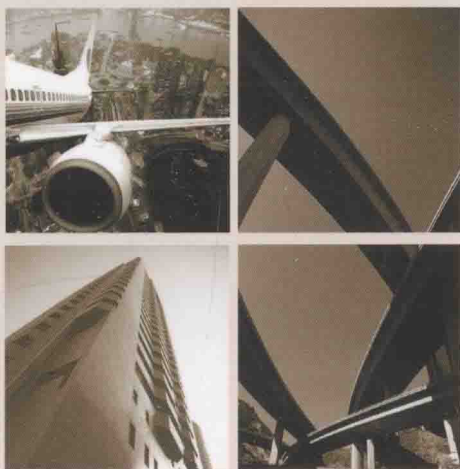


CHENGXIANG GUIHUA LINGYU GONGZHONG CANYU JIZHI YANJIU

城乡规划领域 公众参与机制研究

裴娜◎著

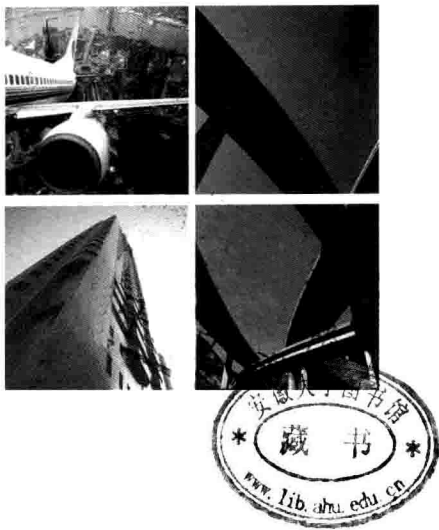


中国检察出版社

CHENGXIANG GUIHUA LINGYU GONGZHONG CAN

城乡规划领域 公众参与机制研究

裴娜◎著



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡规划领域公众参与机制研究/裴娜著. —北京: 中国
检察出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0975 - 8

I. ①城… II. ①裴… III. ①城乡规划 - 研究 - 中国

IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 192060 号

城乡规划领域公众参与机制研究

裴 娜 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68658769(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: A5

印 张: 9 印张

字 数: 217 千字

版 次: 2013 年 8 月第一版 2013 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0975 - 8

定 价: 25.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

内容简介

处于社会发展转型期的中国，市场经济和民主政治的发展增强了公众的自主意识，激发了公众的政治参与热情，在行政领域这一现象体现的尤为明显。在行政活动过程中，通过允许、鼓励私权利一方参与行政运行，提升行政活动的公开性、公正性，促使政府与社会大众的意愿协调和良性互动，这已经成为现代行政的发展趋势和正当性标准之一。

尤其是在城乡规划，这样一种专业性、技术性、未来导向性与政治政策性并重的行政领域，公众参与不仅仅是一种理念或期盼，更应该是一种体系构建和制度创新。城乡规划的长期性、专家模式、未来预设功能，更加呼唤高程度的公众参与，它对社会、城市发展之影响是具有普遍意义的，绝不限于个体、个案。

因此，本书从行政法视野考察城乡规划领域之公众参与机制，包括公众参与城乡规划的价值、规则、有效性等问题，希望摆脱传统规划学界单纯从技术角度讨论的窠臼。

本书第一章探讨公众参与城乡规划之必要性，指出传统“传送带”行政模式已不能适用立法概括授权、司法审查不能的行政现状。公众参与程序规则适应现代行政发展的需要，是解决固有顽疾的一剂良方，尤其是在城乡规划等新兴行政领域具有独特的价值。城乡规划的技术性、未来导向性、广泛裁量性以及政治政策性，都更加需要公众参与进行一般意义上的规制。同时本章回应了城乡规划领域公众参与的负面评价，指出公共利益标准的模

糊化，可以通过比例原则和程序规则进行解决，行政效率性的追求也不能超越民主目标，这些都不能成为否定公众参与城乡规划的理

由。本书第二章从《城乡规划法》、《行政许可法》、《环境影响评价法》等相关法的范畴，对公众参与规划进行规范层面分析，力求探寻立法角度公众参与城乡规划的表现方式、制定内容、完善机制。首先梳理了城乡规划法律法规体系以及城乡规划专业体系构成；其次转换角度，从规划编制、规划确定、规划实施、规划修改等不同阶段解读并分析已有法律规则；最后重点探究了现行规范需完善之处，指出尽管整体上公众参与呈扩大化趋势，但是仍然存在规划确定阶段的公众参与缺失、信息公开表述不甚清晰等问题。

本书第三章对城乡规划中公众参与进行域外考察，分别选取了美国和德国进行制度层面的介绍。首先，具体探究基于各国特色而创设实施的个性规则。如美国参与主体的多层次性，德国参与阶段的两分法；美国重视参与理论和原则性规定，而德国则表现为一种严格、细致、羁束性的参与程序规范。进一步分析指出尽管存在制度上的细微差别，但是公众参与城乡规划的基本原则和原理是一致的。如公众参与的方式多元化、公众参与法律保障完善、配套规范的创设和运行制度化等。这些都将对本书接下来探析中国城乡规划领域公众参与制度提供借鉴范本。

本书第四章分析我国城乡规划领域公众参与的运行状态，分别从参与阶段、参与内容、参与主体、参与方式以及参与效力的角度进行公众参与规划的情况分析，指出参与阶段应当适当增加部分缺失的参与事项，以参与方式的多元化去适应不同规划阶段和规划特点。另外，本章还从制度规范层面以及环境、意识等其他层面阐释了实然状况下，公众参与城乡规划所表现出来的问题，

如详细性规划的间断性缺失、控制性详细规划和修建性详细规划之修改采用不同前提等。

本书第五章是文章的核心部分，针对运行状态中呈现出来的问题，引申出公众参与城乡规划之有效性考量。首先分析一般标准，指出以应然状态之程序性标准界定；其次分析提升公众参与城乡规划有效性的一般途径，在参与主体、参与方式和参与程度上进行一些有益探索；最后对公众参与有效性提升之特殊手段进行了考量，包括人大参与以及公众参与权之司法救济的相关问题，由于事后救济程序的完善对于保障事前参与活动效力具有突出的功能，而救济程序中最为有效且终局性的是司法救济。因此，对司法救济的内容进行较为详细的探究，分别从主体法律缺失、城乡规划行为法律性质、受案范围内容研究、原告资格确定、审查内容、审查标准六个方面进行分析。以期能够转换思考角度，从事后、间接的角度对参与效力提高做一探讨。

序 一

杨小军*

作者关注城乡规划中的公众参与这个主题已经很长时间了，对这个主题的研究也颇费精力，现在这个研究成果即将出版，很值得欣慰和骄傲。

多年来，城乡规划一直被视为是由政治精英和技术精英们考虑和决断的事情，与公众没有多大的关系。唯一值得不断改进的，似乎只是如何提升精英们的水平和能力，使之更加精进，更加精英化。但随着公民主体意识的觉醒，随着民主政治的发展，随着需求多样化和利益多元化的出现，更加呼唤高程度的公众参与，它对社会、城市发展的影响力越来越具有普遍意义了。正是在这个背景下和发展过程中，作者以其敏锐的学术研究触角抓住了这个主题，并对城乡规划中的公众参与机制进行了较为系统和深刻的研究，成果实属难得。

对城乡规划公众参与机制的研究，有政治学的，也有行政管理学的，但从法律学角度对这个主题进行系统研究的成果很少。在该研究成果中，作者提出了一系列的法学分析研究方法和观点，尤其是法律规则和法律程序研究方面，更显内容丰富和特色鲜明，是法学研究在该领域的一个集大成成果。

* 国家行政学院法学教研部副主任、教授、博士生导师，中国法学会行政法学研究会副会长。

基于公共利益的考量，城乡规划需要引入公众参与机制，但公共利益的模糊化使得这个问题实际上也被模糊化了。本研究成果针对公共利益标准的模糊化，从法律研究角度提出了通过比例原则和程序规则解决的方案。我认为这是有新意的解决方案。这个观点的基础被归纳为，城乡规划所调整的利益范围并不仅仅限于财产权范畴。城市是市民共同生活的空间，规划是对这个共同空间的调整。从这个角度考察城乡规划之公众参与，会发现公众所要表达的不只是自身财产权保障的部分，还有如何进行规划可以更好地使城市空间有利于公众的生存与发展。这是区别于一般财产利益的另一种利益，是“发展权”或者“空间财产权”。

该研究成果探究了现行法律规则的不足与需完善之处，指出尽管整体趋势体现出公众参与的扩大化，但是仍然存在规划立项、确定阶段的公众参与缺失，信息公开表述不甚清晰等问题。作者在这里不是泛泛而论的指点，而是有针对性地深入分析。例如，对于规划主管部门编制规划草案前的调查结果，公众是无法知晓和参加的，这部分不公开将会直接影响后续公众参与的有效性。公众参与不能提出设立新规划，即规划启动权丧失，直接表明我国公众参与仍然处于较低层次，公众只是在规划机关允许参与时参与，规划机关提供参与模板（规划草案）后，公众只能被动参与，没有选择权，等等。

该研究成果对城乡规划的参与阶段、参与内容、参与主体、参与方式以及参与效力等进行了较为详细的说明和分析，指出参与阶段应当适当增加部分缺失的参与事项，参与主体的选择及参与主体的重合交叉问题，参与方式的多元化去适应不同规划阶段和规划特点，以及参与效力的表现状况和特点等。

该研究成果指出，判断城乡规划领域公众参与有效性的标准主要是应然状态之程序性标准。并提出了提升城乡规划领域公众

参与有效性的一般途径。对城乡规划领域公众参与有效性提升的特殊手段进行了基本考量，包括人大参与城乡规划以及公众参与权之司法救济的相关问题，尤其是司法救济的内容，分别从主体法律缺失、城乡规划行为法律性质、受案范围内容研究、原告资格确定、审查内容、审查标准六个方面进行了分析。

关于城乡规划的权利义务属性，该研究成果认为，总体规划是对城市发展目标、空间布局、建设的综合部署等问题所作的规划，具有普适性，其对规划相对人权利义务产生实质影响。从法律上分析，总体规划与详细规划只是在内容上、范围上有所区别，但是从广义上来说，都会对规划相对人权利义务产生实际影响，而且总体规划之影响力更大，因为详细性规划实际是以其为依据针对特定地块的具体规划实施。我认为，这个观点实际上是对传统司法权利义务实际影响观点的一个突破和延伸。它把规划对象的普遍性、对象的不特定性，与规划结果对特定人权利义务实际影响性结合了起来，使得这个问题的法律基础豁然开朗起来，性质明了起来，结论当然确定而灿烂起来了。

研读书稿，觉得作者对这个问题的探究颇具学术水平。有原则，有规则，有理论，有观点，更有创新和突破。不仅如此，这个研究并没有仅仅停留在学术理论的范围内进行研究，还进而深入了规范和对策完善的领域，提出了不少值得借鉴的对策建议。记得，曾听人说过，有些研究有“水平”但无“学术”，另有些研究，有“学术”但无“水平”。如果按照这个逻辑来评价作者的这个研究成果，我想说，当属于既有“学术”又有“水平”的研究成果了，所谓“虚”与“实”结合，相得益彰。

借此出版机会，拜读该研究成果，我也受益匪浅。

谈点认识和感受，是为序。

2013 年仲夏于北京

序 二

刘 莘*

作者裴娜是一位年轻的高校教师。因为好强而立之后来读博士，本书正是在她的博士论文基础上经多次修改完成的。

城乡规划与作者教学的学校专业有关，选择这样的题目无疑使其所学与学校专业有所衔接，用心良苦。而且这也是个很有实践价值的题目。因为城乡规划是各种规划中与老百姓关系最为密切的规划，与城市面貌关系最大，我们的城市正在失去自身的特点，变得越来越相似，城市的布局、密度、强度在合理性上也存在问题，大规模城市化建设之后，重新审视、检讨城乡规划之弊是迫切的、亟需的。

公众参与是20世纪80年代以来世界范围的一个潮流。不论是新公共管理理论，还是已经成为欧洲共识的辅助性原则，都强调政府管理的疆界，强调社会自治的力量，强调公私合作的必要性。不同国度的人们突然发现，过去的国家治理是一种单一模式，即设立专门的政府行政机关维持社会秩序、调节经济、监管市场、服务社会。而最佳模式应该是公私合作，无论完成何种治理任务，都不仅仅是国家政府的事，而是全社会的事。而公私合作的途径，在许多情形下，以公众参与的形式居多。本书作者就从城乡规划

* 中国政法大学教授、博士生导师，《行政法学研究》主编，中国法学会行政法学研究会副会长。

的公众参与入手，试图解决城乡规划的正当性和合理性问题。

城乡规划不应当是规划行政部门关起门来作决定的事，而应当是大众的事，大众应当知情、应当参与。如果城乡规划只是闭门造车的产物，不能得到普通社会大众的认同和支持，这种城乡规划就缺乏正当性，尤其是在我们朝法治道路上前行的时候，法律要求公众参与，缺乏这种参与实际上就缺乏了合法性。而就合理性言之，城乡规划确实需要专业理性的支持，技术性是其合理性的基础。但即使如此，公众参与对城乡规划的合理性也是至关重要的。记得十年前去瑞典的斯德哥尔摩，该城港口附近风景优美，古老建筑物群立，据当地人说，20世纪50年代政府曾动议拆掉这些旧建筑物，盖更高、更新的建筑物，遭到公众的普遍强烈反对，导致斯市议会否决了这一动议。这些古老建筑物得以保留下来，标示着城市历史和文明的传承，也由此成为斯德哥尔摩的骄傲。几年前发生在定海的公众反对拆除宋代建筑物、南京公众反对为了修路砍倒古树的事例，都说明老百姓有觉悟、有能力鉴别城乡规划的合理性。因而城乡规划的公众参与是必要的。作者从理论角度详细论述了这种必要性。

同时，必须强调的是，公众参与并不是群众运动，而是法治框架内的有序参与。作者将参与的有效性作为衡量尺度，对公众参与的机制作出了详细的叙述，细致地分析了制度的不足，并对借鉴先进国家的经验提出了完善的建议。“制度”从研究而言是静态的观察，而机制是侧重于制度运转过程中的各方关系的连接。可见，研究机制的有用性更强。

作者在本书写作过程中，产下一子，能想见初为人母的作者写作之艰辛，意志力之坚强。但其著述行云流水，没有思绪被打断的痕迹，一如其为人风格——举重若轻。也许成为母亲的欣慰使她内心更加平静、更加顽强？读者可自品。

酷暑中作者毕业获得学位，也许秋天吧，她同时孕育的另一个孩子就问世了。

是为序。

2013 年一伏于北京

目 录

序 一	杨小军 (1)
序 二	刘 莘 (1)
绪 论	(1)
一、选题意义及研究价值	(1)
二、相关概念的说明和界定	(5)
三、研究的学科现状	(12)
四、本书写作的思路和框架	(18)
五、创新点与不足	(20)
第一章 城乡规划领域公众参与机制价值分析	(22)
第一节 公众参与行政过程的必要性	(22)
一、“传送带”模式的局限性	(25)
二、“传送带”模式的解决路径	(27)
第二节 公众参与程序基本制度及价值分析	(32)
一、程序理论分析	(33)
二、一般性程序规则	(37)
三、公众参与行政的程序价值	(41)
第三节 城乡规划领域公众参与机制的价值体现	(48)
一、城乡规划行政活动的特殊属性	(48)
二、城乡规划领域公众参与的独特价值	(51)
第四节 城乡规划公众参与负面评价之回应	(56)

一、城乡规划领域公众参与的负面效应分析	(56)
二、公众参与负面效应的回应	(59)
本章小结	(66)
第二章 城乡规划领域公众参与机制立法分析	(68)
第一节 我国城乡规划领域公众参与法律体系分析	(68)
一、城乡规划法律体系	(68)
二、法定规划种类	(72)
第二节 城乡规划领域各阶段公众参与条款梳理	(75)
一、规划编制阶段	(77)
二、规划确定阶段	(80)
三、规划实施阶段	(81)
四、规划修改阶段	(83)
第三节 城乡规划领域公众参与法律内容评析	(86)
一、城乡规划领域公众参与法律规定的总体评价	(86)
二、公众参与城乡规划法律条文分析	(88)
本章小结	(97)
第三章 城乡规划领域公众参与机制比较分析	(99)
第一节 美国城乡规划领域公众参与制度考察	(99)
一、历史发展	(100)
二、背景分析	(104)
三、基本模式	(108)
第二节 德国城乡规划领域公众参与制度考察	(110)
一、制度背景	(110)
二、公众参与规则	(112)
第三节 美、德两国城乡规划公众参与制度的比较	(116)
一、制度共性	(117)

二、细微的差异	(123)
三、可能的不足	(126)
附一：我国台湾地区市地重划制度——以台中市 “台湾塔为例”	(128)
附二：各国及地区城乡规划立法概况	(131)
本章小结	(132)
第四章 城乡规划领域公众参与的运行状态	(133)
第一节 城乡规划领域公众参与的基本运行状态	(133)
一、参与时序	(135)
二、参与内容	(138)
三、参与主体	(147)
四、参与方式	(153)
五、参与效力	(160)
第二节 公众参与城乡规划之问题分析——制度规范 层面	(162)
一、参与的阶段	(163)
二、参与的事项与内容	(164)
三、参与的主体	(166)
四、参与方式和途径	(167)
第三节 公众参与城乡规划之问题分析——其他要素 层面	(172)
一、利益组织化程度很低	(173)
二、专家参与的负面表象	(175)
三、大量表现为被动性参与	(176)
四、参与的广度、深度皆有限	(177)
本章小结	(178)

第五章 城乡规划领域公众参与有效性探究	(179)
第一节 公众参与有效性之考察标准	(179)
一、考察意义	(179)
二、参与有效性的评价机制	(181)
三、实然与应然之差距	(185)
四、影响参与有效性之因素	(187)
第二节 提高公众参与城乡规划有效性之一般途径	(189)
一、参与主体	(190)
二、参与方式	(199)
三、参与程度	(219)
第三节 提高公众参与城乡规划有效性之特殊途径	(223)
一、人民代表大会之规划公众参与	(224)
二、公众参与规划权之司法救济	(231)
本章小结	(246)
结 论	(248)
参考文献	(250)
后 记	(271)

绪 论

一、选题意义及研究价值

十八大报告中提出,加强社会建设,必须加快推进社会体制改革。“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系。”^①可见公众参与已经成为社会管理体制中的一个重要环节,在公共行政过程中引进公众参与模式已经成为共识。公众参与成为行政公共活动的关键词。公众参与的概念界定、机制、程序、种类、方式、救济途径等相关内容已从进入行政法学者视野逐步发展到如今成为行政法领域的研究重点。

城乡规划是对一定时期内城市的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设所作的综合部署、具体安排和所实施的管理。^②它长期以来都是规划学界研究的重要内容,进入行政法学者的视野较晚,但作为行政规划领域的一个重要组成部分,城乡规划随着我国城市化进程的逐步深入,已经越来越受到行政法学界

^① 胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,人民出版社2012年版,第8页。

^② 《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—98)第3.0.2条。