

## 农村乱占耕地建房专项整治相关法律政策

2020年7月3日，国务院召开农村乱占耕地建房问题整治工作电视电话会议，就农村乱占耕地建房问题整治工作进行部署。按照整治工作要求，一是对2013年以来占用耕地建设的、没有合法合规用地手续的房屋进行全面摸排，边查边改；二是坚持堵疏结合，对部署会继续顶风违法乱占耕地建房行为“零容忍”、严打击，同时出台具体政策措施，保障农民合理建房用地需求，保障农村一二三产业融合发展用地。

### 一、违反“八不准”如何处罚

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》（自然资发〔2020〕127号）

#### （一）不准占用永久基本农田建房。

《土地管理法》规定，国家实行永久基本农田保护制度。永久基本农田划定后，除国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目经国务院批准可以占用外，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。

根据上述规定，基本农田除法定情形并经国务院批准可以作为建设用地外，只能作为耕地使用。违法占用永久基本农田建房，不符合土地利用总体规划。

根据《土地管理法》第77条的规定，未经批准，违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门，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建筑物和其他设施，恢复土地原状。《土地管理法》第78条规定，农村村民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占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。因此，不管是农村村民还是其他主体非法占用永久基本农田建房，均面临被拆除建筑物和其他设施的处罚。

另外，《刑法》第342条规定：违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地，改变被占用土地用途，数量较大，造成耕地、林地等农用地大量毁坏的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。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》规定，非法占用基本农田5亩以上或者其他耕地10亩以上的，属于数量较大。所以，非法占用基本农田5亩以上或者其他耕地10亩以上建设的，造成种植条件毁坏的，涉嫌非法占用农用地罪，要依法追究刑事责任。

#### （二）不准强占多占耕地建房。

这里包含两个方面，一是强占耕地建房，即未经合法审批占用耕地建房，二是多占耕地建房，即超出了合法批准面积。强占耕地建房，根据《土地管理法》第 77 条、78 条规定处罚。多占耕地建房，多占的部分也属于未经批准占用。农村村民建住宅多占的，以非法占用土地论处，适用《土地管理法》第 78 条第一款规定处罚；其他主体多占的，按照《土地管理法》第 77 条规定处理。

### （三）不准买卖、流转耕地违法建房。

《土地管理法》第 2 条规定，任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。《农村土地承包法》第 36 条规定，承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股或者其他方式向他人流转土地经营权，并向发包方备案。该法第 38 条规定，土地经营权流转不得改变土地所有权性质和土地的农业用途。

随着农业规模化种植的推进，流转耕地的情况在农村非常普遍，但最重要的原则之一是不能改变土地的农业用途。买卖、流转耕地非法建房的行为是违法的。

对非法买卖土地的，《土地管理法》第 74 条规定：买卖或者以其他形式非法转让土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门没收违法所得；对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施；可以并处罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

该法第 82 条规定，擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等方式用于非农业建设，或者违反本法规定，将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。

《农村土地承包法》第 63 条规定，承包方、土地经营权人违法将承包地用于非农建设的，由县级以上地方人民政府有关主管部门依法予以处罚。该法第 64 条规定，土地经营权人擅自改变土地的农业用途，承包方不解除土地经营权流转合同的，发包方有权要求终止土地经营权流转合同。土地经营权人对土地造成的损害应当予以赔偿。

另外，按照最高人民法院《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》规定，非法转让、倒卖基本农田达到 5 亩以上、一般耕地达到 10 亩以上、非法获利达到 50 万元以上，或具有其他恶劣情节的，要依法追究刑事责任。

### （四）不准在承包耕地上违法建房。

《土地管理法》《农村土地承包法》规定，承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务，未经依法批准不得将承包地用于非农业建设。擅自将承包地用于非农业建设的，属于非法占地行为，对建设主体依照《土地管理法》第 77 条、78 条等有关规定处罚。按照《农村土地承包法》规定，承包方给承包地造成永久性损害的，发包方有权制止，并有权要求赔偿由此造成的损失。

#### （五）不准巧立名目违法占用耕地建房。

这里的“巧立名目”并不是法律概念，而是实际中遇到的情况太多且千差万别，无法概括或列举，此处用了“巧立名目”一词。在自然资源部、农业农村部农村乱占耕地建房问题专项整治有关工作新闻发布会上，相关人员解读时指出，“乡村振兴”“美丽乡村”“新农村建设”“设施农业”、易地扶贫、移民搬迁等涉及非农业建设的，均须依法办理用地审批手续。针对这些情况作出禁止性的规定，旨在防止再出现以各种名义未经批准占用耕地搞休闲、旅游、养老等非农业产业。但是，不管如何“巧立名目”，只要未经批准占用耕地建房的，均应依照《土地管理法》等有关规定处罚。

#### （六）不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房。

按照《土地管理法》的规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，宅基地的面积不得超过本省、自治区、直辖市规定的标准。已经拥有宅基地的农户，不得再占用土地建房。农村村民出卖、出租、赠予住宅以后，再申请宅基地的，不予批准。没有宅基地但符合当地宅基地分配条件的农户，需要建房的，必须按照程序提出宅基地和建房申请，经过批准后使用宅基地来建房。在审批中原则上优先使用村内空闲地、未利用地，尽量少占和不占耕地。确实需要占用耕地建房的，必须按照规定的程序依法经过审批以后才能在批准的土地上建房，不得未批先建、边报边建、少批多建。违反“一户一宅”规定占用耕地建房，不可能获得批准，因此实质上属于未批先建，应依照《土地管理法》第 78 条的规定处罚。

#### （七）不准非法出售占用耕地建的房屋。

这条“不准”与其他七个“不准”不同，其他七个“不准”均是不准建房，这个“不准”是针对“出售房屋”的行为。自然资源部、农业农村部农村乱占耕地建房问题专项整治有关工作新闻发布会上，相关人员指出，违法占用农民集体所有的土地特别是耕地建的房屋属于违法建筑，相关买卖行为不受法律保护，不能办理不动产登记。因此，应予以禁止。

实践中，小产权房以及农民在自己耕地上建设房屋出售给他人即应属于此类。该类房屋的买卖行为不受法律保护，不能办理不动产登记，其占地未经批准，属

于非法占地行为，应依照《土地管理法》规定处罚，但对出售行为，因属于民事行为，应按照《合同法》的规定处理。

#### （八）不准违法审批占用耕地建房。

《土地管理法》对用地审批规定了明确的机关、程序。《土地管理法》第79条规定，无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的，其批准文件无效，对非法批准征收、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。非法批准征用、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。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》规定，非法批准征收、使用土地行为，永久基本农田达到10亩以上、一般耕地达到30亩以上的，以及虽未达到上述标准，但造成直接经济损失30万元以上，造成耕地大量毁坏等恶劣情节的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员要依法追究刑事责任。

### 二、什么是“六个严禁”

国务院办公厅《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）

#### （一）严禁违规占用耕地绿化造林。

要严格执行土地管理法、基本农田保护条例等法律法规，禁止占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物。违规占用耕地及永久基本农田造林的，不予核实造林面积，不享受财政资金补助政策。平原地区要根据资源禀赋，合理制定绿化造林等生态建设目标。退耕还林还草要严格控制在国家批准的规模和范围内，涉及地块全部实现上图入库管理。正在违规占用耕地绿化造林的要立即停止。

#### （二）严禁超标准建设绿色通道。

要严格控制铁路、公路两侧用地范围以外绿化带用地审批，道路沿线是耕地的，两侧用地范围以外绿化带宽度不得超过5米，其中县乡道路不得超过3米。铁路、国道省道（含高速公路）、县乡道路两侧用地范围以外违规占用耕地超标准建设绿化带的要立即停止。不得违规在河渠两侧、水库周边占用耕地及永久基本农田超标准建设绿色通道。今后新增的绿色通道，要依法依规建设，确需占用永久基本农田的，应履行永久基本农田占用报批手续。交通、水利工程建设用地

范围内的绿化用地要严格按照有关规定办理建设用地审批手续，其中涉及占用耕地的必须做到占补平衡。禁止以城乡绿化建设等名义违法违规占用耕地。

### （三）严禁违规占用耕地挖湖造景。

禁止以河流、湿地、湖泊治理为名，擅自占用耕地及永久基本农田挖田造湖、挖湖造景。不准在城市建设中违规占用耕地建设人造湿地公园、人造水利景观。确需占用的，应符合国土空间规划，依法办理建设用地审批和规划许可手续。未履行审批手续的在建项目，应立即停止并纠正；占用永久基本农田的，要限期恢复，确实无法恢复的按照有关规定进行补划。

### （四）严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。

新建的自然保护地应当边界清楚，不准占用永久基本农田。目前已划入自然保护地核心保护区内的永久基本农田要纳入生态退耕、有序退出。自然保护地一般控制区内的永久基本农田要根据对生态功能造成的影响确定是否退出，造成明显影响的纳入生态退耕、有序退出，不造成明显影响的可采取依法依规相应调整一般控制区范围等措施妥善处理。自然保护地以外的永久基本农田和集中连片耕地，不得划入生态保护红线，允许生态保护红线内零星的原住民在不扩大现有耕地规模前提下，保留生活必需的少量种植。

### （五）严禁违规占用耕地从事非农建设。

加强农村地区建设用地审批和乡村建设规划许可管理，坚持农地农用。不得违反规划搞非农建设、乱占耕地建房等。巩固“大棚房”问题清理整治成果，强化农业设施用地监管。加强耕地利用情况监测，对乱占耕地从事非农建设及时预警，构建早发现、早制止、严查处的常态化监管机制。

### （六）严禁违法违规批地用地。

批地用地必须符合国土空间规划，凡不符合国土空间规划以及不符合土地管理法律法规和国家产业政策的建设项目，不予批准用地。各地区不得通过擅自调整县乡国土空间规划规避占用永久基本农田审批。各项建设用地必须按照法定权限和程序报批，按照批准的用途、位置、标准使用，严禁未批先用、批少占多、批甲占乙。严格临时用地管理，不得超过规定时限长期使用。对各类未经批准或不符合规定的建设项目、临时用地等占用耕地及永久基本农田的，依法依规严肃处理，责令限期恢复原种植条件。

## 三、如何完善“两早一严”机制

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》（自然资办发〔2021〕33号）

在全国季度卫片执法的基础上，综合利用卫星遥感、无人机、视频监控等技术手段，探索按月度或实时对辖区内违法占地、耕地保护等情况进行监测监管。推动建立“田长制”，实行县、乡、村三级联动全覆盖的耕地保护网格化监管。推动建立“法院裁定准予执行、政府组织实施、法院到场监督”的拆除违法用地地上建筑物强制执行机制。编制村庄规划时要兼顾历史存量农村宅基地建设情况，妥善处理农村村民建房合理用地需求和红线的关系。探索建立领导干部、机关内部人员或特殊关系人等干预执法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。

#### 四、如何界定占用的属于耕地

占用的耕地是指第二次全国土地调查（简称“二调”）成果为耕地且未依法依规变更用途或现状为应按耕地管理的土地，以及“二调”后各年度通过土地整理复垦开发等途径新增加的耕地或按耕地管理的土地。主要包括：

一是长年耕种的纯耕地；

二是休耕、撂荒的耕地；

三是应按照耕地管理的园地、林地、草地、坑塘等用地；

四是应按照耕地管理的设施农业用地；

五是应按照耕地管理的地面已硬化的乡村广场等用地。这是指在已硬化的乡村广场等用地上建设的房屋，只硬化了地面但未建设房屋的，不属于本次摸排范围；

六是自然资源管理部门认定为耕地，但林草管理部门认定为林地、草地的土地等等。

七是对实际已经建设但因各种原因导致“二调”时调查为耕地的土地上建设的房屋，也要纳入摸排整治范围，但可以举证说明。这是指对“二调”确定耕地存疑的，通过举证，严格界定是不是在“二调”前就已建成。

#### 五、如何界定属于乱占耕地

乱占耕地建房是指没有合法合规用地手续或用地手续不全，占用各类耕地建设房屋。主要包括：

一是因停批造成多年未批准宅基地的；

二是不符合分户条件等原因未能批准宅基地的；

三是不符合规划未能办理用地手续的；

四是没有用地计划指标未办理用地手续的，没有缴纳相关费用未取得用地手续的；

五是虽有手续但不合法合规的等等。

## 六、保障农民建房用地有什么新的政策规定

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》（自然资发〔2020〕128号）

指标单列。各省级自然资源主管部门会同农业农村主管部门，每年要以县域为单位，提出需要保障的农村村民住宅建设用地计划指标需求，经省级政府审核后报自然资源部。自然资源部征求农业农村部意见后，在年度全国土地利用计划中单列安排，原则上不低于新增建设用地计划指标的5%，专项保障农村村民住宅建设用地，年底实报实销。当年保障不足的，下一年度优先保障。

下放权限。对农村村民住宅建设占用农用地的，在下达指标范围内，各省级政府可将《土地管理法》规定权限内的农用地转用审批事项，委托县级政府批准。

预留空间。在县、乡级国土空间规划和村庄规划中，要为农村村民住宅建设用地预留空间。已有村庄规划的，要严格落实。没有村庄规划的，要统筹考虑宅基地规模和布局，与未来规划做好衔接。要优先利用村内空闲地，尽量少占耕地。

统一占补。对农村村民住宅建设占用耕地的，县级自然资源主管部门要通过储备补充耕地指标、实施土地整治补充耕地等多种途径统一落实占补平衡，不得收取耕地开垦费。县域范围确实无法落实占补平衡的，可按规定在市域或省域范围内落实。

## 七、保障农村产业用地有什么新的政策规定

自然资源部、国家发改委、农业农村部《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》（自然资发〔2021〕16号）

可出圈。利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外安排少量建设用地，实行比例和面积控制，并依法办理农用地转用审批和供地手续。具体用地准入条件、退出条件等由各省（区、市）制定，并可根据休闲观光等产业的业态特点和地方实际探索供地新方式。

不调规。在村庄建设边界外，具备必要的基础设施条件、使用规划预留建设用地指标的农村产业融合发展项目，在不占用永久基本农田、严守生态保护红线、不破坏历史风貌和影响自然环境安全的前提下，可暂不做规划调整。

保指标。市县要优先安排农村产业融合发展新增建设用地计划，不足的由省（区、市）统筹解决。

减手续。办理用地审批手续时，可不办理用地预审与选址意见书；除依法应当以招标拍卖挂牌等方式公开出让的土地外，可将建设用地批准和规划许可手续合并办理，核发规划许可证书，并申请办理不动产登记。

#### 八、对历史形成的超标占用宅基地如何确权登记

根据原国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、原农业部《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》（国土资发〔2011〕178号）规定，按照不同的历史阶段对超面积的宅基地进行确权登记发证。

1982年《村镇建房用地管理条例》实施前，农村村民建房占用的宅基地，在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大用地面积的，可以按现有实际使用面积进行确权登记；

1982年《村镇建房用地管理条例》实施起至1987年《土地管理法》实施时止，农村村民建房占用的宅基地，超过当地规定的面积标准的，超过部分按当时国家和地方有关规定处理后，可以按实际使用面积进行确权登记；

1987年《土地管理法》实施后，农村村民建房占用的宅基地，超过当地规定的面积标准的，按照实际批准面积进行确权登记。其面积超过各地规定标准的，可在土地登记簿和土地权利证书记事栏内注明超过标准的面积，待以后分户建房或现有房屋拆迁、改建、翻建、政府依法实施规划重新建设时，按有关规定作出处理，并按照各地规定的面积标准重新进行确权登记。