

# 规划法视角下的墨西哥城市发展进程

韩 晗

(中国社会科学院研究生院法学系, 北京 102488)

**摘 要:**墨西哥是较早步入国家城市化进程的发展中国家之一,其城市化进程受国际、历史、文化多重影响,具有拉美地区的特点。城市发展伴随着经济增长、政治民主化进程,并受到国家立法保护。《宪法》、专门法以及地方性法规组成了墨西哥的相关法制,各级政府专门的行政部门随之成立。墨西哥在经历了40多年城市规划法的发展后,城市发展取得了一定成绩。但是依旧存在的城市问题与不断发展的新形势交织,是墨西哥行政法未来需要解决的问题,诸如如何实现法律有效性、如何保障城市健康发展等,也是发展中国家共同关注的问题。

**关键词:**墨西哥;城市化;城市规划法;拉美法律

中图分类号:D912.299

文献标识码:A

当今世界,城市化进程作为发展中国家飞速发展的引擎,为国家各领域建设带来了诸多机遇与挑战。联合国曾预测:到2030年,世界城市化水平将达到60%,世界人口将达到85亿,其中55亿人居住在城市。诚如联合国助理秘书长沃利·恩道所言:“城市化极可能是无可比拟的未来光明前景之所在,也可能是前所未有的灾难之凶兆。所以,未来会怎样也就取决于我们当今的所作所为。”<sup>[1]</sup>

不同的地区背景与诸多因素影响,让每个国家和地区(发展中国家与发达国家)的城市化进程呈现近似性与多样化并存的特点。拉美地区的墨西哥,较早经历城市化进程,积极将国际宣言与公约内容纳入本国法律。墨西哥早期受西班牙法律体系的诸多影响,其城市规划法律发展历程多样,面临着多数发展中国家的共同性城市问题:城市人口过快增长、土地管理与居民住宅矛盾、交通与环保等诸多问题。同为发展中国家,面对相同的城市规划挑战,墨西哥有何立法经验?如何产生获得发达国家效仿的城市快速公交体系?又如何应对城市非正规住宅问题?

## 一、墨西哥语境下的城市发展

(一)西班牙语文化中的“城市规划”内涵 哥伦布1492年到达美洲后,开启了拉美地区多元文化历史。西班牙殖民者,将西班牙语、天主教文化乃至欧洲城市建设纷纷带入印第安文化中。因此,

大西洋彼岸的拉美地区与欧洲伊比利亚半岛的西班牙,有着同宗的语言文化。大体来看,在西班牙语中,关于城市规划的词汇主要有如下三个,urbano、urbanismo和urbanización。urbano一词源自拉丁语词汇。在拉丁语中,urbs、urbis、urbanus等具有城市含义的词汇,延伸的含义为有关于城市相关的内容。举凡有关于城市的词汇,多以ur开头。

在《西班牙皇家学院辞典》中,自1956年起,将Urbanismo(城市规划)定义为:人类生活中,关于人们居住的物质需要与秩序的建立、发展、改革和进步等知识的总和。是关于建筑、社会和经济等方面城市秩序的学科。

关于urbanización(城市化),西班牙专栏作家阿尔伯特·马丁·加梅罗(Alberto Martín Gamero)认为,该词首次使用出现于1910年伦敦举行的城市规划专家委员会中。同年瑞士一份地理社会简报(Nufchatel)使用了该词。在此之前,多以城市的人口、建设、建筑、美学或城市化等词指代。加入土地管理后,城市化不仅是为了居住者,而是具有了城市规划的原始含义。源自于1931年《雅典宪章》(la Carta de Atenas)<sup>[2]</sup>已渐变为全球范围的,与一体化规划内容相关的,具有可持续发展内涵的广义城市规划。

(二)墨西哥城市化进程的外部与历史背景 城市化进程的描述首先需从城镇的定义说起。世界上

收稿日期:2016-02-07

作者简介:韩 晗(1985-)女,北京市人,在读博士生,研究方向:拉美行政法与城市化进程。

对农村人口住宅与城市人口住宅的区分有不同规定。从国际角度来讲,一般将人口规模为1.5万-2万人的地区,称为城市居民中心。墨西哥社会发展秘书处对都市中心的定义为人口超过25万。<sup>[3]</sup>目前按行政单位划分,墨西哥全境拥有2454个市县级单位。<sup>[4]</sup>

城市的建立与发展离不开漫长的城市建立和规划过程。拉美地区城市规划起源于1573年西班牙国王菲利普二世在塞戈维亚颁布的《城镇、居民、人口条例》(las Ordenanzas de Poblaciones del Rey de España Felipe II),在西属美洲殖民地,特别是新西班牙地区(Nueva España)推行,<sup>①</sup>以推动居民定居点(poblamiento)的发展。该法也因此成为拉美地区城市规划法最重要的历史性法律之一。该《条例》第34、35和36条中提到:“在我们管辖区内,可直接在某省份或地区定居,居住者可获得土地上作物收获、动物和牲畜在其领土范围内,美好的空气……”,如上条款表明,居住地所有土地、牲畜、印第安人,以及空气、阳光、水源等一切,归定居这片土地的居民所有。限于这一条款颁布的年代和当时的殖民文化背景,对于居住人所获得的相关土地使用及私有物的所有权,并非具有平等性的法律条款。<sup>②</sup>但不可否认,作为最早的拉美地区城市规划法的起源,出现了对居民聚居点土地管理权的相关规定,也就其它与居民生活相关的基础设施的所属有了罗列及规划,可谓是最早的该地区有关居住规划的法律文件。

随着全球性的城市化进程,世界已有近半人口进入城市定居。拉美及加勒比地区的这一进程发生于20世纪,是世界上城市化率最高的地区。该地区总人口6.18亿,其中四分之三的人口居住在城市。<sup>[5]</sup>在国际影响和地区历史双重影响下,墨西哥的城市发展进程具有自身的特点。

(三)墨西哥的城市化发展特点与问题 早期墨西哥城市化进程可追溯到先西班牙时期,在哥伦布到达美洲之前,墨西哥的特奥蒂瓦坎和特诺奇蒂特兰两座当时最繁荣的印第安文明古城分别有10万、30万人口。西班牙殖民时期,墨西哥形成了三种主要城市类型:以墨西哥城、梅里达等为代表的商业、行政和军事中心;港口城市阿卡布尔科和维拉克鲁斯;矿业中心如圣路易斯波托西、瓜纳华托等。近代以来城市发展主要经历了1940年以前的缓慢发展期;1940-1970年间的高速发展期,和1970年以来的规划性逐步发展期。

墨西哥城市化发展历史悠久,首都为主要城市

中心。墨西哥为联邦制国家,实行总统制。国土面积196.4375万平方公里,是拉美及加勒比地区面积第三大国。由包括首都墨西哥联邦区的32个联邦州组成。墨西哥拥有1.21亿人口,<sup>③</sup>人口数量居地区第二,仅次于巴西(2.05亿人)。主要城市包括墨西哥城、瓜达拉哈拉、蒙特雷、莱昂、普埃布拉等。其中,墨西哥城为世界性重要城市,由墨西哥州59个市镇以及伊达尔戈州的1个市镇组成。人口约2200万(含卫星城),是世界上面积最广、人口最多的城市之一。墨西哥城历史悠久。早在1325年即有了特诺奇提特兰城,哥伦布到达美洲后,在此建立了墨西哥城。而现代意义上的墨西哥城,于1824年11月18日由墨西哥国会决定创立。

20世纪40年代以来墨西哥城市化进程飞速发展,城市化率较高。1900年的墨西哥共和国时期,墨西哥人口约为1300多万,当时80%的人居住在农村地区,墨西哥城人口约40万。到20世纪末期,因工业化加速的城市化进程与人口增长,墨西哥近80%的人口集中到城市。至2008年,墨西哥城市化率超过德国等发达国家,达到77.2%。<sup>④</sup>

快速城市化进程带来一系列“城市病”。高速城市化进程,并没有与之相应的经济发展与工业进步。城市人口增加与有限的城市资源矛盾加剧,非正规住宅大量出现,城市贫困人口增加、贫富差距增加、交通问题、社会治安和环境污染等一系列问题随之而来。

积极寻求城市问题解决之道是墨西哥与现代城市面临的共同挑战。城市的发展离不开法律体系的建立与保障,法治国家建设同样离不开部门法的保障。因此,行政法中的城市规划相关立法与墨西哥城市发展息息相关。

## 二、墨西哥城市发展中的规划法律体系发展

(一)城市规划立法受《墨西哥联邦宪法》保护 城市规划立法的发展具有复杂性。其发展过程包含着对整体城市居民利益的保护和对私有财产和土地所有权的限制。墨西哥对所有权的保护,始于1917年《宪法》的颁布。<sup>⑤</sup>但个人利益及所有权的履行不能阻碍公共利益发展、公共利益的公平分配、禁止土地过度集中、提高农村和城市人口生活条件等内容,则是在后来近百年的宪法修改中不断完善和具体化的。

1976年墨西哥城市规划相关内容写入宪法。随着时代的发展,为了适应社会经济生活的发展需要,1976年2月6日,墨西哥联邦官方公报(Diario

Oficial de la Federación) 公布了《墨西哥合众国宪法》修订和补充条款内容。此次修宪,是墨西哥法律史上的重要时刻,标志着有关城市发展,尤其是规划发展法律领域的基础管理得到了宪法保障,相关法律的制订、颁布和实施由此开始。

1976年,墨西哥修改了《宪法》第27条,明确了国家规划权力。修改后的宪法规定:国家享有对居民住宅管理和适当储备、使用、保留规定土地、水源和森林等资源使用用途的优先原则。

《宪法》第73条规定联邦国会的行政职能,包括:确立联邦政府、州政府及地方政府在该领域职责的立法权。这不仅是确立各地级政府行政权力范围的基本法依据;同时,也是对实现《宪法》第27条第三段国家规划权力规定的程序性保障。

此外,墨西哥《宪法》的城市规划相关修订还包括:1983年2月3日、1999年12月23日,分别完善了第115条第V和VI段中的相关内容和市级政府制订、通过、管理城市规划发展计划及其参与权。城市的增加与扩大,为墨西哥带来了跨州或州内、两市或多市组成的城市圈(conurbación),《宪法》第115条第VI段,对此进行了明确规定。当城市圈中的两个或多个城市中心,归属于两个或多个联邦实体时,联邦、州和相应市级政府,在其各自权限内执行其相应规划权,以保障民主和政策连贯性;同时,在联邦法律框架下,处理共同地区或涉及多个实体的法律内容,协调发展相应城市中心相关规则制定和规范工作。

《宪法》内容的修订,是墨西哥城市规划立法的保障与依据。它明确了:1、执行权的执行需保持与总规划规定及其他地区规划内容相协调。2、当联邦和州制订地区发展计划时,必须保障市级政府的参与。3、在市级政府行政和法律范畴内,在土地使用权方面,联邦和州两级政府皆应给予其相应权力、管理并执行相关规划内容。4、市级政府同时可以参与城市土地所有权的规制、颁发建筑执照和许可。5、市级政府可参与生态保护区的创建和管理,以及相关条例项目的协作和执行工作;参与对其辖区内产生影响的公共交通项目的制订与实施;订立有关国家区域的政管理与守护。如上宪法条款的修订,是对《宪法》第27条第三段内容的进一步明确,在为城市规划立法提供必要行政权,确立和规定具体化基本原则的同时,也明确了部分墨西哥中央和地方的部门权力划分。

(二)《人类住区法》是墨西哥城市规划的重要

法律依据 以《宪法》为核心,墨西哥建立起了城市规划的法律体系。国家城市规划行政法规体系包括:基本法——墨西哥《人类住区法》、地方行政法规及技术性法规。根据《宪法》第27、73和115条规定,联邦议会于1976年公布《人类住区法》;<sup>[10]</sup>增加了第五章补充条款后,于1981年12月29日正式公布。用于规范有关城市发展与住宅等方面的相关土地权限。随后,1984年2月7日进行了修订,用以适应宪法第115条的修订内容,随后于1993年7月21日,由联邦审议通过新《人类住区法》,并于次年8月5日进一步修订。

1976年公布的《人类住区法》是一部当时有先锋性、实效性的规范法律文本,也是较早颁布的同类型的专门法。该法的推行促进了全国居民住宅的规范化进程,并促进了中央与地方的法律关系;自该法正式实施起,联邦各级立法机构即对其权限内与城市发展相关的法律、规章、计划或项目,以及其他法律条款进行了适应性调整。促进了中型城市快速增长,调整了城市规划法机制,实现了对城市规划与住宅法律的规范。

现行《人类住区法》于1993年7月21日由联邦官方公报公布,法律基本涵盖所有城市规划领域,内容较为具体,共计60条,分9个章节,分别为:总则、机构共管与协作、城市中心人类居住和城市发展土地管理规划、城市圈、城市中心所有权规定、后备土地管理、社会参与、城市发展鼓励条款、城市发展控制条款等。该法明确三级政府在该领域的权利范围,并规定了市级政府在城市规划法执行中的主导性作用,要求城市发展规划过程应是透明的、可参与的,保障了城市规划领域的公众参与权。统一城市发展规划与环境保护、自然资源保护、文化遗产保护以及农村发展间关系;与《宪法》第27条内容及《农业法》有关村社和合作社土地利用的条款相统一,规定了村社和合作社有权参与与其土地相关的城市储备用地的规划设计;建立储备土地报价和城市土地非正规侵占的清除机制;简化了城市圈的规划发展手续;推动了有关城市服务的特许权发展,放宽了社会和私人部门对基础设施建设和设备的投资;出现有偿转让时,联邦州与市级行政机构享有优先原则。<sup>[6]</sup>

墨西哥《人类居住法》保持了城市规划领域法律文本的相对稳定,并通过多次法律修改,保持了法律的与时俱进。行政法律法规的设立离不开政府部门的建设与实施,城市规划的发展在州、市一级



的执行需满足相关法律规定。

(三)地方法律规范是城市规划立法的重要组成部分 早在1976-1977年,墨西哥即确立了联邦实体立法机构在其职权范围内进行相应的城市发展的地方立法工作,但需执行《宪法》第27、73和115条的规定,并需符合《居民居住总法》。这样,在所有各级法律单位中,实现了对墨西哥居民住宅规划的法制化。今天,几乎所有的墨西哥联邦州(除两个州),均实现了地方城市立法。特别是1993年现行《人类居住法》颁布实施后,城市发展的国家立法多数情况下是对《宪法》第115条第V段修订精神的实践,但并未赋予市级行政实体所有宪法规定职权。

城市发展相关法律文本在各州地方法律体系中的出现,已日益成为城市化不断深化的墨西哥行政法发展特点之一。一系列地方法律的发展也让城市规划立法涉及的领域日益增多。<sup>[7]</sup>据墨西哥居住委员会小组的(Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat)统计,《总法》公布后,所有州先后建立了地方配套法。这为城市人类生活质量的提高带来了制度性保障,不仅是国家层面有法律规定,地方立法也给予居民以权利和义务规定;也让国家法律体系的发展与国家各领域、尤其是社会生活方面的现代化相统一,对国家的法制现代化起到了积极作用。

(四)地方行政组织的城市规划职能实施 城市规划相关法律部门伴随法律不断向专业化转变,有效实现了对城市规划的法治化管理。早在纳入法律范畴之初,墨西哥即根据《联邦公共行政组织法》于1976年成立了居民住宅和公共工程秘书处(简称SAHOP),该机构随后于1982年由城市发展与生态秘书处取代。

1992年5月25日,1994年12月28日和2000年11月30日,联邦官方公报多次公布了改革和补充上述《组织法》的条款,根据《宪法》第27条精神,明确了国家社会发展秘书处的法律责任与义务包括制定、引导和评估有关贫困问题的社会发展宏观政策,特别是有关居民住宅,地区、城市和住宅发展相关政策,规划城市中心人口分布和土地管理。从国家层面对城市发展及住宅用地需要进行规定。

公共行政实体的城市规划职能需符合立法规定,主要负责两部分内容:依法强化各级行政机关的行政组织权;建立公众参与部门,增加了规划的信息公开与过程透明,通过发展规划州委员会、城市发展市委员会、公众参与委员会、公共工程与服务市级合作委员会以及居民委员会等地方专门机

构,实现城市规划程序合法性。

### 三、对城市化进程中城市规划立法的思考

墨西哥较早建立了城市规划法律,地方法律体系中相关内容较早建立,自1976、1977年第一部城市发展法律颁布以来,开展相关法律法规的整理与统一已有近40年经验。墨西哥地方城市发展法律体系的建立与修改基本符合现行《居民居住总法》。完全执行1999年《宪法》修订后第115条内容,确实实现加强市级行政部门自由权,如市政府和市级行政管理部门在城市规划领域行政

墨西哥是拉美地区较早出现大规模城市化的国家之一,具有一定代表性。无论是城市农村二元矛盾、城市周边贫民窟问题,亦或是城市交通拥堵与大城市污染治理等方面都有着较早的法律解决机制。<sup>[8]</sup>面对21世纪城市人口过快增长和非正规住宅的增加,以首都为例,开展了周边卫星城的建立,以良好的基础设施及配套公共服务等,减少城市中心人口压力;加之非正规住宅合法化等项目,减少了城市非法住宅面积,提升了居民居住水平。<sup>[9]</sup>

重构并简化地方城市立法条款内容,对已有大中城市发展问题、工程和服务进行规划,着重都市区的城市质量提升。扩大或容纳更多被忽视的城市发展融资方式,通过合作工程或公共工程实施中复合税制的开展了解合作和税收体系,结合城市立法与财政(州、市两级),建立城市规划领域其他税种、权利和捐税方式。

墨西哥面临法定规划修改难、行政审批手续仍较繁琐等问题。地方规划的实施由于过长的审批而不及临时专项计划的实施效果。地方城市立法建设,应关注专门化立法细节,通过辅助部门制定规划,在组织法、规章或相关条例中,也应明确规定市级分管行政内容,明细职权划分。为避免法律执行混乱,城市共同体手续不够便利,不利于区分州内共同发展城市区域和跨州城市体协调发展。

墨西哥城市规划立法中经验与教训并存。今天,任何城市的发展都不仅是规划或发展问题,更关系着国家的经济、社会发展。相较于发达国家,有限的经济和综合实力,是发展中国家探寻各自城市规划法治化进程的共同背景,简单对比发达国家经验,用“城市病”、“贫民窟”、“过度城市化”评价墨西哥是草率的。有选择地借鉴、引入发达国家经验的同时,更应结合发展中国家国情。较早面对国家经济发展与城市化进程的墨西哥,一些成功解决城市问题的法律政策经验颇丰,如:城市快速公交系

统、城市非正规住宅合法化项目等。诚如上文所述，城市发展与规划的矛盾贯穿于城市发展的始终。未来城市发展不再以贸易或人口居住为单一动力，复杂的城市良性发展也不需要城市规划相关立法，

社会、个人乃至经济、环保等部门力量的协调，公众参与的不断深化等综合实力才能促进城市真正发展，避免盲目追求与发达国家一致的城市建设，亦是简单以好坏判定城市发展的替代分析路径。

注释：

- ①新西班牙总督区是殖民时期墨西哥等周边地区的统称。西班牙自 1535 年起先后建立四个总督区，分别为：1535 年成立的新西班牙总督区，首府设在墨西哥城，名义上管辖西班牙在新大陆上的所有领地，实际上仅管辖新西班牙（墨西哥）、新加利西亚、中美洲及加勒比海诸岛等地。1542 年成立秘鲁总督区，首府设在利马，统治整个西属南美。18 世纪，又设新格拉纳达总督区和拉普拉塔总督区，前者成立于 1718 年，以波哥大为首府，辖地相当于今哥伦比亚、委内瑞拉和厄瓜多尔；后者设立于 1776 年，以布宜诺斯艾利斯为首府，辖地相当于今阿根廷、乌拉圭、巴拉圭和玻利维亚等地。总督掌握殖民地的行政、军事、财政和宗教事宜，有权任命管区内的官吏和教会负责人，参与审理重大司法案件。西班牙美洲独立战争后不复存在。
- ②不可否认的是，其中带有对印第安人权的严重侵害，也体现了对印第安人居住权的忽视，缺乏对居民的平等性。同时，由于当时的殖民地宗主国为君权神授的西班牙，法律条款中仍可见关于神权对土地权利的授予等内容，也客观反应了当时的立法背景和法律文本的时代局限性，但从拉美城市规划法的历史纵向发展来看，毫无疑问，该地区较早出现了城市规划早期法律文本。
- ③此处及本段数据均来自于墨西哥统计局网站 <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>。
- ④本部分《宪法》内容参见《墨西哥宪法》<http://www.constitution.org/cons/mexico.htm>。
- ⑤参见墨西哥《人类居住法》LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>。

参考文献：

- [1]仇保兴. 中国特色的城镇化模式之辩——“C 模式”：超越“A 模式”的诱惑和“B 模式”的泥淖[J]. 城市规划, 2008(11): 9.
- [2]雅典宪章[EB/OL]. [http://ipce.mcu.es/pdfs/1931\\_Carta\\_Atenas.pdf](http://ipce.mcu.es/pdfs/1931_Carta_Atenas.pdf).
- [3]scar López Velarde Vega:“el Futuro de la Legislación Urbana en las Entidades Federativas de México”, [www.juridicas.unam.mx.P6](http://www.juridicas.unam.mx.P6).
- [4]墨西哥 2015 年统计与地理数据报告 [EB/OL]. [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/aegeum/2015/702825077280.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/aegeum/2015/702825077280.pdf).
- [5]联合国拉美经委会统计数据网站, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i)
- [6]scar López Velarde Vega:“el Futuro de la Legislación Urbana en las Entidades Federativas de México”, [www.juridicas.unam.mx.pp](http://www.juridicas.unam.mx.pp). 15, 16.
- [7]GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007–2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal–Gobierno del Distrito Federal, México, 2007
- [8]GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007–2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal–Gobierno del Distrito Federal, México, 2007.
- [9]Natalie Rosales Pérez:Nuevos desafíos de la planeación urbana: pautas para la instrumentación de los principios de sostenibilidad y su aplicación al programa de desarrollo urbano de la Ciudad de México. Universidad Complutense de Madrid.

## Urban Development Process of Mexico from the Perspective of Planning Law

HAN Han

(Graduate School, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 102488)

**Abstract:** Mexico is one of the developing countries that begun urbanization at an earlier time. Under the multiple influences of international, historical and cultural, the urbanization of Mexico is quite particular to Latin America. Besides, the development of its cities has grown up along with the economic growth, and the process of political democratization, also it has been under the protection of national legislation. The Constitution, specialized law, as well as the local laws and regulations constitute the related legal institution of Mexico. With more than 40 years of experience in the urban planning law, the urban development of Mexico has made great achievements. However, with the already-existing urban problems and the non-stop newly-emerging situation intertwined, there still remain unsolved questions with the administrative laws of Mexico in the future, such as how to improve the effectiveness of laws, and how to maintain the sound development of cities, which are also the focus of other developing countries.

**Key words:** Mexico; urbanization; city planning law; Latin American law

[责任编辑 赵晓洁]