

国外收缩城市的规划应对策略研究

报告人：雷 链（清华大学）

前言

为什么在今天的中国谈收缩城市：

城市的历史并不总是被增长所主宰。
因为，城市是一个人工的生命体。
城市有孕育期，有诞生期，有少儿期，
有发育期，有青壮期，
当然，城市也有她的衰落和萎缩期。

（吴志强，《收缩的城市》中文版序）

城市规划能起到作用吗：

收缩是一个完全不同的城市转变形式，它并不
改变其赖以发生的城市物质环境。

...

在传统的通过建设来发展并影响城市的发展方式
以外，**是否还有别的介入城市发展的方式？**

（菲利普·奥斯瓦尔特，《收缩的城市》序）

前言

研究内容:

基于对国外收缩城市的实例分析，系统性地梳理总结各国及各城市在应对城市收缩问题上的策略和方法；

在理解中国城市收缩机理的基础上，期望对中国城市收缩问题的应对之策做出探索性的回答。



1. 目标导向 - Vision

- Hospers依据国家或地方政府对于城市收缩过程的认识，将现在主要应对城市收缩过程的战略划分为**稳定、反抗、接纳和利用**四种类型。
- Sousa 和 Pinho 将应对收缩的策略分为**反应和适应**两类：“**反应对策**”是指逆转收缩和刺激增长的策略措施，“**适应对策**”是指正视城市收缩现象，并对收缩地区合理的规划。

传统增长主义目标导向
稳定、反抗

合理精简主义目标导向
接纳、利用

传统增长主义价值观规划的核心观念是增长，增长主义在城市发展目标制定中根深蒂固。城市收缩是被视为反常甚至是病态的，针对收缩城市和区域的规划仍然聚焦于“再增长”。

VS

城市发展不再以通过投资带来经济增长为前提，不再为更多人口和更大建成区制定发展目标，转而关注城市的存量空间，同时增加针对城市中心地区的投资来提高生活质量。

2. 总体策略 - Strategies

2.1 反应对策：城市复兴 —— 通过刺激性投资及大型项目的引入来缓解、反抗城市收缩

- 城市的增长机制不光在美国比较明显，在各个工业化国家都有不同程度的体现。因此，21 世纪以来，**以美国为首的大部分工业化国家**在制定城市发展目标中，仍旧延续传统的**增长主义价值观**。
- 在美国，当前的城市和区域规划的讨论仍然聚焦于城市再增长，城市的收缩是被视为反常甚至是病态的。城市决策者和规划师希望通过可以带来增长价值的**旗舰项目的建设来拉动城市经济的增长**，在城市核心区进行增长性的投资建设（往往是高端物业，可带来更多增长附加值），**引发城市绅士化现象**；或针对城市外围能够带来增长的地区的刺激性投资，但后果常常是**加剧了社会的分化和贫困现象**。

（来源：根据文献整理）



（图片：美国收缩城市现状. 来源：BCL）

2. 总体策略 - Strategies

2.1 反应对策：城市复兴

- 典型案例：美国匹兹堡
- 第一阶段为1945-1970年的战后复兴；
- 第二阶段为1977-1988年的全面转型，该阶段推进了PPG 广场、牛津中心与第五大道广场等**商业商务设施建设**，组建了匹兹堡文化信托基金，并以**大学**和风险基金为依托，建造了一批**高科技企业孵化器**；
- 第三阶段为1989 年至今，1994年提出地区经济复兴计划《协同工作、竞争全球》，1997 年完成《匹兹堡市中心区规划》，使匹兹堡**成功转向教育、旅游和服务业**，尤其是**医疗和以机器人制造为代表的高技术产业**。

（来源：根据文献整理）



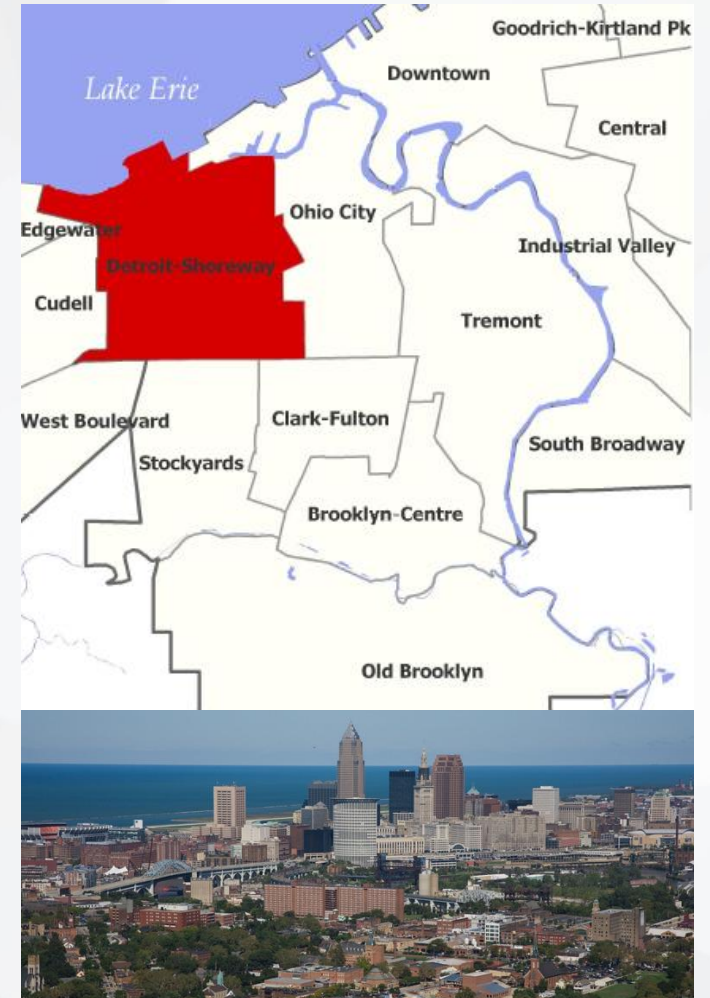
（图片：匹兹堡的城市转型. 来源：规划前沿观察）

2. 总体策略 - Strategies

2.1 反应对策：城市复兴

- 典型案例：美国克利夫兰
- 引进重要项目如滨道工程(Detroit-Shoreway)，对旧电池厂的棕地进行再开发。但滨道工程是**以开发商意志为先导**，同时在州政府层面，克利夫兰**政府倾向于鼓励增长主义导向**的项目工程，力图保持城市的增长势头，并**与其他城市竞争联邦及州政府资金**。
- 新办公建筑、居住单元和高端酒店的建设**加速了城市绅士化**。滨道工程实施后并未延缓克利夫兰城市整体郊区化的态势，**仅在几个区域出现点状的人口和经济增长**。政府等相关部门仅对增长相关的项目进行资金的支持，导致克利夫兰收缩现象加剧，**社会分化及房屋空置现象进一步严重**。

(来源：根据文献整理)



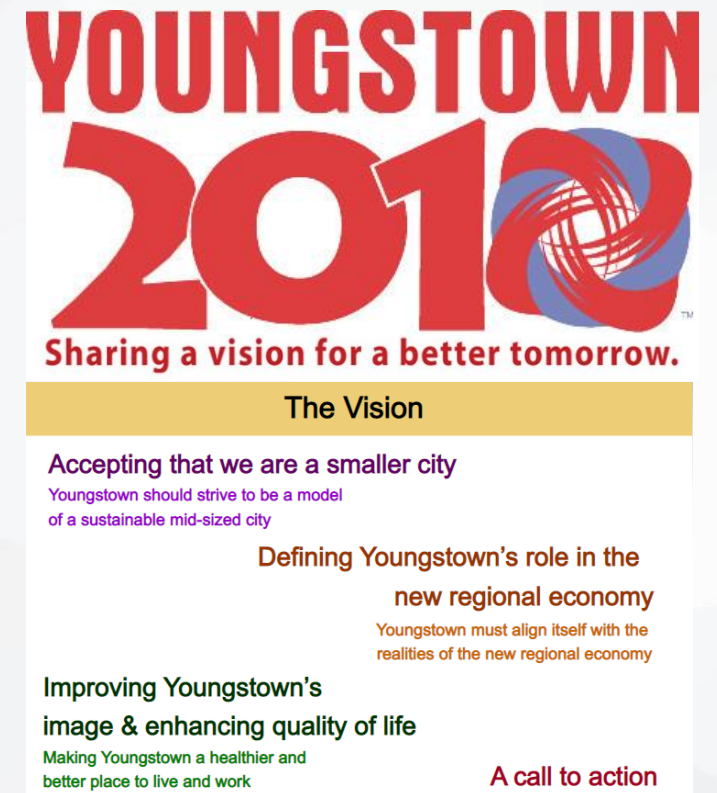
(图片：滨道工程位置示意及城市全景。
来源：Cleveland Planning Commission)

2. 总体策略 - Strategies

2.2 适应对策：精明收缩 —— 关注城市存量空间，提高城市中心地区的生活质量

- “精明收缩”源于德国对较为贫穷破落的东欧社会主义城市的管理模式(Jeff, 2009)，主要针对人口衰落城市的经济问题和物质环境问题。2002年，罗格斯大学的Frank Popper教授和其夫人首先提出了精明收缩的概念，并将其定义为：“为更少的规划——更少的人、更少的建筑、更少的土地利用”。
- “精明收缩”是指在收缩城市“复兴”前，精简城市现有规模以匹配目前或预计的城市人口。精明收缩是以缩减城市新增土地开发为基础，科学合理的确定城市人口与用地的的发展规模，提倡土地的集约节约使用与存量土地的开发与利用，研究城市发展目标并对城市的整体发展战略进行合理调整，促进城市价值的提升与资本和人口的回流。

(来源：根据文献整理)



(图片：美国扬斯顿2010规划. 来源：DAvignon - Youngstown needs a new plan)

2. 总体策略 - Strategies

2.2 适应对策：精明收缩

- 英国利物浦：政府建立“工业园区、城市开发公司、城市发展基金”等进行**城市土地再开发**，并从收缩地区的住房、经济、社会、环境问题等角度，解决住房市场的持续低迷；2000年当地政府开展**文化更新行动**，通过文化项目的引入更新收缩地区和滨水区域。
- 德国马格德堡：包括易北河同居项目及联合拆除项目。易北河同居项目**以河流作为文化、生活的空间载体**，从整体上引导收缩地区的复兴。在联合拆除项目中，政府鼓励租赁公司在城市中心区投资房产，以此**提高城市中心区的居住密度，增加中心区基础设施的使用效率**，同时鼓励拆除城市边缘地区的废弃房产，解决城市边缘区基础设施的低效利用与巨大花费等问题。

（来源：根据文献整理）

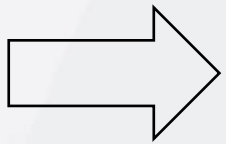


（图片：马格德堡. 来源：国际城市规划）

3. 具体措施 – Projects & Tools

霍兰德等(2009)提出，在收缩城市的规划对策上需要重点考虑以下议题：

- **土地利用**：尤其是对空置地的利用问题；
- **环境问题**：减轻环境负荷和生态保护的问题；
- **基础设施**：如何将基础设施的规模缩小到与人口规模相匹配的状态；
- **人口密度**：如何在城市人口减少的情况下，依然能保证城市的密度与活力；
- **社会公平**：基于社会公平理论的收缩城市规划。



重新思考空间和使用的关系，涉及到整个规划范式的转变——
从“硬工具”转向“软工具” (Oswalt, 2005)，

社会公平 / 城市治理 / 政策机制 / 文化更新 / ...

3. 具体措施 – Projects & Tools

(表格来源: 根据文献整理)

	典型案例	总体策略	主要项目/措施
反 应 对 策	美国·克利夫兰	城市再开发	<ul style="list-style-type: none"> • 旗舰型“大工程”：欧几里得交通工程、滨道工程 • 刺激性的投资项目：在中心城区复兴高端零售业、商务办公，建高档社区 • 政府等相关部门仅对增长相关的项目进行资金的支持
	德国·莱比锡	多方面城市复兴	<ul style="list-style-type: none"> • 引进知名企业：宝马、保时捷建立工厂；德国邮政、亚马逊建立物流集散中心 • 建立博物馆等文化设施，通过各类音乐节增加城市吸引力，促进旅游业的发展 • City Renewal East (Stadtumbau Ost) 项目：应对房屋闲置、城市肌理不连续问题
	英国·曼彻斯特	资产导向的城市复兴	<ul style="list-style-type: none"> • 申办奥运会和英联邦运动会，推动一系列体育和艺术大型建设项目 • 建设了英国第一个轻轨交通项目（Manchester Metro-link），重塑城市形象 • 旗舰性项目建设和场所营销行动：新国际机场，金融、零售、娱乐中心场所等
适 应 对 策	美国·扬斯顿	精明收缩	<ul style="list-style-type: none"> • 建立城市的绿色空间网络：将大量荒置的土地和房产转化为绿地空间 • 建立具有竞争力的工业地区：将原有工厂改造成工业艺术公园 • 建设多样化的邻里、培育具有活力的城市中心
	德国·马格德堡	改善城市生活环境	<ul style="list-style-type: none"> • 易北河同居项目：以河流作为文化、生活的空间载体，重塑公共空间的活力 • 联合拆除项目：增加中心区基础设施使用效率，拆除城市边缘地区的废弃房产 • 联邦政府不光资助国际建筑展览，同时也资助当地应对收缩的行为
	日本·富山市	紧凑型城市	<ul style="list-style-type: none"> • 重建公共交通网，引入新一代路面电车LRT，“富山轻轨”成为新的城市标志 • 改造地域据点，将城市整体划分为包括中心市区的14个地区生活圈，激活中心市区的产业、商业，方便市民生活

3. 具体措施 – Projects & Tools

清理荒置地块、建筑

- 1974年，费城颁布《费城绿色计划》将荒置的地块改造成为城市开放空间和绿地，改善城市适宜性；
- 2006年，布法罗城采用了包括管理空置土地的《皇后城市总体规划》；
- 2008年，底特律开始了非盈利空置房产整理运动 (Detroit Vacant Property Campaign)；
- 密歇根州的弗林特通过土地银行将荒弃地块转化为邻里花园；
- 宾州的布拉多克通过吸引艺术家入驻，实现荒弃房屋的更新和文化艺术环境的营造。

(来源：根据文献整理)



(图片：底特律的荒置建筑. 来源：《收缩的城市》)

3. 具体措施 – Projects & Tools

绿色基础设施

- Schilling在文章中首次提出了**正确规模模型(right-sizing model)**的概念，并建议使用绿色基础设施来重建美国收缩的城市。在这个模型中，一些空置的建筑和场地将成为临时的或永久的社区花园，口袋停车场，城市农田和社区森林。
- 通过**将空置和废弃的建筑及场地利用绿色基础设施转化为绿色资产**，可以在恢复城市生产力的同时实现城市的可持续发展。
- 罗切斯特城颁布了绿色工程“从枯萎到光明”(Green Project: From Blight to Bright)，来指导如何将废弃建筑和场地转变为绿化。

表 3 基于绿色基础设施的收缩城市更新理论研究

研究者	收缩城市应对策略
布萨 (Busa) [4]	将城市缩减为若干个呈岛屿式分布的小型街区，并将衰败的街区改造为绿带
内夫斯 (Nefs) [15]	将收缩城市发展为退休移民和健康旅游城市
哈塞 (Haase) [16]	综合考虑收缩城市土地利用政策和管理与城市生态服务和生物多样性的规划策略
格罗斯 (Gross) [17]	将后工业国家的新自然地区发展为一个试验性的重构 (refactoring) 过程
席林 (Schilling) [5]	提出绿色基础设施合理收缩规划模式 (a green infrastructure right-sizing model)

(图表来源：马爽, 龙瀛. 基于绿色基础设施的中国收缩城市正确规模模型)

3. 具体措施 – Projects & Tools

土地银行政策

- 土地银行(Land Bank)是美国城市中较为普遍存在的机构，其主要目的是**集中、持有、管理以及处置城市或地区中最为麻烦的资产**。其运作模式主要是通过没收拖欠房地产税额超过现有价值的房屋或土地(property tax foreclosure)，经过自身的经营管理改善其运营状况，将其转变为公共服务性的空间或出售给私人，以达到改善城市土地及房屋运营状况，并改善城市环境的目的。
- 土地银行的**资金通常来源于一些授权的基金、当地基金**，有时候联邦或者州的住宅、社区和经济发展项目中的一些基金也是土地银行的资金来源。

(来源：根据文献整理)



(图片：底特律·人们参观拍卖的房子. 来源：网易财经)

3. 具体措施 – Projects & Tools

社区规划

- Schilling和Logan(2008)认为，通过邻里合作规划可以增加**社区共识(community consensus)**，从而提升社区凝聚力，改善衰败社区的生活品质。
- **市民基于个人或社区参与城市发展**，进行短期的、地投入的、DIY式的开发建设项目，通过建立市民网络，实现交流和合作(周恺&钱芳芳, 2015)。
- 社区自建活动：政府财政的困难导致公共设施维持困难，**社区组织和志愿者**自发地承担维护或改善责任，捐赠设施、清扫街道、粉刷房屋等。
- 德国弗莱堡“社会城市”项目，主要采取**社会义工(social work)的形式**，而不是某种面向城市未来的真正工具，来介入纠纷不断的社区(Oswalt, 2005)。



(图片：弗莱堡社会城市项目. 来源：绿色之都德国弗莱堡)

3. 具体措施 – Projects & Tools

都市农业

- 城市收缩产生了剩余空间，**荒原、森林和田野**又回到城市，越来越多地决定其外观和结构。这些都市农业或社区花园景观**吸收了城市元素和功能，为城市 and 市民重塑了都市生活。**
- 英国索尔福德市中心的苹果树庭园：这个在现代建筑的环绕之下的花园有着丰富的地形变化，它完全依靠志愿者的力量建造出来，它**为居民提供了新鲜的蔬菜和水果，并为整个住区打造了一个新的形象。**
- 英国利物浦拖迪斯社区的实验：把奶牛放在社区里会发生什么？发起者希望验证自发组织的城市农业行为对于社区来说是不是一个好的选择，也希望**探索常规的闲置空间改善策略之外的其他的解决方式。**



(图片：苹果树庭园 & 奶牛实验. 来源：《收缩的城市》)

3. 具体措施 – Projects & Tools

城市亚文化

- 有研究表明，收缩地区的文化和艺术基因往往能孕育出特异的**废弃地文化**和**先锋派思想**，被破坏的价值观和中断的意识形态常在音乐、电影、绘画和生活方式上激发出旗帜鲜明的冒险和创新(周恺&钱芳芳, 2015)。
- 底特律发明了高科技舞曲(techno)，而绝大部分英国的朋克(punk)、高科技舞曲、浩室(house)的音乐种类都来自20世纪70年代的曼彻斯特和谢菲尔德。这些也在城市的发展上留下了印记。假如没有那些音乐景象，曼彻斯特中心区的活力再现将是无法想象的，是**音乐把这一中心区从废弃的工业区变成了都市文化绿洲**。



(图片：收缩城市的亚文化. 来源：《收缩的城市》)

后续研究

- 进一步总结梳理各国及各城市在应对城市收缩问题上的对策，形成**系统性的应对收缩城市的案例库和工具箱**；
- 深入分析各个案例中城市收缩的机制及其应对策略的演化发展逻辑，分析其**政策制定及规划设计过程中的参与主体和决策过程**；
- 在理解中国城市收缩机理的基础上，完善各种策略工具，并**验证其在中国收缩城市应用的可能性**，对中国城市收缩问题的应对之策做出探索性回答。



参考文献

- Cleveland Planning Commission. Detroit Shoreway Neighborhood Plan Summary[R/OL]. 2010. <http://planning.city.cleveland.oh.us/cwp/pdf/det.pdf>
- Glock B, Häußermann H. New Trends in Urban Development and Public Policy in Eastern Germany: Dealing with the Vacant Housing Problem at the Local Level[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2004: 919-29.
- Hollander J B, Pallagst K M, Schwarz T, et al. Planning in Shrinking Cities[J]. Progress in Planning, 2009, 72(4): 223-232.
- Hollander J B, NÉMETH J. The Bounds of Smart Decline: A Foundational Theory for Planning Shrinking Cities[J]. Housing Policy Debate, 2011, 21(3): 349-367.
- Molotch H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place[J]. The American Journal of Sociology, 1976, 82(2): 309-32.
- Nicholas C Zingale, Deborah Riemann. Coping with Shrinkage in Germany and the United States: A Cross-cultural Comparative Approach Toward Sustainable Cities[J]. Urban Design international, 2013, 1: 90-98.
- Oswalt P. Shrinking Cities. Vol. 1: International Research[M]. Ostfildern: HatjeCrantz, 2005.
- 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.
- Wiechmann T, Pallagst K M. Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2012, 36(2): 261-280.
- 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(3):157-168.
- 李翔, 陈可石, 郭新. 增长主义价值观转变背景下的收缩城市复兴策略比较——以美国与德国为例[J]. 国际城市规划, 2015, 30(2): 81-86.
- 马爽, 龙瀛. 基于绿色基础设施的中国收缩城市正确规模模型[J]. 西部人居环境学刊, 2018, 33(03): 1-8.
- 杨东峰, 殷成志. 如何拯救收缩的城市: 英国老工业城市转型经验及启示[J]. 国际城市规划, 2013(6): 50-56.
- 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013(1): 45-50.
- 周恺, 钱芳芳. 收缩城市: 逆增长情景下的城市发展路径研究进展[J]. 现代城市研究, 2015(09): 2-13.

Thanks for Your Attention

报告人：雷 链（清华大学）