

# 紧急征用法律制度完善探究

张烁

(江南大学法学院 江苏 无锡 214000)

**[摘要]**我国紧急征用制度历经多年发展,在国家层面立法原则上已得到较好地完善。该制度的具体操作由地方立法进行明确,但因为地方立法水平参差不齐,可能会出现征用程序不完善以及补偿机制确实等问题。且各地基于同样的法律原则有不同的立法,当面临具体问题的处理时可能会产生各地征用不协调等问题。基于此,本文参考国内外学者不同观点并对现存地方立法进行分析后,对紧急征用程序方面的问题进行分析并提出相关建议。

**[关键词]**紧急征用;程序;比例原则

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.06.2732

我国征用制度的设立到2017年《民法总则》对征用加以规定补充,这期间学者不断对该制度提出观点。王利明教授于《物权法》制定之时便指出需要进一步加强征用程序方面的规定。同时也有众多学者提出,目前国家层面关于征用制度未能有统一的规定,缺乏全国性的具体规范作为参照。部分地方政府根据本地区实践情况,以地方规章的形式规定了应急征用的程序,但其在程序内容上仍然存在一定的瑕疵。本文基于不同学者的观点,结合相关地方立法与实践,就紧急征用程序方面提出相应的立法建议,这对建立合法高效的紧急征用实践操作具有深远的意义。

## 一、紧急征用程序的现状分析

我国征用制度已有多年的发展历史,这期间不断有学者对其提出改革完建议,2004年我国《宪法》对征收征用概念作出区分后,王利明教授便建议应当在我国物权法草案中分别规定征收征用,对征用内容在法律上与征收加以准确地区界定。目前该制度在理论方面已经得到较好的完善,但体现在立法层面多为原则性的规定,因此,我国目前缺少一套在国家层面具有操作意义的征用制度体系。

政府征用需要宪法和法律明确授权。而我国不论是《宪法》还是《中华人民共和国民法总则》、《中华人民共和国物权法》等法律,都只做纲领性指引,并未对征用程序、方式方法做系统的规定。而地方政府制定的法规,程序标准不尽相同。

## 二、紧急征用程序的规范化处理

我国现有的征用相关程序在中央立法方面缺乏具体规范作为参照,在地方规范方面存在不同的机制短板并且法律效力低,可实施性弱。因此,本文建议通过明确征用程序的基本原则,建立包括申请、决定、延期、解除、返还交接以及权利救济等一系列流程在内的行政征用程序,进而解决征用程序在法律上的空白。

### (一) 明确征用程序的基本原则

#### 1. 程序正当原则

虽然应急征用行为事发紧急,可以在程序上有所简化,但是必须满足最基本的正当程序要求。在征用的决定作出以前,必须先告知财产权人此决定的事实、依据和理由,给予充分表达自身意见的机会。如法、德、美等国家对征用的具体程序都有严格的规范,并且均注重公共利益的调查程序和被征用人的参与程序。

#### 2. 比例原则

比例原则的子原则之一是必要性原则,指一个行政权力的行使,在仅达到行政目的即可,不可过度侵及公民权利。这一原则在各地得以体现,比如《杭州征用办法》中提到有多重措施可选择的,应当选择有利于最大程度地保护单位和个人权益的措施。在2021年施行的《武汉征用办法》第十二条规定“在采取调用现有储备资源、紧急采购等措施仍无法满足应急处置

需要的情况下,可以采取应急征用措施。”

### (二) 建立完整的行政征用程序

完整的行政征用程序应包括征用的申请、决定、延期、解除、返还交接以及权利救济等一系列流程,这些流程中要明确征用主体与被征用主体之间的权利义务关系。根据不同学者的观点、各地方政府的规范以及调研结果,本文明确了一套具有普适性的可操作征用程序:①建立应急征用预备目录同时制定应急处置征用方案;②针对不同征用客体明确征用实施单位;③对应急征用目录中的拟征用物资、场所进行合规审查;④选定适格的征用客体;⑤制作并送达应急征用决定书;⑥被征用主体配合征用实施单位进行物资的交付与场所的改造与管理等事项;⑦制作应急征用的财产清单;⑧解除应急征用,进行返还交接手续。

### (三) 征用程序之创新分析

在将杭州、武汉与常州的《征用办法》进行横向与纵向对比后,我们分析了立法随着时间推移的变化情况,并结合相关调研,对征用程序的设计提出了自己的创新之处。

#### 1. 选定适格的征用客体

被征用的物资与场所应当符合应急使用的标准,在选定征用客体时,基于高效和最小侵害被征用主体权益出发,我们提出了以下要求:

首先,各区人民政府不得跨所辖区实施应急征用。落实属地原则,避免了在紧急情况下行政机关内部出现矛盾的情形。

其次,在征用场所时,应综合考虑对周边环境影响、周边配套基础设施、清洁排污保障条件以及场所原有布局及其需要改造的程度等因素进行综合考虑,选点应当经得起成本收益分析。

最后,征用单位应当对拟征用物资、场所的功能、规格、质量、权属等基本情况进行初步调查后,再作出应急征用决定。《武汉征用办法》第十六条明确列举了4种不予征用或者中止实施征用的情形:

(一)功能、质量、规格等不能满足应急处置紧急需要的;(二)已经被其他行政机关征用或者采购、用于应急处置需要的;(三)拟征用物资、场所的所有权人或者用益物权人正在用于自救的;(四)法律、法规规定不可以征用的。

第一项从功能、质量等对被征用物资、场所提出了符合应急条件的要求。同时第二项明确了征用职权职权,凸显了比例原则。

### 参考文献

[1]王利明.物权法草案中征收征用制度的完善[J].中国法学,2005(06):57-67.

[2]王敬波.略论政府应急征用法律制度的完善[J].行政法学研究,2011(04):16-24+94.