

控制性详细规划的法律效力

前沿聚焦

李玲桦

控制性详细规划一般是指,以城市总体规划或分区规划为依据,确定其所覆盖的建设地区的土地使用性质和使用强度控制指标、道路和管线控制性位置以及空间环境控制的规划要求,包括规划文本、图件和附件,图件又包括图纸与图则两部分。这种“图+则”的形式,在法律上是否具有以及如何具有效力,研究应当明确。

第一,效力来源。控制性详细规划内容本身并没有明确约束的行为及主体,相较于总体规划,控制性详细规划制定过程所涉主体更为分散。控制性详细规划并非形式意义上的“法”,控制性详细规划对建设行为的约束力直接来自城



乡规划法第四十条的建设工程规划许可条款。

第二,效力对象。控制性详细规划涵盖的是城市、城镇空间范围内或大或小的局部区域,虽然包括众多地块,但都能在许可申请前特定化。在规划许可中,如何确定规划许可个案是否需要“符合”控制性详细规划,通常是没有规范的解释过程,没有涵摄进入要件的过程,而是径直通过规划或规划图“显示”,或者规划图上对于地块号的“比对”完成的。控制性详细规划对象是特定的各地块,内容也是特定化的,差异化的。

基于城乡规划法许可条款,控制性详细规划实现了对建设行为的控制,其约束的间接对象是特定地块上未来的建设行为。但控制性详细规划并不因为规划许可颁发,或者是许可的建设行为完成即失去效力。控制性详细规划的直接对象在控制性详细规划颁布时是特定的,但是其间接约束的建设行为及行为主体却在颁布时无法确定,相关建设行为在未来可能多次发生且主体亦不特定。

第三,实施中动态可变的义务框。首先,建设行为所附义务的框架。控制性详细规划的内容部分是确定的,但更多的是框架性的。承接自上位规划的强制性内容对特定土地地块而言是确定的,是制定控制性详细规划时不得违反的,控制性详细规划更多是设定了建设行为所附义务的范围。这也给予了建设用地使用权人建设时可选择的范围。其次,义务框架在实施中的可变性。其一,规划条件出具时,义务框架可能进一步具体化限定。其二,义务框架在个案许可中的权变。其三,实施中存在规划变更。值得注意的是,因建设项目个案而启动的修改,个案即可适用修改后的控制性详细规划。然而,行政立法包括规范性文件的修改原则上是不适用于修改前的个案的。

控制性详细规划设定义务的方式

(一)规划法“目的一手段”模式的授权

规划法为控制性详细规划的制定,一方面设定了诸多目的,另一方面设定了为实现目的所可能使用的部分手段。在理论上,这一授权模式被

归纳为“目的一手段”模式。这一模式有别于传统行政法上的“要件—效果”模式,是以未来目标的实现为导向的。规划设定建设义务的前提,并不是传统的法律确定的要件事实的查明,而是要实现法律设定的规划目标;对于义务的具体设定,法律只提供了部分义务的大类,至于具体的义务类型、义务内涵以及具体义务范围的选择,法律则完全没有涉及。

(二)为实现多元行政任务的目的具体化

“目的一手段”模式的授权不同于一般立法授权,目的是多元的,而非单一的。首先,规划目的的具体化包括预防危险。其次,规划目的还包括行政给付的积极任务。除了法定给付义务之外,规划行政还将更多的行政给付任务纳入规划考量。最后,规划目标还指向特定空间秩序的形成。概括而言,规划行政对多元的规划目的进行具体化,将控制性详细规划作为实现多元任务的重要手段。

(三)开放多样的手段类型

城乡规划法对“控制性详细规划”未明确其法定内容,只能根据第二十八条推导出“使用性质”和“开发强度”等规划手段的大致方面,行政就规划手段类型进行了自主设置。

(四)具体设定中的规划权衡

在具体义务框架设定,行政也享有较大的形成空间。首先,规划制定需要对诸多公共利益进行权衡。其次,在制定个别控制性详细规划时,行政需要确定在该规划范围内特定情境下是否存在规划目的具体化指向,是否需要公共目的之彼此协调。最后,控制性详细规划直接影响具体地块的建设开发利益。城乡规划法“合理布局”的要求,实际不仅应对规划所涉各公共利益之间进行权衡,还要求在私人利益与公共利益之间以及私人利益之间进行多元利益权衡。

对控制性详细规划的法律控制

(一)控制对象:形成空间秩序的交互一体行政制

控制性详细规划设定了规划范围内诸多具体地块的建设义务框架。然而,与具体的行政行

为相比,其对义务设定的确定性有所不同,时间上的指向性也不相同。另外,控制性详细规划受整体性公共利益的约束,又具有具体时空下的情境关联性,对覆盖范围内多个地块的利益调整是相互关联的。控制性详细规划应该被定位为一种整体性特定化的空间秩序。

规划的制定和实施主体均为行政主体;体系上延续总体规划;时间是连续的;空间上是秩序框架逐步特定化。控制性详细规划的制定和实施可以视为是行政连续的同构行为,并不是简单的线性的先后关系,而是一个相互交互的过程。

(二)对行政自主过程控制的模式转换

控制性详细规划不仅在形式上不是立法主体制定的,在内容上并不是统一的一般性规定,而是因地因时处理特定时空下复杂利益格局设置的特定空间秩序,包含着持续性的、多元性的法律关系,且仅是初步的,后续可变。

规划法无法对许可依据作出直接的设定,也无法授权行政制定统一的规则,而是以“目的一手段”模式进行授权,将未来发展问题预留给行政。法律对规划的控制路径可能在于行政自主规划过程的间接控制,以此提升规划结果的实质合理性和可预测性。

(三)全过程控制与保障的具体方式

第一,在规划手段选择中,限定规划手段的设定权限。有必要对规划手段的设定进行一定范围的法律保留,限制随意增加规划指标,稳定对建设行为所附义务类型的预期。第二,在规划权衡阶段,法律应设置多元利益识别、交涉、权衡的制度框架。首先,应设定尽早的参与时点。其次,应考量利益在规划法中予以一定程度的明确化。再次,重新设定公共利益纳入规划权衡的方式。最后,规划权衡的法律控制还在于权衡过程的公开。第三,无论是权衡过程,还是多元规划目的的实现,通常需借助规划等其他非法律学科的知识。第四,针对规划制定和实施的全过程,建立规划效果的持续评估制度。规划有继续不断形成的特性,因而规划效果评估应贯穿于规划制定和实施的整个过程。

(原文刊载于《中国法学》2024年第4期)

法界动态

华东政法大学普通法学术中心揭牌仪式举行



本报讯 记者余东明 10月26日,华东政法大学普通法学术中心揭牌仪式暨涉外法治人才培养研讨会举行。

华东政法大学党委书记郭为禄表示,普通法学术中心的成立既是学校积极落实沪港合作机制,推动涉外法治人才培养与学术研究的重要举措,更是学校以涉外法治人才培养改革为中心对标国家和上海重大发展战略,深入推进高等教育综合改革,服务高质量发展的重大机制创新。普通法学术中心旨在组织普通法地区和国家实务专家与研究者交流,开展普通法教学实践研究,推动普通法课程教材和案例数据库建设,开展法律仲裁、调解等实务培育,进行沪港法律服务和争端解决业务合作,服务上海国际法律服务中心以及面向亚太的国际商事仲裁中心建设。

据悉,华东政法大学普通法学术中心成立后,将在沪港合作机制框架下,邀请包括香港在内的普通法地区和国家法律实务界、法律教育界资深实务专家,为内地法律实务界人士、在校学生就普通法基本体系、涉外争议解决、经贸法律实务、知识产权保护、跨境数据流通等专题开展类型丰富、长短结合的培训和专业研讨、专业实习等活动。同时,中心还将积极承接包括香港在内的境外访学团队,提供高质量的教育培训项目,以增进普通法地区和国家法律同行对中国法治发展的了解和认同。

信访工作法治化研讨会举行



本报讯 记者战海峰 日前,由西南政法大学政治与公共管理学院、中国政法大学信访与治理研究中心主办的信访工作法治化研讨会暨社会治理高层论坛在西南政法大学举行。本次论坛分别以“信访工作法治化理论”“信访工作法治化实务”“信访工作法治化创新”为题展开研讨。

西南政法大学党委书记赵毅表示,西南政法大学作为新中国最早建立的高等政法学府,具有鲜明的政治底色和突出的学科优势,有一支服务国家稳定战略需求、聚焦信访维稳领域前沿问题探索的研究团队。10年来,研究团队产出了一批较高水平、较大影响的成果,为信访工作法治化理论研究和实践探索贡献了“西政智慧”。期待本次论坛能将更多思想转化为实践,更多学术转化为创造,为全面推进信访工作法治化,建设更高水平的法治中国贡献力量。

西北政法大学非洲研究院揭牌仪式举行



本报讯 记者孙立昊 近日,西北政法大学非洲研究院揭牌仪式暨首届中非战略发展论坛在西北政法大学举行。本次论坛以“中非战略发展”为主题,来自国内高校和科研院所的专家、学者以及研究生参加论坛。

西北政法大学副校长、非洲研究院院长马朝琦表示,成立非洲研究院旨在进一步发挥学校学科优势和智库作用,服务于中非命运共同体建设和发展大局等国家重大战略需求。希望通过本次论坛强化学术交流合作,贡献宝贵智慧方案,促进学科融合发展。

西北政法大学非洲研究院旨在整合政治学、法学、世界史、公共管理、语言学等学科,建设服务中非战略发展的非洲国家治理、涉非法治研究的学术平台和高端智库,努力成为西北政法大学国际问题及涉外法治的学术新名片和国家级智库平台。

天津市法学会科技法学会2024年年会举行



本报讯 记者张弛 日前,中国科学技术法学会第二十届“创新与法治论坛”暨天津市法学会科技法学会2024年年会举行。

天津市法学会科技法学会会长吕凯回顾了天津市法学会科技法学会将继续以党的二十大精神为指引,为新质生产力的发展保驾护航,努力打造学习型、协同型、智库型的高水平创新学术平台,为国家地方的科技法治建设贡献力量。

天津大学法学院党委书记管虹表示,当前,全球正迎来第四次科技革命,科技法治在加快发展新质生产力,扎实推进高质量发展中发挥着愈加重要的作用。未来,天津大学法学院将一如既往地发挥学科融合优势,矢志不渝地为繁荣天津市科技法学会学术研究提供支持与服务。

基础模型训练的著作权问题:理论澄清与规则适用

前沿话题

陶乾

2023年以来,国内外许多著作权人先后发起了对基础模型开发者的侵权诉讼。原告方认为模型训练过程中的作品使用行为构成侵权,但被告方辩称其属于一种合理使用,目前在世界范围,尚无法院对此问题给出定论。

我国著作权法第二十四条合理使用条款穷尽了13种情形,从文义来看,无法将模型训练使用作品解释为任何一种情形。很多学者从立法论出发,建议我国引入“文本与数据挖掘”侵权例外制度,但在法律修改之前,司法机关仍需在现行著作权法下进行规则适用。有鉴于此,笔者从解释论的角度,将人工智能基础模型训练过程中,数据准备、数据投喂和机器学习三个阶段的作品使用置于著作权法基本法理与现有规则中进行剖析,为司法实践处理此类纠纷提供创新性思路。

数据准备阶段:数据集创建者的著作权合规

数据准备阶段是模型开发的重要前置阶段。基础模型所使用的数据集包括开源数据集、付费数据集和自建数据集。在前两种情况下,模型开发者与数据集创建者是两个不同的主体。

数据集创建涉及的著作权问题有二:第一,数据集创建者在选取数据源时,是否需要过滤掉那些本身具有侵权属性的内容;第二,在内容本身不侵权的情况下,数据集创建者将作品复制于其数据集之中,是否需要获得著作权人的另行授权。第一个问题涉及的是数据集创建者对著作权侵权内容的注意义务。数据集里的数据样本来源分为三种:在经营过程中积累的自有数据、抓取的网络公开数据以及购买的第三方数据。在这三种来源之下,数据集创建者的注意义务有所不同。

在数据集创建者使用自有数据的情形下,将数据集中的侵权内容复制到数据集里,其应承担直接侵权责任。在采集网络公开数据的情形下,数据集创建者扮演着数据使用者的角色。侵犯内容由直接

侵权人进行网络公开传播,数据集创建者不对该侵权行为承担赔偿责任,除非其明知该内容的侵权性质仍将其收录于数据集。在数据集创建者购买第三方数据的情形下,有必要要求其对于数据中的作品来源合法性问题有合理的预见,合法来源抗辩的成立以履行适当的注意义务为前提。

第二个问题涉及的是数据集对作品的复制行为是否落入到著作权人的专有权利范围内。数据集是创建者依照特定的标准收集和整合各种信息而成,根据数据集的创建目的和数据内容,可区分为通用数据集和专门数据集。这两种数据集在复制作品的行为效果上存在差异性。通用数据集的价值基于其数据体量和数据维度。数据样本内容具有多样性和综合性的特点,其中既有各种类型的作品,也有不构成作品的信息。数据中所包含的单一作品,在价值上,对于整个数据集来说微乎其微;在体量上,占据整个数据集的极小部分。对已发表的单一作品的复制,尽管落入到著作权人的权利范围,但从比例原则下社会公共福祉与著作权人利益的取舍来看,考虑到侵权情节极其轻微,可将其作为一种停止侵权的例外情形。基于这种“低密度性”使用作品的方式对权利人造成的损害微乎其微,且给使用者带来的所得亦极其微弱,所以,通常而言,使用者亦无需承担损害赔偿赔偿责任。

专门数据集的价值基于其数据内容和数据质量。数据样本内容具有特定性和专门性的特点,比如,特定作者的作品、特定历史时期的作品、特定风格的作品或者特定行业领域的作品。数据集的价值与作品集合的价值产生了重合,是数据集商业化的基础。此时,数据集创建者理应获得这些作品的著作权人的授权,否则侵犯了著作权人的复制权或汇编权。数据集的开源传播还会侵犯作品信息网络传播权。对于专门数据集所涉及的著作权问题,未来的制度完善可引入“选择退出”机制和事后许可机制,降低数据集创建者与作品著作权人之间的沟通成本。

数据投喂阶段:基础模型开发者的有限义务

模型开发者获取了数据集之后,将数据集以

指定的批量大小、顺序等方式加载到模型的开发程序中,模型通过算力来实现特征提取和对数据集的“吸收”。

数据投喂阶段的著作权问题有二:第一,基础模型开发者是否需要数据集的著作权合规尽到注意义务;第二,基础模型开发者是否就此阶段的数据输入行为承担复制权侵权责任。

第一个问题涉及数据与作品之间错综复杂的关联关系。作品是一种信息,数据是信息的载体。数据集是其创建者与模型开发者之间进行交易的一种商品。只要数据集的来源合法合规,就不需要再考察组成数据集的每一个样本是否经过授权。但需要指出的是,基础模型开发者若付费获得专门数据集时,看重的正是数据集的样本内容和质量,模型开发者应当对于专门数据集的内容合规具有一定程度的注意义务,尽最大努力去避免其使用的数据集侵犯他人著作权。

第二个问题涉及的是基础模型开发者将数据集加载至模型过程中对数据中若干个作品的整体复制。著作权法行为定性采取的是结果主义,鉴于此时的复制是纯粹的内部复制,属于为了实现其他结果而进行的过程性复制,是一个被后续行为所涵盖的行为,故不需要对其进行单独的法律评价。

机器学习阶段:基础模型开发者的非侵权性

开发者进行数据“投喂”的目的在于对数据进行机器学习。机器学习阶段的著作权问题是这种使用作品的行为是否落入到著作权人的专有权利范围内。

著作权法保护表达,而不是思想。著作权人的权利所控制的行为是对作品的“表达性使用”,包括对作品中的独创性表达的再现的再现的再现使用和间接再现的演绎式使用。将著作权法意义上的作品使用限定在“表达性使用”,是划定知识产权保护范围与公众信息自由与表达自由之间界限的关键。无论是我国著作权法第十条规定的著作财产权,还是第五十二条、第五十三条所列举的侵权行为,均在语义内涵上指向对作品的

“表达性使用”。

在传统著作权法下,有形载体之上的物与载体之上的知识产权能够有效区分,有形之物与无形财产之间的泾渭分明使得人们很容易界定一个行为所使用的是作品中的表达还是作品的载体。数字时代,数据也成为作品的载体,作品的无形性与载体的无形性产生重叠,对作品的使用与对数据的使用混合为一体。此时,区分“表达性使用”与“非表达性使用”就变得重要。

当人工智能进行模型训练时,第一,其抓取和识别的是数据,旨在让机器掌握文字与文字、美术元素与元素之间分布的规律,这种规律本身不受著作权法所保护;第二,机器学习的本质是从数据中计算出概率,形成表达范式,无论是模型本身还是模型背后的开发者,都未产生对作品中的表达的理解和欣赏。因此,模型训练并非将数字化的内容作为作品进行使用,而是将其作为数据来使用,该行为并不应当落入到著作权的控制范畴。

结语

基础模型的开发是发挥数据要素使用价值的直接方式,是发挥新质生产力效能与创新商业模式实现路径。各国对于人工智能基础模型训练的著作权问题的处理态度,关乎着作品数据的国际化流动与价值开发以及各国在人工智能领域的国际竞争。我国目前人工智能产业发展仍面临着数据集供应不足、质量不高、多样性匮乏等情况,有必要探索合适的方式来减少我国生成式人工智能产业在数据获取上的著作权授权阻碍和合规束缚。我国《生成式人工智能服务安全基本要求》在“语料安全”中规定应重点识别训练语料中的著作权侵权问题,这种一概而论的规定是否恰当仍需要从著作权法的法理上进行更审慎的考量。在个案中,司法机关应当在著作权法的现有框架下,根据模型开发过程中各个环节的作品使用目的和方式,运用基础法理来确定侵权与否,划定数据集创建者与模型开发者版权注意义务的范围,从而为技术开发与产业发展提供指引。

(原文刊载于《政法论坛》2024年第5期)