



规划纲要在公共治理中的 地位和作用

GUANGYAO ZAI GONGGONG ZHILI ZHONG DE DIWEI HE ZUOYONG

曹康泰 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

· 014003671

D63
254



规划纲要在公共治理中的 地位和作用

GUIHUA GANGYAO ZAI GONGGONG ZHILI ZHONG DE DIWEI HE ZUOYONG

曹康泰 主编

D63

284



北航

C1691524

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

规划纲要在公共治理中的地位和作用 / 曹康泰主编.

—北京: 中国法制出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4681 - 5

I. ①规… II. ①曹… III. ①公共管理 - 研究 - 中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 149907 号

责任编辑 谢玲玉

封面设计 周黎明

规划纲要在公共治理中的地位和作用

GUIHUA GANGYAO ZAI GONGGONG ZHILI ZHONGDE DIWEI HE ZUOYONG

主编 / 曹康泰

经销 / 新华书店

印刷 / 涿州市新华印刷有限公司

开本 / 880 × 1230 毫米 32

版次 / 2013 年 9 月第 1 版

印张 / 7.75 字数 / 164 千

2013 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4681 - 5

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033296

传真: 66031119

编辑部电话: 66066324

邮购部电话: 66033288

前言

随着经济社会的发展,公共治理的方式日趋多元化,单一的“硬法”之治在公共治理实践中暴露出一些局限性,而灵活性较强的“软法”能较好地适应客观实践的需要。在推进依法行政、建设法治政府的过程中,既要发挥“硬法”的基础性、强制性、稳定性调整功能,也要发挥“软法”的辅助性、柔性、时效性规范作用,从单一的“硬法”之治转向“软硬并举”的公共治理模式。

一、课题的研究背景

从世界范围来看,20世纪70年代后,政府过度干预所导致的市场低效、权力寻租等问题逐渐显现,在这种背景下,政府的“治道”变革成为摆脱困境的必然选择。变革的主旨是政府减少对社会经济生活的干预,或者说改变对社会经济的干预方式,使政府和市场的边界更加清晰,政府的功能更加明确。政府应当努力弥补市场机制的不足,而不是主导市场,更不是直接参与市场竞争,其定位应当是“掌舵”而非“划桨”。规划纲要的发展则契合了政府角色转换的这种要求,能够恰如其分地体现政府所扮演的理想的“掌舵”角色。对于

我国来说,规划纲要伴随着计划经济体制向市场经济体制转变的过程而日渐兴起,并在全能政府向有限政府转型的过程中得到迅速发展。在经历了几次大规模行政体制改革之后,我国把政府职能定位为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。在市场经济深入发展的时代背景下,政府无论履行哪项职能,都必须强化其基于长远和全局考虑的战略引领功能,围绕国民经济和社会发展的基本趋势,制定和实施以中长期战略为主的指导性规划体系,引导和推动经济社会的健康发展。

从计划经济到市场经济的转变,要求政府探索多样、文明的行为方式,以注重服务和引导的、透明的、程序法定的、救济手段周全的行政行为,代替过去那种过分强调强制性、单方性和不透明、程序欠缺的传统行政行为。2004年国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》强调,要改革行政管理方式,充分运用间接管理、动态管理和事后监督管理等手段对经济和社会事务实施管理;充分发挥行政规划、行政指导、行政合同等方式的作用。2005年十六届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,延续了50多年的国民经济和社会发展“计划”变成“规划”,表明我国将更加注重发挥市场对资源配置的基础性作用,政府职能转变也将迈出新的步伐。

二、课题研究的意义

规划纲要是多学科研究的课题,从法学特别是行政法学视角加强对规划纲要问题的研究,对规范规划纲要的制定、实施、监

督，发挥规划纲要的功能，具有重要的理论和现实意义。

一是有利于促进规划纲要在公共治理中发挥更重要的作用。随着现代社会科学技术的发达，资料收集、处理技术不断发展，对未来规划和预测的精确度有了很大提高，为规划纲要这一公共治理手段作用的发挥提供了基础条件。规划纲要既存在广泛的自由裁量空间，在实践中又对公共利益以及具体行政相对人的切身利益产生重大影响，对规划纲要从法律视角进行深入研究，有助于推动相关法律制度的完善，为规划纲要的制定、发布和实施提供指引和支撑，进而更有效地保障行政相对人和社会公众的合法权益，实现规划纲要制定、发布、实施等一系列过程的法治化，发挥规划纲要在公共治理中的积极作用。

二是有利于促进政府职能的转变。规划纲要的发展与政府职能转变息息相关。如果说行政许可法的颁布实施意味着行政审批管理方式朝着符合服务型政府建设的方向转变，那么规划纲要的运用和发展则标志着公共治理方式创新的良好开端。市场经济条件下的公共治理正在从微观向宏观、从直接指示向间接指导、从具体管理到规划管理转变。规划纲要与行政许可、行政处罚、行政强制等行政行为相互配合、共同发挥作用，促进了治理目标的有效实现。规划纲要作为政府履行职能的一种方式，与行政职能理念、制度和实践的不断调整变化有着高度的匹配性，加强对规划纲要理论和实践问题的研究，有助于推动政府职能转变，使公共治理活动朝

着更加符合经济社会发展规律的方向发展。

三是有利于促进经济社会的协调与科学发展。规划纲要承担着调整社会关系、平衡社会利益、整合社会资源、维护社会秩序、促进社会公正的功能,对人民群众合法权益的实现有广泛、直接的影响。能不能发挥规划纲要在公共治理中的积极作用,建设人与自然、人与社会以及人与人之间协调共生的和谐关系,规划纲要的内容是否科学合理就显得十分重要。通过加强对有关理论和实践问题的研究,进一步规范其制定、发布和实施过程中的实体和程序问题,促进规划纲要的科学化、规范化,有利于发挥规划纲要在安排或者引导资源合理配置中的积极作用,实现综合社会效益的最大化,促进经济社会的全面协调可持续发展。

四是有利于促进行政法学理论体系完善。公共行政既是行政法学者研究的有效对象,也是其需要保持回应性的事项。重要的是,行政法应与其行政背景同步。^①现代国家的行政任务繁重,行政行为的方式也多种多样,形成了一个庞大的行政行为体系。在这个体系中,每一种行政行为都有自己独特的地位和作用。规划纲要是行政机关频繁采用的行为方式之一,但由于理论滞后,它在行政行为体系中的位置一直不明晰,已经影响到了行政规划一系列后续问题如司法审查等在法律上的展开。对规划纲要的性质、特征、适用范围、制定

① 【英国】卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯著:《法律与行政》,杨伟东等译,商务印书馆2004年版,第76页。

程序、实施条件、监督救济等问题的研究,有利于丰富行政规划行为的研究成果,从而完善行政行为理论体系和制度体系,丰富行政法学理论体系。

三、课题研究的方法

本课题的研究采取了以下几种方法:

一是历史考察法。包括对国内外规划纲要及其相关制度的历史发展进行考察,同时也考察相关的立法史、立法背景以及制度变迁情况等。鉴于规划纲要在社会主义市场经济条件下所扮演的重要角色,我们还对近十年来政府发布的规划纲要作了重点分析。

二是比较分析法。规划纲要及其相关制度的发展和完善,是当代很多国家和地区都面临的共同话题,尽管因为发展水平、历史文化等国情的差异而各有特色,但仍然包含着许多相通的规律。在经济全球化趋势下,我国更需要通过比较分析,参考借鉴其他国家和地区的有益经验,少走弯路,并积极发挥自己的后发优势。因此,我们对有关国家和地区规划纲要理论、制度以及实践进行考察和分析,作了比较鉴别。

三是动态分析法。规划纲要及其法律制度的发展变迁,是随着经济社会的改革发展而不断运动的过程。这在我国改革开放和社会主义现代化建设的实践中得到了充分验证。由于行政权力在规划纲要制定、发布和实施中的运行过程是一个运动的状态,因此研究规划纲要问题采取动态分析的方法是必不可少的。

四是实证分析法。规划纲要是理论性和实践性都十分鲜

明的话题,从法学视角研究规划纲要不能只关心理论问题,还要结合实践中出现的现实问题进行考察和分析,包括调查研究、目标论证、材料分析、制度分析、案例研究和问题梳理等。我们通过实证调研、案例分析等方式掌握第一手材料和数据,努力使本课题的研究更具有针对性和现实性。

四、课题研究难题

我们在对规划纲要进行考察的过程中,也遇到一些难题。

从类型和特征上看,实践中规划纲要的类型繁杂多变,表现形式多样。不同形式的行政规划具有不同的法律效力,在实施过程中还可能面临诸多不可知因素,导致规划纲要的调整和变动。这使得规划纲要具备一定的复杂性,要对其进行类型化研究还存在客观上的障碍。加上规划纲要与传统的严格意义上的行政行为还有较大区别,其特征也加大了研究难度。一般来说,指导性和影响性规划纲要不具备强制力,而强制性规划纲要必须得以落实,但其强制力或约束力却依赖于法律、法规等“硬法”的具体规定,以国家强制力保证实施。这种复杂性与非确定性,都增加了将规划纲要作为一类行为进行统一规制的难度。

从资料收集的角度看,我国法学界对规划纲要问题的研究起步较晚,研究成果相对较少。与那些起步较早,研究已经较为深入的行政许可、行政处罚等问题相比,规划纲要研究是一个较为薄弱的领域。长期以来,我国大陆地区行政法学教材和专著中都没有专门介绍规划纲要的内容,行政法理论体系

也未给规划纲要留下一席之地。近几年虽有一些学者开始关注并持续研究,也有青年学者将其作为博士论文选题,但学界的关注程度还不够,理论与实践之间还处于严重失衡的状态。

从研究侧重点来看,由于规划纲要的软法属性,行政机关享有广泛的自由裁量空间,因此对规划纲要的规范和控制更多体现为程序法律控制。而实体法律规定却是规划纲要规范性的基本依据,是不能回避和忽视的重要内容。然而,立法机关在制定涉及规划纲要的制度规则时往往存在较大的原则性和模糊性,行政机关制定、发布规划纲要时也更多地将其作为治理的工具之一,没有对规划纲要所涉及的权力配置、权利保障、责任承担等实体法律关系作全面深入的探讨。因此,规划纲要的实体标准、界限等都还需要深入研究。

值得说明的是,近年来,一些学者主持草拟的不同版本的《中华人民共和国行政程序法(试拟稿)》均设专章对“行政规划”作了规定,不仅涉及程序法律关系,也包含了相关的实体法律关系。这说明尽管我国对规划纲要的研究还处于起步阶段,但已经适应了经济社会的发展要求,为将其纳入法律的调整范围作了准备。国务院《全面推进依法行政实施纲要》颁布后,法学界对规划纲要及其相关问题日益重视,产生了一批有理论意义和实践价值的成果,为本课题的研究奠定了基础。

本书是北京大学法学院软法研究中心2010年重大课题“规划、纲要在公共治理中的地位和作用”的最终研究成果。在本书中,我们将规划纲要在公共治理的视角下进行考察,对

规划纲要的概念、类型、特征等基本范畴作了阐述，对规划纲要的功能、效力、适用情形、基本框架、主要内容、制定程序、实施条件和情况作了分析，着重从实证角度出发，探讨了作为软法的规划纲要在我国公共治理实践中存在的问题及改革建议。

全书的基本思路和结构由课题组组长曹康泰同志提出并负责修改定稿，课题组副组长李岳德同志协助曹康泰同志承担了统稿、修改工作，课题组成员有：曹康泰（国务院法制办公室原主任、北京大学法学院兼职教授），李岳德（国务院法制办公室社会管理法制司司长），胡振杰（国务院法制办公室秘书行政司副司长），田昕（国务院法制办公室行政复议司副司长），明俊（国务院法制办公室秘书行政司副处长），齐倩倩（国务院法制办公室秘书行政司副处长），李蕊（国务院法制办公室行政复议司干部），于宏伟（国务院法制办公室政府法制研究中心副处长），潘波（国务院法制办公室政府法制研究中心干部）。

本书的出版得到了中国法制出版社的大力支持，在此表示诚挚谢意！由于作者学识和水平的局限，错漏之处在所难免，恳请读者批评指正，以便我们提高认识和修改完善。

曹康泰

2013年2月

目 录

Contents

第一章 规划纲要的概念、类型和特征

一、规划纲要的概念 / 1

二、规划纲要的类型 / 6

(一) 规划纲要的类型及划分标准 / 6

(二) 我们对规划纲要的分类 / 9

(三) 规划纲要类型划分的考虑 / 15

三、规划纲要的特征 / 17

(一) 规划纲要的基本特征 / 17

(二) 规划纲要与其他相关行为的区别 / 18

第二章 规划纲要的功能和效力

一、规划纲要的功能 / 20

(一) 规划纲要基本功能的观点概述 / 21

(二) 规划纲要在公共治理中的基本功能 / 22

二、规划纲要的效力 / 31

(一) 学界对规划纲要效力的认识 / 31

(二) 规划纲要的法律效力 / 34

(三) 规划纲要的其他效力 / 36

第三章 规划纲要的适用情形

一、规划纲要与法律法规 / 38

(一) 规划纲要与法律法规的区别 / 38

(二) 规划纲要与法律法规的相互转化 / 39

(三) 在哪些情形下可能制定规划纲要 / 40

二、规划纲要适用情形的现状分析 / 40

(一) 在哪些情形下应当制定规划纲要 / 40

(二) 规划纲要适用情形的主要特点 / 44

三、对规划纲要的适用情形进行规制的必要性 / 46

四、对行政规划适用情形进行规制的比较法考察 / 48

(一) 德国 / 49

(二) 日本 / 49

(三) 韩国 / 50

(四) 我国台湾地区 / 51

五、国内学者有关行政规划适用情形的主要观点 / 52

六、关于规划纲要适用情形的几点建议 / 55

(一) 关于立法模式 / 55

(二) 有关规划纲要适用情形的概括性规定 / 56

(三) 规范规划纲要的名称使用 / 57

(四) 明确规划与纲要各自的适用范围 / 58

第四章 规划纲要的架构和内容

一、我国规划纲要的基本架构 / 59

- (一) 例析我国各级各类规划纲要的架构 / 59
- (二) 例析国外一些国家行政规划的架构 / 64
- (三) 一般架构的建议 / 66

二、规划纲要的主要内容 / 68

- (一) 我国现行法律有关规划纲要内容的规制 / 68
- (二) 我国台湾地区 and 国外有关规划纲要内容的规制 / 70
- (三) 对我国规划纲要应包含的基本内容的建议 / 71

三、我国规划纲要架构内容方面存在的不足和完善建议 / 75

- (一) 目前我国规划纲要编制架构和内容方面存在的问题 / 75
- (二) 完善我国规划纲要编制框架内容的几点建议 / 77

第五章 规划纲要的制定程序

一、我国规划纲要的制定程序 / 81

- (一) 立法现状 / 81
- (二) 一般制定程序 / 82
- (三) 变更和废止程序 / 89

二、国外和我国台湾地区规划纲要的制定程序 / 92

- (一) 德国的行政规划制定程序 / 92
- (二) 日本的行政规划制定程序 / 94

(三) 我国台湾地区的行政规划制定程序 / 96

三、存在的问题和完善建议 / 97

(一) 缺乏必要的法律依据 / 97

(二) 制定主体有待规范 / 98

(三) 公众参与程度不够高 / 98

(四) 规划纲要制定过程中的衔接性有待加强 / 100

第六章 规划纲要的实施

一、公共治理语境下的规划纲要实施 / 102

二、规划纲要实施的文本考察 / 104

(一) 以专门章节直接进行规定 / 104

(二) 主要规定规划纲要的实施方式 / 104

(三) 兼顾规划纲要实施的保障措施 / 105

(四) 对规划纲要的实施效果提出要求 / 106

三、规划纲要的实施要素 / 107

(一) 规划纲要的实施主体 / 107

(二) 规划纲要的实施期限 / 110

四、规划纲要的实施原则 / 111

(一) 依法实施 / 111

(二) 合理实施 / 112

(三) 注重衔接 / 114

五、规划纲要的实施方式和步骤 / 115

(一) 分类实施 / 116

(二) 分解实施 / 118

(三) 细化实施 / 119

(四) 实施后期的评估和考核 / 121

六、规划纲要实施的保障 / 122

(一) 硬件保障 / 122

(二) 健全的“硬法”环境 / 123

(三) 完善的监督网络 / 124

(四) 良好的宣传氛围 / 124

七、不同类别的规划纲要的实施 / 125

(一) 强制性规划纲要的实施 / 125

(二) 指导性规划纲要的实施 / 126

(三) 影响性规划纲要的实施 / 127

八、规划纲要的实施效果 / 128

(一) 规划纲要对行政机关的实施效果 / 128

(二) 规划纲要的实施对社会的效果 / 132

(三) 规划纲要的实施对“软法”理论研究的效果 / 134

第七章 规划纲要存在的问题及完善的途径和建议

一、完善规划纲要的一般原则 / 137

(一) 有关国家和地区规划纲要制度的基本情况及特点 / 137

(二) 境外相关制度的启示 / 139

(三) 完善规划纲要的一般原则 / 140

二、规划纲要制定和实施中存在的问题 / 144

(一) 规划纲要在制定过程中存在的问题 / 144

(二) 规划纲要在实施过程中存在的问题 / 148

三、对规划纲要的实体法完善 / 151

- (一) 完善立法模式 / 151
- (二) 规范规划纲要的制定权限 / 152
- (三) 明确规划纲要的目标以及时限 / 153
- (四) 增强规划纲要的合理性 / 153
- (五) 增强规划纲要的协调性 / 153

四、对规划纲要的程序法完善 / 153

- (一) 完善规划纲要的拟定程序 / 154
- (二) 完善规划纲要的确定程序 / 155
- (三) 完善规划纲要的实施程序 / 157
- (四) 完善规划纲要的变更、废止程序 / 159
- (五) 完善规划纲要的救济程序 / 160

五、对规划纲要制定实践的几点建议 / 161

- (一) 切实贯彻依法行政的意识 / 161
- (二) 对规划纲要制定权限进行规范 / 161
- (三) 重点对规划纲要的制定程序进行规范 / 162

附录：

国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知 / 164

国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知 / 181

国务院关于印发促进就业规划（2011—2015年）的通知 / 212