

[文章编号] 1002-2031(2005)04-0090-05

# 德国城市建设中的公众参与

殷成志

〔摘要〕 公众参与作为德国法律和政治制度在城市建设领域的重要体现,贯穿于德国城市建设的每一个环节,其中最集中体现在城市规划和城镇更新中。通过对德国城市规划法律法规的研究,系统地介绍了德国城市规划公众参与的工作阶段和工作方法,以及在城镇更新中的公众参与措施和社会规划。

〔关键词〕 公众参与;德国;城市规划;城市更新

〔中图分类号〕 TU984      〔文献标识码〕 A

## 一 背景引介

### 1. 德国的城市规划体系

德意志联邦共和国的城市规划主要由两个阶段组成,这两个阶段可以被统称为建设指导规划(bauleitplanung)。建设指导规划分为两个阶段,即土地利用规划(flaechennutzungsplan)和建造规划(bebauungsplan)。土地利用规划的工作对象是整个市域,相当于城市总体规划。土地利用规划根据城市发展的要求在市域范围内安排各种土地利用种类,以确立城市发展的总体框架。建造规划的工作对象比较具体,从一个单独的地块到一个或几个街区,相当于城市详细规划。建造规划是一种地方法律,其直接面向具体的城市建设,与城市居民的日常生活、生活息息相关。原则上建造规划必须在相关土地利用规划的指导下制定,然而,当一个独立的建造规划已经能够满足城市发展的需要时,建造规划的编制可以不需要依据土地利用规划。此外,建造规划的编制、修编、增补和撤销可以与土地利用的相应过程同步进行,在特殊的情况下,还可以在土地利用规划完成之前进行建造规划的编制、修编、增补和撤销。

### 2. 德国城市建设中公众参与的法律支撑

联邦德国的宪法——《基本法》(Grundgesetz)确立了有关城乡建设活动的各种根本准则。根据《基本法》的规定,德国公民享有拥有财产的基本权利,包括对于土地、土地之上的建筑的私有权,以及自由使用这些财产的权利;个人能够使其个性自由发展的基本权利,包括对于住所自由选择的权利,以及防止联邦州当局直接影响聚落结构的发展。但是,这些基本权利的行使不能对其他权利造成侵害,且必须要履行相应的义务。为了实现土地的私有权,法律规定了所谓的“建造自由”,这是德国私有权的核心要素。但是,这种建造自由的行使必须遵循宪法中规定的私有权附属的社会义务,即个体业主只能在建造行为符合大众利益的情况下。法律将调控批准个体建造项目所需的条件:私有业主(或开发商)递交建设申请,当所有阻碍财产所有者行使其“建造权利”的障碍被移除后,他就会得到建设许可。

德国的行政体系大致可以分为联邦—联邦州—地方三级。在《基本法》的基础之上,构成城市建设技术规则的联邦层面的主要法律有《建设法典》(Baugesetzbuch)、《联邦土地使用法规》(Baunutzungsverordnung)、《规划图例法》(Planzeichenverord-

nung)、《联邦自然保护法》(Bundesnaturschutzgesetz)、联邦各种专项规划法律等;在联邦州和地方层面,即在联邦法律的基础之上,根据自身特点,制定各种相关建设法律法规和专项规划法律法规。在联邦层面的《建设法典》中,对于公众参与城市规划与建设有着具体明确的法律规定,这种公众参与的程序与方法在联邦州和地方的法律法规中,根据当地的具体情况加以完善和具体化。《联邦土地使用法规》(Baunutzungsverordnung)、《规划图例法》(Planzeichenverordnung)等法律,确定了城市规划编制的技术标准,公民可以通过了解上述两部法律的规定,理解城市规划图纸和文本的技术含义。

## 二 德国城市规划中的公众参与

德国的城市规划,特别是作为详细规划和地方法规的建造规划的编制和实施,将对城市居民正常生产、生活产生巨大的影响。正因为如此,《建设法典》对于城市规划中的公众参与进行了详细的规定。

### 1. 德国城市规划编制程序

在《建设法典》所确定的城市规划编制程序中,土地利用规划和建造规划基本相同,可以分为六个主要阶段:

#### (1) 做出编制规划的决议

在很多情况下,城市规划编制的程序始于编制规划决议的做出,但是在做出决议之前通常还有一个初始阶段。该阶段主要用以表达规划的最初想法,进行与规划有关的团体、开发商和其他方面的最初讨论和协商。编制规划的决议由城市政府公布,城市政府有权通过推迟批复建设申请许可或强制实施开发冻结来保障规划的编制。

(2) 公众参与、公共机构参与以及同地方行政管理机构的协调

《建设法典》规定,应尽早告知公众以下内容:有关规划措施的总体目标和意图;该地区重新设计或开发的主要备选方案;规划方案的可能影响;公共告知应安排在规划草案公众展示之前。此外,在很多情况下,与规划措施涉及的其他公共机构或相邻城市实施协调是十分必要的。出于这一原因,《建设法典》要求规划影响到的所谓“公共机构”参与到规划程序中来。公共机构包括贸易监督委员会、水管理机构、自然保护和历史纪念物保护部门、公路部门、铁路部门、邮局、军队、教堂、工商及各手工业商

会。通常情况下,城市政府必须通知相当数量的这种公共机构,这些公共机构在城市政府规定的合理期限内上交其有关规划措施的意见。在需要的情况下,相邻城市也要以相同的方式加入决策。

(3) 具有政治职能的委员会讨论,做出规划草案决议

城市规划的草案需要在城市具有政治职能的委员会进行讨论,在大多数情况下,这些委员会可以是规划委员会或技术事务委员会。但是,在需要的情况下,其他专门委员会也可以参与讨论。有关规划草案的这些讨论在获得权力机构特别是城市政府的同意后,将进行规划公示,从而做出决议。规划公示是指城市政府告知公众有关规划的情况,规划和规划的详细说明将向公众展示,接受公众的审查,如果需要,还要进行解释说明。

#### (4) 议会审查,形成法律法规

规划草案公示之后,公共提出的任何有关规划的建议和反对意见将得到研究分析。根据这些意见的重要性,它们可能与之前规划程序中交上来的其他问题一起进入审查阶段。在城市规划的制定中,仔细权衡相互冲突的利益是最基本的要求,公共和私人利益都要加以权衡并公正地加以平衡。

#### (5) 报批程序、社会公告和法律生效

在城市议会做出决议后,城市土地利用规划必须报上一级行政管理机构(联邦州的监督机构)。在正常情况下,建造规划依据土地利用规划制定,监督机构要负责检查规划制定中应该遵循的法律条款是否切实得到了履行。如果监督机构得出结论是,规划违反了这些应遵循的法律条款中的任何部分,如程序要求,州政府就必须拒绝批准规划或收回批准决议。监督机构有三个月的时间完成该项工作。一旦规划获得了批准或上报程序已经启动,城市政府就必须进行城市规划的宣传。主要的做法是发布社会公告,要注明规划接受公众审查的时间和地点。发布社会公告意味着城市规划开始生效。发布社会公告的常用方式是政府公报、期刊报纸上的官方正式公告、官方通告栏中的公告等。

#### (6) 规划的修编、补充和撤销

总的原则是,城市土地利用规划的修编、补充和撤销应遵循与规划制定和采纳过程相同的程序,但是,对于规划的修编和补充而言有许多特例。对于建造规划而言,如果规划的修编或补充并未触及规划的根本意图,那么规划修编或补充的过程就会简单得多,公众协商和与公共机构的协调就不作要求。

在这种情况下,必须为受到规划修编或补充影响的业主和公共机构提供机会,使之能够在一段给定的合适时间内表达意见。只有当这些团体在指定期限内提出了有关规划变动的反对意见时,建造规划才应报上一级行政管理机构或提请批准。如果没有反对意见,那么城市政府就有权力用简化的程序使经过修编或补充的建造规划得以生效,而不必经过报告或报批程序。如果城市政府希望撤销规划,那么就必须遵循一套完整的规划撤销程序。

## 2. 德国城市规划公众参与的工作阶段及其方法

由上可知,德国城市规划公众参与实际上贯穿于城市规划编制的每个阶段之中,但是其中最重要的过程是:规划编制第二阶段的公众告知、第三阶段的规划草案公示以及第四阶段中对于公众反馈意见的分析研究和处理。《建设法典》对于土地利用规划和建造规划规定了公众参与的保障措施,将上述三个重要的公众参与过程归纳为城市规划公众参与的两大阶段,即初始公众参与和正式公众参与。初始公众参与是指规划编制第二阶段的公众告知,《建设法典》并没有规定该过程的细节,只是规定了原则。正式公众参与包括第三阶段的规划草案公示以及第四阶段中对于公众反馈意见的分析研究和处理,法律详细规定了细节。在德国长期的实践中,城市规划公众参与证明了其自身的巨大价值,很好地适应了社会内部和城市规划实践中的重要变化。

### (1) 初始公众参与

对于初始公众参与,《建设法典》规定了应该遵循的程序原则,而有关细节则由各城市政府制定。这些基本原则有:

公众参与的时机。公众应在“尽可能早的阶段参与规划”,只有在特殊情况下可以免除,但是这种特殊情况法典并没有详细阐述。在城镇更新中,公众参与的作用尤为突出,这一点将在本文的第三章加以具体讨论。

公众参与的内容。城市规划涉及到的有关公众应该尽可能早地得知以下的信息,包括规划措施的总体目标和意图,规划地区更新或开发的主要备选方案,规划方案的可能影响。除此之外,公众应该得到合适的机会去评价和讨论规划。

公众参与的时序。实践中的重要问题是处理好公众参与和公共机构参与之间的时间关系,城市政府必须根据具体情况决定参与时序的最佳方案。一般比较谨慎的做法是首先征求公共机构的意见,理

由是公共机构对于规划有着相对比较成熟的观点。

《建设法典》也允许在某些具体情况下可以完全忽略这一阶段,如果初始公众参与的重要性微不足道,但这种情况发生的条件有着严格的规定。

### (2) 正式公众参与

初始公众参与完成后进入正式公众参与阶段。这一阶段需要处理的主要问题是规划草案的公示,以及公众对于规划草案反馈的意见。

规划草案的公示。城市政府至少在公示开始一个星期之前必须通知公众。现在,通知公众的常用方法是出版正式的政府公报或者在地方报刊杂志上登载信息,有的时候也可以通过在公共招贴栏或在市政厅展示窗上张贴声明达到目的。这种公众通告有正式的管理要求,公众通告要包含规定的最小信息量,这种最小信息量要能够使公众判断其自身是否受到了规划的影响,从而行使参与的权利。实践中常用的措施是在公众通告中简要叙述规划措施的目的,并加入与实际规划相关的一部分内容。公众通告还要包括规划公示的时间和地点。最后,公众通告还要指出在公示期间可以提出建议和反对意见。规划草案和附带的解释报告或充分理由说明一起,要置于公示地点一个月。任何公民有权审查规划,提出建议或反对意见。这既可以是书面的材料,也可以是口头表达的反对意见,最后由管理部门的官员整理成文字材料。这一阶段有权参与的公众与初始公众参与属于同一个范畴,但是,与初始公众参与不同的是,此时没有对规划进一步加以解释的责任。

公众反馈意见的研究和处理。《建设法典》详细规定了在正式公众参与阶段对于建议和反对意见的处理方法。城市政府必须仔细研究所有记录,对公众提出的问题加以慎重考虑。要向每个提出建议和意见的公民汇报研究的结果。在实践中,城市政府往往通过发布公众通告告知公众有关反对意见研究结果所放置的办公室,公众可以在正常工作时间前往查询。还有一个较好的做法就是在通告的同时,通知那个被确定为第一个提出此类反对意见的人(如请愿书的组织者等)。如果城市政府决定不采纳建议和反对意见时,就必须报上一级行政管理机构,并附带一份解释文件,说明规划的状况以及规划何时报批。在很多情况下,正式公众参与过程导致很多新问题出现,从而使规划草案必须修改或补充。当这种情况发生时,就要求规划草案修改或补充后应再次进行公示。在实践中,这一过程可能一

再被重复,三次甚至更多的规划公示和正式公众参与机会十分正常。然而,《建设法典》为这一过程提供了简化范围。当规划草案再次进行规划公示时,针对经过修改或补充的规划草案,城市政府有权限制提出建议和反对意见的范围和条件。在建造规划的修编或补充并不影响其基本意图的情况下,或者对于预备性土地利用规划而言,修编或补充只是极微小的部分甚至是微不足道的部分,重复的规划公示就有可能免除。然而,当这种情况发生时,必须给予规划的修编或补充影响到的业主和公共机构以机会,使之能够在一段给定的合适时间内表达意见。

### 三 德国城镇更新中的公众参与

在德国的城镇更新中,有关各方的参与和意见征询扮演了至关重要的角色。相对于新区的开发而言,城镇更新将给规划地区带来显著的变化。在城市的大规模更新中,这种变化是翻天覆地的,即使是在一些谨慎的小规模城市更新项目中,也会对居民的居住和工作条件产生冲击,而公众参与在这种情况下发挥了重要的协调作用。德国的经验证明,城镇更新的成功很大程度上依赖于有关业主、租户、租约持有者、居民和当地商业社区的愿望。《建设法典》充分考虑到了这一点,为有关各方深入细致的参与规划和表达意见提供了依据,并且要求城镇更新采取社区能够接受的适当形式。

#### 1. 城镇更新中的公众参与

##### (1) 预备调查

在德国,城镇更新的根本目的被认为是消除城市的缺陷,而城镇更新措施就是消除城市缺陷的方法。了解城市存在的缺陷,首先必须进行深入细致的调查,而在大多数情况下,没有当地居民的合作,调查就无法开展,这往往是实际工作中第一个也是最关键的公众参与阶段。《建设法典》规定了强制性的“预备调查”,为城镇更新提供了详尽的指导。

根据规定,“预备调查”必须弄清:城镇更新的需求;社会条件、物质条件和城市规划要求及其相互关系;预期达到的总体目标;城镇更新措施的可行性。城市政府必须通过一项正式的决议以启动调查,该决议的通告通常是城市政府的责任。除了上面几点以外,《建设法典》没有规定细节。各地方条件的不同需要措施具备一定的灵活性,城市政府将根据具体情况决定“预备调查”中什么样的问题应该得到强调。在很多情况下,城市政府会设立专门

的城镇更新机构。

与城市政府实施调查的责任相对应的是,业主、租户、租约持有者以及其他持有财产使用权的人也具有提供信息的义务。所有对于评价城镇更新需求,以及更新措施制定和实施具有重要意义的内容,都必须按照义务如实提供。这就可能包括个人的具体数据,如:职业、收入来源、家庭、年龄、住房要求、社会关系等。这种提供信息的义务不仅适用于“预备调查”阶段,也适用于整个城镇更新的过程。

##### (2) 有关各方的参与

城镇更新措施必须在尽可能早的情况下向业主、租户、租约持有者以及其他受到影响的各方进行解释,并加以讨论。公众参与的目标就是尽快实现城镇更新措施,避免拖延。

如同城市规划过程中的公共意见征询一样,公众不仅仅拥有表达他们想法和反对意见的机会,更可以参与讨论。组织方案则按照最有利的原则加以构建。在实际工作中,在一定的组织框架下开展公共意见征询被置于城镇更新措施中十分重要的位置。在组织形式上比较常用的是由城镇更新工作的当事人和顾问委员会进行协调,而顾问委员会的成员由受到城镇更新影响的公民作代表,以及在大多数情况下,城市政府官员和选举出来的地方议会议员共同组成。受到城镇更新影响的各方被鼓励参与到城镇更新的全过程和措施的实施中。

#### 2. 城镇更新中的社会规划

在德国的城市规划中,社会问题并不总是被考虑。一些情况下,其他问题可能被优先考虑,从而不可避免地导致对规划地区人们的工作和生活产生负面影响。如:现代化的城市建设可能会使居民搬迁或者暂时搬出住所;商业网点的迁出和重新布局会对居民的生活造成不便;施工可能会损坏家具和装修等等。在这种情况下发生时,《建设法典》要求城市政府组织计划以减轻或防止规划产生的负面影响,城市政府要与规划影响到的人群和团体讨论防治计划。除了提供建议之外,对于个体案例,任何需要的帮助都可以实行,包括城市政府的帮助。这些讨论和调查的结果,以及城市政府出台的补救措施的清单,应出版为社会规划。社会规划需要受到城镇更新影响的各方进行讨论。

考虑到城镇更新具体情况的巨大差异,《建设法典》没有规定社会规划的细节,但是提供了一个框架,在这个框架下城市政府可以决定怎样处理具体的案例。在实践中,社会规划的制定往往与受到

影响的各方的意见征询和参与相联系。在社会规划出版之后,《建设法典》要求社会规划应当在需要的时候进行动态更新,例如,当环境发生关键性变化的时候。

为了使各方满意,按照规定,社会规划应描述受到城镇更新负面影响的公民的个人状况,以及帮助他们的措施。《建设法典》列出了下列可能的帮助形式:协助重新安排住房并找到新的工作,对于商业网点而言则是重新定位;为受到负面影响的公民提供使之受益的建议;当受到负面影响的当事人无法接受城市政府提出的负面影响的补救措施时,或者无法利用城市政府提供的帮助时,为他们提供额外合适的措施。同时,《建设法典》也强调,受到负面影响的公民,必须自己采取一切努力防止或减轻负面影响。

与社会规划紧密联系的是《建设法典》中当租约取消时的有关困难津贴的法律条款。在必要的情况下,如果城镇更新进行时,现有的租约可以被取消。城市政府只能在有充分准备的前提下,且有充足的替换住房或者商业房屋的情况下,才能取消租约。受到租约取消影响的任何人有权获得适当金额的补偿费用以抵消租约取消带来的财产损失。当城镇更新措施可能对建筑和房屋有要求时,对于特殊的困难,受到影响的当事人可以通过申请获得困难津贴。《建设法典》强调做出决定的判断标准是公平。如果存在获得补偿或者经济调节的可能性时,困难补贴就不能考虑。

## 四 小 结

综上所述,德国城市建设中的公众参与发源于德国宪法有关公民财产的规定。公众参与城市规划的根本目的一方面是为了确保公民的合法权利,另一方面则是要在最大的限度上增强城市规划方案的科学性、合理性和可操作性。公众参与城镇更新,则是旨在保证公民的合法财产不受损失的前提下,通过城镇的再开发消除城镇的原有缺陷。德国城市建设中的公众参与具有牢固的法律基础、广泛的社会基础和有效的制度保障,因此得到了切实有效的贯彻执行,对于城市的良性发展起到了不可替代的重要推动作用,其不仅仅促进了城市物质文明的建设,也深深渗透到城市社会的精神之中。不过,也应该注意到的是,公众参与的确是一个繁复的过程,无可避免地延长了城市建设的周期。尽管如此,事实仍

然表明,付出这样的代价完全是合理的,在科学完善的方法的指导下,德国的城市规划与城市建设切实兼顾到了社会效率与社会公平,奠定了城市社会长治久安的基础。

**【Abstract】** As an important tool which is determined by the German legal and political system, public participation is widely adopted in the procedure of the German urban development. It is specially emphasized in the urban planning and the urban renewal. This article introduces the working stages and methods of the public participation in the German urban planning process, as well as the public participation approach in the urban renewal. Moreover, it mentions the social plan as an effective tool in the practice of the German urban renewal.

**【Key words】** public participation; Germany; urban planning; urban renew

## 参考文献

- 1 Baugesetzbuch (BauGB) Vom 27, 1997 (BGBl. I S. 2141), zuletzt geändert am 24, 2004
- 2 Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development. Translated by Prof. Dr. jur. Carl - Heinz David (Ed.) and Dr. Graham, Law and Practice of Urban Development in the Federal Republic of Germany, Littmann Druck, Oldenburg, 1993
- 3 Center for Infrastructure Planning, University of Stuttgart. URBAN PLANNING Lecture Notes, 2003
- 4 Schayck, Edgar van, Städtebaupraxis: Verfahren, Elemente, Begriffsbestimmungen, Werner Verlag, Düsseldorf, 1998
- 5 殷成志, Franz PESCH. 德国建造规划评析. 城市问题, 2004(3)

**【作者简介】** 殷成志(1976—),男,汉族,北京市人,北京大学环境学院城市与区域规划系博士研究生,北京大学戴姆勒—奔驰海外研修奖学金获得者,德国斯图加特大学(Universität Stuttgart)建筑与城市规划学院博士研究生。

**【基金项目】** 德国戴姆勒—奔驰基金会(Gottlieb Daimler - und Karl Benz - Stiftung)资助研究项目(17 - 02/03)。

**【收稿日期】** 2005 - 05 - 27

**【修回日期】** 2005 - 06 - 04

(责任编辑:胡云)