**退耕还林案件审判白皮书**

TUIGENG HUANLIN ANJIAN SHENPAN BAIPISHU

（2013-2019）

**磐石市人民法院**

目 录

[**前言** 2](#_Toc20226115)

[**一、“退耕还林”犯罪的特点** 3](#_Toc20226116)

[**（一）“退耕还林”犯罪案件数和人数曾下降态势** 3](#_Toc20226117)

[**（二）“退耕还林”犯罪具有普遍性** 3](#_Toc20226118)

[**（三）“退耕还林”犯罪具有“连锁效应”** 4](#_Toc20226119)

[**二、“退耕还林”犯罪诱发及下降原因分析** 5](#_Toc20226120)

[**（一）“退耕还林”犯罪诱发原因分析** 5](#_Toc20226121)

[**（二）“退耕还林”犯罪下降原因分析** 10](#_Toc20226122)

[**三、预防和遏制“退耕还林”犯罪的对策** 12](#_Toc20226123)

[**（一）继续加强政策宣传教育。** 12](#_Toc20226124)

[**（二）进一步加强林政部门监管。** 13](#_Toc20226125)

[**（三）针对清收还林导致农民种粮收入减少的实际，从发展林业产品和林下经济入手，设法促进增收。** 13](#_Toc20226126)

[**（四）采取多种措施落实清收还林工作。** 14](#_Toc20226127)

[**（五）依法查处“退耕还林”违法犯罪。** 14](#_Toc20226128)

**前言**

“退耕还林”犯罪是指退耕还林者擅自复耕，或者林粮间作、在退耕还林项目实施范围内从事滥采、乱挖等破坏地表植被的活动的，构成非法占用农用地罪、滥伐林木罪或者其他罪名的行为。退耕还林工程是党中央、国务院从中华民族生存和发展的战略高度出发，为合理利用土地资源、增加林草植被、再造秀美山川、维护国家生态安全，实现人与自然和谐共进而实施的一项重大生态工程。是党和国家领导人着眼于经济和社会可持续发展全局，审时度势，用习近平新时代中国特设社会主义思想统揽全局，面向新世纪作出的重大战略决策。

近几年的实践证明，退耕还林对改善生态环境、改变不合理生产方式、加快贫困地区农民脱贫致富、优化农村产业结构、促进农村经济发展发挥了积极的作用，被群众称为“民心”工程、“德政”工程。实施退耕还林不仅具有十分重要的现实意义，而且具有深远的历史意义。但是，在退耕还林政策执行过程中不可避免的出现了一些问题，由于农民对政策的认识不够，拖延执行、附条件执行、抗拒执行林业部门确定的退耕还林任务的违反犯罪行为不断发生。为加强对“退耕还林”犯罪的打击力度，防止死灰复燃，形成司法机关与相关部门的有序联动，特发布本白皮书。

**一、“退耕还林”犯罪的特点**

**（一）“退耕还林”犯罪案件数和人数曾下降态势**

2013年至2019年9月间，磐石法院共受理和审结“退耕还林”犯罪案件35件36人，其中2013年1件1人、2014年1件1人、2015年10件10人、2016年9件9人、2017年7件7人、2018年6件6人、2019年1件1人。

**（二）“退耕还林”犯罪具有普遍性**

磐石市下辖11个乡镇， “退耕还林”案件达到了全覆盖。其中黑石镇8件8人、烟筒山镇4件5人、吉昌镇4件4人、牛心镇4件4人、明城镇3件3人、红旗岭3件3人、驿马镇3件3人、朝阳山镇2件2人、呼兰镇2件2人、富太镇1件1人、宝山乡1件1人。

**（三）“退耕还林”犯罪具有“连锁效应”**

2003年1月20日《退耕还林条例》开始实施， 2014年1月磐石市委、市政府为加大落实力度，根据国家、省市相关文件精神，结合本市实际，印发了《关于在全市范围内开展清收侵占林地实施停耕还林工作的实施方案》的通知，其中确定了“2014年1月至2016年12月依法清收流失林地20300公顷，实施停耕还林不低于6144公顷。2014年还林不低于3072公顷，2015年还林不低于1843公顷，2016年不低于1229 公顷”的任务指标，以及确定了“2002年以来退耕还林和植被恢复工程造林复耕的林地；皆伐林地；蚕场；小片荒和‘挂画地’”等地的重点范围。然而，经过2015年至2016年的工作，各乡镇的工作开展情况并不平衡，出现个别乡镇村委会干部扩大解释，或者曲解上述任务指标，个别乡镇出现集体抗拒执行等问题。如，被告人陆英山认为任务指标是从2016年至2018年。又如，被追究刑事责任的11个乡镇36名被告人中，近30人庭审中或表示“我村还有老些人也没退耕还林，所以我也种地、洒农药了”，或表示“我村村干部都没退耕还林，我怕啥呀”，此种心理和行为，造成村民与村民之间，屯与屯之间、各乡镇之间的违法犯罪案件“前赴后继”，这其中的黑石镇和烟筒山镇成为重灾区。此外，从36名被告人中被审判的涉案林地种类看，皆伐林地、宜林荒山荒地、蚕场，占全案的95%。综上，经济利益诱惑、法不责众心理相互作用下，成就了连锁反应。

**二、“退耕还林”犯罪诱发及下降原因分析**

**（一）“退耕还林”犯罪诱发原因分析**

1.法制宣传不到位。党中央、国务院之所以作出退耕还林的决策，一方面是基于我国整体生态环境逐步恶化，另一方面是基于我国经济实力大幅提高，粮食产量相对过剩。生态环境日趋恶化的现实，正在缩小着中华民族的生存空间，已经成为制约我国可持续发展最重要的因素之一。因此，保障国土生态安全成为国民经济和社会发展对林业的第一位要求。改革开放20多年来，我国的经济建设有了长足的发展。国民经济实力的增强，对我国加大生态建设的投入，创造了极为有利的条件。近几年从国务院到地方政府都大幅度提高了对林业的投入。另外，多年粮食产量的稳步增长，使我国粮食已达到一种初步的结构性的饱和状态，大大缓解了林粮矛盾。过去在林与粮的政策上，必须以粮为先，甚至牺牲林业发展粮食;现在国家粮食储备充足，迫切需要对粮食结构、农村产业结构进行调整。在农村产业结构调整中，退耕还林工程可以起到重要的作用。为有的放矢执行好退耕还林政策，国务院颁布实施的《退耕还林条例》第十五条规定， 下列耕地应当纳入退耕还林规划，并根据生态建设需要和国家财力有计划地实施退耕还林：(一)水土流失严重的;(二)沙化、盐碱化、石漠化严重的;(三)生态地位重要、粮食产量低而不稳的。江河源头及其两侧、湖库周围的陡坡耕地以及水土流失和风沙危害严重等生态地位重要区域的耕地，应当在退耕还林规划中优先安排。

本条是对应当纳入退耕还林规划以及规划中应当优先安排实施退耕还林的耕地范围的规定。然而，由于宣传工作不细致、不深入，部分农户受退耕还林之后缺乏经济来源、不愿意失去土地的传统农耕思维、经济补助不足或者失去土地后无相关产业进行接替等因素的影响，对国家政策及相关法律法规，产生不理解、不支持、不落实，予以对抗的心理和行为。据统计，法院审结的35件36人“退耕还林”案件中，以退耕还林之后减少经济收入为由，非法占用林地的，有16件16人；以不愿意失去土地为由，非法占用林地的，有8件8人；以经济补贴少为由，非法占用林地的，有5件5人；以自家基本农田少失去土地后无其他产业维系生活为由，非法占用林地的，有5件5人；为非法采矿，非法占用林地的，有1件2人。

2.农民对法律后果严重性的认识不足。《退耕还林条例》第十八条规定， 退耕还林必须依照经批准的规划进行。未经原批准机关同意，不得擅自调整退耕还林规划。退耕还林规划是依照当前生态环境和社会经济发展水平的实际情况，按照法定程序编制、审核和批准的，一经批准，即是具有法律约束力的文件。为了保持规划的严肃性和权威性，确保规划的贯彻执行，实现规划确定的奋斗目标，退耕还林必须依照批准的规划进行，未经批准不允许作调整，不得擅自更改。该条例第二十条又规定， 县级人民政府林业行政主管部门为了保证退耕还林工程在本县的顺利实施，可以按分解到县的年度计划任务，充分考虑本县的具体情况，组织专业技术人员编制县级年度实施方案，报本级人民政府批准后实施，并报省级人民政府林业行政主管部门备案。该条例第六十二条还规定，退耕还林者在退耕还林中擅自复耕或者违反作业设计以及在退耕还林项目实施范围内从事滥采、乱挖等破坏地表植被的活动的，构成犯罪的，依照刑法关于非法占用农用地罪、滥伐林木罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任。对此，部分农民不以为然，甚至为自己的违法犯罪行为找借口。据统计，法院审结的35件36人“退耕还林”案件中，因“退耕还林”犯罪被判处有期徒刑，又复耕的有3件3人。

其一，被告人王传斗非法占用林地案。2012年9月王传斗因在林地种植玉米，数量较大，且鉴于其家属于案发后在被占有的林地内栽植了人工林林木，被判处有期徒刑一年六个月，缓刑二年，并处罚金人民币二万元。2014年4月王传斗以增加经济收入为由，于2014年4月复耕了该退耕还林地。

其二，被告人修金库非法占用林地案。2007年9月修金库因在退耕还林地种植玉米被判处有期徒刑二年缓刑二年，并处罚金人民币一万元，2008年修金库以其居住的红旗岭镇二道岗村无基本农田、无生活来源为由（其在户籍所在地有基本农田，妻子在磐石市红旗岭中心校任教），复耕了该退耕还林地，因此被撤销缓刑，被免于刑事处罚，执行有期徒刑二年，并处罚金人民币一万元，2010年3月至2015年5月其越级上访并再一次复耕了该退耕还林地，且通过越级访、喝农药自杀等方式向法院施压。

其三，被告人陆英山非法占用林地案。2013年至2016年间陆英山时任磐石市牛心镇虎龙村党支部书记并系磐石市牛心镇人大代表。2014年1月，磐石市委下发《关于在全市范围内开展清收非法侵占林地实施停耕还林工作的实施方案》，规定从2014年1月至2016年12月完成清收还林任务。因此，磐石市牛心镇人民政府于2016年1月下发《牛心镇2016年林地清收还林攻坚战实施方案》，提出2016年清收还林目标为应收尽收，应还尽还的规定。同年3月该镇人民政府及细林林场召开工作会议，传达文件精神并对具体工作进行部署，陆英山到会并签署了《2016年清收还林工作目标管理责任状》《2016年牛心镇人民政府清收还林管护责任状》。同年3月12日细林林场向陆英山送达停耕还林告知书，明确要求其将位于磐石市细林林场营林区南山头（横坐标：0276089，纵坐标4743760）1.9公顷国有林地，于2016年4月20日前还林，陆英山签收送达回证并还林3370平方米（5.05亩）后，以面积存在争议且此林地应分三年还清为由，拒绝继续还林，并在该还林地种植玉米、角瓜，喷洒农药，造成林业种植条件严重毁坏，2016年11月14日被判处有期徒刑六个月，并处罚金人民币五千元。宣判后，陆英山不服提出上诉，吉林市中级人民法院维持原判驳回上诉，后到吉林省高级人民法院申诉。陆英山刑满释放后，自2017年5月至2019年9月复耕了该退耕还林地。

**（二）“退耕还林”犯罪下降原因分析**

1.林业、公安、检察部门多部门成立联合工作组，摸排“退耕还林”犯罪线索。2014年1月磐石市委、市政府成立以市委书记、市长为组长，相关副市级领导为副组长，公检法司及市林业局、国土资源局、农业局、信访局等18个相关部门和单位为成员的全市清收侵占林地实施停耕还林工作领导小组，下设工作推进组、维稳工作组、案件查处组、宣传报道组等4个工作组，全面开展工作。其中，开展了“清收还林”犯罪专项打击活动。案件查处组在各乡镇街林场或林业站的协调配合下，沉底摸排违法犯罪线索，建立林业、公安、检察联系工作机制，确定重点案件，形成严厉打击、震慑犯罪的有效氛围。据统计，2014年至2019年共有14人投案，其中到案件查处组投案4人，到公安机关投案10人。

2.市政府、市林业局、广播电视管理局、法院“四位一体”，多角度、全方位广泛宣传退耕还林政策和法律法规。一是由市政府组织，市林业局林政科负责对全市支部书记进行退耕还林政策培训。二是各林场、林业站组成送法下乡宣传队，深入各乡镇，深入村屯进行法律宣传。三是不间断利用电视、广播等媒体积极做好舆论导向，解读清收还林范围、宣传法律知识。其中，市林业局组织管理及技术人员做了关于全市清收还林相关政策的电视讲座。法院指派刑事法官结合具体案例经《磐石法制》电视专栏普法宣传。通过上述举措告诫个别农民不能因不懂法，或者知法而犯法，同时倡议广大农民敬畏自然、敬畏法律，为加强生态环境资源保护，提高人民生活水平，建设清新、美好的磐石家园而共同努力，作出应有的贡献。对此，2017年3月13日在《吉林日报》磐石清收创佳绩一文中进行了报道，2017年5月《为了钱财把林毁，最终入狱方知错》专题教育片获得全省电视专题报道一等奖。

3.依法严厉打击，真正形成高压态势和震慑效果。落实宽严相济形势政策，对于具有非法占用林地刚刚达到立案追诉数量、主动投案并如实供述自己的犯罪事实、立功、案发后自动清除农作物栽植林木等情形的的被告人，依法予以从轻或者减轻处罚，或者免予刑事处罚。对于具有犯罪前科及其他依法应当从重处罚的被告人，从严惩处。2016年11月12日法院集中审理了被告人都基成、刘爱祥、朱长德等八人清收还林案，并当庭宣判。据统计，2013年至2019年7月被判处刑罚的36人中，被免于刑事处罚1人，处有期徒刑6个月至有期徒刑二年24人，适用缓刑9人。其中，对因“退耕还林”犯罪被判处有期徒刑，又复耕的被告人王传斗、修金库、陆英山分别判处有期徒刑一年八个月、二年，并处罚金。

另外，对于尚未达到刑事处罚标准的一般违法行为，林业部门加大查处力度。2014年至2019年7月查处“退耕还林”案件757起757人，被分别处以罚款和补种林木的行政处罚。

**三、预防和遏制“退耕还林”犯罪的对策**

有效打击和遏制“退耕还林”犯罪不应仅靠刑法进行事后惩治，更需要多部门密切配合，综合治理，构建较完整的防控体系。

**（一）继续加强政策宣传教育**

继续通过广播、电视等多种形式对退耕还林政策进行广泛深入宣传，进一步提高社会各界，特别是乡村基层干部和退耕农户对退耕还林工程的认识程度，引导农民积极巩固退耕还林成果，确保工程建设成果得到有效巩固，退耕农户长远生计得到切实解决。

**（二）进一步加强林政部门监管**

加强对已退耕还林地的定期检查, 健全监督机制，发现问题及时整改, 确保造林成活率和保存率达到国家要求 要提升工程管理层次, 进一步加强和规范对作业设计、建档立卡、检查验收、确权发证、政策兑现、效益监测等关键环节的管理, 同时搞好补植补造、森林防火、病虫鼠害防治等后期管护工作, 确保工程建设质量和成效。

**（三）针对清收还林导致农民种粮收入减少的实际，从发展林业产品和林下经济入手，设法促进增收**

积极引导和鼓励退耕农民发展周期短、见效快、利润高、适销对路的后续产业，为退耕农户长远生计提供保障。继续做好呼兰、黑石等乡镇引进的林菜复合项目；松山、取柴河等乡镇利用采伐迹地发展红松嫁接红松，间种龙牙楤木、刺五加，发展无公害山野菜种植项目；黑石、宝山、富太、明城等乡镇加强寒富苹果、龙丰果、平欧大榛子、吉盛李子基地建设，积极鼓励农民发展林下经济，多渠道增加农民收入，调动积极性，确保农民实现减地不减收。

**（四）采取多种措施落实清收还林工作**

严格按照法律程序，对农户主动认领的地块，下达退耕还林告知书，要求侵占林地的农户在送达回证上签字，并用执法记录仪进行全程拍录，保存好视频资料，以备发生争议时作为证据；对无人认领的无主地，在所在的村屯公示7天，公示期满，仍无人领的，有所在经营区林场收回，组织还林。

**（五）依法查处“退耕还林”违法犯罪。**

要依法加强林地保护，严厉打击毁林开垦、侵占蚕食、非法占用林地行为。对在林地清收和还林过程中强种、抢种、复耕、违规间种等违法违规或犯罪行为，要严厉查处，依法清除非法耕种的农作物。对毁林复耕、拒不交还非法占用林地的当事人，要依法严厉打击。对在林地清收还林中滥用职权的、利用职权骗取、侵占农民补贴款的，要依法惩处。对林业涉法涉诉案件，通过诉讼渠道妥善解决，对此类案件司法机关要各负其责，依法快立、快审、快判，充分发挥法律的威慑作用。同时，可尝试实行群众有奖举报制度，确保磐石市清收还林工作的顺利进行。