性、便捷性优势，可以促使该制度快速成型和高效运行，充分保证田长制的法律功能发挥，推动实现扎实提升耕地质量的预期目标。

### **(三) 田长制立法应以明确和细化田长职责为基础**

田长制作为由“田长”主导的耕地保护与监管制度，是在自然资源治理中孕育而生的制度创新，与起步较早且由地方实践上升至国家意志的河长制、湖长制、林长制等相比，田长制在管理对象、管理

方式、发展程度等方面存在不同,但具有一定的共性。这些制度都是党政同责理念贯彻落实的具体体现,也都旨在通过由各级党委和政府主要领导担任“某长”,明确党政领导干部在环境资源保护工作中的具体责任[12]。目前,河长制、湖长制、林长制等都实现了省、市、县、乡、村五级的网格化管理,而相关制度体系的构建和运作均以“某长”为中心,是“某长”主导下的多部门协同治理制度。田长制在搭建组织体系、确立工作机制、明确考核办法等方面也可以借鉴成熟的河长制、湖长制、林长制等立法经验,而核心关键就是确定“田长”的核心地位,以田长职责的明确和细化为逻辑起点进行制度体系建设。

《中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出“实行耕地保护党政同责”[13]。中华人民共和国自然资源部在 2022 年 9 月 5 日公开的《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)中也明确规定“国家实行耕地保护党政同责”<sup>⑮</sup>。这预示着耕地保护党政同责将从政策话语转化为法律表达。此外,耕地保护党政同责更有助于解决当下耕地保护领域责任承担主体错位、责任承担程度失衡、责任追究力度偏弱等现实问题[14]。在党政同责理念的指导下,田长是各级党委和政府对于耕地质量承担整体责任的代表,其职责集政治责任与法律责任于一体,包含制定和发布涉及耕地治理的规范性文件的职责、作出和发布涉及耕地治理的行政命令的职责,以及对涉及田长治理事项作出行政处理、行政监督、行政裁决以及签订行政协议的职责[15]。

### 三、耕地保护视域下田长制立法的优化路径

在耕地保护视域下,田长制立法应当协调好管制性立法与政策性立法两种模式,在此基础上,构建横纵结合的田长制工作组织体系,配置宽严相济的责任考核制度。

#### (一)协调管制性立法与政策两种立法模式

耕地保护工作的稳步推进得益于各级党委和政府的共同努力,得益于党的方针政策与地方法规的协同治理。在我国立法工作中存在管制性立法和政策性立法两种立法模式的博弈。管制性立法强调通过立法手段对特定主体、行为或对象进行明确限制和规定,故其针对性和操作性都较强,又可类型化为前置性管制立法与过程性管制立法[16]。政策性立法则强调政策的法律化,即将经过实践检验且较为成熟的政策上升为法律规范,注重规范整体的政策方向、原则和基础制度,具有高度的政策导向性[17],其宏观性、指导性和灵活性都较强。由此可见,管制性立法和政策性立法这两种立法模式在定义、特点、目的、功能、内容等方面都具有差异,而实际效果各有利弊。目前,我国耕地保护法律制度体系内也存在大量兼顾两种立法模式而制定的法律文件,旨在通过综合性的立法手段,既实现对特定领域或事项的严格管制,又能体现出政策导向性和灵活性。比较典型的是《土地管理法》,该法一方面通过规定严格的土地用途管制制度、确定土地利用总体规划的编制和审批、明确违反土地管理法律规定所应承担的法

律责任等方式,体现了管制性色彩;另一方面,在具体规定中通过设置鼓励合理利用土地、统筹推进城乡融合发展、保障农民合法权益的倡导性条款、促进性条款等,充分彰显政策性色彩,体现政策的灵活性和导向性。总而言之,兼顾管制性立法和政策性立法的耕地保护法律规范文件在保护耕地资源、提升耕地质量等方面发挥了重要作用。这些法律文件既体现了国家对耕地保护的严格要求和推动力度,又充分考虑了农业生产和农民利益的实际情况,为构建集耕地数量、质量、生态“三位一体”的耕地保护新格局提供了有力的法律保障。

田长制作为耕地保护法治工作的新重点,在立法工作中也可以兼顾管制性立法和政策性立法两种立法模式。主要原因有二:一是田长制缘起于党政机关的策略方针,而现有的相关规定也多集中于政策性文件,政策法律化是田长制立法工作顺利开展的高效化方式,但是这种政策性立法模式倾向于政策导向,强制性、针对性不足。若要确保田长制具备强大的执行力、约束力和威慑力,就还需采取管制性立法模式。二是田长制的相关制度体系以明确田长职责为基础,围绕田长职责还需确立相关的约谈预警制度、信息传送制度、监督考核制度等,这些都需要通过管制性立法模式细化和完善特定管制事项、管制手段和管制责任。但是,田长制仍然处于地方性试点阶段,相关立法需要具备灵活性,也要具有指导意义,如此方可保证田长制的引入可以确保整个耕地保护工作的推进方向正确有序,而政策性立法模式就可以满足上述要求,这也顺应当前耕地保护立法工作的整体趋势。综

上,田长制立法工作需要协调好管制性立法与政策性立法这两种立法模式。前者为后者提供具体的实施路径和手段,保证耕地保护工作的规范性和有效性;后者为前者提供宏观的政策指导和法律支撑,确保耕地保护工作获得有力支持和保障。两种立法模式相互补充、相互促进,协力推动田长制立法工作。

## (二) 构建横纵联动的工作组织体系

田长制以“田长”为核心,而修辞意义上的“田长”称谓表面看是借用了行政法规范中像省长、部长、市长、局长等具有法定职责的权力行使者的概念,但是实质上田长制却是由各级党委、政府主要负责人所担任的“田长”主导的耕地领域多部门协同治理制度[18],其目的是弥补当前耕地行政保护管制体系的不足,全面强化耕地行政保护体系。因此,田长制的工作组织体系较为庞杂,呈现出横纵相互联动的结构布局,需要构造横纵结合的耕地保护体系。

一方面,横向布局要重点关注三重关系协作的规范化、有序化、制度化。第一重是同级党委和政府机关之间的协作。田长制应全面贯彻落实党政同责理念,加强同级党委和政府之间的协作配合;整合各地的政治和行政资源优势,强化各级党委、政府的耕地保护主体责任,以克服高度碎片化的耕地保护组织格局。第二重是同级各职能部门之间的协作。耕地保护工作涉及自然资源、工业农村、生态环境、林草、交通等多个部门,而耕地数量、质量、生态“三位一体”保护新格局的构建更是离不开多部门的协作配合。田长在地方耕地保护组

织体系中理应处于领导地位,对各部门的耕地保护工作进行统领,并且要在明晰各部门耕地保护事权的基础上,调动多部门共同参与到耕地保护工作中,积极履行相关职责并实现协作配合。概言之,田长工作开展的过程是多部门进行信息交流、共同发现问题和解决问题的过程,是解决耕地保护中的职权交叉和责任模糊问题的过程。第三重是同级党政机关与其他国家机关、社会组织和公民之间的协作。我国耕地保护制度经过多年的实践发展,治理主体已经从单一的政治主体转化为包括政治、社会、农户等的复合多元主体体系,田长制作为新时代的耕地保护制度,应当推动各主体在逐利博弈中遵循“奥尔森集体行动”的共同利益理论逻辑<sup>①6</sup>,设立民间田长、企业田长等可供多元主体参与耕地保护的田长职位,营造“人人参与”的耕地保护氛围,形塑多元共治式耕地保护共同体[19],以提升耕地保护工作的社会参与度。

另一方面,纵向布局强调自上而下的各层级田长工作格局,构建深入基层的纵向隶属关系组织结构,以此压实基层的耕地保护责任。根据目前田长制立法经验,田长制采取分级、分段的组织体系,基本形成了省、市、县、乡、村五级田长体系,分别由各级党政主要负责人担任田长。耕地保护工作的落实关键在基层,行政村是耕地保护网格单元,村级组织虽在性质上属于群众性自治组织,但其具有一定的行政管理权力,承担一定的行政管理职责,在一定程度上可纳入行政体系,视为一种基层行政单位。田长制建立以村为单位的网格化管理

机制,应重视村级田长组织体系建设。首先,将村民委员会和村党支部委员会(以下简称“村‘两委’”)成员、村民小组长、新型农业经营主体负责人或村民代表等主体纳入村级田长的选举范围[20],通过乡级任命与群众推选相结合的方式产生。配置建立村级“田长”信息和责任档案,并将田长的信息、责任范围等在信息公开平台予以公示[21]。其次,借鉴天津市、海南省、浙江省等地区增设网格田长或户田长的立法经验,网格田长由村“两委”成员担任,户田长则由具体的耕地实际经营者担任,两类田长均由村级报乡镇决定,并且还细化了耕地保护责任的范围和面积,保证田长的耕地保护任务可以落实到具体的责任地块、责任网格和责任人,充分实现耕地的精细化管理。综上,完整的纵向田长工作组织体系包括省级、市级、县级、乡级、村级、网格、户七级田长,各级田长负责辖区内耕地保护工作。田长制的职责体系隶属于党政目标责任制。党政目标责任制作为一种具有中国特色的层级驱动机制,包括领导关系、指导关系和规制与被规制关系三类主体间关系[22]。省、市、县、乡、村五级田长负责制定所管辖区域的总体目标和政策,市、县、乡、村级田长执行上一级田长的决策和指示,并及时向上一级田长报告耕地保护工作及田长制开展情况,接受上一级田长的考核评价、督查督办、工作验收。网格田长是田长工作组织体系中负责具体网格区域内耕地保护工作的责任主体,主要由村“两委”成员担任。网格田长需接受村级田长的业务指导与监督,落实各项巡查监管要求;同时,可获得村级田长在政策、技术、资源等方面

的支持。此外,省、市、县、乡、村五级田长对户田长及其他社会主体进行目标责任约束,配置相关的责任追究和奖惩制度。

### (三) 制定宽严相济的责任考核制度

责任考核制度是确保田长制工作组织体系有效运转、实现田长制提质增效的关键举措。如果责任考核制度过于宽松则难以实现预期效果,如果过于严苛则会影响田长其工作积极性[23]。因此,构建责任考核制度应贯彻宽严相济的原则。这样,既可以有效强化田长对耕地保护工作的重视程度以及相关的责任意识,也可以保证田长在落实相关责任过程中的灵活机动性。

首先,建立科学的考核体系。一是建立全面的考核机制,具体包括内部考核机制和外部考核机制。内部考核机制即田长工作组织体系内部的考核机制,如由上级田长对下级田长进行责任考核。除此之外,还要构建包含社会主体的外部考核机制,这也是耕地保护责任主体多元性的表现形式之一。毕竟政策落实工作面向的是广大人民群众,借助外部考核机制,将社会主体的意见和评判纳入责任考核范围,可以充分实现党性和人民性的联结[24]。二是考核指标体系的科学化。田长制的考核指标体系应围绕扎实提升耕地保护质量的目标,具体包括所管辖区域的整体情况、田长制建设情况、田长工作情况三个维度展开,所管辖区域的整体情况至少包括基础设施建设情况、经济发展情况、生态环境基底情况、生态环境法治水平等,田长制建设情况至少包括田长制组织体系建设情况、田长制工作机制建设情况、田长制

运行保障情况、耕地保护影响评价情况等,田长工作情况至少包括田长履职情况、田长重点任务完成情况、田长工作实际成效等。三是考核方式的数智化。各地已经在责任考核方面展开了数智赋能田长制的相关探索[25]。数智技术的应用提高了考核效率、确保了考核公正,充分提升了田长制的制度实效。因此,田长制立法要关注数智技术的合理应用,强调通过大数据、云计算等技术手段,建立集耕地保护、巡查监管、数据分析、预警提示等功能于一体的田长制数智化管理平台,也要关注数智技术带来的不公平加剧现象、引发决策失误、侵犯隐私等负面影响。为此,应当将跨学科研究能力作为任命田长的考察因素,并配置多元化的信息获取方法,全面提高数智技术的准确度和精细化[26]。

其次,配套合理的奖惩机制。科学的考核体系需要配套合理的奖惩机制。这既能保证宽严相济价值理念在田长责任考核制度体系内的落实,也可以使田长在履行职责过程中的积极性更强,开展相关工作更严谨认真。一是对尽职尽责、取得良好耕地保护成效的优秀田长,可以适当给予职位晋升、物质奖励、荣誉称号。尤其是对于户田长、民间田长、企业田长等为社会主体而非行政主体的田长类型,相关的奖励机制更倾向于减税免税、耕地补贴、按绩取酬等经济激励。二是对耕地保护工作成效不佳的田长进行批评教育,并且还要配置相关的责任履行激励机制和责任减免机制。一方面,配置相关的责任履行激励机制,并且赋予田长开展耕地保护工作的灵活性,鼓励田长积极行

使职责,发挥敢于担当、敢于创新的实践精神。另一方面,建立健全与之配套的容错纠错机制与尽职免责制度。容错纠错机制以激励理论、渐进决策理论为理论基础,立足政府权责分立的现实背景,是激励党政干部在新时代展现新担当、实现新作为的重要制度安排[27]。尽职免责制度则是为虽成效不佳但尽职履责的田长而赋予的免责事由,既可能免于承担行政处分、政务处分,甚至还可能还会免于承担刑事责任。因此,需要围绕田长的职责部署,制定详细的正面与负面清单,以明确“容错”“免责”的具体事项、范围和程度。

#### 四、结语

目前,我国田长制立法工作已经进入由地方立法上升至中央立法的关键阶段。为了有序高效推进田长制立法工作,不仅要总结提炼既有立法的经验,而且要检视分析既有立法的不足。在今后的田长制立法工作中,应当充分协调好管制性立法和政策性立法两种立法模式,既要注重宏观性的政策导向,也要强调强制性的法律色彩。明确扎实提升耕地质量的法律目标,确定强化耕地行政保护的制度功能,并重点关注田长职责的明确细化,构建横纵联动的工作组织体系,配置宽严相济的责任考核制度,优化完善田长制的法律体系并保证在具体实践中可以充分发挥效能。

注释:

- ① 《广西壮族自治区生态文明建设促进条例》第五十条:各级人民政府应当落实河湖长制、林长制、田长制,沿海地区各级人民政府应当建立健全湾长制,落实河、湖、林、田、海湾管护主体责任,完善管护标准,加强对河湖长、林长、田长和湾长的监督考核。
- ② 《四平市农田水网条例》第三条第一款:市、县(市)区人民政府应当将农田水网监督纳入田长制和政府绩效考核体系,建立健全跨区域、跨行业的协调机制,统筹解决资金投入、用地保障、权责划分等重大问题。
- ③ 《广西壮族自治区土地管理条例》第十九条:自治区按照属地管理、分级负责的原则推行田长制,加强耕地保护网格化监管,落实耕地用途管制制度。
- ④ 《黑龙江省黑土地保护利用条例》第二十六条第二款:实施田长制应当按照行政区划和属地管理的原则,设置省、市、县、乡、村和网格、户等七级田长。
- ⑤ 《四平市黑土地保护条例》第十二条:建立健全黑土地保护工作体制:(一)建立健全田长制。建立县(市)区包乡(镇)、乡(镇)包村、村包村民小组、村民小组包承包者的田长制。田长制的具体办法由县(市)区人民政府结合本地实际制定。(二)建立健全考核评价制。市、县(市)区、乡(镇)人民政府应当逐级签订黑土地保护责任书,明确工作任务、完成时限等内容,考核评价结果适时向社会公开。(三)建立健全督查制。市、县(市)区、乡(镇)人民政府应当建立黑土地保护督

查制度,将督查结果纳入耕地保护目标责任制落实和考核评价体系,强化责任追究。

⑥ 参见《中共湖南省委、湖南省人民政府关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》《中共湖南省委、湖南省人民政府关于锚定建设农业强省目标扎实做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意見》。

⑦ 参见《浙江省自然资源厅、浙江省农业农村厅、浙江省林业局关于严格耕地用途管制的实施意见》《中共山西省委、山西省人民政府关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的實施意見》《中共山西省委办公厅、山西省人民政府办公厅印发〈关于全面推行田长制的意見〉的通知》等。

⑧ 参见《海南省人民政府办公厅关于推行耕地保护“田长制”的實施意見》《海口市人民政府办公室关于印发推行耕地保护“田长制”實施方案的通知》。

⑨ 参见《海南省人民政府办公厅关于推行耕地保护“田长制”的實施意見》《三亚市推行耕地保护“田长制”的實施方案》等。

⑩ 参见《天津市规划资源局关于在全市推行耕地保护“田长制”的函》《天津市规划资源局、天津市农业农村委关于加强和改进设施农业用地管理工作的通知》。

⑪ 之所以选取广东省这个省级行政单位为重点研究对象,主要是因为该省级行政单位的相关地方立法较为丰富全面,且耕地面积的增减变化幅度相对较为平稳。

⑫关于建立严格的耕地质量保护制度的规定见《中华人民共和国粮食安全保障法》第十四条：国家建立严格的耕地质量保护制度，加强高标准农田建设，按照量质并重、系统推进、永续利用的要求，坚持政府主导与社会参与、统筹规划与分步实施、用养结合与建管并重的原则，健全完善多元投入保障机制，提高建设标准和质量。关于加强耕地质量跟踪评价的规定见《中华人民共和国粮食安全保障法》第十一条：国家实行占用耕地补偿制度，严格控制各类占用耕地行为；确需占用耕地的，应当依法落实补充耕地责任，补充与所占用耕地数量相等、质量相当的耕地。省、自治区、直辖市人民政府应当组织本级人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门对补充耕地的数量进行认定、对补充耕地的质量进行验收，并加强耕地质量跟踪评价。关于开展耕地质量调查和监测评价的规定见《中华人民共和国粮食安全保障法》第十五条第一款：县级以上人民政府应当建立耕地质量和种植用途监测网络，开展耕地质量调查和监测评价，采取土壤改良、地力培肥、治理修复等措施，提高中低产田产能，治理退化耕地，加强大中型灌区建设与改造，提升耕地质量。

⑬《中华人民共和国土地管理法》第四十二条：国家鼓励土地整理。县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。地方各级人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地。

⑭ 《中华人民共和国农业法》第五十八条第二款：县级以上人民政府农业行政主管部门应当采取措施，支持农民和农业生产经营组织加强耕地质量建设，并对耕地质量进行定期监测。

⑮ “奥尔森集体行动”的共同利益理论逻辑强调集团中的个人采取的大多数行动都是通过组织实现，组织被期待增进的利益多数是共同利益，而集团中的个人在通过组织进行行动时也都具有共同的利益或目标，为共同利益而行事。具体观点内容参见曼瑟尔·奥尔森《集体行动的逻辑》，陈郁、郭宇峰、李崇新译，上海三联书店、上海人民出版社 1995 年出版，第 1—8 页。

⑯ 《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)第四十八条：国家实行耕地保护党政同责。省、自治区、直辖市党委、人民政府对本行政区域耕地保护负总责，其主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人，对本行政区域内的耕地保有量、永久基本农田保护面积以及耕地质量和生态负责。地方各级人民政府应当将耕地保护工作纳入国民经济和社会发展规划和年度计划，并按年度向同级人民代表大会及其常务委员会报告工作情况。国家建立耕地保护田长制，实行耕地保护网格化管理。

### 参考文献：

[1] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 列宁选集：第 4 卷 [M]. 北京：人民出版社，2012.

[2] 湖南省委省政府出台《关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》

[EB/OL]. (2022-09-14) [2026-01-23].

[https://www.hunan.gov.cn/hnszf/hnyw/zwdt/202209/t20220914\\_28843396.html](https://www.hunan.gov.cn/hnszf/hnyw/zwdt/202209/t20220914_28843396.html)

[3]海南省人民政府办公厅关于推行耕地保护“田长制”的实施意见 [EB/OL]. (2021-06-24) [2026-01-23].

<https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfbgtwj/202107/3daf6b1784234a078c974eb151759e8f.shtml?ddtab=true>

[4]市规划资源局关于在全市推行耕地保护“田长制”的函 [EB/OL]. (2020-12-13) [2026-01-23].

[https://ghhzrzy.tj.gov.cn/zwgk\\_143/zcwj/jjzcwj/202012/t20201213\\_4965706.html](https://ghhzrzy.tj.gov.cn/zwgk_143/zcwj/jjzcwj/202012/t20201213_4965706.html)

[5]关于印发《广东省田长制工作规则》等三项配套制度的令(2024 年第 1 号) [EB/OL]. (2024-08-12) [2026-01-23]. [https://nr.gd.gov.cn/zwgknew/tzgg/tz/content/post\\_4476446.html](https://nr.gd.gov.cn/zwgknew/tzgg/tz/content/post_4476446.html)

[6]高维龙. 农业服务化对粮食产业高质量发展的影响效应及作用机制[J]. 广东财经大学学报, 2021, 36(3): 61-76.

[7]李蕊, 王园鑫. 我国耕地质量提升立法的基本逻辑及规范供给: 兼论《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)的完善[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2024, 49(6): 95-109.

[8]刘丹, 巩前文, 杨文杰. 改革开放 40 年来中国耕地保护政策演变及优化路径[J]. 中国农村经济, 2018(12): 37-51.

- [9]李志,符平杰,江泰,等.近十年我国耕地保护政策的回顾与启示[J].中国国土资源经济,2024,37(1):63-75.
- [10]刘亦峰.乡村振兴战略背景下耕地刑事司法保护的现实困境与路径指引[J].兰州学刊,2024(7):127-136.
- [11]章志远.迈向公私合作型行政法[J].法学研究,2019,41(2):137-153
- [12]施正煌,吴成亮,张浩昆,等.生态文明视阈下“某长制”与自然资源治理研究综述[J].北京林业大学学报(社会科学版),2025,24(1):25-32.
- [13]中共中央 国务院关于做好 2022 年全国推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL].(2022-02-22)[2025-12-22]  
[https://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content\\_5675035.html](https://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.html)
- [14]孙佑海,孔垂鹏.耕地保护党政同责的现实价值和立法表达[J].中国土地科学,2023,37(9):1-9.
- [15]戚建刚.河长制四题:以行政法教义学为视角[J].中国地质大学学报(社会科学版),2017,17(6):67-81.
- [16]周刚志,罗炳良.论地方人大的管制性立法及其监督[J].江苏行政学院学报,2022(6):126-132.
- [17]叶俊荣.环境立法的两种模式:政策性立法与管制性立法[J].清华法治论衡,2013(3):6-16.
- [18]史玉成.流域水环境治理“河长制”模式的规范建构:基于法律和

政治系统的双重视角[J]. 现代法学, 2018, 40(6): 95-109.

[19]牛善栋,方斌. 中国耕地保护制度 70 年: 历史嬗变、现实探源及路径优化[J]. 中国土地科学, 2019, 33(10): 1-12.

[20]方印,李杰,侣耀耀. 耕地保护田长制的政策工具谱系模型与政策启示: 基于扎根理论的政策文本实证分析[J]. 中国土地科学, 2024, 38(1): 94-104.

[21]王江,唐艺芸. 粮食安全目标下《基本农田保护条例》的缺失与补救[J]. 中国土地科学, 2023, 37(2): 43-50.

[22]王诗宗,章志涵. 目标责任制: 一种中国特色的层级驱动机制[J]. 浙江工商大学学报, 2024(5): 5-14.

[23]刘超. 环境法视角下河长制的法律机制建构思考[J]. 环境保护, 2017, 45(9): 24-29.

[24]周光辉,王茜,王匡夫. 规模治理的政策“落实”难题及其应对: 基于“年度目标责任考核制”的考察[J]. 社会科学, 2022(7): 109-122.

[25]艾彭磊,黄志勇,孟繁曦,等. 数智化耕地保护夯实粮食安全根基基于福建省智慧田长制的思考[J]. 中国电信业, 2023(5): 18-22.

[26]郑少华,王慧. 大数据时代环境法治的变革与挑战[J]. 华东政法大学学报, 2020, 23(2): 77-87.

[27]邓帅. 容错纠错机制实施困境及提升路径分析[J]. 理论学刊, 2021(2): 116-124.

## 四、案例剖析

### 案例一：

## 江苏省金某种业科技有限公司诉江苏亲某农业产业 发展有限公司侵害植物新品种权纠纷案

### 基本案情：

江苏省金某种业科技有限公司（以下简称金某种业公司）诉称：金某种业公司为水稻植物新品种“金粳 818”的独占实施被许可人，江苏亲某农业产业发展有限公司（以下简称亲某农业公司）招揽会员并收取服务费，以在会员微信群内发布“农业产业链信息匹配”消息的方式，向会员销售白皮袋包装的“金粳 818”稻种，构成对案涉植物新品种权的侵害，故请求判令亲某农业公司停止侵害，并适用惩罚性赔偿判令其赔偿经济损失及维权合理开支共计人民币 300 万元（币种下同）。

亲某农业公司辩称：其并未销售被诉侵权“金粳 818”水稻种子，仅是向种子供需双方提供自留种子信息，由供需双方自行交易。

法院经审理查明：天津市某研究所系品种权号为 CNA20\*\*\*\*\*.\*，名称为“金粳 818”的水稻植物新品种的品种权人。2017 年 10 月，天津市某研究所出具《授权书》，授权金某种业公司独占实施。

2019 年 5 月 21 日，金某种业公司委托的调查人员通过微信向亲某农业公司人员询问“金粳 818”种子价格，亲某农业公司人员回复

称白皮袋“金粳 818”种子每斤 2 元。同年 5 月 25 日，金某种业公司委托的调查人员微信告知亲某农业公司人员“希望明天签合同”并询问包括 1 万斤“金粳 818”种子在内的种子到货时间，亲某农业公司人员随即允诺可以满足该需求。同年 5 月 26 日，金某种业公司在江苏省宿迁市某种子店铺，经公证取得《联合农场加盟协议》1 份、收据 1 张。该协议甲方为亲某农业公司，乙方为金某种业公司委托的调查人员。协议载明：甲方打造农业产业链综合服务平台，包括农资集采、基地服务（耕、种、收、打药、施肥、无人机植保等）、信用支持（农业保险、农业贷款）、订单农业、粮食银行等种植一站式服务，目前服务 200 多万亩耕地，辐射苏、鲁、豫、皖四省 4600 多名大户，年交易超过 2 亿元；为降低生产成本，增加经济收益，乙方加盟亲某联合农场享受农资集采零差价；甲方相当于是乙方的农资采购部，甲方全球采购优质价廉的农资投入品，并按照集采价（出厂价）供应给乙方，甲方承诺为乙方节省农资投入品 30-50 元/亩/年；乙方实际耕地面积 470 亩加盟亲某联合农场，并享受农资零差价集采服务，并承担 10 元/亩/季服务费用（年服务费用 20 元/亩），合计费用 4700 元。该协议签订当日，金某种业公司的调查人员向亲某农业公司支付一季加盟服务费 4700 元，亲某农业公司向金某种业公司的调查人员出具收据 1 张。亲某农业公司认可该公证书记载的店铺由其经营。同年 5 月 28 日，亲某农业公司人员向金某种业公司的调查人员确认已联系好“金粳 818”种源，并提供了所谓“供方”周某的手机号。同年 5

月 30 日，金某种业公司的调查人员微信告知亲某农业公司人员已与周某取得联系，亲某农业公司人员回复确认。同年 6 月 2 日，金某种业公司经公证取得被诉侵权种子 1 万斤，由案外人送货、代收款，并提供收条。该收条记载“加某农业送稻种(金粳 818)250 包 $\times$ 40=10000 斤 $\times$ 2=20000.00 元”，收条上还记载了周某的姓名和手机号。

一审期间，根据金某种业公司申请，江苏省南京市中级人民法院委托某植物新品种测试杭州分中心对被诉侵权种子品种进行鉴定。鉴定意见为被诉侵权种子与“金粳 818”水稻种子标准样品系“极近品种或相同品种”。

### 裁判结果：

江苏省南京市中级人民法院于 2021 年 1 月 22 日作出(2020)苏 01 民初 773 号民事判决：一、亲某农业公司自判决生效之日起立即停止侵害金某种业公司“金粳 818”植物新品种独占实施权的行为；二、亲某农业公司自判决生效之日起 15 日内赔偿金某种业公司经济损失及维权合理开支共计 300 万元。宣判后，亲某农业公司不服，向最高人民法院提起上诉。最高人民法院于 2021 年 8 月 25 日作出(2021)最高法知民终 816 号民事判决：驳回上诉，维持原判。

### 典型意义：

种业是农业的“芯片”，种子安全直接关系到国家粮食安全。习近平总书记在多个重要场合强调，要下决心把我国种业搞上去，抓紧培

育具有自主知识产权的优良品种，从源头上保障国家粮食安全。保护植物新品种权，本质上是为种业科技创新提供制度激励，是将中国人的饭碗牢牢端在自己手中的法治保障。

本案所涉侵权行为辐射苏、鲁、豫、皖四省 4600 多名种粮大户，年交易金额超过 2 亿元，侵权范围之广、危害后果之重，充分说明种业侵权问题如果放任不管，将对品种权人的合法权益造成严重损害，进而从根本上削弱种业创新的积极性。正如最高人民法院知识产权法庭有关负责人在该案发布时所指出的，“保护植物新品种权是激励种业科技创新、保障国家粮食安全的重要举措”。

该案通过“穿透式审查”明确了组织销售行为的侵权认定规则，让躲在幕后的侵权人承担应有的法律责任。这一裁判规则的确立，有力回应了实践中以“信息匹配”“中介服务”等名义掩盖侵权交易的新型侵权形态，有效遏制了侵权“白皮袋”种子的蔓延趋势，为种业振兴行动的实施提供了坚实的司法后盾。

## 案例二：

**未取得所在集体经济组织《股权证》的“外嫁女”作为集体经济组织成员资格认定标准——张某梅诉海口市美兰区某村民小组侵害集体经济组织成员权益纠纷案**

## 基本案情：

张某梅（女）出生后随父母落户在其父亲户籍地海南省海口市美兰区某村民小组。2015 年，张某梅与海口市秀英区另一村男村民陈某登记结婚。2016 年，海南省海口市美兰区政府向张某梅家颁发《承包经营权证》，承包方代表为张某梅父亲，承包期限自 1998 年至 2027 年，张某梅本人、其父母、姐弟均为共有人。2020 年 9 月，美兰区某村民小组因进行农村集体产权制度改革，向被界定为该集体经济组织成员的村民发放《股权证》，未包括张某梅。后因美兰区政府征地，该村民小组先后向持有《股权证》的村民人均发放三笔（其中一笔对应《股权证》发放前的征地项目；两笔对应《股权证》发放之后的征地项目）合计人民币 118000 元（币种下同）土地补偿款，未向张某梅发放。

张某梅遂诉至法院，请求判令海口市美兰区某村民小组向张某梅支付土地征收分配款 118000 元。

法院审理查明，张某梅自出生、出嫁至今居住在娘家，出嫁后户口仍在海口市美兰区某村民小组，并参加村民选举。2020 年 4 月，张某梅丈夫陈某取得男方户籍地海南省海口市秀英区农村集体经济组织《股权证》，股东为陈某及其女儿，张某梅不在该《股权证》股东名列。2022 年 5 月，陈某户籍地村委会、村小组出具《农村集体经济组织成员资格认定证明书》，载明张某梅未将户籍迁入

嫁入地，张某梅承诺放弃嫁入地集体成员资格，放弃嫁入地土地补偿费分配、集体资产利益分配。

### 裁判结果：

海南省海口市美兰区人民法院认为张某梅自未被确认为股东时起丧失海口市美兰区某村民小组成员资格，于 2022 年 12 月 3 日作出（2022）琼 0108 民初 10834 号民事判决，支持张某梅主张《股权证》发放前征地项目对应的土地补偿款 55856.6 元。张某梅不服，提起上诉。海南省海口市中级人民法院于 2023 年 6 月 26 日作出（2023）琼 01 民终 2919 号民事判决：驳回上诉，维持原判。张某梅不服，申请再审。海南省高级人民法院于 2024 年 7 月 12 日作出（2024）琼民再 37 号民事判决：一、撤销海南省海口市美兰区人民法院（2022）琼 0108 民初 10834 号民事判决、海南省海口市中级人民法院（2023）琼 01 民终 2919 号民事判决；二、海口市美兰区某村民小组向张某梅支付征地补偿款 62143.4 元（应付 118000 元减去已付 55856.6 元）；三、驳回张某梅的其他诉讼请求。

### 典型意义：

在乡村治理中，通过“村规民约”剥夺“外嫁女”权益的纠纷普遍存在，严重影响了乡村的和谐与治理效能。本案例的裁判规则，为这类纠纷的解决提供了统一的司法尺度。它的入选案例库，

更是为全国法院提供了直接而权威的判例指引，有力推动了法律适用的统一。

本案判决有力驳斥了“依据村民小组决议即合法”的错误观念，明确村规民约或集体决议不得与《民法典》《妇女权益保障法》等国家法律相抵触，并确认了《农村集体经济组织法》第十一条关于成员资格认定的核心标准：“户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系”。这强化了司法对基层自治权力的监督，保障了法律红线的刚性约束。

“外嫁女”权益问题曾是多少乡村治理中的“老大难”。通过司法案例的示范作用，可以倒逼乡村完善内部治理规则，从源头上化解此类纠纷，让乡村能将更多精力投入到产业发展等核心事务中，营造出稳定、公平的发展环境。

### 案例三：

#### 户籍并非认定村集体经济组织成员资格的唯一考量因素——

#### 孙某琴诉吉林省长春市朝阳区人民政府不履行征收安置补偿职责案

#### 基本案情：

原告孙某琴位于吉林省长春市朝阳区永春镇的房屋在“永春新区二期土地一级开发项目”征收范围内。原告因房屋被拆除后未得到补

偿安置，于 2021 年 1 月 26 日以邮寄方式向被告长春市朝阳区人民政府递交安置补偿申请书，请求被告依法对其进行补偿，被告于 2021 年 1 月 27 日签收该邮件后将此件批转永春镇人民政府办理。永春镇人民政府接到申请书后由于时值本市发生疫情，所有机关、企业停止运转，未在法定期限内对原告作出相关答复。原告对被告不履行征收补偿安置职责向长春市人民政府提出行政复议申请，行政复议期间，永春镇人民政府于 2021 年 6 月 20 日对原告作出答复意见书并留置送达，该答复意见书认为永春镇人民政府无征地补偿安置职责。

2022 年 6 月 29 日，长春市人民政府作出长府复[2022]220 号《行政复议决定书》，复议认为永春镇人民政府虽在行政复议期间于 2022 年 6 月 20 日向原告作出《答复意见书》，但答复中说明永春镇人民政府没有征收安置补偿职权，意味着被告朝阳区政府始终未履行征地补偿安置处理职责。依据土地管理法律法规的规定，原告的安置补偿问题，无论其房屋是否符合安置补偿条件，被告均应依法作出是否予以安置补偿的决定，从而保障原告依法行使行政救济的权利。责令被告朝阳区政府依法对原告的安置补偿申请予以处理。

2022 年 11 月 8 日，被告长春市朝阳区人民政府再次向原告孙某琴作出《答复意见书》，答复内容如下：1. 《长春市朝阳区人民政府关于新春新区二期土地一级开发项目土地及房屋等附着物征收补偿安置方案》第六条第一项规定，有效证照的范围是：集体土地使用证、私有房屋产权所有证、宅基地使用证、建设用地审批表、建设用地缴

费票据。依据孙某琴提供的现有材料以及朝阳区永春镇人民政府调取的你及配偶李某秋的房屋档案材料，未有上述有效证照，在规划部分也未查询到你在朝阳区永春镇义和村的登记、审批等相关土地档案。为此无法按照有证照住宅房屋对你进行补偿。2.《长春市朝阳区人民政府关于新春新区二期土地一级开发项目土地及房屋等附着物征收补偿安置方案》第七条第一项规定，对无证照住宅房屋的认定应当符合下列条件，其中条件之一为：本村村民，已婚（结婚时间为征收补偿安置方案发布之前），有独立户口，夫妻双方集体土地上唯一住房且长期居住（夫妻双方户籍所在地村委会提供证明）。条件之二为：本村村民，已婚（结婚时间为征收补偿安置方案发布之前），无独立户口，但夫妻双方户口均在本村，在集体土地上唯一住房且长期居住（村委会提供证明）。依据你提供的身份证信息显示，住址为长春市南关区全安街道天乐胡同委 141 组，无法认定你为长春市朝阳区永春镇义和村村民，由此也无法按照认定房屋对你进行补偿。综上，由于你不符合安置补偿条件，无法与你签订征收补偿协议。原告对被告作出的上述《答复意见书》不服，向长春市中级人民法院申请予以撤销。

另查明，原告因孩子上学，于 2005 年将户口迁至长春市南关区全安街道天乐胡同委 141 组。

## 裁判结果：

长春市中级人民法院于 2023 年 8 月 9 日作出 (2023) 吉 01 行初 56 号行政判决：一、撤销被告吉林省长春市朝阳区人民政府于 2022 年 11 月 8 日向原告孙某琴作出的《答复意见书》；二、责令被告长春市朝阳区人民政府于本判决生效后六十日内对原告孙某琴作出安置补偿处理决定。宣判后，被告长春市朝阳区人民政府提出上诉。吉林省高级人民法院于 2023 年 12 月 28 日作出 (2023) 吉行终 449 号行政判决：驳回上诉，维持原判。

### 典型意义：

本案通过司法裁判明确了征收补偿责任的归属，确立了以综合实质因素认定农村集体经济组织成员资格的裁判规则，并对历史遗留“无证”房屋的处理提供了规范指引。首先，判决明确市、县级人民政府是法定的征收补偿义务主体。在孙某琴提出补偿申请后，朝阳区政府仅将申请批转给下级镇政府，自身未作出任何实质性处理决定。法院认定此举构成不履行法定职责，强调政府不能通过内部工作流转推卸最终的补偿责任，对督促行政机关依法履职具有积极作用。其次，本案确立了“户籍并非认定村民资格的唯一因素”的重要裁判规则。孙某琴因子女上学将户口迁出，但其长期在原村居住生活，拥有承包地并履行村民义务。法院认定，判断集体经济组织成员资格应综合考量土地承包关系、生产生活状况、权利义务履行等实质因素，而非仅凭户籍登记“一刀切”。这一规则纠正了实践中的简单化操作，对于

保障“外嫁女”、求学迁出人员等群体的合法权益具有普遍指导意义。再次，判决规范了“无证”房屋的处理方式。对于因历史原因未办理产权证的房屋，行政机关不能简单等同于违法建筑而一概不予补偿，而应在查明房屋历史成因、当事人实际居住依赖程度等事实上，依法作出合理处理。