

文章编号 :1009-600X(2007)06-0011-08  
中图分类号 :TU984 文献标识码 B

作者简介 :张志强,中山大学城市与区域研究中心博士  
研究生,广州番禺区规划编研信息中心副主任兼总规  
划师,研究方向为城市地理、城市规划与设计;  
黄代伟,德国不来梅大学地理系博士,中山大学城市与  
区域研究中心副教授,研究方向为经济地理学、国土区  
域与城市规划。



# 构筑层次分明、上下协调的空间规划体系

## ——德国经验对我国规划体制改革的启示

The Enlightenment of German Experience of Spatial Planning System Reform to the Chinese Counterparts

张志强 黄代伟

ZHANG Zhi-qiang HUANG Dai-wei

### 引言

我国正处于建设中国特色社会主义市场经济 推进体制改革的关键阶段。现行空间规划曾积极促进、推动、规范了社会主义建设,但我国的经济社会已经发展到了一个新的阶段,作为上层建筑的空间规划体制已经落后于经济社会的迅速发展。这造成国土开发和建设布局出现无序乃至失控,许多高速增长的地区特别是大城市地区,产业和城市布局混乱,社会和经济发展与资源、生态、环境之间的矛盾和冲突表现非常严重,重大自然灾害引发的损失越来越严重。这充分表明我国持续多年的以国民经济与社会发展计划、城市规划和土地利用规划构建的规划体系正面临社会经济发展实践的挑战<sup>[1]</sup>。

### 1 我国空间规划的主要问题

我国目前在各级行政管理层面同时存在着三种空间规划,由不同的

部门进行主管。这三种规划分别是由国土资源管理部门主管的国土规划与土地利用总体规划、由规划建设管理部门主管的城市规划、由发展与改革部门主管的区域规划。这三种规划在规划目标内容等方面缺乏统筹,在一定程度上存在功能重叠、冲突与矛盾,同时,各自的发展成熟程度不同,侧重点不同。为了弥补自身的不足,各规划都在不断完善各自的规划体系,规划之间相互交叉和大量重复,带来了规划资源的浪费,空间规划缺乏整合、不成体系。

始于1980年代的国土规划存在的问题较多。如,缺乏法律和制度保障,没有形成具备制度化意义上的具有法律保障的规划体系和组织体系;缺乏统一性和连续性,缺乏有效的实施管理手段和保障措施;在管理、财政、税收以及金融等人、财、物方面缺乏必要的操作手段和支撑体系。

城市规划与土地利用总体规划较为成熟,管理控制范围广,但二者

2007(6) 现代城市研究

表1 德国空间规划体系构成

层次	法律基础	权限/任务
联邦空间秩序规划 ( Bundesraumordnung )	· 联邦宪法( GG ) · 联邦空间秩序规划法( ROG)	· 制定联邦全国国土空间协调发展原则和方向性, 纲领性, 总体性的愿景 · 协调联邦全国的部门规划 · 协调各州的空间规划
州域规划 ( Landesplanung )	· 联邦空间秩序规划法( ROG) · 州国土空间规划法( LPG)	· 制定州国土空间协调发展的原则和目标 · 协调州的部门规划 · 规定各区域的发展方向和任务 · 审查和批准区域规划
区域规划 ( Regionalplanung )	· 州国土空间规划法( LPG)	· 制定区域国土空间协调发展的具体目标 · 规定各城镇的发展方向和任务 · 审查城镇规划
地方规划( 城镇规划 ) Ortsplanung( Bauleit planung)	· 联邦建设法典 ( BauGB) · 建设利用条例( BauNVO) · 州建设条例	· 调整城镇行政辖区内的土地利用和各项建设使用, 实现城市建设的可持续目标

的矛盾较为突出。二者对于同样的规划范围,以类似的手段进行规划,虽然初期工作目标不同,但日渐趋同,这是导致在新形势下一系列矛盾的根源所在。继而产生了城市建设用地规模的确定范围与方法不同、规划范围交叉重叠、用地分类存在差异、工作路线不同、预测方法不同、规划审批部门不同、城市规划编制资质严格而国土没有相应要求、规划期限不同等等问题<sup>[6][9][17]</sup>。

## 2 德国空间规划体系及其特点

德国目前的空间规划体系已有百年历史,作为世界上具有最完备的空间规划体系的国家,其空间规划的经验在我国完善社会主义市场经济体制时期的空间规划体系工作中有积极借鉴意义。

### 2.1 德国的空间规划体系

德国具有完备的空间规划体系。

德国空间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总和,由4个层次构成,见表1。

按照制定部门及管理主体,空间规划体系可分为上层次规划与地方规划。上层次规划包括联邦空间秩序规划、州域规划、区域规划,地方规划亦即城镇规划,由预备性土地使用规划与建设规划两部分组成。

#### 2.1.1 联邦空间秩序规划

联邦空间秩序规划以德国全域的国土发展为对象,由联邦政府和各州政府共同编制,目前由联邦城市发展房屋交通部负责,每4年发布一次《联邦空间秩序报告》。联邦空间秩序规划基本目标在于:将整个联邦地域纳入共同的空间发展结构,以更好地为弘扬整个社会的个性服务,强调建立平衡的生活环境,保护和发展自然生存基础,为经济发展创造区位优势条件,强化部分空间所特别具有

的多样性,为欧盟空间的联合创造前提条件。最初于1965年颁布,最新修改于1992年的《联邦空间秩序规划法》规定了空间秩序规划的编制程序,确定了联邦空间秩序规划的基本原则。主要确定全国国土空间协调发展原则和方向性、纲领性、总结性的愿景。规划图纸是指导性的,其中的各种发展区边界约束不严格,见图1。

#### 2.1.2 州域规划

州域规划在空间规划体系中占有重要地位,主要由各州空间规划法约束。联邦对州域规划无直接管辖权,只有协调作用,州域规划遵循联邦空间秩序规划制定的政策规定和要求。州域规划对于区域规划和地方规划起着指导和制约作用,但大部分内容是指导性的,只有少部分是平衡各地区利益角度出发的指令性内容。其对联邦和州政府的财政资助、公共设施和基础设施的选址等起着

决定性的作用。规划的核心内容是在调查分析和预测人口、经济发展、基础设施建设和土地利用状况的基础上,确定州空间协调发展的原则与目标、居民点空间结构规划、开敞空间结构规划、基础设施规划建设。

实现规划目标的重要方法是区域类型划分和规划区域组建,如划分综合经济区和重点经济发展区域,划分密集区域、密集区域的周边地区、乡镇区域和乡镇区域的密集地区,确定高级中心、中级中心和各级中心腹地范围。如巴登-符腾堡州州域规划区域类型划分,见图2。对于不同的区域具有不同的发展政策相配套。此外,还包括确定各区域的发展轴线、带有特别发展任务的空间,编制基础设施规划。参与州域规划的部门包括公共行政管理机构、区域协会与乡镇管理部门等。

### 2.1.3 区域规划

区域规划的目标是城镇之间的空间协调发展,是空间秩序规划目标的进一步明确化和具体化,为联邦空间秩序和州域规划制定具体的区域目标,从而保证规划的发展与实施。区域规划是空间规划体系中最重要的一级规划。根据各州规划,全德共设置了97个地区,各地区的区域规划是根据不同的组织方式贯彻实施的。如巴伐利亚州划分为18个地区,巴登-符腾堡州划分为12个地区。

区域规划主要确定低级中心和小中心,按居民区、区域绿化带和隔离带划分的发展轴线,需要保护的自

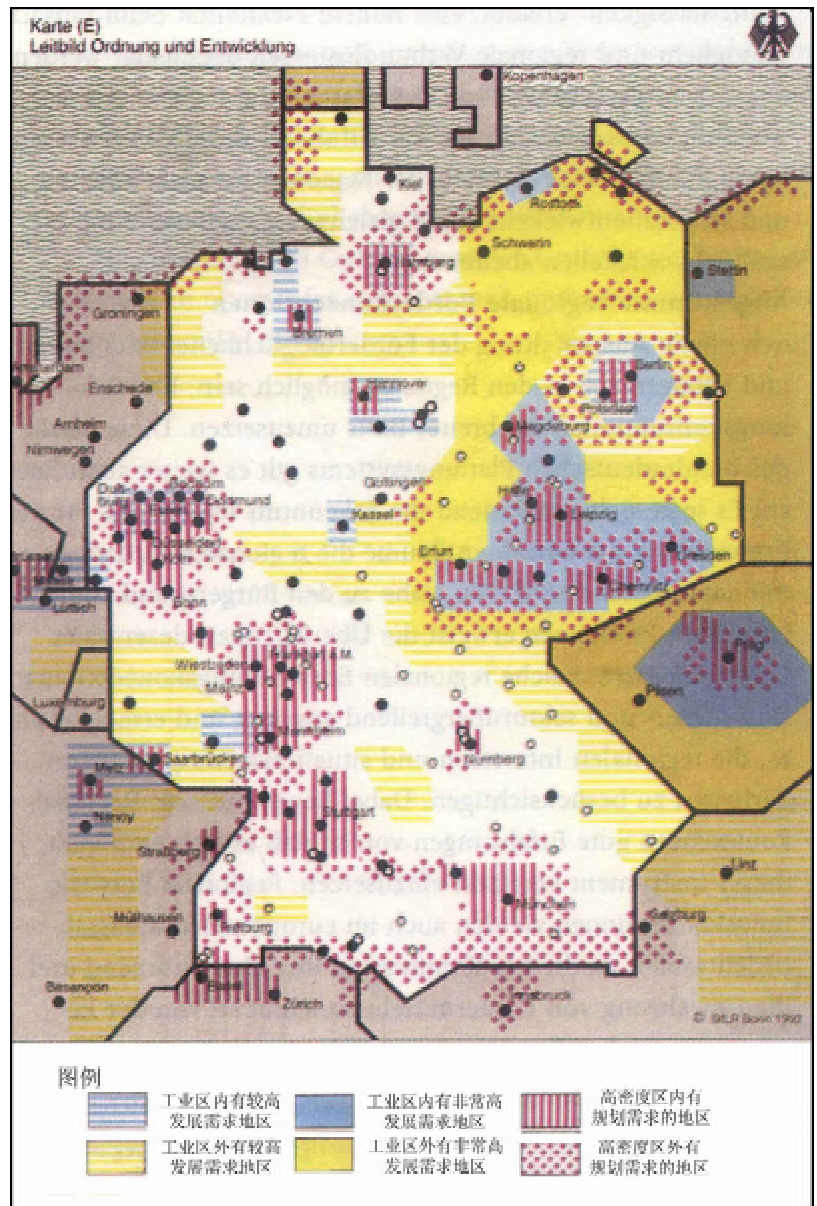


图1 联邦空间秩序规划图<sup>[1]</sup>

由空间区域,用于保护水资源或原材料资源的地区,对工业和服务设施重要的地区,为各项基础设施预留的用地范围。如巴登-符腾堡州的区域之

一斯图加特地区的区域规划,见图3。

相对州域规划,区域规划更加具体深入,进一步明确了空间界线,但也不是十分精确,目的是给市、镇等

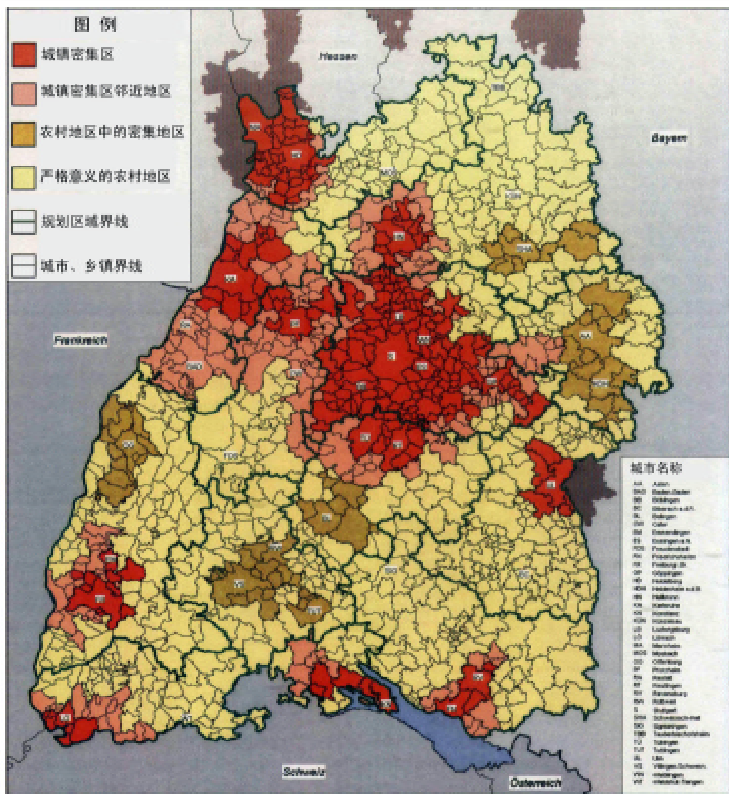


图2 巴登 - 符腾堡州州域规划图<sup>[2]</sup>



图3 巴登 - 符腾堡州斯图加特地区区域规划(1995 ~ 2010)<sup>[3]</sup>

留有一定的决策余地,解决其空间发展问题。在巴登 - 符腾堡州,区域规划由具有独立机构人员的区域规划协会编制,在其他区域则可能会由不同的相关部门编制。

#### 2.1.4 地方规划

##### (1) 预备性土地使用规划。

德国地方规划亦即城镇规划,是对单个城市、乡镇的空间发展和土地利用进行控制的规划,见图4。每个地方政府都要制定涵盖行政区域的以城市、乡镇全部地区为规划范围的预备性土地使用规划,与我国先进地区大城市总体规划所起的作用类似。预备性土地使用规划根据城市发展的战略目标和各种土地需求,通过调研预测,确定土地利用类型、规模以及市政公共设施的规划。该规划对市、镇、村政府或公共的建设单位有约束力,限制其必须要按照规划进行,但是对于市民没有法律上的直接约束力。

德国预备性土地使用规划的工作对象不只是城市,也包括位于乡村地区的村镇,村镇与城市融为一体。德国采取了有计划的农业结构重新组合,称之为“田地合并”或“土地重划”,通过合并农业生产用地,改善农业机械化生产耕作条件,更好地布置农家院落。为保证城市建设不对农业发展和农业生产用地造成威胁,法律规定预备性土地使用规划的编制必须要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田地重整部门的审核,以检查是否有利



于田地重整和农业生产结构的调整,此外,在规划编制过程中也要尽早邀请同级的田地重整部门参与。这对于我国处理土地利用总体规划与城市总体规划的关系有启示作用。

预备性土地使用规划由地方政府组织编制,关注的是地方公共利益。因此,预备性土地使用规划的法律检查要求审核其是否符合联邦空间秩序规划、州域规划和区域规划的规划目标,其批准单位要听取州域规划的意见与看法。

### (2) 建设规划。

建设规划采用一系列法定指标去规范特定地区的城市有序发展,是一种法令。采取规划文本与图则联合使用的方法,在文本与图则中明确各地块的用地性质、容积率、总建筑面积、配套建设等规划控制指标。与我国城市规划中控制性详细规划的作用类似。如波恩市建设规划的Nr. 7524 - 13地块规划图则,见图5。

### 2.2 德国空间规划体系特点

德国近代空间规划历史显示,随着独栋建筑建设的增多,而产生了建设法律,用以约束建设行为;随着城市规模扩大、建设量增多,而产生了城市规划法规与上层次规划,即区域规划,用来约束城市建设不侵犯其他城市的发展权,协调城市间的发展;后又有州级空间规划,约束、协调区域发展;联邦空间规划约束协调州的发展。对于同一规划范围由唯一规划来调整建设关系。德国各种空间规划在市场经济体制下,发展成为完整

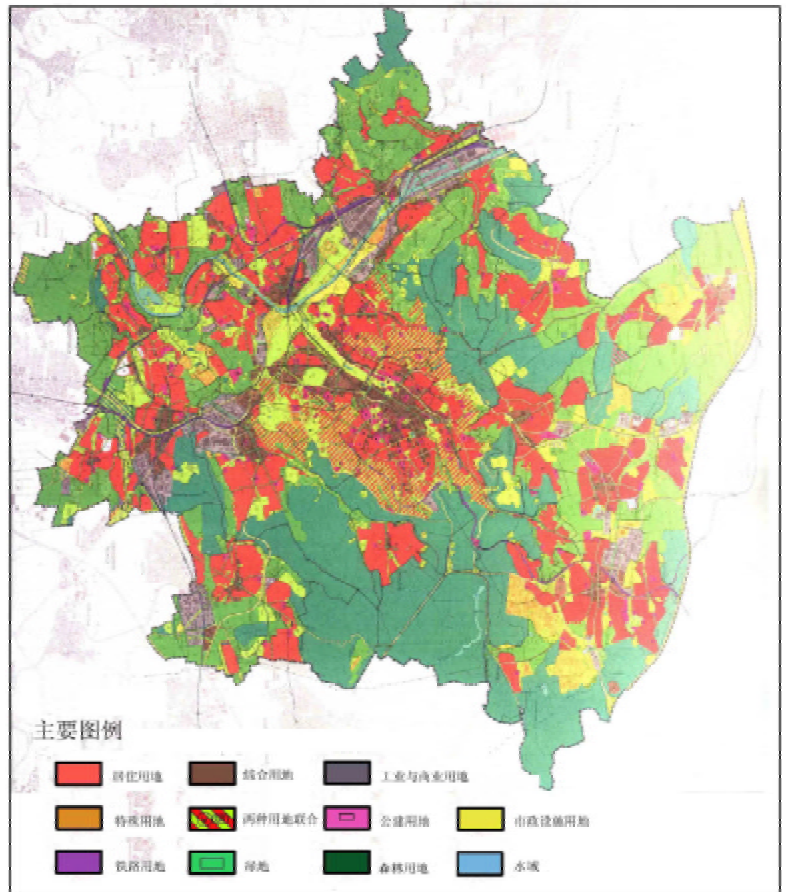


图4 巴登 - 符腾堡州斯图加特市预备性土地使用规划图<sup>[4]</sup>

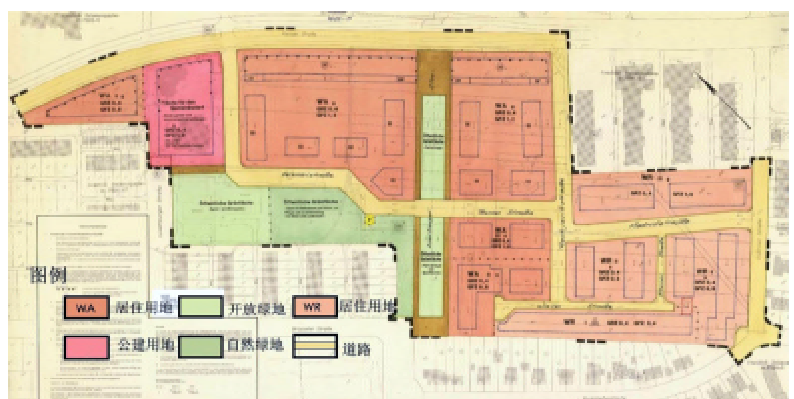


图5 波恩市Nr.7524 - 13地块建设规划图则

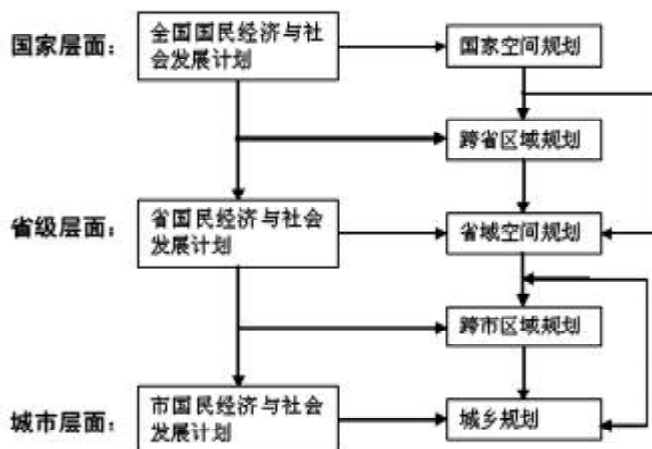


图6 空间规划体系结构示意图

的、一体的、系统的规划体系。

### 2.2.1 空间规划体系的系统性

德国各层次空间规划分工清晰，各级规划都是在上一级规划指导下编制的，构成具有连续性的体系。德国联邦空间秩序规划实质上综合了我国的国土规划与全国城镇体系规划的功能，州域规划则综合了我国的省级土地利用总体规划与城镇体系规划的功能<sup>[10][13]</sup>。在城市层面则只有唯一的空间规划，即预备性土地使用规划统筹指导建设。

### 2.2.2 上下结合的编制方法

德国各层次规划在编制方法上强调对流原则，即上层次空间规划需要适应下层次空间规划的要求；反之，下层次空间规划要遵守上层次空间规划的基本原则。即遵循“自上而下”和“自下而上”两个信息流互相交

流的原则。通过信息对流既保证了联邦的发展战略的落实，也充分发挥了地方的发展积极性与活力，地方与联邦各司其职，和谐共处。

### 2.2.3 管理和组织机构唯一

德国在联邦、州、地方各级均设有各层次规划和管理机构，如同其空间规划体系，各机构的对应关系强，形成了完备的组织和管理机构。如联邦政府设有领导机构、协调机构和咨询机构；州级设有相应的机构；管理区一级有区域规划局、地区规划共同体联合会、协会等。

### 2.2.4 空间规划法律体系完善

从联邦层次的《联邦空间秩序规划法》《联邦建设法典》到州层次的《州国土空间规划法》、地方层次的《建设利用条例》，每层次空间规划均有相应的法律支持。这些法律支持是

使空间规划切实落实的保障。

#### 2.2.5 公众参与

德国空间规划从制定到实施始终贯彻公众参与的理念。《空间规划法》第7条第5.6款规定：“制定空间规划目标时必须有公共部门和个人的参与……”；在制定空间规划计划时必须有公众的参加或参与”。第20条规定“在负责空间规划的联邦部内必须建立一个咨询委员会”。专家除了来自规划部门之外，还必须来自经济、农业和林业经济、自然保护和景观维护、雇主、雇员及体育领域。

#### 2.2.6 可操作性

德国通过法律、财政、经济、行政手段确保各级空间规划得到实施。财政金融是实施规划的一项重要保证，主要内容包括：明确划分联邦、州、地方的事权和财权，实行横向拨款和纵向拨款制度，横向拨款制度是指人均税收高的州要帮助人均税收低的州，纵向拨款制度是指联邦政府对财力不足的州给予补助，通过国家投资保障规划实施。经济手段主要是指通过使用诱导资金和减免部分税率的办法促使规划实施。

### 3 借鉴与建议

#### 3.1 整合空间规划

我国的空间规划繁多，体系庞杂，缺乏体系化的空间规划系统，应改变现存各空间规划各自自成一体的情况。建议在法律基础较完善、编制主体清晰、管理机构稳定、实施主体清

晰、实施经验丰富的城市规划体系的基础上进行各级空间规划的整合，形成自上而下、和谐、高效的空间规划体系，见图6。国家空间规划是在全国城镇体系规划的基础上，综合国土规划进行编制的，应增加各层次的区域规划，城市及以下层次的规划以现行城市规划体系为基础，综合土地利用规划编制，各级空间规划均以各级的国民经济与发展计划为依据。

#### 3.2 完善相关法律

空间规划的编制与实施是一项长期的系统工程，要求坚实的法律保障。我国现行的空间规划法律主要包括城市规划法与土地管理法。城市规划法颁布后，各地根据城市规划法制定了一批地方性法规，一些较大的市也制定了地方法规。而其他两种空间规划的地方性法规较少。在空间规划的某些领域，法律规定有重复，而某些领域缺乏法律支持。有学者提出增设《区域规划法》，为空间规划的统筹与整合起指导作用<sup>[7]</sup>。

#### 3.3 强化区域规划

在我国的行政区经济影响下，区域规划的开展相对落后，尤其是在经济发达地区。某些编制了区域规划的地区，也不能在制度上保证其得到实施。随着经济体制改革的进一步深化，应强化区域规划的作用，提高其可操作性，将区域规划作为实施区域政策的工具。

#### 3.4 改变空间规划观念

应强化规划的空间指导与约束

功能，发挥规划对经济社会发展的基础性作用和长期影响。空间规划应该是发展战略在空间上的反映与安排，不宜涉及到促进经济增长的内容。主要是根据经济社会发展的需要确定主要功能分区，根据人口分布与经济活动规律安排居住布局、交通网络、基础设施布局。目标是为经济发展创造条件，空间供能协调一致，同时限制经济发展对环境的破坏。

#### 3.5 管理与组织机构改革

我国目前空间规划管理的问题是存在着多头管理的状况，这样造成两个不良后果，一是重复管理，二是有的领域管理缺位。应随着空间规划系统的建立而改革管理和组织机构，对应于规划编制的体系化，规划管理和组织机构也应体系化。

### 结语

我国目前处于改革的关键时期，这个时期经济发展对土地的需求旺盛，是土地供应总量、土地结构、土地价格、开发强度易失控的时期。空间规划体制改革是一项历史性变革，在新的形势下，应借鉴国外经验，以比较完善的城市规划体系为基础，整合我国各种空间规划，更好地发挥空间规划对区域与城市发展的历史性作用。

参考文献：

[1] Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Stadtebau. Raumordnung in

- Deutschland[R]. Bonn: Köln: Bundesministerium für Raumordnung, 1996.
- [2] Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg. Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg[R]. Stuttgart: Schwäbische Druckerei GmbH, 2002: a29.
- [3] Verband Region Stuttgart. Regionalplan 1998 region Stuttgart[R], 1998.
- [4] Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung. Flächennutzungsplan 2010 Stuttgart[R], 2001.
- [5] 蔡玉梅, 邓红蒂, 谭启宇. 德国国土规划: 机构健全、体系完整、法律完善[J]. 国土资源, 2005, (1): 44 - 47.
- [6] 顾京涛, 尹强. 从城市规划角度审视新一轮土地利用总体规划[J]. 城市规划, 2005, (9): 10 - 14.
- [7] 胡序威. 区域城镇体系的协调发展问题[J]. 城市规划, 2005, (12): 12 - 17.
- [8] 胡序威. 中国区域规划的演变与展望[J]. 地理学报, 2006, (6): 27 - 34.
- [9] 牛慧恩. 土地利用总体规划·区域规划·城市规划——论三者关系及其协调发展[J]. 城市规划, 2004, (11): 42 - 46.
- [10] 曲卫东. 联邦德国空间规划研究[J]. 中国土地科学, 2004, (4): 58 - 64.
- [11] 唐敏. 为何启动新一轮国土规划[J]. 瞭望新闻周刊, 2005, (21): 11 - 13.
- [12] 王凯. 国家空间规划体系的建立[J]. 城市规划学刊, 2006, (1): 6 - 10.
- [13] 吴志强. 德国空间规划体系及其发展动态解析[J]. 国外城市规划, 1999, (4): 2 - 5.
- [14] 吴唯佳. 德国城市规划核心法的发展、框架与组织[J]. 国外城市规划, 2000, (1): 7 - 9.
- [15] 萧昌东. 城市总体规划和土地利用总体规划编制若干思考[J]. 规划师, 2000, (3): 14 - 16.
- [16] 严金明. 中国土地利用规划[M]. 北京: 经济管理出版社, 2001.
- [17] 朱才斌. 城市总体规划与土地利用总体规划的协调机制[J]. 城市规划汇刊, 1999, (4): 10 - 13.

#### 摘要:

分析了我国空间规划目前存在的问题, 研究了德国空间规划体系中每层次规划的主要目标功能, 以及之间的协调关系。提出应借鉴德国经验, 从整合规划、完善法律、转变观念、改革机构、强化区域规划等几个方面完善我国空间规划体系, 以解决目前存在的问题, 促进社会、经济、环境协调发展。

#### 关键词:

空间规划 德国 改革

**Abstract:** The paper analyzes the problems of the Chinese spatial planning system and the characteristics of the German spatial planning system. Then it puts forward that we should learn from German experience to solve the existing problems. We can reconstruct Chinese spatial planning system through integrating of all kinds of planning, perfecting acts, changing planning ideas, reforming administration, fortifying regional planning.

**Key words:** spatial planning system; German; reform