

# 事实物权在行政征收中的补偿困境剖析与实践探索

李抒融, 梅达成\*

西南医科大学法学院, 四川 泸州

收稿日期: 2025年11月21日; 录用日期: 2026年1月7日; 发布日期: 2026年1月19日

## 摘要

作为物权保护与征收补偿制度衔接的关键环节, 事实物权的补偿认定因现行法律框架的模糊陷入实践困境。行政机关在征收中机械适用“登记即权利”的形式标准, 将未登记的事实物权排除在补偿范围之外, 这本质是物权公示形式与实质权利状态的制度衔接的冲突。对此, 应立足权利实质优先理念, 从立法细化要件、建立双重调查制度、司法强化实质审查三方面构建纾解机制, 最终实现行政征收中形式正义与实质正义的统一。

## 关键词

事实物权, 行政征收, 实体权利

# Analysis and Practical Exploration on the Compensation Dilemma of Factual Property Rights in Administrative Expropriation

Shurong Li, Dacheng Mei\*

School of Law, Southwest Medical University, Luzhou Sichuan

Received: November 21, 2025; accepted: January 7, 2026; published: January 19, 2026

## Abstract

As a pivotal link in the interface between property rights protection and expropriation compensation systems, the recognition of compensation for *de facto* property rights faces practical difficulties due to ambiguities within the current legal framework. Administrative bodies mechanically apply the

\*通讯作者。

文章引用: 李抒融, 梅达成. 事实物权在行政征收中的补偿困境剖析与实践探索[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(1): 175-183. DOI: 10.12677/ass.2026.151022

formal standard of “registration as proof of title” during expropriation, thereby excluding unregistered factual property rights from compensation. This fundamentally reflects a conflict between the institutional linkage of property rights’ public notification form and their substantive status. To address this, a resolution mechanism should be established based on the principle of substantive rights priority. This involves three approaches: refining legislative requirements, establishing a dual investigation system, and strengthening substantive judicial review. Ultimately, this will achieve the unity of formal justice and substantive justice in administrative expropriation.

## Keywords

Factual Property Rights, Administrative Expropriation, Substantive Rights

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

在我国高速城市化进程和土地利用制度转型背景下,行政征收日益频繁,但由于历史遗留、借名转让或继承遗漏等多种原因,不动产的登记簿记载与实际占有、使用的权利状态往往不相一致。在此过程中,行政机关过度依赖“登记即权利”的形式标准,导致未登记的事实物权被程序性地排除在补偿范围之外,由此引发行政争议。这一困境在2017年“某开发部诉上海市闵行区人民政府不履行行政补偿法定职责案”等典型案例中暴露无遗。案件背后深层次的问题,正是物权登记公示主义与实质权利保护之间的结构性张力,这不仅揭示了行政机关在征收中过度依赖形式标准的倾向,也折射出司法审查在此过程中的局限性。

检索近三年的案例和文献发现,尽管既有研究已对征收补偿的正当性原则和一般程序规则进行了充分探讨,但关于事实物权补偿的深入研究仍有待丰富,尤其是对如何构建一套有效识别、公正补偿事实物权的行政-司法衔接机制,缺乏细致且具有操作性的方案。因此,本文通过收集和分析相关司法案例,识别事实物权在征收补偿中的类型化困境,并基于此探索“事实物权”理论在行政征收中的完善路径。

## 2. 事实物权在行政征收中的行政补偿困境表现

在我国行政征收程序中,由于事实物权缺乏完整的登记表现特征,事实物权人的补偿权益陷入制度性困境,这种困境既体现在行政程序的形式化运作中,也表现为事实物权人的实体权利被忽视,继而折射出事实物权人在行政征收过程中的救济机制的结构性缺陷,三者相互交织从而使得事实物权人救济受阻。

### 2.1. 行政程序的形式化忽视

我国现行法律关于物权变动模式采用的是债权形式主义模式。不动产登记的重要效力就是不动产权利的正确性推定效力,根据这种推定效力,凡是符合法定公示形式的物权对于社会公众而言就是正确的物权[1],其确认了不动产物权变动的生效效力。不动产登记制度来源于日耳曼法,创设不动产登记制度是为了弥补抵押权的存在与变动缺乏外在表征[2],但对于所有权和用益物权,占有具有更强的公示作用,在现实社会中,占有的状态与真正的权利状态通常也是相符合的。由此可见,登记并非唯一能发挥公示作用的权利表现形式。而且,当登记的状态无法反映真实的权利状态,占有的状态与现实的权利状

态相一致时,在交易中对未登记房屋占有人的占有利益加以保护,更符合法律追求实质正义的价值取向。

在行政征收程序中,行政机关机械适用“登记即权利”的标准,未能将物权公示制度与民法中的实质物权变动原则有效衔接,从而在以下三种情况下否认了事实物权人的主体资格。第一种是继承遗漏型,在行政征收或补偿过程中,被征收或被补偿的标的物登记权利人已经死亡,而合法的继承人因尚未完成不动产物权变动登记手续,行政机关机械地恪守“登记即权利”的形式标准,从而将这些享有事实物权的继承人排除在补偿程序之外,引发程序性障碍和实体权利救济困境。如在“苏某房屋征收补偿案”中<sup>1</sup>,苏某是合法继承人,但因为未进行登记,补偿款已被支付给其他代表人,且未解决该部分继承问题,当苏某提起行政诉讼要求补偿时,就构成了典型的“继承遗漏型”困境。行政机关的遗漏行为,使得这些具有事实物权的继承人在征收程序中丧失了知情、参与和获得补偿的权利。行政机关作出的以死者为名或向部分继承人作出的补偿决定,对未参与的继承人构成了程序上的剥夺,侵犯了其合法财产权益。第二种是借名/转让型,这类案件的核心在于合同效力与物权变动的分离,即事实物权人基于合法有效的合同(如土地转让、房屋买卖或借名登记协议)取得不动产的长期占有使用权,但未能完成物权登记。如在2017年“某开发部诉上海市闵行区人民政府不履行行政补偿法定职责案”中<sup>2</sup>,某开发部虽然持有合法的土地转让合同,且已持续占有使用涉案地20年,期间也曾多次对地上建筑物进行修缮与修建,但行政征收机关仍然机械套用“登记即权利”的形式标准,无视某开发部长期占有土地与房屋的事实与合同效力,直接驳回其合法且合理的补偿申请。行政机关这种做法将登记视为权利认定的唯一依据,实质上是对事实物权主义的制度性排斥。第三种是历史遗留型,因历史分家析产、私下交易或政策原因导致的未登记房屋普遍存在。如在崔某甲与某管委会行政补偿案中<sup>3</sup>,原告崔某甲等主张其对宅基地上部分房屋享有所有权(基于分家析产、继承等历史事实),但行政机关机械适用“一证一户”政策,仅与户主崔某乙签订补偿协议,遗漏了原告的份额。

我国《土地管理法》中第26条、第48条明确规定行政机关在进行土地征收过程中应当履行调查义务,全面核查土地及地上附着物的实际权益情况。从第48条可以看出调查登记义务是贯穿于行政征收补偿的整个流程,调查登记义务是行政机关确定补偿标准、切实保护被征收人的合法权益以及落实各项补偿和社会保障措施的重要前提。但在实践生活中该义务常被虚置化,尤其在事实物权补偿争议中更是如此。这种选择性履行政程序义务的行为,剥夺了事实物权人的合法补偿权。正所谓程序是法律的中心,一旦缺乏正当程序的规制,公权力主体在行使权利的过程中极有可能滥用手中的权力,非法剥夺、限制或侵害私人的权利与自由[3]。

## 2.2. 实体权利的系统性否定

《民法典》第209条所确立的登记生效主义与第215条规定的合同效力与物权变动区分原则,构成了不动产登记体系化制度架构。前者以登记作为物权变动的生效要件,赋予其权利正确性推定的法定效力,即,在无相反证据推翻的情况下,应被推定为真实权利状态;后者则明确债权合同的效力独立于物权变动结果,即便未完成登记,只要合同合法有效,债权人仍可依据合同主张债权请求权,包括请求义务人履行登记义务或保护基于合同产生的占有利益。然而,在实际行政征收中,行政机关对这一制度架构的理解呈现出明显的片面化与绝对化倾向,形成了“未登记即无权利”的机械裁判逻辑。在某开发部案例中,该主体基于合法有效的土地转让合同取得涉案地块的占有使用权,虽未完成物权登记,但已形成《民法典》第462条所保护的占有利益。占有本权包括,有占有权能之物权、债权、因其他法律关系

<sup>1</sup>参见新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市中级人民法院(2024)新01行终74号二审行政判决书。

<sup>2</sup>参见最高人民法院(2018)最高法行再124号再审行政裁定书。

<sup>3</sup>参见西安铁路运输中级法院(2023)陕71行终1513号二审行政判决书。

所生之权利如亲权[4]。此种占有是主体对于物基于占有的意思进行控制的事实状态[5]。不仅作为一种事实状态体现了财产秩序,同时也构成一种社会生活秩序,法律对其予以保护是为了维护社会财产秩序和生活秩序的稳定[6]。但征收机关却将该种占有利益简单归入普通债权范畴,甚至直接否定其权利属性,这实质是混淆了物权变动的“登记生效要件”与“权利存在本身”的法律边界,违背了债权形式主义的内在逻辑。

这种逻辑混淆的深层根源,在于对不动产登记效力的绝对化认知。不动产登记固然具有权利推定的法定效力,但该效力并非终局性的,而是可被相反证据推翻的。不动产登记制度只是从法律层面确认了不动产的法律权利人,如果有相反事实证明对该不动产的真实占有人也即真实权利人并非不动产登记簿上的法律权利人,真实权利人则无法维护客观事实,也难以得到法律救济。

行政机关将未登记的事实物权简单纳入债权体系,实质上是对权利体系的割裂。事实物权人基于合法合同享有的占有使用权,既非纯粹的债权(因其包含对物的直接支配效力),也非完整的物权(因其欠缺登记的法定表征),而是一种具有独立价值的权利形态,理应在行政征收补偿中获得专门的法律保护,这种保护对于平衡物权公示原则与实质正义价值具有重要意义[6]。

### 2.3. 救济机制的结构性障碍

事实物权人在行政征收补偿中遭遇的权利困境,最终在救济环节形成制度性梗阻。现有救济机制因未能妥善处理行政争议与民事争议的交叉关系,导致事实物权人陷入维权困难的困境。

行政诉讼中“利害关系”的认定标准成为事实物权人进入司法救济的首要障碍。根据《行政诉讼法》第25条,只有与行政行为存在“法律上的利害关系”的主体方可提起诉讼,但在行政征收实践中法院常以原告“非登记物权人”为由,否定其与征收行为的关联性。如在某开发部案件中,法院认为该主体未取得物权登记,与征收补偿行为无直接利害关系,需先通过民事诉讼确认其对涉案地块的权益,否则不予受理。在苏某房屋征收补偿案中,行政机关拒绝在征收程序中直接通过调查确认苏某的身份,苏某必须先通过民事诉讼确认权属。这种裁判逻辑将“登记状态”与“利害关系”直接挂钩,忽视了事实占有作为权利表征的公示价值,本质是对行政诉讼原告资格的不当限缩。

此类案件的核心矛盾在于行政争议与民事争议的交叉关联。行政争议与民事争议交叉案件的典型特征是“一争议的解决依赖另一争议的处理结果”,即存在“先决问题”[7]。就事实物权在行政征收中的补偿纠纷而言,行政机关的征收行为合法性审查往往依赖民事权利归属的确认,而民事权利的确认又可能涉及行政行为的效力判断,形成“行政争议与民事争议互为前提”的循环。这种情况下,法院若机械适用“先民后行”的分案审理模式,会导致对权利人的救济迟延。

## 3. 事实物权在行政征收中的行政补偿困境成因剖析

事实物权在行政征收中陷入补偿困境,并非单一环节的偶然失误,而是法律制度缺陷、行政程序价值偏差与司法审查功能局限共同作用的结果,导致事实物权人的合法权益难以得到有效保障。

### 3.1. 缺乏完善的法律规范制度

不得不承认,在行政征收程序中,我国法律规范的缺失是事实物权人补偿困境产生的根源。

我国的不动产物权变动以债权形式主义为原则,不动产物权变动需同时满足双方当事人合意+登记公示的要件,从而在司法实践中形成“登记即权利”的认知,而事实物权基于合法的法律关系形成真实的权利状态[8],但因多种原因缺乏登记公示这一要件,从而与债权形式主义存在内在冲突。这种内在矛盾没有法律制度的规定,导致事实物权人在各种司法实践中难以维护自身利益,这不仅关乎权利人的利

益,更是关系社会公平正义之法的价值[9]。目前,现行法律对事实物权的保护缺乏体系化设计,相关规范散见于不同部门法中,形成“碎片化保护”的格局。《民法典》物权编中仅明确土地承包经营权、地役权等法定型事实物权的效力(第333条、第374条),对借名买房、夫妻财产约定等约定型事实物权未作规定;《婚姻法》第19条虽承认夫妻财产约定的效力,却因被归入身份法范畴,其物权效力常被行政机关忽视[10]。这种分散性法律规定导致行政机关在行政征收中只能依赖《土地管理法》第47条的“登记权利人”标准,《土地管理法》及相关法规对征收补偿对象的界定,仍以“登记物权人”为核心标准,未明确将“事实物权人”纳入补偿范围,缺乏“事实物权三要素”(合法占有、持续使用、无权属争议)的审查规则,导致行政机关自由裁量权滥用。根据《土地管理法》第47条,征收补偿的对象是“被征收土地的所有权人、使用权人”,但法律未对“使用权人”是否包含事实物权人作出解释。

这种立法缺失导致行政机关机械适用登记标准,异化本应该是“权利公示”手段的物权登记制度。屈茂辉在其研究中曾说就物权公示制度的目的性价值来说,正义、效益是其基本的价值,但在行政征收中,物权登记制度却成为了阻挡事实物权人请求补偿救济的制度障碍,行政征收机关将登记状态作为补偿的唯一依据,而忽视登记与事实权利可能存在的偏差,从而否定事实物权人合法的补偿资格,将未登记的事实物权人排除在补偿程序之外[11]。这与物权公示制度的正义价值恰恰相反,使得形式正义凌驾于实质正义之上,加剧了事实物权的补偿困境,究其原因与实践与立法的脱节。这从反面彰显出立法对程序设计的不完善,从而使征收主体在实践中钻法律的空子,以合法之名行违法之实,严重损害被征收人的合法权益[3]。

现行机制的弊端在比较法视野下更为凸显。英国单轨制司法体制允许在民事诉讼中直接审查行政行为的合法性[7],法国通过权限争议法庭协调行政法院与普通法院的管辖冲突[12],而我国因缺乏专门的交叉案件处理机制,法院往往陷入“行政审判与民事审判相互推诿”的困境。2003年最高人民法院在回应江苏省高院中规定,民事诉讼中涉及行政行为效力的,可以不中止诉讼等待行政裁判,但未明确行政诉讼中如何处理民事先决问题,导致实践中出现“行政诉讼中止等待民事诉讼,民事诉讼又依赖行政裁判”的僵局[13]。现行法律机制不仅增加了当事人的诉讼成本,更因裁判标准不统一可能出现相互矛盾的判决,如某房产纠纷案件中,行政判决确认登记行为违法,民事判决却认定买卖合同有效,最终导致当事人权益无法实现[14]。此外,对程序违法的宽容态度进一步削弱了救济效果。现有法律对轻微程序违法的行政行为仅确认违法而不撤销,如征收机关未履行调查登记义务但补偿结果“基本合理”时,法院多维持行政行为[15]。这种“重结果轻程序”的裁判倾向,使得事实物权人即便胜诉也难以获得实质补偿,救济机制沦为形式正义的空壳。

### 3.2. 行政征收程序的价值错位

行政程序的价值取向决定着权力运行的边界与权利保护的力度。目前,世界各国的行政程序法有两种价值目标模式,分别是权利保障型与效率保障型模式,前者通过公开、民主的程序设计制约行政权,侧重社会公正;后者则以简便、迅捷的程序保障行政权高效行使,侧重公共利益实现[16]。在现代法治国家中,由于行政管理活动的复杂性和多元化,行政程序更多是需要兼顾行政活动的效率性和维护社会的公正性,寻求一种价值平衡感,既能保护公民的个人自主权不受到行政机关的影响,维护社会公正,又能够控制行政机关的权力,借助更高层次的权威使得行政机关的行政行为合法化[17]。行政管理活动的复杂性要求行政机关在不同的行政管理活动中选择不同的程序模式,对各种法律价值进行一定的取舍。

在我国行政征收程序中,由于土地问题的复杂性和流程的繁琐性,一方面涉及到社会公共利益以及政府部门的各方各面,要求行政征收程序必须具有效率性,另一方面又涉及到被征收人的切实利益,需要行政征收保护公民的合法利益,但公民在面对行政机关时是天然的弱势群体,在行政征收程序中极易

受到行政权力的不当侵害。而事实物权在行政征收程序中更是难以得到必要的保护, 这时行政征收程序自然的偏向效率主义, 行政机关往往以“效率优先”为由简化甚至规避法定程序, 导致事实物权人的权益因缺乏程序保障而被忽视。

《土地管理法实施条例》第 22 条虽对征收补偿程序作出规定, 但未明确“调查登记”的实质标准, 这使得行政机关得以效率为由, 将程序义务简化为登记信息核对, 而非对实际权利状态的全面核查, 程序正义是实体正义的前提, 缺乏正当程序的征收易导致权力不当使用。行政机关的“效率优先”导向, 使得事实物权人因程序简化而丧失权利主张机会, 形成效率优先公平的价值错位, 而这种价值错位对事实物权人权益的损害具有传导性: 在程序环节被排除的权利, 最终在实体补偿中无法获得评价。

### 3.3. 行政征收中司法审查的局限性

司法审查作为权利救济的最后屏障, 本应成为事实物权人对抗行政权滥用的制度保障, 但在事实物权征收补偿争议中的功能失灵, 本质上是司法权对行政裁量的过度谦让与审查能力不足共同作用的结果。我国《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 14 条中虽赋予被征收人对房屋征收决定的诉权, 要求法院审查征收决定是否符合第 8 条至第 13 条的法定要件, 但这些条款涵盖的公共利益判断、补偿方案合理性等内容, 既超出现行法规范对司法审查范围的明确界定, 也超出法院的专业判断能力, 形成事实物权保护的制度性梗阻, 使得司法审查沦为行政程序的“背书工具”, 从而难以实现对事实物权的有效保护。

对于事实物权人而言, 其权益能否获得保护, 更依赖法院对“征收决定是否遗漏实际权利人”“调查登记是否覆盖事实占有状态”等实质问题的审查, 而现行法并未将这些内容纳入法定审查范围。法院对征收决定的审查常停留在步骤是否齐全的单一判断, 对公共利益的内涵、补偿标准的合理性等实质问题缺乏介入权。实质是将事实物权排除在司法审查视野之外。这种“合法性审查有余、合理性审查不足”的格局, 使得事实物权人因行政机关的程序疏漏而难以获得救济。而且法院在审查中侧重形式合法性, 忽视实质正义的实现。根据《行政诉讼法》第 25 条, “利害关系”的认定应考虑当事人与行政行为的实质关联, 但实践中法院常以“非登记权利人”为由否定事实物权人的原告资格。法院仅审查征收程序是否“步骤齐全”(如公告、审批等), 忽视事实物权的实质合法性, 最终损害司法权威与当事人权益。

## 4. 事实物权在行政征收中行政补偿困境的完善路径

为了社会正义公平之法的价值, 事实物权人的利益必须得到保护, 尤其在涉及中国人生存根基的土地制度中, 行政征收过程中需要认可事实物权的存在及其所涉及的利益。前述研究表明, 事实物权在行政征收中存在的问题主要因为法律制度的缺陷、行政征收程序性规范的缺失以及司法审查的问题。如何解决这些问题, 是一项更有挑战性的探索。从我国的实际情况出发, 有必要从以下方面完善我国的事实物权在土地征收中的相关制度及程序保护, 从而更实际有效的保护事实物权人的利益。

### 4.1. 完善法律规范制度

行政机关在进行行政征收过程中对事实物权人的忽视的原因之一, 便是我国当前法律制度并未清晰界定事实物权人, 对事实物权的保护缺乏体系化设计, 这种制度供给不足导致行政机关与司法机关在实践中陷入“形式合法优先于实质正义”的裁判困境, 也使事实物权人沦为权利保护的边缘群体。为避免事实物权在行政征收中被忽视, 事实物权人的利益得不到保护, 可以从如下两个方面进行完善。

其一, 清晰界定事实物权人。我国的司法实务判例将事实物权分为三种类型, 分别是继承型事实物权、约定型事实物权和转让型事实物权<sup>[18]</sup>。这一分类为立法完善提供了类型化思路, 其中转让型事实物权因涉及交易安全与占有秩序, 通过交易取得的占有与支配, 已形成稳定的社会信赖, 理应获得合法且合理的征收补偿, 其保护需求最为迫切, 需构建针对性制度体系。现行《土地管理法》第 47 条将征收补

偿对象限定为“被征收土地的所有权人、使用权人”，然而对于“使用权人”是否涵盖事实物权人，该条款并未作出清晰界定，致使行政机关在实践操作中往往机械地依据登记信息来确定补偿对象。正如孙宪忠教授所强调，物权的本质核心在于对物的实际支配与排他性控制，登记仅仅是一种物权公示手段，而非物权本身的构成要件。在此理论基础上，应在《土地管理法》该条款下增设专门款项规定基于合法理由实际占有、使用不动产且不存在权属争议的事实物权人，享有与登记物权人同等的补偿请求权。

其二，细化事实物权保护规则。对事实物权的认定标准应予以细化，综合考量“权利来源的合法性”“占有状态的持续性”以及“无权属争议”这三大关键要素。如事实物权人需提供书面合同，如土地转让协议、借名买房协议等，或者出资证明，如土地购置款项的转账记录，亦或是生效的司法裁判文书等，以此证明其权利来源的合法合规性，坚决排除非合法侵占或者恶意规避物权登记等不当情形。这与物权变动需基于合法有效的法律行为这一基本法理相契合。针对城市不动产，可设定连续占有 5 年以上作为认定事实物权的时间标准；对于农村土地，鉴于其具有一定的特殊性，可参照农村土地承包经营权 30 年的承包期限，事实物权人需提供如水电费缴费记录、土地租金收据等能够证明其实际控制土地的相关证据。通过对占有持续性的规定，能够在一定程度上维护物的占有秩序以及基于此产生的信赖利益；由村集体经济组织或者社区居民委员会出具《权属无争议证明》，并且该证明需经过不少于 15 日的公示期，在公示期间若无任何异议，方可生效。这一公示程序借鉴了公示公信原则在物权变动中的应用，通过公开透明的方式，有效保障事实物权认定的公正性与准确性，避免潜在的权属纠纷。

## 4.2. 优化事实物权的行政征收程序

行政征收正当程序是权利识别的重要因素之一，然而在《国有土地上房屋征收与补偿条例》《土地管理法实施条例》等相关法律中并未详细规定在面对事实物权时应当遵循怎样的征收审查程序。而行政征收补偿程序中主要以行政机关单线体系为主，行政强制性较浓，如果没有详尽的征收程序，容易使得行政机关在行政征收过程中忽视相对人的合法利益<sup>[3]</sup>。要改变这一现状，需重构程序设计的价值导向：以程序发现真实权利为核心，明确调查登记的实质标准，将事实物权的审查纳入征收全流程；同时强化程序违法的法律后果，确保事实物权人能通过程序纠错获得救济。这样才能打破形式合法掩盖实质不公的困局，实现征收程序中效率与公平的平衡。笔者主张从以下两个方面进行优化。

其一，行政征收程序的实质化改造。事实物权人在行政征收中之所以被忽视主要原因是因为行政机关的前置调查义务没做到位。在行政机关在征收决定前需开展“双重调查”，既核查登记状态，又调查实际占有使用情况，并向社会大众公示。然而，推行“双重调查”制度可能面临较大的行政成本和效率风险：一是时间成本增加导致征收周期拉长；二是基层行政人员的专业调查能力不足；三是信息不对称可能引发新的寻租风险。为此，应配套建立跨部门的土地权益核查联动机制，将事实物权的调查范围严格限定为立法细化后的三要素(合法占有、持续使用、无权属等议)，并引入第三方公证或评估机构参与，以分担行政成本并提高调查的客观性，同时，我国应明确“补偿决定前置”原则：行政机关在征收过程中，若发现存在事实物权争议，必须先就补偿范围、标准作出书面补偿决定，载明事实物权的认定依据、补偿金额及法律救济途径。当事人对决定不服的，方可提起行政诉讼；未作出补偿决定即实施征收的，构成程序违法。

其二，应当将事实物权人纳入听证程序。听证是行政机关听取到利害关系人意见的重要法律制度。土地征收与被征收人的财产权益息息相关，为了增强征收程序的公开性，完善利害关系人参与和表达意见的听证程序是非常有必要的<sup>[19]</sup>。事实物权人具有知情权和同意权，应确保其知晓征收合法性以表达真实意见，同时听证中需要完整的将事实物权人的意见予以记录并经确认，行政机关须将听证笔录作为认定利害关系人利益的法定依据，不采纳时须书面说明理由并告知。此举可弥补事实物权人因无登记的程

序劣势, 契合正当程序要求。事实物权需要公正、慎重的行政程序保护, 本质是将“形式正义”转化为“实质参与”的过程。通过信息公开让事实物权人知情, 参与听证程序让其表意, 说明理由让其知理。只有这样才能破解“登记中心主义”下事实物权人被程序忽视的困境, 实现征收程序中“形式合法”与“实质正义”的平衡。

### 4.3. 重构裁执分离下司法审查的机制

在事实物权征收补偿的司法审查中, 裁执合一模式的结构性缺陷是权利救济失灵的核心。吴晓名指出, 在我国行政强制执行双轨制下, 法院常同时承担合法性审查与执行实施职能, 裁执合一意味着法院既承担合法性审查职能, 又负责具体执行事务[20], 这种“裁执合一”的架构导致司法审查陷入“形式化悖论”。法院对行政机关的事实认定过度谦让, 导致权利救济落空。这一问题在事实物权补偿争议中尤为突出, 为兼顾执行效率, 法院对行政行为的审查多停留于书面形式, 难以触及事实物权的实质权利状态, 导致事实物权案件中司法审查沦为形式化操作。

裁执分离的机制重构是破解这一困境的关键路径。裁执分离的核心在于“裁判权与执行权的功能切割”, 法院专司合法性审查, 聚焦行政行为是否遗漏事实物权认定、补偿范围是否涵盖实际权益等实质问题; 行政机关负责具体执行, 且执行内容严格受法院裁定约束。这种分工对事实物权保护具有特殊适配性。其一, 审查标准的实质化。法院脱离执行压力后, 需对事实物权的权利构成要件: 合法占有 + 持续使用 + 无权属争议进行独立审查; 其二, 追责制度清晰化。行政机关的执行行为受法院裁定严格限定, 若超出裁定范围, 需单独承担违法责任; 法院若因审查疏漏导致事实物权人受损, 亦需通过再审程序纠错, 避免裁执合一模式下审查与执行责任混同的追责困境; 其三, 救济渠道的精准化。事实物权人对审查结果不服的, 可针对法院裁定提起上诉; 对执行行为的异议, 则可单独起诉行政机关, 形成审查救济与执行救济的二元通道。

这种转型并非否定司法与行政的协同, 而是通过职能划分实现审查者中立化、执行者规范化, 使事实物权在司法审查中获得实质评价, 最终达成程序正义与实体正义的协同统一。

## 5. 结语

事实物权在行政征收中的征收补偿困境, 折射出传统“登记即权利”模式与社会现实权益的脱节。在上述案例中, 行政机关在行政征收中依赖登记主义, 而忽视土地征收的复杂性和事实物权的存在, 暴露出行政、司法机关机械适用登记标准等问题, 其根源在于立法对事实物权补偿资格主体的界定模糊、行政调查的形式化倾向与司法审查的局限性。破解这一困境的关键, 在于确立“权利实质优先”的执法与司法理念。这并非否定物权登记的基础价值, 而是要求在征收全流程中透过登记表象, 直面权利的真实状态, 通过立法明确事实物权的补偿资格, 以实质性调查程序识别真实权利状态, 让司法审查穿透行政行为的形式外壳。这种理念转型的深层意义, 在于弥合法律形式性与社会复杂性之间的裂痕。当征收补偿既能坚守物权公示的制度刚性, 又能回应事实权利的现实形态时, 方能实现法理上的逻辑自洽、事理上的客观公正与情理上的社会认同, 方能城市化进程中让权利保障既有刚性约束又具实践温度, 从而实现征收补偿的法理、事理与情理相统一。

## 参考文献

- [1] 豆艳, 王亚伟. 论不动产登记的效力与事实物权的确认与保护[J]. 河南司法警官职业学院学报, 2011, 9(3): 73-76.
- [2] 汪文张. 交易中未登记房屋占有人利益的保护[J]. 哈尔滨师范大学社会科学学报, 2019, 10(2): 40-43.
- [3] 孙慧, 曾祥华. 论我国行政征收补偿程序的不足及完善[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2012(1): 30-32.
- [4] 吴香香. 请求权基础案例实训[M]. 北京: 北京大学出版社, 2023: 271.

- 
- [5] 王利明. 物权法论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998: 811.
- [6] 赵健. 物权法中占有保护请求权的理解[J]. 山东审判, 2007(6): 68-71.
- [7] 姜群. 行政争议、民事争议交叉类案件解决机制研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2010.
- [8] 孙宪忠, 常鹏翱. 论法律物权和事实物权的区分[J]. 法学研究, 2001(5): 81-94.
- [9] 魏永, 王全弟. 事实物权: 理论困境与出路[J]. 东方法学, 2014(4): 30-39.
- [10] 唐金栋. 论不动产事实物权的民法保护[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2020.
- [11] 屈茂辉. 物权公示制度的价值分析[J]. 求索, 2004(7): 60-63.
- [12] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1988.
- [13] 张红. 专利权无效行政诉讼中行政、民事关系的交叉与处理[J]. 法商研究, 2008(6): 22-27.
- [14] 王光辉. 一个案件八份判决——从一个案例看行政诉讼与民事诉讼的交叉与协调[J]. 中外法学, 1998(2): 113-119.
- [15] 黄少鸿. 民事问题与行政问题交叉案件的审理模式[D]: [硕士学位论文]. 厦门: 厦门大学, 2008.
- [16] 黄胜开. 论农村土地流转与程序正义[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2016, 49(4): 86-91.
- [17] 理查德·B·斯图尔特. 美国行政法的重构[M]. 北京: 商务印书馆, 2021: 8.
- [18] 陶丽琴, 陈永强. 不动产事实物权的适用与理论阐释[J]. 现代法学, 2015, 37(4): 100-111.
- [19] 陈泽. 我国集体土地征收的司法审查及其优化[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2024, 24(5): 53-63.
- [20] 吴晓名. 从裁执分离谈我国行政强制执行制度[J]. 黑河学院学报, 2022, 13(0): 23-27, 30.