

德国：城市规划公众参与制度陈述及案例

□ 王晓川

德国城市规划法规及其对公众参与的规定

德国城市规划与法规体系

德国属地方分权的联邦体制国家，政府行政组织体制可分为联邦、邦、区域、县（市）及市乡镇五级。

德国的空间（国土）规划是指各种范围的土地及其上部空间的使用规划和秩序的综合，学者把它们概括为四大规划层次，即联邦、邦、区域及市乡镇，它们对应相关的规划法规，概括起来见附表。

德国的建设法典颁布于 1987 年，它确定了德国城市规划法的基本框架，是德国城市规划的核心法（吴唯佳，2000）。根据德国城市规划法的特点，建设法典分为一般城市建设法和特殊城市建设法两部分。其中，一般城市建设法对城镇这个层面的建设指导规划进行了划分，将其分为预备性的建设指导规划（土地利用规划）及约束性的建设指导规划，即建设规划。这样一来，德国的地方规划就包括两个部分，即土地利用规划（简称 F-Plan）和建设规划图则（简称 B-Plan）。地方规划的 F-Plan 和 B-Plan 后来在学术上明确被定义为城镇建设指导规划。

本文主要讨论地方级的城市规划，即城市建设实施层面的建设规划（B-Plan）中，公众参与的一般规定和有关程序，相当于我国控制性详细规划层面。

根据 Peter Newman（1996 年），德国建设规划的开始阶段有公众参与，当建设规划草案公开征询意见时，人们还可以提出异议。因此，在建设规划的制定和颁布过程中，公众参与正是提供建设规划的调整及其灵活性的重要途径。

德国《建设法典》对公众参与城市规划的有关规定

“公众参与”的德文是 Buegerbeteiligung，对应英文是 citizen participation，也可以称“市民参与”。在规划编制过程中，《建设法典》特别强调公众参与和其他建设部门与国家部门的及早参与，有关公众参与主要分为两个阶段。

第一，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。首先是做出编制的决定，通过各种形式，如报纸、宣传册、居民大会等，将规划的目标、必要性等宣布给公众。然后编制者同与规划相关的公众代表共同编制几种规划草案。市民通过各种形式参与规划草案的讨论，如公告、传单、各种展览会等。根据公众意见，规划部门将这些草案合并成一个方案。

第二，在规划编制完成后，通过规划展示向市民征集批评意见。在确定方案以后，进行公众展示，进入公众参与的第二阶段，并邀请相关人士进行评论。规划部门对收集的意见和建议做进一步的调查和审评，之后纳入到规划方案中，如果涉及到的内容修改变动很大，则要重新进行第二阶段的公众参与。

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考虑，将连同规划提案一同移交镇、区检察部门进行法律检查，审查它是否符合法律程序，是否遵循所有规章规定，审查通过后就具有法律效应。

柏林城市发展参议会关于公众参与建设规划的内容

柏林是德国真正意义上的大城市，所以本文以柏林为例子，希望能具有一定的代表性，并能为国内大城市借鉴。先看一下柏林城市发展参议会（Senatsverwaltung für Stadtentwicklung）的情况，对应我国也可以称之为柏林规划局。城市发展参议会为建设规划的一般性规定会在政府网站或规划局公告栏发布出来，其主要内容如下。

有关建设规划的一些基本规定

第一，什么是建设规划（B-Plan），它可以决定什么？

建设规划是作为法律形式发布的，规定所有项目开发的可能性用途，这就是建设规划的应用范围。例如，决定在一个居住项目中，是否可以被允许建造办公建筑或工业部分。建设规划图则还规定，如果用地预先被指定为一块绿地、一个运动场、一条道路或类似的用途，在这片区域内不可建造别的任何建筑。

另外，建设规划也规定了新建楼房的建造高度，允许拥有的基地面积以及它的绿化面积大小，所有这些都会在建设规划里规定下来。所有建设规划可能涉及的内容都包含在建设法典第9章里面。建设规划的规定是从土地利用规划发展而来的，并具体化了关于城市建设的规划活动。建设规划包含了对城市建设管理有法律效应的规定。

第二，什么规划属于建设规划？

通常来说，建设规划是由规划图则（Planzeichnung）组成。规划图则包含了通过图则形式所表现出来的各种各样的规定以及规定涉及的有效范围。因为不是所有的规定都能通过图则形式来体现，所以通常还有文字补充。每一个建设规划有它的根据，用于阐述城市建设的目标和为什么确定这个计划。任何人都可以看到建设规划以及它的依据。

第三，建设规划在什么时候被提出来？

什么时候提出建设规划取决于基层行政单位一乡镇的判断。根据德国《建设法典》，只要城市建设发展和安排需要，建设规划就应该予以提出。在柏林，这样的决定首先由自治市镇1提出，并可以原则上提出建设规划。为了城市的发展，如果涉及的地区对城市的政治有特别意义，或者是作为联邦法实施的某些部分的要求时，上述程序将由城市发展参议会部门予以运作。在柏林，如果涉及到很迫切的、公众有兴趣的建设，规划发展参议会部门可以为了城市的发展制订出一个方案，或在一定的基础上，用一个在地区中经过调整的方案来继续推动它的实行。

第四，建设规划是与哪些人相关的？

建设规划的规定是强制性的，规划由公众提出，建设项目的有效性也是为了公众，任何人都与建设规划发生法律关系，并且建设规划也可以根据公众的意见进行修改。通过这样的方式，可以强制性地确定建设规划的内容及

附表 德国空间规划的层次与相关法规

规划层次	规划法规	具体解释
国家级： 联邦土地空间规划	基本法 建设法典 联邦国土规划法 建筑利用条例	相关的国家法律是德国“基本法”、“建设法典”和“联邦国土规划法”，德国联邦交通、建筑和住房部颁布了适用于德国全境的“建筑利用条件”。
州级： 州城规划	州规划法 州土地规划大纲 州综合发展规划	联邦各州依据“州规划法”制定本州的“州综合发展规划”和“州土地规划大纲”，规定州内综发展的基本原则、目标和州内的空间结构。
区域级： 地区规划	区域发展规划	各州以下的行政专区制定“区域发展规划”，明确该专区的土地规划和区域发展的目标。
地方级： 地方（城镇）规划	建筑指导规划、 土地使用规划、 建设规划	市乡镇政府出台本地方的“建筑指导规划”和“土地使用规划”，依此制定具体的“建筑规划”图则。

对房地产开发进行限定。

公众可以对建设规划产生哪些方面的影响

根据《建设法典》第3章，在建设规划的基本程序中，公众对这个规划可能在两个阶段进行参与。

第一，早期的公众参与。在公众参与的第一阶段，会尽可能早地让市民知道关于规划目的的一些信息。这些信息包括规划的总体目标和目的，可能的规划替代方案，包括对规划区域的认知和发展及规划的长远影响。为了使市民都能了解规划的目的，规划会被公布出来。市民有机会和管理部门的代表或者规划委托人对规划的意图进行讨论。

在第一阶段，早期的公众参与形式有市民集会和展览。规划公布的时间和地点及公众信息和有关讨论都可以从当地政府公告中了解到。此外，相关的信息可以在报纸和网上得到。在某些情况下，第一阶段的公众参与可以被省略。例如，（1）建设规划对规划用的区域以及周边区域没太大影响；（2）这些信息已经在之前的一些基础讨论中提及和讨论过了。考虑到早期市民参与的结果，负责的委员会将为下一步规划程序制定出一个规划草案。

第二，公众解释阶段。在市民参与的第二阶段，经管理委员会协调的规划方案连同规划的依据，会在持续一个月的时间内向公众公布。公众解释的持续时间和地点至少在公布前的一个星期，通过当地的政府公告通知公众。公众还可以在在网上和报刊上获得相关信息。在公众解释的这段时间内，每个人都可以把自己的建议或者修改愿望提出来。然后由管理委员会评估这些市民的建议，并把它们提交区议会以及柏林州议会的讨论议程上做出决定。区议会以及州议会将会权衡公众及私人利益，做出考虑或反对的决议，决议的结果会以书面形式进行公布。

柏林城市发展参议部的公众参与建设规划案例分析

柏林规划局关于建设规划的公众参与方式

在规划局网站上，会列出公众参与专栏，城市发展参议管理的建设规划程序，涉及到的参与反馈形式包括网上参与、听证会议和规划局公告。如上所述，公众参与主要体现在两个阶段：早期的公众参与和公众解释阶段。下面是斯图加特广场公众解释阶段的案例分析。

斯图加特广场建设规划公示内容

斯图加特广场位于柏林的夏洛滕堡-威默尔斯多夫区 2，公众解释阶段的斯图加特广场（Stuttgarter Platz）建设规划 4-7 公示内容如下。

规划目的

建设规划 4-7 的早期设计是发展和保证一块公众绿地，目的是建造公园。设计要点是制定可能措施使自然和景观之间保持平衡，这些必要的措施包括柏林的轻轨 S3 号线的更新，以及轻轨（S-Bahn）夏洛滕堡车站朝东边方向的迁移。这样就可以营造出一个具有高居住品质和有便捷联系的站前广场。老的树木可以继续得以保留，土地衰竭可以在一定程度上得到控制。这样，西十字区和动物园之间的空气交换通道能够在规划用地的功能中体现出来。

公园的组织模式是在一个景观保护的附属规划中确定的。附属的景观规划是和建设规划程序同步进行的，是对整个规划程序的补充，德国铁路部门会对此负责，并由联邦铁路局进行批准。

公布信息资料

斯图加特广场公众解释阶段的公示是根据建设法典第3章内容，以 PDF 文件形式公布的基本信息资料包括：规划图则、文字要点、图例、规划依据、宣传册。

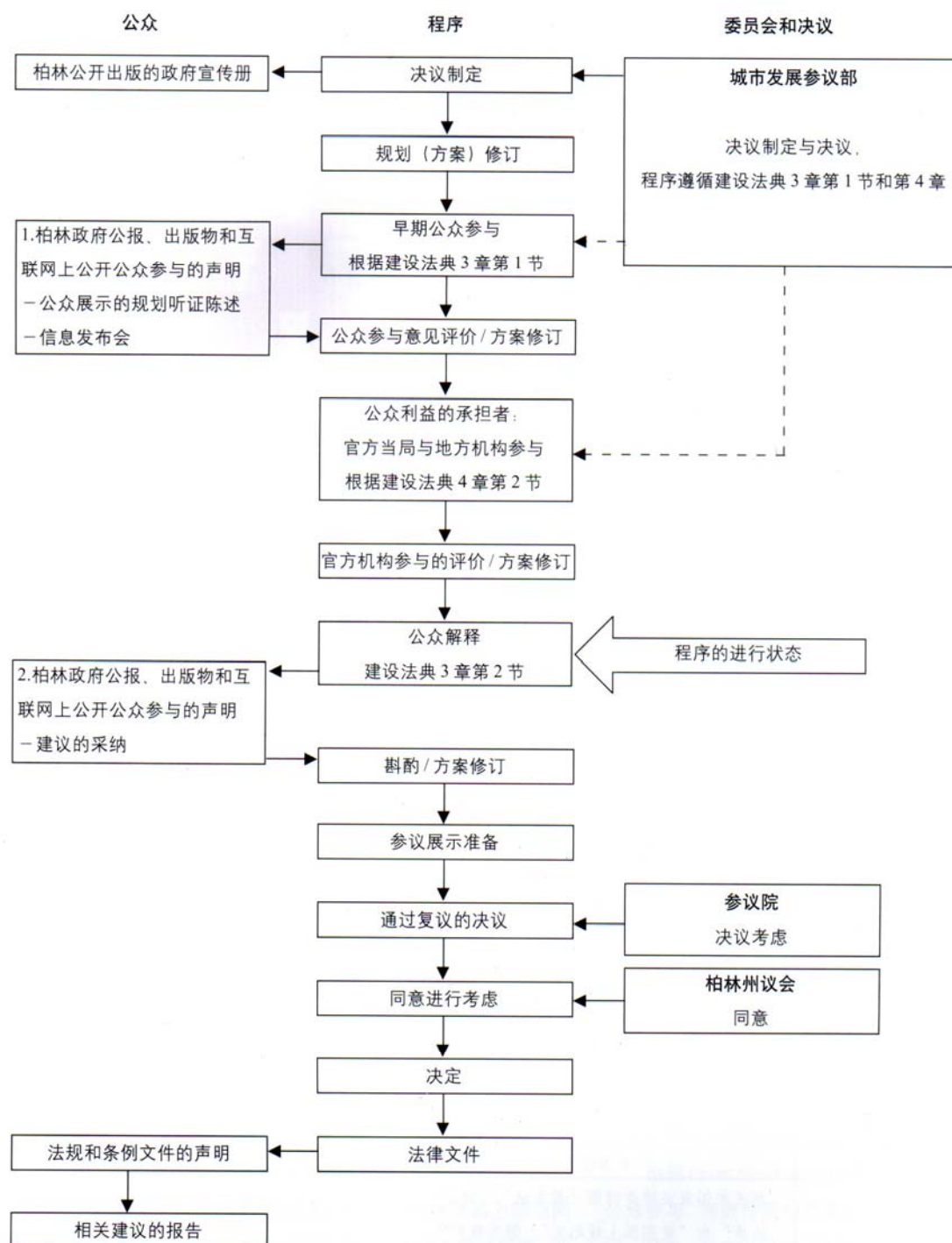
时间周期

根据建设法典第三章，公示时间周期为一个月，从 2005 年 7 月 28 日到 8 月 31 日截止。作为两个阶段的公众参与程序，早期的公众参与已经在 2003 年 11 月 20 日至 12 月 22 日举行过。因此，7 月 28 日到 8 月 31 日这个第二阶段，公众可以看到规划和设计草案，可以在

审读规划解释后对规划表达自己的意见，这些听证结果会被纳入下一步的规划之中去。

斯图加特广场公众参与程序

根据斯图加特广场公众解释阶段的公示的宣传册，斯图加特广场公众参与程序可以概括为以下流程（附图）。包括早期参与和公众解释两个阶段。



附图 德国建设规划的公众参与程序流程图（从 2004 年 7 月 20 日立法生效）

启示

以上以柏林规划部门的一个实例，简单分析了建设规划过程中公众参与程序。其实，在整个城市规划领域，德国的公众参与是比较广泛的，存在于各个层面的规划过程中。德国有

关公众参与城市规划主要分为两个阶段，并且比较重视第一个阶段的公众参与。在我国，现在许多城市都举办了城市规划展览，但是，这只是公众参与城市规划的开始。因此，我们还应该加强公众在规划编制开始阶段的参与机制，规划馆也不仅仅是展示规划成果，而应在规划立法中加强和明确规划参与的多种途径。

注释

1 柏林被细分 12 个自治市镇，称 **Bezirke**，被合并了从早先存在 23 个自治市镇，有效从 2001 年 1 月 1 日。

2 柏林市共分 12 个区(自治市镇)，夏洛滕堡—威默尔斯多夫区(Charlottenburg-Wilmersdorf)属于第 4 区，位于柏林的西部。

参考文献

1 Gerd Albers ,Darmstadt 1988, Stadtplanung:Eine praxisorientierte Einfuehrungen

2 Peter Newman and Andy Thornley, 1996, Urban planning in Europe: International competition, national systems and planning projects

3Rudolf Edlinger, Hugo Potyka, Picus Verlag 1989, Buergerbeteiligung und Planungsrealitaet:Erfahrungen,Methoden und Perspektiven

4 吴唯佳，《德国城市规划核心法的发展、框架与组织》，国外城市规划，2000（1）

5 柏林城市发展参议院（柏林市规划局）：Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/>

作者简介：博士，德国柏林工业大学访问学者，任职于北京工业大学建筑与城市规划学院，主要研究领域为建筑与城市规划。

责任编辑：崔健