

德国城市更新模式及其启示

□ 张 微

[摘要] 城市更新是加快推进城市化进程的重要途径。随着经济社会文化的快速发展和旧城承载局限的日益凸显,中国旧城改造和拆迁的规模和力度不断加大,在此过程中也产生了各种矛盾和冲突。如何在城市更新的过程中贯彻落实习近平总书记的讲话精神,有效化解矛盾从而顺利推进城市更新、实现老城市新活力,是国内很多城市面临的一项重要课题。德国是大陆法系的主要代表之一,作为一个法制比较完善的国家,其城市更新领域的主要特征也是通过比较完善的法定程序实现各方利益的有效协调,从而确保城市更新顺利进行。德国城市更新模式的理论和实践都有许多值得我们借鉴之处。

[关键词] 城市更新;德国;启示

[中图分类号] TU984 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—8744(2020)01—0067—05

城市更新是加快推进城市化进程的重要途径。随着经济社会文化的快速发展和旧城承载局限的日益凸显,中国旧城改造和拆迁的规模和力度不断加大,在此过程中也产生了各种矛盾和冲突。2018年10月24日下午,习近平总书记在广州考察时指出,城市规划和建设要高度重视历史文化保护,不急功近利,不大拆大建。要突出地方特色,注重人居环境改善,更多采用微改造这种“绣花”功夫,注重文明传承、文化延续,让城市留下记忆,让人们记住乡愁。^[1]如何在城市更新的过程中贯彻落实习近平总书记的讲话精神,有效化解矛盾从而顺利推进城市更新、实现老城市新活力,是广州市也是国内很多

地区面临的一项重要课题。

德国是大陆法系的主要代表之一,作为一个法制比较完善的国家,其城市更新领域的主要特征也是通过比较完善的法定程序实现各方利益的有效协调,从而确保城市更新顺利进行。笔者赴德国考察学习发现:德国城市更新模式的理论和实践都有许多值得我们借鉴之处。

一、德国城市更新模式的主要内容

德国城市更新充分体现了法治化特征,表现在:第一,德国制定了《建设法典》,明确了城

[收稿日期] 2019—11—20

[基金项目] 广州市哲学社会科学2015年规划课题“广州市政府信息公开实证研究”(15Q34);广东省社科规划共建项目“广东省重大行政决策程序立法研究”(GD16XFX18)。

[作者简介] 张微,女,吉林大学法学理论专业在读博士研究生,中共广州市委党校(广州行政学院)政治学与法学教研部副主任、副教授,主要研究方向为法理学、宪法学与行政法学(广东广州,510070)。

市更新各参与主体的权利义务和基本程序,提供了城市更新的基础制度保障。第二,针对更新区具体情况的规划条例,该条例也是长期有效的重要法律依据,通常在改造启动之时开始编制,在改造基本完成之后被赋予法律效力。第三,城市更新中的各环节都有专门的立法予以明确,内容涵盖更新区的成立直至废除等方面。

(一)城市更新的主要法律制度

德国涉及更新区的法律制度主要有:

一是《建设法典》。该法典和《建设法典实施条例》规定了城市更新应当遵循的基本原则、各方参与主体的权利义务和程序,明确了城市更新过程中的具体步骤,包括对更新区的准备、确立、更新区规划的编制和实施等内容都有详细规定,尤其对于各环节中的公众参与有明确规范。

二是针对更新区具体情况而制定的专项法律。为保障更新工作的顺利进行,城市更新过程中还需确立专项的法律条例。该条例由政府行政机构和议会经过商讨制定,明确界定城市更新的目标、原则、其他适用法律等,一般主要是更新区的确立和废除条例。

三是更新区的法定规划。更新区的法定规划主要包括两类,即建设规划和土地利用规划。建设规划是协调各方利益的基本依据;土地利用规划则是更新区空间改造的基本依据。除了这两类常用的法定规划之外,地方政府会制定若干临时性的规划以应对实践中的新情况,例如街区概念规划和结构规划等。由此可见,更新改造的顺利进行得益于由法定规划和相关规划构成的制度保障。

(二)城市更新中各参与主体的权利义务

根据德国的《建设法典》和《建设法典实施条例》,参与城市更新的各方主体都有明确的权利义务,权责一致和权责明确也为城市更新的

顺利推进提供了有力保障。其权责机制的内容包括:第一,关于政府的权力和责任。在德国,城市更新区的政府是城市更新中的重要主体,因此建设法典首先明确界定了城市更新区政府的权责范围。政府主要负责规划的制定、实施以及更新过程中的监管。第二,关于更新机构的权力和责任。根据《建设法典》的规定,城市更新区的政府可以将城市更新的管理工作委托给专门的城市更新管理机构。被委托的机构必须具备以下条件:具有专业资质;不能与建造公司存在利害关系;具有良好的信用。建设法典对其责任进行了界定,其责任包括:开展和组织地区的更新改造工作、提供城市更新的改造和管理方法、按照法律条例对土地进行管理。第三,关于利益相关者参与城市更新过程的权利义务规定。参与城市更新的利益相关者的权利义务受到《建设法典》的充分保护,主要体现在两个方面:一是管理者必须向利益相关者全面及时公开城市更新的相关信息;二是更新区居民有对更新措施提出意见的权利,管理机构有义务对居民提出的意见采纳与否进行回复,并对不予采纳意见的原因进行详细说明。

(三)城市更新的基本程序

德国的《建设法典》和《建设法典实施条例》对城市更新程序进行了详细规定,主要内容如下:

第一,更新区确立前的准备阶段。该阶段的主要工作是预备性调查研究并进行预评估,目的在于为后续更新区目标的确立等环节的工作提供基本信息。因此,对于预备性调查研究工作的要求很高,要求必须充分掌握更新区的周边环境包括经济社会文化等的发展情况,以便预评估时提高其准确性,降低后续工作的风险。

第二,确立法定更新区。在德国,预备性调查完成之后才可以确立法定更新区。法定更新

区的确立属于重大行政决策事项,需要通过专门立法来确立。更新区的确立条例往往内容非常详尽,涵盖更新区确立的时间和空间范围、适用的法律条例和更新原则等。

第三,制定和实施更新规划。在德国,指导城市更新区的相关规划是一个严密完整的规划体系,内容涵盖社会规划、结构规划、土地利用规划和建设规划等。法定更新区确立之后,行政机关必须拟定更新区的建设目标,并严格实施这些规划。

第四,废除法定更新区。在基本完成更新区的改造之后,需对更新成果进行评价,以此来决定是否废除更新区。一旦评价通过,政府应通过法律条例撤销更新区的法定地位,相关的法律条例则随着法定更新区的撤销而失去法律效力。《建设法典》规定,撤销法定更新区必须满足下列条件之一:或者更新改造被证明是无法实施的;或者更新改造被放弃了;或者是已实施更新改造;或者其他原因。

二、德国城市更新模式的主要特点

基于对第二次世界大战后大拆大建式的反思,德国的城市更新模式在重建过程中逐渐完善,逐步建立了兼顾各方利益和公众参与的“谨慎式城市更新模式”。该模式的主要特性是:第一,严格遵循法定程序,城市更新过程中确立的规划(主要指建造规划)具有法律效力;第二,高度重视公众参与,建立了一套有效化解矛盾的法定机制。

(一)严格遵循法定程序

德国绝大多数更新区的建设规划是城市更新中的重要依据。该规划的重要作用在于一方面指导城市更新区的改造,另一方面更是在于明确各方主体的权利义务从而有效化解矛盾、形成长期有效的保障机制。德国多数的

更新区之所以能实现这样的治理格局,主要得益于德国城市更新中严格遵循法定程序的基本原则。

首先,从规划形成的时间节点上看,更新区确立之后才开始编制建设规划,并且在改造基本完成之后正式确立,这与我国多数地方的城市更新程序截然不同。相较而言,这样的安排更充分体现了地方政府在重大行政决策中对公众意见的尊重,对于行政决策科学性的敬畏以及对于最大程度提升决策科学性的孜孜追求。

其次,从其议程设置上也可见行政机关对于民意的尊重。其制定过程一般为:发现并收集城市更新中的矛盾和问题——将某些或某个问题确立为公共议题——公众参与讨论和决策——形成有效的法律文件。从德国更新区建设规划的编制过程可以看出,这是一个各种利益相互博弈的过程,也是一个化解矛盾冲突、形成共识的过程,通过这个过程而形成的法律规定将有更高的社会认同。实现这一目标的前提条件是政府为公众搭建一个好的沟通平台。因此,严格遵循法定程序也必将提升居民对于法律文件的接受程度和文件的后续执行力。

(二)高度重视公众参与

德国城市更新过程中参与公共议题的讨论主体主要包括行政机关、决策机构、民众和社会组织。其中,行政机关一方由德国联邦政府、地方政府和受委托的城市更新管理机构共同组成,他们的职责是作为公共议题的组织者,主要负责按照法定程序启动公共议题的讨论、组织各方主体参与讨论和实现最后的协同决策;决策机构主要指联邦和地方议会,他们的职责主要是对公众参与之后讨论决定的初步方案进行审查和决议,并对通过决议的最后方案赋予其法律效力,通过这一程序防止和限制行政机关在城市更新中的权力任性;民众主要指更新区

中的居民、租户和企业法人等利益相关者,他们的作用是在公共议题讨论过程中表达自身的利益诉求并提出建议,促使有关公共利益的问题受到政府和社会的重视,凝聚众人的智慧以求得最佳解决方案;社会组织由当地民众选举出来的公民代表组成,作为公共议题讨论过程中的第三方,他们的目标在于提升规划决策的科学性和合理性。为了实现这一目标,他们会致力于不断拓展公众参与的广度和深度。一方面,他们能够针对公共议题中涉及的专业技术问题为政府和公众提供咨询,为行政机关的规划决策提供了科学依据;另一方面,他们能够提供政府未提供的其他公共服务,促进政府和公众的沟通,从而拓展公众在讨论中的参与深度。在这个过程中,所有的参与主体各司其职,共同推进了城市更新的顺利进行。

公共议题的讨论过程是一个各方主体共同协商的过程,也是一个利益博弈的过程。该过程大致分为三个阶段,即启动阶段、讨论阶段和法律文件的形成阶段。第一阶段,议程一般由社会组织 and 民众启动。社会组织和民众汇总自身的诉求和意见之后提交给行政机关,促使行政机关启动公众参与程序进行协商和讨论。行政机关在充分的公众参与讨论之后,将结合当地实际情况和讨论结果,将公众聚焦的主要问题确立为公共议题,并将其纳入建设规划方案的目标范围。第二阶段,行政机关将针对公众聚焦的主要问题开展多阶段的公共讨论,除了各利益相关者参与讨论之外,相关的技术人员也必须参与讨论,以便对技术问题提供思路,协助公众提出解决问题的初步方案。第三阶段,行政机关将初步方案提交给地方议会,由地方议会对该方案进行审查和决议,如能顺利获得通过,则形成具有约束各方主体法律效力的文件,各方主体必须遵照执行。

三、德国城市更新模式的启示

从德国城市更新的基本过程中可以看到,实体法和程序法的规范都从不同的角度和侧面发挥了作用。正是对公众的参与权利与义务、行政机关的权力和责任的明确规定,以及对城市更新过程程序的严格规范,才从根本上保证了德国城市更新的顺利进行。通过法定程序形成的专项规划也因此具有可行性和高度的社会认同,能有效协调各方利益。

(一)完善的法律制度是城市更新的重要保障

德国完善的法律制度对于城市更新的顺利进行起到了重要的保障作用。首先,在实体法方面,完善的法律制度明确界定了更新中各方主体的权利与义务,无论是公众和社会组织参与讨论中的权利与义务,还是行政机关和受委托机构的权力和责任,德国相关法律文件中都对其范围进行了明确界定。其次,在程序法方面,德国明确清晰的法定程序有效规范了城市更新的顺利进行,确保行政机关在编制规划等重大行政决策过程中的信息公开透明,既能有效遏制腐败现象滋生,又有利于提升决策的科学性。

我国目前并没有有关城市更新的统一立法,广州市于2015年通过了《广州市城市更新办法》,虽然在一定程度上实现了有法可依,但是该办法仅是地方政府规章,适用范围仅限于广州市;效力位阶比较低,与某些法律法规之间尚存需要协调统一之处;相应的内容也有诸多不完善的地方。比如,对于作为城市更新的正当依据的“公共利益”的内涵外延如何界定、界定的主体和程序等问题都无明确的立法规定。这种立法上的不明确衍生了实践中的诸多矛盾,严重阻碍了城市更新的顺利推进。因此,建议立法机关应及时回应实践的迫切需要,抓紧

制定更高位阶的法律规范,为城市更新的顺利进行奠定制度基础。

(二)遵循法定程序才能促成科学决策

行政程序作为规范行政权力运行的重要内容,是20世纪特别是第二次世界大战后兴起的新的立法热点,包括德国在内的许多发达国家都在二战后相继制定了行政程序法典以提高行政决策的科学性。德国基本法第1条规定:“人之尊严不可侵犯,一切国家机关均有尊重和保护此尊严的义务”。德国宪法法院院长将宪法上的基本权利解释为“不仅作为个人的权力,而且作为一切法律秩序的价值标准”^[2],因此遵循公开、透明的行政程序也是德国城市更新领域中的一个基本原则。

德国在城市更新中之所以能够有效协调各方利益,其密码就在于通过公共议题的设置确定建设规划,这也是德国城市更新的模式中的一个重要特点。长期以来,我国多数地方的城市更新模式虽然有利于实现地方政府的发展目标,但忽视了对公众普遍关心问题的考量和各方利益的协调,往往体现为政府主导的单一开发模式。该模式在实践中的弊端显而易见,往往会使得在更新改造过程中,引发公众的对峙甚至激烈的冲突。如果有关决策缺乏科学性和合理性,即便能顺利完成改造,也将遗留许多后患。从德国的城市更新模式可以看到,一个较为有效的方式是设置法定程序对公众普遍关心的问题进行处理,通过多元主体互动的公共政策议程寻求解决问题的最佳方案,以便最大程度凝聚当地居民的共识、提高未来城市更新方案的执行力。唯有如此,才能确保有关决策的科学性和合理性。

(三)信息公开和公众参与有利于化解社会矛盾

在德国,法定程序既有利于形成科学决策,同时也有利于化解社会矛盾。其中政府信

息公开和公众参与是法定程序中的必备要素。德国于1976年制定的《联邦行政程序法》中明确确立了行政公开原则,要求行政机关将行政权力运行的依据、过程和结果向相对人公开,使相对人和公众知悉。只有全面、准确和及时的信息公开才有可能实现充分的公众参与,这其实是一个问题的两个方面。我国虽然于2008年实施了《政府信息公开条例》,广州市更是早在2003年1月就实施了《广州市政府信息公开规定》,但是从实施效果而言并不理想。在城市更新领域中,各行政机关主动公开相关信息的意识不够强,甚至存在依法应当公开而没有公开的情况。与此相关的是,信息的不对称往往导致公众无法充分参与城市更新,对于更新过程中的行政决策不理解、不支持的问题时有发生。从德国城市更新的经验看,建议政府及时、全面地“主动公开”相关信息,围绕居民关心、关乎公众切身利益问题积极搭建沟通平台,形成公众参与的长效机制。例如可以定期召开交流会议,促进各方主体的沟通;定期对于公众参与的意见和诉求进行答复,并对是否采纳意见进行充分的说理,减少更新过程中的矛盾和冲突。

[参考文献]

[1] 赵安然,李春花.广州“绣花”见功夫 看永庆坊微改造[N].南方都市报,2018—10—28.

[2] 王万华.行政程序法研究[M].北京:中国法制出版社,2000.

□责任编辑:周权雄