

光明日报/2004年/02月/20日/

中共中央修宪建议对征收和征用私有财产作了原则性的规定。征收和征用,是国家强行取得公民的财产或者强行使用公民的财产的制度,属于一种例外规则——

关于征收和征用

梁慧星

中共中央《关于修改宪法部分内容的建议》对征收和征用私有财产作了原则性的规定。征收和征用,是国家强行取得公民的财产或者强行使用公民的财产的制度,属于一种例外规则。

法律保护公民的财产权不受侵犯,非经权利人同意不得被强制转让,这是现代法治的一条基本原则,法学上称之为“物权的绝对性原则”。物权的绝对性原则与契约自由原则、过错责任(自己责任)原则,被称为现代民法的三大基本原则。中央《建议》规定“公民的合法的私有财产不受侵犯”,就是这一基本原则的体现。这一基本原则的贯彻,是由刑法上侵犯财产罪的刑事责任制度和民法上侵犯财产权的侵权责任制度予以保障的。侵犯公民的财产权的行为,重者可以构成刑事犯罪,轻者可以构成侵权责任。

正像强制缔约制度是合同自由原则的例外、无过错责任制度是过错责任原则的例外一样,征收和征用制度是物权绝对性原则的例外规则。例如,法国民法典第545条规定:“任何人不得被强制转让其所有权,但因公用并在事前受公正补偿时,不在此限。”德国基本法第14条第3款规定:“剥夺所有权只有为公共福利的目的才能被允许。”这就是关于征收制度的规定。可见,中央《建议》在“公民的合法的私有财产不受侵犯”的同时,规定“国家为了社会公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用”,是符合现代法治的精神和原则的。

征收和征用是既有联系又有区别的两项法律制度。其共同点在于强行性。依法实施的征收和征用,都是仅依政府单方面的意思表示(征收命令、征用命令)即发生效力的,无须征得被征收、被征用的公民的同意,被征收、被征用的公民必须服从、不得抗拒。其不同点是:征收实质上是强制收买,征收的对象限于不动产,且不发生返还问题,只发生补偿问题;征用实质上是强制使用,征用的对象包括不动产和动产,使用完毕后应当将原物返还权利人,如果因使用导致原物毁损不能返还的,应当照价赔偿。我国现行的几个法律、行政法规对征收、征用未作区分。中央《建议》把征收和征用区分开来,对于理顺市场经济条件下因征收、征用而发生的不同的财产关系,正确处理私有财产保护和公共利益需要的关系,具有重要意义。

鉴于征收是国家强制取得公民的财产权的行为,稍有不慎就会造成对公民合法财产的严重侵害,因而必须由法律严格规定征收的法定条件。各国法律所规定的征收的法定条件有三项:一是为了公共利益的目的;二是必须严格依照法定程序;三是必须给予补偿。如果被征收的公民对征收的合法性或者对补偿的合理性有异议,有权向法院提起诉讼,请求法院对该征收行为是否合法及补偿是否合理作出裁判。在这种情形下,征收的三项法定条件就成为法院审理这类案件的裁判基准。

第一项法定条件,严格限定征收用于社会公共利益的目的,以确保具体的征收行为在目的上的合法性。社会公共利益以外的目的,例如商业目的,不适用征收。所谓“社会公共利益”,是指全体

社会成员的直接利益。例如,公共道路交通、公共卫生、灾害防治、国防、科学及文化教育事业以及环境保护、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的保护、森林保护,均属于社会公共利益。在判断是否属于社会公共利益时,需要特别注意:只有社会成员都能直接享受的利益,才属于社会公共利益。建设“经济开发区”、“科技园区”等,虽然可以使社会成员间接得到利益,仍属于商业目的,而不属于社会公共利益。在宪法中明确规定征收的“社会公共利益”要件之后,应当由有关法律进一步明确规定社会公共利益的范围。

第二项法定条件,要求征收必须符合法律规定的程序,以确保具体的征收行为在程序上的合法性。宪法只规定这一法定要件,具体程序规则应由特别法规定。

第三项法定条件,要求对被征收的公民给予补偿,以确保具体征收行业的合理性。征收虽然具有强制性特征,但在市场经济条件下,仍属于一种商品交换关系,应当符合市场经济遵循的等价交换原则。因此,征收可以说是一种特殊的民法制度,与税法上的税收制度和行政法上的罚款制度有本质的区别。具体的征收行为,即使符合第一项和第二项法定要件,如果对被征收的公民未予补偿或者未予公正补偿,就会变成对公民合法财产的无偿剥夺或者部分无偿剥夺,不仅违反宪法保护公民合法财产的基本原则,也违背政府保障公民合法财产的根本职责。

征用的实质是以国家的名义强行使用公民的财产。所谓强行使用,就是不必征得权利人的同意,国家在必要时即可直接使用。例如,在战争状态时,征用公民的房屋,作为军队驻扎之用。又如,在发生严重自然灾害时,征用公民的机动车辆运输救灾物资。征用的对象包括动产和不动产,这与征收的对象限于不动产是不同的。例如,意大利民法典第 835 条规定:“在发生公共事务、军事、民事的重大紧急需求的情况下,可以对动产或者不动产进行征调。”这里的“征调”,即是“征用”。发达国家只是在发生战争或者重大自然灾害等严重威胁国家和社会整体利益,而由国家宣布处于紧急状态的情形,才能征用动产和不动产。非处于紧急状态,不能实施征用。

在国家处于紧急状态时,国家机关必须动用一切人力物力投入战争或者抢险救灾,以捍卫国家和社会的整体利益,这就使强行使用公民的财产的行为具有了正当性。在紧急状态结束或者使用完毕后,如果被征用的财产还存在,则应当将原物返还给被征用人;如果原物已经毁损,则应当照价赔偿。需要注意的是,这里所谓赔偿,仅限于原物被征用当时的价值,不包括被征用期间的可得利益损失。至于征用的具体条件和程序规则,应由紧急状态法律具体规定。(作者是中国社会科学院法学研究所研究员)