
生态城市建设的困境与对策

——以制度保障为视角^{*1}

罗艺高国富

(甘肃政法学院, 甘肃兰州 730070)

【摘要】:近年来,生态城市建设的进程可谓喜忧参半。一方面,城市建设进程朝着“生态城市”的目标快速推进,“生态城市”成为城市建设与城镇化发展的必选模式,一些城市已开始探索立法推进生态城市建设;另一方面,在生态城市建设过程中遇到困境,出现定位不明确、为政绩工程而建、缺乏指标体系、规划不当、生态文化建设滞后、缺乏法律保障等一系列新问题。如何摆脱困境,成为亟待解决的问题。

【关键词】:生态城市;困境;对策;制度保障

【中图分类号】:X321.3;F291.1 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1005-8141(2017)07-0812-06

1 引言

我国是世界上城市化进程速度最快的国家之一,近年来的快速城市化使我国人口结构发生了巨大变化。2011年末,我国城镇人口占总人口的比重超过50%;2016年末,常住人口城镇化率达57.35%,比上年末提高1.25%^[1]。中国已进入城镇化建设快速发展阶段,预计到2050年我国城镇化率将达70%—75%。在这个阶段,城市形态可塑性大,必须改变以往简单粗放的城市发展模式,在政府、企业、公众多方努力下,探索适合我国城市发展的新模式——生态城市。因此,建设绿色可持续发展的生态城市已成为中国城市化进程的必然选择和重要课题。

2 生态城市的内涵

2.1 对生态城市概念的认知

对“生态城市”涵义有三种学说:复合生态系统说、协调发展说、生态城市理想说。“复合生态系统说”占据主流,由于这类观点依托生态学原理,将城市发展中的主要生态要素与相互关系有较明确的系统性阐述,与现实紧密关联,大多数学者都较

¹ 收稿日期:2017-05-11;修订日期:2017-06-27

基金项目:国家社会科学基金青年项目(编号:12CFX002);甘肃省哲学社会科学规划项目(编号:13YD093);甘肃省高等学校科研项目(编号:2014A-088);甘肃省政法学院重大项目(编号:2016XZD02);司法文明中心协同创新中心兰州基地一般项目(编号:SFWM2016009);甘肃省循环经济与可持续发展法治研究中心科研资助项目(编号:GSCELCYT15005);2016年甘肃政法学院法学院青年教师科研创新能力提升计划项目。

第一作者及通讯作者简介:罗艺(1980-),男,甘肃省天水人,副教授,硕士生导师,主要研究方向为环境与资源保护法学、文化遗产保护等。

认同。国家环保总局 2007 年发布的《生态县、生态市、生态省建设指标(修订稿)》对全国范围内生态示范区的考核提供了标准,依据的就是生态城市复合系统理论;而“生态城市理想说”,由于对“生态城市”完美化和理想化的理解,缺乏足够的可操作性,成了“生态城市”质疑者和反对者攻击的目标。

关于“生态城市”,目前国际上较一致的定义是:“根据生态学原理建立起来的一类社会、经济、自然协调发展,物质、能量、信息高效利用,生态良性循环的人类聚居地^[2]。全国科学技术名词审定委员会审定公布的“生态城市”定义是:“生态城市是社会、经济、自然协调发展,物质、能量、信息高效利用,技术、文化与景观充分融合,人与自然的潜力得到充分发挥,居民身心健康,生态持续和谐的集约型人类聚居地。”^[3]许多学者都对生态城市的概念提出了不同的阐述,但其核心内容都是一致的。生态城市是依托生态学的原理,强调环境、经济、社会的协同发展,人与自然和谐相处的人类宜居区域。随着生态文明理念的提出,生态城市的内涵也随之扩展,包涵了生态文化、绿色低碳、智慧宜居等诸多元素的城市建设理想模式。就未来生态城市理论发展的趋势而言,生态城市的概念将不断得到修正,最终构建一个更具可操作性的、更系统的生态城市理论框架。

2. 2 生态城市建设的原则

世界上最早系统提出生态城市建设原则的是美国学者理查德·瑞吉斯特。他在美国的伯克利进行了生态城市建设的具体实践。基于建设实践,他在 1996 年提出了较完善的建设生态城市的十项原则。我国深圳市于 2002 年召开了第五届国际生态城市大会,该次会议发布了建设生态城市的《深圳宣言》。《深圳宣言》提出,“建设生态城市应包括生态卫生、生态安全、生态产业、生态景观和生态文化五个层面。在这五个层面建设中,生态文化建设处于最高层次,是生态城市建设的核心和关键层面。生态文化建设分为:认知文化(包括哲学、科学、教育)、体制文化(包括组织、立法、政策制定)、物质文化(包括建筑、景观、艺术)、规范或准则(包括宗教、价值、道德)、行为(包括生产、消费方式、习惯)等五方面。”^[4]以上两个生态城市建设的原则,一个侧重于微观具体的实际操作,一个则是宏观层面的基本原则。从我国生态城市建设的实践而言,应遵循四点原则:“系统性原则、循环再生原则、和谐共生原则、持续内生原则”。生态城市的建设重点是“建设可持续的经济体系、健全可持续发展的社会体系、建立可持续发展的资源体系、营造可持续发展的生态环境、完善可持续发展的城市功能、强化可持续发展的管理体制。”^[5]

3 生态城市建设发展概况

1986 年,我国江西省宜春市最早提出建设生态城市,1988 年开始进行建设试点,拉开了实践建设生态城市的序幕。以生态城市为建设目标的城市,其年均增长量和总数都呈现出高速发展态势。据中国城市科学研究会统计(图 1),截至 2011 年 2 月我国有 90.2%的地级市都提出了以“生态城市”或“低碳城市”等城市发展新模式作为发展目标^[6]。全国 27 个省(直辖市、自治区)的各类“生态城”建设项目达到 101 项(图 2),总用地规模超过 6260km²^[7]。根据有关学者统计,“截至 2014 年底,全国已有 380 个城市提出建设‘低碳生态城市’,其中提出‘生态城市’建设目标的有 240 个,低碳城市建设目标的有 140 个。目前,除我国香港特区、澳门特区、台湾地区)和西藏之外,中国的其他 30 个省级行政单位每个省份都提出了低碳生态城市建设目标。”^[8]2010 年国家发展改革委发布《关于开展低碳省区和低碳城市试点工作的通知》,首批确立了广东等 13 个省区和城市开展低碳试点工作;2012 年 11 月与 2017 年 2 月,公布了第二批、第三批包括北京市等 74 个城市(区、县)开展低碳城市试点。以各种项目为依托的新型城市建设,包括生态工业示范园区、生态农业示范园、第三产业生态示范园、住宅区新建、改造老城等,这些都是我国生态城市建设的前沿探索。

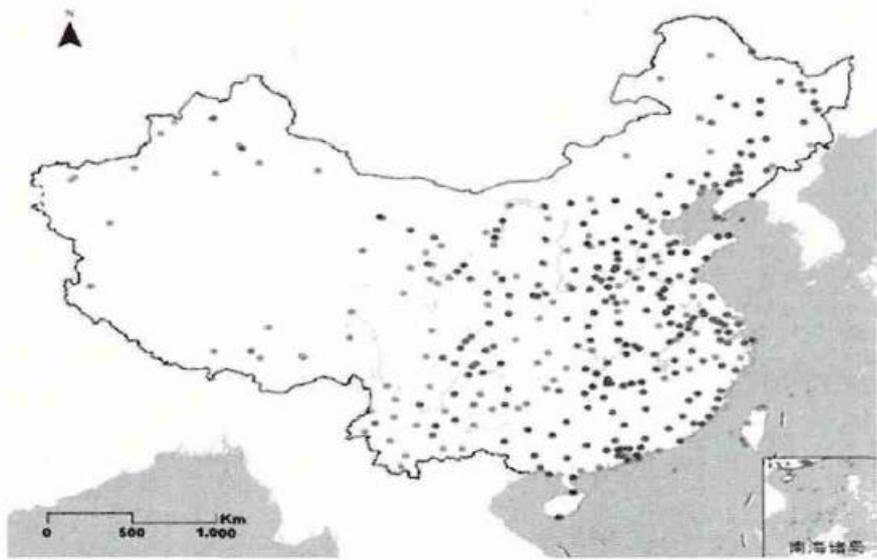
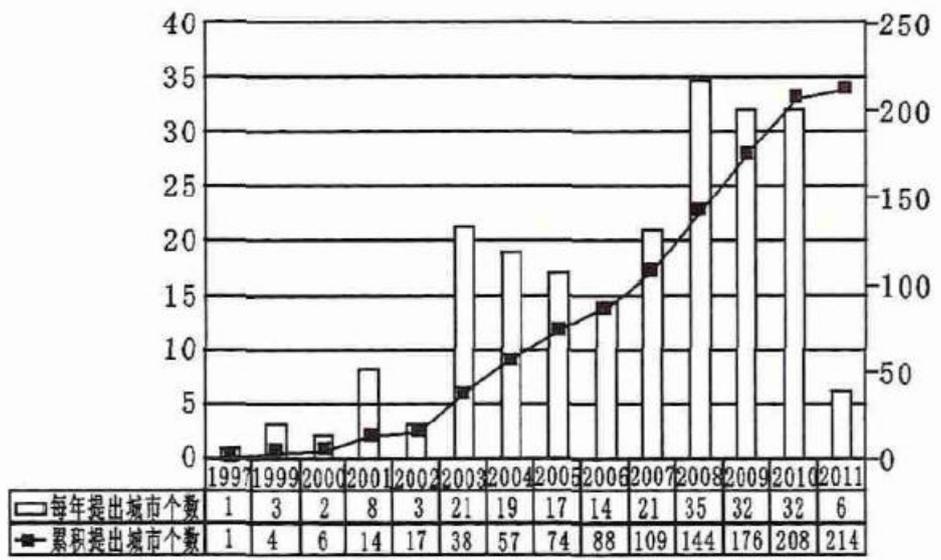


图 1 全国提出生态城市建设目标地级以上城市



注:图片来源于中国城市科学研究会,2011。

图 2 全国提出生态城市发展目标的城市数量年均分布与累计分布

自 1990 年开始,我国各有关部门组织了各种评优活动,在促进城市进步的同时一定意义上也促进了生态城市建设的实践,如国家卫生城市(1990 年起)、国家园林城市(1992 年起)、国家环境保护模范城市(1996 年起)、全国绿化模范城市(2003 年起)、国家森林城市(2004 年起)、全国文明城市(2005 年起)、国家节水型城市(2006 年起)、国家生态园林城市(试点)(2007 年起)等。2015 年公布了国家首批 7 个“国家生态园林城市”。截至 2016 年 1 月,全国约有 1/2 的城市(310 个)、1/10 的县城(212 个)成功创建国家园林城市(县城)^[9]。到 2016 年,“已有 118 个城市被授予国家森林城市称号,有 80 多个城市正在创建国家森林城市,有 13 个省份开展了省级森林城市创建活动。”^[10]

4 生态城市建设的困境

4. 1 城市建设的定位不明

从山水城市(1990年)、园林城市(1992年)、环保模范城市(1997年)、卫生城市(1999年)、宜居城市(2000年)、绿色城市(2001年)、生态市(2003年)、国家森林城市(2003年)、低碳生态城市(2007年)、国家生态园林城市(2007年)和最新提出的“智慧城市”，城市建设概念繁多，城市评选活动重复，各类城市评优活动标准不尽相同。这些城市评优活动虽然在推进城市建设中起到了积极作用，但也给城市建设的持续稳定发展带来困惑。城市建设偏离了应有的方向，陷入城市建设攀比评优名头多少的乱象。究竟该建设什么样的城市才是城市建设的理想模型，这些纷乱“名头”使生态城市建设实践陷入困境，甚至走入误区。因此，对城市建设的正确目标定位显得尤为重要。许多城市最初以“生态城市”为建设目标，近两年却又提出“低碳城市”发展目标，城市建设定位始终不明确。由于定位不明，导致许多城市的建设理念、功能定位、建设规划、生态保护、协同发展等问题都没有明确的制度来引导。

4. 2 城市建设的动机不纯

一些地方政府建设生态城市的动机不纯，存在为了政绩工程而盲目建设的现象。地方政府的有关建设目标并不是依据城市自身的发展特征，而是为了政绩盲目建设或半途夭折。很多地方政府领导并不是城市建设领域的专家，却掌握着城市建设的主导权。为了追求在任期间的政绩，盲目上马形象工程，如江西赣州花费四亿多元建设的公园却没有完成建设，吉林市投入三亿元的客运站并未正常投入运营^[11]，诸如此类的政绩工程不绝于耳。政府领导更换后，为了表现与前任领导的不同，常出现拆了建、建了拆的怪象。这样会导致生态城市建设中政绩工程的负面影响在短期内难以消除。在我国正在进行的生态城市建设中，城市规划缺乏科学理念，“拍脑袋”决策比比皆是。

4. 3 指标体系存在明显缺陷

生态城市建设需要详细的指标体系对生态城市建设进行正确的指引，以及对生态城市建设状况给予正确的评估。目前现有的生态城市建设指标体系主要是《生态县、生态市、生态省建设指标(修订稿)》(2007年)。从《生态县、生态市、生态省建设指标(修订稿)》来看，由于该修订稿的建设指标包涵省、市、县三级体系，因此只能是大体上给定一些数值比。该“指标”只是对省、市、县的发展转型给予大体的指标导向，而不是具体针对生态城市建设的指标体系，更像是一个城市发展的综合指针，况且在这个指标体系中对生态城市的理解也存在一定误差。虽然冠之以“生态”的称谓，但与生态城市建设的现实需要相差甚远。如此笼统的指标体系对生态城市的建设势必存在导向不明、目标不清的问题，不具备宏观指导的功能。面对目前生态城市建设迅猛发展的态势，已有的指标体系是否符合当前城市建设的需要，也是需要重新审视的问题。从目前建设情况较好的国际生态城来看，如天津中新生态城、河北曹妃甸生态城等都有非常详细的指标体系，动辄数百个具体指标，详细到具体的规划、管理的具体操作执行等，这样的指标体系才具有现实可操作性。虽然国家层面的指标体系只是一般性指引，不可能针对具体城市建设量身定做，但也应与时俱进地针对生态城市或低碳生态城市建设的现实需要制定更为详尽和具有可操作性的指标体系。

4. 4 城市建设规划不当

生态城市建设的一个重要方面就是城市的合理规划。这在《生态县、生态市、生态省建设指标(修订稿)》中就有明确的要求，省、市、县三级行政区域在城市建设过程中应分别制定《生态省建设规划纲要》、《生态县建设规划》、《生态市建设规划》。2010年我国发布的《全国主体功能区规划》指出：“要根据每个地区不同的资源禀赋，开发能力，对城镇规划、土地利用等统筹谋划，确定不同的主体功能区域，完善开发政策，有适度、有序、合理的推进国土开发活动。”^[12]该规划还要求各省(自治区、直辖市)尽快完成省级主体功能区规划编制工作。但现实情况却是省级规划编制并未全部完成，绝大多数以“生态城市”为建设目标的地区并未制定本地区的《生态城市建设规划》。实践中，城市建设规划不合理，导致出现一些列问题，如强调新城建设，忽视旧城改造；新城建设的土地使用不当，违反土地规划利用的限制性规定；盲目规划开发城市住宅区，导致大量房产空置等问题。虽然《全国主体功能区规划》对国土规划利用有大致的限定，但对生态城市建设是远远不够的。由于该规划本

身有限的约束力，很难完全规避违背规划、盲目建设的情形。目前各地生态城市建设的规划处于摸索阶段，对规划缺乏明确统一的要求，在编制内容和深度方面存在不少缺陷，难以对生态城市建设起到良好的引导和保障。因此，亟需生态城市建设的专项规划，明确城市规划的核心地位，尽快出台并完善省市县三级的规划编制体系。

4.5 生态文化建设滞后

生态城市建设发展的终极目标是让人们生活在环境优美、文化繁荣、经济发达、社会安定的绿色城市中。城市发展需要的不仅是政府的职责所在，更需要企业、社会公众的广泛参与。城市发展离不开人的自身进步与发展。生态城市发展的标准之一就是居住在生态城市的居民具有相当的生态意识，能通过自己的行为约束，实现人与自然和谐相处。生态意识体现在人们日常生活的方方面面，如绿色出行、绿色消费、废物循环利用、生态环境保护，对动植物的关爱，资源节约利用等，生态意识是衡量一个城市是否具备生态城市要件的重要标准。相比发达国家，我国城市居民的生态意识较弱，人们对城市发展生态化的认知不足，生态意识在缓慢提升的过程中。人们生态意识不足，很重要的一个原因是忽视精神层面的生态文化建设。生态文化的核心理念就是人与自然的和谐相处，这是生态城市建设的伦理向度。培育城市生态文化是生态城市建设不能忽视的重要方面。因此，生态城市建设必须加强生态文化建设，努力提升人们的生态意识，将生态文化理念渗透到政府管理、建设规划、企业发展、公众行为、社会风尚、城市精神等各个方面。

4.6 缺乏有效的法律保护

目前，在困扰生态城市建设进程的诸多因素之中，最主要的还是法律保护的力度不够。生态城市建设的法律体系不健全、执法不完善、监督机制未落实、缺乏建设生态城市所必须的生态法律意识。法律作为调整人们行为关系和利益关系的基本准则，在生态城市建设中必将起到规制和指引的重要作用。考查国外生态城市建设的实践经验，法律政策的健全与完善是保障生态城市建设有序推进的关键所在。目前，我国地级以上城市基本上都将“生态城市”或“低碳生态城市”作为本行政区域建设的目标，但在国家立法层面没有像日本的《生态城市促进法》这样的生态城市建设专门立法。生态城市建设只能援引现有法律法规的零散性规定，且这些法规仅涉及到城市建设的原则性、一般性条款，不具有现实可操作性，因此生态城市建设的法律保护亟待加强。

5 国外的法制经验——以日本为例

20世纪60年代起，许多发达国家意识到城市建设离不开法制的推进与保障。通过制定一系列有关城市建设、环境保护的法律法规，形成具有本国特色的建设生态城市的制度体系，促进了生态城市建设的健康有序发展。在建设生态城市(低碳城市)的立法中，最具典型的国家就是日本。日本是世界上第一个颁布专门的《生态(低碳)城市促进法》的国家，并形成了以该法为核心的生态城市法律体系。

5.1 城市建设的法律演进

20世纪90年代，日本《环境基本法》(1993年)就针对城市型污染提出了生态环境保护基本策略，明确政府、企业、公众在生态保护方面的职责和义务。随后又陆续制定了200多个与土地、住宅、城市建设密切相关的政策法规，形成了较完整的保障城市建设的法律体系。日本环境省于2004年、2006年、2007年、2008年相继发布了《2050年日本低碳社会远景研究计划》、《基于“物质循环型社会”的全面政策改革——从日本扩展到整个世界》、《日本低碳社会远景：“2050年的二氧化碳排放水平比1990年减少70%”的可行性研究》、《低碳社会的12人行动》。从2009年开始，日本每年选定一个主题发布《日本环境年度报告白皮书》。这些政策的发布为生态城市专门立法的出台奠定了重要基础，也成为生态城市建设的重要参照。

随后，日本推进了为生态城市专门立法的进程。2010年，日本颁布了《低碳城市建设指导方针》；2012年颁布《生态(低

碳)城市促进法》，这是世界上第一部以生态(低碳)城市命名的国家立法。为了更好地实施《生态(低碳)城市促进法》，日本政府相继出台了一系列配套的法规：《低碳城市促进的法律实行令》^[13] (2012年)、《低碳城市促进的基本方针》^[14] (2012年)、《低碳城市促进的法律实行规则》^[15] (2012年)、《低碳城市促进相关停车设施的集约化指南》^[16] (2014年)等。此外，在城市规划、开发、公共交通、物流、公园绿化、城下水道设施、公共自行车、绿色建筑等城市建设的诸多方面都出台了相应的政策法规。

5.2 《生态(低碳)城市促进法》^[17]

日本的《生态(低碳)城市促进法》于2012年9月公布，该法案共有六章66条。该法第一条指出了立法目的：“规定关于制定促进低碳城市基本政策的事项，通过制定低碳城市规划并实施基于此的特别措施和促进全球变暖对策的措施，努力促进城市低碳化，普及低碳建筑，从而为城市的健康发展做出贡献。”在第二章基本方针中明确强调了国家、地方政府和相关经营者的责任。该法案第三章是核心内容，主要涉及低碳城市规划的特殊措施。这些措施涉及城市建设的主要方面，如城市规划编制、城市综合发展项目、公共交通(绿色出行)、公园绿化、城市物流运输、城市污水设施等方面。在低碳城市规划方面，第8条规定，在市政府设立专门的低碳城市议会上就低碳城市规划的编制进行磋商，并就实施低碳城市规划(简称“理事会”)进行沟通和协调。第三章第七项是很有特色的条款，是在促进低碳城市进程中的援助条款，包括向现有建筑物业主、汽车用户等提供援助，以及在拟订城市规划过程中的考虑。这些内容的设置，是鼓励公众更好地参与到低碳城市的改造过程。第四章专门规定了促进低碳建筑推广的举措。第六章是对违反促进低碳城市法规的行为给予的具体惩罚。

5.3 生态城市建设的法制经验

日本在生态城市建设的法制保障居于世界领先地位，不但制定了生态城市建设的专门立法——《生态(低碳)城市促进法》，而且内阁的环境省、交通省等国家职能部门制定了一系列配套性的法规政策。这些法规政策涉及生态城市建设的各个方面，许多制度性的内容都值得我国借鉴参考。日本的《生态(低碳)城市建设促进法》并不是完美无缺的，从法律结构完整性的角度考量，缺乏生态文化建设和环境教育的相关内容。出现这种情况的可能原因是日本已颁布了《环境教育法》，在该法中有关于环境教育和生态文化建设的具体相关规定。因此，我国在制定生态城市建设的专门立法时该考虑增加生态文化建设和生态教育的内容。

6 我国生态城市建设的制度对策

生态城市建设出现困境与种种问题的根本原因是缺乏有效的制度引导和保障，尤其是缺乏法律层面的权威指引。与生态城市建设制度保障先进的日本等国相比，我国在制度建设方面还比较落后。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》开始全面部署推进法治中国建设，这为生态城市建设的法制推进吹响了号角，只有完善的制度、健全的法规才能有效保障生态城市建设的稳定、健康、持续的发展。

6.1 明确定位城市建设的目标——“生态城市”

需要在法律层面对城市建设的目标予以明确，排除纷繁复杂城市建设“名头”的不利影响，建设的就是“生态城市”城市。基于前文所述的生态城市的概念可知，生态城市建设就是要以生态学的原理为基础，促进城市建设的绿色发展。生态城市建设需要生态、经济、社会三者的协同发展。因此，目前所谓“低碳城市”、“低碳生态城市”、“生态城”、“生态示范城市”等，只不过是“生态城市”概念的某种外在表现形式而已，这些称谓都不能像“生态城市”那样完整地涵盖现代城市建设发展的理念和要求，并且对现代城市建设的定位——“生态城市”(Eco-city)，在国际上也就有了比较一致的认同。因此，我国的城市建设并不需要创造新名词，重点在于明确城市建设的“生态城市”定位和建设的具体目标，这样才能推进城市建设的可持续发展。应由国务院协调各部委统一认识，对目前的城市建设目标进行明确的界定，出台相应的行政法规明确“生态城市”

的建设定位。

6.2 完善政府考核指标，强化监督制度

尽快完善现有地方政府的政绩考核指标体系，确立绿色 GDP 考核体系，将资源开发、能源节约、生态保护、优化环境等指标包容入考核体系。政绩考核不仅仅要看开建了多少项目，拉动了多少 GDP 数值，更重要的是看地方的生态保护、环境优化状况，项目建设的运营情况以及地方的可持续发展状况等。在政绩考核中，强调政府及其领导的环境保护职责，甚至实行环境保护任务不达标的“一票否决制”。强化对政府行为的有效监督，通过制度完善实现对政府在城市规划、管理城市过程中各类行为的监管，保证生态城市建设不再出现因为领导意志而发生的乱象。既要充分发挥人大、政协的监督作用，更要加强对政府行为的社会监督。充分发挥公众、企业和社会组织在城市建设中的重要作用，建立长期有效的城市建设公众参与和社会监督机制。通过设置具体的制度，对政府及其领导人的决策进行必要的监督，避免因政绩工程和领导决策失误给生态城市建设带来的负面影响。

6.3 颁布国家层面的指标体系和评价标准

我国亟须制定全国性具有普遍指导性作用的生态城市建设基本指标体系，作为今后各地生态城市建设的参照标准。在现有的生态城市建设实践中有不少值得参考的指标体系，如天津生态城、曹妃甸生态城的指标体系。近几年，住房与城乡建设部开始着手编制全国性指标体系的初步工作，如《绿色生态城区指标体系编制导则》与《绿色生态城区规划编制导则》。目前，北京市已经公布了《绿色生态示范区评价标准》、《绿色生态示范区技术导则》，已经开始指导城市建设的相关规划编制工作、评选示范区和实施评估。2015 年，住房与城乡建设部的《绿色生态城区评价标准》征求意见稿已开始征求有关部门和社会公众的意见，这是我国关于“生态城区评价标准”的首次制度化探索。^[18]这些都是为生态城市建设指标体系的完善做了积极的探索。期待尽快颁布全国性生态城市建设的指标体系与评估标准，明确生态城市建设的具体方向，也可以学习借鉴日本的相关制度经验，颁布生态城市发展的具体指南，确立分区域引导的原则。

6.4 城市规划的制度化、规划管理规范化

目前我国现有的生态城市规划方面的相关立法主要有《城乡规划法》、《土地管理法》以及《生态县、生态市、生态省建设指标(修订稿)》、《全国主体功能区规划》等行政法规。这些法律法规要么内容笼统陈旧，跟不上建设要求；要么是法规层级不高，不受重视，因此不能有效保障生态城市建设规划的有效编制和实施。制度化是确保生态城市规划有序开展的根本保证。应当在现有法律中强化对生态城市建设规划用地的限制性要求，严禁在限制开发和禁止区域搞项目开发，明确各类工业类型用地面积和用地布局的产业用地规划标准。尽快颁布全国性的生态城市规划指南或指导方针和落实省、市、县三级体系的城市规划编制。此外，还应进一步规范城市规划管理体系，适当引入公众参与机制，使城市规划管理更加科学和高效。

6.5 弘扬生态文明理念，生态教育制度化

生态意识并不是与生俱来的，要靠教育来提升人们的生态意识，引导人们从理念到行为的生态化转向，营造全社会的生态文化氛围。目前来看应该强调塑造全民生态文明理念，推进生态教育制度化。通过制度化的推进生态教育，已成为各国的共识，如以美国、日本为代表的发达国家走在了生态教育制度化或法制化的前列，纷纷制定了本国的《环境教育法》。国内的天津、宁夏等市区也颁布了地方性的环境教育条例，这些都为制定国家层面的环境教育制度积累了重要的制度经验。生态教育制度的内容，应当包含社会生态教育和学校生态教育在内的多个向度。在社会生态教育方面，应该充分有效利用多种媒介和宣传方式，强化人们对绿色生态理念的认知。学校生态教育的制度化更是生态教育的重要方面，应当从小学至大学的各教育阶段，开展与之相适应的不同类型的生态教育，确保生态教育的有效性和长期性。通过生态教育提升公众生态意识，推进生态文化建设。随着生态教育的普及和深入，生态文化建设进程的推进，人与自然和谐相处的理念必将逐渐深入人心。生态文化的弘扬，生态意

识的培养势必带动人们主动参与到生态城市建设中的积极性，这也是生态城市建设迫切需要的重要动力。

6. 6 借鉴先进的法制经验，制定专门立法

日本等发达国家的生态城市建设法制实践给我国的启示就是进行专门立法，这是生态城市建设顺利进行的根本保证，是不可或缺的。国内以生态城市为建设目标，城市发展建设比较好的地区都制定了专门的生态城市建设的地方立法。贵阳市于2013年制定了《贵阳市建设生态文明城市条例》，该法规实施以来，贵阳的生态城市建设取得不少成绩，获批建设全国首个生态文明示范城市，国家环境保护模范城市通过验收等。深圳市自2010年以来，先后颁布了《深圳市创建国家低碳生态示范市工作方案》、《深圳市居住小区低碳生态规划设计指引》、《关于推进生态文明、建设美丽深圳的实施方案》、《深圳市城市规划标准与准则》等政策性规定，并于2014年提出了《深圳经济特区生态文明建设条例(草案)》，这些政策法规都使深圳市的生态城市建设走在全国前列。作为中外合作建设的典范生态城——天津中新生态城也有一系列的法规政策的有效指引，如《中新天津生态城管理规定》、《中新天津生态城管理规定说明》、《中新天津生态城引进紧缺人才的优惠政策意见》、《中新天津生态城人才引进、培养与奖励的暂行规定》、《中新天津生态城住宅装修管理暂行规定》、《中新天津生态城公屋管理暂行办法》、《中新天津生态城动漫产业发展促进办法》、《中新天津生态城工程建设项目招标投标监督管理暂行规定》等。天津生态城的这些规定都借鉴了新加坡有关城市规划、环境保护、生活污水处理等相关经验，并结合生态城的实际情况进行了本土化的改造。无论是国外先进的立法经验还是国内的地方立法实践，都为制定国家层面的《生态城市促进法》提供了有益的制度参考。面对生态城市建设中存在的困境和问题，亟待专门立法在制度层面破解困境，因此制定促进生态城市建设的单行法是解决生态城市建设困境的重要途径。

7 结语

生态城市建设不仅是我国城镇化改造、城市发展转型的重要路径，在国家大力推进生态文明建设的大背景下，更是实现生态文明理念的重要社会实践。生态文明建设需要完善制度建设，生态城市建设也需要健全法制的保障。生态城市建设进程的不断推进，会遇到不断出现的新问题，只有完善的制度才能保障生态城市建设的健康、可持续的向前推进。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 2016年国民经济和社会发展统计公报[R]. 2017-02-28.
- [2] 袁宝成、晁雷、陈苏. 关于在我国系统开展生态城市建设的刍议[J]. 环境保护科学, 2006, 32(5): 56-58.
- [3] 曲畅. 完善我国生态城市的法制保障[J]. 环渤海经济瞭望, 2011, (5): 58-59.
- [4] 张庆彩. 我国生态城市建设的立法保障研究[D]. 合肥:合肥工业大学硕士学位论文, 2004.
- [5] 李景源, 孙伟平, 刘举科. 中国生态城市建设发展报告(2012)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2012: 33.
- [6] 李迅, 刘琰. 中国低碳生态城市发展的现状、问题与对策[J]. 城市规划学刊, 2011, (4): 23-29.
- [7] 蒋艳灵, 刘春腊, 周长青, 等. 中国生态城市理论研究现状与实践问题思考[J]. 地理研究, 2015, 34(12): 2222-2237.
- [8] 方创琳, 王少剑, 王洋. 中国低碳生态新城新区:现状、问题及对策[J]. 地理研究, 2016, 35(9): 1601-1614.

[9] 首批7个国家生态园林城市公布 [EB/OL]. 2016-01-30, <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-01-30/doc-ifxznzpkx5698018.shtml>, 2016-09-30.

[10] 李慧, 张哲浩. 我国新增22个国家森林城市 [N]. 光明日报, 2016-09-20.

[11] 中国生态城市发展现状、问题、对策 [N]. 中国建设报, 2011-05-31.

[12] 国务院. 全国主体功能区规划 [EB/OL]. 2011-06-08, http://www.gov.cn/zwgk/2011-06/08/content_1879180.htm, 2017-02-28.

[13] 日本. 都市の低炭素化の促進に関する法律施行令.

[14] 日本. 市の低炭素化の促進に関する基本的な方針.

[15] 日本. 都市の低炭素化の促進に関する法律施行規則.

[16] 日本. 都市の低炭素化の促進に関する法律に基づく駐車施設の集約化に関する手引き

[17] 日本. 都市の低炭素化の促進に関する法律

[18] 李冰, 李迅. 绿色生态城区发展现状与趋势 [J]. 城市发展研究, 2016, 23(10): 91-98.