

我国农村土地整理法律责任立法:不足与完善*

赵 谦

(西南大学 法学院,重庆 400716)

摘 要 立足于立法文本展开整全性研究发现,当前我国农村土地整理法律责任立法相对滞后,存在诸多不足,主要问题有:立法体制不健全,立法语言的使用存在瑕疵,立法内容的界定不清晰。这些不足的存在弱化了农村土地整理监管的执行力与实效,要想消除这些不足并使之完善,就必须健全立法体制、矫正立法语言和厘清立法内容。制定、修改和完善我国农村土地整理法律责任立法是非常必要的,也是可行的。

关键词 农村土地整理; 法律责任; 立法体制; 立法语言; 立法内容

中图分类号:D 912.3 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2012)03-0074-06

农村土地整理是指依据法律规定在一定区域内,依照土地利用总体规划,结合土地利用现状,调整土地利用方式、结构与关系,对土地资源进行重新配置以增加有效耕地面积,提高土地利用效率,改善农业生产条件和农村生态环境的活动^[1]。在《全国土地开发整理规划(2001—2010年)》的指引下,近10年来农村土地整理在我国被积极推进,相应监管工作也取得了一定成绩。“以项目法人责任制、公告制、招投标制、监理制、合同制和审计制为核心的较为完善的监管制度已基本建立。”^[2]但我国农村土地整理法律责任立法却相对滞后,弱化了农村土地整理监管的执行力与实效。

目前学界对我国农村土地整理法律责任立法问题缺乏专门研究,寥寥数篇相关文章仅局限于土地整理监管视角,对法律责任只略有涉及,而对法律责任在立法上应如何设定更是无人问津。如高世昌认为,要建立快速反应的监管巡查与责任追究机制,加大国家监管处罚力度与时效^[3]。然而,究竟要追究什么样的责任,国家依据什么来加大监管处罚力度却并未言及。孟展等人认为,有必要建立监管工作的奖惩机制,土地开发整理法规应设定行政或刑事处罚^[4]。然而,土地开发整理法规应如何设定行政或刑事处罚却浅尝辄止。事实上,我国农村土地整理法律责任立法在立法体制、立法语言和立法内容上皆有不足。若不关注相关的立法文本、不研究相

关法律责任的规范设定,任何监管机制的构建都是不切实际的理论臆想。为此,本文试图立足于立法文本来展开整全性研究,为完善我国农村土地整理法律责任立法提出相关建议。

一、我国农村土地整理法律责任立法的概况

农村土地整理法律责任是指依据相关立法规定,农村土地整理法律关系主体因其违法行为而需承担的不利法律后果。我国农村土地整理法律责任相关立法主要体现为部门规章、地方性法规和地方政府规章。部门规章有国土资源部颁布的2000年《土地开发整理项目资金管理暂行办法》、2001年《国土资源部关于土地开发整理项目及资金管理工作廉政建设规定》、2002年《土地开发整理规划管理若干意见》、2003年《国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法》、2003年《土地开发整理若干意见》、2003年《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》和2008年《国土资源部关于土地整理复垦开发项目信息备案有关问题的通知》;地方性法规有2006年《湖南省土地开发整理条例》;地方政府规章有2002年《河北省土地开发整理管理办法》(失效)、2006年《海南省土地储备整理管理暂行办法》、2008年《天津市土地开发整理管理规定》和2008年《天津市土地整理储备管理办法》^[5]。

收稿日期:2011-12-07

* 教育部人文社会科学研究一般项目“我国农村土地整理立法问题研究”(09YJC820093)。

作者简介:赵谦(1981-),男,副教授,博士研究生;研究方向:土地法学。E-mail:honeywindy@126.com

1. 部门规章

《土地开发整理项目资金管理暂行办法》第15条将土地开发整理项目资金的监管部门设定为国土资源部,具体职能部门设定为各项目承担单位的财务部门,将相应法律责任分为“通报批评、停止拨款和终止项目等,经济、行政责任,刑事责任”3类。

《国土资源部关于土地开发整理项目及资金管理工作廉政建设规定》第9条将土地开发整理项目实施和资金使用情况的监管部门进一步明确为“国土资源系统各级土地开发整理的管理部门、财务部门、纪检监察部门”,将相应法律责任分为“采取果断措施予以制止和纠正,经济、行政责任,刑事责任”3类;第10条将“有关责任人员和有关领导干部”的归责程序设定为“追究责任——给予党纪政纪处分——移交司法机关处理”3步骤。

《土地开发整理规划管理若干意见》第16条将“本行政区土地开发整理规划执行情况”的监管部门设定为“县级以上人民政府土地行政主管部门”,将“违反土地开发整理规划”的法律责任设定为“责令限期改正,并予以处罚”。

《国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法》第21条将国家投资土地开发整理项目的监管部门设定为“各级国土资源管理部门”;第22条将相应法律责任分为“予以纠正,进行查处,追究刑事责任”3类。

《土地开发整理若干意见》在第34条“加强廉政建设,严肃有关纪律”中规定“对违反国家有关法律及有关规定的行为,或由于工作失误造成重大损失的,要依法追究有关人员的责任,作出严肃处理。”

《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》第17条将“竣工验收有关人员弄虚作假、徇私舞弊行为”的法律责任设定为“严肃查处,追究刑事责任”2类。

《国土资源部关于土地整理复垦开发项目信息备案有关问题的通知》在第4条“备案责任”中规定“违反规定的要按有关规定严肃处理。”

2. 地方性法规

《湖南省土地开发整理条例》设有“第六章法律责任”专门一章来予以规定,其将相应法律责任分为“责令改正、行政处分、行政处罚、民事责任、刑事责任”5种。

3. 地方政府规章

《河北省土地开发整理管理办法》(失效)设有“第六章法律责任”专门一章来予以规定,其将相应法律责任分为“责令改正、行政处分、行政处罚、刑事责任”4种。

《海南省土地储备整理管理暂行办法》第26条将“行政机关及其工作人员”违法行为的法律责任设定为“行政处分、问责、刑事责任”3种;第27条将“损毁或者移动政府土地储备界桩和标志行为”的监管部门设定为“土地行政主管部门”,其相应法律责任设定为“责令改正并处以罚款”。

《天津市土地开发整理管理规定》第24条将“弄虚作假、截留、挪用和挤占项目资金等违法违纪行为”的监管部门设定为“国土资源行政主管部门和财政部门”,其相应法律责任设定为“通报批评、停止拨款、终止项目等,经济、行政责任,刑事责任”3类。

《天津市土地整理储备管理办法》第27条将“土地整理中心及其委托的单位的工作人员”违法行为的法律责任设定为“行政处分、刑事责任”2种。

二、我国农村土地整理法律责任立法存在的不足

1. 立法体制不健全

我国农村土地整理法律责任相关立法的位阶层级不高,导致所形成的法律责任规范体系差异性有余而一致性不足。相关立法已从部门规章、地方性法规和地方政府规章3个方面就农村土地整理法律责任予以了具体规定,规定的内容涉及行政责任、民事责任、刑事责任等各种责任形式。“不同的利益主体所享有的土地权利能否得到法律的有效保障是农地制度改革亟待解决的问题。”^[6]但我国在高位阶法律、行政法规层面的立法没有涉及农村土地整理法律责任问题,则又何以就不同利益主体在农村土地整理中所享有的权利实现统一而更具效力的保障呢?当然,这一问题主要是由《中华人民共和国农村土地整理法》的缺失和农村土地整理部门法体系不健全所致。而法律责任立法相比其他立法更强调内容的一致性而非差异性,应让不同法律关系主体为其同类型、同性质的违法行为承担同等或至少是同类型的不利法律后果,在归责上应遵循“责任相称”原则。

纵使农村土地整理在我国已呈现不同样态,至今形成了“平原‘田、水、路、林、村’综合整理,丘陵山区‘山、林、田、水、村’综合整理和单项土地整理 3 种典型一般作业模式”^[7]。但不同模式农村土地整理所致法律责任内容的构成是一致的,皆应从责任主体、责任行为和责任形式 3 个方面来予以考量,至多因各要件在具体事例中表现形式不同而导致不利法律后果的类型选择或幅度设定有所差异而已。然而,作为当前农村土地整理法律责任立法载体的部门规章、地方性法规和地方政府规章却属同一立法位阶,不论是责任主体、责任行为抑或责任形式,皆从不同视角给予不同规定。而在各自的适用过程中必然会发生适用范围的交叉与重合,易引发适用抵触而出现一定程度的适用困境。因此,只有通过更高位阶的立法对农村土地整理法律责任的构成予以原则性规定,才有助于通过解释等方法弥合下位法的不同表述所带来的适用问题。

2. 立法语言的使用存在瑕疵

(1)相关立法的部分语言表述比较模糊。《土地开发整理若干意见》第 34 条和《国土资源部关于土地整理复垦开发项目信息备案有关问题的通知》第 4 条中的“严肃处理”表述即为典型。这 2 处表述均是作为一种法律责任形式予以规定的,而“严肃处理”的内涵过于笼统、宽泛,则又如何使之成为具体不利法律后果而为作出违法行为的法律关系主体所承担呢?“立法语言的风格大致可以归结为:准确肯定,简洁凝练,规范严谨,庄重严肃和通俗朴实。”^[8]有必要依这样的风格以更为恰当的语言来表述“严肃处理”之类的法律责任形式。

(2)相关立法的部分语言表述不规范。“刑事责任”法律责任形式的表述即为典型。共 9 件立法规定了“刑事责任”法律责任形式,其表述可分为 3 类:其一,涉嫌表述,如《国土资源部关于土地开发整理项目及资金管理工作中廉政建设规定》第 9 条“涉嫌经济犯罪的,移交司法部门依法追究其刑事责任”;其二,移交表述,如《国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法》第 22 条“情节严重、构成犯罪的,移交司法机关依照有关法律追究刑事责任”;其三,通常的“构成犯罪的,依法追究刑事责任”表述,如《土地开发整理项目资金管理暂行办法》第 15 条,《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》第 17

条,《湖南省土地开发整理条例》第 29、30、31 条,《河北省土地开发整理管理办法》(失效)第 31、32 条,《海南省土地储备整理管理暂行办法》第 26 条,《天津市土地开发整理管理规定》第 24 条,《天津市土地整理储备管理办法》第 27 条。“刑事责任”作为制裁性最强的法律责任形式,囿于法律位阶没有直接创设相关法律责任形式,低位阶规范性法律文件仅能根据法律位阶的间接规定而作援引性表述,为此,有必要以更统一、更精炼、更严谨的语言来矫正立法中表述不规范的语言。

3. 立法内容的界定不清晰

(1)就监管部门的界定而言。相关立法界定的监管部门有 10 种表述:“国土资源部、各项目承担单位的财务部门”,“国土资源系统各级土地开发整理的管理部门、财务部门、纪检监察部门”,“国土资源系统各级纪检监察部门”,“县级以上人民政府土地行政主管部门”,“各级国土资源管理部门”,“省级国土资源部门”,“县级以上人民政府国土资源行政主管部门”,“县级以上人民政府财政、审计等部门”,“土地行政主管部门”,“国土资源行政主管部门和财政部门”。

(2)就责任主体的界定而言。相关立法界定的责任主体有 9 种表述:“土地开发整理项目承担单位和有关责任人员”,“项目管理部门和承担单位及有关责任人员”,“违法违纪的责任人”,“竣工验收有关人员”,“负责项目验收的国土资源部门”,“直接负责的主管人员和其他直接责任人员”,“有关国家工作人员”,“直接责任人员和主要负责人员”,“土地整理中心及其委托的单位的的工作人员”。“我国目前还存在着责任主体难以确定,责任认定把握不准、责任难以落实到个人等问题。”^[9]

(3)就责任行为的界定而言。相关立法界定的责任行为有 11 种表述:“弄虚作假、截留、挪用、挤占和坐支项目资金等违法违纪行为”,“违反有关法律、法规、部门规章的行为”,“违反土地开发整理规划进行土地整理、复垦和开发活动的行为”,“项目实施中的不正当行为”,“由于工作失误造成重大损失的行为”,“弄虚作假、徇私舞弊行为”,“擅自变更土地开发整理项目设计的行为”,“滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守行为”,“因开发土地造成水土流失、盐渍化和荒漠化的行为”,“损毁或者移动政府土地储

备界桩和标志的行为”,“玩忽职守、滥用职权,索取或非法收受他人财物的行为”。

(4)就责任形式的界定而言。相关立法界定的责任形式有11种表述:“通报批评、停止拨款和终止项目等”,“追究经济、行政责任”,“追究刑事责任”,“采取果断措施予以制止和纠正”,“追究责任、给予党纪政纪处分”,“责令限期改正并予以处罚”,“予以纠正进行查处”,“严肃处理”,“追究民事责任”,“问责”,“责令改正并处以罚款”。

总而言之,相关立法的监管部门、责任主体、责任行为和责任形式之表述较为繁杂而稍显零乱,且存在一定的抵触。若要实现对上述立法内容更为清晰地界定,则有必要通过高位阶立法的原则性规定予以概括或高位阶立法的实施性规定予以列举。

三、完善我国农村土地整理法律责任立法的思路

1. 健全农村土地整理法律责任立法的立法体制

可在我国农村土地整理部门法体系的构建过程中一并完善农村土地整理法律责任立法的立法体制。

(1)制定法律位阶相关规定。“构建一套以《中华人民共和国农村土地整理法》为核心辅以相关配套法规的完整农村土地整理部门法体系已是十分有必要。”^[10]可考虑在未来的《中华人民共和国农村土地整理法》中吸取《湖南省土地开发整理条例》和《河北省土地开发整理管理办法》(失效)的立法经验,通过“法律责任”专章予以原则性规定。明晰监管体制,就主要监管部门和辅助监管部门予以界分,统一监管部门名称表述。并针对不同类型的责任主体,根据其不同属性的责任行为,就其应承担的行政责任、刑事责任和民事责任,职务责任和非职务责任,财产性责任和非财产性责任,作为责任和不作为责任,予以精练而清晰的概括。

(2)制定行政法规位阶相关规定。可考虑在国务院制定的《中华人民共和国土地管理法实施条例》中,依据法律位阶相关原则性规定就农村土地整理法律责任内容通过实施性规定予以细化,就不同类型的责任主体和不同属性的责任行为予以列举。明确规定:因农村土地整理具体操作程序中违反行政法规等行为而产生的行政责任;因严重违法行为构

成犯罪而产生的刑事责任;因土地权属纠纷、土地重新分配等问题而产生的民事责任。明确规定:国土资源行政部门、规划部门、土地整理协会等所属工作人员因履行公务而产生的职务责任;前述工作人员以自己的身份从事活动而产生的非职务责任。明确规定:以财产内容为要素来弥补权利人损失而凸显补偿性的财产性责任;不以财产内容为要素来惩罚行为人为人行为而凸显制裁性的非财产性责任。明确规定:在开展农村土地整理活动过程中主动违反相关立法规定的作为责任;负有积极义务但以消极行为开展或不开展农村土地整理活动的不作为责任。

(3)修改、制定部门规章、地方性法规、地方政府规章位阶相关规定。首先对已有12件部门规章、地方性法规、地方政府规章进行清理,结合高位阶立法的内容予以修改,特别是要统一监管部门和法律责任各构成要件的基本表述语言。进一步强化该位阶立法的实施特色,以“实施细则”来定位该位阶立法相关规定之内容,让法律责任规定更多地与不同样态农村土地整理活动结合起来。而后推动更多的地方启动地方性法规、地方政府规章的制定程序。在不与上位法相抵触的前提下,因地制宜地制定如《海南省土地储备整理管理暂行办法》般的体现地方特色的农村土地整理法律责任细则。

2. 矫正农村土地整理法律责任立法的立法语言

(1)修改比较模糊的语言表述。对“严肃处理”之类比较模糊的语言表述予以修改。以更为准确肯定的语言文字使立法主体的立法意图、立法政策措施明确无误地表达出来。可将“严肃处理”修改为“作出处罚或追究刑事责任”,尽量避免立法的遵守者和适用者因职业、经历、性别、教育程度的不同而对其产生不同的认识和理解,最终通过直接体现“严肃”内涵的表述向立法接受者传递特定的无歧义性信息。

(2)修改不规范的语言表述。对“刑事责任”之类不规范的语言表述予以修改。统一“涉嫌表述”、“移交表述”和“通常表述”的基本表述语言,吸取3类表述各自的优点,以更规范的形式将立法主体相关信息传递出来。可将3类表述统一整合为“涉嫌犯罪的,移交司法机关依法追究刑事责任”。使之既符合我国大多数刑事责任规定的语言表述习惯,又能凸显在我国司法过程中逐渐确立的“未经审判不

得定罪原则”和“正当法律程序原则”。

3. 厘清农村土地整理法律责任立法的立法内容

(1) 明晰监管体制。农村土地整理法律关系作为一种典型的经济法法律关系,既涉及行政法律关系又涉及民事法律关系。在行政法律关系中既涉及内部行政行为又涉及外部行政行为,在民事法律关系中既涉及平等主体之间的民事合同又涉及不平等主体之间的行政合同。除国土资源行政部门作为主管部门当然地参与其中外,因我国农村土地整理资金主要源自政府,故相关财政部门、审计部门、纪检监察部门也应参与其中,因此,我国农村土地整理监管体制应为“一元复合型”监管体制。“树立农村土地可持续利用以及土地生态环境保护的理念,强化相关立法,并坚持严格执法。”^[11]以国土资源行政部门为主要监管部门,对农村土地整理活动实行全过程监管;财政部门、审计部门、纪检监察部门为辅助监管部门,财政部门主要对政府拨付农村土地整理资金的预算、使用实施监管,审计部门主要对政府拨付农村土地整理资金的运营绩效和农村土地整理项目的验收实施监管,纪检监察部门主要对参与农村土地整理国家机关的主要负责人员、直接责任人员和其他工作人员的行为实施监管。此外,用“国土资源行政部门”来统一如“国土资源系统”、“土地行政主管部门”、“国土资源管理部门”、“国土资源部门”、“国土资源行政主管部门”之类的各种主要监管部门的名称表述。

(2) 就法律责任各构成要件予以概括、列举。因责任主体、责任行为和责任形式在具体事例中的表现形式不同,农村土地整理法律关系主体需承担的不利法律后果可呈现多种组合,则不妨就责任主体予以概括,就责任行为和责任形式予以列举。结合我国相关立法关于责任主体的 9 种表述,可将责任主体概括为:农村土地整理行为人。当然该行为人在不同性质法律关系中表现各异,大致可分为 3 类:参与农村土地整理国家机关的主要负责人员、直接责任人员、其他工作人员;参与农村土地整理社会团体的主要负责人员、直接责任人员、其他工作人员;以个人身份参与农村土地整理的公民。

就责任行为和责任形式予以列举,可借鉴我国台湾地区 1980 年《农地重划条例》第八章“罚则”之第 39、40 条的立法经验。《农地重划条例》第 39 条规定:“有左列行为之一者,处一年以下有期徒刑、拘

役或二千元以下罚金,并责令恢复原状:一、未经许可,私自变更重划农地之使用者。二、违反依第九条规定之公告,致妨害农地重划之实施者。三、以占有、耕作、使用或其他方法,妨害农地重划计划之实施者。”第 40 条规定:“有左列行为之一者,处三年以下有期徒刑、拘役或科或并科五千元以下罚金:一、移动或毁损重划测量标桩,致妨害重划工程之设计、施工或重划土地之分配者。二、以强暴、胁迫或其他方法妨害重划工程之施工者。三、以堵塞、毁损或其他方法妨害农路、水路之灌溉、排水或通行者。”其一方面就责任行为予以了列明,另一方面在列明责任形式同时还指出了该责任形式的具体适用幅度。“或科或并科”与“严肃处理”之比照,“一年以下”“二千元以下”“三年以下”“五千元以下”与“追究刑事责任”“予以处罚”之比照值得立法者深思!

进而结合我国相关立法关于责任行为的 11 种表述,可将责任行为列举为 4 种:其一,在编制、审批农村土地整理规划中失误而导致损失的行为。其二,妨碍农村土地整理方案实施的行为。包括:以占用、耕作、使用或其他方法妨碍方案实施的行为;移动或毁坏整理测量标桩的行为;妨碍整理设计施工和土地分配的行为;以暴力、胁迫或其他方法妨碍整理施工的行为。其三,在实施农村土地整理过程中,工程质量低劣而导致损失、滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守、行贿、受贿、贪污、挪用整理资金的行为。其四,整理后未经许可擅自变更土地用途的行为。

结合我国相关立法关于责任形式的 11 种表述,可将责任形式分为 4 类:其一,行政处分,针对参与农村土地整理国家机关的主要负责人员、直接责任人员、其他工作人员。包括:警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。其二,行政处罚,针对参与农村土地整理社会团体的主要负责人员、直接责任人员、其他工作人员和以个人身份参与农村土地整理的公民。包括:责令限期改正、通报批评、警告、罚款。其三,民事责任,针对以平等身份参与农村土地整理而形成民事法律关系的 3 类主体。包括:停止拨款、终止项目、经济补偿、赔偿损失。其四,刑事责任,针对在农村土地整理中涉嫌犯罪的 3 类主体。包括:罚金、管制、拘役和 3 年以下有期徒刑。

参 考 文 献

[1] 赵谦. 农村土地整理法律概念初探[J]. 农业考古, 2011(3): 89-

- 91.
- [2] 高世昌,王长江. 中国土地开发整理监管工作回顾与展望[J]. 资源与产业,2009(4):51-54.
- [3] 高世昌. 中国土地开发整理监管研究[J]. 资源与产业,2008(5):44-47.
- [4] 孟展,杨文杰,郑华伟,等. 土地开发整理项目监管制度建设探讨[J]. 资源与产业,2011(3):89-93.
- [5] 北大法律信息网. 北大法宝——中国法律检索系统[EB/OL]. [2011-10-29]. <http://law.chinalawinfo.com/index.asp>.
- [6] 王权典,杜金沛. 农地承包制和农地流转的冲突与协调——兼论《土地承包法》流转规范设计的不足及完善[J]. 华南农业大学学报:社会科学版,2009(1):136-143.
- [7] 付梅臣,王金满,王广军. 土地整理与复垦[M]. 北京:地质出版社,2007:11.
- [8] 朱力宇,张曙光. 立法学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:292-293.
- [9] 李长健,肖珊. 论我国农业投资法律制度之完善[J]. 华中农业大学学报:社会科学版,2011(6):108-112.
- [10] 赵谦. 刍议中国农村土地整理的立法价值[J]. 中国土地科学,2010(9):29-32.
- [11] 董景山. 我国农村土地制度60年:回顾、启示与展望——以政策与法律制度变迁为视角[J]. 江西社会科学,2009(8):15-20.

Legal Liability Legislation on Rural Land Consolidation in China: Shortage and Perfection

ZHAO Qian

(Law School, Southwest University, Chongqing, 400716)

Abstract Based on the legislation text, this paper points out that current legal liability legislation on rural land consolidation is relatively backward in China owing to some problems on the imperfection of legislative system, legislative language and legislative contents. Such problems and shortages have weakened the implementation of supervision in rural land consolidation. Therefore, in order to rescind these shortages and make their perfections, it is quite necessary to perfect the legislative system, correct legislative language and clear the legislative contents. It is also necessary and feasible to make, modify and perfect the legal liability legislation on rural land consolidation in China.

Key words rural land consolidation; liability; legislative system; legislative language; legislative content

(责任编辑:刘少雷)