

# 二战后美国高层公共住房的兴与衰

李莉

(厦门大学历史系,福建厦门361005)

**摘要:** 高层公共住房是二战后美国联邦政府旨在解决低收入阶层住房难题的一项城市政策。建成的高层公共住房虽缓解了城市低收入阶层住房短缺的压力,却因种族隔离、贫困集中、治安犯罪、社区衰败等问题频发,不到半个世纪即被大量拆毁。高层公共住房之所以短期内由盛转衰,主要原因不在该计划建筑规划、政策设计及运营管理等微观层面上的问题,而是二战后美国政府牺牲低收入阶层利益,配合宏观上城市政策的整体转型造成的。

**关键词:** 美国; 高层; 公共住房; 城市政策

**中图分类号:** K712.54; D523-31 **文献标识码:** A **文章编号:** 0438-0460(2018)03-0139-09

所谓公共住房(public housing),是指政府为城市低收入住户建造、管理和维护的低租金住房。<sup>[1]</sup>第二次世界大战后,美国联邦政府实施了大规模的高层公共住房计划。建成的高层公共住房占全国公共住房总量1/4强,<sup>[2]</sup>却在投入使用后饱受种族隔离、贫困集中、治安犯罪、社区空置等问题的困扰。1974年,联邦政府停止了高层公共住房建设,建成的高层公共住房也在不到半个世纪内大量被拆毁或重建为低层社区。二战后美国高层公共住房的兴衰,在国外学界受到高度关注。既有成果大多基于圣路易斯市普鲁伊特-艾格社区(Pruitt-Igoe)等典型高层公共住房衰败案例研究,认为高层公共住房之所以短期内由盛转衰,是因为该计划本身存在问题,包括建筑设计“缺乏保障安全需要的、贴近地面的有效监控”;<sup>[3]</sup>政策设计存在漏洞,尤其“挑选租户方面的规定会加剧贫困与隔离”;<sup>[4]</sup>运营管理不善,地方管理机构时常“好心办坏事”。<sup>[5]</sup>总的说来,国外学界的研究偏重对高层公共住房计划作微观层面的分析,较少注意战后美国城市化及城市政策的新变化等宏观因素的作用,这种倾向也影响了我国学界的初步研究。<sup>[6]</sup>然而,这些建筑规划、政策设计及运营管理等微观层面的结论,并不足以解释历来热衷低层设计的美国,为何会在二战后迅速掀起一场遍及美国各大城市,又基本局限在低收入公共住房领域的高层住房建设热潮;也无助于解读从设计规划到人口构成不尽相同的大量高层公共住房社区,缘何在短短几十年内普遍呈现衰败之态。有鉴于此,本文拟将高层公共住房的兴衰史置于战后美国城市政策转型的宏观视角下进行考察,以期得出更有价值的认识。

## 一、二战后美国高层公共住房的兴起

在美国,公共住房计划是一项20世纪才启动的崭新国家政策,打破了联邦不干预城市事务的

收稿日期:2018-01-18

基金项目:国家社科基金重大项目“20世纪世界城市化转型研究”(16ZDA139);国家社科基金青年项目“美国公共住房社会问题治理研究”(15CSS018)

作者简介:李莉,女,山东淄博人,厦门大学人文学院历史系副教授,历史学博士。

传统。该政策初期产生了积极效果,至二战后美国城市低收入阶层住房问题危机再现,联邦政府又一次实施了大规模的公共住房建设计划,高层公共住房建设热潮由此兴起。

早在19世纪后期,严重的贫民窟问题就引发了美国城市住房改革运动。政治家、市政规划人员、人文主义者、企业家及记者等纷纷发表文章,形成了早期的城市住房改革理论。不过,受美国地方自治影响,联邦政府长期不干预城市住房领域。<sup>①</sup>1920年,美国城市人口超过农村人口,成为城市化国家。当时大量外来移民和南部黑人涌入城市,城市住房的建设和改善却没有及时跟进,致使住房紧缺,房价高涨,贫民窟进一步增多。到1929年经济危机爆发,大量城市居民失业,无法按期支付住房按揭贷款而被银行收回住房,失去了基本生活保障,这成为当时全国性的普遍问题。地方政府无力应对,迫切需要联邦的介入与干预。伊迪斯·伍德(Edith E. Wood)、凯瑟琳·鲍尔(Catherine Bauer)等学者推动联邦政府开始大规模建设公共住房,并出台了美国历史上首部公共住房法案——《1937年美国住房法》(United States Housing Act of 1937)。不过,由于二战的爆发,新政时期的公共住房建设计划很快被搁置,截至1941年,全国仅完成建筑工程511项,新建公共住房161162套。<sup>[7]</sup>新政时期的公共住房政策被认为是有实效的,不仅帮助了学者劳伦斯·弗里德曼(Lawrence Friedman)所称的大危机中“淹没的中产阶级”(submerged middle class)渡过难关,也切实提高了一部分低收入家庭的居住质量。当时不断有住户反映“公共住房对他们的居住质量带来了实质性的提升,许多人都是第一次用上自来水,集中供暖和入户服务”。<sup>[8]</sup>

二战后,美国城市住房问题再次凸显。从战后初期的城市住房研究报告中不难看出,高层公共住房计划针对的城市低收入阶层住房问题最为棘手:其一,供应问题。自大萧条起,美国建筑业几近崩溃,住房供应量锐减。截至1945年11月,全美可租售空置房源仅占总房产的1.4%。<sup>[9]</sup>而随着战后军人大规模复员,新家庭数量爆炸性增长,“婴儿潮”接踵而至,城市普遍陷入“房荒”危机。据估计,自1944年起,全美每年须新建住房100多万套,多数须为中低价住房,且出租房需求又要多于出售房。<sup>[10]</sup>其二,质量问题。早在1939年,美国就有620万套城市住房属非标准住房,其中又有260万套属于亟待大力维修的危房,140万套未配备自来水设施,375万套无入户厕所,500万套缺乏私人浴室。二战期间美国虽然进行了战时住房建设,但截至1947年4月,亟待维修的非标准住房仍接近520万套。<sup>[11]</sup>其三,居住隔离问题。自20世纪初,许多美国城市制定种族隔离法令。30年代,联邦政府又在住房市场实施“红线政策”(Redlining),将种族构成视为房地产开发价值评定的重要因素。二战期间至战后,大量黑人迁入城市,遭到了白人的抵制与这些政策法规的限制,被隔离在城市聚居区内。与白人相比,有色人种面临的住房问题更为严重。据统计,1947年有色人种集中的城市住房中1/4急需大修;其住房非标准比例是白人的近6倍,居住拥挤比率则是白人的4倍。<sup>[12]</sup>

如何解决城市住房问题,又一次摆在了美国决策者面前。1949年7月,联邦政府出台了美国历史上著名的《1949年住房法》(Housing Act of 1949),提出“为每一个美国家庭提供体面而舒适的居住环境”。<sup>[13]</sup>该法案第三章是对《1937年美国住房法》公共住房计划的重新启动,规定6年内新建81万套低租金公共住房。<sup>[14]</sup>这一数量相当于当时全国住房预计总需求量的10%。<sup>[15]</sup>与此同时,公共住房在设计构思上发生了新的变化,法国建筑大师勒·科布西耶(Le Corbusier)倡导的高层现代主义建筑在战后美国备受青睐。其实,美国国土资源辽阔,人口分布高度分散化,人们长期倾向于自由度大的离群索居生活,低层、低密度住房一直是既符合美国国情,又迎合美国人意愿的首选。因此,二战以前美国公共住房在建筑形式上多为2层至4层,横向铺陈的花园公寓、独栋及联排公寓和无电梯公寓。不过,二战后,7层甚至更高、有效利用垂直空间的高层公共住房设计之风开始

<sup>①</sup> 新政以前美国联邦政府仅在一战期间为缓解劳工住房危机首次建设过少量公共住房。参阅李莉《一战时期美国联邦政府的劳工住房计划探析》,《世界历史》2014年第3期。

在人口稠密、地价高企的大城市盛行。纽约市是高层公共住房建设的先锋城市,早在《1949年住房法》出台前就开始尝试建设高层公共住房。仅1946年至1958年间,该市就在东哈莱姆、南布朗克斯、中布鲁克林以及曼哈顿下东区修建了约14.8万套高层公共住房。<sup>[16]</sup>《1949年住房法》颁布后,紧随纽约的脚步,在圣路易斯的普鲁伊特-艾格,芝加哥的罗伯特·泰勒之家(Robert Taylor Homes)、卡布里尼-格林(Cabrini-Green)、亨利·霍纳之家(Henry Horner Homes)、巴尔的摩的拉法耶特庭院(Lafayette Courts)、费城的米尔克里克(Mill Creek Houses)与剑桥广场(Cambridge Plaza)等社区,一大批高层公共住房破土动工。

由此,战后美国出现了一场持续约30年的高层公共住房建设热潮,直至20世纪70年代中期美国国会停止除老人公寓外的高层公共住房建设。该时期高层公共住房的建成量不容小觑,到20世纪末仍然占据美国公共住房总数的27%,与占比32%的花园公寓(garden apartment)、占比25%的独户或联排公寓(single-family home or townhouse)和占比16%的低层楼梯房(low-rise walk-up)一起构成美国公共住房的四种基本类型。<sup>[17]</sup>

## 二、出人意料的高层公共住房衰败

当高层公共住房建设热潮兴起之时,美国社会对这项政策的期许可想而知。不过,出人意料的是,不足半个世纪,大量建成的高层公共住房陆续衰败了。

前文提及,二战后到70年代中期一场仅约30年的高层公共住房建设热潮中,建成的高层公共住房量就占到了美国公共住房总量的1/4强。其中,20世纪50年代全美最具代表性的高层公共住房项目普鲁伊特-艾格社区在57英亩土地上建成33栋11层的高楼,为圣路易斯市提供了2870套住房;而60年代的典型代表罗伯特·泰勒之家则在92英亩土地上建设了28栋16层的高楼,为芝加哥市提供了4400套住房。<sup>[18]</sup>纽约市建成的14.8万套高层公共住房,容纳了55.5万人居住。这一数字与当时明尼阿波利斯全市总人口数量相当。<sup>[19]</sup>客观上讲,就缓解战后“房荒”,补充城市低收入阶层房源而言,联邦政府高层公共住房计划的政策效果是显著的。

与此同时,各大城市高层公共住房社区初开放时,居民普遍对这些新社区充满爱意。“我们觉得这就是天堂”,“我们觉得这就是我们能住的最好的房子”,这样的描述在对当时居民的采访中反复出现。几乎每个城市里排队候选的家庭都很多,能够迁入高层公共住房社区的家庭“为能逃离城市贫民窟并入住配有现代设施、多卧室及带有租金补贴的公寓感到庆幸”。<sup>[20]</sup>

然而,随着这批高层公共住房投入使用,负面问题却接踵而至。具体包括:

其一,高层公共住房虽提供了大量房源,但空置率却高于同时期的低层公共住房,且不断上升,居高不下。例如,1957年普鲁伊特-艾戈社区初开放时,空置率约为9%。其后不到15年,1970年空置率竟然达到了65%,而同年圣路易斯市低层公共住房的空置率仅为8%,全市各类住房平均空置率则为10%,都远远低于普鲁伊特-艾戈这个高层公共住房社区。<sup>[21]</sup>与之相似,泰勒之家的空置率常年维持在1/5左右,而卡布里尼-格林社区更高至1/3。<sup>[22]</sup>居高不下的空置率,使得高层公共住房最终成为各大城市房源中的“鸡肋”,很多被拆除,造成社会资源的极大浪费。

其二,高层公共住房虽迎合了现代主义风潮,但居住质量却没有明显提升。比较1950年至1970年间美国公共住房与私人住房的建设成本,仅1950年持平,1958年公有住房略高,其余年份公有住房成本都明显低于私人住房。<sup>[23]</sup>严格的成本控制意味着建筑规格的下调。50年代曾有前苏联建筑师代表团批评亨利·霍纳之家竟然用煤灰板代替石灰板做内墙。<sup>[24]</sup>1965年詹姆斯·贝利(James Bailey)则公开批评普鲁伊特-艾戈社区“根本没有什么景观美化”。<sup>[25]</sup>在初搬入新社区的欣喜过后,高层公共住房居民越来越多地遭遇这些居住质量方面的问题。同时,故意破坏设施的行为又成为高层公共住房社区存在几十年的一大顽疾,包括向窗外丢垃圾,随地小便,故意敲破玻

璃等。以纽约市为例,1972年该市公共住房系统更换窗玻璃18.8万多扇,成本超过120万美元,清理墙壁涂鸦的花费更达300万美元。<sup>[26]</sup>

其三,高层公共住房日益沦为城市有色人种隔离区。二战前,贫困的白人与有色人种都申请入住公共住房。<sup>[27]</sup>但是二战后,白人住户逐步逃离了公共住房区,而有色人种,特别是黑人,逐渐占据了公共住房住户的大多数。<sup>[28]</sup>到70年代初,70%的公共住房住户为有色人种,在亚特兰大与芝加哥这一比例甚至达到了95%。隔离的问题在高层公共住房社区更为严峻,像芝加哥卡布里尼-格林这种原本由意大利裔、爱尔兰裔、波多黎各裔和黑人等多族裔入住的高层社区,就曾在短短几年内演变为完全隔离的黑人区。<sup>[29]</sup>

最后,高层公共住房不仅没有解决前述三方面的城市低收入阶层住房问题,反而因为聚集了大量的贫困人口,成了城市衰败问题的集中地。芝加哥、纽约、圣路易斯等市的高层公共住房隔离、失业、单亲、青少年犯罪等社会问题突出,不少社区甚至沦为毒品流通、帮派暴力以及有组织犯罪的天堂。据报道,仅1969年一年,普鲁伊特-艾格社区就发生了10起谋杀,14起强奸,129起暴力袭击。<sup>[30]</sup>自60年代开始,这些衰败的高层社区遭到全美社会各界的广泛批评,是否继续保留它们,成了各大城市市政府的一块“心病”。

1973年,圣路易斯市选择爆破拆除普鲁伊特-艾格社区,这成为全美高层公共住房计划退潮的一个显著标志。一年后,《1974年住房与社区发展法》(the Housing and Community Development Act of 1974)叫停了高层公共住房建设。1992年,国会实施了“希望六号”计划(the HOPE VI program),开始陆续拆除严重衰败的高层公共住房社区,重建为低层、混合收入的联排式和公寓式社区,其中“巴尔的摩市有望成为全美首个完全拆除高层公共住房的城市”。<sup>[31]</sup>

### 三、高层公共住房与宏观城市政策转型

不足半个世纪,高层公共住房由盛转衰。高层公共住房计划也因此被学界称为美国历史上一项失败的城市政策。然而,既有研究侧重于从微观层面解读联邦政府的高层公共住房计划,过于苛责计划本身,未能对宏观的城市政策转型给予足够的重视。

前文提及,美国学界大多从普鲁伊特-艾戈等高层公共住房典型衰败案例出发,认为高层公共住房计划在建筑规划、政策设计及运营管理等微观层面上存在问题,致其短期内由盛转衰。这种观点也深刻影响了美国联邦政府的政策走向。20世纪后半期联邦政府的城市与住房政策报告多指责“高层公共住房行不通”“反社会”,甚至把责任归咎于支持高层建设的建筑师们。到1992年,当美国住房与城市发展部部长杰克·坎普(Jack Kemp)宣布开始实施“希望六号”(the HOPE VI program)计划治理全国衰败公共住房的时候,他明确引用普鲁伊特-艾戈高层公共住房社区作为过去自由主义政策失败的一个明证。<sup>[32]</sup>然而,70年代中期以来的高层公共住房停建与拆除政策却引发了更多的矛盾:一方面,停建使许多城市“申请入住公共住房的家庭要排号等待好几年”,“一位36岁的巴尔的摩母亲在等待过程中整日忧心自己与3个孩子要露宿街头”。<sup>[33]</sup>另一方面,拆迁出现了地方政府为达目的而有意忽视社区失修及闲置问题的“事实拆迁”(De Facto Demolition)行为,相当一批原公共住房住户遭到驱逐而无家可归。<sup>[34]</sup>

有鉴于上述问题,近年来有学者开始反思完全否定高层公共住房的观点,提出如下问题:如果说11层高的普鲁伊特-艾戈社区与16层高的泰勒之家因其设计而失败,那么,30层高的纽约市马球场塔楼区(Polo Grounds Towers)运营情况何以良好?<sup>[35]</sup>20世纪七八十年代高层公共住房存在的犯罪与故意破坏行为与低层公共住房社区居民所遭遇的相同问题有何实质不同?<sup>[36]</sup>在美国大量衰败的高层公共住房缘何在“北欧、新加坡、香港等其他国家或地区有效庇护成千上万低收入租户?”<sup>[37]</sup>当然,这些质疑主要是利用反例来说明之前政策评价的不合理性,依然延续了偏重微观研

究的传统。少量可运营的美国高层公共住房例证与其他国家或地区的成功经验仍旧无法解释美国战后那场普遍性的高层公共住房兴衰现象。

其实,要解读这场高层公共住房计划的兴衰,必须考虑该计划是二战后美国城市政策的组成部分这个前提。而一旦我们回到美国城市政策整体框架下进行思考,会发现宏观城市政策的转型才是高层公共住房兴衰命运的真正推手。具体表现在:

首先,战后美国城市政策重心转向郊区,加速了高层公共住房所在中心城市的衰败。具体包括:(1)1945年至1965年,美国联邦住房署(Federal Housing Authority,《1934年全国住房法》)设置担保新建了2600万套独户住房,基本位于中心城市以外的郊区。<sup>[38]</sup>(2)战后至60年代初,“红线政策”进一步强化。在底特律市区,开发商甚至发现,只有修建一堵6英尺高、半英里长的混凝土墙将他所开发的白人区与附近的黑人区隔离开,联邦住房署才肯为他的白人住宅区提供担保。<sup>[39]</sup>“红线政策”致使大量住房开发贷款刻意避开有色人种集中的中心城市,流向白人多的郊区。(3)1944年至1956年,联邦三次颁布公路法。仅《1956年州际高速公路法》(Interstate Highway Act of 1956)就修建了5000英里的城区环城公路和辐射状公路,便利了城市与郊区之间的流动。<sup>[40]</sup>上述联邦政策推动战后中心城市人口以空前的速度向郊区转移,70年代郊区人口最终超过了城市人口。中心城市却遭遇多重困境:一是人口数量上,自1950年开始,芝加哥、纽约等高层公共住房集中的大城市人口普遍减少,其中底特律市区人口甚至下降了20%。<sup>[41]</sup>二是种族构成上,出现以白人为主的郊区和以黑人为主的中心城市迥然有别的“两个世界”。三是城市管理上,中心城市税基严重受损,财力萎缩,公共服务负担反而加重。到1970年,前12大的美国城市人口占全国人口12%,医疗和社会福利开支却占到全国总量的40%。<sup>[42]</sup>

高层公共住房的兴起,本是基于一种发展预期,即二战后中心城市人口和产业会进一步增长,城市住房会更为拥挤和不足。然而,中心城市的衰败,使预期的城市增长化为泡影。城市人口的减少,导致高层公共住房社区空置率的上升。城市种族构成的变化,带来高层公共住房社区沦为有色人种隔离区的命运。城市财政危机直接困扰着高层公共住房社区的教育、卫生与治安方面的投入。到60年代“城市危机”爆发,种族骚乱、高失业率、高犯罪率等社会问题更是以高层公共住房社区最为集中。

其次,战后美国城市政策偏重清理与商业开发,将原贫民窟动迁户的安置难题转嫁给了高层公共住房计划。1949年至1974年,联邦先后颁布十多项法案,在全国掀起了声势浩大的“城市更新运动”,试图通过贫民窟清理、衰败区改造及建设公共住房来解决城市问题。自更新运动伊始,《1949年住房法》就取消了《1937年美国住房法》关于清理旧房须与建设新房数量相当的“等量清除”原则。<sup>[43]</sup>其后,1954年法案明确将联邦拨款中的非住房开发的份额定为10%,1959年提高到20%,1961年增加到30%,到1965年更是上升到35%。<sup>[44]</sup>上述联邦政策造成了严重的城市贫民窟清理大于建设的问题。1949年至1967年,全美被清理的住房已近40万套,而同时期在被清理的原址上建成的公共住房仅10760套。<sup>[45]</sup>许多大城市因此出现极大的住房缺口。在巴尔的摩,这个缺口多达7136套,费城、波士顿、辛辛那提等市的房产缺口也都在5000套以上。<sup>[46]</sup>显然,地方政府必须寻找到迅速增加房源的有效途径,弥补这些住房缺口,进而解决被清理的贫民窟区域大量动迁户的安置问题。

高层公共住房的建设,在很大程度上是地方为了解决城市贫民窟清理带来的动迁安置问题。毕竟高层项目占地少,又可以集中提供大量房源,既解决了相当一部分动迁户的问题,被清理的区域再开发的地皮又可挪作商用或是其他用途,为地方创造更大的收益。然而,这样的动迁只是把居民径直填塞进高层公共住房里集中起来,原有的贫困、种族等各种问题也只是随着动迁户“搬上楼”,并未有实质的改善。且相对于设计上较为分散、占地更广的低层公共住房而言,高层公共住房项目在贫困、种族、治安等问题上的情况更为恶劣。

最后,战后美国城市政策侧重鼓励住房自有,限制以出租为目的的公共住房。随着冷战的形成,郊区建房与购房在美国具有了爱国主义性质,公共住房则被指责为“共产主义”的巢穴、“国家走向社会主义化的第一步”。<sup>[47]</sup>除前文提及的美国联邦住房署对2600万套独户住房的贷款担保外,1945年至1950年联邦先后三次修改《1944年军人再调整法》(The Servicemen's Readjustment Act of 1944),为退伍军人购房提供贷款担保和其他优惠,但仅限购房自有的情况。<sup>[48]</sup>到1956年退伍军人自有房产者的比例达到42%。<sup>[49]</sup>与此同时,《1949年住房法》明令禁止公共住房建设带有“精致或奢侈的设计或材料”,并要求公共住房项目“优先选择需求最迫切的家庭”,避开联邦优惠政策下有能力的住户。<sup>[50]</sup>上述联邦政策大幅提升了美国人的住房购买力,退伍军人、劳工与中低阶层普遍加入了购房的大军。<sup>[51]</sup>同时这些政策在私人房地产开发领域,催生了以“莱维敦”(Levittown)为代表的大规模房地产装配流水线作业的开发方式。当时“莱维敦”的建设速度可以达到每周建成150栋住房,即每15分钟建成1栋。在此背景下,战后美国住房自有率迅速抬升,仅1945年底至1956年十年间,住房自有率就由51%上升至59%。到1960年,约2/3的美国人拥有其住房的产权。<sup>[52]</sup>

高层公共住房的设计,比花园公寓等低层公共住房对美国人的吸引力更低,更能确保项目本身不会与“莱维敦”这样的私人开发房产形成竞争。因此,二战后高层公共住房计划比低层公共住房遭遇的社会阻力更小,得以大规模投建。而随着大量劳工阶层购买住房自有,高层公共住房的服务对象也发生了变化。自新政到40年代末,公共住房租户主要由“淹没的中产阶级”构成。学者劳伦斯·弗里德曼所称的“淹没的中产阶级”,指的是受1929年大危机冲击而暂时失业或就业不足,却努力争取更好生活的劳工阶层家庭。他们中的相当一部分通过接受公共资助摆脱了困境。<sup>[53]</sup>但进入50年代,公共住房租户开始由更为穷困且长期失业的家庭组成,这些家庭改善经济进而搬出公共住房的能力和动力更为缺乏。这种情况意味着,战后大量开放的高层公共住房社区与新政时期的那些公共住房社区迥然不同。当绝大多数社区住户就业不足或长期失业,高层公共住房社区房产就失去了在社会上继续循环的可能性。一方面,一大批贫困住户,这其中甚至包括一部分故意破坏设施者、吸贩毒者、帮派分子等,长期聚集在高层公共住房社区,直接导致了社区建筑设施毁坏与社会问题不断;另一方面,正在申请入住公共住房的家庭会刻意避开这样的高层公共住房社区,去选择低层公共住房社区;同时,周边普通社区也常常会受到高层公共住房各类问题的负面影响,导致经济状况较好的原住户会尽量搬离。最终,高层公共住房社区及周边区域往往沦为二战后中心城市衰败的集中地。

总的说来,高层公共住房之所以出现规划设计、成本限制、高空置率到贫困人口集中、种族隔离、管理运营等各种问题,主要原因不在计划本身。上述三方面的城市政策转型,一方面需要高层公共住房帮助配合应对战后“房荒”,解决城市更新的安置问题,为联邦购房优惠政策无法惠及的最低收入群体提供容身之所;另一方面,这种转型又在推动郊区化大规模发展的同时,引发了高层公共住房所在城市的衰败与财政危机;在清理了大量贫民窟用于商业开发的同时,挤压了高层公共住房的用地与选址空间;在推动住房自有率上升的同时,限制了以出租为目的的高层公共住房的发展。可以说,高层公共住房实际沦为了二战后城市政策转型的“牺牲品”。

#### 四、结语

综上所述,高层公共住房作为一项专门针对城市低收入阶层住房问题的联邦城市政策,实际沦为了配合二战后城市政策整体转型的“牺牲品”。令人遗憾的是,这一从更为宏观的视角得到的认识,却长期未能引起美国学界与政府足够的重视。多年来,基于普鲁伊特-艾戈等高层公共住房典型衰败案例的微观研究形成的主流观点,认为高层公共住房计划在建筑规划、政策设计及运营管理

等微观层面上存在问题,致其短期内由盛转衰。我们承认,这些微观层面的研究有其价值。例如,2017年6月伦敦格伦费尔特大厦(Grenfell Tower)火灾事件也再次证明了国外学界关于高层公共住房设计安全隐患方面研究的重要性。<sup>[54]</sup>这些微观层面的认识,往往是宏观研究容易遗漏的。但是,仅从微观层面获得的认识,无法系统且合理地解释高层公共住房在二战后的美国迅速兴起又普遍衰败的这一宏观历史现象。

因此,对战后高层公共住房兴衰的解读,不应是各种公共住房案例微观研究的简单相加。只有将高层公共住房计划置于二战后美国城市政策转型的宏观视角下,将微观层面的认识与战后郊区化、中心城市衰败、种族问题变化乃至国际上冷战形成等宏观层面的因素联系起来,才能发现,高层公共住房计划本来作为美国联邦政府针对低收入阶层住房问题的城市政策出台,但二战后城市政策的转型却在实质上改变了该计划的宏观政策定位。高层公共住房的兴起,不再是只为解决城市低收入阶层住房问题,更是要配合美国城市政策推动郊区化、城市更新及提升住房自有等其他目标的实现;而高层公共住房的衰败,又恰恰是城市政策转型过程中,政府保护郊区、私人市场、白人团体与地方商业开发利益等,忽视和牺牲城市低收入阶层的利益而带来的恶果。总之,二战后高层公共住房短期内由盛转衰,主要原因不在计划本身,而是源自美国政府牺牲低收入阶层利益,配合二战后城市政策转型这一客观事实。

#### 注释:

- [1] Jack C. Plano, Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, Holt, Rinehart and Winston, 1979, p. 377.
- [2] [34] Edward G. Goetz, *New Deal Ruins: Race, Economic Justice, and Public Housing Policy*, Ithaca: Cornell University Press, 2013, pp. 43, 53.
- [3] James Bailey, "The Case History of a Failure" *Architectural Forum*, December 1965, pp. 22-25; Oscar Newman, *Defensible space: Crime Prevention through Urban Design*, New York: Macmillan, 1973; Peter Blake, *Form Follows Fiasco: Why Modern Architecture Hasn't Worked*, Boston: Little & Brown, 1977; Charles A. Jencks, *The Language of Post-modern Architecture*, New York: Rizzoli, 1977.
- [4] William Moore, Jr., *Vertical Ghetto: Everyday Life in an Urban Project*, New York: Random House, 1969; Eugene J. Meehan, *The Quality of Federal Policymaking: Programmed Failure in Public Housing*, Columbia: University of Missouri Press, 1979; Arnold R. Hirsch, *Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago, 1940-1960*, Chicago: University of Chicago Press, 1998.
- [5] Lee Rainwater, "The lessons of Pruitt-Igoe" *Public Interest*, Summer 1967, pp. 116 - 126; *Behind Ghetto Walls: Black Families in a Federal Slum*, Chicago: Aldine, 1971; Alex Kotlowitz, *There Are No Children Here: The story of two boys growing up in the other America*, New York: Doubleday, 1991.
- [6] 鞠培泉 《浅谈 Pruitt Igoe 居住区的兴与废》,《新建筑》2003 年第 3 期; 李莉 《罗伯特·泰勒之家: 美国战后高层公共住房发展史的典型个案》,《史学理论研究》2013 年第 2 期; 陈玉 《普鲁伊特 - 艾戈社区的生与死——一个公共住房案例的解读》,《规划师》2013 年第 4 期。
- [7] Hamilton Cravens, ed., *Great Depression: People and Perspectives*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 2009, p. 243.
- [8] Joseph Heathcott, "Public Housing Stands Alone", in Nicholas Dagen, Fritz Umbach, and Lawrence J. Vale, eds., *Public Housing Myths: Perception, Reality, and Social Policy*, Ithaca: Cornell University Press, 2015, p. 34.
- [9] U. S. Bureau of the Census, *Housing Characteristics of the United States: April 1947*, Series P-70, Current Population Reports, Housing, No. 1, 1947, p. 25.
- [10] [11] [12] Public Housing Administration, and Housing and Home Finance Agency, *Reference and source material on: I. Housing and housing needs. II. Economic and social costs of good and bad housing. III. Who pays for public housing*, Washington, 1949, pp. 6, 7-8, 12.
- [13] Sec. 2., Housing Act of 1949, P. L. 81-471, July 15, 1949, p. 413.
- [14] Sec. 305. (a), Housing Act of 1949, p. 428.

- [15] Barry Cullingworth, Roger W. Cavas, *Planning in the USA: Policies, Issues and Processes*, New York: Routledge, 1997, p. 285.
- [16] [19] Robert Caro, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, New York: Vintage, 2004, pp. 7, 8.
- [17] John Atlas and Peter Dreier, "Public Housing: What Went Wrong?", *Shelterforce*, Issue 74, September/October 1994, pp. 4-5.
- [18] [44] [51] David Goldfield, ed., *Encyclopedia of American Urban History*, Vol. 1, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2007, pp. 615-687, 848, 435.
- [20] D. Bradford Hunt, *Blueprint for Disaster: The Unraveling of Chicago Public Housing*, Chicago: The University of Chicago Press, 2009, pp. 3-5.
- [21] [25] Alexander von Hoffman, "Why They built Pruitt-Igoe", in John F. Bauman, Roger Biles and Kristin M. Szylvian, eds., *From Tenements to the Taylor Homes: In Search of an Urban Housing Policy in Twentieth-Century America*, University Park: Pennsylvania State University Press, 2000, pp. 200-201, 200.
- [22] Leonard S. Rubinowitz, James E. Rosenbaum, *Crossing the Class and Color Lines: From Public Housing to White Suburbia*, Chicago: University of Chicago Press, 2000, p. 217.
- [23] U. S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, Washington, 1975, p. 639.
- [24] Alex F. Schwartz, *Housing Policy in the United States*, New York: Routledge, 2010, p. 134.
- [26] Nicholas Dagen Bloom, "Learning From New York: America's Alternative High-Rise Public Housing Model", *Journal of the American Planning Association*, Volume 78, Issue 4, 2012, p. 424.
- [27] Michael B Katz, *The Price of Citizenship: Redefining the American Welfare State*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008, p. 49.
- [28] Roger Biles, "Public Housing and the Postwar Urban Renaissance", in John F. Bauman, Roger Biles and Kristin M. Szylvian eds., *From Tenements to the Taylor Homes*, p. 151.
- [29] Ann Durkin Keating, *Chicago Neighborhoods and Suburbs: A Historical Guide*, Chicago: University of Chicago Press, 2008, p. 120.
- [30] Ken Hartnett, "Glimmer of Hope Visible for Pruitt-Igoe", *Carthage Press*, Wednesday, April 29, 1970.
- [31] Arnold R. Hirsch, *Making the Second Ghetto*, p. vii.
- [32] National Commission on Urban Problems, *Building the American City*, Report of the National Commission on Urban Problems to the Congress and to the President of the United States 91<sup>st</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, House Document No. 91-34, 1968; George Schermer Associates, National Commission on Urban Problems, *More than Shelter: Social Needs in Low and Moderate-Income Housing*, Washington, D. C.: National Center for Housing Management, 1968; Elizabeth Wood, *The Beautiful Beginnings, The Failure to Learn: Fifty Years of Public Housing in America*, Washington, D. C.: National Center for Housing Management, 1982; U. S. Department of Housing and Urban Development, *A Promise Being Fulfilled: The Transformation of America's Public Housing*, A Report to the President, Washington, D. C., 2000.
- [33] Joanna Daemmrich, "Public Housing Squeeze", *The Sun*, Dec. 22, 1991.
- [35] Nicholas Dagen Bloom, "High-rise Public Housing is Unmanageable", Nicholas Dagen Bloom, Fritz Umbach, and Lawrence J. Vale, eds., *Public Housing Myths*, p. 91. 相关研究另见: Nicholas Dagen Bloom, *Public Housing That Worked: New York in Twentieth Century*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2009; *Affordable Housing in New York: The People, Place, and Policies That Transformed a City*, Princeton: Princeton University Press, 2015.
- [36] [38] [50] Joseph Heathcott, "The Strange Career of Public Housing: Policy, Planning, and the American Metropolis in the Twentieth Century", *Journal of the American Planning Association*, Volume 78, Issue 4, 2012, pp. 371, 366, 367.
- [37] Edward Glaeser, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, Happier*, New York, NY: Penguin, 2011; Nancy H. Kwak, *A World of Homeowners: American Power and the Politics of Housing Aid*, Chicago: The University of Chicago Press, 2015.



- [39] [41] [52] Howard P. Chudacoff, Judith Smith, Peter Baldwin, *The Evolution of American Urban Society*, New York: Routledge, 2016, pp. 194, 196, 193.
- [40] David K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*, New York: Routledge, 2014, p. 164.
- [42] Kenneth T. Jackson, *The Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*, New York, 1985, p. 22.
- [43] Sec. 10. (a), United States Housing Act of 1937, P. L. 75-412, September 1, 1937, pp. 891-892.
- [45] Marc A. Weiss, "The Origins and Legacy of Urban Renewal", in J. Paul Mitchell, ed., *Federal Housing Policy and Program*, New Brunswick: Center for Urban Policy Research Press, 1985, pp. 253-254.
- [46] National Commission on Urban Problems, *Building the American City*, p. 86.
- [47] Richard O. Davies, *Housing Reform during the Truman Administration*, Columbia: University of Missouri Press, 1966, pp. 18-20.
- [48] William Pencak, ed., *Encyclopedia of the Veteran in America*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 2009, p. 233.
- [49] Scott Myers-Lipton, *Ending Extreme Inequality: An Economic Bill of Rights to Eliminate Poverty*, New York: Routledge, 2016, p. 49.
- [53] Tom Forrester Lord, *Decent Housing: A Promise to Keep*, Cambridge: Schenkman Publishing, 1977, p. 29.
- [54] Howard Husock, "Social Housing with a Troubled History", *Financial Times*, July 5, 2017.

[责任编辑: 陈双燕]

## Rise and Fall of American High-Rise Public Housing after World War II

LI Li

(Department of History, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

**Abstract:** High-rise public housing was the U. S. federal government's low-income urban policy after World War II. The construction of high-rise public housing helped relieve the housing shortage of low-income families, but most high-rise projects suffered from various problems, such as racial segregation, poverty concentration, crime rampancy and declining communities; as a result, many high-rise buildings were demolished in less than half a century. The main reason for the short-term rise and fall of high-rise public housing lies not in the microcosmic problems of the project such as architectural planning, policy design and management, but in the sacrifice of the interests of the low-income class by the U. S. government in the macro transformation of America's post-war urban policy.

**Keywords:** U. S., high-rise, public housing, urban policy