

## 工作研究

## 非耕地内取土如何适用法律问题的探讨

赵文玉,尹鹏飞

(东营市东营区国土资源局,山东 东营 257091)

近年来,随着东营市城市建设和油田生产建设的飞速发展,用土量急剧增加,乱取土、卖土现象比较严重,扰乱了土地管理秩序,为了规范取土、用土行为,保证国家建设的需要,作为国土资源行政主管部门应该加强取土、用土方面的管理。但由于在非耕地内乱取土在土地管理法律、法规中没有明确的相关规定,给土地执法人员带来不少困难。现根据东营地区国土资源执法监察工作的实践经验和教训,对在非耕地内取土如何适用法律,有效保护耕地和维护正常土地管理秩序进行探讨,以供同仁商榷。

## 1 非耕地内取土无适用的法律条文

现行《中华人民共和国土地管理法》第三十六条、第四十二条和第七十四条对在耕地内取土做出了明确禁止规定和处罚措施,但对非耕地内的取土行为如何规范只字未提,国务院的行政法规《中华人民共和国土地管理法实施条例》和山东省政府的地方性法规《山东省实施中华人民共和国土地管理法办法》也没有明确规定。由此,在执法过程中,即使发现了在非耕地内乱取土造成大量土地破坏行为也只能是现场制止,给土地执法者在查处该类违法行为时带来了很大困难。

## 2 在非耕地内取土的法律适用

### 2.1 可作为非法占用土地行为处理

根据《最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(法释〔2000〕14号)第三条的规定:“违反土地管理法规,非法占用耕地改作他用,数量较大,造成耕地大量毁

坏的,依照刑法第三百四十二条的规定,以非法占用耕地定罪处罚。”其中,非法占用耕地“造成耕地大量毁坏”,是指行为人非法占用耕地建窑、建坟、建房、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他非农业建设,造成基本农田 5 亩以上或者基本农田以外的耕地 10 亩以上种植条件严重毁坏或者严重污染。以上规定可以看出,在耕地内取土造成种植条件毁坏的,是一种非法占用耕地行为。由此可推断,在非耕地内取土造成土地大量破坏的,也应当是非法占用非耕地的行为,即非法占地行为。

对于非法占地行为,《中华人民共和国土地管理法》第七十六条规定:未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地,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;对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

### 2.2 可按照土地复垦进行处理

《土地复垦规定》(国务院令 19 号)和《山东省土地复垦管理办法》(山东省人民政府令 102 号)第二条均规定:本办法所称土地复垦,是指对在生产建设过程中因挖损、塌陷、压占等造成破坏的土地采取整治措施,使其恢复到可供利用状态的活动。

对破坏土地行为的单位和个人,《山东省土地  
(下转第 34 页)

收稿日期:2006-04-27;修订日期:2006-08-15;编辑:陶卫卫

作者简介:赵文玉(1964-),男,山东寿光人,主要从事国土资源执法、监察、信访和地租征收管理工作。

车等宣传媒体和宣传手段,广泛宣传《测绘法》、《测量标志保护条例》等法律法规,宣传测量标志在国民经济和社会发展中的重大作用,增强全民的测量标志保护意识,形成保护测量标志光荣、破坏测量标志可耻的社会风尚。

(2)严格落实责任制。保护测量标志是各级政府和测绘管理部门的重要职责,政府主要负责人是辖区内测量标志保护的第一责任人。建立市主管、镇负责、村落实的三级管理体制,重点加强镇级在测量标志保护中的责任。市、镇、村层层签订《测量标志目标管理责任书》,将测量标志保护纳入市对镇(街)国土资源目标责任管理的重要内容,实行严格考核,落实奖惩兑现。测量标志托管单位与管护人签订《委托管护书》,发放《委托管护证》,明确管护人的责任和义务。探索实行有偿管护的新路子,给保管人适当发放管护津贴,通过经济杠杆调动保管人的积极性。

(3)加大经费投入。《山东省测绘管理条例》和山东省《实施〈中华人民共和国测量标志保护条例

办法》明文规定:测量标志的维护费用,由同级财政统筹解决。建立测量标志保护专项基金,将测量标志保护经费纳入政府财政预算,争取逐年增加,保证日常监管、维修加固的需要。落实测量标志有偿使用制度,除从事军事测绘任务外,其他一切使用测量标志的行为都实行有偿使用。测量标志有偿使用费全部用于测量标志的维护、维修,专款专用。

(4)严肃查处破坏测量标志行为。发挥市、镇两级国土资源执法监察网络作用,加强测量标志行政执法,加大动态巡查力度,及时发现和制止破坏测量标志行为。实行警示管理,在全市所有测量标志点周围设立警示牌,明确公民保护义务和破坏测量标志应负的责任。实行密码有奖举报制度,建立密报员队伍,在每个镇(街)国土资源所设立举报箱和举报电话,及时掌握测量标志保护动态,严格防范措施,把问题解决在萌芽状态。依法全面构筑起安全、和谐的测量标志管理秩序,提高测量标志经济社会发展的保障能力。

(上接第 31 页)

复垦管理办法》第十七条做出了如下规定:“生产建设单位和个人对其破坏的他人使用的土地,除负责土地复垦外,还应按规定向受损单位或个人支付土地损失补偿费和地面附着物损失补偿费。”第二十六条规定:“违反本办法规定,不履行或不按规定要求履行土地复垦义务的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令其限期改正;逾期不改正的,责令缴纳复垦费,专项用于土地复垦,并可按国家和省的规定处以罚款。”《土地复垦规定》第十四条:“企业和个人对其破坏的其他单位使用的国有土地或者国家不征用的集体所有土地,除负责土地复垦外,还应当遭受损失的单位支付土地损失补偿费。”土地损失补偿费,分为耕地的损失补偿费、林地的损失补偿费和其他土地的损失补偿费。耕地的损失补偿费,以实际造成减产以前 3 年平均年产量为计算标准,由企业和个人按照各年造成的实际损失逐年支

付相应的损失补偿费;集体经济组织承包复垦其原有的土地,补偿年限应当按照合同规定的合理工期确定。其他土地的损失补偿费,参照上述原则确定。

### 2.3 可作为开采矿产资源进行管理

根据《矿产资源法》及其配套法规、国土资源部《关于开山凿石、挖砂、石、土等矿产资源适用法律问题的复函》(国土资函〔1998〕190号)和山东省国土资源厅《关于取土用土适用法律问题的复函》(鲁国土资字〔2003〕20号)等有关规定,砂、石、粘土及构成山体的各类岩石均属矿产资源,因此,凡以营利为目的采挖砂、石、土等矿产资源的单位和个人,均应依法办理采矿许可证,并应按照《矿产资源补偿费征收管理规定》的相关规定缴纳矿产资源补偿费。