

1950-2000年美国城市变化的因素分析及对 中国城市发展的借鉴

The analysis on influences to American
metropolis 1950-2000 and lessons to Chinese
cities

美国伊利诺斯大学城市规划学院

亚洲和中国研究中心主任

张庭伟教授

Tingwei Zhang, PhD

Professor, Department of Urban Planning and Policy

Director, Asia and China Research Program

University of Illinois at Chicago

提要

Abstract

- 背景及主要发现
- Background and main findings
- 美国1950到2000年城市发展的十大因素
- The ten key influences to American metropolis 1950-2000
- 结论：美国经验对中国城市的借鉴
- Lessons to Chinese cities

背景及主要发现

- 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。由美国最著名的150名城市问题专家总结自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、美国威尔森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。
- 美国城市发展历程中沉重的的经验教训，对于今天中国城市的发展仍然具有重要的参考价值。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，城市专家们不是没有提出过意见甚至警告（例如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，所以专家们及住房和城市发展部提出的城市政策，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，导致正确的城市政策难以推行。

背景及主要发现

- 结论是，讨论城市政策时，不应该、也无法局限于具体的所谓“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，在高度城市化的时代，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。制定国家经济发展政策时，必须特别重视这些政策的空间影响、城市影响。美国的历史教训，值得我们深刻注意。

1950-2000年影响美国大城市发展的十大因素

1.1 1956年开始实施的《州际高速公路法》（The 1965 Interstate Highway Act）是影响1950-2000年美国城市发展的最重要的因素。

- 高速公路得到汽车制造业和石油企业等大利益集团的鼓励支持，但是并没有解决市区的交通拥挤问题，相反，沿着高速公路的郊区迅速开发，致使通往中心区的高速公路、以及中心区内的交通反而更加拥挤。郊区开发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，开创了不可逆转的郊区化时代。
- 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，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。
- 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，影响了包括中国的整个世界。
- 目前中国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，具有短视性而存在着相当大的长期社会、环境、城市代价。
- 在交通政策上，中国明显优于美国的最大优点是大量的轨道投资，和发达的城市公共交通系统。

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 (urban sprawl) 。

- 联邦政府成立了“联邦住房局”(FHA)，统一管理住房问题，建立了由联邦政府担保的新的贷款体系，大幅减少首付，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。紧邻市区的近郊区成为理想的住房建设地区，新的住房贷款政策则帮助居民在这些新区购房。结果是普通美国人的住房拥有率上升，从1940年的44% 上升到2000年的67%。
- 直到民权运动之前，FHA的贷款政策带有致命的错误。首先，政府支持的优惠贷款只贷给新造住宅而不给二手房买主，目的是以新房建设拉动经济。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，而不得不迁入郊区的新住宅区。客观上造成老市区空心化，并刺激了郊区扩张，导致城市蔓延。更有问题的是，FHA优惠贷款只给白人，不给黑人。结果造成了声名狼藉的美国城市种族分隔的居住形态。
- “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，政府如何引导住房消费？私人拥房率是不是越高越好？
- 哈佛大学联合住房研究中心（JCHS）主任雷辛那斯教授（Nicolas P. Retsinas）的观点：拥房率不是越高越好。
- 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、城市的长期影响？

1.3 中心城市进入“去工业化时代”（De-industrialization）

- 快速去工业化的结果，使主要制造业中心城市深受打击，中心城的税收大幅减少，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，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。
- 大城市经济的转型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，通过扩大城市行政区范围，使市区和郊区在税收、就业等方面合为一体，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，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有效得多。
- 从工业经济向后工业经济的转型，对城市和整个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。转型是经济问题，是产业问题，也是社会问题，政治问题，环境问题，农业问题……。
- 南部台湾的实例
- 从正面的经验而言，保持大城市经济的多元化是一个值得借鉴的对策。
- 芝加哥的实例

1.4 城市更新，中心区改造，以及1949年的公共住宅建设项目（“1949住宅法案”）

- “住宅法案”具有良好的目标，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。在实施时大力推广“超级街区”（**superblock**）取消了原来街区内的的小马路，代之以在超级街区外围的宽阔大道。
- 从社会的角度，城市更新推动了种族和阶级的隔离。
- 从规划的角度，城市更新忽视、破坏了城市的有机性。复杂性，历史性，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。
- 造成美国中心城衰退的原因是多方面的。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”。
- 美国城市更新中的错误规划理念，至少有三点是我们今天进行旧城改造时仍在重犯的：第一，拆除旧区的改建规划忽视了原有的历史及文脉；第二，规划“超级街区”以便于土地批租，周围的宽马路加剧了交通问题；第三，集中建造廉租住宅，造成低收入者和其他社会阶层的隔离。

1.5 在郊区建造工业化方式大量生产的住宅（所谓“雷维城 Levittown 模式”）

- 从1947到1951年，雷维建筑公司在纽约郊区的长岛建立了雷维城（Levittown），17000套独立式住宅首次采用了工业化大批量生产的方式。
- 同时，以“联邦住房局”(FHA) 领头的贷款银行推出了和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。
- 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。
- 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，主要在其影响了中心城衰退和郊区蔓延，而不是工业化住宅本身。
- 问题在于如何采用现代技术，而不是现代技术自身。
- 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，400万黑人从美国南部农村地区迁移到工业化大城市。农村黑人入城后，面临两个大问题：“肤色界限”和“玻璃天花板”。
- 1968年的民权法案基本上改变了情况。但“肤色界限”以更加隐蔽的形式存在。
- 中国城市不存在种族隔离，所以没有美国城市的种族问题。但是近年来出现了以收入极化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。这样的分化可能带来潜在的社会问题，规划师应该大力提倡“不同收入居民的混合社区”。
- 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。
- 我们看到两个互相矛盾的城市政策：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，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。
- 总体规划应该支持多元化经济结构，为低就业门槛的就业留有余地。
- 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。

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。
- 在购物中心风靡的背后，是美国商业结构的根本变化：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，甚至加入了教育、医疗、政府办事机构等日常生活的几乎全部内容，终于发展成为现代购物中心。这些现代购物中心吸收了美国人的主要消费支出。
- 大型购物中心对美国城市的影响是多方面的。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。
- 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地集中在中心城。
- 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。中国的购物中心仍然会有相当的发展机会。规划师应该注意新兴购物中心和传统商业街在规划分布上的平衡。

1.8 郊区扩张和城市蔓延

- 郊区的住宅增长、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”以及城市远郊新开发地区。
- 沿着高速公路网，任意开发的住宅区、办公园区、商业中心到处建造，农田、森林、水面被占用。新开发地区并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缺乏资金而难以维修。
- 这样的模式完全依赖于小汽车交通而拒绝公共交通，造成美国的高碳排放问题。
- “精明增长”、“增长控制”等规划理念是美国规划界的对策。
- 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。
- 在城市化进程中，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，在大城市周围有规划地发展中小城市，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年代到1960年代，美国空调技术的改进使空调设施普及，使南部炎热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**），影响社会交往。
- 能源消耗，排放增加是另一个大问题。
- 技术进步和城市发展模式有密切关系。历史上铁路促进了城市发展，公路帮助了郊区发展。
- 然而，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”即引起社会问题和环境问题。
- 我们应该特别支持低碳、节能、减排的新技术开发，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。
- 1960年代不断的城市骚乱事件，根源是美国的结构性社会分化，包括种族问题，收入问题，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，造成中心城基础设施资金短缺，城市衰退，成为美国式的郊区化。
- 另一方面，骚动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。
- 中国主要大城市没有种族问题，不可能发生美国城市的种族骚乱。但是值得注意的是社会的结构性问题及其后果。
- 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，社会问题反过来可能影响经济发展。

因素分析

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

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失误有直接的关系。

结论

- 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。国家发展政策必须考虑空间影响、城市影响。
- 制定正确的政策需要时间，因为对问题的认识需要相当长时间的检验证明。实践和时间都是检验真理的标准。规划工作特别要防止急功近利及好大喜功。
- 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，我们必须承前启后。
- 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！

谢谢！

城市规划与交通网
<http://www.cityup.org>