

优秀论文:试论征地补偿费的法律适用问题---以一起农村土地  
征地补偿费纠纷案为例 PDF转换可能丢失图片或格式，建议  
阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/484/2021\\_2022\\_\\_E4\\_BC\\_98\\_E7\\_A7\\_80\\_E8\\_AE\\_BA\\_E6\\_c122\\_484472.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_E6_c122_484472.htm) 征地补偿费纠纷案件，历来关系比较错综复杂，也颇受各方重视。尤其在当前中央提出着力解决三农问题，力求农村稳定的新形势下，研讨征地补偿费的法律适用问题，发挥律师在征地补偿费分配纠纷案件代理中的作用，确实保护农民的合法权益，促进和谐社会的建立和发展，很有理论和现实意义。下面仅就笔者曾经承办过的这样一宗案件为例，稍作一些探讨。

一、案件基本事实及法院的裁判。

1、案件的基本事实 村民李某系海口市秀英区某村的村民，家庭共有六个人口，李某的妻子庄某是该村土生土长的村民，李某原系外地人，但早已和庄某结婚，并且于1991年正式将户口迁入女方落户，李某在该村生儿育女已有三代。1998年李家以李某为户主与该村经济合作社签订了《海南省家庭承包耕地合同书》，并领取了政府所颁发的《农村集体土地承包经营权证书》。2003年海口市政府征用了该村600亩土地用于“药谷”项目，每亩征用费4.5万元，该村获得征地补偿款2700万元。村委会经过村民会议做出决议，决定按村里常住人口每人3万元分配征地补偿费，并报有关政府部门批准后将征地补偿费实际发放到村民的银行存折中，而李某一家六人（四人为瑶族，二人为妇女）分文未得。村里同时有几十名“外嫁女”也未能得到征地补偿费，她们曾为此事向区、市、省等政府部门上访、静坐示威，也向《海南日报》等有关新闻媒体来信来稿呼吁，均未能

得到解决。政府部门反而要求她们向法院起诉，李某迫于无奈，以全家六口为原告，于2004年10月将该村村委会及经济合作社告到海口市秀英区人民法院。2、法院的裁判。（1）秀英区法院在审理过程中，原、被告双方对本案基本事实没有争议，案件的争议焦点主要是法律适用问题。原告认为本案属于村民与农村集体经济组织之间关于征地补偿费分配的纠纷，是平等民事主体间的财产关系纠纷，属于人民法院的受案范围，法院完全可以受理并依法做出裁判。被告则认为本案属于政府协调、裁决的事项，不属于人民法院的主管范围。一审法院经过审理，支持了原告的主张，判决两被告向原告支付每人3万元的征地补偿费。两被告不服，向海口市中级人民法院提出上诉。（2）海口中院经审查认为，李某与村委会、经济合作社因土地征用补偿费的分配问题发生纠纷，属农村集体经济组织与其成员之间的内部纠纷，属于村民自治范畴，不属于平等主体之间的民事法律关系，不属于人民法院受理民事诉讼的范围，应由有关行政部门协调解决，故李某等的起诉，予以驳回。最高人民法院法研〔2001〕51号“关于人民法院对农村集体经济组织所得收益分配纠纷是否受理问题的答复”不适用于本案。海口中院于2005年6月16日裁定撤销秀英区法院的一审判决，驳回李某的起诉。类似的案件在海南的法院系统中有三种不同的处理结果：一种是认为这样的案件不属于法院主管的范围，驳回村民的起诉；另一种是支持村民的主张，判决村民获全额征地补偿款；还有一种是认为村委会享有自治权，不分给村民在村委会的权力范围内，因此驳回村民的诉讼请求。二、笔者的观点。对于一、二审法院截然相反的裁判结果和法院系统内对该

类案件的不同态度，我们较倾向于一审法院的判决结果，认为本案属于一般的民事纠纷，应在法院主管的范围，理由如下：目前我国对农村集体所有的土地征用后给予补偿、安置的过程可以大致分为两个阶段：第一个阶段是被征地单位与政府土地主管部门的关系；第二个阶段是土地补偿款分配决议做出后，村民与农村经济组织的关系。每个阶段的法律适用各有不同。在“第一个阶段”中，被征地单位与政府土地主管部门之间存在确定和落实补偿安置方案的关系。根据我国现行法律对农村集体土地征用的流程，先由政府土地主管部门将土地征为国有，并对被征用的农村集体经济组织进行补偿，再由政府土地主管部门将被征用的土地出让给土地使用者使用。在这阶段中，补偿安置的双方当事人是土地主管部门和被征用土地的农村集体经济组织，双方有行政上的管理和指导关系，因此，此阶段发生的纠纷也主要由政府协调或裁决。例如在本案中，就是海口市国土局和本案被告村委会之间的征用和补偿关系，由市国土局划拨到被告银行账户的征地补偿款由被告所有，被告有权管理和使用。对此，原告不能要求分配或分得多少，如果在此阶段原告向法院起诉，应不属法院受理范围（对此，《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》（以下简称“涉农司法解释”）第一条也明确规定，集体经济组织成员就用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的，人民法院不予受理）。在“第二阶段”，即被征地农村集体经济组织收到土地补偿款后进行分配的问题。在此阶段，农村集体经济组织及其成员之间属于平等的民事主体，他们之间并没有行政上的管理和隶属关系。如果说如何制定补偿或安置方案属于农村经

济组织的自主权和村民自治范畴，那么，一旦村民大会做出分配的决议（该决议从法律性质上应属于析产协议或收益分配决议）并经政府部门的批准，也即方案进入了实施阶段后，因此所产生的争议，已超出了村民自治的范围，被告若违反决议的，原告自然有权向人民法院起诉，请求司法救济。所以说，在第二阶段应属于法院受理的范围，法院完全可以审查村民大会决议的合法性（例如是否歧视少数民族或妇女等），并在此基础上根据公平和合法原则来判决原告应得份额及被告应履行的给付义务。类似的情况，比如公司的股东大会通过了利润的分配方案后，该方案即对公司及股东均产生法律约束力，如果公司不依分配方案执行，股东即可通过法院裁判来实现其合法权益。在这种情形下，法院能以这属于公司自治的范畴或公司内部关系而拒绝受理并做出裁判吗？

三、对二审法院终审裁定所持观点的评析（一）笔者认为二审法院认为本案不属于人民法院受案范围的认定，在以下两方面有失偏颇：（1）二审法院认为村民因土地补偿款问题与村委会、经济合作社之间的关系不属于平等民事主体之间的民事法律关系的观点没有相应的法律依据。首先，村委会系根据《村民委员会组织法》而成立，该法明确规定村委会是村民的自治组织，因此，村委会不是行政机关。经济合作社是农村经济组织，根据《农村土地承包法》的规定和农户签订有关土地承包合同，经济合作社就是地地道道的民事主体，经济合作社不享有行政管理权。所以，从法律主体资格方面来看，村民和村委会、经济合作社都是平等的民事法律关系主体。其次，它们之间所发生的征地补偿费或土地安置费是具有财产内容的民事纠纷：村民认为自己应该分得该

补偿费，而村委会则认为不应分给该村民。因此，村民和村委会之间因土地补偿费的分配问题而发生的纠纷属于《民法通则》调整的范围，是典型的民事纠纷，应属于人民法院民事诉讼的受案范围。（2）本案从一审到二审，均是围绕法律适用的问题为争议焦点，二审法院认为一审法院适用法律错误，竟然未能指出有哪一部法律、哪一条规定明确禁止法院受理本案。在二审庭审中，原告（被上诉方）向二审法院提交了最高人民法院法研〔2001〕51号“关于人民法院对农村集体经济组织所得收益分配纠纷是否受理问题的答复”和最高人民法院法研〔2001〕116号“关于村民因土地补偿款、安置补助费问题与村民委员会发生纠纷人民法院应否受理问题的答复”等有关法律依据，但二审法院的裁定只是说本案不适用于“法研〔2001〕51号”所规定的情形，也未说明理由，实在不能令人信服。根据法治的基本要求，“法院不得拒绝裁判”、“司法是权利救济的最后一道防线”。对于民事纠纷，立法机关无明文禁止的法院即应当受理并依法做出裁判。在人民法院不断拓宽案件的受理范围，就连宪法类案件都可以受理的情况下，对于本案做出拒绝受理实在于法无据。（二）笔者认为法院不受理征地补偿费纠纷不利于保护农民的合法权益和维护农村的稳定 2004年6月28日最高人民法院《关于加强涉农案件审判为农村经济发展提供司法保障的通知》（法〔2004〕124号）第三条明确规定，“各级人民法院处理各类涉农民事、行政纠纷案件，要坚决贯彻依法保护农民合法权益的指导思想。对各类侵犯土地承包经营权纠纷案件，农民请求赔偿损失的，应当依法予以支持；对因非法截留、扣缴农民承包收益发生的纠纷，农民要求返还承包经

营收益的，要依法予以支持……”。本案也应属于村委会（经济合作社）非法扣缴（村民）农户的合法收益，二审法院在本案中未能保护农民的合法权益，也与最高司法机关甚至中央的指示精神是背道而驰的。

#### 四、本案的法律适用问题。

原告方当时所根据的主要法律法规有：《民法通则》第二条、《民事诉讼法》第一百零八条和最高人民法院法研〔2001〕51号和最高人民法院法研〔2001〕116号。被告方引用的主要法律依据有：《土地管理法实施条例》第二十六条、国土资源部《征用土地公告办法》第十五条、最高人民法院“关于王翠兰等六人与庐山区十里乡黄土岭村六组土地征用费分配纠纷一案的复函”（1994年12月30日）和最高人民法院“关于土地被征用所得的补偿费和安置补助费应归被征地单位所有的复函”（法经〔1995〕13号）。

- 1、《土地管理法实施条例》第二十六条规定土地补偿费归农村集体经济组织所有，安置补助费由农村集体经济组织管理和使用，市、县和乡（镇）人民政府对安置补助费的使用情况进行监督。这仍属于“第一阶段”的法律关系。其实，该条也有可以将安置补助费直接支付给个人的规定，不能说征地补偿费绝对不能分给农民个人。实践中，征地补偿款全部留在集体经济组织而被一些村干部吃光、花光的现象也屡见不鲜，因此也会引起群众的强烈不满，引发社会的不稳定因素。
- 2、国土资源部《征用土地公告办法》第十五条规定，因未按照依法批准的征用土地方案和征地补偿、安置方案进行补偿、安置引发争议，由市、县人民政府协调；协调不成的，由上一级地方人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。但第八条同时规定，征地补偿安置、方案公告应当包

括下列内容：（一）本集体经济组织被征用土地的位置、地类、面积，地上附着物和青苗的种类、数量，需要安置的农业人口的数量；（二）土地补偿费的标准、数额、支付对象和支付方式；（三）安置补助费的标准、数额、支付对象和支付方式；（四）地上附着物和青苗的补偿标准和支付方式；（五）农业人口的具体安置途径；（六）其他有关征地补偿、安置的具体措施。第十一条规定，征地补偿、安置方案经批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。从以上规定看，此处所指的“征地补偿费”和“安置补助费”应该是指政府土地主管部门与被征地单位之间所产生的征地补偿或安置补助问题。从本案的具体情况来看，该规定应该是适用于海口市国土局与被告间关于补偿方案、补偿标准、补偿费的支付等问题，即如果市国土局未按补偿安置方案进行补偿、安置而引发争议的，应由政府协调和裁决。但该“办法”并没有排除也无权排除有关当事人通过诉讼途径来解决有关民事争议，即如果被征地单位与征用单位或土地主管部门签订有补偿协议的，如果一方违约，守约方当然有权向人民法院提起民事诉讼来维护自己的合法权利。所以，我们认为，《征用土地公告办法》仅适用于解决政府土地主管部门与被征地单位间的争议，并不适用于本案中村民和农村集体经济组织之间的财产纠纷，况且该“公告”仅是部门规章。3、最高人民法院“关于王翠兰等六人与庐山区十里乡黄土岭村六组土地征用费分配纠纷一案的复函”，是1994年12月30日最高院给江西省高院的答复。该答复指出，双方当事人对土地征用费的处理发生争议，不属于法院受理案件的范围，应向有关机关申请解决。我们认为该答复可能指的

是“在没有村民决议对补偿款进行分配的情况下，村民要求分配补偿款而集体经济组织不同意对补偿款进行分配”（即“第一阶段”）这种情形。退一步来说，该“答复”确实是针对“有村民的分配决议，而村民要求按照分配决议进行分配而集体经济组织不同意”（即“第二阶段”）这种情形，那么，该“答复”即与法研〔2001〕51号和法研〔2001〕116号相矛盾，而法研〔2001〕116号也是给江西省高院的，法研〔2001〕116号“答复”认为，村民因土地补偿费、安装补助费问题与村民委员会发生纠纷的，参照最高法院研究室给广东省高级人民法院的“法研〔2001〕51号”办理。而法研〔2001〕51号明确指出，农村集体经济组织与其成员之间因收益分配产生的纠纷，属平等民事主体之间的纠纷。当事人就该纠纷起诉到人民法院，只要符合《中华人民共和国民事诉讼法》第一百零八条的规定，人民法院应当受理。在这种情况下，只能认为“新法”优于“旧法”，原来规定不属于法院受理的案件现在法院也可以受理了。4、最高人民法院“法经〔1995〕13号”也是给江西省高院的答复。该复函强调征地补偿款、安置补助费归被征地单位所有，由被征地单位集中管理，政府监督指导使用，由被征地单位用于发展生产、安排就业和不能就业人员的生活补助。该复函并没有规定类似的案件不属于法院管辖的范围，只是强调被征地单位对补偿款的所有权问题。但这种所有权也只是相对的，在政府土地主管部门将征地补偿款打入被征地单位的账户且征地单位未做出分配之前，征地补偿款的所有权是属于被征地单位。一旦村民做出分配的决议并经有关政府部门批准并监督，集体经济组织将征地补偿费打入村民的账户，该已分配的补偿

费就不再属于集体经济组织了。所有权已发生了转移，这时再以该批复来强调农村经济组织对安置费的所有权已没有实际意义。5、本案二审之后，最高院于2005年7月29日公布了“涉农司法解释”（法释〔2005〕6号），该司法解释第一条明确规定，对于承办地征收补偿费用分配纠纷，人民法院应当依法受理。第二十四条又规定，农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组，可以依据法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费。征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组织成员资格的人，请求支付相应份额的，应予支持。最高院的该司法解释无论从程序还是实体上都再次确认了土地补偿款的民事权利性质。

五、结束语 综上，我们认为，本案中一审法院认为村民和农村集体经济组织之间关于征地补偿费的纠纷属于民事纠纷并判决被告向原告支付征地补偿费无疑是正确的；而二审法院认为本案不属于民事诉讼，裁定驳回原告的起诉没有明确的法律依据，显然是错判。虽然最高司法机关最近以司法解释的形式再次确认了类似的案件属于法院主管的范围，但对于其性质，实践中还是难免会有模糊的认识。建议立法机关在进行有关立法时应对土地征用补偿费的民事权利性质进行明确，以确实维护农民的合法权益和维护农村的稳定和发展。（作者单位：海南智恒律师事务所）

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](http://www.100test.com)