

论城市总体规划的兴起及启示

——以美国法为中心的考察

赵力

(杭州电子科技大学法学院, 浙江 杭州 310018)

摘要: 美国城市总体规划是在以地方区划条例为主导的规划体系弊端凸显的背景下兴起的, 意在对于城市发展进行宏观、长期的谋划、克服狭隘的地方主义思维, 并通过与区划相联系的方式间接引导和约束用地开发行为, 主要有“规划相符论”和“规划因素论”两种制度模式。我国规划法律制度对于城市总体规划作出了“强制性内容”与“非强制性内容”的二元划分, 与美国经验有一定相似性, 但是联系总体规划与控制性详细规划的具体制度仍有待精细化以期将总体规划落到实处。

关键词: 总体规划; 规划相符性模式; 规划因素论模式

中图分类号: D912.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-4513(2022)-02-017-06

我国城乡规划法律体系中“总体规划——详细规划——建设许可”这一制度框架与美国的用地规划制度体系有一定相似性。作为土地利用的宏观设计规划, 总体规划具有战略性、综合性和抽象性的特点, 这使得总体规划与详细规划的衔接成为一个有待解决的问题。总体规划在美国兴起的背景及其在美国多元的用地制度框架下所呈现出的效力形态对于解决前述问题有一定参考价值。

一、以地方区划条例为主导的城市规划体系

美国的城市规划制度起源于十九世纪末期的“城市美化”运动 (“city beautiful” movement)。自城市规划制度产生直至二十世纪70年代总体规划兴起之前, 美国的城市规划法律制度呈现出以区划条例为主导、以地方政府为

管制主体的特征。

(一) 以地方政府为管制主体的城市规划

美国最早的区划条例诞生在当时城市化进程最为迅速、土地利用方式最为复杂、所有权人之间因土地利用问题产生的利益冲突最为激烈的纽约市。1916年, 纽约市批准了美国第一部区划条例, 系统规定了建筑物的高度、体积和用途, 建立了住宅区、商业区和不受限制地区等三种用途分区, 其适用范围覆盖纽约全市。随后, 多地效仿纽约州的做法制定本地方的区划条例。但在美国各州单一制的制度框架下, 地方政府的权力来源于州的授权, 因此, 地方政府在未经授权的情况下即通过区划条例对私人财产权行使进行限制的做法面临着合宪性质疑。

为了避免宪法争议、提升区划授权立法的

收稿日期: 2021年11月06日

作者简介: 赵力(1984-), 女, 黑龙江巴彦人, 副教授, 博士, 主要研究方向: 行政法学。

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(19YJC820078); 浙江省教育厅科研项目(Y201840660); 浙江省属高校基本科研业务费专项资金(GK199900299012-222)。

水平,1924年联邦商务部在借鉴纽约市区划条例的基础之上组织编制了《州标准区划授权法》(A Standard State Zoning Enabling Act),用以指导各州区划授权立法实践。《州标准区划授权法》第一条明确规定了地方政府区划制定权力的来源和正当性基础,即该项权力来自于州政府的授权,制定区划条例的目的在于维护公共健康、安全、道德以及共同体的公共福利。各州纷纷效仿《州标准区划授权法》制定本州的区划授权法,将制定分区规划、管理本地方土地开发的权力授予地方政府。

这一由州政府通过授权立法的方式将管理地方土地利用问题的权力授予地方政府,并由地方政府通过以分区规划为主导的规制模式实施用地管理,被学者称之为美国土地利用管理的“主导模式”。

(二) 总体规划的产生及其形成初期的法律地位

总体规划与区划条例一样,主要目的在于引导和规制土地利用活动,避免因无序开发带来的城市环境问题以及不同阶层的利益冲突。20世纪初,在区划条例产生的同时,各地方政府也开始对于本地方空间发展进行远期规划设计。1928年,美国商务部颁布了联邦《标准城市规划授权法》(A Standard City Planning Enabling Act),对于总体规划的编制和批准机关、规划内容、规划程序、区域规划等内容进行了示范性规定。《标准城市规划授权法》被一部分州政府作为本州城市规划授权立法的蓝本。但是,城市总体规划的作用并未受到各州的普遍重视。

在产生初期,总体规划显得有些可有可无。其法律地位主要表现在以下两个方面:一是总体规划对于其他规划手段尤其是对于占主导地位的区划条例不具有强制约束力;二是总体规划对于建设活动不具有约束力,即总体规划不具有对外效力。

总体规划产生初期的法律地位反映了美国社会对于长期计划的怀疑和权力集中的抵触情绪,总体规划在正当性和实效性层面均受到

质疑。

二、以地方分区规划为主导的规划制度的问题

随着人口的增长和城市范围的扩大,自治地方之间的距离已经非常接近。但是,由于政治上的自治使得这些地理上相邻的地方政府之间在经济和社会上恪守着各自的疆界,地方政府各自为政的用地管理引发了一系列问题。

第一,由于缺乏长期性、整体性规划的约束,各种区划技术的应用使得区划的约束力和引导功能降低,区划条例不再能够起到引导和约束开发活动的作用,反而出现了区划条例向个别开发需求妥协、开发项目驱使其频繁修改的情况。

第二,以地方区划条例为主导的规划制度,无法回应大型工程、环境保护、住房保障等超地方性事务的需要。在地方政府的主导下,大型工程建设往往从有利于本地方就业和税收的角度出发,而对于区域环境、交通等的不利影响则缺乏考虑。另外,森林、湿地、河流等自然资源在地域上往往不限于某一个市镇的辖区之内,而地方政府往往从本地方的短期利益出发进行开发利用,部分地方自发的联合治理也仅在小范围内权衡利弊,缺乏从整体上保护自然资源、维护整个区域长远利益的眼光和动力。

第三,地方政府利用区划条例的排他性技术手段将其不愿意接受的建设工程和人群排除出去,使得公益工程无法落地,加重不同种族之间的隔离,阻碍了社会阶层的流动。同时,有毒废弃物处理场所、垃圾焚烧场所、监狱、流浪人员避难所等这些对于整个区域而言是必要的,但是不受地方欢迎的建设工程在以地方自治为主导的规划体系下,也往往因遭到各地方排斥而无法实施。

三、美国总体规划制度模式的变迁

(一) 规划制度改革的探索

为了克服前述以地方政府为主导的用地管理模式带来的问题,佛罗里达州等州开始了对

于城市增长的管理。最初的增长管理模式被称之为“美国法律协会”模式，依据这种模式，州收回对于影响多个地方的土地利用活动的管辖权。这一模式主要强调对于大型建设工程以及关键资源的管理。

“美国法律协会”模式虽然在解决大型建设工程的区域影响及环保问题方面发挥了重要作用，但是其制度设计存在以下问题：第一，缺乏对于规模较小工程的管理，区划条例的排他性、地方性等问题仍旧无法得到有效解决。第二，缺乏相对确定的利益衡量标准，州的管理目标仍旧受制于地方利益。

1980年代，采取“美国法律协会”模式的几个州先后对本州的规划管理制度进行了再次调整，并逐步走向下文所述的“规划一致性”模式，总体规划正是在这一增长管理的背景之下兴起的。

自然资源保护、低收入人群住房保障等问题往往超出单个社区的范围，需要从区域的视角出发进行统筹安排。为了引导区域性总体规划的制定，在这一时期，联邦议会通过的一系列资源保护专项立法中均将制定总体规划作为获得联邦专项土地开发资金、参与联邦基础设施建设资助项目的前提条件。联邦政府的引导与资助对于总体规划的兴起起到了推动作用。

（二）“规划相符性”模式的产生

1973年，俄勒冈州创立了另外一种州土地利用管理模式，即所谓的“规划一致性”模式，这一模式不再采取由州或者地区对于大型工程和关键地区进行直接管理的模式，而是通过州、地区、地方三个层面的总体规划的制定以及对于区划条例与总体规划的“相符性”要求来建立规划政策与建设活动的连接通道，纠正地方规划碎片化和狭隘的地方主义等问题。“相符性”要求是“规划相符性”模式的核心，它要求：第一，地方总体规划与州总体规划相符；第二，各地方的区划条例及其他规划手段与本地方的总体规划和州的总体规划相符。

“规划相符性”模式利用“总体规划”这

一技术手段，通过规划一致性的要求克服地方自治模式下地方各自为政的问题，但州政府并不直接干涉地方具体用地管理事务。如何实现“相符性”的要求显然是关系到这一模式成败的关键。实现“相符性”要求的前提是地方制定相应的总体规划。在以地方区划条例为主导的旧规划模式下，是否制定总体规划取决于地方的意愿。但“规划相符性”模式则完全不同。佛罗里达州、马里兰州、俄勒冈州、佐治亚州和华盛顿州均立法强制要求地方制定总体规划。在其他四个增长管理州，则采取通过财政和技术支持的方式来引导地方制定总体规划。

为了保证地方总体规划与州的总体规划相符，各州往往对于规划的编制过程和实体内容均提出要求。在规划的编制过程上，各地普遍要求地方政府在规划制定过程中广泛听取公众意见，通过听证会、意见反馈等方式增加公众参与总体规划制定过程的机会。在内容上，如要求地方总体规划必须包括农地保护和利用、交通、住宅、公共基础设施、自然资源与敏感区域等。在实施保障上则要求地方采取某一特定的增长管理手段、减少地方规划的排斥性等等。例如：要求地方总体规划必须确定城市增长的界限或者明确实现住房保障目标的具体步骤等等。

为了保证区划条例等规划手段与本地方的总体规划和州的总体规划相符，州的规划组织须对于区划条例是否足以实现总体规划设定的保护关键资源的目标、区划条例划定的商业用地、工业用地和多家庭住宅用地的面积是否能够满足经济发展和人口增长的需要等等进行审查。除了审查区划条例之外，区划变更、土地细分决定、建设许可等也须接受相符性的审查。

司法机关的个案审查方式是审查区划条例、规划许可是否与总体规划“相符”的一种重要方式。司法机关对于相符性的审查深度往往取决于相关法律的具体规定和规划文本允许的裁量空间的大小。一般情况下，法院对于相符性采取程序审查，即审查区划条例制定或者修改的程序，同时要求行政机关提供区划条例与总

体规划相符的证据。

在采取“规划相符性”增长管理模式的九个州中，除了佐治亚州、缅因州和马里兰州没有在司法程序之外设置争议解决程序之外，其他六个州均设置了专门的审查机构、制定了相应的审查制度，并授予在地方规划听证过程中提出议题的公民提起审查申请的主体资格。相关审查机构设立在州的行政机构内部，审查标准为“从头再查”标准（*de novo review*），审查范围限于争议在地方层面提起时所涉及的问题，即允许州的审查机构围绕相应问题对于地方规划进行全面审查，并允许审查机构最终作出取代地方规划的决定。

（三）“规划因素”模式产生与流行

由于环境保护、住房保障和增长管理的需要，总体规划引导土地开发的方向、克服区划条例等规划手段的任意性、减少非全局性弊端的作用逐渐受到各州的重视。除了前述实施严格的“规划一致性”模式的州之外，越来越多的州对于本州规划立法进行修改，明确要求地方政府必须制定一部独立的总体规划文件用以引导规划过程，并对于总体规划的内容和制定程序等进行更为详尽的规定。总体规划的编制和批准过程在吸纳公众意见、形成土地开发政策上的共识的作用越来越受到重视。总体规划的制定实际上成为公众参与公共政策的制定过程和凝聚共识的平台。

对于总体规划的法律效力问题，大部分州采取了一种中间道路，即——“规划因素”模式。在这一模式下，总体规划作为一个重要“因素”进入到司法机关对于区划条例等的正当程序审查过程之中，成为司法机关判断区划条例、规划许可决定等是否存在有违程序性正当法律程序或者实体性正当法律程序的根据。但在这一模式下，立法并未对于区划条例必须与总体规划相符合做严格界定，总体规划并不具有“规划相符性”模式下的绝对约束力，而是评判区划条例的正当性基础之一。在这些采取“规划因素”模式的州，法院倾向于认为：总体

规划对于未来用地开发方向具有引导作用。在总体规划足够详细具体的地方，总体规划往往成为法院对于区划条例合法性认定的重要因素。

总体规划的兴起对于美国土地利用规划体系产生了重要影响：第一，重构了美国以地方区划条例为主体的规划制度体系，使得州、地区的需求得以引入传统的以地方政府为主导的土地利用规划体系之中，对于克服地方民主的局限性起到了重要作用。第二，提升了规划体系内部的科学性，在规划体系内部建立起总体性、长期性规划与地方性、短期性规划的联系，对于克服区划条例的排斥性、任意性等缺陷起到了重要作用。

四、美国城市总体规划的制度模式对中国的启示

在我国的城乡规划制度框架内，城市总体规划是一项全局性、综合性、战略性的规定，其内容涉及城市的政治、经济、文化和社会生活等各个领域。城市总体规划对于指导城市有序发展、提高建设和管理水平等方面发挥着重要的先导和统筹作用。

城市总体规划的“综合性”和“战略性”体现在两个方面：一方面，体现在其内容上，城市总体规划的任务在于为城市发展提供战略指引，其内容本身具有综合性和战略性。城市总体规划的内容包括城市、镇的发展布局，功能分区，用地布局，综合交通体系，禁止、限制和适宜建设的地域范围，各类专项规划等。其中，规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容，应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。另一方面，体现在其与其他规划的关系上。总体规划和控制性详细规划是我国现行规划体系中最主要的两种法定规划形式。与空间规划政策层面的总体规划不同，控制性详细规划指向的是具体的建设活动，调整城市政府与建设主体的关系。对于二者的关系，根据《城乡规划法》

第十九条、第四十八条的规定,控制性详细规划应当根据城市总体规划的要求进行编制。控制性详细规划修改涉及城市总体规划、镇总体规划的强制性内容,应当先修改总体规划。根据《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》第九条的规定,编制控制性详细规划,应当依据经批准的城市、镇总体规划。可见,城市总体规划对于控制性详细规划具有约束力,特别是总体规划的强制性内容,对于控制性详细规划具有强制约束力。

在我国《城乡规划法》所构建的总体规划——详细规划——建设许可这一制度框架下,总体规划的战略构想主要是由作为桥梁的详细规划落实到具体建设活动中去的。总体规划实施的关键在于控制性详细规划与总体规划之间关联的建构。我国目前城市总体规划呈现出内容层面及法律效力层面的“二元结构”,城市总体规划在内容上区分为“强制性内容”与“非强制性内容”,在效力上,强制性内容具有强制力,作为下位规划的控制性详细规划必须予以实施,这一机制也被称之为“上、下位规划间‘刚性传递’”。非强制性内容则显然不具有强制力,只具有战略引导作用。

在实效上,总体规划处在一个十分“尴尬”的境地,总体规划刚刚获批就已经“落后”于城市建设、城市总体规划沦为摆设、城市建设活动突破城市总体规划既定框架的情形时有发生。规划学界甚至发出了“总体规划向何处去”的疑虑。如何落实总体规划的约束力,将总体规划与控制性详细规划衔接起来是我国当前规划实施上面临的重要问题。

我国规划制度中“总体规划”与“详细规划”的二元划分与美国“总体规划”与“区划条例”的二元结构相同,两国在详细规划实施中遇到的问题也有一定共性,但是在总体规划的实施上却存在着明显的区别:一方面,在行政系统内部,我国上级规划与下级规划的对接仍旧缺乏机制保障,规划审批、督察环节主要体现为行政机关上下级间的内部监督过程,缺少审查标准与程序的公开;另一方面,详细规划与总体规划的衔接问题被限定在行政系统内

部解决,司法审查仅限于建设用地规划许可、建设工程规划许可等规划实施阶段的行政许可等行政行为。虽然,学者通过对于“违法性继承”等理论以及最高人民法院发布的权威案例的阐释提出了司法机关附带审查作为规划许可行为、处罚行为根据的控制性详细规划的可能的路径。但是,这种审查机制和研究框架较为强调的是控制性详细规划的制定、修改程序的合法性,仍旧未将控制性详细规划纳入到以“总体规划—详细规划”二元划分为主的城乡规划制度体系中来,从其内容合法性的角度进行探讨。

对比两国制度的异同,城市总体规划在美国兴起的历史脉络以及“规划相符性”“规划因素论”两种不同的制度框架无疑为我们提供了一个可供参考的路径。尤其是在我国的城市总体规划“二元论”的制度背景下,对于总体规划强制性内容部分进行严格的“相符性”审查,对于非强制性部分,则可以考虑借鉴“规划因素论”的经验,对于不符合总体规划非强制性内容的控制性详细规划则着力审查其是否脱离总体规划指引的正当理由、是否履行正当程序等等。

注 释

- ① 条例还划分了五级高度分区,确定了建筑物沿街立面高度和街道宽度的不同折算系数;同时还划分了五类片区,根据限制高度要求对于院落的开敞空间进行管理。
- ② 这种模式是美国法律协会在1975年公布的《土地开发示范法典》(Model Land Development Code)中提出的。
- ③ 参见《中华人民共和国城乡规划法》第十七条的规定。《中华人民共和国城乡规划法》以下简称《城乡规划法》。

参考文献:

- [1] FISCHLER R. The metropolitan dimension of early zoning [J]. Journal of the American Planning Association, 1998, 64 (2): 170-188.
- [2] RUTH K, STUART M, ISREL S. The Real Story Behind the Standard Planning and Zoning Acts of the 1920s [J]. Land Use Law, 1996, 48 (2): 3-9.

- [3] Department of Commerce. A Standard State Zoning Enabling Act [EB/OL]. [2020-02-19]. <http://www.cers.org.cn>. <http://www.tnlanduse.com/SSZEA.htm>.
- [4] JAMES H. The Quiet Revolution Continues: The Emerging New Model for State Growth Management Statutes [J]. *Harv Envtl L Rev*, 1994, 489 (18): 489-493.
- [5] LAURENCE K., EDWARD J. S. Twenty Years After - Renewed Significance of the Comprehensive Plan Requirement, *Urban Law Annual; Journal of Urban and Contemporary Law* 1975, 9 (1): 33-67.
- [6] DANIEL R M. The Role of the Local Comprehensive Plan in Land Use Regulation [J]. *Michigan Law Review*, 1976, 74 (5): 899-910.
- [7] SUSAN L C. Race, Class and Environmental Justice [J]. *Progress in Human Geography*, 1995, 19 (1): 111-122.
- [8] DON M. "Introduction: The NIMBY Phenomenon and Approaches to Facility Siting" [C] // DON M ed. *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice* Washington, DC: Georgetown University Press, 1996: 11-23.
- [9] DENNIS E G. Eight State - sponsored Growth Management Programs [J]. *Journal of the American Planning Association*, 1992, 58 (4): 425-439.
- [10] HEALEY P. Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies [M]. Palgrave Macmillan, 1997: 3.
- [11] TALEN E. Do Plans Get Implemented? A Review of Evaluation in Planning [J]. *Journal of Planning Literature*, 1996, 10 (3): 248-259.
- [12] 杨保军, 张菁, 董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识 [J]. *城市规划*, 2016, (3): 9-14.
- [13] 周显坤. 转型期城市总体规划强制性内容编制方法研究 [D]. 北京: 清华大学, 2014: 86-99.
- [14] 高中岗. 中国城市规划制度及其创新 [D]. 上海: 同济大学, 2007: 176-180.
- [15] 尹强. 以城市总体规划为枢纽, 完善空间规划体系 [J]. *城市规划*, 2015, 39 (12): 91-92, 100.
- [16] 李晓江. 总体规划向何处去 [J]. *城市规划*, 2011, 35 (12): 28-34, 69.
- [17] 朱芒. "行政行为违法性继承" 的表现及其范围——从个案判决与成文法规关系角度的探讨 [J]. *中国法学*, 2010 (3): 178-190.
- [18] 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文书为例 [J]. *中外法学*, 2013, 25 (4): 803-816.

On the Rise and Enlightenment of Comprehensive Planning

——An Investigation Centered on American Law

ZHAO Li

(School of Law of Hangzhou Dianzi University, Hangzhou, Zhejiang 310018, China)

Abstract: Under the background of the prominent malpractice of the planning system dominated by the local zoning regulations, American comprehensive planning aims to make macro and long-term plans for urban development, overcoming the localism, and indirectly guide and restrict the land developments through the way associated with the zoning, mainly including the "planning conformity approach" and "planning factor approach". The binary division of "mandatory content" and "non-mandatory content" in China's planning legal system is similar with the experience of the United States, but the specific system linking comprehensive planning and regulatory detailed planning still needs to be refined to implement the comprehensive planning.

Keywords: comprehensive planning; planning conformity approach; planning factor approach

(责任编辑: 胡雅芬)