

[文章编号] 1002-2031(2007)04-0091-04

# 德国城市规划法定图则的历史溯源与发展形成

殷成志 杨东峰

【摘要】德国是区划思想和区划制度的发源地。作为城市详细规划和法定图则,当代德国的建造规划继承和发展了德国早期的区划传统,成为调控城市建设的有效工具。对德国区划制的历史渊源、诞生和早期发展作了系统的介绍,并以此为基础,进一步分析了德国现代建造规划的确立和完善过程。

【关键词】德国;城市规划;建造规划;区划制

【中图分类号】TU984 【文献标识码】A

## 一 世界区划思想的起源——德国区划制的诞生

作为德国城市详细规划和法定图则的建造规划(Bebauungsplan),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。今天德国的城市详细规划空间调控机制,起源于德意志第二帝国(1871—1918年)之前的道路控制制度。在德意志第二帝国时期,建造规划从单纯的道路控制制度逐渐演化为道路控制和地块区划制度。

### 1. 德意志第二帝国之前的道路控制制度

在德国,从中世纪开始,就出现了“建造规划”的名称。不过,那个时候的建造规划与今天德国的建造规划有很大的不同。当时的建造规划,实际上就是道路网的规划图,但制定这种规划的,并不是城市政府,而是警察机关。尽管如此,规划一旦生效,在道路建设过程中的费用需要由城市政府来承担。此外,在1808年的普鲁士城市条例中,为了保证城

市自治而规定:市民民选产生的市议员,负责审议城市的财政问题。道路网规划对于城市的发展和财政具有很大的影响,因而成为市议员审议的重要事务。

19世纪50年代初,真正意义上的工业革命在德国开始了。工业革命使得德国的城市化进程迅速加快,城市扩张的速度大大超过了工业革命之前的时代。这时,原有的道路控制规划已无法适应城市发展的需要了。因此,出现了制定覆盖广大地域范围的建造规划的需求。

1858年,普鲁士政府正式颁布命令,由柏林市警察当局负责编制大规模的城市扩展规划,并于1861年批准将新柏林市的市域面积从当时的3170公顷扩展到5920公顷。具体的规划任务由霍布瑞希特(James Hobrecht, 1825-1903)负责。他将规划的目标放在面向实际的城市交通系统和发展秩序问题上。规划的成果是柏林城市建造规划总图(Bebauungsplan von Berlin),在规划中确定的城市建设尺度宏大,街道的宽度大都在25-30米之间。为了减少修筑道路的费用,对街坊的尺度没有严格的

【作者简介】殷成志(1976—),男,汉族,北京市人,博士,助理研究员,清华大学21世纪发展研究院博士后,德国戴姆勒—奔驰基金会学者;杨东峰(1977—),男,汉族,河南三门峡人,博士,助理研究员,清华大学21世纪发展研究院博士后。

【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)之部分研究成果。

【收稿日期】2006-11-23

【修回日期】2007-03-10

限制,但大多数街坊的尺寸为200米宽、300至400米长。除了街道,图面上只有一些巨大广场形成的公共空间。由于规划仅仅是一个空间布局的轮廓,而缺乏对私人开发商的指导和控制,因此导致了开发商将地块高强度开发,建了大量的所谓“出租兵营”(Mietkaserne),即巨大的建筑物中间留出一个小院子直通地块的背后。这种“出租兵营”将居住密度提高到前所未闻的程度<sup>[6]</sup>。

从柏林城市建造规划总图可以看出,该规划仍然是对道路网的规划布局和控制。对当时的德国城市来说,在城市建设中面临的主要问题就是道路建设费用。宽幅道路的建设,必然会增加城市的财政支出。同时,建造规划在城郊规划开发的道路,触及到土地所有者的利益,导致他们提出上诉。按当时的惯例,在准备开发前,需将土地购买下来,这种先行补偿的方式对城市财政造成更大的压力。

### 2. 德意志第二帝国的道路控制制度

1868年,南德的巴登大公国第一个正式颁布《道路红线法》(Fluchtliniengesetz),成为具有现代意义的物质形态规划的立法起点<sup>[6]</sup>。

1871年,以普鲁士为中心的德意志第二帝国建立。为了应对德国经济迅猛发展和高速城市化的形势,普鲁士在1875年颁布了著名的《道路红线法》(Fluchtliniengesetz)。该法律最重要的意义是将道路规划的决定权给予了地方政府,其主要目的是为了尊重德国的地方自治,使得地方政府可以根据财政状况来进行规划。

地方政府制定规划,决定道路红线,限定建筑不得越线建造,同时,就有关市民对规划提出意见的步骤进行了制度化。这种法定的“道路红线规划”,根据以往的称呼,也称作建造规划。一般情况,道路红线和建筑线是重合的。如果有特别的理由,道路红线和建筑线也可以有所区别,这样可以使道路和建筑物之间能够保证一定的空间。从道路规划的角度看,这种法定的“道路红线规划”和以前是一样的。

《道路红线法》对规划的新街道用地自动保留了强制性购买权,并允许街道建筑、排水和照明的费用由临街各地块所有者共同承担,这就极大地减轻了城市政府在城镇扩展方面的负担<sup>[7]</sup>。

### 3. 德国区划制的诞生及其影响

德国区划产生的真正里程碑是弗朗兹·阿迪克斯(Franz Adickes, 1846-1915)在1891年主持制定的《分级建筑法令》(Staffelbauordnungen)。该法令的出现不仅标志着德国区划的诞生,也宣告了世界

区划(zoning)思想的发源。

以往的道路规划缺乏对建筑物的控制,从而导致质量低劣的公寓不断增加。为了解决这个问题,出现了区划(zoning)。弗朗兹·阿迪克斯(Franz Adickes)是一位具有领导才干的行政领导,他于1890年当选为法兰克福市市长。在他的主持下,于1891年底之前完成并在市议会通过了德国第一部区划法规——《分级建筑法令》(Staffelbauordnungen)。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。这种《分级建筑法令》在德国迅速传播,到20世纪初期,大多数德国城市都已经采用了这个规则<sup>[6]</sup>。

德国所创造的区划方法,使用定性、定量和定位的手段来控制城市空间,既规定了城市主要道路的用地范围和走向,又规定了各个地块上建筑物的建造要求,在刚性的规划框架内保持了建造活动的弹性范围。与基于古典美学的城市规划相比,无疑能够更好地满足工业化社会的需求,更加科学和实用。同时,区划立法和公众参与的方法,更好地体现了规划的法制化和民主化,代表了社会发展的大趋势。因此,德国的区划方法很快引起了世界的注意。

20世纪初,德国的区划方法被引入美国。1909年,洛杉矶实施了综合土地利用区划制。而德国模式的、结合土地利用和高度控制的区划制在1916年正式引入纽约市并成为其区划条例<sup>[6]</sup>。

日本在明治维新之后,很注重向西方发达国家学习。战前日本的宪法体系和行政结构直接来自德意志帝国。20世纪20年代,日本发生了关东大地震,为了重建被地震破坏的地区,东京市长后藤新平引入了弗朗兹·阿迪克斯(Franz Adickes)的《分级建筑法令》(Staffelbauordnungen)。日本战前的《市街地建筑物法》也直接借鉴了德国的区划方法<sup>[7]</sup>。

## 二 德国现代建造规划的形成

第二次世界大战结束之后,德国处于苏、美、英、法四个战胜国的共同占领之下,没有全国性的政府。1949年,德意志联邦共和国在西方盟国的扶持下成立。新的行政体制试图通过联邦制,将德国传统的地方高度自治权与统一国家有机结合。联邦德国继承了传统的德国社会经济组织,沿袭了符合宪法的旧有法律,继续医治战争创伤和开展大规模的重建活动。战后德国的社会经济和城市发展大致可以分

为四个阶段,即重建时期、稳定发展时期、停滞时期和两德统一后的新阶段。德国现代建造规划的模式在继承德国区划传统的基础上,随着社会经济的发展,以及解决德国各个阶段面临的问题过程中,逐渐成长完善。

### 1. 承前启后的《重建法案》

1946-1959年是联邦德国的重建时期。在第二次世界大战之后,一方面,东西德分治以及原来属于德意志帝国的一部分土地的丧失,使得大批难民涌入联邦德国所在的西部地区,大量位于德国东部地区的工业项目也西迁;另一方面,在战争中联邦德国所在的西部地区,众多城镇和工业生产设施遭到了严重的破坏。德国西部地区面临着社会和经济的双重压力,恢复生产、医治战争创伤成为其主要的任务。在这种形势下,修复城市、恢复生产、安置难民和重新工业选址等修建工作迅速展开。由于当时德国还处于苏、美、英、法四个战胜国的共同占领下,因此,各个联邦州制定了《重建法案》(Aufbaugesetz)来执行城市的重建。这个法案的内容,由于客观需要,不仅包括道路规划,还规定了建筑物的用途和建设利用的程度,同时给予法律约束力。这种源于战前区划方法的规划在德国的重建过程中显示出巨大的优越性。与此同时,在西方盟国的控制下,德国西部地区开始了民主化改革,1949年,德意志联邦共和国成立,并颁布了新宪法,即《基本法》(Grundgesetz)。《基本法》以根本大法的形式明确规定了公民在城市建设中享有的权利,特别是所谓“建造自由”。同时,《基本法》也明确了行使这些公民权利的义务,特别是“建造自由必须遵循宪法中规定的私有权附属的社会义务”。这些规定为日后城市政府通过法定的建造规划调控建设行为提供了宪法依据。值得注意的是,联邦德国致力于“社会主义市场经济”的实践,强调通过社会政策对市场经济加以控制,同时兼顾社会公平。这一政策从客观上导致了城市规划特别是城市详细规划通过法定指标来控制城市建设。

### 2. 现代建造规划的确立

1960-1973年是联邦德国的稳定发展时期,这是一个创造经济奇迹(Wirtschaftswunder)的时期。随着重建工作的基本完成,建设富裕社会成了当时的主要目标,发展社会化体系和经济增长政策占据了主导地位。经济的快速增长带动了城市建设的不断升级,联邦德国城市规划得到了完善。1960年,经过长达10年的联邦政府与各州政府的讨论,《联

邦建设法》(Bundesbaugesetz)正式通过,这是德国城市规划立法的重要里程碑。该法是城市规划的国家大法,为土地利用规划(Flachennutzungsplan)和建造规划(Bebauungsplan)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了。1971年颁布的《城镇建设促进法》(Stadtebauförderungsgesetz),旨在推进住房建设和城市更新,强调全面的社会调查和广泛的公众参与,以保障广大市民的利益不受单纯经济利益的侵犯。1962年联邦政府出台了《建设利用法规》(Baunutzungsverordnung),1965年又颁布了《规划图例法》(Planzeichenverordnung),这两个技术规范进一步完善了城市规划的编制和管理。

### 3. 现代建造规划的发展与完善

从1974年到1990年的两德统一是联邦德国的停滞时期。由于世界石油危机的爆发,德国经济增长放慢了速度,这种变化也反映到城市建设上。20世纪60年代末,在联邦德国的青年学生中,出现了改革主义的学生运动。随着这些青年走上工作岗位,生态问题成了热点。他们倡导以质量增长代替数量增长,反对针对自然资源的野蛮开采。因此从这一时期开始,城市规划中的生态问题得到了空前的重视,并逐渐被吸收到城市规划立法中。这种带有生态考量的城市规划法,将优越的生态环境建设融入到城市建设之中。作为法定城市详细规划的建造规划,也受到了深刻的影响。此外,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。

两德统一之后,德国东部地区开始了大规模的建设活动,东部城市发展加快。与此同时,很多工业项目也看好东部地区的土地、人才和区位优势,在联邦政府的政策支持下,开始在东部地区选址建设。由于原民主德国各州是以联邦州的形式分别加入到联邦德国的,全面采用了联邦德国的法律,包括城市规划方面的法律法规,因此作为法定详细规划的建造规划也被引入到东部地区。20世纪90年代,由于两德统一之后庞大的建设需求,原有的建造规划的编制程序无法适应东部地区开发项目的需要。在

这种情况下,德国出现了一种“基于开发项目的建造规划”,即“项目建造规划”。这种项目建造规划针对具体的开发项目,制定周期比较短,空间控制的刚性比建造规划有所下降。这种项目建造规划方便了德国东部地区的开发,同时作为一种新的法定建造规划,在德国西部地区也得到了广泛的使用。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程序。

### 三 小结

德国战前的区划方法,源于工业革命之前的、由警察主导的道路网规划。截止到今天,德国的城市规划法定图则经历了三次转型和两次升级:

第一次转型:以1875年普鲁士颁布《道路红线法》(Fluchtliniengesetz)为标志,从警察主导的道路网规划转变为以地方政府为主导的道路网规划。这一转型还包括公众参与城市规划的制度化,以及城市政府对于规划道路所拥有的强制性购买权以及道路建设费用的分配问题。

第二次转型:以1891年法兰克福的《分级建筑法令》(Staffelbauordnungen)为标志,《分级建筑法令》提出了区划方法,并在德国境内广泛地被其他城市采用,标志着德国的城市空间控制机制从单纯的道路规划控制发展为地块控制、建设利用的类型与程度控制和道路控制一体化的模式。

第三次转型:以1960年的《联邦建设法》(Bundesbaugesetz)的颁布为标志,现代建造规划所应该包含的空间控制的三要素:建设利用的类型和程度、建筑许可范围、地方交通用地,在这时得以明确。德国传统的道路控制体制,转变为新的建造规划空间控制中的一个子系统。

第一次升级:以1997年的《建设法典》(Baugesetzbuch)(修订版)为标志,建造规划体系中第一次出现了专门针对开发项目的特殊建造规划形式。

第二次升级:以2004年的《建设法典》(Baugesetzbuch)(修订版)为标志,建造规划中第一次引入了法定的环境鉴定和环境报告程序。利用建造规划手段控制环境建设和生态建设,成为建造规划今后的发展方向。

德国现代建造规划,是在19世纪德国工业化、城市化的实践基础上,和20世纪“经济奇迹”的发展过程中逐步形成的。研究德国建造规划发展与形

成的历程,对我国在快速城市化的历史条件下做好城乡规划工作,科学地选择和运用规划控制工具建设和谐的社会主义社会,具有重要的借鉴意义。

**[Abstract]** Germany is the country where the modern zoning system originated. As the urban detailed planning and legal statute, the modern German construction planning develops the early German zoning tradition and becomes the powerful planning tool to regulate the urban construction. This paper introduces systematically the historic root, birth and early evolution of the German zoning system, and then analyzes the establishment and development of the modern German construction planning.

**[Key words]** Germany; urban planning; construction planning; zoning system

### 参考文献

- [1] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Baugesetzbuch (BauGB), Vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141). Zuletzt geändert am 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359)
- [2] Bundestag Deutschland: Fragen an die deutsche Geschichte: Ideen, Kräfte, Entscheidungen von 1800 bis zur Gegenwart, english edition. German Bundestag Publ. Sect, Bonn, 1989:166
- [3] Hangarter, Ekkehard, Bauleitplanung, Werner Verlag GmbH & Co. KG, Düsseldorf, 1999. 4. Auflage
- [4] 毛其智. 从德美两国城市土地利用规划试论西方现代城市规划的发展. 清华大学建筑学院工学博士学位论文, 1997年10月, 17-18.
- [5] 阿部成治. ドイツまちづくり情報: Bプランいろいろ, 1999, <http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bbp.htm>
- [6] 殷成志, [德]弗朗兹·佩世. 德国建造规划的技术框架. 城市规划, 2005(8):65-66.
- [7] 殷成志, Franz Pesch. 德国建造规划评析. 城市问题, 2004(3):64-69.
- [8] 殷成志. 今日德国的法定图则. 《2005城市规划年会论文集》, 2005年9月:95.

(责任编辑:邢记明)