

代理费用等,这些具有客观价值而又能举证的具体损失也未列入补偿的范围。同时,姑且不论劳动力的安置,就土地补偿费而言,西方各主要国家或地区多以土地的市场价格为标准,而我国大陆地区计算的标准是农业收益。可是,目前我国大陆地区的传统农业正向现代农业过渡,农业种植结构也呈现多元化的趋势,种植方法科技的含量也提高,所以,土地年产量有很大的不确定性。由此,该种计算标准并没有反映出农地转为非农地的实际价值。“土地补偿费”应是农地地价的直接体现,而农地地价为农地所有者在未来年月收益的资本区域的平均价格。由于农村市场的不发达,确定农地地价,使其趋于客观、合理,需要一个过程。而且,国家征用土地后,除依法采用划拨方式供地的以外,凡采用出让方式供地的,土地的价格都还远高于政府支付给农民的土地补偿费,造成了征地低价位补偿和供地高价出让的反差相当明显的现象,政府从中获取了巨大差额,从而引起了农民的不满。

其二,在计划经济条件下,受城乡二元社会经济体制的影响,城市居民与农民的待遇差异相当大,故在征用土地时,国家往往以安排就业和享受城市居民的待遇作为对失地农民的补偿。这种补偿标准在计划经济时期,确实深受到了失地农民的欢迎,实务中效果也相当不错。不过,随着我国逐步向市场经济的转型,企业变为自负盈亏的单位,解决不了失地农民的用工,此时这种补偿方式遂由货币补偿的方式替代,从而导致了补偿标准的出台,相反,其他国家或地区立法均无类似规定。究其深层次的原因,其根本性的问题就是在发达国家或地区已经有了相当完善的城乡一体化的社会保障制度,失地农民往往不用担心自己的基本生活,故安置补偿费更无从谈起。

为了避免如上不足的出现,唯有的措施就是在土地征用补偿范围内,细化补偿的范围,扩大补偿的范围,实行可得利益补偿和土地附属利益补偿的原则。也就是说,土地征用补偿的费用不仅包括现存利益的损失,也应包括可期待利益的损失,具体除包括现行法律法规所规定的房屋、青苗的补偿费以外,还包括残余地、相邻地的损失、临时乱葬、聘请律师或专家的等项费用和以对荒地承包经营权、地上物为标的的抵押权等物权所造成的损失。由此,也就使征地农民的切身利益得到保护,既得利益不受影响。另一方面,应该取消劳动力的安置补助费,将失地农民纳入社会保障的范畴,消除低价征地与政府高价出让的相差悬殊的现象,使政府在其中角色得以转变,承担起过多地管理责任。①在德国,此原则的派流,可以追溯到魏玛宪法之前的理论。②“不完全补偿”在德国出现于第一次世界大战之后,魏玛宪法第 153 条的补偿条款就采用了此用语。③事实上,当代日本又出现了一种新的理论。借鉴这一理论,如果作为征用对象的财产具有财产人的生活基础的意义,那么,对其损失的补偿,就不应限于对其财产的市场价格予以评估,还应考虑其附带性的损失补偿,甚至有必要给予财产人恢复原来的生活状况所必需的费用。例如,因公兴建道路,须对居民的生活或房屋受到使用,在此情形下,仅仅给予完全补偿,有可能不足以使之恢

复与原来具有同等程度的生活状态,为此,必须实行上述的生活补偿。故这个见解又被称为“生活权补偿”的理论。

例如德国在一战以前强调对财产权的充分保障,因此往往在收地时采取完全补偿的原则,二战后的国家重建时期,则采取了不完全补偿的原则,经济复苏后,又恢复了完全补偿的原则。同样,日本也是在二战之后以完全补偿原则为标准。

我国南方经济比较发达的省市已经实施了城乡一体适用的社会保障制度,如 2001 年 10 月 1 日施行的《浙江省最低生活保障办法》与 2004 年 7 月 1 日施行的《厦门市最低生活保障办法》均规定:家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的居民、村民,均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。因香港的土地全部归政府所有,征地补偿主要包括租客的租约权、居住权及其他有关的经济利益,对此政府都要给予赔偿津贴,如搬迁费、新居的基本装修费、损失原居住权的赔偿费、租金津贴、建筑费等;对于农地,则赔偿在该地耕种的一切农作物及家禽、畜舍的一切损失。此外,还赔偿如坟墓、鱼塘、水井、水池、围墙、耕作农具、灌溉系统、金塔及有限的祭祀费用。其补偿的标准,可分为三类:对于业主,以收回业权当日的市价作为标准来赔偿给原业主;对于租客,如租客在收回业权当日,仍享有租约权及法律保障的居住权及有关经济上的利益,政府原予以赔偿;对于农民,以收地当日的市价作为标准赔偿在耕地上的农作物、家禽、畜舍等一切损失。对于这些补偿标准有时会有不合理的情况,对此政府会在法律许可的范围给予赔偿外,另加一笔惠恤补偿:如果原业主居住在农地内,而该物业的市价低于新征价时,政府会以惠恤补偿的方法补足差价;如果原业主在短期内无法找到合适的新居,政府还可给予最高可达六个月租值的租金津贴;如属租客,则会按照租客在香港居住住的年限、家庭人数及其他一些标准予以不同安置,符合标准的可安排入住永久性的公共屋村,暂不符合标准的安排入住临时房屋区,等等后入住公屋。另外,政府还会给予部分赔偿津贴,如搬迁费、新居基本装修费、损失原居住权的赔偿等;如属新开发地而影响到整个或部分村落的居民,政府会在征得村民的同意后另找地方重建新屋,每间新屋的标准有三层楼高,面积达 700 平方米(约 65 平方米),同时政府会给予各方面的津贴,如搬迁费、装修费用,如在旧屋清拆、新屋尚未建成时,政府会给予临时租房的津贴;如在一个合理的时间内未找到合适的重建地,政府会赔偿一切所需费用,包括建筑费、搬迁费、装修费、有限度的租金补偿及其他费用;如果原居于工业或商业的物业,政府也会有一个惠恤赔偿标准,使该业主可另找继续经营,政府会预先发一笔款项给业主或用户,等该业主或用户核算出遭受损失的准确数字后,可将所有帐目呈交政府有关部门审阅;如预拨款少于实际损失,政府不再另给赔偿,而多余金额也不再扣除;如预拨款少于实际数,政府会作出额外赔偿;对于工业用户迁往他地,如政府拥有多层工业楼宇,则优先租给该等受影响的人;如工商业用户需用官地,政府也会考虑在一些暂

时没有发展计划的政府土地中批出一些短期租约,提供经营使用;对于新界农民,如他们需另找农地继续经营,可向政府提出申请。政府会审批下发证照让他们另建住房及其他房屋继续经营,新界农民地赔偿通常以惠恤标准计算,因香港农用地地价不高,如以当日市价收回土地,会使农民蒙受较大损失,所以惠恤金往往在大高于农用地市价。此外,土地裁判所裁决土地征用的补偿时,所考虑的因素很多。残余地的损失是指土地被征用可能导致土地分割,形成不经济的土地规模,造成土地利用效率的损失,相邻土地的损害是指征用土地的后因新用途而导致相邻土地的生产力下降所造成的损失,如噪音、污染、河流的改道或堵塞、飞尘的土尘都有可能降低邻近的农作物的产量,额外增加地投入成本,减少农民的收入(参见陈康生:《论土地征用之补偿》)。

关于此种征地补偿模式的缺陷,有人以为,首先,不利于建设公开、公平、公正的市场环境。政府合理的在征中应归还于农民的土地利益,侵害了农民的利益,而一个随意侵害甚至剥夺农民财产权的政府,很难让人信任它会依法行政,并且致力于建设一个公平有序的市场环境。其次,不利于保护有限的耕地资源,可以较易地通过低成本的方式取得集体土地,是许多政府不走土地利用集约、挖潜而行扩张之的主要原因,也是我国多年来耕地保护难度加大,城镇无节制扩张的主要症结所在。这种补偿标准也导致政府通过征地发生了租的消极后果。第三,按土地产生补偿费与实际安置生活费用距离拉大,征后,农民无法维持原有的生活水平。至于劳动力安置物是与计划经济条件下劳动安置办法相适应的。在现阶段,企业用人制度已发生变革,用地单位无法义务为被征用土地上的农民提供就业保障,许多农民在征地后转向第三产业,安置补偿已长久其原有的意义。在市场经济条件下,从政府管理的角度观察,此弊端确实存在。由此,我们应该给耕地土地征用补偿制度的合理性以科学性。有人以为,土地征用会造成对集体土地所有权的剥夺,农户的土地承包经营权,以荒地承包经营权为标准的抵押权、房屋地上建筑物的所有权以及依附于该建筑物的抵押权等物权的损害(参见季秀平:《论土地征用中的物权保护》,载《南京师大学报(社会科学版)》2004 年第 1 期)。实际上,此种见解解释学已达共识,但目前关键的问题是我们应该如何将林内赔偿的补偿? 参考文献:

- 1. 林宗茂,《论私人财产权宪法保障》,载《法学》1999 年第 3 期。
- 2. 陈康生,《海峡两岸土地征用补偿之比较研究》,载《亚太经济》1998 年第 3 期。
- 3. 陈康生,《加拿大土地征用制度及其借鉴》,载《中国土地》2000 年第 8 期。
- 4. 翁岳生,《行政法(下)》,中国法制出版社 2002 年版,第 1735—1736 页。
- 5. 1983 年修正的《土地征用法(旧法)》第 8 条“计算赔偿的规则”的规定,载《法律科学》1994 年第 5 期。
- 6. 龙翼飞、杨一舟,《土地征用初探》,载《法学界》2000 年第 2 期。
- 7. 郭浩,《土地征用补偿法律问题探析》,载《当代法学》2002 年第 8 期。

纸船明烛照天烧

龙伟

时人过温暖夏天,笔者却到了多事之秋、严寒之冬。有人躲在阴暗的角落里扇阴风,点鬼火,放冷箭,与东南沿海的“海棠”“莎麦”“龙卷风”遥相呼应,在大西北腹地向笔者刮起了遮云蔽日的“沙尘暴”,制造了“满天风雪”,大有置笔者“于死地而后快”之势。大概这“抹黑”制造者不会想到,铺天盖地的“告状信”变成了“纸船明烛照天烧”,映出了一抹红霞,一片蓝天,一派生机盎然。笔者正在“山穷水复疑无路”时,突然“柳暗花明有一村”。

某君昏了头。笔者办杂志多少年,七、八年没有人给一分钱,谈什么“挪用专项资金”? 办刊的主导思想是以刊为主,多种经营,互补联动,在不影响刊物的正常出版发行的情况下,搞一些项目,为老百姓办些好事,谋求杂志长远发展之策,是合法的,何罪之有? 感谢某君:使笔者这么一个官场上“的小人物”引起“大”关注。大概某君也不会想到,笔者给人留下了这么一个“好印象”:有的杂志十多个人,年十多万元办不下去;而笔者“不显山不露水”、“名不见经传”却“一人一刊,不要一分钱”,竟有“多余”资金可“挪用”搞项目,还准备上交一些“管理费”(这是新打算),真了“不起”(其实,笔者没有这么大的本事,准备交些管理费是真,但搞项目的资金大都是借亲戚朋友的)。

某君大概得了健忘症。笔者搞的项目,都是省上领导支持的。那一次接待外国人,省上领导在场。笔者当着领导和大家的面喝了一杯“自罚酒”,主要是前些年几起几落把领导安排的事没有干好。领导说:以后不能再喝“罚酒”了,“只能成功,不能失败”。当时某君也在场,也给领导敬了酒,看来确实忘了。感谢某君“提醒”世人:笔者的项目有是“背景”的,有关部门应该给予支持;也提醒世人:无论多大困难,项目还是要干下去,不要辜负了领导的期望。

某君大概精神失常。前些天某君还拿着笔者的“专家证书”和“获奖证书”复印件到处宣传,说笔者是他所销产品的课题研究开发负责人,这几天怎么就突然“势不两立”? 如果说笔者没有研究资质,哪“奖”从何来? 如果说搞一些新产品开发研究是“违规”,那世界上还有没有个人申报成果? 感谢某君,“告状信”“请”来了省、市、区工商和执法大队的同志,请来了一些在过去是不可能来的同志,他们了解了笔者正在研究开发的情况,肯定了我的手续完全合法,得出了“恶人先告状”的统一结论,更坚定了我的信心。说来也怪,近一段时间特别顺利,有关部门、有关方面一听说“仙人掌产品”有关手续,

从没有见过面的都能叫出笔者的名子,“你就是被人到处诬告的某某专家”,一路绿灯,畅通无阻。

某君不愧是笔者的“好助手”。除了扩大笔者社会影响、“宣传”笔者研究开发产品、严厉要求笔者合法守规之外,还在以下几个方面发挥了超常作用。

一曰“未卜先知”。本人近几天换了“身份”,不适合继续当(因历史原因)“企业法人”,但苦于该企业是集体企业,主管单位瘫痪,公章多少年前就上缴的缘故,本人无可奈何。但某君有“办法”,敢“以身试法”,用一枚作废 15 年的旧公章,“伪造公文,私刻印章,冒名签字”,换了我的“法人”,使本人得以解脱。

二曰“昭告天下”。前一阶段,“仙人掌膏”官司纷纷扬扬,某君的“告状信”终于使有关方面进一步明了:笔者才是“仙人掌膏”开发研究“第一人”;除了“仙人掌膏”,还有仙人掌功能茶企业标准、质检等手续都已办妥,合作方也已该妥,不长时间就可上市。

三曰“伯乐”。某君曾用过或结交过一些“社会贤达”,但不长时间都产生了矛盾,都认识了“庐山真面目”,最后都分道扬镳,有的集聚到笔者门下,有的成了好朋友或合作伙伴,还有的“身在曹营心在汉”。说来也怪,某君有几百万资产,而本人一穷二白,还有外债。何问故,答:做人不只是为钱。

四曰“黄埔军校校长”、“培训学院院长”。某君年年都招聘和培训业务人员,但年年都是新面孔,特别是近一段时间,超过两个月发一批,其中人中不乏一些素质较高者,到其他单位成了驾轻就熟的业务骨干。如果本人需要,这些人大部分可以“招之即来”。

五曰“开路先锋”。理同“修桥铺路”,理同“失败是成功之母”,理同“前车之鉴,后车之师”,理同“炒作”,“不花钱”作广告。此不多言。

六曰“督军”。督促笔者依法行政,完善手续,快出成果,合法经营,早见成效。机关算尽太聪明,聪明反被聪明误。幸功某君,咱们都是“过来人”,“文化大革命”中有一句歌词,用在这里很合适:得道多助,失道寡助,历史车轮不可抗拒。说难听一点,不要因为有几个臭钱就得意忘形,目空一切,得人心者,得人才者得天下。良药苦口,忠言逆耳。还是从“阴沟”里出来吧,见见阳光,不然而憋出病来。堂堂正正做人,“过去的朋友”还有可能“朋友”,退一步海阔天空。如果持续或者循环往复与朋友或者说“曾经”的朋友终来翻脸或者接二连三打官司,非要落个“众叛亲离、孤家寡人”的下场,谁也可奈何。

世界上什么样的人都有,各人有各人的活法。试看:两岸狼声啼不住,轻舟已过万重山。