

利用征收契机 强夺民企财产

——连云港市海州区政府征收工作中乱象再现

2020年5月,“征收补偿双重标准违背公开公平公正——江苏省连云港市海州区在铁路项目征收工作中乱象”一文在本报和多家网上发表后,反响很大。随后,记者经过深入调研,大量事实进一步反映了海州区在征收工作中的乱象。本文所述连云港凯然电器设备有限公司在未得到分文拆迁补偿和安置的情况下,土地、房屋被强行拍卖,就是这乱象的例证。

据了解,连云港凯然电器设备有限公司是一家民营福利企业(以下简称“凯然公司”),拥有国有建设土地8400多平方米(其中出让土地7576.1平方米),房屋5300多平方米。有职工60多名(安置残疾职工最多时达30多名),其中有中、高级技工20多名,另有临时工40多名,有高中档自动、半自动化机械设备近30台。是市、区重点工业企业,法人代表被评为连云港市劳模。因连徐客专建设所需,自2014年3月3日到2016年11月26日,该公司土地等被征收,其中连盐铁路及涵洞下穿等征收工程通车、完工,但历经多年,至今企业未得到分文补偿款,但这家民营企业被征收的土地等财产补偿款却成为地方政府的了。且看地方政府的神操作——

一、银行作为抵押权人,法律规定抵押物被征收后只能在补偿款范围内优先受偿权

物权法第174条(民法典第390条):“担保期间,担保财产毁损、灭失或者被征收等,担保物权人可以就获得的保险金、赔偿金或者补偿金等优先受偿。被担保债权的履行期未届满的,也可以提存该保险金、赔偿金或者补偿金等。”这里的补偿金主要是指担保财产被国家征收时,担保权人从国家得到的征收补偿金。

凯然公司为发展向银行贷款很正常,因此银行作为债权人、抵押权人,在抵押土地没有被征收的情况下,可以根据法律规定申请对抵押物的拍卖或者变卖。但抵押物被政府公告征收后,根据法律规定不能拍卖,而是转为银行对补偿款的优先受偿权,即所谓的担保物权、物上代位权,抵押物由原来的房地产转化为征收补偿款。凯然公司用沈圩路11号土地(以下简称11号土地)等抵押物担保的贷款及利息只能由征收补偿款优先还贷,因此拍卖抵押物已经丧失法律依据,也无现实基础。根据该条法律规定,银行无权申请拍卖已征收的土地。但海州区政府、银行在凯然公司未获得征收补偿款情况下,以还贷、定向收购为由,经司法拍卖该公司已被征收的土地,这公然违反最高人民法院法明传[2011]327号、法[2012]97号、法释[2012]4号、法[2012]148号规定。而依据最高法院法规,海州区人民法院(以下简称“区法院”)不应当接受申请,更不能主动以恢复执行方式拍卖被征收的土地,但海州区政府与海州区法院却这样操作了。

二、征收决定作出后,土地及其附着物已归政府所有,被征收土地不能拍卖

第一,征收决定作出后,抵押物11号土地的权利人已由凯然公司变更为海州区政府,凯然公司不再是该地的使用权人,也不是地上附着物如房产等建筑的所有权人。

物权法第28条规定:因人民法院、仲裁委员会的法律文书或者人民政府的征收决定等,导致物权设立、变更、转让或者消灭的,自法律文书或者人民政府的征收决定等生效时发生法律效力。

该条列举了三种特殊原因导致物权设立、变更、转让或者消灭的规定,即:1.有效司法文书;2.仲裁委员会作出的仲裁裁决调解书;3.政府作出的征收决定。其中政府征收决定的法律效力与有效的司法文书、仲裁裁决调解书相同,均产生引起物权变动的效力。

国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十三条第三款,“房屋被依法征收的,国有土地使用权同时收回”。

因征收决定而造成物权变动在现实中大量存在,有关争议通过诉讼解决的案例很多,皆认定征收决定作出后,原产权人即丧失对土地及房屋的使用权、所有权,不能以原有房屋权属证书主张权利对抗征收决定效力,原有的权属证书被征收决定取代而作废。物权法在物权变动上,以登记变动为一般情况(第9条、第14条),第28条前述规定三种情况为例外,但产生的物权变动效力完全相同,并且当登记变更与第28条冲突时,以第28条法定事项变更为准。

在物权变动的时点上,因征收而引发的物权变动,自征收决定生效时发生,而不是登记过户后,更何况征收的土地无法过户。

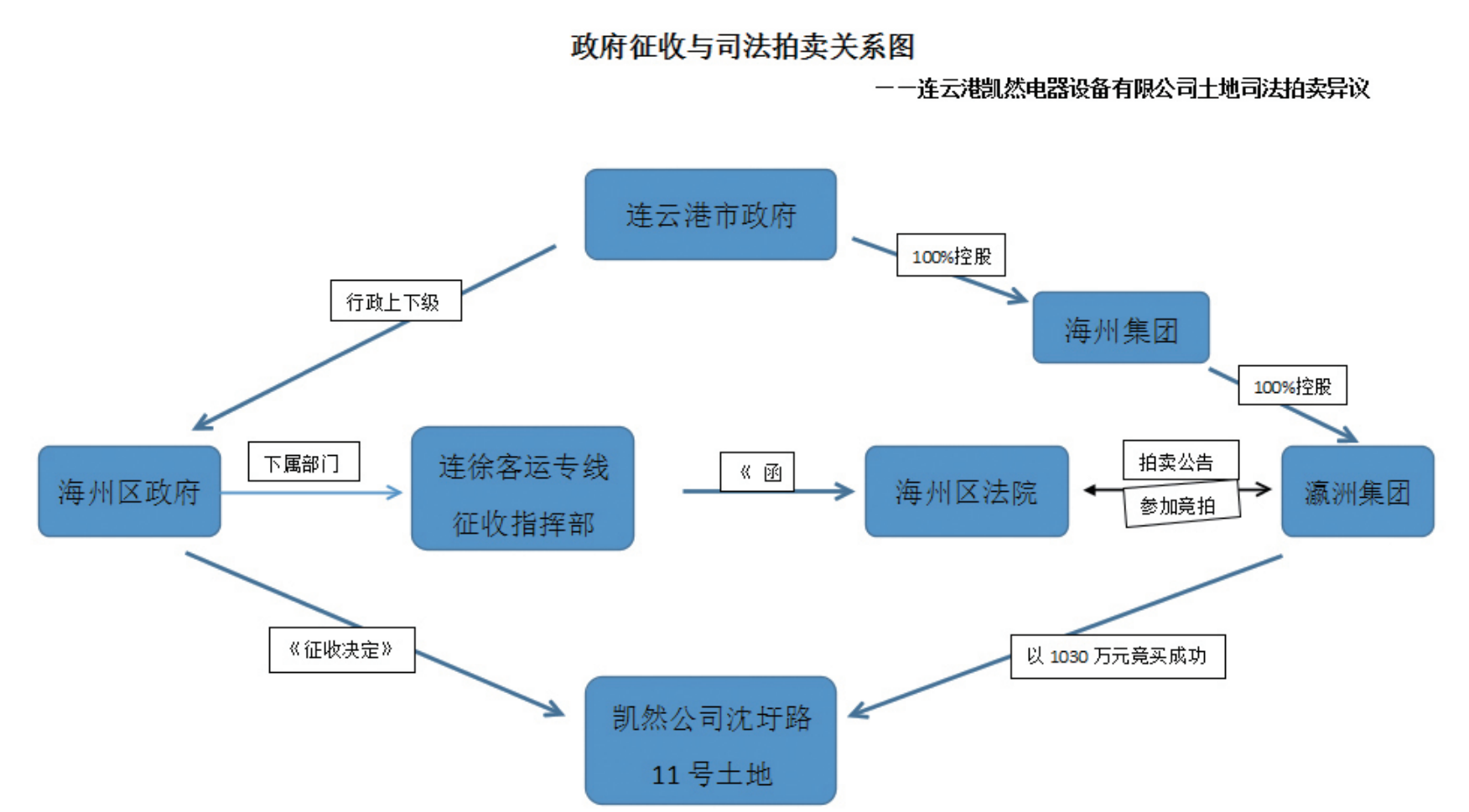
因此,海州区征收的编号为11号地的使用权自征收决定生效时已归区政府所有,凯然公司已经丧失该地的使用权、附着物的所有权。海州区法院171号裁定也予以确认。连云港市中级人民法院[2019]苏07执复131号裁定亦持相同意见:“根据本案查明的事实,2016年11月26日,连云港市海州区人民政府作出《……新建连徐客专项目(海州段)房屋征收决定书》,涉案的土地使用权自征收决定书生效时变更为海州区政府。现海州区政府向海州区法院递交了《关于申请对凯然电器进行评估拍卖的函》,因征收工作推进缓慢,建议海州区法院启动司法拍卖,定向收购。申请执行人农行海州支行也申请拍卖上述土地及地上建筑物,既能保障高铁项目建设顺利进行,服务地方经济建设,亦不违反法律规定。”但两级法院执行裁定书中都只字未提凯然公司未获得征收补偿款问题,更规避了国务院2011年1月21日《国有土地上征收与补偿条例》“先补偿后搬迁”规定,违背了《物权法》第28条法律规定。按以上两级法院的“事实”认定,是说国家工程已拨给的征收补偿款,为服务地方经济建设可不给被征收企业并“合法”。

征收决定作出后,凯然公司原登记的权利即被取代,房产证、土地证均因征收决定生效而作废,更不可能凭作废证书主张权利。凯然公司在征收后不再有土地使用权,物权,只有对政府按征收与补偿条例主张安置补偿的权利,它是凯然公司对政府的债权,即给付征收补偿款,而不是物权。

第二,凯然公司被征收后应有获得安置补偿的权利。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》,凯然公司因征收而丧失土地使用权及地上建筑物所有权,因此征收后应当获得补偿与安置。

凯然公司作为一家民营企业,因征收而致其停业,设备闲置或废弃,员工遣散,因此原有债务负担增大,仅农业银行申请执行标的就200多万元,区法院执收款为324万多元,增大120万元,企业经济损失很大。这些不利因素征收人具体情况进行考虑,应该根据被征收人具体情况,结合征收政策,进行补偿安置。如果双方达不成一致,可另行通过行政诉讼司法程序处理,以做到合理合法补偿,对双方都予以保护及约束。

据了解,凯然公司对征收决定并无异议,只是在安置补偿上与征收部门达不成一致。而达不成一致完全是区政府不依法作出征收补偿决定剥夺了凯然公司的司法救济权利,多种征收方案都是被区政府个别领导打击报复推翻。如2018年12月27日征收负责人公开表态,凯然公司不到土地一半红线内的征收先付给1800万元,剩余土地、房屋仍属企业所有不影响连徐客专建设方案,结果再次被政府个别领导推翻。由于区政府征收采用双重标准,同地块、同房屋,他人每平米10000—12000元,而凯然公司每平米只有1000多元。一个正常生产经营的企业,因征收补偿完全不能重建再生产,明显违背拆一还一,保障被征收人生产经营水平不下降、先补后搬、公平公正等原则。



第三,土地使用权人已经变更为政府的情况下,法院无权拍卖。

土地使用权因征收变更为政府,而执行程序是通过法院来处置债务人财产以实现债权判决债权,而土地已经不是凯然公司,法院就无权在执行程序中拍卖土地。

征收凯然公司的土地,是国家因高铁建设需要将原出让的土地使用权收回,并对根据《土地出让合同》约定的剩余期间使用权、其合法附着物予以合理补偿,以弥补该公司因征收造成的损失。

国家因徐连高铁建设而征收凯然公司土地,地方政府是征收的直接、最终使用人,土地用途已经确定不容变更,也不可能不允许有人作为该地块在征收后通过拍卖或者其他交易方式得到成为受让人,更不可能用于非高铁的土地开发,如商品房建设、商业性设施等项目。

第四,对法院拍卖已征收土地构成违法的法律分析。1.土地因征收易主,拍卖已无依据。本案,土地司法拍卖成功,有评估报告、过户裁定等为证。那么,法院进行司法拍卖卖的是什么,竞买人瀛洲集团买的又是什么?

司法拍卖标的合法性是最基本要求,即要符合商品属性,有社会价值与使用价值。凯然公司通过国家出让取得土地,在征收前可以转让。但国家以征收方式收回使用权,且因高铁建设而征收,使用人与方式均固定,因此不具备转让的条件,即便政府在收回使用权后也无权转让。

政府作为征收方,通过公权力与征收土地使用权人凯然公司解除《土地出让协议》,收回土地使用权,并且依法对公司予以补偿安置。可按《国有土地上房屋征收与补偿条例》等妥善实施,政府不能随意侵犯被征收人的合法利益,也不应满足被征收人的不合理要求。

如上所述,凯然公司名下的土地物权因征收被消灭,公司对土地及附着物无任何占有、使用、收益、处分等民法权利,因此区法院已无“物”可拍。瀛洲集团斥资1030万元买到了什么,该公司怎能拿到竞买的土地?国家征收项目用地绝不能违反项目规划而另行占有使用,更不允许从中获益。瀛洲公司即使成为登记上的土地使用权人,也不能对抗国家征收用于高铁建设这一事实,其竞买拿到的土地“使用权”在法律上将得不到承认,现实中也无法取得实际的土地,更无法使用及受益,还要再次被征收获得征收补偿款。

2.现有同等案例,征收后的土地拍卖违法应予中止,法院应当同案同判。江西高院民事裁定书(2019)赣执复61号:“依照《物权法》第二十八条的规定,

因人民政府的征收决定导致物权设立、变更、转让或者消灭的,自人民政府的征收决定生效时发生法律效力。依据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十三条第三款的规定……房屋被依法征收的,国有土地使用权同时收回。本案中,南昌市东湖区国有土地上房屋征收与补偿办事处已于2015年5月13日对本案执行拍卖的房屋作出征收决定,如果对已决定被征收的房产进行拍卖,由于该房产已被人民政府决定征收,竞买人竞得的该房屋及土地使用权如何办理物权变更手续以及权利如何实现缺乏明确法律依据。另外,如果将已决定被征收的本案房产进入司法拍卖程序,竞买人是否自然成为被征收人,本案被执行人梦达公司之前作为被征收人权益是否必然全部丧失,执行法院能否直接确定竞买人作为被征收人与房屋征收部门办理房屋征收补偿事宜,缺乏明确法律依据。因此,本案应当依照《民事诉讼法》第二百五十六条第一款第五项的规定,裁定中止对被执行人梦达公司上述房产及土地使用权的执行拍卖,待中止的情形消失后,恢复执行。”

最高法院刘贵祥专员2019年7月3日在黑龙江民事审判会议上提出九民纪要有关同案同判精神,此后颁布的九民纪要明确在引言中规定“民事审判……同案同判思维,有效防止滥用裁判权”。九民纪要更对“同案同判”作三种具体规定:1.法院应当对同类案件进行搜索;2.作为重大疑难案件提交审委会;3.判决书中对不同判决进行分析说理。

2020年7月14日,江苏省高院出台《关于建立类案强制检索报告制度的规定(试行)》,为上述意见的具体化措施。其中第二条第五项“案件当事人及其辩护人、诉讼代理人或者公诉机关提交类案生效裁判支持其主张的案件。”凯然公司在区法院异议阶段提供上述同类案件,未被重视。

三、本案实质上是行政干预司法,法院应政府要求而恢复执行

1.海州区政府在还贷中不是当事人,不能依据凯然公司与银行之间的法律文书提起拍卖申请。海州区政府下属连徐客运专线征收指挥部2019年4月12日向区法院递交的《关于申请对凯然电器进行评估拍卖的函》称:“连云港凯然电器设备有限公司位于连徐客专征收范围内。长期以来,法人代表张永军漫天要价、拒不配合省重点工程征收,导致高铁建设进度严重滞后。目前,征收局收到贵院多个对该公司协助执行通知,数额较大。但因征收工作推进缓慢,无法协助法院扣留征收款,建议区法院启动司法拍卖,定向收购。”凯然

公司依据国务院及国土资源部要求“按照经批准的征收土地方案及时足额支付补偿费用”规定,按征收局公示的征收方案信息,其土地房屋等财产征收应获得数千万元。无论是市场价还是相邻等价,公司诉求按批准的征收土地方案给与补偿都合理合法,但区政府却给该公司扣上“漫天要价”的帽子。区法院法律文书显示,征收局协助执行的款项500多万元,其中就有被区法院裁定撤销“套路贷”250多万元,凯然公司并不需要征收局还贷,还贷多少与征收局有关吗?该函件与区法院执异171号执行裁定一致,证实“函件”是海州区政府所为。

2.法院在裁定中确定“经区政府申请,法院自行恢复”海州区法院171号裁定称:“本院认为根据农行新浦支行及权利人海州区人民政府的申请,对抵押的土地使用权及土地上的附属建筑进行拍卖,该执行行为符合法律规定”;海州区法院[2020]苏0706执监9号称“本院依职权对该案恢复执行”。凯然公司未获得征收补偿款,在恢复执行条件未成就情况下,区法院依职权恢复执行,拍卖已征收土地显然是滥用职权。

3.区法院主动恢复执行属程序违法。在裁定书中,区法院以“基于农行的抵押权”作为“依职权恢复执行”不能成立。地方农业银行于2015年9月申请对11号土地进行拍卖申请执行,区法院于2016年3月16日裁定中止执行,于2016年11月26日作出终止本裁定,理由“因征收工作尚在进行,征收补偿款仍需待时提取,农行申请撤回执行申请”。海州区法院2018年7月11日在对凯然公司撤销执行时与银行谈话明确,“同意你行撤回执行申请,裁定本院(2017)苏0706执373号,如提取成就或有其他法定事由,可随时依职权或根据你行申请再予恢复执行”。凯然公司土地等财产征收与补偿尚在进行,数千万元征收补偿款未获得一分,恢复执行条件并未成就,区政府和区法院急着“拍卖”的用心值得商榷!

而在抵押物法院自征收后并未变化,并且法院已给征收办发协助扣留补偿款情况下,法院并不具备仅因农行作为抵押权人和区政府申请而通过对已征收土地进行拍卖方式恢复执行的条件,亦无任何执行依据。由此可见,海州区法院并不具备依职权主动恢复的条件,而是根据政府的“函件”指示恢复,行政干预司法无疑。4.连云港市政府通过司法竞买再次获得11号土地,显然违法。经工商档案查询,瀛洲集团的唯一股东为江苏海州发展集团有限公司(法定代表人李锋,注资20亿元,认缴),其经营范围为:“市政府授权范围内国有资产

的经营与管理等事项”,不包括土地储备或开发。而海州发展集团公司的唯一股东是连云港市政府(法定代表人李锋,注册资金16.47556亿元,认缴)。

从以上信息可以看出,连云港市政府为瀛洲集团实际控制人,且公司根据政府授权行使职能。通过竞拍取得土地的权利人是市政府,瀛洲集团只是名义所有者。瀛洲集团作为市政府的下属企业参与竞买,这一行为本身就不合法。政府已经通过征收收回土地使用权,但又假借瀛洲公司将该土地使用权通过司法拍卖再次收回,这样政府在一块土地上岂不有了两个使用权?!也可以说,政府通过征收办这一“左手”收回土地,又通过瀛洲公司这一“右手”再次收回土地,这事实上的一女二嫁多么荒唐。

四、征收后区政府已取得土地的控制,双方的征收补偿争议有待合法途径处理。政府以“拍卖”方式实际上剥夺了凯然公司向政府合法主张补偿安置的权利和主体资格

海州区政府于2016年11月26日作出的征收决定所附《房屋征收补偿方案》第14条第8项规定:“被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼,在补偿决定规定期限内又不搬迁的,由海州区人民政府依法申请人民法院强制执行。”

凯然公司早在2016年4月22日就被强拆强拆强占,被迫停工停产,区政府事实上已经收回土地,而公司与政府间并不存在对征收问题有争议,公司主要是对于如何补偿、按什么标准补偿有争议。双方达不成共识,政府应当依法协商,作出征收补偿决定、诉讼,并有权在本案争议中申请对土地拍卖,但政府并未依法走司法行政程序。

本案中政府采取申请拍卖的方式,造成既成事实,拍卖视屏显示只有政府控股的瀛洲集团及三家公司竞价,而将数十家企业和个人拒之门外,企图迫使凯然公司只能接受拍卖款1030万元(政府所属瀛洲公司出价),区政府下属浦西街道办事处公然称1030万元就是征收补偿款,拍卖款变成征收补偿款?荒唐!政府以发函区法院影响本案,但却不作为当事人置身事外,这是通过行政手段干涉司法,侵犯凯然公司作为被征收人的补偿安置主张权,从而达到侵吞企业补偿款的目的。政府假借法院执行之手,剥夺凯然公司主体资格,并以此逃避依法合理对凯然公司进行补偿安置,严重侵犯了公司的征收补偿利益。

凯然公司征地补偿案子正在走司法程序,相信正义迟早将到来。(中国网络通讯社记者 孙克芝)