

# 从被动阻止侵扰到主动增进福祉\*

## ——美国法中土地区划理念的变迁

崔兰琴

**内容提要:**美国法中,土地区划指地方政府运用管理权根据不同功能区块规划土地,旨在调停土地使用冲突,促进城市化进程。其理念来自于普通法“侵扰”中阻止非直接的不法妨碍或损害土地使用的观念。随着美国城市化进程和城镇化进程的不断推进,土地区划理念逐渐由被动防止损害财产使用的侵扰理念演变为主动调停土地使用矛盾、使社区共享收益、增进公共福祉的价值追求。由于区划机构运用管理权规划城市土地必然妨碍公民的财产权利,找却不支付任何赔偿,自然引发财产权人诉诸法院,质疑区划管理权来源的合法性和区划程序的正当性。而法院裁决区划争议案件的解释和推理,既丰富了区划理论,又检验了区划理念的得失,并努力在保护个人财产与捍卫公共利益之间保持平衡。

**关键词:**区划理念 侵扰 公共福祉 管理权

崔兰琴,浙江工商大学法学院副教授。

人口过密、城市拥挤、空气污染等问题极大制约了中国大城市的发展,通过法律规划以解决“城市病”迫在眉睫;城镇化过程中防患于未然,进行科学立法和有效管理,则是保证城市合理布局、经济持续发展、国家繁荣昌盛、人民共享收益的中国梦实现之关键。而不同法律理念指导下的城市规划制度决定了截然不同的城市治理效果和城镇发展进程,故而城市规划法律理念的研究显得尤为迫切。回首自给自足的农业经济数千年之发展,历史难以解决当下城市发展问题提供法律理念和制度经验;俯视受制于经济增长压力下中国现代城市建设之历程,窘迫现状容不得沾沾自喜;反观美国百年城市规划法律之历史,区划理念成为引导城市综合治理和不断发展的动力,法院裁决土地区划争议的解释推

\* 本文系国家留学基金地方合作项目([2013]5045)的研究成果。

理又可以检验区划理念之得失,值得审鉴。

土地区划(zoning),或简称区划,指依法把土地分成一个个区块(zones),按照不同的使用功能诸如住宅区、商业区、工业区等依法进行规划管理,亦包含于土地使用(land use)中。从功能上看,区划法类似于中国的《城乡规划法》和《土地管理法》的部分内容,但由各州或市议会,以及其他地方立法机构通过的区划条例,属于地方自治的立法内容,与我国的情况不尽相同。区划权力机关运用管理权解决土地使用冲突,即便在区划过程中限制财产使用,甚或减少土地利用价值,也不支付任何赔偿。这是区划管理权不同于需要支付公平补偿的征收权之关键所在。

区划理念源起于普通法上阻止土地使用或享受中有害滋扰的侵扰理念,在美国付诸法律实践的标志是纽约市《1916 年区划条例》(1916 Zoning Resolution)的颁布,<sup>[1]</sup>其意在解决这个全美最大城市的高楼集中、拥挤而危害公共安全和城市发展的诸多问题。随着 20 世纪 30 年代以来美国城镇化进程的不断推进,在联邦政府的财力、人力的支援下,区划成为规划城市布局、提高土地利用、增进财产价值的重要方式,并在更多城市实施。显然,被动阻止损害的侵扰理念无法满足预先规划城市布局和引导土地使用的区划要求,而主动增进公共福祉则逐渐发展为区划理念的追求目标。当公共福祉成为法院判决区划条例合法的考量标准时,是否存在侵扰概念所要求的有害性,以及能否构成侵扰已经无足轻重。

区划研究一直以来深受美国学界的关注,学者的研究对象广泛涉及区划法律和土地利用、<sup>[2]</sup>区划诉讼及案例分析、<sup>[3]</sup>土地使用法律基础和相关策略和技巧,<sup>[4]</sup>以及土地使用或区划与社会、环境和海域的关系。<sup>[5]</sup>当然,区划理念及其法律不断发展,相应地催

- 
- [1] 此条例修改后为:New York City Comprehensive Zoning Resolution (1960), Board of Estimate, Proceedings, December 15, 1960.
- [2] 仅就主要著作来看,有关区划和土地使用整体分析的有:Julian Conrad Juergensmeyer and Thomas E. Roberts, *Land Use Planning and Development Regulation Law* (3d.). Eagan: West, 2012; Barlow Burke, *Understanding the Law of Zoning and Land use controls* (2d.). Dayton: LexisNexis, 2009; Beverley J. Pooley, *Planning and Zoning in the United States*. New York: William S. Hein & Co., 1982; 涉及城市区划的力作是:Clifford L. Weaver and Richard F. Babcock, *City Zoning: The Once and Future Frontier*. Chicago: Planners Press, 1979; 关于区划或土地使用中宪法争议或者热点问题的研究为:Mary Sullivan Mann, *The Right to Housing: Constitutional Issues and Remedies in Exclusionary Zoning*. Westport: Praeger Publishers, Inc., 1976; 有关美国区划历史研究的为:Seymour I Toll, *Zoned American*. New York: Grossman Publishers, 1969.
- [3] 极为详尽地研究联邦土地法律和诉讼的代表作是:Brian W. Blaesser and Alan C. Weinstein, *Federal Land Use & Litigation*. Eagan: West, 2011; 有关分类探讨土地使用案例的二卷本力作为:John J. Delaney et al., *Handling the Land Use Case* (3d). Eagan: West, 2011. 其它有关诉讼和救济方式的研究著作有:Michael Allan Wolf, *The Zoning of America — Euclid v. Ambler*. Lawrence: University Press of Kansas, 2008, and David H. Moskowitz, *Exclusionary Zoning Litigation*. Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1977.
- [4] 立足案例和材料分析土地使用法律基础的代表作:Jerome G. Rose, *Legal Foundation of Land Use Planning*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, 1974; 从策略和技巧方面阐释区划的争议背景、特征、规划研究和各种批评等研究是:Clan Crawford Jr., *Strategy and Tactics in Municipal Zoning*. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 1969.
- [5] 涉及土地使用与地理、法律、联邦主义、地方主义以及财产所有人的权利等全面研究的代表作为:Rutherford H. Platt, *Land Use and Society: Geography, Law, and Public Policy*. Washington: Island Press, 2004; 关于全国和各州土地控制的利益、规划、立法机构以及环境研究的力作是:Daniel R. Mandelker, *Environmental and Land Controls Legislation*. New York: Bobbs-Merrill Company, Inc., 1976.

生了区划批判研究的日益提升,诸如区划导致部分人从中收益而另外的人遭受损失,引发社会不公平的研究,以及规划者滥用职权或者区划两难处境等问题的成果也不断问世。<sup>[6]</sup>至于区划理念的探究,虽然也有学者涉猎,<sup>[7]</sup>但囿于阅读视野所限,笔者迄今为止甚少发现从法律史的视角专门阐释区划理念变迁的成果。目前国内法学界对美国土地区划理念和法律的研究较为薄弱,<sup>[8]</sup>毋宁说专门探究区划法律理念演进的作品。<sup>[9]</sup>故而,笔者不揣浅陋,结合美国法院的解释和推理,对区划理念的发展变化进行初步梳理,以期推进该领域的学术研究,并为我国城市化及相关问题的解决和城镇化的推行提供法律理念的借鉴。

## 一 阻止非法侵扰的区划源出理念

区划理念旨在协调不同所有人土地使用的冲突,并随着社会的变化而具有不同的内容。理念源自生活中存在需求,区划理念亦不例外。从区划理念的来源上看,侵扰从某种程度上可以称得上它的雏形,“侵扰行为诉讼是一个古老的侵权行为诉讼,形成了它自己的原则和规则,其实质是对于土地的享用。”<sup>[10]</sup>因此,二者的根本目的都在于解决土地利用或享用的矛盾,“背后的基本观点都是一样的:合适地管理和使用财产。”<sup>[11]</sup>

### (一) 被动协调土地使用冲突的侵扰法理念

侵扰调整土地使用冲突的理念是区划理念的源头活水,并贯穿于后来的区划法律之中。侵扰是普通法上重要且复杂的概念,有“难以穿越的丛林”之称,<sup>[12]</sup>大陆法系中没有与之相对应的类似制度。虽然相邻关系涉及邻居土地使用矛盾的处理,但远远无法和侵扰广泛而又丰富的内容相比拟,且相邻关系是从对所有权的限制角度规范物的使用关系,而侵扰制度则主要从侵权法的事后救济角度对物的使用关系进行调整。早在1611年“阿

[6] 关于区划问题和健康城市标准方面的著作有:James A. Kushner, *Healthy Cities— Intersection of Urban Planning Law and Health*. Durham: Carolina Academic Press, 2007 and Daniel R. Mandelker, *The Zoning Dilemma*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Company, Inc., 1971; 有关土地使用控制及改革的论著: Edited by David Listokin, *Land Use Controls: Present Problems and Future Reform*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, 1974.

[7] 笔者目前尚未发现区划理念或者理论探讨的专著,比较相关的论文主要有:John Mixon & Kathleen McGlynn, “New Zoning and Planning Metaphor: Chaos and Complexity Theory,” *Houston Law Review* 42 (2006), p. 1221; S. J. Makielski, JR., “Zoning, Legal Theory and Political Practice,” *Journal of Urban Law* 45 (1967), p. 1; John M. Payne, “Norman Williams, Exclusionary Zoning, and the Mount Laurel Doctrine: Making the Theory Fit the Facts,” *Vermont Law Review* 20 (1996), p. 665; Robert H. Nelson, “A Private Property Right Theory of Zoning,” *The Urban Lawyer* Vol. 1, No. 4 Fall (1979), p. 1; Robert B. Fiske, Jr. “Real Property The Effect of Zoning Ordinances on the Law of Nuisance,” *Michigan Law Review* 54 (1955), p. 2, etc.

[8] 关涉区划研究的主要译著有:[美]约翰·M·利维著:《现代城市规划》(第五版),张景秋等译,中国人民大学出版社2003年版。

[9] 立足于美国城市区划法研究的论文主要有:李冷焯:《城市规划合法性基础研究——以美国区划制度初期的公共利益判断为对象》,《环球法律评论》2010年第3期;彭飞飞:《美国的城市区划法》,《国际城市规划》2009年增刊;邢铭:《从区划法看城市规划控制方法的改进》,《规划师》2002年第10期。

[10] 徐爱国:《英美法中“侵扰”的侵权行为责任》,《外国法译评》2000年第4期,第9页。

[11] Comments, “Zoning and the Law of Nuisance,” *Fordham Law Review* 29 (1961), p. 750.

[12] W. Page Keeton, et al., *Prosser and Keeton on the Law of Torts* (5<sup>th</sup> ed.) § 86 (St. Paul: West Pub. Co., 1984), p. 616.

尔德雷德”(Aldred)一案中,法院就认定在存在损害而又没有直接入侵的情况下,这种行为即被视为侵扰。<sup>[13]</sup> 具体到侵扰的界定,“惟一接近正确地判定术语侵扰的方法是审视案例以判断何为侵扰,什么不是侵扰。”<sup>[14]</sup> 布莱克斯通的《英国法释义》也同样给出了广泛的定义,认为侵扰就是“所有带来伤害、不便或者损失的事情”。<sup>[15]</sup> 涉及侵扰的事情既包括行为,也包括占有抑或建筑物等。<sup>[16]</sup> 同时,侵扰往往视位置和环境而定,别处的正当行为则可能成为此处之侵扰行为。如同联邦最高法院萨瑟兰大法官在经典的区划案例——“尤克利德村诉艾布勒地产公司(Village of Euclid v. Ambler Realty Co.)”中做出的著名类比:“侵扰仅是把正确的东西放在了错误的地方,如同养在客厅而不是养猪场的猪一样。”<sup>[17]</sup> 如果按照侵扰所影响的范围,则可以划分为三类:<sup>[18]</sup> 公共侵扰、<sup>[19]</sup> 私人侵扰、<sup>[20]</sup> 以及侵害公共和私人的混合侵扰。<sup>[21]</sup> 除非争议人能够显示出除了公共损害之外的特别损害,公共侵扰一般不能成为公民的诉讼主体。<sup>[22]</sup> 因此,除非特别注明,侵扰一般为私人侵扰,<sup>[23]</sup> 特指“非侵入性地侵犯(nontrespassory invasion)个别人使用和享受不动产权益的行为”。<sup>[24]</sup> 该定义亦有宽泛之嫌,因为“属于私人侵扰的只是某些而不是所有的非侵入性侵犯个别人使用和享受不动产权益的行为”。<sup>[25]</sup> 然而,无论侵扰概念的范围如何界定,其调整土地使用和享受的理念不会改变。正如雷奇(Charles A. Reich)对区划法理念的界定:“第一个区划法律主要在于防止不同的土地使用彼此相互干扰”,其主导性理论是土地使用冲突的分隔便于限制和阻止城市土地使用中互相依赖而产生的外部交互影响。<sup>[26]</sup>

既然区划理念产生于城市土地使用中彼此干扰的阻隔,而解决土地使用冲突中产生的损害并给予公平的救济,也正是侵扰法的适用目的。“侵扰法的范围是禁止不合理使用土地,即相应地减少邻居财产的价值,或者损害舒适、健康甚或其它休息,以及以任何方式导致他人在生活或财产使用上的不安全。”<sup>[27]</sup> 当每个土地所有人都以获得最大收益的方式利用财产时,尽管他们并没有故意侵入别人的土地造成直接损失,但不可避免地也会

[13] William Aldred's Case, 77 Eng. Rep. 316 (K. B. 1610).

[14] William Aldred's Case, 77 Eng. Rep. 316 (K. B. 1610).

[15] Blackstone, *Commentaries on the Law of England* (Oxford: Clarendon Press, 1768), p. 216.

[16] Dill v. Exel Packing Co., 183 Kan. 513, 331 P.2d 539 (1958).

[17] Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U. S. 388 (1926). 该案例将在后文第二部分的第四目中详细论述。

[18] Comments, "Zoning and the Law of Nuisance," *Fordham Law Review* 29 (1961), p. 750.

[19] 较早涉及公共侵扰的案件有 Echave v. City of Grand Junction, 113 Colo. 165, 163, 193 P.2d 277, 2,0(1948), 以及 Mandell v. Pivnick, 20 Conn. Supp. 99, 125 A.2d 175 (Super. Ct. 1956).

[20] Adams v. Commissioners, 204 Ald. 165, 102 A.2d 830 (1954).

[21] Garfield Box Co. v. Clifton Paper Bd. Co., 125 N. J. L. 603, 17 A.2d 5-3 (Sup. CL 1941).

[22] Schroder v. City of Lincoln, 155 Neb. 599, 52 N. W. 2d 808 (1952).

[23] 参见 John G. Sprankling, *Understanding Property Law* (3d.) (Dayton: LexisNexis, 2012), p. 484. 中译本为[美]约翰·G. 斯普兰克林著:《美国财产法精解》(第二版), 钟书峰译, 北京大学出版社 2009 年版。

[24] Restatement (Second) of Tort § 821D.

[25] John G. Sprankling, *Understanding Property Law* (3d.) (Dayton: LexisNexis, 2012), p. 485.

[26] Charles Reich, "The Law of the Planned Society," *Yale Law Journal* 1247 (1966), p. 75.

[27] Fiske, "Real Property — The Effect of Zoning Ordinances on the Law of Nuisance," *Michigan Law Review* 64 (1955), p. 266.

影响到其他人使用或者享受财产,比如噪音、烟雾、影响采光或者通行等等之类相邻权,此时就产生了私人间的侵扰。

一旦发生侵扰,受害方可以诉诸侵扰法,向法院起诉,以便获得赔偿或者停止侵扰人的侵害。在1866年“贝纳斯诉哈森(Barnes v. Hathorn)一案中”,法院认定基于没有实际接触的外部侵扰,通常会限于授予强制令,而不会要求侵害方支付赔偿。<sup>[28]</sup>实际上,防止有害侵扰是财产所有人使用财产权的正当需求,无论法院同意赔偿还是授予禁止令救济,<sup>[29]</sup>皆为法院在侵权行为发生之后权衡并做出的处理,均为事后救济。财产所有人运用财产权以限制侵扰方使用土地,实现阻止非法侵扰的理念,成为大规模划分不同的功能区划以调停城市土地使用矛盾,解决臭气、噪音、尘土、烟雾等有碍财产享用和城市发展之类损害的土地区划理念之由来。

## (二) 区划理念及初步实践获得了司法的认可

消极且被动地应对有害滋扰的侵扰理念及相关法律,虽然在一定程度上调停了土地之间相互依赖、相互影响所产生的冲突,但显然无法适应日益扩大的城市管理需求。特别是随着19世纪美国工业的迅速发展,大城市也追随着工业化的脚步,在经济发展和贸易交往中迅速成长,纽约、芝加哥、旧金山和洛杉矶等城市的发展无一例外。工业缔造了城市崛起的神话,同样也给城市居民带来了前所未有的侵扰,各个城市不得不立法应对,这必然激起被限制土地使用或者享用一方的激烈反对。19世纪70至90年代,旧金山出现了一系列“洗衣店案例”,可谓城市当局与财产所有人矛盾冲突的缩影。旧金山当局借口洗衣店违反了店铺管理法以及禁止夜间工作的规定,把一个中国店主关押起来。旧金山市议会认定,对洗衣店的管理属于防火措施。

其中两个案件上诉到联邦最高法院,分别是“巴比诉康诺利(Barbie v. Connolly)”案,<sup>[30]</sup>以及“宋兴诉克劳利(Soon Hing v. Crowley)”案。<sup>[31]</sup>原告当事人均认为旧金山当局违背了宪法第十四修正案正当程序的条款,非法剥夺了他们的财产权。但最高法院维持了旧金山当局立法的有效性,并认定店主的财产权属于受工作时间约束的权利。旧金山市议会特定区域进行管理,有学者认为这种控制措施体现出区划的理念,并构成了实施区划的基础之一,“即在城市的指定区块分割土地、进行使用的理念”。<sup>[32]</sup>阻止不当使用财产为目的的准区划立法符合正当程序,获得了联邦最高法院的支持。这也体现出三权分立之下司法权对立法权的尊重,除非市政立法特别不合理或不合程序,联邦最高法院以及州各级法院在通常情况下都会采取尊重立法权的态度。因此,继洗衣店店主质疑旧金山市政当局的管理法规之后,1911年吴琼又起诉洛杉矶法律的合宪性问题时,加利福尼亚州法院同样维持了市立法的有效性。<sup>[33]</sup>

[28] Barnes v. Hathorn, 54 Me. 124 (1866).

[29] 禁止令救济程序会涉及到组成侵扰的多种因素,诸如邻居的性格、侵扰方的本质、可获得的阻止方式、所有人的投资等。See Mary Sullivan Mann, *The Right to Housing: Constitutional Issues and Remedies in Exclusionary Zoning* (Westport: Praeger Publishers, Inc, 1976), p. 11.

[30] Barbie v. Connolly, 113 U. S. 27 (1885).

[31] Soon Hing v. Crowley, 113 U. S. 703 (1885).

[32] Seymour I Toll, *Zoned American* (New York: Grossman Publishers, 1969), p. 29.

[33] Ex Parte Quong Wo, 161 Cal. 220, 118 P. 714 (1911).

案件固然可以判决结案,但争议的问题不会随之消失。市政立法在“洗衣店案”中之所以激起店主们一致且强烈的抗议,主要原因就是这些店主均是中国人。因此,在店主们看来,控制洗衣店的立法是旧金山政府引导的排华行为表达,意在迫使他们搬离这个城市,而非达到防火需要。所以,店主们认为政府的管理行为属于无正当程序而剥夺他们的财产。尽管店主们的辩解没有被联邦最高法院采纳,但店主们认为遭受不公平待遇的争议则仅仅拉开了区划争议的序幕。随着区划法律的全面推开,区划案例或多或少都会涉及该争议。排华也许具有偶然性,但有关不公平待遇的争议绝不是偶然,而是区划理念和侵扰理念的不同所致。因为在侵扰案件的判决中,只是涉及土地利用争议双方的责任。而区划则不然,管理者进行分区立法时,划分每个区块必然存在功能和价值上的取舍。“在许多案例中,被断定的冲突仅仅根据品味和偏好,而不是可观察到的实际效果。”<sup>[34]</sup>所以,区划理念不断演进,区划实践不断推进的过程,也是相关争议不断深化的过程。

### (三) 区划理念契合了大城市解决危机以谋求发展的需要

如果说试探性的准区划立法获得了司法的通行证,灾难性事故的发生则驱使市政当局迅速出台更严格、详细的区划法应对城市问题。1911年3月25日纽约三角内衣厂(Triangle Shirt Waist Company)的大火,使得纽约州把加快改革作为燃眉之急,并制定建筑标准以管理工业厂区的建造。在这场火灾中共计146名制衣工葬身火海,其中大部分都是年轻的女工。三角制衣厂作为全美最大的生产商之一,位于纽约市第五大道十层高的阿希大厦(Asch Building)中。造成事故的主要原因是工厂建筑没有自动喷水灭火装置,仅有的防火逃生口安置在半空中,那个高度连当时的消防设备都无法达到。<sup>[35]</sup>因此,看似偶然性的灾难,其实隐患早已存在,只是被淹没于一味追求城市快速发展、推动经济增长的需求中,安全设施和质量监管仅仅成为摆设而已。

洗衣店案例显示区划理念已经在城市管理中萌芽,法院的支持促进了区划理念的发展和传播;发生在1911年的纽约大火则进一步推动了城市工业区的规划和管理。经过详细的考察,以“美国区划之父”巴塞特(Edward M. Bassett)<sup>[36]</sup>麦克安里为代表的一大批区划先辈们在积极学习德国、英国等国家先进城市区划理念的基础上,<sup>[37]</sup>殚精竭虑考察、分析纽约的实际情况,并提交了《1913年报告》(1913 Report),事无巨细地分析了纽约市的各种问题。特别是那些代表权力、发达和荣耀的摩天大楼,<sup>[38]</sup>也是造成曼哈顿下城地区街道狭窄、交通拥挤、建筑和人口密度过大、能见度低、影响公共健康和安全等诸多问题之

[34] Davis & Whinston, “The Economic of Complex System: The Case of Municipal Zoning,” *Kyklos* 17 (1964), p. 419.

[35] 关于这次灾难的详述, See Leon Stein, *The Triangle Fire*, Ithaca: J. B. Lippincott, 1962.

[36] “如果美国区划有一个父亲,他就是巴塞特”。Seymour I Toll, *Zoned American* (New York: Grossman Publishers, 1969), p. 143.

[37] 如区划先哲巴塞特1908年在德国参观了德国著名城市区划专家赫格曼(Werner Hegemann)的大规模城市规划展,另一个区划专家麦克安里还邀请赫格曼和英国花园城市和城镇规划委员会的秘书长卡宾(E. G. Culpin)莅临纽约进行指导。See Edward M. Bassett, “Distribution of Population in Cities,” *American City*, XIII, 1915, p. 7; and *New York Time*, March 30, 1913, p. 11.

[38] 科瑞认为高楼大厦的心理学是:“摩天大楼表达权力、商业成功,并且为城市和商业做广告。”Jacob L. Crane, Jr., *Purpose of Investigation in Studies on Building Height Limitation in Large Cities* (Chicago: Real Estate Board Library, 1923), p. 16.

缘由。市政当局不得不认识到应对城市拥堵已成燃眉之急,因为纽约市那些“高耸入云的办公大楼竖立在纽约区的狭窄街道和小巷,严重违反常识定律……已经在彼此破坏。”<sup>[39]</sup>

另外,建筑高度控制委员会亦认为:“为了遏制无法从其他建筑和公用街道获得光线和空气等日益严重的危害,为了阻止生活环境和街道、快速交通站的不卫生、可怕的拥挤,以及减少危及生命的火灾风险”,<sup>[40]</sup>应该考虑把城市分割成街区或区块的可行性。各种因素的合力推进,最终促成纽约区划条例的诞生。区划理念亦在实践中进一步深化,从最初的被动阻止侵扰扩大为去中心化解决城市拥挤和堵塞、分区利用土地、使社区共享收益的理念。

## 二 分区利用土地的区划调停理念

分区利用土地的理念指主动把城市分割成不同的街区,解决土地使用冲突,有效利用土地,以使整个城市或者社区共享收益的区划理念,并在纽约市全面践行于法律实践中。<sup>[41]</sup>该理念首先表现为在特定区域对不符合要求的土地使用进行限制,如居住区禁止建立窑厂、纺织厂迁出商业区等,后来发展为全面的城市区划条例。由于区划机构运用管理权定位功能区,并隔离不同区块的使用必然增加部分地产者的负担,却不支付任何赔偿,由此引发财产受害人诉诸法院,质疑区划管理权来源的合法性和区划程序的正当性。

### (一) 去中心化以实现分区利用土地

纽约市拥挤问题的紧迫性决定了区划推行的迅速性。按照商业、居住和工业的不同功能分隔不同街区或区块,解决土地使用中的相互影响,优化城市布局,有效利用土地,刻不容缓。特别是巴塞特,通过考察曼哈顿地区,相信“去中心化,使工作和家庭区广泛分布变得日益迫切,美国城市需要打破高密度居住区的模式,德国和新英国城市规划立法似乎都指向同样的方向”。<sup>[42]</sup>其一,对于曼哈顿来说,去中心化的当务之急就是限制私人开发市中心,尤其是进驻下城区。其二,对于第五大道的治理方案而言,限高和纺织工业的搬迁更为重要。这里云集帝国大厦、纽约公共图书馆、洛克菲勒中心、圣帕特里克教堂等闻名遐迩的建筑群,限高委实紧迫。<sup>[43]</sup>然而,使纺织厂迁出第五大道,以实现其商业区的功能,则更为棘手,因为这涉及到企业主的切身利益。为了争取这些人的支持,不仅区划先辈们做了细致耐心的动员工作,而且纽约各路媒体也积极宣传,使其了解区划对整个城

[39] Richard Hofstadter, *The American Political Tradition* (New York: Vintage Books, 1948), p. 168.

[40] Height of Buildings Commission, *Report of the Height of Buildings Commission to the Committee on the Height, Size and Arrangement of Buildings of the Board of Estimate and Apportionment of the City of New York* (New York: City of New York, Board of Estimate and Apportionment, 1913), p. 1. 此外,这些内容后来均被收入《1913年报告》。

[41] 尽管在纽约1916年的城市条例出台之前,已经有加利福尼亚、密歇根等州的一些城市指定特定行业在特定区域建造、或者限制建筑物的高度等类似区划的条例,但这些毕竟只是个别调整,真正意义上的全面综合的城市区划条例诞生地当属纽约。故而,笔者以纽约为例分析区划理念及其实施过程。

[42] Edward M. Bassett, *Distribution of Population in Cities*, *American City*, XIII (July 1915), p. 7.

[43] 限高成为区划的一大难题,既有如何确立高度的技术原因,也有来自高建筑开发商的阻力。以波士顿为例,该市出台了限制建筑物高度的条例,以减少高楼影响光线。该条例遂遭到被限制方的质疑,但最高法院在1909年的“沃奇”案中维持了波士顿限制建筑物高度法律的有效性。See *Welch v. Swasey*, 214 U. S. 91 (1909).

市的重要性。

首先,巴塞特在《土地区划》一书中详细阐述了当时纽约实行区划的理念和目的。他认为土地区划着眼于未来,“委员会已经陈述土地区划的目的在于稳定和合法投资,不会损害资产价值或者目前使用价值,且为纽约市所核实”。<sup>[44]</sup>以 33 街和 59 街为例,那是“全世界最有价值的街区,如果不允许在那里建立工厂,不仅可以保持现有价值,而且可以带来无穷的增值空间,那将提升纽约市的价值。”<sup>[45]</sup>所有市民都有机会分享收益。

其次,《纽约时报》(New York Time)、《瞭望》(Outlook)等媒体积极宣传区划方案和行动的重要性,特别是拯救纽约的迫切性,以此激发公众参与区划工作的热情,更使搬迁企业认识到纽约整体发展和分享互惠收益的价值和意义。正如《纽约时报》所言:“公众热情的点燃确保这个伟大的文明运动的成功。”<sup>[46]</sup>企业主受联合搬迁的感染,到 1916 年的仲夏,他们中间已经有 95% 的人愿意搬走。<sup>[47]</sup>

最后,卓有成效的调查、准备和动员工作使得区划法律顺利诞生。“1916 年 3 月试验性的区划方案不再是一个城市实际发展的计划,而是至关重要的通向那个方向的第一步。”<sup>[48]</sup>区划方案在 1916 年 7 月 25 日正式成为法律,投票结果为 15:1。这否决的一票来自 5% 的纺织工业。区划法律的正式实施成为全美区划史上浓墨重彩的一笔,“开启了城市文明的新时代”,<sup>[49]</sup>称得上“最重要的进步,并保护美国任何城市将来发展的富有远见的步骤”。<sup>[50]</sup>回首区划理念逐渐变为区划法律的一个个坚实而有力的脚印,纽约区划的开拓性工作配得上所有赞誉。

分区利用土地的理念落实为区划法律,具体到每个建筑物的高度、体积、间距和适用类型都有明确的规定,但要把具体的区划条例运用到城市土地使用的管理中去,必须解决区划权力的合法性。诚然,这个权力自动地落到管理权的范围之内,且别无他选。

## (二) 运用管理权调停土地使用的冲突

管理权就是国家权力机构为了防止冲突和危害,维护公共健康、安全而行使的权力,其目的在于使当地社区的公众能够分享利益,互惠收益。这种使命决定了管理权的行使只是充当冲突调停的角色,即便行使权力时影响到个人财产的使用和享受,亦不负赔偿责任。这是管理权区别于征收权(Eminent Domain)的核心之处。征收权是为了公共利益而征收私人财产,需要支付公平赔偿。

从理论上对于管理权与征收权进行区分,做出最大努力、最具有影响力的学者当属萨克斯(Joseph L. Sax)。<sup>[51]</sup>当然,他的理论也并非无懈可击,<sup>[52]</sup>特别是该理论无法适用于

[44] Edward M. Bassett, *Zoning* (New York: Russell Sage Foundation, 1940), p. 113.

[45] *New York Time*, March 5, 1916, p. 15.

[46] *New York Time*, April 2, 1916, p. 5.

[47] *New York Time*, July 28, 1916, p. 12.

[48] Graham Romeyn Taylor, “How Shall We Save New York?” *Survey*, March 25, 1916, pp. 752 - 753.

[49] *Building Zones in New York*, *World's Work*, September, 1916, p. 487.

[50] *New York's Zoning Law*, *Outlook*, August 19, 1916, p. 821.

[51] Joseph L. Sax, “Taking and the police power,” *Yale Law Journal* 74 (1964), pp. 36, 62 - 63.

[52] Joseph L. Sax, “Taking, Private Property, and police power,” *Yale Law Journal* 81 (1971), p. 149.

征收权和管理权的交叉领域。后来约瑟夫又拓展了政府调停的概念,把所有管理土地的行为都归为溢出效应,但由于管理权过于宽泛,实质上又涵盖了征收权的领域。另外,爱泼斯坦教授(Richard A. Epstein)在反寻租的赔偿理论中也论及管理权理论,并把管理权定义为捍卫个人财产免于其他人的侵权干涉。<sup>[53]</sup> 该定义明显无法涵盖管理权的实际运用领域。

在社区分享互惠收益的区划理念下,管理权可以应用于城市区划条例,以调停不符合要求的土地使用。该法律原则体现在联邦最高法院 1915 年的“哈达切克诉赛巴斯提歌(Hadacheck v. Sebastian)”案中。<sup>[54]</sup> 此案争议的问题涉及洛杉矶市议会有关禁止在居住区建立砖窑的条例是否合法。该条例导致原告砖窑主遭受很大的经济损失。原告据此认为区划法违反了正当程序,遂诉至联邦最高法院。联邦最高法院维持了洛杉矶准区划法的有效性,并认定管理权可以适用于土地冲突的调整,前提是“必须是进步的,如果它干涉了私人利益则必须产生社区收益”。<sup>[55]</sup> 即便管理权行使导致砖窑主的财产受损,亦不负赔偿责任,因为该权力避免了居民遭受噪音、烟尘等污染,保护了居民的公共健康和安全,使社区共享收益。

该案例发生于个别土地使用受到限制的地区,并非分区利用土地理念指导下的全面区划的典型案列,所以并没有引发全国性的关注。随着 1916 年纽约市区划条例的颁布,纽约市按照区划条例分割不同的功能区,如单户型居住区、多户型居住区、商业区和工业区等。前述第五大道即为商业区,而工业区则位于郊外,以防止对居住区或者商业区造成干扰。这种分区模式也为更多的城市接受。仅仅在纽约区划法通过的一年之内,“全国已经有 20 多个城市开始了美国历史上最显著的立法运动之一”。<sup>[56]</sup> 巴塞特则以热情而无私的行动推进区划的普及工作。他在草拟、调整方案的五年间,无私奉献出自己 1/3 的时间,但从来没有获得过任何报酬或者补助以贴补他繁重的工作。<sup>[57]</sup> 大纽约城市的地位决定了其示范的巨大效应,加上区划先驱的实际指导,使得区划条例进一步风靡全美国。

### (三)管理权在综合区划中的运用具有合宪性

联邦最高法院在经典的“尤克利德村诉艾布勒地产公司(Village of Euclid v. Ambler Realty Co.)”案中,<sup>[58]</sup> 判决以区划方式限制私人财产权利的管理权具有合宪性,意义重大。该案之所以引起举国上下的讨论,一则是该案的争议内容极具普遍性,是任何一个区划城市都面临的问题。二则是该案的判决结果牵动着已经、正在或即将区划城市的“神经”,决定着它们区划法律的命运。

[53] Richard A. Epstein, *Taking Private Property and the Power of Eminent Domain* (Cambridge: Harvard University Press, 1985), pp. 107 - 25.

[54] *Hadacheck v. Sebastian*, 239 U. S. 394, (1915).

[55] *Hadacheck v. Sebastian*, 239 U. S. 410, (1915).

[56] Seymour I Toll, *Zoned American* (New York: Grossman Publishers, 1969), p. 194

[57] 在后来的二十年,正如他在《自传》中所言:“我到访每一个州和全国大部分城市,但这项工作是无偿的。”Edward M. Bassett, *Autobiography* (New York: Harbor Press, 1939), p. 121.

[58] *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U. S. 365 (1926).

该案在俄亥俄州法院为“艾布勒地产公司诉尤克利德村”，<sup>[59]</sup>原告艾布勒地产公司购买了俄亥俄州邻克里夫兰市近郊尤克利德镇村 68 英亩未开发土地，计划把南部毗邻尤克利德大道的土地用作零售商店，其余与通往北方铁路相连的地方用作工业开发。然而，1922 年尤克利德镇议会制定了首部区划条例，<sup>[60]</sup>根据用途、高度和面积详细确立了 6 种使用用途的规划方案。<sup>[61]</sup>该条例大大限制了原告对土地的使用，因为它计划商用的南部土地被划为 2 号区的双户型住宅，北部铁路相邻区被划为 6 号包括重工业用途的使用，中间狭长地带成为 3 号区包括公寓、单双户型住宅以及公共使用的建筑。按照原告的说法，作为工业和商业用地，它的土地每英亩价值 1 万美金，作为住宅用地则每英亩不会超过 2500 美金，土地严重贬值。据此原告主张条例侵犯了其享有的正当程序和平等保护的权力，向区法院申请禁制令，以禁止该条例的实施。区法院判决区划条例不合法，理由是管理权不允许市级政府按照居民收入和生活状况对人口分类并将他们分割开来，所以行使管理权的区划立法和维护社区公共安全、健康和道德之间不存在真实和实质的联系，故而不支持无法给财产人提供补偿的区划条例。

联邦最高法院推翻了区法院的判决，认定区划条例合法，撰写多数意见的萨瑟兰大法官 (Justice Sutherland) 强调土地区划的权力来源于管理权——保护公众健康、安全、福祉和道德的权力，<sup>[62]</sup>而该条例保护了公共安全和健康，二者之间存在实质联系。具体推理为：一则，建筑物高度、体积以及间距等限制可以将引发火灾、坍塌、过度拥挤的可能降到最小。二则，虽然尤克利德镇是克里夫兰市的郊区，但在政治上仍然是一个独立的市政机构，有着自治权，它在特定区域排除一定的使用用途可以使得工业发展的方向从一个对居住区公众的伤害增加的过程变成对居住区公众的伤害减少的过程。三则，居住区的商业排除则增加了家庭生活的安全和安定感，可以有效地防止“儿童交通事故的发生”、“减少了制造和强化神经紧张的条件”等。<sup>[63]</sup>四则，在单户型住宅区排除公寓住宅，旨在防止其对单户型住宅区的安全、健康造成损害。因此，上述管理权在区划中限制财产的使用皆促进了社区的公共安全和健康，是合法正当的。

### 三 增进公共福祉的区划引导理念

区划权力来源于管理权，而保护公共健康、安全、道德，增进公共福祉是其理念追求。区划当局运用管理权具有合法性，具有里程碑式的“尤克利德”案已经确认该法律原则。

[59] *Ambler Realty Co v. Village of Euclid*, 297 F.307, 316 (N. D. Ohio 1924), rev'd, *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U. S. 365 (1926).

[60] 虽然尤克利德镇位于克里夫兰市的近郊，但该镇仍是独立的市政机构，镇议会有权制定区划条例。

[61] 六种区划功能分别为：1 号区只允许单户型住宅，2 号区可以增加至双户型住宅，3 号区在 1 号、2 号区户型的基础上增加到公寓住宅以及旅馆、教堂、学校、政府办公楼等类似用途，4 号区允许开设商店，5 号区增加了轻工业用途，6 号区扩大到重工业在内的所有用途。此外，条例还规定了各类建筑物的高度和面积等具体要求。

[62] *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U. S. 365 (1926).

[63] 具体到该案例的详细分析，See Michael Allan Wolf, *The Zoning of America — Euclid V. Ambler* (Lawrence: University Press of Kansas), 2008.

联邦最高法院支持区划的态度,解除了区划者的后顾之忧,正如巴塞特所言:“令人担忧的是,如果大纽约是惟一运用管理权的城市,法院可能判决区划无效,因为它并没有被广泛采用。”<sup>[64]</sup>同时,判决也迎合了所有区划城市和即将区划的城市运用管理权的切实需求,亦成为政府使用行政权力增进公共福祉的区划引导理念的助推剂。

事实上,联邦法院对管理权运用合法性的判决并不能说明区划理念在全美国的推广和普及。随着20世纪20年代以后联邦政府的积极支持和地方政府的全力发展,城市区划才逐渐在全美国发展起来,形成政府主导型的区划理念及其发展路径,而促进公共福祉日益成为指导城市区划的理念。特别是科研机构、高等院校等开始全面介绍和研究区划理念和管理技术,提高区划的专业化水平。司法的支持、行政的扶持、科研的投入全面促进城市区划的迅速发展,实现全方位增进公共福祉的区划理念追求。

### (一)《标准州区划授权法》指导区划的实施

区划理念及其实践产生于城市土地使用管理的需要,属于城市自治权限范围,似乎不涉及联邦政府。即便是联邦宪法,也未授权联邦政府控制个人土地使用的权力,司法自然也没有相关先例试图解释政府拥有该项权力。然而,联邦政府通过制定标准、建立机构和拨付经费的方式,主动参与土地区划,积极支持区划发展。地方政府也紧紧抓住了联邦政府增强智力、人力和财力的支持机会,全面引导城市区划的普及与发展。

在政府积极引导区划推广的过程中,胡佛总统可谓开风气之先。他在担任商务部长的任期内,于1921年9月任命并组成了区划咨询委员会,不到一年时间里拟定并由商务部于1922年5月颁布了《标准州区划授权法》(Standard State Zoning Enabling Act)<sup>[65]</sup>。该法明确提供给州和地方政府一个范本,如果州立法机构采纳该法,即授予城镇或城市管理权进行区划。虽然该法制定的区划标准只是指导性质,并没有强制约束力,但仍然大受推崇,第一版销量超过54,000册,<sup>[66]</sup>为城市区划提供了明确的操作技术和管理方法,并为之后区划的城市参照和采纳。作为总统,胡佛资助杰出的研究项目进行社会发展方面的理论研究,如社会发展潮流总统研究委员会(President's Research Committee on Social Trend)<sup>[67]</sup>。它的研究报告揭示出联邦政府进行规划以应对美国城市发展问题的重要性,且直接促成了全国规划的迅速出现,并成为“新政时代”(New Deal)的中心特色,<sup>[68]</sup>使区划获得了更为广泛的支持。

新政时代的罗斯福政府在区划实践上的支持力度达到了前所未有的高度。其一,在资金上资助区划从业人员。罗斯福总统使用联邦救济基金资助地方区划机构,由这些机构向区划工作者发放补助,使得这些区划人员再也不用像巴塞特那样无私奉献。资金的支持也从经济上保证了区划队伍的稳定和专业,“全国三分之一市政机构的工作也经历了

[64] Edward M. Bassett, "Zoning, Too, Has Come of Age," *American City*, XLIII September, 1930, pp. 101 - 102.

[65] *The Standard Zoning Enabling Act*, Department of Commerce, rev. ed. 1926.

[66] *The Standard Zoning Enabling Act*, Department of Commerce, rev. ed. 1926, p. 3.

[67] 该研究委员会出版了两卷本的报告:President's Research Committee on Social Trend, *Recent Social Trends*. New York: McGraw-Hill, 1933.

[68] National Planning Board, *Final Report—1933 - 1934* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1935), p. 18.

一个显著的扩大,从关心一般实际情况到城市的社会问题”。<sup>[69]</sup>其二,设立规划的专门机构——全国规划委员会(National Planning Board)。1933 年委员会为来年联邦区划和规划活动确定模式,而“促进州、城市和地区规划是它的首要功能之一”。<sup>[70]</sup>全国规划委员会也从自己的预算中拨付资金直接支持地方区划,并派人员到区划城市进行指导。最后,区划研究的专业化。规划委员会进一步扩大规划的研究领域,比如专门研究“区划控制”<sup>[71]</sup>使区划方案更具有明确性、计划性和超前性,“能够为全国发展提出 25 年或者 50 年的计划项目”。<sup>[72]</sup>二十世纪二三十年代末期,“全国将近 40% 的城市重新研究他们的城市规划,更新他们的区划条例”。<sup>[73]</sup>专业机构的研究也催生了高等院校区划课程的设置,<sup>[74]</sup>使区划有了自己的专业领地。

## (二) 政府主导型区划理念的合理性

政府主导型的区划理念,既是应对经济危机和二次世界大战的社会发展和国际形势等客观因素所致,也是进化论和斯宾塞思想等理论传播的结果。胡佛总统是斯宾塞学说的支持者,主张“去中心化的自治政府”,并认为和平时高度集中的权威“不但摧毁美国的制度,而且阻碍进步和自由”。<sup>[75]</sup>城市区划属于地方机构自我管理的法律制度,符合了胡佛自治政治的理念,所以他对区划表现出极大的热情,投入研究人员进行系统考察、分析区划的发展趋势。另外,区划理念也契合进化论的观点。正如纽约的区划“意在遵守特定街区的建筑和财产,使其适合特定用处,每一个街区又彼此适应,是自由和自然选择的体现”。<sup>[76]</sup>罗斯福总统从进化论的观点出发,要求国家增强战争的反应能力,以遵循适者生存、强者胜出的竞争规律。面对战争的危险,如果国会不能适时应对,他“将请求国会保留应付危机的工具——广泛的行政权”。<sup>[77]</sup>这广泛的行政权力当然包括大规模指导全国城市的区划实践。

政府主导型区划理念产生了显著的实践效果。“1910 年,大约 45% 的人口生活在都市社区;在 1920 年,人口已经达到 48%,在 1930 年则接近于 53%……到 20 年代末,全美有 800 个区划城市,3/5 的城市人口,3700 万的人口生活在土地区划的控制之下。”<sup>[78]</sup>到

[69] Robert A. Walker, *The Planning Function in Urban Government* (Chicago: University of Chicago Press, 1941), pp. 36-42.

[70] National Planning Board, *Final Report—1933-1934* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1935), p. 1.

[71] National Planning Board, *Final Report—1933-1934* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1935), pp. 2, 9, 15.

[72] Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Coming of the New Deal* (Boston: Houghton Mifflin, 1959), p. 350.

[73] “Movement for Re-zoning and Re-Planning”, *American City*, LIII September, 1938, p. 99.

[74] 区划课程首先于 1929 年在哈佛大学设置,麻省理工紧随其后,之后康奈尔大学、哥伦比亚大学等也相继设立。Harvey S. Perloff, *Education for Planning: City, State and Regional*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1957.

[75] Richard D. Heffner, *A Documentary History of the United States* (Sandyford Industrial Estate: Mentor Books, 1956), p. 258.

[76] *New York Time*, March 12, 1916, p. 18.

[77] Richard D. Heffner, *A Documentary History of the United States* (Sandyford Industrial Estate: Mentor Books, 1956), p. 270.

[78] Seymour I Toll, *Zoned American* (New York: Grossman Publishers, 1969), pp. 191, 193.

了20世纪60年代,根据联邦统计局的数字,城市化人口达到了70%。<sup>[79]</sup>之后美国城市化的脚步开始放慢,特别是随着汽车的普及,郊区成为更多人的理想居住地,尤其是富裕阶层的首选。

郊区住宅的低密度和最低建筑面积的要求也使低收入群体被排除在外,从而引发争议。在新泽西1952年“狮王湖公司诉韦恩镇”(Lionshead Lake, Inc. v. Wayne Township)案中,<sup>[80]</sup>初审法院维持了最小住宅的区划,到了最高法院却被驳回。正如大法官奥利芬特(Justice Oliphant)所言,只要区划中有住宅最小要求,“制定出这种效果的区划条款就与我们政府的根本原则相冲突……举止得体的家庭被隔离在社区之外,不是因为他们的任何行为可能产生的情况,而只是因为他们的家庭收入不允许他们按照这种标准的成本建造房子。”<sup>[81]</sup>这种区划立法违背了宪法第十四修正案的平等保护原则,不具有合法性。尽管该案判决引发了有关最小面积用地的区划规定是否合法的广泛讨论,<sup>[82]</sup>但作为先例,该案的判决已经为州法院遵循。

### (三)促进公共福祉与保护个人财产的冲突

区划理念体现出的保护健康安全、增进公共福祉的内容,构成了区划条例合宪性、管理权行使正当性的基础。二者之间必须存在联系,这一推理原则已经为经典的“尤克利德案”所核实。反之,如果二者之间不存在联系,则区划条例不合宪,这正是1928年的“纳克涛诉剑桥市”(Nectow v. City of Cambridge)案的适用原则。<sup>[83]</sup>在剑桥市的区划条例下,该案原告纳克涛的部分土地只能用作居住用途。事实上,相邻的工业用地和铁路用地使得该不动产用作住宅是很不合适的。在初审中专业法官助理的推论是:“争议中用作住宅的土地是无法实际利用的。”<sup>[84]</sup>据此,法院判决:被告剑桥市区划条例适用于原告的不动产,不能促进公众的健康、安全或者福祉,所以是不合宪的。此案从反面证实了区划理念中全面促进公共福祉的重要性,同时也说明了综合区划的问题所在,因为剑桥市按照标准区划分割功能区,使得居住区土地实际上不能用作住宅。解决该问题涉及分区条例的修改和其他各类变通,而考量区划变通合法性的依据则是践行增进公共福祉的区划理念。

为了协调个人使用和公共福祉之间的冲突,解决综合区划标准的机械和僵化问题,灵活多变的区划方案等日益普遍。但如果区划修改中存在斑点分区规划(spot zoning),即

[79] U. S. Bureau of the Census, *Statistics Abstract of the United States: 1964*. (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1964), pp. 1 - 2, 17.

[80] *Lionshead Lake, Inc. v. Wayne Township*, 10 N. J. 165, 181 - 182, 89 A.2d 693, 701 (1952).

[81] *Lionshead Lake, Inc. v. Wayne Township*, 344 U. S. 919 (1953).

[82] 在案件判决之后,仅《哈佛法学评论》就有三篇文章讨论最小面积:Charles M. Haar, “Zoning for Minimum Standards: The Wayne Township case,” *Harvard Law Review*, LXVI (1953), pp. 1051 - 1063; Val Nolan, Jr., and Frank E. Horack, Jr., “How Small a House? —Zoning for Minimum Space Requirements,” *Harvard Law Review*, LXVII (1954), pp. 967 - 986; Charles M. Haar, “The Wayne Township case: Zoning for Whom? —In Brief Reply,” *Harvard Law Review*, LXVII (1954), pp. 986 - 993.

[83] *Nectow v. City of Cambridge*, 277 U. S. 183 (1928).

[84] *National Land and Investment Company v. John*, 419 Pa. 504, 215 A.2d 597 (1966). *Nectow v. City of Cambridge*, 277 U. S. 187 (1928).

“无视公共利益或者综合规划方案而把特定利益赋予某一小块不动产的重新分区规则”,<sup>[85]</sup>法院会认为区划修改不符合公共福祉的理念要求,判决修改无效。如华盛顿州 1972 年“安德森诉岛县案”(Anderson v. Island County)一案,法院认为岛县的修改存在斑点分区规划行为,所以是违法的。<sup>[86]</sup>反之,即便原告认为存在斑点区划,但只要是社区公众受益,法院则会判决不存在斑点区划,如北卡罗莱州 1988 年“克里斯蒙诉盖德福德县”(Chrismon v. Guildford County)案,法院认为不存在斑点区划行为,部分原因在于该区划中的土地使用“对周围社区有价值”。<sup>[87]</sup>

如果区划之前已经存在不符合区划要求的使用行为,则一般会采取容许存在或者限期取消的方式,以协调个人利益和公共福祉之间的矛盾。比如 1953 年俄亥俄州“艾克隆诉查普曼”案,<sup>[88]</sup>原告先前不相符的用途可以继续存在。然而,同样是不符合区划要求的用途,洛杉矶市区划方案则采取限期取消,即 1954 年加利福尼亚州“洛杉矶市诉盖奇”(City of Los Angeles v. Gage)案。由于洛杉矶市采取限期五年取消不相符的用途——水暖设备经营业务,原告据此提起诉讼。法院认为该决定不违反宪法规定,理由是该区划条例可以在公共利益和私人损失之间取得平衡。因为分区条例只是要原告搬迁到半英里远的新地点,且搬迁费用不到限期取消期间营业收入的 1%,同时可以使该业务产生的噪音污染和堵塞居民区的矛盾消除,<sup>[89]</sup>保护了社区安全和健康,增进了公共福祉。

当全面增进公共福祉成为区划的理念时,是否存在某种方式实际上或至少潜在的有毒或者有害的侵扰,已经不再是法院判决区划条例合法与否的关键考虑。无可否认,阻止有害侵扰的理念作为区划理念的来源,不断影响到区划争议的解决,<sup>[90]</sup>“因为在侵扰和限制使用之间的类比,法庭倾向于把所有的限制使用都作为侵扰考虑,即便是在理论上不是,至少在术语上存在。”<sup>[91]</sup>然而,区划毕竟关心的是整个城市的土地使用管理,面对的不仅仅是过去或现在的土地使用,更需要预测和引导城市未来的整体布局,其关涉的主体远比侵扰广泛得多,侵入私人财产使用的领域也比侵扰宽泛得多。无论全面区划的制定,还是区划的修改变更,是否构成普通法的侵扰才能够成为立法排除的主体并非必不可少,因为更多时候区划涉及的许多财产使用毫无害处,却能收益社区公众。

#### (四) 争议区划理念及其实践的合法性

区划理念及其法律席卷全美国的过程,也是备受质疑和争议的过程。特别是随着管理权的运用日益普遍,使得财产受到限制的当事人不断争议区划权力是否具有保护健康、安全、道德的作用,以及能否捍卫公共福祉的价值理念。

[85] John G. Sprankling, *Understanding Property Law* (3d.) (Dayton:LexisNexis, 2012), p. 603.

[86] Anderson v. Island County, 501 P.2d 594 (Wash. 1972).

[87] Chrismon v. Guildford County, 370 S. E. 2d 579, 590 (N. C. 1988).

[88] City of Akron v. Chapman, 116 N. E. 2d 697 (Ohio 1953).

[89] City of Los Angeles v. Gage, 274 P.2d 34 (Cal. Ct. App. 1954).

[90] 这可以从一些案例中得到印证,例如 Clutter v. Blankenship, 346 Mo. 961, 144 S. W. 2d 119 (1940); King v. Blue Mountain Forest Ass'n, 100 N. H. 212, 123 A. 2d 151 (1956); Mayor of Alpine v. Brewster, 7 N. J. 42, 80 A. 2d 297 (1951) 等,法院在判决时都与侵扰相联系,以证明区划限制土地管理行为的合法性。

[91] Comments, "Zoning and the Law of Nuisance," *Fordham Law Review* 29 (1961), p. 752.

首先,对公共福祉理念的质疑。公共福祉本来就是一个模糊的问题。多少人、何种主体可称其为“公共”,多大程度上的收益算作“公众福祉”,都很难界定。至于个案的具体分析,又往往见仁见智。即使联邦最高法院认为区划管理权促进了公共健康、安全、道德和福祉,但这些理由也被学者抨击得一无是处:“分割单户型居住区防止火灾扩散,最小住房面积要求被认为与公共健康相关,广告牌因为其背后产生的混杂、淫乱行为被说成危害公共道德。在1920年没有人真的相信这些编造,今天也没有人相信这些。”<sup>[92]</sup>如果区划所能带来的好处被否定,对无补偿的管理权的非议也在所难免。

其次,对管理权无补偿的反对。虽然联邦最高法院可以判决区划中管理权行使的合法性,但管理权的行使影响财产使用却不支付任何赔偿的事实,依然无法从根源上消除对区划的争议。既然有的土地在区划中升值,有的土地却在区划中贬值,却没有任何区分的对待,本就有失公平。有学者建议通过损失和收益的管理制度进行平衡,即对所有损失者补偿,对所有受益者征税。<sup>[93]</sup>虽然英国有这样的实践,即由国家统一向受益者征税,再统一对损失者补偿;<sup>[94]</sup>但对美国来说,这种做法几乎没有可行性,因为美国的区划是由各个州独立完成的。再说统一征税之后的再分配必须存在有效的监管,否则必然滋生新的问题。

此外,与区划所鼓吹的收益社区、增进福祉理念相反,争议者认为区划只是“在城市化的土地市场分配土地的使用机制”。<sup>[95]</sup>区划理念和法律实际运用之间也存在距离,未必能实现保护财产的目的,“土地区划在保护财产价值上毫无意义,除非他们暗示了价值决定这一重要因素。”<sup>[96]</sup>具体到区划过程,甚至被认为“根本上就是神秘产生,使地方政府产生腐败,成为地产利益的工具,属于复杂难懂和旷日持久的技术活动而很少在城市规划项目中产生实际效果。”<sup>[97]</sup>所以,尽管区划的发展风起云涌,但却没有真正推进城市文明,“美国城市的增长已经导致更少的生活文明标准的建立,而只是郊区的扩张。”<sup>[98]</sup>

更有甚者,区划在某种程度上为经济隔离、种族隔离提供方便。比如在联邦最高法院1917年“布坎南诉沃莱(Buchanan v. Warley)”一案中,肯塔基的路易斯威尔(Louisville)市法律明确划分白人和黑人居住区,且禁止黑人在白人居住区建造房子。这一规定使得白人布坎南无法迫使愿意购买他土地并在此建造房子的黑人履行合同,布坎南据此上诉至联邦最高法院。最高法院以路易斯威尔市区划法律侵犯了白人选择购买客户的权利,判

[92] Richard F. Babcock, *The Zoning Game: Municipal Practices and Policies* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1969), p. 116.

[93] 对该方法的具体阐释, See Mandelker, *New Incentives and Controls*, in W. Ewald, ed., *Environment and Policy* (Bloomington: Indiana University Press, 1968), pp. 389, 401-403.

[94] See Mandelker, “Notes from the English: Compensation in Town and Country Planning,” *California Law Review* 49 (1961), pp. 699, 736-741.

[95] Daniel R. Mandelker, *The Zoning Dilemma* (Indianapolis: Bobbs-Merrill Company, Inc., 1971), p. 45.

[96] Bruno Lasker, “The Issue Restated,” *Survey*, May 22, 1920.

[97] S. J. Makielski, JR., “Zoning, Legal Theory and Political Practice,” *Journal of Urban Law* 45 (1967), p. 3.

[98] Lewis Mumford, *The City*, in *Civilization in the United States*, ed. Harold E. Stearns (New York: Harcourt Brace, 1922), p. 3.

决布坎南有权利履行合同。<sup>[99]</sup> 即便如此,法院仍然“无法阻止许多南方城市顺利制定种族歧视的区划法律,一直到 20 世纪中叶。”<sup>[100]</sup>

当然,随着社会迁移和外来人口的增多,种族隔离的区划在逐渐减弱,但区划在对不同功能区的保护上确实存在一定的位阶,其中单户型居住区最受重视,其次是多户型居住区,然后才是商业区,而工业区往往是在满足前述条件基础上的最后考虑。直到第二次世界大战之后,在不断倡导“分割但平等”原则下,这种情况才有所改观。

## 四 余 论

虽然美国的区划与中国的城乡规划和土地管理存在很大的不同,但解决城市发展问题、协调城市布局、促进城市化进程、改善人居环境与高效合理利用土地的理念和目的是不谋而合的,值得思考借鉴。

首先,区划理念从被动阻止有害使用到主动限制土地利用,进而发展为积极促进公共福祉,始终把社区利益的考量置于首位。美国经验主义的判例法发展路径决定了区划理念不存在事先的规定,而是随着城市发展需要和案例具体情况的变化而不断演进,从邻里之间有害侵扰的调整,到超越邻里关系的市政立法阻止不合理的土地使用,再发展为藉由管理权全面规划城市土地,保护公共安全、健康、道德和福祉,自始至终都在围扰居民土地的使用和享受做文章。

其次,也许公共道德和大众福祉很难准确定义,也备受争议,但当地居民却可以自如地使用这些理念为区划立法献言献策,或者质疑城市区划的合法性。社区的人居环境、文化道德这些理念往往成为区划的首要考量,因为区划不仅调停当下土地使用的冲突问题,更应着眼于整个城市的全面规划和综合环境治理,防止一味把城市经济增长的总量作为区划的追求理念和实施目标。

复次,司法是对区划理念及其法律的审查,既可保护公民的财产权利,又可以制衡市政的区划条例。对民众来说,他们可以求助有效而可信的司法救济。对政府来说,具有约束力的司法监督可以从很大程度上矫正城市土地规划中的利益寻租。即便城市规划最终不得不造成个人财产贬损,甚至致使其搬迁,但司法考量可以保证该损失确实产生了公共利益,惠益了整个社区或者城市,减少地方行政部门成为“挖掘机”形象的机会和规划被讥讽为“鬼化”的可能,从而保护个人财产。所以,美国土地区划尽管也备受争议,但几乎没有公民采用极端方式对抗区划机构。如果民众认为区划给自己的财产造成了不应有的损失,或者认为区划有违正当程序,甚或存在歧视,没有保护公共道德、安全和健康,则可以凭借宪法第十四修正案中的正当程序和平等保护条款,启动宪法审查程序,进行合宪性审查,以获得司法救济。

最后,相对于区划或规划的争议而言,司法是最后的救济方式,但却不是最不重要的

[99] Buchanan v. Warley, 245, U. S. 60 (1917).

[100] Norman William, Jr., *Racial Zoning Again*, *American City*, LXV (November 1950), p. 137.

方式,而是不容忽视的最终保障。不可否认,案例的判决未必符合起诉者的愿望,甚至也存在被历史证明错误的判决,从而使财产权人丧失获得公平救济的机会,但最起码他们通过判决可以明白为什么自己的主张没有获得大多数法官的支持,以及那些持不同意见的法官又是如何全力为他们的诉求辩解、全力抗争的。对于当事人来说,结果永远不能左右,但他们只要知道自己的争议不缺支持者,特别是其诉求的合理性和正当性能够为不少法官所肯定,那就可以不断坚定他们对司法的信任,继续争议区划管制行为中存在的不符合公共福祉理念的问题,叩击司法的正义之门。

---

---

[ **Abstract** ] Zoning in U. S. law means dividing the urban land into zones or districts so as to mediate conflicts of different land uses and regulate the change of land from non-urban to urban use. The power of zoning is provided for by the federal and state constitutions and exercised by local governments. Originally zoning was used primarily as a negative tool to prevent private nuisance. However, problems have emerged during the deepening process of zoning, particularly in big cities. As a matter of fact, zoning should not only plan the present urban land, but also focus on overall development of the city, environmental regulation and common good. Accordingly, the zoning concept has gradually become a tool to actively harmonize different uses of land, with the goal of promoting general welfare in policy. Since the exercise of power by the zoning authority will inevitably infringe upon the property rights of the private land owner without any compensation, the private land owners will naturally bring the matter to the court and question the validity of this power as well as the legality of zoning procedure. The analysis and reasoning made by the federal and state courts in zoning cases have enriched the zoning theory, and tried to strike a balance between protecting private property and promoting public good.

---

---

(责任编辑:田 夫)