

## 美国管理性征收中公共利益标准的最新发展

——以林戈尔案的判决为中心的考察

胡建森 吴亮

**内容提要：**美国土地管制法制的改革呈现出公益理论的新进展，即最高法院沿着放宽公益审查这一主轴来解决“管理性征收”的判定问题。为了克服公益标准无法解决政府补偿责任问题的不足，解决传统规则导致的“管理性征收”界定过程的混乱与片面，美国最高法院在2005年林戈尔案中废弃了行之多年的公益审查标准——“实质增进州利益”标准，代之以偏重于审查管制手段合理性的管理性征收新规则。但是，作为衡量管制手段正当性的公益标准，仍然与管理性征收的判断保持着密切的联结性。

**关键词：**管理性征收 公益审查标准 实质增进州利益 林戈尔案

胡建森，浙江大学光华法学院教授。

吴亮，浙江大学光华法学院博士研究生。

美国法上的“管理性征收”是指州政府的非法土地管制行为，即州政府虽没有对私人财产进行实质侵入、占有和管理，但是却剥夺了伴随着所有权的其他重要权利，如财产的使用、收益等，使财产价值的减损超越了合法程度。<sup>[1]</sup> 例如，给开发者附设苛刻的开发条件、强制私人降低开发强度、不当限制地役权、非法禁建某种设施等。管理性征收涉及美国地方政府的土地使用管制方式（以下简称土地管制）<sup>[2]</sup>的合法性问题，一旦土地管制构成管理性征收，公民就可向法院提起“反准征收之诉”，<sup>[3]</sup>要求政府撤销该行为，或者对受害人给予补偿。

一般而言，土地管制是以追求公共利益作为其正当性依据或者法理基础的。但政府有可能一面通过土地管制手段免费使用私人土地，或者剥夺和限制公民除所有权外的其他重要财产权，另一面却不必承担补偿义务，因而可以以较低的成本实现行政管理目标。受到这种利益的诱惑，政府往往假借公益的名义，在不应使用土地管制的场合滥用土地管制权，不当侵害公民的财产权。因此，确立成熟完备的公益审查标准，检验土地管制的目的是否具有实质上的公共性，成为司法学说和实务判断高度关注的焦点。

美国最高法院于1980年通过判例建立起“实质增进立法所规定的州政府的合法利益”标准（以下

[1] 美国法上的“Regulatory Takings”，目前的中文译法尚未统一，具体如“管制类征收”、“管制性类似征收”等。我们创设出“管理性征收”作为这一核心法律词汇的标准译名。关于“管理性征收”，参见谢哲胜：“准征收之研究：以美国法之研究为中心”，载台湾《中兴大学学报》1996年第40期，第107-154页；Steven J. Eagle, Property Tests, Due Process Tests and Regulatory Takings Jurisprudence, Brigham Young University Law Review, NUMB 4, 899-958 (2007)。

[2] Ralph E. Boyer, Survey of the Law of Property, 623-658 (Hornbook Series, 3d ed., 1981)。

[3] 关于“反准征收之诉”，参见 United States v. Clarke, 445 U.S. 257, (1980)。

简称“实质增进州利益”标准),作为管理性征收领域的全国性的公益审查标准。<sup>[4]</sup>然而,在2005年林戈尔诉美国徽章公司案<sup>[5]</sup>中,最高法院废弃了行之多年的“实质增进州利益”标准,并且对管理性征收的判断标准做了彻底修改,把“恢复当事人间的公平”目标放到了管理性征收政策的中心位置,强调管制对公民权益的限制一旦逾越合理的限度,就构成管理性征收而应予以补偿。该项重大的变更昭示着最高法院在重新考虑公益审查标准的定位,这必将对今后的美国公共利益理论的走向产生深远的影响。

尽管我国并不存在管理性征收的法律概念,但鉴于土地管制的公益审查标准对财产权保护的深刻意义,了解美国管理性征收判决中的公益审查标准的实际功能及存在的问题点,对于深化我国行政征收制度的公益研究将会是有益的。本文拟以林戈尔案为中心,通过对现行法律制度的具体分析,力图准确勾勒出美国管理性征收判决中公益审查标准及其发展趋势的完整图像。

## 一 林戈尔案判决及其引发的问题

### (一) 案情概述

林戈尔案当事人美国徽章公司是夏威夷州24座加油站的产权所有者。夏威夷州于1997年7月21日依据257号州法令,将美国徽章公司所属的加油站列为租金管制对象,美国徽章公司负有保证加油站租金不得超越257号法令规定的最高限额的义务。政府宣称,限制加油站租金是为了降低加油站经营者的成本,从而缓解油价上涨的经济压力。美国徽章公司为此向地方法院起诉州政府,认为该法令未经补偿即限制了土地所有人的使用权和收益权。原告还质疑限价法令仅仅使加油站经营者增加盈利,并未达到缓解油价上涨的公益目的,因此认为限价管制违反了宪法修正案第5条、第14条的规定,构成管理性征收行为。<sup>[6]</sup>

地方法院首先依据“实质增进州利益”标准进行审查。对管理性征收的判断一般遵循“目的一手段”的方式,分为管制目的审查与管制手段审查两个阶段进行。<sup>[7]</sup>第一阶段适用“实质增进州利益”标准进行审查,主要是判断管制目的是否与公共利益具有基本关联,即土地管制是否具有一个与公共利益有关的“必要的核心”。<sup>[8]</sup>如果管制不具有与公共利益的基本关联,那么管制毫无疑问地超越了警察权界限而构成管理性征收。在查明管制与公共利益具有基本关联的基础上,审查才进入第二个阶段,即审查“管制所获得的公共利益与私人权益减损之间大致上成比例”。<sup>[9]</sup>如果管制造成的私人权利减损超出了实现公共利益所要牺牲的合理程度,那么也将构成侵害私人权利的管理性征收,产生行政损害赔偿的法律后果。

地方法院根据“实质增进州利益”标准,认为257号法令所规定的限价管制只是直接导致了加油站经营者增加盈利的结果,与满足保护汽油消费者利益的公共性要求并无实质性关联,于是判定限价管制没有实质增进合法的州利益,构成管理性征收。<sup>[10]</sup>在地方法院败诉后,州政府于1999年上诉到第九巡回上诉法院。

上诉法院维持了地方法院的判决,并认可地方法院的判决理由,即257号法令没有实质促进保护汽油消费者利益这一公共利益的实现。<sup>[11]</sup>被告再一次不服判决,向最高法院提出上诉。

最高法院在2005年最终以9:0的票数推翻了地方法院和上诉法院的判决,判决认为由于上述法

[4] 关于“实质增进州利益”,参见 *Agins v. Tiburon*, 447 U.S. 255, 260-63 (1980)。

[5] *Lingle v. Chevron USA, Inc.*, 125 S. Ct. 2074 (2005)。

[6] Sarah B. Nelson, Comment, *Lingle v. Chevron USA, Inc.*, 30 *Harvard Environmental Law Rev.* 281, 281-86 (2006)。

[7] Bley, *Substantive Due Process and Land Use: The Alternative to a Takings Claim in Takings: Land Development Regulatory Takings after Dolan and Lucas*, 289, 290-92。

[8] *Essential Nexus*, see *Agins v. City of Tiburon*, at 260-261。

[9] 关于大致上成比例,参见 *Dolan v. City of Tigard* 512 U.S. 374 (1994)。

[10] *Chevron USA, Inc. v. Cayetano*, 57 F. Supp. 2d 1003, 1004-05 (D. Haw. 1998)。

[11] *Chevron USA, Inc. v. Cayetano*, 224 F.3d 1030, 1032 (9th Cir. 1999)。

院适用的“实质增进州利益”标准并不是管理性征收的审查标准,因此本案应当发回重审。<sup>[12]</sup>

## (二) 最高法院的判决及其理由

对于“实质增进州利益”标准是否属于管理性征收的审查标准这一问题,最高法院判决书执笔人欧康纳法官阐明,管理性征收的法理核心在于“依据公平正义原则,土地管制赋予特定公民的权利负担不应由少数土地所有人单独承担,而应由全体社会公众承担”。<sup>[13]</sup> 法院审理管理性征收案件的重点,不是通过审查管制目的正当性来判断是否禁止政府实施土地管制,而是通过审查管制手段合理性来判断是否需要在管制的同时向私人提供必要的损害补偿。因此,只有能够衡量土地管制对公民减损情况的指标才能成为管理性征收的判断标准。

“尽管我们的管理性征收判决的法理没有被统一归纳,但是……都具有一个共同的特质。……每一项标准都直接针对着政府赋予土地所有者权利负担的严重性程度。”<sup>[14]</sup> 基于这种标准,大法官多数意见的结论是“实质增进州利益”标准并不是管理性征收的审查标准,欧康纳法官以罕见的强硬措辞对此作出结论:

实质增进州利益标准着重于土地管制效力的考虑是不适当的,因为这种标准既不能衡量政府赋予土地所有者权利负担的程度与特征,也不能衡量土地所有者是如何分配管制赋予的权利负担的。……总而言之,这项标准不能帮助我们判断那些产生类似于政府剥夺或者侵占私人财产效果的土地管制。它既不能适用征收条款的宪法规定,也不能为依据该条款而提起的、质疑系争土地管制的公平性的诉讼提供法理支持。……我们坚持认为,实质增进州利益标准并不是一个有效的管理性征收判断标准,在管理性征收的法理中没有其恰当的位置。<sup>[15]</sup>

最高法院据此认为,通过公益标准来审查管制合法性的程序不再是确定补偿责任的必要前置程序,因而也不再是管理性征收审查的必备程序。<sup>[16]</sup> 因此,本案的判断依据应当是“中央交通公司案”三标准,<sup>[17]</sup> 而不是“实质增进州利益”标准。

决定本案诉讼成败的核心争点在于“实质增进州利益”标准是否是管理性征收的判断标准。与此紧密联系的相关问题是:首先,判决书将“实质增进州利益”标准定位为土地管制的合法性审查的标准,土地管制的合法性审查与管理性征收判断二者之间究竟存在怎样的关系? 其次,该判决将“实质增进州利益”标准实际排除在管理性征收判断之外的做法,是否意味着对管理性征收领域公益审查标准的立法政策的彻底修正? 在强调“恢复当事人间公平”的目标下,管理性征收判断的新规则能否容许公益审查标准的存在呢?

## 二 林戈尔案的系争重点——“实质增进州利益”标准

随着土地升值和人口膨胀,私人利益与社会利益间的冲突不断加剧。在这种社会背景下,最高法院认为州政府固然可以基于优先实现政策目标的需要,对私人土地财产采取管制措施,但是这种管制必须建立在遵守宪法上的权利保护条款的基础上,充分尊重和保障私人权利所必需的财产基础。

这里所谓宪法上的权利保护条款主要包括“正当程序条款”和“征收条款”。所谓“正当程序条款”,是指美国宪法第十四修正案:“未经正当程序,州政府不得剥夺任何人的生命、自由和财产。”“征收

[12] Lingle v. Chevron USA, Inc., 125 S. Ct. 2074, 2077 (2005).

[13] Lingle, 125 S. Ct. at 2080.

[14] 同上, at 2082.

[15] 同上, at 2083-2087.

[16] “中央交通公司案”确立的三项管制管理性征收判断因素包括:管制法令对私人造成的经济损害程度;私人投资期待利益受到损害的程度;政府行为的性质。参见 Lise Johnson, After Tahoe Sierra, One Thing is Clearer: There is Still a Fundamental Lack of Clarity, 46 ARIZ. L. REV. 353 (2004).

[17] 同上, at 2084.

条款”是指宪法第五修正案：“公民的财产未经公平补偿，不得被剥夺用于公共用途。”其中，依据“正当程序条款”确立的“正当程序”原则是法院对公民权利进行保护的基本性衡量原则。在正当程序的下位原则中，“实体上的正当程序”原则是指法院可以审查联邦和各州的立法和行政是否具备实体正当性，是否侵害了公民基本权利。根据“实体上的正当程序”，州政府只有在履行了实体上的正当程序要求的情况下，限制公民土地财产权的土地管制才具有合法性。

根据“实体上的正当程序”原则，在1922年马洪案<sup>[18]</sup>中，最高法院开始承认除公益标准之外，管制对私人权益造成的损害满足必要、合理的标准也是管理性征收的判断依据之一。到了20世纪70年代，最高法院正式确立了利益衡量的审查模式。<sup>[19]</sup>法院不允许政府自由选择任何可以实质促进管制目的实现的手段，而是通过衡量土地管制所要实现的公共利益，以及由此造成的私人权利减损的合理程度之间的对立关系，将管制手段局限到实体正当程序所容许的范围内。其中，公益审查标准是衡量土地管制所要实现的公共利益的重要基准。在1980年艾金斯案中，最高法院明确提出了“实质增进州利益”标准，第一次对土地管制的公益审查标准做了完整的叙述。

根据“实质增进州利益”标准，管理性征收判断应首先通过公益标准来审查管制是否具有一个“必要的核心”，即具有充分、适当的公共理由。这项程序是法院确定政府补偿责任的必要前置程序，并且是管理性征收审查的必经程序。“必要的核心”涉及如下两个方面的问题：<sup>[20]</sup>

第一，作为管制依据的管制性立法是否存在促进公共利益实现的目的？这是为了说明，作为管制依据的立法目的在促进公共利益的实现方面是令人信服的。管制性立法作为管制措施的规范性依据，是判断管制措施本身公共性的前提。立法者大多会在立法理由中说明其管制的公益目的内容。因此，国会和行政机关在立法理由中阐明的公益目的，就成为法院审查是否存在公共利益判断标准。<sup>[21]</sup>法院对管制性立法是否存在公益目的基本上持一种宽松认可的态度。在审判实务中，土地管制立法上确立的公益目的绝大多数得到了法院的尊重。

第二，管制方式与公益目的之间是否具有实质性的关联？公益性的审查标准不仅针对目的，也针对手段。法院的审查并不仅限于判断管制依据的公共性，还检验管制手段是否可以促进这种公共利益的实现，即管制手段与实现立法所追求的公共利益目标之间是否具有直接的、充分的、实质的“合理关联性”。<sup>[22]</sup>这就意味着法院将围绕政府进行管制的动机是否满足公共性要求的问题进行探讨，对政府行为究竟具不具备公共代理性做出实体判断。政府的管制政策目标不再被视为当然合理，土地管制不再轻易获得对私人权利的侵害的正当化，政府必须在具体管制政策目标的公共性上自圆其说。

在实际中，法院主要是通过审查这种具体个案中管制手段和公益目的之间的“合理关联性”，深入把握管制本身的正当性问题。法院不是单凭对法规文本的主观推测，而是依据事实上足以支撑的客观资料和严密的逻辑，进行严格的衡量和判断。法院的审查一般包括两个方面：一是管制手段能够达到立法上的公益目的，如果管制手段无法达到立法目的时，该手段就构成违法；二是在所有能够达到立法上的公益目的的管制手段中，政府应当选择对公民权益产生最小损害的方式。<sup>[23]</sup>

### 三 林戈尔案判决理由对“实质增进州利益”标准的检讨

“实质增进州利益”标准是在正当程序条款下判断管理性征收的重要标准。但在林戈尔案的判决

[18] *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 393, 413 (1922).

[19] Ronald J. Krotoszynski, Jr., *Expropriator Intent: Dealing the Proper Boundaries of Substantive Due Process and the Takings Clause*, 80 *N. C. L. Rev.* 713 (2002).

[20] *Agins v. City of Tiburon*, at 260-261.

[21] R. S. Radford, *Of Course, Land Use Regulation That Fails to Substantially Advance Legitimate State Interests Results in Regulatory Taking*, 15 *Fordham Environmental Law Rev.* 353 (2004).

[22] *Nollan v. Cal. Coastal Comm'n*, 483 U.S. 825, 837 (1987).

[23] *Nollan v. Cal. Coastal Comm'n*, 483 U.S. 825-837 (1987).

理由中,最高法院对行之多年的“实质增进州利益”标准的态度发生了彻底的改变。

首先,最高法院认为,“实质增进州利益”标准有悖于管理性征收判断的司法政策从“禁止不法管制”目标转向“恢复当事人间公平”目标的发展趋势。

最高法院认为,传统的管理性征收审查可以分为两个不同的目标,第一个是“禁止不法管制”,即判断现有的管制行为是否超越了警察权的合法界限而应加以禁止;另一个是“恢复当事人间公平”,即判断管制是否因施予私人过重的负担,需要以补偿的形式恢复政府与公民之间的公平。这两项目标各自具有相应的审查重点和判断依据。“禁止不法管制”的目标以判断管制目的合法性程度为指向,实体法依据是“正当程序条款”。而“恢复当事人间公平”的目标,指向的则是判断管制手段的合理性程度,实体法依据是“征收条款”。法院指出,应当分辨上述两种不同的审查目标,重新认识和处理有关管理性征收的判断标准问题,以避免不同的审查目标、考虑因素和法律效果纠葛不清。<sup>[24]</sup>

最高法院进一步指出,就管理性征收的法理而言,核心在于“恢复当事人间公平”。管理性征收判决的立法政策重点不在于是否禁止政府实施土地管制,而在于是否需要在管制的同时向私人提供必要的损害赔偿,对土地所有者给予一个公平的对价。<sup>[25]</sup>这是因为,政府行使管制权时,因为原则上无需支付任何费用,因此具有尽量扩张的倾向。有的政府甚至为了节省预算开支,将本应以征收为手段达成公共利益的政策也诉诸土地管制的手段来完成。富有嘲讽意义的是,这些不当的管制也能够通过“公益”之名而得到合法化。一旦法律规定土地管制必须一律给予公平补偿,土地管制的成本压力就会促使政府更加慎重地衡量土地管制的妥当性,抑制违法扩张土地管制权力的偏好。

与此相应,管理性征收判决的技术重点不在于法院通过考虑公益目的,对管制合法性做出价值性判断,而在于判断政府的补偿责任问题。<sup>[26]</sup>确立补偿责任的关键在于查明经济减损的程度和数额,这就导致审理的重点向管制手段的合理性审查大幅度倾斜。<sup>[27]</sup>以林戈尔案判决为例,判断限价管制是否构成“管理性征收”的核心,在于政府是否通过管制大幅度造成公民经济利益的减损。这时,尽管政府单方面将土地管制贴上“为了公共利益”的标签,但是只要法院查明公民的土地收益和财产价值损失超出了实现公共利益所要牺牲的合理程度,政府就要承担个别公民因公共受益而造成特别牺牲的损失。

以“禁止不法管制”目标为取向的管制正当性审查作为判断管理性征收的依据时,应当小心地辨明其效力范围。这是因为,不能真正将管制目的合法性审查纳入政府补偿责任的认定过程中去。即便是符合公益标准的合法土地管制,如果造成的私人权利减损远远超出了实现公共利益所要牺牲的合理程度,管制仍然有可能构成管理性征收而需要提供补偿。因此管理性征收判断不一定必须借由对管制合法性的判断来进行处理。如果将管制的正当性与否作为确定补偿责任的绝对必要前提要件,将会使整个管理性征收的分析过程陷入混乱和困难。<sup>[29]</sup>

实际上,对土地管制的合法性审查“在逻辑上是与管理性征收判断具有前后承继关系而又相互独立的程序。因为适用管理性征收条款的预设前提就是政府追求的管制目的符合公共性的要求”。<sup>[30]</sup>如果土地管制并未追求公共利益,或者是由于滥用权力而触犯“正当程序条款”,那么法院将适用利益衡量模式进行审查。这项审查仅仅涉及管制的合法性问题,并不牵涉政府的补偿责任问题,因而与管理性征收审查并无直接关联。<sup>[31]</sup>

“实质增进州利益”标准反映了实体正当程序的审查特征,处理的核心原本在于判断现有的管制行

[24] Lingle, 125 S. Ct. at 2080 - 2084.

[25] 同上, at 2084.

[26] *Keystone Bituminous Coal Ass'n v. DeBenedictis*, 480 U. S. 470, 511 (1987).

[27] Lingle, 125 S. Ct. at 2082.

[29] D. Benjamin Barros, *At Last, Some Clarity: The Potential Long-Term Impact of Lingle v. Chevron and the Separation of Takings and Substantive Due Process*, 69 *Alb. L. Rev.* 343, 345 (2005 - 2006).

[30] Lingle, 125 S. Ct. at 2086.

[31] 同上, at 2083.

为是否超越了警察权的合法界限。<sup>[32]</sup>但在早先的案例中,最高法院却错误地选择“实质增进州利益”标准来判断管制是否施予私人过重的负担,因此引起了“实质增进州利益”标准在适用方式上的混乱和模糊。在这样的状况下,可以说公益标准对于补偿责任的界定这一管理性征收判断中的核心问题的解决已经不具有实质性的意义。

其次,最高法院认为,在新的社会条件下,“实质增进州利益”标准本身存在着欠缺完善和周延性的结构性问题。

就专业概念术语的使用而言,“实质增进州利益”标准也存在着不可逾越的结构性困难。传统的土地管制并不积极涉入社会生活,而仅仅是预防和制止私人土地权利潜在或者既存的对社会的有形或者无形的物理侵害,消除对公共健康、公共安全、公共福利产生“伤害性”或者“危害他人”的土地使用。与这种土地管制目的相关的公共利益被称为“公害防止”。<sup>[33]</sup>一般认为,“公害防止”具有相对于公民权利的绝对的优越性。这是由于土地管制的效果是保护公民免于遭受其他公民的“伤害”,阻止公民以非法妨害的方式使用土地去伤害社会公众,因此土地管制对公民权益的限制乃至剥夺完全符合社会基本道德的要求,具有无可置疑的正当性。无论给私人权益造成了多大程度的损失,该管制都是警察权的合法行使,不构成管理性征收。<sup>[34]</sup>

但在20世纪60年代以后,政府开始根据社会具体情况,做出有针对性的土地管制,利用权力手段限制私人财产权利,通过管制主动追求某些社会福利,使得管制政策的目标从狭义的“公害防止”扩展到广义的“公共使用”,甚至有的管制目的是为了达到行政目标就必须阻止私人对土地的使用。<sup>[35]</sup>例如纯粹为追求城市建筑规划的“美观”效果而限制公民的既有土地使用,实际上这种作为管制目的的“纯粹追求美观”与建筑法上的公共利益目的并不具有直接关联,其中掺杂着追求提升城市经营效益和树立政绩形象的政府利益。<sup>[36]</sup>

由于政府主动追求“公共效应”的过程往往产生政府利益、某些参与公私合作的私人利益与公共利益三者相混同的情况,政府本身也可能成为危及私人权利的侵害者。这种政府追求社会公共效应功能的管制,在目的正当性上未必能够得到社会基本道德的认同,因此需要和“公害防止”严格区分,不能当然适用公益优先的理论。<sup>[37]</sup>法院不宜继续适用非公即私的二元化的直观公益审查标准,而应当对个案中的个人实体权益、政府利益与公共利益进行甄别。在甄别过程中,冠以公益名义的政府利益仅仅是所有衡量因素中的一项。

这种公共利益的混同情况在很大程度上增加了适用“实质增进州利益”标准的困难。在林戈尔案中,欧康纳法官认为,对于属于“公害防止”的公益内容究竟具有哪些形式,很难通过一套刚性的公益规则进行圆满回答。<sup>[38]</sup>法院需要根据案件的个性和程序展开的具体情况,随机应变地对管制所实现的公共利益进行判断和衡量,以便强化对公民权利的保护。由此可见,难以提供有效辨识“公害防止”的清晰规则,很大程度上影响了“实质增进州利益”标准的效用发挥。

#### 四 林戈尔案对公共利益标准带来的冲击和影响

这样看来,最高法院对待公益审查标准的基本态度开始从正当程序审查模式向征收模式转变。这

[32] Lingle, 125 S. Ct., at 2084.

[33] 关于“公害防止”,参见 Robert G. Dreher, Lingle's Legacy: Untangling Substantive Due Process from Takings Doctrine, 30 HARV. ENVTL. L. REV. 382-385 (2006).

[34] Hadacheck v. Sebastian, 239 U.S. 394 (1915); Goldblatt v. Town of Hempstead, 369 U.S. 590 (1962).

[35] Richard J. Lazarus, The Measure of a Justice: Justice Scalia and the Faltering of the Property Rights Movement Within the Supreme Court, 57 HASTINGS L. J. 759 (2006).

[36] 参见蔡怀卿:“美国之土地用法管制及其宪法许可界限”,载《玄法法律学报》第2期,2004年12月,第33页。

[37] Brown v. Legal Found. of Wash., 538 U.S. 216, 232 (2003).

[38] Lingle, 125 S. Ct. at 2085-2088.

种转变体现在最高法院通过林戈案所建立的、偏重于审查管制手段合理性的管理性征收新规则。不同于原先的正当程序审查模式对管制政策的严格审查,现在的征收模式放宽了对管制政策的合法性审查。<sup>[39]</sup> 在尊重政府对土地政策选择的前提下,管理性征收的判定以维护和恢复政府与私人之间的公平地位为中心,强调的是实现“恢复当事人间公平”目标而非“禁止不法管制”目标。这种公平性的衡量因素是管制造成公民经济利益的减损情况。在此改革背景下,“实质增进州利益”标准仅在管理性征收判定之外的管制合法性的审查领域才具有其适用的价值。

林戈案的管理性征收规则容易引起疑惑的地方在于,私人土地权益减损引起的不公平状态是否会随着土地管制的正当性差异而有所不同?假设在本案中,限价管制是为了反对土地权利人在经济危机期间恣意抬价以扰乱正常金融秩序,法院是否还应将其作为管理性征收加以处理?在这种情况下,管制对公民造成的权利负担殊无二致,法院有何理由施加不同的法律效果?

为了辨明这种质疑的真伪,必须探究其据以形成的思想基础。对基于“限制油价上涨”与“稳定危机期间的金融秩序”的土地管制进行区别对待,不是从公民权利受到影响程度的角度,而是从管制正当性程度的角度来加以解释的。

土地管制存在着一个“在何范围内”使赋予公民的权利负担得以合法化的问题。一般认为,在警察权的范围内,土地管制以“为了实现公共利益而必要、合理地牺牲公民权利”为限,可以合法地向私人财产赋予权利负担。<sup>[40]</sup> 但是,这种合理程度的客观范围并不是恒定不变的。管制所追求的公益本身在性质、程度上的高低性差异,对警察权产生的合法权利负担的客观界限具有重大影响。例如旨在消除“有伤害性”或者“危害他人”的私人土地使用的土地管制,就具备要求公民忍受更大程度的权利负担的正当性。如果私人以非法妨害的方式使用土地去伤害社会公众,即使他因土地管制而遭受到严重的损害,也无权获得补偿。<sup>[41]</sup>

因此,不少学者和下级法院认为,为了贯彻“恢复当事人间公平”这一管理性征收法理的精髓,在认定管制是否超越警察权的权限时,法院仍然应考虑将“管制正当性的程度高低”作为判断因素。<sup>[42]</sup> 有人指出,关注“管制正当性的程度高低”意味着法院依据公益标准来判断管制目的正当性差异,进而对合法权利负担的客观范围做出机动而有效的调整。例如,对于创造出重大的社会公共利益、对公共性城市规划的顺利实施起到关键性影响的管制而言,法律可以要求公民容忍更大程度的权利负担,在此范围内,政府不承担补偿责任。<sup>[43]</sup> 有学者还进一步从“中央交通公司案”三标准出发,认为其中的“政府行为性质”原则就蕴含着有关管制目的正当性的内容,可以作为公益审查标准的法源。<sup>[44]</sup>

然而,在林戈案中,公益审查标准是建立在对既有土地管制的合公益性推定的逻辑基础之上的。这是因为,法院事先不做公益目的审查就直接审查管制手段的合理性的做法,意味着法院实际放弃了对管制手段本身进行价值判断,转而概括推定政府所有土地管制的目的都符合公益的要求。概言之,公益审查以承认管制合法性为前提,限于检验基于警察权的权利负担的合法范围,进而实现“恢复当事人间公平”这一目标。由此可见,这种公益审查标准完全不同于以“禁止不法管制”目标为导向的“实质增进州利益”标准。

[39] Lingle, 125 S. Ct. at 2083.

[40] Charles Fried, *Order and Law: Arguing the Reagan Revolution—A Firsthand Account* 183 (1991).

[41] Penn Central Transportation Co. v. City of New York, 438 U.S. 104, 133 - 34 n.30 (1978).

[42] Lauren Reznick, *The Death Of Nollan And Dollan? Challenging The Constitutionality Of Monetary Exactions In The Wake Of Lingle*. Vol. 87, *Boston University Law REV* 7 (2006).

[43] Robert G. Dreher, *Lingle's Legacy: Untangling Substantive Due Process from Takings Doctrine*, 30 *HARV. ENVTL. L. REV.* 366 (2006).

[44] D. Benjamin Barros, *At Last, Some Clarity: The Potential Long-Term Impact of Lingle v. Chevron and the Separation of Takings and Substantive Due Process*, 69 *Alb. L. Rev.* 343, 345 (2005 - 2006).

## 五 结论和启示

美国土地管制的公益标准的新发展清晰地体现出,法院放松了对管制目的正当性审查,同时加强了对管制手段的合理性审查。基于这种转变,法院以“公平和正义”作为最高指导理念,强调填补“政府或者社会公众因管制获得的收益”与“个别公民权利的特别牺牲”之间的落差。阐明了其通过林戈案所形成的最高法院的具体主张,即管理性征收的判断标准应当围绕着以“恢复当事人间公平”、而非“禁止不法管制”为中心。

与上述美国公益标准的程序结构相比,可以说我国的管制法制上的公益标准采取的完全是另一种形式的制度设计,这种差异可以通过《城乡规划法》的内容来说明。

首先,我国的管制立法并未严格区别管制目的合法性与管制手段合理性的问题。从《城乡规划法》的内容来看,公共利益具有绝对的补偿免责性的理念得到了充分强调,只要土地管制在目的是维护或者促进公共利益,那么城市规划就取得相对于公民建筑使用权利的绝对优越地位。即使管制造成了私人在土地使用上的不便和价值上的贬值,政府也不需要提供补偿。但是,管制不应当逾越合法的公民权利负担这一法律理念和制度却被忽略。例如,当政府向沿街住户附加建筑公共地役权,因而造成私人住房的价格或租金大幅度减低时,私人无法对其经济利益向政府索求损害赔偿。

其次,从制度法理的角度来看,公益标准作为一般性的法规范命题,其内涵存在着模糊不清的问题。从《城乡规划法》第4条有关公益规定的内容来看,法律一方面片面地列举属于典型的“公害防止”的内容,另一方面却忽略了对公共利益具体标准的界定。例如政府为了谋求经济垄断性开发利益,是否有权将开发区土地保留作为未来的开发空间,从而限制或者排除目前的私人开发。在这些问题上,尚未形成以私人权利减损程度为基准,对管制手段的合理性与补偿必要性进行衡量的方式。这样就导致在许多场合,政府为了规避补偿的成本,追求行政管理的低成本,假借公益的名义扩张和滥用建筑或者土地管制权,不当地侵害公民的财产权。

从充实、发展土地征收制度的角度来看,认真思考涉及管制正当性的公益审查标准问题是一项有意义的工作。当我们仔细考虑如何在理论和实践中实现土地管制中政府与公民之间的公平时,美国管理性征收领域关于公益审查标准的程序结构就会成为一种有益的参照。

---

[Abstract] Public interest is an indispensable requisite of regulatory takings in the U. S. In 2005, a new development was made in the theory of public interest requisite in regulatory takings when the Supreme Court, in *Lingle v. Chevron USA, Inc.*, abandoned the doctrine of “substantial advancement of legitimate state interest” and replaced it with a new rule that emphasizes the review of the reasonableness of regulatory measures. However, the public interest requisite, as the criterion of the reasonableness of regulatory measures, is still closely related to the judgment of the regulators.

---

(责任编辑:冉井富)