面向实施的规划制度设计： 美国 1920 年代的两部规划立法示范

The Institutionalization of Planning in the USA:
An Introduction to the Standard Planning and Zoning Acts of the 1920s

徐南南
Xu Nannan

摘要:《区划条例立法示范》和《城市规划条例立法示范》编写于 20 世纪 20 年代,奠定了美国规划制度的基础。本研究纠正了既有文献对两个文件名称的误解性翻译。通过分析这两个文件所设计的具体制度,并与我国的类似制度设计相比较,发现两文件为美国设计的规划制度更面向实施。研究分析了这一特点的成因,指出其面向实施的制度设计对解决我国规划制度“重编制,轻实施”的问题有所借鉴。研究提出在更高层级的规范性文件中就规划实施作出具体的程序性规定的政策建议,并设想由中央政府有关部门组织规划实施立法咨询委员会,为地方政府规划立法编制“立法示范”的实施方法。

Abstract: The two model laws in 1920s, A Standard State Zoning Enabling Act and A Standard City Planning Enabling Act, shaped the landscape of the US planning institution. Comparing with the Chinese planning laws, they provided more detailed procedural regulations, enabled more participation of stakeholders and the general public, and designed more institutional tools for planning implementation. By conducting content analysis of the two model laws and comparing their institutional designs with the Chinese counterparts, this paper draws conclusions and policy recommendations for the Chinese planning reform.

关键词: 美国规划; 区划; 规划实施; 规划制度; 立法

Keywords: The US Planning; Zoning;
Planning Implementation;
Planning Institution; Legislation

所谓制度设计,在本文中特指以规范性文件为载体的正式制度的设计,在实践中就是“立法”的过程。我国于 2015 年修改的《立法法》赋予设区的市制定有关城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面事项的地方性法规和地方政府规章的权力。超过 200 个设区的市因此首次获得立法权,可以制定规划法规和规章,这是推动规划法制化进程的极好契机。那么,如何抓住这个契机,提高规划制度设计的合理性,从而走出“重编制、轻实施”的窘境? 本文试图通过分析美国 1920 年代规划制度设计的两大成果——《区划条例立法示范》(A Standard State Zoning Enabling Act)^[1]和《城市规划条例立法示范》(A Standard City Planning Enabling Act)^[2],就这一问题给出答案。

本文第 1 节将讨论这两文件的意义和研究价值。在第 2 节,本文将定义“面向实施的规划制度设计”,提出这两文件为美国设计的规划制度比我国的规划制度更面向实施。接下来,第 3—5 节介绍一些两文件中的制度案例,分别从不同空间规划之间关系、规划与其他政府机关的关系和规划与公众的关系等三个角度展开。第 6 节通过进行中美两国规划制度文件的对比,得出结论。第 7 节讨论促使这两文件更面向实施的制度背景原因。最后一部分将讨论对中国规划体制改革的借鉴意义。

1 意义和研究价值

1920 年代美国商务部^①设置了一个由律师、地方官员、房地产商界人士和土木工程、城市规划、景观设计方面的专家^②组成的城市规划和区划咨询委员会(Advisory Committee on City Planning and Zoning),编写了《区划条例立法示范》和《城市规划条例立法示范》。其目的是供美国各州立法机关参考,以制定州一级的规划法规,从而建立区划(zoning)^③和城市规划(city planning)制度。

作者: 徐南南,加拿大英属哥伦比亚大学社区和区域规划学院博士研究生。urbanx@126.com

① 彼时美国联邦政府并无负责规划的部门,而商务部长胡佛(Herbert Hoover,之后当选为总统)认识到城市规划的重要性,力推此项工作。详见参考文献[3]。

② 咨询委员会成员名单详见两部文件。

③ 对 zoning 一词的译法有不同意见,请参考笔者在微信号“城市规划者之友”发表的文章《Zoning 一词的译法》。

这两文件在国内规划文献中早有记载,被译为《美国区划授权法》和《美国城市规划授权法》。这两种译法有所偏差^①——它们实际上并不是法律,而是研究报告。笔者认为翻译为“条例立法示范”更为贴切,因为它们都写成法律文本的形式,并用脚注写成编写说明,州议会几乎只需填上州名就可以形成法规草案。为方便行文,下文将分别简称两文件为 ZEA 和 CPEA。

这两部立法示范既然并非法律,其研究价值几何?笔者认为两文件在一定程度上可以用来勾勒美国的规划制度。从两文件发布后的几年到 1930 年,全美 48 个州中已有 35 个州基于 ZEA 制定了区划条例,10 个州基于 CPEA 制定了城市规划条例。美国一直没有全国性的规划法律,两文件是各州规划制度的原型,极大程度地塑造了美国的规划制度。

另一方面,两文件包含非常详细的脚注,可以用来理解法律条文与其背后的政治、经济、法律因素之间的因果关系,从而更好地理解美国规划制度。两文件的脚注从篇幅上看是正文的四倍,详细阐述了正文所作的制度设计的原因、思考和讨论。基于这两个理由,笔者认为两文件富有研究价值,值得中国规划学界关注,它们所记载的制度设计比我国现行的制度设计更面向规划的实施。在开启规划体制改革,加强规划实施制度化、规范化、程序化的今天,我们可以借鉴其这一特点,取长补短。

2 面向实施的制度设计

什么是面向实施的规划制度设计?笔者认为,一套规划制度的设计,越是系统地考虑了规划部门与规划相对人的关系,越是具有面向实施的特点。在这个定义基础上,本文试图论证:ZEA 和 CPEA 为美国设计的规划制度与中国现有的规划制度相比,更具有面向实施的特点。有必要解释的是,这里的“规划相对人”一词借鉴自行政法学中行政相对人的概念,指规划在实施过程中涉及的方方面面的组织和个人。

规划相对人可以分为三类:(1)编制、实施其他规划^②的政府组织;(2)不编制、实施规划的其他政府组织和类政府组织,包括同级立法机关、上下级政府、市政公用设施企业等;(3)政府以外的组织和个人,包括不动产权利人、相邻权人、不动产开发者和公众等。接下来,本文将选择一些 ZEA 和 CPEA 规定的制度案例,说明这两部立法示范如何规定规划部门与这三类规划相对人的关系。

选取这些案例的原则是:只有规定规划部门与某一规划

相对人关系的,才会被选取。但囿于篇幅,本文仅挑选既符合这一原则,又能尽可能勾勒美国规划制度整体框架的九个制度案例。之后,就这些案例与中国规划制度中大致相当的制度案例进行对比,证明本文观点。

在展开具体论述之前,笔者有必要指出这一研究的局限性和未来研究的方向。首先,尽管立法示范奠定了美国各州规划制度的基础,但时过境迁,不能代表美国各州现行的规划制度;它更难以反映实际规划工作的情况,因为制度和实践很难完全一致。其次,这一研究尚着眼于全局,不够具体深入,未来研究将选择一项具体制度进行探讨。第三,研究国外规划制度,目的还是服务于我国的规划体制改革,因而应当着眼于规划制度的跨国比较。本文着重介绍美国规划制度,只能作浅显的比较;未来研究可以在对中国省级和市级规划法规和规章进行文本分析的基础上,就一项具体制度进行跨国比较研究。

3 规划部门与编制、实施其他规划的政府组织的关系

3.1 “规划一张图”制度

ZEA 和 CPEA 两部立法示范分别规定了两种规划,即区划和城市规划;同时规定了不同的政府以组织管理和实施。其有效的实施,有赖于首先要明确这两种规划和两方面规划部门之间的关系。区划出现得相对较早,较晚编写的 CPEA 就规定,设立规划委员会以后,规划委员会享有区划管理机关所享有的权力(第十一条),后者随之撤销;而区划是城市总体规划的组成部分(第六条)。

20 世纪初的美国处在快速城市化阶段,地块划分规划(plan of a subdivision of land)^{[2][24][33]}是开发商为开发城郊地块所编制的规划:在地块范围内,开发商承担市政公用设施投资、建设等职能,具有类政府组织的特点。CPEA 第十五条规定,地块划分规划非经规划委员会批准不得具有法律效力;经批准的,则“视作城市总体规划或其组成部分的修正案、扩展规划区域的决议或城市总体规划的细化决议”,即具有与城市总体规划相同的法律地位。

通过这些规定,区划、城市总体规划和地块划分规划之间的关系被确定下来,即所有规划都由一个机关——规划委员会——批准,避免规划不衔接的问题;所有规划都是城市总体规划的一部分,保证规划在同一张图上。

值得注意的是,这里的“城市总体规划”是指物质空间发展总体规划(a master plan of physical development),这一

① 虽然两文件名称以“act”结尾,故看起来应翻译为某法;但要注意其开头的不定冠词“a”和形容词“standard”,表明这只是“act”的一种示范文本。在英文里,法律的正式标题不会以不定冠词开头。

② 本文中“规划”一词,专指空间规划,不包括不具有空间属性的其他规划。

点在CPEA注释32和注释33中有特别说明。这两文件不涉及有关经济和社会发展的规划。

3.2 “规划即法规”制度

按照两文件的设计，规划都是地方性法规。ZEA的第一条和CPEA的第二条明确规定了区划和城市规划的法律效力：区划是由城市和镇的立法机关批准的地方性法规，城市规划由城镇立法机关通过制定地方性法规而设立的规划委员会制定和批准。其规划文件的名字可以各式各样，包括规划(plan)、规定(ordinance)、附例(by-law)、决议(resolution)等^[217]，但本质上都是地方政府立法机关制定的法律文件，可以类比为我国的地方性法规。

4 规划部门与其他政府组织和类政府组织的关系

4.1 每年改任一名规划委员会成员制度

设立规划委员会的目的是为了让规划的实施具有“持续性和永久性”(continuous and permanent)，CPEA注释8和注释20^[217-11]介绍了立法示范编写者的观点：规划应当成为和立法、行政并列的地方政府职能；应当由独立于立法和行政部门的任命委员主导规划工作。

CPEA第三条^[218]规定如下：

“(规划)委员会由九名委员组成，包括三名依职权担任的委员，即市长、由市长任命的一个政府组成部门的负责人、由市议会任命的一名议员，以及其他六名任命委员……任命委员的任期为六年或延至继任者到任为止。但是，首届委员会的任命委员中的五名除外。这五名的任期分别是：一年、两年、三年、四年和五年……”

通过详细规定首届规委会任命委员的任期，实现每年改任一名委员的状态。这样设计可保证规委会组成人员相对稳定，使规划决策尽可能免受选举政治和领导变动影响。

4.2 基础设施规划审批决策优先级制度

CPEA规定规划委员会有权依据总体规划审批基础设施项目。其第九条^[219]规定：

“在(规划)委员会批准总体规划或部分总体规划之后，在市域范围内或有总体规划的区域内，任何道路、广场、公园或其他公共线性空间、块状空间、开敞空间、公共建筑物和构筑物、基础设施，无论是公共部门所有或私人部门所有，非经委员会审批同意，不得开工建设或特许经营。”

但是，许多基础设施建设单位不隶属于编制总体规划的城市，而是拥有更高行政层级的国有企业，或是与高层级政府签订了特许经营协议的社会资本。因此，往往出现基础设施项目建设单位在政治上“居高临下”的情况。考虑到这种

情况，第九条继续写到：

“但是，有下列情况的除外……向市议会说明理由并经市议会全体成员超过三分之二通过、否决规划委员会的不予批准决定的……特许经营审批权或投资决策权依照规定不属于市议会、其规划审批申请由拥有相关权限的委员会全体成员超过三分之二通过、否决规划委员会不予批准决定的。”

也就是说，有特许经营审批权或投资决策权的政府机关的决策权优先。此类政府机关在美国一般称委员会(board)或局(authority)，往往是与地方政府平级的政府组织，或是由政府出资设立的国有企业。这个规定看起来降低了规划委员会的权威，但实际上尊重政府组织之间的权力关系事实，尽量减少非正式的政治角力，提高了规划实施过程的公开性和可预见性。

4.3 考虑规划专业性的法律适用规则

美国各州另有政府部门实施住房法规(housing laws)和建筑法规(building codes)。ZEA第九条^[113]明确了规划与这些相关领域的规定不一致时适用法律的规则，从而调节部门之间的关系：

“与其他规范性文件相比，如果依据本条例制定的规划(即区划)要求的围院、中庭和其他开敞空间更宽阔或规模更大，或要求的建筑物的高度更低、层数更少，或要求的宗地中不可建设的面积比例更高，或者要求的其他标准更高，应当以依据本条例制定的规划为准……(反之)则应当以其他规范性文件的规定为准。”

如果单纯考虑法律效力层级，由州立法机关制定的住房法规和建筑法规总是高于由城市和镇立法机关制定的区划。但是规划在法律性之外也具有专业性，即按照当时的规划理论，降低城市密度总是更好。因此，这一条规定在处理和其他规范性关系时，把降低城市密度原则引入到规划制度体系中，用以明确不同法律法规之间的适用关系。

现在美国的规划理论则提出要提高城市密度，规划条例中的这一原则可能也随之修改，但在法律适用规则中考虑规划专业性的做法正是规划制度设计的独特之处。

5 规划部门与政府以外的组织和个人的关系

5.1 公众听证会(public hearing)制度

公众听证会要保证任何市民都有机会发言。设计这一制度的考虑是^[117]：

“这一表述要求——不仅是其不动产受到议案不利影响的业主——所有市民都应当有机会在听证会上发言。让人人都有表达的权利、抗议有害的法规可以维护城市的整体利益。这是正确的。”

同时，该制度要求立法机关和规划委员会在批准或修改规划之前必须召开公众听证会。ZEA 第四条^[17]规定：

“城镇立法机关应当制定实施办法以决定、确立、执行上述规制、管控和分区界线，并不定期修正、补充和变更。但是，在公众听证会召开完成之前，任何有关规制、管控和分区界线的议案不得生效。此类公众听证会，应当保证所有利害关系人和所有市民都有机会发言。听证会的时间和地点应当提前 15 天在政府公报或本行政区域范围内发行的报纸上刊载。”

这一规定沿用至今。在纽约市，任何人都可以参加规划相关的公众听证会，如果在规定时间报名，则可以发言。公共听证会全程录像，视频在网上公开。

5.2 规划修改相邻人同意制度

这一制度旨在保护相邻权人的权利。ZEA 第五条^[17]规定，修改某一地块的区划（zoning change）不仅应当满足召开公众听证会的程序要求，还应获得相邻业主的同意。该条规定：

“……当修改某一地块的边界、规制和管控时，该地块的、或地块后面宗地界线向外 xx 英尺内的宗地的、或地块正对面宗地的、或其沿街面宗地界线向后 xx 英尺内宗地的超过 20% 面积的业主联合签名抗议修改的，修改不得具有法律效力。该城镇立法机关全体成员超过四分之三通过的除外……”^①

5.3 区划调整适用（zoning variance）制度

这一制度允许不动产权人申请在自己的物业上调整适用区划，以避免规划“管得太死”。ZEA 第七条^[19]规定由城镇立法机关依法设立调整委员会（board of adjustment），就是否批准不动产权人的申请作出裁决。该条规定：

“当由于特殊情况，严格遵照执行区划法规会造成不必要的困难时，依申请人申请，在不违背公共利益、不违背立法精神，并且实现实质正义的前提下，（调整委员会可以）批准就所申请的情况调整适用法规的部分条款。”

这一制度虽然给了规划实施一些弹性，但一旦被滥用，规划就形同虚设。因此，ZEA 严格规定了调整适用审批的程序、标准等事项。ZEA 共九条，与之有关的第七条在篇幅上相当于其余八条的总和。

5.4 规划道路预留（buildings in mapped streets）制度

该制度调整规划与不动产权人的关系，为道路等基础设施预留空间。在路网规划批准之后，政府有财力征收道路所需土地之前，确保土地不被无序开发使用。

CPEA 第二十一条—第二十五条详细规定了这一制度^{[2][343]}。对不动产权人而言，有规划道路通过非常合算：不仅在未来征收时可以获得征收补偿，在征收以前还可以获得预留补偿，在预留的土地上新建房屋也不受影响，只是新建的房屋在拆迁时不获得补偿。除此以外，在道路建成以后，未被征收的部分还坐享增值。这一制度设计对土地被预留人非常友好，可以降低规划实施的阻力。

6 与中国规划制度中的制度案例对比

6.1 对应案例的选取

中美两国规划制度虽然差别很大，但具体到某一项制度规定层面，是具有可比性的。本文选取中国规划中对应案例的原则，是依据其规定的规划部门与规划相对人关系，如果规定的是同一种关系，那么就作为一对对比制度进行比较。

尽管 ZEA 与 CPEA 是州规划条例的范本，但其本身不是任何一个州的规划制度，而是反映全国性的规划制度观点。相应地，《城乡规划法》和《土地管理法》（下文分别简称为“规划法”和“国土法”）是全国性法律，反映立法当时全国性的规划制度观点。因此，规划法和国土法是选取中国制度案例的目标总体（表 1）。

表 1 两部美国立法示范设计的部分制度案例与对应的中国规划制度案例比较

与规划相对人关系	ZEA 与 CPEA 中的制度案例	中国规划制度中的制度案例
与编制、实施其他规划的政府组织的关系	“规划一张图”制度	正在进行中的“多规合一”改革（没有在现行规划法和国土法中规定）
	“规划即法规”制度	规划在法律体系中的层级没有在法律中明确
与其他政府组织和类政府组织的关系	每年改任一名规划委员会成员制度	没有全国性的关于规划委员会成员任期的规定或规定建议
	基础设施规划审批决策优先级制度	仅在规划法第 37、38 条，国土法第 52、53 条明确了不同部门之间的审批决策顺序
	考虑规划专业性的法律适用规则	没有关于规划与其他有关规定不一致时的适用规则；仅在规划法第 24 条规定，编制城乡规划必须遵守国家有关标准
与政府以外的组织和个人的关系	公共听证会制度	规划法仅提及可以召开听证会征求公众意见，没有规定听证会作为规划决策的前置条件，也没有规定听证会的具体程序；国土法中未提及
	规划修改相邻人同意制度	规划法第 48 条规定修改控制性详细规划应当征求规划地段内利害关系人的意见
	区划调整适用制度	没有规定允许不动产权人提出城乡规划或土地利用总体规划的修改或调整适用申请
	规划道路预留制度	规划条件和农用地转用分别由规划法和国土法作出规定

资料来源：作者绘制

① 原文如此，“xx”由立法机关在编写法规草案时填写。

可以看出，规划法和国土法中规定的制度案例大多只作“提及性”规定，或根本没有规定。读者可能怀疑是案例选取恰好造成了“以人之长，比己之短”的效果。如前文所述，选取这九个案例也是为了勾勒其整体规划制度框架，因此难免忽略细枝末节的制度^①。

值得特别说明的有两点：第一点是关于规划在中国法律体系中的层级。因为没有在法律中明确，所以有两种不同观点：一说认为规划的效力层级取决于批准它的机关。如设区的市的总体规划由省人民政府批准，则其法律效力层级等同于省人民政府规章；另一说则认为规划是行政规划的产物，不属于规范性文件，因而其法律效力层级无从谈起。但总之，对规划法律效力层级认识的不统一，不利于确立规划的权威性。

第二点是关于 CPEA 中的规划道路预留制度与我国土地征收和新城建设有关制度的对比。城市扩张修建市政道路，总是需要征收土地：在我国是征收属于农村集体的土地，在美国则是征收属于农场主个人的土地。不同的是，我国的土地储备制度，倾向于较早征收农村集体土地以备未来城市建设使用，而且将分别用于市政道路的土地和用于出让使用权的土地整体征收。尽管耗费较大，但我国地方政府融资能力较强而土地价格上涨较快，这一做法在经济上可能更为合算。而且国土法禁止集体所有土地出让用于非农业用途^②，也为地方政府控制土地供给做了制度准备。20 世纪初的美国不具备这样的历史背景和制度工具。如果仅就这一点，不能说美国的规划制度设计就比我国的更面向实施，还要考虑两者不同的政治、经济背景。

7 两部立法示范的制度背景

是什么原因让两部立法示范更为注重规划的实施？并不一定是编写者都高瞻远瞩，从一开始就考虑到不仅要把规划编制好，还要实施好，而是因为有美国私人权利神圣不可侵犯的意识形态。在这个意识形态大背景下，宪法第五和第十四修正案搭建的法律制度要求任何可能侵犯私人财产权和导致不公平对待的政府行动都不得不谨小慎微^③。

区划和城市规划工作的前提是政府有权限制人民的土地财产权利，这一点不言自明^④。美国宪法并非完全禁止政府限制人民的财产权，而是规定了严格的条件。具体而言，就是第五修正案所规定的“正当程序原则”——“不经正当程

序，（任何人）不得被剥夺生命、自由或财产”^⑤。必须经“正当程序”，政府才可能剥夺人民的财产。

什么是“正当程序”？这是法理学讨论的问题，超出了本文所讨论的内容。但正当程序原则至少要求法律法规不得有“模糊性”。具体而言，一个法律法规至少要满足两个要求才可以称得上合宪：第一，必须明确表达该法规定了什么，可以实施什么；第二，不可有可能存在模糊性的名词。这就是所谓的“模糊性规则”（vagueness doctrine），该规则最终由 1926 年美国最高法院的一个判例确定下来^⑥。

这就是为什么当我们阅读这两文件的时候会发现，它们对于实施程序的规定比我国同等地位、类似功能的法律法规要明确、详细得多。如果不这样起草，那么一旦被提起诉讼，很可能通不过合宪性（constitutionality）审查，从而失去效力。

开展规划工作也难以避免利益的重新分配。限制一个区域的开发，这个区域内权利人的利益就被剥夺，如历史保护规划；而鼓励一个区域的开发，这个区域内权利人的利益就增加，如城市新区开发规划。美国保护私人权利的意识形态根深蒂固，认为这类重新分配利益的政府行动必须严加管制。宪法第十四修正案明文规定：“（州政府）对于在其管辖下的任何人，亦不得拒绝给予平等保护”，这就是所谓的“平等保护原则”。

在这一原则下，两文件不得不尊重相对人的利益，用规划修改相邻人同意制度、公众听证会向所有人开放制度、区划调整适用制度等政策工具来保护相对人的利益，尽可能不减损任何人的财产权益。这一点更明文写在 ZEA 第三条中：“应当注意保护建筑物的价值”，以宣示平等保护的原则。

尽管有这些尊重相对人利益的制度安排，也不意味着可以彻底避免规划重新分配财产权益的情况。一旦对簿公堂，平等保护原则就是颠覆规划合宪性的利器。但还有比被判违宪更糟糕的，就是被判为征收（eminent domain）。宪法第五修正案最后一款被称为“征收条款”：“不给予公平赔偿，私有财产不得征收为公用”。如果法院认为实施一个规划相当于征收了私有财产，那么市政府就要付给相对人相当于市场价值的赔偿金。试想，如果实施一个历史保护规划，必须给所有保护区内的业主“公平补偿”，那市政府恐怕就要破产，规划显然也无法实施。

因此，关于规划法规的法庭辩论焦点，就是规划是否相

① 读者可以发邮件索取两部立法示范的英文全文和中文翻译版，检验本文结论。

② 有例外情形，详见《土地管理法》第 63 条。

③ 值得注意的是，美国私有财产权神圣不可侵犯的意识形态不代表所有西方国家，甚至不代表其他英语国家。美国邻邦加拿大在 1982 年颁布新宪法时，有意不把对公民财产权的保护写入权利和自由宪章，为的就是避免过分强调私人财产权利。

④ 一个典型的例子就是农用地不得出让用于非农用途，这就是一种区划。

⑤ 第五修正案限制的是联邦政府权力，第十四修正案把第五修正案的限制扩展到了州及以下地方政府。

⑥ Connally v. General Construction Co., 269 U.S. 385, 391 (1926)。

当于征收。为论证一个规划相当于征收，很重要的一个论据就是规划法规已经为财产利益被减损的相对人提供了一定的补偿和救济途径，没有“过分剥夺”（unduly oppressive）^①。因此，我们看到 CPEA 设计了两个制度工具——地块划分控制制度和规划道路预留及规划道路上建筑物不予补偿制度。前一个在强制城市化地区土地所有者接受路网规划的同时，保护了他们开发自有土地的权利（而不像在我国先征收、再开发）；后一个在保证不会有建筑物阻挡未来市政道路施工的同时，给予相对人预留补偿金和使用临时建筑的权利。

总而言之，在美国私人权利神圣不可侵犯的意识形态及其有关法律制度的限制下，区划和城市规划制度的出现可以称得上是“在夹缝中生存”。这也是 1920 年代美国商务部汇聚全国精英制定这两部立法规范供地方政府参考的原因。否则，地方各凭自己的人才资源制定出的规划法规很难在严格的合宪性审查中生存下来^[3]。也正因此，美国规划制度“锤炼”出了面向实施的特点。

8 我们可以学习什么？

与美国正好相反，我国有坚强有力的党和政府，规划可以大有作为，但我们保护私人权利的意识相对欠缺。这就造成我们的规划制度设计不够细致、稳定、公开，在实施过程中难以获得相对人的信任与支持。改革开放近 40 年，我国的私人财产权利，特别是不动产权利，从（几乎）无到有，从少到多。如果说曾经的规划工作可以高举公共利益的旗帜不注重保护私人权利，那么在今天乃至未来，这已不合时宜。规划的有力实施，有赖于制度设计充分考虑私人财产权利。

2016 年 11 月中共中央国务院印发《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，强调健全以公平为核心原则的产权保护制度。2017 年 3 月全国人民代表大会通过《中华人民共和国民法总则》，确立了公用征收“依照法律规定的权限和程序”的原则。这样的制度环境变化反映了党和政府尊重私人财产权利、推进全面依法治国、依法行政的决心。学习借鉴美国规划制度尊重私人权利的制度设计，改进规划实施有关制度显得更有必要。

怎样借鉴美国的规划制度？与现在规划实施有关制度的程序性规定主要在市、县城乡规划 and 国土资源部门制定的规范性文件中作出相比，应当在更高层级的规范性文件——地方性法规和地方政府规章、部门规章——中就规划实施作出具体的程序性规定。

这样做的必要性在于：首先，法规和规章的制定由法律和行政法规所规定，程序更加严格，公开程度更高。而市、

县政府部门出台规范性文件往往缺乏合法性审查，影响规划实施制度设计的严谨性、合理性。而且许多此类规范性文件甚至不向社会公开，实施起来甚至可以很随意，社会难以监督。

其次，地方人民政府部门制定的规范性文件一直不是人民法院审理行政诉讼案件的依据^[4]。2014 年修正的《行政诉讼法》^[5]更赋予人民法院审查地方人民政府及其部门制定的规范性文件的合法性的权力。也就是说，一个行政决定一旦陷入行政诉讼，即使程序完全符合规范性文件，只要法院认为所援引的文件有违反上位法的情况，该文件就无法证明行政决定的合法性。这就造成有规定和没规定一个样，按规定办和不按规定办一个样，规划实施难免陷入一个“非正规”状态，规划“人治”的情况也就不稀奇了。

这样做现在更具有了可行性。2015 年《立法法》修改之后，超过 200 个设区的市首次获得了制定城乡规划有关法规和规章的权力，这给地方政府在更高层级的规范性文件中就规划实施作出具体的程序性规定提供了重要契机。然而不可忽视的是，各地立法能力参差不齐。许多城市人大常委会的法律工作委员会尚在筹建过程中，立法人员的能力有待提高。如何在这样的背景下共享全国的人才资源，提升地方规划立法的质量？

1920 年代美国商务部的做法给我们一点启示：可以由中央政府有关部门汇聚全国力量组成规划实施立法咨询委员会，为地方政府规划立法编制“立法示范”，之后由地方人大常委会基于此“立法示范”结合本地实际制定地方性法规。规划立法技术力量的全国共享和保持规划制度符合地方实际相结合，我国的规划实施工作将进入法治化、规范化、程序化的历史崭新阶段。UPI

参考文献

- [1] U.S. Department of Commerce-Advisory Committee on Zoning. A Standard State Zoning Enabling Act[R]. 1926.
- [2] U.S. Department of Commerce-Advisory Committee on City Planning And Zoning. A Standard City Planning Enabling Act[R]. 1928.
- [3] KNACK R, MECK S, STOLLMAN I. The real story behind the standard planning and zoning acts of the 1920s[J]. Land Use Law & Zoning Digest, 1996, 48(2): 3-9.
- [4] 全国人民代表大会. 中华人民共和国行政诉讼法 [EB/OL]. (1989) [2017-08-20]. <http://law.npc.gov.cn/FLFG/flfgByID.action?flfgID=36698822&keyword=行政诉讼法&zlsxid=01>.
- [5] 全国人民代表大会常务委员会. 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国行政诉讼法》的决定 [EB/OL]. (2014)[2017-08-20]. <http://law.npc.gov.cn/FLFG/flfgByID.action?flfgID=34496520&keyword=关于修改中华人民共和国行政诉讼法的决定&zlsxid=11>.

（本文编辑：王枫）

① Mugler, in *Lawton v. Steele*, 162 U.S. 133 (1894), 更多信息请见 MECK K R, STOLLMANS. The real story behind the standard planning and zoning acts of the 1920s[J]. Land Use Law & Zoning Digest, 1996, 48(2): 3-9.