

# 都市更新判断中的民主过程与司法审查\*

——基于美国法的考察比较

卢超

(上海交通大学凯原法学院, 上海 200240 博士研究生)

**摘要:** 美国法上动用征收权实现都市更新的前提条件是某块区域已经沦为“破败地区”。尽管各州州法规定不一,但基本上判断“破败地区”均需要考虑物理破败因素与经济破败因素。对于物理破败因素,存在大量有关健康风险、火灾、地质、规划风险的技术标准来控制裁量权,而对于经济破败因素,则是通过充分的地方民主审议过程来控制。涉及破败地区认定等都市更新事项中,司法均扮演了一个非常节制的角色,地方民主机制才是考量此类议题的最佳舞台。

**关键词:** 都市更新;破败地区;地方民主;司法节制

**中图分类号:** DF3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0078 (2012) 04-129-07

## 引言

《国有土地上房屋征收与补偿条例》历经数稿和多次征求公众意见,终于在2011年1月通过生效。与原有的《拆迁条例》相比,《国有土地上房屋征收与补偿条例》首次以列举方式界定了何为公共利益,尤其引人注目的是,在列举条款中将“旧城改造”仍然纳入公共利益的范围。其中第8条第5款规定:“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收房屋的,由市、县级人民政府作出房屋征收决定:……(五)由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要。”随之引发的问题便是,如何界定某块区域属于“危房集中”、“基础设施落后”的情形,以至于需要征收权的介入实现区域更新?在缺乏技术标准规范对“危房”、“旧城区”、“基础设施落后”概念进行界定,并欠缺地方民主机制制约的背景下,新的立法能够实现预期的制度效果?伴随这些问题,本文旨在从域外视角,尝试以美国法为制度分析对象,来探讨美国旧城改造中如何认定某块区域已经沦为“破败地区”,需要动用征收权来实现更新开发,以及判断“破败地区”需要考量哪些物理与经济因素,在此过程中司法机制与地方民主机制分别扮演了怎样的角色,围绕这些问题,本文将依次展开讨论。

## 一、美国都市更新如何确定公共利益?

### (一) 美国都市更新的历史概述

美国地方都市更新的实践最早可以追溯到1900年早期的城市清理贫民窟运动(The Slum Clearance Movement),这场运动旨在消灭城市中羸败破落的贫民窟地区,防止贫民窟如疾病一般扩展蔓延,以至损害整个城市区域的健康福祉,规模较小、地方零星展开的清理贫民窟运动,传递了一种将都市破败视同为生理疾病的理念,这种观念的传递延展可以视为此后40年代都市更新运动的前奏。

① 20世纪40年代在都市更新热潮下,诸多州纷纷通过了各自的都市更新法案。而在联邦层面上,历

\* 本文获得首届蔡定剑宪法学教育基金优秀论文三等奖,感谢蔡定剑宪法学教育基金对本文的支持,尤其感谢刘星红女士的鼓励与帮助,以及张千帆教授对文章提出的宝贵评审意见,中央财经大学高秦伟教授对本文提出了大量修改建议,在此一并致谢,当然文责一概由本人自负。

① 有关这种都市秩序理念的解读,可见, Nicole Stelle Garnett, *Ordering The City: Land Use, Policing and The Restoration of Urban America*, Yale University Press, 2010.

经 20 年代都市规划主义的兴起,在二战之后美国各地住房匮乏、都市中心贫民窟窳败不堪的历史背景下,旨在通过都市中心再开发来提高公共住房供给的 1949 年,《联邦住房法》登上历史舞台。<sup>①</sup> 1949《联邦住房法》标志着联邦政府开始通过补助金手段积极介入地方都市更新事务,并授权当时的住房与家庭金融署规范都市再开发联邦补助金的发放事宜。以 1949 年《联邦住房法》为标志,各州借助联邦补助金开始积极开展各地都市更新事务。1954 年《联邦住房法》的出台,则将这场运动推向顶峰,与 1949 年《联邦住房法》相比,1954 年《联邦住房法》将都市再开发(urban redevelopment)正式更换为都市更新(urban renewal),扩大了原有概念内涵。1949 年《联邦住房法》都市更新、清理贫民窟之实践多集中于住宅区,旨在增大公共住房之供给,而 1954 年《联邦住房法》则将 10% 的补助金扩展至商业区开发,这也引发了地方政府与开发商的极大热忱。<sup>②</sup> 自此至 60 年代中期,都市更新运动如火如荼,并扩张为全国性的实践。对这场运动带来的影响,各方褒贬不一,似乎批评声音更占据主流。<sup>③</sup> 70 年代初在各方压力下都市更新运动开始消退,并于 1973 年在各界批评声中《联邦住房法》停止适用,而代以 1974 年颁布的《住宅与社区发展法》,以社区发展整体补助基金的模式对地方政府进行资助,至此联邦政府在地方都市更新事务中的作用大大削弱,全国大规模的都市更新运动亦逐步进入尾声,而代之以地区性的小规模区域整治更新。<sup>④</sup>

## (二) 都市更新中的宪法拘束与司法谦抑态度

都市更新由于涉及该区域内大量土地与不动产权,通过市场协议方式往往无法达成一致,一般需要通过征收模式来实现对计划区域的重整更新,因此都市更新的合法性判断便集中在——其如何通过宪法第五修正案公正补偿条款的束缚? 联邦宪法第五修正案公共补偿条款中规定:“未经公正补偿,私人财产不得被征为公用”(nor shall private property be taken for public use without just compensation)。除却联邦宪法中公正补偿条款的规定,诸多州宪法亦对于州政府对私有财产的规制做出了类似限制,尽管在用词与具体条款之间存在微弱差异,但实际内涵并无显著不同,譬如,宾西法尼亚州宪法就规定:“在没有法律权威以及缺乏公正补偿的提供与保障之前,任何私有财产不得被剥夺或被用于公用。”<sup>⑤</sup> 阿拉斯加州宪法规定:“未经公正补偿,私有财产不得因公共使用而被剥夺或者损害。”<sup>⑥</sup> 堪萨斯州宪法规定:“未经充分补偿,个人财产不得由于公共使用,而被剥夺、损害或者被破坏。”<sup>⑦</sup> 尽管州宪法可能对公民财产权提供更为严格的保护,许多州仍然按照联邦宪法对于公正补偿的界定和解释来规范各州的征收行为。因此在各级政府层面,依循公正补偿条款再加上第十四修正案中正当程序条款的要求,政府征收权的运作一般均受到三种限制,意即基于市场价值的“公正补偿”(just compensation)、“公共使用”(public use)与“正当程序”(due process)要求。<sup>⑧</sup>

然而在都市更新热潮的背景下,土地征收中“公共使用”的概念逐渐突破狭隘解释,对于“公共使用”

<sup>①</sup> 有关 20 世纪中期美国都市更新的历史介绍,可见, Bernard J.Frieden, Lynne B.Sagalyn, *Downtown, Inc. How America Rebuilds Cities*, The MIT Press, 1991; James Q.Wilson eds., *Urban Renewal: The Record and Controversy*, The MIT Press, 1966; Jon C.Teaford, *The Rough Road to Renaissance: Urban Revitalization in America, 1940-1985*, The Johns Hopkins University Press, 1990。

<sup>②</sup> 扩展至商业开发的补助金比率随后又有增加,从 20% 又增至 35%,对此有学者提出了批评:“1954 年住宅法将都市更新从一个全国性的住房扶助项目变成了一个地方性商业开发项目,那些对于公共住房建设没有热忱的地方商业开发商将通过 1954 年住宅法获取联邦资金,来获取私人利益。” J.Barry Cullingworth, *The Political Culture of Planning—American Land Use Planning in Comparative Perspective*, Routledge, 1993, p.159。

<sup>③</sup> R.Allen Hays, *The Federal Government and Urban Housing—Ideology and Change in Public Policy*, State University of New York Press, p.167。

<sup>④</sup> 有关 70 年代后美国住房政策的转折,可见, David James Erickson, *The Housing Policy Revolution: Networks and Neighbourhoods*, Urban Inst, 2009。

<sup>⑤</sup> PA.CONST.art.I, §10。

<sup>⑥</sup> ALASKA.CONST.art.I, §18。

<sup>⑦</sup> TEX.CONST.art.I, §17。

<sup>⑧</sup> 有关美国宪法第五修正案公正补偿条款的解读,可见张千帆:“公正补偿与征收权的宪法限制”,载《法学研究》2005 年第 2 期;张千帆:“‘公共利益’的困境与出路——美国公用征收条款的宪法解释及其对中国的启示”,载《中国法学》2005 年第 5 期。

的宪法解释逐步泛化为一般意义上的“公共福利”，1956年联邦最高法院在 *Berman v. Parker* 案<sup>①</sup>中将涵射范围原本狭窄的“公共使用”概念扩展到“公共目的”概念，在此，最高法院通过对“公共使用”概念的扩张解释，突破了原有宪法文本的最初涵义。对于“公共使用”概念的此类解释在此后得到后续法院的尊重，同样的情况亦发生在1984年的 *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* 案<sup>②</sup>中。同样一些州法院先后通过各自判决肯定了政府利用征收权来进行都市更新的实践，在涉及土地规制的特定专业行政事项中，司法判断显得更为谨慎保守。通过最高法院以及各州地方法院的判决观察，不难看出，美国土地征收制度中的“公共使用”概念，逐步扩张为更具宽泛意义上的“公共利益”概念，<sup>③</sup>这种对宪法文本的扩张解释中，<sup>④</sup>司法甘为消极配角，默认了现代规制国家在土地利用规制、都市发展中的积极角色。

司法对行政、立法规制事项所持的节制态度，符合司法消极被动的特性，但是如果司法遵从的态度过度保守，则无法实现司法对另外两权的牵制功用，权力之间的平衡亦可能被打破。<sup>⑤</sup>这种张力与悖论在 *Kelo v. City of New London* 案<sup>⑥</sup>中表现到极致，联邦最高法院的大法官们亦在本案中各执一词，其中最引人注目的是，原本在 *Midkiff* 案中支持“公共使用”概念扩张解释的奥康纳法官，在本案中突然转向要求对“公共使用”进行更为严格的司法审查，可见司法内部对此议题亦是莫衷一是。从各级法院司法态度而言，传统的公用使用条款似乎已经不再是都市更新的阻力，尤其在都市更新事项中唯一需要判断的只剩启动要件，亦即只有对区域内“破败地区”的都市更新，方能动用征收权。那么，

<sup>①</sup> *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26 (1984). 在本案中华盛顿特区政府为了旧城改造的目的，将旧城区的地产征为公有，并意图将这些地产转卖给私人开发商进行商业开发。地产所有权人认为政府的该项征收突破了宪法第五修正案中有关“公共使用”的概念，本案上诉到联邦最高法院后，最高法院突破了传统文本定义，认为在宪法文本中，立法机关针对公共使用的解释更具备合法性与权威性，只要立法目的属于国会权威范畴，便是合宪的。该案可以说根本上突破了第五修正案对“公共使用”的严格限制，对后续案件中有关“公共使用”的司法判断影响深远。

<sup>②</sup> *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984). 在该案中夏威夷当地政府意图使用土地征收权，实现对地方土地的合理平均分配。该案一个特殊之处在于其地点背景十分复杂，夏威夷地区由于受历史因素影响，当地土地所有权集中于一些当地贵族手中。因此当州政府运用征收权以试图实现进一步的经济政策时，遭到原土地所有者的激烈反对。在反对者看来，该项征收违反了宪法文本中的“公共使用”要求。最高法院的司法判决中认为，对于何者属于“公共使用”，立法机构拥有更为权威的话语权。在本案中法官奥康纳认为，除非对征地的使用完全没有合理依据，否则法院不会轻易代替立法机构作出关于什么构成公共使用的判断。当然由于本案特殊的背景，使得其政治色彩更加浓重，在特定政策的考量下，司法机关颇为知趣地作出遵从立法机构的判断。

<sup>③</sup> 这种概念上的转变更详尽的分析，可见林彦、姚佐莲：“美国土地征收中公共用途的司法判定——财产权地位降格背景下的思考兼对中国的启示”，载《交大法学》（第1卷），上海交通大学出版社2010年版；姚佐莲：“公用征收中的公共利益标准——美国判例的发展演变”，载《环球法律评论》2006年第1期。

<sup>④</sup> 对“公共使用”这一概念的争执亦体现了对于宪法文本的不同理解与解释，一般而言，对于宪法文本的保守派观点更多是从消极自由的角度予以阐释，即宪法的精神在于维护个体权利（譬如财产权）与自由，观点代表如 Richard Allen Epstein, *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Harvard University Press, 1985; 另一种观点则从积极自由和利益模式来重塑宪法文本，譬如 Satirios A. Baber 的工具宪法论，认为：“美国宪法的消极自由模式 (negative-liberties model) 不适应社会需要，利益模式 (benefits model) 更加具有正当性，作为工具性宪法 (instrumental constitution)，宪法核心理念便是在一个良好秩序的社会和政治实体中追求人民的普遍福利与共同幸福。”详见，Satirios A. Baber, *Welfare and Constitution*, Princeton University Press.

<sup>⑤</sup> 譬如，Garnett 教授就对征收案件中司法审查的过度谦抑表示了不满，提出可以借鉴规制型征收 (regulatory taking) 案件中确立的“手段——目的审查”标准，来对政府的物理性征收进行一定强度的司法控制，而不是一味的谦抑退让，详见 Nicole Stelle Garnett, *The Public-Use Question as a Taking Problem*, 71 *Geo. Wash. L. Rev.* 2003, pp. 934-982.

<sup>⑥</sup> 2005年的新伦敦城案影响极大，该案亦属于借助政府征地以实现经济发展的案例。康州隶属下的新伦敦城经济一直不景气，当地政府为实现振兴经济的目标，雇佣了非赢利机构——新伦敦开发公司来为该市经济发展进行土地规划。新规划强制征用了 Fort Trumbull 地区的私人土地，以供前来投资的商业公司与制药企业使用，当地住户将政府告到联邦最高法院，在判定该项经济开发 (economic development) 型的案件是否违背了第五修正案有关“公共使用”的内涵时，支持被告的意见以微弱优势胜出，判决原告败诉。Kelo v. City of New London, 545 U.S. (2005). 案更为详细的评论，可见汪庆华：“土地征收、公共使用与公平补偿——评 Kelo v. City of New London 一案判决”，载《北大法律评论》（2007）总第8卷第2辑；以及 Charles E. Cohen, *Eminent Domain After Kelo v. City of New London: An Argument for Banning Economic Development Takings*, 29 *Harvard Journal of Law & Public Policy*, (2005-2006), pp. 491-568.

什么样的区域能被称之为“破败地区”？其认定需要满足何种构成要件？这种“破败”指的是一种物理上的破败形态，还是经济上的萧条状态？在实践中，司法机构对于破败地区的认定亦采取遵从态度，①对于破败地区的认定更多是借由技术标准与地方民主的拘束对行政机构进行控制，下文，笔者将通过对于典型州立法的规范分析，来探讨物理与经济判断因素如何在破败地区的界定中发挥拘束作用，以此考察司法过程与地方民主过程谁才是制约征收权的最佳舞台。

## 二、都市更新中判断“破败地区”的两类要素

### （一）“破败地区”认定的微观解析：物理因素 v.s 经济因素

通过研究不难发现，在各州有关都市更新的法规中，对于破败地区（Blighted Area）的界定不尽相同，但大致可以从两个路径因素进行认定，一个是物理判断因素，譬如特定区域内公共健康、火灾、建筑结构及建筑期限等危险是否足够严重，对公共福祉的威胁程度是否足以被认定为破败地区，对此一系列明细化的建筑规范、火灾规范、通风、照明指标等技术标准发挥了裁量权控制的功能；相比物理因素而言，对经济判断因素则更加争议不断，在经济因素里按照重要指数又可进一步细分为“经济未充分利用因素”、“税收因素”、“不动产所有权因素”等诸多考量因子，对于经济因素的判断更加依赖于地方民主的拘束力，司法权一般不会轻易介入其中。

在各州相关法规中，经济因素与物理判断因素可能互相交织在一起，并不明确指出两者区别，亦可能在规范中明确地做出类别区分。以纽约州为例，纽约州2006年《都市再开发法》中对于破败地区（Blighted Area）的定义为：“在都市中的一块区域内有下列一种或者多种情况存在：（1）区域内占多数的建筑和结构已经消蚀恶化或者已经不适应、无法满足居住安全条件的需求；或者（2）区域内占多数的经济未开发土地与建筑，需要进一步的再开发以防止情况恶化，从而威胁该区域内的经济福利状况。”②而加利福尼亚州《再开发法》则明晰地将两种判断因素以法定模式清晰区分开来，对“破败地区”判定的物理因素其规定为：③（1）建筑出现不安全或者不健康的状况，已经不适宜居民居住，这些状况的出现可能源自建筑规范的严重违反，长期忽视导致的建筑凋敝和窳败，建筑无法经受严重的地震或地质风险，以及供水服务或者污水处理市政工程出现故障；（2）另外一些情况阻止或者严重妨碍了建筑的可利用价值，这些情况可能源自不符合现有总体规划或者其他发展标准的劣质标准建筑、缺陷性、废弃的建筑设计；（3）毗连或者附近不兼容的土地利用模式阻碍了该计划区域的发展；（4）鉴于现有的总体计划和规划标准以及市场状况，诸多所有权拼构的地块区域其物理发展前景，已经被其自身不规则的形状与狭小面积所桎梏。而对“破败地区”判定的经济因素则指定为：④（1）不动产价值的减损或者停滞；（2）反常的商业缺失率，反常的低租率，或者罕见的废弃建筑比率；（3）严重缺失一般性的商业服务设施，譬如便利店、药店、银行和其他信贷机构；（4）拥堵严重的居住条件，导致严重的公共健康和公共安全问题；（5）区域内过多的酒吧或成人用品商业服务，引发严重的公共健康、安全与公共福利问题；（6）高犯罪率对区域内的公共安全和福利构成严重威胁。

需要指出的是，多数州对于构成“破败地区”的要件数量没有特殊规定，只需要列举的经济、物理条件存在一种或者其中任意几种组合便可，但有的州，如佛罗里达州、内布拉斯加州则要求破败地区的认定至少具两个要件。有的州要求则更加严格，至少具三个要件，譬如内华达州、科罗拉多州等。

### （二）“破败地区”的物理判断因素：技术标准控制⑤

健康风险标准在各州认定破败地区的都市更新规范中一般都有涉及，总体而言，健康风险标准着

① 有关判断“破败地区”的司法节制史，分析可见 Colin Gordon, *Blighting the Way: Urban Renewal, Economic Development, and The Elusive Definition of Blight*, 31 *Fordham Urban Law Journal*, 2004, pp.305-338.

② 2006 New York Municipal Redevelopment Law § 970-c.

③ California Redevelopment Law Article 3; Health and Safety Code Section 33031.

④ California Redevelopment Law Article 3; Health and Safety Code Section 33031.

⑤ 有关技术标准在型塑都市形态中的一般功能探讨，可见 Eran Ben-Joseph and Terry S.Szold, *Regulating Place: Standards and the Sharping of Urban America*, Routledge: New York, 2005.

重于区域内公共卫生与环境状况的风险认定，譬如考量区域内建筑材料是否含有有害物质，或者环境卫生严重不达标、缺乏基本光照、空气质量条件，虫疫鼠疫横行，严重威胁区域内公共卫生健康，造成区域内婴幼儿死亡率畸高等情况。譬如威斯康星州对于破败地区的认定就将卫生健康标准列入其中，其规定“某块特定区域包括贫民窟在内，占多数的建筑出现凋敝、年久失修状况或者通风、照明、空气、卫生质量不达标、或者出现火灾及其他潜在风险，以上任意一种情况或多种情况的组合会导致公共疾病、婴儿死亡、青少年犯罪、犯罪率上升的可能，从而损害社会公共卫生、安全、道德与社会福利。”<sup>①</sup>更为精细化的判断依据各州则以具体的健康、环境评估标准作为衡量指标，同时在各州的司法判例中，该类标准是判断构成“破败地区”的重要依据。

建筑风险标准则着重考核区域内建筑的框架性缺陷，建筑年限是否超标，是否出现总体凋敝、衰落趋势，以及建筑结构不合标准违反建筑规范等情况，在各州规范中，建筑风险标准是一个极为重要的参数。同样，火灾风险标准则主要判断该区域建筑材料、构造以及密度是否容易引发火灾风险，一般与其他衡量指标（譬如建筑风险标准等）一起作为衡量破败地区物理因素的重要指数，各州具体化的火灾风险指标与建筑规范成为重要参数。地址、地理缺陷标准则存在于数量较少的几个州，也可视之为建筑风险标准的延伸，其强调在特殊地质、地理环境下的区域建设必须满足更为严格的地震抗防标准、预防洪水、土壤维护标准等指标，否则就可能归入破败地区的范畴。<sup>②</sup>在规划缺陷标准下，着重判断区域内规划是否提供足够的光照条件、公共空地以及基础设施，地块布局形状是否合理，街道布局设计是否存在严重缺陷，导致交通阻塞等情形。<sup>③</sup>一般而言，规划缺陷标准并不单独使用，而是作为重要参考与其他建筑、火灾标准一起适用于“破败地区”的物理因素认定。以特拉华州物理判别标准为例，“区域内破败地区指的是都市内因为以下任何一种情况的发生而成为区域内的经济社会负担：居住区内的建筑普遍不合标准，不卫生、呈现凋敝破败的状态，或者缺乏健康生活所需的基本光照、空气与空间条件；区域内建筑凋敝、结构侵蚀，居住人口过度拥挤，存在缺陷的规划设计，通风、照明、卫生设施匮乏，有害的土地利用模式或者存在缺陷的街道布局，以上诸多条件中的一种或者几种的结合，使得都市区域内的公共安全、健康、道德与公共福利受到侵害。”<sup>④</sup>在该条文中诸多物理标准是以一种混杂的形式融合在一起，需要综合各种因素判断是否达到破败地区的条件。

表 1：判断破败地区的技术标准因素与代表地区

物理判断因素种类	健康风险标准	火灾风险标准	建筑风险标准	地质、地理缺陷标准	规划缺陷标准
适用州代表	阿拉巴马、亚利桑那、科罗拉多、伊利诺伊、堪萨斯、佛罗里达、肯塔基、夏威夷、新泽西、威斯康星、密苏里、田纳西、新墨西哥州等	阿拉巴马、亚利桑那、科罗拉多、佛罗里达、佐治亚、路易斯安那、肯塔基、威斯康星、密苏里、新墨西哥、怀俄明州等	阿拉巴马、亚利桑那、加利福尼亚、科罗拉多、夏威夷、伊利诺伊、堪萨斯、内华达、新泽西、新墨西哥、纽约、宾夕法尼亚、威斯康星、怀俄明州等	阿拉斯加、科罗拉多、堪萨斯、马萨诸塞、密歇根、内华达、俄勒冈、怀俄明州等	阿拉巴马、亚利桑那、科罗拉多、伊利诺伊、堪萨斯、佛罗里达、肯塔基、新泽西、新墨西哥、内华达、威斯康星、密苏里、新墨西哥、北卡罗来纳州等

（三）“破败地区”的经济判断因素：民主机制束缚

<sup>①</sup> Wisconsin Statutes 66.1333(2m)(b), Wisconsin Blight Elimination and Slum Clearance Act.

<sup>②</sup> 譬如加州一个案例，法院就借助地震建筑标准进行“破败地区”的判断，可见 Friends of Mammoth v. Town of Mammoth Lakes Redevelopment Agency, 82 Cal.App.4th 511, (Cal.App.3.Dist. 2000)。

<sup>③</sup> 在各州司法判例中，规划缺陷标准的出镜率较高，在新泽西州的一个案例中，法院就判定由于功能型缺陷以及商业用地规划不合理，导致某块区域沦为破败地区需要重新开发，可见 Forbes v. Bd. of Trustees, 712 A.2d 255, 261 (N.J. Super. Ct. App. Div. 1998)。

<sup>④</sup> Delaware Slum Clearance and Redevelopment Authority Law§ 4501.

如果说“破败地区”的物理因素尚且可以通过一系列的技术标准对裁量权进行控制，那么相比而言，“破败地区”的经济因素则主观性更大，司法起到的拘束控制力更弱，尤其是其中的经济未充分利用因素（economic underutilization）在实践中引发了极大的争议，Kelo案就是明显的例子，而对于此，地方民主机制在其中发挥了更为关键的控制功能。

一般而言，经济未充分利用因素强调对于土地实现经济最优化的利用价值，尽量实现最大化的经济产出，譬如纽约州2006年《都市再开发法》中就将“区域内占多数的经济未开发土地与建筑，需要进一步的再开发以防止情况恶化”纳入破败地区（Blighted area）的衡量指标。<sup>①</sup>在此标准下如果区域土地的经济开发效用未能达到一定的指标，便有可能被认定为破败地区，但该标准一般无法单独适用，必须结合其他物理或者经济因素来综合衡量是否最终构成破败地区。同样在税收因素中，如果该地区房产税严重长期欠缴，则可作为判断破败地区的重要参考，<sup>②</sup>因为房产税与地区公共服务息息相关，在美国房产税的缴纳是享受地方社区公共服务的前提，亦是实现地方自治的经济基础，因此房产税因素必须放在地方民主的制度背景下考虑才有借鉴意义。<sup>③</sup>与之相关联的不动产所有权因素则着重于不动产的所有权状况，当相关区域不动产所有权呈现过度分散化的状态，或者所有权在法律上存在争议瑕疵，这种状态造成的反公地悲剧（the tragedy of anti-commons），<sup>④</sup>使得市场化协商模式进行再开发无法实现时，则可能成为认定破败地区的重要参考，譬如南卡罗来纳州就将“土地财产权过度分散化”作为一个重要判断指标。<sup>⑤</sup>但需要特别说明的是，不动产所有权因素亦不能独立作为一个指标来判定破败地区，仅仅是其他衡量指标的附属参考。有关经济判断因素的一般州法规定，譬如特拉华州规定“破败地区”的认定包括“由于不动产所有权分散特征、逾期欠缴的特种税或一般税超过土地的公允价值等情况，使得区域内不动产价值逐步或者完全未能达到有效利用的状态，这导致原本可以有助于公共健康、安全与公共福利的区域土地始终处于一种停滞与无效益的状况。”<sup>⑥</sup>同样的规定可见威斯康星州对于经济因素的衡量标准，亦即“某块区域内所有权分散化，逾期未缴的特种税或一般税超过土地的公允价值，所有权瑕疵等等一种或者多种情况的出现，严重损害了都市的健康发展，阻碍了住房供给或者造成了经济、社会负担，对公共健康、安全、道德与福利构成了威胁。”<sup>⑦</sup>

需要指出的是，在Kelo案之后，各州立法大多均对原有法规做出修订，限制了经济判断因素的适用范围，尤其是“经济未充分利用因素”的作用，使得征收权的启动要件更加严格。<sup>⑧</sup>但一般而言，地方民主机制与规划过程<sup>⑨</sup>已经提供了充分的保障机制，使得私人财产权并不会被随意褫夺，对于经济因素的判断，司法基本上非常依赖于地方议会对于各类经济指标的衡量，相比司法过程而言，民主过程才是判断经济因素是否达到“破败地区”标准的最佳舞台。<sup>⑩</sup>

① 2006 New York Municipal Redevelopment Law § 970-c. 有关经济未开发因素作为征收权启动要件，纽约州法院司法判断的实践分析，可见 Kaitlyn L.Piper, New York's Fight Over Blight: The Role of Economic Underutilization in Kaur, 37 Fordham Urban Law Journal, 2010, pp.1149-1197。

② 伊利诺伊州的一个案例中，法院认为某块特定区域内房产税欠缴现象过于严重，严重阻碍了地区的正常发展与公共服务支出，因此已沦为破败地区，见 People ex rel. Gutknecht v. City of Chicago, 111 N.E.2d 626, 634 (Ill. 1953)。

③ 房产税是美国实现地方民主的重要经济制度前提，有关房产税与地方自治关系的一般探讨，可见 Michael E.Bell, David Brunori, The Property Tax and Local Autonomy, Lincoln Institute of Land Policy, 2010。

④ 关于反公地悲剧的理论，可见 Michael Heller, Grid Lock Economy—How Much Ownership Wrecks Markets, Stops Innovation, and Costs Lives, Basic books, 2008。

⑤ S.C. CODE ANN. § 31-10-20(2)。

⑥ Delaware Slum Clearance and Redevelopment Authority Law § 4501。

⑦ Wisconsin Statutes 66.1333(2m)(b), Wisconsin Blight Elimination and Slum Clearance Act。

⑧ 有关Kelo案之后，各州针对征收权在立法层面上的变化，可见 <http://www.castlecoalition.org/legislativecenter/>，（最后访问时间：2011年7月4日）。

⑨ 正如 Nicole Stelle Garnett 对 Kelo 案的分析中指出，事先充分的地方规划参与程序赋予了征收权以合法性。Nicole Stelle Garnett, Planning as Public Use? 34 Ecology Law Quarterly, 2007, pp.443-469。

⑩ 可见 Elizabeth F.Gallagher, Breaking New Ground: Using Eminent Domain for Economic Development, 73 Fordham L. Rev. 2004-2005, pp.1837-1873。

表 2：判断破败地区的经济因素与代表地区

经济因素种类	经济未充分利用因素 (economic underutilization)	税收因素	不动产所有权因素
适用州	阿拉斯加、加利福尼亚、内华达、特罗拉多、康涅狄格、马萨诸塞、密歇根、堪萨斯、特拉华、哥伦比亚特区、纽约、罗得岛、俄勒冈、德克萨斯、维吉尼亚、怀俄明州等	阿拉巴马、亚利桑那、康涅狄格、马萨诸塞、佛罗里达、夏威夷、伊利诺伊、堪萨斯、肯塔基、路易斯安那、马里兰、密歇根、新墨西哥、内华达、俄勒冈、宾夕法尼亚、罗得岛、南达科他州、华盛顿、威斯康星州等	阿拉巴马、亚利桑那、加利福尼亚、哥伦比亚特区、康涅狄格、马萨诸塞、佛罗里达、伊利诺伊、路易斯安那、新墨西哥、俄亥俄、华盛顿、罗得岛、威斯康星、怀俄明州等

### 三、结语

由上文美国都市更新启动要件的分析中不难得出如下几个结论，首先，判断何为需要借助征收权实现都市更新的“破败区域”，有着严格的物理因素与经济因素考量要件，地方政府无法随意做出破败地区的认定；其次，司法在都市更新判断中扮演了一个非常节制的角色，一般较少做出与地方政府相悖的判断；最后，也是最为重要的一点是，地方民主机制在保障私人财产权中扮演了最为关键的角色，通过充分的规划参与和地方议会审议装置，保障了破败地区的判断，尤其是其中经济因素判断的确有助于实现地方公共利益。

通过美国都市改造启动要件的分析不难看出，美国法上的“破败地区”类似于《国有土地上房屋征收与补偿条例》中的“危房集中、基础设施落后等地段”、“旧城区”等相关概念，但国内法规范缺乏进一步相应的解释与界定，“危房集中、基础设施落后”单纯是指一种物理凋敝状态还是夹杂经济因素考虑？如何界定所谓“旧城区”？是否有充分的技术标准予以判断衡量？美国法上的“破败地区”一般考虑到物理因素与经济因素，通过复杂的技术标准界定物理因素，而棘手的经济因素则通过地方民主过程予以解决，司法则在其中扮演了一个相对节制与谦抑的角色。对于都市更新、旧城改造这类政策性极强的政治分配议题，不可避免会涉及经济因素的考量，而只有在地方民主过程之门开启之时，才有可能较为妥善地得以解决，通过美国法的解读亦可推论出，地方民主机制而非司法钳控机制才是保障都市更新合法性，以及征收权合法性的核心前提。

## Democratic Process and Judicial Review in Judgment of Urban Renewal

— Inspection and Comparison Based on American Law

LU Chao

(Koguan Law School of Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, 200240)

**Abstract:** In American law, the prerequisite of realizing urban renewal by using requisition right is that certain area has been fallen to ‘ruined area’. Despite of different state law regulations of each state, basically both physical and economical factors need to be taken into consideration when judging ‘ruined area’. Physically speaking, there exist a lot of technical standards concerning health risk, fire disaster, geology, and program risk which control discretionary right. While for economical factors, adequate local democratic deliberation process is adopted. In urban renewal proceedings such as the affirmation of the ‘ruined area’, etc., judicature plays a very moderate role while local democratic mechanism the best way.

**Key Words:** Urban Renewal; Ruined Area; Local Democratic; Judicial Restraint

(责任编辑：曹 鏊)