

工作研究

关于完善塌陷地征用制度的思考与建议*

刘宪水,孟强,唐萌

(济宁市国土资源局,山东 济宁 272017)

0 引言

某煤业公司于 2003 年 4 月经依法批准征用了某村 14hm² (210 亩) 土地。当时某人承包的 0.73 hm² (11 亩) 耕地也在其内, 虽被征用了, 但仍能继续耕种, 可其他十几户却因被征用的土地因塌陷变成水面而无法耕种。为此, 这十几个承包户要求村委会收回某人的耕地, 重新安排使用, 村委会做某人的工作未果, 一张诉状将该人告上法院。法院受理后, 审判人员对该案争议很大, 有 3 种不同的观点: 一是认为可依据《土地管理法》第三十八条规定, 按闲置荒芜土地处理, 由村委会安排耕种。二是认为土地已征用, 所有权属于国家, 村委会无权主张收回土地使用权。三是认为该土地征用缺乏充分的法律依据, 应对征地行为进行合法性审查, 在确认征地行为有效的前提下, 方能对本案进行审判。由于分歧较大, 该案至今未能判决。

分析上宗案例, 第一种观点是不妥当的。这是因为煤业公司征地不是用于建设, 而是用于生产, 因此, 按《土地管理法》有关建设用地闲置荒芜的规定来处理该案, 显然是适用法律不当, 是不正确的; 第二种观点关于谁拥有所有权谁主张权利的看法是正确的, 但未对权属来源的合法性提出质疑, 因而这种观点也是不全面的; 第三种观点道出了目前塌陷地征用制度的缺陷。

1 现行塌陷地征用制度的缺陷

我国长期以来沿用着塌陷破坏的集体所有土地不能恢复原用途的一律征为国有的规定, 但塌陷地征用制度也存在着明显的缺陷。

一是立法不规范, 法律依据缺失。1982 - 2004

年前的《宪法》第十条第三款规定:“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用。”《土地管理法》第二条第三款规定:“国家为了公共利益的需要, 可以依法对集体所有的土地实行征用。”根据《宪法》的规定, 对土地实行征用, 必须有相应的法律规定。但是, 无论是《土地管理法》还是其他有关土地管理的法律, 都找不到关于对塌陷破坏的土地进行征用的规定, 只有国务院《土地复垦规定》(国务院 19 号令) 作出明确规定。按照立法的规定, 国务院令属于行政法规, 不是法律, 因此, 依照国务院 19 号令进行塌陷地征用存在着法律依据不充分等问题。这种立法不规范, 法律与行政法规不配套、不衔接的状况, 势必给塌陷地征用带来一些亟待解决的问题。

二是程序不明确, 补偿标准未规定。国务院 19 号令虽然对塌陷破坏的土地进行征用作了规定, 但对塌陷地征用是否执行事前公告, 事中确认、听证, 事后监督等程序均未明确规定; 另一方面对塌陷地征地补偿标准是否执行《土地管理法》的规定, 还是由各地自行决定也是无章可循。此外, 对塌陷地征用的主体和性质, 以及塌陷地征用同建设用地征用的联系与区别也未作规定, 从而造成塌陷地征用适用法律困难, 让管理者和管理相对人感到无所适从, 引发诸多矛盾和问题。

三是权益归属不清、利益调节失衡。《土地管理法》及其相关的法律法规对使用者取得的建设用地土地使用权的财产权益作了明确规定, 但对塌陷破坏的土地征用后, 土地使用权的归属、转让、处分、受益等均未作明确规定。这必然引起一方面企业不愿履行征地和复垦义务, 另一方面也对被征地农民的

收稿日期: 2005-04-25; 修订日期: 2006-03-03; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 刘宪水(1961-), 男, 山东兖州人, 主要从事国土资源管理工作。

权益造成危害,导致一些企业和地方利益矛盾突出,土地复垦工作进展不快,生态环境恶化,生态重建任务非常繁重。因此,明确塌陷地征用后的土地权益和归属,建立与市场经济相适应的利益分配调节机制势在必行。

2 完善塌陷地征用制度的建议

党的十六届三中全会和修订后的新《宪法》对征地制度改革作出了原则性规定。因此,作为征地制度改革重要内容的塌陷地征用制度的完善必须以此为指针,进行重新设计和安排,总的思路是保障权益、健全程序、兼顾公平、促进发展。具体地抓好以下几个方面工作:

(1) 从塌陷地自身的特性出发,构建新型的塌陷地使用和管理制度。塌陷地是采矿企业在开采矿产品的生产过程中所引发的问题,但塌陷破坏的土地对采矿企业来说没有任何价值和使用价值。因此,对塌陷破坏的土地不能简单地套用建设用地的做法,一征了之,而应充分体现塌陷破坏土地的特性,采用新的科学方法妥善处置。首先鉴于采矿业是有长期稳定收益的企业,对采矿塌陷破坏的土地使用权,可保留集体所有的性质,试行折价入股出资,参与采矿企业的利益分配,并以优先股的方式获取利益,为被塌陷破坏土地的村集体经济组织提供稳定的收入来源;塌陷土地复垦的义务由双方承担;复垦后的土地权益由企业和村集体经济组织按投资比例进行分配。其次对塌陷破坏的集体所有土地复垦后不能恢复原用途的,可保留集体所有性质,按临时用地办理,根据《宪法》的规定,实行新型的征用制度;复垦后的土地使用权益归村集体经济组织;未完成

塌陷地复垦,达到可利用状态之前,由企业逐年向被塌陷土地的村集体经济组织支付征用补偿。在复垦后的土地交付村集体经济组织之时,由地方政府、企业和村集体经济组织共同委托中介机构对村集体经济组织的损失进行评估,在确保被塌陷土地农民生活水平不降低,长远生计有保障的前提下,由企业按照公平合理的原则一次性支付损失补偿,对塌陷严重、造成无地耕种的农民,应纳入城市保障体系,确保矿区社会稳定。

(2) 应配套搞好塌陷地征用制度的立法工作。按照依法行政和新《宪法》的要求,在《土地管理法》修订中应增加“对塌陷破坏的集体所有土地不能恢复为原用途的,应实行征用或允许以地入股出资”的规定。依据《土地管理法》的原则性规定,细化修订《土地复垦规定》,增加详细的可操作性的程序和具体内容,彻底解决塌陷地征用法律依据不充分,适用法律困难等问题,为规范这项工作提供依据。

(3) 尽快明确塌陷地征用的补偿标准,切实保障农民的土地权益。征用制度的核心问题是补偿,根据我国推进征地制度改革的实际,借鉴国外的经验,我国塌陷地征用补偿可分 2 个阶段进行。在目前过渡阶段,应遵循使被征用塌陷地的农民生活水平不因土地征用而降低,使被征用土地的农民长远生计有保障的原则,制订并执行塌陷地征用补偿的标准。按照公平、公正的原则,征用塌陷地的补偿,应参照建设用地的征收或征用的补偿标准来执行。随着征地制度改革的逐步深入,塌陷地征用的补偿标准应充分体现土地的价值,按价值规律办事,由企业和集体经济组织双方协商确定,真正实现还权于农,还利于农,促进矿区的和谐发展。

槐荫区裴庄土地开发整理项目顺利通过市局专家组验收

近日,槐荫区吴家堡镇裴庄土地开发整理项目顺利通过了济南市国土资源局组织的检查验收,并受到了领导和专家组的好评。裴庄土地开发整理项目总面积 73.06 公顷,整理土地 41.22 公顷,新增耕地面积 31.84 公顷,总施工费 168.84 万元。在项目的实施过程中,该局坚持科学合理规划,严把质量关,大力挖潜,确保了项目保质保量地完成。为确保项目质量,该局坚持统一规划设计、统一组织施工、统一立体监督的开发整理模式。在施工过程中,实行“三控,两管,一协调”的全过程监理,形成了区、乡、村三级立体监督网络体系。通过公开招标,由中标单位统一组织施工,施工单位定期向监理单位和整理中心报告工程进度、质量情况;监理单位和整理中心则定期不定期到现场进行监督检查,对发现的问题督促施工方及时进行整改。按照“宜平则平、宜挖则挖、宜种则种、宜养则养,提高效益,重在增收”的原则,通过土地整平、土方挖掘,填筑台田及将苇地及池塘开发为鱼藕池,进一步调整了土地利用结构,改善了耕地质量。该项目共开挖灌、排水沟渠 4 千米,建构桥涵 15 座,建机井、泵站 30 座,修建田间路、生产路 4.6 千米,建变电站 1 座,铺设电线、电缆 2.8 千米,植树 1500 株。通过修筑田坝、灌排水渠及农田水利基础设施配套,形成了“田成方、林成网、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排、机能耕”的现代化农业格局,增强了抵御自然灾害的能力,提高了粮食产量,当年实现人均增收 500 元,取得了良好的经济效益和社会效益。 (张以侠 宋文亭)