城市规划中的公共利益：美国司法案例解释中的逻辑与含义

Public Interest in Urban Planning: Its Logics and Implication in American Judicial Interpretation

何明俊
He Mingjun

摘要：公共利益是城市规划的中心议题，是政府干预土地使用的依据。然而，如何界定公共利益一直是学界争论的焦点。本文从美国司法审查的判例中探讨城市规划中的公共利益。从美国的司法案例上看，私有产权保护不是绝对的，并且公共利益的概念也是扩展性的。公共利益是在特定社会场景中经过审慎的综合考量的比较利益。这种审慎的综合考量的逻辑包含了公共目的、正当程序和利益衡量。一个经过审慎考量的公平、公正的城市规划本身就是公共利益。

Abstract: Public interest is the central topic in urban planning and the basis of governmental intervention in land use. Nevertheless, how to define it is a debated question in the planning circles. This paper discusses the public interest in urban planning from the perspective of American judicial precedents. In American judicial cases, there is no concept of absolute protection for private property. Furthermore, the concept of public interest was scalable. The public interest is a comparative advantage that has been carefully considered in a particular social context. The logic of this deliberate and comprehensive consideration encompasses public purposes, due process and interest measurement. A prudent and fair urban planning is a matter of public interest.

关键词：城市规划；公共利益；司法案例；
审慎考量

Keywords: Urban Planning; Public Interest;
Judicial Cases; Prudential Consideration

公共利益是城市规划中的中心议题。石楠提出：“城市规划的目标就在于实现公共利益的最大化，公共利益应该始终是城市规划师的基本价值观的核心内容”^[1]。对于如何找寻公共利益，田莉认为应“通过立法部分界定公共利益、借助正当程序和经济手段形成公共利益、仰仗司法体系救济公共利益”^[2]。胥明明等学者从居住区公摊的角度提出：“城市规划中的公共利益只有在政府及规划师的主持下，通过利益相关人员的充分参与沟通的听证决策程序才能够实现”^[3]。然而由于公共利益是一个模糊的和难以确定的概念，公众利益一直是城市规划理论争论的焦点。苏腾等学者则认为“城市规划面临公共利益的困境”^[4]。在学术界，关于公共利益概念的表达仍未取得一致。公共利益困境在于公共利益的模糊性，这也是公共利益的争论焦点。公共利益的模糊性主要表现在：（1）公众的界定范围的不确定性。如何界定不确定的多数人，是否有数量的概念；（2）表现内容的不确定性。公共利益所涉及的内容是不确定的，在不同场景中的表现是不同的；（3）所体现价值的摇摆性。公共利益的模糊性导致不同立场或者角度有不同的看法或者是价值观。随着社会主义市场经济体系的建立以及物权制度的完善，在城市规划中如何界定公共利益，形成公平公正的城市规划制度，已经是在快速发展的中国城市化进程中不可避免的问题。本文则从美国司法审查的判例中探讨城市规划中的公共利益。利维指出“对私有财产管理权利的演变是现代城市规划的中心主题”^[5]。美国的司法判例显示，公共利益是一个发展的概念，目前的公共利益概念与19世纪政府作为守夜人时期相比，范围有了很大的扩展。美国作为高度关注私有产权保护的国家，借鉴其在城市规划中对公共利益的界定对中国的城市规划理论探讨具有积极的意义。

1 城市规划与公共利益

1.1 美国宪法中的财产保护

利益多指“好处”，可以满足人们偏好的客观需求，或者是真实的利益。公共利益的概念是模糊的，但是与公共利益相对的概念个体利益则是清晰的。要认识公共利益应当首先了解保护个体利益的相关法律。美国是崇尚自由的国家，在建国初期由于受到洛克的影响，认为自由与财产同生命一样重要的理念根深蒂固。洛克认为，生命、自由和财产是三种最基本的自然权利。

作者：何明俊，博士，中国城市规划学会会员，英国皇家规划学会会员，杭州市政协城建环资委主任

他强调财产权利的自然属性,“其目的是为了限制政府的权力,反抗专制权力”^[6]。在美国建国初期,宪法以自由为核心,以个体权利本位为价值,所强调的是财产权利的绝对保护。在这一时期,法律不允许征收一个人的财产再转让给其他人。美国的近代宪法反映了洛克提出的财产观。这种权利观是17、18世纪资产阶级反抗封建势力的一种表现。由于当时的大多数财富主要是自由民的房产、农民与小农场主的土地,保护了财产权,就是保护了平等和自由的权利,也就是保护了实现幸福的基础。在20世纪以前,“美国的土地利用被视为私人事务,不涉及公共利益”^[7]。

私有财产保护是美国宪法的精髓之一。在美国宪法中,私有财产的保护涉及三个方面的内容。(1) 平等保护。1868年美国宪法第十四条修正案规定,任何一州“对于在其管辖下的任何人,亦不得拒绝给予平等的法律保护”。在以平等保护为由提出的土地使用诉讼中,法院通常采用“合理依据”以及“严格审查”的方式进行司法审查。(2) 正当程序。1868年美国宪法第十四条修正案规定,任何一州都不得“未经正当程序而剥夺任何人的生命、自由和财产”。正当程序的意义在于维护对土地使用的限制和土地征收中的公平性,以及防止相应的不合理的或者是随意的决定出现。(3) 征收条款。1791年美国宪法第五条修正案提出:“非经正当法律程序,不得剥夺生命、自由和财产;非经公平补偿,私有财产不得充当公用”。在宪法征收条款中,对财产的征收或者限制规定了三条相互关联的标准:(1) 公共利益;(2) 正当程序;(3) 合理补偿。受私有财产保护的影响,美国宪法第五条修正案中所界定的公共利益并不是一个宽泛的解释,而是仅界定为公共用途。在第五条修正案通过后的近一个世纪,征收条款一直处于休眠状态。直到19世纪末期,随着工业化与城市化的发展,铁路、公路的社会需要与日俱增,政府才逐步动用了征收条款以适应工业化与城市化发展的需要。

1.2 城市化与土地使用

由于土地是私人所有,在建国以后美国的土地一直是自由使用。土地如何使用是私人的事务,但随着城市化的发展,产生了社会广泛关注的问题:(1) 为促进经济发展的土地征收问题;(2) 土地自由使用引发的司法审查问题。

在工业化的背景下,为了促进经济发展,立法机关与司法机关都认为,建造铁路、水坝等建设项目,“可以作为公共使用的要求的例外”^[8],不再受征收的束缚。美国为了经济发展而进行的土地征收起源于1667年弗吉尼亚颁布的《磨坊法》,其目的是为了私人建设磨坊,允许其征收临近河岸的土地所有人的土地。这一时期,很多州都利用征收权中公共用途的扩大解释来支持建设工厂、铁路等设施。法

院认为,“由于征收而建立起来的这些设施使众多的人都享受到了其所产生的经济收益,因此为建设这些设施而征收财产并不违反为公共使用进行的征收限制”^[8]。当然,也有一些州对此持谨慎的态度。1877年密歇根州首席大法官马斯·库雷(Thomas Cooley)在雷耶森诉布朗案(Reyerson v. Brown)中指出,密歇根州允许私人公司因建设水力工厂而征收土地的法令是不符合宪法的,应当在“有极大必须”的时候,才能给予私人公司征收的权利。

城市化引发的另一个问题是土地使用产生的外在影响所导致的法律纠纷。美国早期的处理土地使用中外在影响的案件并不是采用利益比较的方式,而是采用妨碍法(Nuisance Law)。妨碍法要求一个权利的使用不得妨碍他人的利益。对土地而言,就是土地的使用不得随意损害相邻土地的使用。例如,一块土地的使用不得对周边土地的使用造成不符合国家标准的噪声、大气以及阳光等方面的影响。在1913年纽约州惠伦诉联邦袋纸公司(Whalen v. Union Bag and Paper Company)的案件中,法院根据妨碍法颁布禁令,关闭了一家对溪流下游产生污染的纸浆厂,即使纸浆厂的投资超过4.5亿美元,并雇用了300多名工人^[8]。1915年美国联邦最高法院受理的哈达切克诉锡巴斯琴案(Hadacheck v. Sebastian)^[9],是一个典型的管治权的案例。原告宣称自己的砖厂建立时,周边尚未有任何住宅或住宅区。最高法院还是支持土地使用规划,溯及既往地终止在居住区周边的有害使用。虽然妨害禁令解决了土地使用的争议,但带来的是社会利益的巨大损失。

1.3 城市规划的产生与公共利益

美国在19世纪末期,受城市化的影响,城市人口剧增。人口过度集中于城市,产生了土地过度使用的需求。土地的过度使用导致了环境拥挤、住宅条件恶劣,直接影响了公共健康、公共安全与社会福祉,从而引发了社会矛盾与冲突。而依靠司法颁布妨害禁令来解决土地自由使用所引发的矛盾与冲突则是杯水车薪。1915年纽约公平大厦的建造剥夺了周边建筑的通风与采光,成为区划制度的导火索^[10]。1916年在爱德华·巴特等人的倡导下,纽约通过了区划条例。随后在美国商务部《标准州区划授权法案》的推动下,区划条例迅速在全国推广,并建立了对土地实施公共管理的制度——区划制度。区划从土地性质、开发强度等方面对土地的使用进行限制。区划制度的核心是确定土地可以做什么,不可以做什么,从而防止土地的随意使用所产生的外在影响。区划的制定并不是通过政府与土地所有者签署协议来完成,而是以立法的形式对原本是自由使用的土地进行限制。这是极有意义的一种创见,也是一种法律变革,导致了财产从绝对权利向相对权利的转变。因此,城市规划是现代发展的产

物，随着人口的大幅度增长和集中，问题不断出现，这就要求对土地的使用和占有不断增加限制。

城市土地使用具有三个基本特征：(1) 相互联系。任何对土地使用权利的主张必然影响到周边的个体；(2) 非匀质性。城市是有结构的，城市规划通过对土地的差异化管理来提升土地的使用效率；(3) 共生性。城市的公民与土地构成了城市共同体，而环境是全体公民的利益所在。对土地使用产生的外在影响进行管理导致了城市规划的产生。城市规划的价值在于事前干预制度，并可以减少交易成本。如果没有城市规划，社会的大量资源将投入到事后的产权归属的界定和权益的补偿，也就是事后解决的制度，将涉及较大的社会成本。从科斯定理可以证明，在有交易成本存在的世界中，一种制度的事前干预对减少交易成本具有十分重要的意义。

土地使用中的公共利益伴随着城市规划的产生而产生。利维认为“公共利益是城市规划对私有土地产权实施公共管理的重要依据”^[5]。公共利益的社会需要促成了集体对土地使用的管治，也就是为了不确定人群的公共安全、公共健康以及社会福祉而对另一些人的土地自由使用行使管治权 (Police Power)。美国城市规划的历史是不断地找寻公共利益而对土地使用进行公共管理的历史。“美国城市规划的历史在很大程度上是城市化和由此带来的问题的历史”^[5]。城市化产生的问题、土地征收中对公共用途的争论以及土地使用中的外在影响所涉及的社会成本，都对美国的司法机关产生巨大影响。司法机关对城市规划中公共利益的解释则反映出美国司法机关在宪法框架下理性应对城市化的逻辑。

2 美国司法解释中的公共利益

2.1 欧几里得村等案例

20 世纪初，虽然区划制度在美国广泛推广，但是其合法性仍然悬而未决。反对者认为：“分区规划存在如下问题：(1) 未经正当法律程序而剥夺所有人的财产；(2) 侵犯了所有人受到法律平等保护的权利；(3) 征收财产而没有给予合理赔偿”^[7]。这些反对的声音反映了美国土地自由使用的传统，反映了美国私有产权保护的宪法特征。“根据一些政治右倾者的观点，从本质上看所有分区都是非法的，因为它主张非补偿性征用而违背宪法规定的财产权”^[5]。虽然分区规划可以规避土地使用中的外在影响，但是由于美国长期以来实施的是土地自由使用，区划制度的引入引发了巨大的争议。在美国的宪政体制下，最高法院担负着保护公民财产权利的重任。格林提出：“宪法能否成功，还取决于时代变迁过程中提出的问题”^[11]。

1922 年俄亥俄州的欧几里得村 (Village of Euclid) 议会通过了区划条例。该条例将漫步者地产公司 (Ambler

Realty) 的大部分土地排除作为商业与工业用途，导致其利益的损失。于是，漫步者地产要求法院禁止实施该条例。初审法院判决基于先例判定欧几里得村议会未经正当程序而征收原告的财产。为此，该案的被告提出上诉。1926 年联邦最高法院多数意见认为分区规划合宪。同年美国联邦最高法院在欧几里得村案的判决中指出，“规划法规是现代社会的产物，随着人口的大幅度增长和集中，问题不断出现，这就要求对城市社区中私人土地的使用和占有不断增加限制”^[12]。如何规范空间秩序，这就要求城市规划不仅要空间形态进行管理，而且要加大对私有产权的限制。这也说明为了不确定多数人的健康、安全和福祉，城市规划对土地使用干预的必要性和正当性。

1926 年美国联邦最高法院对欧几里得村案的审查是依据宪法第十条修正案中保留给地方各州的管治权。管治权是为改善一州属地居民的健康、安全、道德和大众福祉而采用的规制行为和强制命令。美国联邦最高法院通过司法解释将宪法中的管治权与分区规划联系在一起，明确了城市规划的管治权。美国联邦最高法院对欧几里得村案的判决认可了分区规划合宪，并产生了三个相互关联的原则：(1) 推定分区规划合宪；(2) 分区规划条例没有违反实质正当程序和平等保护的规定，但无理的、不合理的以及公众健康、安全、福祉或者道德没有实质联系的条例除外。(3) 法院不应单独审查条例的理由或者政策，如果立法规定的合法性存在“很大的争议，则应允许立法机关做出判断”^[7]。

在欧几里得村案判决以后，联邦和各州的法院均遵循这样的准则：“综合分区规划一般合宪，但无理的、不合理的以及公众健康、安全、福祉或者道德没有实质联系的分区规划除外”^[7]。也就是说，在欧几里得村案以后，法院对为了公共利益而对限制土地使用的城市规划采取了更加宽容的态度。但公共利益基本上与公共健康、公共安全和社会福祉相关联，那些武断的、无理的或者是与公众健康、公共安全、社会福祉、道德没有实质性联系的城市规划被排除在合宪性的范围以外。1928 年美国高法院在纳克涛诉剑桥市案 (Nectow v. City of Cambridge) 的判决中，认为分区规划与公共健康、安全、福祉不符，否定了该分区规划的合宪性。从欧几里得村案判决可以得到两个结论：(1) 城市规划的目的应当是为了健康、安全、福祉等公共利益；(2) 作为手段的城市规划应当与健康、安全、福祉等公共利益或者道德有合理的实质联系。

2.2 社会福祉的扩展性解释

1926 年美国最高法院在欧几里得村案的判决开创了对城市规划中的公共利益的解释，也为公共利益内涵的丰富性

留下了伏笔。公共利益的不确定性不仅与社会价值判断相关,而且随着国家在社会经济事务中发挥的积极作用,公共利益的概念也在发展。当年欧几里得村案的初审法院并没有将隔离与审美作为合法的目的或者是公共利益,但到了1954年这种状况发生了较大变化。在伯曼诉帕克案(Berman v. Parker)中,国会同意并授权政府征收华盛顿特区中的一个衰败社区。该社区治安混乱、卫生条件恶劣,同时充斥着种族歧视,但一位小商业主提出政府不能以清除衰败地区为由征收自己建筑状况良好的产业。1954年美国最高法院形成共识,并认为如果政府“在决定这个国家的首都应当美丽而卫生,那么宪法第五修正案绝非拦路之石”^[13]。

美国最高法院大法官道格拉斯在伯曼诉帕克案中认为:“法庭从一些城市的背景中已经认识到,州和城市可以立法限制或控制土地使用,通过保留城市的特征和可取的美学特征以提高生活的品质”^[14]。1954年伯曼诉帕克案,区划的控制内容从高度、基地面积、容积率等进一步扩展,对土地控制增加了环境控制、人口限制以及区域的建筑总量。伯曼诉帕克案是美国司法受福利社会影响的体现。在伯曼诉帕克案以后,公共利益的概念不断地向环境、美学、经济繁荣、历史文化保护、社区特色、社会排斥、衰败社区改造等方向扩展。例如,在杜兰特诉邓巴顿镇案(Durant v. Town of Dunbarton)中的对土地进行再分割的管理,在威斯康星州的米勒诉曼恩德斯案(Miller v. Manders)中为公共利益保留土地,都成为法院支持的内容。在佩恩中央运输公司诉纽约市案(Penn Contral Transp. Co. v. City of New York)中,美国联邦最高法院支持政府为了保护历史建筑,而对土地使用进行限制,甚至是极大地“减少不动产的价值”。

1964年芒特劳雷尔镇(Mt. Laurel)通过了土地使用规划。根据规划,即使工业用地尚未用完,也不能将工业用地改为低收入住宅。因此,原告提出诉讼,“认为中等收入的家庭被违法地排除该镇”^[12]。法院确定了著名的“芒特劳雷尔”理论,“每个发展中的市镇有义务规划分区法规为中低收入阶层提供获得合法住房的机会,该义务的范围至少是该城市分担现在和未来地区需要的公平份额”^[12]。1984年夏威夷房屋管理局诉米德基夫案(Hawaii Hous.Auth.v.Midkiff),则是为了更多居民的住房而征收土地垄断者的土地。美国联邦最高法院用社会福祉的概念否决了米德基夫案对《土地改革规划》(Land Reform Plan)的起诉。美国纽约州的杨克斯(Yonkers)住房案关注的是低收入者住房的规划定点问题。1980年美国司法部会同国家有色人种协进会控告,杨克斯的住房选址方案“事实上已经构成了入学种族隔离(school segregation)的违法”^[15]。1988年联邦最高法院支持了该诉求,并驳回了杨克斯市的申诉。

立法行为是建立一般人应当遵守的普遍规则,而司法行为则是将普遍规制应用到具体的案例中。美国的法院认为,分区规划的制定一般为立法行为,而分区规划的变更则是准司法行为。分区规划变更或者是具体土地使用是将分区规划建立起来的标准运用到具体的案例之中。新泽西州最高法院在康蒙斯诉韦斯特沃德分区规划调整案(Commons v. Westwood Zoning Bd. Of Adjustment)中认为,对分区规划的调整会在美观和不动产价值方面给社区带来不利影响,从而支持韦斯特沃德分区规划委员会拒绝批准规划变更申请。分区规划只是一种手段,而核心则是维护公共利益。在伯曼案以后,分区规划的方式发生了重大变化,绩效分区、协商分区等更加灵活的分区方式不断出现。随着公共利益的扩展解释,美国的分区规划实质上转向了土地使用的公共管理。

2.3 土地征收的演进

征收是宪法赋予的一项权力,在城市规划出现以前征收的制度就已经存在。早期的立法机关已经在《磨坊法》和《私人公路法》中规定了为了公共利益的征收制度,但是在1791的宪法修正案第五条则将公共用途(Public Use)作为征收的法定要件。为了推动城市化与工业化的发展,对于宪法中所规定的公共用途,法院在司法判例中作了宽泛的解释。在征收案件的司法解释中,法院将公共用途的含义不断扩展,曾经采用公共效用(Public Effect)、公共需要(Public Need)、公共福祉(Public Welfare)、公共目的(Public Aim)等等。在1954年的伯曼诉帕克案(Berman v. Parker)中,法院不仅将公共用途拓展到公共目的,而且将征收与城市规划联系起来。

虽然城市化与工业化产生了巨大的社会需求,促使司法做出较为宽泛的解释,但是,正如1877年密歇根州首席大法官马斯·库雷在雷耶森诉布朗案中指出,征收应当在“有极大必须”的时候,才能给予私人公司征收的权利。因此,什么是“极大的必须”一直是困扰司法的问题。在1954年的伯曼诉帕克案中,联邦最高法院认为,“征收应当根据整体规划考量,不能零敲碎打地开展,某一财产即使并不衰败,但如果出于地区重建的需要,也可以征收”^[15]。从伯曼诉帕克案中可看出,整体规划的审慎考量即是库雷大法官所提到的“极大的必须”。

30年后的夏威夷住房机构诉米德基夫案中,联邦最高法院同样采用了伯曼诉帕克案的规则,用社会福祉的概念否决了米德基夫案对《土地改革规划》的挑战^[16]。20世纪60年代以前,由于夏威夷早期建立的封建领主土地制度使得夏威夷的土地为少数人所有——47%的土地为72名土地所有者拥有,其他居民只能从少数土地所有者手中租用土地。为改

变土地垄断的状况，1967年夏威夷制定了《土地改革规划》，授权夏威夷住房管理局征收居住用地，再将征收的土地转让给现土地租用者或其他人。随后夏威夷住房管理局要求就执行《土地改革规划》进行强制性仲裁，而米德基夫则向联邦地方法院起诉，声称该法律违反了宪法。最后联邦最高法院在1984年的判决中认为，《土地改革规划》“是一个全面而且合理的发现并纠正市场失灵的措施”。

凯洛诉新伦敦市案（*Kelo v. City of New London*）进一步印证了经过充分审议的城市规划是征收中的“极大的必须”。新伦敦是美国东北部大西洋沿岸康涅狄格州的一个城市。最近几十年来，这个城市的经济一直不景气，1990年，该市被州政府相关机构认定为经济衰退城市。1998年，该市的失业率为州平均失业率的两倍，且该市人口也降到了1920年以来的最低水平。为了帮助该市振兴经济，州政府于1998年1月授权发行总共价值1500余万美元的公债，用于经济振兴计划以及修建一个州立公园。同年2月，辉瑞制药公司宣布要在该市投资3亿美元修建一个研究中心。为了让这个机会成为该市经济发展的催化剂，新伦敦市政府通过一家非营利开发公司——新伦敦发展公司，制定了一份经济开发规划，并提交州政府有关部门审批。该规划是在90英亩的土地上，建造办公区、会议大楼、新住宅楼等项目，预计在90英亩的开发范围内涉及115处私人地产。在州政府相关部门仔细研究并批准该计划后，市议会即授权新伦敦发展公司购买计划中涉及的地产，并在必要情况下行使征收权。2000年11月，城市开发公司实施强制征收，引发诉讼。凯洛等9位起诉人对征用程序提出挑战，认为对他们财产实施的征收违反了宪法第五条修正案“公共使用”条款，并请求法院颁布命令禁止对其地产的征用。双方上诉到康涅狄格州最高法院以及联邦最高法院。2005年6月23日美国联邦最高法院以5:4的投票结果判决征用土地用于经济开发目的，符合第五条修正案的公共用途条款。最高法院以实施“经济发展规划”为由，维持了新伦敦市采用征收权征收私有财产的判决。

美国最高法院对凯洛诉新伦敦案的判决的逻辑影响了许多州法院类似案件的判决。罗德岛最高法院在罗德岛商业开发公司诉帕克英公司案中强调整体开发规划在判定征收是否合宪所起的重要作用。第五巡回法院在西部海鲜公司诉弗里波特市案中由于依据了审慎的开发规划而对弗里波特市的征收给予支持。

3 社会变迁与公共利益

3.1 社会变迁中的财产权

按照亚当·斯密的理念，“私利会带来公益”。从这一角度讲，市场机制是可以达到追求公益的目的。功利主义认为

公共利益为社会所有个人利益之和，因而用“为了大多数人的最大幸福”作为公共利益的标准。公共利益的模糊性导致了不同立场或者角度有不同的看法或价值观。可以认为，公共利益是一种社会价值导向。在美国，自由主义与共和主义共同影响了社会对财产权及其保护的态度。自由主义者洛克的思想根深蒂固，自由主义认为财产的目的是保护个体利益不受政府随意干预。而共和主义则认为财产可以使每个人更加平等地参加社会事务，共和主义的代表富兰克林认为“私有财产是社会创造的，从属于社会的需要”^[17]。

19世纪是美国城市化快速发展的阶段，人口的集中给社会经济发展带来极大的压力。社会经济的发展与私有财产保护之间关系紧张，这种紧张关系也反映到了司法界。19世纪以后，司法在对公共利益的理解方面，采用的是更广义和更理性的标准。在如何理解公共利益和公共用途的问题上，“霍姆斯大法官强调‘不完全的一般公众的使用构成一个普遍的标准’。从此以后，美国联邦最高法院一直采用广义的解释，而拒绝使用狭义的标准”^[17]。这种一贯的对公共利益的理解，反映了法律回应社会发展的一种价值取向。从美国司法判例上看，城市化产生的社会矛盾催生了财产社会化的理念，催生了公共利益内涵的扩张。

3.2 福利社会与公共利益

“司法机关积极抵制制定法对普通法破坏的时期结束于20世纪30年代”^[18]。这与罗斯福推行的司法改革密切相关。1934—1936年间，有许多政府经济计划被联邦法院否定。面对这种状况，1937年3月9日罗斯福总统发表了著名的“炉边谈话”，提出对联邦最高法院的改革，从而导致了“大多数的在任法官相当突然地联合起来支持总统的计划，放弃了经济上的实体正当程序”^[19]。罗斯福是一位实用主义者，当我们了解到当时的社会经济背景时，或许我们会更好地理解罗斯福的“新政”。由于受到1929年股市崩溃的影响，“到1933年3月罗斯福宣誓就职时，失业率已经达到25%，商品和服务的价值几乎下滑到自1929年以来的一半”^[5]。从罗斯福在20世纪30年代对联邦最高法院的改革实验中，我们也可以发现公共利益与福利社会的关系。

20世纪中期以后，在福利主义思想的影响下，国家的任务发生了很大变化。积极的“福利国家”取代了消极的“夜警”国家的职能。“国家任务的范围除了个人自由、生命和财产外，还包括个人的生存和发展”^[20]。为此，“20世纪前半期，美国财产法理念的发展表现为：个人放任主义让位于福利国家；奉行国家干预政策和自我克制原则；主张财产的合理使用和禁止权利滥用原则；强调社会利益，将个人利益置于较低的位置”^[21]。这一时期司法机关对制定法的看法也

发生了变化。到“20世纪后半期，美国在财产法理念的发展上，注重社会的整体关联性，强调对环境和弱者利益的保护”^[21]。1954年的伯曼诉帕克案就是福利国家思想的体现。司法对城市规划中公共利益的界定的范围逐步扩展，并出现了米德基夫、劳雷尔、新伦敦等经典案例。

3.3 社会场景中的公共利益

据邢益精统计，1954—1986年美国联邦法院涉及公共用途的案例共17件，对17件案件的判决都主张征收权的行使是合宪的。各州1986—2003年有236件案件涉及公共用途，其中法院认定84%的案件满足公共用途的要求^[17]。这说明在美国司法界就对财产最严格限制的征收态度是宽泛的。这也证实了德国学者雷斯纳（Leisner）认为的“某些少数人的利益可转化为公共利益”^[20]。美国联邦最高法院认为，“只要某种用途与某种可以想象的公共目的有合理的关联，那么这一用途就具有了充分的公共性质”^[8]。

美国司法界对公共利益的理解是宽泛的。美国司法界在涉及城市规划中的公共利益的判定所采用的方式为：公共目的（Public Aim）、公共用途（Public Use）、公共需要（Public Need）及公共福祉（Public Welfare）等等。“在某种程度上，每个案例反映了规制发生的背景。”^[14]例如，1981年密歇根州的底特律征收了467英亩土地，廉价转让给通用汽车公司。通用公司曾宣称如果城市不提供新厂址，该厂将迁往他处。若如此，底特律将失去6000个工作岗位和较多的税收，城市发展环境将会恶化。然而，新厂址所在地的现有住户、商店和教堂均要搬迁。为此，新厂址的居民委员会上诉到州法院，认为征收土地的目的是为私人的财产使用，违反了州宪法中公共用途的规定。密歇根州最高法院认为，该案中“征收之权力主要是用来达成必须的公共目的，减轻失业和振兴社会经济，私人收益只是偶然罢了”^[17]。这说明公共利益是在特定的社会场景中不特定人群的比较利益。

4 对公共利益的界定的探讨

4.1 公共利益的性质

城市规划要真正成为公共利益的代表，关键是如何确定公共利益。诺思的政府“悖论”认为政府可能增进公共福利，也可能侵蚀个体利益。从美国的司法解释中可以发现，个体利益是由个体的自我利益与分享利益组成的。从这个意义上说，个体利益与公共利益既矛盾，也统一。城市中的土地使用是相互联系和相互影响的。这说明了土地使用的外部性，既影响到土地所有者相互之间的个体利益，又影响到城市发展的整体利益。美国的资本主义制度是建立在财产私有和私有财产保护制度的基础之上的。土地的自由使用影响了城市

发展中不确定人群的利益，这是城市规划产生的导因。然而城市规划的出现却产生了福格桑（Foglesong）悖论，即：

（1）土地的私人拥有与土地社会特征之间的矛盾；（2）土地的私人控制与资本主义的民主化之间的矛盾^[22]。

美国的城市规划史，反映了城市规划寻找和实现公共利益的过程。在此过程中，公共利益的概念并非一成不变。随着社会改良与福利国家等思想逐步盛行，财产的概念也发生变化，产生了财产概念的二重性。“对这样的事实反应，土地不仅仅是一种商品，而且是集体货物、社会资源以及私人财产”^[22]。从美国城市化过程中的利益冲突来看，城市规划的发展过程就是不断地找寻公共利益的过程。“城市规划可以看作政府对土地的社会特性的反应”^[22]。这需要通过公共利益的确认来界定政府对私有财产进行管理的权力。虽然不同价值观的城市规划模式对公共利益的理解并不相同，但是从美国的司法解释中仍然可以发现公共利益的界定有一定规律，公共利益是在特定的社会场景中的社会选择，是在特定的社会背景下的比较利益。政府既要土地的个体利益给予保护，又要对土地的过度使用或不协调使用进行限制。

4.2 公共利益的类型与标准

城市规划中的公共利益与个体利益密切相关。公共利益是城市规划管制和干预私有产权的依据。由于美国采用的是普通法体系，司法机关对城市规划中公共利益的界定发挥了重要作用。虽然，司法所采用的是个案的方式，对争议进行判断，但是美国司法对公共利益的界定仍然具有一定的规律。美国司法对公共利益的理解不是机械的，而是相当宽泛的。在1954年的伯曼诉帕克案中，联邦最高法院认为，“征收应当根据整体规划考量，不能零敲碎打地开展，某一财产即使并不衰败，但如果出于地区重建的需要，也可以征收”^[15]。审慎考量的整体规划是解决社会矛盾的共识。这说明通过审慎考量的城市规划本身就是公共利益。

公共利益一般指受到人们普遍承认的共同利益，例如健康、安全、道德、福祉等。1926年美国联邦法院在欧几里得村案判决中采用的概念也是健康、安全、道德和社会福祉。在1954年的伯曼案以后，公共利益的内涵得到扩展。伴随着城市化进程，受福利社会的影响，分区管理、历史价值、环境价值、美学价值、对增长的管理等逐步被纳入司法认可的公共利益的范畴。从美国的司法审查案例中，公共利益可以分为两类。（1）一般意义上的公共利益，也就是指公共安全、公共健康、教育等方面的概念。对于这类公共利益，一般不会引发争议。（2）社会考量中的公共利益。这类公共利益容易引发争议，也是司法界定公共利益的主要方面。这类

公共利益是在特定时期对社会利益与社会矛盾的考量而形成的公共利益。

4.3 公共利益的证成逻辑

由于公共利益是限制土地自由使用的依据，公共利益可以从土地使用争议的司法案例中来判读。美国司法案例表明公共安全、公共健康、舒适便利、社会福祉、可持续发展均是公共利益的选项。一些州法院运用劳顿诉斯蒂尔（Lawton v. Steele）案例中形成的平衡标准（balancing test）来判断土地使用规制。平衡标准^[14]包含三个方面的内容：（1）为了公共利益而对土地使用的干预是合理的；（2）所采用的手段对所达成的目的是合理必须的；（3）所选择的方式对土地所有者是不过度沉重的。衡量标准给我们的启示是，对公共利益的判断不是一个简单推理过程，而是在一个社会经济发展背景下的综合考量过程。因此，美国司法在城市规划中的公共利益判断包含了如下推理。

（1）公共目的。公共利益不是个体利益，因而公共利益的产生目的不是服务个体，而是具有一种公共性。公共利益的形成是基于限制或者是干预私有财产所要达成目的的公共性，或者说公共目的是达成公共利益的前提。从欧几里得村案开始，公共利益一直是司法对土地使用争议合宪性与合法性判断的基础。在伯曼案中清除衰败地区的规划体现了目的的公共性。“大多数法院也注意到米德基夫法庭重申了伯曼案在征收领域尊重立法判断的方式，州清除土地垄断带来的社会和经济弊端被证明为正当的公共用途”^[18]。这表明美国司法审查逻辑的延续性。从伯曼案开始的公共利益扩展性解释中，土地使用的管治目的都与公共健康、安全、社会福祉与道德相关联。在土地征收案中，将审慎考量的整体规划作为征收的前置。这意味着审慎考量的整体规划“足以证明一个合法的目的”^[15]。

（2）正当程序。对公共利益的判断应当符合正当程序。正当程序对公共利益的导向应当符合道德规范以及公平、正义等原则。正当程序要求更多的公众参与，这是公众利益表达的一种方式。正当程序要求公共利益在参与过程中予以确认。邢益精认为“民主是公共利益最有效的制度”^[17]。从1916年纽约的区划条例中就明确区划的制定应当遵守正当程序原则。区划作为一种地方性的法律文件，一直在遵守实质性与程序性正当程序。“土地使用控制必须满足正当程序条款施加在土地使用规制上的实质性限制”^[19]。美国法院运用正当程序的目的是为了限制无理的、任意的决定以及偏见。

（3）利益衡量。城市规划所涉及的公共利益受益的对象都是不特定多数人。从欧几里得村案开始，司法就支持为

了公共目的限制一些人的土地使用。在新伦敦案中，土地的征收是依据一个周密详尽的经济发展规划，而联邦最高法院维持了该规划的合法性。在新伦敦面临经济衰退时，该规划的实施可以为新伦敦注入活力，给城市带来了就业机会和财政收入。这是一个在公共目的指引下的利益衡量。综合考量要求体现出更广泛的利益诉求，而特定的社会场景则是利益比较的基础。因此，审慎的综合考量的规划就是一个在特定社会场景中的利益衡量的过程。在许多案例中，法院常常通过影响范围大小和经济利益得失的利益衡量方式对“点的区划”（Spot Zoning）的合法性进行判断。在一些司法案例中，即使一些“点的区划”服务于公共目的，但不符合利益衡量标准，也不会得到法院的支持。

5 结语

美国是一个土地私有的国家，城市规划的产生则意味着土地自由使用的终结。由此产生了私有产权与社会干预之间的矛盾。公共利益的界定成为土地使用争议中的焦点问题。“对私有财产管理权利的演变是现代城市规划的中心主题”^[5]。法理上，公共利益是政府介入土地使用的依据。一般认为，公共利益是立法、行政与司法的共识。但是，由于司法制度的消极性，法院不会主动审查涉及城市规划的争议。只有涉及争议的行为，才会成为司法审查的议题。由于司法是保护私有产权的最后一道防线，从司法判例中反而可以清晰地认识到什么是公共利益。从另一个角度看，司法认定的内容与标准则可以作为干预私有产权的依据，也就是成为干预土地使用的公共利益。从美国的司法案例上看，私有产权保护不是绝对的，并且公共利益的概念也是扩展性的。公共利益是在特定社会场景中经过审慎的综合考量的比较利益。这种审慎的综合考量包含了公共目的、正当程序和利益衡量。一个经过审慎考量的公平、公正的城市规划本身就是公共利益。这是美国司法案例对城市规划中的公共利益解释的逻辑。公共利益概念的扩展使得城市规划的方式更加灵活，城市规划则从传统的区划方式转向对土地使用的公共管理。UPI

参考文献

- [1] 石楠. 试论城市规划中的公共利益[J]. 城市规划, 2004(6): 20.
- [2] 田莉. 城市规划的“公共利益”之辨——《物权法》实施的影响与启示[J]. 城市规划, 2010(1): 29.
- [3] 胥明明, 杨保军. 城市规划中的公共利益探讨——以玉树灾后重建中的公摊问题为例[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 38.
- [4] 苏腾, 曹珊. 城市规划中的公共利益的困境[J]. 规划师, 2007(8): 52.
- [5] 约翰·利维. 现代城市规划（第五版）[M]. 张景秋, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 8, 41, 56, 68, 69, 92-98.
- [6] 蒋永甫. 西方宪政视野中的财产权研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 80.

- [7] 约翰·斯普兰克林. 美国财产法精解 [M]. 钟书峰, 译. 北京大学出版社, 2009: 587, 591-593, 594.
- [8] 姚佐莲. 公用征收中的公共利益标准——美国判例的发展演变 [J]. 环球法律评论, 2006(1): 108, 109.
- [9] Daniel R Mandelker, Roger A. Cunningham: Planning and Control of Land Development, Case and Materials[M]. 3rd ed. USA: The Michie Company, 1990: 52-56, 652.
- [10] 李冷焯. 城市规划合法性基础研究——以美国区划制度初期的公共利益判断为对象 [J]. 环球法律评论, 2010(3): 63.
- [11] 迪特尔·格林. 现代宪法的诞生、运作和前景 [M]. 刘刚, 译. 北京: 法律出版社, 2010: 127.
- [12] 薛源. 美国财产法案例选评 [M]. 北京: 对外经济贸易大学出版社, 2006: 278, 286, 295.
- [13] 冯桂. 美国财产法: 经典判例与理论研究 [M]. 北京: 人民法院出版社, 2010: 281.
- [14] Daniel R. Mandelker: Land Use Law[M]. 4th ed. USA: Lexis Law Publishing, 1997: 23, 55.
- [15] 刘玉姿. 征收的规划控制 [J]. 城市规划, 2015(8): 57, 58.
- [16] Charles E Cohen. Eminent Domain After Kelo v. City of New London: An Argument for Banning Economic Development Taking[J]. Harvard Journal of Law and Public Policy, 2006, 29(2): 512, 519.
- [17] 邢益精. 宪法征收条款中公共利益要件之界定 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2008: 128, 165, 185, 186, 277.
- [18] 凯斯·桑斯坦. 权利革命之后: 重塑规制国 [M]. 钟瑞华, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 6.
- [19] 约翰·奥尔特. 正当法律程序简史 [M]. 杨明成, 陈霜玲, 译. 北京: 商务印书馆, 2006: 51, 67.
- [20] 叶必丰. 行政法的人文精神 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 110, 111.
- [21] 王铁雄. 财产权利平衡论——美国财产法理念之变迁路径 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2007: 275, 383.
- [22] Prior A. UK Planning Reform: A Regulationist Interpretation[J]. Planning Theory & Practice, 2005, 6: 466.

(本文编辑: 秦潇雨)

>>> 译者随笔 叶齐茂

广亩城市 (下)

市场——路边市场是一种靠日光照明的商店，等于“乡村集市”。这种路边市场是“广亩城市”最有吸引力的、集教育和娱乐功能于一体的现代单元。宽敞的停车场，足够的停车位和充分的娱乐空间。就像路边服务站里的咖啡馆和餐馆一样，路边市场里都有露天咖啡店和餐馆。在市场附近，还有小旅馆，让长途旅行成为一种令人愉快的、变化的经历。在任何一个和每一个交通通道上都会有吸引旅行者的地方，让人们得到家里需要和期望有的所有东西，这些地方不用模仿外国了。任何一个专卖店都会使用娱乐和具有诱惑力的独特艺术方式，有效率地向目标群体展示它们正在销售的商品，不过，这种以独特艺术做广告的方式不会在“路边”出现。“广亩城市”的路边市场能够使用它们独具特色的建筑来做广告。在“广亩城市”里，10英里之内，或25英里之内，

可谓不远，路边市场的房地产业主、营销者、经理们都住在附近的他们自己的乡村住房里。在“广亩城市”里，“附近”用英里计算，而不用城市里的几个地块来计算了。“广亩城市”的市民们自己可能成了与古代乡绅相等的现代“乡绅”。

社区中心会是一个有吸引力的驱车出行的目的地，可以布置在某个主要公路旁，包括高尔夫球场、赛马场、动物园、水族馆和天文馆。所有的建筑物与植物园和工艺美术博物馆组成一个良好的建筑群。这样的社区中心自然而然地适合于建立各类会馆。不过，这样的社区中心更适合于建立各类会馆的一般会馆，避免出现阳春白雪式的高雅、一般偏见、派别和招募性质的私人会馆。因为社区中心是娱乐中心，所以，社区中心应该是一个自由的、创新的、一般的教育因子。反之亦然。画廊现在成为一个大众聚会场所，而不像一个博物馆，不再是一个资料收藏室。

学校——“广亩城市”的学校使用内部通道，把一组低矮的校舍联系起来，让学生避开车辆干扰。校舍包括画廊，陈列从博物馆借来的展品，音乐厅和课堂大厅，供小组活动的小花园，室外学习场所，小动物园、大水池、绿地。另外，赖特还详细设想了一种“教育机器”，工艺设计中心。

建筑——“广亩城市”的全部建筑一起构成一个完整的有生命的建筑，这个完整的有生命的建筑约束每一个有生命的建筑。

(下转 90 页)