

保护超大城市的“菜篮子”“米袋子”

# “检察蓝”守护上海永久基本农田

聚  
焦

□ 见习记者 王葳然

随着我国工业化和城镇化的发展，越来越多的田地转变为“钢筋水泥丛林”。但也有一部分土地无论何种情况也不能改变其作为农田的用途，这一部分便是永久基本农田。

今年 2 月 28 日，自然资源部发布《2023 年中国自然资源公报》显示，2023 年，永久基本农田面积保持在 15.46 亿亩以上。上海市政府《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》也指出，上海要守牢 2035 年 180 万亩农田保有量、150 万亩永久基本农田保护任务底线。

崇明区素有城市“菜篮子”、“米袋子”之美誉，辖区内有許多永久基本农田地块。但一些意识淡薄的个人只图一时动土施工之便利，却损坏了永久基本农田的种植条件。近日，上海铁路运输检察院办理了全市首例非法占用农用地刑事附带民事公益诉讼案，记者也跟随检察官了解了这起案件的详情。

## 挖土填补鱼塘竟致永久基本农田毁坏

2022 年 12 月，位于崇明区的上海 M 果蔬专业合作社（以下简称“M 合作社”）承接 X 农业有限公司（以下简称“X 公司”）某处鱼塘清淤改造工程，并交由吴某某负责施工。去年 2 月至 3 月间，经两家公司同意，吴某某指使张某某雇佣挖土机在 X 公司大门南侧的农田挖土，并用于填埋、维修鱼塘。

“当时他们选择这块土地取土的原因是就近取土图方便，因为这块土地就在 X 公司门口。”上海铁路运输检察院检察官吴志铭告诉记者：“后面是因为 X 公司觉得门口有一块土坑不美观，于是吴某某想到从外面拉来渣土，倾倒在坑中。”

为了让这处农田看上去“毫发无损”，去年 3 月至 4 月

间，吴某某组织载有建设工程渣土的土方车多次在凌晨时分将渣土倾倒在农田内。上海铁路运输检察院在履职中发现，这块永久基本农田被毁坏，至此上述“掩耳盗铃”的行径逐渐浮出水面。

经鉴定，毁坏永久基本农田面积为 10.6 亩，该处永久基本农田因地面被开挖，致使

土地原有耕作层已全部被破坏，土地的种植条件也遭到严重破坏，生态损害费用加鉴定费为 200 余万元。

“永久基本农田遭受破坏也是社会公共利益受到侵害，作为集中管辖全市环境资源案件的检察机关，我院对该案提起刑事附带民事公益诉讼。”承办检察官吴志铭说。

## 民事+刑事+行政 三维共同发力 保障永久基本农田修复

“起初该案是来源于刑事案件，生态损害赔偿应由主管部门提起，我们进行支持起诉，但多方协商下来发现，我们通过刑事附带民事公益诉讼的途径能够更好保障基本农用地得到修复。”检察官解释道。

对于农田的修复有两种方式：一种是 M 合作社支付上述两笔费用，由相关行政部门组织修复；另一种则是 M 合作社自行请第三方有资质的企业修复，并进行土壤复垦，由区农业农村委、区绿化市容局、区生态环境局等职能部门验收。“《民法典》第一千二百三十四条规定了有权请求侵

权人在合理期限内承担修复责任，也就是让破坏者自行修复，如果修复验收通过，就可免于支付生态损害这笔费用。”吴志铭告诉记者。

但检察官们也有顾虑：“我们此前也担心先请司法鉴定研究院鉴定，之后再付费的话怕执行不到这笔鉴定费用，但这个企业也比较有担当，预付了鉴定费用，同时也承诺将自行委托第三方机构开展土壤复垦等生态修复工作，后续请相关职能部门验收审评。”检察官助理赵春泰说道。

“也正是如此，追加 M 合作社作为共同被告也是本案的一



涉案土地修复前后航拍对比图

个亮点，相当于又加了一个保险，如果不把 M 合作社追加进来，只凭几个犯罪嫌疑人也执行不到足量金额。”吴志铭补充说道，“对于涉案区域土壤的修复，我们与崇明区人民法院前期召集被告方及有关职能部门

召开了磋商会议，并明确表示，涉案区域的生态修复要达到相关复垦的标准，保证涉案永久基本农田的种植条件和生态功能得到恢复，若未达到标准或者未能修复的，三被告仍需承担相应的修复费用。”

## 融合履职+综合履职 守住永久基本农田红线

通过梳理，该案包含两次破坏，土地被挖、损坏种植条件是第一次破坏，对三被告作出相应的刑事、民事处罚；而为了填平土坑又倒入渣土是第二次破坏，虽然运输渣土的司机在本案作出不起诉决定，但检察官认为也应受到处罚，从而达到诉源治理的效果。

“以往的案件基本是一维的，就是通过行政检察建议推动，让属地政府和行政机关监

督破坏者自行修复并予以处罚，而这起案件中，我们首次运用了三维发力，行政上由相关行政机关监督被告自行修复，同时又有民事诉讼作为保障，万一不能修复或者修复不达标，三被告就要承担 100 余万元的生态损害费用，法院还可以进一步判决执行。”检察官对记者说，“通过检察院内部刑事、民事、行政部门的共同发力体现出融合履职，一方面，我们要

敦促永久基本农田得到修复，并请崇明区农业农村委、绿化和市容管理局、生态环境局等部门进行验收；另一方面，我们也积极参与社会治理，对主管行政部门制发了检察建议，希望建立长效常态的合作机制，把永久基本农田共同管理好。”

上月下旬，主管行政部门已对吴某某作出行政处罚，并表示将加强对属地综合行政执法机构的业务指导和监督，及

时发现、查处相关违法行为；同时，将强化与崇明区公安分局、绿化市容、建管、环保等部门的沟通协作，加大执法力度。同时，崇明区农业农村委表示涉案土地现已平整完毕并种植麦子，达到可耕种状态，并要求 X 公司继续配合属地政府跟进涉案地块土壤污染状况调查工作，确保后续农田服务功能的安全利用和上市农产品的质量安全。

## 保护超大城市的“菜篮子”“米袋子”

根据《中华人民共和国土地管理法》第 35 条之规定，永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。崇明区内永久基本农田面积 54 万亩，占全市比例超三成，因此，保护永久基本农田更是保护超大城

市的“菜篮子”和“米袋子”。

而永久基本农田的管护需通过行政、司法、技术等综合手段，为此，上海市铁路运输检察院对法律意识淡薄的 X 公司提出建议，要求园区管理单位建立农田管理与修复的长效机制建设，同时需要明确日常巡查

标准、流程和责任分工。

党的二十大报告曾指出，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。“企业对涉案土地自行修复可以减轻企业经济负担，这样也使得他们主动修复的积极性较高，成效

也比较好。‘一罚了之’不是我们的工作目标，把永久基本农田修复好，达到种植标准，并推动永久基本农田全部建成高标准农田才是最终目标。”吴志铭说。

“检察蓝”守卫“农田绿”，还将继续进行。