

美国



城市更新运动与 内城改造



EIGUO CHENGSHI GENGXIN YUNDONG YU
NEICHENG GAIZAO

李艳玲 著



美国城市更新运动与 内城改造

李艳玲 著

上海大学出版社

· 上 海 ·

图书在版编目(CIP)数据

美国城市更新运动与内城改造/李艳玲著. —上海: 上海大学出版社, 2004. 7

ISBN 7-81058-636-X

I. 美... II. 李... III. 城市建设-研究-美国
IV. TU984.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 013148 号

美国城市更新运动与内城改造

李艳玲 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200436)

(E-mail: sdcbs@citiz.net 发行热线 66135110)

出版人: 姚铁军

*

南京展望文化发展有限公司排版

江苏句容市排印厂印刷 各地新华书店经销

开本 880×1230 1/32 印张 7.125 字数 190 000

2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

定价: 15.00 元

内 容 提 要

本书试图较全面地回顾与评价战后美国城市更新运动与内城改造,侧重探讨这一运动对城市中心区发展改造所造成的正反两方面影响。

绪论概括战后美国城市化进程的一般状况,从宏观角度展现城市更新运动产生的客观必然性,并概要评述了美国学术界的相关研究与代表性观点。第一章,分析城市更新改造起因,发现以贫民窟为焦点的内城衰败及其所导致的社会矛盾是这一运动的根本原因,新兴产业在城市寻找新的发展空间的需求起了很大的推动作用,战后美国经济的高速增长为这一耗资巨大的改革提供了可能。第二章,阐释了更新前美国公有住房建设情况,认为它反映了政府的住房政策由解决中等收入阶层住房为主转向解决低收入阶层住房为主,有助于城市更新运动的展开。第三章,重点分析1949年住房法,由此城市更新运动艰难起步。由于这一阶段更新的重点是衰败地区的住房建设,很难吸引私人开发商的参与,因而困难重重,进展缓慢。第四章,发现更新运动的重心由以清理贫民窟建设低收入住宅为主向以城市中心区商业开发为主转移,客观上加快了市中心区的改造。第五章,论述了更新运动在其最后阶段与联邦政府的其他重大改革相结合,内城得到一定的综合治理的情况。第六章,概括分析美国更新运动的特点及对美国经济、社会生活等方面产生的正反两方面影响,并提出了值得借鉴的几点启示。

本书在附录部分对书中所涉及到的主要城市做了概要介绍,并附有图。

目录

美国城市更新运动与内城改造

绪 论 / 1

第一章 城市更新运动的背景分析 / 15

- 一、产业结构调整与内城衰败 / 15
- 二、城市空间结构的重组 / 23
- 三、城市居住分离现象加剧 / 30
- 四、二战前后住房短缺矛盾加剧 / 36
- 五、城市更新的物质条件趋于成熟 / 41

第二章 城市更新运动的序幕——战前公有住房建设 / 47

- 一、联邦政府开始干预城市住房建设 / 48
- 二、早期公有住房建设及特点 / 52
- 三、20 世纪 30 年代纽约的贫民窟改造 / 56

第三章 城市更新运动的初步展开(1949 年~1954 年) / 70

- 一、启动城市更新运动的立法 / 71
- 二、更新运动实施的举措 / 76
- 三、拆迁大于建设的更新 / 80
- 四、对纽瓦克的个案考察 / 95

第四章 城市更新运动的高潮(1954 年~1966 年) / 104

- 一、住房法的不断修正 / 105
- 二、更新的重点转向以商业性开发为主 / 107
- 三、大企业的参与及影响 / 123
- 四、其他社团的参与 / 129

第五章 城市更新运动的尾声(1966 年~1972 年) / 137

- 一、强调综合治理的示范城市法 / 138
- 二、城市更新在西部和南部 / 142
- 三、更新运动的结束 / 146

第六章 美国城市更新运动的总体分析和评价 / 158

- 一、城市更新运动的特点 / 158
- 二、城市更新改造的成就和意义 / 162
- 三、更新的问题与局限性 / 167
- 四、结语及几点启示 / 173

附录 主要城市简介 / 179

参考文献 / 208

后记 / 220

绪 论

美国是一个城市化水平较高的国家,其城市化与工业化同步进行,相互促进,因而发展进程十分迅速。特别是随着 19 世纪工业革命的迅猛发展、交通运输网由“运河时代”向“铁路时代”的飞跃以及西部城镇体系的迅速建立,美国城市的数量急剧增长,其布局也从沿海向内陆全面展开。仅在 1840~1860 年,万人以上的城市就由 12 个增加到 101 个,10 万人口以上的从 2 个增加到 8 个,城市化水平从 10.8% 上升到 19.8%,到 1900 年更升至 39.6%,1920 年,美国 1 亿人口中的一半已居住在城市里。至此,美国已形成以城市为中心的经济体系,成为城市国家。此后,尽管城市化水平增幅趋缓,但到 20 世纪 70 年代仍达到 70%,并随后一直稳定在 75% 左右。

随着城市数量和城市人口的迅速增长、大都市的逐渐增多,城市规模和城市空间结构也发生了很大变化,大都市化成为战后城市化发展的主要趋势,这一趋势对构成大都

市的两个基本组成部分内城和郊区的发展产生了深远的影响,使其走上既相互关联又相互排斥的道路。内城通常是城市政治、经济和文化中心,是传统产业的聚集地和人口高密度地区,由于受城市规划和建设之初历史条件的局限,加之本世纪产业结构调整 and 郊区化的影响,其环境日益恶化,基础设施老旧,大批企业及中高收入居民外迁,导致人口和税收减少,经济衰退。而郊区则由于环境优美、汽车的普及和交通的便利吸引了大量的产业和人口,从而逐步走向繁荣,其结果是,几乎每一个大都市都分化为贫困的内城和相对富庶的郊区,并带来了居住分离、高失业率和高犯罪率等诸多社会问题,城市所面临的发展问题与潜在的危机,引起了包括各级政府在内的广泛的社会关注,城市的更新改造也由此提上日程。

城市更新,简单地说就是对城市的衰败地区进行重新规划,通过保护、修缮、拆迁或重建,来改变城市中产业和人口的地域分布,并使城市的物质环境现代化,从而满足经济和社会发展的需求,它是一个国家城市化发展到特定阶段的产物。二战后,美国在联邦政府统一指导下开展了全国范围内的大规模城市更新改造运动。这一运动从 1949 年住房法颁布开始至 1972 年终止,在前后长达 20 余年的发展中,经历了三个阶段性演变:即从初期以清理贫民窟为主,演变成中期以商业性大规模开发为主,到后期发展为以城市综合治理为主。在这一过程中城市更新的地域由东北部和中西部向西部和南部不断扩大,其更新改造的内容也日益丰富,由单一的清理开发变为清理开发与修缮保护并重。地方政府在更新中的主导性日渐突出,垄断资本对更新的

影响也逐渐加大,与此同时,更新运动的发展还受到美国政治经济形势的变化与社会关系变化的影响。上述影响使更新运动的重心不断发生转移,其发展也呈现出周期性波动。

美国的更新运动尽管在促进新兴产业发展、制止内城衰败等方面起到了积极的作用,但在消除城市贫困现象和治理城市问题等方面一直鲜有作为,使城市潜在的社会矛盾没有得到消除。城市更新所导致的城市资源和社会利益的再分配明显有利于垄断资本而不利于下层贫民。城市更新在内城中的高密度开发,还使得内城人口负担加重,环保问题突出,从今天的角度看,这种过度开发也影响城市日后的可持续发展。

在当代世界各国的城市化进程中,城市的更新改造是都要面临的重要课题,在这方面,美国的城市更新运动以其规模大、时间长、暴露的问题多和独具特点而为我们提供了极为丰富的正反两方面经验,更新运动从终止到现在已过去近 30 年,站在历史的角度,客观完整地回顾和研究这一运动的历史发展进程,总结其成败得失,对于我们进一步认识城市更新改造的内在规律,把握当代城市化发展的进程和趋向,指导目前我国城市更新改造的实践具有重大的理论意义和现实意义,也有助于丰富我们对于当代美国历史的认识。

美国的城市更新运动因其巨大的社会影响,很快就引起了学术界的广泛注意。在更新运动尚在如火如荼进行中的 20 世纪 60 年代,一些比较重要的研究成果便已问世,因为当时更新尚未结束,无法把握其全过程,兼之受到各种社会舆论的影响,所以,这些研究较多关注于更新中暴露出的

问题,对更新的评价以否定意见居多,普遍流行的观点是城市更新是一项失败的计划,它给城市带来的结果是灾难性的。这方面最具代表性的学者是简·雅各布斯和刘易斯·芒福德。

简·雅各布斯的《美国大城市的生与死》一书在1961年出版,^[1]是早期研究成果中最有代表性的,影响也极为深远,时至今日,这本书仍是美国城市史研究的必读书目之一。简本人并不是一位专门从事城市研究的学者,她是一家建筑类刊物的编辑,多年的知识积累使她在城市发展思想方面形成自己的观点与主张。在这部书中,作者用有着强烈感情色彩的笔调,从城市建设规划及社会学的角度,猛烈抨击了更新改造运动,全面否定了更新对于制止内城衰败、振兴城市经济方面所起的积极作用。她认为“目前城市重建的基本经济原理是一个骗局,从更新地区增加的税收不足以抵偿更新对原有社区和小企业的毁坏”。^[2]她反对城市更新中的大规模清理重建,认为大规模的改造计划因缺少弹性和选择性,排斥中小企业,因而必然会对城市的多样性产生破坏,而“多样性是城市的天性”。^[3]她主张“小而灵活的城市规划”(Vital Little Plan),城市改造要“从追求洪水般的剧烈变化到追求连续的、逐渐的、复杂的和精致的变化”,强调对现有街区及建筑的保护。在清理贫民窟问题上,她认为城市更新“只是把贫民窟从一处转移到另一处,更糟糕的是,它消灭了现存的邻里和社会”。^[4]因此她指出“大规模改造计划只是使建筑师们血液澎湃,使政客、地产商们血液澎湃,而广大群众则总是成为牺牲品”。^[5]雅各布斯的上述观点在当时引起了轰动,并产生了广泛的影响,特

别是她在规划方面的主张,被人们看做是对传统规划理论的反叛,同时也引起了人们对现代城市规划特别是大规模城市更新的反思与批评。雅各布斯的观点,一方面,没有以翔实的统计资料为依据;另一方面,她也没有看到大规模改造是城市适应社会经济结构调整的客观必然选择,是不以人的主观意志为转移的。但她有关城市规划应遵循多样性的理论无疑是正确的。

著名城市史学家刘易斯·芒福德是城市发展理论领域里一位大师级的人物,他认为,城市规划应当以人为中心,注意人的基本需要、社会需要和精神需要,城市建设和改造应当符合“人的尺度”。他在1961年出版的《城市发展史》一书中,^[6]从人本主义角度批评了更新运动,他反对城市更新那种追求“巨大”和“宏伟”的巴洛克式的城市改造计划,认为这种更新将损害城市的有机机能,使城市还需再度疗伤。

同一时期,与雅各布斯和芒福德观点相同或相近的学者还有赫伯特·J. 甘斯和马丁·安德森等。^[7]赫伯特·J. 甘斯在其《都市乡村人》中,^[8]以波士顿西区毁灭性的更新为例,从城市社会学角度,对更新运动进行了抨击,他认为城市更新的不幸在于他从地图上抹去了有安稳住房的社区及有强烈社区特色的意识,而少数民族社区常常是更新的首选目标,结果产生了灾难性的后果。所以,他坚持更新的计划者应该承认和考虑工人阶级亚文化的行为模式及其价值观念。甘斯所研究考证的波士顿西区,一直是以意大利裔移民为主的社区,有20余个族裔的居民在那里和平稳定地生活,更新前有60%的住户希望搬进公有住房,然而更新

后,事实上只有 10%的人如愿。^[9]甘斯认为更新中贫民窟清理不仅使低租住房减少,还由于没有提供适当的方式使居民重新组合,从而破坏了传统的邻里关系,家族的分散尤其对一些老年人的负面影响最大。^[10]此外,他还认为城市更新是将穷人从原本紧张廉价的住房中迁移走,目的是满足中高收入者和私人企业的要求,^[11]而对更新中贫民窟住房减少会增加内城的经济活动他则表示怀疑,并认为小商人没有能力在城市的其他地区重建商店,继续留住在内城的低收入居民也因新公寓租金高及低租住房的减少而增加了经济负担,因此在市中心的更新地区,低收入居民基本丧失购买力。随后,在 1968 年其他学者如弗雷德和列文、^[12]1974 年哈尔特曼^[13]等也经过对工人居住街区进行研究得出了相似的结论。上述观点事实上反映了更新运动受垄断资本影响,在公平和效率上不可调和的矛盾处境。但这些学者并没有自觉意识到这一点,并进行理性批判,而只是从人文角度对更新进行了评价。

历史学家马丁·安德逊则从政治经济学角度,^[14]对更新运动进行了批评,他指出更新计划扩大了政府的权利,征地权的使用使一些私有财产和私人的发展机会被当局剥夺,他认为:“城市更新迫使很多家庭动迁到更为破旧的住房,而以前的住房多是高收入家庭淘汰的住房,条件相对较好,正因此,更新事实上使贫民窟进一步扩散,使他们转移到城市的其他地区,而不是消失。”^[15]从上述意义上说,更新意味着对贫民权利和利益的剥夺。这种观点也代表了城市自由知识分子的普遍看法,其中一些人甚至主张靠市场调节可以取代政府的更新计划。

除此而外,历史学家斯科特·葛瑞尔的观点多少显得相对客观些,在其《城市更新与美国城市》一书中,^[16]针对联邦政府更新政策的矛盾性,他指出联邦的改造计划是试图将两个不同的问题放在一起解决,即非标准住房在中心城市的存在和中心商业区在大都市经济中的地位下降。^[17]对于第一个问题,城市更新的做法是把贫民窟从内城清除掉,但由此新的问题也产生了,即贫民窟尽管减少了,而穷人对住房的需求却在增加,那些住宅被拆毁的人,在其收入负担得起的范围内,既没有条件选择市中心提供的新住宅,也没有条件逃到郊区,这样城市更新就减少了本已有限的贫民住房选择。对于第二个问题,由于城市更新与重振中心商业区的这一目标是一致的,因而易于解决。考虑到更新运动正在进行中,葛瑞尔承认由于对更新的影响知之甚少,因此全面评价难度很大。

由詹姆斯·Q. 威尔逊主编的《城市更新:纪录和争论》一书,^[18]是一部有关更新运动的内容较为详尽的论文集,它重点介绍了更新运动的起因、有关法规政策的制定和具体实践的过程,也反映了当时更新所招致的社会舆论,该书资料性很强,但只是就更新谈更新,没有进一步探究更新中各种问题的内在成因,对更新所造成的负面影响也较少涉及,该书的观点实际上代表了官方参与和从事更新工作的一部分人的意见,其中一些作者本人就是更新机构的官员和规划人员。

城市更新运动结束后,美国学术界对这一课题的研究更为活跃,有关论点也相对客观些,与以往对更新运动全面否定的论点所不相同的是,大多数学者开始承认更新运动

的客观必然性,并分别从政治、经济及个案研究的角度剖析更新对促进经济发展和城市繁荣的积极作用,这方面比较有代表性的学者是雷蒙德·E. 沃尔芬格、乔恩·蒂福德和托马斯·J. 奥康纳等。

雷蒙德·E. 沃尔芬格在其著作《进步的政治》一书中,^[19]分析了城市对更新的需求以及更新所面临的种种问题,他认为尽管城市更新存在着诸如开发进程缓慢、联邦权力过大、动迁安置困难等问题,但在更新中出现的这些问题是与生俱来的,是不可避免的,因为更新计划既规模庞大又极为复杂,所以在实施中被耽搁也是正常的,^[20]此外,对每个市长来说,任何一项更新工程在获利之前都得长期负债,因为搬迁居民、安置商人、交通改线、垃圾处置等都需大量资金。关于低收入住房问题,他认为,尽管城市更新造成低租住房减少,但由于城市中心区的中产阶级人口向郊区迁移,扩大了低收入者在这一地区的住房选择,因为以前为中产阶级使用的住房现为低收入者租用。沃尔芬格的观点表明,城市更新运动不可能是尽善尽美的,应历史地、公正地看待出现的一些问题。但他在掩饰更新所带有的弊病方面过于走极端。

进入 20 世纪 80 年代后,有关更新运动的专题性研究和个案研究著述日渐增多。关于政策法规方面的专著较有代表性的是:约翰·H. 莫伦科普夫的《拥挤的城市》,^[21]该书以旧金山和波士顿为例,通过从新政到社区开发这一阶段的历史介绍,分析了城市政策制定过程中的政治。小霍华德·吉勒特的“街区计划的演变:从进步时代到 1949 年住房法的形成”一文,从更新政策形成方面论述了城市更新是

自 1920 年开始的一系列决定的必然结果。^[22]关于更新运动的城市案例研究著作有：阿诺德·R. 赫希《第二批黑人聚居区的构成：1940～1960 年芝加哥的种族与住房》，^[23]约翰·F. 鲍曼《公有住房、种族和更新：1920～1974 年费城的城市规划》，^[24]加里·罗斯·莫明诺《山巅之上的移民：1882～1982 年圣路易斯的意大利裔美国人》等。^[25]上述专题研究和案例研究提供了丰富的资料，但其中较少涉及更新对城市经济方面所产生的影响。

乔恩·蒂福德在其《艰难的复兴之路：1940～1985 年美国的城市复兴》一书中，^[26]较详尽地介绍了美国中西部主要城市更新运动的发展过程，并将其划分为三个阶段，他认为更新的发展是波浪式进行的，人们对更新的认识经历了 20 世纪 40 年代末至 50 年代初的乐观阶段、50 年代末至 60 年代初的怀疑阶段和 60 年代末至 70 年代初的城市自主建设阶段。他把研究重心放在城市历史的发展演变上，追述了联邦政策的起源、更新立法的演变和管理机构的发展，介绍了从罗斯福到里根每一任总统的城市计划以及中心城市所面临的问题，在他看来城市产业结构的变化、汽车时代的到来和穷移民的大量涌入内城使更新成为城市发展的必然选择，在城市复兴中，郊区与内城之间相互竞争，内城战胜郊区、维护中心地位的战略只有寻求城市的物质更新，即大规模改建计划，尽管这一计划是历经艰难和付出代价的。蒂福德在书中仅仅对中西部城市的更新运动做了描述，因而缺乏对全国更新运动的总体把握。

托马斯·J. 奥康纳在其类似政治编年史的《建筑新波士顿》一书中，^[27]通过对波士顿从 1949 年末到 1970 年初

20 余年更新运动历史的追述和分析,介绍了波士顿是怎样从一个有多种政治和宗教派别、各种纠纷经常发生的城市,发展成为团结一致复兴改造内城的新城市的,从而强调了更新运动的积极方面,尽管他也承认更新中大量街区的毁坏和动迁安置不利等事实,但他最终认为波士顿通过更新的转变是非常成功的,1970 年的波士顿肯定比 1950 年的波士顿好得多。他认为波士顿更新运动的成功应归因于波士顿的执政者团结了经济、政治和宗教等利益集团。奥康纳的研究也带有很大的局限性,首先,他认为城市是由当政者塑造成的,城市更新的成败取决于政治家个人;其次,他的研究也未能涉及更新在全国范围内的情形以及更新对城市经济和城市规划等其他方面的影响。

总之,美国学术界关于更新运动的研究成果是比较丰富的,为我们了解城市更新运动提供了独特的视角、大量的细节以及有参考价值的各种观点。但是,由于美国学者们多从各自的角度出发,侧重于微观的个案研究及专题性研究,其研究视野过于狭窄,并受时代和利益的局限,难以客观历史地把握更新运动的宏观进程,因此对于更新运动的评价大多走向肯定与否定的两个极端。在我国学术界,由于美国城市史研究是一个相对年轻的研究领域,本课题尚无专门研究成果,其他领域的研究成果中偶有涉及但内容十分有限,这种状况与这一课题所具有的重要研究价值是不相符合的。有鉴于此,笔者拟以美国城市更新运动发展的全过程为主线,通过对更新运动起因及阶段性演变的剖析,揭示其特点及规律,并从政治、经济及社会文化等角度客观评估更新运动的成败得失及其历史影响。受资料和学

术水平所限,对这一重要课题而言,本书还只是一个初步的探索,难免稚嫩,恳请学界前辈和同仁批评指正。

在开始论述之前有如下两点需要加以说明:一是本书所使用的“城市更新”(Urban Renewal)一词包括了更新运动初期“城市再开发”(redevelopment)这一内容。在初期这两个名词的内涵是有区别的,城市再开发仅指城市的清理和重建,而城市更新则是指修缮尚可使用的建筑和拆毁破损建筑代之以新建筑,它具体包括:① 通过清理衰败地区进行商业性开发以复兴内城经济;② 进行大规模住房建设以改善城市居住条件;③ 完善城市基础设施建设和社区服务功能。二是本书所研究的美国城市更新运动其时间段限是以1949年美国国会颁布住房法为起点,以1972年国会通过尼克松政府的“岁入分享”计划为终点来划分的。

注释

- [1] Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Random House, 1961).
- [2] Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Random House, 1961), pp. 4~5.
- [3] Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Random House, 1961), p. 143.
- [4] Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Random House, 1961), p. 279.
- [5] 1980年J. 雅各布斯在国际城市设计会议上的讲话。
- [6] Lewis Mumford, *The City in History: Its Origins, Its Transformation, and its Prospects* (Harcourt, Brace &