

论农地征收纠纷的私权救济

陈璐,于龙刚

(中南财经政法大学法学院,湖北武汉 430074)

摘要:应用实证研究方法,探究农地征收纠纷的产生原因和各种救济途径在现实中所扮演的角色,得出结论:法律的规定在现实中并没有得到切实的执行,各种救济途径并没有发挥应有的作用。这主要体现在产权制度设计不合理、程序设计不科学、征收范围不一致以及补偿设计不合理。

关键词:农地征收 私权救济 救济途径

中图分类号: D922.39

文献标识码: A

文章编号: 1671-4970(2010)03-0076-05

农地征收纠纷研究主要涉及民法学和行政法学领域,在这个方面,国内学者的相关论著早已是汗牛充栋。农地征收纠纷涉及各种不同利益,这些利益的代表者基于农地征收这一法律事实产生权利的冲突,在这其中,一部分权利主体的合法权利不免受到侵害,另一方面,国家法律在现实中的执行由于这种冲突而大打折扣,传统的救济途径无法充分发挥应有的作用。农地征收纠纷主要涉及被征地农民的私权,所以,纠纷解决实质上是农民私权的保护和救济。而权利救济就是要使受冲突或纠纷影响的合法权益及法定义务得到实现和履行,可通过司法力量或其他任何外部力量实现,即通过法律方式及其“类法律方式”解决权利冲突。文章通过实地调查,从征收程序、征地补偿和安置3个方面对农地征收纠纷出现的原因进行描述,同时,对法律规定各种救济途径进行分析,从而探讨在当前情况下如何对农地征收纠纷进行救济。

一、农地征收纠纷出现的原因

为了更好地弄清农地征收中的私权现状和纠纷解决现状,我们对纠纷出现的原因进行了调查。调查范围为武汉附近的农村^①。调查中发现,征收程序的违法操作,补偿款标准的确定和实际发放,同时还包括如村里存在农场经济,新来的外地人权益容易被侵害^②等一些其他导致纠纷的因素。其中前3

者是最主要原因,我们通过问卷和访谈的方式分别进行了调查。从调查结果来看,安置中产生的纠纷最多,占到27%,其次分别是补偿和纠纷解决,分别是17%和14%。可见征收程序、补偿和安置是导致农地征收纠纷出现的主要影响因素。下面将进行具体分析说明。

1. 征收程序

在我国,征收程序主要规定在《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)及其《中华人民共和国土地管理法实施条例》(以下简称《实施条例》),法规条款较少,而且程序简单,随意性较大。其中《土地管理法》第48条规定:“征地补偿安置方案确定后,有关地方人民政府应当公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。”^①第49条规定:“被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布,接受监督。”^②《实施条例》第二十五条规定:“征用土地方案经依法批准后,由被征用土地所在地的市、县人民政府组织实施,并将批准征地机关、批准文号、征用土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等,在被征用土地所在地的乡(镇)、村予以公告。”^③可见,国家法律要求在农地征收中,政府部门和村集体应该向村民发布征收相关文件、政策和村民充分协商。而在我们所调查的村集体并未做到

收稿日期: 2010-05-10

作者简介: 陈璐(1989—),男,江苏南通人,从事经济法学、民商法学研究。

① 此次调查共走访了武汉周边的4个村,为了便于表达,用A村、B村、C村和D村表示。

② 在聚族而居的村落中,外来移民在村落中很容易被孤立,甚至会因为这种情况,而受到更多的侵害。在C村,接受我们采访的一位村民移民至该村,在土地征收中,只得到了补偿款,而其他人通过上访还得到了社会保障金。

这点,有关法律规定并没有得到落实。主要体现在以下方面。

(1)未向农民发布征地相关信息

在我们调查的4个村落后,农民对于土地征收相关的文件、法律法规知之甚少,即使是已经知道的,也是事后通过电视、报纸等媒体获得的,或者是在维权的过过程中学习而来的。在某些村,甚至连公告也没有发布,仅仅采取了口头通知的方式。对于权利人而言,政府的征用行为直接关系到其财产处置权利,完全应当采用更加直接的送达方式。即使必须采取公告的方式,也应当尽量确保权利人对具体情况有详细的了解,而非仅仅通过所谓的“口头通知”等方式代替。

(2)未与农民充分协商

在很多情况下,都是管委员会制定政策,村委会和村民小组去执行具体工作^①,甚至在一些村落,权力集中到管委会和村委会的部分领导手中,导致农民根本就没有参与行使集体土地所有权的机会。在A村,村委会把土地征收作为上级下来的任务,为完成这个任务,在征收的具体过程中,往往采取一些灰色手段^②,说一些空头承诺,而事后根本不履行,这引起了被征地农民的很大不满。

2. 补偿

《土地管理法》对补偿标准和如何计算进行了细致且明确的规定。其中,补偿费包括土地补偿费,安置补助费和被征用土地上的附着物和青苗补偿费等,但也赋予了当地政府依照经济发展水平决定补偿标准的权力。同时,在《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)中,对于补偿的类别和标准也做了详细的规定^{③④}。

调查中发现的问题主要集中在两个方面:

(1)补偿款太少,并不足以保障被征地农民原有的生活水平

《土地管理法》一方面对补偿标准和计算进行了细致且明确的规定,另一方面又赋予了当地政府依照经济发展水平决定补偿标准的权力,在现实中,乡镇一级政府和村委会将这个权力无限放大^⑤。在A村,补偿标准由管委会确定,为每个人“一刀切”12万元/hm²,在C村,依据不同的年龄,确定不同的补偿标准,在B村和D村,补偿款被200元/月的社

会保障金所代替,相对于13153元/年的城市人均可支配收入和9478元/年的城镇居民人均消费性支出^⑥,这些补偿无异于是杯水车薪。

(2)补偿款没有依照法律规定及时足额的发放

据调查,A村的部分农民在一年后才得到补偿款,D村的“社会保障金”在发了一年后就突然停止了。而且,在部分被调查的村中,补偿款大大缩水^⑦,这让权益已经受到侵害的农民生活雪上加霜。

3. 安置

据调查,各个村对于农民的安置有很多种,主要包括:住房、社会保险、养老保险失业补助和医疗保险等其他补助。

失地农民的安置方式主要有两种:一种是现金安置,即将房屋补偿、征地补偿等全部实行货币计算,按照计算结果向失地农民发放安置款,由失地农民自行购买房屋居住;另一种是在原地或附近修建安置房,主要以向失地农民重新提供非商品性住房为主,另外提供部分货币补偿。我国的《土地管理法》规定,进行征收补偿时,必须设立安置补偿费,按照需要安置的农业人口数计算,每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征用前3年平均年产值的4~6倍,对于仍不能保证农民生活水平的,则经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以增加安置补助费。另外,可以看出,我国的安置方式以现金补偿为主,以保障被征地农民的生活水平为最终目的,同时,法律也在积极探索一条“生产性补偿”的途径。

在调查中,对农民的补偿也绝大多数为现金补偿,但存在很多问题:

①农民普遍反映安置费过低,在A村,一位村民说:“村上给的钱很少,连做生意的初期投资都不够”在B村,安置补偿费换为200元/月的社会保障金,在CPI不断增长的情况下,农民的生活水平不断下降,而在C村和D村,村委会用农民的安置补偿款为农民购买社会保险、医疗保险,却因为具体操作中存在着诸多问题,导致农民很不满意。

②村集体在具体安置工作中存在很多不规范操作的情况。在A村,村委会表示,按户籍分房,但在现实中,很多不规范的操作使一些农民没有分得他们应得的住房,这使他们很不满意,甚至怀疑村委会

① 在对A村的调查中,该村负责征收的村委会副主任告诉我们:“他们都是严格按照管委会的政策来办,亦步亦趋。”

② 在A村的调查中,一些村民反映村委会在土地丈量方面存在违法行为,而且一位村民还告诉我们,村委会曾经使用“送礼和请客”的方法对部分农民进行征地。

③ 由于宪法对征收补偿的要求不明确,某些地方在征收过程中存在着滥用权力的行为,对征收补偿的标准规定过低。

④ 参见《2009年度湖北省道路交通事故损害赔偿标准》。

⑤ 在C村,一位被调查的农民拿出报纸,来说明补偿款缩水问题的严重,其中,报纸上报道了武汉某地的补偿款缩水的事件。

借此渔利,从而使矛盾加深。村委会装的天然气,农民根本无钱使用,只好在新房外面自建厨房,使用木柴作为燃料取火,生活很不方便。

③村委会和乡镇政府未采取积极措施促进当地经济发展,保障被征地农民的生活水平。在我国,土地是农民养老的主要来源,在失去土地之后也就意味着养老保障需要转换,在这个转换中,如果失去保障将意味着这部分失地农民将来必须面对更大的养老风险。所以,在这里,农地征收方面出现的问题实际上是由医疗保险,养老保险转移而来的。因此,国家应当立法鼓励失地农民自力更生,独立创业。而在我们的调查当中,村委会和乡镇政府在这方面做得很少,都是以一次性的现金补偿为主,在A村,很多农民在自家院子建起养殖场,维持基本生活,而在C村,由于没有其他技能,农民只好待在家里,靠200元/月的保障金勉强维持生计。

可以看出,农地征收纠纷产生的原因主要有以下3个方面:①国家相关法律法规的关于农地征收的程序在现实中未得到切实的执行。比如,在现实中,征地信息未能及时发布,也未能依照法律的规定同被征地农民进行协商。②征地补偿款太少,不足以保障被征地农民的基本生活需要。③安置不到位。在现实中,很多政府机关并未按照国家相关法律法规的规定对被征地农民进行安置。

二、农地征收纠纷解决现状

1. 政府和村委会在纠纷解决中的角色

《实施条例》规定了对于补偿标准的定义,由村集体申请县级以上地方人民政府协调^{2B}，《土地管理法》赋予了村集体对农民集体所有的土地的经营、管理的权力^{1B}，由此，在征收中，村集体成为集体土地的“代表人”，成为土地征收和纠纷解决中的重要主体。

在我们的调查中,政府和村委会并未如法律所设想的那样运行,产生了很多问题,集中反映在以下3个方面:①农村集体经济组织在实践中受到政府部门强加的不良影响,导致政府和村委会公信力较差。在现实中,很多农民认为村委会是为政府说话的,政府是为开发商说话的,他们都联合起来对付农民,根本不愿甚至是不敢向他们提起救济的请求。而A村一位村主任说:“管委会制定的政策我们只能去严格执行”。②农民对于村委会、乡镇政府在纠纷解决中的工作很不满意。A村一位村民说:“我们村里什么事都不管,你反映了也没用”;D村一位

村民说:“村里面有很多征收纠纷,村委会什么工作也不做,只管向农民要土地。”村委会、乡镇府与农民矛盾的日益深化也在客观上加深了农民提起私权救济的难度。但是,同时B村的一位村民小组负责人说:“征收中每个农民的情况很不一样,我们无法面面俱到,对于一些农民的无理要求,我们无法满足,因为集体的财政也不好。”可见,具体情况的差异以及部分地区条件的落后也在客观上使农民私权救济步履维艰。③在不少地方,政府和村委会仍然处于一种被动的工作状态,必须由农民向其反映后,其才会进行一定的救济。也就是说,如果没有农地征收纠纷被提起,则政府和村委会的救济职能就根本不会行使。这显然与建设服务型政府的要求是不相符合的。政府部门观念转换的不到位也是农民迟迟不能获得私权救济的重要原因。

2. 诉讼途径在纠纷中扮演的角色

我国现行法律规定对于司法能否介入、如何介入农村土地征收纠纷解决规定尚不明确。《行政复议法》和《国土资源行政复议规定》均未就征地补偿标准和金额的行政裁决能否申请行政复议作出明确的法律规定,《行政诉讼法》也未就土地征收补偿标准和金额争议的司法救济途径作出明确的法律规定。

①法院接到的涉及土地征收的案件很少,农民缺乏诉讼的意识,并不知道向法院提起诉讼也是获得私权救济的一种有效途径。在很多法院,涉及土地征收纠纷的案件为零。一位在法院工作的人员告诉我们:“法律在这方面缺乏规定,我们根本接不到这样的案件,不过法院案件已经够多了,如果把这类案件再纳入进来,法院可能承受不了”。而且,很多农民“不知道”通过司法途径解决纠纷,他们一般都倾向于通过政府的政策而非法院的判决维护自己的合法权益。一些农民告诉我们:“法院那地方太专业,我们都不懂”;“法律程序太复杂,太专业,太麻烦”^①,甚至问我们“法院还能管这个?”也有一些农民认为“法院是政府办的,只听政府的话,不管我们老百姓”。②现实中农民搜集证据的能力很差,途径很少。就像笔者在前文中所说的,在征收中,农民很难从政府和村委会那里获取信息。在A村,一位农民告诉我们:“我们都知道村委会在征收中存在违法行为,但是根本没有证据,所以也就拿他们没办法”,在C村,一位农民拿出政府文件对我说:“国家明明让下级政府补我们这么多,他们就是不补,我们也没办法”。可以看出,农民搜集证据的困境也是造成诉讼无法成为纠纷解决的主要方式的重要原因。

①这与我们历来提倡的“权利救济”“便民原则”相悖。如果容易接近和利用法律和司法是现代法治的一项要求的话,那么现实中有些僵硬的法律程序实际上增加了人们接近和利用法律的难度。

3. 其他纠纷解决方式在纠纷解决中的角色

作为除法律途径以外的一种解决问题的办法,信访是一种比较直接的利益表达形式。所以,从法律体系上来说,信访并非一个主要的维权方式,如今信访的大量出现正好从一个侧面反映了法律在纠纷解决当中的缺失。信访也存在两个问题:①在现实中,信访机构对政府职能部门没有直接的法律约束力,很多案件最终还要通过下级政府来解决。一些农民说:“我们去了省里,结果他们把文件压下来,还是没有效果。”另一位农民说:“即使去了上边,上边也是压给下边,让下边来做,他们怎么会改正自己的以前犯过的错误呢?”②信访产生了一种错误的激励机制。在C村,一位农民说:“原来村上根本没发失业金,我们去了市里,他们(村委会)才给我们发”。由此,导致很多村民一旦权益受到损害,就采用信访的方式解决纠纷,造成法定纠纷解决方式的空缺。一位从事村委会主任说:“关于征地的纠纷都到市里面去了,我这里很少遇到。”

三、农地征收纠纷私权救济建议

1. 通过法律救济途径实现对私权的救济

(1) 完善立法

我国现行法律规定对于司法能否介入、如何介入农村土地征收纠纷解决规定不明,《行政复议法》和《国土资源行政复议规定》均未就征地补偿标准和金额的行政裁决能否申请行政复议作出明确的法律规定,《行政诉讼法》也未就土地征收补偿标准和金额争议的司法救济途径作出明确的法律规定。因此,立法机关有必要加强和完善这方面的立法,确保有法可依。

(2) 开展普法

针对前文中存在着的许多村民“不知道”通过司法途径解决纠纷,认为法律太专业,法律程序太复杂,法院只听政府的话的问题,有必要在农村中开展一定的普法工作,进行基本的法律知识宣传普及。同时,法律援助机构应当发挥其作用,参与到农地征收纠纷中去。

(3) 司法创新

由于这类纠纷具有很大的相似性,法院可以开辟专门接待农地征收纠纷的“绿色通道”,与相关法律援助机构合作,必要时可以进行共同诉讼和合并审理,提高工作效率。

2. 通过法律途径之外的其他救济途径实现对私

权的救济

对于政府和村委会而言,他们在农地征收纠纷中往往扮演着十分重要的角色,两者的行为态度将直接影响纠纷的解决。依托上述调研结果与分析,本文建议:

首先,政府和村委会等管理机构要注意树立自己的威信。农民的认知水平比较低,应该改善宣传的方式。在我们的调查中,许多农民对于政府和村委会的抱怨是很多的^①,当这种抱怨累积到一定程度时,便会爆发出来。此外,政府和村委会威信不够也是导致农民不愿与他们讨论商议具体征收事项的原因,在很多农民眼里,政府的利益与他们根本相悖,他们根本就不愿意去和政府谈,有的甚至不敢去找政府和村委会等本应是这类纠纷的主要处理机构去谈^②。因此,政府和村委会的工作人员在具体的征收工作当中,应注意结合地方性的知识体系,而威信的树立正是在这个方面上体现的,以此才能在纠纷解决中发挥更大的作用。

其次,政府和村委会要严格依法办事,禁止权力的滥用。这包括以下具体内容:①在农地征收中,政府部门和村集体应该向村民发布征收相关文件、政策和村民充分协商。这里的“发布”应当采用直接送达方式,尽量确保权利人(村民)对具体情况有详细的了解,对村民提出的疑问应及时答复并解决。在征收的具体过程中,政府和村委会要严肃认真,不能为了一时征收的方便讲一些空头承诺,而事后根本不履行,甚至由此去获取其他利益,这会加重村民的不满情绪。②关于补偿问题。《土地管理法》对补偿标准和如何计算进行了细致且明确的规定。同时《物权法》对于补偿的类别和标准也做了详细的规定,原则上补偿应当依据法律规定进行。但考虑到法律也赋予了当地政府依照经济发展水平决定补偿标准的权力,政府可以灵活进行一定的调整,但调整必须在合理的范围和限度之内,并将调整依据公开,接受社会监督。此外,补偿款一定要及时足额发放到村民手中,不得以任何借口拖欠。③我国的安置方式以现金补偿为主,以保障被征地农民的生活水平为最终目的。同时,积极探索一条“生产性补偿”的途径。但我们都知道,农民的科学文化知识水平往往不高,各种资源匮乏,仅凭个体之力想要创业成功是很困难的。政府应当充当好村民创业的领路人,尽可能地搜集各种市场信息,为村民创业提供必要的帮助,创造有利的条件。或者,由政府出面,集中部分

① 在我们的调查中,很多村民表达了对政府和村委会日常办公的种种不满。

② 在D村,一位村民说:“如果去找政府谈,我怕以后的日子里被那些当官的打击报复呢。”可见部分村民对政府及政府工作人员还存在着畏惧心理。

村民共同创业,从而提高创业的成功率,减轻乃至消除村民的养老风险。

四、结 语

农村征地纠纷的不断爆发影响着当前社会的稳定和发展,对社会主义现代化建设和和谐社会的构建也会产生十分不利的影响。其实,农民想要的,无非是安定富足的生活。现在,党中央国务院已经将民生问题放在了治理国家极其重要的位置,“三农问题”已经得到了广泛的重视。通过科学的立法、合理

的制度构建、适当的实施与执行,我们有理由相信在农地征收中出现的纠纷一定能够得到很好的解决,农民的私权一定能够得到强有力的保障。

参考文献:

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法[M]. 北京: 法制出版社, 2008.
- [2] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国土地管理法实施条例[M]. 北京: 法制出版社, 2009.
- [3] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国物权法[M]. 北京: 法制出版社, 2005.

·简讯·

中国工程院院长周济到河海大学视察指导工作

2010年9月6日,中国工程院院长、党组书记周济到河海大学视察指导工作。

在校党委书记朱拓、校长王乘的陪同下,周济院长首先来到中国工程院院士吴中如教授的工作室,给吴中如院士送上了教师节的祝福,并与吴中如院士进行了亲切交谈,关切地询问了吴中如院士的工作和身体情况。

视察中,周济院长听取了王乘校长所作的学校近期工作的汇报,对学校在建设发展中取得的成绩给予充分肯定。周济院长传达了胡锦涛总书记最近在院士工作大会上的重要讲话精神,指出在国家加快转变经济发展方式的过程中,包括河海大学在内的高等院校面临着重要的历史责任和发展机遇,强调高校的建设要坚持“高水平,有特色”,要把学校的发展融入到社会的发展中去,以服务为宗旨,提供更好的服务,为现代化建设做出更多的贡献,学校自身的发展才会更好。周济院长说,河海大学有光荣的历史,肩负着重大的历史责任。在加快转变经济发展方式过程中,在国家的科学发展中,水太重要了,是我们的生命线。水资源的问题、水安全的问题对中国的可持续发展是一个非常关键的问题。高校的发展不能被“排行榜”牵着鼻子走,重要的是真正帮助国家解决核心的问题。河海大学坚定方向,解决生产实际中的问题,紧密结合实践培养水利人才,吴院士就是很好的代表。最后,周济院长向全体教职员工致以节日的问候。

校党委书记朱拓主持了汇报会,吴中如院士和校领导鞠平、陈德奎、李乃富、徐卫亚及校长助理、部分学术带头人、有关部门负责人参加了汇报会。

(本刊编辑部供稿)

