大连海滨沿岸道路

以联邦德国的例子来思考可持续空间发展

Ralf Fücks著

经济和社会的变化也改变着社会和空间的结构。这种变化使一些地区获益，也使一些地区陷入困境，城市的情况也是如此。

德国的土地规划的官方理想要求在所有的地区中存在相同价值的生活环境，而在现实中不均衡性在逐渐清晰地展现。在德国西部的巴伐利亚、巴登－符腾堡、黑森地区以及从莱茵河沿线一直到汉堡地区发展非常迅速，而相反的在德国的北部和中部却有着众多的停滞的地区。除柏林地区的德国东部，经历着巨大的经济变化，许多农村的地区和城市成为了人口稀少地区。

同时住宅区重点也进行着重大的变化 – 几乎与地区的经济实力无关联。农村居民仍然迁移到城市化的地区中去。同时越来越多的居民离开了中心城市。城市和农村逃亡者都偏爱已失去农村特征的快速发展的郊区住宅区。

中心城市和远离城市的农村地区的双重清空的过程带来了社会、文化、财政和生态的重大的后果。居民的减少导致了税收收入的下降和对现有基础设施的充分利用，而住宅区结构的分散加速了面积的使用。其中在城市周围地区的面积使用要比大城市中的面积使用增长明显地要快得多。

生态挑战

这样我们就面临德国土地规划的重要生态挑战：住宅区继续分散，过度建造和整体面积的分裂，动、植物在自然生活空间中的大量减少，与此联系在一起的生态多样性的过分损耗。

肥沃土壤的流失，降水渗透面积的减少，开凿运河和滞留面积的减少而带来的洪水危险性的增加，这些都是无节制使用土地的后果问题。

土地外观变得难看，城市的蔓延，这些美学上的退步是属于空间中扩张的非物质代价，还有自然体验的损失，它的后果对于现代人的精神部分是不可估量的。

希望这种趋势能随着人口数目的停滞而停止下来，这纯粹是幻想。联邦建筑和土地规划局关于在1997到2010年的趋势推断得出的结论是：联邦德国到2010年为止，住宅区和交通面积将增长到564000公顷。这相当于每天平均增长120公顷。仅交通占地面积就是额外增加面积的40％。

在保持这个现状的前提下住宅和交通占地面积占总面积的比重从11.8％上升到13.4％。如果谁认为这还不足以引起担忧的话，他就没有认识到这种发展的活力。面积的使用以倍数地增长。在过去的四十年中，德国西部的联邦州的住宅面积增长了将近一倍，而人数只增长了大约30％，而从业者人数却只增长了10％。

普遍的大众户型

和农业工业化一起，这种发展已足能快速减少联邦共和国中的生态物种的丰富性，同时土地和地下水的污染却加重了。

接下去我着重要讲到住宅区发展的问题，我也不想隐瞒，我们的农业的类型和方式对生态和地形的多样性的保持和毁坏都有着决定性的影响。

在有约束力地规划和持续确保尽可能大范围的自然保护区和生态动物自然保护区中情况也是如此。因此红绿执政联盟已取得一致意见的新的自然保护法对于联邦共和国今后的土地规划有着重大的意义。

人口发展的挑战

土地规划和地区政策的第二个巨大挑战是可预见的人口的变化。人口的发展本身是长期的，政治上的控制有限，因此比交易所行情和选举结果能更加确切地预测。

估计在今后的数十年中德国的人口有大幅度的回落。这种趋势累计地增强，因为在每一代中儿童的数目 – 也就是潜在的父母，下降三分之一。

根据目前的征兆，尽管适度的移民，联邦德国的人口到2050年还是会从现在的8200万下降到6000万。在这样的情况下从业人数会从今天的4100万下降到2600万。人们的寿命延长了，出生人口数继续下降，十个世纪以来相对稳定的年龄结构金字塔将会倒置。

这种发展对于住宅区结构、零售贸易、服务业和公共基础设施将产生急剧的影响。

住宅建造和城市的基础设施设计所针对的传统的小家庭在今后显然是少数。年龄较大的人的需求在住宅市场上将越来越重要。按照联邦统计局的模式计算，在2050年36%的人口将在60岁和60岁以上。到2050年，年龄超过80岁的人口占全人口数的比重将要增加四倍。

然而长时间内的居住人口数的回落和老年人比重的上升并不会导致居住面积需求的下降，与此相反恰恰是需求的上升。至于说老年人继续增长的迁居频度是否也带来个人的交通量的继续增长，还是一个未知的问题。

面积使用的问题不会随着人口的变化自然缓和下来。

德国东部人口的外流

德国大多数城市和地区所面临的萎缩进程，在德国东部已经快速呈现出来了。许多东德的城市由于经济的巨变陷入了危机，并在合并之后的十年中失去了它原来15%到20%的人口。这不仅仅只是人口数字的下降，更巨大的损失是失去了年轻的、受过良好教育的和富有活力的人。

大连街头的广告

得益于高额的税收减免而在城市边缘大肆新建的住宅和购物中心，则更加削弱了东德的内城区。在东德100万套空着的住房，也是城市的危机的代名词。当然，人口的减少和迁移在今天已经不仅仅是东德的问题了。现在位于西德停滞地区的房屋建设公司和较差的现有住宅中也呈现了超出平均水准的空置现象。

面临着持续的人口回落，许多西德的城市在中期也必须针对萎缩而不是增长来调整他们的城市和地区规划。

这是土地规划和地区规划方面急剧的范例转变，在思想上还远远没有被消化。

应该怎样和能够怎样来作出应对呢？

分散的集中

物质的小康和汽车的大量普及，这使越来越多的居民有可能实现自己在城市周边地区拥有带花园的单个家庭的房子的愿望。

73%的德国人想要住在自己的小房子中。越多的人实现了住在郊外新住宅区的愿望，就有着更多的由舒适带来的烦恼。因为随着数百万个这样的梦想的实现，带来了严重的的交通、空气污染、噪音和景色的破坏 – 也就是降低了生活质量的后果。

大连街景：渔具商店

二十世纪早期的市中心的行列式住宅，不仅仅要比六七十年代的高楼住宅区有着更高的居住密度，它们同时也有着高居住品质，可以通过隔热和对环境无害的供暖达到生态上的优化。

问题不在于私人住宅，而是城市附近占据很大面积空间的分散居住。由于这种趋势的继续影响，再加之对居住、商业和交通的占地要求的不断上升，使人口稠密地区逐渐发展成为一个庞大而畸形的“住宅一锅粥”。

在市中心的地皮价格还在上升的同时，城市周边地区的地皮相比而言很便宜，由于地区之间为了争取居民和商业网点落户，地皮价格还进一步被当地政府补贴下来。越来越多的公共基础设施必须要服务于越来越少的居民群体。

和高速公路联结在一起的郊外新购物中心更加剥夺了小城市和城市中心的生存基础。参与都市生活要走的路越来越长，往往只能用汽车在适当的时

间内赶到。其结果就是当地市政的越来越高的基础设施花费，由于交通和房屋供暖而造成越来越高的能源消耗，不断上升的有害物质和二氧化碳污染，自然空间的减少和割裂。

解决城市恶性蔓延的出路是分散的集中。零售贸易、中心设施、工作岗位和密集的居住区必须要集中在公共交通很容易到达的地点。这并不一定必须是历史上的中心城市，但是已居住面积的改造利用必须要优先考虑，然后再考虑其它未建的城市边缘的住宅开发。核心的原则是城市内部的发展要优先于城市外部的发展。

为了缓和中心城市和周围地区的不良竞争，必须要加强跨地区间的合作，并且将必须把规划权上交给地区一级政府。

土地规划的中心目标应该是，保持和发展住宅区的形式，以最低的能源和面积使用来实现城市生活、私人接触和货物流通。住宅区可持续发展的机遇在于缩短道路。这还要求居住人口和工作岗位要有最基本的密集度。想要避免城市居民迁移，就必须要把景观带到城市里来。营造把城市和周围环境互相连接起来的绿化带，必须要找到新的筹措资金的形式，这样它的实现就不会由于地价昂贵而落空。

今后住宅区的开发不再可以按照大规模增长的模式来进行。针对不同的增长、停滞和萧条的地区要有不同的区域发展策略。

整治萎缩的结构再也不能用经济增长方案了。它需要稳定化方案和对社会与环境相宜恢复建设的调控。萎缩也孕育着机会。

把城市改建当作机会来利用

东西德的城市里经济巨大变化和扶持政策失误的后果，危机般地加速了人口的发展，她们在没有外来帮助的条件下不能战胜这种挑战。高度的闲置程度现在已经使住宅和建筑业以及城市的小商业陷于瘫痪。

部分空着的住宅的恢复建设显而易见是不可避免的。现有的基础设施必须要减少或者为了新的需要而改建。城市面临的挑战是应付一个数十年的缩减进程。联邦和州政府必须支持这个进程。当然这不仅仅是拆除方案，而是城市的改建，积极地把改变了的居住需求考虑进去，满怀信心地进行改善居住品质、城市更新和城市经济活力的恢复。

萎缩的城市可以展示出升值的机会和城市建设的多样化。靠近市中心的居住小区可以有更多的绿化带，拆除匿名的大型居住区，可以腾出空间给不是很密集的居住形式，或者与独栋住宅的均匀混合。这样现有的基础设施还可继续使用，私人住宅中居住的品质会和城市居住的品质联系在一起。

地区和地方经济的增强

大的密集地区保留其最重要的工作岗位中心地位。然而经济发展活力逐渐产生了差距。有增长地区，也有萎缩的地区。即使在小范围内，扩张与衰败也比肩继踵。在1945年后，原联邦共和国的住宅区与经济增长和需求的增长成比例增长，而今天的商业投资和服务业投资在很大程度上和地域竞争密不可分。想象中的增长潜力的竞争会继续尖锐化。

作为城市 – 郊区 – 迁移的后果，工作岗位转移到中心城市郊区的趋势增强。随着人口的迁移，工作岗位也在变动 – 特别是工作岗位增长较多的行业。商业区转移到住宅区的边缘地带，这导致了新的面积占用和交通量。

我们需要通过地区合作结构的改善，通过系统地开发内在潜力，通过积极的劳动力市场政策，通过教育基础设施的扩建，来增强落后地区的实力。

地区中政策性合作必须取代市长围绕着投资者的竞争。对此重要的措施是地区的面积使用规划和统一的地区中的企业税征收标准。

劳动力市场出现更多向服务业和商业的转化，以及信息科技的使用也可以提供城市中更多混合使用的机会。在城市里的排放密集的工业的工作岗位今后只起着微不足道的作用。这样不同用途的小型的、灵活的混合的机会和更多个层次的叠加的机会呈现出来。对环境有利的科技和城市化的服务中心重新拉近了工作区和居住区的距离。

新的商业区首先应该以改变使用性质的地块为中心来发展，以此来确保工作区和居住区的近距离（和公共短途交通的联系）。

税收立法，规划权和污染排放保护必须要适应已经改变了的框架条件，此外它们还要有利于解决地皮价格差异，这往往是用途混合和经济多样化的障碍。

即使在今后城市中的人口密集地区中也集中着最大的就业潜力。在今后联系优势和交流功能也影响了城市和地区的劳动力市场。除此以外城市的社会和文化综合体还创造了非劳动力的巨大潜力，作为在第二就业市场和公益性的名誉职位中就业。参与就业和市民的参与，两者使城市富有活力，稳固了城市的社会结构。

对城市化质量的思考

密集的城市对于大量人口来说是生态上最适宜的聚居形态。我们的激励体制，从远距离通勤补贴到鼓励私人住宅到地产政策，却以一种错误滑稽的方式来促进聚居形式的解体。谁要抵制已有可耕地和对自然空间的破坏，那么他必须让都市生活再次变得有吸引力，并意识到城市的品质。

城市文化对于建立政治集体做出了本质的贡献，它是人类文化和政治的自我保证的媒体，也是市民参与的一个契机，并给不同的群体提供了认同性的机会。城市是跨文化对话的舞台，也是青年文化成型和形成差异的地点。移居者和青年人融合到城市中增强了城市的经济和文化的革新力量。城市给关于我们想怎样生活这个问题提供了一个讨论的论坛。因此城市政策不应该只局限在城市功能的建筑、经济和生态的最优化这方面。

大连市中心的建筑，其独特之处在于空间的充分利用

尽管不是大多数，但是许多大城市的中心逐渐失去功能、品质量和购买力。大面积在“郊外”的零售行业竞争，在市中心和城市各个中心中导致了对中小型企业的排挤，荒无人烟和廉价的发展，导致了闲置状态和土地荒废的产生：已发展成熟的市中心承受不起零售业的集中和建立分店的过程和它面积的扩张。每年新产生100万平方米的零售业面积，特别是城市中的周边地带，尤其在市中心和近距离购物领域要有2000家商店倒闭，而商业每年失去30000个工作岗位。

市中心的另外一些实质性损失的表象是核心区域的对居住功能的排挤，有购买力居民群体的外流，对文化和休闲设备的忽视。由于犯罪和道德的堕落引起居民的不安全感加速了人口的迁移。

我们需要一个提高市中心和城市各部分中心品质的攻势！市中心必须成为拥有便利的公共短途交通的、有着高居住率的、有着独特的风格的、建筑文化和多功能的、有着富有吸引力的街道和广场的文化和交际中心。

为了促进市中心的投资和落户，必须在税收上对在市内投资特定的额外花费有所激励。商店营业时间的新规则应对市中心和城市各个中心以及微型企业特别优厚。靠近市中心的休闲面积必须是首要的发展项目，必须在已有的城市结构中形成一体。城市内部发展要优先于城市外部的发展的格言比任何时候都重要。

可持续的灵活性

分散的住宅区发展首先通过普遍的机动化才得以实现，但是在今天较低的住宅区密度和使用密度中，导致了大部分城市人口密集地区使用公共汽车或者有轨电车连接从经济性出发不再划算，步行和骑自行车的道路又太远。

为交通密集型用途选址必须要比以前更加要考虑用公共交通工具的方便程度来定位。补贴新住宅区的前提必须是和公共人员短途交通的富有吸引力的连接。功能上相关的用途必须在空间聚集到一起来。

运输价格对于住宅区结构和交通量起着一个不可低估的作用。几十年来我们补贴各种类型的交通发展，尤其是道路交通。

90/绿党联盟在最近要求每升汽油价格上升到5马克。这在政治上来说是不可行的，这是科学和政治的混淆。但是正确的是，不反映国民经济的总成本的运输价格加强了交通密集的劳动分工和住宅区结构。正确的是，如果没有一个逐渐的运输成本分步骤的适度提高，要逆转这一发展是不可想象的。

运输价格相对于工资或者税收差异对于绝大多数的商品来说并没有起决定的作用。所以备品备件、食品或者纺织品以巨大的能源消耗在欧洲大陆被运来运去。

用自家车每天来回跑的上班族的附加交通费用，与在城市好位置建房而产生的不成比例的高建筑费用相比，就显得无足轻重了。随之而来的远距离业余休闲交通成为一个新的增长因素。

所有的因素一起导致了交通基础设施的持续扩建，这破坏了我们的环境，破坏了城市中的生活。

通过公里补贴虽然最终个人交通和公共交通有着同样的地位，但是它们总是在优待（和增强）那些工作和居住地点距离远的人。谁想要缩短城市里的道路，就必须赞同公理补贴的逐步减少，即使这不讨人喜欢。

车辆共用，搭乘体制和载重汽车的更好的充分利用，如果它们没有通过税收的刺激来鼓励的话，这都只能是美好的愿望。

改善城市和地区规划的控制能力

城市和地区发展的可持续性由城市来决定。即使德国的土地规划和建筑规划权在欧洲国家的比较中是模范性的，但针对无序的分散住宅区看上去几乎还是没有效果。在远离中部和上部核心部位以及远离土地规划的住宅区轴线的住宅区具有最强大的活力。在许多地区住宅区的扩展不再是必须的。如果闲置地，改变使用性质的地块，空隙和密集潜力都有效地得到了使用，在已有的住宅区空间中就能完全或者基本上满足占地面积的需求。

地方自治必须是城市和地区发展的基础。地区潜力的发展只在地方的责任和合作中才有可能。但这不是目光偏狭的政见的特许证书。

因此地方的规划权可以由地区性的协调的发展计划中的州规划来引导，来阻止对生态和国民经济有害的过多土地供应和过度开发。跨区域的合作必须缓和一个地区中各城市的竞争，考虑到公正的利益平衡。城市的竞争性的将过多面积的提供给商业、零售业和居住这种行为不能再以直接或者间接的补贴来予以奖励了。

地方财政和促进方案

地方财政法规使所得税成为城市的最重要的收入来源。这加剧了市长围绕居民落户的竞争，有利于具备价格便宜的建筑用地的城市周围乡镇。因为我们希望，即使是用自家车上下班的人，其所得税的分配应相应的被考虑到，工作地点也应该按比例（一半？）从所得税中获利。然而这种对工作地的所得税再分配就要求地区对住宅区面积的供应的高程度的协调一致，以避免这种方式助长商业和服务业逃离城市的行为。力求制定地区法规确保地区中的协调一致的用地开发，用地平衡和基础设施规划以及固定的财政平衡（例如汉诺威地区的地区法规）。

位于市中心的高级住宅区。只有其住户才可享受到住宅区中的园林绿化地

政策可以并且必须制定

许多财政和税收政策的方法促进了分散住宅区，必须迫切适应可持续发展的原则。尤其是私人住宅的补助，公里补贴，新建出租住宅的递减的建筑物折旧费（AFA）。土地使用应该属于州的地方财政经费筹集的一个部分。

在新建和已有住宅之间的补贴存在着巨大的差异，尤其是在建筑用地便宜的地方，缺乏地区差异的私人住宅补贴增加的特别多：远离人口密集地区的土地价格水平很低。因此90/绿党联盟要求对私人住宅补贴法进行改革，引入了新建和已有住宅的平等（反过来？）的补贴标准并且引入地区差异。

新建出租住宅的递减的建筑物折旧费（AFA）使其比修缮已有房屋更为有利。如果我们愿意让现存的住宅来适应居住需要和要求，对已有住宅的投资必须在今后的税收鼓励上至少要与新建住宅同等或者更好。

昂贵的市中心的土地价格抬高了城市中的居住和商业投资，导致了单方面的供应，给绿化设施、运动场地和游戏场地的保留带来困难。在城市周围低廉的建筑用地反过来吸引了面积铺张和便利于汽车的建筑行为。

因此土地法和土地税必须要得到改变，并为降低地价差做出贡献。地下水费或可交易的地块出让权可以对此有所帮助。地产税改革必须要刺激已居住领域的建筑用地的灵活利用。土地参考值必须比以往更严格的进行分级，而且还特别应该包括已建造了房屋的地皮。对城市来说应该强制性实施一种市政土地管理，公共地皮的售卖必须更清楚地更紧密地和市政建设目标结合在一起。

后现代的政界放弃了一个能够包罗万象的总体政治规划和调控能力的幻想，这也是不错的。联邦德国的关于空间发展和住宅区结构的一个包罗万象的总体规划不仅仅违背宪法规定的州和城市政府的权限，而且也违背了全球化经济和个人化社会的自身活力。

但是在对于政策引导的要求上，我们不愿意盲动而适得其反或干脆放弃。政治可以也必须为社会人物提供规则框架，规范土地规划的目标和主题。

政治能够也必须和这两种为它服务的工具一起来进行控制，通过立法和金钱的刺激，也就是用税收和激励政策。这当然需要远见和勇气，根据全社会长期利益调整方向，尽管它和许多人的眼前利益有冲突。

在未完成的楼盘旁，常会有这种售楼出，人们可以在这儿看到楼盘的模型、平面设计图并咨询相关信息

（我感谢绿党联盟的规划，建造和居住联邦工作组，我是以他们内行的工作为依据的）。

Ralf Fücks是海因里希·柏儿基金会理事会长