

【土地问题】

论基层政府侵害农民宅基地行为的规制

柴芳墨¹, 孙永军²

(1. 中国政法大学 民商经济法学院, 北京 102249; 2. 南京农业大学 人文社会科学学院, 江苏 南京 210095)

摘要:基层政府侵害农民的宅基地现象的发生,除了现行法律制度对基层政府宅基地征收权的规制存在缺失的原因外,政府垄断宅基地发展权、基层民主运行不畅等也是重要因素。对基层政府侵害农民宅基地的行为应予以综合规制。应完善现行的规制方式,明确公共利益的范围、保障农民的知情权和参与权、消解农民救济权的行使障碍。同时,在立法上赋予农民集体宅基地的发展权,充实基层民主。

关键词:宅基地发展权;土地征收;基层民主;宅基地;农民权利贫困

中图分类号:D922.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2013)04-0090-07

随着近年来国家政策对农民利益保护的日益加强,以及农民法律意识的不断提高,基层政府在侵害农民宅基地权益时,常常打着各种“正当的”旗号进行。国务院发展研究中心蒋省三所指出,基层政府仿效“经营城市”的做法,成立政府性公司,以土地抵押获得金融贷款,在具有开发前景的城郊投资建设基础设施;房地产公司进行村民旧房拆迁和新居建设,将原来的村庄规划成住宅小区,对原住村民进行安置后,余下部分的房子按商品房销售。在这个过程中,地方政府既获得了土地出让收益,又在“农村城镇化”建设中创造了政绩,房地产商也收获了开发利润。^[1]在所谓城镇化的过程中,基层政府往往采用县改市、市改区等行政区划调整、行政中心搬迁以及村委会改居委会等方式,堂而皇之地将农民宅基地转变为规划区内的国有土地。而基层政府对农民宅基地进行征收时仅“依法”对“农业劳动”的价值或收益进行补偿,不对土地本身的财产价值进行补偿。这些侵害农民宅基地的行为造成了农民与基层政府之间的冲突,恶化了农民与基层政府之间的关系,降低了基层政府的威信,严重影响农村经济社会的发展和稳定。现在新一届的中央政府提出了“城镇化”的发展战略,

诸如上述侵害农民宅基地的行为会不会以新的“正当”借口出现?事实上,对于政府的宅基地征收权的规制,我国现行的法律制度中不乏规定。但问题是,既然有相关规定,为什么基层政府侵害农民宅基地的行为依然相当严重?这些规定是否本身就存在较大的缺陷?完善这些制度是否意味着就可一劳永逸地解决农民宅基地被侵害的问题?近年来,学者们对加强农民土地(宅基地)权利保护方面进行了大量的研究,并提出了政府行政征收的完善、补偿标准的提高等建议。笔者认为,这些见解无疑是有道理的,但不足以遏制基层政府的侵害冲动。农民宅基地权利的侵害,除了行政权行使的失范和监督的失效外,更为重要的原因是农民相关宅基地权利的贫困并由此导致对政府征收权的制约不足。因此,对基层政府侵害农民宅基地行为的规制只能实施综合治理,在强化权力对权力的规制机制的同时,更要构筑权利对权力的制约机制。

一、现行制度对基层政府宅基地征收权的规制及不足

依照《土地管理法》的相关规定,政府依法享

收稿日期:2013-05-15 在线优先出版日期:2013-07-01

基金项目:江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目“江苏农村土地纠纷及解决机制研究”(2010SJD820019)

作者简介:柴芳墨,女,中国政法大学民商经济法学院,主要研究方向为行政法。

孙永军,男,南京农业大学人文社会科学学院法律系副教授,硕士生导师,博士,南京大学法学院博士后研究人员,主要研究方向为诉讼法、农村法治。

* 孙永军为通讯作者。

有对农村集体土地的征收权。土地征收权是政府行政权力的重要组成部分,但为了防止政府滥用这种权力,现行法律制度在制约基层政府宅基地征收权方面存在诸多规定。

1. 现行制度中的规制方式

首先,“公共利益”的制约。为了限制基层政府滥用对农民宅基地的征收权,法律规定明确将农民的宅基地征收为国有土地必须出于公共利益的需要。例如我国《宪法》第10条规定,国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。《物权法》也在第42条规定,为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。《土地管理法》第2条规定,国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。可见,《宪法》《物权法》和《土地管理法》都规定土地征收必须以公共利益为目的。据此,为了“经营城市”进行的征收、为了所谓招商引资进行的宅基地征收,本身背离了宅基地征收的公共利益目的,都是违背宪法法律的行为,其自然也不应当具有法律效力。

其次,土地征收程序的制约。为了规范土地征收的过程,我国的《土地管理法》《土地管理法实施条例》《征收征用土地公告办法》等法律法规中均规定了宅基地征收的程序,这些规定赋予了土地被征收人一定的知情权和参与权。例如《土地管理法》第46条规定,国家征收土地的,依照法定程序批准后,由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施;第48条规定,征地补偿方案确定后,有关地方人民政府应当予以公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。《土地管理法实施条例》第25条规定,市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案,会同有关部门拟订征地补偿、安置方案,在被征收土地所在地的乡(镇)、村予以公告,听取被征收土地的村委会和农民的意见。可以想象,如果政府严格按照法律法规的规定进行公示、公告,让农民积极参与并表达意见,许多侵害农民宅基地权利的行为就能得以避免或减少。

最后,事后救济程序的制约。如果说,在立法上设定“公共利益”的征收条件、规定土地征收的程序性限制属于事前制约的话,那么行政复议和行政诉讼则属于事后的制约。它是通过赋予行政相对人程序救济权的方式实现的。当农民对政府征

收其宅基地的决定或对补偿方案不服时,可以依法提起行政复议或行政诉讼。例如,根据《土地管理法》第45条的规定,国务院和省级政府行使征地的具体方式就是对下级行政机关拟定的征地方案予以批准。《行政复议法》第30条也将这种批准行为称之为国务院或者省级政府的征用土地的决定。显然,在立法上,政府的征地审批行为被赋予与行政决定行为相同的性质(具体行政行为),是可以提起行政复议或行政诉讼的。再如,既然政府批准宅基地征收补偿安置方案的行为对土地权利人的权利产生直接的影响,自然同样也是可诉行政行为。既然这些行为均属于具体行政行为,那么根据《行政复议法》和《中华人民共和国行政诉讼法》的有关规定,土地权利人不服该具体行政行为,就有权申请行政复议或提起行政诉讼。通过行政相对人程序救济权的行使,借助更高的行政权或司法权可以对政府宅基地征收行为予以监督和制约。

2. 现行规制方式的不足

既然我国无论从立法、行政或司法都有对基层政府宅基地征收的行为予以规制,为什么侵害农民宅基地权利的行为仍频频发生?采用政府将现行法律束之高阁,不执行法律这样的解释恐怕难有说服力。随着我国依法治国方略的推进,各级政府已将依法行政、建设法治政府作为自己坚定不移的目标和方针。2004年3月,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,明确提出建设法治政府的奋斗目标。2010年国务院又发布了《国务院关于加强法治政府的意见》。作为一个旨在为民谋福祉、维护宪法和法律权威的政府,不应当、也不会将法律规定弃之一旁。虽然现行法律制度对政府的宅基地征收权做出了较为详细的规制内容,但该内容仍存在较多的缺失,其直接影响了法律实施的效果。

首先,公共利益界定上的不明确。虽然《宪法》和《物权法》都将农村集体土地征收的条件规定为公共利益的需要,但是,“至于何为‘公共利益’,现行法律并未明确界定,这为地方政府根据自己的需要无限制地使用土地的征收权埋下了伏笔,且预留了较大的自主征收的操作空间。”^[2]在实践中,地方政府往往出于现实的经济利益甚至政绩的需要,对“公共利益”肆意进行扩张性解读。将促进经济发展和城市建设的用地需求,以及相关政府重点工程建设用地需求,甚至纯粹的“经营城

市”“土地储备”等与公共利益无关的需求也统统解释为社会公共利益需要,事实上将许多非公共利益需要的用地纳入到土地征收范围之内,从而导致地方政府角色的错位。^[3]现行法律中“公共利益”内容的原则性,为基层政府侵害农民宅基地权利提供了操作的空间。

其次,宅基地征收程序中权利人缺位。现有的征地、补偿安置公告、补偿安置方案、听取被征地农民意见等也都是事后程序。而且土地征收过程中农民几乎没有任何发言权,征与不征、补与不补、补多少,几乎完全由政府法定幅度内说了算,这往往会造成农民得不到应有的补偿。我国的征收程序中不存在像国外补偿金的确定由双方协商,协商不成再由法院裁决等相关规定。虽然现行的征收程序规定了“两公告一登记”的内容,但操作中也流于形式,这导致相关权利人没有参与、申辩的机会,社会舆论也无从监督。

再次,事后救济的效果不佳。行政复议、行政诉讼是农民进行事后救济的主要方式,但由于行政权的强大,行政机关往往公开抵制法院的生效判决,法院的判决对于行政机关并没有实际的影响,司法的权威性受到行政机关的排斥和冷落。例如2003年8月中央电视台《今日说法》报道的一个案件称:河南省驻马店市土地管理局无视《行政诉讼法》第55条的规定,在三次被法院判决其应当停止侵犯村民宅基地权利的违法行政行为的情况下,三次以同一理由做出与原行政行为相同的侵权行为,法院对此却无可奈何。

既然现行制度存在漏洞或缺陷,一个似乎顺理成章的逻辑就是完善现行的制度。如细化公共利益的范围,改革行政复议和行政诉讼制度等。应当承认,这些举措可能会有些成效,但笔者认为,无助于问题的根本解决。这些制度设计的基本逻辑,就是希望通过权力自身的内省或权力对权力的监督来实现制度的运行。权力来源于社会公众授权,即权力来源于权利,可是当权力接受权利的委托或让渡后,便有了独立的运作机制,自然有了属于自身的利益倾向。为了保障权力的良好运作,通常是在权力体系内划分出一个或若干独立的领域(如立法权、行政权和司法权),通过权力控制和约束权力的运行。但实践证明,以权力制约权力的做法往往会因权力存在相互通融的特性而致权力监督的失效。即使对公共利益的范围进行细化,面对犬牙交错的社会现实,基层政府对公共利益的解释仍有

较大空间。在缺乏外在力量有力制约的情况,仅凭基层政府权力本身的自觉仍难杜绝征收权的滥用。行政复议固然是上级行政权对下级行政权监督的方式,完善后的行政复议制度在技术、程序上即使完美无缺,但在地方服从中央、下级服从上级的行政格局下,基层政府的行为往往是获得上级机关首肯后做出,上级行政权监督下级行政权的行政复议仍难免流于形式。法院的司法权不同于政府的行政权,通过司法审查可以对政府的征收行为进行监督。但在我国现实的国情下,法院依附于政府,在涉及土地等敏感问题情况下,法院往往不敢、不愿、不能行使其司法审查权。因此有必要在坚持权力监督权力的格局下,探索权利对权力的制约和监督机制。

二、农民权利贫困:基层政府侵害农民宅基地的主要原因

不可否认,通过完善现有的规制措施,可以在一定程度上抑制政府对农民宅基地侵害的乱象。但笔者认为,即使是完善了这些规制措施,恐怕也并不能根除农民宅基地侵害行为的发生。这是因为,当下农民宅基地被侵害的重要原因是农民权利贫困。“权利贫困”为我们接受,来自印度经济学家阿玛蒂亚·森。他在研究贫困问题时认为,对贫困问题的认识,不能仅停留在收入层面,而应该立足于贫困者的生存状态,“贫困是指人类基本能力和权利的剥夺,而不仅仅是收入低下”^[4]。权利贫困实质上就是政治、经济、文化和社会等基本人权的一种缺乏或不健全的状态。我国农民的权利贫困问题,正引起越来越多的学者关注。“正是农民在一系列权利上的贫困,才导致经济上的贫穷。农民的这种权利和经济贫困,又导致城乡二元结构的社会形态被固化。……此外,它还造成农民的土地收入被城市剥夺,引发农民的抗争及影响社会稳定等一系列后果”^[5]。正是农民权利的孱弱,不能对政府的宅基地征收权形成有效的制约,才导致政府宅基地征收权行使的肆无忌惮。在宅基地方面,农民的权利存在诸多缺失。

1. 农民宅基地发展权的贫困

宅基地发展权是土地发展权的下位概念。正如学者所论,土地发展权,一般而言就是土地变更为不同性质使用之权,如农地变为城市建设用地,或者对土地原有的使用的集约度升高。创设土地

发展权后,其他一切土地的财产权或者所有权是以目前已经编定的正常使用的价值为限,也即土地所有权的范围是以现在已经依法取得的既有权利为限。至于此后变更土地使用类别的决定权则属于发展权。^[6]我国土地法研究的前辈沈守愚先生较早地从法学的角度将土地发展权中的农地发展权界定为“将农地变更为非农用地的变更利用权。”^[7]农地发展权是发展农地的权利,是一项可与农地所有权分割而单独处分的财产权,简单地说,就是农用地变更为不同性质使用之权。宅基地发展权作为农地发展权中的一个重要组成部分,其最为重要的内容是宅基地排他性的收益权和处分权。目前,我国的法律制度中不仅没有农地发展权归属的明确规定,更缺少宅基地发展权的具体制度设计。不仅如此,现行宅基地用途管制及宅基地征收审批制度恰恰隐含了宅基地发展权归政府的逻辑。^[8]在现实的农村宅基地征收中,基层政府按照法律和政策往往只对村民的部分损失进行有限补偿,而宅基地的增值收益基本上归政府所有。有学者就指出:“补偿款的分配格局是政府占60%~70%,村级组织占25%~30%,农民仅占5%~10%。”^[9]与此同时,基层政府对宅基地的征收不是建立在与宅基地使用权人充分协商的基础上,而是采取直接决定的方式,这实质上剥夺了村民的宅基地处分权。基层政府对农民宅基地发展权的垄断鲜明地体现在政府拥有宅基地的最终处分权和垄断土地一级市场上。基层政府首先把集体所有的宅基地通过征收的方式,使其土地性质由集体土地变为国有土地,然后控制农村宅基地进入市场流转,垄断土地交易的一级市场。在我国现行土地制度的框架下,基层政府既是土地资源的管理者,又是土地市场的主导者,是我国土地市场的唯一合法的土地供应者,包括农村宅基地在内的所有农村集体土地只有经过政府的征收才能够进入市场,政府可以根据自身建设发展的实际需要,运用自身的公权力对农民的土地进行“合法”的强制性掠夺。村委会和村民个体名义上的“宅基地处分权”事实上被政府所掌握而处于虚置状态。“从一定意义上讲,现行的土地制度安排可以称之为‘政府垄断’的制度安排。”^[10]在这种“合法”的垄断前提下,村民集体和村民的宅基地权利就显得十分脆弱,其难以从制度层面抵御基层政府的侵害。

2. 农民民主权利的贫困

农民的民主权利包括知情权、参与权、表达权

和监督权。农民权利的行使通过村民委员会这个常设机构体现。村委会本应是农民利益的代表者,但目前对农民宅基地利益的维护呈现“不敢”“不愿”和“不能”的状态。虽然《宪法》《村委会组织法》均规定村委会是群众自治组织,但是基层政府普遍在观念上认为村委会是自己领导下的一级政府,村委会拥有的权力也被看作是政府权力在农村社会的延伸。现实中基层政府通过对村主任、村支书人选干预等方式,实际上也控制着村委会的行为。而且基层政府征收农民的宅基地往往是打着“新农村建设”等国家政策的旗号,因此村委会不敢代表农民的利益与基层政府抗衡。又加上法律规定宅基地归集体经济组织所有,因集体经济组织是个抽象的概念,事实上是由村委会享有。村委会异化为基层政府的下属单位情况下,其更多地会选择顺从政府的要求,漠视农民的利益。在村委会及干部在宅基地征收中谋取不当利益的情况下,村委会也是不愿维护农民的宅基地利益的。“在市场经济的条件下,村委会也有自身的利益追求,又因其是农村集体土地的所有者以及存在准政府的权力倾向,因此,在宅基地征收收益的分配过程中村委会或村干部在利益和权力的诱惑下会利用权力追求自身利益的最大化,最大限度地吸收收益,以至村民的绝大部分宅基地收益被村委会所侵占”。^[8]村委会为了谋取不正当利益,甚至主动配合基层政府违法的宅基地征收行为,与基层政府合谋损害农民宅基地利益,蜕变为基层政府侵犯农民宅基地利益的“帮凶”。即使村委会有心维护农民的利益,但在国家垄断土地发展权情况下,村委会不具有处分农村具体土地的权利,特别是交易的权利,其也无力阻止基层政府对农民宅基地权利的侵害。造成村委会既不能拒绝征收,也不能阻止政府征收程序的启动。

3. 被征地农民的知情权、参与权的贫困

权利主体要实现其实体权利,往往需要知情权、参与权等程序权利的保障作为先决条件。在农村宅基地征收中,从宅基地列入建设规划红线到拆迁补偿安置方案,宅基地权利人相关信息的获取主要来自于行政机关的告知。目前,我国立法对被征地人的告知程序仅规定了“公告”一项,而且对征地公告及征地补偿安置公告等方面的内容规定也较为简单,仅规定公告中应告知土地权利人被征土地用途、位置、征地补偿安置标准等。即使是如此简单的公告,在实践中又往往被简化。如对拟征地

用途不列明具体项目名称,仅写明拟征地用途为城市建设用地,对拟征地补偿标准和所涉及的农业人员安置仅写明补偿或安置的文件依据,不列明具体内容等。行政机关的这些做法使得公告的作用流于形式化,宅基地权利人的知情权难以充分实现。另外,在宅基地征收公告的张贴地点上,现行法律虽然规定须在被征地所在的乡、村、组张贴,但未对公告发布的具体操作流程做出明确规定。实践中,基层政府往往将公告送达村委会,公告张贴由村干部代劳,以至出现张贴不及时、不到位、时间短、甚至未张贴等情况。^[11]宅基地权利人的知情权流于形式,参与权便无从谈起。有数据显示,在土地征收过程中,征收单位“经常听取村民意见”的比例仅为7.78%，“偶尔听取”的为49.29%，“从来没有”的为42.92%。^[12]这个结果显示,涉及农民重大生存基础的宅基地征收中,农民参与的程度极低。宅基地征收过程中农民知情权参与权的缺失,不仅一定程度上加剧了农民对土地征收的抵触情绪,而且为政府与村民之间更激烈的冲突产生埋下了隐患。

三、基层政府宅基地征收行为 规制的完善

依照上文的分析,保障政府宅基地征收权的妥当行使,就应从“权力—权力”与“权利—权力”两种权力规制机制的构筑着手。

1. 权力监督权力的规制方式

首先,在立法上应明确公共利益的范围。在何为宅基地征收目的的“公共利益”方面,国外的立法例虽然不尽相同,但均有相应的规定。这些规定可以为确定我国宅基地征收公共利益的范围提供参考和借鉴,以便在土地管理法或未来的土地法中用列举的方式明确公共利益的范围,减少对“公共利益”理解的随意性。参酌学者们的研究和国外的立法例,土地征收公共利益目的的范围可以明确为以下几个方面:(1)国防设施;(2)公用事业;(3)公共事业;(4)交通事业;(5)水利事业;(6)行政机关及其他公共建筑;(7)教育、卫生及慈善事业;(8)经过法定程序决定的城乡规划,譬如旧城区改造。^[13]

其次,创设新的复议机构。可以在县级以上地方政府设置统一的土地裁判委员会取代现行的复议机构,由其统一受理和审理案件。作为相对独立

性的专门处理土地案件的行政复议机关,考虑到案件往往涉及较复杂的法律、政策等问题,土地纠纷裁判委员会中应当有政府聘请的土地法律专家。“这一机构不仅承担与政府行政机关有关的土地纠纷案件的复议事务,还可以承担对政府的土地征收行为提出法律意见和建议,并承担政府有关土地法律法规的咨询工作。最终使之成为政府内部较高层级的统一的具有准司法性质的纠纷裁决机构。”^[14]这是笔者以前的观点,现在看来,这种建议只能短期内应对宅基地行政复议案件的权宜之计。如果下级政府还是向上级政府或领导负责,而不是向选民负责,这种设置土地裁判委员会的建议可能只是换汤不换药的文字游戏。从长远看,各级政府真正成为责任政府,为选民负责时,现在行政复议存在的问题自然会迎刃而解。

最后,完善土地行政诉讼程序。可以从赋予当事人寻求司法解决的选择权和土地案件简易程序的适用等方面降低宅基地行政诉讼的成本。在政府侵犯农民宅基地的案件中,应当废除村民对行政裁决不服必须进行行政复议为诉讼的前置程序的规定,赋予当事人选择行政复议或行政诉讼的选择权。当前许多宅基地案件解决不畅就在于地方政府利用前置程序的规定有意拖延或维持违法的行政决定。行政裁决和行政复议不再作为诉讼的前置程序,村民有选择直接诉讼的权利,这将有利于降低宅基地案件的诉讼成本。对宅基地案件适用简易程序的方式也是降低诉讼成本的有效方法,通过诉讼程序的简化、诉讼期限的缩短、独任法官的审理等可以有效降低诉讼成本,从而提高宅基地权利人对宅基地行政诉讼的运用率。同时,保障行政裁判的执行。现行《行政诉讼法》第65条规定:“行政机关拒绝履行判决、裁定的,一审法院可以向该行政机关的上一级行政机关或者监察、人事机关提出司法建议。”照此规定,行政机关不执行法院判决的行为,法院只拥有“向其上一级行政机关提出司法建议”的权利。而“提出司法建议”仅仅是建议其上一级行政机关对抗拒执行的行为做出处理,不具有任何法律强制性。政府的上下级之间本身存在有诸多利益关系,被法院判决为违法的行政行为往往是其在执行上级机关决定所做出的。在法律既没有对“司法建议”的内容、效力,也没有对接受“司法建议”的行政机关的法律责任做出规定的情况下,这一规定势必形同虚设。因此可以考虑在立法上制定法院执行法,对拒不执行法院裁判

的行为,规定严厉的法律责任,从根本上保障宅基地行政裁判的执行。

2. 权利制约权力的规制方式

“权利是法律所许可的自由与利益,通过法律明确界定各种权利(特别是私有财产权和生命权),并且给予分类承认,规定不同的救济措施,一方面,能给予公民行使权利明确的保障;另一方面,能有效地形成对公共权力的限制”。^[15]农民可以积极行使宅基地发展权、民主权利、知情权参与权等,制约政府宅基地征收权。

首先,赋予农民集体对宅基地的发展权。宅基地的发展权中最为重要的内容是排他性的收益权和处分权。然而,现行《土地管理法》第63条的规定与此背道而驰,禁止宅基地使用权的处分。可以通过立法赋予农村集体非农建设用地的发展权和非公共利益目的征收的农地发展权。建立发展权市场,让其它宅基地发展权直接进入土地一级市场,宅基地的征收征用由农民与对方协商解决。换言之,宅基地的发展权由用地单位向农村集体经济组织购买;非公共利益目的征收的宅基地发展权由国家向农村集体经济组织购买,按照土地市场规则定价、议价。因公共利益目的征收的宅基地发展权属于国家,该宅基地征收具有行政性质,体现的是行政法律关系,因此征收宅基地前,国家必须向农村集体经济组织给予合理补偿、妥善安置失去宅基地的农民即可。我国在广东等省进行的集体建设用地直接进入土地一级市场的试点工作,就是宅基地发展权的一个有益尝试。宅基地发展权创设后,在因私益的宅基地征收中,土地购买者还要再付出宅基地发展权的成本,政府或征收宅基地的经营者所获得的土地增值收益将减少或消失,因而在很大程度上将会减少以征收方式进入城市土地市场的非法用地数量。这样既可以防止土地征收权被滥用,又有利于维护土地市场的正常秩序。

其次,充实农民的民主权利。有学者认为,现行法律对于集体所有权的行使的规定是完整的,但因其缺乏可操作性,实践中才造成村委会侵犯村民的宅基地利益。因此,消除村委会对农民宅基地权利的损害,就要细化村集体宅基地权能的行使方式。这种见解不能说没有道理,但显然没有抓住问题的重点。首先,我国宪法明确规定村委会是群众性自治组织,法律既不能也没有必要对村委会的具体自治方式做出限定,而应尊重和相信农民在处理自己事务时的创造性。其次,当下村委会个别村干

部与基层政府相互配合,侵害农民宅基地利益,导致自己角色混淆,功能异化的问题,恰恰是基层民主不畅通的表征和症结所在。因此,对基层政府违法行为进行有效治理,除完善制度上的规制外,还有赖于发展基层民主,借助村民自治形成有效的制约。充实农村的基层民主能够消解村委会与基层政府不正当的勾连,使村委会恢复其应有之面目。发展基层民主,就要依法保障广大农民的选举权、知情权、参与权、表达权和监督权。例如依照《中华人民共和国村委会组织法》第24条的规定,宅基地的征收属于村务中的重大事项,应当由村民会议或村民代表大会讨论方可决定。而且该法的第22条规定,召开村民会议,应当有本村十八周岁以上村民的过半数,或者本村三分之二以上的户的代表参加,村民会议所作决定应当经到会人员的过半数通过。该法第30条还规定了村民委员会实行村务公开方面的制度。如果真正贯彻民主的原则,实现民主选举、民主管理、民主监督、村务公开,则在宅基地征收、安置方案、补偿的数额、补偿的分配等方面,村民也就能真正具有话语权。村委会和村干部不仅不会配合政府的违法行为,而且能够成为政府违法行为的有力制约者,真正代表村民的利益和要求。当然,农民基层民主的充实,绝非一日之功。它除了农民本身的积极参与之外,基层政府观念的转变也至关重要。基层政府不能再将村作为自己的下级组织,村干部作为自己的下属,而要从尊重宪法和法律,实现农村经济社会长治久安的高度积极鼓励、支持、引导农民进行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

最后,保障农民的知情权和参与权。具体完善的内容包括以下几方面:第一,完善公告程序。我国现行的法律仅仅规定了“公告”这一事项,并没有具体的操作程序。而政府在征收过程中所采取的公告大都为广告式的通知形式,这并不能保证权利人真正地了解到其具体的权利受损情况。因此,征收公告不仅仅要采用广告式的通知,还应该采取送达的形式告知相关的宅基地权人。并且公告应当包括更为细致的说明征收的范围、补偿的标准、安置的具体方案等内容。第二,设置强制的听证程序。强制的听证程序能够更好地保障宅基地使用权人的表达权和定价权。目前,我国现行法律仍然把听证程序规定为征收过程中的选择性程序,政府权力不能够有效受到权利人的监督和制约。因此,应当将听证程序设置为强制程序,并且在听证程序

中充分尊重农民的权利,政府应当将征地的原因和补偿标准向相关的宅基地使用权人做出解释,并在听取村民的意见以及与村民进行协商后,最终确定征地的范围和补偿标准,把农民对征收的同意作为政府启动征收程序的唯一依据。

参考文献:

- [1] 蒋省三,刘守英.防止村庄建设中侵害农民宅基地权利的倾向[J].中国发展观察,2007(3).
- [2] 陈小君.我国《土地管理法》修订:历史、原则与制度——以该法第四次修订中的土地权利制度为重点[J].政治与法律,2012(5).
- [3] 牛勤.论地方政府在农村土地征收中的角色错位与矫正[J].求实,2011(S2).
- [4] [印度]阿玛蒂亚·森.贫困与饥饿[M].王宇,王文玉,译.北京:商务印书馆,2001:73.
- [5] 邓聿文.农民权利贫困导致经济贫困[J].农村工作通讯,2010(24).
- [6] 孙宏.中国土地发展权利研究:土地开发与资源保护的新视角[M].北京:中国人民大学出版社,2004:8.
- [7] 沈守愚.论设立农地发展权的理论基础和重要意义

- [J].中国土地科学,1998(1).
- [8] 孙永军,李抗抗.基层政府侵害农民宅基地权利的原因分析[J].理论导刊,2012(5).
- [9] 陈明.农地产权制度创新与农民土地财产权利保护[M].武汉:湖北人民出版社,2006:147.
- [10] 李龙浩.土地问题的制度分析[M].北京:中国地质出版社,2007:188.
- [11] 钟京涛.征地补偿法律适用与疑难解释[M].北京:中国法制出版社,2008:54.
- [12] 课题组.土地征收行政复议实务研究[EB/OL].http://www.ahfzb.gov.cn/common/content_view.php?filename=10102914593326.
- [13] 刘国臻.论我国土地征收公共利益目的之边界[J].中国行政管理,2010(9).
- [14] 孙永军,李抗抗.论农村宅基地侵权纠纷解决机制的完善[J].公民与法,2012(8).
- [15] 徐爽.以权利制约权力——社会主义法律体系与基本权利立法实践的发展[J].政法论坛,2011(6).

(责任编辑:刘浩)

On the Solution to the Infringement to Farmers' Homestead Land by Local Governments

CHAI Fangmo¹, SUN Yongjun²

(1. Civil, Commercial and Economic Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 102249, China;

2. College of Humanities and Social Sciences, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: In recent years, local governments tend to trespass farmers' homestead land in various names. Besides the lack of the current legal system regulating the power of the local governments related to homestead land expropriation, the emergence of this phenomenon is also owing to such important elements as the governmental monopoly power in homestead land development and the unsound running of grassroots democracy. It is necessary to bring under control the acts infringing farmers' homestead land by local governments in a comprehensive way. The most important thing is to consummate the ways of present regulation and controls, clarify the range of the public benefits, protect farmers' right to know and right to participate and remove the obstacle to the exercise of remedial and relief right on the part of farmers. Meanwhile, it is essential to authorize peasants with right to developing homestead land and upgrading grassroots democracy.

Key words: Right to Developing Homestead Land; Land Expropriation; Grassroots Democracy; Homestead Land; Farmers' Rights Poverty