

德国城市规划核心法的发展、框架与组织

吴唯佳

【摘要】经过近两个世纪的不断充实完善,德国的城市规划法已经发展成为以《建设法典》为主导法律,覆盖空间秩序规划、区域规划、环境保护、文物保护等诸多层面的综合体系。为了促进城市规划法的实施,德国也重视加强城市规划编制和实施过程中的立法、执法、审议、公众参与等制约机制的建设,并制定了保障规划实施的相应的法律手段。

关键词: 城市规划法
规划管理体制
规划手段
德国

1 德国城市规划核心法的发展

德国城市规划法的起源可以追溯到19世纪中叶,当时制定的《城市公共建设法》规定了城市建设的管理制度。1868年以及1875年巴登和普鲁士分别颁布了建筑红线法,标志着德国城市规划法的诞生。19世纪末、20世纪初,德国又颁布了城市基础设施建设用地的征用、摊派等法律规定,形成了以土地利用管理为基础,包括规划的编制、保障和实施等在内的城市建设法律制度。这些规定成为以后各个时代德国城市规划法律的核心内容。但是,由于历史的原因,直到20世纪60年代以前,德国的城市规划一直没有能够形成完整的法律体系。

1960年,联邦德国颁布了第一部全

国性的城市规划法《联邦建设法》。由于1960年代德国城市的快速发展,部分城市的旧城区面临大量拆建,《联邦建设法》制定的规划手段和规划法律已经不能适应这种发展的要求,迫切需要建立一种具有公共财政手段支持的、对私人建设项目进行监督管理和利益补偿的法律手段。为此,1971年德国颁布了《城市建设促进法》。1976年,为了适应石油危机造成的城市产业结构变化,保护和更新现有的城市结构,德国又颁布了《联邦建设法补充条例》,目的在于进一步改善地方政府的规划管理权限,加速城市基础设施建设用地的强行征购程序,扩大地方政府对规划用地的预购权,同时也试图将公众参与引进规划制定的法定程序。从1980年代起,德国改变了60、70年代大面积、推平头式的旧城改造,转向小步骤、谨慎的城市更新,并于1984年颁布了《城市建设促进法补充条例》,简化旧区改造的法律程序。

1987年在《联邦建设法》和《城市建设促进法》的基础上,颁布了新的《建设法典》,综合了《联邦建设法》和《城市建设促进法》两者的内容,并进行了适当的调整修改,以使两者能够更好地结合起来。此外,城市的生态环境和历史文化遗产的保护也在《建设法典》中得到了足够的重视。

1980年代末,针对住房需求日趋增长的情况,德国专门制定了《建设法典措施法》,以减轻住宅建设项目审批的法律负担,包括简化和合并规划审批的法律程序等等。1990年,西德与东德实现统一。为了适应新情况,根据东德的特殊条件,德国立法机构制定了过渡时期条例,以利于过渡时期原东德地区城市建设和改造的有序发展。

总体看来,德国的城市规划法具有

以下特点:规划法律体制的核心内容保持长期稳定;法律手段和规划措施逐步完善。特别是近40年以来,德国城市规划法的多次调整遵循了改善和简化规划审批程序、适应社会发展的新需求这样的主导思路,有力地提高了城市规划法的实施能力。

2 德国城市规划核心法的主要特点

由于法律传统和国家管理体制的原因,德国城市规划法比较重视规划实施所需要的法律手段和衔接不同规划层次的框架条件。

就具体内容而言,德国城市规划法实际上是一部关于城市土地利用管理的法律,它的核心任务是:确定土地使用者在自由支配土地利用时必须承担维护公共利益的法律义务。1774年普鲁士通法规定:“一般情况下,每位所有者都允许拥有自己的地产和建筑,允许改建其建筑;但是不允许任何建设和改建损害或危及公共利益,损害城市和公共广场的外貌形式。”至于什么行为可以称之为损害或危及公共利益,在过去200多年中经历了多次改变。

在19世纪中叶,德国制定城建法规的主要目标是安全,包括防火、交通和日照。为此,规划法规一方面确定了城市建设必须遵循的技术规范,另一方面也制定了建筑高度、间距和院落大小的规定。为了适应城市交通发展的需要,德国还采用了城市道路红线的规定。所有这些规定直到今天仍然是德国城市规划建设项目审批的一项主要内容。由于城市基础设施,特别是过境道路建设经常需要拆除一些建筑或征用一些土地,而这类土地的征用经常会遭到房地产所有者的极大抵抗,为此必须实行强行征购的手段,在德国也叫作“剥夺财产”,以

作者: 吴唯佳,清华大学建筑与城市研究所,副教授。

E-mail: wwjwu@tsinghua.edu.cn

保障公共利益。这种征购也属于德国城市规划法的基本组成部分。

20世纪以后,德国的城市规划法认为,除了道路之外,城市的开敞绿地以及为公共活动服务的建设用地也属于城市的公共利益,必要时也可以利用强行收购的手段为其征用土地。由于道路的宽度与其两侧建筑的功能和规模有直接的关系,为了维护公共利益,规划法也要求对这些建筑的功能和体量做出基本的规定。

20世纪70年代起,人们开始重视环境问题,促成了新的、与城市规划更为密切的法律的出台,比如像《联邦有害物质保护法》、《自然环境保护法》、《文物保护法》等,以维护城市环境这类公共利益。

概括说来,德国城市规划法承担着要求城市建设用地的所有者维护公共利益的法律任务,主要包括:保障用于公共目的的建设用地不受侵害,并能够征购;城市公共和私人建设项目必须纳入城市功能结构的整体设想;城市公共和私人建设项目必须纳入城市形式的规划框架等3个方面。换句话说,为了维护公共利益,城市规划法的实施要能够保证使规划尽可能少地受到私人利益的消极牵制。为此,德国城市规划法制定了规划期间禁止建设的命令和用地调整等法律手段,前者的目的是保证在规划编制期间,制止出现与规划不一致的建设计划,避免给规划实施带来困难,甚至影响规划的实施;后者则将建设用地的地块划分与规划的建设项目统一起来,使得土地重划尽可能简单易行,公平照顾各有关方面的利益。

此外,德国城市规划法也规定了道路基础设施建设费用的分摊办法,主要目的是使房地产所有者在分享道路设施和其他基础设施的建设带来丰厚利益的同时,必须承担城市建设所需要的相应费用。另外,规划法还规定房地产所有者在什么情况下有权获得由于规划而蒙受损失的赔偿。在这些内容上,规划法涉及了与土地市场、土地评估以及土地政策等有关土地法问题。

3 德国城市规划核心法的主要框架

1987年颁布的《建设法典》确定了德国城市规划法的基本框架,主要由1960年出台的《联邦建设法》以及1971年的《城市建设促进法》这2部法律合并而成。其中,《城市建设促进法》是解决旧区改造和新区开发建设中出现的问题的特别法律。有关《建设法典》的主要内容将在下面具体阐述。

除《建设法典》之外,与城市规划有关的其他法律规定还有《空间秩序法》、《联邦自然保护法》、《田地重整法》、以及《建设法典措施法》、《地产交易计价原则的规定》、《建设用地的法律规定》、《规划图例的法律规定》等。

目前,德国城市规划中涉及区域发展的规划层次有空间秩序规划、州域规划、区域规划和地方建设指导规划这4个方面。其中,州域规划涵盖全州的所有地区,由州政府负责编制;州以下跨行政单位的部分地区编制区域规划,以解决跨地区的发展问题;各州的州域规划法由各州根据具体情况分别编制。按照《空间秩序法》,各镇、区必须直接或者间接参加区域规划的实施。

与州域规划相衔接的是空间秩序规划。空间秩序规划以德国全部地域内的国土发展为工作对象,由联邦政府和各州政府共同完成。1965年颁布的《空间秩序法》不仅规定了空间秩序规划的编制程序,而且确定了全国地域空间秩序的基本原则。空间秩序规划的落实主要在州域规划和地方的建设指导规划中体现。简而言之,州域规划是空间秩序规划确定的基本原则的具体化,空间秩序规划中某些空间秩序和州域发展的规划目标可以用来指导建设和规划的编制。

在批准建设指导规划的法律程序中包括对其是否符合空间秩序规划和州域规划的规划目标所进行的审核。地方建设指导规划的批准单位必须听取州域规划部门对建设指导规划的看法。

在法律上,1976年制定的《联邦自然保护法》是一种框架性法规,以各州相应法律为补充。《联邦自然保护法》对景观规划的编制有指导意义。与州域规划和建设指导规划类似,景观规划也有

不同的层次,其中包括:跨区域的景观纲要、景观框架规划等。景观规划与建设指导规划的关系比较复杂:有些地区的景观规划作为一种单独的法律条令,具有独立的法律约束力,很难与建设指导规划取得协调;有些地区平行编制景观和建设指导规划,建设指导规划接受和采纳景观规划作出的结论,景观规划不具备法律效应,但由于规划编制过程中需要与其他部门协调,景观规划追求的一些生态环境保护目标往往易被忽视。

1974年德国制订了《联邦有害物质防护法》,从环境保护的观点出发,对城市规划提出了具体的法律要求。该法规定,在城市的空间规划和规划措施中,对具有特定功能的用地进行分区,以尽可能避免受到有害物质的影响;对以居住为主的建设用地进行保护,以免受到环境污染的危害。此外,《建设法典》也对环境保护提出要求,规定要保护环境,保护自然,保护自然景观,尤其是自然条件,如水、空气、土地和矿产资源以及气候。为了尽可能地节约和珍惜土地资源,《建设法典》还特别规定,只有在必要的情况下才允许将农业用地、森林和为居住服务的用地转作它用。有关环境保护法规的具体落实主要依赖建设指导规划和建设规划,其中在建设指导规划图中可以标出保护不受有害物质影响的功能限制地区或者预防措施。在建设规划中可以对上述内容做出具体规定,也可以根据特殊理由,或者根据《联邦有害物质防护法》,规定“禁止或者有限允许使用特定空气污染物”的地区等。

为了配合对由于城镇发展而造成的农业用地零碎化的调整,德国在19世纪就已经采用合并田地的措施。但是,由于认识的原因,田地合并与城市建设的用地调整一直未能很好地协调。为此,20世纪60年代的《联邦建设法》和《田地重整法》对城市建设的用地调整与农业用地的重新合并做出了规定,要求建设指导规划与田地的重新合并相互配合,一方面以利于村镇的更新建设,另一方面也有利于农业用地的规模经营,以改善农业生产的机械化服务条件和生态环境条件。

4 《建设法典》的主要内容

根据德国城市规划法的特点,《建设法典》分为一般的城市建设法和特殊的城市建设法这样2个部份。其中,一般的城市建设法对城市这个层次上的建设指导规划进行了划分,将其分为预备性建设指导规划(即土地使用规划)、以及约束性建设指导规划(即建设规划)。预备性建设指导规划要求根据镇、区发展的需求,表现整个镇、区范围内城市建设发展需要的土地利用类型。约束性建设指导规划包含有城市建设管理的约束性法规细则,它在预备性建设指导规划的基础上加以编制。此外,一般的城市规划法中还对保障建设指导规划实施的具体措施进行了规定,以保护规划编制过程中不受由于规划而导致城市地价上涨等影响,主要包括:规划期间禁止改建、搁置建设申请,以及镇、区政府具有法定预购权。对于规划实施过程中的土地调整,包括土地重划,地界调整,公共设施用地的征购、补偿和征购程序,以及基础设施开发建设建设费用分摊等也做出了规定。

所谓特殊的城市建设,是指在上述一般的规划层次之外的城市改造、开发、保护以及帮助社会贫困者、改善与农业生产结构有关的城市建设措施等内容。特殊的城市建设法中规定了为城市旧区改造所特别制定的土地法律规定以及法定的旧区改造程序,规定了城市建筑文物的保护条例以及改善破旧建筑物立面形式或管线设施的城市建设命令。为了制止由于旧区改造导致住宅租金的提高而损害租赁者的利益,特殊的城市建设法还规定,房屋出租者在住宅改造若干月之前必须通知租赁者,以保障租赁者的利益。为了保证城市建设不对农业发展和农业生产用地造成威胁,特殊的城市建设法还规定,建设指导规划的编制必须有利于农业生产结构的改善,有关的规划内容必须要通过上一级土地重整部门的审核,以检查是否有利于土地重整和农业生产结构的调整。此外,在建设指导规划的编制过程中也要尽早地邀请同级的土地重整部门参与建设指导规划的制定。

有关德国城市规划法中建设指导规划的具体内容,请参见《国外城市规划》1996年第1期作者撰写的《德国的城市规划法》一文。

5 德国城市规划的制定与组织

5.1 建设指导规划的制定

根据《建设法典》的规定,镇、区对建设指导规划的管辖权是指镇区政府对规划编制的委托权,以及镇、区议会对其规划的审议权。在编制规划过程中,《建设法典》特别强调公众参与和其他城建部门和国家部门的及早参与。在《建设法典》中,有关公众参与主要分为2个阶段:一是在规划编制之前,邀请有关部门和市民就规划的编制和调整发表建设性意见;二是在规划编制完成后,通过规划展示向市民征集批评意见。新的规划程序规定,规划部门在进行规划展示时不仅要向市民提供规划的设计方案,而且也要提供规划编制所依据的有关地区发展战略和城市设计的多种选择方案。

由城市和镇议会批准的规划提案经过公众参与之后,由镇、区政府负责对公众提出的建议和意见进行审核。如果认为这些建议和意见可以不加考虑,那么这些建议和意见将连同规划提案一起移交镇、区监察部门进行法律检查,审查它是否符合法律程序,是否遵循所有的程序规定,审查通过后就具有法律效应。

5.2 城市规划的组织

联邦德国的镇、区肩负着管辖地方权限之内的自治管理以及作为国家派出机构的委托管理这样2种任务。在过去,建设事务属于国家政府管理的一个方面。其中,建设审批由城市行政主管部门负责,过去叫建设执法局,现在则分别称之为“建设监察局”、“建设管理局”和“建设规划局”。

在1960年代,德国提出了城市发展规划的概念。城市发展规划超出了传统的空间规划领域,对城市规划的组织管理形式也提出了新的要求。为了解决城市发展的问題,当时提出了不少解决方案。有的城市在建设主管部门之外成立了新的部门,有的城市成立了隶属于首席行政长官之下的“特别科室”;有的城市只成立了由各有关部门代表参加的负

责处理发展问题的专门委员会。在今天,许多城市的发展速度已经或者完全放慢,因此城市发展问题又交还给城市规划局负责处理。

由此可见,从事城市发展规划和城市规划管理的机构形式和从属关系几乎是相对独立的。后者通常由国家的镇、区组织条例所规定。就联邦德国来说,城市规划管理的机构形式可以根据各个城市的代表机构(议会)和市政管理当局之间不同管理权限进行划分,主要有以议会为主导的南德意志议会宪法制,以市长为主导的莱茵大市长宪法制,以城市行政管理机构为主导的前普鲁士城市行政机构宪法制和从英国地方宪法中移植过来的双轨制。

即使在城市规划局内部,部门设置也不完全一样。其中一类是按照工作的领域进行部门职能分工,比如基础资料收集、规划设计、规划实施的日常管理;另一类则是根据特定城市地区中的规划过程,按照分析、设计和实施的步骤进行分工。

此外,在市场经济的条件下,许多问题通过企业化的途径加以解决要比通过行政化的途径更快、更为有效一些。因此,德国不少镇、区成立或者组建了为城市更新和城市改造服务的股份公司,以便利用市场的机遇。若是经由行政途径,许多问题常常需要等待市议会的决议,容易使机遇擦肩而过。基于同样的理由,德国许多镇、区也将城市更新的任务交给为镇、区服务的旧城改造开发公司。对此,为了维护城市的公共利益,城市规划部门往往格外重视保护自己的决策和控制权。□

参考文献

- C.H. Beck, Baugesetzbuch, 26. Auflage, dtb, Noeddingen, 1993.
G. Albers, Stadtplanung, HdWW, Lfg. 6, Nr. XII, 1976, 205-211
Gerd Albers, Stadtplanung, eine praxisorientierte Einfuehrung, Darmstadt, 1996.
吴唯佳, 德国的城市规划法, 国外城市规划, 1996(1): 2-8