

中国国家补偿制度立法模式的构想

黄晟

(华中师范大学法学院, 湖北 武汉 430079)

摘要: 中国现行国家补偿制度存在可操作性不强、规定不一致、体系杂乱等突出问题, 不利于保障公众的合法权益, 亟待专门立法予以规范。在国家补偿制度立法模式上, 有单独立法和依托《国家赔偿法》合并立法两种代表性观点, 但分别存在立法成本过高和混淆国家补偿和国家赔偿两者区别的不足。借鉴民法立法思路采取综合立法的模式, 即制定一个总纲类型的“国家补偿法”, 同时辅以具体领域的单行补偿法律, 对于形成规范化、法制化、体系化的国家补偿法律制度, 不失为一种具有可行性的新构想。

关键词: 国家补偿制度; 《国家赔偿法》; 立法缺失; 立法模式

中图分类号: D924.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)06-0116-05

On the legislative model's choice of National compensation system

HUANG Sheng

(Law school of Central China normal university, Wuhan, Hubei 430079)

Abstract: National compensation is a form of National compensation beyond national responsibility, but examine the current status of legislation, in the existing regulatory system, there is not strong operational provisions inconsistent system clutter and other outstanding issues. So, it is urgent to choose its legislative mode. Currently, separate legislation and legislative are the main views, although the feasibility of merging legislation has higher presence, but there are some defects in both views to varying degrees. In this regard, I suggest that we can develop a master type of "National Compensation Law", supplemented by one-way compensation laws in specific areas, in order to form a standardized, systematic national compensation system.

Key words: National compensation; State Compensation Law; legislative mode; choice

国家补偿是一种重要的国家责任形式, 它是指因公权力的合法行使导致他人损害或者其他特定原因导致他人损害应由国家承担的补偿责任, 是国家对受损方给予的必要救济。与之相对的国家赔偿则是以公权力行使的非合法性作为前提。当前, 中国已经制定专门的《国家赔偿法》, 而对国家补偿制度采取应何种立法模式各界看法不尽相同。选择合理的立法模式是进一步完善国家补偿制度的关键, 笔者拟在分析中国补偿制度立法缺失的基础上探讨其立法模式构想。

一、中国国家补偿制度立法缺失

中国国家补偿制度散见于包括根本法、法律、

行政法规和地方法规在内的各类不同效力层级的法律规范中。在现有法律法规体系中, 涉及国家补偿的法律有四十多部, 行政法规一百五十多部, 地方性法规一百六十多部, 规章一百四十多部^[1]。在根本法层面, 《宪法》第十条第三款和第十三条都对国家补偿制度作了具指导意义的规定: 国家在依法征收或征用公民财产时应当承担相应的补偿责任。在法律层面, 主要是针对的国家补偿不同具体领域进行规范, 以及提供明确的法律依据。如《农业法》第七十一条规定, 国家在征用农民集体所有的土地时, 应当给予受损方一定的征地补偿; 《防震救灾法》第三十八条规定, 国家在救灾时对征用的房屋和设备造成损坏或灭失的情况下应当承担补偿责任; 《文物保护法》、《民族区域自治法》、《水法》等多部法律明确规定国家应承担补偿责任的情况和条件, 并对各自补偿领域作了阐述与规制。另

收稿日期: 2014-10-28

作者简介: 黄晟(1990—), 男, 湖南长沙人, 硕士研究生, 主要研究方向为宪法与行政法。

外,与国家补偿制度联系紧密的还有《国家赔偿法》。2010年,立法部门对《国家赔偿法》进行修订,体现了对吸纳国家补偿制度留有余地的态度。在《国家赔偿法》第二条中,新法将旧法中“违法行使职权”改为“有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形”,不再用“违法”概括各种不同的赔偿情形,并将国家赔偿范围在分则中予以具体化。在行政法规层面,如《核电厂核事故应急管理条例》第三十六条规定,国家对征用设备、器材和其他物资造成损坏的情况下应当承担补偿责任;《陆生野生动物保护实施条例》第十条规定,政府对单位或者个人因保护野生动物而受到损失的情况下也应承担必要的补偿责任,对受损方予以补偿。还有一些行政法规、地方性法规和规章对国家补偿制度作了规制和限定,如中央层次的《国有土地上房屋征收与补偿条例》、地方层次的《北京市重点保护陆生野生动物造成损失补偿办法》和《长沙市征地补偿实施办法》等等。这些既有法律法规为国家补偿制度立法提供了制度上的依据和来源。

现有国家补偿制度在立法层面上仍然存在一些突出问题。第一,国家补偿的性质、原则、范围、标准等具体问题规定得十分抽象简单,可操作性不强。国家补偿的标准和原则是什么?哪些情形适用国家补偿?现有制度并未对此作出明确回应,即使涉及相关问题也是只言片语。第二,国家补偿制度立法较为分散,法律法规之间效力也不一致,导致各领域的规定不统一,在具体适用上难免产生偏差。例如关于补偿范围,1995年通过的《人民警察法》虽然规定公民人身伤亡和财产损失都属于国家补偿的范围,但两年后通过的《国防法》第五十五条规定,只有在经济上受到直接损失的前提下,国家才对受损对象承担一定的补偿责任,作为常见的补偿事由之一的人身损害并没有被提及。第三,现有制度杂乱并且构建不科学,有的补偿责任在范围、标准和程序等方面不够具体和统一;不同的法律法规基本是各自为政,关联性也不强,难以构筑成一个呈体系化、科学化的国家补偿制度。因此,中国现有国家补偿制度政策性较强,缺乏应有的权威性与统一性,无法为受害者提供全方位的法律依据和法律保护。基于为当前频发的国家补偿事

由案件提供法律依据的现实需要,对国家补偿制度进行科学立法以保障公众的合法权益势在必行。采取何种立法模式并使之适应中国的现实土壤是亟待解决的关键问题。

二、国家补偿制度立法的两种模式分析

鉴于国家补偿制度较为分散的立法不利于保障受害人的合法权益,也不利于法律法规体系的完善以及法制建设,多数学者主张对国家补偿制度统一立法,使现有补偿制度规范化、体系化。具体来说,就是要结合实际通过立法统一规定补偿标准、程序、费用和国家补偿的对象和范围等事项^[2]。至于如何“统一立法”以及进行立法模式的具体操作,还存在不同观点。其中代表性的观点主要有“单独立法说”和“合并立法说”。以下对这两种立法模式进行简要分析。

1. 单独立法说

“单独立法说”主张要制定出一部不依附于其他任何法律法规而独立存在的国家补偿法,并对其补偿主体、补偿对象、补偿范围、补偿原则和补偿程序等具体事项在这部专门法中予以统一规定。著名行政法学者薛刚凌教授认为,由于国家补偿制度和国家赔偿制度存在诸多方面的不同,所以应该制定一部单独的“国家补偿法”,用来明确国家补偿的类型、原则、程序以及标准,并最终构建起相对完善的国家补偿制度体系^[3]。日本著名行政法学家田中二郎的主张为“单独立法说”提供了重要的理论支持。他认为,“如果把国家赔偿责任制度的目的理解为实现关于经济性价值分配的正义,那么有可能也有必要采用一个以公平负担原则为核心的统一的法理论体系”^[4]。

单独成篇的《国家补偿法》既使得国家补偿制度规范化、系统化,为相关问题的适用提供了一致标准,也使国家补偿制度在保障公民合法权益上发挥着有别于国家赔偿制度的独特作用,更彰显其功能特色。制定一部统一的《国家补偿法》属于学界的主流观点,也代表了今后的立法走向,是未来的发展趋势。统一的“国家补偿法”不仅可以弥补单行法律法规等的不足,也能使受害人在缺乏单行法规的情况下获得补偿救济^[5]。不过,制定独立的“国家补偿法”在立法成本和技术上要求较高,存在很

大的现实困境。一方面,国家补偿制度的内容比较庞杂,既要对大量的个别法律法规以及判例进行归纳、筛选和总结,也要对相关理论问题进行深入分析和研究,更需要相关部门和社会各界投入相当大的人力、物力和财力,其投入成本的耗费尚需进一步预算和评估;另一方面,在国家责任体系仍然不健全的今天,当前是否有条件、有能力完成独立制定国家补偿法这项任务?在国家责任体系范围内,国家赔偿制度虽然已经以法律形式存在,但是它在一些方面仍然不完善,在未来依然要根据客观形势进行修改。而国家补偿制度在立法上尚属全新的领域,相关的制度设计、机制运作还需要立法部门和学者们进一步研究,要在较短时间内制定出一部“国家补偿法”,难度自然不容小觑。

2. 合并立法说

合并立法说主张将有关国家补偿的相关规定和内容纳入到《国家赔偿法》中,并设置专门的章节或条款对国家补偿的相关问题予以明确规定。北京大学法学院教授姜明安认为,应当在修改《国家赔偿法》时将国家补偿的基本问题,例如国家补偿的原则、范围、标准等附带规定在《国家赔偿法》篇幅内^[6]。中国政法大学教授马怀德表示,国家赔偿和国家补偿均作为国家责任的有机组成部分,将两者进行一同规定在逻辑上是周延的,无论从国外经验借鉴,还是从现实土壤出发,将国家补偿作为专章规定在新《国家赔偿法》中立法难度更小,更具有可行性^[4]。第一,国家补偿和国家赔偿所追求的最终目的存在一致性。《国家赔偿法》的立法精神就是最大程度地保障公民赔偿等权利。在这一点上,国家补偿的立法精神与《国家赔偿法》相契合。尽管国家补偿与国家赔偿的原因和态度有所不同,但两者最终目的就是通过以国家承担责任的方式保护受损人的合法权益。第二,国外一些有益实践提供了可供借鉴的立法经验。英国、德国、日本等国家大多在宪法、国家赔偿法以及其他法律法规中设置了国家补偿的相关规定,国家补偿制度在这些国家中是作为附属部分规定在宪法、国家赔偿法等相关法律之中的。如《西班牙人民宪章》第三十二条和《日本国宪法》第二十九条均明文表示,出于社会公益等其他的正当目的,政府或者国家应当对征用的私人财物予以一定的补偿,对受损方承担起

补偿责任^[7]。德国的《国家赔偿法》规定,国家或者政府对因财产征收或公共利益遭受损失的受损人承担补偿责任,行政相对人此时享有一种补偿请求权^[8]。不过,如果将国家补偿制度纳入《国家赔偿法》中,存在混淆国家补偿和国家赔偿之嫌。作为两种截然不同的国家责任形式,国家补偿源于合法的公权力行为,国家赔偿源于违法或过错的公权力行为。这是两者产生本质区别的根本原因。除此之外,国家补偿与国家赔偿还在范围、对象、性质、目的和解决途径等诸多方面有着较大差异,将两者混淆甚至等同无异于抹杀各自的制度特色,以致无法全面的保护相对人的合法权益。在法治国家,违法侵害是本来就应该予以消除的,而合法侵害中存在着忍受义务,不能无视两者的这一本质差异^[4]。国家补偿制度不管是从自身概念的角度来分析,抑或是从制度设计的理念来评判,两种制度都是根本不同的,不能以一种制度来涵盖另一种制度。再者,将国家补偿附带规定在国家赔偿制度中,将会一定程度上削弱国家补偿制度的特色和地位,不利于其独立发挥作用。

三、中国国家补偿制度立法模式构想

尽管从立法成本、立法环境等诸多现实因素出发,以《国家赔偿法》涵括国家补偿制度的形式来规范国家补偿制度是目前实现可能性相对较大的,但科学的立法活动要求其自身符合一国的实际情况,能够真正反映社会的发展需要和社会运转的客观规律,并对未来可能发生的情况具有一定的预见性,可以有效地解决社会问题^[9]。由于社会的需要,一项成熟的、理性的、完善的制度或者经验是可以通过严格的法定程序上升为专门的国家法律的。具体到国家补偿制度,也就是将其上升为“国家补偿法”,但目前分散的国家补偿制度体系以及降低国家补偿制度等级、将其内置于各项法律规范中既不利于这一项制度的发展甚至成熟,也不利于从根本上保障公众的合法权益。通过考察中国法制建设历程,一些由效力层级较低的“规章”、“条例”等规范性文件以及涵盖在其他成文法中的内容单独上升为国家法律的层级是大量客观存在的事实。陈瑞华教授认为,“立法机关应当秉承对法律实施中的问题与改革试验中的经验同时兼顾的原则,及时而

有效地将那些成熟的改革经验上升为国家的法律规范,从而促进法律制度的健康发展”^[10]。这是法治进程不可逆转的趋势,也是确保一项制度长期保有权威和效力的重要举措。从中国法制土壤和实践出发,国家补偿制度作为一整套日趋成熟的制度体系需要上升为更具规范效力的法律规定。这是对十八届四中全会提出的“人民权益要靠法律保障”、“制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障”^[11]理念的回应和落实。

立法是一种创制和发展规则的活动^[12],将国家补偿制度的内在价值和规则予以科学化呈现是确立其立法模式的根本意义所在。以专门的法律形式展现出的国家补偿制度是最能从根本上体现其制度特色、制度价值和制度功能的。笔者认为,可以采取一种综合立法的模式来构建中国“国家补偿法”的制度框架,即一方面制定一部总纲性的《国家补偿法》,只就一般性的、普遍适用的问题进行规定,定位为法律体系中的“一般法”;另一方面应针对不同的补偿事由分别制定单行法律,就基于不同事由发生的补偿问题进行特别规定,定位为法律体系中的“特别法”。这种构想类似于民法制度的立法模式。在民法范围内,目前中国已制定《民法通则》、《物权法》、《担保法》、《合同法》、《侵权责任法》、《著作权法》、《商标法》、《专利法》、《婚姻法》、《继承法》和《收养法》等一系列民事法律,除此之外还存在其他法律中的相关民事性的规定、行政法规和地方性规定等等。这些制度有机构成了现有的民法规范体系。其中《民法通则》被编纂成了一个小型的“民法典”,其地位和作用即民法基本法,相当于民法典中的总则部分^[13],属于民法体系中的“一般法”;此外,包括《物权法》、《合同法》、《侵权责任法》等在内的其他单行民事法律则作为民法的专项规定和细化,其地位相当于民法典的分则部分,起到补充、说明和完善《民法通则》的作用,属于民法体系中的“特别法”。因此,参考民法的立法体系和模式,国家补偿制度可以制定出一个总纲类型的“国家补偿法”,就补偿的对象、主体、原则和范围等事项作出总体性规定;在具体的征收、征用、移民、拆迁、刑事被害人补偿等领域进行单独立法,对各类事由引发的补偿问题予以分别规定。在这个法律体系中,总纲类型的“国家

补偿法”作为“一般法”,也是上位法;各单行补偿法律作为“特别法”和下位法,在上位法的指导下发挥作用,并对上位法予以补充和完善。

上述构想的可行性和优势主要体现在三个方面。第一,相当程度上削降了立法的难度和成本。综合立法模式下的“国家补偿法”与单独立法模式下的“国家补偿法”存在本质区别。单独立法说所主张的“国家补偿法”是法典化的法律,它不仅要求在国家补偿的基本问题上予以规定,而且更加重视各类具体补偿问题的完善。通俗地说,“单独立法说”主张对国家补偿问题“一步到位”,追求在一部法律内涵括国家补偿制度的所有事项。而根据中国目前的立法水平和能力,在较短时间完成是基本不可能的。综合立法模式中的“国家补偿法”仅就国家补偿中的一般性的、普遍适用的问题作出规制,相当于“国家补偿法”法典的一部分。这种构想一方面弥补了合并立法模式模糊国家补偿与国家赔偿界限的不足,便于国家补偿制度独立发挥作用;另一方面也大为降低了单独立法模式所导致的立法成本和立法难度,与当前立法实际水平和能力相一致,更为现实可行。第二,有现成的立法经验可以借鉴。除了可以借鉴民法体系外,还可以参考国外的相关成熟制度。如日本的立法部门目前虽然没有制定出一部名为“国家补偿法”的法律,但其在相关领域已经陆续出台相应补偿性单行法律,在 20 世纪 50 年代制定《刑事补偿法》和《国家公务员灾害补偿法》,2011 年又制定《艺术品国家补偿法》等等。第三,有助于实现补偿制度的独立施行。国家补偿和国家赔偿是本质上完全不同的两种国家责任形式,必须进行严格区分。如果采取合并立法,在国家赔偿法中顺带地将国家补偿问题作出具体规定,可能会造成国家补偿问题的模糊化,不利于国家补偿的施行^[14]。综合立法的国家补偿制度既保持了自身作为一个完整制度体系的独立性,而且有利于使其优势和作用得到最大化的发挥。第四,有助于真正意义上保障公民的补偿权益。国家补偿制度与国家赔偿制度作为国家责任体系的重要组成部分,削弱或者缺乏哪一个部分的国家责任体系都是不完整的,不利于对公民权益的全面合法保护。统一、健全的国家补偿制度有利于充分保障公民的求偿权,使合法权益实实在在的得到法律保

障,为公民维护自身利益提供法律武器。第五,有助于全面完善中国国家责任制度。目前,在国家责任体系制度中,单独以法律形式出现的还只有《国家赔偿法》,这显然已经不能完全实现有效保障公民合法权益的需求。总纲类型的“国家补偿法”和单行的特别补偿法律制度的构筑与出台将进一步完善中国国家责任制度体系,使其更加规范化、体系化和科学化。

虽然这种立法模式构想还需要在理论和立法实践上予以充分论证和研究,但是应该看到,制定一部不依附于其他任何法律法规而单独呈现的“国家补偿法”是今后不可逆转的立法走向。在继续完善有关国家补偿的相关规定的时候,也需要尽早将“国家补偿法”的制定提上议事日程,力求通过最合理、最科学的模式将国家补偿制度完整地展现在公众面前,改善损害赔偿无法可依、无章可循的尴尬局面,为完善中国国家责任体系制度以及整个中国特色社会主义法律体系发挥更大作用。

参考文献:

- [1] 姚天冲.国家补偿法律制度专论[M].沈阳:东北大学出版社,2008:65.
- [2] 应松年,马怀德.国家赔偿立法探索[J].中国法学,1991(5):46-56.
- [3] 袁定波.专家建议制定国家补偿法[N].法制日报,2005-11-14(03).
- [4] 马怀德.完善国家赔偿立法基本问题研究[M].北京:北京大学出版社,2008:477,361,479.
- [5] 司坡森.试论我国行政赔偿的立法完善[J].行政法学研究,2003(1):46-51.
- [6] 姜明安.行政赔偿制度研究[J].法学杂志,2001(5):14-17.
- [7] 姚天冲.国家补偿法律制度专论[M].沈阳:东北大学出版社,2008:47.
- [8] 姬亚平.论宪法的修改与国家赔偿法的制定[J].西安财经学院学报,2004(3):82-86.
- [9] 沈太霞.立法合理性问题研究[J].暨南学报,2012(12):43-50.
- [10] 陈瑞华.制度变革中的立法推动主义——以律师法实施问题为范例的分析[J].政法论坛,2010(1):38-57.
- [11] 中国共产党中央委员会.中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29(01).
- [12] 秦前红.宪政视野下的中国立法模式变迁——从“变革性立法”走向“自治性立法”[J].中国法学,2005(3):42-48.
- [13] 孙宪忠.我国民法立法的体系化与科学化问题[J].清华法学,2012(6):46-60.
- [14] 管宇.《国家赔偿法》修改研究述评[J].国家行政学院学报,2008(1):60-63.

责任编辑:曾凡盛