

政府驱动城市开发所需的被动性与主动性法律工具

Reactive and Proactive Legal Instruments for Government Driven Urban Development

弗雷德·霍布马 著 惠晓曦 译

摘要：如果政府仅仅依赖公民与企业的自觉性来执行它所制定的城市发展规划和法规，显然是无能为力的。作为这些法规构成的基础，公共利益的实现也就无从谈起。因此政府必须有要求公民和企业执行有关法规。然而，我们无法简单强迫土地所有者和建设规划者服从政府规划和建筑法规，因为与之相互关联的是宪政国家运转的关键基石：合法性原则（principle of legality）。鉴于合法性原则，政府被赋予了诸多权力。法律给予政府的城市发展方面的权力包括两类：被动性权力（reactive powers）与主动性权力（proactive powers）。荷兰因而允许政府机构享有广泛的被动性权力与主动性权力。非常有意思的是，在荷兰这些权力并不受公共法律限制。与多数盎格鲁—萨克森国家不同，荷兰政府被允许在承担风险的基础上参与公私合作。这种合作是通过公共与私人部门的合同及建立公私合作模式的合资企业来实现的。本文详尽阐述了作为被动性和主动性政府权力基础的公法和私法工具。这些权力是政府驱动的城市开发制衡市场驱动的城市开发的真正至关重要的因素。

Abstract: Governments would be fairly powerless to implement their urban development plans and regulations if they were solely dependant on the voluntary compliance of citizens and companies. Public interest, which after all constitutes the foundation of regulation, would be poorly served as a consequence. Governments must be able to require compliance from citizens and companies. However, landowners and initiators of building plans cannot be forced to comply with governmental plans and building regulations just like that. This is interrelated with the operation of a crucial cornerstone within a constitutional state: the principle of legality. Following the principle of legality, many powers have been given to governments. Powers in the field of urban development, which are attributed to the government by law, fall into two categories: reactive powers and proactive powers. The Netherlands allows governmental bodies to use a broad range of reactive and proactive powers. It is very interesting to note that in the Netherlands these powers are not restricted to public law. Unlike most Anglo-Saxon countries, Dutch governments are allowed to engage in public private partnerships on a risk-taking basis. This is brought about through contracts between the public and private sectors and through the establishment of PPP joint venture companies. This paper elaborates on the mix of public and private law instruments that underlie reactive and proactive governmental powers. These powers indeed are vital for government driven urban development, as opposed against market driven urban development.

关键词：法律工具；政府权力；城市土地利用规划；合法性；公私合作

Keywords: Legal Instruments; Governmental Powers; Urban Land-use Planning; Legality; Public Private Partnerships

作者：弗雷德·霍布马（Fred Hobma, LL.M, Ph.D），荷兰代尔夫特理工大学建筑学院房地产与住宅开发系，规划法规副教授。F.A.M.Hobma@TUDelft.nl

译者：惠晓曦，荷兰代尔夫特理工大学建筑学院研究员，北京工业大学北京可持续住房与城市更新研究所执行所长。x.hui@ifou.org

1 政府对法规的需求

传统上，荷兰政府与世界上其他各国政府一样，认为需要对土地利用（land-use）进行管理。政府决定某个地块的用途，例如农业、住宅、街道、公共绿地、工业或防洪等。同样的，政府也需要对建设规划（building plans）施加影响，其中包括许可的建筑高度、结构安全和建筑防火安全、外观美学以及建筑物物理指标（日照、通风、采暖、防潮和降噪等）。对土地利用和建设规划进行管理的动机曾经并依旧根植于公共利益。政府在城市规划和建设方面的管理服务于不同的公共利益，其中重点是：安全、坚固持久的建筑物、美观的房屋及合理的空间规划。

在荷兰，政府对城市发展的关注基于国家宪法的规定。宪法中涉及政府规划任务的条款是：

政府应保持国家的宜居性并保护与改善环境^①。

与其他国家一样，荷兰的（空间）规划总是按照政府的规定和法规逐步进行。规划与法律有着不可分割的关系。本文的后面几个章节将进一步探讨它们之间的关系。

2 规划权力的缘起：合法性原则

现有的土地利用有可能不符合政府城市发展规划，因此无论是否得到政府的财政支持，许多土地所有者准备按照自己的意志调

① 荷兰王国 2002 年宪法第 21 条。

整土地利用。对于建设规划也同样如此，启动者经常愿意根据自己的理解履行政府提出的建设管理规定。但是，有可能现有的土地利用方式与政府基于公共利益考虑的利用方式不同，而土地所有者不愿意改变他们的计划。此外，也有可能建设规划的启动者（建设规划者）不愿意遵从建设管理规定（例如建筑高度）。

政府很明显无法依靠公民和企业自觉性来执行规划和法规。法规所体现的公共利益的实现也就无从谈起。土地所有者和建设规划者所代表的私人利益因此会妨害公共利益。为了防止这一现象发生，政府必须能够通过正当理由要求公民和企业遵守规定，而同时土地所有者和建设规划者不可能简单地被强迫遵守政府的规划和建设法规。因此与之相互关联的是宪政国家运转的关键基石：合法性原则（principle of legality）^①。这一原则支持政府只在法定权力的基础上干预与限制公民的自由和财产。当涉及到土地利用和建设规划方面，这一原则意味着：我们无法阻止个人或组织按照他们认为合适的方法对他们的土地进行建设或利用，除非有规定相关行为的、民主认可的法令。合法性原则因此与公共机构的权力相关。

合法性原则体现了两方面的核心价值：（1）法律面前人人平等——这意味着法律对每个人的公平性，以及（2）法律的权威性——即预先确定的公共机构的权力。

宪政国家根据合法性原则制订有关“土地利用”和“建设规划”的法令。一些法令赋予政府终止与政府规划相违背的土地利用方式的权力。同样，法律也授权政府要求建设规划者在开始建设前申请许可。一旦建设规划不能满足建设法规的要求，申请将无法获得通过。合法性原则实际上包含着许多有关规划建设法规背后的基本原理。没有这一法律基础，政府将无法获得要求个人、组织和企业遵从其规定的权力。

3 规划权力的类型：被动性权力和主动性权力

法律赋予政府在城市规划方面的权力包括两类：被动性权力和主动性权力^②。

（1）被动性权力

被动性权力是指政府应对私营部门的主动开发，即建设活动的权力。政府对公民个人、企业或组织的主动开发行为做出反应。被动性的政府权力基于《环境许可法（一般规定）》（Wet algemene bepalingen omgevingsrecht）并要求建设规划者获得环境许可证（environmental permit）。政府以此

对私营部门的主动开发行为做出预防性评估。而私营开发者在项目启动前需要取得政府许可。这种许可只在满足预定标准后才能颁发。这些标准则构成评估构架。后文将对环境许可证加以讨论。

（2）主动性权力

主动性权力使得政府能够从事主动开发行为，包括城市扩张、基础设施建设、土地开发和水利工程（例如规划防洪缓冲区）等。这类权力总是需要一定形式的对土地利用的控制。当政府已经拥有土地的时候，这种控制就不再需要了。

但是，土地在很多情况下不归政府所有，此时某种形式的控制就是必须的。有时针对政府计划的发展项目（例如新的道路建设），必须对土地进行“绝对”控制。这种情况下，政府能够在私法基础上收购土地。根据《市镇政府优先收购权法》（Municipal Pre-Emption Rights Act），市镇政府拥有对所需土地的优先收购权。这使得市镇政府有权首先与倾向于出售土地和建筑物的业主进行协商。通过《产权征收法》（Expropriation Act），政府也获得了通过没收产权取得土地的强制手段。这些法律手段都可以看作（政府的）主动性权力。建立市镇政府与不动产开发者之间的公私合作关系亦可看作一种主动性规划工具。

在很多情况下，政府对土地（所有权）的绝对控制对于实现规划目标并不是必须的。政府可以向土地所有者规定土地用途并公布适用于该地块的建筑法规（例如建筑限高）。这些都通过土地利用规划加以实现（图1）。2006年版的荷兰《空间规划法》（Spatial Planning Act）第3.1条规定了市镇政府在其辖地内拥有制定土地利用规划的权力。更准确地说，市镇政府不但拥有权力，而且承担相应的义务。我们可以很容易地看到，土地利用规划能够通过允许或否决开发的可能性从而显著地影响不动产的金融与经济价值。市镇政府经由土地利用规划而决定土地用途的权力，也意味着市镇行政机构有责任（应要求）裁定在特定情况下遭受经济损失方受到的损害。这就归入了补偿权利（the right to compensation）。

4 公共与私人领域之间没有严格的区分

荷兰的市镇政府已经掌握了许多进行空间规划和发展的公法工具。除了公法工具之外，政府（特别是市镇政府）也可以利用私法规划工具。例如，市镇政府有权收购为“私人目标”规划的土地（居住用地或办公用地等）；可以购买未开发的土地，进行土地整理然后出售给开发者，由开发者随

① 合法性原则也被称为“法治原则”。

② 被动性权力与主动性权力的区别源于 Buijs 关于空间规划的两种基本功能的区分：规划的控制功能（被动性）与规划的发展性功能（主动性）。参见 S.C. Buijs, Spatial Planning at the National Level in the Netherlands. A general introduction. The Hague (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment) September, 2000.

后建设住房或办公楼。通过这一途径，市镇政府能够获得丰厚的利润。此外，市镇政府被允许参与公私合作项目并承担市场风险。在荷兰，公私合作作为一种公共与私人方面分担（财务）风险的法律实存而被法律所允许，并得到广泛采用。

以上这些就清楚地表明了与盎格鲁—萨克森国家不同，荷兰不遵循公共与私人领域之间严格区分的原则。这意味着荷兰的地方政府原则上可以作为市场行为的参与方。市镇政府可以如同过去那样在公共领域之外和私人领域之内活动。

5 财政权力

荷兰的市镇政府甚至相较于国家政府拥有更重要的规划权力。但是，市镇政府却只有有限的财政权力，国家政府则拥有大量财政权力。市镇政府严重依赖国家的注资。与其他发达国家相比，国家注资使得荷兰的市镇政府具有相对更多的可支配预算。

市镇政府有限的财政权力表现在市镇税收方面。按照国际标准来看，荷兰的市镇政府只有非常有限的征税权。它们无权征收地方营业税（零售业营业税在消费端征收）。这与美国不同，美国的市镇政府经常在州营业税基础上加征市镇营业税。同时，荷兰新的城市发展项目无法通过（未来的）地方税收融资——这一点与美国恰恰相反。另外，荷兰新的发展项目不能经由减免地方税来吸引开发商和投资者。由此

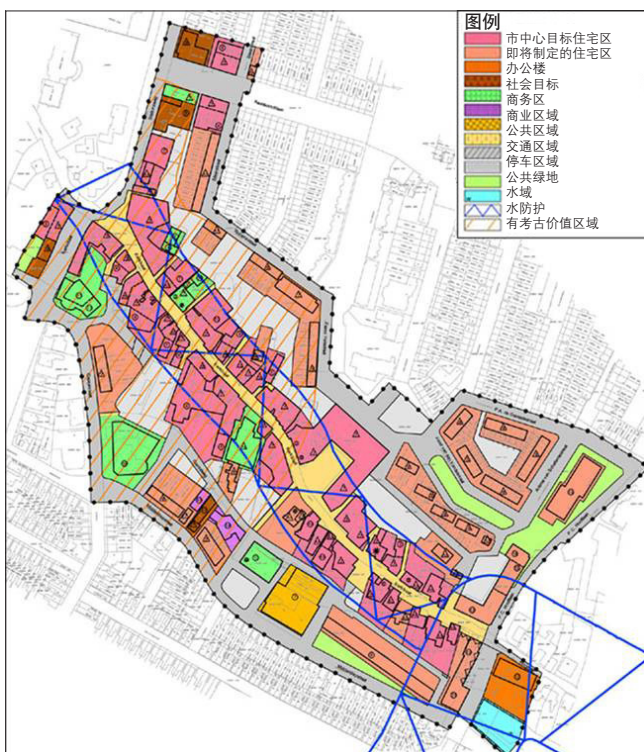


图1 荷兰内城再开发土地利用规划的一个案例

而言在荷兰，税收并不是推动城市（再）开发的工具。

荷兰最重要的地方税种是市镇不动产税（onroerende zaakbelasting）。这是住房和商业房地产的所有者及商业房地产的使用者应付的税收。市镇不动产税占市镇每年总收入的约8%。不动产税收入可以按照市镇政府的决定支配。市镇政府的另一收入来源是环境许可证申请者应付的行政收费（leges），即处理申请许可的人工支出。

6 城市发展项目与城市规划的密切关系

如上所述，荷兰的市镇当局在荷兰的空间规划中拥有最重要的权力。从法律及其实践角度来看，国家和各省政府在这方面的权力逊于市镇政府。市镇政府掌握着许多进行空间规划和发展的公法工具。这些权力同时与发展项目和空间规划相关。必须认识到，法令规定了新项目与现有周边环境及空间规划预想的未来环境发展相联系（而不是与环境相割裂）的原则。个体项目因此在理念上融入更大尺度上的空间规划（图2）。

到访的外国人可能注意到，荷兰防止“自由独立式的”城市发展项目的政策所产生的结果。尽管在其他国家可能存在某些独立于周边环境的项目，在荷兰几乎总是阻止这一现象的出现。其原因之一就是根据空间规划法，城市规划（而不是城市开发项目）在荷兰的城市政策中具有中心地位。此外，空间规划法还规定了开发项目只是在与预先通过的规划相符的情况下方可实施的原则。这一原则的部分细节将在本文下一部分详细阐述。我们可以认为荷兰的城市开发项目与城市规划之间具有密切的关系。

7 环境许可证

“环境许可证”制度是实现城市开发项目与城市规划之间密切联系的最重要的法律工具。任何建设项目在启动前都需要市镇政府的许可。《环境许可法（一般条款）》第1章第2.1条规定了：



图2 霍夫多普市的城市扩张

禁止未取得许可的项目实施，如果该项目全部或部分涉及：

- a. 建筑物的建设，
- b. (……)，
- c. 其他。

项目所在的市镇政府的行政机构有权决定批准（或拒绝）建设工程的许可申请（《环境许可法（一般条款）》第1章第2.4条）。

《环境许可法（一般条款）》包括了管理环境许可证的条款。环境许可证制度适用于所有建筑或构筑物（包括土木工程项）。

环境许可证的评价体系（即判断申请是否获得批准的标准）涉及相当大的范畴。基本上，环境许可证制度规定的评价某建筑或构筑物的设计标准与下面各项相关：

- 城市规划；
- 技术可靠性和安全性；
- 美学；
- （一定程度上的）健康和环境。

环境许可证制度的目的是防止那些在设计上与有关城市发展、技术可靠性和安全性、美学及（一定程度上的）健康和环境等方面规定相矛盾的建筑或构筑物得以建造。

放松管制：单一环境许可证

建设项目所需的几乎所有政府许可目前都已包含在一张许可证中：环境许可证。这一许可证涉及了对拆除、新建、改造及其他可能引起环境损害的项目的许可。申请人已不需要像从前那样为同一项目取得所有不同的许可证。

目前的环境许可证所取代的曾有的许可证包括建筑许可证、《环境管理法》规定的环境许可证、拆除许可证、施工许可证、（树木）砍伐执照及文物价值评估。所有这些曾经的许可证制度已不再存在。它们的功能已包含在《环境许可法（一般条款）》所设定的单一环境许可证中。但是，并不是所有先前的许可证都已被取代。一些单独的许可证制度依然存在，例如针对自然保护地区的建设项目许可。

作为一项特殊的放松管制政策，现行的环境许可证制度在2010年开始实施。与以前的多项许可制度相比，单一环境许可证制度对建设项目开发者的好处是显而易见的：他可以享受一站式的服务。只需要填写一张电子表格，提交给唯一的有受理资格的部门。因为只需要一张许可证，所以只要遵循一套许可程序。一旦受理机构作出决定，也只有一套申请法律保护的程序。

《环境许可法（一般条款）》的核心是“项目”的概念。一个项目由一种或多种行为构成。这些行为包括：新建、拆

除、改造、砍伐树木等。项目可能只包括一种行为，比如新建，也可能由几种行为综合而成。举例而言，这类综合项目可能由以下三种行为构成：（1）砍伐一定数量的树木，（2）拆除现有建筑的一部分以及（3）新建建筑物。这三种行为将由一张环境许可证核准。申请者决定其许可申请中包括哪些行为。

项目（环境许可证）与规划（土地利用规划）之间的联系

法律明确规定了一条拒发环境许可证的重要原则：建筑或构筑物的设计与市镇土地利用规划相矛盾（《环境许可法（一般条款）》第1章第2.10条）。土地利用规划的这一法律意义特别涉及了政府的被动性权力：（地方）政府对私营部门的开发行为——一般指建设行为做出反应。

检验设计是否与土地利用规划相符是一项基于城市规划法规的规定。市镇政府通常为建成地区和农村地区制定许多土地利用规划。土地利用规划可用于不同的规划目的：促使土地用途发生预期的改变（例如城市扩张），或强化现有的用途（例如自然保护区或已建成的居住区）。

简单来说，土地利用规划指出了在何处可以依照何种规定（例如限高）建设何物，并通过图纸方式标明土地利用目的。土地利用目的说明了允许的土地用途，例如：居住用地、工业用地或农业用地。除土地利用目的之外，图纸中还含有其他城市规划要素，如建筑控制线或景观。土地利用规划还会提出开发的规划条件，例如建筑高度或最大建筑规模等。

（详细的）土地利用规划甚至可以包含诸如屋顶形态的规划条件，例如不允许采用平屋顶。

环境许可证与土地利用规划之间的法定联系实际上是城市开发项目与城市开发规划之间的联系。法律规定了开发项目只有在（土地利用）规划允许的情况下才能获得许可证。这表明了规划对项目的支配地位，也揭示了城市空间协调发展的重要性。不存在完全独立的城市开发项目，项目必须融入更大尺度上的城市开发规划。

对于与土地利用规划存在矛盾的开发项目，法律也有可能允许颁发许可证，即所谓的“偏离土地利用规划”。但是，这种情况只是在“开发行为不与适当的空间规划相矛盾且做出的决定基于适当的空间理由”（《环境许可法（一般条款）》第2.12条）的条件下才有可能。这就意味着如果拟定的建设项目与土地利用规划相矛盾，环境许可证只在以下条件下才予颁发：必须符合“适当的空间规划”的内容并且需要有“适当的空间理由”支持。在实践中，这就意味着偏离土地利用规划必须由更大尺度上的开发前景所支持。所以即便在偏离土地利用规划的情况下，项目与规划间的联系依然紧密。

也就再次防止了与周围环境缺乏联系的独立项目的出现。

8 公私合作

迄今为止，本文已经讨论了空间规划和发展中的公法工具。但是，我们不能忽视荷兰政府同时可以采用私法工具这一事实。这就涉及政府使用私法（例如土地所有权）作为工具来实现规划目标。在一定程度上，对于土地利用的私法规定可以转化为公法规定。近来，尼德汉姆（Needham）在他引发关注的研究《规划、法律和经济》中提出了“我们为利用土地制定的规则”的观点^①。在荷兰的城市规划实践中，相对于作为使用公法工具的补充，土地利用的私法规定并未更多地作为公法的替代。在本章中，我们将讨论城市开发中使用私法工具的特定形式，它们可以被看作是主动性规划工具的一种形式。

（1）公私合作结构

公私合作的结构具有各种各样的选择。合作协定可以限定私方（开发者）只能把土地出售给市镇政府。后者随后着手进行建设所需的土地整理，并接着将土地分割成多个地块返还给开发者，其中包括在这些地块上进行建设的权利。这一模式也就是所谓的建设权模式（building rights model）。它特别适用于开发者在开发区域内分散拥有多块土地的情况。在这种常见模式中，土地开发中的金融风险由市镇政府来承担。

合作协议也可以限定完全不同的模式，即各方联合组成一家作为具有法律效力的地区（再）开发的实体（公司）。这种合资模式（joint-venture model）相较于建设权模式限定了更紧密的合作关系。合资模式特别适用于公私各方愿意分担（土地）开发中的风险和机遇以及涉及地区长期发展的情形。公共或私人机构无法单独承受的（金融）高风险可以由为实现大规模开发成立的某一法定实体分担。采用这一模式的另一原因是出于税收和民法的本质，合资模式提供了税收优惠和减少参股方民事责任的可能性。合资可以被看作是公共和私人领域之间的联结。通过合资，对于某一地区的公共（市镇政府）与私人（不动产开发商）的计划被结合起来。下面将对这一模式进行详细介绍。

公私合作：合资公司

在此背景下描述的政府运用私法实现规划目标的一种特殊形式即组织参与法定实体。在这种情况下意味着政府机构

（通常为市镇政府）与其他各方共同参股组成一家公司。在城市开发中，法定实体通常是有限合伙公司/私营有限公司。这意味着基于各方之间的协议组成有限责任的股份公司。协议同时规定了（独立组织的）私营有限公司将作为（有限合伙公司的）单独活跃的股东。有时候私营有限公司将代替联合组织的有限合伙公司/私营有限公司。这些公司的基本特点是它们可以独立处理法律事务，即独立承担权利和义务。我们通常在较大规模和较长期的城市开发项目见到这种组织形式。

上述公司根据以下原则运作。在城市开发项目中，我们经常可以看到土地为市镇政府和一家或多家开发者分开所有。公司因此由市镇政府与开发者共同组成。随后各方将其所有的土地转给公司。通过购置土地的手段，公司获得城市发展项目需要的其余土地——即公司组成时未能拥有的土地。（公司组成之前拟定的）合股协议包含了项目在非自愿情况下获得成功的规定：通过优先收购或强制征收，市镇政府将获得这些土地并转交给公司。公司利用这一机会进行土地开发，特别是对建设用进行整理。这类公司因此通常被称为“土地开发公司”。除了建设用地整理，土地开发公司也为城市设计创造条件。最后，整理好的建设用地分配给开发者（也可能是第三方）在开发构架中继续进行开发。另外，开发者和第三方将受限于城市设计条件（图3）。

在少数情况下，我们可以看到公司不但从事土地开发，而且进行建设开发（房地产开发）^②。在此情况下，尽管需要承担风险，市镇政府超越了传统的土地开发任务而参与到房地产开发中。此时传统的公共领域与私人领域的界限已经变得模糊。这一构架的优势通常在于能够在土地开发与建设开发的成果之间达成利润和风险的分配^③。与土地开发公司



图3 斯海尔托亨博斯市的公私合作住房开发

① 参见 Needham, B., *Planning, Law and Economics; The Rules We Make for Using Land*[M]. London/New York: Routledge, 2006.

② 这种情况下的案例是斯海尔托亨博斯市 Paleiskwartier 的城市地区开发。详见 I. Bruil, F. Hobma, G.J. Peek and G. Wigmans. *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. 《整体地区开发：斯海尔托亨博斯火车站地区》 Amsterdam (SUN) 2004.

③ 参见 G. Wigmans, *PPS en de totstandkoming van de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier* 《公私合作与 Paleiskwartier 开发公司的创立》 [M]// Bruil et al., 2004, p. 337.

相比, 这种情况下市镇政府(及其伙伴)的金融风险 and 机会并不局限于土地开发, 而是延伸到房地产开发中。

9 城市规划与城市投资

包括合资公司模式在内的公私合作是近来才开始采用的方法。我们可以将公私合作称为一种“现代的”私法规划工具。运用现代私法规划工具恰恰契合了发展规划(development planning)这一背景。

“发展规划”这一议题由荷兰政府政策科学委员会(Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)首先提出。在其1998年的报告中, 该委员会注意到了空间规划与投资之间联系的匮乏^①。委员会认为现有的概念规划和融资方式之间相互割裂, 并限制了政府政策的有效性。政府政策科学委员会强调“实施已有规划的责任在于: 政府为特定地区所制定的发展方向必须产生效果”。

荷兰内阁采纳了这一观点, 并在2002年选择了“基于发展的动态空间政策”^②。这一政策的目的是促进空间政策的实施。

“一方面, 政府缺乏为空间规划的实施提供资金的足够手段。另一方面, 过分严格的空间规划为分权化的政府、市场部门和社会组织留下的操作空间不足。动态的空间发展因此在以下几方面不同于现行惯例:

- 政府、社会组织和市场部门围绕某一地区空间发展的深入与早期合作;
- 按照各方之间分步协议联合制定质量目标;
- 制定区域发展方法, 在这一区域中, 相互联系的不同项目得以立项和执行。”

作为政策结果, 我们可以看到一种朝向新的补充性空间规划原则的发展趋势。除了传统的发展控制规划(development control planning), 新的发展规划原则被普遍接受。在发展规划中, 政府不仅局限于(如同在发展控制规划中那样)制定城市规划。发展规划的目的是建立城市规划与城市投资之间的联系。

发展规划不对规划和实施加以区分, 而是将规划与投资(协议)相结合。这意味着与发展控制规划相反, 公共规划和私人投资之间没有先后关系(换句话说: 不存在固定的次序)。私营部门充分介入规划过程。规划因此由政府的内部行为转变成为社会的联合创造活动。规划的可行性随之提高。拥有投资权力(=金钱)的私营部门得到参与政府规划的途径。作为交换, 政府通过与私营部门的联合获得了规划得以

实施的保证。

从法律视角而言, 发展规划与政府不断加强运用私法的过程相辅相成。

10 几点思考

与盎格鲁—萨克森国家(特别是美国和英国)不同, 荷兰的城市规划体系并不是主要由市场驱动的。相较于盎格鲁—萨克森国家, 荷兰的城市发展较少取决于市场部门(不动产开发商)与政府(市镇)之间的协商。而其主导原则是(地方)政府控制下的城市发展。在荷兰, 与盎格鲁—萨克森国家不同的另一点是: 新的城市开发或再开发项目的启动者往往是政府(而不是私营部门)。

这就要求规划体系具有两项关键特征。

(1) (地方)政府必须拥有较大的法定规划权力

如上文所述, 荷兰法律实际上赋予了市镇政府大量权力。这些权力既有被动性的(控制私营部门的开发行为)又有主动性的(使得政府能够从事开发)。在荷兰, 这些权力不受公法的限制。市镇也有权利用私法工具进行城市规划。这就包括了为实现私人使用的规划目的(例如住宅和办公)而购置土地。这些土地在其后的过程中将会出售给私营开发者。与大多数盎格鲁—萨克森国家不同, 荷兰的政府被允许从事承担风险的公私合作。这种合作通过公共与私人部门的合同约定或公私合资公司实现。

(2) (地方)政府必须安排数额相当大的预算

为实现对城市规划的有效控制, 市镇政府必须安排数额相当大的预算。这些预算需要用于收购土地及参与公私合作等行为。如上所述, 荷兰的市镇政府实际上也确实掌握了相当多的预算。尽管征收税赋的权力有限, 它们还是可以从国家政府取得大量资金。此外, 市镇政府还能够利用它们的私法权力获取不少财政收入。具体手段是通过收购未开发的土地加以整理后出售给商业开发者。开发商随后进行住宅、办公和零售建筑的建设。

这些特性可以被看作是基本条件。只有满足这两项条件, 地方政府才能够成为城市规划中积极的强力“引导者”。但是, 这些条件一旦无法满足, 市镇就只能担当(类似盎格鲁—萨克森体系中的)私营部门的“协商者”的角色。如果选择政府(而不是市场)主导驱动的城市开发, 规划体系就应该慎重考虑这两项基本条件。 **UPI**

(本文责任校译: 许政)

① 参见 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek (《空间开发政治学》) [M]. Den Haag (Sdu Uitgevers), 1998.

② 参见 Ministerie van VROM (住房、空间规划与环境部). Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid (《国家空间规划策略报告》), 2002.