

【土地问题】

集体土地征收中用益物权独立补偿否定论

黄忠 魏夏珍

(西南政法大学 民商法学院,重庆 401120)

摘要:《民法典》第三百二十七条并不当然含有对用益物权独立补偿的意思。相反,因用益物权内容具有个别性,价值难以统一量化,故对用益物权独立补偿存在技术障碍。并且,对用益物权作独立补偿还面临体系评价的矛盾,会诱发当事人骗取补偿和双重补偿等问题。与土地私有制国家不同,我国集体土地所有制在事实上限制了用益物权的处分与收益权能,故对用益物权作独立补偿可能会导致用益物权合同当事人间的不公,涉嫌侵害其他集体成员利益,甚至背离集体所有制的改革底线。因此,维护被征地农民权益的目标应在维持用益物权非独立补偿的前提下,通过强化集体经济组织法人的内部治理等改革来逐步实现。

关键词:集体土地征收;用益物权;土地承包经营权;土地补偿费

中图分类号:D922.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)06-0121-11

为强化土地征收中农民权益的保护,近年来,有论者依原《物权法》第一百二十一条和《民法典》第三百二十七条,主张确立用益物权,尤其是土地承包经营权的独立补偿地位^[1-4],即改变土地征收中用益物权人从所有权人处间接获得补偿的方式,赋予用益物权人独立于所有权人的补偿请求权,由征收方分别计算所有权和用益物权的价值后,直接补偿用益物权人^[5]。比较法上,随着以利用为核心的物权观念兴起,法国、德国、日本等确实完成了土地征收中用益物权从非独立补偿到独立补偿的转向^[6]。

然而,需注意的是,在文义上,原《物权法》第一百二十一条和《民法典》第三百二十七条中的“相应补偿”其实都欠缺“独立补偿地位”所必需的“独立”要件,故能否解释出用益物权应予独立补偿的结论尚值商榷^[7]。在体系上,一旦认可以土地承包经营权为代表的用益物权的独立补偿地位,则不仅需明确其补偿费用的计算,而且面临土地承包经营权以外的其他用益物权是否也都应独立补偿的体系疑问。此外,在价值上,对用益物权作独立补偿是否会影响土地公有制亦值得关注^[8]。为此,本文就集体土地征收中用益物权是否应予独立补偿的问题展开解释论研究,并与持独立补偿观点的学者商榷。

一、《民法典》第三百二十七条“相应补偿”的文义分析

《民法典》第三百二十七条源自原《物权法》第一百二十一条,规定用益物权人可“因不动

收稿日期:2024-05-22

基金项目:2024年司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目“构建中国自主民法学知识体系的方略研究”(24SFB2016)

作者简介:黄忠,男,西南政法大学民商法学院教授,博士生导师;魏夏珍,女,西南政法大学民商法学院博士生。

产或者动产被征收、征用致使用益物权消灭或者影响用益物权行使”而获得“相应补偿”,但
该规定只承认用益物权人有权获得补偿,却并未明晰其能基于用益物权而直接要求征收方补
偿。逻辑上,用益物权人的补偿权既可针对征收方,也可针对所有权人。而且即使认为《民
法典》第三百二十七条含有用益物权人针对征收方的补偿请求权,也需明确此种请求权究竟
是以用益物权还是与用益物权相关的其他权利为基础的。

(一) 征收客体与征收补偿对象

征收补偿对象与征收客体直接相关。故若能证明集体土地征收时,用益物权是独立的征
收客体,其自应作为独立补偿对象。实际上,为证成用益物权的独立补偿地位,有论者就依据
他物权优先于所有权的原理,认为所有权征收并不导致用益物权消灭^[9]。诚然,在所有权因
征收而消灭时,若用益物权不消灭,那就可能独立补偿。然而,他物权之所以优先于所有权是
因为他物权系依所有权人意愿而设,故一旦所有权人在其所有物上设立他物权后,自应容忍
他物权人在其权限内使用该物。因此,基于他物权优先于所有权的原理不能得出所有权因征
收而消灭时用益物权仍存续的结论。事实上,在用益物权的生成机制上,我国采取了“嫁接
式具体权能分离说”^[10],认为所有权在设立用益物权后仍不失其整体性和弹力性。既然所有
权在设立用益物权后仍属完整,那因征收而消灭的就是完整的所有权,而非分离了用益物权
后的“剩余”所有权。并且,鉴于用益物权消灭时所有权将恢复圆满的逻辑可知,所有权和用
益物权也并非并列的权利类型。质言之,所有权乃用益物权之“母权”,用益物权则为所有权
之“子权”^[11],故基于“皮之不存毛将焉附”的逻辑,当集体土地所有权因征收而消灭时,由所
有权派生的用益物权自应消灭。

体系上,《民法典》将征收规定置于所有权分编,表明我国的征收客体是所有权,而非用
益物权等他物权。事实上,我国通说也认为,征收是对所有权人意志的强制,导致被征收者丧
失不动产所有权^{[12]149}。其实,《民法典》第二百四十三条的“致使”一词亦说明用益物权消灭
并非征收的直接结果,而是国家以所有权为客体进行征收的间接结果。尤其值得注意的是,
通说还将征收定性为原始取得^[13]。依原始取得的逻辑,所有权被征收后,用益物权作为所有
权上的负担当然消灭,无须再予征收。可见,我国的征收客体限于所有权,不含用益物权。既
然在集体土地征收时用益物权并非征收客体,那用益物权人自然不能基于用益物权要求征收
方进行独立补偿。

(二) 用益物权人获得的补偿与对用益物权的补偿

当然,即使用益物权不能作为征收客体,也不等于用益物权人无权获得任何补偿。征收
补偿范围不限于被征收的客体损失,还包括因征收引起的其他损失^[14],故即使用益物权不是
征收客体,但若用益物权人因征收承受其他损失,其也能以征收关系人身份获得“相应补
偿”。依《民法典》第二百四十三条第二款和《土地管理法》第四十八条第二款,在征收集体土地
时,补偿项目包括土地补偿费、安置补助费、农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费
和社会保障费用。应承认,上述补偿费用可能因用益物权人的其他身份而由其获得或部分获
得,故用益物权人确实可以获得“相应补偿”,只是该补偿不是对用益物权本身的独立补偿。

就社会保障费用而言,新修订的《土地管理法》第四十八条第五款首次以法律形式明确了
被征地农民的社会保障费用,故被征地农民确实可能获得社会保障费用,但该补偿不是对用
益物权本身的补偿。理论上多将社会保障费用定性为基于社会福利理念形成的国家负担^[15],新《土地管理法实施条例》第三十二条进一步将其明确为社会保险缴费补贴。既然社
会保障费用源于国家对其公民的义务,那社会保障费的支付就与用益物权的损失之间缺乏必
然联系。申言之,社会保障是国家为其公民提供基本生活保障的社会安全制度,其本质是一

种国家义务和公民权利,属公法范畴。虽然土地承包经营权、宅基地使用权等用益物权有社会保障功能,但其仍是集体经济组织成员权的衍生物,是农民作为集体成员基于集体土地的自我保障,而非社会保障,在本质上是一种民事权利,属私法范畴^[16]。故对用益物权的补偿与国家的社会保障不能等同。实践中,若要取得社会保障资格,获得社会保障费,单有用益物权的损失尚不充分,还需满足所剩用益物权不足以继续发挥社会保障功能等条件^①。可见,社会保障费针对的是因征收导致的社会保障需要,而非用益物权之“对价”。况且,我国的用益物权中只有土地承包经营权和宅基地使用权具有社会保障属性,若因征收灭失的是集体经营性建设用地使用权、地役权等,相应的用益物权人根本就无所谓社会保障的问题。就此而言,社会保障费不能理解为是对用益物权的独立补偿。

就农村村民住宅、地上附着物及青苗等的补偿费而言,基于用益物权内涵的使用、收益权能,用益物权人通常是地上附着物和青苗等的所有权人,故用益物权人确实可能获得地上附着物和青苗等的补偿费。然而,实践中地上附着物和青苗等的所有权人与用益物权人常不一致。比如,当土地承包经营权以出租方式分置出土地经营权后,地上附着物和青苗等的所有权人就是土地经营权人,而非土地承包经营权人。既然地上附着物和青苗等的所有权人与用益物权人可能出现分离,那地上附着物和青苗等的补偿费就不能视为是对用益物权的补偿。如此一来,可能被视为对用益物权之补偿项目就只剩安置补助费和土地补偿费了。实务上,安置补助费和土地补偿费构成区片综合地价,用于补偿被征地人员,故可能由用益物权人获得。有学者就认为安置补助费和土地补偿费是对用益物权的独立补偿^[17-18],但分析发现,安置补助费和土地补偿费也不是对用益物权的独立补偿。

安置补助费是指国家征收集体土地后,为解决以土地为主要生产资料和生活来源的农业人口的生活保障问题而给予的补助。因安置补助费旨在保障失地农民的基本生活,故其补偿理念、计算方式和补偿对象都与对用益物权的独立补偿不同。首先,与用益物权独立补偿中的对物补偿理念不同,安置补助费贯彻对人补偿理念,旨在补偿人的生存权,消减征收给农民生产和生活带来的不利影响^[19]。基于对人补偿理念,安置补助费应依该集体的人均土地面积,而非用益物权人实际的土地面积计算。以宅基地为例,一户分得的安置补助费总额需依该户人口乘以集体人均宅基地面积确定,而与该户实际宅基地面积无关。其次,安置补助费的权利人为需安置的人员,具体人员由被征地所在集体决议确定。实践中,集体往往以户籍、年龄、劳动能力等为基准确定需安置的人员,这易导致需安置人员与用益物权人不一致的结果。最后,土地承包经营权贯彻“按户承包”政策,宅基地使用权遵循“一户一宅”原则,故土地承包经营权人、宅基地使用权人均以“户”为单位,但需安置人员是以单个自然人名义受领安置补助费。而且,并非所有用益物权都承载生产、生活保障功能。比如,集体经营性建设用地使用权、地役权等的权利人就不存在因土地被征收而失去生产资料和生活来源的问题,故无法获得安置补助费。可见,无论是从补偿理念、补偿数额,还是从补偿对象来看,安置补助费都不能理解为是对用益物权的独立补偿。

就土地补偿费而言,《民法典》第二百六十一条基于农民集体所有的财产为成员集体所有的前提,规定土地补偿费的使用、分配办法由集体成员决定,从而间接承认土地补偿费归属成员集体,即土地所有权人,而非用益物权人。我国既有司法实践也多认为土地补偿款属于作为土地所有权人代表的农村集体经济组织,而非土地使用权人^②。既然土地补偿费归作为土

① 参见《福建省征地补偿和被征地农民社会保障办法》第19条。

② 参见最高人民法院〔2017〕最高法行申2252号行政裁定书。

地所有权人的集体,那自然不能理解为是对用益物权的补偿。更重要的是,在区片综合地价下,无论是否设立、设立何种以及多少用益物权,同一土地被征收时的土地补偿费总额恒定,故土地补偿费不是对扣除用益物权后的所有权剩余价值的补偿,也不是对集体土地所有权及其派生的用益物权的共同补偿,而是对完整集体土地所有权的补偿。

前述分析表明,用益物权人虽可能因权利主体的“混同”而获得社会保障费、安置补助费、农村村民住宅、地上附着物和青苗等的补偿费、土地补偿费,并且其中部分补偿也源自征收方,但用益物权人取得上述补偿并非基于用益物权,而是基于地上附着物和青苗的所有权等权利。而且,用益物权人也可能因不满足相应补偿条件而无权获得上述补偿费。故《民法典》第三百二十七条的“相应补偿”不能武断理解为用益物权人有权基于其用益物权而获得独立补偿,更恰当的理解应是用益物权人可获得与其身份(被安置对象、地上物所有权人、集体经济组织成员等)相对应的补偿。

二、用益物权独立补偿的技术分析

既然不论是否对用益物权进行独立补偿,用益物权人都能基于被安置对象、地上物所有权人、集体经济组织成员等身份获得相应补偿,故讨论用益物权独立补偿的关键就在于土地补偿费的分配。申言之,承认用益物权的独立补偿地位意味着用益物权人不仅可以因集体成员身份间接获得相应的补偿,而且可以依用益物权本身直接获得相应的土地补偿费。相反,否认用益物权的独立补偿地位意味着其只能基于集体成员身份间接获得相应的土地补偿费。当然,否认用益物权的独立补偿并非完全否定用益物权人基于用益物权获得相应补偿的可能。若用益物权的合同已就该补偿有约定,则自应依合同补偿。只是此时的补偿逻辑是建立在合同之上,且补偿义务人是集体,而非征收方。

(一) 用益物权独立补偿的技术障碍

在经济上,独立补偿用益物权不仅意味着征收方需直接补偿用益物权人,而且意味着立法需直接确定用益物权的价值。如前所述,在区片综合地价下,同一土地的土地补偿费总额固定,不会因是否设立及设立多少用益物权而有差异。在此背景下,就用益物权人对土地的经济投入是否应予补偿的问题则不能一概而论。其一,如果该投入已转化为地上附着物,那么用益物权人当然可以基于地上附着物所有权人的身份要求征收方直接进行补偿。其二,如该投入未形成地上附着物,只是单纯改善了土地质量,那么在用益物权合同中有此投入补偿的约定时,自应依合同补偿。但若合同未有约定,那可否基于添附逻辑而要求所有权人补偿?笔者认为,此时不能要求补偿。因为基于添附而要求补偿的原理是不当得利,即所有权人基于用益物权人的投入而获得额外利益,但用益物权人对土地本身的投入并不影响区片综合地价。明确此点可知,在土地补偿费总额既定时,确定用益物权的价值其实是将土地补偿费在所有权人与用益物权人之间作强制分配。

然而,这种立法强制介入土地补偿费分配的做法面临技术障碍。须知,虽受物权法定原则限制,但用益物权合同当事人的权利义务只要不涉及物权的类型、效力、公示等强制性内容,都可由合同来确定^[20]。换言之,不同类甚至同类用益物权所内含的具体权利义务可能完全不同。比如,居住权的期限取决于具体居住权人的情况。不仅以居住权人的寿命为存续期限的终身居住权无法预先确定期限,而且即使是固定期限的居住权的期限也会因居住权人在居住权期间死亡而具有个别性^[21]。据此,居住权的价值须结合居住权人的具体情况作个别判断,无法统一。类似问题也存在于地役权中。因为《民法典》对地役权内容的要求仅为“提

高自己的不动产的效益”,此弹性规定相当于赋予当事人“一纸空白之授权”^[22],只要约定的地役权内容不违反法律的强制性规定和公序良俗,相应内容的地役权即成立并受保护。如此一来,地役权的价值就会因其内容的多样性而极具个性,难以统一。逻辑上,若要对用益物权进行独立补偿,须先量化其价值,但用益物权内容的差异化使得量化该价值存在障碍。

对此,有论者提出应缩小独立补偿的范围,仅独立补偿土地承包经营权等长期且能量化价值的用益物权^[3]。土地承包经营权、集体经营性建设用地使用权等可以流转或设立担保,具有客观价值,有学者便提出参照流转价格或承包期内承包人的预期收益来确定土地承包经营权的征收补偿费^[23-24]。然而,该做法仍存在技术障碍,一方面,土地承包经营权流转价格差异大^[25]。调查显示,在粮食主产区中,江苏耕地经营权流转年均价最高,为1179.0元/亩,而吉林耕地经营权流转年均价最低,仅为302.8元/亩^[26]。在流转价格差异较大的背景下,立法试图确定全国统一的量化基准显然不现实。另一方面,即使无须全国统一补偿标准而由地方来具体评估流转价格或预期收益,也需先确定具体的使用期限,但土地承包经营权不仅是无偿取得的,而且也是无期的。既然无固定期限,试图确定承包期内用益物权的流转价格或预期收益也就成了无本之木。

实际上,因不同类甚至同类用益物权所针对的土地、期限、费用等都可能存在差异,故在技术上很难统一其价值。据此,土地补偿费在所有权人和用益物权人间的分配,最好通过用益物权合同当事人协商或集体自治的方式确定。实际上,《农村土地承包合同管理办法》第十五条就明确规定,承包地被征收、发包方依法调整承包地或者承包方消亡的,发包方应当变更或者终止承包合同。《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释(2020修正)》第二十二條还规定,农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组,可以依照法律规定的民主议定程序,决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费。可见,在我国,用益物权在土地征收中的补偿问题应按照所有权人与用益物权人之间的合同或通过集体自治来处理。

(二) 用益物权非独立补偿的技术优势

不宜将用益物权纳入征收补偿对象,不仅是由于征收本身的逻辑,而且也是因为通过合同或集体自治路径处理用益物权的补偿更具优势。一方面,基于公平考虑,用益物权的补偿应与用益物权的设立方式、具体期限、支付方式等合同内容密切关联,故由当事人协商确定补偿显然更契合当事人间的利益。例如,就无偿设立的地役权,当事人很可能约定不予补偿。此时,立法若一概规定必须独立补偿,反倒不公平。而且鉴于不同集体对公平认识的差异,对用益物权按相同标准补偿,在某一集体可能公平,在另一集体则可能并不公平。实务中,经由集体自治确定的土地补偿费分配方案就存在差异。如有按每年每人800斤小麦的标准补偿用益物权人^①;有按土地补偿费的80%补偿用益物权人^②;有全部集体成员均分土地补偿款,而不单独补偿用益物权人^[27]。若接受这些实践操作的合理性,就应承认,相较于立法直接干预,由集体自治确认土地补偿费的分配更利于实现集体内部公平。

另一方面,以合同或集体自治确定补偿还有助于形成多元的补偿方式。为保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障,实践中倾向于由多元保障替代金钱补偿。党的十八届三中全会明确提出要“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”。为此,《福建省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等地方立法规定,村集体要优先调整数量与质量相当

① 参见山东省潍坊市中级人民法院〔2022〕鲁07民终7329号民事裁定书。

② 参见辽宁省葫芦岛市中级人民法院〔2023〕辽14民终1240号民事判决书。

的土地给被征地农户继续承包经营。很明显,如征收方直接对用益物权单独补偿,那补偿方式就只能限于金钱,而无法兼及多元补偿。相反,如将用益物权的补偿归于自治路径解决,所有权人和用益物权人就可以基于双方意愿和当地实际进行协商,采取调整土地等更有利于失地农户长远利益的补偿方式。

三、用益物权独立补偿的体系障碍

法典化就是体系化。在此意义上,不仅我国《民法典》编纂是体系化的结果,而且对《民法典》具体规范的解释也需遵循体系的要求^[28]。由此而论,若以维护农民权益为由而断言应对土地承包经营权甚至用益物权独立补偿,则应作体系检讨。

(一) 土地承包经营权与土地经营权、租赁权的协调

体系上,一旦接受土地承包经营权独立补偿的立场,就需回答土地承包经营权分置出的土地经营权的补偿问题。因《民法典》第三百三十八条的表述与第三百二十七条一致,故若依第三百三十八条得出土地承包经营权独立补偿的结论,那依第三百二十七条也需得出其他用益物权亦应独立补偿的结论。依通说,已登记的土地经营权具有物权属性^[29-30],故自应作为独立补偿对象。但若真如此,将会引发未登记的土地经营权是否需独立补偿的疑问。如回答不独立补偿,则因登记本身并不能使权利发生物债转化^[31],但土地经营权内部因登记与否在征收补偿上有重大差异,实属评价矛盾。若回答应独立补偿,则虽避免了前述评价矛盾,但在“先补偿后征收”的政策下,容易导致补偿关系的混乱和征收工作的延宕^[16]。毕竟实践中集体土地上的土地承包经营权人与土地经营权人可能人数众多且未登记,若逐一补偿则不仅工作量大,且查明难度高,易出现补偿对象错误等问题。

更重要的是,若认为未登记的土地经营权也应独立补偿,则虽可避免土地经营权内部的评价矛盾,却会与租赁权不予单独补偿的做法相矛盾。须知,出租方式设立的未登记的土地经营权与租赁权并无实质差异。而在我国,租赁权的补偿是通过合同进行的。众所周知,1991年《城市房屋拆迁管理条例》和2001年《城市房屋拆迁管理条例》都曾将承租人作为独立补偿对象,但2011年《国有土地上房屋征收与补偿条例》不再认可承租人的独立补偿地位,而将征收方直接补偿承租人的模式调整为由所有权人补偿承租人的间接补偿模式。如此改变的理由在于,“私房承租是私有房屋所有权人和承租人之间形成的民事法律关系,在因征收不能实现合同目的的情形下,对承租人如何进行补偿,可以在租赁合同中约定”^[32]。可见,在国有土地上房屋征收中,承租人只能通过租赁合同获得补偿,而无权就其租赁权向征收方主张独立补偿。虽然租赁权和用益物权的法律性质有异,但二者的功能均为利用他人之物,且在“买卖不破租赁”“承租人优先购买权”等强化承租人保护的规则下,租赁权已具物权属性。理论上甚至提出,我国的房屋租赁权具有准物权特征^[33]。在此背景下,若认可未登记的土地经营权应独立补偿,则将与《国有土地上房屋征收与补偿条例》否定租赁权独立补偿形成体系冲突,导致在使用权的法律保护上出现厚“用益物权”薄“租赁权”的不公结果。

(二) 土地承包经营权与地役权、国有建设用地使用权的协调

基于体系融贯的要求,若土地承包经营权独立补偿,则同为用益物权的地役权也应独立补偿。然而,地役权的独立补偿可能会诱发骗取补偿和双重补偿等问题。须知,我国的地役权设立采登记对抗主义,非以登记为必要。显然,若只需合同就能设立的地役权也独立补偿,则不仅与租赁权无须独立补偿相矛盾,而且容易诱发当事人恶意串通虚设地役权,骗取补偿的问题。详言之,若需役地被征收,对地役权为独立补偿需在所有权的原补偿外新增数

额,那此时串通虚设地役权以获得独立补偿的行为显然会损害公共利益。若供役地被征收,则即使对地役权为独立补偿无须在原补偿外新增数额,而只需从原有土地补偿费中列支,此时串通虚设地役权以获得独立补偿的行为也仍可能损害真实地役权人、集体成员和集体的利益。可见,无论何种情形都有悖公平、公正。而且,上述不公风险,在宅基地使用权、集体建设用地使用权等不以登记为必要的用益物权中同样存在。

同时,一旦认可地役权独立补偿,还可能产生双重补偿问题。须知,地役权对供役地是负担,对需役地却是增益,故若独立补偿地役权,征收方在征收需役地时应同时补偿需役地的所有权和地役权。此后,若征收供役地,因供役地上的地役权负担在先前征收需役地时已消灭,故征收方此时应补偿完整的供役地所有权,不得扣减原地役权的价值。如此一来,征收方就两次补偿了地役权,极为不妥。相反,采地役权非独立补偿方案就可避免骗取补偿和双重补偿问题。因为此时地役权的补偿由地役权人和所有权人自行处理,征收方无须识别地役权是否设立以及谁是真实的地役权人,那自然就无冒充地役权人身份骗取补偿的问题。而且在用益物权非独立补偿的方案下,地役权回归至从属性。依此特性,地役权不享有独立的收益权能,故征收方征收需役地和供役地时,只需补偿土地所有权,而无须单独补偿地役权。需役地人因征收受到的损失可通过合同途径,由受益的供役地人补偿。如此操作既避免了虚设地役权骗取补偿的风险,又化解了双重补偿问题。

此外,若对集体土地上的土地承包经营权等用益物权进行独立补偿,还会与国有建设用地使用权不独立补偿的结论形成体系矛盾。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十七条对补偿项目作了封闭列举,具体包括被征收房屋价值的补偿、因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿和因征收房屋造成的停产停业损失的补偿,其中并无对用益物权的单独补偿。由此可知,国有建设用地使用权在城镇房屋征收中并无独立补偿地位。虽然《民法典》第三百五十八条规定,建设用地使用权期限届满前,因公共利益需要提前收回该土地的,应当对该土地上的房屋以及其他不动产给予补偿,并退还相应的出让金。然而,一方面,本条针对的是期限届满前的收回,而非征收;另一方面,本条仅针对以有偿方式取得的国有建设用地使用权。换言之,以无偿划拨方式取得的国有建设用地使用权并不存在退还相应的出让金的补偿问题^①。这与以无偿方式取得的土地承包经营权、宅基地使用权等用益物权的补偿问题极其类似,理当同样处理。而且,即使是以有偿方式取得的国有建设用地使用权,在地上房屋被征收时,可能会出现“退还相应的出让金”的结果,也还需区分国家扮演的“土地所有权行使主体”和“土地行政管理主体”双重角色^[34],并据此明晰“退还相应的出让金”的请求权基础所在。一个合乎逻辑的解释应是:“退还相应的出让金”是国家作为土地所有权人基于出让合同的提前终止而对用益物权人支付的出让金的“清算”补偿,而非国家作为“土地行政管理主体”对用益物权的征收补偿。同理,当集体土地被征收时,国家将以“土地行政管理主体”身份补偿集体土地所有权人。与此同时,集体作为“土地所有权行使主体”则应依其与具体用益物权人的合同进行“清算”补偿,如退还相应的出让金、承包费等。可见,此时即使存在对用益物权人的补偿,也不是作为征收方的国家对用益物权的补偿,而是集体土地所有权人基于用益物权的合同对用益物权的补偿。

基于体系要求,在讨论土地承包经营权的补偿地位时,既要关注土地承包经营权分置出的土地经营权的补偿问题,又要关注与土地承包经营权并列的地役权、国有建设用地使用权等其他用益物权的补偿问题,还要关注以利用为目的的租赁权的补偿问题。显然,一旦认为

① 参见《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第47条。

应对土地承包经营权独立补偿,那就不仅会在用益物权内部,还会在用益物权与租赁权之间、集体土地征收补偿与国有土地上房屋征收补偿之间产生矛盾,并引发骗取补偿和双重补偿的风险。可见,对用益物权独立补偿的观点面临体系障碍,不值得赞同。

四、土地公有制下用益物权独立补偿的公平辨析

虽对用益物权独立补偿有技术和体系障碍,但用益物权在一些国家已取得独立补偿地位。例如,德国《联邦建筑法》第九十七条规定,地上权人、养老份额权人、地役权人以及对土地的取得享有一定权利的人,若权利没有被继续维持或通过新的权利替代,则其应当在土地征收时被单独补偿。日本《土地征用法》第四十六条也规定,土地所有权人或对土地享有其他权利的人员有权向征收方请求补偿金。然而,需注意,上述做法与这些国家的特殊土地制度直接相关。

(一)土地公制约了用益物权价格的形成

不难发现,前述国家的土地制度有两个重要特征,一是用益物权高度市场化,二是土地私有制。在用益物权充分市场化的背景下,用益物权可通过成熟的市场自由流转,其结果就是用益物权在市场主体的反复博弈中形成了客观的市场价格^[35]。并且在土地私有制下,用益物权人还能独享用益物权存续期间的全部收益。基于这两个前提,当土地被征收时,用益物权人可就其用益物权单独获得等同于其市场价格的补偿。例如,德国《联邦建筑法》第九十五条规定,对因征收而产生的权益损失作出的补偿,以将被征收的土地或者其他客体的交易价值为准。日本《土地征用法》第七十一条也规定,对被征收土地的所有权或土地所有权以外的权利的补偿金,参照附近地区的交易价格确定。可见,在上述国家,用益物权人可自由转让用益物权,形成公认的市场价值,并独享该收益。在此背景下,可认为,当设立用益物权时,所有权人与用益物权人已参照市场价格就该土地的收益分配达成合意。据此,在土地征收补偿时,难言以用益物权的市场价格直接补偿用益物权人有悖当事人之意愿。故应认为只有当用益物权的处分权能和收益权能均不受限制,用益物权人可自由处分用益物权,并独占流转收益时,才能形成用益物权人独享相当于市场价值的征收补偿款的结论。

然而,在土地公有制下,用益物权人不能对集体土地享有完全的处分和收益权能。一方面,完全的处分权能会导致集体土地流向集体外,使集体土地所有权对集体成员的社会保障功能消解,趋于私有^[36]。另一方面,完全的收益权能还会致土地的增值收益全部归用益物权人享有,有违“涨价归公”的公有制目标。事实上,越南就因赋予土地使用权人以完全的处分与收益权能,而被认为其土地制度已成“事实上的私有制”^[37]。与此不同,我国集体土地上的用益物权可分为基于集体成员身份的用益物权和非基于集体成员身份的用益物权两类。很明显,包括土地承包经营权和宅基地使用权在内的基于集体成员身份的用益物权须以集体成员身份为取得条件,且不能自由流转,处分权能受到限制。例如,《农村土地承包法》第十六、三十四条规定,仅本集体成员可取得土地承包经营权,且土地承包经营权转让给本集体的其他农户需经发包方同意。《土地管理法》第六十二条也规定,村民一户只能拥有一处宅基地,并禁止非集体成员通过交易方式取得宅基地。可见,基于集体成员身份的用益物权在流转时会受到成员权约束,无法像纯粹的私有财产一样自由处分。至于像土地经营权、集体经营性建设用地使用权等非基于集体成员身份的用益物权,虽处分权能不受限,但其收益权能仍因土地公有受到限制。比如,《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》第四条规定,集体经营性建设用地的入市收益以及再转让收益,需向国家缴纳

调节金。实践中,集体经营性建设用地的流转收益也多由国家、集体和农民共享^[38]。可见,我国集体土地上设立的用益物权的处分权能或收益权能均会受到一定限制。在此背景下,用益物权的客观价值难以达成,若立法强行确定一个用益物权的补偿价格,就可能会导致不公。

(二) 用益物权的独立补偿背离集体土地所有制的目标

用益物权独立补偿不仅可能导致用益物权合同当事人之间的不公,还易诱发对集体土地所有制的侵蚀,损害其他集体成员和集体的利益。我国实行的是农村土地集体所有制,作为土地公有制的组成部分,集体所有制旨在保障集体成员公平获得土地^[39]。换言之,农民集体土地所有权内含的成员权意在让集体成员平等享有土地。基于此,土地补偿费的分配自然应以保障集体成员公平享有土地收益为目标。很明显,如对基于集体成员身份的用益物权作单独补偿可能会对该目标产生冲击。因为该做法意味着按土地的实际面积来确定用益物权的补偿,并由征收时的用益物权人享有该全部补偿,即“谁占地,谁得补偿”。而实践中,集体土地非均等占有的情况很常见。一方面,有些集体在发包土地或分配宅基地时就未公平分配,存在分配不均的历史问题。另一方面,即使初始分配相对公允,但因农民的生老病死或人口流动,土地的实际占有情况也会发生变化,出现不均。在此背景下,如立法直接规定对用益物权独立补偿,那无疑会加剧前述不公,而且可能因实践中人地关系上的错配而引发死者获得补偿,而生者无法获得补偿的荒唐结果。

更重要的是,确立用益物权的独立补偿不仅会损害其他集体成员利益,而且会从根本上削弱集体所有权的地位。因国家征收集体土地并非继续从事农业用途,故用益物权人通过投入促成的农地增值对征收方并无意义。特别是在区片综合地价中,同样位置的一亩良田不会比一亩薄田的补偿费用更高。此时,若用益物权的合同未约定用益物权人的投入补偿,立法仍要求从基于区片综合地价的补偿费用中支付对用益物权人的投入补偿,那势必会损害所有权人的利益,有失公允。

还值得注意的是,有论者认为,不管是否支付了土地开发费用,用益物权人都有权分享土地增值利益^[40]。应当承认,作为集体成员的用益物权人当然可依集体成员身份分享集体土地征收后的增值利益,但须指出的是,该增值是基于集体成员身份获得的,在初始归属上仍属集体。事实上,所有权与他物权之间的一个重要区别就是所有权具有全面性,居于全部定限物权之上,而用益物权的内容则由合同确定,具有限定性^{[12]129},据此,用益物权合同之外的剩余利益应当归属所有权人。如用益物权人仅凭其用益物权人身份就能获得土地的全部增值利益,那无异于是将用益物权人视为所有权人了。事实上,国有建设用地使用权在收回时仅退还出让金,限制用益物权人基于用益物权人身份获得土地增值利益,也正是为了避免用益物权人实质取代国家所有权人的地位。不过,目前理论上仍不乏将用益物权,尤其是土地承包经营权所有权化的认识^[41],甚至建议做虚集体土地所有权,否认集体土地所有权的征收客体地位,而仅以土地承包经营权为独立客体构建征收补偿机制^[42]。但这一认识并不符合我国宪法和法律要求。因为强化用益物权的保护不能以侵害集体所有权为代价。从中央政策来看,保持农村土地承包关系稳定并长久不变绝不是变相的土地私有化,而是为稳定农民对土地承包的预期,进而激发农民的农业经营投资并促进土地流转合同长期化所作的特殊政策安排,故土地承包经营权并不能因“长久不变”的政策就取得所有权的地位^[43]。质言之,土地承包经营权长期不变不能被理解为单个承包户可以永久享用土地。须知,坚决守住土地公有制性质不改变是我国农村土地制度改革的底线,农村集体土地所有制是土地公有制的重要组成部分。将用益物权所有权化是对集体所有权的实质分割,会从根本上削弱甚至否定集体土地所有制,涉嫌对土地公有制性质不改变这一改革底线的背离,不足采信。

五、结论

学界主张赋予用益物权独立补偿地位是为了强化土地征收中农民权益的保护。须承认,此出发点值得肯定,但仅凭美好的目的不能当然证成其观点的正当性与妥当性。

从理论上,对用益物权作独立补偿不仅面临难以克服的技术和体制障碍,而且在体系上也无法周延,会出现厚此薄彼的评价矛盾。在此前提下,若立法强行规定对用益物权独立补偿,就难免会侵犯集体所有权人和用益物权人通过合同自由协商的空间,损害其他集体成员和集体的利益,并导致法律关系复杂化,甚至诱发骗取补偿、双重补偿等问题,有背离集体成员公平享有土地利益的制度目的之嫌。须知,与农民利益不受损一样,土地公有制性质不改变亦是农村土地制度改革应坚持的底线。就此而言,比较法上以用益物权高度市场化和土地私有制为前提的用益物权独立补偿方案并不当然适用于我国。

实际上,当前被征地农民权益受损的问题也无法单纯通过确立用益物权的独立补偿地位予以解决。比如,学者所批评的当前土地征收中存在的支付风险,用益物权人意思表示有限、滞后等问题,其根源于实施环节的参与、监督机制的不完善,本质上均属集体经济组织法人的内部治理问题。因此,若不完善相关的参与、监督机制,即使采取用益物权独立补偿的方案,上述风险也会存在。强化被征地农民权益保护的目标,应在维持用益物权非独立补偿的前提下,通过强化集体经济组织法人的内部治理等路径来逐步实现,否则难免使改革陷入缘木求鱼,甚至南辕北辙的歧路。

参考文献:

- [1] 陈小君,汪君.农村集体土地征收补偿款分配纠纷民事司法困境及其进路[J].学术研究,2018(4): 42-51.
- [2] 房绍坤.土地征收制度的立法完善——以《土地管理法修正案草案》为分析对象[J].法学杂志,2019, 40(4): 1-12.
- [3] 王天雁.承包地征收的土地补偿费分配:现行模式检讨及规范构造[J].广东社会科学,2021(5): 228-239.
- [4] 吴海瑾.居住正义的理论构建与实践进路[M].北京:中国社会科学出版社,2023:339.
- [5] 周江洪.土地承包经营权独立补偿问题研究——以《物权法》与《土地管理法》的衔接为中心[J].兰州大学学报(社会科学版),2011,39(5): 133-137.
- [6] 田韶华.论集体土地上他项权利在征收补偿中的地位及其实现[J].法学,2017(1): 66-78.
- [7] 薛生全.论土地承包经营权的征收[J].法学杂志,2016,37(8): 70-79.
- [8] 黄忠.《民法典》用益物权分编的解释论三题[J].中国不动产法研究,2021,23(1): 129-134.
- [9] 陈广华,孟庆贺.农地征收中的经营权主体权益保护机制——基于“三权分置”视阈[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2018,19(6): 74-78.
- [10] 蔡立东.从“权能分离”到“权利行使”[J].中国社会科学,2021(4): 87-105.
- [11] 崔建远.物权:规范与学说——以中国物权法的解释论为中心(下册)[M].2版.北京:清华大学出版社,2021:2.
- [12] 梁彗星,陈华彬.物权法[M].7版.北京:法律出版社,2020.
- [13] 房绍坤.物权法的变革与完善[M].北京:北京大学出版社,2019:161.
- [14] 房绍坤,王洪平.公益征收法研究[M].北京:中国人民大学出版社,2011:77.
- [15] 邹爱华.被征地农民的补偿权与社会保障权[J].政法论坛,2009,27(3): 100-109.
- [16] 阎巍.我国农村土地改革对集体土地征收补偿分配的影响[J].法律适用,2022(7): 89-98.

- [17] 蒋月, 黄健雄, 潘峰, 等. 农村土地承包法实施研究[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 114.
- [18] 商艳冬, 陈小君. 农村土地补偿费分配法律制度研究[J]. 管理现代化, 2013(6): 4-6.
- [19] 郭洁, 崔梦溪. 论农民集体土地征收补偿的市场标准及股权化实现的路径[J]. 法学杂志, 2017, 38(2): 56-66.
- [20] 申卫星. 物权法定与意思自治: 解读我国《物权法》的两把钥匙[J]. 法制与社会发展, 2013, 19(5): 134-149.
- [21] 房绍坤. 论民法典中的居住权[J]. 现代法学, 2020, 42(4): 83-98.
- [22] 耿卓. 地役权基本范畴重述[J]. 西部法学评论, 2014(4): 47-54.
- [23] 郭平. 农地征收制度的变革契机——土地承包经营权的征收补偿制度[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2007, 6(3): 122-126.
- [24] 谢平, 韩雪梅, 冯玉强. 农村土地承包关系长久不变条件下的土地补偿费分配问题探讨[J]. 农业经济, 2009(9): 29-30.
- [25] 戚渊, 李瑶瑶, 朱道林, 等. 中国耕地价格的测度、格局及影响因素[J]. 中国土地科学, 2022, 36(7): 53-62.
- [26] 中国土地政策与法律研究中心. 农村土地经营权流转报告(2022 第二季度)[R/OL]. (2022-07-17) [2024-05-22]. <https://mp.weixin.qq.com/s/p64c4svztotjXPuf0mOxeg>.
- [27] 任文岱, 张若楠. 江西首席法律咨询专家为定分止争把脉问诊[N]. 民主与法制时报, 2023-06-14(2).
- [28] 王利明. 民法典的体系化功能及其实现[J]. 法商研究, 2021, 38(4): 3-15.
- [29] 崔建远. 物权编对四种他物权制度的完善和发展[J]. 中国法学, 2020(4): 26-43.
- [30] 屈茂辉. 民法典视野下土地经营权全部债权说驳议[J]. 当代法学, 2020, 34(6): 47-57.
- [31] 单平基. 土地经营权债权定性之解释论[J]. 法学家, 2022(4): 146-160.
- [32] 国务院法制办公室农林城建资源环保法制司, 住房城乡建设部法规司, 房地产市场监管司. 国有土地上房屋征收与补偿条例释义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2011: 16.
- [33] 马育红. 房屋征收补偿语境下融资租赁承租权的对抗效力[J]. 社会科学, 2021(3): 78-86.
- [34] 蔡立东. 论土地用益物权的终止[C]//第五届“罗马法·中国法与民法法典化”国际研讨会. 2014: 4-12.
- [35] 张力. 农村集体土地征收中被征收人的权利缺损及其补全——从以集体所有权为中心到以农民用益物权为中心[J]. 法学杂志, 2012, 33(3): 30-35.
- [36] 刘恒科. “三权分置”下集体土地所有权的功能转向与权能重构[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017, 17(2): 102-112.
- [37] 刘磊. 论越南改革中的土地所有制私有化问题[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2013, 10(8): 62-63.
- [38] 耿卓, 耿嘉薇. 集体经营性建设用地入市改革再出发的权利逻辑[J]. 西南政法大学学报, 2023, 25(6): 75-85.
- [39] 韩松. 论乡村振兴背景下农民户有所居的住房保障[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022, 40(2): 20-33.
- [40] 金伟峰. 论房屋征收中国有土地使用权的补偿[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2013, 43(2): 100-107.
- [41] 赵万一, 汪青松. 土地承包经营权的功能转型及权能实现——基于农村社会管理创新的视角[J]. 法学研究, 2014, 36(1): 74-92.
- [42] 张先贵. 集体土地所有权改革的法理思辨[J]. 中国土地科学, 2013, 27(10): 31-36.
- [43] 张浩. 农地再延包三十年: 政策衔接是关键[J]. 江苏社会科学, 2021(5): 47-54.

(责任编辑: 刘浩)

Development Process, Application Scenarios, and Optimization
Pathways of Digital Agriculture: A Discussion Based on Digital
Agriculture Application Scenarios

WANG Haixia QU Linjing

Abstract: Traditional agriculture is experiencing a significant shift driven by digital technologies, with the future of farming increasingly trending towards the advancement and transition to digital agriculture. Considered the digital amalgamation of agricultural production elements and processes, digital agriculture strives for comprehensive enhancements across the agricultural value chain through networked, automated, intelligent, and precision-based operations. This research concentrates on cataloging the diverse applications of digital agriculture within various fields and sectors, and presents case studies illustrating the application scenarios that digital agriculture has facilitated for industrial growth. Digital agriculture provides innovative technical solutions for managing agricultural production, with its essence being the digital execution of numerous agricultural application scenarios, including digital planting, digital greenhouses, digital livestock rearing, digital aquaculture, and digital traceability of agricultural products, among others. In summary, while China’s digital agriculture has made notable strides, it is still in its infancy, exhibiting areas for improvement and optimization in foundational infrastructure, marketization levels, data provision entities, and digital governance proficiency.

Keywords: Digital Agriculture; Application Scenarios; Technical Solutions; Development Challenges

(上接第 131 页)

Argument Against the Independent Compensation for
Usufruct Rights in Collective Land Expropriation

HUANG Zhong WEI Xiazhen

Abstract: Article 327 of the Civil Code does not implicitly suggest that the right of usufruct should be compensated independently. In fact, there are technical challenges to separately compensating for the right of usufruct due to the complexities in uniformly quantifying the value of usufruct rights, which vary in content. Furthermore, the independent compensation of usufruct rights encounters internal system conflicts, potentially encourages fraudulent claims for compensation, and raises the issue of double compensation. Additionally, unlike countries with private land ownership, our nation operates under a system of collective land ownership, which inherently restricts the disposal and earning capabilities of usufruct rights. Consequently, in our country, independently compensating for the right of usufruct could result in inequities between the parties involved in the usufruct contract, may be seen as infringing upon the interests of other collective members, and could deviate from the principles of collective ownership reform. As such, the policy objective of protecting the legitimate rights and interests of farmers whose land is expropriated should be progressively realized through enhancing the internal governance of rural collective economic organizations as legal entities, on the condition that the right of usufruct is not compensated independently.

Keywords: Collective Land Expropriation; Usufruct Right; Right to Land Contractual Management; Land Compensation Fee