

城市衰落与城市政策

B. 罗柏森 (曼彻斯特大学)

曼彻斯特市是一个与18世纪至19世纪英国工业革命紧密相连的城市,是近代英国纺织业中心和工业中心。如果有什么地方能称之为城市工业发展的象征,那就是曼彻斯特市。但是今天的曼彻斯特市正经历着一场与地方的、区域的、国家的和国际的经济变革相应的社会经济大衰退。具有戏剧性的是这种衰退的速度与其早期兴起一样迅速。1951年曼彻斯特市总人口超过75万,但1981年已不足50万。30年间这城市的1/3人口消失了。在英国,几乎每个大城市都普遍存在这种衰退(表1)。

面对这种普遍性的城市衰落,本文将探讨三个问题:1、这种衰落是否是一种新现象?一种不同于19世纪中世开始的、成为大城市特征的人口扩散化现象?2、这种衰落的原因是什么?是市场经济自然发展的结果,还是受决策领域干预所致?3、决策领域是如何应付这种衰落的?私有和国有混合经济体系能否解决其种种弊端?

反城镇化过程 (Counterurbanization) 19世纪的城市发展背景是工业化。连续不断的工业革新使得工业长期获得新资本,维持了整个国家经济的持续增长。城市可看成是由工业和服务业组成的包裹,大城市就是由多种多样的这些包裹组成;而小城镇则是多样化的,在极端的情况下,可以只由一个包裹组成。这样可以帮助我们理解1801~1911年间英国城市增长速度曲线(图1)。大城市在整个时期都呈现稳定的增长,因为它们既包含了工业增长成分,又包含了衰退的成分。相反,小城镇的增长则依据它们专业化程度及其兴衰与否而波动很大。因此,城镇在整个时期的兴衰演变与城市的规模 and 专业化程度有关。这点与1801至1911年整个世纪的城市历程是一致的(图2)。图中所有增长速度波动大的地方都是专业化较强和规模较小的城镇。如兰开夏和约开夏的纺织城、东北部和威尔士等地许多具有专业码头的钢城、煤都;又如象康沃尔铜锡都和沿海的休养养城。英国的城市体系就是以这样的方式发展起来的。我想,在任何正处在工业化时期的国家里都能找到这一与规模 and 专业化有关的城市发展模式。

于是,人们要问:当前城市衰落仅仅是这种早期城镇发展机制的反转?我们可以用上述“规模——基础”模型(size-based)来分析这一问题。1971~1981年的变化显示出一个迥然不同的模式。大城市人口普遍衰减,而小城镇人口则无一例外地上升。当今的小城镇已不再存在过去那种时兴时衰的不稳定格局了。由于城市空间内容已变得十分复杂,城市的各种功能特征已不再容易区分,因此我们最好用城市密度代替

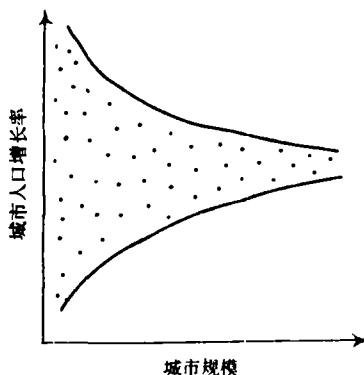


图1 1801—1911英国城镇规模与增长速度关系图。

表 1 1971~1981 英国人口变化: 15 个衰退最大的城市和 15 个增长最大的城镇变化率

衰落的城市	衰退率 %	增长的城镇	增长率 %
索尔福德	25	华盛顿	103
盖茨黑德	21	米尔顿·基尼斯	102
曼彻斯特	17	伦科	78
利物浦	16	圣旦爱瓦斯	72
布特利	16	雷迪奇	63
柯尔比	15	塔姆沃思	60
海顿—罗比	14	利顿力斯雷	46
泰恩劳斯	13	威翰姆	46
纽卡斯尔	13	西顿弗里	44
南希尔兹	13	帕列克奈	43
布莱克本	13	盖斯伯罗	43
普雷斯科特	13	塞特弗特	43
帕德西	13	斯坎尔马斯德尔	42
斯特雷特福德	12	德罗特威治	42
牛顿—利—威利顿	12	圣旦纳次	39

注: 衰退的均是大城市, 增长的均是小镇。

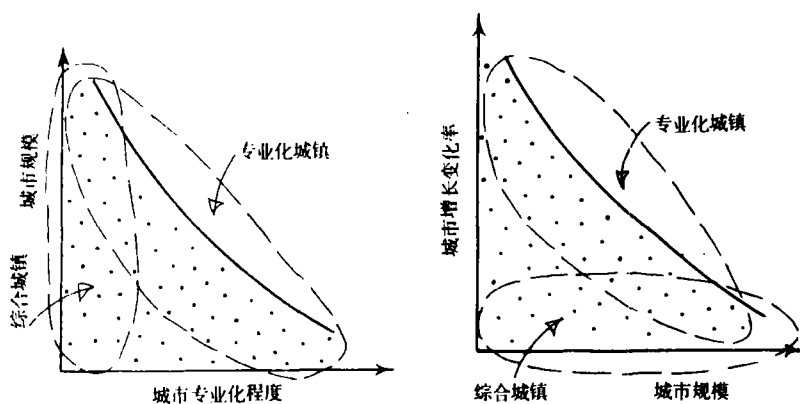


图2 1801—1911 英国城镇规模、专业化程度、增长变化率关系图

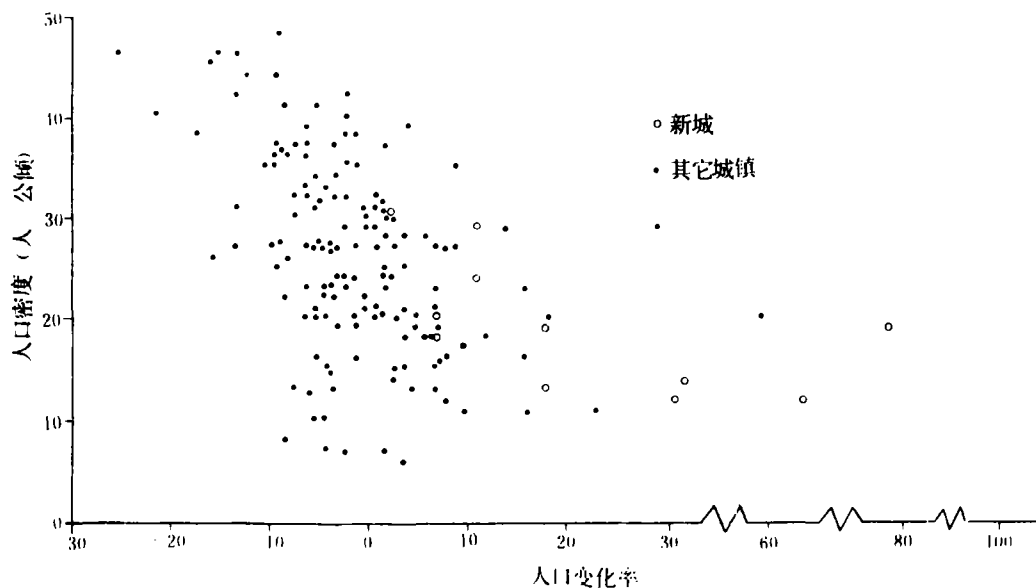


图3 1971—1981 英国城镇人口密度与人口变化关系图 (城镇规模 >5 万)

规模来说明城市规模与城市增长的相互关系。这是一个明显的反比关系(图3)。高密度的地方在1971~1981年的十年间人口普遍减少。它们是由19世纪发展起来的、具有较长历史的城市组成。低密度的地方包括了所有正在发展中的小城镇,它们过去仅是些集市和小城镇(许多分布在英国的南部)。大城市不管其专业化程度高低与否都无一不衰落了。相反,从第二次世界大战以来,尤其是在近十年来凡是新投资集中的地方和凡是有人口增长的地方总是小城镇和乡村地区。

就是这一城市反转过程被城市地理学家称之为“反城镇化过程”(或译为“乡镇化过程”)。

当今人口和经济活动似乎都在大城市外寻找区位,而且一反常态地转向过去一直是不景气的小城镇和乡村地区。这一反过程迄今只波及到英国和美国。某些经历了工业化的北欧国家,最近也开始出现了这一过程的前兆。

这种反过程的后果是衰落和萧条蔓延了当今英国的所有大城市,而且是戏剧性地集中在城市中心区。那里崩溃的地方经济已经导致众多的人口失业、大量的用地荒废、无数的与贫困相连的社会问题产生。而这些问题又因住宅和种族纠纷等问题被加剧。

所以,本文的第一论题的结论是,英国城市发展过程确实发生了质变。长期的城市郊区化过程(Suburbanization)已经不断地使人口和资本脱离大城市中心区。但当这些人口和资本在大城市范围(包括郊区)以外的小城镇找到区位时,就产生了一个性质绝然不同的扩散化。这一变化在城市增长与城市规模的相互关系上得到充分的反映(图3)。

在这种变化中政策的作用 城市衰落主要是经济扩散的结果。国内、国外经济的调整使得大城市的作用发生了变化。传统制造业的萎缩、新型高技术工业的兴起和服务行业的相应发展使得非工业化进程(De-industrialisation)加速和资本撤离久经建设的老城区。因为传统工业资本在城市内部占优势,而受到工厂倒闭等严重冲击的正是它们,所以经济萧条集中在城市里。新型工业的资本现已尽量避免在城市内投资。这不仅是因为现在用地费用在整个生产成本中占有较大的比重和城市用地既昂贵又不适用的缘故(如果不花巨额重整土地,合适的用地是很少的)。而且还因为当今人们把环境质量看得更为重要——高技术公司寻找那些能吸引技术工人的位置,而乡村地区对这种位置则具有诱人的魅力。人口本身正日益不受城市内部生活条件的制约,随着人的能动性提高,家庭现在已能生活在远离环境恶劣、犯罪率高和社会秩序混乱的城市的小城镇和乡村地区了。而且这些小城镇所提供的设施还能使他们有利可图。

然而,如果把这些变化看作是开放的市场经济自然发展的结果那就错了。政策无疑对加速或引起这些变化起着重要的作用。有两种政策对城市有不良的影响。第一是有意识地极力鼓励人口扩散的城市规划政策。50年代和60年代的规划的目的就是决意减少城市集聚。于是在这两阶段(50年代初期和60年代中叶)兴建了新城,把人口稍微疏散到伦敦和最大的省会城市30~40公里以外的地方。事实证明,这些新城确实对企业家和人口具有吸引力。它既吸引了城市居民,尤其是新增的居民,又吸引了新型轻工业投资,而就是这些轻工业是近20年来人口和经济增长的主要因素。围绕着大城市建立绿带以控制城市规模的政策,导致了绿带外围的地区不断发展。因为这意味着扩散趋向被迫移到距城市更远的地方。在这种情况下规划的目标,就是减少城市的拥挤。同理许多工业和服务业的政策也反对在大城市内布局,例如,伦敦事务所等办事机构的发展,英国东南部新工业的发展都受到禁止。其结果新工业和办事机构不是建在萧条的北部地区,而是在东南部的大城市外围。

第二,有一系列的政策无意地妨碍了大城市的利益。这可以从各种部门政策中得到说明。财政部门鼓励工业新增企业和更新换代,结果,城市里的传统工业投资被裁减,而新工业的资本被投到新城市地区和英国的南部。在交通部门有大量的资金用以道路建设和鼓励私人交通发展,不是用以发展铁路和公共汽车等公共交通。这便鼓励私人机动车辆增加和货物的流动,从而刺激了人口和经济活动更快地扩散。高速公路的建设尤其刺激这种扩散。高技术型的工业在西部地区的发展(该地区是英国当今发展最快和最繁荣的地区)就是与M₁高速公路的修建和伦敦西部的希希罗国际机场的位置直接相关。这一地区的发展还与政府研究机构在该处的投资有关——政策又一次起到了把私人企业吸到这里的作用,尽管它并没有意识这

样做。住宅政策也鼓励扩散化。由于购买私人住宅的贷款利息优惠,所以购买私人住宅的价格实际降低了。这便鼓励了新的私人住宅增加。而且在城市外围的绿色地面建房费用较低,这又鼓励了扩散和小城镇及乡村地区的发展。

鉴于此,本文第二论题的结论是,国家政策确实对加速城镇化反过程(De-urbanization)起了重要的作用。有各种特殊的国家政策措施从一开始就鼓励人口和资本离开城市。这种分散的过程,一旦发生就很快获得推动力。如今已经发展到整个城市地区都普遍衰落的地步。以致国家不得不把政策重新颠倒过来:禁令已经落到了新城头上。整个城市规划纲领又重新调整以阻止大城市的衰落。

政策的反应 大城市经济的萎缩,特别是在70年代迅速蔓延起来的城市中心区衰退,已经促使了大量的、企图阻止这种衰退或减轻其恶劣影响的城市规划纲领产生。这些纲领有三个主要宗旨:提供资金加强城市的地方经济,扶持衰落城市的发展;提供特殊条件救助失业工人;改善有大量废弃用地的城市自然环境。这些纲领主要是从1977年产生的,它们已获得两个主要成就:帮助最困难的人们和地区;协调中央、地方公共资金和工商局私人资金所作的联合努力。如对失业青年再训练,改善城市用地,兴建先进工厂和为贫民区配置公共设施等等。通过建立遗弃土地转让法,用新的财政刺激来鼓励城市废地的再利用。为此国家要付出75%、地方付25%的修善费,否则就因土地修善费昂贵而无法吸引房地产主和工商业主。通过开辟专门的“企业区”,并免征土地税和放宽限制等吸引新企业。从城市开发转让法中,国家提供小量资金以吸引大量私人资本。这比例是1:4。在伦敦和利物浦已经建立了开发公司来吸引私人投资和开拓比政府更有效、更快速的复兴办法。

尽管制定了这一系列的纲领措施,城市和城市中心区依旧衰落。英国大城市未来似乎不很乐观。在市场自由经济里,政府能做到的仅仅是禁止在某地的布局,或提供企业主所期望的投资条件。因此政府无法要求某资金投放到某地区。所以已证明,当新投资很难落实时,要维持地方规划是极其困难的。而当私人企业不仅控制国内经济而且还支配国际经济时,情形就往往是这样。因此这里有个根本问题必须在混合的经济体系里回答:在自由经济体系里,规划究竟能有多大程度影响市场经济的自然发展。

城市地理学家已指出,上述政策有两个主要的缺点:一是政策与政策间缺乏目标的一致性;二是社会与经济目标矛盾和混乱。这两缺点已经削弱了政策的有效性。

首先,就一致性来说,鼓励急需发展地区的发展与鼓励其他地区的发展日益冲突。随就业率的下降和新投资的枯萎,过去城市间或城市内部间典型的争投资现象已经变为城市与自己腹地间竞争。双方为一片渐小的面包大打出手。一个政府部门会不管是否需要而鼓励某处的投资;而另一政府部门则会相反,不管成功把握与否,完全根据需要投资。

可见,要求英国有一个长期始终如一的、能扭转城市命运并把握前途的城市政策是非常困难的。确实有一些有价值的纲领,但一个纲领的集合就面目全非了。在缺乏一致性政策前提下,即是国民经济有所复苏,也难以表明城市将从各局部的发展中得到好处。如最近一个空间研究的重要发现表明:若新增就业位于原衰落区,而不是新开发区,失业者并不能从中得利。另外,还有一种称之为非城市(Non-urban)政策在无意中妨碍了城市政策作用的有效发挥。当今有无数的非城市政策与城市政策目标冲突。不同政府部门的不同政策与每个区域的空间政策矛盾。如相对比较繁荣的布里斯托尔港市提供了一典型的例子:它之所以成功,是因为英国国防部付出了极大的代价。还有一类不引人注意的财政政策无意阻碍了贫困区的投资,如中央减少了提高服务业的开支,从而造成城市大量失业和功能比例失调,因为服务

业是当今穷人能够就业的主要部门。如果每个城市政策都要获得良好的效果，那就有很多事例表明需要有各种相互一致性的城市政策。

其次，衡量城市发展进程有不同的社会和经济尺度。人们可以从加强城市经济或帮助穷人的角度评价政策。既然经济和社会的尺度不是不相关的，因此不管各种尺度冲突与否，对政策的评价都必须采用各种尺度。例如城市投资并非一定造福贫民；我们主张“经济扩散（Trickle-down）”的方式帮助穷人也不尽正确。劳力市场和住宅市场各自的规律和缺乏综合的政策分析（一方面是就业和经济开发的政策分析，另一方面是住宅和交通政策的分析）意味着能从城市政策带来的繁荣中受益的绝非穷人。城市内部新增加的就业机会，吸引着城外通勤者来工作。例如在伯明翰的合资开发区里只有17%新增服务业工作机会由当地最困难的居民承担。从全国来说，大约有40%的城市中心区工作是由城市外部的通勤者承担的。这说明，显然需要一个更为有效的政策来帮助最衰落的地区。

鉴于以上，有三个经验教训值得记取：①如果要弄清对大城市产生深刻影响的变化过程，就必须研究国际的、国家的和地方的经济现代化进程中所具有的空间作用和对城市所产生的影响。②需要制定一种有意识的空间标准来衡量各种政策形成、实施的空间效果，同时需要使得政策之间在目标上具有一致性。这意味着全国规划结构需要有一个目标等级层次。③需要认识城市发展的社会和经济的各种构成，并且在评价救济萧条区方案时，要考虑它们的相互关系。

住宅政策与城市变化 在私人和国有经济共存的体系里，规划的不稳定性可以在城市住宅政策方面得到很好的印证。英国住宅有三种保有（存在）形式：私人自用住宅、公共出租住宅（地方公房）和私人出租住宅。这三种形式在本世纪发生了很大的变化。1900年约90%住宅是私人出租房、10%的是私人自用房、基本没有公房。而今天62%是私人自用房、32%是公共出租房、6%是私人出租房。各种各样的税收优惠条件刺激了私人住宅（自用房）的增长。这些优惠条件使得家庭拥有自己的住宅的可能性和利益日益增强。从而加速了城市的衰落。因为新房建设越多，它们就越趋向郊外。另外私人房产权的转让也产生同样效果。由于国家对私房拥有者给予补贴，使得出租房产没有吸引力。因为房产主不得不漫天要价才能有利可图。

50年代和60年代的城市规划政策——目标是控制城市扩展和鼓励人口疏散——对城市本身住宅市场产生了严重影响：城市内大部分19世纪的住宅、商店、厂房被摧毁。又由于规划限制占用城市边缘土地，这就不可避免用高层住宅的方式复兴城市中心区的政策产生。50~60年代英国所有大城市都用工业批量生产的方法大量建造了这种高层住宅。但由于速度之快，导致质量之劣，它们从落成起就存在严重问题：混凝土破碎、湿度超标、甚至结构危险等。此外，由于英国人习惯居住有庭园的两层公寓，尤其是有孩子的家庭，他们不适应这些远离地面的高层建筑。从而产生许多社会问题。从60年代末到70年代初，国家就断然停止了高层住宅的建设。后来这些住宅又被大量地摧毁。它们从兴建起仅20年，远没有达到资金回收期。许多四层住宅掀掉顶上两层，改成一户室两层公寓。这一系列问题部分是因粗制滥造造成的，部分是由住户贫困造成的。

政府对这些骑虎难下的住房问题以及与之相应的衰落问题，采取了鼓励私人住宅的对策——把公房折价售给他们的雇员。为了更新和出售这种住宅，最近还把它们以优惠价卖给私人房地产开发公司。从70年代开始公房建设大量裁减，取代之的是大规模旧房改造。这既是利用现有的固定资产，又是避免搬迁引起社会问题。结果，公共住宅越来越被看成是多余的

世界人口问题综述

安·弗·墨莱

当1974年在罗马尼亚的布加勒斯特举行联合国国际人口大会时，地球上的总人口不过40亿。1984年，又一届会议在墨西哥城召开。这十年期间都发生了些什么呢？

世界人口自1974年以来增长了20%，即由40亿增为约48亿。尽管人口增长的实际速度已因出生率下降而开始减缓，但其增长的趋势仍将持续到下个世纪，至2000年，势必要超过60亿。

表1 人口最多的前十名国家（1985）

国别	人口数 (百万人)
中国	1,042.0
印度	762.2
苏联	278.0
美国	238.9
印度尼西亚	168.4
巴西	138.4
日本	120.8
孟加拉国	101.5
巴基斯坦	99.2
尼日利亚	91.2

（见图1）

拥有十亿多人口的中国，是世界人口第一大国，其次是印度、苏联、美国、印度尼西亚、巴西、日本、孟加拉国、巴基斯坦和尼日利亚（见表1）。在这前十名人口大国中，有六个在亚洲，总数达28亿，

了，尤其是看作是留给穷人和失业者住的地方。这些早期被认为给大众提供高标准居住条件的住宅，现已属贫民区了。

这一切在城市空间内有鲜明的含义。因为人口扩散是由选择的——主要迁居到新的私人住宅里——因此城市中心就只剩穷人和没技术的人了。而且越来越多。加上种族集团的集中——有来自加里宾（Caribbean）和非洲的并有组织的黑人、来自印度、巴基斯坦的亚洲人和香港的中国人。他们在城市中心的不断集聚，住宅和社会问题也随之浓缩。1981~1985年在某些大城市里爆发的社会骚乱，就是这种两极分化造成社会极不稳定的反映。

结论 私人 and 国有企业的冲突，在整个经济衰落过程中愈演愈烈，政府对策是大量裁减国家扶持、给市场经济予更大权限，这明显加剧了那些生活和工作在郊外、小城镇和乡村私人圈子里的富有、舒适、高技、就业的人们与那些拥挤在城市中心区里、靠政府救济、贫困、颓废、低技、失业的人们的两极分化。可见，经济全面萎缩耗尽了私人 and 国有混合体内试图达到经济繁荣、社会平等的努力。加剧了社会各种矛盾。结果，在地域空间上勾划出一幅鲜明的图象：一面是萧条、杂乱的城市中心区，另一面是富庶美丽的英国南部小村庄、小城镇。

赵小兵译自英城市地理学术小组在我国1985年第一届城市地理学术会议上的发言稿 高小真校