
准征收的类型价值次序及规范化进路

王玘¹

(北京电子科技学院, 北京 100070)

【摘要】 准征收是指国家以增进公共利益为目的, 通过公共政策对私有财产权形成特别牺牲, 从而应当给予经济或其他补偿的法律制度。准征收可以划分为财产权权能限制, 财产权义务负担, 财产权公益使用, 财产权行政许可的中止、变更或撤回, 以及对财产权的客观影响五大类型。依据财产权存续保障优先于价值保障的逻辑, 对于财产权权能限制, 财产权公益使用, 以及财产权行政许可的中止、变更或撤回三类直接影响财产权占有、使用、收益、处分权能的行为, 应优先被认定为准征收并予以补偿。对于财产权义务负担和对财产权的客观影响两类侵害财产权价值的行为, 需通过“权利人投资回报期待预期”标准, 判断是否构成应予补偿的准征收。通过确立准征收公共政策的法律保留原则, 避免以行政规范性文件作为准征收公共政策的载体。应遵循“唇齿条款”原则, 在法律规范中明确给予补偿的种类和标准。

【关键词】 准征收 公共利益 财产权 行政补偿

《中华人民共和国宪法》第13条第3款明确了征收和征用补偿制度, 即国家为了实现公共利益, 在基于补偿的基础上即可对土地或私有财产进行征收。所谓“准征收”, 是指政府为增进公共利益、提高公共福祉, 通过公共政策对财产权形成特别牺牲, 从而应当给予经济或其他补偿的法律制度¹。准征收虽然在我国仍是一个较为陌生的法律概念, 但在我国法律层面, 已有部分法律、行政法规规定了财产权因公共利益受损可依法获得补偿的条款, 体现出准征收的理念。例如, 《中华人民共和国石油天然气管道保护法》(以下简称《石油天然气管道保护法》)第14条第2款规定: “依法建设的管道通过集体所有的土地或者他人取得使用权的国有土地, 影响土地使用的, 管道企业应当按照管道建设时土地的用途给予补偿。”2008年7月, 北京市公布《奥运期间机动车减征养路费车船税方案》, 针对奥运会期间对机动车所有人带来的不便, 明确“停驶、限行的持有北京号牌的机动车, 都可减征三个月养路费和车船税。其中, 小汽车共计减免税费450元。”北京市作出的这一补偿, 就充分考虑到机动车所有人因奥运会单双号限行规定而受到的特别牺牲, 充分体现出保护公民合法财产理念。研究准征收问题, 就是为了在保障公共利益和增进公共福祉的同时, 为财产权受到特别牺牲的群体提供适当补偿, 从而在实现更加公平有序发展的同时, 更好地保护人民群众的合法利益。

然而, 并非所有对公民财产权造成影响的公共政策都需要给予补偿, 只有较为严重地影响公民财产权及其经济利益的, 才应给予补偿。因此, 构建准征收制度的难点在于, 公民财产权受到多大程度的牺牲, 才需要政府给予补偿以及如何补偿。对法律概念的界定, 主要可以从类型、体系—结构、性质、功能等多维度展开²。因此, 在学界对准征收问题研究起步的阶段, 对我国准征收现象的客观描述, 尤其进行类型化研究, 就成为发展准征收理论、完善准征收制度的前提, 也是解决是否补偿和补偿多少问题的关键所在。“类型几乎处于个别直观及具体的掌握与‘抽象概念’两者之间, 能够帮助理解和判断这些规定、其适用范围及其对类型归属的意义”³。换言之, 财产权承受特别牺牲类型化, 能够将抽象的法律规定和具体的准征收问题统筹到一个较为中观的层面, 使准征收的现状更为清晰、准确地呈现出来, 也使学界对中国准征收的把握更为系统、科学。本文拟全面梳理以增进公共利益为目的, 对私有财产权造成特别牺牲的情形, 进而对准征收现象进行类型化处理, 并提出相应的规制策略。

¹作者简介: 王玘, 男, 博士, 北京电子科技学院管理系讲师。

²基金项目: 国家社科基金重大项目“行政法总则制定的理论与实践问题研究”(项目编号: 21&ZD191)

一、准征收的主要类型

通过对实践中的准征收进行类型化梳理，可以将其分为五大类型，即财产权权能限制，财产权义务负担，财产权公益使用，财产权行政许可的中止、变更或撤回，以及对财产权的客观影响。

（一）财产权权能限制

财产权权能限制是实践中财产权遭受特别牺牲最为常见的一种方式。对财产权权能的限制包括对所有权人占有、使用、收益、处分等全能的限制。在物权体系中，所有权的占有、使用、收益、处分是最为基础和重要的权利。多数情况下占有、使用、收益、处分权与所有权是重合的，且只有这些权利掌握在所有权人手中，所有权才处于圆满状态。对财产权权能限制往往较为间接地影响财产的经济价值，并未直接对财产权产生显而易见的价值减损。因此，在不直接对财产权经济价值造成影响的情况下，公共政策容易忽视对财产权受到间接损害的补偿。对占有权全能的限制即表现为非基于租赁、保管等合法合同关于而发生的占有权转移。例如，在“洛雷托诉曼哈顿有线电视公司”案中，原告洛雷托认为被告曼哈顿有线电视公司在其所有的公寓楼上安装有线电视线路，应当给予补偿。美国联邦最高法院认为，排他权是所有权体系中最重要权利，如果行政活动破坏权利人对财产的占有，就形成了对财产的物理性侵占，进而构成应当对财产权人予以补偿的准征收行为⁴。我国也有法律规范规定了对财产权人占有权利造成侵害应当予以补偿的情形。例如，2013年修订后的《乡镇煤矿管理条例》第11条规定：“国家重点建设工程需要占用乡镇煤矿的生产井田时，占用单位应当按照国家有关规定给予合理补偿；但是，对违法开办的乡镇煤矿，不予补偿。”

（二）财产权义务负担

19世纪中叶以来，财产权逐渐成为近代以来各国宪法不可或缺的核心内容。但随着工业化和城市化进程发展，个人生存逐渐摆脱基于私人所有权的关联，转而建立起基于社会的关联⁵。财产权从直接为个人提供生存保障开始向为社会提供生产保障过度，并开始承担起社会资源分配的现代功能。财产权观念的这一重大转变直接体现在1919年德国《魏玛宪法》上，其规定“所有权为义务，其使用应同时为公共福利之义务”，就为绝对自由的财产权划定了社会道德的边界，同时意味着私有财产为了社会公共利益所应承担的合理负担。如今，财产权已不再像19世纪时期是一项绝对自由的权利，其中最典型的体现就在于财产权已经普遍承担起社会义务。例如，《中华人民共和国教育法》第46条规定了企业事业组织应当依法为儿童、少年、青年学生的身心健康成长创造良好的社会环境。然而，财产权履行社会义务应有限度，否则将为财产权人赋予过重负担就可能构成了准征收。我国一些法律规范已经明确规定了对于财产权承受过重义务负担应当给予补偿的情形。例如，根据《风景名胜区条例》规定，设立风景名胜区对自然资源和房屋等财产造成损失的应依法给予补偿。即国家设立风景名胜区，可能对财产权人施加额外的消极忍受义务。这种消极的忍受义务同样构成财产权的特别牺牲。《风景名胜区条例》的这一规定就为这一类财产权义务负担的准征收行为提供了补偿依据。因此，要求财产权人承担积极作为的义务，会使财产权人投入财力、物力、人力，进而对财产权可能造成一定的经济负担；而要求财产权人承担消极的不作为义务，同样可能会影响财产权人对财产的使用或者收益，进而影响财产的价值。因此，无论要求财产权承受积极的作为义务还是要求财产权承受消极的不作为义务，均有必要把握必要的限度。

（三）财产权的公益使用

财产权公益使用，是指基于增进公共利益的需要，在行政机关未采取征收或征用措施的前提下，直接物理性地占用或者将私有财产提供给公共使用。前者如2010年《石油天然气管道保护法》规定的建设管道通过影响土地使用的，应当给予补偿⁶。后者如《中华人民共和国种子法》规定的因建立测定林、试验林等减少经济收入的，应当给予经济补偿⁷；以及2018年《中华人民共和国森林法实施条例》规定的防护林和特种用途林的经营者，有获得森林生态效益补偿的权利⁸。以上现行法律和行政法规都体现出对私有财产权的占用或使用后对财产权人进行必要补偿的理念。在我国司法实践中，也不乏财产权公益使用的相关案件。如在“鄂四八诉包头市土默特右旗国土资源局”案中，长呼天然气管道复线工程在土默特右旗开工建设时，临时占用土默特右旗5个乡镇及22个行政村的土地。在施工过程中，施工方用重车拉运大型施工机械碾压了原告开发的二十二亩耕地后，在耕地上堆

满施工所用的砂石，致使原告耕地无法耕种。事后，土默特右旗国土资源局向原告支付了6万元补偿款⁹。由于对财产权的公益使用，直接构成了对财产的物理性侵占。而物理性侵占是直接影响财产权的排他使用。所有权是对物的全面支配权。同一标的物上，不可能存在两个相同的全面支配权，因此，排他权是财产最核心的权利要素，只要管制行为使私有财产被占领、利用，就可以直接判定构成准征收。

(四)财产权行政许可的中止、变更或撤回

相对人基于对行政许可产生的信赖而从事生产、生活、经营等活动，对行政相对人的授益性是行政许可的重要特征。因此，根据《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)规定，行政机关在中止、变更或撤回行政许可时，基于信赖保护原则，应当对相对人予以补偿¹⁰。在实践中，有一些行政机关因中止、变更或撤回行政许可，从而对财产权造成限制的例证。例如，在“重庆巴某休闲体育有限公司诉重庆市巴南区人民政府”案中，原告重庆巴某休闲体育有限公司取得相关立项批复、选址意见通知书、出让土地的批复、建设用地规划许可证和国有土地使用证书等许可后，被告巴南区人民政府将该地块变更为公园绿地，导致原告无法使用。重庆市第五中级人民法院最终判决责令巴南区人民政府依法对原告作出行政补偿决定¹¹。虽然行政机关对行政许可的中止、变更和撤回一般都基于增进公共利益的考量，往往与增进公共利益具有实质联系，但这些对行政许可的中止、变更和撤回可能会对财产权的经济价值造成严重影响。在财产权人依法使用财产时，行政机关对行政许可的中止、变更和撤回可能导致财产权人的投资成本的损失，因而构成准征收。《行政许可法》也明确规定了行政机关因撤回行政许可，应当依法补偿对公民、法人或者其他组织造成的财产损失。因此，财产权行政许可中止、变更和撤回，大多因为公共政策对财产权的价值造成严重影响而构成准征收。

(五)对财产权的客观影响

从财产权承受特别牺牲的方式来看，除了公共政策直接对财产权进行限制等情形以外，实践中还存在公共政策主观并未对财产权形成规制效果，但客观上对财产权形成特别牺牲的情形。如在德国法上，道路建设工程对道路沿线的商店、报停等造成销售损失被认为是不能预见的财产损害，国家应给予补偿¹²。此类对财产权的客观影响的行为均属行政事实行为。此时，公权力的行使并不以改变权利义务关系为目的，但这一行为本身却可能对相关主体的利益产生影响。而这种消极的、负面的影响即为客观上的不利影响，其表现为对经济价值的减损或者财产权人对财产利用的妨碍。例如，在“秦汉忠诉启东市水务局”案中，启东市水务局在对桃花洪闸拆除重建过程中，因闸下游砌石建至秦汉忠南侧两个码头位置，导致秦汉忠码头无法靠船生产。最终，双方达成协议，约定由启东市水利重点工程建设处一次性补偿秦汉忠在工程施工期内的码头租赁、渔具搬迁、码头加固修复等经营损失费用¹³。我国实践中也有对财产权客观影响的实例。例如，地方政府兴建高速公路，对公路附近财产权利人造成的噪音污染；地方政府兴建垃圾场等设施对附近商品住房造成的环境污染和价值减损等等。目前，我国尚无法律规范针对此类财产损失作出补偿规定，其原因主要在于在此类特别牺牲中，公共政策并未有意针对财产权采取措施或作出行为，而是在行政活动中对财产权造成了客观上的不利影响。

二、准征收类型化的价值次序

在上述我国准征收的主要类型中，财产权权能限制，财产权公益使用，以及财产权行政许可的中止、变更或撤回这三类准征收，直接影响了财产权占有、使用、处分、收益权能的实现。而财产权义务负担和对财产权的客观影响两类准征收主要影响的是财产权价值。

法律对财产权的保护范围经历了由单纯对“物”的保护到对“财产价值”保护的历史变迁。这也意味着法律对财产权保护从“存续保障”发展到“价值保障”。传统的财产权旨在保护“物的所有权”¹⁴。例如，《德国民法典》规定了“所有权人只有在不违反法律和第三人利益的范围内才可以随意处分其物”¹⁵。这些规定都将财产权指向“物”，意味着所有权保障是与特定对象物相连接的。然而，随着时代变迁，越来越多的人口不再依赖土地而生，开始在城市中的工厂、企业通过劳动获取价值。此时，“财

产权教义学已相应突破物的存续状态，将财产权的保护范围扩张到对财产价值的保障，开始关注财产权价值保障的问题”¹⁶。

因此，从总体上看，可以将法律对财产权的保障分为存续保障和价值保障两个层面。存续保障即为传统上的“所有权保障”，是维护财产权的第一要义，指法律对于财产权的保障首先应当满足财产权人对财产权持续占有、使用、处分和收益的权利及状态，避免财产权受到剥夺或限制。而价值保障是指除了满足财产权的完整性之外，还应保障财产权本身的经济价值，避免国家活动对财产权价值造成过度减损。将财产权保障区分为存续保障和价值保障的原因在于法律保护强度的不同。具体而言，占有、处分、使用和收益是传统所有权的本质功能，因此，在财产权两层价值中，对财产权存续保障的限制条件理应更为严苛；而在所有权占有、使用、处分和收益功能之外，财产经济价值具有后发性和附随性的特点。因此，作为财产权保障第二层面的价值保障，较之存续保障而言对财产价值的影响程度条件应当相对宽松。

沿着财产权存续保障优先于价值保障的逻辑展开，对于财产权权能限制，财产权公益使用，以及财产权行政许可的中止、变更或撤回三类直接影响财产权占有、使用、处分、收益权能的行为，应比财产权义务负担和对财产权的客观影响两类侵害财产权价值的行为，更优先被认定为准征收并给予补偿。由此，对于财产权权能限制，财产权公益使用，以及财产权行政许可的中止、变更或撤回三类直接影响了财产权占有、使用、处分、收益权能的行为，不论对财产价值造成损失的大小，都应构成准征收，进而应给予财产权人相应补偿。而对于财产权义务负担和对财产权的客观影响两类侵害财产权价值的行为，需结合公共政策对财产权价值影响的程度来判断是否应予补偿。

衡量公共政策对财产权价值影响的程度，进而判断是否构成准征收，可以采用“权利人投资回报合理期待”标准。“权利人投资回报合理期待”主要考虑公共政策作出对财产权人财产权的干涉或侵害是否超越了权利人投资财产时对财产所带来回报的合理期待。如果作出该公共政策虽然干涉或侵害财产权人对财产权的行使，但并未超出财产权人投资财产时的合理期待，就不构成应予补偿的准征收；反之，如果作出该公共政策干涉或侵害财产权人对财产权的行使，且超出财产权人投资财产时的合理期待，就构成应予补偿的准征收。事实上，在我国司法实践中涉及准征收的行政补偿的案件中，法院已经在一定程度上采用了这一标准。在“常振山等诉襄垣县人民政府”案中，2008年襄垣县人民政府实施修建“古韩大道跨太焦铁路立交桥”工程后，明显更改了该地段原道路格局。受高大桥身遮挡的影响，造成原告常振山等7人之前投资的商业综合用地使用权和商用楼房利用价值大幅度降低，致使原告当前及今后应得收益远远低于同等投资的相似地段内的投资户，投资资产受到减损。山西省高级人民法院认为，常振山等7人在2002年11月竞买其商业综合用地使用权并投资商用楼房时，襄垣县政府并未规划“古韩大道跨太焦铁路立交桥工程”，该工程的实施与常振山等7人有利害关系，该工程实施给常振山等7人合法权益造成的损失，被上诉人襄垣县人民政府应当依法给予补偿。山西省高级人民法院在裁判文书中的说理，使司法政策具有相当程度的稳定性与一贯性，确保司法始终以人民为中心的立场。该判决载明：常振山等7人在2002年11月竞买其商业综合用地使用权并投资商用楼房时，襄垣县政府并未规划“古韩大道跨太焦铁路立交桥工程”，该工程实施给常振山等7人合法权益造成的损失，被上诉人襄垣县人民政府应当依法给予补偿¹⁷。意即，“古韩大道跨太焦铁路立交桥工程”施工对原告财产权造成的影响，超出了原告在竞买商业综合用地使用权并投资商用楼房时的合理预期。因此，被告应当对原告损失予以合理补偿。在美国法上，法院在审理部分涉及准征收的案件中，同样采取了“权利人投资回报合理期待”标准。该标准在美国司法中称为“权利人投资回报期待的干扰程度”标准。如在“佩恩中央车站诉纽约市”案中，原告佩恩中央车站所拥有的中央火车站大楼被纽约市政府认定为纽约市的地标性建筑物，为了保护这一地标建筑物的在城市的美感和历史意义，当地政府禁止原告对其进行改建。美国联邦最高法院在审理该案时提出了“权利人投资回报期待的干扰程度”标准，即如果公共政策阻碍财产权人在财产投资时回报预期的实现，则属于严重影响财产的经济价值，进而构成准征收¹⁸。

三、准征收公共政策的规范化进路

通过对于准征收类型及其价值次序的分析，从事后救济的阶段，明确了对于不同类型的公共政策对公民财产权影响的程度以及是否应给予补偿的价值衡量。事实上，还应当事前作出公共政策的阶段充分考虑该政策对相关财产权人造成不利影响的可能性，通过确立法律保留原则和“唇齿条款”原则，进一步保护财产权人的合法利益。

（一）确立准征收公共政策的法律保留原则

在五类准征收主要类型中，国家或通过抽象公共政策、具体行政决定，或通过事实行为，对财产权进行权能限制，施加义务负担，使财产权公益使用，中止、变更或撤回财产权行政许可，或者客观上对财产权造成影响。然而，从现行制度规范来看，我国绝大多数使公民财产权承受特别牺牲的行为都是通过公共政策的形式完成的，在法律规范中表现为行政规范性文件的形式。行政规范性文件作为程序最为简便的抽象行政行为，被行政机关广泛运用，成为调整社会关系的主要角色。例如，中华人民共和国住房和城乡建设部于2010年以部门规章形式出台《商品房屋租赁管理办法》，对房屋租赁中的人均租住面积作出限制，同时规定具体标准由各地方人民政府规定。该办法以及各地方对人均租住面积予以限制主要是出于消防安全的考虑，在立法目的上具有正当性和合理性。但是，各地方政府执行时在公共政策载体和对人均租住面积限制的具体规定上可能存在一定的差异。例如，深圳市2008年以政府规章形式颁布的《深圳市出租屋管理若干规定》，明确规定“住宅出租屋人均租住建筑面积不得低于六平方米。”《深圳市出租屋管理若干规定》作为地方政府规章，较之行政规范性文件具有较高的法律位阶因此具有更强的合法性。此外，对于“住宅出租屋人均租住建筑面积不得低于六平方米”的规定在符合消防安全标准的同时，也能够满足房屋所有权人合理出租财产的需求和一般租户的居住需要。然而，也有部分地方以行政规范性文件的形式设置了较高的人均租住面积标准，如将人均租住面积规定为“不得低于10平方米”，且未将有法定赡养、抚养、扶养义务的关系排除在外。这一规定在内容上可能对租赁房屋所有权人权利形成过度限制，似可认定为应予补偿的准征收。

可以认为，行政规范性文件是实践中对财产权形成特别牺牲的最主要公共政策载体。但从法律保留原则来看，行政规范性文件的功能只能是法律范围内“执行性”的“规定权”，而非“创设性”的“设定权”。法律保留不仅是行政法中的一项基本原则，它更是宪法层面的重要原则，指关于重要领域的事项，必须通过法律形式予以规定，行政机关不得任意代为规定，否则所制定的公共政策即不具有合法性。法律保留原则的目的在于最大程度保障公民合法权益。在法律保留的范围理论上，有侵害保留说、全部保留说、重要事项说、机关功能说等。法律保留的核心在于侵害保留，即对于公民所造成的不利影响，必须依据法律为之。凡不属于干涉或侵害性质的事项，才可以不需要有法律的明文依据。侵害保留是法律保留制度的核心，在准征收领域，其意味着在没有法律、行政法规、地方性法规、行政规章等授权的情况下，行政规范性文件不应规定对公民财产造成不利影响的公共政策。2015年中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》也明确要求，规范性文件不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务。

（二）确立准征收公共政策的“唇齿条款”原则

通过确立法律保留原则能够在很大程度上增强公共政策为保障公共利益、增进公共福祉而适度对财产权造成不利影响的合法性。而对于为财产权造成过重不利影响的公共政策，应当在遵循法律保留原则的基础上，同时就补偿事宜予以规定，即遵循“唇齿条款”原则。“唇齿条款”原则源于德国《基本法》的规定，是指法律规范在规定征收或对财产权造成过重负担时，应当同时作出补偿规定，并且具体规定补偿的标准和种类。德国学者伊普森（Ipsen）将这一条款称之为唇齿条款，形象地展现出征收与补偿的紧密关联¹⁹。“唇齿条款”的功能在于将补偿作为征收或对财产权作出不利行为的法律要件之一，从而保障公民合法的财产权利。如果有法律规范在规定征收行为或者对财产权作出不利规定时，未同时明确补偿的种类和标准，即构成无效。“唇齿条款具有防卫性的功能，显示出征收法律必须有补偿的条款，这种同时性的要求，必须在事先予以明确”²⁰。

“唇齿条款”还具有提示公共政策制定者注意义务的作用。公共政策制定者在作出涉及公民财产权承受特别牺牲的行为时，需要充分注意到这种对公民财产权造成的特别牺牲是否可能构成准征收。如果法律规范对财产权造成了较为严重的影响，公共政策制定者就应该在制定公共政策的同时，明确给予补偿的种类和标准。“唇齿条款”的这一提示效果，能够使公共政策制定者尽到注意义务，检查法律规范的规定是否可能对相关财产权人造成过重的财产负担，进而作出相关的补偿规定。我国目前已有多部法律在准征收领域采用了“唇齿条款”原则，在公共政策对财产权造成特别牺牲的同时，作出了相应的补偿规定，只是详略程度不一。部分法律规范概括规定“给予补偿”、“应当给予相应的补偿”或“应当依法给予补偿”，例如《风景名胜区条例》第11条第3款规定，设立风景名胜区对自然资源和房屋等造成损失的，应当依法给予补偿。部分法律规范规定“给予合理的（经济）

补偿”或“给予适当的补偿”，例如《电力供应与使用条例》第16条规定，因作业对建筑物或者农作物造成损坏的，应当修复或给予合理补偿。部分法律规范虽然未直接就补偿标准作出规定，但明确补偿标准由省、自治区、直辖市制定，能够使准征收补偿具有一定程度的确定性，例如《农田水利条例》第24条规定，新建、改建、扩建建设工程确需占用农业灌溉水源、农田水利工程设施的，造成运行成本增加等其他损失的，应当依法给予补偿。补偿标准由省、自治区、直辖市制定。

综上所述，我国已有多部法律规范遵循“唇齿条款”原则，将补偿作为公共政策维护公共利益、增进公共福祉的重要组成部分。这样规定既能够确保行政任务的顺利实现，同时也能够兼顾个体利益，在事前考虑到财产权可能受到不利影响的个体并及时给予补偿。因此，未来更多承载准征收公共政策的法律规范应充分遵循“唇齿条款”原则，充分注意公共政策对公民财产权造成的特别牺牲是否可能构成准征收，如果构成准征收，应当同时在法律规范中明确给予补偿的种类和标准。

注释：

1 早在19世纪，美国、德国就发生了一系列政府限制财产的使用、收益和处分而导致财产价值遭受严重损失的案件。所有权人因此提起诉讼要求予以补偿。这一系列案例和事例在美国法上被称为“管制征收”(Regulatory Taking)或“反向征收”(Inverse Condemnation)，在德国法上被称为“应予公平补偿的财产权内容限制”“准征收侵害”(也称为“类似征收之侵害”)和“征收性侵害”(也称为“具有征收效果之侵害”)，上述不同概念的含义及其侧重点略有区别。我国在社会发展实践中也存在类似的准征收现象，本文的目的在于借鉴相关概念，以期完善我国实践中的准征收行为，而非照搬域外理论与制度。

2(1) 雷磊：《法律概念是重要的吗》，《法学研究》2017年第4期。

3(2) [德]卡尔·拉伦茨：《法学方法论》，商务印书馆2003年版，第338、344页。

4(3) See *Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp.*, 458 U.S. 419 (1982).

5(4) 张翔：《财产权的社会义务》，《中国社会科学》2012年第9期。

6(5) 参见《中华人民共和国石油天然气管道保护法》第14条。

7(6) 参见《中华人民共和国种子法》第14条。

8(7) 参见《中华人民共和国森林法实施条例》第15条。

9(8) 参见[2016]内0207行初63号行政判决书。

10(9) 参见《中华人民共和国行政许可法》第8条。

11(10) 参见[2009]渝五中法行初字第73号行政判决书。

12(11) 翁岳生主编：《行政法》(下)，中国法制出版社2009年版，第1731—1732页；[德]哈特穆特·毛雷尔：《行政法学总论》，法律出版社2000年版，第670—671页。

13(12) 参见[2017]苏06行终745号行政判决书。

14(13) 张翔:《个人所得税作为财产权限制——基于基本权利教义学的初步考察》,《浙江社会科学》2013年第9期。

15(14) [德]卡尔·拉伦茨:《德国民法通论》(上),法律出版社2013年版,第53页。

16(15) 张翔:《个人所得税作为财产权限制——基于基本权利教义学的初步考察》,《浙江社会科学》2013年第9期。

17(16) 参见[2016]晋行终469号行政判决书。

18(17) See *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978).

19(18) 陈新民:《德国公法学基础理论》(下),法律出版社2010年版,第16页。

20(19) 陈新民:《德国公法学基础理论》(下),法律出版社2010年版,第16页。