我国城市公共利益司法救济制度的困境与消解： 澳大利亚经验的启示

The Institutional Dilemma and Solution of Urban Public Interest's Judicial Remedy in China:
Insights from Australian Experience

于洋
Yu Yang

摘要：司法救济是权利救济的终局方式，对于权利保护至关重要。本文从第三方诉权的视角，探讨我国现行城乡规划司法救济制度在保护城市公共利益方面的现实困境。澳大利亚作为全世界最早建立城乡规划司法救济制度并引入第三方诉权的国家，其经验对我国法治化破局具有重要的参考意义。笔者对其中具有代表性的新南威尔士州土地与环境法庭和维多利亚州规划与环境特别法庭进行了个案剖析。在域外经验的基础上，笔者在文章结尾提出若干完善我国第三方权利司法救济的制度性建议。

Abstract: As the ultimate remedy of rights, judicial remedy is of great importance to the protection of rights. From the perspective of third-party rights of appeal, the paper first discusses the existing dilemma of Chinese judicial remedy in protection of urban public interests. As the earliest nation of establishing urban planning judicial remedy system and introducing third-party rights of appeal, Australian experience has significant inspiration for China. Thus, the paper further researches NSW's LEC and Victoria's VCAT in detail. Based on the case studies, some suggestions of solving the institutional dilemma in China are finally brought forward.

关键词：司法救济；第三方诉权；城市公共利益；
澳大利亚经验；困境与消解

Keywords: Judicial Remedy; Third-party Rights of Appeal;
Urban Public Interests; Australian Experience;
Dilemma and Solution

中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目成果（14XNF009）

作者：于洋，中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系，助理教授，硕士生导师。yuyang319@ruc.edu.cn

引言：城乡规划司法救济研究的重要性与缺失

20 世纪之前，现代国家的行政疆域一直被限制在“守夜人”的职责范畴内。英国历史学家泰勒曾写道：“直到 1914 年 8 月，除了邮局和警察以外，一名具有守法意识的英国人可以度过他的一生却几乎没有意识到政府的存在”^[1]。然而随着 20 世纪初“行政国家”理念的兴起，政府的行政疆域不断扩张，全能政府开始出现。由于缺乏约束机制，被滥用的行政权对公民自由和权利构成潜在威胁，并最终在德国等法西斯国家发展到顶点，酿成巨大的人间灾难。20 世纪中后期，“有限政府”逐渐取代“行政国家”成为现代国家的主流意识形态，并衍生出“法治国家”理念^[2]。作为“控制政府权力的法”^[3]，行政法从法律体系中分离出来成为独立的法律门类，如何在公权力面前有效救济私权成为行政法体系的重要组成部分。

作为一种行政规划，城乡规划具有行政给付、行政强制和行政征收的特征，涉及公民重要的财产权利，因此是行政法体系中重要的组成部分^[4]。正如英国法学家韦德所言，“在现代国家的行政控制和服务中，城乡规划是引起最多诉讼案件的行为之一”^{[3]162}。有权利必有救济，无救济即无权利。以 1909 年英国《住宅、城镇规划法》的颁布实施为标志，现代城市规划正式登上历史舞台，由警察权衍生出的规划权是“出于公共目的，对私有财产施以限制或剥夺”^{[5]208}。在“法治国家”理念下，当强制性的规划权被滥用时，如何为受侵害的私权利提供有效的救济途径是城乡规划法治化建设必须面对的重要问题，城乡规划权利救济制度构建至关重要^[6]。对此，二战后的西方规划学者曾提出诸多规划理论，旨在消解城乡规划中“国家—社会”之间的张力^[7-11]。然而，这些理论偏重于基于公众参与和利益协商的事前救济，而普遍忽视了对事后救济的讨论。

事后救济主要包括行政救济和司法救济两种方式，其中前者表现为行政复议，而后者表现为行政诉讼。尽管行政救济具有简单、便捷、廉价等优点，但作为行政体系内部的自我纠错机制，行政复议机关往往是做出争议行政行为的上级机关，终究不能避免对其公正性和独立性的质疑。因此，只有独立于行政体系之外的司法救济才能作为权利救济的终

局方式,为私权保护提供最后一道防线。进入21世纪后,作为城乡规划学与法学之间的交叉领域,城乡规划司法救济受到越来越多西方学者的关注,并开始讨论司法系统对规划权滥用的制约作用^[12-16]。然而,从目前国内规划学界的研究主流来看,依然是在西方协作式规划的语境下讨论公众参与等事前救济,缺乏对事后救济的讨论^[17-19]。本文将围绕公共利益的权利救济,从第三方诉权的视角探讨我国城乡规划司法救济体系的现实困境,并在剖析澳大利亚经验的基础上,提出针对我国城乡规划司法救济制度建设的相关建议。

1 我国城乡规划司法救济体系现状

1.1 城乡规划权利救济的类型

城乡规划是公权力对私人土地开发行为的行政规制,涉及用途管制、发展权和相邻权等方面。根据在城乡规划行政行为中的角色定位,分为第一方、第二方和第三方。第一方是行政相对人,即行政管理法律关系中与行政主体相对应的另一方当事人,在城乡规划中包括规划许可的申请人和规划行政决定的被执行人等,规划行政机关的行政行为对其权益产生直接影响。第二方是行政主体,即享有法授行政权力,以自己名义做出影响行政相对人权利义务的行政行为,并独立承担由此产生相应法律责任的行政机关,在城乡规划中包括具有规划行政权的规划委员会、规划局、建设局、城市管理局等。第三方是受行政行为影响的非行政相对人,在城乡规划中是指其权益受到第二方的行政行为或第一方的建设行为消极影响的利益相关方。

根据行政法律关系中的三方主体,城乡规划权利救济可分为第一方权利救济和第三方权利救济。第一方权利救济是指行政相对人因其权利受到行政行为侵害而要求规划行政机关撤销该行政行为的维权行为。例如,规划许可申请被拒绝的申请人要求规划局批准该申请。第三方权利救济是指受到第二方的行政行为或第一方的建设行为消极影响的利益相关方要求规划行政机关撤销规划许可,并终止第一方建设行为的维权行为。例如,被遮挡阳光的小区业主要求规划局撤销颁发给开发商的建设工程规划许可证,并勒令开发商停止正在建设的住宅项目。

需要强调的是,土地开发是具有很强外部性的活动,城乡规划行政行为经常会超出行政主体和行政相对人之间的双向行政关系范畴,对第三方的权利义务产生消极影响。根据德国法学家路佛(C. Leuthold)的地域基础理论,受影响的第三方在空间范围上具有多数性和不确定性的特征,表现为一种伸缩式的公共利益^[20]。由于权利主体的模糊性和利益的

共享性,导致当公共利益受到侵害时,个体寻求权利救济的激励性不足。因此,在城乡规划体系中建构有效的第三方权利救济制度对于保护公共利益至关重要。

1.2 困顿的第三方诉权

在我国现行法律体系中,涉及城乡规划司法救济的法律主要包括《行政诉讼法》、《民法通则》、《物权法》、《民事诉讼法》等,以解决因土地开发引发的行政和民事纠纷。然而,第三方诉权并未被完全纳入法律框架,残缺的第三方诉权使得公共利益的司法救济处于十分困顿的状态。

从我国《行政诉讼法》的发展轨迹来看,第三方诉权经历了一个从无到有的过程。老版《行政诉讼法》(1989)在原则上确立了行政相对人(即直接相对人)的原告适格标准,第27条规定“同提起诉讼的具体行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织”只能作为第三人身份参加行政诉讼,且必须以行政相对人已提起诉讼为前提。可见此时第三方诉权尚未被纳入法律框架。

由于该法在立法规定上比较粗线条,造成在司法实践中难以确定原告资格^[2]。因此,在2000年最高人民法院的《关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(简称《司法解释》)中,第12条用“法律上利害关系”标准替代了“行政相对人”标准;第13条第1款将相邻权包含在“法律上的利害关系”中。关于相邻权的内容,《民法通则》第83条进行了原则性规定,限定在“截水、排水、通行、通风、采光等方面”。2004年,最高人民法院发布了迄今为止关于相邻权纠纷的唯一指导性案例“念泗三村28幢楼居民诉扬州市规划局案”^①。在该案中,采光与通风被法院认定为属于相邻权范畴,而视线则未被认定。2007年,《物权法》第89条在此基础上,对相邻权进一步限定在“通风、采光和日照”。

至此,尽管第三方诉权在我国法律体系中被予以承认,但由于规定第三方诉权必须遵循“法律上利害关系”标准,并且只有“通风、采光和日照”被法律所认定,因此导致第三方诉权被严格限定在极为有限的相邻权范畴内,排除了事实上的其他利害关系,对第三方权利保障不足。另外,《行政诉讼法》(1989)和《司法解释》均将行政诉讼的受案范围限定在“具体行政行为”,而作为一种具有普遍约束力的规范性文件,城乡规划属于抽象行政行为。因此,在我国司法审查制度缺失的环境下,城乡规划本身长期以来不属于行政诉讼的受案范围,具有不可诉性,对此法学界曾有多位学者提出质疑和批评^[21-23]。

① 参见2004年《最高人民法院公报》第11期, P31-36。

2014年,已施行25年的《行政诉讼法》(1989)得到了大幅修订。在第三方诉权上,新版《行政诉讼法》(2014)第25条删去了“法律上”利害关系和“具体”行政行为的限制,表述为“其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织”。依据第53条,虽然仍然不能对抽象行政行为直接提起行政诉讼,但可以提出附带性审查。这当然是我国行政法治化建设的重要进步,但新法对第三方诉权的规定仍较为抽象。从我国目前司法实践来看,《司法解释》仍然具有指导意义^[2]。第三方诉权在本质上并没有实质性进一步扩张,仍然沿用《司法解释》第13条中关于第三方诉权的狭义界定。当公民针对超越相邻权的、更大范围的公共利益提起行政诉讼时,将不被认定具有利害关系,并导致诉讼主体不适格。典型案例是“周绍全等60人诉山东省民政厅、青岛市规划局案”^①。在该案中,青岛市中级人民法院以“原告房产在空间上与涉案城市公园之间相距215m,超过相邻关系范围”且“心理影响不属于法定相邻关系范畴”为由,认为原告诉讼主体不适格。

既然行政诉讼存在第三方诉权狭义界定的问题,那么新创立的、旨在保护公共利益的公益诉讼制度是否能为城乡规划提供有效的第三方权利司法救济呢?答案是很困难,因为公益诉讼依然受到原告主体资格和受案范围等诸多限制。

在原告主体资格上,尽管2011年公益诉讼制度被写入《民事诉讼法》,但该法第55条规定,公益诉讼的适格原告仅限于“法律规定的机关和有关组织”,属于准用性规则^②。而《城乡规划法》、《行政诉讼法》均尚未对此进行规定。民事诉讼主体适格制度采用的是“直接利害关系”标准,而公益诉讼由于主体模糊性导致直接利害关系人不明确。为解决诉讼群体化的问题,《民事诉讼法》第54条规定代表人诉讼制度,而公益诉讼的代表人常被理解为检察机关或经国家注册的公益团体,将公民个人排除在公益诉讼适格原告范围之外。

在受案范围上,《民事诉讼法》第55条规定仅限于“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为”。2015年最高人民法院的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》中第284条亦维持该公益诉讼受理范畴,即“环境保护法、消费者权益保护法等法律规定的机关和有关组织对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害

社会公共利益的行为”可以向人民法院提起公益诉讼。诚然,尽管可以将环境利益理解为一种空间范围更广的公共利益,但公益诉讼制度中环境纠纷的受理范围主要是因工业企业非法超标排放污染物而引发的民事纠纷,属于民事公益诉讼,因此被置于民法框架下。而在新版《行政诉讼法》(2014)中尚无行政公益诉讼制度的实定法依据,因此在现实中也鲜有针对行政机关的行政公益诉讼胜诉的司法案例^[24]。此外,除环保领域外,城乡规划行政行为目前尚未被纳入公益诉讼受案范围。

1.3 现实困局与法治化破局方向

改革开放以来,我国经历了持续30多年的粗放型经济增长和扩张型城市发展。在以GDP为导向的“晋升锦标赛”压力驱动下,地方政府具有强烈利益倾向与开发商结成“城市增长机器”,公权力与资本的结合形成对社会的压倒性优势^[25,26]。同时,随着土地和空间价值的飙升和民间维权意识的觉醒,涉及土地和空间权利的法律纠纷愈演愈烈。《中华人民共和国最高人民法院公报》的司法统计数据显示,涉及城市建设的行政案件自2002年以来呈现井喷式增长,2010年已占据全部一审行政案件的19.3%,成为第一大类^[27]。

从我国的现实来看,地方政府和开发商非法侵占城市公共绿地与河道水系,破坏水源保护地和自然保护区,在风景名胜区和历史文化街区大拆大建等新闻时常诉诸于报端,成为媒体和公众关注的社会热点之一^③。然而,由于城乡规划第三方权利救济的制度性阻滞,涉及超越相邻权范畴的公共利益的维权行为往往很难走进法院大门,难以得到有效的司法救济。公力救济渠道的缺失在客观上迫使民间维权人士转向法外自力救济,表现为非正常渠道表达诉求的群体性抗议和抗争,甚至演化为暴力型冲突,代表性案例如:2007年厦门PX项目事件和北京六里屯垃圾焚烧发电厂事件。自2003年以来,经媒体披露的较大规模的环境群体性事件在总量上呈现明显上升态势,其中57.4%发生在经济最发达的长三角和珠三角^[28]。

在倾斜的“国家—社会”关系中,如何建构有效的城乡规划第三方司法救济制度已成为新型城镇化亟待解决的重要课题之一。2014年,十八届四中全会发布了《中共中央关

①【案件字号】:(2001)青行初字第9号。

② 准用性规则是指内容本身没有规定人们具体的行为模式,而是通过援引或参照其他相应内容规定的规则。

③ 根据住建部稽查办的《重大违法案件挂牌督办通知书》的数据,2010年以来的代表性案例如下:2010年厦门市政府将万石山景区云顶岩南麓4.56万m²绿地,违法出让给厦门恒兴滨海置业有限责任公司建设豪华酒店;2012年南阳市乾元房地产开发有限公司非法侵占市级溧河公园绿地,进行20万m²的住宅开发;2012年盘锦市重点招商引资项目“永利辽河左岸”违反规划,非法侵占辽河南侧的带状公共绿地,进行240万m²的商住开发;2014年洛阳市政府违反保护规划在老城区东西南隅历史文化街区大拆大建;2015年兰州市违反城市总体规划强制性内容,在未办理《建设工程规划许可证》的情况下,依据市政府市长办公会议纪要建设兰东花园居住小区项目,侵占森林公园超过1万m²。这些由地方政府带头违反法定规划的案例只是沧海一粟,全国类似案例还有很多。

于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出全面推进依法治国的总目标，包括：“依法行政”、“健全依法维权和化解纠纷机制”和“健全公民权利救济渠道和方式”等具体举措。同年，国务院发布了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，提出“坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾”的构建新型城市治理结构的基本思路。这些都为完善我国城乡规划司法救济制度指明了方向。

在此背景下，汲取西方法治国家的先进域外经验便十分必要。作为全世界首创城乡规划司法救济制度的国家，澳大利亚的经验对我国推进城乡规划法治化建设具有重要的参考意义。

2 澳大利亚城乡规划司法救济制度

2.1 整体概况

澳大利亚是一个联邦制国家，采用分权制的权力架构。1901年的《澳大利亚联邦宪法》划定了联邦政府与州政府之间的权力边界，州政府具有立法权。地方政府的权力并非来自联邦宪法，而是来自于各州宪法。规划权属于州政府的权力范畴，州政府保留建构州规划体系框架、进行地方规划审批和监督地方规划实施的权力；受州政府行政委托，地方政府行使规划编制权和规划申请审批权。因此尽管因相互学习和影响而存在一些共性，但各州的规划体系却因州而异，彼此相互独立运行，并不存在一个澳大利亚整体性的城乡规划体系。

作为曾经的英国殖民地，澳大利亚深受英国城乡规划制度的影响。澳大利亚城乡规划思潮最早可以追溯到1914年查尔斯·里德（Charles Reade）代表英国田园城市与城镇规划协会对澳大利亚进行的学术访问。随后，里德于1916年被任命为南澳州的城乡规划顾问，并于1918年正式成为澳大利亚第一个官方规划师。在里德的推动下，南澳州于1920年通过了《城乡规划与发展法案》，建立了全国首个城乡规划体系，后被其他州效仿^[29]。

与英国类似，澳大利亚城乡规划体系并未采用规划导向（plan-based）的羁束型管理，而是采用绩效导向（performance-based）裁量型管理，地方政府在规划申请审批中具有很大的自由裁量权。为了制衡公权力，澳大利亚各州均采用在州司法体系内设立特别法庭制度以实现行政相对人合法权益的司法救济。除了人烟稀少的西澳州和北领地外，其他主要人口聚集州在司法体系中还引入第三方权利救济制

度^[30]。下文将对第一个建立特别法庭制度的新南威尔士州和第一个引入第三方诉权的维多利亚州的相关实践进行剖析。

2.2 新南威尔士州：土地与环境法庭

2.2.1 发展历史与机构设置

二战后，新南威尔士州进入快速城市化阶段，引发大量涉及城乡规划和环境问题的纠纷。然而，当时对于该类型案件的管辖权分散在诸如地方政府上诉法院、土地评估法院、建筑上诉委员会等机构，导致管辖权高度重叠和审理不专业等问题。1979年，州议会通过《土地与环境法庭法案》。1980年9月1日，“土地与环境法庭”（LEC: Land and Environment Court）正式成立，成为全世界第一个综合处理城乡规划申诉和环境纠纷的专业法院。正如时任州政府规划与环境大臣兰达（D. Landa）所言，“新法院的成立旨在将分散的规划与环境纠纷的司法管辖权集中，处理关于土地开发利用、土地价值和税收，以及规划法律实行中遇到的所有问题”^[31]^[395]。

在澳大利亚的法院体系中，LEC与新南威尔士州高等法院同级，地位仅次于联邦最高法院。作为专业法院，它在处理规划与环境纠纷领域享有宽泛的司法管辖权和多重司法职能。首先，LEC是“一站式”的综合性初审法院，可以受理行政、民事、刑事和行政非诉执行等诉讼。其次，LEC兼具上诉法院的职能，可受理针对地方法院初审判决不服的上诉。再次，LEC具有司法审查权力，可对地方性法规、规划和政策进行违宪审查。

LEC主要有四类工作人员：法官、技术委员、司法常务官和普通工作人员。法官包括1名首席法官和5名普通法官，均由从业至少7年的资深法官出任，其地位与州高等法院法官相同^①。技术委员由资深委员、全职委员和兼职委员构成，截至2014年底，共有1名资深委员、7名全职委员和16名兼职委员，他们均是来自政府管理、城乡规划、环境保护、土地评估、建筑工程、城市设计、遗产保护、土著地权等领域的专家，为LEC提供技术支持^②。司法常务官主要在首席法官的指导下负责整个法院的日常行政管理工作，还会主持聆讯和调解工作。普通工作人员主要在LEC的四个管理部门工作，即客户服务处、排期处、信息研究处和委员助理处。

2.2.2 综合性司法管辖权

LEC享有宽泛的司法管辖权，主要管辖七类案件：

（1）环境规划与保护申诉，（2）树木侵权申诉，（3）土地

① 参见《土地环境法院法案》（1979）第9条第2款。

② 参见《土地环境法院法案》（1979）第12条第2款。

估值、征收补偿与土著地权申诉，(4) 对依据规划与环境法律做出的行政决定的民事强制执行和司法审查，(5) 违反规划与环境法律的刑事案件，(6) 因不服地方法院对环境违法行为的刑事判决而提起的上诉，(7) 采矿纠纷。

针对上述七类案件，LEC 采用三种不同的处理方式^[32]。第 1、2、3、7 类案件属于行政或民事争议范畴，适用于合理性审查。在充分考虑案件具体情况和公共利益的基础上，法院行使与原行政机关相同的行政权力和自由裁量权。在保障程序公正的前提下，适用最少的司法规则，依据技术合理性考量做出判断，法院有权做出维持、有条件维持和推翻原行政机关的行政决定的判决^①。第 4 类案件属于司法审查范畴，适用于合法性审查，主要审查行政机关做出的行政决定是否遵循正当程序原则和符合法律规定。第 5、6 类属于刑事管辖范畴，法院有权做出定罪和量刑。

法官有权审理所有类型的案件，而技术委员只能审理适用于合理性审查的案件。在合理性审查中，当案件既包括法律问题又包括技术问题时，由法官负责法律问题，技术委员负责技术问题；当法律问题与技术问题难以独立分开时，由法官负责审理，技术委员为其提供技术性建议。

2.2.3 第三方诉格与纠纷解决机制

与城乡规划相关的案件主要集中在第 1、2、3 类，其中第 1 类涉及地方政府的规划行政审批，涉及第一方和第三方诉权；第 2 类涉及因树木或植被引发的遮挡阳光或视线的相邻权冲突，涉及第三方诉权；第 3 类涉及地方政府对私人土地的估值和征收补偿的规划行政行为，涉及第一方诉权。根据 2014 年数据，第 1 类占有所有案件的 48%，第 2 类占 10%，第 3 类占 26%。可见，LEC 的主要工作是处理城乡规划领域的纠纷。

为有效保障公共利益，LEC 建立了完善的城乡规划公益诉讼制度。一方面引入第三方诉权，赋予第三方阻止破坏公共利益的违法行为的诉讼资格；另一方面在纠纷解决中完善公众参与机制，鼓励非政府组织成为公益诉讼的主要参与者^[32]。在第 1 类案件中，在放宽诉格的同时，为了减少由此可能带来的滥诉问题，《环境规划与评估法案》(1979) 第 98 条规定，对于被列入“指定发展”(designated development) 的项目，任何人如果对行政机关的规划审批决定不满均可在做出决定的 28 天之内向 LEC 提起诉讼。“指定发展”项目主要包括《环境规划与评估法案》(1979) 第 77A 条规定的需要进行前置性环境评估的大型项目，例如：大型工业企业、化工品或废品仓库、煤矿、水产养殖基地、港口等。当然为防止第

三方诉权对重要公共基础设施建设效率的影响，该法第 3A 条规定：列入“大型工程”(major project) 和“重要基础设施”(critical infrastructure) 的项目不在第三方诉讼范畴之内，这些设施被认为具有区域性重要影响，例如投资超过 3 000 万美元的轨道交通、高速公路、天然气管道等。而在第 2 类案件中，《树木法案》(2006) 第 7、14B 条将第三方诉权严格限制在受到消极影响的相邻权人。

为了实现“公平、快捷、低廉”的定纷止争，除了正式的法庭审理外，LEC 还提供了非正式的替代性纠纷解决机制。《法院实践指引》(2007) 中规定，对于适用于合理性审查的第 1、2、3 类案件，除非当事人表示反对并说明理由，应把调解作为庭审的前置性程序。调解是由技术委员或司法常务官担任中立调解员，负责认定争议事实、协助缩小争议范围和提出专业解决方案建议以促成争议双方达成协议。如果能达成协议，则调解程序终止；如果未能达成协议，争议双方可选择由调解员做出判决或将案件进入法庭审理程序，另行排期开庭。在司法实务中，大部分案件都是通过替代性纠纷解决机制解决，例如 2014 年第 1 类案件中有 79% 是通过调解的方式成功解决。

庭审共有三种方式：法庭聆讯、现场聆讯和复合聆讯。法庭聆讯适用于所有类型案件；现场聆讯仅适用于第 1、2 类案件，在涉案现场进行审理并做出最终判决；复合聆讯适用于第 1、2、3 类案件，先在涉案现场听取证人证词并实地勘察，后在法庭做出最终判决。为保证裁决的公正性、透明性和可问责性，法庭聆讯和现场聆讯均向公众和媒体开放，法官有义务对裁决出具书面解释。所有裁决和解释文书均上传司法案例数据库，公众可通过网络免费下载。此外，LEC 还设立法院使用者小组，负责收集使用者对法院工作的反馈。该小组主要由州政府、地方政府、开发商、职业协会和民间保护组织的代表组成，共同帮助 LEC 不断提高司法服务水平。

如果当事人对法庭判决不满意，可对结果提起上诉，共有两种上诉机制。第一种是内部上诉，即当事人可针对技术委员做出的裁决向本法院法官提起上诉，法官仅审查该裁决是否存在程序性瑕疵或法律错误。第二种是外部上诉，即当事人可针对法官做出的裁决向州上诉法院提起上诉。如果是行政或民事裁决，上诉法院为州高等法院上诉庭；如果是刑事裁决，上诉法院为州高等法院刑事上诉庭。

为了降低司法救济成本和提高法院可达性，除了法庭聆讯和现场聆讯外，LEC 于 2002 年创建了依托互联网技术的电子法院系统，适用于第 1、2、3、4 类案件。法院提供了两种账户类型，任何人均可以随时申请个人账户，经常受理

① 参见《土地环境法院法案》(1979) 第 39 条第 2、4、5 款。

规划纠纷业务的律师的个人账户将被归入律师数据库,方便当事人选择。此外,经常成为规划纠纷中原告或被告的组织可申请公共账户。电子法院全天候开放,当事人可随时在线提交诉状和相关文件,系统将通过网络自动通知被告,并完成电子传唤和庭审排期等流程。庭前会议和正式庭审可以通过电话会议的方式进行,当事人可随时在网上查阅案件进度和裁决结果。

诉讼费方面,LEC将综合考虑案件类型和当事人的具体情况。第1、3类案件主要依照土地开发价值或赔偿金额采取累进收费;第2类案件的诉讼费用参照地方法院诉讼费标准;第4类案件参照州高等法院诉讼费标准。如果当事人经济拮据,司法常务官有权减免诉讼费。

2.3 维多利亚州:规划与环境特别法庭

2.3.1 发展历史与机构设置

作为澳大利亚第一个引入第三方诉权的州,维多利亚州在1961年颁布的《城乡规划法案》中规定:任何反对规划申请或在规划审批中提交书面反对意见的第三方均可针对规划许可向“行政上诉特别法庭”(Administrative Appeals Tribunal)提起诉讼^[29]。这是一个粗线条的第三方诉格界定,但在随后实践中被逐步精细化^[33]。

1998年,《维多利亚州民事与行政特别法庭法案》颁布,正式成立“维多利亚州民事与行政特别法庭”(VCAT: The Victorian Civil and Administrative Tribunal),取代“行政上诉特别法庭”。作为一个“超级特别法庭”,VCAT分为民事诉讼、住房租赁、行政诉讼和人权四大分庭,由15个专业委员会和分庭组成,为各种争议提供“一站式”的司法服务^[30]。

根据该法规定,VCAT的组织构架由主席、副主席、执行主席、资深委员、普通委员构成。主席一职任期为5年,必须根据联邦最高法院首席大法官的推荐并由国务大臣提名的1名最高法院大法官兼任。副主席数量根据所设的专业委员会和分庭数量而定,任期5年,由最高法院首席大法官推荐并由国务大臣提名的郡法院法官兼任。执行主席为全职,数量根据所设的专业委员会和分庭数量而定,任期5年,必须在维多利亚州从事法律职业5年以上。资深委员和普通委员由熟悉相关专业法律的人士组成,任期5年,资深委员要求有在维多利亚州5年以上的法律从业经验^①。上述所有成员均独立于行政体系之外,必须遵守法官行为准则。

涉及规划许可的申诉案件由VCAT中隶属于行政诉讼分庭的规划与环境特别法庭受理,其受理范围既包括行政相对

人因规划申请被拒或有条件批准的行政裁决而提起的行政诉讼,也包括第三方因反对已审批的规划许可而提起的行政诉讼。规划与环境特别法庭的委员专业背景多元,包括律师、规划师、建筑师、工程师等。

2.3.2 第三方诉格与实施效果

VCAT对第三方诉权适用范畴进行了明确界定。根据1987年《规划与环境法案》规定,只有受到规划许可消极影响的土地所有人或承租人有权向VCAT提起诉讼,而且其必须在地方政府进行规划申请审批和公示过程中提交过书面反对意见。此外,与行政相对人存在商业竞争关系的第三方不享有诉权;一些涉及重大公共利益的项目也不属于第三方诉权适用范畴,例如公共基础设施。一旦第三方诉权被VCAT予以承认,所有案件的裁决必须通过庭审程序,没有书面审理^②。

精细化的第三方诉格有效减少了滥诉并保护了城市公共利益。根据VCAT的年度报告,每年VCAT会受理3000余件城乡规划领域的案件,其中约19%~24%为第三方申诉。从第三方申诉的结果来看,胜诉比例占到50%~70%(图1)。可见大部分第三方申诉具有合理性,并得到了VCAT的支持,没有出现大量滥诉提高土地开发成本的负面效果。

2.3.3 基于合理性审查的申诉程序

具有诉权的第三方必须在接到地方政府关于规划审批决定通知的21天内向VCAT提起诉讼,逾期将视为放弃诉权。在诉讼时效内,第三方需要填写第三方诉讼申请表,并提交

图1 维多利亚州规划与环境特别法庭每年受理的城乡规划第三方申诉案件

资料来源:作者根据VCAT 2000—2011年的年度报告绘制

① 参见《维多利亚州民事与行政特别法庭法案》(1998)第8-14条。

② 参见《规划与环境法案》(1987)第57、82条。

给VCAT，表中应对争议点进行明确论述。如果有多个反对规划许可的第三方，应作为联合原告填写申请表。此外，第三方还需向VCAT缴纳申请费。如果无法负担申请费，第三方可向VCAT提供财务状况的证明文件以要求减免。

立案后，VCAT 将把立案通知和第三方申诉材料副本送至涉案地方政府与行政相对人，并通知各方开庭时间和地点。在一些复杂案件中，VCAT 还会组织预备会，向涉案各方介绍庭审程序和规则。在庭审前，涉案各方均需明确一名发言人，通常由律师、规划师或建筑师等专业人士担任；还需聘请专家团队撰写支持己方观点的专家报告，所有专家报告在庭审前10天必须送至VCAT和涉案各方。在庭审前，如果各方愿意达成和解，可要求VCAT进行庭外调解。庭外调解由VCAT的调解员组织，涉案各方均需出席，通过沟通试图达成一致意见，必要时可以通过调解员进行沟通。如果调解成功，案件将中止。庭外调解不向公众开放。

庭审严格依据法庭程序，法官首先会对控辩双方和争议案件进行简要介绍，然后进入法庭陈述阶段。通常先由地方政府进行陈述，然后依次由第三方和行政相对人分别陈述。在陈述中，各方可要求法庭传唤相关证人。陈述阶段结束后，进入法庭辩论阶段。各方均可向对方或证人针对其陈述提出疑问，并由法官维持秩序。在一些复杂的案件中，法官有权休庭并在对诉争地块及其周边的实地勘察后再做出判决。整个庭审过程向媒体和公众开放。

庭审结束后，VCAT 将给出判决结果和理由，并在6周内以书面形式通知涉案各方。与LEC类似，VCAT也采用合理性审查，依托委员的专业知识从规划专业的角度对涉案规划申请进行重新审批。这与澳大利亚流行的传统政治观念有关，认为政府专业性决策行为应该基于价值中立的技术理性，而地方政府中的民选官员在规划申请审批中可能因受到地方政治性因素影响而做出错误决策^[30]。因此，需要VCAT对地方政府的规划审批决定进行事实审查。VCAT非常强调专家决策权，不同的专业委员会和分庭拥有非民选的专业法官来处理不同的专业性问题，使得司法判决能够摆脱选民意志的影响，回归价值中立的技术理性。VCAT的判决是技术层面的终审，涉案各方必须遵守。如果涉案方不服，可在诉讼时效内向维多利亚州高等法院提起上诉，但州最高法院仅对VCAT的判决进行合法性审查。

3 澳大利亚经验小结及其对中国的启示

3.1 对澳大利亚经验的小结

经过半个多世纪的探索，澳大利亚在保护城市公共利益方面已建立了完善的司法救济制度。综上所述，将其特点小结如下。

3.1.1 “一站式”的综合管辖权

涉及规划与环境纠纷的案件往往具有综合性特点，而传统的司法管辖权往往被分散在行政、民事和刑事审判庭，难以一揽子解决纠纷。这一点在我国先后实施的司法制度中体现得尤为突出——当公共利益受到侵害时，第三方必须先针对规划行政机关做出的具体行政行为提起行政诉讼，在胜诉后才能针对行政相对人提起民事诉讼；如果同时触犯刑法，根据《行政处罚法》第22条确立的“刑事优先”原则，还必须先进行刑事诉讼。分散的司法管辖权极大地提高了第三方的诉讼成本，对公共利益保护起到了显著的负激励。

前已述及，在1980年LEC创立之前，澳大利亚也面临着相似的问题，而横跨行政、民事、刑事和行政非诉执行等的综合管辖权的成立有效地解决了这一问题。前LEC法官斯特恩曾指出：“一站式”的综合管辖权减少了同一纠纷中的多次诉讼，集中了有限的司法资源，提高了司法效率，降低了诉讼成本^[34]。目前，无论是LEC还是VCAT均将提高司法效率作为最重要的目标，在年度报告中将结案率作为最重要的考核指标之一。

3.1.2 基于专业性特别法庭的合理性审查

合理性审查是澳大利亚城乡规划司法救济制度的第二个特点，也是英美法系国家的共同点，除澳大利亚之外，英格兰、威尔士、加拿大、新西兰和香港等国家和地区均有类似的制度设计^[35]。合理性审查的优点是可以有效限制行政权的过度扩张，尤其是在城乡规划领域。由于技术性壁垒，规划行政主管部门天然具有将立法权和司法权合二为一的倾向，既有权制定法定规划，又有权依据法定规划进行行政审批，从而导致专业性行政权一家独大。托尔维尔早在《论美国的民主》中便论述了立法权和司法权的独立对于有效制约行政权的关键作用^[36]。前LEC法官斯特恩也认为，合理性审查不但增强了行政机关的可问责性，而且为行政决策注入了新的价值，重新将司法权从专业性行政权中分离出来^[37]。

合理性审查依赖于专业性特别法庭的建设。LEC和VCAT均特别强调专家式审理，一方面在法官之外引入多专业背景的技术委员，并在合理性审查中赋予其裁决权；另一方面非常重视法官和技术委员的职业培训。例如，LEC要求法官和技术委员每年至少要参加为时5天或30小时的职业培训。

3.1.3 非制定法主义导向的第三方诉权

在第三方诉格界定上，澳大利亚城乡规划司法制度体现出英美法系中的非制定法主义传统，即通过授予法官自由裁量权的方式在司法判例中划定第三方诉格的边界。这点与我

国通过法律条文来界定哪些权利属于可诉的第三方法定权利的做法有明显差别。与第一方诉格不同,第三方诉格天然具有外延模糊的特点,涉及在土地开发中是否对他人构成负外部性影响的判定,而这种影响在实际中十分复杂,且与彼时彼地的具体情况密切相关,因此僵化的法律条文往往羁束性有余,灵活性不足。相比而言,法官在尊重立法原则的基础上依据专业知识和个案具体情况做出的判断,能够有效解决第三方诉格界定的难题。

诚然,开放性的第三方诉格亦会增加潜在滥诉的风险,降低司法效率。为了在效率与公平之间找到平衡点,澳大利亚各州采用了不同的做法。例如,在划定第三方诉权范围上,LEC 是通过对项目类型进行限定;而 VCAT 则是通过对原告资格进行限定。只要满足限定条件,第三方均可在诉讼时效内提起诉讼,最终由主审法官或技术委员根据专业经验和具体情况,通过自由裁量来判定其诉争理由是否成立。

3.2 对完善我国城乡规划司法救济制度的启示

3.2.1 建立统一的规划与环境法庭体系

随着我国近年来生态事故频发,设立环境法庭的地方性探索已初见端倪,并得到最高人民法院的支持。2007 年 11 月 20 日,全国第一家环境法庭在贵阳市中院成立,以处理“两湖一库”水污染案。2010 年 6 月 29 日,最高人民法院颁布《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》,第 13 条规定“在环境保护纠纷案件数量较多的法院可以设立环保法庭,实行环境保护案件专业化审判,提高环境保护司法水平。”

截至 2013 年底,全国的环境法庭已发展至 168 个^[38]。然而,目前这些环境法庭在我国仅停留在一时一地的地方性试验阶段,零散分布于全国不同地区、不同级别的法院中,其中 3 个设立于高院,33 个设立于中院,132 个设立于基层法院。无论是在纵向级别管辖,还是在横向地域管辖上,环境法庭均尚未形成体系,造成一方面在未设环境法庭的基层法院无法为环境侵权提供专业的司法救济;另一方面在设有环境法庭的基层法院因上级法院未设环境法庭导致审理程序衔接不畅,专业性一审可能被非专业性的二审否决。在工作人员构成方面,由于我国大部分环境法庭位于经济欠发达地区,尚缺乏足够的资金和专业人才支持。体系紊乱和专业性不足损害了环境法庭的权威性和公信力,导致门庭冷落^[39]。当事人往往不愿或不屑通过正规司法途径解决争端,转而倾向通过游行、示威等非常态化的私力救济手段。

笔者认为,在快速城市化的背景下,在现有法院体系中引入统一的环境法庭制度已成大势所需,应设立贯穿最高院、高院、中院、基层法院的垂直环境法庭体系,并根据经济发

展水平在空间上有效配置环境法庭的司法资源分布。此外,应加强环境法庭专业性的建设,参考澳大利亚环境法庭制度,在环境法庭中聘请精通法律、城乡规划、环境保护的技术专家进入审判庭,并定期组织法官的专业培训。

3.2.2 扩大公益诉讼受案范围

前已述及,针对城市公共利益的司法救济,行政诉讼的受案范围仅局限于相邻权,而公益诉讼的受案范围则局限于环境保护。从法理来讲,行政诉讼与公益诉讼的一个根本区别在于行政诉讼原告要与案件有直接利害关系,而公益诉讼则不要求^[24]。因此,超越相邻权的、更大范围的公共利益应更多依靠公益诉讼实现司法救济。

频发的生态事故将环境保护写入公益诉讼的受案范围,而笔者认为,针对在我国快速城市化进程中侵犯城市公共利益案件的与日俱增,应进一步扩大公益诉讼受案范围。目前,环境法庭在我国仅局限于环境保护的公益诉讼,应学习澳大利亚环境法庭的做法,涉及城市公共利益的公益诉讼也应由环境法庭审理。

3.2.3 精细界定第三方诉权

公益诉讼制度意味着引入第三方诉权,而第三方诉权则会增加滥诉的潜在风险。然而从我国目前法学界主流观点和司法实践来看,令人担忧的不是诉讼太多太滥,而是太少太难,第三方“不愿告,不敢告,不会告”的问题普遍存在。因而“没必要对原告资格进行过多的限制”^{[2]449}。

澳大利亚经验显示:第三方诉权经历了由最初的粗糙到不断精细化的界定过程,体现出在为公共利益提供有效司法救济与节省司法成本之间的微妙平衡。目前,我国公益诉讼的第三方诉权将公民个人排除在公益诉讼适格原告范围之外。即使未来城市公共利益被纳入公益诉讼受案范围,也会因原告资格限制带来司法救济通道不畅,因此不应把组织结构作为界定第三方诉权的依据。诚然,第三方诉权开放到何种程度?这是一个在具体情境下效率与公平之间的动态权衡,尽管域外经验会对我国有所启示,但原样照搬亦未必最佳,第三方诉权界定往往需要在司法实践中不断调整。

在此,笔者提出几点界定的原则仅供商榷。第一,如果被诉行政行为的法律法规依据规定保护的原告权利受到侵害,原告应有诉权。例如:根据《城乡规划法》第 31 条规定的“旧城区的改建,应当保护历史文化遗产和传统风貌”,历史价值是市民的法授权利。如果在城市更新中,政府做出危害历史价值的规划行政行为,市民有权对其提起诉讼。第二,如果被诉行政行为显著影响了原告的财产性权利,原告应有诉权。例如:一块现状城市公园被变更为商业用地,周

边的业主尽管没有对该公园的直接性财产权利关系，但其不动产价值显然已包含该公园的外溢性价值，公园用地变更将显著影响其财产性权利，业主应具有诉权。第三，可将城市建设行为进行细分，设置允许或禁止第三方诉权的类别。例如，重要公共基础设施项目可禁止第三方诉权；政府开发的商业项目应设置较为宽泛的第三方诉权；以环评作为前置条件的建设项目应允许广泛的第三方诉权等。

3.2.4 完善公益诉讼的支撑性制度

为保证城市公共利益得到有效司法救济，还应建构一系列公益诉讼的支撑性制度。在我国现行公益诉讼制度下，配套制度尚存很大的改善空间。例如：原告需要自行承担诉讼、取证和律师费用，导致个人往往难以承受。此外，由于环境问题的复杂性和专业性，现行的“谁主张谁举证”规则使得原告面临专业性壁垒，取证困难^[40]。

因此，笔者建议：为减少司法负担，针对城市公共利益的诉讼可设置行政复议前置要求。如果第三方对行政复议结果不服，才有权申请进入司法程序。为保障公益诉讼的原动力（即公益心），应在诉讼制度上尽可能降低原告的诉讼成本，包括采用举证责任倒置规则，原告诉讼后果承担豁免规则，建立减免诉讼费用或诉讼费用公共承担机制等相关激励机制。**UPI**

参考文献

- [1] Taylor A. English History, 1914-1945[M]. Oxford, UK: Clarendon Press, 1965.
- [2] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京：北京大学出版社，2015.
- [3] Wade H. Administrative Law[M]. Oxford, UK: Clarendon Press, 1989.
- [4] 何明俊. 空间宪政中的城市规划[M]. 南京：东南大学出版社，2013.
- [5] 李进之，等. 美国财产法[M]. 北京：法律出版社，1999.
- [6] 宋雅芳，等. 行政规划的法治化：理念与制度[M]. 北京：法律出版社，2009.
- [7] Davidoff P. Advocacy and Pluralism in Planning[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1965, 31(4): 331-338.
- [8] Arnstein S. A Ladder of Citizen Participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216-224.
- [9] Forester J. Planning in the Face of Power[J]. Journal of the American Planning Association, 1982, 48(1): 67-80.
- [10] Innes J. Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal[J]. Journal of the American Planning Association, 1996, 62(4): 460-472.
- [11] Healey P. Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory[M] // Campbell S, Fainstein S. Reading in Planning Theory. Oxford, UK: Blackwell, 1997.
- [12] Juergensmeyer J C, Roberts T E. Land Use Planning and Development Regulation Law[M]. New York: Thomson-West, 2003.
- [13] Callies D L, Kelo V. City of New London: Of Planning, Federalism, and a Switch in Time[J]. University of Hawaii Law Review, 2005, 28: 327-348.
- [14] Blaesser B W. Discretionary Land Use Controls: Avoiding Invitations to Abuse of Discretion[M]. Boston, MA: Thomson-West, 2007.
- [15] Willey S. Planning Appeal Processes: Reflections on a Comparative Study[J]. Environment & Planning A, 2007, 39(7): 1676-1698.
- [16] Mualam N. Where Planning Meets the Law: The Rise of Appeal Tribunals for Deciding Land-use Disputes[J]. Journal of Planning Literature, 2014, 29(4): 370-385.
- [17] 邹兵，范军，张永宾，等. 从咨询公众到共同决策——深圳市城市总体规划全过程公众参与的实践与启示[J]. 城市规划，2011, 35(8): 91-96.
- [18] 莫文竞，夏南凯. 基于参与主体成熟度的城市规划公众参与方式选择[J]. 城市规划学刊，2012(4): 79-85.
- [19] 吴祖泉. 解析第三方在城市规划公众参与的作用——以广州市思宁路事件为例[J]. 城市规划，2014, 38(2): 62-68.
- [20] 陈新民. 德国公法学基础理论（上卷）[M]. 北京：法律出版社，2010.
- [21] 刘飞. 城市规划行政法[M]. 北京：北京大学出版社，2007.
- [22] 郑春燕. 论城乡规划的司法审查路径：以涉及城乡规划案件的司法裁判书为例[J]. 中外法学，2013, 25(4): 803-816.
- [23] 章剑生. 现代行政法基本理论[M]. 北京：法律出版社，2014.
- [24] 杨建顺. 《行政诉讼法》的修改与行政公益诉讼[J]. 法律适用，2012(11): 60-68.
- [25] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究，2007(7): 36-50.
- [26] Molotch H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place[J]. American Journal of Sociology, 1976, 82(2): 309-332.
- [27] 何海波. 困顿的行政诉讼[J]. 华东政法大学学报，2012(2): 86-96.
- [28] 张洋，杨祖婵. 近十年来我国环境群体性事件的特征简析[J]. 中国地质大学学报（社会科学版），2015, 15(2): 53-61.
- [29] Trenorden J C. Third-party Appeal Rights: Past and Future[C]. Perth, Australia: 2009.
- [30] Willey S. Are Planning Appeal Rights Necessary? A Comparative Study of Australia, England and Vancouver BC[J]. Progress in Planning, 2005, 63: 265-320.
- [31] Pearlman M L. The Land and Environment Court of New South Wales a Model for Environmental Protection[J]. Water Air & Soil Pollution, 2000, 123(1-4): 395-407.
- [32] Preston B. Operating an Environment Court: The Experience of the Land and Environment Court of New South Wales[J]. Environmental and Planning Law Journal, 2008, 25: 385-409.
- [33] Eccles D. The Impact of Victoria's New Planning Schemes on Third Party Rights[J]. Urban Policy & Research, 1999, 17(3): 235-243.
- [34] Stein L. Specialist Environmental Court: An Australian Experience[M] // Robinson D, Dunkley J. Public Interest Perspectives in Environmental Law. Wiley Chancery, 1995: 255.
- [35] Willey S. The Merits of Merit-based Planning Appeals: Observations from Australia[J]. International Planning Studies, 2004, 9(4): 261-281.
- [36] De Tocqueville A. Democracy in America[M]. London: Oxford University Press, 1835.
- [37] Stein L. Planning and Accountability[J]. Australian Planner, 1995, 32(2): 71-73.
- [38] 徐平，朱志炜，杨朝霞. 论我国环境法庭的困境与出路[J]. 吉首大学学报（社会科学版），2014, 35(4): 41-50.
- [39] 高原. 77个环保法庭的尴尬[J]. 政府法制，2012(21): 14-15.
- [40] 高国辉，王泉. 77个环保法庭“门庭冷落”[N]. 南方日报，2012年6月8日（A18版）.

（本文编辑：王枫）