

规划许可争议诉前调解的困与纾

姜 雪

山东师范大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2025年10月29日; 录用日期: 2025年11月10日; 发布日期: 2025年12月4日

摘要

在城市化背景下, 规划许可争议日益增多, 诉前调解作为一种更为灵活和高效的解决途径, 不仅是复杂利益格局下的现实需求, 而且能够弥补法治赤字漏洞, 发挥着法律规定与技术规范之间的桥梁作用, 有助于实质性解决行政争议, 实现社会治理目标。然而, 目前关于规划许可争议诉前调解的理论研究尚显不足, 且在实际操作中面临诸多困境, 如专业性调解员的稀缺、平衡利益冲突之难题、相邻权人面临救济困境、诉前调解效果难以得到保障等。因此, 有必要通过深入剖析诉前调解制度在规划许可类争议中的内在机理, 探索适用于此类争议诉前调解的完善路径, 以期实现规划许可争议的快速、公正解决。

关键词

规划许可争议, 诉前调解, 空间利益分配, 相邻权

Difficulties and Relief in Pre-Litigation Mediation of Planning License Disputes

Xue Jiang

Law School, Shandong Normal University, Jinan Shandong

Received: October 29, 2025; accepted: November 10, 2025; published: December 4, 2025

Abstract

In the context of urbanization, planning permission disputes are increasing day by day. As a more flexible and efficient solution, pre-litigation mediation is not only a practical need under the complex interest pattern, but also can make up for the loopholes in the rule of law deficit, play a bridge role between legal provisions and technical norms, and help to substantively resolve administrative disputes and achieve social governance goals. However, at present, the theoretical research on the pre-litigation mediation of planning permission disputes is still insufficient, and it faces many difficulties in practical operation, such as the scarcity of professional mediators, the difficulty of balancing

conflicts of interest, the relief dilemma faced by neighboring rights holders, and the difficulty in ensuring the effectiveness of pre-litigation mediation. Therefore, it is necessary to deeply analyze the internal mechanism of the pre-litigation mediation system in planning permission disputes, and explore a perfect path suitable for the pre-litigation mediation of such disputes, in order to achieve a rapid and fair settlement of planning permission disputes.

Keywords

Planning License Disputes, Pre-Litigation Mediation, Distribution of Spatial Benefits, Adjacency Right

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

规划许可是分配空间利益的重要法律手段，既关涉到许可相对人的财产性权益，也与特定区域内的空间利用密切相关。在城市化的背景下，规划许可争议日益增多，成为影响社会稳定与发展的重要因素。一方面，相邻权本身的内涵呈现出越发模糊、不清晰的状态，传统的民法理论认为，“不动产在物理空间上相互连接是相邻权产生的必要条件”^[1]，若不动产在物理空间上不相邻，那么就不存在相邻关系，也就不具有相邻权。另一种意见则认为，“相邻条件不应只局限于不动产相互连接，没有相互连接的不动产在一定情况下也应属于相邻关系”^[2]。

另一方面，在规划许可诉讼中，原告所主张的权利保护范围，正在超越相邻权所保护的通行、排水、采光的生活性利益，而扩展至居住环境、良好生活空间等空间利益的分配。目前，在公法领域中，相邻权涵盖传统私法上已规定的通风、采光等权益并无争议，但对于环境利益、景观利益等是否属于相邻权的内容尚存在争议。实践中对此类超越传统相邻权益范畴的主张不断增加，公法虽然在一定范围内承认这些利益属于相邻权，但此类权利保护需求，很少能得到司法的积极回应。鉴于规划许可诉讼在处理此类争议时的局限性，我们有必要引入更为灵活和有效的解决机制——诉前调解制度。

习近平总书记高度重视社会矛盾纠纷的多元化解和源头治理，强调“我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’”“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”^[3]。源头防控、多元解纷社会治理理念的提出，回应了新时代我国社会主要矛盾变化的现实需求，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、续写“两个奇迹”的坚实保障。“矛盾消解于未然，风险化解于无形”的社会治理观已嵌入我国政法改革实践^[4]。2021年6月1日起，《最高人民法院关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》实施，该意见首次提出行政争议诉前调解制度。同年，《关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》进一步细化了诉前调解制度和诉调衔接机制的内容。由此，诉前调解作为一种制度可能成为研究的热点。

目前，关于行政诉讼诉前调解的理论研究尚显不足。已有的学术研究多数聚焦于宏观层面的分析，更多地是对整个诉前调解制度的构建做了一些设想，而较少能够及时反映出该制度在具体实践中面临的困境。本文尝试以规划许可争议为切入点，深入剖析诉前调解制度适用于规划许可类争议的内在机理。通过分析当前规划许可争议诉前调解所面临的现实挑战，力求探索并完善适用于此类争议的诉前调解路径，希冀能够对中国社会治理体系的现代化进程贡献一份力量。

2. 规划许可争议诉前调解的内在机理

(一) 复杂利益格局下的现实需求

规划许可争议中的复杂利益格局具有利益诉求的多元性。在规划许可争议中，其中蕴含的复杂关系远非单一的“政府-公民”命令服从模式，或“公民-公民”的请求抗辩模式所能涵盖。实际上，它展现为一种错综复杂的“政府-公众-公民”复合结构体。其中，有三组核心关系值得我们进行深入的剖析。首先，便是政府“利益”与公民权益之间的关联。规划许可的过程中，政府作为决策者，需要综合考虑包括经济发展、环境保护、社会公平等各种因素；而公众对于规划项目的接受程度、对于项目可能带来的影响等担忧，可能会与之发生利益冲突。第二，公共利益与私人利益之间。第二，公共利益与私人利益之间。“邻避效应”是公共利益与私人利益二者间冲突的主要体现^[5]。在现有空间利益的再分配效应的基础下，邻避效应逐渐成型。在此影响下，一些设施可能降低房产价值或影响生活质量，居民对其持有强烈的反对意见，这一选择十分理性，因为能够最大程度维护自身合法权益。例如，在城市更新中，建设“无障碍坡道”存在很大争议，最主要源于该措施对部分业主的“采光权”和“隐私权”的损害，二者间的冲突不可调停，若处理不当，可能会对公共利益的实现带来一定阻碍。第三，私人利益与私人利益之间。在城市更新中，这类冲突尤为常见。例如“装电梯难题”便是一个典型案例，不同楼层的业主对是否装电梯有着不同选择。对于低层业主，装电梯会出现房屋采光减弱、高分贝噪音污染、房产价值降低、房屋可使用面积减少等不利因素，因此对安装电梯强烈反对。

而对于高层业主，安装电梯有利于出行、并且有利于房屋保值，其原有利益并未受影响。基于上述复杂的利益格局，诉前调解无疑提供了一种更为灵活和高效的解决途径。这种调解方式不仅有助于降低成本，节约司法资源，更关键的是，它凭借柔性治理的灵活特质更易于找到各方利益交汇的平衡点。确保各方权益得到有效维护的同时，还能积极探求符合公共利益及长远发展的解决方案，对于实质性解决规划许可争议、恢复社会秩序以及实现社会治理目标均具有重要意义。

(二) 填补法治赤字的漏洞作用

城市化进程的加快带来了空间利益分配争议的增多，行政诉讼逐渐成为解决这些争议的关键法律手段。行政诉讼的目的在于将城市居民的基本生活利益，如采光、通风和日照，视为应受保护的“主观公权利”，以维护利害关系人的合法权益。尽管行政诉讼在处理空间利益争议方面扮演着重要角色，但其也面临着一定的局限性和挑战。

首先，社区空间利益再分配诉讼的合法性问题引起了广泛讨论。无论是传统的公法相邻权，还是新提出的空间利益公平分配请求权^[6]，在行政诉讼的合法性审查中都遭遇了挑战。传统公法相邻权作为行政法中的“邻人保护”问题，在法律条文的解释和实际影响的判断上存在诸多争议^[7]。例如，在“刘广明诉张家港市人民政府案”中，法院对法律条文的解释较为严格，导致刘广明的诉讼主体资格被否定。

其次，在规划许可行政诉讼案件中，关于诉讼理由是否成立的问题同样存在理论上的争议。一方面，“合规即合法”的判断标准未能深入探讨空间利益再分配的实质问题。在司法实践中，法院通常根据国家标准来判断规划许可的合法性，但这种方法往往忽视了利益再分配背后的复杂现实因素。另一方面，一些法院意识到仅依赖“合规即合法”的标准难以确保空间利益分配的合理性和邻里关系的和谐，因此建议当事人可以通过民事诉讼来追求其利益诉求。然而，这种“行政转民事”的解决方式不仅增加了诉讼的复杂性，其能否获得法院支持也存在不确定性，法院可能会再次以相同理由驳回当事人的诉讼请求。因此，规划许可争议诉前调解制度的建立，可以有效弥补行政诉讼在处理空间利益分配争议方面的不足，为解决这一法治难题提供了新的途径。通过调解，可以在行政程序中平衡不同主体的利益，将潜在的纠纷化解在早期阶段，实现有效的纠纷预防和社区共建。

(三) 法律规定与技术规范的桥梁

在大多数规划许可诉讼案件中，法院通常以第三人建设的建筑物满足相关技术规范为依据，驳回原告的诉讼请求或起诉。例如，在“念泗三村居民诉扬州市规划局行政许可案”中，最高人民法院明确表示：如果建筑物缩短了相邻住宅的日照时间，但仍然达到了国家和地方行政主管部门规定的最低日照标准，并且没有违反其他法律法规，那么该规划许可行为应被视为合法。然而，这一判决引发了进一步的讨论：仅仅因为建筑物符合技术规范，是否就能直接证明规划许可行为的合法性？这一问题需要更深入的探讨。技术规范仅是规划许可合法性判断的一个方面，而规划许可行为的合法性还应考虑其他因素，如是否侵犯了相邻权人的合法权益，是否符合公共利益等。因此，在评估规划许可行为的合法性时，法院需要综合考虑技术规范以外的其他因素，以确保公平和公正。同时，法院也应关注技术规范的合理性和适用性，确保其能够更好地服务于社会和人民。这背后涉及到对“合法”与“技术规范”的理解和衡量。正如陈越峰指出的，“我国法院判决将一个主观权利保护诉求处理成了客观合法性监督。这种将复杂法律关系和多元利益‘化繁为简’的处理方式，似乎未能使利害关系人行政诉讼充分有效地发挥出行政行为第三人效力制度的效能”^[8]。

规划许可争议的诉前调解制度恰好能够补强这一问题，这一制度不仅有助于避免法院过于形式化的审判方式可能带来的权益损害，而且能够在法律规定与技术规范之间搭建一座有效的沟通桥梁，使得各方能够在诉讼前通过协商和调解，达到更为公正、合理的解决方案，从而更好地保障利害关系人的合法权益。

(四) 实质性化解行政争议的时代呼唤

在当今社会，非诉讼解决纠纷机制已成为我国法律实践的重要课题。这种机制主要是指通过调解、仲裁等、行政复议等方式来解决争议，而司法审判作为解决行政争议的最后一道防线，尽管其地位不可或缺，但绝非唯一路径。诉源治理的实践形式多种多样，包括但不限于诉前调解、诉调对接、诉前和解等。其中，诉前调解的运作状态对诉源治理功能的实现具有直接而深远的影响，被视为诉源治理中的关键环节。自2014年《行政诉讼法》修订后，“调解”作为非诉讼解纷机制的重要组成部分，在司法改革实践中备受瞩目。

从司法实践的角度来看，最高人民法院于2017年发布的首批行政审判十大典型案例中，以调解书形式结案的房屋征收案例位居首位。与行政诉讼调解制度相呼应，诉前调解制度在行政审判实践中亦获得了广泛认可。众多法院诉前调解的成功率超过50%，这一显著成果彰显了法院对诉前调解制度的坚定信念和高度重视。以成都中院为例，诉前调解在行政纠纷化解中发挥了关键的“分流”作用，通过诉讼前的矛盾纠纷化解，成都中院有效实现了诉源治理的目标。同时，各地法院亦积极响应，纷纷推出诉源治理的实践经验。例如，2019年浙江省高级人民法院公布的“诉源治理十大典型事例”，即为地方法院在诉源治理领域取得丰硕成果的鲜明例证。

3. 规划许可争议诉前调解的现实困境

(一) 专业调解员的稀缺

规划许可争议往往涉及复杂的法律法规、城市规划原理、土地利用政策以及环境影响评估等多个专业领域。这不仅要求调解员具备扎实的法律基础，以便正确理解和运用相关法律法规，还要对城市规划、环境科学等领域的专业知识有系统的掌握，调解员需要充分理解各方的诉求和利益关切，才能公正、有效地进行调解。

然而，当前市场上专业调解员资源有限，难以满足实际需求。一方面，培养一名合格的规划许可争议调解员，需要经过系统的法律学习、专业知识培训以及丰富的实践经验积累。这一过程耗时较长，且

需要投入大量资源，包括时间、金钱和师资力量，这在一定程度上限制了调解员队伍的快速扩充；另一方面，调解员在当前的职业地位、薪酬待遇及发展前景相较于律师、法官等传统法律职业而言，往往缺乏足够的吸引力，这导致许多具备相关专业知识和调解技能的人才不愿意长期从事调解工作。此外，尽管诉前调解的优势逐渐得到认可，但在一些地区，公众对于规划许可争议调解的认知度仍然不高，认为调解缺乏权威性和强制力。这种观念上的偏差也影响了调解员的职业吸引力，使得优秀人才难以聚集到调解领域。

（二）平衡利益冲突的难题

在城市规划许可的领域内，对空间利益的重新分配往往引发多方的复杂利益冲突，这些冲突涵盖众多主体、性质多样、波及面广，构成了社会管理的一大挑战。理想情况下，通过协调各方利益，实现邻里间的和谐共处是最理想的解决路径。然而，鉴于人的理性和政府资源都有其局限性，创建一个不存在任何矛盾的社会是不切实际的。因此，并非所有的利益冲突都需法律介入，而是应当通过分类处理，以确保空间利益分配的公正性和效率。权利在本质上是利益的一种表现形式，即他人应履行义务的利益。利益可以根据其受法律保护的程度和是否已经法定化，划分为三个层次：首先是那些未受法律保护的普通利益；其次是那些受到法律保护但尚未完成法定化的“新型权利”^[9]；最后是宪法和法律明文规定的法定权利。在涉及规划许可的争议中，应当仅将后两种利益的冲突纳入法律调整的框架之内。

在规划许可争议中，对利益的权利认证应依据具体情境来判定其重要性。“新型权利”与“普通利益”的主要区别在于，该利益是否重要到需要法律的保护，这一判断应结合城市更新的具体情况和利益本身的特性。一方面，利益的重要性评估应结合具体情境，因为不同情境下同一利益的重要性可能会有所变化。例如，生活安宁权在私人住宅和集体住宅中的重要性可能就不相同。另一方面，利益还具有独立于具体情境的抽象重要性，这种重要性可以通过评估其对个人生活的影响、公共利益的支持程度以及道德价值来确定^[10]。在城市更新的背景下，对于特定利益诉求是否构成权利的界定，能够基于更为明确和客观的标准进行判断。规划许可争议实质上是由空间利益再分配引发的权利冲突，需要进一步探讨如何通过有效的解决方式来调和这些冲突，以应对城市更新过程中出现的矛盾和挑战。

（三）规划许可争议中相邻权人的救济困境

在房地产开发过程中，开发商与地方政府在提升容积率方面常常共享经济利益，这不仅增加了地方政府的土地出让金，也可能促成双方形成利益共同体。在此背景下，缺乏组织力量的相邻权人通常难以与开发商抗衡。例如，在老旧小区增设电梯的情况下，低层业主往往处于不利地位，因为他们面对的是得到政策或地方法规支持的高层业主。在权益的均衡考量中，法院在处理涉及规划许可的争议时，可能会倾向于建设方，这在一定程度上增加了相邻权益人通过民事诉讼途径获得全面法律救济的难度。即便相邻权益人因采光等问题获得了一定的赔偿或补偿，这些补偿往往难以全面覆盖其实际遭受的损失。在法院的决策中，虽强调了加装电梯对老旧小区居民生活质量提升的积极影响，并倡导各方通过沟通和换位思考，以互助互利的态度追求共同利益，但在实际操作中，法院可能要求低层业主为了高层业主的利益做出一定程度的牺牲。鉴于当前法律对加装电梯补偿金额的具体规定尚未明确，建议先通过协商方式解决争议。若协商无果，待相关补偿规定明确后，相邻权益人可依法主张其权益。若电梯加装确实对通行、采光或正常居住生活造成显著影响，相邻权益人有权依法主张民事侵权赔偿。

然而，在民事诉讼中，若低层业主未能得到应有的救济，转而以规划许可行为为诉讼对象时，其前景并不明朗。在涉及规划许可违法的司法程序中，法院普遍倾向于认定规划许可的合法性，并针对增设电梯给低层业主带来的不利影响，建议当事人采取协商、调解等合法方式解决争议。然而，当此类诉讼未能获得胜诉时，低层业主可能会转向信访等非诉讼途径以维护自身权益。这一转变实际上对规划部门提出了更高的要求，迫使其在规划许可流程中解决建设者与相邻权人之间的补偿纠纷。然而，规划主管

部门在处理此类相邻补偿纠纷时，常因缺乏明确的法律依据而陷入困境。这构成了一个循环性难题：相邻权人在寻求法律途径维护权益的过程中，因法律支持的不足而陷入困境，进而不得不采用非诉讼手段，这进一步加剧了规划许可过程中的复杂性和不确定性。

(四) 诉前调解的效果难以保证

任何权力的运行都离不开有效的监督。在规划许可争议的诉前调解制度中，监督机制的不足尤为突出。一方面，尽管各级法院内设有监察部门，但面对诉讼案件数量的急剧上升，这些内部监督机构的作用可能会有所减弱。诉前调解作为一种替代诉讼的解决方式，通常并未纳入法院的监督范围。另一方面，检察机关在诉前调解过程中的监督作用尚未得到充分利用。尽管一些法院在调解过程中邀请了检察官参与，但检察官往往扮演的是调解者的角色，而非监督者。这导致检察院在诉前调解中的监督力度和效果都不尽如人意。此外，社会公众对诉前调解的监督渠道也相对有限。调解协议的处理通常有两种方式：一种是通过司法确认，由法院出具调解书或裁定书；另一种是双方当事人不申请司法确认，而是自行履行协议。在第一种情况下，调解书或裁定书可以根据协议内容适度公开，使公众能够了解争议的调解结果。然而，在第二种情况下，调解协议的内容和结果对公众是不透明的，这限制了公众进行有效监督的可能性。

4. 规划许可争议诉前调解的完善路径

(一) 聘请专业化的调解员

一方面，在调解员的选拔与任用上，应当重视专业化和高素质人才的引进。具体而言，需要从具有丰富经验和专业知识的专家中挑选调解员，他们不仅要有扎实的法律功底，对规划许可相关法律法规有深入的理解，还要具备丰富的实践经验和良好的职业素养。此外，调解员应当具备一定的沟通协调能力，能够在尊重双方当事人意愿的基础上，公平、公正地处理争议。在特定复杂的案件中，可以根据需要邀请外部专家作为顾问或调解员参与调解工作。这些专家可以提供专业意见，帮助调解员更准确地把握案件核心，提出更具针对性的调解方案。

另一方面，对于现有的调解员队伍，应定期组织专业培训。培训内容涵盖法律法规、城市规划基本原理、调解技巧等，以提升调解员的专业素养和调解能力。同时，鼓励调解员参加国内外相关领域的学术交流与研讨，拓宽视野，增强解决复杂问题的能力。另外，为了吸引和留住优秀的调解员，应建立合理的激励机制。包括提高薪酬待遇、提供职业发展空间、表彰优秀调解员等，以增强调解员的职业认同感和工作积极性。

通过这些措施，可以逐步构建起一支专业化、高素质的调解员队伍，为规划许可争议的诉前调解提供坚实的人才保障。这不仅将极大地提升调解工作的质量和效率，还将进一步增强公众对调解制度的信任和支持，推动诉前调解在规划许可争议解决中的广泛应用，从而为社会和谐稳定做出积极贡献。

(二) 运用权利位阶理论判断各方权利的优先性

在规划许可争议的诉前调解过程中，运用权利位阶理论来判断各方权利的优先性，对于调解员来说，是一项重要而复杂的任务。权利位阶理论，正如前文所述，将权利以一定的标准进行划分，通过对比其价值和效力，为我们在具体案件中判断权利的优先性提供了有力的工具。

首先，我们需要明确权利位阶理论并非一成不变的固定模式，而是需要根据具体案件的情况进行灵活应用。在规划许可争议的调解中，我们需要综合考虑各方利益，包括公共利益、个体利益、社会利益等，以确定权利位阶的具体排序。更关键的是，要先厘清规划许可争议中核心权利的类型划分，这是位阶判断的基础：其一为公共利益类权利，如政府基于城市整体规划的公共设施建设权、生态环境保护权、区域交通优化权等，其承载的是不特定多数人的共同福祉；其二为社会价值导向类权利，如老旧小区高

层业主的适老通行权、残疾人的无障碍环境使用权、居民的基本居住环境权等，这类权利虽表现为个体诉求，但契合公平正义、适老化发展等公共政策导向；其三为个体核心权利，如居民的房屋所有权、基本生活相邻权、唯一住房的居住保障权等，属于个体生存发展的基础性权利；其四为个体一般权利，如商户的短期经营自主权、房屋的财产增值期待权、非必要的景观视野权等，这类权利可通过合理方式替代或救济。对应的基础位阶关系为：公共利益类权利 > 社会价值导向类权利 > 个体核心权利 > 个体一般权利，但这一排序并非绝对，需通过具体标准动态调整。

另外，在判断权利优先性时，我们应遵循权利位阶的基本原则，即一般性权利优先于特殊权利，社会利益优先于个体利益。这并不意味着个体利益不重要，而是在处理涉及公共利益和社会利益的规划许可争议时，我们需要更加谨慎地平衡各方利益，确保公共利益和社会利益得到优先保障。具体而言，需建立四项可操作的判断标准：一是利益必要性标准，判断权利所承载利益是否属于“不可或缺”——如城市防洪设施建设关系区域安全，属于必要公共利益，而商业综合体的开发权虽带动经济，但并非不可替代；二是受损不可替代性标准，若某一权利受损后无任何补救措施，其位阶应相应提升，例如唯一住房被征收且无同等条件安置；若可通过技术优化、经济补偿、替代方案等弥补，则位阶相对较低；三是救济可行性标准，个体权利受损后，若能通过行政补偿、民事赔偿等方式获得充分救济，可适度让位于更核心的公共利益或社会价值权利；若救济渠道不畅、补偿标准缺失，则需优先保障个体权利；四是政策与法律契合度标准，与国家重大政策、法律基本原则高度契合的权利，位阶应予以倾斜。

此外，调解员还应关注权利之间的冲突和协调问题。在规划许可争议中，不同权利之间往往存在复杂的相互关系和影响。调解员需要运用权利位阶理论，结合案件具体情况，对各方权利进行综合考虑和平衡，寻求最佳的解决方案。在调解过程中，调解员应充分听取各方意见，理解各方诉求，引导各方以合理、公正、公平的方式解决争议，达成双方都能接受的调解协议。例如在“老旧小区加装电梯”争议中，高层业主的适老通行权(社会价值导向类权利)与低层业主的采光权(个体核心权利)冲突时，不能简单套用“社会利益优先”，而应通过标准综合判断：适老通行权契合老龄化应对政策(政策契合度高)，但低层业主的采光权是基本生活权利(受损不可替代性)。此时调解员应引导双方达成“技术优化 + 补偿”的协议——如选择对采光影响最小的电梯型号和安装位置，同时由受益的高层业主向低层业主支付合理补偿金，既保障了社会价值导向类权利的实现，又弥补了个体核心权利的损失，体现权利位阶理论的灵活性与平衡性。

总之，运用权利位阶理论判断各方权利的优先性，是规划许可争议诉前调解中不可或缺的一环。通过明确权利类型、细化判断标准、结合情境动态推演，这一理论能够为调解员提供清晰的分析框架，既避免“公共利益绝对化”导致的个体权益受损，也防止“个体利益泛化”阻碍公共政策实施，从而更加客观、公正地处理规划许可争议，平衡各方利益，推动社会和谐稳定发展。

(三) 明确规划许可争议中的责任主体

以采光权为例，规划许可的变更与相邻权是否受侵害以及救济途径之间存在以下联系^[11]：

第一，在规划许可调整的过程中，若因私人利益驱动的变更导致相邻权人的日照时间降至法定最低标准以下，该行为可能同时触及公法和私法层面，对相邻权人的采光权构成侵害。在此情境下，赔偿或补偿的权益不应重复享有，责任归属需依据具体情况而定。若规划变更的批准存在违法情形，行政机关应承担行政赔偿责任，而建设者则免除补偿责任；反之，若规划变更符合法律规定，建设者则应承担补偿责任。

第二，对于私法层面上采光权的认定，并不完全依赖于规划许可变更后相邻权人日照时间是否达到法定最低标准。如果相邻权人原有的日照时间已低于国家标准，且建设者的行为并未进一步减少其日照时间，则不应视为侵权行为。在规划变更的情境中，若相邻权人在变更前的日照时间显著超过国家所规

定的标准，但经过变更后，尽管仍符合标准，却发生了明显的减少，进而对相邻权人的日常生活产生了显著影响，或导致其住宅价值有所降低，则应当认定其私法上的采光权益受到了侵害。对于此等情形，受益的国家或建设者应承担相应的补偿责任。

第三，规划许可变更的目的差异决定了补偿义务主体的不同。若原规划许可存在不合理之处，导致相邻建筑与用地红线间距无法调整，而为了满足日照要求必须增加间距，从而造成开发价值损失，此时若因公共利益需要变更规划，导致相邻权人日照时间不足国家标准，应由国家承担补偿责任而非建设者。然而，若规划变更是基于特定建设者的利益，如增加容积率或增设电梯，导致相邻权人日照时间减少，即使未低于国家标准，也应认定相邻权人在私法层面上的采光利益受损，由受益的建设者进行补偿。若此类变更既符合建设者利益又符合公共利益，行政机关与建设者应共同承担补偿责任。

第四，当规划主管部门出于建设者的利益而非法更改规划许可，导致相邻权人的采光权受到侵害时，此行为应被认定为规划主管部门与建设者共同实施的侵权行为。在此情境下，相邻权人依法享有对建设者侵权行为提起民事诉讼的权利，并有权要求行政机关承担其非法变更规划许可相应的行政赔偿责任。

（四）构建多元化诉前调解的监督机制

首先，应当建立一套完善的检察院对诉前调解的监督机制。通过检察机关的参与，确保诉前调解的过程和结果公正、公平。这一机制可以包括定期审查、随机抽查等方式，以确保调解工作的透明和合规。同时，检察院还可以对调解员的资质和行为进行监督，确保调解员的专业性和中立性。通过这样的监督，可以有效地防止调解过程中的违法违纪行为，保障当事人的合法权益。

其次，构建一个公众意见反馈采纳机制。这一机制的建立，可以让公众对诉前调解的过程和结果提出意见和建议，促进调解工作的公开和民主。公众的意见和建议可以通过多种方式反馈，比如网上留言、电话、信件等。调解机构应当认真对待每一份反馈，对于合理和有建设性的意见，应当及时采纳并改进工作。这样，不仅可以提高调解工作的质量和效率，还可以增强公众对司法的信任和满意度。

然后，可以引入社会资本，以丰富诉前调解的资源和手段。社会资本，其实质是一种体现互惠性的资源，其中政府、开发商以及个人之间的内在联系如同错综复杂的纽带，维系着彼此的信任与合作。借助现有的社会资本，我们得以有效调解各类社会矛盾，展现其巨大的潜力与价值。更重要的是，这些成功的调解实例反过来强化了这种资本的力量，为其再度累积注入了动力。这种良性循环不仅促进了社会资本的储备，更深化了彼此间的信任积累，为社会和谐稳定奠定了坚实的基础。

5. 结语

本文通过深入分析规划许可争议诉前调解的内在机理、现实困境以及完善路径，旨在为解决日益增多的城市化进程中的规划许可争议提供理论支持和实践指导。规划许可争议的复杂性要求我们在法律框架内寻求更为灵活和高效的解决机制。诉前调解制度以其在降低成本、节约司法资源、寻找利益平衡点等方面的优势，成为规划许可争议解决的重要途径。

然而，规划许可争议诉前调解在实践中仍面临诸多挑战，包括专业调解员的稀缺、利益冲突的平衡难题、相邻权人救济困境以及调解效果的不确定性等。针对这些问题，本文提出了一系列完善建议，如聘请专业化的调解员、运用权利位阶理论、明确责任主体以及构建多元化的监督机制等，以期提高调解工作的质量和效率，增强公众对调解制度的信任。

展望未来，随着社会治理体系的现代化进程不断深入，规划许可争议诉前调解制度有望得到进一步完善和发展。我们期待通过持续的理论研究和实践探索，能够形成一套更加成熟、系统的诉前调解机制，为构建和谐社会、实现社会治理现代化贡献力量。

同时，我们也应该认识到，规划许可争议的解决不仅仅是法律层面的技术问题，更是社会治理理念

和实践的体现。因此，在未来的发展中，我们还需要不断加强法治教育，提高公众的法律意识，促进社会各界对规划许可争议解决机制的理解和支持。通过政府、市场和社会的共同努力，构建一个更加公正、透明、高效的规划许可争议解决环境。

参考文献

- [1] 史尚宽. 物权法论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 87.
- [2] 王利明. 物权法研究[M]. 第3版. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 102.
- [3] 习近平. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[J]. 求是, 2021(5): 4-15.
- [4] 章志远. 新时代行政审判因应诉源治理之道[J]. 法学研究, 2021, 43(3): 192-208.
- [5] Dear, M. (1992) Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58, 288-300. <https://doi.org/10.1080/01944369208975808>
- [6] 成协中. 从相邻权到空间利益公平分配权: 规划许可诉讼中“合法权益”的内涵扩张[J]. 中国法学, 2022(4): 156-174.
- [7] 赵宏. 规划许可诉讼中邻人保护的权利基础与审查构造[J]. 法学研究, 2022, 44(3): 86-102.
- [8] 陈越峰. 城市空间利益的正当分配——从规划行政许可侵犯相邻权益案切入[J]. 法学研究, 2015, 37(1): 39-53.
- [9] 林华, 金麟. 城市更新的法治逻辑: 利益平衡与程序构造[J]. 学术月刊, 2023, 55(5): 94-105.
- [10] 乔尔·范伯格. 刑法的道德界限(第一卷): 对他人的损害[M]. 方泉, 译. 北京: 商务印书馆, 2013: 228-230.
- [11] 肖泽晟. 论规划许可变更前和谐相邻关系的行政法保护: 以采光权的保护为例[J]. 中国法学, 2021(5): 202-223.