



近三十年我国城乡规划法学研究的进展*

吕一平 文超祥

提 要 基于 CNKI 数据库, 利用 Citespace 文献分析工具对近 30 年法学与城乡规划学两个领域的核心期刊中关于城乡规划法学的研究论文进行了全面分析, 从时间发展特征、期刊分布、研究力量及学术机构分布、关键词共现分析等方面总结回顾其研究动态及其特征。同时, 通过与环境、国土等两个领域的法学研究进行比较, 分析我国城乡规划法学研究中存在的不足。并从规划法规体系研究、规划编制法治化研究、规划管理法制化研究三方面进行归纳, 提出未来理论研究的优化方向。研究显示, 法学领域中城乡规划法学研究还处于初级阶段, 研究方向较为分散。城乡规划领域中的相关研究则有较高的关注度, 反映了法学或城乡规划学发展的时代背景, 具有一定时效性。研究还发现, 城乡规划法学研究更侧重于行政法方向, 国土资源法学研究权威性最强, 环境保护法学研究关注度最高, 整体的法律体系趋向最为成熟。在空间规划改革背景下, 城乡规划法学研究应当从突破部门法体系、加强地域研究、规范法定规划、关注民生问题、构建刑事处罚与司法救济体系等方面进一步探索。

关键词 法学; 城乡规划; 法规体系; 法治化; 法制化; 可视化

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201805005
文章编号 1000-3363(2018)05-0046-10

作者简介

吕一平, 厦门大学建筑与土木工程学院, 硕士研究生,
260109380@qq.com
文超祥, 厦门大学建筑与土木工程学院, 教授, 通讯作者,
2476191940@qq.com

Progress of Research on Urban and Rural Planning Law in China in the Last Three Decades

LÜ Yiping, WEN Chaoxiang

Abstract: Based on CNKI database, this paper uses Citespace literature analysis tool to comprehensively analyze research papers on urban and rural planning law in the core journals of law and of urban-rural planning published in the past 30 years. Characteristics of development periods, distribution of journals, distribution and research strength of academic institutions and keywords and co-words are analyzed. Meanwhile, the paper compares legal researches in the two fields of environment and land resources and identifies deficiencies in the study of the Chinese urban and rural planning law. It summarizes legal researches on the planning law system, planning formulation and planning management and puts forward future direction directions of theoretical researches. It is found that researches on urban and rural planning law by legal scholars are still in its infancy and research direction is discursive. In contrast, researches by planning scholars has drawn more attention. Such results are reflective of the social economic changes in different periods of time. The study also finds that current urban-rural planning law researches focus more on administrative law, researches on land and resources law command the highest level of esteem, researches on environmental law draws highest degree of attention, and researches on the overall legal system tend to be the most mature. In the background of the reform of land and spatial planning, the future directions of planning law studies will move toward a transcendence of the departmental law system, strengthening regional-concerns, regulating statutory planning, paying attention to people's livelihood, and building the criminal punishment and judicial relief system.

Keywords: law; urban and rural planning; regulatory system; legalization; legislation; visualization

随着我国社会经济的转型, 城乡规划的公共政策的属性越来越明显, 与法律的关系也愈加密切, 城乡规划的法学研究显得极为重要。本文基于 1987—2017 年 CNKI 数据库的文献源, 通过信息可视化分析软件 Citespacev, 结合信息可视化、文献计量等方法, 明晰法学研究动态及发展特征。同时, 通过与国土、环境等领域的法学研究进行比较, 总结城乡规划法学研究中存在的不足, 并相应提出对策和建议。

* 国家自然科学基金项目“基于企业联系的城市网络空间结构与演化研究—以长江三角洲地区为例”(编号: 51508485)、福建省自然科学基金项目“福建省海岸带小城镇空间规划协同技术研究”(编号: 2018J01084)阶段成果

1 研究方法及数据来源

Citespace 是美国 Drexel 大学陈超美教授在 2004 年开发用于信息分析的可视化软件, 可以对特定领域的文献进行科学计量, 以此来探寻学科领域演化的发展进程及结构路径 (李杰, 陈超美, 2016)。为了保证数据的权威性和代表性, 本研究所用基础数据来源于中文 CNKI 数据库, 时间统一设定为 1987—2017 年。

在法学领域, 17 种同时列为南京大学与北京大学版的中文核心期刊, 包括《法学研究》、《中国法学》、《中外法学》、《政法论坛》、《法商研究》、《法学》、《法律科学》、《法制与社会发展》、《法学评论》、《现代法学》、《环球法律评论》、《比较法研究》、《法学家》、《法学论坛》、《法学杂志》、《政治与法律》、《当代法学》。此外, 考虑城乡规划法学研究与行政法的关系密切, 增加《行政法学研究》一刊, 共 18 种核心期刊作为法学领域研究的数据来源。通过对选取的法学中文核心期刊进行高级检索, 以“规划”、“城乡规划”、“城市规划”、“建设”、“建设用地”“城市化”等与城乡规划相关的主题词, 共检索到 48 篇与城乡规划法学研究相关的文献。而以“土地”、“国土”等与土地管理相关主题词检索到文献 604 篇, 以“环境”、“环保”等与环境保护相关主题词检索到文献 945 篇。经过初步筛选, 剔除会议、讲话等记录, 分别得到有效文献 45 篇、582 篇、901 篇。

在城乡规划领域, 选取《城市规划学刊》(含《城市规划汇刊》)、《城市规划》、《城市发展研究》、《国际城市规划》、《规划师》5 种核心期刊作为数据来源。对选取的城乡规划中文核心期刊高级检索, 以“法”、“法律”、“法规”、“立法”、“违法”等相关的主题词, 检索到文献 318 篇。通过对文献的初步梳理, 对于检索到的部分笔谈 (如《实施城市规划的法律保证》)、专稿 (如《对《城市规划法》的建议》)、札记 (如《小议“城市规划区”的划定》)、争鸣 (如《《城市规划编制办法实施细则》中工程规划若干问题初探》) 等类型的文章共 45 篇, 作为非严格意义上的研究论文, 予以剔除, 最终得到有效文献 273 篇。尽管筛选过程中可能会出现少量疏漏, 但基本可以反映学术期刊中城乡规划法学的研究状况。

2 城乡规划法学研究概况

2.1 研究分布

2.1.1 法学领域的城乡规划法学研究分布

根据法学领域核心期刊中的 45 篇城乡规划法学研究文献的年度分布统计分析 (图 1) 和文献出版来源分析 (图 2), 可以对法学领域的城乡规划法学研究有一个基本认知。在 2002 年以前, 法学领域很少关于城乡规划的法学研究。2003—2008 年期间, 相关研究有了一定的进展, 但文献数量显得很分散。还没有出现较为关注城乡规划法学的期

刊。2010 年后研究成果缓步提升, 2015 年进入近年来研究高峰, 并出现了较为关注城乡规划法学的期刊。总体来说, 相关研究的文献数量非常少。

从文献的期刊来源来看,《行政法学研究》是法学领域中对城乡规划法学研究关注度最高的期刊。该期刊主要面向各级人大法制工作机构、法院、检察院和政府行政执法部门, 关注实证研究, 多以案例解析城乡规划法学问题。行政法作为城乡规划相关度最高的法学二级学科, 是该期刊相关文献数量最多并远远领先于其他期刊的主要原因。然而从影响因子上看, 法学领域最权威的期刊如《法学研究》和《中国法学》, 关于城乡规划法学的文献都十分有限。

2.1.2 城乡规划领域的城乡规划法学研究分布

城乡规划领域核心期刊中文献的年度统计分析 (图 3) 和文献出版来源分析显示 (图 4), 虽然《城市规划法》于 1990 年正式施行, 但 1987—1997 年间城乡规划法学研究并没有受到关注。从 1999 年起研究论文数量才有所增加。2007 年《城乡规划法》的颁布后, 出现了城乡规划法学研究的热潮, 并在 2009 年达到顶峰。此后, 仍保持着一定的关注度, 但研究热度有所回落。总体而言, 城乡规划核心期刊保持了法学研究的一定关注度。其中,《城市规划》文献数量最大, 接近样本文献来源接近 1/2, 为期刊来源的榜首, 其次是《规划师》和《城市规划学刊》, 分别约占 30% 和 12%。

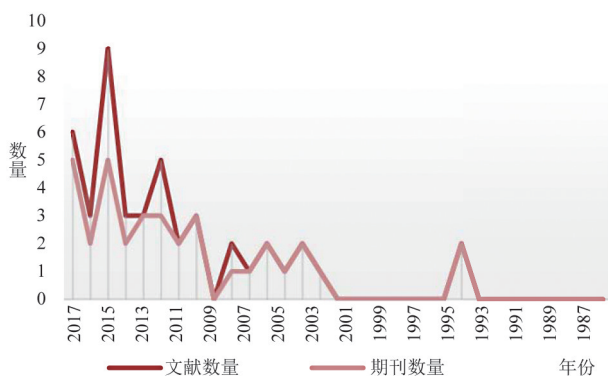


图1 1987—2017年出版文献年度分布统计
Fig.1 Distribution of publication time from 1987—2017
资料来源: 作者绘制。

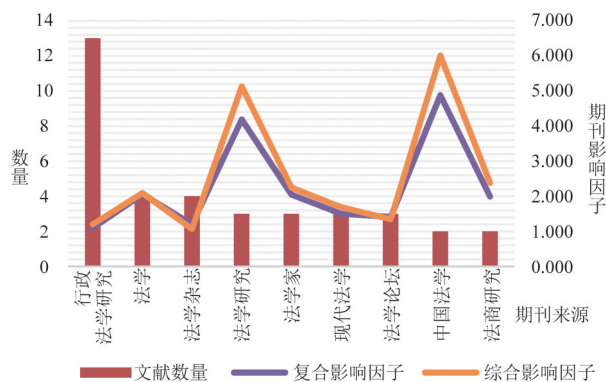


图2 出版文献数量≥2篇的出版期刊来源分析
Fig.2 Source analysis of publication with more than 2 articles
资料来源: 作者绘制。



图3 1987—2017年出版文献年度分布统计
Fig.3 Distribution of publication time from 1987-2017
资料来源：作者绘制。

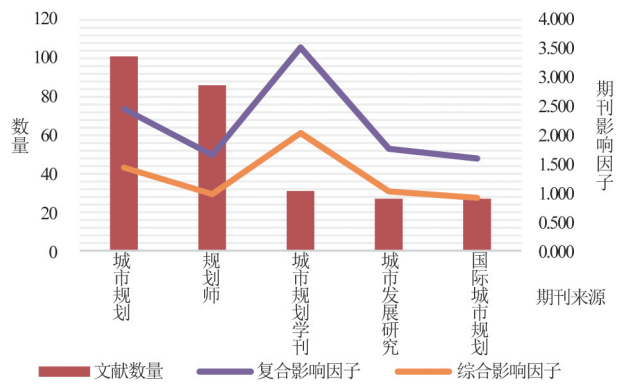


图4 出版期刊来源分析
Fig.4 Source analysis of publication
资料来源：作者绘制。

2.2 作者及研究机构

研究机构是一项或者多项研究的专门性组织，在一定程度上可以理解为学术群体的代名词（肖明，孔成果，2014）。采用 Citespace 选择节点“机构”与“作者”，可以将各文献的研究机构与作者合作情况以图谱的形式展现出来。

2.2.1 法学领域作者及研究机构分析

从法学领域涉及机构的分布情况来看，其种类较多，以高校为主。华东政法大学、中国政法大学、南京大学等高校是相关研究的主要来源机构，也是目前涉足城乡规划法学研究的主要群体。此外，地方法院、检察院以及规划部门也参与一些研究工作。就合作情况而言，一般选择距离较小的合作机构，跨地区、跨机构及跨领域的科研合作还较为少见。合作的方式有高校——研究机构（如中国社会科学院法学研究所——华东政法大学——上海社会科学院法学研究所）、高校——地方检察院（如江苏大学文法学院——江苏省江润州区人民检察院、地方法院及规划部门（如江苏东台市法院——东台市建设局），以及高校内部机构之间（如中国政法大学法治政府研究院——法学院）等形式，研究机构整体处于独立分散的状况，尚没有形成较大规模的合作网络。

研究作者及其合作网络是提供文献学术质量、壮大研究领域的核心要素。从作者分布来看，在法学领域期刊发表文献的作者整体联系度非常弱。发表文

献数量较多的作者包括王青斌（博硕士研究生毕业于武汉大学，主要研究方向为行政规划、行政处罚等行政法学领域）、朱芒（博硕士研究生毕业于京都大学，致力于行政法学方向的研究）、陈越峰（毕业于上海交通大学，现教授行政法、网络法、都市法等课程）等人。这些学者的学科背景多为行政法，因而也侧重于行政法学领域的研究。整体来说，法学领域研究者多为从事法学教学、科研或法学实践的专业工作者，城乡规划工作者在法学领域期刊发表论文的现象还极为罕见。

2.2.2 城乡规划领域作者及研究机构分析

在城乡规划领域的法学研究中，作者所在的机构类型较为丰富，除高校外，还包括规划或其他行政主管部门、设计院及研究所等，也有高校中的法学研究机构。有一定程度的跨学科研究，但多方参与度还不高，不同学科和不同机构类型之间还没有形成较为成熟的研究体系。其中清华大学建筑学院、中国城市规划设计研究院、中国城市规划学会间有较为紧密的合作关系，构成了高校——规划院——研究机构综合型的合作网络。高校——研究机构合作的代表还有中国城市规划学会与同济大学、东南大学，跨领域的合作网络代表则是南京大学法学院——南京大学城市与区域规划系——南京大学城市规划设计研究院——南京大学住宅政策与不动产法研究中心。此外，合作的方式还包括政府

部门——研究机构（如住建部城乡规划管理中心——中国科学院地理科学与资源研究所），高校——规划部门（如浙江大学法学院——杭州市规划局、重庆大学——韶关市城建规划局），规划部门之间（如扬州市规划局——扬州市规划督查中心）等。从数量上看，发文最多的是同济大学建筑与城市规划学院，共计32篇，其次是中国城市规划设计研究院，达到11篇，以及中国城市规划学会9篇。整体来看，城乡规划法学研究机构有一定的合作度，但有待进一步提升。

作者分布情况也反映了一定程度的合作度，其中形成了以赵民、姚爱国、文超祥等人为中心的合作网络，涉及到城市区域规划、城市经济、行政法及地方法制、规划实施等多个研究方向。研究人员的学科背景较为多元，包括城乡规划、建筑、法学、地理、经济等，涵盖了文、理、工等三大学科领域。整体来看，此类研究的研究人员背景更为丰富，所涉及的研究方向更为广泛。

2.3 知识群组及主题研究领域演变分析

关键词是对论文主题的高度概括和凝练，通过统计分析文献中关键词出现频次及其相互关系，可以揭示城乡规划法学研究的知识结构及其演变。运用关键词共现分析和中心度的筛选，可以体现一定时间内的核心研究主题，并对该研究领域主题结构的发展变化做出判断。其中，图5显示节点172个，连线

376条, Modularity 值为 0.8571; 图6显示节点608个, 连线1485条, Modularity 值为 0.8081。Modularity 值越接近1, 表明研究样本文献的聚类程度越强, 划分质量越好。

2.3.1 法学领域知识群组及主题研究领域演变分析

法学领域对城乡规划法学研究的样本数量过少, 也显示较低的关注度。各聚类主要集中在2004—2017年, 研究网络较为分散(表1)。从关键词的连线分布可以看出, 研究围绕关键节点形成多个研究聚类, 且以相似的颜色呈现。通过提取超过10个中心节点的聚类后, 大致可以将其划分为规划处罚(1)、规划程序(2)、规划许可(3)、规划法理(4)等4个知识群组(图5)。

(1) 1990—2002年间。《城市规划法》1990年正式施行后, 法学领域的城乡规划法学研究也处于起步阶段。其研究主题集中在对城市规划法的作用及执法程序的探讨, “程序”、“行政处罚”、“长远计划”、“法律制裁”“城市规划执法”等关键词代表着城乡规划法治化的基础性概念及初步应用解析。论文作者多来自司法或政府部门, 高校等法学研究机构的学者较少关注这一领域。需要指出的是, 在1995—2002年间, 法学领域的城乡规划法学研究基本停滞, 这与该阶段城乡规划的市场化改革深化对法制化建设的迫切需求形成了较大的反差。

(2) 2003—2007年间。相关研究开始衍生多样化的研究主题及复合、发散的研究路径。2004年开始, 出现了公众参与的研究热潮, 行政机关、市民与规划者之间的关系引发新的讨论, “公众参与”也成为中心度较高的研究节点。根据关键词信息表分析, 出现了“规划许可”、“公共利益”、“行政机关”等具有一定中心度的关键词。

(3) 2008—2013年间。“城乡规划”、“城乡一体化”成为研究热点。此外, 对“控制线详细规划”的规划变更、城乡规划的合法性审查等程序问题的关注, 也标志着城乡规划法治化建设进一步趋于完善。这一阶段对两类案件有广泛的探讨, 一类是“行政许可”发

表1 关键词共现网络的关键词演变及中心性排序列表(节点≥2)

Tab.1 Keyword evolution and centrality ranking of keywords co-occurrence network (node≥2)

年份	关键词	中心度	数量	年份	关键词	中心度	数量
1995	规划	0.02	3	2007	公共利益	0.06	5
1995	城市规划法	0.01	2	2011	行政许可	0	2
1995	城市规划执法	0	2	2012	行政诉讼	0.01	2
1995	长远计划	0.01	2	2013	控制性详细规划	0.11	3
1995	法律制裁	0.05	2	2013	城乡规划	0.06	2
1995	程序	0.14	2	2013	司法审查	0.04	2
1995	行政处罚	0.05	2	2013	城乡一体化	0	2
2004	城市规划	0.16	10	2015	城镇化	0	2
2004	公众参与	0.09	6	2017	地方立法	0	2
2004	行政机关	0.03	2	2017	设区的市	0	2
2006	规划许可	0.02	2				

资料来源: 作者绘制。

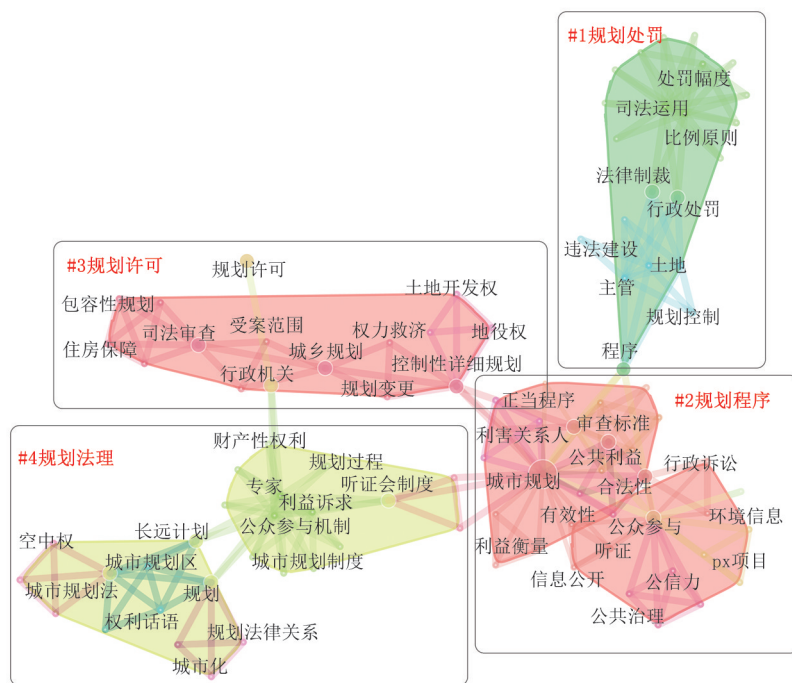


图5 关键词共现网络的研究主题聚类图谱

Fig.5 Clustering of Research topics in the keyword co-occurrence network

资料来源: 作者绘制。

放与相邻权之间的平衡, 城乡规划逐渐开始注重经济发展与人居环境的协调; 另一类是以几起环境公众事件为研究对象, 探讨规划过程中的公众参与的程序正义, 呼吁城乡规划对“公共利益”的重视。“公共参与”主题在期间维持了持续的关注度, 标志着城乡规划在空间优化的基础上, 社会群体的博弈以及法律程序的公正也成为其主要目标。

(4) 2014—2017年间。相关研究关键词呈现中心度不强、数量少且主题分散的特征, 这表明研究进入到了分支拓

展的阶段。通过关键词信息表分析主要关键词包括“城镇化”、“地方立法”和“设区的市”。除了对于城市化、市民化的城市本质探讨, 地方城乡规划立法也引发了一定范围的集中讨论, 赋予设区城市立法权, 对于城乡规划的法治化建设具有重要意义, 然而相关研究还十分薄弱。

2.3.2 城乡规划领域知识群组及主题研究领域演变分析

与法学领域相比, 城乡规划领域对城乡规划法学研究的关注度则高很多。

关键词出现的时间较为均衡(表2),主题聚类之间存在多向繁杂的关键词的交叉联系,这表明划分的聚类之间相关性较强,聚类质量较差,相关研究仍处于发展探索阶段。1987—2007年间,城乡规划领域的法学研究经历了关键词的集聚化与多样化的阶段。2007—2017年的研究关注度虽然更高,但出现中心度较高的关键词却较少,说明研究内容更为广泛,但针对性的专项研究较少。去除交叉点小于10的聚类,按照包含的交叉点数量进行排序,可以大致划分为规划管理(1)、规划立法(2)、规划法理(3)、规划借鉴(4)等4个知识群组(图6)。

(1) 1987—1989年间。“城市建设”、“规划管理”等聚焦规划实施问题的关键词已有一定程度的关注,《城市规划法》颁布之前,“城市规划法”、“长远计划”等针对规划立法的建议及法律定位的相关词汇已经被提出,相比法学领域的探讨较早。

(2) 1990—1997年间。这个阶段多为对规划法的初步探讨,出现的关键词较少。1990—1993年主要涉及到规划法的基本内容,如对“城市规划区”的划定、城市用地分类的研究等。在1993年《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》出台后,研究“市场经济”下的规划法律体系建设的研,规划执法、行政处罚等方面的研究也相应增加,出现了“规划管理”、“违法建设”等关键词。

(3) 1998—2006年间。法定规划及相关法律制度引发了学者的关注,这个阶段也是城乡规划实施趋向法治化的加速发展阶段。研究多基于不同的视角对城市规划法的修改提出建议,包括市场体制下规划体系的完善,公众本位下的“公众参与”的立法程序,以及国外法定规划的研究与借鉴。“立法”、“法治化”、“规划法”等关键词的出现频次增加。在此期间,关于“公众参与”的研究较法学领域略早。2004年《行政许可法》的实施背景下,“行政许可”在规划实施中的适用性与存在问题也引起了一定关注。

表2 关键词共现网络的关键词演变及中心性排序列表(节点≥3)

Tab.2 Keyword evolution and centrality ranking of keywords co-occurrence network (node≥3)

年份	关键词	中心度	数量	年份	关键词	中心度	数量
1987	城市规划	0.64	36	1999	法治化	0.01	4
1987	城市规划法	0.9	37	1999	公众参与	0.04	4
1987	城市建设	0.05	7	2000	规划法	0.54	28
1987	城市规划管理	0.07	6	2000	美国	0.07	6
1989	长远计划	0.11	6	2000	控制性详细规划	0.08	12
1989	规划	0.02	3	2004	行政许可	0.01	4
1990	城市规划区	0.03	5	2007	物权法	0.03	10
1994	市场经济	0.13	4	2007	公共利益	0.01	4
1994	规划管理	0.14	10	2008	城乡规划	0.18	27
1996	违法建设	0.07	4	2008	城乡规划法	0.06	25
1998	详细规划	0.04	4	2008	法律制度	0.04	4
1998	总体规划	0.03	6	2010	乡村	0.06	3
1999	立法	0.13	4	2014	澳门	0.01	3

资料来源:作者绘制。

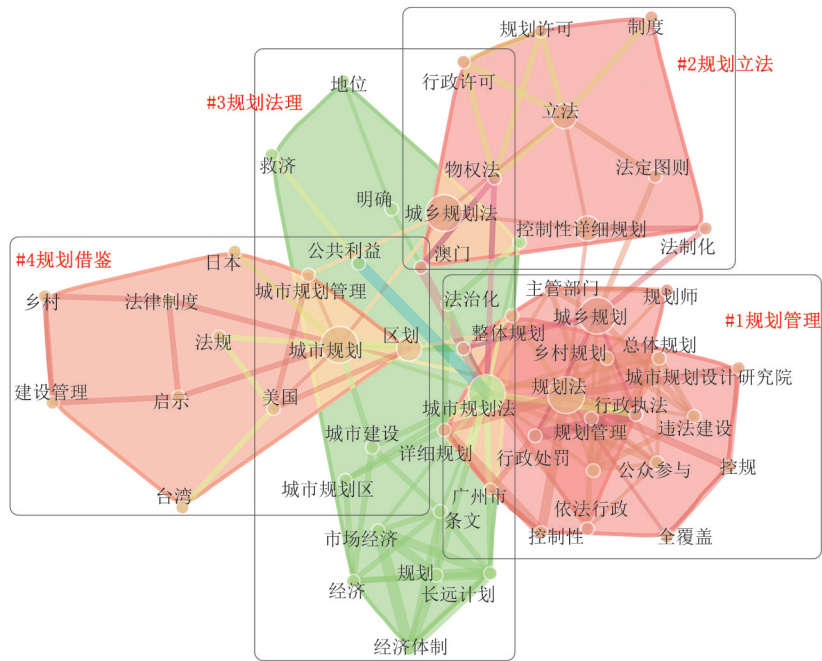


图6 关键词共现网络的研究主题聚类图谱

Fig.6 clustering of Research topics in the keyword co-occurrence network

资料来源:作者绘制。

(4) 2007—2017年间。近30年中60%的研究文献研究产生于这个阶段,出现的关键词更为多元,城乡规划法治化体系研究趋向完善。2007年《物权法》的颁布,城乡规划与公共政策属性更加明显,在“物权法”的语境下,城乡规划中涉及的权益受到关注,体现在土地产权、空中权等权利归属及旧区改造的利益平衡等方面。2008年《城乡规划法》实施,有关乡村规划建设的法律

问题进入研究视野,其中也包括较多关于日本、德国、美国等发达国家乡村规划建设法规借鉴方面的研究。“澳门”规划立法成为2014年集中探讨的一个关键词。

3 法学领域中相关学科法学研究比较

以法学领域上述18种核心期刊为样

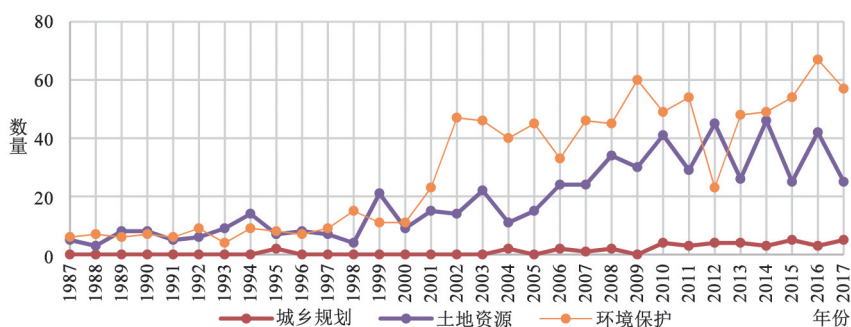


图7 三类交叉学科研究文献数量及年度分布
Fig.7 Quantity and annual distribution of three types of interdisciplinary researches
资料来源：作者绘制。

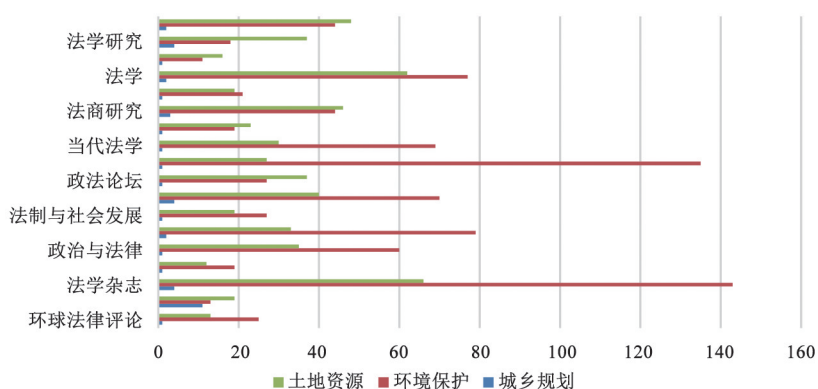


图8 三类交叉学科研究期刊来源及数量（按照影响因子的强弱进行排序）
Fig.8 Source and quantity of three types of interdisciplinary research journals (according to the strength of influence factors)
资料来源：作者绘制。

本源，从文献出版数量、主要期刊来源、作者与机构、主题领域类别等几个层面，分析国土资源和环境保护的法学研究进展，并并通过比较分析，探索提升城乡规划法学研究水平的途径。

3.1 文献出版数量及主要期刊来源

通过对城乡规划、国土资源、环境保护等三学科的文献统计分析，可以从文献数量及年度分布（图7）、期刊来源分布（图8）等方面，形成三个学科法学研究进展的基本认识。

从文献出版总体数量上来看，环境保护法学研究文献最多，达到901篇，国土资源相关文献次之，为582篇，城乡规划相关文献最少，仅为45篇。虽然前两者涵盖的范围可能相对城乡规划更为广泛，但其间的显著差距仍然可以看出，法学领域于城乡规划的关心程度远远不及环境保护和国土资源。

从法学研究的演变趋势上来看，

1987—2000年间，国土资源、环境保护方面的法学研究还处于较为稳定的低水平状态，维持在每年10篇左右，此时的城乡法学研究也刚刚起步。从2000年开始，三个领域的法学研究出现差异化的发展趋势，2000—2002年间，环境保护法学研究迅猛增长，2002—2011年维持了每年40—60篇的文献产出，虽然2012年出现短暂的波动现象，之后2013—2017年又恢复到较高水平的研究态势。2000年开始，国土资源的法学研究同样从稳定的低水平状态保持持续增长的态势，并在2008年之后维持较高水平的关注度。而反观城乡规划法学研究的进展，低水平的状态一直没有得到改变。

法学领域各核心期刊的文献具有一定的倾向性，分析三个学科的期刊分布状况，可进一步验证其研究重点、关注程度以及影响力（图8）。通过分类统计并根据各核心期刊的影响因子对期刊影响程度进行排序，可以得出结论：城乡

规划学与行政研究相关性更强，但所发表的主要期刊的影响因子不高。环境保护法学研究着重在实证分析，发表最多的两种期刊是《法学评论》与《法学杂志》，表明环境保护法治化更注重实际操作，同时在理论性较强的期刊如《法学》、《当代法学》、《法学论坛》等也有较大数量的文献产出量，整个交叉学科研究体系已经趋向完善。法学期刊中国国土资源方面的文献产出量则呈现较为平均的现象，如《法学》、《法学杂志》、《中国法学》、《法商研究》等，期刊的权威性是三类研究中最高的，也侧面揭示国土资源相关法学研究具有较强的影响力。

3.2 作者及研究机构分布

通过对国土资源和环境保护法学研究机构分布及合作情况进行可视化分析，也反映了与城乡规划法学研究类似的情况，即研究机构多为高校且合作情况不多。从数量上来说，环境保护法学研究机构最多，以中国人民大学为首，武汉大学、吉林大学次之，其中联系较强的合作机构群是中国人民大学民商事法律科学研究中心——中国人民大学法学院——中国政法大学民商经济法学院。国土资源法学研究研究机构中，以中南财经政法大学为首，中国人民大学、吉林大学次之，常见的合作方式为高校——高校之间（中国人民大学法学院——山东政法学院）及高校—研究所之间（武汉大学法学院——武汉大学环境法研究所）。整体来说，三类研究的机构合作度都不高，且多集中在高校。从机构类型上看，城乡规划领域主要集中于东部沿海高校，这与该区域的城市化进程相应。而另外两类的机构分布则更为分散且更偏向于传统的法学研究水平较高的机构。

由于文献样本数量上的差异，国土资源、环境保护等两个学科的合作研究情况明显优于城乡规划学科。国土资源法学研究方向主要集中于民法、自然资源法等方面，这两类研究中发表文献数量较多的作者普遍具有较强的影响力。环境保护法学研究方向则更为广泛，包

括环境资源法、国际环境法、经济法、社会法等等,相比之下,城乡规划法学研究者的学科背景较为单一,基本上属于行政法学领域。

3.3 知识群组及主题研究领域演变分析

以关键词共现网络进行主题聚类可视化并去除节点较少的类别(图9),可以将国土资源和环境保护两个学科的法学研究分别划分为6个知识群组,略多于城乡规划法学研究的4个知识群组。通过图示可发现,与城乡规划法学研究的主题聚类形态不同的是,国土资源和环境保护法学研究的各聚类之间的联系度更高,Modularity值分别为0.7144、0.7832,偏向集聚分布,其中国土资源法学研究的集聚性更强,表明各聚类之间的关系更为复杂,相关研究的交叉更为明显,这里既有研究样本数量的原因,也反映了相关学科研究体系的分散程度。

从关键词及主题的时间演变的情况来看(表4),2000年以前,国土资源法学研究已经趋向多样化发展。2000年以后,关键词种类越来越丰富,出现了“集体土地所有权”、“宅基地所有权”等关键词,对农村的关注度升高,涉及农村土地征收流转及补偿方式等,并始终保持极高的热度,近10年内未出现较为突出且集中的关键词。此类研究集中在土地权属分配的法律制度方面,对土地违法相关内容研究却相对较少。环境保护法学研究更趋于多元,2000之前集中出现的关键词如“环境保护法”、“国际环境法”、“环境侵权”等相关法律词汇。2000年之后,“环境刑法”、“民法典”、“环境犯罪”、“污染环境罪”等关键词相继出现,补充了环境保护相关法律法规的司法体系,同时相关研究聚焦于“生态文明”、“可持续发展”、“公益诉讼”等,体现了时代要求和发展趋势。

通过比较法学领域关于国土资源、环境保护和城乡规划的法学研究中,城乡规划相关研究数量极少,明显偏低,研究水平及影响力不足。国土资源相关研究则聚焦在土地权属分配及农地流转补偿两大方面,研究主题的差异性不明

表3 三类研究中依据文献数量排序的机构列表(前7位)

Tab.3 List of institutions in the three research areas based on the number of articles (top 7)

城乡规划法学研究		国土资源法学研究		环境保护法学研究	
文献数量	机构名称	文献数量	机构名称	文献数量	机构名称
5	华东政法大学法学院	28	中南财经政法大学法学院	45	中国人民大学法学院
2	上海交通大学法学院	23	中国人民大学法学院	44	武汉大学法学院
2	中国人民大学法学院	22	吉林大学法学院	36	吉林大学法学院
2	中国政法大学法治政府研究院	14	中国政法大学法治政府研究院	27	中南财经政法大学法学院
2	中国社会科学院法学研究院	13	西南政法大学法学院	26	中国政法大学法治政府研究院
2	南京大学法学院	13	北京大学法学院	20	武汉大学环境法研究所
2	苏州大学法学院	13	清华大学法学院	20	中国海洋大学政法学院

资料来源:作者绘制。

表4 两类法学研究关键词共现网络及演变

Tab.4 Two types of legal research keywords co-occurrence network and evolution

年份	关键词	数量(篇)	年份	关键词	数量(篇)
1990	土地	51	1993	国际环境法	56
1993	土地使用权	41	1997	环境权	42
1994	土地所有权	35	1998	环境法	39
1997	土地管理法	33	1998	环境保护法	37
1998	土地权利	30	1999	环境侵权	34
1999	土地承包经营权	22	2000	环境保护	25
1999	物权	18	2000	环境	19
1999	地役权	14	2001	可持续发展	17
1999	农村土地	14	2001	wto	14
1999	不动产	13	2001	环境刑法	13
2000	土地征收	13	2002	公众参与	12
2001	用益物权	12	2003	立法	10
2001	所有权	12	2003	民法典	10
2002	物权法	12	2004	环境犯罪	10
2003	公共利益	12	2006	环境税	9
2003	集体土地所有权	11	2007	生态文明	8
2003	征收补偿	11	2008	环境公益诉讼	8
2005	征收	11	2008	生态补偿	8
2005	流转	10	2010	公益诉讼	8
2006	建设用地使用权	10	2011	环境民事公益诉讼	8
2006	宅基地使用权	10	2013	环境污染	7
2007	土地发展权	10	2015	污染环境罪	7

资料来源:作者绘制。

显,近年来未出现新的研究热点;相对来说,环境保护相关研究较为综合,研究范围从某类型用地到国际区域,理论与实证研究并存,立法、执法、司法皆有深入探讨,说明环境保护与法学的结合已经达到较高水平。在学科分类上,也形成了资源环境法的分支学科。

4 城乡规划法学研究的回顾与展望

在分析城乡规划法学研究的基本特征基础上,通过对其中重要的研究文献的全面解读,从规划法规体系、规划编

制审批、规划实施管理等三个层面,进一步对城乡规划法学研究进行简要回顾,分析其局限性及其产生的原因,并探讨未来提升研究水平的努力方向。

4.1 研究回顾

4.1.1 规划法规体系

《城市规划法》颁布后,一些学者通过比较法学的研究,借鉴英国、德国等其他国家的规划法规体系(刘泉波,1990;吴唯佳,1996),并提出我国城乡规划体系构建的思路。也有学者较早探讨城市规划作为行政决策的本质,提出应从立法、执法、司法、守法和监督五

些局限性。

4.2.1 滞后性

城乡规划法学研究相对滞后于社会经济发展需求,往往只有问题较为严重时,才进行补救式的研究,并推动法律制度的完善。例如,违法建设行政强制措施力度不足问题,《城乡规划法》实施后就暴露出来,因为根据该法的规定,规划部门作出拆除违法建设的决定后,违法者不履行处罚决定,继续施工的,规划部门只能申请人民法院强制执行。现实中申请法院强制执行,不仅需要大量的行政成本,仅在及时制止违法建设上就十分被动。为此,一些省市在制定实施办法之类的地方性法规中,赋予规划部门一定强制执行的权力。然而,由于这一规定与国家层面法律不一致,在法律适用中出现很多纠纷,也就制约了其作用的发挥。直到《城乡规划法》实施,规划部门才可以经县级以上地方政府同意后强制拆除违法建设。其间近20年,正是我国违法建设泛滥之时,行政强制措施的力度不足无疑是原因之一。再如,规划条件相关的法学研究滞后。《城乡规划法》和《土地管理法》都明确将规划条件作为出让合同、用地许可等法定文件的依据。然而,规划部门一直局限于规划编制审批制度的探讨之中,对于在规划条件应当如何出具、变更、处罚、争议解决等等,至今仍缺乏有效的制度依据。

研究滞后性的产生,一方面是研究人员对于城乡规划和司法实践中出现的问题,由于信息传导机制不够畅通而缺乏应有敏感性。另一方面,也因为兼具深厚的法学和城乡规划学理论基础的研究人员缺乏,导致深层次基础理论研究的滞后,只能较多地停留在就事论事地探讨法律规范层面。

4.2.2 封闭性

前文的分析已经表明,城乡规划法学研究表现了较为严重的封闭性。这种封闭性体现在三个层面:第一,规划专业与法学专业之间。第二,规划研究与规划实践之间。第三,城乡规划法学研究与立法、司法实践之间。例如,近年来因规划许可产生的邻里纠纷迅速增

加,其中尤以日照纠纷为甚。规划部门疲于应付,法院也缺乏有说服力的裁判标准。这类规划纠纷与人民群众的切身利益息息相关,其中就涉及到日照标准的法律效力问题,甚至是作为审批新的建筑物时作为基本条件的日照标准,能否直接搬过来作为评判侵权纠纷的依据。再如,作为违法建设行政处罚的最重要依据“是否严重违法城乡规划”,由于具有很大程度的操作空间而在规划实践中引发了大量矛盾,却从来没有引起法学研究者的注意,似乎这条标准就是“天经地义”。凡此,都反映了城乡规划法学研究局限在一个很小的范围之内,无法对规划和司法实践中的迫切问题及时作出反应。往往是“你实施你的规划,我研究我的课题”、“你打你的官司,我写我的文章”。

封闭性的产生有一定的国家社会背景原因,也有城乡规划行业内部的原因。作为规划从业人员,首先应当从自身做起,用积极开放的态度促进城乡规划法学的研究。

4.2.3 缺乏地域性

我国幅员辽阔,地域差异十分明显。主要属于地方事务的城乡规划,在相关的法学研究中缺乏地域性,研究者多集中于国家层面的法学探讨,针对地域特色的研究成果寥寥无几。2015年修订的《立法法》,进一步明确了地方立法的权限和范围,并赋予设区城市地方立法权。该法还特别指出,地方性法规主要包括“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面”。据统计,新赋予地方立法权的235个设区城市,2015年至2017年城乡规划地方立法总量也仅有73项。地方立法实践的缓慢反映了城乡规划法学研究支持的不足。

4.3 研究展望

提高城乡规划法学研究水平,可以从以下几个方面努力。

4.3.1 促进学术研究与规划、司法实践的结合

首先,应当建立规划法学研究与立法、执法、司法等几个领域的信息传导机制,避免信息不对称造成规划研究失

去意义。同时,加强法学与城乡规划学的学术交流,建立多学科研究平台。除高校等研究机构的研究人员之外,促进规划、司法实践人员积极参与城乡规划法学研究。此外,通过共同参与城乡法学研究课题(如地方性立法工作)、地方规划部门的法律咨询等实践,不断提升法学研究水平。

4.3.2 健全学术组织与学术机构

城乡规划管理是法规,作为城乡规划学的六个二级学科之一,《城乡规划管理与法规》作为注册城市规划师考试的四门科目之一,更不用说规划实践中大量的规划纠纷的需求,都反映出城乡规划法学研究的重要性。然而,相关学术组织和学术机构却十分欠缺。学术组织的建构,并没有以社会需求为准则,而是很大程度上是既有学术群体的细分与组合。例如,城市规划学会下属的二级学术委员会已达二十余个,然而,专门从事城乡规划法学的组织至今缺失。因此,有必要健全有关学术组织,推进相关学术机构的设立和发展。

4.3.3 培养复合型城乡规划法学人才

对于提升城乡规划法学研究水平而言,最终要落实到具有高素质的人才上。随着社会经济的转型,对于城乡规划的知识结构提出了新的要求,一些城乡规划专业的学生,自觉选择法学作为第二专业。在研究生教育中,应当重视培养复合型的城乡规划法学人才。这样,具备深层次和系统性法学研究的学者才可能出现,同时也会涌现一批能够更好地为城乡规划实践服务的人才。

参考文献 (References)

- [1] 陈西敏. 基于规划法的规划许可社会秩序辨释与探微[J]. 城市规划, 2012(3): 51-64. (CHEN Ximin. Urban-rural planning act based on planning permit from perspective of social order[J]. City Planning Review, 2012(3): 51-64.)
- [2] 邓迪敏. 对违法建设的法律思考[J]. 城市规划, 2000(10): 14-16. (DENG Dimin. Legal consideration on illegal construction[J]. City Planning Review, 2000(10): 14-16.)
- [3] 耿慧志, 张乐, 杨春侠. 《城市规划管理技术规定》的综述分析和规范建议[J]. 城市规划学刊, 2014(6): 95-101. (GENG Hui-zhi, ZHANG Le, YANG Chunxia. Analysis and suggestions on revision of urban planning admin-

- istration technical regulation[J]. Urban Planning Forum, 2014(6): 95-101.)
- [4] 李杰, 陈超美. CiteSpace 科技文本挖掘及可视化[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2016. (LI Jie, CHEN Chaomei. CiteSpace: text mining and visualization in scientific literature [M]. Beijing: Capital Economical and Trade University Press, 2016.)
- [5] 李小萍. 对设区市立法权限之“城乡建设与管理”的界定[J]. 法学论坛, 2017(3): 44-50. (LI Xiaoping. Definition legislative competence of urban-rural construction and management of city with districts[J]. Legal Forum, 2017(3): 44-50.)
- [6] 刘全波. 英国城乡规划立法[J]. 城市规划, 1990(4): 54-57. (LIU Quanbo. British urban and rural planning legislation[J]. City Planning Review, 1990(4): 54-57.)
- [7] 孙施文. 《城乡规划法》与依法行政[J]. 城市规划, 2008(1): 57-61. (SUN Shiwen. The law of urban and rural planning and administration according to law[J]. City Planning Review, 2008(1): 57-61.)
- [8] 王丽萍. 试论城市规划执法中的行政强制执行[J]. 城市规划, 2001(11): 53-55. (WANG Liping. On the administration enforcement for urban planning implementation[J]. City Planning Review, 2001(11): 53-55.)
- [9] 王世福. 城市设计的法律保障刍议[J]. 城市规划师, 2003(4): 58-62. (WANG Shifu. Of legal protection on city design[J]. Planners, 2003(4): 58-62.)
- [10] 王悦, 刘德生. 简论城市规划执法的特征[J]. 法学杂志, 1995(3): 28. (WANG Yue, LIU Desheng. On the characteristics of law enforcement in urban planning[J]. Law Science Magazine, 1995(3): 28.)
- [11] 文超祥. 走向平衡——经济全球化背景下城市规划法比较研究[J]. 城市规划, 2003(5): 13-18. (WEN Chaoxiang. Approaching balance: a comparative study on planning legislation under the globalization[J]. City Planning Review, 2003(5): 13-18.)
- [12] 吴唯佳. 中国和联邦德国城市规划法的比较[J]. 城市规划, 1996(1): 12-14. (WU Weijia. The comparison of the urban planning method between China and Cermany[J]. City Planning Review, 1996(1): 12-14.)
- [13] 吴晓. 规划开发中的“守法”和“执法”问题[J]. 城市规划, 2000(3): 47-49. (WU Xiao. Problems of "obeying the law" and "law enforcement" in planning and development[J]. City Planning Review, 2000(3): 47-49.)
- [14] 肖明, 孔成果. 大数据: 何去何从——基于文献计量学的视角[J]. 图书馆学刊, 2014, 36(11): 110-117. (XIAO Ming, KONG Chengguo. Big data: where to go from the perspective of Bibliometrics[J]. Journal of Library Science, 2014, 36(11): 110-117.)
- [15] 徐晓明. 行政许可撤回条件适用问题研究——A公司与B市城市规划局撤回规划行政许可纠纷案引发的思考[J]. 政治与法律, 2011(9): 155-161. (XU Xiaoming. Research on the application of withdrawal conditions of administrative license[J]. Politics and Law, 2011(9): 155-161.)
- [16] 杨帆. 城市规划行政的法治化[J]. 规划师, 1999(3): 12-18. (YANG Fan. Administrative legalization for city planning[J]. Planners, 1999(3): 12-18.)
- [17] 姚爱国, 凌冰, 吴伟. 设区的市开展城乡规划地方立法若干问题之思考[J]. 城市规划师, 2015(12): 25-30. (YAO Aiguo, LING Bing, WU Wei. Some issues of urban rural planning legislation in cities divided into districts[J]. Planners, 2015(12): 25-30.)
- [18] 张颖. 城市化规划中的权利话语[J]. 行政法学研究, 2016(2): 88-96. (ZHANG Ying. Discourse of right concerning urbanization planning[J]. Administrative Law Review, 2016(2): 88-96.)
- [19] 张彧. 论我国行政规划法制的缺陷与完善——以城市轨道交通建设为例[J]. 城市规划, 2017(8): 91-97. (ZHANG Yu. Defects and perfection of administrative planning legal system in China: a case study of urban rail transit construction[J]. City Planning Review, 2017(8): 91-97.)
- [20] 赵民, 乐芸. 论《城乡规划法》“控权”下的控制性详细规划——从“技术参考文件”到“法定约束依据”的嬗变[J]. 城市规划, 2009(9): 24-30. (ZHAO Min, LE Yun. Regulatory detailed planning under the city and countryside planning act: from technical document to statutory evidence[J]. City Planning Review, 2009(9): 24-30.)
- [21] 郑心舟, 杨平华. 信赖利益保护原则在控制性详细规划调整中的适用思考[J]. 城市规划师, 2013(4): 76-80. (ZHENG Xinzhou, YANG Pinghua. Trust benefit protection principle in regulatory planning adjustment[J]. Planners, 2013(4): 76-80.)
- [22] 朱芒. 论城市规划听证会中的市民参与基础[J]. 法商研究, 2004(3): 13-17. (ZHU Mang. On citizen participation in urban planning hearings[J]. Studies in Law and Business, 2004(3): 13-17.)
- [23] 邹积超. 城市邻避现象的法律防控[J]. 城市规划, 2015(6): 69-72. (ZHOU Jichao. Legal prevention and control on urban nimbys[J]. City Planning Review, 2015(6): 69-72.)

修回: 2018-09