

美国土地

利用规划权的配置

赵力 著

非外借



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

美国土地 利用规划权的配置

赵力 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

美国土地利用规划权的配置 / 赵力著. -- 北京 :
法律出版社, 2019

ISBN 978-7-5197-3509-8

I. ①美… II. ①赵… III. ①土地规划—土地使用权
—研究—美国 IV. ①F371.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 098970 号

美国土地利用规划权的配置

MEIGUO TUDI LIYONG GUIHUAQUAN DE
PEIZHI

赵力著

责任编辑 郑怡萍
装帧设计 鲍龙卉

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 杨锦华

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 教育出版分社

开本 A5

印张 7.125

字数 144 千

版本 2019 年 6 月第 1 版

印次 2019 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/ 400-660-8393

咨询电话/ 010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/ 400-660-8393/6393

第一法律书店/ 010-83938432/8433 西安分公司/ 029-85330678 重庆分公司/ 023-67453036

上海分公司/ 021-62071639/1636 深圳分公司/ 0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-3509-8

定价: 32.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

土地利用规划制度是实施土地用途分类、开发强度管制和特定的空间秩序安排的重要的公用政策实施手段,^[1] 在我国语境下,土地利用规划制度包括了城乡规划制度和土地利用总体规划两个主要组成部分。随着我国城市化进程的发展,我国的土地利用规划法律制度的政策目标从最初的促进城市建设转变为抑制城市规划、提倡规划为公众提供优良的环境、合理的交通和充足的住宅等公共服务功能。^[2] 为了实现规划的政策目标,我国建立了一套自上而下的规划制定权力体系。为了实现规划目标,国家采取了一系列措施不断加强对地方规划的垂直监督,建立了规划督察制度,强化对于省级政府以及重要的城市的土地利用规划制定和执行的监督;加强了对近期建设规划的编制要求和审批力度,以期增强总体规划的实效性和执行力度;将对控制性详细规划的事后备案审批制度改为实质

[1] 孙施文:《城市公共政策与城市规划政策概论》,载《城市规划汇刊》2000年第6期。

[2] 参见《中华人民共和国城市规划法》第1条以及《中华人民共和国城乡规划法》第1条、第4条的规定。

事前批准制度,意在加强上级机关对下级机关在具体地块的规划设计上的监督和检查。然而,这种垂直的规划制定权力分配体制并没有有效地解决我国目前存在的大城市无序蔓延、生态环境污染、历史文物古迹破坏以及形象工程、政绩工程挤占民生工程的土地供应,致使楼王、地王频频见诸报端,而中低收入人群的住房保障难以落到实处等问题,^[1]总体规划等政策性规划所宣誓的规划目标屡屡落空。

这不得不引发我们对于规划制定权力的配置模式这一问题的反思。我国的城市规划制度,特别是控制性详细规划制度借鉴了区划制度。但是在规划制定权力的分配上,与我国不同的是美国各州内部虽然是采取“单一制”的体制,但是仍然通过授权立法的形式将土地利用规划制定与实施权力授权给地方政府,形成了以地方政府为主体的分散的规划制定模式。那么,美国的权力分散模式是否能够应对、怎样应对我们所担心的地方政府“各自为政”、全国性的以及地区性的协调发展难以实现等问题的呢?州和联邦在权力分散的规划制定权力框架内承担怎样的角色?美国的权力分散模式对于我们反思中国的规划制定模式有无可供借鉴的经验呢?本书的研究试图回答这些问题。

本书围绕美国土地利用规划权在地方、州和联邦政府间的配置这一主题,厘清了美国地方政府、州政府以及联邦政府规划权力的分配机制、权力内容及其各自的地位,并深入这一权

[1] 参见住房和城乡建设部原副部长仇保兴在住房和城乡建设部第七批城乡规划督察员培训暨派遣会上的讲话,住房和城乡建设部官网:http://www.mohurd.gov.cn/jsbffd/201210/t20121026_211789.html, 2019年2月24日最后访问。

力配置的内部机理,分析以地方规划为主导的规划模式的积极意义及其问题,探究美国为了克服这一规划权力配置模式的问题而在规划体制上所进行的调整,尤其是州政府通过制定统一规划法、收回部分事权以及制定总体规划等方式对地方规划的缺陷的纠正与克服。

本书主体部分分为六章,前五章以对于美国的地方政府制度、地方政府的土地利用规划制定权力的正当性基础、范围和制定程序、州政府对于地方规划缺陷和问题的补充和矫正、联邦政府对于地方规划的内容和制定程序的影响、地方规划在规划冲突中的地位等的梳理和评析为主要内容。第六章以我国土地利用规划制度的构成、土地利用规划制定权力分配的现状、主要问题以及美国经验的启示为主要内容。

第一章主要阐述了美国联邦政府、州政府以及地方政府间的关系及其各自权力范围。详细分析了地方政府的体系和地方自治权力的性质、来源,指出在美国的联邦制框架内,各州政府内部实施的是单一制的政府体制。美国各州并不认可地方政府具有“固有”的自治权力的观点。美国地方政府主要采取立法地方自治模式,这一模式下的地方政府的权力来自州的授权,也受制于州对于授权立法的修改和独占。随着城市化进程的发展,美国出现了大都市区这一特殊的空间形态,地方政府的“巴尔干化”引发了大都市区的治理困境。美国通过市县合并、成立大都市区政府、建立区域委员会、缔结合同等方式对大都市区的治理模式进行了改革。

第二章围绕美国地方政府的土地利用规划制定权力展开,美国的土地规划是地方政府在应对城市规模增长、不同用地性质的土地之间发生的干扰和影响,以及事后救济的妨害法的作

用有限而率先采用的用地管理机制。各州通过制定规划授权立法的形式对于地方规划制定权进行追认,并认为这一权力来自州的警察权力,意在维护公共利益。授权立法模式受到了美国联邦商务部的认可,商务部借鉴已有的授权立法的形式制定了《标准区划授权法》(*A Standard State Zoning Enabling Act*),不但在权力来源上,而且在地方规划的制定程序和机关的安排上提出了示范模式,各州普遍予以采纳。最后本章回溯到联邦最高法院确认欧几里德区划合法的著名判例,通过对于判例的重述的方式再现地方政府承担规划制定权力的正当性基础。

第三章论述了美国州政府对于地方规划制定权力的态度由授权者到干预者的转变,而这种改变的是各自为政的地方规划的外部性、为了扩大税基的自利性以及地方民主过程对于少数群体的歧视等问题导致的,这些问题是无法由地方政府民主和自利性克服的。各州通过合作协商、统一立法、推行总体规划等放肆回应地方规划制定权的行使带来的问题。

第四章针对联邦政府对于地方规划制定权力的制约和影响展开论述。由于联邦制的体系下联邦政府不能直接介入地方政府的规划制定事务,联邦政府主要通过间接的方式影响地方政府规划。具体表现在例如通过普遍性的联邦立法确立规划环境影响评价制度,对于地方规划的制定过程进行约束;通过提供专项资金资助和合作的方式,引导地方政府编制总体规划,在种地收入人群的住宅提供上有所倾斜等。另外,私人往往通过引用联邦宪法正当程序、言论自由条款、平等保护条款、合同条款等对地方规划提出违宪的质疑,联邦法院司法审查权力的介入事实上对地方规划权力的行使构成了约束。

第五章通过梳理美国土地利用规划模式下规划间冲突的

解决来考察地方规划在规划冲突中的地位以及其与州规划之间的关系。这种规划冲突主要包括两种形式：一是与州规划的内容相冲突；二是与州规划的目的相冲突。为了解决这种冲突，各州往往授予州政府一定的优占权、强制权和参与地方规划过程的权力。但州必须尊重和保护地方政府的自治权，其活动范围始终限于重点区域的规划、对于区域有影响的规划开发活动的管理、受到地方排斥的特殊项目的选址以及大型公共基础设施建设项目的规划制定。地方政府在决策过程中享有一定的发言权。

第六章建立在前述五章的基础之上，通过对美国规划分区分权模式的优点的总结提出其对于我国规划体制改革可能的借鉴意义。垂直的规划权力分配模式的捉襟见肘以及近年来为了应对金融危机而实施的权力下放为我们反思我国当前的规划权力分配模式提供了契机。美国的规划权力配置模式，特别是州与地方政府的规划权力分配上积累的经验对于我国有一定的借鉴意义。

结语部分对于全书的主要观点进行了简要总结。

目 录

第一章 联邦、州以及地方政府的权力划分	(1)
第一节 联邦政府与州政府的权力划分	(1)
一、美国联邦制的历史变迁	(2)
二、联邦政府的权力范围	(3)
三、州政府的权力范围	(6)
第二节 美国地方政府的类别、组织与职能	(8)
一、美国地方政府的分类	(8)
二、美国地方组织与职权	(11)
第三节 美国地方政府职权的法律性质	(16)
一、固有权说(Inherent Home Rule)	(17)
二、“代理权”与“执行权”说：“迪伦规则”下地方 政府权力的性质	(18)
三、“授权”说：地方自治权的确立	(20)
第四节 地方政府的权力范围及其与州政府的关系	(24)
一、授权权力	(24)
二、自治权力	(25)
第五节 美国大都市区的治理难题及其应对	(31)
一、大都市区的形成及其治理难题	(31)

二、大都市区的政府改革	(33)
第二章 美国地方政府的土地利用规划制定权力	(37)
第一节 土地利用规划产生的背景和地方规划 制定权的来源	(38)
一、纽约市《1916年区划条例》(1916 Zoning Resolution)	(39)
二、各州的授权立法和联邦《标准区划授权法》	(40)
三、联邦标准城市总体规划授权法与总体规划 的产生	(42)
第二节 美国土地利用规划的制度体系	(44)
一、总体规划	(45)
二、分区规划	(47)
三、土地细分	(50)
四、总体规划与分区规划之间的关系	(51)
第三节 美国土地利用规划的编制和批准程序	(59)
一、起草	(60)
二、公众讨论	(61)
三、批准	(62)
四、公布	(63)
第四节 美国地方政府制定权的合宪性	(64)
一、“欧几里德案”概要	(64)
二、“地方政府”作为规划权力主体的正当性	(66)

第三章 对于地方规划缺陷的克服——州政府的角色	
转变.....	(70)
第一节 地方土地利用规划对于外部的消极影响	
问题.....	(72)
一、以地方分区规划为主导的规划制度的问题	(72)
二、判例法的努力	(74)
三、各州立法的探索	(77)
第二节 对于区域发展有益但不受地方欢迎的建设	
工程的选址问题.....	(80)
一、遭到地方反对的建设工程的选址问题的解决 ...	(81)
二、地方规划过程中的歧视问题及应对措施	(84)
第三节 排斥性区划与中低收入人群的住房保障	
问题.....	(87)
一、排斥性区划产生的历史背景及其引发的问题 ...	(87)
二、州司法机关的转变	(89)
三、州立法上的变化	(91)
第四节 地方增长与区域增长的冲突与协调.....	(94)
一、城市增长管制的主要模式	(96)
二、增长管理的四个基本类型	(107)
第四章 联邦政府规划法律地位.....	(111)
第一节 联邦与地方之间关系概述.....	(111)
一、联邦政府对于地方政府的影响	(112)
二、州的主权对于联邦与地方政府关系的制约	(113)

三、地方政府的存在目的对于联邦及地方互动的 制约	(117)
第二节 联邦对于地方规划制定权的独占	(118)
一、联邦的独占权	(118)
二、联邦对于地方政府规划权的独占	(122)
第三节 联邦宪法对于地方规划权的限制	(125)
一、正当程序条款对于地方规划权的制约	(125)
二、平等保护条款对于地方规划权的制约	(132)
三、言论自由条款对于地方规划权的制约	(137)
四、“合同条款”对于地方规划权的制约	(141)
第四节 鼓励地方政府编制总体规划	(144)
第五章 规划冲突中地方规划的地位	(146)
第一节 规划冲突的表现形式	(146)
第二节 解决规划冲突的基本原则	(149)
一、州规划效力优位原则	(149)
二、地方规划自治权保障原则	(150)
第三节 解决规划冲突的具体机制	(151)
一、州规划效力优位的保障机制	(151)
二、地方规划自治权的保障机制	(158)
第六章 美国经验的启示:中国规划权力的集中 与下放的课题	(167)
第一节 中国土地利用规划制度的构成	(167)
一、城乡规划与土地利用总体规划的区别	(168)

二、城乡规划与土地利用总体规划的联系	(169)
第二节 中国城乡规划权的配置.....	(171)
一、城乡规划权在国家与地方之间的分配	(171)
二、城乡规划制定权在地方各级政府之间的分配 ...	(183)
三、中国城乡规划政策目标的变迁	(190)
四、土地利用总体规划法律地位的变迁	(196)
第三节 中国规划体制的问题与可能的改革	(202)
一、集中管控措施的失效与监督机制的强化	(202)
二、权力下放的尝试及其问题	(205)
三、美国经验的启示	(207)
结 语.....	(209)
后 记.....	(212)

第一章

联邦、州以及地方政府的权力划分

第一节 联邦政府与州政府的权力划分

“联邦制”是《美国联邦宪法》(以下简称《联邦宪法》)(*Constitution of the United States*)中的一个关键概念,寄托着制宪者建构“有限的国民政府”的理想。^[1] 在美国的联邦制政府体制中,联邦政府与州政府并立,联邦的运行以《联邦宪法》为根基,各州也有各自的宪法;联邦和各州保有各自的立法、司法和行政系统。《联邦宪法》对联邦权与州之间的权力进行了划分,宪法未授予联邦的权力仍旧属于各州与人民,各州政府的权力除非受到联邦宪法或者本州宪法的限制,否则被假定为有效。在联邦权力范围内,联邦宪法和法律具有最高权威,各州在不与联邦宪法相冲突的情况下,有权处理本州事务。美国的联邦制形成之后,并非一成不变,而是经历了一个动态变迁的历程。

[1] [美]文森特·奥斯特罗姆:《美国联邦主义》,王建勋译,上海三联书店 2003 年版,第 4 页。

一、美国联邦制的历史变迁

根据学者的总结,美国的联邦制经历了从“二元联邦主义”、“合作联邦主义”到“新联邦主义”三个历史阶段。^{〔1〕}

“二元联邦主义”是美国在制宪过程中形成的,建立在对于联邦和各州在各自的领域内具有最高地位这一认识的基础之上。“二元联邦主义”假定联邦和州有彼此独立、不相重叠的权力范围。联邦和各州在各自的权力范围内独立行使权力。“二元联邦主义”是美国从制宪初期到 20 世纪初“合作联邦主义”产生之前主要奉行的权力分配理念,按照这一理念,联邦制是在州权的基础上运行的。在这一时期,各州的调控焦点是基础教育、基础建设和执法,联邦政府的调控焦点是金融政策、外交、国防、邮政等。内战结束之后,各州无权脱离联邦的原则得以确立,联邦与州的关系也向更加紧密的方向迈进。^{〔2〕}

“合作联邦主义”是 20 世纪 30 年代的大萧条时期罗斯福总统提出的,持续到 20 世纪六七十年代。在经济大萧条时期,罗斯福总统提出:联邦政府与州政府应当进行合作,联合行动应对经济危机,不应固守“二元联邦主义”理念,顾忌联邦和州的权力界限。联邦政府通过大规模的公共工程建设、制定全国性法律以维护公平交易和工人权利、向州政府提供资助等方式

〔1〕 甘藏春:《高度分权的美国联邦政府如何实行对全国的有效管治》(上),载《中国行政管理》2009 年第 7 期;张千帆:《从二元到合作——联邦分权模式的发展趋势》,载《环球法律评论》2010 年第 2 期。

〔2〕 甘藏春:《高度分权的美国联邦政府如何实行对全国的有效管治》(上),载《中国行政管理》2009 年第 7 期;张千帆:《从二元到合作——联邦分权模式的发展趋势》,载《环球法律评论》2010 年第 2 期。

介入传统的州权事务之中。^{〔1〕}

“新联邦主义”最早由尼克松总统提出,为了应对由于权力过于集中到联邦所引发的城市危机、社会危机和对政府的信任危机,他主张改变联邦政府的集权趋势,“还权于州”“还权于民”。里根总统将“新联邦主义”发挥到了极致,在改革联邦政府与州政府的关系问题上,里根政府采取了一系列举措,例如,将联邦政府的权力和承担的社会责任部分下放给州和地方政府;将“一揽子”(Block Grants)自助工具作为实施新联邦主义的政策工具,将一些专项资助合并在一个广义的名目之下,放宽资助附带的对州和地方政府的限制,使州和地方获得了使用联邦资金的更大的自主权。^{〔2〕}

美国的联邦主义框架下联邦政府与州政府的关系并非一成不变,而是一直处在一个动态的变迁过程之中,但是僵化的二元模式无疑已经成为过去式,联邦政府与州政府间既有分权又在很多领域必须合作是美国联邦制的整体发展趋势。

二、联邦政府的权力范围

在美国的联邦制框架内,联邦政府享有的权力可以概括为:专有权力、明示权力、默示权力和共享权力几个类型。

(一) 专有权力

所谓专有权力,是指联邦政府作为主权国家的代表所专门

〔1〕 甘藏春:《高度分权的美国联邦政府如何实行对全国的有效管治》(上),载《中国行政管理》2009年第7期;张千帆:《从二元到合作——联邦分权模式的发展趋势》,载《环球法律评论》2010年第2期。

〔2〕 甘藏春:《高度分权的美国联邦政府如何实行对全国的有效管治》(上),载《中国行政管理》2009年第7期。

享有的权力,包括国防权、外交权、货币权力等权力。这些权力是因为联邦政府作为美利坚合众国的主权的代表所专门享有的,不能与州政府共享。

(二) 明示权力

所谓明示权力,是指《联邦宪法》所明文授予联邦政府的权力。《联邦宪法》列举的联邦权力包括两个方面:一是为维护共同体的存在所必需的权力,如国防、外交和征税等;二是为维护基本的经济生活统一性所必需的权力,如货币、度量衡、对外贸易和州际贸易等。管理社会事务的权力不在联邦的列举权力之列。联邦宪法不仅赋予联邦政府行政部门对以上各领域的管辖权,而且赋予联邦立法机构对以上各项事务的立法权,同时赋予联邦最高法院对以上各项特定事务的司法审查权,从而使列举权力成为美国联邦政府权力扩张的基本依据。^[1]

《联邦宪法》第1条第8款规定了国会的权力,表现在:(1)规定和征收直接税、进口税、捐税和其他税,以偿付国债、提供合众国共同防务和公共福利,但一切进口税、捐税和其他税应全国统一;(2)以合众国的信用借款;(3)管制同外国的、各州之间的和同印第安部落的商业;(4)制定合众国全国统一的归化条例和破产法;(5)铸造货币,厘定本国货币和外国货币的价值,并确定度量衡的标准;(6)规定有关伪造合众国证券和通用货币的罚则;(7)设立邮政局和修建邮政道路;(8)保障著作家和发明家对各自著作和发明在限定期限内的专有权利,以促进科学和工艺的进步;(9)设定低于最高法院的法院;

[1] 游腾飞:《美国联邦制纵向权力关系研究》,南开大学政治学系2013年博士学位论文,第113~114页。