



郑州大学法学博士文库

魅力城市

生态城市理念与城市规划法律制度的变革

朱春玉 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

朱春玉 著

魅力城市

生态城市理念与城市规划法律制度变革

 法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

魅力城市:生态城市理念与城市规划法律制度的变革 /
朱春玉著. —北京:法律出版社, 2009. 9

(郑州大学法学博士文库)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9883 - 5

I. 魅… II. 朱… III. ①城市环境:生态环境—城市规划—研究—中国②城市规划法—研究—中国 IV. X321.2
D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 153414 号

郑州大学法学博士文库	魅力城市:生态城市理念与 城市规划法律制度的变革	朱春玉 著	责任编辑 刘文科 装帧设计 汪奇峰
------------	-----------------------------	-------	----------------------

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 6 字数 127千

版本 2009 年 9 月第 1 版

印次 2009 年 9 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9883 - 5

定价:20.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

郑州大学法学博士文库



主 任 田土城

副主任 石茂生 苗连营

委 员 沈开举 刘向文 宋四辈 程宝山 赵建文

鲁嵩岳 刘德法 钊作俊 胡德胜 梁凤荣



郑州大学

法学博士文库

Zhengzhou University

总 序

光阴荏苒,岁月如梭。转瞬之间,郑州大学法学院已经走过了二十六个春秋寒暑,现已将近而立之年。在兄弟单位的关心、支持和帮助下,历经几代郑大人的不懈努力,郑大法学院逐步发展为拥有一个法学博士学位点,两个一级学科(法学和法律)硕士点,九个二级学科硕士学位点,一个法学本科专业,四个省级重点学科,两个省级人文社科重点研究基地的教学研究性法学院,成为中原大地从事法学教育与学术研究的重镇。

进入21世纪的郑大法学院,师资队伍职称结构、学历结构、年龄结构和学缘结构发生了较大变化。按照引进与培养并举、倡导教师博士化的方针,在近80名专任教师中,具有博士学位和正在攻读博士学位的教师业已过半。作为法学院教学、科研工作的中坚力量和学术骨干,一大批具有博士学位的中青年教师正在各自的学科领域崭露头角。为了充分展示其学术成果,并为我院培养的优秀博士生提供较高的学术平台,我们在

编辑出版《郑大法学文库》的基础上,经与法律出版社学术分社协商,拟推出一套具有更高学术价值的《法学博士文库》。该文库主要出版我院师生的优秀博士学位论文,借此展示中原法律学人的学术精神、学术品格和优秀学术成果,为发展壮大我们的科研团队创造条件。

记得米兰·昆德拉曾经讲过,“我们有越来越多的大学和越来越多的学生。学生们要拿学位,就得写学位论文。既然论文能写天下万物,论文题目便是无限。那些写满字的稿纸车载斗量,堆在比墓地更可悲的档案库里。即使在万灵节,也没有人去光顾它们。文化正在死去,死于过剩的生产中,文字的浩瀚堆积中,数量的疯狂增长中……”。面对如此残酷的文化现象,对于该文库的出版,我们不能不慎之又慎。因此,作为我院最高层次的学术出版物,该文库将坚持学术第一的基本原则,努力出版一批真正具有学术价值的优秀博士论文。因此,凡列入出版计划的每一部书稿,均须经文库编委会认真审查后才推荐给法律出版社,再由法律出版社严格按照学术标准和学术规范的要求择优出版。我们衷心希望,该文库能够集中展示中原法学界最高层次的研究成果,并为我国的法学研究和学术交流提供一方小小的园地;更希望郑州大学法学院的各位同仁能够借此相互砥砺,在学术上百尺竿头、更上一步!

该文库的出版,得到了法律出版社学术分社的大力支持,是她们对待学术的严谨、开放、执着和热情,才促成了这套文库的最终出版。相信法学院的各位同仁一定不会辜负她们的深情和厚望。

值此文库出版之际,作为项目主持人,我既欣喜又不安。欣喜的是,她可以为我们的中青年学术骨干提供一个学术交流和成果展示的平台。不安的是,在人才辈出、高手林立的法学界,这套文库能否真正引起学界的关注与共鸣!但无论如何,我们都将以发展教育事业、开展学术交流为出发点,以渴求真理、企盼争鸣的平和心态来面对未来可能会发生的一切。

当然,我们十分清醒地知道,该《法学博士文库》的生存、发展及成功与否,均有赖于法学界各位同仁的关注和爱护。我们真诚地希望学界的各位前辈、先进和同仁,能够把我们和我们的文库当作朋友,不断给予关心和支持。“涓滴之流,可成江海”。如果该文库能够以其自身特色为中国法学领域的学术积累做些贡献,那将是我们最大的心愿。

因学养有限,难有高论,只能真诚地将我们出版该文库的一些真实想法告诉读者,权当为序。



郑州大学法学院院长

2006年8月8日

序

本书从生态城市理念出发,透视现代城市建设中存在的问题及产生的原因,分析我国城市规划法律制度应该进行的变革。在生态城市理念与城市规划法律理念的整合基础上,提出了城市规划法律制度变革的理论框架和制度构想,进而对我国《城乡规划法》提出立法建议。

全书共分7章,包括:城市理念的变迁:从工业城市到生态城市;生态城市规划法律理念的选择;城市规划法律制度变革的趋势;中国生态城市规划法应遵循的立法原则;生态城市规划的编制程序、公开程序和审批程序;生态城市规划中的基本制度;生态城市规划的制度环境。

本书首先分析了城市理念的变迁。城市理念,是对城市规划和建设的理想的、永恒的、精神性的普遍范型,是解决一定时期城市问题,指导城市规划与建设的理论方法与行动指南。根据在城市发展中人与自然的关系来分析,城市理念的发展经历了自然城市理念、工业城市理念和生态城市理念三种形式。在此基础上,提出生态城市规划法律理念。生态城市规划法律理念是对生态城市规划法律制度的根源的探寻,它对规划制度架构起决定作用,主要包括以下六个理念。一是,建设可持续性的、健康的生态城市是解决全球环境问题的关键。二是,必须坚持系统的观点进行生态城市规划,也就是说,城市中的环境资源(例如土地、水和空气)必须在一定的生态系统中被认识和管理,而不能只是作为孤立的环境媒介被认识和管理。三是,城市是以自己的方式拥有能源和资源流动系统的生态系统,人类是该生态系统的关键物种。四是,人类在城市生态系统

中起主导作用,城市生态系统必须有利于促进人类的健康和精神愉悦。五是,将土地利用规划和环境保护统一起来。目前,我们所关注的主要环境问题——空气和水的质量、固体废弃物以及生物多样性与我们如何使用土地密切相连。六是,将魅力作为生态城市规划法律理念。魅力这一概念的含义是自然和人类精神的统一,它强调尊重自然和人类的健康快乐,强调人类对生态系统的体验。

第三章认为,在全球环境危机加重的历史背景下,西方发达国家的城市规划法律制度呈现生态化、整合化以及城市规划与环境保护的一体化趋势。生态化即是在城市规划中体现环境保护、人与自然和谐以及可持续发展的理念,城市规划既要考虑人类的活动和行为,又要考虑环境的自然演变过程,在不断变化的城市生态系统中实现人与环境的相互协调,将人类活动限定在环境承载力之内。整合化是指城市规划法律制度涉及的内容十分广泛,包括城市环境、能源、历史遗产、资源、交通、土地利用等诸多方面,城市规划的管理不能局限于一个部门、一个地区,而要整合各种治理方法和管理手段,改变城市规划部门孤立运行的局面,协调相关部门的关系,使相关法律和政策保持协调一致。城市规划法律制度的另一个发展趋势就是将城市规划 and 环境保护统一起来,寻求在规划过程中的每一阶段实现土地利用和环境保护的统一。

第四章对中国生态城市规划法应遵循的立法原则进行探讨。生态城市规划的目的在于提供一个制度框架保护和改善城市生态系统内的环境、社会、经济和遗产资源,关注短期和长期的土地利用、交通和基础设施规划,以便最有效地利用有限的资源。中国生态城市规划法应遵循的立法原则包括利益衡平原则、社会公正原则以及城市设计结合自然原则。

第五章对生态城市规划的编制程序、公开程序和审批程序进行详细探讨。之所以要对生态城市规划的程序性规定进行研究,是因为我国现

行的《城乡规划法》主要是设定规划主管部门以及相关行政机构的职权内容和范围,而对城市规划的编制程序、公开程序和审批程序规定得很不细致。在社会主义市场经济逐步建立和完善的今天,我国的经济组织日益多元化,城市规划所涉及的社会利益和社会关系日益复杂。为了使生态城市规划能够科学与合理,就必须为生态城市规划的编制、公开与审批建立一套严格细致的程序。

本书最后探讨了生态城市规划中的公众参与制度、信息公开制度和环境影响评价制度以及生态城市规划的制度环境。生态城市规划的制度环境是指提供生态城市规划的制定、实施的制度框架。制度间的复杂的相互关系对规划会产生重要的影响,对生态城市规划起决定作用的制度环境包括:环境法律制度、历史遗产法律制度、资源法律制度、能源法律制度、交通法律制度、城市增长法律制度、土地利用法律制度。

朱春玉
2009年3月20日

前言

一、选题的来源与依据

“当今世界上最具潜力的发展机会是什么呢？”世界著名的生态城市专家理查德·瑞吉斯特认为：“莫过于中国的城市规划、设计和建设了。”^①在当今这个政治更替快速、暴力冲突剧烈、政治阴谋狡诈、宗教偏执、狂热，各种经济流派争妍的烈焰腾腾的时代，这个答案似乎有些荒唐。^② 当今世界比这重要的事情很多，为什么答案偏偏是中国的城市规划呢？

首先，城市规划与建设对地球生态系统的变化产生重大影响。地球生命支持系统正发生着有史以来最剧烈的生态退化和景观破碎，而根本的原因就在于当今城市赖以生存的由汽车——城市蔓延——高速公路——石油供应系统组成的基础设施复合体对人与自然的严重负面影响。全球自然环境的恶化，如物种灭绝、全球变暖、环境变化、土壤流失、海洋生态系统破坏等，与这种“反自然”的城市发展模式息息相关。这个由汽车——城市蔓延——高速公路——石油供应系统组成的基础设施复合体正在摧毁着人们的栖息环境，间接或直接地毁灭动植物，这种负面影响可能会持续世世代代，有些影响从现在起数百万年后都难以恢复。地

① [美]瑞吉斯特：《生态城市——建设与自然平衡的人居环境》，王如松、胡聘译，社会科学文献出版社2002年版，第1页。

② [美]瑞吉斯特：《生态城市——建设与自然平衡的人居环境》，王如松、胡聘译，社会科学文献出版社2002年版，第1页。

球生态系统的生态退化的速度究竟有多快、规模究竟有多大,以及何时才能停止,在很大程度上取决于城市规划和建设的方向。

其次,目前中国正成长为世界经济发展中一支不可忽视的力量,正处在大规模城市投资、建设和大规模改变自然与人类环境的关键时期。可以说,目前世界上没有哪一个国家像中国动用如此多的资源,为如此多的人口规划和建设城市。中国的城市规划和建设既面临巨大的挑战,更迎来了不可多得的良机。基于以上原因,中国的城市规划和建设是世界上最具潜在影响的事业。中国的城市规划与建设正处在一个十字路口,如果按照西方发达国家曾经走过的汽车——高速公路——城市蔓延——石油供应系统组成的经济和社会模式去发展,就会对地球生态系统产生严重的负面影响,单单是汽车的大规模进入家庭就会增加许多温室气体排放;如果选择城市可持续发展的模式——生态城市的模式去发展,就会在一定程度上逆转或停止生态退化和景观破碎。值得庆幸的是,越来越多的人认识到了生态城市建设的重要性。但是,生态城市规划与建设的一些理论问题还处在艰苦的探索阶段。之所以以生态城市规划的法律制度作为研究对象,主要基于以下几点:

首先,生态城市虽然在目前媒体上是出现频率较高的一个字眼,但无论在我国还是在外国,无论是在理论层面还是在实践领域,生态城市的研究才刚刚开始,在生态城市研究领域,还存在许多未解之谜,生态城市规划的法律问题更是国内外研究的薄弱环节。目前,在国外,虽然有一些立法涉及了城市可持续发展、城市生态系统保护等问题,但并没有专门针对生态城市所作的立法规定。生态城市研究更没有被国内环境资源法学界列为研究的重点,因此,我认为这一选题具有较强的创新性。

其次,对城市问题的研究应该成为目前环境资源法学界不可避免的一个研究重点,因为城市问题成为目前影响全球可持续发展的一个重要

问题,也是影响中国可持续发展的一个重要现实问题。在过去的 20 世纪,城市得到了空前的发展,成为人类主要的生存空间。进入 21 世纪,城市的发展速度还在加快。在整个 19 世纪,世界城市人口占总人口的比重,1800 年是 3%,1900 年是 13%,到 2000 年,这一比例达到 50%,并呈强劲增长态势。中国的城市化水平比较低,1978 年城市比重是 17%,但目前已超过 30%。从城市规模看,1800 年世界 100 个最大城市的平均人口不到 20 万人,1950 年这一数字已达 210 万人,1990 年则超过了 500 万人。尽管现代城市地域仅占全球陆地面积的 2%,但却集中了近半数的世界人口,而发达国家的城市人口占总人口的比例高达 76%,虽然发展中国家现在城市化水平不足 40%,但从未来发展趋势上看,也将经历一个快速发展的过程。据联合国人口部 1999 年所做的预测,到 2030 年,发展中国家城市人口可望达到 56.2%,而发达国家将高达 84%。^① 因此,在某种意义上说,人类的发展将取决于城市的发展,城市的未来就是人类的未来。瑞吉斯特指出:“城市是人类文明的一个特别的创造物、综合体、有机体、幽灵、复合机器——无论用什么名字,它是人类所创造的具有特征和目的的一种艺术品。城市就像一艘驶入人类未来旅程的船,其结构功能建设得越好,航行就越正常。”^②

再次,城市问题是目前人类面临的一个亟须解决的严峻现实问题。城市化就像一把“双刃剑”,在创造城市文明并使人类享受城市文明的同时,也使人类尝到了恶果,付出了惨痛的代价,城市问题的出现向人们敲响了警钟。城市问题包括城镇及人类活动密集区资源代谢在时间、空间尺度上的阻滞与耗竭,体制耦合在结构和功能上的错位和失谐,社会行为

① 董宪军:《生态城市论》,中国社会科学出版社 2002 年版,第 1~2 页。

② [美]瑞吉斯特:《生态城市——建设与自然平衡的人居环境》,王如松、胡聃译,社会科学文献出版社 2002 年版,第 10 页。

在经济与环境利益上的冲突和无序,其实质是社会、经济和自然的复合生态关系问题,^①主要包括人口激增、环境恶化、交通混乱、资源短缺等。西方发达国家在城市化过程中都曾经历过严重的城市问题,后来经过长期艰苦的整治,虽然情况有所好转,但离城市生态环境问题的最终解决还有相当大的差距。我国的城市化发展则在很大程度上重蹈了西方发达国家城市化初期的覆辙,尤其是城市环境污染已达到甚至超过发达国家城市污染最严重的时期(20世纪50~60年代)的水平。在1998年世界卫生组织评出的全球十大空气污染城市,我国就占了8席。面对城市化中出现的问题,西方一些国家出现了逆城市化的倾向。一些上流阶层纷纷逃离城市而迁往郊区或乡村,包括美国、英国、法国、俄罗斯和日本在内的发达国家从城市化的中后期开始都有逆城市化的现象产生。所谓“逆城市化”,是指在城市发展演变过程中,由于城市中心地带生存空间日益狭小、交通日益拥挤以及地价日益上涨等原因,中心城区居民迁出城市中心,不断向城市边缘郊区、乡村地带迁移的趋势,主要表现为城市中心人口空心化和产业空心化。^②但是消极逃避不是解决问题的办法。反思过去,面对现实,展望未来,努力寻求减少和消除城市病的方法,营造健康、清洁、人与自然和谐相处的城市才是解决城市问题的根本出路,生态城市就是在这种历史背景下提出的,并被认为是21世纪城市发展的方向。

最后,生态城市规划立法问题是生态城市研究中的一个重要问题。生态城市作为人类理想的人居模式,它的实现有规划建设的过程,当然离不开城市规划法律的指导。通过生态城市规划立法问题的研究,制定切

① 王如松、周启星、胡聃:《城市生态调控方法》,气象出版社2000年版,“内容简介”。

② 孟祥林:“‘逆城市化’趋势与城市规模扩展机制”,载《城市》2005年第3期。

实可行的生态城市规划,将生态价值观引入城市规划,对传统的规划理念、规划原则、规划程序、规划制度进行有效的变革,才能保持城市生态系统的良性运行。同时,通过立法,对城市规划和管理中不符合城市生态化发展方向的行为采取必要的法律、行政和经济手段,保证城市规划的顺利实施。

二、选题的理论意义

生态城市规划法律制度研究具有重要的理论意义。生态城市在国际上是一个新兴的研究领域,在国内也处于起步阶段。对生态城市的研究,以往多从生态学、城市学和环境科学的角度进行研究,本书从提出生态城市理念开始,对生态城市规划法律制度的变革进行研究。笔者从分析工业城市发展的困惑入手,提出城市建设理念的革命,指出从工业城市理念到生态城市理念,是城市理念变迁的路径。在此基础上,对生态城市规划所要解决的难题进行了归纳,认为它们表现为“三对矛盾”和“两种认识的有限性”,提出确立生态城市规划法律理念的理论基础是可持续发展理论、城市生态系统管理理论以及极限与分配理论,从而确立了生态城市规划法律理念。本书认为在全球生态危机加重的历史背景下,城市规划法律制度变革的趋势是生态化、整合化以及城市规划与环境保护的一体化,中国生态城市规划的立法原则应为“遵循利益平衡原则、社会公正原则以及城市设计结合自然原则”。本书还对生态城市规划的编制程序、公开程序和审批程序进行了研究,提出了具体的程序性规定,并对生态城市规划中的几个基本制度和生态城市规划的制度环境进行了探讨。通过以上问题的研究,拟为正在中国如火如荼进行的生态城市建设提供一种理论的参考,具体来说,选题的理论意义包括以下几方面:

首先是解决目前在生态城市理论研究中出现的一些问题。虽然近年

来生态城市这一概念出现的频率越来越高,但无论是在理论层面还是在实践领域,对生态城市的研究还十分肤浅,对生态城市的认识仍然停留在模糊的、表象的、感知的层次上,还有许多基本的理论问题没有解决。阿瑞克·阿赤布吉(Aranco Archibugi)认为,目前得到广泛关注的“生态城市运动”主要源自以生态学的视角研究城市问题的追求,这一方面的研究者和实践者在“生态城市”和“可持续城市”的目标下进行各种各样的探索,但对什么是生态城市、什么是可持续城市并不清楚。目前,对“生态城市”和“可持续城市”的研究似乎蒙着一层“神秘的面纱”,而这种神秘性似乎要使这一课题永远成为被研究的对象而不是被实现。^① 这使生态城市的建设实践陷入迷茫,甚至走入误区,因此对生态城市的进一步系统研究十分必要。尤其是在我国,生态城市研究才刚刚起步,而现实是许多城市提出了建设生态城市的目标,这更迫切需要从理论上做出回答。因此生态城市的研究任重而道远,具有更大的理论和现实意义。

其次是填补国内环境法学关于生态城市法律问题的研究空白。国内环境法学界目前没有将城市作为一个专门的研究对象进行研究,对城市环境施加给区域及整个地球环境质量的影响认识不足,对城市环境问题的重要性没有提高到应有的高度。从1999年国务院公布的《全国生态环境规划》看,没有多少涉及城市生态环境问题。但是,从世界范围看,城市几乎聚居着全球人口的一半;从中国看,居住在城市的人口占全国人口的比重超过30%。城市的环境问题如果不能得到很好的解决,很难设想本国乃至全球的环境问题可以解决好。

学者们的研究忽视了这样一个基本事实:城市是一个特殊的、需要精心加以保护和管理的环境实体。组成城市环境的一些自然环境要素,如

^① 沈清基:“生态城市及其规划方法的探索——Aranco Archibugi 的《生态城市和城市影响》一书评介”,载《城市规划汇刊》2001年第2期。

土地、大气、水、植物群落、动物群落以及一般的自然景观,只是生态城市研究的一部分,远不是全部。生态城市研究中除了对上述物质因素进行研究外,还包括非物质因素,它是一种由社会经济、历史、政治、公众态度以及它们相互作用形成的网络,物质因素与非物质因素相互作用,决定着城市发展的方向和未来。现在城市环境问题被分割成许多零碎的“片段”进行分析和评价,整体性的综合研究比较缺乏。通过生态城市规划的研究,可以为城市问题的整体性研究提供一种思路。

三、选题的实践意义

生态城市规划法律制度研究的实践意义在于为我国生态城市规划与建设提供理论的参考,而生态城市规划与建设是解决目前城市问题、摆脱可持续发展危机的必由之路。

首先,生态城市规划与建设是解决城市问题的根本出路。纵观世界城市发展的历程,我们看到,城市化促进了人口、产业向城市集聚,这种集聚效应提高了人们的生活水平,促进了社会经济发展,城市出现了欣欣向荣的形势,但是由于奉行大量生产、大量消费、大量废弃的经济模式,在这些现代文明的背后却是对资源的巨大浪费以及对环境的无情摧残。城市作为经济中心和人口的密集区,大量的自然资源和能源往往经过初始的加工生产环节后就形成废弃物滞留于城市,而城市的自然资源和 Environment 容量都是有一定限度的,如果长此以往地重复大量生产到大量废弃的生产及生活消费方式,就会使城市处于一种不健康的发展状态中。特别是随着城市蔓延的加剧,这种对环境的负面影响不断扩大了。生态城市的提法就是在这种背景下应运而生的,旨在以最小的成本建设最美好的城市,使城市发展步入良性循环的发展轨道。在目前城市问题丛生的大背景下,生态城市规划与建设成为解决城市发展问题的根本出路。