

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.05.012

欢迎按以下格式引用:黄瑶.二元制下集体土地房屋征收补偿法治化研究——基于贵州省180件集体土地行政案件的分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2016(5):122-129.

**Citation Format:** HUANG Yao. Legal consideration on the advancement of legalization of collective land expropriation compensation and compensation for housing under the background of the dural structure: Based on the analysis of 180 Cases of collective land administrative cases in guizhou province[J]. Journal of Chongqing University( Social Science Edition), 2016(5):122-129.

# 二元制下集体土地房屋征收 补偿法治化研究

## ——基于贵州省180件集体土地行政案件的分析

黄瑶

(四川大学法学院,四川成都 610225)

**摘要:**中国土地所有权性质的不同使得房屋征收形成了特有的二元制结构,集体土地上房屋征收补偿在实践中以《物权法》《土管法》等法律作为主要依据已不能满足现实需要。文章通过对2011-2015年贵州省高级人民法院受理的集体土地征收补偿180件二审行政案件的案由、特点、裁判理由和结果进行分析,归纳出集体土地上房屋征收补偿实施中存在的不足,指出行政机关征收执法过程中存在的主要问题,并提出集体土地上房屋征收补偿法治化建构中立法完善、规范执法、强化司法的路径和重点。

**关键词:**集体土地;土地征收;房屋征收;征收补偿;司法审查

**中图分类号:**D923.3      **文献标志码:**A      **文章编号:**1008-5831(2016)05-0122-08

### 一、问题的提出

基于房屋依附的土地所有权性质不同,现行土地上房屋征收补偿制度分为国有土地上房屋征收补偿与集体土地上房屋征收补偿,二者法律定位<sup>①</sup>、法律依据、操作程序以及补偿机制(包括标准、范围、价值确定程序等)完全不同,形成了中国特色的房屋征收二元制。由于城镇化步伐加快,城镇建设用地需求加大,土地征用成为国家获得非农建设用地主要的手段<sup>[1]</sup>,但集体土地上的房屋依附于土地,没有对其专门立法,因而造成对于集体土地上的房屋所有权人没有得到合理的保护。征收行为缺乏必要的法律约束、行政机关采取的征收方式简单粗暴等造成侵犯被征收人合法权益的事件层出不穷。集体土地征收成为了产生大量诉讼和信访以及群体性事件的重灾区。新行政诉讼法修改后大量土地房屋征收补偿行政案件进入法院,但法院对于农村集体土地上房屋征收案件受理范围、诉讼主体及补偿程序、补偿标准等问题存在不同认识,就连复议机关与司法机关、上下级法院之间也存在不同认识,该类案件存在依法行政与加快发展的价值性矛盾、公共利益与个人利益的物质性矛盾、充分保障被征收人合法权益与防止被征收人滥用诉权的结构性矛盾等问

修回日期:2016-04-25

**作者简介:**黄瑶,女,四川大学法学院法学博士研究生,四川大学人权研究中心特约研究员,贵州省高级人民法院法官,主要从事宪法及行政法学研究,Email: huangyaosc@126.com。

①国有土地上房屋定位为独立的法律地位,属于独立的征收对象。而集体土地上房屋定位为土地的附着物,基于房随地走的原则而附属于土地征收补偿。

题。本文以贵州省法院受理的集体土地房屋征收补偿行政案件作为研究对象,通过梳理2011—2015年间此类案件的案由、特点、裁判理由和结果,归纳出集体土地上房屋征收补偿存在的不足,指出行政机关法律实施过程中存在的主要问题,并提出通过完善立法、规范执法、强化司法等途径实现集体土地房屋征收与补偿法治化。

## 二、贵州省集体土地上房屋征收补偿案件的基本情况与特点

土地权利人或利害关系人对涉及农村集体土地的行政行为不服,可以提起行政诉讼<sup>[2]</sup>。本文探讨范围界定为集体土地上房屋征收补偿,故,重点涉及房屋征收补偿相关争议,包括责令交出土地行政决定的非诉执行、补偿安置标准的行政裁决、土地征收决定等。本文采用了2011—2015年贵州省法院裁判集体土地房屋征收补偿案件的所有二审案件数据,并对此进行了相关情况分析。

### (一) 案件基本情况

第一,案件受理逐年攀升。2011—2015年,贵州省高院共受理涉及集体土地房屋征收与补偿行政二审案件180件,每年的受案数量不平衡,其原因主要是受到土地利用总体规划、农用地专用的集中审批、用地人的经济实力、政府招商引资力度以及行政诉讼法修改和立案登记制的影响。2015年受案数量是2011年的38倍。

2011—2015年贵州省法院受理的涉及集体土地房屋征收补偿行政二审案件情况见表1。

表1 2011—2015年贵州省法院受理的涉及集体土地房屋征收补偿行政二审案件情况

年份	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
受案数(件)	4	6	5	12	153

说明:数据来源于贵州省法院行政审判庭受案登记本以及全国法院裁判文书网统计。

从表1可以看出,2011—2015年集体土地房屋征收与补偿行政案件前3年受案较少,也比较均衡,2014年有所增加,2015年达到井喷状态,原因主要在于2015年5月1日新施行的行政诉讼法将行政案件立案审查制改为了立案登记制,并且新法颁布后的宣传,使得很多以前没有诉讼意识的集体土地所有权人开始运用法律武器维护自己的权益。

第二,原告胜诉率较低。从表2可以看出,驳回诉讼请求在结案方式中占比较高,居于第二位的是全部撤销行政机关的行政行为判决。集体土地征收补偿案件原告的胜诉率比较低。造成这种特点的根本原因在于:案件争议焦点在补偿标准,司法审查难点在补偿合理性。但是大部分进入实体审查的案件其合法性基本没有问题,主要在于合理性,当行政机关的行政行为具有合法性但缺乏合理性时,法院对当事人的诉讼请求判决多采取予以驳回诉请的方式。因此,驳回诉讼请求判决的裁判方式占了所有案件的一半以上。

表2 2011—2015年贵州省法院受理的集体土地房屋征收补偿行政二审案件结案方式对比

结案总数	裁判方式							
	撤诉	维持	驳回起诉	全部撤销	驳回诉讼请求	确认违法或无效	部分撤销	调解
案件数	1	4	9	36	98	2	1	29
	0.56%	2.22%	5.00%	20.00%	54.44%	1.11%	0.56%	16.11%

说明:数据来源于全国法院司法统计数据行政案件二审统计表。

第三,案件多因补偿标准而起。纵观近几年该类行政案件,当事人争议的焦点并不在于土地征收的合法性,而在于补偿数额的多少。从案件协调解决的情况看,原告虽对土地征收的合法性提出异议,但其真实目的是想增加补偿的谈判筹码。补偿中存在相邻地区补偿标准不同一、同一地区因人而异、搬迁签约前后补偿不同、集体土地上房屋与国有土地上房屋补偿标准差异大的现象。如陆某等人诉贵州省黔东南州从江县人民政府房屋拆迁补偿纠纷案<sup>②</sup>:因修建贵广高铁需要征用陆某等人房屋所在土地,但后来该地区修建工

<sup>②</sup>详见贵州省高级人民法院“黔高行终字[2015]9号”行政判决书。

业园区,对同一区域地段进行征收的补偿标准高于因修建高铁的补偿标准,陆某等人要求按照补偿较高的标准执行补偿,但政府认为由于没有政策依据而拒绝。此案反映了同一地方征收土地因时间不同、征用用途不同而补偿标准不同的现状。

## (二) 案件主要特点

土地房屋征收补偿行政案件是目前所有行政案件中关注度较高、对抗性较强、审判难度较大的案件种类。案件数量增长快、类型较复杂,且此类案件涉及农民权益,也涉及到其他多方利益。法院在案件审理过程中遇到的法律问题较多:对于省政府或国务院批准的征地行为是否可诉;司法可否进行公共利益认定;村民作为个人是否有权对征地行为提起诉讼;集体土地被征收后地上房屋拆迁补偿的标准;“责令交出土地”的性质等法律适用方面的问题。目前案件情况反映出其特点主要是:第一,由于房屋涉及当事人切身利益,当事人对案件相当重视,与行政机关对抗性强、矛盾尖锐,容易引发群体性事件。据了解,目前贵州省涉征拆行政案件的当事人请的诉讼代理人大部分是北京律师。2015年受理的153件该类二审案件中有135件<sup>③</sup>案件当事人的诉讼代理人为北京律师,占到全年该类二审案件数的88.24%。有的案件当事人还通过寻求舆论支撑,引发舆论炒作或造成网络事件,一旦处理不当,极易形成极端恶性事件。

第二,土地房屋征收补偿案件“连环诉讼”多发,往往一个问题引发多个纠纷。由于土地房屋征收补偿案件与信息公开、撤销国有土地使用证、集体土地征收诉讼交织,因此一个案件会引发多个案件甚至连环诉讼。在贵州省高级人民法院这5年受理的180件案件中与征收案件共同提起的信息公开诉讼就有30余起。如李某诉贵州省人民政府驳回复议申请一案<sup>④</sup>:在李某提起该案诉讼之前,其先提起了要求公开涉及征收其承包土地审批信息的信息公开诉讼,在信息公开诉讼中法院判决县政府予以公开相关信息,李某在获取了黔府用地函〔2011〕618号用地批复后再向省政府对用地批复的合法性申请复议;又如王某等人诉省政府驳回复议申请三案<sup>⑤</sup>,由于前期王某等人申请政府信息公开而获取了用地批复信息,王某等人对用地批复不服向省政府提起复议,省政府认为其不是利害关系人而决定对复议不予受理,法院经审查则认为由于政府之前因原告申请信息公开而向原告公开了批复,则其公开信息行为初步证明了原告与批复之间存在利害关系,则省政府以原告不是利害关系人而决定不予受理复议不当,最终判决撤销省政府不予受理复议决定,责令其重新作出行政行为。

第三,部分案件的行政相对人诉讼法律意识淡薄。部分行政相对人对行政诉讼相关法律知识不了解或一知半解,常常由于诉讼主体不适格、被诉行为选择不正确、诉讼请求和理由不适当、复议和诉讼关系理解错误、起诉时机和举证时限不当等因素而败诉。并且行政相对人有的“信访不信法”,采取信访等方式寻求救济却最终因超过法定起诉期限而败诉。

之所以集体土地房屋征收补偿出现前述特点,主要原因在于有关征地拆迁的法律规范尚不健全、地方政府征地行为不够规范、舆论氛围和司法环境不佳、个别被征收人素质不高、补偿期望值太高。

## 三、集体土地房屋征收补偿存在的问题及原因分析

集体土地房屋征收补偿实践中产生了很多诸如“以拆违代拆迁”“无主拆迁”“夜间突拆”“连带拆迁”等乱象,存在的主要问题及原因有以下几方面。

### (一) 征地拆迁补偿法律规范不健全,司法审查依据不充分

《中华人民共和国土地管理法》第47条第4款规定“被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准,由省、自治区、直辖市规定”。通过授权方式,对土地征收的规定最终转化为地方性法规甚至行政规章。农村房屋被作为集体土地上的“附着物”看待,其征收补偿标准由省、自治区、直辖市规定<sup>[3]</sup>,但具体由哪一个部门规定,实践中千差万别,有的是地方人大,有的是地方政府部门。而个别地方省级人大、政府又将该项权利授权给市、县级地方政府部门。再者,由于各地经济发展水平不同,其对集体土地房屋征收补偿标准高低无

<sup>③</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字〔2015〕16号、19号、20-43号、58号、60-88号、89-93号、106-142号、146号、176-209号”行政判决书。

<sup>④</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字〔2015〕143号”行政判决书。

<sup>⑤</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字〔2015〕102-104号”行政判决书。

据,随意性极大。实践中征地补偿标准“政出多门”,甚至同一地方不同乡镇政府规定不一,十分混乱。征收农村房屋时,除了一些宣示性的法条外,几乎无法可依。2011年颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》)只针对国有土地上的房屋,不适用于集体土地上的房屋。与国有土地上的房屋相比较,被征收的集体土地上的房屋由于具有面积大、搭建多、被征收人背景复杂、合法建筑与违章建筑并存的特点,对其征收操作起来更加困难,问题也更为复杂。另外,不少被征收房屋处在城中村,对该区域房屋进行征收时,要考虑虽然其土地权属仍为集体所有,但由于房屋所在地已被纳入城市规划区范围,如仍依据农村集体土地上附着物的标准给予补偿安置必然有所不妥。对此,最高人民法院行政审判庭《关于农村集体土地征用后地上房屋拆迁补偿有关问题的答复》(法行他字〔2005〕5号)规定“行政机关征用农村集体土地之后,被征用土地上的原农村居民对房屋仍享有所有权,房屋所在地已被纳入城市规划区的,应当参照《城市房屋拆迁管理条例》对房屋所有权人予以补偿安置”<sup>[4]</sup>。《条例》颁布后,《城市房屋拆迁管理条例》被废止,该答复也随之失效。但最高人民法院《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》对前述规定的精神予以了延续,其第12条第2款规定:“征收农村集体土地时未就被征收土地上的房屋及其他不动产进行安置补偿,补偿安置时房屋所在地已纳入城市规划区,土地权利人请求参照执行国有土地上房屋征收补偿标准的,人民法院一般应予以支持,但应当扣除已经取得的土地补偿费。”

### (二)“公共利益”法律界定不明确,公共利益与商业利益交织,司法审查认定难

中国《宪法》及《物权法》仅规定了公益征收,将国家征收的目的限于“公共利益”。《宪法》第10条第3款规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。《条例》第8条对“公共利益”列举了6种情形:国防和外交、能源交通水利等基础设施建设、文化市政等公共事业、保障性安居工程建设、旧城区改造、法律法规规定的其他公共利益。公共利益概念本身比较抽象,没有对“公共利益”形成统一的认定标准,中国法律没有对“公共利益”这一概念进行解释和规定,征收实践中出现了许多以“公共利益”的名义违法征地、占地等事件<sup>[5]</sup>。司法认定标准也存在不同认识,导致裁判尺度不统一,甚至出现同区域法官对类似案件裁判的不同<sup>[6]</sup>。

### (三)政府规避法律,违反法律和相关程序征收土地

第一,违规下放土地征收审批权。地方政府打着便民的旗号,将土地征收的审批权下放,如将土地审批权层层授权到辖区县市乃至开发区或者乡镇,这不仅违背了《中华人民共和国土地管理法》的规定,还为地方政府违法征收土地提供了政策支持,导致开发区泛滥,出现圈占、倒卖、囤积土地的现象。

第二,地方政府为了经济发展,在土地征收过程中变通执行相关法律法规。具体表现在:(1)以租代征。通过租赁的方式直接将农民集体土地用于非农建设。如梁某等25人上诉黔西南州人民政府行政复议一案<sup>⑥</sup>。某食品厂以建乡镇企业为名,行个人独资企业为实租用农村集体土地引发纠纷。(2)先征后批。地方政府为了加快征地进程,先征收土地再办理报批手续,违反法定的先批后征的审批程序。如雷某诉余庆县人民政府土地征收案<sup>⑦</sup>中所反映出的政府在征收土地过程中具有先征地后审批的行为,虽然对该案法院以当事人诉请不明予以驳回,但是该案反映出政府在征地过程中的乱作为现象确实存在。(3)化整为零。《中华人民共和国土地管理法》第45条<sup>⑧</sup>规定由国务院批准征收超过35公顷基本农田以外的耕地或超过70公顷的其他土地由国务院批准。一些地方政府通过化整为零的手法,或擅自调整规划,或拆分项目多次征地,达到避开审批程序大面积征地的目的。如张某等人诉安顺市西秀区人民政府土地征收案<sup>⑨</sup>中张某等人提出区政府征收的集体土地达到1200亩,应该由国务院实施征收,区政府无权征收。(4)临时改变用途。如贵

<sup>⑥</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字〔2013〕19号”行政判决书。

<sup>⑦</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字〔2014〕6号”行政判决书。

<sup>⑧</sup> 《中华人民共和国土地管理法》第45条规定:“征收下列土地的,由国务院批准:(一)基本农田;(二)基本农田以外的耕地超过35公顷的;(三)其他土地超过70公顷的。征收前款规定以外的土地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院备案。征收农用地的,应当依照本法第44条的规定先行办理农用地转用审批。其中,经国务院批准农用地转用的,同时办理征地审批手续,不再另行办理征地审批;经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的,同时办理征地审批手续,不再另行办理征地审批,超过征地批准权限的,应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。”

<sup>⑨</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字〔2014〕32号”行政判决书。

州省高级人民法院审理的陈某、李某诉赫章县人民政府集体土地上房屋征收一案<sup>⑩</sup>。原告在案件审理过程中,向国务院申请对省政府作出的用地批复进行裁决,国务院认定贵州省人民政府通过修改土地利用总体规划将基本农田调整为非基本农田进而批准征收,属于规避占用基本农田应当依法上报国务院审批的行为,违反了相关法律规定。鉴于被征收土地符合现已批准的赫章县新一轮土地利用总体规划,且用于赫章铅锌矿职工沉陷住宅区搬迁项目建设,解决已破产铅锌矿下岗职工生计问题,目前也已经建设完毕,如果撤销将会给公共利益造成重大损失,据此裁定确认省政府作出的用地批复合法。(4)强行征地。如吴某等人诉安顺市紫云县人民政府集体土地征收行政赔偿案<sup>⑪</sup>,紫云县政府因建设白云工业园标准化厂房的需要,对吴某等人所在的村组集体土地实施征收工作。紫云县政府在强制征收土地的过程中与吴某等村民发生暴力冲突,造成多名村民受伤,吴某等人即向紫云县政府申请行政赔偿。有的地方政府为了达到迅速拆除房屋的目的,采取通过与村集体签订补偿协议,然后通过民事诉讼先予执行或者通过以土地储备中心作为原告提起行政诉讼的方式,要求行政机关履行协议或者法定职责,再通过行政先予执行方式达到征地目的。

#### (五)行政机关忽视征收补偿的规范性要求

通过对近年来贵州省法院行政诉讼中行政机关败诉原因的具体分析,发现少数行政机关在集体土地房屋征收活动中存在片面强调行政效率而忽视依法行政,片面追求经济发展而忽视群众利益,不注重规范程序,不注重合理性,认定事实主要证据不足,甚至超越职权、滥用职权等问题。主要表现在以下几个方面。

其一,重实体,轻程序。部分行政机关缺乏程序意识,对于行政行为必要的公告、通知、送达等程序缺失或者行为不规范,在集体土地征收的审批、公告、补偿登记及确定补偿方案、组织实施的几个环节中,行政机关始终处于主导地位,而土地所有权人并没有充分参与到征收环节中,缺乏与被征收人之间明确、自愿的协商。具体到实践中,以下问题尤其突出:一是行政机关作出行政决定的形式不规范。在集体土地征收过程中,对被征收人进行补偿、安置后,其拒绝交出土地的,根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第45条<sup>⑫</sup>及《贵州省土地管理条例》第42条<sup>⑬</sup>之规定,应当由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交出。法律、法规对责令交出土地形式未明确规定,实践中有的政府则采取“通知”形式。而“通知”一般不具有强制力,对当事人的权利义务不产生实质性影响。根据《中华人民共和国行政强制法》第37条<sup>⑭</sup>、最高人民法院《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》第14条<sup>⑮</sup>之规定,应当采取“决定”形式责令被征收人交出土地。二是土地征用的公告程序不规范。土地征用的两个必经程序在《中华人民共和国土地管理法实施条例》第25条<sup>⑯</sup>中有规定,即地方政府对同意批准征用土地进行公告、土管部门对征地补偿安置方案进行公告。实践中,存在公告主体(地方政府或土地管理部门)混乱、公告程序缺乏的情况。

其二,重决定,轻救济。土地房屋征收争议,往往背景复杂,很难案结事了,单靠诉讼方式难以解决根本矛盾。一些行政机关单纯关注征收决定、补偿安置决定,忽视对被征收人的行政协调、行政裁决、行政复议

<sup>⑩</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字[2012]10号”行政判决书。

<sup>⑪</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字[2015]60-88号”行政赔偿调解书。

<sup>⑫</sup> 《中华人民共和国土地管理法实施条例》第45条规定:“违反土地管理法律、法规规定,阻挠国家建设征收土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交出土地;拒不交出土地的,申请人民法院强制执行。”

<sup>⑬</sup> 《贵州省土地管理条例》第42条规定:“依法征用、占用集体土地和使用国有土地,且对当事人补偿、安置后,当事人拒不交出土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期交出土地;逾期不交出的,由土地行政主管部门申请人民法院强制执行。”

<sup>⑭</sup> 《中华人民共和国行政强制法》第37条规定:“经催告,当事人逾期仍不履行行政决定,且无正当理由的,行政机关可以作出强制执行决定。”

<sup>⑮</sup> 《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》第14条规定:“县级以上人民政府土地管理部门根据土地管理法实施条例第45条的规定,申请人民法院执行其作出的责令交出土地决定的,应当符合下列条件……”

<sup>⑯</sup> 《中华人民共和国土地管理法实施条例》第25条规定:“征收土地方案经依法批准后,由被征收土地所在地的市、县人民政府组织实施,并将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、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,在被征收土地所在地的乡(镇)、村予以公告。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内,持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案,会同有关部门拟订征地补偿、安置方案,在被征收土地所在地的乡(镇)、村予以公告,听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后,由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。对补偿标准有争议的,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施。征收土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付。”

等行政救济请求。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第25条规定,对补偿标准有争议的,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征收土地的人民政府裁决<sup>[7]</sup>。如某综合养殖场诉省政府不履行法定职责上诉一案<sup>①</sup>,根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第25条第3款的规定,对征地补偿标准有争议,向拟定征地补偿安置方案的市政府的上一级政府申请协调,省政府收到上诉人协调申请书后,有责任对此依法作出处理;收到协调申请后未予答复处理的,属于不履行法定职责的行为。类似案件还包括赵某诉贵州省政府不履行征地补偿标准争议行政协调案<sup>②</sup>。

其三,重合法,轻合理。一些行政机关认为,合理性属于自由裁量权的范围,因此在一定程度上存在漠视被征收人合理诉求的情况,对因历时较长、居住困难、行政机关不作为或违规颁发用地规划、施工许可手续等原因形成的房屋,是否认定为违章、改建、扩建建筑等标准混乱。近几年受理的因征收补偿背景而引发的行政机关作出拆除违章建筑处罚决定的案件在行政案件中占有一定比例。比如韩某等人诉黔西县人民政府强制拆除房屋案<sup>③</sup>;原告在诉请理由里便提到政府因为征地而将其房屋作为违章建筑强制拆除,存在选择性执法的嫌疑,并且程序违法。类似案件还有杨某诉盘县人民政府强制拆除案<sup>④</sup>,由于政府违反行政强制法相关规定而被法院撤销强制拆除决定,责令重作。

#### 四、集体土地房屋征收补偿法治化路径

党的十八届四中全会提出依宪治国,建设社会主义法治国家,并指出“法律是治国之重器、良法是善治之前提。建设社会主义法治体系,必须坚持立法先行”。因新的行政诉讼法实施,行政案件由立案审查制改为立案登记制,集体土地房屋征收补偿行政案件出现井喷,给司法审查带来了一定压力。通过对这180件案件的分析可以看出中国土地征收立法还不完善,行政机关违法行政依旧存在,这使得完善土地征用法律依据、规范行政执法程序、加大司法保障力度、切实维护广大农民的合法利益成为当务之急。应当在中国《宪法》《物权法》《中华人民共和国土地管理法》等法律基础上,构建符合发展实际的农村土地征收的法治标准,以解决当前农村集体土地征收中出现的问题。

##### (一) 加快集体土地房屋征收补偿立法进程

《中华人民共和国土地管理法》立法目的侧重于维护国家整体利益、社会经济秩序<sup>[8]</sup>,内容涉及土地所有权和使用权、土地利用、耕地保护、建设用地等土地管理基本制度。农村集体土地征收中房屋的征收与补偿是非常重要的部分,需要立法作详尽、具体、完善的规定,而不是简单地作为土地的“附着物”进行征收补偿,可以考虑制定一部以保障被征收人合法权益为目的且涵盖集体土地房屋所涉权益内容的法规,如《集体土地上房屋征收和补偿条例》,立足该条例,提升立法位阶,整合《中华人民共和国土地管理法》及其《中华人民共和国土地管理法实施条例》,制定统一的《房地产征收法》<sup>[9]</sup>,以适用于城市房屋和农村集体土地上的房屋,实现征收主体、对象、内容、程序等全覆盖。

法律法规完善的重点应当立足于确立合理补偿原则。从对该类型案件的分析可以看出,当前激发矛盾的直接原因是补偿的公平合理问题,遵循合法合理的补偿原则是当务之急。一是扩大补偿范围。比如补偿扩大到农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等财产权益。二是提高补偿标准。农村房屋等土地附着物、建筑物的补偿应当参照适用城市房屋的市场价格补偿机制,确立市场等价有偿原则,缩小农村与城市房屋补偿标准差距,逐步推动补偿结构方式的同质化。三是拓宽补偿方式。除现金补偿外,也可借鉴其他国家的经验采取通过股权或债券进行补偿或替代性补偿的方式。

##### (二) 严格规范行政机关的征收补偿行为

第一,尊重被征收人的参与权。行政机关应适用公开透明、平等参与的规范程序,进一步尊重被征收人的参与权。对于集体土地房屋征收补偿行政行为,正确适用《中华人民共和国土地管理法》,参照适用《中华人民共和国土地管理法实施条例》,完善手续、规范程序。充分认识程序正当原则,并充分给予被征收人在

<sup>①</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字[2011]29号”行政判决书。

<sup>②</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字[2015]27号”行政判决书。

<sup>③</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终[2015]89-93号”行政判决书。

<sup>④</sup> 详见贵州省高级人民法院“黔高行终字[20115]144号”行政判决书。

征收过程中协商谈判的权利,避免程序违法。

第二,关注被征收人正当合理诉求。在注重政策原则、坚持依法补偿、一视同仁的同时,要考虑被征收人基于房屋的区位价值、使用状况、特殊用途等方面提出的正当诉求,根据实际情况确定适当补偿。对于当前争议比较集中的由于历史原因或者行政机关方面原因形成的“住改商”经营性用房、违法建筑,可根据实际经营使用状况、是否办理营业执照、是否具有纳税证明以及使用年限等予以适当合理补偿。

第三,完善补偿安置争议的行政救济程序。从案件分析中发现一些行政机关在对集体土地所有人进行征收补偿安置时行使的程序不完善,从实质性解决纠纷的角度,重视行政协调、行政裁决、行政复议程序,发挥行政机关的自我纠错优势。如某村村民诉省国土厅不履行行政裁决职责的案件<sup>①</sup>,省国土厅提出贵州省尚未明确设置行政裁决职能部门。

第四,加大信息公开力度。对这180件案件进行分析可以看出因征地补偿而提起的信息公开诉讼不少,比如龚某等人诉贵阳市开阳县人民政府信息公开案<sup>②</sup>中,龚某等人向开阳县人民政府申请公开省政府关于征地补偿方案的批复,虽然在一审过程中县政府已对龚某等人要求公开的信息予以公开,但是二审法院认为信息公开诉讼作为义务之诉,政府信息公开申请人提起行政诉讼的核心在于希望人民法院判决行政机关履行政府信息公开的法定职责。本案龚某提起本诉的目的是希望人民法院通过司法裁判的方式,判决开阳县政府向其履行政府信息公开的义务,开阳县政府在法定期限内未依法及时履行政府信息公开义务,其不作为行政行为违反了《政府信息公开条例》第24条<sup>③</sup>之规定。

(三)依法履行审判职能,在促进发展与保障被征收人合法权益中寻求平衡

在审理的集体土地房屋征收补偿行政案件中,面临依法行政与加快发展的价值性矛盾、公共利益与个人利益的矛盾,需要坚持法治底线,充分发挥司法审查功能,促进政府在法治轨道上加速发展。

#### 1. 从严“公共利益”司法审查

为克服行政机关对公共利益目的的随意性扩大解释,司法应对是否属于公共利益作出审查认定,法院对公共利益认定具有审查判断权和终局性认定毋庸置疑。实践中,司法审查应通过严格的形式审查,坚持参与原则、比例原则、公共使用原则、正当程序原则,保障公共利益认定的程序,保证土地征收公共利益的正当性。这180件二审中有10余件法院在司法审查认定中对征地行为是否基于公共利益的需要进行了审查。如莫某等人在诉贵阳市白云区人民政府房屋征收案<sup>④</sup>中,法院就认为区政府征收莫某等人的房屋是为了标准厂房建设,此项目所属的贵州省高新中小企业创新园系生态科技产业园的组成部分,由相关地方政府主导实施,与贵州省的科技发展密切相关,根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第8条第1款第3项的规定,政府进行征收的范围是符合公共利益需要的。

#### 2. 严格行政机关法律规避的审查

对于行政机关法律规避行为,应当根据是否有利于相对人权利保护、是否对相对人权利造成损害作出判定<sup>[10]</sup>。如果行政机关的法律选择有利于维护相对人权利,体现行政行为受益性,可以予以支持。反之,对相对人增设义务、减少权利的行为则应当严格制约。如对于集体土地上房屋的补偿标准,按照法律规定应当依据《中华人民共和国土地管理法》操作,但是如果行政机关选择按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》规定的程序进行补偿,按照后者规定的补偿标准要高于前者,且程序更为严格,则在司法实践中对于集体土地上房屋的征收补偿,如政府主动参照《中华人民共和国土地管理法实施条例》进行,这属于有利于相对人权利的行为,法院应当予以支持。

#### 3. 明确“明显违法”审查标准,加大合理性审查力度

对于事实认定的审查标准,一般采取实质性证据标准,如房屋性质、房屋面积、权利人等;对于法律问题

<sup>①</sup>详见贵州省高级人民法院“黔高行终字[2011]12号”行政判决书。

<sup>②</sup>详见贵州省高级人民法院“黔高行终字[2015]106-142号”行政判决书。

<sup>③</sup>《政府信息公开条例》第24条:“行政机关收到政府信息公开申请,能够当场答复的,应当当场予以答复。行政机关不能当场答复的,应当自收到申请之日起15个工作日内予以答复;如需延长答复期限的,应当经政府信息公开工作机构负责人同意,并告知申请人,延长答复的期限最长不得超过15个工作日。”

<sup>④</sup>详见贵州省高级人民法院“黔高行终字[2013]7号”行政判决书。

的审查,具有高度的独立判断权,如是否符合公共利益;对程序问题的审查标准,采取重新审查标准。如无送达回证或无法证明行政行为已确切送达至被申请人的,具体行政行为严重违法法定程序,损害被申请人的,应当裁定不准予执行。明显违法的具体情形包括:如缺乏征收依据,补偿安置方案未公告的,未按照补偿安置协议或决定进行补偿安置或不到位的;超越法定职权范围的;具体行政行为的实施必然造成案外人合法权益重大损害的。对于合理性审查问题,重点在于审查补偿安置的合理性,包括安置方式是否合理,搬迁期限是否合理,补偿价格是否明显背离公认的市场价值,相同对象是否存在不合理区别对待。

#### 参考文献:

- [1]钱忠好,曲福田.中国土地征用制度:反思与改革[J].中国土地科学,2004(5):5-11.
- [2]赵大光,杨临萍,马永欣.《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》的理解与适用[N].人民法院报,2011-09-07(6).
- [3]季秀平.论土地征收中的物权保护[J].南京师范大学学报(社会科学版),2004(1):39-44.
- [4]梁风云.最高人民法院行政诉讼批复答复解释与应用(法律适用卷)[M].北京:中国法制出版社,2011:203.
- [5]高圣平,刘守英.《物权法》视野下的《土地管理法》修改[J].中国土地科学,2008(7):3-10.
- [6]郑杰.行政审判视角下解读土地征收案件[J].法制与社会,2011(1):81.
- [7]王太高.土地征收制度比较研究[J].比较法研究,2004(11):16-30.
- [8]傅强.农村集体土地房屋拆迁立法问题研究[J].新视野,2013(4):86-90.
- [9]董治良.房地产征收程序的不足与完善[M]//中国行政审判研究(第二辑).北京:法律出版社,2014.
- [10]孙启福.现状与对策:土地征收、房屋拆迁、非诉强制执行、先予执行的实践与完善——以重庆市司法拆迁及强制执行案件的实证分析为基础[M]//中国行政审判研究(第二辑).北京:法律出版社,2014.

## Legal consideration on the advancement of legalization of collective land expropriation compensation and compensation for housing under the background of the dural structure: Based on the analysis of 180 Cases of collective land administrative cases in Guizhou Province

HUANG Yao

(School of Law, Sichuan University, Chengdu 610225, P. R. China)

**Abstract:** There is a unique binary system structure of China's collective land expropriation compensation and compensation for housing because of China's land ownership. It cannot satisfy the need of reality for the collective land on the housing expropriation and compensation in practice to Real Rights Law and Land Administration Law. This article will sum up the problems exist in the implementation of the collective land on the housing expropriation and compensation, point out main problems exist in the process of law enforcement by administrative expropriation, and put forward the collective land on the housing expropriation and compensation of the rule of law in the construction of legislation, law enforcement, and strengthen the judicial path by analyzing 180 cases in Guizhou Province Higher People's court from 2011 to 2015.

**Key words:** collective land; land expropriation; housing expropriation; expropriation and compensation; judicial review

(责任编辑 胡志平)