

注重征收制度中的公共利益

作者：□王利明 来源：《政法论坛》 时间：2009-04-09

十七届三中全会发布的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，应当“改革征地制度，严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围，完善征地补偿机制”。这不仅明确了公共利益在征收中的重要地位，也指出了界定公共利益的必要性。根据《宪法》第10条的精神，《物权法》在第42条有关征收的制度中规定了公共利益的概念。据此，公共利益的需要是启动征收的实质性要件。

公共利益的特点

公共利益具有不确定性。一方面，法律很难界定公共利益的概念，因为任何概念都存在僵化的弊端，难以解决实践中的各种需要。另一方面，公共利益的受益对象是不特定的大多数人。例如，在一个小区进行房地产开发，如果其中建设了学校、医院，即使其主要是服务于小区，但其也使不特定的人分享了教育、卫生方面的利益，因而在一定程度上体现了公共利益。

公共利益具有开放性。过去人们可能认为，商业开发属于私人利益，但商业开发能够实现城区和危旧房改造，改善居民的生活和居住环境，因而商业开发又可能渗入公共利益的因子。如果对公共利益作出过于具体的规定，就会使法律缺乏开放性，不能容纳不断发展的社会需要。

公共利益具有宽泛性。一方面，公共利益的范围宽泛，既包括经济利益，也包括教育、卫生、环境等非经济利益。另一方面，公共利益与非公共利益存在交叉，甚至会相互转化。例如，必须严格区分社会共同利益和一般商业利益，不能单纯为了商业利益的需要征收集体土地或者公民财产。但是，在成片的商业开发中也可能涉及非商业利益，例如，建设工业园区可以增加税收，获取一定的经济利益。

公共利益还具有抽象性。公共利益涵盖各种具体的涉及公共福祉的利益形态，体现社会正义的价值观念，表达高度共识的价值判断，因而具有抽象性。这一特征为与时俱进地解释公共利益提供了可能。

基于上述特点，《物权法》回避对公共利益的定义是科学合理的。在就公共利益发生争议时，应当由司法对个案中的公共利益进行判断。

公共利益的类型化

为了保障公共利益在司法实践中的正确适用，有必要将其类型化。类型化是指通过对具有共同特征的案件事实进行抽象、归类，从而对不确定概念进行具体化的过程。公共利益的类型化，首先应当注意公共利益的层次性，在立法中分门别类地作出规定。从学理而言，公共利益可分为：一是直接关系全体社会成员的共同利益；二是不特定人的经济、文化教育等方面的利益；三是有关个人生命、健康和自由的利益；四是经济秩序；五是其他利益，如消费者利益、环境利益等。公共利益的类型化，应当采取开放列举的方式，而不宜采取封闭列举或者反面排除的方式，以保持公共利益的开放性。

通过程序实现公共利益

除了立法层面的类型化之外，还应当将公共利益的判断纳入程序控制的范畴。在征收未引发争议的情况下，应当设立常规程序机制来确立公共利益。在常规程序中，对公共利益的判断要尽可能地体现民意和民主，但又不能完全通过民主投票的方式解决。这主要是因为征收的受益范围很难确定，从而难以确定参与投票的人员。尤其是，如果把公共利益的判断完全交给公众，公权力就失去了强制性，这本身也不符合征收作为行政行为的性质。

在征收引发争议的情形下，从我国现行立法和司法实践来看，主要是由行政机关对公共利益进行判断。我们认为，由各级人民政府来认定公共利益是不妥当的。因为《物权法》已经明确了政府是征收的主体，政府就不能在征收纠纷中同时充当裁判者。同时，《物权法》规定公共利益的目的就在于授权法院在个案中对公共利益进行判断。因此，应当由法院对公共利益进行判断。

公共利益的司法判断

法院在判断公共利益时，应当考虑以下因素。其一是利益性。公共利益是客观的、具有价值内涵的存在，没有任何价值的内容，就不能成为公共利益。其二是多数人享有。如果征收的受益人是特定的、少数的，就不符合公共利益的要求。例如，拆迁后修建一个仅服务于CEO的高级休闲场所，就不能认为是追求公共利益。其三是比例性原则。比例性原则关注所追求的目的与所使用的手段之间是否相称。如果为了追求一个较小的利益，而需要以损害他人的基本权利为代价，且受影响的人为众多，就显然违反了比例性原则。其四是征收程序的正当性和公开参与性，因为遵循正当合法的程序是征收行为合法的前提条件。（刘鹏摘）

[首页](#) | [机构设置](#) | [编辑风采](#) | [往期回顾](#) | [社会反响](#) | [广告征订](#) | [关于我们](#)

您是本站第 位访客

友情链接：[中国社会科学院网站](#)

地址：北京市鼓楼西大街甲158号 中国社会科学杂志社
邮政编码：100720

总编室 Tel: (010)64076113 Fax: (010)64076113 E-mail: zbs_zzs@cass.org.cn
事业发展部 Tel: (010)64033952 Fax: (010)64033952 E-mail: fxb_zzs@cass.org.cn

版权所有©2002 中国社会科学杂志社