

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国
刑法修正案(二)、(三)
及刑法有关条文立法解释释义

胡康生/主编

24.05

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人大常委会法制工作委员会 编

中华人民共和国 刑法修正案(二)、(三)及 刑法有关条文立法解释释义

主 编:胡康生(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编:郎 胜(全国人大常委会法制工作
委员会刑法室主任)

黄太云(全国人大常委会法制工作
委员会刑法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国刑法修正案(二)、(三)及刑法有关
条文立法解释释义/胡康生主编. —北京:法律出版社,
2002.6

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 7-5036-3804-4

I. 中… II. 胡… III. 刑法—法律解释—中国
IV. D924.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 034678 号

出版/法律出版社 印刷/北京朝阳北苑印刷厂 责任印制/李跃	总发行/中国法律图书公司 经销/新华书店 责任校对/何萍
开本/850×1168 1/32 版本/2002年7月第1版	印张/4.25 字数/99千 2002年7月第1次印刷
法律出版社地址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037) 电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn 传真/(010)88414115 电话/(010)88414121(总编室) (010)88414125(责任编辑)	
中国法律图书公司地址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037) 传真/(010)88414897 电话/(010)88414899 88414900 (010)62534456(北京分公司) (010)65120887(西总布营业部) (010)88414934(科原大厦营业部) (010)88960092(八大处营业部) (021)62071679(上海公司)	
商务网址/www.chinalaw-book.com	

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3804-4/D·3439

定价:8.00元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

撰稿人

郎 胜 黄太云 汤卫平 雷建斌 卜范城等

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

前 言

1997年八届全国人民代表大会通过了修订后的《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》),是我国社会主义法制建设史上的一件大事,对于进一步完善刑事立法,运用法律武器惩罚犯罪,维护人民民主专政的社会主义制度,保护国家、单位和个人的合法权益不受非法侵犯,具有重要意义。

随着改革的不断深化和社会转型,在面临新的机遇的同时,我国也遇到新的挑战。观念的转变、经济利益的重新组合也在深刻地影响着人们的行为。修订后的刑法自1997年10月1日实施以来,又出现了一些新的犯罪行为,在司法实践中也遇到了一些新的问题,一些具有较大社会危害性的行为,由于在刑法修订时,就将其规定为犯罪条件不成熟或者罪与非罪的界限难以划分,没有规定为犯罪,现在这些行为的犯罪特征已经暴露得比较充分了,具备了将其规定为犯罪的条件;有的行为《刑法》虽然已规定为犯罪,但是随着新情况的出现,需要对刑法条文进行修改;有的《刑法》虽然已有规定,但司法机关在理解法律条文的具体含义时产生分歧,需要对法律条文本身的立法本意进一步明确,有的是法律制定后出现新的情况需要明确适用法律依据。

立法机关十分注意刑法的修改完善及其完善的方式问题。考虑到一部统一的刑法典不仅便于学习、掌握,而且便于司法机关执行和适用,不宜再单独搞决定和补充规定。因此,立法机关采取了《中华人民共和国刑法修正案》的方式,修改补充刑法,在立法中如果需要修改某条,就直接修改条文,如果需要增加条文就列在内容

相近的刑法条文之后,作为某条之一、之二。这样不改变刑法的现有体例、结构,有利于维护刑法典的完整性和稳定性。对于刑法的规定需要进一步明确具体含义或者对出现的新情况需要明确适用法律依据的,全国人大常委会采取了对刑法条文作立法解释的方式。自修订后的刑法实施以来,截止到2002年3月底,全国人大常委会共颁布了三个刑法修正案,涉及刑法条文修改14条,新增3条。立法解释2个,涉及条文4条。内容涉及刑法危害公共安全罪、破坏社会主义市场经济秩序罪、妨害社会管理秩序罪、渎职罪等。

为了便于公民和执法部门学习,正确理解《刑法修正案》和立法解释的内容,严格执行刑法。全国人大常委会法制工作委员会参加《刑法修正案》和立法解释的同志撰写了本书。本书由全国人大常委会法制工作委员会副主任胡康生任主编,法制工作委员会刑法室主任郎胜、副主任黄太云任副主编。参加撰稿的还有汤卫平、卜范城、雷建斌等。

目 录

第一部分 释 义

中华人民共和国刑法修正案(二)释义	(1)
中华人民共和国刑法修正案(三)释义	(9)
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民 共和国刑法》第九十三条第二款的解释释义	(29)
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民 共和国刑法》第二百二十八条、第三百四十二 条、第四百一十条的解释释义	(35)

第二部分 附 录

附录一：法律及法律草案的说明、审议结果的报

告、修改意见的报告	(40)
中华人民共和国刑法修正案(二)	(40)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国刑 法第三百四十二条、第四百一十条修正案 (草案)》审议结果的报告	(41)
关于《中华人民共和国刑法第三百四十二条、 第四百一十条修正案(草案)》的说明	(44)
附一：中华人民共和国刑法第三百四十二条、 第四百一十条修正案(草案)	(46)

附二:中华人民共和国刑法第三百四十二条、	
第四百一十条修正前后对照表(草案)	(47)
关于防沙治沙法(草案三次审议稿)和刑法修	
正案(二)(草案)修改意见的报告(节录)	(49)
刑法修正案(二)与刑法有关规定比较对照表	(51)
中华人民共和国刑法修正案(三)	(52)
关于《中华人民共和国刑法修正案(三)(草案)》	
的说明	(55)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国刑法	
法修正案(三)(草案)》审议结果的报告	(59)
刑法修正案(三)与刑法有关规定比较对照表	(61)
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民	
共和国刑法》第九十三条第二款的解释	(67)
全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于	
提请审议《关于〈中华人民共和国刑法〉第九	
十三条第二款的解释(草案)》的议案	(69)
对《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人	
民共和国刑法〉第九十三条第二款的解释(草	
案)》的说明	(70)
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民	
共和国刑法》第九十三条第二款的解释(草	
案)	(72)
法律委员会关于大气污染防治法等五个法律	
草案主要问题修改意见的汇报(节录)	(74)
全国人大法律委员会关于《全国人民代表大会	
常务委员会关于〈中华人民共和国刑法〉第九	
十三条第二款的解释(草案)》审议结果的报	
告	(77)

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》第九十三条第二款的解释(草案)(二次审议稿)	(79)
关于大气污染防治法(修订草案三次审议稿)和刑法第九十三条第二款的解释(草案二次审议稿)修改意见的报告(节录)	(80)
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》第二百二十八条、第三百四十二条、第四百一十条的解释	(82)
附录二:有关法律及规定	(83)
中华人民共和国刑法修正案(二)涉及的刑法有关条文	(83)
中华人民共和国刑法修正案(三)涉及的刑法有关条文	(84)
全国人大常委会关于刑法第九十三条第二款的解释涉及的刑法有关条文	(87)
全国人大常委会关于刑法第二百二十八条、第三百四十二条、第四百一十条的解释涉及的刑法有关条文	(88)
中华人民共和国村民委员会组织法(节录)	(90)
中华人民共和国土地管理法(节录)	(92)
中华人民共和国传染病防治法(节录)	(94)
放射事故管理规定	(95)
联合国安理会第 1373 号决议	(101)
制止恐怖主义爆炸的国际公约	(105)
附录三:立法过程中形成的有关资料	(115)
一些国家关于惩处恐怖活动犯罪的法律规定	(115)
近年来国外反恐怖立法动态综述	(119)

第一部分 释 义

中华人民共和国刑法修正案(二)释义

为了惩治毁林开垦和乱占滥用林地的犯罪,切实保护森林资源,将刑法第三百四十二条修改为:

“违反土地管理法规,非法占用耕地、林地等农用地,改变被占用土地用途,数量较大,造成耕地、林地等农用地大量毁坏的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。”

【释义】 本修正案是对刑法第三百四十二条非法占用耕地罪的修改。

我国是一个人口大国,土地属于相对短缺的资源。因此我国对于土地的审批、使用有一套严格的管理制度。根据土地管理法的规定,未经依法批准而占用土地,违反土地用途总体规划擅自改变土地用途等行为,均属于土地违法行为,依法应予纠正并予以行政处罚。同时我国刑法也将一些严重违反土地管理法规,造成土地资源破坏的行为规定为犯罪。如刑法第三百四十二条的非法占用耕地罪、第四百一十条的非法批准征用、占用土地罪。根据1997年刑法的规定,只有非法占用耕地改作他用的行为才构成犯罪,对于非法占用林地等农用地以及其他土地的行为并没有规定为犯罪。当时这样规定主要是考虑到我国耕地资源尤其短缺,人均耕地面积仅占世界平均数的1/4。实践中一些地方为了发展地

方经济,非法占用耕地用于基本建设的情况非常严重,耕地减少速度过快,如果不加以特殊保护,国家粮食安全将无法保证。相对而言,由于林地等其他农用地位置往往并不适于搞基本建设,因此当时非法占用并大量毁坏的问题还不是太突出。同时从刑法对破坏林业资源犯罪的规定来看,保护还是比较充分的,如刑法第三百四十四条的非法采伐、毁坏珍贵树木罪、第三百四十五条的盗伐林木罪、滥伐林木罪以及在林区非法收购盗伐、滥伐的林木罪、第四百零七条的违法发放林木采伐许可证罪等。这样,虽然刑法没有规定非法占用林地等其他农用地改作他用的犯罪,但实际上实践中大多数非法占用林地并改作他用,严重破坏森林资源的行为是可以分别按照上述犯罪处理的。

在刑法执行过程中,国务院林业主管部门以及一些地方反映,实践中出现了一些新的破坏森林资源的情况,在适用法律上存在一些问题需要解决,其中最为突出的就是毁林开垦,乱占林地的问题。主要问题一是实践中毁林开垦的行为人往往一把火把林木烧掉或者使用机械毁坏,然后从事种植、养殖、建设等活动。应当说这种行为的对森林资源的危害一般要大于盗伐、滥伐林木的行为,但是根据最高人民法院的司法解释,盗伐林木罪必须要以非法占有为目的,滥伐林木罪是指未经批准任意采伐本单位所有或者本人所有的林木,或者超出批准的数量采伐他人所有的森林或者其他林木。这样由于很多毁林开垦的行为人并不以非法占有林木为目的,毁坏的也不是其本人或者本单位所有的林木,有的根本就没有申请采伐许可证,也谈不上超出批准的数量采伐他人森林或者林木。这样反而无法追究刑事责任。二是有的毁林开垦行为破坏的是次生林、灌木丛,有的破坏的是宜林地的生长条件,这些林地虽然没有成材的林木,但是具有重要的生态价值,有的还属于特种用途林,如海防林、防风林等。而刑法规定的盗伐林木罪、滥伐林木罪、故意毁损公私财物罪都要求数量达到较大以上或者要有其他

严重情节,对这类行为毁坏林木的数量和情节如何进行科学的计算,没有统一的执法依据。实践中司法机关一般是以行为人毁坏的林木的材积或者财产价值作为定罪量刑的依据,不考虑生态环境所遭受的破坏情况,这样无法全面的反映行为人行为的社会危害性所在。

为了解决上述执法中存在的问题,同时考虑到林地是森林资源的重要组成部分,是扩大森林资源的基础,而我国的森林资源也是十分短缺的,我国的森林面积占全球 3.3%,却需要保护占全球 22% 的人口的生存环境,环境压力相当大,应当把林地放到与耕地同样重要的位置加以保护,但是近年来毁林开垦进行种植、养殖或者非法占用林地搞开发区、建公墓、修高尔夫球场、滑雪场等娱乐设施的案件逐渐多了起来,对森林资源的破坏日益严重,有必要对刑法加以修改,对于其中严重破坏森林资源的追究刑事责任。另外,实践中也出现了一些非法占用草地、养殖水面等其他农用地的行为,有的对土地资源以及生态环境的破坏非常严重,也需要依法追究刑事责任。修正案对刑法第三百四十二条进行了修改,将原来规定的“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”修改为“违反土地管理法规,非法占用耕地、林地等农用地,改变被占用土地用途,数量较大,造成耕地、林地等农用地大量毁坏的”,刑罚未作改动。修正案与刑法原规定的不同之处是扩大了犯罪对象的范围,将非法占用耕地以外的其他农用地,造成被占用土地毁坏的行为也规定为犯罪。

根据修正案的规定,理解修改后的刑法第三百四十二条时需要注意把握以下几点:

1. 行为人违反土地管理法规的含义

修正案并没有改变原刑法第三百四十二条中“违反土地管理法规”的含义。这里的土地管理法规是指土地法这个法律部门而言的,并不仅指《中华人民共和国土地管理法》,它还包括其他法律

中有关土地管理的规定以及国务院有关土地管理的行政法规。比如,森林法、草原法、矿产资源法等法律中就有很多关于土地管理的规定,这些规定也都属于我国土地管理法规的组成部分。国务院根据上述法律制定的实施细则等行政法规以及其他行政法规中有关土地管理的规定,均属于本条中土地管理法规的范围。违反土地管理法规,就是指违反上述法律、法规关于土地管理的规定。

2. 非法占用耕地、林地等农用地,改变被占用土地用途的含义

关于土地的使用,土地管理法规规定了严格的审批制度。任何单位和个人进行建设需要占用土地的,必须依法申请批准。申请使用的土地属于农民集体所有的土地的,除兴办乡镇企业或者村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有土地,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的以外,必须首先办理国家土地征用手续,将该集体土地征用为国家所有。

根据我国现行土地管理法规的规定,国家对土地实行用途管制制度。国家按照严格限制农用地转为建设用地等原则,依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,编制土地利用总体规划,使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。根据土地利用总体规划,土地按用途分为农用地、建设用地和未利用地。农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等。未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

为了突出对农用地的保护和控制,建设用地需要占用耕地、林

地、草地等农用地的,必须依法先行办理农用地转用审批手续。未经依法审批,擅自占用农用地的,属于非法占用农用地。

除上述关于农用地的管理规定以外,国家对农用地中的耕地实行特殊保护,严格控制耕地转为非耕地。对于非农业建设经批准占用耕地的,实行占用耕地补偿制度,按照“占多少,垦多少”的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用的耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦的或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。另外,国家还实行基本农田保护制度,规定下列耕地划入基本农田保护区,实行严格管理:经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地;有良好的水利与水土保持设施的耕地,正在实施改造计划以及可以改造的中低产田;蔬菜生产基地;农业科研、教学试验田;国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的80%以上。因建设需要征用基本农田的,依法应当由国务院批准。同时,土地法还规定,禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼;禁止占用耕地建窑、建坟或者在耕地上建房、挖沙、采石、采矿、取土。根据以上规定,任何单位和个人未经依法批准,擅自占用耕地进行建设的,占用耕地中的基本农田种植林果或者挖塘养殖的,或者占用耕地进行建窑、挖沙、采石等活动的,均属于违法占用耕地。

国家除对耕地实行特殊保护外,对于林地也实行非常严格的保护制度。林地是指郁闭度0.2以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地和县级以上人民政府规划的宜林地。根据森林法的规定,进行勘察、开采矿藏和各项建设工程,应当不占或者少占林地;必须占用或者征用林地的,经县级以上人民政府林业主管部门审核同意后,依照有关土地管理的法律、行政法规办理建设用地审批手续,并由用地单

位依照国务院有关规定缴纳森林植被恢复费。森林植被恢复费专款专用,由林业主管部门依照有关规定统一安排植树造林,恢复森林植被,植树造林面积不得少于因占用、征用林地而减少的森林植被面积。根据国务院森林法实施条例的规定,勘察、开采矿藏和修建道路、水利、电力、通讯等工程,需要占用或者征用林地的,用地单位应当首先向县级以上人民政府林业主管部门提出用地申请,经审核同意后,按照国家规定的标准预交森林植被恢复费,领取使用林地审核同意书。用地单位凭使用林地审核同意书依法办理建设用地审批手续。占用或者征用林地未经林业主管部门审核同意的,土地行政主管部门不得受理建设用地申请。需要临时占用林地的,应当经县级以上人民政府林业主管部门批准。临时占用林地的期限不得超过两年,并不得在临时占用的林地上修筑永久性建筑物;占用期满后,用地单位必须恢复林业生产条件。关于审核同意占用、征用林地的具体权限,森林法实施条例规定占用、征用防护林林地或者特种用途林林地面积 10 公顷以上的,用材林、经济林、薪炭林林地及其采伐迹地面积 35 公顷以上的,其他林地面积 70 公顷以上的,由国务院林业主管部门审核;占用或者征用林地面积低于上述规定数量的,由省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门审核。占用或者征用重点林区的林地的,由国务院林业主管部门审核。任何单位和个人违反上述有关林地使用审核的规定和土地管理法关于土地使用审批的规定,占用林地进行建设或者开垦林地进行种植、养殖,或者占用林地实施采石、采沙等活动的,属于非法占用林地。

改变被占用土地用途是指未经依法办理农用地转用批准手续、土地征用、占用审批手续,非法占用耕地、林地、草地等农用地,在被占用的农用地上从事建设、采矿、养殖等活动,改变土地利用总体规划规定的农用地的原用途。如占用耕地建设建筑物,开垦林地、草地种植庄稼、占用林地挖塘养虾等。

3. 数量较大,造成耕地、林地等农用地大量毁坏的涵义

“数量较大”是区分非法占用农用地的行为是否构成犯罪的重量界限。至于具体非法占用多少农用地就属于犯罪,考虑到土地资源的情况差别很大,农用地包括耕地、林地、草地等各种农业用途的土地,因此在法律中无法就数量作出过于具体的规定,需要由司法机关在实践中不断总结经验,通过司法解释具体规定。

“造成耕地、林地等农用地大量毁坏”是指非法占用耕地、林地、草地等农用地改作他用,致使耕地、林地、草地等农用地原有的农用条件遭到破坏,功能丧失或者质量严重下降,无法或者难以恢复等情形。

一般来说,在耕地上非法进行建设、养殖等活动,造成耕地土壤层严重破坏,丧失种植条件的,造成耕地面貌破坏,难以恢复的,造成耕地肥力严重下降,相当长时间内无法进行农业生产的等情况,都属于造成耕地毁坏。

对于林地而言,在认定是否遭到毁坏时,要从林地本身作为土地的生长条件,和生长在林地上的林木等植被是否被破坏两个方面考虑,因为林地资源既包括作为林木生长条件的土地,还包括林地上生长的植被。对于在林地上进行建设、采矿、养殖等活动,造成林地土壤层严重破坏,丧失林木生长条件的,造成林地面貌破坏,难以恢复的等等都属于造成林地毁坏。比如,林地中的采伐迹地、宜林地上往往并无成林的树木,但是这些林地也属于森林资源的重要组成部分,是扩大森林资源的基础。在这些林地上进行开垦、建设,同样是对森林资源的破坏。同时对于那些为了在林地上进行建设、养殖等活动,采用火烧、机械揭翻、填埋等方法,毁坏林地植被,致使林地生态价值严重降低甚至丧失的,也属于造成林地毁坏。因为林地作为一种森林资源,其价值包括经济和生态两个方面,有的林地上的植被经济价值并不很高,但是在保证生物多样性和环境保护方面发挥着重要的作用,一旦这些植被遭到破坏,不