

论行政规划中的损失补偿制度

王 青 斌

[摘 要] 在行政规划中确立损失补偿制度,不仅是保护行政相对人合法权益的需要,也是提高行政规划的效率以及贯彻事先补偿原则的要求。行政规划中的损失补偿包括行政规划确定中的损失补偿以及行政规划变更、终止时的损失补偿,损失补偿应成为行政规划确定过程中的一项重要内容。行政相对人应享有补偿请求权,行政规划中的损失补偿争议也应当纳入司法救济的范围。

[关键词] 行政规划;损失补偿;规划确定

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)04-0531-04

行政补偿是指行政主体基于公共利益的需要,在管理国家和社会公共事务的过程中合法行使公权力的行为致使公民、法人或其他社会组织的合法权益遭受特别损害,依公平原则,对遭此损害的相对人给予合理补偿的行为^[1](第 48 页)。虽然在现实中并不缺乏行政补偿的实例,但与已经初成体系的国家赔偿相比,行政补偿在我国尚未建立起完整的体系。在现有的法律体系中,对补偿做出明确规定的为数不多,而且范围也十分有限,如我国宪法第 10 条第 3 款规定:“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。”这是为数不多的对补偿加以规定的法律条文之一。行政规划作为对相对人私益有着广泛影响的领域,有必要建立完善的损失补偿体系,从而在维护公共利益的同时对私益形成最大限度的保护。

一、建立行政规划中损失补偿制度的必要性

在行政规划中确立补偿制度,乃基于以下几个方面的需要:

1. 保护相对人利益。当行政规划中的后续措施的实施可能会侵害到部分相对人的利益时,如不予以补偿,则对这部分相对人而言有失公允,这部分相对人将因行政规划的实施而额外承受了“公共负担”和受到了“特别牺牲”。保护相对人的利益、追求公共利益与私益之间的“均衡”是行政法的基本任务,因而,应在行政规划中确立损失补偿制度。

2. 提高行政规划效率。行政规划的确定程序为行政主体与相对人的沟通和对话提供了一个平台,双方的争议不仅仅限于是否应该采取哪些措施,而且还包括了在后续措施造成相对人的损害时是否给予补偿的问题。如在规划确定程序中仅仅只确定后续措施而不就补偿的问题达成一致,则必然造成行政主体与相对人之间的争议无法得到全部解决。而相对人也必然会从维护自己利益的角度出发,消极对待行政规划的实施甚至采取对抗措施。诚然,虽然也可以先确定后续措施,而就后续措施造成的相对人的损失补偿问题另行解决。但是,这样的方式将因权利义务关系的不确定而造成新的矛盾,将会大大降低行政规划的效率。因而,从“经济”的角度出发,应该在行政规划中确立损失补偿制度,从而为行政规划的顺利实施扫清障碍,并提高行政规划的实施效率。

3. 事先补偿原则要求。所谓事先补偿原则是要求行政机关对相对人财产权为征收前必须先对相对人的损害进行补偿,至少必须与相对人就补偿的范围、标准、方式及补偿金的支付时限等问题达成协议。事先补偿原则体现了现代国家基于公共利益的需要而剥夺或限制人民财产权时应最大限度地保护私人利益,体现了对私益的尊重。事先补偿原则为大多数国家的宪法所确认。如 1993 年的俄罗斯宪法第 35 条第 3 项规定:“任何人均不得被剥夺其财产,除非根据法院决定。为了国家需要强行没收财产只能在预先作出等价补偿的情况下进行。”在行政规划的过程中,就行政规划确定后对相对人的损害如何补偿进行明确,符合事先补偿原则的要求。

二、行政规划中损失补偿制度的建构

在行政规划过程中,当行政规划对相对人的利益造成不利影响时,是否给予补偿、如何补偿就必然成为相对人关注的问题之一。如果在行政规划的确定过程中不能就补偿与利益受到不利影响的相对人达成一致,那么在行政规划的实施过程中可能会遇到较大的阻力,进而影响行政规划的实施进程。因而,有必要将相对人的损失补偿制度作为行政规划过程中的一个重要环节。

(一)行政规划中损失补偿的类型

行政规划中的损失补偿,主要包括以下两种类型:

1. 行政规划确定中的损失补偿。行政规划的确定在有法律规定的情况下可具有明确行政规划主体与相对人之间权利义务关系的效果,能成为权利形成性的行为。其作为权利形成性行为的主要体现是实施行政规划所需的后续措施经规划确定而固定。“计划确定程序具有征收法上的预决效果,也就是说,原则上确定了征收的适法性。征收程序要解决的问题是征收的方法和补偿的数额”^[1](第 249 页)。规划中的补偿实际上是就规划所确定的后续措施对相对人的损失所给予的补偿,即在行政规划的确定中不仅需要明确行政规划的后续措施,而且在行政规划的后续措施对相对人的利益造成损害时还要予以补偿。如对相对人的财产予以征收、征用通常是实施行政规划的重要的后续措施之一,当在行政规划的确定程序中确定了征收、征用的后续措施后,还应确定征收、征用的补偿问题。

2. 行政规划变更、终止中的损失补偿。行政规划确定后的变更、终止也经常会影响到相对人的利益。当相对人对行政规划的确定形成信赖利益,而行政规划的变更、终止造成相对人信赖利益的损失时,应对相对人给予必要的补偿。在确定行政规划的变更、终止时,因规划变更、终止而引起的补偿问题的解决方案也应一并确定。

(二)行政规划中损失补偿的构成要件

行政规划中的损失补偿必须符合一定的条件才能进行。与一般行政补偿的构成要件一致,行政规划中的损失补偿应具备以下构成要件:

1. 行政主体的原因行为合法。原因行为是否合法是区分行政赔偿和行政补偿的最重要的标准。原因行为合法意味着行政主体对相对人财产造成的损失是一种合法作为。“作为行政补偿的构成要件之一,原因行为合法具有两方面的含义:一是行政主体为剥夺或限制相对人财产权益的行为时,必须要有法律上的依据,至少不能与制定法冲突;二是行政主体为限制或剥夺行为时的动机和目的必须是基于公共利益的需要”^[2](第 122 页)。

2. 造成相对人的特别损害。行政规划中的后续措施的实施将造成相对人的特别损害是补偿的另一构成要件。“特别损害”表明行政主体造成的损害不是“普遍的”,而是只在特定范围内的、针对部分相对人的“特别的”损害。

3. 具有因果关系。行政主体的原因行为与相对人遭受的特别损害之间具有因果关系是构成补偿的另一要件。因果关系要求原因行为与特别损害之间的联系必须是本质的、必然的联系,而不能是间接的、偶然的联系。

在行政规划中,只有全部具备以上的三个条件时,才应对相对人的损失予以补偿。

(三)行政规划中损失补偿的范围

补偿的范围是指对行政主体的哪些行为需要给予补偿,补偿范围是补偿制度的重要内容。行政规划中,在行政主体拟采取的以下行为造成相对人的损害时需要予以补偿:

1.征收。征收是行政规划中常采用的后续措施,在道路建设等公共设施的规划中,征收几乎是必不可少的后续措施。征收对相对人利益的影响也最为直接和明显。因此,征收构成了行政规划中损失补偿的最主要的组成部分。在征收补偿中,具体征收的范围值得关注,类似的争议也经常发生。例如,由于建设水库,村落的大部分被收用,许多住户都已经搬迁,只剩下一户人家住在偏僻的半山腰时,其生活中的诸多不便与困难,皆属于因公共事业而受到的间接损害^[3](第615页)。的例子还如基于公共利益的需要并不需要征收相对人的全部财产,但部分征收将严重影响相对人剩余财产的价值与效用。笔者认为,在此情况下,也应将剩余的财产征收或者在不征收的情况下也给予一定的补偿。

2.征用。同征收一样,征用也是行政规划中经常需要采取的后续措施,而且两者经常一起使用,但两者之间存在着一定的区别。“征收和征用有所区别:征收通常是所有权的转移,相应财产由相对人所有转为国家所有;征用则通常不转移财产所有权,行政主体只是对相对人财产‘借用’(强制性‘借用’)一段时间,用完以后仍归还相对人。”^[4](第16页)

3.其他造成相对人损失的后续措施。主要包括基于公共利益的需要而对相对人的权利予以限制的行为等。

补偿的标准和方式也是行政规划中损失补偿制度的重要组成部分。补偿标准和方式也最容易引起争议。行政补偿标准可参照行政赔偿的标准,以补偿相对人的实际损失为原则^[4](第17页)。但需要注意的是,行政赔偿与补偿之间也存在着一定的区别,因为补偿的起因是行政主体的合法行为所造成的侵害,因而补偿的范围应仅限于物质性损害,而不包括非物质性的损害,如精神损害等。此外,行政规划中的损失补偿的方式也可借鉴行政赔偿的相关规定,以金钱补偿为主,辅之以其他的补偿方式。

(四)行政规划中损失补偿的程序

行政规划基本上可分解为以下步骤:行政规划目标的确定、行政规划的拟定、行政规划的确定、行政规划的变更或终止。其中,行政规划的确定具有最为重要的意义。行政规划的确定,是行政主体在经过一定的程序对行政规划的拟订方案予以审查后,就是否批准行政规划的拟订方案作出决定。行政规划的确定是行政规划发挥作用的必然前提,只有已经确定的行政规划才能产生一定的法律效果。

构建行政规划中的损失补偿制度,要将如何补偿相对人的损失作为行政规划过程中的一个重要议题,有关的行政主体在确定、变更或终止行政规划时,必须明确如何补偿相对人的损失。如行政主体在确定某区域旧城改造规划时,除了要有具体的改造设计方案、具体的实施者、资金来源等内容外,还应明确如何补偿相对人损失的方案。

三、行政规划中损失补偿的救济保障

通过实体及程序来限制行政规划权的滥用无疑是有效的,但仅仅依靠程序控制是不够的,还必须建立有效的法律救济机制。行政救济是对行政权力侵犯公民权利所造成的损害给予补救的法律制度的总称,即行政救济是对行政权力侵犯公民权利的制度化救济。在我国,已经有一套相对完整的行政救济体系,因而,对于行政规划中的损失补偿的救济,不是要研究如何建立救济制度,而是如何将其纳入现有的救济体系之中,避免现有的救济制度难以适用于行政规划中的损失补偿的情况出现。

(一)明确相对人的补偿请求权

对法律活动来说,也许重要的不是承认权利,而在于如何恰当地配置权利,并因此给予恰当的救济。由于救济制度具有被动性的特点,遵循“不告不理”的规则,因此,基于维护相对人合法利益的需要,相对人应拥有与之相适应的请求救济的权利。

补偿请求权是维护相对人利益的一项重要权利。当相对人的利益受到行政规划的损害而没有得到

相应的补偿时,相对人得依法行使补偿请求权以维护自己的合法权益。

(二)行政规划中损失补偿的司法救济

作为对正当权益的最强有力的救济方式,诉讼是保障行政补偿制度顺畅进行的坚强后盾。联合国世界人权宣言第 8 条规定:“任何人在其宪法或法律的赋予的基本权利遭受侵害时,都有权享受合格的国家法庭对这种侵害行为作出的有效救济,有关行政补偿的争议在穷尽行政程序后,必须确保司法审查的最终解决途径。”因此,必须将行政规划的中损失补偿争议纳入司法救济途径。

在行政规划中,只要行政相对人的利益受到侵害而又没有得到合理的补偿时,相对人就可以请求司法的保护。在德国,“如果从根据专门计划确定裁决建立和运营的公共设施 and 机构造成的不可预期公害来考察公平补偿请求权,行政法律途径的根据在于计划确定裁决(行政行为)应当对公平补偿(补偿)的提供一并作出决定(参见联邦行政程序法第 74 条第 2 款第 3 项规定)。计划确定裁决没有就此满足关系人要求的,关系人不能简单地根据联邦行政程序法第 74 条第 2 款第 3 句规定要求支付补偿金,而是必须首先反对计划确定裁决,或者以计划确定裁决没有或者没有充分给予补偿违法为由提起撤销之诉,或者以计划确定裁决应当补充适当补偿的命令为由提起职责之诉。”^[5](第 723 页)换言之,由于对相对人的损害补偿是行政规划确定裁决的一项重要内容,因此在行政规划确定裁决中不涉及对相对人的损失补偿或者对相对人的补偿不合理时,行政相对人可依法请求撤销行政规划确定裁决或者请求在行政规划确定裁决中补充有关损失补偿的内容。对此,我国可以借鉴德国的制度,从而将行政规划中损失补偿的争议纳入司法审查的范围,进而实现对相对人权益的保护。

[参 考 文 献]

- [1] [德] 汉斯·J. 沃尔夫等:《行政法》第 2 卷,高家伟译,北京:商务印书馆 2002 年版。
- [2] 王太高:《行政补偿制度研究》,北京:北京大学出版社 2004 年版。
- [3] 杨建顺:《日本行政法通论》,北京:中国法制出版社 1998 年版。
- [4] 姜明安:《行政补偿制度研究》,载《法学杂志》2001 年第 5 期。
- [5] [德] 哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,北京:法律出版社 2000 年版。

(责任编辑 车 英)

On Indemnification System for Loss in Administrative Plan

Wang Qingbin

(Institute of Government Ruled by Law, China University of Politics & Law, Beijing 100088, China)

Abstract: Establishing the indemnification system for loss in administrative law is not only the requirement of protecting legitimate interest of the opposite person for administration, but also the demand for increasing administrative plan efficiency and implementing prior compensation principle. It includes compensation in the definition, alteration and termination of administrative plan. Indemnification for loss should be the main task of the definition process of administrative plan. The opposite person for administration should enjoy the rights of indemnity, and the dispute about indemnity in administrative plan should be incorporated in judicial relief.

Key words: administrative plan; indemnification for loss; definition of plan