# 中外行政体系比较

来源：网络 作者：静水流深 更新时间：2024-06-21

*第一篇：中外行政体系比较中外行政体系比较（中英日）在全面推进中国特色社会主义伟大事业的过程中，全方位推进行政体制改革的理论创新。其主要内容包括：一是把提高执政能力作为党的建设的重点。强调加强党的执政能力建设是关系全面建设小康社会进程、关系...*

**第一篇：中外行政体系比较**

中外行政体系比较（中英日）

在全面推进中国特色社会主义伟大事业的过程中，全方位推进行政体制改革的理论创新。其主要内容包括：一是把提高执政能力作为党的建设的重点。强调加强党的执政能力建设是关系全面建设小康社会进程、关系社会主义事业兴衰成败、关系党和国家长治久安的重大课题；执政能力建设是执政党的一项根本建设，也是行政体制建设的根本任务。二是坚持以人为本、执政为民。强调要把实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益作为思考问题和开展工作的根本出发点和落脚点。三是明确提出建设服务型政府。强调要加快行政体制改革，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制；健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务，同时“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。”四是行政体制改革要深入贯彻科学发展观。强调“通过改革，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变，实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变，实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变，建设人民满意的政府。”

基本国情决定了在行政体制改革过程中必须高度重视和正确处理一系列重大关系，包括集中与分散的关系、统一性与灵活性的关系、中央与地方的关系、条条与块块（部门垂直领导与地方领导）的关系，以充分发挥中央和地方的积极性，充分发挥国家和企业、单位、个人的积极性，同时又确保必要的集中和国家的统一性、权威性。

行政体制变革必须着眼于推进经济社会发展，不断提高人民群众物质文化生活水平，促进人的全面发展；坚持充分尊重人民群众主体地位，充分尊重人民群众首创精神，高度重视发挥人民群众的积极性、主动性和创造性，不断增强社会活力；充分反映人民群众的利益和诉求，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题；正确处理权力与权利、权力与责任的关系，既赋予行政机关、行政人员必要的权力，又加强对权力行使的规范、制约和监督，切实维护公民、法人和其他组织的合法权益。

中国：中国大陆的人口是13亿，划分成31个省级单位，日本：日本的人口是1.27亿，分为47个县。最大的单位是首都东京都，1237万人，超过1000万。日本500万到1000万的县有8个，分别是大阪府（883万），神奈川县（868万），爱知县（716万），埼玉县（703万），千叶县（602万），北海道（565万），兵库县（558万），和福冈县（505万）。其他县中，有10个县在200万以上，21个县在100-200万之间，最小的县是鸟取县，61万人。

英国：英国6058万人口。

**第二篇：中外行政体制比较**

摘 要

我国是一个人民当家作主的国家，选举权和被选举权是人民当家作主、管理国家的一向最重要最基本的政治权利。我过现行选举制度所贯彻的基本原则是：选举权的普遍性、平等性、直接选举、无记名投票，以及代表想选民负责并受选民监督，选举的物质保障等。选举制度是我国人民代表大会制度的重要组成部分，关系到公民基本政治权利的行使以及整个国家民主政治建设的进程。因而，选举制度中的问题和不足就极大的选民积极性。所以，发现我国选举制度中的问题与不足，并且找到改革方向是我们现在希望的。

关键字：选举制度问题改革方向

一、选举制度的必要性

选举制度不能超越社会发展的阶段。我国尚处于社会主义初级阶段，生产力发展水平不高，社会主义市场经济还没有得到充分发展，人民群众的科学文化素质还很低，封建主义、资本主义腐朽思想和小生产习惯势力还在很大程度上影响着人们的行动。这些客观条件决定社会主义选举制度的也处在初级阶段，是一个不成熟、不完全的社会主义选举制度。

落后的经济是民主政治建设的重大限制。一次相对公正的选举要经过几道程序，以村委会选举为例，至少要召开四次以上的村民代表大会，需要大量的金钱和时间的投入。全国直选的花费就更大，以每个选民每次选举的成本十元计算，我国的选举费用就达上百亿。

人口文化素质的限制也是非常明显的。解放之初，由于很多老百姓不识字，很多情况下，我们不得不采取举手、站立、鼓掌的情况，无法实行秘密投票。当前，我国科学文化和教育事业还不发达，全民族的文化素质还比较低。

人才匮乏更是我们选举碰到的巨大障碍。当前社会中狐疑建设的任务依旧极其繁重，形式非常复杂，非常需要德才兼备的人才。作为领导人，她们的一举一动个都可能导致严重后果，领导人不仅要会选举更要会治国。在各级选举中，我们都会遇到人才匮乏的问题。这并不是我们的要求过高或者其他的外部原因，是因为我们会比较，懂得在矮子里找高个的。

二、我国选举制度存在的问题和不足

（一）选举的平等性无法完全实现

根据我国现行选举法规定，一人一票制，每一票有相同的权利，但在不同的群体之间每一代表所代表的选民数量不同，特别是城市居民和农村居民之间，这就导致了我国城市居民和农村居民选举权实质上的不平等。根据2024年修改的选举法规定，自治州、县、自治县的人民代表大会代表的名额，由本级人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于镇每一代表所代表的人口数的原则分配。在县、自治县的人民代表大会中，人口特少的乡、民族乡、镇，至少应有代表一人。县、自治县行政区域内，镇的人口特多的，或者不属于县级以下人民政府领导的企业事业组织的职工人数在全县总人口中所占比例较大的，经省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会决定，农村每一代表所代表的人口数同镇或者企业事业组织职工每一代表所代表的人口数之比可以小于四比一直至一比一。直辖市、市、市辖区的农村每一代表所代表的人口数，应多于市区每一代表所代表的人口数。省、自治区的人民代表大会代表的名额，由本级人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。很明显，从法律规定上看，我国农村居民的选举权和城市居民的选举权是不平等的。这一规定影响了我国关于选举权平等性的贯彻。

（二）直接选举的范围过窄。

按马克思主义创始人的设想，我们社会主义的选举应当实行直接选举。但从建国后，直到2024年选举法的修改，也只有在县级以下（包括县级）实行了直接选。只所以这样做，用邓小平的话说是“因为我们有十亿人口，人民的文化素质也不够，普遍的实行直接选举的条件不成熟。”［1］

毫无疑问，直接选举相对于间接选举而言，无疑是更为民主的选举形式。目前，我国选民与代表和国家公职人员的关系不够密切，不能不说与我国的直接选举范围过窄有着密切关系。直接选举范围的过窄，已显然成为我国选举制度的一大缺陷。

三、我国选举制度的改革方向

第一，关于实现选举权的平等性。建国初期，鉴于我国城市人口与农村人口数量上的巨大悬殊性，国家做出了对城市人口在选举权上进行照顾的制度安排。这在当时，处于巩固新生政权和统一战线的需要，也许是必要的，但我们不能理直气壮的认为我们的做法是符合法治精神和民主原则的。我们的政权是人民的政权，农村居民和城市居民一样是新生政权的缔造者，是人民民主专政的主体，理

所当然享有与城市居民平等民主权利，特别是作为民主权利之基础的选举权利。五十多年来，这种农村居民和城市居民选举权的不平等性，导致了我国城乡发展上的失调。城乡居民选举权的不平等性也为我国“城乡分治、一国两策”的最终形成埋下了伏笔。如今，我国的城市的繁荣在一定程度上可以说是以农村的凋敝为代价的，农村居民的贫困，最根本的是权利的贫困，并且是制度性的权利贫困，这必然导致农民的声音和利益诉求很难通过国家的权力机关表达出来，农民的利益也很难得到及时有效的维护。

当然，也有人说，由于我国人口构成的工农比例相差悬殊，按照统一标准分配代表名额，农民代表所占的比例就大大超过工人代表的比例，就不能保证工人阶级的领导地位。其实这种观点是经不起推敲的，工人阶级对农民阶级的领导，不是靠数量取胜的，而是靠质量，靠的是马克思主义理论的武装，靠的是工人阶级的先进觉悟。这种从制度上对农民阶级的限制，也不利于农民阶级民主素养的提高，其结果必然导致农民的贫困，这样，我们的联盟是越来越牢固，还是越来越疏远呢？如今，“三农”问题困扰着中国社会的发展，而解决这一问题的突破点在于减少农民的数量，促进农村人口向城市人口的转变，这就要首先解决农民权力贫困的问题。

幸好，十六大之后，我国提出了树立科学发展观，促进城乡协调发展的战略，城乡协调发展，首先是民主权利的协调发展，是给农村居民平等选举权的时候了。

第二，关于逐步推进直接选举有一些人，一提起直接选举就下意识的认为是资产阶级的东西，全盘否定，这种态度是很不应该的。其实，直接选举本来就是社会主义的东西，关于这一点，马克思、恩格斯、毛泽东、刘少奇、邓小平等马克思主义者早就已经论述的十分清楚，只是由于我国的特殊国情和社会主义社会发展的程度较低，才不得已采取了直接选举和间接选举相结合的暂时性制度，但必须明白，直接选举制度才是我们选举制度改革的方向。刘少奇同志当年针对我国的选举制度的不足，曾经无奈而忧虑的说：“我们的选举制度是要逐步地加以改进的，并且在条件具备以后就要实行完全的普遍、平等、直接和秘密投票的制度” ［2］。我们的选举制度的实践也证明了这一点——从最初的乡级直选，扩大到县级直选。随着我国的实现直接选举的条件的逐步成熟，及时实行直接选举乃是我们社会主义民主的本质要求。

四、总结

选举制度不能超越社会发展的阶段。我国尚处于社会主义初级阶段，生产力发展水平不高，社会主义市场经济还没有得到充分发展，人民群众的科学文化素质还很低，封建主义、资本主义腐朽思想和小生产习惯势力还在很大程度上影响着人们的行动。这些客观条件决定社会主义选举制度的也处在初级阶段，是一个不成熟、不完全的社会主义选举制度。

落后的经济是民主政治建设的重大限制。一次相对公正的选举要经过几道程

序，以村委会选举为例，至少要召开四次以上的村民代表大会，需要大量的金钱和时间的投入。全国直选的花费就更大，以每个选民每次选举的成本十元计算，我国的选举费用就达上百亿。

人口文化素质的限制也是非常明显的。解放之初，由于很多老百姓不识字，很多情况下，我们不得不采取举手、站立、鼓掌的情况，无法实行秘密投票。当前，我国科学文化和教育事业还不发达，全民族的文化素质还比较低，文盲和半文盲还占整个人口的近1/5。

人民群众的民主知识、民主习惯还不够，人们对民主程序不熟悉，参政议政的民主意识也相当淡漠，民主选举中大量充斥着崇富意识、家族意识、地域意识、拳头意识。几千年的封建专制仍然具有极大影响，家长制作风、官僚主义、特权思想仍有很大市场。加之，西方敌对国家仍然不择手段地西化、分化、淡化、腐化党员干部和人民群众。这些因素，都阻碍着社会主义民主政治建设的健康发展。公正的选举需要理性的高素质的选民，否则选举极易被别有用心的人误导，台湾选举后出现的严重的族群分裂，值得我们深思。

参考文献：

[1]韩大元、沪金广.宪法教学参考书[M].中华人民大学出版社,2024.246

[2]刘少奇.刘少奇选集[M].人民出版社,1985.56

[3]吕林、周欣.前轮我国选举制度的现状与完善[D].西南政法大学，2024

**第三篇：中外行政制度比较论文**

中外行政制度比较论文

关键词：中外；房产制度；土地制度

房地产就是指土地、建筑物及固着在土地、建筑物上不可分离的部分及其附带的各种权益。房地产由于其自己的特点即位置的固定性和不可移动性，在经济学上又称为不动产。

一、国外土地制度

（一）土地所有制形式。

土地私有制，现行土地所有制有三种主要形式，即国家所有、公共所有、个人与法人所有。属于国家所有和地方自治团体所有的土地占国土总面积的35%，属于私有的土地面积占国土总面积的65%，其中，个人所有的土地占57%，法人所有的土地占8%。

（二）土地权利的设置。

设所有权、地上权、赁借权三种。后两种权利归属于借地权。

（三）土地交易管理制度

1、在城市拥有2024平方米以上土地，市区外拥有5000平方米以上土地的所有者在转移出让土地时必须事前申报，购买价格以公示地价为标准确定；

2、土地交易许可制。在土地投机活动集中、地价上涨过快的地区，县地方政府可以设立“限制区域”。凡就是“限制区域”内土地进行交易及其阶格，必须经县地方政府“许可”。如果私下成交，土地交易合同视为无效，不受法律保护；

3、土地交易申报劝告制。如果交易价格过高影响土地利用，县地方政府可以提出劝告，并向地方政府重新申报。如果交易双方不听从劝告，可将其劝告内容公之于众；

4、土地公示法。为了在宏观上管理和调控土地价格，外国制定了地价公示法，这种价格就是一种旨在控制土地的官方价格，增强政府对土地价格的控制能力，为合理进行土地交易提供依据。

二、国外住房政策

住房政策总目标与国民经济发展阶段相适应，与家庭构成以及居住区域的特性相适应，为全体国民提供居住环境良好的住宅。

（一）特点

1、重视住宅管理。外国私房率较高，住宅经济主要由市场机制调节，但就是政府仍然比较重视对住宅的管理。政府的建设省及下属住宅局对全国住宅建设实行政策，法令、计划、设计、资金、生产、技术一体化管理。

2、政府大力资助住宅建设。国外政府为住宅的建设开辟了多种集资渠道，提供住宅补贴就是其住宅政策的核心。此外，政府还为一些住宅建设机构提供担保，由这些机构发行债券，以筹集住宅建设资金。

3、重视住宅建设的立法。为了保证住宅建设的发展，国外政府制定了众多的有关住宅的法令、法规，形成了比较完备的住宅法律体系。这些法律按其不同性质，大体上可分为两类：一类就是政府制定的住宅建设的政策与计划，以及有关机构组织的立法依据；另一类就是对住宅建设和交易的全过程规定的具体规范和标准。

三、国外住宅市场的产业化

（一）定制服务。

技术发展使住宅产业化成为现实，薄板钢骨体系的运用使房屋开发由现场建造向工厂大规模制造转变，开发商可普遍提供定制服务。

（二）部分别墅开发商功能角色转变。

开发商拿地后只需做好规划和景观，将地分割后出售给住户，由住户网上定制所需别墅风格，再由工厂制做好装配件后运至现场装配房屋，建造及维护均由工厂负责。

（三）环保节能、绿色建材、智能技术、生态住宅成为潮流。

反观中国，土地与房屋的所有权并不一致。房屋可以属于你自己，可就是土地永远也不属于你。国家宪法明确规定，在符合公共利益的情况下，可以对土地进行征用，并给房屋所有者一定补偿（法律条款写得不太对，但大意如此）。而且房屋的产权只能归个人所有70年，70年以后国家可以将房屋收回。说白了，房子不过就是暂时租给你的，与次相对，美国的房产土地归私人所有，而英国土地的使用期限为999年。另外在中国银行按揭贷款合同的风险与收益根本就不对称，可以说就是一个对消费者极为不利的合同。按下关于一些收费的细节不提，我来谈一谈对我们按揭购房者影响巨大的利率问题。

在发达国家，房地产贷款利率分为两种，一种就是固定按揭利率，一种就是浮动贷款利率。我想这个不需要我多做解释。问题在于，在美国，大多数的私人购房者都以固定按揭利率来贷款买房。虽然在低利率的时候需要多付一些利息，但就是在高利率的时候却可以规避风险。这样做的最大好处，就是能提前知道自己未来的财务负担，并能判断自己就是否能够购买。一般来说，这样的贷款以10年一期，10年以后必须重新商定利率条件。这样实际上也减少了贷款者的风险。反观国内，绝大多数贷款都就是以浮动利率的形式出现的。当前的低利率使很多的年轻人尝到了甜头，他们以比较低的利率买到了房子，提前开始享受有家的乐趣。可就是，这些享受就是有代价的。一旦利率上升，由于本来借款利率较低，他们的每月还款额就会急剧上升。对于一次性或者已经付清房款的人来讲，最大的缺陷就是，中国的房产市场缺乏兑现房产价值的渠道。也就就是说，对于大多数老百姓来讲，无论你的房产怎么升值，你的房产的价值永远也兑现不了，只就是纸上富贵而已。与此相对，房产价格飙升，那么相应的房屋支出反而增加。也就就是说，你的房屋永远就是你的负债而不就是资产？

国外独特的房地产制度，就是根据当地的具体条件，在长年实践中逐步形成的；很多具体细节，个人认为，最值得我们借鉴的，就是国外以“自住为主”的房地产大政方针，因为我们同样也缺乏可利用的土地资源。这一面镜子，可以对照一下我们的现行房地产理论，找出改革的重点，突出体制改革的重要性和必要性。

**第四篇：21世纪中外行政体制的比较**

二十一世纪中外行政体制的比较（中美日）

系别: 电信系

班级: 电子政务

学号：200992101023

姓名：马康铭

老师指导：李喻

行政体制自国家产生以来就伴随着人类文明的进步与发展不断地升华，进入21世纪，人类的文明已经达到了一个前所未有的高度，行政体制也有新的变化，我们今天就拿中国，美国，日本这三个国家的行政体制的阐述与比较，来理解世界主要的几种行政体制的之间的异同，更好的体会其中的区别。

1949年10月1日，中华人民共和国成立了，它结束了鸦片战争以来的半殖民地半封建社会，结束了两千多年的封建专制制度，中止了中国可能走向资本主义世界体系的发展趋势。建立了社会主义制度，中国共产党是我国的执政党，全国人民代表大会是我国最高的权利机关，中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成。国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。国务院秘书长在总理领导下，负责处理国务院的日常工作。国务院设立办公厅，由秘书长领导。

中国省级行政单位是中央人民政府直接管辖的最高一级地方行政区域，目前有省、自治区、直辖市、特别行政区。目前，我国共有34个省级行政单位。省——是中国国家地方一级行政区域。始于元朝。至今已有六、七百年的历史。目前共23个省区，自治区——是中国少数民族聚居地方实行民族区域自治而建立的相当于省的行政区域。直辖市——即中央直辖市，由国务院直接管辖。是人口比较集中，在政治、经济、文化等方面具有特别重要地位的大城市。特别行政区——为“一国两制”的实施，宪法第三十一条专门规定国家在必要时可以设立特别行政区。特别行政区与省、自治区、直辖市同属直辖于中央人民政府的地方行政区域，省级行政单位下面为市级行政单位，中国目前有市级行政单位332个,其中地级市265个，18个地区，30个自治州，3个盟。县级行政单位是中国地方二级行政区域，是地方政权的基础。县级行政单位包括县（县级市）、自治县、旗、自治旗、特区、工农区、林区等县——作为中国基础行政区域，始于春秋时代。秦统一六国后确立了郡县制，至今已有两千多年历史。县下辖乡、镇。自治县——是中国少数民族聚居地方实行民族区域自治的县级行政区域。旗·自治旗——旗是中国相当于县一级的少数民族（主要是蒙古族）聚居的行政区域。旗原是蒙古族等少数民族的民族组织，中华人民共和国成立后沿用。自治旗是中国内蒙古自治区内另一些少数民族聚居区实行区域自治的相当于自治县的行政区域。特区——是工矿企业特别集中的县一级行政区划。林区——是县一级行政区划。

从上面的阐述我们可以得出我国行政体制的特点，自上而下，上到国务院，下至村委会，统一的领导核心，各级行政单位之间有这密切的联系，一级管理一级，行政级别国家级、省部级、地市级、县处级、乡科级。从而形成了我国基本的行政体制。

美国是一个年轻的国家，但是美国所创立的行政体制确实在全世界有典范意义的，美国的行政体制为典型的联邦制，其特点在于：国家具有最高立法、行政和司法机关，行使国家最高权力，各联邦组成单位也有自己的立法、行政和司法机关，这些机关与中央机关之间没有隶属关系；国家有统一的宪法和基本法律，在此前提下和范围内，各联邦组成单位有自己的宪法和法律；国民既有联邦国籍又有联邦成员的国籍:联邦是国际政治的主体，外交权属于中央政府，但在宪法的范围内，联邦成员也可以有一定的对外交往独立性。以美国为例由五十个州和一个联邦直辖特区组成的宪政联邦共和制国家，三权分立立法权、行政权和司法权相互独立、互相制衡。三权分立具体到做法上，即为行政、司法、立法三大权力分属三个地位相等的不同政府机构，由三者互相制衡。相互制约。比如各州都拥有很高的自主权，如立法权，州的权利（联邦不具备）：调控州内贸易

制定地方性法规

管理结婚和离婚 设立选区以及 公共教育体制，联邦与州在各自范围内享有最高权利，联邦不能任命州政府官员，考核其施政。三权分立的意义：避免独裁者的产生，三权分立体制，是当前世界上资本主义民主国家广泛采用的一种民主政治思想，美国第一级行政区划为州，正确来说，州并不是国家下设的区划，而是由这些州联合组成国家，因为美国为联邦制，跟其它联邦制国家一样，其一级行政区拥有很大的主权。根据美国联邦最高法院多项裁定，各州与中央联邦政府均有司法主权，但中央联邦政府受到美国宪法的约束，而各州则有相当大的司法主权，但前提是不违反两项原则：

一、其主权不能凌驾于中央联邦政府及美国宪法；

二、其自行制定的州宪法权限不能超过国家整体主权。

各州行政区划多分为州直属及地方所属，而在层级方面有三级区划也有二级区划。州直属的机构如统计局、监理所及公共卫生所等单位，地方政府则为郡，相当于部份国家的县，通常各郡会在下设不同层级的区划，在中西部最常见的是设镇区。在某些州，如在密歇根州，其州立大学拥有一定自治权限，有时州立大学获得的自治权过于夸张，使得其地位在行政与立法方面相当于一个郡，甚至于超过。在某些州，市独立于乡镇，且有时也独立于郡，如弗吉尼亚全部为市。市是半自治体，其本质类似古时的城市国家架构。今天，美国共分10大地区、50个州和1个直辖特区，共有3042个县或郡。

日本这个国家在当今世界上拥有者举足轻重的作用，回顾点近现代历史，在无论在一次，二次世界大战中的日本的角色，还是在60年代末资本资本主义世界经济的崛起，到现在满街道的丰田车，佳能相机。我们不得不重新审视这个名族，当然我们今天是以行政体制的角度来带领大家看的，明治维新结束了黑暗的幕府统治，明治维新使日本改变了封建落后状况，走上了发展资本主义的道路，日本的行政体制是君主立宪政体,日本现在的行政体制的基本框架也是明治维新时确立的。日本的政治体制是资产阶级君主立宪制，天皇为国家元首和宗教领袖，也采取三权分立的体制，国会，参议院，众议院，最高裁判所，日本为君主立宪国，宪法订明“主权在民”，而天皇则为“日本国及人民团结的象征”。如同世界上多数君主立宪制度，天皇没有政治实权，但备受民众敬重。日本是世界上唯一一个宪法没有赋予君主任何权力的君主制国家。主要原因是日本二战战败国，和平宪法所规定的。日本政治体制三权分立：立法权归两院制国会；司法权归裁判所，即法院；行政权归内阁、地方公共团体及中央省厅。日本全国分为47个一级行政区：一都（东京都）、一道（北海道）、二府（大阪府、京都府）、四十三县。部份市因人口较多，在当地影响较大，而被指定为政令指定都市、中核市、特例市。都道府县下的行政区划为市町村，此外还有郡、支厅、区、特别区等行政单位。府相当于中国的中央部门，而县则相当中国的省级单位。日本全国还大概分成几个大的地区，如“关东”、“东北”、“信越”、“北陆”等，东京属于“关东”地区，新澙县则属于“信越”地区。这几个地区中还有一个叫“中国”的地方.这是日本的行政区划，最近一段时间我们发现日本的首相更换的频率是十分的大，这和其政治体制有着很大的关系，日本有五大党派，彼此各有主张，首相在某个方面处理不好，便会牵一发而动全身，触犯某集团利益，招致反对声浪。日本是个尚武的国家，相信武力可以解决很多问题，其柔道功夫，世界一流，因此政界人士在发生争执时，哪怕面对全国观众，多次动粗打架，一展柔道功夫，以示对国粹未敢忘怀。因此，日本首相心理压力较大，这就是为什么日本首相总是紧绷着脸的原因了。本质问题是因为日本首相不是由全民直接选取产生，而是由政党提名国会参议院议员投票选举产生。一般而言，国会中多数党领袖担任首相一职，民众支持率太低，这直接影响到政党的席位，首相就不得不辞职，再加上日本现在情况不太好，失去的十年在向二十年发展，首相上台短时间无法改变现状。民众的期望值和忍耐度太低所导致 在了解了中美日三国的行政体制的基本情况之后，我们不难得出三国在行政体制上的差异 首先从社会制度上说中国是社会主义国家，国家性质是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，而美日的社会制度则为资本主义国家，是资产阶级进行政治统治的工具。这是本质上的区别，我国的最高人民代表大会是我国最高的权利机关，美日则同为在三权分立的体制下，但是美国是联邦制，日本是君主立宪制。在二战以前日本天皇享有最高的权利，二战后天皇作为国家象征保留了下来。美日都有国会 参议院，众议院，最高法院等，相互的制衡。中国的是国家主席，有最高人大选出。只是个国家机构，代表整个国家，一般兼任军委主席，那就有这很大的权利了，国务院总理主要处理国家的日常事务，美国总统作为国家的领导人，4年一届任期，由两党通过全国大选出来，还兼任这武装部队总司令，不对国会负责，日本则是首相，与美国的不同的是，日本首相事是由各党派共同的选出，谁出了问题，就得下台。类似“轮流坐庄”。也是日本影响日本经济外交的一个因素，美国的国务卿类似于我国的国务院总理，我国国务院下设各个部委，美国也是如此，日本的的中央下设12个省，和中美的不同，日本叫\*\*大臣。中国是省县乡的三级行政体制，都必须严格服从级别进行行政管理，统一在中央的领导下，而美国则是州—郡（县）的行政体制，州有很大的权利，如一定的外交独立性，这点是中国的省所不具备的，日本是市—县乡的三级，这里和中国的区别是市相当于中央的部委，先则相当于中国国的省。中国的人大代表相当于美国日本的议员，但是本质是不同的，中国的人大代表是各级人大通过群众选举出来，代表着广大人民群众的利益。而美日的议员则是代表着不同党派，不同利益集团的利益。这是最大的不同。地方的行政上，都是层层的，自上而下的管理体制，有类似的地方，也有不同的地方，如美国的市长同总统一样，都需要竞选，这是烧钱的政治，而我的干部提拔则主要看官员的资历，政绩。美国知名影星阿诺德.施瓦星格从政当选加州州长，在这我们也就不难理解了。而我们则基本可能看到那个中国艺人出道后，直接担任省部级领导干部。

中美日三国同为直接上当今重要的国家，在世界上具有极大的影响力，我们在这进行对其行政体系进行比较，看出了世界当今行政体系的大体情况，是从宏观上进行了阐述，在这里并不是要说谁的制度更加优越，更好。每个国家都有权利决定自己发展道路。不能把自己的意识形态强加到别国上，相互了解，坦诚相待才能共同发展。共同的构建和谐世界！

**第五篇：中外行政征用制度比较研究论文**

按照《辞海》的解释，征用是指国家依法将土地或其他生产资料收作公用的措施。2我国宪法上对征用的规定出现在第10条第3款中，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用。普通法律、法规中规定征用的有《土地管理法》、《森林法》、《防震减灾法》、《归侨侨眷权益保护法》、《铁路法》、《渔业法》、《煤炭法》、《草原法》、《农业法》、《国防法》、《戒严法》、《电力法》、《军事设施保护法》、《传染病防治法》等百余部规范性文件，可以说，我国已经建立起了一套系统的征用制度。由于征用通常由行政机关来实施，因此在行政法学上也被称为行政征用。根据行政法学者的定义，行政征用是指行政主体出于公共利益的需要，依据法律、法规的规定，强制性地取得行政相对人财产所有权、使用权或劳务并给与合理经济补偿的一种具体行政行为。3由此可见，行政征用具有以下几个特点：（1）对财产权的侵害性。征用是由财产权人之外的其它人或机构取得财产权人的财产，这种取得既可能是永久性的，也可能是暂时性的，但无论如何，势必造成财产权人对其财产的占有或使用不能，甚至由此导致的财产本身或者对财产收益的损失，因此，征用首先表现为一种对财产权的侵益行为。至于这种财产权的性质，既可能是公有性质的，如我国宪法第10条第3款规定的土地征用，由于我国实行土地的公有制，私人不可能成为土地的所有人，因此土地征用实际上就是对非国家所有的集体所有土地的征用，这种土地属于宪法第12条规定的公共财产，除此之外，一些普通法律法规规定的对交通工具、物资、设备、器材、房屋的征用，则有可能属于私人所有的财产。（2）公益性。既然征用是一种对财产权的侵益行为，那么它就势必要与宪法上保护财产权的规定相冲突，所以，征用行为必须寻找另外的正当理由来取得其合宪性，这种正当理由就是公共利益的需要。根据学者的考证，征用自古罗马时期就存在，中世纪由于缺乏统一的公权力，君主与臣民相对立，君主的高权需受制于臣民的既得权，随着教会权力与世俗权力的合一，统一的公权力概念的逐渐形成，遂认为既得权并非绝对不可侵犯，只要具有高权之高权者，即可对其予以侵害。此种高权之高权称之为紧急权，被认为是国家征用权的滥觞。近代意义上的国家征用权，直到17世纪才由荷兰学者格劳修斯予以论证。他认为私人财产权并非毫无限制，财产权可以分为有关个人利益的一般权能和为公共福祉而优先于一般权能的特别权能。因此，君主在公共福祉的前提下，享有优越于私有财产权的权力，臣民对此必须服从。4近代社会，受完全自由的私有财产权所导致的社会贫富分化以及恶性竞争的影响，逐步承认财产权负有一种社会功能，需受到公共利益的制约，这其中就包括征用。从某种程度上讲，征用乃是一种对财产权最严重的制约。如德国基本法第14条第2款规定，所有权的行使，同时必须有利于公共福利。日本宪法第29条第2款规定，财产权的内容，应适合于公共福利。（3）法定性。征用是国家的一种主权行为，同时也是一种侵害作为公民基本权利的财产权的行为，根据依法治国的精神和法律保留的原则，国家行使征用权必须具有法律的依据，甚至是宪法上的依据。从世界范围来看，征用补偿条款已经成为构建宪法上财产权保障条款的必要组成部份，同时，依据宪法上的征用补偿条款，通过立法者的法律将之具体化，规定严格的征用范围和征用程序，以防止行政机关的滥权对公民财产权的进一步侵害，已成为衡量一个国家是否具有法治的标志。征用只有在为了公共利益的目的下才能发动，而判断何者为公共利益，须为立法机关的任务。征用的进行需遵循正当程序，而何种程序才算正当，也只有通过立法机关的民主议程才能解决。（4）强制性。征用是国家公权力的行使，只要符合法定的征用目的和征用程序，被征用人就必须服从。公民权利的行使不仅要受到公共利益的限制，同时积极地促进公共事业的发展，也是公民的义务。公民可以对征用措施提出异议，甚至请求司法的救济，但是为了保证国家行为的公信力和确定力，征用一旦实施，就被推定为合法，当事人对征用机关的行为要予以配合，否则征用机关将强制执行。（5）比例性和必要性。因为征用是以损害公民财产权的方式来促进公共利益的发展，其对公民财产权造成的损失是巨大的，5有时甚至是不可恢复的，因此，国家必须审慎地使用征用权，征用权只有在已无其他法律上或经济上可得代替的方法可资利用时，方可作为最后的手段来使用。假如征用所要实现的目的，可以通过其他较轻微的侵害财产权人权利的方式来达成时，如经由私法买卖合同可取得土地之使用权，或以物的负担或征购合同来代替财产权的征用，则征用为法所不能允许。另外，在选择达成征用目的的方式时，必须采取对当事人而言是一种最轻负担的措施。6（6）补偿性。无补偿即无征用。这是现代法治对国家的征用权提出的要求。征用是为公共利益作出的，但它将相应的负担施加于特定的个人、特定的少数人身上，是以一种牺牲特定的少数人利益的方式来促进不特定的多数人的利益，这在法学上称之为少数人的特别牺牲。此时如果不弥补少数人的损失，势必在受损的少数人与获益的多数人之间造成一种不平等的状态，这也是对宪法上平等原则的一种侵害。因此，为了恢复平等状态，或者说为了避免不平等状态的产生，应当由获益的多数人对少数人的损失给与补偿。拉丁法谚有云：为大家而牺牲者，其损失应由大家分担而补偿之。7所以，补偿成为征用的合法要件。德国学者称两者为唇齿条款，来形容征用与补偿的不可分性，如果一个法律规定无补偿的征用或者不公平地规定征用补偿时，将会因违反唇齿条款而无效。8从某种程度上讲，由于征用权从属于主权，凡是主权者都可以行使征用权，因此，宪法上有关征用的规定，其目的都在于保证作出补偿，而非认可征用权。同样，立法者在制定有关征用的法律时，也必须同时决定补偿的方式、标准和范围。

一、征用机制之比较

既然征用是一种为宪法所承认的对财产权的合法侵害行为，那么征用与财产权保障之间就具有某种互补的关系。宪法上对财产权的保障一般是确保财产权人所拥有财产的存续，只有在征用的条件下，才转化为价值上的保障。征用所具有的公益性和法定性都表明，征用是一种由多数人决定的促进多数人利益的行为，因而在符合现代少数服从多数的民主原则的同时，也蕴含着多数人的暴政的可能。所以，为了防止国家征用权的滥用，以及行政机关在具体实施征用过程中的违法行为，各国普遍在征用的条件与程序上予以限定，以使对公民的财产权的侵害最轻。

（一）征用条件方面

1、征用目的征用目的是征用获得正当性的理由之一，在法律上就表现为合法要件之一。征用的目的必须体现公益性，不体现公益性的征用法律是违宪的，而为了实现非公益性的目的而进行的征用本身就是违法的。历史上，征用目的是一个发展的概念，早期被称为古典征用的目的是为了公共用途或公共使用、公共利用，亦简称为公用，9是指在征用前，必须存在一个公共事业，该公共事业存在一个私人财产的需要，从而促使政府行使征用权，将私人的财产转移到该公共事业手中。古典征用目的是对公益性的一种狭义的理解，这种理论的背后是希望国家及其行政机关尽可能的不要侵犯人民财产权的自由法治国的思想。但是随着社会的发展，社会事务的复杂和繁多，促使政府不再是充当消极地不干预公民生活的守夜人，而要积极地促进公民福利的增长。古典的公共用途，与现代国家广泛的公共职能不协调，征用的目的必须扩张，举凡一般的公共利益均包括在内。有学者称之为公用征用向公益征用的转变。10但是，公共利益毕竟为一不确定之法律概念，其内涵究竟为何，需要具体的征用法律予以明确。否则，倘若国家借口一切皆为公共利益而轻易发动征用权，则人民所受损失甚巨。一般认为，由于征用是以牺牲个体利益的方式来实现公共利益，故此种公共利益于其他的一般的公共利益相比，更具有重大的、特别的价值。特别需要注意的是，不能为了所谓的国库利益，即以充实国家或地方政府的财政为由实施征用。确保征用目的的公益性的措施主要是有两个：一是由立法者来决定征用公益的类型，立法者应斟酌国家、社会之紧迫需求，着眼于尽可能地保障人民的财产为出发点，决定行使征用权的时机。因此，平衡社会急需与财产权保障是法治国家立法者的职责。第二，是由法院来审查征用公益的内容，并且以其层次不同，分为宪法层次的，由宪法法院来审查决定征用公益类型的法律，有无违宪；分为行政层次的，由行政法院审查，行政机关在实行征用的个案中，有无遵守征用公益的规定。112、征用侵害

古典征用的概念认为，征用对财产权所造成的侵害系指对于财产所有权的剥夺，这种剥夺又有广义和狭义之分，狭义的剥夺仅指对所有权的转移，广义的剥夺还包括暂时性地占有人民财产，使用完毕后归还的情形。但是，经过二十世纪初征用概念的扩张，征用侵害已不局限于所有权或使用权的转移，举凡对于受宪法保障的财产权的限制，如课予负担，亦属于征用之侵害。这种征用的侵害性的扩张，是与无补偿即无征用的观念的兴起相联系的，亦即补偿性越来越成为征用行为区分于其他行为的标志。这其中一个关键问题就是与一般的财产权限制行为的界分。财产权受限制，是二十世纪初社会国家思潮影响的产物。这种限制表现为财产权人不能随心所欲地行使其财产权，为尽其社会义务财产权人必须忍受其财产的损失，并且不能要求补偿。这种无法要求补偿的理由在于这种对财产权的限制是社会中每一位成员均应承受的，是一视同仁的，且该限制是有法律依据的、可预期的，然而对于征用而言，其是针对特定人的行为，虽然征用的条件和程序已为法律所规定，但具体将由谁来承担征用的后果，只有等征用计划出台后才能知晓，因此，征用对被征用人来讲是不可预期的，尤其在被征用人与没有被征用的人、以及因征用而获益的大多数人之间造成了一种不平等的状态，这种不平等的状态只有通过其他人对被征用人的损失负担来恢复。所以，征用与一般的财产权限制行为之间的最重要区分就在于是否应给与补偿，而并非传统的是否发生所有权或使用权的转移，一些行为虽未使用“征用”的字眼，但如果认为其程度上已经造成了一种对财产权的个别侵害，需要补偿，就应被看作是一种征用行为。12我国宪法第10条第3款规定的土地征用，根据《确定土地所有权和使用权的若干规定》第5条，国家建设征用的土地，属于国家所有，显然此处的征用应作为狭义上的剥夺讲，但是，一些普通法律中，如《防震减灾法》第32条、《传染病防治法》第25条规定的“临时征用”，《戒严法》第17条、《核电厂核事故应急管理条例》第36条规定的“征用后及时归还的”，又是将征用作广义上的剥夺理解。除此之外，我国现行立法上已经有若干应予补偿的财产权限制的规定，大致有以下六种类型：（1）对私人财产权使用或收益的禁止与限制。如《防沙治沙法》第35条，《国务院关于加强和完善文物工作的通知》第2条、《种子法》第13条、《石油天然气管道保护条例》第13条。（2）财产权的公益利用。如《广播电视设施保护条例》第14条、《电力供应与适用条例》第16条、《石油地震勘探损失补偿规定》第4条。（3）对私人财产权使用造成妨碍。如《乡镇煤矿管理条例》第11条。（4）对妨碍公益的私人财产权的除去。如《民用航空法》第59条、《电力设施保护条例》第24条、《城市房屋拆迁管理条例》第2条。（5）紧急避险对私人财产权的侵害。如《海洋倾废管理条例》第36条、《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》第9条、《防洪法》第7条。（6）废止行政处分对公民的财产信赖利益造成的损害。如《海域使用管理法》第30条、《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通告》第3条、《划拨土地使用权管理暂行办法》第30条、《矿产资源法》第36条。133、征用客体

基于征用是一种对于财产权的侵害行为，因此，一切具有财产价值的物及权利，都可以成为征用的客体，古典征用将征用客体仅限于有体物，如土地或动产的时代，已随着现代国家干预能力的加强而作巨大的改变。我国亦不例外，宪法虽然仅规定了对土地的征用制度，但在具体的法律、法规中，征用的客体却不仅限于土地，还包括其他生产资料，如《防震减灾法》第32条规定的“临时征用房屋、运输工具和通信设备等”，《戒严法》第17条规定的“临时征用国家机关、企业事业组织、社会团体以及公民个人的房屋、场所、设施、运输工具、工程机械等”，《国防法》第48条规定的“征用组织和个人的设备设施、交通工具和其他物资”。《核电厂核事故应急管理条例》第36条规定的“征用非用于核事故应急响应的设备、器材和其他物资”，《传染病防治法》第25条规定的“临时征用房屋、交通工具”等。

4、征用主体

征用是国家征用权的表现形式，而征用权是一种公权力，只能由公权力主体来行使，惟公权力主体并不以国家为限，举凡公法上社团、公法上财团与公共营造物均属之，甚或包括受公权力主体委托的组织或个人在内。14需要注意的是，征用主体指的是征用的批准机关，而不一定是具体实施征用的机关，也与征用的受益机关不同。从我国的规定来看，宪法第10条第3款规定的土地征用的主体是“国家”，但国家是一抽象的概念，必须由具体的国家机关来代表国家实施，按照《土地管理法》第45条的规定，征用基本农田、基本农田以外的耕地超过三十五公顷的、其他土地超过七十公顷的，由国务院批准；征用除此之外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。《乡镇企业负担监督管理办法》第17条规定的是“当地人民政府”，《防震减灾法》第32条规定的是“国务院或者地震灾区的省、自治区、直辖市人民政府”，《戒严法》第17条规定的是“县级以上人民政府”，《核电厂核事故应急管理条例》第36条规定的是执行核事故应急响应行动的行政机关，《传染病防治法》第25条规定的是当地政府的上一级政府，《对外合作开采海洋石油资源条例》第26条规定的是中国政府，《公安部关于整顿海上缉私秩序严格执行缉私规定的通知》第5条规定征用地方船艇必须报边防总队批准，《破坏性应急条例》第25条规定的批准机关是抗震救灾指挥部，《森林法》第18条规定的批准机关是县级以上人民政府林业主管部门。

（二）征用程序方面

按我国行政法学者的观点，行政征用为一种具体行政行为，具体行政行为必然涉及何时生效的问题，而一个具体行政行为只有经过正当的程序后才能发生效力，这既是出于控制行政权力、防止行政滥权的考虑，也关系到保护行政相对人权利的周到。我国宪法第10条第3款规定土地征用必须依照法律的规定进行，即是出于此目的。由于我国有关征用的规定都比较原则和概括，总体上还缺乏一个比较系统的征用程序，但从征用对私人财产权的侵害来看，一个系统、有效、公正的征用程序又是非常需要的。

1、征用申请

依德国《建设法》第105条的规定，申请征用并不以公法人为限，私法人甚或私人，只要是为了实现该法第85条所规定的征用目的的，均可为之。申请征用原则上需依书面为之，但例外情况下，也可以言词为之。申请征用须向拟征用土地所在地的乡镇为之，该乡镇只是受理机关，并非征用机关，因此乡镇应于受理后一个月内将该申请案转送于征用机关，如该乡镇不为转送时，申请人可径向征用机关提出申请。乡镇对于申请案，并无审查权，纵使该申请案并无理由，乡镇也无权驳回。该乡镇只是在将申请案转送于征用机关时，可以附具其意见，因其对拟征用的土地状况知之较熟，故可供征用机关作裁决时参考。日本关于征用申请的规定与德国有所不同。依日本《土地收用法》之规定，是将征用申请称为事业认定。该法第18条规定，起业人（申请人）在为事业认定之申请时，需依事业种类、事业施行区域以及起业人之不同，分别向建设大臣或都道府县知事为之。事业认定人（建设大臣或都道府县知事）有权判断该事业有无征用之公益性以及是否有助于土地的合理使用。事业认定人为事业认定处分时，得听取土地管理机关以及专家的意见，必要时，要举行听证会，听取一般民众的意见。申请事业认定时应以书面为之，事业认定人认为事业认定之申请无理由时，得驳回，认为有理由时，则应将有关文件一面送登公报，一面送交起业所在地之市町村长由其公告供公众阅览两周。事业认定生效后，起业人尚须于法定期间内另行申请征用裁决，否则事业认定将失去效力。诚如前述，我国有关征用的法律中对征用程序规定甚少，以较为详细的土地征用为例，《土地管理法实施条例》第23条规定，建设单位持建设项目的有关批准文件，向市、县人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请，由市、县人民政府土地行政主管部门审查，拟订农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案和供地方案（涉及国有农用地的，不拟订征用土地方案），经市、县人民政府审核同意后，逐级上报有批准权的人民政府批准。农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案和供地方案经批准后，由市、县人民政府组织实施。

2、征用审理

征用审理是征用机关对征用申请进行审查，作出征用裁决的过程。在德国，征用裁决一般由被征用土地所在地的乡镇的上级行政机关作出，而日本由于采行事业认定与征用裁决分开审理的作法，征用裁决由收用委员会作出。15由于征用审理是一准司法过程，其程序性保障对作出合理公正的征用裁决相当重要，所以德、日法上对其均有非常详细的规定。德国《建设法》规定，征用机关在收到乡镇转送的征用申请案后，应迅速指定言词审理期日，传唤征用申请人、土地所有权人、他项权利人、乡镇等关系人到场，如不到场，可径为裁决。征用机关在作出征用裁决前，应依职权调查事实，应给与征用关系人由陈述意见的机会，藉使所有赞成或反对征用的论据，在征用审理前为征用机关知悉。同时，在审理过程中，应由地方政府指派一名荣誉陪审员参与，并通知地政事务机关作必要的登记。日本的征用裁决由于与事业认定分开进行，故起业人在获得事业认定后，应于一年内另行以书面形式向收用委员会申请征用裁决，收用委员会在收到裁决申请后，除应迅速将该申请书连同有关文件送交市町村长公告供公众阅览两周以外，并应将该申请书连同有关文件通知征用关系人，征用关系人与阅览期间可提起异议，阅览期满后，收用委员会才开始审理。我国立法上，除规定征用方案由有关人民政府批准外，对于征用审理的具体程序则付之阙如，仅于国土资源部发布的《关于加强征地管理工作的通知》中对征地调查作了若干规定，16而对征用审理过程中的一个非常关键的环节-征用关系人的程序参与，我国立法上采用的是征用公告的办法，根据《征用土地公告办法》第4条，被征用土地所在地的市、县人民政府应当在收到征用土地方案批准文件之日起10个工作日内进行征用土地公告，该市、县人民政府土地行政主管部门负责具体实施。显然，征用公告是在征用方案已经获得批准后作出的，根本无法起到让征用关系人参与征用审理、听取征用关系人意见的作用。17国土资源部颁布的《关于加强征地管理工作的通知》第6条规定，各地应依照法律规定，公开征地工作程序，提高征地补偿安置工作的透明度。市、县土地行政主管部门应张贴公告或通过新闻媒体搞好依法批准的征用土地方案、征地补偿安置方案公告工作；在做好宣传解释工作同时，要注意听取被征用土地的农村集体经济组织和农民的意见。对补偿标准或安置途径有争议的，按照法律规定做好协调和裁决工作。在争议解决前，不应影响征用土地方案的实施。

3、征用裁决

征用裁决是征用机关作出的是否准许征用的决定，依德国《建设法》的规定，征用裁决应以书面记载征用申请人、关系人、征用目的、使用期限、征用标的、征用补偿、救济途径等法定事项，而后送达征用关系人。征用机关在作出上述决定时，或核准征用申请，或全部或一部驳回，端视言词审理的结果而定。同时，征用机关在作征用裁决时，对征用标的上原来存在的权利的去留要一并决定之。日本的《土地收用法》规定，收用委员会于审理终结后，裁决结果或为驳回裁决，或为征用裁决。又征用裁决分为权利取得裁决和明渡裁决两种。权利取得裁决是指起业人在法律上取得土地所有权，但并没有实际占有，如要实际占有，起业人尚须申请明渡裁决。这两种裁决必须齐全才算是征用的完成。如果自事业认定后四年内未申请明渡裁决者，不但事业认定失去效力，即使已为权利取得裁决者，亦视为撤销。同时，征用裁决不论是权利取得裁决还是明渡裁决均须以书面为之，并须记载一定事项，如补偿。如果起业人在法定期限内不履行征用裁决所定之补偿时，征用裁决将失去效力。18根据我国《征用土地公告办法》的规定，征用决定将以征用土地方案批准文件的形式下达实施土地征用的市县人民政府，该批准文件包括征地批准机关、批准文号、批准时间和批准用途。征用自征用土地方案批准文件送达征用执行机关起生效，并不以公告为限。19

4、收回权

所谓收回权是指征用机关或被征用人在有助于公共福祉的征用事业已不再被实施，或征用标的物已不再供征用事业使用时，可收回或请求收回被征用标的物的权利。由于征用是公权力对财产权的合法侵害，私有财产权人只有在征用已经具备合法条件的情况下，才有忍受其侵害的义务。惟如该合法之征用侵害事后经证明已不再存在时，则受法律保障的财产权应恢复其功能，同时也可起到督促征用受益人及时利用征用标的、实现公共利益的目的。20德国《建设法》第102条规定，征用受益人或其继承人于征用裁决所定之使用期限内，对于征用土地未为合于征用目的的使用或已放弃征用目的的，即可行使收回权。日本《土地收用法》规定的收回权行使的条件是，自事业认定公告之日起二十年内由于事业废止、变更或其他事由致使被征用土地之全部或一部不用，或自事业认定公告日起，经过十年被征用土地未供事业使用的。我国与收回权较为接近的规定是《土地管理法》第37条，已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。但该收回权仅针对被征用土地为耕地时行使。除此之外，根据该法第58条、第65条规定，被征用土地如有下列情形之一的：（1）为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地的；（2）公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的；（3）不按照批准的用途使用土地的；（4）因撤销、迁移等原因而停止使用土地的，由有关人民政府土地行政主管部门或农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回土地使用权。由此可见，我国的收回权的含义与德国、日本的不同，在德、日，收回权类似于一种私权，因此，被征用人在行使收回权时尚要支付相当于征用补偿额的买受价格。而在我国，收回权是国家的一种公权力，由国家无偿收回后交给原被征用人使用，被征用人无须支付任何费用。

二、补偿机制之比较

无补偿即无征用，现代法治在征用的公益性与公民财产权的保护之间，越来越倾向于后者。因此，对征用本身不仅有程序的限制，征用必须依法进行，而且只有在该法律同时规定了征用的补偿额度及种类时方可为之。现代法治已完全禁止一个无补偿的征用存在。21这不仅是由德国的“唇齿条款”所发展出的规则，在英美国家，补偿的重要性也越来越凸现，补偿虽不是一项宪法权利，但是长期以来作为惯例在英美法中存在，那就是立法者若要行使主权进行征用，它就必须提供补偿。《欧洲人权公约》在规定保护财产权时，虽然没有把补偿义务包括进去，但1985年欧洲人权法院在英国钢铁案中却判决，英国政府在国有化过程中没有给与充分的补偿，因而违反了《欧洲人权公约》。22可见，补偿已成为征用的合法性要件之一。

（一）补偿原则

纵观各国宪法，23补偿标准不过以下三种形式：第一，完全补偿。完全补偿说认为，私人财产供公共使用时，应补偿财产权人因此所受财产上损失之全额，以征用为例，除全额补偿被征用财产之交易价格外，尚应加上迁移费或营业损失等因征用致通常所生之损失，而补偿其客观价值之全额，补偿额低于此者，因不符合正当补偿的要件，被征用人可请求合其要件之补偿增额。完全补偿说为十九世纪的德国所使用。第二，适当补偿（相应补偿、合理补偿）。与完全补偿说的立场不同，适当补偿说认为，鉴于征用财产权之公共目的，正当补偿只需为妥当或合理补偿即可，未必补偿其财产之实际价格之全额。亦即，补偿额算定基础苟非恣意，按诸社会国家的原理可认为基于合理的根据者，补偿额有时纵低于完全补偿额，亦不违宪。24适当补偿为德国魏玛宪法所首创，但其在德国的真正使用却是从纳粹上台开始，之所以要采取适当补偿的理论，原因在于魏玛宪法所建立的私益本位向公益本位的转变，导致了补偿时不再以被征用人的立场为出发点，而是以所有因征用而获益的大众来考虑，征用既然是为了公共利益的需要，那么也就意味着被征用人必须承担适度的牺牲，因此，如果仍奉行自由资本主义时期的完全补偿的理论，公益至上将无以体现。日本的实务界多采用之。第三，公平补偿（公正补偿、正当补偿）。25适当补偿出于社会本位的价值考量，对完全补偿进行了否定，但是，绝对的适当补偿往往造成有违社会公正的结果。因此，1949年德国基本法第14条第3款将征用补偿的标准改为：以公平地衡量公共及参与人之利益后，决定之。公平补偿说实际上是对完全补偿说和适当补偿说的调和，即并非绝对地执行完全补偿，或者绝对地执行适当补偿，而系宪法授权立法者，可以斟酌、审视立法时之各种不同的、所欲规范事件及时间因素之特性来决定是否应给与被征用人全额或者低于全额的补偿。但是，究竟如何达至公平，学界颇多争议。从现在的理论发展来看，强调保护人权、强调实质正义的理念有使公平补偿倾向于完全补偿的趋势。

对于补偿的原则，我国普通法律中已有一些零星的规定，具体来讲有四种模式：（1）规定“给与一定的补偿”，如《乡镇企业负担监督管理办法》第17条。（2）规定“给与相应补偿”，如《农村土地承包法》第16条、《戒严法》第17条、《海域使用管理法》第30条、《划拨土地使用权管理暂行办法》第30条。（3）规定“给与适当补偿”，如《最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷案件若干问题的规定（试行）》第12条、《国防法》第48条、《国务院关于加强和完善文物工作的通知》第2条。（4）规定“给与合理补偿”，如《归侨侨眷权益保护法》第13条、《治理开发农村“四荒”资源管理办法》第22条、《国务院办公厅关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持工作的通知》第3条、《建制镇规划建设管理办法》第32条、《城镇私有房屋管理条例》第4条、《防沙治沙法》第35条、《电力供应与使用条例》第16条、《乡镇煤矿管理条例》第11条、《矿产资源法》第36条。“一定”、“相应”、“合理”、“适当”虽为不确定法律概念，但在汉语上均为不完全之义，再从我国法律规定的补偿数额来看，可以认为，我国现行法律中采用的是适当补偿的原则。

（二）补偿范围

补偿范围是补偿原则的具体体现，德、日两国的补偿原则不同，故其有关补偿范围的规定亦不相同。由于德国基本法采公平补偿的原则，公平补偿要求一种介于征用标的物的市场交易价格与全额补偿之间的中间路线，因此公平补偿的结果，有可能给与完全补偿，亦有可能给与适当补偿。故德国《建设法》即本此原则，于第93条第2项明定对实体损失和其他财产损失应给与补偿。其中实体损失系指被征用土地以及其他征用之标的之价值而言，因此，是对征用标的的市价补偿，亦称为实质补偿。而所谓其他财产损失是指超过实体损失范围之外，而存在于不同个案的一种特别损失，包括营业损失、残余地价值减少、迁移费、律师或专家的代理费用、权利维护费用（如鉴定费、支付各级机关的规费）等项目。此外为避免因实施都市建设措施对人民之生活状况造成的经济损失，从公平和社会国家的角度出发，该国之《建设法》特别规定了急难补偿。而依日本《土地收用法》的规定，国家不仅补偿公民因征用所产生的损失，对于因征用同一土地所有权人所有土地之一部，致使残余地价格减少或征用土地之结果致使被征用人支付地上附属物的迁移费时，亦应予以补偿。除此之外，因征用土地之结果致使土地所有权人或关系人发生其他通常损失时，也应给与补偿。其他通常损失是指在通常情形下都可能发生的客观的经济损失，一般而言，举凡农业、营业或渔业等废止、停止及经营规模缩小均属之。另外在实务上亦承认对动产搬运费、暂时居住、青苗、养殖物、特产物等的补偿。可见，德、日两国的补偿范围甚为广泛，不能不说是其重视财产权保障的流露。26根据《土地管理法》第47条的规定，征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征用其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征用耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。根据《城市房屋拆迁管理条例》的规定，拆迁人除了根据被拆迁房屋的区位、用途、建筑面积等因素，以房地产市场评估价格给与补偿外，对于拆迁租赁房屋，被拆迁人与房屋承租人解除租赁关系的，或者被拆迁人对房屋承租人进行安置的，拆迁人对被拆迁人给予补偿。拆迁人应当对被拆迁人或者房屋承租人支付搬迁补助费。在过渡期限内，被拆迁人或者房屋承租人自行安排住处的，拆迁人应当支付临时安置补助费；被拆迁人或者房屋承租人使用拆迁人提供的周转房的，拆迁人不支付临时安置补助费。因拆迁非住宅房屋造成停产、停业的，拆迁人应当给予适当补偿。由此可见，我国的补偿范围与德、日两国相比，甚为狭窄，惟补偿范围旨在调整财产权保障与征用间的失调关系，使被征用人借助征用补偿之给付，可以再取得与征收标的物相类似之物，以恢复其征用前的财产状况，因此征用补偿的范围，在利益衡量的补偿原则下，于不妨碍国家财政负担的范围内，应尽量从宽规定，藉使达到征用补偿的目的。

（三）补偿方法

传统的补偿方法以金钱补偿为主，但是，现代社会基于生存保障和生活重建的理念，强调金钱补偿之外的手段，藉以缓和征用侵害之严酷效果。德国《建设法》规定了代偿地补偿和其他权利补偿，盖以金钱补偿就供农业或园艺业之土地，有时无法对征用受害者的特别牺牲为完全调整，因在经济景气期或货币贬值期欲重新取得土地殊有困难。思及一方面被征用人丧失为其生存基础之土地，另一方面征用受益人自己取得适合事业之土地并保有之时，金钱补偿确属残忍。27同时，日本《土地收用法》鉴于金钱补偿有时不能达到征用补偿的目的，为济其穷，乃复明定于必要时，亦得为现物补偿，现物补偿除代偿地补偿外，尚包括耕地造成补偿、代行工事补偿、代行迁移补偿及宅地造成补偿等。

我国法律上以金钱补偿为主，但也有一些法律、法规规定了其他的补偿方法，如《城市房屋拆迁管理条例》第23条规定，拆迁补偿的方式可以实行货币补偿，也可以实行房屋产权调换。《长江三峡工程建设移民条例》第12条规定，因三峡工程建设和移民迁建，土地被全部征用并安置在第二产业、第三产业或者自谋职业的农村移民，经本人同意，由有关县、区人民政府批准，可以转为非农业户口。第47条规定，农村移民建房占用耕地，免征耕地占用税。由于征用补偿的方法关系到征用补偿目的的可否达成，尤其是受生活重建理念的影响，从前的支付货币了事的心态，已非现代法治国家的行为。诚如《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》第4条第2项规定，水利水电工程建设征地补偿和移民安置应当逐步使移民生活达到或者超过原有水平，因此，如采金钱补偿的方法，将不能达成征用补偿的目的时，就要通过其他的补偿手段，而不能无视被征用人生活水平的下降。当然，由于金钱补偿易于被征用人灵活使用，所以采其他补偿手段时，需经被征用人同意，方能为之。

三、救济机制之比较

无救济即无权利，由于征用对公民的财产权的侵害甚大，且其本身所具有的公益性和强制性，往往使民众除了忍受之外无法有效地抗辩，因此只有提供事后的法律救济途径，方能使公民财产权得到确实保障。

违法的征用行为通常表现为五种类型：（1）征用目的违法；（2）越权征用；（3）征用滥权；（4）征用程序违法；（5）不予补偿、不及时补偿或不公平补偿。违法征用必将对被征用人的财产权产生侵害，根据《国家赔偿法》第4条第3项的规定，违反国家规定征收财物的，受害人有取得赔偿的权利。此处虽然使用的是征收，而非征用，但是从立法的精神来看，征用也应包含在其中。28在日本，对于都道府县知事所作的事业认定不服，由于可以再向建设大臣申请认定之故，没有声明异议的必要。对于建设大臣所作的事业认定不服，则可以向其声明异议。不服收用委员会的裁决者，除损失补偿之外，可向建设大臣请求审查。对于收用委员会关于损失补偿的裁决，可以提起行政诉讼。在德国，对征用提供的救济方法分为两种层次上的，一种是基本法提供的救济方法，对于规定征用的法律其征用补偿与标准是否合宪的问题，依基本法第100条第1项的规定，可由德国联邦宪法法院加以审查。同时，依基本法第14条第3项的规定，对于补偿金额有争执者，得向普通法院提起诉讼。另一种是普通法提供的救济方法，如《建设法》规定，被征用人如对补偿金额之外的征用措施不服，可诉请行政法院撤销之。法国的情况与德国类似，对于征用是否合法以及请求撤销不合法的征用行为的诉讼，属于越权之诉，由行政法院管辖。普通法院在受理其他诉讼中，涉及到征用合法性的解释时，应当作为审判前提问题，等待行政法院的判决。但关于违法征用引发的损害赔偿和确定补偿金的问题，则由普通法院管辖。29在我国，对于征用的救济问题，也存在两种层次上的途径，一种是一般法律的规定，如《行政复议法》第6条第7项规定，行政机关违法征收财物的，公民、法人或者其他组织可向征用机关的上一级机关申请复议。《行政诉讼法》第11条第8项规定，行政机关侵犯财产权的，公民、法人或其他组织可向人民法院提起诉讼。《刑法》第410条规定，国家机关工作人员徇私舞弊，违反土地管理法规，滥用职权，非法批准征用、占用土地，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役；致使国家或者集体利益遭受特别重大损失的，处三年以上七年以下有期徒刑。《国家赔偿法》的规定也属于此种情况。另一种是专门法律的规定，如《土地管理法实施条例》第25条第3款规定，对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征用土地的人民政府裁决。第78条规定，无权批准征用、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征用土地的，其批准文件无效，对非法批准征用、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。非法批准征用、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。第79条规定，侵占、挪用被征用土地单位的征地补偿费用和其他有关费用，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

四、完善我国行政征用制度的若干建议

（一）征用机制方面

1、征用目的征用制度能够成为现代法治国家的一项重要的合法权力，其法哲学基础主要在于两个方面：一是所有权的社会义务性。所有权的社会义务性是现代法治国家宪法和民法制度的基本理念之一，是法律社会化运动的重要成果，是对所有权绝对的扬弃。所有权的绝对性和无限制性主张私人使用者对其所有物可以自由的使用、收益和处分，这一原则虽然对自由资本主义经济的发展起过推动作用，但是它过分强调个人利益而忽视了社会整体利益，加剧了个人利益与社会公共利益之间的冲突，阻碍了生产的社会化和大规模发展，甚至导致了个人随意滥用其所有权而损害他人利益和社会利益的现象。因此，19世纪以来个人主义的所有权观念日渐式微。1919年德国《魏玛宪法》第153条第4项规定：“所有权包含义务，于其行使，必须顾及公共利益。”1947年日本修改民法典时，在第1条第1款明确规定：“私权必须遵守公共福祉。”现代法学认为，所有权的行使必须服从公共利益的要求，个人的权利和自由，只有在符合公共利益的情况下，才能受到宪法和法律的保障。二是征用的公益目的性。征用的公益目的性征用之制度发端于土地征用，而土地征用制度则是现代各国宪法和财产法的主要内容之一。土地征用权的核心在于不需要土地所有人同意而强行取得其土地所有权，因此土地征用权的行使同土地财产所有权的宪法和法律保护制度遂发生激烈冲突。正由于此，西方法制史上对于土地征用是否合宪，以及是否构成公权力的滥用，也一度成为众说纷纭、争论不休的重要话题。值得提及的是，正是土地征用权的这一所谓“公共利益”之目的，不仅使土地征用权的合宪性在这场争论中得以成立，同时也使它成为评判一项具体的土地征用权是否合法行使的主要标准，并最终发展成为防止土地征用权滥用的一项重要措施。其实，所有权的社会义务性和征用的公益目的性只是同一问题的两个方面而已，所有权的社会义务性系对私权利的限制，而征用的公益目的性意在规范公权力的行使，二者共同构成征用制度的法哲学基础。

由于公共利益是很抽象的概念，为了防止解释不当，导致征收权滥用或不当地限制征收行为，30各国对公共利益都作了具体规定，其立法体例为两种：其一为概括式规定，如《德国民法典》；其二为列举兼概括式，例如《日本土地征用法》、《韩国土地征用法》等。31无论各国法律规定方式如何，都将公共利益从不同的角度进行解释。第一，从财产利用目的上解释。公共利益解释为除了公共使用外，还包括具有公共利益用途。所谓公共使用包括代表公共利益主体的直接使用行为，如国防设施、政府建筑物；具有公共利益用则指征用行为的后果是增进全体社会成员的福利，如教育、科研、公益事业。然而，由于公众受益人本身的范围具有不确定性，公共利益是否指须全体成员而非部分成员或特定业界的成员受益，各国立法和实务则有确定范围上的宽严之别。第二，依利用的效果，公益用途又可解释为经营性与非经营性两种情况。因经营性用途而征用土地仅仅是指国营企业，在代表公共利益的主体直接使用的情况下，征用土地多被消费性和非经营性使用（如政府建筑物），因公共用途而为社会成员受益时被征用土地多被经营性使用，且经营所得用于回报社会或大众（如按国家高速公路事业管理的有关规定，高速公路运营收益主要用于补偿投资、填补成本和维护设施）。32我国现有的法律普遍将征用的目的规定为公共利益的需要，但究竟什么时候需要，笔者认为，这里要依据比例原则来衡量，即（1）妥当性原则。就以侵犯人民基本权利的法律或公权力措施而言，若是立法者所规定的限制手段根本无法达到立法的目的，即属该手段的不妥当。（2）最小侵害原则。系指在前妥当性原则已获肯定之后，在所有能够达成立法目的的方式中，必须选择对人民的基本权利最少侵害的方法。（3）均衡原则，是谓一个措施虽然是达成目的所必要的，但是，不可给与人民过度之负担。所谓过度的负担是指法律或公权力措施所追求的目的和所使用的方法，在造成人民权利损失方面，是不成比例的。33传统的对公益性的研究侧重于社会科学所用的解释学方法，只能勾画出公共利益的大致范围，但在可操作性上仍然欠缺。近年来，随着法经济学的兴起，一些美国学者从经济学角度来分析征用的公益性，值得我们在以后的立法和实践中借鉴：

（1）公共货物说。公共货物说认为，合法征用的目的必须是为了公共货物的取得，所谓公共货物，具有两个特点：①对公共货物的消费是非竞争性的，即许多人可以同时消费这项货物，如焰火、国防、空中电视信号和空中广播信号等均是。②追求私人利益最大化的供应者难以提供公共货物而同时又排除不付款的消费者。虽然像焰火、国防这样的公共货物可能受到消费者很高的评价，但在私人提供的情况下，却没有足够的消费者为之作出支付，消费者比较乐意“搭便车”，即享有这些货物而不付款。这样，潜在的供货人就会转向别出谋取较高的利润。于是，不受干预的市场无法提供社会所需数量的公共货物，需要政府介入以纠正市场的失灵。政府的方法既可以是自己生产这些货物或对这些货物的生产提供补助，也可以是行使征用权从私人处取得公共货物，如果选择后者，政府就应当使征用活动能够产生社会利益上的一个较大的净值，否则，政府作出这种征用活动将因为不是处理较大的交易成本而失去正当性。如何用提供公共货物的交易成本来说明合法征用与不合法征用之间的区别，可以考查两种情形：①提供私人货物时遭遇较大的交易成本。比如开办一个追求利润最大化的娱乐公园，无论私人为了开办这样一个公园将遭遇多么大的交易成本，都能获得他所需要的大量土地，因此不存在提供公共货物的问题，不能仅仅为了降低私人生产的成本，赋予私人以征用权，或者让征用权的行使为此服务。②提供公共货物遭遇小的交易成本，比如有较多潜在的交易者，也就是说，提供土地的可能性较多，那么这就趋近或等同于一个普通的（竞争性的）的市场，交易成本比较低，在这种情况下，虽然满足了公共用途，但这个公共用途不足以说明采取征用措施是必要的。

（2）其它学说。学者Berger认为，征用的目的应考虑以下三个因素：①支持提高经济效率，对资源进行最佳利用的征用；②考虑征用后价值上的净增量；③征用的公共利益是否是明显地比被征用者的利益重大。34学者Meidinger认为，对征用目的的约束条件是：①征用对于实现某公共目的是必要的；②征用者必须使征用的成本最小而收益最大。34学者Wilder和Stigter认为，约束条件是：①项目具有极为重要的公共必要性，不征用就不能实现；②政府必须行使对项目的控制权，确保对公众负责；③不应对（私人）公司的利益有偏爱。35学者Mansnerus认为，①把评价征用的政府目标或立法目的的权力交给法院，由法院以自己的公共用途标准来判断；②由法院评价作为实现目标的手段-征用。作出判断要考虑的要素包括：社区（会）在提议的新用途上的利益、在当前用途上的利益、当局在决定征用和保持控制中的角色、被征用人的利益。36从学者们的设计可以归纳出以下原则：（1）一项用途要成为公共用途，从而行使征用权，这个用途就必须是对于必要的公共利益不可缺少的；（2）决定用途的程序是合理的，受政府控制；（3）新的用途受到政府监控；（4）不能以更好的方案替代对被征用者的剥夺，不存在更适宜被征用的其他主体。

2、征用侵害

合法的征用势必对公民的财产权造成侵害，这种征用侵害主要表现为：（1）征用的时间过长，导致公民的财产长期不能恢复正常的使用状态，从而造成公民正常使用时的收入丧失和不能正常使用的其他损失。（2）征用的数量过大，公民不能正常使用的财产越多，公民正常使用时的收入丧失越大，其它损失也越大。（3）给与补偿的时间过长。补偿是弥补公民因征用而造成的财产损失，如果该损失不能得到及时填补，势必使公民没有可供使用的财产的状态越长，造成公民生存上的困难。（4）补偿数额太少。即使是完全补偿，有时候也很难做到对公民损失的完全弥补。37因为从各国普遍的实践来看，补偿范围不包括主观价值的损失，有时也不包括未来期待利益的补偿，而只能是针对公民所遭受的客观的可计算的损失，因此，如果补偿数额太少，公民的财产不利益状态就根本无法得到填补。因此，笔者建议，在今后的立法中，加大对征用时间和补偿时间的控制，规定严格的时效制度，对于超过征用期限和补偿期限的，借鉴《行政诉讼法》第65条第3款第2项规定的加收日罚款的制度，督促征用主体及时解除征用和支付补偿金。

3、征用主体

征用主体是指决定采取征用措施的机关，与实施征用的主体不同。设定实施征用的主体的主要是考虑方便征用措施的实施，因此一般由距离被征用标的物最近的政府机关来采取，而设定征用主体，则主要考虑到征用措施对公民财产权的危害性，必须由具有一定权威、一定级别的机关来决定，以保证其审慎性和合法性，因此，我国《传染病防治法》中规定的征用主体是当地政府的上一级地方政府，而实施征用的主体才是当地政府。但是，从2024年“SARS”事件的实践来看，征用主体并没有严格遵守《传染病防治法》的规定，表现出多元化的局面，不仅包括政府，还包括公安机关、卫生行政机关，甚至有些教育机关、医院也可以决定征用。可以说，这种背离《传染病防治法》的做法在某种程度上有其特定的原因的，“SARS”事件作为突发性公共卫生事件，属于行政法上的紧急状态，而《传染病防治法》第25条规定的仅是正常状态下的征用主体，不难想象，在紧急状态下，如果由当地政府报请上一级地方政府来决定征用措施的采取，在时间上显然不可能的，必须授予事故现场的应急处理机关或人员一定的征用权，但是这种授权必须有法律依据，必须规范化。我们的建议是，借鉴《戒严法》第17条的规定，在《传染病防治法》第25条中规定非常紧急情况下的征用主体，授予《突发公共卫生事件应急条例》中的应急处理指挥部和应急处理指挥人员在非常紧急情况下的征用权，同时这种征用必须有书面化的单据，以方便事后的责任认定。

4、征用时间方面

征用时间是指征用合法有效的期间，根据征用的性质不同，相应地也存在不同的征用时间，对于土地征用等永久性转移所有权的征用来讲，征用时间并不是固定的，如果政府在取得被征用标的物的占有后，如果不及时地将其用于公益目的或者不合理地用于其它非公益目的，征用的正当性也就丧失了，公民自然有权恢复其合法财产的正常状态。这就是收回权制度。此时的征用时间就以公民行使收回权为限。反之，如果政府在行使收回权之前按照公益目的合理地使用了被征用标的物，那么此时的征用时间就是永久性的。对于暂时性的使用权转移的征用来讲，征用时间就是政府在征用通知书中规定的使用时间，一般来讲，该时间以征用目的的实现为限。如果在征用目的实现后，仍然征用，即属于超期征用，要承担对公民的赔偿责任。但是一般来讲，由于对征用目的实现期日的不可预期性，征用通知书规定的征用时间与征用目的的达成日期存在一定的差距。如果在征用时间前达成征用目的，政府就应当及时解除征用，归还被征用标的物；而如果征用时间来临时，征用目的仍然没有达成，这就需要延期征用。任何无限期的征用或者对群众而言无法合理预期的征用都是不允许的，而《传染病防治法》及其《实施办法》在这方面的规定还很缺乏，但《北京市人民政府关于临时征用房屋用于控制和预防非典型肺炎的通知》第5条，临时征用期限到期仍需继续使用的，区、县人民政府可以决定延期征用，并于期满前15日送达临时征用延期通知书。临时征用期限到期或者提前解除临时征用的，由区、县人民政府制发解除临时征用通知书，是一个很好的立法模式。

（二）补偿机制方面

1、补偿的正当性

公共利益和公正补偿都是对征用权的宪法限制，甚至有学者认为，宪法上规定征用补偿条款的目的主要不是为了规定征用权，而是为了保证被征用人的财产利益得到补偿。38但是由于补偿涉及到政府的财政支出，虽然国库利益并不构成征用的目的，但是在补偿时考虑国库利益却是为宪法所承认甚至是不得不承认的因素。39因此，政府何时作出补偿、补偿多少不仅是一个法律问题，也是一个政策问题，根据何种标准来评判，传统的学说多局限于规范和价值的研究，更多地关注对一些基本价值如人权的保护，但是长期的实践表明，征用补偿所遭遇到的最大困难并非政府愿不愿意补偿，而是政府支付补偿资金时的财政压力。美国学者Michelman从经济学角度所开展的研究值得我们借鉴。

Michelman认为，要判断一个政府行为是不是征用行为，应当考虑三个因素：效率的取得、负面刺激的成本和安置成本。所谓效率的取得，是指政府的措施所带来的利益超出损失的那一部分。测度这些利益和损失的方法不是抽象的价值判断，而是潜在的获利者和潜在的受损失者分别将要取得和丧失的现金额之和。只有在这些现金额可以得到时，潜在的获利者才会愿意为了实施政府行为而作出支付，而潜在的受损者也才会以此为条件同意这种行为。对经济学家而言，公正补偿的目的是保证政府的效率，因为如果没有公正补偿，政府就不会珍惜它从私人部门所取得的资源。但是，如果坚持让政府为其所取得的一切资源向受损失者支付补偿，这样做的成本太高，可能使得政府所欲做成的项目失去效率，交易成本可以阻却补偿。不过，如果不支付补偿，又会招致其他的成本，Michelman将之称为负面刺激的成本。包括下面两项之和：（1）抵销受损失者及其同情者意识到没有提供补偿而感受的不功利所必需的现金数额；（2）未获补偿者、他们的同情者以及他认为受到相同威胁的观察者受到负面刺激，引起未来产品减少（反映在动机削弱、社会不稳定），这个减少的量的当下资本化价值。负面刺激成本会使政府感受到不予补偿带来的巨大压力，因此是促进政府补偿的因素。Michelman提出的第三个因素是安置成本，这个成本是指为了避免负面刺激成本而达成的补偿安排所需的时间、努力和资源的现金价值。安置成本包括为支付补偿而增税的巨大损失、安置的行政成本和道德危险，40安置成本可以阻却补偿。Michelman将这三个因素综合起来，进行了功利主义的计算。如果一项政府措施的现金收益（Dollar Benefits，简称B）超过成本（Costs，简称C），但收益净值（即B－C）比负面刺激的成本（Demoralization Costs，简称D）和安置成本（Settlement Costs，简称S）都小，那么这个政府措施就是不应该实施的。Michelman没有指出对于内在不效率的项目，即收益净值小于零，政府应如何决策。但是，不效率的项目会引起负面刺激成本进而推动补偿，这样实际上会使得受到预算限制的政府不去从事这个项目。如果净收益是正值，并且比负面刺激成本和安置成本的任何一个都大，那么政府在实施项目时就会忍受两者成本中较小的一种，如果安置成本低于负面刺激成本（即D>S），政府就会支付补偿，避免不支付所引起的负面刺激成本，反之，如果安置成本高于负面刺激的成本（即DC+D+S的前提下，D与S之间的大小。（2）Michelman提出的负面刺激成本也是传统的理论所忽略的，Michalman认为，负面刺激成本D与普通的成本C是不同的，它是因不补偿而导致的一种特别的成本，它来自于不补偿本身，41如果支付了补偿，就不存在这个成本，但是其他的成本仍然存在。之所以提出负面刺激的成本，Michelman认为这是由多数主义的危险所决定的，现代的征用制度都是由民主制下的多数主义所决定的，因而少数被征用的人根本无法通过自身的努力改变，但是，这并不等于少数人只能无力的承受，他们必然通过其它的途径来宣泄这种沮丧的感觉。负面刺激成本不仅仅指直接遭受不便的那些人所承受的损失引起的，也包括有同感的人所受负面刺激所引起的。这些人在观察中感受到失望和不安，此外，这个成本还包括受损失者、同情者和其它认为会受到相同对待的观察者受负面刺激所导致的未来产出减少的价值。负面刺激成本这个概念，是着眼于长期效应来分析的，不仅仅是对随机风险的反应，这种成本既来源于创造财富的动机受削弱，也来源于社会动荡。社会动荡的成本既可以包括为防止反社会行为所作的公共的和私人的花费，也可以包括对整个政治程序的不满。42可见，政府不予补偿虽然可以减少政府的财政支出，但是其所带来的负面刺激成本也是很大的，并且这种负面刺激成本的潜在的作用期很长，这些都是政府在作出是否给与补偿以及给与多少补偿的决策时需要考虑的因素。

2、补偿原则

我国法律普遍采纳了第二种补偿原则，另外宪法第22条修正案仅规定“依据法律进行补偿”，但“依法”是依什么法，仍然语焉不详，假设这一条款意味着补偿必须有具体的法律依据，那么是不是说如果没有具体的法律依据，即使是立法者怠于立法，受害人也无法得到应有的补偿。关于如果具体法律没有可供操作的补偿的规定时，公民是否可以直接依据宪法上的征用补偿条款来请求补偿的问题，在日本法学界有比较广泛的讨论，认为宪法上的征用补偿条款对普通法律中关于补偿的具体规定的作用有三：（1）大纲方针说（立法方针说），该观点认为，宪法上的征用补偿条款只不过是为制定法律提供了大纲方针而已，若无法律的规定，就不产生具体的补偿请求权，即受害者不能依照宪法上的规定来提起损失补偿的请求。（2）当然无效说，该说认为应该将补偿解释为征用的前提条件，因而，欠缺补偿时，征用本身就当然无效。另外与此学说近似的是违宪无效说，认为对于私有财产的征用没有作补偿规定的法律，将因违反宪法中的征用补偿条款而无效。（3）补偿请求权发生说（直接请求说），该说认为，应该将补偿请求的发生解释为征用带来的结果，因此，没有补偿，征用行为本身依然有效，同时应该承认当事人直接依据宪法中的征用补偿条款请求补偿。日本学界较赞成第二种学说，但是，日本最高法院却采纳了补偿请求权发生说，认为如果一味地将对基于社会福利的财产征用解释为无效，有点过分，所以，为了调和个人权利和社会利益，采直接请求说较适宜，该理论也为许多下级法院所纷纷效法。43在我国缺乏法院对宪法的解释权之前，对此只能依靠普通法律上的补偿原则来填补了。

笔者认为，补偿原则意在调和私有财产权与公共利益之间因征用而失衡的关系，完全补偿原则，由于补偿范围极为广泛，致使国家在为征用时，所应给与之征用补偿费用极为庞大，有碍征用计划的实施。但一味将补偿原则界定在适当补偿的范围上，固然有助于公益之维护，但是否会对因征用已遭受损失的财产权人造成二次损失，是否符合公平和充分保障人权之理念，不无疑义。因此完全补偿或适当补偿均非最优的补偿原则，只有采公平补偿、公正补偿、正当补偿的原则，在衡量公益与私益后作出选择，才不失为真正两全其美的良策。

3、补偿标准

补偿标准与补偿原则紧密相连，完全补偿原则实行市价标准，即按照与被征用标的物同类或者邻近事物在市场上的交易价格进行补偿，该交易价格既包含了成本，也包含了一定的预期利润。适当补偿原则则要求只补偿被征用标的物的收益价值，而非较高的、含有期待及投机性质的市场价值。公平补偿的原则要求立法者在被征用人的私益与征用的公益之间作出衡量后制定具体补偿的标准，该标准既可以是市价，也可以是收益价值，甚或并不以两者为限。但是，究竟立法者作何判定才算是公平，学者秀勒认为，公平补偿应斟酌：（1）对于即将征用的标的所为的投机性的加工，致使被征用标的物的价值升高，可以予以阻止者；（2）被征用物对于目前财产权人有特殊的经济利益者；（3）被征用物对被征用人的经济地位发生影响者；（4）征用时的一切经济及社会状态。但（1）征用时，若征用之目的含有政治、社会、文化因素时；（2）被征用人的一般社会地位；（3）被征用人的个人特征；（4）对于被征用人财产标的的使用及利用情形；（4）政府及征用受益人的支付能力等，得不在考虑范围。44学者柯诺认为，是否为公平衡量应依征用的目的而不同，一种是公用性质的征用，将征用视为政府或地方自治团体取得土地的手段，由于这种征用类似于强制收买，所谓公益的需求，主要在使需地机构获得土地，而不是使需地机构以较低的代价获得土地，因此，为了不使当事人产生特别牺牲起见，应给与市价的补偿，以使被征用人可以依此价再重新获得土地。另一种是社会目的性的征用，也就是征用的目的在于改善社会的财产结构，调节社会贫富之间的差距，例如对大地主的一种社会目的的剥夺财产权。因为这种征用并非以图利国库，而是以社会阶层之重组为目的，故不需予以市价，只须给与其收益价值的补偿即可。45近年来，在西方国家又出现一种新的补偿理论。这一理论认为，如果作为征收对象的财产具有财产权人生活基础的意义，那么，对其损失的补偿，就不仅限于对其财产的市场价格予以评估，还应考虑其附带性的损失补偿，甚至有必要给付财产权人为恢复原来的生活状况所必须的充分的生活补偿。例如，因公共建设的需要，一般市民的土地或房屋被征收，在此情形下，仅仅给付市价补偿，有可能不足以恢复与原来同等的生活状况，为此必须实行上述生活补偿。这就是所谓“生活权补偿”的观点。

我国由于长期奉行适当补偿的原则，如《北京市人民政府关于临时征用房屋用于控制和预防非典型肺炎的通知》第7条即规定，临时征用工作结束后，区县人民政府对被征用单位应给予适当补偿。《国务院办公厅关于妥善处理因防治非典型肺炎引发的矛盾和纠纷的通知》第6条规定，征用财物被损坏后无法修复或者修复后不能达到原有状态的，或者因其他原因不能归还的，或者被征用人因财物被临时征用而造成实际损失的，应当给予合理补偿。补偿标准显然过低。实际上，补偿标准的确定是一个利益衡量的过程。从社会学的角度来看，个人利益、团体利益、国家利益和公共利益构成了一个社会利益的结构整体，无论偏袒哪一方，都会导致社会利益体系的失衡，从而破坏社会公平，影响社会健康发展。社会主义法历来强调私人利益对国家利益的依赖和服从，当个人权利的行使同国家利益发生矛盾时，必须贯彻“国家利益优于私人利益的原则”。我国传统观念认为私人利益应当为国家利益和集体利益所牺牲，在市场经济条件下，这种简单的思维方式和理论逻辑有必要进行修正。征用补偿的利益衡量，首先应整体考虑社会利益各个方面的因素，而不仅仅是政府的经济利益（表现为征收成本），征收行为才符合社会道德和正义的一般要求，为广大公民所自觉接受。其次，应衡量征收者（国家）与被征收人之间具体的利益关系，一方面，补偿金额应遵循经济规律的要求并在国家国力（包括经济、环境等承受力）所能承受的范围之内，从世界各国立法来看，一般以市场价格作为主要参照依据；另一方面，不能使被征收人有明显不公平或被剥夺的感觉，即补偿下限是被征收人的生活状况不低于征收之前的生活水平，并随社会发展有提高的趋势。46

4、补偿时间

比较我国与国外补偿机制的不同，最主要的区别就在于补偿时间。德国、日本法上补偿方案与征用申请一并提起，只有两者均获通过，征用裁决才算完成。而根据我国法律的规定，最典型的就是《土地管理法实施条例》第25条，补偿方案的确定却是发生在征用方案已经获得征用主体的批准以后。这不仅无法形成补偿对征用权的制约，与当代“无补偿即无征用”的趋势大相径庭，更容易在实践中导致政府长期拖欠补偿款和补偿争议迟迟得不到解决的局面。与此相适应，德国和日本法上对补偿时间的规定非常严格，日本学者认为，起业人之所以履行补偿，并非是对于被征用人负有履行义务之故，其主要目的是在藉补偿之履行，而使征用发生效力。因此，起业人不履行补偿义务时，不发生违法行为之损害赔偿问题。47而德国法上则有支付不及时补偿的利息的规定，惟因征用措施之紧迫性、交易价值调查之困难性等原因，补偿往往不能于征用侵害之同时及时提供被征用人使用，故为保障被征用人之权益，对补偿不能及时提供使用一节，明定应为补偿之计息。48当然，规定补偿应予征用前事先支付对保障被征用人及时获得财产之填补、重建生活有好处，但是，在一些紧急的情况下，征用措施的紧迫性不可能要求在此前就补偿标准和补偿争议进行漫长的调查和协商，这就需要在补偿时间上规定不同于正常情况下的简易程序，如借鉴德国的提前占有指示制度，由征用受益人提供一定的补偿金担保，事后再通过完全支付赎回，或者参照法国的规定，由征用主体先作出一个临时补偿决定，等征用完成后在作出正式的补偿决定，多退少补。这既照顾到了公共利益的实现，也在一定程度上防止了公民的财产权损失的扩大，不失为一种两全其美的做法。

（三）救济机制方面

国外的征用和补偿的救济途径虽然有管辖法院的不同，但是在救济方式的选择上是一致的，一般均包括复议和诉讼两种。而我国则对征用和补偿采取了不同的救济方式，以土地征用为例，49关于征用的救济方式有行政复议、行政诉讼、国家赔偿诉讼三种形式，而补偿的救济只能采取行政调解和行政裁决。50显然，有关补偿的争议尚未列入法律救济的途径。即使在有关征用的救济途径中，也存在适用难易上的差异。由于《行政复议法》第6条第7项明确将行政机关违法征收财物的行为纳入复议范围，51而公民如要提起诉讼，由于《行政诉讼法》第11条的受案范围中没有明确列举征用的情形，因此，尚需通过解释该条第7项“认为行政机关违法要求履行义务的”才能适用。

笔者建议，应实现征用救济与补偿救济的一体化，即将补偿救济纳入征用救济中来，也通过复议和诉讼的方式予以解决，并在立法中予以肯定。一般说来，征用补偿的救济程序应包括行政程序和司法程序两部分，行政程序是司法程序的前置程序。

1、在行政程序阶段，根据征用补偿的具体情况又分成协商前置程序和事后救济程序。协商前置程序中，首先由行政主体与相对人就补偿的有关事宜进行协商，补偿申请由相对人主动申请或行政主体发出通知。其次要听取被补偿人的意见，向被补偿人说明理由，答复被补偿人提出的问题，必要时可以举行听证会。最后由双方达成补偿协议并记录在案。事后救济程序中，由相对人主动申请或行政主体发出通知。通知中应当包括补偿的事由、依据、计算标准和补偿方式等，还应当列明被补偿人具有陈述意见的权利和该权利行使的时限。

2、在双方当事人就征用补偿无法达成一致意见时或者相对人对行政主体发出的通知中的有关事项不服时，由进行补偿的行政机关的上级部门调解。

3、对调解不服或没有达成调解协议的还可以向该上级机关申请复议。征用补偿的司法救济：法律应规定对征用补偿复议不服的公民、法人或者其他组织可以向人民法院起诉，应当保证司法成为最后的救济手段。即对于征用补偿争议，在穷尽了所有的行政救济程序之后，可以通过司法诉讼程序得到解决。

521王锴（1978—），男，陕西汉中人，中国人民大学法学院2024级博士研究生。

2夏征农主编《辞海》（缩印本）第962页，上海辞书出版社1999年版。

3刘东生：《行政征用制度初探》，载《行政法学研究》2024年第2期。

4叶百修著《从财产权保障观点论公用征收制度》第55－56页，台湾1989年版。

5这种损失不仅仅是客观上的，还包括主观上的。艾伦。保尔曾对此有一个生动的描述：想象一下，您是一位熟练的钟表修理师。您在俄亥俄州的辛辛那提商业区的中下阶级居住的、种族上异质混杂的社区有一家小店。您决不富裕，但您的小买卖给您许多满足。顾客和您有长期的结交，有的还能回忆您的父亲，甚至您的祖父为他们修表的日子，他们就在这同一家店里讲俏皮话……可叹的是，您的店面正好座落在拟议中进行再开发的处所。几个月后，您收到征用通知，您的财产将被征用。您将得到“公平的市场价格”和迁移费用，但对失去商誉，失去顾客来源，以及离开您心爱的买卖的不可计算的损失则没有补偿。这就是国家征用权。See property Rights and Eminent Domain，p7，New Brunswick Transaction Books 1987.6叶百修著《从财产权保障观点论公用征收制度》第70页，台湾1989年版。

7郑玉波编《法谚》

（二）第25页，台湾三民书局1984年版。

8陈新民著《德国公法学基础理论》（下）第495页，山东人民出版社2024年版。

9见美国宪法第5修正案，日本宪法第29条第3款。

10这种表述有德国基本法第14条第3款，我国宪法第10条第3款，美国宪法也通过联邦最高法院的1954年的Berman v.parker案、1984年的Hawaii Housing Authority v.Midkiff案和1984年的Ruckelhaus v.Monsanto Co.案的判决将第5修正案中的公用扩张解释为公益。

11陈新民著《德国公法学基础理论》（下）第480页，山东人民出版社2024年版。我国由于没有宪法法院和行政法院，对应的分别是行使宪法监督权的全国人大及其常委会和行使行政诉讼审判权的各级人民法院。

12美国法上同样存在扩张的征用的概念，这主要发生在征用与属于警察权的财产管制行为的区别。财产管制不需要补偿，但如果一些管制对财产权限制得过于严格，其效果等同于征用，从而需要补偿，这称之为管制性征用或者效果征用。

13该分类参考了台湾学者李建良的观点，见翁岳生编《行政法》（下）第1754－1762页，中国法制出版社2024年版。

14叶百修著《从财产权保障观点论公用征收制度》第578页，台湾1989年版。

15收用委员会是一独立的机构，设置于都道府县内，由委员七人组成，委员有一定的任期及任用资格，且各委员之身份受到保障，可独立行使职权，不受任何干涉，可谓一准司法机关。

16《关于加强征地管理工作的通知》第2条规定，在征地调查和征地补偿登记时，应深入村组，实地调查。土地权属应以土地登记或土地利用现状调查的土地权属协议书为依据；土地地类、面积应以土地利用现状调查（变更调查）和勘测定界成果为准，附着物状况详实。征地调查应在拟定征用土地方案前完成，并结合征地补偿登记进行复核。

17根据《征用土地公告办法》第6条第1款的规定，这一征用公告的真实意义在于通知被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人在征用土地公告规定的期限内持土地权属证书到指定地点办理征地补偿登记手续。

18该规定使得日本法上的征用成为一种附条件的行政行为。在德国，征用效力自征用申请人于征用裁决后，另行申请征用机关颁布执行命令时始发生之。在征用裁决作出以后，至执行命令发布之前，如果征用受益人未能在法定期限内履行征用裁决课予其的支付义务的，征用关系人可申请征用机关废弃其裁决。这与我国征用自批准文件送达征用实施机关时生效不同。

19根据《征用土地公告办法》第14条第1款的规定，未依法进行征用土地公告的，被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人仅有权依法要求公告，或有权拒绝办理征地补偿登记手续，但并不能阻却征用效力的发生。

20日本称之为买受权或买戾权。

21关于无补偿的征用的效力如何，日本法学界对此有三种学说：

1、大纲方针说（立法方针说），该观点认为，宪法上的征用补偿条款只不过是为制定法律提供了大纲方针而已，若无法律的规定，就不产生具体的补偿请求权，即受害者不能依照宪法上的规定来提起损失补偿的请求；

2、当然无效说，该说认为应该将补偿解释为征用的前提条件，因而，欠缺补偿时，征用本身就当然无效。另外与此学说近似的是违宪无效说，认为对于私有财产的征用没有作补偿规定的法律，将因违反宪法中的征用补偿条款而无效。

3、补偿请求权发生说（直接请求说），该说认为，应该将补偿请求的发生解释为征用带来的结果，因此，没有补偿，征用行为本身依然有效，同时应该承认当事人直接依据宪法中的征用补偿条款请求补偿。日本学界较赞成第二种学说，但是，日本最高法院却采纳了补偿请求权发生说，认为如果一味地将对基于社会福利的财产征用解释为无效，有点过分，所以，为了调和个人权利和社会利益，采直接请求说较适宜，该理论也为许多下级法院所纷纷效法。参见杨建顺著《日本行政法通论》第596－598页，中国法制出版社1998年版；叶百修著《从财产权保障观点论公用征收制度》第79－81页，台湾1989年版。

22路易斯。亨金、阿尔伯特。J.罗森塔尔编，郑戈、赵晓力、强世功译《宪政与权利》第158页，三联出版社1996年版。

23补偿是保障受损害的公民财产权一种手段，但同时由于补偿经费往往从国库中支出，因而也涉及国家的财政利益，因此对于被征用人的损失到底补偿多少，补偿到什么程度，各国通常在宪法上加以规定，以昭示国家在此一问题上的价值取向。

24黄宗乐：《土地征收补偿法上若干问题之研讨》，载《台大法学论丛》第21卷第1期。

25公平补偿与适当补偿之间究竟是否有区别，德国学者普遍认为公平补偿是对适当补偿的继承，而非修正，有学者甚至认为，公平补偿、适当补偿、完全补偿三者之间意义上一致。笔者认为，适当补偿、完全补偿、公平补偿之间的区别还是有的，诚如前述，完全补偿侧重于被征用人，适当补偿则侧重于社会公共利益，而公平补偿是在被征用人利益与社会公共利益之间进行衡量后的作出的判断。但公平补偿并非一种独立的手段，它必须是在衡量后作出采取完全补偿抑或适当补偿的决定。我国学者林来梵采用正当补偿的概念来涵盖适当补偿和完全补偿，可见，亦有相同之考虑。

26仔细观之，日本虽采用适当补偿的原则，但在补偿范围上比采用完全补偿原则的德国更广，甚或兼及对第三人的补偿在内，惟如补偿原则不仅包括补偿数额的大小，也包括补偿范围的宽窄，而日本学界仅将其限制在补偿数额上而已，这不能不说是财产权保障原则与国库利益平衡的产物。

27黄宗乐：《土地征收补偿法上若干问题之研讨》，载《台大法学论丛》第21卷第1期。

28征收与征用在行政法上存在非常明显的区别，行政征收是指行政主体根据国家和社会公共利益的需要，依据法律、法规的规定，以强制方式无偿取得行政相对人财产所有权的一种具体行政行为。它主要包括行政征税和行政收费两部分。行政征收类似于一种财产权的限制行为，因此公民并不能要求国家的补偿。但我国立法上对征收与征用似不作区分，经常混用，一些法律、法规中虽然使用“征收”的字眼，但从其立法目的上分析，应是征用的含义或者包含征用的含义在内，如《中外合资经营企业法》第2条第3款规定，国家对合营企业不实行国有化和征收；在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，对合营企业可以依照法律程序实行征收，并给与相应的补偿。《外资企业法》第5条规定，国家对外资企业不实行国有化和征收；在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，对外资企业可以依照法律程序实行征收，并给与相应的补偿。《台湾同胞投资保护法》第4条规定，国家对台湾同胞投资者的投资不实行国有化和征收；在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，对台湾同胞投资者的投资可以依照法律程序实行征收，并给予相应的补偿。《对外合作开采陆上石油资源条例》第5条规定，国家对参加合作开采陆上石油资源的外国企业的投资和收益不实行征收。在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，可以对外国企业在合作开采中应得石油的一部分或者全部，依照法律程序实行征收，并给予相应的补偿。

29王名扬著《法国行政法》第410页，中国政法大学出版社1988年版。

30由于征用的强制性可以避免与当事人长时间的商谈甚至当事人的阻挠，同时征用补偿上的“适当”和“相应”意味着补偿数额要低于正常的市场交易额，因此，现阶段征用权行使中的腐败问题已相当严重，以土地征用为例，对集体土地的一切商业开发全部通过“征用”这一行政化的手段进行，完全抛弃了市场机制。一些经营性项目，或者是房地产开发项目，甚至个体企业用地、私人投资建设用地，一律动用国家征用权，如杭州市所属的江宁区，1990年以来共征用土地400余宗，其中省市重点项目只占总项目的1／4.湖南省国土资源厅的数据表明目前全省批准的用地量，40％用于公共设施，20％是党政机关以及事业单位用地，10％为其他，另有30％为经营性土地。参见吴利生：《论农村土地征用制度的缺陷及其改革》，载《中共杭州市委党校学报》2024年第4期；沈卫中：《我国行政征用制度的缺陷与完善-兼谈我国的土地征用制度》，载《兰州学刊》2024年第3期。

31以梁慧星教授为首的物权法起草小组在其建议稿第四十八条对公共利益作出明确规定，指出“所谓公共利益，指公共道路交通、公共卫生、灾害防治、科学及文化教育事业、环境保护、文物古迹及风景名胜区的保护、公共水源及引水排水用地区域的保护、森林保护事业，以及国家法律规定的其他公共利益。”参见黄东东：《土地征用公益目的性理解》，载《中国土地》2024年第1期。

32黄东东：《征用初探》，载《现代法学》2024年第5期。

33陈新民著《德国公法学基础理论》（下）第369－370页，山东人民出版社2024年版。

34Lawrence Berger，1978，The public Use Requirment In Eminent Domain，Oregon Law Review 57：203－246.35Errol E.Meidinger，1981，The public Use Of Eminent Domain：History And police，Environment Law 11：36－56.37Margaret G.Wilder And Joyce E.Stigter，1989，Rethinking The Role Of Judicial Scrutiny In Eminent Domain，ApA Journal，Winter，60.38Luara Mansnerus，1983，public Use，private Use，And Judicial Review In Eminent Domain，New York University Law Review 58：409－456.39美国学者尤伦认为，要重视补偿中的主观价值。他将财产权人分为两种，一种是对其财产有依附感的，一种是没有的，对于后者，在征用时如果给与公平的市场价格、合理的迁移费用，私人就得到了完全补偿。这种私人财产权人不会因为征用的风险而改变财产的用途，他们所失去的，是从交易中获取更大利益的机会，这种损失并不造成效率上的后果，它只是把财产转移到了政府征用行为的受益人那里。但是，对于那些赋予财产以主观价值的人而言，情况有所不同。如果在对这些人的财产实行征用时只考虑公正补偿的问题，就会导致征用行为增加，对私人财产权人的补偿不足，他们意识到损失的风险，就会设法以保险的方式使自己免于损失，可以市场没有提供对这种损失的保险，因而只能忍受这种损失或者采取自我保险的办法。一种自我保险的办法是注入资金开展游说活动，以求决策者不采取征用措施，但是游说活动给财产权人和政府两方面都带来额外的负担，是不效率的；另一种方式是避免作出投资，包括避免进行与情感有关的投资，这又会造成经济的低迷，因此，尤伦主张，对于主观价值，要么进行超额的补偿，要么不征用。参见罗伯特。考特、托马斯。尤伦著，张军等译《法和经济学》第260－278页，上海三联书店、上海人民出版社1994年版。

40李累著《美国宪法上的财产征用制度》第14页，中国人民大学1999届博士学位论文。

41陈新民著《德国公法学基础理论》（下）第475页，山东人民出版社2024年版。

42道德危险是指在预知将支付补偿的情况下，投资者不负合理注意的义务，甚至以投机手段使补偿额增大的情形。

43引起负面刺激成本的原因包括：（1）安置成本低却不予补偿；（2）受损失者觉察到他们的负担在较大程度上不符合比例；（3）项目本身的效率获得是可疑的，它看上去像是掩饰无原则的财富再分配活动；（4）损失不可能通过以某种方式、按照与项目相关的互惠关系来弥补；（5）当前受损失者对于他们在未来获益于相似项目的可能性缺乏信心；（6）受损失者缺乏政治影响力，不能取得妥协，减轻他们在未来的负担。

44Frank I.Michelman，1967，property，Utility，And Fairness：Comments On The Ethic Foundations Of “Just Compensation”Law，Harvard Law Review 80：1165－1258.45参见杨建顺著《日本行政法通论》第596－598页，中国法制出版社1998年版。

46叶百修著《从财产权保障观点论公用征收制度》第477页，台湾1989年版。

47陈新民著《德国公法学基础理论》（下）第500－501页，山东人民出版社2024年版。

48这种类似生活权补偿的观点在我国的《土地管理法》第47条第6款、《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》第4条第2项中有所反映。

49叶百修著《从财产权保障观点论公用征收制度》第318页，台湾1989年版。

50同上书第514－519页。

51这是因为其他的法律中鲜有规定征用补偿救济途径的。

52《土地管理法实施条例》第25条第3款规定，对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征用土地的人民政府裁决。

53笔者认为，《行政复议法》第6条第7项和《国家赔偿法》第4条第3项虽然都规定的是征收财物，但是根据立法精神，此处的征收应作扩大解释，亦即包含征用的含义在内。

54陈艳：《论我国征用补偿制度的完善》，载《湖南省政法管理干部学院学报》2024年第2期。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！