

生态文明理念下土地征收制度之优化

张 玥

浙江农林大学 浙江杭州 311300

摘 要: 土地征收通常表现为政府对农村集体土地的直接或间接占有和建设性利用,因而产生的土地非农化伴随着一系列生态环境风险。在过去一段时期内,土地征收以促进地方经济发展和攫取土地增值利益为导向,滥用征地权行为频发,导致了耕地面积减少、土地资源闲置和土地生态失衡等问题。由此,土地征收行为越来越受到生态文明理念的审视,生态文明价值观也为土地征收秩序的建立和适用提供了新的分析框架。通过分析生态文明理念如何嵌入土地征收制度,探索如何使土地征收过程向着生态利益增进而不是减损的方向优化。

关键词: 生态文明理念; 土地征收; 公共利益

Optimization of land expropriation system under the concept of ecological civilization

Yue Zhang

Zhejiang, Hangzhou, Zhejiang Agriculture and Forestry University, 311300

Abstract: Land expropriation typically involves the direct or indirect occupation and constructive utilization of rural collective land by the government, resulting in non-agricultural land use and a series of ecological and environmental risks. In the past period, land expropriation has been driven by promoting local economic development and seizing land value appreciation benefits, leading to frequent abuses of land expropriation rights. This has resulted in a reduction in arable land area, idle land resources, and ecological imbalances. As a result, land expropriation has come under scrutiny from the perspective of ecological civilization, and the values of ecological civilization provide a new analytical framework for establishing and applying the order of land expropriation. This paper analyzes how the concept of ecological civilization can be integrated into the land expropriation system and explores how to optimize the land expropriation process towards enhancing ecological benefits rather than causing losses.

Keywords: The concept of ecological civilization; land expropriation; Public interest

引言

国土资源不仅是生产、生活之本,更是生态之本,土地是农民赖以生存的环境要素,也是生态文明建设的物质基础、空间载体和构成要素。征地行为作为特定土地用途改变的初始环节,通常导向政府或企业对农村集体土地的直接或间接占有和建设性利用,这一资源再配置的过程也伴随着生态利益的增减。过去,土地征收以促进地方经济发展和攫取土地增值利益为导向,滥用征地权行为频发,其所引起的农地非农化加剧直接产生了生态环境负效应。土地资源配置的生态环境负外部性也体现为生态服务格局、景观生态格局的变化,会对整体生态系统平衡和生态环境质量造成不利影响。这些问题在制度层面的共同成因,是现行土地征收制度未能适应生态文明理念的转型。

一、生态文明理念下土地征收制度的实施考察

从生态文明角度审视征地立法的实施状况,并从中找出与生态文明理念相适应与不适应之处。可以发现其正在经历一场生态性的变革,一些制度规范已将生态文明理念内化其中。

1.1 生态文明理念下土地征收制度的规范现状

其一,现有征地制度中已存在体现生态考量的法律原则。一是《土地管理法》第3条沿用的“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”原则。这一原则将土地作为生产要素参与经济活动和收益分配,既关注土地利用的结构、强度和效益,也关注空间结构优化和资源合理配置。强调实现土地减量化利用、增加土地产出效率,在提高经济效益之外,更兼并社会效益与环境效益。依据这一原则,在同等条件下,由于耕地除了承载生态价值之外还事关粮食安全,农地的生态价值一般要高于其他资源的生态价值。二是《土地管理法》第48条沿用的“妥善安置被征地单位和农民”原则。这一原则要求征收土地应当给予公平、合理的补偿,保障被征地农民原有生活水平不降低。国家依法征用农民集体所有土地,应当保护农民和农村集体经济组织的合法权益。农民的利益诉求不仅限于生存需求层面的物质经济保障,还涉及社会属性需求与自身发展需求,这就包括健康、安全、环境等方面的权益。

其二,现有征地制度对于公共利益的规定中,存在生态文明理念的可实现空间。《土地管理法》列举了公共利益范

畴,其中第45条第3款就直接将“生态环境和资源保护”纳入公共利益范畴。该条第5款规定,成片开发建设需要用地亦属于公共利益范畴,随后的《土地征收成片开发标准(试行)》则对“成片开发”作出限制,其中包含生态性限制。一方面,强调坚持新发展理念,注重保护耕地、节约集约用地、生态环境保护。另一方面,规定开发方案应包括成片开发的土地利用效益以及经济、社会、生态效益评估。此外,也规定省级人民政府应当组织环保领域的专家对方案进行论证。

1.2 生态文明理念下土地征收制度的不足之处

现行征地制度虽然已体现了生态考量,但相关规定缺乏细化标准,实践中难以施行。这就使得不少征地行为仍然为满足经营性项目而牺牲生态环境利益,“缩小征地范围”的决策找不到依托。征地制度的生态性缺失主要表现为:

其一,征地审批中缺少公共利益审查机制,尤其是对生态因素的实质审查。新《土地管理法》将原征地批后公告改为征地批前公告,增加了社会风险评估内容,并将补偿安置协议的签订作为征地审批的重要依据。但是这一修改强调的是对补偿安置方案的协商和论证,而非针对征地是否符合公共利益的论证。质言之,即便被征收人享有议价权,却没有基于质疑征地目的从而拒绝征地的权利。一旦被征收人基于生态考量存在异议,不但容易引发环境群体性纠纷,也会因陷入诉讼迟延,扩大相关不当征地项目对生态环境的不利影响。

其二,征地实施机制存在生态环境风险。集体建设用地入市制度的实施一定程度上将会对土地征收泛滥的局面有所改善,但现行立法对于成片土地开发纳入公共利益认定的沿用,使得地区间生态保护仍存在强者愈强、弱者愈弱的马太效应。经济建设愈不发达的地方,法制建设愈不完善,反之对通过征地行为实施土地财政的需求越大,产生权利保障风险与生态风险的可能性也愈大。此外,征地过程中还存在公众知情权保障风险,在程序违法后果与第三方参与等行政外部规制均缺乏的情况下,听证对公民权的保障极易流于形式。

其三,征地生态补偿的制度不完善。当前《土地管理法》第48条依次规定了征地补偿的原则、方式、顺位,但有关生态征地补偿于法无据,实践试点中也争议颇多。一是征地生态补偿范围不清:土地产权之上附着有采光权、景观权等环境权利,这些权利客观存在,却未得到法律界定。二是征地生态补偿方式陈旧:当前补偿方式包括间接占有、留地补偿、安置补偿、替代性补偿等,但经济性时常无法弥补生态

环境利益的损失,相关非经济补偿方式有待探究。三是征地生态补偿权的权利归属不清:在一般的生态补偿中,国家是受偿的主体,但在征地过程中,土地权利人无疑是补偿利益的享有者,实践中的权利归属和相关程序仍待进一步厘清。

二、生态文明理念下土地征收制度的优化路径

以生态文明观念重塑土地征收制度,就是要使土地征收过程向着生态利益增进而不是减损的方向发展。构建服务生态文明建设的新型土地征收秩序离不开观念性的转变、规范的完善和实施机制的生态化。

2.1 转变土地征收的观念认知

其一,明确政府角色定位。政府是差异化利益的共同诉求对象,在土地征收过程中,政府是土地征收的主要决策者,在符合国家土地利用总体规划时根据地方发展需要做出征地决策。政府是土地征收工作的组织者,负有提供公共产品与服务的职责,因而需要对土地征收进行全过程组织协调。政府也是土地增值利益均衡分配的监督者,承担着维护社会公平的职责,负有不得损害生态环境的消极义务与实施环境保护的积极义务。

其二,增强农民生态权利意识。生态文明是一场文明的全面变革,既是人们所憧憬的理想境地,又是已经发生的现实。农民同样具有对美好生存环境的需要和期盼,加强宣传教育与相关行政指导,提高农民环境权利意识和维权能力,从而实现对外部监督。发挥社会舆论作用,调动农民参与征地行为监督的积极性。

2.2 完善土地征收的生态规范

其一,完善土地权利体系。土地征收制度在个人权利层面上关系到农民土地发展权的实现。土地发展权理论产生于对土地开发利用进行管制的需要,其创设的主要目的在于保护土地、自然资源和生态环境,是实现土地资源可持续利用的重要手段,也是优化资源配置,加强生态环境、历史文化遗迹保护的有效工具。土地发展权理论为失地农民的利益补偿提供了依据,也对征收土地的后续利用提供了生态性限制。基于土地发展权理论,土地征收中的失地农民应当得到土地发展增益,国家应当按照土地被征收后的用途和市场价来补偿失地农民。将土地发展权引入土地权利体系,有利于满足环境保护、城市开敞空间、粮食安全、土地利益均衡等多方面的需求。

其二,丰富“公共利益”的生态价值属性。以公共利益为土地征收行为的起点和归宿,是征地权的正当性来源和合法性基础,“公共利益”要件保障着土地征收的谦抑性。经

济开发在特定时期是土地征收的合理理由,但这并不意味着“唯经济论”的正当,以开发为由的征地权仍需受限制。因此,应当通过立法明确生态利益属于公共利益,“公共利益”目的理应被赋予“生态价值”的新内涵。同时应当规定只有拥有法定权限的主体,才能对“经济利益”与“生态利益”作出认定和权衡。合理分配经济利益事关代内公平,合理分配生态利益牵涉代际公平,两者同属社会正义问题,权力机关需要改变既往“经济优先”的管理思维,依法定程序处理好生态利益与经济利益的协调和冲突。

2.3 实现征地机制的生态化转型

法律的生命在于执行,制度道德只有在转化为法律的形成与实施机制才能成为可践行的秩序。有必要从审批标准、补偿实施与后续监管三个方面入手,实现土地征收机制的生态化转型。

其一,征地审批程序的生态化。一是建立以用途管制为核心、占补平衡为原则的征地审批标准。对符合绿色标准的征地申请予以评估,对不符合绿色标准的征地申请予以排除,从而使后续的供地用地往节约集约利用、绿色利用转向。二是将被征收土地的前期生态调查状况作为审批的事实依据。为符合生态效益、体现生态价值、有利于合理利用、节约集约型的征地申请提供程序上的便利,对粗放型、非绿色的土地征收申请予以屏蔽和筛选。三是明确申请单位的说明义务。在现有规定的基础上,进一步要求其说明征收土地的目的、必要性、对周围环境质量、生态物种多样性和园林景观的影响、计划采取的预防污染措施,审查是否符合土地利用总体规划制度。此外,除审查过程生态化外,也应加强征地审批的行政内部规制。

其二,将生态补偿纳入征地补偿实施机制。从生态权益视角而言,征地生态补偿是在公平正义理念下,对土地权利人在土地征收中的生态利益进行分配、整合。征地生态补偿制度应同时满足公平、市场化、科学化三个要件。一是构建由政府主导、公众参与的合理分配机制。应当以农民的生态权益保护为出发点,重视农民的生态利益表达与权利救济,合理分配生态环境负外部性,保护抗风险能力低的农民群体利益。二是发挥市场的供求机制、价格机制和竞争机制的作用。让市场形成合理的土地资源价格,在确立具体地块的价格时,以相邻地的市场价格参考并根据市场行情加以调整和修正。三是实施科学合理的征地补偿标准。各地不能一刀切采用同一标准,而应当根据被征地地区在经济发展水平、生态破坏程度等方面不同的特征,确立区域化的标准。引入专家论证和公共参与机制,使农民在土地征收中的生态损失

弥补更加合理。

其三,建立违法行为惩罚机制与长效监督机制。一是对非法转让、非法占地、破坏耕地、非法批地等违法行为及时查处、纠正和惩罚。二是建立内外合力的土地征收监督机制。一方面,由行政机关内部职权机构行使内部监督权,另一方面同时,有必要引入司法监督机制。相关司法审查既要审查具体土地征收方案的程序合法性,也要在发生争议时进行实质性审查,援引相关行政规范、自然资源规范与环境法规进行综合判断。三是建立诉讼救济机制,着重对失地当事人的权利救济,对征地权扩张予以限制和警惕。

参考文献:

- [1]宋敏,韩曼曼.生态福祉视角下的农地城市流转生态补偿机制:研究进展与框架构建[J].农业经济问题,2016,37(11):94-103.
 - [2]邓楚雄,彭勇,李科,李忠武.基于生产-生态-生活空间多情景模拟下的流域土地利用转型及生态环境效应[J/OL].生态学杂志:1-13.
 - [3]段文技,宋熈青.土地征收中公共利益前置界定及争议裁决机制探讨[J].行政管理改革,2020(09):92-99.
 - [4]彭小霞.构建农村征地生态补偿法律机制[J].开放导报,2016(02):80-84.
 - [5]张志敏,何爱平.生态文明建设中的利益悖论及其破解:基于政治经济学的视角[J].政治经济学研究,2015,16(00):84-95.
 - [6]张治忠.生态文明视野下的行政价值观研究[D].湖南师范大学,2011.
 - [7]刘国臻.论我国土地发展权的法律性质[J].法学杂志,2011,32(03):1-5
 - [8]江平.中国土地立法研究[M].北京:中国政法大学出版社,1999:384.
 - [9]王霞萍,赵谦.土地发展权三十年:功能进路与实践面向[J].中国土地科学,2019,33(06):37-43.
 - [10]陈柏峰.土地发展权的理论基础与制度前景[J].法学研究,2012,34(04):99-114.
 - [11]蒲俊丞.生态文明制度道德在所有权中的表达路径研究[J].东南学术,2014(03):165-170.
 - [12]蔡乐渭.从拟制走向虚无——土地征收中“公共利益”的演变[J].政法论坛,2012,30(06):51-61.
- 作者简介:张玥(1997—),女,汉,湖北黄梅,浙江农林大学,硕士研究生,研究方向:环境与资源保护法学。