

城市规划

211工程三期“区域与都市法制”重大项目资助

区域与都市法制研究丛书 叶必丰 总主编

法律制度的形成

土地使用公共限制

现代法中的城市规划

都市法研究初步（上卷）

URBAN PLANNING IN MODERN LAW PERSPECTIVE

A PRELIMINARY STUDY ON URBAN LAW

朱 芒 陈越峰 主编

合法性基础

公众参与

咨询委员会

司法审查制度

城市规划诉讼

规划变更听证

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本研究受教育部人文社会科学重点研究基地重大项目资助
(项目批准号: 05JJD820002)

现代法中的城市规划

都市法研究初步 (上卷)

URBAN PLANNING IN MODERN LAW PERSPECTIVE
A PRELIMINARY STUDY ON URBAN LAW

朱 芒 陈越峰 主编

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

丛 书 前 言

我国的改革开放和经济发展,带来了人口和资本的迁移和集中。它的趋势是农村、农业向城市、工商业迁移和集中,也就是所谓的城市化。

这种城市化进程是全国的普遍现象,即使地处内陆的新疆也不例外。到1998年年末,新疆市镇总人口占总人口的比重已达到50.1%,城镇非农业人口占总人口的比重已达到30.89%。^①在我国东南沿海,这种城市化趋势尤为明显。农村人口占我国人口的绝大多数,正逐渐成为历史。

城市是什么?“交通和通讯、电车和电话、报纸和广告、钢筋混凝土建筑和电梯——总之,这些促使城市人口既频繁流动有高度集中的一切——正是构成城市生态的组织的首要因素。”^②这就引发了城市规划、历史文化风貌保护、城市基础设施、城市环境和都市应急机制等一系列法律问题。

“然而,城市不只是地理学和生态学上的一个单位,它同时还是一个经济单位”^③和一种生活秩序。城市的治理结构和公众参与,都不同于乡村。公民的集会游行示威不会发生在农村,农村的流浪乞讨一般也不会影响公共秩序。

在江南一个人口37万的小县,曾被历史学家称为“中国古代家族文化”、“儒学治家”典范的地方,乡村农民移居县城后,我们发现父母

① 参见《中国新疆——历史与现状》,载 <http://www.showchina.org/dfmzx/zgxjlsyxz/07/200706/t116684.htm>,最后访问日期:2009年8月17日。

② [美]R·E.帕克:《城市社会学》,宋峻岭等译,华夏出版社1987年版,第2页。

③ [美]R·E.帕克:《城市社会学》,宋峻岭等译,华夏出版社1987年版,第2页。

即使休息在家,如果要给儿女照顾孩子,则儿子需要支付每月 700 元的工资;父母住用儿女的房子,也需支付租金。家族血缘和礼仪关系已不是唯一,甚至不是最重要的联系纽带,取而代之的是经济关系和法律关系。

城市化既然伴随经济发展而来,那么就全国范围而言,东部经济较发达地区自然高于其他地区。它不仅仅表现为新兴城市的增加,还表现为原有城市的扩大即都市化,并形成了大都市。东部地区城市的迅速增加和扩大,相对乡村区域的日益减少和缩小,城市间人口和资本流动的密集化,慢慢形成了长三角、泛珠三角和环渤海都市圈,从而相应都市圈区域内的经济逐渐走向一体化。

然而,经济一体化即区域内市场的统一遭遇了权力行政的壁垒,呼唤着城市间基础设施的对接,产业布局的合理化,资源的共享,灾害防御的联动,以及政策、措施和机制的双赢。城市化和区域经济一体化中的法律问题,也就构成了我们研究的重要社会需求。

也许,前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法学等法学学科和基本原理的搭建,学科及其原理本身就是研究目的。但到现在,学科和原理已经初步形成的情况下,需求也发生了变化,社会现实中的行政法律问题等才是我们的研究任务。学科和原理,不过是我们研究现实问题的工具和分析框架。或者说,学科及其原理的进一步完善和中国化,甚至对国际社会的贡献,需要通过对现实的中国式问题的深入研究来实现。

同样,前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法治理念的确立。于是,带有感情色彩的,对人治的批判,对计划经济体制下法制观念的清理,呼吁“依法行政”成为当时行政法学的主要任务。但现在,尽管依法行政观念仍未完全确立却已成为人们的共识。于是,即使是讨论理念问题,也不应再是宏观性的,而应当深入到法律实施中的法律事件或个案。即使批判是必要的,也是不够的,还需要有建设方案。只有这样,行政法学才能“使人们得以把它作为社会生活的一项正常内容,人们能够、也必须像考察整个社会其他现象,诸如艺术、语言等

现象那样来考察它。”^①也只有这样,行政法学才能形成生产力,创造“GDP”,才能享受像经济学那样的荣耀。

还要前溯30年,行政法学等研究的需求在于行政法制基本框架的构建,因而主要任务也在于呼吁、推动和制定符合市场经济需要的法律,行政法学主要表现为立法论。时至今日,行政法制尽管仍不够完善却已基本建立。法学研究更多的需要法解释,即法律如何适用于个案。即使讨论立法问题,也往往需要通过观察法律事件或个案对立法的检验,基于法解释途径的穷尽,来回应立法和促进法律制度的完善和进步。

由此,我们通过“211工程”三期项目“区域与都市法制研究”,所希望达成的意义不是唯一的。我们希望通过本项目的研究,出版这套丛书,既提出和解决区域与都市法制中存在的一系列实际问题,又希望能推动行政法学研究的一些转变和进一步繁荣。

愿与学界同仁共同努力!

叶必丰
2009年夏于意心居

^① [法]亨利·莱维·布律尔:《法律社会学》,许钧译,上海人民出版社1987年版,第17页。

作者简介和撰写分工

(以姓氏音序排列)

成协中：北京市社会科学院助理研究员，法学博士（V-8）

陈越峰：华东政法大学助理研究员，法学博士（Ⅲ-3）

陈振宇：上海市高级人民法院助理审判员，法学博士（Ⅳ-6，Ⅵ-13）

胡敏洁：南京大学法学院副教授，法学博士（Ⅷ-18）

纪燕玲：浙江省舟山市中级人民法院助理审判员，法学硕士（V-10）

李泠烨：上海师范大学法政学院讲师，法学博士（Ⅱ-2，Ⅲ-3、4）

凌维慈：华东师范大学法律系副教授，法学博士（Ⅶ-16）

刘 飞：中国政法大学法学院教授，法学博士（Ⅷ-20）

秦 沓：浙江省宁海县人民法院助理审判员，法学硕士（V-9）

沈 军：浙江省社会科学院副研究员，法学博士（Ⅷ-19）

宋华琳：南开大学法学院副教授，法学博士（Ⅷ-17）

苏苗罕：中央财经大学法学院讲师，法学博士（Ⅳ-7）

谭文锋：上海市杨浦区劳动人事争议仲裁院科员，法学硕士（Ⅰ-2）

王瑞雪：北京大学法学院博士研究生（Ⅷ-17）

魏 娜：兴业银行郑州分行职员，法学硕士（Ⅱ-1）

徐 键：上海财经大学法学院讲师，法学博士（Ⅵ-11、12，Ⅶ-16）

杨晓洁：上海交通大学凯原法学院博士研究生（Ⅶ-17）

朱 芒：上海交通大学凯原法学院教授、博士生导师，法学博士（Ⅰ-1，Ⅷ-18）

序 中国都市法研究的起步

现在摆在读者面前的是一部研究城市规划法律制度的两卷本著作——《现代法中的城市规划》。这部著作是朱芒教授带领其团队用了近五年时间完成的目前我国这一领域的前沿性创新之作、理论和实践结合极佳的智慧之作。本书全面、系统、深入地研究了城市规划的各项法律制度,内容涉及城市规划法律制度的形成、城市规划的合法性基础、城市规划的法律程序、城市规划的司法审查、城市规划中的利益衡量、城市规划中的利益分配等。同时,本书还简要介绍了若干在相应领域有代表性的国家的城市规划法律制度。

三十年来,我国城市化进程高速发展,城市成为越来越重要的组织体;与此同时,城市中的利益、矛盾和风险不断集聚。无论是城市建设和治理中的权利保障,还是城市建设形态和运营的安全,抑或是城市空间的资源配置诸问题,其背后都涉及城市规划和预测行政的合法性问题。城市规划直接影响整个城市的空间资源配置、形态塑造、给付安全和权利保障。规范权力、保障权利,实现城市规划的法治化,更好地进行城市建设、城市运营和城市治理,关乎社会安定与和谐社会建设,也关乎城市经济、社会的科学发展。

目前,我国正处于社会转型期,城市规划领域尤其如此,我国城市化背景相较于西欧、北美国家,更为错综复杂,前现代、现代和后现代的城市规划法制问题交织呈现,这些问题均已成为我国相关各界当下关注的热点问题,亟待加以研究和解决。朱芒教授所带领的团队对这些问题进行了全方位的,当然也还是最初步的探索,取得了极有价值的研究成果。这些成果不仅是学术上的,更重要的乃是培养了人——训练出了国内第一批优秀的都市法研究人才,用何海波教授在结项论证会上的评价来说,那就是:其“研究的成果是精品,研究的过程和方

式是典范”。

具体而言,这一研究成果的重要价值和特色主要表现在五个方面:

其一,推进和深化了城市规划法律制度的理论研究和实践探索。城市化建设规划问题涉及方方面面,不单是土地、拆迁问题,还包括经济、社会、文化和环境等问题。我国学界目前对这些问题虽均有研究,相关著述也不算少,但有深度的理论研究和实践探索成果并不多,本项成果无疑已推进和深化了这一领域的研究和探索。

其二,有助于推进城市规划法律制度的制度创新。现代化的城市规划法律制度必须适应当下社会转型和民主化、市场化、全球化和信息化的世界潮流。本项成果极具时代性,在理论创新的基础上注重制度创新,特别是在探讨城市规划的实际运作方面,非常重视公众参与程序,重视信息公开和规划过程透明,重视规划涉及各方的利益平衡,并在这些方面深度探讨了相应的制度创新方式和途径。

其三,本项成果资料非常翔实。既有中国城市规划法律制度的运作及理论研究资料,又有英、美、法、德、日等外国的相应资料。这些资料大多是第一手的、最前沿的,具有真实性和可靠性,从而大为增加了本书观点和主张的说服力。

其四,作为本项成果书面形式的论著体系结构合理。整个成果的各个专题之间既有体系性和内在的逻辑性,又不面面俱到,而是把“点”和“面”结合起来,突出重点。整个结构很紧凑,又保持着开放性;既突出了现有的研究成果,又为今后进一步深化研究保留了空间。

其五,本项成果研究方法多样、得当。参与本项目研究的学者根据各自分工的研究课题的性质和特点,分别采用了各种相应的研究方法,如调研、讨论、历史考察、规范分析、比较研究等。通过综合运用这些方法获取研究所需的大量资料、数据、图表,通过综合运用这些方法分析所获取各种资料、数据、图表,使相应研究呈现出多角度、多层次和生动性。

由于朱芒教授及其研究团队的认真、执著、努力,最后形成了这一既具重要理论价值,又有重要实践意义的研究成果,应该说可喜、可贺。利用课题组邀我作序之际,我隆重地向学界同仁推荐这一优秀

成果。

当然,就城市规划法律制度这一广阔的研究领域而言,这一成果虽然优秀,但毕竟还只是初步的。相应研究无疑还应该进一步深化。希望朱芒教授能继续带领他的都市法研究团队沿着“城市”和“规划”这两条线做进一步的延伸研究,我们期待他们更多的精品、佳作问世。

是为序。

姜明安
于北京八里庄
2012年9月25日

目 录

上 卷

I	导论:作为典型行政规划的城市规划.....	1
II	城市规划法律制度的形成.....	22
1	我国《城市规划法》的形成史.....	24
2	外国城市规划法的产生:以德国普鲁士邦为例.....	72
III	城市规划的法律性质和合法性基础.....	101
3	作为土地使用公共限制的城市规划:以德国城市规划法为考察对象.....	103
4	城市规划的合法性基础:以美国为例.....	125
5	我国城市规划的合法性证成机制.....	146
IV	城市规划的法律程序:公众参与和专家咨询.....	172
6	城市规划中的公众参与程序.....	174
7	城市规划领域的咨询委员会.....	235
V	城市规划的司法审查.....	294
8	城市规划司法审查制度.....	297
9	城市规划诉讼中的原告资格:以美国分区诉讼为研究对象.....	322
10	规划变更听证中单方接触的司法审查:以美国判例为分析对象.....	364

下 卷

VI	城市规划中的利益衡量.....	413
11	城市规划中公共利益的界定.....	416
12	城市规划与开发利益公共还原.....	426
13	城市公交线路规划中的公共利益.....	467
VII	城市规划中的利益分配.....	502
14	城市规划与住房保障.....	504
15	违法建筑处理制度的功能.....	529
16	城市公共建设中的开发者负担.....	572
VIII	主要国家的城市规划法律制度.....	589
17	英国城市规划法律制度.....	589
18	美国城市规划法律制度.....	617
19	法国城市规划法律制度.....	654
20	德国城市规划法律制度.....	676
21	日本城市规划法律制度.....	712
	后 记.....	749

I 导论:作为典型行政规划的城市规划

一、行政规划:多义性的法律现象及其在现代法中的定位

(一)多义性的法律现象及其核心

所谓行政规划,简而言之,就是由行政制作(编制)或决定的规划。在现代国家及其现代法制体系中,规划,尤其是由行政权主导的行政规划,已经成为客观存在的事实。例如,我国《宪法》规定国务院作为最高行政机关,其行使的职权之一是“编制和执行国民经济和社会发展规划和国家预算”,^①地方各级人民政府也拥有执行相应国民经济和社会发展规划的职权。^②如果着眼于我国法律体系中的法律名称,在我国的法律制度体系中,就会发现《城乡规划法》这样直接以“规划”为法律名称的法律规范性文件。

对于现代国家法律中的这一现象,国外的一些法学家已经指出,法律体系中行政规划的出现,不仅仅改变了行政法的结构,也不仅仅导致了统治机构基本结构的深刻变革,其正在改变着的是社会的统合过程本身。^③尽管这样的叙述是旨在说明法治发达国家至今为止的历史和制度发展的到达点,而与此相对应,在我国,虽然已经有学者开始关注行政规划问题,且已取得了一定的成果,^④但法学界对此的研究还

① 参见我国《宪法》第89条第5项的规定。

② 参见《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第59条第5项和第61条第2项的规定。

③ 遠藤博也:《計画行政法》,学陽書房1976年版,第18頁。

④ 近期主要研究成果有王青斌:《行政规划法治化研究》,人民出版社2010年版;宋雅芳等:《行政规划的法治化理念与制度》,法律出版社2009年版;郭庆珠:《行政规划及其法律控制研究》,中国社会科学出版社2009年版;刘飞主编:《城市规划行政法》,北京大学出版社2007年版。

尚未全面展开,尤其是在现代法律背景中,对如何解析行政规划这一现象方面则更是如此。例如,行政规划是一种全新的制度类型还是在原有制度中具有某种特点的一类制度的集合;行政规划与现行的行政法律制度中的各项具体行为的规范之间究竟是怎样的关系;行政规划的出现是否对既存的法律制度的功能有所改变等问题,都需要作出具体可信且有事例可证的法学解析。毫无疑问,在行政规划方面,目前的研究还仅仅是探索的起步,与法治发达国家相比较,至今为止的研究成果还不足以对已经出现的行政规划现象作出明确的法学方面的说明。

的确,上述这些有关行政规划的法学问题,正是需要研究者逐步进行验证和分析的对象。尽管没有其他已经成熟的综合性研究成果作为基础性支撑,研究还只能行至于起步阶段,但是,研究者可以从解读一些细小具体的现象出发,逐步扩大研究的范围。

可以看到的是,我国法律体系中的行政规划,并不具有共同划一的性质。例如,就法律规范所具有的特性而言,行政规划是否具有法律效力是首先应该关注的法学问题。具体分析可以留待后面部分详述,但从直观的方面,无疑可以看出下述的现象。

在法律制度中,尽管如下述部分所涉及的那样,使用“规划”作为法律用语的法律文本越来越多,但其实,各种被写为或称为“规划”的规划,在法律性质上并非一致。至少,从规划与法律效果的关系方面观察,就可以发现其中的差异性。

在我国现行的法律制度中,如着眼于“规划”在国家与社会的关系中,国家在法律中设置的内容是否直接拘束社会成员(私人)的角度,即规划本身是否具有直接的法律拘束力的角度,那么可以看到,《宪法》第89条第5项规定的国务院的职权“编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算”,属于组织法性质的规范,其约束的是最高行政机关与其他国家机构之间的权限划分,并不直接规范社会成员,并不对个人产生直接的法律效力。而与此不同的是,上述所提到的《城乡规划法》作为法律,其本身的名称中具有“规划”这一法律用语,且该法律通过设置规划区,建立各类规划和相应的许可制度,对我国城乡空间布局加以法律规范。在《城乡规划法》规定的内容中,“规

划”行为中的一定范围或一定种类具有法律行为的性质,能够产生法律效果。例如,《城乡规划法》将城市规划(和镇规划)分为总体规划和详细规划两类,详细规划又进一步被分为控制性详细规划和修建性详细规划两个类型(第2条第2款)。而当相应土地出让时,规划行政机关则依据控制性详细规划,提出该地块的使用性质和开发强度等规划条件,作为国有土地使用权出让合同的组成部分,且建设用地规划许可证的颁发行为也不能擅自改变该合同中的规划条件(第38条第1、3款)。这里的控制性详细规划所设置的内容,就对相应的土地产生了具体的、客观性的规制性法律效力,并进而通过合同的方式,将具体的主观性权利义务等法律效力设置于具体的法律主体。

再如,《可再生能源法》第8条规定:“国务院能源主管部门根据全国可再生能源开发利用中长期总量目标,会同国务院有关部门,编制全国可再生能源开发利用规划,报国务院批准后实施。”该条文规定有“可再生能源开发利用规划”制度,这里的规划,尽管在行政系统内容,对相应的行政机关具有一定的行为约束性,但是,在其尚未在制度建设层面被具体化至许可等制度时,还不能对申请人等私人直接发生规制作用。该规划还只是行政系统内部的一个行动指针。从法学的角度而言,该规划不具有法律效果。

此外,在我国法律中还可以发现另一种表示规划制度的方式,即以动词方式表示规划要求的规定。例如,《中小企业促进法》第4条规定:“国务院负责制定中小企业政策,对全国中小企业的发展进行统筹规划。”在没有其他相关规定的前提下,这里作为动词的“规划”也可以置换为同样作为动词的“规范”,属于一般意义上的宣示性规定。但是,当其内涵可以理解为在相应领域内建立或制定规划时,该规划行为的性质就与上述的行动指针具有了同样的性质。

总之,尽管无法全面地对现行法律制度中行政规划的法律用语乃至现象进行无遗漏的整理,但通过上述的立法事例,至少已经说明,我国法律体系中已经出现了行政规划这一现象,且行政规划现象在性质方面具有复杂性,目前尚难以用一个统一的概念进行全面涵盖性的定义。

尽管至今还存在上述的无奈,无法从学术的角度,从整体上对法

律制度中出现的行政规划现象作出统一抽象的定义,但是,参考法治先行国家的法律制度发展历程,从现代法学的角度观察,将这些行政规划制度与已有的法律制度相比较,大致可以列出一些与已有法律制度不同的特性;而且,从这些国家的法律制度中看到,置于现代法律制度背景中的行政规划所具有的特征,正可以作为研究我国同类制度的一个出发点。

(二)现代行政法学中的基本定位

其实,就行政规划本身而言,其并非仅仅属于法律中的现象。例如,就城市规划而言,就涉及与城市建设相关的工程科学、环境工程学、经济学等科学。这些科学都为规划师的工作提供必须掌握的重要知识。与此相关且又领域不同的是,法律在讨论行政规划时,所要探究的是权限、利害关系人的权利义务、行为的法律形式、责任及其民主合法性等问题。^①因此,考察行政规划在现代行政法学中的基本定位,首先需要关注的重点是,在法治国家的前提下,行政规划与其他类型的行政活动类型究竟有怎样的不同;进一步而言,在现代行政法学中,行政规划所对应的权利义务关系,与其他的行政类型中的权利义务关系究竟有怎样的异同。

1. 法治国家与行政的基本关系

在分析行政规划在现代法学中的基本定位问题时,首先需要对既有的法治主义与行政的基本关系进行整理,以此作为对现代法律中的行政规划进行定位时的基础和坐标。^②

自行政法诞生以来,尽管随着时代的发展,其基本功能有所变化,但无论如何,其最主要的存在意义就是规范行政活动,因此,保障依法行政可以说是行政法的核心。但是,从世界各国行政法的发展历史来看,由于各国的历史、政治、社会经济等条件并不全然相同,行政受不同的历史、政治、社会经济等条件的制约,其功能也不完全相同。由此也决定了规范行政活动的行政法在基本原则的内容方面当然不会完

① 宫田三郎:《行政計画法》,ぎょうせい1984年版,第11页。

② 有关法治国家与行政的关系,参见俞子清主编,朱芒撰写:《行政法与行政诉讼法学》,法律出版社2001年版,第33~35页。宫田三郎:《行政計画法》,ぎょうせい1984年版,第1~2页。

全一致。

(1) 干涉行政与法治国家理念

产生于欧美的近代法治国家是以国家和社会的相互分离为基本诉求。这是建立在当时的社会经济基础之上的。它强调社会的自主自律性,即确立私性自治原则,在私法规范的领域,以排除所有国家权力的介入为基本原则。只有当社会自身的运作无法维持自身的秩序时,才允许国家行政权力的介入和干涉。而行政对社会的介入和干涉也是有限的。作为行政权主体的国家仅仅承担在最小限度范围内维持社会秩序的使命,即国家仅仅只承担“守夜人”的职能(这样的国家被称为“守夜人国家”或“秩序国家”)。因此,具有社会干涉功能的行政被称为干涉行政。由此也决定了这个时代的行政法的重点在于当行政权发动时如何划定该行政权被允许的干涉程度,即该行政权的权限范围,尤其防止行政权对私人自由与财产的伤害。行政权只要依据通过民主程序制定的法律,就可以干涉市民的权利自由。这样的自由主义行政法理念和制度之下的法治国家被称为市民法治国家。

(2) 给付行政与法治国家理念

随着资本主义的高度发展,政治、社会经济等条件在国际国内各方面都发生了很大的变化。国家如仍然以市民法治国家理念为基础,将自身的功能仅仅停留在单纯的社会秩序保障者的范围之内,则已难以维持和满足社会向行政权提出的不断增长的新的需求。社会的发展要求国家在为国民的就业机会、衣食住行和最基本的文明生活程度等方面制定积极对策,即国家不仅仅是社会秩序的消极维持者,更应该为国民实现生存权提供积极的服务(这样的国家被称为“服务国家”或“福利国家”)。承担这种服务功能行政被称为给付行政。

行政功能的这一变化使行政的内容日益庞大,由此,法治国家的内涵也因行政功能的发展而发展。法治国家的理念也由市民法治国家逐渐向以通过行政权积极地介入社会从而实现社会正义的社会法治国家过渡。由此,行政法的重点不仅在于划定行政权的权限范围,更在于指示行政的目的,设定发动行政权的基准。在这一前提下,行政的重点也转为体现把握经济走向、社会形成以及积极给付(生活照顾)等方面的所谓现代法治国家的特征和功能。行政法学的关注点也

转向经济行政法、社会保障行政法、教育行政法等领域。

从行政与法治国家的整体关系可以看出,无论行政如何随时代的变化发展而变化发展,法治国家理念都对其发挥着规范作用,因此法治国家理念,在行政法领域则体现为法治行政原则对整个行政法的建设和实施有着指导和统帅的作用,体现了行政法应有的时代精神,是行政法的基本原则。

2. 行政规划的特性及其在法治国家中的基本定位

上述的内容是对法治国家与行政关系的大致概括,如就其具体的历史发展与相应的法律制度的对应关系而言,则是一个巨大的课题。但无论如何,上述法治国家与行政关系的变化,概括而言,其中伴随着行政的规划化的发展。在现代社会科学进步等因素的作用下,行政规划已经使行政的重点从给付行政和指导行政向规划行政移行。^①

从上述法治国家与行政关系看,在当代国家和社会关系的背景中,行政规划无疑已经是一项客观的存在,且在现代法律体系之中呈现出复杂的现象。这里暂且不论行政规划在法律上起源的原因及其当时在法律体系中的定位,就目前的情况而言,正如管理学大师 Herbert A. Simon 等人的定义,规划是指“面向将来的建议方案、代替方案的评价以及与这些方案相关的活动”,“规划者或者其所属的管理组织所作出的,对具有一定程度管理力量的现象可适用的合理且适当的考虑”。^② 当深究行政规划的特性时,虽然法学界一直在研究行政规划的性质,至今尚难以取得完全一致的认识,明确地指出其共同法律性质的定义,但一般而言,行政规划具有两个特征性要素,即目标设定性和手段综合性已经成为法学界的基本共识。^③ 这里,目标设定是规划所必须具备的要素,但不仅仅限于此,行政规划最为基本的特征在

① 宫田三郎:《行政計画法》,ぎょうせい1984年版,第2~3页。

② 有关主张参见 H. A. サイモン、D. W. スミスパーグ、V. A. トンプソン(岡本・川井忠彦・増田孝治訳):《組織と管理の基礎理論》,ダイヤモンド社1977年版,第361页。

③ 塩野宏:《行政法I[第四版]行政法総論》,有斐閣2005年版,第195页。