

英国《城乡规划法》百年变迁中的 规划行政权

胡建森 何明俊

提要: 英国议会自 1909 年《住房及城乡规划诸法》颁布后,先后批准了 20 多部规划法。逐步形成了行政主导的规划体系,也即行政部门具有准“立法权”——编制规划,行政权——发展控制,准“司法权”——规划上诉。本文立足英国城乡规划的历史背景,讨论在法学思想的变迁下,规划权力的扩展与规范,进而研究英国规划干预与权力制约的演变关系。

关键词: 规划行政权 城乡规划法 公共利益 法律变迁 规划上诉

作者胡建森,男,浙江大学教授、博士生导师,浙江工商大学校长、教授;何明俊,男,浙江大学法学院博士生,杭州市规划局副局长,中国城乡规划学会会员,英国皇家规划学会会员。(杭州 310008)

英国城乡规划立法已走过百年历程。自 1909 年以来,英国先后颁布了 20 多部规划法。英国规划法的演进反映了各个时期不同的经济和社会背景下,规划干预与权力制约的关系。由于英国采用中央集权的行政体制,研究英国城乡规划法的规划权力演变,对中国的城乡规划立法具有重要的借鉴意义。目前,中国学者介绍英国城乡规划的文献在增多,例如,唐子来、冯晓星、孙施文、张险峰、苏腾等学者的论著,这些论著从城乡规划的角度或者是法律的某一方面,介绍了英国城乡规划法的演变历程。本文则立足于英国城乡规划法的历史背景,讨论在法学思想的变迁下,规划行政权与权力制约的演变过程。

一、城市化、公共利益与城乡规划法的法学特征

(一) 城市化与城乡规划

19、20 世纪的城市化与工业化推动了英国人口的重新分布。在英国,“1801 年 80% 的人口在乡村,1991 年 80% 的人口在城市”^①。在这一百年多年中,英国经历了城市化、郊区化、逆城市化和再城

^① 克莱拉·葛利德:《规划引介》,王雅娟等译,中国建筑工业出版社,2007 年,第 88 页。

市化等阶段。在不同的发展阶段,城市的人口结构、产业结构、土地布局、交通方式均发生较大的变化,并产生各种利益的冲突。同时英国是一个土地资源有限的国家,人口、产业和交通在城市空间的集聚,带来的是城市的过度拥挤和环境质量的下降,从而引出了市场机制能否在有限的空间中有效地配置空间资源,实现有序城市化的问题。

在城市化和工业化进程中,城乡规划成为了政府干预城市空间的重要工具。城乡规划的功能从传统意义上的空间布局、街道形态、建筑美观,转向围绕人的生存和发展,诸如公共卫生、住宅紧张、城市贫困、环境衰退、交通拥挤等问题。这些问题涉及空间中的权利冲突、资源合理配置和社会公正的问题。法的精神应是规范社会行为,以实现社会的和谐和稳定为基本目标。因而,作为行政法的城乡规划法不仅是对权力的控制,更重要的是对城市化的回应,以实现社会的融合与和谐。

(二) 公共利益与城乡规划权力

财产权的保护是近现代法律的一个传统,而城乡规划“所关注的正是如何制约私有的土地产权,发挥政府在城市发展中的作用以形成有序的空间秩序”^①。纵观英国城乡规划法的历史就是政府干预土地使用的历史,也是一部公共利益介入财产权制度的历史。正如福格桑所指出的,西方城市发展的基本矛盾是,土地的私人性和社会性的关系,也即土地的社会性对私人产权的制约^②。英国城乡规划的“目的是为了公共利益而获得最有效率地和最有效地使用土地,并保证在所需要的地方建设诸如道路、学校、排水等设施”^③。因此,城乡规划的核心是寻求公共利益与个体利益的平衡。

相对应财产权而言,城乡规划的权力为:第一,发展权的设定,土地的未来用途应符合城乡规划。第二,自然与文化遗产保护权,城乡规划有权对自然景观与文化遗产实施保护,而不管业主的意图如何。第三,土地的强制权,既包括为了公共利益而征收土地,也包括对城市基础设施、公益性设施用地的控制,还包括对违法建设进行查处。第四,城市空间的公共管理权,政府有权对城市空间要素,如广告、灯光、外装修等进行限制,以实现城市空间的美观。但是,这些权力的运行必须依据公共利益,诸如公共卫生、住房需求、生态控制(绿带)、遗产保护、可持续发展、气候变化等等。

(三) 英国城乡规划的法学特征

英国的城乡规划行政权力来源于议会授权。英国“首要的理念和原则是议会主权和议会至上原则”^④,也就是可以制定或者废除任何法律,而不受任何限制,议会的地位高于其他机构,法院也无权审查议会立法的合宪性。当然,议会并没有垄断所有立法,而是将一些法律委托给行政部门。“多数情况下,议会立法通过规定委任立法的形式赋予大臣裁量权”^⑤,例如,授权中央规划管理部门颁布的《用途分类规则》、《一般开发规则》、《规划上诉(督察员决定、听证程序)条例》等多项附属法规。依照梁鹤年的观点,英国的城乡规划制度是“以理治法”^⑥,即以行政为主导的规划体系。该体系主要有三个特征:第一,在规划编制(准立法)上采区域空间战略(原结构规划)——地方发展框架(原地方规划)两个核心层次的规划编制体系;第二,在发展控制上采以规划为导向的规划许可制度。第三,在规划上诉(准司法)上采以行政复议为主导的权利救济制度。

英国城乡规划制度受到了普通法的强烈影响。斯特德等指出,与欧洲大陆具有“法律确定性”的规划体系不同,“英格兰规划体系建立在英格兰习惯法的法律框架下,有着高度的行政裁量权”^⑦。“英

① 何明俊:《西方城市规划理论范式的转换及对中国的启示》,《城市规划》2008年第2期。

② Alan Prior, UK Planning Reform: A Regulationist Interpretation, *Planning Theory & Practice*, Dec. 2005, Vol 6, No. 4, p. 466.

③ Central Office of Information (COI), *Planning*, HMSO Publications Centre, 1992, p. 1.

④ [英]彼得·莱兰、戈登·安东尼:《英国行政法教科书》(第五版),北京大学出版社2007年,第18、35页。

⑤ 梁鹤年:《西方规划思路与体制对修改中国规划法的参考》,《城市规划》2007年第7期。

⑥ [荷]多米尼克·斯特德、文森特·纳丁:《欧洲空间规划体系和福利制度:以荷兰为例》,《国际城乡规划》2009年第2期。

国采用的是高度自由裁量的规划体系,其理念是认为未来发展的不确定性,规划所确定方案、政策、规定等如缺乏灵活性很难适应不确定的未来。”^①地方规划部门在审理许可申请时有较大的“自由量裁权”,地方发展框架只是核发规划许可的重要依据之一。但地方的规划权力受到公众和上级规划部门的制约与监督。司法审查和规划督察共同构成权利的救济方式,但司法审查的重点是对程序的审查。

(四) 城乡规划法的变迁

法社会学认为,法律作为社会系统的有机组成部分、是社会的产物,其产生和发展都受到了社会变迁的影响。作为制定法的城乡规划法是对城市化和城市发展的控制体系,其目的是解决城市化进程中,城市社会、经济发展所面临的问题,并推动城市的良性发展。从英国城乡规划法的变迁过程可发现,个人自由主义与市场经济的弊端逐步显现,从而迎来了城乡规划的法律制度。在福利社会和干预主义的影响下,城乡规划法也不断从消极的规划法走向积极的规划法。但是,行政权力的官僚模式的危机,促使规划体系转向治理的模式。这种法律关系的演变揭示了规划行政权力功能与运作模式的变迁。

表 1 英国城乡规划法的演进^②

时期	40年代以前	40-80年代	80年代以后
社会特征	工业化初期	工业化社会	后工业化社会
政府作用	“守夜人”、有限干预	政府管理、积极干预	治理、善治
社会主要诉求	自由权、经济权	社会权	公民权
主导利益	个体利益	公共利益	多元公众
重要学术思想	理想主义、自由主义	福利社会、干预主义	交往理性、第三条路线
规划范式	结构—功能	理性—参与	合作—沟通
权力模式	限权	控权	合作

二、自由资本主义时期的规划行政权

(一) 城乡规划的发展背景

19世纪主流的社会思维是实证主义、功利主义和自由主义。自由主义的代表洛克强调保障个人自由,生命、自由和财产是天赋的,同时国家权力必须受到限制。牺牲公共权力强调个人权利是19世纪宪法的思想。^③财产的自由使用,在快速的工业化和城市化的浪潮下,引发了广泛的社会矛盾。由于人口在短时间在城市的集聚,城市无法为产业工人提供足够的标准住宅,工人们只能获得廉价的、临时性的、甚至邻近工厂的庇护场所,卫生条件和环境卫生都很差。^④公共卫生和住宅问题,特别是1832年和1849年的霍乱大流行,引起了社会各界的不满,并引发强大的舆论压力,要求政府对城市发展实施公共管理。

英国在1855年制定了《消除污害法》(Nuisance Remover Act),1886年实施了《环境卫生法》,1875年颁布了《公共卫生法》,强制规定了卫生设施、日照间距、居住密度等最低标准。《公共卫生法》是基于公共卫生,对土地开发的管理措施,而不是主动的、有预见性的制度安排,只关注建筑本身的卫生条件,而不是积极地对整个城市或者是地区的规划布局。它并不考虑相邻关系,住宅和工厂可以相邻建设。对城市贫民区的改造,该法也无能为力。1890年的《工人阶层住宅法》,规定了拆除卫生条件

① 田莉:《论开发控制体系中的规划自由裁量权》,《城市规划》2007年第12期。

② 何明俊:《西方城乡规划理论范式的转换及对中国的启示》,《城市规划》2008年第2期。

③ 江必新:《行政法的基本类型》,北京大学出版社,2005年,第108页。

④ 苏腾、曹珊:《英国城乡规划法的历史演变》,《北京规划建设》2008年第2期。

不良的住宅以及为工人阶层提供新住宅的条款。^①在霍华德“花园城市”^②等思想的启示下,城市干预从空想走向制度。

(二) 城乡规划法的主要内容

1909年英国政府颁布了《住房与城乡规划法案》(Housing & Town Planning Act 1909),该法关注产业工人的住房和城乡问题,是英国第一部关于城乡规划的法律文件。该法授权地方政府根据城市发展的需要将要开发的地区编制城乡规划方案,但方案须由中央政府批准。本质上,“这种方案构成了区划体系”^③。根据苏腾、曹珊的研究,这一法案不仅针对个体的土地进行控制,而且将土地开发作为一个整体,符合便利、宜人的要求。^④这样,按照功能分区的要求,住宅区与工业不会混杂开发,形成良好的相邻关系。

1919年的《住宅与城镇规划法》(Housing and Town Planning Act 1919)试图要求2万人以上的城市编制规划方案。但其主要缺陷是假如规划申请被否决,土地主可以获得赔偿。^⑤20世纪20年代后,随着城市化的进程,英国许多城市向乡村蔓延,为阻止城市蔓延,推行紧凑发展,1932年《城乡规划法》要求地方政府划出有限的区域作为城市发展用地。但很多开发商根本就无视这部法律,因为处罚非常轻而且难以实施。^⑥

(三) 城乡规划的权力特征

在自由资本主义时期,城乡规划行政权表现出消极和不主动的特点。主要表现在:(1)不是地方政府的法定义务,地方政府也可以不编制规划。由于对土地产权不能干预,在赔偿的压力下,规划方案中的土地配置迁就现状,无法形成合理的布局。(2)缺乏区域协调,规划的目标是地块开发的卫生与舒适与方便,并不关注城市间的问题。由于强调城乡规划确保适当的卫生条件,所以城乡规划事务在1942年以前一直由英国卫生部(Ministry of Health)负责。(3)被动的开发管制,不是积极编制规划来引导地区和城市开发。由于规划没有强制性或者不依据城乡规划,土地可以自由使用。

在二次大战以前,英国的地方政府获得的规划权力是有限的。事实上按1909年及以后的规划法编制的方案很少。由于规划没有约束力,处罚的力度不大,特别是许可决定被国家主管部或最高法院否决仍有补偿,导致地方政府在城市发展过程中,难有作为。自由使用土地导致城市沿着主要道路的带型发展,“不利于学校、商店和社会服务设施的建设”^⑦。因此,第二次世界大战之前的几部规划法的实施效果不佳。实践表明,这种有限的干预并不能解决城市问题。随着城市向外蔓延,由于担心乡村的舒适环境遭破坏以及有价值的农业的损失,要求加强控制的公共压力增强。^⑧

三、干预主义时期的规划行政权

(一) 城乡规划的发展背景

两次世界大战和30年代初经济大危机,社会矛盾激化。战后英国城市面临着三类棘手的问题:大量在战争中被毁的地区需要重建;城市内的衰败地区,如贫民窟影响城市发展;各殖民地和附属国的纷纷独立,迫使英国重视本国农业的发展和保护耕地的价值。社会矛盾的解决需要新的思想作指导。在此背景下,新自由主义的思想进一步的向城乡规划拓展。根据徐大同的研究,新自由主义的四个主要特征为:力求把个人自由与社会发展相统一;主张国家干预,建设福利国家;强调扩大公民权的

①④ 苏腾、曹珊:《英国城乡规划法的历史演变》,《北京规划建设》2008年第2期。

②③⑤ Central Office of Information(COI), *Planning*, HMSO Publications Centre, 1992, pp. 5, 6, 6.

⑥⑦⑧ 克莱拉·葛利德:《规划引介》,王雅娟等译,中国建筑工业出版社,2007年,第126、126、126页。

范围;主张更多的社会合作。^①

市场机制无力解决社会矛盾,迫切要求政府干预,强化行政权。只有通过政府的干预,公民在健康、就业、教育等方面权利才能得到更好地保障。二战后,皇家委员会的一系列报告对城市问题进行了深入的探讨,例如1940年巴罗委员会的工业污染分布的报告、1941年斯哥特的农村土地的使用报告、1942年犹他委员会的补偿与改良的报告、1947年的雷斯的新城的报告。这些报告促成了1947年《城乡规划法》的颁布,并标志着政府积极干预土地开发的开始。

(二) 城乡规划法的主要内容

1947年通过的《城乡规划法》建立了英国现代城乡规划制度。为了实现“福利社会”的目标,城乡规划被授予诸如强制购买和置换土地的权力。该法提出土地开发权为国家所有,并要求土地的开发应得到规划当局的许可。1947年的规划法的主要内容为:(1)授权地方当局编制所在地区的发展规划,并依据发展规划作出规划许可。(2)土地开发权收归国有,土地所有者无权开发土地,无权改变土地的用途。(3)对违反规划的行为,规划当局有权采取强制措施。(4)“为规划目的,地方政府拥有对土地的强制征用权。”^②(5)具有控制户外广告、保护森林和历史建筑的权力。其中对违反规划的强制权,在1971和1990年的规划法中得到进一步的加强。

1955年通过政府通告的形式增加了对绿带(Green Belt)的控制。1968年的《城乡规划法》建立了在更加明确中央政府与地方政府事权划分基础上的城乡规划体系。这一体系最显著的特征就是建立了两个层次的规划形式,即结构规划(structure plan)和地方规划(local plan)。在编制结构规划和地方规划的程序中,增加了公众参与和咨询的内容,要求在编制前和编制过程中广泛听取公众意见,并针对公众提出的建议做出回应。1990年的《城乡规划法》是1947年、1968年等规划法的进一步完善,并没有作较大的修改,但增加了三个从属法,《历史建筑与街区保护规划法》、《有害物质防治规划法》、《规划重大措施条例》。

(三) 城乡规划的权力特征

在1947年以后的规划体系有如下两个明显的特点:(1)建立了以规划为导向的土地利用的控制制度,编制发展规划是地方政府的法定义务。(2)强化了规划的行政权力。地方政府为了公共利益有权更改土地性质和控制土地的使用,并赔偿规划造成的损失。地方政府为了公共利益而征收土地。地方规划部门可对违反规划的开发活动进行处罚、或发停建通知。英国对规划申请的合理性是以个案方式确定的,几乎所有土地的开发需得到依据发展规划做出的规划许可。在许可时,地方规划部门可要求开发单位提供必要的公共设施。

1947年的城乡规划法中有关土地开发权国有化及其赔偿等条款引发了极大的争议,成为50年代各部修正法的主要议题。1953年的《城乡规划法》取消了征收开发费的条款,同时也中止了土地开发权的赔偿条款。1954年的《城多规划法》确定了规划控制影响土地开发价值的2种处置方法。在市场交易中,土地业主可以获得市场价值,而在强制征地中,土地业主只能获得现状用途的价值。随着上述两种赔偿方法之间的差距逐渐扩大,对于强制征地的反对呼声也日益突显。于是,1959年的《城乡规划法》取消了规划赔偿的双轨制,无论市场交易还是强制征地都以市场价值来核定赔偿金额。到1971年,“按法律规定,由于城乡规划方面的原因而致使地价上升,地方规划局可以从土地拥有者那里获取50%的赔偿金。同时,土地拥有者也有权由于城乡规划方面的原因引起地价下跌而造成的经

① 徐大同主编、马德普副主编:《现代西方政治思想史》,人民出版社,2003年,第14页。

② Central Office of Information(COI), *Planning*, HMSO Publications Centre, 1992, p. 7.

济损失,向地方规划局索取土地补偿金”^①。

四、城市治理时期的规划行政权

(一) 城乡规划的发展背景

1947年以后,以新自由主义和福利社会为基础的城乡规划法律制度,在经济全球化的背景下面临巨大的挑战。1970年以后,英国陷入了经济衰退。为摆脱危机,海耶克(F. Hayek)和弗雷德曼(Friedman)为代表的新保守主义,强调要尽可能发挥市场的作用,要减少政治对市场的干预。1979年以后,撒切尔领导的保守党政府推行了一系列重大的体制改革,核心议题是提高政府效率、减少公共干预、削减福利开支、强化市场机制、营造投资环境和刺激经济发展。在规划体制方面推行简化的规划区划,减少公众参与的程度,以提高规划的效率。在规划许可中,发展规划的作用受到限制,发展规划仅仅是一个重要的考虑因素。在工业、小商业的土地用途的变更方面减少限制。20世纪80年代,英国的市场化和放松管制的改革也带来了不少城市问题。交通拥挤、环境污染、减少了政府住房而导致露宿街头的状况更为严重,以开发为导向的策略引发城市的无序蔓延。另外,在规划的民主性方面也遭到较多的攻击。^② 面对经济全球一体化和公民权保障的背景,城乡规划再次转向。治理(governance)理念成为城乡规划的指导理论。20世纪90年代梅杰的保守党政府重新走到了规划导向的轨道,1990和1991年的城乡规划的颁布是这一转向的体现。布莱尔执政后,采取了“第三条路线”,它成为建立灵活的和回应的规划体系的重要指导思想。经过18个月激烈讨论,2004年5月英国议会与皇室同意批准了新的城乡规划法。

(二) 城乡规划法的主要内容

2004年《规划和强制性收购法》(Planning and Compulsory Purchase Act)所建立的规划体系结合地方政府架构的变化,目的是建立更富有弹性和相应能力的规划系统。它更加强调政府效能的发挥和社会公众的参与。它允许地方规划机构通过制定发展条例、改善控制过程、提出标准的申请、改变许可期限等形式,实现地方允许的发展等。对于城市基础设施和城市更新的项目,比如机场、电力、能源实施等,强制性购买体制更简单、公平和快速。新《城乡规划法》将区域规划由指导性上升为法规性,进一步强化其约束力。

在发展规划编制方面,在两年的过渡区后,在区域层次,区域空间战略取代了结构规划;在地方层次,地方发展框架取代了地方规划。英格兰各区域机构规划部门根据国家规划政策编制涉及区域内重点发展地区和15年内土地利用方案的区域空间战略(Regional Spatial Strategy),并在有必要时编制“次区域规划”。英格兰各郡(County)、城市(City)或地区(Borough、District)政府规划部门负责编制阐述地区空间发展战略以及需要执行的规划政策和规划指引的地方发展框架(Local Development Frameworks)。地方发展框架由地方发展计划(Local Development scheme)、地方发展文本(Local Development Documents)和社区参与陈述(Statement of Community Involvement)等内容组成。

(三) 城乡规划的权力特征

2004年的新规划法并没有改变英国规划导向的发展控制的体系,而是更加重视公众的参与、规划的有效性和灵活性。这是为适应全球竞争战略,以治理作为规划权力运行机制的变革。根据 Rog-

^① 郝娟:《英国城市规划法规体系》,《城市规划汇刊》1994年第4期。

^② Andy Thornley, *Urban Planning under Thatcherism, The Challenge of the Market*, Roulledge London and New York, 1991, p. 222.

er & Liz^①、孙施文^②等人的研究,2004年的规划法具有如下特征:(1)权力更加地方化。国家规划政策指南和条款进行了简化和缩减,实际上是中央政府减少对地方规划的干预,以支持地方经济快速发展。(2)权力更加广泛。近年来,城乡规划常常作为政府实现如下目标的工具,诸如气候变化、减少二氧化碳排放、生物的多样性、住宅的选择、提高住宅的供应量等。(3)规划编制更加灵活。在区域和地方层次引入了更加简单、灵活、弹性的规划编制办法。改变过去的规划编制“篇幅过于冗长,内容上没有弹性,并且编制的过程既慢又昂贵”^③。(4)规划许可更加迅速。基础设施和城市再生项目在征地方面的许可更加简便、公正和迅速。(5)公众参与更加有效。增加了社区参与的有效性和质量,公众将作为利益相关者(stakeholders)更多地介入到规划过程中,特别是建议形成阶段。

五、城乡规划的救济制度

(一) 城乡规划督察制度

在权利救济方面,英国实施了有自己特色的规划督察制度。开发商若对地方规划当局的规划许可决定不满,可以向中央政府的规划主管部门提出上诉(Appeal)。1968年的《城乡规划法》又将一些规划上诉移交给规划督察处理。在英格兰约有6%的规划申请涉及上诉。^④到目前,几乎所有的上诉裁决都由规划督察处理,只有最重要的个案才由部长复审。实际上,只有不到1%的申诉得到复审。^⑤对于受理的申诉,督察员负责组织公众调查听证和实地查看,有严格的操作规程和制度。^⑥根据冯晓星等的研究,^⑦申诉处理的程序是:书面报告(Written representation)程序;听证会(Hearing)程序;质询会(Inquiries)程序。约80%的申诉以及复议采书面报告程序,这是最快捷和最常用的方法。

在规划权力更加广泛的同时,权利救济的方式更加引起人们的关注。(1)规划许可的上诉制度直接涉及规划的效率,为了加快督察的效率,建立受理小的上诉的地方评论团(Local Member Review Body)正在讨论之中。^⑧(2)要求规划督察的独立。一些组织批评规划督察制度,认为规划督察作为一个行政性机构影响了它的独立性,与自然正义原则不相符,它应该在一定程度上更加独立。但目前规划督察从政府中分离出去变成完全独立的机构,对客户并没有实质性的好处。^⑨(3)建议设立环境法庭,^⑩以更好地保障公民在环境方面的权利。

(二) 城乡规划的司法审查

英国是普通法系国家,公法和私法没有严格区别。权利的救济,依赖于司法制度。“但制定法与普通法发生矛盾时,制定法优于普通法。”^⑪因此,法院不得干预议会授权政府的权力,而且法院的司法审查仅限于“越权无效”和“自然正义”等方面的合法性审查,不裁定规划决定的政策价值。当规划申请被否决或者是规划虽然批准但附加条件苛刻,开发主体可以向规划督察或中央主管部提出上诉。若规划督察或中央主管部维持地方规划部门的行政决定,开发主体可以向最高法院提出诉讼。最高法院在受理时主要考虑规划督察或中央主管部在法律解释方面的错误和审批程序合法性。司法介入

① Roger Milne, Liz Cochrane, *In a Nutshell: the Planning and Compulsory Purchase Act*, <http://www.planningportal.gov.uk/england/professionals>, 20th May 2004.

②③ 孙施文:《英国城乡规划近年来的发展动态》,《国外城市规划》2005年第6期。

④ 克莱拉·葛利德:《规划引介》,王雅娟等译,中国建筑工业出版社,2007年,第19页。

⑤⑥⑨⑩ 张险峰:《英国城乡规划督察制度的新发展》,《国外城市规划》2006年第3期

⑦ 冯晓星、赵民:《英国的城乡规划复议制度》,《国外城市规划》2001年第5期。

⑧ Department for Communities and Local Government(DCLG): *London, Improving the Appeal Process in the Planning System- Making it Proportionate, Customer Focused, Efficient and Well Resourced Consultation*, May 2007, <http://www.communities.gov.uk/archived/publications/planningandbuilding/improvingappeal>.

⑪ [英]彼得·莱兰、戈登·安东尼:《英国行政法教科书》(第五版),北京大学出版社,2007年,第18页。

是根据不理性原则,也就是“只有在公共机关所得出的结论如此不合理,以致凡有理性的机关均不可能作出此决定时,即构成不理性时,法院才能进行干预”^①。司法审查一般为三种结果:阻止规划当局作出决定;解释法律;要求对申请者补偿。

利益相关的第三方在地方当局的规划许可过程中,没有向规划督察员提出上诉的权利,只能通过司法审查寻求权利保障。在规划许可作出后,第三方可向最高法院提起司法审查。最高法院重点是审查规划部门达成规划决定的程序问题。由于司法审查的有限性,司法不介入城市规划的编制过程中,英国的地区空间战略和地方发展框架并不具有可诉性。对于公共利益与个体利益的矛盾,英国规划体系采用的是公众参与和公共质询的方式。2004年新规划法强化了社区和公众在规划决策中的作用。在地方发展框架制定前、在规划决策规程中、在规划决策做出后,社区和公众均可参与。

六、结 语

在城市化和工业化进程中,随着城市人口的增加势必造成空间发展秩序失控,并将阻碍“美丽城市、舒适城市、效率城市、生态城市”^②的建设。从基本权利的角度看,空间的竞争实质上也是权利的竞争。居住权、教育权、就业权以及其他福利权实现,均需要空间的支持。这些权利的实现是以“发展”为基本前提。而发展必然造成相关人群在城市空间中的利益冲突。要实现社会和谐,就必须化解冲突。英国的城乡规划法属于行政法中的制定法和实践法。其立法的过程是一个实践总结的过程,一个权力不断规范的过程。英国的城乡规划法构建了行政主导的规划体系,也即行政部门具有“立法权”——编制规划,行政权——发展控制,“司法权”——规划上诉。由于英国的议会主权,司法在介入城乡规划时主要关注城乡规划的程序性问题。在公民权利的保障方面,英国的城乡规划制度更加强调社区和公众的参与,这既包括规划编制过程的参与,也包括规划许可过程的参与。当然,英国规划制度在权利的救济方面是值得商讨的。中国目前正处于城市化的加速期,将有大量的农村人口涌入城市,如何规范空间秩序,构建中国的城乡规划制度,无疑英国的城乡规划行政权及其演变的进程会给我们很多启示。

责任编辑:王 莉

① [英]彼得·莱兰、戈登·安东尼:《英国行政法教科书》(第五版),北京大学出版社,2007年,第359页。

② 梁鹤年:《西方规划思路与体制对修改中国规划法的参考》,《城乡规划》2007年7期。