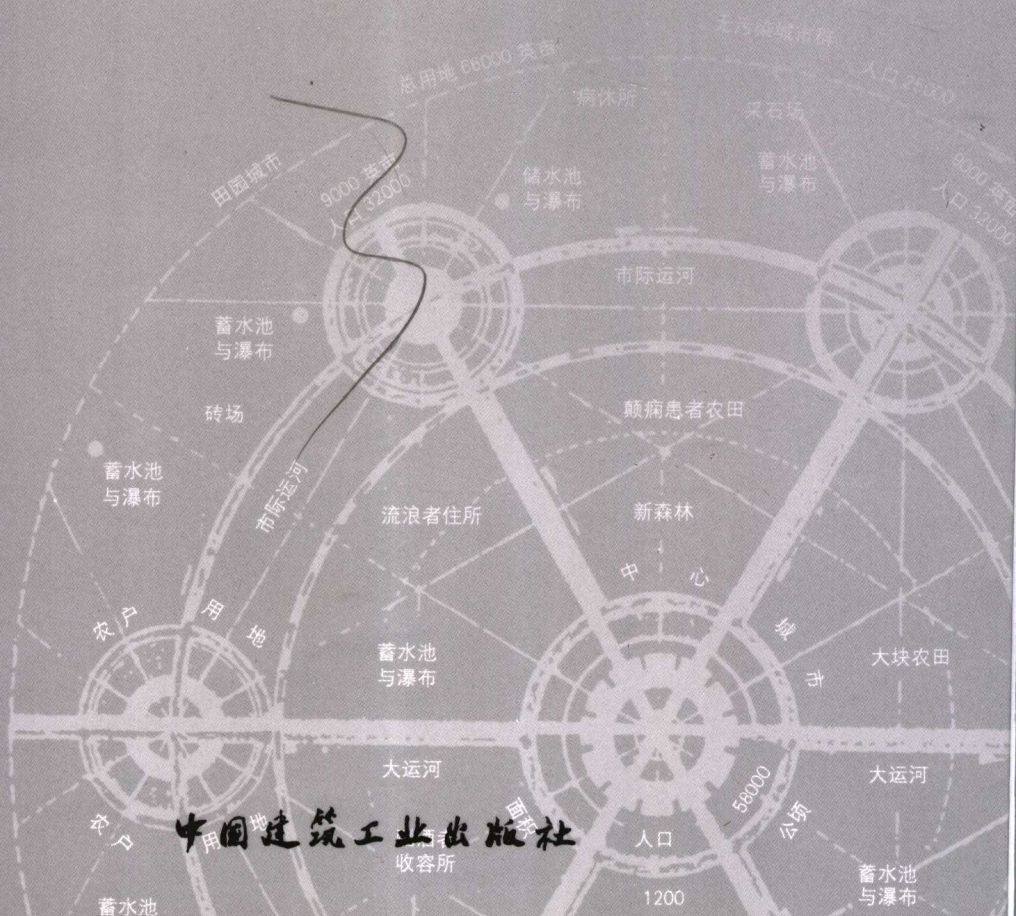




当代城市规划理论与实践丛书

城市规划法的价值取向

张 萍 著



中国建筑工业出版社

国家自然科学基金重点资助项目 (批准号: 59838290)

上海市重点学科建设项目资助 (沪教科 2001-41)

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

城市规划法的价值取向

张萍 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划法的价值取向 / 张萍著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2005

(当代城市规划理论与实践丛书)

ISBN 7-112-07782-6

I. 城... II. 张... III. 城市规划法—研究—中国
IV. D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 109329 号

责任编辑: 陆新之

责任设计: 刘向阳

责任校对: 刘 梅 孙 爽

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

城市规划法的价值取向

张 萍 著

*

中国建筑工业出版社 出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 12¼ 字数: 250 千字

2006 年 1 月第一版 2006 年 1 月第一次印刷

印数: 1—2,500 册 定价: **28.00 元**

ISBN 7-112-07782-6

(13736)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

提 要

本书研究的主题是城市规划法的价值取向和价值准则问题，法学上的专业术语称为“法律价值”。理论上，公平和效率是规划法价值的基本内容。

法的价值是评价和调整互相冲突的各种利益的基础。本书对于规划法的价值研究不是囿于单纯的抽象思维和逻辑推理，而是力求从方法论上将价值分析和经验实证结合起来。即针对我国计划经济和市场经济的不同背景，在城市规划利益结构变化的法律调控中研究规划法价值的传统定位和当前的调适问题。

受计划经济的影响，直到 1980 年代末城市规划建设领域的利益结构仍旧相对单一，无论是个人需要，还是社会利益都统一在国家需要之下。与此相适应，规划法的价值取向是指向国家本位的。1990 年代初期确立了市场经济改革目标之后，伴随土地有偿使用、住房商品化和城建投资体制改革措施的深度推进，新的资源配置方式为一些新的经济和社会力量提供了发展空间。市民、开发商和地方政府都参与到城市规划建设的利益分配过程中，并逐步形成各自独立的利益形态。面对当前城市规划建设领域多元利益之间相互冲突、相互竞争的利益关系，国家本位的法律价值基础已经受到根本冲击。在经济优先的原则下城市开发中效率价值得到弘扬，公平价值却被忽视了。

城市规划法在引导和促进开发效率的同时，更应该贯彻公平原则。在规划法的价值调适中，援助公平的措施有三个方向。一是规划法必须确立社会利益保障原则，要将抽象的社会利益落实到社区发展及环境改善上，法律上社区就成为社会利益确定的权利主体。二是鉴于市民和政府之间“委托人—代理人”的关系本质，为使政府（代

理人)的规划行为尽量指向全体市民的需要和社会利益,规划法应明确界定市民参与规划全过程的权利及相应程序。三是规划法要约束限制开发商这一强势利益集团影响政府的规划决策。

总 序

1898年英国E·霍华德的《明日的田园城市》问世象征了现代城市规划理论的诞生。过去的一百年，世界在城镇化的重大发展时期里，城市规划理论得到了重大的发展。

由于城市规划毕竟是一门应用性的学科，要把城市规划的理论付之实践，要把理论落实到地上，必然需要得到工程技术学科的支持。霍华德亲自领导，于1903年在距伦敦市中心56km的赫特福德郡（Hertfordshire）购置了1545hm²乡村土地，创建了第一座田园城市莱奇沃斯（Letchworth），并请建筑师R·昂温和B·帕克负责编制城镇规划方案。

也许是在城市规划的日常实践中，建筑师的工作是大量的，所以导致城市规划学科的技术层面，物质形态的部分内容逐渐占据了突出的地位。于是《明日的田园城市》中城市物质形态（Physical）的部分被一代又一代地强化，而作为城市规划理论更本质的部分，城市规划、建设、管理中的社会目标、经济分析、经营管理、社会团体的参与，等等，却逐渐被淡忘了。“把城市看成是一种扩大形式的建筑学，那就是建筑师设计单幢建筑，城市规划师设计建筑群。”（E·帕金森）^①

然而在城市规划工作者中，毕竟有些人看到了在物质形态的背后更本源的东西，“我们同行们逐渐了解到，最根本的社会和经济的力量，它是形成我们环境的最重要因素，任何成功的城镇设计，必须以

^① 英国皇家城市规划学会前主席

它们的社会和经济力量为出发点”(W·鲍尔)^①,包括许多建筑师也看到了,“在当代条件下,建筑继续存在于城市之中,是城市的一部分,使城市生活的某些空间得以物质化。然而,今天更胜于过去者,就是我们意识到城市要多出于它的建筑物和建筑学。……所有这些,都不仅是完全跳出了建筑师日常职业实践的范围,而且,我们习以为常的分析手段和建造项目都无法对这些条件提供答案。”(I·S·莫拉莱勒)^②

《当代城市规划理论与实践丛书》不是对霍华德开创的现代城市规划理论的否定,恰恰相反,而是对当前尤其是我国在向市场经济体制转轨过程中,城市规划、建设和管理遇到的许多问题的探索,对《明白的田园城市》所包含的许多被淡忘了的内容的追回。我们力图立足于城市规划,由此走出去,从史学、哲学、系统工程学等获得思想武器,从经济学、社会学、管理学、法学、地理学等科学中汲取养料,最后要走回来,解决城市规划当前所面临的问题。

城市规划主要是政府行为,随着我国加入WTO之后,政府职能将更进一步转变,本丛书将从技术层面转向政策层面,以政府的作为为主要内容。

城市规划学科是一个综合体,也是一个多面体,《当代城市规划理论与实践丛书》力求从更多视角来观察、分析城市和城市规划。它绝非否定以往的视点,而是一种补充。因为单纯的形态设计已经不能使我们到达霍华德田园城市理想的彼岸。丛书是献给城市规划的第三个春天。

陈秉钊

于2002年1月

① 英国利物浦城市规划处原处长·城市的发展过程·中国建筑工业出版社,1981

② 第十九届世界建筑师大会主题报告·现在与未来:城市中的建筑学·Ignasi de sola-Morales. 张钦楠译·建筑学报:1996(10)

序

我国在长期的计划经济体制下，城市规划建设领域的利益结构相对单一，无论是个人需要，还是社会利益都统一在国家需要之下。与此相适应，规划的价值取向主要是指向国家本位的。自从1990年代初期确立了市场经济改革目标之后，伴随土地有偿使用、住房商品化和城建投资体制改革措施的深度推进，新的资源配置方式为一些新的经济和社会力量提供了发展空间。市民、开发商和地方政府都参与到城市规划建设的利益分配过程中，并逐步形成各自独立的利益形态。面对当前城市规划建设领域多元利益之间相互冲突、相互竞争的利益关系，国家本位的法律价值基础已经受到根本冲击。在经济优先的原则下城市开发中效率价值得到弘扬，公平价值则可能被忽视。

城市规划的本质就是诸多矛盾的协调综合，维护全局、整体的利益。以往我们努力从城市规划的原理、城市规划的原则、城市规划工作者的职业道德教育、城市规划管理等方面去解决，但这些往往被大量技术性问题所淹没，包括原有的城市规划法也不例外。随着市场经济的发展，更加需要市场的规范化，也就更加需要发挥法律的保障作用，这首先就必须廓清法的价值取向，提高立法的质量。

本书作者致力于城市规划法的价值取向和价值准则问题的研究，法学上的专业术语称为“法律价值”。理论上，公平和效率是规划法价值的基本内容。

法的价值是评价和调整互相冲突的各种利益的基础。本书对于规划法的价值研究不是囿于单纯的抽象思维和逻辑推理，而是力求从方法论上将价值分析和经验实证结合起来。即针对我国计划经济和市场经济的不同背景，在城市规划利益结构变化的法律调控中研究规划法

价值的传统定位和当前的调适问题。

作者认为城市规划法在引导和促进开发效率的同时，更应该贯彻公平原则。在规划法的价值调适中，援助公平的措施有三个方向。一是规划法必须确立社会利益保障原则，要将抽象的社会利益落实到社区发展及环境改善上，法律上社区就成为社会利益确定的权利主体。二是鉴于市民和政府之间“委托人—代理人”的关系本质，为使政府（代理人）的规划行为尽量指向全体市民的需要和社会利益，规划法应明确界定市民参与规划全过程的权利及相应程序。三是规划法要约束限制开发商这一强势利益集团影响政府的规划决策。

本书对完善规划立法工作，包括地方法规的制定，以及提高对规划法的理解，增强法的意识都是很有参考价值的。

陈秉钊

2005年8月18日

目 录

总序	陈秉钊
序	陈秉钊
1 绪言	1
1.1 有关中国城市规划法研究的现状	3
1.1.1 城市规划法的外延	3
1.1.2 研究内容	5
1.1.3 研究方法	6
1.2 问题的提出——城市规划法的价值问题	9
1.2.1 法律价值的概念	9
1.2.2 城市规划法的价值概念	15
1.2.3 为什么要研究中国城市规划法的价值问题	17
1.3 研究的方法论和本书框架	18
1.3.1 研究城市规划法的价值为什么要引入法哲学理论工具	18
1.3.2 社会学法学的思想渊源	20
1.3.3 社会学法学的价值理论	23
1.3.4 社会学法学对城市规划法价值研究的方法论意义	25
1.3.5 本书框架	28
2 基本法律价值与城市规划法的价值理论	29
2.1 城市规划法的价值内涵	31
2.1.1 法律价值的基本内容	31
2.1.2 城市规划的社会作用与价值取向	34
2.1.3 城市规划法的基本价值内涵及其表现	41

2.1.4 社会利益保障——市场经济下的公平观	43
2.2 城市规划法的价值分析	50
2.2.1 法律价值的利益分析路径	50
2.2.2 利益的概念、一般分类及特点	52
2.2.3 城市规划法的价值分析	57
3 我国城市规划法价值的传统定位	59
3.1 立法过程与价值体现	63
3.1.1 立法回顾	63
3.1.2 价值体现	69
3.2 计划经济与城市规划法	74
3.2.1 计划经济与城市建设	74
3.2.2 计划经济影响下建设领域的利益结构	81
3.2.3 城市规划法的作用与价值取向定位	85
4 规划建设领域的重大变革与利益重构	89
4.1 重大变革	91
4.1.1 社会改革大背景	91
4.1.2 土地有偿使用	94
4.1.3 住房商品化	100
4.1.4 城建投资——引进外资和民间资本	102
4.2 城市规划建设领域的利益分析	106
4.2.1 利益分析的原则与思路	107
4.2.2 市民（个人）利益	109
4.2.3 开发商利益	114
4.2.4 地方政府利益	116
4.2.5 社会公共利益	120
小结：当前城市规划建设领域利益关系的总体态势	122
5 利益竞争与规划法的价值困境	125
5.1 当前规划建设领域利益关系中的几个突出问题	127
5.1.1 开发商利益的膨胀	127
5.1.2 城市规划建设领域社会利益的保障问题	132

5.1.3 市民介入规划及其利益引导的问题	134
小结:利益结构失衡——城市资源的分配不公	137
5.2 城市规划法的价值困境	139
5.2.1 “国家本位”的失落	140
5.2.2 政府角色及其价值取向的质疑	142
5.2.3 城市规划中公平与效率的悖论	145
小结	149
6 城市规划法的价值调适	151
6.1 多元利益的法律调控原则	153
6.2 城市规划中政府角色的重新解释	156
6.2.1 政府职能的“委托—代理”分析框架——一种现实的理解	156
6.2.2 城市规划中作为代理人的政府	158
6.3 城市规划法的价值调适	159
6.3.1 转换“国家本位”的价值取向	159
6.3.2 强调社会利益保障	160
6.3.3 促使政府行为符合社会利益取向	164
结论	168
主要参考文献	171
附录 现行主要的城市规划法律、行政法规和部门规章名录	177
后记	183

1

绪 言

1.1 有关中国城市规划法研究的现状

有关我国城市规划法的研究是伴随着 1980 年代城市规划在城市开发建设中的作用加强,特别是 1980 年代末、1990 年代初规划领域第一部法律——《中华人民共和国城市规划法》的颁布实施而逐步发展起来的。本节主要针对已有的研究,从它们研究的内容(即所研究的问题)和所运用的研究方法两个方面进行分析,以期对我国城市规划法研究的现状形成一个基本的认识。同时,这也有助于确立本研究在此领域的研究选题和研究定位。

1.1.1 城市规划法的外延

本书中的“城市规划法”不是仅仅指《中华人民共和国城市规划法》(以下简称为《城市规划法》)一部法律,而是一个外延非常宽泛的概念,是指国家制定颁布的城市规划行为规范的总和,主要包括法律、行政法规、部门规章、地方性法规和政府规章等法的形式^①。这就好比通常所使用的行政法的概念,就包括行政诉讼法、行政复议

^① 我国的主要立法形式,也称法的渊源。

法律:由全国人民代表大会及其常委会制定,由国家主席令公布。法律又分基本法律和一般法律,前者由全国人民代表大会制定,后者则由全国人民代表大会常务委员会制定。法律适用于全国,其法律效力低于宪法,但高于行政法规、地方性法规和规章。

行政法规:由国务院制定发布,一般称条例、规定、办法,其中也包括经国务院批准,由国务院各部、委发布的规定、办法和实施细则,其效力低于法律,在全国范围内具有普遍的约束力。

部门规章:由国务院各部、委制定发布。部门规章在全国范围内具有普遍约束力,但法律效力低于行政法规。部门规章一方面可以将法律、行政法规的规定具体化,以便贯彻执行;另一方面,作为对法律、法规的补充,为有关政府部门的行为提供依据。

地方性法规:由地方人民代表大会及其常务委员会制定。根据宪法和地方组织法的规定,省、自治区和直辖市的人民代表大会及其常务委员会,省、自治区政府所在地的市人民代表大会及其常务委员会,经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会这三个层次有权制定。地方性法规的效力低于宪法、法律和行政法规,而且地方性法规只在本行政区域内具有法律效力。

政府规章:是省、自治区、直辖市政府,省、自治区人民政府所在地的政府以及经国务院批准的较大市的市政府制定。地方规章只在本行政区域内具有法律效力,其法律效力低于地方性法规。

法、国家赔偿法等一系列法，而不是单单指其中某一部法律；又比如，我们通常将商业法、价格法、经济合同法、公司法、保险法、银行法、破产法等一系列法统归到经济法这一大类中。简言之，尽管“城市规划法”还不像行政法或经济法那样是一个独立的法律部门^①，但它所涵盖的无疑是一个具体的、完整的法律领域。

“法”其实是法学理论中最基础的一个范畴，通常指国家制订或认可、并由国家强制力保证其实施的行为规范的总和，包含了所有的法的形式（宪法、法律、行政法规、规章、判例等各种成文法和不成文法）。目前，城市规划学界关于规划行为规范的总和的表达，使用频率最高、最普遍的称谓是“法规体系”。这不仅在各类相关文章中常见，而且由建设部颁布的《中华人民共和国城市规划法》解说（以下简称为《解说》）就有“城市规划法规体系”的称谓。其具体的解释是，“以《城市规划法》为母法，以国务院颁布的行政法规，国家城市规划行政主管部门颁布的部门规章，以及地方制定颁布的地方性法规、地方规章和行政措施等作为子法所构成的一个完整的法规体系。”其中，“法规”是现时期中国法学著述、文献中和现代汉语中常用的名词。它通常有三种意义：一是指法的形式中处于法律之下的某种法的形式，如行政法规、地方性法规、自治法规等；二是指行政法规、地方性法规以及自治法规的总称；三是指法律、行政法规、部门规章、地方性法规、自治条例和单行条例、地方规章以及其他规范性文件的总称。但是，“法规体系”这个概念在法学研究中却是一个不规范的专业术语。法学中带有“体系”的基础概念常用的有“法律体系”和“法系”，而这两个概念与“行为规范的总和”这一内涵具有本质的区别^②。鉴于城市规划法是城市规划学和法学交叉研

① 按照法律所调整的社会关系的性质不同，中国的法律部门主要划分为宪法、刑法、行政法、刑事诉讼法、民法、经济法、婚姻法、民事诉讼法等。

② 按照《中国大百科全书》法学卷的解释，“法律体系”又称“法的体系”，指由一个国家的全部现行法律规范分类组合为不同的法律部门而形成的有机联系的整体。按照法律所调整的社会关系的性质不同，中国的法律体系分为宪法、刑法、行政法、刑事诉讼法、民法、经济法、婚姻法、民事诉讼法等法律部门。

“法系”和“法律体系”的含义不同。法律体系表明一个国家内部所有法律规范的有机联系。法系则是指根据各国法律的特点和历史传统的特征，通常将具有一定特点的一国的法律同有类似或仿效这一特点的其他国家的法律，划归为统一法系。如大陆法系和英美法系。

究的领域,在主要研究术语和概念使用上应该寻求一致的话语环境,否则就可能造成进一步研究中的疑义、异议和混乱,不利于学科间的理论交流与互补。

1.1.2 研究内容

法是某一特定的社会现象,它随着生产力发展、社会政治制度的变迁和经济关系的复杂化,而不断发展和完善。在我国,伴随着1980年代初的经济改革和对外开放,以及城市规划社会地位的提高和社会作用的极大增强,城市规划法制建设也在不断加强。迄今为止,已基本形成了以《中华人民共和国城市规划法》(1990年)为核心的城市规划法制,为一定历史阶段我国城市规划依法行政以及规范城市规划建设活动提供了法律依据和法律保障。

总的来看,关于我国城市规划法的理论和实证研究方面,做得较多的是对西方国家和地区规划立法情况和立法内容的介绍、评述和引鉴,特别是1990年《城市规划法》颁布实施前后,通过一批留学生、学者和访问团体的努力,大量有关美国、英国、新加坡、日本、澳大利亚和加拿大的立法情况被陆续介绍过来。当前,随着《城市规划法》面临第一轮修订工作以及地方开发建设的规划立法需要,关于国外立法的研究再度加强。在前一阶段资料介绍的基础上,本轮研究开始侧重于西方国家规划法的全方位比较,有的学者就其演进特征和态势作了更深入的分析(吴志强、唐子来,1998年),还有学者就与规划立法密切相关的规划行政和规划职能进行了剖析(赵民,2000年)。另一方面,针对我国近十几年城市大规模、快速开发建设中的具体问题及法律诉求,研究中国规划立法的具体问题,特别是地方规划立法问题的声音开始多起来(如深圳市、上海市)。当然,目前这些研究还主要集中在学术刊物和学术论文方面。本书拟从研究内容(即研究的问题)和研究方法两方面对已有主要文献进行分析,在此基础上获得关于中国城市规划法研究状况的基本把握,以期对本书研究有一个理论上和实践上的准确定位。

要了解有关我国城市规划法的研究内容和研究重点,就要首先搞清楚法学研究理论上的内容范畴是什么?“完整意义的法学研究包括