

1950-2050 年美国城市变化的因素分析及借鉴 (上)

FACTOR ANALYSIS ON AMERICAN URBAN TRANSFORMATION IN 1950-2050 AND LESSONS TO CHINESE CITIES (I)

[美]张庭伟

Tingwei ZHANG

【摘要】1999年末,150名美国城市问题专家总结了1950年到2000年影响美国城市发展的十大因素,同时预测2000年到2050年可能对美国城市产生影响的十大因素。本文对此进行分析,重点是美国的经验教训对中国城市的借鉴。笔者认为,其中最重要的教训是城市政策的重要性。当今美国城市发展中的几乎所有问题,包括经济、社会、环境、能源、城市交通等,都和当时城市政策的失误有直接的关系。

【关键词】城市政策;中美比较;因素分析

ABSTRACT: Over 150 American urban scholars identified factors to urban transformation in the US from 1950 to 2000, and predicted forces to American urban development in the next 50 years in 1999. The author analyzes these factors and highlights for Chinese planners and decision makers the lessons that should be learned. The most important lesson is the importance of urban policy, which contributes to all urban problems experienced today and provides solutions for tomorrow.

KEYWORDS: Urban policy; US-China comparison; Factor analysis

人类世界充满了不确定性,而所有的科学研究,都是为了寻找规律,和不确定性作斗争。城市规划的重要目的之一,同样是为了减少城市发展的不确定性,以引导城市的有序发展。为此,探求对城市发展有重要影响的因素,推测城市发展的动力、轨迹及趋势,就成为规划界关注的中心问题之一。早在进入21世纪之前,规划界就对新世纪城市发展的动力及方向展开了讨论,大家熟悉的一些理论,例如“流的城市”(描述新世纪信息社会的特点)“全球网络城市”(反映全球化经济结构的变化)“全球城市区域”(基于城市空间形

态的变化)等等,都是例证。这些理论从不同角度,在宏观层面上预测了人类城市整体上可能发展的大趋势,具有理论指导意义。但是城市规划是服务于城市问题的应用科学,毕竟要能够解决具体问题,在面对某个国家、某个城市时,这些理论显得过于共性而抽象。城市规划提出的政策应对必须因时因地,必须表现出“对具体条件的敏感”(contextual sensitive)因此需要有更加深入的研究分析。

1999年,由美国住房和城市发展部(HUD)所属“房利美基金会”(Fannie Mae Foundation)发起了对于美国城市发展因素的研究。具体方法是,向美国最著名的150名城市问题专家发出调查,要求他们总结自1950年以来影响美国城市的十大因素,同时提出下一个50年,即2000年到2050年对美国城市可能产生影响的十大因素。调查的结果由罗格斯大学(Rutgers)的历史教授、美国威尔逊总统国际研究所公共政策学者费希曼(Robert Fishman)汇总,并加以分析。这个报告的发表引起过了美国规划界的重视。

现在,21世纪的前50年已经过去了10年,对于这些专家的预测分析,也许可以作一些初步的回顾。特别是,美国学者们对于美国城市发展因素的研究,对于当前中国城市的发展有一定的借鉴意义。毫无疑问,犹如笔者经常指出的,美国和中国在文化传统、政治体制、经济水平等基本国情各方面均有相当大的差异,不可盲目把美国城市发展的因素套用在中国城市上。但是对城市发展因素的分析,特别是美国城市发展历程中沉重的、难以挽回的经验教训,对于今天中国城市的发展仍然具有十分重要的参考价值。笔者认为,其中最重要的教训是城市政策的重要性。当今美国城市发展中的几乎所有问题,包括经济、社会、环境、能源、城市交通等,都和当时城市政策的失误有直接关系。对于一些可能出现的问题,城市专

【文章编号】1002-1329
(2010)08-0039-09

【中图分类号】TU984;F291

【文献标识码】A

【作者简介】

张庭伟(1946-),男,美国伊利诺斯大学(芝加哥)大城市研究所亚洲和中国研究中心主任。

【修改日期】2009-12-25

家们不是没有提出过意见甚至警告(例如J. 雅各布斯对于城市更新的激烈批评)。但是,在美国的决策体系中,住房和城市发展部的地位仅仅是一个“二等部”,其重要性及话语权均远远不及国会、财政部、商务部等主要决策部门,所以他们提出的城市政策,往往受到决策者对经济扩张的追求、对政治平衡的考量等所谓“全局因素”的修正甚至废止。或者说,城市政策被非城市因素所绑架,因此导致正确的城市政策难以推行,城市问题日益严重而积重难返。当然,在相当程度上,城市政策确实应该服从政治、经济的全局政策,但是作为国家主要经济支持和人口主要居住地的城市,其对于国家全局的影响绝对不可低估。可以说,城市政策本身就具有举国的全局意义。随着城市化的进程,城市的重要性将越来越高,城市政策将越来越显示出对整个国民经济和社会发展的全局性影响。本文回顾的美国城市发展的教训就是证明。

当我们讨论城市政策时,不应该、也无法局限于具体的城市问题。城市政策具有全局作用,带有历史影响。城市政策的成败并不完全在于城市政策本身,而取决于更加高层、宏观的国家发展政策。国家发展政策的正确与否,决定城市政策是否出现偏差。反之,城市政策对于一个国家的经济和社会的长期发展也会产生重大、经久的反作用。美国的历史教训,值得我们深刻注意。

一位哲人说过:个人的命运是历史的人质。套用这位哲人的话:城市的命运也是历史的人质。在城市发展的历史长河中,某些政策得失,某些偶发因素,甚至某个城市决策者的个人性格,可以成为一个城市升华的推手,也可以造成一个城市此后难以挽回的永久性问题和创伤。在世界城市史上,这样的案例并不罕见。

总体而言,中国城市在快速发展、成绩傲人的同时,也出现了很多难解的、互为因果的经济结构、环境资源、空间结构等问题。在中央到地方各级政府中,城市规划编制、管理部门仅仅虚有“龙头”之名而缺乏真正的话语权,城市政策也同样受到其他更加强大的政府部门和利益集团的干预和影响,使得一些正确的规划政策难以推行。如何亡羊补牢,让正确的城市政策得到主要领导的全力支持,使规划不再成为领导的绘图工具或“朝规夕改”,是今天中国规划界无法回避的集体职责。

全文将分为两部分发表,第一部分(本文)回顾美国城市1950年到2000年演变过程中的经验教训;第二部分(下期)讨论美国城市2000年到2050年发展方向的预测。

1 1950-2000 年影响美国大城市发展的十大因素

根据专家们的看法,1950-2000年的50年内,影响美国大城市发展的十大因素,按照其影响大小排行如下(Fishman, 1999):

1.1 1956 年开始实施的《州际高速公路法》是公认的影响1950-2000年美国城市发展的最重要的因素

第二次世界大战前,美国传统大城市的基本面貌曾经和欧洲城市相似,密度较高,公共交通是城市普通市民的主要交通工具。例如,纽约、芝加哥、波士顿等大城市都早在1900年前就建成了第一条地铁。1930年代后期,美国汽车制造技术的改进使得小汽车价格下降,小汽车进入了普通家庭。在给生活带来便利的同时,城市街道变得拥挤。建造高速公路的本意就是为了解决市区拥挤的问题。得到汽车制造业和石油企业等大利益集团的鼓励支持,美国政府从1956年开始实施《州际高速公路法》(The 1956 Interstate Highway Act),规定以汽油税的90%作为建造高速公路的资金。这样,汽油消费越多,汽油税就越多,建造高速公路的资金就越充盈。其背后事实是小汽车的购买量就越多,利益集团的红利也越多。在如此财政政策的鼓励下,仅仅数年时间,美国就建成了纵横美洲大陆、长达65600km的高速公路系统。美国人曾经自豪地把它誉之为“在金字塔之后人类最大的公共工程”。但是事与愿违,高速公路并没有解决市区的交通拥挤问题,相反,由于高速公路把郊区和市区便捷地联系起来,居民可以迁移到郊区居住以提高居住质量,制造业可以迁移到郊区经营以减少企业成本,沿着高速公路的郊区迅速开发。由于郊区居民和企业仍然需要中心区的服务业,致使通往中心区的高速公路、以及中心区内街道上的交通反而更加拥挤。郊区开发也吸引了原来大城市周围地区的人们迁入大城市郊区。同时城市中心区出现空洞化,中心区密度迅速下降,开创了不可逆转的郊区化时代(图1)。

更为严重的是,由于政府几乎把所有的公共资金用于高速公路建设,对公交的投资严重不足。已经建成的公交系统得不到更新,新的公交网络难以建立,公交服务质量下降,影响了居民对公交的利用率。而低下的公交利用率,则正好成为汽车制造业等利益集团反对政府补贴公交的借口,形成公交投资不足-使用率低下的恶性循环。

讨论:

高速公路的建设本来具有经济社会进步的正面意义,但是高速公路只是交通系统的一部分,特别在城市内,交通政策不应偏于支持小汽车、高

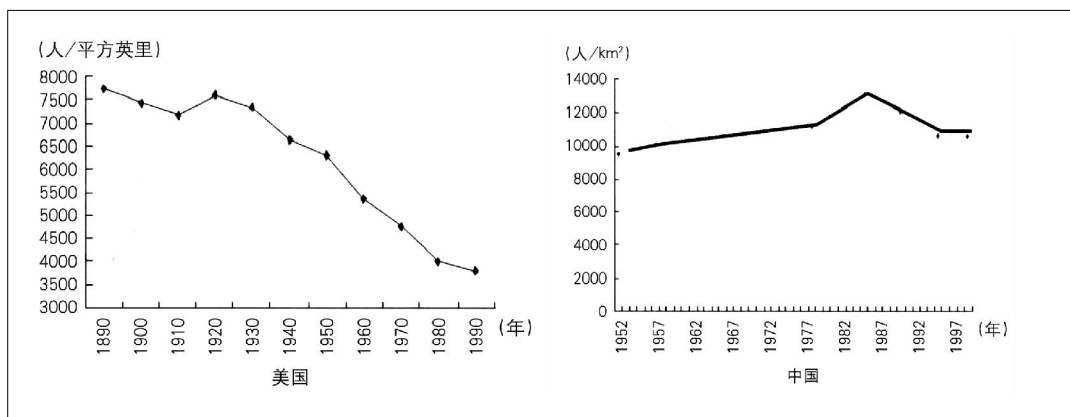


图1 美国及中国城镇人口密度变化, 注意美国城市人口密度自1930年小汽车发展后开始快速下降

Fig.1 Trend of urban population density in China and America

资料来源: 仇保兴, 2010。

速公路而忽视其他交通模式, 尤其不可忽视公共交通。2002年美国全国有1.05亿户家庭(美国人口普查局, US Census, 2000)有2.1亿辆汽车(美国交通统计局, BTS, 2002), 平均每个家庭有2辆车, 而85%的小汽车出行只有一个人。高能耗、高排放的汽车文化, 不但成为美国社会的主流, 也成了“现代化生活”的标准模式, 影响了整个世界, 甚至成了一些发展中国家追求的理想。这样的“现代生活方式”也影响了中国。部分中国的中产阶级已经实现了这样的生活方式。在中国, 生产汽车、鼓励买车也被认为是提升GDP、拉动经济增长的主要措施之一。从中央到地方, 政府中汽车业、石油业等行业的代表, 不断推动交通政策向汽车交通倾斜, 城市交通规划和交通政策唯小汽车之马首为瞻。结果是, 在城市街道上, 自行车道让给了机动车, 人行道则让给了自行车, 完全颠倒了城市道路以步行者为重的基本原则。从环保的角度, 美国之所以成为国际上的众矢之的, 主要由于其小汽车拥有量及排放量过高(在其他方面, 例如美国单位工业产品的能耗、排污, 其实都小于中国)。虽然中国的小汽车拥有量远远不及美国, 但是中国能源消耗量的20%~30%源于交通运输(汪光焘, 2010)。因此, 如果真正要提倡低碳经济, 修改城市交通政策, 控制小汽车增长应首当其冲。目前大力鼓励汽车消费的政策主要代表了汽车制造、石油生产等行业的意愿, 仅仅考虑当前的经济得益, 具有短视性。一些中国规划学者正确地指出了当前城市交通战略的失误, 认为“汽车绑架了城市规划”(仇保兴, 2010)。修改城市交通政策, 控制小汽车增长, 已经到了刻不容缓的地步。

必须指出, 在交通政策上, 中国明显优于美国的最大优点是发达的城市公共交通系统。特别是近年来中国城市对于轨道交通的重视和投入, 得到大众、也包括西方规划师的称赞。随着更多

公共交通项目的完成, 公交覆盖率的扩大, 希望能够影响出行方式, 有助于控制、甚至减少小汽车的使用。

1.2 联邦政府支持私人购房贷款的政策, 鼓励在郊区买新房, 造成了郊区的过度扩展和城市蔓延

1930年代初期的经济危机中, 大量美国人因失业、无法付出房贷而面临失去住房的困境, 迫使美国联邦政府干预传统上由私人银行经营的住房贷款业务。传统的住房贷款条件苛刻, 例如要求50%的首付, 仅仅5年的贷款偿还期等, 使得大部分居民难以负担。在应对经济危机的“新政”时期, 联邦政府建立了“联邦住房局”(FHA), 统一管理住房问题, 制订全国性住房规范, 特别是建立了由联邦政府担保的新的贷款体系, 大幅减少首付(甚至仅为5%), 并延长贷款偿还期到30年。新政策有效地帮助了中低收入居民买房, 缓解了住房危机。二次大战后, 随着大批复员军人回城, 美国城市出现房荒。紧邻市区的近郊区成为理想的住房建设地区, 而新的住房贷款政策则帮助居民在这些新开发的居住区购房。结果是美国人的住房拥有率上升, 从1940年的44%上升到2000年的67%。

但是, 直到1960年代中期的民权运动之前, FHA的贷款政策带有致命的错误和明显的偏见。首先, 政府支持的优惠贷款只贷给新造住宅的买主而不给二手房买主, 政府的目的是希望通过鼓励居民购买新房(而不是旧房)刺激新房建设而拉动经济复苏。这样, 本来愿意居住在老城的二手房购房者就难以借到优惠的贷款, 他们为了取得政府优惠贷款, 不得不迁入郊区的新住宅区。客观上, 这就造成老市区空心化, 并大大刺激了郊区扩张, 导致了城市蔓延(urban sprawl)。更成问题的是, 当时的FHA优惠贷款只给白人, 不给黑人。

政府的理由是担心黑人收入太低,信用不佳,将无法收回贷款,在其背后无法说出的真正理由是白人希望黑人迁入基本是白人居住的郊区。也造成了声名狼藉的美国城市种族分隔的居住形态。

虽然在1967-1968年美国的民权运动以后,这些错误政策都已被废除,但是20多年执行错误政策造成的后果,已经难以挽回。直到今天,过度的郊区化,中心城衰退,城市蔓延,种族分离等城市问题仍然不同程度地存在着。为了和这些问题斗争,美国规划界提出了“精明增长”(控制蔓延)、“混合居住”(减少黑白分离)、“公平规划”(资源分享)等规划措施,然而效果并不理想。可见城市问题一旦造成,改正起来谈何容易。

讨论:

居住功能是城市的基本功能。“居者有其屋”是一个美好的理想,但是“居屋”可以包括租房,也包括买房,问题在于一个“度”。政府如何引导住房消费?私人拥房率是不是越高越好?高私人拥房率在多大程度上可以拉动经济增长?笔者一次在和哈佛大学联合住房研究中心(JCHS)主任里辛那斯教授(Nicolas P. Retsinas,曾经担任美国住房建设部住房政策主任)交谈时,他认为,过度追求高拥房率,可能导致两个负面影响。第一,大量的个人资产被捆绑在住房投资上,使个人创业缺乏流动资金,不利于中小企业的发展;第二,由于在某地拥有了住房,可能影响房主去别处就业流动的意愿,不利于劳动力的合理调配和房主的创业精神。他指出,世界上私人拥房率最高的国家是贫困的阿尔巴尼亚,最低的是富裕的瑞士。由此可见,私人拥房率并不是一个衡量社会财富和进步的指标,高拥房率也不一定对“拉动经济发展”、提高人均GDP有效。2007年出现的美国信贷危机,起因也是政府过度鼓励贷款买房的政策失误,结果造成了全球性的经济危机。

当然,中国的情况和美国不同。例如房屋贷款对象就包括了新房和二手房的买主,中国城市也没有种族分离问题。无论在美国或中国,住宅建设代表了房地产业的利益,也代表了地方城市政府的利益。追求合理的利益无可厚非,但是如果处理不当,这些利益可能涉及长期的、难以挽回的环境、社会代价。中国城市的私人拥房率已经超过80%(美国全国2008年私人拥房率仅仅是68%,但是美国中产阶级比例远大于中国)。政府的住房政策,是否继续鼓励每个城市家庭买房并给以政策扶持?私人拥房率有无一个极限?或者应该提倡合理的拥房率加上相当比例的租房家庭?什么是对于中国这个发展中国家比较合适的私人拥房率?如何处理低收入的农民工的贷款申请?政府的住房政策,包括贷款政策,如何综合考虑住房需求对有限国土资源的长期影响?如何

引导城市扩张、郊区化的合理发展?这些问题仍然缺乏深入研究,应该早有对策预案。

1.3 中心城市进入“去工业化时代”

二次大战结束时,美国的主要经济基础、先进的生产设备、优良的基础设施都集中在东北部、中西部的工业化中心城市。1950年代末开始,制造业先是迁出中心城而到大城市郊区,进而迁到美国相对落后的西南部,最后迁出美国而到发展中国家。制造业迁出的内因是企业对降低成本的本能追求,同时现代工业要求大面积的单层厂房而不是原来城市里的多层厂房,使现代制造业不得不寻找新的基地。在外因上,制造业迁出中心城则是由于迁入地区地方政府的政策“引诱”——迁入地区有更加低廉的劳动力和土地,政府提供了更加优惠的税收政策,各种补贴,加上高质低价的基础设施。失去工业支柱的传统中心城由此进入“去工业化时期”(De-industrialization),但是快速去工业化的结果,使主要制造业中心城市深受打击,一些传统制造业大城市如底特律、费城、克利夫兰等失去了3/4的制造业就业岗位。由于美国体制中中心城和郊区的税收各自独立,中心城的税收由此大幅减少,导致中心城衰退。在城市空间结构上,中心城几十年形成的就业—居住平衡的邻里结构被破坏。此外,由于黑人集中在中心城内,中心城黑人区的失业率更高,社会骚动也更多,成为不安定因素。

在去工业化过程中,也有一些美国大城市注意了保持中心城经济结构转型的多元化,通过政策保护部分传统制造业,同时大力发展现代服务业,帮助中心区对抗衰退,使经济转型比较成功,例如被《经济学家》(The Economist)誉为发达国家城市经济转型成功范例的芝加哥。

讨论:

大城市经济的转型,中心城经济从以制造业为基础,转向以服务业为基础的去工业化过程,是大城市经济发展中必经的历史过程。但是,整个过程应该是可控、有序、有引导的。在中国,不少大城市通过扩大城市行政区范围,把郊区和中心城统一于一个行政区内,使市区和郊区在税收、就业等方面合为一体,郊区的制造业基地和市区的服务业中心实现互补互利,在郊区制造业基地快速发展的同时,中心城不但不衰退反而更加繁荣,成为经济转型成功的样板,提供了比美国大城市转型更为成功的经验。可见,从城市—区域层面解决城市转型问题,比在单一城市层面解决问题要有效得多。这也正是“精明增长”所提倡的解决问题的主要方向。

大城市经济转型是一个多向量的问题。当前中国城市经济转型中比较突出的挑战有两个:其

一是同一区域内几个城市之间的竞争,例如长三角城市群经济结构雷同引起的竞争问题;其二是郊区盲目扩张的危险,特别是一些经济发达城市,政府主导的城市扩张成为城市规划修编的不二法门,其中既有经济得益(土地出让收入)的考量,也有政绩(新的城市面貌)的驱动。

特别值得注意的是,从工业经济向后工业经济的转型,对城市和社会的影响是巨大甚至颠覆性的,其中的联系犹如复杂的连锁反应,并非完全可以预测,对此必须有十分充分的认识。上述美国1960年代开始的经济转型对今天美国社会、城市产生的影响就是一个例子。在其他地区,经济转型同样表现出极其复杂的后果。“全台湾社区团体联合会”联络人、也是文化人的钟永丰对南台湾地区的经济转型有过一些十分值得我们注意的记录(钟永丰,2007)。

1960年代末,工业化浪潮从开发较早的北台湾涌向相对落后的南台湾,地方政府提倡的“出口导向”的政策、丰沛的农村劳动力和廉价的土地吸引了大量出口加工区和石化工业区在南台湾建立。农村劳动力快速流入南部主要大城市的高雄地区,导致周围地区的农业走入黄昏。可是1980年代中期开始,台湾经济进一步转型,传统制造业开始衰退,非实体经济的现代服务业上升,地价、房价、股价飞涨,投机土地、房产、股票的暴利大于工业,于是一部分制造业资金兑换成现金,转向非实体经济的房市、股市投机;另一部分台湾地区的制造业则迁移到生产条件更加优越的中国大陆地区及东南亚国家。制造业的出走,使得石油化工变成南台湾的重要经济支柱并继续扩大。但是石化工业耗水极大,而台湾南部的降水有明显的枯丰期,四月到十月的丰水期占全年水源供应的80%~90%,枯水期则必须依靠大型水库。最大的美浓水库就这样规划、建造起来。早在1993年,在水库建设的论证会上,一些学者,包括钟永丰本人,就提出质疑:明知南部的水文条件最差,为何还要把耗水极大的工业放在这里?尤其是这些大企业的总部往往在经济发达的台北,按照台湾税法,上交的税收收入也在台北,而水库、污染则在相对落后的南台湾,这样,南台湾付出了代价却没有收到税收,涉及社会公平问题。在一些政客的炒作下,这个问题成为以南台湾为基地的民进党在2000年选举中打败以北台湾为基地的国民党的重要议题,最终导致当年台湾地区的政治变天。此外,美浓水库的建造对于南台湾的生态环境有复杂的影响。有学者认为,南台湾频繁发生的地震和水灾都和此有关。而水库的位置也和居民集中区过近(1km),具有潜在的危险性。

从台湾经济转型的这个过程中,可以看到某些相似性,对今天城市发展(无论是资金丰沛的

东部地区,或是渴望投资的中西部地区)具有深刻的教训。国家税务总局原副局长许善达曾经指出,我国现有税制没有坚持税收和税源一致性原则,即要求企业在注册地交税,而不是在产生税收的税源地交税,这就导致一个地区的税源(例如西部的天然气、石油)所形成的税收,被另一地区(例如企业所在的东部发达城市)征收了,造成地区间、特别是东西部财政收入差距非正常地扩大(时代周报,2010)。

总之,转型是经济问题,产业问题,也是社会问题,政治问题,环境问题,农业问题……。转型过程中一系列错综复杂的连锁反应,在完全以短期经济增长为目标、貌似“合理正常”的地方决策中完成,而其复杂的、长期的、全局的经济、社会、政治、环境后果,则无人能够预测。同时,从正面的经验而言,大城市经济的多元化是一个值得借鉴的对策。

1.4 城市更新,中心区改造,以及1949年的公共住宅建设项目

和上述美国政府的住房贷款政策密切相关的是1949年的“住宅法案”(1949 Housing Act),以及实施法案中以“城市更新”(urban renewal)为名的大规模中心区改造。面对二次大战后的住宅危机,1949年的“住宅法案”具有一个良好的目标:通过政府投资建造公共住宅,“为每个美国人提供一个体面的住宅,一个宜居的生活环境”。但是实施政策的方法——城市更新和中心区拆迁改造,却存在很多问题。根据法案,中央政府出钱,由地方政府运作,地方政府可以自行决定需要拆迁的棚户地区和其他旧区,在拆迁后,建造高层公共住宅。在规划上,大力推广“超级街区”(superblock)在这些特大街区内集中建造高层公共住宅。规划取消了原来街区内的马路,代之以在超级街区外围的宽阔大道,以满足汽车交通的需要。

关于美国城市更新的历史性错误,已经由无数规划师作出分析批评,成为规划界的常识,经典的有J. 雅各布斯的《美国大城市的生与死》。从社会的角度,城市更新推动了种族和阶级的隔离——集中建设的公共住宅区客观上造成了种族分离,成为贫困黑人的大本营,也是新的贫民窟和犯罪高发地区,是反抗政府的基地。更新了的新城区吸引的对象是中产阶级,因此导致了不同收入的阶层隔离。从规划的角度,城市更新的问题不仅在于忽视、破坏了城市的有机性和复杂性,摧毁了历史延续性,而且在于消灭了传统城市中的街道公共空间和小商店,而小商店和小街道是吸引人们在传统城市中流连忘返的根本要素。中产阶级要求便捷的汽车出行,更加优良的居住环境,

对于城市更新项目所在的中心区并不买账,仍然会迁移到郊区,所以城市更新没有能够克服中心城衰退的困境。

讨论:

造成美国中心城衰退的原因是多方面的。上述过度的高速公路建设、城市经济转型、住房贷款政策以及下面将要讨论的郊区购物中心等都是因素,但是应该说它们和城市规划的关系并不直接。和规划师有直接关系的最重要因素是城市更新。可以认为,美国的城市更新是典型的在错误规划理念指导下的错误规划实践。

拆除旧区进行改造,本来是城市生命周期演化中的正常现象。但是生命的本质是延续而不是割断,重生必须具有延绵的基因。如果规划师不尊重特定城市的生命特征和演变规律,无视、破坏了城市的延续性,盲目以假想的“新城市模式”来替代历史积淀的城市模式,那么就可能出现难以挽回的“建设性破坏”。

美国城市更新中至少有以下3点是我们今天进行旧城改造时往往仍在重犯的错误:第一,拆除旧区的改建规划忽视了原有的历史及文脉,盲目以新的空间模式替代传统的空间模式,追求图纸上的“做大做美”,使新区无视人的尺度,缺乏特色,结果在建成后缺乏人气,投资难以回收;第二,规划“超级街区”以便于土地批租,取消了原来街区内的马小街,代之以在超大型街区外围的宽阔大道,造成城市交通系统只有主干道而缺乏毛细管,引发主干道交通拥塞,也造成传统以步行导向的街道交往空间的消失;第三,集中建造为低收入者的廉租住宅,造成低收入者和其他社会阶层的隔离,具有潜在的社会风险。这些错误的根源是规划师“见物不见人”的错误认识。

1.5 在郊区建造工业化方式大量生产的住宅

在美国战后的房荒中,从1947-1951年,雷维建筑公司在纽约郊区的长岛建立了雷维城(Levittown)这个新城的17000套独立式住宅首次采用了工业化大批量生产的方式,目的是降低成本,使中产阶级可以买得起象征“美国梦”的标准化的独立式住宅。与此同时,以FHA领头的贷款银行针对中产阶级需要,推出了和开发商中低价郊区住宅捆绑的贷款安排。这样,现代建筑技术和现代房地产贷款方法第一次结合起来,创造出“工业化的郊区化”模式,即低造价、可支付、高供需的郊区化。不但大型建筑公司如雷维公司采用这个战略,而且其他中小型建筑公司也争相效仿,大大推动了美国郊区化的进程。这个战略是如此成功,在郊区买一套独立住房甚至比在中心区买一套公寓更便宜。这个战略在提升美国普通人居住条件的同时,客观上也助长了中心城的衰

退和郊区的蔓延。

讨论:

在解决住房问题、特别是中低收入住宅问题时,住宅建设的工业化是一个积极的战略。欧洲国家在工业化住宅的研究、开发方面提供了大量经验,其他发展中国家也有不少正面的案例。美国规划界对1950年代大批量工业化生产住宅的批评,主要在于其影响了中心城衰退和郊区蔓延,而不是工业化住宅本身。即,问题在于如何采用现代技术,而不是现代技术自身。笔者认为,为了降低住房价格、更好推广住宅建设中的低碳技术及标准化,中国应该继续采用大批量工业化生产住宅部件的战略,但是应该防止过度郊区化的潜在危险。

1.6 城市中的种族隔离

从二次大战结束后到1960年代后期的20余年,是美国城市化最后的高峰期,大约400万黑人从美国南部农村地区迁移到美国东北部及中西部的工业化大城市,占当时美国总人口的约2%。这些农村黑人入城后,面临两个大问题:“肤色界限”和“玻璃天花板”。前者指生活居住的种族隔离,后者指就业工作的职业限制。早在第一次世界大战后,黑人就被迫集中在黑人居住区,直到1940年代。后来,一些中产阶级的黑人虽然可以迁移到郊区中产阶级住宅区,但是仍然可能被孤立于当地白人主流社会之外。在就业问题上,黑人遇到的主要不公平是被限制于低技术、低工资的中下层职位,尽管一些黑人表现出色,也很难获得升迁的机会。

1968年的民权法案基本上改变了这些情况。但是“肤色界限”以更加隐蔽的形式存在。例如,一旦有黑人迁入到邻近街道,房地产中介可能以“避免遭遇和黑人做邻居”为借口,以较低的价格诱使白人房主出卖住房,然后高价卖给希望迁入的黑人。同时,黑人自己也愿意集中居住,这样他们才可能形成一个社区的多数,选出本地的黑人议员。与此同时,几十年来在就业问题上对黑人的歧视则有极大的改进,连当今的美国总统也已经是黑人了。

讨论:

美国是一个多元化的移民国家,美国城市中常常可以看到“中国城”“意大利城”“希腊城”等不同族裔的集中区。当前,大部分以种族为基础的社区可以和睦相处,但是对于种族问题仍然有相当的敏感性。

中国城市不存在种族隔离,但是近年来由于收入的分化,出现了以经济为基础的社会阶层分化,表现为不同收入居民的居住区、学校、甚至购物、休闲地点的明显分化。这是贫富分化在城市

空间的投影。在一定程度上,这样的分化可能带来潜在的社会问题,因此规划师应该大力提倡“不同收入居民的混合社区”,构筑实实在在的和谐社会。

值得规划师特别关注的是农民工问题。在快速城市化的过程中,大量农村劳动力入城,通过规划措施帮助他们顺利融入城市社会,防止他们分离于其他社会阶层之外,是规划师的重要工作。一方面,推进城市化是中国城市政策的核心,更多农民工将会入城;另一方面,每个城市都把高科技制造业、现代服务业作为发展方向,从而提高了就业门槛,使就业基础较差的农民工在入城后难以找到收入较高的工作。如何协调这些政策,是真正提升城市化质量和速度的关键。也许可以从提高农民工的职业素质开始,在这个领域,社区、非政府组织都可以发挥重要作用。

在城市中,提供不同阶层居民交流的最好场所是公共空间和教育设施。规划师应该力求让公共空间的分布更加合理而不是满足于一两个大广场,应该在人口密度最高的地区建设较多为大众、包括农民工共享的小型公共空间;力求公平地规划教育设施,让农民工的子女能够加入普通学校和一般居民的孩子共同学习。这些规划措施不但有利于提升当代城市生活的质量,而且能够防止出现社会阶层过度分化,为下一代的和谐社会打下基础。

1.7 大型独立式购物中心的扩展

大型独立式购物中心既是郊区化的产物,也是市场竞争的产物,是小汽车交通作为美国生活方式的产物。美国早在1930年代就出现了购物中心这种零售业的模式。美国建筑师格隆(Victor Gruen)在总结早期购物中心的基础上,于1956年在明尼苏达州的艾丁纳市(Edina, MN)建成了第一个完整意义上的购物中心。购物中心很快就风靡美国,因为它保留了中心城商业街具有的优点,例如可供多样化选择的商店,又提供了中心城商业街无法提供的全天候的室内环境、大型停车场和高速公路的便捷联系等。郊区大型购物中心的出现几乎成为压垮美国传统中心城的最后一根稻草——在经历了工业外迁,中产阶级外迁,新居住区建在郊区之后,最后连传统中心城引以为豪的零售业也败给了郊区购物中心。站在经济学的角度,在购物中心风靡的背后,是美国商业结构的根本变化:购物中心的主力即“锚店”都是全国性连锁店,大型连锁店替代了传统的小型零售店,导致散布于地方上的小型商业萎缩。

1990年代后,购物中心进一步发展,将餐饮、休闲两大功能引入购物中心,甚至在其中加入了教育、医疗、法律服务、政府办事机构等普通居民

日常生活必须的几乎全部内容,终于发展成为现代购物中心(张庭伟,汪芸,等,2007)。这些现代购物中心吸收了美国人的主要消费支出,也成为普通美国人列为第二重要的家庭休闲场所。近年来购物中心开始面临挑战,例如网上购物。有学者估计,今后10年内,25%的现有购物中心,特别是中型购物中心将不得不关闭。但是大型和为邻里单元服务的小型购物中心将得以继续生存甚至发展。

大型购物中心对美国城市的影响是多方面的。它们不但促使了商业零售业的集中化,加速了中心城的衰退,而且影响了城市公共空间的结构。传统城市的公共空间均匀分布于城市的商业区内,但是郊区购物中心将公共空间集中到一个大型、甚至超大型的公共空间中,造成公共空间类型的单一化。尤其是由于购物中心内的公共空间属于私有公共空间,使用那里的公共空间有一定限制,例如不能举行政治性活动等。西方学者通常把政治性活动列为公共空间使用的主要功能之一,在一些社会学家看来,限制公共空间的使用就是影响市民社会的基本功能。

讨论:

中国文化传统的“向心性”特点,中国城市建设的传统,加上中国经济、土地等因素的制约,使得中国城市出现过度郊区化的可能性很小。中国新兴的中产阶级仍然主要集中在中心城而不是郊区。近年来中国城市中也建成了一批购物中心,但对象是城市居民而不是郊区居民,它们也不可能影响郊区化的扩张。一些购物中心已经开始采用综合性的模式,包括了餐饮、休闲、娱乐等内容,这是一个进步。笔者认为,购物中心作为一种商业模式和建筑形式,可以为不同目的服务。在当前的中国,购物中心仍然会有相当的发展机会。规划师应该注意的是新兴购物中心和传统商业街在规划分布上的平衡,防止偏向。

1.8 郊区扩张和城市蔓延

上述的住宅建设、交通方式、商业中心等发展趋势,构成了美国郊区蔓延的城市发展模式,特别是在美国南部、西南部“阳光带”以及城市郊区等新开发地区。这种发展模式没有城市边界,没有城市中心,没有城市特色,可以说城不分南北,地不分东西,所到各处,所见皆同。只要获得了土地,开发商惟一的考虑是快速建造,快速出卖,结果沿着高速公路网,任意开发的住宅区、办公园区、工业园区、商业中心,到处建造,到处蔓延。郊区的农田、森林、水面被占用。新开发地区迫使政府以巨额公共投资建设基础设施,而老区现有的基础设施则因为利用率降低、缺乏资金而难以维修。尤其是这样的模式完全依赖于小汽车交通

而拒绝公共交通,造成美国的高排放问题。这样的模式,不但引起了规划师,而且引起了社会各界的共同声讨。“精明增长”“增长控制”等规划理念就是美国规划界的对策。

讨论:

对于中国规划师来说,美国的城市蔓延问题并不陌生。前已述及,中国不会出现美国式的郊区无规划、无序的蔓延,但是我们应该引起警惕的是防止郊区“有规划”“有序”的盲目扩张,不少城市的新一版规划中已经出现了郊区快速扩张的苗头。例如一个省会城市的领导提出要在跨江地区开发一个近300km²的新城,而现有主城的建成区面积也仅仅只有300km²。这样的盲目畅想,不但令地方规划部门为难,也引起了中央主管部门的关注。在城市化进程中,中国城市的建成区面积肯定会扩大,一部分郊区也会变成市区。然而,城市化可以有不同模式。中心城的高密度开发,在大城市周围发展中小城市,都是值得研究的途径。虽然郊区化是城市化进程的一个必经过程,但是一旦过度,无论无序有序,有规划没规划,将会导致增长的失控,为子孙后代留下负担。美国的沉重教训乃是殷鉴。

1.9 空调设施的普及

美国南部、西南部的大开发,封闭型的现代购物中心的兴起,都和空调技术的进步和普及有密切关系。1950年代前,酷热的气候阻止了美国南方地区(如亚利桑那州、新墨西哥州)的开发,那些地方被认为不宜于人类居住。1950年代到1960年代,美国空调技术的改进使空调设施普及,也使那些地区成了美国城市化最快速的地方。与此同时,空调设施的普遍使用导致了美国人生活方式的改变——从喜欢户外活动变成更多在室内活动,这个结果被称为“美国的茧化”(cocooning of America)——人们从家里,到进入汽车里,到进入公共交通,到办公室,到学校,到健身房,到购物中心……到处都有空调,人们生活在空调的“茧”中。其代价是人们减少了和自然界的接触。今天,无论南方北方,空调设施已经成为新建美国住房的基本设施。在提高舒适度的背后,是增加了能源消耗,影响了人类生活方式甚至人类进化的模式,因为人类变得越来越养尊处优,弱不禁风。

讨论:

技术进步是人类进步的重要标志。众所周知,技术进步和城市发展模式有密切关系。1920-1930年代电梯的普及,是高层建筑风靡于世的技术前提。1930-1940年代小汽车的普及,是郊区化的重要条件。同样,空调设施的普及是炎热地区开发的重要前提。然而,技术的开发和技术的合理应

用是不同的问题。在开发出技术后,如何合理使用技术成果,不仅仅是一个科学应用问题,而且具有社会、环境等各方面的后果。上述“美国的茧化”即可能引起社会问题,也可能产生环境问题(增加能耗,影响全球气候)。我们应该特别支持低碳、节能、减排的技术开发,这样的新技术将为未来城市更加可持续发展的新模式提供技术保障。

1.10 1960年代的城市骚乱

二次大战后,美国经济的增长领先于整个世界,美国人沉湎于自己“世界经济领头者”的成果,而有意无意地忽视、甚至掩盖了社会内部越来越激化的矛盾,特别是种族矛盾和贫富极化。1965年,洛杉矶发生了黑人和白人警察的冲突,进而引发骚乱。其后,1967年夏天在底特律、纽沃克等城市又一次发生大规模黑人骚乱。社会动乱的高峰是1968年主张非暴力的民权运动领导人马丁·路德·金被暗杀,引起全国骚乱,政府不得不动用军队镇压。

1960年代城市骚乱事件的根源是美国的结构性社会分化,包括种族问题,失业问题,住房问题等一系列深层次的社会问题长期得不到解决。城市骚乱的后果,一方面加速了白人向郊区迁移,中心城成为黑人和中低收入者的居住地,城市衰退,形成美国式的郊区化。一些城市在1960年代骚乱中被烧毁的地区,至今50余年仍然没有复建。另一方面,骚乱震动了美国甚至全球,引起朝野对城市问题的极大关注,终于通过了1968年民权法案以及一系列城市复兴政策,在一定程度上缓解了矛盾。

讨论:

中国城市没有种族问题,但是值得我们注意的是社会的结构性问题及其后果。众所周知,没有一个安定的社会环境就无法保证经济建设。但是经济建设和社会发展互为因果。如果出现政策缺失,高速的经济增长不一定就能够提供社会的长治久安,反过来可能影响经济发展。中国城市化过程中的社会政策是一个系统工程,需要中央、地方各方面的协作。

2 结论

由美国城市学者提出的影响1950-2000年美国城市发展的10大因素,可以归结为5类:政策因素、经济因素、社会因素、技术因素和规划因素(表1)。其中政策因素4个,经济因素3个,社会因素、技术因素和规划因素各1个。可见,政策因素是影响城市发展最重要的因素。当今美国城市发展中出现的几乎所有问题,包括经济、社会、环境、能源、城市交通等,都和当时政府城市政策的

表1 影响美国城市发展的因素

Tab.1 Factors influencing the development of American metropolis in 1950-2000

政策因素	经济因素	社会因素	技术因素	规划因素
(1) 高速公路法案 (2) 住房贷款政策 (3) 1949年的“公共住宅法案” (4) 以上法案的结果: 郊区扩张和城市蔓延	(1) 大城市去工业化 (2) 以工业化方式进行郊区住宅建设 (3) 郊区购物中心的风靡	(1) 种族隔离和骚乱	(1) 空调技术的普及	(1) 城市更新、超级街区的规划手法

失误有直接的关系。对于一些可能出现的问题,例如发展小汽车交通的代价,城市更新的错误、种族问题的严重性等,当时的一些城市专家们不是没有提出过意见甚至警告。但是,在美国的决策体系中,不仅普通学者的地位难以影响决策者,甚至连住房和城市发展部的重要性及话语权也远远不及国会、财政部、商务部等主要决策部门以及主要产业利益集团。所以学者们和住房和城市发展部提出的城市政策,往往遭到主流决策者及利益集团出于对经济扩张的追求、对政治平衡的考量等“全局因素”的修正甚至废止。或者说,城市政策被非城市因素所绑架,因此导致正确的城市政策难以推行,城市问题日益严重而积重难返。

制定正确的政策需要时间,因为我们对问题的认识过程往往需要相当长时间的检验证明。面对中国严重的水灾旱灾,前水利部长钱正英曾经反省:过去我们过度地开发水利,过分地关注水源的开发利用,而漠视水源的维护保养,造成负面后果。后来,我们认识到环保的重要性,提出了“绿色产业”政策。于是在南方提倡种植桉树和橡胶树,认为它们既有环保价值,也有经济价值。却不知道桉树和橡胶树是“霸王树”,它们大量吸取地下水源,造成其他树种衰退,最终导致生态系统破坏而影响地下水系的再生力。可见人的正确认识过程何其漫长,制定一个正确的政策何其困难!

笔者曾经指出:“人类的历史长达几十万年,城市的建设也已有几千年,而今天所谓的‘摩登时代’,建造现代城市,才仅仅150年左右。从历史的长河来看,如同人类自身一样,城市的发展曲折而没有终结。一个城市建设的历程往往长达几百年甚至几千年,而且会继续发展下去。古人早已留下过优秀的物质遗产,后人会有更灿烂的建设创新。我们这一代有自己的贡献,当然不必妄自菲薄,但是更不必忘乎所以。我们的工作特别要防止急功近利及好大喜功,规划必须对未来负责,对子孙负责,对五千年的中华文明负责。何况我们做过的规划方案无数,真正实现、实施的能有多少?所以我们必须认识到:今天的规划建设并非‘前无古人,后无来者’。我们的工作不过是历史长河里的一个波浪,历史长卷内的一个篇章,历史长链中的一个环节,必须承前启后。今天

的城市建设,有时候因为建设、作为而贡献,有时候因为守望、不作为而贡献,一切功过得失,自有历史来作评价,而不在于当代匆匆的贬褒及过眼的荣辱,所以我们必须格外谨慎,敬业。”(张庭伟,2009)愿以此和诸君共勉!

注释(Notes)

侯孝贤的戏剧、罗大佑的“鹿港小镇”等描写就是当时南部台湾农村无奈的衰退景象。

哈佛大学社会学教授波特南(Putnam)指出美国近年来社会资本(social capital)有明显的衰退。可以认为,在外部环境的角度,与户外活动减少有一定关系。

马丁·路德·金牧师是主张非暴力的民权运动领导人,但是他被主张暴力革命的另一黑人所暗杀(有人认为杀人者乃被白人收买,但迄今没有结论)。这个事件在美国历史上有重大意义,每年1月的第3个周一被定为马丁·路德·金日,是全国性法定假日,目的是告诫世人勿忘种族骚乱的代价。

参考文献(References)

- 1 Fishman Robert. The American Metropolis at Century's End[J].Housing Facts and Findings,1999 Vol.1, No. 4, winter 1999, 3-15.
- 2 美国人口普查局,US Census[R],2007.
- 3 美国交通统计局.Bureau of Transportation Statistics (BTS)[R].2002.
- 4 仇保兴.我国城镇化中后期的若干挑战与机遇[J].城市规划,2010,(1):15-23.
- 5 汪光焘.积极应对气候变化,促进城乡规划理念转变.城市规划,2010,(1):9-14.
- 6 钟永丰.我的南部意识[J].读书,2007,(5):35-39.
- 7 张庭伟,汪芸,等.现代购物中心:选址·规划·设计[M].北京:中国建筑工业出版社,2007.
- 8 张庭伟.为武汉规划设计研究院创刊的祝词[N].时代周报,2010-04-29.