

《物权法》中的公共利益范围及其界定

■ 文 | 朱泉鹰

【关键词】 物权法, 公共利益, 界定

我国《物权法》明确规定, 对土地房屋的征收拆迁必须出于公共利益的需要, 但对什么是公共利益却没有明确界定。人大权力机关应对涉及的问题是否属于公共利益进行审议, 使公共利益得以公平公正的判断。

在法制社会的状态下, 只要法律没有进行限制的行为, 公民就可以自由行为。而对政府而言, 法律如果没有明文规定的行为则不可为。因此, 《物权法》强调对物权保护的一个重要方面就是禁止公权力对物权的非法侵害。政府行政行为在必要时, 可以对公民的房屋等不动产进行征收, 但其前提是这种行政行为必须具有法律根据。《物权法》规

定的法律根据就是必须具有“公共利益”的需要。

《物权法》第42条规定: 为了公共利益的需要, 依照法律规定的权限和程序, 可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。但是, 《物权法》对什么是公共利益及公共利益的范围, 并没有确定性的规范。有观点认为, 《物权法》中应当明确界定公共利益的范围, 以限制地方政府滥用征收权力而侵害群众利益。但立法机关反复研究认为, 在不同的领域, 不同的情况下, 公共利益是不同的。由于情况具有复杂性, 《物权法》难以对公共利益作出统一具体的界定,

还是分别由土地管理法、城市房地产管理法等单行法律规定较为切合实际。

尽管《物权法》对什么是公共利益没有明确界定, 但是《物权法》生效后, 要求对土地的征收及房屋的拆迁必须以公共利益需要为前提, 而且城市中的旧城改造等建设仍然处在进行之中, 不可能为等待法律的具体规定而停止。因此, 对《物权法》中公共利益的认定具有必要性和紧迫性。

公共利益的衡量标准

一般认为, 公共利益就是国家进行经济、





文化、国防建设及社会公益事业的兴办事务。公共利益的范围包括国家安全和军事用途项目；交通、水电、能源等公共事业或者市政建设；教育、文化、卫生、体育、环保等社会公共事业及国家或者政府具有公益性的重大经济建设项目。

为了避免有关机构利用“公共利益”之名，而行使损害民众利益之实的情况发生，必须对公共利益进行合理的判断。《物权法》为了保护物权，从两方面对公共利益进行规定，一是规定物权的取得和行使不得损害公共利益；二是规定只有在公共利益需要的前提下，才可以征收单位或者个人的财产。《物权法》对公共利益的规定，限制了公权力对商人及法人财产权利的侵害。因为公共利益的判断具有比较明显的依据，从实际需要等客观事实，一般可以对以公共利益为名而征收他人财产是否符合公共利益做出判断。同时，对公共利益的判断也具有一定的程序。以公共利益为名的强制规划、征收等行政措施，应当做到决策公开，以保障对方当事人的知情权、听证权和陈述抗辩权，从而考量公权力的必要性和公益性，防止对他人财产权利的侵害。

对于公共利益的衡量标准，通常认为应当从以下几个方面进行确定：

首先，公共受益性。公共利益的受益范围一般是指不特定多数人的利益，这些不特定的多数人的利益往往不能通过市场选择机制而获得满足，需要政府应用公权力的方式

来为他们提供利益需要。因此，国民的健康、教育、公共设施、文物保护等均认为具有公共利益性。

其次，公平补偿性。凡是因为公共利益的需要而征收集体或者单位、个人的财产，都必须依法给予补偿。对于征收集体的土地，《物权法》规定必须进行足额补偿；征收单位或者个人的房屋等不动产的，应当进行拆迁补偿；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费。

第三，权力的限制性。以公共利益为理由来限制或者损害单位、个人的财产权利，极易影响政府与人民之间的关系。因此，依法有效地限制公权力利用公共利益侵害单位或者个人的财产权利就具有必要性，这是法治社会的要求。对行政行为是否符合公共利益的需要，要有上级的监督、专门的监督和司法审查。而通过司法审查来监督和判断征收他人财产是否符合公共利益的需要，则是一种有效的监督机制。

第四，公开透明性。以公共利益为由而对他人的财产进行征收等行政措施，会严重损害个人的基本权利，因此，在决策过程中，保障当事人的知情权、听证权、陈述权等民主权利的行使，对于维护正义、保障权利具有重要意义。

必须注意的是，公共利益实际上包括直接的公共利益和间接的公共利益两种。直接的公共利益就是直接让社会公众享受的利益，

而间接的公共利益是受益人并不直接获得利益，而是由于周围环境或者他人的获益而使其也因此得到利益。如开发商征地拆迁建设商住楼，开发商获得了商业利益，但城市建设也因而得到改善，生活居住的环境变好。间接的公共利益不属于《物权法》规定的公共利益。

尽管对于什么是公共利益有着客观上的判断标准，但在实际操作中，由谁判断公共利益是一个重要的实践问题。在当前的实践中，有几种做法：一是公共利益的界定应当由“人大”以“一事一议”的方式进行确定。当政府机关在确定以公共利益的需要为名而进行征收拆迁行为时，应当就其行政行为是否符合公共利益的需要向地方人大提出申请，由地方人大根据政府提出的要求进行审议，以确定行政行为是否符合公共利益。但是，以人大审议的方式来决定行政行为是否符合《物权法》规定的公共利益，可能会造成判断标准的不一致，存在着立法机关吸收行政权的问题，形成替代行政机关行使行政权的状况。另一种做法是由司法机关进行审查，即在产生争议的情况下，由法院的有效判决来确定什么是公共利益。但这种观点不具有可操作性。我国不是判例法国家，法院的判决并不是今后行政行为的根据，判决只是对有纠纷的事务进行法律上的确认，不具有一般的普遍效力。还有一种做法是在法律规定中罗列公共利益的情形。当然，这一看法具有普遍性，可以明确公共利益的范围，这有待于法律的具体规定。但在目前法律没有具体规定的情况下，我们认为采用人大对政府提交的以公共利益为名的征收拆迁行为进行审议，从而确定政府征收拆迁行为的合法性，是当前过渡时期的妥当操作方法。一方面可以限制政府行政行为，防止以公共利益为由而侵害单位或者个人的财产权利；另一方面，由人大这一权力机关进行审议，可以有效增强公共利益的公开性。由人大主持的听证，可以避免政府机关在征收拆迁中听证会的当事人与裁决人双重身份，使公共利益得以公平公正的判断。

(作者单位：厦门大学法学院)