

如何在城市发展过程中既维护公共利益又保障私人权利
——“政府或公共部门对私产的征用权”辨析

时间：2008-07-01 作者：蓝志勇

[摘要] “政府或公共部门对私产的征用权”是西方国家协调国家与公民个人利益关系的一个重要概念。正确使用这一政府特权是维护公共利益又同时保护公民私有产权和利益的关键。作者用西方案例说明这一概念使用的过程和重要考量，认为只有合理使用好这一政府特权，才能维护社会公正和社会的可持续性发展。

[关键词] 政府或公共部门对私产的征用权；产权；个人利益；城市发展；土地使用
[中图分类号] D035.5 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 07-0035-02

“政府或公共部门对私产的征用权 (eminent domain)”是协调国家与公民的个人利益关系的一个重要概念。近年来，中国城市化的过程非常迅速。在这个过程中，一个十分突出的问题就是城市化过程中的发展征地问题。目前，地方政府在土地征用过程中出现的补偿问题已经引起了不少矛盾，成为威胁中国社会稳定和谐发展的最大危险，需要引起高度的重视。

有些地方官员往往会为他们征地拆迁过程的高效而自豪。的确，在政府主导经济发展的情况下，征地拆迁的过程确实迅速高效，但同时带来的社会矛盾和百姓的不满程度也非常高。这些矛盾大多数并不能随时加以解决，给社会积累了不稳定因素，有的甚至激化了。这与在改革发展和现代化建设的过程中，政府要有意识地培养人民的民主、法制、权利和秩序的社会意识和维护社会和谐发展的战略目标大相径庭，同时也给地方政府官员随意决策、不搞认真的城市发展规划和决策论证创造了条件，其结果可想而知。在中国发展的过程中，各种社会活力被激发，发展速度迅猛，但传统管理意识拉后腿，不适应发展需要；新的规划管理意识和手段又跟不上；加上城市转型，暂时的混乱是很难避免的。但从长远看，如何从这些过程吸取教训，加强城市规划管理，确是应该提到议事日程上来的事情。

这至少要从三个方面着手。一是建立合理的法规程序和土地征税的评估和税收体系、培训管理人员的司法意识，防止地方、单位或发展商对百姓的巧取豪夺，合理补偿被征用机构和个人的损失。二是要提高对社会和公民的法理和法制教育，让他们意识到在发展过程中维护公共利益的合理性、必要性和必然性。如果被界定的公共利益十分明了，而个人或单位又能得到合理的补偿，他们就不应该无限制地反对发展，成为矛盾源。三是要有比较专业化和独立的仲裁机构，如法院，对城市发展的规划、公私利益的兼顾等进行监督和制衡。在这些方面，西方国家有不少积累下来的经验。

二

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号
业的过程中有对私人财产的最终征用权 (eminent domain, 有的翻译为土地征用权)。理论上，这个权力可以维护公共利益。在使用过程中，如果得法，这个权利也可以相对公正地保障个人利益和权力，有助于实行良好的城市规划，一方面解决发展的需要，另一方面也尽可能减低公民损失，有利于社会的和谐和长治久安。

中国政府网
中国行政管理学会
《中国行政管理》
关于杂志
编辑工作
发行工作
理事会
杂志在线
电子刊
CPA资讯

欢迎光临本站

Email
密码
登录 注册
忘记密码?

会员服务
邮件资讯
在线阅读
友情链接
友情链接

对私人财产的征用权在英国、加拿大、新西兰等不同的国家有不同的英文名称。如在英国，叫强制购买权（**compulsory purchase**），但基本内涵与国家最终征用权相似。强制购买权的概念一般认为来源于欧洲的共同法（**Common Law**）的传统，它认为政府有在个人财产所有者不同意的情况下将个人的私有财产征来给政府或政府授权的第三方，用来为公益事业服务。最常见的这类对私有财产的征收活动包括用于公用事业、高速公路、铁路，或者是公共安全、卫生健康、公共利益和方便（**Convenience**）、学校、政府办公用房、公园和开发贫困区域等。在美国，有些州政府规定政府单位（包括地方政府）在使用政府强制购买权的特权以前，必须要尽可能地先使用一般性购买的方法与拥有财产的私人达成购买协议。在有些地区，政府也可把这种强制购买权授予公共的或从事公共事业服务的私营公司。他们可以使用这些特权以保证电话、电、水、煤气等线路的畅通。

在征用过程中，许多国家都要求原财产所有者按市场价格得到合理的补偿，防止少数人用发展的机会巧取豪夺，欺负普通的老百姓。如果这个财产是土地，强制购买的过程就叫做征地过程。在美国，一般来说，政府先要尽可能与产权所有者谈判和协商购买。如果拥有者不愿意出售，政府就会到法庭备案，提出要求使用强制购买权的申诉。然后，法庭会安排一个听证会，政府必须在会上证明征用的土地是拿来作为法定范围内的公共事业；也必须要证明政府已经通过正常购买渠道诚意地做出了购买的谈判努力，财产所有者也被给予充分的机会来回应政府的要求，但没有结果。如果政府的诉求得到法庭批准，下一步再决定如何确定财产的公平市场价值。如果财产有债权人的话，付给私人的钱先要偿还所欠的债权方的债务，其余付给个人，然后才能获取产权文件。如果政府或个人有一方不满意，可以进一步上诉，由更高一级的法院来判断。

“政府或公共部门对私产的征用权”规制的基础是宪法。美国宪法第四修正案明文规定，“人民的人身、住房、票证债券、财产物品的权利应该受到保护，不受任何无理的搜查和没收。一旦必须要这样做，有关权力机构必须要有正当的得到法律认可的原因、誓言和精确说明搜查地点、人物和物品的搜查和没收令”。其它条款也有类似规定。在一部短短的宪法中，多次提到公民的人身和财产权，可见这一理念是现代民主国家管理过程中的重中之重，是公民和法制社会的基石，也是美国制定财产权利方面的公共政策的法律准绳。在个人利益和公共利益有冲突的时候，解决冲突的方法也不能偏离这些法律精神。

这种对私人财产的征用权不仅限于实际的物质财产如土地等，也包括别的私产如战争所需物资、区域经营权、合同、专利、贸易秘密和版权等等。一般说来，对私人财产的征用表现为几种形式：全部征用、部分征用、暂时征用、使用权征用（在互不影响的情况下，公共部门和私人共同对财产拥有使用权，如水电的线路等）等。

三

近年来，西方社会也有越来越多的抱怨，认为强制购买权被滥用。不少州和地方政府有使用强制购买权帮助发展商获得商业利益的倾向，认为只要能使土地或原有财产增值就能足够构成是符合公共利益的条件。批评者们则认为这是完全荒唐的论点。他们认为，有的土地财产，不论价值已经多高了，如果用不同的方法来开发，总是可能更有价值的。他们还认为，如果发展商不能在公开的市场上买到这个财产或土地，那就很难使他们真正会提出公正的市场价格来征收土地。他们认为，政府之所以使用强制购买权，是因为经验告诉我们，有些财产所有者不愿意用合理的市场价格出售产权，这种意愿不应该被作为扭曲市场价格、超市场标准的要价或对公共工程的妨害。

两种意见各有各的道理。其中很重要的两条，就是如何制订城市规划和界定公共利益。举例来说，在美国，有一个镇想将一片土地给发展商发展成高级住宅区。首先，这是不是应该开发、是不是最好的地点选择、是更符合发展商的利益还是更符合

本地大多数居民的根本利益、对城市的税收和未来发展的好处有多大、对现有居民有利还是有弊、如何补偿，这些都是决定应不应该开发这片土地的问题。领导意图、专家规划、公民参与则是重要的决策考量。第二，开发的标准和补偿标准的制订是操作过程中的问题。在这个案例里，为了达到开发的目的，镇政府将这个区内有三个卧室和两个卫生间、两个车库以下的没有中央空调的房子全部定位为衰败的房产，要拆迁；而居住在此的大多数老百姓不同意。解决办法是将此案提交法庭。经过法庭审判，老百姓胜诉。

从这个案例来说，政府输了，没有达到原来设计的发展标准，但现有百姓的利益得到了保护。从长远来讲，这迫使政府再继续做认真的规划，在操作过程中兼顾百姓的利益，把规划拿到公开的舆论中进行讨论和争辩，而不是少数领导想当然或只为发展商服务。

对原有居民利益的保护，也是对原有城市文化特点的保护。发展实际上也面临塞翁失马的情况。许多名城，不论大小，都有自己的城市特点。漓江古城、周庄小镇、苏杭林园、京城胡同，它们若没有各自的特点，还会有许许多多的人去吗？而在园林中（比如说颐和园）安排穿古装的服务员，就是对人们心理中怀旧和好奇感的一种满足。有了这些园林或建筑，但没有与这些环境文化相关的人、语言和习俗，它们的吸引力也会大打折扣。所以说，在城市的发展过程中，要求规划部门认真规划、兼顾多方面的利益和考虑，并不是一件坏事，这有利于城市的可持续性与和谐发展。

事实上，如何协调民生、传统、文化与发展 and 城市规划是一个复杂和非常需要动脑筋的问题，要多方互动，借鉴别人成败的经验，反复讨论。中国在迅速发展的过程中，城市发展的规划，不是部门和个别领导的事情，而是需要专家、公民和领导群体共同参与的活动。在有了相当的发展基础，开始在城市化、工业化和后工业化的领域进行冲刺的时候，如何用科学、法制、理性、民主和公正的手段来处理城市发展过程中涌现的问题，保持国家长治久安、社会和谐的可持续性发展能力，就成了必须摆上议事日程的大问题。短期的速度和效率，只有在有长期发展的价值的前提下，才会有意义。从这个角度来说，审视西方的“政府或公共部门对私产征用权”这一概念，并借鉴它合理使用的经验成果，对中国城市的可持续性与和谐发展，无疑有许多益处。

（作者单位：美国亚利桑那州立大学公共管理学院教授，浙江大学行政管理研究所所长，杭州310027）

How to Enhance Public Interest without Harming Individual Citizen Rights in the Process of Fast Urban Development ——on Eminent Domain and Its Proper Use

Lan Zhiyong

[Abstract] Eminent Domain is an important concept in the handling of governmental use of private land in western countries. Proper use of the eminent domain prerogative on the part of the government could enhance public interest while at the same time provide protection for citizen rights and interests. The author used a case to illustrate the use of the eminent domain concept in a western country and pointed out its relevance to China's urban development. He argues that only when this prerogative is used properly, can justice be maintained and social development sustainable.

[Key words] eminent domain, property rights, individual interests, urban development, land use

[Author] Lan Zhiyong is Professor in the School of Public Affairs, Arizona State

University, USA.