

基金成果传播 周立斌,李睿.纽约的城市改造对我国城市土地利用的启示[J].知与行,2017,(6):116-120.

# 纽约的城市改造 对我国城市土地利用的启示

周立斌<sup>a</sup>,李睿<sup>b</sup>

(东北大学秦皇岛分校 a.社科院; b.经济学院,河北 秦皇岛 066004)

**[摘要]**纽约的城市现代改造过程中,摩西吸取了比尼泽·霍华德和勒·柯布西耶的城市规划理论,对纽约的城市现代改造采取了严格的功能区划、兴建了城市交通的快速通道、兴建了大规模的城郊道路交通系统。摩西时代对纽约的土地开发利用是一种城市蔓延式的,以低密度开发为主,以单一的土地使用功能,即富人的生活和工作方便为主。这种城市土地的利用方式导致了纽约出现日益严重的交通拥堵、环境污染与社会隔离问题,引发多方不满。摩西的城市改造不仅使城市的功能区单一化,造成社会阶层严重分离,居民生活乏味。以摩西为代表的城市改造并不是为了民众的利益和纽约城市自身的发展,而是为了过剩资本寻找出路的。为消除摩西主政下的对城市改造及土地利用的弊端,缓解社会矛盾,实现对土地的集约利用,20世纪90年代以后,纽约在城市建设中实行了“精明增长”战略,极大地节约了土地的利用。纽约的精明增长战略中土地利用主要做采取大力发展公共交通系统,调整区划、提高土地利用强度,调整产业结构、减少制造业的用地,对城市内部废弃土地的再利用,等等。在“精明增长”战略指导下的纽约城市土地利用是一种集约化的土地利用模式,对我国当前的城市土地利用具有启发性。

**[关键词]**纽约;城市改造;土地利用;精明增长

**[中图分类号]**F061.5 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1000-8284(2017)06-0116-05

纽约的城市现代改造是从罗伯特·摩西(Robert Moses)主政时代,即20世纪20年代开始。总体来说,摩西对纽约城市的改造成就是巨大的,不仅完善了城市的各类基础设施,而且奠定了纽约作为国际化大都市的应有格局,“摩西主持的大型项目,对改善交通可达性、丰富游憩空间、完善公共服务设施、提升中心区的人气活力起到了重要作用,帮助纽约巩固了中心城市的职能和地位”<sup>[1][4]</sup>。然而,其改造不良的后果也是很多的,在城市土地利用方面也是低效的。经过痛定思痛,到了20世纪90年代,纽约开始采取“精明增长”的城市发展战略,在经济、社会、生态等方面取得了显著成效,尤其在城市土地集约化利用方面效果明显。在“精明增长”战略指导下的纽约城市土地利用是一种集约化的土地利用模式,该模式对我国当前的城市土地利用具有极大的启发作用。

## 一、摩西主政下的纽约城市改造和土地利用

1924年,摩西出任纽约州立公园委员会主席,以城市规划师、开发商、政府官员等多重身份,对纽约进行大规模地城市改造运动。

**[收稿日期]**2017-04-21

**[基金项目]**国家社科基金重大资助项目“建立能源和水资源消耗、建设用地总量和强度双控市场化机制研究”(15ZDC034)

**[作者简介]**周立斌(1969-),男,吉林怀德人,副教授,博士,从事区域发展研究。

### （一）摩西城市改造的背景

摩西之所以能对纽约城市进行大规模的城市改造,与当时的美国经济状况和国家经济政策密不可分。1929—1933年,资本主义经济危机起源于美国,与此同时,波及整个资本主义世界,使资本主义国家的经济陷入长期萧条之中。这次经济危机对美国影响尤为严重,经济、政治、社会等各个方面受到严重打击,工厂大量倒闭,失业工人涌满了街头。为了刺激美国经济的复苏,罗斯福总统采取了一系列新政措施,其中就包括对城市改造项目的政策支持。为此,政府不仅鼓励私人企业投资城市的房地产建设,而且加大对城市基础设施的资金投入,支持城市更新运动,并设专门的委员会。摩西对纽约的大规模改造就是在这一经济、政治和社会背景下应运而生的。在罗斯福新政中,摩西不仅得到了巨额的城市改造专项资金,还获得了大量的公众捐款,这是他对纽约大规模改造的前提与条件。

### （二）摩西城市改造的理论

摩西是一个有深厚理论功底的城市规划师,他完全吸取了比尼泽·霍华德和勒·柯布西耶的城市规划理论,并成功付诸实践。

1.霍华德的城市规划理论对摩西的影响。霍华德在1898年出版了专著《明日:一条通往真正改革的和平道路》。在此书中,他提出“田园城市”的城市理论,主张建立一种兼具城市与乡村优点于一身的城市建设思路,代替以割裂城乡为代价的英国工业化城市建设的实践。

摩西认为实现霍华德的“田园城市”最直接的途径就是城市公园。基于此想法,摩西起草《纽约国家公园计划》,按照他的设想完成遍布纽约公园体系的修建,并以公园体系为核心彻底改造纽约城市整体面貌。然而,只靠政府的专项资金去兴建如此浩大的公园体系,资金显然不够。摩西充分利用手中的权力,通过发行公园建设债券的方式筹到了巨额资金,不仅使自己的上述计划如愿以偿,而且翻建了已经破败的中央公园,使其焕然一新。

2.柯布西耶的城市规划理论对摩西的影响。1923年,柯布西耶出版了专著《走向新建筑》。在此书中,他提出建筑要走工业化的道路,对城市进行严格的功能区(Zoning)划分,在城市规划应把现代交通工具汽车的通行放在优先地位。为此,必须兴建大规模的城市道路交通系统才能达到此目的。

摩西深受柯布西耶思想影响,他将此思想贯彻在纽约的城市改造中,具体做法:一是对纽约的功能区划分鲜明。摩西对纽约进行严格的功能区划分,这些功能区分别为工业、商业、住宅、公园等系统,泾渭分明,绝不混杂。二是兴建了城市交通的快速通道。从20年代到60年代,摩西利用州政府用于建设公园的经费、新政拨款、路桥费、联邦政府高速公路资助等多项资金,兴建了联通整个纽约的快速干线、高速公路、桥梁等,使小汽车在纽约城市的通行非常顺畅。三是兴建了大规模的城郊道路交通系统。摩西兴建了大规模的城郊道路交通系统,使得城郊与中心区的交通路网连接起来,给住在郊区以小汽车通行为主的人们出行带来极大的方便。环路系统(Belt System)是纽约道路体系中的重要组成,由环绕布鲁克林、昆斯的公园大道和快速路组成。1930年,摩西最初提出这一规划时被称之为边缘大道(Marginal Boulevard),并在道路沿线规划了许多公园、游戏场和散步道,摩西认为“半封闭的景观道路不仅能够提高行车效率,还能够适宜地引导居住区开发”<sup>[1]145</sup>。

3.摩西主政下的城市土地利用特点。主要表现:一是低密度开发为主。虽然他在城市中心兴建了许多摩天大楼,但城市大量的公园用地和郊区用地,都是低密度的。二是单一的土地使用功能。摩西对纽约城市土地的利用完全按照功能区来进行的,而这种功能区又是单一的,表现为商业用地与住宅用地的严格分离、公园用地与住宅用地的严格分离,等等。这样单一的土地使用功能使土地用地极为低效,给普通市民的生产和生活带来极大的不便。三是以富人的生活和工作方便为主。在摩西的骨子里是排斥穷人的,无论他的道路系统,还是公园体系,都是为富人提供休闲和生活方便的。例如,公园体系的道路设计,专以满足富人的需要为主,去往公园等休闲场所的道路都是为小汽车的快速路修建的,而没有公共交通通过的机会,甚至把过街天桥的高度修建得低于公交车辆的高度,以阻止穷人对该地区的进入。

从城市土地利用方式的角度上看,摩西在纽约改造过程中的土地利用方式完全是一种城市蔓延式。“城市蔓延是二战后西方城市普遍出现的一种土地扩张现象,通常被描述为一种无分散的、低密度、依赖交通的、公共设施服务效率低下的盲目扩张。”<sup>[2]55</sup>在城市蔓延过程中,郊区的土地被大量侵占,而对被侵占的郊区土地的开发却以低密度为主,土地的使用往往以单一住房功能为主。

## 二、对摩西主政下的城市土地利用的批判与反思

20世纪60年代以后,摩西的城市改造的不良后果从各个方面显露出来,主要表现在:一是交通拥

堵日益严重。小汽车优先通行的交通系统看似快捷,但随之而来的机动车增加热潮却导致交通拥堵。城市道路的增长速度跟不上小汽车的增长速度,导致了日趋严重的交通拥堵现象,这背离了摩西解决纽约道路交通拥堵问题的初衷。二是环境污染严重。小汽车的过量使用给纽约带来了日益严重的环境污染,“在美国,一半的挥发性有机化合物排放量、75%的一氧化碳排放量、一半以上的氮氧化物排放量是由机动车的使用引起的”<sup>[2] 171</sup>。三是社会隔离日趋严重。小汽车的过量使用使纽约原有的社会隔离日益严重,“小汽车价格昂贵,富人更容易拥有这种新式的小汽车城市生活。相反,穷人仍然趋向于生活在公共交通周围”<sup>[3] 389-390</sup>。四是低收入住宅区日益破败,且犯罪猖獗。低收入住宅区由于居民缺乏维修资金,房屋日益破败,加之就业机会的减少,导致了犯罪率不断上升。由此,纽约各界都开始对摩西城市改造的立场、动机、理论等进行批判和反思。人们逐渐认识到摩西城市改造所造成的不良后果都与他对土地利用的方式有直接或间接的关系。

### (一) 纽约民众的不满

纽约民众,尤其中下阶层,对摩西城市改造下的土地利用早已不满。“摩西负责贫民窟清理委员会(Mayor's Committee on Slum Clearance)工作,指挥了全国最大规模的拆迁项目,把贫民窟看作是城市中扩散的毒瘤,只有清除和建设新的街区才能有效解决这个问题。为了尽快改善中心城市状况,摩西不考虑耗时长久的整治和改良,对于被搬迁住户的痛苦和社区的解体,他认为这是城市发展的必然结果。”<sup>[1] 148</sup>

在20世纪50年代,摩西提出:穿过华盛顿广场公园的那条路作为一个主要干道,连接曼哈顿及其周围的高速交通网。纽约民众爆发了大规模的不满游行,甚至成立了“关闭华盛顿广场公园联合紧急委员会”以阻止摩西的计划。1968年,在纽约民众的强烈抗议下,摩西被迫下台,他的城市改造计划也彻底终止。

### (二) 美国理论界的批判

除了民众,理论界也对摩西的城市改造及土地利用方式展开批判。不过,理论界的批判更加彻底,认为摩西的城市改造是“一切错误现代主义城市规划的象征:充满敌意的街头,毫无凝聚力且彼此冷漠的社区,迷信地将汽车作为小康生活的标志”<sup>[4]</sup>。在理论上,对摩西的城市改造批判最激烈的是简·雅各布斯,最透彻的是大卫·哈维。

1. 雅各布斯的批判。雅各布斯的《美国大城市的死与生》一书中,对摩西的纽约城市规划提出了强烈的批判。她的主要观点如下:

第一,剥夺了穷人的权力。雅各布斯指出,对大多民众来说,摩西的城市改造从一开始就没有给他们幸福,无论他的道路交通系统,还是城市公园系统,抑或是城市拆迁,都是给富人带来方便和利益,穷人却受益很少,甚至成了受害者。

第二,破坏了城市的多样性。雅各布斯指出,摩西的城市改造不仅使城市的功能区单一化,而且造成了城市空间分异,即各阶层的居住环境被严格地区分开来。带来的结果便是城市毫无生机、社会阶层严重分离、居民生活乏味,雅各布斯形容其为“这不是对城市的建设,这是对城市的洗劫”<sup>[5] 2-3</sup>。

第三,城市繁荣地区日益衰败。雅各布斯指出,以改造贫民窟为己任的摩西,非但没有根除城市贫民窟的问题,而且使城市原本的繁荣区也衰败了下去。以纽约的“晨边高地”为例,这是一处艺术规划设计下的集公园、游乐场、休憩地等功能的园区,从理论上应该获得居民的青睐,成为充满生机与活力的繁荣地带,但在20世纪50年代早期,很快就变成了贫民区。由此,雅各布斯失望地写道:“所有城市规划的艺术和科学都无助于阻挡大片大片城市地区的衰败以及在这种衰败之前毫无生气的状态。肯定地说,我们不能把这种衰败归咎于缺少应用规划艺术的机会,这样的艺术到底是不是得到了应用并不要紧。”<sup>[5] 2</sup>

2. 哈维的批判。哈维在《资本的秘密和资本主义的危机》一书中指出,以摩西为代表的城市改造并不是为了民众的利益和纽约城市自身的发展,而是为了过剩资本寻找出路,“通过借贷方式修建高速公路、完善基础设施,通过郊区化、利用第二次世界大战期间涌现出的新建筑技术重建整个大都市区而不仅仅是狭义上的城市,摩西找到了利用过剩资本和剩余劳动力赚取利润的方法”<sup>[6] 163</sup>。

在哈维看来,摩西就是资本城市化的人格化身。罗斯福新政的目的之一就是解决资本过剩问题而挽救资本主义经济,而摩西只不过是一个执行者罢了。哈维对摩西城市改造批判的独特之处在于把摩西对纽约的城市改造放在了资本主义整个的生产体制中考察,透彻地说明在城市改造中国家、城市规划师与开发商之间的复杂关系。尽管在城市改造中的作用不同,但目的都是相同的,即为过剩资本寻找出路。这也就理解了摩西在纽约城市改造过程中不顾穷人的利益和长远利益的原因,以及对土地粗

放式利用的理由了。

### 三、“精明增长”战略指导下的纽约城市土地

经过反思与批判,从 20 世纪 90 年代以后,纽约开始“精明增长”战略,以达到对土地的集约利用,消除摩西主政下的对城市土地利用的弊端,缓解社会矛盾、交通拥堵、环境污染等问题。对“精明增长”战略权威的定义是“城市对于土地需求的增长应当受到所在区域整体生态系统的制约。在这种生态均衡发展原则的基础上,需要城市紧凑发展(compact city),通过建立公共交通和土地利用之间的有机联系、设计功能复合(mix-use)的社区以及加强城市内部废弃土地(brown field)的再利用(用地填充,infill development)来减少用地的外延扩展”<sup>[7]</sup><sup>184</sup>。

由上述定义可以看出,对城市土地的集约利用不仅是“精明增长”战略的要求,而且是“精明增长”战略的核心内容。纽约在“精明增长”战略的指导下,对土地的利用采取了以下措施:

#### (一)对城市褐色土地的再利用

在 20 世纪 90 年代以后,由于制造业的衰退纽约城市出现了许多常年废弃的工厂,所在场地的土地因为铁锈、原料的污染而普遍呈现褐色,被称之为“褐色土地”。褐色土地是工业污染带来的土地资源浪费,本着“精明增长”战略的指导原则,纽约利用引进的新能源生产战略对这些褐色土地进行再开发和再利用。在保留原有工业土地风貌的基础上,采取居住、艺术空间、商业等土地混合利用的方式进行再开发,或者直接把新能源的生产厂家引入。对伯利恒钢铁公司褐色土地的改造和再利用就是在“精明增长”战略指导下的成功例子。伯利恒钢铁公司位于纽约拉克万纳市,1982 年宣布工厂关闭,随后几千工人下岗,留下了一块被铁锈污染的土地。2006 年,纽约实行“钢铁风力项目”对原伯利恒钢铁公司所在褐色土地进行改造,建造了 8 台风力涡轮机,不仅使土地焕发生机,而且该地已成为纽约的一道景观。

#### (二)城市组团式发展,促进土地集约利用

纽约在“精明增长”战略的指导下,把城市组团式发展放在优先地位,与邻近的波士顿、巴尔的摩、费城等城市进行发展上的战略联合。这样既能避免纽约无限制扩展、浪费城市用地,又能整合不同城市的产业优势,实现资源互补、产业协作与规模效应,于是可以实现“城市群在总体内形成了在更高层面上的部门多元化产业集群”<sup>[8]</sup><sup>20</sup>,避免用地单调、无效外延与浪费,实现有限土地资源的效用最大化。

#### (三)减少制造业对土地的消耗

合理的产业结构分布是纽约“精明增长”战略的主要内容之一。经验表明,与服务业相比,制造业对土地的占用量较大。为了提高土地利用效率,减少制造业用地,支持服务业发展是有效策略。纽约曾是美国第一个制造业中心,从 20 世纪 80 年代开始,纽约采取去工业化和发展服务业的战略,成效显著。资料表明“2000 年纽约第二产业中传统工业的增长速度明显下降,劳动密集型和资源密集型工业部门下降幅度尤为明显,服务业所占比重大幅度上升”<sup>[9]</sup>,纽约减少制造业用地、支持服务业发展的战略不仅顺应了产业发展的潮流,实现了土地的高效、集约利用,更是为其成为国际商务、金融、经济中心打下坚实基础。

(四)倡导复合功能区建设,提高土地利用强度。“精明增长”战略指出:以单一功能区优先的城市规划,不仅浪费了宝贵的土地资源,而且使人们的生活很不方便。因此,应大力倡导集工作、生活、娱乐为一体的功能区建设。纽约在这一战略指导下,对摩西时代建设的单一功能区进行了大力调整,使工作区生活化、生活区娱乐化。为了提高地铁周围的土地利用强度,纽约近几年加大了地铁站点半英里住宅建设密度,扩建了许多基础设施,使这些地区的功能更加多样。

(五),提倡以城市公共交通为主导的土地利用模式。在一个城市交通规划中,以汽车通行优先,还是以公共交通的通行优先,不仅反映了城市规划的不同理念,而且直接关系到土地的利用化程度和生态环境。“‘小汽车城市’和‘公共交通’城市表明以小汽车交通或公共交通占主导的交通体系对城市空间结构、用地模式、生态环境产生的深刻影响。”<sup>[10]</sup><sup>4</sup>与摩西时代小汽车通行优先的城市规划不同,“精明增长”战略主张在城市规划中应以公共交通的通行为主导。公共交通不仅包括公交汽车,还包括地铁、轻轨等城市基础设施。在“精明增长”战略的指导下,纽约自 20 世纪 90 年代以来,以建设完备的地铁车站为突破口,大力发展公交系统。现在的纽约地铁,“无论是在线路长度、车站数量还是乘客量方面均位于世界前列”<sup>[11]</sup>。大量事实表明,以城市公共交通为主导的土地利用模式,不仅极大地方便了人们的出行,而且能使城市的土地集约利用。

#### 四、纽约“精明增长”战略下的土地利用的启示

在“精明增长”战略指导下的纽约城市土地利用是一种集约化的土地利用模式,对我国集约化的城市土地利用极有启发作用,因为我国的土地资源在世界上并不占优势。结合数据来看,“虽然我国土地总面积居世界第三位,但人均土地面积 11.65 亩,不足世界人均数的 43%”<sup>[10]</sup>。

1. 注重城市公交系统的发展。纽约的“精明增长”战略的实践表明充分发展和利用城市的公交系统,把以摩西主政下的以小汽车通行优先的城市道路交通系统改变为以公交系统优先的战略。不仅能缓解交通的拥堵,而且极大地节约了城市的土地资源。同时,能缓解城市的环境污染问题。因此,在我国各大城市在发展中,应充分认识到以公交系统优先的城市道路交通系统的建设对城市资源节约的重要性,增加公共交通优先车,改善公共交通通达性和便捷性。

2. 对废弃工业用地的再利用。在“精明增长”战略的指导下,纽约对废弃工业用地的改造和再利用效果突出,值得我国各大城市学习。我国“目前受工业污染的耕地有 600 万公顷,全国受镉污染的土地有 1.33 万公顷,受汞污染的土地有 6.67 万公顷”<sup>[12]</sup>,因此,如何在废弃的工业用地和受到污染的土地上进行城市开发建设不仅是一个向有成功经验的纽约学习问题,更要结合当地实际情况,科学规划,精心改造,突破城市发展的土地资源瓶颈。

3. 注重城市的组团发展。目前,我国的一些大城市都以摊大饼式的模式进行发展,不仅造成了严重的城市蔓延,而且极大地浪费了宝贵的城市资源。因此,采取城市的组团式发展,各个城市协调共进,才是城市土地集约利用的一条有效途径。

#### 五、结语

当今,我国对土地集约利用的重视程度上升到国家层面。国土资源部自 2003 年以来出台了一系列关于土地集约利用的政策,尤其以《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》(国土资发[2014]119 号)最为代表。然而,我国各个城市目前对土地的集约利用政策的执行并不好,这其中既有地方政府对政策执行的态度、力度等方面的问题,也有可借鉴的经验不足的问题。

由此可见,在我国大力推进城市土地集约利用的进程中,亟须以史鉴今,从纽约的城市改造、土地利用中借鉴成功经验,吸取失败教训,从而获得长远有效的成果。当然,由于所处的国情不同,纽约的城市土地利用方式不能完全照搬,应结合各城市的自然条件、社会经济环境及其发展阶段,因地制宜地采纳“精明增长”战略。

#### [参 考 文 献]

- [1] 洪文迁. 纽约大都市规划百年: 新城市化时期的探索与创新[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2010.
- [2] 周文. 城市经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.
- [3] 约翰·弗农·亨德森. 区域和城市经济手册[K]. 郝寿义, 等, 译. 北京: 科学经济出版社, 2012.
- [4] 建造纽约的人[N]. 北京晨报, 2016-03-13.
- [5] 简·雅各布斯. 美国大城市的死与生[M]. 金衡山, 译. 南京: 译林出版社, 2005.
- [6] David Harvey. The Enigma Capital and the Crises of Capitalism[M]. New York: Oxford University Press, 2010: 163.
- [7] 敬东. 大都市郊区化与城市土地利用控制[M]. 上海: 同济大学出版社, 2008: 184.
- [8] 姚晓东, 王刚. 美国城市群的发展经验及借鉴[J]. 天津经济, 2013, (12): 20-23.
- [9] 卢为民, 马祖琦. 看纽约如何解决土地供需矛盾[N]. 中国国土资源报, 2012-12-12.
- [10] 马强. 走向“精明增长”: 从“小汽车城市”到“公共交通城市”[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007.
- [11] 陈雪明. 纽约的公共交通系统和规划经验谈[J]. 国际城市规划, 2015, 1(30): 84.
- [12] 刘荣增. 中国城市增长管理研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016: 95.

[责任编辑: 屈海燕 王圣姣]