

住房保障支撑下的城市更新与历史街区保护 ——柏林夏洛腾堡 118 街坊试点项目的经验和启示

Urban Renewal and Historic District Conservation by Housing Socialization:
Experience and Inspirations from the Pilot Project Charlottenburg Block 118 in Berlin

惠晓曦 廖正昕
Hui Xiaoxi, Liao Zhengxin

摘要：作为欧洲城市街区保护更新最早的成功案例之一，德国柏林夏洛腾堡街区 118 街坊试点项目在西方城市更新的演变史上具有里程碑意义。基于良好的住房保障制度和城市更新中的住房公有化政策，该项目统筹考虑了住房改善、遗产保护、成本控制、公众参与乃至本地小微企业权益。通过改造思路、建筑技术和实施流程等方面的一系列创新举措，在保护历史建筑和历史环境的同时，保留了原有社区结构并有效改善了居民的居住条件。118 街坊试点项目的成功对德国乃至欧洲城市更新方式的转变产生了深远影响，并在住房保障与有机更新的相互支撑、遗产保护与居住改善的有效平衡、现代住宅历史建筑的保护更新方式、基于经济可行性考虑的制度和技术创新以及对本地小微企业的关注等方面，为我国当下的城市更新转型实践，特别是以居住功能为主的街区更新探索提供了相应的经验和启示。

Abstract: The pilot project Charlottenburg Block 118 in Berlin, Germany, as one of the earliest cases of the preservation and rehabilitation of European inner city neighbourhoods, is a milestone in the evolution of urban renewal in the West. Based on the social-oriented housing policy and the introduction of social housing in urban renewal, the strategies on housing improvement, heritage protection, cost control, public participation and small enterprises were integrated in the pilot project. Due to a series of innovative measures in transformation methodology, renovation technology and implementation process, the project successfully improved the living conditions for the original population on the one hand, and well protected the historic buildings and environments on the other hand. The experience of Charlottenburg Block 118 had significantly contributed to the transition of mainstream urban renewal approach in Germany and other European countries. In the fields of the combination of social housing and urban rehabilitation, the balance between heritage conservation and housing improvement, the preservation and renovation of modern residential architecture, the institutional and technical innovation based on economic feasibility, as well as the support to local small enterprises, this case study may also provide inspirations for China's current urban renewal transition, in particular for the rehabilitation of residential districts.

关键词：柔性更新；住房保障；历史街区保护；居住改善；建筑修缮；柏林；夏洛腾堡 118 街坊试点项目

Keywords: Gentle Urban Renewal; Social Housing; Historic District Conservation; Housing Improvement; Building Renovation; Berlin; Pilot Project Charlottenburg Block 118

作者：惠晓曦，博士，北京工业大学城乡规划系，讲师，硕士生导师。x.hui@bjut.edu.cn
廖正昕，北京市城市规划设计研究院历史文化名城规划所，所长，教授级高级工程师

引言

以北京、上海新一轮城市总体规划颁布实施为标志，我国的城市发展逐渐步入存量更新阶段。2021 年 8 月，住房和城乡建设部正式发布《住房和城乡建设部关于在城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》，可以看作社会经济发展方式的转变在城市建设方面的必然反映，也意味着传统上依靠增量驱动的大规模城市重建模式未来将无法长久持续。我国城市更新的主流方式实际上正面临着不可避免的转型——从大拆大建为主转向以小规模、渐进式有机更新为主。就本质而言，这一转型将不仅体现为物质空间规划和设计方面的变化，更依赖于相应的制度改革、政策调整和策略创新。回顾西方城市更新的发展历程，1970 年代也普遍经历了主导方式的类似转型。尽管时代、文化背景有所不同，但从历史发展的角度而言，我国与西方仍然具有较强的可比性，特别是在制度、政策和策略方面，西方先行者在类似历史节点的经验或教训依然具有相当的借鉴意义。

在西方国家中，德国的城市更新实践有着鲜明特色。尽管同样是从整体拆除重建模式（reconstruction）向小规模、渐进式城市复兴模式（rehabilitation）的转变，但德国自 1970 年代开始的城市更新转型与自由主义思想占据主流地位的美、英等国不同，并未放弃政府的责任，也没有过度渲染市场的作用。色彩浓厚的社会民主主义传统使得德国的城市更新制度重视与住房保障的有效结合，从而在保护和发展之间取得了较好的平衡；对住房市场的有效干预以及政府与公众之间的互信关系，则使德国（以及在文化和制度上与之类似的荷兰、奥地利、瑞典等西、北欧国家）的

城市更新转型从实质上走向一条与美、英不同的道路。在这场变革中,柏林夏洛腾堡街区118街坊的保护更新成为德国城市更新实践的标志性事件。该项目是欧洲历史街区保护更新最早的成功案例之一,在欧洲乃至西方的城市更新过程中具有非常重要的示范意义^①,其经验至今仍对欧洲国家城市更新的理论和实践具有深刻的影响。

1 制度背景——德国的社会住房与城市更新

德国城市更新的成功与其以社会保障为导向的住房制度密切相关。在以德国为代表的西、北欧社会民主主义国家,住房制度设计遵循“居住权高于产权”的原则,并对住房市场实行严格管控,要求优先保障实际居住者(包括业主和租户)的住房权利。即便是私人出租住房,也受到相当程度的监管和规范^②:房租及其涨幅要符合一定的标准,房东亦不可在法律允许的情形之外驱逐租户。在社会住房(social housing,即保障性住房)领域,德国也发展出了特有的供给制度,即奥地利学者克里斯蒂安·多纳(Christian Donner)所说的“社会周转利用”(Soziale Zwischennutzung)模式^③:政府与有意愿出租房屋作为社会住房的公有或私有房屋所有者签订一定期限的合约(具体期限12~40年不等),在合约期限内以社会出租住房的形式运营其房屋,租户和房租标准由政府确定,且政府会向房东提供相应比例的补贴或减税;合约期结束后,房东可以自由选择与政府续约,或将房屋收回。换句话说,严格意义上的德国“社会住房”与房屋产权无关,而只取决于特定的补贴渠道和享受补贴的周期。此类社会住房是两德统一前联邦德国解决住房问题的主要手段,根据1956年《住房法II》(II WoBauG)设定的收入界限,大约60%的人群都有资格申请国家补贴的社会住房^④。截至1980年代末,社会住房一度占到联邦德国住房存量的约15%^⑤。此外,广义上的德国社会住房还包括地方政府租用的、提供给弱势群体居住的私有住宅,以及不少城市中政府直接拥有产权的、低于市场价格出租的“准社会住房”^⑥。上述制度推动德国形成了独具特色的住房结构——尽管表面上德国公有住房的比例相当有限(仅占住房总量的6%左右),但私人自有住房的比例是欧盟国家内最低的(约43%),住房总量中的51%是私有租赁住房^⑦。也就是说,大部分德国人是通过有保障的住房租赁市场来解决住房问题的。

相应地,德国城市更新的制度设计也比较重视政府对住

房市场合理的公共干预。联邦德国于1971年颁布实施了《城市建设资助法》(Städtebauförderungsgesetz),规定各城镇有权提出并经联邦政府评定后划定“城市更新地区”。法令同时赋予了政府对划定的城市更新地区内私人租赁房屋的强制征收权^⑧,并由政府委托的实施主体负责城市更新项目的组织实施。实施主体既可以是房地产企业,也可以是运营社会住房的非营利政府住房公司或住房协会。改造后的住房可向市场出售,也可作为公有出租的社会住房。上述制度设计有效支撑了德国以住房保障为导向的街区更新。

但是,看似合理的制度设计并不意味着实践中的一帆风顺。需要说明的是,尽管现代主义的城市重建设想源于1920年代的欧洲,但由于战争等原因,德国和大部分欧洲大陆国家并未如美国一样长时期且有计划地将大规模拆除重建式的城市更新付诸实践。在柏林,路德维希·希尔伯施默(Ludwig Hilberseimer)于1928—1930年提出的现代主义市中心重建方案始终停留在空想阶段^⑨(图1)。第二次世界大战之前,德国为解决工人阶级住房问题而建设的社会住房居住区集中分布在城市郊区。二战后最初一段时期内,联邦德国忙于战后经济重建,无暇顾及对既有城市地区实行大规模更新。除了继续在城郊兴建社会住房居住区,在战争废墟上重建的西柏林汉莎小区(Hansaviertel,图2)作为1957年“国际建筑展”(Interbau 1957)的成果,显示出人们希望用现代主义式的开发项目替代原有老城街区的想法^⑩。到了1960年代,联邦德国政府计划参照美国的整体拆除重建模式,逐步推动内城地区的城市更新。然而,整体

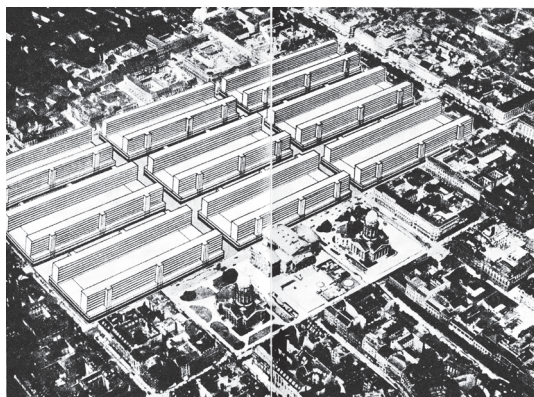


图1 建筑师希尔伯施默于1928—1930年提出的柏林市中心重建设想
资料来源:参考文献[5]

① 欧洲城市更新转型的另一标志性项目是同时期意大利博罗尼亚老城的整体保护更新。

② 私人出租房屋在德国实际上被视为一种房地产投机行为,出租住房租期满1年后租赁合同自动转为无固定期限合同。

③ 在德国,不同城市对于政府所有的公有住房的出租方式态度不一,其中一些城市倾向于使此类公有住房发挥类似于社会住房的保障性作用(如柏林),另一些城市则更多地将它们以市场价格出租,以补充政府预算。

④ 征收补偿通常相当于房屋原有一年租金的2.5倍。

重建式的城市更新此时已在美、英等国引起很大争议，在联邦德国本土的初期尝试中也暴露出种种弊端，造成社会对房租上涨和居民外迁的普遍担忧。在西柏林自 1963 年启动的一系列内城重建项目中，不少居民被迫搬离内城街区而迁入市郊新建的大型居住区，这些按照现代主义原则规划设计的大型居住区不仅没能满足生活居住的人性化需求，还产生了新的住房问题与社会冲突。在此背景下，现代主义城市更新受到越来越多来自公众和学界的批评与抵制，并在全国各地引发了抗议活动（图 3）。与此同时，传统城市街区的价值重新得到欧美国家学界的认可。从亚历山大·米切利希（Alexander Mitscherlich）^①到汉斯·保尔·巴尔特（Hans Paul Bahrdt）^②，德国思想界开始集中关注现代主义城市规划引起的社会问题和传统街区对于市民社会的意义。文化

遗产保护在同时期也迎来了一个高潮——在欧洲，遗产保护从建筑层面延伸到街区和城市层面，内城传统街区的文化价值日渐受到重视。住房问题、社会矛盾和内城街区价值的再发掘，共同推动了对城市更新模式的重新评估。联邦德国政府于是不得不考虑改变拆除重建的模式，提出了“维护式更新”（erhaltende Stadterneuerung）的思路，并在《城市建设资助法》中制定了对维护式更新的资助办法^[7]。当时的西柏林，社会冲突已经扩散到内城街区，许多市民活动组织和城市规划专家都开始反对拆除“低价值”的 19 世纪城市住宅区，支持对其加以保护和复兴^[6]。在此背景下，西柏林市政府决定启动一项试点工程，即柏林夏洛腾堡^③—克劳森纳广场（Charlottenburg-Klausener Platz）历史街区的 118 街坊（Block 118）（图 4，图 5），用以探索城市更新的新途径。

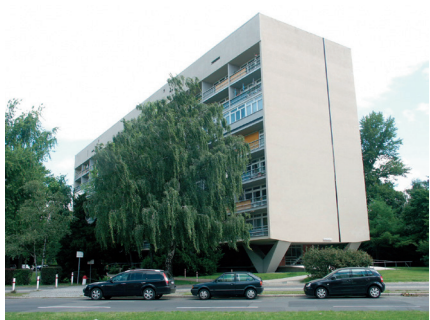


图 2 1950 年代建设的、汇集了众多国际知名现代主义建筑师作品的柏林汉莎小区



图 3 德国市民抗议整体重建的城市更新
资料来源：参考文献 [8]



图 4 夏洛腾堡 118 街坊在柏林市区的位置
资料来源：参考文献 [4]



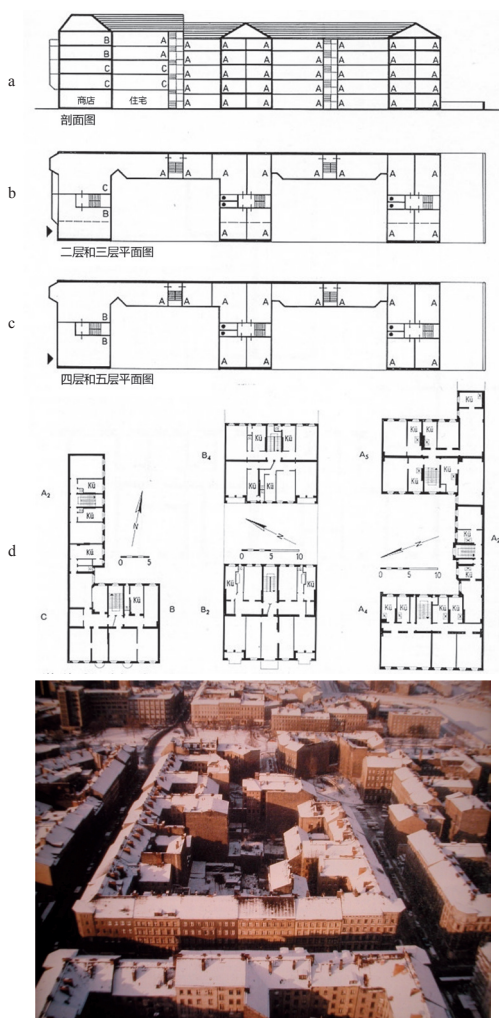
图 5 改造前的 118 街坊及其在夏洛腾堡—克劳森纳广场街区中的位置
资料来源：参考文献 [8]

- ① 德国心理学家。他在 1960 年代对基于严格功能分区的现代主义城市规划和二战后的现代建筑设计进行了反思和批判，并提出了现代城市的人性化问题，在联邦德国的建筑与城市规划界产生了很大影响。
- ② 德国社会学家，法兰克福学派成员。他从公共领域的角度出发重新审视了包括街道、市场在内的传统街区的社会价值，同时指出了基于私人轿车交通的现代主义城市导致的公共领域贫乏问题。
- ③ 夏洛腾堡宫是普鲁士王国和德国霍亨索伦王朝的主要宫殿之一，也是柏林重要的文化遗产，其周边地区因此被划为历史街区和城市更新地区。

2 夏洛腾堡 118 街坊——柏林“柔性城市更新”的先驱

2.1 项目背景

夏洛腾堡 118 街坊是柏林一处典型的合院式住宅（courtyard housing，图 6）街坊，位于 19 世纪下半叶詹姆斯·霍布莱希特（James Hobrecht）主持规划的、主要在“帝国时期”（1871—1918 年）发展起来的高密度城市扩张区内。与后来按照现代主义原则建设的、功能较为单一的市郊居住区（Siedlung）不同，这一时期的城市建设是早期现代化、



注：图 a—图 c 是合院式住宅建筑的纵剖面和各层平面示意图。图 d 是三栋典型建筑的平面图，分别为莫阿比特地区史蒂芬大街 12 号（左图，1886—1887 年建造）；莫阿比特地区勒尔特大街 36 号（中图，1894—1895 年建造）；弗里德里希斯海因地区塔尔大街 12 号（右图，1895 年建造）。

图 6 合院式住宅——柏林市区典型的街坊住宅形式

资料来源：参考文献 [9]

城市化的结果，主要依赖私人投资开发，是功能较为混合的城市街区（Quartier）。霍布莱希特规划的城区原则上没有特别区分工人阶级和资产阶级，因而形成了大量以合院式住宅形式为主的租赁住房城市街区，并使得柏林成为当时“世界上最大的租屋城市”^[6]。

所谓合院式住宅，是指一种以开敞内庭院为中心的围合式多层住宅形式，也是此类地区最主要的住宅形式，所有者一般既是房东又是企业主。通常房屋为五层砖木结构，首层为企业用房；内庭院沿街一侧的房屋上层是房主自用住宅，采光、通风良好；而内庭院两翼和后侧房屋上层的房间较为阴暗、狭小，且没有独立的卫生间，用作提供给工人的出租住宅。作为柏林城市扩张规划与快速城市化阶段房地产投机相结合的产物，这种合院式的租赁住房从一开始就因其过高的建筑密度和狭小的庭院而广受诟病^① [6]。在随后的年月里，由于房东往往不愿在房屋维护上投入过多资金，加之二战中的损毁，20 世纪六七十年代时许多合院式住宅街坊已严重老化、衰败，经济能力较好的居民持续迁出。考虑到相当部分的此类建筑具有一定的历史价值，政府最早的改造计划是仅保留沿街建筑立面，而对其余部分进行整体拆除重建。这一方案无疑会造成房租大幅上涨和大量居民被迫外迁，因而遭到居民的强烈反对。在众多合院式住宅街坊中，夏洛腾堡 118 街坊由于代表性强、规模适中且具备一定的保护价值，被西柏林选定为 1973 年正式启动的街区更新试点项目（下称 118 街坊试点项目），试图在当时的官方政策之外探索城市更新的替代方案。

作为典型的合院式住宅街坊，118 街坊的主要建筑建于 1886—1909 年。改造前，街坊内共有 415 套住宅，其中约 30% 处于空置状态。街坊总建筑面积约 25 000 m²，容积率 2.4，建筑底层多为服务本地的商铺和其他小微企业^[8]。街坊的大部分居民为低收入租户，老年人口约占 30%，另有部分移民劳工家庭。街坊内住宅的平均房租约为 2.10 德国马克/m²（1970 年代，1 德国马克约合 0.3 美元），远低于同时期西柏林的平均房租水平（4.50 德国马克/m²）^[8]。由于 118 街坊在区位条件、生活配套、周边环境和社会结构等方面具备相当的优势，且为历史街区的一部分，对居民仍然具有较强的吸引力。改造前的一项调查表明，夏洛腾堡—克劳森纳广场街区中 84% 的居民不会因街区外更低的房租而选择搬离该街坊^[8]。

2.2 更新策略

118 街坊试点项目由开发与运营社会住房的非营利住房协会负责，政府为项目提供公共财政补贴，倡导保护与更

① 在早期建设的合院式住宅中，每个庭院需满足面积最小为 5.3 m × 5.3 m 的防火要求。

新相结合的著名建筑师哈特·瓦尔特·海默 (Hardt Walther Hämmer) 及其团队负责规划设计, 改造后的住宅将作为公有出租的社会住房。面对来自市民团体和部分规划设计专家的强烈要求, 政府和住房协会同意在试点项目中采用新的街区更新思路——目的是在保证经济可行性的前提下, 寻求能够同时实现历史街区风貌保护和居民住房条件就地改善的城市更新方法 (图 7)。为实现这一目标, 项目团队从住房保障与遗产保护相结合的角度出发, 发展了一系列创新性的更新策略。

2.2.1 保护与改善的有效平衡：风貌保护、住房改善和环境提升

118 街坊试点项目彻底放弃了整体拆除重建式的改造模式, 转而采取了以原有建筑修缮和改善为主的保护式更新方式, 即保留大部分建筑的主体结构、平面布局和外观, 并按照原有样式进行修缮, 从而实现对历史风貌的保护和恢复。同时, 通过住房公有化和有效控制改造后房租涨幅, 在优先保证原有租户住房权利的基础上, 对居住空间进行的现代化改造, 就地改善街坊内大部分居民的住房条件。除了住房自身的修缮和改善, 街坊环境品质的提升是更新中的另一个

亮点。原本阴暗、狭小且在二战中遭到较大破坏的内庭院是改造的重点。通过修复内庭院一侧的建筑立面、改造院内绿化景观和植入公共活动设施 (包括运动场地、城市家具等), 传统意义上作为建筑“背面”的内庭院成为该街坊新的建筑“正面”和供居民使用的公共空间。经过这一系列组合更新措施, 118 街坊试点项目成功做到了保护和改善的有机融合。

2.2.2 住房公有化：从私有出租到社会住房

如何真正、有效地保护居民特别是中、低收入居民的住房权利, 一直是城市更新面临的一项关键挑战。实际上, 城市更新的物质形式并非决定弱势群体居住条件就地改善的必要条件, 街区的整体拆除重建或保留改造都有可能造成更新区域内大规模的人口置换。针对居民外迁可能引发的困境, 118 街坊试点项目给出了明确的答案——住房公有化和发展社会住房。利用法律赋予的强制征收权, 政府首先对街坊内占绝大多数的私有出租住房进行收购, 由住房协会改造后转化为保障性的公有出租社会住房, 优先提供给原有居民 (租户), 并在综合考虑建设成本和居民的经济能力后, 将改造后的房租标准控制在中、低收入居民可负担的水平。最终, 118 街坊试点项目将房租涨幅确定为原租金的约 30% (从 2.10 德国马克/㎡ 升至 2.90 德国马克/㎡^①)^⑧, 从而避免了房租大幅上涨导致居民被迫外迁。

2.2.3 居民参与：租户参与房租议定

考虑到之前整体重建引发社会问题的教训, 118 街坊试点项目从一开始就将居民参与作为街区更新中不可或缺的一环。该项目不仅在尊重居民意愿的基础上确定改造的设计方案和实施流程, 更重要的是, 改造后的房租标准是与原有居民共同议定的结果, 居民 (租户) 们普遍接受了改善后 30% 左右的房租涨幅。最终, 在不必离开原本居住的社区的前提下, 居民的住房条件和居住环境得到了就地改善, 且居民分担了一定比例的改造成本。他们的支持保证了试点项目得以顺利实施。

2.2.4 经济可行性：成本与租金控制

作为试点项目, 118 街坊更新的一项重要任务是验证基于建筑保留改善的渐进式更新^②的经济可行性。本项目取得成功之前, 大多数决策者和专业技术人员都认为老旧住宅修缮、改善的成本要高于拆除重建, 但试点项目团队在深入研

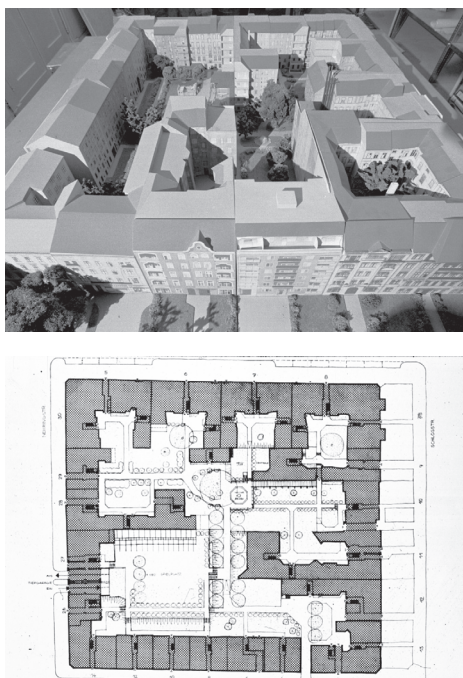


图 7 118 街坊保护更新方案模型和总平面图

资料来源：参考文献 [8]

① 上述租金为 1975 年价格。

② 本文以“渐进式更新”作为对非“大拆大建”城市更新类型的一般性描述。而“柔性城市更新” (gentle urban renewal, 德文 behutsame Stadterneuerung, 可直译为“谨慎的城市更新”) 是德国的专有说法, 且其产生时间晚于 118 街坊项目。

究后对这一认知提出了质疑。一方面,传统的成本测算方式假设老旧房屋的现代化翻新、改善将会采用拆除重建所需的建造技术,这种计算方式无疑大大提高了翻新改善的建设成本;另一方面,传统方式要求所有居民必须在进行房屋改善前全部搬离,不仅忽视了房屋在搬空后加速老化所导致的建设成本增加^①,还忽视了大幅增加的房屋周转和居民安置成本。以上均导致对住房改善费用的普遍高估。项目团队经过详细计算后发现,如果采用专门针对住房改善的技术和流程,更新成本仅为拆除重建费用的约60%。根据测算,有关社会住房和城市更新的公共补贴即可以承担90%的项目成本,余下部分则通过租金收入长期偿还^[4]。合理的成本控制就意味着房租涨幅可控制在可接受范围内。

2.2.5 技术与程序创新:住房改善的适应性技术和流程

为了在就地改善居民住房条件、保证经济可行性、保护历史街区风貌等方面均达成预期目标,118街坊试点项目在改造技术和程序方面进行了革命性创新,制定了专门针对房屋修缮、住房改善的技术方案和实施流程。

技术创新的主要目的是尽可能地保留和利用原有的建筑结构和构件,并在建设过程中尽量减少对它们的损害。例如:改造中借用内窥镜技术,在不影响房屋使用的前提下检查建筑结构状况,并有针对性地对原有结构中破损的部分进行加固或替换,避免了对楼面结构的大面积拆除(图8);采用低压电渗透防水防潮技术,在不损伤墙体的前提下解决建筑首层的墙体返潮问题;在内庭院一侧的建筑外墙安置可折叠的消防爬梯,发生火灾时云梯消防车不必驶入内庭院即可解决问题,避免了因预留消防通道而过多拆除原有建筑。这些专门针对建筑改造的技术创新有效降低了建设和维护成本。



图8 仅在局部打开楼板,采用内窥镜技术检查建筑结构状况

资料来源:参考文献[9]

实施流程上的创新起到了更重要的作用。考虑到改造前街坊内已存在一定数量的空置房屋,试点项目采取了“逐栋改善、循环安置”的项目组织和房屋安置策略,即以楼门为单元逐一进行改善,改造完成的楼门单元内的空置房屋用于预先安置下一单元的居民。每一单元的改善采用“由外及内”的方式:首先进行建筑的外立面修缮,居民在此过程中无需离开房屋;随后进行房屋内部结构和管线设施的修缮、改造,居民只需在此阶段短期搬离;最后,在本单元居民全部入住后完成对公共楼梯间的修缮。精巧的流程设计保证了房屋能够在更新项目实施过程中继续居住使用,一方面防止长时间空置带来的改造成本上升,减少了住房周转费用;另一方面有效避免了原有居民的大量外迁^②。同时,由于实现了住房公有化,居民们在安置过程中可根据自身需求进行同一街坊内的房屋置换,例如腿脚行动不便的老人更愿意迁入位于建筑底层的住宅,而年轻的家庭则可能选择视野较好的顶层单元。

2.2.6 保留现有商户:保持街区活力与促进本地就业

与同时期的其他城市更新案例相比,118街坊试点项目在实践中较早关注到本地小微企业对于混合功能的传统城市街区的意义。尽管合院式住宅街坊因其过度拥挤的居住条件而广受诟病,但这种多功能的城市住宅街区也为工人阶级提供了城市生活的便利^[10]。118街坊试点项目从一开始就认识到混合功能街区的价值,以及根植于街区的商业、服务业等小微企业对于提供生活服务便利、保持街区活力和带动本地就业的作用,因此特意将街坊内原有的商户纳入保护更新的考虑范围内。街坊中的底层商业得以保留,并同样进行了建筑修缮和改善。

2.3 实施效果和影响

经过三年持续努力,118街坊试点项目的一期工程于1975年实施完成,其余部分也在1980年前陆续完工(图9)。项目取得了极大的成功,规划构想的目标绝大部分得以实现:原有建筑和社区结构得到保留,住房条件和人居环境大大改善;改造后的街坊提供了382套住宅,约80%的居民继续在此居住;此外,与项目团队预估几乎一致,最终结算的项目成本仅相当于同等规模拆除重建项目的64%^[4]。该项目的成功证明了——至少对柏林如此——整体重建并不是城市更新的唯一路径,而渐进式更新有可能在避免居民置换和保证

① 传统的住宅现代化改善工程一般要求所有居民搬离后统一施工。由于居民搬迁通常需要较长周期,这就意味着相当部分的住宅单元将在一段时间内处于空置状态。这些空置住宅将会因为缺乏必要的维护而加速老化,反而增加了改造成本。

② 118街坊项目开创的“由外及内”的老楼改造流程随后在类似项目中得到了广泛应用。事实上,目前我国老旧小区综合整治中也普遍采用了相似的方法。

经济可行性的同时,同步实现历史文脉保护与居住条件改善。柏林夏洛腾堡—克劳森纳广场街区 118 街坊的保护更新试点项目最终获得了 1975 年欧洲建筑遗产年金奖。

118 街坊试点项目的重要意义不仅在于其自身的成功,更重要的是,在试点项目的成功经验基础上,柏林总结出了一套完整、可推广的“柔性城市更新”方法和策略,并随之带来了制度性的变革,为德国乃至整个西欧城市更新方式的转型开辟了一条新的路径。西柏林因此成为 20 世纪七八十年代新的城市更新理论的实验地^[11]。自 1975 年起,118 街坊试点项目接待了大量国际专家前来参观,成为西欧各国的学习案例。同时,这种新的城市更新方式得到了各方的大力支持,包括当地的市民活动组织、一部分城市设计专家组成的共同体和大量政治团体^[6]。1983 年,“柔性城市更新”的基本原则被当时的西柏林市政府正式采纳并转化为官方政策^[12],其经验随后在 1984—1987 年柏林国际建筑展 (IBA 1984/1987) 的老建筑修缮部分 (IBA-Alt) 得以大规模推广^①。1986 年,《城市建设资助法》的相关内容被纳入联邦德国的《建筑法典》(Das Baugesetzbuch),并被修订为其中的《城市更新法》(Sanierungssatzung)^[7]。两德统一后,“柔性城市更新”及其体现的思想和方法最终成为 1990 年代汉斯·史蒂曼 (Hans Stimmann) 主持的德国新首都内城规划 (Planwerk Innenstadt) 的重要组成部分^[12]。

时至今日,经过改善的夏洛腾堡 118 街坊的房屋和环境仍保持着良好状态 (图 10)。尽管自两德统一以来,柏林乃至德国的城市更新不可避免地受到了全球化带来的商业化、绅士化影响,但“柔性城市更新”原则依然主导着城市各个角落广泛开展的街区更新活动。

3 启示与反思——对我国城市更新转型的思考

与同时期意大利博洛尼亚老城整体保护更新一道,柏林

夏洛腾堡 118 街坊保护更新试点项目成为欧洲城市更新转型的标志性事件。40 余年之后,当我国的城市发展处在从增量建设向存量更新转型的十字路口时,仍面临着从民生改善、遗产保护到社会公平、经济可行性的诸多现实挑战。实际上,城市更新主导方式的所谓转型,其焦点不仅仅是物质空间形式从拆除重建向保留改善的转变,更重要的是与社会经济考量相关的制度性变革。换句话说,城市更新中的决定性因素与其说是物质形式,不如说是社会经济目标及相应的制度设计。在此背景下,对于夏洛腾堡 118 街坊项目的回顾,可为我们当下的城市更新转型提供一些有意义的启示。

3.1 发挥住房保障与城市更新的相互支撑作用

相对完善的住房保障制度很大程度上是 118 街坊试点项目取得成功的基础。住房公有化、房租管控等措施在街区更新中保证了中低收入居民的住房权利,并保持了原有的社会结构。从 118 街坊的成功尝试开始,在德国、荷兰、奥地利、斯堪的纳维亚国家乃至加拿大等具有社会民主主义传统的西方国家,城市更新逐步延展出一条与美、英等国“主流”方式不同的路径——政府保持对住房市场适当、适度的公共干预,促进城市更新与住房保障的紧密结合。这在很大程度上避免了美、英等国市场主导下的城市再生所致的房地产投机、居民置换、过度绅士化、居住分异 (residential differentiation) 和空间隔离 (spatial segregation) 等一系列问题^②,使整体重建向渐进式更新的转型与保障性住房的发展有机结合。

但是,由于英语的优势地位,多年来我国在城市更新理论和实践方面更多关注美、英等国的经验。事实证明,在住房私有化、市场化为导向的城市更新中,无论采用整体重建还是渐进式更新的方式,必然会经历人口置换和中低收入居民的被迫搬离,从而在城市层面加速居住状况的两极分化——一方面是“高开发价值”街区的“绅士化”“贵族化”,



图 9 改造后的 118 街坊

资料来源:参考文献 [9]



图 10 柏林夏洛腾堡 118 街坊现状

① 主持 118 街坊试点项目的建筑师海默也成为 1980 年代柏林“国际建筑展”老建筑修缮部分的总负责人。

② 1970 年代之后,美、英等国城市更新的转型恰好与新自由主义思潮的兴起重叠,政府基本放弃了对城市更新和住房市场的强力干预,取而代之的是强调市场作用和经济效益的“城市再生”(urban regeneration,考虑到是广义的城市更新 [urban renewal] 的一种类型,笔者将其翻译为此),城市更新在物质空间形态上从整体重建到渐进式更新的转变并没有阻止,反而加重了过度绅士化、空间隔离等社会问题。

另一方面是“低开发价值”街区的不断衰退。美、英等国和我国部分城市近几十年来城市更新的发展历程恰恰证明了这一点^①。

城市更新与住房保障之间实际上存在着一种辩证关系：良好的住房保障制度有助于支撑城市更新目标的达成，反之亦然。城市更新转型的关键在于重新建立城市更新与住房保障的相互支撑关系。针对我国城市更新的发展现状，应对当前挑战的有效方式不仅是简单的政策修补，可能更需要根本性的制度改革。未来应考虑将住房保障制度的发展完善作为支撑城市更新的基础条件，例如合理区分自住与非自住需求的差别化住房安置政策^②、重新定位城市更新中大量涉及的原有公房、结合城市更新发展公共租赁或共有产权住房等，从而有效抑制住房投机，优先保障实际居住居民的住房权益，使城市更新回归解决住房问题、有效改善民生的初衷。相应地，城市更新也将有可能成为调控房租（房价）、保障中低收入居民住房权益的有效途径。

3.2 通过合理的公共干预实现遗产保护与居住改善的平衡

118 街坊试点项目以及柏林的柔性城市更新经验表明，在合理、有效的公共干预策略支撑下，历史文化遗产的保护与居民居住条件的就地改善能够得以兼顾。历史街区特别是居住型历史街区保护更新的关注重点不应局限于各类物质或非物质保护要素，更应包含居民的居住权利、稳定而相对混合的社会结构、社区的活力和具有本地特色的生活方式。多年来，我国的历史文化名城、历史文化街区保护更新实践中一直存在所谓的“房”（物质遗产保护）与“人”（居民居住改善）之间的矛盾。由于历史街区的房屋密度、居住密度普遍偏高，加之改造中对经济效益的强调，似乎难以兼顾物质层面历史遗产的保护与社会层面人口结构的稳定。在一些案例中，功能置换、商业化乃至绅士化被当作历史文化遗产保护的资金来源和实施手段，并因此付出了街区功能改变和社区结构剧变的代价。柏林的成功经验证明这一矛盾可以得到有效的解决。有赖于住房公有化、技术与程序创新等“柔性

城市更新”策略，118 街坊试点项目在尊重居民意愿的基础上，同步实现了历史街区的保护、居住条件的改善和人口结构的稳定，改造中的街区甚至可供人们相对不受影响地生活居住。其经验说明，历史文化名城、历史文化街区的保护更新不应是对文化遗产进行“博物馆式”的保护和利用，而更应关注它们作为人们实际生活居住场所的意义，并由此发展出兼顾社会、经济、文化效益的制度设计、公共政策和更新策略。

3.3 发展适用于现代住宅历史建筑的保护修缮方法

作为历史街区的一部分，夏洛腾堡 118 街坊是 19 世纪末至 20 世纪初早期现代化、城市化的产物。不单在柏林，这也是伦敦、巴黎、维也纳、巴塞罗那等欧洲大城市的普遍现象——大多数具备历史价值的街区并不是“前现代”的中世纪城区（它们大多数已经在现代化进程中荡然无存），而是现代城市自身的一部分，大多还保持着原有的生活居住功能。118 街坊试点项目因此可以看作近现代历史街区和历史建筑保护的成功范例——在保护街区历史风貌的前提下，发展出了一系列科学、经济、适用、可推广的住宅历史建筑保护修缮策略和技术手段；同时，有效改善了街区的人居环境，使得街区的生活居住功能得以延续。

与之对应，现代建筑遗产和历史街区的保护更新在我国已经开始提上日程。从 2016 年起，全国范围开展了历史建筑的确定、挂牌和建档工作，相当数量的近现代乃至当代建筑被登记为历史建筑。其中，1949 年之后建设的、具有鲜明时代特色的现代城市街区和住宅建筑的价值受到较多关注。例如在北京，《首都功能核心区街区控制性详细规划（街区层面）（2018 年—2035 年）》在历史文化街区之外划定了一定数量具有保护价值的“特色地区”^③，其中以具有历史价值的现代居住区居多。但是，无论是现代居住历史街区还是现代住宅历史建筑，其保护更新都面临一系列有待解答的问题。一方面，我国目前针对建筑遗产保护、修缮、改善、复建的判定标准和习惯做法大多基于传统建筑的经验，不完全

① 就我国的城市更新实践而言，解决城市住房问题是 1990 年代初期启动大规模重建式城市更新（即“危旧房改造”）的目标之一，但随着住房的市场化、人户分离现象的凸显以及房屋安置私有化（即“房改带危改”）等政策的实施，这一目标在实践中已经变得越来越模糊。城市更新的受益者更多是房产所有人（或作为“准所有人”的旧有公房承租人），而不是实际居住人。以私有化为导向的城市更新不但推动了城市居住状况的两极分化，其自身也由于房屋拆迁（以及之后的征收、腾退）成本的不断攀升而越来越难以推进。即便是以维护、改善为主的老旧小区综合整治，一方面常因私有化后房产（即“房改房”）所有人的不配合而无法顺利实施，另一方面事实上造成了公共投资推动房价、房租上涨的异化现象。

② 部分国内城市更新的最新案例在住房安置方面已出现相应的趋势。例如北京市自 2019 年起在老城平房区保护更新中推动直管公房的“申请式退租”，改变了传统的“产权置换”房屋安置方式，仅对退租的承租人进行货币补偿，并只为真正的住房困难家庭安排共有产权房、公租房作为保障性的安置住房。由于共有产权房、公租房均存在严格的准入审查制度，只有在改造街区以外未曾拥有住房的家庭才有权享受保障性住房的安置政策。

③ 2021 年最新修订的《北京历史文化名城保护条例》将“特色地区”正式定义为“历史文化街区外，具有一定规模、代表一定时期城市规划建设探索实践，并能够比较完整、真实地反映当时城市风貌和社会生活的区域”。

适用于现代住宅历史建筑,尤其是在其中大多数继续用作居住使用的前提下;另一方面,国内较为常用的老旧小区综合整治技术方案(如增加建筑外保温、改变屋顶形式、危旧楼改建等)和资金标准显然不适用于现代历史街区和历史建筑的保护修缮。对处于“夹缝”中的现代居住历史街区和住宅历史建筑保护而言,以118街坊为代表的“柔性城市更新”中有关建筑保护修缮、改善的思路和方法恰好提供了有益的参考。

3.4 重视街区更新的经济可行性问题及其与制度、技术创新的关系

118街坊试点项目成功的重要原因之一在于对经济可行性的重视,并由此进行了一系列制度和技术创新。经济可行性是城市更新中必须考虑的因素,但它不能简单等同于拉动投资、提升房地产价值和短期内的快速经济增长。由于城市更新尤其是居住街区更新自身带有的公益属性,其经济性应体现在长期可持续的资金投入保障、合理的成本分担和资金平衡机制,以及经济效益与社会效益、文化效益的均衡考虑。118街坊试点项目专门开发出适用于改造项目的创新性检测、修缮、建造技术,并采用合理的安置策略和流程安排,可以有效缩短改造周期并降低房屋安置和改造费用,从而成功控制了更新成本,提高了公共投资效率。同时,通过住房公有化、改造成本控制和居民参与房租议定,实现了政府、企业(住房协会)、居民对更新资金投入的合理分担,保证了城市更新的经济可行性和社会公平性。

目前,在我国从经济高速增长转向高质量增长、从城市增量发展转向存量更新的背景下,简单通过建筑增量实现更新资金平衡乃至盈利的“粗放型”路径愈发难以实施。118街坊项目对于经济可行性的考虑显然具有特别的借鉴意义。借助合理的制度设计、资金安排和技术手段,城市更新在经济角度的目标是建立一种政府、投资者和个人之间的平衡关系,并有助于限制(而不是刺激)房地产投机,确保其经济可行性和可持续性。无论是历史街区保护更新还是老旧小区综合整治,一方面需要避免过度依赖政府投入,另一方面更应注意抑制(来自个人、企业甚至政府自身的)投机性诉求的误导和操控。即便对于所谓的“危旧楼”,“原拆原建”也不一定是经济合理的改造方式^①。此外,街区更新的经济性也并不局限于资金投入的短期或长期自我平衡,社区人口结构的稳定和居民居住条件的改善更有利于降低城市运行成本,推动经济的长期可持续发展。

3.5 关注本地小微企业在城市更新中的地位和作用

118街坊试点项目的另一特点在于重视老旧街区中本地小微企业的保留和发展。在传统的城市更新模式中,小微企业的权益乃至存在往往遭到忽视。然而,这些长期根植本地的餐厅、酒馆、食品店、杂货店、理发馆、洗染店、裁缝铺、修车行等不但是社区生活圈的一部分,以相对低廉的成本满足了居民的日常生活需求,而且提供了大量就业机会。它们不仅是街区活力的源泉,还是城市经济中不容忽视的一分子。118街坊试点项目因此将小微企业同样视为城市更新的参与主体,使之有机会参与更新进程,继续保障本地生活和生产。与合院式住宅组成的柏林老城街区类似,在我国城市的传统住宅区或老旧小区中,历史形成的混合城市功能使得本地小微企业和个体经营者大量存在。对于承载生活居住功能的街区更新而言,与其片面推动“高端”或“创意”产业植入及其带来的绅士化、商业化过程,不如重新审视本地小微企业在民生改善和活力再造中的作用。毕竟,人们经济能力的稳定提升和社区生活水平的不断改善方是街区持续繁荣的根本。**UPI**

注:文中未注明资料来源的图片均为作者拍摄。

德国亚琛工业大学城市规划专业硕士研究生刘恺欣同学参与了本文引用的部分德文资料和术语的翻译与校对工作,特此致谢。

参考文献

- [1] BERNT M. Phased out, demolished and privatized: social housing in an East German 'shrinking city' [M] // WATT P, SMETS P, eds. Social housing and urban renewal: a cross-national perspective. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2017: 253-275.
- [2] 托尔斯滕·海特坎普,邱芳.德国的住房政策[M]//易鑫,克劳斯·昆兹曼,等.向德国城市学习——德国在空间发展中的挑战与对策.北京:中国建筑工业出版社,2017: 52-59.
- [3] McCrone G, Stephens M. Housing policy in Britain and Europe[M]. London and New York: Routledge, 2018.
- [4] HUI X. Housing, urban renewal and socio-spatial integration: a study on rehabilitating the former socialistic public housing areas in Beijing[M]. Delft: A+B, 2013.
- [5] HILBERSEIMER L, ANDERSON R. Metropolisarchitecture and selected essays[M]. New York: GSAAP Books, 2012.
- [6] 哈罗德·波登沙茨,易鑫,徐肖薇.柏林城市设计——一座欧洲城市的简史[M].北京:中国建筑工业出版社,2016.
- [7] 单瑞琦,张松.柏林城市遗产保护区与城市更新区的比较研究[J].上海城市规划,2017(6): 64-69.

(下转 96 页)

① 在北京等地的老旧小区综合整治中,近年来通常主张对所谓“危旧楼”采取“原拆原建”的改造方式,即在大致保留建筑外观样式的前提下对现状居住品质较差的建筑单体进行整体拆除重建,在此过程中往往会对建筑平面进行相当程度的调整。

- cities[J]. Urban policy and research, 2014, 32(2): 121-143.
- [9] HAUGE A L, MAGNUS E, DENIZOU K, et al. The meaning of rehabilitation of multi-storey housing for the residents[J]. Housing, theory and society, 2012, 29(4): 358-381.
- [10] HADI J T. Design policy and process through infill development[D]. Turkey: Middle East Technical University, 2019.
- [11] NYKÄNEN V, LAHTI P, KNUUTI A, et al. Asuntoyhtiöiden uudistava korjaustoiminta ja lisärakentaminen[M]. Espoo: VTT Technical Research Centre of Finland, 2013.
- [12] TUULIA P, KYÖSTI P, HEIDI F, et al. Financing major repairs in apartment buildings through infill development: exploring views and benefit requirements of the owner-occupiers[J]. Property management, 2017, 35(5): 508-527.
- [13] FEANTSA. Finland national report: housing solutions for people who are homeless[R]. Helsinki:Y-Säätiö, 2008.
- [14] RUONAVAARA H. How divergent housing institutions evolve: a comparison of Swedish tenant co-operatives and Finnish shareholders' housing companies[J]. Null, 2005, 22(4): 213-236.
- [15] MARTTI L. Legal challenges in ensuring regular maintenance and repairs of owner-occupied apartment blocks[J]. International journal of law in the built environment, 2010, 2(2): 178-197.
- [16] PUUSTINEN T, VIITANEN K. Infill development on collectively owned residential properties: understanding the decision-making process—case studies in Helsinki[J]. Housing, theory and society, 2015, 32(4): 472-498.
- [17] NYKÄNEN V, LAHTI P, KNUUTI A, et al. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013[R]. 2014.
- [18] City of Helsinki. Helsinki City Strategy 2017-2021[EB/OL]. (2017-09-27)[2020-08-29]. <https://www.hel.fi/helsinki/en/administration/strategy/strategy/>.
- [19] MARKUSLAINE H L. Täydennysrakentamisen haasteet Helsingissä, Tampereella ja Seinäjoella[EB/OL]. (2019-03-21)[2020-08-29]. <https://www.hsy.fi/ymparistotieto/ajankohtaista-hsyssa/>.
- [20] VUORELA L. Housing company's capital assets in housing prices[D]. Helsinki: Aalto University, 2019.
- [21] AKBAR R. A methodological approach to urban land-use change modeling using infill development pattern—a case study in Tabriz, Iran[J]. Ecological processes, 2016, 5(1): 1.
- [22] YMPÄRISTÖMINISTERIÖN. Lisärakentaminen osana korjausrakentamishanketta[R/OL]. (2011-10-26)[2020-08-29]. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41468>.
- [23] City Board of Tampere. Five Star City Center[EB/OL]. (2018-05-14)[2020-08-29]. <https://www.tampere.fi/en/housing-and-environment/city-planning/development-programs/five-star-city-centre.html>.
- [24] VIHOLA J, KURVINEN A. Municipal economics of regional development—infill versus greenfield development[J]. Datutop, 2016, 34: 59-82.
- (上接 75 页)
- [8] HÄMER H W, ROSEMAN J. Stadterneuerugn Ohne Verdrängung—ein Versuch[J]. ARCH+, 1976(29): 2-13.
- [9] ROSEMAN J. Urban renewal and city management: approaches and strategies from Europe[R]. Beijing Municipal Commission of Urban Planning, 2005.
- [10] 沃尔夫冈·桑尼, 付云伍, 王国庆. 百年城市规划史——让都市回归都市[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2018.
- [11] 卡斯腾·波尔松, 魏巍, 赵书艺, 等. 人本城市——欧洲城市更新理论与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021.
- [12] KLEMEK C. The transatlantic collapse of urban renewal: postwar urbanism from New York to Berlin[M]. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2011.

(本文编辑: 顾春雪)

(本文编辑: 许玫)



本文更多增强内容扫码进入