

鲁尔关税同盟矿区转型研究:多主体治理的经验借鉴

张楚琳¹, 刘云刚²

(1. 中山大学地理科学与规划学院, 广州 510275; 2. 华南师范大学地理科学学院, 广州 510631)

摘要: 工业区转型一直备受关注, 德国鲁尔区是其中最为典型的案例之一。选取鲁尔区关税同盟矿区为研究对象, 基于实地考察和半结构式访谈, 剖析其转型过程中的多主体参与机制, 总结其治理框架发现: 在多渠道的资金投入、矿区工业文化的保护与开发、建筑与环境的更新改造、日常运营与管理及社区生活与空间活化等方面, 政府自上而下管理与适度放权相结合扮演支柱角色, 社会公众在分担公共事务与参与公共生活过程中活化社会空间, 市场主体的自身发展与矿区转型形成良性循环。三类主体活跃互动, 其多主体协作治理的经验值得借鉴。我国在工业区转型过程中, 政府可尝试脱离“全能包办”的思想, 将部分职能释放予社会和市场, 吸引其主动进入和发展, 共同推动区域转型。

关键词: 鲁尔区; 关税同盟矿区; 转型; 多主体治理

新中国成立后的三四十年间, 以优先发展重工业为战略指导, 大力建设能源矿产基地, 形成大批以矿产、森林等自然资源开采和加工为主导产业的资源型城市, 其数量多、分布广, 为我国独立工业体系的建立、国民经济的增长作出了巨大贡献。当前, 大部分传统资源型城市进入到资源开采的中后期, 面临经济社会结构转型的挑战^[1,2]。20世纪下半叶, 德国鲁尔区在全球鼎盛地位下遭遇滑铁卢式衰落, 继而艰难转型为多元活力经济区, 成为我国资源型城市工业区转型借鉴的热点对象。

鲁尔区的相关研究包罗万象, 成果颇丰。针对其转型发展, 国外学者多着眼于空间的开发与文化的保护, 如探讨棕地再开发^[3]、区域收缩与增长^[4]、文化复兴^[5]、文化投资与社会转型^[6]等课题; 从治理的视角, 有学者探讨作为区域治理参与者的新型城市的治理模式^[7], 探究鲁尔区企业主体积极参与区域发展的能动作用^[8], 鲁尔地区不同城市创意产业发展的多种治理模式^[9]等。国内学者则对鲁尔区的变迁^[10]和产业兴衰^[11]进行了深入探索, 剖析鲁尔区衰退原因, 挖掘鲁尔区转型经验, 如列举鲁尔区转型过程中的欧盟政策^[12]、政府举措^[13], 探讨鲁尔区经济结构转型路径^[14,15], 分析鲁尔区工业旅游发展及遗产保护经验^[16,17]等, 从中揭示鲁尔区转型过程中政府予以政策和财政扶持、推进传统产业升级、培育新兴产业、改造工业空间为公共开放空间、发展工业旅游等具体策略。但囿于实地调研困难、中德语言隔阂等障碍, 大量研究止步于对有限的网络公开文件、国内文献资料的反复解析和描述性总结, 缺乏对转型过程的微观讨论, 对国内工业区转型的操作指导性有限。

本文借前往德国交流学习的机会, 进入鲁尔区开展了多次实地考察, 并深入鲁尔区

收稿日期: 2018-12-28; 修订日期: 2019-11-06

基金项目: 国家自然科学基金项目 (41571130, 41271165)

作者简介: 张楚琳 (1996-), 女, 广东惠州人, 硕士, 研究方向为资源型城市发展、城市与区域规划。

E-mail: gwzhangchl@foxmail.com

通讯作者: 刘云刚 (1973-), 男, 内蒙古呼和浩特人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为城市地理学、政治地理学、生活空间论。E-mail: ygliu@scau.edu.cn

转型代表之一——关税同盟煤矿工业区（Zeche Zollverein，下称关税同盟矿区）进行访谈，发现其转型是一个涵盖经济、社会等不同层面的多主体协同治理的过程。而国内已有研究对鲁尔区转型主体的讨论主要局限于政府，肯定了资源型城市转型过程中政府的主导作用^[18,19]，但对市场和社会主体的参与、政府与其他主体间的合作效果等认识不足。本文以关税同盟矿区为例，探讨其转型过程中各主体的参与和作用途径，揭示各主体如何“各司其职”、协同治理，营造区域活力。期冀本文的研究能够为我国传统工业区的转型提供借鉴，对鲁尔区多主体治理研究有所推动。

1 研究方法

1.1 研究对象

鲁尔区指现由鲁尔区区域协会（Regionalverbands Ruhr, RVR）管辖的地区范围，位于德国西部北莱茵—威斯特法伦州（Nordrhein-Westfalen，下称北威州）中部，由11个独立市、县（共计53个市、区）组成，曾被称为“德国工业的心脏”。依资源而兴的鲁尔区经历了工业革命的兴盛期—替代能源冲击的衰退期—产业转型的复兴期三个阶段^[1]，现逐渐由产业结构单一的煤炭钢铁工业区转型为高新产业、教育、旅游等多元复合的经济区。

2010年，鲁尔区的转型代表埃森市（Essen）被评选为“欧洲文化之都”，关税同盟矿区为其中最重要的地标（图1），是鲁尔区从兴盛到衰退再到转型的缩影。在工业繁荣期，矿区由大型煤钢企业掌握主要话语权；工业衰落后（表1），各级政府推动区域转型，市场力量响应政府的规划与筹措，以新的姿态活跃其中，社会团体与公众也积极参

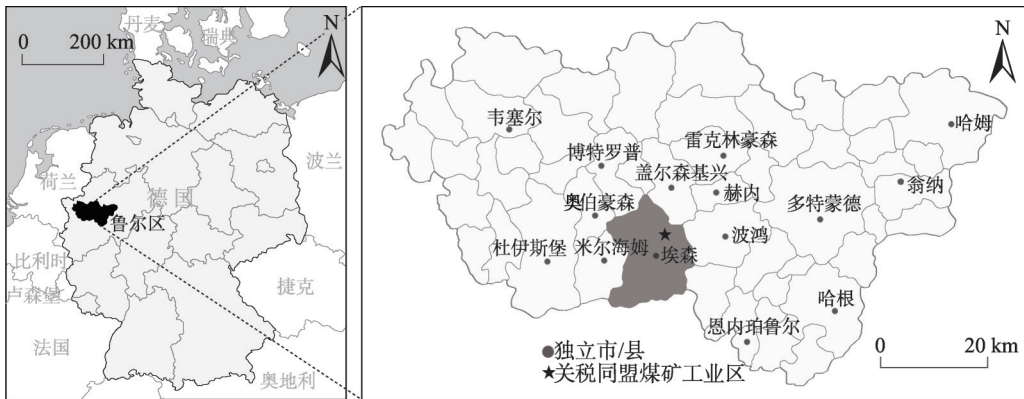


图1 关税同盟煤矿工业区的区位

Fig. 1 The location of Zeche Zollverein

表1 关税同盟矿区转型过程中主体构成

Table 1 The composition of multiple agents in Zeche Zollverein

主体类型	具体行动者	功能
行政主体	欧盟政府；德国联邦政府；北威州政府；负责矿区建设资金投入、规划指引等公共事项，统筹管理埃森市政府；鲁尔区区域协会	
市场主体	传统大型企业；个体经营户	活化经济，促进区域产业转型
社会主体	高校、社团、协会等各类组织；社会民众	协助政府分担矿区公共事务；协调公众参与社区生活

与公共生活,反映了权力分散,政府、市场与社会共治的多主体治理内涵。

1.2 研究方法

为深入了解鲁尔区及关税同盟矿区的发展历程和现状,获取矿区转型过程中各类主体与矿区的互动过程、相互的合作关系等多层面细节,本文访谈了鲁尔区行政和社会组织工作人员,包括鲁尔区区域协会区域统计与调查小组负责人、关税同盟煤矿基金会(Stiftung Zollverein)对外交流办公室负责人、原矿区改造项目组负责人等;并在矿区内随机选取工作坊老板和员工、矿区工作人员、学生、居民等市场和社会主体开展半结构化访谈,结合文献资料开展研究(表2)。

表2 受访人员基本信息

Table 2 List of interviewees

主体类型	编号	性别	年龄/岁	职业/身份	其他情况	访谈时长
行政主体	A1	男	约45	RVR区域统计与调查小组负责人	—	34分56秒
市场主体	B1	男	约30	家具工作坊老板	在矿区内经营家具工作坊	8分13秒
	B2	女	约30	陶器工作坊员工	在矿区内陶器工作坊制作手工陶器	15分26秒
社会主体	C1	女	约30	关税同盟煤矿基金会对外交流办公室负责人	—	邮件访谈
	C2	男	约70	原矿区改造项目组负责人	科隆大学退休教授	1时30分02秒
	C3	女	约35	关税同盟矿区游客服务中心员工	工龄15年,居住在埃森市中心	56分37秒
	C4	男	约25	矿区内Folkwang艺术大学在读学生	—	6分46秒
	C5	男	66	矿区附近老年居民	退休前为关税同盟矿区流行病检查员	29分24秒
	C6	男	25	矿区附近青年居民	埃森市区某销售公司员工	13分51秒

2 关税同盟煤矿工业区转型历程

2.1 发展概况

关税同盟煤矿工业区于1847年正式开始运营,至20世纪70年代鲁尔区衰退前,矿区内拥有世界上产量最高的矿井及欧洲最大的焦化厂。其先后经由煤钢集团Vereinigte-Stahlwerke AG和Ruhrkohle AG(今为RAG Aktiengesellschaft,下称RAG)管理,于1993年结束了持续近150年的煤钢时代。

1999年,矿区作为鲁尔区埃姆舍公园国际建筑展(Internationale Bauausstellung,下称IBA项目)中的子项目完成了基础改造,之后持续进行建筑与环境更新。矿区内大部分建筑被改造成为博物馆、办公室等公共空间(图2)。其中,原洗煤厂被改造为鲁尔博物馆;原锅炉房改为“红点设计博物馆”,成为世界最大的当代设计展览中心;其余少量建筑成为艺术培训场地、餐厅、咖啡厅、泳池等营业空间。2001年,占地100 hm²的整个关税同盟矿区被联合国教科文组织列为世界文化遗产,是鲁尔区转型的里程碑。截至2018年,矿区创造了约1500个新的工作岗位,吸引数十家文创商户入驻。2018年全年,矿区内鲁尔博物馆和室外矿井分别接待了26万购票散客和3160个参观团、15.5万购票散客和9960个参观团;此外,矿区每年还吸引超过60万非付费游客自由参观公共区域。(表3)

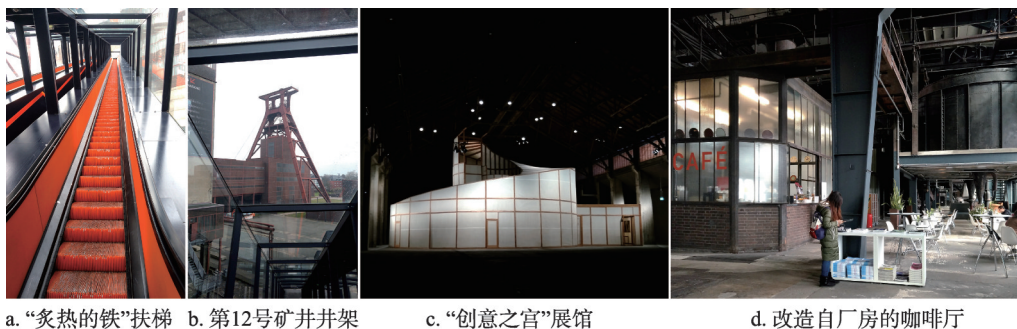


图2 关税同盟煤矿工业区内景

Fig. 2 The scenery of Zeche Zollverein

表3 关税同盟煤矿工业区发展历程

Table 3 Memorabilia of Zeche Zollverein

	时间/年	关税同盟矿区主要事件
工业起步期	1847	正式开始运营
	1900	从业矿工数达5355人，成为当时鲁尔区最大煤矿区之一
工业繁荣期	1920	关闭部分老矿井，发展现代矿井
	1926	全球第二大煤钢集团 Vereinigte Stahlwerke AG 收购矿区并建设中央矿井
	1932	建成全球最大矿井第12号矿井，该矿井日产煤量达1.2万t，为当时一般矿井日产煤量的4倍
	1961	焦化厂落成，焦炭日产量高达8500t，成为当时欧洲最大煤矿区
工业衰退期	1968	煤钢集团 Ruhrkohle AG 收购矿区并继续投入生产
	1986	矿井关闭，结束营业；由LEG发展有限公司（Landesentwicklungsgesellschaft GmbH，隶属于北威州，主管土地开发与管理，下称LEG公司）收购
	1990	大规模整修开始，意将矿区建设成为国际化的工业文化中心
改造转型期	1993	焦化厂关闭，正式结束煤炭与钢铁时代
	2001	被联合国教科文组织列为世界文化遗产，发展工业文化旅游
	2003	再次开启大规模整修
	2010	埃森市被评为“欧洲文化之都”，矿区为其地标之一
	至今	每年接待超过150万游客，转型成为工业旅游地

资料来源：依据关税同盟矿区官方网站及实地调研资料整理，下同。

2.2 多主体参与下的矿区转型

关税同盟矿区的转型涵盖多渠道的资金投入、工业文化的保护与开发、建筑与环境的更新改造、日常运营与管理及社区生活与空间活化等多方面。其中不仅有行政主体的推动，也有社会与市场主体的灵活参与。

2.2.1 多渠道资金投入

矿区改造主要由欧盟、德国联邦、北威州及埃森市政府出资，例如目前北威州政府每年都有600万欧元的固定拨款；RAG基金会、北威州基金会等基金会组织，及关税同盟煤矿工业区友好协会（Freunde Zollverein，下称矿区友好协会）等矿区合作组织提供小比例的资金支持；另有大型企业提供部分商业性资金赞助。一些民生项目如失业工人及当地居民的就业指导、住房贷款和补贴等，则基本由政府部门承担所有费用。

“很多人有新工作，政府成立工作中心帮助他们……一些穷人从政府得到贷款盖新

房子。”

——C5 矿区附近老年居民

2.2.2 工业文化保护与开发

作为曾经鲁尔区乃至欧洲的顶级产能矿区，关税同盟矿区具有极高的历史文化价值。但矿区关闭后，RAG集团曾计划将废弃建筑全部拆除，建设垃圾场。在民众和公益组织的倡议及北威州政府的支持下，矿区被作为工业遗产列入保护名单才得以保留。北威州政府前期投入大量的人力物力摸查矿区现状，绘制规划蓝图；同时与市政府、RAG集团等广泛合作，开展专业性整修与学术工作。社会团队在政府引导和支持下举办设计竞赛，集思广益，全面铺开矿区基础改造。相关基金会负责矿区的管理与维护，持续推广矿区旅游产业。在一系列举措支持下（表4），矿区的工业文化发展基调基本形成。

表4 关税同盟矿区文化保护与开发主体

Table 4 Agents participated in cultural protection and development of Zeche Zollverein

主体	时间/年	参与矿区文化保护与开发的主体	主要事项
行政主体	1986	LEG公司（隶属于北威州政府）	收购矿区
	1987	北威州政府部门与LEG公司组建任务团队	摸查矿区现状，探讨闲置空间利用，规划第一份蓝图
	1989	LEG公司&关税同盟第十二号矿区公司（由北威州政府与埃森市政府共同成立）	以古迹标准整修厂区；结合旧设施设法引入新产业
行政主体 +	1995	北威州工业遗迹和历史文化保护基金会（由州政府与RAG集团共同成立）	开展学术研究，探寻工业遗产保护与利用新途径
市场主体 +	1989-1999	IBA项目团队&社会组织&建筑公司等	全面铺开基础改造
社会主体	1998	关税同盟第十二号矿区公司&关税同盟煤矿基金会&工业遗产管理基金会	厂房保护与利用；矿区维护；宣传、推广矿区旅游业
	2008	关税同盟煤矿基金会	矿区统一管理与维护

2.2.3 建筑与环境更新改造

北威州政府发布IBA项目，同时另设由州政府、区域协会RVR和地方政府成员、社会代表、专家学者等约30人组成的、独立于州政府的联合团队负责项目的管理和运行。IBA项目团队成员身份多元，积极协商并发声，吸引各方市场和社会力量自下而上参与到矿区转型的策划中。矿区完成基础改造后，IBA项目团队于2005年组织国际竞赛面向社会征集方案，意将矿区改造成为工业文化公园。最终，由建筑、园艺、艺术、照明和通信等专业人士组成的一支跨学科团队的参选方案脱颖而出；房屋公司、建筑公司等市场经济体承包改造项目，落实矿区建筑与环境的施工与维护工作，同时在IBA项目团队引导下，雇佣并培训部分失业矿工参与矿区改造，一定程度上缓解地区社会矛盾和失业问题。

“他们（指建筑公司）也会招一些失业的人，教他们砌墙、刷墙之类的，也在矿区工作。”

——C3 游客服务中心员工

2.2.4 矿区日常运营与管理

关税同盟煤矿基金会作为鲁尔博物馆的管理者，通过收取门票、出租厂房等方式维持矿区运转。同时与其他社会组织保持密切合作，如与环境保护组织自然与生物多样性

保护联盟（Naturschutzbund-Biodiversity Conservation Union in Germany, NABU）共同维护矿区复绿后的自然生态环境，与伙伴组织矿区友好协会保持资本合作以减少对政府财政的依赖。

“他们（指基金会）会向游客收取费用，包括博物馆门票、导游服务、展览等等。一些建筑……比如餐厅、工作坊，他们也会收取租金。”

——C3游客服务中心员工

“NABU是最大的合作组织……另外，矿区友好协会在财政上给我们支持。”

——C1关税同盟煤矿基金会交流办公室负责人

2.2.5 社区生活与空间活化

转型前期，政府设立职业中心并与RAG集团合作，为失业矿工提供技能培训，帮助其再就业；失业矿工和当地居民也可以在鲁尔博物馆接受导游技能培训，合格者可就地或在鲁尔区其他旅游点就业，这不仅能够解决部分居民的就业问题，也促进了矿区集体记忆的传承。平日，政府和基金会提供财政和场地支持，协助各类社团和个人开办艺术展览与培训，活化矿区氛围，让艺术文化融入民众日常生活。入驻矿区的Folkwang艺术学校的学生也不定期组织实习，免费为公众提供艺术指导。矿区中大量公共开敞空间免费向公众开放，成为附近居民休憩、娱乐乃至与游客互动的重要场所。当地居民或团体作为盈利性质的市场主体，租用空置厂房作舞蹈中心、绘画中心、陶瓷工艺坊等，通过培训收费、销售文创产品等获取利润。部分工作坊甚至为人们免费提供创作场地，条件是创作者完成创作后须向公众展出其作品，从中所体现的艺术追求胜于金钱利益的良性合作关系，成为矿区工业艺术文化延续的重要动力之一。其余个体户租用厂房开设餐厅、咖啡厅及其他商铺。

“我的朋友从关税同盟矿区得到了培训，现在他是一名导游，带着游客参观，给游客讲故事。”

——C6矿区附近青年居民

“成千上万人同时失业，再就业很难。如果你失业了，你可以得到补助……如果你想再就业，他们会帮你寻找，还会教你技能让你更好地再就业……一方面是政府协助；另一方面，RAG也会给失业工人提供帮助……房子来自于矿区，他们（指政府和矿区所有者）负责修复并提供给人们……舞蹈工作坊PACT可以为人们免费提供舞蹈室进行两三个月的创作，但只能是舞蹈。我们也有这儿有一些画家，他们给市民开设兴趣班，赚一点钱。”

——C3矿区游客中心员工

通过多方主体分工合作（表5），关税同盟矿区从资金筹措、管理创新、空间改造到内涵提升，形成一套完整而流畅的运作机制。改造后的关税同盟矿区不仅仅是简单的工业建筑展示，而是一个充满活力的社会空间，承载着多样化的主体在此开展活动、合作运营。

3 关税同盟煤矿工业区的多主体治理框架

在1986年北威州政府管理下的LEG公司收购矿区之前，关税同盟矿区的发展步伐一直由RAG矿业集团等大型市场经济体掌握，各级政府的参与度较低，工会组织仅维护着矿工的最基本权益，广大劳工群体从德国境内外来此谋生，几乎没有也不曾期望拥有实

表5 关税同盟煤矿工业区的多主体协作模式

Table 5 Multi-agent cooperation system in Zeche Zollverein

主要议题	行政主体	社会主体	市场主体	
多渠道的资金投入	矿区建筑与环境更新 矿区日常活动与维护 关税同盟煤矿基金会运作 失业工人就业培训与贷款	欧盟、联邦、北威州及埃森市等各级政府、区域协会 RVR提供主要的资金支持	RAG基金会、北威州基金会等基金会组织，矿区友好协会等 合作组织提供部分资金支持	部分企业提供资金赞助
文化保护与开发	北威州政府及其下的LEG公司统筹、组织并参与矿区保护、改造路径摸索等基础性工作	工业遗迹和历史文化保护基金会、IBA项目团队、工业遗产管理基金会、关税同盟煤矿基金会等协助改造、管理	关税同盟第十二号矿区公司、RAG公司等协助开展、投资工业遗产开发项目	
矿区建筑与环境更新	北威州政府成立IBA项目团队	IBA项目团队集结民间力量，组织方案竞赛，征集改造创意	房屋公司、建筑公司等市场经济体承包项目，落实矿区建筑与环境的改造与维护工作	
矿区日常运营与管理	—	关税同盟煤矿基金会统一管理，并与其他组织合作	—	
社区生活与空间活化	北威州政府为失业工人提供就业指导；与RAG集团共同为失业工人提供技能培训；提供资金和场地支持矿区日常展览、演出等文化活动	鲁尔博物馆提供导游技能培训，资金收入维持矿区运转；社团组织举办艺术展览和培训，与公众开展艺术互动与合作；当地居民与游客充分利用矿区开放空间，游览休憩	各类工作坊通过艺术输出获取利润；餐厅、咖啡厅等个体户租用场地开设商铺	

际话语权。这一时期，矿区建设主要以规模生产和经济利益为导向，对社会责任、公共服务方面的考虑较少，广泛的社会参与更无从谈起。自煤矿生产终止、政府接手矿区后，矿区经历了资本、产业、文化、空间、社会的多层面重构过程，行政、市场和社会主体发挥各自专长、相互协作，构建出关税同盟矿区的多主体治理框架（图3）。

3.1 政府支撑——结合自上而下的主导性与适度放权的灵活性扮演支柱角色

在关税同盟矿区的转型过程中，出于公共责任和行政效率的考虑，行政主体的身份从边缘角色向核心支柱转变，结合自上而下的主导性和适度放权的灵活性，引导矿区实现转型。

关税同盟矿区作为曾经欧洲乃至全球首屈一指的大型煤矿工业区，是里程碑式的工业文化财富。于埃森市乃至鲁尔区而言，其复兴对地区文化的传扬、经济和社会的稳定与发展等都具有重要意义，但同时，其复兴面临着发展方向的抉择、资金投入的压力、失业矿工的安置等复杂问题。基于此，各级政府作为城市治理的公共部门，有义务和能力承担一系列公共责任，实现自上而下的矿区整治和开发，包括把控区域发展的总体规划，完成必要的基础工作，给予必要的资金补贴、项目协助等。

值得注意的是，传统的区域政治网络往往错综复杂，政策和计划的决策有可能受到各方权力和利益的影响；在项目落地、产业创新、公众协调等具体事项上，传统行政部门的专业性和发散性也存在局限。北威州政府主动寻求机制创新，成立专门的职能委员会以放权予社会，调动公众活力。正如在IBA项目中，政府另设独立于政治部门之外的执行团队，此举看似不负责任地甩开管理包袱，实则绕开可能的政治网络障碍，集结社

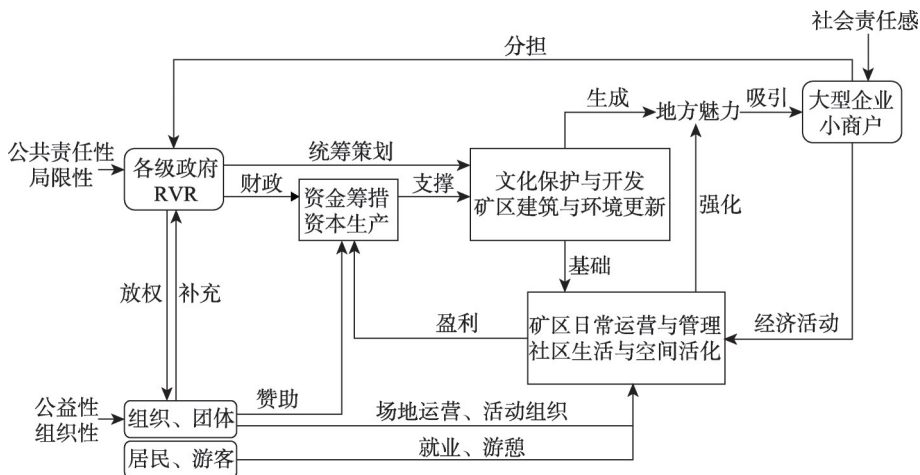


图3 关税同盟矿区转型中的多主体治理框架

Fig. 3 Framework of Multi-agent Governance in Zeche Zollverein

会智慧，避免转型思想被禁锢于大企业和政党的利益摩擦之中。

3.2 公众参与——在分担公共事务与参与社区生活中活化社会空间

在转型中，关税同盟矿区的发展焦点从矿业时期的“利益至上”逐渐转移到矿区文化、环境、社会影响等软性因素上，社会团体、民众两类公众群体在分担公共事务、参与社区生活的过程中逐步提升自身存在感，活化社会空间。

组织性、社会性和志愿性等特征属性使社会团体扮演着矿区转型实践中政府与公众之间的媒介角色。相比政府部门，各类社会团体往往在各自领域掌握着更专业且丰富的资源、更广泛的人脉网络、更亲民的社会影响，有能力为行政部门分担部分公共事务，如IBA项目团队举办矿区改造方案国际竞赛，基金会负责鲁尔博物馆运营，环境保护组织NABU监测与维护矿区生态环境，艺术团体不定期开展节事活动等。这类事务繁多复杂，政府难以顾及周全，但对维持矿区人气至关重要，社会团体能够起到高效的补充作用。

当地居民、各地游客等民众则以工作者、体验者等身份积极参与到社区生活当中，共同创造、延续矿区的“地方感”。一些失业矿工经过培训成为导游，带领游客重走矿道，讲述记忆中的矿业生活，这样生动的活历史尤其吸引各类团体参与矿区研学活动，在交流中延续着矿区独特的工业文化记忆。于当地居民而言，矿区是环境舒适的公园；于各地游客而言，矿区是新奇的旅游地；于艺术工作者而言，矿区是创意文化天堂；公众热情饱满，享受矿区丰富的公共生活，再现矿区昔日人气勃勃的景象，是矿区从衰落到重新活化的过程中最微小却最重要的因子。

3.3 市场响应——自身发展与矿区转型形成良性循环

区域保持活力运转的关键在于自我生产的内生动力。从煤矿工业区到文化产业区，关税同盟矿区的经济生产主体更加多样、灵活，维持并促进地区文化与经济的输出。同时，一些市场主体与政府和社会团体保持着商业或公共事务合作，使矿区治理系统更加稳固。

在政府和社会团体的策划和运作下，关税同盟矿区展露出鲜明的工业文化特性。在市场经济下，这种文化魅力及其附生的商业潜能吸引最初一批文创、艺术和餐饮经济体入驻矿区，发展文化创意产业经济，进而更加强了矿区的工业文化氛围和商业价值，

吸引更多商户、艺术组织和消费群体进入,正向反馈形成有内在动力的良性循环,推动矿区实现产业业态更新、经济结构转型,持续生产。

强烈的社会责任感和自我提升意识也促使如RAG集团等的市场主体主动与政府、社会团体合作,分担矿区公共事务压力。例如,原矿区所有者RAG集团与政府共同为失业矿工提供就业指导,与艺术学校共同开办艺术管理培训、营销等课程,其基金会还为矿区提供资金赞助;建筑公司雇佣并培训部分失业矿工参与矿区整修,缓解失业问题等。

4 结论与讨论

国内既有研究已经关注到,受计划经济时期“政府全能”的思想遗存、传统管理机制的固化等因素影响,我国政府在治理过程中容易过度包办公共事务,引发负担过重、精力过于分散、社会参与度和灵活性不足等问题,从而着力讨论政府职能与政府行为,却忽视了市场和社会主体的重要作用。从以上分析不难发现,工业区的转型是从规划统筹到日常实践、从资金筹措到实地建设、从物理空间到社区生活等多层面的更新过程,仅凭政府一方的努力远远不足。基于此,本文探讨鲁尔关税同盟矿区从煤矿工业区向文化经济区转型的过程,尤其总结了其中行政、社会和市场主体在矿区转型中的角色,发现了其多主体治理的特点。关税同盟矿区在矿业时代是一个由大型煤矿集团这类单一主体主导的空间体,经济效益是其核心发展动力;经历煤炭危机后,其积极寻求转型复兴,在资本、产业、文化、空间、社会等多层面实现重构。行政主体在保持主导权的同时适度放权予社会,引导并支撑矿区转型;社会团体分担公共事务,群众享受公共生活,共同活化社会空间;各类市场主体慕矿区魅力而来,在追求自身发展的过程中又反馈并优化矿区的经济社会发展,形成良性循环。当前,矿区内各类社会和市场主体已经形成财富积累的内生动力,减轻了各级政府的财政投入压力;同时,多元产业、工业文化和智力资源的集聚使矿区成为一个富有文化磁性和抗压弹性的活力经济体。

关税同盟矿区在鲁尔区的特殊地位助其吸引了巨额转型资本和社会资源的投入,一般工业区难以直接效仿;同时,与转型前关税同盟矿区由大型市场主体主导的状态不同,我国传统工业区主要由行政主体掌握话语权。但关税同盟矿区转型过程中的治理智慧仍然值得国内传统工业区借鉴,其本质是区域管理框架从单一主体控制到多方主体治理的转变。从关税同盟矿区的经验可见,在区域公共利益和发展方向把控、基础设施整治建设、财政投入、人员安置等方面,政府的主导和支柱作用毋庸置疑,这一点更是我国城市治理的优势之一。然而,倘若工业区转型过于依赖行政干预,缺乏群众基础,容易出现过度投资、空间闲置等资源浪费的现象。政府可以尝试脱离“全能包办”的思想,向后盾型、服务型角色转变,通过机制创新,诸如设立独立于政府框架的社会职能机构、加强与社会团体的合作、广泛实践“社区工作坊”等公众参与形式等,将一部分非必要的、低效运作的职能释放予社会和市场,使社会和市场主体被吸引、被需要。政府可将更多的精力投放在地方发展潜能的挖掘和竞争力的提升当中,通过地方魅力吸引市场和社会主动进入,主动发展,主动营建公共生活,形成内在的、可再生的地方发展动力,共同推动区域转型。

参考文献(References):

- [1] 余建辉, 张文忠, 王岱. 中国资源枯竭城市的转型效果评价. 自然资源学报, 2011, 26(1): 11-21. [YU J H, ZHANG W Z, WANG D. Evaluation of the China's resource-exhausted cities' transformation effect. Journal of Natural Resources, 2011, 26(1): 11-21.]
- [2] 刘云刚. 新时期东北区资源型城市的发展与转型: 伊春市的个案研究. 经济地理, 2002, 22(5): 594-597. [LIU Y G. The characteristics of development and the controlling of resource-based cities in the northeast: Taking Yichun as a research example. Economic Geography, 2002, 22(5): 594-597.]
- [3] 汉斯·彼得·诺尔, 日尔诺特·帕伦, 黄剑. 鲁尔区棕地再开发. 国际城市规划, 2007, (3): 36-40. [NOLL H P, PAHLEN G, HUANG J. Brownfield redevelopment in the Ruhr. Urban Planning International, 2007, (3): 36-40.]
- [4] RIENOW A, STENGER D, MENZ G. Sprawling cities and shrinking regions-Forecasting urban growth in the RUHR for 2025 by coupling cells and agents. Erdkunde, 2014, 68(2): 85-107.
- [5] DURR H, GRAMKE J. Renewal of the Ruhr area: Regional heritage and organisation for the future. Bochumer Geographische Arbeiten, 1993: 58.
- [6] HEIDENREICH M. The new museum folkwang in Essen. A contribution to the cultural and economic regeneration of the ruhr area?. European Planning Studies, 2015, 23(8): 1529-1547.
- [7] REIMER M. Governance in the Ruhr urban region 2030: From research group to a region capable of acting. Berichte zur Deutschen Landeskunde, 2008, 82(4): 379-397.
- [8] SCHIEK M. Corporate regional responsibility: Why do companies get involved together for their region? Motives for the collective regional assumption of responsibility of companies, using the examples of the Ruhr Initiative Group and the Economic Initiative FrankfurtRhineMain. Standort, 2016, 40(1): 19-24.
- [9] LAUDERBACH M. Effective governance to develop creative quarters: Three case studies from Germany. Quaestiones Geographicae, 2012, 31(4): 77-86.
- [10] 孟广文. 德国鲁尔区在后工业时代的结构转型. 城市空间设计, 2009, (10): 17-19. [MENG G W. Structural transformation of Ruhr industrial base in Germany in post industrial era. Urban Flux, 2009, (10): 17-19.]
- [11] 陈涛. 德国鲁尔工业区衰退与转型研究. 长春: 吉林大学, 2009. [CHEN T. Study on recession and reforming of Ruhr Industrial Area. Changchun: Jilin University, 2009.]
- [12] 景跃军. 欧盟区域政策的作用及对中国东北老工业基地振兴的启示. 人口学刊, 2007, (5): 50-54. [JING Y J. The role of the EU regional policy and its enlightenment to the revitalization of the old industrial base in Northeast China. Population Journal, 2007, (5): 50-54.]
- [13] 赵涛. 德国鲁尔区的改造: 一个老工业基地改造的典型. 国际经济评论, 2000, (Z2): 37-40. [ZHAO T. The transformation of Ruhr: A typical example of the transformation of an old industrial base. International Economic Review, 2000, (Z2): 37-40.]
- [14] 张少华, 侯瑞瑞. 从单一到多元从制造到服务: 鲁尔转型之路. 城市发展研究, 2012, 19(2): 42-47. [ZHANG S H, HOU R R. From single to diverse structure and from manufacturing to services: The transformation process of Ruhr. Urban Studies, 2012, 19(2): 42-47.]
- [15] 焦华富, 韩世君, 路建涛. 德国鲁尔区工矿城市经济结构的转变. 经济地理, 1997, 17(2): 104-107. [JIAO H F, HAN S J, LU J T. The transformation of industrial and mining city economic structure in Ruhr. Economic Geography, 1997, 17(2): 104-107.]
- [16] 李蕾蕾. 逆工业化与工业遗产旅游开发: 德国鲁尔区的实践过程与开发模式. 世界地理研究, 2002, (3): 57-65. [LI L L. De-industrialization and development of industrial heritage tourism: The actual process and development model of Ruhr in Germany. World Regional Studies, 2002, (3): 57-65.]
- [17] 刘会远, 李蕾蕾. 浅析德国工业遗产保护和工业旅游开发的人文内涵. 世界地理研究, 2008, (1): 119-125. [LIU H Y, LI L L. Some discussion on the human meanings of industrial heritage protection and industrial tourism development in Germany. World Regional Studies, 2008, (1): 119-125.]
- [18] 段红梅. 国外资源型城市经济转型中的政府作用及其启示. 资源与产业, 2009, 11(5): 1-4. [DUAN H. Governmental roles of foreign resource-based cities during economic transition. Resources & Industries, 2009, 11(5): 1-4.]
- [19] 孙秋枫, 唐庆会. 欧洲资源型城市发展中的政府作用及启示. 经济纵横, 2007, (21): 54-57. [SUN Q F, TANG Q H.

The role of government in the development of resource-based cities in Europe and its implications. *Economic Review*, 2007, (21): 54-57.]

The transformation of Zeche Zollverein in the Ruhr area: Experience of multi-agent governance

ZHANG Chu-lin¹, LIU Yun-gang²

(1. School of Geography and Planning, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China;

2. School of Geography, South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: Transformation of industrial districts has attracted much attention for long. The Ruhr area in Germany, which used to be a pillar of the industrial economy in the past and is a robust cultural and economic region now, is always a typical case. Based on field visits and semi-structured interviews, this paper takes Zeche Zollverein in Ruhr as an example, trying to find out how multiple agents take part in and cooperate with each other during its transformation and to summarize its mechanism of multi-agent governance. It is found that during the transformation in Zeche Zollverein, administrative, social and market powers actively participate and interact in the protection and development of industrial culture, financing and investment, renovation of buildings and environment, daily operation and management as well as social life and space activation. In the framework of multi-agent cooperation in Zeche Zollverein, different levels of governments combine top-down management and moderate decentralization, acting as a backbone; the public are important elements in the activation of social life while social organizations share public affairs with governments and citizens enjoy participating in public activities; market economies form a virtuous circle between their self-development and the regional transformation. From single subject controlling to multi-agent cooperation, the transformation of governance framework in Zeche Zollverein is a remarkable enlightenment for industrial districts in China. Under the realistic conditions of our country with Chinese characteristics, governments tend to be responsible for every stuff in cities and get overburdened. Learning from Zeche Zollverein, they can try to break away from the idea of "all-around arrangement", and to cooperate more with and release some functions to the society and the market, attracting them to locate in the district and develop themselves on their own initiatives, so as to promote regional transformation jointly.

Keywords: Ruhr area; Zeche Zollverein; transformation; multi-agent governance