

走出土地法的适用误区 PDF转换可能丢失图片或格式，建议
阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E8_B5_B0_E5_87_BA_E5_9C_9F_E5_c122_483155.htm 土地，是人类赖以生存的载体，与人们有着息息相关的联系。因此，关于土地方面的法律，制定的是否详尽、规范，是否能在实际生活中对土地起到保护作用，是否能够保障土地使用权人的合法权益得到及时、全面的维护，是人们普遍关注的问题，尤其是目前尚未完全摆脱：“日出而作，日落而息”的传统劳作方式的我国农民，对于土地的有关立法更为关心。我国现行的土地法是1998年在老土地法的基础上修订而成的，它在土地的所有权和使用权、土地的利用总体规划、耕地的保护、国家建设用地和对违反土地法的监督方法及应承担的法律责任等各个方面作出了规定，对于保护土地的合理利用和维护农民的合法利益，起着十分重要的作用。但是，纵观我国的土地立法，有些地方仍然存在着一些问题，有待于立法机关作出解释和说明。现存的这些缺憾，是所有法律特有的“稳定性”决定的。法律的最大特征之一就是应有“稳定性”，它和国家政策的最大区别就在于法律不能朝令夕改，无法象国家政策那样具有灵活性，能够及时地调整在实践中不断出现的新问题。面对法律的滞后性和实际中不断出现新情况的矛盾，大多数国家都会利用司法解释的功能来填补立法的不足和缺憾，以求进一步的完善法律，我国最高人民法院就曾针对土地法的某些条款作出过司法解释。正因为法律会存在着这些缺憾，在实践中，人们有时会觉的无所适从，难以操作。我国的土地法也同样如此：一方面是由于土地法的某些条款规

定的过于粗糙尚待细化，和土地问题常常与其他法律关系交织在一起难以区分的缘故；另一方面，也是最为更重要的是，人们（主要的是基层执法人员）对于土地法的某些规定只停留在字面的理解上，运用的不甚透彻。如在土地征用的补偿费用处置问题上、土地被征用后未到期承包合同的赔偿问题上……等各个方面的领会上都存有差异。而这些问题又常常因为法律规定的不甚明确，而使执法人员不能作出准确判决，使农民的权益得不到法律的维护，从而使土地法的适用陷入了某种误区，认为土地法对一些问题没有规定，特别是在土地征用补偿费的处置方面，使人们产生了一种法无明文规定的错觉。其实在我国现行的土地法和实施条例中，对此问题都有着非常明确的说明。我国土地法第47条规定：征用土地的，按照被征用土地的原用途给予补偿，并将土地的补偿费规定为以下几项：土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费。根据土地法实施条例的规定，除土地上的附着物和青苗补偿费归附着物和青苗的所有权人以外，其他费用都支付给集体经济组织。法律之所以这样规定，也许是基于土地权属关系的考虑吧。我们都知道，城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地除归国家所有的以外，属于集体所有。作为土地的所有权人农村集体经济组织，当然的就成为土地征用合同的一方当事人，也自然的享有领受土地征用补偿费用的权利。对这些费用的分配方法，集体经济组织应按何种标准处理，一贯成为农民和集体经济组织发生争执的焦点所在。据有关部门统计，在我国农民上访案件中，有95%的是关于土地问题的，在这其中，又有一大部分是关于土地征用补偿费用的。对于此项费用处理的是否得当，

不仅关系着广大农民的生活问题，也反映了基层有关人员对我国法律和政策的认知水平和运用程度。因此，我国土地法实施条例对这些费用的处分作出了规定：它规定征用土地的安置费必须专款专用，不得挪作它用。需要安置的人员由农村集体经济组织安置的，安置补偿费支付给集体经济组织，由其他单位安置的，安置补偿费支付给安置单位；不需要安置的，发放给个人或征得被安置人员的同意后，用于被安置人员的保险费用。对于这项费用，因为法律规定的比较明确、具体，一般不会产生异议。但是对于土地的补偿费用却笼统的规定：土地补偿费归集体经济组织所有。至于集体经济组织如何分配、如何处置？却既无罗列性的叙明，又无限制性的规定，容易发生争端。但是，这并不能表明，对于此项费用就可以随意的处分，实际生活中，仍要遵循专款专用的规定。虽然法律对此一言而蔽之，使现实中执法人员不便于操作，可仍然不得改变此项费用的特定用途。我国土地法所规定的土地补偿费，实际上是征用单位对于土地收益给予的补偿；人员安置费，是为了帮助被征用单位更妥善的安排农民的生产、生活，由征地单位支付款项，用于对失去土地的农民在生产、生活方面的补助。这两项费用虽然都是由用地单位支付的，但却有着本质的差别。首先，费用的性质不同。土地补偿费是对被征用单位在土地上的投入、投资所得给予的补偿，人员安置费是用地单位对农民生产、生活方面的补助；其次，费用的用途不同。土地补偿费主要用于集体经济组织的生产发展方面，人员安置费用于被征地单位人员的生活补助；再次，补偿标准也不尽相同。依照土地法的规定，土地补偿费为该耕地被征用前3年平均年产值的6-10倍，安

置补助费为该耕地被征用前3年平均年产值的4--6倍。土地法还同时规定，对土地征用的补偿费用应该专款专用，不应随意的处理，禁止侵占、挪用。一些村集体经济组织，将此项费用用之于本村优抚、购买办公设备、建造大楼方面，违反了土地法的规定，还有些"村官"擅自私分、侵占这些费用不仅违反了土地法的禁止性规定，也同时触犯了我国的刑法。在土地案件纠纷中，因征用土地而终止土地承包合同的赔偿问题也占有相当大的分量。对因土地征用而不得不终止承包合同的，是否应给予对方赔偿？最高人民法院在1999年公布的《关于审理农业纠纷若干问题的规定》第12条作出这样的规定："承包方因承包经营的土地被征用或者被依法批准使用后，要求发包方按照有关法律、法规的规定给予补偿或要求发包方对其改良土地的实际投入给予适当补偿的，人民法院应当予以支持"。可是，有些集体经济组织在和农民的土地承包合同中注明：因城市建设需要征用土地而造成经济损失的，发包方不予补偿。对于这一条款的法律效力，受案法院往往意见不一，作出的判决也不尽相同。但是，根据我国土地法的精神和我国民法的原则，应将此项条款以规避法律和违犯民法"公平合理"原则判决无效。因为按照我国土地法的规定，土地的承包期为30年。很多农民在土地承包后，都作出了长远的规划，有的购买了农用资料，有的添置了农田水利设施，有的对土地进行了改良，大部分人都投入了大量的精力和财力。再此情况下，认定此项条款具有法律效力，无疑不利于保护农民的合法权益，也与我国法律的宗旨相违背；还有的集体经济组织不遵循土地法的规定，不和农民订立土地承包合同，一旦发生土地被征用的情况，涉及到赔偿问题

时，集体经济组织总会以无承包合同为由，拒绝向农民支付赔偿费用。对此现象，理论上常常认为，在双方当事人之间已形成事实上的合同关系，彼此就应当承担相对应的权利和义务。但遗憾的是，实际生活中，由于某种因素，使这些看似简单的问题，常常却得不到公允的判论。虽然土地承包合同双方当事人的地位也是平等的，但由于目前我国农民的法律知识水平的局限性所致，和政府对农业承包合同的管理不善，往往掌握主动权的是集体经济组织，对于不和农民签定承包合同，集体经济组织本来就负有责任，按照中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》第二条第四项：“延长土地承包期后，乡（镇）人民政府农业承包合同主管部门要及时地向农民颁发由县或县级以上人民政府统一印制的土地承包经营权证书”的规定，在土地承包后，发包方和承包方要签定承包合同，对双方的权利和义务作出约定。在此过程中，集体经济组织占有支配权和主动性，其不积极地履行应负的义务，反而以无承包合同为由来对抗农民，有违于平等、公平原则；也有的地方，在土地被依法征用后，重新给农民分了土地，但新分土地地质低劣，需要投入大量的财物和人力进行改良才可以耕种，可是，对于改良土地所需的费用，集体经济组织却不给支付。根据以上对土地补偿费的用途所做的分析，我们认为：对于此项费用，应从土地补偿费中支付。土地补偿费最常用的是发展农业生产，改良土壤，兴修水利，改善耕作条件，在经过有关部门批准后，适用于支付开垦荒地，扩大耕地面积等方面的费用；在发展村组的工、副业生产方面，适用于支付因地制宜而兴办的对国计民生有利的副业和服务性事业的

建设。可是，农民的此项要求总也得不到支持。常常在寻求无果的情况下，农民只好联名上访，或诉之法律，但也常因法律无明确规定而使农民的满腔期望化为泡影，多以败诉而终。对于我国目前存在的这种状况，虽然是由多种原因造成的，但最重要的是，作为基层执法人员对土地法的规定理解得不够精确，不能够和国家的有关政策结合起来审理土地案件，在模棱两可的情况下作出不适当的判决，只能导致人们对土地立法的误解，从而使土地法的适用道路愈走愈窄，既不利于法律的正确实施，也不利于调动农民对土地的热情。为了维护农民的利益，进一步调动农民的积极性，也使农民的合法权益得到及时有效的维护，期待着我国的立法机关能够对土地法的某些不明确的规定给予细化或作出解释，更希望基层执法人员能够正确的运用土地法律，早日走出我国土地法的适用误区，使土地立法真正成为农民维权的武器。

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