

土地征用纠纷的司法审查权

程 洁*

内容提要:司法机构应当审查土地征用纠纷的合理性及具体适用原则。在现行法律环境下,人民法院在实践中倾向于不受理土地征用纠纷。这导致纠纷的搁置与延期,使利益冲突长期悬而不决,方便土地征用权滥用。司法机构的介入为检验征用补偿的合法性与合理性提供了客观中介,有助于改善被征用土地的定价系统、减少土地权属流转中的磨擦。通过立法确认司法救济的上述功能最终有利于实现土地征用的社会效益。

关键词:土地征用 司法审查 征用补偿 公平定价 合理性原则

一、自贡土地征用案案情及相关问题

自贡土地征用案源自十年前。1993年,自贡市人民政府成立了“自贡高新技术产业开发区管理委员会”(以下简称“管委会”),并于1994年以自委发(1994)19号文件规定,自贡市区内划出10平方公里的土地,由市管委会实行“统一征地管理”。据此,管委会于1993年到1998年征用了约2万亩田地。被征收的集体所有的土地转为国有土地的同时,被征地人的农民身份也被统一转为城镇居民。^[1]

1998年7月,市政府又授权管委会对城市规划区内的居民房屋进行拆迁,但管委会以被征地人属于“高农”为由,即高新技术开发区已经“农转非”的“农民”,决定对其采取远远低于其他城市居民房屋的拆迁标准。拆迁户普遍不满安置决定,要求按照《国务院城市房屋拆迁条例》或者四川当地的房屋拆迁条例进行补偿。然而,1999年,自贡市人民政府根据四川省建设委员会发布的(1999)0125号文件,做出了“关于房屋动迁有关问题的终结答复意见”,维持了差别补偿规定,要求原告等人立即搬迁。

2000年4月5日,被征地人中4人依法向自贡市中级人民法院提起行政诉讼,状告自贡市人民政府以双重标准实行房屋拆迁补偿安置。法院的判决是:市政府(93)75号文件具有普遍约束力,属于抽象行政行为,法院不予受理。^[2]原告于2000年5月16日向四川省高级人民法院提起上诉仍未

* 清华大学法学院副教授。

[1] 有关案件的具体经过参见《中国改革》(农村版)2003年第7期专题报道。中央电视台2套经济半小时2003年6月12日节目对此案也进行了专门报道,解说词参见宿琪:《高新技术开发区如何“高新”》,《中国改革》(农村版)2003年第7期。征用后土地使用权转让价格信息参见自贡高新技术产业开发区网页,载 <http://www.zggxq.com/>,最近浏览日为2003年12月3日。

[2] 自00(1)行政裁定书。

获得受理。^{〔3〕}2000年11月和2000年12月,被征地人刘正有等1300人向自贡市中级人民法院和四川省高级人民法院提起诉讼和上诉,要求人民法院对自贡市征地与拆迁补偿及安置进行审查,但均得到与先前一样的裁定。

2002年1月30日,1300名被征人联名向建设部提交了行政复议申请书,建设部于2月1日签收了该邮件,但一直没有进行复议和答复。2002年6月6日,被征地人向北京市第一中级人民法院提起行政诉讼,要求追究建设部的行政不作为责任。6月13日,建设部通知被征地人受理了复议申请,此时已远远超出法定的60天期限。6月19日,北京市第一中级人民法院以建设部已经受理该项行政复议申请为由,作出不予受理的决定。^{〔4〕}同年9月14日,北京市高级人民法院驳回上诉,^{〔5〕}维持了一审法院的不受理决定。

四川省自贡市1300多位被征地人为维护自己土地财产权屡告屡败,而屡败屡战。从中,我们既看到小民对法律的执着,也不得不省思法律保障的无力。目前,因土地征用与拆迁补偿引发的纠纷不断出现,但是司法机构的“不予受理”态度,反映出我国法律处理此类问题的局促与不成熟。^{〔6〕}法院不受理虽然可以暂时回避司法机构对此类案件的责任,但是从土地管理法的实施、从公民财产权的保障角度来看,这种“不予受理”的司法政策并非适当的选择。以下从土地征用纠纷所引发的基本问题出发,讨论司法审查引入土地征用纠纷的合法性、必要性与司法救济的可能性。

二、土地征用纠纷纳入司法审查范围的合理性

两地中、高级人民法院对自贡土地征用案的不受理裁定十分典型。在自贡案中,争议的行政行为包括三项:自贡市管委会的征地及拆迁行为,自贡市93(75)号文件,以及四川建委房发(1999)0125号文件。根据法院判决意见,管委会进行土地征用及拆迁的依据是后两份文件,而后两份文件属于抽象行政行为,人民法院无权审查这一类行政行为的合法性,因此不予受理。问题是,人民法院不受理在法律上是否适当呢?

将涉及多人的政府文件归入“抽象行政行为”曾经是人民法院比较普遍的做法。通常认为,判定某一行为属于抽象或具体的标准“是指国家行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使行政职权,针对特定的公民、法人或者其他组织,就特定的具体事项,作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方面行为。”^{〔7〕}1999年《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称“1999年解释”)对抽象行政行为的定义做了进一步解释。该解释第3条指出,行政诉讼法第12条第(2)项规定的“具有普遍约束力的决定、命令”,是指行政机关针对不特定对象发布的能反复适用的行政规范性文件。那么,应当如何理解“针对不特定对象”与“能反复适用”呢?该问题的含混使得人民法院倾向于作出保护行政机关的“抽象行政行为”认定。

〔3〕 川00(48)行政裁定书。

〔4〕 (2002)一中行审初292字行政裁定书。

〔5〕 北京市(2002)高行终字第48号。

〔6〕 实践中,涉及土地征用与拆迁补偿的案件人民法院多数不予受理,即便受理,也多驳回诉讼请求。但笔者与最高人民法院行政庭有关法官交流意见得知,最高法从未作出这种要求。实际上,1996年最高人民法院在《关于受理房屋拆迁、补偿、安置案件的批复》中规定,拆迁人因房屋补偿、安置等问题发生争议,或者双方当事人达成协议后,一方或双方当事人反悔的,未经行政机关裁决,仅就房屋补偿、安置等问题依法向人民法院提起诉讼的,人民法院应当作为民事案件受理;经行政机关裁决的,按行政案件受理。

〔7〕 参见1991年《最高人民法院关于贯彻执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释(试行)》第1条。按照1999年解释,1991年解释已经废止。但是在司法实践中,该解释仍然得到普遍适用。

但是,在乔占祥诉铁道部^{〔8〕}案件之后,“针对不特定对象”与“能反复适用”的含意有了更加明确的要求,即文件针对的对象应当指文件发布的对象而非文件所影响的对象;文件的反复适用应当区别于文件的持续实施。

如果对象的特定性要求是指“发布”对象,而非适用对象,那么自贡案所涉及的两份文件,就应当属于具体行政行为的范畴。例如,自府发(93)75号文件的发布对象包括“自流井区、贡井区、大安区、沿滩区人民政府、市府各有关部门,各有关单位”。可见,该文件的对象是特定的。不但如此,文件特别指出,“市政府……转发给你们,希认真执行”。从发布对象来看,该文件的特定性十分明确。同样,按照乔占祥案件中人民法院对“反复适用”的界定,本案所涉及的两份文件也应当归类与“持续实施”而非“反复适用”。就像一份等额罚款单据一样,无论它所针对的对象多么不同,范围多么广泛,都不属于反复适用,即便处罚的内容完全一致。因为对被处罚对象来说,都是一次性的。(93)75号文件对被征地人的适用类似于交通罚单的情况,土地征用补偿的标准虽然可以针对不同被征地人,但是对不同主体而言,都是一次性的,不存在“反复适用”,但可以理解为“持续实施”。

相反,将有关土地征用政府文件作为“抽象行政行为”排除于司法审查存在以下问题:首先,这意味着土地征用纠纷的标的被界定为征地文件而非征用行为本身。政府文件可以证明土地征用的存在,但该文件本身不应影响土地征用行为本身独立的可诉性。其次,在判断征用补偿的合法性时,将确定补偿标准的政府文件作为依据,显失公平,在逻辑上属于循环论证。最后,将政府文件一概定性为抽象行政行为显然不符合行政诉讼法的初衷。

除了抽象行政行为之外,还有一类行政行为通常认为不属于司法审查的范围,即行政机关行使专属权的行为。根据行政诉讼法第12条第4款,人民法院不受理法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。四川省建设厅的有关文件声称对自贡土地征用补偿纠纷已经作出了终局裁定,这是否意味着人民法院无权管辖了呢?或者,即便人民法院有权管辖,行政机关已经通过规范性文件确定了征用补偿标准,人民法院是否只能“照章办事”呢?

我们对上述问题的回答是“否”。因为根据立法法与1999年司法解释,只有全国人民代表大会及其常务委员会所制定的法律才能称之为“法律”。换言之,专属权的范围必须由法律规定,而四川省内,无论哪一级政府机关,都不能通过“法律”。这样一来,1999(0125)号文件所称“终结答复意见”就不能构成“最终裁决”。

如果相关规定不属于专属行政权,那么就应当适用法律保留与法律优先原则,即同时存在立法决定与行政决定时,应当首先考虑立法决定。对存在两种以上立法依据时,应当首先考虑适用上位法。上位法优先原则是我国立法法所确立的基本原则,也是我国法律秩序获得保障的基础。在我国的司法实践中,该项原则也获得了充分承认,1993年最高人民法院在一项司法解释中还明确规定,地方性法规的规定与法律和行政法规不一致的,应当执行法律和行政法规的规定。^{〔9〕}我国宪法第10条规定了土地征用的公共利益要求,土地管理法依据宪法规定了土地征用补偿的标准,这些规定与四川省及自贡市政府的文件^{〔10〕}相比,均属于上位法,应当获得优先适用。

〔8〕 在该案中,人民法院认为铁道部下发《关于2001年春运期间部分旅客列车票价实行上浮的通知》的行为是一种行政执法行为,而不是具有普遍约束力的行政立法行为。其针对的不是不特定对象,而是针对特定的铁路企业。且该行为是持续实施,不是反复适用,因此,该行为是一种具体行政行为,属于人民法院的受案范围。参见北京市第一中级人民法院行政判决书(2001)一中行初字第149号。该案的意义通常被认为是促成了铁路票价听证,但其更进一步的价值则在于影响了人民法院受理行政诉讼案件的标准。

〔9〕 参见1993年3月11日《最高人民法院关于人民法院审理行政案件对地方性法规的规定与法律和行政法规不一致的应当执行法律和行政法规的规定的复函》。

〔10〕 根据立法法第79条与87条,四川省政府的行政规章尚可称“地方法规”,自贡市人民政府的文件不是严格意义上的“法”,而属于“规范性文件”。

三、土地征用纠纷中司法审查的展开

人民法院的不受理回避了本案的关键问题,即土地征用的合法性与合理性问题,这个问题具有宪法意义,同时也是对土地征用进行司法审查的内容。

目前我国土地征用的理论基础主要为“最高统治权的行使理论”^{〔11〕}与“特别牺牲理论”^{〔12〕}。比较而言,前者强调政府征用的绝对权力,后者则强调财产权人的社会义务导致权利人为公益作出特别牺牲。最高统治权理论在解释政府在紧急状态如战争时期的征用时比较有说服力,因为这时国家(主权者)的生存受到威胁,这种国家利益的紧迫性使得征用具有合理性。但是在平时状态下,为国家建设或发展经济而要求某些人作出牺牲,如果政府与建设单位不予补偿,或者单方面强制性地压低土地价格,其实就是剥夺所有权人或使用权人的部分财产,即低于正常价格部分的财产。财产的剥夺通常属于处罚,但是被征用人何罪之有?何况,对违法行为实施财产罚也要遵循罚过相当的原则。对被征用人而言,不能因为他们“不幸”居住于政府希望发展其他事业的土地上,就要求其承担无过错责任,自己承担财产损失。

要验证土地征用的合法性,人民法院通常提出以下问题:土地征用单位是否有征用权,以及土地征用是否符合公益目的。在土地补偿的合理性方面,人民法院通常需要提出的是:土地征用补偿的形成是否符合法定程序,以及土地征用补偿是否与当地生活水平相适应。由于我国立法对“公共利益”的范围没有规定,因此政府方面通过土地征用的合法性检验是比较容易的。^{〔13〕}

就土地征用补偿的合理性而言,目前我国的司法实践尚未发展出较为一致的标准,从而为腐败提供了可乘之机。这与我国法律上对土地征用补偿的法律属性认定不清有关。司法实践中,有些土地征用补偿纠纷是按照民事案件处理的,这时被征用人的权益通常获得更充分的司法救济。^{〔14〕}如果土地征用补偿与安置作为民事案件受理,那么征用补偿的合理性理应基于合同法的基本原则进行检验。当人民法院将征用案件作为行政诉讼进行审查时,征用补偿的这一属性是否会发生改变呢?从法律面前一律平等的原则出发,不能因为有的当事人提起行政诉讼,有的当事人提起民事诉讼,法院就对同一事件作出不同的判决。正是由于土地征用补偿的合同属性,^{〔15〕}使得人民法院在考虑安置补偿的合理性时,必须同时兼顾行政法的合理性原则与合同法上的诚实信用原则。

例如在自贡案中,如果人民法院以上述两项原则对争议的征用与拆迁补偿进行检验,将会有利于对案件的理解。就诚实信用原则而言,自贡案中签订《土地征用协议》的村委会代表未经村民授权而签订了对村民不利的征用协议,属于严重的合同瑕疵。在我国司法实践中,通常将村民委员会主任作

〔11〕 李轩:《中、法土地征用制度比较研究》,《行政法学研究》1999年第2期。

〔12〕 郭洁:《土地征用补偿法律问题探析》,《当代法学》2002年第8期。

〔13〕 认定所有政府征地项目都符合公益显然是不合理的。但是,我国城镇化的发展过程中又不可避免地需要为一般建设目的征用农用地。为不符合公共利益的农地向市地的项目的征地时,会出现宪法上的冲突。例如为了开发房地产等赢利性项目而需要使用农村集体土地时,如果不征为国有不符合宪法第10条第1款的规定,如果征为国有又不符合第10条第2款的规定。汪晖在《城乡结合部的土地征用:征用权与征用补偿》一文中对此矛盾进行了较为详细的探讨。参见《中国农村经济》2002年第2期。

〔14〕 例如在山西省太原市市政工程公司与山西省太原市万柏林区小井峪乡南上庄村民委员会一案中,上庄村民委员会以1999年12月28日万柏林区政府为甲方,市政公用局、市政开发公司为乙方所签订的《统征土地包干协议》以及单独与市政开发公司签订的地上附着物补偿协议为依据,将市政公用局、市政开发公司诉上法庭,要求履行合同所约定的土地征用补偿并获得法院支持。参见法公布(2001)第7号,中华人民共和国最高人民法院(2000)民终字第84号。

〔15〕 也有论者认为土地征用协议属于行政合同。例如吕忠梅:《行政合同司法审查若干问题思考》,载 <http://www.jerb.com/zyw/n4/cai28938.htm>,最近检索日为2003年12月3日。

为农村集体经济组织的法定代表人。^[16]因此,村委会主任有权代表村集体经济组织对外签订合同。但是,村委会主任的代理权不是无限的。依照村民委员会组织法第19条规定,涉及村民利益的下列事项,村民委员会必须提请村民会议讨论决定,方可办理。1997年12月16日农业部、监察部发布的《村集体经济组织财务公开暂行规定》第5条以及土地管理法也明确规定村委会必须公布土地补偿费的情况。因此,在村委会主任超越职权而代理村集体经济组织签订合同时,其代理行为是无效的。

行政法意义上的合理性原则突出表现为比例适当,典型的如罚过相当。比例适当首先意味着对所有同类情况,行政机构的处理后果应当是一致的。这当然也是法律面前一律平等原则的要求。相反,对不同相对人进行不同的处理,就很可能导致歧视。例如,自贡市的相关规定对自贡高新技术开发区的拆迁补偿实行双重标准,将已经“农转非”的城市居民划分为“高农”,^[17]就属于歧视性待遇。这当然也违反了上位法即由国务院制定的《城市房屋拆迁管理条例》的规定。因为根据《城市房屋拆迁管理条例》规定,房屋拆迁实行“拆一补一”的原则,而高新技术开发区则实行低买高卖、限量补偿的原则。

比例适当原则在土地征用补偿问题上具体地体现为土地管理法规定的“保持原有生活水平”原则(第47条)。土地征用虽然要求被征用人“特别牺牲”,但主要是基于征用的被动性违背了被征用人的自由意思。如果征用的结果进一步导致被征用人经济上的重大牺牲,那么显然有违土地征用“发展国民经济”的根本目标。实际上,补偿额度低于征用前的生活水平时,直接后果就是相对人的重大财产损失,这显然是不合理的。人民法院应当依此精神对征用补偿进行审查。以红旗乡白果村八组为例。该村总人口280人,征地数量合计303.51亩。按照政府方提供的《征地协议》,征地补偿与安置方案为:

1. 被征地组(社)按规定应“农转非”280人。其中:招工安置82人,需按每人8000元拨转给安置单位安置补助费656000元。

2. 青苗附着物费181909.81元,直接由甲方支付给乙方各农户,属集体的支付给集体。

3. 领取经费的人员、期限及标准,按市府12号令执行,发放时间从1995年10月份开始。符合劳动交易条件的人员按自府发(1993)60号文件每人8000元标准一次性交付给本人或安置单位。

4. 房屋的迁移按(1993)75号文件标准实施拆迁。^[18]

上述补偿标准与土地管理法及四川省的补偿标准之间的差别有多大呢?假设被征用土地前3年平均产值为 X 。则根据土地管理法,被征用耕地的补偿额(Y)应为 $6X \leq Y \leq 10X$;征用耕地的安置补助费(Z)则为 $4X \leq Z \leq 6X$;同时,在任何情况下, $Y + Z \leq 30X$ 。^[19]按照四川省的规定,则 $4X \leq y \leq 6X$; $2x \leq z \leq 3x$;同时 $y + z \leq 20X$ (其中 x 为按照四川省规定下的亩产值, y 为征用耕地的补偿,而 z 为征地的安置补助费。假设该地区农民人均拥有的土地为 n 亩,则 $x = X/n$)。^[20]

在前3年平均产值为2000元($X = 2000$)的情况下,按照土地管理法,村民每人能够获得的补偿应该在6万元以下,但是不低于2万;按照四川省所确定的补偿,每位村民的征用补偿则为4万元以下,不低于8000元。这两种标准都远远高于上述补偿协议。对280人规模的白果村8组村民而言,

[16] 根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第38条,不具备法人资格的其他组织,以其主要负责人为代表人。

[17] 参见《自贡高新技术产业开发区管委会关于自贡信(98)重信字212号信访件的回复》。该文件称“1996年9月管委会征用白果11组的全部土地后,该组的土地就变集体所有为国家所有,农业人口全部农转非……。但原建在集体土地上的房屋不能随之就成了城市性质房屋。……开发区控制范围内的农村房屋是集体土地使用证,若是房屋所有权证在其字号前也注明了‘高农’两字,而不是‘城私’。”

[18] 参见1995年12月25日填具的《征用土地协议书》,其中建设用地单位为自贡高新技术产业开发区管委会,被征地址为自贡高新技术产业开发区红旗乡白果村八组。

[19] 参见土地管理法第47条。

[20] 参见《四川省土地管理实施办法》第24条。

这意味着 1680 万(按土地管理法)与 83.7 万元(按协议)之间的差别。换言之,自贡市的方案使白果村八组的村民仅获得土地管理法所规定的土地征用补偿额的约 5% - 15%。^[21]

即便四川自贡地区的整体生活水平较低,被征地人所获得的征用补偿与安置费之低也明显不符合土地管理法的具体规定,不符合立法者要求维护被征地人原有生活水平的初衷。对于合理的补偿如何分配更合理,是法律界应当进一步探讨的问题。特别是我国对集体所有权的界定不清,为农户个体获得公平补偿带来难题。^[22] 本文着重分析司法审查对解决土地征用纠纷的价值,对集体所有权问题及土地使用权流转问题暂不作讨论。

四、将司法救济引入土地征用纠纷立法的思考

人民法院拒绝受理土地征用类纠纷,不排除是地方保护主义或迫于地方政府的压力,但是从我国现行立法来看,亦存在难以回答的基本问题,特别是人民法院对土地征用纠纷的侵权责任尚未形成共识,能否适用司法救济态度不明确。

人民法院是否受理某一类案件,难免受制于司法救济的范围。如果一类纠纷根本没有司法救济的可能,那么法院采取回避态度是有情可原的。西方国家通常也以“政治问题”、“国家行为”、“统治行为”或“尊重其他分权部门”为由拒绝司法裁决。对宪法与土地管理法所规定的“合理”与“适当”补偿,土地管理法及其他相关行政法规都没有规定行政机关不履行其补偿义务的法律责任。如果司法机关过于狭义地理解相关法律,无疑会鼓励行政部门滥用土地征用权。

相反,如果人民法院从宪法保护土地资源与土地管理法要求合理补偿的立法目的出发来审查土地征用,那么就可以为司法救济寻求到法律依据。同时,以下具体条款是人民法院在审理相关案件时可以考虑适用的:

首先,根据行政诉讼法第 54 条第二款,如果征地机关在实施土地征用补偿与安置的具体行政行为时,具体行政行为适用法律、法规错误、违反法定程序,人民法院可以依法判决撤销或者部分撤销行政行为,并可以判决被告重新作出具体行政行为。

其次,根据 1999 年最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第 58 条、第 59 条,如果撤销行政行为可能对公共利益或他人利益造成重大损失,可以判定被告与原告《土地征用协议》中的补偿与安置条款无效,并责令被告按照土地管理法的规定尽快采取补救措施,与原告重新商定新的征用补偿与安置条款。^[23]

最后,根据行政诉讼法第 67 条及 1997 年《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第 5 条,如果被诉行政行为对被征地人造成了损害,可以判定被告对因未即时补偿与安置原告而造成的财产损失进行赔偿。

在经济学的层面上,土地征用补偿本质上属于土地所有权定价纠纷。被征地人对土地征用补偿、

[21] 按土地管理法的最低补偿差额人均 2 万元计算,则总额 560 万元,协议所得 83.7 万元仅占 15%;按最高补偿差额人均 6 万元计算,则总额 1680 万元,协议所得 83.7 万元仅占 5%。

[22] 有司法界人士认为土地征用补偿应当归村民委员会所有,由村委会统一使用。例如魏明辉、钟巍:《土地征用补偿费纠纷的处理》,《法学》1995 年第 2 期。但是在“农转非”的情况下,村委会已经不存在,所谓“集体所有”,主体不确定。即便存在,法律上对“集体所有权”的界定仍然不清楚。

[23] 根据第 58 条,被诉具体行政行为违法,但撤销该具体行政行为将会给国家利益或者公共利益造成重大损失的,人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法的判决,并责令被诉行政机关采取相应的补救措施;造成损害的,依法判决承担赔偿责任。第 59 条规定,根据行政诉讼法第 54 条第(二)项规定判决撤销违法的被诉具体行政行为,将会给国家利益、公共利益或者他人合法权益造成损失的,人民法院在判决撤销的同时,可以分别采取以下方式处理:(一)判决被告重新作出具体行政行为;(二)责令被诉行政机关采取相应的补救措施;(三)向被告和有关机关提出司法建议;(四)发现违法犯罪行为的,建议有权机关依法处理。

包括拆迁补偿不满,实际上是对政府作为买方的出价不满。虽然政府可以通过强制力实现土地使用权转让,但是被征地人不断上访、闹事、诉讼,使得土地所有权的交割处于不确定状态。就像一项交易,如果旷日持久,那么本来期待从交易中获得收益,就会处于不稳定状态,这导致交易无法进行,或者无意义(在追求效益的层面上)。^[24]

可见,要实现土地征用的社会效益,立法者必须考虑改善土地所有权转让的定价系统。土地权属流转的定价系统传统上包括三种:市场定价、政府定价与客观标准定价。其中第三种正在逐步获得越来越普遍的法律认可。^[25]我国1997年价格法第23条规定了价格听证制度,要求制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价,应当建立听证会制度。土地资源属于国家垄断性资源,土地资源的商品化正在不断获得承认。^[26]对土地所有权的转让也可以考虑借鉴价格听证制度。

对司法机构而言,司法审查就是帮助实现公平定价,即厘定合理土地征用补偿的一种制度。当司法机构作为中立的第三方机构存在时,其作用或者是帮助消除土地所有权(或使用权)交易的磨擦,或者是帮助确定较为客观的定价标准。因此,如果要想实现土地征用的社会效益,以下问题是立法者与司法机构应当考虑的因素:确定人民法院对土地征用案件的管辖权;确定人民法院对相关土地征用补偿文件的司法审查权;确定人民法院对违法土地征用的撤销权与建议补救权。

在一个法治社会中,司法机构既要充分尊重行政权力,同时也要勇于表达其对立法的理解以及对行政行为的合法性判断。各级人民法院在最近几年的司法实践中,不断试图树立司法独立与司法公正的形象,但是司法机构对违法行政行为的司法审查,却一直存在大量的空白。土地征用案件既涉及宪法所保障的财产权与土地资源,同时纠纷的性质又与司法审查相契合。人民法院如果能够明确将之引入司法审查的范围,提供司法救济,将会有利于促进公众对司法正义的认同,促进司法改革。

Abstract: The judicial organizations should review the legitimacy and the concrete application principles of the disputes arising from the expropriation of lands. Under the current legal environment, People's Courts tend not to accept and hear such disputes, which delays the settlement of the disputes, conflicts of lands interests hanging along timelessly, making it easy to abuse the land expropriation power. The intervention of the judicial organizations provides an objective medium to test the legitimacy and reasonableness of the reimbursement of the expropriation, helping to improve the price fixing machine about the expropriated lands and to reduce the conflicts in the conveyance of the lands titles and interests. It will be finally helpful to realize the social effect of the land expropriation through the legislative acknowledgment of the above-mentioned functions of judicial remedy.

Key Words: the land expropriation, judicial review, fixing the price fairly, the principle of reasonableness

[24] 参见 R. H. 科斯:“社会成本问题”,载 R. H. 科斯、A·阿尔钦、D·诺斯等:《财产权利与制度变迁》,胡庄君等译,上海三联书店1994年版,第20页。

[25] 参见 Guido Calabresi, A. Douglas Melamed, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, 85 Harv. L. Rev. 1089, 1106-1111. 该文不是专门讨论土地征用,而是采用法与经济学的分析,解释为什么应当由司法机构确定被征用的土地的“客观”价值。

[26] 如1982年宪法第10条规定,任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。但是1988年宪法修正案第2条已经修改为:“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”通过土地管理法、土地承包法等其后的立法,土地使用权的转让范围也不断扩展。