本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

战略视角

一张蓝图绘到底

——德国空间规划的成功经验

编者按：国土空间规划是国家治理能力的重要反映，集中体现了一个国家在顶层设计、科学统筹、协调控制等方面的现代化水平。然而，我国空间规划的法律体系仍不健全，存在“自成体系”“规划打架”“衔接不畅”等问题。针对这些问题，中央去年在全国28个市县开展了“多规合一”试点工作，旨在强化市县一级规划的管控效力，为改革规划体系做出了重要探索。总体来看，重构国土空间规划，就是要通过顶层设计，实现“一张蓝图绘到底”。但是，知易而行难。要使复杂的规划体系高效运转起来，对执政者的治理能力提出了很高的要求。德国的成功经验为我们提供了有益启示。

□ 郑 寰

众所周知，德国的空间规划法制体系较为成熟，是大量空间规划的理论、方法和法律的发源地。尤其是，德国的空间治理和管控能力令人瞩目，可为我国完善国土规划体系提供有益借鉴。德国通过有序的空间规划，将政府调控应用于分权化、自治化、市场化的制度环境，有效解决了“多规融合”的问题，真正实现了“一本规划、一张蓝图”。德国的成功经验主要有以下几点。

前提是合理的权责分配

德国的空间规划建立了权责合理分配的机制，有效地避免了“一刀切”和“执行难”的问题。目前，德国共有16个联邦州，439个行政区，12000多个市镇。规划体系依次共分为四个层级，分别为联邦规划、州规划、区域规划、市镇规划。按照1945年的《基本法》规定，联邦对于空间规划有框架立法权。因此，在空间规划上，德国联邦政府权力相对有限，具有法律效力的空间规划权主要落在州和市镇这两级。由于缺乏强制性，联邦政府就必须与十六个联邦州的相关单位进行紧密合作，充分尊重地方的利益和需求，维护全国空间规划的秩序。在沟通协调上，由联邦交通、建筑和城市发展部牵头召集十六个州的空间发展部部长组成一个常设委员会，针对国土空间规划的重要事项充分沟通，达成共识。并且，德国在1965年出台了《空间规划法》，该法明确规范了联邦和各州制定空间规划的原则、目标和义务，提出了上下级规划相符的法定要求。如果联邦和州之间、不同规划之间就规划权属问题出现争议，则通过联邦宪法法院的法律解释来进行审核。这样，就以法治方式保证了“多规合一”的实现，使不同层次的多个规划组成了一个紧密的规划体系。

在联邦层次，主要通过空间指导原则影响次级规划。按照2006年通过的《空间发展指导原则》，联邦政府主要确立了经济增长与创新，公共服务供给，文化、生态景观保护三大准则，对次级规划的制定提供战略性的指导。所谓经济增长和创新原则，就是要通过空间规划，重点考虑有经济增长潜力和优势资源的地区，吸引优质企业投资、提高创新能力。为了避免区域间出现恶性竞争，德国规划了11个都市系统，形成了较为明确的发展定位。例如，柏林和波恩是政治重镇、法兰克福是交通枢纽和金融中心，巴伐利亚和巴登符腾堡是汽车产业中心和尖端技术中心，区域发展各有侧重，避免了资源浪费和重复建设。所谓公共服务供给的原则，就是要按照“中心地”的理论和概念来规划全国交通、学校、医院等设施，充分考虑基础设施的建设和可及性，确保全国生活水平的相对均衡。在规划中，国土被划分为高级、中级和低级的中心地，形成了一个明确的分类系统。例如，大型区域按照规定必须要有医院、大学、购物中心等设施。而小型地区要投资建设这些公共设施的时候，就会被联邦政府禁止。

关键是管住“一把手”乱规划

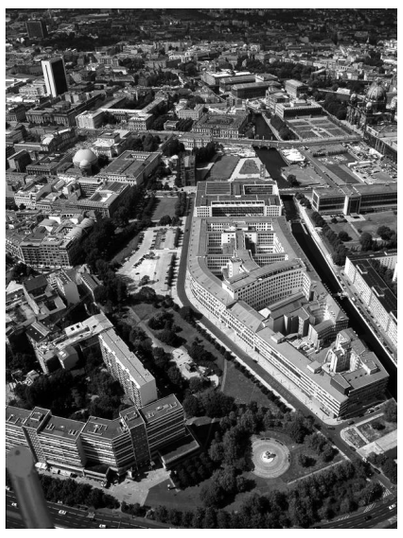
由于联邦制和政党制度的关系，德国全国执政党和各州、各市县的执政党想法并不见得一致。但是，即便如此，德国的空间规划并没有因此变得破碎化，很少听说有“一任领导一个规划”的现象。原因何在？首先，德国各级空间规划都要向同级议会负责，议会代表要向选民负责。在权责关系的逻辑上是清晰的，从而从根本上杜绝了“一把手”独断专行的空间。其次，行政法院要对规划进行规范审查，对规划是否和土地利用总体规划冲突，是否遵循了空间规划的原则要求等进行审查，从而在一定程度上制约了规划的制定和实施权力。并且，德国保证了民众在规划中的程序性地位，特别规定了双层次的公众参与制度。在规划草案形成前，市镇政府应告知规划的目的和目标，不同的方案以及可能产生的不同效果，由此，参与者可以提出建议和批评。在规划草案形成后，任何人都可以表达对于草案的意见，市镇要对这些意见进行审查，从而在法定程序上保证了公众对规划的监督。

德国的各级空间规划注重科学性和专业性。任何规划的制定都是一项极为严谨的工作，就像法庭上提供证据一样，必须以专家意见和实证资料为基础。首先，规划要对现有状况进行科学分析，深度挖掘和处理海量数据。在规划中，要充分反映人口成长、失业率、老龄人口和学龄人口数量等数据的现状，并用模型预测未来发展趋势，用地图分析和统计分析来表达相关概念。其次，规划要全方位地进行统筹数据，打破信息孤岛的壁垒。德国空间规划涵盖了272项统计指标，很少存在标准打架、数据虚假、信息不公开的情况，这些数据全方位地呈现了不同地区的差异和动态变化，为科学的空间规划提供了重要依据。尤其是，空间规划参考了人口趋势图，对生育率、死亡率、流动性等进行预测，从而能够更佳地配置公共资源。这样，在人口增加的地区，就可以多建设校舍，而在人口稀少的地区，则可以考虑拆除部分设施，或者改善设施的用途。

难点是有效促进区域协同发展

区域一体化的前提是规划的一体化，如何突破行政条块分割，实现区域内部的分工协作，始终是困扰我国空间发展的一个难题。在实践中，有的地方盯住局部利益，为了项目落地互相拆台；有的地方目光短浅，盲目追求经济效益；还有的地方各人自扫门前雪，莫管他人瓦上霜，遇到问题就推诿卸责。这些问题的存在，严重阻碍了我国区域竞争力的发挥。

德国在空间规划中高度重视合作的理念，以有效的机制保证了合作的实现。联邦和州政府每年提供经费补助、支持项目来支持区域间合作，通过政策倾斜来鼓励市镇的合作。例如，巴伐利亚州为了促进区域内部的合作，就规定如果区域之间的市镇愿意合作的，则州层级在空间规划的发展上会限制较少；而区域之间若不愿意合作，则州层级在空间规划的发展上限制较多。这样，相邻地区就可以通过非正式的讨论，对产业、交通、生态环保等内容进行讨论，共同研究区域空间发展的策略。同时，区域合作不只是嘴上说说，必须要设计出制度化的机制才能实现。以大汉堡地区为例，该区域主要涉及3个州，14个县，区域总人口约为430万人。3个州的首长加上辖区县市长共16人组成区域委员会，为最高负责机构。下设常务委员会，每年召开5到7次会议，参与人员包括州代表、县市代表，成员约为12—18名，讨论出资负担规划共同基金。同时，每年会召开一次区域会议，会议主席由各州轮值担任，参与讨论的人员包括该区域各层级政府的首长、议员、政府规划单位，以及民间组织和专家学者等，通过会议讨论，确定区域规划的目标和策略。



柏林小规模居住地块

他山之石

英国公务员薪酬制度

□ 张 燕 陈 偲

英国1870年在世界上率先实行公务员制度。公务员薪酬制度作为其中的重要组成部分，经过一百多年的发展，不断趋于完善。2008年国际金融危机爆发后，在经济下行和财政压力下，英国政府对公务员薪酬制度进行了大刀阔斧的改革，减支增效效果日益显现。

英国现有约540万公共部门工作人员，但只有政府部门所雇用的工作人员才被划定为公务员。根据2015年1季度的统计数据，英国现有40.6万名公务员，其中约3700人为助理国秘（大致相当于我国的副部级）以上高级公务员，其余是普通公务员。普通公务员依照级别分为行政助理（AA）、行政官员（AO）、执行官员（EO）、中级执行官员（HEO）、高级执行官员（SEO）、7级官员（G7）、6级官员（G6）七等，并按照工作地点划分为伦敦市内、大伦敦地区、其他地区三类。高级公务员只按照级别分为三等，不再按照地区分类。

英国政府认为公务员薪酬制度设计必须满足四条原则：一是要准确定位。既要确保薪酬水平具有足够竞争力，能够吸引优秀人员进入政府长期服务，又要考虑政府的财政承受能力和满足国民要求政府节约开支的愿望。二是要配套完整。薪酬制度应与公务员等级和晋升等相配套，按照公务员类别、等级划分制定不同的薪酬标准，与不同职级公务员所需资格条件的高低相匹配。三是要结构合理。英国公务员的薪酬收入应以标准工资为主，奖金和津贴等福利为辅。四是要普遍适用。英国公务员薪酬制度和薪酬标准不仅应适用于公务员本身，而且在进行适当调整后还应适用于其他未划入公务员序列的公共部门工作人员。

按照上述原则，不同部门同级别、同地区公务员薪酬水平大致相当、略有差异。根据2014年数据，在伦敦市内工作的行政助理级公务员年薪一般为1.85万至2万英镑，在其他地区工作的行政助理级公务员薪酬一般在1.55万至1.65万英镑之间。普通公务员中级别最高的6级官员如在伦敦市内工作，其年薪为6万至7万英镑，如在其他地区工作，其年薪为5.5万至6.5万英镑。与普通公务员相比，高级公务员薪酬等级的跨度较大。一等高级公务员（SCS1）年薪为6万至12万英镑，二等高级公务员（SCS2）为8.5万至16.5英镑，三等（SCS3）则为10.5万至21万英镑。

对于普通公务员的薪酬管理，英国政府按照中央统一管理、部门适当调整的原则，将部分权力下放到具体的部门，既防止“统得过死”，又防止“一放就乱”。统一管理主要体现为中央通过软、硬两种约束规范各部门的行为。硬约束主要是以财政预算来明确界定公务员薪酬预算上限，无论公务员工资、奖金、津贴如何变动，也不可能超过预算总量上限；软约束则是通过下发指导意见来规定薪酬设计的总体原则以及劳资协议的基本形式与流程。各政府部门在不突破预算、不违背指导意见确定的框架原则前提下，根据部门实际情况分别与部门内的公务员工会谈判并最终与下属公务员签订劳动合同。因此，英国不同政府部门公务员的薪酬既大致相当，又存在一定差异。英财政部在年度预算案中会对公务员的薪酬开支制定预算，并在每年3月发布《公务员薪酬发放指导意见》，对普通公务员薪酬水平、增资幅度等做出规定，由内阁办公厅监督、协助政府各部依照指导意见精神并结合本部门实际制定具体的薪酬方案。方案报各部主管内阁大臣批准后，各部人事单位开始与本部的公务员工会进行正式谈判，最终确定该部本财年薪酬方案。如谈判结果涉及重大调整，则薪酬方案需重新报主管内阁大臣批准，必要时需报财政部核准。

助理国秘以上的高级公务员薪酬则由中央政府集中统一管理。中央政府任命、独立运作的高级公务人员薪酬审查委员会（SSRB）定期审查、评估高级公务员、高级军官、高级警官、高级法官等高薪公务人员薪酬标准，综合考虑吸纳人才的需求、政府财政状况、各部门工作表现、人才市场区域性差异等因素，提出建议供政府参考。但其建议不具强制性的约束力，中央政府对于高级公务员薪酬标准具有最终决定权。

2008年金融危机后，英国经济陷入严重困难，保守党与自民党联合政府2010年上台后将削减赤字作为首要任务。为缩减政府支出，英政府从2010年开始连续3年冻结年薪2.1万英镑以上公务员涨薪，并规定各部门严格控制包括工资、津贴、奖金在内的公务员薪酬预算。虽然目前英国经济形势有所好转，但最近发布的《2015—2016财年公务员工资发放指导意见》中继续要求各部门薪酬预算年增长率不得超过1%。

在控制公务员薪酬增长的同时，英政府加大公务员薪酬改革创新制度。2013年6月，财政大臣奥斯本宣布，政府公务员和部分公共部门工作人员按照工作年限自动晋升工资档次的做法“已经过时”，对私营部门纳税人而言“极度不公”，必须加以改革。根据英财政部计划，2015—2016财年，英国公务员系统将全面废除自动晋档制度，将薪酬增长同工作年限彻底脱钩，改与绩效表现挂钩。对公务员工作目标完成情况、管理技巧、人际沟通能力、工作态度、专业技术水平、工作经验等进行综合评估并加权汇总，确定其绩效表现，并将之与不同的薪酬增长率或者工资级别晋升规则相对应，保证绩效表现突出的公务员获得较高的薪酬增长率或者更多的工资等级晋升机会。英国此项改革有两个目的，即降低公务员薪酬增速，以及对公务员进行长期、持续的激励，提高政府工作效率。

目前，英国政府多数部门已经完成改革，少数部门正在实施之中，有望如期完成。公务员薪酬制度改革也为其他公共部门推行类似改革发挥了先行先试的作用，除军队仍暂时保留工作年限薪酬增长制外，教师、医生、护士、警察等多个公共部门的绩效工资增长制改革正在稳步推进。鉴于英国公共部门雇员总人数超过540万，占总劳动人口的17%，其薪酬支出占到政府各部门预算开支一半以上，此项改革将对英国政府减支增效产生较明显的推进作用。与此同时，由于英国近来经济形势好转，经济增速在西方发达国家中位居前列，持续限制公务员薪酬增长在一定程度上对公务员队伍的稳定造成了不利影响。据英国财政部统计，近期公务员流动率已经达到18%。高级公务员薪酬审查委员会也建议政府适当提升薪酬水平以留住高端人才。

西方社会

美国的非营利组织

□ 贾西津

在美国，非政府非营利的社会组织习惯上被称作“非营利组织”，在法律意义上，非营利组织指税务登记中满足一组特定条款的组织，或者称“免税组织”。美国有190万免税组织，占所有机构数的5.9%。当然还有各种并非计税单位的志愿结社，因而事实上的非营利部门远比这个数字要大。

为什么美国有这么多非营利组织？它们做些什么，有何特色？法律制度遵循什么原则？美国非营利组织的发展历程，可以帮助我们更深入理解其中的逻辑。

由志愿结社建立起的国家

1620年，“五月花号”载着英国的一批清教徒到达北美，船上41名成年男子在登岸前签署了一份联合协议，俗称“五月花号公约”，记载了美国以志愿结社开始社会形成的历史时刻。在1789年美国联邦政府成立之前，这个英殖民的移民社会基本依靠民间自治的方式提供各种社会服务并自我结成社区。

美国是典型的先有社会、后有国家。著名的哈佛大学成立于1636年（当时称哈佛学院），还有耶鲁大学、普林斯顿大学等等一大批大学，历史都比美国的建国还早。如今仍提供着最优质服务的大学、医院、图书馆等公共服务机构，几乎都是非营利组织，甚至乡镇、州郡等也是自治的社区。

19世纪末20世纪初，在美国财富高度积累而社会矛盾突出、一系列社会变革发生的“进步时代”，非营利组织也发生了诸多新形式。1906年赛奇基金会、1911年卡内基基金会、1913年洛克菲勒基金会，以及其后一大批私人基金会的建立，代表了现代公益的一种典型模式，即私人资源以设立独立法人的形式，转换为社会公共事业的资源来源库。它畅通了商业之私益资金向广泛的社会之公益资金的流动渠道，进而形成捐赠—资助—服务的分工专业化公益模式。卡内基被引为经典的《财富的福音》小册子揭示了私人财富深层的资本精神：“完成（家庭）这一任务后，应该把其所有的财富都视为别人委托自己管理的信托基金，并且负有不可推卸的责任，把这笔钱用于他经过深思熟虑的、断定能够对全社会产生最佳效果的事业……总有一天，公众会给带着巨额财产死去的人刻上这样的墓志铭：‘拥巨富而死者以耻辱终’。”这位当年的美国首富切身践行了自己的信念，在有生之年几乎捐赠出自己所有的财产，单他兴办的图书馆就有3500座。美国现在有超过10万的私人基金会，一年向公益事业捐入500亿美元。

另一特色类型是思想库或称智库，即专门从事公共政策研究的独立组织。如1916年成立的政府研究所（布鲁金斯学会的前身）、1919年的胡佛研究所、二战后成立的兰德公司。虽然一些智库接受政府、党派、大学的资助，但它们的运作相当具有独立性，在公共政策中影响活跃。美国是全球智库研究能力最强大的国家，华盛顿K街一条街上智库就有上百家。

美国非营利组织的特点是数量庞大，类型众多，领域广泛，从志愿互助到公共服务，从救济救灾到发声倡导，从社区价值到国际领域，非营利组织都构成社会生活的基本方式。

本土价值与国际视野

非营利组织在美国本土参与深入。有研究显示，美国一半以上家庭参与慈善捐赠，个人捐赠总额达到GDP的2%；据美国城市研究所的全国慈善统计中心数据显示，平均每175个美国人就拥有一个非营利组织，1/4 16岁以上的美国人在非营利组织中从事志愿工作，2014年美国非营利部门的支出占到GDP的5.3%，2010年全国工资薪金中9.2%来自非营利组织。它们的活动领域最主要包括：艺术文化及人文、教育、环境与动物保护、健康、人类服务等。按资产规模而言，最大的十家机构基本都是大学和医院。

同时，美国非营利组织国际化程度很高，在海外援助方面表现尤其显著。有研究表明，自2005年开始，非营利的海外援助已经超过了政府发展援助总额；1979年到2009年的三十年间，美国非营利组织向中国提供的资源约200亿元人民币，其中21%流向中国政府，65%进入事业单位和人民团体，14%惠及中国的非营利组织。

非营利组织从事公共事业和国际发展与政府的类似事务有什么不同？这就必须理解非营利的价值内核。一个非营利组织的发生往往源起于对某种公共问题或公共价值的关怀，越是优秀的非营利组织的设立者，他们的视野必然越是超越的和广阔的。以经济利益或者国家利益来理解成熟的非营利组织，就低估了非营利的价值。

非营利的机制使非营利组织比政治组织更容易跨越民族和国家界限，贯彻一些价值目标。比如同在保守主义维度内的传统基金会对共和党政策的批判和反思，其实比对手民主党的攻击更深刻，因为前者维护保守主义理念，而政党在竞选中，瞄准的往往是选票。

免税登记

美国非营利组织的登记实行免税登记。联邦税法中有几十款税法条款设定了不同减免税的组织，比如，有条款界定是“宗教、教育、慈善、科学或文学组织，公共安全试验，国家或国际业余体育竞赛培养，儿童及动物虐待预防组织”。这类组织税收政策非常优惠，它们不仅几乎享有各种免税，而且可以给捐赠者提供税前抵扣待遇。

美国非营利组织的法律规制原则可以概括为选择自由、权责对等、自治市场、税收优厚。志愿结社以什么法律形式实现，是人们考量不同法律约定中的权利义务而作出的自主选择。总体上，政策优惠越多，行为限制和规制越严；反之，较少政策特权，受到的责任限制也少，责任总是一定权利的体现。非营利组织的法人形式也是多样的，最常见的选择是非营利公司，还有非法人形式的社团和信托。

法律很少用强制性标准来约束免税组织，但是对信息披露的责任要求较高。免税组织需要填报的990税表，具体详细，并且公众可以公开查询到。内容包括比如工资最高的5个人的职位、姓名、年薪，最主要交易企业的名称、有无关联交易等。事实上，法律的作用更多是规范行为的形式，比如治理结构和信息披露责任，而具体的责任内容，主要是理事会决策机构和公益市场选择的自治结果。

开放、法治规制、权利保障的制度环境是美国非营利组织蓬勃发展的基础，优厚的税收政策也起到了重要的激励作用。美国免税组织的种类、覆盖面之广泛，以至于它实际上构成了公共服务的前端和主体，而不是政府之后的拾遗补缺，就充分反映了税收政策的积极作用。