

德国柏林城市中心区更新的经验与启示

胡 淼, 周 俭

【摘要】针对 20 世纪 90 年代中后期电子商务兴起等社会经济变化导致的德国城市中心区物质空间老化、商业结构失衡、中产阶级流失等问题,以及社会隔离与排斥的挑战,德国于 2008 年提出系统性的城市中心区更新计划,采取目标综合、行动主体联合、空间整合及措施综合的整体性行动方法,促进环境、经济、社会协调发展,维护城市中心结构体系。在此过程中,政府和非公共部门相互配合,前者发挥着引导、管控、激励作用,主导公共空间资源开发和公共利益公正性分配,后者通过多种形式促进建设文化的形成与身份认同,决定着商品和服务的种类与品质。德国的实践可在规划编制、空间设计、功能业态、城市文化和运营管理等方面为我国城市提供经验借鉴。

【关键词】城市中心区更新;伙伴关系合作;整体性方法;柏林

【文章编号】1006-0022(2023)07-0137-09 **【中图分类号】**TU984.3/.7 **【文献标识码】**B

【引文格式】胡淼,周俭.德国柏林城市中心区更新的经验与启示[J].规划师,2023(7):137-144,151.

Experience and Implication of Urban Regeneration of Berlin Central District/HU Miao, ZHOU Jian

【Abstract】In response to a series of problems such as physical space degradation, commercial structure imbalance, and middle class emigration since 1990s, Germany launched a systematic programme of urban regeneration of city centers in 2008, to promote environmental, economic, and social development. To this end, the government and local stakeholders should cooperate and adopt an approach through which the former dominates public space development and public interests distribution, and the latter promotes cultural and identity recognition in various forms, providing different commodities and quality service. German's cooperative partnership between the government and local actors provides a reference for planning compilation, space design, functional business, city culture, and urban operation for Chinese cities.

【Key words】urban regeneration of city centers; cooperative partnership; integrated approach; Berlin

0 引言

受经济全球化、购物中心及电子商务兴起的影响,以零售商业为主要功能的德国城市中心区在 20 世纪 90 年代中后期出现功能和结构性衰退,表现为物质环境老化、商店空置率高企、商业多样性减弱,直接影响了城市的整体运行、对外竞争力和可持续发展^[1]。对此,德国自 2008 年起开展了系统的城市中心区更新,经过十多年的努力取得了较好成效。

国内以商业街区为核心的旧城中心区经历了 20 世纪末的发展热潮后,普遍存在环境不够好、品质不够高、功能不完善、特色不突出等问题^[2-3]。近年来部分城市

政府采取的整治措施引起了一定的争议,被认为对城市环境造成了损害^[4]。当前,政府与市场、社会合力推动旧城中心区有机更新的工作逐步展开,首先需要理清“改什么、谁来改、怎么改”的问题,建立一套科学完善的更新方法。

目前,国内研究多关注城市中心体系规划^[5-7]、商业网点及设施规划等宏观层面的内容^[8-9],聚焦于城市中心区规划设计的个案分析^[10-12],对旧城中心区的更新方法缺乏系统性归纳。德国城市中心区更新强调政府与非公共部门相互配合、优势互补,与国内当前的城市更新工作要求有相似之处,德国的城市更新方法可为我国提供一定的经验借鉴。

【基金项目】国家自然科学基金项目(51778430)、德国学术交流中心 DAAD 留德奖学金

【作者简介】胡 淼,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生。

周 俭,通信作者,同济大学建筑与城市规划学院教授。

1 德国城市中心区更新概述

1.1 衰退原因与更新导向

德国单中心城市的中心区是其内城，其核心通常是以历史建筑和底层商业设施为主的步行街区；多中心城市则拥有不同等级的中心地。数十年的郊区化进程使零售业逐渐取代居住成为德国城市中心的主导功能^[13]，零售、居住、办公、文化、行政等功能相互促进，城市中心区呈现多功能混合的特征。

20 世纪 90 年代中后期，德国城市中心区出现衰退的主要原因包括：①环境方面，部分中、低等级城市中心区在欧洲一体化和经济全球化竞争中长期缺乏投资，物质空间老化严重；②社会方面，中产阶级家庭长期向郊区迁移，内城的居民、购买力持续流失；③经济方面，受郊区大型购物中心、连锁店和电子商务影响，内城的零售业发生结构性改变，大量传统小型商业消失，商品供给的多样性和个性减弱^[13]。中心区的衰退直接影响了城市的整体运行、对外竞争力和可持续发展。

2000 年后，随着德国有利于郊区化的补贴政策终止、老龄化率提高、创意产业的发展以及气候保护新要求的颁布，内城因功能多元混合、交通便利迎来了新的发展机遇，但也面临新、旧居民隔离以及社会排斥等挑战。如何改善老化的物质空间环境、调整失衡的商业结构、促进社会融合是内城发展面临的 3 个现实问题^[13]。

在开展一系列内城研究后，德国于 2008 年在城市建设促进计划的基础上推出了“活跃的城市与地区中心”计划（以下简称“中心计划”），以联邦、州、市镇与本地行动者合作的方式提振城市中心活力^①。根据行政约定，中心计划 1/3 的资金来自德国联邦政府，2/3 由各州及各市镇筹措，资金应重点用于整体性城市发展概念规划制定、公共空间品质提升、闲置建筑与地块开发、公众参与等 7

个方面。2008—2019 年，德国联邦政府通过中心计划资助了 16 个州的 753 个市镇，金额从最初的每年 4 000 万欧元增长至 2019 年的每年 1.3 亿欧元，总计投入 11.4 亿欧元。

1.2 更新中的整体性行动方法与伙伴式合作

1.2.1 整体性行动方法

复杂的衰退原因、多元的利益相关者及城市空间的有机性促使中心计划强调整体性行动方法。中心计划在商业、居住、交通、社会与文化设施等领域制定一系列相互协调的更新措施，通过多方合作予以落实，从而实现经济、环境、社会综合发展的目标。整体性行动方法包括伙伴式合作（行动主体联合）、职能部门联合、空间整合、措施综合 4 个维度（图 1），是目前德国城市更新的主要方法。

不同城市中心区的更新内容都是根据整体性城市发展概念规划（Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept，简称“ISEK”）确定的。ISEK 不仅汇总了所有重要更新项目、标注了空间发展战略，还制定了详细的更新措施清单，并对各项措施的成本和融资、时间安排

及优先性作出规定。ISEK 为不同部门、学科和公众提供了重要的对话平台，其制定过程伴随着一系列公众参与程序。在 ISEK 划定的受城市建设促进计划资助开展更新的区域（以下简称“资助区”），公共部门必须严格按照 ISEK 措施清单使用公共资金，私人部门的投资与建设不得违背 ISEK 的更新目标。编制 ISEK 是各州、各市镇向联邦政府申请城市建设促进资金的前提^[14]。以柏林为例，其中心计划的 ISEK 在规划体系中所处位置如图 2 所示。

1.2.2 伙伴式合作

伙伴式合作是中心计划整体性行动方法 4 个维度中最重要、最基础的一个维度。城市中心区更新涉及大量本地私人部门的利益，私人部门合作与否决定着更新能否成功：房地产企业通过开发闲置土地和建筑，影响街区的住房与功能结构；零售企业和商户直接决定了商品与服务的品质及种类；本地商会、协会、教会能够通过制度化的参与程序影响政府决策，为更新项目提供资金，并借助其在商户中的权威和号召力推进更新政策的落实^[16]；社会与文化机构提供丰富的文化产品，能够增强街区的识别性并促进社会融合；科研机构 and 专家为更新

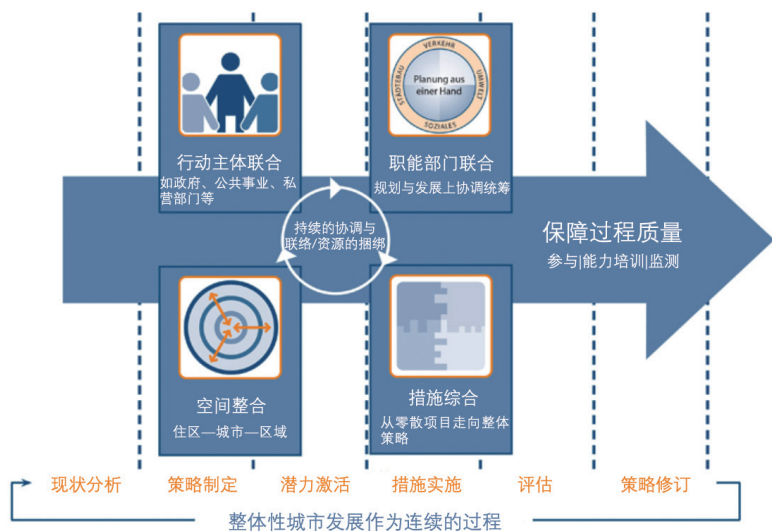


图 1 整体性行动方法的 4 个维度

资料来源：https://www.staedtebauforderung.info/DE/ProgrammeVor2020/AktiveStadtOrtsteilzentren/Programm/Instrumente/IntegrierteAnsaezte/integrierteansaezte_node.html。

提供专业知识^[17]。

政府与本地利益相关者长期、稳定的合作,有利于汇聚社区的知识和资源,平衡各方利益,就关键议题达成共识,推动更新实施。一是要在从规划制定到实施的全过程中引入公众参与,通过不同观点的碰撞形成多方共赢的应对方案;二是通过一定的公共财政带动社会资本投入,鼓励公众参与小型项目的实施^[18]。为此,德国在城市中心区的更新上进行了两大制度创新:①设立城市中心管理小组,专门负责在政府与本地利益相关者间传递信息,连接本地合作网络,监督更新项目的实施。②设立可支配基金(亦可称“地区基金”),为本地企业、个人和社会团体发起的中小型城市更新项目提供最高占成本 50% 的资金补助作为激励。

伙伴式合作的引入反映了德国城市建设的“治理”转向,以及在财政预算短缺的情况下,城市公共事务逐渐向本地非公共部门转移的趋势^[17]。

2 整体性行动方法：促进环境、社会、经济综合发展

柏林是德国中心计划的代表城市。本文选取柏林 5 个更新已逾十年且具有代表性的中心计划资助区作为研究案例(表 1),通过实地调研,梳理规划文件、项目说明和相关政策文件,对 Karl-Marx-Straße 城市中心管理工作组和商户开展多次访谈,参考德国内政部的分类,从目标综合、行动主体联合、空间整合及措施综合 4 个方面对城市更新的整体性行动方法进行归纳。

2.1 多元更新目标综合

中心计划旨在强化城市中心区的职能,提振其经济、社会与文化活力。这一目标分为 6 项子目标:目标 1 为强化功能的多样性与供给的安全性;目标 2 为提升公共空间品质;目标 3 为强化可

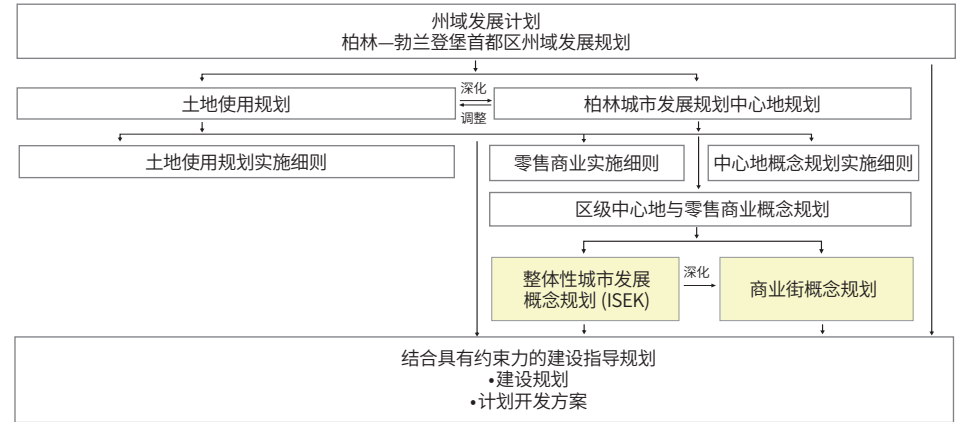


图 2 柏林中心计划的 ISEK 在规划体系中所处的位置^[15]

表 1 研究案例的基本情况

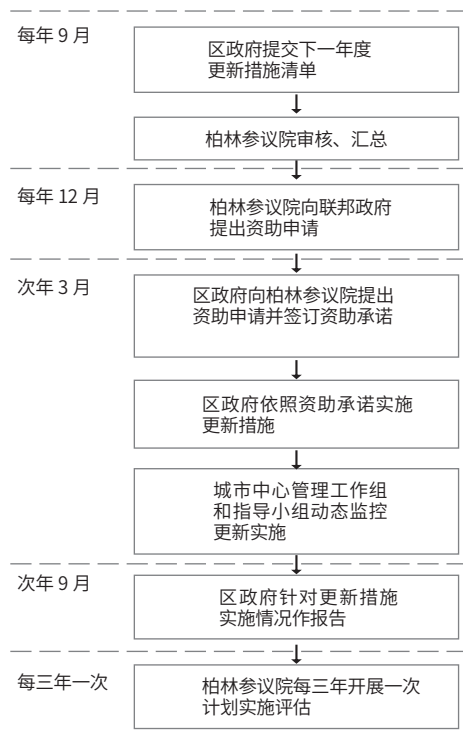
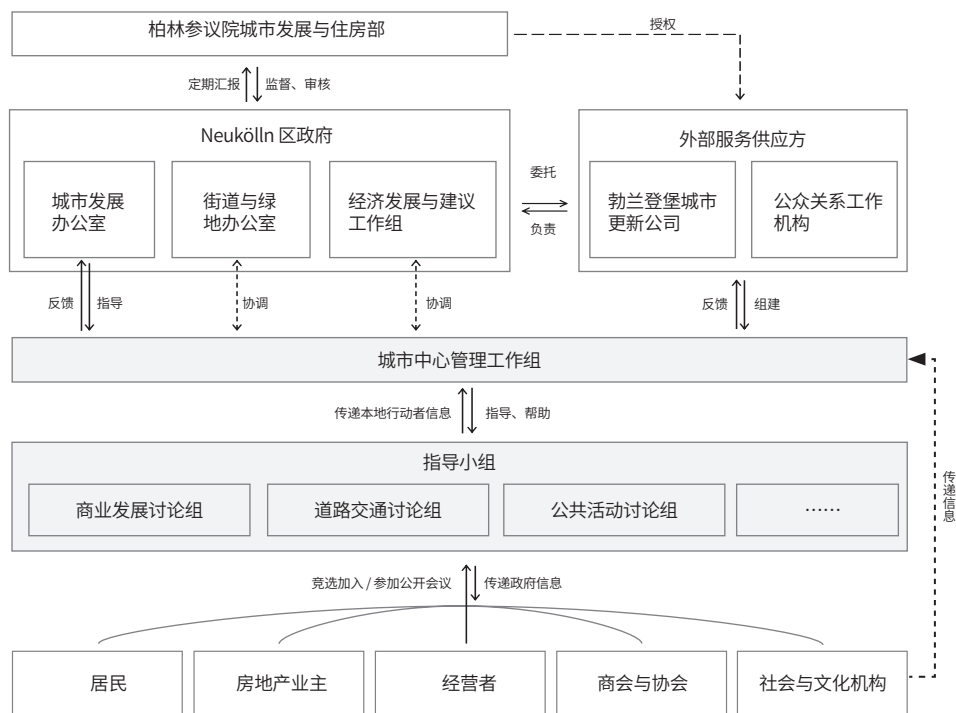
街区名称	等级	规划面积 /hm ²	主街全长 /km	更新前的状况	主要更新思路
City West	中心区核心	156	2.3	拥有强大的商会、协会和跨国企业,但街道环境老化、缺乏特色,国际竞争力衰退	借助商会力量激发商户自治动力,吸引教会、协会共同投资,协作提升公共空间品质
Müllerstraße	主中心	114	2.1	移民比例较高(58%),在文化和社会设施资源方面存在优势,但沿街商业中有 1/3 为业主自营的低质商业	依托市政广场塑造多民族融合核心场所;禁止博彩业、游艺厅等集聚,游说业主提升业态结构
Karl- Marx- Straße	主中心	120	2.3	移民比例较高(53%),拥有众多历史建筑和多样的日用品商店,但商店空置率和社区失业率较高,缺乏特色业态	发挥租金较低的优势,打造创意产业集群;将啤酒厂旧址更新为艺术中心,并将其作为重要旅游目的地;发展具有多元文化特色的精品餐饮业
Turmstraße	城区中心	105	1.3	移民比例较高(55%),拥有历史公园资源,但商店空置率和儿童贫困率较高,缺乏特色业态	调整历史公园的功能,促进空间配置的公正性重构;吸引私人参与空置商业体改造,提升业态结构
Marzahner Promenade	城区中心	35	1.5	原是大型住区的中心,拥有区级休闲和文化设施,但在西端购物中心建成后,商业街客流流失严重,空置率高企	在街区东端设置休闲文化设施;利用空置房屋设置临时艺术工作室,在周边住区中打造多代共居模式,与大学合作打造艺术创新社区

持续的城市机动性;目标 4 为增强社会凝聚力;目标 5 为创造并维护城市建设文化^②;目标 6 为以合作性的方式行动^[18]。其中,目标 1 主要针对功能与商业衰退的问题,是更新的首要目标;目标 2 ~ 3 涵盖了公共空间、社会与文化设施、交通等城市环境改善范畴,是更新的次要

目标;目标 4 ~ 6 旨在促进社会合作和社会融合,是更新的横向目标^[18-19]。

2.2 多元行动主体联合

为实现综合性的更新目标,不同的利益相关者通过城市中心管理工作组与指导小组形成自上而下与自下而上相结合



合的稳定的合作架构(图3,图4),以采取共同行动。

城市中心管理工作组由 3 ~ 4 名来自第三方服务机构 (如城市规划公司) 的专员组成, 常驻城市中心区更新工作现场, 代表政府行事, 负责保持政府与非公共部门间的信息通畅, 协调并整合各方利益。城市中心管理工作组的薪酬由中心计划支付, 占总资金的 10%。指导小组是政府帮助成立的具有自治性质的地方委员会, 通常由 10 ~ 20 位本地的利益相关者组成, 包括居民、企业、协会代表、社会与文化设施代表、专家等。指导小组制定正式的议事章程, 对目标与任务、会议与表决程序、资金使用、选举、换届及解散程序等内容作出规定。指导小组每月召开开放式会议, 针对当下重点议题展开讨论, 其决议以“意见”的形式转呈给区政府参考。指导小组还拥有地区基金资助项目的选择权, 城市中心管理工作组对指导小组负有支持和帮助的义务^[18-19]。

2.3 多尺度城市空间整合

中心计划的根本目的是提振衰退的

城市中心，从而修复并强化中心地体系这一德国城市发展的基本结构。这就要求从不同层面将城市中心区更新融入城市的整体发展中。

在城市整体层面,关注多中心城市结构的维护。遵循并落实《柏林城市发展规划中心地规划》对不同等级的城市中心在服务范围、商业面积、业态种类等方面的差异性要求,促进投资、产业、社会与文化设施向相应的中心集聚,改善传统中心区衰落、郊区大型专业市场兴盛的失衡结构,维护中心地体系的协同效应^[15]。

在地区层面，关注中心区与周边住区的协同发展。通过公交、慢行道路、公共活动廊道等加强中心区与住区的空间联系，借助更新项目加强中心区与住区的功能互补，使中心区和周边住区紧密结合，形成生活便利的“短距离城市”^[17]。

在街区层面，关注中心区内部的紧凑发展。以步行环境改善、节点塑造等方式，构建结构清晰的公共空间体系，并利用租金差异，在柏林传统围合式庭

院建筑群中置入餐饮 (通常在首层)、公寓 (通常在上层) 及文化展示等多种功能, 尽可能地设置较高的功能混合度, 提升城市活力, 吸引创意产业集聚, 增强街区的中心性^[20]。

2.4 多维度更新措施综合

对 5 个案例街区的更新措施进行汇总、比较和分析,发现其更新措施可划分为 3 类,并且这些措施与中心计划的环境、社会、经济 3 个目标层次存在对应关系(表 2)。

2.4.1 环境：公共空间与设施提质，改善物质空间环境

绿地与广场改造、街道与慢行交通改善以及社会与文化设施更新有助于改善街区环境，增强街区对消费者和投资者的吸引力，同时具有较强的公益性、可操作性和优先性。

各街区通常会根据资源优势和所面临的主要问题来确定各自的更新重点。例如：Karl-Marx-Straße 街区的移民比例较高、街道环境杂乱，但是也拥有众多历史性文化设施资源，其强调多元民族融合的

表2 柏林城市中心区更新策略、目标、具体措施及目的

更新策略	更新目标	具体措施	目的
公共空间与设施提质,改善物质空间环境	提升公共空间品质	街道、绿地、广场等开放空间改造	营造城市活力空间
		社会与文化设施更新	增强社会效益,发挥溢出效应
		历史性公共建筑的修缮与再利用	增强历史文化吸引力
鼓励社会合作,创造建设文化,增强社区凝聚力	发展可持续的城市机动性	公共交通、步行与骑行交通的整合优化	构建便捷的短途供给系统
	创造并维护城市建设文化	设置规划工作坊等协作式规划程序	形成多方共赢的高质量设计成果
	增强社会凝聚力	资助公众参与多样的小型建设项目	提高空间设计的多样性
		策划社区节庆活动,统一标识设计	提升街区形象,增强居民的社区认同感
调整商业结构,维护功能业态的多样性	以合作性的方式行动	建立稳定的合作结构和长效运行机制	保障更新项目持续、顺利地实施
	强化功能多样性和供给安全性	根据ISEK制定《商业街规划》,并与企业和商户沟通	明确功能业态发展方向并达成共识
		积极引入创新产业和引领性业态	提升产业竞争力,强化集聚效应
		对新入驻的商业项目实行特殊审批	推动新项目与城市更新的目标一致

社会与文化设施提质以及街道空间改造项目所需的资金占了街区更新总投资的77%;Turmstraße街区将占街区更新总投资54%的(约660万欧元)资金投入“小蒂尔加滕”历史公园的功能重划,以期促进不同社会群体的交往融合,并将该公园打造为街区的“独特卖点”。

2.4.2 社会:鼓励社会合作,创造建设文化,增强社区凝聚力

这类措施包括与本地企业合作建造地标构筑物、组织规划工作坊、举办社区节庆和城市营销活动以及实施由公众提议的其他小型项目,所需资金通常占计划总投入的20%。地区基金是激励合作行动的重要工具,为企业和公众发起的小型更新项目提供占成本50%的资金补助。按规定虽然每个项目获取的补助资金不得超过一万欧元,但是却有效激发了公众参与更新的热情,在公私部门之间建立起信任与共识,培育了社区情感纽带。众多小尺度更新项目也增强了空间的多样性,有助于城市建设文化的

创造与维护。此外,中心计划还鼓励房地产企业提供多样的住房形式,为居住混合和社会融合创造条件。

2.4.3 经济:调整商业结构,维护功能业态的多样性

商业结构改善主要分为3个步骤。首先,城市中心管理工作组基于ISEK编制商业发展概念规划,对业态增减意向和功能布局作出构想:一是扶持本地传统特色商业,同时引入引领性新品牌,增强零售商业吸引力;二是积极发展文化、休闲和创意产业,增强功能的多样性和产业的韧性。其次,以商业发展概念规划为基础,促进城市中心管理工作组与本地商会、协会沟通,为商户的经营范围提供建议,为业主选择租户提供参考。最后,在街区同时被划为城市更新区的情况下^③,由区政府城市发展办公室对不动产产权变更、建筑使用功能变更以及为期一年以上的租赁合同的签订等行为实行特殊审批,并由其决定新的功能业态能否入驻街区。

3 伙伴式合作:政府部门与非公共部门的相互配合关系

伙伴式合作是整体性行动方法的基础维度。城市中心区更新需要政府部门与非公共部门相互配合,这种合作关系贯穿了中心计划的全过程。

3.1 政府部门的作用:引导、管控和激励

3.1.1 通过评估与审批制度管理功能与形态变化

在编制ISEK等相关规划的基础上,地方政府运用沟通、协商、咨询、审批等多种方式,对城市中心区的功能和形态变化进行动态管控。首先,中心计划要求针对资助区内新建、改建的大型零售设施与规划目标的一致性开展评估,重点考察开发项目的客流量、中心性、功能业态的适宜性,以及建筑设计是否符合规划要求,如对于产生噪声污染影响居住功能的项目不予通过。其次,当中心计划资助区同时被划定为城市更新区时,区政府可以通过特殊审批制度否决违背了更新目标的项目。例如,柏林Karl-Marx-Straße街区规定仅允许在沿街建筑的首层进行居住功能向商业功能的转换,以确保中心区保持一定的居住比例。此外,在城市更新区内,区政府还可制定《立面设计指南》,约束沿街建筑的立面更新、广告设置、橱窗改造等,促使建筑形态与街道历史风貌相协调。例如,Karl-Marx-Straße街区规定,面积大于2.5m²的广告的设置和更换应提交正式的建造申请,广告牌的位置、与墙面的距离、与建筑立面设计的关系必须符合《立面设计指南》的要求。

3.1.2 激发商户内生发展意愿,培育自我管理能力和内生发展意愿

较强的自我管理能力和内生发展意愿是中心区更新项目取得成功的重要因素^[21]。城市中心管理工作组鼓励并指导联合会运用会费自主开展补充性更新活

动，如 Turmstraße 街区定期组织商户早餐会议、Müllerstraße 街区成立了本地联合会，这些举措均有助于城市中心区在政府的更新计划结束后实现可持续发展。

3.1.3 政府部门主导公共资源开发和公共利益分配

公正地分配公共空间资源，平等地为所有人提供公共活动的条件与机会，是实现城市空间环境关键价值的途径^[22]。在中心计划中，柏林市政府通过与公交公司等企业合作，将大部分公共资金投放于公共空间开发和社会与文化设施改造，提升了公共服务质量，促进了社会交往；青少年活动中心、教育中心等设施改造为弱势群体的发展提供了支持，有助于解决移民社区的儿童贫困等社会问题。此外，一些空置的公共历史建筑的再利用为改善城市中心区的功能结构创造了契机。

3.2 非公共部门的作用：创造建设文化，促进身份认同和商业提质

3.2.1 协作规划，形成高质量的设计与建设成果

企业、公众与专家、规划师、决策者一同进入规划程序有利于形成多方共赢的规划与建设成果，降低整体运作成本^[23]。这种协作规划的形式贯穿于中心计划的全过程：①在 ISEK 编制阶段，采取信息宣传、意见征询和共同决策 3 种不同强度的参与方式，使公众、行政部门和决策者尽早参与编制过程，协调各方利益，提高决策的质量、透明度和接受度^[14]。②在更新措施实施阶段，针对具体项目开展圆桌会议、城市设计竞赛，并设置规划工作坊。鼓励公众与规划师对话，由公众和规划师共同确定公共空间的布局、功能和管理方式，构建多样的小尺度空间，使设计方案最大限度地满足各方利益诉求。③在动态监控和评估阶段，指导小组每月召开公开会议，居民、业主、商户和专家组成不同议事小组，针对道路施工、租金变化、建筑改造、社会发展等议题展开讨论，并将

决议呈交给政府决策者供其参考。

3.2.2 投资和实施小型更新项目，增强城市空间多样性

本地利益相关者，尤其是本地企业和社会团体在地区基金的激励下投资并实施了众多中小型更新项目，增强了城市空间的多样性和公共性，巩固了本地合作网络。以 City West 街区为例，2014—2016 年，该街区 13 项地区基金项目中有 8 项来自教会和各协会、3 项来自大型企业、1 项来自柏林工业大学、1 项来自个人，项目的资金筹措、方案设计和实施均由上述本地力量主导完成，政府给予占项目成本 50% 的资金补助。在合作项目“光之珍珠”中，灯光装置的设计、建设成本由公共资金承担，日常电力运营和维护成本则在当地注册协会 AG City 的协调下由周边私人企业共同承担。此外，“光之珍珠”项目还受到了“活力城市”基金会的资助和私人赞助商的实物捐助。

3.2.3 推动城市营销，增强街区的可识别性，促进身份认同

城市管理者委托专家以市场营销的方式推广城市，注重增强城市的可识别性，使地方居民与企业对所在场所产生情感。这是全球化竞争中德国城市管理者关注的重要内容^[24]。在中心计划中，城市营销的实施离不开本地利益相关者

的协作。例如，众多小型商户在城市中心管理工作组的引导下，采用统一标志、参加周末集市，整合起原本分散的资源，塑造了统一的商业形象，推广了本地商品、餐饮，弥补了传统线性城市中心区在运营效率方面的不足。此外，社区文化和节庆活动能够营造独特的社区文化氛围，是增进社区凝聚力的重要方式。

3.2.4 非公共部门决定商品和服务的种类与品质

在业态类型符合管控要求的前提下，房地产业主和经营者直接决定着商品及服务种类与品质。其中，大型商业设施具有较高的单位面积生产效率，在经济下行时期仍能使营业额保持增长，能够作为“磁极”商业为街区业态结构提升创造机会^[25-26]。本地小型商户则在创造社区就业、促进社会交往、提供社区服务等方面发挥着不可替代的作用^[27-28]。如何在提升商业效率、完善品牌结构的同时兼顾本地传统小型商业的生存发展，发挥其社会与文化效益，是中心计划需关注的问题。见表 3。

4 更新的成效与难点：以 Karl-Marx-Straße 街区为例

Karl-Marx-Straße 街区是柏林中心计划的代表案例，该街区曾拥有柏林第

表 3 中心计划中伙伴式合作的类型、程序、内容与法律法规依据^[14, 18-19]

类型	伙伴合作程序	主要内容	目标群体	目的	主要法律法规依据
协作规划	公众参与 ISEK 编制	信息宣传、意见征询、共同决策	居民、商户、业主	形成高质量设计与建设成果	德国联邦法律：《基本法》第 104b 条；《建设法典》第 164b 条 行政约定与规定：联邦与各州的《城市建设促进行政约定》，2014 年版的《柏林城市更新实施规定》
	公众参与更新项目设计与实施	城市设计竞赛、规划工作坊			
	公众参与日常监督、管控和评估	每月召开公开会议			
基金鼓励	合作投资建设小型项目	地标性构筑物、艺术装置等	居民、商户、业主	增强空间多样性	
城市营销	合力推动城市营销	社区文化与节庆活动	居民、商户、顾客	塑造统一形象	引用标准：联邦对各市镇的 ISEK 工作援助；《柏林活跃的城市中心计划指南》
能力培育	扶植本地利益共同体	商户早餐会议、组建本地商户联合会	商户、业主	促进街区持续发展	

三大商业街,但在“去工业化”政策的影响下,街区失业率上升,大量中产家庭迁出,街区商业的营业额大大减少,店铺空置率高达16%^[27]。2008年,Karl-Marx-Straße街区被纳入中心计划,2011年和周边的Sonnenallee地区一并划为城市更新区。

4.1 街区更新的成效

Karl-Marx-Straße街区采取步行道拓宽、增设骑行道、主广场改造等措施,改善了街道环境,改造后的文化设施成为地区优势资源。其中,由Kindl啤酒厂旧址改造而成的当代艺术中心已成为柏林著名的文化旅游景点,几家老牌的影剧院和传统城市泳池吸引着慕名而来的访客。对比2011年与2016年的问卷调查^④,批评街道清洁问题的受访者比例从25%下降到8%,将文化设施作为造访街区的主要原因的受访者比例从7%上升至21%。

更新后,文创产业和餐饮业成为Karl-Marx-Straße街区新的增长驱动力。原本长期空置的历史建筑——Neukölln邮局在改造后提供了17000m²的可利用空间,规划在此处设置了联合办公空间、小户型公寓、健身房、餐厅等,吸引了初创企业、艺术家和大学生入驻。由当地移民经营、具有多元民族文化特色的餐饮业发展迅速。2016年的调查显示,餐饮业是该街区吸引消费者造访的第二大原因。更新之初,人们将该街区视为充斥着廉价商品的移民社区。随着更新的推进,街区的形象得到大幅改善,至2016年已有近一半的受访者认为街区目前“富于改变”,73%的受访者认为社区文化节——“48小时Neukölln”具有强烈吸引力。

4.2 街区更新的难点

相较于大型零售企业,街区中的本地小型商业在更新中容易处于结构性劣势地位。大型零售企业能够为参加社区商业

会议的员工支付额外工资,为争取自身利益可以花费大量时间进行游说。然而,小型商户必须用业余时间参加会议,其经济回报往往在短期内不可见。长期的道路施工、上涨的租金以及新引入的商业的竞争也影响着传统小型商业的经营^{⑤[27]}。

为了扶持本地小型商业,城市中心管理工作组采取了多种措施,包括利用地区基金帮助商户通过积分优惠的方式在周边社区开展促销活动,在本地媒体和旅游手册中对本地特色商业进行推广,帮助小型商业获取政府的支持(如组织、法律、资金、信息技术等)。此外,柏林参议院经济部还为3年内受道路施工影响、营业额持续下降的商户提供过渡性贷款。目前,德国中心计划正在探讨如何在遵循公平竞争原则的前提下,进一步为不同规模、不同类型的商业制定差异化的扶持方式和更新措施。

5 对我国旧城中心区更新的启示

我国旧城中心区在功能与形态上与柏林城市中心区有相似之处,但在再开发过程中存在过度追求规模和统一的形式、功能业态同质化发展、地域文化特色挖掘不足、缺少长期规划和运营管理等问题^[29-31]。对于这些问题,柏林城市中心区更新实践可以为我国提供参考借鉴。

5.1 规划编制:多层次引导旧城中心区发展

我国许多城市在旧城中心区改造中注重短期成效,忽视了长期的整体规划,一些旧城中心区购物中心的建设量远超周边区域的消费承载力,甚至一些中心区的发展定位与周边地区趋同。借鉴柏林经验,可从多层面考虑旧城中心区的发展要求。在城市层面,根据城市总体规划确定主要中心区的等级、规模、定位和差异化的发展目标,相关要求可纳入商业网点布局规划;在地区层面,根据集客区商业、交通、人口现状,明确

更新重点,加强中心区与住区的空间衔接和功能配合;在街区层面,重点深化业态增减意向、公共空间设计等内容,确保规划能落地、能见效。

5.2 空间设计:协作构建小尺度、多样化公共空间体系

我国旧城中心区的更新以整体翻新或建设大体量购物中心为主,强调整齐划一,忽视了街道尺度与步行体验,破坏了城市景观的多样性和个性。对此,首先可通过多方协作,构建小尺度、多样化的公共空间体系。针对大型商业设施的选址、规模、功能业态和建筑设计开展影响评估,避免商业体与城市空间不融合、商业业态重复、商业面积盲目增长。其次,可将大型街道改造项目分解成若干公众可参与的小型项目,由政府主导基础设施和重要建筑的更新,街头绿地等小型项目可通过规划工作坊等指导公众协作参与。最后,可制定《立面设计导则》和相应的管理程序,保障城市景观的丰富性,引导中心区渐进式更新。

5.3 功能业态:支持本地小型商业发展,形成多元业态组合

我国部分城市中心区盲目追求品牌,一些整治行动关闭了大量具有活力的小型商业,这对街区商业生态和社会网络的维系以及地方性生活体验的塑造均有损害。针对这些问题,可以通过开发精细化管理工具,引导具有负外部性的商业逐步退出,对于一般或具有特色的本地小型商业则维持现状,避免业态迅速改变,造成中心区与住区“两败俱伤”;将小型商业的设计、营销等环节系统地联合起来,改变过去坪效导向的招商原则,从整体上考虑中心区的收益,构建合理的阶梯式租金标准,以减轻小型商业的生存压力;挖掘公共空间资源潜力,提高创意产业、休闲产业、文化产业等产业的比例,提高街区的综合竞争力。

5.4 文化特色：鼓励社区参与，培育地域文化凝聚力

我国旧城中心区存在空间设计雷同的现象，地域文化内涵未能彰显，需鼓励社区成员参与地域文化环境营造，将社区成员作为“最根本的缔造者”。具体措施包括：设置一定比例的基金，吸引商户、青少年和老年群体参与方案的构思、实施，加强社区的情感联系；举办周末集市、“夜经济”市场等商业推广和节庆活动，依托地方特色商业、产品和品牌，打造地域特色符号。此外，还可将改造后的历史建筑和场所作为商业、艺术空间或市民日常生活空间，以打造独特的历史文化环境，并利用其保存的集体记忆和场所精神促进居民形成社区身份认同。

5.5 运营管理：建立多方合作的长效治理结构

目前我国的旧城中心区普遍缺少专业的运营管理团队，部分城市存在行政部门条块分割的问题，城市管理注重单向整治，忽视了公众参与和专业技术的引入，导致街区的真实性和丰富性越来越弱。对此，一方面可通过构建长效、稳定的政府、市场、社会合作治理结构，设置专业的中心区管理机构，协调多部门横向协作与市、区、街道、社区的纵向联动；另一方面可组建本地商户自治组织，由这些组织承担部分日常管理维护工作，完善多方主体议事协调机制。此外，还可以通过制定经济和非经济政策吸引市场、社会参与，建立循序渐进的支持系统，培养商户的自我管理能力，避免街区对政府的扶持政策产生依赖，推动街区的持续发展。

6 结束语

城市中心区是一个城市经济、社会、文化活动最集中的场所，城市中心结构体系关乎城市的整体运行、对外竞争力

和可持续发展。德国通过联邦、州、市(镇)与本地利益相关者长期合作的方式，采取目标综合、空间整合、措施综合的整合性行动方法，促进了衰退的城市中心区环境、社会、经济的协调发展。德国的实践为我国的旧城中心区更新应通过规划编制，多层次地引导旧城中心区发展，与公众协作，构建小尺度多样化的公共空间体系，扶持本地小型商业，形成多元业态组合，鼓励社区参与，增强地域文化凝聚力，建立多方合作的长效治理结构，实现街区的持续发展。

【注 释】

- ①德国城市建设促进计划可追溯至 1971 年的《城市建设促进法》，该法为德国城市更新提供了重要支持。2020 年城市建设促进计划改革后，原中心计划与原城市遗产保护计划合并为“有活力的城市中心”计划。“有活力的城市中心”计划是目前德国仅有的 3 个城市建设促进计划之一。
- ②建设文化源自 2000 年德国提出的“建筑文化和建造文化倡议”，其认为有吸引力的建成环境是宝贵的社会文化财产，需要全社会广泛讨论、共同创造与维护。提升城市中心区公共空间设计质量是建设文化的重要内容，规划竞赛、工作坊、展览等公共活动是促进建设文化发展的重要途径。
- ③中心计划资助区可根据《建设法典》第 142 条划为城市更新区，通过特殊的法律规定和审批制度对街区发展进行管控。柏林第一批开展中心计划的 6 个街区中，有 4 个街区同时被划为城市更新区。
- ④两次问卷调查均由 Neukölln 区政府开展，资料由 Karl-Marx-Straße 城市中心管理工作组提供。
- ⑤信息来自作者 2018 年对城市中心管理工作组的两次采访，以及 2019 年对街区商户的访谈。

【参考文献】

- [1] HAVEKOST Carola, JUNKER Rolf, SCHÄFER Carsten. Funktionale Stärkung von Stadtteilzentren in Münster[R]. 1999.
- [2] 关于，阳建强. 城市化中后期城市中心的功能转型与空间重构：以常州旧城中

心区为例[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 87-93.

- [3] 王岩, 董超, 路红艳. 日本步行街发展经验及其对中国的启示[J]. 国际贸易, 2019(12): 36-42.
- [4] 肖茜颖. 常德路店招“黑底白字”遭吐槽 静安区已责成整改[N]. 新民晚报, 2019-03-25.
- [5] 钮心毅, 康宁, 李萌. 都市圈视角下的上海城市公共中心体系重构探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 42-49.
- [6] 杨俊宴, 章飙, 史宜. 城市中心体系发展的理论框架探索[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 33-39.
- [7] 郭嵘, 崔禹. 哈尔滨多中心空间结构识别与特征研究[J]. 规划师, 2020(18): 5-11.
- [8] 陈志诚, 侯雷. 探索有效的规划控制与引导模式：浅议城市商业网点规划新的范型[J]. 城市规划, 2011(4): 26-29, 40.
- [9] 申立. 从市场配置到政府引导：城市商业服务业设施规划管理的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 74-80.
- [10] 施鸿智, 张来, 韩荣亮. 旧城商业中心区的整体性更新：以南宁市朝阳路商业中心区为例[J]. 规划师, 2014(增刊 2): 174-180.
- [11] 王骏, 陈卉, 徐杰. 老城中心区活力塑造策略：以嘉兴子城为例[J]. 规划师, 2017(12): 62-66.
- [12] 任赵旦, 王登嵘, 张铭浩, 等. 新加坡城市商业中心规划经验与昆明实践[J]. 规划师, 2014(7): 116-122.
- [13] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Reurbanisierung der Innenstadt[R]. 2010.
- [14] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung-Eine Arbeitshilfe für Kommunen[R]. 2014.
- [15] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin. Stadtentwicklungsplan Zentren 2030: Lebendige Zentren und wohnungsnah Versorgung für die wachsende Stadt[R]. 2019.
- [16] 郑春荣. 德国商会与协会制度的若干经验[J]. 德国研究, 2001[下转第 151 页]

- 筑学报, 2012(10): 26-31.
- [7] 谢新松. 新加坡建设“花园城市”的经验及启示 [J]. 东南亚南亚研究, 2009(1): 52-55, 93.
- [8] Civil Service College, Singapore. A City in a Garden[EB/OL]. (2008-06-01) [2022-02-05]. <https://www.csc.gov.sg/articles/a-city-in-a-garden#notes>.
- [9] Urban Redevelopment Authority. Living The Next Lap: Towards a Tropical City of Excellence[Z]. 1991.
- [10] Urban Redevelopment Authority. Concept Plan 2001[Z]. 2001.
- [11] Urban Redevelopment Authority. Master Plan 2008[Z]. 2008.
- [12] CHIN K K, MENON G. Transport Accessibility and Infrastructure in Singapore—pedestrian Facilities[J]. Municipal Engineer, 2015(ME2): 133-139.
- [13] Urban Redevelopment Authority. Walking and Cycling Design Guide[EB/OL]. (2018-11-01)[2022-02-05]. <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Guidelines/-/media/BD725DB201DB496A93569C8072DD9FD0.ashx>.
- [14] TORRES Y, COSTA L, STOUFFS R, et al. The Role of Open Spaces and Greenery to the Appropriation of Port Zones[C]// 51st ISOCARP Congress 2015, 2015.
- [15] TAN K W. A Greenway Network for Singapore[J]. Landscape and Urban Planning, 2006(1-4): 45-66.
- [16] HENDERSON J. Making Cities More Walkable for Tourists: A View from Singapore's Streets[J]. International Journal of Tourism Cities, 2018(3): 285-297.
- [17] KOH P P, WONG Y D. Walking and Cycling as an Urban Transport Option in Singapore[J]. Municipal Engineer, 2014(2): 1-9.
- [18] CASTELLETTA M, THIOLLAY J M, SODHI N S. The Effects of Extreme Forest Fragmentation on the Bird Community of Singapore Island[J]. Biological Conservation, 2005(1): 135-155.
- [19] 张天洁, 李泽. 高密度城市的多目标绿道网络: 新加坡公园连接道系统 [J]. 城市规划, 2013(5): 67-73.

[收稿日期] 2022-10-17

- [上接第 144 页] (1): 38-41, 77.
- [17] KROLL Julia. Mehrfachförderkulisse Stadtzentrum-Ein Puzzle für die Zentrenentwicklung?[M]. Berlin: Technische Universität Berlin, 2011.
- [18] Bundesinstitut für Bau-, Stadt-und Raumforschung. Aktive Stadt-und Ortsteilzentren: Programmstrategie zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung [R]. 2017.
- [19] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin Referat Städtebauförderung/ Stadterneuerung. Aktive Zentren Programmleitfaden[R]. 2018.
- [20] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin. Shoppen, Bummeln, Surfen: Trends im Einzelhandel und ihre Wirkungen in den Berliner Zentren [R]. 2015.
- [21] KIM H R, JANG Y. Lessons from Good and Bad Practices in Retail-led Urban Regeneration Projects in the Republic of Korea[J]. Cities, 2017, 61: 36-47.
- [22] 郑婷婷, 徐磊青. 空间正义理论视角下城市公共空间公共性的重构 [J]. 建筑学报, 2020(5): 96-100.
- [23] 袁媛, 蒋珊红, 刘菁. 国外沟通和协作式规划近 15 年研究进展: 基于 Citespace III 软件的可视化分析 [J]. 现代城市研究, 2016(12): 42-50.
- [24] 克劳兹·R. 昆斯曼, 刘佳燕. 德国城市: 未来将会不同 [J]. 国际城市规划, 2007(3): 5-15.
- [25] WENZEL Holger, TÄGER Uwe Christian, MÜLLER Edda, et al. Zur Lage im Einzelhandel: Helfen Staatliche Reglementierungen Weiter?[J]. Ifo Schnelldienst, 2004(21): 3-16.
- [26] DIXON T J. The Role of Retailing in Urban Regeneration[J]. Local Economy, 2005(2): 168-182.
- [27] STEIGEMANN Anna Marie. Offering “More” ? How Store Owners and Their Businesses Build Neighborhood Social Life(Doctoral Dissertation)[D]. Berlin: Technische Universität Berlin, 2017.
- [28] 莎伦·佐金, 菲利普·卡辛尼兹, 陈向明, 等. 全球城市地方商街: 从纽约到上海的日常多样性 [M]. 张伊娜, 杨紫蕾, 译. 上海: 同济大学出版社, 2016.
- [29] 诸宁. 国内商业步行街的建设与改造 [J]. 南京林业大学学报 (人文社会科学版), 2010(4): 110-113.
- [30] 陈伟, 何蕾, 王贝. 回归“人本生活”的商业街改造模式 [J]. 规划师, 2014(7): 123-128.
- [31] 左妮莎, 邹一挥. 中小城市传统商业街治理结构问题及规划应对 [J]. 小城镇建设, 2015(8): 80-87.

[收稿日期] 2022-09-26;

[修回日期] 2023-01-25