

学校编码：10384
学号：13620131150168

分类号____密级____
UDC____

廈門大學

碩 士 学 位 论 文

美国法上临时管制性征收的演进

The Evolution of the Temporary Regulatory Taking
in American Law

张腾飞

指导教师姓名：刘连泰 教授

专 业 名 称：宪法学与行政法学

论文提交日期：2016年4月

论文答辩时间：2016年 月

学位授予日期：2016年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2016 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):
年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内容摘要

临时管制性征收（temporary regulatory taking）源自美国，是一个在判例中发展出来的概念。1981年，布伦南大法官在圣地亚哥天然气与电力公司诉圣地亚哥市案的反对意见中首次提出临时管制性征收的概念。1987年，联邦最高法院在路德教会案中采纳了布伦南大法官的观点。本文拟分析美国法上临时管制性征收的演进，以期为中国征收实践提供参考。

导言部分阐述缘何讨论临时管制性征收。考察自1922年以来联邦最高法院的征收案例，我们可以发现临时管制性征收发展较晚。探寻美国法上临时管制性征收的演进，可以为中国征收实践提供智识支持。

第一章介绍了临时管制性征收的起源。重点阐述临时管制性征收的理论基础和临时管制性征收的司法实践。

第二章梳理了临时管制性征收的发展。着重梳理临时管制性征收的认定标准以及认定标准在具体案件中的适用。临时管制性征收需要进行补偿，但其具有特殊性，所以归纳临时管制性征收的补偿规则尤为必要。

第三章探究新近的案件，从理论和实践两个维度，梳理临时管制性征收的微妙转型。联邦最高法院在其征收实践中因时而异，2012年阿肯色州狩猎与渔业委员会诉美国案判决成为转折点。

第四章描绘了临时管制性征收的理论图景。首先，归纳临时管制性征收的特征。其次结合有关案例，梳理理论界对临时管制性征收的争论。最后得出美国法院对临时管制性征收并无固定的标准。

结语重申了本文的核心论点，并论述了美国法上临时管制性征收的司法实践和理论界探讨对中国的启示。

关键词：临时管制性征收；概念性分割；私有财产权

厦门大学博硕士学位论文摘要库

ABSTRACT

The temporary regulatory taking comes from America, which is developed from cases. The concept of a temporary regulatory taking did not appear until 1981, when Justice Brennan used the term in his dissent in *San Diego Gas & Electric Co. v. City of San Diego*. In 1987, the Supreme Court's decision in *First English* accepted Justice Brennan' dissent. Analyzing the typical cases of temporary regulatory taking, we can induce the evolution of the temporary regulatory taking. In hopes of providing some experience to the current taking practice in China.

The part of Introduction illustrates why we discuss the concept of temporary regulatory taking. Observing those typical regulatory decisions from 1922, we can see that temporary regulatory taking appeared lately. Exploring the evolution of temporary regulatory taking, we will get some intellectual support for taking practice in China.

Chapter 1 introduces the origin of temporary regulatory taking. it pays more attention to the theoretical basis of temporary regulatory taking and the judicial practice of temporary regulatory taking.

Chapter 2 describes the development of temporary regulatory taking and illustrates the identification criterion of the temporary regulatory taking. The temporary regulatory taking is compensable. Concluding the compensation of temporary regulatory taking is necessary.

Chapter 3 explores the recent cases. From two dimensions of theory and practice, it illustrates the court's attitude is not invariable. In 2012, the case: *Arkansas Game and Fish Commission v. United States* became a turning point.

Chapter 4 describes the prospect of theory. Firstly, it concludes the characteristic of temporary regulatory taking. Secondly, it concludes the argument in academia. At last, it concludes that there are no single standards.

Conclusion repeats the center of the text and talks about the meaning to China. China doesn't have the concept of temporary regulatory taking. Constitution of the people's republic of china shows the concept of ownership can be divided in the dimension of time. However, it is not self-consistent in the common law system. Though the temporary regulatory taking remains many questions unanswered, the

evolution of the temporary regulatory taking in American law can provide something for the taking practice in China.

Key words: Temporary Regulatory Taking; Conceptual Severance; Private Property Right.

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

导 言	1
第一章 临时管制性征收的起源.....	4
第一节 圣地亚哥天然气与电力公司诉圣地亚哥市案.....	4
第二节 格伦代尔第一英国福音派路德教会诉洛杉矶县案	6
本章小结	10
第二章 临时管制性征收的发展	11
第一节 临时管制性征收的认定标准.....	11
一、绝对性规则	11
二、多因素平衡标准	13
第二节 临时管制性征收认定标准的适用——以塔霍—西拉保护委员会诉塔霍湖区域规划局案为例	14
第三节 临时管制性征收的补偿规则.....	20
一、征收的起点	21
二、征收的持续时间	22
三、损害赔偿金的计算	23
第三章 临时管制性征收的微妙转型.....	26
第一节 多因素平衡标准的变体.....	26
第二节 影响法院认定临时管制性征收的因素	27
一、概念性分割	27
二、不合理延迟	29
第四章 临时管制性征收的理论图景.....	31
第一节 临时管制性征收的理论基础.....	31
第二节 作为管制性征收子集的临时管制性征收.....	32
一、管制的三种类别	32
二、半永久性管制与真正临时性管制是否适用不同的征收标准.....	33
三、多因素平衡标能否保护主张临时性征收的土地所有者.....	35
本章小结	36

结 语	38
参考文献.....	39
致 谢	43

厦门大学博硕士学位论文摘要库

CONTENTS

Introduction.....	1
Chapter 1 The Origin of Temporary Regulatory Taking.....	4
Subchapter 1 San Diego Gas & Electric Co. v. City of San Diego.....	4
Subchapter 2 First English Evangelical Lutheran Church v. County of Los Angeles	6
Conclusion of Chapter 1.....	10
Chapter 2 The Development of Temporary Regulatory Taking	11
Subchapter 1 The Identification Criterion of Temporary Regulatory Taking	11
Section 1 Categorical Rules	11
Section 2 Multifactor Balancing Test	13
Subchapter 2 The Application of The Identification Criterion in Judging Temporary Regulatory Taking : Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc. v. Tahoe Regional Planning Agency	14
Subchapter 3 Compensation of Temporary Regulatory Taking	20
Section 1 Time of Taking.....	21
Section 2 Duration of Taking	22
Section 3 Measure of Damages	23
Chapter 3 The Subtle Transformation of Temporary Regulatory Taking	26
Subchapter 1 The Variant of Multifactor Balancing Test.....	26
Subchapter 2 The Factors of Affecting The U.S. Supreme Court in Ruling Temporary Regulatory Taking.....	27
Section 1 Conceptual Severance	27
Section 2 Abnormal Delay	29
Chapter 4 The Prospect of Temporary Regulatory Taking.....	31
Subchapter 1 The Basic Theory of Temporary Regulatory Taking.....	31

Subchapter 2 The Temporary Regulatory Taking as a Subgroup of Regulatory Taking..... 32

 Section 1 Three Categories of Regulation 32

 Section 2 Does the Semi-Permanent and the Temporary Regulations Justify a Separate Takings Rule 33

 Section 3 Does the Multifactor Balancing Test Protect Landowners Who Claim a Temporary Taking 35

Conclusion of Chapter 4..... 36

Conclusion38

Bibliography39

Acknowledgment.....43

廈門大學博碩士論文摘要

导言

临时管制性征收（temporary regulatory taking）源自美国，是一个在判例中发育出来的概念。相较于典型征收，临时管制性征收没有实际剥夺私人财产所有权，也没有对私有财产造成物理性侵入，而是通过管制临时性限制私有财产的某些用途，但这种临时管制行为对财产所有人产生了不利影响，侵犯了其利用财产的预期，实质上产生了征收的法律效果。

直到 20 世纪早期之前，美国联邦最高法院一直在区分征收权和警察权，其根据第五修正案，拒绝认定管制构成征收。1922 年，霍尔姆斯大法官在宾夕法尼亚煤炭公司诉马洪案（以下简称“马洪案”）中的判决开启了联邦最高法院对征收条款的解释，即如果管制走得“太远”（too far），就要根据联邦征收条款进行补偿。^①自此，管制性征收的概念进入人们的视野。自从 90 年前霍尔姆斯大法官提出了管制性征收的概念以来，法院一直在努力界定多远是“太远”。如果走得“太远”的行为都属于征收，那么政府几乎难以运转。法院认定“走得太远”会受到公共利益与所有者自由使用私人财产权之间潜在张力的影响。当土地用途管制或开发管制过度限制了土地用途而没有补偿时，基于宪法第五修正案的征收条款，该限制可能构成一项对财产的管制性征收。即使该限制性的管制是临时性的，法院也可能判决政府支付管制实施期间的补偿。直到 1987 年之前，如果法院判决需要对财产所有人进行救济，政府就可以决定是否继续实施管制并给予补偿或者废止乃至修订系争管制。政府保留在各种救济之间的选择权，法院不能在它们之间做出选择。然而，美国联邦最高法院在格伦代尔第一英国福音派路德教会诉洛杉矶县案（以下简称“路德教会案”）中的判决改变了这种格局，^②政府拥有废除系争管制的选择权，但被要求支付管制实施期间的补偿。联邦最高法院同时陈述，在获得建筑许可、分区条例改变以及特别许可过程中出现的正常延迟并不构成征收。美国法院征收法理的发展以及相关标准的演进，为认定临时管制性征收开辟了路径，但是这条道路并不平坦，其中有很多影响联邦最高法院认定管制性征收的因素，法院如何对待这些因素又影响着临时管制性征收的认

^① Pennsylvania Coal v. Mahon, 260 U.S. 393 (1922).

^② First English Evangelical Lutheran Church of Glendale v. Los Angeles County, Cal., 482 U.S. 304, 107 S. Ct. 2378, 96 L. Ed. 2d 250 (1987).

定。

路德教会案为解决临时管制性征收的疑难案件提供了分析的思路。法院判定管制性征收的标准已经众所周知，但对于临时管制性征收应该适用哪个标准还存在争议。鉴于临时管制性征收与永久性征收之间存在的细微差异，受到系争管制限制的所有者获得的补偿标准也有所区别。既要让政府完美运行，也要让所有者获得应有的补偿，联邦最高法院在探索临时管制性征收的道路上进行了很多尝试。

财产权是公民宪法权利中最重要的权利之一，过度限制财产的使用必然对财产权造成损害。例如鼓浪屿近几年来中止颁发民房旅社的许可证，致使近年来很多民房旅社一直处于无证经营的状态，固然政府的目的是为了鼓浪屿成功申请世界文化遗产，但是政府对财产权的这种限制应该有明确的期限，但至今政府并没有对何时开始颁发民房旅社许可证确定一个明确的日期。财产所有者或使用者无法充分行使其财产权，财产价值被减损。从规范来看，当前中国法律虽然没有明确规定临时管制性征收，但政府可能经由适用某些临时管制，构成临时管制性征收。例如，《中华人民共和国土地管理法》第四条规定，“国家实行土地用途管制制度。”又如，退耕还林、退耕还草的政策等。还比如，根据《杭州市人民政府关于调整工作日高峰时段区域“错峰限行”交通管理措施的通告》，交警部门于2014年5月5日上午7点起，实行机动车工作日高峰时段区域“错峰限行”，对机动车进行限时段限范围的禁行，这使得大量车主的车辆使用大为受限。^①今年全国两会北京团开放日上有记者提问，北京的尾号限行政策今年4月份到期，到期后政策走向如何？全国人大代表、北京市常务副市长李士祥表示，尾号限行政策是否延续目前正在研究。^②政府在这些事件中并未实行征收，但私人的财产价值因政府的管制而受到减损。政府实施的管制在一段时间内造成公民财产价值的减损，可能构成临时管制性征收。

美国宪法第五修正案规定，私人财产“未经公正补偿，不得被征收用作公用。”美国法律条文未明文规定临时管制性征收。临时管制性征收法理随

^①浙商网. 杭州市人民政府关于调整工作日高峰时段区域“错峰限行”交通管理措施的通告 [EB/OL]. <http://biz.zjol.com.cn/system/2014/03/25/019931007.shtml>,2016-03-02.

^②新浪网. 北京副市长:本月底决定尾号限行是否延续 [EB/OL].<http://news.sina.com.cn/c/2016-03-07/doc-ifxpzzhk2405485.shtml>,2016-03-07

着判例发展而来，其理论较为完备，资料较为丰富，是本文研究的源头活水。

因此，本文拟从临时管制性征收判例入手，首先分析临时管制性征收的起源；接着梳理临时管制性征收在美国法院的发展；再接着梳理临时管制性征收理论的微妙转型；最后归纳和概括临时管制性征收的理论图景。

厦门大学博硕士论文摘要库

第一章 临时管制性征收的起源

早在 1945 年，临时物理性征收的概念出现在联邦最高法院的征收法理中。^①法院判决政府对临时物理性侵入私有财产进行补偿。同样，管制性征收的讨论由来已久，自从 1922 年马洪案以来，管制性征收就成为法院不可回避的问题。但直到 1981 年，布伦南大法官在圣地亚哥天然气与电力公司诉圣地亚哥市案的反对意见中才首次提出临时管制性征收的概念。^②1987 年，联邦最高法院在路德教会案中正式确认临时管制性征收的概念。^③如果法院认定政府的临时管制构成征收，那么受到系争管制影响的人就应该获得补偿。

政府的管制何时走得“太远”，这对于法院来说难以判断。联邦最高法院在卢卡斯诉南卡罗来纳州海岸委员会案中认定永久性剥夺土地所有者财产全部有益用途的政府管制构成征收。^④既然政府的永久性管制可以构成征收，那么政府的临时性管制应该也可以构成征收。因此本章拟从临时管制性征收司法实践出发，结合临时管制性征收领域讨论最多的两个案例，探究临时管制性征收的起源，了解其产生的背景。

第一节 圣地亚哥天然气与电力公司诉圣地亚哥市案

联邦最高法院审理的圣地亚哥天然气与电力公司诉圣地亚哥市案（以下简称“圣地亚哥案”）是第一起临时管制性征收案件，也是涉及临时管制性征收问题中引证率最高的案件之一。

1981年之前，征收法理几乎只关注对私有财产的永久物理性占有（permanent physical occupation）、临时物理性占有（temporary physical occupation）或者永久管制性征收（permanent regulatory takings）。如果所有者的财产符合以上三种情况，那么其有权获得补偿。然而，在临时管制性征收的情况中，所有者无权获得补偿，至少在1981年之前，联邦最高法院都不认为政府的临时管制可能构成征收。布伦南大法官在圣地亚哥案的反对意见中首次对此提出质疑。

^① *United States v. Dow*, 357 U.S. 17 (1958). 在该案中，虽然最高法院在佩恩案中强调，征收法必须将土地视为一个整体，但是根据第五修正案，政府对私有财产的临时物理性占有也是一项应予补偿的征收。

^② *San Diego Gas & Electric Co. v. City of San Diego*, 450 U.S. 621 (1981).

^③ *First English Evangelical Lutheran Church v. County of Los Angeles*, 482 U.S. 304 (1987).

^④ *Lucas v. S.C. Coastal Council*, 505 U.S. 1003, 1020 (1992).

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.