

从物权的征收规定看民生保护

谢鸿飞

关注民生，无疑是《物权法》起草过程中最大的亮点之一。各种与民生有关的问题，如征收征用、小区业主与开发商及物业的关系、采光与日照权、地权到期后的处理、宅基地的流转等，引发了诸多热议。严格地说，这些都不仅是单纯的法律问题，同时也是社会政策问题。考虑到征收在实践中的多发性，及其涉及利益主体的多元性、利益冲突的尖锐性，本文以其为例予以说明。

《物权法》的重大变革之一，是承认国家、集体、私人所有权的平等（第3条第3款；第4条、第56条、63条、66条等）。但《物权法》依然保留了国家对私人所有权的征收和征用权利，有4个条文（第42条、第121条、第132条、第148条）直接调整这方面的法律关系。其相关精神可以概括为以下四个方面：

第一，重申了国家对耕地的特殊保护政策，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量（第43条）。第二，严格限定了征收的条件。征收的实质要件是为了公共利益的需要；程序要件是依照法律规定的权限和程序（第42条第1款）。第三，明确了征收补偿的原则和内容。征收集体所有的土地，应当依法足额支付补偿费，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件（第42条第3款）。第四，规定了补偿费用不可侵犯。任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用（第42条第4款）。

上述规定的重大意义在于：其一，明确了国家对征地的限制政策，凸显了《物权法》重视人与环境的和谐、强调经济与社会协调发展的立法思想；其二，把“公共利益”作为限制征收的实质性理由；其三，补偿标准不再设定上限，强调对被征收人合法利益的保护。

但是，我们也要警惕“行动中的法”可能会架空“书本中的法”，使《物权法》保护民生的精神无法落实。其中关键环节有二：第一，公共利益的界定。《物权法》没有采纳对公共利益进行列举式的立法。在未来的实践中将可能遇到的问题是，如何界定商业利益是否为公共利益。近年来，我国地方经济的发展较大程度是通过政府出让土地使用权、引入资本来实现的。如果一概认定商业利益不是公共利益，很可能会影响地方经济的发展速度；而民间财产的保护意识与保护能力的显著提高，也将大大提升征收的难度和代价。在这种情况下，地方政府如何发展经济，提高人民生活水平，解决政府的财政问题，将是一个涉及执政能力的大问题。对于亟待发展的西部地区而言尤其如此。事实上，一概否定经济发展是公共利益，在实践中难以行得通；即使发达国家也没有做如此绝对的认定。如美国最高法院曾经判决，建工厂有利于经济发展，有利于增加税收，所以是公共利益。此外，公共利益有较多层次，如中央与地方、大集体与小集体等。即使同一旧城区，可能也有人愿意被拆迁，有人不愿意拆迁。在这种情况下，如何妥善处理不同层次、不同群体的利益，已提上日程。

第二，补偿标准的确定。《物权法》提出了确定补偿的若干标准，以保障民生。其实质性的突破是，一方面，它事实上否定了《土地管理法》第47条有关征地补偿的规定。依据该条，征收土地按照土地的原用途予以补偿；征收耕地的各种补偿费用，为耕地征收前三年平均年产值的六至十倍；每个农业人口的安置费用，为耕地征收前三年平均年产值的四至六倍。而且该条还对土地补偿费和安置费用做了最高限制，即不得超过土地前三年平均年产值的30倍。另一方面，对地方制定的各种补偿标准提出了合法性挑战。目前，我国各个地方几乎都有自己的拆迁补偿标

准。在实践中，因征收或拆迁导致的各类问题主要是因为补偿标准而引发的。例如，一些地方法规没有区分果园、其他用于特殊种植的土地与耕地、菜地，补偿标准过低，根本无法解决被征地农民的生活问题。在《物权法》正式实施之后，由于《物权法》没有授权地方制定这类法规，这些地方性法规将会存在合法性问题。尽管如此，《物权法》尚未涉及征收补偿中的核心问题：土地补偿金与出让金的巨大差额应如何处理？在我国，只有国家才是土地一级市场的主体，农村集体不享有开发土地的权利；集体土地必须先征收以后才能进入市场流通。例如集体只能将土地用于乡镇企业，而不能将土地用于商业开发，如房地产开发。集体土地被国家征收后，国家就可以将土地使用权出让给开发商，收取高额的土地出让金。在实践中，国家征收集体土地，常常将补偿金、安置费交给集体，而不是直接交给农民，而这些集体组织的领导（如乡、村干部）又常常扣留这些本应直接给予农民的款项。由此，这容易造成国家利益、集体利益和农民利益的相互冲突。

本质上，这是一个藏富于民和集富于国的问题，或者说富国与富民的问题。在法律上，因为国家所有和全民所有的概念掩盖了国家是一个利益主体的事实，但一旦国家从抽象的主权主体转化为现实中的具体组织，这个问题就出现了。令人欣慰的是，《物权法》的诸多条文都体现了让利于民的思想，典型表现在主要有：（1）野生动物资源，法律规定为国家所有的，才属于国家所有（第 49 条）。这实际上为现实生活中大量存在的先占提供了法律依据。（2）铁路、公路、电力设施、电信设施和油气管道等基础设施，依照法律规定为国家所有的，属于国家所有（第 52 条第 2 款）。这就为广泛采用的“建设 - 运营 - 移交”合同提供了法律资源，为迅速吸引非国有资本进入基本建设领域奠定了基础。（3）国家实行自然资源有偿使用制度，但法律另有规定的除外（第 119 条）。这一但书其实为现实中大量的小范围无偿取水、渔猎提供了支持。（4）对国有土地使用权期满后的法律效力，规定住宅自动续期（第 149 条），保护房屋所有人的长期利益。这一规定虽然可能会引发“一屋养三代”的社会正义之争，但却真正体现了国家对私人所有权的保护力度和让利于民的思想。对于非住宅和农村土地承包经营权，则授权其他法律规定。从《土地管理法》第 21 条的规定看，非住宅用地期满，国家除基于公共利益外，应允许延期。（5）《物权法》暗含了允许宅基地转让的思想（第 153 条和第 155 条）。“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包荒地等农村土地，依照农村土地承包法等法律和国务院的有关规定，其土地承包经营权可以转让、入股、抵押或者以其他方式流转”（第 133 条），而且是法定登记抵押（第 180 条）。此外，有关不动产登记按件收费而不按面积收费（第 22 条）、不动产登记机关不得要求重复登记、不得要求不动产评估（第 13 条）等规定，也都体现了保护民生的精神。