



林 达：美国人如何处理城市规划中的征地拆迁——“凯洛诉新伦敦市案”

时间:2006年3月7日 作者: 林达 来源:南方都市报

2005年6月24日，广播里有一条两分钟的新闻，美国联邦最高法院前一天对众所瞩目的“凯洛诉新伦敦市案”作出了裁决，维护康涅狄格州最高法院对新伦敦市一项征地计划的判决。公共电台著名法律评论员尼娜·图根博格指出，此案的意义是，最高法院对“国家征用权”这一概念作出了又一次解释。中国国内媒体也在第二天迅速报道了此事，称美国“联邦最高法院准许城市推倒民宅，以便为建设商场或其他私人项目让道”，“裁定意味着美国私房房主的权利将进一步萎缩”。这让人联想到，一向强调严格保护私有财产的美国，是否也将上演强行征地拆迁呢？美国人如何处理城市规划中的征地拆迁？

征地源于发展城市经济

新伦敦市位于康涅狄格州，历史上是个依靠军事基地生存的小镇。美国海军原来在这里有一个水下中心，军事基地给地方经济带来了活力。1996年，联邦政府裁军，关闭了这个基地，解雇了1500名雇员。小镇失去经济支柱，迅速走向萧条。两年后的1998年，小镇的失业率为州平均失业率的两倍，人口流失，下降到近80年来的最低点，只有两万四千人。

小镇濒临衰亡，面临着严重的危机。这种状况刺激了州政府和地方官员，他们积极考虑如何复苏经济、挽救小镇，其中一个重要内容就是规划原海军基地所在区域的发展。该小镇原来有一个民间非营利组织，叫NLDC，宗旨就是协助本镇经济发展。此时他们开始恢复活动，参与规划。

1998年1月，州政府批准，发行535万美元债券，资助NLDC的经济规划活动；发行1000万美元的债券，集资在原海军基地撤走的地区建一个州立公园。州政府的计划宣布之后，同年2月，一家大医药公司宣布愿意在紧挨着州立公园的地方，投资3亿美元建立一个研究机构。当地经济规划者希望这个研究机构就像当年的军事基地一样，能够带来工作机会，从而激活小镇的经济。

经过一系列的审查，州政府批准了NLDC作出的90英亩土地的规划，市政府随即也批准了规划。这一计划需要征地，这就是本案涉及的新伦敦市征地计划。这一征地涉及一些私有土地所有者，其中有本案原告凯洛女士，她不愿搬家，虽然政府给出的160万美元征地补偿金并不低，她还是在自己家门口挂上大大的牌子“此屋不售”，宣称不论给多少钱，她就是不搬，还一纸诉状把政府告进了法院。

国家征用权受到严格限制

这个案子一路走了好几个法院，最后才来到联邦最高法院。美国从北美殖民时期就强调保护土地和房屋的私有财产权，所谓“家就是一个城堡”，“风可进，雨可进，国王不可进”，大量土地为私人拥有。现代城市在发展过程中必然涉及征地，在交通和城市发展中，征用私地的情况就非常普遍。土地征收为

两种，一种是私人开发商收购，一种是公家征用。

私人开发商实行开发计划，需要向原主购买土地，这种收购不涉法律上的“征地”概念。美国的私人商业开发在购地时很少发生冲突，因为这种收购是买卖关系，按照市场规律，讲的是自愿买卖，公平交易，价钱谈不拢买卖就做不成。开发商只要算下来合算，可能付出高于当时市场价格的代价收购。万一有人不论什么价格，死活不卖，私人开发商也无权强制收购。

此案却是政府作出的城市开发规划，它涉及一个重要概念，“国家征用权”(eminent domain)。国家征用权是英美法系中一个历史悠久的概念，它是指政府实体为公共目的征用私有财产尤其是土地，将其转为公用，同时支付合理补偿的权力。在美国，国家征用权必须受宪法第五修正案的制约，即必须对原主作出适当补偿。宪法第五修正案承认国家保护私人财产权，征用私人财产而不对原主作出适当补偿是违宪的。在这一前提下，任何财产如果有必要定为公用，就不能免于被征用。

正因为国家保护私人财产权，所以“国家征用权”概念是一项受到严格限制的权力。这一概念在法理上有两个核心要件：“公用”(public use)和“合理补偿”(just compensation)。“合理补偿”强调“合理”，在美国就是“公平市场价格”。国家征用私地也不能随意多给补偿费，因为征用开支用的是纳税人的钱。被征用者如果认为征用补偿金不合理，可以告上法庭，寻求司法裁决，并且有权要求让由普通民众组成的陪审团来作出判决。

“公用”与“合理补偿”原则

此案中的原告宣称自己的财产为“非卖品”，因此不涉及征用补偿金是否合理，而是涉及“国家征用权”中的“公用”概念。

这个案子的特别，是新伦敦市政府征用土地的“公用”目的，不像修公路铁路那样清楚无疑，它的征用目的是“发展城市经济”、包括商业区在内的新区开发，形式上就像一般的商业开发。由于政府本身不拥有开发企业，没有国营州营公司，市政开发项目必须委托私人开发公司完成。人们质疑的是，它是不是由政府的开发计划来把土地的使用权从原主手里转到其他私人的手里。

联邦最高法院注意到，在康涅狄格州的审理过程中，法官们虽然对裁决有分歧，但是都确定，在这个案子里，没有任何违法行为。在这个案子里，联邦最高法院主要是审核：一、政府征用特定的土地是否确属城市合理、必须的发展，并且符合“公用”这一要求；二、征用的土地是否确属合理的预期发展计划，也就是有没有过度征用。联邦最高法院并不重新审视规划细节，那是下级法院的事情，联邦最高法院是裁定前面法院的判决是否违宪。

结果，联邦最高法院以五比四裁决，维护了康涅狄格州最高法院的裁决，认为新伦敦市的征用土地计划，符合“公用”的法律要求，只要满足宪法第五修正案的要求，对原主作出合理的补偿，这一计划就符合“国家征用权”的标准，康涅狄格州政府和新伦敦市政府动用“国家征用权”就是合法的。

联邦最高法院的裁决只有一票之差，说明这是一个有重大争议的裁决，其原因在于此案的“公用”概念在具体实施中，必须有私人开发商的参与。这就产生了是否会损害民众私人利益而让大企业获利的疑问。联邦最高法院著名女大法官欧康诺表示反对，并在最高法院意见书后附加了篇幅更长的反对意见，首席大法官兰奎斯特等另外三位大法官附议支持了欧康诺大法官的反对意见。

《纽约时报》刊登了来自民间的不同意见。支持者认为，这一裁决保障“公用”土地，维护了公众的利益；反对者担心，以后地方政府是否可以利用这个案子的判决，以政府行为滥用“国家征用权”。其实，最高法院并没有说以后凡是商业开发，政府都可以征地。它是针对新伦敦市的案情，确认政府以协助商业开发的形式，来推动社区的公共利益，可以算是符合“公用”的法律要求，从而是可以动用“国家征用权”这一概念的。至于作出合理补偿，并且在征地、招标、发包等开发过程中实行公开透明的程序，符合现有法律的约束，这几乎是不言而喻的要求。

此案的裁决，只是联邦最高法院再次重申了动用“国家征用权”，必须以“公用”和“合理补偿”为原则，只有这样才不致破坏国家对私有财产权的保护。五比四裁决传达了最高法院的谨慎，因为对“国家征用权”的适用范围作出一次新的解释，可能是一件非常危险的事情。一票之差表明，大法官们都意识到，“国家征用权”的滥用，会侵犯私人财产，破坏这个国家作为基础的私有财产制度。

中国国内媒体以该案例来说明“美国磨刀霍霍向私产”，“抛弃了私有财产权的原则，牺牲中产阶级利益，给予富裕阶层‘不成比例的影响和权力’”，这种说法，恐怕是有些想当然了。

美国政治与法律网 (www.acriticism.com) 转发 2006年3月7日

[\[回顶部\]](#)