

# 行政补偿范围的经济分析

金伟峰<sup>1</sup>, 姜裕富<sup>2</sup>

(1. 浙江大学 法学院, 浙江 杭州 310028 2 衢州行政学院, 浙江 衢州 324002)

[摘要] 财产征收、征用的行政补偿原则已经得到我国宪法的确认, 但补偿的范围应该包括哪些行为和得到多大程度的补偿等具体问题则有待解决。运用经济分析方法, 可以对行政补偿的范围作出更形象的解释。从行政主体对相对人侵权的原因来看, 行政补偿应包括财产征用、特别限制、行政行为派生的效果等。确定行政补偿标准要兼顾到公共利益和私人利益最大化, 即行政决策者必须充分考虑行政行为所产生的成本(个人成本和社会成本)与效益(个人效率和社会效率), 促使行政主体将公益成本内在化。

[关键词] 行政补偿; 补偿范围; 补偿标准; 经济分析

[中图分类号] G64 F035.4 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2006)02-0130-09

法学的发展与经济学向来是密切相连的, 经济分析工具有助于将抽象的法律概念形象化。财产征收、征用的行政补偿原则已经得到我国宪法的确认, 但补偿的范围却无法明确化。行政补偿的范围包括哪些行为应该得到补偿和得到多大程度的补偿两个方面, 前者解释了行政补偿的广度, 后者涉及到行政补偿的深度。本文运用经济分析方法, 试图对行政补偿的范围作出更形象的解释。

## 一、行政补偿的经济学涵义

### (一) 经济学中的公共物品

政府存在的理由之一, 就是为社会提供公共物品。何谓公共物品(公共利益)? 从法学角度来分析, 由于其内容的不确定性和受益对象的不确定性而难以界定。经济学中将物品分为私益物品和公益物品两大类, 还有兼具私益物品和公益物品特征的准公益物品。

私益物品的首要特征是在消费上的排他性。也就是说一个消费者在使用该物品时, 其他消费者被排除在外, 在消费上具有对抗性。第二个特征是私益物品的消费具有竞争性, 也就是说每增加一个单位的消费品供应, 就需要增加生产一个单位所需要的成本。这两个特征表明, 在一个充分竞争的市场上, 只要产权明确, 市场就能有效地提供私益物品。

公益物品的特征却是它在消费上的非排他性和非竞争性。一个消费者在使用公共物品时, 并不能排斥他人的使用, 而且每增加一个消费者, 其边际成本为零, 即每增加一个单位公益物品的供应, 不需要增加生产一个单位公益物品的成本。比如国防就是典型的公益物品, 任何一个公民在享

[收稿日期] 2005-07-13

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 教育部人文社会科学研究“十五”规划项目(01JA820033)

[作者简介] 1 金伟峰(1965-), 男, 浙江萧山人, 浙江大学法学院教授, 法学博士, 主要从事行政法学研究; 2 姜裕富(1969-), 男, 浙江常山人, 衢州行政学院教师, 主要从事行政法学研究。

有国家提供的公共安全时,并不能排斥他人享有;增加一个公民,也不会增加国防的开支。公共物品特征显示,没有为生产公共物品而出钱的人,也能同等地享有同样数额的公共物品,而且,要排除那些人,必须花费巨额的成本,“搭便车”现象不可避免。由于不能从消费者中收回投资,公共物品的供应必然不能满足市场的需要,为了弥补这一不足,应考虑两个政策:一是依靠政府提供,用税收作为生产成本来提供公共物品;二是由私人提供公共物品,政府通过税收给予补贴。

纯粹的公益物品和私益物品非常容易辨认,但有些物品只具有两个特征中的一个,叫做“准公共物品”。如消费上非排他性却有竞争性的物品——称为公共池塘物品(公有私益);在生产拥挤效应前,消费上具有排他性却无竞争性的物品——称为俱乐部物品(私有公益)。如城市公用绿化地、收费公路、图书馆、自来水等等。这些物品的特征也显示孤立的政府或市场本身无法有效地调整这些物品的供应,政府和市场必须携手,即以市场为主体,由政府对市场进行必要的管制。

## (二)行政补偿的经济学涵义

理想的市场经济是指所有物品和劳务都按照市场价格自愿地以货币形式进行交换,这样一种制度无需政府的干预,市场主体能够从可供利用的资源中获得最大的利润,然而,市场自身不可能如此顺利地运行,有种种因素可导致市场失灵,这为政府介入市场提供了理论基础。

从经济学对物品的分类来看,纯粹的私益物品可以通过市场竞争得以解决,而纯粹的公益物品和准公益物品,其特性往往是排斥市场的形成。比如农业产品、工业产品和劳动力等产品由私人享有,而如空气、公海、公共广场等产品就无法确定个人产权或者确定产权的成本非常大,就只能由公共享有。由于市场失灵,政府介入市场活动有了充分的理由。政府在供应纯粹的公共物品或公有私益和私有公益物品时,会产生一定的外部性。政府向社会提供公共物品的同时对私人利益造成了一定不利的影响,是政府提供消费品必须承担的成本。尽管私人能够同时享有公共物品所带来的效益,由于公共物品消费上的非排他性和非竞争性特征,受损害的私人不可能比他人多享有一份利益,如果成本由私人单独承担,则有失公平。为消除外部性,通过要求外部性的制造者将造成的外部效应内部化,可以达到恢复效率的目的,政府必须给予受害方补偿,以恢复到损害未发生时的效果。因此,任何一个享有公益的人都有义务支付一部分公共物品的成本,但任何个人却无义务比他人多支付一部分成本,超出私人应承担义务部分就是行政机关给予补偿的数额。

从经济学角度来看,行政补偿就是行政机关在向社会提供公共物品或准公共物品时,给相对人带来的外部性超过了其应承担的份额,必须给予补足的责任。

## 二、是否需要行政补偿的各种形态

### (一)一般限制(财产上的社会性义务)

人类总是处于自利与公利的冲突中,只有形成一种既能促进又会合理地引导利己冲动的法律和社会制度,才可能保证个人在经济生活中追求自身利益的行为产生出促进公共利益的结果。于是,各国在宪法和其他法律中对个人权利的行使都作了一定的限制,对财产权的一般限制被称为财产上的社会性义务,在德国和日本也称为警察法上的消极限制。

财产上的社会性义务指任何一项私人财产都有为向社会提供纯粹公共物品而应承担的义务,而且对此义务政府不给予补偿,表现为行政征收、相邻权保护、排污标准的限制、水土保持等。这些限制体现在宪法和法律之中。如在行政法中有各种消极的公益限制,在民法中有诚实信用、公序良俗的限制,在刑法中有种种禁止的行为。正如美国学者施瓦茨所言:“如果说在上世纪(19世

纪——笔者注)与本世纪(20世纪——笔者注)之交,财产权还意味着权力,那么到本世纪(20世纪——笔者注)70年代中期以后,财产在法律上却意味着责任。”<sup>[1]</sup>

财产上的社会性义务是国家对私人财产的一般限制,其根本的目的在于为了公共利益需要因此而遭受的损失国家不给予补偿。如税收,现代经济学认为,政府和作为纳税人的个人之间的关系,并不是统治和服从的关系,而是一种特殊的交易关系。政府向个人提供公共安全和公共服务,个人向政府交纳税款。因此,纳税既是政府向个人提供服务的报酬,也是个人购买政府服务的价格<sup>[2]</sup>。

从经济学角度来看,任何一项权利的有效性都要依赖于三项条件:一是个人为保护该权利所做的努力;二是他人企图分享这项权利的努力,三是任何第三方所做的保护这项权利的努力。而这些努力是有成本的,世界上不存在“绝对权利”<sup>[3]</sup>,可以说任何一项权利身上都承担着这三项努力(义务),一项权利的确立就是这三种努力“合力”的结果。研究产权的经济学家大多依据个人本位的权利观,不赞成对财产所有权施加任何约束,他们认为这样会造成所有权的“稀释”,每个人通过自己财产所获得的效用,取决于其所有权的实现程度,而对财产所有权施加限制,将限制所有权人行动的自由,从而影响到发挥其财产的效用。对于此类的限制必须采取严格谨慎的态度,必须综合地比较和权衡该限制的目的、必要性、内容以及其所限制的财产种类、性质和限制的程度等多方面的因素。

判断对财产权的限制是否在一般性限制范围内的标准是:一看该限制能否合理预期,对于财产权的限制必须有法律的明文规定,是可以合理预期的。如果是事先无法预期的限制,就超出了一般限制的范围。二看是否符合公益目的,这是一般限制的理由,也是限制的界限,非公益的限制是对个人发展权的剥夺。三看因限制造成损失的大小,对原财产权的一般限制必须符合比例原则,即对原财产效用的影响是最小的,产生的社会效益是最大的。

## (二)财产征用

财产征用指政府为向社会提供公益物品对财产权的完全占有,政府给予补偿,原财产所有人丧失财产上的一切权益。在各国行政补偿制度中,财产征用的补偿是最常见的一种形式,具有公益性、强制性和补偿性的特点。

对财产征用制度规定最完善的当属德国。德国在 1849 年的《法兰克福宪法草案》中就有“因公共福利,且依据法律以及给予公平补偿后,可征收财产”的规定;魏玛宪法也规定:征收之执行,须依法律或基于法律,规定补偿种类和限度后,方为之;基本法也明确作了类似的规定。相应地,德国财产征收经历了三个阶段。第一阶段是传统征收,征收对象是不动产。第二阶段是魏玛时代征收,征收对象包括动产和不动产以及对个人权利的限制。第三阶段是基本法时代征收,征收范围除了前一阶段外,还包括准征收侵害(指无过错的违法侵害)、征收性侵害(合法行政活动派生后果造成财产损害)<sup>[4]</sup>。

我国的财产征用制度主要是土地征用制度。2004 年宪法修正案中规定国家为了公共利益的需要,对财产的征收或征用必须依法给予补偿。但具体法律在补偿制度建设上有严重的缺位。如《中华人民共和国土地管理法》第 47 条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第 26 条未能科学地规定征收补偿的标准,相反却作了补偿最高数额限制的规定。

## (三)特别限制

特别限制指对行政主体财产权或者其他具有财产内容的权利的限制超出了一般限制的程度,行政主体必须予以补偿的制度。经济学上对所有权限制的解释是个人效益和社会效益由于所有权的滥用出现偏差,产生外部性,必须对所有权给予公法上的限制<sup>[5]</sup>。但这种限制必须属于财产上的社会性义务范围内,如果超过可以容忍的程度,造成了特别损失,基于公平的原则,给予补偿。

具体而言,认定是否超过可以容忍的程度,可以从三个方面进行判断:(1)限制的目的。限制

财产权的目的是为了商业目的还是公益目的; 是限制财产的正当使用还是为了防止财产使用的负外部性的发生。(2)被限制的程度。财产权的限制绝对薄弱, 而相对公共利益较大时, 属于一般性的限制。(3)对财产权本来效用的影响。对私人财产的利用限制, 不能剥夺财产权本来效用, 否则要比照征用予以补偿。不过, 该限制是为了调整财产的相互作用或旨在限制对社会有害的财产使用方法时, 只要在合理的限度内, 符合比例原则, 可理解为社会性忍受制约, 是没有必要补偿的。如果财产权被课以与本来效用无关的限制, 应设定相应的补偿。

经济分析模型可以清晰地反映特别限制的形态。如图 1 所示, 假设  $D_a$  为某种商品正常状态下的需求曲线,  $D_b$  为财产权受到特别限制下的需求曲线。在正常状态下, 该商品的需求量为  $A_1$ , 价格为  $P_0$ 。当财产权受到了限制, 同样价格的商品需求量减少到  $B_1$ , 引起的损失额为  $AA_1B_1B_0$ 。或者说, 当财产权受到限制时, 某种商品的正常价格从  $P_0$  减低到  $P_1$ , 销售同样数量的商品引起的损失为  $P_1P_0AA'$ 。因此, 由于财产权的限制而造成的损失, 也即补偿的数额为  $AA_1B_1B_0 = P_1P_0AA'$ 。

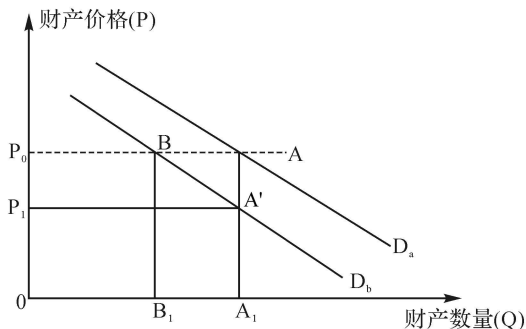


图 1 产权特别限制示意图

#### (四) 行政行为派生的效果

行政行为派生效果指行为本身并非以干预或限制公民权利为目的, 出于一些偶发或不可预见的事件造成事实上的损害, 应该给予一定的补偿。财产征收和财产权特别限制是对财产权的合法侵害及其附带效果, 可认为是合法侵害的一部分, 相对人可以请求行政补偿。而行政行为派生效果多属事实行为, 并非对财产权有意的限制或侵害, 而其所发生的效果, 却超越了宪法保障人民财产权所能容忍的界限。我国台湾学者认为具体类型有: (1) 因公共工程施工造成的损失。(2) 因国家公害行为所发生的损失。(3) 因交通噪音所产生的损失<sup>[6]</sup>。典型的案例是 1946 年美国的“考斯比事件”(1946 年), 由于军用飞机的低空飞行, 使与空军基地相邻的养鸡场受到损害, 受害者要求补偿。法院认定, 由于频繁的超低空飞行, 使土地利用和获利受到直接侵害, 减少了土地价值, 法院肯定了对此予以征收补偿的可能性<sup>[7]</sup>。

从经济学上看, 行政主体的行政行为产生了外部性, 将行政行为的成本强加于相对人, 使得行政行为的效用与相对人的财产或权利的效用产生了相互依赖关系或者暗示着生产函数。假设某人 A 拥有财产  $x_1$ 、 $x_2$ , 则他的财产效用可用  $U_a = U(x_{a1}, x_{a2})$  来表示。如果行政主体对 A 的财产  $x_1$  的使用施加影响, 则行政主体对  $x_1$  的效用函数可用  $U_g = U(x_{g1})$  来表示, A 所拥有的财产的效用函数就变为  $U_a = U(x_{a1}, x_{a2}, x_{g1})$ 。A 的效用函数中的第三项  $x_{g1}$  决定了 A 的私人财产的效用直接依赖于行政行为的结果。

### 三、行政补偿的标准

补偿的标准可以理解为对潜在的侵权人强加一种法定注意的义务, 这种义务是为侵权行为创

造一种内含的价格,理智的决策者必须对这种内含价格作出反应。现代社会为着公共利益的需要,各国宪法和法律中都对私人的财产或权利作了各种限制,影响财产或权利效用的发挥,超出法定注意的义务,国家必须支付这种内含的价格,即给予行政补偿。

### (一)行政补偿标准与民事侵权行为赔偿标准

1. 民事侵权行为赔偿标准。民事责任可以分为违反合同的民事责任和侵权行为的民事责任两大类。合同行为涉及到双方当事人之间的关系,他们双方主体特定、信息比较对称、事前进行谈判成本低,因而能缔结一种合同关系,可以在合同中对责任的承担作预先分配。侵权行为涉及到的当事人不确定,他们有关伤害的事前谈判成本非常高,因此不能缔结一种合同关系。与违反合同责任不同的是,解决侵权行为的办法有禁令救济和赔偿救济两种。由于受害人无法事先向潜在的侵害人颁布禁令或者向他支付因禁止行为的价格,侵权行为的有效救济办法是货币损害赔偿。损害赔偿旨在使受害人能够再处于如同损害行为未曾发生时的状况。经济解释就是使受害者恢复到与其未受到损害时本应享有的相同效用曲线或利润曲线<sup>[8]</sup>。申言之,即侵权行为给受害人带来了额外成本,降低了他人的效用水平,外部经济效果的产生者将对由此造成的任何损害负有法律上的责任,通过侵权损害赔偿制度,迫使侵权人将造成的外部成本内部化,以使私人边际成本和社会边际成本相一致。

民事侵权行为的赔偿标准应该是完全赔偿,即达到当受害者对受到伤害并得到损害赔偿与未受到伤害也没有赔偿不加区分时,赔偿就是完全的,使得潜在的受害者对是否发生侵权行为已经无所谓的程度,这就是完全赔偿。要实现完全赔偿,应该包括直接损失与间接损失、物质损失与精神损失、现实损失与预期损失。侵害人如果从侵权行为中获得某种收益,该收益必须归属于受害人,必须剥夺侵害人的一切侵害行为的收益,方可达到制止侵权行为的目的。对于主观恶性较大的侵权行为,还可以给予惩罚性赔偿。

2. 行政补偿标准。行政主体向社会提供公共物品时,会同时产生双重效果,即产生了正外部性和负外部性,而且肯定前者大于后者,否则,行政主体的行为是缺乏效率的,是对社会资源的浪费,也就是说要符合帕累托效率和卡尔多-希克斯定理。其中,正外部性可视为公共利益,这部分应该由社会公众共同享有。负外部性是行政主体应承担的成本,由社会主体通过缴纳方式来承担。如果个人承担数额超出了财产应承担的义务,不能由受害人单独承担,这部分就是行政补偿的数额。如图 2 所示:

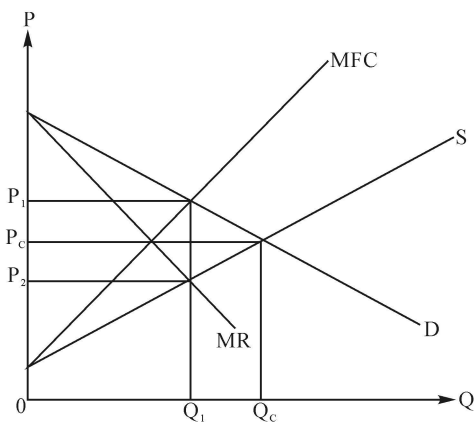


图 2 行政补偿标准示意图

设想行政机关征用一块土地建设公共汽车站的例子。行政主体和原土地所有人双方对于所要购置的土地数量没有分歧,分歧在价格上。垄断的土地所有者希望索取一个边际成本等于边际收益的价格,以使其利润最大化,这是一个理性经济人的正常思维。行政主体也是个理性经济人,则希望以尽量低的价格购入土地。假设图 2 横轴代表财产,竖轴代表价格;MFC 表示土地征收的边际要素成本,也相当于土地所有者的边际收益曲线。对于私人来说,理想的出售土地价格是  $P_1$ ,因为该点显示了土地征用后将产生的效益值。对于行政主体来说,理想的购买价格是  $P_2$ ,如果行政主体和私人土地所有者之间出现讨价还价,价格可能处于  $P_1$  和  $P_2$  之间的某个地方,如果是个完全市场交易的行为,则取决于双方谈判能力的对比。如果行政主体拥有强权,又不受约束,那么其支付的价格就可能接近于  $P_2$ 。如果行政主体受到法治国家基本原则的约束应给予合理补偿,那么最终的价格将是接近  $P_c$ ,而不是  $P_2$  的价格。

实际上,行政主体往往会凭借其优势地位将征用价格定位在  $P_2$ ,这显然是不合理的。但土地所有者不能独占所有的收益  $P_1$ ,合理的定价应该是  $P_c$ 。因此,行政补偿标准只能是合理补偿,即只补偿造成的实际损失。征用行为所获得的收益是  $P_2$ ,对土地所有者的实际损失是  $P_c$ ,双方谈判的空间将是  $P_c$  到  $P_2$  之间,只要行政主体可以妥协,行政补偿的最高价格将是  $P_1$ ,因为从土地征用后所获得的收益来看,这种征收价格最终能够得到弥补。而从实际补偿的结果来看,土地所有者只能得到最低价  $P_c$ 。这是因为从  $P_c$  到  $P_2$  之间的价格就是行政主体所提供社会的公共物品,属于全社会共有,任何人无权单独享有它,行政主体无权擅自处分。显然,行政补偿的标准低于民事侵权行为的全面赔偿标准。

## (二)行政补偿标准与行政赔偿标准

行政赔偿是指行政主体及其行政人违法行使职权,侵害行政相对人的合法权益造成损害,而依法必须承担的赔偿责任<sup>[9]</sup>。各国确立的行政赔偿标准有很大的差异,基本方式有三类:(1)惩罚性标准。即支付的赔偿数额超出受害人的实际损失,如美国亚拉巴马州。(2)补偿性标准。支付的赔偿金仅够填平受害人的实际损失,使其合法权益恢复到受害前状态,如美国联邦侵权赔偿法规定的赔偿标准。(3)抚慰性标准。赔偿金不足以支付受害人的损失,仅仅在一定范围内给予赔偿,如我国国家赔偿法的规定。

行政赔偿起因于行政机关的违法行政行为,侵权行为的赔偿应该以恢复到未曾受损失时的经济地位为原则,行政主体对相对人产生的外部性,应由行政主体内在化所造成的损失。行政赔偿费用的来源毕竟是国家税收,各国在总量上控制国家赔偿金的支出有一定的合理性,但不是充分的理由。惩罚性赔偿目的在于惩罚侵害人,不是弥补受害人的损失,相对于民事赔偿,在国家赔偿中不宜适用惩罚性赔偿。在行政赔偿中,通过对侵害人的追偿,就可以达到对侵害人惩罚的效果。因此,在一定阶段上,行政赔偿的标准适用民事赔偿的标准(惩罚性标准除外),但在计算行政赔偿金数额时,考虑的因素会少于民事赔偿(如精神赔偿数额),同等的侵害状况,导致行政赔偿数额低于民事赔偿。

行政主体向社会提供公共物品行为使相对人所遭受的损失,相对人除了接受行政机关给予的补偿外,还可以享受公共物品所带来的效用,从而得到进一步的弥补。所以,行政主体依据不平等原则承担行政补偿责任后,行政相对人合法权益受损害不足部分以其享受公共利益为弥补途径。实际上,受害人的损失并非未得到补偿,只不过是在侵害行为救济中,没有得到直接补偿而已,相对人事后有充分的“间接”补偿机会。因此,从直接的效果看,行政赔偿的标准要高于行政补偿标准。

## (三)行政补偿金的确定

由于私人物品的排他性和竞争性的特点,它的价格由市场形成,个人的需求不同,其总和就是市

场需求的总量,理性的个人总能满足市场需求,社会资源总能得到有效配置。对于公共物品,人们可以同时享有它,每人愿意支付的代价不一,只能计算公共物品的市场价格总和。一个人占有同时排除他人占有的代价太大,市场的供应总是有限的,公共物品的提供要依赖政府。政府也具有“经济人”的特征,总是愿以较低的价格来购买原料,以更高的价格销售产品。双方如果平等地协商,市场化交易能够实现双方效益的最大化。行政补偿金的确定,实质就是公共利益和私人利益的平衡。

从公共物品的特征看,它属于社会利益。社会利益与个人利益、集体利益、国家利益是相并列的关系,是公众对文明社会状态的一种渴望和需求。在市场经济中,国家利益应是有限的,尤其是国家的经济利益。个人利益之间、个人利益与社会利益之间冲突,并非源于人类自身天性弱点,而是表现为资源稀缺这一自然吝啬的产物。行政机关提供公共物品的目的是为了社会公共利益,有限的社会资源必将在私人和社会之间进行分配。个人利益是社会利益的基础,法律必须保护个人的经济利益,如果没有人的利己心和由此产生的各种行为,要想建成一个繁荣的社会,只能是一种乌托邦式的空想。由于行政主体拥有强权,同时行政主体也有自身利益的考虑,在平衡公益和私益的冲突时,行政主体必须充分考虑两点:一方面要使个人成本和社会成本尽量接近一致,生产公共物品时,要尽可能进行成本与效益核算,防止滥用职权,向社会提供过多的公共物品,引起社会资源的极大浪费。另一方面,在分配剩余价值时要“宽容”,与社会收益相比,个人获得的收益差距太大,人们就无兴趣去冒险或进行创新努力,结果个人利益未得到发展,社会也会失去本来可以获得的利益。行政补偿必须在两者之间寻求一个均衡点。

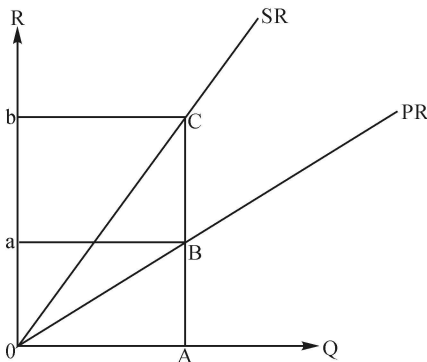


图 3 公益私益收益均衡示意图

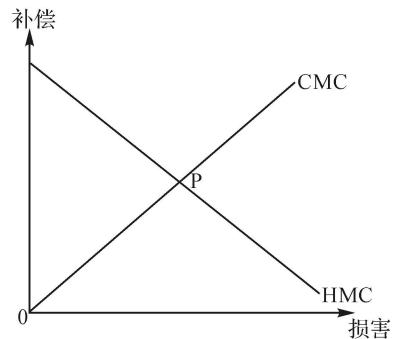


图 4 公益私益成本负担均衡示意图

如图 3 所示,横轴表示数量,竖轴表示收益,PR 和 SR 分别代表公益产品的私人收益与社会收益。从性质上来说,公益产品属于非营利性的社会公益事业,不应以盈利为目标。私人财产投入到公益中去,虽然提供了必不可少的社会服务,却不能给自己带来相应的收益,就无法对个人产生有效的利益激励。私人收益  $a$  和社会收益  $b$  不一致,  $b > a$  ( $a > 0$ )。社会收益数量为  $BC = AC - AB = (b - a)$ ,这部分应当由社会补偿的社会成本,实现公益与私益的均衡。这个补偿标准不仅可以视为对已造成损害的弥补,而且可以看作是各种预防水平的不同价格。只要这种补偿标准的存在,行政主体就必须为自己任何理由的征用行为付出代价,只有对行政主体征用行为进行约束,私人财产权才有实质的保障。

图 4 所示的是行政补偿的标准。横轴表示征用行为对私人的损害,竖轴表示给予的行政补偿,HMC 表示损害的边际成本线,CMC 表示行政补偿的边际成本线。最佳的补偿标准应该是两条边际成本线的相交处,此点表示成本与效益处于均衡状态,公益与私益也达到均衡状态。P 点就代表了行政补偿的价格,此时边际成本与边际收益处于最佳状态。若在其他任何点上,不是牺牲个人利益获取公共利益,就是牺牲社会公益获取私人利益。如果没有规章制度,理性的决策者将忽视他们

强加给他人的成本, 只考虑自己作出能获得最大效用的决策时的个人成本。

#### (四) 确定补偿金的相关变量

确定一个合理的补偿金数额, 关系到公民宪法权利的保障, 经济地位的保护, 社会公共事业的发展。在法治发达的国家, 对于行政补偿金的确定都有合理的规定。虽然各国对行政补偿标准的表述不一, 有“公平补偿”(德国与法国)、“适当补偿”(美国)、“正当补偿”(日本), 但并不影响它们在确定补偿金额时的共同考虑。

生产公共物品也需要成本, 如果不进行合理的成本核算, 理性的政府官员就会向市场提供过多的产品。在确定公共物品的成本时, 必须将有关因素纳入成本, 使提供公益行为的负外部性内在化。行政补偿的效用函数包括经济变量, 也包括非经济变量。用数学形式可表现为:  $U = U(Z_1, Z_2, Z_3, \dots, Z_n)$ , 其中  $Z_1, Z_2, Z_3, \dots, Z_n$  表示决定行政补偿金时考虑或不予考虑的因素, 包括: (1) 征收时财产的市价必须作为补偿依据, 而即将被征收之物为投机性的加工, 致使被征物价值增高, 可不予考虑。(2) 被征物的“主观价值”不应考虑。(3) 被征物与对征收人的经济地位所发生的影响应予考虑。(4) 征收时的经济和社会状态应予考虑。(4) 被征收人的一般社会地位不予考虑, 尤其对富人不得给予较低的补偿金。(5) 对于被征财产的使用将带来的社会效益在是否予以征收时考虑, 而非征收补偿考虑依据。(6) 除非是战时或经济危机时, 政府和征收受益机构的支付能力也不应考虑。

## 四、结 论

损害就是产权的效用或财产利益受到削弱, 行政补偿就是因为行政主体的行为所产生的外部性而必须将效用或利益恢复到没有受到损害时可能已经达到的水平。民事赔偿的标准是完全赔偿, 应包括现实损失、与现实损失有关的直接的财产上损失、间接损失(精神损失和惩罚性赔偿)。引发国家赔偿的原因与民事赔偿无异, 所以赔偿标准应该是一致的, 但惩罚性赔偿不适用于国家赔偿。从行政机关对相对人侵权的原因来看, 行政补偿应包括财产征用、特别限制、行政行为派生的效果等, 确定行政补偿标准要兼顾到公共利益和私人利益最大化, 即行政决策者必须充分考虑行政行为所产生的成本(个人成本和社会成本)与效益(个人效率和社会效率), 促使行政主体将公益成本内在化。同一财产用于生产公共物品时所产生的效益与私人利用时所产生的效益是不同的, 虽然个人为公共利益作出了牺牲, 但个人无权独占所产生的全部社会收益, 相对于民事赔偿和国家赔偿而言, 行政补偿只能是合理补偿, 包括现实损失和与现实损失有关的直接的财产损失两部分。

### [参 考 文 献]

- [ 1 ] 伯纳德·施瓦茨. 美国法律史[M]. 王军, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1990. 306
- [ 2 ] 斯蒂格利茨. 公共经济学[M]. 上海: 三联书店, 1994. 416
- [ 3 ] 巴泽尔. 产权的经济分析[M]. 王业宇, 陈琪, 译. 上海: 三联书店, 上海人民出版社, 1997. 3
- [ 4 ] 哈特穆特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟, 译. 北京: 法律出版社, 2000. 662-726
- [ 5 ] 周林彬. 所有权公法限制的经济分析[J]. 中山大学学报(社科版), 2000(4): 36
- [ 6 ] 翁岳生. 行政法[M]. 台北: 翰芦图书出版有限公司, 1998. 1284
- [ 7 ] 和田英夫. 现代行政法[M]. 倪建民, 潘世圣, 译. 北京: 中国广播电视出版社, 1993. 297
- [ 8 ] 罗伯特·考特, 托马斯·尤特. 法和经济学[M]. 张军, 译. 上海: 三联书店, 上海人民出版社, 1994. 525
- [ 9 ] 胡建森. 行政法学[M]. 北京: 法律出版社, 1998. 527



# An Economic Analysis on the Scope of Administrative Compensation

JIN W er feng<sup>1</sup>, JIANG Yu-fu<sup>2</sup>

(1 College of Law, Zhejiang University, Hangzhou 310028 China;

2 Quzhou Administrative College, Quzhou 324002 China)

**Abstract** The principle that property collection and expropriation must be given compensation has been validated by the Chinese constitution. However, some concrete problems such as the range and degree of compensation are yet to resolve. Legal analysis, which undoubtedly can prove its legitimacy, cannot perfectly testify the rationality of collection and expropriation. As a means of restricting private property rights in the interest of the public, people's loss resulting from collection and expropriation is just the one which should be given compensation. Economic analysis has its particular advantages in calculating loss and other interrelated problems.

Economists classify goods into private goods, public goods, and semi-public goods which have characteristics both of private and public ones. In the market economy, production and consumption of public and semi-public goods cannot be realized effectively. This situation provides a good reason for government intervention into market. In order to maximize public interests, administrative agencies restrict people's private property by means of collection and expropriation. Hence, it should take responsibility for people's loss.

In the present society, property rights are not only one kind of rights, they also shoulder corresponding social responsibilities in order to meet public interest, which is at the same time the cost of exerting rights. Once such social responsibilities exceed ordinary limit, sacrifices of property will result. If not properly compensated, it will lead to social injustice. Typical cases include the expropriation of property, the special restriction on the exertion of property rights and the deriving effect of administrative action.

The range of administrative compensation also relates to the degree of compensation, which involves the standard of compensation. Relative to "the wholly indemnity principle" of civil indemnity and "the impartial and rational indemnity principle" of administrative indemnity, the administrative compensation must follow the "justice principle." When calculating the specific amount, consideration should be given to relative variables. In determining the standard of administrative compensation, attention must be paid to both public and the private interest. Decision-making must take the cost (private and social cost) and the benefit (private and social benefit) of administrative action into account, which calls for administrative agencies to internalize the cost of public interest. Administrative compensation must therefore include the realistic loss and the direct property loss related to the realistic one.

**Key words** administrative compensation; scope of compensation; standard of compensation; economic analysis