# 最高检、自然资源部联合发布土地执法查处领域行政非诉执行监督典型案例

**落实行政检察与行政执法衔接机制**

**严守耕地保护红线**

近日，最高人民检察院、自然资源部联合发布土地执法查处领域行政非诉执行监督典型案例。

此次发布的典型案例共5件，包括河南省某市自然资源和规划局某区分局申请强制执行某机动车辆检测公司退还土地、拆除违法建筑物行政非诉执行监督案，山东省某市某区自然资源局申请强制执行某钢制品有限公司退还土地、没收违法建筑物行政非诉执行监督案，福建省某县自然资源局申请强制执行吴某退还土地、拆除违法建筑物、恢复土地原状行政非诉执行监督案，吉林省某县自然资源局申请执行强制拆除王某违法占用土地上的建筑物、恢复土地原状行政处罚决定监督案，四川省某县自然资源和规划局申请强制执行刘某退还土地、拆除建筑物、恢复土地原状及罚款行政非诉执行监督案。

记者了解到，2021年，最高检在全国检察机关部署开展“土地执法查处领域行政非诉执行监督”专项活动，推动破解土地行政处罚决定申请强制执行难题。2022年3月，最高检会同自然资源部联合印发《关于建立行政检察与自然资源行政执法衔接工作机制的意见》，加强行政检察与土地执法沟通衔接，健全土地执法领域信息共享、案情通报、案件移送机制。2022年起，在全国检察机关常态化开展土地执法查处领域行政非诉执行监督工作。2021年至2022年全国检察机关共办理土地执法查处领域非诉执行监督案件近3万件，涉及土地面积30余万亩。

耕地保护事关国家粮食安全。习近平总书记对耕地保护和粮食安全高度重视。[党的二十大报告](http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4MjQ5MzIxNQ==&mid=2650824644&idx=1&sn=e620bef9bdf05dd04c2118ec2cb5d6d2&chksm=847015b4b3079ca2922340cd0279b0c7a51b54559ee46d836d49934b19fb1867fcde7850ac70&scene=21" \l "wechat_redirect" \t "https://mp.weixin.qq.com/_blank)要求，“全方位夯实粮食安全根基”“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”。最高检第七检察厅负责人表示，检察机关各级行政检察部门深入贯彻落实习近平生态文明思想、习近平法治思想，落实好最严格耕地保护制度，常态化开展土地执法查处领域行政非诉执行监督。期间，各级检察机关行政检察部门上下联动，与相关单位加强履职互动，办理了一批质量高、效果好的案件。下一步，检察机关行政检察部门将深入学习贯彻党的二十大精神，将土地执法查处领域行政非诉执行监督置于经济社会发展大局中谋划和推进，充分发挥典型案例的示范引领作用，凝聚保护自然资源的行政与检察合力，牢牢守住十八亿亩耕地红线，为中国式现代化提供更强助力、更优服务。

**最高人民检察院  自然资源部**

**关于印发土地执法查处领域五件**

**行政非诉执行监督典型案例的通知**

各省、自治区、直辖市人民检察院、自然资源主管部门，新疆生产建设兵团人民检察院、自然资源局：

为深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，认真落实[《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》](http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4MjQ5MzIxNQ==&mid=2650693036&idx=1&sn=c4fbb7e06eeb1582b72bb60f49a2443d&chksm=878e17dcb0f99ecadc7cacc6819c176bc255400d00eef2d28b0e31cf29f4367f94d1311028ef&scene=21" \l "wechat_redirect" \t "https://mp.weixin.qq.com/_blank)和《中共中央办公厅、国务院办公厅关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》（中办发〔2019〕25号），坚决落实最严格耕地保护制度，促进自然资源法治建设，2022年3月，最高人民检察院会同自然资源部联合印发《关于建立行政检察与自然资源行政执法衔接工作机制的意见》（高检发办字〔2022〕52号），共同加强和推进土地执法查处领域协作配合。

党的二十大报告提出，全方位夯实粮食安全根基，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。为深入学习贯彻党的二十大精神，充分发挥典型案例示范、引领和指导作用，进一步加强土地执法查处领域行政检察与行政执法衔接工作，强化法律监督和协作配合，提升自然资源保护力度，现将河南省某市自然资源和规划局某区分局申请强制执行某机动车辆检测公司退还土地、拆除违法建筑物行政非诉执行监督案等五件典型案例印发你们，供各地人民检察院、自然资源主管部门参考借鉴。各级人民检察院和自然资源主管部门要认真组织学习，加强对典型案例的培训和宣传，推动行政检察与自然资源行政执法衔接工作机制落地落实，以实际行动贯彻党的二十大精神。

最高人民检察院 自然资源部

2023年2月6日

**案例一**

**河南省某市自然资源和规划局某区分局申请强制执行某机动车辆检测公司退还土地、拆除违法建筑物行政非诉执行监督案**  
**【关键词】**  
上下联动  协作配合  跟进监督  耕地保护  
**【基本案情】**  
2014年7月起，河南省某市某机动车辆检测有限公司未经批准，擅自占用某村44.03亩永久基本农田、9.9075亩其他土地修建机动车检测站。2016年2月，原某市国土资源局某区分局（机构改革后称某市自然资源和规划局某区分局，以下简称区分局）在日常巡查中发现线索，对该公司下达《责令停止违法行为通知书》和《责令改正违法行为通知书》，并对其违法占用土地行为进行立案调查。同年3月23日，区分局以原某市国土资源局名义（该区当时为非独立行政区划，由某市政府代管，市国土资源局委托区分局行使行政执法权）对该公司作出行政处罚决定：1.对违法占用的永久基本农田处以每平方米30元罚款，罚款计880680元；对违法占用的其他土地处以每平方米10元罚款，罚款计66050元。罚款合计：946730元。2.限十五日内拆除在违法占用土地上新建的建筑物、构造物和其他设施。同时，该案涉嫌非法占用农用地罪，区分局申请市耕地破坏鉴定委员会对耕地破坏情况提出鉴定意见后，依法移送司法机关追究刑事责任。2018年8月9日，案涉公司负责人平某被法院判处有期徒刑一年，罚金5万元。  
该公司在法定期限内既未申请行政复议或提起行政诉讼，也未自觉履行行政处罚决定。2017年1月15日，区分局经催告后，向区法院申请强制执行。区法院认为该行政处罚系以市国土资源局名义作出，不属于其管辖，以此为由不予受理。  
上述土地违法行为行政处罚决定一直未执行到位，违法建筑物未被拆除，违法状态持续存在。  
**【监督和协作配合情况】**  
2021年3月，区检察院在开展全国检察机关土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动中发现本案线索，遂依职权启动监督程序。  
**调查核实、合力督办。**该案非法占地面积大、时间跨度长、背景复杂，违法占地持续7年之久。最高检行政检察厅将该案作为专项活动挂牌督办案件，要求省、市、区检察院行政检察部门坚持监督与支持并重，与各级自然资源主管部门形成执法司法合力，督促有关单位尽快修复被破坏的耕地。在办案过程中，省、市、区三级检察院多次派员到现场调查核实，调阅执法卷宗，与自然资源主管部门多次召开座谈会。在深入调查核实的基础上，检察机关认为，区分局作出案涉《行政处罚决定书》时不具有行政处罚主体资格，以其上级主管部门名义作出决定，区法院以不属于其管辖为由不予受理，有该区作为经济先行区，当时存在管理体制不顺畅、法律地位不明确、权力责任不清晰等特殊的历史背景因素。2021年3月，河南省自然资源厅、河南省高级人民法院、河南省人民检察院等九单位联合下发《关于完善自然资源行政执法体制机制、促进执法监管长效常治的实施意见（试行）》，规定：对于因不可抗力或其他历史原因超出申请强制执行期限的案件，由相关部门采取“一事一议”的方式依法处理。该案行政处罚决定虽系5年前作出，但案涉违法建筑物并未拆除，土地违法状态一直持续，对此必须予以整改落实。于是，区检察院分别向区分局和区法院发出检察建议，督促各司其职，履职尽责。为加快案件办理进度，2021年6月，最高检行政检察厅与自然资源部执法局对本案进行联合督导。  
**跟进监督、延伸成效。**最高检行政检察厅和省、市两级检察院行政检察部门把尽快拆除违法建筑、恢复永久基本农田作为目标，持续指导支持区检察院开展监督，主动协调自然资源主管部门、当地政府等有关方面召开座谈会，研判、制定解决途径。针对行政相对人误认为自己曾因此受过刑事责任追究已承担了相关责任，于是就不再履行拆除责任的情况，区检察院、区分局多次向其开展释法说理，结合同类案件进行警示教育。2021年12月3日，最高检行政检察厅和自然资源部执法局赴该市对本案进行再次督导。经过多级地方政府和多部门共同努力，行政相对人认识到了自身违法行为的严重性和违法占地的危害性。2021年12月6日，行政相对人开始自行拆除违法占用土地上的建筑物、构造物。目前，该案违法占用土地新建的建筑物和地面硬化已全部拆除到位、复垦到位、恢复耕种。  
**【典型意义】**  
粮食安全是国家安全的重要基础，耕地是粮食生产的命根子。保护耕地是“国之大者”，事关国家粮食安全。检察机关在办理土地执法查处领域行政非诉执行监督案件时，要认真贯彻习近平总书记关于坚持最严格的耕地保护制度、坚决遏制土地违法行为、牢牢守住耕地保护红线的重要指示精神，加强与自然资源主管部门沟通协调，形成工作合力，充分发挥行政执法和行政检察衔接机制与案件衔接平台的作用，锲而不舍，持续关注，跟进监督，破解违法占用土地拆除复耕难题，助力守牢耕地保护红线。本案中，检察机关和自然资源主管部门针对特殊历史原因形成的土地执法查处领域行政非诉执行案件管辖不明、受理不畅、执行不力等长期存在的问题，基于违法行为持续存在的事实，依照有关规定，促使行政相对人自行拆除违法占地上建设的建筑物，彻底解决了长达7年的违法占用耕地问题，在保障国家粮食安全，维护国家利益和社会公共利益中彰显了行政检察担当。

**案例二**

**山东省某市某区自然资源局申请强制执行某钢制品有限公司退还土地、没收违法建筑物行政非诉执行监督案**

**【关键词】**  
行政非诉执行监督  违法占用土地  没收违法建筑物  检察建议  诉源治理  
**【基本案情】**  
2009年7月，某钢制品有限公司未经批准，擅自占用某村集体耕地1.1亩建设厂房，用于生产经营。2018年4月13日，某市原某区国土资源局（机构改革后称某区自然资源局，下称区自然资源局）对该公司作出行政处罚决定：1.责令退还违法占用的土地；2.没收在违法占用土地上新建的建筑物及其他设施；3.按22元/平方米处以罚款计16302元。2018年5月28日，某钢制品有限公司缴纳了罚款16302元，但对行政处罚决定书中的第1、2项处罚内容，既没有主动履行，又没有申请行政复议或提起行政诉讼。2018年12月4日，区自然资源局经催告后向区法院申请强制执行。2018年12月6日，区法院作出裁定：1.准予执行行政处罚决定书中的第1、2项处罚；2.被执行人某钢制品有限公司必须于裁定送达之日起十五日内履行义务；3.本案的执行由某区某街道办事处组织实施。某街道办事处收到区法院裁定后，没有采取实际措施实施执行。  
**【监督和协作配合情况】**  
2021年3月，在开展全国检察机关土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动中，区检察院通过与区自然资源局召开情况通报会发现本案线索，遂依职权启动监督程序。  
**调查核实。**区检察院经向区法院、区自然资源局、某街道办事处、某钢制品有限公司等单位进行调查核实，查明：涉案土地系某街道办事处下辖的某村集体土地，土地性质为一般耕地，符合某区2006—2020年土地利用总体规划，被执行人某钢制品有限公司未批先建占地建设厂房用于生产经营，截至区检察院对本案进行调查时，仍未补办相关手续。区自然资源局作出的处罚决定、区法院作出的准予强制执行裁定依据充分，程序合法。某街道办事处收到区法院准予强制执行裁定后，认为法律没有明确此类案件的没收程序，因此没有对违法建筑物及其他设施实施没收。  
**检察建议。**2021年3月19日，区检察院向某街道办事处发出检察建议，建议该单位依法组织实施区法院行政裁定书确定的执行义务。同年4月2日，某街道办事处回复检察机关：已于2021年3月29日对该宗违法占地下达《限期退还违法占地通知书》，责令15日内退还违法占用的集体土地；但对第2项没收地上新建的建筑物及其他设施，目前还没有具体的没收办法，正在积极想办法进行合法处置。  
**协作联动。**区检察院收到回复后，组织区自然资源局、区司法局、区财政局、某街道办事处多次召开联席会议，沟通研判，逐步形成共识。1.某街道办事处负有法定执行义务。《中华人民共和国土地管理法》第七十七条明确规定：“对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用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，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款。”区法院依法作出裁定，符合法律规定。《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国行政处罚法》等法律法规对没收程序的规定虽然具有概述性，但不能免除某街道办事处的执行义务。2.上级行政主管部门就没收执行程序出台的指导意见具有一定的约束力。2016年11月9日，某市自然资源和规划局印发《某市行政处罚违法用地上建筑物和其他设施没收处置指导意见》（以下简称《指导意见》），对全市没收违法建筑物和其他设施的政策依据、实施主体、没收步骤、处置意见等作了规范指引。《指导意见》本质上属于内部行政规程，具有示范、引导、规范的性质，对下级行政机关具有约束力。3.《指导意见》亦没有明确各没收步骤的主管单位，某街道办事处要履行本案的执行义务，实际执行中需要多部门给予配合。行政没收涉及土地执法、国有资产管理等多项行政管理职能，《指导意见》虽然对没收的基本步骤作了规定，但没有明确各步骤的主管单位，依靠某街道办事处协调难以推动问题解决。  
**诉源治理。**区检察院向区政府主管部门制发检察建议，建议进一步完善没收违法占用土地建设地上建筑物和其他设施的程序，明确各执行环节的责任主体。区政府主管部门收到检察建议后，向区政府进行专题汇报。区政府召开办公会议专题研究，邀请区检察院派员列席发表意见，形成了专题会议纪要，对违法建筑物及其他设施的没收程序进行细化，明确了下达没收通知、送达被执行人、办理移交手续、登记造册、纳入国有资产管理等执行步骤和责任单位。某街道办事处依据该会议纪要，在相关部门配合下，组织人员到某钢制品有限公司开展执行。执行人员向企业负责人告知了执行依据、执行程序、法律后果，企业负责人表示认可和接受。在勘察丈量违法建筑物后，执行人员对违法建筑物出入口进行封焊，张贴封条，资产登记到某街道办事处名下，纳入国有资产管理范围。此案办结后，区检察院就该案办理情况进一步向市检察院汇报，市检察院与市法院、市司法局、市自然资源和规划局等部门开展座谈调研，推动在全市进一步完善违法用地上建筑物没收处置工作机制。  
**【典型意义】**  
违法用地上建筑物及其他设施没收执行难，是土地执法中长期存在的“老大难”问题。《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》等法律和相关法规均未明确规定具体的没收执行程序，行政机关担心执行中出现程序违法，陷入“法定职责必须为”与“法无授权不可为”的两难境地，影响土地资源保护、开发和利用，损害执法、司法的公信力和权威性。本案中，检察机关坚持能动履职理念，与法院、相关行政机关加强履职互动，聚焦案件反映出的没收执行难问题，同向发力，寻求破解难题的途径，通过制发社会治理检察建议，推动区政府出台适用于当地的违法用地上建筑物没收处置程序，为辖区内同类案件的依法执行提供有力保障。

**案例三**

**福建省某县自然资源局**

**申请强制执行吴某退还土地、**

**拆除违法建筑物、恢复土地原状**

**行政非诉执行监督案**

**【关键词】**  
行政非诉执行监督  违法占用土地  主动履行  
**【基本案情】**  
2018年7月，福建省某县某镇某村村民吴某未经批准，擅自占用该村1.36亩（其中耕地0.37亩）土地建设竹制品燃料加工厂，建设了一座一层钢架铁皮厂房和硬化水泥坪。  
2018年12月29日，某镇自然资源所工作人员在巡查中发现吴某违法占地行为后，遂向吴某了解情况，对其宣传《中华人民共和国土地管理法》等法律、法规，并依法送达《责令停止土地违法行为通知书》，要求吴某立即停止违法行为、自行拆除违法建筑、恢复土地原貌，吴某未按要求自行拆除违法建筑。某县自然资源局经立案调查于2019年5月7日依法向吴某送达行政处罚决定，要求其退还违法占用的土地，限期拆除在违法占用土地上的建筑物，恢复土地原貌，处罚款19016.76元。吴某在法定期限内未提出复议、未提起诉讼，也未履行行政处罚决定。10月15日该局依法送达《履行行政决定催告书》。催告后，吴某于11月11日缴纳了罚款19016.76元，但未履行“退还违法占用的土地，限期拆除在违法占用土地上的建筑物，恢复土地原貌”的处罚决定。2020年1月3日，某县自然资源局依法向某县法院申请强制执行行政处罚决定书中未履行的行政处罚事项。3月4日，某县法院作出行政裁定，准予强制执行，由不动产所在地某镇政府组织实施。镇政府未组织实施。  
**【监督和协作配合情况】**  
2021年4月，为落实自然资源部办公厅、最高人民检察院办公厅联合印发《自然资源主管部门与检察机关在土地执法查处领域加强协作配合的试点方案》的有关精神，福建省检察院与省自然资源厅建立自然资源行政执法与行政检察衔接机制，对全省范围内未执行土地非诉案件进行排查，对其中重大疑难复杂的五个案件开展联合挂牌督办。本案系该批督办案件之一。  
**调查核实。**检察机关依托与县自然资源局、县法院建立的协作配合机制，充分发挥调查核实在检察机关法律监督中的作用，调阅行政处罚、非诉执行卷宗，查看现场，询问本案当事人吴某及某村委会工作人员、部分村民，走访镇政府，了解到吴某违法占地建设竹制品加工厂投入较大成本，经济条件困难，其已经缴纳罚款，仍需以该加工厂作为收入来源，法院裁定准予强制执行后，吴某对某镇政府组织实施拆除加工厂有抗拒心理，导致镇政府未组织实施。  
**监督结果。**吴某违法占地建设厂房不符合某县土地利用总体规划，其对某县自然资源局作出的行政处罚并非完全不认可，且已缴清罚款，但因其个人对法律法规认识不到位，抵触情绪较大。为此，检察机关在向某镇政府发出检察建议督促履职的同时，更加注重化解双方矛盾，多次派员前往某县自然资源局、某镇政府沟通协调，组织县自然资源局、镇政府、吴某、村民代表等各方开展座谈交流，了解镇政府在土地执法非诉强制执行过程中存在的困难和问题，同时听取当事人吴某的诉求、村民代表的意见建议，检察人员和行政执法人员进行面对面的释法说理，促使吴某消除抵触情绪。吴某根据某镇政府的安排自行拆除了违法占地上的建筑物，铲除了硬化水泥坪，恢复了土地原状。  
**【典型意义】**  
检察机关办理行政非诉执行监督案件，经审查认为行政决定案件事实清楚、适用法律正确、具有执行效力的，可以与行政机关立足各自职能做好释法说理，督促被处罚人自动履行行政决定确定的义务，支持行政机关依法行政。本案中，上级检察机关与自然资源主管部门针对土地执法非诉执行难案件，依托协作机制，通过联合挂牌督办的方式，指导案件办理；基层检察院与自然资源主管部门落实协作配合机制，开展座谈交流，充分听取行政相对人诉求，促使吴某自动履行义务，实现了法律效果和社会效果的统一。

**案例四**

**吉林省某县自然资源局申请执行**

**强制拆除王某违法占用土地上的**

**建筑物、恢复土地原状**

**行政处罚决定监督案**

**【关键词】**  
行政非诉执行监督  黑土地保护  违法占用土地  检察建议  
**【基本案情】**  
2017年4月，吉林省某县某镇村民王某未经批准，擅自占用一般耕地8.02亩用于建设饭店、洗车场。同月，原某县国土资源局（机构改革后称县自然资源局，以下统称县自然资源局）执法人员巡查发现王某违法行为，即口头予以制止，随后下达了《责令停止违法行为通知书》。县自然资源局经立案调查，于2017年7月14日作出行政处罚决定：责令退还违法占用土地，限期十五日内拆除在违法占用土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；处以罚款26748.75元。王某收到处罚决定后，缴纳了罚款，但未拆除违法建筑物、恢复土地原状，亦未在法定期限内申请行政复议或提起行政诉讼。县自然资源局依法催告后，向县法院申请强制执行，县法院裁定准予执行，明确由县政府组织实施退还土地、拆除违法建筑物、恢复土地原状的处罚决定内容。县政府组织相关部门对某镇类似违法建筑统一拆除过程中，县自然资源局协助督促王某自行拆除。2018年，王某自行拆除了违法建筑物，但拆除后建筑垃圾未能及时清理，未恢复成耕地。  
**【监督和协作配合情况】**  
2020年8月，某县检察院在开展保护黑土地专项行动中发现该案线索，遂依职权启动监督程序。  
**调查核实。**县检察院通过对现场实地踏查，发现违法占用土地上的建筑物已拆除，但该土地被砂石和建筑垃圾覆盖，且停放多台报废车辆，未恢复土地原状，达不到耕种条件。经过调阅县法院、县自然资源局执法卷宗、询问相关人员，了解到类似违法占地执行后达不到复耕条件的案件数量较多，黑土地未得到有效保护。  
**监督意见。**县检察院经审查认为，行政处罚及执行的最终目的是为了保护耕地资源，依照《中华人民共和国土地管理法》规定，自然资源主管部门统一负责土地的管理和监督工作，对耕地保护负有法定职责，该案执行后历经两年时间仍未恢复耕种条件，问题症结在于耕地恢复责任没有落实到位。经与县政府及自然资源局沟通，为尽快恢复黑土地原状，达到复耕条件，县检察院向县自然资源局制发检察建议，建议及时履行土地监督管理职责，推动涉案土地尽快恢复耕种条件。  
**监督结果。**县自然资源局收到检察建议后，积极作为，立即联系王某、当地政府及相关部门，将黑土地恢复原状，复耕复种。  
**延伸调研。**针对违法占地执行不到位，未恢复耕种条件问题，县检察院联合县自然资源局对2017年以来县自然资源局作出的行政处罚决定160余件进行逐案排查，重点排查是否恢复耕种条件、罚款是否缴纳。检察人员与县自然资源局执法人员到案发地进行实地踏查、走访、现场调查，发现有的违法建筑物虽然拆除了，但在原址上又重新建起了简易房，有的拆除不彻底，没有恢复黑土地原状，达不到耕种条件。排查后一致认为违法占地案件拆除建筑物后，存在黑土地复耕“最后一公里”落实不到位问题。  
**专项整治。**为解决土地复耕“最后一公里”问题，县检察院组织召开由县自然资源局、公安局、林业局、水利局、税务局、环保局、农业农村局、农村经济管理总站等8个单位参加的保护黑土地联席会议，共同签署《关于建立开展黑土地保护工作协作机制的意见》，围绕黑土地保护，就各单位分工配合、信息共享、联动机制和责任落实达成共识，就执行后黑土地复耕问题建立了“自然资源部门牵头，相关部门协作配合”的工作制度，明确保护责任，形成黑土地保护合力。  
工作协作机制建立以来，县检察院相继制发检察建议27件，联合县自然资源局进行案件回访，采取实地调查、问卷调查等方式，确保复耕效果，共复耕黑土地20.23亩，督促收缴罚款34814.65元，促使55749.7元罚款进入执行程序，拆除违法建筑物1540平方米。  
**【典型意义】**  
黑土地是珍贵的土壤资源。习近平总书记在吉林考察时强调，“采取有效措施切实把黑土地这个‘耕地中的大熊猫’保护好、利用好，使之永远造福人民。”近年来，违法占用黑土地进行非农建设等各类违法行为多发。行政处罚作为惩戒违法、保护耕地的法定手段，在被处罚人不主动履行义务的情况下需要借助强制执行来实现。法院根据行政机关申请作出准予强制执行的裁定后，应当及时拆除违法建筑物、恢复耕地种植条件。这也是自然资源行政执法和执行中的一个难题。检察机关与自然资源部门立足各自职能，结合办理个案推动系统治理、诉源治理，促进区域内涉耕地保护难题得以解决，合力破解耕地恢复“最后一公里”问题，严守耕地红线，落实耕地保护责任。

**案例五**

**四川省某县自然资源和规划局**

**申请强制执行刘某退还土地、**

**拆除建筑物、恢复土地原状及罚款**

**行政非诉执行监督案**

**【关键词】**  
行政非诉执行监督  永久基本农田保护  裁执分离  检察建议  
**【基本案情】**  
2018年7月，四川省某县某镇村民刘某未经批准，擅自占用该村永久基本农田1.07亩修建家具厂，建成一栋一层砖体墙、彩钢屋顶建筑。2019年4月，某县自然资源和规划局（以下简称县自规局）执法人员巡查发现刘某违法行为。同年5月6日立案查处，7月5日，对刘某作出行政处罚决定：1.责令十五日内拆除地上建筑物，对永久基本农田进行治理和恢复原种植条件，并退还土地给村集体；2.并处罚款10653.75元。刘某在规定期限内未履行处罚决定，亦未申请行政复议或提起行政诉讼，经催告仍未履行。2020年1月13日，县自规局向某县人民法院（以下简称县法院）申请强制执行。2020年1月17日，县法院作出裁定，准予强制执行，交由县自规局执行。裁定后，刘某于2020年11月4日缴纳了罚款，但一直未拆除违法建筑物。  
**【监督和协作配合情况】**  
**调查核实。**在开展全国检察机关土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动中，县自规局将该案主动移送某县人民检察院，说明相关情况，会商解决方案。县检察院通过实地调查，向县法院和县自规局了解案情、调阅卷宗等，查明县自规局作出行政处罚决定并申请法院强制执行符合法律规定。县法院将县自规局申请强制执行内容裁定由县自规局执行，但因县自规局不具备强制执行权亦缺乏组织实施的必要手段，该行政处罚决定未能得到实际执行。  
**监督意见。**县检察院审查认为，根据《中华人民共和国行政强制法》《中华人民共和国土地管理法》的规定，县自规局没有行政强制执行权，在没有裁执分离地方规范性文件的情况下，县法院在作出裁定时未充分考虑县自规局作为没有行政强制执行权的机构，存在强制执行手段缺乏等现实困难，致使该案处罚决定一直没有实际执行。2021年6月25日，县检察院向县法院发出检察建议，建议纠正不当裁定，确保该案执行落实到位。  
**监督结果。**县法院收到检察建议后，对该案重新进行审查，经与县政府、县检察院、县自规局沟通协商，认为县自规局在执行手段和强制措施上确实存在实际困难，重新裁定将行政处罚决定交县政府组织实施，县自规局予以协助。在法院、自规局及当地政府的协作下，违法建筑于2021年7月29日被全部拆除。目前，土地恢复了种植条件并已退还村集体。  
**长效治理。**为系统治理农村土地执法执行难、强制执行措施与主体执行能力不匹配等现实困难，县检察院以个案办理为契机，与县政府建立府检联动机制，并推动举行县政府、县法院以及相关行政主管部门参加的联席会议，形成会议纪要，达成共识，对裁执分离案件中行政机关缺乏强制执行权导致执行难的，统一由法院裁定交县政府组织实施、行政主管部门配合、检察机关监督。县检察院还与县自规局等行政主管部门制定行政非诉执行工作协作配合办法，推动当地政府整合各行政职能部门资源优势，形成依法执行的长效机制。协作机制建立以来，当地涉土地类行政非诉执行案件执行到位6件，复耕复种6.88亩。   
**【典型意义】**  
永久基本农田是为确保国家粮食安全，依据国土空间规划确定的不得擅自占用或者改变用途，实行特殊保护的耕地。国家实行永久基本农田保护制度，对永久基本农田实行特殊保护，这是确保国家粮食安全，加快推进农业农村现代化的有力保障。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或者擅自改变用途，严禁未经审批违法违规占地。现实中，擅自变更土地用途、违法占用永久基本农田修建建筑物等蚕食耕地的现象在农村地区具有一定的典型性和普遍性，行政处罚实际执行到位率较低。人民法院探索开展“裁执分离”过程中，有些将涉土地类行政处罚申请强制执行案件裁定给没有强制执行能力的自然资源部门执行，自然资源部门因缺乏法律授权的执行措施等现实困难，难以实际执行到位。检察机关和地方政府创新思路，建立府检联动机制，自然资源主管部门向检察机关移送行政处罚台账以及相关案件线索，检察机关依法启动监督程序，对行政非诉执行案件的申请、受理、审查、裁定和执行等活动实施全过程监督，推动行政处罚执行到位，保护永久基本农田不受侵害。同时，在坚持永久基本农田不被非法侵占的前提下，搭建起沟通协商平台，充分考量各方执行能力，最终形成该类行政处罚强制执行由人民政府组织实施，职能部门予以协助的模式，检察权、审判权、行政权同向发力，破解“裁执分离”难题，实现办理一个案件，解决一类问题的效果。