



山东政法学院
学术文库·法学

行政补偿制度的 理念与机制

窦衍瑞 著

山东大学出版社

行政补偿制度的理念与机制

窦衍瑞 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政补偿制度的理念与机制/窦衍瑞著. — 济南:
山东大学出版社, 2007. 12
ISBN 978-7-5607-3531-3

- I. 行...
- II. 窦...
- III. 国家赔偿法—研究—中国
- IV. D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 000156 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

济南景升印业有限公司印刷

880×1230 毫米 1/32 8.375 印张 233 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

定价:19.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

学术、学问与学术传统（总序）

所谓学术，据《辞海》解释，是指较为专门、有系统的学问。而学问则是学习、问难。^①做学问、搞学术是一个艰苦的过程，它既要有努力的学习又要有潜心的沉思，来不得半点马虎，几乎没有任何捷径可走。严格说来学问与学术还是有一些区别的。何怀宏说：“学术是大家的，学术乃天下之公器，有规有界。学问是个人的，学问乃自我之心得，无端无涯。”^②对大部分人文学科的学者来说，做学问主要是在书斋里面，得耐得住寂寞。虽然学者们要面对现实，但只有经得起冷板凳的磨练才能产出真正的学术。做学问讲究个人的修养，是把思想变成文字的过程。思想一旦变成用文字表述的作品，学问就成了学术成果。创新性的学术成果就是书斋里的革命，而“革命”性的学术是促使社会进步的精神力量。然而，学问是怎样产生，又是如何变成学术的呢？

梁启超先生认为，将世界纷繁复杂的东西作为做学问的资料进行梳理分类、归纳整理，这就是能力。有了这种能力，“思想乃起，有思想故，斯有议论，有议论故，斯有学问”，“则凡学术关于有形实物者，其基础可知耳，何也？学固以实验为本，而所谓实验者，自有一定之界，苟不驰于此界之外，则其实验乃可信凭。界者何？物之现象是也。若贸然自以为能讲求庶物之本相者，则非复学术之

① 《辞海》，上海辞书出版社1999年版，第3193、3194页。

② 何怀宏：《问题意识》，山东友谊出版社2005年版，第1页。

界矣”。^①梁治平在总结他的学术经验时也讲到，当以学术的方式来审视自己的感受和结论的时候，就必须达到一种理性的自觉，要向自己，同时也向所有其他人，提供一些经得起检验的论据，并且公开自己的论证方式。自己承担了依靠理性去证明的义务，那就不仅要公开，而且要忠实和公正。古人说，学术乃天下公器，同样包含这一层道理。自己依此去做，实际是在尽学者的本分。结论其实并不重要，要紧的是隐藏在结论后面的东西。^②确实，这里面既有学术意境，也有学术方法，更重要的还可能在于学术的创新。学问与学术的真谛在于不断的创新，为社会不断地补充精神食粮。

学术创新是当下学界最重要的理念。然而，要真正对学术有所贡献则需要诸多的条件，起码对一个学者来说：要切实领悟学术的价值；要具备良好的学术意境和深厚的文化底蕴；要有正确的逻辑思维方法；在某种意义上还要有学术系谱的传承。邓正来在《深度研究与自主发展》一文中介绍说：美国著名文化人类学家吉尔兹遵循韦伯比较行为与行动的理路，对“眼皮痉挛”（行为）与“递眼色”（行动）作比较所得出的结论：前者只是动作，而后者却是有意义的动作。文章还介绍了 F. Crews 为西方反实证主义的知识运动的检讨对我们的启示：“一个优秀学者最重要的标志就是对先验结论‘抱有一种本能的警觉，换句话说就是，对任何未经检验得出的、貌似权威的结论、理论体系或者其他一般论点一概持怀疑态度’。”^③我认为，这种观点对于当下各大学中正在寻究大学精神和探求学术创新路径的学者而言，“不能不说是知识活动的一个尺度”。学术创新不应是“眼皮痉挛”，起码应该是“递眼色”。学术

① 梁启超：《饮冰室合集》（二），中华书局 1989 年版，文集之十三，第 52、56 页。

② 参见《学术思想评论》第 3 辑，辽宁大学出版社 1998 年版，第 541 页。

③ 参见《学术思想评论》第 2 辑，辽宁大学出版社 1997 年版，第 39、47 页。

是指那些对社会产生一定影响的学问。

凡办得好的大学，都有一种良好的学术氛围与传统。徐显明说：“学术传统是一所大学所拥有的最有价值的无形资产，它比起那些有形的资产更加珍贵。”他认为，需要代代传承的学术系统主要有四个方面：一则，养涵崇高，襟怀宏伟的大家气度。视学术犹如生命，具有对学问的虔诚敬畏之风气和孜孜不倦地探求之良俗。在科学的道路上，百折而又不挠，宽容而又大气，兼蓄而无门户之见，从而造就一批历久弥新的传世之作。二则，开拓创新，研故出新，有敢为天下先的学术追求。学者们都以学问的拓荒者为荣。他们的头脑不但专为学问而准备，也有着对时代变迁、学术更替的足够敏感。高文典册成就于启例发凡的学术努力之中。三则，沉潜学问，厚积薄发的精品意识。学者们恪守“板凳要坐十年冷，文章不写半句空”的信条。他们深知，做学问要耐得住寂寞，避免浅薄浮躁、急功近利。“根本固者，华实必茂，源流深者，光澜必章”是他们追求的学问境界。四则，崇争尚辩，追求学术自由的治学精神。学者们对“知出乎争”这一儒家遗训深信不疑。^①我想，这些良好的学术传统既已成为名牌大学的灵魂依然散发着光彩，那么，对于苦苦寻找发展之路的新兴大学来讲，确应视为楷模而效之。

山东政法学院推出这套“学术文库”，将分不同学科陆续出版。这不仅是该院专家学者们多年来精心研究所取得的成果的展示，更重要的在于通过这种学术作品的出版，历练学术意境，提升学术水平，进而在不断努力的基础上形成自己的学术传统。

是为序。

山东大学教授
博士生导师 陈金钊

2006年8月

^① 参见《山东大学百年学术精粹·总序》，山东大学出版社2001年版。

目 录

引 言	(1)
一、选题的理论价值和实践意义	(1)
二、课题的研究现状和基础	(4)
三、研究思路与研究方法	(7)
第一章 行政补偿的概念和体系	(10)
一、国外和台湾地区对于行政补偿的概念界说	(12)
二、我国学界对于行政补偿制度的概念界说	(20)
三、行政补偿的性质和构成要件	(25)
四、行政补偿与其他相关行为的区分	(29)
五、我国行政补偿的体系	(34)
六、我国建立行政补偿制度的意义	(44)
第二章 行政补偿制度的历史发展	(49)
一、公民私有财产权的形成和国家补偿责任的豁免	(50)
二、公民财产权法律保护的形态变迁	(55)
三、行政补偿制度的法律化	(63)
四、中国行政补偿制度的建立和发展	(73)
第三章 行政补偿制度的价值定位	(84)
一、行政补偿的平等价值	(87)

二、行政补偿的利益价值·····	(100)
第四章 行政补偿的基本原则·····	(116)
一、公民财产权保障原则·····	(118)
二、公共利益需要原则·····	(128)
三、依法补偿原则·····	(137)
四、利益均衡原则·····	(145)
五、事先补偿原则·····	(149)
第五章 行政补偿的范围、标准和方式·····	(152)
一、行政补偿的范围·····	(154)
二、行政补偿的标准·····	(168)
三、行政补偿方式·····	(180)
第六章 行政补偿的程序设计·····	(184)
一、行政补偿程序的作用·····	(187)
二、我国当前行政补偿程序中存在的制度缺陷·····	(193)
三、国外行政补偿程序简介·····	(201)
四、我国行政补偿程序构建的重点·····	(206)
五、我国行政补偿程序的制度设计·····	(211)
第七章 我国行政补偿制度的实证分析·····	(218)
一、我国当前行政补偿中的制度缺陷·····	(220)
二、我国行政补偿制度的立法完善·····	(235)
参考文献·····	(256)

引言

一、选题的理论价值和实践意义

财产权、生命权与自由权一起并称为公民的三大基本权利。从“私有财产神圣不可侵犯”到“财产应负义务，财产的使用也应为社会福利服务”，反映了财产权作为一项法律权利的历史发展过程，同时体现了国家对公民财产权由绝对保护转向相对保护的态度以及对经济生活与私人权利进行干预的历史演变过程。私有财产权由绝对不受限制到受到公益的限制，反映了社会财产权观念的进步和文明。但这不是从根本上否定和抛弃私有财产作为个人消极自由的人权实质和宪政精髓。^① 为了公共利益的需要，国家可以依法强制剥夺或者限制公民财产权。为了使公共利益需要与私有财产权保障之间取得平衡，行政补偿制度随之也成为现代世界各国普遍建立的法律制度。

行政补偿制度是社会经济发展到一定阶段而产生的国家公权力行为，这一行为本身包含了社会个体与社会整体、私益与公益的取舍与契合的价值内涵。当代是一个权利本位的时代，国家应最大限度地采取有效措施使社会个体的权利能够最大程度的实现，以促进

^① 参见石佑启《私有财产权公法保护之路径选择与制度设计》，引自中国法学会行政法研究会主编《中国法学会行政法研究会2004年年会论文集》，中国政法大学出版社2005年版，第186页。

整个社会效益的提高。同时，当今社会又是一个福利社会，国家负有责任促进公共利益，于是，国家在实现公共福祉的同时，需要大量的如土地、房屋、森林等不动产来兴办公共设施或用于其他公共用途，于是，特定的私人的利益就受到了限制。如何找到公益与私益的契合点，达到两者的适当平衡，就成为行政补偿制度设计中必须要考虑和包含的内容。所以，我国目前当务之急就是通过立法完善行政补偿的相关制度，通过对行政补偿的原则、范围、标准程序等制度的设计来规范、约束政府的行政权力，使社会个体的意愿在整个行政补偿过程中能得到尊重与体现。但国家强制取得和限制私人财产权的行为，尽管给予被征用人适当的补偿，但财产所有人无论在经济上还是在精神上仍受到了一定的伤害。因此，从长远来看，从现代法治社会对权利的保障程度和要求来看，国家应采用更温和、对私权侵害更小的公权力手段来实现公共利益。因此，在行政补偿的制度设计中，国家应当尽量通过采用更接近于一般市场主体之间正常市场交易的方式来获得所需的财产权利，从而使财产权益人取得同行政主体更平等的身份，以充分表达自己的意愿，实现最理想的财产交易价值。如何保障财产权作为一项基本人权的权利价值，如何解决政府的公共权力运行与公民所享有的私人财产权之间日益凸显的矛盾冲突，已经越来越成为我国宪法和行政法学界关注的热点问题。但是在法学理论上，对解决上述问题的综合研究并不多，而且在行政补偿研究中更多的是与土地征收、征用、房屋拆迁的探讨合在一起进行探讨，研究的综合性著作也不多。我国目前没有一部统一的行政补偿法，甚至对于行政补偿的概念、范围和性质也存在诸多的理论差异。因此，在当前我国行政补偿的理论、立法和实践比较不成熟、不规范的情况下，研究这一制度非常具有理论价值。

温家宝总理在《关于当前农业和农村工作的几个问题》中严正指出，近些年，大量农用土地转为非农用土地，为工业和城市发展提供了土地资源，而且通过土地征用和出让，为城市建设筹集了大量资金，这是一些地方城市建设之所以能快速发展的一个重要原

因。但这也是以对农民补偿偏低、牺牲大批良田作为代价的。由此产生的大量失地农民、给农村和整个经济社会的可持续发展和稳定带来了严重的问题。特别需要指出的是，一些地方违法征占农民耕地，不给农民合理经济补偿和生计安置，引发农民群体性事件，仍然是影响农村乃至社会稳定的一个突出问题，必须引起各级党委和政府的高度重视。^① 据统计，近几年我国每年从农民手中征收的土地将近 20 万公顷，因征地引发的农村群体性事件已占到全部农村群体性事件的 65% 以上。其中，还涉及对被征地农民的经济补偿和失地农民的就业和社会保障问题。同时，城市违法拆迁损害私有财产所有权的问题也非常突出。发生在南京、北京、沈阳的野蛮拆迁案件以及湖南嘉禾的恶性拆迁案件，值得我们对行政补偿制度深入思考。本书拟通过理论分析，探讨解决这一实践问题的有效法律制度。例如，不但将农村集体组织对土地的所有权作为行政补偿的对象，而且将农民对土地的使用权作为征收、征用的财产权的一方面，从而纳入补偿的范围。探讨如何打破当前政府对土地一级市场的垄断问题，发挥市场在土地资源配置中的作用，即如何从程序上解决行政补偿过程中的政府垄断、与民争利的现象；将征收补偿的最终决定权作为司法权而不是行政权来设计等方面。我国 2004 年修订后的《宪法》第 10 条规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”；该法第 13 条规定：“公民合法的私有财产不受侵犯”；“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。宪法这两条规定对国家取得和限制公民私有财产史无前例地确立了一个完善的标准体系：目的上的公共利益，程序上是依照法律，内容上是给予补偿。这样，公民私有财产权的实现就有了根本的制度保证，同时为下位法的立法提供了宪法依据。同时，宪法对行政补偿制度的这一规定，开辟了公民私人自治的领域，界定了

^① 参见温家宝《关于当前农业和农村工作的几个问题》，载 2006 年 1 月 20 日《人民日报》。

政府公共权力的范围。行政补偿制度应当以保障公民私有财产权为核心，寻求私有财产权与公共利益的适度平衡，实现资源的优化配置，促进经济与社会的持续健康发展。这一制度对保障宪法规定的公民财产权、同时实现社会的公共利益，以及对经济生活、社会发展以及私人权益的影响都极为深刻。一方面，国家为了公共利益强制取得或限制公民财产权益，是国家宏观调控经济的一种手段，它直接涉及政府职能的有效发挥以及市场经济的健康有序发展；另一方面，这种强制取得或限制私有财产权的行为，直接关系到被征用人的生存及生活，又涉及社会的稳定、公共利益的实现以及国家对私有财产权的尊重与保障程度。基于以上原因，行政补偿制度的研究在我国宪政和行政法治建设中显得极具实践价值。

二、课题的研究现状和基础

西方国家行政补偿的理论研究主要从私有财产的不可侵犯以及私有财产的社会义务角度进行的。公民合法的财产不受侵犯，保护个人自由和财产是国家的基本职能。国家运用行政权力强制取得或限制公民财产，财产权益人既不负有行政法上的义务，也没有过错和违法行为的存在，而是其为了公共利益作出的特别牺牲。在公共利益面前，公民既是公共利益的享有者，同时也应当是社会公共负担的承担者。根据“法律面前人人平等”的观念，这种公共负担也应当是人人平等的。被征用人为了公共利益作出了特别牺牲时，只有对其进行补偿，才能使特定主体的不平等转化为平等。同时，由于财产权是宪法保障的公民基本权利之一，国家强制取得或限制私有财产权在本质上是使少数人的财产权遭受侵害。因而对于宪法上的财产权保障，在行政补偿中就转换成被强制取得或限制财产价值保障，即宪法应保障该财产获得公平的补偿。正是基于这些研究，西方国家的行政补偿立法越来越趋于完善。法国1789年《人权宣言》第17条规定：“财产是神圣不可侵犯的权利。除非……并且在事先公平补偿的前提下，任何人的财产不能被剥夺。”美国《宪法

修正案》第5条规定：“人民私有财产，如无合理补偿，不得被征为公用。”《日本宪法》第29条第3款规定：“私有财产，在正当的补偿下得收归公用。”被誉为“唇齿条款”的《德国基本法》第14条第3项有关补偿的规定更是具体详尽：“……公用征收须以法律或基于法律为之，而法律须同时规定补偿种类与范围。征收补偿之确定，应就当事人利益与公共利益为合理之衡量。关于征收补偿额度之争议，由普通法院管辖之。”^①“无补偿即无征用”已经成为行政征用制度的重要立法和执法理念，在宪法体系中，财产权保障、征用和补偿三者已融合为一体而不可分离。

我国学者更多地是从公共利益与私人利益之间的冲突与协调为视角对行政补偿制度进行探讨。按照法理学的一般理论，法是社会关系的调整器，其主要以调整一定范围内的利益关系为基础。法律制度的主要职能从根本上说是调整利益关系的工具，利益调整与分配是其主要的目的，也是法律制度存在的重要价值之一。在人类社会中，利益冲突在任何社会都是不可避免的，法律的效用如何，取决于权益保障与利益平衡的实现程度。在现代法治社会，公共利益与个人利益是一对基本的利益关系。公共利益在法律中的作用往往体现为对公民行使权利划定界限，是对公民权利的合法限制。私有财产权作为公民权利的重要组成部分与公共利益需要之间存在着一定的一致性同时也存在着冲突。如何协调公共利益与私人利益尤其是私人财产权的冲突，同时寻求二者的适度平衡，使之形成良性互动的关系，实现公共利益与个人利益的协调发展，是行政补偿制度的重要使命，也是我国学者研究的核心。

自20世纪90年代以来，行政补偿制度在我国行政法学的教科书中开始出现，从而行政补偿制度的研究迅速形成和发展。中国大陆出版的行政法教材中最早对行政补偿问题作全面系统介绍的是1990年由姜明安教授主编、中国卓越出版社出版的《行政法与行

^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495页。

政诉讼》一书，该书在第九章第三节对行政补偿的含义、建立行政补偿制度的理论依据、行政补偿范围、行政补偿的标准和程序作了比较全面系统的论述。这是中国大陆行政法教科书第一次设专章介绍行政补偿的内容，后来的许多教科书中都专设行政补偿的内容。其中，胡建森教授著的《行政法学》^①、胡锦涛、杨建顺、李元起教授编著的《行政法专题研究》^②、马怀德教授主编的《行政法与行政诉讼法》^③、熊文钊教授主编的《现代行政法原理》^④、杨解君教授主编的《行政法学》^⑤、姜明安教授主编的《行政法与行政诉讼法》^⑥等，均设专章系统介绍了行政补偿制度。

教材的内容往往只是对行政补偿制度进行大致的理论介绍，甚至只是在行政赔偿制度中对行政补偿进行概念性的介绍，而不可能涵盖行政补偿的所有领域，更不可能在一些前沿领域进行深入的探讨。基于此，行政补偿的专著开始出现。其中，沈开举教授的《行政补偿法研究》^⑦、王太高博士的《行政补偿制度研究》^⑧、高景芳、赵宗更教授的《行政补偿制度研究》^⑨、季怀才先生的《行政补偿构成要件研究》^⑩等著作，是近几年研究行政补偿制度比较有代表性的几部著作。

① 胡建森：《行政法学》，法律出版社1998年版。

② 胡锦涛、杨建顺、李元起：《行政法专题研究》，中国人民大学出版社1998年版。

③ 马怀德：《行政法与行政诉讼法》，中国法制出版社2002年版。

④ 熊文钊：《现代行政法原理》，法律出版社2002年版。

⑤ 杨解君：《行政法学》，中国方正出版社2002年版。

⑥ 姜明安：《行政法与行政诉讼法》，法律出版社2003年版。

⑦ 沈开举：《行政补偿法研究》，法律出版社2004年版。

⑧ 王太高：《行政补偿制度研究》，北京大学出版社2004年版。

⑨ 高景芳、赵宗更：《行政补偿制度研究》，天津大学出版社2005年版。

⑩ 季怀才：《行政补偿构成要件研究》，法律出版社2006年版。

三、研究思路与研究方法

本书主要以保障公民基本人权之一的财产权为视角，以平衡公共权力与私人权利的利益关系为理论基础，在梳理目前我国学术界关于行政补偿的理论和实践问题的基础上，对行政补偿制度进行全面系统的探讨。探讨的思路大致包括两个方面：一是行政补偿的基本理念；二是行政补偿的运行机制。

（一）行政补偿的基本理念

适用经济与社会发展需要的行政补偿理念是行政补偿制度形成和有效运转的思想基础。在我国行政补偿乃至行政权力领域，对公民权利保障的不足和社会经济体制的缺陷使我国行政法理念根本不能适用现阶段法治建设的需要。在行政补偿制度中，忽视行政补偿的价值取向、行政补偿的原则甚至淡化行政补偿基本内涵的现象在现实中屡屡出现。基于此，本书从四个方面研究行政补偿的基本理念。

1. 从本体论的角度明确行政补偿的概念和体系。通过国内外对行政补偿的论述，研究行政补偿的性质、行政补偿制度的概念和行政补偿体系大致应当包括的内容。通过对概念的探讨，为行政补偿制度的有关立法、执法和司法提供规范性的术语，从而为统一的行政补偿观念提供理论基础。

2. 从认识论的角度考察行政补偿制度产生和发展的历史演变过程。法律理念的形成和发展，往往蕴涵在法律制度的历史发展轨迹中，需要我们从历史发展中进行把握。因为作为一个法律概念，往往不是先明确了其内涵后被法律使用，而常常是在使用中逐步被明确并丰富的。行政补偿制度是在公民财产权发展到近代文明后提出的，是随着财产权应当负有社会义务的观念的建立而进行的制度设计。通过对行政补偿制度在国外和我国的历史发展轨迹进行研究，使人们在更为广阔的视野中认识行政补偿的确切含义和历史规律，从而对行政补偿的基本理念有历史的把握。

3. 从价值论的角度分析行政补偿制度的法律价值。行政补偿制度是在平衡公共利益需要与私人财产权益保障之间进行利益调整的,同时,通过利益的分配,体现了对公共权利和私人权利保障的平等价值。通过对行政补偿的价值的研究,为当前我国行政补偿领域的实践中的问题提供一种价值评价,并为引导行政补偿制度的发展提供一种理想性观念。

4. 从系统论的角度分析行政补偿的基本原则。行政补偿的基本原则是一国各个领域行政补偿制度内部协调统一的重要保障。行政补偿的基本原则浸透着行政补偿的价值观念,各具体的行政补偿法律规范要贯穿行政补偿基本原则的精神。目前就我国而言,行政补偿制度没有一个统一的法典,而是散见于《土地管理法》、《森林法》、《消防法》等多部法律文件中。这些法律文件相互独立,所涉及的事实状态纷繁复杂,其法律性质、法律效力和具体的立法目的也各有不同,但各法涉及的行政补偿制度又是一个有机联系的整体。这些法律中规定行政补偿制度的法律规范之间有着内在的必然联系,体现着相同的原理、准则和基本精神,这就是行政补偿的基本原则。行政补偿的基本原则,是体现行政补偿制度基本理念的准则,为法律制度的其他具体机制提供基础和本原的综合性原理或出发点,是“整个法律活动的指导思想和出发点,构成法律体系或法律部门的神经中枢”^①。

(二) 行政补偿的运行机制

我国没有统一的行政补偿法,也没有统一的行政征收或者行政征用法,因此,对行政补偿制度缺乏必要的法律设计。在行政补偿基本理念的指导下,需要进一步通过法律制度设计行政补偿的运行机制。针对我国行政补偿立法缺位的问题,从实体上和程序上为我国行政补偿制度进行详尽的制度设计,使宪法原则性规定的行政补偿制度真正成为一种现实的法律制度,同时力争对我国行政补偿的统一立法提供一定的理论指导。本部分主要包括三大内容:

^① 沈宗灵主编:《法理学》,高等教育出版社1994年版,第40页。

1. 从实体法的角度阐述行政补偿的范围、标准和方式。行政补偿实体上的“正当”主要指补偿范围、标准、补偿方式的正当性，它主要涉及某一项合法行政行为引发的财产损害在哪些范围、以什么标准予以补偿。这一制度是行政补偿制度中的基本要素，也是行政补偿制度中最主要的内容之一。

2. 从程序法的角度设计我国行政补偿的基本程序机制。行政补偿制度是公民私有财产权保障制度中的重要组成部分，是决定公民财产价值在国家公共权力行为中能否得到实现的重要环节。由于行政补偿的许多制度设计本身弹性很大，行政机关在此过程中享有较大的自由裁量权，因此，要制约行政机关自由裁量权的规范行使，使财产所有人的合法权益不致遭侵犯，补偿程序就显得尤为重要。现代社会，行政程序发达与否，是衡量一国行政法治程度的重要标志，而行政补偿的程序是否完善，则是行政补偿制度能否实现社会公平与正义的重要前提。

3. 理论联系实际，对我国现行的行政补偿制度进行综合的实证分析。根据国内外行政补偿的理论分析，对我国当前的行政补偿制度进行全面探讨。通过对我国行政补偿制度中存在的制度缺陷的分析，提出建立和完善我国统一的行政补偿制度的可行性建议。