

城市交通发展与市民文化权利保护

——南京“法桐让路”事件的思考

龚向和

(东南大学 法学院,江苏 南京 211189)

[摘要] 我国城市交通发展过于强调“经济指标”,使城市失去了“灵魂”与“记忆”,“文化贫困”成为一种普遍现象。要实现可持续交通发展,必须在发展中贯穿“权利保护”精神,城市交通发展以文化权利保护为目的,以文化权利谱系的拓展和保护作为度量基准。从权利本体视角看,文化权利是市民文化生活的“需求”,城市交通发展是一种“供给”形式,而实现这种“需求”与“供给”的平衡,仰赖于市民有效参与城市交通发展决策。从“公民权利—政府义务”关系理论看,政府在城市交通发展中履行对文化权利的尊重义务、保护义务与给付义务,是市民文化权利的根本保障。

[关键词] 城市交通发展;文化权利;公众参与;政府义务;“法桐让路”事件

[中图分类号] D922.7 [文献标识码] A [文章编号] 1671-511X(2012)03-0081-07

一、南京“法桐让路”事件及其引发的争议

2011年3月,随着南京市地铁三号线的即将开工建设,主城区内超过600棵树要被迁移,为地铁让路。加上地铁十号线的建设,主城区一共要迁移1100棵树。据政府部门统计,建设地铁三号线将迁走的600棵树中,约有200棵为法国梧桐树。被南京市民誉为“城市灵魂”的法国梧桐的命运,再次引发市民关注与热议^①,黄健翔等知名人士通过微博发动“拯救南京梧桐树”活动,媒体随后跟踪报道,将南京因修建地铁移植梧桐树事件推到舆论的风口浪尖。各路声音经由微博的聚集,一场“拯救南京梧桐树,筑起绿色长城”活动引发社会关注。

在一片质疑声中,南京市出台制定了《关于进一步加强城市古树名木及行道大树保护的意見》,规定所有市政工程规划、建设都要以保护古树名木为前提。南京市委书记、市长等先后对此表态:“工程让树,不得砍树”、“涉及重大工程的规划、建设,要以保护古树名木、保护行道树为前提”,移树工程被全面叫停。这一“法桐为地铁让路”事件似乎已“尘埃落定”,然而我们不得不深刻地检讨与反思:此事件

究竟反映了什么问题?事件的核心和本质是什么?我们应怎样避免类似事件的发生?

“法桐让路”事件引发了广泛的讨论,有人认为事件考验了地方政府依法行政的水平,凸显了法治的困境^[1]。有人认为事件显示出政府信息不公开,政府决策不民主,公众参与不足^[2]。也有人以经济方法计算城市交通发展与保护树木的成本与收益,认为更改地铁设计将加大经济成本投入,因此大树不得不为城市建设做出“牺牲”^[3]。笔者认为这些讨论尽管有一定道理,但大都局限于事件的表象,尚未触及问题的本质。

南京的法国梧桐被视为“城市的灵魂”、“南京的名片”、“城市的记忆”。1872年,一位法国传教士在石鼓路种下了南京第一棵法国梧桐树,开创了南京行道树栽种的历史。1929年为迎接孙中山灵柩修建中山路和陵园大道的时候,又陆续种下2万棵法国梧桐,遮天蔽日的林荫大道与中西合璧的民国建筑成为南京的象征。因此“梧桐是历史、精神、文化和标志,是南京人的家人”^[4]。南京市市长季建业表示:保护南京古树名木,就是保护南京的历史文化。因此,笔者认为“法桐让路”事件反映了“经济社会发展”中“公民权利”保护的问题,其本质是城市交

[收稿日期] 2011-09-20

[基金项目] 国家社科基金重大项目“现代城市交通发展的制度平台与法律保障机制研究”(11&ZD160)、东南大学重大科研引导基金项目“现代城市交通发展中的重大法律前沿问题研究”(3213050101)阶段性成果。

[作者简介] 龚向和(1968-),男,湖南邵阳人,法学博士(后),东南大学法学院教授,博士生导师,研究方向:宪法与人权法。

① 早在2006年初,南京地铁二号线因建设需要,迁移主城区线路沿线的行道树,这批行道树多集中在汉中路和中山东路上,大多为种植于民国时期的法国梧桐,共迁移了190棵。当时即有南京市民发动了“‘大树搬家’牵动人心”的活动。而据统计,搬家后的法国梧桐存活率极低,2006年搬家到白下区的83棵法国梧桐中,已有68棵死亡。最大一棵死亡的法国梧桐,胸围280厘米,有80年树龄。参见李秀婷、叶雯:《南京200棵梧桐为地铁建设让路 市民心痛》,《南方日报》,2011年3月15日。

通发展与文化权利的冲突、博弈与平衡。

文化权利是与政治权利、经济权利和社会权利相并列的一项权利,根据《世界人权宣言》第27条和《经济、社会和文化权利国际公约》第15条规定,文化权利包含了人人有权参加文化生活,享受科学进步及其应用所产生的福利之权利,享有一切保护科学、文学和艺术作品的精神的和物质的权利。城市交通发展中的文化权利,不仅强调交通发展应不断增加文化的内涵与拓展文化的形式,而且强调城市交通发展应保护已有的文化尤其是城市历史文化。城市交通发展中的文化权利不是被动权利,而是主动参与型权利,不是静止不变的权利,其内涵与形式是不断变化与拓展的。文化权利是每个人基于理性与自由选择,按其本质和尊严所享有或应该享有的文化待遇和文化机会,以及可以采取的文化态度和文化习惯。那么,当文化权利与城市交通发展产生冲突,是“权利”让路于“发展”,还是“发展”让路于“权利”?发展与权利的优位排列有无衡量的基准?

二、城市交通发展 须让路于市民文化权利

当今城市交通问题日益严峻,交通拥堵,交通事故急剧上升,交通环境日益恶化。面对日益严重的交通问题,具体国家、地区所采取的具体做法不一,但殊途同归地偏向于从技术角度去探求问题的解决之道^[5]。如通过基础设施建设以提高城市交通容量;通过编制、设计智能化交通运行模式以发挥现有交通设施功能;通过改造或建立现代化的交通管理体制与服务体系来提升城市交通的质量与效能。然而,巨大的人力物力财力的投入并未带来交通问题的好转,反而越来越严重。那么问题的症结何在?笔者认为,城市交通并不仅是技术科学的范畴,亦属于社会科学,因此在注重交通技术的同时,应加强城市交通规划与设计的“人文关怀”,加强城市交通发展中的文化自觉意识,提高城市交通发展的文化参与程度。

1. 我国城市交通发展中的“文化贫困”

城市交通发展是实现城市现代化、拓展城市辐射范围、促进经济发展的必由之路,其首要的直接的功能是“减少贫困”。然而,“贫困”是一个多维概念,不仅包括“经济贫困”,还涉及其他很多方面,饥饿是贫困,缺少住房是贫困,有病不能医是贫困。“收入贫困”使得出行机会减少;工作出行距离长,出现“时间贫困”;长距离和长时间步行或乘坐较慢的交通工具,使人疲劳和烦躁,是为“能力贫困”。城市交通发展应理解贫困的多维本质,并寻找缓解

贫困的策略。

认识贫困的多维标准,旨在改变采用单一“经济指标”衡量城市交通发展的传统做法,现代城市交通发展除了经济指标,还应同时兼顾文化指标、政治标准等,以人为逻辑起点与落脚点。“发展的目标不仅是经济结构的改变、经济增长和收入得到理性的公平分配。发展的重要目标,应该是使人们普遍享有更多的自由和机会。”^{[6]10}仅面向“提高整个交通体系的效率”的城市交通结构改善是不够的,还应在系统层面注重文化建设和文化权利的保护,注重公平、正义、自由等精神。

从我国城市交通发展现状看,“文化贫困”现象极其严重。不仅现有的城市交通规划与建设所展现的行业文化色彩不浓,而且城市交通发展对城市历史文化遗产造成了极大损害。这在全国成为一种极其普遍的现象,如为给地铁“让路”,2010年武汉市百年老街被“腰斩”;83岁“四季美”汤包馆歇业,百年老店“精益”眼镜迁至鄱阳街;上海一幢有着90年历史的古建筑整体“行走”了20多米;2011年,昆明龙头村一晚清古屋突遭拆迁,因修建地铁需移植上万株树木;长沙百年银杏因修建地铁生存艰难;大连市移栽了中山广场15棵百岁老树。现有城市交通发展理念致力于维系城市“躯壳”靓丽,而忽视了城市内在“灵魂”,使得城市失去了原有的文化底蕴和活力。

笔者认为城市交通发展中的“文化贫困”本质是“文化权利贫困”。文化权利作为一项人权,具有重要价值与地位,但与其他人权相比,文化权利相对不成熟,没有得到足够的重视,常常被忽视,因此常被称为人权中的“不发达部门”,也被当做其他人权的“穷亲戚”^[7]。艾德亦认为,文化权利的无足轻重反映在人权理论与实践:个人的文化权利几乎得不到什么关注。无论何时,只要使用“经济、社会和文化权利”的表达,大多数情况下,注意力是放在经济和社会权利上^{[8]328}。理论与实践层面对文化权利的忽视形成共振效应,使得我国城市交通发展中的“文化权利贫困”日益严重。因此,必须凸显城市交通发展中文化权利保护的重要性,梳理城市交通发展与文化权利的关系,促进二者协调共赢。

2. 城市交通发展应以文化权利保护为目标

人权与发展是国际社会关注的重大主题,二者有着内在的必然联系。人权的普遍实现,离不开发展,而发展离开人权,将失去方向与意义。人权是发展的目的、标准、固有内容。随着传统以物为中心的发展观带来贫富两级分化、环境污染、社会动荡等严重问题,人类社会认识到发展不单是物质财富的增

长过程,更是人权的实现与扩展过程,强调只有以人权保障为内容的发展才是可持续发展。因此,现代发展观凸显人的中心地位,将人权与发展相结合,以人权保障来看待发展问题。

发展的最高目标是为人谋取福利,而不是结构的构建与数字的增进,应以人的幸福与状态优化作为衡量发展的最终尺度。诚如阿马蒂亚·森(Amartya Sen)所论证的:“发展可以看作是扩展人们所享有的真实自由的一个过程。”^[9]必须将人置于主体地位,不能把人看做仅仅是发展过程中所带来的利益接受者。人权是发展的目的,不仅体现在发展过程的公正性和人的主体地位,还体现在对发展结果的共享。发展不会自动带来人权保障,只有明确发展必须以人权保障为根本目标,才能使发展成为实现人权的过程。

就城市交通发展看,城市是人的城市,交通是人的交通,城市交通发展本身并非目的,人与人权才是城市交通发展的价值所在。尽管城市发展过程中需考虑经济成本与收益、城市整体规划等因素,但将所有要素放在一个总体框架内观之,城市交通发展应以人的发展与权利保障为目标,并且这个目标具有终极性、价值导向性、不可替代性。人权内涵丰富,包括自由权与政治权利、经济、社会和文化权利等,南京“法桐让路”事件凸显了城市交通发展与文化权利的冲突与平衡,南京街道梧桐不再局限于“绿化”作用,更是作为“城市的灵魂”、“南京的名片”,作为一种历史精神的象征而存在,“南京的法国梧桐不仅仅是这个城市的一部分,根本就是一代又一代南京人人生记忆中的一部分。”^[10]当城市交通发展与市民文化权利发生冲突,应优先保护文化权利,文化权利相对于城市交通发展具有价值优位性,城市交通发展应让路于市民文化权利。

3. 文化权利是可持续交通发展的度量基准

1994年在墨西哥的OECD会议上,提出了“可持续交通”概念,认为可持续交通发展应满足环境、社会、经济三个目标。^[11]¹²可持续交通发展改变了传统将“经济指标”作为唯一考量因素,在注重交通技术的同时,纳入人文社会科学的考量基准。譬如不断改善城市公共空间,发展步行道、绿地空间、道路分割带、增加近郊城市公园等,发展多样化的公共交通(如地铁、轻轨、公共汽电车)等。然而,我国城市交通发展尚未彻底贯彻可持续交通发展的理念,错误将以“经济建设为中心”的国家战略理解为“以经济建设为唯一”,盲目的城市扩张,不合理的城市规划,对环境、文化因素的忽视,导致“交通拥堵、环境污染”等“城市病”日益严重。因此,笔者认为城市

交通发展是好是坏,是否可持续,需要一个度量基准。从人性、人文关怀等因素看,这个度量基准非“权利”莫属。

基于我国城市交通发展中“文化权利贫困”的现状,要实现我国可持续交通发展,必须凸显文化权利的重要性,将文化权利作为城市交通发展的度量基准之一。文化权利作为度量城市交通发展的一个标准,有其价值基础。“公民权利具有明确的,可分析的文化维度,与此相关联,还存在相应的文化制度和义务。事实上,文化制度既作为民族国家的教育和传播体制而发展,也作为与这种教育和传播体制相联系的公民权利而发展,这本身显示了公民文化权利维度的存在。”^[13]¹⁰⁰基于可持续交通发展理念,文化是城市交通应有的内涵,文化权利作为一项人权,文化权利享有程度和保障力度,本身体现了城市交通发展的水平。

那么是否可以设计具体的文化权利度量基准?即是否具有可行性?笔者认为,尽管文化权利是人作为一种精神存在超越物质存在的一种较高的追求目标,也是社会可持续发展的永恒动力和理性保障,要具体设计文化权利来度量城市交通发展是一个较大的难题,但依然可以从城市交通发展中娱乐设施与发展水平、文化机会公平度、文化产品质量和占物质产品的比重、语言文化的多样性和纯度性比率、宗教信仰自由度、文化政策法规及管理制度的完善等方面来度量。各种度量基准又可以细化为诸多更小更具体的度量标准^[14]。

以文化权利度量城市交通发展,是认识文化权利、推动城市交通发展的重要维度,而文化权利具有工具性价值,是经济增长、社会和谐稳定的必要手段,其机制具有不可替代性。因为城市交通发展的实质是人的发展,人类历史发展过程就是从“以自然界为中心”、“以神为中心”向“以人中心”的发展过程,或者说是人类为了生存、增进其力量和实现其价值的发展过程。城市交通发展的最终目标是改善和提高全体市民的生活质量,保障权利的实现,其中文化权利是一项重要内容。城市交通发展中文化权利的实现需要民主机构、尊重所有人权和基本自由、增加平等经济机会、法治、促进尊重文化多样性和属于少数人的文化权利。

综上所述,城市交通发展以文化权利保障为目的和价值,文化权利是可持续交通发展的度量基准,文化权利优先于城市交通发展。而在我国城市交通发展中,对文化权利保障尚不重视甚至侵害文化权利,文化权利处于一种“贫困”状态。城市交通发展应改变传统单一的“经济指标”,将文化权利等纳入

度量基准。城市交通发展应突出“人”的地位和价值,以权利保障看待城市交通发展,将使经济、政治、文化与社会各项发展指标,在“人”“人权”上归于统一。

三、市民参与城市交通发展决策 是文化权利保护的重要桥梁

在城市交通发展中贯彻市民文化权利保护精神,是贯彻科学发展观、建设和谐社会的一个必要条件,亦是建设法治城市、民主城市、现代化城市的必由之路。如果城市交通文化层面的建设跟不上交通物质层面的建设步伐,城市交通发展中的市民文化权利无从保障,极可能使交通发展迷失发展方向,缺失精神动力。从公法学视角看,城市文化更多表现为市民的文化权利。那么,城市交通发展决策与市民文化权利连接点何在?在城市交通发展中怎样才能更有效地保护市民文化权利?

城市交通发展决策是政府制定的用以约束、指导和协调城市交通行为的规则,对城市整体或局部的交通供给和需求模式起到导向作用。制约城市交通发展政策的因素有很多,诸如城市的战略定位、城市经济社会发展水平、地理生态、资源条件等,而城市文化因素是其中相当重要的要素,城市文化决定了城市发展的定位、城市产业特色等。城市交通政策的制定既要面向未来城市发展,更要重视和研究城市历史。如果不把城市历史文化遗产作为考察对象,将使得城市交通发展决策产生偏差。仅仅考虑经济发展而无视城市历史文化遗产保护,将使得城市的历史痕迹逐渐淡去,失去生命力。城市文化遗产既是物质的,也是精神的,培育了世代相传的民族精神、民族情感和民族认同,具有不可替代性。因此,城市交通发展决策应充分考虑城市文化遗产的制约因素。

笔者认为,市民参与是联系城市交通发展决策与市民文化权利保护之间的桥梁,是防止城市交通发展决策侵害文化权利的有效途径。文化权利保护不仅要从市民在城市交通发展中获得文化权利的机会来看,而且要从经济发展、文化规范以及品位方面衡量;不仅包括城市历史文化的保护,亦应定位城市未来文化发展的走向。城市历史文化和未来文化走向都取决于市民文化生活需求,因此,文化权利的范围抑或谱系取决于“需求”,而城市交通发展政策应对这种文化权利需求予以“供给”。连接“需求”与

“供给”最重要的途径即“市民参与”城市交通发展决策。

市民参与体现了继“代议制民主”理论之后的又一种民主理论即“参与式民主”。在西方,参与式民主自20世纪六七十年代兴起,成为一种新的民主理论流派。1960年美国学者阿诺德·考夫曼首次提出“参与式民主”(Participatory Democracy)的概念。1970年卡罗兰·佩特曼发表《参与和民主理论》,系统阐述了参与式民主在政治生活和国家治理中的作用,标志着参与民主理论的正式形成。

我国现代城市交通发展中呈现出文化权利贫困,权利保障精神不足,“城市道路求宽、求大、讲气派而交通布局、结构严重不合理,造成交通堵塞严重。北京胡同和四合院的大量破坏性拆毁,很多有价值的文物也被拆除,这都是没有公众参与,而出现政府决策‘集体性智障’的表现。”^[15]^[187]市民参与的阙如导致城市交通发展决策的“集体性智障”,南京法桐让路事件的重要原因之一是城市交通发展决策的公众参与度不够,决策信息不公开,决策缺乏民主性。

市民参与城市交通发展决策是保障文化权利的重要途径,亦是建立“开放式政府”、“法治政府”、“民主政府”的重要方式。胡锦涛在中共十七大报告中指出:“推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统,增强决策透明度和公众参与度,制定与群众利益密切相关的法律法规和公共决策原则上要公开听取意见。”我国现行城市交通发展决策体制是“公众参与、专家论证、政府决策”三位一体的决策模式,然而公众和专家在参与中未赋予“实体性权力”,他们的角色存在某种“虚幻性”,未能构成对交通发展决策权行使的理性化制约力量。政府是否考虑公众和专家的意见、选择和感受,还存在相当大的随意性,公众的参与变成一种“在场的缺席”,使得城市交通发展决策的结果很难获得“通过理性的正当化”^[16]支持。

市民参与城市交通发展决策意味着程序上的“介入”和“出场”,这需要参与者对决策结果具有不同程度的影响力,换言之,有效的市民参与意味着市民在决策体制结构上享有一定的决策权。而实现市民有效参与的关键在于“公众充权”^①,将公众作为“行动者”和“权利人”引入城市交通发展决策过程,提高市民对城市交通发展的参与和有效发言权、选

① 这一概念是后现代主义在批判实证主义和技术化路线的公共决策失败时所提出的一个核心概念,其主要意思是强调公民的行动能力,强调在政策制定过程中使公民“有权做出决定”。参见郭巍青:《公众充权与民主的政策科学:后现代主义的视角》,白钢、史卫民主编:《中国公共政策分析》,中国社会科学出版社2006年版,第283页。

择权。具体来讲,市民有效参与城市交通发展决策以保护文化权利可从如下几个方面努力:

首先,树立参与型行政理念,市民参与能为政府决策和治理提供丰富的制度资本,改善政府决策和治理的质量,提高政府的合法性,实现“以人为本”的执政理念,甚至可以说市民参与的程度直接决定了城市交通的“人性化”内涵。

其次,提高政府信息的公开和透明化程度。市民参与以有效信息为基础,没有充分透明的信息公开,市民参与将变成“盲参”、“形式化”、“表演化”。政府信息公开是提升公众参与能力的重要途径,如果缺乏有效的信息公开,公众难以获得认知“目标”所需的知识,亦难以对达成目标的“手段”进行分析并采用相应的对策,对城市交通发展方案失去评价能力,难以发挥建设性作用。甚至有偏向的、被控制的信息将使参与变成政府达成不良目的的工具。

再次,市民参与的制度化。市民参与应不再依赖开明领导的意思抑或政策层面,法治城市、法治政府的构建,要在城市交通发展中有效保护市民文化权利,必须在城市交通发展规划项目的申请、建设过程中,以制度化形式保证市民与利害关系人有表达意见的机会,并作为考量城市交通发展决策合法性和合理性的基准。

四、政府义务是城市交通发展中 市民文化权利的根本保障

城市交通是实现人和物移转的最大空间,要实现城市经济、社会发展,大规模的城市交通建设必不可少。然而,城市交通发展往往与城市历史文化保护相冲突,尤其是旧城区的交通发展,会破坏城市古典建筑、街道布局等,损害市民文化权利。鉴于此,现代城市交通趋向于适用公共交通,最大限度减少小汽车交通,避免大规模扩充道路,发展城市轨道交通。然而,城市轨道交通依然对城市历史文化有重要影响,历史上形成的交通网络和交通环境对构建城市空间形态具有重要作用。因此,城市交通发展应保护传统城市交通网络空间,保护城市历史文化遗产,促进市民文化权利的享有与实现。

“市民参与”城市交通发展决策是实现城市交通发展与市民文化权利保护的重要桥梁,这是从“权利”视角的观察,以“权利制约权力”,即限制政府权力,以保障公民权利。在这种传统的“公民权利—政府权力”关系理论基础上,笔者提出“公民权利—政府义务”关系理论,并认为政府义务是公民文化权利的根本保障。因为“政府权力”并不一定带来公民文化权利的保障,权力可能被滥用并造成对公民文化

权利的侵害。公民文化权利的保障应从它的对立面——“政府义务”来寻求答案,保护文化权利是政府的义务,政府义务是“责任政府”的重要体现。从法律规范角度看,应依据公民文化权利的种类与范围来设置政府义务,然后依据政府应履行的义务来赋予政府相应权力,即遵循“公民权利——政府义务——政府权力”的基本模式。因此,政府义务是城市交通发展中文化权利的根本保障。

从人权代际理论看,文化权利属于第二代人权,与《公民权利和政治权利国际公约》中政府承担“不得克减”、“即刻性”义务相比,《经济、社会和文化权利国际公约》对政府义务采用了“采取步骤”、“逐渐充分实现”用语,政府的“渐进性义务”主要基于文化权利短期内难以实现而提出,但决不能错误理解为政府可以怠于履行义务甚至逃避义务。在理论层面,国际人权法学者提出了颇具影响力的“义务层次理论”,美国学者亨利·舒最早提出政府义务三分法,即避免剥夺的义务、保护的义务和向被剥夺者提供帮助的义务。在此学说基础上,挪威人权专家艾德凝练出尊重、保护与实现三层次义务理论。1999年联合国经济、社会和文化权利委员会在关于食物权的第12号一般性意见书中确认了三层次义务理论。我国也有部分学者尝试对义务进行分类,如张翔博士依据基本权利的功能体系,将国家义务划分为三种:消极义务、给付义务和保护义务^[17]。

笔者认为A·艾德理论中的“实现义务”内容过于宽泛,“实现”一词可以说隐含了各种措施,其中包括“保护”。而张翔博士的并列“三义务”——消极义务、给付义务和保护义务——也没有体现义务履行的难易程度顺序,而且从词性来看,“消极”与“给付”和“保护”也不一致。因此,从义务主体角度来限定,“消极”宜改为“尊重”,继而将义务内容按照履行难易程度分为从低到高的三个层次:尊重、保护和给付。^[18]我们以“尊重、保护、给付三层次义务”为基础构建城市交通发展中政府保护文化权利的义务体系。

第一,城市交通发展中政府对文化权利的尊重义务。尊重义务,即政府不干预、不妨碍市民享受文化权利的消极义务,反映了文化权利的传统防御权功能。文化权利不仅是一项积极权利,亦具有消极权利属性,要求政府进行克制,履行消极不作为义务。政府在制定城市交通发展决策时,应该充分尊重市民根据自己的民族、宗教信仰、语言习惯、风俗传统等,自由表达意见、创作和娱乐。2001年联合国教科文组织通过的《世界文化多样性宣言》第5条指出:“每个人都应当能够用其选择的语言,特别是

用自己的母语来表达自己的思想、进行创作和传播自己的作品;每个人都有权接受充分尊重其文化特性的优质教育和培训;每个人都应当能够参加其选择的文化生活和从事自己特有的文化活动。”因此,政府城市交通发展决策的制定不能将任何文化强加于任何人,应尊重个人创造和选择文化权利的自由。

政府对文化权利的尊重义务还体现在城市交通发展决策中,应尽可能减少对城市历史文化的损害。如在设计城市交通发展线路时,应优先考虑避让历史文化街区、历史文化保护建筑、文物古迹等保护单位,从根本上避免对城市历史文化风貌的影响。对于难以避免的,亦应该通过线路的局部调整,尽量使线路沿交通干线铺设,避免轨道交通下穿文物古迹。此外,应尊重现有交通理念、科技、管理及其服务所蕴含的文化因素,如陆海空交通基础设施建设、船舶、汽车、飞机等交通工具、设备的制造、交通行业行政执法、管理、窗口服务等阵地所蕴含的交通行业文化。这些现有交通行业文化无不反映了市民的文化意识和文化需求,是市民文化权利的具体展现。

第二,城市交通发展中政府对文化权利的保护义务。保护义务是指政府负有积极义务,使公民在实现文化权利的过程中,得到足以对抗第三人侵害的保障。政府积极行政保护城市交通发展中市民文化权利免受第三人侵害,此在行政法上称为“保护行政”^{[19]322}。基于“保护行政”是以向市民提供某种帮助为“目的”,相对于“干预行政”而言,受“法律保留”原则的严格程度要低很多。但政府保护义务在于保障存于私人之间的文化权利法益不受侵害,此时受害者文化权利保护可能与加害者的防御权相冲突,因此国家更应谨慎采取措施,因为可能使一方受益,而另一方受侵害。易言之,在此“政府—加害者—受害者”三角关系上,受害者有积极请求保护的权利要求,而加害者则基于防御权有消极免受政府干预的权利。

对于城市交通发展中来自第三人的文化权利侵害,政府究竟采取什么样的保护措施以及怎样采取措施?这一问题尚未引起学界足够重视,因为从结果来看,只在于“政府‘是否’尽其保护义务,而非政府‘如何’尽其保护义务”^{[20]137-138}。我们认为城市交通发展中文化权利的政府保护义务履行方式主要包括预防义务、排除义务和救济义务三个层次^[21]。(1)预防义务,是指政府负有采取相应的对抗措施,防止对文化权利侵害的产生或降低危害行为的程度。行政机关在文化权利立法框架内,为文化权利主体提供一定的行为模式,营造有序环境确保权利主体自由行使权利又不妨碍他人。并根据比例原则

权衡各方利益,适当行使自由裁量权,对文化权利的行使进行适当限制。建立和完善各种预防侵害机制赖以发生效力的规章制度和设备资源,并发挥好组织协调作用。(2)排除义务,是当第三人侵害正在发生时,政府负有的排除第三人侵扰,确保文化权利正常享有的义务。在排除层次中,政府的保护义务具有直接性和现时性。(3)救济层次,是指由于第三人侵害致使文化权利主体利益遭受损失,政府负有追究侵害者责任以补偿受害者,使受害者的文化权利恢复到正常水平的义务。

第三,城市交通发展中政府对文化权利的给付义务。给付义务即指政府采取适当措施促进文化权利实现抑或直接提供援助、服务,照顾人们基本的生计维持、整个社会安全,以及消弭严重的社会贫富悬殊等问题。(1)在城市交通规划与设计贯穿文化权利保护意识。提高交通规划与设计的“人性化”内涵,使城市交通系统更好地服务于民,积极提供“物质条件”。政府在城市交通设计中,应将轨道线路、车辆设计、站台建设与城市整体的人文景观风貌有机结合起来,使轨道交通不仅成为城市传统文化的载体,更成为现代和未来城市文化的一道风景线。以城市交通发展为契机,打造城市个性文化品牌,增加交通发展中的文化含量,提高城市的品位,扩大城市的辐射力和凝聚力,培养市民对文化的保护意识。(2)创造条件,为市民参与城市交通文化提供便利。利用网络等现代方式积极公开政府交通决策信息,扩大市民对交通发展的知情权。在现有的市民参与城市交通决策的听证会、公共评论会等形式的基础上,借鉴英国城市规划中市民参与的形式,如市民评审团(Citizens Juries)、焦点小组(Focus Groups)、市民意见征询组(Citizens' Panels)、民意调查、公民复决、开放性区域论坛(Area Forums/open meeting)等,扩大市民参与城市交通决策的形式。(3)直接提供援助与服务,实现市民文化权利。不断改进和完善公交服务系统,设置城市盲人行道以及方便市民步行的街道。发展多样形态的交通工具,提高市民“行”的能力。实现交通运输管理的组织化,保护现有城市历史文化遗迹。(4)制度性给付,在国家立法框架内,以科学发展观和现有交通理念、人文精神为指导,重新审视现有的城市交通政策规章;以规章制度的形式,设立交通纪念日、开展交通纪念活动、交通文化活动,增加交通文化氛围;出台相关规章制度,保护重点交通文物,为一些重点交通工程建立纪念碑、纪念亭等。以此种方式,弘扬一种精神、形成一种文化,让现有的交通发展留下它的文化痕迹,为城市交通发展注入精神动力。

五、结 语

我国城市交通发展往往以牺牲城市历史文化为代价,“文化贫困”严重,以“经济指标”作为唯一的考虑因素,忽视“权利指标”,导致市民文化权利受到损害。市民文化权利首先体现在对既有文化的享有与保护,如城市历史文化。城市历史文化是经过历史辗转、积淀而形成,是城市发展脉络和不同历史时期特征的呈现,保留着市民对城市的一种记忆,亦体现城市的精神与个性。其次,市民文化权利还表现为一种“未来预期”,即城市交通发展应贯彻文化权利保障精神,在交通发展中发展现代城市文化,展现城市独特的文化魅力。

当城市交通发展与市民文化权利相冲突时,我们认为城市交通发展应让路于文化权利,特别是涉及城市象征的文化标志。文化权利保护既是城市交通发展的目的,也是城市交通发展的度量基准。通过市民有效参与城市交通发展决策,政府在城市交通发展中履行对文化权利的尊重义务、保护义务与实现义务,促进城市交通发展与文化权利的和谐共处、相互推进,实现城市新旧容貌的有机统一,实现发展与权利的共赢。

[参 考 文 献]

- [1] 丁国锋.“法桐让路”曝“有法未必依”[N].法制日报,2011-03-21.
- [2] 秦楚.“南京移树”风波引发的三点思考[N].新民晚报,2011-03-17.
- [3] “父亲树”年年减少,探访南京大树为地铁建设让路[EB/OL].新华网 <http://www.js.xinhuanet.com>,2011-03-19.
- [4] 南京200棵梧桐为地铁建设让路市民心痛[N].南方日报,2011-03-15.
- [5] 刘士林.文化在大都市交通系统中的意义[J].江苏行政学院学报,2007(3).
- [6] 斯图亚特·R·林恩.发展经济学[M].上海:格致出版社、上海三联出版社,2009.
- [7] 雅努兹·摩尼迪斯.文化权利:一种被忽视的人权[J].国际社会科学杂志,1999(4).
- [8] A·艾德.作为个人人权的文化权[M]//A·艾德,等.经济、社会和文化的权利.周列译.北京:中国社会科学出版社,2003.
- [9] 阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贇,于真译.北京:中国人民大学出版社,2009.
- [10] 宁地铁施工移毁法国梧桐 市民呼吁[N].东方早报,2011-03-14.
- [11] 德国技术合作公司.可持续发展的交通——发展中城市政策制定者资料手册[M].钱振东,陆振波译,北京:人民交通出版社,2005.
- [12] 莫里斯·罗奇.社会公民权:社会变迁的基础[M]//恩勒·伊辛,布雷恩·特纳.公民权研究手册.杭州:浙江人民出版社,2006.
- [13] 龚向和,袁立.以人权为核心度量发展的四个维度[J].河北法学,2008(11).
- [14] 蔡定剑.民主是一种现代生活[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
- [15] 王锡锌.专家、大众与知识的运用[J].中国社会科学,2003(3).
- [16] 张翔.基本权利的受益权功能与国家的给付义务——从基本权利分析框架的革新开始[J].中国法学,2006(1).
- [17] 龚向和.理想与现实:基本权利可诉性程度研究[J].法商研究,2009(4).
- [18] 杨建顺.日本行政法通论[M].北京:中国法制出版社,1998.
- [19] 法治斌,董保城.宪法新论[M].台湾:元照出版有限公司,2006.
- [20] 龚向和,刘耀辉.论国家对基本权利的保护义务[J].政治与法律,2009(5).

The population ageing and the rapid development of economy in China, accompanied by the increasing number of disabled elderly people have given rise to the growing weakness of the family support of old age and the great increase of medical expenses. All this has affected the nation's well-being and people's livelihood. This paper introduces the experience in Japan, Germany and the U. S. and then analyzes the effects of a long-term insurance system for the senior citizens from two perspectives. It also proposes establishing an integrated system of a long-term social nursing insurance and a commercial long-term nursing insurance for the senior citizens in China.

(9)The influence of fiscally and financially preferential policy on agriculture over the fluctuation of food price: a study based on the agriculture in 1952-2009 in China

WEN Tao, WANG Xiao-hua • 43 •

As food is a special commodity for agriculture and people's life, its production safety and price stability are the top priority in terms of state affairs and national security, and a prerequisite for people's livelihood and a harmonious society. The experience at home and abroad has proved that the intervention of economic policy is an important means of preventing the sharp fluctuation in food price and ensuring the safety of food production. In this paper, the data in 1952-2009 shows that the fiscally and financially preferential policy on agriculture in China in addition to some other factors such as inflation, food yield, labor, exchange rate has had great impact on the fluctuation in food price. The paper also gives some suggestions for the policymakers on how to stabilize the food price in China.

(10)The characteristics and defects of the main body structure of China's overseas R&D

XIONG Xiao-qi, SHAO Juan • 50 •

Currently, the overseas R&D of China is confronted with the "subjective vacancy". There is system-related block concerning transnational R&D between large enterprises and small and medium-sized private sci-technological enterprises (SME); overseas R&D micro subjects have low status and are marginalized in international R&D alliance. These problems have severely affects the returns on China's overseas R&D input and the international competitiveness of FDI. Under this circumstances, we should enhance the transformation and upgrading of the main body structure of China's overseas R&D, build an interactive mechanism between large enterprises and SMEs, and vigorously nurture "little giants" -MNEs which are expected to grow up to be China's overseas R&D micro subjects.

(11)The core values of the Chinese traditional culture: harmony, benevolence and nature

JIA Lei-lei, PAN Yuan • 56 •

The core cultural values are the essential ideals of the value system of a nation, a country or a culture. They show people's ideals in individual, family, country and human society and also guide people's judgments in what is right or wrong and what is good or evil in fields such as politics, society, ethics, aesthetics and history. Harmony, benevolence and nature, as the core values of the Chinese traditional culture, represent the demands of the Chinese people on the mundane life and their good wishes on the future. These values like genes have been passed down from generation to generation in China; they are the important cultural resources for constructing the socialist core value system and the force driving the Chinese culture to make more progress.

(12)Xin in Daoism

XU Jian-liang • 61 •

Far less than the frequency of *Dao* and *De*, the number of *Xin* in Laozi's works was no more than 10. However, *Xin* was the most basic and important element in the nature philosophy of Laozi. *Wu Xin*, i. e. , heartless, proposed by Laozi, among his other expressions ending with -less means that monomania will deviate people's behavior from the normal human nature; *Wu Xin* guarantees that creatures in the world live in favorable environment and helps create a environment agreeable to natures of individuals. Only the most favorite environment can ensure that creatures in the world including human being develop to the fullest extent. The history of human civilization is providing evidence for this.

(13)Han Fei's viewpoint on monarch's integrity

ZHANG Li-ping • 69 •

Most research has long stressed Hen Fei's interpretation of laws and power while negating his viewpoint on morality. In fact, his doctrine also includes the maintenance of monarch's integrity, i. e. , how a monarch cultivates his moral character, safeguards the state, makes laws and enforces laws. Han Fei stated that monarch's integrity could offset the disadvantages of legalism.

(14)Xunzi's viewpoint on man and its value in modern time

XI She-xin, ZHAO Guo-fu • 74 •

The logical standpoint of Xunzi's viewpoint on man is his distinction between what is born in man and what must be learned through rigorous education. His statement that human dispositions are detestable is the prerequisite for his ideas on teaching and education; his discussion of ritual propriety shows the ethical value of his thoughts; and his discussion of strict laws displays the political value.

(15)The academic thought of Wang Bi

YANG Quan-shun • 78 •

Wang Bi was the founder of the neo-Daoism, the focal school of thought in Chinese philosophy from the third to sixth century. Though died young, he was prolific as a philosopher. His commentaries on Confucian classics unraveled the mystery surrounding these works. He discarded the viewpoints of the Confucian philosophers in Han Dynasty by interpreting the meaning of the classics. He combined elements of Confucianism and Daoism to reinterpret the classics, which shows that he was not opposed to Confucianism.

(16)The development of urban public transport and the cultural rights of urban citizens: the urban street trees in Nanjing made way for urban public transport

GONG Xiang-he • 81 •

The overemphasis of economic indicators in the development of urban transport in China today has deprived cities of their

souls and memories, thus resulting in a common phenomenon of “cultural destitution”. Sustained development cannot be achieved without an integration of development into the protection of rights. The development of urban transport should set cultural rights protection as its goal and the expansion of cultural rights as its standards. From the perspective of the subjects, cultural right is a demand of the urban citizens and the development of urban transport system is a form of supply; the supply-demand balance depends on urban citizens’ participation in the policy-making of the system. Government’s performance of the duty of respecting and protecting the cultural rights is a guarantee of urban citizens’ cultural rights.

(17) The limitation to the modification of construction contracts

XU Wei, HUANG Zhe, SHEN Jie • 88 •

Unlike other types of contracts, the change orders can be unilaterally prepared and issued by employers or engineers under change clause of construction contract in case of any later modification of the contracts. However, it is considered unfair to contractors if employers modify the contracts at will but end up being unable to compensate the contractors for their losses. This paper discusses the limitation to the modification of construction contract in light of the identity between the original contract and the modified contract, the principle of cardinal change and cumulative impact in the American court, the Chinese laws in this regard and the construction management systems in China. It is hoped that this research can help reduce the disputes brought about by modified contracts and contribute to the research and practice of construction contract.

(18) The public consultation system in the legislation in Canada

WANG Quan-sheng, ZHANG Peng • 93 •

The public consultation system in the legislation in Canada goes back to the 1930s. In the 1960s, it took shape due to its involvement in environmental planning. In the late 20th century, Canada issued a series of legal documents, thus greatly improving this system. In practice, it is generally conducted as follows: setting the consultative goals, drawing up the consultative plans, issuing consultative notices, collecting public comments, preparing the consultative reports and providing feedback on consultative opinions. This system emphasizes and encourages the various consultative methods, the follow-up and evaluation of the results, the active public participation, and openness and transparency of the system. Thanks to these defining characteristics, the system has been cited as the “best practice” among those of the OECD members.

(19) The aesthetic value of Feng Zikai’s comparison between the western post-impression and the Chinese paintings

WAN Xiao-ping • 99 •

The aesthetic value of Feng Zikai’s comparison between the Chinese and the western paintings has not been attached enough importance. He, unlike Zong Baihua who disregarded the post-impression, was concerned with the differences between the two types of paintings; different from Zhu Guangqian who didn’t make a distinction between empathy and the rhythmic vitality of the Chinese painting, he stressed the former while the later seemed to be a favorite with him. His pursuit of how the Chinese and paintings can complement each other and his proclamation of the consistency of the two kinds of paintings show that his comparison is rooted on the universal human nature, though his homogeneous comparison is based on historical analysis but not on philosophical abstract assumptions.

(20) The aesthetic value of Eliot’s viewpoint on impersonality

CHEN Ben-yi • 105 •

Eliot’s viewpoint on impersonality has significance for not only the creation for his poetic school but also the aesthetic value transcending schools and times. Impersonality derives from Keats’ negative capability which is an aesthetic thought in itself. Impersonality, as the name suggests, means to transform personal feelings into the universal aesthetic feelings, which is the more basic aesthetic value of impersonality.

(21) On the fashion theories

ZHOU Jin • 108 •

The research shows that the so-called fashion theories are not a simple addition of fashion and theories, but how various disciplines, on the basis of their practice on fashion, analyze, study and define fashion and then develop the fashion theory of their own. The fashion theory needs upgrading with the development of time.

(22) The alienation of aesthetic education

CHEN Tong-ji • 114 •

Along with the social development and education reform, the aesthetic education (AE) has come into focus in the new century. Masked by its prevalence, the alienation of AE is getting shockingly alarming. It has totally gone against the nature and the function of aesthetic education – aesthetic disinterestedness and the prevention of disintegration and alienation of people.

(23) The overlap between the Chinese and the western aesthetics

WANG Xin-dong, WANG Wei • 118 •

Born into different societies and cultures, the Chinese and the western aesthetics are inevitably different systems with respective distinctive flavors. In spite of the marked contrast in research system and methods, the Chinese and the western aesthetics overlap each other when it comes to some aesthetic phenomena and problems, which shows that the universality of the East and the West on some aesthetic problems has transcended space and that the human being share the common pursuit of aesthetics and, more important, the truth.

(24) An new exploration into the history of the Chinese art criticism: *History of Chinese Art Criticism* edited by Ling Jiyao

LI Mu-zi • 123 •

As the first work on the history of the Chinese art criticism, *History of Chinese Art Criticism* edited by Ling Jiyao made an pioneering exploration into art criticism. It defines the history of the Chinese art criticism, the history of the Chinese literary criticism and other kinds of art criticism. It interprets the original works faithfully and expresses the profound ideas in language that is easy to understand. As a theoretical tour de force, it supplies a gap in this field. It is not only a manifestation of art researchers’ awareness in theoretic innovation, but also an definite answer to the doubts as to whether art theory can be a discipline.