

将征收的不动产用于商业开发是否违宪

——对美国相关判例的考察

刘 连 泰

(厦门大学法学院教授、法学博士 福建 厦门 361005)

摘要:将征收的不动产用于商业开发并非一律违宪。商业利益并非一定与公共利益相冲突,公共利益经常与商业利益混杂在一起。公共利益有多种实现机制,通过公共权力部门实现公共利益只是其中的一种方式。不动产征收中的“公共利益”认定标准可以通过司法实践来逐步完善。

关键词:征收 不动产 公共利益 商业开发 违宪

晚近以来,“钉子户”案件层出不穷。先有重庆“最牛的钉子户”案,后有湖南“坚持最久的钉子户”案,最近有深圳“最贵的钉子户”案。案情基本相同,结果也大同小异——大多是“钉子户”获得了比其他入更多的补偿。媒体和公众表现出一边倒的倾向:拒绝搬迁的业主竟然被塑造成英雄的形象。这种现象是否会激励更多的人进行制度博弈我们不得而知。这种程序外的抗争行为之所以获得民众的广泛认同,是因为上述“钉子户”拆迁后的土地都用于商业开发,或与商业开发密切相关。一般认为,商业开发是为了商业利益,而商业利益不是公共利益,因此,为商业利益而拆迁是不正当的。既然拆迁是不正当的,那么对拆迁的反抗就是正义的抗争。这种思维定式左右着我们的判断。将征收的不动产用于商业开发是否违背我国宪法文本中的“公共利益”条款?是否真像政府所言,拆迁是为了发展经济,而发展经济也是公共利益?笔者认为,很有必要探究征收方逻辑与被征收方逻辑的抵牾之处。

我国宪法规定,政府征收不动产必须是为了“公共利益”。而美国宪法规定,政府征收财产的目的必须是“公用”。在美国的现实生活中,政府将征收的土地用于商业开发的情形也并不少见。政府或政府授权的公司往往将征收来的财产转让给私人从事营利性活动(政府不可能直接追逐商业利益),于是,商业开发能否作为征收财产的理由这一问题又转化为:政府能否将征收来的财产转让给私人?如果将征收来的财产转让给私人,与作为财产征收理由的“公用”条款是否冲突?这就是“公用条款”与私人所有权的悖论。考察美国的相关判例,或许能促使我们反思和追问我们当下的思维定式。

一、征收破败落后地区的不动产用于商业开发:“伯尔曼诉帕克案”

1945年前后,美国哥伦比亚特区的许多地方显得衰败破落,为此,哥伦比亚议会于1945年通过了一项旨在消除破败的《哥伦比亚开发法》(Columbia Redevelopment Act)。该法第二部分规定,如果没有政府的参与,某些地段的改造不可能完成。如果将征收来的土地出售或出租给私人,只要属于经济开发计划

基金项目:国家社会科学基金资助项目(08BFX014)

的一部分,也不违反美国宪法第五修正案中的公用条款。

1950年,哥伦比亚特区土地开发署(District of Columbia Redevelopment Land Agency)按照规划,拟征收该地区的土地:准备将土地征收后,一部分用于公共设施的建设,另一部分用于商业开发,以便从总体上改变许多地方的破败景象,使社区变得美丽。

伯尔曼(Berman)的房产位于 s. w. 第四街道的第 712 号,在被征收之列。政府准备在此进行商业开发。伯尔曼拒绝交出自己的房产,并以土地开发署署长帕克(Parker)为被告,要求法院判决哥伦比亚议会立法所允许的土地征收行为违宪。其理由之一是:自己的房产被征收后将被私人管理而不是被公共机关管理,是为了私人利益的开发而不是“公用”,这违反了美国宪法第五修正案和第十四修正案。该案件经过一系列程序,最后到了美国联邦最高法院。

将征收的房产用作商业开发是否属于为了私人利益的开发?是否违反美国宪法第五修正案和第十四修正案?美国联邦最高法院的法官指出:“将社区变得美丽在议会的权限范围内……既然实现这些目标在议会的权限范围内,通过何种途径达致这些目标就是议会自己有权决定的事情。本案中,政府选择的途径就是通过私人企业实现对该地区的开发。上诉人认为这意味着:为了一个商人的利益而去征收另一个商人的财产。但是,一旦公共目的成立,选择何种路径是议会的权力,议会可以决定:通过一个私人企业比通过政府部门完成这一计划,可能一样好,还可能更好……我们不能说政府部门亲自开发是促成社区公共目的的唯一渠道”。^⑤显然,美国联邦最高法院的法官不认为商业开发与公共利益冲突,而是认为商业开发是实现公共利益的途径,而通过何种途径实现公共利益,是议会自己裁量的事情,法院不应干预。

美国联邦最高法院在本案中“公用”标准的判断立基于非常宽容的立场——只要立法符合公共目的的要求,宪法第五修正案就不禁止;对商业利益是否与公共利益冲突态度明朗——商业利益可以是实现公共利益的途径;对公共利益的考量方法也是粗线条的——考量整个规划,而不是逐一评估被征收的房产是否有害于公共福利。

双方争论的问题已经解决,但该案的判决是通过粗线条的路径证成的。也许当事人和美国联邦最高法院当时根本就不认为这种粗线条的证成路径有什么“天衣之缝”,也意识不到如果换成“丝丝入扣”的展开路径,还可以有另一种答案。新的论证途径在以后的案件中被不断地挖掘出来,该案件的判决也不断地得到重新解释。也正是因为如此,本案的判决常常遭到批评:^⑥联邦最高法院在本案中没有区分“警察权与征收权”,破败的房屋完全可以通过《哥伦比亚防治公害法》(Columbia Nuisance Law)来解决,无需使用征收权。当事人也可以通过该法得到救济。防治公害属警察权的范畴,无需补偿,但征收权的行使必须以补偿为前提。美国联邦最高法院在本案中没有区分这两种权力,仅认为议会为了达成一个公共目的,可以采取议会认为合适的手段,法院不应干预。其实,征收权行使的条件是非常严格的,它是在采用其他手段无法达到目的的情形下才迫不得已采用的一种方式。

二、征收经济萧条地区的不动产用于商业开发:“凯洛等诉新伦敦市案”^⑦

新伦敦市(City of New London)坐落在美国康涅狄格州东南部泰姆士河与长岛海湾的交汇处。由于数十年的经济衰退,该市于1990年被州政府确定为“贫困市”(distressed municipality)。1996年,美国联邦政府关闭了位于该市的堡特朗布尔(Fort Trumbull)地区的海军海底作战中心(该中心雇用了1500多人)。1998年,该市的失业率达到将近该州失业率的两倍,其人口(不到24000)也降至自1920年以来的最低点。

穷则思变。这种情形促使州和当地政府官员把新伦敦市,特别是该市的堡特朗布尔地区的经济复兴作为其目标。为了达到这一目标,被告新伦敦市开发公司——该市建立的旨在帮助该市规划经济发展的一家非营利性的单位——又恢复了运转。1998年2月,辉瑞(Pfizer)制药公司宣布将投资3亿美元在直接毗邻堡特朗布尔地区的地方建立一家研究机构,新伦敦市开发公司承诺将为该公司建立研究机构取得土地。新伦敦市开发公司希望辉瑞公司能吸引新的企业来到该地区,从而有助于该地区的振兴。

新伦敦市开发公司预计:辉瑞公司的研究机构建立后,预期可以吸引新的企业,创造新的就业岗位,增加税收,从而有助于新伦敦市商业区的复兴。同时,该规划也能使该市变得更加迷人,可为市民在水滨和公园提供休闲和娱乐的机会。

新伦敦市议会于2000年1月批准了新伦敦市开发公司的规划,并且指定该开发公司作为开发机构来负责实施。^①该市议会还授权该开发公司以该市的名义购买土地或通过行使征收权来取得土地。^②该开发公司成功地协商购买了该区域内的大部分不动产,但却与其中一宗土地的所有人凯诺(Kelo)协商未果。于是,新伦敦市议会授权该开发公司在2000年11月启动了征收程序,凯诺不服,由此引发诉讼,最后诉至美国联邦最高法院。

本案最大的分歧在于商业开发是否违背美国宪法第五修正案和第十四修正案中的“公用”限制?商业利益与公共利益混合在一起时是否影响对“公用”的认定?

美国联邦最高法院首先回顾了对“公用”概念的传统解释,并指出了传统解释的模糊性。19世纪中期,美国许多州法院将“公众使用”作为对“公用”的合理界定。如果法院从这个立场出发,那么就必须要判决本案中的征收行为违宪。因为新伦敦市并没有计划开放所有被征收的土地供一般公众使用,该计划根本没有要求这些土地的私人承租人像公共承租人那样经营,即必须向所有来者提供服务。但是,美国联邦最高法院的法官在说到这里的时候话锋一转,开始批评“公众使用”标准的不合理性。“‘公众使用’的标准仍然极其模糊。比如,公众当中的多少比例有权使用才能称为‘公众使用’(即便是铁路,也不是所有的美国公众都使用。有人可能更习惯乘坐飞机或者汽车)?为了建造一座私人宾馆征收另一个土地所有者的土地是否符合‘公众使用’的目的(私人宾馆也是针对不特定公众开放的)?此外,公众以怎样的价格使用才能称为‘公众使用’?过于昂贵的价格肯定会将大部分公众挡在门外(比如政府征收私人的土地后,修造了一座歌剧院,但由于门票昂贵,事实上只有少数有钱人才能进入)。”^③接下来,美国联邦最高法院的法官进一步将“公用”理解为“公共目的”,即主观上是为了“公共目的”而征收私人财产,而对公共利益的实现机制——是通过公权力机构实现还是通过私主体实现——在所不问,就符合美国宪法第五修正案中对征收财产的限制:“本院把‘公用’更加宽泛和自然地解释为‘公共目的’”。^④简而言之,政府只要是为了公共目的,并且将征收作为取得财产的手段并非明显不合理,则征收行为就是合宪的。

将“公用”理解为“公共目的”后可能面临另一个方面的诘问:政府复兴经济的职能如果说在“1937年宪法革命”时已经获得正当性的话,^⑤那么政府对复兴经济的可能性却无法给予肯定的回答——谁都无法保证政府的经济复兴计划能够成功实现。如果公共目的没有实现(如在本案中将土地转让给辉瑞制药公司后并没有增加就业岗位,也没有给新伦敦市增加税收),或者能否实现根本就不确定,那么是否影响对征收行为的合宪性认定?为此,美国联邦最高法院的法官在判决中写道:“促进经济发展已是一种传统的和长期得到承认的政府职能,而且,我们没有原则性的方法来把它与本院已经认可的其他公共目的区分开来……我们显然没有理由把经济发展排除在我们对公共目的传统的宽泛的理解之外”。^⑥法院不可能判断政府征收财产行为最终能否实现公共利益,那是一个没有规则的完全经验主义的论争,法院拒绝对此得出结论。因而美国联邦最高法院的法官认为,只要是为了“公共目的”,不问目的是否达到,都符合美国宪法第五修正案中“公用”的限制。

在为了商业开发的土地征收行为中,私人利益与公共利益是混杂在一起的。不能回避的问题是:如果政府征收土地的行为使某个特定的私人受益,那么征收行为的合宪性是否会受到削弱?美国联邦最高法院的法官在本案中表达了他们对此问题的基本立场:如果政府主观上是为了公共利益,客观上带来私人受益,则征收行为合宪;如果政府主观上是为了私人利益,仅仅产生客观上附带的公共利益,则征收行为违宪。美国联邦最高法院的法官在判决书中写道:“政府对公共目的的追求经常会使私人受益……一个私人企业可以像一个政府部门一样(甚至更好地)用来实现公共目的……我们不能说公共所有权是促进共同体重新开发计划这一公共目的的唯一方式”。^⑦美国联邦最高法院的法官也认识到可能会有人将这个观点推到极致,于是在判决书中指出:“可能会有人认为:‘如果没有一个明确的规则,我们就无法阻止一个城市

仅仅因为一个公民能更有效率地使用财产,或者能支付更多的税收,就把另一个公民的财产转让给他'.....但一对一的财产转让并不在一个综合的开发计划之内。综合的开发计划是从总体上考虑问题:如果不在一个综合的开发计划内,显然不能将一个公民的财产转让给另一个人.....将一个公民的财产强迫转让给另一个公民并不能从总体上带来经济的复苏。当然,如果政府征收财产的主观目的就是让私人受益,我们不能因为私人受益的同时客观上带来了附带的公共利益,而认定该财产征收行为符合'公用'要件"。接着美国联邦最高法院的法官引用大量的证据材料论证:本案中的财产征收行为的确是为了振兴经济,而不是主观上为了私人利益客观上产生了附带的公共利益。

在“伯尔曼诉帕克案”中,美国联邦最高法院的法官只是一般的回答了通过商业开发来实现公共利益的合宪性问题,而对商业利益与公共利益的复杂纠葛并未给予太多的关注。而在本案中,美国联邦最高法院的法官用“主观”与“客观”这一对范畴区分两种情形:主观上为了公共利益,客观上产生附带私人利益的财产征收;主观上为了私人利益,客观上产生附带公共利益的财产征收。前者合宪,而后者违宪。但是,用“主观”与“客观”这对范畴来认定商业开发的合宪性仍显抽象。后来的案件正是在此基础上作了拓展。

三、征收拟经济转型地区的不动产用于商业开发:“维尼县诉哈斯考克案”^⑩

1999年4月,美国密歇根州维尼县(Wayne County)拟耗资20亿美元建设一个新的候机大厅和一条新的喷气式飞机跑道。为了消除噪音损害附近的土地所有者,在美国联邦航空管理局2100万美元贷款计划的支持下,维尼县计划通过自愿出售的形式来购买机场附近的房地产。维尼县与美国联邦航空管理局签订的协议约定,通过消除噪音计划取得的任何土地都应当投入到经济上有益的使用中去。

为了履约,维尼县就业与经济发展局设计了一个建设大规模商业与高端科技园区的计划,因该计划着力于促进该县的经济转型,重点发展高新科技,所以该计划被称为“尖端计划”(Pinnacle Project)。维尼县预计“尖端计划”将创造成千的就业岗位和数以百万计的税收,并把维尼县的税基从以工业性收入为主转变成为包括工业性收入、服务性收入和技术性收入的混合性税基。该计划将改善该县在发展共同体(development community)中的形象,从而有助于该县从一个高度工业化的地区转变成一个能应对21世纪高新技术需要的地区。此外,尖端的(cutting-edge)开发还能吸引全国性和国际性大企业投资,从而带来经济的加速增长和税收的增加。

“尖端计划”的实施需要1300英亩土地。政府通过购买的方式取得了大部分土地,但有19宗土地的所有人拒绝将土地出售给政府,其中的一位是哈斯考克(Hathcock)。2000年12月,维尼县议会通过了一项“必要性决议与征收公告(Resolution of Necessity and Declaration of Taking)”,允许该县行使征收权来获得“尖端计划”所需的土地。哈斯考克等19宗土地的所有人于2001年4月诉请密歇根州地区法院审查这一征收的合宪性,^⑪并主张“尖端计划”并非为了公共目的。^⑫

密歇根州地区法院判决维尼县败诉。经过一系列程序,维尼县将案件上诉到密歇根州最高法院。本案争论的焦点是:出于经济转型的目的而征收土地的行为是否符合“公众的使用或利益”要件?是否符合美国宪法第五修正案和第十四修正案中的“公用”条款?

维尼县“尖端计划”的目标是:通过经济转型,增加就业岗位;增加税收从而增加用于公共服务的资金;改变维尼县在经济共同体中的地位。虽然争议双方对此并无分歧,但哈斯考克等人认为,私人主体通过“尖端计划”获得的利益超过一般公众可能获得的利益,因此,政府征收土地并不是为了公众的利益,公众的利益只不过是私人利益的副产品。

密歇根州最高法院要处理的问题是:当私人利益与公共利益混杂在一起时应该如何认定征收行为的合宪性?该法院也认可通过将财产转让给私人促进公共利益的征收行为:“宪法中的‘公用’要求并非绝对禁止征收者把被征收的财产转让给私人主体这一观点在本院的征收权理论中是早已确定的。然而,同样清楚的是,宪法中的‘公用’要求的确禁止州为了一种私人使用而把被征收的财产转让给私人主体”。^⑬也就是说,将征收来的财产转让给私人只能是促进‘公用’的手段,将征收来的财产转让给私人不能作为征收

财产的目的。^⑩

由于这种纯粹的思辨并不能解决问题,而必须归纳出一个客观的标准来判断究竟在哪些情形下可以将征收来的财产转让给私人,因此,密歇根州最高法院归纳了以前的判例,得出将征收财产转让给私人的三个条件。而只要符合以下三个条件之一,这种土地征收行为就符合“公用”的要件:第一,面对极端的公共需要,私人企业采用其他方法不可能获得私人土地。这些私人企业是创造公共利益的企业,这些企业的运作只有通过政府的财产征收行为才能取得土地的使用权。^⑪例如,一家修建铁路的公司必须铺设轨道才能建成一条从A点到B点大致笔直的道路。一个位于A点到B点之间的不动产所有者先是拒绝出售不动产,后来又漫天要价,要求以高于其土地评估价50倍的价格出卖其土地。在这种情形下,政府行使征收权取得土地然后转让给私人企业并不违背宪法文本中的“公用”要求。第二,私人主体在使用被征收的财产时对公众负有义务,征收者把该财产转让给该私人主体也符合宪法中的“公用”要求。密歇根州最高法院的法官曾经在“雷克赫德管道公司诉德恩案”^⑫中认为,州政府对管道公司在被征收土地上建设的输油管道保留了充分的控制权力。“公用”要求允许征收者把被征收的财产转让给私人主体,只要公共机构对该财产保留了控制手段。第三,如果征收土地的行为本身就满足了公共利益的要求,即使其后将征收来的土地转让给私人,那么也不违反宪法中的“公用”限制。密歇根州最高法院的法官援引了1951年的“清除贫民窟案”^⑬的判例。该案的基本案情是,底特律市征收破败的房屋,随后把这些房屋转让给私人。这一征收的主要目的是拆毁不合格的房屋,并据此增进公共卫生和安全。虽然清理破败房屋后的土地被重新出售,但这一点对于公共目的而言是“偶然性的”。征收行为本身(而非被征收土地最后的用途)就是一种“公用”。^⑭

综上,把征收的财产转让给私人主体在三种情形下是正当的:(1)创造公共利益的私人企业因“极端的公共需要”要求政府征收土地;(2)政府将征收的财产转让给私人主体后,该财产的使用仍然受到公共权力机关的监督;(3)政府财产征收行为本身就满足了“公用”的要求,无须通过该财产的最终受让人(私人主体)来实现公共利益。

根据以上几点,密歇根州最高法院判决维尼县政府的土地征收行为违宪。其理由是:维尼县政府将征收的财产转让给私人企业,但不符合上述三种情形之一。具体而言:第一,“尖端计划”拟建的商业与科技园区并不是创造公共利益的企业,也没有证据表明他们取得土地只能通过政府的土地征收行为;第二,“尖端计划”并没有受到公共权力机关的监督,无法保证被征收的财产在转让给私人主体之后会被继续用于公共福利;第三,征收哈斯考克财产这一行为本身并没有服务于什么公共利益,而维尼县所援引的公共利益是在政府征收土地并把这些土地转让给私人使用之后产生的。^⑮

本案判决的论证比“伯尔曼诉帕克案”和“凯诺等诉新伦敦市案”都精细了很多。密歇根州最高法院的法官承认,并非所有的商业开发都与美国宪法第五修正案中的“公用”限制相冲突,为了公共利益的商业开发是合宪的。对于如何处理商业开发中私人利益与公共利益混杂的问题,密歇根州最高法院给出了更具可操作性的标准,即上述将财产征收后转让给私人的三种合宪性情形。这与“凯诺等诉新伦敦市案”中法官所采用的通过“主观”与“客观”范畴判断征收行为合宪性的做法相比,显得更为细致。这种标准精细的结果能够更有力地限制政府征收私人财产的权力。

四、美国判例的启示:判断商业开发是否符合公共利益标准的路径

从上述美国的相关判例来看,“伯尔曼诉帕克案”体现的是强烈的联邦主义色彩,即对各州议会和法院的判断给予了充分的尊重。但是,如果用“维尼县诉哈斯考克案”的审判逻辑来审理“伯尔曼诉帕克案”,那么政府征收行为的合宪性判断可能就是另一番景象。当然,正如美国联邦最高法院的法官所言,社会需要在各个不同的阶段各有不同:美国宪法第五修正案和第十四修正案中的“公用”条款始终矗立不动,但法院认定的标准却在变迁。^⑯尽管“公用”的标准在不断地变迁,但从来也没有人用强势逻辑断言:将征收的土地用于商业开发一律违反美国宪法第五修正案和第十四修正案中的“公用”限制。相反,各法院都承认公

共利益与私人利益常常混杂在一起,而纯粹的“公共利益”与纯粹的“私人利益”只能是理论上的虚拟,也都有条件地承认商业开发可以是促进公共利益的手段,各个法院的“公用”理论都在理智地回避僵硬的规则和强人所难(intrusive)式的审查。

接下来的问题可能就是:在什么条件下,将征收的土地用于商业开发不违反公共利益标准?上述三个案件判决的标准尽管不完全一致,但依然有规律可循:当主观上是为了公共利益,而进行商业开发仅是实现公共利益的手段时,将征收的土地用于商业开发不违宪。这个说法如果放在当下的中国语境中可能会遭到很多人的反对:政府为商业开发而征收不动产的主观动机我们根本无从判断,用这个标准去判断政府征收不动产的行为是否合宪无异于让政府上下其手,为政府的恣意大开了方便之门。但是,综观上述美国的三个判例可以发现,其商业开发都包含在一个综合的开发计划内,而综合的开发计划都有议会的授权。由于政府的商业开发已经事先经过了议会的过滤,加之“主观上是否为了公共利益”是可以争诉的,最终的判断权在法官手中,政府上下其手的空间其实并不大,因此,主观上是否为了“公共利益”这一标准并不像我们想象的那样难以捉摸。

当然,我们还可以从另外的立场来解释三个判例:在“伯尔曼诉帕克案”中,由于社区破败,商业开发后的情形肯定比不开发要好,因此法院对商业开发的认可度较高;在“凯诺等诉新伦敦市案”中,由于连续的经济衰退已经使民众急于脱离绝望之境,公众对商业开发并无强烈的抵触情绪,因此法院也认可商业开发;在“维尼县诉哈考克案”中,由于维尼县的经济并不衰败,政府想通过商业开发促使当地经济转型只不过是一厢情愿,因此公众的反对之声较强烈。由此可以得出结论:“雪中送炭”式的商业开发合宪,“锦上添花”式的商业开发违宪。但是,我们仍然无法逃脱阿列克西所说的“无限递归”式追问:¹⁸⁶经济衰败到什么程度政府才可以为了商业开发而征收私人的不动产?这是一个只能在经验层面观察而无法在理论层面回答的问题。

结合当下中国的现实国情可以发现,“伯尔曼诉帕克案”的情形有些类似于我国的旧城改造——也许有的房屋并不破败,但地方政府将它规划成了商业区,需要拆迁;“凯诺等诉新伦敦市案”的情形类似于我国的招商引资(一个地区经济衰退,急需新的资金注入)——私人的房产要服从大企业的建设需要;“维尼县诉哈考克案”类似于我国的高新技术开发区建设——为了发展高新科技园区,私人的房产必须让位。由此可见,上述美国的三个判例都可以在当下的中国找到类似的情形。对这些财产征收行为的合宪性判断,即便是在美国,也远不是一句“商业开发是为了商业利益,商业利益不是公共利益”¹⁸⁷就可以讲清楚的,所谓“《中华人民共和国物权法》会终结强制拆迁”¹⁸⁸更是妄语。

在判断商业开发是否合乎“公共利益”要件时,美国判例确定的“主客观标准”对我国极有借鉴意义。如果商业开发不在综合的城市规划中,那么源自商业开发的不动产征收肯定是违宪的;如果商业开发是在综合的城市规划中,那么判断该问题就需要进行更复杂的考量,其中包括复杂的利益平衡——特定的私人受益多,还是公众受益多。复杂的利益考量拒绝僵硬的思维定式。

虽然对不动产的征收涉及复杂的合宪性审查,而我国的法院没有合宪性审查的权力,但我们可以将征收不动产行为的合宪性审查降格为合法性审查。在上述美国的相关判例中,由于政府机构或者政府授权的机构征收私人不动产都有议会的明确授权,因此,对征收行为的合宪性判断其实就是对议会立法的合宪性判断。在我国,不动产征收基本上与人民代表大会无涉,计划的制订和实施都是政府的事情,¹⁸⁹而法院将行政征收行为纳入行政诉讼的受案范围有规范依据。¹⁹⁰从这个角度看,在司法实践中发展“公共利益”的认定标准,我国法院并非无能为力。¹⁹¹

注释:

参见南都:《钉子户拒不拆迁立在10米深地基正中央》,http://news.sina.com.cn/s/2007-03-09/032512468160.shtml。

参见康敬锋:《长沙最牛钉子户》,http://finance.sina.com.cn/g/20071129/23594233327.shtml。

参见黄宇:《“最贵钉子户”获补偿逾千万 权力会否被滥用》,http://news.xinhuanet.com/legal/2007-10/25/content_6942593.htm。

杭州网曾刊登了一组文章证明重庆“钉子户”案件的正面意义,其中拒绝拆迁的吴苹成了捍卫财产权的典型。参见http://WWW.

hangzhou.com.cn/cqdzh/。

例如,民法学家梁慧星教授认为,《中华人民共和国物权法》将终结圈地运动和强制拆迁,使其成为历史名词。转引自王小霞:《国家征收将被严格限制 商业拆迁再难假公济私——访我国著名民法学家梁慧星教授》,http://WWW.iolaw.org.cn/shownews.asp?id=3651。另一位民法学家江平教授认为《中华人民共和国物权法》不禁对重庆“钉子户”的拆迁,其观点遭到许多人的攻击。参见http://WWW.fazhuan.com/bbs/printpage.asp?BoardID=1&ID=137708。

近年来一些地方政府纷纷退出源自商业开发的房屋不动产拆迁。如新修改的《西安市城市建设拆迁安置办法》9条第1款、第2款规定:“拆迁人可以自行拆迁,也可以委托具有拆迁资格的单位实施拆迁。”“市、区、县拆迁主管部门和市拆迁办不得作为拆迁人,不得接受拆迁委托”。这样的规定是否意味着政府在该问题的认知上没有底气?

现行的《中华人民共和国宪法》第10条第3款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。第13条第3款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。

《美利坚合众国宪法》第五修正案的最后一句是:“未经公正补偿,私有财产不得为了公用目的被征收”。

See 348 U. S. 26.

See 790, D. C. Code, 1951.

See 348 U. S. 33.

1978年的“宾夕法尼亚州中央运输公司诉纽约市案”讨论了该问题,并确立了一系列标准。See Penn Central Transportation Co. v. New York City, 438 U. S. 104.

See 545 U. S. 469.

See Conn. Gen. Stat. §8 - 188, §8 - 193, 2005.

See 545 U. S. 31.

See 545 U. S. 33.

虽然自1933年开始,美国总统罗斯福颁布了一系列法令来积极干预经济,以化解经济危机,但是美国联邦最高法院却经常以强势否决这些重振经济的措施。从1937年起,美国联邦最高法院开始在其判决中接受“新政”,这就是美国宪法史的“1937年宪法革命”。

See 545 U. S. 33, 34, 34, 33.

See 684 N. W. 2d 765.

See MCL 213.56.

See 684 North Western Reporter, 2d Series. pp.452 - 454.

684 North Western Reporter, 2d Series.472.

472 Mich. 445.

See 304 North Western Reporter, 2d Series. 455.

See Lakehead Pipe Line Co. v. Dehn, 340 Mich. 25, 51, 64 N. W. 2d 903.

See 331, Mich. 714, 50 N. W. 2d 340.

See 684 North Western Reporter, 2d Series. pp.472 - 474, p.478.

参见[德]罗伯特·阿列克西:《法律论证理论》,舒国滢译,中国法制出版社2002年版,第223页。

在早期的争论中,商业开发是为了商业利益,而商业利益不是公共利益,似乎成了一个前提。

著名民法学家梁慧星有句妙论:“《物权法》将终结圈地运动和强制拆迁,使其成为历史名词”。转引自阿计:《司法实践考验物权法:不一样的房产 同样的困境》,http://WWW.chinanews.com.cn/gn/news/2007/12-17/1106839.shtml.

综合开发计划一般在城市规划中体现,我国的城市规划由人民政府负责编制,也没有向人民代表大会申请批准的程序。《中华人民共和国城市规划法》第12条规定:“城市人民政府负责组织编制城市规划。县级人民政府所在地镇的城市规划,由县级人民政府负责组织编制”。

《中华人民共和国行政诉讼法》第11条规定:“人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼……(八)认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的”。

目前的司法解释对拆迁中的补偿争议如何解决已有规定。最高人民法院《关于当事人达不成拆迁补偿安置协议就补偿安置争议提起民事诉讼人民法院应否受理问题的批复》中规定:“拆迁人与被拆迁人或者拆迁人、被拆迁人与房屋承租人达不成补偿安置协议,就补偿安置争议向人民法院提起民事诉讼的,人民法院不予受理,并告知当事人可以按照《城市房屋拆迁管理条例》第16条的规定向有关部门申请裁决”。该条只是规定了争议拆迁诉讼的前置程序,但并不意味着法院不受理此类案件。遗憾的是,目前我国法院对于如何认定作为不动产拆迁理由的“公共利益”并没有相关的判例和解释。

责任编辑 馨元