文章编号：1673-9493（2019）02-0101-10　中图分类号：TU98　文献标识码：A　DOI：10.22217/upi.2017.433

我国内地规划申诉制度建设探讨 —— 基于香港的经验

Discussion on the Construction of China's Planning Appeal System Based on Hong Kong's Experience

翁阳　汪坚强　郑善文
Weng Yang, Wang Jianqiang, Zheng Shanwen

摘要：近年来，我国城市建设正经历着从增量扩展到存量发展、市民社会兴起等诸多变化，城市开发中利益主体多元化的格局日益显现，利益主体之间的博弈变得更加频繁、多样和复杂，各利益主体依法解决规划纠纷、实现权利救济的诉求正成为我国规划管理体系完善中必须正视的问题。我国香港的市场经济比较成熟，规划制度相对先进，其规划申诉制度经历了较长时间的发展和完善，形成了一套较为成熟的操作框架和实施体系。本文通过梳理和分析香港相应制度建设的经验，结合我国规划规划权利救济体系的现状和问题，提出阶段性、有针对性的发展建议，以推动相关制度的完善。

Abstract: In these years, China's urban construction has been experiencing such changes as transferring from incremental expansion to stock's improvement and the rise of civil society, etc. Interest pluralism appears increasingly remarkable in urban development, under which the games between interests become more frequent, diverse and complex. For the perfection of the planning administration system, more attention should be paid to the demands that the interest entities are able to safeguard the legal spatial rights by the appeal system. Accordingly, the paper is on the discussion of establishing and perfecting the relevant systems. After overview of the development of the planning appeal system in Hong Kong and analysis of the advanced experience of the system construction, the suggestions about reference will be proposed to solve the problems in the present system and make it improved.

关键词：规划申诉制度；权利救济；香港；空间权益；公众参与；行政复议；行政诉讼

Keywords: Planning Appeal System; The Emedial System; Hong Kong; Spatial Rights; Public Participation; Administrative Reconsideration; Administrative Litigation

引言

近年来，我国城市建设正经历着从增量扩展到存量发展、市民社会兴起等诸多变化，城市开发中利益主体多元化的格局日益显现，各主体之间的利益博弈变得越来越复杂。然而，在现有规划管理制度中，协调利益冲突的规划申诉制度还未真正建立，致使规划中的利益矛盾难以调和，公众利益屡屡受损，这一状况亟待改进。鉴于《城乡规划法》(2008)未对规划申诉有明确界定，学术界的相关研究相对较少且尚未达成一致，为便于论述，本文界定规划申诉制度的范畴为：政府在制定或执行规划时对个体造成权益侵害，其有权依法向法定的国家机关或机构提起申诉，要求原行政主体改变原决定，履行某种职责，保护或赔偿其合法权益，该机关或机构应受理并依法作出裁决[1]。从上述表述中可看出，规划申诉制度是一项管控规划公权、救济个体私权并达到解决规划纠纷①目的的制度。

香港规划制度经历了上百年的发展，形成了相对完善的制度体系，其对内地现代规划制度的建设有着重要的借鉴意义。在规划管理制度完善的过程中，香港逐步厘清了政府与规划的关系，构建了规划申诉制度，使规划既受命于政府，又制衡政府，实现权力自身的管控约束，这正是内地规划治理体系改革要实现的目标。为此，本文拟对香港规划申诉制度进行全面解析，以期对我国内地规划申诉制度的建立和完善提供有益启示。

1 香港的规划申诉制度

香港的规划申诉制度大致包括：(1) 规划申述（representation）制度，即在规划编制与审批过程中，利害关系人对规划草案提出反对陈述

作者：翁阳，北京工业大学建筑与城市规划学院，硕士研究生
汪坚强（通信作者），北京工业大学建筑与城市规划学院，副教授，硕导；中国城市规划学会城市设计学术委员会委员
郑善文，北京工业大学建筑与城市规划学院，讲师，高级规划师

① 规划纠纷包括纯民事争议、纯行政争议和二者相互交织等情形，后二者主要由政府规划权力的运作失当所引发，本文讨论的规划纠纷无另外说明，均指此类。

和修订建议的制度；(2) 复核与上诉（review，appeal）制度，即在规划许可批复时，行政相对人质疑批复结果并提请重新审理的制度；(3) 配套制度，主要指规划信息公开制度[2]。

1.1 香港规划编制体系、法规体系和权利救济体系

香港现行的规划编制体系可归纳为“三层两项一设计”。其中，“三层”指“全港发展战略—次区域规划—地区发展图则”三个层级体系；“两项”指作为详细土地用途依据的地区发展图则，分为法定图则和政府内部图则；“一设计”指 2001 年编制的用于提升城市重要地段环境品质的《香港城市设计指引》[3]。上述体系中，法定图则是唯一具有法律效力的规划层级，下文的讨论都基于法定图则的运作过程展开。

香港现行的规划法规体系可概括为“一主一配多专项”。其中，“一主”是指《城市规划条例》(Town Planning Ordinance，以下简称《条例》)，它是香港规划管理体系构建的主要依据，该条例于 1939 年首次颁布，并不定期进行修订，现行的《条例》(2007) 是在母本基础上经过历次修订而成；“一配”是指《香港规划标准与准则》，该标准与准则是由 20 世纪六七十年代编制的《香港规划大纲》中分离出来的一部分，作为香港城市规划编制的规范手册；“多专项”则是指为具体城市建设类别而编订的专项法规条例等[4-7]。

香港现行的规划权利救济体系主要包括行政系统内部的救济制度、申诉专员公署对行政失当审查而附带的救济功能以及司法系统的救济制度[8]。在行政管理对象复杂化、司法单轨制备受挑战的现代社会，行政系统内部救济制度成为香港规划权利救济体系中应用广泛、地位重要、作用显著的救济渠道。本节介述的规划申诉制度即属于行政系统内部的救济制度。

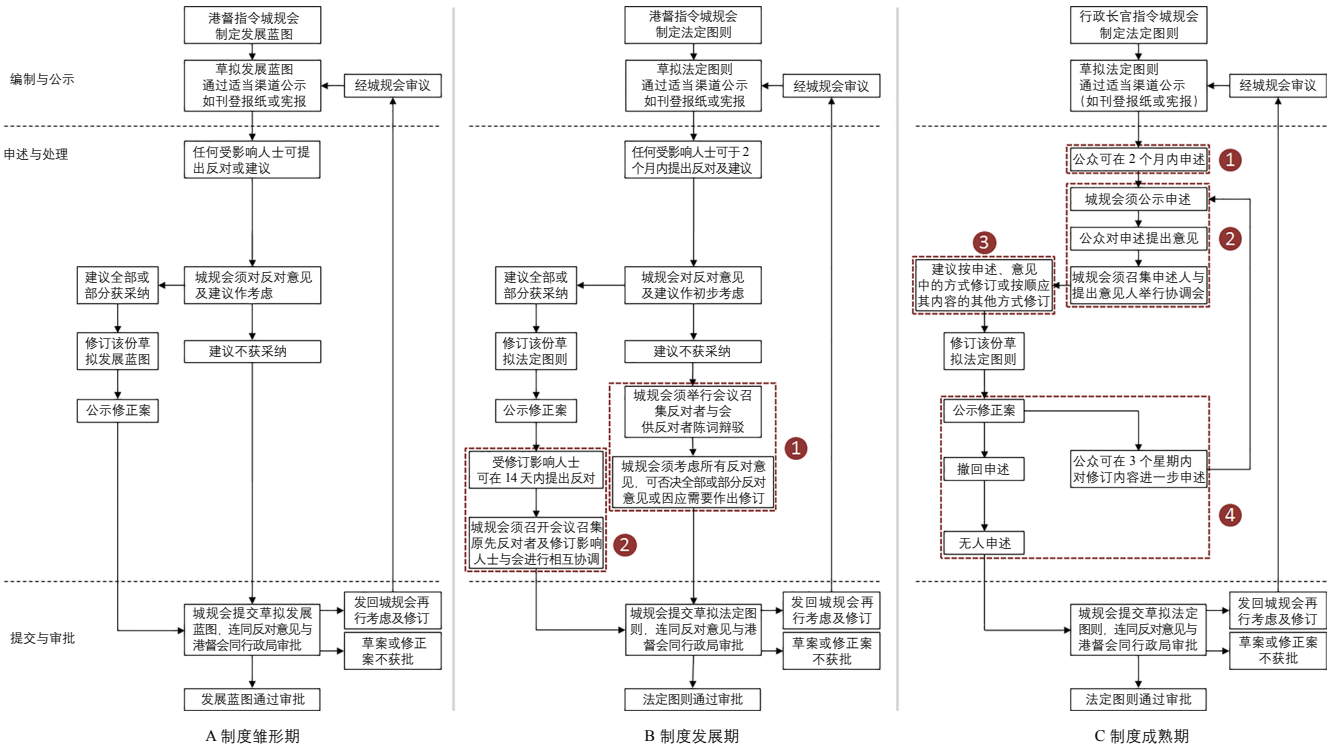
1.2 香港的规划申诉制度

1.2.1 规划申述制度——利害关系人参与规划的编制

香港规划申述制度运作主要体现在规划编制与审批阶段，旨在源头上缓解或消除规划中可能出现的利益损害、利益冲突等问题。其发展大致经历了 1951—1969 年的制度雏形期、1969—2004 年的制度发展期、2004 年至今的制度成熟期（图 1）。

(1) 1951—1969 年：制度雏形期

《条例》(1939) 明确规定了规划申述的具体流程，但由于二战爆发，该制度直至 1951 年才正式实施，流程包括：规划草案进入两个月的公示阶段时，利害关系人可在公示期内以书面的形式对草案中的任何内容提出反对陈述（《条例》[1939] 第二条规定书面陈述应包括反对的性质、理由



注：改进之处

图 1 香港规划申述制度变化

资料来源：作者根据参考文献 [9-11] 整理

及相应的修改提议）；城市规划委员会①（以下简称“城规会”）须对所有申述进行斟酌考虑，但该阶段城规会对申述具有较大的自由裁量权，可完全反对申述，亦可接受或部分接受申述，对规划草案作出修正，草案修正案应再度公示；城规会应将原始的规划草案、所有没有撤销的申述以及回应申述所做的修订呈交给总督会同行政局报审，草案核准后将成为正式的法定文件并公开[9]。

（2）1969—2004 年：制度发展期

1969 年规划申述制度进行了的修改与完善，主要体现在两方面。第一，若城规会对申述的回应未令申述者满意，则应举行听证会给予申述者或其授权代表抗辩机会，城规会须进一步考虑申述内容，但该阶段其仍有权维持原先的决议[10]。相对于制度雏形期，该阶段的申述制度为申述者提供了陈词辩驳环节，提高了申述获得采纳的几率，加强了利害关系人维护合法空间权益的能力。第二，若城规会采纳申述中的提议并作出相应的修订，但对申述者以外、持有 5 年以上土地使用契约（lease, tenancy or permit）的个体产生影响，城规会应另外举行会议协调双方冲突[10]。该环节设定使申述制度更为严谨，即利害关系人的维权行为不得损害他人利益。

（3）2004 年至今：制度成熟期

2004 年，《条例》对申述制度进行了较大修改，并沿用至今，主要体现在四方面。第一，申述主体由利害关系人扩大为公众[11]，这一修改主要考虑到规划编制属抽象行政行为，其利害关系人的界定相对困难，同时，规划常涉及公共利益，公众理应享有申述权利。第二，申述者与对申述异议者之间的协调环节被提前至草案修订之前——城规会在公示期届满之后，应将申述整理汇编并公开展示 3 周，展示期间，公众可对申述内容提出意见，城规会则应在公示期满后尽快召集申述者和对申述异议者举行研讨会协调双方冲突[11]。相对于制度发展期，协调与修订顺序的置换有助于降低修订的行政成本。第三，城规会对申述的裁决权大大削弱——研讨会后，城规会将决定按申述建议或能符合申述建议的其他方式对规划草案进行修订[11]，由此可见城规会仅保留了修订方式的决定权。第四，城规会必须反复进行“公示—接受申述—修订”的工作，直到无人对草案或修正案提出申述后方可提交审批[11]。第三、第四体现了现阶段《条例》对公众申述效力的极大保障。

香港规划管理体系建立之初，规划申述制度便同时建立，并逐渐成为公众参与规划编制的有效渠道，也使香港规划从精英决策的技术工具演变为公众空间权益协调的重要平台。香港规划申述制度的优点在于：第一，申述有效力，根据市民参与阶梯理论②，香港现行规划申述制度基本达到了“市民权力”（citizen power）的高度，公众对规划草案的意见能够较好地反映在未来的法定规划文件中；第二，申述程序严谨、制度缜密，城规会将申述汇编、展示并接受质疑，考虑到申述若被采纳但会产生次生影响，则受影响人有权对申述内容进行质询，这一细节是香港深耕规划价值的产物——规划绝非一方利益的诉求，而是多方利益的协调。不过，香港规划申述制度也存在问题：主要是申述效度过高，规划编制与审批的效率受到影响。目前，内地城市的社会经济发展水平以及公众的参与意识与知识水平等与香港还存在较大差距，在借鉴时应谨慎考虑。

1.2.2 规划复核与上诉制度——行政相对人有权质疑规划许可的批复结果

香港的规划复核与上诉制度建立于规划许可批复过程之中，其发展大致经历了 1974—1991 年的制度发展期、1991 年至今的制度成熟期（图 2）。

（1）1974—1991 年：制度发展期

1950 年代，香港开始了法定图则的编制。法定图则是土地开发、利益协调的依据，也是城规会开展规划许可工作所依据的法定文件。现实中，规划许可的批复常引发纠纷，尤其是在许可申请被城规会拒绝或是申请获批但附加额外条件的情况下。因此，1974 年《条例》修订过程中明确规定了行政相对人具有提出复核与上诉的权利，流程包括：（1）规划许可申请和批复，申请人以书面形式向城规会秘书处提出规划许可的申请，城规会将在接受申请的 2 个月内作出决定，并书面通知申请人，若申请人对批复结果不满意则可进入复核环节；（2）申请复核，申请人在获得书面通知的 3 周内，向城规会秘书处提出复核申请，城规会须在 3 个月内确定复核会议的时间、地点并告知申请人，在复核会议上，申请人或其授权代表可为规划许可的申请进行辩护，要求城规会准许申请或有条件准许申请，城规会须在复核会议上作出决定，如果申请人对结果不满意可进入上诉环节；（3）上诉，申请人向总督会同行政局提出上诉，总督会同行政局进行最后的仲裁，最终结束规划许可的申请流程[10]。

（2）1991 年至今：制度成熟期

1991 年的《条例》修订对规划复核与上述制度进行了

① 香港城市规划委员会（Town Planning Board）：简称城规会，香港规划的法定机构，主管规划编制与实施，其成员由官方和非官方人士组成。

② 市民参与阶梯理论：由美国学者谢里·安斯坦（Sherry R. Arnstein）于 1969 年首次提出，其根据市民参与程度，将公众参与分为三个层级八个阶段，详见：ARNSTEIN S R. A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 34(4): 216-224。

完善，其中明确规定成立上诉委员会（Appeal Board）①作为专门的规划仲裁机构，代替港督会同行政局履行规划上诉案件的审查职能。上诉委员会的成员不得由城规会、政府公职人员组成[11-12]，上述规定使得规划仲裁的中立性、仲裁机构的独立性得到显著的提升。应注意上诉委员会的首要职责是审查规划是否被如实的实施，若委员会在审查城规会许可行为时认为其所依附的规划并不合理需要有所变更，其应向城规会提议[2,13]，若申请人对上诉委员会裁决不服，还可向香港高等法院申请司法审查实施后续救济[8]。

香港规划复核与上诉制度是规划许可的配套制度，它是行政相对人权益诉求的重要渠道，伴随着制度的发展与完善，其逐渐由行政首长仲裁向独立机构仲裁转变，这保障了运作过程的价值中立和运作独立，消除了政府在规划运作中既扮演“审批者”，又扮演“仲裁者”的问题，对政府规划权力的制衡起到至关重要的作用。但其也存在一些问题：中立性与独立性仍有缺欠，复核机构是进行许可批复的城规会，显然作为第一级裁决其作用较弱，而上诉委员会的成员又需由行政首长提名产生[11]，因此其独立性将在一定程度上受损。

1.2.3 配套制度：规划信息全面公开——公众知情权的保障

除用于政府工作指导的内部图则外，香港大部分规划资料都实行公开制度，市民可通过指定方式获取。如法定图则，其获取方式如表 1 所示。规划信息的公开是公众知情权的保障，是规划申述、复核与上诉制度具有可操作性的基础。

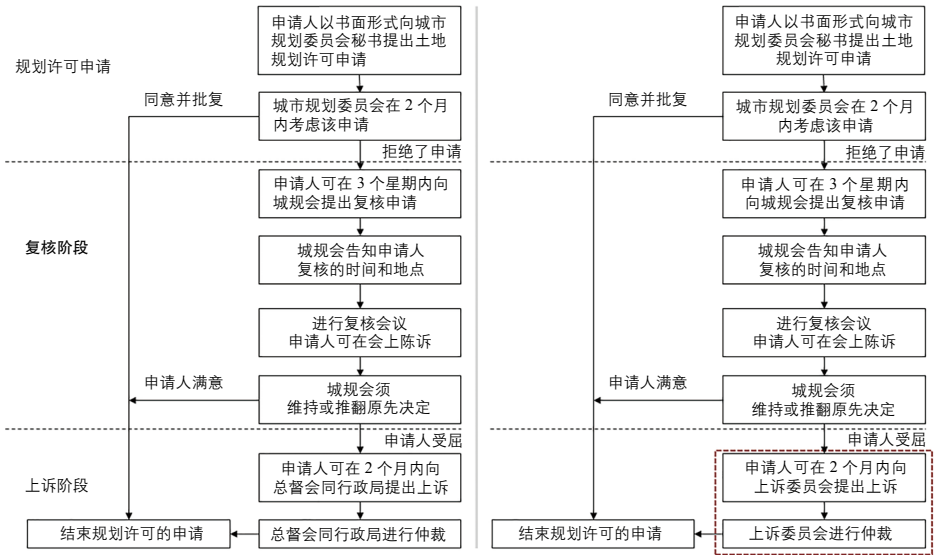
2 我国内地规划权利救济体系的现状与问题

内地现行规划管理体系中，规划申诉制度建设还较为滞后，致使公众在空间权益受到侵害时并没有通畅的救济渠道。在规划编制阶段，已有的公众参与制度由于制度不够完善，导致公众意见的效力无法得到保障、意见冲突的协调容易被忽视等问题；在规划实施阶段，《城乡规划法》中并未对规划许可证或规划处罚决定书等有关事项的权利及其可诉的条件进行规定，目前公众在实施救济时只能依照一般意义上的行政复议、行政诉讼制度，而规划工作的专业性与特殊性使

表 1 法定图则获取方式

方式	地点	办公电话	开放时间
购买	香港北角渣华道 333 号北角政府合署 23 楼	（852）22313187	工作日 8:45—17:30
	九龙弥顿道 382 号地下	（852）27800981	
查询	香港北角渣华道 333 号北角政府合署 17 楼		周一至周四 9:00—17:30；周五 9:00—18:00
	新界沙田上禾輋路 1 号沙田政府合署 14 楼		

资料来源：香港规划署网站



注：改进之处

A 制度发展期　　B 制度成熟期

图 2 香港规划复核与上诉制度变化

资料来源：作者根据参考文献 [2,10-13] 整理

① 上诉委员会（Appeal Board）：由主席、副主席、委员组成，其中主席须为法律专业人士或法官，其他成员的专业背景与城规会相似，上诉委员会是上诉委员团 (The Appeal Board Panel) 针对某一具体上诉案件而组建的，其成员不得为城规会成员、政府公职人员，同时上诉委员会主席不能与上诉案件有直接或间接的利害关系[2,11,13]。

得上述制度在解决规划纠纷、实现空间权益维护方面存在明显缺陷[14]。为此，亟待研究加强规划申诉制度的建设，更好地保障公众利益。

2.1 规划编制（包括修改）与审批阶段，权利救济体系的缺陷主要为公众参与制度的不完善

本文通过对现行的《城乡规划法》《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》及北京、上海、天津、重庆、广州、武汉、南京等城市的“城乡规划条例”和“控制性详细规划编制审批办法”的比较研究发现：在规划编制（包括修改）与审批阶段，这些法律、规章和地方性法规都明确规定了公众参与是该阶段的法定环节，对于利害关系方而言，公众参与制度的确提供了维权途径，但在制度设计上还处于类似香港规划申述制度的早期阶段，条文相对空泛①，如程序设定不足、对利害关系人缺乏界定以及对公众意见的处理方式存在缺位等。在实践中可能会出现以下两类问题。(1) 规划主管部门对公众意见的裁决拥有较大的自由裁量权，公众意见极有可能无法落实，这对权力弱势方的公众十分不利。笔者研读的代表性城市的规划法规中，只有广州对公众参与制度进行了一定程度的深化来保障公众意见的效力——《广州市城乡规划条例》第四章公众参与部分明确规定了规划主管部门对公众意见的具体处理方式②，对于科学合理的意见，“条例”给予了法律保障。(2) 规划主管部门容易忽视公众意见之间矛盾的协调，在规划编制阶段，规划草案容易出现“利益权衡瑕疵”③，原因在于规划需要塑造的是复杂的公共利益与私人利益、不同私人利益之间经博弈、权衡之后在空间上的表征，由于土地的开发建设伴随着不同程度的负外部性，使得削弱负外部性、缓解随之引起的冲突矛盾成为规划编制中极具挑战的工作。显然，由于上述不足的存在，这一价值并未能见诸规划法规之中，如果只是对公众意见简单的接纳落实，必将为规划实施阶段的纠纷或是公共利益的损害埋下隐患。

公众参与作为利害关系人最主要的事前救济途径，由于缺乏系统、严谨的程序设置和相关规定，其应有的价值不但不能伸张，反而会适得其反。因此，下一阶段规划编制与审批阶段权利救济的建设工作主要是完善公众参与制度的程序及相关规定。

2.2 规划实施阶段，权利救济体系的缺陷主要为普适意义的救济渠道在规划领域适用性差

在规划实施阶段，内地的权利救济渠道可分为三个层次：(1) 向本级规划主管部门就涉及其利害关系的建设活动是否符合规划提出查询，对违反城乡规划的行为可进行举报、控告④；(2) 对具体规划实施行为（主要包括规划许可和规划处罚）不服的，可向本级政府或上级规划主管部门提起复议；(3) 对复议决定不服的可向人民法院提起行政诉讼[15]。对于第一类救济方式，其实质是解决纯民事争议而造成的权益侵害，在这类纠纷中，政府意志与救济者意志在空间上的诉求是耦合的，即对违反规划的建设行为进行处罚和整治，一定程度上可被认为是政府集中广泛的群众力量来提高规划实施的质量和水平。本节所讨论的缺陷主要反映在第二、三类救济方式中。

2.2.1 行政复议在解决规划纠纷中存在中立性差等问题

行政复议作为重要的行政救济渠道，其产生和存在的基础是“近现代社会面临的行政管理对象复杂化而需要贯彻司法程序的公正性所致”[16]，以行政机关作为救济主体因其自持的专业技术力量以及程序相对灵活等特点，在解决行政纠纷中体现出专业可靠、简便有效的优势，使其在许多国家和地区的经济、社会治理中正扮演着愈发重要的角色。但是以现行《行政复议法》为框架的复议制度，不论是规划学界还是行政法学界均认为复议机构独立性不足、复议程序中立性欠缺是影响复议公正性、权威性的体制性障碍[1,17-20]，而该问题正是造成复议制度失信于民的根本原因。上述问题在规划领域主要表现为以下两点：(1) 对部门利益保护的政府失灵⑤，规划纠纷时常涉及政府或部门收益，当政府及其官员所追求的

① 前述规划法律法规和规章中对公众参与的规定多如是：城乡规划在草案编制完成后应，规划草案应进行批前公示，征询专家和公众的意见，如涉及修改，应征求地段内利害关系人的意见，规划主管部门应充分考虑，并在送审时附上意见采纳情况及理由。

②《广州市城乡规划条例》第五十九条：城乡规划主管部门应当按照以下规定对公众意见予以处理，并在处理结束后七日内将处理情况向提出意见的单位或者个人反馈：(1) 在规定期限内提出的意见，有法律、法规和技术规范依据并与征求公众意见的规划事项直接相关的，应当予以研究处理；(2) 在规定期限内提出的意见，有法律、法规和技术规范依据，但与征求公众意见的规划事项无直接关系的，可以在其他规划管理工作予以借鉴；(3) 在规定期限内提出的意见，但缺乏法律和事实依据的，不予采纳；(4) 超出规定期限提出的意见，不予采纳。

③ 利益权衡瑕疵：德国司法实践中的重要理论基础，广泛适用于建筑法、道路法、水法、航空运输法等许多领域，该理论将行政机关作出的一类需要权衡私人与公共利益的决定视为权衡决定，权衡瑕疵包括程序瑕疵、缺乏权衡、权衡缺陷、权衡估计错误或不合比例等，对于存在权衡瑕疵的情况，在宣判中实行的是“计划维护原则”和“修复先于宣布无效规则”。详见：弗里德赫尔穆·胡芬. 行政诉讼法 [M]. 第五版. 莫光华，译. 北京：法律出版社，2003: 426-429。

④ 源自《城乡规划法》第 9 条。

⑤ 詹姆斯·布坎南指出，政府失灵是指政府在力图弥补市场缺陷的过程中，又不可避免地产生另一种缺陷，即政府活动的非市场缺陷。

并不是公共利益，而是自身利益及其最大化时，作为复议机关的本级政府可能会表现出缺位、低效率、寻租等行为[21]；(2)自案自审的角色重叠，根据城乡规划的相关法律、法规，许多面向实施的详细规划、技术规范的审批权均在本级政府手中，若复议申请人对这类规划文件提出附带审理时①，会造成审批权和复议权的重叠，从而影响复议结果。

除了向本级政府提出对具体规划实施行为的复议外，复议申请人也可向上一级规划部门提出复议申请，该渠道虽然避免了政府失灵、角色重叠的问题，但由于规划纠纷往往具有显著的判例性，使得在复议过程中，复议申请人、复议机关工作者、第三方需要频繁地往返复议机关驻地与属地进行质证、审理等工作，将大大降低复议的效率，同时增加各方成本，形成了新的“复累”②。跨地审查产生的“复累”可看作本级政府中立性不足的衍生问题。

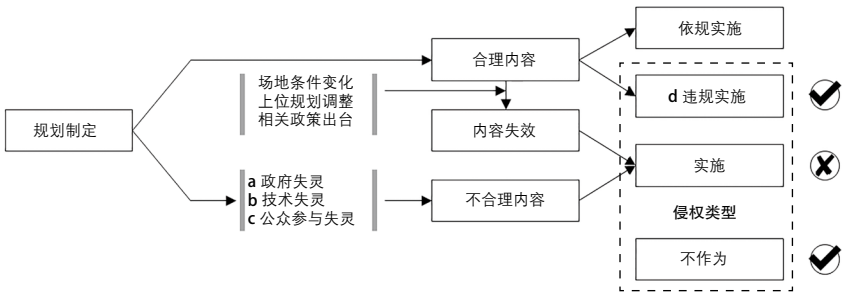
2.2.2 行政诉讼在解决规划纠纷中存在受案范围少、救济能力不足等问题

行政诉讼的核心是对具体行政行为合法性要件的审查（包括主体合法、权限合法、内容合法、程序合法、行为形式合法）[22]，对行政法规、规章或者政府发布的决定等为诉讼对象的起诉，人民法院不予受理③。在规划权利救济中，行政诉讼最大的优势在于审理过程的中立性、公正性因司法系统的独立而受到保障，但相对于复议制度，行政诉讼的受案范围可谓十分有限，现实情况下，规划公权力对个体私权的侵害路径并非单一的行政违法失职（图 3），

有时候规划制定过程中出现的弊漏，或是由于规划“年久失修”而出现的内容失效通过“违法性继承”④对权益人造成的侵害，并不能通过诉讼途径实现权利救济。笔者对《最高人民法院公报》2001—2017 年刊登的有关规划纠纷的行政诉讼案件进行检索得到表 2，从判决结果和侵权类型的对应关系可以看出，由于制度内因的存在，形如“念泗三村侵权案”的规划侵权现象就不能获得行政诉讼的救济，而这类侵权现象又是规划纠纷中的常见类型。对于诉讼门槛的设定，更多地是囿于司法系统在面临高度专业、技术领域的能力不足所致[23]，而高度专业性和技术性正是规划纠纷判例性之外的另一大特点。另外，行政诉讼获得救济所需花费的时间成本和货币成本通常要远高于行政复议。

2.2.3 小结

在规划领域，行政诉讼遵循选择复议原则⑤，因此，复议和诉讼可被认为是并行的权利救济渠道，然而由于各自优缺点的存在（图 4）实质上割裂了规划权利救济对简便高效、广泛适用与独立公正的并时需求，这正是规划实施阶段中的利益矛盾很难调和、公众利益屡屡受损的症结所在。



注：
①政府失灵：政府及其官员利用其自身的审批权在干预规划编制时输入大量自身的利益诉求，而忽视了公共利益，这是城市经营时期政府的通病；
②技术失灵：规划编制人员由于编制周期较短、专业素养不足、基础资料缺失等因素而出现的技术缺陷，其直接影响规划编制的质量；
③公众参与失灵：公众参与的广度和深度不足，这将导致公众、专家、部门的意见未被有效地反映在法定文件中，或意见的协调不足而出现利益权衡瑕疵；
④本处所述违规实施是指规划实施的合法性要件不符合法律规定、规划法定内容的要求。
✔：可通过行政诉讼获得权利救济
✘：无法通过行政诉讼获得权利救济

图 3 规划纠纷中侵权类型分析

① 源自《行政复议法》第 7 条：公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为所依据的规定不合法，在对具体行政行为申请复议时，可以一并向行政复议机关提出对该规定的审查申请。

② “复累”：借用司法界中“诉累”的概念，本文认为因复议制度不合理所造成的麻烦和资源的浪费可统称为“复累”。

③ 源自《行政诉讼法》第 13 条。

④ “违法性继承”：存在于连续数个行政行为中，当行政行为彼此之间相互关联，行政活动的整体过程是由一系列连续多阶段的行政行为构成时，先行行为中存在的违法性瑕疵会影响作为结果的后续行为的合法性，即后续行为继承了先行行为的违法性的现象[23]。在规划领域，规划编制与审批可认为是先行行为，规划实施可认为是后续行为，规划本身出现违法和弊漏时，作为后续行为的规划实施会继承规划的违法性。

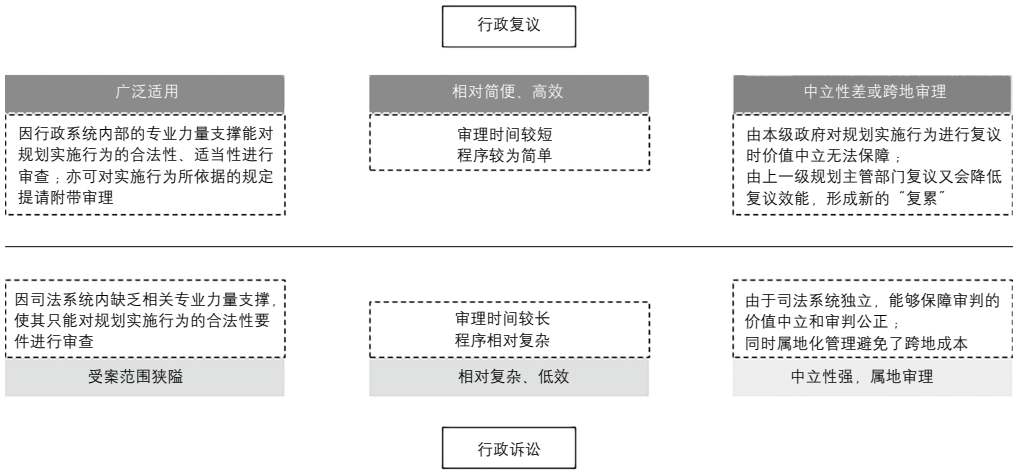
⑤ 选择复议原则：对属于人民法院受案范围的行政案件，在法律、法规没有明确规定必须经过复议的情况下，当事人对具体行政行为不服的，既可以先向上一级行政机关或者法律规定的特定机关申请复议，对复议决定不服，再向法院起诉，也可以不经过复议直接向法院起诉。

2.3 规划信息公开不完整

《城乡规划法》要求经批准的规划文件应向公众公开，方便查询。但是地方政府在实际执行时则大打折扣，一方面许多城市只公开规划文件的删减版，一些关键信息（如地块容积率等）并未公开；另一方面各地在公开一定时间后会进行下架处理（表 3 为笔者于 2017 年 3 月 20 日对一些代表性城市的规划网站进行控制性详细规划信息查询的结果）。除此之外，政府在规划编制前缺乏编制公告、核发建设工程规划许可证后未对建设方案及相关附件进行公开等都会造成公众处于信息不对等的状态，对潜在的侵权行为不能及时知晓，不利于公众空间权益的维护。作为规划申诉制度的基础之一，如果规划信息的公开不能得到保障，必将阻滞规划申诉制度效用的发挥。

表 2 涉及规划纠纷的典型诉讼案件例举

案件名称	沈希贤等 182 人诉北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证纠纷案	念泗三村 28 幢楼居民 35 人诉扬州市规划局行政许可行为侵权案	昆明威恒利商贸有限公司与昆明市规划局、第三人昆明市盘龙区人民政府东华街道办事处行政处罚纠纷案
判决时间	2003 年 6 月	2004 年 3 月	2009 年 1 月
原告	沈希贤等 182 人	念泗三村 28 栋楼居民 35 人	昆明威恒利商贸有限责任公司
被告	北京市规划委员会	扬州市规划局	昆明市规划局
第三人	中国疾病预防控制中心营养与食品安全所	扬州市东方天宇置业有限公司	昆明市盘龙区人民政府东华街道办事处
涉及的具体规划实施行为	2001 规建字 1769 号《建设工程规划许可证》	扬规建字 2003077 号《建设工程规划许可证》	昆规法罚（2006）0063 号《违法建设行政处罚决定书》
诉讼主张	请求法院撤销被告为第三人颁发的《建设工程规划许可证》	请求法院撤销被告颁发的许可证	诉求法院撤销被告颁发的违法建设行政处罚决定书，判令将处罚措施变更为罚款并补办手续
理由	（1）被告在未审查研究所是否取得了环境影响报告书的情况下审批了《建设工程规划许可证》，违反《环境保护法》第十九条；（2）被告核准的东吴实验室工程设计方案中，实验室与原告的住宅楼之间的距离为 19.09 m，不符合《实验动物环境及设施 GB 14925—2001》和《卫生系统实验东吴管理暂行条例》	被告许可第三人建设的 11-4 号、11-5 号楼房形成一道屏障，破坏了瘦西湖景区的景观，不符合扬州市的城市规划	（1）在作出行政处罚前未告知当事人事实、理由及依据，以及享有的权利；（2）未达到严重影响城市规划的程度，限期拆除的处罚过重
判决结果	原告胜诉	原告败诉	被告于诉讼过程中自行撤销
侵权类型分析	程序不合法（理由 1）；内容不合法（理由 2）	《念泗二村地段控制性详细规划》本身的合理性不足	程序不合法（理由 1）；形式不合法（理由 2）



注：优势　不足

图 4 行政复议与行政诉讼用于规划权利救济的优劣势对比

3 借鉴香港经验，构建和完善我国内地的规划申诉制度

对于现行城乡规划权利救济体系的分析和对香港规划申诉制度的探讨，其目的在于发现问题，并通过理性分析和路径镜鉴，逐步完善内地相应的制度体系。纵览香港规划申诉制度日臻完善的过程，其演进的路径主要遵循两大逻辑：（1）规划公权力与市民私权利制衡的杠杆随着社会的发展逐渐向后者倾斜，市民拥有更大的权利参与规划制定，规划不再是空泛的公众利益的表达，而是切实利益相关方空间权益的维护；（2）规划纠纷的仲裁机关趋向独立化和专门化，在规划运作的过程中规划审批权与规划仲裁权得到了剥离。现行的以《城乡规划法》为框架的规划法律法规体系体现了赋权于民、强化监督的特点，但许多方面尚存不足。从前文分析可看出，内地规划权利救济体系的现状与早期的香港具有较大的相似性，因此，香港规划申诉制度的发展脉络及其优点对完善内地规划权利救济制度具有重要的借鉴意义。

3.1 规划编制与审批阶段：借鉴香港规划申述制度，完善内地公众参与制度

在规划编制阶段，内地实行的公众参与制度是利害关系人、公众保障自身权利和公共利益的渠道，该制度已经得到学界和公众的普遍认可，只是没有保障权利实施的途径，同时不同个体参与过程中不同意见的协调缺乏考虑，因此并不能达到规划公众参与的应有之义。未来应借鉴香港规划申述制度完善公众参与的程序安排等内容。在技术操作上，直接引入香港规划申述制度的难度不大，即在有关规划编制的法规中加入香港《城市规划条例》中与申述制度相关的条文即可；但在实际运作层面上，其效度过高，极有可能出现水土不服的现象。目前，内地城市的社会经济发展水平与香港还存在较大差距，因此可考虑“过渡政策，逐步靠拢”的发展模式：在制度建设的过渡时期借鉴香港规划申述制度发展第二阶段的制度轮廓，给予受规划草案影响人和受规划修订影响人一定次数的提议机会，规划部门必须考虑所有意见，并举行专门会议供各方陈词辩驳，规划部门应参与协调各方诉求，并以能最大程度顺应各方意愿的方式进行草案修订，同时规划主管部门应将草案修正案进行公示再提交审批部门审批。另外，在适当时期将公众参与过渡至“循环答复，直至无人申述”的制度模式。

表 3 各城市控规信息查询结果

城市	结果	公开时限	完整程度	例举单元	公开内容
北京	查无	规定 20 日	—	—	—
上海	有	规定 20 日	相对完整	Z000801	面积／性质／容积率／限高／住宅套数／配套设施等
天津	有	规定 60 日	删减版	宝坻 1511	性质／用地规划结构
重庆	查无	无规定	—	—	—
广州	有	规定 30 日	删减版	AH0116	性质／容积率（只显示两个地块）
武汉	有	规定 20 日	删减版	A101004	性质／面积／单元平均容积率／五线控制要求
南京	有	规定 20 日	删减版	NJDBd011	性质

3.2 规划实施阶段：借鉴香港规划复核与上诉制度，构建内地的申诉制度

香港在规划许可阶段实行复核与上诉制度，是行政相对人权利救济的渠道，其运作程序更加趋向于内地的复议制度。根据前文分析，在规划实施阶段权利救济的主要缺陷是行政复议和行政诉讼割裂了权益人对救济渠道广泛适用、简便高效与独立公正的并时需求，解决之道则是互补短缺、扬长避短。从制度建设的成本来看，解决行政复议中立性不足的问题与解决行政诉讼在规划权利救济中受案范围有限、繁复低效的问题相比，前者相对容易，更为可行，原因在于：（1）解决复议中立性不足的主要方式在于引入政府职员之外的人士，构建一个有社会力量（特别是专家学者）参与的案件审理模式，而建立这一模式的主要障碍在于政府“放权”的意愿，近年来不论是规划领域的规划委员会议事、决策制度，还是复议委员会①在一些城市的试点工作都体现了政府“放权”以加强社会公信力、实现治理水平现代化的决心，解决行政复议中立性不足的问题可以说已经是行政管理领域的重点问题；（2）扩大行政诉讼的受案范围，首先要对《行政诉讼法》进行结构性的修改，对新加入的受案类型需要大量的专业论证和严谨的制度设计，所需要投入的时间、人力以及其他行政成本都是比较大的，其次对于规划领域而言，开放“诉讼闸门”就需要建立城乡规划技术支撑系统，一种方式是组建专门法庭，其审判团队中包括法律专业人士和规划专业人士，另一种是寻求第三方的技

① 复议委员会：由政府内部人员和政府外专家、学者等组成的具有复议权的机关，其建立的背景主要有国务院法制办《关于在部分省、直辖市开展行政复议委员会试点工作的通知》（国法 [2008]71 号）、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013-11-12）等。目前，各地运作的模式主要有三类：一是将原来分散于政府各部门的行政复议权全部集中到政府设立的行政复议委员会统一行使；二是行政复议委员会集中行使部分政府部门的部分行政复议审理权；三是保持现行行政复议体制不变，通过吸收外部人士组成行政复议委员会，对重大疑难案件进行集体研究，以表决的方式形成案件处理建议意见，供行政复议机关在裁决时参考 [18]。

术鉴定作为裁量依据，但不论何种方式，从建立、实践至成熟仍需要漫长的时间；(3) 建立“大复议、小诉讼”是目前公认的比较理想的权利救济体系。综上，本文认为应基于行政复议制度建立规划实施阶段的申诉制度，这也是香港复核与上诉制度具有借鉴意义的前提。有关规划申诉制度建设，具体建议如下。

(1) 成立专门的规划申诉委员会。在省级城乡规划条例的修订中实现，为保障机构的独立性，可采取的方式有：(1) 参照仲裁庭的设定方式，规划申诉委员会在省级司法部门注册成为独立机构；(2) 作为省级规划主管部门的派出机构，实行垂直管理；(3) 利用本级人大的监督职能、撤销本级人民政府决议的权力组建规划申诉委员会。规划申诉委员会成员由法律、规划专家和公众代表构成，同时实行回避原则（对具体案件应避免规划编制相关人员和利害关系方等参与审理）和属地化办公原则。

(2) 原告资格认定及可诉条件。原告可为具体规划实施行为的行政相对人，这类情况的可诉条件包括规划部门拒绝颁发许可证、规划处罚的裁量过重等；原告亦可为具体规划实施行为的相关人，其可诉的条件为自身相邻权、环境权或公平竞争权等受侵害时。同时，申诉人可对规划实施行为所依据的具体规划或技术规范提出附带审理的要求。

(3) 审查强度的规定。首先是合法性要件的审查；其次是合理性审查，包括自由裁量、法定内容及其他合理性的审查。

(4) 适用范畴与适用阶段。在香港规划编制体系中，只有法定图则是复核与上诉制度适用的范畴。而内地具有法定效力的规划门类较多，未来还有增多的可能，因此在进行程序设定前，须界定适用范畴：对于层次较高、牵涉面广、战略性强的规划（如总规）不适用该制度，而对于面向实施的法定规划、技术管理规定则适用，这些文件亦是规划实施行为所依据的主要内容。香港的复核与上诉制度主要是配合规划许可工作开展的，本文认为内地建立的规划申诉制度既可用于规划许可阶段、也可用于规划处罚阶段。

(5) 程序规定与仲裁决议的规定。在规划申诉委员会审理申诉案件前，可借鉴香港设置形如“复核”的先行程序，对于简单、基础的案件起到过滤作用，复核权可放置于作出具体实施行为的规划部门，复核程序可采用书面审理的方式，对复核不满的应告知相关的申诉权利及事宜，在申诉审理阶段可依案件的复杂程序、涉及利益方的多寡选择书面审理、听证会审理、质询会审理等方式；仲裁决议包括维持、撤销、变更原规划实施行为，对于已经实施并对利害关系人造成损害的情况，申诉委员会可作出赔偿决议（赔偿标准可参照各地行政赔偿或补偿标准由地方政府提前订立），对于规划法定文件不合理的内容，可授意规划主管部门进入修编程序。

规划申诉制度并非权利救济的终局方式，但要实现司法救济作为规划申诉制度的后续保障，需要做到二者在可诉条件和审查强度的重合。短期来看，提高司法救济能力还需要克服诸多障碍，本文认为在未来行政诉讼制度改革时应给予对规划申诉制度的关注。

3.3 完善规划信息公开制度，并要求严格执行

一直以来，政府将规划文件，尤其是面向实施的法定规划文件视作政府内部重要机密。在增量规划时代，政府为了节约城市建设成本，缩短城市建设时序，通过对规划信息的垄断来减少不必要的“麻烦”，从而提高行政效率。进入存量时代，规划的价值内核正在发生潜移默化的转变——规划从服务经济效率逐步转向捍卫社会公正，实现“公众知情—信息反馈—规划调整”的良性循环，才能更好地彰显规划的价值诉求。因此，内地各城市的规划主管部门应学习香港，更大程度地开放城乡规划法定文件的查询，严格执行《城乡规划法》的相关规定，引导公众更好地参与到城市规划建设当中。建议在省级规划条例中明确规划信息公开的具体细则和违规处罚规定等相关内容。

4 结语

规划申诉制度的建立不仅能为公众空间权利的救济提供必要的渠道，也是政府规划权力科学运作的重要保障，更是市民社会建设的重要内容。内地正处于快速城市化、利益多元化的发展阶段，城市建设中利益矛盾越来越多，利益博弈越来越复杂，然而现行的规划管理体系、权利救济制度尚不成熟，无法很好地解决频繁的规划纠纷和大量的维权需求。如规划编制与审批阶段，公众参与制度的程序安排不足导致公众意见的效力无法保障、利益冲突的协调被忽视等问题，使得公众实现维权和救济的效果较差；规划实施阶段的行政复议与行政诉讼制度，由于各自缺陷不能满足规划权利救济对简便高效、广泛适用与独立公正的并时需求。

香港的规划管理制度较为先进，公众参与程度也较高，尤其是规划申诉制度较为完善。在梳理和分析了香港规划申诉制度建设的经验后，笔者提出了如下建议：规划编制与审批阶段借鉴香港申述制度完善内地公众参与的程序设定；规划实施阶段借鉴香港复核与上诉制度构建内地的申诉制度；学习香港严格执行规划信息公开制度。不过，应注意的是，内地的行政管理层级、政治体制和城市发展水平等与香港地区存在差异，因此在借鉴过程中应有所取舍、调整，并做到循序渐进，逐步构建符合内地实际的规划申诉制度，并推动相关制度的改革与完善。UPI

参考文献

[1] 王学锋，成媛媛．我国城乡规划申诉制度现状特征及完善途径探讨 [J]. 规划师，2009，25(9): 25-29.
[2] LAI L W C, FONG K. Town planning practice: context, procedures and statistics for Hong Kong[M]. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2000: 89-100.
[3] 卢惠明，陈立天．香港城市规划导论 [M]. 香港：三联书店有限公司，1998.
[4] 侯丽，栾峰．香港的城市规划体系 [J]. 城市规划，2004, 24(5): 47-54.
[5] 邹涵．1945 年前香港近代城市规划历史研究 [D]. 武汉：武汉理工大学，2009.
[6] 邹涵．香港近代城市规划与建设的历史研究（1841-1997）[D]. 武汉：武汉理工大学，2011.
[7] 香港特别行政区政府，规划署．香港规划标准与准则 [Z]. 2015-11.
[8] 林莉红．香港的行政救济制度 [J]. 中外法学，1997(5): 33-41.
[9] 香港立法局．Town Planning Ordinance (Chapter 131) [Z]. 1939.
[10] 香港立法局．Town Planning Ordinance (Chapter 131) [Z]. 1988.
[11] 香港立法局．Town Planning Ordinance (Chapter 131) [Z]. 2007.
[12] 香港立法局．Town Planning (Appeals) Regulations [Z]. 1991.
[13] LAI L W C. Town planning in Hong Kong: a review of planning appeal decision, 1997-2001[M]. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2003.
[14] 陈锦富，于澄．基于权利救济制度缺陷的城乡规划申诉机制构建初探 [J]. 规划师，2009(9): 21-24.
[15] 耿慧志．城市规划管理教程 [M]. 南京：东南大学出版社，2008: 239-246.
[16] MBA 智库百科．权利救济词条 [OL]. (2013-06-09)[2018-03-26]. http://wiki.mbalib.com/wiki/ 权利救济．
[17] 王万华．《行政复议法》修改的几个重大问题 [J]. 行政法学研究，2011(4): 80-86.
[18] 黄学贤．关于行政复议委员会的冷思考 [J]. 南京社会科学，2012(11): 104-110.
[19] 皋华萍．规划申诉：完善规划救济的可行路径 [J]. 前沿，2011(14): 14-18.
[20] 郑文武．以“人大”为核心的综合型城乡规划申诉机制构建探讨 [J]. 规划师，2009(9): 16-20.
[21] 汪坚强．溯本逐源：控制性详细规划基本问题探讨——转型期控规改革的前提性思考 [J]. 城市规划学刊，2012(6): 58-65.
[22] 钟正飞．具体行政行为的合法性审查 [OL]. (2013-06-26)[2018-03-26]. http://www.chinacourt.org/article/detail/2013/06/id/1018039.shtml.
[23] 涂云新，秦前红．城乡规划中的规划变更与权利救济通道——以控制性详细规划为重点的考察 [J]. 行政法学研究，2014(2): 85-90.
[24] 张险峰．英国城乡规划督察制度的新发展 [J]. 国外城市规划，2006, 21(3): 25-27.
[25] 于立．规划督察：英国制度的借鉴 [J]. 国际城市规划，2007, 22(2): 72-77.
[26] 袁明华．城市规划行政诉讼受案范围与审查强度研究 [D]. 上海：华东政法大学，2007.

（本文编辑：许玫）

（上接 77 页）

位置，考察了公共场合的特征。在当今的城市世界里，我们在公共场合度过的时间大大增加了。我们不是担心或猜忌陌生人，而是使用外表规则和空间规则所提供的线索去辨认陌生人。这样，我们学会与陌生人相处，参与他们的行动，容忍他们的行为，时而与他们互动，哪怕时间很短暂。为了成为一个城市居民，我们要能够适应在许多不同情况下的社会互动。在日常生活中，我们如何与朋友、家人、同事、陌生人相处，与那些反复相遇的陌生人（如乘坐同一条线的城铁）相处，与我们从未见过的陌生人相处，都是有区别的。但是，在所有这些情况下，我们的放心和满意的感觉逐步发展起来，这是一种独特的体验，只有当城市居民生活在“陌生人的世界里”才会出现。

我们一些人在做城市设计时，把城市当作一个供一盘散沙般的个人使用的场所，并孤立地研究那种场地。因此，按照洛芙兰符号互动论的观点，我们需要扩大城市分析，包括研究城市生活的社会组织形式，作为一种具有共同情感的城市社区的性质，更重要的是，要研究社会心理意义上的城市环境。恰恰是在研究公共场合中，洛芙兰对符号互动论作出了重要贡献，公共场合在很大程度上是陌生人登场的地方。洛芙兰不是去分析某一个个体，而是去分析陌生人们之间的互动单元，洛芙兰的分析单元实际上具有互动属性，它产生于在日常生活条件下，陌生的人们在公共场合里的活动。

“快闪”就是一个典型的陌生人之间的互动单元。最近，尤其是在 2018 年国庆前后，“快闪”潮了起来。当然，“快闪”这种陌生人的聚会现象在发达国家已有时日。人们使用社交媒体公布计划，大批参与者短时间里突然在如火车站候车室、购物中心的餐饮区、机场候机大厅等公共场所，不分肤色、民族、阶层、经济收入、受教育水平，自发地聚集起来，唱歌、跳舞，或演奏一段乐曲，彼此陌生的人们会相视一笑，甚至闲扯起来。2013 年，底特律、纽约、布法罗还出现了“弥撒快闪”，罗马天主教会使用社交媒体，召集教徒到他们很少去的教堂参加礼拜日的弥撒，这样，参与者就有机会在一个具有历史遗产和建筑意义的教堂里体验弥撒快闪了。

从乡村迁徙到城市的人们越来越需要这种公共场所。在那里，人们互不相识，彼此之间无任何芥蒂，因此，人们抛开了自己的社会身份，摘下了自己的面具，搁置了自己的生活烦恼，与任何参与者一样，平等地做一回自己，尽管时间短暂。剧场、博物馆、图书馆、大院里或小区里的广场，可能都不太适合成为这种公共场所，或者说，达不到疏导人们社会心理郁闷的功能，达不到消除人们生活在陌生人中会出现的孤独、担忧、紧张的效果。似乎只有街头巷尾、步行街等建筑环境可以承担起“快闪”所蕴涵的那种社会心理功能。UPI