

德国城市发展中的理念导向 与政府调控

【内容提要】 面对经济全球化和知识经济时代,城市发展理念不断转换。德国提出建设 21 世纪城市、城市营销、城市再生、城市创新、城市文化建设、城市战略规划等一系列的城市发展理念,城市政府通过财政补贴、基础设施组织、城市用地规划、非政府组织培育等方式在区域发展规划、产业空间组织、城市生活策划、城市合作导向和城市区域管治等方面发挥调控职能。

【关键词】 城市发展理念 21 世纪城市 政府调控

20 世纪 80 年代以来,伴随着经济全球化、国际化进程的加快,国际竞争也由单一的竞争演化为合作性竞争,并且这种更高层次的竞争越来越集中在具有国际影响力的大城市、区域性中心城市之间,各个城市为了提高自身竞争力纷纷调整城市发展理念和制定基于竞争力导向的城市发展战略,以在竞争中抢得先机。

城市发展的理念导向

1. 建设 21 世纪城市的理念

“建设 21 世纪城市”是发达国家一些城市明确提出的城市建设方向和目标。2000 年,在德国柏林召开了“21 世纪城市”国际论坛,世界许多国家著名的城市问题专家及一些国际知名城市的政府人士参加了会议。会议的中心议题是:未来城市的发展框架,以及 21 世纪城市的管理与治理。21 世纪城市的中心实质就是建设“可持续的城市”,其发展框架主要包括以下七个方面:一是

可持续的城市经济——创造就业与财富;二是可持续的城市社会——保证社会的和谐与发展;三是可持续的城市居住——为居民提供良好且可支付的住房;四是可持续的城市环境——建立稳定的生态系统;五是可持续的城市交通——建立资源保护型的城市通达系统;六是可持续的城市生活——建设生动活泼的城市;七是可持续的城市决策——赋予城市居民应有的决策参与权。论坛提出 21 世纪城市的发展理念,其重要意义:一是对未来城市发展方向的再一次明确与强调;二是在于它所提出的发展框架、相应对策以及政府的功能与作用,对于指导实践具有很强的现实意义。

2. 城市营销的理念

城市营销的提出源于产品营销的概念,就是指把城市当作商品拿到城市上去销售,也就是以充分发挥城市服务功能为立足点,通过树立城市独特形象,提升城市的知名度和美誉度,从而树立城市品牌,满足政府、企业和公众需求的社会管理活动和过程。既然是营销的概念,就面临着谁是买主、市场状况如何的问题。对于城市招商引资来讲,投资商就是买主,投资项目时必然面临多个城市的选择,那么如何把你自己的城市有效地推销给投资商并获得成功,需要有效的营销行为。旅游业发展是引用城市营销理念最多的领域。德

收稿日期:2004.08.10

南京市留学回国人员科技活动资助研究项目(NJ2003)。

作者简介:沈山,江苏淮海发展研究院副教授;祁豫玮,南京大学城市与资源学系博士研究生,221009。

国的城市旅游业的规划与发展建设就是在这一理念指导下进行的。通过细分市场,明确不同层次的消费者,规划建设能迎合不同层次消费者口味的旅游设施,并采取具有不同特点的促销手段。如德国城市天鹅堡、海德堡和罗滕堡的城市营销形象口号分别是“最接近童话的地方”、“大学之城”、“浪漫情调之都”。

3. 城市再生与城市创新的理念

20世纪50年代以来,德国的城市发展概念发生了六次明显的变革:50年代的城市重建(reconstruction),60年代的城市振兴(revitalization),70年代的城市更新(renewal),80年代的城市再开发(redevelopment),90年代的城市再生(regeneration)和21世纪初的城市创新(innovation)。城市再生是一项旨在解决城市问题的综合、整体的城市开发计划与行动,以寻求某一亟待改变地区的经济、物质、社会和环境条件的持续改善。其理论框架包含六个主题:一是城市物质改造与社会响应;二是城市有机体诸多元素的物质替换;三是城市经济与房地产开发、社会生活质量提高的互动关系;四是城市土地最佳利用和避免不必要的土地扩张;五是城市政策制定与社会惯例的协调;六是城市的可持续发展。

城市创新有两个层次的涵义。狭义的城市创新专指通过发展城市高新技术产业、培育科技研发能力来达到提高城市发展层次的目的。广义的城市创新则是指通过不同方式对城市资源进行再优化、再组合,以实现城市经济与社会发展的创新。从德国城市发展实践来看,城市创新包括多种不同的方式与途径:一是城市功能创新,指通过出新或再造城市与区域功能来提升城市竞争力。在这方面,德国统一后柏林的功能重建就是一个很好的例子。二是城市产业创新,主要反映在高新技术产业的培植上。三是城市环境创新,德国鲁尔区的创新是一个典范。作为一个老的重化工业区,从20世纪80年代初起,鲁尔区的经济就开始面临与日益加剧的产业结构调整不相适应的矛盾。为了摆脱困境,鲁尔区于20世纪90年代实施了整体环境的综合创新,从而对整个地区经济的转型以及城市形象的改变都发挥了重要

作用。四是管理创新,包括行政区划的调整、新型社区的建设等多种创新方式。

4. 城市文化建设的理念

城市是一种新的、以自身权利和一种共同的、同时又有所区别的思想、组织、记忆文化为特征的协作。城市未来发展需要文化和能源的补给,城市发展和文化的相互作用力愈加明显。在城市的未来发展中,它的文化基础将变得更有意义:城市的历史传统、文化传承和自然空间状况,还有城市体现的特殊的符号体系、象征体系和代表体系中的吸引力,都将会提升城市的魅力。城市的基础——文化对城市未来的发展将会被提升到具有决定作用的地位。德国大城市以各种各样的尺度来应对全球化竞争的文化要求,塑造国际化的形象,通过文化活动、体育赛事以及城市地区营销来引起国际媒体的关注,以推动文化产业的发展来促进城市的产业结构转换和在城市竞争中崛起。

5. 城市战略规划的理念

德国的城市规划学界曾有公平规划、综合规划等不同的规划理念。20世纪90年代以来,城市间的竞争日益加剧,一些城市问题专家提出了战略规划的理念,并将这种理念尝试应用于城市的规划实践中。战略规划的理念倡导在城市的规划工作中采用企业战略规划的方法,更加注重规划的机动性以及务实性。主要任务是对城市的总体结构、功能以及影响城市结构和功能的环境和组织因素进行评价、预测和引导,它将作为城市战略管理的重要环节,战略规划的文本将作为城市的战略政策,对城市整体发展发挥引导、控制作用,并成为城市下一层次规划的指导。在战略规划程序上可以形成评价分析——目标选择——策略制定——文本编制——实施反馈的战略规划循环。其内涵可以概括为SWOT,即优势(Strengths)、劣势(Weakness)、机遇(Opportunities)与挑战(Threats)四个主要方面,指在规划过程中要对城市发展的优势、劣势有清醒的认识与透彻的分析,对宏观与微观环境可能呈现的变化要有尽可能多的预见。正式和法定的战略规划,属于行政、实施性的,主体是政府,必须经过法定审批程序。

城市发展中的政府调控

德国是欧洲经济最发达、社会秩序最优的国家。德国所实行的是社会主义市场经济体制模式。既不同于计划经济体制,也不同于自由市场经济模式,这是一种市场经济与国家干预相结合,追求经济发展与社会共好相兼顾的体制模式:经济构成以私有制为主体,经济活动以市场为基础和纽带,国家通过直接或间接的方式实行全面有效的总体调节。城市一级政府对城市发展的调控通过多种方式实现:一是财政补贴手段。甄别城市建设项目和不同利益集团,实施有区别的财政政策。二是城市基础设施的组织建设。政府行为既体现在直接投资参与某些基础设施建设活动,也包括以组织者的角色吸引社会投资参与项目实施。三是城市用地规划。一方面明确城市内部的功能划分,并通过用地功能的界定指导产业在空间上的布局;另一方面调节城市地价,政府通过规划公示,影响地价的变化和调控变化趋势。四是非政府组织的培育,加强市民社会在城市发展中的广泛参与,使城市决策多元化。

1. 区域发展规划

德国的区域发展规划的主要特征:一是没有固定的规划期要求,规划的制定与调整主要依据区域经济发展的实际需要而定。二是在规划大的取向上,更侧重于对空间层面的研究、规划与建设导向。三是在规划权限上,法律对联邦、州、城市以及基层社区的权限都有明确的划分与界定,既保证了规划自上而下形成由宏观到微观、由原则到具体的统一体系,也避免了各层次间出现不必要的重复。基层可以充分根据自身发展的实际需要与客观条件,在遵循上一级政府所确定的大原则的前提下,务实地提出可实施的发展规划。四是规划的具体实施严格受相应的法律保护,以充分保证区域与城市发展建设的有序进行。

德国的区域发展规划在框架上一般包括这样几个大的层次:第一层次:一是发展原则,明确规划必须注意处理好的若干关系,以及要避免产生

的若干问题;二是发展战略,这是规划的“纲”,是具体实施计划必须紧密围绕的中心;三是区域性的综合开发计划,往往包括新一轮发展中的重点开发区域、开发内容以及开发方式等;四是重大工程,主要指可能会对解决一些重大问题发挥关键性作用的一些重点工程项目。以柏林为例,德国的统一无论在政治上、经济上,还是区域的自然属性上都给这座城市带来了巨大的变化。首先是柏林一改几十年来空间上的封闭性;其次是首都功能得到恢复。在这样的背景下,柏林制定了宏伟的新一轮发展规划。规划提出的三大原则:一是走可持续发展的道路;二是重塑柏林作为世界城市的地位;三是突出解决整合两大城市差距的问题,即东西柏林差距,以及柏林与规划范围内邻州勃兰登堡州部分地区的差距。第二层次为确定发展战略:总体扩散模式下的局部集中战略。通过此战略的实施,旨在推动城市空间扩展,实现城市综合性功能的重建。按照此战略,第三层次的规划内容为:都市影响区范围内各功能中心开发计划,包括CBD重振计划等。第四层次的重大工程主要包括:联系各功能中心的都市便捷通道的建设完善、物流集散中心建设、若干绿色园的保护等等。从战后德国城市发展的实践看,区域发展规划在指导城市发展中发挥了较好的作用。

2. 产业空间组织

德国的城市政府极少直接干预产业的生产经营,对产业发展的调控,多体现在对产业布局进行空间组织。这种调控主要通过用地规划所明确的功能划分来进行。一些做法如企业搬迁、产业园区建设等都是我们所熟悉的。值得一提的是,在第三产业的组织上,政府十分注重对产业的设施建设与区域开发关系的研究,十分注重对一些新的经济组织形式的培育。比如在一些城市可以看到的大型零售商业集聚区的发展(在柏林就有以LKEA为中心的此类地区)、博览城的建设(如汉诺威 Hanover 博览城建设),以及大型物流集散中心建设(如柏林物流集散中心建设)等,都是政府有效指导、合理组织的实例。从近年来德国城市发展的实践看,对城市第三产业按照新的经济形

式进行组织,已成为实现城市创新的一个行之有效的方

3. 城市生活策划

政府对城市生活进行策划与组织,是政府调控城市发展的又一个重要方面,而且政府的这部分职能还在变得越来越重要。这里着重介绍西方国家城市年历(Fest Calendar)的做法及政府在其中所发挥的作用。专门介绍的用意:一是这实际上已成为一种十分国际化的做法;二是节庆活动虽然在我国也已成为活跃地方经济的重要方式,但是目前还很少有城市对此进行年度的整体综合策划。

柏林的年度节庆活动按照规模大小可以分为大型、小型及日常性活动几种。按照不同的层次,一年的节庆活动又可分为国际性、全国性以及地方性。国际性重大活动如柏林国际电影节、柏林国际旅游博览会、爱的大游行、欧盟文化年、国际当代艺术博览会等;全国性的活动如绿色周活动、柏林双年展、五月设计月、Cadenza - 巴洛克节、柏林艺术之秋等;地方性的活动主要包括各种大小规模不等的展览,如流行音乐与娱乐展览会等。据统计,2000年柏林共举办大型展览73个,法兰克福和汉诺威分别为78个和66个。城市年历的重要意义:一是可以扩大宣传,宣传年度的重大活动,宣传你的城市;二是它体现了一个策划与组织的过程,保证了年度活动安排的连贯性与有序性,同时也有利于通过这项工作不断提高城市节庆活动的组织水平和实际效果。政府在城市年历这项工作中的作用大致有这么几条:一是策划年度的主题,2004年柏林节庆的年度主题为:美国艺术之年;二是围绕年度主题与多种渠道合作组织年度活动;三是以专项资金支持活动的开展;四是支持有关的场馆设施建设。

4. 城市合作导向

在现代市场经济中,竞争与合作已成为重塑新型城市与城市、区域关系的关键,其中合作是精髓,竞争是协同竞争。2002年10月7日,“世界人居日”的主题定为“开展城市间的合作”,目的就是鼓励世界城市间开展更加密切的合作,使它们取长补短,增强城市管理能力,改善人类居住环境,

使城市步入可持续发展的轨道。

城市政府主导下合作,主要是在跨区域性大型基础设施的建设、区域性环境整治、城市商贸及旅游网络的建设、城市产业的分工与布局、城市生活策划等领域。如城市政府合作建设的德国“童话之旅”——格林童话所取材的城镇与街道:柏林 - 不莱梅(Bremen) - 哈默尔恩(Hameln) - 卡塞尔(kassel) - 哈瑙(Hanau),就是一条十分具有特色的城市旅游线路。

5. 城市区域管治

城市管治(governance)是20世纪90年代西方城市发展中的一种思潮。所谓管治,是指具有多重行为者的特定机构或组织模式,公众机构和私人机构的伙伴角色,以及其他自治但又相互依赖的组织间的战略联盟。城市区域管治是政府和社会之间合作与关系的一种机制。传统的城市管理(management)模式注重政府在城市建设和发展过程中自上而下的支配、控制及主导作用。城市管治则强调城市利益相关者对城市发展的广泛参与,通过合力来促进城市的发展和城市竞争力的提高,主张城市的决策不应由政府单方面主导,非政府部门和组织也应被容纳进来,并最终形成多重治理模式,共同作用于城市的建设和发展。

德国的城市政府一方面十分注重发展具有地方特色的、与众不同的文化与环境,关注和培养城市的个性及创造性;另一方面则不断地培育专业的非政府机构和志愿者组织,加强市民社会尤其是非政府组织在城市发展中的广泛参与,使城市决策具有多元化的视角,更能够满足社区和城市居民的实际需求,从而推动城市的建设与发展,也更有利于城市政府的调控。

参考文献:

1. Roberts Peter, Sykes Hugh. Urban Regeneration: A Handbook[M]. London: SAGE Publications, 2000
2. 英格博格·弗拉克, 弗兰兹·佩施. Stadt und kultur - herausgegeben von ingeborg flagge und franz pesch[M]. Berlin: Das Neue Berlin, 2000
3. <http://www.berlin-china.net/>, 2004-06-10

(责任编辑:徐冬青)