

我国土地资源的刑法保护刍议

刘斌

(中国环境管理干部学院 法学系, 河北 秦皇岛 066004)

摘要: 随着我国经济的飞速发展, 土地升值, 土地开发市场很被看好, 由此引发了形形色色的土地纠纷和土地犯罪案件, 严重影响了我国经济健康、有序的发展。笔者从现阶段我国土地违法犯罪案件的特征着手, 通过对现行刑法保护土地资源现状的分析, 指出了其中存在的问题, 进而提出了防范土地犯罪的相应对策。

关键词: 土地; 犯罪; 刑法; 保护; 对策

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2008)01-0181-03

中图分类号: D912.6

Discussion on the Criminal Law Protection of Land Resources in China

LIU Bin

(Department of Law, College of Environmental Management, Qinhuangdao, Hebei 066004, China)

Abstract: Along the rapid economical development, land price in China raises and land market shows a good prospect. However, this also induces various disputes and crimes for land. All of these cases seriously influence China's economical health and ordered development. Beginning the investigation of the characteristics of land crime cases at the present, the author points out the existed problems and then proposes some countermeasures for the land crimes through the analysis of the present situation of criminal law protection for land resources.

Keywords: land; crime; criminal law; protection; countermeasure

改革是一场深刻的社会革命。这场革命席卷中国的每个角落, 也牵动着中国的每一寸土地。土地违法犯罪活动不仅直接侵害国家利益及农民的利益, 更重要的是它破坏生态环境, 危及中国社会和经济的可持续发展。

1 我国现阶段土地犯罪的特征

随着我国改革开放的深入, 土地需求量大大超过土地的供给量。受利益的驱动, 土地违法犯罪现象也日益突出, 越权批地, 化整为零, 未批先占, 少批多占, 非法出租, 非法转让等行为严重破坏了有限的土地资源。现阶段我国土地违法犯罪案件主要体现了以下几个方面的特性。

1.1 土地所有权法人的不确定性

《土地管理法》明确规定土地归国家所有, 这也是宪法所规定的, 出售的那块土地谁是法人? “法人”不确定, 这就使得土地租售有空子可钻。

1.2 土地犯罪主体多为行政官员

土地犯罪的主体, 除个别自然人和法人外, 更多的还是各级行政官员。圈地、炒地、出租、转让等相关的批文是他们签发的, 行文则是以各级行政机关的名义下发。批文时官僚政府化, 行文时政府官僚化。行政官僚仍扮演双重人格披上合法外衣, 导致一些以权代法, 以言代法, 以地谋私等严重的“行政腐败”行为的存在。

1.3 土地犯罪根源在利益驱动

大规模非法占有土地的背后, 埋藏着巨大的利益驱动。据载, 官商勾结, 利用我国体制改革的漏洞, 大炒地皮, 使我国某些富豪平地崛起。原广东省副省长于飞及其子女非法炒卖土地从中牟取暴利的案子就是一个典型案例。土地在贪官脚下, 批地大权在贪官手上, 急于得到土地的奸商, 不惜重金, 大肆行贿。于是国家的土地成为一些投机商、腐败分子迅速敛财的钱包^[1]。

1.4 土地规划不能起到“法”的作用

《土地管理法》第 22 条中规定:城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得突破总体规划确定的规模。但没有规定相应的法律后果,也缺乏强有力的监督。同时由于土地违法案件的主体大多是各地的政府部门,这就为土地管理、行政执法带来了相当大的难度。土地法第七章“法律责任”中赋予土地管理部门的权力是“限期拆除”,如果采取强制措施还只能依靠公检法机关执行。对于政府机关违法案件,即使查出后也很难惩治,法律规定的“行政处分”毕竟离实际操作很远,许多土地违法案件的当事人在情况落实后并没有得到应有的处罚。由于没有“法”的效力,没有具体操作规定,没有强有力的处罚等,这给了土地违法犯罪分子有机可乘。

2 我国现行刑法保护土地资源的现状及缺陷

2.1 立法现状

1979 年刑法典没有关于土地犯罪的直接规定,现行刑法及刑法修正案(二)从我国实际情况出发,针对乱占、滥用耕地,越权批地,非法转让,倒卖土地使用权等愈演愈烈,屡禁不止的主要违法犯罪现象,增设了 3 条土地犯罪条款,即第 228 条的“非法转让,倒卖土地使用权罪”,第 342 条“非法占有农用地罪”,第 410 条“非法批准征用、占用土地罪”和“非法低价出让国有土地使用权罪”等罪名。此外,该法分则第六章第六节破坏环境资源保护罪中的其它条款和其它章节的相关条款也同样适用于土地犯罪,同时《土地管理法》、《国有土地使用权出让转让条例》、《城市房地产管理法》、《国家建设征用土地条例》、《基本农田保护条例》、《矿产资源法》、《水土保持法》等附属刑法中的有关追究刑事责任的条款,从广义上说也同属于土地犯罪的立法^[2]。

2.2 立法缺陷

尽管刑法规范关于土地犯罪条款的规定,对于遏制日益严重的土地犯罪趋势起了重要作用,但不可避免地存在着这样或那样的不足。

2.2.1 在附属刑法的立法上,与其它国家相比,相对不够成熟。我国的土地附属刑法一般采用概括性的规定,不明确行为的基本特征以及具体依照的刑法条文,更没有设置犯罪的具体刑事责任承担方式,这为正确地运用刑法造成了严重的影响,甚至形同虚设。而国外的土地附属刑法,一般都会直接规定罪名和法定刑,这就比我国的立法方式具有更强的适应性、灵活性和可操作性。同时由于附属刑法与刑法典、单行

刑法相比具有灵活性,可以对新型犯罪及时作出反应,不断灵活地进行修订,但是如果只是规定依照刑法的规定,则极易使其过分地依赖于刑法典,从而失去自身的独立的有利地位,也就很难发挥其应有的作用了。

2.2.2 对土地资源被破坏程度认识不够,不能起到完全保护土地资源的作用。1979 年刑法只对盗伐、滥伐林木、非法捕捞水产品等行为加以犯罪化,但对于破坏土地的犯罪却没有刑事责任的规定,虽然修正的《土地管理法》对有关土地违法犯罪行为做了明确规定,但由于采取的是概括式的立法,而刑法典并没有对土地犯罪加以明确,因此对土地犯罪的追究带来了不利影响。现行刑法对土地犯罪的规定,适应了这种要求,对于惩治土地犯罪行为虽起到了一定的积极作用,但也依然未将土地资源全部囊括,仅仅规定了“非法占用耕地罪”(在 2001 年扩大为“非法占用农用地罪”)。

3 加强我国刑法保护土地资源的建议

针对我国刑法关于土地资源保护的现状,笔者提出以下建议。

3.1 增设“破坏土地质量罪”

我国土地资源的形势十分严峻。在我们的实际生活中,有些人却往往为了本单位或个人的蝇头小利,而极尽破坏土地之能事,使大量的土地资源遭到严重的破坏。我国制定了不少行政、民事法律、法规来保护土地资源,规范土地市场。但是,在破坏土地质量的现实中,对一些社会危害性严重,行为人主观恶性大的行为,则明显不能遏制且呈愈演愈烈的犯罪态势。因此,对破坏土地资源的违法犯罪行为,必须确立行政、民事及刑事三位一体法律制裁体系,才能收到确实保护土地质量的效果。在刑事法律方面,仅靠土地管理法和环境保护法中的附属刑法,要想达到切实保护土地质量的目的,恐难以奏效。当务之急是必须在刑事立法中增设破坏土地质量罪,动用刑罚手段来严厉打击破坏国土的违法犯罪活动,方为造福子孙,延续人类的最佳手段。

增设的破坏土地质量罪可表述为:违反土地管理法规,破坏性使用土地,严重损害土地质量的行为。土地质量的损坏主要表现为水土流失,土地沙化,盐渍化,沼泽化,地面沉降,土地污染,湿地减少等。这些现象都是在人们开发建设活动中发生的,因此,只有杜绝那些可能引起土地质量退化的活动,即破坏性使用土地的活动,才是保护土地质量的根本所在。

3.2 增设“浪费土地资源罪”

过去,当谈到我国的国情时,“地大物博”成了一句口头禅,但由于人们对于国情的认识,仅仅停留在这样一个层次上,不免产生了盲目的“资源丰富”观,加上资源价值理论的欠缺,人们严重缺乏资源忧患意识,疏于管理,举措不力,引发了土地资源的严重破坏和浪费。随着我国改革开放政策的不断深化,区域性、大规模的经济开发活动将愈来愈多,这些开发活动必然会依赖于土地资源的潜力,同时也给土地管理工作提出了新的要求。必须研究当前新形势下的土地管理政策,尽快地健全和完善土地管理的运行机制,研究土地使用制度的改革政策、措施,促进土地的合理流转和科学配置。通过行政为主,刑事为辅的手段,使土地资源管理改革步入良性循环的轨道。因此,运用刑法手段严格规制浪费土地资源的现象势在必行。

增设的浪费土地资源罪可表述为违反土地管理法规,将依法取得土地使用权的土地闲置不用或改变用途,情节严重的行为。

3.3 增设“土地诈骗罪”

土地具有经济特性,其表现形式之一即为土地的有限性及其引起的土地经营垄断。土地的有限性,从经济学上说,不仅是指土地是有限的,更主要的是指某一地区,用于某种特定目的的土地的数量是有限的,不能满足所有的人对它的需要。在现代的大城市中,土地供不应求的状况十分严重。在土地作为商品流动的情况下,地租、地价就会直线上升,甚至达到

“寸土寸金”的程度,这种垄断带来的经济利益令很多人疯狂,并不惜为之以身犯法。我国刑法对于国家机关工作人员非法出让,批准征用,占用土地的行为有着具体、详尽的规定,具体罪名为非法低价出让国有土地使用权罪与非法批准征用、占用土地罪,对于非职务土地犯罪只规定了非法转让、倒卖土地使用权罪与非法占用农用地罪,而对于以诈骗土地使用权为目的的行为未用刑法加以规制。这种不合理的规定,必然使官商勾结骗取土地使用权的行为日趋增多,造成土地资源的大量浪费,令政府官员的清正廉洁性不复存在,国家利益不断遭受无法弥补的损失,极易促成社会不安定因素大量增多,故应增设“土地诈骗罪”。

构成土地诈骗罪的手段多种多样,差异性很大,但既为诈骗行为,必应具有诈欺之意,具有意图为自己或第三人获得不动产上的不法利益,以诈术、虚构或隐瞒事实,使其陷入错误或继续错误以致损害他人不动产的行为。且构成土地诈骗之行为要以土地为对象,即以获得土地所带来的利益为驱动目的。综上所述,笔者将土地诈骗罪归纳为违反国家的土地管理法规,采取虚构事实或隐瞒真相的方法,骗取国有土地使用权或者以低于国家规定的最低价额标准取得土地使用权,情节严重的行为。

[参 考 文 献]

- [1] 蒋兰香.论我国土地资源的刑法保护机制[J].时代法学,2005,4(36):38—39.
- [2] 熊永明,舒洁玲.简论新刑法中的土地犯罪[J].南昌大学学报(哲社版),2000,3(56):55—59.

(上接第134页)

- [6] 中国科学院新疆综合考察队.新疆植被及其利用[M].北京:科学出版社,1978.
- [7] 朱震达,陈广庭.中国土地沙质荒漠化[M].北京:科学出版社,1994:126—136.
- [8] 龚吉蕊,赵爱芬,张新时.多浆荒漠植物与中生植物对干旱胁迫反应的比较研究[J].北京师范大学学报(自然科学版),2005,41(2):194—198.
- [9] 李向义,张希明,何兴元,等.沙漠—绿洲过渡带四种多年生植物水分关系特征[J].生态学报,2004,24(6):1164—1171.
- [10] 张立运,买买提,安尼瓦尔,等.夏季灌溉对骆驼刺形态学特征、群落生态结构和天然更新的影响[J].干旱区研究,1995,12(4):34—40.
- [11] 孙长忠,黄宝龙,陈海滨,等.黄土高原人工植被与其水分环境相互作用关系的研究[J].北京林业大学学报,1998,20(3):7—14.
- [12] 黄培佑.干旱区免灌植被及其恢复[M].北京:科学出版社,2002:115—122.