

“社会城市”计划

——致力于城市未来的智慧城市建设促进项目



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

“社会城市”计划

——致力于城市未来的智慧城市建设促进项目

René Bormann

Frank Bielka

Ingke Brodersen

Lutz Freitag

Achim Großmann

Bernd Hunger

Muhammed Haşim Inam

Folkert Kiepe

Ulrich Pfeiffer

Franz-Georg Rips

Peter Runkel

Klaus Peter Strohmeier

目录

前言	3
巴拉克·奥巴马 (Barack Obama) 为何需要社区组织？城市中心区域的问题与前景	5
彼得·伦克尔博士 (Dr. Peter Runkel) / 福尔克特·基普 (Folkert Kiepe) 社会城市资助计划的制度框架及其后续发展需求	8
卢茨·弗赖塔格 (Lutz Freitag) / 伯恩德·洪格尔博士 (Dr. Bernd Hunger) 城区社会发展的成功因素——住房产业作为参与者和伙伴	17
乌尔里希·菲佛 (Ulrich Pfeiffer) 一体化城市发展——重要性、复杂性、威胁	24
弗兰克·比尔卡 (Frank Bielka) 社会城市：对城区的责任	33
弗朗茨-格奥尔格·里普斯博士 (Dr. Franz-Georg Rips) 从租户的角度看社会城市	40
阿希姆·格罗斯曼 (Achim Großmann) 文化属于社会城市计划的组成部分	45
克劳斯·彼得·斯特罗梅尔教授 (Prof. Klaus Peter Strohmeier) 社会隔离——21世纪城市面临的挑战	50
穆罕默德·哈希姆·伊纳姆 (Muhammed Haşim Inam) 城市中种族与社会隔离间的张力关系	64
英可·布罗德森 (Ingke Brodersen) 被隔离的孩子们——呼吁进行干预	77
作者简介	85

前言

过去两个世纪的故事不仅是全世界工业取代农业、成为重要的社会经济活动的快速工业化的故事，也是不间断的城市化的故事。自2014年起，城市居住人口已超过农村居住人口，标志着人类文明构成的决定性转变。据联合国统计，2014年，世界人口中有54%生活在城市地区，预计到2050年，这一比例将上升至66%，城市人口将大幅增长25亿，其中90%的增长集中在亚洲和非洲地区。最大的城市增长将出现在中国、印度、尼日利亚和印度尼西亚等大型发展中国家。至21世纪中叶的这几十年里，这些国家的城市人口增长将占据世界城市人口增长的37%，其中印度将新增4.04亿城市居民，其次是中国（2.92亿）和尼日利亚（2.12亿）。事实上，在世界各地，我们今天之所见不仅是城市，而是其人口数量与小国匹敌的“超级城市”。雅加达有2800万人口，上海2400万，其后是卡拉奇（2300万），北京（2100万），天津（1500万）和伊斯坦布尔（1400万）。上述均是发展中国家的城市。世界大部分人口、经济活动和现代化都前所未有地聚集在城市中心。

近几十年来，城市人口比例迅速增加，全球城市人口爆炸式增长，随之而来的是对经济适用房、教育、医疗卫生、能源、水和交通、垃圾处理、公共产品使用、社会和种族隔离、日常生活的数字化、污染、犯罪、能源短缺和交通堵塞的与日俱增的担忧。城市中心是当今世界人口的主要聚集点，是全球发展与挑战的微观世界。国家社会经济变化和人口变化以及不同的文化都反映在城市地区的发展中。宜居的、有吸引力的、功能齐全且社会均衡的城市、市镇和城区越来越多地成为整个社会凝聚力的基础。城区是家庭与个人生活质量和发展机会的决定性因素。但社会均衡的城市、市镇和社区越来越受到威胁，而其他城市依然有改善的潜力。因此，努力实现城市的社会和生态均衡发展不仅对工业化国家，也对亚非拉地区迅速发展的国家具有极其重要的意义。

1999年，“社会城市”的概念/方案被引入德国，并成为城市发展规划的基石。在联邦政府的管辖下——由德国联邦环境、自然保护、建筑和核能

安全部进行协调——该方案现由各部委及地方政府实行。这一方案以综合、包容和社会的方式为城市更新提供投资，以支持欠发达的城市地区，防止贫困、被忽略以及基础设施老化的社会恶性循环。上涨的房价和能源以及交通费用呼唤一个可持续的、社会公平的城市发展规划，防止穷人和富人街区的分化。因此，方案的重点是巩固和改善那些在结构、经济和社会方面处于不利地位的城市、市镇和城区。对城市环境、城区基础设施、住房整体质量以及参与城区管理决策过程方面的投资，旨在保证更多的代际公正、分配公平、社会流动、公民身份的出现、邻里间的和睦友好，并进而增加生活中机会均等的可能性。这些方面的城市布局决定了人生际遇、生活质量、公民参与以及公民身份和民主制度的整体标准。与此同时，确保社会“百花齐放”能够增强不同社会阶层和文化之间的宽容。

2014年，社会城市概念甚至成为德国所有城市发展规划的指导理念，预算增加了两倍，达到每年1.5亿欧元。截至目前，德国共有390座城市和700个城区在社会城市计划的框架内获得了支持。整体反馈良好；一方面，通过相关投资，城区管理的所有权得到改善，并且激发了居民对生活环境更强烈的责任和主人翁意识。另一方面，各部门和各利益相关方在城市管理内部、联邦层面以及同房地产业间的合作也得到了改善。最近，难民和移民融入问题在德国的社会城市计划中变得越来越重要，因此必须开发新的举措。但也正因为最近出现的移民潮，德国城市人口开始增长，以致市镇管理部门需要找到新的解决方案应对即将到来的挑战。幸运的是，该方案的设计恰恰设置为一个不断进化和学习的过程；这也是为什么需要进行科学监测以及实践者间不断交流的原因。

在亚洲、非洲和拉丁美洲也有许多不同的城市发展理念，而世界范围内城市区域所面临的挑战大同小异，正因如此，德国城市发展方面的专家与世界其他国家和地区的同业之间的交流将为双方创造新的动力。在这样的背景下，弗里德里希·艾伯特基金会于2016年决定将这份出版物翻译为英文。计划最初作为对社会城市理念的基础研究于2010年以

德语出版，标题为“社会城市计划”：
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07498.pdf>，
包含了决策者、住房和房地产协会代表、德国租客

协会代表及德国市镇与城市协会代表、城市发展规划专家、跨文化与社会专家所撰写的文章。

勒内·博尔曼 (René Bormann)

工作组负责人

城市规划、建筑与住宅政策工作组

弗里德里希·艾伯特基金会，德国波恩

社会与经济政策部 (WISO)

波恩，2016年6月

塞尔吉奥·格拉西 (Sergio Grassi)

驻所在国主任

弗里德里希·艾伯特基金会

印度尼西亚办事处，雅加达

雅加达，2016年6月

巴拉克·奥巴马 (Barack Obama)

为何需要社区组织？ 城市中心区域的问题与前景¹

在过去的五年里（巴拉克·奥巴马从1985年到1988年在芝加哥担任社区组织者。本文出自1988年。编者注），我经常难以向人们解释我的工作。一个一月的昏暗早晨，我正等着把传单分发给一群愤怒的家长，他们刚发现自己所在的公立学校里出现了石棉污染，此时这所公立学校的一位行政助理跟我说起了这件事。

“听着，奥巴马，”她说道，“你是一个聪明的年轻人，奥巴马。你上大学了，不是吗？”我点点头。“我只是无法理解，为什么一个像你这样的聪明人，会在大学毕业后当一名社区组织者。”“为什么不呢？”“……工资低，工作时间长，没有社会认可。”她不解地摇着头，又回去做她的工作了。

在芝加哥的最南端从事社区发展项目工作期间，我不止一次地想到了这段对话。不幸的是，我想到的答案并不像它们的问题那么简单。最简单的答案可能是：这事一定要有人做，而做这件事的人太少。

关于如何促进黑人和其他贫困族群在美国发展的辩论屡见不鲜。从威廉·爱得华·伯格哈特·杜波依斯 (W.E.B. DuBois) 到布克·华盛顿 (Booker T. Washington)，马库斯·加维 (Marcus Garvey)，马尔克姆·X (Malcolm X) 再到马丁·路德·金 (Martin Luther King)，这个内部辩论在融入和民族主义、理解和斗争、静坐罢工和领导层协商之间摇摆不定。这些策略之间从未有明确的界限。最成功的黑人领导人意识到这些看似不相容的方法必须

结合起来。在民权运动的早期阶段，种族隔离的压迫非常明晰，许多民权主题因此为人们所忽视。辩论的焦点不再聚焦于是否要抗议，而是这场抗议必须多激进才能为黑人赢得完整的公民权利。

20多年后，不同策略之间的张力场再次出现，部分原因在于，尽管有20世纪60年代取得的所有成果，大多数黑人仍然是二等公民。

与此相关的是，林登·约翰逊 (Lyndon Johnson) 所倡导的“伟大社会计划”——真实的、可感知的或者捏造的——失败。人们研究这些现实时可发现，早期运动至少围绕三大核心议题展开。

第一个也是最著名的议题是在全国范围内急剧提升政治影响力。哈罗德·华盛顿 (Harold Washington) 和杰西·杰克逊 (Jesse Jackson) 就是令人印象深刻的例子，显示了如何将民权运动的能量和激情转化到申请传统政治公职的具体行动中。其次，无论是通过本地企业家的努力、还是通过聘用更多的黑人工匠和管理人员，或是通过“购买黑人企业家的商品”运动，推动黑人社区经济发展的尝试有所复苏。第三点，也许是最不为人所知的一点，是基于相关人员的领导和直接行动的基层社区组织。

政治公职竞选策略和经济发展的支持者可以指出过去十年的卓著成就。更多的黑人公职人员至少带来了一线希望，即政府将更加关注内城的选民。经济发展方案可以优化贫困社区的结构，并提供工作机会。

但是，在我看来，除非有系统性的社区组织方

1. 首次出版在州立桑格蒙大学、现在是伊利诺伊大学斯普林菲尔德分校的“Illinois Issues”1988年8月/9月期。再版于：After Alinsky: Community Organizing in Illinois, Chapter 4 (pp 35-40) 《伊利诺伊州的社区组织》第四章 (c) 1990 Illinois Issues, University of Illinois at Springfield. 在伊利诺伊大学和翻译乔纳斯·弗略托托 (Jonas Flötotto) 与赫伯特·舍雷尔 (Herbert Scherer) 的许可下出版。

法支持，否则这两种方法都不能为内城的真正转变提供长久的希望。内城问题比以往任何时候都要复杂且盘根错节。公开歧视已经被制度性种族主义所取代，诸如青少年怀孕、帮派问题以及药物滥用等问题单靠金钱无法解决。芝加哥大学的威廉·朱利叶斯·威尔逊（William Julius Wilson）教授指出，在同期，内城经济正在衰退，而中产阶级黑人则离开了他们以前生活的社区。

不论是让黑人参加政治公职竞选的策略，还是经济上的自助和促进内部发展的策略都不能为这些新的挑战提供解答。芝加哥的哈罗德·华盛顿（Harold Washington）、加里的理查德·哈彻（Richard Hatcher）的竞选成功都产生了重要的象征性影响，但他们还不足以为内城社区带来就业机会或者降低目前为50%的学校辍学率。事实上，黑人在城市的重要市政岗位亟需取得的成就反倒让我们被置于尴尬的境地，即管理财力不足的体系。这些体系既没有足够的资金配备，也没有兴趣来满足城市贫民的需求。因此他们被迫忽略了贫民的利益，转而满足其它社会各界更具影响力的群体的诉求。

自助策略显示出类似的局限性。虽然这个策略既值得称道又十分必要，但它们往往忽略了这样一个事实，即如果没有稳定的社区、受过良好教育的人口、充足的基础设施以及信息畅通和繁忙的市场，新的或既有的公司都不愿意在内城扎根，并在国际竞争中立足。此外，这些方法很容易成为削减社会福利计划开支的委婉借口，这也是保守议程中的一个棘手问题。

从理论上讲，社区组织提供了一种为了加强社区将不同的策略进行结合的方法。组织是基于这样的假设：（1）内城社区面临的问题根源不在于缺乏有效的解决方案，而是在于缺乏实施这些解决方案的权力；（2）让社区长期变得强大的唯一途径是围绕共同愿景来组织人员和资金；（3）只有在城区居民中组建起一个有广泛群众基础的领导小组——而不仅仅是一两位具有超凡魅力的领导者——这个领导小组能够将当地机构的不同利益需求结合起来，才能实现可行的组织。

这意味着将教堂、社区俱乐部、家长团体和其他机构聚拢在一个集体中，从而可以支付组织会费、聘用组织人员、开展研究、产生领导团队、举

行群众集会和教育宣传活动，并针对一系列主题——工作、教育、犯罪等等——做规划。这样的社区一旦创建，就能让政治家、当局和企业更多地关注社区需求。同样重要的是，它使得人们可以打破阻碍他们的孤立状态、发展出他们共同的价值观和愿望，并发掘出共同展开行动的力量——这是每个成功的自助倡议的先决条件。

通过这种方法，“社区发展项目”以及芝加哥内城的其他组织取得了一些令人印象深刻的成果。学校现在更具有责任感，就业培训计划已经制定出来，房屋得到翻新和重建；市政服务提供了；公园设施恢复了；犯罪和毒品问题得到了打击控制。此外，普通人现在也有了进入权力机构的路径，并出现了众多的当地公民社会领导团体。

黑人社区的组织方面也面临着巨大的问题。一个问题社区许多组织者受到了并非毫无根据的怀疑。芝加哥在很大程度上是社区组织的发源地，城市风貌还保留着以往努力的痕迹。许多社区里最善意的人都对过往的失败怀有苦涩的回忆，并且踌躇不前，不愿对这一过程抱有新的希望。

一个相关的问题之前描述过，即财政资源、组织机构、榜样人士和工作岗位从内城外流。即使在完全没有没落的地区，大多数家庭只能靠两份收入维持生存。通常来看，社区组织主要由妇女来支持。出于传统和社会歧视的原因，她们有时间和闲暇参与基本上是自愿和无偿的社区活动。如今，黑人社区的大多数女性都是全日制工作。许多人是单亲母亲，必须兼顾工作、抚养孩子、经营家庭和私人生活——所有这些都使得志愿工作在她们的优先事项清单上排序靠后。

此外，黑人中产阶级逐渐迁入郊区，这导致人们在一个街区购物，在另一个街区工作，将孩子送到城市另一端的学校就读，在他们并不生活的街区的教堂里做礼拜。当一个住宅区计划开展一项共同行动的时候，这种地理上的碎片化会导致产生实际的问题。

最后，社区组织和组织者也受阻于其组织风格和实质上的思想僵化。他们中的大多数人仍然遵循西北大学的约翰·麦克奈特（John McKnight）教授所说的“代表消费者利益”的方式，专注于从外部获得资金和资源。很少有人会想到利用社区中既有的内部生产能力，包括资金上的和人员上的。

同样，诸如“道德多数派”这样的保守组织成功地使用了散发传单以及散播视频等方式，与之相比，我们的方法在媒体和公关工作方面也不大顺利。最重要的是，有限的收入、缺失的高质量培训以及不明朗的职业发展前景都阻碍了最有才华的年轻黑人将社区组织视为合法的职业选择。只要年轻一代中最优秀、最有天赋的人在经济事业中看到比建设自己的社区有更多更好的机会，那么社区组织就依旧不会成为年轻才俊的第一选择。

这些问题都不是无法解决的。在芝加哥，“社区发展项目”和其他组织汇集了他们的资源，创建了像卡麦利基金会（Gamaliel Stiftung）这样的合作智库。这些举措提供了一个正式的框架，让经验丰富的组织者可以将旧的模式适应新的现实，并为招募和培训新的组织者创造健康的环境。与此同时，哈罗德·华盛顿（Harold Washington）逝世后的领导空缺和想法幻灭使得社区中的媒体和人们对社区组织的新方法持有更加开放的态度。

在社区组织方面，没有任何一个地方比传统的黑人教会还要前途可期。凭借其庞大的财力、众多的成员，以及最重要的是凭借其呼吁壮大和解放弱者的价值观和圣经传统，黑人教会显然是芝加哥等城市政治和经济格局中沉睡的巨人。黑人牧师严格的独立性和偏好通过传统的方式参与社会活动（支持候选人竞选、帮助无家可归者）使得黑人教会不能将所有力量集中在城市的政治、社会和经济领域。

但是近年来，越来越多年轻的、思想进步的牧师开始将社区组织，例如芝加哥南部的“社区发展项目”和Grand Boulevard地区的GREAT组织，视作为推进社会福音运动的有力工具。这是一种可以将整个社区团结并壮大的工具、而不仅仅是一些先知领导者展示自己的平台。像芝加哥这样的城市有成千上万的社区，只要这些社区中有50个决定与受过良好培训的社区组织者一起通力合作，那么在内城黑人社区的教育、居住条件、工作和氛围方面就会出现显著的向好变化，而这些变化会在整个城市产生强大的后效。

与此同时，社区组织者将继续把成功实践保持下去，从众多失败中汲取教训，并招募和培训他们虽规模尚小但不断成长的领导核心——接受社会救济的母亲、邮政工作人员、公共汽车司机和教师，

这些人都是对他们社区的未来怀有设想和愿景。

实际上，人们可以在这些人身上找到最开始这个问题“为什么需要社区组织？”的答案。当人们帮助一群家庭主妇，使其和美国第三大城市的市长坐在同一张谈判桌上并阐述自己的立场，或者当一名退休的钢铁工人在电视摄像机前对他孙子的未来生活侃侃而谈时，人们就知道社区组织最重要的也是最令人满意的贡献是什么了。

作为回报，社区组织最重要的是教给普通人什么是美丽和力量。通过教堂里的歌曲和走廊上的闲聊，通过成百上千的个人故事，关于北漂找工作谋生、关于一个家庭如何靠最低的预算支撑下来、关于一些孩子如何因吸毒毁掉人生，而另一些孩子拿到学位后找到了父母都不敢奢求的工作——通过这些关于破碎的希望和继续前行的力量、关于丑陋和斗争、关于细微精妙和笑声的故事与歌曲，社区组织者可以创造出一种社区意识，不仅是为了他人，也为了自己。

彼得·伦克尔 (Peter Runkel) 博士 / 福尔克特·基普 (Folkert Kiepe)

社会城市资助计划的制度框架及其后续发展需求

1. 十年社会城市

1999年，由联邦和各州所倡议的首个城市建设资助特别方案正式启动，该方案所针对的对象是存在特殊的空间及社会问题的城区。此前，这种方法已在个别州进行过试点，并积累了初步的经验，如柏林（审慎的城市改造）、北莱茵-威斯特法伦州（有特殊改造需求的城区）、汉堡（消除贫困计划）和不来梅（睦邻生活）。十年之后，在2009年春，启动之年和周年庆典当年的两任德国建设部部长弗朗茨·明特费林（Franz Müntefering）和沃尔夫冈·蒂芬泽（Wolfgang Tiefensee）收获了一张令人满意的成绩单。分管计划的议会国务秘书阿希姆·格罗斯曼（Achim Grossmann）全程监督了计划的执行，在与德国联邦议院所有党派的建设政策发言人进行专题小组讨论后，他很满意地指出，该倡议不仅得到所有州和地方主要顶层协会的支持，也得到德国联邦议院所有议会党团的全力支持。¹

然而，对于社会城市计划必要性的广泛共识不应使我们忽视，不仅要在头十年，也要在接下来的数年里重视该计划结构的后续发展。毕竟，所有参与者总是自豪地将这个项目称作为一个不断学习的项目，对新发展持开放态度并愿意从经验中汲取教训。

2. 计划基础

根据《基本法》第104a条第4款（该版本一直到联邦制改革之前有效）的规定，社会城市计划起初作为联邦政府对各州和各市镇当局的纯粹的投

资援助计划。依照该规定，联邦能够为各州各市镇当局的特别、重大投资提供专项财政援助，诸如需要进行投资以避免破坏整体经济平衡，平衡国内的不同经济体实力或促进经济增长的情况。各州均在联邦政府规定的目的框架内选定措施。这一计划包含了联邦政府、各州和市镇当局自1971年以来确立的城市建设资助方案相符合的融资方式，但这个融资方式同时也存在着不能完全胜任任务的局限性。

2.1 不是社会计划，而是城市建设投资计划

根据《基本法》第104a第4款，联邦资助最重要的瓶颈因素是只能资助投资行为。即使《基本法》中对投资概念的定义并不很严苛，但显然不包括所有对社会城市发展有意义的支持措施。贫困城区的社会问题不应在社会促进计划的基础上解决，而应该在城市建设投资计划的基础上解决。根据这个有着超过25年历史的城市建设总体资助计划，投资准备措施——例如前期调查或市镇当局各区在利益相关方和公共当局的参与下确立的地区综合发展计划——能够得到联邦拨款的支持。只有在协调机构的开支获得承认的情况下，才有可能追加资助。该协调处旨在不断地为参与者，也就是之后的街区管理者，提供建议和支持。

所有不能直接归入各项投资的、必要的非投资措施都不属于这个计划的资助范围。这个空缺应该通过结合其他专项政策的计划来填补。对于融资和资助基于其他法律之上的措施，预算法规定可提供的资金在使用时应确保措施得以在建设资助的框架内实施²。在这点上，德国社会城市的融资体制从

1. 德国联邦交通、建设和城市发展部(2009):“社会城市”十周年庆祝大会，柏林。

2. 参照《建筑法典》第164a条第1款。

一开始就比欧盟“城市”倡议的资助更狭隘。例如，结构基金框架下的可持续城市发展允许包含协调一致的投资和非投资措施并行³。

2.2 根据具体情况向各州分配联邦资金

财政援助资金发放的另一个限制因素涉及到这样一种情况，即各个城区问题群体在社会空间上集中的现象虽然在所有联邦州都可以见到，但其特点和密度差别很大。这让与联邦州就联邦资金按问题状况确定相应分配比例的谈判变得旷日持久。根据《建筑法典》（第164b条第1款）有关城市建设资助资金的规定，这些联邦资金将根据等效、普遍和适当的标准发放给各州。联邦政府想要促进有特殊发展需求的城区的发展。他们首先要同联邦各州一同协商这些城区的特征指标，然后确定有多少这样的住宅区以及其在各州的规模和人口总数，并根据确定的规模在各州之间分配联邦资金。然而，联邦政府与各州之间的谈判并未遵循这一客观逻辑，这主要归因于缺少针对全德统一定义的有特殊发展需求城区的小范围数据。实际中的资金分配步骤更加务实：各州的分配比例是三分之二的一般指标（例如人口比例）和三分之一的问题导向指标（例如失业率）的混合。虽然如此可以就联邦资金的分配达成共识，但它只在一定程度上反映了各州就社会城市问题申请联邦补贴的实际需求。

2.3 地方自付部分不受该地财政实力的影响

地方财政自付段的情况与上文类似。城市建设资助资金通常情况由联邦政府、联邦州和市镇当局三方各负担三分之一。这意味着即使某个市镇当局有多个需要开发的城区，并处于财政预算困境之中，也必须从自己的资金中拨出和只有一个城区需要开发的富裕市镇当局同样多的份额。虽然各州可以通过相应地增加或减少份额来平衡这个支出，但对于

联邦来说重要的只是，三分之二的城市建设资助成本由联邦州和市镇当局作为一个单位来共同承担。由于许多预算吃紧的市镇当局恰巧位于财政同样紧张的联邦州，只有少数几个州选择运用这种资助方式。在这些城市里，鉴于人口的总体收入状况以及许多公共设施资金不足，用私人资本替代地方自费份额的方式也只是有限地得到选择和使用。

3. 任务植根于法律

巩固该计划的一个重要步骤是于2004年在《建筑法典》中确立其任务。根据《基本法》第104a条第4款，只有在联邦预算法相应授权的基础上，发放补助金的行政协议才是获得许可的。但这意味着《建筑法典》第171e条中对于社会城市措施的法律规定既是联邦政府城市规划权的扩展，也是该计划本身的具体化。对于城市规划权而言，这一规定的新颖之处在于，不仅考虑到建筑施工措施中的社会空间问题，而且从公共利益角度出发，证明了投资和非投资型广泛措施的合理性。通过这种方式，除了建筑（*urbs*）维度之外，社会和政治维度（*civitas*）也被纳入了城市规划权之中。

该条款确定了最低要求和措施目标⁴，从而巩固了促进计划。它首先定义了什么可算作社会城市的城市建设措施，即针对存在社会问题而处于劣势的区域和有特别发展需求的其他区域而制定的稳定与改善计划。当一个区域因当地生活和工作人员构成和经济状况而处于极为不利的境遇时，社会问题就尤其明显。特殊的发展需求是指处于劣势的内城、内城附近城区或密集的住宅区及混合用途区域需要协调一致的投资和其他措施。从法律德语中翻译过来，这意味着，若当地居住人口的社会问题导致靠自身力量无法实现区域的稳定、而必须采取一系列针对贫困、破坏、犯罪和结构性衰退恶性循环的措施，那么这些区域内的社会城市措施就便是符

3. 本报告由弗兰齐斯卡与奥托·贝内曼基金会（Franziska- und Otto-Bennemann-Stiftung）资助。

4. Löhr, Rolf-Peter (2008): 《社会城市——城市发展和城市规划权的新方案》（Soziale Stadt – ein neuer Ansatz in der Stadtentwicklung und im Städtebaurecht），刊载于：《Krautzberger纪念文章》（Festschrift Krautzberger），慕尼黑，第295页。

合公共利益的，可获得资助。

3.1 市镇当局关于确定该区域的决议

在采取措施之前，法律要求市镇当局做到两件事。首先，必须通过决议来确立要采取措施的区域。因此，各市镇议会和行政部门会将这一区域的特别发展需求视为其公共任务（自治任务）的一部分。同时，他们根据社会空间的标准来区分这些措施。不需要针对相关区域进行预研，这和城市建设修缮措施不同，后者规定了预研程序。该决议也不必以章程的形式呈现。一个简单的决定就足够了。上述两方面都是因为社会城市通常不涉及全面的建筑变动措施。如果措施属于建筑变动措施，这些区域须作为城市建设修缮区域或城市重建区域，遵守为此目的而规定的程序步骤。

3.2 创立一体化的发展计划

第二个前提条件是发展方案的拟定，包括各区域的目标和措施。这个计划尤其应包含改善生活和工作条件以及创造和维持社会稳定住房结构的措施。非常明确的一点是，这里不是要制定具体的城市建设计划，而是要建立一种一体化的发展方法，它将计划中的城市建设措施与其他措施以融合方式相结合和协调。立法者完全明白，并非所有这种融合发展的措施都可以在社会城市的框架内得到资助，而须通过与其他计划相结合来获得支持。

为了制定一体化的发展方案，法律要求市政当局以适当的形式将相关人员和公共服务部门吸纳进来，鼓励其参与方案的制定。对象包括业主、租客以及所有其他利益相关者。因此，当地政府担负了两项主要任务：一方面，要让该区域内的相关人员积极参与，以便将他们对措施的需求纳入计划。另一方面，应鼓励地区、国家和其他服务部门积极提出自己的措施。这就需要克服部门的山头主义，并且需要一种横向合作的新文化。

3.3 公民参与和城区管理

最后，法律要求在实施和继续发展这个发展方案的过程中要有积极的公民参与和城区管理。自下而上的社会城市计划由此应运而生。这需要城区居民提出自己的想法和承担责任——这有时比组织抗议活动更难。实践表明，成功的城区管理依赖于三个层面。首先是社区层面，社区应拜访公民、激发和鼓励他们参与。其次是中间层面。该地区行政、政治、经济和社会事务领域的重要参与者应进行协商，并且做出决定或者提供建议。最后是地方市镇当局层面。要整合的行政领域应在拟定的计划基础上一一起工作，最好是由行政长官直接领导。

4. 计划的监测和评估

社会城市促进计划不仅在专业学科上做好了全面的准备，而且从一开始就有专业学科研究的陪伴。联邦政府根据预算法可以将0.2%的财政援助用于此目的。德国城市事务研究所（Deutsches Institut für Urbanistik）最初承担了介绍、指导和信息机构的任务，后来还承担联邦转移办公室（Bundestranferstelle）的作用。分布各地的活动、所设立的一个互联网论坛、针对该计划参与市镇的一系列民意调查以及每个州一个样本市的现场探访，所有这些都对对各区域和各问题的大概认识和深入了解。

除了这项评估之外，由三大支柱组成的计划还在2003/2004年接受了中期评估。专家/指导小组负责计划筹备和提供咨询支持。在竞争中脱颖而出的一个外部研究机构从政策管理和过程及实施分析的角度对“社会城市”在区域层面的实施结果进行了研究。第三个支柱则是与专业公众的对话，并实现对话结果的不断转移。⁵

5. 城市研究和结构政策研究院（Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH）（2004）：《社会城市——中期评估结果》（Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung），柏林。

4.1 成果

全国中期评估的结果表明，社会城市计划是必要的，其基本方向是正确的。有了这项计划，城市可以采取的支持手段超越了传统的城市建设资助，实现了城区政策的一体化。

虽然仅靠该计划无法解决相关城区的经济和社会问题，但据市镇当局一致报道，只要实施了计划的地方显然都取得了进展。这些城市已经发展出了部门合作、联网以及居民参与和调动居民积极性的新形式。在评估人员看来，城区管理基本且必不可少，这项工作应当得到巩固。另外，住房周边环境和社会基础设施领域也得到了改善，提升了地区的形象和自我认知。实施了社会城市计划的地区在许多方面都有所改善。尤其是城区的相关人士，他们对城区情况有了更深入的了解和感知。

4.2 不足

这个一体化计划方案在学校和教育领域、在移民融入以及当地经济和就业领域的实施过程中，评估人员发现了不足。尽管有成功的范例⁶，但愿望和现实仍然相距甚远。这证实了一体化方法与协调需求之间存在相关性。一个这样的计划中包含的领域越多，协调任务就越复杂。这不仅需要改变管理结构，还需要强有力的政策执行力。因此，一旦当城市领导人将社会城市措施作为“首长任务”，这些措施就会尤其成功。如果这些措施作为额外的协调任务交由负责城市发展的委员，他很可能须要面对强大专业管理部门（如学校或劳动管理部门）缺乏兴趣的情况。“首长任务”的管理模式反倒是会在结构清楚简单的中小城市中发挥最大效果。

4.3 来自下而上的评估

针对整个社会城市计划及获得资助且有继续发

展必要性的城区，项目进行了成功的中期评估，但在未来的评估中需要采用自下而上的方法。这将基于城市和城区具有相同或可比指标的监测体系。在此基础上会开展联邦州范围的评估，随后还会对全国计划进行评估。总而言之，各州、城市和市镇当局在最初的犹豫之后出奇积极地采纳了评估方法。重要的是，在这个过程中，控制和批评并未占据主导地位。如何更好、更有效地执行法律规定的任务，这成为了共同的关切。从一开始其目的就在于要从初期积累的经验中共同学习。得益于过程的透明度，最终评估结果（包括批评）得到了普遍承认和接受。

5. 由联邦制改革（I）引起的变化

从一开始，在科学和政治层面，这种通过联邦财政援助施行的混合融资就被视为德国金融宪法体系中的一个异物并受到严厉批评——尽管这种混合融资在欧洲层面结构基金中表现得更为显著。这些财政援助在联邦制改革（I）的框架内再次受到了审视。有抱怨称，它们已成为存在结构固化风险的持久性工具。在由此产生的混合融资中，出现了任务和支出责任相互交织的情况。它限制了两个政府层面自负责任履行任务的转圜余地和空间，同时使得联邦政府对州事务施加影响和导致各州议会的权力丧失。因此，联合任务和混合融资在未来仍须是例外情况。

5.1 《基本法》第104b 条的调整

2006年，财政援助的法律依据收紧了规定，其条件也受到了限制。《基本法》104a条第4款变成了《基本法》第104b条。此后，只有在《基本法》赋予了联邦政府立法权的领域，才能提供财政援助金。此外，资金发放有期限，并须定期检查其使用情况。财政援助的金额将随着时间的推移逐年

6. 德国联邦建设和国土规划局/各联邦州建设部长会议城市规划专业委员会共同编写(2008):《一体化的城市发展——当地实践:社会城市计划中的联网和聚力》(Integrierte Stadtentwicklung – Praxis vor Ort; gute Beispiele zu Vernetzung und Bündelung im Programm Soziale Stadt), 波恩。

减少。最后，如有要求，则必须向联邦议院、联邦政府和联邦参议院通报有关措施的实施和所取得的进展。⁷ 2009年，联邦制改革（II）取消了上述的部分修订，因为联邦政府发放的财政援助专款专用于确保政府积极立法权的目的。这一点在遇到经济危机和自然灾害时重又取消。在振兴经济计划（II）的背景下——也就是新法规的第一个适用情况下，各州已注意到，联邦政府财政援助的使用受到这一专款专用规定的极大限制。

从城市建设资助、特别是社会城市计划的角度来看，金融宪法这种根本批判性的观点很难理解。在许多德国（和欧洲）城市中，社会空间隔离的这个具体问题让有特殊发展需求的城区出现并且始终存在着。仅靠土地所有者、市镇当局和各州无法解决问题。只有当联邦政府以财政援助的形式投入支持，才有可能平息当地社会动荡的问题并缓解结构性不足。该计划的中期评估令人印象深刻地证明了这一点。就内容上的新限制而言，联邦政府只能为其积极立法权限内的投资提供财政援助，这一前提条件已通过《建筑法典》（BauGB）第173e条中关于社会城市措施的规定得到满足。而其他措施的整合授权是否可以扩展到联邦政府没有立法权限的那些领域——例如教育领域的很多方面，这一点仍然存疑。但是，由于这是一项任务而非义务，并且整合操作须在州和地方层面进行，因此对上述问题的顾虑并不大。此外，计划须接受评估的义务对于社会城市项目来说并不是什么新鲜事，而已是管理的日常实践。

5.2 有期限的资金发放

另一方面，补助金的发放期限规定是成问题的。因为这个期限并不针对得到资助的各城区——期限在这些城区可能的确发挥很大的作用，而是针对社会城市具体问题的整体财政援助。这样做的前提是，针对某些问题发放了财政补贴后，这些问题

能够通过有期限的补助资金得到解决。然而，社会城市的情况并非如此。各个城区衰落的主要原因并非城市的发展不良（混凝土荒漠）或错误的城市发展（单方面占用住宅），而在于社会整体经济和社会福利发展。这些城区空间社会方面的发展问题尤为突出。计划无法解决各城区的社会空间问题，而只能缓解该问题。最重要的是，持续的经济和社会发展带来了新的问题焦点，存在特殊发展需求的新城区也显现出来。城规措施必须瞄准中期发展，因为这些措施总是要到了中期才能看到效果。社会城市项目运作刚满十年，它只能提供下一个十年如何发展的前景，从时间上看，也只是把因宪法修订而产生的问题推迟到以后显现。令人担心的是，各城区的社会空间隔离将继续增强，但因宪法规定的截止日期，社会城市经证明有效的工具将无法再使用。

5.3 额外行动需求方面的资助比例降低

有期限提供财政援助的起因在于，这些尤其需要资助的州和市镇当局的财政需求在实施计划的第一年金额是最高的，然后逐年递减，直到各州和市镇当局自己可以满足资金需求。这其中忽略了两件事。首先，特别重要的投资需要较长的规划准备工作阶段，其成本相对较低，直到招标阶段开始后才施工，而投标又根据各施工阶段进行计费 and 付费。有人认为各州和市镇当局的办公桌里已经摆放着有资格获得资助的全面计划，直接就能进入施工阶段。这种想法只需看一眼联邦政府过去的经济计划，就很快会遭到驳斥。对财政部门调控的这些计划进行评估，对制宪者来说也将有助于提高计划流程的透明度。

在城市规划资助方面，不可能刚开始就确定资助的区域。这些区域在计划（有限的）期间内得到支持。最初，早已明确有特别发展需求并且已经取得了进展的区域会首先得到资助。其他区域可能要晚几年才能满足这些前提条件。一些城区的社会空

7. Batts, Ulrich; Klein, Benjamin; Rusteberg, Benjamin (2009):《基本法的新条款104b对城市规划资助政策的影响》(Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung), 刊载于:《德国行政管理报》(Deutsches Verwaltungsblatt), 第682页。

间条件可能逐渐恶化。随着每个计划年度的推进，越来越多的城区被纳入计划。这导致资金需求随着年份的增加而增加，直到一些措施不再需要获得资助。社会城市计划始于1999年，起初含161个措施覆盖的区域。在接下来的几年里，平均每年新纳入了约40个区域，这使资助区域几乎增加了两倍。尽管社会城市项目取得了成功，但需要财政援助来助力解决的特殊问题情况比起计划开始的时候并没有减少。相反，社会空间隔离问题甚至有所增加。有特殊发展需求的城区数量也上升了。研究表明，逾550个市镇有超过1500个移民人口居住区，这些社区内存在社会空间隔离的问题，同时经济孱弱⁸。这类移民住宅区的数量大约是目前计划资助区域的三倍。根据一项调查，各市和镇目前在社会城区发展领域有着额外的行动需求。⁹ 逐年下降且有年限的资助并非对此需求的正确解答。

6. 投资援助的补充

联邦预算的相应规定也支持对社会城市计划内非建设性项目和措施进行资助，从2006年开始，大约四分之一的联邦资金用于此目的。符合资助条件的项目是支持一体化发展计划目标的示范项目。如果没有获得此类资助，这些示范项目就无法实现或不能全面实施。在大多数自行甄选项目的联邦州，资金发放通过竞争或者类似于竞争的方法获批。目前300多个市镇的590个示范项目重点聚焦通过中期评估确定内容上的整合不足：当地经济和就业政策、青少年辅导和教育工作以及移民融入。

自2006年以来，欧洲社会基金（ESF）在社会城市领域运作着一个德国联邦项目。2008年起，该项目名为“社会城市——城区的教育、经济和

就业（BIWAQ）”。2008年至2015年的欧洲社会基金计划期间，共投入了1.84亿欧元，其中1.24亿欧元来自欧洲社会基金，6000万欧元是国家共同融资。联邦政府直接拨款，没有联邦州和市镇当局的中间环节。该项目有两轮融资，资助期限最长4年。重点领域是：长期失业者的社会融入、培训和工作中的青少年支持、优化从学校到职场的过渡以及强化当地经济。¹⁰ 外部专家根据给定的评估目录甄选项目，采用竞争流程。第一轮资助大约140个项目。

这一为社会城市领域的措施增加联邦政府资金投入的举措并非毫无争议。有观点认为，这样做背离了集中联邦财政援助资源的要求，也解除了分管专业领域政府机关的社会空间责任。这一指责在何种程度上是适当的，主要取决于当地如何使用这一新渠道的资金。如果资金用于填补专项政策的空缺，而且是用在专项政策资金原本能够发挥支持作用的地方（而事实上专项政策资金却宁愿投入到社会经济状况较好的城区中），那么这种指责至少是合理的。但如果资金用于弥补缺口或支付有特殊需求的城区的额外成本，这种情况下的资金使用实则促进了资源的有效整合。这是BIWAQ计划申请评估标准中的一个重要考虑因素。

7. 关于当前计划的事实和数据

今天的社会城市计划是改善落后城区生活条件的成功资助工具。它将建设投资与社会融入措施结合起来。2009年的计划包含约350个市镇的逾570个资助区域。大约70%的措施是所谓的“现行措施”，它们通过补助资金来支持一体化发展计划的实施。另外30%是“静止措施”，即在不提供新资

8. 参见：德国交通、建设和安全部（BMVBS）；德国联邦建设和国土规划局；Empirica AG（2008）：《当地的一体化——国家一体化规划：中期决算报告》（Integration vor Ort, der Nationale Integrationsplan – Zwischenbilanz）

9 参见：金融和地区分析学会（GEFRA）；德国经济研究所（DIW）；城市研究和结构政策研究院（IfS），城市技术专业；BTU Cottbus（2008）：《2007年到2013年德国城市规划投资需求》（Städtebaulicher Investitionsbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland），刊载于：《德国联邦建设和国土规划局研究杂志》132，波恩。

10 德国联邦交通、建设和城市发展部（2009）：欧洲社会基金联邦项目开幕大会“社会城市——城区的教育、经济和就业（BIWAQ）”，柏林。

金的情况下观察情况，看看城区现在是否已形成自立的结构。有三项措施得到了充分资助¹¹。从1999年到2009年，联邦政府提供了约8.9亿欧元的财政援助，加上各州和地方政府的补充资金，总资助金额约为27亿欧元。2009年，联邦每年分五期提供1.05亿欧元的财政援助，其中2750万欧元可用于示范项目。此外，大约6000万欧元用于第一期BIWAQ的大约140个项目。

计划涵盖的区域均匀分布在大中城市，其数量远远领先于小市镇和农村社区。资助区域的情况有很大的差异，面积从Pirmasens-Kantstrasse的一公顷到Bottrop-Boy-Weilheim的1350公顷，人口从Schwabach-Schwalbenweg的23个居民到Düsseldorf-Flingern-Oberbilk的四万多人。资助城区的平均面积超过100公顷，平均居民人口总量超过6000人。计划涵盖区域的共同点是，它们主要是1960年到1980年之间建立的旧城区或大型居民区。18岁以下及具有移民背景的人口平均比例远高于各自城市的整体平均值。领取社会救济的人员比例和失业率也远高于整座城市平均值。

8. 计划、资助以及法律依据的发展需求

社会城市资助计划在其存在的十年中不断发展，不但纳入计划的区域数量和资助内容有所增加，联邦政府和各州执行资助的方式以及市镇当局的实施方式也有所发展。未来几年，进一步推动发展的意愿仍是不可或缺的。有特殊发展需求的地区数量将继续增加，而公共预算节省开支的必然性如今即可预见，联邦政府和各州为项目提供的资金有可能因此而节流。也就是说，在无法增加资金量的条件下，我们要应对很多市镇逐步扩大的特殊问题。要实现这一点，只能依靠进一步发展目前计划中已确立的有效方案，提高它们的效率。

8.1 一体化发展计划作为调控工具

这里首先涉及到须为每个区域建立的一体化发展方案。根据《建筑法典》第171e条第4款，这些方案构成了该区域正式得到确定的基础。但并非所有接受资助的措施都有这类发展方案。中期评估证明，其内容上还有空白，或者需要更新，以便能持续作为目前在该地区采取措施的准则。

此外，还须在计划区域建立一个基于可比指标的监控体系，以便监控其措施的效果和质量。但是，期望明显会受可行性的限制。各个城区的社会空间条件复杂，只能用综合指标体系来描述。然而，大多数情况下，既没有小范围的数据，也没有足够的管理能力来建立并长久维护这样一个体系。因此，我们从一开始就必须做出妥协，将体系基于小规模小范围的数据上。应该考虑到的是，各个城市之间的数据初始状况不同，大城市通常比中小型城市拥有更全面的地方信息体系。并非每个区域都需要有一套全面的指标来捕捉其社会空间问题。重要的是市镇当局应着手建立区域（有资格获资助的）监测系统。市镇应得到联邦转移办公室的协助，各种方法之间应具有可比性。正如社会城市计划其他领域的经验所显示的，建立这种自下而上的监控优于联邦政府规定的系统——尽管联邦政府可能会根据《基本法》新的第104b条第3款来对此进行规定。根据这条规定，联邦政府可要求获知财政援助所取得的进展。这意味着联邦政府可以为各州设定必要的标准，以使其结果具有可比性。

8.2 通过竞争分配资金

中期评估的结果以及联邦政府和各州公布的案例表明，社会城市计划中既有执行很好的、也有不太成功的资助区域。除了各个地区客观上的起点水平不一之外，当地（管理）结构和行动方应对此负有主要责任。这一情况也说明，最好的资金分配方法不仅是要按问题的大小分配，而是更多地要在竞争

11 参见：德国联邦交通、建设和城市发展部；社会城市联邦转移办公室（Bundestransferstelle Soziale Stadt）(2008)：《2008年社会城市计划情况报告》（Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt），柏林。

中进行分配。联邦政府一直在欧洲社会基金的BIWAQ计划框架内实施此原则。各州在示范项目的资金分配上也采取相应策略。例如，市镇层面有精简的行政结构、与其他措施的高度衔接以及城区伙伴关系网络的建立，拥有这类特点的项目应在资金分配决策方面得到优先考虑。由此，资金发放不仅受到待解决问题大小的影响，也取决于所提出的解决方案的质量。所以，也应该通过竞争的方式决定将哪些新区域纳入资助范围。

8.3 资助成果的巩固

一个远未解决的问题是逐步停止对一个计划区域的资助，同时巩固取得改进成效的重要措施。到目前为止，既没有针对性的逐步淘汰，也没有后续着眼于各区域巩固措施的计划。负责实施该计划的联邦州目前似乎在“静止措施”的管理图上想办法。目前约有170个区域仍然包括在社会城市计划中，但未获新批准的资金。需要考虑的是，联邦政府将其财政援助作为五年承诺框架，包括批准财政援助当年年度的现金资助和随后四年的承诺拨款。通常情况下，如果一个市镇在2010年最后一次得到了社会城市区域的资助批准，那么一般来说，一直到2014年它都能从计划中获得资金使用。这可以成为战略性逐步淘汰机制的一部分，但并非必须。在某些情况下，某些措施先期所获资金还有剩余，这些剩余资金在新资金授予之前要先花掉。联邦州会将这类措施作为“静止措施”处理。各州也有权重新激活多年来处于静止状态下的某些地区，将这些地区重新纳入资助对象的范畴。为此需向相应的市镇明确声明，例如X城区已经在社会城市计划中获得了十年资助，它在五年后将失去资助资格。剩下的资助期可用来执行结束资助后的巩固计划。鉴于资金授予的逐步淘汰期限，这种资助声明必须符合预算要求，这是基于我们预算制度的年度原则。只有这样才能在资金投入不变的情况下，为纳入新区域创造空间。

在资助结束后，原则上有两种战略方法可以巩固计划区域的核心措施（例如城区管理）。这项任务可以重新交回给行政部门，也就是说，将其变成

长期工作，但也可以让这些地区的土地所有者来承担该责任。《建筑法典》第173e条第5款恰恰旨在于此，其明确鼓励市镇与业主和其他措施实施者签订城市规划合同，以实现和促进发展计划所追求的目标，并一起承担成本。有特殊发展需求的区域增值主要是让在那里生活和工作的人收益。他们是一体化发展计划所包含措施的核心。但是，该区域的房屋和其它不动产业主也受益于这些措施。房屋和不动产的价值不会继续下降，而会保持稳定——一部分甚至会上升。故意破坏行为减少，房产收入再次稳定。因此，土地所有者应对资助期间所取得成果的巩固抱有很大兴趣。有组织架构的住宅业早已认识到这一点，他们在社会城市各区域的组织和财务参与程度很高，很值得肯定。住房业意识到一个城区的社会稳定对其公司来说十分重要。因此，它们通常乐意在资助结束后在该地区继续巩固成果，尤其是房屋业主很少的大型住宅区。

相反，老旧住宅区就困难一些。这些区域业主结构零星复杂，联络人很多且组织上鲜有联系。然而这些小业主也能从资助成果中获益，借此稳定土地价值。对于上述情况，应考察相关市镇是否应以法规条例的形式确立所有者所在地共同体这样的工具，其中包括为措施提供资金以及相关费用的公平分配。到目前为止，联邦政府的城市规划权只在《建筑法典》第171f条中包含了授权给各州的内容。在执行完符合公共利益的社会城市措施后，主要涉及的是私利的目标。一块土地的价值主要取决于其城市建设情况。运用公共资金实现这一区位的升值符合该处土地所有者的客观利益。确定必要的措施并确保其融资是一个区域所有土地所有者的共同任务。为此创建秩序框架则是市镇当局的任务。让市镇的这些想法实现，又成了立法机关的事情。

8.4 就财政援助期限的讨论

最后，有必要重启对财政援助时限问题的讨论。在这方面，在联邦制改革（I）框架下获得的解决方案无法持久站住脚跟。接下来，根据《市镇交通融资法》，对即将到期的财政援助将进行联邦补偿性拨款，讨论又将重启。该法案中对地方交通

投资的专款专用规定于2013年到期。同样地，这些针对市镇的重大投资一旦离开联邦资助，就无法执行达到所需力度。如果现在取消《市镇交通融资法》规定措施补偿性拨款的具体指定用途，只按照普遍的、（给州和市镇）进行投资的指定用途，那么联邦州明显会觉得给联邦州层面自己项目的投资比给市镇的投资更重要。因此，如果不想完全放弃这类标准，联邦政府对市镇特殊问题的投资援助在时限和逐年递减方面应另作规定，不同于对各州的投资资助规定。为了避免再将应给予长期资助的对象排除在资助任务范围之外，应每十年就联邦财政援助做一次外部评估，这样做就能满足要求。基于这个评估结果，再决定是否要继续以及如何继续这些财政援助。对此的决定可交由德国联邦议院来做。这种处理方式可作为合适的解决方案，而且避免对各案例情况一刀切。

卢茨·弗赖塔格 (Lutz Freitag) / 伯恩德·洪格尔 (Bernd Hunger) 博士

城区社会发展的成功因素 ——住房业作为参与者和伙伴

1. 社会城市计划

德国城市的生活条件进一步差异化，社会隔离的情况也逐渐增多。许多城区社会问题出现和紧张关系加剧的速度很快，以至于社会城市计划对此投入的资金不足以进行管控。在此背景下，德国联邦议院以基民盟/基社盟(CDU/CSU)与德国自由民主党(FDP)“黑黄”多数决定将2010年联邦-联邦州计划的原定附加预算2000万欧元转移走，这对于存在社会问题城区的城市及其居民而言是一个负面信号。2009年这部分的预算为1.05亿欧元，而2010年按规定拨款降至约9500万欧元。如果真如联邦部长拉姆绍尔(Ramsauer)博士宣布的那样，社会城市计划中的城市建设资助从2011年开始削减50%，即从6.1亿欧元减少到3.05亿欧元，对原本就很成问题的项目发展而言，这无疑是在雪上加霜。另外，资助金额的减少量预计将翻三番，因为各州和市镇的补充融资很可能会相应减少。

社会城市计划自1999年成立以来在许多项目中取得了成功和展示出了成效。根据1999年预算法，它首次获得了1亿德国马克的资金¹。从那时起，约350个市镇的大约570个城区得到了资助。在过去十年中，该计划有助于促进城市居民区和社区的社会稳定及其可持续发展。

德国住房和房地产公司联邦协会(GdW)的会员企业很早就——通过1998年的名为“负担过大的社区”研究和1999年当时的联邦总统罗曼·赫尔佐格(Roman Herzog)也参加的柏林代表大会——指出了社区的社会问题，并作为公共部

门的合作伙伴，通过各种措施和工具加强了地方上的凝聚力。这些企业在这一过程中也投入了大量的自筹资金，其中部分为非投资性质的措施，资金投入量许多情况下显然超过了公共资助。

与此同时，GdW也致力于引发公众对众多举措的关注，这些举措试图通过包容性措施来支持社区居民的共同生活，防止或化解社区内社会冲突的出现和扩散。1999年，在比勒费尔德市住房协会的倡议下，德国城市协会、联邦工人福利协会(AWO)、Schader基金会及联邦住房和城市发展协会(vhw)联合GdW，决定启动一场全国性的竞赛。

“社会城市奖”竞赛于2000年首次举办，此后每两年举办一届，旨在唤起公众对社会问题以及城区众多活动的兴趣。该奖项鼓励城市利益相关者(房产公司、慈善机构和公民倡议组织)分享他们在支持城市不同居民群体共同生活时积累的经验。

2000年至2008年期间获奖的90多个项目表明了如何如何应对城区内的社会冲突、社会隔离以及整个居民区的潜在危机。这些项目明确了如何实现融合和巩固其成果。通过这些项目，可以大大改善城区居民的住房和生活条件。房产公司经常参与其中。作为项目推动者或参与者，他们曾经是并且现在也是维持城区社会稳定的成功因素。

2. 城区发展的成功因素

2005年10月，GdW发布了111家“安全社区”的信息，作为房产公司的指导方针，这个信息册附

1. 参见联邦议会印刷品(Bundestagsdrucksache) 14/1400—《预算法》(Haushaltsgesetz) 1999 - 单项规划12, 章节1225, 标题号882 04。

有方案和实例²。在给贫困城区带来重大积极变化的项目中，什么是最重要的成功因素？在未来项目启动时，要考虑或创造的有利条件有哪些？

推动项目发展时应重视这些因素和条件。为了阐明这一点，GdW委托分析&方案研究所探索成功城区措施的关键成功因素³。项目评估基于“社会城市奖”竞赛的文件。此外，研究还包括其他城区发展项目，这些项目已在其他竞赛或研究中有过记录。从中获得的认识再由当前的研究和评估结论进行补充。作为联邦倡议“国家城市发展政策”的一部分，该研究得到了联邦交通、建设与城市规划部的支持。

GdW出版物本身包含大量实例。遗憾的是，由于篇幅有限，本文无法一一阐述这些案例。下文将总结城区发展的成功因素：

2.1 为特殊的城区量身定制方案

每个城区都有自己的特色和问题状况，但也有不同的发展途径方法。因此，成功的项目会从具体问题着手、着眼于该城区的具体优势。

要了解居民的倡议和潜力，就必须充分了解当地情况。因为一开始通常是居民自身发起倡议或者他们至少在项目的初始阶段发挥了决定性的作用。

实地分析是确定合适对话伙伴并确定相应协调措施的基础。在过去几年中，人们越来越意识到不仅要考虑某个城区的缺点，还要考虑其存在的潜力⁴。因为，一般来说，可以从城区自身找到发生积极变化的方法途径。成功的项目建立在现有结构的基础上，并结合居民的潜力。

十个成功因素的概述

1. 为特殊的城区量身定制方案
2. 制定全面的方案
3. 让相关人员成为参与者
4. 利用倍数效应
5. 使成果可视化并谈论成果
6. 汇集能力和资源
7. 巩固项目
8. 专业地组织项目
9. 将项目纳入整体城市规划
10. 记录项目成果并从其他人的经验中学习

2. 这项工作由F + B研究和咨询公司完成。该项目由联邦教育和研究部资助。

3. 德国住房和房地产公司联邦协会（GdW）（2010）：《社会城区发展的成功要素——社会城市项目经验调查的结果》（Erfolgsfaktoren sozialer Quartiersentwicklung – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung von Projekten der Sozialen Stadt）。

4. 参见：社会城市联邦转移局（2006）：“社会城市”项目领域的第三次联邦范围问卷调查。

事实证明，进行社会城市项目的实地调研能够更好地了解居民的需求，例如民意调查、专家访谈、社会数据的二次分析等。

由于房产公司对社区及其居民有很好的了解，它们有很好的条件来掌握存在的问题和风险以及一个社区的潜力。这里可以使用各种方法，从租户调查（租户晴雨表）到社区发言人、咨询中心或居民集体，也可以通过联系公寓管理员或者对租户进行民意调查，以及和社区管理层开展合作。

市镇当局必须及时掌握处境危险的社区的问题情况。他们应当与房产公司合作开展研究和项目评估，以便在城市规划工具箱规定的准备性调查前期就获得对可能区域及措施的重要见解。

2.2 制定全面的方案

一般来说，改善居住条件和生活环境的具体措施对于改善贫困城区的整体生活情况至关重要。因此，那些对住宅资产的长期管理感兴趣并进行相应投资的业主对城区发展非常重要。拥有可持续商业模式的GdW旗下公司致力于积极的城区发展。他们参与了社会城市计划的大量项目，并为每一欧元的国家资助（国家、联邦州和市镇当局资金）添加1.60欧元的私人资本。

仅靠结构升值通常无法弥补城区在社会和经济上的不足。出于这个原因，“联邦—联邦州—计划”很早就选择了一种综合方法。其目标是将投资和非投资措施结合起来，使其相互补充。

在2010年3月的预算咨询过程中，针对联邦交通、建设与城市规划部第12号单项计划中关于社会城计划限定在投资措施上这一内容进行了讨论。但如果社会城市计划在未来只是集中于投资措施，那么这个政策路线就是错误的。⁵

在实践中可以看到，虽然个别具体问题通常是项目的出发点，但城区社会发展的多重要求涉及不止一个行动领域，例如：居住和居住环境、教育、社会问题、健康、当地经济等。因此，综合方法是必要的，而且也有希望取得成效。问题状况和解决

方案互相联系，也就是说，它们建立在彼此的基础上。

市镇当局在协调城区参与者之间的不同利益方面发挥着核心作用。全面的计划同时追求着多个目标，而且往往是截然不同的目标。但是，所有的目标很难在同等程度上得以实现。因此，实现核心目标（例如融合、减少冲突、安全等）对于项目的成功尤为重要。

2.3 让相关人员成为参与者

城区社会发展的一个重要关切问题是建立自给自足的结构和城区中人与人之间的关系。社交网络在打造稳定城区的方面发挥着至关重要的作用。当地居民的参与是实现这一点的核心前提。当人们为自己的城区付出投入时，他们会给项目带来个性。他们致力于打造自己的城区，从而增加其对第三方的吸引力。

此外，凝聚力得以加强，这样的经验使他们认识到，通过自己的行动可以带来什么样的改变。

因此，活跃的居民或者已经在运作的网络构成了一个能够加以利用的行动基础。然而，首先必须找到并鼓励积极参与的人。城区的居民不仅是那些必须得到帮助的相关人员，更是那些能够帮助解决现有问题的人。他们是对本地情形有独到见解的参与者。他们的参与往往是创新和成功项目的基础。参与可以有不同的程度。最低级别是信息和讨论，例如在圆桌会议的框架下。更高层次的参与方式包括共同决策、决策权限的转移（例如在公民基金框架内分配资金）和自我组织（例如组建利益协会）。重要的是要鼓励居民自己来代表和实现自身的利益。

通过给予其行动空间可以促进相关人员的参与。特别是在建筑施工或规划居住周边环境时，透明的和参与导向的规划过程对于取得成功至关重要。

当居民在初期便能参与规划并拥有决策权时，项目可预期获得最高的接受度。在实际项目开始之

5. 德国联邦议会2010年3月16日就12号单项计划的讨论纪要17/29。

前尽早建立参与结构尤其有可能取得成效。

专门培训有助于促进物质和文化上处于弱势地位的居民（群体）的参与。培训的主要目的在于让居民了解项目的组织，公开表达自己的主张等等。人们学会组织自己，以便他们可以凭借自己的潜力实现自身利益并对外也能代表自己的利益。

2.4 利用倍数效应

如果项目发挥示范性作用并开展进一步活动，这种情况下，项目尤其会获得成功。这里首先涉及居民自身：他们的积极参与可以在城区产生倍数效应，例如激励其他居民共同参与工作。

另一方面，成功的项目和倡议可以成为后续项目的榜样。某些实例已经展示了此类倡议的成功，以至于可以将其扩展到该城区之外实施。特别是当找到一条极有可能获得成功的道路或者已经开发出创意时，其他人采用这些计划或根据其框架条件进一步发展这些计划后能从中受益。

房产公司、市镇当局行政管理机关和城区管理部门可通过推广参与的居民、协会、倡议、企业或学校的示范性和可转移项目以及公共关系工作中的新创意来支持这种“相互学习”。对此，新闻媒体和租户报纸以及城区节日和社区集会都是合适的宣传途径。

2.5 使成果可视化并谈论成果

全面的项目需要专业的管理，要有项目模块、中期目标和明确的职责划分。在城区实施并且涉及到其居民的所有项目中，重要的是要使成果可见，以保持动力并避免失望。

大型市政建设措施应采用逐步推进的方法，并划分单个过程，这样做更容易获得居民的接受。一个模块化的（规划和实施）体系能够使其规模变得清晰可见。通过这种方式，亦可追踪各个项目阶段并确定进度。特别当涉及建筑项目时，首先专注于一个或多个启动项目的做法可能会有所帮助，以便很快看到需要改进之处并保持初始的乐观精神。

有分级规划和分步骤的项目通常也会更成功，

因为参与者，特别是居民，在某个阶段内参与该过程的可能性增加了。涉及为期多年的项目时，这一点尤为重要。如此长期的项目会面临一个问题，即参与者的构成会发生变化，或者他们的需求随着时间的推移而发生变化，这种情况下须重新讨论项目目标。

“社会城市奖”是展示成功项目的重要工具，也有助于激励未来的参与者。

2.6 汇集能力和资源

城区社会发展有赖于该地区尽可能多的、有着多样化能力和潜力的参与者之间的合作。具体哪种组织形式最适合，可能因项目而异并发生变化。

居民、住房和房地产所有者、当地企业、学校、教堂、协会、市政办公室、社会机构、警察等是不可或缺的参与者。广泛的参与者结构会提高对措施、当地社会凝聚力以及城区身份认同的接受程度。

如果能够成功地在居民、私营部门和公共部门之间建立建设性的伙伴关系，项目就会取得成功。所有参与者和机构都有自己的能力，这些能力在不同的行动领域发挥作用。

房产公司是特别重要的参与者，因为他们一方面基于其社交网络和在经济中的重要地位可以与地方政府和行政部门建立必要的联系，另一方面，可以作为房屋出租者成为居民和从业人员的直接对话伙伴。他们是各种参与者和利益方之间的关键节点和中间人，能在很大程度上影响到项目进展。

市镇当局的主持人角色也在汇聚参与者方面发挥着特殊的作用。例如，市镇当局可以促进社会机构和当地企业之间的合作，以加强当地经济。在教育和社会工作领域，它们可以促进学校、教育机构和社区工作承办人之间的合作，否则上述几方之间会相互竞争。

资金和资源的汇集是成功项目的另一个重要前提条件。重点是要确保地方层面不同项目资助资金的协调使用，并尽可能充分利用现有资源。市镇当局在协调资金方面发挥着最重要的作用：社会城市资助地区85%的受访者认为地方政府的管控非

常重要。

在联邦和州一级，必须让不同部委的资助计划措施在贫困城区得到落实。为了在总体战略框架内尽可能最好地利用现有资金和计划，需要在不同级别（联邦、州、市镇）之间不断交流经验。当地参与者需要获得有关资助条件的高质量信息。

为了让资金使用更加有效，城区基金不乏为一种助力手段。这些资金可源自社会城市计划，但城区内的居民和倡议者要能够最大程度地无条件地获得资金，并为有限的单项项目提供资金。所有有助于加强集体或者城区、城区文化、城区身份认同和激活居民的项目都值得资助。

2.7 巩固项目

社会项目的发起者必须努力稳固从资助期开始的城区积极发展，旨在通过就地构建组织结构，以确保项目的可持续成功。

成功的项目从长远来看是有成效的。最理想的情况下，其成功表现为它们在没有公共资助的情况下还能长期持续。房产公司可以通过长期支持城区社会发展措施——甚至与自己的业务相结合——做出重大贡献，这些措施也有利于其核心业务。

在许多情况下，只有国家持续地进行财政资助，才能保证项目的延续。项目常常在居民区承担着如此重要的职能（例如在具有很高比例移民背景的居民城区内的教育和融合工作中），对其的资助有理可循。关于在何种程度上贯彻长期资助的问题，只能结合当地的情况来决定。在此过程中应有尽可能多的参与者参与并且对此负责。

项目的巩固也需要建设方面的条件。会议中心和城区空间的运营成本准备与融资可能是一笔重要的开支。

2.8 专业地组织项目

社会项目的成功在很大程度上取决于管控的质量。在复杂的倡议中，高效的城区管理，即协调参与者并且作为地方政府与行政部门、居民及其组织以及企业和社会参与者之间的枢纽十分必要。某些

项目已经证明了，设置中立联系人以便在租客、房产公司和其他参与者之间发挥中介作用是切实有效的做法。

在城区设置一个聚会点作为各式活动的发起点是绝对必要的。重要的是，要有一个固定的、位置良好的聚会点，它可以交由城区管理人员来组织。这有助于感兴趣的公民表达自己的想法或对项目的需求。高效的组织结构能让参与者更相信社区的确“有事发生”，并且降低建议不被采纳的情况，以及规避利益相关方退出项目的潜在风险。

2.9 将项目纳入整体城市规划

将社会城市的行动措施集中于某些有特别行动需求的城区，这必须在空间、时间和具体方法上纳入整体城市的战略中。在将项目纳入更高层次的规划（一体化城市发展计划）时，也可以实现整体城市发展的整合，从而产生更多的协同效应。对于将投资和非投资性质的资金相结合并且有目的地使用，这一点非常重要。

通过及早协调和汇集公共和私人资金，可以提高公共措施的影响力。这种协调的资金投入带来了规划和投资的安全，并降低了公共和私营部门的成本。

应将不同的空间、部门和技术规划联系起来并整合为一个总体方案。这不仅仅意味着改善了政策领域以及政治和行政方面不同参与者之间的连通，而且这将会以单一简单的方式来实现这些规划。这样可以优化资源的使用，并且更容易获得在整体城市需求背景下针对当地总体情况的解决方案。

2.10 记录项目成果并从其他人的经验中学习

只有知识和经验的交流才能使城区社会发展的未来发展过程或项目更加成功。这里不仅涉及前文所提到的那些最基础的成功因素，也包括可能帮助项目推进的各式各样的个别解决方案。为了避免一次又一次地重复积累经验，绝对有必要进行有针对性的知识转移。这不仅涉及资源共享问题，还涉及居民、市政和住房业的可扩展合作。这要求机构的

参与者为推进项目评估尽一份力。

房产公司和住房业协会拥有通过其社交网络进行知识转移的良好前提条件。市镇当局亦是如此，他们要与住房业、私营企业和机构保持联系。现有工具，如城区律师或社区工作办公室，也可用于了解居民的看法及其评价。然而，更为广泛和准确的还是居民民意调查。

应以上述方式开展工作，以便有针对性地积累经验。社会城市联邦转移办公室已经提供了对562个项目和12个示范项目的概述。扩展该项目数据库将是加强经验交流的另一种方式。

3. 总结

研究结果着重强调了社会城市计划取得的巨大成功。其资金和由此促成的进程特别适用于以实地具体要求的措施来应对贫困城区的问题。该方案在未来也是不可或缺的，以便维持或恢复许多居民区的睦邻友好并应对社会冲突。

社会城市计划是城市建设资助迈向一体化城市发展战略的里程碑。对“社会城市奖”项目的二次分析表明，有可能建立一个从城市发展住房和社会政策、乃至延伸到其他重要社会和政治任务以及行动领域的桥梁。

贯穿研究项目的主题之一是一个反复出现的主题：为了避免存在问题的城区劣势固化，教育发挥着核心作用。然而，学校往往负担过重，无法作为融合社区中心发挥其社会意义。在这个方面，未来还有很大的发展需求。

该研究还明确指出，由GdW代表的公司作为市镇当局的可靠对话伙伴，为城区的社会凝聚力做出了重大贡献。各倡议，例如以“居住+”为示范的参与城市融合政策或系统化社会管理项目，表明住房协会和合作社的社会维度是企业行动的重要组成部分，并将在未来继续发挥重要作用。⁶

4. 前景展望

不能忽视该计划自20世纪90年代末启动构想以来发生的社会变化，其使得缓解城区社会冲突更加必要。尤其包括：

- 更强有力的社会传播和与之相关的生活条件的两极分化——这加剧了城区内社会隔离的趋势，这种趋势在宽松的房产市场中越来越明显。
- 不断增长的人口所面临的贫困风险加剧以及长期失业导致的不利因素——劳动力市场改革的进程对人们生活和居住条件产生的影响加剧了这种趋势。
- 移民群体中的文化两极分化、某些德国人群体与移民之间的紧张关系——无法忽视的是教育政策难堪重负，特别是中小学，这是多民族混居社区内的融合问题。
- 德国越来越多的地区出现萎缩和住房空置。

但同样清楚的是，至少在德国，城区目前并不是社会动荡、紧张和冲突的根本原因，而是体现和汇集这些问题的场域。这可以随着社会隔离状况的增加和社会焦点问题的固化而改变。“家庭住址”也越来越体现出社会层级分配、身份印记乃至社会劣势方面的意义。而且城区的社会空间补偿策略不能承担整个社会经济和文化发展的“修理厂”角色。这在很大程度上对他们来说是过分的要求。

对于许多城区的社会满足和发展而言，一个重要的——但肯定不是充分的前提条件仍然是社会城市计划融资在适当水平上的长期保障。虽然市镇债务越来越多，但社会城市计划至少提供了一种可能，让财政极度薄弱的市镇至少可以部分减少自己的出资份额。否则，由GdW代表的住房公司将失去市镇当局这个不可或缺的合作伙伴——这正是行动需求

6. 参见GdW出版物《居住趋势2020》(Wohntrends 2020)，其预测城区发展的重要性日益增加。

特别大的地方。与此同时，各州必须提供足够的资金用于联邦政府预算中的联合融资。正如在BIWAQ计划中所做的那样，还有必要通过欧洲社会基金（ESF）来继续提供资金。

鉴于影响城市社区团结的风险趋势增加，政策讨论涉及到了在普遍的教育、经济和社会政策背景下以社会为导向的城市发展政策的范畴。如何保持欧洲城市理念（及其福利国家规定和社会融合）——这是一个始终致力于社会责任政治的理念——的问题也尚待在德国社区的实践中加以探索。

社会城市计划已经成功地实行了逾十年。遗憾的是，就这项政策是否在财政困难时期也能够得到承认，并且这种方案也能够获得与社会发展相适应的资金投入来支持这些问题上，仍然存在争议。正如房地产报纸上对拉姆绍尔博士所描述的那样，这位“建设节约部长”要求严格执行预算削减的公告是没什么希望可言的。

乌尔里希·菲佛 (Ulrich Pfeiffer)

一体化城市发展——重要性、复杂性、威胁

1. 进化是自我实现机会的增加

我们对良好社会的设想非常复杂。一个良好社会不应停滞不前，而是应作为其生产力的重要基础不断进化发展，并根据公平和绩效原则公正地分配这一进程的成果。我们社会的进化建立在民主（政治）权利和进程的基础上，也建立在表达并实现于市场中的经济自由的基础上。

市场和民主，两者本身都代表着价值观。民主进程和市场进程，两者均容易出现偏差，并可能导致不令人满意的结果。因此，必须通过批判性的政治讨论来不断对市场进程和政治进程或其制度进行纠正。市场运行条件在政治上由国家框架条件决定，而政策则通过改革不断更新。这个发展过程的结果应让所有公民拥有更多的物质自由和自我实现的机会。¹

一体化描述了该进程中每种令人满意的状态。它包含对以下几方面的尽可能公平的分配：

- 财富和收入；
- 预期寿命；
- 政治参与；
- 对个人生活世界的管控以及对民主进程和市场经济进程结果的影响；
- 尊重和认可。

在此过程中，市场经济进程直接受到需求决定的影响。除了选举之外，政治进程在很大程度上受制于群体和政党及其中介组织在行使权力或调控公共行政机关的过程中所形成的影响。

“尽可能地”这一词汇表明市场进程的副作用（生态浪费、景观破坏、掠夺式开发）和政治举措的副作用（城市规划发展管理不善、资源浪费、公共资源分配不公或负担不均，例如完全变质了的地产税），即便它们的目标是为了实现更多的平等和效率。这些副作用也应被控制在较小的规模范围内。旨在实现更多物质自由的措施不仅因其良好的出发点，而且更重要的是由于其获得的整体结果而具有合理性。这些非出自本意且经常是隐性的副作用也必须考虑到。

2. 一体化城市发展 – 对其内容的评论

一体化城市发展指的是与城市空间和地区（建筑上、经济上、社会上、人口结构上）相关的一个重要的子进程。一体化的城市发展必须由以下因素确定：首先是措施和行动层面，然后是工具选择，最后决定性的是目标层面。在这个过程中应考虑到的是，如果行政程序不能完全覆盖到相关人群，那么各种工具的整合使用并不能确保一体化发展。类似情况包括，大量项目改善了生活质量的同时，生活际遇却并没有从根本上有同样程度的改观，可能因为学校改革推进得过于缓慢，或是由于多民族混居区域里的移民少数民族隔离现象比较明显。各种情况之下，一体化必须考虑到进行一体化的主观意愿、开放的机会和政府措施的影响，并在重复过程中进行检验和获得进一步发展。人们必须了解各政策工具的作用，以确保它们彼此不存在矛盾并且可以互补。要适当权重各目标，并将人们的生活条件、

1. Sen, Amartya (1999): 《发展作为自由》(Development as Freedom)。

文化背景、个人生活以及他们所属的群体考虑在内。

在结果层面，一体化首先意味着真正具有可比性的自我实现机会以及互相认可和尊重。与财政转移支付相比，这种互相认可和尊重的效果常被低估，其主要基于：

- 成功融入劳动力市场或自由职业者市场；
- 成功地发掘每个人的发展和教育潜力；
- 政治参与；
- 实现个人化生活方式、获得主观的满意或幸福感。

在个别情况下，要探明政治行政机构所采取的政策工具与人们实现自由和成功追求幸福机会之间的关系并不容易。国家的整套措施也会触碰到体系的边界。因此，社会福利国家只是不完全地实现了这种尊重和认可，为社会援助和失业救济金II领取人提供服务。人们做着有意义的、保障了生存所需的工作时，通过自己赚得的养老金，在参与公共运动或参与社区项目时都能够感受到这种尊重和认可。无论是转移支付、社会住房还是就业项目，在这一点上都并没能取得成功。这点说明应如何实现福利国家保障与开放参与和自我实现机会之间的平衡。公民参与城市发展有助于突破社会福利国家的局限。

3. 调控上的问题——难以应对复杂性

一体化城市发展是如此复杂，以至于存在内部矛盾、片面性、资源浪费、市场和政策执行所造成的异化疏离。出于这个原因，尽可能广泛的民主参与和公民参与控制是关键的前提，能够产生修正措施的动力。因此，自由的和运作良好的市场（特别是在所谓的负担过重的社区）不可或缺，在这样的市场里人们可以表达出自己的偏好。迄今为止，尽管取得了巨大的进步，但仍未能建立不存在歧视的房地产市场，随之产生的是社会底层的隔离现象，甚至是贫民区的形成。

任何一体化政策都必须置于民主决策的控制之下，并且通过市场使人们得以实现发展，并以反对

歧视和有效竞争的规则为前提。在行动和工具方面，致力于一体化城市发展的所有努力都受到这样一个事实的影响：我们政治行政机构的调控过程及政策工具在行动领域是非常专业化和碎片化的。此外，其调控权力还被分配到数个层面（联邦、州、市镇、欧盟）。这让理想效率的取得、一致性的确保和有效的政策控制变得困难。集中化和地方化之间的最佳状态只能根据具体情况、在考虑成本和收益的情况下来确定。这可以通过一个例子来说明：

如今的学校基本是中央调控的国有企业。这种等级制的调控促进了内顾倾向，使得其难以向社区、父母和地方政治开放。不论是对这种环境的认知，还是在意见交换和实施共同项目的意愿方面，均是如此。如果法律规定学校有义务——至少在负担过重的社区——要与当地社区合作并积极支持他们的一体化工作，那就已经算取得了一项很大的成果。当然，如果市镇当局向学校提出要求，他们也必须提供额外的资源。彻底分布式运用所有的工具和措施并将其“向下”转移，这样的做法没有意义，反而会带来新的问题。然而，尽可能具体地明确市镇当局和学校各自的合作义务是有希望取得成效的。

完美的调控体系并不存在，每个战略都必须在构想上预先准备好和实施评估和透明度机制、基于措施对象的反馈及其更正。有太多的结果或制度有时候经过几十年会异化和失去效用。我们经常感受到修正的困难性，因为维护已有成果和/或既得利益成为了一种理所当然，而措施对象无法很好地表达自己或发展自身的对抗力量。这里有些例子：

- 几十年来，城市变得越来越不适合家庭，其发展过程中没有制定系统化的应对策略。
- 最晚从20世纪70年代中期开始，城市一直是移民城市，这一现象二十多年来在政治上一直未能被认可或者得到表达。在此期间，移民及其子女未能在劳动力市场或教育中获得足够的机会。例如，历史过程中发展起来的制度和市场关系对新移民来说不够开放，教学方法和学校的设备落后于移民快速飙升的需求。人们容忍、软弱接受大规模的歧视——特别是在房产

市场上，将其看作是不可避免的，极端情况下甚至视为咎由自取。获得认可、自我重视、自我身份实现、参与经济进程、有足够的提升机会，上述意义上的融入鲜而有之。

- 城市的生态可持续性持续走低。直到20世纪80年代中期才出现了系统化的、深化中的应对策略。
- 近二十年（1960-1980年）以来，异化的建筑形式和抽象的理论功能主义在新建城市建筑中占据主导地位。自我实现的愿望或简单的需求表达很少被关注。直到最近，小型建筑中的私人住宅或住房建筑在依旧受到大城市城市规划的歧视。
- 迄今为止，我们人生的数十亿小时不可避免地浪费在日常技术和经济不必要的拥堵中。只因为政策和调控技术无法通过交通管理避免拥堵，也无法实现充分的合理性及生态和时间经济意义上的节约效果。因一种对平等的奇怪渴望，我们挤在街头、互相窃取时间。在寻求创新方面，意识形态的阻碍和习惯形成了惯性。人们对电子计量、按使用和拥堵情况收费的公路通行费存在着深深的不信任。他们说国家只是借此开拓了新的收入来源。不信任也出于对监控的担心。应向人们阐明原委，从而消除大家对此所持的保留心态，若能有更多的案例（奥斯陆、斯德哥尔摩、新加坡、香港，或者初现其形的伦敦）作为支持，消除疑虑的说明将会变得更加容易。
- 城市房地产市场始终有无用的巨大财富出现或其后再度衰落。目前，在几乎所有发达国家，房地产资产都占据国民财富的最大份额。德国还未能引入符合配给政策或分配政策需求的土地税。在这方面，维护所有权、财产意识形态或对税收作用的误解（高租户负担）阻碍了一体化改革。而一体化改革有助于提高分配的公平性、更好地为公共服务提供资金或更好地分配稀缺资源。鉴于土地市场运作不足且存在大规模补贴城市改建的意愿，我们正迈向国家过度补贴的投资进程，分配结果也相当成问题。特别荒谬的是，在一个收入因公共税费而负担

过重、高素质劳动力国际流动性日益增加的世界中，国际人口日益增强的外移趋势得到了促进，而不能转移的房地产在德国仍然赋税很低。

4. 从地方的硬件政策到软件政策

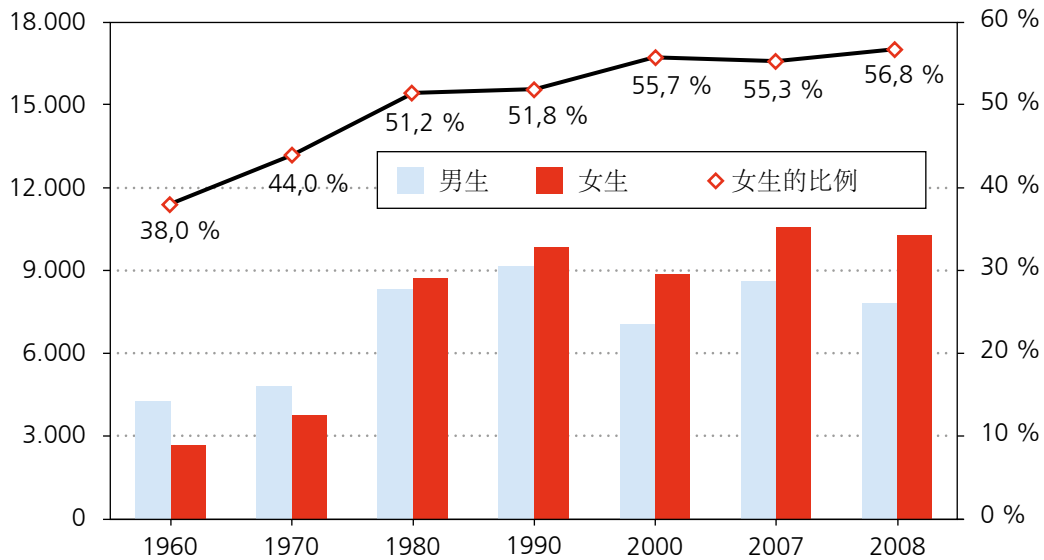
我们的城市仍然受到战后开始并持续到20世纪70年代的地方政策兴旺阶段的影响。首先是在重建方面，其次是工业扩张，最后是城市扩张的结构升级推进方面。建设和生产不断刷新纪录、生产力的稳步增长、就业扩张、婴儿潮、收入增长乃至外籍劳工移民，这都迫使大量投资的投入和城市迅速扩张，以适应公民人数激增的需要。从20世纪70年代开始，中小学以及大学生的数量也在增加。

从很久之前开始，任务逐渐发生了转移，主要是因为家庭和妇女在城市中的作用发生了根本性的变化。子女数量逐步减少，女性就业率不断提高，这让教育责任越来越多地转移到联邦州和当地政府处。长远来看，老年人将越来越多，有亲密家庭成员的老年人比例下降——这是由于少子化和无子化以及子女更加频繁迁移到其他城市——也将促使地区承担起更多支持和照管老年人的任务，确保他们融入城市生活。此外，先前未满足的一体化要求和一体化可能性需要市镇当局更多的关注和更多市镇资源的投入。作为一体化不尽如人意的标志，空间隔离如今达到了最大程度。在许多城区聚集着移民或低收入、社交网络贫乏的底层家庭。社交网络贫乏指的是和劳动力市场或者能够推动其进步的个人或者机构的联系薄弱。在这些地区长大的儿童和青少年在他们的个人发展过程中推动力太少，能力提升不足甚至失去动力。例如，男生的高中毕业率本身就较低，而且20世纪90年代以来一直走低。这就是他们处境愈发困难、政策上几乎没有教育整合入社会的对策的一大标志。这一情况在男孩身上尤为突出，也影响到了整个城区的儿童和青少年，他们的学校成绩低于平均水平，失业率高甚至生活贫困。

通过联邦、州和市镇的努力，借助诸如社会城市等计划，已经实现了生活质量的改善。生活机遇

图1

下萨克森州获得一般大学入学资格的高级中学毕业生²



资料来源：下萨克森州统计与通信技术部，empirica。

也大大改观。然而，还有许多地区的情况和城市平均值有相当的距离。旨在弥补差距的发展很有必要。同时，一些人想要进步继而转到其他地区寻求发展，这些人也应当获得支持和促进。社会城市计划只能是一次广泛地方运动的开端，这场运动旨在实现更好的一体化城市发展。

5. 衰退城市中的一体化

由于年龄分层的变化、家庭、尤其是女性的角色变化以及人群的个体化和异质化——这些都导致了越来越多与人相关的任务出现，不仅重新定义了对社区的要求，而且这些要求也明显变多了。居民人数的长期减少也是变化之一，这个问题今天在许多城市已经体现出来。在这个衰退的过程中，通过拆迁和新建、现代化和改善公共空间，有可能在城

市重建中让那些建筑上常常不令人满意的、移民和底层阶级的隔离区域升值。必须持续减少造成隔离的结构原因或其动力。正如我们在东德城市观察到的那样，越来越多的衰退区显现。与此同时也有些地区焕发新生。在重启发展的地区，值得保留、有升值空间的既有建筑与新建筑相结合，形成建筑类型和质量更为丰富的组合，并也因此将不同的社会阶层混合在一起。

城市重建是一体化的机会。背景是，典型的住房问题依靠大规模建造住宅的方式来解决，而越来越多的城市都将需要解决这一典型的住宅问题。许多衰退或受侵蚀的地区可以尝试一种复杂的重启发展。这里出现了一系列补贴不当或者收效甚微战略的新形式。人们往往倾向于延续旧的现代化政策，即便在住房供过于求的空置或衰败地区，也始终希望借助升值补贴政策来阻止衰败。这样做有可能成功，然而却经常、甚至通常以其他地方的空置和衰

2. 其他联邦州的结果类似。

退为代价。所有处于萎缩状态的市镇必须切实评估拆除需求，根据评估结果采取行动。

质量下降的住宅区在建设发展中重启发展如何与社会及教育融合工作相结合，这可能是未来几十年城市发展所面临的更大挑战。我们如今感受到，在工业和人口增长的时代，传统功能组织的管理机构未能最好地适应新的、更复杂、更直接与人相关的任务。为自身发展、文化知识及技术的学习提供动力和支持，这是推动一体化的前提条件。其中包括更多由自身决定的建设规划，通过这样的建设实现群体共同的生活规划。少数群体的集中——例如家庭或者拥有共同生活方式的群体（退休者），是有共同兴趣和生活习惯的人集聚的结果，也有助于增加福利和促进融合。今天，几乎每个大城市里都会出现一些家庭聚居区，然而这些区域的形成出于自愿，而非中央下达的决策。这让相互扶持变得更加容易，城市中的少数人群由此成为决定日常生活的当地主导群体。老年人的集中居住也会导致类似的趋势出现。如果在这些领域有可能提供平等的教育机会和晋升机会、积极参与劳动力市场，那么移民的集中将不会成为问题。一体化城市发展必须确保，最好没有儿童和青少年会因为某个地区长大而产生一种持续终生的耻辱感。

框架条件不改善，就不可能实现一体化的城市改建。以下因素很重要：

- 财政不足让市镇倾向于将景观和气候保护等任务的融资以及社会基础设施或者社会住房（融入私人融资住房）的融资附加在（尤其是）大型新建筑项目上。当新建筑的节能效果不足以收回成本，或者在需要交叉补贴以支持社会福利住房的地方，在需要高昂自然保护补偿措施或者须为幼儿园乃至中小学校共同筹措资金的地方，新建筑会变得昂贵。因市场机制的作用和住房存量市场的价格关系，存量住房租金也被带着上涨。业主因这种针对新建筑的类似税收获得了额外的定期金。新建建筑上涨的价格——尽管出于社会和环境动机——仍旧违背社会福利的初衷，并且促成老业主的财富汇集。另一方面，气候保护要求迫使租户向业主

支付气候保护金，而这笔因气候政策多支付的费用却并没有提高生产率，这显得尤其荒谬。与此同时，给住房业投资提供补贴的可能性今后越来越小。这要求新建建筑应变得更便宜，使更广泛的阶层能够负担得起。如果要使新建建筑变得更便宜，就必须真正停止对所有可能后续负担的累计，停止对新建建筑加收节能费或其他公共福利费从而导致新建建筑涨价的片面政策。我们可以理解国家希望通过纯粹的附加费征收来实现公共利益目标。但是，这会产生完全无法接受的影响。因为这种征收附加费的政策部分只针对新建建筑。然而，新建建筑的价格上涨也会带动存量住房的租金和价格上涨，增加了老业主的租金收入，却提高了大部分人口——尤其是年轻一代——的负担，没有为实现公共福利目标做出任何贡献。总体而言，对此有两种解决方案：改革后的土地税可用于为所有基础设施提供资金。通过土地市场价值利息支付的形式，所有业主将根据其土地价值，相应为基础设施的开发和维护做出贡献。所有额外的费用承担或开发费都可取消。另一种解决方案是为涨价的投资集资或提供补贴，从而让存量市场不会受到价格效应的影响。

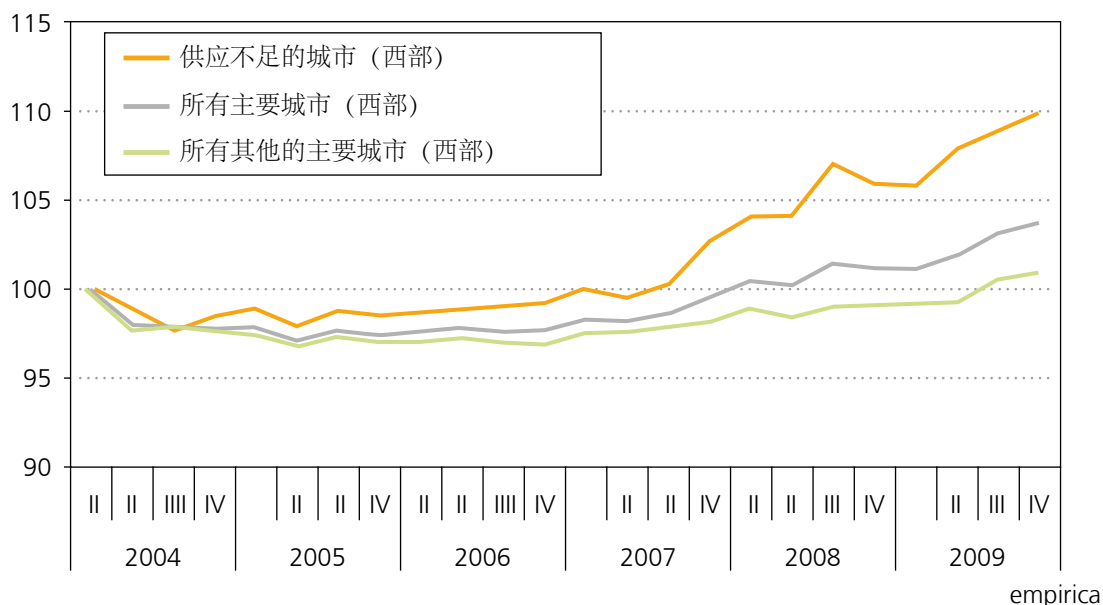
- 尽管新建建筑附加费逐渐走高，近期有许多城市不同程度地收紧土地建设规模，以实现更节约的土地利用。结果造成新建筑建筑的价格上涨，因为竞争集中于昂贵的建筑项目上了。价格实惠的建设项目被挤兑出局。但这必然导致当地所有权房屋租金和房价的显著差异。在土地限量配给的城市（例如弗赖堡或海德堡），其租金和房价达到了诸如慕尼黑或斯图加特等城市的水平。部分区域存在很大差异的配给行为也导致区域价格出现分化。如图2所示，相比当地的收入，出现了不同程度的短缺。灰色等级代指的是，相比该地区的收入水平，当地价格尤其高的地区（以其房价作为衡量标准）。奇特的是，就创造同等生活条件的辩论仅仅关注一些无足轻重的因素，完全忽视了不同城市配给模式造成的大量不平等待遇。目前还不清楚海德堡是如何达到了斯图加特的房

租价格水平，或者弗赖堡是如何几乎达到了汉堡的价格水平。令人生气的是，这种配给甚至都没有达到生态目标，因为当地的高房价让私人住宅和私有住房的需求向郊区扩展。价格坡度越来越陡峭，需求方直接滑下价格高峰的坡脊，滑落到较远的城郊。目前，租金价格大幅上涨主要集中在11个城市（慕尼黑、斯图加

特、弗赖堡、卡尔斯鲁厄、巴登-巴登、亚琛、波恩、美因茨、特里尔、汉堡、弗伦斯堡），并伴随着极度的供应不足。自2007年以来，其他主要城市的租金也大幅上涨，但低于供应不足的城市。过去三年中，供应条件有差异化的发展。

图2

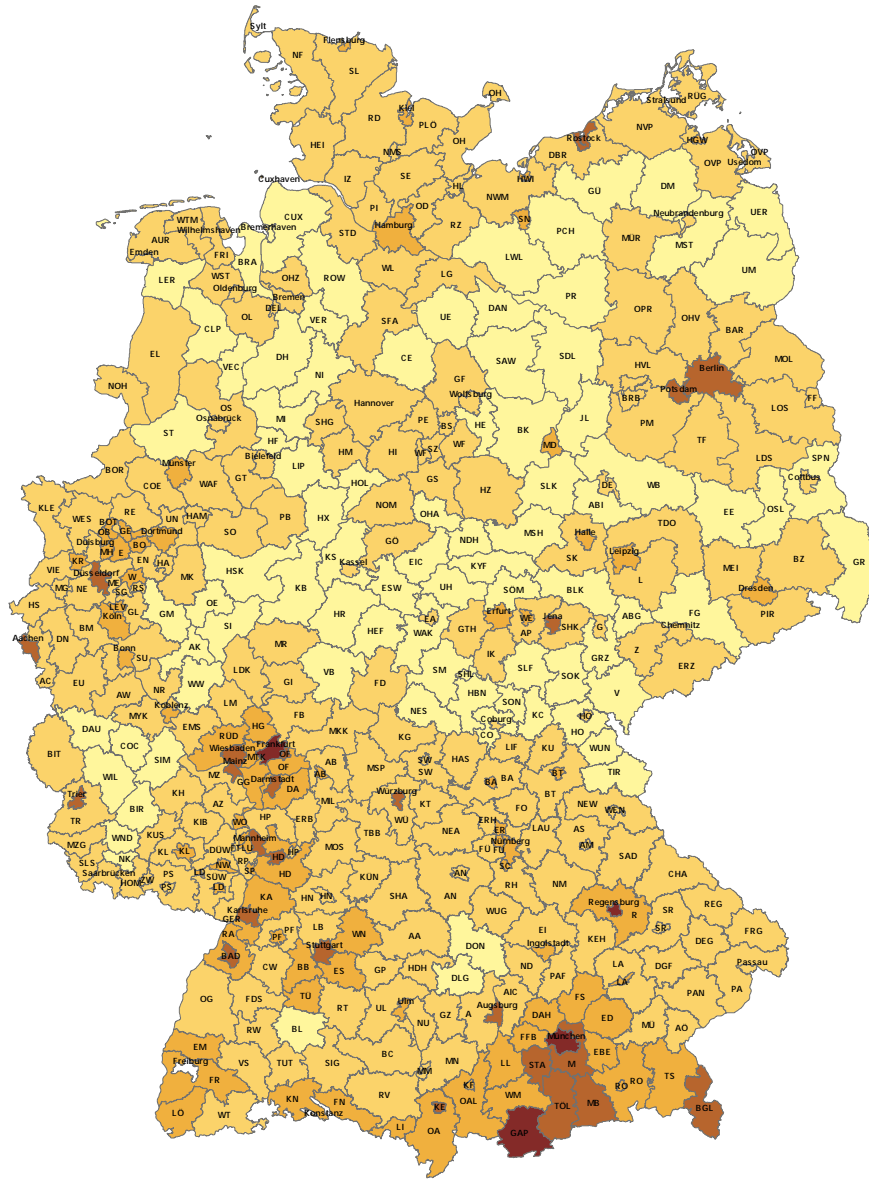
Empirica——德国租金指数（2004年第一季度=100）



来源：特征价格指数（基于融合数据网不动产数据）；建筑年份自2000年开始的数据，60-80平方米，精装修。供应不足的城市：居民数量增长>住房数量增长（2000-2008），空置住房比例<2%。

地图1

一套二手房意味着多少年的收入？



房价-收入-关系

- 少于4年
- 4-6年
- 6-8年
- 8-10年
- 10年及以上

区域代号（例：HD=海德堡区域；主要城市海德堡）

注释：在高房价地区，房产大部分来自现有财产、遗产或由家庭提供的部分资助。

来源：empirica-价格数据库（基于：融合数据网不动产数据有限公司，IDN ImmoDaten GmbH）。

光是租金价格或房价（无法从实际经济因素中得到解释）的地区差异就已表明，在当地对房地产市场所施加的影响中存在大量的计划不足，以及分配政策上完全不可容忍的不均衡现象。在此过程中，甚至连节约利用自然资源或高节能的目标都未达到令人满意的效果。

- 土地和房产市场的运作方式从未令人满意。然而，在不断发展的城市，持续升值和相应的升值期望促使业主参与这些投资过程、出售土地和投资新建建筑以获得高额利润。虽有囤积土地并在市场上谨慎投机的大趋势，但增长红利“碾压”了这种惯性，让快速发展变得可能。有时升值高于利率，市场会变得理性，人们会暂缓抛售。《联邦建设法》通过后，土地税C也试图通过征税来应对这一点。但是，这种尝试过于谨小慎微，在实施过程中失败了。

在衰退城市的重建过程中，土地市场和不动产市场的缺点会爆发出来：一些业主会越来越多地会损害到其他业主，因为他们不愿也无法再翻新破旧或维护不善的建筑。附近建筑物的发展前景也会因此受损。负面的外部影响和传染效应会增加。对城市废弃建筑或者报废建筑物发放补贴的做法也将产生负面影响，这样做会提高人们的预期，让他们有意愿提高出售价格。针对衰退中改建城市所发放的补贴将失去作用。

6. 土地税课税估算基础的改革

房地产课税的重新估值可以成为一次改善市场功能的改革。目前，物业税完全失去了自然属性而且变得不公平。房地产的重新估值应该带来财政上更有成效且可及时调整的评估和更优的市场运作。这需要摆脱盈利价值思维。课税估算基础是土地的市场价值加上很简单就可以确定的建筑房产价值。对地价实施影响，将迫使业主支付其地产的利息，这一点有利于地方，出售或使用地产的意愿将增加，否则就会产生亏损。根据对等思维，市镇当局不断为提高建筑的利用率做贡献，也因此获得资产

评估价值相应的房地产税收补偿。对于身为“供应方”的市镇当局来说，土地税将会是一种非常笼统衡量的准价格。此类改革将刺激投资、增加土地市场供应，让地产和不动产市场上能真正出现竞争。因为地产提供永久使用权。业主不必在市场上定期重置价值成本。重新设置的土地税至少可以明显弥补这些市场缺陷。

土地税改革使其更有成效。同时，应该放弃通过减免各种后续费用来系统地提高新建建筑价格的政策。在这方面，应启动名副其实的变革，因为没有理由将给幼儿园的资金分配给新建建筑。为养育子女的社会成本提供资助是国家责任，而非个体业主的责任。房屋不会让孩子出生，只会改变孩子们的居住地。此外，市镇当局的任务是确保合理的、混合和高密度的城市建设发展。出于为所有这些公共基础设施任务融资的考虑，市镇当局对不动产资产征收及时调整的大量土地税，它可以利用这些收入为所有市政基础设施投资提供资金。让新建建筑来承担所有可能的后续费用，这种做法在道理上站不住脚，不能仅仅因为建筑许可给予了法律上的介入可能，也不能单单凭借新规划法的约束。实际上，不是单个建筑承包商，而是市镇当局决定着城市扩张的区位和成本结构。某些费用的全额转嫁会导致经济性的下降。市镇当局应全权负责扩建及其融资。这将减轻新建建筑的负担并使租金保持在不太高的水平。这样的体系将会更简单、更有效、更公平，并有助于建立运作更佳的房产市场。

7. 通过教育实现一体化

一项特殊任务诞生了：市镇的幼儿园和中小学将成为或者必须成为决定性的一体化机构——因此要提议各州和地方共同承担责任。最重要的是，所有机构必须要在自我认识及其实践的方面适应所在区域居民的特殊情况。目前，教育和培训成果仍然过于分散和不均等。它们没能适应各地的条件。从经济角度来说，学校可视为生产单一产品公司，它一次又一次地生产同样的东西。而事实上，产品是因具体情况而异的。社区相关其他成果的取得需要

与学校对接或者由学校来负责。到目前为止，这方面的意愿仍然有所欠缺，或者说，缺乏成功完成任务的分析和大纲上的前提条件。实际上，没有哪个城市会了解其幼儿园的质量并且可以说明质量的决定因素是什么，而这却是改革战略的第一个前提条件。几乎所有的城市里，教育成果都存在着巨大的不平等，移民和底层阶级比例较高的地区享有的教育成果偏少。能够令人满意地弥补其不足的学校依旧是少数，而这种不足源于父母或者单一人群聚集社区的知识水平有限。

未来，相比在中产阶级社区，公共教育和培训机构在这些地区必须做好准备，更好地发挥父母的作用。一系列中学入学考试相关的调查（若系统评估）仍然显示，几年的幼儿园学习也不足以克服语言障碍。培训和组织上的不足已然存在。学校常常未能和父母开展密切的合作。重要的是，中小学也必须对社区施加影响，与父母建立密切的联系，从而可以联系到对青少年或社会服务人员来说很难接触到的人。另一方面，一般的社会服务机构应与中小学或教师开展合作。中小学可以为成年人——尤其是父母——提供培训项目。当地政府和市镇当局应了解学校需获得支持之处，而学校反过来又可以支持市镇当局在社区的工作。多次提出的社区学校倡议必须成为落在实处。

到目前为止，德国的教育政策还不够灵活，无法使其产品、教育和角色认知适应移民儿童及其父母的需求。从事实上看，我们的学校大多属于同化学校，这有损于学生的尊严和自尊，降低了他们的学习动机。制度上的歧视也屡见不鲜。底层阶级与其他人群之间的空间隔离加剧了教育不平等。它阻碍了少数民族或底层阶级儿童的社会融合。数十年前开始，来自底层阶级居民区的青少年和上层特权阶层的孩子在教育程度方面就体现出了极具戏剧性的差距，三级学校体系也会进一步拉开这个差距。在一个种族混居的居民区，土耳其血统的男孩往往只有5%到10%的机会获得高中文凭，而来自上层阶级居民区的学术家庭其子女的毕业几率则有可能高达80%。许多情况下，国家需为此负责的教育不平等现象像资本主义收入不平等一样严重。有资本主义蝗虫，但也有官僚和懒惰的国有企业——例如

学校，它们无法完成自己的任务。在这方面同样需要一个新开始。这一领域改善的动力和机会将会增多，因为短短几年之后，高素质的年轻人才将愈发稀缺。年龄分层、移民数量下降，增长地区对高素质年轻移民的需求却在增加。这创造了更多的晋升机会。各地区之间的竞争将激励地方政府支持所有待教育的青少年。正如过往经历所显示的那样，如果参与者看到教育回报明显增加以及由此带来的机会，特别是劳动力市场上的机会，如果儿童和青少年没有那种努力学习最终还是徒劳无功的想法，教育动机就会增强。不均衡年龄结构所提供的契机可以促进学校和社区的改革。如果在这一过程中能够成功地、持续地减少结构性（青年人）失业，通过对劳动力潜力的更好开发，也可减轻老龄化所带来的负担。

8. 结论

因公开讨论中混乱的责任划分、模糊的政策工具和主题，一体化城市发展政策的重要性往往被低估。就其权重而言，一体化城市发展政策和劳动力市场政策一样重要。同时，必须将中小学体系的发展看成是城市发展规划的一部分。虽然从城市发展的角度来看教育内容由外部因素决定，但对整个教育的理解必须要联系场所的变化过程、并将其作为社区发展和在社区内共同生活的一部分来理解。儿童和青少年——尤其是来自底层阶级的青少年——相比其他人更易受到同一社区居民的影响，并且在自己的住宅区里度过大部分的日常生活时光。如果不能在教育的结果、管理和控制等方面明确关键功能并且将其看成是社区和当地发展进程中的要素，那么在上述目标和进程方面就不会实现一体化的城市发展。与此同时，必须要将城市的结构转型——居民人数减少同时加速发展——用于推进一体化进程，并将其作为一体化进程的组成部分加以利用。解决住房问题后，要关注的是自我实现、地位、尊重和认可。如果建筑的继续发展、人力资本的形成以及地方网络和共同决定的加强齐头并进，一体化发展将更容易实现。

弗兰克·比尔卡 (Frank Bielka)

社会城市：对城区的责任

1. 住房公司面临的挑战

许多欧洲和德国的大城市面临城市社会分化的威胁。其原因是社会中的弱势群体越来越多地集中于某些特定城区。这些城区典型的特点是：高移民率，高失业率，以及相应较多的社会救济金领取者。

degewo住宅建设公司近70000套住房中就有很大一部分分布在柏林的所谓“问题区域”中：威丁区 (Wedding)、新克尔恩区 (Neukölln)、克罗伊茨贝格区 (Kreuzberg) 及马灿区 (Marzahn)。存在的问题并非分布于各个城区的住房中，而是集中在特定城区。对此，柏林的住房公司也做出了调整，他们意识到，仅仅从管理和租赁这类经济范畴的方面考虑，是远远不够的。手持大量住房的住房公司应对相关城区住房的发展负责，并用尽可能积极的方式进行干预。对此，地方住房公司degewo也将这两点加入了企业宗旨中。“优化收益”和“促进柏林发展”应同时考虑。但住房公司不该成为社会负面发展的“修理厂”。相反，像degewo这类的住房公司应该得到国家部门的支持，但是现在却缺乏此类支持方案。目前倒是有不少个体采取了一些举措，但这些举措之间往往毫无关联，而且他们几乎没有集中行动。在这一点上，城市行政管理机关及其政策目前缺乏应对所需的财力和人力资源。当然，这里并不是要谴责相关的政策负责人，这只是表明了，社会福利国家不愿意也没有能力全额担负教育、安全和可持续性发展等公共事业的发展。所以国家舍弃了一部分对社会、经济和环境方面的责任，这就使社会职能和责任需要越来越多地在国家、企业和公民之间重新分配。

在此背景下，城市业主对公共住房公司提出的目标和期望非常地雄心勃勃。以degewo公司为例来讨论，柏林市政府2007年做出的决议以下方面

为基础：

- 经济稳固；
- 租金的提高考虑租户经济实力；
- 采取开创性能源政策措施；
- 通过改善问题社区和大型住宅区来促进社会城市发展。

公共住房公司作为区域发展的工具，即所谓的“好公民”，对城市的发展承担责任。但是，这里的责任主要是企业责任：住房公司的资本基础是税金，租户是客户，他们支付租金。对这笔钱进行负责、谨慎和有效的管理是所有行动和计划的基础。因此在所有活动中，像degewo这类的住房公司必须密切关注客户的福利（公平产品），共同利益（工作季度/城市收益率），但最重要的是公司的福利（回报）。

2. 城市一体化发展方法

住房公司在城市和社区发展方面的努力不仅仅是出于对社会的责任感，这背后也受到了传统商业利益的驱动。

负面的城区发展总是不利于创业和经济利益。忽视城区的负面发展状况通常会导致以下后果：租金下降（最好的情况是租金停滞），大量空房租不出去，人员流动频繁，由于故意破坏和乱扔垃圾而产生高额费用。简而言之，只有完好的社会和稳定的住宅区才能使租户长期居住，继而保障稳定的收入。企业与客户的福祉相互成全。

然而，对于那些已被归类为问题区域或即将成为问题区域的城区，想要使它们稳定，小规模或协调不利的措施无法达到目的。人们必须将重点放在区域的综合发展上，成功地使人们融入自己生活

的城区。因此，我们不能仅考虑个别区域，而是必须从整体上处理城区问题。例如，仅关注居民融入或文化活动是不够的。事实上，各种因素一起发挥作用，所有因素都会影响城区的稳定。

这也表明公共住房公司注定要承担起这一使命。与许多私人住房公司不同，公共住房公司寻求长期解决方案。也就是说，它们想一直致力于某个特定城区并长期维持住房在城区的稳定。城市住房公司可以在供应结构和基础设施供给结构、公共场所和设施、经济和社会结构方面发挥积极作用。相比距离较远的政府机构或仅专注个别问题领域的社会机构，住房公司显然更具优势。

事实上，公共住房公司提出的社区一体化发展方法的确可以使问题区域实现积极的发展。degewo公司在柏林-威丁区的布鲁能区的举措和成果正表明了这一点。

3. 布鲁能区项目

布鲁能区位于柏林东部Gesundbrunnen地区的中部区域。它随着德国的工业化进程而诞生，在20世纪70年代提供了非常简单的生活标准。公寓通常没有浴室，厕所位于楼层之间的楼梯平台上。终于在20世纪70年代中期，柏林市政府宣布布鲁能区重建并建造了宽敞的新建筑。新建的大楼配有电梯和阳台。但居民结构由此发生了变化，随着时间的推移越来越多的移民涌入。与预期的构想完全不同，布鲁能区反而出现发展缓慢甚至发展倒退的情况。直到五年前，布鲁能区仍是贫困、前景堪忧且情况趋于固化的住宅区之一。一体化机制和开发工具的应用尽管取得了一些成果，但也是有限的。

2004年degewo公司将注意力转向布鲁能区时，该住宅区面临在住户心目中的形象很成问题：住户心中满是破败感和在街头停留的不安全感。除此以外，教育状况也堪称灾难。另一个问题是住房闲置的情况也日益增加。

面对这种情况，degewo公司有两种选择：一是让布鲁能区放任自流，当然这样做的化，长期以来，这个街区会有沦落为贫民窟的风险，就像巴黎

市郊城乡结合部的例子一样；二是扭转当前的负面发展。

degewo选择了第二种。它决定接受挑战，并在2005年深入详尽地分析了对布鲁能区的优势和弱势，确定了它的问题领域。

3.1 项目目标

为了思考采取哪些措施才能遏制城区所面临的恶性发展，degewo就要实现的目标进行了深入讨论。人们很快确定好了目标。从目标目录中可以看出，针对布鲁能区所确立的目标比针对其他街区的内容更加宽泛全面。作为一个商业企业，degewo特别重视保持稳定的经济形势。为了在布鲁能区取得商业成功，degewo须让该地区在当地居民生活的方方面面体现出吸引力。年轻活跃的家庭成员也应该在布鲁能区有宾至如归的感觉。为了吸引这部分群体，必须对居民结构进行改变。对此所设立的一个重要的目标就是促进良好的人口组合。作为住房公司，degewo要通过积极谨慎可持续的租赁政策发挥积极影响。它必须设法降低退租住户数量，但同时也不能强迫他们改变意愿。与此同时，人们认识到教育的水平和质量也是社区稳定的一个关键因素。如果家庭对学校和教育感到满意，他们将愿意长期居住。因此，提高教育水平和质量也是针对布鲁能区设定的目标之一。

此外，应该激励住户积极参与社区活动，克服冷漠或是沮丧的情绪。同时居民生活质量也应有明显改观。应建立具有自己中心的开放区域，并开发适合住宅区的购物和服务。这些措施的一个重要目标是改善外部形象，并使布鲁能区成为一个宜居的住宅区。

3.2 开发布鲁能区

degewo制订了雄心勃勃的目标，并且与许多密切关注此事的当地人取得联系。但它很快发现，仅靠住房公司无法解决复杂的问题。显然，在采取进一步措施之前必须首先协调各方。在这种情况下，degewo与其它相关部门（如城区管理部门和区

政府）协调制定了共同的行动纲领作为接下来行动的基础。协调的过程是艰难而持久的。如今这个项目的开展已经成为其他住宅区的典范，特别是它让所有对此热心的人都参与了进来。当人们有了可供参考的指导方针时，大家很快就能协调一致。

布鲁能区的目标包括以下几点：

- 布鲁能区将成为一个具有不同种族和社会背景、有孩子和老人的大家庭或者单身贵族及二人世界的城区；

- 居民之间保持和平友好、互相尊重的关系；
- 对新的想法、创造性的试验和所承担责任保持开放心态；
- 通过提供有吸引力的住房和尊重居民意愿吸引越来越多邻近地区（比如普伦茨劳贝格）的年轻家庭来布鲁能区。

针对那些在优劣分析中被定义为问题区域的地方，布鲁能区项目在许多方面提出了解决方案（见图表1）。

图1

布鲁能区项目的行动领域



来源：degewo AG。

每个项目的实施范围都非常广泛，因此下文将重点将以下重要的方面作为主题：住房出租、教育与培训、安全。

3.3 通过有针对性地改变住房出租政策来实现合理的居民结构

布鲁能区经过多年发展，逐渐成为聚集了很多具有移民背景和社会福利领取者的“飞地”。2006年，degewo公司的新租客中有41.3%的人持有外国护照，这其中不包括那些有德国护照、但有移民背景的人。此外，2006年的租客中有32.3%是社会福利受助者。通过观察其他城市，如巴黎这类国际大都市，我们发现，一个城市居民社区的衰败很快就会导致攻击和暴力的发生。虽然布鲁能区的情况与巴黎还相差甚远，但是degewo仍然决定采取预防措施。若是任由其消极发展，之后要想扭转局面将变得异常艰难。

因此，必须在布鲁能区建立一个平衡的居民结构。像degewo这样的大型住房公司可以通过适当调整住房租赁政策来干预这一进程。如果想不付出努力就能使施泰格立茨-策伦多夫的中产家庭对布鲁能区产生兴趣，那简直是痴心妄想。朝这一方向的努力需要耗费时间和精力。因此，第一项任务是制定系统的目标群体战略。通过使用Sinus-Milieus模型，人们得以确定布鲁能区的潜在新租户，从而完成这一目标的制定。

联邦住房和城市发展协会（Vhw）的Sinus-Milieus模型在居住行为、消费模式和相关驱动因素方面区分了十种不同的环境。这些区域在物质和社会居住环境的重要性方面以及所需设备方面都存在差异。

通过将某些特定环境人群关注重点与区内各自的环境结构进行协调，并将其与供应和基础设施条件进行比较，可以得出评定供应政策、住房重建的重点、生活环境设计、基础设施需求或其他措施的结论。规划方案从而可以进一步关注目标群体地、更有针对性地和更有效地实施。

为每个目标群体制作了一个带有漫画风格插图的简短形象，这能使房主在日常实践中更容易实施目标群体策略。

这个政策很快取得了成功，新的租户结构每年都在朝着健康平衡的方向发展。

因此，实现均衡居民结构的目标迈出了第一步且是决定性的一步。但有针对性的租赁策略是远远不够的。还必须有目标群体强烈需求的产品。degewo公司决定在布鲁能区建造一个住宅区。这个住宅区靠近柏林墙公园、米特区和普伦茨劳贝格区。它的修葺遵循以目标群体为导向的建设和租赁方案，还特别考虑了气候因素。Hofgarten住宅区的修缮工程从2007年持续到2009年春季，设计了适合目标群体的外墙、绿地和浴室，其目的是吸引那些本来不会考虑搬到布鲁能区的租户。相比布鲁能区的其他区域，人们在Hofgarten更明显地看到新租

表1

通过有针对性的租赁政策改变居民结构

	2006	2007	20082	009
收入	1.460 €	1.564 €	1.695 €	1.713 €
持外国护照的人	41,3 %	38,5 %	31,9 %	31,7 %
社会福利接受者	32,3 %	21,9 %	17,9 %	13,8 %

来源：degewo AG。

客结构的改变。这表明，通过修葺一新，这个住宅区完全能够符合目标群体的口味。

此外，诸如“婚纱礼服”之类的时尚活动推广已经在全国范围内提升了社区的形象。这反过来又吸引了艺术家和学生成为潜在的租户。

现在，良好的居民结构确保了稳定的关系，在这种情况下，尽管存在个别制造麻烦的住户，但总体住户的高素质使社区越来越稳定。当然，某些人口群体不应该被完全边缘化。无论从前还是今后，这些住房还将继续出租给移民和社会福利受助者。但是，为了所有居民的利益，必须更加注意保持居民结构的平衡。

3.4 恢复在布鲁能区的安全感

布鲁能区项目中一个微小但必不可少的内容是安全。由于许多居民都有强烈的不安全感，degewo公司很快发现他们必须要解决这个问题。造成这种不安全感主要是青年群体过多。另外，布鲁能区的许多地方都是毒品交易和吸毒地点，多数在附近地铁站，部分是在degewo公司的住宅中。

为了解决这个问题，布鲁能区内实施了两项措施。一方面，引入了所谓的巡逻队，他们每天晚上都提供安全服务。如果附近发生骚乱或问题，租户可以联系巡逻队。这个巡逻队的存在和定期出现安抚了居民，增强了他们的安全感。

另一方面，引入了服务犬巡逻。一名保安人员在训练有素的缉毒犬的陪同下在附近巡逻，目的是防止房屋内的毒品消费和交易。得益于这一措施，这一住宅区的居民安全感也明显提高。这反过来又让居民感觉更舒适并愿意继续在这里居住。

3.5 关注教育

一套漂亮的公寓，实惠的租金，友好的房东，但如果环境不好，这一切优点都将没有意义。特别是学龄儿童的父母会尤为注意居住环境。degewo公司于2008年10月委托独立民意调查研究所INFO GmbH进行的调查证明了这一点。对此，90%的受

访者表示，学校和日托中心的质量是他们城区选择的一个决定性因素。这些调查结果表明，如果要提升社会重点，教育方面的努力至关重要。

如果能够保证质量和服务，即使是中产阶级的年轻家庭也愿意和他们的孩子住在价格合适但声誉不是最好的地方。要不然，他们最迟会在孩子达到入学年龄时搬到更好的地方。因此，好学校对社区居民结构做出了重大贡献。

这些因素就是三年前degewo公司重点关注布鲁能区教育的原因。如果教育不成功的话，整个城区就不成功，来自和谐家庭的优秀学生就会离开，这使得不稳定的情况依旧存在。反过来，这种情况又会对整个学校环境产生影响，不仅影响住房公司、零售商、文化机构，还影响其他在附近工作生活的人。

学校的领导和教师肩负重担，社会对他们总是要求过高。他们需要新的推动力，最重要的是要让他们感觉到，他们并不是在独自努力。

最终degewo公司决定开辟一条全新的道路。解决方案主要包括建立教育联合会，将学校聚集在一起，并在教育上进行合作。教育联合会的目标包括以下几点：

- 以职业或继续教育为目标，提高学生的语言技能；
- 让父母更多地参与子女的教育和抚养；
- 减少学校距离和学习动机障碍；
- 在幼小衔接阶段的准备工作方面提供支持，持续到今后学习的过渡准备阶段。

有了这个计划，布鲁能区的学校被赋予了生机。共有七所常驻学校参与到布鲁能区的教育联合会中，并首次相互联系与合作。此外，各个学校管理层定期交流有关该地区的发展情况及其成果。

degewo公司还尝试通过年度企业项目，使学校能够一起合作，增强凝聚力。例如，在过去三年中，公司与学校一起，开展了一项行动，设计有轨电车并拍摄了有关布鲁能区的电影。2009年，它还为每所学校设计并制作了旗帜，学校可以通过这些旗帜向外界展示自己。

为了打破家长和教师之间的语言障碍，使父母（特别是母亲）能够参加德语课程，在此期间，学

校举办了十多个此类课程，参加人数超过200人。这大大缩小了家长与学校之间的距离，并使家长获得了参与感。

学校认为他们的问题得到了认真对待，许多有针对性的举措，如培训课程，有助于提高教师的工作效率，减少消极心理。

与此同时，学校也在发展自己的理念，目的是可持续地增加对家长和学生吸引力。比如古斯塔夫-法尔克小学。这所教育联合会的成员学校为2010 / 2011学年一年级学生提供了特别优惠，这也能吸引邻近地区有教育意识的家长。这里的一个班级不超过24名学生，学校重视自然科学的教育。此外，孩子从一开始就学习英语，并且这所学校注重强化学生对阅读的兴趣。所有孩子都可以参与到学校项目中。但只有具备良好德语能力的孩子才能到这所学校就读。因此，申请人必须参加名为“Bärenstark”（熊一样强壮）的语言测试。这个方案很奏效，得到了家长和媒体的大力赞许。与此同时，州家长委员会建议位于不稳定社区的学校采用这一方案。古斯塔夫-法尔克小学很容易便能达到希望的学生数量。

正如古斯塔夫-法尔克小学的例子所展示的这样，如果人们置身于整体之中就会跳出框架思考。如今没有一个教育机构是孤立的，也不应该保持孤立。

如果你想提高社会关注度，你不仅需要考虑一个拥有良好社会工作者的城区管理，同时你也必须考虑一所良好的学校，负责任的老师和有现代化设备的幼托中心。目前，degewo公司正在与德国奥林匹克协会（DOG）合作，在布鲁能区的日托中心提供额外的体育课程。德国奥林匹克协会认为，每周锻炼一到两小时的孩子能更为轻松地开始学校生活。这些小孩更加健康，接受能力和学习能力也更强。他们目前正在为布鲁能区开发相应的体育促进项目，让托儿所儿童能更快地适应学校生活。

对学校 and 托儿所的投资也应该趋于稳定。导致居民离开的因素消失了，期望的居民结构也由此形成。学校和幼儿园感受到，他们不是在孤军奋战，而是整体发展的一部分。这里最重要的经验是，如果没有住房公司的推动，在布鲁能区就不会采取教

育质量改善措施。degewo公司提供了启动资金，并还会采取进一步的措施。

教育联合会的理念非常成功，2007年degewo公司也把它应用到市南的格罗皮乌斯施塔特住宅区，在那里也引发了与布鲁能区相似的发展趋势。

3.6 布鲁能区——一个微小的成功案例

degewo公司在布鲁能区首次应用一体化的和整体的城市发展作为提升策略。他们成功地在这里证明了自己解决住宅区问题的能力。前文已经提到，通过实施单个项目可提供持续积极发展的推动力。因此，有针对性的租赁策略，促进附近的居民结构均衡发展，并通过教育合作使学校自信心也得到加强，形成了新的推动力。渐渐地，学校又重新焕发出吸引力。

degewo公司布鲁能区项目的各个部分在经济上也非常成功，这一事实可以通过该区的住房经济发展来证明。空置率和流动率大大降低。

总的来说，整个社区发展的方案非常成功。然而，布鲁能区的工作远未结束，degewo需要继续提供支持。在过去三年中，该公司已经在布鲁能区项目的基础上积累了很多经验，现在可以将这些知识和所获得的技能应用到其他住宅区。特别是位于市南的格罗皮乌斯施塔特和克罗伊茨贝格区的玛丽安娜广场住宅区都受益于布鲁能区的经验。

表2

布鲁能区——一个微小的成功案例

	2006	2007	2008	2009	2010 第一季
空置率	5,9 %	4,7 %	4,9 %	3,1 %	1,9 %
流动率	9,8 %	13,8 %	9,6 %	8,7 %	5,5 %

来源：degewo AG。

4. 布鲁能区计划 vs. 社会城市计划

布鲁能区是社会城市计划框架中所选定的一个城区，因此也被列为介入城区。这意味着公共部门特别努力发展这一地区并支持其社会弱势居民群体。属于degewo公司的布鲁能区住宅区只是社会城市计划所涵盖的一小部分。例如，degewo公司的城市管理与项目中的三个住宅管理之间存在合作。部分合作仅限于信息交流，但有时也会有合作项目。总的来说，合作具有建设性意义。

尽管社会城市计划像degewo公司一样遵循整合方法来实现全面的社区发展，但实施的措施规模相当小，只有部分真正可持续。例如，该项目无法主动影响居民结构，因为degewo可以通过目标租赁策略来实现。此外，社会城市计划资金不能让当地住房得到实质性改善。Hofgarten这样的修葺项目可以为邻里的稳定做出重大贡献。这个“巨大的成功”，正如degewo的例子所表明的那样，只能由住房公司自己实现。因此，他们有助于城区的长期发展。

5. 总结和展望

人口结构（年龄结构，家庭发展状况，家庭结构）和社会差异（收入/购买力，教育，新的道德

和种族观点）等越来越多的挑战需要新的解决方案。对于像degewo这样的公司来说，这意味着要为其经营的城区制定一个整体方法。

通过这种福利的、文化的和社会的投入，住房公司为维护社区和城市的社会和平做出了重要贡献。这意味着市政住房公司除了获得经济回报外还能产生附加值。两者都有助于所谓的城市收益——这是degewo公司创造的一个概念，现在被广泛使用。

大大小小的住房公司往往是市镇一体化城区发展的主要参与者。社会城市计划仍未充分考虑这一角色。住房公司并不依赖于该计划，该计划的成功往往取决于许多部门的参与和建设。而没有人像房东一样与城区居民有如此紧密的联系。它们特别在激活社交网络和邻里关系时发挥着巨大的优势。

住房公司对当地有最深入的了解，与居民关系密切，与该地区其他积极参与者有良好接触，并参与该市的政治和行政结构。为了在未来承担调控任务，维护现有的社交网络与合作，这些都是很好的前提条件。

将社会城市计划定义为从一开始就基于实践的“学习”计划，这永远是一个明智的想法。这是动力和成功的基础，在未来也是如此。正如degewo公司的布鲁能区项目所表明的那样，地区性住房公司可以成为当地一体化区域发展的强大合作伙伴。

弗朗茨-格奥尔格·里普斯博士 (Dr. Franz-Georg Rips)

从租户的角度看社会城市¹

德国城市是租户城市。与出租房屋相比，它们的自有房屋在这些城市中起着次要的作用。因此，城市的未来发展与租房居民的生活质量密切相关。

实际上，租户的利益促进城市发展。德国租户协会作为代表租户利益的唯一顶层组织，一直非常重视参与城市重建、城市发展和社会城市建设。在本文中我将总结和阐明我们对弗里德里希·艾伯特基金会特刊的立场。

1. 欧洲城市的理念

欧洲城市与世界上其他城市相比，它不是封闭社区。相反，基本上所有阶层的人都可以进入欧洲城市。2007年5月24日通过的《莱比锡宪章》²已经成为近期欧洲城市发展政策的基础，其中有一段原文这样写道：“城区的生活、工作、教育、供给和休闲进行融合的方案已被证明是可持续的。”欧洲城市的一个重要特征是，城市各个区域在生活、教育、交通和许多其他方面都很密集。这种功能混合的想法非常具有影响力，在某种意义上，它构成了城市的密集。

传统意义上，城市也是知识研究中心，自由和宽容的思想是城市的特色。这些城市被称之为“一体化机器”也并非没有道理。城市并不认为多元文化社会是一种危险，而是一种机遇和资源。因此，社会凝聚力起着特别突出的作用。

城市发展政策以可持续性原则为基础，同时注

重经济繁荣、社会均衡和健康的环境。这些目标设想受到当前以下情况的威胁：不同城市之间住房质量和生活质量的差异，隔离过程以及由此使所有人参与的观念受限，还有人口结构发展的不同影响，贫困加剧，在不久的将来会面临尤其是老年贫困以及在气候保护和能源政策方面的新挑战。

2. 解决问题的办法

我们普遍认为，根据城市发展的多样化政策，参与这种发展过程的所有个人和机构的整体战略和协调行动是必不可少的。一体化城市发展进程关键需要各种政策及每个行动者的相互协调与合作。除此之外，这为发展新的参与文化创造了历史性的机会，在我看来，这种文化可以为政治疲劳及选举疲劳提供另一种选择和应对策略。

为所有城市共同设计城市一体化发展方案非常重要。对每个城市、其城区及其各自发展机会的优势和劣势进行分析，这些方案将会对未来所有城市具有约束力，同时构成发放任何公共资金的依据。为了促进城市发展理念，不仅要促进公民积极参与，还要使不同区域、部门、技术手段、政治措施相互协调，从而有针对性地减少财政资源的使用。再次引用《莱比锡宪章》：“一体化城市发展政策是指，同时并且公平地考虑与城市发展相关的问题和利益。”

-
1. 感谢波茨坦社会城市发展研究所所长阿明·亨彻尔博士 (Dr. Armin Hentschel) 在我撰写本文的时候与我进行讨论，我在撰写本文时借鉴了所长的文字表达和观点。
 2. 《可持续欧洲城市莱比锡宪章》(Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt), http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf

3. 当前的挑战

最近，气候保护对于城市发展和建设的重要性与日俱增。提高现有住房和新建住房的能效也是一项重要的任务——新建住房由于数量较少所以居次要位置，但目前能效提高的速度仍然不够。

气候变化以及随之而来的危险已经十分严峻，已经没有时间等我们做好充分准备，我们必须加快步伐：

- 专家认为节能20%至25%是可行的。节省能源对生态、社会和经济的发展非常具有价值。
- 建筑上诸如隔热、改善窗户和优化供暖技术的措施能够提高能效。
- 在居住空间供暖和热水生产方面，必须更多地

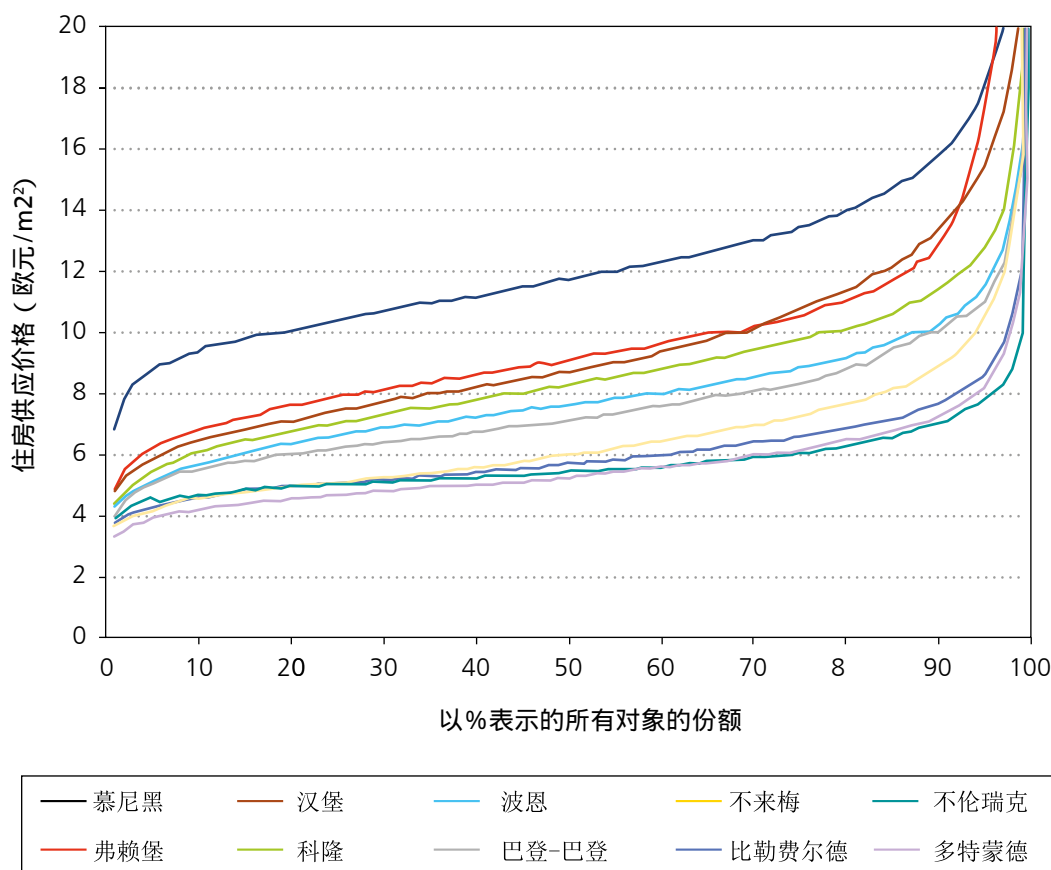
使用可再生能源。

由于这些措施通常与住房价格的短期和中期增长有关，除节约能源外，还需要在房东、租户和国家资助方之间实现公平的成本分摊。这也是合理的：房东通过每种能效措施实现其住房价值的增加，从而在出售或出租时具有更好的市场。另一方面，租户具有节省供暖和热水成本的直接优势，通常不需要支付暖房租。而从整个国家来看，由于全社会减少碳排放从而保护了气候，国家也获得了可持续性的利益。

第二个主要挑战是使住房存量适应人口的结构发展。德国人口正在下降，对住房的需求由此减少。但也要考虑到一个事实，即我们目前也在经历

图1

2009年部分城市的出租房（新建和存量）的价格水平



来源：Empirica价格数据库（基于IDN ImmoDaten GmbH）

家庭单身化的过程。到2025年，我们将看到德国许多市场的住房供应过剩。因此有时也需要减少市场上的住房。同时，部分市场的差异化发展也在加剧，这意味着，其他地区会缺乏住房。特别是在房地产市场紧张的地区，还必须提供新建住房以满足需求。当前主要的挑战之一是在紧张的住房市场中寻找能发挥作用的财政举措或补贴，但不会导致任何夹带效应和分配不当。德国租户协会的提议是在一定的时间期限内，在租赁房建设方面引入新的递减折旧。这让人们有可能在五年之后进行评估，可靠地检查补贴是否得到有意义的使用。

目前，租金的快速增长主要集中在11个城市（慕尼黑，斯图加特，弗赖堡，卡尔斯鲁厄，巴登-巴登，亚琛，波恩，美因茨，特里尔，汉堡，弗伦斯堡），这些城市出现了严重的住房缺口。在其他主要大城市，房租自2007年以来显著增加，但比上述城市低。三年来，房屋供给条件进一步分化。

社会变得更加多元化的事实表明，需要个性化的公寓布局和设备，并使它们更符合新的、不同的要求。对存量住房进行适合老年人的扩建在此有着非常特殊的作用。一般来说人们喜欢尽可能长时间

呆在熟悉的环境，尤其倾向自己的住处。此外，这在经济上也是合理的，因为住家的成本远远超过了对存量住房进行适老改建的成本。因此，我们在实践中发现，为老年人的居住以及为身患不同残障人士的居住提供合适的产品是当下的需求。

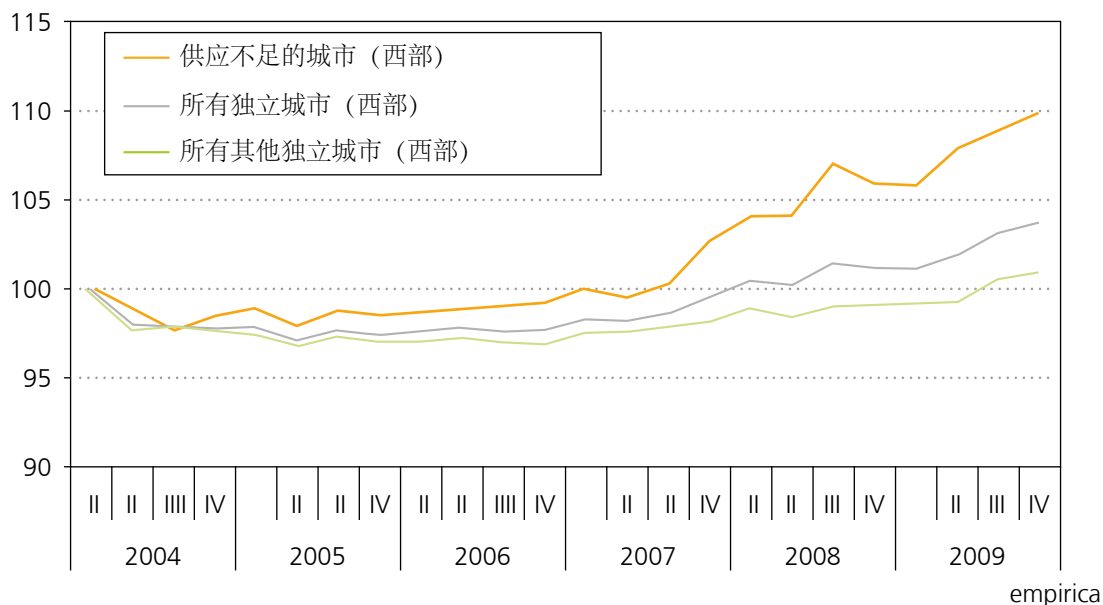
4. 落后的城市住宅区：升值和修葺措施

鉴于未来城市发展中的这些基本任务，必须明确地指出，几乎所有城市都需要对落后住宅区的发展进行重新升值和修葺。

落后城市住宅区的特征首先是高失业率，特别是明显的社会排斥。当然，主要目标必须是在一体化城市发展计划的框架下寻求措施来预测城区贬值的危机，及时意识到城市住宅区情况恶化的迹象并采取对策，但这只是理论。在实践中，许多城市社区已经“倒下”。可以应对这种贬值过程的重要对策是社会住房政策、良好的居民结构和充足的支付得起的住房。最近，我们不得不承认在这些方面都做的不足。

图2

Empirica-德国租金指数（2004年第1季度=100）



来源：Empirica价格数据库（基于IDN ImmoDaten GmbH）

5. 社会城市作为新的资助计划

社会城市的联邦-联邦州-计划是住房政策的新理念之一。但我想指出的是，许多亟待解决的问题仍然是一些老问题，只不过现在给了它们新的名称。目前的住房政策——首先要求住房的供应满足人口需求——对社会的要求不亚于新的住房政策。但结果却不同：过去的住房政策考虑到增加的人口主要是新建住房，而新的住房政策则是经典的存量政策。社会住房主要致力于为所有人口提供合适的住房，但这是远远不够的。

因此，社会住房政策的核心任务已从新建住房转向对存量住房供应的定性分析。即使在今天，不同的家庭因其不同的社会地位——在收入、年龄、教育和职业方面——获得不同的居住面积，这也侧面反映了生活富裕和社会不平等。社会城市计划给自己设置了这种范式转变的任务，这是一个经典的存量住房计划。

6. 社会城市的基本理念

这个理念包含以下几点：

- 我们不希望存在将富人和穷人完全分开的城区。这代表公正和公平理念的失败，也代表基督教的、社会民主的、家长式保守计划的失败。
- 缺乏吸引力的居民区出现受亏待的社会群体，这让我们感到害怕，因为它们摧毁了居民上升的机会、希望和愿望，也摧毁了这些居民融入社会的愿望。这些住宅区是落后环境的表现。
- 自20世纪80年代初以来，德国一直展现出一座古老城市的风貌。外国羡慕德国美丽的老城区，这是我们的文化身份。贫困困扰着我们，摧毁了这个形象。

直到今天，欧洲城市也代表着社会上升的希望，人们必须重视城市发展失败的后果。与此同时，即便是最大的乐观主义者也意识到经济增长和充分就业往往不能阻止收入分化和贫困增加。这在租户融合政策领域最为明显。

我想简要地总结上述陈述：通过一些住房投资使落后住宅区变得更加漂亮、有吸引力而却依然人烟稀少，这与大多数政党的价值观不相符。从纯粹的市场经济角度来看，有钱人花钱获得更高的居住质量、更好且更具吸引力的住宅，这些地方因此成为更昂贵的区域，这种政策是正确的。

由于商品房的文化重要性和特殊性，许多人对这种市场模式不太满意。在特别吸引人的城区，由于年龄的原因具有良好教育而不富裕的人们广泛反对高档化进程——那些教育程度较高的阶层代替了教育程度较低的低收入阶层，因此他们的收入更高。一开始，受过高等教育的低收入阶层与较贫穷和没受教育者结成联盟，但这会随着年龄和收入而变化。这一过程的初始阶段是许多城市反对高档化的背景原因。

我们也害怕遭受来自贫困生活区的袭击。因此，我们期望社会融合，并希望城市能够在建筑上实现融合。

从理论上讲，我们可以很容易看出，许多公共和私人投资必须主要集中在特别落后的地区。然而，这些地区的居民最为贫穷，大多数措施需要通过公共资金进行融资。这种税收手段的社会分配过程从政治实施的角度来看并不那么容易。原因是：

- 必须为这些投资提供资金的市镇已经负债累累。
- 即便使用联邦计划，例如社会城市或城市重建，也往往无法实现市镇的共同融资。此外，这些问题在财政资源紧缺的城市中尤其严重。由于经济危机和社会支出的增加，公共预算日益捉襟见肘。
- 对于一些政治参与者来说，基本不指望得到这些落后地区的投票，因为在这些地区投票率特别低，因此公共资金补偿在这些政治参与者中并不受欢迎。

7. 隔离问题

尽管每个人都反对种族隔离，反对邻里的隔离和同质化，但对此缺乏合理的解决方案。这里必须

提出的第一个问题是，同种族隔离作斗争的立场是否正确。本文现在简单地回顾一下这个难题：

- 我们必须毫无怨言地接受的事实是，最为隔离的、或者说最具社会同质性的区域，是城市中的富人别墅区。只有在贫困、受教育程度较低的、需要融合的人生活在一个地方时，人们才会认为是不健康的，是需要改变的。这两种相关的隔离形式有相同之处也有不同之处：从另一个角度来看自愿隔离也是被迫的。更具体地说，受教育阶层从问题区域搬到更好的区域，于是，问题区域中就缺失了他们来作为健康的社会组成部分。
- 前者的隔离是自愿的，第二种主要是强制的，因为主要是移民在寻求与其族裔和语言的少数群体的靠近及其基础设施。必须指出的是，这些不利环境反过来又限制了社会进步，减少了融合机会。
- 市镇依赖高收入家庭作为纳税人。市镇当局特别希望大家寻找适合家庭的生活空间，因为这样他们就不会离开这座城市。因此，市政当局通常会促进旧城区的升级和建造更宜居的建筑，但这种改建加速了社会分化。高档化是结构升级的不利面，也是城市社会空间两极分化的原因。升级战略主要集中在住宅区，如果没有对公共补贴进行改革，则必然影响社会结构的变化。
- 然而，与理论上对种族隔离的批评相反，他们的反对者也没有表现出逃避。相反，他们正在寻找与自己的生活方式相对应的环境，以及与同龄人相近的环境。他们的个人决定表达了他们在道德和政治上的抱怨。

8. 手段回顾

社会城市计划，东西部城市重建计划，经典城市建设发展补贴，传统的修葺政策及其环境保护法规，租金上限法规和建设用地政策等要素，可作为政策和规划手段。有些计划相对较新，特别是社会城市和城市重建计划，通过一些政治决策在一定程

度上得到了巩固。其他计划，特别是那些经典的重建政策，更有可能是会被逐步淘汰的模式，这些模式是由于税收增加和现代化的不断发展而导致的。除此之外，它们导致了投机、空置等待补给的态度、错误分配和顺手牵羊效果。

在这种情况下，第一个任务是要增强这样一个认识，即公共援助、协调以及国家与市镇、业主与租户等行为体的协作比过去任何时候都更为必要。放弃修葺政策意味着因噎废食。在那些逐渐沉沦的地区，没有真正的替代方案可以替代公共资助的恢复政策。

另一种方法是一体化，即汇聚新老手段以及利用各种措施的聚合效应，包括改善存量住房的生态建设。这种联网的思想不断被讨论，但还没有投入到政治实践中。

城市中的问题总是通过各种原因的相互作用而产生。如果问题的原因多种多样，那么需要一个有效的政策来解决这些问题。最重要的是，取消没有意义的部门争斗和审批职权在所有政治层面（即在联邦层面、在联邦州层面），尤其是在市镇层面，都是必要的。

另一项任务是为了社会城市的共同目标，消除冲突。如果建设用地政策主要用于获得尽可能高的价格并将大量资金投入公共财政，则与一体化的目标相冲突。

9. 教育的重要性

到目前为止，最重要的是提出结构相关的举措来应对不平等、差异和不良发展。这涉及教育、劳动力市场政策和融入政策。除了一些灯塔项目之外，至少在制度层面上没有充分考虑这种联系。教育机构和学校是社会城市的关键一体化机构。建筑政策的政客们和教育政策的政客们还没有充分对接。大家必须知道，一些学校政策在意识形态上引发的讨论绝不会增强城市的社会凝聚力。另一方面，建设政策本身并不能解决问题。因此，教育和建设政策必须形成一个联盟——一个未来社会城市的联盟。

阿希姆·格罗斯曼 (Achim Großmann)

文化蕴含在社会城市计划中

2009年，社会城市计划庆祝成立10周年。它由联邦和各州政府承办，针对特别需要发展的城区和社区。一系列措施旨在减少这些社区的不足。该计划据说取得了巨大成功，而且需求是不间断的。一个好计划部分得益于自身的不断发展，努力做得更好。项目区域的情况各不相同，区域和社区的问题会随着时间的推移而发生变化。除此之外，该计划还评估了各年和不同城市方案的经验。然而，融资环境本身的进一步发展，与其他倡议的捆绑以及联邦政府与各州政府之间的协调也对社会城市计划的持续发展产生影响。

多年来，不变的是在不同区域的社会空间导向方法以及人们的积极参与，这些是一体化发展理念的基础。另一方面，行动的重点部分得到了进一步发展。随着时间的推移，地方经济、一体化和教育政策的方法得到了加强。在上一份现状报告¹中，您可以阅读到社会城市活动的各个领域，了解它们的规模、重要性以及它们在这个计划内如何随着时间有所发展。有趣的是，“学校和教育”计划领域的发展相对缓慢，移民的融合很晚才得以像今天这样受到重视。文化处于“城区文化”行动领域仅在6%的地区被认为“特别重要”。

在人口结构变化的框架下，必须要比现在更多地提升社会城市计划行为体与决策者就以下方面的认识：文化产品、文化学习的重要性，文化与教育以及一体化与文化之间的复杂关系，以及文化倡议的必要性。与此同时，学校在社会城市计划实施地区的作用应得到提升。

1. 文化不仅仅是文化

音乐制作、歌唱、舞蹈、绘画、设计、戏剧创作、写作、阅读、体验文化，这一系列的文化活动拥有怎样的力量？文化教育有何影响？它们能带来什么？它们对情感、社交和文化技能的培养有多重要？它们对人的融合有多重要（不仅仅是跨文化）？文化在人口结构变化中意味着什么？文化必须是教育中的一部分还是锦上添花？这些问题的答案让人十分期待。它们要求我们优先考虑文化教育，并为其提供更大、更稳定的空间。

在我们国家，参与文化生活的情况看起来并不是很乐观。除了那些我们不知道的数据之外，就目前的数据来看，情况不尽人意。接受文化教育的人群不到百分之十。联邦统计局报告说，德国人每周平均花费19个小时从事文化活动，其中包括：收看13个小时的电视节目——人们开始争论电视是否属于文化活动之一，4.5小时用于阅读报纸、杂志和书籍，只有1个多小时的时间用于“活跃的文化活动，诸如在合唱团唱歌，在管弦乐队演奏乐器或在戏剧团体当演员”²。越来越多的其他因素影响着我们生活的重要部分，例如：加速的“切换”世界，短时间内接触到海量信息，以及视听感知的“工业化”及所有相关问题。

因此，我们要更深入地了解跨学科科学研究的成果、文化政策的讨论和现实。这些例子——无论是所谓的灯塔项目还是城市日常生活，都很有帮助。对两者情况的考察结果明确地告诉我们：必须给予文化教育更大的空间。为此有很多举措，但是

1. 参见：德国联邦交通、建筑和城市规划部（2008）：《社会城市计划现状报告》（Statusbericht zum Programm Soziale Stadt），柏林。

2. 参见：联邦统计局：《文化统计数据》（Kulturstatistik）。

通知还没有真正下达。

我们需要的是超越专家圈的广泛讨论，最重要的是要明确一点，即文化教育和活动必须更加坚实，不可或缺和有意义，这对终身学习至关重要。在下文中，一系列的研究结果、证据和实例的多样性强调了这一论点。作为一种可能的解决方案，我们建议在社会城市计划的措施目录中更多地包含文化教育。

2. 我们至今还不知道的事情

各种形式的文化在人类的发展中，对于人的融合、情感和社会能力起着突出的作用，这也是个人发展的重要组成部分。许多研究和发现证明了，音乐是最古老和最重要的交流方式之一。根据《纽约客》杂志音乐评论家亚历克斯·罗斯（Alex Ross）的说法，音乐是“一种通用的语言，因为它似乎触及了人类的一些原始东西，正如研究表明，音乐作为一种交流方式甚至比语言本身更古老”。许多人类学家证明了音乐的重要性。例如，作家马塞尔·普鲁斯特（Marcel Proust）将音乐描述成为社会承诺服务的史前理解交流手段。³

马格德堡大学医院教授格奥尔格·诺特霍夫（Georg Northoff）划分了人的行为，这些行为对文化背景的依赖性早就被证实。调查结果显示，这些行为对大脑及其功能也有影响。加拿大著名心理学教授梅林·唐纳德（Merlin Donald）甚至认为人类文化是人类“集体知识的总和”。文化是“我们集体记忆的存储子系统，同时也是‘表现遗传学项目’的来源，即儿童大脑发育的连续新增长”。⁴过去几年的大脑研究表明，这一点令人印象深刻。精神病学教授曼弗雷德·施皮策（Manfred Spitzer）

在乌尔姆大学开展脑部研究，他证明了音乐制作对大脑发育有积极影响。其著作《心灵中的音乐》涉及音乐的历史、复杂性（节奏，舞蹈，情感）以及神经可塑性与音乐的相互依赖性。

如今，文化活动产生的广泛和跨学科的影响是无可争议的。文化不仅仅是教育，文化也有助于教育。一些例子有助于我们深刻地洞见这种理念长期扎根于相关的政策机构中：

霍滕希亚·福尔克斯（Hortensia Völckers，联邦文化基金会艺术总监）：“任何音乐制作人的智商、社交能力和数学成绩都会提升。这可以激励年轻人（…）成为寻求一种能够增强团队精神、承诺和自信心的社区产品。”⁵

克里斯蒂娜·默克尔（Christine M. Merkel，联合国教科文组织德国委员会文化和传播部主任）：“神经科学的研究结果表明，思维只能从感官训练开始，没有神经可塑性就没有创造力。为自己和环境承担起责任且自信、强大的个人和团体是社会良好发展成功的保证。”⁶

德国联邦议院“文化在德国”⁷的调查委员会的最终报告表示：“艺术作为一种文化技能通常十分复杂，它需要调用大脑的现有知识。参与艺术活动可以刺激神经。高神经可塑性是高水平创造力的先决条件。（…）文化是涉及音乐、运动、艺术的整体教育，如果这些成分的比例恰当，与其他具有相同教学信息密度的学习系统相比，学习者能获得更高水平的普及教育。同时，学生可以在非艺术科目（数学、计算机科学）中有更好的创造力，更好的社会平衡力，更好的社交沟通技巧，更好的学习成绩，更好地掌握母语，拥有更高的健康水平。通过文化教育获得基本技能和能力，这对于年轻人的人格发展、情绪稳定、自我实现和认同至关重要：阅读能力的发展，图画语言运用的能力，身体感受，

3. 参见：《你——文化杂志》（Du – Das Kulturmagazin），2009年10月。

4. 来自对克莱特·科塔出版社（Klett Cotta Verlag）出版的“意识胜利”（Triumph of Consciousness）一书中对梅林·唐纳德（Merlin Donald）的采访中。

5. 参见：Völckers, H.:《每一个孩子都应会一件乐器》（Jedem Kind ein Instrument），刊载于：《联邦文化基金会杂志》（Das Magazin der Kulturstiftung des Bundes），第9号。

6. 参见：德国教科文组织委员会（2008）：《全民文化教育》（Kulturelle Bildung für alle）。

7 引述品BT-DRS 16/700.

融合和参与能力以及纪律，灵活性，团队精神”。

上面最后引用的话来自联邦青年教育联盟青年和教育政策倡议。该倡议在联邦青年部长雷纳特·施密特（Renate Schmidt）的支持下发起。它呼吁：“全神贯注地学习。提出一种形式，使感情发声，用声音发声，告诉世界，让图片说话（…）游戏，音乐，戏剧，舞蹈，文学，视觉艺术，视听媒体 - 文化教育为儿童和青少年提供学习的机会。文化教育以头脑、心灵和手为主，提升想象力和创造性思维，增强了自我价值观念 and 对自己创造潜力的信心。”⁸

必须补充的是，良好的文化教育当然是文化参与者终身积极参与某项文化活动的基石。这对社会上的老年人很重要。文化教育的好处也是多种多样的。参与文化生活可以提高生活质量，特别是对于越来越多的老一辈人：文化让他们神采奕奕，增加他们参与社区和社会的经验，有助于老年人和其他年龄层有更好的交流。人们应该更好地利用艺术和文化活动的巨大潜力，进行终身学习。毕竟，跨文化教育工作的积极成果是开创性的。事实是，多民族和多文化的共存对于我国来说越来越重要。德国和国际在此方面的经验收录于2007年的《通过文化安居乐业》（Beheimatung durch Kultur）一书。文化场所被视为跨文化能力的学习场所。

3. 政治讨论

在政治辩论中，文化活动变得越来越重要。近年来，全世界、欧洲和德国为此奠定了良好的基础。2009年，联合国教科文组织德国委员会以联合国教科文组织（联合国教育、科学及文化组织，UNESCO）于2005年提出的文化表现形式多样性公约为基础，推出了《文化多样性白皮书》并提出相关的行动建议。除此之外，它呼吁联邦在欧盟层面争取在2013年开始的下一个欧盟中期财政预算

中设立新的资助计划。它还支持开放的教育理念。白皮书中写到“文化政策和教育政策需要更紧密地结合，特别是在地方层面”，并呼吁加强更有约束力的合作来实现这一点。

欧盟在辅助性的基础上为跨境和欧洲内部的文化工作做出贡献，还促进了难以在国家层面融资的项目（比如“欧洲文化之都”项目等）。欧盟委员会的多个总司有负责文化主题的权能，这些总司也形成了进一步的资助措施。值得注意的是，文化是欧盟区域发展计划的一大组成部分，例如“为融合服务的文化”或“文化作为城市问题领域的发展因素”。此外，欧洲国家之间有一些有趣的合作项目，如“学校和文化”或“kubia”（欧洲老年文化教育中心），其中以实践为导向的交流最重要，这一项目已经得以实现。

2004年，德国联邦议院成立了“德国文化”调查委员会，其最终报告于2007年底提交。该报告明确了文化教育的重要性，详细解释了德国文化的现状，并提出了一些非常具体的行动建议。在各州和市镇，实施的方法多种多样，无法在此全部展示。文教部长联席会议和市镇顶层协会强调了文化教育的重要性，但在城市内部和城市之间实施这些教育的方式存在很大差异。德国联邦议院调查委员会的最终报告指出：“文化工作通常是一项自我管理任务。具体而言，市镇机关根据自己的判断自己组织文化事务。”

此外还可参考德国文化委员会或重要顶层协会的出版物，如在联邦儿童和青年文化教育协会。在那里，人们可以非常详细地追踪相关讨论，并可以通过相应链接找到进一步倡议和最佳实践范例。那些阅读德国联邦议院调查委员会“德国文化”行动建议的人，都会找到许多关于各州和市镇当局未来优化行动的建议。这表明，考虑到城镇日益增长的财务困境，我们有必要弥补文化教育。

8. 联邦儿童和青少年文化教育协会：《文化打开世界》（Kultur öffnet Welten），<http://www.bkj-remscheid.de/index.php?id=73>

4. 各层面的努力与灯塔项目

文化和教育是问题的两个方面。文化教育加强了整个教育过程，改善了情感和社会框架，促进融合过程，是应对人口问题的重要组成部分。政界和社会把最重要的内容进行了恰当表述，并提出了扎实的方案。德国联邦议院调查委员会给出的评价是：“尽管如此，周日演说和日常行动之间的落差没有像在文化教育方面那么大的。各行各业的领导者毫不犹豫地一次又一次承诺文化教育对个人和整个社会的重要性，但往往对文化教育实践的仍然几乎没有具体影响。”希尔德斯海姆文化政策研究所所长沃尔夫冈·施奈德（Wolfgang Schneider）得出了类似的结论：“目前还没有集中的行动、坚定的意志和决定性的变化。”

与此同时，理论与实践之间存在着切实的差距，这也是一项新的挑战。许多地方有很多不可思议的项目、合作、网络、巨大的努力及成功。寻找最佳解决方案不是问题，我们已经构建了发展的蓝图。但是我们缺乏减少差距所需的先决条件——适度的知识和文化教育。我们还缺乏可持续的融资、基础设施、资质、部门多样性、决策者的信念以及目前才慢慢开放的学校体系。

当这些现有小举措的多样性不足以改善实践，那么通过一些大的项目可以表明文化教育有多大的力量。这些项目无法全面铺开实施，但它们树立了榜样，并证明有必要为学校内外的更多文化活动、早期教育、融合政策、儿童和青少年的跨文化教育以及老龄一代的服务创造可持续的基础。他们的成功能够激励我们，使我们接下来的步骤更加系统化，大大拓宽项目的基础，而不仅仅是将文化教育问题留给专业学科。

“这就是节奏”是这其中的一个项目。这是一个舞蹈项目，来自柏林的学生在西蒙·拉特尔（Simon Rattle）的指挥和编舞及舞蹈教师罗伊斯顿·马尔多姆（Royston Maldoom）的指导下，与柏林爱乐乐团一起演绎了伊戈尔·斯特拉文斯基（Igor Stravinsky）的芭蕾舞剧《春之祭》（Le sacre du printemps）。人们一开始不相信这些所谓的困难学生能与专业乐团一起演奏。拍摄了全过程和演

出的纪录片获得了多个奖项，并展示了学生的积极变化。他们最终达到了严格的要求，并重获自信，丰富了情感世界。马尔多姆还在世界其他地方完成了这个项目，参加者包括流浪儿童、难民儿童或者四世同堂的家庭。

值得一提的还有法国电影《放牛班的孩子们》。它展现出，寄宿学校的困难学生通过在合唱团中唱歌，学会更好地交流和培养社区感来构建自我价值观念。有人会说，这仅仅只是一部电影，但它却令人信服。

一个年轻的委内瑞拉管弦乐团在德国进行了多次演出，其中的许多表演者是委内瑞拉曾经的流浪儿童。何塞·安东尼奥·阿布鲁（José Antonio Abreu）是一位经济学和法学教授，同时也是一位作曲家（获得过包括另类诺贝尔奖在内的许多奖项），他有建立一家国立基金会的想法。流浪儿童用借来的乐器上音乐课，《柏林日报》就乐队2005年的巡回演唱会曾报道：“这项工作由120支青年管弦乐队，60个儿童管弦乐队和许多合唱团和培训中心组成”。这位年轻的乐队指挥也是通过音乐教育培养出来的才俊。

2006年，鲁尔区成为2010年的欧洲文化之都。就此，联邦文化基金会发起了“每个孩子都应该会一种乐器”项目。如今，鲁尔区的500多所小学正参与这项计划。项目结束后的评估成果一定能给类似项目提供宝贵的借鉴经验。

5. 文化教育与社会城市

未来，文化教育需要在学校和课外教育中得到更好的体现。目标很明确：为个人提供更好的教育机会，提高融合、社交技能和创造力，确保老年人也能参与文化活动。

尽管现状乐观并有很大的机遇，但鉴于坚定地实施文化教育是一件十分困难的事情，将这一目标列入社会城市计划的清单是必要的举措。毕竟，落后城区的城市发展政策集中在社会城市计划中。

文化教育需要纳入包含社会、健康、家庭、青年和邻里政策的综合和协调行动方案。社会城市

框架内的城市发展政策行动战略对教育部门的影响还不够。德国学校体系在国际横向比较中相对平庸，其社会背景和教育机会之间仍然存在很大的相关性。这涉及具有移民背景的学生。学校、幼儿教育场所和其他教育机构的建筑与资源状况也应加以改善。

“城区学校”作为社会和民族融合、社会参与和终身学习的中心地区，其方案很大程度上仍局限于理论准备工作。若学校地位能提到明显提升，并佐以额外的文化教育措施，可以在社会城市计划的地区和社区中创造改善状况的决定性条件。学校将成为正式和非正式交流的地区中心。通过红绿联合政府的全日制学校计划，与音乐学校、艺术家、博物馆、剧院和合唱团合作，许多地方开设了新的文化教育结构。这表明，时间扩大和空间改进的教育机构是强大文化教育结构的重要先决条件。不幸的是，目前学校中艺术科目边缘化的趋势几乎普遍存在——大多数情况下由联邦州一级的教育政策决定引发。因此，课外提供的文化教育也必须得到支持，如果找不到其他机构，则需要它们承担更多更艰难的任务。无论如何，文化教育提供者之间的合作需要发展和系统化。在技术讨论中，诸如“地方教育网络”，“网络学校”以及“当地教育景观”等方案正在发展过程中。通过社会城市计划中，我们可以广泛地实施这些计划。

社会城市计划将各种可能的措施汇聚起来，利用不同职能部门和联邦制中不同层级的计划。诸如网络学校的建设和文化教育领域网络的搭建等新目标纳入计划的同时，应利用专门针对社会城市地区的现有方案：

- 在这项计划中可以建立、扩展和在资源上修缮基础设施。
- 通过示范项目可以使投资和非投资性措施更好地结合。
- 各州的文化教育计划应通过与社会空间的联系，尤其在社会城市计划的领域进行实施。
- 社会城市计划中的学校应优先使用联邦文化基金会的“代理人”等新计划。联邦文化基金会为多达50所学校提供1000万欧元，以实现其他文化教育活动。

- 应在社会城市框架内巩固和加强“文化领域的自愿社会服务年”方案。
- 各类欧洲计划（文化、融合、终身学习）应优先投入社会城市的实施区域。

这类提案需要可靠的资金。社会城市计划不仅需要未来几年获得财政保障，还需要进一步的资金支持。通过严格的社会空间关联性来运行项目，很大程度上可能不需要额外经费。然而，这一点可能会适得其反，因为文化教育的任务具有社会包容性和整体空间性，在困难地区尤其重要。因此，需要在财政上更多地支持文化教育。以下是一些相应的建议：

- 联合国教科文组织德国委员会呼吁在2013年之后的欧盟预算中设立用于欧盟“文化多样性文化教育”的计划。
- 呼吁联邦和各州政府确保欧盟的结构基金（欧洲区域发展基金ERDF和欧洲社会基金ESF）继续支持文化、青年和教育领域的项目。
- 德国联邦议院调查委员会建议在“地方财政平衡措施中规定文化专项经费”。

所有这些建议都可以争论。但事实是，文化教育需要更好、更稳定的资金，更多有资质的教师，改善与文化多样性合作伙伴的合作，更好的设备与资源（工具、书籍、媒体等），更多的课外活动，更强有力的融合理念和老年相宜的终身学习的文化教育——所有这些“附加价值”。

当然，在我们国家的联邦制结构框架内，一直以来都在讨论谁可以提供建议和谁应该来负责诸如此类的问题。我们应该从联邦-联邦州-社会城市计划中获得经验——当然要扬长避短，并在已经实施的计划中找到灵活、务实和可持续的解决方案。社会城市计划为城市和社区带来更多文化教育，创建新网络并使文化作为融合和关键能力的驱动力。

克劳斯·彼得·施特罗迈尔教授 (Prof. Klaus Peter Strohmeier)

社会隔离——21世纪城市面临的挑战

1. 城市面临的五大挑战

20世纪90年代末，比勒费尔德的社会学家弗兰茨-克萨维尔·考夫曼 (Franz-Xaver Kaufmann) 描述了二十一世纪初社会城市将面临的五大挑战，即经济、人口结构、社会、文化和国际性的挑战。¹ 同时考夫曼认为，在接下来的发展中，德国的政治、社会和经济都将面临问题：前两年经济危机出现之前已经出现的国家财政危机，出生率降低和人口老龄化，代际关系和家庭关系的发展危机，社会和政治参与度的降低，最后是受管控的移民迁入和移民的融入问题。² 施特罗迈尔和诺伊鲍尔³ 把这一看法下移到市镇层面。我们可以发现，在市镇层面，这一发展态势的影响以累积和小范围集中爆发的形式表现出来。

受居住人口日益隔离的影响，通常这五大挑战出现在社会、人口结构和种族隔离的城区，这些城区存在着固化的和多维度的问题。隔离一般指的是带有一定特征的人口群体在城市的特定区域的空间上的集中。研究区分了不同种类的隔离：

- 社会隔离——穷人和富人的空间分离；
- 人口结构隔离——老年人和年轻人，家庭门户

和其它形式门户的空间分离；

- 种族隔离——移民和“当地人”的空间分离⁴。

城市社会学家路易斯·沃斯 (Louis Wirth) 认为城市的特征包括：规模、密度和异质性。⁵ 拥有相似经济、社会和文化资产的人通常生活在同一邻里街区。从不同的城市可以看到，生活状况、生活形态和生活方式的不同通过社会、种族和人口结构的隔离显现出来。隔离是城市性的，它存在于所有城市，是城市生活的一个特征。规模、密度和隔离将城市与农村区分开来。如今的一个新情况是，在几十年的郊区城市化之后，特别是有孩子的中产家庭离开了中心城区后，隔离与三个维度相关：城市中大部分孩子住哪，绝大多数移民就住哪，哪里就最贫困。

种族隔离的情况在过去三十年中（在特定的种族内）增长了，社会和人口结构上的差距也明显扩大。⁶ 以不断发展中的弗赖堡为例，在里瑟菲尔德区 (Rieselfeld) 和市中心之间我们看到了一个极端的人口分布情况。前者18岁以下的人口占比为1/3，而后者的这一比例是1/18。在严重衰退的城市，例如鲁尔区的埃森，其人口结构隔离出现了类似的情形。北部贫困地区不满18岁的居民占四分之一，而

1. 参见：Kaufmann, F.-X. (1997): 《社会福利国家的挑战》 (Herausforderungen des Sozialstaats)。法兰克福：Suhrkamp 出版社。

2. “移民”是指那些使自己或父母成为移民经历的人；但是，他们的国籍并不重要。“外国人”或“非德国人”这两个词主要用于统计结果，以命名没有德国公民身份的人。

3. 参见：Neubauer, J.; Strohmeier, K. P. (1998): 《地方社会福利政策》 (Kommunale Sozialpolitik)。刊载于：U. Andersen (编辑): 《北威州地方政策的变革——北威州政策现状介绍》 (Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch. Schriften zur politischen Landeskunde Nordrhein-Westfalens)。第12卷。Kohlhammer. Köln (第289-307页)。

4. 在社会学城市研究中，自从Shevky/Williams和Shevky/Bell的早期作品以来，居民人口在城市子空间中的不平等分布的三个维度已经变得明显。(参见：Shevky, E; Williams, M. (1949): 《洛杉矶的社区》 (The Social Areas of Los Angeles)，伯克利/洛杉矶，E. Shevky, W. Bell, (1955): 《社区分析》 (Social Area Analysis)，韦斯特波特。

5. Wirth, L. (1938): 《城市化作为一种生活方式》 (Urbanism As A Way of Life)，刊载于：AJS (第1-24页)。

6. 参见：ILS/ZEFIR (2006): 《社会空间分析——北威州城市中的社会种族和人口隔离》 (Sozialraumanalyse. Soziale ethnische und demographische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten)，ILS-NRW-Schriften 第201卷。

在富裕的南部地区仅占十分之一。尤其在那些衰退的城市，富人区“孩子数量少”，而穷人（大部分是孩子）和外国人（孩子数量最多）聚集区“孩子数量多”。德国西部的大城市中，很大一部分、甚至是多数成长起来的一代都生活在外国人比例较高的贫穷城区。

尽管公共和政治讨论由各个职能部门决定，地方“社会福利国家”方针所面临的上述五大挑战来自于相互依存的过程。无论是贫困地区、困难家庭、儿童的教育问题和健康问题，还是那些所谓的民主真空地区（在那里很少有人参与选举，因此选举在地方政治中无足轻重⁷），亦或是融入问题比较集中的民族聚集区，其实我们总是在讨论那些相同的城区和相同的人。所有的大城市都有这些让别人吃亏和自己吃亏的社群。在这些城市已经出现了对社会“人力资本”和“人力资源”所形成的威胁，体现出了“特殊的发展需求。”在德国受过教育的中产阶级和上层阶级中，无子女现象普遍存在并且正在逐渐扩散，而较低社会阶层的人均子女数量却在上升。隔离导致许多城市的新生代有大多数人成长于不利的贫困条件下。他们在未来生活中拥有的机会更是少之又少。我们希望这些孩子成年后能利用他们的能力、积极性和资质对社会做出贡献。这就需要首先解决他们在城市里的住处，培养他们的工作经验。这样才更有可能实现目标。

这些城区及其居民的相互关联与互为条件的问题分别由各职能部门负责，并由它们处理，这符合行政和政策行动的内在逻辑。但是，与之相反的做法是地方的一体化战略，虽然这一战略局限于特定地区，但自20世纪90年代起，类似社会城市计划的项目具有示范性的意义。

本文将研究城市中隔离现象的产生，我们注意到了贫困隔离对下一代人力资本（教育）和人力资源（健康和基本社会技能）的影响，同时也阐明和区分了这两个术语的含义。文章最后建议将社会城市发展方案作为一体化地方社会政策的必要方案。

2. 城市隔离的维度、空间模式和发展态势

隔离在一定程度上反映了人们在空间上因生活条件、生活形式和生活方式而产生的不平等。最大程度的隔离是孤立于其他所有群体，他们生活在城市最富裕的地方。然而通常情况下，只有穷人和移民的隔离才被当成问题来对待。因为在这里，社会不利特征小范围地集中并互相影响。最重要的是，受贫困隔离影响的主要是近市中心、有大量老旧建筑物混合用途的区域，其中大部分是以前的工人居住区。这些区域直接受到工业结构转型的影响。但是，1960-1980年代社会住房建设时期兴建的城郊大型住宅区也出现了这样的情况。

“住房”一直是彰显社会地位的工具。一个好地段是身份的象征，一个坏地段会招致各种歧视。紧张的住房市场正在阻碍隔离，因为搬家对一些人而言变得困难，比如那些成功事业后想改善居住环境的人。宽松的住宅市场（人口萎缩）为大多数人提供选择并引发波动。那些通常靠社会福利才能支付租金的最贫困人群最终落入特定的住房市场。在最贫困的城区波动也最大。搬家居民每年占50%，也就是说，根据生活状况，迁入和迁出以及城市内的搬家并不少见。

住房市场是隔离现象出现的决定性原因。公寓是在市场上交易的商品。住房的质量包括地段，都影响价格，这使得低收入家庭有效地被排除在某些高租金的住宅区之外，并维持在生活品质较低的区域。富裕家庭并不满足于简单的生活，因此需要拥有位于更优地段的房子。在市场条件下，隔离是个体选择住址所造成的集体结果。低收入的移民想进入住房市场特别困难。想在高端地段或大户型社区找到一套高配置的房子，这需要付出极大的努力。房东的歧视性做法加剧了这些问题。这通常会给那些需求者一种自证预言的心理暗示，因此，对于那些于他们而言“过于昂贵的报价”，他们连问也不去问了。

7. 在2009年地方选举中，在埃森市中心和三个毗邻城区，只有四分之一的选民参加选举，而在南部的市民阶层居住的城区哈尔佐普夫（Haarzopf），参加投票的一直还有三分之二。

隔离的另一个重要解释是“身份符号标识”。它解释了上层阶级高度隔离的住宅选址，他们重视所谓适宜的邻里社交圈以作为区分身份地位的手段，并且还能保证房子卖出好价钱。然而，这一身份标识还描述了有移民背景人群的行为。他们寻求与同胞或家庭关系网络成员的亲近。种族隔离总是受自愿和非自愿决定的共同影响，所以有必要区别对待。

最后，第三种机制是“行政产生的隔离”。许多城市都面临着与隔离有关的问题，比如说当今在大型住宅区的社会住房问题，这是由于过去采用了促使隔离形成的入住政策而引起的。无可争议的是，德国的住房政策（例如社会住房建设⁸）和市政住房采购做法给被隔离的穷人安排了住处。因社会福利型住房数量的减少，核心城区和大型住宅区的空间集中，随着需求者增多同样面临着分配问题，弱勢社会群体的隔离屡见不鲜。

富人的隔离通常大于穷人、家庭和移民的隔离。尽管这个陈述乍一看似乎微不足道，但它清楚地表明了政策应对这一现象时的一个矛盾情境：与隔离相对的是所有人的混居。一方面，通过行政手段促成混居不太现实，因为住房市场通过个体选择性的迁入和迁出致使居民散居。这也是东欧前社会主义国家的经验，废除对住房的管理导致大规模的郊区化和散居过程。另一方面在现有的社会框架下，以混居为政治目标的国家住房政策不会得到超过半数人的同意，因为那些在一定程度上受益于穷人隔离和移民隔离的人群事实上与之隔绝地生活在“他们”的城区。这样的政策政治上没有可实施性。如今的时代与20世纪60年代末期不同，那个时候人们还想在社会混居的新城市争取更多的民主。现如今，已经没有了让不同社会阶层混居的政治共识。在那些衰退的城市，最近几十年，这些不同的阶层一直是渐行渐远。简而言之：隔离本身在社会

中并不属于迫切问题。

德国所实施的一些政治行动方案，尤其是社会城市联邦-联邦州-计划中的项目以及东西部的“城市重建”计划，事实上都不以促成并维持混居为目的。这些项目旨在防止进一步的隔离，但却可能导致更大的问题。最重要的是，目前政治方面的努力旨在安抚被隔离的贫困地区和处理隔离的后果。

受北莱茵-威斯特法伦州州议会调查委员会“北威州城市的未来”的委托，多特蒙德城市发展研究所（ILS）和波鸿-鲁尔大学的跨学科鲁尔区研究中心（ZEFIR）共同开具了一份鉴定报告。这份报告分析了北威州城市居民隔离的形式和经过。人们逐渐意识到社会隔离所造成的长期后果，这一过程会伴随着社会分裂和排斥。由于出生率持续走低，每一代成年人仅有2/3的下一代（其中还有很大一部分成长于城市贫困家庭或移民家庭），这样的社会如果想长治久安，对城市负面区域内出生儿童和青少年的现行措施是不可取的，目前的投资仍然过少。

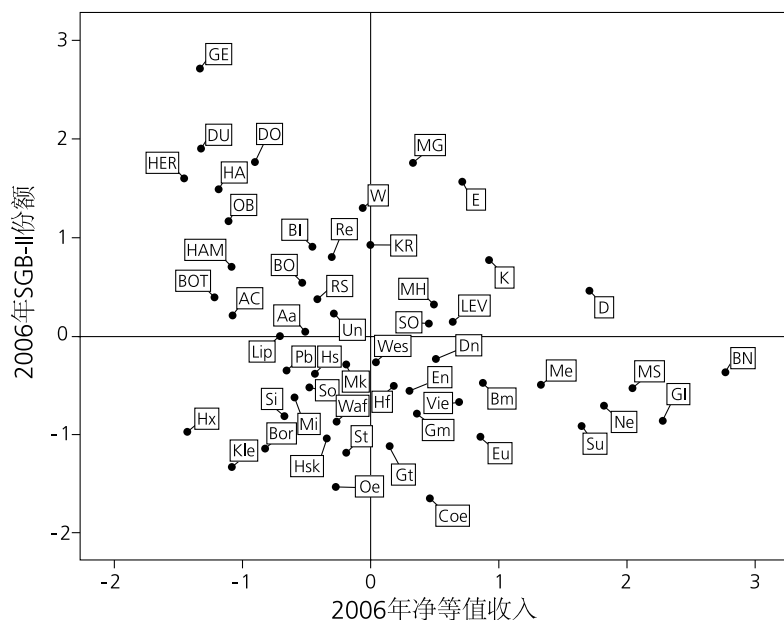
公众讨论和政治讨论中对种族隔离的评价是自相矛盾的。关于城市空间不平等的讨论重点是种族隔离，因为这一问题清晰可见。⁹这一种族隔离对隔离区的移民来说既有好处（种族聚居区是“融入闸门”），也有坏处（种族聚居区是“死角”）。在这样的条件下，我们无计可施，遑论还有什么期待。在城市中，种族隔离通常可以在个别街道这样的小范围里察觉到。对移民进行产权教育一方面有利于维持动荡地区的稳定，另一方面也被视为促成种族隔离的不利因素。因为弱势群体聚居区的住房通常由移民购得。这些地产一般以家庭为单位购进、装修和居住。这种家庭的特征可以对邻居关系产生积极影响。另一方面，它也可能受到定居（德国的）人口和地方政治方面的阻力，因为他们在移民产权教育中看到了排挤的危险。这种两难境地就是处理种族隔离政策的特征。

8. 参见：Lersch, Ph. (2009):《公共住房和住宅隔离——住所选址的空间结构及国际比较》(Öffentlicher Wohnungsbau und residentielle Segregation – Räumliche Strukturen der Wohnortwahl im internationalen Vergleich), 硕士论文, 波鸿, 社会学系。

9. 在这里, 我们参考了我们在为北莱茵-威斯特法伦州议会调查委员会“城市的未来”撰写的报告过程中而对市长和建筑部门负责人进行的采访 (ILS/ZEFIR (2006): 《社会空间分析——北威州城市中的社会种族和人口隔离》, ILS-NRW-Schriften 第201卷。

图1

2006年¹⁰ 北威州各显和县级市平均净等值收入¹¹ (图中的字母是城市名称缩写)



来源：联邦劳动局（Bundesagentur für Arbeit）2008年；微观人口普查 2006；自行计算。

事实上，调查委员会报告中的案例研究表明，所有城市自20世纪80年代以来与其说是出现了种族隔离，不如说是社会和人口结构隔离在显著增加。相比之下，第一代外籍客工（意大利人，西班牙人）中，种族隔离明显下降。只有1973年前作为最后一批外籍劳工入德的土耳其群体中，种族隔离没有减少，反而是增加了——并且在1973年之后还有许多土耳其裔来到德国与家人团聚，好像他们已经是这儿的人了。同时，越来越大的文化差异可能会产生影响。房东特别的歧视也会产生影响。起决定性作用的是结构上的原因：消除隔离是融入的表现。城市一直是融合机器，工作就是它的燃料。与比他们更早到来的“外籍客工”相比，土耳其人在就业市场上的机会要少得多。为什么还要实行外籍劳工入德政策呢？

针对前文所提到的鉴定报告，我们询问了市长和部门负责人。他们只将隔离看作“外国人融入”的问题。他们争论的是社会文化原因，而不是社会结构的原因。人口隔离和社会隔离的增加，包括城市社会中存在的挑战和危害，都没有得到政府足够的关注和重视。

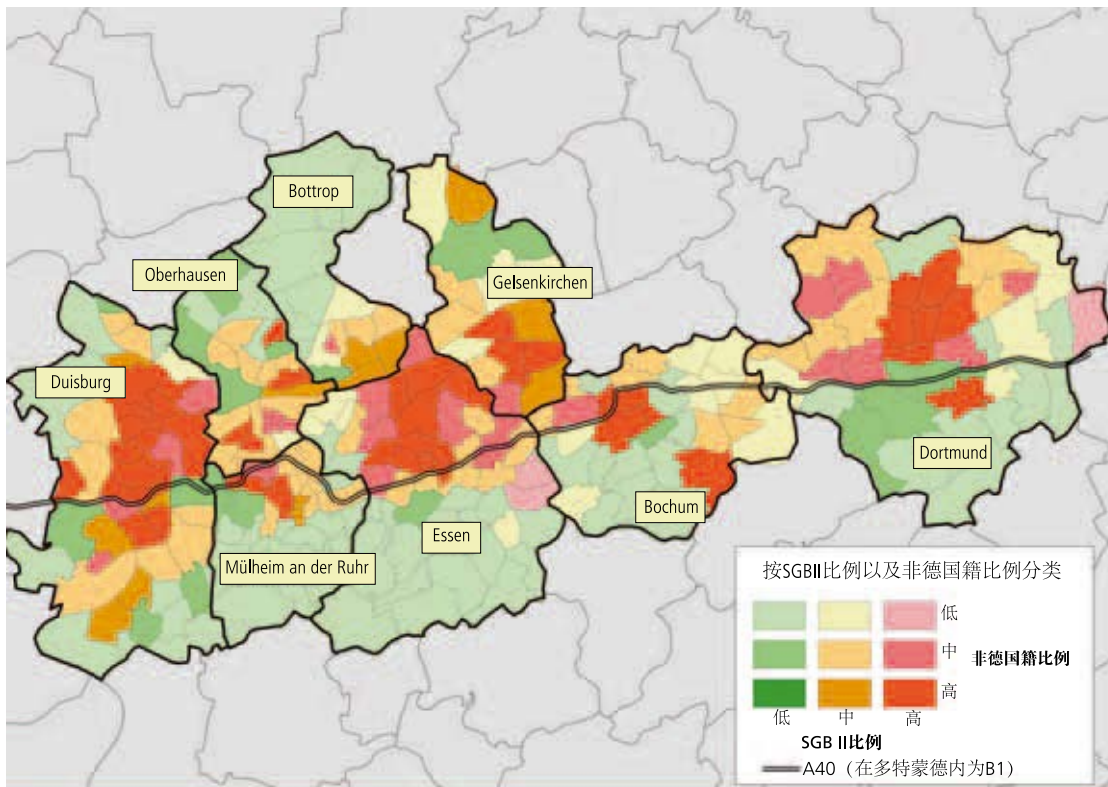
隔离的程度——也就是我们通常所说的社会分裂程度——区分了城市和农村地区。下图展示了北威州各县和县级市平均净等值收入（即城市中按需求加权的家庭平均净收入）和SGB-II份额（接受社会福利的人口比例，即长时间没有或从来没有工作过的人）。将数值通过z变换（一种算法）统一转化成设定为零的北威州平均值。上下偏差1相当于单项值在这个州平均值周围的平均离差。因此，比这个更大的偏差就非常明显。

10. 社会隔离指标，即SGB II配额，指2006年12月。净等值收入是2006年的平均值。

11. 净等值收入是根据经合组织的新刻度基于修正后的家庭净收入测定出的按需求加权的人均收入。它衡量所有家庭成员所有常规收入类型的年平均个人净收入。计算中，普通家庭净收入不除以家庭成员的数量，而是除以一个更低的值。由此，由于联合经济活动，多人家庭的节约效应纳入了考虑范畴。新的经合组织刻度假设多人家庭的成本节约较高，因此为更多的家庭成员设定了更低的因子（为增加的14岁及以上的人设定0.5，为增加的年龄小于14岁的人设定0.3）（参见：北威州数据处理和统计局（LDS NRW）（2008）：《收入贫困分析和微观人口普查》（Analysen zur Einkommensarmut und Mikrozensus），杜塞尔多夫）。

图2

鲁尔区被调查的城市中社会与种族隔离



来源：2006年地方行政数据, 制图：Tobias Terpoorten, ZEFIR。

像波恩和明斯特这样的富裕城市，贫困率低于平均水平，相对来说，社会碎片化也不严重。杜塞尔多夫、科隆、埃森或鲁尔河畔米尔海姆相比之下拥有高于平均收入水平的富人，但在这些城市也有很高的SGB-II比例，也就是说存在高度的社会和社会空间的分裂。据图所示，我们预估，在鲁尔区的大多数城市中社会空间分裂程度相当低，最高的就位于左上的象限中。但正如我们看到的，其他城市中社会和空间分离的程度仍然相当大。它们并不都属于贫困地区。首先我们来看社会和种族隔离。

种族隔离和社会隔离完全相关。外国人比例最高的地区同时也是最贫困的地区，富有的人最少。下面的地图显示了A40以北的一个城市带，其中大部分人没有德国护照。同时，那里的哈茨IV救济金领取者比例也很高，A40以南的居住人口绝大多数为德国人，且是贫困人口很少的城市。

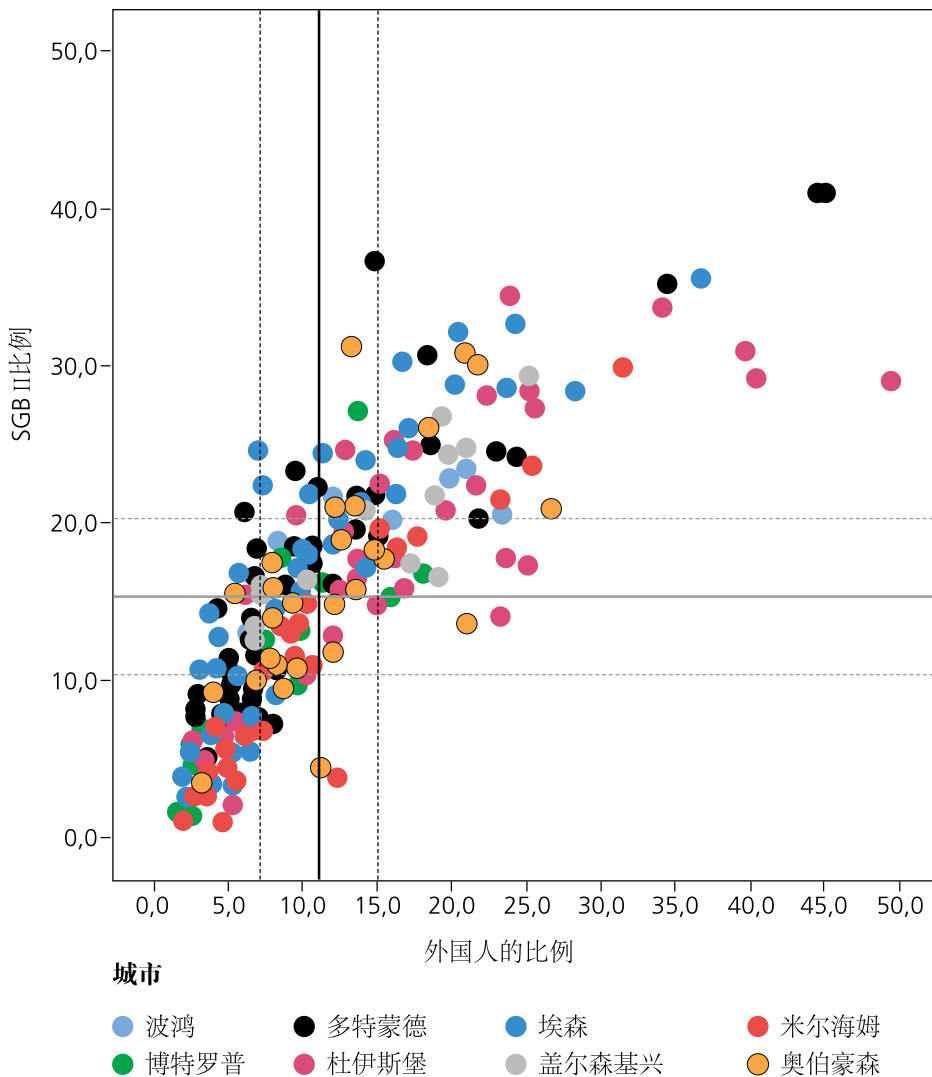
也有例外，比如波鸿的凯伦伯格城区，贫困隔离的城市胡士塔特就位于这里。

这种南北隔离模式是该地区经济和社会历史发展的结果。在此期间，北方被打上了特殊的重工业烙印。经过一段时期的去工业化后，这些地方产生了高失业率。埃森北部的贫穷一定程度上延伸到了盖尔森基兴南部。这种空间上的跨境问题样本在鲁尔区的大都市里很典型。在其他大城市，如沿莱茵河铁路，我们发现了另一种社会空间分布模式。在这里，定居点历史和工业历史也起着重要作用。除了有殖民点和矿区的鲁尔区，其他城市的贫困地区就是以前的工人区（通常靠近市中心），以及通常位于郊区的社会福利住房的大型集中区。

乍一看图片，我们或许不易发现，在低平均收入和高贫困率问题突出（见图1）的矿区城市，内

图3

鲁尔区接受调查的城市中社会与种族隔离的相关性



来源：2006年市镇的行政管理数据，自行制作。

城的社会空间碎片化程度很高。像多特蒙德市内各城区之间的差异要大于该州城市之间的差异。

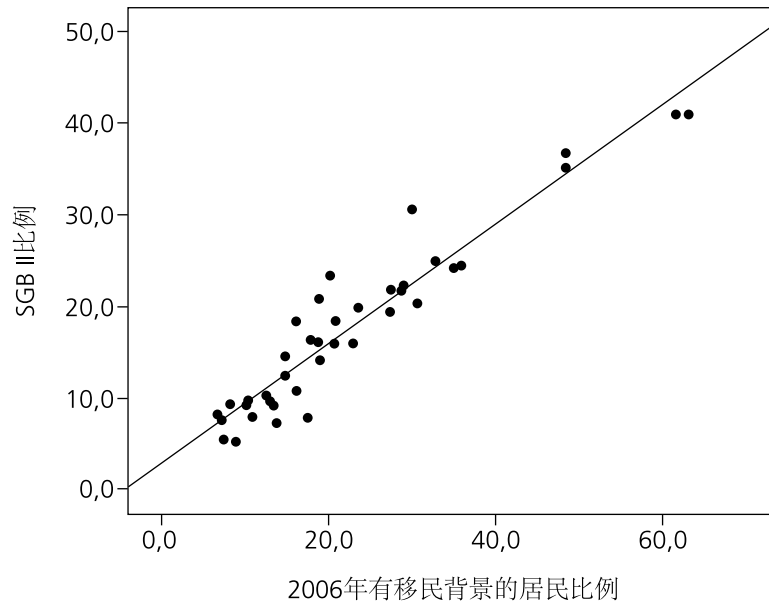
在多特蒙德，我们发现（右上）有两个城区的外国人比例接近50%，SGB II比例超过40%，而（左

下）城区的外国人比例低于5%，SGB II比例明显低于10%。这表明存在相当大的社会空间两极分化（随着时间的推移而增加）¹²。实际上，如果要准确估计另一个特征值，只需要知道这两个中的一个就够了。

12. 随着2007年出版的《社会状况报告》，多特蒙德市提出了应对城市社会两极分化趋势的积极和雄心勃勃的主张。该市利用教育和健康报告指标，向“综合”报告迈出了重要的一步，目的是向专业人员和公众宣传城市地区的社会状况，并对行动概念做差异化分析，从中推导出行动方案（参见：多特蒙德市(2007):《多特蒙德社会情况报告》(Bericht zur sozialen Lage in Dortmund, Dortmund.)，http://www.sozialbericht.dortmund.de/upload/binarydata_do4ud4cms/26/15/15/00/00/00/151526/Bericht_zur_sozialen_Lage.pdf)

图4

多特蒙德的种族和社会隔离



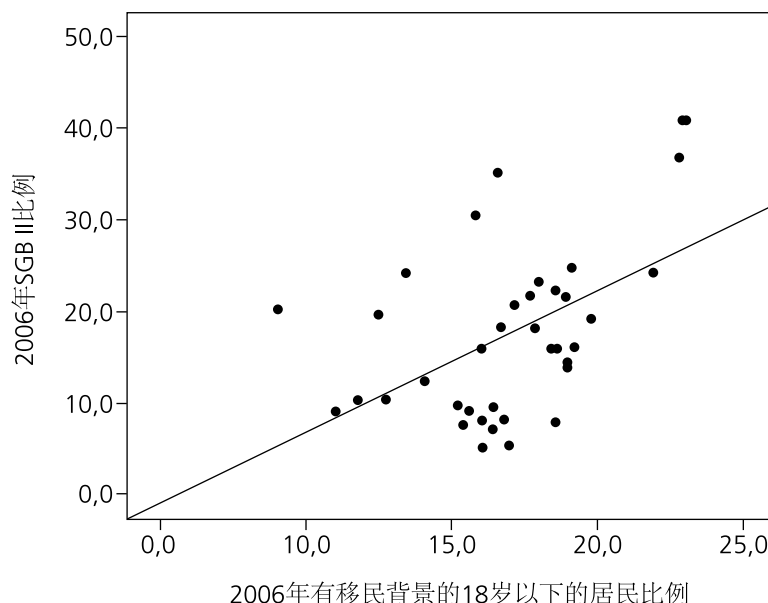
来源：多特蒙德市

图4显示了有移民背景的居民，即“外国人”和出生在国外的、有德国国籍的人（或他们的父母）在多特蒙德城区与SGB II比例有关。在刚刚提到的两个位于多特蒙德北部、外国人比例最高也是最贫困的城区中，三分之二的人口有移民背景。而在繁荣的南部几乎没有人有移民背景。

社会隔离和人口结构隔离之间也密切相关（有一些偏差）。多特蒙德的大多数儿童在移民比例最高的北部贫困城区长大。种族隔离、社会隔离和人口结构隔离之间的相互联系明显限制了大部分住在这座城市中最贫困地区儿童的生存机会。

图5

多特蒙德的社会和人口结构隔离



来源：多特蒙德市

3. 隔离危险吗？

当我们在惯常讨论中谈及隔离的危险这一问题时，通常得出的结论是，特定的、但不是所有的贫困地区比其他地区更容易发生暴力和犯罪行为。¹³ 发生这种情况的条件在于缺乏社会融合，而社会融合恰恰是居民之间的联系和凝聚力所在。或者因为贫困环境中缺乏社会控制，动乱就会随之而来。但本文在这里不讨论这个问题。隔离不仅会危及这些地方生活或者迷失甚至成为暴力受害者的人。它对整个社会而言更加危险，因为它危害了社会中人力资源和人力资本的建设。

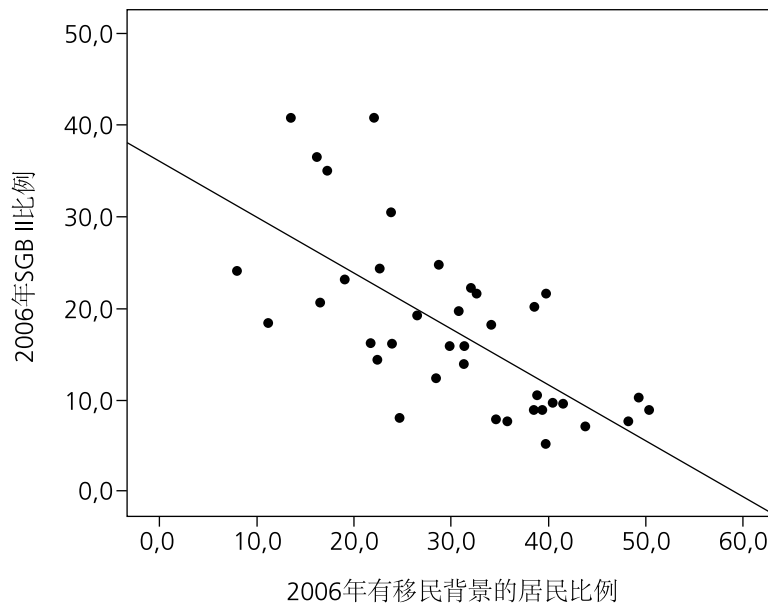
文章开头提到了社会福利国家的五大挑战，这些挑战在受多重隔离的地方累积出现。儿童（和家庭）占总人口比例最高的城区同时也是高贫困率、高失业率的地区——其中许多人长时间失业或从未

工作过。许多家庭都有单身母亲，大多数孩子都有移民背景。在北威州之前的地方选举中，超过三分之二有选举权的人没有参与投票。也就是说，我们发现这里的人对当地的融合以及对他们所在的城市和城区认同感很低。与之相关的是相对较高的流动性或者伴随着人口数量不断减少的高“人口更替率”。在我们城市最贫困的城区，由于搬入和搬离，通过精确的计算可以得出：人口每三到五年被完全更换一次，在市中心每两年一次。人员流动最大的城区（参加选举的人最少）同时也有最高的暴力犯罪率。另一方面，即使在人口萎缩和相对贫困的城市也有成长的（和繁荣的）城区。缺乏教育和收入贫困集中在小范围内发生，这导致大多数穷人都拥有一个同样贫穷的邻居。我们对许多地方的家庭和社会评估显示，根据家庭住址、种族背景和收入（按此顺序），我们在城市中仍然能够可靠地预测儿童

13. 参见：Strohmeier, K.P. (2006):《城市中的隔离现象》(Segregation in den Städten)，弗里德里希·艾伯特基金会, 波恩。

图6

多特蒙德的社会隔离和教育参与度



来源：多特蒙德市

的身体状况和受教育机会。对孩子而言城市社会意味着：父母的社会地位，移民背景和住宅地段是他们生存机会的决定因素。学校和职业教育的头衔对我们的社会地位而言不可或缺。有移民背景和来自（人口结构、种族和社会隔离的）贫困地区的孩子简历往往不佳。

图6展示了在多特蒙德升入文理中学或者教育和职业前景最好的学校与城区SGB II比例的相关性。

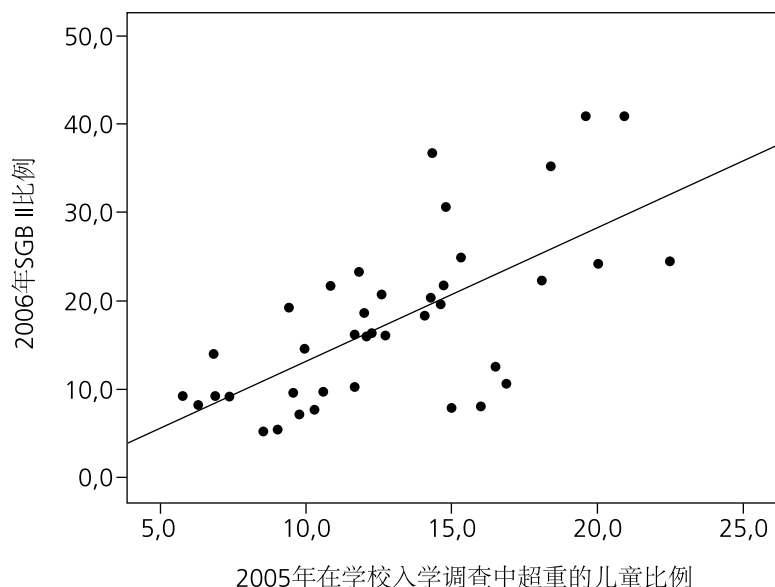
在贫困率最高的城区，四年基础教育后只有大约十分之一的儿童进入文理中学。然而在右下方的

富裕城区，这些地区的小学生超过半数，某些区域的小学生甚至全都进入了文理中学。我们为其他鲁尔区城市计算的入学条件分析表明，小学地段（一直是城区学校）及其社会空间环境对孩子进入更好的学校深造是最宝贵的财富。我们划分的学校系统不仅在社会层面，而且在社会空间层面都有高度选择性。

儿童来自哪里或者成长于哪个城区，也是在入学时对他们健康状况最好的评估参考。学校医生研究发现，如视觉障碍、言语障碍、身体协调问题、超重以及不完善的医疗保健与城区所在地密切相关。

图7

多特蒙德的社会隔离和体重超重的入学新生



来源：多特蒙德市

关。图7展示了在多特蒙德城区的社会隔离与儿童健康之间的关联，这里的儿童健康问题主要通过严重超重（肥胖）入学新生的比例来衡量。

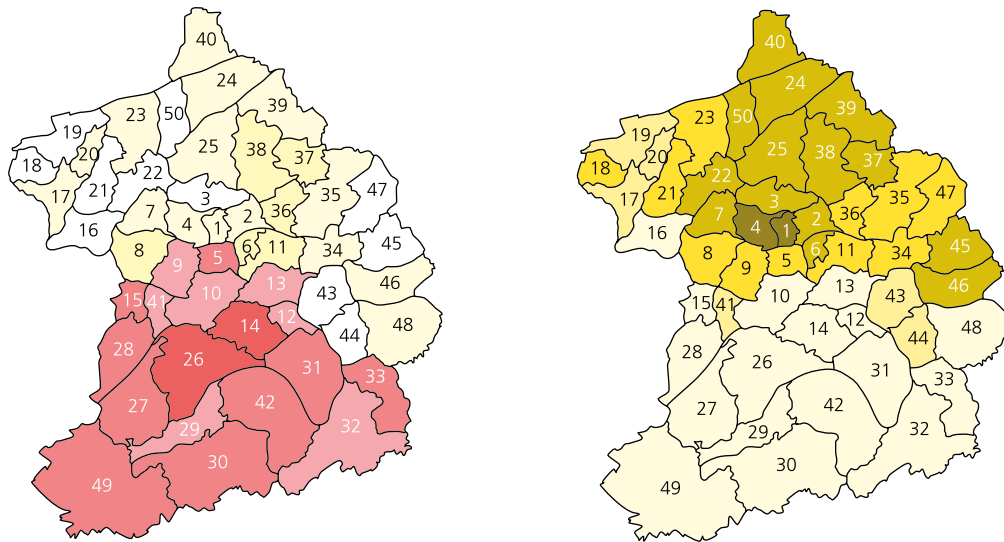
城区越贫困，孩子越胖！在研究和健康报告中充分记录了儿童的社会地位与其健康状况之间的关系。在一个项目中，我们与国家公共卫生研究所和北威州劳动、健康和社会事务部一起实行改善地方的儿童健康水平的调查，在此我们系统地利用了迄今被低估的学校入学调查。事实上，入学调查是第一个义务的、全覆盖的、如今在很大程度上有可比

性的、针对儿童健康状况的检查。北威州健康与劳动研究所（LIGA）的“比勒费尔德模型”调查问卷包含了关于儿童家庭的社会数据以及有关日托机构和小学的信息。

对埃森市这一数据更详细的分析最初令人吃惊，学校的医生发现当时在城区中有超过三分之一父母是德国人的孩子和三分之一父母不是德国人的孩子“未见异常”。只有在移民背景中增加其他标准，才会出现明显差异。关于城区的调查结果变化特别大。若只看城区变化，上文关于社会空间的部

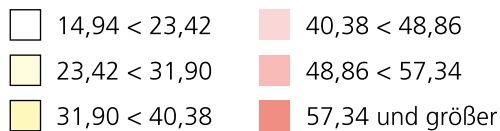
图8

埃森地区2002年在学校入学检查中“没有诊断出异常”的儿童和儿童社会救济密度



© Ruhr-Universität Bochum – ZEFIR. Datenquelle: Stadt Essen

用百分比表示的2002年在学校入学检查中“没有诊断出异常”的儿童



2002年六岁以下的社会救济密度



来源：埃森市，2002年学校入学检查

分已经阐述过，在这些地方长大的孩子，估测疾病的命中率大约是70%，比如语言能力的缺失或者预防检查某种缺陷，再比如个体的肥胖都能被预测出来。¹⁴

读者一眼就能看出，在埃森“健康”和“生病”儿童的分布呈现小范围化，比如在多特蒙德。这反映出领取社会福利金者的比率或者2002年测得的社会救济密度。越多六岁以下的孩子得到城区的社会救济，就有越多孩子在入学检查中查出问题。

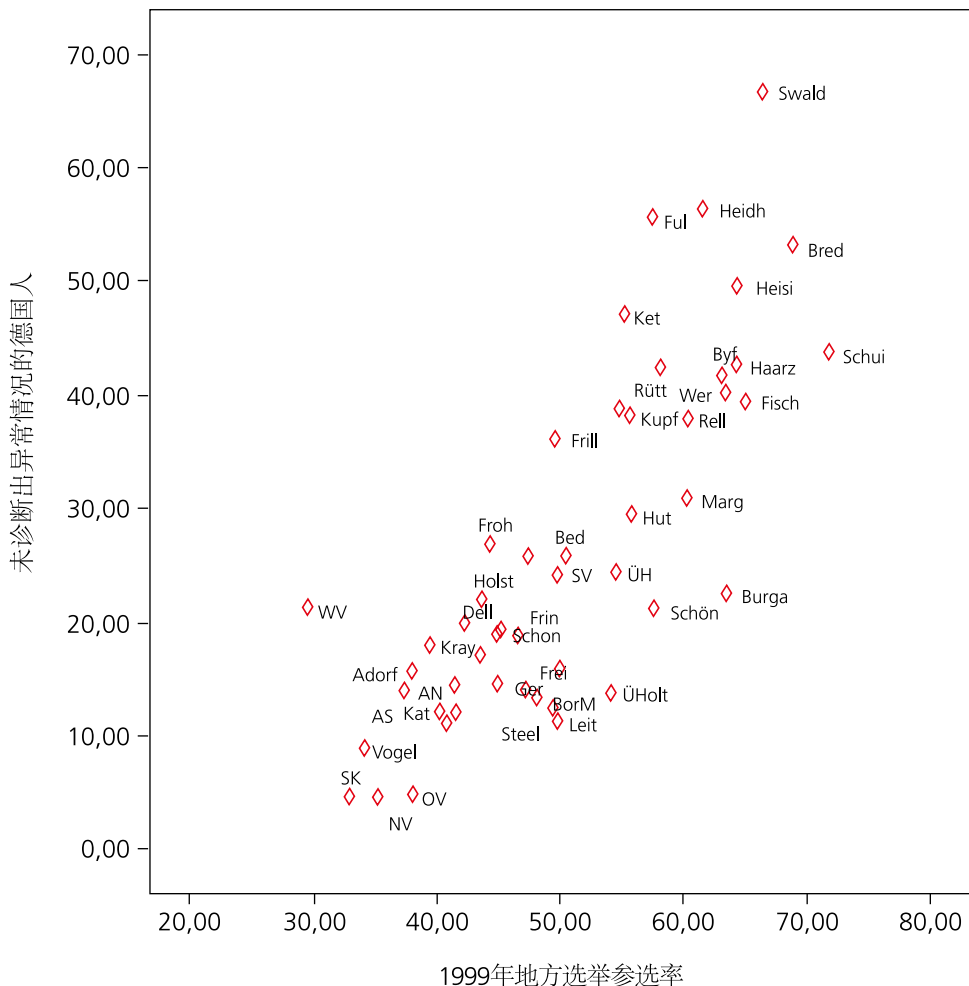
然而，“健康状况不佳”的原因并非主要是个

人贫困。在一次回归分析中，我们问了这样一个问题：依靠地方上哪些普遍可供支配的统计数据，可以确定统计数据做得比鲁尔区城市埃森和多特蒙德还要差的市镇中儿童健康有问题的区域。地方选举的投票率和城区的人口流动率（迁入加上迁出/存量）——每个地方政府都会定期调查这些数据——是统计学上最好的估测手段（甚至优于社会救济密度或SGB II比率。许多市镇均未就小范围列出这两个数据）。

14. 参见：Amonn, J.; Kersting, V.; Strohmeier, K. P. (2008): 《北威州小范围健康报告》(Schritte zu einer kleinräumigen Gesundheitsberichterstattung für Nordrhein-Westfalen)。《以儿童和青少年健康为例的当地实践建议》，联邦州健康和劳动研究所。http://www.liga.nrw.de/dox/081104_planung_b6_2008.pdf。

图9

埃森地区的孩子的健康和地方选举参与率



来源：ZEFIR的数据基础，自行计算。

图9显示了德国儿童“无异常情况”的比例与1999年城市选举投票率之间的关系。当时整个城市的平均投票率为50%（2009年为47%，差距变得更大）。当然，这种分布并不意味着选举能让孩子健康。而是表明在一些城区中成年人的悲观形象、冷漠无情的态度也反映在家庭中儿童明显的发展缺失中。相比之下，在一个有乐观形象的中产市民氛围的城市中，孩子们的初始机会要大得多。

如今，在鲁尔区城市南部这些中产市民环境中自由成长起来的只有城市社会下一代人中的少部分。图9的左下角这些位于城市中心和北部的区域中，

我们不仅发现了冷漠和听天由命的迹象，还发现了常住居民很明显的被动态度，这表明当地的社会关系并不稳定。例如，在“SK”城区，人口流动率每年超过50%，相邻城区超过30%。

4. 社会城市作为应对方案

目前城市和社区开发商使用的“社会城市”一词是非特定的。“社会”指城市更新的对立面，以及城市地区自助和自我规制潜力的复兴。“社会”是美

德的总和。世界卫生组织健康城市网络中的“健康城市”一词也表达了这一观点¹⁵。但这个概念也包含了政治信息。这个项目中的“健康城市”不是一个人人都健康的城市，而是一个没有健康方面不平等的城市。

把这一观点转用到社会城市身上，听起来不切实际。一个城市会不存在社会不平等吗？会没有隔离吗？直到20世纪90年代初，“真正存在的社会主义”中的城市看起来应该是这样的。而如今有充分的理由证明它们已不复存在。当然，种族隔离在特定的社会和经济条件下不可避免。然而我们可以通过政治和社会努力来避免上述后果。在这样的城市中，社会不平等和社会隔离不会减少人们的社会参与机会。

目前，我们在德国就上述问题举行了各种辩论。虽然有关于移民必须如何（例如学习德语或不戴头巾）来融入社会的辩论，但确切地说不是融入而是同化。与此同时，最近有一场辩论关于家庭政策的评估和如何提高出生率的问题。关于“家庭友好型社区”的讨论其中心话题是如何改善家庭和职场的和谐一致，这样的政策当然只有助于少数的中产富裕城区的家庭。其它的家庭有其它问题，如缺乏资质，没有工作，缺乏“风纪”，健康状况不佳，居住环境较差，没有教育机会等¹⁶。关于我们学校的社会挑选做法，关于对移民家庭小孩的“制度性歧视”，关于低收入和低教育的代际遗传，这些问题专家都进行了辩论。就民主和政党的漠不关心以及参与政治和公民社会活动意愿的下降，我们进行了大讨论。其他议题还包括社会状况和健康状况之间的关联。波恩和盖尔森基兴在平均预期寿命的差距超过四年，不是因为莱茵河上的空气更好，而是因为社会状况和这两个城市居民不同的生活方式。

这些辩论相互关联，涉及相同社区中的相同人群。在许多大城市，大多数15岁以下的儿童有移民背景。几年后，大多数城市年轻人都会有这样的移

民背景。然而，与大多数和他们年龄相仿的“德国人”相比，他们的生活机会和教育机会明显减少、健康状况不佳。关于“高水平移民”的虚拟辩论忽视了一点，即移民融入和资质培训长期以来一直是首要任务。教育政策辩论想要改善社会的人力资本和青年人的专业技能。它们会很快导致不可判定的抽象体制问题，而不是现有划分系统内部的质量差异。并非所有的普通中学都不好，也并非每所综合学校都是好的。

德国联邦政府的第五份家庭报告¹⁷阐述了（很大程度上闻所未闻）当时因为人口结构转变导致的人力资源危机。一个社会想要进步，不仅需要足够多具有专业技能的年轻人，还特别需要大量有基本社会能力的积极年轻人。这其中包括健康、团结、同理心、参与意愿、好奇心和学习的乐趣。在上述城市北部长大的孩子（在鲁尔区北部落后地区、在其它城市的某些区域），他们需要政治、经济和社会的其他支持来获得这些基本能力，这些能力是他们所期望获得的。这值得所有的政府部门努力，因为下一代在这个社会中变得稀缺。如果大多数孩子在成长过程中没有父亲的陪伴，如果他们几乎不认识一个正常工作或经常去参加投票选举的成年人，如果他们得知在一种极不稳定的社会环境中对人的“不信任”和保持低调是一种理性的态度，如果他们认为自己没有一个好的职业前景时，他们认识的世界就不同于那些成长在“更好”城市中的孩子的世界。

我们的目标不是“救济”贫困儿童和贫困家庭，而是投资新一代的人。新生代力量在过去几十年的人口变化中已经大幅减少。就城市社会而言，不单单政治社区的挑战在于所有下一代成员的融合——这还是我们本文的使命。融合意味着，每个孩子，无论他们来自什么社会、种族和区域，无论他们生活在哪个区域，都能有机会在社会中获得社会地位。

15. 参见：世界卫生组织：《健康城市和城市治理》（Healthy Cities and urban governance），<http://www.euro.who.int/Healthy-cities>

16. 参见：Wühlenweber, W. (2004): 《真正的悲惨》（Das wahre Elend），刊载于：《星报》（Stern）52/2004。

17. 第五份家庭发展状况报告（1994）：《统一德国的家庭和家庭政策——人类财富的未来》（Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens），专家委员会报告，波恩。

上述城市中的差异通常是大都市区的典型，但大多数城市，特别是大多数公民，他们（及其背景）仍然是未知的。德国很少有地方政府对生活在其中的人们了如指掌。几乎没有一个市长知道本市家庭数量的精确数字，也说不上来有多少种不同的家庭形式。几乎没有人知道在其管辖城市和居住区有多少单身母亲和单身父亲。许多情况下，社区社会政策是一种盲从。

因此，我们在北莱茵 - 威斯特法伦州的一些社区开发了综合的小规模信息系统（综合市政家庭报告，教育报告，社会报告，健康报告等）。这些系统奠定了有效果和高效率政策的基础¹⁸。这种综合信息系统是跨部门的，并试图在其框架下描述城市的发展。比如，由ZEFIR撰写的《多特蒙德市社会报告》¹⁹就多次引用了上述系统。这个报告不仅提供数据，还描述和解释了发展和结构。因此，这个系统除了诊断行动需求和评估已发生干预的功能之外，还特别用于公众教育。

研究表明，我们需要一个保障未来城市社会人力资源的政策，来解决不平等这个问题。我们需要广泛的公众共识，对于集中的健康促进活动、公共卫生服务项目、在落后社区的其他项目以及社区的教育方案，达成共识是很有必要的。但是，不单政策的透明度很重要。对于普通德国社区的儿童或家庭来说，大概需要五个不同的部门负责。因此，需要创造新的职责或者有效协调现有职责。社会城市的项目已经成功开发了综合项目管理的模型，这个模型具有鲜明特征，尽管它很少能应用到一般行政行为。

目前在许多城市有关于家庭、教育或融合的地方联盟。我认为，这些联盟的任务首先是：当人们的工作技能很少或者资源很少时，联盟应提出新的解决方法。事实上，仅靠一些地区的综合性跨部门政策为落后社会地区的儿童和青年创造平等机会是不够的。这需要更广泛的行动者参与，需要促进与

雇主、学校、教会和其他民间社会行为体以及住房业(!)的合作。落后社区的波动和社会不稳定是造成诸多弊端的原因，直接影响到住房和生活环境质量。

这种联盟（企业、学校、房地产企业）可持续有效工作的先决条件在于，联盟的各个部门也能够高效工作。作为儿童和家庭综合地方政策的唯一组织者，市镇当局不堪重负。但它们可以是发起人、激励者和引导者。根据我们的经验，这种综合行动概念在参与质量和政治领导力方面最有效。北威州那些预算紧张、但仍然承诺对社会城市负责的市长们在过去几年的一些地方选举中获得了相当大的胜利。

在社会城市联邦-联邦州-计划或西部城市重建的框架背景下，德国的许多城市在高参与质量的一体化行动方案上取得了巨大成功。城市中已经实施或并将实施的项目是成功的，即便这些城区已经不再需要项目的资助。这成功和失败的项目经验（到目前为止没有听到任何失败的城区项目）应该得到评估或作为参考。

这种方法需要对项目质量进行新的讨论。在德国，很难公开谈论失败，所以“到处发明的车轮是别处不再滚动的”。关于成功和良好的实践也需要更多更严肃的讨论。我们参考了贝塔斯曼基金会委托开展的社会“大城市中的隔离”项目，研究了其中的优秀实践案例，结果表明，那些实施了良好的综合性社区家庭、教育、医疗卫生和整合政策的城市与其它城市的区别不在于资金²⁰。近几年来被媒体视为西德最贫穷城市之一的盖尔森基兴市和经济更发达的乌尔姆市在当地家庭、儿童和移民政策的质量上没有差异。德国城市的差异主要在于它们是否在这些方面做出了努力。

18. 参见：<http://www.familie-in-nrw.de>, www.faktor-familie.de

19. <http://www.sozialbericht.dortmund.de/sozialbericht>

20. 贝塔斯曼基金会(2009):《大城市中的隔离》(Segregation in den großen Städten), 刊载于:《人口统计学具体数字》(Demografie konkret), Gütersloh

穆罕默德·哈希姆·伊纳姆 (Muhammed Haşim Inam)

城市中种族与社会隔离间的张力关系

1. 直觉：紧张与缓和

长久以来一直影响着我的一种直觉被阐释为一种人生教义，这一教义由禅师Miyazimaki Hayato Kibirisyan¹所提出，从名字上看，这位禅师有日本-土耳其-亚美尼亚种族背景。

禅师Miyazimaki Hayato Kibirisyan并不会将每位申请人都收为学生，带入他的修道院，而是只将那些性情沉静或谦逊亦或是性情完全相反的人收为学生。作为弓道——沉思冥想的射箭艺术——这门高雅艺术的大师，他在这些申请人中十分有名，甚至是众所周知。那些将自身和身外物看得极为重要且私人的申请人，他都不予考虑。

然而，意想不到的事情发生了：十年来，他的学生恩斯特·鲁斯提希 (Ernst Lustig)，这个一生都生活在社会问题深渊中的人，在高山之巅极为偏远的禅师修道院寻求到庇护之所。从清晨到下午，他不停地思考简单的俳句。紧接着，而且是从每天傍晚练习至深夜，他必须拉开这把师傅满怀信任委托给他的大弓的弓弦，然后练习瞄准目标，这把大弓非常名贵，许多人曾拉紧它，却没有成果。

很早，他便断定自己破译不了这该死的俳句，也不会拿到最终可能射出且命中目标的这把弓所需要的箭，他后悔曾对师傅承诺保持耐心。他多么地渴望能有一次真正地射出箭，命中目标，当然了！这对他来说将是一种解脱。

练习过程中，这种夹杂着愤怒、不耐烦和怀疑

的情绪一直伴随着他。当他想到，到他破解俳句，然后谢天谢地终于拿到射箭需要的箭的整个过程要持续这么长的时间，这种情绪变得尤其糟糕。对他来说，掩盖对失败的恐惧要比费神破解谜题耗费更多的心思。

但这属于神秘的师傅的教学姿态，他不打算做什么更低级的事情，除了面对由他慢慢指导的学生，这个学生同自己的不耐烦作斗争是值得称赞和尊敬的。他相信自己的知识、理性与逻辑的智慧，不懈努力，完成面前的任务、通过令人费解的特殊帮助，让独自了解生命本身的神秘体验成为可能。

因为禅师Kibirisyan认为，这样才能想出真正具有社会影响的答案。他深信，除此之外，要达到这样甚至连自欺欺人与欺骗他人都无法再产生影响的状态，不存在任何其他可能。连他对鲁斯提希的耐心也已达到了极限。但这对鲁斯提希而言却是一个好兆头。看吧，晚上晚些时候，禅师很高兴这位学生在师傅耐心已到极限的情况下成功地实现了突破。

他近乎愤怒地问：“师傅，我怎样才能解出这道我觉得不可能解答的俳句呢？我十几年前便开始白天猜谜，然后晚间拉弓，但直到现在都不被允许射出箭，这样做究竟有什么意义呢？”师傅反问道：“你觉得呢？”“我觉得”，学生回答说，“我尝试解答您给的俳句的次数越多，它就越是困难和费劲！我好紧张，有点绷不住了！”“那么就松开吧。看看你的弓能射中什么目标。”“我的弓？”，学生问

1. 我虚构出这位人物即禅师Miyazimaki Hayato Kibirisyan的日本-土耳其-亚美尼亚——跨文化的——名字，该名字的字面翻译是：书写我的生活，虚荣的异教徒。在这里，Miyazimaki由代表“我”的Mi、土耳其语中代表文字的单词Yazi和将德语单词“做”日语化的Maki（另外也指日本美食）所组成。Hayato是运用文字游戏将土耳其语中代表“生活”的“Hayat”日语化。最后，Kibirisyan是由土耳其语单词“Kibir”转化而成与“虚荣”对应和“Isyan”转化后与“起立”或是“异教徒”对应，但就矛盾的意义而言——亚美尼亚语中词尾“-syan”与斯拉夫语中“-vic”和“-owski”词尾类似，是显著的姓名标志。

道。“是的，因为弓便是你，箭是你已经解出的俳句。两者是密不可分的：

水平线上
面纱在光下闪耀
越往前走光越强。”

2. 反馈：从外籍工人到有移民背景的人

2.1 从家乡而来

我的父母来自土耳其，具体来说是在土耳其西部黑海边的宗古尔达克附近。我的父亲9岁时成为（父母双亡的）孤儿，直到18岁适婚年龄之前，他一直由爱心人士送至可兰经学校和寄宿学校，在那里接受教育，成为了教师和哈菲兹（是指能完全熟记阿拉伯语版6666节和114章《可兰经》的人）。我的母亲是单亲孤儿，她的妈妈是一位二婚老女人，不仅脾气非常暴躁，而且还让她的孩子们在农场辛苦地打工。

父母1972年从土耳其来到万讷-艾克尔市（Wanne-Eickel）万讷区的朋友家做客，当时我们被安排在波鸿-瓦滕沙伊德（Bochum-Wattenscheid）的一间阁楼里住了两周，随后我们在那里生活了将近一年的时间。接着我们就搬迁到了万讷-罗林豪森（Wanne-Röhlinghausen）。今天人们可能会将这里看作种族-社会隔离及受歧视街区的经典案例。

这是生活质量的提升。我们以前生活在一个城区某栋房子的狭窄阁楼里，在那里虽然环境清幽，但很少有机会同自己老乡建立起社会关系。现在，我们生活在一栋带有一个很大花园的美丽的帽子房里。它紧挨着一个带有游乐场的公园，与一大块耕地及其庭院为邻，庭院地主人是一位我至今仍不知姓名的农民。这是一种非常美好的生活感受。

我们要通过这些事物来时常怀念我们在土耳其的家。那里的一切都是美轮美奂的绿，山谷纵横，森林茂密。这也肯定是因为我们选择搬迁至此的原因之一。

几乎众所周知，这条街道上存在着两种社会和

文化，虽然它们在日常生活中联系很少，却是非常真诚、热心和乐于助人。街道的一边住着一些德国家庭。那里有一个天主教堂和附属的幼儿园。另一边只有少量的德国租客和房东居住。这边几乎都是由帽子房组成，除开3户以外（一个摩洛哥家庭和两个德国家庭），整条街道都居住着土耳其的外籍工人。每栋房子前面或是庭院里都有花园，都种上了蔓菜豆和常见的蔬菜。这是鲁尔区著名的、以前包括今天仍然偶尔能见到的、土耳其-穆斯林移民特有的一幅住所景象。

这次搬家最关键的原因是那里居住着我父母自童年时期就交好且来自同一个村的家庭。这是一个有利条件。当然，房租也是重要因素。考虑到当时的收入水平和采矿业对矿工的态度，相比其他行业领域和住房条件，这里算是不错的了。

现在，我的父亲抓住了这个机会，活跃在教师的岗位上。为了建立一间祈祷室，他将街道德国人那一边闲置的小杂货店暂时租了过来。尤其是在礼拜五祈祷、斋戒月和祭祀日以及其他宗教习俗和节日。他积极鼓动熟人和朋友参加这个项目。我清楚地记得，这是所有人（几天后总共有六户家庭参加）都非常严肃对待并认真思考的项目。这些家庭里的男人们最后都在这项计划中找到了自己的角色，如会计员、领读祈祷文者、清洁工等等。此后不到一个月，对面街道上的清真寺就开张了。女人们最初同清真社区建设几乎没什么关系。但几年后，情况发生了变化。

开始时，我的父亲是这个城区的文化和宗教牵头人。他是一个非常严厉的男人，作为矿工在地下辛苦地倒班工作。不在清真寺的期间，他就安排别处的某一个人来组织日常祷告仪式。他是争执的调停者，是互相支持（包括经济支持）中备受信任的中间人。孩子在取名的时候，他是“施洗者”。他也会帮忙组织斋月期土耳其教长的来访，因为教长整个斋戒月间全天都要照料这个小教区。

他是一个深得大家喜爱的男人。因他的道德权威，附近熟人中所有可能是穆斯林的人在面对教育和行为问题时都会仰仗他的权威。现在这个在德国从事矿工工作并且有自己社区的男人们完全能站稳脚跟了。他是可靠的代名词，也是小社区道德机

关的象征。获得这样的社会地位并非是天上掉下的馅饼。

毕竟他是一个孤儿。九岁时就开始为生活抗争。他自学写字和读书，并且因为他的自律，他在土耳其以领读祈祷文者和宣礼员尤其是哈菲兹、勤奋的读书人和睿智的政治实事观察者这些身份被人熟知并得到了认可。

他的名声逐渐越过这个小群体和这个城市，这促使他更多想起自己良好且重要的姓氏。父亲有时非常严厉地让我们这些家庭成员履行宗教与传统价值观的义务。结果就是，我们这些生活在传统农村的孩子，受其影响形成了国家意识和伊斯兰意识，我们也成为这个社区其它孩子和青少年的榜样。

我的父亲，以及后来不知什么时候的我，以及那些清真社区的重要负责人，我们几乎还未反应过来，便已经形成了这样的意识结构。这也为后来人生中特殊形式的自我崇拜和自信的发展奠定了基础。

2.2 彼时的跨文化对话

我的父亲为这个城区的住宅设计做出了特别的贡献。家庭主妇们，尤其是我的母亲，经常因为我们这些小孩子每天在门前黑地上玩耍后穿着脏衣服回家而生气。有时，屋里的地毯也被弄脏。因此，他就发起了一项史无前例的倡议活动，倡议在屋子前院铺路。结果，所有这条街道上生活的穆斯林住户都无一例外地参加了这场活动。

当然，这需要先和主管的房屋管理处沟通协商，因为这个项目是否能得到德国房管处人力与财力的支持，事关两边住户的利益。可一切都是徒劳！所有的询问，包括当地天主教会街区办公室得到的口头支持，全都落了空。主管部门无动于衷，偶尔派个员工来拖延这件事，这种外交式狡猾伪装的尝试并不是没有成果。

这让和天主教会的联系发展成为常规性的会面。正是在这些会面中，项目具体成形了。最后，教会明确宣布他们的机构支持这一计划，同时也决定在废石场（尾矿场）收集尽可能保存良好的铺石路面所需的混凝土板。沙、碎石和混凝土及运输需

要筹集足够的资金，大家尤其在礼拜五布道期间做了一番筹措资金的努力。大家租借了一辆载重汽车，然后跨文化和跨宗教的合作就可以开始了。约两周后，每一位参与的租客房屋前院都按顺序地从让人难以忍受的状况中解放了出来。这个过程甚至还得到了一位受过专业培训的专业人士的引导。

这次合作开展得很成功。随后，街道社区便开始了另一项非常有用的项目：给房屋安装卫生设备、浴缸和有单独下水道管道的厕所。传统的帽子房既没有浴室，也没有厕所。他们认真仔细地、相互帮助着成功地向前迈进。完工后，他们不必再在寒冷的天气或季节里到外面解决内急，也不必再在厨房里摆放的塑料盆里清洁身体。尤其让人高兴的是，居民再也不需要忍受院子里蓄粪池散发出的臭气了。

完成现代化改造后不久，房屋管理处便以书面形式要求整个项目群体将这一切移除。理由是，前院铺石子路和屋里安装卫生设备的实施过程不正确！教会威胁，若房管处坚持这些要求，他们将诉之于众，民愤难平，最终以此结束了房屋管理处的刁难。几年后，当这些房屋毫无疑问地获得升值后，他们感到非常开心。

这次跨文化合作首先对该住宅区的住户们非常实用，促进了社交和对话，与此同时也没有造成意识形态的漏洞。当前的对话经常涉及这些话题：基督徒按他们的信条行事，而穆斯林有着穆斯林的信条。我想，尽管父母的语言知识贫瘠，孩子们语言能力依旧会不断增强。当时的共同意识几乎未受干扰。事实是：有人对文化差异有着天然的兴趣。教会愿意帮助别人、提供支持。清真社区的成员们天生愿意相互学习。共同参与项目工作、让住宅区的生活更加美好，这些特别事件也是一次特别的经历。尤其是孩子的参与真的带来许多乐趣。如今，这样的经历并不常见。这其中到底发生了什么？

人们自然而然地按照所有宗教都要求的戒条生活和行事。这个戒条是：“帮助你的邻居，就像帮自己一样！被你的邻居帮助像被自己帮助一样！赞赏助人为乐的人吧！”于是，在越来越多的人忽略的地方，出现了社会服务的市场空白。

人们不谈论爱，而是共同采取有力的行动。其

成果不仅限于联邦移民与难民署记录在案的项目内容、结果和项目资金报告。当时，外部项目的资助还不是必需品。

差异中的共同性和对差异的兴趣为倡议活动和实现提供了充分的动力。回顾过往，我要强调的是，社会本来就存在矛盾，但这是完全自然的事情。人们之间相互了解的越少，靠近的兴趣和意愿也就越强。大家可能因此认为，搁置并遗忘相互（认为）知晓的一切完全是有意义的。现在的情况便是如此。

2.3 市镇被工具化后带来的改变

同非穆斯林人群和社区的互动与合作明显减少。与此同时，也形成了越来越多的组织结构。这些组织结构不仅作为开展宗教活动的组织。可兰经学校、寄宿学校和朝圣活动工作者逐渐出现。人们参加声名显赫的朝圣者和政治家出席的大会和报告会，帮助组织筹集捐赠、布施和贫困税金。这是古兰经的强制要约，但也借此促进了土耳其和德国的援助项目的发展。有政治动机和宗教性质的机构，如可兰经学校、寄宿学校、教育机构和其他类似机构，也受到——有时是天真般而又毫不迟疑的——支持。

清真寺初时被视为一束温暖的光，然后洒下很长的阴影，不知在何时越来越多地受到其他回教教师和教长——也来自土耳其——的关照。各种宗教组织的代表也愈发有名，其中一些人如今是联邦宪法保卫局的观察对象。最初，就民主法治社会的意义而言，这些组织是完全不成问题的。只是时不时有人喜欢将伊斯兰教的政治意义夸大。但人们并没有将这些现象看得太过严肃。

现在，来自土耳其辞令高超的教长越来越多了。他们的形象也发生了转变，从几乎每天刮胡子到满脸络腮胡，大多穿着布质的裤子和套装。那些以前相对开放和宽松着装的女性也经历了类似的变化，越来越多的人选择蒙起面纱。

我们最初并未意识到这样的发展是有问题的。因为它只是将那些因自然形成的社会动机和宗教动机的人聚集起来，建立一个参与和相互支持的地

方，以便能够在远离家乡的国度里回归熟悉的精神文化氛围，有家的感觉。

确定的意识形态-文化认同空间的具体轮廓清晰化只是一个时间问题。基于宪法中的言论表达和宗教活动自由，我想说，在一个相应的意识形成过程中，原教旨力量得以有机会有效推进隔离的现象。

这样的行为也以类似的形式出现在其他文化中。区别只是在于传统的性别角色分工。公共生活中男人的优势地位和标准、价值观的静态设定与解释对土耳其-穆斯林外籍工人产生了深刻的影响。其中也包括宗教价值观和国家价值观，这些传统上均由男性掌控。

要注意的是，这些先行者们现在如何以伊斯兰教的名义发泄他们对男人和人类压抑的愤怒：他们将责任归咎于信仰异见者和无神论的国家宪法，行为招摇且甚少愿意探究自己自我陶醉倾向的后果。同时，将严格系统化的信仰组织发展为一门兴隆的生意是非常了不起的事情，只要这些生意严格遵守宗教准则中的规定，就不会出什么差错。伊斯兰组织中这样的制度是完全普遍的，穆斯林对其少有怀疑——直到第一次出现权力的滥用。我担心，这样的现象将不仅在伊斯兰教中出现，或者更准确地说，也将在穆斯林社区以类似的方式出现。

我的父辈起初就是被这些时而狂热的领导人群众迷惑了。然而，他那尽管带有宗教的、但更多的是土耳其民族国家民主倾向的态度使得市镇当局很快就剥夺了他的负责权，仅仅允许他偶尔参与。父亲注意到，只要人们狡猾地将荣誉、尊严、认可和权力的规则与上帝对于虔诚的、天性就依赖消费的成员的旨意和豁免联系在一起——正如以前具有强大影响力的另一个伟大宗教一样，伊斯兰教完全可能被当作权力工具来获得声誉、认可和金钱。可能会出现一些抱有政治野心的先行者们以伊斯兰教的名义获得效仿的提示。

这处居住区的面貌无法再辨认。在20世纪70和80年代的几年里，这个小区发生了翻天覆地的变化。一个曾经生机勃勃的，尤其是依靠自我维持的团体，如同现今在土耳其依然典型的那种作为乡村文化的、跨宗教的且是合作的团体，如今完全演变

成一个越来越多地受权威引导和塑造的典型小型伊斯兰-土耳其-阿拉伯文化区域。

同时快速传播的还有早已证明、并在现代近东争端中迅速适应和发展的敌对形象和身份形象。这些形象被城区的居民所接受。居民的日常交谈不再以日常生活、工作和家庭构建作为核心主题，而是那些今天看来多数人付出了大量的学费而幸好最终又逃离的内容。

2.4 哎呀，原来这事关未来

人们总是喜欢依赖他人。我们通常都是这样的人，喜欢在归属中找到自己，这些归属能许诺尊敬、尊严、认可，尤其是权力。这种情况绝不是仅仅适用移民。

遗憾的是，我们作为客人和工人来到此处，既不能靠我们自己，也不能靠德国人去了解20年后的我们面对的是什么。我们既没有为了本地的政治家、也没有为了当时原籍国的代表去向其他人介绍个人和政治利益的市场。各种宗教思潮的精神领袖和政治领袖们以及原籍国都认识到了这个市场的存在。

尤其是作为第二代移民，我们经历过道德权威的滥用并遭遇自身文化和这个社会还不那么成熟的文化间的相互影响，所以要抓住机会并通过有效的批评和自我划分发展自己——尤其是铲除机会主义者滥用权力的根基。我们也希望能够公开坦率地指责忽略接收移民的社会巨大潜力这一简单而深刻的事实。嗨！我们是这个社会的附加值！我们是不被重视的资金所有者（储蓄的钱当时还不值一提）、不被重视的买家和没受过专业培训的手工业者或商人。我们不是（一体化委员会）选民，不是企业家或业主。我们只是有着专属的好和坏的行为和生活习惯、正义和非正义价值观和标准的人。

伪装的控股公司和诈骗犯早就在这个群落中活动，他们发现并充分研究了这一市场。现在，许多人的储蓄金只能贡献少部分的利益。我在熟人圈子中证实了一点：许多土耳其人都曾见过可疑土耳其控股公司的职业化伪装、部分带有浓浓欺骗意味的

收益保证和有针对性传达穆斯林价值观的准则、提供入股和入职证明的保证。这些控股公司及其董事会成员一直身处政治利益集团的羽翼之下，在其关系网中投放了好几百万不明来源的资金。这些质朴的、一如既往容易受人影响的人群辛辛苦苦地靠着节约、勤奋和家庭合作为孩子们的未来所烘焙的蛋糕，就这样被那些公司舔掉了一层奶油。这可能就是一种文化的附加值。不是吗？

2.5 天然的附加值：人作为文化

值得称赞的是一体化策略以整体与结构性标准为导向，并认识到超出货币资本之外的潜力。它存在于人才的、职业的和组织的资源和能力方面。每个人都会将其带入社会参与的过程中。这样的方式应继续深化并获得整体运用。除了重要的并且有着广泛影响的全社会原因之外。文中所述的这些完全可以放在土耳其-穆斯林移民主要群体身上的体验，也促成了一种非常广泛的附加值理解。这样就有机会在还未具体化的环境中拥有崭新且满含希望的观点。所有紧随而来的名为移民的外籍工人突然得以证明自己原来是一块珍宝。

怎么会这样？高失业率、低收入、教育和语言不济，土耳其这个最大移民群体背离了启蒙运动中人文主义者形象所歌颂的平等、自由和公平的价值观念和标准。他们中的部分有着异常差异化、甚至到不可容忍的习俗和特色。一方面，移民群体的问题日益严峻，另一方面，他们有着被称作为宝藏的一切，其价值到底在哪里找寻？尤其是这些宝藏对其自身价值还不自知？

谈到移民的潜力，早些时候就应该着手开始且从一开始就被大多数人认为极有意义的改变，究竟有哪些可能性呢？当前，经济与财政危机有很大可能不久便会卷土重来，社会不公很可能会继续扩大。情况严峻，而这种不公平却要求真实的学习效果？

如今，全球化的世界已经到来。变化的速度总是超出人们的反应速度。人们更加努力地致力于民族融合。当然，融合依靠双方的努力。我们惊奇于一切并非总能尽如人意。他们生气，因为自己一定

会被指责心怀秘密同化的意图。让他们更生气的是，当他们遵守参与教育、工作和收入这些结构性参与社会生活的前提条件要求时，同化的文化阻力不再减弱。这是“融合”²这个词的语义和解释的原因吗？

我注意到我的家乡文化群体中有一种常见的、有意识和无意识煽动的自我认知。这种自我认知总是和认知本身以及它的文化状态处于一种充满问题的紧张关系之中。若这种认知被怀疑或被指责，它就会因为自身存在和发展的尴尬而非常迅速地表现出自信，有时几乎是具有攻击性的。为什么会这样？也许随着时间的推移，随着被歧视³的次数变化，上述情况和经历能让这种精神层面的行为更易于理解。

依我之见，在融合这一概念的讨论中将文化融合作为首要原则是不正确的。重要的应是询问能获得有效社会地位以及对这种地位认同的必要前提。一场竭尽全力以消极和积极数据来谈论融合成果及福利滥用的对话，在这种情况下改变不了什么。相反，它只会保留和延续双方感受到⁴的现象，而无其他。这样的对话只能证实自己处于受歧视群体的感觉和认知中。结构性的参与不仅仅是资质问题，它还会与能立即引发身处低等之感的文化和环境问题相混淆。尽管通常其他人不会公开表明，但它真实存在，而且会产生影响。如果人们自己补充性地将一种单维度创造价值的资本原则评估结构作为价值观及标准的首要评估结构，那么就会非常容易且迅速受歧视，并且非常明确地感受到“一文不值”。

从受歧视和受优待社区形式的生活和居住条件来看，一切毫无疑问：社会地位的资源，即教育、工作和收入，选择条件方面有着重要影响。因此在社会城市项目的继续发展中，考虑到这点是非常关键的。同时这几乎关乎人发展后的、被承载的以及被转移和受感染的精神情感动机。这些动机在这一过程中有着决定性意义。这里也关乎如贪婪、嫉

妒、恐惧和虚荣这些有意识或无意识地对（不）乐意的对话主体有着最强影响的行为动机的决策矩阵。

或许应将这块场地转让给那些人，他们极少意识到责任和整体附加值，但继续遵守公开严肃的游戏规则，以粗鲁的话语（既和移民有关、也涉及本土人士）根据目标和目的对这种分外敏感且极少有帮助的状态产生影响。这种嘲讽式的幽默当然也有放松的意味，直到自己牵涉其中。但时间上可能会有所延迟，直到人们拥有金钱或权力。那是的人能身处保护和距离机制之后，以自身的优势来自娱自乐。抢先一步的预测进一步证实：“我们都明白，文化和宗教就是问题。”看看，许多人都出奇快地成为“我们”中的一员，这种情况不断重复出现。现在好了，我想尖锐一次：希望不久后，好人几乎也是如此，层出不穷。

3. 通过更好的认知，实现更好的交流

我们如何看待彼此？我们了解彼此什么，我们放弃了什么，我们又了解自己什么？我接下来要提出有关危机干预的建议，但在此之前，我首先要讲述其他大部分人所不知道的事情。交流的改变和改善总会伴随着认知的改变和增加。

自移民法颁布后，我才知道，当我为了实现为自己和家人开发资源的目的而努力参与时，作为外籍工人家庭子女的我，突然有了移民的身份。我很开心自己是一个有着移民背景的人，而不再是外籍工人的小孩。您是否知晓那个德国东部市民的故事？他收到了一封正式的拒绝信，然后必须在自己的简历上面标记“东德佬”。简而言之：“移民”或“有移民背景的人”的构想并未帮助到我得到平等对待。它并未在攸关我个人、职业和家庭未来的决定上提供帮助。这听起来就像一位长的看起

2. 融合：http://www.aric.de/fi_leadadmin/users/PDF/Begriff_integration.pdf；对比：http://www.sign-lang.uni_hamburg.de/projekte/slex/seitendvd/konzepte/I52/I5211.htm

3. 歧视：<http://www.migazin.de/2009/08/26/tgd-alarmiert-uber-diskriminierungserfahrungen-von-turkeistammigen/>

4. 感受到无助：http://www.psychologie-studium.info/dateien/bea_motivation.pdf

来可能是希腊人或者更像土耳其人的人，名字叫做穆罕默德·喀什姆·伊那姆。他可能是一位秘密的伊斯兰教徒。这样的人得不到公平平等的对待。这很荒谬，不是吗？这只是我的一次经历，比起某个叫彼得、克劳斯或米夏埃尔的人，我更早地经历这一切。请想象一下，我申请了社会行业中某个副总经理的职位。我得到这个有发展前景且主管负责的职位的可能性有多高。当一个有着同样能力的德国人求职统一岗位，他的机率又如何？

我还没有提及自身精神状态撕裂的前提，一边是具有传统的土耳其和东方伊斯兰教特色的故乡，一边是西方-欧洲-德国的文化。我其实反对这样的文化环境。我是一个说着土耳其语、西班牙语和德语的欧洲人！我以1.9分的成绩大学毕业，重点研究社会管理，另外接受过手工技术和工商业的职业培训，有相应的工作经验（有成绩证明和ADA编程证书），同时也拥有根基深厚的、超出土耳其-穆斯林文化之外的跨文化能力和其他许多能力。您或许认为，因此我的机会增加了？

我们认为，一种由心理社会、特定环境和出身文化决定的意识在移民和本地人士中是完全有效的，如同我前文所介绍的那样。

这样的制度建立在沾沾自喜且一直保持的赞成与反对、有和没有、好与坏的对立面之上。

我们假设，这些有关环境和内容的极点能密集地凑在一起，而对立的意识只在个人忧虑的情况下出现，或者经常晚些时候实现。我们猜测一下，政治、经济、道德和行政权力的拥有者，他们共同掌握环境主权，虽然对认知和行动体系的可控制和可创造价值的行为方式感兴趣，但现在才充分认识到能够有目的地引导和施加影响的首批特征。老实说，对于为什么花上50年才提到移民和迁移、融合和移民这些问题，我觉得不难理解。现在正是消除旧的认知障碍、勇敢开展另一种质量的交流的好时机。

4. 危机干预的实践与理论

根据我五年来通过住房和房地产业公司和机构的委托任务所积累的干预经验，运用乔哈里视窗原则⁵是极其有益的。美国社会心理学家约瑟夫·勒夫（Joseph Luft）和哈里·英格拉姆（Harry Ingram）发展的这一原则帮助人们洞察自己和陌生人的性格和行为特征，这些特征对交流极为重要。勒夫和英格拉姆将自我认知和他人认知划分为不同的领域。为解决伦理-社会形势问题和自身个人紧张状况、利用机会并设定限制，这个模型中研究文化引发的问题丰富社会的这种附加值并且同时将前文所介绍的影响因素引入交流视窗。

其他人不知：

- 认知赤字（未知），已处理
- 感受到的无助（我的秘密），已处理

其他人知道：

- 社会地位（公众人物）：由教育、职业地位和收入组成
- 环境意识（盲点）：互动事件研究！

接下来我想介绍一个研究的事件。它再现了一种情况，我认为这种情况充分说明了和土耳其-穆斯林移民群体之间明显的紧张关系。在我看来，这次事件中的冲突升级级别定位与常见的社会状况有可比性：

有一家住房公司，管理着许多20世纪50到80年代修建的、主要位于安静地段的3到5层多户住宅楼，这家住房公司面临着一个问题，即必须禁止土耳其移民背景的租户夏天在入户大门处搭建檐篷。

另外，这些租户们被请求不要再在这片城区的楼前草地清洁地毯。此外，许多小孩在一位独居土耳其女士的住房前和公寓里玩耍并制造噪音，这也会打扰到德国和俄罗斯租客。该公司多次通过私下交流或书面形式要求，但都无功而返。相关人员忽

5. 参见：<http://paedpsych.jku.at:4711/cicero/KOMMUNIKATION/Johari-Fenster.pdf> 或 http://www.psychologie.unimannheim.de/psycho1/veranstaltungen/02_SS/sem_feedback/Feedback%20Bedeutung.pdf（第8页）。

视了这些要求，并在不久后引发了租户间攻击性的争吵，这个问题随之变得尖锐。

正是在这种情况下，我接到了公司的委托。在初步谈话中，我首先了解了管理层和职工的意见，并竭尽所能地理解住房公司一方在这场冲突中可能参与的部分，确定了这场冲突所处的具体阶段。事实显示，员工们单方面努力解决这种状况，没有进一步考虑租户间的互动结构，也没有为事件录音对话。

根据弗里德里希·格拉索（Friedrich Glasl）的城市社区冲突升级模式⁶，这场多方参与的争端已经达到第二级别的第四阶段。在这个阶段中，联盟已经形成。也就是说，双方都已忘了要以双赢的目标建设性地解决冲突，出现了得或失状态的争论。现在，人们开始担忧自己的声望，并且这场冲突因当事人寻找对这件事的同情者而尖锐化。因为每个人都相信自己是有理的，所以会谴责对方。重要的不再是这件事请本身，而是自己要赢得这场冲突，让对方输掉。公司内部一致认为要和冲突的各方人员进行事件录音谈话，而这场谈话中，我要作为中间人和主持人深入分析迄今为止所忽视的方面和确切的事件。我们就这样会见了：我受聘为调解员，对于住房公司、对于争吵双方、对于明显没有认同这样住宅环境的员工们、对于相互争吵的租户，我是释放出的积极信号。

他们中间形成了两大群体，一方是土耳其租户，另一方是德国和其他非土耳其租户。我们在屋前会面并约定在保持适当距离的情况下，在各群体成员的公寓里会合，并按小组进行谈话。我们通过一枚硬币决定对话的群体，结果有利于德国租户。然后我们在门前分开。土耳其租户去一名参与争端的成员的公寓里，我和公司员工则一起去到另外一个房间。这间房因处于修缮期间，所以可自由使用。一开始我就再次说明了自己作为中立调解人的作用。在我们和员工共同询问问题发展的情况前，首先简单地询问人物、姓名、租房时间和职业以及业余爱好。很快，对话就开始了。一位年龄稍长的德国租

客采取主动，叙述了他所看到的问题发展情况。

他明确表示，他并非针对土耳其租客，而且他真的特别喜欢小孩。但一位土耳其租客非常不高兴。他非常粗鲁地拒绝了一系列的要求：让孩子在门前少玩一会儿、夏天不在门前搭建檐篷、少些烧烤自助和不要在门前聚众。其他租客随后也发表了自己的意见。其中一位（失业、单身、冲突开始时屋里还养着一只大狗）绝不妥协，依然要求立即解决这种状况。

有两位女士及她们的小孩与土耳其租客有着密切联系，尤其是与那位一楼独居的土耳其妇女。显然，这里也存在着共同的积极的方面。

总之，这群人要求这些小孩去别的住宅区玩耍，夏天门前不要再搭建檐篷，不要再成群地聚集在门前，特别是不要再在草地上清洗地毯。我明确表示，我会将你们的情况清楚转告给土耳其群体。我再次可靠且明确地提示了自己的文化中立身份，借此表达我作为德国人的立场，他们接受了我的角色。我们约定，在我和土耳其租客谈话后会再次碰面说明结果。之后，我们来到土耳其租客的公寓，争吵的这方已在那里等着我们。此前我曾拜托公司的员工们，一定应租客请求，脱掉鞋子并穿上带来的鞋套，虽说这并非非做不可的事情。

公司简单地介绍了我，并发出了明确的信号：住房公司将认真地寻找双方和平解决的方案。为此，公司请来了一位专业调停人。之后，我便开始了谈话。我做了自我介绍，描述了我在黑海西部的家乡（我在墙上的图片上找到的提示），以此找寻共同的对话基础。

实际上，这位租客正巧来自这个地区。面对我和公司员工，他很快开启了一场有关风土人情、休假时光的谈话，然后自然地谈到土耳其人在德国的普遍情况。我抓住机会，向他们转达了非土耳其群体委托我的任务。很明显，争吵双方有些从十多年前就相互了解，但除去孩子的交流之外很少有个人层面的交流。

土耳其租客感到很惊讶并且非常生气，将问题

6. 参见：<http://www.ifservices.ch/Dokumente/Referat0608.pdf>

和问题引起的后果归咎于对方。他们好几次向公司提出建议，通过谈话共同阻止问题升级。关于小孩的问题，那位独居的土耳其女租客自己也没办法。因为她认识孩子们的父母，也多次请求他们别把小孩送到她这里，但都未果。她自己非常愤怒，完全能理解小孩子带来的痛苦。关于在门前搭建檐篷和烧烤架，这群人认为他们没必要去太远的地方，他们也认为应该亲自礼貌地向这群非土耳其租客请求，而非以粗暴顽固的口气。清理地毯这件事也本该早已解决，公司应该多次来电提出建议，允许到附近合适的地方去清理地毯。但他们自认，不能绕到那里去，因为这个地方不在租住区。他们觉得，要使用那个地方必须获得批准。对上述一切，我作了如下分析：

(1) 未知：非土耳其租客合理解释他们的行为，因为德国人夏天会在门前和其他人一起进行足球比赛。

(2) 感到的无助/我的秘密：土耳其女租客面对孩子们的无力，尽管她一周前便明令禁止这些小孩在屋前和屋内玩耍，以及她面对其他租客谩骂的委屈反应。

(3) 社会地位/公众人物：大家都有工作；有一个男人生着病，但有着手工天赋，他在住宅区和非土耳其租客中相当有声望；第一代至第三代的土耳其女士和女孩，她们都说着很好甚至非常好的德语，她们坦率地表示想要和非土耳其租客中的友好人群进一步联系。

(4) 环境意识/盲点：他们所有人都认为，无论是土耳其还是非土耳其群体都不愿意将问题曝光至外界，因为外界可能将这场冲突时间作为负面形象进行宣传。

我认为，这件事既存在可协商也存在不可协商的内容。我们一致认为，公开搭建檐篷和清理地毯会严重损害住宅区形象。租客们同意结束这一切，但与此相对要求给予适合清洁地毯的地方。对此很快就找到解决方案。关于大声吵闹玩耍的小孩大家认定，公司应确认，这些小孩的父母是否是这块片区的租客并且在必要情况下要求这些父母改善这种

状态。我曾在一场短期的仅有两人在场的临时咨询中建议，公司一方应为其迄今在接受提出的建议方面的疏忽而道歉，随后公司也正式道歉了。重要的是最后，公司向这群人表示，将来会迅速解决租客的要求，令其满意，并为此任命一名谈话伙伴。在喝了一杯土耳其茶和约1小时的谈话后，我们结束了这次会议。

会议结果已转达给了非土耳其租客（另一群体的大多租客已在楼下房屋门前等候）中那位稍年长的租客，同时也明确转告这位独居女租客对小孩子的意见、愤怒和无力的状况。同时，公司也为其疏忽道歉并为解决问题做出贡献。他们也明确表示有一个妥协建议。然而，粗鲁的德国租客对这一建议有些无动于衷。不明了背景情况的人确实无法理解他的这一态度：这位男租客早已多次明显表现出排外并且想尽快搬出这个片区的倾向。最终，在住房公司对这群人表示未来将及时处理租客的建议和需求后，我们各自回家。

这个问题并未再次出现。不久后，住宅区微观空间中因种族-社会导致隔离的紧张区域有了一些联系和交往。檐篷没有了，在某位土耳其租客的组织下，地毯换在一个清真社区的某些地方进行清理。当时存在的缺陷表明了针对这些租客的一个有趣的市场漏洞——这是文化附加值的一个实例。人们向往和平、欢乐、烤着蛋饼的住宅区生活。这并不是讽刺。

根据我迄今为止的危机干预经验，最迟在争端第四级进行外部干预，这样做能保证冲突转变为和平的过程依旧可控。这不仅可避免冲突继续扩大，而且有益于朝着建设性方向发展。对此我想说，现在正是时候，我们应该抓住机会，选择有可能被所有人接纳的方式和等级。这些方式和等级从一开始理解开始——即将附加值的概念作为贬值的反义词。具体来说，我们应停止继续从平行结构增强移民与本地人群个人-文化宣传，以及努力让跨文化和社会公平取得积极发展和转变，这样我们才拥有真正的机会。

5. 禅师Miyazimaki Hayato Kibirisyan最终的意见，专注学生的最后一课

Ernst Lustig解出了俳句，我也做到了。他知道，这三行诗是他长久盼望的箭，正如他自己所说，对于这三行诗而言，他扮演着弓的角色：

持续的深刻
光揭去面纱，如此美妙
但也并不是水平线

那么它是什么、是谁呢？不知道应该是谁。我只求能根据字面意思来判定！对于这件事，以前文的陈述、建议和结果来看，我并非挑衅或鼓动，可能也并没有产生直观影响地宣传以另一种方式争论和讨论城市中的隔离这个话题：城市，作为文明社会生活的象征，与我而言经常缺少一点生活的味道，没有生机和真诚的交往，更多的是错误和单调！我经常感受到城市是孤独的聚集，是许多人群中某一类带有明显标识、将自己关在社会和建筑空间中的人，这甚至让我感到厌烦。

尤为特别的是它造成那些正处于或将处于种族或社会弱势的人群的孤独。最糟糕的是有些人甚至完全未意识到这种现状对自己的影响。而最最糟糕的是，他们完全没有认识问题的这种意识。因为他们是这种对立的实际支持者，他们自己——有意识或无意识的——容忍和忍受了这种对立，通常伴随着糟糕的后果。

我可能在分析上犯错，但以下说明依旧适用，我想借助这份说明给予这座城市最终的认可。对我来说，它是爱的具象，而爱无论如何都不可能是糟糕的！这一具象是坏的、好的，还是让人非常生气的，这并不重要！对我来说，更重要的是要确定城市人群的家园和进入早已完成。无论如何，对这些尽一切可能确保城市生存和构建社会生活的人群来说都是非常重要的。

我们应停止持续地受自身面对各种生活现象无用的尴尬影响、以毫无意义的方式唤起每天都会经历的、困扰自己名声和生存的正常战。这是一场非常危险的战争，它实际上会在知识、经验、学识、金钱和权力的运用中以一种危险的方式被文化化！

如果我们想如此处理，以便于我们行动的最大化不会变成普遍有效的恶意权利和公平理解的命令，现在便是形成一致观点和实现一致附加值文化的好时机。我诚挚地邀请您（们），更多地关注和了解我的建议，了解附加值文化项目。

6. 附加值文化项目

附加值文化项目建议实际挖掘（移民的）自我组织和个人的潜力，以将其整体作为附加值。这个项目发展了多种处理方法，怎样分别在利益、社会行为和文化特色交织中全面有意义地利用这种附加值，既能改善和提升特定地区的生活境况、城市发展，也能发展社会城市计划。

为了解释我采用这种方法的原因，我在此处要引述哈特穆特·霍伊塞曼（Hartmut Häußermann）和德特勒夫·易卜生（Detlev Ipsen）在名为《文化复杂性的生产力、移民和城市前景》⁷ 论文中的一段简短摘要：“未来，城市依然是融合机器”，但融合模式将发生巨大变化。劳动力市场不再接纳所有人——如果接受的话，那么将会以收入差异剧增为代价。政策对城市发展的影响减弱，住房供应也将越来越多地让位给市场。两者一起——少数族裔数量和重要性增加叠加——不可避免地会导致更强烈的隔离。社会和种族隔离城区也一直是融合的地区，未来它们必须依然或更多地承担这一功能。由此，我们从两大假设出发，它们是城市政策中的基本基调：

- 社会与种族隔离的地区不是被视作“问题地

7. Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2001): 《社会融合与种族分层：空间与社会融合之间的关系》，“移民”专题独立委员会的专家意见（Soziale Integration und ethnische Schichtung: Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration），柏林/奥尔登堡（2001年3月）。

区”，而是被视作城市融合和城市生产力的潜力区。

- 必须前所未有地承认自我规范和自我管理的可能性。

认同差异并避免排斥——这必然是未来城市政策的标语式指导方针。哪里存在社区自我规范的途径和潜力，那里的自我规范就必须得到保护和支持。（…）同时出现了这样的问题：在哪些空间条件下，移民和伴随而来的文化复杂性能得以创造性地处理，而在哪些条件下它们更可能引发矛盾（冲突）。”其中作者指出以下有趣的理论方法（就该题目的论点三）：“若一座城市形成超级文化，文化复杂性的创造性处理便成为可能。（…）我们将‘超级文化’理解为共同承担的形象以及与形象联系的地方。从心理学的角度来看，超级文化是通过认同和身份形成的过程来施加影响。认同一座城市是一种超级文化信念的表达。这并不是要适应占主导的主流文化，而是自身小部分文化之外的文化共同点。因此，我们将其称为城市超文化。”

我的理念：附加值文化是超文化。该理念在定义组成部分将重视任意一种文化及其复杂性和多样性作为与综合经济领域挂钩的事务联系在一起。我所运用的理念其魅力在于严格的文化独立性和共同担负的（附加值）肖像（形象）的社会性！它正好在当前社会-资本过渡（社会变迁、财政和资本危机）进程中承载并分担了大多数人最美好的希望。它是文明城市生活的血液循环，在我看来它面临梗塞的巨大风险。就这一点而言，认同一座城市以及认同这座城市的环境——在移民中以一种特别的方式——只会在这样的情况中奏效。当大家明显感觉到身处于文化复杂性和多样性的环境中，就存在的给予与接受意义来说，社会地位的标准对所有人有着同样的影响。这是人们很久之前就开始、到现在为止也不一定总能强调的事物。

（1）为社会城市意义上的附加值文化概念赋予一个从居民广度和个人深度方面都能承受的语义。这需要我们提前探讨城市人口超文化的认同文化的新内容设计和新目标设定。这里涉及“更多”，“价值”和“文化”概念。单个概念和它们当下的意

义所产生的影响以及附加值文化的整个概念表述在我看来还相当片面、不清不楚甚至有缺陷。根据社会地位（教育、工作和收入）最重要的标准，为实现拓展的新社会契约意义上的社会城市理念的进一步稳定发展，可以分别在个人-性别的、社会的、跨文化的和特定的情境中研究、讨论甚至是就跨社会的公平重新定义这些概念：为一种价值契约，一种附加值合约。附加值文化概念的本质，正如我所理解的，并非自身所定义的，因为当前的附加值环境一如既往是置于几乎只是单维度的经济意义中并且没有一份整体的附加值合约来负责对迄今的理解的一切可能的怀疑和无意义的继续尝试。

（2）价值契约或附加值合约出现，是为了在迄今的文化特点和存在的有益个人及社会动机之间建立反射性的意义联系。我们要从单向纬度理解的“附加值”概念拓展到以下关联/维度：

- 自由、平等和公平的个人-政治环境；
- 经济和社会福利的社会政策环境；
- 家乡和环境文化的种族-国家和社会-文化的差异；
- 地方面临的生态-全球和国际挑战；
- 文化作为共同理念塑造的对发展和认识自己以及他人尊严的工作、行为和活动空间迷信。

目标是，在广泛的平稳流畅的互动结构基础上，有意义地构建重要的附加值管道。它们能以互动带来社会公平的、有批判意识的和积极改善的进程。

如此，在全球化和急剧生态改革中，不仅为个人，而且也为公平、至少是更公平的社会创造了真正的机会，做到有效的公平、预防、创新和再生。

在这一理论基础之上，我发展了附加值文化的整体理念，除了有条不紊的方法之外，它还包括附加值合约的起草、融合展会的内容设计（展会中不应单单涉及移民）和作为特别互联网门户互动工具基础的统一附加值估值结构。

（3）除地点和（跨）地区因素外，有移民背景的市民和移民以及他们的组织各自的关系和来源地结构中也有一定的附加值，这些附加值也应以一种特别的方式予以考虑。附加值的维度一直以来都是几乎未知的领域。据我估计，这一纬度在人类政治

和经济机遇中有着非常有趣的潜力。这份潜力直至目前几乎未被挖掘。

社会整体对此缺少重视，既不关乎文化创新和结构性融合，不涉及生态-社会价值变迁，也不涉及公平的社会经济。

(4) 自我管理的城市/街区生活的合作性构建将会得到第一把专业的工具。附加值可通过文化/社会群体参加融合展来验证、排列、了解以及部分以此为当前正发展中的特别的互联网门户来掌握。如此，设计、介绍和行动的非盈利方面将会提高至公司管理层面，同时达到自主管理和专业的层面。这里可能出现公平、真诚的社会生活。

在这场展会中（后来建立了一家特殊的互联网门户），社会最重要的伙伴可与（移民）自我组织、各协会、俱乐部和各群体一同有效展示自己的特色、建立专业联系、组织活动、执行项目、组建群体，并共同负责地方事宜。

互联网门户理念将会对自动启动的社会工作、互动开启的社会工作、环境倡议活动、自救项目产生积极影响，同样受益的还有协会和组织在经济、联邦、州和欧盟等层面的发展合作措施框架下的地方和跨地区事务。在这些领域，该理念可能会促进生活条件的改善。

企业社会责任或企业社会责任管理将会全面覆盖，在地方上进行专业筹备，并对社会各行各业开放。这一理念重视自我认知和自我批判，以及对文化和环境关系，旨在借助经济方面的资助和合作实现影响。

伙伴方将更快且更关乎事实的认识和理解居住/日常、教育/职业、研究/科学、职业培训/工作、挑战或需求、空闲时间/家庭、环境/健康、经济/社会等领域的挑战或需求以及创新。分工合作，以更切实有效的方式产生令人满意的、积极的结果。

(5) 来自各相应国家和地区，以及在从事移民业务的企业和（自发性）组织在该工具框架下，可嵌入资源开发和机会发展，这对企业伙伴的地方业务有所帮助。他们将直接感觉到（移民）自发性组织的既存潜力，在价值契约框架下发现创新潜力和附加值。这些潜力迄今仍未开发或用于地方生活条件情况的改善。

无尽的机会和附加值，有时能相当容易并且非常迅速地被人们所认识。当附加值结构获得用于确定环境的工具，借助动静结合方式，我们能够确定附加值以及它们特别接口能开启、形成、传达、伴随或建议的额外新附加值和协作关系。这是一种所有人都都可使用的工具。

7. 整体附加值利用的范例

第一个例子——由赢-输转变为双赢

在我的家乡，手工业和工业发现了寻找工作、想回家和不那么坚定的移民附加值。不仅仅在黑海海岸线有开采煤炭和炼钢的需求。一处深林密集的地区也孕育着成长中的木材业。

许多木材加工企业本来没有什么反对投资伙伴的道理，靠着这些伙伴它们不仅能经营更为现代化的工厂，而且也能增加销售额、获得更好的生活水平。现在，德国有一些寻找工作的矿石加工或木材加工的手工业者，他们在咖啡馆或在纸牌游戏中消磨时间，期盼着工作能找上门来。有许多年轻人和中年男士，他们或是接受职业培训或是有过几年职场经验。如果他们知道，自己在家乡也能获得一份有足够收入、受人尊敬的工作，想必他们很乐意回到家乡。

工业和手工业的机会：借助兴趣简介，这些人能在互联网门户上展示自我和群体的附加值和网络结构。这个平台首先介绍了有哪些职业机会、个人和经济的情况如何。公司、协会、咖啡馆或那些地方组织通过门户网站成为了朋友。只要寻找工作的专业人员愿意，他们能获得明显多于土耳其平均工资水平的工资（虽然明显低于德国的专业人员）。如果在家乡能过上优质的生活，许多人很有可能会去尝试。

通过附加值合约，行动能建立在坚固且合法健全的基础之上。

（德国的或是移民领导的）企业投资，将闲散的、有经验的、部分高资质的人从此岸带去彼岸，利用移民及他们的组织网络结构来做私人、地区和

经济层面的检验和测试，丰富人文世界（语言、文化和社会），生产同质量但更便宜的产品。这些企业很可能会成就商业上的成功，并扩大业务。

第二个例子——问题-附加值-获益

以第一和第二代土耳其-穆斯林妇女的健康情况为例，可以看到共损变为双赢的希望。

有农村特色且能量充足的烹饪习惯不仅涉及健康问题，同时也是重要的社保成本要素。机会附加值体现在土耳其-穆斯林弃学者的身上。他们或是完成了培训或是希望完成医学领域的培训。还有一些人在接受培训后或在培训期间成为了赡养和健康事物的咨询专家，他们有专长且对文化敏感。这些人可以当场与疾病保险公司和（移民）自我组织共同借助互联网门户的项目管理模式，具体挖掘潜力、激发醒悟、告知信息、组织行动，将愿望转化为现实。此外，非常重要的一是要坚持职业形象的认同，为社会强制保险对象和自由职业提供服务。在这方面，我们可以考虑由最重要的项目伙伴设置一种免赔额系统，让这一职业更为开放化。对妇女而言，职业教育具有吸引力，可以考虑增加许多新的工作岗位，为她们塑造一个收入可观的劳动力市场。对于保险公司来说，潜力市场的持续塑造和建设可以让费用大幅度降低，也可改善客户服务，优化人才招聘，发展公司文化敏感的跨文化和社会能力。

第三个例子——将城区管理作为矛盾和申诉管理

住房公司总面对着一系列的问题：高空置率、摆在门口的室内拖鞋、烹饪气味以及孩子制造的噪音。书面转告经常遭到忽略，公寓管理员作为公司的名片面临着忍受着随时可能发生的对峙。这些毫无疑问都是苛刻的要求，有时会引发进一步的问题。

公司的社会管理部接受委托，通过社会城市和附加值文化的互联网门户适当挑选可能的对话伙伴、传播渠道和协会，通过联系管理系统来联系交流，并以一些对话碰面来维系和加深这种联系。户主也被纳入这样的过程。他们会在交流、意识强化和界限划分方面得到支持。同时，我们也能借此处

理好小事件，也能解决好可能影响住宅区形象的事件。借助门户网站，项目将得到从理事会到部门领导、社会管理部再至公寓管理员或房产管理者的共同推动。项目的执行也将重视所有租户的态度和反馈。

公司、公寓管理员和储存管理的工作人员掌握一系列互联网门户的传播渠道，凭借这些渠道，公司管理层和库存管理处持续协商。他们不仅能销纳申诉，将住宅区引向正确的结构，通过自身的传播渠道，这些群体也能缓和并解决争端，也能更容易且更迅速地安排和执行任务。住房公司在年龄、性别和文化组织分类的基础上持续互动，切入实际地了解住宅区内的日常事务。当公司成为内外职业网络中教育、工作和资本的分配者时，用户便成为自由的工作者。这有助于营造亲和的生活范围和国家文化之间的交流。

这里仅仅是一位移民所提出的一些点子。他在跨文化方面看到了附加值，并给出了建议。想一想您对自己的生活环境、对附加值文化项目有哪些看法，您对整体附加值文化自治社区又持有怎样的观点。人是市场，除此之外还有什么值得挖掘！

就上述这些方面，以及协同效果在整个跨文化-社会光谱中的机会和限制，内容未被公众所知，大众也并未窥见全貌。我们还完全不能在地方、国内和国际的层面上展示明确有用的互动和合作效果。我们依旧在等待，呼吁实现社会-文化方面的公平生活与生存条件，重视并利用（移民）自我组织在人文政策和经济方面的桥梁作用。有些想法将不再是气泡，它们将对整体和平发展做出意义重大、影响深远的贡献，成为城市生活有益的创新。

对鲁尔区（也对所有蕴含许多跨文化潜力的住宅区）巨大潜力的评估带给我们很多启示。奇怪的是，该地区迄今仍未正确认识到有助于自身结构性条件改善的文化财富。在我看来，文化多样性、融合及融合的艰巨性、社会和文化问题、问题环境中的社会差异，这些将不再属于问题话题。

互联网门户网站的原型将在年末完成开发工作。我希望，接下来能为大家提供更多的报告内容。

英可·布罗德森 (Ingke Brodersen)

被隔离的孩子们——呼吁进行干预

在一项名为“公司中的学校。我的家2025”的项目框架下，柏林房地产公司degewo邀请威丁区非裔学生，在企业实习，培养他们对未来的构想。本文作者与她的同事吕迪格·达姆曼 (Rüdiger Dammann) 共同构思并实施了这个项目。

下一代的大多数人——尤其是来自穆斯林家庭——都在城市中的贫困区中长大。他们所面临的日益严重的隔离增强了他们想拥有专属身份、与他人划清界限的愿望。这种划清界限完全不符合当今社会的政治基本价值观和文化标准。我们必须寻求与他们平等对话，不是为他们提供“低门槛”服务，而是给与他们高要求的任务。只有这样，我们才能吸引他们共筑未来。

1. 一堂课

他们希望公寓的内院有水井和果树，公寓内有干净的地方和更多浴室，希望他们的家庭可以再大一些。他们愿意赶走犯罪的外国人、对抽烟者处以罚金。若有人在严肃告诫后依旧不缴纳租金，那么这个人便会被赶出门外。

威丁区的学生们，几乎都来自穆斯林家庭，他们有想法、不受租户权益保障理念和政治正确观念的影响，表达了他们对未来居住环境的愿望。在柏林-米特区的一次公开活动上，他们和柏林城市清洁公司董事长薇拉·盖德-布茨拉夫 (Vera Gäde-Butzlaff) 和盖根鲍尔控股公司监事会主席、柏林工商联合会名誉主席维尔纳·盖根鲍尔 (Werner Gegenbauer) 讨论了自己的生活态度以及对未来的梦想。

这是给所有相关方的一堂课：这两个世界的差异已经表现得不能再直观了，一方主要是柏林公司和文化中产阶级中经济条件优越的大众，另一方多

数是来自哈茨IV领取者家庭的学生。两个世界的居民对对方不同的规则、价值和取向并不了解。这表明，在联邦德国这样文化日益多元的国家，为这个国家经济和文化的未来利益必须共同发展的两者，此时依然完全没有共同发展——没有这些孩子和青少年就不会拥有这样的未来。我们需要他们。

2. 我的家2025

柏林房地产公司degewo邀请了威丁区的学生们参加一场不同寻常的企业实习。这家公司想知道，为了让这些年轻人得以实现他们的愿望和目标，公司能够在居住和生活环境方面做些什么。“公司中的学校。我的家2025”是该项目的名称。为此，位于威丁区布鲁能住宅区边上的维利-勃兰特学校中，14-16岁的学生就他们对居住、家庭和邻里等问题提出了自己的想法。三周时间里，他们探查了自己的住宅区、分析了邻里关系并且在一位土耳其戏剧教育工作者的指导下，在一处工作坊里展示了他们的家庭构想。学生们在房地产公司度过了一周时间，受到那里培训生最好的照顾，在各部门了解到住房业的不同工作领域。根据给予学生的任务，这次调查研究 and 反思的结果浓缩为一场展示，并在“城市责任”活动中向观众展示出来并进行了讨论。对这些青少年而言，这是一次极不寻常的任务。对住房公司而言，这是一次略有风险的寻求与青少年对话的尝试。

因为受邀参加这场活动时，没有人知道这些学生能否胜任这项任务。这场实习还没开始的时候，学校的老师们提醒公司不一定选择最优秀的学生参加项目。更可能是，他们会邀请那些在其他任何一家公司未找到正规职位的“剩余”差生

来参加此项目。

乍看之下，这样的估计似乎并非完全没道理。一些坚决表示愿意参加的学生突然一言不发地退出，其他学生在缺少有吸引力选择的情况下最后一秒报名成功。最后名单上的18位候选人中，有两人在头几天便退出了——一位学生生病了，另一位女学生在不断地制造麻烦后必须退出项目。而剩下的16名学生都坚持到最后。三周里极少有人缺席，几乎从未出现迟到的现象。如果有人在一所学校工作，而这所学校恰恰位于市镇管理部门所认定的问题区域，那么他就知道，这样的现象是多么的不同寻常。

这个群体不乏动力。学生们匿名填写了问卷，将小组讨论结果整理为小型展示，探究他们生活区域的邻里关系，采访路人，思考了哪些基础设施在今时今日对他们而言十分重要，哪些基础设施在未来具有决定性意义。

经过冷静思考后，他们得出了答案。良好的交通设施在现在和未来都是最重要的。洪堡小树林，威丁区的一座大公园，对没有自己专属房间的他们来说是重要的：“大家能在这些地方独处。”15年后，他们将承担父母的角色，鉴于此，幼儿园和学校似乎更为重要。水烟吧和烤肉店对他们而言不值得纳入优先事项，清真寺的排名也少有靠前。图书馆也属“此外”行列。大多数人认为这是多余的。在这方面，他们与相关地方管理机构的判断一致：应该关闭该地区唯一的图书馆。而自实施国际学生评估项目（PISA）起我们就知道，为了能够参与到这个社会，阅读是多么重要。

但是阅读并不一定是这一群体必备的生存技能之一。这并不要让我们屈服，而是促使我们去思考，如何才能吸引这些孩子走进书籍的世界。我们几乎不会以学校里传统读物中经典的圣经篇目来引导他们阅读，相反，他们更愿意选择与生活息息相关的读物。项目期间，每名学生获赠一本名为《阿拉伯男孩》的书籍（菲舍尔出版社捐赠），该书讲述了新克尔恩的罗贝格区中一位阿拉伯青少年真实艰苦的经历。该地区同威丁区的布鲁能住宅区一样环境恶劣。我们邀请了来自安那托利亚家庭的作家君特·巴尔茨（Güner Balci），和学生们一起讨论。

君特·巴尔茨的一切引起了这些青少年的误解：他们和她有着类似的成长轨迹，将她视为“我们中的一员”。但是她的成长变化让这些学生几乎情不自禁地钦佩：她——尽管临产——居然未婚！她写书！她在电视台工作！她将德国称为家乡！他们想从她那儿知道，要怎样才能走到她现在的位置。作家和学生之间有着激烈的讨论。但学生们的发言中不乏批评。这次参观之后，好些学生有生以来头一次读完一整本书。

青少年中并不缺少这样的误解——他们缺少的是来自周围的、能成为榜样和批判性的“反对者”。但谁会成为这样的人呢？君特·巴尔茨离开了她原来生活的罗贝格区，她也不想让自己的孩子在那里上学。她和许多柏林人在这方面的看法相同。

我们将学生送到布鲁能区的两个城区管理处，那时他们还完全不知道这两个地方的存在和工作任务。令他们吃惊的是，该管理处负责这个城区的发展。更让他们惊奇的是，居民也可以提出自己相应的建议。当孩子们最后终于能流利地讲出“城区管理”这个困难的单词后，两位少年鼓起勇气，再次提出自己的项目建议：他们提议，为男孩子们开展专项足球训练。这是学生们同地方管理机构的首次联系。这次联系促使他们去思考，必须提出点什么建议来为自己的城区做贡献。但他们通常缺少这样通往外部世界的大门。孩子们需要继续努力地融入这个社会。这些青少年并未将自己视作“德国人”。

3. “威丁区是自由”

尽管他们所有人几乎都是在德国出生，但没有一名学生愿意自称为德国人，一些学生最多是称自己为威丁人或柏林人。经常将他们视作外国人对他们来说没问题，只要这样的称呼“不是辱骂”。他们中间近一半的人都为自己选择了这个称呼。这些人对城负担的说法有些前后矛盾：“外国人太多了”，他们明显认为这些人和自己不同，“太多的毒品，太多的污垢”。

他们希望用最严格的惩罚措施来抵制同毒品的

一切往来；对于污垢，他们认为自己也有责任：我们同其他人一样都在制造污垢：“每个人都乱丢纸屑。我们也是。如果要拥有干净的环境，我们自己也必须为此做些什么。我们以后要成为孩子们的好榜样。”

影射未来的虚拟式总是伴随着他们自我批判的认知。他们的孩子将来会比他们做得更好、为学校奉献更多、不会安于享乐、会承担责任。

他们也不喜欢将威丁区看作问题地区。对他们来说，威丁是家乡，是一个熟悉的地方：“这里每个人都相互认识，一切触手可及——从商场到平价超市再到面包店或时尚品牌店。”这里有人们所需的一切。“这里有许多小孩，有许多生活。”几个月前，他们在一次班级郊游中参观过带有别墅和绿化街道的施特格利茨中产阶级区，却并不觉得这样的别墅街区有什么魅力。那里是“这么的死气沉沉”。

若有人早晨路过威丁区的大动脉——巴德大街，就能感受到这种城区间的对比反差。这里7点半就已开始散发“热闹生活的气息”。当最后一批水果和蔬菜被拖进土耳其超市，第一批客人已开始来日常购物了，大家都并行不悖。面包店里，德国退休人员等着他们的早餐咖啡，愤怒地讨论着债务危机。在“La Femme”这个顶着法文名称、颇为成功的土耳其连锁店，餐桌间停放着婴儿车，母亲们大多围着头巾，坐在未戴头巾的女士们旁边吃着芝麻圈。大学生们匆忙赶往格森布鲁能——地铁和有轨电车的一个中心枢纽点。威丁区由于较低的租

金成为受大学生和尚未成名的创作者们偏爱的居住地。诱人的住房优惠和商业租金推进了这样的发展。

这是重要的。因为除了威丁区所散发出的城市文化多元吸引力之外，我们不能忽略的是，这里聚集着大范围的穆斯林的平行社会。在施特格利茨、策伦多夫或夏洛滕堡长大的柏林人自豪于城市的“斑斓”，但他们没有想过要搬到这里，甚至也完全没有想过会送他们的孩子来这里上学，也几乎不会借参观流落到此：首都文化的乐章在其他地方奏响。对于菩提树下大街的宫殿进行修缮工作，许多人都乐见其成，有影响力的游说团体为此呼吁和努力。但却无人为一项困境城区的路灯项目奔走呼号，而这些才是阻止社会日益严峻的分化并对抗隔离的有效武器。这样，曾经的红色工人区威丁区如今已稳稳地掌握在穆斯林群体手中，并将越来越远离地方政策的视线范围。

与此同时，这些环境恶劣的地区出现的日益严重的隔离也是城市面临的严重问题之一，并威胁着城市的未来：因为大多数下一代会在这些小区里长大。柏林市行政当局将这些问题地区定义为所谓的“行动空间+”，对此必须采取跨部门的策略来应对。但迄今也没什么明确结果，他们本来也几乎没什么效率。这里需要比政府机构所能保证的更多的支持，也包括外界的支持。绝大多数柏林人要求企业给予学校更多的投入。因为学校的质量和成功在今天很大程度上决定了一个地区的多样化和这里居民的未来发展前景。

城市责任

例如在柏林拥有超过7000套住房的degewo公司，利用它经济上的成功，支持有助于改善地区生活条件的倡议活动、团体和协会。后者通常只需支付运营费用，便可以拥有这样的房间。随之便出现了有助于地区稳定和多样化的“施食处”、妇女、青年和老年会、小型设计师工作室或商铺办公室。

小孩和青少年在这样的社会事业中享受最优先地位。威丁区布鲁能住宅区和新克尔恩区的格罗皮乌斯施塔特将会帮助负担过重学校的发展。孩子们在“阅读导师”项目中开始阅读，在“诗人比赛”项目中开始文章写作。展厅可用于鼓励开展文化活动和体育活动，如格罗皮乌斯施塔特的年度学生铁人三项赛，鼓励更多的运动。这些项目让小区更宜居，同时这里的居民也变得更自信。最后的赢家是所有人，包括房地产公司、市区、行政区和柏林州。

此外，degewo属于德国首批通过了社会、经济和生态总评价的公司之一。运用degewo和柏林洪堡大学开发的“城市利润”公式能计算出，公司为城市创造了多少价值。不仅要考虑有益于社会文化项目承担的免租或如二氧化碳排放持续下降的经济措施。而且公司净收入和自有资金也纳入计算。因此，2009年总计5370万欧元的“城市利润”，不仅包含社会利润，还是丰厚财政利润的有力证明。

4. “剩余的学生”？

参加该项目的所谓的“剩余学生”之一是阿尔迪克¹，一个14岁的科索沃-阿尔巴尼亚人。阿尔迪克会讲阿尔巴尼亚语、科索沃语、马其顿语，英语尚可，德语基本没什么错误，还能听懂塞尔维亚-克罗地亚语。他是一位富有激情的霹雳舞者和电脑精通者，有魅力、圆滑、不胆怯并且总能对答如流——一个在陌生环境中也能很快适应的人。你可以将他派往东京、基加利或伊斯坦布尔——无论在哪儿他都能很好地适应。

但阿尔迪克却被视作差生，他的升学也有风险。但为了实现班级目标，不久前，他从学校学习办公室将学习卡片带回家，用于周末的学习。他想

借助这些卡片来做练习。若是掌握了这些学习卡片的内容，他就可以申请考试。考试何时进行，由学生自行决定——这是学校尝试鼓励学生自主学习而采取的多种措施之一。但是阿尔迪克携带卡片这件事是不被允许的。学习办公室的材料必须供所有人使用。即使在卡片完全用不到的时候，也不允许“私有化”。因此，阿尔迪克得到的不是称赞，而是训斥，学校还为此召开了学校会议，因为阿尔迪克违反了一项规定。这类事情经常发生在阿尔迪克身上。比如在地铁上逃票，甚至很小的时候便卷入了可疑的交易。对此，警局留有记录。

阿尔迪克所去的学校未能充分利用他那不容忽视的天赋、他的语言能力、他的机智应对能力和在陌生观众面前的无畏。这不能责怪学校。这所学校

1. 所有参与的学生都使用化名。

同其他许多学校一样仍处于变革的开始阶段。在变革过程中，学校必须学会同旧式结构告别。但他们的状态仍未调整至适应如今这群坐在教室中的陌生学生，以至于会将阿尔迪克这类青少年视作负担，没有寻求方式方法，让这批孩子能运用和发挥自己的能力帮助自己和他人。我们不能将这样的小孩和青少年——也是为了我们自己的利益——送往社会输者之路。

当学校将阿尔迪克与班级群体分开并托付给他一项责任重大的任务，这位科索沃-阿尔巴尼亚少年突然成为汹涌海浪中可靠的中流砥柱。我们给了他一份由学生完成且混杂了短片、视频、照片和图表的PPT，展示它非常费时费力。阿尔迪克必须在听到某些关键词时及时操作键盘，以便蒂莫、塞尔玛和米莱娜严格按照脚本内容解说，与PPT演示内容准确吻合。阿尔迪克勇敢地完成了这个任务——他很快就熟记了20页的报告稿本。每场排演他准时出现，给做展示的同学正确重读的建议，并检查每个排演的陌生场地，确保没有任何问题。不同于他那些几乎没有离开过生活区的同学，阿尔迪克迅速探寻了柏林地铁网的换乘点和连接处及正确的出口。他有着良好的空间想象力，但——正如他的老师所说——缺乏规则意识。

规则是一所90%以上学生有所谓“移民背景”的学校不可缺少的约束。不仅是在学校如此。在一次模拟求职面试中，企业也表明，我们的学生中几乎没人可以满足这些要求。几乎所有人携带的证明中都有无故旷课的记录。带着这样不太可靠的名片，他们通常不会接到参加面试的邀请，没有机会被倾听。这有效地引起了某些同学的恐惧，他们说，这点“我们不知道”。这样的认识是否足以让接下来大部分10年级的学生做出改变，仍是未知。

阿尔迪克当然也有旷课的记录。也许他本来就无法升学。阿尔迪克说，这也没有“那么糟糕”。他想移民去美国，在纽约的一家披萨店找份工作。尽管我们相信他可以做到，但我们必须问问自己，我们是否真想让阿尔迪克这样的年轻人走呢？我们真的相信自己能放弃他们吗。尽管社会人口发展早已让我们明白，移民（到德国的）家庭的孩子在不远的将来会成为这个社会的多数？

我们能眼睁睁地看着阿尔迪克这样的孩子缺席吗？我们必须交给他们哪些任务，而且他们也会认为那是有吸引力的试验？每天传输的文明美德（集体中的可靠、稳定和规则意识）对他们而言是否太困难了呢？参加活动期间，君特·巴尔茨责备他们缺乏对青少年和穆斯林社区口头高喊的、让他们有别于德国人的价值的尊重。

马吉德，15岁，是一个比阿尔迪克更优秀的学生。但同大多数学生一样，一写文章，他就会受到德国正字法和语法的折磨。这些学生要写一份新克尔恩区格罗皮乌斯施塔特的考察报告：他们认识了其他哪些住宅区，它们和威丁区有什么区别，最明显的差别是什么？马吉德挣扎着写着笨拙的句子。“然后我们走进了一座高楼。之后我们又去到茨维考堤坝旁的大楼管理员处。然后我们去了运动跑道。”马吉德想记下所有具体细节并请我们帮他检查文章。这篇文章中正字法错误相比其他同学的文章要少一些，但也出现了大约20次“去”这个单词。我们要求他在几秒钟之内找出其他动词，马吉德玩得很开心。他最后提交的文章值得推敲，很不错。对此他很自豪。但他只获得很少这样在成绩上的认可。面对全体学生，像这样班级上的老师大多将重心放在管理纪律上。特别是在男孩子中间，经常会有持续性的身体接触——撞撞这，推推那，踢一脚胫骨，拍拍后脑勺。

这些学生并不是冷漠的。他们更清楚要将过剩的精力转移到哪里。“我们正值青春期，需要同我们的荷尔蒙对抗”。他们向我们解释并抱怨，自己能正确“发泄”的可能太少。学校并不提供这样的机会。他们曾经跳霹雳舞的青年俱乐部关了。运动场的开放时间由学校管理员控制，而这不符合青少年的需求：周末期间运动场是关闭的，而不是用具有吸引力的服务来吸引不太运动的家庭。学生们近乎悲伤地回忆起在学校郊游时看到的一个充满挑战的、迷宫般的攀岩公园。他们在格罗皮乌斯施塔特考察期间兴奋地扑向了运动跑道。在跳舞期间，他们能看出谁在关注那些极富表现力的身体和节奏感，但是“无需身体”的学校为此提供的空间太少——尽管我们知道，运动对认知的发展有多重要。持续的干扰活动不断打破运动需求。

马吉德加入了这种身体交流，尽管是以他自己的方式。马吉德给人按摩。这让他感觉良好，非常好。所有人——男孩和女孩都想让马吉德给他们按摩背、脖子、臂膀。休息期间，这些桌子通常会拼在一块，而马吉德一定会为躺着的人按摩。也许马吉德完全不知道，这样的天赋可以让他找到一份能获益的工作。迄今为止，没人给过他建议或启蒙。在社会上，按摩是一种受认可和受欢迎的职业，养老院、医院、体育协会和健康中心都少不了这项服务。即便马吉德知道，这样的职业可能在大男子主义的阿拉伯男人的世界中被认作是“废物从事的工作”，并因此成为禁忌。这些年轻人因家庭经历所面对的这种固化的性别形象是自身身份的多种限定条件之一。融合的努力也因这些限制而一再失败。他们的大男子主义文化无法与建立在平等之上的文明社会保持协调，而大男子主义文化伴随着的妇女形象明显是性别歧视。对此，学生们自己说：“我们不一样。我们有着和你们不同的文化传统、不同的价值。”

5. “男女是不平等的”

性别平等并不存在于这些穆斯林学生想象的世界中。对他们休闲活动的询问就已体现了这点。男孩们很少看电视，多数情况下会在电脑前待至少5个小时，女孩们表示，差不多长的时间在她们这里用来做家务——采购、照顾兄弟姐妹、打扫、准备饭菜等等。男孩们几乎不必做这些家务。姑娘们则须忍受。所以这些孩子们完全不能明白盖德-布茨拉夫女士在讨论活动中提出的建议：下次让她们的兄弟们去收拾餐具。她自己以前就这么干过。对男性主导世界的一次反独裁起义甚至是对穆斯林家庭的挑战并不存在，而联邦德国的妇女运动则促进了社会的女性革新。

男人们能在“外”，即家庭之外，和某个姑娘“开心快活”，但这对姑娘们来说则是禁忌。她如果这样做便会被视为“荡妇”，在穆斯林社区，这个家庭便会被人“说坏话”。这是“糟糕的，非常糟糕”。如果被人看到女儿在街上和某个男人一

起时，家庭的名声会受到威胁。兄弟在家里占多数，这样他们便可以适当“控制”自己的姐妹。这些男孩强调，没有他们，这些姑娘们不能抵抗这个社会形形色色的诱惑。他们代表父亲，父亲的权威是无可争议的，

他们是合法的监护人，要为家庭赢得尊重。“父亲应该是怎样的呢？”，戏剧教育家耶尔马兹·阿特玛卡也想知道我们的学生们是怎么想的。回答是，他“不见得”要打人，但一定“不是软蛋”，不然他就没办法在窘境中给予帮助——或者“你想叫你的软蛋-爸爸来帮忙吗？”

这种父权倾向绝不仅仅是男性的理想，女性也表示无异议的认同。还有：他们强调，一位女性在结婚前必须保持处女之身，不然便会失去“市场价值”，有可能完全嫁不出去。没人想买一台“二手电视机”，如果他能以相同的价格买到一台新的。

我们的学生好像没有其他的事情要劳神，一直思考着结婚、未来新郎或新娘的选择。考虑到他们才15岁，出现这种情况有点出乎我们的意料。对我们来说，成长的时期是觉醒、尝试、尽情幻想的时候。几年后，这群年轻人就会面临结婚——一生中的高光时刻，为此要贡献出家里的一切并且这一切会变为深切的切割感。女孩们说道，接着她们要戴头巾，以此开启一段不同的生活。

未来的择偶必须获得父母的同意，这适用于男性和女性，不然无法成就一段婚姻，即便两人可能爱得很深。某些人本人并不排斥异族通婚，但他们的父母却不接受这样的选择。有些人完全不希望和一位之前完全不认识的“陌生新娘”结婚。相反，布尔汗，一位巴勒斯坦血统的男孩子，从开始就将寻找未来伴侣的任务交给父亲。“最后我总是能找到一个女人结婚的”，他认为，“但我只有一位父亲。”

在这些学生的生活和想象世界中，家庭排在第一位。15岁时的他们谈及未来时首先将自己看作是3到4个小孩的父亲或母亲——然后他们才会谈到未来可能从事的工作。对于工作，他们很少有成形的事业规划。今天他们想成为汽车机械师，明天就变成商务管理人员。他们在房地产公司渡过一周后，相互间礼貌的交往和食堂丰盛的食物给他们留下了

深刻的印象，他们做一个更大的梦：想成为建筑师或IT工程师。但大多数人的学习成绩几乎不允许他们有这样的前景。在哈茨IV领取者家庭中，谁应该成为这些孩子在职业导向问题上的顾问，谁应该向他们解释哪些职业在今日的职场会受欢迎？

他们中没人想以后靠哈茨IV救济金过活，也没有人想抱怨现在的社会地位。这些年轻人并不想将自己看作穆斯林协会官员的被监护人，这些官员让融合的成功依附于社会福利国家的多项拨款。他们自信地认为“自己的未来依靠我们自己”，并且同时承认，不会总利用学校的资源来获得更好的成绩。这些孩子最多只是很抽象地意识到如何以此开启成功的职业生涯。

像阿尔迪克这样机智的人本可以在我们这个社会的职场中谋求一个位置，但在全球竞争愈加增强的时代，我们不知道，他们可以去哪里。房地产公司告诉他们，没有高级中学毕业证书几乎不会有获得培训/教育位置的机会。他们肯定从维尔纳·盖根鲍尔那听说，本来在他的项目管理公司中一份低水平的中学毕业证书已足够，但今天所有的服务都在“客户眼前”进行。那些证明是不可靠的员工，人们会再次同他们分道扬镳——正如那些不太听从女上司指示的男性职员们。布鲁能区的年轻人们并不了解这些职场经历。他们也不知道，在面试中提出自己的问题、显示对公司的兴趣能成为一种优势。他们不知道旷课的不利因素。他们头一次听说，在这样的面谈环节不能穿运动鞋。他们知道少许、部分人甚至完全不知道这家公司的规范文化。因此，前往这家公司的就职通道对他们关上了，加了锁。单靠自己，他们无法找到这条道路。

6. 隔离陷阱

来自布鲁能区的这类年轻人正处在隔离陷阱中，这是一种封闭的环境，处于他们的家里、他们居住的地区和学校中。他们总是待在一块。当问及基本法第2条的理解时，他们的回答是：“男人和女人是不平等的。他们也不能受到平等对待。德国社会的想法不同，对我们来说无所谓”。这让参加

公开活动的观众感到吃惊，也让这些观众知晓了他们的想法。连那两位不是来自穆斯林家庭的学生也未在这点上做出反驳。群体压力似乎在这点上也成为了多余。若一个人来自非多数派的家庭，他就知道在这样的群体中，一些棘手的问题上的处理只能通过适应或者潜水的方式来保住自己。

这些年轻人不必再讨论对立的立场。这里谁能代表他们呢？这些社区里不再有经历过不同社会化且拥有不同价值导向的“德国”学生。他们的父母早已离开，那些重视让自己及其小孩融入德国本土社会的穆斯林家庭亦是如此。在修理厂里，退休人员坐在小桌旁——他们的穆斯林邻居不信任地注视他们，孩子们不想与老人以及这些格森布鲁能整天挂在酒瓶上的酒鬼们有什么瓜葛。这些人不可能是（这些学生的）的榜样和激励。来自巴勒斯坦家庭且一直关注他们精心维护的马亚姆（圣母玛利亚）形象，希望德国社会会变得“更干净”和“更有序”，这并不奇怪。

老师们呢？他们能成为学生的榜样吗？这些重点地区也存在这样的学校，他们走创新道路并让学生以优异的成绩毕业。他们值得大家学习。如前文所说，教育协会这类机构在这些住宅区非常重要。因为大多数在比较困难的学校工作的老师被每天艰苦的日常工作所折磨。他们更希望离开。在许多人身上都能看到明显的迹象：正在消失的“德国”少数派在这个地区工作。他们的住所位于其他地方——在朗克威茨、舍内贝格或米特。除了工作，这些老师并不想住在威丁。同威丁区的大多数人一样，他们并不想苛求这群孩子。

这些年轻人也深切感受着这种分裂生活的变体。在学校里，他们相互间不用一些特定的辱骂语，如“祭品”或“同性恋”——在骂人话中偏向使用老师们不明白的阿拉伯语或土耳其语，这对他们来说并不困难。姑娘们会在父母和家里的男性群体面前隐瞒她们偶尔同男孩子见面。反过来，男生们承认，他们在街上不会总是表现出父母要求且多次发誓的价值观，如尊重和礼貌。幸运的是他们的父亲什么都不知道。但若出现一次严重的事情，负责的不是警察，而是依据“我们自己的规定”。

在一个对他们来说陌生且一直陌生的世界中，

唯一可靠的支点是家庭。它是身份、划界和自我主张的栖息之地。人们认为哪里不能保持同步或不能进门，他们便会逃进那里，并倔强地解释“我们不一样”。许多穆斯林家庭中这种消极倾向的形象在德国人那里变得固化，因为德国人在这些地区看到了太多这样的人。这些人一一因某些原因也总是——与社会脱节，这样的形象有利于防卫。

孩子们遵循父母安排的生活，在家用原籍国语言交流。假期也会在父母的原籍国度过。同流传的角色和性别形象一样，父母的刻板印象和偏见也被孩子们所接受。社会化几乎无法同自由、维护自我负责和自我成就的基本价值和要求兼容。当本地私人化社会的标准生效，社会化紧随社会学家称呼的“共同感理念”而来。

移民家庭的这代小孩全力对抗隔离。他们之间缺少摩擦面，而这也正是推动发展和变革的对比腐殖质。这代年轻人对新事物完全保持开放的心态，当然除了性别形象这一坚不可摧的堡垒之外。我们应宽容地微笑，不接受分界的核心，因为它违背了民主社会的基本原则。相反在其他问题上，这些年轻人表现出并不反对建议的样子。对克服困难的认可可是重要的激励，它促使年轻人更多地参与，也许还会鼓励他们跨越边界。如果让他们待在原先的环境中，我们便会失去未来。所有人都逃不开这些后果。

为了打破他们活动的封闭社会，为了打穿平行世界的壁垒，持续的干预是必需的。和外界的伙伴们结盟，一起让变革之风吹入这个同质化的社区。一再地以低门槛去接近这些年轻人，是对他们所拥有巨大潜力的侮辱。不必让他们得来太容易，相反：必须让他们面对和应对高要求且重要的任务的挑战。

“公司中的学校”项目对我们的学生而言是一次非凡的体验。其他人对这些孩子生活的世界、他们的想法感兴趣。尽管各种兴奋和紧张，他们在陌生大众面前有深度地、自我批判且自信地展示了自己的成果，给大众留下深刻印象，这对他们来说是一次全新的体验。这也包括他们在出场前直接面对电视台的个人问答采访。他们在这之前是不敢尝试的。我们必须给予他们机会去超越自己。

房地产公司托付给这些年轻人一个要求结果、

需要决心和报告形式的项目，希望发展后继有人。同时，人们也须考虑到可能会失败。然而，企业家、政治家和管理人员必须寻求同孩子和青少年对话，而不仅是谈论他们。我们不是僵硬的行政语言中所说的这些“非德国原籍”小孩们的“监护人”。他们能为自己代言。只有这样，他们才能共同构建自己和这个国家的未来。

7. 还有很多这样的我们——并且我们一直会在此地！

德国未来的构建需要这些年轻人。他们比柏林-米特区展示活动中的某些听众更了解这点，他们懂得向这些人传达自己的信息。观众在这场活动中也了解到这点。一些管理者们明白，“多样化”这一崇高目标在自己的公司无法兑现；有些父母看到，今天对我们来说理所当然的性别平等这一基本权利在未来还要继续去守护。布鲁能社区的学生不仅开拓了眼界，看到了陌生的世界，而且他们也明白了，人口时钟已敲响。“我们对未来太乐观了”，他们指出，这样的信任让自己区别与许多德国人。这些孩子完全不会明白，为什么这么多人如此恐惧未来并因此只想要这么少的小孩。他们的情况有所不同。尽管他们一一因为小孩在社会中生活会花费“非常多的钱”——要子女数量比他们父母要的少，但至少也会有3个或4个，不然“他们回家之后”就“太死气沉沉”了。没人说未来一定会过单身生活，这是不可想象的。所以，有一天他们的人口数量会超过“德国人”。毕竟，他们现在已经有这么多人了。他们想待在这里，待在这个他们能获得比在其他地方更多机会的国家。

在展示结束时，孩子们让有着同样认知的观众感到惊讶，这种认知于某些人而言听起来完全是威胁，是对并非每位听众都清楚的关系不加美化的解释：“我们的未来也是你们的未来！”这些移民家庭的孩子们的未来是怎样，决定了（不仅是劳动力市场上）这个社会未来的（生存）能力。

作者简介

勒内·博尔曼 (René Bormann)

弗里德里希·艾伯特基金会经济与社会政策部

弗兰克·比尔卡 (Frank Bielka)

拥有超过71000套住房和1500处商业单元的柏林最大的城市住宅公司dgewo股份公司的董事会成员，之前是柏林市建筑和住房管理部、财政和城市发展部的国务秘书

英可·布罗德森 (Ingke Brodersen)

政治和媒体文化书籍的出版人、作者和编辑以及文学代理人；此外从事为罗伯特-博世-基金会以及为柏林各种教育项目建言献策的工作

鲁茨·弗赖塔格 (Lutz Freitag)

德国最大的行业总协会，代表德国和欧洲范围内约3000家地方的、合作社性质的、宗教的、私营经济的、州与联邦所属的住宅公司的德国住房与不动产企业联邦协会 (GdW) 的主席

阿希姆·格罗斯曼 (Achim Großmann)

心理学硕士，多年的联邦议院议员和联邦交通、建筑和城市发展部的议会国务秘书

伯恩德·洪格尔博士 (Dr. Bernd Hunger)

城市规划员和城市社会学家，是德国住房与不动产企业联邦协会负责住房和城市建设、研究与发展事务的科长

穆罕默德·哈希姆·伊纳姆 (Muhammed Haşim Inam)

社会教育学硕士（高等专科学校），波鸿跨文化工作论坛 (FORINA) YÜCEL咨询公司从事社交业务与管理、跨文化咨询、指导和培训咨询方面的企业顾问

福尔克特·基普 (Folkert Kiepe)

德国城市大会负责城市发展、建筑、住房与交通事务的代表

乌尔里希·菲佛 (Ulrich Pfeiffer)

柏林empirica 股份公司监事会主席、波恩empirica有限责任公司总经理

弗朗茨-格奥尔格·里普斯博士 (Dr. Franz-Georg Rips)

德国租客联合会主席、艾尔夫特施塔特市市长

彼得·伦克尔博士 (Dr. Peter Runkel)

2009年11月前，联邦交通、建筑和城市发展部土地规划、城市发展和住房部主任

克劳斯·彼得·施特罗迈尔教授 (Prof. Klaus Peter Strohmeier)

波鸿-鲁尔大学城市、地区和家庭社会学教授。跨学科区域研究中心主任。研究领域和工作重点：家庭与社会政策、社会与健康监测系统、人口、城市发展和地区发展

版本信息

《“社会城市”计划——致力于城市未来的智慧城市建设促进项目》

德文原版由弗里德里希·艾伯特基金会出版，

中文版由弗里德里希·艾伯特基金会上海代表处发布。

© 2010

弗里德里希·艾伯特基金会

经济与社会政策部

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Germany

www.fes.de/wiso

弗里德里希·艾伯特基金会

上海代表处

上海市徐汇区淮海中路1325号

瑞力大厦705室

邮编：200031

www.fes-china.org

如欲订阅，请联系：

info@fes-shanghai.org

作品观点不代表弗里德里希·艾伯特基金会的立场。

未经弗里德里希·艾伯特基金会的书面允许，不得将其出版作品用于商业用途。

封面图案：

© dpa Picture Alliance

Imprint

The original German version »Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte« is published by Friedrich-Ebert-Stiftung; the Chinese version is released by Friedrich-Ebert-Stiftung Shanghai Representative Office.

© 2010

Friedrich-Ebert-Stiftung

Division of Economic and Social Policy

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Germany

www.fes.de/wiso

Friedrich-Ebert-Stiftung

Shanghai Representative Office

Real Tower 705

Huaihai Zhong Lu 1325, Xuhui District

Shanghai 200031, China

www.fes-china.org

To order publications:

info@fes-shanghai.org

The views expressed in this publication are not necessarily those of the Friedrich-Ebert-Stiftung.

The commercial exploitation of the media published by the FES is allowed only with the written permission of the FES.

Cover foto:

© dpa Picture Alliance