

论集体土地征地补偿款分配纠纷的司法行政救济 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E8_AE_BA_E9_9B_86_E4_BD_93_E5_c122_479964.htm 大量的原属村镇集体的土地，因国家经济发展的供地需求被征用，接踵而来的征地款分配纠纷也随之大量出现。由于缺乏明确的法律依据，处理时往往随意性较大，很难使当事人息讼服判，导致越级上访、和群体事件的大量发生，影响了社会稳定。本文结合该类案件的现实状况，力图从较深层次探讨较为恰当的解决途径。

一、人民法院受理集体土地征地补偿款分配纠纷现状

几百万、几千万的征地补偿款拨付到村（居）等集体组织帐户，作为世代以土地为生的人们不约而同做出的反映就是分钱。因此，为达分钱目的串联、宣传甚至有人借人们要求分钱的愿望，乘机打出推翻现有村两委，以立即分钱的许诺，鼓动村民选举“我”当村（居）负责人的事件。一时间，一呼百应，分钱的势头难以阻挡。这种情况，随着征地款的即将到位或不断到位，而蔓延扩散开来。接下来的分钱就出现问题，哪些人该分，哪些人不该分，各有各理争论不休。最后，提请村民公决，公决的结果有少部分人不能分配。于是这部分人与代表绝大多数村民利益的村（居）委员会之间发生纠纷，协商不成形成诉讼。人民法院受理该类纠纷大致有如下三种处理方式：

1、不予受理

在1999年1月1日新的《土地管理法》实施以前，因原《土地管理法》规定：土地补偿费、安置补助费不得私分。故人民法院大多以分配行为违法，不受法律保护为由不予受理。具体依据见最高人民法院（1994）民他字第28号函。但是，自1999年1月1日新的《土

地管理法》和国务院《土地管理法实施条例》实施以后，由于惯性和此类案件没有明确的法律依据，仍有部分人民法院对此类案件不予受理。

2、作为行政案件受理 部分人民法院认为此类纠纷发生在村（居）民委员会与其成员之间，它们之间存在管理被管理的行政管理关系，是不平等主体之间发生的纠纷。具体依据有两个：一是根据全国人大常委会第十五次会议通过的关于《中华人民共和国刑法》第九十三条第二款的解释第四项之规定，村民委员会具有管理土地征用安置补偿费的行政主体资格；二是依据《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定，村民委员会是基层群众性的组织，依法具有管理本村委会集体所有的土地和财产的职权；又根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条规定，征用土地的安置补助费由农村集体经济组织管理和使用。依此认为将安置补助费的管理，使用明确授权给村（居）民委员会，从而使村（居）民委员会，依法具有管理土地征用安置补偿的行政主体资格。所以，基于以上理由该类案件应作为行政案件处理。

3、作为民事案件受理 根据最高人民法院法研（2001）51号及法研（2001）116号答复，此类案件部分人民法院作为民事案件受理。

二、对于现行司法救济方式的分析 笔者认为人民法院的上述三种处理方式均欠妥当，理由如下：显然，第一种不予受理方式是明显剥夺了当事人应该享有的司法救济权，回避了矛盾，为社会埋下了不安定隐患，是不足取的。第二种以行政案件受理，在案件审理判决中，将遇到无法解决的法律障碍。例如实践中，某些基层法院以行政案件受理此类案件，原告诉讼请求法院判决被告向其发放其他村民已发放的土地补偿款×××元，单就该诉讼请求，

行政案件就无法处理。依据《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条：人民法院经过审理，根据不同情况，分别做出如下判决：（一）具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的判决维持。（二）具体行政行为有下列情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新做出具体行政行为：1、主要证据不足的；2、适用法律、法规错误的；3、违反法定程序的；4、超越职权的；5、滥用职权的。（三）被告不履行或者拖延履行法定职责的，判决在一定期限内履行。（四）行政处罚显失公正的，可以判决变更。依该条规定，本文所述纠纷案，无非有三种判决结论可供法官选择：一是维持，二是撤销或部分撤销，三是重新做出具体行政行为。无论法官选择哪一种，都不能满足原告请求分配具体款额的诉讼请求。如果原告改变诉讼请求为“撤销具体行政行为，判决重新做出具体行政行为”，法院经过审理并依法判决的话，被告有可能重新做出“土地款不予分配，已分配款收回的决定”。同样，原告的实际利益也不能得到维护。现实情况，作为行政案件收案的法院，均以原告的诉讼请求做出判决，判令被告支付具体的征地款额。此种判决结果一是违反了《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条规定，二是属于超越职权。既然法院已经将被告未分配原告征地款的行为认定为具体行政行为，那么如前所述依《行政诉讼法》第五十四条规定，法院只能判决维持、撤销或部分撤销。《行政诉讼法》及相关法律并未赋予法院替代行政主体做出具体行政行为的权利，法院不能替代行政主体做出具体行政行为。法院判决被告直接将款项分配给原告实质是变更了被告“不将征地款分配给原告”的具体行政行为

，判决显然是违反法律规定的越权行为。以行政案件审理此类纠纷遇到的另一个法律障碍，如前所述，就是判决在程序法上没有法律依据，而在被告主体及具体行政行为违法等实体方面，也没有法律依据。以《土地管理法实施条例》第二十六条规定认为，是法规授权村委会行使管理权的，以此推定村委会为征地款分配的行政主体是不恰当的。首先，该条仅规定征地安置补助费由农村集体经济组织管理和使用，没有明确规定农村集体经济组织有征地安置补助费的分配权。作为非行政机关的其他组织行使行政管理权的法律授权，必须是明确授权，未明确授权，不能推定非行政机关的其他组织具有行政管理权和行政主体资格。第二，征地款分配决议，作为被告的村（居）民委员会无权做出决定，依据《村民委员会组织法》第十九条、《居民委员会组织法》第十条的规定，村（居）的重大事项应由村（居）民会议或村（居）民代表会议表决通过。可以看出此类案件真正的分配决定权由全体村（居）民决定。其实质上是绝大多数村（居）民共同意愿而非被告行为。所以说，纠纷是在同一经济组织内部之间发生的（可能一方为多数人，一方为少数人）。由此足可以看出纠纷双方主体是平等的。退一步讲，即便村（居）民会议做出决定，以村（居）民委员会的名义公布实施也不能认定是行政行为和行政主体，其类似于村（居）民委员会代表本自治组织实施的土地承包经营、发包行为和土地租赁经营、出租行为，若出现纠纷，现行法律法规及司法实践均未将此作为具体行政行为，也未将村（居）委会作为行政主体。第三，最高人民法院（2001）51号及法研（2001）116号答复，已界定此类纠纷案件应作为民事案件受理，故以行政案

件收案与上述答复精神相违背。此类纠纷作为民事案件受理，也存在许多问题，在司法实践中难以处理。第一，案件的标的物征地款是基于国家即由集体土地所有权变为国家所有权后，集体经济组织所取得的对价。该对价是集体经济组织以失去土地所有权作为代价取得的。与集体土地所有权具有密切联系，征地款是一种特殊的土地收益，不能视为一般的集体收益。土地是一次性资源，不能复生，土地又是农民赖以生存的生产资料，由此可以看出土地对于农民的重要，所以农民失去土地而换来的征地款，仍应视为土地利益的延续。也就是说，虽然土地变成征地款，但仍应将征地款像土地一样作为集体经济组织的财产对待。根据《民法通则》第74条规定：劳动群众集体组织的财产属于劳动群众集体所有。所谓劳动群众集体所有权，其特点在于它的主体是由劳动群众组成的集体组织，这种组织具有独立的法律人格，它代表全体成员，享有和行使对集体财产的所有权。该组织成员不以个人身份享有和行使集体所有权，并且不在集体财产中享有任何特定份额。因此，集体所有既不是个人所有权基础上的共有，也不是股份制基础上的法人所有；劳动群众集体组织既不同于传统民法的合伙，也不同于现代商法上的公司。所以根据上述劳动群众集体所有权的特点，由集体所有的土地延续、演变而来的集体财产征地款的分配，违反了劳动群众集体所有制度，法院受理支持原告诉讼请求，缺乏相应的法律依据。第二，作为征地款组成部分的安置补助费，依据《土地管理法实施条例》第二十六条第二款的规定，“不需要统一安置的安置补助费，发放给被安置人员个人或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员保险费”。虽然安置

补助费可以发放给被安置人员，但是，安置补助费如何发放？由谁发放？是否由集体经济组织发放？结合二十六条安置补助费支付的前两种情况，可以看出，立法本意的发放主体是集体经济组织以外有权发放的单位，而非集体经济组织。又根据《土地管理法实施条例》第二十五条的规定）市县人民政府土地行政主管部门会同有关部门制定征地补偿，征地补偿安置方案的制定、公告、及组织实施明确规定：由市县土地行政主管部门负责，同样征地款的发放也应是土地行政主管部门负责。实际操作过程是由土地行政主管部门签署意见，由政府财政部门支付征地款。由此看出，征地款的发放主体是政府机关，而非集体经济组织。那么法院能否判决无发放权的集体经济组织承担发放责任和义务呢？结果是明显的。法院不能判决集体经济组织承担发放的责任和义务，否则就是越权。第三，在实践当中，习惯的做法是政府部门将征地款直接支付给集体经济组织，该种做法的依据是征地补偿款安置方案中被安置人员由集体经济组织负责安置。既然政府确定的安置方案是由集体经济组织负责被安置人员的安置，根据《条例》26条2款的规定，征地款支付给集体经济组织则是正确的。征地款理应由集体经济组织管理和使用。法院受理案件后若支持原告分配征地款请求，就是改变了政府批准的补偿安置方案，即由集体经济组织安置变更为不需要统一安置。明显超越了职权，代行了政府及政府机关的职权，判决是违法的，第四，法院受理此类案件使村（居）民委自治制度受到质疑。如前所述，纠纷是在代表绝大多数村（居）民的村(居)民委员会与其他未分配征地款的少数人员之间发生。分配决定的做出是依据《村民委员会组织法》和《

居民委员会组织法》的规定。经过召开村民会议和村（居）民代表会议，以超过2 / 3的多数表决通过的，应该说程序是合法的。同时也代表了绝大多数人的意愿。是充分行使表决权和自治权的典型事例。但是，受理法院均以自治权的行使违反法律规定为由予以撤销或不支持（无论是以行政收案还是以民事收案），导致农民的不理解，进而对法律和村民自治制度产生怀疑，造成了极为不良的社会后果。第五，固然我国宪法和民法通则均有保护公民财产权的规定，但作为公民的财产权必须是明确具体的财产权，才有可能受到司法机关的保护。相反，如果不是明确具体的财产权，司法机关是无法给予保护的。在征地款分配纠纷中，因为集体经济组织占有的征地款，如前所述是由政府依法支付，并属于集体经济组织的集体财产，又因为集体财产制度的特殊性，决定了其成员不可能按份或共同共有集体财产，更谈不上分割集体财产，也就是说，从法律角度讲属于集体经济组织的征地款，无论是否是集体经济组织成员，均不能按份或共同共有，其对征地款主张的财产权是不明确的，无法律依据的。故法院无法保护他们的财产权。三．集体土地征地补偿款分配纠纷的救济途径 通过以上分析，对征地补偿款分配纠纷案件，法院无论是以行政案件收案还是以民事案件收案，都是不妥当的。那么，此类纠纷法院是否就不能受理呢？若果真如此，显然有违现代国际通行司法终局的原则。同时，也使矛盾处在一种不确定状态，很容易激化引发新的社会不安定因素。所以笔者认为，此类案件的处理应采取行政程序前置，司法程序终局的处理方式，首先，由乡镇人民政府或县级以上人民政府土地主管部门依据事前确定的工作原则及政府制定

的规范文件进行调解，调解不成，由乡镇或市人民政府裁决，当事人对裁决不服的，在规定时间内可以向人民法院提起行政诉讼。其法律依据主要是：1、依据《土地管理法》第十六条规定：土地所有权的和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理；单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议由乡级以上人民政府或者县级以上人民政府处理。当事人对有关人民政府处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。根据此规定，土地权属争议案件，明确先由乡级以上人民政府处理，对处理决定不服的，再向人民法院起诉，即采取行政程序作为司法程序的前置程序。如前所述征地补偿款来源于集体土地所有权处置，与土地具有密切从属性，对其产生的纠纷完全可以参照土地权属纠纷处理程序。2、《土地管理法实施条例》第二十五条第三款“市县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征用土地方案，会同有关部门拟定征地补偿、安置方案，在被征地所在地的乡镇村予以公告，听取被征用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人民政府协调；协调不成的，由批准征用土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施”。从该条规定可看出拟定征地补偿、制定安置方案、公告、实施和补偿标准纠纷处理均有市县人民政府和土地主管部门负责。其中，征地方案的实施就包括征地补偿款的发放，该条已明确由市县人民政府土地行政主管部门负责，那么，征地补偿款发放出现纠纷由政府

和行政主管部门以行政程序处理就有了充足的法律依据。并且因为政府和行政机关对整个征地补偿安置情况最清楚和了解，所以，更有利于纠纷的处理。

3、涉及村（居）民概念的界定及户籍管理，都属于行政机关及政府的职责范围，只有行政程序前置予以明确，司法审查才有据可依。如果涉及村（居）民身份概念没有行政机关及政府的界定和提供界定的依据标准，司法机关直接受理就是司法机关越权代行行政权，出现司法权越位。所以，基于上述理由，笔者认为，征地补偿款纠纷应坚持行政程序前置的司法审查原则。先由政府及政府相应主管机关处理，对处理结果不服的可以提起行政诉讼。

四、行政救济程序工作方式：

1、工作原则：

a、共同参与分配原则 农村集体土地征用补偿款是对全体村（居）民集体成员的补偿，土地共有人应共同享有，补偿款的分配就应由享有村民待遇的村民共同参与分配。

b、民主议定原则和合法性原则 村（居）民自治必须是真正大多数村民的集体意志，而不是某个人或某些人的少数人意志。且该意志不能违反法律强制性规定。既要充分发挥民主意志又要遵守法律。充分尊重村民自治权，但同时也不能剥夺公民的财产权，要处理好二者关系。因为村民自治权不能对抗公民生存权和财产权，土地是农民赖以生存的重要生产资料和生活资料，土地补偿款既具有生存利益性质又具有财产权性质。因此该权利非法律不得剥夺。

c、权利、义务相一致原则 集体成员在享有分配利益的同时，要考虑其对集体所尽义务的大小，做到权利与义务相一致，公平合理的分配补偿款。

2、制定规范性文件 在上述原则的基础上，由地方政府或相关部门，针对当地情况，在调研的基础上，针对村（居）民参与分配人员

的不同情况，以规范性文件的形式，提出指导性意见，供进行补偿分配的村（居）作为行使自治权的依据，指导分配行为，同时也作为司法机关审查的依据。3、村（居）民资格界定 补偿款分配纠纷的焦点，就是谁有集体成员资格，谁有资格参与分配，实质上就是一个村（居）民资格的界定。认定村居民资格，应当坚持权利义务相一致原则，以公平为出发点，具体是以户籍审查为原则，以长期生活且能尽到其他村居民相同义务为例外，相互结合，共同确定。任何一个方面都不能单独作为认定成员资格的标准，户籍不能作为认定集体成员资格的唯一标准。综上，笔者认为在现今中央政府对“三农”问题高度重视的背景下，对涉及农民切身利益的征地补偿款分配问题，应积极在现有的法律框架内，从立法和司法角度作出明确解释，以便恰当的处理此类纠纷，化解社会矛盾，使我们的社会更加和谐。（作者：宋道国，山东鲁浩律师事务所）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com