

2010年1月8日至28日,由北京市市政市容管理委员会组织派出的“城市运行管理与保障培训团”一行19人赴德国进行了城市环境、城市应急、城市规划、城市综合执法、信息技术在城市管理中的应用等方面的培训学习。现将培训团了解到的德国城市运行管理的经验介绍给读者。

德国城市运行管理经验

□ 北京市市政市容委赴德国城市运行管理与保障培训团

一、德国的城市环境管理与维护

(一) 冬季扫雪铲冰

德国地处欧洲北部,纬度高,冬季常年平均气温在 -8°C 至 -1°C 之间,所以雪天是德国常见的天气。在德国扫雪铲冰有两个处理主体:一是国有控股的垃圾处理公司,负责城市道路、商业区等公共区域内的积雪清扫;另一个就是商户和居民,负责大门前5米或门前便道上的积雪清扫。

在大雪过后道路的清理工作方面,德国各州制定了详尽的法规,尤其是对城市人行道的雪后清扫非常重视。德国大部分州和城市的法律都规定,11月15日到次年3月15日为“冬季时间”,市区的居民需要准备雪铲、扫雪车以及沙土、锯屑、碎石子等材料,房东或租住房屋的人有义务清扫房屋附近的人行道,否则将受到相应处罚。对于人行道清扫的时间和方式,法律还有更为详细的规定。比如,柏林市规定在早7时至晚8时,下雪后人行道必须立即被清扫,而在周日或节假日则可延后2个小时清扫。法律甚至还规定,居民在清

扫时只能使用扫雪工具,而禁止使用融雪剂,以免对道路旁的青草和树木造成伤害。如果路面出现冰冻,还需撒上沙土或锯屑等。如果自家门前的道路在规定时间内没有及时得到清扫,就将面临少则几十欧元、多则1万欧元的罚款。而且,如果房主没有扫雪而致使他人在自家门口摔倒,则要负法律责任并承担“受害者”的医疗费用。

除此之外,德国法律对机动车道路清扫也按轻重缓急作了规定,例如,柏林州在《道路清扫法》中将柏林市区及周边乡镇上千条道路进行详细编号,并按照重要程度和路面冰雪危险程度将其分为三个等级,降雪后首先要清扫包括市区内的主干道、十字路口、道路转弯以及公交线路等最高等级道路,而非主干道、公路辅路或连接乡村的公路等则可延后清扫。

(二) 垃圾清运、焚烧及运营模式

垃圾清运、处理也是德国城市环境管理的重要内容。为了了解德国的垃圾处理情况,培训团专程拜访了汉堡垃圾焚烧厂。汉堡分为7个区域,



分别是:汉堡中(Hamburg-Mitte)阿通纳(Altona)、Eimsbüttel,汉堡北(Hamburg-Nord)、万茨贝克(Wandsbek)、伯格多夫(Bergedorf)和哈堡(Harburg),面积755.3平方公里,人口170万。市政府成立一家国有独资公司负责全市区域的市容清洁和垃圾处理工作,有2446名清洁人员,677辆作业车辆。为方便管理,垃圾处理公司将全市区域划分为5大作业区,24个管理站,15个垃圾(废品)回收站,同时设置4家专门供作业车辆使用的加油站。

在汉堡市,垃圾主要分为居民垃圾和工业垃圾两大类,居民垃圾处理是



汉堡的垃圾焚烧厂

主要工作任务。汉堡垃圾处理费用是每家6欧元/月，由市政局负责收取，同时提供多种缴费途径，如汇款转账、账户直接扣款、电话预约上门收取等，居民缴费意识很强。当然如不缴纳会有滞纳金、罚金，甚至会收到法院传票。汉堡市垃圾分类工作较为先进，分类标示明显，种类较多，政府当局免费发放垃圾袋，但专门用于收纳有害物品的垃圾袋要收费（每个20-30欧分）。同时，有机垃圾（包括能够回收处理的再生资源类垃圾）必须由垃圾清洁公司专门收取，不能随意处置。由于垃圾分类工作较好，每年产生的超百万吨垃圾，有近50%得到了回收利用，未被回收利用的

垃圾就会进入垃圾焚烧厂。

德国汉堡垃圾处理厂焚烧技术非常先进，严格执行汉堡市（州）、德国、欧盟三级排放标准，在焚烧过程中，燃烧充分、控制灰尘是其两大目标。经过前期处理，添加某种物质促使二噁英分解，降低排放量，在800-850℃高温燃烧下，1吨垃圾能够产生200-300公斤的残渣。

（三）污水处理及运营模式

目前整个德国有一万余个污水处理厂，城市产生的所有污水都进入污水处理厂进行处理，平均每年产生275万吨污泥，以前处理后的污泥45%用于农业，12%用于建筑行业，10%与其他垃圾混合后再处理，其他含有有机物、重金属的进行焚烧处理。自从新的环境保护法规出台后，污泥不能再用于农业、建筑等行业，防止有害物质积累，要求专门建立污泥焚烧场，对污泥进行进一步的处理。在德国培训学习期间，培训团拜访了几个污水处理厂，他们的经营模式基本一致，基本上均是国有控股公

司，投资主要来源于政府部门，同时按照自负盈亏、微利经营的原则进行运转。

以慕尼黑市第一污水处理厂为例，该厂建于1921年，总投资为30亿欧元，目前处理能力为50万吨/天，生产工艺为二级生化处理，处理流程与我国相差不大，比较注重脱氮。废水处理费为3欧元/立方米，从自来水费中收取。该处理厂比较有特点的是：一是污泥通过发酵产生沼气发电，每天大约产生35万千瓦时的电能；二是下水道采用的也是雨、污合流制，但是在许多地方修建有调节池（总容量为70万立方米），用于雨季调节水量。德国的污水处理厂给人留下了深刻的印象，尤其是花园式厂区，让污水处理厂的员工自豪地向我们介绍说这是一个城市公园，整齐、干净、无异味。

二、德国的城市应急体系

在德国期间，培训团与德国巴伐利亚州纽伦堡市政府和慕尼黑市消防队



法兰克福街头推雪作业

等单位进行了交流，重点就应急和消防管理工作所涉及的“法律基础、组织结构、调度指挥系统和应急队伍组成”等内容进行了深入学习。

（一）应急管理法律基础

德国实行联邦制，全国划分为联邦、州、地区三级，联邦和各州均有自己的立法机构、行政机构及司法机构，并根据《德意志联邦共和国基本法》（以下简称《基本法》）的规定履行各自权力。

《基本法》对德国紧急状态划分为四个层次，分别为战争状态、战争状态前的临战状态、内部紧急状态（内部叛乱、动乱等）、民事紧急状态（包括自然灾害和特别重大的不幸事故）。联邦政府主要负责战争状态下的民事保护，而平时时期各种灾难救助都属于州政府的职责。各州都有完备的关于民事保护和灾难救援的法律法规。

（二）应急管理组织机构

联邦政府内政部在危机管理与公民保护司下设立了联邦公民保护与灾难救援署（简称BBK），负责处理与联邦

政府有关的公民保护事务，支援联邦政府各部及各联邦州政府的危机管理，是联邦政府与各州政府的灾情信息中心，并为政府、社会组织及公民提供专业的咨询服务。

联邦政府内政部还设有联邦技术救援署（THW）。该组织建立于1950年，在目前体制下，BBK侧重于应急管理的行政层面决策与危机信息沟通，而THW则侧重于危机的现场技术救援方面。

在联邦层面上，除上述专业应急管理机构外，参与危机救援的组织机构还包括联邦政府其他各个部委、联邦军队、联邦警察局以及联邦刑侦局等。在州政府层面，参与危机救援的组织机构有州政府各部委、州警察局、州刑侦局、消防队，还有州政府下辖的各专区政府、县、非县辖市以及各乡镇危机救援力量。

（三）应急调度指挥系统

德国应急救援体系的运行是建立在联邦与州政府的统一规划、协调和指挥基础上的。危机发生后，以联邦和州的最高行政长官或内政部长为核心的应

急指挥小组紧急启动，有关部门以及专家参与决策指挥，统一调动政府以及全社会的力量。应急指挥系统在负有政治责任的各级政府最高领导人的领导下，分成两个应急指挥中心：一是行政指挥中心，二是战术指挥中心。这两个中心通过协调小组进行沟通协调。在危机处置时，两个指挥中心既能有效沟通，又能各司其职、相对独立，这种体制保证了德国应急管理体系的自主性与高效率。

行政指挥中心主要负责危机处理的领导、组织与协调，属于行政决策层面的。战术指挥中心通常由消防队担任总指挥，执行行政指挥中心发出的命令，负责灾难救援现场的领导与指挥，并对危机处理的结果负责。总体上，行政指挥中心与战术指挥中心既相互融合，又相对分离。

（四）应急救援队伍构成

消防队是德国专业化应急救援队伍的主要组成部分。国家无统一的消防行政管理机构，也没有统一的消防法律、法规，消防工作均由各自自治州独立管理。全国共有16个自治州，均设有消



商户在清扫门前积雪



柏林街头除雪作业

防专门机构，直接隶属于州政府领导。不但承担防火、救火职责，还承担救灾现场紧急救援重任，担当灾害现场指挥角色，广泛开展宣传和培训灾害救援知识，以及在其他紧急情况下提供援助，但不受军队或警察的调遣，也没有义务参与平息政治骚乱与罢工运动。

德国特别重视应急管理工作的社会化，社会力量极大地弥补政府应急能力的不足。它的应急管理系统充分发挥社会、民间的力量，从而形成一个专业化与社会化相结合的应急管理网络。应急管理的社会化主要体现在志愿者体系上。各种各样的志愿者组织数量众多，历史悠久。

德国具有良好的公民文化氛围，德国法律也规定，青年人参加6年志愿者培训和服务可以免除服兵役，这也有助于一些青年学生投入到了志愿者队伍的行列。在德国，有很多与应急救援相关的志愿者组织，这些组织的志愿者在消防队的协调下，结合各自特点，参与各种不同的灾难救援工作。志愿者们平时都有自己的工作，在发生险情时只要接到通知，两小时内就可迅速赶到集中地集结出发。志愿者已经成为应急救援体系中的主力军。

三、德国的城市规划

培训团一行在奥兰宁堡市受到其规划局局长克里斯蒂安先生的接待。他以奥兰宁堡市为例，为培训团成员详细讲解了德国的城市规划管理。

（一）城市规划成熟而完备的法律思想体系

1. 城市规划在完备的各级别的法律法规规定下进行

德国城市详细规划和法定图则的建造规划，具有强大的空间调控能力，

在当代德国的城市建设管理中发挥着核心作用。德国的城市规划遵循欧盟-德国-州-地区-市镇等不同层级的规划标准体系。其城市规划的思想和实践经历了很长的历史发展，因此显得成熟而完备。

1868年，南德的巴登大公国第一个正式颁布《道路红线法》，成为具有现代意义的物质形态规划的立法起点。1890年法兰克福市制定了《分级建筑法令》。该法令对城市进行了区划，根据不同的分区提出了不同的控制要求，并加入了对建筑物的控制规定，如建筑高度等。1960年，联邦德国正式通过了《联邦建设法》。该法是城市规划的国家大法，为土地利用规划和建造规划提供了明确的法律框架，并通过建筑控制、土地获取、土地市场调控和强制性征购措施来保障城市规划的实施。《联邦建设法》的出台，标志着德国从工业革命以来一直沿用的以道路规划为核心的城市详细规划空间控制机制完全转变为地块控制、建造控制和道路控制一体化的建设指导规划，德国现代建造规划的地位由此确立。其后，1971年颁布了《城镇建设促进法》。1986年，西德联邦议会在《联邦建设法》和《城镇建设促进法》的基础上颁布了新的《建设法典》，成为德国城市规划新的根本大法，经过多次修订，一直沿用至今。进入21世纪，环境生态问题得到了前所未有的关注，2004年新版的《建设法典》将环境鉴定与环境报告正式纳入了城市规划的法定编制程序。

2. 慎之又慎的德国城市规划以及城市规划的慎重执行

奥兰宁堡市是一个仅有四万人口的小城市，但其最近一次城市规划却用了五年才得以确定。克里斯蒂安先生在讲解时提到：城市规划必须要考虑最基本的居民生活问题，包括与之相关

的生存工作、供应交通、教育卫生、文化生活等；而且，各种生活配套，如医院、超市等要按照人口分布来配置。奥兰宁堡市的城市规划图由规划局拿出设计方案，然后向政府各专业部门征询意见，各专业部门必须提出自己的专业意见，要从环保、空气、绿地、交通、噪声、车辆排放等各方面考虑居住区域的规划，还要考虑地上、地下各种市政管线和设施的分布，旧城旧宅的维护及维修，建筑物的高度等，同时还要考虑城乡如何完美地统一在一起。规划要经过市政府的公布，由市民表决，有任何一方不通过所制定的规划就不能实施；最后，还要将规划方案送勃兰登堡州政府审核通过。由此可见，在德国制定城市规划是一件慎之又慎的事情，其规划执行也是在各方监督之下的谨慎实施。

（二）德国城市规划体现城市定位及未来发展方向

克里斯蒂安先生在讲解奥兰宁堡市的城市规划时，认真而又充满热情地指出：城市的可持续发展、城市建设是否有特色、对周边能否产生吸引力是城市规划必须要考虑的。他指出由于人口老龄化及自然出生率的降低，城市是否拥有足够的吸引力、是否能够提供足够的就业岗位成为其面临的首要问题。因此，城市规划要能体现这个城市的定位及未来发展方向。以奥兰宁堡市为例，其规划就充分反映出当地政府以该市距离柏林很近，希望通过旅游来拉动城市经济发展的意图。

四、德国城市的综合执法

（一）法律、法规完善，依法行政

德国宪法对国家目标职能做出明确定位：即法制国家、社会福利国家、

自由民主、联邦制、共合制，法制国家是该国的第一目标职能。经过60多年的法制建设，从联邦宪法到各州、地方/地区的立法十分完善，法律、法规非常全面，规定得非常细致，立法、执法、司法环节相互依存，相互衔接，相互制约。各州、地方/地区法院都设有专门的行政管理法庭，负责审理政府行政管理涉及的案件，对于法院来说是独立机构，保证司法独立；对政府来说是监督机构，保证依法行政。行政管理法庭对政府部门基本上都持批评态度，因此形成了比较好的行政权力制约。

（二）行政执法部门有明确的法律授权

培训团从汉堡市中心区秩序局了解到：由于德国各州、地方/地区都有自己的立法权，因此各地环境秩序管理部门“秩序局”（即综合执法局）所承担的职能，以及体制、机制、编制、法制等都有所不同，但共同之处是这些部门都有明确的法律授权，履行的每项职能都有明确的法律依据，执法程序也有专门的法律规定。如汉堡市中心区秩序局，它独立执行街道法、绿地和空地管理法、市场和集会法、垃圾管理法、宠物狗管理法、狗税法等法律法规，为保证有效执法，法律规定秩序局执法人员对相对人有临时拘留权，执法人员可以根据情形限制某违法人员离开现场，也可限制违法人员在某指定区域内出现等。这些法律法规，给执法人员提供了比较充足的法律保障，有效防止了法律空档，保证了执法顺畅。

（三）执法程序科学，执法方式得当

在德国，讲究“适度执法”的原则，即执法人员在实施处罚前，必须考虑3个因素：执法的必要性、完成执法

的可能性、有哪些尽可能和缓的方式。相对人如果是初犯，或者是由于疏忽造成的过失，则一般采用警告的方式处理。即使对某种违法行为必须做出处罚决定，“聆听”也是法律规定的必经程序。所谓“聆听”，就是执法人员在违法行为实施处罚前，必须聆听相对人的诉求，通过交流来避免不必要的争吵，同时在聆听过程中，执法人员也对自己的执法行为进行重新审查。在处罚决定生效前，上级部门还要进行审核，以避免出现错误。再就是执法人员在执法过程中，与相对人一般不发生肢体接触。这些执法职能的履行和执法方式的运用，有效避免了暴力抗法等问题的发生。

五、信息化技术手段在德国城市管理与服务中的应用

作为一种崭新的、先进的管理手段，数字化城市管理技术在德国众多城市得到了广泛应用，他们利用信息化、网络化技术，及时、准确地获取城市管理范畴内的各类动态信息，并快速地进行反馈，极大地提升了工作效率，为市民提供了更为便捷、优质的服务。

培训团一行拜访了慕尼黑信息局。以慕尼黑城市基础设施管理为例，通过数字化技术，监督管理部门还能够准确地掌握各类设施的运行状态情况，一旦发现问题能够得到及时的反馈，快速地定位并对发生的事件进行处理。比如，城市排水管道事故的排查，城市内的排水管道系统由先进的仪器进行监测，收集的动态数据通过网络传输，在监控的微机上当即显示。如果某管段出现渗漏等问题，监控中心会及时得到信息，并发出警示信息，相关维护管理人员会马上根据监测信息，利用先进仪器，对问题管段渗漏点进行准确定位，

实施处理。通过这种系统，使排水系统中的各类问题得到了及时处理，既节约了水资源，又保证了居民的正常生活。

数字化城市管理技术之所以能在德国获得如此的广泛应用，主要得益于：

第一、管理当局十分重视，大力投入资金和技术。作为一项新型的管理技术，数字化城市管理技术及时、高效的特点，及对提高管理效率，增加市民对城市管理服务的满意度的重要意义得到了城市管理当局很大重视，政府在此方面投入了大量的资金进行规划、实施。同时，德国的人力成本昂贵，通过数字化管理技术，还能提升管理工作的自动化程度，降低工作量，起到节省人力，节约管理成本的作用。

第二、作为城市基础设施建设的组成部分，数字化城市管理已经被作为一项重要内容进行了中长期规划，使得这项工作能够按规划、有步骤地实施。

第三、各类城市管理基础信息的数字化工作已然比较完备，能够做到资源共享。城市内的道路、排水、交通等各种基础设施信息已经基本实现数字化，建立了相关的信息数据库，并可以通过网络在一定权限内实行共享，为城市的数字化管理打下了坚实的基础。

（文中图片摄影：周李）

（责任编辑：文雪峰）