



人居三 议题文件

5——城市条例与法规

纽约，2015 年 5 月 31 日

(不可编辑版本 2.0)





城市条例与法规议题文件

关键词

城市法、法规、条例、不正规、公平性、责任、质量、效力、权利、政策、实施。

主要概念

1. 城市法

城市法是指关于城市环境管理与开发的一系列政策、规章制度、决定和做法。城市法是一个广泛而且具有多样性的领域，但为其综合考虑提供了正当理由，因为城市法的各个要素会在城市环境这个单一、包容但多样化的空间中产生相互作用。城市法具有以下几个重要特点：

- 负责管理城镇的主要职能，反映了城区居民和用户的权利和责任。城镇的职能具有多样性，其中包括城市规划、市政财务、城市土地管理、基础设施提供、机动性、当地经济发展等。
- 城市法规存在于各个不同的级别，包括住房权等国际认可的权利，还包括国家法律，以及管理地方问题（例如服务的提供或公共场所的管理）的城市条例或法规。
- 对于不同的国家，这一术语可能各不相同，但是可以通过各种手段来表述城市法，主要分为以下三类：i) 基本法；ii) 附属条例或授权条例（权力机构制定的、融入基本法的法律，通常包括许多形式的条例、规范、指令等）；iii) 还有“更温和的”手段，例如各级政府的政策和行政指令。
- 通常具有双重性，具有明显的中立技术性，同时伴随着复杂的社会性，包括对城市环境中不同群体造成不同影响的潜力。对弱势群体的影响，例如对贫困人群和被社会边缘化的人群的影响，备受关注。
- 必须在制定城市法或实施城市法的体系和过程的背景环境中加以考虑。

2. 不正规

从定义上将，不正规就是个人和群体与规则之间的关系问题：在某种程度上，不正规就是不符合公认的规则。之所以会出现不正规的情况，常常是因为管理相关活动的政策或法律框架不充分、不适当或不起作用，而这些活动又建立在不能反映普通群众实际情况的社会经济环境的假设之上。这种情况导致经济事务、社会事务和政治事务的相关法律、制度和政策剥夺了大部分社会群体公平参与的机会，许多城市都有这种情况。需要注意的是，不正规并不表示没有系统化，仅仅表示确确实实存在的东西没有得到正式的认可而已。不正规的地方规范和制度，包括传统的或常规的规范和制度，管理着人们的生活和生计。

3. 优质法律



对于所有立法者而言，不论其在哪个国家，其目的都是最终得到能够达到想要的监管成效的法律法规，就像是政府的政策制定者决定了这种监管成效一样。这种方法的通用性可用来产生法律的实际性质定义，从而超越法律传统：法律的性质表明了实现政策制定者要求的法规改革的能力。有效性是追求的终极目标，同时也是最终的质量标准：质量就是效力。ⁱ

总之，优质法律需要三大功能要素：

- i) 明确而且与当地相关的政策；
- ii) 结构完善的法律文件，能够有效地将政策转化为实践，而且实践要与国家标准融为一体并反映出国际承诺；
- iii) 明确的评估流程，必要时，还要对法律法规予以审查，尤其是要避免对弱势群体造成不成比例的影响。

4. 基本法

城市法律框架的主要挑战是其复杂性，各条例的数量及其技术性质均没有反映出当地可用的能力和资源。许多情况下，复杂的城市法框架也没有反映出政策的优先顺序。对于所有城市地区，特别是面临着直接的增长和发展挑战而且制度能力和资源又有限的城市地区，注重最少数量的法律手段和工具将会有所帮助，这些法律手段和工具应具备以下特点：

- i) 必要性，可以传达城市发展策略最重要的元素；
- ii) 适合性，适合可用资源和能力对实施情况的合理期望。

一旦城市地区拥有一套基于核心工具的功能体系，然后就可以考虑扩大至更详细或更严苛的方法的需求。

5. 法治

《世界人权宣言》是一部具有历史意义的《宣言》，使“人人均享有基本权利和自由”得到了国际认可。《世界人权宣言》认为“……鉴于为使人类不致迫不得已铤而走险，对暴政和压迫进行反抗，有必要使人权受法治的保护……”ⁱⁱ

虽然学术文献中“法治”的解释大不相同，但联合国一贯采用的是包括平等对待和认可人权的正规程序要素的定义，将之作为必要的结果：

对于联合国而言，法治是指治理原则，所有个人、机构和实体，不论公立还是私立，包括国家本身，均应对公开颁布的、平等执行的、单独裁定的、符合国际人权规范和标准的法律负责。同时，还需要采取措施确保始终遵守法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责、公平实施法律、权力分立、参与决策、法律确定性、避免独断、程序和法律的透明性等原则。ⁱⁱⁱ



数据和重要事实

- 快速增长的城市群是位于亚洲和非洲的小规模城市和中等规模城市（居民数量分别少于 100 万和在 100-500 万之间），预计到 2030 年，这些城市将增长 40%。目前，世界城市居民的大约 80%都居住在这种居住区。
- 城市发展在几十年里全面展开，城市发展所经历的时间常常比城市建筑师的寿命还长，这种说法既有字面上意思，也有比喻的意思。优质的城市法可以从空间角度、社会角度、经济角度和环境角度等一系列角度提供城市发展的可预见性和指令，这就有利于投资、加强经济业绩并创造财富。
- 法律体系管理着人们之间的关系，同时也描述了人们的集体目标，对于 2030 年时预计会有 60%的人口居住在城市的一个世界来说，城市法是特别重要的。
- 优质法律具有提高对弱势群体的包容性的权力，这种做法有益于城市化，进而也可提高对所有人利益的价值，缓解贫困，并提升社会凝聚力。
- 大部分贫困人群并没有获得法律的庇护，也没有得到法律提供的机会。因为贫困人群缺乏认可权，所以他们很容易被侮辱。据估计，全世界有 40 多亿人口被排除在法治之外^{iv}，很多都是因为他们的住房和生计不正规。
- 一般认为法律包括了法律所建立的制度结构和财务结构，法律是实施政策的主要手段。
- 法律是权利得到保障的手段，特别是在法治的背景环境下。同时，法律也是各机构采用治理标准并对标准负责的框架。

议题汇总

《人居议程》的“实施策略”包括以下承诺：

1. 审查限制性、排他性、代价高的法律法规流程、规划体系、标准以及发展规定；
2. 采用建立在知识强化基础上的有利法律法规框架，理解并接受已有做法和用地机制，促进与私营企业和公共部门的合作伙伴关系；
3. 执行相关制度和法律框架，促进所有人们及其社区组织机构大面积参与人居策略、政策和计划的决策。

政策

对法律法规的审查获得了不同程度的成功，城市法主要要素的主导模式大体上依然与 20 甚至 40 年以前的情况一样。

1. 物理规划、发展控制等领域的既具有创新性又与当地相关的城市法框架的数量相当少，尤其是以制度结构和财务资源有限的人类居住区的需求为背景的框架。
2. 城市法仍然是一个高度分离而且复杂的领域，被各种动态因素所驱动，既定领域的技术



目标的考虑是相互独立的，而且也独立于决定有效性的各种制度因素、财务因素和社会因素。

3. 部分上因为“通用”技术问题的主导地位的原因，国际上“最佳做法”的转移，包括直接复制法律手段，依然是制定城市法的主要方法，这通常并不能反映出当地的习惯做法和文化，而且进行有效审查和调整的机会也有限甚至根本没有。
4. 相比于彻底转变，逐渐调整或修改已有做法的方式更能建立起有效的城市法干预。
5. 要制定城市法，所需资源仍然有限，特别是时间资源。如果一部法律要对人们的生活以及城市地区的长期结构造成较大影响，那这部法律是不可能在几天之内就编制完成并通过批准的。
6. 1996 年采用《人居议程》时，法律对于发展的作用被视为一种形式上的工具，将发展以及意味着发展的经济增长作为和贫困斗争的主要工具。重点强调了不得违反公平性问题和 社会发展，而且还强调其从属于经济快速增长这一首要目标。出现了关于法律和发展的许多观点，但一般未在法律中反映出来。
7. 物理规划、发展控制和基础设施投资，与产权法律和政策以及独立行使权利并按照公众的利益监管权利的程度紧密相连。

知识与操作

1. 与当地情况相关而且在这种背景下实施的法律，有可能会充分利用城市化的转型潜力。城市法律框架由理想的技术考虑事项占主导地位，必须了解更多的当地需求和当地能力。
2. 物理规划通过注重有限数量的约束要素，可以得到长期的发展框架，约束要素包括：适应当地具体情况的土地管理体系；公共场所的监管；明确的街区与地块识别体系；简单的建筑规范；最好还包括公众共享物理发展利益的某些方式，进而抵消基础设施成本。当具备必要的能力和 资源条件后，可在后期引入其他机制，例如分区制。
3. 城市法应更加注重制度流程，更反映出公共管理是市政府和地方政府解释、贯彻可持续发展目标的渠道这一事实。
4. 应对政府行政机构之间的法律关系进行适当的监管，以便有效地执行公务，同时提供公共服务。其中包括以下关系：
 - 与外部各方（市民、公共机构和组织）的关系；
 - 公务员的内部雇佣关系，明确其法律地位（职权与职责、工作条件、合同安排等）。

这种条件下，《道德规范》/《行为规范》可发挥重要作用，可提高市政府的专业素养和道德行为。

5. 在许多城市地区，相当大比例（通常是大多数）的人口均因为其就业、住房或任期状态不正规而受到了影响。这种不正规具有缺少法律许可证、缺少所有权、缺少监管的特点。居住在不正规住房中的居民可能没有认可权，因此他们经常面临着被驱逐的威胁。不正



规的企业没有经营许可证，也不缴税。

6. 越来越认可城市法律框架的复数性，以及多元化体系在提升包容性、增加最弱势群体的机会方面的作用。法律法规框架旨在实现正式经济，太多的时候，法律法规框架都未能保护、支持、认可非正式工的贡献，法律法规框架将他们排除在外，而不是将他们纳入权利和责任的框架范围内。
7. 很大程度上，法律手段未能维持并确保充分接触公共场所，进而导致公共场所成比例下降，而且因为私有化的原因对公共场所的接触也有了越来越多的限制。
8. 都市化土地的供应机制未能与城市的增长并驾齐驱。土地供应的法规限制，例如土地分配方式欠佳、标准规范具有独断性、任意性（密度、容积率、地块大小），限制了城市的生产力，也限制了经济实惠住房的供应能力。
9. 城市法常常注重的是产权和业主，政策和服务提供的许多领域都忽略了租户和非正式居住者，形成了一种不能反映实际社会平衡的结构。
10. 要加速城市可持续发展的步伐，鼓励私人开发和投资、减少对公共财政的直接依赖的机制是至关重要的，但必须合理设计这种机制，确保城市的贫困人口能够共享到城市发展所带来的福利，而且不被排除在外。
11. 有效的财政手段可以捕获到土地使用决定得到的价值增值，进而为贫困人口以及整个社会创造福利。可以通过这种财政手段加强公正性、公平性和包容性。

参与

所有人们及其社区组织机构大面积参与人居策略、政策和计划的决策仍然是个挑战。

1. 共同参与日益被认为是制定、改革、审核法律的重要要素；这既是一种权利，也是可能会提高结果成效的方式。
2. 责任制——更普遍的还有法治——是有意义地参与决策的根本。
3. 应引入符合当地实际情况的备选纠纷处理机制，例如巡视机制，尽量以最有效、最公正的方式提高公正性、加强责任制。
4. 法律框架需要不断认识到不同的受众接触法律的需要，包括法官、立法机关和公众（其中公众是可能受到合理影响的群体，既包括专业人士，也包括非专业人士）。

关键推动因素

1. 对以下事实的认可：好的法律会让各级政府和公民都更加高效；文书本身从实际出发的执行方式能大大增强城市法的效力。
2. 城市法的效力取决于一系列要素，主要包括明确、一致的政策和法律指令、所选法律手段的适宜性（基本法是最后的手段）、拟定机制的效率以及法律文件文本的质量，但最重要的还是当地相关性和实用性。



3. 制度结构和程序结构是出台技术标准的中心，大部分情况下是由法律所决定的。如果在设计阶段充分考虑并进行检验，则可大大提高制度结构和程序结构的效力。
4. 注重基本法将为城市可持续发展提供最有效的支持。各政府应确定最少数量的手段和工具来传达法律框架最重要的元素，同时强调制度结构和财务资源有限的中小规模居住区的需求。对于资源匮乏的中小规模居住区，必须优先考虑可以合理实现的、将对社会输出量和生计产生最大影响的那些主要城市设计元素。弱势群体的权利以及对弱势群体的保护必须是评估影响的中心内容。
5. 地方和区域的立法以及法律解释权会严重影响政策在群众中的实施。因为通常具有很大的任意性，而且存在于相对薄弱的治理框架中，所以必须在责任和酌处权之间达到一定的平衡。
6. 国家国际标准，尤其是有关法治和人权的标准，应融合到各种手段和行政实践中，还应定期检查这种融合的有效性。
7. 市政财务在单独的议题文件中予以考虑，但需要在法律中明确认可一系列地方授权的市政财务工具并使之与制度结构和政策目标紧密相连，这一点是非常重要的。

平台与项目

1. 联合国人居署城市立法主题。城市立法是联合国人居署策略计划的首要任务。请见 <http://unhabitat.org/urban-themes/urban-legislation/>。
2. 城市法律网。联合国人居署牵头提倡与全球土地工具网建立合作伙伴关系，以提供有关城市法的二次信息，同时将这一领域的工作联系在一起。请见 <http://www.uln.glt.net/>。
3. 联合国公共管理网。1999 年，联合国大会要求联合国经济与社会事务部公共管理及发展管理司建立联合国公共管理网（UNPAN）。联合国公共管理网是一种基础互联网的网络，该网络将致力于公共管理的区域机构和国家机构连在一起，促进了信息交流、经验分享以及公共部门政策和管理领域的培训。请见 <http://www.unpan.org/>。
4. 联合国法治协调和资源组。联合国法治协调和资源组（RoLCRG）由联合国秘书长办公室的法律小组负责推进，主要负责联合国体系范围内法治的总体协调和一致性。请见 http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=6。
5. 法律、公义和发展全球论坛。该论坛由世界银行推进，其目的是提供一个交流知识的永久性创新动态论坛。请见 <http://www.globalforumljd.org/>。
6. 人权理事会特别程序是对人权问题提供建议和报告的独立人权专家机制。请见 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>。
7. 人权条约机构是对国际人权核心条约的实施进行监督的独立专家委员会。请见 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>。



-
- i Xanthaki, H., 《法律质量：可实现的通用概念或乌托邦追求？》，Mader、Tavares de Almeida（编者），“法律质量：原则与手段”。里斯本国际立法协会第九次会议的会议记录，2010 年 6 月 24-25 日（Nomos, 2011 年）。
 - ii 《世界人权宣言》（1948 年），序言第 3 段，见[http://www.un.org/en/ documents/udhr/](http://www.un.org/en/documents/udhr/)。最后一次查阅网站时间：2015 年 5 月。
 - iii 联合国秘书长，“冲突与冲突后社会的法治与过渡司法”，《联合国秘书长报告》，联合国 S/2004/616 号文件（2004 年 8 月 23 日），第 6 段。
 - iv 贫困人口法律赋能委员会（CLEP）、联合国开发计划署（2008 年）。《让法律为每一个人服务》：第 1 卷：《贫困人口法律赋能委员会报告》，[http://www. unrol. org/files/Making_the_Law_Work_for_Everyone. pdf](http://www.unrol.org/files/Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf)

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由联合国人居署牵头，在联合国教科文组织的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。