

国家征收法律制度研究

主编 符启林

副主编 司徒志梁 王树清

GUOJIA ZHENGSHOU
FALÜ ZHIDU YANJIU



全国
百佳
图书
出版
单位

知识产权出版社

国家征收法律制度研究

主编 符启林 副主编 司徒志梁 王树清



全国百佳图书出版单位
知识产权出版社

GUOJIA ZHENGSHOU
FAZHI ZHIDU YANJIU

内容提要

本书对国家征收的概念、特征、法律关系、种类等基本问题进行了系统分析,深入研究国家征收的正当性基础,全面介绍外国的征收制度以及中国征收制度的发展和现状。在此基础上,本书深入探讨作为国家征收目的和标准的公共利益问题,详细介绍国家征收程序、国家征收补偿等问题。

责任编辑:彭小华
执行编辑:王丽丽
特约编辑:董菲菲

责任校对:董志英
责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

国家征收法律制度研究 / 符启林主编. —北京:
知识产权出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1309 - 3

I. ①国… II. ①符… III. ①征收 - 研究
IV. ①D913

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 095999 号

国家征收法律制度研究

主 编 符启林

副主编 司徒志梁 王树清

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话: 010 - 82000860 转 8115

印 刷: 北京富生印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2012 年 10 月第 1 版

字 数: 424 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1309 - 3/D · 1501 (4219)

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编邮箱: pengxiaohua@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 17

印 次: 2012 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 49.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

作者简介

符启林，男，1954年7月16日出生于海南省临高县。现为中国政法大学教授、博士生导师、首都经济贸易大学法学院院长。曾在陕西、新疆等地工程兵部队服兵役；先后就读于华南师范大学政治系、中国政法大学研究生院等，获学士、硕士、博士等学位；曾先后在加拿大约克大学法学院、美国哥伦比亚大学法学院做访问学者；先后执教于中国政法大学、暨南大学、海南大学、首都经济贸易大学；曾任暨南大学法学院院长中国法学会经济法学研究会副会长。出版的著作有《房地产法》、《经济法学》、《证券法》、《银行法》等30多部，在海内外发表学术论文近百篇。

司徒志梁，男，毕业于深圳大学、中国政法大学，香港大学法学院亚洲金融法研究中心访问学者，主要从事经济法、金融法、国际金融法等方向研究。著有《金融控股公司监管初论》、《金融控股公司法律监管探析》等。

王树清，男，1969年4月出生，河南鹤壁人，中国政法大学经济法学博士，武汉大学法学博士后，曾在法院、政府、高校任职，兼任中国政法大学疑难案件研究中心研究员，主要研究领域涉及公司法、金融法、房地产法、应急管理。

序 言

在我国社会经济生活中，征地等国家征收行为比比皆是。实践中，由于我国征收法律制度不健全等原因，征收过程中侵害相对人合法权益的现象时有发生。征收也容易引起上访、群体事件，因征收而引发的利益冲突和法律纠纷也日渐增多。如何有效调整国家征收中利益相关者的关系，彰显公平、效率等基本原则，是我国和谐社会建设面临的重要问题，也是我国法律制度和法学理论所应关注的重要课题。

我们在前人研究成果的基础上，搜集整理古今中外有关国家征收制度的资料，参考已有的优秀研究成果，并结合我国国家征收的现状，对国家征收制度进行深入的分析 and 探讨。

本书对国家征收的概念、特征、法律关系、种类等基本问题进行系统分析，深入研究国家征收的正当性基础，全面介绍国外的征收制度以及中国征收制度的发展和现状。在此基础上，本书深入探讨作为国家征收目的和标准的公共利益问题，详细介绍国家征收程序、国家征收补偿等问题。

本书对前人的研究成果进行总结、吸收和发展。在写作本书的过程中，我们坚持理论联系实际的原则，结合我国国家征收的实践，对国家征收进行了理论研究。本书总结了国家征收的理念以及原则，提出我国当前征收制度存在的问题以及完善方向，为进一步完善我国国家征收法律制度提供了合理化建议。

西方的国家征收经过长期的发展已经非常完善。特别是在国家征收的目的、征收程序、征收的补偿标准等方面，西方国家都

目 录

第一章 国家征收概述	(1)
第一节 国家征收的概念	(1)
一、国外及我国台湾地区有关征收制度的表述	(1)
二、我国国家征收的概念	(9)
第二节 国家征收的特征	(11)
一、以国家为特定一方主体	(11)
二、以明确的法律规定为依据	(11)
三、以公共利益为目的	(12)
四、以合理补偿为条件	(14)
五、以国家强制力为保障	(15)
六、应遵循法定的程序	(16)
第三节 国家征收与相关概念的比较	(18)
一、国家征收与相近概念的比较	(18)
二、国家征收与相似概念的比较	(28)
第四节 国家征收法律关系分析	(31)
一、主体	(31)
二、客体	(34)
三、内容	(38)
四、国家征收法律关系的性质	(39)

第五节 国家征收的种类	(41)
一、不动产征收、动产征收和财产权利征收	(41)
二、行政式征收与立法式征收	(41)
三、出于纯粹的公共利益的征收和非纯粹的公共利益的征收	(43)
四、对公民个人财产的征收和对法人财产的征收	(43)
第六节 国家征收的发展史	(44)
一、传统的征收制度	(44)
二、现代征收制度	(46)
第二章 国家征收的正当性基础	(51)
第一节 相关学说	(51)
一、国家主权说	(51)
二、所有权社会化说	(53)
三、公共利益说	(55)
四、福利国家学说	(58)
五、财产权人同意说	(60)
六、保留权利说	(62)
第二节 国家征收的理论基础	(63)
一、政治学基础	(63)
二、宪法学基础	(68)
三、经济学基础	(73)
第三节 国家征收权力的正当性分析	(76)
一、财产权的相对性	(76)
二、公共利益的需要	(86)
第三章 国外及我国港澳台地区的征收制度	(100)
第一节 西方国家的征收制度	(100)
一、美国的征收制度	(100)

二、加拿大的征收制度	(111)
三、英国的强制征购制度	(120)
四、法国的征收制度	(127)
五、德国的征收制度	(136)
第二节 亚洲国家的征收制度	(143)
一、日本的征收制度	(143)
二、韩国的征用制度	(153)
三、新加坡的征用制度	(158)
四、印度的征用制度	(167)
第三节 港澳台地区的征收制度	(171)
一、香港官地收回制度	(171)
二、台湾地区征收制度	(181)
三、澳门征用制度	(190)
第四节 典型国家及地区制度分析	(195)
一、征收制度中的相似点	(195)
二、征收制度中的差异	(197)
第四章 中国国家征收制度的发展与现状	(200)
第一节 民国时期的国家征收制度 (1911 ~	
1949 年)	(201)
一、民国时期的国家征收立法概况	(201)
二、民国时期国家征收制度内容的发展演变	(204)
三、民国时期国家征收制度的特点与问题	(209)
第二节 新中国成立后国家征收制度的发展演变	(213)
一、新中国成立后初期的国家征收制度 (1949 ~	
1952 年)	(214)
二、社会主义改造时期的国家征收制度 (1953 ~	
1957 年)	(222)

三、社会主义探索时期的国家征收制度（1958 ~ 1978 年）	(233)
四、改革开放至 2004 年《宪法》修改前的国家征收制度（1978 ~ 2004 年）	(243)
第三节 现行的国家征收制度（2004 年至今）	(265)
一、现行国家征收法律概述	(266)
二、现行国家征收制度的特点	(277)
第四节 中国国家征收制度问题探讨	(279)
一、征收制度概念问题探析——征收与征用	(279)
二、国家征收与财产权制度的演进——私有财产权的限制与保障	(283)
三、土地征收制度问题研究	(286)
第五章 国家征收的目的和标准——公共利益	(296)
第一节 公共利益概述	(296)
一、公共利益的概念	(297)
二、公共利益的特征	(316)
三、公共利益及相关概念的关系	(322)
第二节 公共利益在国家征收中的界定	(337)
一、公共利益的立法现状及问题	(337)
二、在国家征收中界定公共利益的必要性	(343)
三、国家征收中公共利益界定的困境	(349)
四、国家征收中公共利益的界定原则	(353)
五、国家征收中公共利益的界定标准	(361)
六、我国国家征收中公共利益的法律规定与改进	(367)
第六章 国家征收的程序	(375)
第一节 正当程序的价值分析	(375)
第二节 其他国家和地区的征收程序规定	(382)

一、各国和地区的程序规定	(383)
二、各国和地区征收程序的比较	(389)
第三节 我国国家征收程序的法律现状和问题	(395)
一、征收程序的现行规定	(395)
二、我国土地征收程序存在的问题	(399)
第四节 我国国家征收程序的改进	(418)
一、改进国家征收程序应遵循的原则	(418)
二、完善国家征收程序的具体措施	(423)
第七章 国家征收补偿	(441)
第一节 国家征收补偿概述	(443)
一、国家征收补偿的内涵	(443)
二、国家征收补偿的性质	(444)
三、国家征收补偿的理论依据	(453)
四、国家征收补偿的构成要件	(462)
第二节 国家征收补偿制度	(467)
一、国家征收补偿的基本原则	(467)
二、国家征收补偿的范围、标准和方式	(472)
三、国家征收补偿的程序及救济	(481)
第三节 各国和地区征收补偿的历史与实践	(486)
一、美国的征收补偿历史与实践	(486)
二、法国的征收补偿历史与实践	(489)
三、德国的征收补偿历史与实践	(492)
四、日本的征收补偿历史与实践	(494)
五、我国台湾地区的征收补偿历史与实践	(497)
第四节 我国国家征收补偿的历史与实践	(500)
一、我国国家征收补偿制度的产生与发展	(500)
二、我国国家征收补偿制度的现状评说	(506)

三、我国国家征收补偿制度的不足	(510)
第五节 我国国家征收补偿的立法前景及实践对策 ...	(518)
一、对我国国家征收补偿制度的立法前景展望	(519)
二、我国国家征收补偿的实践问题对策	(527)
后记	(530)

第一章 国家征收概述

第一节 国家征收的概念

一、国外及我国台湾地区有关征收制度的表述

国家出于公共利益的目的，通过强制手段有偿取得私人财产权的制度在诸多国家都已经建立了，只是在说法和称谓上不一致。

（一）美国

美国是一个极其崇尚个人自由和权利的国家，但在这样的国家里亦不可否认征收制度的存在。在美国与征收相类似的制度，叫做 Eminent Domain，一般翻译为强制征用或有偿征用，指政府无须财产所有人同意而获取私人财产的权力（Eminent Domain is the government's right to acquire private property without the property owner's consent.）^①。《美国宪法》第 5 条修正案规定：“任何人未经正当法律程序不得被剥夺生命、自由或财产，私人财产非经公平补偿不得加以征收作公共使用。”宪法第 14 条修正案一项末段，又特别针对各州政府规定“任何州政府，未经正当法律程序，不得剥夺任何人民之生命、自由及财产权”。

可见其确立了美国强制征用制度的三大要件：（1）正当法律程序。《美国宪法》对公民财产权利保护的的特色即在于宪法通

^① 沈开举：《征收、征用与补偿》，法律出版社 2006 年版，第 105 页。

过了一条“正当法律程序”条款来作为保障财产权之利器。正当法律程序一般包括预先通告、土地评估、召开听证会等。如果政府与被征收方在补偿数额上无法达成协议，一般由政府将案件交与法院处理，法庭将要求双方分别聘请独立的资产评估师提出评估报告。若在此时双方还不能达成一致，将由普通公民组成的民事陪审团来确定补偿金的数额。（2）公平补偿。强制征用应当对所有人进行公平、合理的补偿。《美国财产法》规定，公平补偿是指赔偿所有者财产的公平市场价格，既包括财产的现有价值也包括财产未来盈利的折扣价格，既包括征用时的使用价值也包括被征用财产的最佳使用价值即财产因开发潜力所具有的“开发价值”。（3）公共使用。美国对公共使用目的内涵有着宽泛的理解，美国联邦最高法院通过诸多判例将“公共使用”扩张解释为“公共利益”、“公共目的”、“公共需要”等。在1984年的“米德基夫案”中，联邦最高法院自从1954年以来首次明确阐述了“公用”的含义。1967年的《夏威夷土地改革法》规定，在需要开发的地区租用5英亩以上的租户可以通过征收而获得土地的产权。最高法院注意到夏威夷土地所有权的高度集中，因而一致维持了该法案的合宪性。尽管“纯粹的私人征收”将构成违宪，最高法院发展并适用了极为宽松的“米德基夫标准”（Midkiff test）：“只要征收权的行使和可见的公共目的理性相关（rationally relate）”，法院就必须判决征收符合公用目的。因此，议会可以行使十分广泛的征收权，以促成私人工厂的建造或推进土地改革，而法院对于公共用途的立法判断给予高度尊重，将审查标准保持在最低水平^①。

① 张千帆：“‘公共利益’的困境与出路——美国公用征收条款的宪法解释及对中国的启示”，载《中国法学》2005年第5期，第40页。

（二）德国

德国征收制度最初起源于 19 世纪，当时被称为古典征收理论。它是指国家出于公共福祉目的，根据法律以行政处分的方式，将私有财产予以剥夺，并转移至新的服务于公共福祉的企业，同时予以全面补偿。古典征收理论始于 1848 年法兰克福宪法草案，其成例是 1874 年普鲁士邦公布的《土地征收法》。《法兰克福宪法》第 164 条第 2 项规定，唯有因“公共福利之需要，并依法律，且给予公正的补偿”的情况下，征收才属合法；从此形成了古典征收理论。

后来，德国对古典征收的概念进行了扩展。《魏玛宪法》第 153 条第 2 款规定“财产征收，唯有因公共福利，根据法律，方可准许之。除了联邦法律有特别规定外，征收必须给予适当补偿。有关征收之争讼，由普通法院审判之”。征收概念的扩展主要体现在：（1）征收标的的扩充。征收标的由民法的所有权扩充到任何具有财产价值的私权利。征收不再以剥夺或限制所有权及他物权为限：只要是任何具有财产价值之权利，包括所有权、债权、知识产权以及其他私法权利在内，皆可列入征收侵害的标的范围。（2）征收不再以一个有益于公共福利之征收计划（公用事业企业或政府机构）的存在为必要，扩展为一般的公共利益，亦即财产权不以转移到国家手中为必要。（3）征收之补偿只需“适当”而不必全部补偿。在实践中，一般把适当补偿解释为按市价补偿^①。由于此时财产权的社会性被法律所确认，公民的个人财产权具有促进公共利益实现的义务，必须为实现公共福祉作出应有的牺牲，扩张征收理论实质上属于对古典征收限制条件的放松。因此，现

^① 陈新民：《德国公法学基础理论（下册）》，山东人民出版社 2000 年版，第 421～422 页。

代德国法上征收的概念演变为“对财产的侵害，采取剥夺或负担形式，以不同于其他人的特别方式影响有关的个人或人群，从而强制后者为公众承担特别的、于其他人相比不公平的而且通常不可预期的牺牲”。^①德国征收制度的一个特色是征用与补偿的不可分离。《德国基本法》第14条以成文法的形式宣告：“公民所有权和继受权受保障，其内容及限度由法律限定；财产权利负有义务，其行使同时有益于公共福祉；对财产的公益征收必须基于公共福祉的目的，征收之补偿须公正的斟酌公共利益及参加人的利益后决定；关于征收补偿之额度，其争议由普通法院裁判”。《德国基本法》的上述规定被后世学者誉为财产权保护领域金科玉律的“唇齿条款”，即“征收必须基于公益，征收必须给予补偿”。但是德国国家征收的补偿标准并非一成不变。可以这样讲，其经历了一个从完全补偿到公平、适当的补偿的历史发展过程。

（三）法国

法国是世界上较早建立国家征收制度的国家。法国《人权宣言》第17条规定：“财产是神圣不可侵犯的权利。除非由于合法认定的公共需要的明显要求，并且在事先公平补偿的条件下，任何人的财产不能被剥夺。”这条规定基本确定了法国征收制度的含义，即国家出于公共需要的要求，通过事先公平补偿，以法定形式强制取得私人财产权。国家征收是法国法上一项重要的法律制度。从确立开始至此后200多年的时间里，有关征收的法律制度得到了不断发展和完善，成为私人财产权保障法律体系中一个十分重要的组成部分。

在法国，国家征收的基本原则包括三方面：（1）合法的公

^① 李蕊：“国外土地征收制度考察研究”，载《重庆社会科学》2005年第3期，第70页。

共需要；(2) 在占有之前事先补偿；(3) 公平合理的补偿。因此，征收只能是为了公共利益目的，且须按照法定的程序和事先补偿的原则进行。公共利益的目的随着时代的发展逐渐扩张，由人权宣言中为“公共需要”到1804年《法国民法典》把公共需要扩张为“公用”，到19世纪时公用观念和公产、公共工程和公务观念密切相关。进入20世纪后，公用目的不再受到公共工程和公务观念的限制而发展成为公共利益的同义语，认为只要能够满足公共利益就是达成公共目的。法国的征收程序，以土地征收为例，分为行政阶段和司法阶段。行政阶段要认定公用征收的目的和可以转让的不动产，具体包括事前调查、公用目的的批准、具体位置的调查、可以转移的决定四个程序；而司法阶段则主要解决征地补偿争议，即不动产所有权转移和补偿金的确定。当事人如果对公用征收法庭作出的不动产所有权转移的裁判不服，有权向最高法院提起复核审诉讼。如果是对补偿金额的裁决不服，则可以上诉于上诉法院公用征收庭；若对上诉法院的裁判仍不服，有权向最高法院提起复核审诉讼^①。经过行政和司法二个阶段后，一个征收行为才能完成。此外，法国还建立了公用征调制度。公用征调是行政机关为了公共利益，在公用征收外，依照法定程序，强制取得财产权或劳务的常用方式。公用征调不仅适用于不动产，而且适用于动产和劳务。但它对不动产只能取得使用权，不能取得所有权。对于动产，它可以取得所有权和使用权。目前的法国存在几种独立的公用征调制度，如军事征调、一般民事征调、特别征调。它们受不同的法律支配，其程序由决定、执行和事后补偿构成。如果对公用征调行为的合法性质疑或

^① 章卉：“我国土地征收程序的完善”，载《改革与战略》2006年第1期，第68页。

对该行为提出损害赔偿请求以及对补偿有争议,可通过诉讼手段解决。

(四) 日本

日本的征收制度称“公用征用”,指为提供特定公共事业之用,而强制地取得私人的特定财产权的活动或制度。私人财产被用于公共利益的事业,对于相对人私人因此而蒙受的特别损失,从平衡的理念以及公平负担的原则出发,必须予以正当的补偿。

公用征用的特征在于,进行公用征用必须基于法令根据。《日本宪法》在第29条规定“财产权不受侵犯”的基础上,在第2~3款分别规定“财产权的内容应符合于公共福利,由法律规定”、“私有财产在正当补偿的条件下可以用于公共使用”。在宪法之下,日本建立了以尊重私有财产制为前提、以土地征收法为核心的公用征收法律制度,并制定了《日本土地征收法》。该法规定国家重要的公用事业都可运用土地征收手段,征收目的严格依照公共利益的原则进行,并以列举式规定了35种公用事业项目,包括公路建设、水利建设、国家和地方进行的农地改造和开发、铁路、港口、机场、气象观测、电信电力、煤气、博物馆、医院等。《日本土地征收法》在总体上可以将土地征收的法律程序分为两个部分,即项目认定程序和征收裁决程序。这两种正规程序,是针对难以通过自愿收购土地房屋的方式不得不作出行政行为的情况设置的。在一般情况下,公共用地的取得绝大多数是通过“特则”部分设定的调解程序、协议确认程序、和解程序以及“特则”规定无关的其他方式形成的自愿收购途径实现的^①。当两项程序中产生的行政行为有争议时,分别适用行

^① 朱芒:“日本房屋征收制度的基本状况”,载《法学》2007年第8期,第31页。