

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [城市环境规划法对城市化进程的法律保障](#)

城市环境规划法对城市化进程的法律保障

作者: 时 军 点击量: 412 发布日期: 2007-9-27

摘要: 为了把我国的环境法律法规建设提高到一个新的水平, 促进经济社会全面协调可持续发展, 2005年11月28日, 国家环境保护总局印发了关于《“十一五”全国环境保护法规建设规划》的通知, 提出今后五年(2006—2010)全国环境法规建设的目标和任务, 在该通知的附件第二部分环境立法规划设想表中, 专门将“城市环境规划法”列入立法规划。这一举措适应我国当前城市化进程中面临的实质问题, 必将促进城市的各项环境保护工作逐步走向制度化和法制化。

关键词: 城市化 城市环境 环境规划 城市环境规划法

为了保证城市经济、社会的可持续发展, 为人们创造高质量的生活环境, 必须十分重视城市环境的治理和保护工作。保护城市环境有许多途径, 如制定各种有关环境保护的政策和法律法规; 建立各种环保宣传、研究组织和机构; 开展各种调查研究活动等。其中, 采用法律手段依法治理环境是一种重要途径, 在当前我国的城市化进程中, 尽快制定城市环境规划法来规范城市环境保护工作, 成为当务之急。

一、近年来我国城市化进程逐步加快

城市环境, 是以城市居民为中心的城市区域范围内各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体。城市自然环境包括自然界本身具有的各种生物资源、水资源以及大气、土地等; 城市人工环境是人们为满足生产和生活需要而建立的各种物质设施及其他条件, 包括工矿企业、交通运输、道路、各种设施、构筑物等。城市的自然环境和人工环境聚集着城市发展的文化内涵和景观状态。就城市而言, 最重要的自然资源是土地、淡水、空气、食物、能源和原料。这六项资源对城市的各个方面都起着决定性的作用, 是城市生态系统的组成部分。

城市是社会政治、经济、文化、科学教育活动高度集中的人类居住区。城市环境是城市经济、社会发展的基本条件, 也是人们居住、休息、工作和交往的中心场所。城市发展的历程证明, 城市一方面是人类作用于环境最深刻、最集中的区域; 另一方面, 也是人类社会中环境污染最严重的区域。

城市环境问题是经济、社会发展与环境的协调关系被破坏, 主要是由资源的不合理利用和浪费所造成的。城市经济活动的快速发展、人口的高度密集和急剧膨胀、资源的大量消耗, 使部分城市市区原有的自然生态系统破坏严重, 地表大部分被建筑物、混凝土路面所覆盖。从生态的角度看, 城市彻底改变了其所在区域的生态环境状态。由此, 引发了各种各样的环境问题, 影响了城市居民的日常生活, 使城市的健康发展面临巨大的资源与环境压力。

城市化是现代经济的必然产物, 随着经济发展水平的提高, 城市人口大幅度增加, 城市经济占据更为重要的地位, 发展中国家无一不存在城市化的问题。近20多年来, 随着改革开放和生产力水平的发展, 我国经历了一个异常迅猛的城市化浪潮, 城市数目不断增多, 城市规模迅速扩大, 城市人口比例逐渐升高, 城市化水平不断提升。

我国法律上所规定的城市, 是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。2004年我国共有建制城市661个, 全国城市市辖区土地面积为39.42万平方公里, 占全国土地总面积的6%。城镇人口约5.24亿, 占全国人口的41.7%, 市辖区的人口密度高达847人/平方公里。城市化率从1993年的28%提高到了2004年的41.7%, 11年提高了13.7个百分点。

二、城市化进程中面临的主要环境问题

在我国城市发展过程中，由于缺乏全面规划和合理布局，再加上发展引发的滥用资源、污染严重以及人口膨胀带来的住房拥挤、燃料使用过多等原因，许多传统的城市在城市化进程中日益显露出十分严重的环境问题。目前，我国城市环境问题主要有大气污染、水污染、噪声污染、固体废物污染等。

（一）粗放型经济增长方式和城市人口的不断增长加剧城市的环境压力

近年来，我国的城市经济一直保持高速增长态势，并且长期以来延续的是一种“高投入、高消耗、高排放”的粗放式增长模式，资源的高消耗和技术水平相对较低，必然带来污染物的高排放，这使得城市赖以存在的自然生态环境面临越来越严重的威胁，城市环境承载力已趋于饱和。城市经济的快速发展，使城市资源、能源的消耗也快速增长。城市化进程的加快，城市人口的增加，人民生活水平的提高和消费升级，都给原本趋紧的城市资源和环境供给带来更大的压力。据有关部门统计，有相当一部分城市的饮用水水源水质达不到标准，城市水资源短缺现状日益严重。垃圾围城、噪声扰民、扬尘污染、油烟污染等环境问题都很突出，直接影响到城市居民的生活质量。

（二）城市环境基础设施建设难以支撑城市的可持续发展

我国城市环境基础设施建设相当薄弱，特别是生活污水集中处理、生活垃圾无害化处理和危险废物处置等建设能力尤显不足。根据2004年对全国500个城市的统计结果，全国城市生活污水处理率平均仅为32.33%，有193个（约40%）城市的生活污水集中处理率为零；全国城市生活垃圾无害化处理率平均为57.76%，有160个（约30%）城市的生活垃圾无害化处理率为零。全国危险废物集中处理率（特指医疗垃圾集中处理率）平均为60.44%，有155个（约30%）城市的危险废物集中处理率为零。

人文生态环境的保护直接与人们享有高质量的良好生活环境密切相关，对于社会的稳定和城市的可持续发展具有极为重要的意义。长期以来，由于缺乏规划和缺少投资，使得许多城市的景观杂乱无章。有些城市在建设过程中不注重对原有建筑、文物、古迹的保护，使得城市传统风貌遭到破坏，对城市中的自然保护区、风景名胜区、历史遗迹等人文生态环境的保护缺乏重视，一些风景名胜资源亦不复存在。

（三）城市环境保护面临一系列新问题

在许多传统的城市环境问题还没有得到基本解决的同时，许多新的城市环境问题又接踵而来。

一是城市环境污染边缘化问题日益显现。城市周边地区更多地承担着来自中心城区生产、生活所产生的污水、垃圾、工业废气等污染，城市周边地区的水体（包括地表水和地下水）、土壤、大气污染问题更为突出，影响了城市区域和城乡的协调发展。

二是机动车污染问题更为严峻。据有关部门统计，我国已经成为世界汽车第四大生产国和第三大消费国，2004年汽车保有量达到2742万辆。机动车保有量的高速增长导致的城市空气污染将是城市发展，特别是大城市发展面临的严峻问题。

三是城市生态失衡问题不断严重。城市自然生态系统受到了严重破坏，生态失衡问题继续加重，“城市热岛效应”、“城市荒漠化”等现象突出。城市自然生态系统的退化，进一步降低了城市自然生态环境的环境承载力，加剧了资源环境供给和城市社会经济发展之间的矛盾。

三、环境规划在城市建设与发展中的重要作用

《中华人民共和国环境保护法》第4条规定：“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划，国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施，使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。”第12条规定：“县级以上人民政府环境保护行政主管部门，应当会同有关部门对管辖范围内的环境状况进行调查和评价，拟订环境保护规划，经计划部门综合平衡后，报同级人民政府批准实施。”第22条规定：“制定城市规划，应当确定保护和改善环境的目标和任务。”第23条规定：“城乡建设应当结合当地自然环境的特点，保护植被、水域和自然景观，加强城市园林、绿地和风景名胜区的建设。”将环境规划写入环境保护法中，为制定城市环境规划提供了法律依据。

（一）环境规划的概念

环境规划是应用各种科学技术信息，在了解环境质量现状和预测经济发展对环境影响的基础上，为达到预期的环境目标，进行综合分析而作出的带有指令性的最佳方案。环境规划是国民经济和社会发展规划或城市总体规划的有机组成部分，是规划管理者对一定时期内环境保护目标和措施所作出的具体规定，是人们为使社会经济与环境协调发展而对各种生产、生活活动作出的合理安排，其目的是在发展经济的同时，保

护环境，维护生态平衡。

科学合理的环境规划要求在编制国家或地区的发展规划时，不只是单纯考虑经济因素，而应当把它与地球物理因素、生态因素和社会因素等紧密结合在一起进行考虑，使国家和地区的发展能顺应环境条件，不使当地的生态平衡遭受重大破坏。

社会经济发展面临的危机和环境问题日益严峻的现实充分说明，环境污染和生态破坏，归根结底是由于人们过度的以及盲目的社会经济活动所造成的，而环境规划正是为了有计划地合理安排和调整人类的社会经济活动，协调经济发展与环境保护的关系，确保国民经济和社会生活能够持续的、稳定的发展，同时又能防治环境污染和生态破坏。因此，环境规划在社会发展以及环境保护中所起的作用愈来愈重要。

（二）环境规划的作用

在环境管理实践中，人们越来越清楚地认识到环境规划在社会经济发展和环境保护中所具有的重要作用：首先，环境规划是实施环境保护战略的重要手段。环境保护战略只是提出了方向性、指导性的原则、方针、政策、目标和任务，要把环境保护战略落到实处，则需要通过环境规划提出规划期内所需解决的主要环境问题，确定环境规划目标，具体贯彻环境保护的战略方针和政策，完成环境保护的任务。

其次，环境规划是协调经济社会发展与环境保护的重要手段。联合国环境规划会议在总结世界各国经验教训的基础上，提出可持续发展战略。该战略思想的基本要点是：环境问题必须与经济社会问题一起考虑，并在经济社会发展中求得解决，使经济社会与环境保护协调发展。

再次，环境规划是实施有效管理的基本依据。环境规划通过提出解决某一区域、某个时期重大环境问题以及环境污染综合防治的一系列规划方案，包括自然资源合理开发利用的优化方案；区域生态环境开发利用和自然生态保护方案；合理调整社会经济发展速度、规模、结构和区域布局的整体方案等等，给各级环境保护部门提出明确的方向和工作任务，因而在环境管理活动中具有举足轻重的地位。

最后，环境规划是改善环境质量、防止生态破坏的重要措施。环境规划要在一个区域范围内进行全面规划、合理布局以及采取有效措施，预防产生新的生态破坏，同时又有计划、有步骤、有重点地解决一些历史遗留的环境问题，改善区域环境质量，恢复自然生态系统的良性循环。

四、城市环境规划法为城市环境保护工作提供法律保障

目前，我国有关城市环境保护的法律法规主要有：《环境保护法》、《城市规划法》、《城市绿化条例》、《城市园林管理暂行条例》以及各类环境污染防治法等。针对当前日益突出的城市环境问题，城市环境规划法将对城市环境保护提供明确具体的法律保障。

（一）城市环境规划法的目标

城市环境规划法将为我国城市的科学规划、合理布局、健康发展提供法律保障；为城市环境保护工作和城市化进程提供法律保障。这部法律的主要任务应当是：综合研究城市环境现状及未来发展趋势，明确城市主要环境问题，确定城市环境规划目标及指标体系，科学划分城市环境功能区，提出城市环境污染综合防治规划方案，合理配置城市环境保护基础设施，促进城市经济社会发展，保护和改善城市生态环境。

城市环境规划依据对城市环境质量现状的调查分析，制定以保护城市居民的生存环境、减少污染、节约资源为目标的规划体系。主要包括城市的自然环境资料，例如地理位置、生态环境、气象、水文等；城市的社会与经济状况，如人口、国民生产总值等；环境状况的调查分析，如大气、水体、噪声的监测资料、固体废物的来源与历年累计量，对污染的治理状况等；城市生态环境现状分析与功能区划。城市环境规划应当注意保护和改善城市生态环境，防止污染和其他公害，加强城市绿化建设和市容环境卫生建设，保护历史文化遗产、城市传统风貌、地方特色和自然景观。

城市环境规划是城市环境决策在时间、空间上的具体安排。保护城市环境，必须从城市规划开始，解决城市环境问题，必须依靠城市环境规划法的指导与协调。城市环境规划的编制应当依据国民经济和社会发展规划以及当地的自然环境、资源条件、历史情况、现状特点，统筹兼顾，综合部署。使城市环境规划符合各城市的性质、发展目标和发展规模，有利生产、方便生活、促进流通、繁荣经济、促进科学技术文化教育事业的发展。

（二）城市环境规划法是制定城市环境保护战略和对策的法律依据

面对我国城市发展面临的环境压力和新形势下出现的新问题，城市环境保护的战略和对策必须依据城市环

境规划法进行相应的调整。以城市环境容量和资源承载力为依据制定城市发展规划，将环境容量、资源承载力和城市环境质量按功能区达标的要求作为各城市制定或修订城市发展规划的基础和前提，坚持做到以下几点：

一是从区域整体出发，统筹考虑城市的协调发展。明确城市的职能分工，引导各类城市的合理布局和协调发展，优先解决与群众日常生活关系密切的环境问题。切实抓好城市水污染防治，改善城市地表水水质，优先保护饮用水水源地水质，对城市污染河道进行综合整治，加快城市污水处理设施的建设步伐，提高城市污水处理率和污水再生利用率，逐步实现雨水与污水分流，形成城市污水处理良性循环机制。

二是调整城市经济结构，转变经济增长方式。发展循环经济，降低污染物排放强度，保护资源、保护环境，限制不符合区域整体利益和长远利益的经济开发活动。在城市推广以资源节约、物质循环利用和减少废物排放为核心的绿色消费理念，引导和改变居民的生活习惯和消费行为，加快城市生活垃圾和医疗废物集中处置设施建设步伐，提高安全处置率和综合利用率，改革城市垃圾收集和处理方式，促进垃圾和固体废物的减量化、无害化和资源化，加强全过程监管，最大限度地减少危险废物污染风险。

三是统筹安排和合理布局区域基础设施，避免重复建设，实现基础设施的区域共享和有效利用。城市环境基础设施建设落后已经成为保护和改善我国城市环境的瓶颈和障碍，必须加大环境投入，提高城市环境基础设施建设和运营水平。各城市在继续发挥政府主导作用的同时，要重视发挥市场机制的作用，充分调动社会各方面的积极性，把国家宏观调控与市场资源配置更好地结合起来，各级环境保护部门要加大对城市环境基础设施的监管力度，确保城市环境基础设施的正常运行。

四是把合理划分城市功能、合理布局工业和城市交通作为首要的规划目标。加快城市大气污染治理，优化能源结构，提高能源利用效率和清洁能源利用率，建设高污染燃料禁燃区，推行集中供热。切实加强汽车尾气排放控制，改进油品质量，大力发展公共交通。继续削减工业污染物排放总量，降低单位产品的能耗和物耗，搬迁严重污染的企业。加强对城市噪声、扬尘和油烟污染的防治。

五是坚持城市建设与生态建设相统一、城市发展与生态环境容量相协调的城市化道路。加强城市间及城市周边地区生态建设，加强城市绿地建设，因地制宜，合理划定城区范围内的绿化空间，建设公园绿地、环城绿化带、社区居住区绿地、企业绿地和风景林地，围绕城市干线和城市水系等建设绿色走廊，形成点、线、面结合，乔、灌、草互补的绿地系统，加强城市河湖水系治理，增加生态环境用水，维持自然生态功能，保护城市生态系统，改善城市生态环境。创建更多的资源能源最有效利用、废物排放量最少、生态环境良性循环、最适合人类居住的生态城市。

综上，城市环境规划应以实施可持续发展战略为指导，促进经济建设、城市建设与环境保护协调发展，实现经济效益、社会效益、环境效益三者统一，逐步把城市建设成布局合理，环境功能分区明确，城市基础设施配套完善，城市经济持续稳定发展，城市生态良性循环，环境优美、清洁、舒适、安静的现代化生态城市。

作者简介：

时 军，女，中国海洋大学法学院讲师，在读博士，主要研究方向为环境资源法学，环境诉讼法学。

文章评论：

当前没有评论

你可以在下面发表你此文章的评论：

标题：

姓名：

内容：

提交

重置

Copyright©2004-2006 7265.cn All rights reserved.  中国海洋大学法政学院 版权所有
电话: 0532-66781336 地址: 青岛市崂山区松岭路238号 邮编: 266100 管理员信箱: huanjingfaxue@163.com