

# 精明收缩：应对城市衰退的规划策略及其在美国的实践

黄 鹤

## Smart Decline: Planning Measures for Urban Decay and Its Practice in US

HUANG He

(School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract** This article introduces an emerging urban theory smart decline and its practice in US, the Youngstown City-wide Plan 2010. The analysis of the theory and its practice leads to the characteristics of Smart Decline, including the emphasis on concentrated growth while the city is shrinking, right-sized city, establishment of the green infrastructure system, involvement of the Land Bank and public participation.

**Keywords** smart decline; right-sized city; green infrastructure; Land Bank

**摘 要** 本文对精明收缩的城市规划策略的兴起和在美国的实践——扬斯敦 (Youngstown) 2010 规划进行介绍, 在此基础上对现有的精明收缩的规划策略进行总结, 包括强调收缩下的集中增长发展、注重合理城市尺度、建设绿色基础设施、土地银行及公众参与等。同时, 文章探讨了对中国城市的借鉴意义。

**关键词** 精明收缩; 合理尺度城市; 绿色基础设施; 土地银行

## 1 精明收缩城市规划策略兴起的背景

随着美国、加拿大、欧洲、日本等发达国家人口的持续减少, 在世界范围内一些国际性大城市及发展中国家的城市人口和建成区面积持续增长的同时, 也有相当多的一些城市面临人口减少、经济萎缩、建成区荒置的处境。

2007 年德国政府资助的研究项目“萎缩中的城市” (Shrinking Cities) 发现, 在过去的 50 年中, 超过 370 个人口超过 10 万的城市至少减少了 1/10 的人口 (Oswalt and Rieniets, 2007)。在英国, 除了伦敦之外的大部分大城市都在萎缩。在美国, 城市的衰退和萎缩以东北部工业带上的城市最为显著<sup>①</sup>, 例如布法罗城 (Buffalo)、克里夫兰 (Cleveland)、底特律、匹兹堡等, 这些城市的人口比鼎盛时期减少了一半以上。此外, 巴尔的摩和费城的人口减少了 1/3, 一些小城市例如肯塔基州的亚什兰 (Ashland)、新泽西州的卡姆登 (Camden)、伊利诺伊州的东圣·路易斯 (East St. Louis)、密歇根州的弗林特 (Flint) 以及宾州的

---

作者简介

黄鹤, 清华大学建筑学院。

雷丁 (Reading) 都在相当程度地萎缩。如果不考虑大量的移民的话, 波士顿、洛杉矶和纽约的人口也是在收缩的。

造成城市衰退的原因是多种多样的, 到目前为止最为显著的原因是产业转移带来的经济萧条、人口减少。例如, 正是全球化带来的制造业转移, 使得美国东北部工业带上的一些城市经历了持续 20 多年甚至更长时间的衰退。在衰退发生之后, 很多的工业城市试图通过转型在后工业的知识经济时代中变得更有竞争力, 但遗憾的是, 知识经济总趋向于前往那些经济更为发达、环境更为优美的城市, 因此这些衰退的工业城市不得不转身回来面对长期存在的困境。正是在这样的背景下, 一些城市应对人口减少、经济衰退和空间收缩等问题的举措推动了“精明收缩” (smart decline) 的规划策略开始出现, 并不断在实践中加以尝试。

## 2 精明收缩在美国的出现

1970 年代初, 美国的城市化率达到 70%, 且郊区人口比重超过城市人口的一半; 同时, 由于全球化带来产业转移使得一些工业城市面临后续发展的挑战。这些正在发生的城市变化引发了一系列关于城市停止增长、人口减少的研究<sup>①</sup>。这些研究主要关注城市人口减少带来的经济、社会以及城市生活品质上的影响, 通过建立数学模型和经济社会状况分析, 提出未来面临的问题, 但还不到如何实际解决这些问题的程度。

此后随着全球化的持续和美国自身城市的发展, 进入新世纪后, 持续了二三十年衰退的工业城市在可预见的未来仍然看不见增长的可能, 同时以往试图通过刺激增长来带动城市发展的途径成功者寥寥。因此, 从希望增长转向直面衰退, 强调更小而更好的精明收缩理论开始出现。

“精明收缩”源于德国对较为贫穷破落的东欧社会主义城市的管理模式 (Jeff, 2009), 主要针对人口衰落城市的经济问题和物质环境问题。2002 年, 罗格斯大学 (Rutgers University) 的弗兰克·波珀 (Frank Popper) 教授和其夫人在美国首先提出了精明收缩的概念, 并将其定义为: “为更少的规划——更少的人、更少的建筑、更少的土地利用” (planning for less—fewer people, fewer buildings, fewer land uses) (Popper and Popper, 2002)。相对于 1990 年代提出且广为人知的精明增长 (smart growth) 理论, 精明收缩目前还谈不上已经形成了一个理论, 它尚处于不断发展完善的过程中。

事实上, 精明收缩策略在美国的提出源于城市应对日益减少的人口和衰败的经济及物质环境所采取一系列的实践。1974 年费城提出绿色计划 (Philadelphia Green Program), 这是针对城市空置地块清理的项目, 其目的在于将荒置的地块改造成为城市开放空间和绿地, 改善城市的适宜性。2006 年布法罗城采用了包括管理空置土地的《皇后城市总体规划》(Queen City Comprehensive Plan<sup>②</sup>), 明确指出了为居住区重新注入人口、重建工业基地、复兴商业区以及强化绿色空间和公共空间以支持上述 3 个目标的策略。面对全市范围内住宅地块 1/3 处于荒置状态, 底特律自 2008 年开始的非盈利空置房产整理运动 (Detroit Vacant Property Campaign)<sup>③</sup> 旨在与空置地块临近的房屋所有者协商, 以改善这些地

块的状况。此外，位于密歇根州的弗林特通过土地银行将荒弃地块转化为邻里花园，位于宾州的布拉多克（Braddock）通过吸引艺术家入驻实现荒弃房屋的更新和文化艺术环境的营造从而实现经济更新，等等，这些城市都在针对荒置地块进行清理。

以上这些城市的实践引发并推动了精明收缩策略的形成和发展，而俄亥俄州扬斯敦 2010 规划（Youngstown Citywide Plan 2010）是精明收缩作为一种城市规划策略真正意义上得以确立的标志。到目前为止，扬斯敦 2010 规划是全美第一个明确提出收缩发展的。该规划得到了俄亥俄州和全美的规划奖，包括美国规划师协会的 2007 年的全美规划公众推广卓越奖（National Planning Excellence Award for Public Outreach）。

精明收缩的城市规划策略及实践，面临着如下的一些核心问题需要解决：①如何在人口减少的情况下保持城市的活力与后续发展？②如何解决大量空置荒弃的地块与房产？③如何制定有效地规划并有效的实施？通过扬斯敦 2010 规划，我们可以看到精明收缩如何尝试着对以上问题进行解答。

### 3 俄亥俄州扬斯敦 2010 规划简介<sup>⑥</sup>

#### 3.1 扬斯敦 2010 规划的背景介绍

扬斯敦位于俄亥俄州的东北部，位于美国工业带上，其兴起的原因也正是由于矿业及工业的发展，并受到了邻近的克利夫兰和匹兹堡的影响。随着全球化而来的工业转移，扬斯敦开始面临衰退，人口持续减少。1951 年扬斯敦制定了一个全面性的规划并在 1974 年修订更新。但是由于这个规划基于城市的增长和扩展，到 1970 年代末的时候，该规划事实上已经失效了。

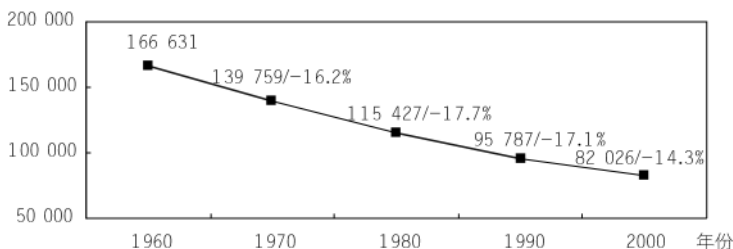


图 1 扬斯敦的人口趋势（人）

2001 年，位于城市中心地区的扬斯敦州立大学（Youngstown State University，以下简称 YSU）在考虑自身的发展和增长，而此时的扬斯敦因为持续 20 多年的衰退使得城市不得不认真考虑自身面临的诸多问题。在这样的背景下，由扬斯敦市政府和 YSU 联合负责，从 2002 年开始，在来自加拿大多伦多的一家咨询公司的协助下，公众广泛参与的扬斯敦 2010 规划开始进入制定的过程。

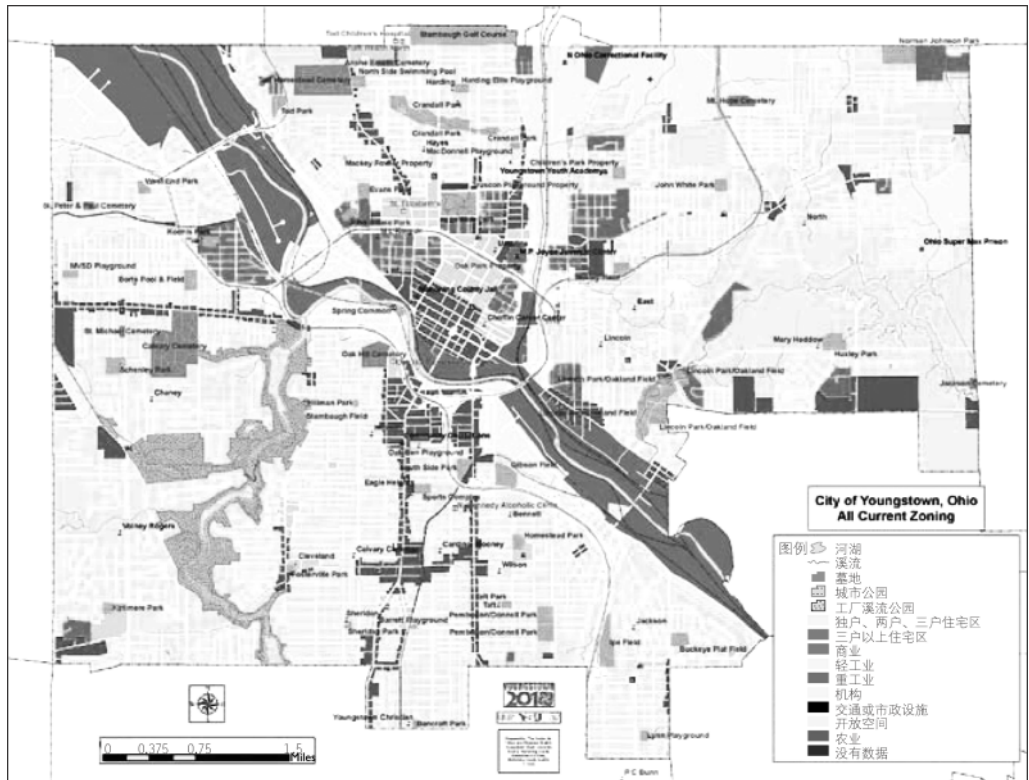


图2 1951年和1974年规划中的土地利用规划

### 3.2 城市收缩发展的同时注重增长的培育

扬斯敦 2010 规划是继 1951 年和 1974 年规划之后的第一次全市范围规划，其主要出发点有：①承认扬斯敦是个更小的城市；②在新的地区经济中定义扬斯敦的角色；③改善扬斯敦的环境，提高生活品质；④号召公众响应。

一方面，面对持续衰退的状况，扬斯敦 2010 规划的重点集中于如何收缩发展，营建更健康可持续发展的城市环境，主要包含以下 4 个方面的内容。①建立城市的绿色空间网络。使得扬斯敦成为更绿更干净的城市，将原有用于工业的水道改造成为供公众使用的休闲娱乐场所，利用水道改造、荒弃用地改造，将原本分离的公园、开放空间连接成为一个整体，并使得城市的绿地网络同地区、州以及国家的绿地网络相联系。②建立具有竞争力的工业地区。在工业棕地的改造方面，扬斯敦在美国具有领先的地位。在改造的时候，针对原有工厂改造而成的工业艺术公园的出现填补了工业绿地分类。③建设多样化的邻里。以促成持续的邻里活力。④培育具有活力的城市中心。扬斯敦紧凑的城市中心已经

开始逐步复苏。联邦大街（Federal Street）的更新，新的餐馆、俱乐部和住宅项目使得城市中心正重获活力。

扬斯敦 2010 规划在城市土地利用上的收缩是显而易见的，例如在住宅用地方面减少了 30%。对于大量荒置的土地和房产，则采取了将其转化为绿地空间的方式。

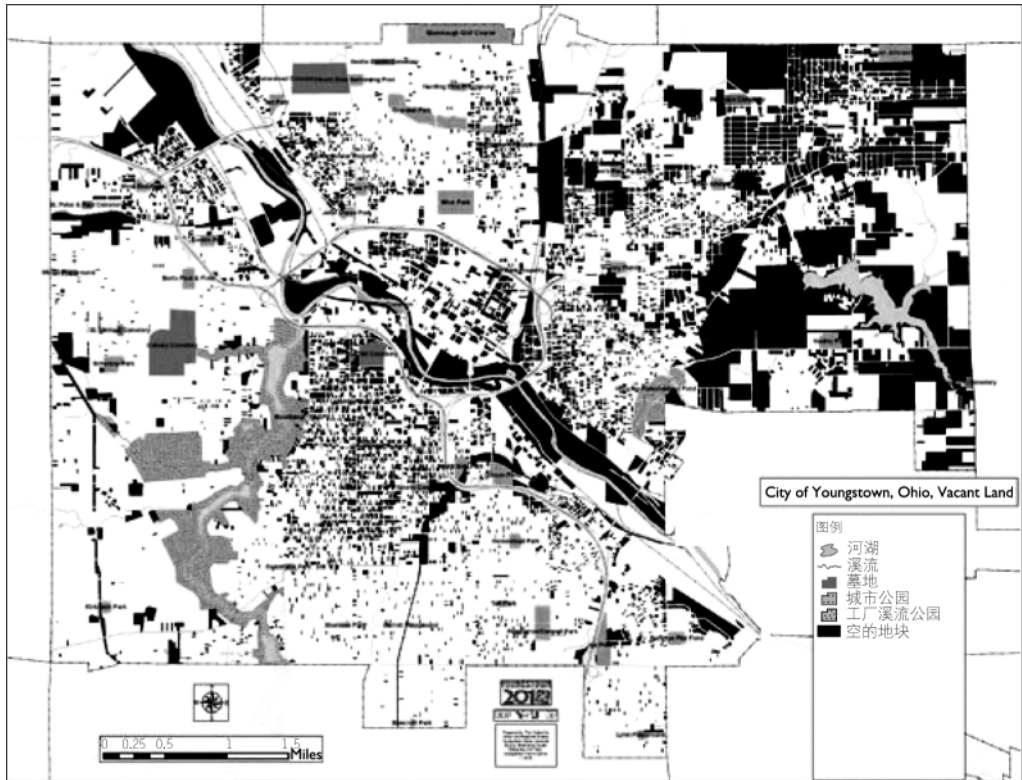


图 3 目前城市中空置的地块

另一方面，在准备收缩的同时，扬斯敦也在积极地寻求发展，一些商业发展计划同步实施。就内部而言，YSU 的发展和扩张可以为城市带来增长，城市中心区在商业孵化项目（Youngstown Business Incubator Program）的实施下，一些科技企业入驻中心商业区从而带来该地区的复兴；就外部而言，市长和其规划者一直在关注地区的合作发展，包括临近的奥斯汀敦（Austintown）、博德曼（Boardman）、肯菲尔（Camfield）、坎贝尔（Campbell）和斯特鲁瑟斯（Struthers）。扬斯敦希望能建立沿马霍宁（Mahoning）河流走廊的联合经济发展地区（a joint economic development district，简称 JEDD）并与这些地方协同发展。扬斯敦希望在接下去的 20 年中，JEDD 能够提供 3 750 个工作岗位以及 4.39 亿美元的财政收入。

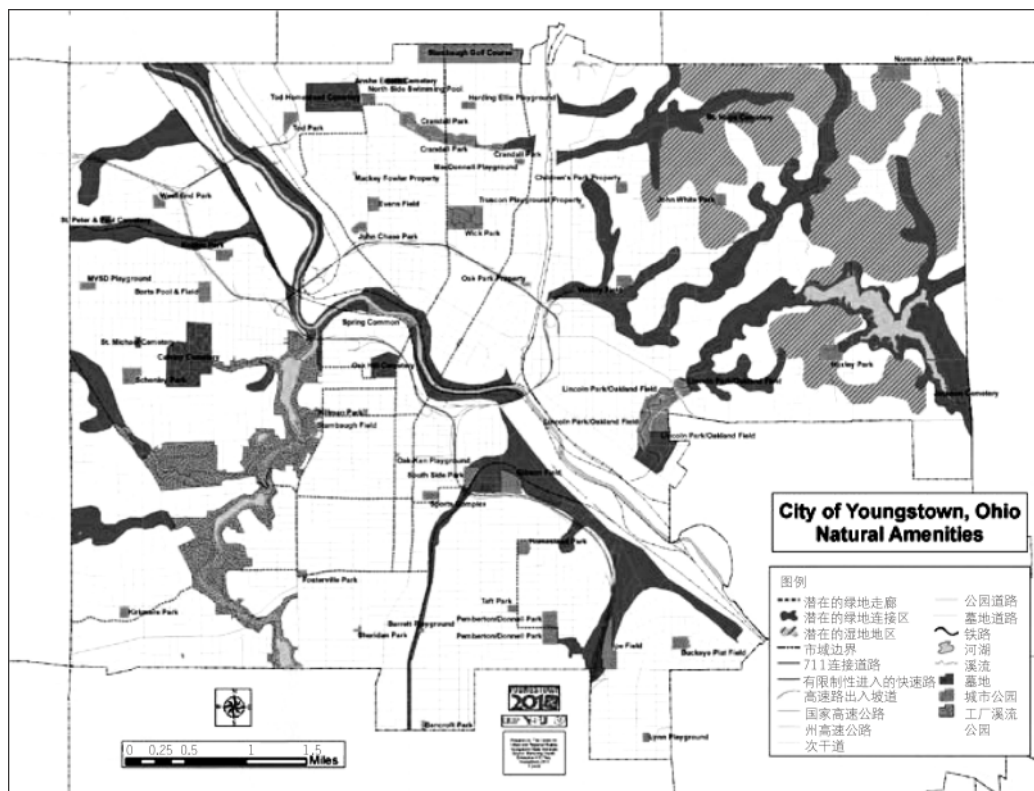


图4 绿色空间体系的建立

### 3.3 规划制定和实施的机制：公众参与与土地银行

扬斯敦是一个大规模公众参与的规划项目。规划过程中，扬斯敦整个城市范围依据各个地区的性质总共分为31个邻里，依据其性质及特点，合并成为11个邻里单位。2004年的夏天和秋天一系列针对这11个邻里单位的规划讨论会进行，超过800人参加了这11个邻里单位规划的讨论会。到2005年1月，扬斯敦2010规划才完全向公众公开。在整个过程中，除了扬斯敦市政府和YSU负责组织外，两支主要的力量在引导着规划的进行。其一是志愿者，他们定期碰头，然后积极地在城市各个领域进行宣传；其二是一个关注邻里规划的工作组，主要致力于提高公众对规划的参与。此外一些媒体公司和当地电视台、广播台也参与到规划的制定过程中，以扩大规划的影响力。在规划公开之后，超过5000人参加了规划的讨论制定过程。

土地银行(Land Bank)是美国城市中较为普遍存在的机构。土地银行的主要目的是集中、持有、



管理以及处置城市或地区中最为麻烦的资产。其运作模式主要是通过没收拖欠房地产税额超过现有价值的房屋或土地（该程序通常称为 property tax foreclosure），然后经过自身的经营管理，改善其运营状况，将其转变为公共服务性的空间或者出售给私人，以达到改善城市土地及房屋运营状况，并改善城市环境的目的<sup>⑥</sup>。土地银行作为官方机构（在一些城市中是政府机构的一部分），通过上述业务维持自身的经营，但是不以盈利为目的。因此，土地银行在其运作过程中，通常优先考虑将持有的土地用于满足公众需求的用途，例如建设社区公园、小型开放空间、非盈利机构等。对于那些不能吸引私人投资的衰退中的城市而言，土地银行成为城市更新的重要动力。

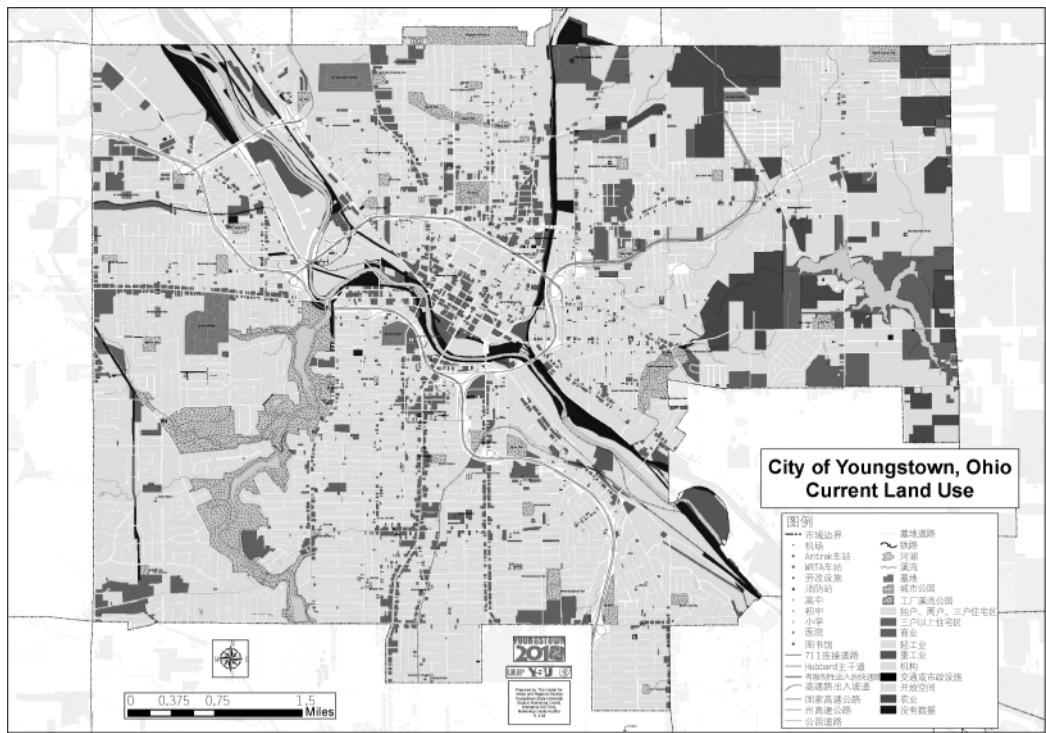


图5 现在的土地利用

在1996年的时候，扬斯敦就借鉴克利夫兰的经验，成立了土地银行，用于城市中空置、荒弃的土地和房产以及因断贷而被银行收回的房产的再利用。2006年俄亥俄州颁布了一项法律，将那些长期荒置的、拖欠房地产税款总额超过市场价值的房屋和土地收归政府，这使得俄亥俄州内的城市土地银行能够快速获取那些被遗弃的土地以用于城市的更新改造；扬斯敦的土地银行亦受益于此。目前扬斯敦的土地银行由扬斯敦社区发展机构（Youngstown's Community Development Agency）运营，管理经营着大约500~600个空置地块的项目。在扬斯敦2010规划颁布之后，其规划对于扬斯敦的土地银行在

获取土地及房屋方面具有指导性的作用。

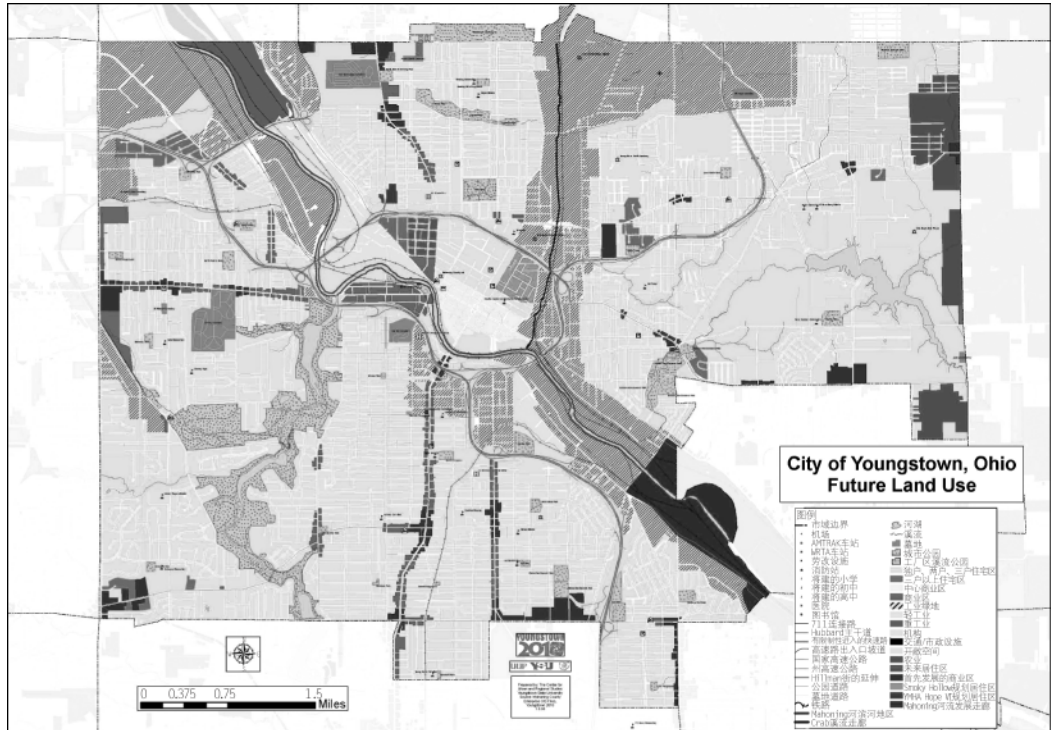


图6 未来的土地利用

应该说，扬斯敦土地银行对于扬斯敦2010规划的实施过程非常重要，它是在土地私有制模式下，当私人投资缺乏的时候，建设城市公共空间和增强邻里活力的重要手段；但是在实际的实施过程中，土地银行也面临相当大的挑战。由于扬斯敦土地银行本身人员规模的有限和资金的限制，虽受益于2006年俄亥俄州法律，但对于土地和房屋的获取、管理的能力仍相对较小；同时在扬斯敦所在的马霍宁县（Mahoning County）内也存在类似的土地银行。两者所涉及的范围有所重叠，并且涉及的业务也类似，因此，目前扬斯敦市和马霍宁县正协商成立合作的土地银行以携手解决土地和房产的再利用问题。尽管如此，面对如此大面积的空置地块需要转化，其难度仍不容小视。

### 3.4 面临的一些问题

扬斯敦2010规划制定及公布之后，城市采取了一系列相应的行动，包括：全市范围内的对城市空间环境的清理；拆除一些废旧的建筑并改造成为绿地；调整全市范围内区划法，以适应当前的变化；与俄亥俄交通部门进行协商，发展优化城市环境的项目；鼓励邻里制定进一步的规划并付诸实



施，等等。

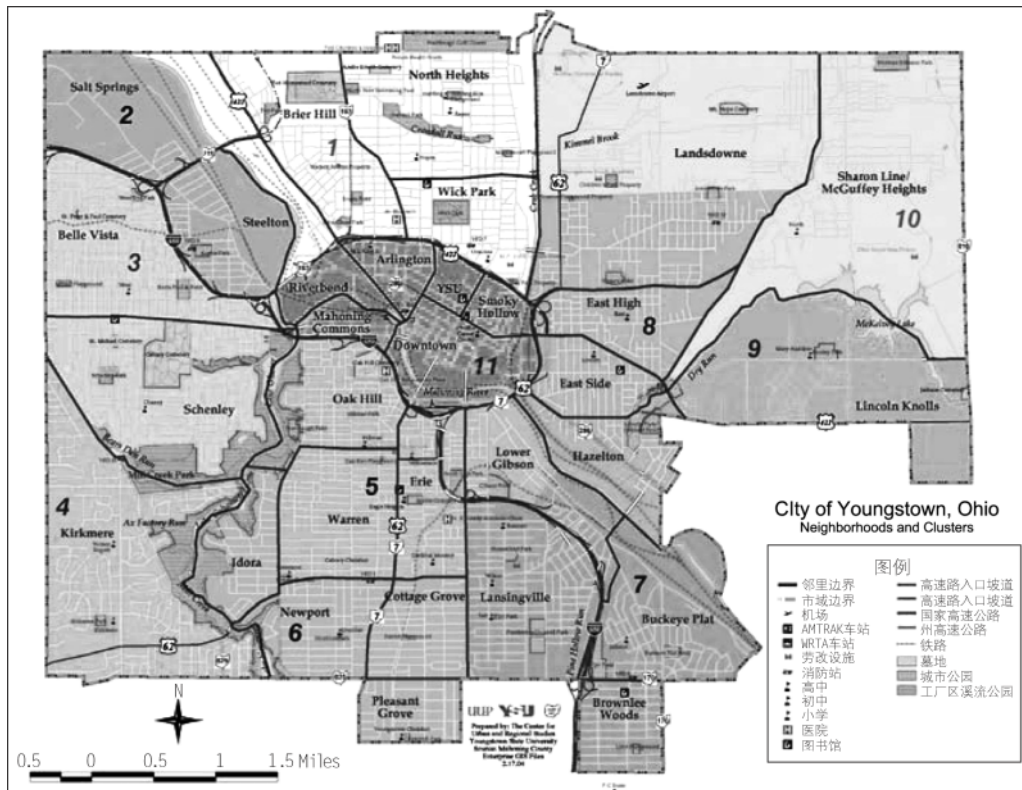


图7 11个邻里单位，针对这11个单位，分别进行规划的广泛讨论

扬斯敦 2010 规划得到多方关注，但是它也面临着诸多的问题和挑战。例如，一方面，扬斯敦并没有长期支持社区发展的历史，这点与邻近的匹兹堡和克利夫兰不同；另一方面，扬斯敦近年来成功的几起城市复兴案例都是通过经济策略进行的，这使得扬斯敦从未真正意识到保持适度密度、具有活力的邻里肌理是潜在的经济发展的资源 (Kildee et al., 2009)。清理荒弃地块和房屋需要大量的资金和人手，在难以吸引私人投资的情况以及现有土地银行运营能力有限的情况下，如何保证规划的实施；此外，扬斯敦 2010 规划没有具体的时间进程安排，规划实施将是一个漫长的过程，何时能有何样的效果取决于多方面的因素。

#### 4 精明收缩城市规划策略的特点

以扬斯敦 2010 规划为代表，精明收缩的城市理论与实践开始受到越来越多的关注。尽管其理论和

实践都尚待完善，但精明收缩已经具备如下的一些基本特征。①精明收缩的核心思想是在人口减少的情况下，在城市收缩发展的同时，关注城市持续的潜在发展动力，其做法是将可以增长的部分置于小的、集中的区域，保持该区域的良性运营；其收缩的策略是注重合理的城市规模，强调尺度合理的邻里及其空间肌理是城市潜在复兴的因素，提倡土地的集约使用。②面对大量的荒弃土地和房屋，不同的城市采取不同的方式进行处理。目前采用绿色基础设施（Green Infrastructure）<sup>⑦</sup>建设的途径是较为通行的办法。城市中心区被荒弃的土地往往被改造成为小型开放空间或者绿地公园，而城市边缘地区被荒弃的土地则被改造成为农田、娱乐设施等等；相对而言城市近郊成为最难以解决的部分，它介于中心区和郊区的密度及功能布局使得集中发展成为较难以解决的问题，目前的规划中还未涉及类似地区的处理。③由于难以吸引私人投资，以土地银行为代表的政府机构的直接参与是当前精明收缩发展的基本保障。同时公众和邻里的积极参与是规划制定和实施的不可缺少的部分。

由于精明增长理论的广为人知，因此精明收缩城市规划策略的出现难免让人将这两者置于一起进行谈论。应该说，它们是一个硬币的两面，是处理不同发展阶段城市问题的途径，关注城市经济、社会、环境的持续发展，都强调引导下的城市增长与收缩，而不是仍由市场行为自发的扩张与衰落；都强调土地的集约使用和紧凑发展；都强调绿色空间、开放空间对城市发展的重要作用。

## 5 对中国城市规划的启示

对于中国城市而言，增长或许比收缩更贴近当前的发展状况。但是，在人口达到峰值之后一些城市面临人口减少的状况将不可避免，特别是一些中小城市。中国科学院2010年7月28日发布了《中国科学发展报告2010》，提出了10年之内中国城市将陆续面临人口零增长的局面。实际上，中国的一些资源型城市已经呈现出衰退的态势。国务院分批公布的44个资源枯竭型城市，占到了资源型城市总量的37%。这些城市中的大多数面临着痛苦的衰退和转型。当人口资源呈现下降的趋势时，对于一些非资源型城市而言，城市的经济及环境衰退并非遥不可及。

为避免届时因人口减少带来的一系列问题，我们现有的城市增长就应考虑到以更加“精明”的方式进行。从发展动力而言，城市产业结构的多元化和不断更新升级是抵御衰退的有效途径。但是，现有的土地财政模式使得一些中国城市将增长寄托于用地规模的不断拓展。一些大规模、单一功能的城市用地扩张（如大规模开发区、居住区）在城市人口减少的时候容易率先面临衰退。正如我们在欧美城市的发展中所看到的那样，工业和居住是产业空心化和人口减少状况下衰退最先发生的城市功能地区。欧美城市为促进城市发展转型所尝试的高科技产业培育、文化及创意产业培育等等对于今天的中国城市并不陌生，但如何贴近中国城市自身的特点，发现城市可持续发展动力，因势利导地培育城市新的增长点，而不是简单套用他国他城之模式，正是精明之处的体现。

除了城市的产业策略和经济策略，审慎的空间策略也可以有效降低未来可能的收缩过程中的经济、社会及生态成本。合理规模的城市组团、集约高效的土地利用、混合发展的功能布局、公交优先

的发展模式、网络分布的绿色空间体系等一系列精明增长理论所倡导的原则，对于城市环境的营造和城市活力的培育方面都具有积极的意义。此外，城市中存在一些具有持续发展动力的单元，例如高校、交通站点、政府办公等，这些功能单元在城市中的合理布局能够在一定程度上抵御衰退的发生。

## 6 结语

精明收缩，是面对城市不可回避的衰退时，力求由被动的衰退转为主动收缩的规划策略。其被冠以精明的称谓，一方面是与众所周知的精明增长理论所对应，另一方面由于自身还是一个新兴策略，处于发展完善的过程中，因此更多的是体现出对于解决城市衰退问题的精明途径的需求。由于社会、政治、经济体系的不同，正在进行的美国城市收缩发展未来以何种方式在中国城市发生难以确定，但是它毕竟为我们提供了城市研究新的视角与范例。“明者远见于未萌”，这要求我们的规划者、决策者和公众要以审慎的态度、精明的决策来建设我们的城市，同时将未来可能的收缩发展逐步纳入城市研究和政策研究的视野，以保证中国城市持续健康的发展。

### 注释

- ① 工业带从马萨诸塞延伸至密西西比河，通常称为“Rust Belt”。
- ② 例如 1972 年约翰·K·博彻特（John K. Borchert）发表的“正在变化的美国大都市地区”（American's Changing Metropolitan Regions）；未来研究中心（Center for Future Research）1973 年发布的“洛杉矶县人口减少带来的经济影响”（The Economic Impact of Declining Population Growth in Los Angeles County）；来自加州大学伯克利分校的埃德加·拉斯特（Edgar Rust）博士 1975 年出版的《增长停滞：对大都市地区的影响》（*No Growth: Impacts on Metropolitan Areas*），等等。
- ③ “Queen city”是布法罗城的别称。
- ④ Detroit Vacant Property Campaign, <http://detroitvacantproperty.org/default.htm>。
- ⑤ 该规划的部分文字资料及所有图片来自于扬斯敦城政府网站 [http://www.cityofyoungstownoh.org/about\\_youngstown/youngstown\\_\\_2010/plan/plan.aspx](http://www.cityofyoungstownoh.org/about_youngstown/youngstown__2010/plan/plan.aspx)。
- ⑥ 土地银行的资金通常来源于一些授权的基金、当地基金，有时候联邦或者州的住宅、社区和经济发展项目中的一些基金也是土地银行的资金来源。对于一些经济衰退、土地及房屋市场较弱的城市 and 地区，例如扬斯敦，土地银行的成立及运营都面临着很大的挑战。毫无疑问来自联邦政府和州政府的扶持是土地银行成立和运营不可缺少的。
- ⑦ 绿色基础设施体系，包括自然地区（湿地、自然森林、水道、野生动物栖息地）、公共和私人的保护区（自然保护区、野生动物通道、绿色廊道、公园）以及公共和私人的具有保护意义的工作区（人工森林、农场、畜牧场），这些绿色空间联系起来成为城市的绿色基础设施网络。

## 参考文献

- [1] Beauregard, R. A. 2003. *Voices of Decline: The Postwar Fate of U. S. Cities* (2nd edition). New York: Routledge.
- [2] Borchert, J. K. 1972. American's Changing Metropolitan Regions. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 62, No. 2.
- [3] Center of Future Research 1973. *The Economic Impact of Declining Population Growth in Los Angeles County*. Los Angeles: University of Southern California.
- [4] Hollander, J. B. et al. 2009. Planning Shrinking Cities. *Progress in Planning* (special issue: Emerging Research Areas), Vol. 72.
- [5] Jeff 2009. Smaller Can be Better – Smart Growth's Other Half – Smart Decline. <http://www.pioneerplanning.com/?p=247>.
- [6] Kildee, D., J. Logan, A. Mallach, J. Schilling 2009. Regenerating Youngstown and Mahoning County through Vacant Property Reclamation. [http://www.vacantproperties.org/resources/documents/YOU\\_ProgramBrief.pdf](http://www.vacantproperties.org/resources/documents/YOU_ProgramBrief.pdf).
- [7] Northam, R. M. 1963. Declining Urban Centers in the United States: 1940-1960. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 53, No. 1.
- [8] Oswalt, P. and T. Rieniets 2007. Global Context. Shrinking Cities. [http://www.shrinkingcities.com/globaler\\_kontext\\_0.html?&L=1](http://www.shrinkingcities.com/globaler_kontext_0.html?&L=1), 2010-07-15.
- [9] Popper, D. E. and F. J. Popper 2002. Small Can be Beautiful: Coming to Terms with Decline. *Planning*, Vol. 68, No. 7.
- [10] Popper, D. E. and F. J. Popper 2010. Smart Decline in Post-Carbon Cities. <http://www.postcarbon.org/Reader/PCReader-Popper-Decline.pdf>.
- [11] Rust, E. 1975. *No Growth: Impacts on Metropolitan Areas*. Lexington, MA: Lexington Books.
- [12] Schilling, J. and J. Logan 2008. Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 74, No. 4.
- [13] Wilson, D. and H. Margulis 1994. Spatial Aspects of Housing Abandonment in the 1990s: The Cleveland Experience. *Housing Studies*, Vol. 9, No. 4.