

如何拯救收缩的城市：英国老工业城市转型经验及启示

How to Save the Shrinking Cities: Old Industrial Cities' Transition in the UK

杨东峰 殷成志
Yang Dongfeng, Yin Chengzhi

摘要：如何拯救深陷“收缩”困境的老工业城市，成为一项极具挑战性的任务。在当今西方国家的城市化进程中，受经济转型、资源枯竭、郊区化等诸多因素影响，一些传统老工业城市呈现出日益严峻的收缩现象，并引发一系列复杂的社会问题。基于全球化挑战—地方响应策略的理论分析表明，如何促进日渐“收缩”的老工业城市实现顺利转型，对长期以来增长管理为导向的城市规划传统理论提出了严峻的挑战，并且体现为全球化背景下，企业家主义或环境主义的地方响应范式之争。针对英国曼彻斯特和利兹的案例比较发现，尽管前者采取的企业家主义导向经济复兴战略加剧了经济增长与环境保护之间的矛盾冲突，但是后者尝试超越企业家主义范式的新探索带来了实现经济—环境双赢的新希望，且近年来可持续城市的理论探索也逐渐形成了新的发展方向。通过英国老工业城市转型的理论分析与实践比较，为我国的老工业城市发展转型提供了诸多的有益启示。

Abstract: How to save the shrinking cities becomes one of the most difficult tasks in achieving sustainable urbanization. In the process of urbanization of the western countries, due to various factors such as economy transition, resource exhaustion, suburbanization and etc, many old industrial cities are lost in shrinking predicament which causes complex social problems. The theoretical analyzes from aspects of global challenges and local response shows that transition of shrinking cities has provoked the traditional urban planning theory focusing on growth management, which is reflected in the paradigm dilemmas between entrepreneurialism and environmentalism. The case studies of Manchester and Leeds in the UK demonstrate that although Manchester's renaissance strategic planning guided by entrepreneurialism paradigm led to increasing contradiction between economy growth and environment protection, Leeds' attempt to exceed traditional entrepreneurialism paradigm has brought about new prospect of integrating economy and environment issues, and that theory of sustainable cities also gives new chance to cope with problems of shrinking cities. The experiences of western shrinking cities can offer some guiding principles to old industrial cities' transition in China.

关键词：老工业城市；收缩城市；转型

Keywords: Old Industrial City; Shrinking City; Transition

辽宁省自然科学基金 (2013020153)、教育部人文社会科学基金 (13YJJCZH222) 和中央高校基本科研业务费人文社科科研专题 (DUT12RW430) 联合资助

作者：杨东峰，工学博士，管理学博士后，大连理工大学城市规划系副教授。
yangdongfeng@dlut.edu.cn
殷成志，德国斯图加特大学哲学博士，清华大学公共管理学院讲师

引言

如何拯救深陷“收缩”困境当中的老工业城市，成为一项极具挑战性的关键任务。在全球可持续发展的议程当中，城市地区既被认为是现实世界的问题制造者，也被视为未来发展的希望所在。面对经济全球化所引发的产业调整、资本流动和去工业化进程，西方世界的城市化格局呈现两极分化的态势，并引发了一系列日趋复杂的城市问题。一方面，若干世界级的城市地区在全球网络中的地位作用不断得到加强，成为控制世界经济运行的关键中枢，在很大程度上加剧了全球性的经济风险；另一方面，许多历史悠久的老工业城市在经济转型时期，普遍面临传统产业的老化和居住人口的减少，长期陷入难以逆转的收缩困境，集中引发了地方性的社会危机。在我国当前的城市化进程当中，许多中小规模的老工业城市由于增长乏力也正面临类似的、甚至更为严峻的收缩困境。尽管近年来西方世界的城市研究者、地方当局和规划机构针对这些“收缩城市”所引发的问题和挑战，逐步开始了相应的理论探讨和实践活动，但是在我国城市规划学界，相比世界城市/全球城市地区等一系列热点研究议题而言，针对老工业城市收缩现象的系统性理论探讨仍然非常薄弱，现有研究成果多局限于地方城市规划实践层面较为零散的经验案例分析。

如何理解西方国家的城市化进程中较为

普遍的老工业城市收缩现象？这些收缩城市未来的发展出路究竟在何方？怎样通过有效的规划手段来推动老工业城市的成功转型？西方规划学界针对收缩城市的理论探讨和实践经验，能够为我国当前的老工业基地振兴及资源枯竭型城市的转型发展提供哪些启示？本研究从上述这些问题出发，系统分析英国老工业城市转型过程中应对收缩困境的相关理论议题和实践活动，旨在从中得到有益的经验启示。论文的内容结构为：首先是现实问题的界定，即对西方世界普遍存在的老工业城市收缩困境进行概括总结；其次是理论议题的分析，从全球化挑战—地方响应的理论框架出发，系统剖析西方老工业城市转型所面临的理论范式之争；然后是典型案例的研究，通过英国曼彻斯特和利兹转型实践的比较分析，提炼归纳英国老工业城市转型的历史教训和发展趋势；最后提出我国老工业城市发展转型的启示和建议。

1 现实问题：西方世界的老工业城市“收缩”困境

近年来，在整个西方国家的城市化进程中，大量传统的老工业城市呈现出日益严峻的收缩现象。据权威估计，截至2007年美国次贷危机爆发和2008年末全球经济增速放缓之前，全世界范围内人口规模在10万人以上的城市中，大约有四分之一正处于人口萎缩的状态^[1]。美国2006年人口普查资料显示，在20个最大的城市中，有16个自20世纪50年代以来已经进入收缩阶段，尤其是一些老工业城市长期陷入严重程度的收缩困境。例如布法罗、克利夫兰、底特律、匹兹堡和圣路易斯已经流失了一半以上的居住人口，巴尔的摩和费城则有近三分之一，其他城市如伯明翰（Birmingham）、孟菲斯（Memphis）、诺福克（Norfolk）、里士满（Richmond）和新奥尔良（New Orleans）也有很大比例的人口减少。另外，一些规模较小的城市如阿什兰（Ashland）、卡姆登（Camden）、东圣路易斯（East St. Louis）、弗林特（Flint）和惠灵（Wheeling）等也都处在收缩之中。截至目前，仅有纽约、波士顿、洛杉矶和迈阿密等若干所谓的世界城市以及新技术城市由于接受了大量的国内外移民，呈现出人口明显增长的态势。在欧洲，以英国为例，除了首都伦敦的规模持续增长之外，大多数老工业城市也正在收缩之中^[2]；此外，德国政府资助的一个“收缩城市”（Shrinking Cities）研究项目也已经证实，自20世纪中叶以来，全球范围内人口超过100万的450个城市地区，在总体上失去了其城市人口的十分之一左右^[1]。甚至，福布斯杂志已经公布了一份在未来将会最快消亡的城市和小城名单^[3]。

在此背景下，针对收缩城市的定义、成因及其后果的探讨，开始成为西方社会关注的焦点议题。通过对大量城市收缩现象的基本特征进行归纳总结，一个名为“收缩城市国际

研究网络”（Shrinking City International Research Network）的学术机构提出了收缩城市的基本定义——即人口规模在1万以上的城市区域，面临人口流失超过两年，并经历结构性经济危机^[4]。一般认为，收缩城市之所以大量出现的根本原因在于全球化背景下从制造业到服务业的经济转型，以及由此造成的劳动力结构性失业和产业资本外流；其他影响因素还包括郊区化、战争、自然或人为灾害、老龄化或低生育率，以及东欧国家社会主义制度的瓦解等；所有这些因素交织在一起，逐步耗尽了一些老工业城市的基本资源，使城市增长的基础发生动摇^[5]。具体而言，不同国家/地区的城市收缩原因存在差异：许多西欧国家（如德国）过低的人口出生率和经济转型互相影响，加剧了城市收缩问题；在东欧后社会主义国家（如前东德和俄罗斯），经济制度的剧烈变化导致城市人口迁移至资本主义国家或其他较大的城市地区；美国的收缩城市则主要由于大都市郊区的相对增长，切断了传统工业城市的发展来源，并导致人口流失和经济衰退^[6]。尽管产生收缩的原因不尽相同，这些老工业城市的收缩困境都集中引发了一系列较为严重的社会问题。例如，位于克利夫兰和匹兹堡市之间的杨斯顿（Youngstown）曾是一个典型的钢铁工业城镇，在1950年代拥有17万人口，位列美国第57大城市。然而从1977年开始钢厂陆续关闭，到2000年它的人口锐减至8万左右。如同许多其他老工业城市，它的收缩困境造成大片衰败的建成区，大量遭遗弃或非法占用的建筑物，高犯罪率，以及严重的人口老龄化等地方性危机^[7]。

总之，西方世界老工业城市日益严峻的收缩困境，已经造成了一系列难以忽视的社会环境问题，并成为迈向可持续城市化进程的严重障碍。如何应对前所未有的城市收缩现象，也对城市规划领域的传统理论基础提出了根本性的挑战。

2 理论探索：全球化挑战—地方响应策略的范式之争

老工业城市的收缩困境是随着经济全球化进程的不断深入而出现的一种城市化新现象。尽管城市规划师目前已经开始试图从理论层面理解它，并设法采取各种规划响应策略。但是，由于长期以来受到城市增长管理导向的传统规划理论影响，城市规划师首先需要克服的是对城市收缩现象的抵触态度和否定立场。面对城市收缩的现实困境，如何在当前经济全球化的宏观背景下，重新设想和规划收缩城市的发展机会，仍然是一个存在广泛争议的理论难题。

2.1 全球化挑战的复杂性——经济竞争 vs. 环境危机

在全球化进程当中，地方城市普遍面临着经济利益在“全球化”竞争中的非均衡配置和环境污染在不同国家/地区之间的“本土化”转移风险^[8]。简而言之，全球化作为一

种复杂、矛盾的现象，既表现为跨国资本主导的社会经济要素在不同地方日益频繁的大规模流动，也意味着各种资源环境问题在全球范围的扩散、转移、加剧以及生态危机意识的逐渐觉醒。全球化进程在社会经济和生态环境领域表现出的矛盾冲突，给地方带来了极为复杂的压力和挑战，也引发了不同地方的差异化响应方式。

在经济全球化的复杂背景下，面对席卷世界范围的城市化进程，地方城市管理者 and 规划师都不得不面对两个既难以解决，又相互冲突的挑战性议题：一是创造更加强大的经济竞争力；二是实现更加持续的生产消费模式；实现第一个目标通常意味着放弃第二个，要同时实现这两个目标必然是一项极为困难的任务^[9]。尽管需要面对上述的共性挑战，但是全球化与城市化这两股力量对不同国家/地区城市的影响仍然存在根本差异：具有西方城市化特征的是典型的“应付老龄化”（Aging）的成熟城市，它们与“对付非正式超限发展”（Hyper-growth）的拉美城市以及“应付奋力成长”（Dynamic）的东亚城市有着很大不同——西方国家城市化进程的显著特点是老龄化、经济衰退和转型缓慢、社会两极分化等，这些因素对老工业城市的生存能力构成了严峻挑战^[10]。

2.2 地方响应的基本范式——企业家主义 vs. 环境主义

面对全球化挑战的矛盾性和复杂性，目前西方老工业城市在收缩困境下谋求转型发展的地方响应策略，在理论抽象的层面上，大体可以归结为企业家主义（entrepreneurialism）和环境主义（environmentalism）两种不同的理论范式（图1）。

一方面，全球经济的重构进程引发了针对城市企业家主义范式的探讨。在全球经济重构的背景下，资本在不同地方之间的流动日益频繁，导致了生产过程在全球范围内的扩散和重组。在全球日益激烈的竞争压力中，地方城市必须能够吸引并留住外来资本，因此，采纳企业家主义范式的理论主张成为了地方城市的一种现实的选择——即地方城市中存在的各种机构组织和利益联盟，都试图通过增强城市空间的经济价值，来吸引外来流动资本，以维持城市的财富积累过程^[11]。

这种城市企业家主义范式的兴起，与1980年代以来中央政府对地方的放松管制以及“增长优先”的西方世界新自由主义思潮是息息相关的^[12]。

在企业家主义的理论范式之下，吸引资本和经济增长必将成为收缩城市规划的首要目标。长期以来西方文明在规划、经济、个人生活等诸多领域都确实是增长取向。这种基于增长的西方文化对收缩城市怀有一种抵触，并且这种抵触不仅仅局限于规划领域——即西方社会的主流价值观往往将城市收缩等同于“不健康的”（unhealthy）和“下降的”

（declining），因而不愿意接受城市收缩的现实局面，并试图扭转这种下降的态势^[13]。因此，瞄准经济增长和人口恢复成为较为典型的规划响应目标。对于老工业城市而言，企业家主义范式之下的规划战略目标，通常是通过挖掘文化资本等方式来重塑城市经济竞争力；在行动层面上，包括推动滨水地区改造、文化旗舰工程和创意产业园区建设等一系列城市复兴计划；致力于建设会展城市、创意城市或知识城市等，也成为了普遍接受的规划模式。但是，企业家主义范式过多地强调推动城市增长的全球化竞争政策，而相对忽视了地方的社会再分配和社会公平性议题^[14]。

另一方面，全球生态环境的风险意识促成了针对城市环境主义范式的探讨。在全球生态危机不断凸显的背景下，随着资源环境问题的不断扩散和生态危机意识的逐渐觉醒，国际社会和地方政府也面临着保护自然资源和改善环境景观的迫切需求^[15]。在影响深远的全球环境议题当中，地方城市必须要维持自身环境和周边区域的可持续运转。因此，采取环境主义的理论范式成为了地方城市的一种潜在的诉求——即城市地区的发展，应该在减少对周边环境负外部性影响的同时，鼓励和增强城市自身环境的正外部性。这种城市环境主义范式在很大程度上反映了一种基于生态现代化（ecological modernization）和资本绿色化（greening of capital）等新发展理念而构建起来的全球—地方环境政策^[16]，这也意味着国际环境保护承诺在地方层面的具体落实^[17]。

在环境主义的理论范式之下，环境缓和和生态恢复应该成为收缩城市规划的基本出发点。城市的收缩往往导致缺乏规划的地方景观——即“大量闲置土地当中零散分布的是工业、废弃物和基础设施等各种杂乱无章的混合物”^[18]。因此，恢复环境景观和重新配置自然资源为收缩城市规划提出了新的方向。对于老工业城市而言，环境主义范式之下的战略目标，一般是通过缩减城市的外部生态足迹等方式来追求城市自身的环境持续性；在行动层面，包括推动低碳交通系统、环保产业园区建设等生态重建计划；致力于建设环境城市、绿色城市或生态城市等成为了一些理想的规划模式。但是，如何将环境治理目标融入城市管理议程之中，如何处理跨越

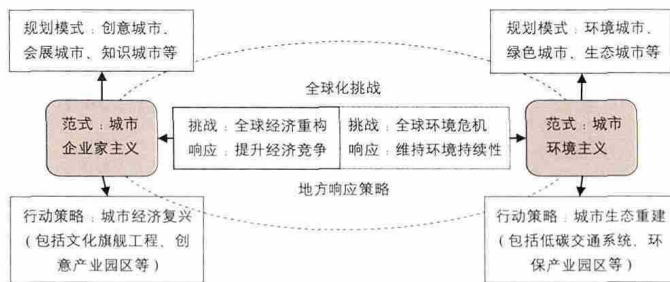


图1 全球化挑战与地方响应范式：企业家主义 vs. 环境主义
资料来源：作者自绘

行政边界的城市环境影响等问题，都是环境主义范式所必须面对的巨大挑战。

总之，在全球经济重构进程和生态环境危机的复杂背景之下，分别从重塑经济竞争力或追求环境持续性的理论立场出发，采取企业家主义或环境主义范式被认为是指导老工业城市转型的两种可能性选择。然而，这二者之间存在着内在矛盾——经济增长优先的新自由主义主张，必然会与减少城市生态足迹的环境保护理论产生冲突^[19]。因此，如何超越上述的范式之争，应该成为收缩城市规划理论的未来发展方向。

2.3 理论议题的未来方向——如何超越范式之争？

在资本力量主导的全球化进程之中，两种范式之争的结果往往是企业家主义成为地方城市普遍遵循的理论范式。尽管老工业城市的转型出路，在理论上存在着企业家主义范式和环境主义范式这两种可能性。但是面对经济全球化背景下城市之间的激烈竞争，想方设法地吸引外部资本，努力寻找新的增长动力，成为老工业城市转型的迫切诉求。因此，企业家主义作为一种更为务实的理论范式，在城市实践中得到普遍应用；相比而言，环境主义范式虽然具有较强的理论洞察力，却往往被视为制约城市增长的一种自我约束机制，在现实世界中难以找到推动实施的根本动力。

在企业家主义普遍盛行的理论范式中，老工业城市转型的潜在机遇存在于以下层面：一是生产层面上作为全球市场参与者——即立足于资本和劳动力的全球市场，随着全球市场的形成和国家管制的放松，地方政府和私人部门必须面对压力，形成公私合作伙伴关系（public private partnership），共同寻找地方经济的增长途径；二是在消费层面上作为后工业社会的休闲娱乐机器（entertainment machine），尽管老工业城市已丧失传统制造业基础，但是通过重新定义消费社会的必需品（consumption desiderata），仍然能够唤起新的经济活力——这些基于消费文化的新经济活动，是能够被老工业城市地方环境的独特性（如咖啡馆、艺术画廊、历史遗迹、城市建筑等）所吸引的^[20]。因此，挖掘和塑造独特的城市景观资源，吸引外地游客和人力资本，驱动城市的经济增长，成为老工业城市转型的潜在机遇。尽管企业家主义在现实世界中具有强大的实施动力，但是也会进一步加剧经济增长和环境保护的矛盾冲突。

因此，老工业城市转型如果要实现经济—环境的双赢，必须超越传统的理论范式之争，探寻一种新的能够兼顾经济增长和环境保护的理论模式。进入新世纪以来，西方原有的新自由主义已经呈现出了新的发展动向，即逐步放弃对放任自由的市场原则的完全信奉，转变为对各种非市场原则（包括生态议题）的承认和包容^[12]。以往的一些理论研究也已

表明，城市企业家主义有可能建立在城市生态环境基础之上：以后工业城市为目标的转型过程，更需要创造一种“无污染的和有吸引力”的新城市形象——将城市作为新的商业场所，而不再是传统工厂的集聚地^[21]；积极的环境政策和干预活动，比如河流保护、清理废弃工业场地、公共交通领域等生态投资，不仅能够重塑城市形象，而且有可能创造新的城市空间来吸纳新的资本流入、吸引中产阶层回流和巩固工人阶层住区；在能源节约和废弃物处理方面的投资，不仅能创造出绿色的城市形象，也能为当地居民生活和商业机构运行减少日常成本^[22]。总之，超越传统的理论范式之争，实现经济—环境的双赢是完全有可能的；但是如何结合地方城市特定的社会背景和地方环境，在老工业城市的转型规划实践中，实现经济竞争与生态重建之间的动态平衡，将是解决问题的关键所在。因此，我们接下来将重新从规划实践层面出发，通过英国老工业城市转型的两个案例比较分析，来对收缩城市规划的历史经验和未来方向进行总结归纳。

3 经验启示：英国老工业城市转型的案例比较分析

在英国，由于存在着大量发端于工业革命时期的老工业城市，因此城市收缩现象更为普遍，存在更加严峻的危机和挑战。一是在环境方面，英国城市地区道路交通所产生的空气污染份额已经占到了全国总量的一半左右，然而城市固体废弃物的循环使用率仅为9%，远低于美国和欧洲其他一些地区的30%以上的水平^[23]；面对生态环境的严重恶化，老工业城市迫切需要改善环境质量，探索出一种有助于环境持续改善的城市发展方式。二是在经济方面，早在1990年代末英国工业城市的成人就业率已经降至75%的警戒水平；例如伯明翰曾在5年时间内，流失了高达1/3的制造业基础；一些单纯依赖于钢铁、造船或煤矿的传统工业城镇，几乎彻底失去了维持自身运转的产业基础^[23]；面对传统制造业的大量流失，英国老工业城市若要继续生存下去，亟需重新巩固产业基础，恢复城市自身的经济活力。面对这两项极为艰巨且内在冲突的任务——重塑经济竞争力和追求环境持续性，英国老工业城市在应对挑战、实现转型方面，已经做出了一系列有益的规划实践探索。我们将以曼彻斯特和利兹为典型案例，通过规划实践的比较分析，归纳总结老工业城市转型的历史经验教训和未来发展趋势。

3.1 曼彻斯特——企业家主义范式之下城市经济复兴战略的得与失

曼彻斯特是英国老工业城市当中实施企业家主义范式的规划实践典范^[24]。曼彻斯特作为历史悠久的工业城市，在经历战后长期的城市衰败之后，于1990年代开始实施“资

产导向”(property-led)的大规模城市复兴战略,并在世纪之交成功实现了城市发展的重新定位,跻身于欧洲10个最具活力的商务中心和全球50个顶级会议中心的行列之中^[25]。在整个1990年代,曼彻斯特始终采取了一种所谓“高热度”

(high-octane)的经济发展战略,在国家乃至国际层面上,打造全新的城市形象,具体的行动包括:申办奥运会和英联邦运动会,推动一系列旨在恢复中心区活力的体育、交通和艺术等大型建设项目等。例如,曼彻斯特1992年建设了英国第一个轻轨交通项目(Manchester Metro-link),成为重塑城市形象的标志事件。当然,曼彻斯特为了改变肮脏、污染的工业城市负面形象,也采取了一些功利性的环境政策,作为改善城市形象的手段。

然而,曼彻斯特仅是希望抓住城市市场的市场价值,而城市复兴的基本模式仍然是由“砖石水泥”(bricks and mortar)的物质景观改造所主导的,对环境问题考虑远远不够。曼彻斯特为了打造成功的后工业城市形象,将主要力量投入到了两项主要的战略性经济资产上——即城市外部地区的新国际机场和城市内部地区的金融、专业服务、零售、娱乐中心场所,这些旗舰性项目建设和场所营销行动均引发了激烈的地方环境冲突。例如,1997年国际机场第二条跑道的规划建设,成为了国家环境保护运动的导火索,在地方层面也出现了对抗性的环境保护组织“曼彻斯特机场环境网络”(Manchester Airport Environment Network)——致力于保护即将被机场跑道覆盖的自然区域。尽管对于地方政府而言,国际机场的扩建不仅可以带来新的就业和收入,而且有助于吸引游客和高科技产业,也能够巩固城市在欧洲的地位作用。但是,地方政府和环保组织之间,在机场扩建问题上发生了一系列的矛盾冲突。另外,1994年的空气质量监测结果也显示,尽管实施了大规模城市复兴战略,曼彻斯特却沦为当时英国空气污染最严重的城市之一。

总之,曼彻斯特作为英国城市经济复兴规划运动中倍受瞩目的典范之一,尽管在很大程度上获得了经济的成功,但是对生态环境问题并没有给予足够关注,在物质景观更新实践过程中,对环境保护议题采取了排斥的做法,最终造成环境问题的不断恶化。英国曼彻斯特的历史经验教训也充分说明,企业家主义范式影响下的老工业城市转型实践,从根本上存在着忽视生态环境的巨大弊端,隐含着经济增长与环境保护的矛盾冲突。

3.2 利兹——超越企业家主义范式追寻经济—环境双赢的新希望

利兹作为英国传统工业城市,在超越企业家主义范式的基础上,在实现经济—环境双赢方面做出了一些有益的尝试。

尽管在经济转型方面,利兹同样是重塑经济竞争力的佼佼者——例如它在1990年代实现了总额超过40亿英镑的投资计划(其中10亿英镑集中在城市中心),成功地转型成为英国增长速度最快的城市之一、英国第三大金融和商业服务中心,堪称老工业城市转型的典范^[26]。但是,与曼彻斯特相比,利兹最大的独特之处在于,它实施了更为灵活和兼容的发展战略,从而有效地处理了经济转型中的环境问题。

利兹的创新做法是将生态环境因素有效地融入传统的企业家主义范式,追求一种新的“后企业家主义”(after-entrepreneurialism)的转型范式,产生了较为明显的正面效果。最初,在利兹政府当局制定的“利兹行动计划”(Leeds Initiative)中,政策的重点也是强调纯粹的企业家主义范式,即通过公私伙伴关系建设旗舰工程等方式来推动经济增长^[27]。但是,从1990年代中期开始,利兹的城市管理者逐渐意识到,环境管理是城市实现重新定位的关键因素,其转型模式也随之发生了重大调整。在利兹政府随后编制的《利兹愿景:基于可持续发展的框架》(Vision for Leeds: A Framework for Sustainable Development)中,表达了一种包容和平衡的“后企业家主义”发展战略,即将环境议题融合到城市的企业主义治理方式中,并在后来的“利兹愿景II”

(Vision for Leeds II)中得到了进一步的延续。具体而言,利兹转型实践通过以下这些有益尝试,取得了一系列正面效果:1991年提出“绿色战略”(Green Strategy)来改善服务设施的环境绩效;1990年代初形成了一系列关注于环境议题的公私合作伙伴组织如“利兹环境事业论坛”(Leeds Environment Business Forum)、“利兹环境行动计划”(Leeds Environment Initiative)等;1993至1996年利兹被评为英国执行“环境城市”(Environmental Cities)计划最成功的城市之一;2000年利兹由于其可持续发展的成就,被国际地方环境行动理事会推选为“全球地方行动奖”。

总之,利兹在发展转型实践中采取了一种更为包容和平衡的“后企业家主义”范式,通过对传统的企业家主义范式的渐进式改革,寻求经济竞争与生态重建的适度融合。当然,利兹采取的是一种选择性的、功利主义导向的绿色战略,仅仅注重那些有助于提高城市经济竞争力的环境保护行动(如河道清理、滨水地区更新、公共交通系统建设等),并没有涉及到更广泛和深入的环境议题(如二氧化碳排放、生态保护区建设、废弃物循环使用等)。而且,截至目前尚没有迹象表明,利兹已经真正转型成为可持续的城市,在经济增长优先的目标下,它仍然面临着如何实现环境可持续的难题^[28]。因此,利兹的“后企业家主义”转型实践尽管有成功之处,但是并未有本质上的改变,难以被视为实现老工业城市可持续转型的新范式。

综上所述,从本质上讲,曼彻斯特和利兹都是英国老工业城市转型过程中,在企业家主义范式影响下追求“增长优先”和重塑经济竞争力的典型代表(表1)。当然,二者的区别在于,后者对企业家主义范式做了适当改良,在生态环境议题上考虑稍多一些。但是,它们对缩小贫富差距、实现社会整合等社会议题的考虑都比较少。但是,从利兹的创新实践中,我们也看到了实现老工业城市可持续转型的新希望。

表1 英国老工业城市转型的案例比较:曼彻斯特和利兹

	曼彻斯特	利兹
转型范式	企业家主义—经济与环境绝对分离	后企业家主义—经济与环境适度兼容
地方转型实践中的规划模式	“高热度”(High-octane)的增长机器;致力于建设区域中心,内城复兴	“稳步发展”(Steady-burning)的社团型城市,关注经济和环境的平衡发展
经济—环境之间的关系	经济增长战略导致政府部门与环保组织的对抗冲突,引发环境的日益恶化	对环境问题所采取的态度是适度包容的和相对主动的
新机场建设项目产生了激烈的对抗冲突;在空气质量和小汽车控制方面存在着持续的紧张关系	将公交系统作为解决交通的关键措施;清理整治河道;在建设欧洲区域性中心的过程中,关注环境资源的商业开发价值	

资料来源:作者根据文献[29]整理

3.3 可持续城市探索——未来的新方向?

英国老工业城市的发展转型之路尽管仍将任重道远,但是随着当前针对可持续城市的理论探索不断深入,也有可能在未来迎来新的发展方向。长期以来,英国老工业城市转型实践中企业家主义范式的广泛盛行,是与跨国资本力量主导的全球化世界和国家—地方偏自由主义的政治制度紧密相关的。然而,当前的宏观环境正在发生根本性变化。在21世纪初,英国布莱尔政府就提出新的国家城市战略,即注重废弃物的循环使用和空气质量议题,强调通过“可持续城市”(sustainable city)建设来实现城市复兴的战略目标^[30]。近年来,关于可持续城市的研究探讨始终是英国城市规划领域的一个最为热点的理论议题:大量研究成果不仅综合考虑经济和环境议题,更将经济绩效、社会公平和环境保护三方面的战略目标有机地结合起来;在评估城市可持续性状态水平的基础上,通过城市可持续发展的政策行动,致力于实现可持续城市的理想目标^[31-33]。总之,目前可持续城市范式的探讨尚存在诸多的分歧和争议,未来随着研究工作的深入,将有可能为老工业城市的转型发展提供新的理论基础和实践指导。

4 反思与启示

西方世界老工业城市的收缩现象已逐步受到重视,但无

论在理论还是在实践上,仍然存在许多重要的问题有待进一步反思。例如,什么是一个日渐收缩的老工业城市转型规划的最佳方案,是土地再开发、景观美化、历史保存、生态恢复、居民区拆建、维持原状,或者是别的什么吗?对于收缩城市而言,如何评估哪些方案是有作用的,哪些方案是没有作用的?如何平衡短期诉求和长期目标,经济利益和环境价值?如何综合处理社会公平、基础设施、公共服务和能源等各项议题?在老工业城市陷入整体经济衰退的现实背景下,如何筹集足够的资源来实现所有这些规划任务?从目前的西方规划理论与实践经验中,我们似乎无法找到这些问题的明显答案^[34]。但是,尽管不能准确预测这些经历剧变而且持续下降的老工业城市在未来会保留下什么,作为规划者,我们仍然可以通过各种规划工具的创新,来帮助陷入收缩的地方城市尽量实现平稳的过渡,为这些处于转型中的老工业城市创造迈向可持续未来的各种机会。而且,收缩城市所带来的各种问题和挑战,也给规划学科提供了一个重新思考城市规划及其理论发展的新机会。

对于我国老工业城市的转型发展而言,也可以从西方经验中得到一些有益启示。首先,我们应该突破传统规划观念的桎梏——即错误地认为一个健康的城市,人口规模必须是始终保持增长状态的,只有不健康的城市才会处于收缩境地。应该认识到,尽管我国总体上处于快速城市化时期,但是对于一些产业基础老化或自然资源枯竭的老工业城市而言,由于缺乏明显的内外增长动力,在未来其规模的收缩也许将成为难以改变的客观现实。其次,我们应该在传统的增长管理型规划方法之外,探寻出适合收缩型城市的规划模式。例如,面对一个日益收缩的老工业城市,城市规划师与其耗费大量精力试图通过城市场所营销、旗舰项目建设、地价成本竞争和企业税收减免等常规的规划手段,吸引外来的资本和人口,以期望逆转规模收缩的现实态势;不如把握城市增长压力缓解的历史契机,通过废弃地再利用、工业遗产开发、生态环境整治、经济住房建设、劳动力技能培训、都市型农业开发、地方特色产业挖掘等创新的规划措施,为收缩城市的转型发展创造一个平稳的环境。此外,在国家政策层面,中央政府应该将环境保护、社会公平作为老工业城市政府的政绩考核基本标准,并加强国家层面的财政转移支付,为老工业城市的转型发展提供有力的资源保障,在我国当前空间非均衡的城市化格局当中,实现社会人口的均衡化发展目标。总之,我国规划师应基于可持续城市的规划理念,从维护生态系统功能、促进社会整合、保持地方经济活力等规划目标出发,在收缩城市的规划实践中探索新的规划手段和政策工具,推动我国老工业城市迈向可持续的转型发展道路。UPI

参考文献

- [1] Oswalt P, Rienitz T. Atlas of Shrinking Cities[M]. Ostfildern: Hatje Crantz, 2006.
- [2] Oswalt P. Shrinking Cities. Vol. 1: International Research[M]. Ostfildern: Hatje Crantz, 2005.
- [3] Woolsey M. America's Fastest-dying Towns [J/OL]. Forbes.com. (2008-12-08)[2011-12-20]. http://www.forbes.com/2008/12/08/towns-ten-economy-forbeslife-cx_mw_1209dying.html.
- [4] Wiechman T. Between Spectacular Projects and Pragmatic Deconstruction [C]. Paper Presented at Conference on the Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns, and Strategies of Urban Transformation in a Global Context, 2007.
- [5] Pallagst K M. Das Ende der Wachstumsmachine[J]. Berliner Debatte Initial, 2007, 18 (1): 4-13.
- [6] Popper D E, Popper, F. J. Small Can Be Beautiful: Coming to Terms with Decline[J]. Planning, 2002, 68(7): 20-23.
- [7] Hollander J B. Polluted and dangerous: America's Worst Abandoned Properties and What Can be Done About Them[M]. Burlington: University of Vermont Press, 2009.
- [8] Sachs W. Globalization and Sustainability[M] // Lechner, Boli. The Globalization Reader. Malden: Blackwell, 2004.
- [9] 彼得·霍尔, 著. 罗震东, 耿磊, 译. 全球视角下的中国城市增长 [J]. 国际城市规划, 2009(1): 9-15.
- [10] 彼得·霍尔, 著. 王士兰, 王之光, 译. 长江范例 [J]. 城市规划, 2002(12): 6-12.
- [11] Jonas AEG, Ward K. A world of Regionalisms? Towards a US-UK Urban and Regional Policy Framework Comparison[J]. Journal of Urban Affairs, 2002(24): 377-402.
- [12] Peck, Tickell A. Neoliberalizing Space[J]. Antipode, 2002, 34(3): 380-404.
- [13] Cunningham-Sabot E, Fol S. Schrumpfende Staedte in Westeuropa: Fallstudien aus Frankreich und Grossbritannien[J]. Berliner Debatte Initial, 2007, 18(1): 22-35.
- [14] Cochrane A. Redefining Urban Politics for the Twenty-first Century [M] // Jonas AEG, Wilson D. The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later. Albany: State University of New York Press, 1999.
- [15] Low N, Gleeson B, Elander I, Lidskog R. Consuming Cities: The Urban Environment in the Global Economy After the Rio Declaration[M]. London: Routledge, 2000.
- [16] Gibbs D. Ecological Modernization, Regional Economic Development and Regional Development Agencies[J]. Geoforum, 2000(31): 9-19.
- [17] Newman P, Thornley A. Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects[M]. London: Routledge, 1996.
- [18] Girot C. Vers une Nouvelle Nature[M] // Kim A, Kohte M, Moll C. Landscape Architecture in Mutation-Essays on Urban Landscape. Zurich: gta Verlag, 2005.
- [19] Bridge G, Jonas AEG. Governing Nature: The Reregulation of Resource Access, Production and Consumption[J]. Environment and Planning A, 2002, 34(5): 759-766.
- [20] Clark TN. Amenities Drive Urban Growth[J]. Journal of Urban Affairs, 2002, 24(5): 493-515.
- [21] Short JR. Urban Imagineers: Boosterism and the Representation of Cities[M] // Jonas AEG, Wilson D. The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later. Albany: State University of New York Press, 1999.
- [22] Keil R, Desfor G. Making Environmental Policy in Los Angeles[J]. Cities, 1996 (13): 303-315.
- [23] Our Towns and Cities: The Future. Department for Communities and Local Government[R/OL], (2006)[2011-12-20]. <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=153726>.
- [24] Williams G. Rebuilding the Entrepreneurial City: The Master Planning Response to the Bombing of Manchester City Centre[J]. Journal of Environment and Planning B: Planning and Design, 2000(27): 485-505.
- [25] Manchester City Council. The Manchester Community Strategy 2002-2012[R]. Manchester City Council, Manchester, 2002.
- [26] Leeds City Council/Leeds TEC. The Leeds Economy Handbook 2000[R]. Leeds City Council/Leeds TEC, Leeds, 2000.
- [27] Leeds Initiative. Vision for Leeds: A Strategy for Sustainable Development [R]. Leeds Initiative, Leeds, 1999.
- [28] Leeds Initiative, Ove Arup & Partners. Sustainable Development Appraisal of Draft Leeds Vision II[R]. Leeds Initiative, Leeds, 2003.
- [29] While A. The Environment and the Entrepreneurial City[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2004, 28(03): 549-569
- [30] Office of the Deputy Prime Minister (ODPM). Cities, Regions and Competitiveness[R]. OPDM, London, 2002.
- [31] Williams K. Achieving Sustainable Urban Form: Conclusions[M] // Williams K, Burton E, Jenks M. Achieving Sustainable Urban Form. London: E & FN Spon, 2000 : 347-355.
- [32] Whitehead M. Analysing the Sustainable City: Nature, Urbanization and the Regulation of Socio-environmental Relations in the UK[J]. Urban Studies, 2003, 40(7): 1183-1206.
- [33] Holden M. Seeking Urban Sustainability on the World Stage[J]. Habitat International, 2008(32): 305-317.
- [34] Blanco H, Alberti M, Olshansky R, Chang S, Wheeler SM, Randolph J, London JB. Shaken, Shrinking, Hot, Impoverished and Informal: Emerging Research Agendas in Planning[J]. Progress in Planning, 2009(72): 195-250.

(本文编辑: 张祎娴)