

1960 年后美国中部东北区中小型工业城市应对人口收缩的规划策略研究

Planning Strategies for Population Loss in Small and Medium-sized Industrial Towns in the Central Northeastern Region of the United States After 1960

黄慎 丁美辰 孙依巧 沈国强

HUANG Shen, DING Meichen, SUN Yiqiao, SHEN Guoqiang

摘要：城市收缩是全球性现象，在我国部分城市已有出现，特别是一些中小型工业城市。转变城市规划的理念与范式，应对人口流失及其引发的收缩现象，成为当前城市高质量发展的重要研究方向。本文挑选 1960 年后美国中部东北区 5 个人口收缩的中小型工业城市，梳理其规划策略演进历程，分析其在价值导向、发展范式和实施方式三个方面的演变特征；并对弗林特、南本德和埃文斯维尔 3 个案例城市进行实证分析，对比在相同目标下城市振兴路径的差异，分析 3 个城市规划策略成功或失败的原因；最后为我国收缩型中小工业城市发展的规划策略提供经验启示。

Abstract: Urban shrinkage is a global multi-dimensional phenomenon, that some small and medium-sized cities in China have contracted now. To change the concept and paradigm of urban planning to cope with urban shrinkage is one of the important research directions for high-quality development of cities. This paper selects five small and medium-sized US industrial cities in the central northeast region that have encountered with shrinking populations after 1960 as the study objects. We sort out the evolution of their planning strategies, and analyze their evolution characteristics in three aspects: value orientation, development paradigm and implementation mode. In addition, an empirical analysis was conducted on three of them, Flint, South Bend and Evansville, to compare the differences in urban revitalization paths under the same goal, and to analyze the reasons for the success or failure of the three urban planning strategies. This paper therefore provides an empirical enlightenment for the planning strategy on the shrinking small and medium-sized industrial cities in China.

关键词：收缩城市；中小城市；工业城市；规划策略；美国

Keywords: Shrinking City; Small and Medium-sized City; Industrial City; Planning Strategy; The United States

国家社会科学基金 (22BRK020)

作者：黄慎，浙江大学建筑工程学院，硕士研究生。15084992014@163.com
丁美辰，浙江大学建筑工程学院，博士研究生。dingmc0618@zju.edu.cn
孙依巧，博士，浙江大学建筑工程学院，研究员。
yiqiao9405@gmail.com
沈国强（通信作者），博士，浙江大学建筑工程学院，特聘教授，博士生导师。gshen214@zju.edu.cn

引言

进入 21 世纪以来，城市收缩演变成全球性的多维度现象，是当前国内外城市研究的热点问题^[1]。目前我国大部分城市依然处于扩张阶段，但部分城市已经出现收缩，并伴随着房屋空置、公共设施闲置等消极影响^[2]。陈蕊对我国 615 个建制市 2009—2019 年的人口、经济和空间进行分析，结果显示收缩型城市占比 26.62%^[3]。其中，东北老工业区城市收缩现象最为典型，有 62.50% 的市辖区和 51.10% 的市辖县出现人口外流的收缩现象^[4]；珠三角^[5]、长三角等发达地区也存在局部收缩。同时，我国收缩城市在规模上以中小型为主^[3]。尽管大量农村地区人口将继续向城市转移，但大城市的强势与小城市功能与地位的下降将不可避免地引发大规模的小城市收缩^[6]。与大城市相比，中小城市产业优势不突出，发展水平低^[3]；自治系统脆弱，经济对人口流失的敏感度更高；政治权利有限，在吸引新企业和投资上会遇到更多困难^[7]。中小城市如何采取针对性措施以应对城市人口收缩是城市发展亟待解决的重要问题。

现阶段，探索城市收缩应对策略的研究已有很多，但许多应对方法都是众所周知的规划议题，多以增长为导向，几乎没有有效的技术方法来解决收缩问题^[8]。目前，越来越多的研究开始摒弃“为增长而规划”的执念，认为规划政策的重心应从“人口总量”转向提供更多“就业机会”和增加市民“幸福感”^[9]。具体的应对策略主要分为基于市场驱动的“抵抗型”和减轻收缩负面影响的“适应型”。部分研究表明，以改善当前人口的生活质量作为规划政策出发点的“适应型”是解决城市人口收缩最合适和可持续的方法^[10]，具体措施包括建设绿色基础设施，构建多中心网络型紧凑空间结构，强调规划管控和推

进公众参与等^[11-12]。当前，国内研究的主要对象包括国家层面如日本^[11]、德国、美国等^[12]；区域层面如我国东北地区、黄河流域^[13]、京津冀、长三角^[14]等；城市层面如德国莱比锡，美国扬斯敦、底特律、匹兹堡等。学者们越发注重典型收缩城市案例研究，并由理论学习走向规划应用和微观的地域研究^[15]。

从国际经验来看，1960年代后，美国城市在全球化、去工业化和郊区化的影响下开始出现收缩^[16]，并且由于类别繁多，收缩程度不一，具体应对措施和结果差异明显。经历长期的发展，美国应对城市收缩已形成丰富的规划经验，对国内正处在收缩的城市有重要借鉴意义。人口下降在当下已成趋势，收缩城市如果想要逆转局面，除改良具体政策外，更需要转变城市规划的文化、理念与范式^[17]，从“增长规划”转为“收缩规划”，最终转为“发展规划”^[8]。本文首先以1960年后美国中部东北区人口收缩的5个中小型城市规划策略为研究对象，总结其演进与规律特征；其次，聚焦弗林特、南本德和埃文斯维尔3个城市，对比分析人口收缩后它们的城市规划策略差异，以期为我国中小型工业城市制定合理规划来应对产业衰退、人口收缩等问题提供经验启示，并丰富收缩城市的多元化类型实证研究。

1 人口收缩下的规划策略演进

1.1 城市研究对象的选取

按照美国人口调查局（United States Census Bureau）的划分标准，美国中西部地区可细分为中部西北区和中部东北区，其中中部东北区包括伊利诺伊州（IL）、印第安纳州（IN）、密歇根州（MI）、俄亥俄州（OH）和威斯康星州（WI），这也是美国“锈带”的重要区域^[16]。从美国1960年人口普查数据来看，人口总量前100城市中，共20个城市位于中部东北区，占比50%。其中人口总量达20万以上

的城市共11个，如芝加哥、底特律、克利夫兰、密尔沃基等；20万以下城市共9个，如弗林特、加里、大急流城、扬斯敦等美国当时重要的中小型工业城市。在此基础上，笔者根据城市人口变化进一步选取研究对象。

人口减少是城市收缩最主要的特征之一，也是界定城市收缩的关键指标^[18]，但目前尚无统一标准。有学者将美国城市收缩定义为过去40年中人口流失超25%^[19]；收缩城市世界研究网络（SCIRN: Shrinking Cities International Research Network）认为，“拥有不少于1万常住人口、大部分地区经历了超两年的人口外流且伴随某种结构性经济转型与危机的人口密集城市区域即为收缩城市”。笔者将美国收缩城市定义为人口流失超15%且人口连续下降30年的城市。对比上文提及的9个中小型美国城市1970年与2000年人口变化（表1），其中5个城市可被认为是收缩城市，分别为弗林特、加里、埃文斯维尔、南本德和扬斯敦。下文将进一步分析5个城市规划策略演进及其规律特征，并对其中3个具有差异化结果的案例进行比较分析。

1.2 规划策略的演变历程

尽管早在1960年代，美国部分城市（如扬斯敦）就存在人口流失现象，但埃文斯维尔、弗林特、加里和南本德大规模的人口收缩发生在1970年代。本文在美国国家大背景和城市人口经济环境变化下，梳理中部东北区5个收缩城市规划策略演变历程，根据总体规划和专项规划的演变，将其分为滞后期、调整期、冷静期和转型期（图1）。

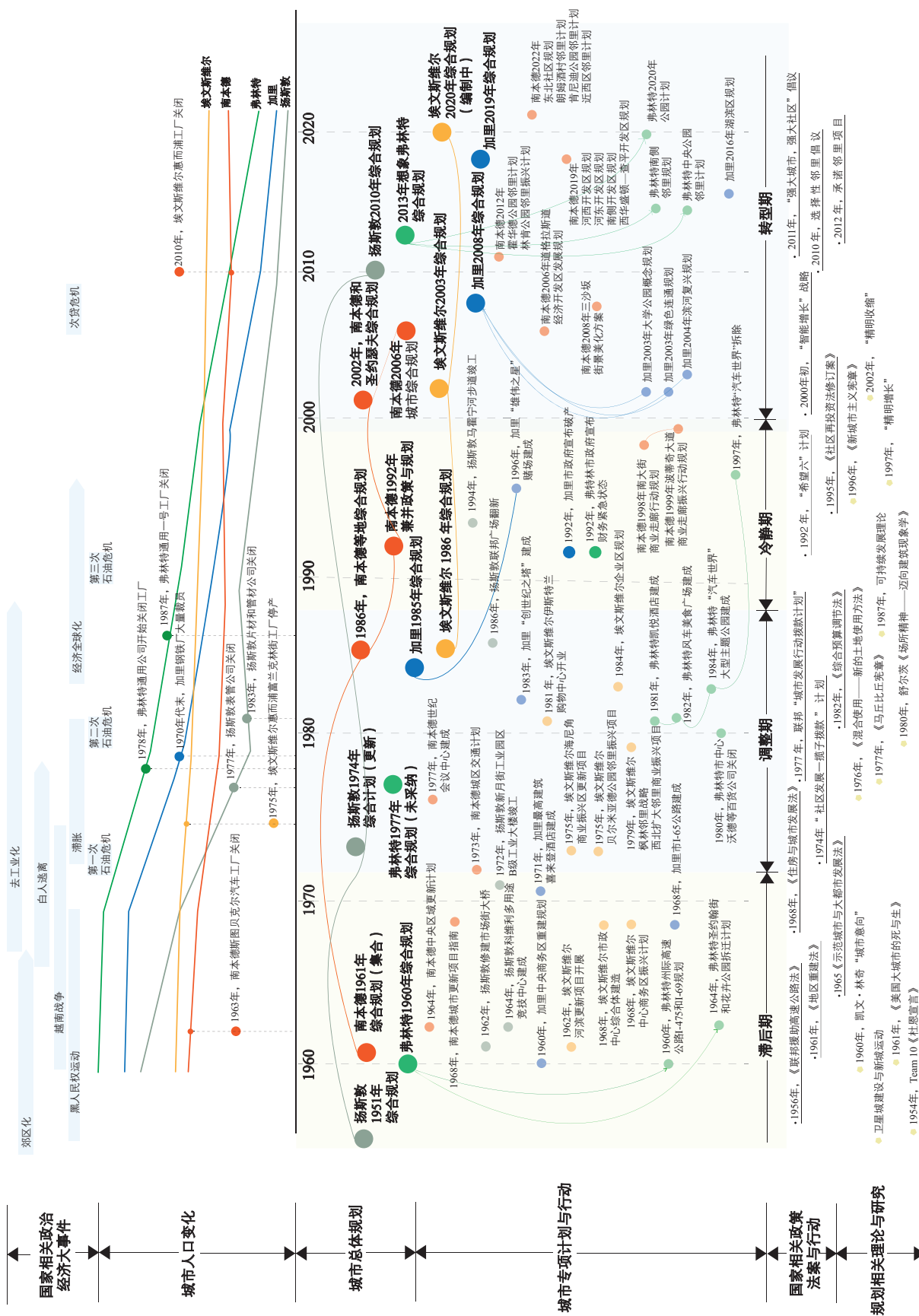
1.2.1 滞后期（1960年代—1970年代初）：总体规划滞后，专项计划主导

该时期虽然部分中小型工业城市初显收缩的态势，但其城市规划仍多基于人口持续增长的假设，建设了更多的商

表1 美国中部东北区中小型城市人口总量与变化

州	城市	1960年人口	人口变化率/%				是否是收缩城市
			1970年	1980年	1990年	2000年	
密歇根州	弗林特	196 940	-1.8	-17.4	-11.2	-18.0	是
	大急流城	177 313	11.5	-8.0	4.0	4.6	否
印第安纳州	加里	178 320	-1.6	-13.4	-23.2	-11.9	是
	埃文斯维尔	141 543	-2.0	-6.0	-3.2	-3.7	是
	南本德	132 445	-5.0	-12.8	-3.8	2.2	是
	韦恩堡	161 776	-3.4	0.5	18.9	23.3	否
俄亥俄州	扬斯敦	166 689	-16.1	-17.4	-17.0	-14.4	是
威斯康星州	麦迪逊城	126 706	35.6	-0.7	12.1	8.8	否
伊利诺伊州	罗克福德	126 706	16.3	-5.2	-0.2	7.7	否

资料来源：美国人口调查局 <https://www.census.gov/>



业、工业设施,住宅和公共服务设施,拓宽了城市交通运输线等。然而城市发展动力不足,人口郊区化趋势愈演愈烈,中心区逐渐成为低收入人群的聚集地;基础设施和居民住宅空置,日益破旧的城区亟待重建。原有的城市总体规划已不适用,各城市纷纷制定以清除贫民窟、重新利用土地为主导的专项更新计划。尽管联邦政府于1964年推出“社区行动计划”(Community Action Program),转变以单一物质手段振兴城市的做法^[20],但大拆大建仍是各城市更新计划中的主要手段。城市政府与开发公司、私人投资商合作,在城市中心区建造了现代式商务大楼、高层公寓、酒店,体育中心或音乐厅等市政基础设施;同时拆除了闲置建筑,重新规划地块。

1.2.2 调整期(1970年代初—1990年代初):总体规划更新,刺激城市振兴

1970年—1980年代中期,5个中小型工业城市的钢铁业、汽车业等主导产业衰退,居民大量失业。住房贷款违约,中产阶级逃离加快,空置房屋大量出现,人口收缩程度进一步加深。弗林特、扬斯敦、加里等城市修订或重制城市综合总体规划,过往追求扩张增长的政策发生部分转变,注重解决当前居民失业、基建老化、住宅空置和商业街区恶化等问题。在总体规划的指导下,这些城市一方面成立专门机构负责引入新产业,为现有产业扩张和现代化提供财政援助,并建设新工业园;另一方面建造地标性建筑,振兴市区,提高城市竞争力。面对人口流失和产业经济下行,这些城市此时仍乐观地认为人口减少只是暂时问题,如加里在《1986年综合规划》中预计人口数量会随着规划实施逐渐回升,2000年将达到14万左右。此外,这一时期邻里振兴计划增多,市中心贫民窟清理转为社区发展与住房修复。以埃文斯维尔为例,1958—1974年间,74%资金用于中心商务区建设;1975—1979年间,共计94%资金主要用于社区住房修复、社区清理和其他邻里项目^[21]。

1.2.3 冷静期(1990年代初—2000年代):重建热度下降,规划相应减少

为应对“锈带”城市的衰退,美国联邦政府出台了一系列政策,如升级传统产业技术,发展新兴产业,加大财政投入,开拓出口^[16]。然而,这些政策对中小型工业城市而言收效甚微。此外,第三次石油危机使得汽车业、钢铁业再次遭到重创,弗林特、加里等地工厂继续关闭,城市建筑破碎、就业率低、犯罪率高。人口迁移、商业和工业的减少侵蚀政府税基,通货膨胀和强制性服务提高市政运营成本,前期大规模的设施建设和无秩序城市蔓延给政府

财政带来了巨大压力。为了降低成本,市政府关闭了部分公共设施,如学校、体育馆等。与美国其他城市兴起的大规模社区振兴行动相比,弗林特、加里等城市这一时期的政策重点仍是推进产业转型,增加就业岗位,社区重建规划较少。

1.2.4 转型期(2000年代至今):综合规划增多,邻里计划蓬勃发展

至2000年,扬斯敦人口减少50%,弗林特和加里人口减少超过35%。进入21世纪后,各城市在新的城市发展现状下,重新制定综合规划,讨论未来发展战略,指导城市协调和谐可持续发展。总体规划数量增多,更新频率变快。同时,从希望增长转向直面衰退,出现了强调更小而更好的精明收缩理论^[22]。扬斯敦出台《扬斯敦2010年全市规划》(Youngstown Citywide Plan 2010),明确将精明收缩作为一种城市规划策略,成为全美第一个明确提出收缩发展的城市。其后,弗林特和加里也相继制定了精明收缩理念下的城市综合规划。

此外,各城市如火如荼地开展了社区发展计划。2010年后,联邦政府相继出台“选择性邻里倡议”“强大城市,强大社区倡议”“承诺邻里项目”。城市政府加强与社区、居民的合作,共同参与环境改善和邻里振兴,城市建设主体和资金来源多元化。这种合作也体现在城市总体规划的制定过程中——通过座谈会、研讨会、工作组等方式,社区、居民参与度得以提高。以扬斯敦2010年规划为例,编制时按照11个邻里社区分别组织规划讨论会,同时组织与200多名社区领导人的系列研讨会,囊括了社区、地方政府、非营利机构等不同主体。

2 规划策略演变的规律特征

2.1 价值导向:从追求增长扩张转向培育活力、精明发展

在增长的大环境下,无论是绝对的还是相对的人口流失,都被政府视为一种“耻辱”^[23]。因此,收缩城市的政府往往寄希望于通过城市更新的方式扭转局面,再次吸引人口,恢复城市繁荣。进入21世纪后,越来越多的学者意识到,收缩城市的应对与治理亟须范式的转型^[24]。增量主义的思维定式和行为习惯深刻影响城市发展,引发了城市空间割裂、功能断裂、土地利用低效等诸多问题。在经济高速发展阶段,上述问题被忽视;但在人口流失、经济衰退、地方财政有限的条件下,蔓延的城市空间与小规模人口格格不入,城市发展价值取向由粗放扩张向紧凑集约的转型是必然要求。以加里为例,2019年城市面积约为芝加哥市25%,但人口仅为

芝加哥的3%，有近1/3的住宅空置。

为小且有活力的城市服务的“适当规模”“合理精简”等规划理念出现并迅速发展，旨在引导城市布局，稳定城市状态，推动城市可持续发展。在新理念的指导下，政府调整城市物理足迹，整合破碎空间，将空置土地转化为绿色空间或公共服务空间，缓解市政压力；发展重点集群式走廊，以及便利的步行和公共交通体系，如弗林特的萨吉诺街、扬斯敦的联邦大街等；在关键道路交汇点建设邻里中心，除日常零售商业外，还提供包括学校、教堂、社区中心、健身休闲、职业培训等多样化公共服务。

2.2 发展范式：从提高土地价值转向以人为本、宜业宜居

增长价值导向使城市发展多采用投资激励、更新破旧建筑、完善基础公共设施、改造建筑环境等方式，来提高房地产价值，增加市中心的商业经济价值。城市更新的系列项目中，“实体重建”占据重要地位（表2），政府利用公共权力和资金促进城市中央区办公楼、酒店、体育场馆和其他设施的发展。这些振兴方式往往会导致地区中产阶级化，而不能满足普通市民的社会需求^[25]。此外，收缩的中小型工业城市间往往会“争夺”相同的群体，一个城市成功的住房或品牌战略会以牺牲其他地区为代价。从整体来看，城市收缩的趋势并没有得到实质的改善。

21世纪初开始，规划战略逐渐转向“以人为本”，打造活力、宜居、可持续的城市。尽管几乎所有城市都标榜多元、创新或宜居^[10,23]，但这些城市主要目的已经从“吸引新人”变为“留住老人”，且注重对城市特点的挖掘。具体体现在改善安全、教育、交通、住房、医疗健康，为居民提供更好就业和生活条件；将城市中大量空置破损的地块和房屋打造为居民的开放空间网络，如社区花园、小型免费图书馆、公交候车亭（图2）。“绿化”成为城市发展的重要模式之一^[26]。在扬斯敦和弗林特，居民可以低价购置住宅附近满足条件的

邻里空地，用以扩大住宅，增加住宅设施，或打造小规模家庭菜园，种植农作物。

2.3 实施方式：从总规主导转向总规引导、邻里规划具体实施

“滞后期”和“调整期”的城市总体规划与更新计划以自上而下的模式为主，注重全市商业性质的利益，忽视社区需求和社会多样性，以牺牲社会和政治发展为代价强调物理环境的物理发展^[27]。人口收缩的背景下，城市规划的制定逐步从政府转移到市场，特别是民间组织和社区居民^[10,17]。自下而上制定的邻里规划一方面鼓励居民参与，反映其切身利益，减少后续执行阻力；另一方面激励社区主动性，减轻政府压力，提高社会凝聚力。“转型期”开始后，各城市制定综合性总体规划指导城市发展方向，将其作为物质发展和资源分配的决策指南；同时提供信息技术援助或部分资金推动邻里计划制定，以修正总体规划。“邻里计划”由居民代表、社区协会、非营利组织、私人机构、企业、开发商、市政部门和市议会代表等共同参与制定。相较总体规划，邻里规划以小范围内的特定区域为重点，深入剖析社区面临的独特问题，重点关注地区特有资源与挑战，可更具操作性和可行性地解决社区犯罪、失业、教育等问题（表3）。

改造前



改造后



图2 扬斯敦某空置地块改造为公交候车亭

资料来源：谷歌街景

表2 1960—1990年间5个城市部分建设项目

年份	城市	项目
1964	扬斯敦	顿科维利多用途竞技中心
1968	埃文斯维尔	市政府中心综合体
1971	加里	市最高建筑“喜来登酒店”
1977	南本德	世纪会议中心
1981	弗林特	市中心凯悦酒店
1982	弗林特	风车美食广场
1983	加里	“创世纪之塔”
1984	弗林特	“汽车世界”大型主题公园
1986	扬斯敦	联邦广场翻新

表 3 弗林特城市总体规划与邻里计划内容对比

规划类型	主要内容
城市总体规划	(1) 城市发展愿景、目标、战略与指导原则
	(2) 城市土地使用计划：土地利用和开发类型、特征和强度，关键路口和走廊开发方式
	(3) 城市交通、环境、基础设施、经济发展、教育、文化等规划
邻里计划	(1) 土地使用与开发：类型、条件和可负担性
	(2) 分区规划：具体空间的建筑类型和设计、密度和位置
	(3) 公共设施和基础设施：公园、街道、人行道、自行车设施、照明和公用事业等

3 差异化案例规划特点对比

尽管上述中小型工业城市有着相同的规划趋势，但具体策略存在差异，当前发展现状也出现了分化。已有研究使用家庭收入中位数、贫困率^①和人口变化对美国 1960—2005 年收缩的 25 个中小城市进行分析，认为埃文斯维尔已成为复兴城市，弗林特、加里、扬斯敦和南本德为非复兴城市^[28]，与沃尔曼（Wolman）、希尔（Hill）等的研究结果一致^[29-30]。在他们的研究基础上，本文进一步补充 2010 年和 2020 年相关数据，增加城市失业率这一指标，将埃文斯维尔作为标杆城市，优于或近似于它的城市则为复兴城市。结果显示，经

过十余年发展，南本德成为复兴城市；加里和扬斯敦没有复兴，但有一定向好趋势；而弗林特城市发展反而变差（表 4）。综上，本文选取弗林特、南本德和埃文斯维尔进行典型案例研究，比较三个城市在城市规划策略上的差异，反映每个城市不同的应对策略。

3.1 弗林特——不可持续的“场所营销”复兴

弗林特一直以汽车业为主导产业，别克、通用等汽车制造公司在该地成立并进行持续生产。1960 年，弗林特的人口达到峰值 19.69 万人。之后，政治、人口和经济基础发生转变，种族冲突使白人中产阶级搬离市中心，汽车产业的结构性变革加剧了人口的逃离。

从规划策略中的产业转型探索来看，弗林特早在 1960 年发布《城市总体规划》时已经认识到问题，提出产业差异化是城市今后保持增长的关键因素，并指出该地生产总值中近 90% 与通用汽车和一般制造业相关。但之后弗林特并没有实现产业多元化，反而非理性地将城市与过去的“汽车城”紧扣^[31]。随着税基和工业的不断逃离，弗林特一方面通过多项减税措施留住通用公司；另一方面，政府大量投资进行场所营销，试图通过建造汽车世界主题公园、别克城、市

表 4 5 个城市综合发展评价表

要素	年份	埃文斯维尔	弗林特	变化	加里	变化	扬斯敦	变化	南本德	变化
人口总量变化率 / %	1980	-5.96	-17.44	-	-13.4	-	-17.45	-	-12.81	+
	1990	-3.31	-11.80		-23.2		-17.08		-3.82	
	2000	-3.87	-11.24		-11.9		-14.60		2.16	
	2010	-3.18	-18.02		-21.66		-18.03		-6.14	
	2020	-0.11	-20.68		-14.25		-9.53		2.26	
家庭收入中位数占美国中位数比	1960	93.6	112	-	106.1	-	101.6	-	118.1	=
	2005	76.9	55.5		56.7		52.9		73.5	
	2010	66.2	61.6		55.2		47.5		65	
	2020	65.6	46.7		48.2		46.4		65.6	
城市贫困率 / %	1980	12.2	16.9	+	20.4	+	18.2	+	12.1	=
	2005	17.8	33.2		33.2		29.6		21.6	
	2010	19.2	41.2		38.3		33.2		32.6	
	2020	21	37.3		33.1		34.9		21.5	
城市失业率 / %	1990	8.2	15.4	+	13.9	+	12.8	+	9.2	-
	1995	6.9	12		13.9		11.9		5.8	
	2000	4.7	8.2		9.8		10.9		6.1	
	2005	7	15.3		9		9.9		7	
	2010	10.6	25.6		14.5		16.1		14.2	
	2015	5.1	12.4		10.4		8.1		6.5	
	2020	3.3	7.4		6.5		6.8		3.9	
综合发展				未复兴		未复兴		未复兴		复兴

资料来源：作者参考参考文献 [28] 和美国人口普查局官网（<https://www.census.gov/>）绘制

① 家庭收入中位数衡量典型家庭的财政状况，贫困率反映基本生活需求难以满足的居民比例。这两项指标反映城镇居民的就业机会和质量。

中心酒店、购物中心, 扩建 I-475 高速公路等项目吸引产业和人口, 然而这些项目并没有得到显著经济收益。以“汽车世界”为例, 尽管 1984 年开业第一个月接待游客达 14 万人, 但随后参观人数急剧下降, 两年后即停止了日常运营, 并于 1997 年被拆除。在“精明收缩”的思想影响下, 弗林特于 2013 年制定新综合规划《想象弗林特》(Imagine Flint)。虽然以制造业中心而闻名, 但它正在探索多元化产业, 以期将自己打造成大学城、医疗行业公司的目的地、多式联运和国际贸易和运输中心, 以及与早期汽车时代相呼应的创新和创业中心。

3.2 南本德——以兼并应对人口郊区化的成功探索

二战后, 南本德工业增长速度放缓, 1963 年, 市内最大公司——斯图贝克尔制造公司关闭。但这一时期, 当地的圣母大学 (University of Notre Dame) 迅速发展, 给该地的零售、建筑和房地产等带来了巨大经济效益。《2002 年圣母大学与地方经济影响报告》指出, 当年该地经济每 10 美元收入中有 1 美元为圣母大学创造。高等教育业、医疗保健业和小规模制造业的发展使南本德经济逐渐恢复。

南本德通过一系列兼并计划将城市边缘地区并入, 城市面积从 1960 年的 23.8 平方英里 (1 平方英里约合 2.59 km²) 增加到 2020 年的 40 平方英里, 大部分兼并土地被用作工业用地。1960 年代, 大量兼并城市南部和西北侧土地; 1970 年代—1980 年代, 兼并规模减小 (图 3)。1960—1990 年间, 南本德人口减少 20% 以上, 而其所在县其他地区人口增加了 36%。南本德《1992 年兼并计划》中指出, 1990 年约有 1.2 万边缘地区居民在南本德市中心工作。为了获取更多可用土地, 提高财产税税基, 增加人口基数^①, 促进财政公平^②, 南本德逐步合并了城市北部、西部和南部的部分郊区。借助“兼并”措施, 同时随着当地经济的适应和多样化, 南本德市的人口总量于 2000 年后出现了自 1960 年以来的首次增长。

3.3 埃文斯维尔——长期规划与定期更新下的“复兴城市”

埃文斯维尔距离周边任何经济规模同等或更大城市的通行时间都需要两小时以上, 物理上的孤立促进了当地零售产业和微观经济的发展。1960 年后, 埃文斯维尔传统冰箱、汽车制造产业衰退, 但同时惠而浦 (Whirlpool)、美铝 (Alcoa)、

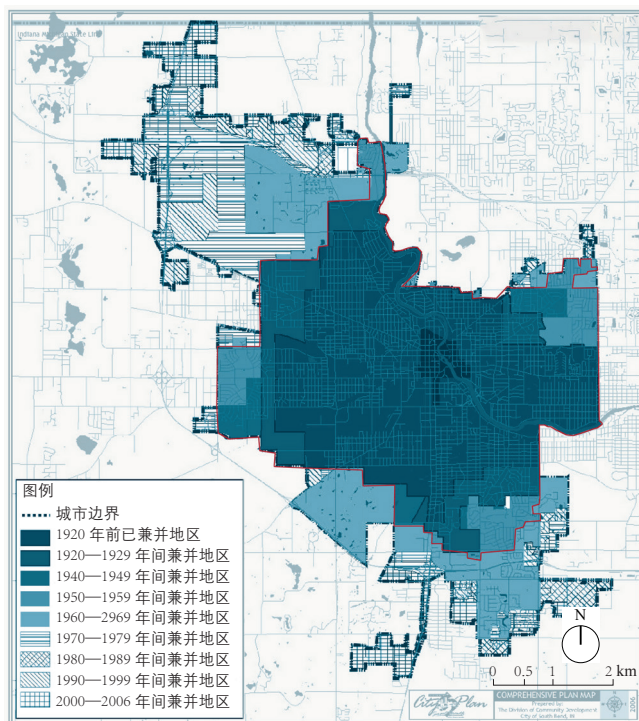


图3 南本德市城市兼并历史

资料来源：作者译自参考文献 [37]

通用电气 (General Electric) 等公司在该地开展了业务。此外, 能源制造业、仓储和配送以及零售等产业促进了就业增长。埃文斯维尔成为伊利诺伊州—印第安纳州—肯塔基州三州交汇处的商业、医疗和服务中心。

埃文斯维尔注重对市中心的长期规划与定期更新。1960 年代, 城市制定《市中心地区土地利用规划》。该规划蕴含“紧凑中心”的思想, 提出将商业核心缩小到一个区域, 基本能充分利用好核心地区剩余空间。1969 年, 城市将商业区中心地带街道改造为人行步道, 开展绿化, 安装喷泉、长凳和檐篷, 这一改造项目曾获多项设计大奖 (图 4)。步道完成后两年, 沿街商铺的零售额增加了 15%~20%。市中心一直是城市发展中被优先考虑为直接增长、发展和再投资的最佳地区, 然而附近的贫困人口高度集中, 给经济增长带来了障碍。1984 年, 该市制定了第一个市中心综合规划, 于 1995 年进行修订, 并在 2001 年重新制定。2015 年, 制定《埃文斯维尔和范德堡县综合计划》, 呼吁将市中心打造成该地区的主要就业中心, 而非购物、娱乐和住宅中心。2016 年, 再次制定市中心综合规划。

① 联邦和州的援助资金很多以人口总量为依据。

② 市域范围内的设施例如公园系统、体育场馆、动物园、礼堂等, 对全县居民 (包括市域及所辖城镇) 开放, 但只有居住在市域范围内的居民才需要支付税收和维护费用。

3.4 差异化振兴路径探究

其一,“场所营销”对城市复兴的贡献有限。与场所营造不同,场所营销侧重为吸引游客、居民、产业而采取的形象、景点、基础设施和人员等营销方法,然而城市形象不容易发展或改变,改善形象也不足以确保地方的繁荣^[32]。从弗林特案例来看,试图通过新的房地产开发和城市建筑重组等方式升级城市的硬件和软件,从而达到刺激人口增长、促进城市振兴的效果并不显著。进一步对比埃文斯维尔和弗林特城市振兴路径(图5),可以看到产业衰退后,城市更应该及时转型,构建多元化产业体系。产业是城市发展的基础,以“地点”为主导的城市更新模式能够带来短期的经济效益,但无法有效满足居民迫切的就业和宜居需求。

其二,“兼并”不失为一种适时的应对策略。兼并传统上通常被认为是城市调节物理扩张发展的路径和方式之一,会使城市“摊大饼”式发展,似乎不符合“紧凑”的趋势。然而受郊区化影响,美国中心城市人口、商业和住宅开发向城市郊区边缘地区快速扩张,呈现出“居住在郊区,工作在中心”的现象。“兼并”计划一方面能显著增加南本德等中心城市人口和税收基数;另一方面能有效管理“实体城市”的增长,规范边缘地区发展的程度和质量,有效提供公共服务,对兼并城市和被兼并地区无疑是双赢的选择。

其三,有效且落地的规划对城市振兴至关重要。从埃文斯维尔来看,随着经济条件和现实需求不断发展,其中心区系列规划至今已完成4次更新(图6)——依据不同时期经济社会背景与需求,及时调整定位与功能,在同类型城市竞争中抢占先机。在美国部分州(如密歇根州),要求地方政府每5年即评估一次其当前的总体规划。

4 结论与启示

后工业知识经济时期,人口和产业往往向经济发达、环境优美的城市转移^[22]。在工业全球化、人口老龄化、经济结构转型^[3]、区域发展不平衡、城镇行政等级^[14]等内外因多重作用下,我国越来越多中小型工业城市面临产业衰退、人口

收缩的挑战,东北地区已出现资源枯竭、人口流失、经济和财政增长乏力等问题,少数城市甚至已出现人口增长停滞或负增长^[2]。处于城镇化体系中劣势地位的收缩型中小城市亟需“面向收缩的规划策略”储备。我国可以从美国中部东北区中小型工业城市半个多世纪的规划策略演变汲取经验,在人口减少、房屋空置的背景下,规划应在内容、范式、配套



图4 埃文斯维尔中央商务区人行步道(1970年代)

资料来源:参考文献[21]

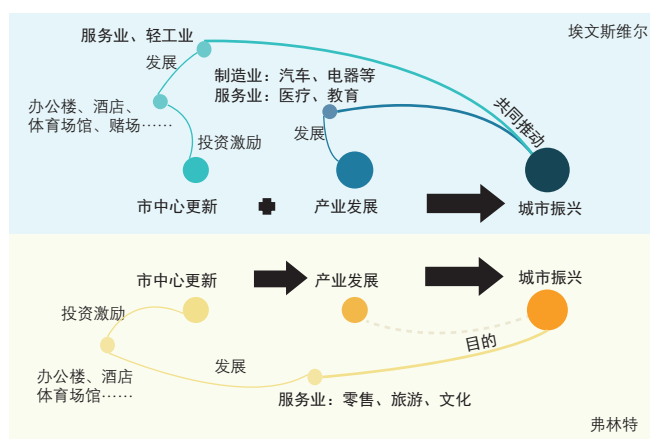


图5 埃文斯维尔和弗林特2000年前的城市振兴路径

	1968年	1984年	1995年	2001年	2015年
原则定位	缩小范围, 充分利用, 紧凑开发	活动目的地	活动目的地	充满活力的城市中心	活跃、创新、互联的社区
内容功能	滨河区建设河景商业中心; 中心区打造商业步道	增强街道和河岸的整体美学	整合阿兹塔尔赌场至滨河区	改善市中心的流通 扩大娱乐区; 鼓励创造性和免费的街道空隙填充式建筑	激活主街; 激活河岸; 发展创客区; 改善公共空间
	紧凑商业中心	公共活动目的地		办公娱乐区	创新互联空间

图6 埃文斯维尔中心区系列规划

政策三方面发生转变,以降低产业转移、人口收缩带来的城市衰退风险。

4.1 向“活力”再生,打造城市空间多层级活力点,重构多元化产业体系

用“场所营销”、再投资等方式刺激增长不可持续,应通过创造更具吸引力的公共空间,带动产业及时转型,提供就业机会,提高居民生活品质。因此,在中小城市活力激发和产业发展上,一方面应优化城市空间和规模,打造多中心活力点——引导商业综合体、创业空间、中心医院等高层次城市功能往市中心集聚;在主干道交汇处布局零售商业、社区街道中心、休闲健身、职业培训等次中心,为居民提供日常服务;合理增加绿色休闲空间,在城市边缘地区适当发展城市景观农业、休闲农业等特色产业。

另一方面应把握城市比较优势,积极融入地区战略,发展产业。人口流失后,中小城市往往缺乏独立发展的能力,与周边城市联系密切^[33]。应完善区域性交通网络,利用区域的资源和能力推动城市发展;确定该市在区域经济中的角色,借助优势区位,在原有工业制造业文化和深厚的技能基础上,发展特色产业,培育和发展本地中小企业,丰富拓展产业链;同时,加强职业教育和技能培训,提高劳动人口素质。

4.2 以“居民”为本,从“城市—土地—人”的规划范式转变为“居民—城市—人”

对于收缩城市,更要关注居民的生活质量、空间质量以及居民满意度^[34]。人口的增长或流失并不是评判城市转型成功或失败的唯一价值标准,能否提高居民的归属感、幸福感和满意度应作为判断城市成功转型发展的重要标准。应引导居民协作式参与城市的规划、治理、发展和建设,建立居民表达意见的重要渠道,使之成为城市再生的重要驱动。中小城市社会网络更具凝聚力,居民参与除了能为政策、规划的制定提供关键意见外,还能促进公共决策;而且会产生场所依恋,加强居民与城市间的联系。此外,适时的区划调整也是应对人口变化的一种策略。

4.3 以“总规”引领,辅以专项规划、详细规划、配套政策,提高落地可行性

在《扬斯敦2010年全市规划》制定的15年后,尽管从城市规划的价值导向和发展范式转为“精明收缩”,但“增长发展”的惯性思维、根深蒂固的私有产权、弹性的土地利用安排、财政限制和政治转变严重限制了规划的实施^[35]。由于缺乏州和联邦的支持,城市更依赖私人投资,而这也导致

政策制定时对社会福利关注较少^[36]。城市收缩是持久演变的经济、环境和社会综合现象,对这一问题的解决不仅仅需要顶层设计、统筹规划,需要专项计划、分区规划、土地利用规划和空间引导规划等,还需要联动上下级政府,制定多渠道配套政策,切实落地综合规划,避免其被束之高阁。人口流失实际上是市场主导下的趋利避害,因此需要加强政府调控,而城市政府财政、资源能力有限,往往需要上级政府财政支持,为此社会主义制度也许能更好应对城市收缩。**UPI**

注:文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

感谢国家社会科学基金对论文的资助,以及浙江大学城乡规划设计研究院党委副书记、总经理张景远对论文开题和结论部分提出的建议。

参考文献

- [1] 张华,练云龙.国外收缩城市研究进展及其启示[J].西部人居环境学刊,2018,33(3):28-36.
- [2] 吴康,孙东琪.城市收缩的研究进展与展望[J].经济地理,2017,37(11):59-67.
- [3] 陈蕊.中国收缩型城市的综合测度与影响因素分析[J].统计与决策,2021,37(23):68-71.
- [4] 张明斗,肖航.东北地区城市收缩的空间格局特征与作用机理[J].城市问题,2020(1):33-42.
- [5] 李郁,杜志威,李先锋.珠江三角洲城镇收缩的空间分布与机制[J].现代城市研究,2015(9):36-43.
- [6] 陈川,罗震东,何鹤鸣.小城镇收缩的机制与对策研究进展及展望[J].现代城市研究,2016(2):23-28.
- [7] VERNON H,ARI K,MATT T.Industrial development in cities[J].Journal of political economy,1995,103(5):1067-1090.
- [8] 西尔维娅·索萨,保罗·皮诺,雷铨,等.为收缩而规划:一种悖论还是新范式?[J].国际城市规划,2020,35(2):1-11. DOI: 10.19830/j.upi.2020.015.
- [9] 吴康.城市收缩的认知误区与空间规划响应[J].北京规划建设,2019(3):4-11.
- [10] GERTJAN H. Policy responses to urban shrinkage: from growth thinking to civic engagement[J]. European planning studies, 2014, 22(7): 1507-1523.
- [11] 柴志理,柴志贤.城市收缩时代的适应战略和空间重构——基于日本网络型紧凑城市规划[J].热带地理,2019,39(1):37-49.
- [12] 杜志威,金利霞,张虹鸥.精明收缩理念下城市空置问题的规划响应与启示——基于德国、美国和日本比较[J].国际城市规划,2020,35(2):29-37. DOI: 10.19830/j.upi.2020.047.
- [13] 陈肖飞,郝瑞瑞,韩腾腾,等.人口视角下黄河流域城市收缩的空间格局与影响因素[J].经济地理,2020,40(6):37-46.
- [14] 吴康,龙藏,杨宇.京津冀与长江三角洲的局部收缩:格局、类型与影响因素识别[J].现代城市研究,2015(9):26-35.
- [15] 丁晓明,王成新,张帅,等.国内外城市收缩研究综述——基于CiteSpace的知识图谱分析[J].湖南师范大学自然科学学报,2022:1-10[2023-05-19]. https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=18Spvzs8rEU9ubaN4jdg_3a6ZSnFz4cEBg97Toy2a7yn9tUv21FzbNQmUwgu-BNBOwr_5X3-AUHgMUFbDbqa8AxkYmp2ogY0AOV-LUVpncYVRULf9W2m1q8siVSGByqy54QCxAv90=&uniplatform=NZKPT&language=CHS.

(下转 138 页)