土地利用规划地方分权化法律制度探析

赵宁

(辽宁大学法学院, 辽宁沈阳, 110036)

摘要:我国现行土地利用规划制度由中央政府单一供给,导致规划的决策中心化,地方政府的利益诉求长期被漠视。在土地利用规划权日趋地方化的背景下,为了维护地方土地利用规划合理的自主权,中央政府应当在维护规划法制统一化的前提下,确认地方政府土地利用规划决策的主体地位,加强中央和地方互动,完善中央与地方规划权力的动态配置,以规范、整合地方的利益诉求。

关键词:土地利用规划;地方分权化;中央政府;法律制度

中图分类号: D922.34

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2013)06-0097-06

土地利用规划是在一定区域内,根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件对土地开发、利用、治理、保护目标,在空间和时间上所作的战略性布局和统筹安排。《土地管理法》和《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》强化了中央对土地利用总体规划的控制。土地利用规划长期处于集权控制之下,中央规划管理部门直接决策,参与地方规划编制与审批,而中央的指导也属于技术性的,规划的内容则安排得过细、缺乏弹性。在土地利用规划决策权过分集中在中央的背景下,地方政府对规划制度的需求无法体现,导致地方政府成为中央政府土地利用规划法律政策实施的异己力量。地方政府主导的城市规划权和中央政府主导的土地利用规划权形成了激烈博弈的局面。笔者认为,土地利用规划权的日趋地方化有其实质上的合理之处。在经济转型背景下,中央政府能否在适度集权模式下充分发挥地方的优势,通过中央与地方合作,在发展中协调中央与地方的权力配置,对提升中央土地利用规划权力实施效果具有重大意义。

一、我国土地利用规划权配置的现状 及弊端

目前,我国土地利用规划权力配置沿用计划经济体制传统,即土地利用规划的编制、管理权力集中于中央政府。在立法上,《土地管理法》第17条规定:

“各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,组织编制土地利用总体规划。”第18条规定:“下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标。”此外,《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》提出,地方各级人民政府应按照下级规划服从上级规划的原则,组织修编土地利用总体规划。省级土地利用总体规划要强化战略性和政策性,重点确定本行政区域土地利用的目标、指标和任务。地级和县级土地利用总体规划要突出空间性和结构性,合理调整土地利用结构和布局,重点明确中心城区和城镇建设用地区的范围。乡级土地利用总体规划要提高针对性和操作性,重点将土地用途落实到地块。由此可见,在土地利用规划决策结构方面,中央政府和主要土地利用规划决策者存在“中心化”现象,地方决策主体则处于边缘化地位,从而削弱了其他弱势决策主体的话语权。中心化现象会产生土地利用规划中责权不对称、言路堵塞、信息无法及时传递和反馈等一系列弊端,从而导致土地利用规划决策成本的增大和决策失误概率的增加。从深层次看,该结果系因规划体制与现行的政府土地利用规划事权严重脱节,无法实现技术与体制之间的平衡所致。

(一) 信息不对称

收稿日期: 2013-05-02; 修回日期: 2013-10-07

基金项目: 教育部人文社会科学研究一般项目《房地产市场宏观调控法律制度研究——以土地供给为视角》(10YJA820034)

作者简介: 赵宁(1980-),女,辽宁沈阳人,辽宁大学法学院博士研究生,河南师范大学法学院副教授,主要研究方向:经济法,自然资源法。

中央在土地利用规划决策方面的过分集权化会产生信息不对称。从土地经济学视角看,在权力主导型的宏观调控制度下,调控的合理性建立在政府掌握充分信息和知识的假定之上。随着知识的高度开放并走向公共性,这种优势并不必然存在。由于中央政府及职能部门不占有关于土地利用规划的全部相关信息,因而不可能制定出一个整合规划。土地利用规划的整体协调方式不能掌握其所需要整合的不同城市活动的分散知识。关于适合用作商业、住宅和工业发展适当地点的知识基本由不同的市场主体所掌握,而这些信息也不可能集中收集到一个中央调制机构。因此,中央政府几乎没有理由对土地利用模式进行微观管理。^[1]中央政府在规划决策时所拥有的信息只是各地方总和信息的一部分,因为中央规划者是根据自身的偏好以及编制规划的需要来确定所搜集的信息,并排除了自己不感兴趣或不易获取的信息。地方政府的利益诉求在中央的土地利用规划编制中被化约,必然会导致中央土地利用规划决策缺乏科学性与可行性。

(二) 地方利益诉求被忽略

土地利用规划要想达到良好效果,既要体现地方经济发展的要求,又要在全国范围内进行土地利用的综合平衡。这就意味着,中央和地方都要参与到土地利用规划编制的过程中,这种中央和地方政府同时参与规划的优点在于考虑了国家和地方的利益。^[2]在中央规划集权体制下,地方政府的合理诉求无法在中央的土地利用规划法律与政策中得到回应,因而土地利用规划法律政策实施过程中难免会发生中央与地方意志的碰壁、冲撞甚至激烈对抗。中央政府为了强制推行其土地利用规划法律政策,难免要加大执法力度,扭转地方政府的不配合、不协作。在一定条件下,由此产生的问题是在执行中央土地利用规划法律政策上,地方政府有时以受控制的角色搞“上有政策,下有对策”,表现出反向控制的倾向。在分级调控权的范围内实施区域性调控政策时,地方政府会在自身利益驱使下对中央土地利用规划调控政策与法律进行歪曲执行,如“你有政策我有对策”替代性执行、“阳奉阴违”象征性执行、“搞土政策”附加性执行、“断章取义”选择性执行,还有“虎头蛇尾”敷衍性执行。以保障性住房规划为例,保障性住房规划与具体城市有关联,并且需要地方政府予以具体实施,说到底,保障性住房规划是个地方性的事务。但是中央出台的规划法规政策仅突出了对保障性住房用地的强制性保障,并未赋予地方政府参与决策权。当前,全国保障房开工建设的任务重、时间紧,保障房用地规划任务层层分解,各地都领到了数量不小的责任目

标^①。各地方政府为此都大感力不从心,如果对中央保障性住房规划落实不力,还会被问责。在这种情况下,中央政府并未根据特定条件的变化而动态地进行适度调整各地保障房土地利用规划指标,也没有赋予地方灵活确定保障性住房用地规划自主权。因此,地方政府在保障性住房规划方面的积极性一直不高。

二、域外土地利用规划地方分权化立法模式及其启示

(一) 英国地方土地利用规划权制度模式

1. 中央规划权对地方的影响

英国的规划体系为国家层的规划政策导则,区域层的区域规划导则,地方层的结构规划、地方规划和单一发展规划。在中央政府一级,环境部是城市规划管理的主管,此外,交通部、通商产业部、历史遗产部、农业水产部等部门也同时参与地方政府的规划指导监督。各级地方政府都设有相关的区域及土地利用规划部门进行规划管理及开发控制。地方政府拥有土地利用规划的决定权,而中央政府可以通过修改初始规划法、发布规划行政文书、规划审查结果上诉复审、特殊情况下的自治权限的强行介入、自治权限外特定区域的设定、补助金制度的设立等途径,对地方的规划管理审查权进行干预。^[3]而且,从中央主管部门发布相关指导性的行政文件的频率和内容范围等实际情况看,中央主管部门对地方规划制定和实施进行的政策和及时的指导是全面而具体的。从中央政府与地方政府关系来看,英国的土地利用规划是在地方自治的前提下,中央政府仍具有较强的影响,中央政府拥有制定与修改政策准则的权力,这也是左右地方政府开发管制的重要权力。

2. 地方在规划中的自治权

在英国,开发管制乃是地方当局接受开发者的申请并进行决策,决策过程由地方议会听取地方规划师专业与行政意见后加以决定。此外,地方当局以土地使用政策准备的开发计划作为决策的参考,但是开发计划并非有法定约束力的计划。县委员会和区委员会都作为地方规划当局行使法律授予的权力。根据2004年《规划与强制购买法》,如果在某一区域内既有县委员会又有区委员会,国务大臣可以发布命令,在该区域内设立一个联合委员会,行使地方规划当局的职能。^[4]英国的地方规划均由地方政府规划部门自行编制,地方规划内容是全面而详细的(如卡迪夫1997年地方规划),内容涉及从宏观政策直至地块规划要求等。这种规划并没有三年、五年或十年规划目

标的概念、而是一年一稿、每年都要根据社会经济发展的不同情况进行相应的修改。^[5]土地利用规划结合地方政府架构的变化,改变过去一套顽固的、例行的和官僚的程序规划体系,更强调地方政府效能的发挥和社会公众的参与,强调可持续发展原则的贯彻执行。随着2004年《规划与强制购买法》的颁行,在新的规划体系中,国家尺度的规划政策导则被更为简洁的规划政策描述取代,区域尺度的区域规划导则被法定的区域空间战略取代,地方尺度的地方规划被地方发展框架取代(包括地方发展方案、地方发展文件以及社会参与文件)。在空间规划中存在一种“第三条道路”的方式强调网络性、关联方式以及需要多层级部门整合和地方治理的合作形式。英国在土地利用规划决策中的地方自治模式很好地解决了中央政府的宏观调控和地方政府的独立自主之间的平衡问题。

(二) 德国土地利用规划地方分析化模式

1. 中央与地方规划编制权的共享

在德国,联邦空间规划的主体是联邦政府城市发展房屋交通部与各州(通过州空间规划)部长联席会议共同编制。编制规划时要听取各州的意见。^[6]在德国的空间规划体系中,区域规划是位于州空间规划以下的实现联邦州内不同区域发展目标的一种功能性规划。联邦空间规划法要求那些包含了多个高度聚集中心的州编制区域规划,并要求区域规划与其上、下级规划之间建立“交互反馈机制”。

2. 中央政府规划权力行使的辅助性原则

在中央与地方规划权力关系中,中央政府的规划决策处于地方的辅助地位。中央负责的区域规划与州空间规划的任务不完全相同,区域规划以土地利用为核心,旨在完成以下目标:补充和实现具体的联邦空间规划和州空间规划原则、目标;总览区域内部的结构和发展问题,制定特定目标,适当顾及地方政府规划;根据区域发展需要,协调上级项目,并把项目宗旨结合到区域规划中。根据《联邦建设法典》,地方城市土地利用规划的任务是计划和控制涉及建筑及其他用途的土地,是很具体、很独立的规划,而只有在规划过程的最后阶段才涉及联邦州的相关规定。

(三) 荷兰地方土地利用规划权制度模式

根据欧盟辅助性原则,荷兰2008年出台的《空间规划法案》也规定了上述原则。当更高的利益处于危险之中时,中央和地方政府会以比以前更为强势的手段来干预土地利用规划。可以说,荷兰中央空间规划权的关键就是协调,立法更多地赋予了地方政府空间规划自治权,后者表现为以开发为中心、空间规划分权、放松管制以及分区管制外的地方实验项目。

1. 以开发为中心

空间规划以开发为中心意味着空间规划从保持现状向可持续发展的开发转变。这导致的一个重要后果就是荷兰废除了第四次备忘录强调的中央政府限制性干预,这为在农村建设住房提供了广阔空间。中央政府不再直接干预规划,取而代之的是允许地方政府决定其认为是负责的空间规划行为。

2. 分权化

空间规划分权化意味着对规划任务的重新分配。在《国家空间战略》中,地方政府、社会团体、市民和私人行为者已经明确被邀请参与到土地规划中来,从而保证对地方空间规划达成共识以及规划政策执行具有广泛的支持基础。《国家空间战略》加强了地方活力,中央政府只有在国家或国际利益受到威胁时才能对空间开发设置限制。

3. 放松管制

随着社会和政治上对中央空间规划权的不断抵触,地方政府、个人和企业规划自由的呼声日益高涨。从2008年《空间规划法案》实施以来,规划权力层级正在逐渐简化,地方政府的规划决策程序变得更加便捷,提升了地方政府规划决策的效率。另外,新法案对于中央政府、省级、市级政府的责任分配更加清晰。地方政府出台的城市法案优先权在不断扩大:中央政府对关键城市网络节点和阿姆斯特丹南轴以及5个国家关键项目——鹿特丹中心、海牙中心、乌特勒之中心、阿纳姆、布雷达进行投资建设。所有的城市政府都可以行使土地开发优先权;中央与市政府有权签署集中发展城市的合作协议。在这种合作关系中,中央与地方政府都将不得不做出妥协与让步,这意味着中央的规划决策必须为地方政府规划制定和解释留有合理的空间。^[7]

4. 分区管制外的实验项目

由于中央政府本身只能启动小规模的建筑工程和活动,因而地方政府的首要义务是保证中央目标的实现。所谓试验项目是指中央政府采用立法、投资或合作的形式促进与帮助地方规划项目的有效实施。因为中央政府当然不能期望将空间规划责任转嫁给地方政府并听之任之。其目的是为地方政府行使土地利用规划权提供清晰的指引,以及在工具性和参与性干预之间完成立法地位的转换。在该实验项目中,各级政府均将中央政府视为必要的且权威的空间规划参与者,中央与地方政府共同参与空间规划决策,以指导程序、提供实验空间、支持开发创新能力,提供财政刺激和决定规划项目开发治理。

(四) 域外规划分权模式对我国的启示

英国、德国和荷兰均为土地利用规划立法的代表性国家,对我国具有以下几点启示:第一,上述国家土地利用规划权配置的立法趋势表明,在地方自主的格局下,土地利用规划权日趋地方化。前述国家的土地利用规划法律都采取了中央与地方自上而下与自下而上相结合的规划民主互动机制,强调下位规划的特色与个性、自主性,防止上位规划对下位规划的过度限制。第二,中央与地方土地利用规划权的配置采用辅助性原则。中央土地利用规划不能无限制地对地方土地利用规划加以约束,而应为地方土地利用规划保留足够的自主空间。第三,规划涉及的事项与地方自主性事务之间关联程度越高,地方政府的参与程度就应当越大。土地利用规划权在中央和地方合作框架里,国家与地方结成地位对等、互相协商的合作伙伴;而地方政府在获得部分土地利用规划决定权的同时,也需要承担相应的规划义务。第四,中央与地方规划权呈现动态的配置,立法通过赋予地方土地利用规划适度的立法权,使地方政府的规划决策随着地方的社会、经济和环境变化,富有及时回应性。

三、构建我国地方土地利用规划权制度的基本思路

(一) 地方政府分享土地利用规划权力的意义

1. 市场经济需要地方参与土地利用宏观调控

地方政府参与是土地利用规划决策对市场失灵做出的必要回应。在经济转型背景下,地方政府更加靠近土地市场,在组织上更能体现地方的诉求。将土地利用规划权更多留给市场,或者追求纵向行政系统内部的自愿合作,能够达成多层级政府规划管制内的共识。赋予地方政府合理的土地利用规划决策权,有助于地方政府基于地方公共利益诉求,密切关注民众的规划权利问题,并为其提供正规的疏通渠道。实践证明,赋予地方适度的土地利用规划决策权有助于贴近公众的需要,实现土地利用规划目标。

2. 表达地方发展的合理诉求

赋予地方政府参与宏观调控决策权有利于表达地方合理发展诉求,其理由是:公共物品是分级次的,不同级次的公共物品从提供的效率来看又是不尽相同的。随着地区差异的增大和市场的一体化倾向,中央与地方之间在土地利用规划中呈现出极为复杂的利益冲突,将使规划权力的配置逐步突破中央集权的管理边界。^[8]在土地利用规划中,地方政府的价值性被充分张扬,能够充分调动其在地方治理中的积极性,实

现地方的主体性和责任性,使其在土地开发系统中依据所处区域的社会经济发展情势,制定符合地方情况的土地利用政策,应对各种现实的挑战,完成土地关系调整的权变。

3. 促进地方的制度实验与制度创新

分权改革和市场经济的发展使地方政府在微观领域内获得了较大的配置资源的权力,地方成为相对独立的行为主体和利益主体。中央政府只有在“中央—地方”这一“委托—代理”关系中设计“激励相容约束”的制度机制,才可能使地方政府按照自己的期望行事,减少其对策性的道德风险。^[9]在土地利用规划领域,我国的土地市场化改革的特点是个针对地方放权让利的过程,也是使地方政府成为“中心”的过程。地方政府土地利用规划试验和试错的方法已经成为土地利用规划逐渐适应新挑战的普遍方法。因为,转型时期土地利用关系的动态性使规划立法一方面由于经验、理性的局限不可能制定得绝对刚性,不得不选择富有弹性的规划立法;另一方面,由于缺乏足够的创新知识,中央政府通常要借助地方政府对土地利用规划制度进行创新“实验”,以便对其加以事后的立法追认或立法调试。

(二) 地方土地利用规划权改革的制度设计

1. 赋予地方土地利用规划的自治权

根据《城乡规划法》第4条的规定,“县级以上地方人民政府应当根据当地经济社会发展的实际,在城市总体规划、镇总体规划中合理确定城市、镇的发展规模、步骤和建设标准。”据此,立法需要厘清土地利用规划权纵向配置的各个层级,土地利用规划必须建立在尊重地方自主权、“剩余权力归地方”的基础之上,只有在土地利用规划政策与地方经济社会发展目标相适应,地方政府才会积极配合中央政府土地利用规划政策的实施。

我国幅员辽阔,各地土地资源与利用需求差异较大。土地利用规划应当因地制宜,中央应当适度放权给地方,以便地方政府能够对当地经济社会发展需求做出及时回应。借鉴其他国家的成功经验,我国立法应当加强中央和地方政府共同规划的责任。首先,国家和省级规划应当注重宏观性、战略性,国家规划明确国家宏观战略与目标,提出土地利用规划的原则性问题;省级规划根据国家规划目标与各省实际提出具体的规划条例,国家应给予各省一定的自主权;地市级规划应注重协调性,具有上下沟通的作用。^[10]其次,地方政府规划参与权具体形式分为多个层次,包括中央政府在行使土地利用规划权时应当听取地方政府的意见,这是较低参与层次的形式;地方土地利用

规划决策参与程度较高的形式还有参与起草、取得地方政府的同意、组成制定规划的共同组织等。最后，对规划法律中强制的内容，例如生态环境和历史文化遗产保护的规划，地方当严格按照中央政府土地利用规划实施执行；而对于指导性的内容，则可以根据地方不同的情况尊重地方政府的自主选择行使土地利用规划权力。

2. 中央与地方规划权力的动态配置

《土地利用总体规划编制审查办法》第17条规定：“省级土地利用总体规划，应当重点突出下列内容：……规划实施的机制创新。”基于转型时期土地利用规划立法的动态性，2000年国土资源部出台的《土地利用规划实施管理工作若干意见》提出了深入调查研究，搞好试点示范，积极探索实施规划的有效机制和途径，要求各级土地行政主管部门要根据经济社会发展需要和客观情况变化，有针对性地开展调查，研究解决规划实施中的问题。近期要重点围绕实施西部大开发、加快城市化发展、加强生态环境建设等规划实施中出现的新情况、新问题，搞好规划实施试点。各省、自治区、直辖市可以相应开展规划实施试点工作。

借鉴荷兰规划实验项目的立法经验，立法者应当明确：即使在可以明确、详细规定规划权力的情况下，中央土地利用规划法律也往往要预留一定的制度创新空间给地方。在经济转型期，土地利用规划立法应当采用“宜粗不宜细”，使用委任立法、“空白立法”和“例外立法”技术。这种立法技术的弹性适应了转型时期土地利用规划政策多变性的特点，便于地方政府灵活地行使土地利用规划权。同时，地方实验立法如果出现对社会的消极影响，需要及时纠正，以便保持规划的公平正义。因此，必须保证地方政府土地利用规划权的行使受到中央土地利用规划法律与政策的约束和指引。

3. 加强规划中地方与中央的民主互动

实现目标的行政权力与制度的交往权力可以通过一种功能性权力分立而建立起来。因为民主法治国的任务不仅仅在于平均的分配政治权力，而且通过对它的合理化而剥去其暴力性。^[1]中央和地方应当按土地利用规划效率原则分配权力，寻找激励和约束配置的最优机制，在地方更具有信息优势和效率时就应给地方更多的规划权力空间。从博弈论的视角考察，中央与地方的协商民主关系实质就是要改变以往的中央与地方“对立”思维，强调二者互动，且在建构公正和互动范式时重视民主原则的作用。民主是手段，互动是目的。通过立法在中央与地方间建立一个集体选

择的平台，在这样的平台上，对权力的分配、行使、监督、调整在集体选择规则下的完成行为与权力的选择；各方可以有效地显示地方的偏好，最大程度地协调地方利益与全国利益的冲突。^[2]因为中央宏观调控的制度化过程与地方层面的制度化过程经常交织在一起，中央制度与地方制度会不可避免地冲突，这些会对中央制度的执行产生影响。当中央层面对地方层面已经发挥作用并且已经变成制度的方式记录不充分时，就可能发生中央/地方制度的不协调与冲突。查韦斯认为，中央政府与地方政府存在五种互动类型，从最协调到最不协调：互补性、适应性、替代性、压抑性和竞争性。^[3]在中央与地方土地利用规划权配置方面，如果权力下放到地方，低层级土地利用规划常用来实现它们的土地利益目标，这样就有可能出现地方的目标与国家的目标不一致；或者虽然一致，但是行为却表现出与目标不一致的情况。此时，高层级或上一级的土地利用规划容易被低层次群体所忽视或拒绝，而低层级的土地利用规划即使效力较弱，甚至没有强制措施，也会得到人们的遵守。^[4]

基于以上分析，我国立法可以借鉴德国空间规划法中地方分权的立法经验，加强中央与地方的互动和反馈机制，中央与地方在土地利用规划权配置上要注意寻找统一性和多样性这两个同样值得追求的“黄金分割点”。具体而言，地方政府应当保障中央制定的土地利用规划总体目标的实现，中央政府也应当建立与地方政府沟通协商的程序规则，倾听地方政府在土地利用规划中的合理诉求。

注释：

① 例如，2013年，青海要完成17.62万套保障房建设目标，上海新开工和筹措保障房总体目标为1500万平方米，江苏确定的保障房建设计划包括新增公租房、廉租房15万套、经济适用房6万套等。

参考文献：

- [1] Stefano Moroni. Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy [J]. *Planning Theory*, 2010(9): 147.
- [2] 操小娟. 土地利用中利益衡平的法律问题研究[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 90.
- [3] 王郁. 国际视野下的城市规划管理制度: 基于治理理论比较研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009: 36.
- [4] 朱芒. 现代法中的城市规划[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 600.
- [5] 于亚滨, 高晶. 对英国城市规划的一点认识[EB/OL].

- <http://www.webofcity.com/onevs.asp?id=112>, 2013-08-12.
- [6] 谢敏. 德国空间规划概述及其对我国国土规划的借鉴[J]. 国土资源情报, 2009(11): 24.
- [7] Bart Vink, Arjen Wan Der Burg. New Dutch spatial planning policy Creates space for development [J]. The Planning Review, 2006(42): 147.
- [8] 管斌. 混沌与秩序——市场化政府经济行为的中国式建构[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 159.
- [9] 欧阳日辉. 宏观调控中的中央与地方关系[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008: 219.
- [10] 宋雅芳. 行政规划的法治化: 理念与制度[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 187.
- [11] [德]哈贝马斯. 在事实与规范之间——关于法律和民主法治国的商谈理论[M]. 童世骏, 译. 北京: 三联书店, 2011: 187.
- [12] 黄计锋, 赵晖. 中央与地方权力集分一般均衡的经济学模型分析[J]. 甘肃理论学刊, 2007(6): 78.
- [13] Bernard Charvance. Formal and informal institutional Change: The experience of post socialist transformation [J]. The European Journal of Comparative Economics, 2008(5): 57-71.
- [14] 操小娟. 土地利用中利益衡平的法律问题研究[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 90.

Research on legal system of decentralization in Land-use planning

ZHAO Ning

(Law School, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: Our current system of land use planning is only designed by the central government, resulting in centralized planning decision-making and local government interests being ignored for a long time. Under the background of increasing localization in land use planning power abroad, the central government in China should gradually devolve power of land use planning to maintain the local autonomy of land use planning power. Under the premise of unification of legal system, the central government should recognize the local government's the position as participator in the land use decisions. The legal system should also strengthen the democratic interaction process between the central and local government, improving the dynamic configuration of the central and the local planning power. In this way can local interest demand be normalized and integrated.

Key Words: land-use planning; decentralization; central government; legal system

[编辑: 苏慧]