

城镇规划的前提和限度 PDF转换可能丢失图片或格式，建议
阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/353/2021_2022__E5_9F_8E_E9_95_87_E8_A7_84_E5_c61_353429.htm 北京丰台区相关部门正在大张旗鼓地拆除业主扩建、改建之别墅，其情形与一个月前深圳市政府高调整治、打击银湖别墅区业主所谓违法、违规改建、扩建、翻建行为一模一样。政府进行这类拆除活动时的主要理由是，这类建筑未经政府审批，不合乎政府规划。舆论也普遍对此表示支持治理脏乱，谁不乐意呢。但人们可能忽略了一点：中国目前的规划，在很大程度上取消了个人有效利用其土地的权利。政府当然有权制定规划规范城镇、乡村的建设。近代民族国家建立之初，城镇大量兴起，规划作为警察权的一种自然地出现。不过，与市政所代表的这种国家权力同时兴起的，还有强有力的财产权和自由观念。不论是哲学家还是普通民众都坚信：财产权是先于法律、先于国家的，政府制定规划的前提当然是尊重私人对土地的权利。在这种制度框架下，城镇基本上呈现为一种自发秩序。民众按照自己的审美喜好及经济、居住需要，在自己的土地上建造或者改建、翻建房屋，无数民众分散的努力最终形成了一种特定的聚居格局。政府顺应人们的选择建设城市基础设施，规划的主要目的是协调个人的计划，防范个人利用其产权时可能对他人造成的损害，比如别遮挡别家的光线，别在自家屋前建个猪圈污染空气等等。由此形成的聚居区的街道不可能笔直宽敞，城市的建筑当然不可能千篇一律。其实，类似情形在中国传统市镇中也可以看到。在这里，城镇不是那么整齐划一，但这并不妨碍城镇生活秩序之井然，每

个人各得其所。但在当代中国，政府却具有迥然不同的规划理念。传统的“市镇”与“城”性质完全不同，市镇是自发形成的，城池是由权力主宰、按照一种意志建造的。所有的城，不论大小，格局都相同，都突出权力的威严。在这样的城里，民众可以被随意地拨拉来拨拉去。当代各级政府大体继承了城的理念，大大小小的城市基本上都是古代意义上的城，原来自发形成的市也都被改造成了城。这些城市都是由一个中心统一设计建造起来的。政府在建造这样的城市的过程中，当然也有规划，但此规划非彼规划。此规划基于两个十分特别的制度前提。第一前提，土地国有。规划主要是规范土地的用途、建筑物的风格等。而在中国，城市土地是国有的，政府的种种做法也表明，在政府眼里，乡村土地也是政府所有的，至少可以透过目前的乡村治理体系间接地支配。这样，政府除了天然具有的公共管理者身份之外，又具有土地所有者的身份。中国的法学理论又十分荒唐地把所有权视为一种绝对的权利。因而，政府进行规划的时候，可以同时以这两个身份，既行使权利，也行使权力。因此，个人哪怕是在自家别墅所占之土地上建造房屋，也需要到规划局审批。规划局则很可能是用公共管理者的权力禁止私人业主享有国有土地的权益，将其保留给政府。中国式规划的另一个前提与此相关，那就是政府的权力没有受到有效控制和限制。在各级政府官员眼里，他所治理的地方经济怎么发展，城市怎么建设，民众怎样生活，都得由他来规定，他相信他有这样的能力，他也毫无疑问地享有这样的权力。因此，地方政府都会提出“经营城市”的口号，城市的改造、建设当然也由政府控制，民众不过是被动的对象而已。这两者加在一

起就意味着，中国式规划基本上使民众丧失了自由地安排自己土地用途的权利。法律已经、并将继续承认民众对于土地的正常权利，但是，规划基本上不理睬这些。物权法已经规定，个人可以在已获得建设用地使用权的土地上建造房屋，包括翻建、改建。但是，规划早已划定了这些土地的用途，规划局也绝不可能批准你的任何改建、翻建计划。政府的规划取消了个人制定自己的计划的可能性。因此，人们要保障自己的财产权，就必须推动改变这种规划理念、规划制度，让规划以个人财产权为前提，以每个人最大限度地享有自己产权之收益为目的。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com