

# 刍论行政补偿法立法空白对生态文明建设法治化的深度影响

## ——宗水资源实案引发的思考

陈勇儒<sup>1</sup> 刘煊宇<sup>2</sup>

(1. 广东省法学会环境资源法学研究会常务理事; 2. 广东省法学会环境资源法学研究会理事)

**摘要:** 本文系因一宗实际发生的生态环境征收行为引发的全局性思考。核心在于, 2004年我国《宪法》修正时, 即要求制定行政补偿法, 但我国行政补偿至今困于“无法可依”, 距全面贯彻实施《宪法》, 建设稳定公平透明、可预期的法治化营商环境的目标较远, 对以生态环境征收行为等为代表的应补偿行政行为的法治化影响甚大。推进合宪性审查, 建立具备行政补偿程序、范围、期限、违法责任等法律规则三要素之内容的行政补偿法, 是顺应新发展阶段要求、形成完备法律规范体系的路径, 有利于大力推进生态文明建设。作者认为, 进入新发展阶段, 行政补偿法立法已具备可行性, 行政补偿类型化、行政补偿程序、行政补偿责任等的规范, 可以实现。

**关键词:** 依宪治国, 行政补偿, 立法空白, 生态文明建设

陈勇儒, 刘煊宇. 刍论行政补偿法立法空白对生态文明建设法治化的深度影响——宗水资源实案引发的思考. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷, 2024年12月, 总第71期. ISSN2749-9065

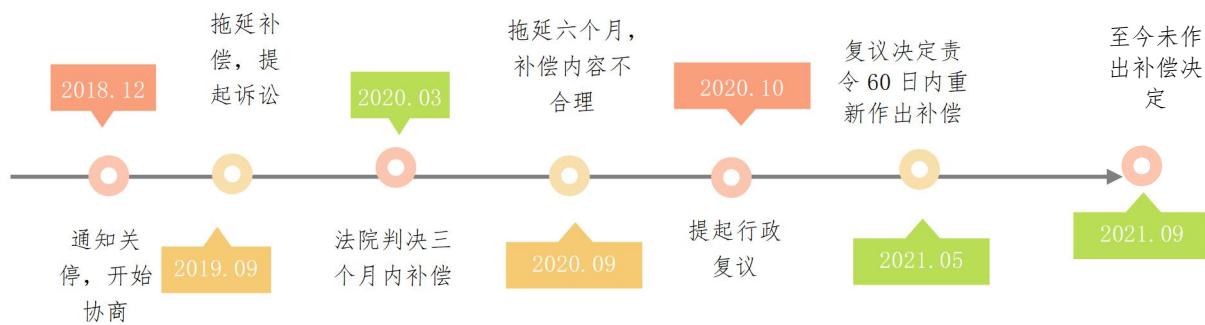
### 一、实案问题简述

笔者是司法实务者, 是以实务实案为研究对象研究本文所涉立法问题。在笔者承办的某个案中(司法裁判文书案号: (2019)粤06行初162号、(2019)粤06行初163号), F市S区人民政府(以下简称“S区政府”)因实施《广东省饮用水源保护条例》需关停某饮用水源保护区内建设项目, 涉及多家民营市场主体。《广东省饮用水源保护条例》中, 对于行政补偿亦仅有这一条款: “第十

二条 因划定或者调整饮用水源保护区, 对饮用水源保护区内的公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的, 有关人民政府应当依法予以补偿。”

2018年12月3日, S区政府向A公司、B公司分别发送《通知》要求关停, 并对两公司生产设备贴上封条。然而, 经多次催告, S区政府仍不依法给予行政补偿。因此, A、B公司只能采取措施维护合法权益, 路径如下图所示:





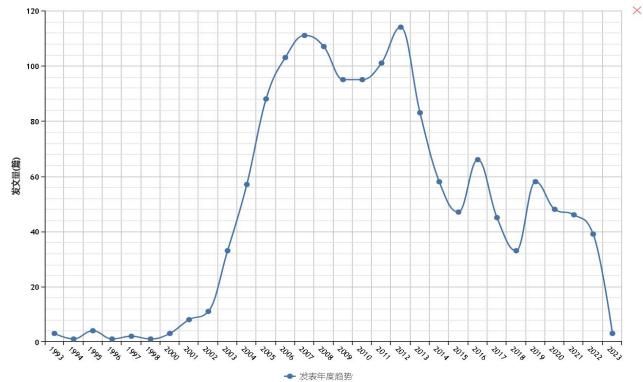
B公司在上述时间轴（两年半的时间）里穷尽了协商、行政诉讼、行政复议等救济措施，却仍未得到一分补偿。在此期间，A、B公司生产设备处于查封状态，由于无法通电维护，其部分重要生产设备毁损；无法生产、遣散员工或搬迁工厂，并继续负担员工工资与社保。即便当前F市人民政府已经复议决定S区政府应当按照A、B公司要求补偿，距双方达成补偿协议，A、B公司合法利益损失得到弥补仍有相当长的距离（截止到发稿时，仍有200多万元补偿款未到位）。

从该实案分析证明，由于缺乏对行政补偿程序、补偿事项、补偿标准、补偿主体、补偿时限、补偿责任等内

容的规范，无法满足包括假定条件、行为模式、法律后果之三要素的丰富内容的法律规则，行政机关无法律规则可依，自由裁量权过大，导致行政补偿制度实施效果极差。同时，由于无法可依，行政补偿的行政复议、行政诉讼等救济手段不能实现对行政管理主体的有效司法监督，当地纪检监察机关亦无法律依据对相关行政机关进行有效纪检监察。

## 二、我国行政补偿制度研究、立法情况综述

以中国知网为搜索引擎，“行政补偿”为主题词，选定“法学”作为学科分类条件，共搜索得到1479个搜索结果。



按照年份排序可见，我国行政补偿的研究主要可以分为三个阶段。第一个阶段是自 1995 年至 2005 年，本阶段发文总数较少，自 2002 年开始迅速增长。第二阶段是自 2006 年至 2014 年，这一阶段是行政补偿研究发文量的顶峰。第三阶段是自 2014 年至今，行政补偿的发文量迅速下降 50%，并呈现出持续下降的趋势。

### （一）第一阶段：理论研究、基础立法阶段

在这一阶段，研究者主要从国外行政补偿制度沿革<sup>[1]</sup>、行政补偿理论基础<sup>[2]</sup>、行政补偿法律关系<sup>[3]</sup>等角度进行研究，论证行政补偿制度的立法思路<sup>[4]</sup>。研究者们也指出了当时行政补偿制度建设的不足，如当时《宪法》没有确立行政补偿制度<sup>[5]</sup>，并系统阐释了立法弥补不足的方向<sup>[6]</sup>。

本阶段行政补偿理论研究较为丰富，建立了我国行政补偿基本理论框架。同时，行政补偿立法亦有较大进展。据统计，截止至 2004 年 7 月 31 日，涉及行政补偿的法律规定就有 40 多部、行政法规 150 多部、地方性法规 160 多部、规章 140 多部，大量行政补偿立法关键成果在这一时期形成。<sup>[7]</sup>

本阶段的标志性成果有中华人民共和国宪法修正案（2004 年）第

十三条第三款：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”，明确了公民获得行政补偿的权利；2004 年实施的《行政许可法》第八条<sup>①</sup>，首次明确了国家撤回、变更行政许可的，应当给予行政相对人补偿；2004 年修订的《土地管理法》，在第二条第四款明确了“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”，并在其第四十六至四十九条共四条对土地征收的标准、程序做了简要规定<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> 《行政许可法》第八条：“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。”

<sup>②</sup> 《中华人民共和国土地管理法》（2004 年版）第四十六条：“国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。”第四十七条：“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收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。征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。征收城市郊区的菜地，用地单位应当按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。依照本条第二款的规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，用地单位应当支付高出部分的土地补偿费和安置补助费。”



其他具有代表性的出现行政补偿原则性条款（一般为一条）的法律包括：《中华人民共和国外合资经营企业法》<sup>③</sup>、《中华人民共和国外资企业法》<sup>④</sup>等。

## （二）第二阶段：实证研究、细化立法阶段

行政补偿研究、立法的第二个阶段是实证研究阶段。在这一阶段，房屋征收、拆迁引发了尖锐的社会矛盾，为行政补偿实证研究提供了丰富的研究素材。有学者在综合分析国内外经验后提出，行政补偿应采用完全补偿标准，补偿范围应含直接损害与间接损害。<sup>[8]</sup>也有学者提出，行政补偿应当采取公平补偿标准。<sup>[9]</sup>多名学者提出应完善补偿程序，如在《行政程

区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。国务院根据社会、经济发展水平，在特殊情况下，可以提高征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。”第四十八条：“征地补偿安置方案确定后，有关地方人民政府应当公告，并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。”第四十九条：“被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布，接受监督。禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。”

<sup>③</sup> 《中华人民共和国外合资经营企业法》第二条：“中国政府依法保护外国合营者按照经中国政府批准的协议、合同、章程在合营企业的投资、应分得的利润和其它合法权益。合营企业的一切活动应遵守中华人民共和国法律、法规的规定。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，并给予相应的补偿。”

<sup>④</sup> 《中华人民共和国外商投资企业法》第五条：“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，并给予相应的补偿。”

序法》中专章规定<sup>[10]</sup>，确定具体补偿程序<sup>[11]</sup>，建设行政补偿听证制度<sup>[12]</sup>等。土地征收问题受到广泛关注，豆星星等学者指出了土地征收补偿制度的缺陷与解决路径。<sup>[13]</sup>

在立法方面，2006年，国务院颁布了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，其第三章“征收补偿”中有四条针对征收征用土地如何补偿进行了原则性指引规定，例如第二十四条，“工矿企业和交通、电力、电信、广播电视台等专项设施以及中小学的迁建或者复建，应当按照其原规模、原标准或者恢复原功能的原则补偿”，其他三条亦为原则性指引规定。

2011年，《国有土地上房屋征收与补偿条例》出台，确定了“公共利益”的概念、补偿标准与范围、明确唯一征收补偿主体，并规定只能进行司法强拆。这部行政补偿专门法规，仅限于国有土地上房屋（含国有土地使用权和地上不动产财产）的行政补偿，虽如此但意义重大，起到明显的示范作用。

此外，最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》（法释〔2009〕20号）有两条规定涉及生效行政许可变更或撤回的行政补



偿程序、标准的简要规定<sup>⑤</sup>，亦具有较大意义。<sup>[14]</sup>

2007年，《中华人民共和国城乡规划法》颁布，其第五十条首次明确了规划依法修改导致被许可人和利害关系人合法权益受损的，应予行政补偿<sup>⑥</sup>，但仍属原则性规定，无补偿标准、补偿程序、补偿责任人、违法后果的规定。

类似原则性规定，可见于该时期的《中华人民共和国物权法》<sup>⑦</sup>《中

<sup>⑤</sup> 最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》（法释〔2009〕20号）第十四条：“行政机关依据行政许可法第八条第二款规定变更或者撤回已经生效的行政许可，公民、法人或者其他组织仅主张行政补偿的，应当先向行政机关提出申请；行政机关在法定期限或者合理期限内不予答复或者对行政机关作出的补偿决定不服的，可以依法提起行政诉讼。”第十五条：“法律、法规、规章或者规范性文件对变更或者撤回行政许可的补偿标准未作规定的，一般在实际损失范围内确定补偿数额；行政许可属于行政许可法第十二条第（二）项规定情形的，一般按照实际投入的损失确定补偿数额。”

<sup>⑥</sup> 《中华人民共和国城乡规划法》第五十条：“在选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证发放后，因依法修改城乡规划给被许可人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。”

经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改；确需修改的，城乡规划主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见；因修改给利害关系人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。”

<sup>⑦</sup> 《中华人民共和国物权法》第四十二条：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。”第四十三条：“国家对耕地实行

中华人民共和国国防法》<sup>⑧</sup>《中华人民共和国传染病防治法》<sup>⑨</sup>《中华人民共和国草原法》<sup>⑩</sup>《中华人民共和国农村土地承包法》<sup>⑪</sup>等，出现在这些法律中的条款，均为原则性规定，不属于规范性规则，从法律后果而言，如果不予补偿，没有法律明确要承担某种法定责任。

### （三）第三阶段：研究、立法停滞阶段

统计显示，本阶段研究发文量快速下降约50%，且仍在持续下降。其

特殊保护，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。”第四十四条：“因抢险、救灾等紧急需要，依照法律规定的权限和程序可以征用单位、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后，应当返还被征用人。单位、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。”

<sup>⑧</sup> 《中华人民共和国国防法》第五十一条：“国家根据国防动员需要，可以依法征收、征用组织和个人的设备设施、交通工具、场所和其他财产。县级以上人民政府对被征收、征用者因征收、征用所造成的直接经济损失，按照国家有关规定给予公平、合理的补偿。”

<sup>⑨</sup> 《中华人民共和国传染病防治法》第四十五条：“传染病暴发、流行时，根据传染病疫情控制的需要，国务院有权在全国范围或者跨省、自治区、直辖市范围内，县级以上地方人民政府有权在本行政区域内紧急调集人员或者调用储备物资，临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备。紧急调集人员的，应当按照规定给予合理报酬。临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备的，应当依法给予补偿；能返还的，应当及时返还。”

<sup>⑩</sup> 《中华人民共和国草原法》第三十九条：“因建设征收、征用集体所有的草原的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》的规定给予补偿；因建设使用国家所有的草原的，应当依照国务院有关规定对草原承包经营者给予补偿。”

<sup>⑪</sup> 《中华人民共和国农村土地承包法》第十七条：“承包方享有下列权利：……（四）承包地被依法征收、征用、占用的，有权依法获得相应的补偿；……。”



中,对行政补偿诉讼的研究值得关注,如案例研究方面,周作彩认为法院对不予补偿决定不能一撤了之,而应探索给付判决的可能性<sup>[15]</sup>;李淮提出扩大行政补偿诉讼受案范围,提升法院审判主动性等策略。<sup>[16]</sup>冯子超则对行政补偿调解制度的构建进行了研究。

<sup>[17]</sup>另外,对国家强制预防接种<sup>[18]</sup>、野生动物致损<sup>[19]</sup>等特定情形下行政补偿的研究亦有一定指导意义。

立法层面,《土地管理法》在2019年进行修订,对其中三条土地征收的补偿标准、补偿程序的条款(现行第四十七至四十九条)也进行了优化。《土地管理法》是我国唯一在法律层面体现行政补偿制度具体适用的法律,但对象仅限于农村集体经济组织和农民所有的不动产财产(集体所有的土地和土地上不动产),也仅限于征收这一项国家行政行为。

《中华人民共和国民法典》基本沿袭了废止的《中华人民共和国物权法》中有关行政补偿的原则性规定<sup>[20]</sup>。

<sup>[20]</sup> 《民法典》第一百一十七条:“为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序征收、征用不动产或者动产的,应当给予公平、合理的补偿。”第二百四十三条:“为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和组织、个人的房屋以及其他不动产。征收集体所有的土地,应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用,并安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。征收组织、个人的房屋以及其他不动产,应当依法给予征收补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。”

2019年,《外商投资法》颁布,该法保留了《中外合资企业法》和《外商投资企业法》中有关行政补偿的原则性规定,仍明确因公共利益需要征收外商投资企业的,或者因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的,对外商投资企业进行行政补偿,共两条<sup>[21]</sup>。

2019年,有一部行政法规受到各方高度关注,即国务院《优化营商环境条例》,该条例中第三十一条规定,“地方各级人民政府及其有关部门应当履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同,不得以行政区划调整、政府换届、机

任何组织或者个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。”第二百四十五条:“因抢险救灾、疫情防控等紧急需要,依照法律规定的权限和程序可以征用组织、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后,应当返还被征用人。组织、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。”第三百二十七条:“因不动产或者动产被征收、征用致使用益物权消灭或者影响用益物权行使的,用益物权人有权依据本法第二百四十三条、第二百四十五条的规定获得相应补偿。”第三百三十八条:“承包地被征收的,土地承包经营权人有权依据本法第二百四十三条的规定获得相应补偿。”第三百五十八条:“建设用地使用权期限届满前,因公共利益需要提前收回该土地的,应当依据本法第二百四十三条的规定对该土地上的房屋以及其他不动产给予补偿,并退还相应的出让金。”

<sup>[21]</sup> 《中华人民共和国外商投资法》第二十条:“国家对外商投资者的投资不实行征收。在特殊情况下,国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对外国投资者的投资实行征收或者征用。征收、征用应当依照法定程序进行,并及时给予公平、合理的补偿。”第二十五条:“地方各级人民政府及其有关部门应当履行向外国投资者、外商投资企业依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同。因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的,应当依照法定权限和程序进行,并依法对外国投资者、外商投资企业因此受到的损失予以补偿。”



构或者职能调整以及相关责任人更替等为由违约毁约。因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的，应当依照法定权限和程序进行，并依法对市场主体因此受到的损失予以补偿”。

在此时期，其他法律性文件中陆续出现行政补偿条款，但均为原则性规定，其内容大同小异、多有重复，多为“为了……需要，依照法律规定征收、征用的，给予补偿”，或“为了公共利益需要，改变原规划或原行政行为的，给予补偿”。

理论研究对立法活动具有指导性，立法活动又对研究方向具有重要影响。行政补偿研究发文量、研究方向的变化趋势，某种程度上昭示了行政补偿立法的尴尬局面。当前，土地、房屋征收补偿领域的立法进度远快于其他领域，但在行政许可补偿、人身损害赔偿等领域，立法则相对滞后。行政补偿原则性条款不在少数，但在实施层面，行政补偿各方却无法可依。

截至目前，我国所有法律、法规中“依法律”、“依法”、“依规定”表述中的法律、法、规定，除了征收征用集体土地、国有土地上的房屋等不动产财产的行政补偿的实施执行有一定法律规范可依之外，其他财产领域，特别是与法治经济、法治化营

商环境建设相关的重大经济领域的行政补偿制度，至今未制定具体的实用性法律法规。

笔者的观点是，在新发展阶段，法治化的市场经济体制、法治化的营商环境建设，与之相关的公正有序的行政补偿机制的建立，显得尤为重要。

### 三、我国行政补偿立法的关键问题

我国行政补偿应当专门立法、科学立法，兼顾人民“整体”与“个体”利益，关注行政补偿的限权价值。只有做到以上几点，才能真正在行政补偿制度中纳入法治本土资源。

首先，应当在宪法层面确立“行政补偿原则”，从根本法的层面上确定行政机关为公共利益损害公民利益的，应当给予补偿。其次，行政补偿类型繁杂，特点不一，在立法中应当关注其类型化问题，明确行政补偿类型，降低补偿适用难度。公民权益范围、类型均在不断变动中，在中央层面过于细致的立法亦将减损其法律稳定性，行政补偿立法应当遵循“中央立法程序为主，部门、地方立法实体为主，程序先行”的思路。

#### （一）确立行政补偿宪法原则

法国行政补偿主要包含征收、征调、行政合同变更等三种行政补偿类型<sup>[20]</sup>；英国的行政补偿包括强制剥夺



财产权的补偿、强制购买、损害与干扰补偿（比如高铁、高速公路、公共污水处理厂、垃圾焚烧发电厂对延线、周边环境权利的损害与干扰，俗称“邻避效应”）以及紧急征用补偿等<sup>[21]</sup>；在德国，行政补偿的行为范围比较宽泛，主要包括公用征收补偿、对财产限制的补偿、征收性侵害补偿、准征收侵害补偿、对非财产权的侵害补偿、无因管理补偿以及危险状态补偿等<sup>[22]</sup>。

人类对于个体权利的认知，长期停留在人身、财产二元分类层面，人身绝对不可侵犯，而财产必须给予补偿，是当时社会发展水平下的适当安排。然而，随着人权理论不断发展，越来越多的权利类型被认定为基本人权，同时，整体人权、乃至于代际人权也被提出。为维护整体、后代的基本权利，公民广泛权利受到更多限制是必然趋势，这也意味着行政补偿范围的不断扩大。

在我国，传统理念中强调集体，在经济、社会发展中更加强调整体、全局因素，公民权利为此做出了一定的牺牲。

这正是我国的本土法治资源，立法必须予以回应，强调“补偿”。因此，我国行政补偿不应限于传统范围，而应立足于实际，确立“国家为公共

利益损害公民个体利益的，予以全方位全过程行政补偿”的宪法规范。确立全方位行政补偿的原则，能为行政补偿专门立法提供立法依据，全方位保障公民基本权益。

## （二）行政补偿类型化

成文法国家的法律制定，一大法宝即是类型化。类型化是指立法者从错综复杂的自然事实、经验事实中抽象出共性，通过精确的表述，形成易于适用的法律概念、规范的活动。

行政补偿专门立法，首先应当做到行政补偿类型化，从我国相对分散的行政补偿规定中，抽象出不同行政补偿现象的法律特性，将相似的行政补偿纳入同一类型，从而适用同一程序、标准；针对不同行政补偿类型则配置不同的程序、标准。最终形成能够普遍适用，且有一定前瞻性的行政补偿制度。

目前，行政补偿类型化有法益类型化、行为类型化、主体类型化等方式。行政补偿义务主体非常多，且难以揭示不同行政补偿类型的特点，意义不大。有学者将行政补偿根据行政补偿针对法益分为“财产所有权补偿”、“财产使用权补偿”、“生命健康权补偿”、“信赖利益保护补偿”四类。<sup>[23]</sup>该分类有一定意义，但主要包含传统权利类型，未包含个人信息、



环境等新型权益。有学者根据行政补偿原因行为类型将行政补偿划分为“征收补偿”、“征用补偿”、“信赖补偿”三类。<sup>[24]</sup>该分类覆盖面较小，分类标准不一。因此，需要重新对行政补偿进行类型化。

根据行政补偿所损害的不同法益，可以将我国行政补偿分为四类，即（1）对人身权益损害的补偿；（2）对财产权利损害的补偿；（3）对信赖利益的补偿；（4）对其他权益损害的补偿（如环境、相邻、采光等新型权益）。这一分类方式的优点在于，能够区分行政补偿损害的不同权益，根据不同权益类型设置不同补偿标准、范围、程序。但该分类方式无法揭示行政补偿原因行为的特性，无法回答“先补偿、后损害”还是“先损害、后补偿”的问题。

根据行政补偿原因行为的类型，可以将我国行政补偿划分为（1）征收、征用补偿；（2）行政许可变更、撤回补偿；（3）行政命令补偿；（4）其他行政行为补偿（如行政合同等）。由于现有行政法规体系是基于行政行为类型建立，该分类的意义在于衔接现有行政法规体系。还可根据行政补偿原因行为的紧迫性，将其分为“紧迫行政行为”与“非紧迫行政行为”，对不具有紧迫性的原因行为，

应当“先补偿、后损害”，对于具有紧迫性的原因行为，则可以“先损害、后补偿”。

此外，还有一些分类方式也有其价值。如根据补偿主体关系分类，可以将行政补偿区分为纵向行政补偿与横向行政补偿。进行此种分类，可以将横向行政补偿，如地区间生态环境补偿纳入行政补偿体系。

### （三）制定统一行政补偿程序

制定良好的行政补偿程序，既是赋予公民权益保障的制度工具，也是防范行政机关滥用权力的有效措施。目前，还没有法律层面对行政补偿程序作出规定。这种立法缺失导致实践中存在地方、基层政府缺乏补偿程序指引，公民缺乏权利行使渠道等问题，是导致行政补偿诉讼案件增长较快的客观原因。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》以及部分地方政府制定的国有土地上房屋征收与补偿的实施办法、规定，对国有土地上房屋的征收补偿程序进行了规定，可供立法参考。<sup>[14]</sup>相对而言，行政许可等其他领域立法较少，只有地方规章《重庆市行政许可

<sup>[14]</sup> 如《广州市国有土地上房屋征收与补偿实施办法》（穗府规〔2021〕2号）、《沧州市国有土地上房屋征收与补偿实施办法》（沧政办字〔2019〕29号）、《株洲市国有土地上房屋征收与补偿实施办法》《武汉市国有土地上房屋征收与补偿实施办法》（武汉市人民政府令第275号）等。



补偿暂行办法》涉及补偿程序，但未提供征求意见、听证等公众参与窗口。

以上各类型法律文件，是我国行政征收补偿地方实践过程中积累的经验，有效总结、并不断改进产生的重要成果，对行政补偿统一程序制定具有重要参考价值。

行政补偿程序建设，应当广泛吸收地方立法过程中的经验。上述征收补偿程序可以作为行政补偿程序构建的框架，对于不同类型的行政补偿，可在此基础上适当调整。

笔者认为，行政补偿程序构建中还有以下三点值得关注：

### 1. 行政补偿事项识别

当前，各地政府、部门权力清单制作已经取得一定成果，基本涵盖了其全部具体行政行为类型。各级人民政府应当统一对行政行为是否涉及行政补偿进行确认，制作行政补偿事项清单。同时，即便行政行为未列入行政补偿清单，也应允许相对人提出合理理由，申请行政补偿。

### 2. 行政补偿权利告知

公众受限于信息获取能力、法律认知能力等，行政补偿程序主要依赖行政机关启动。在“群体性”补偿程序中，行政机关往往会通过公告明确告知补偿的对象、标准、范围。然而，

对于非群体性补偿案件而言，个体往往不清楚自身的行政补偿权利。因此，在行政机关具体行政行为中，存在行政补偿事项的，应当告知相对人其申请行政补偿的权利。只有如此，行政补偿程序才能适时启动。

### 3. 行政补偿二次损害

行政补偿超出合法、合理期限，可能对相对人造成二次损害。如前述个案中，相对人停产后未及时得到补偿款，导致其长期停产停业、又无法遣散员工，损害不断扩大，争议也随之扩大。以上二次损害的性质、范围难以确定，没有明确的法律依据，在实践中存在较大争议。部分观点认为其属于行政机关违法行为造成的损害，应当另行提起行政赔偿予以救济；另一观点则认为其是由行政补偿程序导致，另行处理有违效率、资源节约原则，应当在行政补偿程序中一并救济。

如将二次损害纳入另一行政赔偿程序，则行政赔偿仍需经过法定期限，耗时较久，不利于相对人权益保护，更可能造成三轮、四轮损害。如将二次损害在行政补偿程序中一并处理，有利于促使地方政府尽快完成行政补偿，也赋予了相对人补偿议价的合理制度工具，即“补偿越快，金额越少”。因此，无论从限权、效率，



还是节约司法、行政资源的角度出发，对于不能及时补偿导致的二次损害，都应在行政补偿程序中统一救济。

#### 四、结语

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，应当在法治中国建设中率先突破。建立完善的社会主义行政法律体系是法治政府建设的基础，而行政补偿法正是其中一项重要的基础性法律，故此，补齐行政补偿法的立法短板，十分重要，也非常必要。

#### 参考资料：

- [1] 青锋,张水海.中国行政补偿制度综论——历史、现状与发展趋势[J].社会科学论坛,2005(09):23-40.
- [2] 张梓太,吴卫星.行政补偿理论分析[J].法学,2003(08):44-50.
- [3] 熊文钊.试论行政补偿[J].行政法学研究,2005(02):8-14.
- [4] 姜明安.行政补偿制度研究[J].法学杂志,2001(05):14-17.
- [5] 司坡森.试论我国行政补偿的立法完善[J].行政法学研究,2003(01):46-51.
- [6] 王太高.行政补偿制度研究[D].苏州大学,2003.
- [7] 青锋,张水海.中国行政补偿制度综论——历史、现状与发展趋势[J].社会科学论坛,2005(09):23-40.
- [8] 王红跃.行政补偿范围研究[D].中央民族大学,2014.
- [9] 郑全新.论我国实定法行政补偿的基本原则[J].国家行政学院学报,2014(02):72-76.
- [10] 帅海香.我国农村土地征收补偿法律制度的问题与对策[J].法学杂志,2011,32(10):94-97.
- [11] 毕可志.论行政救济[M].北京:北京大学出版社,2005.
- [12] 王丹丹.完善我国行政补偿法律制度研究[D].中国政法大学,2009.
- [13] 豆星星.试析我国土地征收行政补偿制度[J].江西社会科学,2009(02):151-155.
- [14] 王克稳.论变更、撤回行政许可的限制与补偿[J].南京社会科学,2014(01):100-106.
- [15] 周作彩.房屋征收补偿案中判决类型的适用——郭传欣诉巨野县人民政府、菏泽市人民政府房屋征收行政补偿案评析[J].交大法学,2018(04):161-170.
- [16] 李淮.行政补偿诉讼救济状况实证研究——以325份裁判文书为样本[J].中国石油大学学报(社会科学版),2016,32(04):42-49.
- [17] 冯子超.行政补偿诉讼调解制度研究[D].内蒙古大学,2018.



- [18] 伏创宇. 强制预防接种补偿责任的性质与构成 [J]. 中国法学, 2017 (04): 143 -157.
- [19] 张晓倩. 野生动物致害补偿制度研究 [D]. 北京林业大学, 2019.
- [20] 王名扬. 法国行政法 [M]. 中国政法大学出版社, 1988.
- [21] 张越. 英国行政法 [M]. 中国政法大学出版社, 2004.
- [22] 薛刚凌. 行政补偿理论与实践研究 [M]. 中国法制出版社, 2011.
- [23] 李维汉. 我国行政补偿制度研究 [D]. 东北林业大学, 2016.
- [24] 王红跃. 行政补偿范围研究 [D]. 中央民族大学, 2013.

