

水利工程停建令引发的可得利益问题探讨

李博

新疆伊犁河流域开发建设管理局

DOI:10.12238/hwr.v5i1.3545

[摘要] 通过引入合同法可得利益条款的方法,在省级政府发布停建令的同时,让项目涉及地的县级政府和农用地土地权属人签订土地拟征收合同,以达到约束土地权属人“抢建、抢栽”行为,以实现维护停建令的权威和降低工程造价的目的。另外,通过合同约定合理的补偿来解决停建令下发至工程实施阶段,由于停建等限制土地自由使用引发的可得利益纠纷,让遵守停建令的土地使用权人利益不遭受损失,以实现为工程建设创造和谐的建设环境的目的。

[关键词] 停建令; 土地使用权人; 可得利益; 补偿机制

中图分类号: TV5 **文献标识码:** A

为确定征地移民补偿投资,需要开展实物调查,征地移民实物调查工作的主要内容是合理确定移民调查范围,收集工程建设征地区域的社会经济资料^[1]。停建令是指征地移民实物调查开始前,工程占地和淹没区所在地的省级人民政府发布的禁止在工程占地和淹没区新增建设项目和迁入人口、并对实物调查调查工作做出安排的通告^[2]。征地补偿依据实物指标调查的数量、种类要以设计单位和地方政府共同调查认可的数据为准,新增或者变化的实物量不予认可和补偿,意在通过限制项目涉及地利用土地的收益来实现控制工程投资的目的。但因为水利水电工程报批的时间较长,被限制的土地使用权人将遭受损失,在实践中产生不易协调矛盾。

1 停建令对被限制土地使用权人造成损失的原因

政府投资的水利工程项目实行的是审批制,国家要审批项目建议书、项目可行性研究报告、水利行业主管部门还要根据权限审批初步设计^[3],大型的项目及用地都需国务院批准,而且项目的报批和用地的报批之间是“串联”而非“并联”的流程关系,即没有取得项目的批复文件,国土资源行政管理部门就无法受理用地申请^[4]。从立项到取得初步设计文件需要较长的时间,加之水利水电工程

的用地一般都需调整项目涉及地的土地利用总体规划,大多也都涉及基本农田或因征收其他土地面积超过70公顷^[5],即用地也需国务院批准,加之国土资源部在批复用地手续前,需要林业、草原等行业主管部门的审核审批同意书,另外还需开展压覆矿的查询及委托行政审批中介服务机构并取得其成果等工作,因此从发布停建令到开工建设需要漫长的报批时间,一般都超过2年。鉴于政府及涉及的各行业主管部门审批的效率并非建设单位能够控制,其逐级的“串联”审批时间就不能够预判,这增加停建令范围内土地的使用权人对土地的投入的风险,自主经营权受到不确定何时被征地的干扰,拟制了其从土地资源中获得最大收益的可能,尤其对林地或果园地的影响更大。比如林木的结实量不是每年保持一样,按结实的多少分为大小年,林木结实丰产年和歉收年交替出现的现象叫做林木结实周期,结实周期产生的原因很复杂,但就施肥来讲,经过一个丰年之后,不仅把当年所制造的营养物质消耗完,而且也消耗了过去积累在树干中的淀粉。停建令发布后,因没有明确的征地时间,土地使用权人就无法判断是否有必要开展施肥、灌溉、耕作以及采取伐前促进结实。耕地等其他土地的情况与此类似。

2 利用可得利益解决矛盾的依据

鉴于水利工程的报批及实施涉及很多法律、法规、部门规章及行业规范,这些规定一经颁布实施就具有相对的稳定性,调整的周期很长,修正法律的程序很多,这是法律法规的特点和规律,改变不易。对于停建令和市场在配置资源中起决定性作用的要求不相适应,存在“偏袒建设单位”的问题。这是由时代背景形成的,只有在实际中恰当地运用和制定政策来加以弥补,但大的原则框架是很难动的了的,鉴于停建令对土地使用权人造成了预期利益损失。实际上属于可得利益损失。可得利益是指当事人一方不履行合同义务或者履行义务不符合约定,给对方造成损失的,损失赔偿应当相当于因违约所造成的损失,包括合同履行后可以获得的利益,但不得超过违反合同一方订立合同时预见到或者应该预见到的因违反合同可能造成的损失。引入法条,据此将停建令发布者和遵守者视为合同的主体,违反者将承担违约责任,实现对省级政府和地方政府的约束,达到有效控制水利工程投资及不伤害土地使用权人的利益的目的。

3 具体措施

3.1 对于停建令涉及的建设用地和

未利用地,在发布停建令时,随文附具由发布停建令的省级政府和项目涉及地县级政府之间签订的合同,在合同中明确县级政府须根据土地利用总体规划和年度计划,在停建令范围内土地上不再规划建设建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设,不再核发建设工程规划许可证^[6]。在停建令发布后,城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将停建令涉及的土地的详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布,并明确停建令生效和结束的时间。因为停建令是基于将来对被限制范围内的土地予以征地、移民并补偿的预期而发布的,因此,省级政府需要对停建令的起止时间负责。若工程延期开工、设计变更用地范围或者最终没有获得国家批复,省级政府需要和停建令涉及的地方政府建立合理的补偿机制,对停建令造成的损失予以补偿。

3.2对于停建令涉及的农用地,县级政府和项目拟征收土地的权属人或者土地使用权人签订拟征收土地合同作为停建令的附件,在合同中明确停建令所限制种植作物的类别,停建令的期限。鉴于停建令对土地使用权人的限制导致其收入的减少是不争的事实,因此,对土地使用权人发展机会损失的间接成本,依据征地统一年产值标准为被限制土地综合收益值,与土地使用权人在该宗土地上的实际的收益进行比对后补差,以保证被限制土地使用权人的生活水平不因

停建令而降低。

4 结语

水利工程的报批周期一般都很长,时间不可精确预测,在工程涉及地地方政府、行政领导及土地使用权人共同对抗下,发布停建令不能实现降低工程造价的目的。因为停建令的目的是通过限制拟征收土地的收益来降低工程造价,试图通过行政命令来消灭成本是不可能实现的。因为实物调查表作为将来补偿的依据应该由实物的产权人签字,调查成果应由地方政府签署意见。实物产权人签字是政府对实物调查成果认可并签署意见的前提,政府签署意见并出具对实物调查的认可文件后,项目法人方可编制移民安置规划大纲。即被停建令涉及的实物产权人不签字,项目法人的工作就无法按程序开展。迫于压力,项目法人会根据“初步设计阶段、技施阶段,可对有变化的实物成果,按可行性研究报告阶段的要求认定”。即不得不变相借实物复核的方法承担所谓的“抢建、抢种”的成本。对建设用地,虽然城乡规划法规定了县级以上人民政府对违反城市规划、乡镇人民政府对违反乡村规划的违法建设有权强制拆除,但实际情况不甚理想;对于农用地,承包方依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利,有权自主组织生产经营和处置产品。引入可得利益条款,让政府在处理与市场的关系时有据可依,实现“使市场在资源配置中起决定性作用”。强调平等主体之间的合同约定,弱化停建令

等非市场行为。可得利益补偿是一种补偿性而非惩罚性规定,在实践中应严格遵循其适用规则,避免任意扩大,争取做到正确理解和适用,否则可能会导致发布停建令的省级政府(违约方)的补偿责任的加重、非违约方补偿请求权利的任意扩大,甚至出现群体性事件。按照可得利益规定,保护被停建令限制的土地使用权人(守约方)的权益不减少,可减少水利工程建设征地移民工作的矛盾,为工程建设创造良好的社会环境。

[参考文献]

- [1]程毅,周凤,徐秀明.水利水电工程征地移民实物调查及补偿问题探讨[J].人民长江,2010,41(23):68.
- [2]SJ697-2014,水利水电工程移民术语[S].北京:中国水利水电出版社,2014:4.
- [3]龚和平.水电工程建设征地移民安置补偿费用概算基础[M].北京:中国电力出版社,2010:25.
- [4]国务院.中华人民共和国土地管理法实施条例第五条[M].北京:法律出版社,2015:24.
- [5]全国人大.中华人民共和国土地管理法第四十五条、五十四条、第五十五条[M].北京:法律出版社,2015:12-15.
- [6]全国人大.中华人民共和国城乡规划法第四十条[R].北京:新华社,2015.

作者简介:

李博(1988—),男,汉族,湖南邵阳人,本科,从事工作:水利公车工程建设管理。