文章编号：1673-9493（2022）01-0016-06　中图分类号：TU984.114　文献标识码：A　DOI：10.19830/j.upi.2021.240

国家资助引导下的德国城市更新

State-led Urban Regeneration Through Funding Program in Germany

范利 乌尔·阿特克 著　蔡智 唐燕 译
Written by Fan Li, Uwe Altrock　Translated by Cai Zhi, Tang Yan

摘要：文章探讨了德国通过设立国家资助来推动城市更新的具体做法及其启示。尽管德国的政治体制是联邦制，主要事务由各州自行决定，但是在城市更新领域，联邦政府通过近50年的国家资助项目，在全国范围的城市更新实践中起到了主导作用。城市更新成功维护了城市的良好景观，为住区更新和建筑改造提供了系统的资金支持，被认为是促进城市可持续发展的重要手段。在财政上，城市更新计划采用三级政府（联邦、州、地方）共同出资的模式，通常每级政府筹集三分之一的资金。地方政府确定存在城市问题并需要改造的地段，申请将其纳入年度更新资助计划。各州根据规定的标准选择资助地段，具体更新措施包括物质空间改造升级和社会治理措施等。成功的城市更新计划包括三个方面：首先，各级政府之间的密切合作为资助计划提供了强有力的制度支撑；第二，长期稳定的国家资金是改善老旧城区的关键因素，因其刺激了私人投资来进行单体改造；第三，联邦政府扮演着超越地方权力的重要角色，负责组织全国范围的城市更新实践。

Abstract: This paper discusses the practice and enlightenment of Germany to promote urban regeneration through the establishment of national funding program. Although politically Germany is a federal country leaving major affairs to be decided upon by each state, in the field of urban regeneration the federal state has played a leading role in defining and launching nation-wide urban regeneration programs in the last five decades. Based on the cooperation among three tiers of government (the federal, state and the city levels), state-led urban regeneration has successfully maintained the urban landscape in a good condition. The program is feathered with systematic funding for buildings and quarters in need of renovation. Financially, the program is based on a co-funding model of the three levels of the state, normally collecting one third of the funding for a regeneration area from each level. Local authorities apply to be included in the programs by demonstrating that a potential regeneration area has urban problems. The states select their funding areas according to defined criteria. The aim of the urban redevelopment grants is to overcome urban problems over a time period of normally 10~15 years, implementing a series of public measures and often directly supporting individual upgrading activities by private land owners and developers, thus leveraging private funds. The grants support physical upgrading and, to a certain extent, also social measures. The paper reveals that the successful urban regeneration scheme involves three aspects. First, a close cooperation between different levels of the states has provided strong institutional support of the funding program. Second, long-term and stable state funding is the key element to improve dilapidated urban quarters as it has motivated the private investment for physical upgrading. Third, the federal government plays an important role of super-local power to organize the nation-wide urban regeneration practice.

关键词：城市更新；资金；联邦政府；州政府；地方政府

Keywords: Urban Regeneration; Funding; Federal Government; State Government; Local Government

作者：范利，博士，柏林工业大学建筑学院高级研究员。fan@tu-berlin.de
乌尔·阿特克，德国卡塞尔大学建筑、城市规划和景观规划学院院长，城市更新教席教授。altrock@asl.uni-kassel.de
译者：蔡智，清华大学建筑学院，博士研究生。czhi0911@gmail.com
唐燕，清华大学建筑学院，长聘副教授，博士生导师。yantang@mail.tsinghua.edu.cn

“资金”显然是保障城市更新行动得以实现的关键要素，而公共资金往往在城市更新中扮演着至关重要的角色：它不仅仅能够提供直接的经费支持，同时可能吸引和撬动诸如私人企业、业主等的共同出资，为破解城市更新的资金困境提供解决方法。

作为“城市更新的黄金缰绳”[1]，国家资助计划是德国城市更新的重要工具。德国城市更新主要是在联邦（Bund）、州（Land）和地方（Kommune）三级政府共同合作的资助计划下推动，其合作的法律依据是德国宪法第104b条，该条规定明确联邦政府可以为州和市政府的特别重要投资项目提供财政支持，以平衡整体经济或弥补各州、城市的不同经济状况，并在必要时促进经济增长。在德国，联邦、州和地方三级政府共同分享企业税、所得税和增值税。企业税由联邦政府和州政府各自享有50%，而联邦政府、州政府和地方政府按不同比例享有所得税（42.5%、42.5%、15%）和增值税（53.2%、44.6%、2.2%）[2]。相应地，三级政府要在重要项目上进行合作，并分担城市更新项目的成本。它们基本遵循三分之一原则，即三级政府平等地承担城市更新项目费用。此外，各州也可以组织自己的城市更新资助计划，自行决定其与地方政府之间的资金比例，这与三分之一原则有很大不同。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

本文梳理了德国城市更新中的国家资助支持计划及其具体运作规则和实施路径等，以期对其他国家和地区提供相应的经验借鉴。

1 资助计划的经济效应

德国的公共资助计划以城市问题为导向，涵盖了内城振兴、城市景观保护、社会基础设施改善、社区发展在内的诸多领域。尽管资助主题偶尔会因社会经济和政治动态而发生变化，但总体上资助计划的结构在半个世纪以来一直保持着相对稳定的状态。

资助计划的最初目标是提升现有城市和社会结构，但多项研究表明，地方经济也可以从中获益。在城市更新资助框架内，对老旧地区的公共投资可以激活私人资本，发展地方经济。2007—2010 年，伍珀塔尔贝尔吉斯大学（Bergische Universität Wuppertal）的一个研究小组通过 60 个案例深入研究了这种从众效应（bandwagon effects）[3]，验证了公共资金投资的逻辑哲学，并将其在经济领域的影响概括为捆绑效应（Bundelungseffekt）和杠杆效应（Anstoßeffekt）。捆绑效应意味着通过联邦和州政府的资金成功地吸引到更多公共资金，例如：公共基础设施的更新促使交通部门追加投资；杠杆效应则意味着在城市更新计划的刺激下，会吸引更多私人投资。

1.1 公共投资如何破解“囚徒困境”

当一个地区的城市问题积累多年，即便国家启动城市更新，居民和业主也很难展望该地区的未来前景 [4]。以国家投资的方式进行公共干预，关键问题在于其产生的积极效应是否足以吸引私人投资。一个地区的环境品质恶化会遵循“囚徒困境理论”，即每个业主都会犹豫并拒绝第一个进行投资改造，而是等着他人首先进行投资，然后自己从土地升值中获益 [5]。

只有当所有业主都投入资金并爱护公共街道、广场、外墙、操场和绿地时，一个地段才能持续产生价值。如果业主只想享受该地区的高价值，但任由自己的物业衰败，那么该地区的整体品质可能会因物业质量的下降而下降。这种“邻里效应”表明，如果越来越多的业主不再投资装修房屋，这一地区的整体质量将进一步下降。在环境品质降低的情况下，有条件的业主或者租户不断离开，处于不利地位的租户无力搬家或无法在其他高品质地区找到住房，只能依然选择居住在问题日益恶化的街区。由于投资越来越少，该地区有可能逐步变成贫民窟。此时，公共投资可以发挥催化剂的作用，刺激民间投资。

另外，根据“囚徒困境理论”，如果只有一个或少数投资者在翻新房屋，那么土地升值是有限的。土地升值需要通过综合途径实现，并吸引大量私人投资者——这正是公共资金的作用之一，即协调并刺激私人投资改造住房，创造一个良好的生活环境，从而增加土地和财产价值。

1.2 公共资金如何诱导私人投资

虽然公共资金刺激私人投资是可以理解的，但在现实中很难区分私人投资的哪一部分是由于公共投资而产生的，哪一部分又是独立于公共资金的。事实上，一些业主甚至在没有公共资金的情况下也打算翻新他们的住房。为了查明究竟有多少公共资金导致了私人投资，联邦部门组织了一系列研究，例如德国经济研究所以及莱茵—威斯特法利施经济研究所进行的调查 [6-9]。由资助计划刺激的后续公共投资有据可查，它们为融资计划的捆绑效应提供了相应证据；而刺激私人投资的杠杆效应较难验证，因为没有很好的数据记录，更多的是对相关机构和当事者的访谈 [3]。

影响私人投资者投资行为的因素很多，如银行利息、通货膨胀、预期利润、投资习惯等。1999 年在梅克伦堡—沃波默恩州进行的一项调查显示，89% 的受访私人投资者承认，如果没有国家资助，他们就不会投资；只有 11% 的人声称即使没有公共资金他们也会投资 [6]。由于该地区吸引力逐渐增强，不仅有企业和私人投资者在近期进行投资，其滚动效益还在后期吸引了更多投资 [7]。这个地区变得愈有吸引力，吸引的私人投资者就愈多。调查还显示，截至 1996 年底，每 1 马克的公共资金可以带来 4.70 马克的私人投资，而到 2000 年，这个数字已增加到 7 马克 [6]。第一批投资者在期待高预期收益的同时也要承担更大的风险，而保守投资者则会等到土地和物业价值增加，盈利能力得到保证后才参与进来。

最新的研究是在 2011 年，即资助计划开展的 40 周年之际进行的 [10]。研究团队选择了 50 个由各种资助计划支持的项目作为分析案例。选择这些案例基于以下原则：小、中、大城市在全国范围内均衡分布，并具有代表性。调查采用了问卷和访谈两种方式，对象包括参与城市更新全过程的当地专家、负责资金分配的地方政府，以及了解当地市场情况的私人投资者。研究结论表明，联邦政府和州政府的每 1 欧元公共资金投资会带来总共平均 7.1 欧元的其他投资（表 1）。

表 1 融资项目的捆绑效应和杠杆效应

类型	投资 / 欧元
联邦和州政府财政支持	1.0
捆绑效应	2.6
杠杆效应	4.5
多重效果	7.1

资料来源：参考文献 [11]

捆绑效应和杠杆效应的计算公式如下：

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

$$\text{捆绑效应} = \frac{\text{资金（联邦 + 州政府）+ 市政府投资 + 其他公共投资}}{\text{资金（联邦 + 州政府）}}$$

$$\text{杠杆效应} = \frac{\text{私人投资}}{\text{资金（联邦 + 州政府）}}$$

1.3 公共投资的其他积极效应

正如德国城市与城镇协会主席所评论的那样[10]，几乎没有任何其他公共投资能拉动如此高的公共和私人投资增幅。其他积极效应还包括GDP增长、税收和就业机会增加、社会稳定等。除了对建筑业的直接推动，改造项目还有助于稳定城市中心传统的小型零售业，从而增加对游客的吸引力，并刺激服务业。鉴于积极的捆绑效应和杠杆效应，公共投资的连续性在城市更新中得以保障[12]。

一般来说，公共投资主要集中在公共部门，如公园、街道、学校和公共建筑，而私人业主则投资于住房改造。在某些情况下，国家也提供部分资金用于修缮私人住房，例如被列为文物的住宅。因为它不仅对业主，而且对整个社会都有价值和意义。在某些情况下，国家可为住房翻修提供资金，条件是房主有义务在一定年限内保持租金稳定，或者允许政府安排租户居住。公共投资通常会使城市更新区的土地增值，令该区的业主受益。然而，对业主来说这并不是免费的，他们必须向国家偿还获取的土地升值，即所谓的“财政贡献”（Ausgleichsbetrag）。在城市更新项目完成后，第三方机构将评估土地增值多少，以及每个业主需要支付多少费用。因此，政府先投资，后从民间获得一定的资金。

2 资助金分配原则

每年联邦政府和州政府就资助的目标、工作议程和分配达成一项协议，称为行政协议（Verwaltungsvereinbarung）。2020年，联邦政府向各州提供7.9亿欧元，用于“宜居城市中心”“社会融合”“增长与可持续更新”三个资助项目。各州的资金分配情况见表2。

基本上，联邦政府拨款总额的70%左右按各州人口数量分配。联邦政府和州政府之间仅需讨论分配标准，而不是具体金额。其余30%资金的分配标准是基于具体问题和各州的经济实力。例如，在分配“城市重组”（Stadtumbau）资助计划的赠款时，联邦政府考虑了空置住房占比、65岁以上老年人比例、人口减少以及失业人数等因素。

2.1 不同经济实力城市之间的平衡

联邦政府对州与地方政府之间的资金分配没有影响。由州政府决定向州内的城镇发放资助金额。首先，地方政府应向州政府申请资助金，提供证明城市问题和综合改善计划的文件。州政府审批部门比较不同的申请并作出最终决定。考虑城市间的经济水平与实力，一个仅拥有5 000位居民的小地方

表2 2020年16个州在三个资助项目中的联邦资金分配情况

地点	宜居城市中心		社会融合		增长与可持续更新		总计 / 万欧元
	占比 /%	资金 / 万欧元	占比 /%	资金 / 万欧元	占比 /%	资金 / 万欧元	
巴登—符腾堡州	9.80	2 923.7	9.80	1 949.1	9.80	2 826.3	7 699.1
巴伐利亚州	11.67	3 482.3	11.67	2 321.5	11.67	3 366.2	9 170.0
柏林市	5.31	1 584.3	5.31	1 056.2	5.31	1 531.5	4 172.0
勃兰登堡州	5.82	1 736.3	5.82	1 157.5	5.82	1 678.4	4 572.2
不来梅市	0.71	211.4	0.71	140.9	0.71	204.3	556.6
汉堡市	1.74	519.7	1.74	346.4	1.74	502.3	1 368.4
黑森州	6.09	1 816.4	6.09	1 211.0	6.09	1 755.9	4 783.3
梅克伦堡—前波莫瑞州	3.86	1 153.4	3.86	768.9	3.86	1 115.0	3 037.3
下萨克森州	7.84	2 341.0	7.84	1 560.6	7.84	2 263.0	6 164.6
北莱茵—威斯特法伦州	18.44	5 504.6	18.44	3 669.8	18.44	5 321.1	14 495.5
莱茵兰—普法尔茨州	4.02	1 199.5	4.02	799.7	4.02	1 159.5	3 158.7
萨尔州	1.16	344.7	1.16	229.9	1.16	333.2	907.8
萨克森州	9.86	2 943.6	9.86	1 962.4	9.86	2 845.4	7 751.4
萨克森—安哈特州	5.80	1 730.1	5.80	1 153.4	5.80	1 672.4	4 555.9
石勒苏益格—荷尔斯泰因州	2.68	799.2	2.68	532.8	2.68	772.6	2 104.6
图林根州	5.23	1 559.8	5.23	1 039.9	5.23	1 507.9	4 107.6
总计	100	29 850.0	100	19 900.0	100	28 855.0	78 605.0

资料来源：参考文献[13]

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在城市更新能力上无法与慕尼黑这样的大城市相比，但仍然可以获得资助。该计划旨在提升从基础设施到住房和社会设施的整个城市更新领域。资助应适用于有明确边界的特定城市更新区，而不是孤立项目或单一街道，申请的地区则由当地政府通过调查确定。

各州接受资助的金额并不相同。与中国相比，德国是一个中小城市发展相对均衡的国家[14]。《德国基本法》(BGB)第 72 条规定：德国政府有义务在全国实现平等的生活条件。《德国空间发展法》(Raumordnungsgesetz)对此作了进一步解释，在城市平衡发展原则的指导下，德国城市、市郊区和农村地区的生活条件差别不大[14-15]。中小城镇倾向于申请城市核心区改造资助，注重基础设施建设，刺激私人投资改造住房，这导致中小城市比大城市获得更多资助。例如：农村地区的城镇人口仅占德国总人口的 27%，获得的资助却高达 40%[16]。此外，德国统一后，原东德各州获得的资助远远超过原西德各州。直到 2009 年，流入原西德各州的资助才首次超过原东德各州。从这一意义上来说，资助计划已成为平衡城市间空间和社会差距的重要工具。

2.2 资助前提

联邦政府同样也需要地方政府提供相应的资助，这对经济实力较弱的城镇来说具有挑战性。地方政府的工作议程包括社会福利、教育、公共交通、治安、消防等强制性任务和文化事务、歌剧院、博物馆等选择性任务，而城市更新属于地方政府的选择性任务。地方政府有义务首先支付强制性任务的费用，然后支付选择性任务的费用。理论上讲，如果负债累累的地方政府负担不起共同融资，就没有资格申请资助计划。然而，一些日益恶化的城区迫切需要改造。因此，在某些情况下，可以将地方政府共同出资的比例从 1/3 减少到 10% 的资金，以促进其参与。另外，对于子项目“城市遗产保护”(städtebulicher Denkmalschutz)，地方政府最多只需贡献 20%，其余 80% 由联邦和州政府以同等份额覆盖[17]。在联合资助的基础上，地方政府有责任以节约成本的原则管理资助项目。

2.3 公平性

公平原则下，每个地方都有权从国家获得资助，即使它是一个非常富裕的城市，否则各地受到的待遇就会存在不公。资金分配是供给与需求之间的平衡。虽然富裕州比贫穷州缴纳更多的税，但富裕州也认可贫穷州比他们获得更多资助这一事实。近 50 年来，全国数千个城镇共有约 5 800 个地区获得了财政拨款。要获得资助，城市只需证明自身存在城市问题，并且能够在城市更新资助的帮助下解决这些问题。即便慕尼黑这样的大城市也存在穷人较为集中的社区，这些社区通常由“社会融合”项目加以资助。在富裕的小城镇，城市遗产保护仍然是一个薄弱的工作领域，因而通常获得“城市遗产保护”项目的资助。在一些富裕的大城市，虽然市中心繁荣，但副中心却在恶化。在这种情况下，他们可能会获得来自“重振中心”计划的资助。

3 资金计划的长期稳定性

3.1 德国城市更新资助计划的发展演进

图 1 显示了德国自 1971 年以来资助计划的发展情况。可以发现，随着时间的推移，资金数额不断增加，并在 1986 年、1990 年、2002 年和 2011—2013 年经历了几次波动。

在开始阶段，资助金处于相对较低的水平。直到 1980 年代中期，国家逐渐意识到其有效性和积极作用，这一数额才有所增加。1985 年，德国城市规划研究所(Deutsche Institut für Urbanistik)在全国范围内进行了调查，确认地方政府已将城市更新作为其工作议程的优先事项[18]。同时，地方政府、协会和建筑行业专家进一步强调了城市更新的重要性和对资助的需求。同年，德国联邦议会委员会(Bundestagsausschuss)组织的一次公

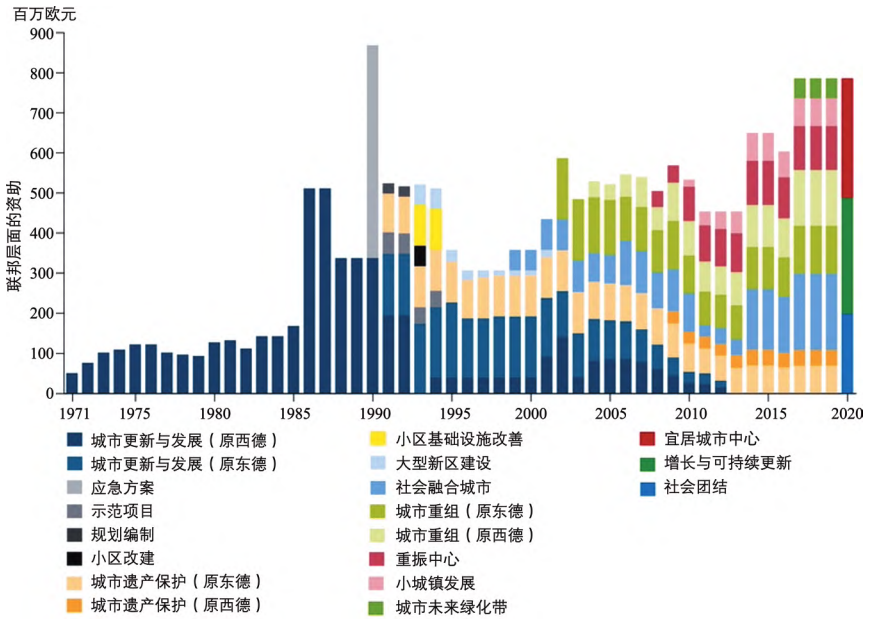


图 1 德国城市更新资助计划的演进（1971—2020 年）

数据来源：https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Grundlagen/ZieleFinanzierungMittelverteilung/zielefinanzierungmittelverteilung_node.html

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

开听证会也表达了同样意见。出于这个原因，联邦政府在 1986 年和 1987 年的拨款额增加到了 1985 年的 3 倍。

1990 年以前，资助方案只存在于原西德各州。1990 年资助金额的大幅增长与国家统一相关，一项特别资助方案（Sofortmprogram，意为“应急方案”）仅为原东德各州设立，用于立即改造在原东德时期被忽视的旧城区。1990 年以后，城市更新计划扩大到原东德各州，它们得到的资助远远多于原西德各州，特别是在1994—1998年之间。

2011—2013年的资助减少是由于政治原因。2010 年，自由民主党（FDP）与基督教民主联盟（CDU）/ 基督教社会联盟（CSU）的保守派一起上台，支持自由市场经济，并要求减少公共干预。因此，诸如城市更新计划之类的公共干预相应减少或停止资助。由于自由民主党执政仅几年，其对资助计划的影响相当有限。2014 年，社会民主党在 2013 年再次上台后，资助金额进一步增加。

3.2 保障资助计划的长期稳定性

城市改造是一个长期过程，比每届市长的任期（德国通常为 4~5 年）都要长，而且城市更新是一项涉及许多公共和私人部门的艰巨任务。公共部门包括城市规划、建设、基础设施、街道系统、绿色开放空间的行政和管理部门，而私人部门则由每栋建筑的业主、企业家、租户等组成。工作程序可能涉及搬迁和补偿租户，这在世界各地都是一项艰巨任务和长期进程。因此，保持资助计划的连续性非常重要。在德国，通常需要 10~15 年的时间来实施一个有资金支持的城市更新区的改造。在某些情况下，城市更新区甚至已经存在了 30 多年。

由于联邦制改革，资助计划一度面临生存危机。改革的主要目的是分割、减少和化解三级政府之间直接而复杂的合作，如共同资助城市更新项目。尽管一些合作领域已经解散，但幸运的是，联邦政府没有放弃这个资助计划。联邦制改革的初衷是打破三级合作，但并没有从根本上改变财政拨款方案，而是对该计划提出了更多的要求和限制。例如：联邦政府的资助计划应更具目标导向性；资助应具有时间限制；金额应随时间推移而减少，并应进行定期控制和评估[18]。

4 联邦政府扮演的角色

4.1 组织资助计划并把握总体发展方向

联邦政府在构思、形成和组织整个计划以及提供国家总体发展方向方面发挥着关键作用。问题是，在联邦体制下，联邦政府为什么要干涉地方的城市发展事务？理论上，城市发展和更新属于德国地方事务，无须联邦政府的干预。然而，资金计划的概念是基于这样一种认识，即城市更新是一项非常艰巨的任务，涉及许多复杂的城市问题，仅由城镇单独负责很难解决，只有通过各级公共机构的共同努力和提供公共资助才能克服困难[18]。

以雷根斯堡市（Regensburg）为例，它是城市更新资助计划的诞生地[18]。在回顾 1971—2011 年长达 40 年的城市更新历史时，当时的雷根斯堡市长汉斯·舍丁克（Hans Schaidinger）先生总结道：“单靠城市本身是不可能完成城市更新的巨大任务的”[19]。20 世纪五六十年代，当大多数城市都拆除旧建筑，开始以汽车为导向的城市发展时，雷根斯堡市很快决定走上相反的道路，即保护历史建筑。1955 年，市政府首次申请联邦和州政府的资助。联邦政府在 1957 年批准了一项资助申请，前提是州和市政府分别提供 1/3 的资金。1971—2011 年间，联邦、州和市政府共为城市重建提供了 7 000 多万欧元的资金。随着旧城的成功翻修，2006 年它被联合国教科文组织列为世界遗产。雷根斯堡市被认为是德国保存最好的中世纪城市。雷根斯堡早期的经验在很大程度上帮助了德国城市更新相关法律文件的形成[18]。

4.2 承担超越地方机构的责任

在地方城镇的城市更新事务上，尽管资助方案有州的参与，但联邦层面的主导起着决定性作用。如果没有联邦政府的微妙参与，仅仅靠州的力量，城市更新资助计划是无法实现目前的全国性成功的。“社会一体化城市（社会融合城市）”的改造计划就是一个很好的例子。1996 年底，由 16 个州的建筑当局组成的工作组就已经试图集体启动“社会一体化城市”方案，其目标是改造已经恶化的城市街区。汉堡市甚至制定了自己的州计划来消除城市贫困，北莱茵—威斯特伐利亚州也为“有特殊发展需要”的社区在州层面制定了一项计划。然而，直到 1999 年联邦层面计划启动，“社会融合”计划才引发广泛的政治讨论，并将公众注意力引向弱势群体方面[1]。

联邦政府的参与可以确保该计划实施的长期性。通常情况下，市长往往会将任期内可以完成的项目作为政绩，而城市更新项目则需要持续投入，一般为 10~15 年，政治家很难在一个任期内完成。因此，无论哪位市长在任，都需要一个超越地方政府的机构来推动项目的持续性，从而确保项目的成功。

此外，联邦政府还负责资助相关研究、信息交流和传播。通过该计划，联邦政府将不同城市和地区的城市问题纳入全国范围进行讨论，寻求问题的共同解决方案。通过联邦政府的努力，城市更新联邦资助方案已在地方一级得到广泛传播。因此，在未来的城市规划任务中，地方当局更倾向于采取一种将城市更新与联邦资助计划整合起来的方法。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

资助计划为地方政府提供了一种动力，促使他们致力于城市复兴。然而，资助计划具有双重效果。非地方资助提供了干预地方事务的资源，但它也迫使地方政府根据资助计划的概念确定地方城市事务的方向[1]。某些城市问题如果不属于联邦资助的范畴，就很难成为地方政府的主要工作议程。因此，地方事务的优先次序不是由地方一级单独决定的，而是受到联邦、州和地方的来自资金和方案的不同影响。联邦政府的公共干预应该在多大程度上受到制约，仍然是一个棘手的政治问题。

5 结语

德国城市更新资助计划成功的关键在于，在不断变化的城市问题背景下，其资助的项目仍然能保持较高的稳定性。尽管资助的焦点也在不断变化，但资助项目本身在数量、分布和组织上非常稳定。德国是一个多党联合执政的国家，一般在政治上难以达成协议，但这项资助计划在过去 50 年中一直保持稳定，并将继续存在。其主要原因在于，在使用公共资金支持城市可持续发展方面，社会已达成共识[19]。与英国和其他政治集权国家相比，要想在短时间内通过政治家或政府的一次努力改变德国的资助计划政策更为困难。在其他欧洲国家，政治权力的变化导致城市发展政策彻底转变并不罕见；即使是在国际上得到非常积极评价的项目也可能突然终止[12]。例如由于金融危机的影响，英国的一些项目被完全取消，甚至没有时间评估其效果，而德国的项目没有受到经济危机的严重影响。

与中央体制在城市治理中发挥更为主导作用的邻国法国相比，德国的城镇在规划和变革中承担了更多的责任。资助项目的多元化为地方政府提供了根据实际问题进行资助选择的可能性。与美国相比，德国城市扩张较少，因为城市中心和现有城市结构在许多方面仍然具有吸引力。如果现有城市地区持续恶化，则投资者宁愿在郊区启动新的建设项目，而不是投资于现有的城区。因此，德国的国家资助计划对塑造城市景观、实现新旧城区之间的平衡作出了巨大贡献。国家资助计划下的城市更新目标不仅仅是美化公共街道和广场、保护文物和城市特色景观，更重要的是维持社会稳定、避免社会隔离和住房恶化[5]。UPI

参考文献

[1] LIEBMANN H. Städtebauförderung: Goldener Zügel der Stadterneuerung?[M] // Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen, ed. Jahrbuch Stadterneuerung 2012: 40 Jahre Städtebauförderung – 50 Jahre Nachmoderne. Berlin: Karin Blaschka, 2012: 147-156.

[2] 克劳斯·昆兹曼．了解德国的城市发展（下）[J]. 城市设计，2019(3): 6-19.

[3] BUSCH R, HEINZE M, MÜLLER A. Ökonomische Effekte der Städtebauförderung – Quantitative Wirkungsanalysen in der Städtebauförderung[M] // Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen, ed. Jahrbuch Stadterneuerung 2017: Stadterneuerung im vereinten Deutschland: Rück- und Ausblick. Wiesbaden: Springer, 2017: 275-294.

[4] BMVBS: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden: Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Langzeitwirkungen und Effektivierung der Städtebauförderung "[R]. Berlin: BMVBS, 2011.

[5] DIW: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung: Gutachten des DIW im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau[R]. Berlin: DIW, 1996.

[6] DIW. Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern[R]. Berlin: DIW, 1999.

[7] DIW. Kurzexpertise zu den Anstroßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung[R]. Berlin: DIW, 2004.

[8] RWI: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Auswirkungen staatlich geförderter Maßnahmen zur Stadtentwicklung und –Erneuerung auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden[R]. Essen: RWI, 1999.

[9] RWI. Auswirkungen staatlich geförderter Maßnahmen zur Stadtentwicklung und –Erneuerung auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden[R]. Essen: RWI, 2004.

[10] BMVBS, ed. Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung[R/OL]. BMVBS-Online-Publikation. Berlin: BMVBS. (2011-07) [2021-03-30]. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/bmvbs-online/2011/ON132011.html.

[11] BMVBS: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Federal Ministry of Transportation, Construction and Urban Development), ed. Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung. BMVBSOnline-Publikation 13/11.

[12] BERTRAM G, KIENAST G. Über die Städtebauförderung hinaus - Europäische Erfahrungen mit stadtentwicklungspolitisch relevanten Programmen[M] // Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen, ed. Über Städtebauförderung hinaus? Jahrbuch Stadterneuerung 2014/15. TU Berlin, 2015.

[13] BMI: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020) Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020.

[14] 易鑫，克劳兹·昆斯曼．向德国城市学习——德国在空间发展中的挑战与对策 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2017.

[15] 克劳兹·昆斯曼．了解德国的城市发展（上）[J]. 城市设计，2019(2): 6-19.

[16] BMVBS, BBSR: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, eds. Städtebauförderung in Klein- und Mittelstädten in ländlichen, dünn besiedelten Räumen[R]. Bonn: BMVBS, Berlin: BBSR, 2011.

[17] SCHMIDT H. Warum die Stadterneuerung in Ostdeutschland ein Erfolgsmodell wurde…[M] // Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen, ed. Stadterneuerung im vereinten Deutschland: Ruckblick und Ausblicke. Wiesbaden: Springer, 2017.

[18] BMVBS, ed. 40 Jahre Städtebauförderung[R]. Berlin: BMVBS, 2011.

[19] STADT REGENSBURG. 40 Jahre Städtebauförderung in Regensburg - eine Erfolgsgeschichte[R]. 2011.

（本文编校：张祎娴）

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net