



北大-林肯中心

精明增长政策评估

SMART GROWTH POLICIES: _____
An Evaluation of Programs and Outcomes

[美] Gregory K. Ingram Armando Carbonell 著
Yu-Hung Hong Anthony Flint

贺灿飞 邹沛思 尹薇 译



科学出版社

精明增长政策评估

[美] Gregory K. Ingram Armando Carbonell 著
Yu-Hung Hong Anthony Flint
贺灿飞 邹沛思 尹 薇 译

科学出版社

北 京

图字：01-2011-3739

内 容 简 介

本书译自林肯土地政策研究院出版的 *Smart Growth Policies: An Evaluation of Programs and Outcomes*。第二次世界大战后，城市快速郊区化，城市蔓延带来了巨大的社会、经济和环境问题，引起了诸多关注。为了控制城市蔓延、减缓交通拥堵和推动高密度发展，学界提出了精明增长理论来指导城市发展。本书选取美国4个在全州范围内实施了精明增长政策的州（包括佛罗里达州、马里兰州、新泽西州和俄勒冈州）和4个没有实施精明增长政策的州（科罗拉多州、印第安纳州、得克萨斯州和弗吉尼亚州）作为研究对象，以是否达到精明增长目标为标准，从城市增长模式、自然资源、交通、住房、财政等方面进行对比分析，评估精明增长政策的有效性。本书第一部分为引言和研究方法；第二部分从城市增长模式与趋势、自然资源及环境质量、交通、住房、财政等方面对比评估精明增长政策的有效性；第三部分介绍8个案例州在精明增长或者其他增长管理方面的政策和成效。

Smart growth policies; an evaluation of programs and outcomes/edited by Gregory K. Ingram...[et al.].

Simplified Chinese edition © 2011 by the Lincoln Institute of Land Policy

All rights reserved.

ISBN 978-1-55844-190-3

图书在版编目 (CIP) 数据

精明增长政策评估/(美)英格拉姆(Ingram. G. K.)等著;贺灿飞,邹沛思,尹薇译. —北京:科学出版社, 2011

ISBN 978-7-03-031681-3

I. ①精… II. ①英… ②贺… ③邹… ④尹… III. ①土地政策-评估-美国-1990~2000 IV. ①F371.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 115562 号

责任编辑:杨帅英 罗 吉 赵 冰/责任校对:刘小梅

责任印制:钱玉芬/封面设计:王 浩

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011年6月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2011年6月第一次印刷 印张:20

印数:1—2 500 字数:453 000

定价:59.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

SMART GROWTH POLICIES

AN EVALUATION
OF PROGRAMS
AND OUTCOMES

GREGORY K. INGRAM
ARMANDO CARBONELL
YU-HUNG HONG
ANTHONY FLINT

 LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY
CAMBRIDGE, MASSACHUSETTS

© 2009 by the Lincoln Institute of Land Policy

All rights reserved.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Smart growth policies : an evaluation of programs and outcomes / edited by
Gregory K. Ingram ... [et al.].

p. cm.

Includes bibliographical references and index.

ISBN 978-1-55844-190-3

1. City planning--United States. 2. Urban policy--United States. 3.

Cities and towns--United States--Growth. I. Ingram, Gregory K.

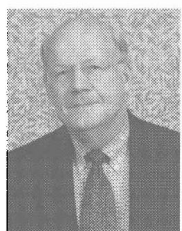
HT167.S53 2009

307.1'2160973--dc22

2009015272

Designed by Jean Wilcox / Wilcox Design, Cambridge, MA

作者简介



Gregory K. Ingram

格雷戈里·K. 英格拉姆先生是林肯土地政策研究院总裁兼首席执行官，并任国际研究部共同主任。曾任世界银行业务评估总干事，早期任职于城市发展和研究部，并主持了《1994 年世界发展报告：基础设施建设与发展》。任职世界银行之前，英格拉姆先生是哈佛大学经济学副教授。他在城市经济学、房地产市场、交通、评估、基础设施、环境和发展等领域出版有专著。他拥有哈佛大学经济学博士学位，牛津大学哲学、政治、经济学学士和硕士学位，以及斯沃斯莫尔学院土木工程学士学位。



Armando Carbonell

阿曼多·卡伯内尔是林肯土地政策研究院资深研究员，担任规划与城市形态部主任。2000 年开始任哈佛大学城市规划与设计专业讲师和城市规划与设计评论员，也在宾夕法尼亚大学规划工作室（planning studio）授课。在 1999 年供职林肯土地政策研究院之前，卡伯内尔博士是科德角委员会创始人兼执行主任，该机构是一个区域规划和土地利用管理机构；他同时也是马萨诸塞州千人基金会创始人和理事会主席。作为地理学者，他曾获得哈佛大学设计研究生院的勒布奖学金。在 1991~1992 年间，他主持国家科学院地下水脆弱性研究工作。此前，他在波士顿大学教授城市与环境分析及政策，并任康涅狄格环保部土地利用政策部门的主任。



Yu-Hung Hong

康宇雄博士是林肯土地政策研究院资深研究员。获得麻省理工学院城市发展博士学位和城市规划硕士学位。在林肯土地政策研究院，他主要从事财产权利和义务、土地管理、地方公共财政等领域的研究。作为麻省理工学院城市研究与规划系的访问教师，讲授预算、财政政策评估、发展中国家城市公共财政、高级公共财政等课程。他曾任俄亥俄州亚克朗大学（1999~2003）和香港科技大学（1996~1998）助理教授。



Anthony Flint

安东尼·弗林特是林肯土地政策研究院研究员及公共事务主任。著有《与摩西角力：简·雅各布斯如何与纽约建造者摩西斗争并改变美国城市》（兰登书屋）、《这方土地：城市扩张之争与美国的未来》（约翰·霍普金斯大学出版社）。他曾任记者 20 余年，主要供职于《波士顿环球报》，是马萨诸塞州政府精明增长政策顾问，哈佛大学设计研究院的访问学者和勒布学者。文章常见于《波士顿环球报》、《规划杂志》、《波士顿建筑师》、《下一座美国城》、Citiwire.net、Planetizen、《环球邮报》，同时也是林肯土地政策研究院官方博客“*At Lincoln House*”的作者。

前言与致谢

精明增长理论自 20 世纪 70 年代开始指导美国的城市增长、促进公共交通以及减缓低密度发展等方面的规划。虽然这些增长管理的方法吸引了很多公众的关注和研究，但是它们缺乏系统的评估。美国的一些州实施精明增长政策已有几十年的时间，而另一些州才刚刚开始采取这些政策以解决出现的问题。由于美国正面临着住房市场、能源政策以及环境问题等重大挑战，因此，现在正是时候去评估精明增长政策所带来的影响，从而指导将来政策的设计和实施。

为此，林肯土地政策研究院于 2006 年末开展了这一研究项目，以评估 1990~2000 年（若数据允许，则也包含 2000 年以后）在州范围内实施的精明增长政策的有效性。研究集中梳理 4 个在全州范围内“精明增长州”（包括佛罗里达州、马里兰州、新泽西州以及俄勒冈州）和其他 4 个没有实施相应计划的州（科罗拉多州、印第安纳州、得克萨斯州以及弗吉尼亚州）在土地管理方面的措施。

本评估目的在于检验达成精明增长 5 个共同目标的各种政策的有效性：①促进紧凑发展；②保护自然资源和环境质量；③提供并促进多样化的交通选择；④提供可支付住房；⑤创造积极的财政影响。利用基于美国人口普查局以及其他各州和地方提供的数据形成的 52 个指标，多个研究团队对所选择的州之间以及“精明增长州”和其他州之间的成效进行比较。

评估显示各州的政策及其关注的重点各不相同。虽然个别州在一个或更多的政策领域卓有成效，但是，没有一个州在所有的精明增长原则或者所有的绩效指标中都表现得很好。例如，俄勒冈州在 Willamette Valley 地区建立了城市增长边界以减少对农业用地的开发；同时，俄勒冈州通过鼓励利用公共交通通勤，为骑车者和步行者作了系统的规划，在降低汽车拥挤方面卓有成效。新泽西州的政策则是通过州最高法院的决策引导提供可支付住房，从而减缓了房价上升，并促进了出租房屋和多户住宅的建设。虽然该州法院建立的可支付住房政策在一定程度上与精明增长政策相独立，但是法律条款的存在确保了新泽西州在这一目标上的长期承诺。马里兰州通过其土地保护计划和利用州财政资金购买农业用地保留地役权的方法，在保护自然资源方面取得了较好的效果。与此同时，在研究期间，一些“精明增长州”在其没有关注的领域中成效不佳，如佛罗里达州、俄勒冈州以及马里兰州的可支付住房建设方面。

研究所得到的结果是很明确的：实现精明增长是有可能的，但是各州必须充分关注其关键的政策目标，并没有哪一种方法是适合所有州的，而且那些成效好的州也是运用了管理控制、市场激励以及体制政策等多种方法才得以实现其目标。例如，尽管科罗拉多州没有实施全州范围的精明增长计划，但是，该州支持地方政府促进有效土地规划，而取得了比其他一些州更好的成效。

本研究成果为精明增长政策的有效性提供了实证证据，在能源价格偏高、住房市场存在问题以及减少温室气体排放压力的背景下，这可以为政府管理增长和发展提供一些政策参考。因为随着许多精明增长目标的实现，如促进紧凑发展和提高公共交通可达性等，目前面临的挑战都可以得到解决。本研究也提出了一些建议，包括如何通过提高透明度增强精明增长计划的结构，明确功能之间的联系以促进政策设计以及促进计划的可持续性和对其的监控等。

本次评估研究由多个研究团队共同完成，主要关注 8 个案例州的绩效。一部分团队通过分析 8 个案例州的各个绩效指标，评价了 5 个精明增长目标中每个目标的绩效。另一部分团队则通过对意见领袖的调查，了解他们对精明增长政策的绩效以及实施增长管理政策的制度结构的看法。

各个政策领域的主要研究人员，以及相关章节的作者分别是：

- (1) 增长模式与趋势：Gerrit Knaap 和 Rebecca Lewis；
- (2) 自然资源和环境质量：Terry Moore 和 Beth Goodman；
- (3) 交通：Tim Chapin 和 Keith Ihlanfeldt；
- (4) 可支付住房：Stuart Meck 和 Timothy MacKinnon；
- (5) 财政：Robert W. Burchell 和 William R. Dolphin；
- (6) 对意见领袖的调查：Allan Wallis。

各州的案例研究主要关注州政策、环境和管理条件以及它们在精明增长或其他增长管理政策方面的绩效等方面。8 个案例州的研究者和作者分别是：

- (1) 佛罗里达州：Timothy S. Chapin 和 Keith R. Ihlanfeldt
- (2) 马里兰州：Gerrit Knaap 和 Rebecca Lewis
- (3) 新泽西州：Stuart Meck
- (4) 俄勒冈州：Terry Moore 和 Beth Goodman
- (5) 科罗拉多州：Allan Wallis
- (6) 印第安纳州：Eric D. Kelly
- (7) 得克萨斯州：Robert G. Paterson, Rachael Rawlins, Frederick Steiner 以及 Ming Zhang
- (8) 弗吉尼亚州：Casey Dawkins

Tom Clark 和 Allan Wallis 绘制了附录中各州主要增长管理和方案的流程图。没有这些学者的奉献和热情很难完成本次评估以及本书的出版。

在林肯土地政策研究院，Gregory K. Ingram 将研究团队的研究成果系统地整理之后，草拟了政策性建议以及第九章的总结。Yu-Hung Hong 与 Tom Clark 以及 Allan Wallis 一起合作，完成了第二章中的评估精明增长的方法以及 8 个案例州的监管体系的描述。本书作者共同完成了第一章，简要回顾 1970~2000 年美国城市增长模式以及各州土地利用政策的演变，为之后的研究打下基础。

许多同事在项目的不同阶段都提出了有价值的建议，并为研究提供了帮助。我们要感谢 Shlomo Angel、Steven C. Bourassa、Randall Crane、Richard England、Michael J. Greenberg、Michael L. Lahr、David Luberoff 以及 Peter Pollock 等为一些章节的

初稿提出的有价值的建议。Diana Brubaker 和 Raphael Isaac 也在文献回顾和数据收集方面提供了技术性的帮助。

在历时两年半的研究当中，各个研究团队的成员在林肯土地政策研究院总部（Lincoln House）进行了三次会面，以展示和讨论阶段性研究成果。其中，Vikram Bapat、Brooke Digges、Mary Hanley 以及 Rie Sugihara 为这些学术交流活动提供了后勤保障。

没有一本书能够在缺少编辑们的倾力帮助下完成。Marcia Fernald 编辑了初稿，并将其整合成了更完整、更流畅的文本。Ann LeRoyer 在审稿和印刷过程中表现出了极大的关心和耐心，Jean Wilcox 协助完成了本书的设计工作。

我们由衷地感谢这些为本项目作出了巨大奉献的人。

Gregory K. Ingram

Armando Carbonell

Yu-Hung Hong

Anthony Flint

目 录

前言与致谢

第一部分 引言与研究方法

第一章 城市发展模式和精明增长政策	3
第一节 城市增长模式	3
第二节 精明增长的发展历程	8
第三节 现代精明增长	9
第四节 精明增长新原则	11
第二章 研究方法与监管体系	12
第一节 政策目标与绩效指标	12
第二节 8个案例州的监管体系	13
附件 精明增长政策目标、指标以及数据来源	20

第二部分 评 价

第三章 增长模式与趋势	25
第一节 规模与增长指标	25
第二节 土地利用指标	27
第三节 集中化指标	32
第四节 城市化指标	37
第五节 中心化指标	44
第六节 结论	59
附件 以人口普查区为单元的各州人口集中化程度（2000年）	60
第四章 自然资源和环境质量	63
第一节 自然资源与环境质量的價值	63
第二节 各州土地保护政策	64
第三节 成效衡量	65
第四节 精明增长计划和土地保护	68
第五节 结论	76
第五章 交通	78
第一节 交通与土地利用的联系	78
第二节 数据来源	80

第三节 精明增长与出行模式	81
第四节 精明增长计划与交通拥挤	85
第五节 结论	100
第六章 可支付住房	101
第一节 各州住房要求	101
第二节 相对的住房成本趋势	102
第三节 相关分析与回归分析	105
第四节 结论	112
附件 指标和因变量	113
第七章 财政	114
第一节 定义区县密度	114
第二节 增长模式和趋势	116
第三节 支出与收入分析	130
第四节 财政影响	135
第五节 结论	139
附件	140
第八章 对意见领袖的调查	144
第一节 数据来源	144
第二节 调查结果	146
第三节 结论	154
附件 意见领袖调查问卷	155
第九章 总结及建议	161
第一节 研究结果的总结	161
第二节 结论	176
第三节 建议	178

第三部分 州案例研究

第十章 佛罗里达州	183
第一节 全州概况及增长挑战	183
第二节 政府的作用	184
第三节 精明增长成效	189
第四节 结论	193
附件 佛罗里达州土地利用规划大事记	195
第十一章 马里兰州	196
第一节 全州概况	196
第二节 特殊的环境关注	197
第三节 增长挑战	197
第四节 政府作用	198

第五节 精明增长成效	201
第六节 结论	203
附件 马里兰州土地规划大事记	204
第十二章 新泽西州	206
第一节 全州概况	206
第二节 增长挑战	207
第三节 政府作用	207
第四节 精明增长成效	212
第五节 结论	214
附件 新泽西州土地利用规划大事记	215
第十三章 俄勒冈州	217
第一节 全州概况	217
第二节 增长挑战	218
第三节 政府作用	219
第四节 精明增长成效	223
第五节 结论	225
附件 俄勒冈州土地利用规划大事记	226
第十四章 科罗拉多州	228
第一节 全州概况	228
第二节 增长挑战	229
第三节 政策回顾	229
第四节 区域合作	232
第五节 政府作用	233
第六节 精明增长成效	234
第七节 结论	235
附件 科罗拉多州土地利用规划大事记	236
第十五章 印第安纳州	237
第一节 全州概况	237
第二节 增长挑战	239
第三节 政府作用	239
第四节 精明增长成效	245
第五节 结论	246
附件 印第安纳州土地利用规划大事记	246
第十六章 得克萨斯州	247
第一节 全州概况	247
第二节 增长挑战	249
第三节 政府作用	249
第四节 精明增长成效	254

第五节 结论	256
附件 得克萨斯州土地利用规划大事记	256
第十七章 弗吉尼亚州	258
第一节 本州概况	258
第二节 增长挑战	259
第三节 政府作用	259
第四节 精明增长成效	262
第五节 结论	264
附件 弗吉尼亚州土地利用规划大事记	264
附录	266
参考文献	279
贡献者列表	288
名词表	290
林肯土地政策研究院介绍	306

第一部分

引言与研究方法

第一章 城市发展模式和精明增长政策

除了被大家广泛接受的精明增长原则以外（专题 1.1），很少有对精明增长的有效性及其后果进行系统性评估。为弥补这一空缺，林肯土地政策研究院与 14 位杰出的土地政策研究专家及规划师合作，评估了在全州范围内实施精明增长政策的 4 个州（佛罗里达州、马里兰州、新泽西州和俄勒冈州）以及没有实施该政策的其他 4 个州（科罗拉多州、印第安纳州、得克萨斯州和弗吉尼亚州）的绩效。这项研究关注的时间是 20 世纪 90 年代，即有详细的连贯数据的第一个 10 年。

本章对美国长期以来的城市增长模式进行了简要回顾，为此次评估奠定基础。本章也描述了各州从反增长（anti-growth）到顺应增长（growth-accommodating）的政策演变。

专题 1.1 精明增长 10 项原则

1. 在已有基础设施的区域直接进行城市开发，从而避免昂贵的重复建设。
2. 通过提倡混合土地利用以提供多样的住房选择（尤其是可支付住房）。
3. 确保土地开发决策过程的公平性与可预测性。
4. 鼓励充足且混合多样的交通模式。
5. 通过保护开放空间、农田以及敏感地区来提升环境质量。
6. 在计划新的开发时保留地方文化和自然环境特征。
7. 增进利益相关者的合作及社区参与。
8. 在城市边缘区结合紧凑发展模式来设计阶梯式的增长。
9. 增强所有居民利用公共与私人资源的机会和权利。
10. 振兴已有的城市与乡村邻里使之成为安全和宜居的社区。

资料来源：改编自 DeGrove（2005）

第一节 城市增长模式

城市边缘区低密度发展自第二次世界大战以来屡见不鲜。这种发展模式随着近几十年来的蔓延，对经济、社会和环境的影响引起了越来越多的关注，许多州和地方开始实施相关政策以改善居住模式。到 20 世纪 90 年代，这些努力（包括倾向于鼓励更紧凑的发展、更多地使用公共交通以及加强环境保护）被称为“精明增长”计划。随着这种发展模式的演变，如今的可持续发展措施中也吸取了很多从精明增长中提炼出来的发展目标。

虽然研究者与政策分析师均认为低密度发展的范围已扩散并超越了城市地区，但是

其变化的范围和速度却少有人知。如图 1-1 (A) 所示, 美国已开发的人均土地数量从 1982 年的 0.32 英亩^①增长到 2002 年的 0.38 英亩^②。图 1-1 (B) 则显示了在同一时期, 土地消费增量(即每增加一个人所增加开发土地的总量)平均约为 0.6 英亩, 这几乎是平均土地消费量的 2 倍。

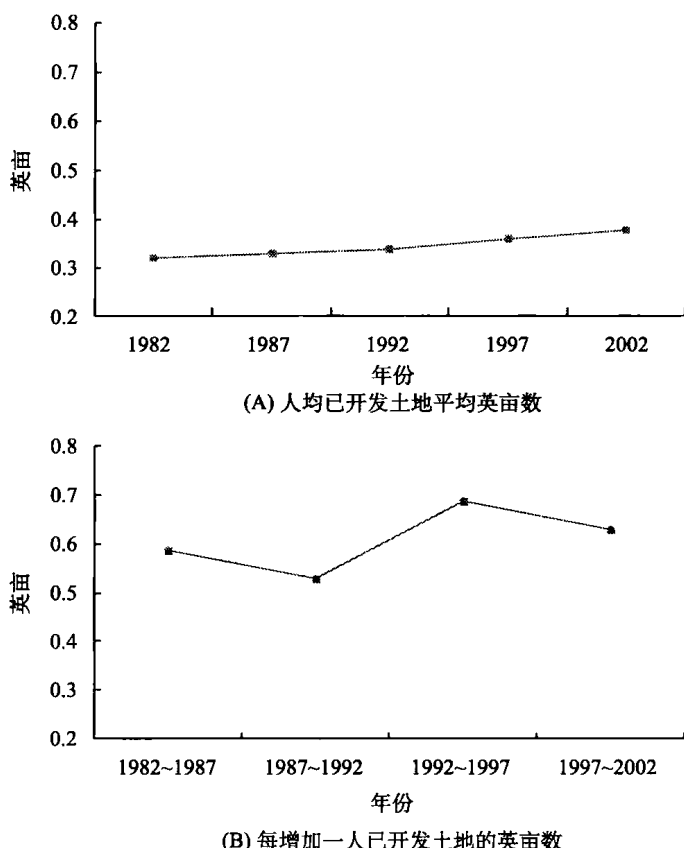


图 1-1 已开发土地的变化 (1982~2002 年)

资料来源: 美国农业部(U. S. Department of Agriculture)(2003);
美国人口普查局(U. S. Census Bureau)(2007)

图 1-2 显示人口和收入增长如何使土地消费量上升, 并同时降低开发密度。在相同的 20 年间, 美国的人口增长了 24.2%, 而个人收入增长了 77.2%, 同时开发土地的英亩数提升了 46.3%。如果开发土地面积的增长与人口增长一致, 那么这些增长则暗示了对开发土地需求的收入弹性约为 0.3。Glaeser、Kahn 和 Rappaport (2008) 估计每套房屋土地面积的需求弹性与家庭收入有关, 对单体房屋与公寓来说, 其变化范围为 0.25~0.5。也就是说, 如果个人收入加倍, 每套房屋土地面积就会增加 25%~50%, 总的开发土地面积则会增加 30%左右。

① 1 英亩=4046.86 平方米。

② 由于城市化土地面积在人口普查方面的定义经过了几次变动, 使其不能进行可靠的对比, 因此本研究集中讨论已开发的土地面积。