

农林用地“纸面合规”违规占地的风险成因与农业管控对策研究

王启月*, 朱德阳, 冯欣茹, 胥佳琪, 宋建东

大连海洋大学经济管理学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2026年6月23日; 录用日期: 2026年7月18日; 发布日期: 2026年7月28日

摘要

在耕地保护、森林资源管护双线刚性约束与乡村产业用地供需矛盾持续激化的双重背景下,“纸面合规”已演变为农林用地隐性非农化、毁林占地的主流违法形态。本文融合史密斯政策执行模型与奥斯特罗姆IAD制度分析框架搭建林耕一体化协同治理分析逻辑,经营主体通过拆分项目单元、冒用林下经济与设施农业备案渠道、人为混淆农林交错地类、虚化耕地占补平衡约束等手段取得全套完备书面审批材料,实际擅自改变农林用地固有生产与生态功能,隐蔽性、规避监管能力显著强于传统无证占地。研究整合2024年第四季度至2025年第三季度自然资源部、国家林草局官方督察通报、挂牌督办案件台账与辽、鲁、湘、桂四省基层执法公开调研成果综合运用文献研究法、统计分析法、多案例比较分析法,系统界定农林用地“纸面合规”违规占地的内涵、类型与时空分布特征,依托双理论框架从制度供给、跨部门监管、市场主体利益、区域发展考核四维解构风险生成内在机理。实证案例检验表明:农林交错地类认定标准模糊、小微涉农项目备案重形式轻实质、多部门分段监管存在数据孤岛、区域产业发展与资源保护考核权重失衡是该类乱象持续高发的核心诱因。结合2025年全国农林用地专项整治实践,从政策细则重构、跨部门联合预审、智慧遥感动态监测、绩效考核体系改革、综合执法行刑衔接五大维度构建覆盖准入-过程-处置全链条的农林用地精细化管控体系。研究结论可为破解农林用地监管形式化困境、守住粮食安全与森林生态双重红线提供理论支撑与基层可落地的治理方案。

关键词

农林用地, 纸面合规, 隐性土地违法, 用途管制, 林耕协同, 史密斯政策执行模型, IAD制度分析框架, 农业管控

Study on Risk Causes and Agricultural Control Countermeasures of Illegal Land Occupation with “Paper Compliance” on Agro-Forestry Land

*通讯作者。

文章引用: 王启月, 朱德阳, 冯欣茹, 胥佳琪, 宋建东. 农林用地“纸面合规”违规占地的风险成因与农业管控对策研究[J]. 林业世界, 2026, 15(3): 799-808. DOI: 10.12677/wjf.2026.153092

Qiyue Wang*, Deyang Zhu, Xinru Feng, Jiaqi Xu, Jiandong Song

School of Economics and Management, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: June 23, 2026; accepted: July 18, 2026; published: July 28, 2026

Abstract

Against the dual background of rigid protection requirements for cultivated land and forest resources, as well as growing conflicts between supply and demand of land for rural industries, the so-called “paper compliance” violation has evolved into the primary hidden illegal form of non-agricultural transformation and forest damage on agro-forestry land. This paper integrates Smith’s Policy Implementation Model and Ostrom’s Institutional Analysis and Development (IAD) Framework to establish an integrated collaborative governance logic for cultivated and forest land. Land operators acquire a full set of official approval documents through tactics including project splitting, fraudulent filing under the names of under-forest economy and facility agriculture, deliberate confusion of land categories in agro-forestry ecotones, and evasion of cultivated land occupation-compensation balance rules. In practice, however, they arbitrarily change the original production and ecological functions of agro-forestry land, and such violations are far more concealed and harder to supervise than traditional unapproved land occupation. This research draws on official supervision circulars and case ledgers released by the Ministry of Natural Resources and the National Forestry and Grassland Administration from the fourth quarter of 2024 to the third quarter of 2025, alongside grassroots law enforcement research data collected from Liaoning, Shandong, Hunan and Guangxi Provinces. Three research methods are adopted: literature review, statistical analysis and multi-case comparative analysis. Under the guidance of the two theoretical frameworks, this paper systematically defines the connotation and classification of “paper compliance” illegal land occupation, summarizes its spatial-temporal characteristics, and analyzes its risk formation mechanism from four dimensions: institutional supply, cross-departmental supervision, interests of market entities and regional performance assessment. Empirical case studies confirm that frequent violations mainly stem from ambiguous classification standards for agro-forestry transitional land, perfunctory filing procedures for small agricultural projects, data isolation among different government departments, and imbalanced weighting between industrial development and resource protection in assessment systems. Combined with the national special rectification campaign carried out in 2025, this study puts forward a full-process refined governance system covering project access, real-time supervision and violation disposal from five aspects: optimizing policy provisions, establishing cross-departmental joint pre-review mechanisms, deploying intelligent remote sensing dynamic monitoring, reforming performance appraisal systems, and realizing coordinated administrative-criminal law enforcement. The research findings can offer theoretical references and practical grassroots solutions to address superficial supervision loopholes and maintain the dual red lines of food security and forest ecological security.

Keywords

Agro-Forestry Land, Paper Compliance, Implicit Land Illegality, Use Control, Forest-Land Cultivated Coordination, Smith’s Policy Implementation Mode, IAD Framework, Agricultural Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1.1. 研究背景

我国实行耕地、林地分类分区刚性用途管制制度，依托卫片执法、年度土地督察、森林资源清查构建常态化监管体系，传统无手续占地、露天毁林、大规模违建等显性土地违法行为整治成效显著，案件查处规模持续回落。但监管实践中新型隐性违法持续滋生，以“纸面合规、实质违规”为典型特征的农林用地侵占行为逐步成为督察整治重点，集中爆发于城郊农林交错带、林下经济示范基地、设施农业园区、乡村休闲文旅项目四大场景。该类行为区别于显性违法的核心特征为：项目立项、土地流转、用地备案、林地临时使用批复、复垦方案等全套书面档案均符合现行政策规范，仅在落地建设与运营环节突破用地规模、地类属性、生产配套边界，长期改变农林用地生产与生态功能，隐蔽性强、取证难度大、整改复垦成本高昂。

自然资源部、国家林草局 2024 年第四季度至 2025 年第三季度联合执法通报统计数据显示¹：全国累计立案查处农林用地违法案件 2146 起²，其中“纸面合规”隐性违规案件 72 起，占全部涉农涉林违法案件比重达 34.0%，较 2023 年同期上升 6.4 个百分点；涉案土地总面积 2861.3 hm²，违规占用永久基本农田 927.5 hm²，损毁公益林、商品林地合计 1216.8 hm²，分别占涉案总面积 32.4%、42.5%。此类行为持续侵蚀耕地与森林资源，同时造成多部门监管内耗，亟需从理论层面系统解构生成逻辑、构建协同管控体系。

1.2. 理论基础

本文并行引入史密斯政策执行模型与奥斯特罗姆 IAD 制度分析与发展框架，两套理论分别对应政策执行流程缺陷、多主体公共资源博弈，后文全部成因、案例、对策分析均以双理论为核心逻辑主线。

1.2.1. 史密斯政策执行模型

史密斯将政策执行偏差拆解为四大交互核心要素，与本文四维分析维度一一对应：理想化政策、执行机构、目标群体、政策外部环境。

1. 理想化政策：农林地类划分规则、小微项目备案制度、配套用地管理政策(对应 3.1 制度供给维度)；
2. 执行机构：农业农村、自然资源、林草分段审批、独立执法体系(对应 3.2 协同监管维度)；
3. 目标群体：农业经营企业、村集体、乡镇招商经办人员(对应 3.3 市场主体维度)；
4. 政策环境：地方招商引资、资源保护双重考核机制(对应 3.4 地方考核维度)。

农林用地“纸面合规”乱象本质是用途管制政策落地阶段系统性执行异化，该模型能够清晰解释制度设计、部门履职、市场主体、考核导向四重因素如何叠加催生隐性占地违法。

1.2.2. IAD 制度分析与发展框架

农林交错用地属于跨部门共管公共池塘资源，契合 IAD 分析场景。框架外生变量仅保留国土调查、林地边界管理相关配套政策，不再引用法律法规条文；行动舞台覆盖项目申报、备案审批、实地建设、年度卫片核查全流程；行动者包含企业、村集体、地方政府、多监管部门；博弈结果即为拆分项目、篡改地类图纸、虚化占补平衡等隐性占地行为 IAD 框架弥补单一政策执行视角短板，完整解释多方主体依托政策漏洞共谋违规的形成路径。

¹自然资源部、国家林业和草原局 2024 年第四季度至 2025 年第三季度对外公开的违法用地督察通报、挂牌督办案件台账汇总统计；自然资源部案件通报专栏 <https://www.mnr.gov.cn/zt/zh/xzzfsg/jg/tb/>。

²国家林草局典型案例专栏 <https://www.forestry.gov.cn/c/www/lcdt/>。

1.2.3. 理论融合适配说明

现有农地违法相关研究多单一采用史密斯政策执行模型或 IAD 框架开展分析[1], 理论视角碎片化。本文创新性融合两套理论: 以史密斯模型剖析政策执行全流程偏差, 以 IAD 框架解析多元主体利益博弈逻辑, 将双理论贯穿现状、成因、案例、对策全章节, 构建林耕一体化协同分析范式。

1.3. 国内外研究述评

海外多数国家依托土地私有制构建国土空间管控体系, 农用地、林地分设独立主管部门, 相关研究重点剖析项目审批制度漏洞、资本逐利诱发土地违规、跨行政区资源协同治理失灵等问题; 欧美国家通过全域法定空间规划、全流程公众参与监督、高额经济处罚与强制拆除机制构建了完备的土地用途管制体系[2]。但中外土地产权制度、行政分权架构存在根本性差异, 海外治理模式仅可作为理论参考, 不能直接移植套用[3]。

国内学界围绕耕地非农化、林地违规占用、大棚房乱象已形成较为丰富的研究积累: 一部分学者从制度执行偏差视角, 论证区域发展考核导向是农地用途管制失效的底层诱因[4]; 部分研究针对设施农业、林下经济乱象, 指出备案制形式审查带来的监管漏洞; 另有文献辨析耕地与林地权属交叉、管理规则冲突带来的治理困境[5]。但既有研究仍存在三处明显短板: 其一, 针对“纸面合规”这一细分新型隐性违法的量化实证研究稀缺, 多为定性描述, 缺少全国督察台账数据支撑; 其二, 多数研究割裂耕地与林地管控体系, 单一聚焦耕地大棚房或单一探讨林地违规开发, 缺少林耕统筹一体化分析框架; 其三, 现有治理对策多侧重末端行政执法惩戒, 缺少贴合农业管理业务、适配基层农业综合治理的全流程落地性方案。本文依托 2024~2025 年全国两部门联合发布的国家级督察台账数据³, 结合辽宁、山东、湖南、广西四省(自治区) 2025 年基层农林用地执法专项公开调研台账、典型案例通报资料, 弥补现有研究偏重定性、缺少全国量化实证的短板, 完善农林用地一体化用途管制理论体系。

1.4. 研究内容与研究方法

1.4.1. 研究内容

第一, 界定农林用地、“纸面合规”违规占地核心概念[6], 依托官方公开统计数据划分违规类型, 梳理案件规模、地类侵占结构与空间分布特征; 第二, 基于史密斯模型、IAD 框架, 从制度、监管、主体、考核四维拆解风险生成内在机理[7]; 第三, 选取 3 起国家级挂牌督办典型案例开展多案例对比, 实证检验理论分析逻辑[8]; 第四, 以林耕协同治理为核心导向[9], 从政策源头、审批准入、动态监测、考核引导、执法惩戒全链条提出可落地农业管控对策。

1.4.2. 研究方法

1. 文献研究法: 系统梳理 2024~2025 年设施农业、林地临时占用配套文件、卫片执法判定规范⁴、与农林资源管制核心期刊文献, 剔除法条原文, 仅保留政策执行层面论述;
2. 统计分析法: 整理自然资源部、国家林草局季度违法用地通报、案件台账公开数据量化测算不同违规类型案件数量、占地规模、耕地林地侵占结构, 客观呈现违法演化特征; 后文统一以字母 Q 代指季度, 如第四季度简写为 Q4、第三季度简写为 Q3;
3. 案例分析法: 选取 2025 年两部门联合通报 3 起代表性“纸面合规”案件, 通过多案例对比完成风险成因实证检验, 增强论证客观性与现实说服力。

³同上 1、2。

⁴自然资源部《土地卫片执法图斑合法性判定规则》官方文件, https://gi.mnr.gov.cn/202112/t20211210_2711078.html。

1.5. 研究创新点

第一，数据时效性与实证性突出：采用 2024 年末至 2025 年全国最新督察统计数据、省级挂牌督办案例与四省公开基层一线调研资料，贴合当前农林用地监管最新现实，量化分析弥补现有定性研究短板；

第二，研究视角融合创新：融合史密斯政策执行模型与 IAD 公共资源治理框架，搭建耕地－林地一体化统一分析体系，打破单一地类分割研究范式；

第三，治理对策具备实操落地性：紧扣 2025 年全国农林用地专项整治工作要求，依托卫片执法官方判定标准、耕地府际协同治理相关研究结论，兼顾农业产业发展合理用地需求与资源保护底线，形成适配乡镇农业、林草、自然资源联动履职的全链条管控方案。

2. 农林用地“纸面合规”违规占地内涵、分类与现状特征

2.1. 核心概念界定

农林用地：指承担粮食生产、林木培育双重功能的国土空间载体，涵盖永久基本农田、一般耕地、园地、商品林地、公益林地及农林交错过渡地带，受农业农村、自然资源、林草三部门协同管控，兼具粮食安全保障与森林生态涵养双重公共属性。

“纸面合规”违规占地：一种新型隐性土地违法行为，市场主体完整走完项目立项、土地流转、用地备案、林地临时使用审批、土地复垦方案报备全部法定流程，纸质档案、测绘图纸、审批文书形式上完全符合政策规范，但项目实际建设、运营阶段人为突破批复范围、配套比例、地类管控要求，长期硬化地表、修建永久性非农设施、改变农林用地固有生产功能，属于土地用途管制制度执行异化、前端审批监管流于形式的典型表现。其核心特征为手续形式完备、实地用途背离、隐蔽识别滞后、整改成本高昂。

2.2. 违规类型及量化统计特征

依托 2024Q4~2025Q3 自然资源部、国家林草局公开督办案件台账、湖南省省级违法通报数据，将全国农林用地“纸面合规”违规占地划分为四大类别，分类统计结果(见表 1)。

Table 1. Classified statistics of nationwide “paper compliance” illegal occupation of agricultural & forest land (Q42024~Q32025)
表 1. 2024Q4~2025Q3 全国农林用地“纸面合规”违规占地分类统计表

违规类型	案件数量 (起)	占此类案件 总数比例	涉案总面积 (hm ²)	占用耕地 (hm ²)	占用林地 (hm ²)
项目拆分 规避审批	264	36.20%	1012.7	386.2	626.5
套用农林 产业备案	221	30.30%	845.2	293.7	551.5
虚假变更 地类报备	168	23.00%	679.4	412.1	267.3
虚化占补 平衡指标	76	10.50%	324	235.5	88.5

结合台账数据与官方案情披露四类违规行为内在特征分述如下：

第一，项目拆分规避审批(占比 36.20%，为主流违规模式)。经营主体将大规模文旅、仓储、经营性住宿项目拆分为多宗面积低于备案审批阈值的小型设施农业、林下种植项目，单宗项目单独备案全部合规，连片落地后形成大规模非农占地。小微项目备案制无强制联合踏勘要求，为拆分操作提供制度空间。

典型代表为贵州息烽经开区林地连片违建厂房案。

第二，套用农林产业虚假备案(占比 30.30%)。假借设施果蔬种植、林下苗木培育、农产品初加工等涉农扶持政策完成备案审批，实际建设马术场馆、民宿、游乐设施、经营性停车场，完全脱离农业林业生产需求。天津西青区马术训练场违法占地为该典型案例。

第三，虚假变更地类报备(占比 23.00%)。利用农林交错地带地类认定模糊漏洞，将永久基本农田申报为绿化园地、公益林地报备为低效改造商品林地，篡改地类信息通过形式审查，落地后持续开展非农化经营。内蒙古农牧交错区永久基本农田违规种植销售绿化草皮案件集中体现该类乱象。

第四，虚化耕地占补平衡指标(占比 10.50%)。耕地占补平衡台账、指标流转手续书面齐全，但存在指标重复挂靠、异地虚假开垦等问题，无实质新增耕地，违规占用优质耕地建设产业配套设施，多发生于县域工业园区配套项目。

2.3. 合规项目与“纸面合规”违规项目审批流程差异

标准化合规农林项目完整流程：多部门联合实地勘测→地块地类交叉核验→农业、自然资源、林草联合预审→严格按照批复坐标、规模、用途施工建设；

“纸面合规”违规项目操作流程：拆分地块/篡改地类书面材料→单一部门形式化备案、无现场核验→取得全套合规文书→超批复范围、变更地类开展非农建设。

两类流程核心分野在于前置实地联合核验机制缺失、跨部门地类数据无法交叉比对，卫星图斑合法性判定无交叉核验支撑，是此类隐性违法隐蔽性强、查处滞后的关键制度诱因。

3. 农林用地“纸面合规”违规占地风险生成多维成因

本文整合 2025 年辽、鲁、湘、桂四省对外发布的基层执法调研汇总资料，区域执法人员反馈的共性问题可归纳为四大维度，结合全国通报案件案情系统解构风险成因。全部分析严格对应史密斯模型四大要素、IAD 框架多层博弈逻辑，实现理论指导分析的要求。

3.1. 制度供给维度：规则衔接存在空白，备案制度形式化

第一，农林交错地类认定标准缺乏全国统一执行细则。现有地类判定依据分散于第三次全国国土调查成果、《自然资源部 国家林业和草原局关于以第三次全国国土调查成果 为基础明确林地管理边界 规范林地管理的通知》(自然资发〔2023〕53 号)⁵等多份分散文件，无三部门联合印发统一认定规范，农林过渡地带地块同时具备耕地、园地、林地多重属性，规则界定模糊，为经营主体虚假申报、篡改地类提供操作空间，超八成基层执法人员将其列为首要制度漏洞。

第二，小微涉农涉林项目备案审查重书面、轻实质。现行林下经济、小型设施农业实行备案制而非严格审批制，多数地区仅审核流转合同、规划图纸、书面复垦方案，未强制要求现场测绘、生产能力佐证材料核验，准入门槛过低，拆分项目规避管控的制度土壤长期存在。

第三，农林产业配套用地政策边界模糊。林下经济、休闲农业扶持政策仅划定配套建筑占比上限，未出台负面清单，对餐饮、住宿、游乐等纯经营性非农设施未明确禁止条款，政策弹性空间被市场主体刻意滥用。

3.2. 协同监管维度：多部门分段管理，数据孤岛形成监管盲区

农林用地监管权责分属农业农村、自然资源、林草三大职能部门，分段审批、分头监管的行政格局

⁵ 《自然资源部 国家林业和草原局关于以第三次全国国土调查成果 为基础明确林地管理边界 规范林地管理的通知》(自然资发〔2023〕53 号)，<https://www.forestry.gov.cn/c/xby/sjjs/394605.jhtml>。

未实现根本扭转，是隐性违法持续滋生的核心监管短板，近九成基层工作人员反映该问题为监管最大堵点。

一是审批阶段无常态化联合踏勘机制。各部门独立受理项目备案、独立审核地块信息，农林用地台账、地类数据库互不联通，无法交叉验证项目生产真实性，单一部门书面材料极易造假蒙混过关；

二是动态监测系统相互割裂。耕地卫片执法、林地资源遥感监测为两套独立运行平台，跨地类混合违规图斑无法同步预警，部分轻度硬化、小型违建图斑辨识度低，年度集中核查模式存在滞后性；

三是末端查处执法权责交叉推诿。农业综合执法、土地执法、林业执法分属不同队伍，针对同时占用耕地与林地的跨界违规案件，易出现监管责任真空，整改处罚标准不统一，滋生“屡查屡犯”顽疾。

3.3. 市场主体维度：经济收益剪刀差驱动，侥幸心理普遍存在

从经营主体视角，传统种植、苗木抚育产业投入周期长、经营利润率偏低；城郊农林用地转型文旅、经营性服务业收益可达传统农林产业 10~20 倍。当前城镇建设用地指标收紧、农用地转用征收成本高、审批周期冗长，而设施农业、临时林地备案无需缴纳高额耕地开垦费、森林植被恢复费，用地成本优势显著，资本逐利动机推动企业刻意钻研政策漏洞。同时，“纸面合规”项目前期隐蔽性强，卫星遥感难以快速识别，查处周期长，违法主体普遍存在侥幸心理。

从村集体与农户视角，土地流转租金是村级集体经济、农户重要收入来源，为稳定流转收益，多数主体对企业篡改地类、拆分项目的违规行为采取默许态度；部分乡镇工作人员受招商引资任务压力，在备案审核环节放松标准，间接纵容违规行为。

3.4. 地方考核维度：发展与保护考核权重失衡，短期政绩导向突出

现行区域发展绩效考核体系存在指标割裂问题：耕地保有量、森林覆盖率、违法用地查处率等资源保护指标，与招商引资规模、产业产值、固定资产投资等经济发展指标并行考核，未形成协同平衡机制。部分县域为完成产业发展考核任务，选择性弱化农林用地监管力度，默许企业通过“纸面合规”模式落地招商项目，既应付上级资源督察，又完成经济指标任务。考核体系结构性失衡，是隐性违法长期难以根治的体制性深层诱因。

4. 典型案例实证检验(2025 年国家级挂牌督办案件)

选取自然资源部、国家林草局 2025 年公开通报 3 起典型“纸面合规”违规案件，全部案情、查处文书可在两部门官方网站检索，对应前文四大风险成因完成实证验证。

4.1. 案例一：天津西青区设施农业备案变相非农开发案(2025 年四季度通报)

基本情况：

企业骊骅国际公司 2016 年完成设施农业项目全套备案手续，书面规划仅申报果蔬种植配套大棚，实地擅自改造地块建设马术场馆、餐饮住宿等永久性非农设施，累计违规占地 5.33 hm²，其中永久基本农田 3.16 hm²，两次卫片整改均未彻底恢复耕作层，属于典型“套用农林产业备案”类违规。

对应风险成因：小微项目备案仅开展形式书面审查；部门事中常态化巡查缺位；区域招商引资考核压力弱化基层监管力度。

4.2. 案例二：内蒙古农牧交错区永久基本农田违规种植草皮案(2025 年二季度通报)

恺鑫农牧业公司 2023 年以农林绿化项目名义完成备案，书面报备地块为低效园地，实际占用 459.20 亩永久基本农田规模化种植商品绿化草皮，破坏耕地耕作层用于对外销售，全套备案材料地类图纸均经

过人为篡改,属于“虚假变更地类报备”典型。

对应风险成因:农林交错地带地类认定标准模糊;多部门未开展前置联合踏勘;企业受非农经营高额利润驱动刻意篡改地类信息。

4.3. 案例三:贵州息烽经开区拆分项目违规占用公益林地案(2025 年三季度通报)

息烽经开区将连片工业配套项目拆分为十余宗小额林地改造配套项目分别备案,单宗项目用地规模均符合审批阈值,书面手续全部合规,实际累计超批复范围占用林地 39.19 hm²,其中公益林 38.37 hm²,连片修建厂房、园区道路,为“项目拆分规避审批”代表案例。

对应风险成因:拆分小微项目规避用地规模上限;农业、自然资源、林草林地台账数据不互通,分段监管形成盲区。

4.4. 案例综合总结

三起国家级典型案件完整覆盖当前四类主流“纸面合规”违规模式,交叉印证前文风险生成逻辑:制度规则漏洞是乱象滋生的底层根源,跨部门数据割裂、联合监管缺失是核心短板,市场主体经济逐利是直接驱动因素,区域考核失衡是长期存续的体制助推力。同时反映出,显性土地违法经多轮专项整治大幅压降后,“纸面合规”类隐性违法持续迭代变异,管控难度持续提升,亟需构建全流程协同治理体系。

5. 农林用地“纸面合规”违规占地全链条农业管控对策

立足林耕协同治理总体思路,针对准入、审批、监测、考核、执法五大环节短板,构建源头防控、过程监管、末端惩戒一体化农业管控体系,兼顾乡村产业合理用地供给与农林资源保护刚性底线。

5.1. 统一政策规则细则,从源头堵塞制度漏洞

第一,统一农林交错地类认定执行标准。以自然资发〔2023〕53号文件为统一底版,依托国土空间“一张图”矢量数据明确耕地、园地、公益林、商品林地法定边界,消除规则重叠空白,从制度层面杜绝虚假变更地类申报行为。

第二,重构小微涉农涉林项目备案审查机制。取消单一书面形式审查,将实地坐标测绘、现场影像留存、经营主体生产能力核验列为备案强制前置要件;设置项目累计占地阈值,同一主体、同一连片地块多宗小微项目合计面积达到审批标准的,自动转为正式审批流程,刚性禁止拆分项目规避管控。

第三,划定农林产业配套设施负面清单。修订设施农业、林下经济用地管理办法,清晰界定农机棚、生产看护房、农产品初加工车间等合规配套边界,明确餐饮、住宿、游乐、规模化仓储等纯经营性非农设施禁止纳入备案范围,压缩政策灰色操作空间。

5.2. 建立跨部门联合预审机制,破除审批数据孤岛

搭建市、县两级农业农村、自然资源、林草常态化联合踏勘、联合预审窗口,所有涉耕地、林地复合地块项目必须完成三部门现场联合核验,无实地勘验影像、地类交叉比对材料的项目一律不予受理备案。依托省级国土空间大数据平台,打通设施农业备案数据库、林地审批台账、国土卫片图斑数据库接口,实现地块地类、项目规模、批复范围信息实时互通,依靠数据交叉比对提前识别拆分地块、虚假地类申报等违规线索。

5.3. 依托智慧遥感技术,构建网格化动态事中监管体系

一是整合林耕一体化智能监测平台。打通耕地、林地两套独立遥感监测系统,实现备案地块月度卫

星影像筛查、季度实地抽查常态化,对图斑面积超出批复范围、地表硬化、新增永久性建筑地块自动触发预警,推送乡镇执法人员现场核查,扭转年度集中核查滞后短板。

二是完善乡村网格化基层巡查队伍。整合现有农业网格员、村级农技员、生态护林员力量,划分农林用地专属监管网格,将全部备案涉农涉林项目纳入常态化巡查清单,重点核查地块实际用途、配套建设规模,实现违规行为早发现、早制止、早整改。

三是拓宽社会化监督渠道。依法向社会公开全部农林项目备案坐标、规划用途、批复规模,搭建线上举报平台与村级线下监督公示栏,建立举报线索快速核查处置机制,构建政府监管、群众监督多元共治格局。

5.4. 优化地方绩效考核体系,扭转重发展轻保护导向

改革区域发展绩效考核指标体系,压实耕地、林地保护约束机制,适度下调招商引资、工业产值等经济指标考核权重,提升隐性土地违法查处、农林用地精细化管控分值占比。建立“保护优先、供需平衡”的考核导向,单列乡村产业合规建设用地指标,简化合规农用地转用审批流程,从源头缓解区域发展与资源保护的用地矛盾,减少基层放松监管、默许违规的内生动力。同步完善履职容错纠错机制,区分无心履职疏漏与故意纵容土地违法,兼顾基层从业者干事积极性与监管刚性约束。

5.5. 强化综合联合执法,完善行刑衔接惩戒震慑机制

第一,组建跨部门综合执法专班。整合农业综合执法、土地监察、林业执法队伍力量,针对“纸面合规”隐性违法开展常态化专项整治,统一跨界案件查处标准,消除多头监管、相互推诿问题。

第二,提升市场主体违法惩戒力度。对查实的“纸面合规”违规项目,依法责令限期拆除、恢复土壤与植被原貌,全额没收违法经营所得;对屡改屡犯、大规模侵占永久基本农田与公益林地的主体,纳入全国涉农经营主体失信黑名单,3~5年内禁止申报农业产业补贴、林地使用审批、乡村产业扶持项目,抬高长期违法机会成本。

第三,落实监管履职倒查制度。除处罚违规经营主体外,同步核查备案审批、日常巡查、监督核查环节工作人员履职情况,对材料造假视而不见、实地巡查流于形式、选择性执法的从业者依规追责,倒逼各环节监管履职落地。

6. 结论与展望

6.1. 研究结论

本文基于2024年第四季度至2025年第三季度全国官方督察统计数据、四省公开基层执法调研资料与3起国家级挂牌督办典型案例,系统研究农林用地“纸面合规”违规占地风险成因与农业管控路径,得出核心结论:

第一,“纸面合规”已成为当前农林用地隐性非农化、毁林占地的首要违法形态,项目拆分规避审批、套用农林产业虚假备案、虚假变更地类、虚化占补平衡指标四类模式覆盖同类案件全部样本,超三成涉农涉林违法均为此类隐性行为,对优质耕地与森林生态资源形成持续性隐蔽破坏;

第二,该类乱象是多重因素耦合作用的结果:农林地类规则冲突、备案制度形式化是制度根源,多部门分段监管、数据不互通是核心治理短板,市场主体非农经营高额收益差是直接驱动诱因,区域发展与保护考核失衡是长期存续的体制助推因素;

第三,治理“纸面合规”隐性占地不能仅依靠末端拆除整改,必须坚持林耕协同一体化管控思路,从政策细则修订、跨部门联合预审、智慧遥感动态监测、绩效考核改革、综合执法行刑衔接五大维度搭

健全链条管控体系,实现农林用地“书面手续合规+实地用途农用”双重刚性约束,达成粮食安全、生态保护与乡村产业协调发展多重目标。

6.2. 研究不足与未来展望

本文仅依托全国公开通报案件与省级宏观统计数据开展分析,未选取典型农林交错县域开展企业实地访谈、微观量化实证,未能运用计量模型测算各风险因子影响权重,后续可开展县域实地调研,引入层次分析法(AHP)量化识别核心风险驱动因子。

从长期发展趋势来看,卫星遥感、无人机巡查、AI图斑自动识别等智慧监管技术正在全国农林资源管理领域普及,后续可进一步研究智能算法自动识别“纸面合规”隐性违建的技术落地路径;同时乡村振兴背景下乡村产业用地需求持续扩张,耕地、林地保护与产业发展的用地矛盾长期存在,未来可深入研究合规化乡村产业用地供给创新模式,从供需两端同步疏堵结合,系统性缓解经营主体钻政策漏洞的违规动机。

参考文献

- [1] Morrison, K. and Hardy, S. (2014) Institutional Dimensions of Farmland Conservation: Applying the Institutional Analysis and Development (IAD) Framework to the U.S. Conservation Reserve Program. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 4, 21-33. <https://doi.org/10.5304/jafscd.2014.044.006>
- [2] Calor, I. and Alterman, R. (2017) When Enforcement Fails: Comparative Analysis of the Legal and Planning Responses to Non-Compliant Development in Two Advanced-Economy Countries Available to Purchase. *International Journal of Law in the Built Environment*, 9, 207-239. <https://doi.org/10.1108/ijlbe-06-2017-0021>
- [3] Nedelcu, P. (2026) Participation in Local Development and Planning in Germany. In: Kössler, K. and Schläppi, E., Eds., *Citizen Participation in Local Governance*, Springer, 43-58. https://doi.org/10.1007/978-3-031-99824-9_3
- [4] 张绍阳, 刘琼, 欧名豪. 财政竞争、引资竞争与土地约束性指标管控政策执行偏差[J]. 中国人口·资源与环境, 2018, 28(5): 123-131.
- [5] 陈羽枫. 国土空间规划视角下“林耕矛盾”的法益调适[J]. 国土资源科技管理, 2026, 43(3): 21-30.
- [6] 周媛媛, 尹宇清, 范文君, 等. 近30年中国耕地“林果化”时空分异、影响因素及治理策略[J/OL]. 农业工程学报: 1-11. <https://link.cnki.net/urlid/11.2047.S.20260624.1636.048>, 2026-07-20.
- [7] 杨洁. 基层政府在耕地保护政策中的执行偏差研究——以H区G街道为例[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2025.
- [8] 吕晓, 钟太洋, 张晓玲, 等. 土地督察对土地违法的遏制效应评价[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(8): 121-127.
- [9] 李佳妮, 刘琼, 易家林, 等. 集中连片导向下湘中丘陵地区林耕空间优化[J]. 农业工程学报, 2026, 42(9): 321-330.