

人口是支撑城市经济社会可持续发展的重要因素。随着我国人口总规模增长惯性减弱,城市人口规模快速增长的模式处于转型时期,城市居民稳定就业需求增加,同时面临生活成本增加,人口流动带来的融入感不强等问题,增强人口集聚吸引能力成为衡量城市竞争力的核心内容。德国较早经历了人口数量减少、城市衰退的发展阶段,德国城市从促进经济转型增强就业吸引,共建住宅合作社增强住房保障,推进社会城市项目增强社区凝聚力三个方面促进了人口集聚吸引能力,实现了较好的集聚吸引效果。文章以德国柏林和莱比锡市为例,梳理分析促进人口集聚吸引经验,为我国城市提供借鉴。

一、德国柏林和莱比锡市人口概况

柏林是德国的首都,也是德国人口最多的城市。1990年东西德统一时柏林人口约342.2万,到2000年减少至338.4万,至2005年,柏林人口也仅仅为339.1万。莱比锡位于柏林以南165公里,人口59万,原东德第二大城市。1989年莱比锡人口大约53万,1990年东西德统一,莱比锡人口逐年流失,1998年降至不足44万,10年不到人口缩减近17%,与此同时,城市房屋被遗弃,房屋空置率从1995年的4.1万套上升至2000年的6.9万套。

二、德国城市提升人口集聚力的做法

德国重视居民参与城市建设管理,通过发动居民的积极性和主动性,促进城市转型发展,将就业、住房保障和社区服务作为增强人口吸引力的重要内容,在

德国城市增强人口集聚吸引能力的经验及启示

□ 白玮

以下三个方面开展了长期的实践。

(一)借力整体性城市规划推动城市转型发展,增强城市就业容纳能力

为了应对城市收缩的挑战,莱比锡以整体性城市规划为抓手,进行城市复兴。一方面通过制定规划明确发展路径,先后制定了20世纪90年代的“Boomtown Leipzig”城市发展大型项目建设、21世纪初的收缩与城市重建战略规划和现在的综合性城市发展规划“2030莱比锡可持续增长”,推动莱比锡再城市化促进城市经济增长,规划突出强调“生活质量、社会稳定、城市竞争力、国际影响力”。另一方面通过理念创新重振信心。2007年,欧盟27国部长在莱比锡召开了有关城市发展和地域团结的欧盟部长级会议,发布了《莱比锡宪章:欧洲可持续发展城市》,提出综合城市发展策略,从城市整体出发关注城市贫困社区。整体性城市发展规划为城市衰败地区进行基础设施环境更新改造提供了整体战略。在整体性规划引领下,莱比锡不断突出其艺术和文化特质,强化其商品交易地位,突出其欧洲中心的区位,打造新的有竞争力的产业,不断出台一些有效机制来吸引那些善于创造创新的人口来莱比锡。通过这些措施,彻底扭转了城市人口下降的趋势。莱比锡住宅空置率从2000年的6.9万套下降至2009年的3.5万套,减少了49.3%;人口从2000年的44万增长到2018年的59万,增长了34%;就业机会从2001年的1.29万个增长到2010年的19.17万个,增长了48.5%。

(二)依托住宅合作社建设共建共享的住宅小区,增强城市住房保障能力

德国在保障住房福利的宏观政策指引下,推行了住宅合作社制度,即鼓励城市居民通过自建房和合作建房等多种形式,打破开发商对房屋供应的垄断,政府加大对住宅合作社支持,维持了大城市

住房和生活服务的低成本,增强了城市吸引力。

住宅合作社在保障居民住房方面发挥了三个作用,一是维持了较低的住房成本,德国政府对住宅合作社提供了长期低息贷款、借款保障、减少税收、租金补贴等支持,减轻房屋建设和居住成本,同时实行住宅租赁房租管理制度使房租降低到社会能够负担的水平,柏林住房合作社公寓租金大概相当于市场价格的1/3,有效降低了城市居民的住房成本。

二是增强了租赁住房的长期稳定性,德国实行租户保护制度,保护承租人的利益,允许代际继承,同时合作社成员在建造房屋的同时,组建管理委员会,居民共同参与决策社区管理,共建共管的组织结构增强了合作社成员的稳定性。

三是不断提升优化租赁住房的管理服务水平,住宅合作社不仅仅提供住房,同时在管理委员会的带动下,不断向居民征集提升居住环境和服务的建议,如增加运动场、公园等公共活动空间、可再生能源充电设施、提供老年人和儿童照顾设施和服务、重视对特殊困难人群的关怀等。住宅合作社为城市居民提供了稳定的居住保障,解决了居住的后顾之忧,发挥了积极的人口吸纳作用。柏林的人口已从2005年的339.1万增长至2010年的347.5万、2015年的356.3万、2018年的363.4万。

(三)以社会城市项目推动城市更新,增强社区凝聚力

德国的社会城市项目开始于1999年,社会城市项目以城市利益与私人利益相结合,铸造社会凝聚力为出发点,充分发动居民参与城市建设和更新,鼓励城市强化社会融合,支持社区管理,通过激活社区促进社会发展,建设符合居民需求和持续发展活力的城市,具体形式包括居民参与基础设施建设、城市更新,参加城市公共事务,参与职业技能培训等。

截止2019年,德国已经有530多个镇或城市的930个邻里社区实施了社会城市项目。2019年德国联邦、州和地方政府共投入1.9亿欧元实施社会城市项目。莱比锡市Georg-Schumann-Straße社区位于莱比锡

市最长主街两侧的一个老旧社区。随着莱比锡人口收缩,街道两侧房屋的空置率日益上升,街道上各式交通工具混杂,四轮卡车带来的粉尘污染了空气,街道两侧违章停车时有发生,加之社会基础设施不足,文化和社会活动缺乏,贫困人口较多,该片区失业率比莱比锡城市平均失业率高出5个百分点,街道两侧的零售商店也因人口流失空置率日增。

为了激活社区,2009年以来莱比锡城市规划开始了聚焦城市社会空间打造的社会城市建设,采取了基于主街道资产梳理的自下而上的参与式整体性城市规划,莱比锡住房促进与城市更新局和城市规划局联合支持老城区更新改造,规划项目落地得到了联邦德国城市土地开发基金的支持。之后,为了摸清居民的需求,莱比锡老城更新社会城市项目办公室组织了各种规模的社区参与式研讨活动,鼓励利益相关方及社区居民参与讨论Georg-Schumann-Straße社区的发展问题。在切实了解社区居民需求的基础上,着手构建社区社会基础设施,与社区人共同打造社区公共社会空间,如建立开放了社区信息分享中心,在活动促进社区居民的交流,强化“家园”感,并逐步提升社区居民对其所居住环境的归属感拥有感。这种拥有感越强,居民对城市更新改造、对城市发展持续参与的兴趣就越强烈,社区凝聚力也越强。

三、增强我国城市人口吸引能力的启示与借鉴

“十四五”时期是我国城市高质量发展的关键时期,贯彻落实以人民为中心,提升城市生活质量是“十四五”时期的重要内容。引借鉴德国发动居民参与城市建设,增强就业、住房保障和社区凝聚力,对我国城市建设具有重要的意义。

(一)城市整体性规划方法值得我国城市更新工作应用

随着城市化进程的推进,城市老城区基础设施老化问题和住宅设施不符合老龄化和机动化的问题逐渐摆上议事日程,小区停车位不足、多层楼房无电梯、楼房保暖保温效果差等问题日益突出。为了增强城市

建设和更新改造更加符合居民需求,应借鉴德国经验,让居民参与城市发展、住房建设、公共空间改造、基础设施和公共服务设施布局和建设标准的讨论,切实满足居民就业和生活服务的需求。在社区改造项目中,制定整体改造规划,尽可能融入多类型、多功能的设施和空间,如设施适老化改造,提供安全丰富的儿童公共活动空间,小型灵活创业空间等等,满足多方需求。

(二)住宅合作化租赁与管理值得面临住房压力大的城市尝试

针对我国城市面临住房供给渠道单一和房价较高的问题,鼓励地方政府出台多种形式、多种层次的住房保障措施,改善住房供给结构,增加公共租赁住房 and 保障房的供给数量,根据人群需求,加大住房的资金、用地、租金支持政策,降低住房建设和使用成本;鼓励居民参与社区的共建共治,共同参与物业服务和管理,减少管理服务成本,创新社区管理服务经

验,增强社区凝聚力。研究制定住房租赁保护相关政策,强化承租人合法权益的落实,增强住房租赁的稳定性和持续性。

(三)社会城市理念值得我国城市建设和管理借鉴推广

社会城市理念与人民城市人民建,人民城市为人民的理念一致。城市应将公众参与城市建设和管理的理念落到实处,如在城市社会政策体现更强的包容性,重大规划决策部署前,深入了解居民在就业、生活方面的需求,并将需求融入在规划方案中,具体项目建设全过程邀请市民参与监督,发挥居民积极性和主动性,鼓励公众参与城市和社区管理服务工作。特别关注外来人口、流动人口和弱势群体的需求,使他们时刻感受到城市社区的温暖和关爱,增强社区凝聚力。◆

(作者单位:国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心国际合作部)

【上接第54页】

根据企业需求组织开展专题供需对接活动。另一方面要紧抓构建双循环、胶东经济圈一体化发展等重大机遇,依托“链主型”企业、平台型企业、撒手锏企业,积极开展产学研对接、供应链优化、产业链招商,推进一批投资规模大、技术含量高、市场前景好的项目,补齐产业链短板弱项,加快构建循环互动的产业生态。

(三)把握自主创新主动权

围绕产业链部署创新链,实施产业链创新能力提升行动,做实做强“1+4+N”高端平台体系,持续引进聚合高端创新资源,打造综合性创新体系。建立国家、省、市三级制造业创新中心培育体系,支持医疗器械、碳纤维及复合材料等优势产业争创国家级制造业创新中心,支持房车、钓具等行业建设省市级制造业创新中心。支持威高集团、光威集团牵头争取国家重大科技专项,形成科技研发与产业化相互促进的良性循环机制,提升“链主型”企业的核心竞争力。引导企业加大科研投入,争创一批国家级、省级、市级企业创新

平台,加快补齐核心关键短板,培育一批高附加值高技术含量的高端产品,持续推动向产业链中高端迈进。

(四)培育数字赋能新引擎

抓住产业数字化、数字产业化的赋予的机遇,加快5G网络、数据中心等新型基础设施建设,抓紧布局数字经济、生命健康、新材料等战略性新兴产业、未来产业,大力推进科技创新、着力壮大新增长点,形成发展新动能。组织开展智能制造供需对接和现场诊断活动,为企业提供一揽子智能化改造解决方案,打造一批智能工厂和数字化车间。根据威海市不同产业链基础、特色和优势,重点围绕医疗健康、纺织服装、打印设备、房车、渔具等威海市特色优势产业,打造服务于产业链供应链创新链协同发展的工业互联网平台,支撑构建全面互联、数据互通的制造体系,推动制造业产业链重构和裂变。◆

(作者单位:威海市工业和信息化局)