

doi: 10. 3969/j. issn. 1672-0598. 2009. 05. 016

民国成渝铁路土地征收问题考察*

黄华平

(苏州大学 社会学院,江苏 苏州 215006)

[摘要] 1936年成渝铁路征地工作开始,为了顺利实施土地征收,四川省政府特别设立铁路征地机关,并制定了组织章程、征地程序和土地补偿标准等,至1937年底征地工作基本完成。从征地的行政补偿与实际行政程序来看,存在着严重失衡与失位,造成被征地人的利益受损。

[关键词] 民国;成渝铁路;土地征收;行政补偿

[中图分类号] F523.3 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2009)05-0082-04

土地征收是指国家为公共利益的需要运用国家权力强迫原土地权利人放弃其土地权利,国家给予行政补偿的一种土地制度。在这一过程中征与人往往利用公权损害私人的利益,使得征地颇为艰难。通过对1936年的成渝铁路征地的考察,从而了解这一时期土地征收的概况以及揭示其中存在的诸多问题。

一、成渝铁路的兴筑及征地机关

成渝铁路系指成都至重庆铁路线。该路晚清时曾有规划,但由于保路运动及后来政府的国营铁路政策,终无结局,直到1933年在川214军曾拟议修筑该线,还选派工程人员进行考察,1934年刘湘主政四川,也拟修这条铁路。1935年蒋介石入川以四川省为民族复兴之根据地,提议发展四川交通,并在是年的五中全会上通过国内提前修筑铁路干线的提案,将成渝铁路列为其一。^[1]铁道部根据五中全会的要求,组织新建铁路委员会,并派邓益光负责该线的复勘工作,同时铁道部与四川省协调组织工程局和筹措资金等问题。

恰逢此时,中国建设银公司拟与法国银行团合作开发川渝一带,成渝铁路的兴筑水到渠成。经铁道部与四川省政府、中国建设银公司和法国银行团的协商,最终达成协议,于1936年2月份由各方共同组成一个理事会,并成立特许川黔铁路公司,定

总股本为2000万元,先经营成都至重庆的铁路及其支线。^[2]

同年,由理事会领导下的川渝铁路工程局成立,工程局先隶于铁道部后改归铁路公司,工程局下设总务、工务、机务、会计、材料、运输、地亩7课,另外设立总稽核和警务段等。^{[1]50640-50645}

工程局与铁路公司成立后,积极开始铁路修筑前期工作。勘测路线与土地征收必须先后开始。为了完成征地,四川省政府还专门设立了成渝铁路用地委员会作为铁路征地机关,该委员会由四川省民政、财政及建设厅三厅厅长、地政局长和成渝铁路工程局局长组成,以地政局长为主任委员,建设厅厅长为副主任委员,其下设立秘书、组长(三组)和雇员若干,三组分别负责不同事务。一组为总务类;二组负责核定土地的等级、调查土地附着物、清丈地亩、土地估价及编制地亩图册等;三组负责征地公告、登记、发放补偿等事项。^{[1]50640-50645}此外,为方便各地办事及发放地价补偿等,用地委员会还在征地所及之地设立了巴县、江津、永川、荣昌、大足、隆昌、内江、资中、资阳、简阳、金堂和成华等12个办事处,分别负责对所管区域土地征收。

二、土地征收过程概况

成渝铁路兴筑被中央确定后,铁道部开始积极筹备。首先对成渝铁路进行勘测路线,由于该线为

* [收稿日期] 2009-03-17

[作者简介] 黄华平(1979-),男,安徽合肥人,博士,苏州大学社会学院,主要从事民国铁路史研究。

旧线且已有勘测的图表,因而此次勘测应该说是复勘并定线。铁道部并派新路建设委员邓益光领队入川进行,此后还另派测量队先后入川勘测以及进行航测,至 1936 年 11 月测勘完成。

定线工作完成后,征地委员会开始就征地问题展开工作。征地过程中涉及事项非常多,按国民政府时期颁布的《土地征收法》与《土地法》及《土地法施行法》规定,应是先对定线范围内的土地进行丈量以确定边线,调查地籍,通知业主,并根据土地种类,发给丈量单及绘图造册,此后再对土地进行登记发给凭照,登记事项包括对土地本身、附着物及可能造成的连带损失;最后根据登记凭照领取行政补偿,包括土地地价补偿,附着物的迁移费及损失费等。这一系列的工作完成后,征地人才可以在征地上进行兴工建筑铁路。

征地委员会在上述程序中,最难的也是最关键的是行政补偿费的确定。为此铁路公司拟定三个规章来规范操作流程和补偿标准。一个是对征土地价的调查与估计,制定了《征收成渝铁路用地估价暂行办法》,办法规定各地地价由用地委员会与各县办事处、成都及重庆市地价由各市派员会同巴县及成华办事处办理,且地价估价以标准地价为依据。标准地价的订定是指各地被征用之各种土地,选择若干中等者为标准,分别调查其前后 5 年内的市价,平均计算。^{[1]50889}据此,用地委员会及各县办事处对成渝铁路沿线各站的地价进行调查,结果成都地区平均标准地价最高,一、二、三等分别为 272 元、171 元和 160 元每亩,其他各地平均标准地价最低的仅为 11 元、10 元甚或 7 元每亩。^{[1]50801-50814}

根据调查所得,最终四川省府决定以平均每亩 45 元价格补偿,但各地地价相差甚大,为此地政局决定将各地所征地亩价总额一并发放各县区和市,再以各县区、市本地地政机关及用地委员会根据上项平均标准地价进行决定最终的地价补偿标准。

至 1937 年底成渝铁路沿线购地亩积及地价补偿最初数字估计出来,如表一。征地委员会对土地上的附着物也制定相应补偿标准。附着物能迁移且由业主自行迁移,公司支付一定迁移费,而不能迁移或者业主不愿迁移的,由公司发给补偿费。这些附着包括坟墓、房屋、围墙、农产、青苗、水井及竹木等迁坟费规定为石坟 4 元、砖坟 3 元、土坟 2 元、浮厝 1 元及乱葬 0.5 元每坟。^{[1]50766}对于哪些暂不知坟主或坟主不知情的,由办事处布告通知,限期

范围仍无人认报的,由征地机关选择官荒义冢之地集合迁葬。房屋迁移费以每平方公尺计算,旧房以 7 成折算补偿。补偿标准是砖瓦楼房 0.6 元,砖瓦平房 0.4 元,土坯或泥墙草房 0.2 元,土坯泥墙瓦房 0.25 元,竹木楼房 0.35 元,竹木楼草房 0.3 元,竹木平房 0.35 元。

表一:

单位:(旧)亩/元

县别	征收面积	估计地价	县别	征收面积	估计地价
巴县	6572.44	378020.66	内江	3812.35	277728.32
江津	7819.50	443838.87	资中	4270.32	262068.13
永川	4324.83	162414.74	资阳	3235.33	158774.36
大足	1120.42	33526.79	简阳	3922.33	242378.22
荣昌	3019.61	226462.43	金堂	5927.41	436039.31
泸县	69.13	6316.31	新都	949.07	149619.35
隆昌	3524.10	272816.32	成华	1562.55	83500.74
成都	1539.76	104897.48	总计	57729.75	3138402.03

资料来源:萧铮主编《民国 20 年代中国大陆土地问题资料》,陆士圻著《成渝铁路沿线土地征收之经过》,第 50832~50833 页。

农产类补偿有以亩计算的,也有以株计算的。甘蔗烟叶每亩 10 元,莲藕、蒲草等每亩 6 元,橘、柚等每亩 1.6 元,竹每亩 3.6 元,木每亩 1.6 元;桂圆与荔枝、桑树等每株直径 10 公分以上,高一公尺半以上的,每株给予 1 元和 0.4 元补偿;梨、桃、葡萄、杏等每株 0.6 元,茶桐每株 0.5 元。

青苗补偿以亩计算,着花青苗 6 元,萌芽青苗 4.5 元和已下种未萌芽的青苗 3.5 元。

水井迁移费以每口计算,井深二丈以上的石井、砖井、木井分别给予 10 元、8 元和 7 元;深不足二丈的分别给予 6 元、5 元和 5 元,井深不足一丈的不给迁移费。

围墙迁移费标准为每长一公尺,高三公尺以下的砖石围墙、砖石基竹木栅、砖石基土墙、木竹栅、土墙分别给予迁移费 0.8 元、0.7 元、0.6 元、0.4 元、0.3 元;每长一公尺,高三公尺以上的则分别给予 1 元、0.9 元、0.8 元、0.6 元和 0.7 元的迁移费。^{[1]50761-50762}

对于因铁路征地或建设造成附带损失,征地委员会制定了《铁路损毁土地补偿办法》和《征地界外取石料补偿办法》等。《铁路损毁土地补偿办法》规定因运输石块及在征用土地内取土、堆土使

民有田地永远不能耕种或倒塌房屋和园林,堰塘和沟渠完全失去生产灌溉能力时应由主办机关照时价收买,并免去田地赋税等;损坏民有土地上的农作物视其损毁程度依照时价估计给予。^{[1]50897}《征地界外取石料补偿办法》则规定了在界外采取山石每块凡宽一尺,厚一尺,长二尺发给价 0.1 元,其余类推及因之而造成民地损失以时价补偿。^{[1]50777}

行政补偿的标准确定下来之后,征地人可以根据所发凭照领相应补偿。征地委员会先就相关土地上的附着物迁移和损失费进行发放。至 1937 年底统计各县区发放补偿金如表二:

县别	迁移补偿金	县别	迁移补偿金
巴县	77714.63	内江	20527.75
江津	35564.09	资中	19928.40
永川	9434.61	资阳	17068.21
大足	1099.34	简阳	19603.04
荣昌	9980.06	金堂	22260.10
隆昌(含泸县)	14872.45	成华(含新都)	27620.30
总计	275643.66		

资料来源:萧铮主编《民国 20 年代中国大陆土地问题资料》,第 50770 页。

但对于土地补偿最大端地价没有发放,其原因既有地价估计程序和时间的问题,也有款项支绌及抗战因素的影响。1937 年“八·一三”淞沪抗战开始后,长江被封锁以后,轨料无望,工程断断续续,抗战胜利后,国民政府重返南京,此段工程也就完全停止,“仅完成整个工程的 14%,一寸钢轨也未铺”。^[3]至于被征之地的补偿也就不了了之。

三、征地的几个问题

从上述对成渝铁路征地过程来看,征地存在两个主要问题,即行政补偿的失衡和行政程序的失位。

行政补偿是指行政主体为了实现社会公共利益,在管理国家和社会事务中,做出的某些合法行政行为给公民、法人或者其他组织的合法权益造成了特别损失,由国家基于保障财产权和公平原则予以弥补的法律制度。土地是一种稀缺的资源,对于其征收必须给予补偿,当补偿不能保障被征地人权利利益的时候,土地征收就演变为掠夺被征地人的工具。成渝铁路征地中对于行政补偿严重失衡,如

在确定地价的补偿标准上,规定以每亩 45 元收买,其价低于市价标准。根据一份研究,1936 年成渝铁路沿线平均地价,成都为 119 元,简阳为 61 元,资阳为 51 元,资中为 63 元,内江为 55 元,隆昌为 50.5 元,荣昌为 55.5 元,永川为 61.5 元,巴县为 82 元。^[4]可见各地的市场价格都比补偿标准要高,有的高出一倍以上,且沿线地价有逐年上升的趋势,以巴县为例,1916 年平均地价仅为 60 元,1921 年涨至 75 元,至征地前已涨到了 85 元。^[4]同样土地附着物迁移费与补偿费也极低,如规定砖瓦楼房迁移费为每平方公尺仅 0.6 元,若加之旧屋七成折补,则仅为 0.42 元,又如迁坟费石坟仅每坟 4 元。此类附着物一经迁移,所需劳力众多且物质损失严重,区区补偿必难恢复,以致激起被征地人反对,成渝铁路沿线各县村民纷纷组织请愿,要求以市价进行补偿。

此外四川省在地价补偿方式上还曾拟定以地债券作抵,根据工程局估计地价为 500 余万元,由工程局支付 250 余万元,四川省政府支付 200 余万元,不足由地债券作补,由该路营业收入为基金,以四川省政府作为担保,并规定地价微薄可不必发地债券,全部支付现金。而此类地债券在当时经济动荡,货币频繁变化,缺少稳定的预期收益和实际收益。更为离谱的是成渝铁路从 1936 年底就已兴工,而地价的补偿却没有发放。

行政程序是指土地征收的申请,批准及补偿方案的确定及发放等。在这个程序中,政府基本不会考虑被征地人的意见,而是通过政府的强制性来进行的,而且补偿安置的方式可选性小。就是这种强制的法定程序,在实际操作过程也未必一定执行。成渝铁路土地征收的实体程序便于法定的行政程序有许多的出入。如在法律依据上,既有中央政府的《土地法》、《土地法施行法》、《建筑铁路征用民地暂行办法》和《土地征收法》,也包括四川省自定的地方措施;在对地价估计上没有组成地价评估组织且在没有按照《土地法》规定按时发给地价补偿费,《土地法》第 231 条规定应予公告期满(公告期为 30 天)15 日内发给,并规定在地价及其他补偿费未发放完毕之前,该地段不得进行施工。^[5]而成渝铁路公告期满后,且开工一年多年时间仍没有发放地价补偿。实体程序与法定程序严重失衡,损害了被征地人利益。

结语

成渝铁路的土地征收反映的只是个案,但却是一个代表。因为在近代铁路土地征收中,行政程序的失位与行政补偿的失衡是一种普遍现象。征地主体依靠公权,假借公共利益之名,行掠夺之实。在今天看来,土地征收仍就是个难解之题。

[参考文献]

- [1] 萧铮. 民国 20 年代中国大陆土地问题资料 [C]. 陆士圻. 成渝铁路沿线土地征收之经过 [A]. 台湾: 成文出版有限公司, 1977. 50608-50609.
- [2] 张嘉璈. 中国铁道建设 [M]. 上海: 商务印书馆, 1946. 63-65.
- [3] 四川百科全书编纂委员编. 四川百科全书 [Z]. 成都: 四川辞书出版社, 1997. 288.
- [4] 萧铮主编. 民国 20 年代中国大陆土地问题资料 [C]. 黄人俊. 成渝铁路沿线地价之研究 [A]. 台湾: 成文出版有限公司, 1977. 44136-44176.
- [5] 国民政府公报 [Z]. 第 516 号, 1930-06-30.

(责任编辑: 杨 睿)

Research on land acquisition of Chengdu - Chongqing railway in the phase of the Republic of China

HUANG Hua-ping

(School of Sociology, Suzhou University, Jiangsu Suzhou 215006, China)

Abstract: Sichuan Provincial Government established the railway land agencies, developed a constitution, land acquisition procedures and standards for land compensation for construction of Chengdu - Chongqing railway in 1936 and had completed the basic work for land acquisition in 1937. From the viewpoints of the land requisition compensation and the actual administration of the administrative procedures, there was a serious imbalance and loss of places, it led to damage the interests of owners of lands

Keywords: in the phase of the Republic of China; Chengdu - Chongqing railway; land acquisition; administrative compensation