

德国鲁尔区资源枯竭型城市转型中的土地利用政策研究

李丹 (中国国土资源经济研究院, 北京 101149)

摘要 运用案例分析法, 具体研究了德国鲁尔区资源型枯竭城市在转型过程中所采取的土地利用政策, 从而为我国资源枯竭型城市转型中土地利用政策提供借鉴。提出我国资源枯竭型城市在转型中, 需采取以下措施: 确立政策的权威性; 将产业转型与国土整治相结合; 引入公私合作制方式等。

关键词 德国鲁尔区; 资源枯竭型城市转型; 土地利用政策

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)04-01194-02

The Land Use Policy Research about the Transition of Resources-exhausted City in Ruhr Area, German

LI Dan (Chinese Academy of Land & Resource Economic, Beijing 101149)

Abstract Using case analysis method, the land use policy in the transition of resources-exhausted city in Ruhr area of German was studied in order to provide reference for China. Several measures were put forward, including enhance the authority of policy, combine the transformation with territorial control, introduce the public-private partnership mode.

Key words Ruhr area in German; Transition of resources-exhausted city; Land use policy

资源型城市是依托城市资源禀赋发展起来的城市。在工业化时代初期和中期, 世界各国都有大量的资源型城市成长发展起来, 例如德国鲁尔矿区、法国洛林矿区、美国匹兹堡和休斯敦等。随着后工业化时代的来临, 资源型城市开始面临资源枯竭、产业转型等一系列问题。在政府政策引导下, 一些资源枯竭型城市产业结构进行了优化, 同时着力于解决城市中心区闲置、环境污染及人口外迁等历史问题, 从而成功实现了经济转型, 使衰败的老工业基地焕发出新的生机, 走向可持续发展。而在政府采取的各种政策措施中, 土地利用政策也发挥了重要作用, 可供我国资源枯竭型城市转型借鉴。笔者着重分析了德国鲁尔地区转型时期所采取的土地利用政策, 并指出了其在我国的可借鉴之处。

1 德国鲁尔区概况

鲁尔区位于德国北莱茵——威斯特法伦州的中部, 包含 11 个县市, 面积 4 970 km², 煤田面积为 6 200 km², 是德国最大煤炭钢铁工业区。鲁尔区的工业有近 200 年的历史, 目前仍然是德国西部最重要的工业基地。19 世纪中叶后的一个世纪中, 鲁尔区的煤炭产量一直占据了全国总产量的 80% 以上, 钢产量占全国的 70% 以上。而从 20 世纪 50 年代起, 石油核电等能源应用的兴起, 改变了世界能源结构, 加上科技革命的冲击, 劳动力需求骤减, 鲁尔区的煤炭工业和钢铁工业开始衰落。经济发展停滞, 生产成本上升, 失业率升高, 环境污染严重, 鲁尔区开始出现一系列社会问题, 陷入结构性危机。

20 世纪 60 年代起, 德国政府开始对鲁尔老工业基地进行整治, 制定了一系列发展规划及经济推动政策, 在面临诸多困难的情况下, 推动产业转型。经过数十年的调整与发展, 鲁尔区实现了产业经济结构转型。“1960 年, 鲁尔区 61% 的就业人口集中在第二产业; 2010 年, 第三产业的就业

人口达到 72%。2013 年汉堡世界经济研究所发布德国城市竞争力排名, 位于鲁尔区中心地带的埃森市, 综合竞争力在 30 个大城市中位居第 10 位, 紧随斯图加特, 首次超过汉堡^[1]。

2 德国鲁尔区产业转型中的土地利用政策

2.1 成立鲁尔煤管区开发协会, 规划采取“自上而下”与“自下而上”运作方式 德国政府于 1920 年颁布相关法律筹建鲁尔矿区开发协会, 该机构即成为鲁尔区。为了使规划具有广泛的代表性, 协会成员的 60% 来自各市县, 40% 来自企业。自 1936 年开始, 又先后 4 次通过法律扩大协会权力, 使其成为区域规划的联合机构。1960 年, 协会制定了鲁尔工业区整体发展规划, 1966 年编制了鲁尔区第一个总体发展规划, 1969 年, 又对该规划进行了修改完善和补充, 并正式予以公布。该规划成为德国历史上第一个在法律上正式生效的区域整治规划。鲁尔区成功转型, 规划的权威性有效性起了不可忽视的作用。

从规划的运作方式上看, 鲁尔区采取了“自上而下”与“自下而上”相结合的方式。埃姆歇公园国际建筑展是这种运作方式的典型实例, 从外部形式上看, 许多工业废弃地的改造都是在政府或相关部门、机构的领导下以“自上而下”的模式推行。但从项目内部运作来看, 各个项目却是通过“自下而上”的草根方式得以顺利推进: 埃姆歇地区的众多项目并不是政府事先筹谋计划好的, 而是从地方筹划部署到州政府认可, 逐步得以实施推行的。在不同的范围里, 通过组织项目招标竞赛来获取最优方案^[2]。

这种运作方式, 在最大程度上融合了各方的利益及优势, 使项目得以顺利实施。

2.2 注重棕地开发再利用, 控制新增建设用地数量 棕地, 起源于美国, 根据 1980 年美国《环境应对、赔偿和责任综合法》中的规定, 棕地是一些不动产, 这些不动产因为现实的或潜在的有毒和危险物的污染而影响到它们的扩展、振兴和重新利用。而西方各国对棕地尚且没有一个统一的认识, 但人们对棕地“废弃、闲置或不充分利用, 存在真实或潜在污染问

基金项目 2013 年国土资源部软科学研究项目“资源型城市城镇化进程中土地利用政策研究”(201306)。

作者简介 李丹(1978-), 女, 山西晋中人, 副研究员, 从事土地资源管理研究。

收稿日期 2014-01-04

题,曾被开发利用过”这 3 个基本特征却早已达成了共识。并且,棕地往往分布在城市的中心位置,只要城市存在,就无法不考虑棕地的开发再利用问题。

在鲁尔区,棕地开发再利用成为城市复兴的重要方式。鲁尔区的棕地再生,其运作分为 2 个重要环节。

第一是建立不动产基金,盘活废弃棕地。不动产基金由北莱茵—威斯特法伦州政府建立,由作为区域发展机构的 LEG 北莱茵—威斯特法伦州发展有限公司负责管理。除了利用棕地建设商务园区,不动产基金还对纪念性建筑进行保护和维修,以州政府的名义购买棕地,并对其进行开发并出售。从不动产基金建立以来,截至 2005 年,在地方政府要求下,北莱茵—威斯特法伦州发展有限公司以政府名义购买棕地 2 652 hm²。其中,已经有 1 626 hm² 进行了开发出售,在 LEG 购置的 188 处土地中,有 83 处已上市进行了交易^[3]。

第二是引入公私合伙制模式,协调管理棕地复兴项目。在城市复兴项目实施过程中,由政府机构与专业的房地产管理公司成立一个公私合伙制公司来进行运作。以鲁尔区厄瓦尔德矿区再开发为例,由厄瓦尔德矿区所在的黑尔腾市与土地拥有者 MGG 公司(专业房地产管理公司)成立公私合伙制公司,公司的股东是黑尔腾市和 MGG 公司。黑尔腾市的主要职责是按照法律规定的程序制定规划框架和采取措施;MGG 有限公司则负责寻找项目进行投资以及后续项目的组织管理和实施;公私合伙制公司负责协调项目进行中的各种活动:项目前期调研、编制实施规划、组织召开研讨会、实施并发展各种措施、专题项目调查,以及后期的市场营销等工作。在前期研究的基础上,建立项目的土地利用规划整体框架,将原矿区 50 hm² 废弃的土地转变为品质较高的城市区。城区北部建立小型商业和教育设施的综合服务区,南部为设置公司提供广泛服务的商业和后勤设施。同时,还引入高品质的居住、休闲以及教育设施。另一个著名案例是北莱茵—威斯特法伦州内务部高等教育学院及其周边区域的复兴开发项目。该项目由赫恩市与 MGG 联合成立的开发公司 EMC 执行。在该公司内,股东赫恩市拥有 51% 的股份,MGG 拥有 49% 股份。EGG 总计投资 6 000 万欧元,资金来自联合开发公司 EMC 的预算、当地政府不同部门、欧盟以及赫恩市等众多渠道。在购买土地后,通过改造场地、投资基础设施,提升了土地价值并获得巨大收益^[3]。

通过棕地再开发使其焕发新的活力,成为城市生活的一部分,是一个十分复杂困难的过程。在此过程中,既要变单一的土地用途为各种土地用途混合交叉,又要排除污染、废弃等因素的影响,各方利益主体只有采取恰当的方式通力合作,才能实现棕地的再生。而鲁尔区的棕地开发方式为我们提供了有益的思路,通过不动产基金盘活棕地,通过公私合伙制模式充分活化政府及公司的能量,达到棕地再生的目的。

2.3 严格的土地整理制度,为土地修复提供保障 矿山开发企业以提取土地修复准备金的方式对矿山寿命结束后的土地整理做准备,准备金同时用于矿山存续期间,应对各种

环境灾难。准备金数额由会计师事务所评估测算。

对破坏土地的整理工作,必须在矿山在终止经营前完成,才能向相关管理部门提交终止生产的计划。而具体到土地的整治工作,可以是矿山企业自行完成,也可以委托由其他专业的土地整理公司完成。完成土地整理工作后,矿主方可向当地矿务管理部门提出终止生产经营的申请,管理部门会尽快实地勘验,整理后的土地是否符合相关标准。只有验收合格的企业,才能被批准终止经营活动。否则,该矿山企业需要继续投入资金修复土地。这种情况下,下一次的检查验收将会更加严格。市政府、区政府也将会派人加入到检查的队伍之中^[4]。

3 鲁尔区城市转型土地利用政策特点分析及我国可借鉴之处

通过对德国鲁尔区转型期土地利用政策的分析,笔者发现有以下几点可供借鉴:一是建立专门机构,土地利用政策的制定、实施,政府部门的作用尤其重要,强调各种规划计划的权威性、全面性以及社会各界的协调合作。德国鲁尔区的煤管区开发协会在法律上具有该区域最高规划权力,另一方面又具有广泛的代表性,保证了其规划的可实施性。支持各项转型措施统领于政府部门之下,有别于资本主义社会传统的依赖市场供需关系进行调节的模式,而此模式正是我国社会主义市场经济制度的长处,如何能发挥政府管理部门宏观调控的优势,平衡协调各区域之间的竞争与合作关系,又兼具效率,是我国资源枯竭型城市转型各项政策发挥作用的关键所在。

二是将产业转型与国土整治相结合。德国鲁尔区在转型时期,将环境治理修复与国土整治相结合,将废弃工矿区建设成宜居地区以及其他优惠政策作为吸引外部投资的重要因素。产业转型与国土整治是相互促进的,将两者相结合,既是一个系统工程,又易于使两者同时获得成功。

三是利用优惠措施,特别是土地优惠措施吸引投资介入产业转型。德国政府通过政府投资或贷款,向用户征收“煤炭附加费和补贴税”,发行土地发展基金债券来募集转型资金。在产业转型期,作为必备生产资料的土地,是政府最容易利用的经济杠杆,例如降低土地价格,或利用土地融资。

四是公私合作制运作方式的引入。德国鲁尔区采取的操作路径是建立公私合作制机构。通过政府公信力融集各方资金盘活工业废弃地,减少长期公共投资的压力,承担地块环境治理责任,通过“自下而上”的方式结合政府、公司、非盈利组织以及私人力量,充分发挥各方优势及公众参与在项目决策和实施过程中的作用,对棕地进行再开发,使再开发活动能够最大程度兼顾各方利益而得以顺利实施。

五是严格、细致,具有可操作性的细部制度规范。德国鲁尔区的土地整理制度规定,既严格又兼具可操作性。通过环环相扣的制度规定,使得企业的环保责任落在实处。

参考文献

- [1] 刘丽荣. 德国鲁尔区不做第二个底特律 [N]. 新闻晨报, 2013-08-07.
(下转第 1210 页)

3.5 正确处理政府主导、人民主体的关系

3.5.1 加强政府主导地位^[6]。生态经济建设涉及面广,投资大,收益期长,科学技术依赖性高,短时期很难带来高收益。加之利辛县生态经济建设正处在兴起的初期阶段,基础设施差,因此,利辛县生态经济的发展必须“形成经济发展与生态保护有机结合、良性互动、协调推进的体制机制,为高效生态经济发展提供强大动力和制度保障”^[7],这就需要加强政府主导作用。主要通过以下3个方面来实现:

(1)加强法制建设^[8]。经营者追求利润最大化往往会冲破道德和制度的约束,造成对他人和社会长远利益的损害。因此,必须健全法律制度,推动相关部门制定以促进生态经济发展、推动清洁生产和资源节约利用为主要内容的法规体系;加大对破坏生态环境的打击力度,坚决依法查处和打击破坏生态、污染环境的各种违法行为;同时,要做好执法监督工作,发挥司法机关和群众在执法监督中的作用,进而保证各项法律法规的落实到位,为利辛县生态经济发展提供法律保障。

(2)促进制度创新。“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利与效用最大化的个人行为”^[9]。从某种意义上,制度因素是制约生态经济发展的头号因素。因此,制度创新在生态经济发展中起的作用越来越重要^[10],应运用制度创新,建立环境安全管理制度和自然资源利用评估制度,经济建设的项目必须达到评估标准,否则不得创建;建立和完善区域循环经济评价考核制度,定期和不定期对经济建设项目是否达到环保标准进行考核,达不到标准的,根据情况进行严肃处理,比如罚款、关闭等;组织协调技术监督,工商管理等有关部门建立完善的市场监管体系,成立公众媒体的舆论监督制度;建立政策扶持制度,激励保护生态行为。比如,建立专项基金,用于生态治理和生态经济系统保护和建设,对生态建设和保护提供政策性贷款,凡符合利辛县生态产业政策的,可以给予低息、贴息或无息贷款等。力争通过体制与机制创新,积极引导人民参与生态经济建设,促进经济永续发展。

(3)科学规划。生态布局较分散、联结性较差,资源本身不能产生聚合效益。只有政府科学规划,确定合理的发展步骤及目标,生态经济建设才具有可行性。要做到科学规划,整合现有的生态资源,首先,要实地考察。可以成立一个全县性生态经济发展领导协调小组,集中人力、物力、财力,对全县的农业、工业、旅游整理,建立资料档案。根据考察结果,组织部署全区生态经济的整体规划与设计,拿出科学性、

预见性、系统性、指导性的生态经济产业项目方案,化生态资源为生态资本,变生态优势为经济优势,以促进生态资源合理配置。其次,合理规划。各村镇自然生态资源具有自身特性,根据各村镇的生态资源实际情况可以因地制宜地发展农业生态经济、工业生态经济、服务业生态经济。自然生态资源丰富的村镇可以整体规划、系统推进;有局部优势的村镇可以局部突破、梯度推进。因此,村镇生态经济规划要根据村镇自身的资源特征,因地制宜地规划,充分发挥各村镇的物质、资金和人力等资源优势,促进村镇生态经济各领域协调发展。

3.5.2 强化人民群众主体作用。历史唯物主义认为人民群众是构成人类社会的主体、是社会物质财富的创造者和精神财富的创造者。因而,人民群众也是生态经济建设的主体,在生态经济规划、投资决策、项目开发、经营管理等过程中,政府要鼓励、引导人民参与其中,尊重人民意愿,听取人民意见,满足人民生产和生活需要,保障人民受益,促使人民生活水平不断提升,生活环境不断改善。同时,人民群众是社会变革的决定力量,是推动社会历史由低级向高级发展的决定力量。在发展生态经济过程中,可以通过实施民营主体战略,提高广大群众强烈的创业、发展意识,鼓励个人办企业、搞实业,促使人人自谋出路,自食其力,人人能为社会创造财富,形成利辛县生态经济发展的“星火燎原”之势。这要求政府和人民要相互配合,政府一方面要引导和扶持人民,另一方面要听取和尊重人民的意愿和建议,共同促进生态经济永续发展。

参考文献

- [1] 吴楚材.论生态旅游资源的开发与建设[J].社会科学家,2000(4):7-13.
- [2] 美莱斯特·R·布朗.生态经济——有利于地球的经济构想[M].林自新,译.北京:东方出版社,2002:45-47.
- [3] 唐杰.城市产业经济分析[M].北京:北京经济学院出版社,1989.
- [4] 温涛,彭智勇,许洪斌,等.教育对经济发展的贡献测度:重庆的证据[J].区域经济,2009(5):84-85.
- [5] 徐群.基于经济发展的经济增长方式转变探讨[J].经济与管理,2010(3):30.
- [6] 周银珍.创意引领生态文明——利辛县乡村旅游业的奋力崛起[J].山西农业大学学报,2014(1):88.
- [7] 牛启忠.黄河三角洲高效生态经济区建设思路解析[J].滨州学院学报,2010(2):31-37.
- [8] 蔡宝刚.法律与经济发展:读解经济学家眼中的法律作用[J].扬州大学学报:人文社会科学版,2003(5):67-72.
- [9] 诺斯.经济史中的结构与变迁[M].上海:上海人民出版社,1994:225-226.
- [10] 严安云,徐建农.加速推进安徽生态经济发展的政策建议[J].乡镇经济,2005(2):7-8.

(上接第1195页)

- [2] 唐燕.鲁尔工业区棕地复兴策略[J].国际城市规划,2007,22(3):66-68.
- [3] 黄剑(译).鲁尔区棕地再开发[J].国际城市规划,2007,22(3):36-40.

- [4] 郑亦工.德国专家介绍鲁尔区土地治理经验[N].山西经济日报,2012-11-20.
- [5] 德国专家介绍鲁尔区土地治理经验[N].山西经济日报,2012-11-20.