房屋拆迁与社会公共利益

杨峰

(江西财经大学法学院, 江西南昌, 330013)

摘要:房屋拆迁是以国家权力为后盾对私人房屋所有权进行干涉的行为。世界各国对房屋拆迁都规定了严格的限制条件,其中的目的性条件为“社会公共利益”,只有符合公共利益,拆迁行为才合法。由于我国的《城市房屋拆迁管理条例》对拆迁的目的性条件规定不明确,在现实中,经常出现政府滥用拆迁权,侵害被拆迁人的合法权利的现象。因此,我们应确立社会公共利益作为我国城市房屋拆迁行为的目的性条件。

关键词:房屋拆迁;征用;征收;公共利益

中图分类号:D913

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2005)05-0611-05

最近,我国各地因房屋拆迁引发的事件时有发生,从“大连暴力拆迁事件”^①,到以强凌弱致人死命的“北京的野蛮拆迁”^②,到因拒拆迁被困20多天的“沈阳野蛮拆迁事件”^③。特别是“湖南嘉禾拆迁事件”更是令人触目惊心^④。湖南省嘉禾县政府滥用行政权力,实行株连政策,违法进行拆迁,损害群众利益,最后在国务院的指示下,由建设部和湖南省组成联合调查组进行细致地调查,查清违规违法事实,纠正错误^⑤。现在湖南嘉禾事件已告一段落,相关责任人员受到处理,而且国务院办公厅新近发布了《关于控制城镇房屋拆迁规模,严格拆迁管理的通知》。但是,毋庸置疑,完善我国城市房屋拆迁法律制度已迫在眉睫。本文拟通过比较世界各国、各地区房屋拆迁的目的性条件,分析我国目前城市房屋拆迁法律制度目的性条件存在的缺陷,并借鉴国外和相关地区法律的经验,提出完善我国城市房屋拆迁法律制度的思路。

一、国外房屋拆迁的目的性条件比较

国外大部分国家和地区将土地和房屋视为不动产,并且以土地为主设计不动产关系,将房屋视为土地的附着物,因此,在这些国家只存在土地征用制度和土地流转制度,不存在单独的房屋拆迁制度。在土地征用或征收过程中,才会涉及到房屋的拆迁,因此,房屋拆迁往往和土地征收或征用紧密联系,房屋

拆迁的目的性条件也就是土地征收或征用的目的性条件。

(一) 美国的征用目的性条件

美国宪法修正案第五条规定,“非依正当程序,不得剥夺任何人的生命、自由和财产;非有合理补偿,不得征用私有财产供公共使用(Nor shall private property be taken for public use, without just compensation)”。联邦宪法第十四条修正案规定州政府依据正当法律程序取得私有财产,并保证不得拒绝法律对公民的平等保护。各州宪法对该问题也有类似的规定,例如美国蒙大拿州宪法第2章第29条的规定为:“……没有合理补偿,不得为了公共使用而征收或损害私有财产……如果发生诉讼,私有财产所有人胜诉则合理补偿应该包括必要的法院裁决的诉讼费用。”美国对征用私有财产必须符合三个条件:正当的法律程序(Due Process of Law);公平补偿(Just Compensation);公共使用(Public Use)。因此在美国,公共使用成为征用私人财产的目的性条件^[1]。

(二) 法国公用征收的目的性条件

在法国,采取强制方式取得私人不动产的所有权或其他物权的程序叫做公用征收。法国人权宣言第17条规定:“财产是神圣不可侵犯的权利。除非由于合法认定的公共需要的明显的要求,并且在事先公平补偿的条件下,任何人的财产不能被剥夺。”这条规定确定了公用征收的基本原则:1)合法认定

公共需要的存在;2)公平补偿被征收人的损失;3)在占有被征收财产前,事先支付补偿^[2]。1804年的《法国民法典》重申了人权宣言的原则,并扩大公用征收适用的范围,把人权宣言中公共需要一词改为公用为目的。民法典第545条规定:“任何人不得被强制出让其所有权。但因公用,且受公正并事前的补偿不在此限。”^[3]1977年的《公用征收法典》中也有类似的规定。法国公用征收的目的性条件,随着发展不断扩大,由“公共需要”一词扩张为“公用”^{[2](371-372)}。

(三) 加拿大征用的目的性条件

在加拿大,依据联邦及安大略省征地法规定,征用土地是国家为了公共利益向私人收回土地的一种强制权力。因此,征地的目的必须为公共利益服务,征地范围限制在为公众服务的交通、能源、水利、环境保护、市政建设及文物遗迹保护、学校、医院、社会福利等。公共利益的概念是狭义的,征地的范围是严格的。征地权的强制行使必须是法定征地机构,只能用于公共目的且给予被征者合理补偿,三者缺一不可^[4]。

(四) 日本公用收用的目的性条件

在日本,公用收用是指为供特定公共事业之用,而强制性地取得私人的特定财产权的活动或制度。《日本宪法》第29条第3款规定,“私有财产,在正当补偿的前提下,可以用于公共目的”。规定进行公用收用的法律主要是指作为一般法的《土地收用法》和紧急情况下的《关于取得公共用地的特别措施法》《都市计划法》和《住宅地区改良法》等。公用收用的对象,是指法律上特别规定的,具有公共利益性的事业。对此,《土地收用法》第3条进行了列举,作出基本规定。此外,《都市计划法》也作了规定。这里的“公共性”或“公益性”的概念,一般是从广义上来理解^[5]。

(五) 韩国收用的目的性条件

韩国宪法第22条第2项规定,“对于私有财产,因公共目的而予以收用或使用,应当予以正当补偿”。在此基础上,为了保证公共用地的顺利取得,先后制定了《土地收用法》及《有关公共用地取得及损失补偿的特例法》(简称特例法)。当国家因公共需要的目的而需用私人土地时,在未经土地所有者同意的情况下,可对私人土地进行征收^[6]。

(六) 德国和意大利征用的目的性条件

《德国基本法》第14条第3款规定,剥夺所有权只有为公共福利的目的才能被允许。剥夺所有权只有依照法律或者法律的原因进行,而且该法律对损

害赔偿的方式和措施有所规定。该赔偿必须在对公共利益和当事人的利益进行公平的衡量之后确定。《意大利民法典》第834条规定:“不得全部或部分地使任何所有权人丧失其所有权,但是,为公共利益的需要,可以依法宣告征用并且给予合理补偿。”

如前所述,尽管各国使用的词语不同,但是都没有离开“公共利益”这一财产征收的基本目的。现在,凡是确立公益征收制度的国家,其宪法及民法上一般将征收的目的明确限定为公共福利、公共利益等。各国对“公共利益”的理解不一样:既有广义的解释,也有狭义的解释;既有作严格解释的,也有作宽松的解释。这与各国的政治、经济、文化、历史传统及法律制度相关。

二、我国法律对房屋拆迁目的性条件的规定

在我国,房屋拆迁是指拆迁人依法对城市规划区内国有土地上的房屋予以拆除,对被拆除房屋的所有人或者使用人予以迁移安置,并对被拆除房屋的所有人予以经济补偿的活动。随着经济和城市化的飞速发展,城市人口进一步增加,大量新房屋拔地而起,同时老城区因功能老化,环境脏乱,无法适应现代社会的需要,必须进行改造,或者因公共利益的需要,必须对某些房屋进行拆迁。在任何一个国家和地区,房屋拆迁都在所难免。房屋拆迁是依据行政权力,而不需被拆迁人的同意就可以产生法律效力的行为,即房屋拆迁是以国家权力为后盾对私人房屋所有权进行干涉的行为。因房屋拆迁涉及到对私人财产的干涉,因此,在何种情形下可以进行房屋拆迁,或者说,如何防止行政权力的滥用,避免对公民财产的侵犯,成为房屋拆迁的关键问题。判断拆迁行为是否合法的条件包括程序上的条件和实体上的条件,其中房屋拆迁的目的性便成为判断行为是否合法的实体条件。拆迁房屋的目的是什么?这往往是房屋拆迁案件的关键。

我国1991年的《城市房屋拆迁管理条例》第二条规定:“凡在城市规划区内国有土地上,因城市建设的需要拆迁房屋及附属物的,适用本条例。”即该法律规定的房屋拆迁的目的性条件为“因城市建设的需要”。2001年修改的《城市房屋拆迁管理条例》第3条规定:“城市房屋拆迁必须符合城市规划,有利于城市旧区改造和生态环境改善,保护文物古

迹”。该《条例》实质上并未对我国房屋拆迁的目的性条件进行规定。相比较1991年的《条例》而言,它是一个倒退。虽然2001年的《条例》没有明确规定,但并不意味着进行房屋拆迁没有限制,只要政府想拆迁就拆迁。我们还可以从其他类似的法律中寻找依据。我国2004修改的《宪法》第10条第三款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用,并给予补偿。”^⑥《城市私有房屋管理条例》第4条规定,“城市私有房屋因国家建设需要征用拆迁时,建设单位应当给予房屋所有人合理的补偿”。《土地管理法》第2条第二款规定,“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用”,同时第58条第一款第(一)项规定,国家因为公共利益需要使用土地的,可以依法收回国有土地使用权。《城市房地产管理法》第19条规定,“在特殊情况下,国家可以根据社会公共利益的需要,依照法律程序提前收回出让土地使用权”。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第42条规定,“在特殊情况下,国家根据社会公共利益的需要,可以依法收回土地使用权”。由此可以看出,在以上关于土地的征收、征用和房屋拆迁的法律中,先后使用了不同的用语。那么“国家建设”“城市建设”和“公共利益”的定义是什么?根据1999年1月1日前施行的《土地管理法》第21条的规定,“国家建设是为了进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业。”第22条规定,“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业的建设项目,只能是列入固定资产投资计划或者按照规定准许建设的国家建设项目”。原国家计委、国家国土局《关于建设用地计划管理暂行办法》第16条的规定,“国家建设用地”是“指全民所有制和城镇集体所有制单位以及上述单位同农村集体经济组织共同投资兴办的联合企业,需要的各项建设用地”。从以上的法律规定中可以看出,“国家建设用地”一词是我国计划经济体制下的产物。“国家建设”和“社会公共利益”和“城市建设”既有区别又有联系。在国家建设中,既有进行国防、文化、公共基础设施建设和兴办各种社会公共事业的建设,也有兴办各类企业从事一般经济活动的情形。前一类情况显然是为了公共利益的需要,属于《宪法》和《土地管理法》等法律规定的范围,应当受到保护;后一类情况属于微观经济活动,并非都是为了公共利益的需要,是否应由政府出面进行拆迁值得商榷。笔者认为,企业和私人进行经济活动属于市场行为,应当通过市场采取交易方式

取得。在国家实行法治的情况下,政府为某个企业征收其他权利人的土地或拆迁他人房屋属于权力滥用,应当禁止。国家建设包括了“城市建设”,但“城市建设”并不一定是“国家建设”,而且“城市建设”并非都满足社会公共利益的要求。

在宪法和大多数法律和行政法规中,公共利益成为土地征收、征用的一个前提条件。我国《宪法》明确规定以“公共利益”为土地征用的目的性条件。房屋拆迁是国家以公权力为后盾对私人房屋所有权进行干涉的行为,从某种意义上说,是排除私人意志对私人财产的一种剥夺,与土地征收和征用的性质相同。因此,根据国外的立法经验和我国以往的立法实践,房屋拆迁的目的性条件应该为社会公共利益。即评判房屋拆迁是否合法的实体条件应以该目的是否为了社会公共利益。

三、我国房屋拆迁的目的性条件——社会公共利益内涵的确定

公共利益(public interest, bonum commune, salus publica)的概念属于典型的内容不确定法律概念。这种内容不确定性,表现在其利益内容的不确定性及受益对象的不确定性两方面。首先,利益是通过价值判断而形成的概念,含有不确定性。其次,利益的形成及利益价值的认定,由当时的社会客观事实所决定,必然随着社会的发展和国情的变化而有所变化。因此,对公共利益的理解也不是一成不变的。从世界范围看,现阶段的生存权和发展权是最基本的人权,也是最主要的公共利益;而环境污染的日益凸现,使环保问题成为最急迫的公共利益,为各国所重视。由于公共利益内容的不确定性和发展性,无法给它下一个准确的定义。但并不是说公共利益不能确定,在一定社会中的政治、经济、文化的客观基础上,通过价值判断,将公共利益内容条文化 and 类型化,并借助法律理念和司法实践,还是能够相对确定它的。综观世界各国,主要通过以下方法来确定的:

(一) 从实体法的角度来确定拆迁的社会公共利益

1. 从公共使用的角度来确定

通过公共使用主体来确定公共利益是大多数国家最初的做法。国外的征收理论经历了由古典征收向扩张的征收理论发展的一个进程。在最初,受古

典征收理论的影响,征收和征用的目的性条件往往是限定为“公共目的”“公共使用”或“公共需要”。但是如何解释“公共目的”“公共使用”或“公共需要”?最初往往将其解释为代表公共利益的主体的使用。一般说来,公共使用主体包括两类:第一类为公众,即全体社会成员或不确定的社会成员。如对于公共道路、体育设施、文化场所、风景名胜区、公共卫生设施、公共教育机构、能源水利设施等一般为社会上不确定成员直接使用;第二类为代表公共利益的主体,主要指国家机构或职能部门,如政府建筑物、国防设施。对于这些事业,世界各国都认为符合社会公共利益,因其为任何一国家都存在的,并经社会广泛承认的,独立于一国现时政策之外的社会利益,同时这一类利益内容很容易为公众所辨别和理解,故称为绝对公共利益。“古典征收理论”就是以公共使用性原则作为征收公益内容的。

2. 从公共利益的用途的效果角度来确定

随着社会的发展,古典征收理论向扩张的征收理论过渡。在 19 世纪时期的法国,公用的观念和公产的建设不可分离,公用征收只是作为构成公产的一种手段,而且只是在政府进行公共建设时才使用公用征收。特别是兴建铁路、公路、运河等采取公用征收手段,因此公用观念和公产、公共工程以及公务观念密切联系。到了 20 世纪,社会生活发生很大变化,公用征收成为行政机关采取经济行动和社会行动的一种手段。公用的目的发展成为公共利益的同义语。法国行政法院认为,只要能够满足公共利益就是达成公用目的^[2](371-372)]。美国宪法修正案第 5 条将公用征收的目的明确限定为“公共使用(Public Use)”,随着公共需要的不断拓展,法院为了使政府免于受制于为了公共使用才可以行使征收权而不得不对“Public Use”作扩展解释,将“Public Use”解释为“Public Interest”(公共利益)、“Public Purpose”(公共目的)、“Public Need”(公共需要)、“Public Welfare”(公共福祉)。

所谓“公共利益的用途”,是指征用的行为最终增进了全体社会成员的社会福利,如环境保护、社会安宁、大众健康等。换言之,是指公共利益事业的使用直接或间接增进了全体社会成员的福利。对于公共利益的用途,有严格和宽泛的解释。严格者认为,主要效果是使公众直接受益才属于公共利益的用途;而宽泛者则认为,虽然利益效果主要为少数私人享有,但只要具有附带结果,即只要行为后果涉及权利人之外的多数人,就视为符合公共利益的要求。

后者如美国。但是大多数国家采严格说。笔者认为,我国也应采严格说。

3. 从拆迁的目的来确定公共利益

房屋拆迁的目的,主要是对房屋之下的土地进行利用,因此,应通过土地利用的目的来确定公共利益内涵。

(1) 是否具有营利性

根据房屋拆迁后土地利用的目的是否具有营利性即商业特征,来判断拆迁行为是否符合公共利益。一般地说,如果拆迁土地的目的具有商业特征,即营利性,例如将房屋拆迁后建立工厂、商业城或商品房,则该拆迁不符合公共利益的目的。

(2) 拆迁是为了增加财政收入

有时政府进行房屋拆迁并非是为了增进公众的社会福利,而是为了解决财政危机,增加财政收入。政府的财政收入虽具有公益特性,但更多体现的是政府利益或国家利益。因此具有此目的的拆迁行为不符合公共利益。“政府为了解决公共财政的措施,其目的虽可以符合公益,但是,仍不得认为符合公共福祉,因而,若必须采征收之途径,则必须具备更进一步之要件方可。国家不可为了积极图利,而行征收之措施,来牺牲人民之财产基本权利。”^[7]

(3) 拆迁是为了显示政绩或其他目的

有时房屋拆迁的目的并非是为了社会公共利益或符合城市规划建设,而是政府官员为了显示其政绩,大肆攀比,搞官员工程、腐败工程,因此,大量房屋被拆迁,且被冠之以“公共利益”。但实质上,该拆迁行为是政府滥用行政权力,侵犯了公民权利。

(二) 从程序上确保拆迁公共利益的目的性条件

程序法与实体法一样具有“独立的价值”^[8]。各国除在立法上规定了公共利益的内容,同时,为了确保公共利益的目的性条件的正确使用,又在程序上作出规定。在美国,进行土地征收,必须进行如下程序:1) 预先通告;2) 政府对征收财产进行评估;3) 向被征收方送交评估报告并提出补偿价金的初次要约,被征收方可以提出反要约;4) 召开公开的听证会,说明征收行为的必要性和合理性;5) 如果政府和被征收方在补偿数额上无法达成协议,政府交送法院处理。^[9]在法国,公益征收的复杂程序令人注目,法国行政法上将征收的程序分为行政程序和司法程序两个阶段。行政法上为行政程序设定了 4 个环节:一是事前调查;二是作出批准公用目的的行政决定;三是被征收财产具体位置的调查;最后再由行

政首长作出被征收财产可以转让的决定。而且,对于行政机关作出的批准公用目的的行政决定及可以转让的决定,相对人及其他利害关系人不服都可以向行政法院提起诉讼^{[2](372-373)}。

在韩国,需地机关首先须依特例法的规定,先行与地主进行协议,如协议成功,便可取得用地,如协议不成功,再依收用法的规定,强制取得所需用的土地。但必须严格按照程序进行。

我国《城市房屋拆迁管理条例》规定程序的最大缺陷是忽视被拆迁人的利益,被拆迁人在拆迁过程中毫无机会表达自己的意思。因此,我们应当完善房屋拆迁程序,以确保房屋拆迁的公共利益的目的性条件,保护被拆迁人的正当权利。

第一,应增加预先通知程序。世界大多数国家在土地征用、征收或房屋拆迁中,对被拆迁人都有预先通知的程序,这既是对被拆迁人的尊重,也是拆迁行为贯彻公正公平精神的体现。

第二,允许拆迁人或被拆迁人申请行政复议或提起行政诉讼。房屋拆迁行为从本质上看是一种具体行政行为,因此,根据《行政诉讼法》及相关法律的规定,如果被拆迁人认为拆迁行为(拆迁许可证的颁布)违法或侵犯其权利,可以申请行政复议或提起诉讼。通过诉讼程序来确保拆迁行为符合目的性条件。

第三,完善听证程序。“听证”是指在国家机关作出决定之前,给利害关系人提供发表意见进行申辩的机会,对特定事项进行置证和辩驳的程序。听证程序能给拆迁人和被拆迁人提供一个公平发表意见的机会,同时规范行政行为,防止滥用拆迁权。在国外,对于涉及人员众多的拆迁,大多都会进行听证。

注释:

- ① 参见 <http://news.sohu.com/2004/02/09/29/news218992918.shtml>。
 ② 参见 <http://news.sohu.com/46/81/news215198146.shtml>。
 ③ 参见 <http://news.soufun.com/2004-05-29/280657.htm>。
 ④ 因房屋拆迁引发的事件非常多,全国各地均有发生,建设部在2004年1月初公布6个典型违法拆迁案件。在房屋拆迁中,存在违规违法行为,或者工作方式简单、粗暴、野蛮,致使纠纷增多,党群关系和干群关系紧张,人民内部矛盾度激化。拆迁引发的不公正和不稳定,尤其是强行拆迁,已严重侵害了公民的合法权利。参见《城市规划》,2003年第27卷。
 ⑤ 参见 <http://news.qq.com/a/20040604/000563.htm>。

参考文献:

- [1] 李珍贵. 美国土地征用制度[J]. 中国土地, 2001, (4): 45-46.
 [2] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998. 366.
 [3] 李浩培. 法国民法典[M]. 北京: 商务印书馆, 1979. 72.
 [4] 卢丽华. 加拿大土地征用制度及其借鉴[J]. 中国土地, 2000, (8): 44.
 [5] 杨建顺. 日本行政法通论[M]. 北京: 中国法制出版社, 1998. 471-472.
 [6] 欧海若, 吴次芳. 韩国的土地征收制度及其借鉴[J]. 国土经济, 1999, (4): 43-45.
 [7] 陈新民. 德国公法学基础理论[M]. 济南: 山东人民出版社, 2001. 474-475.
 [8] 陈光中, 王万华. 论诉讼法与实体法的关系——兼论诉讼法的价值[A]. 诉讼法论丛[C]. 北京: 法律出版社, 1998. 9.
 [9] 周大伟. 美国土地征用和房屋拆迁中的司法原则和判例——兼议中国城市房屋拆迁管理规范的改革[J]. 北京规划建设, 2004, (1): 174-175.

On house de molition and public interests

YANG Feng

(College of Law, Jianxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013, China)

Abstract: House de molition is a kind of act which is backed by administrative power and intervenes private house property. Many countries regulate the strict restrictive conditions about house de molition. Public interest is the most important in all the conditions and only for the purpose of public interests the house de molition is legal. In China, the purpose condition is not regulated definitely, so sometimes governments abuse the administrative power and trespass the household's rights. So we should make public interests as the purpose condition of house de molition.

Key words: house de molition; collection; expropriation public interests

[编辑:苏慧]