



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



全国博士后管理委员会

生态维度下土地 规划管理及其法制考量

The Management and Legal Consideration about Land
Plan in Ecological Dimension

胡耘通 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

生态维度下土地 规划管理及其法制考量

The Management and Legal Consideration about Land
Plan in Ecological Dimension

胡耘通 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

生态维度下土地规划管理及其法制考量/胡耘通著. —北京: 经济管理出版社,
2013. 5

ISBN 978-7-5096-2477-7

I. ①生… II. ①胡… III. ①土地管理法—研究—中国 IV. ①D922. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 104876 号

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 宋 娜 马英菊

责任印制: 黄 铎

责任校对: 陈 颖

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京广益印刷有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 18.75

字 数: 308 千字

版 次: 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2477-7

定 价: 82.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主 任：李 扬 王晓初

副主任：晋保平 张冠梓 孙建立 夏文峰

秘书长：朝 克 吴剑英 邱春雷 胡 滨（执行）

成 员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	王 巍	王利明	王灵桂	王国刚	王建朗	厉 声
朱光磊	刘 伟	杨 光	杨 忠	李 平	李 林	李 周
李 薇	李汉林	李向阳	李培林	吴玉章	吴振武	吴恩远
张世贤	张宇燕	张伯里	张昌东	张顺洪	陆建德	陈众议
陈泽宪	陈春声	卓新平	罗卫东	金 碚	周 弘	周五一
郑秉文	房 宁	赵天晓	赵剑英	高培勇	黄 平	曹卫东
朝戈金	程恩富	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	蔡 昉
蔡文兰	裴长洪	潘家华				

(二) 编辑部

主 任：张国春 刘连军 薛增朝 李晓琳

副主任：宋 娜 卢小生 高传杰

成 员（按姓氏笔画排序）：

王 宇 吕志成 刘丹华 孙大伟 陈 颖 金 烨 曹 靖
薛万里

本书受到“中国博士后科学基金面上资助项目（编号：
2011M501379）”资助。

序 一

博士后制度是 19 世纪下半叶首先在若干发达国家逐渐形成的一种培养高级优秀专业人才的制度，至今已有一百多年历史。

20 世纪 80 年代初，由著名物理学家李政道先生积极倡导，在邓小平同志大力支持下，中国开始酝酿实施博士后制度。1985 年，首批博士后研究人员进站。

中国的博士后制度最初仅覆盖了自然科学诸领域。经过若干年实践，为了适应国家加快改革开放和建设社会主义市场经济制度的需要，全国博士后管理委员会决定，将设站领域拓展至社会科学。1992 年，首批社会科学博士后人员进站，至今已整整 20 年。

20 世纪 90 年代初期，正是中国经济社会发展和改革开放突飞猛进之时。理论突破和实践跨越的双重需求，使中国的社会科学工作者们获得了前所未有的发展空间。毋庸讳言，与发达国家相比，中国的社会科学在理论体系、研究方法乃至研究手段上均存在较大的差距。正是这种差距，激励中国的社会科学界正视国外，大量引进，兼收并蓄，同时，不忘植根本土，深究国情，开拓创新，从而开创了中国社会科学历史上最为繁荣的时期。在短短 20 余年内，随着学术交流渠道的拓宽、交流方式的创新和交流频率的提高，中国的社会科学不仅基本完成了理论上从传统体制向社会主义市场经济体制的转换，而且在中国丰富实践的基础上展开了自己的

伟大创造。中国的社会科学和社会科学工作者们在改革开放和现代化建设事业中发挥了不可替代的重要作用。在这个波澜壮阔的历史进程中，中国社会科学博士后制度功不可没。

值此中国实施社会科学博士后制度 20 周年之际，为了充分展示中国社会科学博士后的研究成果，推动中国社会科学博士后制度进一步发展，全国博士后管理委员会和中国社会科学院经反复磋商，并征求了多家设站单位的意见，决定推出《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》）。作为一个集中、系统、全面展示社会科学领域博士后优秀成果的学术平台，《文库》将成为展示中国社会科学博士后学术风采、扩大博士后群体的学术影响力和社会影响力的园地，成为调动广大博士后科研人员的积极性和创造力的加速器，成为培养中国社会科学领域各学科领军人才的孵化器。

创新、影响和规范，是《文库》的基本追求。

我们提倡创新，首先就是要求，入选的著作应能提供经过严密论证的新结论，或者提供有助于对所述论题进一步深入研究的新材料、新方法和新思路。与当前社会上一些机构对学术成果的要求不同，我们不提倡在一部著作中提出多少观点，一般地，我们甚至也不追求观点之“新”。我们需要的是有翔实的资料支撑，经过科学论证，而且能够被证实或证伪的论点。对于那些缺少严格的前提设定，没有充分的资料支撑，缺乏合乎逻辑的推理过程，仅仅凭借少数来路模糊的资料和数据，便一下子导出几个很“强”的结论的论著，我们概不收录。因为，在我们看来，提出一种观点和论证一种观点相比较，后者可能更为重要：观点未经论证，至多只是天才的猜测；经过论证的观点，才能成为科学。

我们提倡创新，还表现在研究方法之新上。这里所说的方法，显然不是指那种在时下的课题论证书中常见的老调重弹，诸如“历史与逻辑并重”、“演绎与归纳统一”之类；也不是我们在很多论文中见到的那种敷衍塞责的表述，诸如“理论与研究与实证分析的统

一”等等。我们所说的方法，就理论研究而论，指的是在某一研究领域确定或建立基本事实以及这些事实之间关系的假设、模型、推论及其检验；就应用研究而言，则指的是根据某一理论假设，为了完成一个既定目标，所使用的具体模型、技术、工具或程序。众所周知，在方法上求新如同在理论上创新一样，殊非易事。因此，我们亦不强求提出全新的理论方法，我们的最低要求，是要按照现代社会科学的研究规范来展开研究并构造论著。

我们支持那些有影响力的著述入选。这里说的影响力，既包括学术影响力，也包括社会影响力和国际影响力。就学术影响力而言，入选的成果应达到公认的学科高水平，要在本学科领域得到学术界的普遍认可，还要经得起历史和时间的检验，若干年后仍然能够为学者引用或参考。就社会影响力而言，入选的成果应能向正在进行着的社会经济进程转化。哲学社会科学同自然科学一样，也有一个转化问题。其研究成果要向现实生产力转化，要向现实政策转化，要向和谐社会建设转化，要向文化产业转化，要向人才培养转化。就国际影响力而言，中国哲学社会科学要想发挥巨大影响，就要瞄准国际一流水平，站在学术高峰，为世界文明的发展作出贡献。

我们尊奉严谨治学、实事求是的学风。我们强调恪守学术规范，尊重知识产权，坚决抵制各种学术不端之风，自觉维护哲学社会科学工作者的良好形象。当此学术界世风日下之时，我们希望本《文库》能通过自己良好的学术形象，为整肃不良学风贡献力量。

李扬

中国社会科学院副院长

中国社会科学院博士后管理委员会主任

2012年9月

序 二

在 21 世纪的全球化时代，人才已成为国家的核心竞争力之一。从人才培养和学科发展的历史来看，哲学社会科学的发展水平体现着一个国家或民族的思维能力、精神状况和文明素质。

培养优秀的哲学社会科学人才，是我国可持续发展战略的重要内容之一。哲学社会科学的人才队伍、科研能力和研究成果作为国家的“软实力”，在综合国力体系中占据越来越重要的地位。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的重大作用。胡锦涛同志强调，一定要从党和国家事业发展全局的战略高度，把繁荣发展哲学社会科学作为一项重大而紧迫的战略任务切实抓紧抓好，推动我国哲学社会科学新的更大的发展，为中国特色社会主义事业提供强有力的思想保证、精神动力和智力支持。因此，国家与社会要实现可持续健康发展，必须切实重视哲学社会科学，“努力建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学”，充分展示当代中国哲学社会科学的本土情怀与世界眼光，力争在当代世界思想与学术的舞台上赢得应有的尊严与地位。

在培养和造就哲学社会科学人才的战略与实践上，博士后制度发挥了重要作用。我国的博士后制度是在世界著名物理学家、诺贝尔



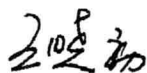
尔奖获得者李政道先生的建议下，由邓小平同志亲自决策，经国务院批准于1985年开始实施的。这也是我国有计划、有目的地培养高层次青年人才的一项重要制度。二十多年来，在党中央、国务院的领导下，经过各方共同努力，我国已建立了科学、完备的博士后制度体系，同时，形成了培养和使用相结合，产学研相结合，政府调控和社会参与相结合，服务物质文明与精神文明建设的鲜明特色。通过实施博士后制度，我国培养了一支优秀的高素质哲学社会科学人才队伍。他们在科研机构或高等院校依托自身优势和兴趣，自主从事开拓性、创新性研究工作，从而具有宽广的学术视野、突出的研究能力和强烈的探索精神。其中，一些出站博士后已成为哲学社会科学领域的科研骨干和学术带头人，在“长江学者”、“新世纪百千万人才工程”等国家重大科研人才梯队中占据越来越大的比重。可以说，博士后制度已成为国家培养哲学社会科学拔尖人才的重要途径，而且为哲学社会科学的发展造就了一支新的生力军。

哲学社会科学领域部分博士后的优秀研究成果不仅具有重要的学术价值，而且具有解决当前社会问题的现实意义，但往往因为一些客观因素，这些成果不能尽快问世，不能发挥其应有的现实作用，着实令人痛惜。

可喜的是，今天我们在支持哲学社会科学领域博士后研究成果出版方面迈出了坚实的一步。全国博士后管理委员会与中国社会科学院共同设立了《中国社会科学博士后文库》，每年在全国范围内择优出版哲学社会科学博士后的科研成果，并为其提供出版资助。这一举措不仅在建立以质量为导向的人才培养机制上具有积极的示范作用，而且有益于提升博士后青年科研人才的学术地位，扩大其学术影响力和社会影响力，更有益于人才强国战略的实施。

今天，借《中国社会科学博士后文库》出版之际，我衷心地希望更多的人、更多的部门与机构能够了解和关心哲学社会科学领域

博士后及其研究成果，积极支持博士后工作。可以预见，我国的博士后事业也将取得新的更大的发展。让我们携起手来，共同努力，推动实现社会主义现代化事业的可持续发展与中华民族的伟大复兴。



人力资源和社会保障部副部长

全国博士后管理委员会主任

2012 年 9 月

摘 要

毫无疑问，土地是我们的一切，是我们生存的首要条件。在所有的自然资源中，土地与人类之间的关系最为密切。土地是人类生产、生活不可缺少的资源基础，同时也承担着人类生存、发展的生态重任。但在经济发展、社会建设、人口增长的多重影响下，土地开始由单纯的资源短缺问题逐渐演变成复杂的系统紊乱危机。这场危机不是针对个人、政府或者某个跨国组织的，而是普遍的、全球性的，因而人们不得不转变对待土地的态度、行为。土地规划作为一项世界普遍采用的管理制度，虽然由于各国国情状况、社会结构、管理体系、产权制度等方面存在差异，并没有形成统一的运行模式，但都旨在合理配置土地，遏制土地过度开发，以实现资源的可持续利用。为保障土地规划的权威、有效，各国相继制定了规划管理法律，构建了完整的法制体系。为了实现永续发展，保护土地、改善环境的生态运动不断涌现，无论作为单体的个人、集体的社会，还是作为全球的生态系统，都面临着重大转折。与此相伴，规划管理法制以化解土地危机为己任，采取各种关涉环境保护的措施，不断探索着生态化的变革。

在我国，土地从古至今都是关系国计民生的问题。由于人多地少的现实，加之不合理的利用方式，土壤污染、土地退化、水土流失等问题频频爆发，土地利用与经济、社会、生态持续发展的矛盾愈加深刻。近半个世纪以来，虽然我国土地规划管理无论在编制技术还是实施手段上均取得了长足进步，但当我们审视脚下土地的时候，不得不承认这一制度仍然陷入困境：为了追求经济效益而任意调整规划，为了实现政绩工程而违规

征地拆迁……究其根源，现行法律、法规远不能满足规划土地利用的法制诉求，缺少真正意义的土地规划管理法制。并且，在可持续发展的战略背景下，一种超越工业文明的崭新时代——生态文明悄然降临，但与土地利用、生态保护紧密联系的土地规划管理法制却没能跟上时代的变迁。

基于此，本书汲取前人的研究成果，深入论证生态维度下土地规划管理及其法制考量命题，以期为土地规划管理法制的生态改进提供理论支撑。本书共分为七章，主要内容与研究思路按照如下顺序依次展开：

第一章揭示规划介入土地管理的必然。数量减少、质量降低引发土地利用局限与需求扩张之间的冲突，规划管理恰源于土地利用窘迫的危机状况。由于市场存在外部性、信息不对称等弊端，难以有效配置土地资源，规划通过合理安排土地以规范利用行为，弥补市场失灵状态。

第二章解读土地规划管理的法制认知。土地规划管理乃规划法制的构建基础，法学意义的规划限于“一定空间和土地利用”，范围除土地利用总体规划之外，还覆盖了城乡规划中关于土地利用的部分。法制体系由关于土地管理的宪法规定、土地规划基本法律等五个层级构成。规划法制的属性侧重于行政法，并伴随生态需要而逐步填充生态意蕴。阐述规划与土地私权、用途管制之间的关系，明确土地规划管理的法制定位。剖析前两轮土地利用总体规划的实施状况，寻找规划失效的法制根源。

第三章论述土地规划管理的生态议题与法制实践。土地具备诸多生态功效，规划管理势必引发生态反应。面对不同的土地问题，规划管理经历了消极回避、公害控制、生态治理等阶段。法制生态化乃法律面临生态危机而进行的革命，现行法律法规亟须进行相应的生态改造。为适应自由国、社会国、环境国的不同期待，规划管理法制由萎缩变革为逐步兴起并积极扩展。美国、澳大利亚土地规划管理法制的生态实践，为我国土地规划管理法制的生态变革提供了经验。伦理观念的转变，审视着规划管理法制的生态向度，“人类利益至上”、“经济发展

优先”的现实倾向，阻碍了我国土地规划管理法制作用的发挥。

第四章阐释土地规划管理的法制生态选择。基于现实需要，法制仅能渐进地协调生态与经济、社会之间的冲突，逐步奠定生态变革的基础。土地规划属于国家经济社会发展的重大事项，专门制定土地规划法业已成为法制构建的当务之急。规划管理法制价值回应生态趋向——秩序与正义价值的生态扩展、延伸，以充分维护整体的生态利益。规划管理法制实现生态蜕变，意旨定位于土地规划的可持续性，并实现土地权利与规划权力的协调平衡。基本原则贯穿了规划管理法制的各个环节，确立了生态优先、风险预防、全程管理等原则，从而宏观指导具体规则的架构。

第五章构想土地规划管理实体规则的生态完善。为了实现权力配置，决定合法、责任负担等法治目标，规划制定主体亟须进一步廓清，而其他规划主体则从主体融合、范围扩展、职能回归等方面完善。规划权力具有极大的裁量特性，必须明确权力的法律依据、运行要求，在政府与人大、中央与地方等层面改革权力配置。土地用途类型乃规划法制不可缺少的内容，现行法律在土地用途划分上存在诸多不足，从类型法定、标准完善、体系修正等方面重新构架了土地规划用途的分类体系。

第六章考量土地规划管理程序规则的生态构建。规划具有科技复杂、利益冲突等特质，要求夯实权力运行的正当基础，而正当法律程序能够回应规划管理的正当性问题。本章考察了日本、德国以及我国台湾地区土地规划的正当程序规则，检视了我国规划法定程序的正当性缺失，并针对非拘束性、拘束性规划分别设定一般程序和确定程序。规划管理程序的有效运行需要完备的制度配合，完善信息公开、公众参与、环境影响评价等成为最低公正的要求。

第七章探索土地规划管理法制实现的生态途径。规划法制规则采用“目标—手段—效果”的程式构造，意在追求特定目标的达成。土地规划管理法制具有动态、导向的生态特征，虽然规划制定重在土地可持续利用，但规划实施必须寻求达致目

标的各种途径。土地规划管理法制的实施需要结合市场机制、土地发展权、信赖保护等内容,建立、完善规划指标、规划许可、规划评估以及规划变更等具体途径,促使规划真正实现生态目标的法制愿景。

关键词: 土地规划 管理 法制 生态

Abstract

There is no doubt that land is our all and our first condition of existence. In all of the natural resources, relationship between land and human is the most closely. Land is an indispensable resource base of production and life and also bears ecological functions of survival and development. Under multiple effects of economic and social development, population growth and question of land shortage gradually starts to evolve into a complex crisis of system disorder. The crisis are not only for individuals, governments or international organizations but are also general and global which people need to change their attitudes and behaviors towards the land. In order to rational allocation of land; curb excessive development and sustainably utilization of resources, land plan has been a widely used management system in the world and has not formed a unified model because of the existence of differences in national conditions, social structure, management system and property right system. For protection authority and effectivity of land plan, many countries have developed law to establish a perfect legal system. In order to achieve goals of sustainable development, ecological movements continue to emerge to protect the land and improve its environment. A single individual, a collective social or the world's ecosystem are facing a major turning point. In the period, plan management law shall be taken to various protection measures to resolve land and explores the ecological changes.

In China, land has been an important lifeline of the people's

livelihood from ancient times. However, soil pollution, land degradation, soil erosion and other issues frequently occur due to the actual situation of the land and unreasonable using-patterns. The contradiction is increasingly profound among land use, economic, social and ecological. Nearly half a century, the plan management of land plan have achieved great progress on organization techniques or implementation method. But when we re-examine reality, problems have not been thoroughly solved: arbitrary adjustment plan, land acquisition and demolition in order to achieve political project, in order to pursue economic benefits. The reason is that law of land plan management is lacking and the existing law can not meet legal requirement of land plan. Under background of sustainable development, the ecological civilization takes us to the time, and law of land plan management could not keep pace with the times.

Based on those above, the author widely learns from previous research results to study land plan management and legal consideration in ecological dimension which provides theoretical support for the improvement of the law of land plan management. Through regulating using behavior for rational arrangement, land plan makes up for failure of market in malpractice of externalities and asymmetric information that solves contradiction of land using condition in maximum. The relationship between plan and land rights, use control shall be clear and position of land plan management shall be definite. The two rounds of implementation of land plan is analyzed for seeking the legal causes. Because land has ecological effect, land plan will result on ecological reaction. Land plan management is the base of establishing land law and gradually fills ecological implication. Law is modified for facing ecological civilization and law of plan management changes from atrophy to gradually rise and actively expand. The ecological practice on law of land plan management in USA and Australia draws lesson for ecological changes about law of land plan management. Land plan belongs to the major issues of economic and social