

地方政府农地征收中的行政纠纷

——基于诉讼案件的研究

赵刘洋

摘要: 由于土地征收纠纷持续出现以及可利用耕地迅速减少,国家十分重视对地方政府土地征收行为的监督。因“土地财政”对地方经济增长具有关键意义,以及现有农地征收制度下行政的主导地位,不少基层法院对农地征收纠纷案件是直接驳回的。法院在土地征收中主要发挥辅助行政措施的功能,既防止土地征收中出现过度专横的行为,实质上又给予地方政府土地财政政策一定的正当性依据。新时代中国经济由高速增长向高质量发展转变,需要更加妥善处理经济发展与共享之间的关系。推进国家治理体系和治理能力现代化,也需要基层法院认真对待农民合理诉求,提高基层法院判决公信力。

关键词: 农地征收; 地方政府; 法律实践; 土地财政; 国家治理

作者简介: 赵刘洋,法学博士,复旦大学马克思主义学院、海外中共学研究中心讲师。

中图分类号: D912.1 文献标识码: A 文章编号: 1008 - 1569(2021)04 - 0209 - 09

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2021.04.021

20世纪90年代中期以来,中国大规模的土地征收和经济快速增长密切相关,并在一定程度上涉及社会公正问题,因而获得学界较多关注。在农村,“对农业土地的征用为中国工业化和城镇化的快速发展提供了大规模的非农建设用地保障,在一定程度上也成为解释中国经济高速增长的一个重要因素……对于地方政府征地依据缺乏明确或可操作性界定,在缺乏有效监管约束下征地过程不可避免地发生了大量问题,如征地权滥用、征地程序不规范、征地范围随意放宽,而补偿标准低,而且对农民的参与性和安置措施缺乏有效的解决机制”。^①在城市,“都市政府通过行政手段使居民大规模外迁,置换出内城居住用地,再用‘以地招商’的形式引入私有部门及民间资本,大规模兴建商业及市政基础设施,实现土地利益

^① 赵德余《土地征用过程中农民、地方政府与国家的关系互动》,《社会学研究》2009年第2期。

和空间效益的最大化”。^①以行政化方式大规模征收土地进而推动“招商引资”的做法,促进了中国经济快速增长,也迅速改善了中国公共设施服务水平。但征地过程中出现了一些不公正问题,成为近年来群体性事件和上访的原因之一。^②分析这方面的治理问题并将此类纠纷纳入法治化轨道,从而推进国家治理体系和治理能力现代化,是一个值得研究的问题。

笔者在最高人民法院“裁判文书网”中检索2019年(最近且案件数量相对完整)基层法院审理的土地征收行政诉讼案件,截至2020年5月18日共查到333件,其中绝大部分是关于农村土地的案件。^③本文以这些案件为样本进行研究。虽然纳入该文书网的案件只是此类纠纷中的少部分,但涉及多个省份,具有一定代表性。其中山东120件,甘肃67件,湖南44件,四川和浙江各22件,河南和广东各9件,江苏7件,陕西和安徽各6件,江西5件,重庆和北京各4件,吉林2件,福建、广西、湖北、贵州、天津和青海各1件。当然,这些案件中有同一法院对同一案件(涉及不同原告)的判决。这些案件中,被法院判决直接驳回所有诉求的有216件,法院受理原告部分诉求的有87件,受理原告全部诉讼请求的有30件。

对那些明显违反行政法规强制性规定的案件,法院通常会判决撤销地方政府与农民所签订的安置补偿协议。由于“土地财政”对地方经济增长的重要意义,以及现有农地征收制度下地方政府的主导地位,法院与行政主导的紧密结合仍会以多种理由驳回农民诉求,以便推进土地征收。法院在此过程中主要作用是辅助行政措施的实施,一方面防范土地拆迁过程中出现过度专横的行为,另一方面实质上给予“土地财政”政策一定的正当性。这种做法在配合地方经济发展时,也带来与社会公正有关的问题。

一、法院判决支持的土地征收案件类别

法院判决支持原告案件主要有两大类。一是地方政府明显违反行政法规强制性规定。这往往与国家土地征用基本管理政策有关,涉及地方政府未办理农用地转用、土地征收审批或拆迁许可、未进行政府信息公开、先拆迁后安置或未安置等问题,法院主要配合土地管理政策的实施。二是涉及农民签订征收协议中存在明显有失公平的情形。法院判决支持原告案件,显示了对地方政府土地征收行为的监督作用,国家多次修改《土地管理法》和《土地管理法实施条例》以强化监督,法院判决对土地管理政策实施起重要配合作用。

(一) 所征土地不在批文范围内

原告钟某与被告长沙市望城区征地拆迁事务所签订了补偿安置合同,项目基本建成后,原告咨询得知,原告房屋不在项目批文批准的征地红线范围内,因此他认为被告征收其房屋没有法律依据,请求法院确认原告与被告所签订的合同无效。

该法院认为:原告房屋未在涉案项目红线范围内,在涉案区域没有办理农用地转用、土地征收审批手续情况下与原告签订合同,其用地行为明显违反了上述规定。最后法院以涉案征地补偿安置合同违反法律、行政法规的强制性规定为由,判决该合同无效。^④国家通过

① 施云卿《增长与道义:城市开发的双重逻辑——以B市C城区“开发带危改”阶段为例》,《社会学研究》2014年第6期。

② 汪晖《中国征地制度改革:理论、事实与政策组合》,浙江大学出版社2013年版,第25页。

③ 笔者通过关键词“行政案件—拆迁—土地征收—基层法院—2019年”进行检索,最后检索日期是2020年5月18日。

④ 《钟泽夫与长沙市自然资源和规划局望城分局资源行政管理其他资源一审行政判决书》,湖南省长沙市望城区人民法院行政判决书,2019年。

土地征收审批程序强化对地方政府土地征收的管理,法律将其作为拆迁补偿安置合同成立的强制性规定,强化国家监督。

针对地方政府大规模土地征收导致目前农业耕地正迅速减少的现状,国家重视对地方政府征地行为的监督,法院判决对国家政策目标实现有重要辅助作用。黄宗智指出,截至2007年有4000万到5000万农民的土地被征用。如果以平均每年征地300万亩来计算,全国征地总数近一亿亩。若依据国家公布的数据,1996年全国有19.51亿亩耕地,2005年有18.35亿亩,十年中耕地减少和流失1.16亿亩。^①这么多耕地涉及全国众多农民。汪晖指出,仅2009年经国务院批准征收的148.67万亩耕地就安置了农业人口174.30万人,同年经省政府批准的耕地征收面积达176.48万亩,估计安置农业人口超过200万人,仅2009年经国务院和省政府批准的耕地导致400万农民失去土地,还不包括地方政府违法征地造成的失地农民。^②这就要求法律对地方政府行为有相应规范,防止出现过度专横行为,辅助国家土地管理政策具体实施。

(二) 土地征收未进行政府信息公开

原告赵某为了解决房屋征收确权的认定标准,向被告申请政府信息公开,申请公开其中二户的房屋面积、补偿方式等政府信息,但被告以涉及个人隐私为由,拒不向原告公开相关政府信息,因而诉请法院责令被告向原告公开案涉政府信息。

法院认为,问题实质涉及保障公众知情权与保护公民隐私权两者发生冲突时的处理规则。在该法院看来,被拆迁人的隐私权直接与知情权、监督权发生冲突时,应以相邻被拆迁人让渡部分拆迁安置补偿信息的方式优先保护较大利益的知情权、监督权,相关政府信息的公开不应也不必以权利人的同意为前提。最后判决原告赵某的相应请求应当得到支持。^③此种情形下,法院选择前者,主要是保障公众知情权,从而实现对地方政府土地征收行为进行有效监督。这种监督涉及拆迁征收补偿标准、补偿范围是否公正等,促使地方政府在土地征收过程中实现依法公开透明行政,防止出现非法攫取土地租金等涉及社会公正的行为。

(三) 土地征收未先行对农民进行安置

原告郭存金诉称,梁山县前郭村拆迁指挥部作出了拆迁安置方案,因原告房屋在项目用地范围内,被告强迫原告签订了拆迁补偿安置协议书。2018年10月23日,梁山县国土资源局作出政府信息公开申请情况说明,告知正在征收。原告认为,在没有征收的情况下,被告强拆原告房屋违法,违反先安置后搬迁的法律规定,要求确认被告强拆原告房屋违法。

该法院认为,虽然被告辩称拆除行为是按照协议拆迁,但在涉案拆迁补偿安置协议中约定的宅基地分配、新房建设至今未启动的情况下,被告实施了拆除行为,与先安置后搬迁的法律规定不符,不能很好地解决被征地农民的居住问题,也不利于妥善安置被征地群众生产生活,故判决被告实施的拆除行为违法。法院还指出,考虑到涉案项目是经过批准建设的省重点民生工程、基础建设项目,由于工期紧,在土地未依法批准征收转为建设用地前,经过批

^① 黄宗智《中国经济是怎样如此快速发展的?——五种巧合的交汇》,《开放时代》2015年第3期。

^② 汪晖《中国征地制度改革:理论、事实与政策组合》,第19页。

^③ 《赵宝兴、绍兴市越城区灵芝街道办事处民政行政管理(民政)一审行政判决书》,浙江省绍兴市柯桥区人民法院行政判决书,2019年。

准可先行清障使用并无不当,土地征收问题非本案审理范围。^①

法院的判决模棱两可,体现出在农民权利保护和地方政府现实征收行为中的选择困境。一方面,法律要求地方政府在土地拆迁中须妥善安置民众,判决地方政府未安置先拆迁的行为违法;另一方面,又指出该项目是经过批准的省级重点项目,经过批准可以先清障,但土地征收问题非审理范围。最终,该法院含糊其词地提到希望双方能够就赔偿等问题进行协商解决,这表明基层法院此类判决往往受地方经济发展政策的影响。

(四) 土地征收协议签订中存在显失公平情形

原告诉称协议在签订过程中,一直没从政府拿到相关拆迁文件,仅是被动依据政府工作人员的口头承诺,客观造成其对协议的相关项目存在重大误解,也没把房前屋后的池塘等征迁赔偿项目落实到拆迁补偿协议书中,明显有失公平,故请求依法撤销该协议。

该法院认为,《安置协议》系当事人之间订立的具有行政法上权利义务内容的行政协议。行政协议具有两面性,既有作为行政管理方式“行政性”的一面,也有作为意思自治产物“合同性”的一面。对于行政协议可撤销的判断,既要符合行政法规相关的规定,也要符合合同法相应的规定。在该案中,被告在涉案房屋被拆除后和原告补签了《安置协议》,原告至今未拿到协议,被告强制拆除原告的房屋后和原告达成的协议,又拒绝给付原告协议的行为,致使协议内容与原告真实意思存在重大差异,法院判决撤销《安置协议》。^② 法院对存在重大误解或显失公平情形的案件判决无效,防止地方政府在与农民签订协议过程中出现不断压低或侵吞土地补偿金等问题。法院虽然认为协议签订中存在重大误解因而无效,但这并非意味着法院将土地征收协议视为合同关系,而是将其作为行政协议。土地转让由地方政府主导,对协议撤销须同时满足行政法相关规定,而非直接适用合同法。关于土地征收协议此方面特征,在法院判决不支持的案件中表现更为明显。法院判决支持的案件表明法律通常配合国家土地政策的实施。这些政策通常会作为行政法规强制性规定,对地方政府非法扩大土地征用范围、压低及攫取农民土地征用补偿金等过度专横行为进行监督和规制。若不存在明显违反法律强制性规定的情形,农民相应诉求难获法院支持。

二、法院判决不支持的案件类别

法院判决不支持的案件,反映出有土地承包制度在实践中的复杂性。国家(地方政府)无论是理论上还是实践中皆拥有土地所有权,基于公共利益可以对农村土地进行征收,这就意味着土地征收涉及的是非平等主体之间的行政关系。农民长期拥有土地经营权及收益权,地方政府的低价和强制性征收势必损害农民权益,对土地征收需要签订类似于平等关系的安置补偿协议。对地方政府而言,补偿金低则容易以低廉土地价格“招商引资”,因而其强调的是(与农民之间)管理与被管理关系。对农民而言,由于认识到土地作为建设用地而具有巨大升值空间,希望地方政府能够提高补偿金,往往强调的是双方平等关系。

这些案件判决表明法院在审理过程中通常将土地征收协议视为行政关系而非合同关

^① 《郭存金与梁山县黑虎庙镇人民政府城乡建设行政管理:房屋拆迁管理(拆迁)一审行政判决书》,山东省梁山县人民法院行政判决书 2019年。

^② 《周先勇安徽肥西经济开发区管理委员会一审行政判决书》,安徽省肥西县人民法院行政判决书 2019年。

系。法院以双方自愿签订协议与赔偿标准不属于法院受理范围为由,将无论是否已经签订协议而对赔偿标准的异议等诉讼皆排除于司法之外,实际确认地方政府农地征收的主导地位,实质给予“土地财政”政策一定正当性。

(一) 对征收补偿标准的异议

原告詹祥龙起诉称,被告因建设需要依照相关规定对原告的房屋等实施征收。双方经多次协商后签订了征收补偿安置协议,被告对原告的房屋及附着物等按国有土地上房屋征收补偿方案进行了补偿。双方一直对地下室及顶梯间的价格协商无果,故诉至法院,请求判令被告支付房屋补偿款711891.62元。

法院认为,原告坐落于案涉项目被征收集体土地上房屋的拆迁与补偿,所签订协议系原告自愿签订,且已全面履行。原告要求按照国有土地上房屋相同的标准对架空层、地下室和顶梯间进行补偿,实际上是对案涉项目集体土地上房屋征收补偿标准的异议。法院根据《土地管理法实施条例》第25条第3款“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,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征收土地的人民政府裁决”的规定,认为此案不属法院行政诉讼审查范围,对原告诉求予以驳回。^①

此案表明,法院将拆迁补偿协议视为双方自愿签订的协议,原告已经领取补偿款就意味着该协议已经履行,除非存在明显违背法律强制性规定的情形,不能否定协议的效力。对案件核心争议的赔偿标准问题,法院又指出这不属于法院审理范围,应交由地方政府自身裁决。这就意味着法院以双方自愿签订与赔偿标准不属于法院受理范围结合在一起,可将赔偿标准的异议直接排除于法院受理范围。

(二) 对土地征收行为本身争议的情形

原告金百友诉称,2018年7月18日,城南城中村改造办发布拆迁公告,之后原告被迫签订安置补偿协议书。原告认为被告无权对原告所有的集体土地使用权及地上房屋进行征收拆迁,请求法院确认原、被告签订的安置补偿协议无效。法院指出,只有存在行政协议违反行政法律规范的强制性规定,或者行政协议内容损害国家利益、公共利益、他人合法权益,或者存在一方以欺诈、胁迫的手段订立合同的情形,才能确认补偿协议无效,否则人民法院不得否定行政协议的效力,故而判决驳回原告诉讼请求。^②

该案争议核心是地方政府是否有权对集体土地进行征收。由于地方政府拥有土地所有权,只要地方政府土地征收行为不违背强制性规定,就有权对农村土地进行征收。农民对此提出异议的,往往被法院驳回。

(三) 搬迁请求与地方政府拆迁意愿不符

原告四人系姚丕祥的合法继承人,房屋应属未拆迁房屋,被告应与原告重新签订房屋拆迁补偿安置协议。现该村已全部拆迁,只剩涉案房屋未拆,原告多次恳求未果。为此,原告具状诉至法院,要求判令被告拆除遗产房并给予拆迁补偿。

法院认为原告虽提出了拆迁请求,但被告因遗产房动迁款已支付且存在纠纷为由,不愿

^① 《詹祥龙与开化县自然资源和规划局资源行政管理其他资源一审行政判决书》,浙江省衢州市柯城区人民法院行政判决书,2019年。

^② 《金百友绍兴市越城区城南街道办事处一审行政判决书》,浙江省绍兴市越城区人民法院行政判决书,2019年。

与原告重新签订协议并补偿。因此,协议搬迁的“自愿”前提亦不复存在,在无法重新签订协议的情形下,被告当然无拆除房屋的法定职责,原告提出的履职申请明显超出了被告权限范围,应当予以驳回。^①

该案中原告主动要求地方政府拆迁,法院认为协议签订应基于双方自愿,地方政府不愿意与原告签订协议,驳回原告诉求,实际将地方政府意愿作为主导。

尽管在法律判决中经常提到地方政府基于公共利益可以对土地征收,不过实践中公共利益含义往往与该地方增长需要有关。有学者2009年在全国12个大中小城市60个样本村进行抽样调查统计:“被地方政府征收的58550.88亩土地中,39.9%被用于当地基础设施和公共建设使用,31.76%被地方政府征用后用于工业土地,22.76%被地方政府征收并出让用于商业或住宅。基础设施、工业、商住这三大用途被征土地达到征地总规模的93.91%,地方政府征地权行使更多是服从该地区增长服务需要。”^②正是如此,法院判决过程中不可避免地受制于该地区整体增长需要,其逻辑如赵晓力所剖析的“法院着眼点并不只是解决纠纷,而是试图通过对合同纠纷的处置,帮助政府改进和加强对农村和农民的治理。”^③法院判决实质上给予地方政府“土地财政”一定的正当性,同时带来与社会公正相关的问题,下文将结合具体案例详细分析。

三、地方政府行政主导与土地征收补偿

地方政府的主导地位明显表现在法院关于征地补偿款的判决上。土地征收案件涉及的具体情形虽然复杂,但原告诉求可概括为两类:一类是针对土地征收文件本身,提起这类诉讼的民众,主要是对补偿标准不满;一类是关于强行拆迁等方面的纠纷,拆迁补偿款通常是核心问题。法院判决拆迁补偿时依据的是地方政府制定的相关标准,而非独立第三方评估,行政性指令占主导,即使出现违法强拆后,被告通常也未必承担较高赔偿责任。

原告向法院诉称,2018年5月20日上午,北渡街道办事处书记带领办事处、公安、城管、司法等部门的几百名工作人员,动用挖掘机、拖车、钩机等机械设备强行拆除了饭店院落,包括房屋及地上附属物,并将损毁的建筑物残体及物品全部运走。原告认为,街道办事处在不公布任何文件、不提前告知的情况下强行拆除房屋,其行为严重违法;原告没有与之签订拆迁补偿协议,也未收到补偿款,请求法院确认拆除房屋行为违法并赔偿经济损失5800524元。该法院认为,办事处拆除行为属于行政强制行为,应当在具有法定权限或者授权的基础上,按照《行政强制法》的规定履行催告、公告等法定程序,而办事处未提供证据证明其有法定权限或者授权,也未提供证据证明其拆除涉案房屋前依法履行了上述程序,法院认为强制拆除行为应当确认违法。

关于被强拆房屋的性质。法院指出,原告仅取得了乡(镇)企事业用地审批表,并未取得县级以上人民政府的批准,原告既未按规定提出年审申请,缴纳土地使用费,也未在土地使用期满后依法申请延期或者申请新的使用期限,其所建房屋存在违法问题。既然建筑违法,

① 《姚品康姚品兴等与江苏省启东经济开发区管理委员会不履行法定职责一审行政裁定书》,江苏省南通经济技术开发区人民法院行政裁定书,2019年。

② 汪晖《中国征地制度改革:理论、事实与政策组合》,第53页。

③ 赵晓力《通过合同的治理——80年代以来中国基层法院对农村承包合同的处理》,《中国社会科学》2000年第2期。

法院认为无法赔偿,但法院又考虑到办事处强行拆除且未采取必要措施减少损失,判决酌情赔偿建筑材料费。“考虑到其被拆除建筑材料具有一定可回收利用价值,故酌情赔偿其建筑材料费10000元。”至于关于地上附属物、房屋内装修、室内物品的赔偿问题。法院认为因其附属物等已经被拆迁完毕,不具备评估条件,对其该项评估申请不予准许。《土地管理法》第47条规定“征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿;被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准,由省、自治区、直辖市规定。”关于赔偿标准的具体依据,法院指出,2017年平顶山市人民政府根据省政府授权制定文件,规定了市征地青苗及地上附着物的补偿标准,应以此规定的补偿标准作为赔偿损失的基本依据。^①

该案中,可以明显看到地方政府行政主导的多种表现:土地征收过程中街道办事处强行拆迁;未向地方政府缴纳土地使用费的建筑直接判为全部违法;室内物品等因被拆迁完毕不具备评估条件则不允许评估;赔偿依据是地方政府制定,赔偿标准主要根据土地原用途而非征收后用途;即使强拆行为被法院判决违法,被告也并未因此承担较高赔偿责任。有学者指出“尽管2011年国务院颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》第19条规定了‘对被征收房屋价值的补偿,不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋的价值,由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定’……当然,这一切仅限于城市土地,而广阔的农村集体土地,征收补偿仍然受制于带有浓厚计划经济色彩的征地补偿制度。”^②

四、地方政府行政主导与土地征收纠纷判决

实践中,地方政府主导对基层法院判决会有诸多影响。这种影响明显体现在“过程性行为不属于法院受理范围”适用的扩展。过程性行为主要是指“发生在土地征收准备阶段,指向的行为并非已经签订的征收补偿协议或已经实施的强制拆除房屋行为”,包括“行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为”。问题在于,实践中通过区别征收过程与征收结果、征收作出单位和征收执行单位,就把涉及土地征收项目及征收安置标准等方面的诉求皆排除于法院受理范围之外,将受理范围仅限于已签订的征收协议和已拆迁完成的争议,实际将土地征收行为绕过了行政法规强制性规定。

过程性行为不属于法院受理范围,首先表现在对土地征收项目文件的异议皆无法获得支持。2018年12月10日,原告通过申请政府信息公开的方式从宝塔区人民政府获取被告宝塔区经济发展局2015年11月2日作出的户区改造项目建议书的批复。原告认为被告宝塔区经济发展局作出该批复的行为程序与实体均违法,并严重侵犯了原告的合法权益。原告于2018年12月12日向被告延安市发展和改革委员会依法提起行政复议,请求复议机关撤销被告户区改造项目建议书的批复。2019年3月7日,原告收到被告延安市发展和改革委员会作出的《行政复议决定书》,以批复对原告权利义务不产生实际影响为由,对被告宝塔区经济发展局的涉诉行为予以维持。原告遂提起诉讼,请求法院判决撤销《行政复议决定

^① 《张建领杜玉花等与平顶山市湛河区人民政府北渡街道办事处城乡建设行政管理房屋拆迁管理(拆迁)一审行政判决书》,河南省叶县人民法院行政判决书,2019年。

^② 汪晖《中国征地制度改革:理论、事实与政策组合》,第53页。

书》及项目建议书的批复。

法院认为,被告延安市宝塔区经济发展局作出的户区改造项目建议书的批复属于行政机关内部行政批复行为,该批复主要内容是对该项目的项目名称、建设地址、建设规模及内容、总投资及资金来源予以批复,其中未涉及土地征收或拆迁的相关内容。^①问题在于,这些被批复的文件并非仅是停留在纸面上,往往就是土地拆迁办执行征收和拆迁的实际依据。

另有一案涉及土地征收补偿安置通知方面的争议。法院认为,补偿通知仅为过程性行为,不属于法院受理范围,却忽略了补偿安置通知往往就是土地征收执行机构实际补偿依据,会对农民相应权利产生切实影响。2018年11月21日,黑龙滩镇政府向原告发出房屋及其他设施的丈量通知,告知原告房屋及其他设施所占用的集体土地已经被征地批复文件所批准,并对原告的房屋进行了强行丈量。2018年11月30日,原告收到被告及仁寿县国土局送达的《补偿安置通知》,被告对原告进行强行补偿。原告认为,该通知实质是被告作出的强制征收行为的依据,对原告的重大财产产生了法律上的直接利害关系,是具体行政行为。被告进行公证丈量不符合集体土地征收程序性规定,丈量结果与事实严重不符等,故诉至法院,要求撤销被告作出的《补偿安置通知》。该法院指出,被告作出的《补偿安置通知》只是土地征收拆迁房屋过程中阶段性的通知行为,尚处于行政程序的过程之中,不具有事实上的最终性,不属于行政诉讼的受案范围。^②这意味着只有等到土地被征收完成,基层法院才会受理相应争议。

法院将过程性行为认定在受理范围之外,甚至将土地征收中的强拆行为排除于法院受理范围。原告韩国正诉称,原告家庭世代居住在韩家村,被告为了逼迫原告签协议,找人把原告一家关起来,损坏原告的摄像头,以断水断电威胁,有关人员搭棚驻扎在原告家骚扰其生活。故诉至法院,请求确认被告实施的拆迁行为违法,判令被告停止拆迁,不再干扰原告生活。该法院根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第1条第2款关于不属于人民法院行政诉讼的受案范围的行为的规定“(六)行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为”而指出“该行为只是发生在土地征收准备阶段,指向的行为并非已经签订的征收补偿协议或已经实施的强制拆除房屋行为,属于不成熟的、非终局的过程性行为,不属于人民法院行政诉讼受案范围。”^③

实践中,尽管法院没像之前笼统地以抽象行政行为不予受理,不过在此类诉讼中仍有诸多限制:对地方政府土地征收文件进行司法审查的诉求难获法院支持;对那些拒不搬迁的农民,法院还可以批准地方政府强制执行。如申请执行人认为被执行人姜建华户所使用的土地已经浙江省人民政府批准征收,征收实施单位也作出了补偿安置(交出土地)方案告知书。申请人先后依法作出房屋征收安置补偿决定书及责令交出土地决定书,已对被执行人进行了补偿安置并责令被执行人交出土地。但被执行人未按规定履行法定义务。该法院进而认为,被执行人拒绝接受安置补偿,拒不交付已被依法征收的土地,其行为已影响到征收工作的正常进行,法院最后裁定对被执行人交出所使用集体土地的内容准予强制执行。^④

① 《刘彩红与宝塔区经济发展局、延安市发展和改革委员会其他一审行政裁定书》,陕西省延川县人民法院行政裁定书,2019年。

② 《周永才与仁寿县黑龙滩镇人民政府乡政府一审行政裁定书》,四川省眉山市东坡区人民法院行政裁定书,2019年。

③ 《韩国正与江阴市徐霞客镇人民政府一审行政裁定书》,江苏省江阴市人民法院行政裁定书,2019年。

④ 《龙游县自然资源和规划局姜建华户非诉执行审查行政裁定书》,浙江省龙游县人民法院行政裁定书,2019年。

为推进土地征收,地方政府可向法院申请要求农民交出土地。这就意味着,即使是上述对补偿标准、补偿范围等不满而拒绝搬迁的,地方政府依照一定程序向法院申请后,可以强制执行土地征收,地方政府明显占主导地位。正是这种行政主导的工作方式,在以“土地财政”推动地方经济增长的同时,也带来了与社会公正相关的问题。

五、结 语

理解中国经济高速增长应重视地方政府“土地财政”的重要作用。地方政府间围绕着财政增长所进行的竞争,往往被诸多学者视为解释中国经济增长的关键线索。钱颖一等学者提出的“中国式联邦主义”(Federalism, Chinese Style)的观点认为“中央政府在财政和税收等诸方面的放权引起地方政府之间的经济竞争,同时兼顾限制地方政府行为并提供促进经济发展的激励”。^①与此类似,张五常认为中国的“县际竞争”是经济增长的关键动力。^②周黎安指出,地方政府官员围绕GDP增长而进行的“晋升锦标赛”模式是理解政府激励与增长的重要线索。^③此种发展策略之所以能够实现,显然与中国政经体系中的地方政府与市场的紧密结合具有重要关系。

地方政府间围绕着财政增长的区域竞争推动了经济增长,地方政府在征地中往往有意无意绕过行政强制性法规。黄宗智指出,从土地得来的收入一般是地方政府预算外“土地财政”的主要来源,有的地方达到财政总收入的60%。这是地方政府基础设施建设以及财政运转的“秘诀”,无此便不可能做到快速的城市发展建设。^④“土地财政”对地方政府基础设施建设和经济增长具有重要作用。正是在这种经济增长方式下,关乎征地的法规主要作为一种为行政战略提供规范性和正当性的辅助手段。由于“土地财政”对地方经济增长的重要意义以及现有农地征收制度下地方政府的主导地位,法院在审理此类案件过程中以遵循行政意见为主导,法院判决实质上给予“土地财政”一定的正当性。法院主要功能则是辅助执行土地政策:对那些明显违反行政法规强制性规定的案件,涉及地方政府未办理农用地转用、土地征收审批手续以及存在显失公平的案件,法院通常会判决撤销土地安置补偿协议,防止出现过度专横的行为;而不少判决显示,法院与行政主导紧密结合推进地方政府的土地征收,在推动地方经济增长时也带来一定程度的社会不公。

新时代中国经济由高速增长到高质量发展阶段转变,需要更加妥善处理经济发展与共享之间的关系,改变地方政府之前过度依赖“土地财政”的经济增长模式,进一步贯彻习近平总书记所强调的“五大”发展理念。新时代推进国家治理体系和治理能力现代化,需要基层法院认真对待农民的合理诉求,强化对行政法规强制性规定的适用,并且重视发挥独立第三方评估机构的作用,以有效保护农民相应权利,进一步提高司法公信力。

(责任编辑:于若水)

^① Gabriella Montinola, Yingyi Qian, Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, Vol. 48, No. 1 (Oct., 1995), p. 50.

^② 张五常《中国的经济制度》,中信出版社2017年版,第141-145页。

^③ 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

^④ 黄宗智《中国经济是怎样如此快速发展的?——五种巧合的交汇》,《开放时代》2015年第3期。