

我国土地整理监管机制的价值分析

赵 谦

(西南大学 法学院, 重庆 400716)



摘 要 认知、评价我国初具规模的土地整理监管机制之价值是有效推进土地整理监管活动并完善相关立法的必要前提。土地整理监管机制作为一种法现象所蕴含的具体目的为其目的性价值, 所蕴含的具体道德性观念与标准为其道德性价值。对我国土地整理监管机制目的性价值的认知应体现于载体目的、作用对象目的和践行领域目的 3 个方面; 对其道德性价值的评价应体现于目标性道德性观念与标准、手段性道德性观念与标准和保障性道德性观念与标准 3 个方面。

关键词 土地整理监管; 目的性价值; 道德性价值

中图分类号: D 922.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2014)05-0119-06

“土地整理监管是依据土地整理立法保障机制中相关法律规范进行的监管, 是土地整理立法保障的实施活动。”^[1] 土地整理监管机制即是各种有序化、规范化土地整理监管活动的统称。德国、俄罗斯、荷兰、日本和我国台湾地区等典型国家和地区依据相关立法所实施之有效土地整理监管, 确保了补充耕地计划和土地整理项目建设任务的逐步完成, 进而实现土地整理活动绩效的稳定化、可持续化。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第 20 条之“坚持和完善最严格的耕地保护制度”相关规定确立了“最严格的耕地保护”原则, 进而指明了我国土地整理监管活动的基本目标与方向。基于该原则对我国初具规模的土地整理监管机制进行价值分析, 往往是分析该机制的“科学有用性、经济有用性与社会有用性”^[2]。然而法学视角下的价值分析应更强调对“有用性”背后蕴含之“价值因素的认知和评价”^[3], 可“从目的性和道德性两方面展开”^[4]。认知土地整理监管机制蕴含之“得以颁布与认可所赖以基的目的”^{[5]528} 即是认知该法现象的目的性价值; 评价土地整理监管机制蕴含之“规整的企图、正义或合目的性考量”^[6] 即是评价该法现象的道德性价值。目的性价值是分析道德性价值的基础, 道德性价值是分析目的性价值的动因和归结。可依此路径分析我国土地整理监管机制的目的性价值与道德性价值, 进而为机制本身的主体、客体、内

容、模式、责任及相关法律法规规范之设定、完善做出恰当、及时、正确的指引。

一、我国土地整理监管机制目的性价值的认知

认知我国土地整理监管机制作为一种法现象所蕴含之“得以颁布与认可所赖以基的目的”即具体目的, 包括载体目的、作用对象目的和践行领域目的 3 个方面。

1. 载体目的

我国土地整理监管机制蕴含的载体目的是土地整理监管法律规范。“所有的法律活动对于法律制度都有着必然的依赖关系。”^[7] 土地整理监管活动作为一种法律实施活动, 对相关法律制度也有着当然的依赖关系。有效推进土地整理监管活动离不开监管规则体系所依托的法律规范载体。土地整理监管机制所蕴含的载体目的就是在系统研究土地整理监管基本理论、制度安排的基础上, 在一套完备的土地整理部门法体系中设定清晰、科学的土地整理监管法律规范。

当前我国土地整理部门法体系可谓初具雏形, 在高位阶原则性立法(宪法典、法律、行政法规)和低位阶专门性、实施性立法(部门规章、地方性法规、地方政府规章)上皆有相关规定。其一, 宪法典。无土地整理的专门规定, 但渊源性规定存在于第 9 条、第

收稿日期: 2014-03-05

基金项目: 教育部人文社会科学研究一般项目“我国土地整理监管法律问题研究”(13YJC820111)。

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

10 条。其二,法律。无土地整理的专门立法,但在其他法律中存在着相关规定。如《中华人民共和国土地管理法》第 38 条、第 39 条、第 40 条、第 41 条分别就开发未利用地和整理低效耕地做出了原则性规定。其三,行政法规。无土地整理的专门立法,但在其他行政法规中存在着相关规定。如《中华人民共和国土地管理法实施条例》第 17 条、第 18 条分别就开发未利用地和整理低效耕地做出了较为具体的规定,涉及开发范围、开发权限、整理方式、整理费用等问题。其四,部门规章。主要是国土资源部颁布的《土地开发整理项目资金管理暂行办法》《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》《省级土地开发整理规划审批暂行办法》《国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法》和水利部颁布的《治理开发农村“四荒”资源管理办法》等。其五,地方性法规。即《湖南省土地开发整理条例》和《贵州省土地整治条例》。其六,地方政府规章。即《海南省土地储备整理管理暂行办法》《天津市土地开发整理管理规定》《天津市土地整理储备管理办法》和《湖北省土地整治管理办法》^[8]。

但是相关立法中的土地整理监管法律规范却较为模糊,“碎片化”^[9]趋向明显。零散的监管主体规范、客体规范、内容规范、模式规范和“责任规范”^[10]不足以就土地整理监管法律行为、法律关系作充分规制、调整,使得各类规范指引之相应监管工作皆出现了不少问题。则应借鉴典型国家和地区土地整理立法有益经验,于我国高位阶立法中作“系统化”^[11]专项或专章规定,进而设定更为清晰、科学的土地整理监管法律规范。最终达成土地整理监管机制载体目的,以推动提升我国土地整理活动的法制化水平。

2. 作用对象目的

我国土地整理监管机制蕴含的作用对象目的是土地整理监管权力和土地整理监管法律秩序所需社会基础、社会环境。

(1)土地整理监管权力。政府应合理配置土地整理监管权力,该权力主要包括:监管规范制定权、监管路径选择权、拨付土地整理资金监督权、土地整理项目监督权、参与土地整理国家机关工作人员监督权、监管主体设定权、监管责任形式设定权、归责机制设定权、公众参与监管引导权、监管相关资源调查权等。相对合理的土地整理监管权力配置机制应体现在 3 个方面:其一,政府土地整理监管权力资源

的分配在中央与地方之间大致均衡,在中央统一的领导下充分发挥地方的主动性、积极性。其二,在国土资源行政部门统筹协调下分配政府土地整理监管各类权力资源,并于财政部门、审计部门、纪检监察部门等相关职能部门之间实现彼此间的分工负责、互相配合、互相制约。其三,政府土地整理监管权力资源的占有实现公开化、透明化,确保公众知情权、为公众提供参与土地整理监管的空间,健全土地整理社会监督机制。应清晰设定政府相关职能部门的职责、权限,从实体与程序两方面规制其行为,调整政府相关职能部门与其他土地整理监管法律关系主体之间的权利义务关系,特别是防范农民这一主要土地整理权利人“权益边缘化”^[12]现象出现。规制土地整理监管权力的核心要义在于确保相关职能部门实施监管时的相对独立地位。如国土资源行政部门是土地整理活动的全过程监管者,作为其直属事业单位的土地整治中心是土地整理活动的直接推动者、参与者,双方存在现实利益关联前提下国土资源行政部门如何实现对土地整治中心的有效监管则成了一大难题。

(2)土地整理监管法律秩序所需社会基础、社会环境。土地整理监管法律秩序所需社会基础往往意味着土地整理监管中的有机团结,所需社会环境则指向公平公正的土地整理监管法治环境。其一,土地整理监管中的有机团结主要表现于土地整理监管法律关系主体之间。各类土地整理监管主体、责任主体与土地整理权利人彼此之间除因利益关系而发生联结外,互助化的共同体要求也应渗透其中。土地整理监管机制应包涵一系列的调和措施,使各类主体不至于因职能分工等因素而加深歧见,最终使其彼此达成某种妥协而带着更多的“公利心”积极参与土地整理监管活动。齐格蒙特·鲍曼曾就互助化的共同体作了最精辟的阐释:“在共同体中,我们能够互相依靠对方。如果我们跌倒了,其他人会帮助我们重新站立起来。没有人会取笑我们,也没有人会嘲笑我们的笨拙并幸灾乐祸。如果我们犯了错误,我们可以坦白、解释和道歉,若有必要的话,还可以忏悔;人们会满怀同情地倾听,并且原谅我们,这样就没有人会永远记恨在心。在我们悲伤失意的时候,总会有人紧紧地紧握我们的手。当我们陷入困境而且确实需要帮助的时候,人们在决定帮助我们摆脱困境之前,并不会要求我们用东西来作抵押;除了问我们有什么需要,他们并不会问我们何时、如何

来报答他们。”^[13]〕应通过创新土地整理监管模式、优化土地整理监管共同体成员间的协作自治关系、引导共同体成员在法治框架内合理竞争、健全共同体内部纠纷救济途径而实现有序、自由的土地整理监管共同体之构建。其二,公平公正的土地整理监管法治环境主要表现为法治作为一种理念有否贯彻于各种土地整理监管法律行为中。“法治作为一个动态的或能动的概念,其基本含义是依法办事。”^[14]土地整理监管法律行为主要可概括为四类具体行为:政府拨付土地整理资金预算、使用的监管行为;政府拨付土地整理资金运营绩效的监管行为;土地整理项目验收的监管行为;参与土地整理国家机关工作人员的监管行为。应通过系统、清晰、明确的规定就这些行为予以指引,使各类土地整理监管主体、责任主体与土地整理权利人在行为时能做到依法办事。应通过均等开放参与土地整理监管机会、公示土地整理利益分配规则、构建参与土地整理激励机制等一系列的措施促使公民主动全面地介入政府拨付土地整理资金、土地整理项目、参与土地整理国家机关工作人员的监管全过程。还要与村民委员会、各种土地整理社会组织实现衔接,通过组织化参与确保参与的实效。

3. 践行领域目的

我国土地整理监管机制蕴含的践行领域目的是经济领域之实现土地整理监管效益化和文化领域之增强公民土地整理监管法律意识。

(1)实现土地整理监管效益化。土地整理监管机制作用于经济领域之目的在于实现土地整理监管效益化。其一,要实现各种土地整理监管资源的优化配置,以最小的监管成本推动土地整理规模效益、资金使用效益最大化。要通过科学的监管“确保土地开发整理专项资金发挥预期绩效,全面完成国家补充耕地计划和项目建设任务,让项目长期发挥效益,促进社会经济可持续发展”^[15]。资金预算监管、资金使用监管、资金运营绩效监管、项目验收监管、参与人员监管等各个环节皆构成土地整理监管工作中不可分割的基本要素。应在保持各基本要素科学性、可行性的基础上实现各要素之间的协调一致,最终实现整个土地整理监管工作系统效益最大化。其二,要特别保障土地整理权利人的长期、可持续性收益。当前土地资源运营的速产、高产、“稳定”收益能否持续?或明或暗的耕地退化及其他环境问题对农作物生长环境、生产条件及未来收益的显性或隐性

改变,有否引起监管主体、责任主体与土地整理权利人之重视?若客观环境条件变化使得土地整理权利人未来收益下降已不可避免,可行之救济设计则应列入监管主体、责任主体的议事日程,而成为土地整理监管机制的重要组成部分。

(2)增强公民土地整理监管法律意识。土地整理监管机制作用于文化领域之目的在于增强公民土地整理监管法律意识。其一,要逐步提升公民在土地整理监管中的主体意识和权利意识。主体意识是形成公民就土地整理监管相关认知能力的基础,权利意识是形成公民就土地整理监管相关思维能力和表达能力的基础。让公民主动地、自觉地、清楚地知悉其在土地整理监管活动中的应有权利,而推动更广义范畴的公民主体意识、权利意识逐步提升。其二,要丰富公民土地整理监管法律意识的内容与层次。在内容上,要推动公民土地整理监管法律知识宣传教育,促进公民形成就土地整理监管法律现象的评价(情感、认同与否的态度)和要求(意愿、如何发展的期待)。在层次上,要推动公民就土地整理监管法律现象的认知、情感、意志过程中心理活动的逐步升华,从直观性、自发性、潜意识性的土地整理监管法律心态逐步上升为具有自觉性、思考性的土地整理监管法律思想、法律理论。

二、我国土地整理监管机制道德性价值的评价

评价我国土地整理监管机制作为一种法现象所蕴含之“规整的企图、正义或合目的性考量”即具体道德性观念与标准,包括目标性道德性观念与标准、手段性道德性观念与标准和保障性道德性观念与标准3个方面。

1. 目标性道德性观念与标准

我国土地整理监管机制蕴含的目标性道德性观念与标准在于土地整理监管活动中的“企图”,即合法性、可持续性与伦理性。

(1)土地整理监管的合法性。其一,过程之合法性。即是对法的遵守应贯穿于土地整理监管活动的全过程。从土地整理项目立项阶段之规划、审批、设计各个环节的监管开始到土地整理项目实施、验收及后评估的监管,皆应合法。其二,层次之合法性,分为最低要求和最高要求两个层面。最低要求即是各类土地整理监管法律关系主体(监管主体、责任主体、土地整理权利人)严格依照各位阶相关规范性法

律文件设定的行为模式享有权利、履行义务;最高要求即是各类土地整理监管法律关系主体能在价值层面与相关立法的价值取向保持一致,而共同构建从应然到实然顺利实现循环运转的土地整理监管行为秩序与关系秩序。

(2)土地整理监管的可持续性。其一,相关生态要素之可持续性。其核心问题在于通过有效的土地整理监管确立土地整理活动的科学化导向,特别要纾缓现代土地利用技术以“科学”的名义对合理利用土地资源的背离。伴随现代科技手段的运用,当前耕地之“科学”利用往往意味着“频繁耕耘、集约种植、高化学剂投入、密集的机械使用,这已造成土壤侵蚀、养分流失、土壤板结、水污染等问题”^[16]。眼前的速产、高产往往意味着耕地生产潜力的削弱。土地整理监管就相关生态可持续性之设定应在有效规制传统的非科学背离合理利用之余,兼有对伪科学、科学背离合理利用之警惕。其二,相关社会要素之可持续性。其核心问题在于通过有效的土地整理监管确立土地整理活动的需求化导向,特别要通过科学化土地整理活动确保持续不断的耕地产品供给对社会需求的满足。土地整理监管就相关社会可持续性之设定,应以有效的土地整理监管推动解决粮食安全问题和土地人口承载能力问题为首要选项,以满足充分多样的供给需求为补充选项。这既是我国“转型社会”国情使然,也是当前推进土地整治活动而确保“18亿亩耕地红线”的直接原因所在。

(3)土地整理监管的权益性。其一,土地整理监管中的抽象权益。主要体现于政府拨付土地整理资金预算、使用、运营绩效的监管过程中。政府拨付土地整理资金的国有属性,决定了由政府相关职能部门代表全体公民来行使所有权与监督权。在政府相关职能部门有效监管下该资金得以安全高效运行,有助于实现政府拨付土地整理资金本身作为所有权客体的保值、增值,进而影响到公民于国有制下相对抽象的共有财产权之实现。其二,土地整理监管中的具体权益。主要体现于土地整理项目验收和参与土地整理国家机关工作人员的监管过程中。土地整理项目验收监管过程中的具体权益往往与土地整理权利人在土地整理中的权属和权属调整有关。土地整理项目的运营效益直接指向相关权利人土地所有权、使用权和他项权利之确认、调整及变更登记所涉权利客体——开发之“未作任何利用的土地”和整理之“正作农业利用中的土地利用率和产出率偏低的

耕地”^[17]。参与土地整理国家机关工作人员监管过程中的具体权益往往与相关法律责任追究派生之申诉、救济权利有关。参与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所涉法律责任主要为行政纪律责任与刑事责任,相应申诉、救济权利随责任主体、责任种类之不同而表现各异。

2. 手段性道德性观念与标准

我国土地整理监管机制蕴含的手段性道德性观念与标准在于土地整理监管活动中的“正义”,即实体正义与程序正义。罗尔斯以最简明的方式将“正义”概括为:“通过调节主要的社会制度,来从全社会的角度处理这种出发点方面的不平等,尽量排除社会历史和自然方面的偶然任意因素对于人们生活前景的影响。”^[18]土地整理监管机制中的正义就是避免在土地整理监管活动中出现“不平等”。

(1)实体正义。土地整理监管活动的实体正义是指土地整理监管的指导思想和具体内容皆符合正义要求。其一,就指导思想而言。必须总体上落实土地整理监管6项具体制度——“项目法人责任制、公告制、招投标制、监理制、合同制和审计制”^[15],以推动土地整理区域形成合理、高效、集约的土地利用结构。必须符合监管工作一般规律和土地整理活动客观规律,在依法严格规制、监管一致性与差异性相协调和综合效益监管等原则指引下因地制宜地进行土地整理监管。其二,就具体内容而言。监管具体内容应包括:将责任主体界定为参与土地整理的各种土地整理行为人;将责任行为界定为土地整理规划责任行为、妨碍土地整理责任行为、实施土地整理责任行为、土地整理后责任行为。基于所厘清的责任主体与责任行为,进而界分不同类型的土地整理监管法律关系并列明相应的权利与义务。在资源分配、权利保障尽可能平等、一致的前提下,强调向自然地理条件相对较差之丘陵化、沙漠化、盐碱化、土地污染化、水土流失化的项目区倾斜资源,强调予以处于相对弱势地位之作为土地整理权利人的农民特殊关照。最终推动各类监管主体、责任主体与土地整理权利人公正地享受到土地整理监管活动的预期效益。

(2)程序正义。土地整理监管活动的程序正义是指土地整理监管的运作程序符合正义要求,使土地整理监管法律关系主体得以依循相应步骤开展活动。从土地整理项目立项阶段之规划、审批、设计各个环节开始,到土地整理项目实施、验收及后评估皆

要设定各类监管主体、责任主体开展活动的基本步骤。此外,还要确保农民这一主要土地整理权利人在各个步骤的积极主动参与。“公众参与是保证土地整事业健康发展的必然要求”^[19],可让农民通过“咨询可公开信息”方式参与项目审批监管,通过“提建议及参加相关听证会”方式参与项目设计监管,通过“出资、出工及行使信访、检举、揭发等监督权”方式参与项目实施监管,通过“组织代表参加项目验收组进行工程验收”方式参与项目验收、后评估监管^[20]。

3. 保障性道德性观念与标准

我国土地整理监管机制蕴含的保障性道德性观念与标准在于土地整理监管活动中的“秩序”,即行为秩序和关系秩序。E·博登海默就“秩序”概念给出了最精辟的定义:“秩序概念,意指在自然进程与社会进程中都存在着某种程度的一致性、连续性和确定性。”^{[5]227-228} 防范土地整理监管活动背离“一致性、连续性和确定性”即为土地整理监管机制的“秩序”所在,以推动实现土地整理活动的有序化。

(1)行为秩序。土地整理监管行为秩序表现为土地整理监管活动中产生的各种有序行为,即各具体土地整理监管法律行为。土地整理监管法律行为是一种复合型管理行为、协作行为和自治行为,以土地整理活动为对象,涉及资金、项目、人员管理多个方面。其属性决定了土地整理监管活动既是全过程的也是多元的:应涵盖土地整理项目审批、设计、实施、验收及后评估全过程;也应设定以国土资源行政部门监管为主,以其他相关职能部门监管为辅的多元化监管路径。在土地整理监管主体、土地整理责任主体和土地整理权利人之间形成不同类型的管理行为秩序、协作行为秩序和自治行为秩序。“土地整理监管主体主要是国土资源行政部门、财政部门、审计部门、纪检监察部门等相关职能部门;土地整理责任主体主要是参与土地整理国家机关、事业单位和社会组织中的土地整理行为人;土地整理权利人主要是作为所有权人的农村集体经济组织、统一行使全民所有自然资源资产所有权的县级以上人民政府、作为投资收益权人的营利性社会组织和作为承包经营权人的农民。土地整理监管主体与责任主体之间主要是管理行为秩序,土地整理监管主体之间主要是协作行为秩序,土地整理监管责任主体与土地整理权利人之间主要是自治行为秩序。”^[1]

(2)关系秩序。土地整理监管关系秩序表现为

土地整理监管活动中形成的各种社会关系,即各具体土地整理监管法律关系。土地整理监管法律关系也是一种复合型管理关系、协作关系和自治关系,由土地整理法律关系本身的复合性所决定。土地整理法律关系既包括以土地整理规划法律关系和土地整理项目管理法律关系为代表的行政法律关系,也包括以土地整理项目效益评价法律关系为代表的经济法律关系,还包括以土地整理项目规划、工程设计法律关系为代表的民事法律关系。参与土地整理国家机关、事业单位、社会组织中的土地整理行为人和各种所有权人、投资收益权人、承包经营权人皆依托土地整理项目相关合同开展活动,两者身份随合同约定权利义务之不同亦可互换。应在复合型土地整理法律关系中,分析不同类型责任主体、责任行为形成的相应监管法律关系,并厘清各自的权利与义务特别是其中相关职能部门所行使权力的运行特征。由国土资源行政部门就土地整理活动实行全过程监管,由财政部门主要就政府拨付土地整理资金的预算、使用实施监管,由审计部门主要就政府拨付土地整理资金的运营绩效和土地整理项目的验收实施监管,由纪检监察部门主要就参与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。最终实现相关监管职能部门对各类土地整理行为人的全程有效监管。

参 考 文 献

- [1] 赵谦. 构筑我国土地整理的法律保障[N]. 光明日报, 2014-01-11(06).
- [2] 余谋昌. 地学价值论:地球人文社会科学研究的基本理论[J]. 中国地质大学学报:社会科学版, 2011(6): 1-7.
- [3] 张文显, 姚建宗. 略论法学研究中的价值分析方法[J]. 法学评论, 1991(5): 5-9.
- [4] 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.
- [5] [美]E·博登海默. 法理学:法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京:中国政法大学出版社, 2004.
- [6] [德]卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 陈爱娥, 译. 北京:商务印书馆, 2003: 94-95.
- [7] 卓泽渊. 法的价值论[M]. 2版. 北京:法律出版社, 2006: 504.
- [8] 赵谦. 我国土地整理权属设置的宪法依据论[J]. 法商研究, 2014(2): 58-66.
- [9] 孙宪忠. 防止立法碎片化、尽快出台民法典[J]. 中国政法大学学报, 2013(1): 76-82.
- [10] 赵谦. 我国农村土地整理法律责任立法:不足与完善[J]. 华中农业大学学报:社会科学版, 2012(3): 74-79.
- [11] 蒋德海. 立法与法的系统化[N]. 检察日报, 2005-09-05(03).

- [12] 张衍毓,王静,陈美景.江苏省统筹区域土地利用战略构想[J].中国土地科学,2012(2):14-18.
- [13] [英]齐格蒙特·鲍曼.共同体[M].欧阳景根,译.南京:江苏人民出版社,2003:3.
- [14] 张文显.法哲学范畴研究[M].修订版.北京:中国政法大学出版社,2001:154.
- [15] 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.
- [16] 卢新海,谷晓坤,李睿璞.土地整理[M].上海:复旦大学出版社,2011:15.
- [17] 赵谦.农村土地整理法律概念初探[J].农业考古,2011(3):89-91.
- [18] [美]约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白,译.北京:中国社会科学出版社,1988:6.
- [19] 王文玲,阚西寻,汪文雄,等.公众参与土地整理的研究综述[J].华中农业大学学报:社会科学版,2011(3):71-75.
- [20] 赵谦.构建中国农民参与农村土地整理制度之思考[J].中国土地科学,2011(7):37-44.

The Value Analysis of Land Consolidation Supervision Mechanism in Our Country

ZHAO Qian

(Law School, Southwest University, Chongqing, 400716)

Abstract Cognizing and evaluating values of the newly-shaped land consolidation supervision mechanism in our country is the prerequisite to promoting land consolidation supervision activities effectively and improving related legislation. Land consolidation supervision mechanism is a kind of legal phenomenon whose specific objectives are purpose values and specific morality concepts and standards are moral values. The purpose values of our country's land consolidation supervision mechanism should be cognized from three aspects, respectively the carrier objective, the function object objective and the practice field objective; its moral value shall be embodied in three aspects including the morality concept and standard of the target, the means and guarantee.

Key words land consolidation supervision; purpose value; moral value

(责任编辑:刘少雷)