

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2014.01.018

土地征收中的程序正义:台湾地区的经验与启示*

潘书宏

(福建江夏学院 法学院,福建 福州 350001;澳门科技大学 法学院,中国 澳门)

摘要:台湾地区的土地征收制度吸收和体现了贝勒斯有关程序正义的理论,在长期的土地征收实践中形成了需用地人、土地所有权人和地政机关三方有序分工、互相制约、协调配合的程序制度,较好地彰显了程序正义。在这种制度安排下,征收决定机关的独立判断者角色得到较好地保持;土地所有权人的知情权得到较好地满足,有比较充分的商谈和听证机会;需用地人的利益得到比较全面的保障。这对我国大陆土地征收制度的完善具有积极的借鉴意义:完善告知公告程序设置是保障被征收人的知情权的客观需要,完善听证和商谈程序设置是保障被征收人参与权的基本途径,完善土地征收的监督程序设置是保障行政机关严格依法行政的现实必要。

关键词:台湾地区;土地征收;程序正义;正当程序

中图分类号:D922.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2014)01-0104-08

一、程序正义的概念与标准

程序正义是一个舶来品,常被译为程序正当,又可以称为“过程的正义”。^[1]它起源于柏拉图的秩序正义观和亚里士多德对自然正义的论述,是古代西方“法的统治”观念与自然法思想结合的产物。程序正义最初确立于1215年英国的《大宪章》,该宪章第39条中规定,“凡自由民,非经同级贵族的依法裁判或根据国家的法律追究之外,均不得被逮捕、监禁、没收财产、剥夺法律所保护的權利、放逐或用任何别的方式加以损害。”程序正义最初是作为一种刑事诉讼原则而出现的,其根本目的是防止国家权力的滥用和保障犯罪嫌疑人基本权利。后来这一原则的适用范围得以扩

大到政府行政管理领域,成为考量政府行政行为合法的程序性因素。在这一扩大过程当中,美国宪法的贡献功不可没,因为,正是美国在宪法修正案中规定“不经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由和财产”并在实践中得以推行,才使得程序正当这一原则得以发扬光大,并成为普遍的宪政价值取向,最终成为判断政府公权力行为的合法性考量因素之一。正当法律程序是约束、实现实体权利、提高行政效率的手段,同时也具有独立于实体结果的内在价值,包括参与、公开、人道及尊重个人的尊严、个人隐私、程序法治、程序理性、及时性和终结性(效率)等。^[2]因此,程序正义既是一套机制又是一种价值观念,对其本身有

* [收稿日期]2013-06-06

[基金项目]福建省社科项目(2012B005)“快速城镇化下的土地征收程序研究”;福建省海峡公共政策研究中心项目(2012HX034)“海峡两岸土地征收制度比较研究”

[作者简介]潘书宏(1977—),男,福建武平人;福建江夏学院讲师,澳门科技大学法学院博士研究生。

一个判断的标准问题。美国著名法律哲学家贝勒斯将传统的行政程序应遵循的原则归纳为四个,这四个原则是:第一,决定人必须是独立的和无偏私的;第二,当事人必须得到亲自参加听证的机会;第三,决定的依据应当被告知和说明;第四,做出决定时应符合“一致性、遵循先例和服从规则”的要求。^[3]其中,第四个原则中的“一致性、遵循先例和服从规则”构成了对自由裁量权范围的限制,促进对被决定人的平等对待,但这一原则不涉及决定的对象与内容,所以它通常都被称为“形式正义”要素。台湾地区吸纳了贝勒斯关于程序正义的四个原则,并于 2001 年颁布施行了“行政程序法”。在“行政程序法”的框架下,经过较长时期的实践,建构了自己特有的土地征收程序。

二、台湾地区土地征收的主要程序

根据台湾地区土地法律法规的规定,土地征收分为一般征收和特殊征收。一般征收主要是指基于公共利益目的进行的征收,包括为了兴办公共事业而进行的征收和为了实施国家经济政策而进行的征收;特殊征收是台湾地区特有的一种土地开发及当局取得土地的方式,其重在土地重新整理规划之征收。由于“平均地权条例”及“土地征收条例”等法律法规对特殊征收进行了大量特别的规定,因此,为讨论问题方便,本文只讨论一般征收。根据台湾地区“土地法”和“土地征收法”,台湾地区土地征收程序分为三个阶段:征收预备、征收实施和征收监督。其中,征收预备阶段包括取得许可、举行听证会、调查勘测和协议价购等程序;征收实施阶段包括申请、审核、执行和登记及备案等程序;征收监督阶段主要是指申请撤销和废止,具体如图 1 所示。

(一) 土地征收预备程序

台湾当局行使征收权力是基于需用地人的请求之上的。需用地人的这种请求,本质上是土地征收请求权,他在行使这种请求权时应遵循一定的程序,主要包括取得许可、举行听证会、调查勘

测和协议价购等程序。

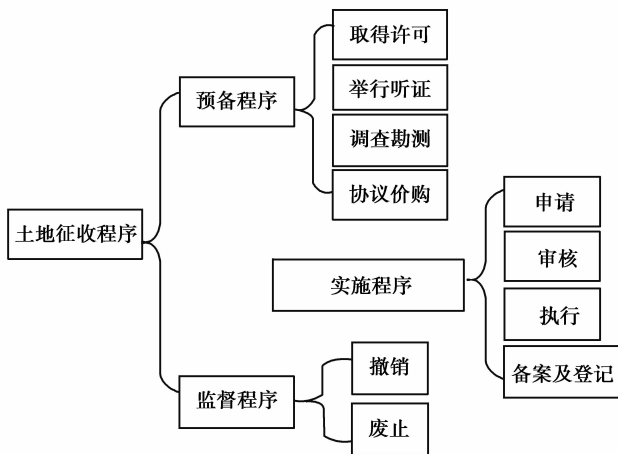


图 1

1. 取得兴办事业之许可

台湾地区土地法律规定,需用地人行使土地征收请求权时,首先应该证明拟兴办的事业符合“土地征收条例”第 3 条所规定的十类事业。^①那么由谁来判断拟兴办的事业是否符合条件呢?从业务熟悉和专业的角度来说,地政主管机关并不是最恰当的。因为,地政部门的主要职责是关于地籍、地价、地权、地用、测量和不动产交易等与土地的等级利用及定价交易等方面的内容,其对于某一兴办事业是否属于某类事业,并不是最清楚和了解的。因此,从审慎的要求出发,有必要设置前置审批程序。这一审批程序应由熟悉和了解相应业务的目的事业主管机关来履行。为此,“土地征收条例”规定,需用地人在拟兴办之事业经由目的事业主管机关确认并取得许可后,向“中央”主管机关提出土地征收申请。^②因此,就兴办事业取得目的事业主管机关的许可是进入土地征收申请的前提条件之一。

2. 举行听证会

土地征收将会剥夺土地上的财产权益,为充分尊重所有权人的权益,法律要求征收行为必须具有相当的民意基础和透明的过程。土地法律法

① 参见台湾地区“土地法”第 211 条规定。

② 参见台湾地区“土地征收条例”第 10 条规定。

规通过听证会的形式保证和促进这一要求的实现。因此,“土地征收条例”规定,除举办机密性“国防”事业外,需用地人在事业计划表报请目的事业主管机关审批之前,必须举行听证会听取土地所有权人和利害关系人的意见。^①为保证听证会的落实,该条例进一步规定,有关举行听证会、听证会或说明会之情形应在征收计划书中体现,并应检附会议记录及出席记录。^②

3. 协议价购

如上所述,征收要顺利推进必须具有相当的民意基础,实现这种民意基础的途径之一,就是与土地所有权人协议价购。为此,“土地征收条例”规定,需用地人申请征收土地或土地改良物前,除国防、交通或水利事业,因公共安全急需使用土地未及与所有权人协议者外,应先与所有权人协议价购或以其他方式取得;所有权人拒绝参与协议或经开会未能达成协议且无法以其他方式取得的,才可依本条例申请征收。^③为保证协议价购的真正和实质性举行,该条例进一步从程序上作了明确的保障,要求有关协议价购或以其他方式取得之经过情形及所有权人陈述意见之情形应在征收计划书中体现并检附证明文件。由此,协议价购与举行听证会一样,均属于法定程序,需用地人在申请土地征收之前必须如实、实质性履行。^④

4. 调查勘测

需用地人在取得拟兴办事业类别许可的同时,应该对拟用土地进行现场调查勘测;但在无法与土地所有权人达成协议价购而需要征收的情况下,需用地人应该洽请土地所在地的县(市)主管机关(下称地方主管机关)会同有关人员进入公、私有土地或土地改良物内实施调查或勘测,其所有权人、占有人、使用人或管理人不得拒绝或阻挠。但为实施前项调查或勘测,须迁移或拆除地上障碍物,致所有权人或使用人遭受损失的,应先

予适当补偿,其补偿价额以协议为之。^⑤

(二) 土地征收实施程序

根据台湾地区“土地法”“土地征收条例”的规定,土地征收的实施程序以需用地人提出申请为开端,后续包括审核、执行和登记及备案等步骤。

1. 申请

需用地人征收预备程序基础上,制作详细的征收计划书,绘制征收土地图册或改良物清单及土地使用计划图。相关文件或材料经目的事业主管机关审批后,即可报送或核转“中央”地政机关核准,同时抄送土地所在地的地方主管机关。

2. 审核

台湾地区土地征收的审核机关是“中央”地政机关,其审核包括两个环节,一是审查,二是核准。考虑到土地征收对财产权的严重影响和审查的专业性、复杂性,法律要求审核机关本着审慎和负责的态度去审核。因此,“土地征收条例”规定,“中央”地政机关设立专门的土地征收审查委员会。其成员由地政、环境影响评估、都市计划、城乡规划等专业领域的专家学者,民间团体及相关机关代表组成,其中专家学者及民间团体代表不得少于二分之一。^⑥“中央”地政机关根据审查委员会的审查结果决定是否核准。审查委员会主要从形式和实质两个方面进行审查。形式审查,主要是指审查委员会对需用地人提交的土地征收计划书、土地图册或改良物清单及土地使用计划图进行审查。土地征收手续是否齐全、有关材料是否完整,有无错误和遗漏等均是形式审查的主要内容。实质审查,主要是指审查委员会对土地征收的必要性和合法性进行审查。征收的土地是否符合法定征收的条件、征收是否必须、范围是否确定、有关法定程序是否履行到位等均是实质审查的主要内容。

① 参见台湾地区“土地征收条例”第10条规定。

② 参见台湾地区“土地征收条例”第13-1条规定。

③ 参见台湾地区“土地征收条例”第12条。

④ 参见台湾地区“土地征收条例”第13-1条规定。

⑤ 参见台湾地区“土地征收条例”第11条规定。

⑥ 参见台湾地区“土地征收条例”第15条规定。

3. 执行

台湾地区土地征收的执行机关是地方地政机关。因此,“中央”主管机关核准后要通知土地所在地的地方主管机关。地方主管机关接到“核准通知”后开始执行土地征收程序。根据“土地征收条例”的规定,执行包括通知公告、补偿费发放与提存和限期搬迁等程序,其中,补偿费发放与提存是执行阶段的核心和特色。在台湾地区,征收补偿,可称为需用地人就征收权利之取得,为补偿土地权利之损失,对“国家”所履行公法上之金钱负担。^[4]在十分注重私有财产权保障的台湾地区,征收补偿费不仅应及时发放,而且在数额上应与损失相当。在及时方面,“土地征收条例”要求补偿费应在公告期满十五日内发放。需用地人未在公告期满十五日内将补偿费缴交给地方主管机关的,该土地征收审批自动失效。^①在数额方面,涉及补偿范围和补偿的标准问题。对于补偿范围问题,根据“土地征收条例”的规定,主要包括地价补偿、建筑及农作改良物补偿、土地改良费用、营业损失补偿和迁移费。对于补偿标准问题,原“土地征收条例”规定“公告现值”补偿标准,最终补偿价由地价与标准地价评议委员会比照一般正常交易价格加成确定。^[5]2012年1月4日修订的“土地征收条例”将“公告现值”补偿标准改为“市价补偿”标准。“市价补偿”标准以每6个月为变动周期作动态的调整。同年6月制定的“土地征收补偿市价查估办法”对“市价”的界定和动态调整做了全面规定,从而使“市价”真正成为市场价格,从程序上保障了土地正义的实现。

4. 登记及备案

依台湾地区“民法”规定,登记仅是物权处分的先行要件,不是征收完成的法定要件。但土地征收完成已经发生物权变动效力,为了保持地籍登记的完整性仍应进行登记。因此,“土地登记规则”要求地方地政机关于补偿完成后一个月内,检附土地清册及已收受之权利书状,交由登记机关进行所有权登记,或为他项权利之注销或变更进行登记。地方地政机关于完成权利登记后,

应将土地征收办理经过情形向“中央”地政机关备案。

(三) 土地征收监督程序

土地征收的根本目的是为了兴办公共事业或为了实施国家经济政策,其必须是为公共事业所必需。因此,征收完成后,需用地人若未加以利用或擅自改变用途,则违背了土地征收制度的立法精神。为避免需用地人利用土地征收制度实现自己的不法目的,“土地征收条例”要求,在一定条件下需用地人应主动向“中央”主管机关提出撤销或废止申请;如需用地人未提出撤销或废止申请,原土地所有权人有权向该地方主管机关提出申请;需用地人或原土地所有权人均未提出申请的,则由被征收土地所在地的地方主管机关会同需用土地人及其他有关机关审查后向“中央”主管机关提出。^②

三、台湾地区土地征收中的程序正义

台湾地区在长期的土地征收实践中形成了需用地人、土地所有权人(被征收人)和地政机关三方有序分工、互相制约、协调配合的程序制度,在总体上较好地彰显了程序正义。

(一) 设置前置和中立性程序,较好地保持了征收决定机关独立判断者的角色

台湾地区土地征收中一共有三方主体:一是需用地人,二是土地所有权人,三是地政机关。在实际的运作过程中,需用地人向地政机关提出土地征收申请,承担相关的补偿费用并缴交给地方地政机关保管;“中央”地政机关对土地征收申请的有关材料及其征收必要性进行形式和实质审核,做出审核决定后交由地方地政机关执行;土地所有权人从地方地政机关处领取依照市价计算的补偿费并按期搬迁。由此,我们可以看出在这三个主体中,需用地人和土地所有权人是利益的相关方,而作为行政主体的地政机关是利益无涉的独立主体,它是土地征收的判断者和决定者,同时承担需用地人和土地所有权人的协调人和监督人

① 参见台湾地区“土地征收条例”第20条规定。

② 参见台湾地区“土地征收条例”第49、50条规定。

角色。由于它避免了相关的利益纠葛,所以能较好地保持独立判断者的角色,有利于土地所有权人利益的保障。征收决定机关的这种中立性和独立性是通过如下三个环节保障的:第一,在征收预备程序中,设置了兴办事业之前置审批环节和被征收土地之调查勘测协助环节。第二,在征收实施程序中,设置了详细的土地征收申请审核环节和土地征收执行环节。第三,在征收监督程序中,设置了征收撤销和废止环节。

(二)告知被征收人相关的事实、依据和权利,较好地保障了被征收人的知情权

被征收人知情权的满足是土地征收顺利推进的重要因素。告知土地所有权人相关的事实、依据和权利不仅是作为协调人的地政机关必须履行的程序,而且也是需用地人提出征收申请的前提性程序。为此,台湾地区土地征收法律制度除了从程序上保障征收决定机关独立判断者的角色外,还从程序上保障被征收人的知情权,从而为有效地利用听证会和商谈机会表达意见奠定基础,最终实现程序正义。“土地征收条例”及其施行细则主要从两个方面保障被征收人的知情权:一是需用地人于事业计划报请目的事业主管机关许可前,将土地征收的相关事实、依据和权利等信息和听证会的有关事项告知土地所有权人及利害关系人;二是地方地政机关在接到“中央”地政机关的核准通知后向所有权人及利害关系人公告和通知。

(三)为被征收人提供有效的商谈和听证机会,较好地保障了被征收人的参与权

修订前的“土地征收条例”,在与被征收人的互动方面存在重大缺陷,从需用地人提出征收计划书,到审查委员会开始审核土地征收申请,直到“中央”地政部门作出核准决定,整个过程都没有设定有关土地所有权人及其利害关系人表达意见的机制。在这种情况下,台湾地区土地征收权被滥用,造成许多土地、房屋的所有权人及其利害关系人的基本权利遭受轻率剥夺,最终引发许多征地抗争和冲突事件。新“土地征收条例”在这方面吸取了教训并在程序上作了比较严密的安排,在满足被征收人知情权的基础上提供了比较有效

的商谈和听证机会。这种商谈和听证机会突出体现在举行听证会和协议价购两个环节上。

四、台湾地区土地征收的经验与启示

征地制度的重要任务之一就是调和公共利益与土地权利人之间的矛盾,因而给予公平补偿和符合正当法律程序是当前世界各国征地权行使的基本要件。^[6]表面上看,大陆《土地管理法》及其实施细则、《国土资源听证有关规定》和《征用土地公告办法》等法律法规对申请、选址、拟定征地方案、安置补偿协议、公告登记、申诉等环节有一定的程序规制,但由于程序观念长期缺失,上述法律法规对土地征收程序的规定仍然十分粗陋,不完全符合正当程序的基本原则。

台湾地区的土地征收程序无论在被征收人知情权的保障方面,还是在行政机关、需用地人和被征收人三方间的互动与协调方面,均比内地有显著的比较优势。虽然由于土地根本制度不同,内地的土地征收制度不可能照搬台湾地区的做法,但由于两岸法源相循,人们的行为模式和社会人文、道德环境相似,在保护公民财产权利的相同理念下,任何一方的先进之处都值得另一方借鉴和学习。

(一)完善告知公告程序设置,保障被征收人的知情权

主动告知被征收人有关征收背景、依据、合法性及其补偿安置等方面的事实和权利是满足被征收人知情权的主要途径。只有主动、如实告知,需用地人、行政机关和被征收人三方间才有可能建立良好的互动与协调,这是近几年来大量的土地征收事件反复证明的论断。但遗憾的是,大陆《土地管理法》和《征用土地公告办法》虽然对征地方案和补偿安置等方案的公告和通知进行了一定程度的规范,但远远不能满足知情权的要求:一方面,告知往往是事后单向性的,不能起到告知本应能起到的“为参与准备条件”的作用。“事后”主要是指行政机关作出某项决定后才告知,而不是决定前告知;“单向”主要是指告知的内容是行政机关单方面意志的反映,没有考虑被征收人的意见;如《土地管理法》规定,土地征收补偿方案确定后,由所在地的地方人民政府公告,听取

农村集体经济组织和农民的意见。这里虽然地方政府有告知行为,但是这里的告知无异于政府“先斩后奏”;对于告知的内容,被征收人没有主动权,很难将自己的意见和诉求体现其中,只能被动地接受。另一方面,告知流于形式,不仅形式单一而且内容简略。“流于形式”是指为告知而告知,为完成任务而告知,而不是为了满足被征收人的知情权和保障被征收人的利益而告知。这种应付式的公告通常省略中间环节的公告,只在最后环节做象征性公告。而且,在实践中,这样的告知往往采用单一的张贴公告或动员会的形式。征地告知本应告知征地的背景、征地的合理性和法律依据、征收准备情况、征地补偿和安置、征地的监督和救济措施等各个阶段的充分信息,但根据《征用土地公告办法》等的规定,目前的告知只是例行性的事后通知,集体和农民无法获得各个阶段的充分信息,也就失去了保护自己合法权益的基础。^[6]²²对比台湾地区,虽然“土地征收条例”也没有要求每一个阶段都必须公告、公开相关资讯,但该条例对于征收预备阶段的公告有着非常严密、详细和明确的程序要求,基本排除需用地人流于形式和应付的可能。由此,笔者认为,应该借鉴吸收台湾地区正当程序的理念,明确公告的内容要求和形式要求,并完善公告制度的程序监控。在观念方面,在大陆还没有出台《行政程序法》的背景下,行政机关应改变“土地征收公告成为只是让土地权利人在规定时间内到指定地点办理手续的通知”^[7]的认知,要求在每一个环节上都要向被征收人或利害关系人公告或通知土地征收的相关资讯;在坚持现有事后公告、通知的同时,增加事前的公告、通知。在公告的内容方面,除公告现有法律法规规定的内容外,还应包括征收符合公共利益的说明、补偿安置标准确定的理由和依据、被征收土地的详细情况、财产评估方法、被征收人的异议和听证权等权利及其行使的方式、期间等;^[8]在公告的形式方面,除张贴和动员方式外,对被征收人具有重要和实质意义的信息,如征收决定、补偿标准和方式、安置方案等应增加公告方式,如在当地主流传统媒体如报纸和电视上或新型媒体如官方网络、官方微博上持续发布,甚至

考虑借鉴法院送达文书的方式向被征收人公告通知相关资讯。在公告的程序监控方面,明确要求在提交申请材料的同时要附具履行有关公告、通知程序的证明文件,并就其真实性和关联性进行第三方审查。

(二)完善听证和商谈程序设置,保障被征收人的参与权

公告的目的是让被征收人真正了解有关土地征收的资讯,并据此向需用地人和行政机关表达自己的意见和诉求,从而影响土地征收的重要决策。虽然大陆《土地管理法实施细则》《征用土地公告办法》和《国土资源听证规定》等法律法规为被征收人的意见表达和利益诉求提供了一定的渠道,如规定“土地征收补偿、安置方案由国土部门会同有关部门拟订后公告,在公告期间,被征收人可以提出意见或要求组织听证”,但总体上参与权的程序保障还很不完善。一方面,参与的范围非常有限。从土地征收动议的提出,到土地征收方案的确定有调查、评估、协议、决定等多个环节,但被征收人只能在土地征收方案确定后对土地征收补偿方案和安置方案发布意见或要求组织听证,而对土地征收其他环节的重要决定如土地征收的合法性、补偿标准的参照依据等问题均没有机会发表意见,更不用说参与这方面的决定了。在实践中,不少地方政府没有及时将征地项目、征地目的、补偿标准和范围等公告于众,征地行为带有很强的暗箱操作的色彩;政府与被征地一方协商征地及价格时,往往也只同集体的个别领导接触,而未广泛听取广大民众的意见,民众失去了补偿决策的参与权利,其利益必然受损。^[9]另一方面,参与基本没有实质效力。被征收人虽然对补偿、安置方案有权要求举行听证会。那么听证会的效力是如何的呢?它基本只具有形式意义,没有实质意义;只是表明行政机关已履行这个程序,但听证丝毫不能对行政机关的已有决定产生实质影响。首先,法律对其作了限制,即“确需修改征地补偿、安置方案的,应当依照有关法律、法规和批准的征用土地方案进行修改。”其次,法律回避了听证会的效力问题,没有规定征地补偿、安置方案应按照听证会的反馈意见和听证建议作出修

改。再次,既是“运动员”又是“裁判员”的身份使行政机关对内容庞杂繁乱的听证笔录既无力也无心梳理其中的意见分歧和听证会的处理建议,从而对补偿、安置方案的修改产生影响。而且法律法规没有明确规定听证笔录未附具补偿方案的法律后果。^{[8][109]}台湾地区将听证会和协议价购事项交由需用地去完成,且将其前移到申请预备阶段,当局重点是在审核环节对其监督,通过审查所“检附的所有公听会记录、土地所有权人及利害关系人之意见与对其意见之回应及处理情形”来保证听证和商谈取得实质的意义,保障被征收人的参与权。这一做法对内地有不少启发:其一,土地征收具有行政强制性的一面,也有为补偿而进行协商的民事性质的一面;在这个一体两面的过程中,行政机关很难平衡“运动员”的角色和“裁判员”的角色;既然行政机关做不好这种平衡,在深化改革的背景下,不如把具有民事性质的一面交给有能力的主体去做,自己专心做好“裁判员”好了。其二,根据用途将土地征收分为两类,一类是为公共利益的征收,一类是非为公共利益的征收;对于非为公共利益的征收,要严格限制,但允许需用地人直接与作为被征收人的集体和农民进行谈判和协商,达成协议的直接审批。^[10]这一方面可以发挥市场机制作用,遵循市场规律,另一方面尊重土地权利,保护集体和农民的权益,还有助于提高土地征收效率,避免土地征收矛盾。对于为公共利益的征收,行政机关首先应从程序上保障被征收人在各阶段均得到充分的机会发表意见,就公共利益本身的认定,征收范围的界定和位置的确定,征收补偿和安置方案等议题进行充分的对话与协商,行政机关对于绝大多数被征收人的意见必须认真考虑,尽可能采纳;其次应规范听证程序,将现有听证的适用范围扩大到土地征收决策环节,同时要明确合法的听证程序必须包括的基本内容。听证过程必须以记录的形式保存下来,行政机关必须以笔录作为作出行政决定的唯一依据。^[11]

(三)完善土地征收的监督程序设置,保障行政机关严格依法行政

在土地征收过程中,行政机关始终处于绝对

的强势地位,但对其的监督非常有限。如征地目的合法性和审批过程由行政机关独自完成,征地目的合法性问题还没纳入司法审查范围;征地补偿标准和范围也是由地方政府决定和裁决,法院的影响甚微;各种征地纠纷想进入司法程序非常困难,即使法院受理了也因为司法的不独立而难以得到有效的司法救济。^[12]台湾地区对于土地征收的监督除了“土地征收条例”规定的土地征收的撤销和废止程序,“行政程序法”也对其作了规制。这些都值得大陆借鉴参考。我们认为,在通过程序保障知情权和参与权的同时,还应该加强对行政机关的监督与约束。对行政机关的监督主要包括立法监督、司法监督和社会监督。就立法监督而言,鉴于土地征收对集体和农民利益影响的严重性和对维护社会稳定的重要性,建议考虑由省人大或全国人大将土地征收的行政执法检查作为年度工作的一项重要内容,抽调专门的工作组采取检查、视察、调研和接受群众来访甚至暗访等多样方式巡回检查。就司法监督而言,就是要突破司法审查只审查合法性,不审查合理性的观念桎梏,既审查征收合法性又审查其合理性。为此,应修改《行政诉讼法》将征收目的的合法性、征收范围确定的合理性、征收程序的合法性、正当性、补偿标准确定的合理性、补偿安置方案的合理性等纳入司法审查范围内。就社会监督而言,包括社会组织的监督和个人的监督。社会组织的监督主要考虑成立专门组织作为土地征收监督和纠纷解决的专门机构。这类组织在性质上类似于医疗纠纷调解组织和日本的土地征收委员会,是兼具行政性质和司法性质、独立于行政机关的第三方;它通过一套准司法的程序对土地征收及其纠纷进行独立的、中立的判断。个人的监督主要考虑赋予被征收人征收撤销与回购权。因为,土地征收是一种用国家强制力剥夺集体和农民的土地所有权的行为,其赖以获得批准的前提条件是为了公共利益。一旦征收土地失去了公益目的的依托,再对土地所有权进行转移就不再具有合法性和合理性。在这种情况下,可以通过设定买回权制度和相应的程序来维护原土地所有权人的利益。它能够有效克服我国土地流转的单一性,从

一定程度上对公权力加以制约。^[13]

[参考文献]

- [1] 陈瑞华.法律人的思维方式[M].北京:法律出版社,2007:192.
- [2] 应松年.行政程序法立法研究[M].北京:中国法制出版社,2001:34-41.
- [3] 迈克尔·D·贝勒斯.程序正义:——向个人的分配[M].邓海平,译.北京:高等教育出版社,2005:19-115.
- [4] 杨松龄.基本权、财产权与土地征收[J].人与地,1997,9:39-40.
- [5] 潘依茹.土地征收补偿价格之探讨[J].土地问题研究季刊,2011(4):91.
- [6] 梁亚荣,刘燕.构建正当的土地征收程序[J].中国土地科学,2008(11):20.

- [7] 李集合.土地征收征用法律制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,2008:103.
- [8] 彭立峰.农地征收程序的国际比较及其借鉴[J].经济体制改革,2008(5):154-157.
- [9] 徐振光.近期土地征收制度改革研究综述[J].党政干部学刊,2004(8):23.
- [10] 孙由体.土地征收中失地农民权益保护的法律思考[J].重庆邮电大学学报(社会科学版),2007(4):86.
- [11] 黄学贤.听证笔录在行政决定中的意义[J].苏州大学学报,1999(4):21.
- [12] 程洁.土地征收征用中的程序失范与重构[J].法学研究,2006(1):62-78.
- [13] 万政伟,王坤.西方土地征收法的总体特征及对我国相关立法的启示[J].经济与社会发展,2008(11):97-99.

(责任编辑:杨睿)

Procedural Justice in Land Expropriation: Experience and Enlightenment from Taiwan

PAN Shu-hong

(Faculty of Law, Fujian Jiangxia College, Fujian Fuzhou 350001, China; Faculty of Law, Macao University of Science and Technology, Macao, China)

Abstract: The practice of land expropriation system in Taiwan absorbs and embodies the theory of procedural justice related to Michael Bayless, and forms the procedural system with ordered division of labor, interactive restriction and coordination among the land applicants, the landowner and the land administrator, which better demonstrates the procedural justice. In the system, the role of the independent administrator of land expropriation departments is better maintained, the informed right of the landowner is better satisfied, there is sufficient negotiation and hearing opportunity, and the interests of the land applicants is overall ensured, which is of active reference significance to the perfection of land expropriation system in mainland China. The offering of perfection information post procedure is the objective demand to ensure the rights of the persons whose land is expropriated, the perfection of hearing procedure and the offering of negotiation procedure are the basic right to ensure participation of the persons whose land is expropriated, and the perfection of monitoring procedural offering for land expropriation is the real necessity for administrative departments to strictly enforce the laws.

Key words: Taiwan; land expropriation; procedural justice; due process