

## 近代中国土地征收中的评价会与审查会\*

童旭 桑子涵

**摘要** | 在近代法律改革的背景下,清廷及地方政府开始移植日本《土地收用法》。民初1915年的《土地收用法》,则在学习日本法律的基础上,参考传统购地习惯进行了改造,设有“土地收用评价会”替代原有制度中的“土地收用审查会”。1928年《土地征收法》又改为“土地征收审查委员会”,1930年《土地法》将“土地征收审查委员会”删除,1946年修改后的《土地法》再次补充“标准地价评议委员会”。从立法的变化可见,土地征收制度在法律转型过程中得到了改造,与传统购地从事公益事业产生了联系,并将地价及补偿作为土地征收的核心。近代中国的土地征收,在移植和确立的过程中,采取了核准与监督的双层控制体系,行政机关认定公益事业和核准土地征收,征收事实的审查则由土地征收审查会监督。但是,征收事实的审查机关不断变化,最后落在地价评定上。此种改变便于利用土地征收制度取得土地,却忽视了土地征收是以保障土地所有权为前提的制度基础。

**关键词** | 评价会; 审查会; 土地征收; 土地征收监督; 土地征收核准

**作者简介** | 童旭,法学博士,中南财经政法大学法学院副教授,博士后;桑子涵,江汉大学法学院法学专业本科生。

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



### 一、清末土地征收及土地收用审查会制度的移植

#### (一) 清末购地章程中的“购地局”

清末,为应对改革,铁路等交通事业大兴。而

修筑铁路要占用大量的土地,在现代土地征收制度未确立的情况下,多是采取土地购买的方式。在反复且大规模的用地中,官府取得民地的方式逐渐规范化,出现了“购地章程”。如《芦汉铁路购地章程》<sup>[1]</sup>有总规定八则,针对各地情况又分定细则<sup>[2]</sup>。

\*基金项目:司法部中青年课题“近代中国土地征收的立法与实践”(19SFB3008);湖北省教育厅人文社科项目“近代中国土地征收制度研究”(19G042)。

[1] 《芦汉铁路购地章程》,载《湘报》1898年第55期。

[2] 《委员购地》,载《湘报》1898年168期。

有的已形成总则与分则的划分，如《江西铁路购地章程》<sup>[1]</sup>《津浦铁路购地章程》<sup>[2]</sup>，内容涉及购地总类、田地类、房屋类、迁坟类、洋商教堂地类、青苗类、不给价类、存案类、防弊类等。

当时负责购地的机构一般称作“购地局”。比如《津浦铁路南段购地局员司名单》里记载，负责人是“总办”，由丁优的高阳道段书云担任，会同总办的是“会办”，由江苏后补道温秉忠、沈皖庆两人担任。还有一位参议员杨文骏，之前是雷琼道。他们是决定事务的。执行负责人是“提调”，由知府杨荫桐担任。记录的“文案”一人，“文案誊清”两人。“正收支”和“副收支”各一人，负责收支工作的“司事”两人。配合他们的是“稽核地契账目”一人，“庶务”一人。直接购地的有“正购地委员”“副委员”两人，发钱的是“核发地价”和“司事”两人。他们多是衙门里面的同知、县丞、通判等<sup>[3]</sup>。

购地还要进行登记，又有“造册正委”和“副委”两人，和处理工作的“司事”两人。如果遇有坟墓，需要“迁坟正委”和“副委”。购地时划定区域的人称作“灰线”，也是两人。他们都是衙门里面的后补官员或者胥吏<sup>[3]</sup>。

购地会有阻力，则由“沿途弹压”的知县郭占鳌和县丞胙以增负责，配有“差官”和“差遣”共六人，以及负责严重事务的“稽查”，由知府牛维棟担任，并配备“武差遣”，由都司陈锡恩、守备任泽泰担任<sup>[3]</sup>。

以上只是购地局的组成人员，在购地工作中还有许多办事人员。关于“购地局”性质，从机构设置和工作内容看，负责如何取得土地、迁坟和发价，并且为了完成“购地”工作，还起到维持秩序的功能。但是，我们也看到，名义上是购买，实质从铁路经过路线的确定，到购地价格，业主民户都无权参与。不仅如此，若不按官府要求，违抗官府购地或阻挠者，将会受到惩戒。可见购地局在这些过程中发挥着主导作用。

## （二）日本《土地收用法》与收用审查会的影响

近代法律移植和转型，土地征收制度也被引入。光绪三十三年（1907年），日本几乎所有的法律汉译出版，也包括明治三十三年（1900年）的《土地收用法》<sup>[4]</sup>。随着交通、教育等公共事业日益增多，地方政府开始参照日本法律订立法规。比如，浙江省在1910年提出《公用土地收用规则法律案》。

该法案也进行过一次修正，限定了公用事业的范围，于10月20日三读通过<sup>[5]</sup>。对比可知，该法案从体例到内容基本参照日本的《土地收用法》。

### 1. 日本1900年《土地收用法》与收用审查会

先来看日本1900年《土地收用法》，共有10章和附则<sup>[4]</sup>。“总则”主要是土地收用的理论，规定了土地收用的概念、公益事类型业、土地起业者与承继人的权利义务关系、明确土地所有人与土地关系人、土地收用的公告方式、土地附着权利的收用等。后有“事业之准备”“事业之认定”“收用手续”“收用审查会”，进而完成土地收用。接着是“损失之补偿”，收用后的“收用效果”，明确权利取得者和权利丧失者的关系。还有“费用之负担”“监督强制及罚则”，最后为了保障土地收用过程中的权利救济，还有“诉愿及诉讼”。

按规定，对于何种事业是公益事业可以收用土地，需要进行认定，此权力由内阁行使。内阁认定的公益事业，需要公告事业种类和起业地。如果因灾变或突发事件需要用地，郡长或市长可以直接认定，但是时间不得超过六个月。起业者就公益事业向行政长官申请认定时，要说明事业种类、应用土地区域与时间期限等。关于土地收用的监督机构“收用审查会”，具有对土地收用行为不当有裁决和驳回的权力。具体规定如下：

（1）收用审查会的职能。裁决收用或使用土地的区域、损失补偿，认定收用时期或使用时期、期间。对于起业者违反《土地收用法》的事由或命令申请裁决时，收用审查会有审查和驳回的权力。

（2）收用审查会的组成。由会长一人与委员六人组成。会长由地方长官充任，统理会议及会务，也收用审查会的对外代表。委员一般由高等文官、府县名誉参事会员各三人充任。高等文官人选由内

[1] 《江西铁路购地章程》，载《秦报》1907年第26期。

[2] 《津浦铁路购地章程》，载《陕西官报》1908年第13期。

[3] 《津浦铁路南段购地局员司名单》，载《顺天时报》1908年第1950号。

[4] 《新译日本法规大全》卷六，高珣点校，商务印书馆2008年，第86页。

[5] 汪茂林主编：《浙江辛亥革命史资料集》卷四，浙江古籍出版社2014年，第234-236页。

务大臣任命,府、县名誉参事会员由委员们选任。收用审查会开会须过半数,所作决定以半数参会委员为准,同数时由会长决定。组成委员采回避制度,起业者、土地所有者或关系人不得为委员,并且他们的配偶、四等内亲族等也不得为委员。

(3)收用审查会的裁决范围。不得超过起业者、土地所有者及关系人所申请的范围。在审查时遇有专业问题,可以选择鉴定人,并听取意见。鉴定人要求按照回避制度选取。在必要时,可以召见起业者、土地所有者或关系人,听取意见。因参考被收用土地的相关事实,可召集使用、收用土地以外的土地所有者到会陈述。

(4)裁定书及其他事项。裁定书要附理由,由会长签字、盖印。裁决书副本需要盖审查会印章,鉴定人及事实参考人的旅费及开支可请求报销。如果公益事业涉及两府以上时,需要联合两地召开收用审查会。

可见,日本《土地收用法》对于土地收用的核准采取“公益事业”认定制,认定机关是内阁。对于土地收用行为的监督,设立土地收用审查会,主要审查土地收用行为的区域、补偿及收用时间和期限等具体事项。

## 2. 浙江省1910年《公用土地收用规则法律案》与收用审查会

这部法案依据浙江省《咨议局章程》制定。当时交通、实业、教育等建设兴起,用地的情况增多,仅仅依靠土地购买,起业者和业主就价格争执不下,纠纷频发,为了应对当时收用土地大兴建设的需要,希望建立公用土地收用制度,解决这一问题。

《公用土地收用规则法律案》有五部分。“总则”规定因公益事业建设可以收用土地,并列举式的限定了公益事业类型。“收用之准备”指收用土地前的程序工作,包括测量和检查。“收用之方法”则规定起业者如何申请、申请书记载事项,以及土地所有人和关系者的意见书。其中,也设立了“收用审查会”,负责审查和裁决土地收用行为是否合规,具体内容有:

(1)收用审查会审查的事项。包括应收用的土地区域、土地价格、因收用而产生的物件迁移费及其他损失的补偿费、土地权利移转的日期。内容记载在起业者的申请书上。如果缺少信息,收用审查会可作否定裁决。

(2)收用审查会组织规则。收用审查会的组成人员,由土地所在地城镇乡议会议员组织。如

果议事会未成立,由所在地公正、绅董组织。收用审查会开会规则自订细则。组成人员有回避制度,会长、会员与起业者、土地所有者或关系人有关系,需要回避,不得参与收用审查会的会议。此外,收用土地范围涉及两地,则需要联合召开审查会。

(3)收用审查会的裁决程序、内容与效力。收用审查会应先召集起业者与土地所有者及关系人。不能确知土地所有者及关系人时,收用审查会可以裁决。若裁决收用后,按程序下达土地收用裁决书,并声明事由,将土地收用后的补偿费移交城镇董事会或乡董保存。必要时可选定鉴定人,鉴定人也适用回避制度。因参考事实需要,可邀请使用土地以外的土地所有者。鉴定人及事实参考人的旅费和酬劳费由起业者负担。裁决文书由会长署名盖印,呈请地方官存案。收用审查会裁决或由地方官裁决后,起业者与土地所有者及关系人相互履行交割义务。

(4)收用审查会的监督。收用审查会若违反法律的裁决,监督地方官可以取消裁决。收用审查会的裁决,起业者或土地所有者及关系人有不服时,可呈请地方官裁决。

可知,该法案土地收用审查会的权力和职能,与日本1900年《土地收用法》的规定相当,都具有监督土地收用行为的权力,即是否符合土地收用的公益事业由行政长官认定,土地收用的区域、土地价格与土地移转日期归土地收用审查会裁决。但是,土地收用审查会由地方官监督,地方官的权力高于土地收用审查会。

## 二、核准与评价:民国北京政府时期的土地收用评价会

进入民国后,公共建设不断增多,土地征收数量大为增加,铁路用地依旧是大宗,为此1913年7月9日颁布了《铁路收用土地暂行章程》<sup>[1]</sup>,涵盖用地范围、业主类型、收地与发价程序、执行机关等。此章程与前清购地章程相似。1915年又公布《土地收用法》,共有5章38条,涉及总则、收用价格、收用准备、收用程序、监督及诉讼等<sup>[2]</sup>。这是国家层面首次规定土地征收制度。

[1] 浙江省民政厅第六科编:《土地法规》,载浙江省民政厅自刊1930年,第485-493页。

[2] 商务印书馆编译所:《法令大全补编》,第三编内务,商务印书馆1917年,第28页。

### （一）1915年《土地收用法》的土地收用评价会

该法模仿日本《土地收用法》若干章节，最大的区别是，1915年《土地收用法》并无“事业之认定”与“收用审查会”的专门规定，仅用少数条文说明事业认定由大总统核准，或由行政长官呈请大总统核准。其中规定，起业者计划确定后，如需收买或永远租用土地时，国家事业，由其起业的主管官署拟定计划书并附地图，呈请大总统核准。地方自治团体或人民建设事业，由创办人拟定计划书并附地图，稟请地方最高行政长官呈请大总统核准。核准后，由地方长官将事业计划及收用土地的区域公告。

按1915年《土地收用法》规定，因公益事业取得土地的方式有两种：协议收买和强制收用。也就是，土地收用先是起业者与业主商议购买。若达不成协议，便使用第二种方式。该部法律未规定“土地收用审查会”，而以“土地收用评价会”替代，主要协调起业者与业主间的价格争议。如果协议不成，由行政长官行政处分。可见，“土地收用评价会”并非完全的土地收用监督机构，只是“土地价格”评议组织。具体来看“土地收用评价会”的规定：

#### 1. 土地收用评价会的人员构成

土地收用评价会由起业的主管官署派员组织，人员由收用土地所在区域的地方长官选派行政官三人以上，以及地方绅董三人以上充任。构成上，是官方代表与民间精英代表的联合形式。土地收用评价会组织及会议规则有法律另定。

#### 2. 土地收用评价会的职责

按照规定，国家收用土地，对于地价租价或迁移费、赔偿费，由起业的主管官署派员，会同收用土地所在区域内的土地收用评价会议定。土地收用评价会将其区域内的地价租价或迁移费、赔偿费分别种类、拟定等则，议定价目表。再由起业主管官署对各业主按照价目表等级分别给价。特殊情况，经起业主管官署认为必要时另行定价。这种规定，实际是主管官署有绝对的行政权力，土地收用评价会只起到土地价格的评定作用。并且，如果主管官署认为评定不合适，可以自行定价。

按照建设公益事业的主体不同，又有差异规定。对于地方自治团体或人民建设事业收用土地时，由起业者与业主协议。地方团体或人民公益事业取得土地的价格，也由起业者与业主商议，这种取得土地的方式类似“购买”。但是，如果就法律行政上

说，实是强制征收，因为核准公益事业的是地方行政长官，业主并没有谈判的权利。

#### 3. 对土地收用评价会的价格异议处置

国家收用土地时，业主对于起业主管官署会同土地收用评价会所议的价格，或按照价目表所给的价格有异议时，可以依据诉愿法提起诉愿。地方自治团体或人民收用土地，起业者与业主关于价格协议不合时，稟请地方长官决定，地方长官对于价格可以行政处分。起业者或业主对于地方长官的行政处分有不服时，可以提起诉讼。诉愿是行政复议，是行政内部纠偏，诉讼是行政诉讼，是用司法对行政权进行控制。这里分别使用不同的救济手段，比如前者使用诉愿，说明当时并未认为土地收用评价会议定的价格是行政行为，或者说不认可土地收用评价会是一个具有行政主体的行政机关，而将地方长官对于价格的认定看作行政行为。

### （二）土地收用评价会的实践

1915年《土地收用法》明显带有前清购地从事公共工程的痕迹，忽视了土地征收是一种行政行为。对于公益事业的认定，采取行政长官核准制，而在土地收用行为的监督方面，只进行土地价格评议，对于征收区域、期限等具体行为并无审查。

这种将土地收用类比传统购地还有依据。1917年，内政部调查了土地收用惯例：“查国家或地方团体及人民因谋公共之利益，厥有公用之征收。故东西各国将土地收用着为法律，以示征收之限制，即以定收用之规程。惟我国土地收用法虽奉公布，尚未实行。然各地方因办理公益事务，而收用民间土地房屋者，不乏前例。且各省繁盛都邑、通商口岸，为整理交通道路、建设公共机关，亦恒有就地方情形规定专章，以为收用土地之准则者，在土地收用法未奉施行以前，自可暂行援用。惟查各省迄未将此项章程送部查核，不特各处现行办法，无从查悉，且遇有因土地收用发生纠葛呈部诉愿者，尤属无从办理，实于主管职务、公益前途两多妨碍。为此，咨行贵省长请即查明所属，如订有此项单行章程或特定办法，迅即抄送过部，以凭查核，实为至要等。”<sup>[1]</sup>内政部的调查，是为了裁决地方因土地收用自定规则适用过程中产生的纠纷。从侧面

[1] 《内部调查土地收用惯例》，载《申报》1917年第15838号。

我们可以知道,各地在土地收用法未施行的情形下,按照传统的购地模式制订有法律法规。

现实也是如此,各部门及地方,为了应付建设公共事业需要土地的现实需要,多制定单行章程,如《修治道路收用土地暂行章程》<sup>[1]</sup>,《国有航空站收用土地规则》<sup>[2]</sup>等。此外,《矿业条例》等法律中也有土地收用的相关规定。并且,各省、市根据实际情况,又制定单行条例。诸如《杭州市收用土地暂行条例》<sup>[3]</sup>《上海特别市市政府收用土地暂行条例草案》<sup>[4]</sup>《广西全省筑路收用土地条例》<sup>[5]</sup>《安庆市收用土地暂行章程》<sup>[6]</sup>《湖北省道收用土地条例》<sup>[7]</sup>。从这些单行法规中,可以看到1915《土地收用法》与前清购地章程的结合。

以《湖北省道收用土地条例》为例,先是总则,说明土地性质和类型,还有收用土地的用途。再是收用程序,主要是勘查、不同类型土地的处置办法、土地收用表、收用土地给价证。然后是地价评定,最后是地价支付。这种规定与购地章程有诸多相似。并且,单行章程中有“土地评价会”,以求在土地收用的过程中能够做到地价公平。

然而,“土地评价会”并非只是针对土地收用,所有涉及地价评定的事务,都是其职能范畴。如《南京特别市市政府土地评价委员会组织条例》<sup>[8]</sup>,该评价会根据特别市组织法组织,隶属于市政府,职责是评定全市土地价格及因公共开发而增加地价等情况。委员一般有七人,由土地局长、财政局长、工务局长、社会局长,以及专门委员三人组成。专门委员由市长遴选,需要有土地经济学知识背景。必要时可以聘任市区内法团代表为顾问。委员会主席由土地局长担任。除专门委员外,均是不给职务的。此外,因事务繁杂可以设事务员若干。评价会每星期开常会一次,特殊情况由主席召集临时会。评价会的议事规则另订。

评价会如何“评价”?我们以“上海特别市土地评价委员会”评定中山路内坟墓迁移费等级案为例,可以窥见土地评价委员的工作:

呈送土地评价委员会第二次常会议决案,仰祈鉴核令遵由呈为,为呈送土地评价委员会第二次常会议决案,仰祈鉴核令遵案,准土地评价委员会函开查本委员会于六月十四日开第二次常会,议决三案,相应录案函达请烦查照等因。

准此第一案,评定中山路内坟墓迁移费等级案,及第二案上海地方法院拟于执行拍卖财产时请评价

委员会鉴定地价案,应由本局查照议决案办理外,其第三案,本委员会经费应如何支付案,议决由本委员会函请土地局呈请市长核示等语,理合抄录议决,录及第三案提议原文送呈钧长核示遵行,实为公便谨呈市长张

局长朱炎

附抄呈土地评价委员会第二次常会议决录及第三案提议原文

中华民国十七年六月二十六日

上海特别市土地评价委员会第二次常会议决案(十七年六月十四日)

(一)请评定新辟中山路线内坟墓迁移费等级案

议决:

每迁柩一具,给费二元;

浮屠每座除迁柩费外,加给二元;

灰坟每座除按照柩数给费外,加给迁坟费八元;

砖坟每座除按照柩数给费外,加给迁坟费十四元;

附带议决:

地上青苗,每亩给价自六元至十元<sup>[9]</sup>。

此次是上海特别市土地评价委员会的第二次常会,需要议决三案。其中之一是“评定中山路内坟墓迁移费等级案”,附带议决“上海地方法院来函

[1]《修治道路收用土地暂行章程》,载《道路月刊》1922年第1期。

[2]《国有航空站收用土地规则》,载《日用百科常识》(交通部),上海新华书店发行1934年。

[3]《杭州市收用土地暂行条例》,载《市政月刊》1927年第1期。

[4]《上海特别市市政府收用土地暂行条例草案》,载《土地局年刊》1927年第1册。

[5]《广西全省筑路收用土地条例》,载《广西建设月刊》1928年第2期。

[6]《安庆市收用土地暂行章程》,载《市政月刊》1928年第3期。

[7]《湖北省道收用土地条例》,载《湖北建设月刊》1928年第3期。

[8]《南京特别市市政府土地评价委员会组织条例》,载《首都市政公报》1928年第25期。

[9]《土地评价委员会成立及结束情形案》,载《土地局年刊》1928年第1册。

拟于法院每次执行拍卖财产时请本委员会鉴定地价款”“本委员会经费应如何支用案”两案。由土地局局长朱炎向市政府呈送议决结果。可以看到，对于坟墓迁移费等级，议决按照棺数给价，并加给一定的迁坟费。此外附带议决了地上的青苗补偿。

### 三、核准与审查：民国南京政府时期的土地征收审查委员会

#### （一）1928年《土地征收法》与土地征收审查委员会

北伐战争以后，国民政府暂时稳定局势。1928年6月，各省市开始公共建设，征收土地的事项日益增多，以前的法律规定不尽适用，国民政府开始土地立法，对于土地征收也是参照国民党党章“平均地权”的宗旨，拟定了《土地征收法草案》<sup>[1]</sup>。其意旨在于调剂土地，平均地权。

变动最为明显是土地征收的公益事业界定。征收土地的公益事业范围在扩大，有创办公共事业，调剂土地分配发展农业，或者改良农民生活。其中公共事业又有十种分类列举：创新或扩充公共建筑物；开发交通事业；开辟商港及商埠；公共卫生设备；改良市村；发展水利；教育学术及慈善事业；创新或扩充国营工商业；布置国防及其他军备；以及概括性规定“其他以公用为目的而设施之事业”。这十种公共事业，有些并非是公共利益，而属于经济或商业行为。此外，规定调剂土地分配，发展农业或者改良农民生活，也属于经济行为，它们与土地征收理论的本质并不相符合。

1928年7月28日公布《土地征收法》。“总纲”部分明确了兴办事业人、土地类型、土地所有权人及权利人。“征收之准备”部分主要是兴办事业人需用土地的测量与调查、征收土地计划的核准、公告与通知等。“征收之程序”中，先规定的是土地买卖，即兴办事业人与土地权利人协议购买。如果协议不成，需用土地者可以兴办公共事业为由，向政府提出强制征收的申请，由国民政府或省政府对事业认定核准，具体由“土地征收审查委员会”审查具体事实。后是“损失之补偿”，包括土地和地上附着物、坟墓迁移，“征收之效果”规定征收后补偿金的给付、提存。“监督强制及罚则”的规定，是针对未经核准擅自征收的造成的责任，义务人及鉴定人的责任。最后是“诉愿与诉讼”，如果政府在土地征收的行政行为中有过错，可以采取行政内

部纠正或行政诉讼的司法救济。

本部《土地征收法》也对土地征收核准做了层级区分。国民政府直辖中央各机关、省政府、特别市政府征收土地时，由国民政府内政部核准；县或市征收土地时，由省政府核准；地方自治团体或人民征收土地时，由县或市转呈省政府核准，对于特别市，由特别市政府转报国民政府内政部核准。事业认定后，由征收审查委员会进行事实审查。性质上，征收审查委员会是临时机关，由地方行政官署的长官，还有工会、商会、商民协会等法定团体选派代表充任。基本情况如下：

#### 1. 征收审查委员会的审议事项

审议事项主要有：征收土地的范围；补偿金额；收买时期，或租用期限。兴办事业人的主张，如果违背土地征收法的公益目的，或违反其他法令，征收审查委员会则有权利驳回征收申请。

#### 2. 征收审查委员会的人员构成

征收审查委员会设置委员长一人，委员四人或六人。委员长由地方行政官署长官充任。委员为四人时，由地方行政官署的代表指派一人；为六人时，指派二人。其余半数委员，由地方行政官署所指定的工、农、高等法定团体选派代表充任。如果征收的土地跨连两个以上的行政区域，征收审查委员会由关联地方的行政官署联合组织。

#### 3. 征收审查委员会的运行机制

征收审查委员会在议案决定上，需要有全体委员过半数以上的同意。必要时，征收审查委员会可指定鉴定人执行鉴定，也可以要求兴办事业人、土地所有人及关系人到会陈述意见。如有需要，可一并要求邻近土地所有人到会陈述意见。议定应作成议定书，并附理由，由委员长签名。

#### （二）《土地法》与“土地征收审查委员会”

##### 1. 1930年《土地法》与“土地征收审查委员会”删减

1930年6月，立法院第95次会议三读通过《土地法》，共5编397条<sup>[2]</sup>。第五编是“土地征收”，内容包括：（1）通则；（2）征收准备；（3）征收程序；（4）补偿地价；（5）迁移费；（6）诉

[1] 谢振民：《中华民国立法史》（下册），中国政法大学出版社2000年，第1152页。

[2] 《土地法》，载《三民半月刊》1930年第5卷1-2期。

愿与公断；(7)罚则。

1930年《土地法》的“土地征收”较1928年《土地征收法》相比，“总则”部分，对于公益的列举更为完善，并对国民政府行政院核准范围、省政府的核准范围作了明确区分。还规定了“征收保留”“区段征收”“附带征收”等。“征收准备”部分，明确了需用土地人申请、地政机关调查，以及征收计划书的填写内容。“征收程序”部分，规定了公告和通知的内容、公告刊载与期限、补偿优先，以及征收完毕后的补偿费受领。对于“补偿地价”和“迁移费”分开规定，“补偿地价”包括地价和土地定着物，“迁移费”主要有土地定着物迁移费和坟墓迁移费。再是“诉愿与公断”，“诉愿”是征收土地有违法或不当处分时，行政机关内部纠正；“公断”系不服主管地政机关决定时，土地所有权人或土地他项权利人要求召集公断员公断，类似“诉讼”。最后是“罚则”，对征收中违规操作进行处罚，以罚金为主。

要说明的是，1930年《土地法》规定的“土地征收”删减了“征收审查委员会”，仅在“总则”部分用国民政府行政院核准与省政府核准做了概括规定。由国民政府行政院核准的情况有：(1)需用土地人为国民政府直辖机关，或不属于省政府管辖的市政；(2)兴办事业属于国民政府机关直接管辖或监督者；(3)征收土地的面积跨连两省以上者；(4)土地不属于省政府管辖的市区域者。由省政府核准的情况有：(1)需用土地人为地方各级政府，或地方政府所属机关及地方自治机关者；(2)兴办事业属于地方政府管辖或监督者<sup>[1]</sup>。

这种核准是对征收行为进行审查与核准，审查内容是“征收计划书”记载的事项，包括：(1)征收土地原因；(2)征收土地所在地的地段及范围；(3)兴办事业的性质；(4)需用土地人兴办事业的法律根据；(5)申请为附带征收，或区段征收者，应详细说明理由是为公共需用；(6)土地定着物情形；(7)土地使用现状，使用人姓名和住所；(8)四邻连接土地的使用状况及其定着物情形；(9)土地区内有无名胜古迹，并注明其现状及沿革；(10)是否与土地所有权人经过协定手续，以及其经过情形；(11)土地所有权人的姓名和住所，所有权人不明时，其管有人的姓名和住所。也就是，行政机关行使了土地征收公益事业认定、核准和土地征收行为事实审查所有的职能。

## 2. 1946年修正《土地法》的“标准地价评议委员会”

1946年修正《土地法》，条文精简为247条，仍五编，较1930年《土地法》而言，条文有删减与合并<sup>[2]</sup>。第五编“土地征收”改动也较大。体例上，由通则、征收程序、征收补偿三部分构成。与1930年《土地法》的“土地征收”相比，“征收准备”并入“征收程序”，“迁移费”并入“征收补偿”，“诉愿及罚则”按照《诉愿法》的规定。

在土地征收核准上，仍然按照国民政府行政院与省政府两级。行政院核准的四类是：(1)需用土地人为国民政府五院及其直辖机关，省政府或院辖市市政府者；(2)兴办之事业属于中央各院部会直接管辖或监督者；(3)土地面积跨连两省以上者；(4)土地在院辖市区域内者。省政府核准的两类是：(1)需用土地人为省政府各厅处市政府，或其所属机关及地方自治机关者；(2)兴办事业属于地方政府管辖或监督者。并且，省政府核准应报请行政院备查。

但是，这次修正对补偿价格进行了“评价”补充。第247条规定：“对于第239条、第241条或第242条之估定有异议时，该管市县地政机关应提交标准地价评议委员会评定之。”也就是，如果对“土地征收的补偿”“土地改良物征收的补偿”“土地农作改良物及孳息的补偿”等补偿有异议，提交“标准地价评议委员会”评定。

### (三) 土地征收核准与审查的实践

#### 1. 行政院与省政府核准

土地征收审查委员会并无土地征收核准的权力。各省按照《土地征收法》的规定，分别由行政院或省政府核准。如广东省政府就土地征收要求依法办理：“嗣后无论任何机关或地方团与私人，收用任何官民土地，须以必要限度为限，仍先将收用之土名、面积、四至，绘具妥图，送由职厅依法判别官民地业后，转呈钧府核定。如核准收用者，为民业，应照土地征收法办理，为官产，应照国民政府上开训令办理。违者皆为无效。”<sup>[3]</sup>这说明《土

[1] 《土地法》，载《三民半月刊》1930年第5卷1-2期。

[2] 《土地法》，郭卫勘校，会文堂新记书局1947年。

[3] 《通飭收用土地应依法令办理》，载《广东省政府公报》1934年第275期。

地征收法》施行以后，广东省政府要求按照新法律进行土地征收。

具体操作，我们以广东省政府呈报国民政府，拟在石碑附近收用土地开发交通事业为例说明：

业经飭员测勘绘图，综计四周面积，连铁路原有地，计共六百七十余亩，内分析田地，山脉、小路、河流、铁路地，及公路等六项，面积如表列，现拟查照土地征收法第二条第二款，关于开发交通事业之规定，予以征收应用。除图内荒山及河流原属国有，划归路用，无须偿价外，其余民有地亩、坟墓及建筑物，自应依法对于所有权者，补偿价额。至于原有黄埔中山公路，按图内曲线，或改直线之处，其建筑公费，仍由路局负责改善，俾两无妨碍。近更于测勘之后，复派员实地调查，除铁路原有地段及中山公路小路河流之处，计为本路必须够备者，约五百八十余亩，以现时地价，尚非甚昂，正宜从速征收。若候至黄埔开埠，地方日益繁盛之时，地价或将增涨。故在今日本路筹款购地，力所能任，即亟须为未雨之绸缪也。仅按本路原为中央铁道部直辖机关，现属钧应管辖，应依土地征收法第八条第一款之规定，备文连同图表呈请察核。转呈国民政府核准，分行广州市政府查照，俾便公告征收，而资展拓，实为公便。至筹款购地办法，及将来使用征收土地计划，容俟奉核准后，随时呈报办理，合并陈明<sup>[1]</sup>。

从呈文来看，广九铁管理局为了拓展交通，呈请收用铁路附近的土地，计划征收 670 余亩。广东省政府派人员测勘绘图，进行事业认定，按照权限核准征收，这份资料是广东省政府向国民政府呈文说明备案，并查照广州市政府。

那么，作为行政机关的上级政府如何核准和认定公益事业？再以 1935 年南京市政府为拓宽马路，征用碑亭巷至成贤街民地，发展交通事业为例说明：

查本市自碑亭巷经浮桥至成贤街一段马路，路面甚属狭窄，而车辆往来，日见繁数，鉴于目前交通拥挤状况，其两旁路面，实有展宽之必要。兹拟依照规定十二公尺计划放宽，并添建两旁人行道路、牙路沿，埋设沟管，浇铺柏油；复为兼顾两旁新建房屋计，大半顺旧路中心，设计新路线。经测得全段路长，约 1350 公尺。除原有路面约宽六公尺外，所有两旁放宽部分，约需占用民地 2403 市亩。事关筑路征地，理合拟具计划书，呈请鉴核，准予先行依法征收等情。据此，查核计划图，尚无不合，自应予征收。除指令外，相应检同计划书图各一份，

咨请核准公告见后等由。准此，核与土地征收法第二条第二款之规定相符，应予核准。除咨复查照，仍请依法办理外，合依同法第九条之规定，将应行公告事项，列载于后，俾众咸知。

特此公告。

计开：

一、兴办事业人，南京市政府。

二、事业之种类，发展交通之事业。

三、兴办事业之地域，本市碑亭巷浮桥至成贤街一段马路，全段长约 1350 公尺，放宽为 12 公尺路面，征收沿路两旁民地共约二十四市亩三分。

中华民国二十四年五月二十五日<sup>[2]</sup>。

兴办事业人是南京市政府，为了筑路，需要征收沿路两旁民地共约 24.3 市亩。先是拟定计划书，呈请国民政府行政院认定。经过调查和查核计划图，发现符合规定，准予征收。行政院核准的理由是：

“核与土地征收法第二条第二款之规定相符，应予核准。”这就是行政院依法进行认定与核准。

## 2. 土地征收审查委员会的审查

1928 年《土地征收法》颁布后，各地按法律要求组织“土地征收审查会”，结束已有的土地评价委员会的工作。如时任上海土地局局长的朱炎向市政府呈报：

为呈报事，准土地评价委员会顾委员履桂、赵委员锡恩、管委员义华，函开履桂等，前经依照土地收用暂行条例，由市参事会选任评价委员，兹市参事会依制结束，所选任之评价委员，自应解除职务，相应函达，至祈查照，并希贵主席转呈市府为何等因，查土地评价委员会暂行条例第二条有本委员会定为七人，以土地局局长、工务局局长、财政局局长、农工商局局长及由市参事会全体参事互选三人组织等语，现在市参事会既依制结束，由市参事会选任之土地评价委员会，即失其委员之资格，土地评价委员会亦从此不能开会，再查国民政府颁布之土地征收法第十五条有组织征收审查委员会之规定，嗣后凡关于征收土地审定价格事项，应由征收审查委员会办理，至将来开征土地税及土地增加税，均应由人民于土地登记时，自报地价，土地评价委员

[1] 《转呈国府拟在石碑附近收用土地》，载《广东省政府公报》1931年第170期。

[2] 《公告核准南京市政府征用碑亭巷至成贤街民地》，载《内政公报》1935年第8卷第15期。

会已无存在之必要,似可就此结束,所有市参事会  
选任之土地评价委员函请解职,及土地评价委员会,  
似可结束各缘由,理合备文呈报,仰祈市长张

土地局局长 朱炎

中华民国十七年八月二十九日<sup>[1]</sup>

为了组建“上海特别市征收土地审查委员会”,  
之前的土地评价委员会依照法律规定结束,所选的  
评价委员也一并解除职务。之后再根据新《土地征  
收法》第15条、第16条,组织土地征收审查委员会。  
我们以上海、南京两特别市征收土地审查委员为例,  
将土地审查委员会的职责与组织规则总结如下:

(1) 审查委员会的职责。审查事项有:征收  
土地的范围;征收土地的补偿金额;收买的时间及  
期限,或租用时间及期限。兴办事业人的主张,如  
果违反土地征收法或其他法令的规定,土地征收审  
查委员会应驳回申请。

(2) 人员构成与组织规则。组织规则依照《土  
地征收法》第24条规定,以市长为委员长,并设  
置委员六人。土地征收审查委员会开会时,委员不  
得缺席。遇有事故时,可以委托本委员会的委员一  
人代表,但需要预先以书面声明。土地征收审查委  
员会的委员均为无给职。另外,设秘书一人,由市  
长从市政府职员中选派兼任。

南京特别市土地征收审查委员还明确了人员构  
成:“暂定为六人,由市政府指派财政局一人,社  
会局一人,并分别指定农、工、商等法定团体,选  
派代表四人充任之。”<sup>[2]</sup>即财政局与社会局各一人,  
农、工、商等法定团体选四人。

(3) 会议规则。土地征收审查委员会开会无  
有定期,由市长提前一星期通告召集。委员会所议  
事项按照全体委员过半数以上同意表决。议定事项  
依照《土地征收法》规定制作成议定书,并附理由,  
由委员长签名。必要时,可以指定鉴定人执行鉴定,  
也可以请兴办事业人、土地所有人及关系人到会陈  
述意见,并可以要求邻近土地所有人到会咨询。

#### 四、评价抑或审查:近代土地征收 核准和监督的转型

西方的公益征收制度缘起于罗马,格劳秀斯赋  
予其近代意义<sup>[3]</sup>。而制度设计始于法国,德国发  
展并完善,后传播于日本。在演变和传播中征收概  
念逐渐发达,客体由土地扩充至其他财产。在征收  
目的上,不再以供特定公用事业需要为限,对于公

用征收产生的损害,给予“适当补偿”便可,必要  
时还可以法律限制或排除。

日本的土地征收,“皆因公益事业收用土地之  
财产权,属于行政法”<sup>[4]</sup>。也就是日本1900《土  
地收用法》规定的土地收用是行政行为,是否可以  
收用土地,前提是认定为公益事业。而认定机构是  
内阁,内阁又是国务大臣的集合体,属于合议制的  
行政机关决定。就公益事业认定权而言,内阁应在  
《土地收用法》列举的公共事业种类范围内认定。  
在列举以外的事业,内阁无认定权,并且必须公  
告<sup>[4]</sup>。所以,在征收土地的公益事业上采“认定制”,  
并且对“公益事业”用列举式的表达限缩了内阁认  
定的权力。

认定是核准土地征收的前提,在土地征收的实  
践中,又设立“土地收用审查会”进行事实审查。  
审查的事实包括:(1)收用土地的区域;(2)损  
害的赔偿;(3)收用的时期。但是,土地收用以  
审查会裁决强制为限,起业者与土地所有者及关  
系人的协议也有法律效果,可以协议购买。

日本《土地收用法》对于土地征收采用的是核  
准与监督的双层控制体系。行政机关对于公益事  
业的认定是第一层级,这一层级是用立法列举公益  
事业种类控制。第二层级对土地征收行为的实施进  
行控制,防止公权力在征收过程中造成扩大伤害。核  
准与监督的双层控制体系,目的是限制行政权,防  
止行政权恣意侵害土地所有权。

清末开始移植土地征收制度,以地方立法为先。  
而民初在学习土地征收立法的过程中,将传统的购  
地从事公共事业的规则融合。特别是在“土地收用  
审查会”的设置上,采取了“土地评价会”的替代。  
这种改变,是因传统“购地章程”并不关注私人土  
地所有权,或无有土地所有权的观念,只是认为支  
付购地对价就可以取得私人土地,将地价与地价支  
付作为重中之重。但是,1915《土地收用法》并未

[1] 《土地评价委员会成立及结束情形案》,载《土  
地局年刊》1928年第1册。

[2] 《修正土地征收审查委员会组织章程案》,载  
《南京市政府公报》1933年第133期。

[3] 陈新民:《德国公法学基础理论》(下册),山  
东人民出版社2001年版,第420页。

[4] [日]清水澄:《行政法泛论》与《行政法各  
论》,金泯澜译,中国政法大学出版社2007年版,第285页。

施行，国家层面和省、市在收用土地上，仍旧采取单行法规的方式处理。这种单行法规，也是传统购地章程与土地收用法的融合。

直至1928年《土地征收法》的颁布，土地征收制度才采取核准与审查的双层控制体系。在公益事业认定上，采取国民政府内政部与省政府层级认定和核准的模式。这种立法模式已经与西方土地征收制度趋同。然而，1930年《土地法》删减了“征收审查委员会”，在“总则”部分，用国民政府行政院核准与省政府核准做了概括规定。这种核准是对征收的行政行为进行事业认定和征收事实审查，审查内容是“征收计划书”记载的事项。实际上，将之前土地征收核准与监督的双层控制体系，转变为由上级政府直接完成核准与事实审查。而对于土地征收中的地价，采取依法申报和主管地政机关估定的方式。

1946年《土地法》又进行了修改，在土地征收核准上仍按照行政院与省政府两级。但这次修正，对补偿价格进行了“评价”补充，即关于“土地征收的补偿”“土地改良物征收的补偿”“土地农作改良物及孳息的补偿”有异议，可以提交“标准地价评议委员会”评定。此次修改，并没有采取政府核准与土地征收审查会监督的双层控制体系，而是回到最初土地收用时期对于地价评定的关注。

在实践过程中，可以看到最初土地评价委员会的建立，对地价进行评定和调整。之后又是土地审查委员会的建立，关注点仍旧是地价之上。这也就能够理解，为何1930年《土地法》删除“土地征收审查会”，1946年修改时却增加“标准地价评议委员会”。说明近代的土地征收，不论是政府还是土地所有权人，关注的重点都是地价。

## 五、结语

实际上，西法中的土地征收，经历了古典征收概念时期和征收概念扩张时期。德国普鲁士邦国1794年颁布的“普鲁士一般邦法引论”，就规定了征收的一般原则。财产征收的本质具有强制收买的特性<sup>[1]</sup>。公共利益与个人权利保护之间，需要取得一定程度的平衡。换言之，国家基于公共利益而剥夺或限制人民权利时，人民应予容忍，但是，对于其权益所受的损失，则可以请求补偿，此种基于“容忍，但可获得赔偿”原则，称为“公益牺牲请求权”<sup>[2]</sup>。在后续发展中，此项权利的内涵与范围逐步扩大，成为一般法律原则。此后

的1874年，普鲁士公布了土地征收法，这部法律影响了德国其他邦的土地征收。有一个核心规则，即征收与补偿并行不悖。十九世纪中叶德国各邦宪法，多设有财产权保障及“公用征收”规定，损失补偿的思想与公用征收概念相结合，逐步发展出公用征收损失补偿的制度。在此制度下，公用征收需要基于公共福祉的目的，并且需要给予被征收人补偿才合法。也就是，国家的补偿义务成为公用征收的概念要素。

二十世纪初的德国颁布了魏玛宪法。其中第153条的规定有三层意涵：一是财产权由宪法予以保障，内容及其界限由法律规定；二是公用征收的目的仅为公共福祉，并以法律为基础。三是财产权负有义务，其使用应同时有利于公共福祉。这一规定表达了财产权具有“社会义务”，不再神圣不可侵犯，而所设计的公用征收制度，在内容上有别于过去，在征收目的上不再以特定的公用事业需要为限，对于公用征收产生的损害，只需给予“适当补偿”，并且，必要时可以限制或排除<sup>[3]</sup>。这使得公用征收制度的内涵呈现逐步扩大的趋势。

日本明治维新以后，系统引入西方法律制度。但是，日本这一时期的《土地收用法》的立法构造，仍处于土地征收概念的“古典时期”，类似强制购买土地。最初，这一概念也被近代中国土地征收制度所学习，并与传统的购地章程相联系。而民国时期，特别是南京政府时期的《土地征收法》颁布以后，我们看到公益事业的类型在扩大，明显受到“法律社会化”的影响。只是这种扩大，注意到了所有权要附义务，但没有注意到所有权也需要保护，将土地征收的公益事业的认定、土地征收的核准与审查一并交由行政机关。现实中，由于土地征收纠纷不断，才又回到地价评定与补偿之上。即使如此，对于土地征收制度中需要保护土地所有权的基础是有所忽略的。

[1] 陈新民：《德国公法学基础理论》下册，山东人民出版社2001年版，第420页。

[2] 翁岳生：《行政法》下册，中国法制出版社2002年版，第1670页。

[3] 同上注，第1672页。