

# 柏林城市遗产保护区与城市更新区的比较研究\*

## Comparative Study on Urban Regeneration Area and Urban Heritage Conservation Area in Berlin

单瑞琦 张松 SHAN Ruiqi, ZHANG Song

**摘要** 在回顾德国柏林城市更新与城市遗产保护理念演变历程的基础上,针对柏林城市遗产保护区和城市更新区的法律定义、制度特色、规划管理、资金政策等方面展开比较分析,两者有一定相似之处,由地方政府按相关标准进行评估后确定特定政策分区,并配套相应的资金支持和税收优惠政策,尊重房屋土地产权关系,实施严格的规划管理。城市遗产的保护与更新,应转换城市保护与城市更新的理念,尽快建立管理主体明确、资金政策有效的保护制度和机制,方能真正实现城市整体风貌特色的保护和环境品质提升。

**Abstract** Based on a review of the evolution process of urban regeneration and urban heritage preservation concept in Berlin, Germany, comparative analysis is conducted on legal definition, institutional characteristics, planning management and financial policy, etc. There is a certain similarity between them, assessing the uniform standards to determine the management of specific areas according to legislation by the local government, supporting them the appropriate financial support and tax incentives, respecting land property relations, and implementing strict planning management. This paper argues that the protection and renewal of urban heritage need to be supported through concept change, planning management and financial policy. Protection and promotion can be thoroughly realized in the city's overall features and characteristics.

**关键词** 城市遗产保护区 | 城市更新区 | 规划管理 | 资金政策

**Keywords** Urban heritage conservation area | Urban regeneration area | Planning management | Financial policy

文章编号 1673-8985 (2017) 06-0064-06 中图分类号 TU981 文献标识码 A

### 作者简介

#### 单瑞琦

上海市城市规划设计研究院  
助理工程师,硕士

#### 张松

同济大学建筑与城市规划学院  
教授,博士生导师

上海是国内最先通过立法保护优秀历史建筑 and 历史文化风貌区的城市之一。2003年1月1日开始施行的《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》,为“建立最严格的保护制度”打下了坚实的基础。近年来,市委市政府更加重视城市历史文化遗产和历史文化风貌区的保护与发展。历史风貌保护主管部门市规土局研究制定了《上海成片历史风貌保护三年行动计划(2016—2018年)》,启动编制《上海市历史文化名城规划》,还与住建委、文物局共同出台《关于进一步加强本市历史文化风貌抢救性保护管理工作的意见》,要求在严格保护的基础上进一步精细化管控城市历史风貌。

2015年5月,为指导和规范建成区城市空间形态和功能的可持续改善行为,市政府印发了《上海市城市更新实施办法》,强调城市更新应以“提升城市功能、激发都市活力、改善人居环境、增强城市魅力”为目的,并通过地区评估划定城市更新单元。2017年7月,市政府再次印发《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》,要求在城市有机更新过程中,按照整体保护的理念积极推进历史风貌保护工作,全面改善居民生活环境。

二次大战后,德国柏林的城市更新和城市遗产保护经历了艰苦的探索过程,并取得了巨大的成功。柏林市在城市遗产保护和城市更新

\*基金项目:国家自然科学基金项目“历史城区辨识、评估及保护设计的相关方法研究”(编号51778428)。

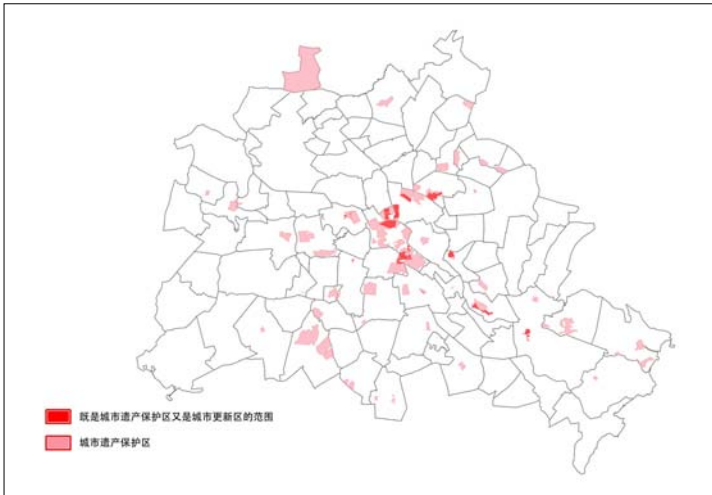


图1 柏林城市遗产保护区分布图  
资料来源:作者自绘。

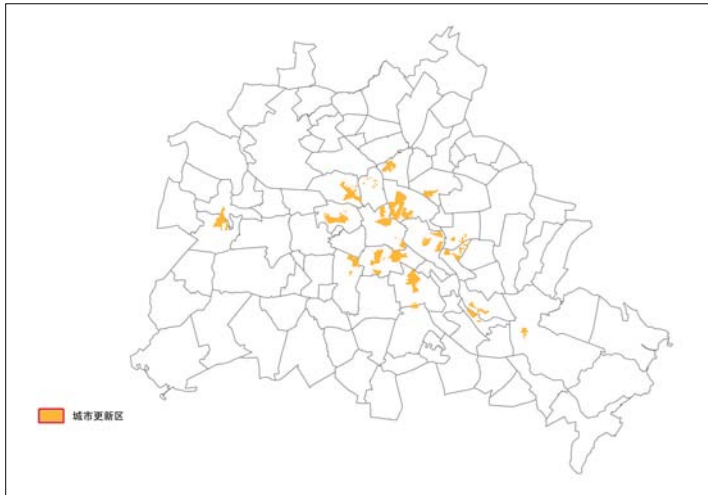


图2 柏林城市更新区分布图  
资料来源:作者自绘。

方面,通过划定“城市遗产保护区”和“城市更新区”等规划政策分区,切实推进城市整体风貌特色保护与环境设施更新的使命,形成了“在保护中更新,在更新中保护”的制度特色与实践经验。显然,这些经验和做法值得上海在积极开展历史风貌整体保护和有序推进城市更新工作中借鉴参考。

## 1 相关法律及法定对象定义

### 1.1 柏林法定城市遗产的概念

按照1977年《柏林城市遗产保护法》(Denkmalschutzgesetz Berlin)第2条第1款的规定,城市遗产(Denkmal)包含建筑遗产(Baudenkmal)、城市遗产保护范围(Denkmalbereich)、园林遗产(Gartendenkmal)和遗址(Bodendenkmal)等4类。该法第2条第3款规定,即使城市遗产保护范围内有的建筑不符合《柏林城市遗产保护法》中的建筑遗产标准,但只要整体意象上具有保护价值,一般既有建筑及其与之相连的街道、广场、绿地、空地和水体均可划入“城市遗产保护范围”<sup>[1]</sup>。

在联邦层面,德国城市遗产保护基金会(Deutsche Stiftung Denkmalschutz)为这些城市遗产的保护提供专项资金。柏林市负责文物事务的文化机构,依照《柏林城市遗产保护法》认定公布“城市遗产名录”(Denkmalliste),详细记录每一栋建筑遗产的信息和城市遗产保护

范围的边界。据2017年10月“柏林城市遗产名录”的最新数据,柏林共有12 198处城市遗产。

### 1.2 《城市保护法》与《城市更新法》

《联邦建筑法典》(Das Baugesetzbuch)为德国规划建设领域的基本法,在《特别的城市规划法》(Besonderes Städtebaurecht)中,第一部分的第一节为《城市更新法》(Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen)(总第136到164条),第六部分的第一节为《城市保护法》(Erhaltungssatzung)(总第172到174条)<sup>[2]</sup>。按照《联邦建筑法典》第172条的规定,地方政府负责城市遗产保护区(Erhaltungsgebiet)的保护管理,由负责城市遗产保护的文化机构主导、规划部门参与,共同划定城市遗产保护区(图1)。按142条的规定,地方规划部门负责依法划定城市更新区(Sanierungsgebiet)的范围(图2)。

### 1.3 城市遗产保护区与城市更新区

《城市保护法》适用于城市遗产相对集中的地区,一般既有建筑与城市遗产并存,且具有一定的历史关联性 or 相似建筑特色、空间特色的“城市遗产保护区”。该地区的整体风貌特色(der städtebaulichen Eigenart)具有一定的历史、艺术、文化和情感价值<sup>[3]</sup>。

根据《联邦建筑法典》第136条的内容,

《城市更新法》适用于呈现衰败趋势的地区。“城市更新区”一般为:(1)地区环境破败、公共场所脏乱、功能缺失明显;(2)城市遗产相对较少,但一般既有建筑较多,且具有明显衰败特征,建筑结构状况欠佳、基础设施欠缺;(3)绿地、游戏、体育等公共场所不足、公共设施缺乏、公共空间欠缺。根据《联邦建筑法典》第141条的规定,按照上述标准进行评估,评估证实某些地区在居住和生活方面存在明显缺陷,呈现衰败状况时,地方政府可以申请将这个地区划定为“城市更新区”<sup>[4]</sup>。

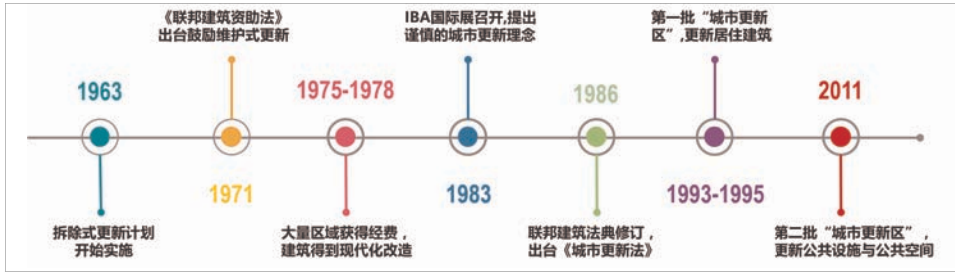
这两类特定区域的划定依据不同,但在柏林有9处地区既是城市更新区,也是城市遗产保护区。这样的地区一般既要在城市风貌延续方面严格控制,也因其呈现出明显的衰败状况需要通过城市更新提升整体环境。

## 2 城市更新与城市保护理念的发展历程

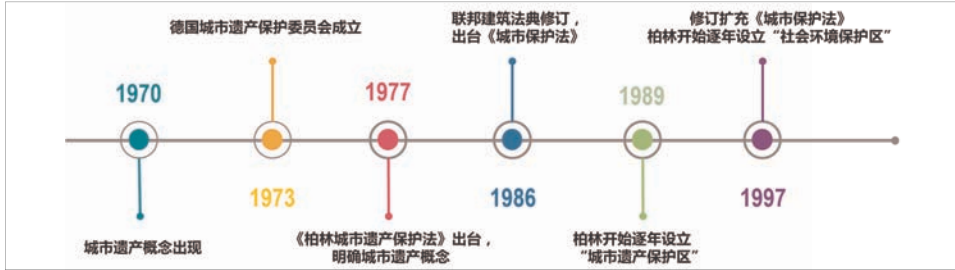
### 2.1 城市更新理念的演变

二次大战后,柏林要面对的不仅是城市遗产的修复问题,同时要面对如何重建被战火摧毁的城市这一历史重任。今日柏林的城市形象是经历了两次世界大战摧毁之后重建而成的,许多地方都还能保存着历史风貌,是100多年来对城市遗产之外的既有建筑、历史街巷及社区积极保护和维护更新的结果。

1960年代以来,柏林经历了近60年的城市



2000  
41 000  
70% [4]  
2011  
2.16 [4]  
9



2.2

3 IBA 4  
Behutsame Stadterneuerung 1986  
1983 IBA  
1963 • Willy Brandt 63  
Kahlschlag Kreuzburg 103  
Sanierung [5] 1971  
erhaltende Stadterneuerung  
[6]  
Städtebauförderungsgesetz 72 1986  
142 AISBer 1870 1900  
Sanierungssatzung  
[1] 1993 1995  
1975 1978 16  
810.5 hm<sup>2</sup> 5 723  
81 449 [5]  
15  
1978



的更新活化,既保持了城市的整体风貌特色,又能成为具备现代化舒适生活条件的特色地区。

伴随《联邦建筑法典》中《城市保护法》内容的修订,第172条第2款的目标是通过设立“社会环境保护区”(Milieuschutzgebiet),维系特定区域内的社会人口结构。在柏林已设立26处社会环境保护区,由于社会环境保护区相关内容不属于本文的探讨范畴,故在此不做展开。

### 3 城市遗产保护区和城市更新区的综合规划

#### 3.1 城市遗产保护区的综合规划与设计导则

针对城市遗产保护区编制的规划,是为确定申请实施的建设项目是否符合《城市保护法》所提出的目标而提供决策依据。因此,需要对城市遗产保护区的特色进行详细调查,一般城市遗产保护区会以城市发展综合规划(INSEK)为基础,制定涉及具体细节管控的城市设计导则(Gestaltungsrichtlinien)。

城市发展综合规划尊重产权关系,首先,确定城市遗产保护区内建筑的不同等级,包括城市遗产、待更新的既有建筑、需要保留框架改造的建筑、衰败待拆除完全新建的建筑、待彻底新建的空地、拆除后不再新建的场地等类型。其次,一般会明确所有保留的绿地、广场、公共通道,它们的位置、尺度和规模,并确定建筑底层的平面功能、私人花园和室外设施空间的布局<sup>[3]</sup>。

具有风貌引导性质的城市设计导则,能为后续规划审批提供依据,保证新建或维护式更新后的建筑与其他保留建筑之间的协调关系。一般会以街坊内的建筑遗产为参照,从以下5个方面进行详细控制:建筑空间水平与垂直方向上的体量与分隔关系;建筑物立面风格,门窗、阳台、露台等构建特色;屋顶与屋顶的突出部分的高度、形状、材质、颜色、出挑距离等;底层空间的功能,包括店面和广告设施的风格、材质、色彩等在临街立面特色;建筑外部空间,前花园、入口、广场、绿地等的位置、规模和植被配置类型等<sup>[7]</sup>。

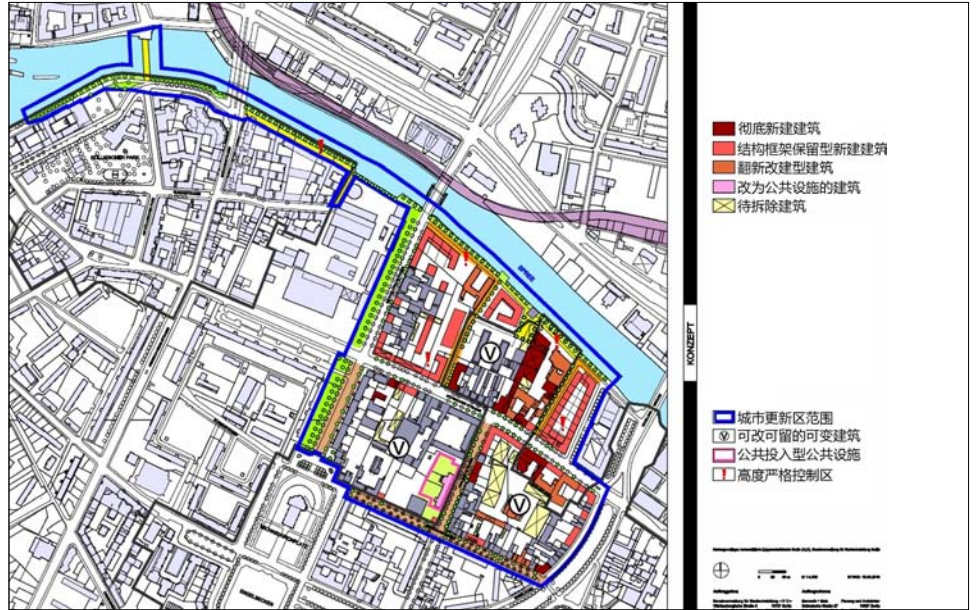


图5 柏林Nord Vorstadt城市更新区的城市发展综合规划平面布局图  
资料来源: Zwölfte Verordnung über die förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten.

#### 3.2 城市更新区的综合规划

根据《联邦建筑法典》第149条的规定,在划定城市更新区的同时,必须提出相应的成本预算与资金筹措规划(Kosten- und Finanzierungsübersicht),这也是城市更新区的发展综合规划(Integriertes Stadtentwicklungskonzept)的核心内容。

对城市更新区范围内各建筑的未来发展,从维护更新的角度考虑确定保留的城市遗产、待维护更新的既有建筑、待拆除的建筑、结构框架保留型新建建筑和彻底新建建筑等各类对象。提倡维护式更新,鼓励尽可能继续使用既有建筑。为提升地区的整体环境品质,鼓励公共资金的投入,以改善地区的基础设施配置。此外,规划还应确定政府公共财政投入的设施项目,以及新建建筑集中区高度控制要求等内容(图5)。

### 4 城市遗产保护区与城市更新区规划管理和资金政策

#### 4.1 城市遗产保护区的规划管理

城市遗产保护区的规划管理以审批职能为主,由城市规划部门和负责文物事务的文化机

构共同组成针对城市遗产保护区的规划审批管理小组。按照《联邦建筑法典》第172条的规定,在正式确定的城市遗产保护区内,未经批准不得对建筑及其附属设施进行任何的拆除、更新和变更。需要严格控制城市遗产保护区范围内的非城市遗产建筑,防止任何建筑变化引起的城市风貌特色的破坏,保持地区风貌的完整性,历史和建筑艺术方面的整体价值不被削弱。

每一处建筑外立面的修复和内部设施的现代化改造方案,以城市遗产保护区城市设计导则为依据,确认其修复或新建项目是否符合实施标准。对于加装电梯、改装阳台以及更改单元面积等有可能影响到建筑结构与外立面的更新措施均予以严格管控<sup>[8]</sup>。

新建建筑在尺度上应当融入历史环境,以周边的历史建筑为依据,保障新建后沿街界面的连续、新建建筑与周边建筑的退界、檐口高度保持一致,立面分隔相似;并以1870—1900年代的历史地图为依据,要求新建建筑的占地面积尽量与历史上的建筑所在位置和占地范围保持一致;但鼓励新建建筑运用现代设计手法,造型新旧融合,无需模仿过去的风格(图6)。





图6 柏林Graefekiez城市遗产保护区(左)和Winsstraße城市更新区(右)的街景照片  
资料来源:作者自摄。

#### 4.2 城市遗产保护区的资金政策

虽然在《联邦建筑法典》中只明确了“城市遗产保护区”的规划管理的职责,并没有针对资金补贴做具体规定,但仍有其他公共资金计划会对城市遗产保护区的发展予以支持。

德国联邦政府于1991年开始推进的“城市遗产保护促进项目”,旨在对城市景观的整体风貌特色进行保护,通过城市更新形成适合现代生活、具有文化休闲吸引力的地区。既有建筑更新资助,只有城市遗产保护区和城市更新区内的项目才能够申请该项目的资助<sup>[9]</sup>,在柏林市是以资助城市遗产保护区内的既有建筑更新为主。被正式列入资助名单的城市遗产保护区内的业主,都可以申请这一资金的支持。此外,所有申请了资金补贴的业主,出于对社会公平的考虑,还需在出租物业时,以低于市场一定比例的租金出租给低收入群体<sup>[9]</sup>。

柏林的Spandauer Vorstadt地区,1996年时依然有许多破败的房屋,在“城市遗产保护促进项目”的资金支持下,2001年全面完成了既有建筑的更新改建,既保持了原有尺度,又可以适应现代生活。这一案例有效实现了对承载社会记忆与市民日常生活密切相关的既有建筑、街巷和社区的保护与更新。

#### 4.3 城市更新区的规划管理

根据《联邦建筑法典》第157条的规定,城市更新区应设立专门的城市更新区管理委员会(Der Sanierungsträger),作为市政府管理城市更新区的委托人,该部门在规划管理层面

主要起到对个体投资者的规划管控作用。按照《联邦建筑法典》第144条、第145条和第148条的规定,在确定的城市更新区内,需要新增、变更、移除建筑设施或改变建筑设施使用功能的方案,都需业主聘请业内专家制定详细的施工方案,经过管理委员会的核准,符合城市更新区发展规划后方可获得建筑许可证。管理委员会负责城市更新区内所有建设,特别是维护式更新类项目的实施管控,起到协调业主、租户和其他主管部门的作用。

根据《联邦建筑法典》第157条的规定,城市更新区的管理委员会负责统筹协调、推进实施大型公共更新项目,管理市政府拨付的城市更新公共基金;并为第三方公司或业主提供资金资助。

#### 4.4 城市更新区的资金政策

城市更新区的公共基金来源包括:联合国的城市发展促进拨款、欧盟的城市发展ERDF资金、柏林城市更新专项资金、各区政府的城市发展预算、柏林市各部门的建设发展预算、“城市遗产保护促进项目”等各类额外的资金项目<sup>[4]</sup>。

按照《联邦建筑法典》第154条的规定,柏林城市更新公共基金,可以通过城市更新区管理委员会帮助政府对城市更新区内的业主进行融资,征收城市更新后的土地增值补偿金(Der Ausgleichsbetrag)。由于城市更新会增加土地价值,所有受益业主都应当为政府的城市更新公共基金提供资金。这样的制度,有助于公共基金的储备。

1993—1995年间柏林正式划定的16处城市更新区,共投入约19.6亿欧元的公共资金,用于资助城市更新区内住宅的维护式更新和现代化改造<sup>[4]</sup>,这些资金可以提供给私人业主申请。2011年,柏林设立的第二批“城市更新区”,其预算用于资助公共设施的提升。针对住宅和商业建筑物的私人业主所进行的更新投资,根据《所得税法》(Einkommensteuergesetz)第7、10、11条款的内容规定可获得多种方式的补贴。在柏林,位于城市更新区内的产权人可以在获得现代化维修工作证书(Bescheinigungsrichtlinien)后的12年内免征城市更新土地增值补偿金;还可申请专门为既有建筑修复更新提供的无息、贴息或低息的银行贷款<sup>[9]</sup>;或是寻求第三方城市遗产保护资金机构的帮助<sup>[1]</sup>。

## 5 结语:柏林和上海的比较与借鉴

综上所述,柏林的城市遗产保护区与城市更新区在规划管理和政策机制上有一些相似之处,根据相关法律,由地方政府按统一的标准进行评估,确定按照立法管理的特定政策区域,根据综合规划和相关计划配套相应的资金支持和税收优惠政策。而且,注重对城市整体风貌特色的维护,实施严格的规划管理。因而,无论是保护改善还是维护更新,都必须尊重房屋土地产权关系,业主和房屋使用者是保护更新的实施主体。

上海的历史文化风貌区保护规划,对用地性质、建设容量、公共设施、绿化景观等内容有

规划管控要求,同时针对部分特殊的开发建设项目实行“专家特别论证制度”<sup>[10-11]</sup>。但在保护资金和配套政策措施上一直没有加以完善,除重要的文物建筑和部分优秀历史建筑得到保护修缮外,其他居住类优秀历史建筑和保留历史建筑的维护修缮资金投入明显不足<sup>[12]</sup>,以至于保护区内的居民很多时候都在盼望动迁改造,而不是关注保护修缮问题或是有经济实力真正参与到城市更新项目中。如果要实现历史文化风貌区的成片保护和整体复兴,则必须由政府主导,并在资金预算计划上得到保障。对于有一定经济效益的项目和地块,政府应当鼓励开发公司参与,并在融资、税收等政策措施方面给予相应的补助,以尽快扭转历史风貌消极保存的普遍现象。

近年来,上海虽然已经开始施行《上海市城市更新实施办法》,然而同样是因为政策资金配套没有跟进,地方政府、投资主体和开发机构多处于观望的状态。如果要为相对衰败的地区和多年缺乏投入的街坊真正带来住房改善、设施配套和环境提升,则必须加大公共资金投入,同时鼓励企业积极参与。而像柏林市划定特别政策分区予以推进的做法是值得学习的,这样的实践探索,既可以避免盲目推广可能带来的资金短缺和其他社会矛盾的发生,同时可以确保有序推进和持续更新。

最后,历史文化风貌区的价值体现在其特有的整体风貌特色上,风貌特色一旦遭到破坏,会降低该地区的土地和不动产价值。位于市中心的风貌保护区,也为原住民、弱势群体提供公共住宅和相应的服务设施,这也是城市发展进程中维护社会公正和空间正义所必须考虑的方面。此外,在部分历史文化风貌区的保护更新项目中,对保护建筑之外的建筑全部拆除、彻底改造的做法,也给城市整体风貌特色带来极大的负面影响。柏林市将建筑遗产本体和周边空间,作为“城市遗产保护范围”进行整体保护,这样的保护规划和设计控制,应当在上海历史文化风貌区和风貌街坊保护规划中得到体现。

因此,无论是在城市遗产保护区还是城市

更新区,风貌特色的维持与环境品质提升都需要通过强化地区的城市设计导则实行控制引导,因地制宜和更为人性化、精细化的规划管理等规划机制创新与完善,都是上海在迈向卓越全球城市进程中必须探索的实践领域。若能借鉴德国柏林的经验,转换城市保护与城市更新的理念,尽快建立管理主体明确、资金政策有效的保护制度和机制。针对历史文化风貌区尤其是相对而言比较衰败的地区,给予像柏林维护式更新这般足够的耐心与支持,对有整体保护价值的其他地区也应积极主动进行更新式保护,并予以精细化管控。相信未来的上海,城市的历史风貌保护与更新将在经济社会发展过程中发挥更大、更加积极的作用。■

#### 参考文献 References

- [1] 孙全文. 古迹保存区及历史街区保存——德国法与制度[M]. 台南:成功大学德国研究中心, 2014. SUN Quanwen. Historic conservation district and the historic district conservation: German laws and institutions[M]. Tainan: German Research Center, National Cheng Kung University, 2014.
- [2] 殷成志. 德国城乡规划法定图则:方法与实例[M]. 北京:清华大学出版社, 2013. YIN Chengzhi. Statutory plan for urban and rural planning in Germany[M]. Beijing: Tsinghua University Press, 2013.
- [3] Bezirksamt-Friedrichshain-Kreuzberg. Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept (INSEK) für das Fördergebiet im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz Urbanstraße[R]. 2011.
- [4] Des Senats. An Das Abgeordnetenhaus Berlin V. Zwölfte Verordnung über die förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten[R]. 2011.
- [5] Berlin-Senate. Städtebaulicher Denkmalschutz Luisenstadt Kreuzberg[R]. 2011.
- [6] STERN. Step by step-careful urban renewal in Kreuzberg[M]. Berlin: S.T.E.R.N., 1989.
- [7] TOPOS. Gutachten zu städtebaulichen Kriterien In den Erhaltungsgebieten[R]. 2012.
- [8] Milieuschutz-Team. Informationen zum Erhaltungsgebiet 'Graefestraße' [R]. 2010.
- [9] 阎照. 德国格利茨城市遗产保护体系研究[D]. 西安:西安建筑科技大学, 2009. YAN Zhao. Study on the urban heritage protection system in Geiritz, Germany[D]. Xi'an: Xi'an University of Architecture and Technology, 2009.
- [10] 周俭,梁洁,陈飞. 历史保护区保护规划的实践研究——上海历史文化风貌区保护规划编制的探索[J]. 城市规划学刊, 2007(4):79-84. ZHOU Jian, LIANG Jie, CHEN Fei. A study on the compilation and implementation of the conservation plan of historic areas:with Shanghai as the example[J]. Journal of Urban Planning, 2007(4): 79-84.
- [11] 伍江,王林. 上海城市历史文化遗产保护制度概述[J]. 时代建筑, 2006(2):24-27. WU Jiang, WANG Lin. A general review over the urban conservation system in Shanghai[J]. Times Architecture, 2006(2): 24-27.
- [12] 张松. 上海城市遗产的保护策略[J]. 城市规划, 2006(2):49-54. ZHANG Song. Conservation strategy of urban heritage in Shanghai[J]. Urban planning, 2006(2): 49-54.
- [13] 朱蕙婷,廖再毅,吴永发. 加拿大于人村主街的保护与更新平衡策略[J]. 规划师, 2015(12):136-140. ZHU Yiting, LIAO Zaiyi, WU Yongfa. Main street preservation and renovation, Unionville, Canada[J]. Planners, 2015(12): 136-140.
- [14] 石莹,王勇. 产权视角下历史街区保护与更新的市场化路径[J]. 规划师, 2016(5):111-116. SHI Ying, WANG Yong. Market approach of historical district preservation and renovation from property right viewpoint[J]. Planners, 2016(5): 111-116.
- [15] 孟献礼,汪珠. 传统城郭走向现代空间——宁海老城更新保护与“积极场所”营造[J]. 规划师, 2015(8):66-69. MENG Xianli, WANG Zhu. From traditional town to modern space[J]. Planners, 2015(8): 66-69.