

FOR BETTER CITY

Regulation of City Planning Change in
Administrative Law Perspective in China

为了有序的城市 城市规划变更的行政法规制

兰燕卓 / 著



建筑师和评审者在玩着同一个游戏，而不得不生活在他们选择的后果中的人们却被排斥在外。这种情况必须改变。

美国院士级注册规划师 Jeffrey L. Soule



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

FOR BETTER CITY

Regulation of City Planning Change in
Administrative Law Perspective in China

为了有序的城市

城市规划变更的行政法规制

兰燕卓 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

为了有序的城市:城市规划变更的行政法规制/兰燕卓著. —北京:北京大学出版社,2014.6

ISBN 978 - 7 - 301 - 24412 - 8

I. ①为… II. ①兰… III. ①城市规划 - 行政法 - 研究 - 中国
IV. ①D922.181.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 137577 号

书 名: 为了有序的城市——城市规划变更的行政法规制

著作责任者: 兰燕卓 著

组稿编辑: 陆建华

责任编辑: 茹 茹

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 24412 - 8/D · 3606

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.yandayuanzhao.com>

新浪微博: @北京大学出版社 @北大出版社燕大元照法律图书

电子信箱: yandayuanzhao@163.com

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788
出版部 62754962

印 刷 者: 北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者: 新华书店

880 毫米 × 1230 毫米 32 开本 8.375 印张 173 千字

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

序

“城市乃文明人类的自然生息地。”在经济学家眼中,与城市有关的规章制度、楼宇、街道需要经常使用,才可以成为“活体”,与居民和社区相互作用、相互影响。因此,“城市规划应遵循城市自身固有的生活秩序,不能随心所欲地改变其物质结构和道德秩序。”——事实上也难以改变。

与经济学家不同,法律人将城市规划当成一个法律问题予以研究,并且强调其目的是“为了加强城乡规划管理,协调城乡空间布局,改善人居环境,促进城乡经济社会全面协调可持续发展”,或是“旨在谋求公共利益,以提高居民生活质素”。随着经济建设的高速发展,我国正以前所未有的规模和速度推进城市化的进程。与之相伴的是一系列的问题和矛盾,其中,城市规划变更带来的问题尤为突出,这不仅造成城市资源的分配不公与浪费,也使得政府的公信力降低,很多时候还对公民的权益造成了直接或间接的影响或者侵害。因此,必须对城市规划变更的事由、程序、救济作出严格的规

制,确保城市规划的效力,提高城市规划的执行力,使政府更加科学、更加高效地行使建设城市、管理城市的职能。从这一角度讲,该主题的研究是必要的,也是极富实践价值的。

本书的研究脚踏实地、切中肯綮。作者没有试图搭建一个体系精巧的概念王国,而是通过梳理我国现阶段与城市规划违法变更相关的案例,提炼出城市规划变更的法定事由、城市规划中的信赖保护、城市规划变更中的公众参与以及城市规划变更的司法审查等核心问题,并以此为基础,进行有针对性的制度构建。

目前我国关于城市规划的研究,多集中探讨《城乡规划法》这一主干法律,本书除了对这一法律及其实施效果进行分析之外,还将视野拓展到相关的配套性法规及地方性法规,这在本书的第二章“变更的法定事由”和第四章“变更的程序规制”中体现的尤为明显。

在域外法制的研究方面,本书除在制度介绍层面之外,还结合其历史背景及现实因素,用心探讨其发生、发展的成因和规律。同时,为了保持研究的严谨性,作者在运用外文资料的过程中,尽量使用第一手研究资料,这无疑会大大拓宽研究的视野。

燕卓心思缜密、一心向学,对很多学术问题有着自己独特的观察视角。这是她的第一本专著,希望她能在问学的道路上走得更远。

是为序。

江必新

二〇一四年春于北京

目 录

引言	00I
0.1 研究背景与意义	00I
0.1.1 研究背景	00I
0.1.2 研究意义	002
0.2 研究现状综述	005
0.2.1 已有成果综述	005
0.2.2 研究现状的评价	0I2
0.3 研究内容的确定与创新	0I3
0.3.1 研究内容的确定	0I3
0.3.2 研究内容的创新	0I4
0.4 研究的方法	0I6
0.4.1 历史分析方法	0I6
0.4.2 规范分析方法	0I6
0.4.3 比较分析方法	0I6

第一章 变更：从“短命建筑”看我国城市规划的困境····· 018

1.1 何为城市规划变更····· 021

1.1.1 城市规划的含义····· 021

1.1.2 城市规划变更的含义····· 021

1.2 我国城市规划变更的立法沿革····· 022

1.2.1 城市规划变更立法的历史发展····· 022

1.2.2 我国城市规划变更的立法现状····· 032

1.3 城市规划的依据何在····· 038

1.3.1 城市规划变更形成的理论依据····· 038

1.3.2 城市规划变更形成的制度原因····· 044

1.3.3 城市规划变更形成的观念原因····· 053

1.4 法律：规制城市规划变更的利器····· 060

1.4.1 我国城市规划变更的突出问题····· 060

1.4.2 城市规划违法变更的影响····· 066

1.4.3 城市规划变更法律规制的重要性····· 069

1.5 小结····· 079

第二章 城市规划变更的法定事由规制····· 081

2.1 我国城市规划变更法定事由的立法现状····· 081

2.1.1 我国现行法律的规定····· 081

2.1.2 我国地方性法规的规定····· 083

2.1.3 我国澳门地区的相关规定····· 089

2.2 我国城市规划变更法定事由的检讨····· 091

2.2.1 评估制度····· 091

2.2.2 公共利益····· 096

2.2.3	控制性详细规划	098
2.3	公共利益:城市规划变更的核心要素	101
2.3.1	公共利益之争	101
2.3.2	城市规划变更中公共利益的地位	105
2.3.3	城市规划变更中公共利益的判断标准	108
2.4	小结	110
第三章	城市规划变更的信赖保护	119
3.1	信赖保护的界定	119
3.1.1	行政法意义上信赖保护的内涵	119
3.1.2	信赖保护的历史发展	121
3.1.3	信赖保护的理论基础	129
3.2	城市规划变更中的信赖保护	132
3.2.1	城市规划变更中信赖保护的构成要件	132
3.2.2	城市规划变更中信赖保护请求权	138
3.2.3	城市规划变更中信赖保护的限制	144
3.3	保护市民:城市规划变更中信赖利益的构建	145
3.3.1	构建城市规划变更信赖保护制度的意义	145
3.3.2	我国城市规划变更信赖保护制度的立法现状	147
3.3.3	城市规划变更中信赖保护制度的建构	150
3.4	小结	154
第四章	城市规划变更的程序规制	155
4.1	我国城市规划变更程序的立法现状	156
4.1.1	城市规划的分类	156

4.1.2 总体规划的修改程序 156

4.1.3 控制性详细规划的修改程序..... 158

4.2 我国城市规划变更的程序完善 161

4.2.1 变更程序的模式选择 161

4.2.2 变更程序的具体设计 168

4.3 公众参与:城市规划变更的路径设计 178

4.3.1 公众参与的兴起及其功能 179

4.3.2 我国城市规划变更中公众参与的缺位 187

4.3.3 我国城市规划变更公众参与的制度建构 198

4.4 小结..... 212

第五章 城市规划变更的司法审查 214

5.1 城市规划变更的可诉性 214

5.1.1 城市规划变更的性质 214

5.1.2 城市规划变更的可诉性 219

5.1.3 城市规划变更的受案范围 224

5.2 城市规划变更司法审查的强度 236

5.2.1 司法审查强度的含义及历史发展 236

5.2.2 我国城市规划变更司法审查强度的法律规定 240

5.2.3 我国城市规划变更中司法审查强度的设计 241

5.3 小结..... 248

结论 249

附录：城乡规划地方性法规 251

引言

0.1 研究背景与意义

0.1.1 研究背景

经济学家斯蒂格利茨^[1]曾经预言,“中国的城市化和以美国为首的新技术革命将成为影响人类 21 世纪的两件大事”。随着经济建设的高速发展,中国正以前所未有的规模和速度推进城市化的进程。十二届三中全会指出:“城市政府应该集中力量做好城市的规划、建设和管理,加强各种公用设施的建设。”^[2]城市规划是城市建

[1] 约瑟夫·尤金·斯蒂格利茨(Joseph Eugene Stiglitz,1943 年 2 月 9 日—),美国经济学家,哥伦比亚大学教授。曾任克林顿总统经济顾问团主席、世界银行副总裁、首席经济学家。1997 年获约翰·贝茨·克拉克奖;2001 年获诺贝尔经济学奖。

[2] 参见《中共中央关于经济体制改革的决定》,中国共产党第十二届中央委员会第三次全体会议 1984 年 10 月 20 日通过。

设的蓝图和城市管理的依据,是城市建设和管理有序进行的科学指引,是城市优化统筹自身资源寻求发展的重要环节。改革开放三十多年来,我国的城市化建设取得了辉煌的成就,我国的城镇化率在1978年为17.92%,而截至2009年这一数字已经增长为46.59%,并且预计在2030年会达到65%。^[1] 我国的城市化进程已经进入了一个前所未有的高速发展时期,但随之而来的是这个过程中出现的一系列矛盾和问题:城市风貌千篇一律、土地资源过度开发、城市规模盲目扩张、城市规划编制的内容不科学、长官意志超越城市规划等。其中,由于城市规划变更带来的问题尤为突出,包括:不按照法定事由擅自变更、不遵照法定程序进行变更、侵害利益相关人的信赖利益及利害关系人的诉权得不到保障等诸多情况。这些问题不仅造成城市资源的分配不公与浪费,也使得政府的公信力降低,很多时候还对公民的权益造成直接的影响或者侵害。因此,必须对城市规划变更的事由、程序、救济作出严格的规制,确保城市规划的效力,提高城市规划的执行力,使政府更加科学、更加高效地行使建设、管理城市的职能。

0.1.2 研究意义

城市是居民赖以安身立命的家园,刘易斯·芒福德在《城市发展史》中写道:“城市的实质是人类自身,城市从无到有,从简单到复杂,从低级到高级的发展历史反映了人类自身的同样的发展过程。”城市

[1] 参见《中国发展报告2010:促进人的发展的中国新型城市化战略》,中国发展研究基金会2010年9月于上海发布。

规划是对城市及相关区域在一定的时期内对经济、文化、生态环境等各种问题进行的综合考量和统筹安排,要求最大限度的优化利用已有资源,走可持续发展道路,创建一个宜居的城市。城市规划标志着一个城市经济建设的水平,也关系到国家利益和人民福祉,在面临城市化进程快速推进的今天,对于城市规划的变更的规制显得尤为重要。

0.1.2.1 城市规划变更与城市建设、城市管理

城市并非现代才出现的概念,城市与人类文明史紧密相连,文明(civilization)一词即由拉丁词源 *civis* 衍生而来,而后者的意思正是“城市的居民”,居民在城市中可以和睦、安然的生活,构成了“文明”最初的涵义。但是,城市和城市化不是同步发展的,城市化是现代开始出现的现象,始于18世纪60年代的英国工业革命,资本主义工业化的发展极大地促进了经济的发展,新兴城市的规模不断扩张,功能也不断增强,集政治、经济和文化等各种中心于一身,也吸引了越来越多的农业人口涌入城市,这一人口集中和城市迅速扩张的进程一般被称之为“城市化”。城市化的自然进程充满着不确定性和无序性,“城市病”开始逐渐显现:能源紧张、环境恶化、人口膨胀,与此同时,城市规划违法变更和不当变更加剧了情况的恶化。在这种情况下,对城市规划变更的规制势在必行。通过对城市规划变更进行规制,可以更有效地进行城市管理,对城市的资源进行统一的安排,使城市综合功能有效发挥,保障现代城市的健康发展,同时,也与居民的生活质量和个人利益密不可分。因此,通过法治的途径对城市规划变更进行规制,以保证城市规划变更依法进行,是行政法学界必须面对的一个课题。

0.1.2.2 城市规划变更与公民私有财产权

“哪里没有财产权,哪里就没有正义。”^{〔1〕}私有财产权是个人谋求生存和发展的基本保障,是自由的渊源,也是人格自由、人格独立和人格发展的前提。洛克作为自然法思想的倡导者,将财产权赋予了与生命权、自由权同等重要的地位,共同构成了最基本的自然权利。“自然状态有一种为人人所应遵守的自然法对它起着支配作用;而理性,也就是自然法,教导着有意遵从理性的全人类:人们既然都是平等和独立的,任何人就都不得侵害他人的生命、健康、自由或财产。”^{〔2〕}卢梭也强调,“财产权的确是所有公民权中最神圣的权利,它在某些方面,甚至比自由更重要。”^{〔3〕}财产权不仅是公民生活、发展的保证,也是社会逐步走向文明的标志。在现代社会,财产权时常受到公权力的侵害和威胁,通过宪法和法律对个人权利和公权力的界限进行划分是十分必要的。一般来说,除非公共利益的需要和法定程序,公民的财产不得被征收或征用,即“风能进,雨能进,国王不能进”。城市规划作为行政规划的一种,对公民的财产权产生着直接而深刻的影响,它是行政机关主动运用公权力对各种利益进行平衡,以期公共利益最优化的行为。而城市规划变更作为对已经生效的城市规划的调整,更是直接影响着利害关系人的合法权益。因此,保证城市规划变更依法进行,既是法治国家的基本要求,也是保障公民财产权的必要途径。

〔1〕〔英〕哈耶克:《错误的观念》,东方出版社1991年版,第86页。

〔2〕〔英〕洛克:《政府论》(下篇),商务印书馆1964年版,第4页。

〔3〕〔法〕卢梭:《论政治经济学》,王运成译,商务印书馆1962年版,第25页。

0.1.2.3 城市规划变更与法治政府

城市规划的制定、实施和变更是政府行使公权力的过程,在这个过程中,政府的权限和行为都要受到规范和限制,政府应当在法定的职权范围内,按照法定的方式、程序为一定的行为,才能保障个人权利和社会公共利益,才能保证城市规划的正当性和科学性。法治政府是诚信政府,政府为公民提供的信息应当是真实、完整、全面的,而且应当秉持信赖利益保护原则,对于已经制定并且公布的城市规划严格地执行,不能随意进行变更,“政府在一切行动中都受到事前规定并宣布的规则的约束,这种规则使得一个人有可能十分肯定地预见到当局在某一情况中会怎样使用它的强制权力,和根据对此的了解计划它自己的个人事务。”^{〔1〕}唯有如此,才能树立政府的权威,提高政府的公信力。

0.2 研究现状综述

0.2.1 已有成果综述

0.2.1.1 研究文献范围选定

对城市规划变更这一论题现有理论成果的搜集主要通过已出版的书籍、论文数据库、互联网、会议资料、报纸等途径进行。鉴于城市规划跨学科的特点,根据本文写作及研究的需要,选取的资料

〔1〕 参见〔英〕哈耶克:《通往奴役之路》,卜明毅等译,中国社会科学出版社 1997 年版,第 73 页。

主要以行政法学的视角为主,以其他学科如城市学、行政管理学等领域的资料作为补充。已有成果研究的内容主要集中在基本理论、我国的制度沿革、问题分析、其他国家或地区的相关理论和制度研究以及我国现阶段可行的完善路径等方面。

1. 已出版的专著

(1) 中文专著

根据国家图书馆及国家数字图书馆的“文津”搜索系统^[1],以“城市规划”作为正题名中的检索词对已出版的专著进行精准检索,时间跨度选取1949年至今,命中558本相关图书。与行政法视角直接相关的图书有17本^[2],间接相关且对本论题研究有一定参考意义的图

[1] <http://www.nlc.gov.cn>,最后访问日期:2014年2月10日。国家图书馆内也设有操作系统可直接进行检索。

[2] 参见刘飞主编:《城市规划行政法》,北京大学出版社2007年版;中国城市科学研究会编:《中国城市规划发展报告(2009—2010)》,中国建筑工业出版社2010年版;刘佳燕:《城市规划中的社会规划:理论、方法与应用》,东南大学出版社2009年版;王郁:《国际视野下的城市规划管理制度:基于治理理论的比较研究》,中国建筑工业出版社2009年版;陈振宇:《城市规划中的公众参与程序研究》,法律出版社2009年版;王洪:《中国城市规划制度创新研究》,广西人民出版社2007年版;郑文武:《当代城市规划法制建设研究:通向城市规划自由王国的必然之路》,中山大学出版社2007年版;周剑云、戚冬瑾编著:《中国城市规划法规体系》,中国建筑工业出版社2006年版;任致远:《透视城市与城市规划》,中国电力出版社2005年版;汪德华:《中国城市规划史纲》,东南大学出版社2005年版;童明:《政府视角的城市规划》,中国建筑工业出版社2005年版;郝寿义主编:《中国城市化快速发展期城市规划体系建设》,华中科技大学出版社2005年版;祝铭山主编:《城市规划行政诉讼》,中国法制出版社2004年版;〔美〕纳赫姆·科恩编著:《城市规划的保护与保存》,王少华译,机械工业出版社2004年版;耿毓修、黄均德主编:《城市规划行政与法制》,上海科学技术文献出版社2002年版;李国光主编:《城市规划行政诉讼解析·判例·参考》,中国民主法制出版社2000年版;王毅等:《城市规划法学》,吉林大学出版社1998年版。

书有 55 本。^[1] 以“城市规划”和“变更”作为正题名中的检索词对已出版的专著进行精准检索,时间跨度选取 1949 年至今,无相关图书。

(2) 英文专著

以“urban planning change”作为正题名中的检索词在外文文献库中进行精准检索,已出版的英文专著有 1 本。^[2] 以“urban planning law”作为正题名中的检索词在外文文献库中进行精准检索,已出版的英文专著有 4 本^[3],与本文写作直接相关的有 2 本。

[1] 参见何流:《基于公共政策导向的城市规划体系变革》,南京大学出版社 2010 年版;刘贵利:《城市规划决策学》,东南大学出版社 2010 年版;周国艳、于立主编:《西方现代城市规划理论概论》,东南大学出版社 2010 年版;黄亚平:《城市规划与城市社会发展》,中国建筑工业出版社 2009 年版;中国城市规划学会编:《城市规划和科学发展:2009 中国城市规划年会论文集》,天津科学技术出版社 2009 年版;中国城市科学研究会编:《中国城市规划行业发展报告 2007—2008》,中国建筑工业出版社 2008 年版;仇保兴主编:《城市文化国际研讨会暨第二届城市规划国际论坛论文集》,中国城市出版社 2007 年版;中国城市规划学会编:《和谐城市规划:2007 中国城市规划年会论文集》,黑龙江科学技术出版社 2007 年版;冯现学:《快速城市化进程中的城市规划管理》,中国建筑工业出版社 2006 年版;〔英〕尼格尔·泰勒:《1945 年后西方城市规划理论的流变》,李白玉、陈贞译,中国建筑工业出版社 2006 年版;李和平、李浩编著:《城市规划社会调查方法》,中国建筑工业出版社 2004 年版;高毅存编著:《城市规划与城市化》,机械工业出版社 2004 年版;雷翔:《走向制度化的城市规划决策》,中国建筑工业出版社 2003 年版。囿于篇幅限制,只列举部分书目。

[2] Stephen V. Ward, *Planning and Urban Change*, London; Thousand Oaks, Calif.: SAGE, c2004.

[3] James A. Kushner, *Comparative Urban Planning Law: An Introduction to Urban Land Development Law in the United States Through the Lens of Comparing the Experience of Other Nations*, Durham, N. C.: Carolina Academic Press, c2003. Richard Tsengyu Lai, *Law in Urban Design and Planning: The Invisible Web*, New York, N. Y.: Van Nostrand Reinhold Co., c1988. Malcolm Grant, *Urban planning law*, London: Sweet & Maxwell, 1982. George W. Kanyeihamba, *Urban Planning Law in East Africa: With Special Reference to Uganda*, Oxford; New York: Pergamon Press, 1973.

以“urban planning”作为正题名中的检索词在外文文献库中进行精准检索,相关资料有 121 本,与本文写作间接相关的有 30 本左右^[1];以“urban planning”作为正题名中的检索词在外文文献库中进行精准检索,相关资料有 74 本。

2. 期刊论文

(1) 中文资料

中文论文的搜集主要通过中国知网^[2]进行,选定中国学术期刊网络出版总库、中国博士学位论文全文数据库、中国优秀硕士学位论文全文数据库、中国重要会议论文全文数据库和中国重要报纸全文数据库作为搜集的范围。^[3]以“城市规划”为关键词进行精确检索,在“按学科类别分组”中选定“行政法与地方法制”,相关文章共

[1] Roger Bristow, *Planning in Taiwan: Spatial Planning in the Twenty First Century*, New York, NY: Routledge, 2010. A. K. Jain J, *Urban Planning and Governance: A New Paradigm*, New Delhi: Bookwell, 2010. Abhijeet Chavan etc., *Planetizen Contemporary Debates in Urban Planning*, Washington, DC: Island Press, 2007. Hugh Barton and Catherine Tsourou, *Healthy Urban Planning: A WHO Guide to Planning for People*, London: Spon Press, 2000. Harry Timmermans, *Decision Support systems in Urban Planning*, London: E. & F. N. Spon, 1997. Peter Newman and Andy Thornley, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*, London; New York: Routledge, 1996. David Adams, *Urban Planning and the Development Process*, London; Bristol: UCL Press, 1994. John R. Minnery, *Conflict Management in Urban Planning*, Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Gower, c1985.

[2] <http://www.cnki.net>, 最后访问时间:2014 年 1 月 3 日。

[3] 首先选定数据库,依据相关词语进行检索,以厘清研究范围这一研究路径系受到上海交通大学陈越峰博士的博士论文的启发。