

精明收缩理念在美国锈带地区规划实践中的新进展： 扬斯敦市社区行动规划研究

New Advances of "Smart Shrinkage" Practice in American Rust Belt Cities: A Study of Neighborhood Action Plan in Youngstown

高舒琦
Gao Shuqi

摘要：近年来，尽管以精简建成空间规模从而适应人口收缩为特点的“精明收缩”理念已经得到了越来越多学者的关注，但是其在规划实践领域的进展，尤其是在中微观的社区规划层面，还缺乏足够的研究。在收缩城市中，人口的迅速流失往往伴随着房地产市场的崩溃，大量房产出现空置与废弃的现象，并进一步导致了社区的衰败。如何在规划实践中对此进行积极应对，是目前国际收缩城市研究学者关注的核心议题之一。本文聚焦于全美第一个颁布“精明收缩”总体规划的扬斯敦市，关注其近年来为了应对上述问题颁布的社区行动规划。通过深入剖析社区行动规划的编制过程，以及实施中采用的两种政策性工具——税收止赎与法规实施，及其实施管理机构的运作模式，本文展现了美国收缩城市如何将应对房产空置与废弃的技术工具与社区规划较好地结合在一起，以及面临的困难与挑战。最后，本文就美国经验在我国适用性与可借鉴性进行探讨，从而提出未来我国收缩城市在应对房产空置与废弃上的相关制度和规划改革建议。

Abstract: Recently, the conceptualization of "smart shrinkage" that calls for downsizing urban built environment in shrinking cities to cater to the declining population, has received increasing attentions. However, there is a gap between the concept and its practices in planning, especially in micro-level planning practices, i.e. neighbourhood planning. In shrinking cities, drastically reducing depopulation is often in tandem with real-estate market's recession, which leads to massive urban vacancy and subsequent neighbourhood decay. Addressing these problems is pivotal to shrinking cities and is under heated discussion by scholars in the field of shrinking cities. This paper targets the City of Youngstown, the first municipality in the US that released "smart shrinkage" urban comprehensive plan, as well as its recent initiatives corresponding to the aforementioned problems: Neighborhood Action Plans. Through a detailed analysis on City of Youngstown's planning process, their two policy tools for implementing NAPs (tax foreclosure and code enforcement), and their managing agencies, this paper reveals how American shrinking cities integrate policy tools with neighborhood planning to fight with urban vacancy and abandonment, including the challenges tampering the combination's effects. The last part is a discussion of NAPs' suitability and enlightenment to China's cities, with some suggestions for the country's future policy reforms to tackle the similar problems of urban vacancy and abandonment in shrinking cities.

关键词：收缩城市；社区规划；房屋空置；物业税；精明收缩

Keywords: Shrinking Cities; Neighbourhood Planning; Housing Vacancy; Property Tax; Smart Shrinkage

江苏省自然科学基金 (BK20190364)

作者：高舒琦，博士，东南大学建筑学院城市规划系，讲师。shuqigao@seu.edu.cn

引言

近年来，以建成区范围内人口规模长期减少为主要特征的收缩城市，在国际和国内的城市研究领域均受到了越来越多的关注。收缩城市给城市规划的编制、实施与管理带来了一系列的问题，包括建筑与土地的空置、环境的污染、基础设施使用效率的降低、公共安全的恶化等等^[1-2]。在这些问题上，与城市规划关系最为紧密的是建筑与土地的空置、废弃和衰败。

在收缩城市中，大规模的建筑与土地空置主要有以下两点原因：第一，在增长导向价值观的驱动下，空间的扩张与人口的增长是城市发展的主要范式^[3]，人口收缩则是一种与地方政府愿景相悖的耻辱^[4]，因此地方政府往往继续沿用增长前提下的发展模式；第二，处理空置和废弃的物业，不但需要耗费大量的人力与物力资源，还牵扯到产权、法律、信贷等一系列复杂的政治与经济问题^[5]。

自2000年以来，越来越多的学者意识到，以空间增长来应对收缩城市的传统范式难以奏效，收缩城市的应对与治理亟需范式的转型。正如《城市的胜利》(Triumph of the City)一书的作者爱德华·格莱泽 (Edward Glaeser) 所言：“在大量房屋空置的收缩城市中，新建更多的建筑，是一件极其愚蠢的事情”^[6]。与此同时，一些新的规划理念应运而生——“精明收缩”(smart shrinkage)、“精明衰败”(smart decline)、“合理精简”(right-sizing)、“战略性收缩”(strategic shrinkage)^[7-11]。尽管这些理念的名称各不相同，但是其核心思想基本一致，即不再神话增长，而接受收缩的现实，精简城市中过量的

建成空间，将其转变为公共绿地或非建设用地，使城市的建成空间规模与人口规模重新恢复相对均衡的状态。

然而，尽管学术界对“精明收缩”的理论探讨已经较多，但是对“精明收缩”在实践层面的研究还相对较少。在美国，俄亥俄州的扬斯敦市于2005年颁布了《扬斯敦2010年规划》(Youngstown 2010 Plan)，这是北美乃至国际收缩城市研究领域中最知名的案例，国内也已有相关的研究和报道^[12]。不过，最近一些研究^[13]发现，《扬斯敦2010年规划》中的“精明收缩”理念，并没有得到较好的实施：为了尽可能地将空置与废弃的土地转化为绿色基础设施，《扬斯敦2010年规划》规划了高达1 460 hm²的绿地（占城市除交通用地以外所有用地的20%），将独户住宅用地缩减至3 414 hm²；然而在2013年扬斯敦市颁布的区划中，独户住宅用地面积则为4 184 hm²，而绿地的面积仅为589 hm²，其中绝大多数为扬斯敦市原有的公共绿地。可以说，《扬斯敦2010年规划》与2013年区划的巨大差异，一方面由于城市总体规划在美国绝大多数州不具备法律效应，另一方面还有着以下几点深层次的原因。文化层面，政府依旧信奉增长主义的传统发展路径；产权层面，美国法律对私产有着极为严格的保护，导致政府无法便捷地将空置的私人住宅征收并规划为绿地；地方财政层面，实施“精明收缩”可能涉及的征地、拆除、绿化等一系列措施，需要大量的成本，而这是收缩城市捉襟见肘的公共财政所难以承受的；土地利用层面，大多数锈带城市在经历了上百年的城市化后，大量宗地存在特许使用(permitted-use)的情况，调整土地利用的性质变得难上加难；政治层面，地方领导的频繁变动，使得继任者不愿为前任提出的大胆规划理念埋单^[13]。

近年来，在美国的收缩城市中，越来越多的规划实践者意识到，“精明收缩”不可能通过颁布一个规划就得以实现，唯有通过渐进改良的方式，才能逐步实现目标。同时，收缩城市的市民也已经意识到，没有一种“万灵药”可以解决所有的问题，相比于“喊口号式”的规划宣言与理念，他们更希望规划部门可以解决切身的实际问题。

相比于城市总体规划，社区规划关注的问题更具体，也更注重规划的实施。目前，相比于国外收缩城市的总体规划（如《扬斯敦2010年规划》），国内文献对收缩城市社区规划的关注还较少。但是，从作者在扬斯敦市以及其他一些美国收缩城市的实际观察，以及对相关规划人员的访谈来看，社区规划正成为实现“精明收缩”的重要载体。本文基于作者对美国俄亥俄州扬斯敦市的追踪研究，以扬斯敦市最

近颁布并实施的《社区行动规划》为研究对象，探讨“精明收缩”理念究竟如何融入收缩城市的社区规划编制与实施之中，并分析其面临的问题和挑战。

1 美国社区规划的发展历程及其在收缩城市中面临的特殊问题

1.1 美国社区规划的发展历程

根据相关学者的研究，美国社区规划的发展历程可大致分为三个阶段：1880年代—1920年代，1920年代—1960年代，以及1960年代至今。在19世纪的美国，社区规划有着两种同根同源、但表现出不同演化规律的发展脉络^[14]。第一种源自支持社会公平正义的左派人士。19世纪末，大量经济条件较差的欧洲人涌入美国定居，囿于经济状况欠佳，他们的生活与居住环境极为恶劣，一些本地的慈善者自发成为“定居义工”(settlement worker)，帮助这些来自欧洲的移民编制与实施社区规划，提高他们的生活质量，减小社会 and 空间的极化。另一种则源自相对保守的右派人士。一些原住民为了防止新来的移民侵占他们的空间和社会阶层，也提出了社区规划的需求，以保护原有的社区。从此，在美国各地，社区规划一直扮演着两种对立的角色：一方面带有福利主义的色彩，鼓励社会的融合，减小社会冲突与矛盾；另一方面则带有隔离主义的色彩，竭力维持甚至增强原有的社会分层与空间隔阂。

20世纪初，随着机动车时代的来临，城市居民的居住关系变得更为多样化，也给社区规划带来了新的机遇。佩里(Clarence Perry)提出的邻里单元理念，迎合了机动车发展的背景以及“定居义工”提出的空间均质化的要求，并在此后以新泽西州的雷德朋镇为代表，在全美得到了推广，成为20世纪美国社区规划实践中最为重要的指导思想^[15]。然而，佩里的邻里单元理念在无意中造成了新的社会隔离与分化。郊区大规模新建的低密度、大户型的“雷德朋式”住区以及为了满足通勤需要的机动车，成为社会自然选择的工具：社会的中下阶层由于无法承担相应的生活成本，主动选择居住在生活成本更低的内城。因此，尽管倡导种族隔离的《吉姆·克劳法》(Jim Crow Laws)^①在1965年被废止，但是美国的种族和社会隔离并没有得到有效地缓解。事实证明，如果社会阶层的分化问题得不到解决，那么几乎无法在空间上寻求一种解决问题的途径。

1975年尼克松总统颁布的《住房与社区发展法案》标志着美国社区规划进入了一个新的发展阶段。该法案促成了美国住房和城市发展部设立了社区发展基金(CDBG:

① 《吉姆·克劳法》(Jim Crow Laws)：1876—1965年间，秉持着“隔离但平等”的理念，美国（主要为南部各州与中西部一些州）针对有色族裔人群在公共设施使用上实施的隔离政策。

Community Development Block Grant) ①, 并将该基金的使用与支配权交给了社区 [16]。在这一契机下, 社区发展公司 (CDC: Community Development Corporation) ② 在全美各地如雨后春笋般迅速涌现 [17]。传统上由政府主导、自上而下的大规模城市更新式的社区规划模式, 转向由社区发展公司主导, 强调政府—社区居民—规划师共同缔造的、自下而上的微更新式社区规划。相比于地方政府, 社区发展公司对社区的认识更加深入, 比单一的政府规划部门更具综合的能力, 更能促进与培育社区中社会活动积极分子的领导力, 更容易获取来自私人部门的基金支持, 因此在社区规划上有着前者不可比拟的优势, 目前已成为全美社区规划在编制与实施上最重要的主体 [18]。

1.2 收缩城市在社区发展和规划上面临的特殊问题

相比于经济与人口快速增长的城市, 收缩城市在以下几方面存在的问题, 导致其在社区规划的编制上有着较强的特殊性。

第一, 在财政状况不断恶化的情况下, 地方政府没有足够的资金支持社区的发展、规划和建设。收缩城市由于经济衰退, 地方政府面临着较大的财政压力。因此, 相比于警察、税务等地方政府中的核心部门, 规划作为非核心部门, 在人员配置上极为精简, 缺乏专业的规划技术人员和信息数据库, 社区规划的编制与实施在很大程度上只能依靠社区自身或者社区发展公司、土地银行等非政府组织。另一方面, 相比于财力雄厚的增长城市, 收缩城市社区规划的参与主体更为多元, 同时不同利益群体的矛盾也更为突出, 规划编制过程中协调与平衡各方利益的难度也更大。因此, 收缩城市在社区规划编制上所需的成本可能比增长城市更大。

第二, 随着人口的持续收缩, 城市中空置、废弃和衰败物业的数量不断增长, 然而囿于有限的公共资源, 社区规划编制与实施时, 往往在有限的干预与无限的问题物业之间存在着较大的矛盾。在增长城市中, 社区发展所面临的难题往往在于处理新增人口与原住民之间的矛盾, 新的空间与功能难以落位于已经高度开发的社区中, 因此常常出现“邻避效应”(NIMBY: not in my backyard)。而在收缩城市中, 大量空置、废弃、衰败的物业极易吸引各类犯罪活动 (纵火、贩毒等), 导致周边物业贬值, 严重损害了社区居民的利益 [5,19-20]。因此,

收缩城市中的居民都希望社区规划可以尽快帮助他们处理周边空置、废弃、衰败的物业, 因此“迎臂效应”(YIMBY: yes in my backyard) 在社区规划的编制中非常突出。究竟应该优先处理哪个空置、废弃和衰败的物业, 是一个牵扯到社区中所有人利益的复杂问题。

第三, 在收缩城市中, 居民极易感受到社区问题的种种表象, 却很难了解表象背后问题的复杂性, 限制了公众参与在社区规划中的意义。对于居民而言, 社区中窗户破碎、屋顶坍塌的废弃建筑、杂草丛生的空置地块等人口收缩的空间表征显而易见。但实际上, 衰败程度相似的两个物业, 在处理的难度上, 可能有着极大的不同。在美国, 根据物业是否拖欠房产税, 地方政府在应对衰败、空置和废弃物业上通常有两种不同的方法: 其一, 如果物业没有拖欠房产税, 那么地方政府将根据《建筑法规》(Building Code)、《区划条例》(Zoning Code) 等相关法律法规联系业主, 采取罚款等措施迫使其整改违规之处; 其二, 如果物业已经拖欠房产税, 那么地方政府除了向业主发出滞纳物业税通告外, 别无他法, 只能等待物业完成止赎 (foreclosure) ③ 流程之后, 通过拍卖、赠予等形式实现产权的转移, 随后由新的业主来负责修缮与整治 [21-22] (图 1)。仅从外观上看, 任何人都无法判定一个物

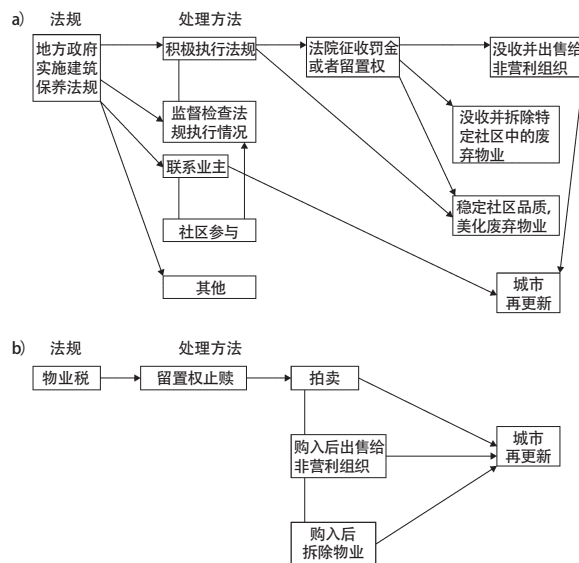


图 1 美国地方政府应对空置与废弃物业的两种基本工具: a) 实施严格的建筑相关法规; b) 止赎滞纳税收的建筑

资料来源: 参考文献 [21]

① 一个城市的社区发展基金占美国住房和城市发展部全年社区发展基金的比例等于该城市占全美人口的比例, 或者该城市贫困人口占全美总贫困人口的比例, 因此该基金对贫困、衰退城市有着明显的倾斜。

② 美国的社区发展公司往往是一个非营利性质的组织, 其董事会一般由部分社区代表构成, 同时其主要的目标聚焦于提升社区乃至城市的物质空间环境 and 经济运行情况。

③ 止赎 (foreclosure): 在美国, 有两种形式的止赎, 即房贷止赎 (mortgage foreclosure) 和税收止赎 (tax foreclosure)。在收缩城市中, 较为常见的为税收止赎, 具体内容详见参考文献 [5,19,22]。

业是否拖欠房产税，只能简单判定物业的外观破损程度，但是许多外观破损的建筑可能结构稳定性较高，并没有达到需要立即拆除的程度，这也进一步削弱了公众意见的可信度，增加了规划过程的复杂性。

2 扬斯敦市社区行动规划的编制背景和流程

2.1 扬斯敦市社区行动规划的编制背景

扬斯敦市位于美国东北部锈带地区的俄亥俄州马霍宁县 (Mahoning County)，也是县治所在地。该市的钢产量曾位居全美第三，但是 1970 年代的石油危机以及随后席卷全美的去工业化浪潮，导致城市迅速走向了衰败。与此同时的郊区化与“白人群飞” (white flight)、阳光带的崛起等因素导致扬斯敦市雪上加霜。2010 年，扬斯敦市共有 66 982 人，已不足 1970 年人口数量的一半，其失业率、贫困率、犯罪率等负面的社会经济指标均位居俄亥俄州乃至全美前列。

在收缩城市研究领域，扬斯敦因其倡导大幅减量发展的《扬斯敦 2010 年规划》而闻名遐迩。在《扬斯敦 2010 年规划》的编制过程中，为了更好地组织公众参与，规划人员将城市划分为 11 个社区，以征求公众的意见。而在编制完成的总体规划中，也提出未来需要编制社区规划以强化总体规划的实施。

然而，由于扬斯敦市地方财政困难以及社区组织建设并不完善，导致在总体规划颁布后的很长一段时间内，无力开展社区规划的编制。2008 年，俄亥俄州立大学建筑学院在扬斯敦市设立了一个短期的工作坊，并对扬斯敦市的艾多拉 (Idora) 社区编制了一个概念性的规划。2009 年 6 月，在扬斯敦市政府以及私人基金会的支持下，扬斯敦社区发展公司 (Youngstown Neighborhood Development Corporation) 得以成立，原先社区规划工作坊的一员——伊恩·本尼斯顿 (Ian Beniston) 担任该机构的执行主任至今。

扬斯敦社区发展公司是美国典型的社区发展合作组织 (Community Development Corporation)，其运营资金主要来自公共部门、私营企业、慈善机构、非政府/营利组织等，同时它还积极申请美国联邦政府和俄亥俄州政府层面的各类社区发展基金^[23]。扬斯敦社区发展公司的组织架构由 11 人组成的董事会决策层和 29 人组成的执行层共同构成。成立以来，扬斯敦社区发展公司主要承担的职责包括：更新空置住宅并出售，为暂时难以偿还银行贷款的家庭提供低息贷款，维护与管理废弃的物业等。同时，扬斯敦社区发展公司还编

制了一系列的规划和研究报告，包括社区行动规划、模范街区规划、街道整治规划等。在这些规划中，社区行动规划传承并发展了创立者原先参与的艾多拉社区规划，是目前社区发展公司的工作重点之一。自 2014 年第一个社区行动规划颁布后，截止到 2019 年初，扬斯敦市共有 13 个社区完成并颁布了社区行动规划。

2.2 扬斯敦市社区行动规划的编制与实施流程

扬斯敦市社区行动规划的编制主体为扬斯敦社区发展公司以及扬斯敦市政府。除自身员工外，扬斯敦社区发展公司的规划编制团队还包括扬斯敦州立大学的规划专业人员（提供 GIS 等专业服务）以及来自慈善组织^①的义工。而扬斯敦市政府的规划编制团队则包括了来自社区发展与规划部门、经济发展部门等相关机构的工作人员。除此以外，参与《社区行动规划》编制的人员还包括县土地银行的工作人员。一般而言，社区行动规划的编制与实施流程一般包含以下四个环节。

(1) 选定适合编制规划的社区，随后面向社区居民召开规划编制前期的咨询会议。理论上，社区的选择应该参考城市的总体规划以及社区的衰败程度，优先考虑空置与废弃住宅较多的社区。同时，编制行动规划的社区还应拥有较为成熟的社区协会 (neighbourhood association)，良好的公民参与网络和社会资本，可以保证社区行动规划在编制过程中得到自下而上的支持。

然而，在选择社区进行规划上，要经历地方政治与权力的多重博弈。社区行动规划作为一种公共资源的空间分配工具，尤其是在公共资源极为紧缺的收缩城市中，自然成为各方关注的焦点。类似美国联邦层面的三权分立——司法（最高法院）、立法（参议院和众议院）、行政（总统和联邦政府），地方层面也普遍存在着三权分立的情况——司法（地方法院）、立法（议会）、行政（市长与市政府）^②。在议会和市政府相对独立的情况下，往往公共决策的结果正义被迫让位于程序正义，保证每个选区^③都能拥有编制行动规划的社区，比优先处理最为衰败的社区更为重要。另一方面，族裔也成为影响社区行动规划空间分布的关键因素。类似美国大多数其他城市，扬斯敦市的种族隔离问题也极为严重，绝大多数的白人市民居住于城市西侧的第四、第五选区，其他选区中则以黑人居民为主。相比于“无底洞”——集中更多的资源用于拯救不断衰败的黑人社区，相当一部分白人市民

① 主要来自美国消除贫困志愿者协会 (AmeriCorps VISTA)。

② 虽然大多数学者将美国地方政府的权力结构概括为“市长—议会制”“议会—经理制”“委员会制”三种，但实际上各个城市间的权力结构千变万化，在此仅仅阐述其基本原理。

③ 在扬斯敦市，每个选区选举出一位市议会议员，七个选区选举出的七位议员共同组成了市议会。

认为,用相对较少的公共资源来抵御他们的社区进一步衰败,对地方政府而言是一个更为明智的选择。在多方力量的斡旋与博弈之下,行动规划编制社区的选择,不得不成为一道没有明确选择依据的“大乱炖”。扬斯敦市黑人居民占绝大多数、空置建筑最多、社区衰败程度最为严重的第六选区,只有一个社区编制了行动规划;而白人居民占绝大多数、空置建筑相对较少、社区衰败程度相对较轻的第四、第五选区,则几乎实现了行动规划的全覆盖(图2,图3)。

在社区行动规划编制的公众咨询会议上,每个参会的代表被要求向规划编制者提出一个问题:“这个社区中你必须了解的一件事是什么?”随后,会议组织者将以开放的形式与社区代表共同讨论这些问题的答案,从而一方面让规划编制者了解社区居民想要解决的问题,另一方面也让社区代表在开放讨论的过程中对社区规划所要实现的目标达成一致。扬斯敦市居民反映的主要问题包括:尽快拆除社区中衰败的建筑,更新建筑法规和区划条例,提高相关法规的实施效力,等等。

(2) 社区规划的编制者将根据社会与经济数据以及现场调研结果对社区发展的现状进行分析。数据分析的重点包括:社区发展历史、人口与就业结构、犯罪热点、住房价值、社区的公共服务设施与基础设施的运行情况。规划团队成员还会和城市的警察局合作,根据社区中近期的犯罪数据确定社区中的犯罪热点(hotspot),并对社区中遭到投诉最多的建筑进行记录,从而针对犯罪热点地区以及遭投诉较多的建筑

进行预防性的空间干预规划。最终,规划团队将结合各方的数据以及现场调研的情况,评判社区中需要优先处理的问题物业清单。

在美国的收缩城市中,地方政府为了掌握城市中空置与废弃建筑的衰败情况,同时为了对市民的相关投诉作出判断,会定期对城市中的空置与废弃建筑进行普查。根据对景观/草坪、窗户/门、外墙/饰面、管道等八大类要素现状的评估,扬斯敦市将空置住宅的状况分为5级(表1),其中F级严重衰败的住宅,是社区行动规划首要解决的对象。

与其他美国城市类似(图1),在扬斯敦市,解决空置住宅主要有两种途径:实施严格的建筑法规与止赎。社区行动规划的编制人员在参考空置与废弃住宅的现状评估后,还会向财税部门申请物业的纳税情况记录。一旦发现某个现状评级较差的空置住宅处于拖欠物业税的状态,规划编制人员就将与土地银行联系,征求其在该住宅止赎后接收并拆除该住宅的意愿。而如果发现现状评级较差的空置住宅并未处于拖欠物业税的状态,那么规划团队则将向地方政府的执法部门提出申请,希望其对这些衰败严重的住宅执行相应的法规,部分行将倒塌的住宅则应被紧急拆除。

(3) 正式编制和绘制社区行动规划的文本和图纸。根据前期的公众参与活动、资料分析、现场调研以及会同规划实施各方的商榷,社区行动计划的编制小组首先将制定一个五年为期的社区发展目标和任务书,任务书一共包含六方面的评价指标体系:住房与物业发展、基础设施、公共治安、社

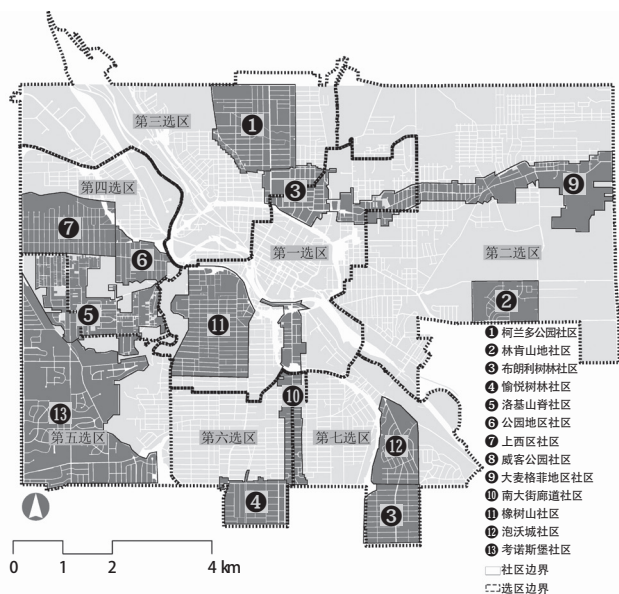


图2 扬斯敦市公布的社区行动规划与选区的叠合分析图

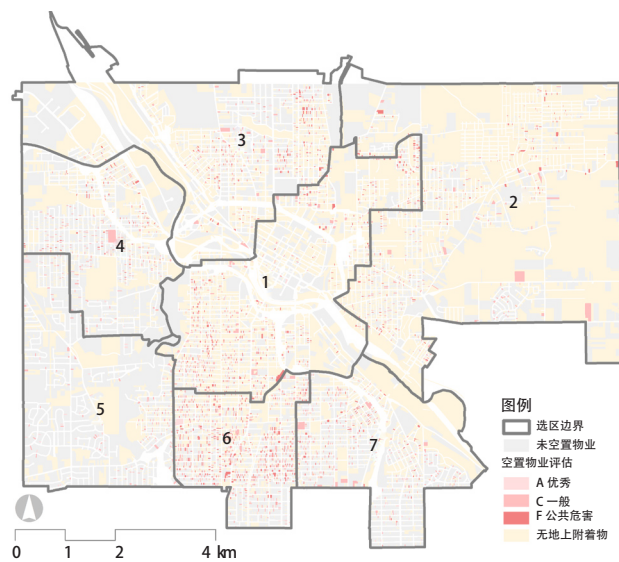


图3 扬斯敦市的空置物业状况与选区的叠合分析图^①

① 本图中空置物业评估所划分的A、C、F三类标准可以参考本文表1的分类方法;为了便于展示,表1中的B、D两类空置物业在本图中被归并到A、C、F三类中;图中数字为选区编号。

表 1 扬斯敦市空置住宅状况评估分级与依据

					
整体评价	A：优秀	B：良好	C：一般	D：破损	F：不安全 / 公共危害
景观 / 草坪	草坪整齐	草坪未及时修剪	出现杂草	杂草丛生	杂草丛生以至于难以接近建筑
窗户 / 门	干净且无破损	需要清洗	出现破损，需要修补	被木板封住	消失，或者门洞大开
外墙饰面	干净且不用修补	需要清洗和粉刷	出现破损，需要修补	外墙穿孔	外墙穿孔，或者整面墙消失
管道	干净且无堵塞	部分连接件破损	老旧且出现堵塞	严重破损	不连通，或者消失
屋顶	崭新	无漏洞	陈旧，瓦片破损，漏雨	部分消失	摇摇欲坠，亟须替换
门厅	维护良好且不用修补	出现杂物堆砌	需要修补和重新粉刷	摇摇欲坠，亟须大修	行将倒塌，亟须大修
车库	维护良好且不用修补	基本完好	需要修补，车库门破损	外墙和屋顶穿孔	亟须大修
入户道	维护良好	可以通行	被杂草与杂物部分堵塞	难以进入	已被杂草和杂物完全覆盖

区营造、经济发展和社区复兴。为了体现社区规划的“行动导向”，该任务书中的各个评价指标体系均给出了明确的数量要求，例如：在布朗利社区行动规划的任务书的经济评价指标体系中，明确提出至少增加 10 个就业岗位，给至少两个小微企业提供贷款。在上述六大方面中，“住房与物业发展”与预防社区衰败的关系最为紧密，同时直接影响到公共治安、社区营造等其他社区规划的内容，因此成为社区行动规划的核心议题。

“住房与物业发展”的方案包含了两个不同层级的内容：核心策略和次级策略（图 4）。核心策略往往对预防社区的衰败起到了关键的作用，往往需要多个利益主体之间的协作才能完成；而次级策略则是针对空置与废弃建筑的小修小补，策略的实施往往只需要社区自行组织即可。在核心策略中，要求地方政府执行建筑法规和区划条例往往是各个社区规划方案中被提及次数最多的一项内容。在收缩城市的社区中，不但存在着大量空置的建筑，由于年久失修或者遭到破坏而违反了建筑法规和区划条例，而且还有许多中下阶层的住宅，由于业主经济条件欠佳，无力及时修缮房屋，也处于违反相关条例的状态。在核心策略中，还有一项为“止赎债券修复”，指的是扬斯敦市为每个进入止赎流程的物业设置了 1 万美元的债券，社区组织可以利用这 1 万美元对该物业进行修复，在止赎完成后，物业连同剩余的钱将返还给发行债券的银行。核心策略还包括上文已经提到的拆除、修剪草坪以及建议业主在房地产市场上出售物业。

(4) 成立社区行动小组以监督规划的实施，并对规划的内容进行动态修正。凡是颁布行动规划的社区，都成立了一个社区行动小组，一方面监督土地银行、地方政府等规划实施主体，另一方面负责规划志愿者工作、申请基金，以及寻求外部赞助等活动以推进规划的实施。社区行动小组的成员

一般来自以下几个主体：地方政府的规划实施机构（社区发展部门、规划与区划部门、法规实施部门），地方政府的相关机构（市政工程部门、经济发展部门、警察局），议会（社区所在选区的议员），其他规划实施机构（土地银行、扬斯敦社区发展公司），以及社区居民代表。社区行动规划中还规定社区行动小组每季度召开一次会议，从而对规划的实施情况进行追踪。由于社区行动规划的期限是五年，因而规划任务书中的目标被分解到 20 个季度中，由社区行动小组负责对指标完成情况进行考核。此外，尽管相比于城市总体规划而言，社区行动规划五年的实施期限已经较短，但是在收缩城市中，空置与废弃建筑的状况随时可能出现新的变化。所以，在社区行动小组的季度会议中，还会就此对行动规划的内容进行相应调整。

3 讨论和启示

3.1 评价和讨论

在公共资源极为有限的美国收缩城市中，一次性全部拆除或者彻底更新空置与废弃的物业，是不可能实现的任务。因而，只能通过渐进的方法逐步解决问题。以往由于缺乏规划的引导，拆除空置与废弃的建筑一方面缺乏透明性，容易成为权力寻租的高发地；另一方面，自上而下的拆除行为缺乏明确的目标，土地银行和地方政府的法规执行人员，在领导意志和公共意见的双重指挥棒下，疲于奔命却收效甚微。

美国扬斯敦市的社区行动规划为解决上述难题提供了一条可供参考的路径。以社区民众的意见为基础，结合规划编制人员对客观现状的分析以及判断，给规划的实施者提供了有据可循的空间介入方法和改造建议。同时，行动规划还将规划的编制与实施紧密地结合在了一起，通过组织以第三

方成员为主的行动小组，监督规划的实施，并根据社区发展的最新情况调整规划的内容，实现了规划的动态调整和不断优化。

尤其难能可贵的是，通过社区行动规划的编制过程，收缩城市中的社区凝聚力和组力大为加强，将大众对于收缩城市的各种不满转变为积极寻求解决问题的方法，既提升了士气，又拓展了有限的公共资源，体现了公私合作的发展模式。

但是，扬斯敦市的社区行动规划也有着一系列内生的问题，同时面临着诸多挑战。首先，尽管社区行动规划在单体尺度上对空置与废弃建筑的干预有着较强的科学性，但是由于缺乏城市尺度的统一规划，在选择编制规划的社区这一环节上，极不透明。通过社区行动规划的实施，帮助社会中下阶层的社区免于进一步坠入深渊，只是一个美好却不切实际的愿景。在扬斯敦市，社区行动规划目前是中产阶级寻求维护自身利益的一种工具：通过拆除社区内极为有限的空置与废弃的建筑，保证了自身所持有物业的价值，

也避免由于房价下行所导致的中下阶层入侵。扬斯敦市的建筑现状图和社区规划范围图的对比，就显示了大多数目前已经编制社区行动规划的社区，实际上属于当地情况相对较好的社区（图2，图3）。

其次，在美国的地方民主制度下，可以预见未来扬斯敦市社区行动规划的实施，将进一步面临公共资源不断被稀释的挑战。自2014年第一个社区行动规划颁布以来，扬斯敦市已经颁布了13个行动规划，且新的社区行动规划还在持续编制之中。随着越来越多的社区颁布行动规划，公共资源的空间分配将回到最初的情况，行动规划对社区的影响也将不断降低。

再次，无论是大到拆除空置与废弃建筑，还是小到锄草，任何一项社区行动规划内容的实施，都给周边的业主带来了正向的外溢，然而如何做到溢价归公，是规划编制与实施主体必须应对的问题。尽管税收增额融资（TIF: Tax Incremental Financing）^[5,24]可以在一定程度上通过增加周边物业的税收来弥补社区规划实施的成本，但是在收缩城市中

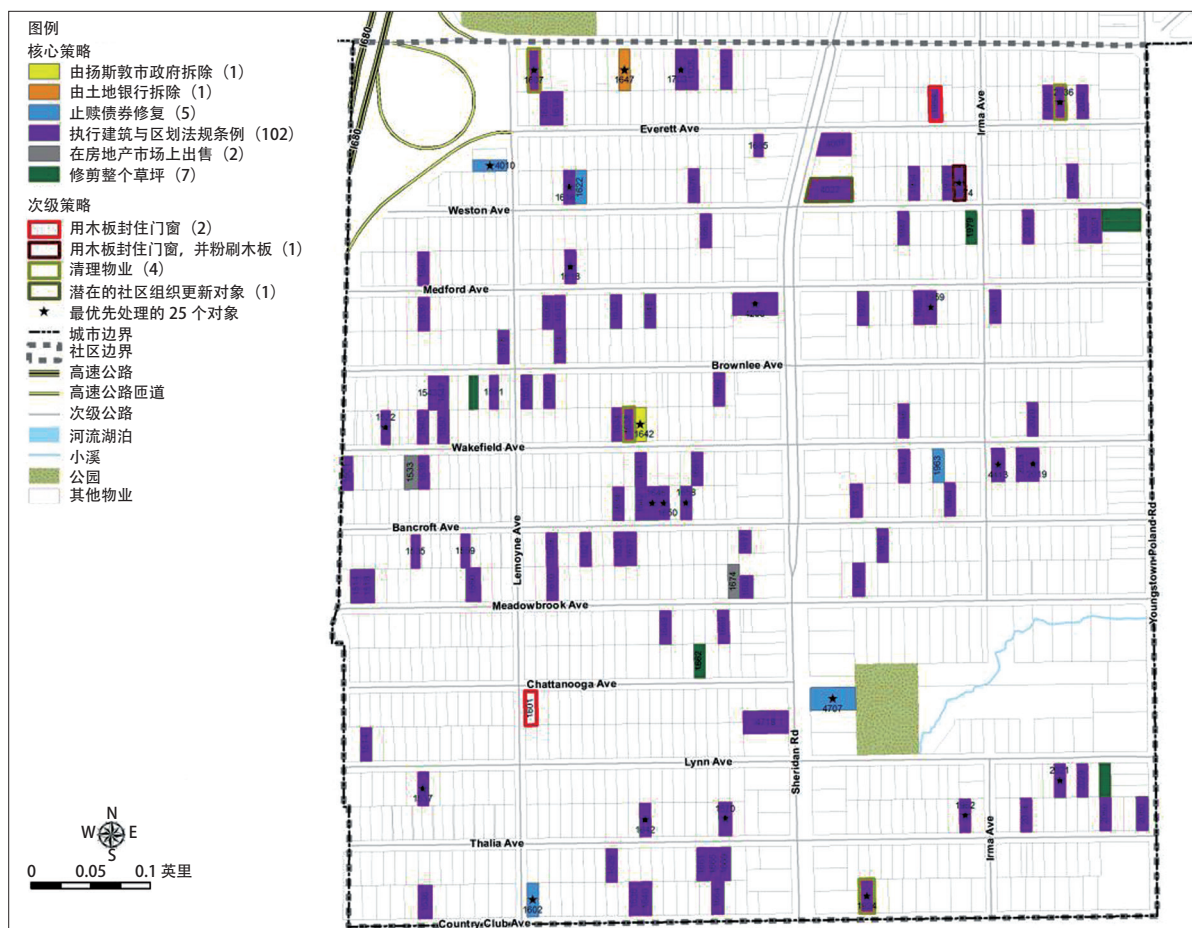


图4 扬斯敦市布朗利树林（Brownlee Woods）社区行动规划中的“住房与物业发展策略”方案图

资料来源：根据扬斯敦市社区发展公司提供的资料改绘

提高物业税可能会带来更多的滞纳税收物业 (tax delinquent property) 和止赎物业 (foreclosed property), 因此也非万全之计。在缺乏市场化与常态化资金支持的情况下, 社区行动规划实施所需的相当一部分资金 (尤其是土地银行的经费), 来自联邦和州政府层面的政策性项目, 使得规划的实施受政府主导意识形态的影响极为显著。目前, 由于特朗普政府实施了大规模的减税, 导致联邦政府资金出现了一定程度的短缺, 原先奥巴马政府所设立的用于支持美国锈带地区重建的联邦项目——“重灾区基金” (Hardest Hit Fund) ^①, 将于 2020 年底到期, 而新的项目尚未公布, 未来社区行动规划在实施上存在着较大的变数。

最后, 就像城市进入高速城镇化阶段后, 没有人知道究竟应该建多少房子, 才能为未来源源不断涌入的新城市人口提供安居乐业的空间; 在收缩城市中, 尽管大家都意识到, 应当进入精明收缩、减量发展阶段, 但是究竟应该减少多少, 是否存在一个 (暂时的) 平衡点, 却是一个更加让人难以回答的问题。尽管这个问题对于空置建筑过量的扬斯敦而言, 还为时尚早, 但是对许多已经开展或者即将开展行动规划的社区来说, 却是一个尚未解答却又亟须解答的问题。

3.2 启示

尽管我国的国情与美国差异显著, 但是部分城镇和大量的乡村也正在面临着局部人口收缩、住房空置和废弃等与美国收缩城市相似的问题。美国的地方政府通过房地产税和建筑 / 区划法规这两种政策性工具, 以及定期的空置与废弃住宅状况评估, 对城市中空置物业的空间分布、状况、权属等信息有了较为全面的掌握。然而, 目前物业的空置与废弃在我国还没有得到较好的研究, 地方政府也没有系统性地搜集物业空置的信息。一方面, 这是因为我国地方政府尚未征收房产税, 政府既没有经济上的动力也没有便捷的渠道去了解信息; 另一方面, 我国的业主无需缴纳房产税, 持有房产几乎没有任何边际成本, 所以业主也不会轻易废弃其名下的物业。所以, 在我国, 除了间接调控房地产市场外, 几乎没有其他的方法对城市中的空置与废弃物业进行管控。

扬斯敦和许多其他锈带城市的案例 ^[25] 已经说明, 仅仅依靠市场或者地方政府, 无法解决建成环境过量的问题。通过减量来实现“精明收缩”, 需要以系统性的制度建设为前提, 才能保障实施效果, 否则只能是空中楼阁 ^[21]。从美国近些年的新政来看, 即便是在这样一个高度市场化的资本主义国家, 联邦政府也成立了“重灾区基金”等项目, 以帮助

收缩城市通过减量来处理大量物业空置的问题。我国未来在自上而下的顶层制度设计中, 除了考虑增长导向的固定资产投资以振兴衰败地区外, 也可以考虑成立“减量基金”帮助地方财政有限地收缩城镇, 解决废弃建筑的问题。此外, 尽管目前物业税的推广在中国还有一定难度, 但是一些变相的形式, 如“空置税”, 不仅可以帮助外部更好地了解空置与废弃物业的情况并进一步采取措施, 还可以在在一定程度上抑制房地产市场的无序投机。而本文所提到的废弃建筑状况评级, 也可以在改编后用于我国各地应对空置、废弃乃至烂尾的建筑。

另外, 社区行动规划体现了“减量”应该更多地考虑自下而上的声音, 采用“一事一议”的方式, 将减量的对象精确到单个物业。《扬斯敦 2010 年规划》中的大规模减量, 片面地追求形式美和公共绿地结构的完整性, 将许多尚在使用中的建筑转为公共绿地, 导致其面临实施成本过高、法律纠纷众多等问题。所以, 在应对收缩城市上, 不仅需要规划理念和价值观念的转变——从“以增长为导向”转向“更小也可以更好”, 也需要规划技术方法的转变。“增长导向规划”所采用的大规模圈地造城方法的反面, 并不是简单地通过划片来进行整体性的减量, 而是需要精细化的规划编制和管理模式, 在较小的空间尺度上, 将理性的分析与当地民众的意见相结合, 再开展规划。此外, 由于我国绝大多数地区的住房以集合式住宅为主, 因而在减量过程中, 还需要注意保护“少数人的利益”, 避免一些居住在空置率较高的居民楼中的家庭因为整体性的减量而被迫流离失所。

4 结语

尽管中、美两国体制差异显著, 但是本文所述的扬斯敦市案例, 依然可以给我国收缩城市的规划以及相关问题的治理提供新的思路。首先, “精明收缩”的规划理念必须面向实施。虽然城市总体规划与社区规划在本质上差异显著, 但是《扬斯敦 2010 年规划》所提出的“整体还绿”的“精明收缩”理念过于理想化, 无法解决实际问题; 而以“宗地”为管控单元的社区行动规划则从编制伊始就面向实施, 尽管也存在一定的不足, 但已经在很大程度上缓解了社区中物业空置与废弃的问题。其次, 在收缩城市 (镇、村) 乃至其他地区, 建立不动产空置与废弃监测平台和管控政策。扬斯敦市通过房地产税和建筑 / 区划法规这两种政策工具, 在一定程度上实现了对城市中空置与废弃物业情况的掌握和严重衰败物业的管控。最后, 建立自上而下的减量基金。扬斯敦与

① 为了帮助房地产市场应对全球金融危机, 奥巴马政府于 2010 年设立了该项目, 由美国财政部负责运营, 受众包括了俄亥俄、密歇根等 18 个州和华盛顿特区。重灾区基金是目前美国联邦政府对扬斯敦等美国锈带收缩城市, 在处理城市衰败以及空置、废弃物业等相关问题上的主要资助项目。

其他众多美国收缩城市的案例已经证明, 仅仅依靠市场或者地方政府是无法解决大量物业空置与废弃问题的。美国联邦政府在次贷危机之后建立的“社区稳定基金”(Neighborhood Stabilization Program)、“重灾区基金”, 德国联邦政府在2004年建立的“重建东德”(Stadtumbau Ost)项目, 都在拆除还绿上给予收缩城市以很大的帮助。

“精明收缩”理念的实施, 需要一系列的制度设计作为保障, 并采用新的规划方法。扬斯敦市社区行动规划所采用的“公众反馈—现状分析—目标设定—规划方案—公众评估—调整方案”的规划编制与实施流程, 较好地决策量的决定权交还给社区, 通过综合公众意见和客观的空置建筑状况评价这两方面的信息, 规划给出了单体建筑层面的精细化减量建议。而土地银行和地方政府的建筑/区划条例实施部门, 则分别通过处理税收止赎物业和违反法规物业, 将减量提质的规划目标与政策性工具较好地结合在了一起。为了监督社区规划实施所成立的社区行动小组, 以及定期召开的社区行动会议, 为行动规划的实施提供了重要的保障, 也实现了行动规划的动态调整。总体而言, 在社区层面, 扬斯敦市社区行动规划的实施, 较好地实现了“精明收缩”的目标。但是, 在整个城市层面, 由于市议会和选区制在美国城市的普遍存在, 迫使地方政府在社区行动规划的编制对象选择上, 无法在各方博弈的情况下根据清晰的目标选择规划对象, 最终导致社区行动规划难以脱离一直以来的窠臼——一方面带有福利主义色彩, 帮助相对衰败的社区重振旗鼓; 另一方面带有保守主义色彩, 规划不触及真正衰败的社区, 而一旦相对衰败的社区在清除了空置与废弃的建筑后, 将进一步隔绝社会的流动。由此, 不禁让人对“精明收缩”的目标——“更小也可以更好”——提出了以下的疑问: 更小应该让谁变得更好? 有关这个问题的解答, 还有待于未来更多的理论探讨和实践检验。UPI

注: 文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

(本文编辑: 秦奕)

参考文献

- [1] HOLLANDER J B, PALLAGST K, SCHWARZ T, et al. Planning shrinking cities[J]. Progress in planning, 2009, 72(4): 223-232.
- [2] 高舒琦. 收缩城市研究综述[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 44-49.
- [3] LOGAN J, MOLOTCH H. Urban fortunes: the political economy of place[M]. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.
- [4] BEAUREGARD R. Aberrant cities: urban population loss in the United States, 1820-1930[J]. Urban geography, 2003, 24(8): 672-690.
- [5] 高舒琦. 如何应对建筑空置、废弃与止赎——美国土地银行的经验解析[J]. 城市规划, 2017, 41(7): 101-110.
- [6] GLAESER E. Triumph of the city[M]. Pan Macmillan, 2011.
- [7] POPPER D E, POPPER F J. Small can be beautiful[J]. Planning, 2002, 68(7): 20-23.
- [8] SCHILLING J, LOGAN J. Greening the rust belt: a green infrastructure model for right sizing America's shrinking cities[J]. Journal of the American Planning Association, 2008, 74(4): 451-466.
- [9] LACROIX C J. Urban agriculture and other green uses: remaking the shrinking city[J]. The urban lawyer, 2010, 42(4): 225-285.
- [10] HOLLANDER J B. Can a city successfully shrink? evidence from survey data on neighborhood quality[J]. Urban affairs review, 2011a, 47(1): 129-141.
- [11] HACKWORTH J. Rightsizing as spatial austerity in the American Rust Belt[J]. Environment and planning a, 2015, 47(4): 766-782.
- [12] 黄鹤. 精明收缩: 应对城市衰退的规划策略及其在美国的实践[J]. 城市与区域规划研究, 2011, 4(3): 157-168.
- [13] RYAN B, GAO S. Plan implementation challenges in a shrinking city: a conformance evaluation of Youngstown, Ohio's comprehensive plan with a subsequent zoning code[J]. Journal of the American Planning Association, 2019, 85(4): 424-444.
- [14] SILVER C. Neighborhood planning in historical perspective[J]. Journal of the American Planning Association, 1985, 51(2): 161-174.
- [15] KEATING W D, KRUMHOLZ N. Neighborhood planning[J]. Journal of planning education and research, 2000, 20(1): 111-114.
- [16] RYAN B. Design after decline: how America rebuilds shrinking cities[M]. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2012.
- [17] STOECKER R. The CDC model of urban redevelopment: a critique and an alternative[J]. Journal of urban affairs, 1997, 19(1): 1-22.
- [18] ROHE W. From local to global: one hundred years of neighborhood planning[J]. Journal of the American Planning Association, 2009, 75(2): 209-230.
- [19] ALEXANDER F S. Land banks and land banking[M]. Flint, MI: Center for Community Progress, 2011.
- [20] WACHTER S M, GILLEN K C. Public investment strategies: how they matter for neighborhoods in Philadelphia[R]. Unpublished report of the Wharton School of the University of Pennsylvania, 2006.
- [21] ACCORDINO J, JOHNSON G T. Addressing the vacant and abandoned property problem[J]. Journal of urban affairs, 2000, 22(3): 301-315.
- [22] 高舒琦. 美国扬斯敦市精明收缩规划的实施研究及其对我国的启示[D]. 北京: 清华大学, 2018.
- [23] RHODES J. Revitalizing the neighborhood: the practices and politics of rightsizing in Idora, Youngstown[J]. Urban geography, 2016: 1-22.
- [24] 段文, 唐大雾. 增税融资在美国城市衰败地区再开发中的运用及启示——以明尼阿波利斯为例[J]. 北京规划建设, 2015(5): 104-108.
- [25] HACKWORTH J. The limits to market-based strategies for addressing land abandonment in shrinking American cities[J]. Progress in planning, 2014, 90: 1-37.



本文更多增强内容扫码进入