



贵州民族学院学术文库

生态文明城市建设立法 理论与 实践

——以贵阳市立法实践为例

SHENGTAI WENMING CHENGSHI JIANSHE LIFA
LILUN YU SHIJIAN

陈小平 著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)



贵州民族学院学术文库

生态文明城市建设立法 理论 与实践

——以贵阳市立法实践为例

SHENGTAI WENMING CHENGSHI JIANSHE LIFA
LILUN YU SHIJIAN

陈小平 著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

生态文明城市建设立法理论与实践：以贵阳市立法
实践为例 / 陈小平著. —成都：西南交通大学出版社，
2011.2

贵州民族学院学术文库

ISBN 978-7-5643-1053-0

I. ①生… II. ①陈… III. ①城市环境：生态环境—
城市建设—立法—研究—贵阳市 IV.

①D927.731.229.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 013461 号

贵州民族学院学术文库
生态文明城市建设立法理论与实践

——以贵阳市立法实践为例

陈小平 著

责任编辑	刘 立
特邀编辑	梁 红
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	170 mm×235 mm
印 张	13.875
字 数	238 千字
版 次	2011 年 2 月第 1 版
印 次	2011 年 2 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-1053-0
定 价	38.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

贵州民族学院学术文库 编委会

主任委员：高万能

副主任委员：唐建荣 郁钟铭 杨昌儒（常务）

吴晓萍 范允龙

委 员：肖远平 周相卿 王 林 吴有富

杨正万 张艾清 石开忠 夏五四

汪文学 肖唐金 颜春龙 王建山

童 红 谢 兵 任达森 王建平

龚 锐 岑燕坤 田 铁 索红敏

白明政 龙耀宏 田景仁 周 俊

何兴发 吕映红 王道铭 杜国景

办公室主任：吴有富（兼）

办公室成员：柳远超 张琪亚

目 录

第一部分 生态文明及生态文明城市建设

一、生态文明	3
(一) 文 明	3
(二) 人类文明的发展	4
(三) 生态文明时代	5
(四) 生态文明的特征与价值	8
二、生态文明城市建设	13
(一) 生态文明城市的界定与特征	13
(二) 生态文明城市建设的主要依据	18
(三) 我国生态城市建设的背景	19
(四) 我国生态文明城市建设的重要意义	21
三、我国生态文明城市建设概况	22
(一) 杭 州	22
(二) 承 德	25
(三) 天 津	26
(四) 深 圳	30
(五) 上 海	33
(六) 哈 尔 滨	35
(七) 宁 波	37
(八) 桂 林	39
(九) 大 连	40

第二部分 生态文明城市建设与法制

一、生态文明城市建设法制化的必然性	45
(一) 生态文明城市建设的法制化， 可以提高生态文明城市建设的有效性	45

(二) 生态文明城市建设的法制化, 可以为生态文明城市建设创造良好的法制环境	45
(三) 生态文明城市建设的法制化, 可以更好地促进我国的生态文明城市建设	46
二、生态文明城市建设立法的功能及意义	46
(一) 生态文明城市建设立法的功能	46
(二) 生态文明城市建设立法的意义	47
三、国外有关生态文明建设立法的先进经验	49
(一) 日 本	49
(二) 美 国	51
(三) 欧 盟	52
(四) 新加坡	55
(五) 国外生态文明城市建设立法对我国的启示	56
四、我国生态文明城市建设的立法现状	57
(一) 我国现有生态文明城市建设的立法体系及沿革	57
(二) 我国现有生态文明城市建设立法存在的缺陷	61

第三部分 生态文明城市建设的立法体系构建

一、立法的几个重点问题讨论	67
(一) 生态文明城市建设立法的内涵	67
(二) 生态文明城市建设立法范围	68
(三) 生态文明城市建设立法的路径选择	68
(四) 生态文明城市建设立法的指导思想和立法依据	68
(五) 生态文明城市建设的立法原则	70
二、生态文明城市建设立法应包含的主要法律制度	72
(一) 城市规划	72
(二) 产业发展	72
(三) 建立资源节约型城市	74
(四) 生态环境保护	76
(五) 发展城市低碳经济	77
(六) 坚持以人为本, 改善民生问题	79

（七）大力弘扬生态文化	80
（八）科学合理地明确公民、法人和其他组织的权利与义务	82
（九）明确各级政府的责任	83

第四部分 贵阳市生态文明城市建设立法实践与特色

一、贵阳市生态文明建设立法的背景及基本情况	87
二、贵阳市生态文明建设立法的特点	88
（一）开创性	88
（二）综合性	89
（三）针对性	90
（四）特色性	90
（五）集民智之大成	91
三、《贵阳市促进生态文明建设条例》的立法创新	92
（一）用法的形式确立了生态文明概念	92
（二）第一次以法律规范的形式明确了环境公益诉讼	93
（三）第一次以综合性地方性法规规定了舆论监督	94
（四）第一次规定了社区支持农户的绿色纽带模式	95
（五）第一次规定了实行生态环境和规划建设监督员制度	96
（六）第一次规定了区域限批制度	97
（七）确立了规范、科学的公共决策机制	98
（八）规定了生态补偿机制	99

第五部分 贵州民族学院起草的《贵阳市促进生态文明建设条例（草案）》基本思路及内容

一、《贵阳市促进生态文明建设条例（草案）》的立法体例	105
二、《贵阳市促进生态文明建设条例（草案）》起草的基本思路及主要过程	106
（一）基本思路	106
（二）基本过程	107
三、《贵阳市促进生态文明建设条例（草案）》概略	107

四、《贵阳市促进生态文明建设条例（草案）》的详细内容及说明	109
-------------------------------------	-----

第六部分 附 件

一、贵阳市促进生态文明建设条例	151
二、贵阳市建设循环经济生态城市条例	157
三、贵阳市人民政府办公厅《贯彻落实〈中共贵阳市委、贵阳市人民政府关于加快生态经济市建设的决定〉工作方案》	161
四、贵阳市生态文明城市总体规划（2007—2020 年）纲要	173
五、中共贵阳市委关于建设生态文明城市的决定	185
六、建设贵阳市生态文明城市的指标体系与监测方法	191
七、贵阳市“十一五”期间生态文明新农村创建指导标准（试行）	197
八、中共贵阳市委、贵阳市人民政府关于提高执行力抢抓新机遇纵深推进生态文明城市建设的若干意见	200
参考文献	209
后 记	213

第一部分

生态文明及生态文明城市建设

一、生态文明

(一) 文明

“文明”一词早就出现于中西方的典籍之中。在中国,“文明”一词,最早出自《周易·乾卦·文言》中:“见龙在田、天下文明。”用以表述社会的开发状况和指称美好的事物等。在随后漫长的历史发展过程中,“文明”一词逐渐演变出“文采”、“文治教化”、“文教昌明”等意,这里的“文明”,就包含有与落后、荒芜相对立的进步、昌盛的含义。古人认为万物自有天地之道,人能够靠自己的内心去感知这个世界,当内心有所感悟的时候就想表达,于是有了语言,文字、文章也就随之出现了。所以“文明”可以表示为人类对于外界感知的一种或为具体的,或为抽象的沉积。

到20世纪初期,特别是五四运动前后,“文明戏”、“文明经商”、“文明结婚”等广为流传,“文明”便有了“进步”、“时兴”的含义,与人们的生活更加的紧密相连,在现代汉语中的文明指一种社会进步状态,与“野蛮”一词相对立。在《中国大百科全书》(社会学)中将“文明”定义为“人类改造自然与社会的物质和精神成果的总和,社会进步和社会发展状况的标志”。^①

在西方,“文明”一词来源于拉丁文“Civilis”,意为公民国家和社会的进步状态。圣西门就在其著作中使用过文明的概念,“研究人类理性的进程,以便将来为改进人类的文明而努力——这就是我为自己规定的目的”。^②十九、二十世纪,在西方国家,文明成为人们的普遍用语,许多西方国家的重要文献中,大都有关于文明的阐释。1961年出版的法国《世界百科全书》中提出,文明一词用法甚多,主要指“开化的社会”、“文明事业”、“社会的高度发达”等,1961年《法国大罗拉斯百科全书》中“文明”指“教化,使开化动作的结果”,“文化、技术、人道精神、教育、礼仪、传统、民俗、精华和生活方式”,“一个具有并实行了脱离野蛮状态的法律与习惯的民族或国家”;1964年的《英国大百科全书》中“文明”的内容包括“语言、宗教、

^① 中国大百科全书出版社编辑部编,《中国大百科全书·社会卷》,中国大百科全书出版社2004年版,第419页。

^② 《圣西门选集》,商务印书馆1979年第2版,第146页。

信仰、道德、艺术和人类思想与理想的表述”；1973年日本出版的《世界文化大辞典》中认为“文明是指一个社会或国家精神的（艺术、宗教、道德、科学、法律等）和物质的（产业、技术、经济等）生活的总称而言”；1978年出版的《苏联大百科全书》中提出“文明是社会发 展、物质文化和精神文化的水平和程度”。在西方，文明和文化的概念相近。文明反映出人类对自然、社会的认识和改造能力以及人类的自身解放和自我完善的程度。

（二）人类文明的发展

人类对于文明的认识是一个长期的历史过程，从生产方式的角度看，人类经历了原始文明、农耕文明、工业文明三个阶段。在这三个文明阶段中，人类的着眼点集中在物质方面，人们更关心的是物质生产能力的提高，是物质生活的改善。

1. 原始文明

原始文明，经历了170万~200万年。中国的原始文明，始于距今170多万年前的元谋人。那个时期，人口数量稀少，人们以狩猎采集为生，主要以石器为生产工具，相对于地球数亿吨计的净植物生产力来说，人类的“消费”量简直可以忽略不计。原始农业出现后，虽然产生了生态问题，但地球生物圈一直保持着巨大的自我恢复生态平衡能力。这种人类与生物、环境之间自然有序的协同进化关系，堪称原始“绿色文明”。^①

2. 农耕文明

随着生产工具和技术的进步，人类进入到农耕文明时期。农耕文明是指农民在长期农业生产中所形成的一种适应农业生产生活需要的国家制度、礼俗制度、文化教育等的文化集合。中华文明是农耕文明的典型代表之一，它将儒家文化及各类宗教文化融合为一体，形成了自己独特的文化内容和特征，主体包括国家管理理念、人际交往理念以及语言、戏剧、民歌、风俗及各类祭祀活动等，是世界上存在最为广泛的文化集成，本质上是一种“善”的文明。这一时期，人类改变自然的能力产生了质的飞跃，相应的生态问题也逐渐显现出来，但总的来看，这个时期人类的发展对自然生态的负面作用还是有一定限度的。

3. 工业文明

18世纪英国工业革命开启了人类现代化生活，人类进入工业文明时期，

^① 姜春云：《跨入生态文明新时代——关于生态文明建设若干问题的探讨》，《求是》，2008。

开始了对大自然空前规模的征服运动,以掠夺的方式开发利用自然资源。据有关统计资料,整个20世纪,人类消耗了约1420亿吨石油、2650亿吨煤、380亿吨铁、7.6亿吨铝、4.8亿吨铜。占世界人口15%的工业发达国家,消费了世界56%的石油、60%以上的天然气和50%的重要矿产资源,从而带来了严重的生态、环境问题,正因如此,依靠工业文明推动人类发展的模式必须予以转变。^①

(三) 生态文明时代

1. 生态文明的提出,是人们对可持续发展问题认识深化的必然结果

在生产水平很低或比较低的情况下,人类对物质生活的追求总是占第一位的,所谓“物质中心”的观念也是很自然的。然而,随着生产力的巨大发展,人类物质生活水平的提高,出现了各种各样的生态危机,特别是工业文明造成的环境污染、资源破坏、沙漠化、“城市病”等全球性问题的产生和加剧,使得人类越来越深刻地认识到,物质生活的提高是必要的,但不能忽视精神生活;发展生产力是必要的,但不能破坏生态;人类不能一味地向自然索取,而必须保护生态平衡。

20世纪七八十年代,随着各种全球性问题的加剧以及“能源危机”的冲击,在世界范围内开始了关于“增长的极限”的讨论,各种环保运动逐渐兴起。正是在这种情况下,1972年6月,联合国在斯德哥尔摩召开了有史以来第一次“人类与环境会议”,讨论并通过了著名的《人类环境宣言》,从而揭开了全人类共同保护环境的序幕,也意味着环保运动由群众性活动上升到了政府行为。伴随着人们对公平(代际公平与代内公平)作为社会发展目标认识的加深以及对一系列全球性环境问题达成共识,可持续发展的思想随之形成。1983年11月,联合国成立了世界环境与发展委员会,1987年该委员会在其长篇报告《我们共同的未来》中,正式提出了可持续发展的模式。1992年联合国环境与发展大会通过的《21世纪议程》,更是高度凝结了当代人对可持续发展理论的认识。中国共产党的十七大报告第一次提出“建设生态文明”,并把它作为全面建设小康社会的一项重要目标。这一重大命题的提出,标志着我党发展理念的升华,对发展与环境关系认识的飞跃,是我党对可持续发展问题认识深化的必然结果,也是治国方略的创新和发展,具有划时代的意义。

^① 姜春云:《跨入生态文明新时代—关于生态文明建设若干问题的探讨》,《求是》,2008。

2. 生态文明的定义

生态文明是指人类遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和；是指人与自然、人与人、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣为基本宗旨的文化伦理形态。

生态文明是人类文明的一种形态，它以尊重和维护自然为前提，以人与人、人与自然、人与社会和谐共生为宗旨，以建立可持续的生产方式和消费方式为内涵，以引导人们走上持续、和谐的发展道路为着眼点，既追求人与生态的和谐，也追求人与人的和谐，并以人与人的和谐为人与自然和谐的前提。可以说，生态文明是人类对传统文明形态特别是工业文明进行深刻反思的成果，是人类文明形态和文明发展理念、道路和模式的重大进步。

生态文明观强调人的自觉与自律，强调人与自然环境的相互依存、相互促进、共处共融。这种文明观同以往的农业文明、工业文明具有相同点，那就是它们都主张在改造自然的过程中发展物质生产力，不断提高人的物质生活水平。但它们之间也有着明显的不同点，即生态文明突出生态的重要，强调尊重和保护环境，强调人类在改造自然的同时必须尊重和爱护自然，而不能随心所欲，盲目蛮干，为所欲为，体现出审视的整体性、调控的综合性、物质的循环性和发展的知识性，是对农耕文明、工业文明的深刻变革，是人类文明质的提升和飞跃。

3. 生态文明与物质文明、精神文明、政治文明的关系

（1）物质文明。

所谓物质文明，是指人类物质生活的进步状况。它主要表现为物质生产方式和经济生活的进步，本身是一种破坏力极强的文明，这种文明不包含与自然界其他部分互惠的成分，体现出一定的自私性。物质文明程度越高，表明人类离开野蛮状态和蒙昧状态愈远，依赖自然的程度愈小，控制自然的能力愈强。物质文明的高度发展给人类改造自然、征服宇宙、推动人类社会本身的进步提供了优越的、必要的、先决的条件，因此，物质文明在四个文明中处于基础地位。

（2）精神文明。

精神文明指的是人类在改造客观世界和主观世界的过程中所取得的精神成果的总和，是人类智慧、道德的进步状态，主要表现为两个方面：一是科学文化方面，包括社会的文化、知识、智慧的状况，教育、科学、文化、艺术、卫生、体育等项事业的发展规模和发展水平；二是思想道德方面，包括社会的

政治思想、道德面貌、社会风尚和人们的世界观、理想、情操、觉悟、信念以及组织性、纪律性的状况。

精神文明的发展为物质文明的发展提供思想保证、精神动力及政治保障、法律保障。社会主义精神文明则是人类精神文明发展的重要阶段,它以马克思主义为指导,是在社会主义经济政治制度下形成的人类历史上新型的精神文明,是社会主义社会的重要特征,是现代化建设的重要目标和重要特征。它包括思想道德建设和教育科学文化建设,渗透在整个物质文明建设之中,体现在政治、经济、文化生活的各个方面。

(3) 政治文明。

政治文明是指人类社会政治生活的进步状态和政治发展取得的成果,主要包括政治制度和政治观念两个层面的内容。在政治制度层面,主要表现为由于经济基础和阶级力量对比的变化所引起的国家管理形式、结构形式的进化发展,即政体或国体、政体范围内的政治体制、机制等方面发展变化的成果。如选举制度的推行、政党制度的建立、文官制度的形成,等等。其中,民主政治制度的建立是政治制度文明发展的最重要成果。在政治观念层面,主要表现为政治价值观、政治信念和政治情感的更新变化。如民主、自由、平等、人权、正义、共和、法治等思想观念的形成、普及和发展,以及人们政治参与意识的普遍增强,等等。政治观念文明是精神文明的重要组成部分,它与精神文明的其他部分一起,为政治文明的发展提供强大的精神动力和智力支持。社会主义政治制度的建立是人类政治文明发展的最新成果。建设社会主义政治文明,必须按照社会主义政治生活的发展规律,全面加强政治建设,不断推进社会主义民主法治建设的进程

(4) 四种文明之间的关系。

生态文明同物质文明与精神文明既有联系又有区别。生态文明既包含物质文明的内容,又包含精神文明的内容:生态文明并不是要求人们消极地对待自然,在自然面前无所作为,而是在把握自然规律的基础上积极地能动地利用自然,改造自然,使之更好地为人类服务,在这一点上,它与物质文明是一致的。物质文明的发展不能以失去生态文明为代价,寻求经济发展与生态保护的统一协调和相互促进,这是物质文明和生态文明建设的共同方向和追求。

而生态文明要求人类要尊重和爱护自然,将人类的生活建设得更加美好,人类要自觉、自律,树立生态观念,约束自己的行动,在这一点上,与其说它是与精神文明相一致的,毋宁说它本身就是精神文明的重要组成部分。生态文明中建设社会生态意识形态就是精神文明的重要内容,只有将生态文明

建设放在精神文明的高度进行建设,加强生态文化和生态道德建设,才能形成社会生态意识,才能使企业、群众、政府等都以生态环保作为各项活动的出发点和行为准则,才能加强人们的生态忧患意识和责任意识。

另外,政治文明具有决策性强、调控性强、政策性强、督导性强、专政性强、影响面宽、执行力强等特点,是生态文明建设的有力保障措施,生态文明应当作为政治文明建设的重要组成部分和发展的基础,政治文明建设过程中也不能忽视生态文明建设,健康的政治文明推动生态文明建设发展,生态文明建设又反过来促进政治文明建设。

尽管生态文明与物质文明、精神文明及政治文明都有着密切联系,但生态文明与其余三种文明存在着区别,无论是物质文明、精神文明还是政治文明都不能完全包容生态文明的内容,即生态文明具有相对的独立性,它是对既有的物质文明、精神文明、政治文明发展路径的拓展和匡正。生态文明理念下的物质文明,致力于消除人类活动对自然界稳定与和谐构成的威胁,致力于消除人类的活动对自然界的一些破坏,逐步形成与生态相协调的生产方式和消费方式;生态文明理念下的精神文明,提倡尊重自然规律,建立人自身全面发展的文化氛围,抑制人们对物欲的过分追求;生态文明理念下的政治文明,强调增强决策透明度和公众参与度,保障人民依法行使民主权利,尊重利益和需求的多元化,实行避免生态破坏的制度安排。^①生态文明与物质文明、精神文明、政治文明之间相互促进和制约,和谐协调统一发展,共同组成人类的文明框架,构成完整而全面的文明系统整体。在这个文明系统中,生态文明是根本,有健康的生态文明,才有健康的物质文明、精神文明、政治文明,非文明的物质、精神、政治等行为会给生态系统造成严重的破坏和损失。物质文明、精神文明和政治文明离不开生态文明,没有良好的生态条件,人不可能有高度的物质享受、精神享受和政治享受,没有生态安全,人类就会陷入不可逆转的生存危机。

(四) 生态文明的特征与价值

1. 生态文明的特征

(1) 价值性。生态文明不是没有价值判断的无层次的人与自然的关系,而是一种具有明显价值性的、有序的人与自然的和谐关系,它是一种价值文明,具有伦理性或道德性。^②

^① 李军:《关于生态文明的理解、实践和倡议》,中国生态文明建设高层论坛,2008年5月。

^② 于宇:《浅析生态文明的基本特征》,《商业文化》,2008(9)。

西方人类中心主义认为,人是价值的主体,自然是满足主体需要的价值客体,在人为中心的世界里,自然对于人仅仅具有工具性的价值。而生态文明则强调,人与自然都是主体,不仅人有价值,自然同样也有价值,在人发挥主动性的同时,自然也有自动性,所有的生命体都要依托于自然,人也不例外。因此,人类必须尊重自然与生命,应该与自然和谐共处。生态文明作为一种价值文明,要求我们正确处理好人与自然的关系,而不是一味强调人的主体价值,而忽视自然的价值。超越以往将自然物、非生命体视为人类工具的狭隘认识,肯定自然物具有的价值,有益于人类正视自然的地位,正确处理人与自然的关系。人类只有珍视自然的价值,才能实现所需的价值,合理利用自然资源并与自然和谐共处,这是人类文明延续的必要条件,否则必将受到自然界的惩罚,危及人类的生存前景。恩格斯曾告诫说:“不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利,对于每一次这样的胜利,自然界都会对我们进行报复。”^①事实证明,人与自然的斗争中,自然从未被战胜,它仍以无比强大的力量,对人类的破坏行为给予还击,我们必须正视这一点,并谨记自然与人类无法分割的联系。

(2) 可持续性。强调可持续性生态文明的一个突出特征,生态文明是一种循环文明,是人与自然之间和谐、循环、全面、持续地一种关系,而不是一种竞争性的关系。它并不是单一地要求人类与自然之间相互利用的一次性结果,而是需要一种循环,这种循环是双方都能重复利用对方作用的结果。循环即表现为可持续性,如果不能持续,只是单方面的人类利用自然,无节制地开发自然,就会破坏人类与自然的平衡,就无法使人类与自然的关系持续下去,使得人与自然的关系陷入恶性循环的状态中。马克思说过:“不以伟大的自然规律为依据的人类计划,只会带来灾难。”^②这揭示了一个深刻的道理,即人类只有认识并遵循自然规律,自然才会往有利于人类社会的方向发展。传统的农业文明和工业文明单纯将自然界作为人类生存和发展的索取对象,一味征服与主宰自然,极大地破坏了生态环境,人为引发的自然灾害频发,环境污染严重。生态文明克服了传统农业和工业发展的诸多弊端和缺陷,将人类发展与整个生态系统发展联系在一起,它不仅正确处理了人与自然的关系,并使得这种关系得以持续,它是一种寻求可持续发展的文明,是一种使人类文明在原始文明、农耕文明及工业文明后重新使人类与自然相互利用、和谐共处的关系得以持续,从而在更高层次上促进人类发展的社会发展状态。

①、② 《马克思恩格斯选集》(第4卷),北京人民出版社1995年版。