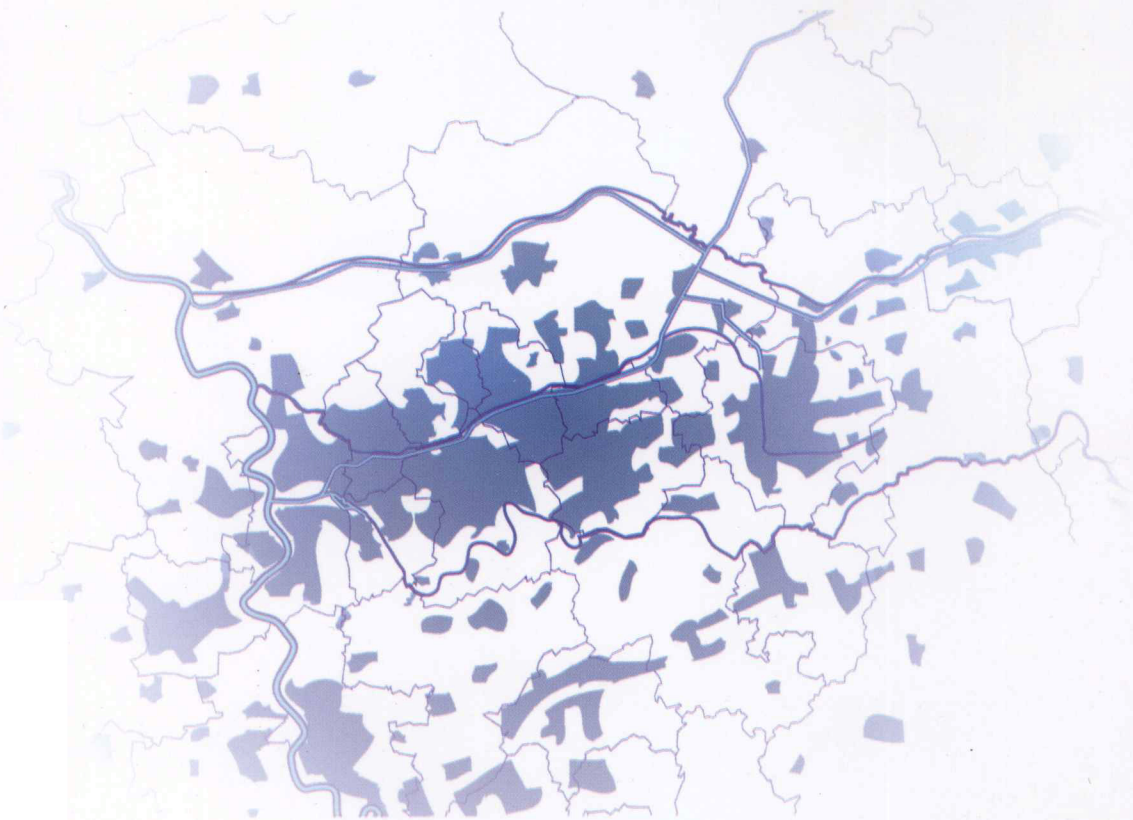


德国洪堡基金会资助项目
教育部留学回国人员科研启动资金资助项目

德国大都市地区的 区域治理与协作

Regional Governance and
Cooperation of Metropolitan
Regions in Germany

唐燕 著



中国建筑工业出版社

德国洪堡基金会资助项目

教育部留学回国人员科研启动资金资助项目

德国大都市地区的区域治理与协作

Regional Governance and Cooperation of Metropolitan Regions in Germany

唐 燕 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

德国大都市地区的区域治理与协作/唐燕著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2011.9

ISBN 978-7-112-13506-6

I. ①德… II. ①唐… III. ①城市管理—研究—德国 IV. ①F299.516.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第171707号

责任编辑: 孙 炼

责任设计: 陈 旭

责任校对: 肖 剑 赵 颖



德国大都市地区的区域治理与协作
Regional Governance and Cooperation of
Metropolitan Regions in Germany

唐 燕 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京富生印刷厂印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 12¹/₄ 字数: 300千字

2011年9月第一版 2011年9月第一次印刷

定价: 39.00元

ISBN 978-7-112-13506-6

(21263)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

序：德国大都市地区治理

克劳兹·R·昆斯曼¹

(Klaus R. Kunzmann)

20 世纪 90 年代以来，有关大都市地区发展和治理的热烈讨论主导了德国学术界，导致这种现象的原因主要有三点：

首先，国际学术界对世界城市、全球城市、巨型城市和城市竞争等议题的大量探讨，以及对拉丁美洲、非洲、中国等地爆发式扩张的城市的各种描绘，使得德国的观察家们意识到本国的大都市并不那么具有竞争力。柏林这个 2011 年人口少于 350 万的城市处在发展的停滞状态中；仅有中国二级城市一半规模大小的汉堡和慕尼黑（约 100—200 万人口）无法和墨西哥城、圣保罗、开罗或者上海竞争；德国所有的其他大都市，如科隆（Cologne）、斯图加特、汉诺威、不来梅（Bremen）、杜塞尔多夫（Düsseldorf）、多特蒙德（Dortmund），人口数量均少于 100 万。德国人口的负增长趋势，致使这些城市在其行政管理边界内难以出现繁荣的增长。

其次，在那些经历了几十年郊区化历程的德国大都市，中心城市附近无一例外地形成了巨大的城市化地带，但地方和州政府之间却没有建立起适当的治理机制来整合它们。这些城市地区必须应对的挑战

1. 克劳兹·R·昆斯曼（Klaus R. Kunzmann, 1942—），德国多特蒙德大学空间规划学院教授，德国空间规划科学院院士，德国联邦规划教育委员会前主席，英国卡迪夫大学荣誉教授，“欧洲规划院校协会”（AESOP）的创始人和首任主席。他曾在巴黎第八大学、加利福尼亚大学洛杉矶分校、麻省理工学院、宾夕法尼亚大学、苏黎世高等工业大学、清华大学等院校担任客座教授，主要研究方向为创意城市、区域规划、区域重建及中国城市政策等。

是：缺乏一个能够解决冲突和达成共识性联合战略的平等的政治舞台。由于来自联邦或州政府“自上而下”的指引的缺位，所有的城市地区都开始自发探索区域内合作的可行方法。这样，德国的城市地区开发出了各自独特的民主合作和共识寻求途径。

此外，欧洲建立欧洲层面空间规划发展秩序的思考，使得德国富于责任心的规划师们纷纷同意制定德国的空间联合发展展望。这样做的主要目的是强化辅助性原则（subsidiarity principle），并对外展示本国拥有自己的空间规划发展方向。德国的政客们非常敏感，一旦欧洲层面的政府组织采取了会影响德国联邦领土发展的行为，他们都会积极地作出应对。

上述三个领域对德国城市和区域未来的广泛讨论，引发了德国对大都市地区发展的热议。

全球竞争和大都市发展的挑战

技术、机动性和市场驱动下的全球化，以及人口发展趋势和价值转变等，导致了经济增长在世界大都市地区的集中。这种空间发展趋势在欧洲和德国受到了高度关注，因为它对大都市所在的城市地区及其边界之外的其他地域造成了广泛的经济和社会影响。在欧洲很多大都市地区繁荣起来的同时，那些非城市化的农村地区或半城市化地区却出现了发展的停滞，甚至衰退。

对高品质劳动力、内向投资、旅游者、运动和文化媒体事件等的全球竞争，迫使欧洲所有的大都市都投入了可观的时间和金钱来应对这些严酷的挑战。欧洲各个层级的空间规划和决策都在探寻有效的战略，强化大都市地区在国土发展中的作用：

在欧洲层面，欧盟委员会（European Commission）审视着亚洲和北美的发展，通过区域之间基础设施网络的建设（公路、高速铁路、国际机场等）来增强欧洲竞争力。大都市地区显然是这些基础设施投资的受益者，而其他欧洲政策（竞争力、科研等）也同样在帮扶着大都市地区的发展。之所以这样做主要基于一种信念：欧洲的未来在很大程度上将取决于其城市系统的有效运转。

在德国，优先发展观点正在逐渐取代“为所有人提供平等的生活条件（无论他们生活或者工作在何处）”的传统思想——这个通行范式

主导了德国空间规划的职业圈和学术界不少于 25 年之久，它是欧洲福利系统的社会—政治环境的反映（福利系统目前正处在全球化趋势、技术转型和区域竞争的高压之下）。伴随着这种国际化趋势，很多国家政府给大都市地区的发展设置了很高的优先权，虽然他们也意识到必然会因此带来经济活跃的城市地区之外的发展不均衡问题。

在国家政府的支持下，大都市地区利用全球城市竞争理论来组织更好的地方政府间合作，对硬件和软件基础设施进行投资，以使得区域对高品质劳动力（创意阶层）和内向投资更具吸引力。

这些做法也不是不存在争议。越来越多的居住在大都市地区的人们开始抱怨那些为开支不菲的大规模旗舰项目设置的政治优先权——比起为应对社会挑战确定的各种建设项目来，这些大型项目主要旨在为大都市争取更高的关注度。住在大都市地区之外的人们越来越感觉到被忽视，他们的公共或私人基础设施正在逐渐破败。因此，似乎有两个速度不同的欧洲在同时发展：一个是作为胜利者的大都市地区，另一个是作为失败者的边缘化地区。当然，这其中也有例外，例如那些风景优美的旅游度假区能够获得额外的领域资金支持。

尽管在消耗近郊腹地资源的基础上成长起来的欧洲大都市地区获得了足够的全球化的惠顾，它们依然面临着诸多挑战。从市场经济的逻辑来看，大都市的空间正在日渐专业化、片断化和极化。在代表“欧洲城市意向”的内城（主要对旅游者而言），高速铁路站场和机场成为都市人和旅游者的消费天堂。大量公共和私人投资项目，带着醒目的建筑标签主宰了各个风景点，有关它们的公众舆论也占据了大都市的政治头条。与此相反，在大都市地区的落寞区或者城市边缘，抑或过去的工业化城市街区或者社会住宅地段中，下层社会的居民、种族群体和移民者正在增长，由此产生的社会和种族冲突成为大都市地区需要应对的严峻挑战。这种现象也是绅士化过程的一个例证，它让人们注意到大都市地区的两极分化进程。所有这些问题常常被节能减排、公共交通设施扩展、维护便利的城市机动性等其他挑战所掩盖。为了在不同利益相关者之间实现合作和达成一致行动，大都市地区的利益集团及地方政府急需良好的治理和领导能力、有能力的规划师、提出批判或支持的媒体，以及忠实的市民社会。这个挑战对于伦敦和巴黎，或者慕尼黑、汉堡和柏林，又或者莱茵鲁尔（RheinRuhr）、莱茵美因

(RheinMain)、斯图加特、曼海姆 (Mannheim)、纽伦堡 (Nuremberg) 等都市聚集区来说是相同的。

德国：一个不存在欧洲重要大都市的国家？

没有一个德国城市位居全球大都市 (global metropolises) 的名单之列。尽管法兰克福看起来是重要的国际机场所在地和重要的国际金融中心，但这个拥有 60 万左右的城市并不被认为是一个“大”都市。柏林的人口相对较多，但是由于其缓慢的经济发展，同东京、纽约、北京、巴黎或者伦敦比较起来，柏林并没有被全球城市的领先者们当作真正的竞争对手。但是，如果考察国家的整体经济发展以及城市网络的密度，德国可以被认为是一个巨大分散的大都市，科隆、斯图加特或汉诺威等是这个大都市的次中心。

德国缺少繁荣的大都市有着其历史原因。德国直到 1870 年才形成民族国家，之前它一直是一个由许多封建领土、王国和公爵领地等组成的“包”。例如巴伐利亚 (Bavaria)、巴登 - 符滕堡 (Baden-Wurttemberg) 和萨克森 (Saxony)，它们当初拥有自己的国王或公爵及其封建住所 (后来转型成为当地的首府城市)，同时具备各自的军队、管理和财政系统、地区大学、乐队和歌剧等。它们为了展示和证明自己的经济和文化实力而相互竞争着。当俾斯麦 (Otto von Bismarck) 劝说巴伐利亚的国王——那个对音乐和建筑比对政治更加有兴趣的国王，接受成立一个德国所有区域的联盟时，德国才开始作为一个民族国家发展起来。那时候，虽然柏林是德国的首都，但是区域性首府城市依然保持着自己的经济和文化功能。德国在 1945 年第二次世界大战战败之后，源自于德国深层政治文化环境的联邦结构，被盟军刻意进行了强化。美国、英国和法国的政策明显是要削弱由它们掌控的西德的实力。柏林则成为一片陷身在苏联控制的东德领土中，经济落后、渴求资助的西德领土，首都功能也从这里搬迁到了波恩。在西德，法兰克福依然是经济的中心；慕尼黑是西门子的总部和其他一些现代技术的产业中心；科隆、杜塞尔多夫和煤炭主导的鲁尔区成为战后几十年的经济发展动力机。1989 年德国统一之后，原有的联邦结构没有改变，反而延伸到了国家的东部地区，并在那里成立了 5 个新的州，分别是勃兰登

堡 (Brandenburg)、萨克森 - 安哈尔特 (Saxony-Anhalt)、萨克森、梅克伦堡 - 前波美拉尼亚 (Mecklenburg-Vorpommern)，以及地位与西部的汉堡和不来梅类似的城市州柏林。

在德国，由于文化原因，教育在区域尺度上开展。联邦的任务是照料好那些有序分布在早先 11 个州，东西德统一之后 16 个州中的各种中心机构。例如，联邦法院坐落于卡尔斯鲁厄 (Karlsruhe)，联邦银行选址法兰克福，联邦通信 (Telecom) 公司位于波恩。德国统一后，统筹联邦机构在国内的空间分布依然是联邦的重要职责。于是，一些机构必须从西德迁往东德，例如联邦环境机构搬到德绍 (Dessau)，联邦劳工法院迁入埃尔福特 (Erfurt)，联邦铁路公司搬进柏林。目前，德国联邦机构平均地分布在 16 个州中，这种分布政策获得了政治和社会上的一致认同。每个机构都为其所在城市增添了额外的特质。出于这个原因，德国许多大城市只拥有一到两项国家级城市功能，而在美国、法国或意大利等其他一些国家，各种国家级城市功能毋庸置疑地都集中在首都城市中。

在德国统一期间，一项政治讨论席卷了国家的政治舞台：拥有厚重政治历史的柏林是否应该被确立为国家的首都？抑或作为德国临时首都长达 40 年的波恩，应该成为统一之后的国家新（旧）首都？议会经历了长时期的争论，媒体掀起了广泛而又充满矛盾的探讨，最后柏林因为少量的票选优势当选为新德国的首都。但是，议会通过的柏林一波恩合同，确定了新德国半数的联邦部门要留在波恩。这个做法一直坚持到现在，两座城市分担着国家的运转责任，并在两个城市的政治家和部门职员之间创造了繁忙的通勤联系。

德国的空间规划

在日复一日的现实政治世界中，意义重大的国家层面的空间规划政策在德国尚不存在，空间规划和发展掌控在各个联邦州手中。这种体制建立在德国宪法规定的辅助性原则上，也就是将规划和决策责任交付给下层级管理，只有当区域间功能需要上层级协调的时候，上层级才会采取相应的行动。除了给联邦交通网络（道路、铁路和水路）提供资金以外，联邦部门在规划过程中没有很强的权力。16 个州的空

间规划通过一个简称为 MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) 的部长联席会议来协调。基于这个会议机制,柏林的联邦部门的空间规划师们(很少量)和来自 16 个州的总规划师们会定期会面。会议持续稳定地举行,主要探讨立足共同利益的空间发展问题。如果问题没有在会议上达成共识,负责空间规划的联邦部门(一个甚至没有用“空间规划”来命名的部门)就不能实施任何政策或者战略。因此,联邦规划部门没有兴趣去招惹那些来自各州的强势反对力量。

德国的大都市地区

大都市地区这个词以前从来没有出现在德国的空间规划专业讨论中,直到受约翰·弗里德曼(John Friedmann)、彼得·霍尔(Peter Hall)、萨斯基娅·萨森(Saskia Sassen)和其他学者引领的全球城市议题的影响,这个词汇才进入德国的地理学和社会学的教科书中,政治关注也从讨论“大城市”转到支持“大都市地区”上,以便形成更加“国际化”的认知。

1997 年,在由北莱茵-威斯特法伦州(North Rhine-Westphalia)主持的部长联席会议上,大家讨论了德国城市地区在全球化和城市竞争中的角色问题。在没有更多事先探索的情况下,会议的开展仅仅基于很少量的政治文件。会上通过了一个决议,就是要确定“在德国和欧洲空间发展中具有重要意义的德国主要大都市地区”。决议的目标旨在通过聚焦国家的大都市地区,关注它们在欧洲城市系统中的作用,来强化德国多中心城市体系的特征。决议文件涉及了大量与德国城市地区未来空间发展相关的议题,简要概括起来主要是五方面的目标和战略:

- (1) 在联邦州的空间发展程序、空间规划和区域政策文件中指明具有欧洲重要性的德国城市地区;
- (2) 强化德国城市地区在欧洲交通网络(公路、铁路和航空)中的内在联系和可达性;
- (3) 在城市地区的发展过程中确保更高的环境品质;
- (4) 拓展德国城市地区的国际市场;
- (5) 促进城市地区的地方政权之间的自我管理和合作。

决议文件中的图表显示，7个德国城市地区被指定为具有欧洲重要性的大都市地区，它们分别是柏林、汉堡、斯图加特、慕尼黑、莱茵美因（法兰克福）、莱茵鲁尔（科隆、杜塞尔多夫、杜伊斯堡、埃森和多特蒙德），以及一个人为设定的叫做萨克森三角区（Saxony Triangle）的大都市地区[德绍、莱比锡（Leipzig）、哈雷（Halle）和开姆尼茨-茨维考（Chemnitz-Zwickau）]。此后不久，由于其他4个德国城市地区的抱怨，决议重新进行了修订：汉诺威、曼海姆、纽伦堡和不来梅加入到了大都市地区的俱乐部中。

各种社会思考导致了决议的形成。首先，如何应对在德国广泛流传的《欧洲空间发展展望》（ESDP）草案。各州担心在制定欧洲规划战略时，德国联邦政府不能代表真正的国家利益。其次，各州担心德国统一之后，支持柏林恢复其战前政治地位的种种努力无法取得预期效果。第三，联邦政府正在为国家制定新的空间发展报告（Leitbild）。第四，大城市期望强化自己在各州的区域地位的压力，使得州政府必须开始正视州和城市地区之间的关系。最后，穿梭于欧洲和亚洲之间的德国大都市地区的市长们开始意识到他们的国际化程度没有跟上全球化的步伐。

决议和它表露的信息明显揭示出德国空间发展范式的转变，并逐步渗透到空间规划的职业领域中。传统规划报告（Leitbild）倡导的通过空间规划在全国创造平等生活条件的提法已经失去了舆论优势。在全球化时代，城市地区被认为是经济发展的重要驱动力。新自由主义提倡的市场导向的发展理念，取代了原来的“乌托邦”式发展理想，即在全国实现均衡的空间发展、创造公共和私人设施的平等使用途径。尽管这种理想在德国的规划文件中依然被保留，但现实中，政治集团已经明确授予城市地区作为经济驱动器的优先发展地位，并期望将城市地区的发展优势逐步拓展到大都市地区的外围领域中。

在强大的学术舆论支持下，部长联席会议（MKRO）催生了德国对城市地区的兴趣，引起了全国的“大都市地区热”。

德国大都市地区的挑战与协作

近一个世纪以来，虽然大都市地区的协作问题在政治决策者和规

划师中讨论得非常之多，但目前欧洲和德国的大都市地区协作很少有真正成功的案例。数十年来，城市扩张主要通过简单的城镇合并来实现，也就是中心城市吞并边缘腹地的地方政权，以此解决城市发展的边界约束问题。今天，这种从城市到腹地的简单扩张模式已经不再适用：地方政府越来越自信，当地政治团体（哪怕是很小的地方政府）不愿失去自己的实力和特权；居民们对中心城市的能力持怀疑态度，他们保护着地方的传统特色；地方的公司和企业惧怕大城市的官僚作风，担心因合并而失去他们同地方经济的利益相关者已经建立起来的政治联系。

理解德国的都市区治理有一点很重要，那就是要认识到：德国大都市地区治理的模式或战略并不由国家层面（德国联邦政府）的政府机构来实施或掌控。下面选择了几个大都市地区案例，通过它们简要分析和揭示德国空间规划和大都市地区治理的不同途径和形式：

柏林地区的空间发展在由柏林和勃兰登堡州组成的联合区域规划政权的指引下开展。数年前，两个州的合并计划在公民投票中宣告失败。此后，这里的区域协作主要通过各种形式的双边合同来实现。到目前为止，已经有超过 100 份这样的合同被制定出来，用于规范公共服务和强化其运作效率。总体上，柏林地区的空间规划是弱势的，它很少能对正在进行的郊区化趋势产生实质性影响。空间规划明显不愿去干预对于首都经济发展至关重要的新国际机场的空间发展，以防危及这个交通枢纽具有争议的地址选择。联邦政府在这方面同样保持着绝对的缄默，不会对此施加任何联邦影响。

德国的莱茵鲁尔都市聚集区是一个显著的多中心城市地区。这个地区有 1000 万居民生活在特色各异的城市中，如科隆、杜塞尔多夫、埃森和多特蒙德，每个城市的规模约在 50 万人左右。莱茵鲁尔地区是欧洲经济的发电站，也是世界上唯一拥有 8 座公共剧院的大都市地区。然而，地区中的城市从来没有一致同意过要将他们的力量联合起来——它们没有想过冒险去创建一个莱茵鲁尔大都市地区政府，或者在城市发展了几个世纪的特色基础上组织劳动力的功能空间分工。强势的地方市长在当地选民的支持下，看不到任何必须进行区域合作的理由。负责管理这个多中心地区的北莱茵 - 威斯特法伦州政府由于害怕失去实权和影响力，没有兴趣组建强大团结的大都市地区和促进

这里的区域协作。学术界提出了将这个认知度不高的大都市地区划分为两个独立城市地区的构想（其中一个为鲁尔区），但至今没有得到任何回应。

相反，鲁尔区的 11 个城市和 4 个县早在 1920 年就建立起了区域政权，并且从中获益颇多。不过，直到今天，地区中的单个城市还在维护他们在政治和管理上的独立性，导致区域政权没有多大空间可以代表地方行事。旅游、区域促进、城市绿化、垃圾处理和区域景观规划，是为数不多的区域政权有权采取行动的领域。最近，多个地方城市将区域政权抛在一边，同意由它们自主制定一个联合的区域土地利用规划。

一个类似的案例是莱茵美因地区。在这里，只有欧洲排名第二的银行总部城市法兰克福（伦敦排名第一），欧洲中央银行总部所在地，飘舞着全球化的旗帜。大都市地区的其他城市 [奥芬巴赫 (Offenbach)，达姆施塔特 (Darmstadt)，哈瑙 (Hanau)，美因茨 (Mainz)，威斯巴登 (Wiesbaden) 甚至是阿沙芬堡 (Aschaffenburg)] 有着各自的地区功能，它们的经济和政治资产为都市地区作出了贡献。这些城市有意识地保护着自己的地方特色、宜居性、社区精神、环境质量和政治独立性，反对任何来自核心城市的主导。莱茵美因都市地区中的城市分别属于三个不同的州 [黑森 (Hessen)、莱茵兰 - 普法尔茨 (Rheinland-Pfalz) 和巴伐利亚]，这使得任何形式的区域治理在政治上实现起来都极其困难。

德国中部的大都市地区，以前的萨克森三角区，是具有政治头脑的规划师和地理学者们的创新天地——他们希望通过在萨克森、萨克森 - 安哈尔特和图林根 (Thuringia) 组建一个城市中心来打造这个独特的东部德国城市地区。事实上，这个大都市地区的发展需要三个联邦州的城市政策协作，但由于这个地区太微小、经济太薄弱，因而无法具备和巴伐利亚、巴登 - 符滕堡或者北莱茵 - 威斯特法伦州进行竞争的實力。将这个地区贴上“大都市地区”的标签是一个很聪明的举措，充分显示出了因为文化原因不会合并的三个州的合作精神。

和上述案例比较起来，其他的城市地区，如汉堡、慕尼黑、汉诺威、斯图加特、不来梅、纽伦堡和莱茵莱卡 (RheinNeckar)，证实了区域合作可以被有效地组织。德国目前只有梅克伦堡 - 前波美拉尼亚州不

存在国家定义的大都市地区，但这个州对此似乎并不在意，将自己的注意力聚焦在农业和环境特质上。所有的德国大都市地区，几乎都在借助“自上而下”和“自下而上”的方法，探索各种途径来应对区域空间发展面临的挑战。

纵览德国多中心城市地区的区域协作经验，评价是多方面综合性的。虽然这些大都市地区可能在某一方面实现了成功，但是没有一种治理和协作模式可以为其他地区所照搬。在大都市地区，由于意识形态的碰撞、经济规则的不调和、居民意识的差异等，城市和地方政府很难团结起来，集合群体力量组织区域的劳动力和特性分工。在大都市地区的边界处于模糊和开放的情况下，做到这一点更是难上加难，除非都市地区的边界同联邦州的边界是统一的。在推行地方政府自治的德国，是否要融入一个大都市地区完全取决于地方政府自己的决定，而不是州政府或者联邦政府的决策。

德国经验的移植性

政策制定者和规划师能够从欧洲或者德国的经验中学到什么？来自欧洲的经验无法直接移植到亚洲，这是一个定律。欧洲或者德国的成功经验不会在亚洲导致必然的成功，因为它们各自的发展阶段不同，规划文化也迥异。如果将德国经验移植到法国、意大利或者英国，也会出现一样的情况。

政策制定者和规划师需要关注都市区治理的分析和讨论维度。尝试运用区域治理的理论或实践来解释一种地理现状，指导分散的空间发展，或者探索促进都市地区发展的道路和途径，它们之间是有区别的。总体上，德国的大都市地区治理有十个方面的经验值得推广和借鉴：

(1) 形成城市区域是地方政府的职责。通过自上而下的途径来组织大都市地区治理，或者任由地方决策自己的发展常常不见成效。德国经验表明，将自上而下和自下而上的途径结合起来，通过增加经济激励、地方组织社区间协作、优化劳动力空间布局等方法强化区域协作，将是比较好的运作途径。城市地区的发展议程需要明确地区中公共机构、半公共机构和私人利益相关者应该承担的全部责任。地区要

争取获得来自中央政府的鼓励和支持——通过建议、提供指导方针和原则，以及给予必要的协调服务等方式。相互信任、尊重和透明度是联合区域政策获得成功，以及实施制度化和工具化区域战略的先决条件。这同时离不开领导力、坦诚沟通，以及当地利益相关者和市民社会的尽早介入。

(2) 区域合作需要建立在多中心城市理念和劳动力分工的共识之上。城市地区的区域合作要基于明确的任务和职能分工。除了基本的地方功能外，城市区域的每个中心都要为整个地区承担一项特殊职能，例如文化功能或者行政功能。在整个城市地区中，这些特殊功能可以赋予地方独特的个性——这种个性是居住在该地的公民所接受的、城市地区边界以外的区域所认同的地方形象。它引导着规划者和决策者进行基础设施投资，并指引着私人投资者选择合适的地点来开发他们的项目。

(3) 经济和目标及活动需要同时推行。城市地区的区域合作同时具有经济和空间两个维度。完全建立在经济指标基础上的城市地区政策无法说服公众；致力解决空间、环境和社会问题的空间政策，如果没有来自城市地区有影响力的经济利益相关者的支持也注定要失败——缺少私营部门的透明化参与，这个过程不可能成功。因此，一项能促进整个城市地区发展的战略离不开沟通。作为一种政策，它必须兼有经济和空间的双重优点，能同时“出售”给这两个政策领域。经济优点是能够提升大范围地域的整体经济潜力，空间优点是能够维持甚至增强城市地区所有公民的生活品质。为此，在城市地区的发展进程中，要尽早实现公私伙伴关系的加入。

(4) 公共机构是重要的区域管理者。德国和其他地方的经验表明，建立新的区域政权是城市区域合作中一个充满争议的话题。在地方和国家政府，乃至对区域合作感兴趣的私人或半私人公司（或组织）的共同资助下，区域合作需要一定的公共机构来充当智慧的区域管理者、信息和沟通的中心以及独立的协调人。中心城市在郊区化过程中，通过吞并邻近的村庄和城镇来扩大自己版图的时代已经过去。在地方民主高涨、市民社会参与度日渐提升的时代，将地方政府吞并到一个新区域政权之下的做法似乎已经不再被接受。然而同样地，区域合作明显需要设置公共机构——小型秘书处或者地区智囊团，这样城市地区

的发展议程才能被经营和维持。整个欧洲存在着许多这样的机构，各自代表着不同的文化和政治行政环境。这种城市地区的管理者，不需要太大、有太多的职员和大规模的财政预算。精简而又高效能的机构，专长于处理长远战略问题、区域市场、外部政策以及特殊事件的机构，更容易被城市地区的地方政府和公民所接受。在开始阶段，城市地区的区域机构可以建立在实验的基础上，尝试探索决策过程中那些新的、充满创新性和争议性的方法和手段。

(5) 用温和弹性的管理和调节手段来指引合作进程。城市地区的合作非常依赖于温和又富于弹性的过程管理。一旦区域合作的目标达成了共识，并且地方政府之间签订了合作协议，实现目标的过程管理通常会采取温和弹性的规则，而不是严格硬性的法律指引。这是因为指导合作过程的计划和战略主要来自沟通过程，而不是中央机构的命令和深思熟虑的行动。这样做可以使地区和它的协调机构能够更好更快地回应区域问题，整合区域和地方利益相关者的意见和举措，建构好区域网络。在城市地区层面，成功的沟通过程以战略性的思考和协调为特点，而不是传统的硬性规划和安排。

(6) 促进和维持区域网络。在促进和维持城市地区的区域内合作时，利益相关者组成的区域网络、经济利益集团的网络和社团、市民社会团体等发挥着关键作用。公共领域以外的区域网络是额外的财富，它们通过特别论坛、圆桌会议、工作组或互联网平台等形式，建立起了促进公民和公司进行某些领域区域合作的沟通平台。在建立区域合作的过程中，这些网络通常由区域秘书处或者区域机构发起。如果没有这些网络，公共部门很难成功地促进和维持区域协作。

(7) 区域合作只可能在利益可见的双赢条件下实现。只有当城市地区的地方政府和公民能够期望从与核心城市的密切合作中获益时，他们才会同意合作。“提升区域整体竞争力”这种含糊不清的承诺对他们来说往往是不够的。政治言论对于启动和发起区域合作可能很重要，但是协作需要持续的后续运作，并将所有有影响力的利益相关者，包括市民社会和地方媒体拉入这个进程中。在开放的沟通流程里，必须使这些利益相关者相信，支持大的区域战略行动真的能有所回报。大都市地区的每个领土单位都需要确信它能从区域合作中获得好处——这种好处必须真实可见，不能仅仅是美丽的措辞和遥远的华

美优惠券。

(8) 通过催化项目培育区域内合作。如果区域内合作只是空泛的美好意愿表达，它不可能让区域中的各种角色走到一起。能够展现区域合作精神的是一些离不开区域合作的催化项目（Catalytic projects）。例如，它们可以是河岸的重建计划、城市地区的春季节日，或者涉及地区中所有中小企业的区域联合出口活动。这些项目将成为学习如何进行区域合作的重要训练场。它们促使城市地区中具有共同利益的公共和私营部门走到一起，并给所有的参与者带来成功和收益。项目中的成功合作是一种经验参照，会在类似的或其他项目中激发出越来越强烈的区域协作。立足于这些项目，促进信息交流的个人网络，会在任何重大区域紧张局面形成之前建立起来。项目还可以提供有关成本共担的经验，这对于以后的追随者们至关重要。

(9) 成功的故事、符号和激励是区域协作进程的有力支持。协作的能见度需要符号和成功来加以展示。没有什么会比“成功”更成功。虽然战略文件和计划，能够在制度建设和沟通程序中起到一定的作用，为协作的运行做好准备，然而，文件始终是文件。成功则是一种可见的符号，如特殊事件、醒目的标志建筑、公园和区域小径、新设立的机构等，这些都代表着区域正在融合为一个整体。这些成功的符号提供和强化了区域特性，提升了区域的对外形象。经验表明，成功的故事更容易通过那些不是好大喜功和复杂的项目或倡议来获得。这些项目需要由特别的工作团队、创造性的顾问，甚至公开招标来加以运行。项目里华而不实的内容越少，就越有可能成功，越可能更好地在城市地区内推广。每个这样的项目都将增加城市地区的空间凝聚力。财政资助等形式的激励机制，则能够帮助启动这些项目和创造成功的故事。然而，激励机制要有明确的针对性来促进合作，否则它们只不过是给决策者颁发的奖励。

(10) 领导力问题。最后，但也是很重要的一点，建立和管理城市地区的区域内合作需要开明的领导。它需要领导具备这样的个性：能够为区域合作需求进行沟通，能够让区域内所有的利益相关者参与规划和决策过程。空间规划师只是这个过程的调和者，他们可以为短期和长期的决策过程提供空间信息，以便在城市地区组织劳动力的空间功能分工；他们可以为空间发展提出面向未来的种种战略；他们还可

以调解在区域合作或单个项目执行中出现的空间冲突。

总结起来，城市地区的区域合作是一个学习的过程。这个过程需要时间和耐心，以及所有利益相关者愿意承担风险和进行学习的意志。如果有更多的市民在城市地区的区域合作中受益，他们将会更加坚定地支持各地的合作政策，城市地区作为一个整体，也将因此更加具有国内和国际竞争力。信任的建立是需要耐心的。长久以来，核心城市的利益主导了城市地区的政治舞台。因此，平等的区域合作不可能通过命令的方式在一天内实现。尽管设定明确的制度框架可能有助于在地区的利益相关者之间建立起信任和合作精神，但区域合作的运行始终离不开时间和密切的沟通。它依赖于公共部门代表、代表地方政府的责任领导、社区代表、经济利益人、地方市民社会的不断学习，通过他们的能力建构来应对大都市地区的发展挑战。

附言

对于世界上任何国家来说，在这个全球城市竞争的特殊时代，大都市地区治理都是涉及学术研究、规划修辞和政治野心的复杂课题。它的复杂性导致这个领域中存在着大量误解。因此，跨越国界和不同的规划文化，比较不同国家的区域治理问题并非易事。这个过程需要对很多研究维度加以正确的理解，它将折射出不同地方在文脉、特殊的区域社会文化、经济、政治管理以及意识形态上的不同。

很多关于区域治理的知识，被以英语为“霸权”的学术舆论所主导。这些讨论通常都源自于那些以英语为母语的国家，建立在这些国家的社会文化和政治管理背景之上，例如北美和西北欧（分支）的区域治理模式和挑战。因此，任何从其他文化背景、社会观点出发，致力探讨其他国家区域治理的尝试，对于促进知识和认知的进步都是一种贡献。唐燕博士探索德国空间规划和大都市地区治理经验的努力，也就是这本书呈现的种种内容，对于如何从中国视角来理解德国空间规划和区域治理的作用作出了极其重要的贡献。

