

# 美国土地管理中的分区制：源流、争论与价值

陈婉玲，杨柳

(华东政法大学科学研究院，上海，201620；华东政法大学经济法学院，上海，200333)

**摘要：**美国分区制是“自下而上”产生的，其由联邦分区示范法案与各州地方政府的具体分区法案所构成，包含了分区规划的技术标准、分区机构的组织权力和分区进程的程序设计等内容，几乎适用于美国所有的城市。美国分区制的立法权来源于各州的警察权，体现了排除生活妨害、维护土地价值、优化公共服务的社会利益本位的理念与价值。对分区制引发的个人利益与社会利益冲突争论，法院持保守态度，遵循“合法性推定原则”，并不因特定当事人的个人利益对分区制的发展进行过多的干扰。分区制肯定的社会利益并非社会所有个人利益的简单相加，而是体现在其作为利益协调工具，能够增进每个人追求自己目的的机会条件，在这一维度中个人利益与社会利益是统一的。这是美国分区制能够长盛不衰的原因，也是我国主体功能区等国土空间规划制度需要借鉴的。

**关键词：**美国分区制；警察权；利益冲突；社会利益

**中图分类号：**D912.3

**文献标识码：**A

**开放科学(资源服务)标识码(OSID)**

**文章编号：**1672-3104(2021)05-0079-13



## 一、引言

分区制在美国是“城市规则的母脉”<sup>[1]</sup>，大约有95%的土地在管理中使用了分区制，几乎包括美国所有城市<sup>①</sup>。分区制是以土地空间的利用模式为主要标准对城市进行区域规划的制度。典型的综合性分区法案会将一个城市所辖的整个地域划分为多个分区，并在每个区域中对土地利用标准进行统一的规定，规定的技术要素包括但不限于土地和建筑物的用途、建筑物的高度以及建筑物的面积<sup>[2]</sup>。这种对城市不同区域进行功能划分的制度，是为了避免不协调的土地利用模式的混合，从而保护某些土地利用模式免受其他土地利用模式的干扰和妨害，类似于我国的主体功能区划分等国土空间规划实践。我国的国土空间

规划亦根据不同功能，将土地划分为城市化地区、农产品主产区、生态功能区，以此避免各功能区之间发展的相互干扰。无论是美国的分区制还是我国的国土空间规划，进行功能区的划分都是为了避免混合用地的干扰和内耗，保障社会整体利益的增进。为了保障规划中部分区域功能的实现，必须对其内部的工商业开发强度进行限制，这将影响该区域内居民、企业、非政府组织等个体利益相关者的目标函数的实现，导致个人利益与社会利益的矛盾与冲突。那么，在存有利益冲突的情况下，为何分区制在美国仍然有如此高的普及率？为了解答这一问题，本文将对美国分区制进行溯源，从分区制的沿革中发现其立法旨趣，并对分区制引发争议的相关判例及其司法态度进行分析，发现分区制制度设计中深层次的价值意义，以期为我国主体功能区等国土空间规划制度建设中的个人利益与社会利益的协调提

收稿日期：2021-04-07；修回日期：2021-07-18

基金项目：司法部2019年度重点课题“区际补偿法律机制研究”(19SFB1008)

作者简介：陈婉玲，福建惠安人，华东政法大学科学研究院教授、博士生导师，主要研究方向：产业与区域经济法、经济法基础理论和PPP法治；杨柳，江苏苏州人，华东政法大学经济法学院硕士研究生，主要研究方向：区域经济法，联系邮箱：y\_madperfume@163.com

供有益借鉴。

## 二、美国分区制的沿革及其立法旨趣

### (一)《纽约分区条例》与美国分区制的产生

1916年纽约曼哈顿区的“公平大厦”(Equitable Building)事件直接导致了美国第一分区法案的诞生<sup>[3]</sup>。这栋超级摩天大楼不仅严重影响周围建筑的采光以及空气流通,而且作为当时世界上最大的办公大楼,需要占据大量的消防、通讯、交通等公共资源,对周围地段的生活环境和土地价值造成不利的影 响,引发强烈社会反响,人们要求政府对高层建筑的体量、高度和占地面积进行限制与规范。于是,纽约市于1916年制定了美国第一部综合性分区法案——《纽约分区条例》(Building Zone Resolution),标志着分区制的产生。

早在《纽约分区条例》之前,美国对土地利用模式实行控制管理的法律就已出现,但大多是“专项”分区法规,只对城市内某一特定区域进行土地利用模式的规范和限制,如1885年加州莫德斯托市制定的分区法规仅仅规定在特定的区域不得经营公共洗衣店<sup>[4]</sup>。《纽约分区条例》作为美国第一部综合类的分区制立法,其规制的区域覆盖整个纽约市。《纽约分区条例》从三个方面制定了全区的土地利用标准:①功能。《纽约分区条例》把纽约市分为住宅区、商业区和不受限制的地区(工业区)三个功能区,对每个功能区中建筑物的功能进行了详尽的列举。同时,对三个功能区进行分级,住宅区处于最高等级,不容其他功能的建筑入侵;商业区处于第二级,允许住宅和商业用途的建筑存在;不受限制的地区则处于第三级,可以包含任何用途的建筑。②高度。《纽约分区条例》根据不同的需要将纽约市分为A、B、C、D、E五类区域,对建筑物的高度进行不同的限制。③面积。《纽约分区条例》依据建筑物开放空间的面积大小,把纽约市划分成五类区域,在每一类区域中对建筑物的庭院、侧院、后院等开放空间提出了不同的最低面积要求<sup>[5]</sup>。

除了具体的技术性分区标准外,《纽约分区条例》针对分区的执行、处罚等程序性事项也作了细致的规定,同时规定了分区的例外情况,保障条例在具体适用上的灵活性。

作为美国第一部综合性分区法案,1916年的《纽约分区条例》结束了过去分区法规散乱无序的状态,标志着系统规范的分区制的产生。其以整个城市的区域为规制范围,将散落的分区规定整合在“一张图”上,依据功能、高度、面积等要素制定各区的土地利用标准,在解决当时纽约城区土地利用混乱问题的基础上,也为分区制在美国全境的发展提供了蓝本,在美国分区制的发展历史上具有里程碑意义。

### (二)美国分区制的沿革与现行立法框架

1916年的《纽约分区条例》在美国起到了一个示范性的作用,各州政府开始通过制定综合性分区法案解决本辖区内的区域发展问题,到1921年,已有48个城市通过分区法案并取得良好效果,直接促进了美国联邦政府对分区制重要性的认知。1921年,美国联邦商务部设立“分区制咨询委员会”(Advisory Committee on Zoning),次年制定《州分区规划授权法案标准》(A Standard State Zoning Enabling Act),并于1924年和1926年两次进行修订。该法案肯定了地方政府适用分区制的合法性,其第一条指出,各州可以以促进健康、安全、道德和一般福利为目的,授权地方各级政府进行分区规划,将其管辖区内的土地按用途分成类型区,不同类型的区域规定不同的控制标准,如建筑的功能、高度、面积、体量、位置等。除此之外,该法案还规定分区规划产生及修改的程序,并分别设置分区委员会(Zoning Commission)和分区调整委员会(Board of Adjustment)两个机构,以保障分区制的有效运行。该法案的颁布无疑是非常及时的,到1923年底,有多达218个城市依据《州分区规划授权法案标准》通过自己的分区条例,有超过2200万居民享受到分区制所带来的福利<sup>[6]</sup>。

1926年,“分区制咨询委员会”改组为“城市规划与分区制咨询委员会”(Advisory Committee on City Planning and Zoning),在分析

过去几年各州分区制施行情况和存在问题的基础上,于1928年制定更为精细的《城市规划授权法案标准》(*Standard City Planning Enabling Act*),为各州授权地方各级政府进行总体规划建立了参考模式。法案主要包括城市规划委员会的组织与权力、区域规划的控制、区域规划的保留及地区规划委员会的组织与权力等四方面内容<sup>[7]</sup>。该法案在地方政府中创制一个常设的规划部门,即规划委员会(*Planning Commission*),负责制定全面的城市规划并使其及时更新,还将原属分区委员会的组织权力并入规划委员会<sup>⑧</sup>,增加了有关规划委员会的组成人员和组织架构,以及规划进程中诸多程序事项,加强分区专业人士和分区利益相关方的参与,保障城市区域规划的公平性和合理性。

在1916年的《纽约分区条例》颁布之后,美国联邦商务部陆续颁布的《州分区规划授权法案标准》和《城市规划授权法案标准》等两部法案都肯定了分区规划和总体规划的合法地位,体现了美国联邦政府层面对分区制在全国范围内施行的鼓励和提倡。事实上,美国各州地方政府也相继效仿这两个法案设计了自己的分区法案。由此,美国分区制形成了以联邦法案为统领、各州地方政府进一步丰富细化的整体立法框架。在具体立法内容中,包括分区规划的技术标准(功能、高度、面积等),分区机构的组织权力,分区进程的程序设计以及维持分区制灵活性的分区保留等事项。

虽然美国现行分区制的立法框架是以联邦法案为统领,但是分区制的建立却是一个“自下而上”的过程,其产生拥有广泛的社会基础。首先是纽约曼哈顿的住户不堪工商业对其生活的妨碍,推动纽约市政府制定了1916年《纽约分区条例》;随后,其他各州的诸多城市在借鉴《纽约分区条例》的基础上纷纷颁布自己的分区法案;最后,美国联邦政府总结各州分区的经验后,颁布了两部示范法案,为各州分区制的建立提供参考。正因为分区制产生的推动力来自社会基层,分区制立法的理念与价值也离不开对社会基层利益的保护。

### (三) 美国分区制的立法理念与价值

首先,排除生活妨害是分区制的产生原因。一方面,工业革命的发展导致城市工厂建筑物越来越密集,受交通条件的制约,为节省工人通勤时间,工厂位置离居民区越来越近,随之而来的废弃物、气体或噪声等各种工业污染,极大地妨害了居民区人们的生活和健康。另一方面,随着城市建筑物高度的不断增长,居民区被高楼大厦的阴影所笼罩,住宅的通风和采光都受到较大的影响。分区制的产生便是以排除居民生活妨害为要旨的。以1916年的《纽约分区条例》为例,该条例将城市的三个功能区由高到低排序,居住区位于最高顺位,不容许商业和工业区的入侵,很好地体现了对居住区环境的保护。同时,根据建筑物的高度划分等级,将居民区和高楼大厦隔离,保障了居民区住宅的光照和通风。另外,条例还对建筑物周围的前院、后院、侧院等空余面积进行规制,不同类型的建筑辅之以不同面积的周边空间,既可以保障人们住宅的宽敞舒适,防止火灾的发生,又可以保持工商业区与居民区的距离,限制工商业区建筑的不合理扩张。

其次,维护土地价值是分区制的经济诉求。各州分区授权法案中都提到“为了维护建筑物的价值,并鼓励全市范围内土地的最适当使用,应制定分区法案”。工商业对居民区的侵入,在对人们生活造成困扰的同时,也会对土地的价值产生影响。基于城市土地经济学的基本原理,确定城市土地使用的一致性能维护并稳定土地的价值<sup>[8]</sup>。在没有分区法案的年代,城市土地使用功能混杂,并无一致性可言,人们无法预料自己的住宅周围是否会突然出现一些工厂,是否会带来一系列的工业污染以及大量噪声,土地价值存在较大不确定性。而分区制对城市土地功能的划分,可以确保整个地区的功能和未来发展相一致,使人们能够预期土地未来的用途,确定自己的土地不会因工商业入侵而贬值。此外,功能区的划分使居民区、商业区和工业区都相对集中,能够产生集聚效应,减少交通成本,提高土地使用效率,进而提升各区域的土地价值。

最后,优化公共服务是分区制的社会价值。

分区制对市政公共服务的优化,主要体现在对市政公共服务供给成本的降低。一方面,由于城市各地所处的区位和自然禀赋不尽相同,其在供水、排水、消防或交通等基础设施方面的供给能力存在差异,政府需要通过支出额外的市政扩建资金来消除这些差异<sup>[9]</sup>。另一方面,房地产的快速发展与土地的混合使用,导致街道严重拥堵,给市政基础服务设施带来巨大的压力,增加了治安、消防、街道维护和邮政投递等市政公共服务的供给成本。而分区制则通过对整个城市总体布局的细致分析,发挥城市各地区的比较优势,因地制宜,配套更为经济并适合地区优势的公共服务。同时,分区制将城市划分为不同的功能区,并对建筑体量进行限制,可以避免城市拥挤混乱对市政公共服务的提供造成困难,降低供给成本,保障城市基础设施服务提供的有效性和持续性。此外,分区制对不同功能区建筑面积的限制,强制隔离了高密度和低密度的土地使用,因高密度地区人群的集聚效应以及公共服务的非排他性,政府仅需将大规模的公共服务设施建设于高密度地区,即可为大部分人群提供公共服务,而在低密度地区可节省大规模公共服务提供的开支。若没有这些限制,由于各地区人群的不均衡分布,政府则需要所有地区提供昂贵的大规模公共设施,以满足不同区域人群对公共服务的需求<sup>[10]</sup>。

### 三、分区制引发的争论及司法态度

虽然分区制得到各州和联邦政府的认可并广泛适用于美国全境,促进了公共卫生、安全、道德和一般福利的发展,但仍引发不少的诉讼纠纷。最为著名的是1926年由美国联邦最高法院受理的第一个分区制案件——“欧几里得诉琥珀房地产公司案”(Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365)。1922年,欧几里得以《纽约分区条例》为样板,制定了本区的第一个分区法案。该分区法案将琥珀房地产公司(以下简称“琥珀公司”)本用于出售的部分工业用房所在地划分为住宅

用途,琥珀公司认为该行为使其拥有的地产价值降低至未分区前的四分之一,却没有得到相应的补偿,损害了其个体利益,故援引美国宪法第五修正案的征用条款(takings clause)、第十四修正案的正当程序条款(due process clause)和平等保护条款(equal protection clause)提起了诉讼。该案对美国宪法修正案三个条款的引用皆体现了特定案件当事人的个人利益与分区制所要维护的社会利益之间的博弈,随后数十年间的相关案件,当事人也普遍依据这三个条款对分区制的正当性提出质疑。

#### (一) 是否违反征收条款

征收条款指的是美国宪法第五修正案中规定的“非有正当的补偿,不得征收私有财产以供公共使用”<sup>③</sup>。该条款的目的是保证所有人“公平分享”社会管理的负担,防止政府违背公平和公正原则,强迫某些人承担应由公众整体承担的公共负担<sup>[11]</sup>,体现了对个人利益的保护。由此,判断分区制是否违反征收条款的关键在于,分区制对土地用途的调整是否属于征收条款中的“征收”行为,其导致的财产损失是否是对当事人的强迫性特别负担。这就需要对分区的权力进行定性,并且分析其与征收权之间的区分关系。

首先,关于分区权力的定性问题。早在1926年“欧几里得诉琥珀房地产公司案”中,美国联邦最高法院便对分区的权力进行了定性,认为分区的权力来源于各州的“警察权”(police power),而不是征收权。警察权是美国各州没有授予联邦政府,而由各州保留的立法权力,包括管理各州有关公共卫生、安全、道德或一般福利事务的所有权力<sup>[12]</sup>,其范围十分广泛,而不仅仅是字面上所指的由警察行使的权力。在1972年“加斯特诉玛丽内特县案”(Just v. Marinette County, 56 Wis. 2d 7)中,法院援引弗洛恩德(Freund)教授的观点,阐明了征收权与警察权的不同之处,认为“国家征收财产是因为它对公众有用,而警察征用财产是因为它有害……由此产生的征收权与警察权的区别在于前者承认补偿权,后者原则上不承认补偿权”<sup>[13]</sup>。各州可以通过警察权的行使对有害于公共利益的私人财产进行一定限制,而不需要

补偿。正因为分区制的立法旨趣是为了排除妨害,保障社会公共利益,因此,州政府分区行为是对警察权的合理行使,并非征收条款中所指的征收行为,即使造成私人财产的价值贬损而不给予补偿,也不违反美国联邦第五修正案的征收条款。

其次,厘清警察权与征收权的关系。随着社会的发展,分区制案件涉及的土地利用行为日趋复杂,已经无法绝对按照“有害”或“有用”的“定性”标准区分警察权与征收权的行使问题。为此,霍姆斯(Holmes)大法官提出了“定量”分析方法,即通过分析警察权对私人财产的贬损程度来区分警察权与征收权的关系及其适用。在1922年“宾夕法尼亚煤炭公司诉马洪案”(Pennsylvania Coal v. Mahon, 260 U.S. 393)中,霍姆斯大法官认为警察权的行使与征收行为之间是一个连续统一体,目的都是为了公共利益而对私人利益进行限制,区别只是私人既有的财产权益屈从于公共利益的多少,若警察权限制过度就可能被认为是征收。然而,这个“度”的界限划分始终困扰着法院,且霍姆斯法官对征收条款的实际应用并不比他从价值减损规则得出的结论更宽容,他甚至明确表示,即使完全或接近完全毁坏私人财产,有时宪法也允许不给予补偿,因为私人财产损失的程度可能不如被起诉的政府行为所体现的公共利益重要<sup>[14]</sup>。在1992年“卢卡斯诉南卡罗纳州沿海委员会案”(Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003)中,斯卡利亚(Scalia)大法官则指出,虽然警察权与征收权没有一个明确的界限,但是可以肯定有两类行为是需要补偿的:一是所有人的财产遭受到实际物理的入侵,该种情况下无论入侵多么细微或者背后的公共目的多么重要<sup>④</sup>;二是所有人被排除对财产的所有经济性和生产性使用。在1978年“宾夕法尼亚车站诉纽约市案”(Penn Central Transportation Co. v. New York City, 438 U.S. 104)中,布伦南(Brennan)大法官提出警察权与征收权界定的三要素测试标准,即:①政府行动的经济影响;②政府行动干扰当事人的投资预期程度;③政府行动的特征。他希望以此判断一项本不需

要补偿的警察权力的行使是否会演变为理应给予补偿的财产征收。虽然这些因素已经成为大多数案件司法审查的考量原则,但其认定仍然是相对模糊的<sup>[15]</sup>。

## (二) 是否违反正当程序条款

正当程序条款是指美国宪法第十四修正案第一款中“不经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产”的规定<sup>⑤</sup>,该条款的目的在于限制国家公权力对公民个人权利的肆意侵犯。凡是涉及剥夺公民生命、自由或财产的行为,必须经过正当的法律程序。由于政府的分区行为也可能导致当事人财产的贬损,当事人会质疑分区权力是否被政府滥用,权力行使是否经过了正当的程序,其中包括形式正当程序和实质正当程序两部分。

形式正当程序主要审查立法主体或行政主体在处理当事人的主张时是否遵循了应有的流程,在分区制案件中的体现为制定分区法案的政府是否及时通知当事人,是否举行听证会以及是否按时发放许可证等。在1930年的“标准石油公司诉夏洛茨维尔市案”(Standard Oil Co. v. City of Charlotte, 42 F.2d 88)中,法院就因该市区委员会在分区法案通过前未提交应有的报告,而裁定分区法案无效。但是违反形式正当程序的结果往往只是责令将流程完整地重新补正,并不能触及分区法案的实质内容,故形式正当程序很少能够影响分区法案的最后生效。

实质正当程序则更聚焦于规则本身的内容是否合理,如分区法案的内容是否能够符合警察权的目的要求,即该法案与公共卫生、安全、道德或一般福利是否有实质性的联系。在1928年“尼科托诉剑桥市案”(Nectow v. City of Cambridge, 277 U.S. 183)中,尼科托反对剑桥市根据分区法案将他的部分财产划分为住宅而非工业用途,认为该行为并没有增加剑桥市的一般福利,与警察权行使的目的相左,请求判定分区法案无效。法院为了查明该分区法案是否能够增加剑桥市的一般福利,将案件的判断转交给一位专家。该专家在查看房屋和周围的环境并进行听证后,向法院提交了一份报告,认为“不能将上

述土地用于居住目的,因为除本文所述的其他原因外,用于房地产开发的投资额无法获得足够的回报”,因此,将尼克托的土地划入居住区的行为不会促进剑桥市一般福利。法院最终根据专家调查报告的结论,判定了分区法案违反实质正当程序而无效。在本案中,一个法院外的、与法院没有任何联系的专家的分析报告却对案件结果起着决定性的作用,这可能也是最高法院直到20世纪60年代末才对另一起分区案件作出判决的原因<sup>[16](1748-1749)</sup>。尽管法院支持了尼克托的诉讼请求,但仍然指出不应干涉分区公职人员在这类问题上的决定,不应以自己的判断取代分区当局的专业判断,除非法院能够明确证明公职人员的行为是武断的、非理性的,与公共卫生、道德、安全或一般福利没有实质联系。1937年的“西兄弟砖公司诉亚历山大市案”(West Bros. Brick Co. v. City of Alexandria)中,法院也明确表示不会限制警察权的行使,除非该行为被证明是武断的和合理的,如果对分区的具体分类方案有争议,法院也不会替代分区机构作出判断并修改分区法案<sup>[17]</sup>。

### (三) 是否违反平等保护条款

美国宪法第十四修正案第一款中的平等保护条款要求法律对每个人都一视同仁给予相同的保护<sup>®</sup>,一部法律通过了正当程序条款的审查,仍然可能因为实质上欠缺对每个人的平等保护而被否定。分区法案在符合促进一般福利的目的基础上,也可能产生被其排除在外的居民认为自己受到了不平等对待的问题,因此,平等保护条款在分区制诉讼中的合理使用,可以保护土地所有者免受任意对待。

然而,美国联邦最高法院对平等条款在分区制诉讼中的适用,并不是十分认可的。在1975年的“沃斯诉塞尔丁案”(Warth v. Seldin, 422 U.S. 490)中,原告声称城镇的分区法案产生了将中低收入者排除在城市之外的效果,违反平等保护条款,但最高法院却剥夺了原告的起诉资格。因为最高法院裁定,原告未能举证证明分区行为对其造成了具体的经济损害,不能证明其无法在城内居住与分区行为的因果关系,并认为原告无法在

城内居住是该地区的住房市场导致的,而不是政府的分区行为。在1976年的“阿灵顿海茨诉大都会住房公司案”(Arlington Heights v. Metropolitan Housing Corp., 429 U.S. 252)中,大都会住房公司提出要将该村分区计划中的单户型住房改为多户型住房,并且为中低收入和黑人租户建造190套多户型住房,但该村拒绝了重新分区的请求。大都会住房公司认为该村拒绝重新分区的决定是对中低收入人群和黑人种族的歧视,违反平等保护条款。法院并未支持大都会住房公司的主张。法院认为该村拒绝重新分区的动机是“出于保护财产价值和村庄分区计划完整性的正当愿望”,原告未能举证证明该决定中带有种族歧视的意图。法院提出在以种族歧视为理由介入调查之前,当事人需要提供有明确歧视意图的证据,除非发现分区决定明显是武断的,否则它将继续遵从地方分区当局的决定<sup>[18]</sup>。可见,联邦法院在裁定分区制是否违反平等保护条款问题上持极其保守的态度。

也有一些州的最高法院对平等保护条款在分区制诉讼中的适用持较为积极的态度,其中,典型的案件是1975年的“南伯灵顿县全国有色人种协进会诉劳雷尔山案”(Southern Burlington County NAACP v. Mount Laurel, 336 A.2d 713)。在该案中,新泽西州最高法院认为劳雷尔山镇实行的分区法案中,关于单户住宅及最小建筑面积的要求过于严格,使中低收入家庭无法负担居住的费用,产生了将其排除在市政区划以外的效果,违反平等保护条款。虽然这一次法院站在了分区法案的反对方,但法院具倾向性的裁决理由是中低收入者无法负担住房,违背了一般福利原则而非平等保护条款。同时有学者认为,这样的结果虽然帮助了原告,却助长了所有开发商的抵触情绪,最终使整个地区的住房变得更难以承受,因此其他州的大多数法院并没有效仿新泽西州最高法院的做法<sup>[16](1895-1897)</sup>。

综上,美国的司法制度并未对分区制的发展设置过多障碍,当事人的个人利益诉求大多未能依据上述三个条款得到支持和满足。通常情况下,法院既不认为分区法案使当事人受到了不平

等的对待,其造成的财产损失也并非是对当事人的特别负担,唯一能够裁定分区法案违宪的方法是证明其未遵循应有的分区流程,违反形式正当程序条款。但即使以这样的理由裁定分区法案违宪,救济措施也仅限于对该特定项目的部分条款的修正和程序的补正,改正之后整个分区法案的实施仍然得以进行<sup>[19]</sup>。联邦法院在审查分区法案的目的性要素时,也普遍遵循“合法性推定原则”,尊重地方分区机构的判断,尽量不干预分区法案的生效。法院为何对分区制诉讼中当事人的财产贬损熟视无睹?这是否是对个人利益的罔顾?为何分区的形式程序如此重要,能够成为明确阻止分区法案生效的唯一要件?法院遵守“合法性推定原则”将判断的主权交由地方分区机构是否是对司法职责的懈怠?如果分区制无法对个人利益实现有效的保障,甚至导致个人利益的贬损,那为什么会有美国学者声称“没有人热衷于分区制,除了人民”<sup>[20]</sup>?只有回到分区制的本源,挖掘分区制深层次的价值、功能与利益追求,才能解决上述问题。

## 四、回归本源:价值、功能与利益追求

### (一) 美国分区制的价值分析

首先,分区制能够解决土地利用负外部性问题。外部性是消费或生产活动的间接影响,即对实施活动主体以外其他主体的影响,这些影响不通过价格体系发挥作用。在私有竞争经济中,均衡一般不会帕累托最优的,因为它们只反映经济活动的私有(直接)效应,而不是社会(直接加间接)效应<sup>[21]</sup>。外部性可以是积极的,比如某个公司研发出的创新技术,可以使其他公司生产研发的成本降低,是有利于该生产活动以外的其他主体的。而分区制是为了弥补外部性的消极意义而产生的,即其产生就是为了解决市场无法解决的负外部性问题。如前文所述,随着工业革命和科学技术的发展,人们在充分利用土地这一生产或生活资料的同时,也对邻里产生了越来越多的生活妨碍,居民因为其他人不合理的土地使用而遭受

利益损害,地产价值也可能受到严重影响。这些负外部性的影响成本无法通过价格体系表现出来,市场主体也无法通过价格信息的传递限制自身产生负外部性的行为<sup>[22]</sup>。分区制对建筑物的高度、密度和使用功能等进行限制,对不同功能区的土地利用作出制度性安排,旨在避免土地利用功能混合导致的妨碍,减少了土地利用者之间不合理使用土地的负外部性影响。在市场中加入政府有形之手的干预,解决仅仅依靠市场无法解决的问题,以此达到土地利用帕累托最优。

其次,分区制可以防止土地利用的“搭便车”现象。“搭便车”是指某些人或某些团体在不付出任何代价(成本)的情况下从他人或社会获得好处(收益)的行为<sup>[23]</sup>。美国城市提供给大部分市政服务的资金来自政府所征收的房产税<sup>[24]</sup>,在没有分区制的限制下,城市的新家庭为缴纳较少的房产税,会选择建造财产价值较低的房屋,从而导致政府无法从新家庭缴纳的税款中获得足够的资金以向其提供市政服务。而许多市政服务的提供并不具有排他性,即使新家庭缴纳较低税款,其依然可以使用城市中已建设的非排他性的公共服务设施,搭乘已为市政服务提供相应资金的家庭的便车,享受同等的市政服务,造成了市场无法解决的“搭便车”现象。而分区制通过对区域进行细致的划分,设置区域的最低密度和房产的最小面积,控制房产的最小价值,可以确保房产价值产生的财产税收入足以支付市政服务提供的成本,保证市政服务提供的稳定性和可持续性,防止土地利用的“搭便车”现象。

第三,分区制有利于控制冲突成本。制度经济学家康芒斯认为,任何一桩经济交易都有冲突的客观存在,因为每个参加者总想尽可能地取多予少,然而交易双方只有相互依赖才能生存或成功,因此他们必须达成一种实际可行的协议。由于这种协议往往不能完全自愿地履行,就总得有某种形式的集体强制来评判纠纷<sup>[25]</sup>。同样地,每一个土地权利人也希望将自己的土地使用利益最大化,在这个过程中不可避免地会对周围的土地使用人产生妨害,造成土地利用的矛盾与冲突。在分区制产生之前,当事人通常会通过私人

协议来确定各自土地利用的权利义务,但基于“经济人”的价值考量,私人协议将产生巨大的交易协商成本。康芒斯提到的集体强制形式多种多样,包括“无组织的习俗”和家庭、股份、公司等,其中最主要的则是法律制度。制度是确定人们权利、对他人所承担的风险、义务和责任的具有约束力的关系束<sup>[26]</sup>。分区制便是通过法律规定人们土地利用权利义务的统一强制规则,其能够降低土地使用的不确定性,避免私人间的土地利用冲突,节省各方在解决土地利用冲突中可能产生的交易成本,并且可以减少土地妨害类的诉讼案件,避免诉讼资源的浪费。

### (二) 机构设计的利益协调功能

分区制主要依托“规划和分区委员会”(the Planning and Zoning Commission,以下简称“P&Z委员会”)和“分区调整或分区上诉委员会”(the Board of Zoning Adjustment or Zoning Appeals,以下简称“BZA委员会”)等两个机构运行。从法院秉持的“合法性推定原则”相关案例中可以看出,分区机构在分区制运行中起着重要的作用。P&Z委员会负责制定城市的总体规划,指导未来的土地利用规划,并将建议报告递送给当地立法机关进行立法或立法修改。虽然P&Z委员会没有最终的立法决定权,但它的建议是不可缺少的,不经P&Z委员会提出建议报告的分区法案不得在当地立法机关通过生效。正如前文所提到的1930年“标准石油公司诉夏洛茨维尔案”中,分区法案就是因为P&Z委员会未及时提出建议报告而被宣告违反形式正当程序。BZA委员会更像是分区制中的“安全阀”,主要负责批准分区法案的特殊例外情况。分区法案具体实施时,难免会出现适用困难的情况,针对这些个案的适用问题,BZA委员会在允许的范围内对分区法案进行灵活的调整,避免分区法案因个案被提交法院,导致整个分区法案被判违宪而无效<sup>[27]</sup>。其主要职能包括:①接受因分区制执行错误而提起的上诉;②在严格执行分区制可能导致特别困难的情况下,给予差异化对待;③批准特别用途许可证的申请<sup>[17]</sup>。这样的机构设计,既保证分区制总体规划的统一性,又兼顾当事人的个案利

益,避免了分区规则适用的僵化,更好地保障区域中各主体的利益。

虽然两个分区委员会都没有经过选举,但分区委员会仍被视为“公共机构”<sup>⑦</sup>。法院之所以信任未经过选举的分区委员会作出的决定,很大程度上是因为相信其是中立的,是有代表性的公民外部团体<sup>⑧</sup>。委员会的成员包括建筑师、律师、社区发展组织高管、房地产经纪、低收入住房区的主管等,他们代表各自的利益团体,间接或直接地关心区域发展,参与区域活动。《州分区规划授权法案标准》规定,在委员会为城市各阶层的土地利益冲突举行多次会议协商讨论之前,不得通过分区条例<sup>[6]</sup>,因此,与其说这是个中立组织,不如说是社会各主体协调分区利益、寻求利益平衡的组织系统。“在制度演化分析中,制度是由参与者之间互动形成的,用来协调、组织、约束和塑造参与者之间互动模式的规则系统,可以降低互动的不确定性。”<sup>[28]</sup>分区委员会的机构设计创造了一个参与者可以不断互动的规则系统,在此系统中各方根据事先确定的规则,不断提出自身的利益诉求,同时又对他方的利益形成约束,并在此过程中寻求一个稳定且均衡的状态,从而达到协调各方利益的目的。

### (三) 个人利益与社会利益的统一

从1926年“欧几里得诉琥珀房地产公司案”开始,几乎每一位原告当事人的诉由,都是自己的财产利益因分区制受到了贬损,而法院在审理时往往以分区法案是否促进公共卫生、安全、道德或一般福利进行研判,这背后暗含着个人利益与社会利益的博弈与考量。庞德认为,个人利益是指从个人生活的立场看待的请求、需求和欲望。社会利益是指从社会生活的角度考虑,事关社会活动、维持、功能的请求,被归结为社会集团更广泛的需求和要求<sup>[29](18)</sup>,警察权所要促进的公共卫生、安全、道德或一般福利目的,便是庞德所定义的社会利益的子分类<sup>⑨</sup>。社会利益是利益系统中最高的利益,无论处于什么类型的社会,社会利益都应该是被法律首要肯定的利益<sup>[29](211)</sup>。分区制无论是立法的旨趣还是背后的经济学价值,无不体现对社会利益的整体维护。正



是工业化大生产背景下个人利益的无限扩张对社会整体利益造成了妨害, 为了保障社会中的所有人能够正常地行使自身的权利, 维持社会正常的功能秩序, 才催生了分区制。

分区制论争不断说明该制度的运行始终存在个人利益与社会利益的矛盾与冲突, 从分区结果上无法做到个人利益与社会利益的统一。因为分区制作为服务于社会利益的机制所产生的特定规则, 适用于个体时注定无法同时达到每个主体的利益最大化, 分区制的结果无论如何划分, 始终存在着商业价值较高和较低的地区, 难免会有人被规划在商业价值较低的地区, 承担这部分利益损失。人们不可能就各自利益目标具有的重要性达成共识, “政府所旨在达致的那种普遍利益不可能由分立的个人所得到的特定满足的总和构成的”<sup>[30](2)</sup>。所以从特定的结果来看, 特定的个人利益总与以社会利益为目标的分区制相冲突。法院亦无法通过对特定分区结果的调整, 实现个人利益与社会利益的统一。

美国法院能够另辟蹊径地回避对分区结果利益的定分止争, 仅从形式上加以裁决, 保持原则上不介入的态度, 对分区机构产生的分区法案充分信任, 则是源于分区法案产生过程的合理性与正当性, 以此在分区过程中实现个人利益与社会利益的统一。如上文所述, 分区制的机构设计能够为各阶层利益代表发表意见提供场域, 分区法案是在该种利益冲突、约束与协调的场域中经反复调和产生的。这样的机制正是哈耶克所说的“多种目的之工具”, 不执着于产生对个别主体有利的具体结果, 而是旨在构建形成每个主体能够公平追求自身利益的抽象秩序。哈耶克认为那些有助于社会利益的个人行为规则, 相比于旨在实现某些已知且特定的结果, 更重要的是致力于创造一些有可能增进每个人追求自己目的的机会条件。不能以这些利益对于那些与此相关的人所具有的重要性为依据, 而应当以这些利益对于人们是否能够成功地追求某些有助于维护整体秩序的特定种类利益所具有的重要性为依凭<sup>[30](4)</sup>。并且这种规则机制所产生的特定结果必须是无法预见的, 因为正是对于未来结果的无

知, 人们才能假定它会平等地增进每个人的机会, 才有可能使人们抛开对个人特定利益的追求, 转而对该种实现多种目的之工具达成共识。个人在意识到特定结果的变更始终伴随着部分被贬损利益主体的抗议, 无法达到定分止争的效果, 社会将始终处在不稳定的状态。而如此达成共识的规则机制, 既能保证各主体充分追求自身的利益, 又能保障社会功能的稳定, 才是社会中每个人所需要的, 是庞德所指的社会集团的广泛需求。从过程来看, 该规则机制是每个人能够追求自己目的的机会条件的抽象秩序, 是每个人的需求, 是每个人的个人利益, 自然也可以归结为每个人所组成的社会集团的需求, 是社会利益的体现。在这一观察层面, 分区制所肯定和维护的社会利益与个人利益是统一的而非矛盾的。

正如 1980 年“阿金斯诉蒂伯龙案”(Agins v. Tiburon, 447 U.S. 255) 中法院所提出的观点, “虽然这些条例限制发展, 但它们既不妨碍对上诉人土地的最佳利用, 也不消除所有权的基本属性。因为在这个关键时刻, 上诉人可以通过向城市提交发展计划来追求合理的投资预期, 因此不能说条例的影响使他们失去了第五修正案和第十四修正案所保证的公正和公平”。“简而言之, 分区规划提供了一个论坛, 让居民可以发表意见, 而不仅仅是倾听, 居民拥有意见被采纳的机会, 并且居民意见在分区结果中是否被采纳往往是直接和明显的。难怪城市居民把分区看作是朋友。”<sup>[31]</sup>一方面, 分区制具有弥补市场外部性、消除“搭便车”现象和控制冲突成本的功能, 创造的社会竞争环境是对每个人都有利的; 另一方面, 分区制的机构设计使得各利益阶层都有机会参与到分区进程的规则秩序而受到平等保护, 公平地追逐自身的利益, 经过该形式程序可以实现个人利益与社会利益的统一。因此, 分区的形式程序才能成为分区制案件中唯一明确阻碍分区法案生效的要件, 法院才能够将目的性要素的判断交由地方分区机构, 仅仅调整武断的或明显不合理的分区法案。这旨在保障分区法案产生进程中人们能够成功追求某些有助于维护整体秩序的特定种类利益, 而不是特定分区结果中个别相

对人的利益,只有将视角转向分区进程创造的抽象秩序,才能在其中发现分区制中个人利益与社会利益的统一,发现分区制如火如荼地发展至今的缘故。

## 五、美国分区制对我国的启示

美国分区制的制度原理在我国土地开发和空间规划实践中也有体现。一方面,国家为了构建可持续的国土空间开发格局,根据不同的区域性质,确定国土空间的不同主体功能,对其工业化、城镇化的开发强度进行不同程度的限制。2010年国务院发布的《全国主体功能区规划》,将国土空间按开发方式划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域<sup>[32]</sup>。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中进一步提出,要逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区等三大国土空间开发保护新格局<sup>[33]</sup>。其中,农产品主产区、生态功能区在实现增强农业综合生产能力、保护和修复生态环境功能目标的同时,必定会牺牲一定的经济发展机会,影响区域内个人、企业、政府等个体的利益,从而产生如美国分区制所引起的、区域内个体利益与国土空间规划所要保障的社会利益的冲突与矛盾。另一方面,2014年国务院颁发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中,明确提出要推动“多规合一”,以“一张蓝图”解决土地空间规划杂乱冲突的问题,与美国通过一部综合分区法案解决城市的土地空间划分问题的理念不谋而合。统一的土地空间规划调整将涉及数量众多、层次丰富的利益主体,除了个人、企业、政府等,更有可能包括区域主体<sup>[34]</sup>,各主体间利益趋同的可能性进一步降低,将产生更多维度的利益冲突与矛盾。若想从规划的特定结果上达到每个主体的利益最大化,从而实现社会利益的最大化将更不可能,因此可以借鉴美国分区制中的有益经验,构建一个每个主体能够成功追求有助于维护社会整体秩序的特定种类利益的机制,在规划的进

程中实现个体利益与社会利益的统一。

首先,在规划理念上应以社会利益为出发点。社会利益绝不是单个个人利益的简单相加,它是所有社会主体的共同利益<sup>[35]</sup>。《全国国土规划纲要(2016—2030年)》中提到,优化国土空间开发格局、增强整体竞争力和综合国力、完善基础设施体系、提升资源保障能力和国土安全水平等主要目标,均是出于社会利益的考量<sup>⑥</sup>。区域作为一个主体,并不是其中的政府、企业、个人等主体的简单“集合主体”,区域的整体利益也需要与其中各主体的利益相区别。在主体功能区划分等国土空间规划的理念上,应明确其所需要维护的社会整体利益并非是其中分散的个人、企业、政府乃至区域主体的利益总和,而是有关社会功能维持的,社会集团更广泛的需求和要求,在国土空间规划进程中应始终以全局性和整体性的社会利益为出发点,避免以促进其中每个主体利益最大化来实现社会利益最大化的尝试。

其次,在利益冲突解决中应从结果正义转向过程正义。正如美国分区制不断引发的讼争中所体现的,在特定的国土空间规划结果中,总会存在被限制开发地区多元个体利益与国土空间规划所要实现的社会利益的冲突。但个体利益与社会利益的冲突不应执着于以特定规划结果的更改来化解,因为特定规划的结果无法实现每个主体利益最大化的诉求,无法生成使每个主体都认同的结果。这也是美国法院对特定的分区结果持不介入态度的原因,无论怎样的分区结果,总有部分个体的利益受到贬损。我国在进行国土空间规划时,可以参考美国法院的做法,重点关注分区的程序过程,将目的性要素的判断交由具体参与分区规划过程的地方分区机构,从结果正义转向过程正义,在国土空间规划的进程中解决个体利益与社会利益的冲突,实现个体利益与社会利益的统一。

最后,应建立“多种目的之工具”实现国土空间规划个体利益与社会利益的统一。美国法院之所以能够将分区规划的目的性要素判断交由分区委员会,在于分区委员会的机构设计的“多种目的之工具”价值。我们想要从结果正义转向

程序正义的前提, 同样是为国土空间规划中涉及的各个利益主体提供公平追求自身利益机会的规则系统和参与平台, 使各个主体在规划的产生过程中公平、充分地主张自身的利益, 增进其追求自己目的的机会条件。如此, 方能使各个主体抛开对个体特定利益的追求, 转向对该种规则系统达成共识。该达成共识的利益平衡规则系统, 一方面是各个独立主体的需求, 使其能够在规划的制定过程中与其他主体进行公平的博弈, 追求自身的利益, 体现各个主体的个体利益, 另一方面又是由个体形成的社会集团的共同需求, 该规则系统的建立结束了各主体对特定结果无秩序的利益争夺, 有助于社会日常活动功能的维持, 体现着社会利益。由此, 可以最终实现国土空间规划中个体利益与社会利益的统一, 从而解决特定的个体利益与社会利益相冲突的问题。

#### 注释:

- ① 休斯敦是美国唯一没有使用分区制的大都市。它的土地利用模式主要通过私人之间的协议进行控制, 这些私人协议产生的效果与其他城市适用的分区制法规相似。
- ② 仅仅将分区委员会并入规划委员会, 上文提到的分区调整委员会仍然保留其地位。
- ③ See USCS Const. Amend. 5 “……nor shall private property be taken for public use, without just compensation.”
- ④ 1982 年的“洛雷托诉曼哈顿有线电视公司案”(Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp., 458 U.S. 419) 中, 纽约的法律要求房东允许有线电视公司在他们的公寓楼里放置有线电视设备。法院认为, 尽管这些设备最多只占房东财产的 1/4 立方英尺, 但仍然构成了征收。
- ⑤ See USCS Const. Amend. 14 “……nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law;……”
- ⑥ See USCS Const. Amend. 14 “……nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.”
- ⑦ 参见 1974 年“米勒雪佛兰公司诉威洛比山市案”(C. Miller Chevrolet, Inc. v. City of Willoughby Hills, 313 N.E.2d 400)。法院指出 BZA 是一个“公共机构”, 其决定因此有权推定有效性。
- ⑧ 参见 1954 年“沃德诉斯科特案”(Ward v. Scott, 105 A.2d

851, 855)。

- ⑨ 庞德在《法理学(第三卷)》一书中将社会利益分为公共安全、社会制度安全、公共道德、保护社会资源、公共发展和个人生活, 警察权所要促进的目的都可以在其中得到体现。
- ⑩ 陈婉玲教授认为, 区域作为一个有机整体, 有自己特定的经济系统、社会功能、目标函数和独立精神, 应该以整体主义观看待区域的“独立人格”并给予法律上的身份定位。
- ⑪ 同警察权的目的相似, 我国国土规划的主要目标也可以与庞德社会利益分类中的公共安全、社会制度安全、保护社会资源、公共发展等子分类相对应。

#### 参考文献:

- [1] TALEN E. City rules: How regulations affect urban form[M]. Washington DC: Island Press, 2012: 136-137.
- [2] BETTMAN A. Constitutionality of zoning[J]. Harvard Law Review, 1923, 37(7): 834-859.
- [3] FISCHLER R. The metropolitan dimension of early zoning: Revisiting the 1916 New York city ordinance[J]. Journal of the American Planning Association, 1998, 64(2): 170-188.
- [4] WHITNALL G. History of zoning[J]. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1931, 155(2): 1-14.
- [5] The Board of Estimate and Apportionment of the City of New York. Building Zone Resolution[EB/OL]. (2021-03-28) [2021-06-06]. <https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/about/city-planning-history/zr1916.pdf>.
- [6] The Advisory Committee on Zoning. A Standard State Zoning Enabling Act(1926)[EB/OL]. (2016-01-30) [2021-01-13]. [https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/legacy\\_resources/growingsmart/pdf/SZENablingAct1926.pdf](https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/legacy_resources/growingsmart/pdf/SZENablingAct1926.pdf).
- [7] The Advisory Committee on City Planning and Zoning. A Standard State Zoning Enabling Act(1928)[EB/OL]. (2020-06-03) [2021-01-11]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-C13-955faaa3558a7c44c6a9edbbc01f5cd5/pdf/GOVPUB-C13-955faaa3558a7c44c6a9edbbc01f5cd5.pdf>.
- [8] LANDELS E D. Zoning: An analysis of its purposes and its legal sanctions[J]. American Bar Association Journal, 1931, 17(3): 163-203.
- [9] NOTES. Zoning: Permissible purposes[J]. Columbia Law Review, 1950, 50(2): 202-219.

- [10] RUETER F H. Externalities in urban property markets: An empirical test of the zoning ordinance of Pittsburgh[J]. *Journal of Law & Economics*, 1973, 16(2): 313–350.
- [11] 张千帆. “公正补偿”与征收权的宪法限制[J]. *法学研究*, 2005(2): 25–37.  
ZHANG Qianfan. Just compensation and constitutional limits on expropriation[J]. *Chinese Journal of Law*, 2005(2): 25–37.
- [12] LEGARRE S. The historical background of the police power[J]. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 2006, 9(3): 745–796.
- [13] FREUND E. The police power: Public policy and constitutional rights[M]. Chicago: Callaghan & Company, 1904: 546–547.
- [14] SAX J L. Takings and the police power[J]. *Yale Law Journal*, 1964, 74(1): 36–77.
- [15] EAGLE S J. Penn Central and its reluctant muftis[J]. *Baylor Law Review*, 2014, 66(1): 1–64.
- [16] FISCHER W A. Zoning rules: The economics of land use regulation[M]. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2015.
- [17] PRICHARD E A. The fundamentals of zoning law Virginia section[J]. *Virginia Law Review*, 1960, 46(2): 362–372.
- [18] ROBINSON L A. Equal protection-Zoning recent decision[J]. *Emory Law Journal*, 1977, 26(3): 681–708.
- [19] NOTES. Zoning for the regional welfare[J]. *Yale Law Journal*, 1980, 89(4): 748–768.
- [20] BABCOCK R F. The zoning game: Municipal practices and policies[M]. Madison: University of Wisconsin Press, 1966: 17.
- [21] LAFFONT J J. Externalities[C]// PALGRAVE M. The new palgrave dictionary of economics. London: Palgrave Macmillan UK, 2017: 1–4.
- [22] LEHAVI A. Zoning and market externalities property and the challenge of housing affordability[J]. *Fordham Urban Law Journal*, 2017, 44(2): 361–410.
- [23] 洪名勇. 制度经济学[M]. 北京: 中国经济出版社, 2012: 399.  
HONG Mingyong. Institutional economics[M]. Beijing: China Economic Press, 2012: 399.
- [24] HAMILTON B W. Zoning and property taxation in a system of local governments[J]. *Urban Studies*, 1975, 12(2): 205–211.
- [25] 康芒斯. 制度经济学: 上[M]. 于树生, 译. 北京: 商务印书馆, 2017: 140.
- COMMONS J R. Institutional economics: Vol.1[M]. Trans. YU Shusheng. Beijing: The Commercial Press, 2017: 140.
- [26] 斯密德. 制度与行为经济学[M]. 刘璨, 吴水荣, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 5.  
SCHMID A A. The institutional and behavioral economics[M]. Trans. LIU Can, WU Shuirong. Beijing: China Renmin University Press, 2004: 5.
- [27] MANDELKER D R. Delegation of power and function in zoning administration symposium: Land use planning[J]. *Washington University Law Quarterly*, 1963, 1963(1): 60–101.
- [28] 黄凯南, 程臻宇. 制度经济学的理论发展与前沿理论展望[J]. *南方经济*, 2018(11): 15–26.  
HUANG Kainan, CHENG Zhenyu. The development of institutional economics and its looking ahead[J]. *South China Journal of Economics*, 2018(11): 15–26.
- [29] 庞德. 法理学: 第3卷[M]. 廖德宇, 译. 北京: 法律出版社, 2007.  
POUND R. Jurisprudence: Vol.3[M]. Trans. LIAO Deyu. Beijing: Law Press, 2007.
- [30] 哈耶克. 法律、立法与自由: 第二、三卷[M]. 邓正来, 张守东, 李静冰, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 2000.  
HAYEK F. Legal legislation and liberty: Vol.2, 3[M]. Trans. DENG Zhenglai, ZHANG Shoudong, LI Jingbing. Beijing: Encyclopedia of China Publishing House, 2000.
- [31] WEAVER C L, BABCOCK R F. City zoning: The once and future frontier[M]. Chicago: American Planning Association, 1979: 182–183.
- [32] 国务院. 国务院关于印发全国主体功能区规划的通知[EB/OL]. (2011–06–08) [2021–01–12]. [http://www.gov.cn/zwggk/2011-06/08/content\\_1879180.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2011-06/08/content_1879180.htm).  
State Council. Circular of the state council on printing and distributing the national plan for main function zones[EB/OL]. (2011–06–08) [2021–01–12]. [http://www.gov.cn/zwggk/2011-06/08/content\\_1879180.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2011-06/08/content_1879180.htm).
- [33] 新华社. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB/OL]. (2021–03–13) [2021–07–11]. [http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm).  
Xinhua News Agency. The 14th five-year plan (2021–2025) for national economic and social development and the long-range objectives through the year 2035[EB/OL].

- (2020-11-03) [2021-01-13]. [http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm).
- [34] 陈婉玲. 区际利益补偿权利生成与基本构造[J]. 中国法学, 2020(6): 142-159.  
CHEN Wanling. The establishment and basic structure of cross-regional interest compensation right[J]. China Legal Science, 2020(6): 142-159.
- [35] 侯宇. 公物利用之实现公共利益的域外考察[J]. 中南大学学报: 社会科学版, 2011, 17(5): 123-126.  
HOU Yu. An international inspection of realization of public interests[J]. Journal of Central South University: Social Sciences, 2011, 17(5): 123-126.

## Zoning in U.S. land management: Sources, disputes, and values

CHEN Wanling, YANG Liu

(Institute of Social Sciences, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China;  
School of Economical Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200333, China)

**Abstract:** The U.S. zoning is a "bottom-up" system, consisting of a model federal zoning act and specific zoning acts by local governments in each state, which includes technical standards for zoning, organizational powers of zoning agencies, and procedural design of the zoning process, and is now applicable to almost all cities in the United States. The legislative power of the U.S. zoning is derived from the police power of the states, and the legislation reflects the concept and value of the social interest orientation of excluding nuisances to life, preserving land values, and optimizing public services. The courts takes a conservative approach to the conflicts between personal and social interests arising from zoning, following the principle of "presumption of legality," and does not interfere too much in the development of zoning. The social interests affirmed by the zoning system are not the simple addition of all individual interests in the society, but are reflected in its ability to enhance the conditions of opportunity for each individual to pursue his or her own purposes as a tool for interest coordination, and in this dimension individual interests and social interests are unified. This is the very reason for the longevity of the zoning system in the U.S, and is also what China's main functional areas and other territorial spatial planning systems need to learn from.

**Key Words:** zoning system in the U.S.; police power; conflicts of interests; social interests

[编辑: 苏慧]