

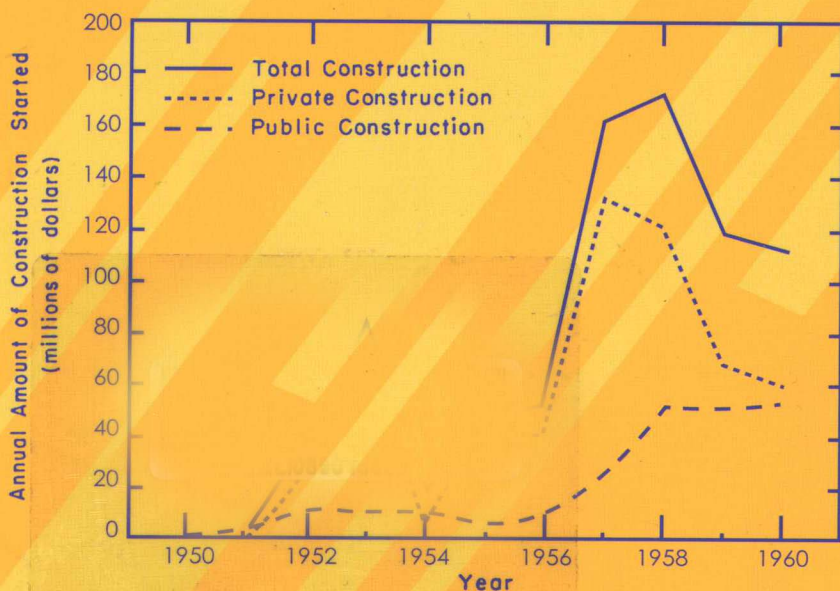
● 国外城市设计丛书

# 美国联邦城市更新计划

1949—1962年

The Federal Bulldozer

[美] 马丁·安德森 著  
吴浩军 译



中国建筑工业出版社

URBAN DESIGN SERIES

国外城市设计丛书

# 美国联邦城市更新计划

1949 – 1962 年

[美] 马丁·安德森 著  
吴浩军 译

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01 - 2011 - 5331 号

**图书在版编目 (CIP) 数据**

美国联邦城市更新计划 1949 - 1962 年 / (美) 安德森著;

吴浩军译. —北京: 中国建筑工业出版社, 2011. 12

(国外城市设计丛书)

ISBN 978 - 7 - 112 - 13700 - 8

I. ①美… II. ①安…②吴… III. ①城市规划 - 研究 -

美国—1949 ~ 1962 IV. ①TU984. 712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 212125 号

Copyright© 1964 by Martin Anderson

All rights reserved

and the Chinese version of the books are solely distributed by China Architecture and Building Press

The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal 1949 - 1962

本书由美国 Martin Anderson 教授正式授权我社翻译出版

责任编辑: 程素荣

责任设计: 赵明霞

责任校对: 党 蕾 赵 颖

国外城市设计丛书

**美国联邦城市更新计划**

**1949 - 1962 年**

[美] 马丁·安德森 著

吴浩军 译

\*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

\*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 11 字数: 261 千字

2012 年 1 月第一版 2012 年 1 月第一次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 13700 - 8

(21457)

**版权所有 翻印必究**

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

## 中文版序

---

第二次世界大战结束后的 20 世纪 40 年代后期到 50 年代上半期，美国成为世界上唯一的强国。经济的稳定增长，国力的日益强大，令自豪的美国领导者和广大民众都踌躇满志，希望在国际、国内更加积极地显示美国的形象。事实上，美国对自己的抱负是由美国历史上最受尊敬的三位总统之一的 F·罗斯福规划的。1945 年罗斯福去世后，他的副总统、也是总统接班人的杜鲁门在其后 8 年的总统任期内（1945—1952 年），秉承了罗斯福的愿望。在国际上，美国依靠“马歇尔计划”，建立了其国际领袖的地位。在国内，当时由民主党控制的联邦政府推行一系列社会改革，包括 1949 年提出的、其后饱受争议的联邦城市更新计划（Urban Renewal）。

城市更新本身并非是一个新理念。早在 19 世纪的欧洲，面对工业化初期的诸多城市问题，在伦敦、巴黎等大城市的改造中，已经推行了城市更新的政策。虽然城市更新主要表现为城市土地的重新开发，包括拆除棚户区、拓宽道路、改造公共设施等，但是美国的城市更新被赋予了多方面的内涵。对于倡导者及支持者来说，城市更新是经济增长的发动机，也是城市面貌更新直至道德革新（清除“藏污纳垢的棚户区”）的社会改革运动。对于反对者而言，城市更新以破坏社区、造成大量居民动迁为代价来实施由政府主导的大型开发项目，结果带来了社会隔离（Segregation）、绅士化（Gentrification）、中心区衰退及郊区蔓延（Urban Sprawl）。城市更新的手段是动用政府对私有财产的征用权（Eminent Domain）以获得城市中的土地，而最终目的是为了加强政府对居民的控制。

由于城市更新对美国城市在社会上、经济上、形态上造成的巨大影响，也由于美国政府投入了取自纳税人的巨额公共资金，却没有取得公众预期的结果，所以联邦城市更新计划很快就处于风口浪尖，受到左右两方面的激烈批评（这里的左翼指强调关注民生、保护社会弱势，以“公平”为主的立场；右翼指强调市场经济作用，减少政府干预，以“效率”为主的立场）。著名的左派批评者包括简·雅各布斯（Jane Jacobs），她出版于 1961 年的名著《美国大城市的死与生》已经成为批评美国城市更新运动的经典。右翼的反对者包括本书作者马丁·安德森（Martin Anderson）。他在 1964 年出版的《联邦推土机：对 1949—1962 年城市更新计划的批判》（The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal 1949—1962），即本书。“联邦推土

机”的书名容易让人误解，所以在征求安德森教授同意后基本以副标题作为中译本的书名）从根本上反对城市更新运动，其主要观点是政府完全不应该以公权力干预城市发展，特别是不可动用由政府垄断的征用权，以动迁私有财产作为城市更新的代价。和简·雅各布斯主要从城市更新的哲学理念、规划方法、实施后果等来提出批评不同，安德森对于城市更新的批判更具有“颠覆性”的特点，他完全、彻底地否定政府主导的城市更新运动，认为城市更新背离了美国立国的基本理念，城市建设应该依靠市场运作而不是政府干预。在本书中，他也提供了一个以自由市场下的经济体系替代政府开发计划进行城市建设的方案。

安德森对美国城市更新运动的彻底批判态度及提出的建议，和他的教育背景、政治倾向、职业生涯有密切关系。

马丁·安德森出生于1936年，1957年毕业于常春藤名校达德茅斯学院（Dartmouth College），1962年获得麻省理工学院（MIT）博士。此后，安德森曾经担任多个常春藤名校的研究员及教授，包括麻省理工学院、哈佛大学、哥伦比亚大学及斯坦福大学。他的研究领域主要是经济学及政治学，特别是公共政策学。他在28岁时就成为哥伦比亚大学历史上最年轻的终身教授之一。在政治理念上，安德森是一个坚定彻底的共和党人。早在1968年，他就成为尼克松竞选团队的政策研究主任。尼克松当选总统后，他是尼克松的总统特别助理。此后，他又加入历届共和党总统的核心班子，例如他曾经是里根总统智囊班子的领军者及总统首席国内政策顾问，也是布什总统的军备控制委员会成员。有意思的是，正是安德森在联邦政府的深厚人脉，使他得以把格林斯潘引进联邦政府，使格林斯潘最终成为美联储主席。现在，安德森是斯坦福大学胡佛研究所的资深研究员。

我在此不厌其烦地详细介绍安德森的生平，是希望为广大中国读者，尤其是对美国历史不很熟悉的青年读者在阅读此书时提供一些有用的历史背景，以便全面、正确理解本书中的观点。美国20世纪50—60年代的城市更新运动范围广，历时长，为美国甚至为国际的城市规划、公共政策、社会学等诸多学科留下了丰富的经验教训。如何看待城市更新，涉及美国复杂的社会问题、经济问题、城市问题、种族问题，也涉及美国共和党和民主党的党派之争。例如，本书作者安德森就代表了主流共和党人对由民主党发起的城市更新运动的批判，他在书中的观点带有相当的党派争论的色彩，也不免带有相当的偏见。

由于城市更新运动造成的负面后果，美国联邦政府在20世纪70年代初期就停止了由中央政府资助的城市建设项目。其后，美国国会也通过法案，规定任何一项大型城市更新项目开始之前都必须先进行公众听证，通过公民投票。今天，美国的城市建设更多是由市场主导、公众认可、也受政府鼓励的项目。即使是为数不多的由政府主导的城建项目，政府在一开始就强调“公私协作”，保证会吸引市场资金参与而避免仅仅由政府花纳税人的钱去包办。规划法律规定了：重大项目，不论由谁投资，必须通过公众听证，获得大众认可才可进行。出现今天的局面，在很大程度上是吸取了城市更新的教训，也可以说，在相当程度上是应对了来自右翼的强调市场经济作用、减少政府干预的批评意见。

因此，作为学者的安德森在本书中对城市更新的严厉批判，有其正确的一面。例如，他指出：在推行城市更新时，虽然美国政府表明自己的目标是“让人人有一个体面的家、一个舒适

的生活环境”，而且强调政府的出发点是“为公共利益服务”，但是联邦城市更新计划所采取的手段和方式，“并不比私人开发商的手段和方式更高效。”政府在城市更新中的具体行为（首先是对公共利益的含糊界定；然后以维护公共利益为名随意动用公权力；最后在实施时粗暴地对待动迁对象及弱势阶层等），和完全为了私利的开发商的行为差别甚小，结果造成了城市更新誉毁交杂的历史名声。

我认为在安德森的通篇著作里，关键问题有两个：第一，如何界定“公共利益”？第二，如何分析维护公共利益的“动机”，与最后是否有利于公众的“效果”之间的关系？安德森在本书中争辩：“公共利益”应该有着准确的使用范围。他说，“公共”指的是组成一个社区、州、联邦的人（所有人）；“利益”指的是某人的好处或福利。公共利益指的是必须符合全体人的好处或福利。然而，“城市更新并不符合这一定义。在城市更新中，部分人的福利是建立在另一部分人牺牲的基础上。”在当时的美国，“政府正在以公共利益之名，蓄意地、有意识地牺牲某部分人的利益来实现另一部分人的利益增长。”他指出：“花费纳税人上百亿的钱，只为实现某一小部分人追求的更精致的城市，是否正当？”这些论点占领了强势的道德高度，也十分能引起大众共鸣。然而，安德森只是提出问题，没有能够解决问题。在1950—1960年的城市更新时期，政府界定的“公共利益”主要是为公众服务的城建项目，特别指拆除棚户区而建造公共住宅、拓宽城市道路、改造给水排水系统、建设学校及体育场等公共设施等项目。这个“公共利益”的界定主要反映了民主党的执政理念，应该说，这个界定虽然有缺陷，但本身没有大错。此后，自共和党的里根总统开始，推行了新自由主义政策，把“公共利益”的界定扩展到“一切有利于促进经济增长的项目都和公共利益有关”，为了落实这些项目（包括房地产开发、吸引外来投资的工业项目等），同样可以动用作为公权力的政府征用权来取得土地。这个新的界定反映了共和党效率导向的执政理念。这样，公权力和大企业的利益更加堂而皇之地结合起来，而广大公众的利益仍然没有得到保障，客观上正好走向了作为共和党核心人物之一的安德森在本书中立论的反面。结论是，界定何为“公共利益”是一件困难而复杂的工作，真正的难点是由于参与各方的基本立场、意识形态、世界观和既得利益的巨大差别，也许根本就无法确定出一个为全体人民公认的“公共利益”，因为所有的“公共利益”都具有一定的局限性。这个认识也是20世纪90年代后联络性规划在美国被广为接受的原因——规划师把帮助公众就“公共利益”达成尽可能广的共识作为自己的主要职责，而不再在共识形成之前就盲目跳入具体建设项目中去。

第二个关键问题是如何分析维护公共利益的项目“动机”，与是否有利于公众的实施“效果”之间的关系。即使政府推行大规模的城市更新确实出于“维护公共利益”的良好愿望，但是更新计划的后果是否能符合绝大多数公众的愿望及利益？安德森在本书中的答案是否定的。同时，他指出：“城市更新计划展现出了可怕的膨胀能力”，往往超出了公众甚至政府的控制。这和美国学者莫罗奇（Molotch）提出的“城市是增长的机器”（The City as Growth Machine, Molotch, 1976）的观点相似。事实证明，地方政府推行的任何建设项目都具有多方面的考量，维护公共利益可能是动力之一，而借助于土地开发来拉动经济增长才永远是根本的动力。当然，只要有利于民生，拉动经济增长本身无可厚非。问题在于如果没有公众参与，不理

解大多数公众的愿望，地方政府改造城市的效果未必能够反映百姓的愿望，最后出现“动机”与“效果”互不相关甚至南辕北辙的情况。（例如中国城市中被百姓批评的一些所谓“形象工程”、“市长工程”。）这里，又一次反映出社会公众在城市更新、城市管治中的重要地位。而社会公众的地位问题，恰恰是本书欠缺的关键问题之一。作为主流共和党人，安德森对于自由市场体制“全能”的迷信，使他完全排斥了政府的必要干预，也漠视了公众参与（虽然他在书中常常以公众代言人自居）。

回顾美国 20 世纪 50—60 年代的城市更新运动，我们可以从中获得很多借鉴。在城市发展中，仅仅依靠市场来进行城市建设无疑会出现只顾企业利润的偏差；而仅仅依靠政府的推动来进行城市更新同样可能面临社会的严厉批评；即使是政府和市场的联盟也难以避免失误——它们失误的原因是相同的：城市建设、城市更新的决策不应该、也无法把城市最大多数的居民排除在外。没有居民的参与，没有公众的监督，任何建设项目都难以成功，而不论其最初的动机如何美好。同时，在经过城市更新时期后，美国规划师们也认真对自己的社会角色进行了反思，作出了重新定位，由此转向了联络性规划。

当前，中国城市也正在大规模的城市改造。美国的城市更新运动，其经验教训，给我们以重要的启示，对我们也是十分及时的提醒。安德森写的这本书，可以和简·雅各布斯的《美国大城市的死与生》一起对照阅读，以便从不同立场、不同观点来全面分析理解美国城市更新运动的历史遗产。本书的译者吴浩军在获得美国伊利诺伊（芝加哥）大学（UIC）城市规划硕士学位后，回国到深圳城市规划发展研究中心工作。在繁忙的工作之余，他用一年多的业余时间翻译了此书，实为不易。作为他在美国学习时的指导教师，我可以体会到他翻译此书的一片苦心。目睹当前中国城市大规模改造中出现的种种问题，他希望借鉴美国城市更新的得失教训，以利中国城市的决策者及规划师少走弯路，避免重蹈美国城市更新的覆辙。这也正是我在大暑中阅读译稿，并写下此文的愿望。

张庭伟

2011 年 8 月 18 日于芝加哥

## 1964 年版前言

---

本书写作之初，我的个人兴趣并不在联邦城市更新计划，而是试图找出联邦城市更新计划对私人企业影响方面的答案——如私人的贷款来源，修建的私人建筑类型，私人开发商的开发流程，存在的赢利点等。我个人的研究表明，约 200 亿美元的私人资金将会投入到联邦城市更新计划当中。但是，联邦城市更新计划如何才能吸引 200 亿美元的私人资金呢？本研究的出发点从对这个问题的追问开始。

但很快，我遭受到一次次的挫折。我发现，关于联邦城市更新计划的材料和研究寥寥可数，政府的统计数据也不支持记者们关于联邦城市更新计划的乐观报道。而且，当我开始核查数据时，却发现原先估算的 200 亿美元私人资金消失了。此时，我意识到现有的关于城市更新的大多数论断和结论并不值得我信赖，我必须自己收集、整理支撑性的数据。因此，我决定将我的研究范围扩大至全美所有的城市更新项目。而其后的研究结果也证明，对整个更新计划进行全面分析和评价是值得的。

如今，全面评价联邦城市更新计划困难重重，主要因为：（1）统计数据和统计表格寥寥无几；（2）可获得的数据是不全面的；（3）没有人曾尝试分析更新计划中的种种个案。为此，本书的研究建立在三类主要数据源的基础之上：公开发行的资料、对相关利益主体的采访，以及政府未曾出版的报告。

关于公开发行的资料，虽然零散，但范围却很广。包括数本联邦城市更新计划方面的专著，以及散布在各专业期刊、杂志以及报纸上的大量文章。

在研究期间，我采访了诸多与联邦城市更新计划相关的人员，包括联邦和地方的政府官员、房地产开发商、银行家、社会学家、经济学家、政治家、商人、住在城市更新地区的贫民，以及城市规划师。他们对更新计划的评价和建议价值极大。他们的建议和评价充分肯定了统计数据所显示的结果。

从全国一盘棋的角度对联邦城市更新计划的必要性进行中肯的评价时，必须有全国性的统计数据。全国性的数据对单个城市或社区也很有价值，因为全国性的数据能反映国内其他地区的更新计划的实践，并能将当地的更新项目与国内其他地区的众多案例进行比对。需要说明的



是，因为任何由联邦政府推行的大规模社会和经济计划都是很难追溯的，所以，本次研究采用的方法，只是简单的事实罗列和估算，再以逻辑的方式将其组织起来，正如更新计划管理局和其他研究所做的那般。但这已足够，因为事实本身将会告诉人们很多。

本次研究最基础的数据是基于全美所有的更新项目的统计数据（截至1961年3月31日）。所有相关的信息都是从住房和家庭财政部以及关于每个城市更新项目的组成机构的出版刊物中提取而来，并以华盛顿的城市更新管理局未出版的文档和资料为补充，用以佐证这些数据的可信度。城市更新管理局未出版的文档和资料主要用于估算正在开展城市更新地区的更新项目类型和数量。

因为收集到的资料是海量的，如果没有高速计算机，我应仍在埋首处理数据。我对数据的处理过程大致如下：我先对数据进行编码、串联在超过1万张IBM卡片上。然后，在IBM1620计算机上对这些卡片进行处理，并生成新数据。根据各类参数，对新数据进行排序，生成系统性的分析记录。据我所知，这应是全美第一次将联邦城市更新计划中各环节和各类数据联系在一起，并第一次试图对联邦城市更新计划进行理性、完整、全面的研究。

需要说明的是，本次研究中的数据并非完美。一些重要数据是估算的，如关于在建的更新项目的数量，所以，本书的数据存在着一定的误差。本次研究中用以支撑某些观点的数据较为粗糙，尤其是在税收财政变化方面。但请相信，这是迄今为止，全美最准确、最值得信赖的数据；而且，本次研究中的各环节数据能相互支持和互为验证。对于公共决策而言，研究中的估算数据已算得上足够准确。

有些数据已经相对陈旧，但我以为，与其因为花费时间更新数据而将本书的出版时间推迟6—12个月，不如将数据更新的工作留待今后。当前，联邦城市更新计划正在快速扩张，而且，据我判断，随着更新计划范围的扩大和不断深化，在短期内，更新计划的进程并不会出现大的转折。所以，我希望，我已经发展成型的分析模式能尽快出版，以帮助那些希望能用最新的数据继续深入分析的人，那些希望用这一分析模式分析他们所在的城市和社区更新项目的人，那些希望对联邦城市更新计划的必要性有更全面了解从而能作出更为明智决定的人。

同样需要说明的是，我本人非常赞同1949年国会上阐释的那些目标：愿人人有一个体面的家、一个舒适的生活环境。但是，过去几年的研究告诉我，联邦城市更新计划，即使真能达到上述的美好目标，其所采取的手段和方式，也并不比私人开发商的手段和方式更高效。依我之见，联邦城市更新计划是一项既投入巨大，又损害个体自由，却又不能实现国会上确定的目标的联邦计划。

这个结论，并不表示我反对“城市规划”。虽然，现如今基本没有规划师能真正规划一个城市，但大多数规划师在城市街区的布局和设计方面扮演着积极作用。在开发商的开发活动中，规划师的作用和建筑师同等重要。正如建筑师设计住房及其周边环境，规划师设计土地利用和整体环境。

本书进行了长达一年多的专家意见征求过程。众多来自哈佛大学、麻省理工大学、哥伦比亚大学、宾夕法尼亚大学的教授们审阅了本书稿。我将本书发现的事实和结论与众多工作在更新计划第一线的人员进行了沟通，如城市更新管理局的专员威廉·L·斯莱顿（William L.

Slayton) 先生。他们大都赞同本书发现的事实和分析, 虽然并不总是赞同我的结论。

大体而言, 他们认为分析是不全面的, 是只有结论没有推演过程的。虽然他们同意书中的事实和理由陈述, 但是他们坚持认为, 本书的结论必须依赖更多的事实支撑。“毕竟”, 他们中的许多人仍认为, “城市更新是需要开展的, 是对市民有益的”。但是, 当我追问说“好吧, 如果本书在得出城市更新计划是不必要的这一结论时有所欠缺, 那么, 还有哪些因素我未曾考虑呢, 哪些重要因素被我忽视了呢? ”。在形形色色的回答中, 只有一个回答我仍记忆犹新: “我怎么可能知道。你才是专家, 你才是更新计划的研究者。”

大概因为本书的大多数证据都不利于联邦城市更新计划, 所以本书的分析是“不全面”的。但依我判断, 本书的分析结论就是如此, 绝无其他选择性。

本研究的主体部分是我在哈佛大学和麻省理工学院的城市研究联合中心作研究员时完成的。但是, 这并不意味着城市研究联合中心或其他联邦政府机构赞同本书的观点和看法。仅我个人对本研究负责, 包括书中的假设、事实、测算、观点和结论。

马丁·安德森

纽约市

1964 年 8 月 5 日

## 1967 年版前言

---

自麻省理工学院出版社出版《美国联邦城市更新计划 1949 - 1962 年》以来，我走遍全美，到处演说，包括各个学校、公众集会、专业沙龙和公共政策论坛等。我上了不少电视和电台节目，在国会听证会上作过证词，接到过数以百计的电话和信件，回答了数千个问题。其中，我经常被问及的一个问题是，如果让你对你的研究结论进行再评估，那么你是否仍感到满意。

我的答案是“是的”。据我所知，在已知的评论中，尚未指出我的研究分析中存有任何一处重要错误。过去两年的实际发生情况，加强了而不是淡化了我在最初的发现中得出的结论。现如今，成千上万的人正在流离失所，个人财产权正在被剥夺，成千上万的廉价住房和商业建筑正在被推土机和拆迁从业者的大铁锤所拆毁，纳税人上百亿的钱在为此买单；这一切，都只是为了满足部分个人的使用需求和个体利益。

本该在 1949 年联邦城市更新计划启动之初就该提及，却直到如今才被追问的问题：如此处心积虑地伤害民众的情感，将那些保护自我家园的民众驱离居所，花费纳税人上百亿的钱，只为了实现某一小撮人追求的更精致的城市，是否正当？

这个问题的答案因人而异。对于那些自我道德允许其回答“是的”人，我想问另一个问题：城市是否实现了更新？

这个问题的答案是“不”。联邦城市更新计划从来都是，将来也是，一个彻底的失败计划——除了一点例外：更新计划展现出了可怕的膨胀能力。政府对计划失败的回应是采用扩张政策。关于扩张政策的最新佐证是所谓的“示范城市”计划。但是，在城市更新的范围和规模不断扩大的时候，其基本属性并未发生转变。城市更新计划仍然与本书第一次发表时在本质上是一致的。

在本书中，我提供了一个自由市场下的经济系统作为替代政府计划的可行性方案，并指出，这一方案不会强迫人们搬离住所，不会在不征求住户同意的前提下就夺取了他们的住房、土地和建筑，也不会花费纳税人一分钱。如今，我发现这个替代方案，对大多数人来说，仍然一无所知或是不可理解的，或是因为他们缺乏现代经济理论的相关知识，或是因为他们对资本主义下的自由主义经济充满敌视。但是，我仍坚持反对“积极”的替代方案，对质疑者而言，

这常常只是意味着政府计划的另一形式而已。

不应提供任何其他形式的政府计划的原因有两点：第一，关于任何切实有效的替换计划必须是政府计划的假设，只是个似是而非的观点。第二，更为重要的是，联邦城市更新计划，就其自身而言，是个很坏的计划。该计划危害了社会，该计划的彻底中止将会是件大快人心的事，是一种进步。有些人说，在未能采取新的政府行动之前，不应停止坏的计划，这完全是个谬误。事实上，提升现在或未来全美人民生活水平的最有效途径之一，是应尽早在实际操作层面停止联邦城市更新计划。

当然，当联邦城市更新计划停止之后，当地、州、联邦政府可以做许多事来进一步提高住房质量。政府最有力的行动计划，将是在消除那些严重扼杀了今日住房市场繁荣的法律法规上作出努力。

但是，提高住房质量的主要因素是（1）个人收入的增长；（2）住房技术的进步导致住房价格的下降。在我们的经济体系中，政府干预的程度越低，这两点就越能尽快实现。关于为什么这样就可实现住房质量提高的话题，和本书的研究主题偏差太远，这里就不一一细说。我希望，以后能有机会多谈一些。

作为一个有知识的人所能做的最简单的事之一，是对他所使用的关键术语进行定义。现在，许多有知识的人喜欢谈论的一个术语是“公共利益”，并通常伴随着公共产品、共同利益、民意、国家利益、公共福利等术语。

城市更新计划通常被认为属于公共利益的范畴之内。如同其他类似的相关术语，“公共利益”有着准确的使用范围。“公共”指代的是那些组成一个社区、州、联邦的人（所有人）。“利益”指代的是某人的好处或福利。从修辞学上讲，公共利益是指必须是符合全体人的好处或福利。

显然，城市更新并不符合这一定义。在城市更新中，部分人的福利是建立在另一部分人的牺牲基础上。在现今的背景下，如演说家和作家所说，政府正在以公共利益之名，蓄意地、有意识地牺牲某部分人的利益来实现另一部分人的利益增长。

使用诸如公共利益之类抽象措辞的人，有意无意地遮掩了某人利益的获取总是建立在牺牲他人的利益这一基础之上的事实。当然，他们有充足的理由对这一事实进行遮掩：如果他们清晰、直接地申明，为了公民 Y 的福利，公民 X 的权益应被牺牲；因为他认为公民 Y 获取的福利要大于公民 X 遭受的痛苦。那么，他和他的主张还能走得远吗？

我有幸与许多城市正在试图开展城市更新活动的社区领袖交谈过。在交谈中，我特别希望找出为什么有些人强烈倡议城市更新计划的原因，而且，在他们非正式的陈述中，我惊异地发现了一个共同的主题。他们对拟划定为城市更新地区的穷人们的生活并不太关心，他们也甚少关心私人投资资金的收益，他们甚至也不是太关心能否从华盛顿拿到（来自其他纳税人的）大笔资金，他们只是关心权力。

一次又一次——从银行家、政治家、报纸编辑、商人，甚至宗教领袖那里——我听到的是诸如此类的陈述：“好吧，我曾试图购买市里某个片区的不动产，但是有些产权所有人却并不愿以合理的价格出售。所以，必须让那部分人以‘公平’的价格出售他的不动产。他以为他是谁，竟妄图挡在整个城市的发展道路之前？”；“我们需要超过一个街区以上的用地来做一些有意义的事情。我们不能像傻子一样在这里买块地，那里买块地。此外，有些老人对陪伴家人多年的老房子看得很重。我们没时间等他死去。我们需要征用权这个工具。”

简要地说，这些“社区领袖”在陈述，为了达成他们无法通过劝说只能通过强力达成的要求时，他们转而向国家的暴力机关求助时并不会受到良心的谴责。如果他们无法劝说一个老人售出他的房产，那么他们就让他出售，让强有力的警察来支持他们的要求。正如同某家大报纸的某位面目可憎的编辑曾写道：“我们想要达成这个美好的愿景，为此付出怎样的代价都在所不惜。”

城市更新的基石是征用权。为了某些人的福利，运用征用权，强行或以暴力为后盾征用私人财产。那些鼓吹、支持、执行城市更新计划的人中，有多少能凭借着个人能力最终实现他们的行动计划；有多少能在老人的反抗和哭号中，冷酷地将老人驱离出他们的住所？

我们还应问些其他问题。当一个商人被告知，他的活动必须为另一些人的商务活动让路时，他将怎样看待公正？当黑人发现，三分之二以上被驱离的人是黑人时，他将怎样看待公正？当贫民窟的穷人被赶出他们的家园，并告知他们只能遵守法律而不得采取闹事行为时，他将怎样看待公正？也许，在改善贫民窟内穷人的生活境况时，我们能做到的一小步就是停止拿走他们那原本就少得可怜的拥有物。

在城市更新引发的中，有许多重要的问题。但是，其中最为重要也最为简单的一点是：当地政府必然强行征收私人财产——住房、土地、商务活动——为了将这些东西转变为另一些人的个人所有。接受或反对这个原则，将决定城市更新的命运。如果没有征用权的支持，当地政府将无权强行让人们交出他们的住房、土地和商铺。

如果当地市民并不清楚，为了某部分的私人利益，另一部分人就将遭受牺牲的话——或者，更糟的是，他们允许这类行为发生——那么，城市更新将会蔓延。如果他们认清了这将会导致什么，并且禁止这类行为，并采取相关行动来捍卫他们的信念，那么城市更新就会终止。

如果你曾被驱离你的家，如果你的财产曾被剥夺，如果你的商务活动曾被破坏——那么，你所知道的肯定比任何一本书、一篇文章、一次演说中所讲的都要清楚。你知道，城市更新计划是多么野蛮、不公。但是，你，还有上百万处于相同境况的人，在纠正这种不公面前，似乎无能为力。

如果你正在被所谓的“更新”前景威胁，那么，你已有很好的机会来保护自己——如果你愿意花费一些时间去了解更新计划的真相，如果你有勇气在公众面前说出你认为什么是正确的。你的弹药是，你已经掌握了更新计划是如何运作的、更新计划的实效如何等方面的知识。你的武器是，你可以通过任何一种形式将这一知识告知给社区里的其他人。

从我和全美各地众多人士的交谈中，我确信，大多数人士反对采取行动来促使取消城市的更新。但是，直至今日，极少部分人真正了解正在发生些什么。一些能说会道的人士——绝口不提任何关于暴力行为在城市更新是必然存在的——把城市更新描绘成一个拯救城市未来的行动。

纵观城市更新那无处不在，极富煽动力的宣传，很容易理解，为什么那些事务众多、有影响力的人士虽然轻易就能核实事实真相却仍然接受了城市更新的“价值表象”。他们中许多人士甚至公开承认，他们已经对城市更新计划产生了怀疑，但是他们仍然犹豫着是否要承认自己之前的观点是错误的。限于当时当地的有限信息，作出错误的判断是可以理解的。在新信息面前承认过去的过错，这并不能说明这个人的品行有问题。但是，如果知道自己犯了错却仍坚持错误，那么，这人的品行就真的存在问题。

当民众广泛认知到城市更新的本质时，城市更新的道路也就到头了。正如美国最大的城市更新项目的负责人所说：城市更新只害怕公众的眼睛。

如今，许多人认为，与市政厅在城市更新之类大事上抗争是无效的。城市更新的倡议者们多么希望，大多数人能继续这么想。城市更新项目的启动，主要是由当地政府在运作。除非反对意见大到能影响到国会议员那一刻，否则，阻止城市更新唯一可行的办法就只能出现在地方层面。在过去的四五年，许多社区拒绝开展城市更新。但是，这需要至少一个人能先公开站出来反对它，社区才可能拒绝开展城市更新。

举个最近的例子，1966年4月12日，在沃思堡市（Fort Worth）举行了关于城市更新的全民投票。沃思堡市的规模在全美排名34位，也许是至今为止，直接通过投票表决是否开展城市更新的最大城市。沃思堡市的绝大多数城市领袖都坚持城市更新运动。

如果有些东西能被称为权威，那么城市更新绝对可称为绝对权威。因为市长、所有的城市委员（一人除外）、商会、报纸都赞同开展城市更新。大开发商已经入驻，并声称如果市民不同意城市更新，那么他们将抛弃沃思堡市。为了开展城市更新，专项委员会成立了，成千上万的美元投进去了。

几乎对所有人而言，城市更新的启动已成定论，但是，有一小群人仍顽强想要和城市更新相抗争。以当地的别克汽车经销商为主的市民，自主成立了一个维护不动产权益的公民组织。他们确信开展城市更新是个错误，并要将他们的观点告之与众。

首先，他们尽可能多地掌握了关于城市更新的知识——相关法律规定，运作流程，哪些人丧失了他们的家园和商务活动，资金总投入是多少，资金又从哪里来等。然后他们开始了他们的启蒙性竞选运动。

他们成立了一个非正式的演说团队，参加当地各类集会、大型社团聚会、商业午宴，在这些活动中宣讲关于城市更新的事实，并回答提问。

他们编纂了投票人名册。他们撰写宣传信，复印各类与城市更新相关的文章，并把宣传信与文章寄给投票人。

他们录制短消息，在电台的特定时间段播出；他们制作报纸小广告，在当地报纸刊登。

他们参加城市更新会议，并在会上提问；他们联系市参议员，写信给市长和报纸编辑们。

他们打电话给他们的朋友，他们接受志愿者的帮助和捐款，他们访问周边的市镇，与曾经经历过城市更新的人座谈，掌握关于城市更新的第一手资料。他们回去后，再复述给其他人。

投票日是星期二。在投票日前，他们邀请我从纽约飞往沃思堡市，参加投票日之前的公众聚会（星期五）。有400位市民参加了会议。我离开前，为他们录制了半个小时的电视演讲。这时，已经有足够多的人开始关注他们的竞选运动，购买星期日和星期一晚上时长半小时的电视时间的时机已经足够充分。

我是星期六离开沃思堡市的。当时，形成的共识是，关于城市更新的宣传活动是如此的铺天盖地，城市更新将不可避免地出现在这个城市。在星期六市长宣布由专业机构所做的民意测试结果时，这一预感得到了证实。民意测试很肯定地认为，城市更新将以较大的优势获胜——除非投票人数很多。

星期二晚上，主持城市竞选活动的官员们评论说，参加投票的选民会很多。城市秘书长预测，参加投票的人数将达到24000人。

但是，星期二在沃思堡市发生的事情，出现所有人的意料。

星期三上午的检票结果表明，有 47545 人参加了投票。其中 38397 人（超过 80%）反对开展城市更新。这表明，总投票人数达成了预期的二倍之多，以 4：1 的明显优势，城市更新提案被推翻。在任何一个选区，开展城市更新的提案都被否决。这是一场完胜，一场由自助的业余人士对抗高度组织的精英团体的胜利。

我，或许参加竞选活动的每一个人，都有些惊讶，虽然我们本不应惊讶。因为只要让美国民众了解到真相，美国民众绝对是如此充满智慧和思想的。

如果说，世上有什么东西是城市更新倡议者所深深恐怖的，那一定是地方上有组织有策划的反城市更新运动的爆发。地方公民投票被证明是迄今为止最为成功的反城市更新途径，这也许是因为地方公民投票引发了全市市民的公开大讨论。不幸的是，有些地方公民投票仍不可行，那就意味着市民只能依赖于民选政府官员。幸运的是，国会正在制定一项关于开展任何一项城市更新项目之前都必须进行公民投票的法案。

自然，也完全有可能投票的大多数赞同牺牲少数人的利益，但是即便投票通过了也并不能说明城市更新计划是正当的。在全美层面停止城市更新计划之前，公民投票仍是值得一试的反城市更新武器。

城市更新倡议者常用的伎俩是，他们断言城市更新是“必然发生的”；城市唯一能做的是如何在城市更新中实现最大多数人的利益。这是双重的谬误——首先，他们的断言并不正确；其次，是因为他们所默许的行为准则才促成了城市更新。

据我所知，城市更新至少已被 70 个市镇所拒绝；毫无疑问，越来越多的市镇将对城市更新说不。城市更新计划倡议者最害怕的就是公众从行为准则上反对更新计划。如同任何狡猾的骗子一样，他们知道，如果你允许将某个个体驱离家园，允许剥夺某个个体的家园和土地，允许强行关闭某个个体的商务活动；那么，他们就可以放心大胆，把你所默认的行为准则，在更大更广的范围上运用。

一旦你在原则上同意以拯救社区的名义去侵害个体利益，在与城市更新的抗争中，你就已经输了，你就已经无法对以城市更新的名义实施的任何行动进行有效抗争。而且，你的立场逻辑必然将涉及更多的人、更多的家庭、更多的商务活动。那时，你唯一所能做的只有承认自己原先的立场是错误的。遗憾的是，绝大多数人，特别是那些在公开场合承认城市更新合法的人，并不愿收回他们原先的错误。

但是，对于那些从未放弃过原则的人、那些愿意重新思考他们立场的人而言，成功反对当地城市更新项目的几率是非常大的。事实上，目前所开展的任何一个城市更新项目，都是在当地市民对城市更新缺乏必要了解的情况下发生的。当时，市民们只是依稀知道城市更新项目将拆除丑陋的旧建筑，建造新建筑。当时，市民们忙于他们自身事务，因而纵容了城市更新项目的开展。

迄今为止，我仍然只是假定城市更新是“善意的行为”，并且很少质疑他们的动机和道德。我接受他们的相关说辞：他们真心关注人民，他们的本意在于改善穷人的生活水平，他们没有预见到城市更新过程中会产生不幸和悲剧。

但是，自更新计划开展以来，城市更新项目已经实施了 17 年，任何一个与城市更新出现

过交集的人都已清楚城市更新是如何运作的。关于城市更新的借口已越来越经不起推敲。那看似最为真挚的说辞也已不再拥有诱惑力。关于城市更新是否正确的争论越来越激烈。渐渐地，我发现，我对城市更新的批判开始得到回应：“城市更新计划从未说过要改善贫民窟的住房质量——城市更新的真正目的只是再造城市。以正在发生的事情，对于我们进行诘难是不公正的。”当追问他们，对那些被拆迁民众正在遭受的痛苦作何解释时，他们或是选择逃避，或是如是反诘：“你应该明白，有些人总是要被牺牲的，这是游戏规则。”

事实上，城市更新倡议者中的任何一个聪明的精英分子，都是有意将伤害强加在那些无辜的人身上的。绝大多数的受害者是黑人、穷人，他们被牺牲只是为了满足城市更新倡议者能享受到崭新的砖块、绿草地、闪光的玻璃所带来的愉悦而已。城市更新倡议者们会虚伪地辩称，他们并不想伤害任何人，他们一直都在尽力减轻城市更新过程中的痛苦，他们希望他们能想出更好的办法——但是，他们还是在坚持实施城市更新。

现如今，关于城市更新的知识已足够多了，倡议者们很清楚他们正在做什么，而且，我们应该根据他们的实际行为来判断他们宣称的价值表象。也许，用句古谚语来形容是很合适的：动机决定行为，行为反映动机。

越来越多的人开始关注城市更新项目的结果如何，并且，越来越多的人开始站出来反对城市更新。4月14日，1966名美国民权委员会的成员对俄亥俄州的克利夫兰市进行了调研。他们指控城市更新和其他联邦计划是导致霍夫（Hough）地区衰退和出现悲观情绪的主要原因。凑巧的是，随后霍夫地区发生了严重的社会骚乱。

民权委员会中的知名成员、圣母院大学的校长列夫·西奥多·赫斯伯格（Rev. Theodore Hesburgh）谴责城市更新是非道德的，他引用了《纽约时报》\*的评论：“在以城市更新计划推动城市重建的过程中，生活在最底层的人们眼睁睁地看着他们的住房被推土机强行拆除。城市更新计划彻头彻尾是非道德的。”（下划线上文字系作者明示）

城市更新是个庞大的计划，也许很难精确理解这一计划对个人生活的影响。为此，我特地自从本书出版以来我所收到的上百封书信中选取一封信加以佐证更新计划对个体的影响。以下是这封写给约翰逊总统的信的副本内容：

亲爱的约翰逊总统：

联邦政府似乎一直都在美国这一伟大国度的领土上坚定地捍卫着美国民众的个人尊严和人权。可是，在非道德的征用权面前，一个个体产权人，却在被伤害，甚至被毁灭，只因为他的房子不想被城市更新。在这里，我何曾听到尊严和人权？！

我是一个学校教师，和92岁的老父亲生活在一起。父亲在2月25日度过了其92岁生日。自他伤残后，他经受坏损的臀部的侵扰已经长达两年零九个月，而且因为青光眼，他的视力很差……在我工作时，我仍需看护他。这是因为，我所能提供他治疗所需的唯一可能，仅仅只是我们自己的家……自在干净的家。

---

\* 《纽约时报》1966年4月5日



现在，市政府想要征用父亲已住了超过40年以上的住房。或说，是大学想要。并且，以征用权的名义，大学正要向我们强制索取。自从城市更新计划出台以来的这五年间，我怀疑我是生活在苏联，而不是美国。在上班地点和家里，我一直被电话骚扰和恐吓，被市政厅的法院传唤威胁。这一切，都只是因为我拒绝承认那些人的正当性，那些人想要威胁我父亲用其一生的勤勉所维系的家。现在，父亲成为了这一切的受害者。曾一度，我的律师，想尽一切方法，只为了避免市政厅派遣警察强行将我从学校押解到法院……

除了市政厅过去五年以来施加的这些侵扰和迫害之外，我们不得不忍受噪声，在拆除我家对面的6—8栋住房过程时产生的灰尘，而且，伴随着拆迁活动，我们还不断遭受来自流氓和黑社会人员的恐吓、威胁。现在，在已拆除的住房上，大学的一个停车场已经建成。我们同样需忍受这个。虽然，现在我们暂时脱离了噪声、脏乱差的困扰，以及对拆除重建的困惑。但是，市政厅对我们的骚扰和迫害又重新开始了。在我从单位行驶回家的路上，我定期被盯梢者跟踪，盯梢者还要求进入我的家门。现在，我还能够将他们拒之门外。所谓的“搬迁顾问”的油印通知书塞满了我家的前门，要求我打这儿或那儿的电话等。

现在，请问，总统先生，我该怎么办？作为一个工作数十年的老教师，一个大学毕业生，大学优等生荣誉证书获得者（从你最近的任命情况来看，似乎你极为重视这些证），耶鲁大学的一年制硕士，需要所谓的“搬迁顾问”？仅仅因为，从你的标准而言，我是贫穷的，但这不等于我是个白痴。另外，我也并不感激，上述的市政厅官员们施加在我们身上的侮辱，以及想要用1.25万美元将一个老人驱离他的房子里，毁坏他女儿的生活方式，并以此来证明他们的正当性。

我只需要我的权利，我信奉的尊严。

1965年3月28日

如果我们真正关注个体的平和，摆在我们面前的主要问题是如何帮助一个备受城市更新伤害的人，而不是试图寻找一个减轻痛苦的方法……该是作出决定的时候了。

所有其他的问题，比如——如何让产权人和小商业从业者参与到所谓的更新地区？被搬迁的人是否应获得更高的联邦补偿？在强制搬迁的过程中如何将痛苦降低到最低？——这些问题都是在假定城市更新是合理的情况下产生的，即假定强制搬迁的主张是正当的基础之上。

任何人，只要他赞同城市更新项目，那么，在同一时间，他必然也赞同了：

- 将数百万人驱离住所；
- 为了某些人的私人使用需求，可以夺取另一些人的私人财产；
- 拆除数十万栋低租金住房；
- 投入上百亿纳税人的钱。

这样的计划绝非符合逻辑，绝非可操作的，也绝非符合道德。任何危害生命、自由或他人财产权的政府计划，都不应存在。在满足所谓的艺术愉悦或者某些有钱有权或高学历的精英们的个体利益的过程中，不管是谁都不应被牺牲掉。

马丁·安德森

1966年12月25日

纽约市