

利益参与、信赖保护同比例合理城市规划制度完善之原则

城市规划师考试 PDF 转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文  
[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/524/2021\\_2022\\_\\_E5\\_88\\_A9\\_E7\\_9B\\_8A\\_E5\\_8F\\_82\\_E4\\_c61\\_524347.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/524/2021_2022__E5_88_A9_E7_9B_8A_E5_8F_82_E4_c61_524347.htm)

以现代经济发展为社会第一要旨，尽管在理论上仍然有值得商榷之处，但作为事实，其不可争议地存在着。并且，与其他事实因素一道，如社会分工细化、城市就业机会增加、人口流动频繁、乡村日益向城镇靠近等，推动着中国从乡村社会加速度地步入城市化社会。伴随这个进程，政府的城市规划职能，渐渐凸显其重要的地位。虽然从人类的智识有限性角度观察，从事城市规划的政府官员并非全知全能，任何人为的规划难免有漏洞或失误，可是，城市化进程若缺少一定的设计或整饬，可能会在无序之中形成更大的灾难。然而，近年来，因为城市规划而引起的纷争与日俱增。关于某些城市规划忽视各方利益间协调、没有考虑环境保护等的批评声音，此起彼伏。甚至，近期出现的与房屋拆迁有关的备受瞩目的社会事件，牵引出的已经不仅仅是拆迁程序是否合法、拆迁补偿是否公平等问题，也同时把城市规划的合理性提领到热烈讨论之层面。毕竟，几乎所有的房屋拆迁都是依规划而为之。其实，城市规划是对城市布局的一种人为设置，而城市布局必然涉及在城市中生活或经营各种事业的居民、企业或其他组织的利益。因此，城市规划其实是一种利益安排或调整。目前施行的《城市规划法》（1989年制定）的确也意识到此，在诸多条款中体现立法者对不同利益之考虑，如“近期建设和远景发展”、“城市生态环境”、“历史文化遗产”、“城市传统风貌”、“自然景观”、“民族传统”、“地方特色”、“

有利生产”、“方便生活”、“促进流通、繁荣经济”、“促进科学技术文化教育事业”、“符合城市防火、防爆、抗震、防洪、防泥石流和治安、交通管理、人民防空建设等要求”、“合理用地、节约用地”，等等。但是，由利益安排或调整之视角综观该法，可以发现存有两个重大缺憾。第一，对个体利益未给予充分重视。上列对各类利益的表述，多落位于公共利益。即便把“有利生产”、“方便生活”、“防火、抗震”等阐释为牵涉个体利益在内，也只是在隐含的层面上，而没有给予明确的彰显。个别居民、企业或组织的正当权益，在城市规划中未得到其应有之受尊重地位。第二，或许是更为重要的，对利益之安排或调整基本上取决于政府。《城市规划法》在细数政府制定城市规划需考虑的利益因素、从而试图对其施行实体控制以外，也在程序上明定城市规划需报上级政府或同级人大审批。可是，列举应当考虑之利益因素的方法，如果有控制效应的话，也是比较松软的。这些利益在城市规划过程中是如何确认的？有没有被忽略或轻视的利益？各个不同利益的分量是多少？利益之间发生冲突（如繁荣经济与城市生态环境），哪个予以优先考虑？诸如此类问题，看起来都在政府宽泛的自由裁量空间内。更何况，个体利益在立法上还未被确切提及，即使政府在现实运作中予以一定照顾，也同样在自由裁量范围之内。政府乃凡人组成，其组织结构和资源或许有助于作出考虑周全的规划决策，但也不能否认其具有内在的智识局限或难以避免的利益偏袒。甚至，有的政府官员出于不当之动机，给某些利益以特殊关照，也并非罕见。由此，《城市规划法》将城市规划制定过程基本托付于政府，无异于让政府成为在规划领

域中的“国王”。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](http://www.100test.com)