

论土地整理监管的基本原则

赵 谦,王霞萍

(西南大学 法学院,重庆 400716)

摘 要:厘清土地整理监管的基本原则有助于就土地整理监管主体、客体、内容、模式、责任及相关法律规范之设定、完善做出恰当、及时、正确的指引,进而推动科学构建土地整理监管机制以实现对我国土地整理活动的有效规制。应以依法监管原则为土地整理监管原则的逻辑起点,以可持续性监管原则为土地整理监管原则的终极目的,以监管一致性与差异性相协调原则为土地整理监管原则的基本手段,以严格规制原则为土地整理监管原则的根本保障。

关键词:土地整理;土地监管;基本原则

中图分类号:D922.3

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2015)03-0030-06

一、引言

土地整理监管作为一种法现象,“是依据土地整理立法保障机制中相关法律规范进行的监管,是土地整理立法保障的实施活动。”^[1]近年来,我国土地整理资金国家投入主渠道被基本确立,每年各类土地整理专项资金投入达到 1000 多亿元人民币。相关土地整理监管虽已初具规模,但仍存在着“监管主体不明晰、监管机构建设滞后、监管客体较狭隘、监管方式不全面、监管执行不力等问题”^[1]。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在“二、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强宪法实施”之“(四)加强重点领域立法”中规定:“制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规”,将“土地管理”立法确立为我国应予加强的一类“重点领域立法”。土地整理部门法体系作为我国“土地管理”立法的重要组成部分虽已初具规模,但是相关立法中的土地整理监管法律规范却较为模糊,零散的规定不足以系统指引相应监管工作,则有必要予以“加强”。

“《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第 20 条确立之‘最严格的耕地保护原则’指明了我国土地整理监管活动的基本目标与方向。”^{[2]119}此点与《全国土地整治规划(2011-2015)》欲“持续深入推进”^[3]的土地整治机构建设也是一致的。土地整理活动作为实现耕地有效保护的重要途径,可将“最严格的耕地保护原则”设定为土地整理监管基本原则的总体渊源。“最严格”下当然要实现“依法监管”“严格规制”,但“最严格”并非机械、僵硬的一味“严格”,还应强调“一致性”与“差异性”相协调之灵活性、因地制宜性;耕地作为合理利用下的可再生资源,“耕地保护”则当依循彰显“可持续性”这一基本维度而具体展开。学界目前从基本原则的视角研究土地整理监管问题的范例鲜有出现,研究土地整理监管的基本原则更凸显其理论价值与现实意义。基于“最严格的耕地保护原则”厘清相关基本原则有助于就土地整理监管主体、客体、内容、模式、责任及相关法律规范之设定、完善做出恰当、及时、正确地指引,进而推动科学构建土地整理监管机制以实现对我国土地整理活动的有效规制。

收稿日期:2015-12-30

基金项目:教育部人文社会科学研究一般项目“我国土地整理监管法律问题研究”(13YJC820111)

作者简介:赵谦(1981-),男,湖北荆州人,西南大学法学院副教授、硕士生导师,法学博士。

二、依法监管原则

土地整理监管原则的逻辑起点是依法监管原则。逻辑起点往往是一个问题得以展开和建立的客观基础与根据,在“最严格的耕地保护原则”下,“法”之设定是体现其“最严格”的方式之一。这里的“法”即是土地整理立法保障机制中相关的规范性法律文件,依“法”的主体即是各类土地整理监管法律关系主体中的监管主体,主要包括国土资源行政部门、纪检监察部门、财政部门、审计部门。“土地整理工作是一个具有特定功能、相互联系的诸多要素组成的有机整体。”^{[4]5}土地整理工作并不能仅仅依靠监管主体来发挥作用,各类土地整理监管法律关系主体应在已有的法律框架内相互联系,彼此协作与自治,管理与被管理。为了实现土地整理的有效监管,形成“在中央政府和地方政府行政权力统筹整合下,由地籍测量员(以奥地利、芬兰、德国、瑞典为代表)或委员会(以比利时、法国、荷兰、葡萄牙、瑞士为代表)负责具体实施,专业技术人员和业主委员会起辅助作用。”^[5]这种多方主体的共同参与模式显得尤为重要。也正是这种参与主体的多元化,监管内容的复杂化决定了对土地整理的监管必须遵循依法监管原则。若缺失该原则,其他各项原则的正当性与合法性皆无从谈起。依法监管原则在土地整理监管中主要表现为土地整理监管活动的合法性,应从过程与层次两个方面来设定。

(一)土地整理监管过程的合法性

土地整理监管过程的合法性即“从土地整理项目立项阶段之规划、审批、设计各个环节的监管开始到土地整理项目实施、验收及后评估的监管,皆应合法”^{[2]121}。这一过程是连贯而有序的,每一环节是否做到依法而为皆直接影响结果的正当性和合法性。其一,各类土地整理监管主体必须在法定职权范围内行使职权,不可超越法律而为。即国土资源行政部门、纪检监察部门、财政部门、审计部门等相关土地整理监管部门权力的行使首先应当有法律的授权,其次应当在法律授权的范围内严格的行使权利履行义务,不能有越权行为,否则即为违法。其二,土地整理监管法律行为必须依法做出。法律行为一旦形成就会受到法律的约束,引起权利、义务的产生、变更、消灭。但是,只有依照法律法规做出的法律行为才会受到法律的保护和承认,否则就会受到法律的制裁和否定。因此,土地整理监管主体的法律行为只有依法做出才能被承认并产生相应的法律效果,否则需要承担违法行为的法律责任。其三,土地整理监管应严格依照法定程序进行。通过程序的时限、形式要素来减少乃至杜绝监管主体行为的随意性和随机性。“可让农民通过参与项目监管”^{[2]123}实现对监管主体的监督、制约,从而保证监管主体行为的合法性与合理性。对程序合法性的控制不但能有效的制约权力的行使,同时也可对被监管主体产生信念上的暗示,在这种合法的程序下所做出的适用决定也应当是合法、公正的。强调过程的合法性,能够促使权利被实际享受,义务得到切实履行;能够通过直观的、片段的公正、合法来间接地支持结果的妥当性;能够通过权力的制约实现实体权利,保证法律的权威性。通过对土地整理监管活动各个环节合法性的把握,补充其实体法控制权力的不足,不仅能够实现权利与权力的制衡,协调效率和自由,还能够最大限度地保证结果的合法性、正义性。

(二)土地整理监管层次的合法性

土地整理监管层次的合法性可“分为最低要求和最高要求两个层面”^{[2]121-122}。最低要求与最高要求是辩证统一的,只有保证最低要求中的合法性,才有可能实现更高层次的要求。其一,最低层次的合法性实质是对各类土地整理监管法律关系主体(监管主体、责任主体、土地整理权利人)的最低要求。即依据法律的规定,在法律范围内行使好自己的权利履行好自己的义务,这种合法性不仅易于操作,而且更容易受到实体、程序方面的监督。其二,最高层次的合法性即指在保证最低层次合法性的基础上实现的价值层面与法的价值取向的一致性。在最高层次中土地整理监管行为秩序“表现为土地整理监管活动中产生

的各种有序行为”^{[2]123}，土地整理监管关系秩序“表现为土地整理监管活动中形成的各种社会关系”^{[2]123}。这种秩序的意义在于防止土地整理监管活动中背离“一致性、连续性和确定性”，能够促使土地整理监管合理、有序的进行，最终实现相关监管职能部门对各类土地整理行为人的全程有效监管。

三、可持续性监管原则

土地整理监管原则的终极目的是可持续性监管原则。切实、有效之监管保障下的土地整理活动最终是为了实现耕地的合理利用，进而确保耕地成为可持续的可再生资源。“我国虽然国土面积较大，但是实际可利用的土地并不是很充分，而且我国人口众多，最近几年城镇化水平也不断提高，城市对土地的需求在不断扩大，同时由于对土地的滥用和污染，导致土地资源在逐年减少。”^[6]要通过有效的土地整理监管推动土地整理活动实现可持续性。土地整理活动本身是以确保相关自然资源、土地的可持续性为依归，而实现在有限的土地资源与持续增长的土地需求之间的有效平衡。在土地整理立法中设定可持续性原则应顾及与土地整理相关的“生态、经济、社会”^[7]三大要素。

(一) 土地整理监管相关生态可持续性

土地整理监管相关生态可持续性即以科学技术为指导，实现农业技术的创新，带动生态农业迅速和良性发展，实现人地和谐。“其核心问题在于通过有效的土地整理监管确立土地整理活动的科学化导向”^{[2]122}，特别要纾缓现代土地利用技术以“科学利用”^{[8]15}的名义对合理利用的背离。以科技为导向并不意味着利用先进的科学技术对土地等自然资源无节制的、侵略性的利用，而是在资源的承载能力范围内通过科学技术的运用最大限度地提高产量、增加经济效益。当前生态可持续性方面存在不少问题，“多项调查表明，东北地区坡耕地的黑土层厚度已从上世纪六七十年前的 80 厘米至 100 厘米减少到现在的 20 厘米至 30 厘米，土壤有机质含量由 12% 下降到 1% 至 2%，85% 的土地处于养分亏缺状态。”^[9]如何通过科技手段谋求经济利益与生态保护的最大化？如何通过有效的土地整理监管机制来为“科学”正名？如何通过农业技术的创新带动生态农业迅速和良性发展？在实践中当以谋求土地整理区域生态系统整体优化目标为指引，“通过田、水、路、林、村的综合整治”^{[10]4}，“通过冬种绿肥、用养结合、测土配方、推广有机肥等技术措施”^[11]，实现环境效益最优化，方能在社会经济稳定发展的同时维持农业生态系统大体平衡，进而切实巩固相关项目的运营成果。

(二) 土地整理监管相关经济可持续性

土地整理监管相关经济可持续性即以权益的最大化为目的，实现收益的连续性。其核心问题在于通过有效的土地整理监管确立土地整理活动的权益化导向，特别要保障土地整理权利人的长期、可持续性收益。“当前的速产、高产、‘稳定’收益能否持续？”^{[2]121}如果客观环境条件变化使土地整理权利人未来收益下降成为不可避免的现实，那么可行之救济设计应否列入监管主体、责任主体的议事日程？故而土地整理监管保持有效规制生态之可持续性的同时，还应关注耕地未来生产效能所表征的经济之可持续性。实现经济的可持续性并不是依靠其自身力量而独立完成的，必须以生态的可持续性作为基础，以实现社会的可持续性作为目标，努力地实现经济、生态、社会三者的有机结合。要实现这样的目标，土地整理监管的主体首先必须保证生态的可持续，在科学的指导下对土地实施严格的合理化利用，通过农业技术的创新而带动生态农业迅速和良性发展。在追求速产、高产的同时，通过合理、有效的手段遏制耕地退化及其他环境问题的发生；在稳定收益的同时，通过预警机制加强对未来的风险防范及应对措施。

(三) 土地整理监管相关社会可持续性

土地整理监管相关社会可持续性即以需求作为指引，实现耕地产品的持续供给，保证社会的消费需求。“其核心问题在于通过有效的土地整理监管确立土地整理活动的需求化导向。”^{[2]122}社会的可持续性

是生态可持续、经济可持续的目的所在,然而如何通过土地整理监管机制的构建,在保证经济、生态可持续的同时促进社会的可持续?如何在“转型社会”中实现食物安全问题和土地人口承载能力问题的双丰收?如何在既要保证‘18亿亩耕地红线’的同时满足日益多样化的消费需求?要实现这样的目标,土地监管主体必须将土地为核心的相关生态系统的保护与改善、国民经济的持续发展、国家粮食安全与社会稳定的实现作为土地整理的工作重心;“应将土地整理作为一个整体纳入整个国民经济与社会发展计划之中”^{[10]10};在保证土地整理工作系统及其他相关要素效益最优化的基础上实现彼此间的协调一致;在土地承载能力范围内,实现土地资源可持续性最大化,提高耕地产品的供给能力。“在发展中国家,较为迫切的要求常常是解决温饱;在发达国家,满足需求一般意味着满足消费需求和偏好。”^{[8]15}当前“转型社会”下虽然已经基本解决了温饱问题,但是为实现该目的所付出的代价是惨重的。欲实现由发展中国家的解决温饱向发达国家的满足消费需求和偏好之转变,需借鉴典型国家和地区的有益经验,进而建立系统、有效的土地整理监管机制。如此方能在经济稳定前进、生态环境良性发展的同时,切实解决食物安全问题和土地人口承载能力问题。

四、监管一致性与差异性相协调原则

土地整理监管原则的基本手段是监管一致性与差异性相协调原则。应在确认土地资源及土地整理活动差异性的前提下,提倡在实现系统整体综合协调的基础上以地定需、量地而行、因地制宜开展土地整理监管工作。

(一)土地整理监管的一致性

其一,土地整理监管自身的一致性。即土地整理监管工作构成基本要素之间的系统性、协调性。“从对土地整理项目的规划、设计、审批的监管到土地整理项目实施的监管,每个环节都构成土地整理监管工作中不可分割的基本要素”。^{[12]73}保证这些要素中涉及的国土资源行政部门、纪检监察部门、财政部门、审计部门等相关部门以及国家工作人员之间分工负责、协调一致,保障这些要素中涉及的“各类监管职权”^{[2]120}之间彼此配合、相互制约,从而相协同保障土地监管活动的顺利进行以及目的的实现,这是土地整理监管工作自身一致性的具体体现。另外,各要素之间的工作并不是随意性、随机性的,而是应在保持各基本要素科学性、可行性的基础上的协调一致,避免相互推诿、扯皮,最终实现整个土地整理监管工作系统效益最优化。其二,土地整理监管在组成更大社会系统中与其他相关要素之间的一致性。即指土地整理监管工作在推动实现土地资源可持续性的过程中与生态、经济、社会等其他相关要素之间的系统性、协调性。生态的可持续性经济、社会可持续性的物质基础;经济的可持续性生态、社会可持续性的内在动力;社会的可持续性生态、社会可持续性的最终目的。任何环节的失误皆会对其他环节造成致命性的打击,“以土地为核心,相关生态系统的保护与改善、国家粮食安全、国民经济的持续发展与社会稳定的实现等其他相关要素皆关系到土地资源可持续性的达致状况”^{[12]73},则应在保持土地整理监管工作系统及其他相关要素效益最优化的基础上实现彼此间的协调一致,最终达致土地资源可持续性最大化。

(二)土地整理监管的差异性

土地整理监管的差异性即指开展土地整理监管工作应重视的显著地域性,要因地制宜地确定土地整理监管的具体目标、内容和方法。土地整理活动自身较为复杂,关涉多个部门、多个学科、多个领域,兼具“技术性、动态性、系统性、综合性、地域性和广义性”^{[8]3-4}的特点。土地整理监管的差异性往往因土地整理活动自身的复杂性所致,即根据自然、社会经济条件的不同而产生的政策性差异。“土地利用效率、土地利用的资源环境效应、自然要素的匹配关系等”^{[10]9}是造就土地整理监管差异性的主要因素,而这些因素又决定了土地整理监管工作中土地整理活动和土地整理目标的差异性。因此,在具体实践当中应根据

项目区差异化土地垦殖状况,就土地整理的具体目标作区别化设定;在土地整理监管具体内容、方式的设定上,也应根据项目区“地形地貌、水热条件、土壤土质、耕作制度等”^{[4]5}所致土地整理活动的不同而有所区别。这种政策、资源的倾斜所造成的差异性并不是对项目区的不公平“歧视”,而是力求通过这种区别对待达到实质的正义性。故在开展土地整理监管工作时,要“具体分析、区别对待”^{[2]122},根据土地整理活动中存在的实际问题,确定具体监管目标、内容和方法。

五、严格规制原则

土地整理监管原则的根本保障是严格规制原则。严格规制原则是根据土地整理监管相关立法中的强制性规范、保护性规范、义务性规范开展土地整理监管活动的结果,要通过严格规制确保“一切使用土地的组织和个人”都不得按土地用途使用土地,都不得废弃、破坏土地。这样的人地关系关涉“人与地的关系和人与人的关系”^[13]两个方面。对这两方面关系的调整或严格规制往往通过较宏观的整体性土地管理和较具体的土地用途管理实现,在土地整理立法中设定严格规制原则应与这两方面相衔接。最终能在严格规制原则指引下,真正实现土地资源集约化利用而从根本上保护我国有限的耕地。

(一)以最严格的土地管理为前提

《中华人民共和国土地管理法》是土地整理监管相关立法最重要的规范载体。该法第 41 条之规定是土地整理监管活动最直接的法律依据。故土地整理监管中的严格规制包括土地整理监管相关法律责任之设定皆应置于土地管理法律制度体系下进行。就目前我国土地整理部门法体系而言,其“高位阶原则性立法和各位阶专门性、实施性立法上皆有相关规定”^{[2]120},但就相关立法中的土地整理监管法律规范而言其“‘碎片化’趋向明显”^{[2]120}。这种零散的监管主客体规范、法律责任不足以对土地整理监管作充分、严格规制。则应借鉴典型地区和国家立法的有益经验,基于现行土地管理法律制度中的相关规定,以单行、专门立法实现对政府拨付土地整理资金、土地整理项目、参与土地整理国家机关工作人员的严格规制,在不违反上位法、不发生效力冲突的前提下结合土地整理监管活动的特点作具体设定。

(二)以严格的土地用途管制为基础

土地用途管制即在划分不同类型土地的基础上,确定土地使用的限制条件,土地的使用者必须严格按照法律法规规定的用途使用土地。我国土地整理是“一种以未利用地和低效耕地为对象,以增加有效耕地面积、提高土地利用率和产出率、改善农业生产条件和农村生态环境为目的,最大限度地、最大可能地、全方位地以各种合法方式对土地资源进行重新配置的土地整治活动。”^[14]无论是监管“未作任何利用的土地”之开发,还是监管“正作农业利用中的土地利用率和产出率偏低的耕地”之整理,所涉土地之用途变更皆当以遵循土地用途管制原则为前提。《中华人民共和国土地管理法》第 26 条、第 31 条、第 44 条和《中华人民共和国物权法》第 140 条之规定皆就土地用途管制的主体、客体、内容和程序予以了清晰规定。严格规制下被监管的土地整理活动要以严格控制农用地流向建设用地为基础,杜绝通过虚假土地整理图谋相关折抵建设用地指标的行为,谨防以土地整理之名而行非法占用农用地之实。

参考文献:

- [1]赵谦. 构筑我国土地整理的法律保障[N]. 光明日报, 2014-01-11(6).
- [2]赵谦. 我国土地整理监管机制的价值分析[J]. 华中农业大学学报:社会科学版, 2014(5).
- [3]中华人民共和国国土资源部网. 全国土地整治规划(2011-2015)[EB/OL]. [2014-12-07]. http://www.mlr.gov.cn/sy_2633/gd1/201207/P020120702604393721984.doc.
- [4]付梅臣,王金满,王广军. 土地整理与复垦[M]. 北京:地质出版社, 2007.
- [5]Arvo Vitikainen. An Overview of Land Consolidation in Europe[J]. Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, 2004(1):25-44.
- [6]王守智,吴春岐. 土地法学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2011:40.

- [7]傅伯杰,陈利顶,马诚. 土地可持续利用评价的指标体系与方法[J]. 自然资源学报,1997(2):112.
- [8]卢新海,谷晓坤,李睿璞. 土地整理[M]. 上海:复旦大学出版社,2011.
- [9]东北黑土层流失严重 厚度50年减80厘米[N]. 生活报,2011-07-09(26).
- [10]高向军. 土地整理理论与实践[M]. 北京:地质出版社,2003.
- [11]网易网. 科技创新对生态农业的推动作用[EB/OL]. [2014-12-07]. <http://news.163.com/12/0716/06/86H1T6J200014AED.html>.
- [12]赵谦,窦继萍. 论土地整理监管法律关系[J]. 湖北警官学院学报,2014(5).
- [13]蒲坚. 中国历代土地资源法制研究[M]. 北京:北京大学出版社,2011:13.
- [14]赵谦. 我国土地整理权属设置的宪法依据论[J]. 法商研究,2014(2):60.

On the Fundamental Principles of Land Consolidation Supervision

ZHAO Qian, WANG Xiaping

(Law School, Southwest University, Chongqing 400716, China)

Abstract: To clarify the fundamental principles of land consolidation supervision can help to make appropriate, timely and correct guideline to the subjects, objects, contents, patterns, liabilities and the related legal norms' setting and improving, thus promoting the establishment of land consolidation supervision mechanism to achieve effective rule and regulation to the land consolidation activities of our country. The land consolidation supervision should keep to the principle of supervising according to the law as the logical basis; the principle of sustainable supervision as the ultimate aim; the principle of coordinating regulatory consistency and difference as the basic method; the principle of strict rule and regulation as the fundamental guarantee.

Key words: land consolidation; supervision; fundamental principles

(责任编辑:董兴佩)

(上接第29页)

参考文献:

- [1]特奥托尼奥·多斯桑托斯. 依附论与社会变革[M]// 弗朗西斯科·洛佩斯·塞格雷拉. 全球化与世界体系(下). 北京:社会科学文献出版社,2003:361.
- [2]E·B·魏伊丝. 公平地对待未来:国际法、共同遗产与世代间平衡[M]. 汪劲,等译. 北京:法律出版社,2000:41-42.
- [3]谭里“新四化”绘就新蓝图[N]. 人民日报:海外版,2012-11-13.
- [4]罗尔夫·克尼佩尔. 法律与历史—论《德国民法典》的形成与变迁[M]. 朱岩,译. 北京:法律出版社,2003:43.
- [5]秦前红. 新宪法学[M]. 武汉:武汉大学出版社,2005:131-132.
- [6]卡罗兰·佩特曼. 参与和民主理论[M]. 陈尧,译. 上海:上海人民出版社,2006:41.
- [7]刘耀彬,李仁东,宋学锋. 城市化与城市生态环境关系研究综述与评价[J]. 中国人口·资源与环境,2005(03):55-59.
- [8]奥尔多·利奥波德. 沙乡年鉴[M]. 侯文惠,译. 长春:吉林人民出版社,1997:192-193.

Constitutional Thinking on the Development Issues of New Types of Rural Urbanization

ZENG Zhe

(School of Administrative Law, Southwest university of Political Science & Law, Chongqing, 401120, China)

Abstract: New rural urbanization is the issue of age that has the need to be re-examined after China's more than thirty years of reform and opening up. Seen on the dimension of ruling the country by constitution, its oughtness and actualness focus on seven areas. 1. whether the development of rural urbanization should be more prominent on humanistic care; 2. whether it should be more assertive of humane and individualized characteristics on life; 3. whether it should reflect more democratic participation on the construction; 4. whether it should highlight scientific and informational features on management; 5. whether it should show the diverse characteristics of the business market on running, and should rely on the market and not on "mayors"; 6. whether we should pursue high-tech industrial specialization; 7. whether it should emphasize less on the scale and more on improvement of content and quality when expanding.

Key words: New Rural Urbanization; Sustainable Development; Constitutional Jurisprudence

(责任编辑:董兴佩)