论国土空间规划的法律性质

戴加佳　宋华琳

[摘　要] 国土空间规划法律性质的探究，对于国土空间规划法学的建构与国土空间规划改革的深入具有重要意义，但既有研究尚未形成统一认识。在行政行为形式体系中，全国国土空间规划具有行政立法的性质，地方各级国土空间规划原则上为行政规定，个别规划内容过分“具体”而构成行政处理。在公法视域之外，村庄规划虽为详细规划的一种，却具有自治规范的性质。在地方各级国土空间规划的形成过程中，本级人大常委会的“审议”与上级行政机关的“审批”并不能改变国土空间规划的上述性质。

[关键词] 国土空间规划；行政立法；行政规定；行政处理；自治规范
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2022）11-0086-09

引言

在国土空间规划传统格局下，规划内容重叠冲突、审批流程复杂冗长、地方规划变更频繁等问题较为突出，难以满足新时代国土空间开发保护的需要。2019年5月10日发布的《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（下称《若干意见》）擘画了国土空间规划顶层设计蓝图，以期形成全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系。国土空间规划体系的监督实施需要强有力的国土空间规划约束力，这以其法律性质的判定为前提。《若干意见》确立了其在国土空间规划在国家规划体系中的基础性地位，在此基础上，国土空间规划的法律性质还需进一步厘清。

《若干意见》明确提出，加快国土空间规划相关法律法规建设，近两年，国土空间规划法作为近期重点立法正在加速推进，该法的核心内容在于各级各类国土空间规划的组织结构、运转程序、行为方式与救济渠道等制度安排，但皆以法律性质的判定为前提。有关国土空间规划法律性质的判断，是编制、批准、执行、更新国土空间规划的逻辑起点，是以何种程序装置控制国土空间规划权的选择基础，是连结私主体主观公权利与行政诉讼救济管道的枢纽，是践行控制公权力、保护私权利终极关怀的学术原点，占据国土空间规划法学研究的要冲。

[基金项目] 2021年度山西省高等学校哲学社会科学研究项目“国土空间规划的行政法治研究”（2021W085）。
[作者简介] 戴加佳，太原科技大学法学院讲师、硕士生导师；宋华琳，南开大学法学院院长、教授、博士生导师。

如在“汤俩伟等诉福建省人民政府其他行政行为案”中，原被告双方的争议聚焦于福建省福州市人民政府作出的《福州市桂湖森林温泉小镇控制性详细规划》，是否属于行政诉讼的受案范围，其实质在于判断国土空间详细规划的法律性质。①

国土空间规划由主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等融合而成，以上述规划为对象的既有研究适于国土空间规划，形成国土空间规划法律性质的行政行为一元说与多元说。国土空间规划法律性质的行政行为一元说指向行政事实行为[1]、行政处理。[2][3]行政行为多元说强调国土空间规划法律性质的多重性，在组合上有不同的判断，“行政立法说”与“行政处理说”“行政规定说”与“行政处理说”等二元说占据主流。如有学者认为控制性详细计划具有行政处理与行政立法的二元性质；[4]有学者将城乡规划简分为行政处理与行政规定；[5]还有的学者明确指出城乡规划的总体规划和详细规划分属行政规定和行政处理。[6]司法实践秉持以“行政规定说”为原则、“行政处理说”为例外的裁判要旨。在“喜强公司案”中，最高人民法院将国土空间总体规划与详细规划归为行政规定，并明确限定“只有在详细规划已经直接限制当事人权利且无需通过‘一书两证’行为即能得出明确限制结论的情况下，才宜考虑承认修建性详细规划中有关特定地块规划限制内容的可诉性”。②

既有研究与实务见解均在行政行为说之下讨论国土空间规划的法律性质，“行政立法说”“行政规定说”与“行政处理说”具有各自的关注点与适用场域，但也存在缺漏之处。国土空间规划是以国土空间为对象的行政规划，行政规划本质上是一种流动性、演进性、描述性的法学概念，而非一种固定的法律行为，[7]国土空间规划作为一种新的行政活动方式，难以进行单一化的整理，“计划的法律形式只能根据单个计划的审查”。[8]国土空间规划并非一种独立的行政行为方式，[9]准确地说，国土空间规划是一种具有多种多样法律形式的独立行政活动方式。[10]以规划层级与规划内容为标准，国土空间规划划分为“五级三类”，其法律性质可以呈现为行政立法、行政规定、行政处理等行政行为形式。国土空间规划法律性质的判断，应根据相关法律规定和规划类型，厘清其在行政行为形式体系中的定位，在此基本判断之上，阐释体系之外的特殊情况以及其他因素对法律性质的影响。

一、国土空间规划在行政行为形式体系中的定位

行政法学形塑以行政处理、行政契约、行政规定、行政立法等为内容的行政行为体系，“五级三类”的国土空间规划并非仅具有一种法律属性，而呈现多重性。全国国土空间规划具有行政立法的属性，地方各级国土空间规划主要具有行政规定的属性，个别规划的内容过于具体而直接影响相对人的合法权益，则具有行政处理的属性。

（一）国土空间规划的行政立法属性

行政立法是行政主体基于法律授权，向不特定多数人，就一般事项所制定的普遍抽象规定，[11]由主体、权源、对象、内容、效果等诸要件构成。国土空间规划是行政主体以所辖区域内不特定多数人为对象，就国土空间的保护、利用、开发等一般性事项所作的安排。国土空间规划是否为行政立法，关键要件在于国土空间规划权是否来源于法律的授权。

基于依法律行政的要求，行政权的行使应依循

① 参见中华人民共和国最高人民法院行政裁定书，（2020）最高法行申6071号。

② “湛江喜强工业气体有限公司诉遂溪县人民政府土地利用总体规划案”，中华人民共和国最高人民法院行政裁定书，（2019）最高法行申10407号。本案裁判文书被选登在《中华人民共和国最高人民法院公报》2022年第3期。

全国人大及其常委会制定的法律，国土空间规划关涉国土空间的开发建设与相关区域的用途管制，应属法律保留事项。但国土空间规划权以把握当前情况为基础，预测未来土地如何使用才最符合公益与私益，具有形塑国土空间格局的作用。同时，就一定区域内国土空间的开发保护作出空间和时间上的安排，需要精深的专业技术知识与丰富的行政经验，城乡规划法明确“国家鼓励采用先进的科学技术，增强城乡规划的科学性，提高城乡规划实施及监督管理的效能”。[①] 这些内容已超出全国人大及其常委会的机构能力，因此授权行政主体来颁布行政立法，由其以专业技术知识与行政经验形塑国土空间的未来发展格局，具有正当性基础。

土地管理法第 18 条[②]是国土空间规划法律授权的主要依据。法律授权规范应满足明确性要求，即授权目的特定、内容具体、范围确定，以确保法律的安定性及可预测性，保障公民权利免受不可预期的侵害。但明确性的判断，既要阐释特定规范的含义，更应从法律本身的立法目的及其整体规定的关联意义综合判断。[12] 当“国家建立国土空间规划体系”超出立法机关的机构能力时，根据该条款，立法机关可向行政机关授予国土空间规划权。其有关编制国土空间规划的规定，既是对授权内容的具体要求，也是对授权范围的框定和授权目的的阐释。

国务院作为最高国家权力机关的执行机关，对全国人大及其常委会负责并报告工作。土地管理法第 18 条调整的是国家立法权在全国人大常委会与国务院之间的分配，授予国务院行使原属于国家立法机关的国土空间规划权。在“五级三类”的国土空间规划中，国务院行使国土空间规划权审定全国国土空间规划以及审批省级国土空间规划与部分城市国土空间总体规划。国务院审定全国国土空间规划的行为是初次行使土地管理法第 18 条授予的国土空间规划权，则全国国土空间规划具有行政立法的性质。国务院对省级国土空间规划与部分城市国土空间规划总体规划的审批是二次行使国土空间规划权的行为，实质上该行为已不属国务院代替国家立法机关行使国家立法权，土地管理法所授予的国土空间规划权已在初次运用时行使完毕，并形成具有行政立法性质的全国国土空间规划。二次审批下级国土空间规划的权力更多的是一种行政执行权，其要旨在于落实行政一体性原则，审查下级国土空间规划与全国国土空间规划是否一致、有无冲突之处，确保国土空间规划体系的协调性、统一性与整体性。

（二）国土空间规划的行政规定属性

行政规定，也称“行政规范性文件”，是行政主体基于行政组织法所赋行政权而制定的规则，《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》将其定位为以下级机关或本机关公务人员为对象的公文，[③]因被引为行政行为的依据而产生外部效力，这与行政立法并无二致。行政规定与行政立法的实质性区别在于权力来源——基于法律授权或法定职权，尽管名称都是“国土空间规划权”，但全国国土空间的规划权源自法律的授予，地方国土空间的规划权原则上来源于法

①参见城乡规划法第10条。

②参见土地管理法第18条：国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先，绿色、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护的质量和效率。经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。

③“除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文”，国办发〔2018〕37号。

定的行政权。

省级国土空间规划与部分城市国土空间总体规划，虽须由国务院审批，但该行为并非行使由立法机关所授予的行政立法权，土地管理法第 18 条授予的立法权已在初次制定全国国土空间规划权时行使完毕。国务院审批地方国土空间规划，其行为是落实最高国家权力机关意志的执行行为，其权力应属宪法固有权限，是行使从属于国家立法权的行政执行权。除国务院外，地方政府也行使国土空间规划的审批权，《若干意见》规定同级政府对专项规划、城镇开发边界内详细规划的审批权以及上一级政府对实用性村庄规划的审批权。但土地管理法调整的是全国人常委会与国务院之间有关国土空间规划立法权的配置，并未赋予地方人民政府相关行政立法权，因此，地方人民政府对相关国土空间规划的审批并非立法行为，而仅是一种行使组织法所赋固有行政执行权的行为。

除须国务院审批的地方国土空间规划外，其他地方国土空间规划由相关地方政府审批。其他地方国土空间规划的行政执行性主要彰显在两方面，一方面，全国国土空间规划是国务院依据法律授权而作出的行政立法，其法律拘束力及于全国，地方政府也应遵守并结合本地情况，执行并落实全国国土空间规划的内容。另一方面，国务院是最高国家行政机关，具有行政组织权、行政业务处理权与行政指挥权，依据行政一体性原则，下级行政机关具有服从并与上级行政机关保持一致的义务，地方政府应执行国务院审批的省级国土空间规划与部分城市国土空间总体规划。

行政规定作为一种行政行为形式，其权源并非来自法律授予，故而从属于法律、行政立法等规范，只能在上位规范的立法意旨辐射范围以内，作出执行性规定。全国国土空间规划作为具有行政立法属性的上位阶规划，对地方国土空间规划具有法律拘束力，地方国土空间规划应遵守并执行全国国土空间规划的内容，只能在其意旨范围内作出具体安排。但地方国土空间规划制定机关享有宽泛的“规划裁量”，核心在于对诸多利益的调试与对达成目标手段必要性的比较权衡，可就规划目标设定、预测、手段选择、施行程序等作出自主安排，[13] 形成“目标——手段”的规划裁量结构，虽与传统的效果裁量有所不同，[14] 但仍属行政裁量范畴，从而由“规划裁量”衍生的地方国土空间规划与由效果裁量衍生的裁量基准在法律性质上亦同属行政规定。

（三）国土空间规划的行政处理属性

总体而言，将国土空间规划的法律性质视为行政立法或行政规定，仍处于“建立构成要件并预设法律后果”的抽象性规范阶段，须经行政处理的传导方能实际影响行政相对人的合法权益，但在行政规范的总体判断之下暗藏具有行政处理性质的内容。行政处理概念在于因应行政诉讼的救济所需，经由行政处理属性的判定而使行政机关的国土空间规划行为进入司法审查的场域，成为司法审查和权利救济的标的，法院运用行政诉讼规则体系与审查技术，判断其合法性与合理性，保障相对人的主观权利，维护客观法秩序。国土空间规划行政处理属性的认定，并非仅服务于司法审查的技术性处理，更深层次的意义在于使国土空间规划权以法律保留与法律优位原则为依归，维护立法权与行政权之间的关系。

虽然国土空间规划的“具体性”并非常态，“抽象性”才是其主要特征，但并不能否定个别规划内容的“具体性”，应以行政处理的构成要件个别分析。行政处理的“具体性”往往指向特定人的特定权利或义务，现实、具体地变动或确认特定人的权利义务关系，实际影响其合法权益。[15] 国土空间规划“具体性”的判断，

一方面须就与案件相关的规划作出分析，以“对象特定”与“实际影响”为标准判定规划内容是否具有行政处理性；另一方面，还须转换观察的视角，从行政相对人的角度切入，以更好保障主观权利为旨趣，以其合法权益受到现实、具体地影响为标准，论证规划的具体性。

理论上，所有国土空间规划都存在行政处理的可能性，但全国国土空间规划具有行政立法属性，地方各级总体规划与行政相对人的权利义务之间间隔下位总体规划、详细规划与“一书两证”，须有两层以上的传导方可具体现实地影响相对人的合法权益，故而较难衍生行政处理的内容。《若干意见》明确详细规划的实施性与法定依据性，详细规划作为实施国土空间总体规划的主要方式，具有行政规定的法律性质，经由“一书两证”的颁发而影响相对人的合法权益，却可能越过行政许可行为的传导而直接限制权利或增加义务。故而，在国土空间规划的“五级三类”中，承担实施性功能的详细规划更易于异化为行政处理，但一般并非整个详细规划的异变，而是在详细规划整体保持行政规定属性之下，个别内容具体现实地影响行政相对人的合法权益，该部分具有行政处理的法律性质。除此以外，国土空间规划具有规划期限的限定，如城市总体规划与镇总体规划的期限为20年，[①]行政机关有义务在法定期限届满时，全面检讨国土空间规划的内容并作出变更，并有权在规划存续期间为因应社会发展而变更国土空间规划的个别内容，国土空间规划的个别更变因其所影响的事件与对象特定而具有行政处理的性质。

二、国土空间规划的自治规范属性

前文分析国土空间规划的行政立法、行政规定与行政处理属性，是以公私法的分野为前提，在行政行为形式体系内予以探求。但局限于公法视域难以窥视国土空间规划法律性质的全貌，诸如村庄规划之类的国土空间规划遁入私人自治的界域，具有自治规范属性。

（一）村庄规划权的自治性

《若干意见》将村庄规划归类为详细规划，从而纳入“五级三类”的国土空间规划体系，但并不意味着即可将其定性为行政规定或行政处理。详细规划包括城镇开发边界内的详细规划，大致可归入行政规定；详细规划还包括城镇开发边界外的村庄规划，其法律性质究竟为何，还取决于村庄规划权的属性。

生产资料的全民所有和劳动群众集体所有是我国社会主义公有制的主要内涵，土地作为基本的生产资料，也分为全民所有和劳动群众集体所有。依据宪法第10条的规定，[②]城市的土地，即《若干意见》所称城镇开发边界内的土地，属于国家所有；农村的土地原则上属于集体所有，包括宅基地、自留地、自留山。为使农村的土地所有权落实到位，民法典第262条规定[③]村农民集体所有的土地，由村集体经济组织或村委会行使所有权。对农村土地的未来

①参见城乡规划法第17条第3款：城市总体规划、镇总体规划的规划期限一般为二十年。城市总体规划还应当对城市更长远的发展作出预测性安排。

②参见宪法第10条第1、2款：城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。

③参见民法典第262条：对于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等，依照下列规定行使所有权：（一）属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会依法代表集体行使所有权；（二）分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织或者村民小组依法代表集体行使所有权；（三）属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。

发展拟定规划，是一种行使土地所有权的表现，上述权利具有宪法与民法典的依据，所形成的村庄规划带有私法意义的效果。

村委会既代表村民集体行使土地所有权，亦行使自治权。村民委员会组织法赋予基层群众性自治组织的法律地位，由其办理本村的公共事务和公益事业。土地虽属村农民集体所有，但农民个体可对土地行使使用权，宪法第 10 条第 5 款规定“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地”，农民是否以及如何合理利用承包的土地，则属本村的公共事务，应由村委会办理；村民委员会组织法第 8 条第 2 款也规定村委会有权管理本村属于村农民集体所有的土地。据此，村委会对本村土地的使用享有管理权，制定村庄规划是其行使管理权的一种方式，是基层自治的表现。

（二）具有自治规范属性的村庄规划

村委会可以以所有权人的身份代表村集体行使土地所有权，向集体经济组织的成员转让本村土地的使用权，若以村庄规划的方式管理本村土地，则该规划在村委会与集体经济组织成员之间发生法律效力，拘束使用集体土地的农民及家庭。村委会是村民实行自治的基层自治组织，由本村村民民主选举产生，代表其依法管理本村公共事务，则管理农民集体所有的土地属其职责范围，有权制定以本村土地为对象的管理规范。村集体经济组织的成员虽享有使用村内土地的权利，但村委会居于基层自治组织的地位，以村庄规划管理村集体成员对土地的使用行为，该规划具有基层自治规范的性质。

《若干意见》将村庄规划交由乡镇政府组织编制并报县级政府审批，若仅在行政系统内部机械地执行而不顾村民及村委会的自治权，则有违村庄规划的自治规范属性。为确保村庄规划的合法性与正当性，在具体操作时，村庄规划既可交由乡镇府组织编制，亦可委托其他机构编制，但决定权或表决权应归属村委会或村民大会。正如城乡规划法第 22 条规定的，“乡、镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划，报上一级人民政府审批。村庄规划在报送审批前，应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意。”

国土空间规划法也须在相关法条中体现前文有关村庄规划的探讨。一方面，鉴于村庄规划在法律性质上迥然于其他类型的国土空间规划，编制、批准、执行与更新村庄规划的主体、程序、救济途径等内容亦不同于行政行为形式体系中的国土空间规划，故而有必要设立专门章节，就村庄规划作出妥善安排；另一方面，在法条中明确乡镇人民政府与上级行政机关之间有关村庄规划的权限范围，厘清乡镇人民政府对村庄规划的直接监督主体地位，明晰县级人民政府经由乡镇人民政府而对村庄规划施加影响的间接地位。

三、有权机关的审查与国土空间规划法律性质的转变

国土空间规划分为“五级三类”，在法律性质则分为公法领域的行政立法、行政规定、行政处理与私法领域的自治规范，这只是其法律性质的基本面向，而立法权与行政权、上级行政机关与下级行政机关之间的法治互动，影响国土空间规划的性质。《若干意见》明确地方国土空间规划的形成过程：先由本级政府组织编制，经同级人大常委会审议后报上级行政机关审批。国家权力机关的审议与上级行政机关的审批是地方各级国土空间规划的生效要件，如何影响其法律性质，尚须进一步厘清。

（一）国家权力机关的“审议”与国土空间规划的法律性质

《若干意见》将同级人大常委会的审议作为形成地方各级国土空间规划的程序装置与生

效要件，但“审议权”的内容并不明确，其内涵具有多种层次，形成一条以人大常委会单个委员提出意见的事实行为与以地方性法规方式作出决定的立法行为作为两端的效力链条。相关组织法虽赋予地方各级人大常委会听取审议权，但指向“有关专项工作报告”、“本级人民政府关于国有资产管理情况的报告”、“关于年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告”与“备案审查工作情况报告”，[①]并不包括国土空间规划。国土空间规划是关涉经济、生态环境保护、自然资源、城乡建设等工作的重大事项，依据组织法的相关规定，[②]地方各级人大常委会具有讨论决定权。“讨论决定权”具有两层意蕴：一是作出决定或决议，二是形成意见或建议并报送相关机关研究办理。第二层次的“讨论决定权”更契合“审议权”的内涵，即本级人大常委会在集体讨论后形成有关国土空间规划的意见，以供本级人民政府参照办理。

从本级人大常委会与上级行政机关之间的法律关系中，也可管窥“审议权”的“意见性”。本级人大常委会与上级行政机关之间分属国家权力体系与国家行政体系，二者互不隶属，但经由本级政府而发生间接关系。地方人大常委会的决定或制定的地方性法规，无需上级行政机关审批，若本级人大常委会对国土空间规划的“审议”带有“决定”或“制定地方性法规”的意味，则上级行政机关对经其“审议”的国土空间规划行使审批权，有行政权僭越立法权之嫌，有违我国宪法建构的国家机关组织架构。

本级人大常委会“审议”行为的“意见性”在城乡规划法中也有所体现。依据城乡规划法的规定，城市总体规划与镇总体规划在提交上一级政府审批前，应当先经本级人大常委会或镇人大审议。地方权力机关的“审议”作为城乡规划报批的法定前置程序，并不对之形成权力机关的正式决定或地方性法规，仅有“咨询意见”的意蕴。地方国家权力机关的审议意见并不以集体的形式呈现，而以代表个体的方式交由本级政府研究处理，本级政府须积极回应代表的审议意见，在提交上级政府审批时，须一并报送本级权力机关的审议意见和根据审议意见修改规划的情况。

因此，本级人大常委会对国土空间规划的“审议”并不具有“决定”或“制定地方性法规”的意味，而是仅以集体讨论的方式形成“意见”，交由本级人民政府研究办理。本级人大常委会的“审议”有利于国土空间规划的完善，增强规划的民主性，但并不会改变其法律性质。

（二）上级行政机关的“审批”与国土空间规划的法律性质

国家实行分级审批制度，以确保全国国土空间开发保护“一张图”，建立兼具战略性、科学性、权威性、协调性与操作性的国土空间规划体系。国土空间规划的分级审批具有相应的法律基础，土地利用规划、城乡规划等“多规合一”并未影响土地管理法、城乡规划法等规范的法律效力。土地管理法第20条第1款明确实行分级审批制度，[③]国务院、省级人民政府、设区市政府对下一级政府编制的规划进

①参见地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第50条第1款第7项：……听取和审议有关专项工作报告……；第8项：……听取和审议本级人民政府关于国有资产管理情况的报告；第9项：听取和审议本级人民政府关于年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告；第10项：听取和审议备案审查工作情况报告。

②参见地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第50条第1款第4项：讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、生态环境保护、自然资源、城乡建设、民政、社会保障、民族等工作的重大事项和项目。

③参见土地管理法第20条第1款：土地利用总体规划实行分级审批。

行审批，以使各级土地利用规划互相衔接；城乡规划法第12-15条规定地方各级政府编制所瞎行政区域的总体规划，报上一级政府批准。规划种类的“合一”意味着依然有效的法律及于国土空间规划的编制与审批，依据法律优先原则，国土空间规划权的行使应当依循法律规定，《若干意见》有关上级行政机关“审批”的内容未抵触法律，地方各级国土空间规划应获得上级行政机关的“审批”通过，方能生效。

上级行政机关对下级政府编制国土空间规划的“审批”是基于业务指挥权，其旨趣在于实现行政系统内部的一体性。业务指挥权的拘束力来源于行政组织法、公务员法等，拘束下级行政机关的行为，使其与上级行政机关保持一致，以便整个行政系统以相同的意志对外作出决定，在整体上成为一体。上级行政机关的“审批”并非代替下级政府编制国土空间规划，“审批”首先审查下级政府编制的国土空间规划是否抵触、违背上级国土空间规划，其次审查下级政府编制的国土空间规划是否切实地细化上级国土空间规划的内容，有效实现预期目标。

依据前文所述，国务院依据法律授权制定具有行政立法性质的全国国土空间规划，地方各级政府编制具有行政规定属性的地方性国土空间规划，上级行政机关的“审批”并非行使立法权，而是一种行政业务指挥权，“审批”通过的国土空间规划并不具有行政立法的性质，只能归于行政规定，故而，上级行政机关的“审批”并不会改变国土空间规划的性质。

结语

国土空间规划的法律性质横跨公私法域，具有以公法属性为主、私法属性为次的特征，形成以行政立法为最高位阶、行政规定为主体、行政处理为例外的公法属性体系，并以自治规范补之。有权机关虽深度参与国土空间规划的形成过程，但并未改变其法律性质。国土空间规划法律性质的判断，对其所受法律拘束以及争讼途径有决定性的影响，也直接关系形式与实质容许性、合法性要件与法律效果、行政程序与诉讼类型。国土空间规划法律性质的厘定，便于公众通过法律性质而增加对行政行为的理解性与预测性，具有法明确性与保护公民权利的意义；便于利用行政行为理论所提供的典型答案与解决方式，减轻行政机关与法院的实务负担，使行政运转与司法审查更加经济。

有关国土空间规划法律性质的讨论对国土空间规划法的制定具有重要指导意义，不同法律性质的国土空间规划在形成程序、法律效力、监督机制、救济渠道等面向，应具有截然不同的制度安排与实践样态。未来的立法应根据国土空间规划的法律性质，为其配以适切的组织架构、行为方式、行为程序、救济渠道等制度体系，如村庄规划与其他国土空间规划在法律性质上差异明显，则国土空间规划法应以独立的条款甚至章节，作出具备操作性的详实规定。在厘定其法律性质之余，国土空间规划的“裁量性”、形成程序与国土空间的用途管制及其“准征收性”以及国土空间规划法学的建构，也有待进一步研究。

[参考文献]

[1]王青斌.论行政规划的法律性质[J].行政法学研究,2008(1).
[2]郭庆珠.行政规划的法律性质研究——与王青斌先生商榷[J].现代法学,2008(6).
[3]聂帅均.论控制性详细规划的可诉性及其司法审查进路——基于相关裁判文书的实证分析[J].甘肃政法学院学报,2020(4).
[4]涂云新,秦前红.城乡规划中的规划变更与权利救济渠道——以控制性详细规划为重点的考察[J].行政法学研究,2014(2).

[5]郑春燕.论城乡规划的司法审查路径——以涉及城乡规划案件的私法裁判文书为例[J].中外法学,2013(4).
[6]刘飞.城乡规划的法律性质分析[J].国家行政学院学报,2009(2).
[7]林明锵.国土计划法学研究[M].台北:元照出版公司,2006:6-7.
[8][德]哈特穆特·毛雷尔.行政法学总论[M].高家伟译,刘兆兴校.北京:法律出版社,2000:410.
[9]陈敏.行政法总论[M].台北:新学林出版有限公司,2016:647.
[10][德]汉斯·J·沃尔夫,奥托·巴霍夫,罗尔夫·施托贝尔:行政法(第二卷)[M].高家伟译.北京:商务印书馆,2002:181.
[11]江嘉琪.行政行为导论[J].月旦法学教室,(37).
[12]黄俊杰.法规命令[J].月旦法学教室,(82).
[13]陈立夫.都市计划司法审查相关法律议题[J].月旦法学杂志2020:(7).
[14]黄锦堂.国土规划法治化问题之研究[A].廖义男教授祝寿论文集编辑委员会.新世纪经济法制之建构与挑战——廖义男教授六秩诞辰祝寿论文集[C].台北:元照出版公司,2002:485.
[15]蔡茂寅.行政处分之概念[J].月旦法学教室,(108).

责任编辑:林珊珊

On the Legal Nature of Territorial Spatial Planning

Dai Jiajia & Song Hualin

[Abstract] The research on the legal nature of territorial spatial planning is of great significance to the construction of the law of territorial spatial planning and the deepening of the reform of territorial spatial planning, but the existing research has not yet formed a unified understanding. In the form system of administrative action, the national territorial space planning has the nature of administrative legislation. In principle, the local territorial space planning at all levels is an administrative stipulation, and the excessive "specific" content of individual planning constitutes an administrative treatment. Outside the scope of public law, village planning is a kind of detailed planning, but it has the nature of autonomous norm. In the formation process of local territorial space planning at all levels, the "deliberation" of the standing Committee of the local People's Congress and the "examination and approval" of the higher administrative organs cannot change the above nature of the territorial space planning.

[Key Words] Territorial Spatial Planning; Administrative Legislation; Administrative Stipulation; Administrative Treatment; Autonomous Norm