

拯救中心城市的尝试——从“开放郊区”到“没有郊区的城市”

The Attempts to Save the Central Cities: From “Opening Up the Suburbs” to “Cities Without Suburbs”

郭巧华

摘要: 20世纪七八十年代,美国中心城市,特别是东北部和中西部的老工业城市出现了明显的衰退现象,引起学界和政界人士的广泛关注。为拯救中心城市,很多学者和政要提出或尝试了众多改革方案。其中,安东尼·唐斯的“开放郊区”和戴维·腊斯克的“没有郊区的城市”从区域发展的角度,提出通过整合大都市区、将郊区和中心城市合二为一的方法来解决中心城市问题。虽然在现实政治中,这些主张很难得到全民的认可,却不失为一种改革的难得思路。

Abstract: In the 1970s and 1980s, America central city, especially the old industrial ones in the northeast and central-west began declining apparently. It caused the concerns of the scholars and politicians. To save the central cities, many scholars and politicians tried many reforming proposals. From a perspective of region development, Anthony Downs and David Rusk each brought out a proposal of combine the central city and the suburb to solve this problem. Although it is hard to be sanctified in the practice of politics, it is a good idea of reforming.

关键词: 美国; 中心城市问题; 安东尼·唐斯; 戴维·腊斯克

Keywords: America; Central City Question; Anthony Downs; David Rusk

作者: 郭巧华, 杭州师范大学人文学院讲师, 厦门大学人文学院历史系博士。
qiaohua8116@126.com

早在20世纪20年代左右,美国郊区的发展就引起了一些学者的关注。虽然这一时期中心城市发展势头很旺盛,郊区尚处于成长阶段,但他们认为郊区的发展造成了地方政府的零碎化,很多城市问题应该统一治理。因此,他们建议成立大都市区政府,将郊区纳入中心城市之中,通过区域结构性改革来妥善处理郊区和城市之间的关系^①。第二次世界大战后,随着新一批移民潮的到来和大批黑人迁入北方城市,出现了白人大逃匿现象。特别是在联邦一系列政策的刺激下,大量白人中产阶级迁往郊区,中心城市则成为黑人、少数族裔及贫困白人的大本营。而20世纪前半期的区域主义运动和由此推动的区域性改革步履维艰,实际上在全国建立大都市区政府的寥寥可数。到20世纪中叶,“公共选择”学派异军突起,他们提出,地方政府的零碎化有利于竞争,进而有助于提高政府的效率,顺应了市民的政治取向和服务需求,比大都市区政府更可取^②。这种观点连同60年代各种社会运动一道,对带有一定集权化色彩的区域主义运动形成了巨大冲击。他们认为,郊区的过度发展并没有因为它顺应民众的自治需求而使问题得到解决,地方政府的零碎化现象日趋严重,公共服务的边际成本愈加提高,更为严重的是,随着人口及其各类经济资源的外流,许多中心城市历史性地陷入衰落之中。由于经济衰败与财政危机,中心城市无法保障其居民能够得到足够的经济机会与社会福利保障,进而产生了日益严重的社会不公。在这种情况下,很多学者结合现实情况,重提区域主义的主张,也被称之为新区域主义^③。他们抛弃传统区域主义建立大都市区政府的理念,强调在大都市框架下地方政府相互依存,通过共同治理来管理好大都市区,在管理的过程中,新区域主义非常注重中心城市对大都市区发展的作用,针对中心城市的很多问题,他们提出了各自的改革之道。

本文所选取的两个学者在大都市区问题治理中都有独到的见解,特别是对于20世纪七八十年代出现的中心城市问题尤其关注。安东尼·唐斯(Anthony Downs)曾

① 这一时期主张建立大都市区政府的学者又被称之为传统区域主义者,主要代表人物有欧内斯特·伯吉斯、保尔·斯杜尔斯基、维克多·琼斯、路德·古利克等。

② 公共选择学派又称理性选择学派,是以经济分析方法研究政府决策等政治问题的一个重要理论流派。主要代表人物有:詹姆斯·布坎南、戈登·塔洛克、安东尼·唐斯、威廉·尼坎南、伦纳德·H. 科斯、查尔斯·M. 蒂尔鲍特、文森特·奥斯特罗姆等。

③ 为与20世纪前半期的区域主义运动相区别,90年代的这次学术研究高潮一般被称为“新区域主义”运动,主要代表人物有:戴维·腊斯克、尼尔·皮尔斯、亨利·希斯诺里斯、安东尼·唐斯等。

是公共选择学派的主力^①，不过他在新区域主义领域也颇为活跃，而他的《开放郊区：美国城市发展战略》^[1]是一本关于城市问题研究的力作；戴维·腊斯克（David Rusk）作为新区域主义的领军人物，在政界和学界都颇具影响，巴尔的摩太阳报在1995年曾称其为“美国最热门的城市专家”，而他同年出版的《没有郊区的城市》^[2]被《国会季刊》誉为“区域主义运动的圣经”^[3]。前者试图通过开放郊区、后者试图将郊区和中心城市合二为一的方法，来解决中心城市问题，虽然在实施的过程中遭遇各种挫折，但他们的尝试为解决中心城市问题提供了一种不可多得的方案。

1 郊区过度蔓延下的中心城市问题^②

郊区生活方式综合了城市和乡村生活的优势，其优美的环境、舒适的生活吸引了大批人士前往定居。特别是在第二次世界大战之后，随着经济的发展、科技的进步，特别是在联邦政府一系列政策的带动下，郊区和中心城市的发展出现彼此分离、此消彼长的局面，郊区的发展以牺牲中心城市为代价。“1950年全国最大的25个城市中，在接下来的30年中有18个人口减少。而与此同时，郊区成为合众国发展的精华，它也许比大型轿车、高层建筑或者职业橄榄球更能代表美国文化。”^[4]郊区的过度蔓延导致中心城市日渐衰败，危机频传。蜗居在中心城市的黑人和拉美裔等与美国白人的主流生活相脱节，进而产生了一系列不易化解的问题。

第一个问题是中心城市的衰败。随着大量中产阶级白人迁往郊区，制造业、零售业也随之大批迁往郊区，中心城市经济出现空心化问题。尽管中心城市对产业结构进行调整，以知识为基础的服务业得到较快发展，但这些并不足以弥补制造业、零售业外迁所造成的损失。而中心城市大量黑人、贫困人士所受的教育水平不高，大多从事蓝领工作，制造业、零售业外迁使他们的就业难度进一步加大，贫困更加严重。如1973年，城市居民收入低于郊区4个百分点，1980年，这一差距扩大到11个百分点，1989年再达到17.5个百分点。是年，中心城市人均收入为14 069美元，郊区为17 051美元^[5]。针对中心城市的衰败问题和下层居民的住房问题，联

邦政府早在1949年就开展了规模宏大的“城市更新运动”，尽管这一运动在一定程度上改变了城市破旧的局面，建立了很多商业开发区，然而它并没有从根本上解决中心城市的衰败问题，很多下层居民的住房问题不仅未能解决，反而被一古脑地塞到竖向发展的仓库式住房里，被隔离在空中，孤立起来，不久就成为新的黑人聚居区。

第二个问题就是中心城市的财政危机。一方面，白人中产阶级在郊区建立独立于中心城市的地方政府，不再向中心城市缴纳财产税，加上大量企业迁往郊区，使中心城市税源日渐枯竭，市政府财政捉襟见肘；另一方面，中心城市基础设施老化，黑人、穷人人口日益增多，又急需市政府拿出较多的资金用于福利。与此同时，大批郊区人口因就业、娱乐、就医或办理公务而经常出入中心城市，市政服务需求丝毫不减，使已经难以支撑庞大市政设施和公务员开支的中心城市一筹莫展，难以为继。正如安东尼·唐斯所指出的，“大型中心城市正处于不断深陷的财政危机的阵痛之中。一方面，它们正面临着应付急速增长的财政开支的任务，而这是由‘高负担’居民数量的不断增加所引发的；另一方面，它们的税源速率趋缓（事实上，在某些情况下正在下降），这是中等和高等收入的家庭以及企业公司从中心城市向郊区不断外迁的一种反映。”虽然联邦和州政府对城市贫民进行福利援助，但这些援助数额很小，对于极度贫困的穷人和少数族裔家庭如同杯水车薪。

第三个问题就是底层阶级问题。底层阶级是指那些“缺乏培训和技术的个人，他们经历了长期的失业又不是劳动力大军中的成员，是卷入街头犯罪和其他越轨行为的个人，是那些长期经历贫困或福利依赖的家庭。”^[6]由于白人的敌意与自身的困境，处于底层状态的人很难摆脱贫困的处境，而中心城市落后的教育体制又使得他们一代又一代丧失了摆脱贫困环境的途径。随之，一代代底层贫困人口因缺乏文化和技术而长期陷入失业的困境。这种恶性循环使他们中很多人丧失了对未来的信心和奋斗的动力，于是在日常生活中经常以反社会行为来发泄自己的失望和对社会的不满，“那些带有传统问题的、表现出某种形式的反社会行为家庭，在贫民

① 安东尼·唐斯是美国华盛顿布鲁金斯研究所大都市政策中心的高级研究员，他还曾担任兰德公司的高级分析员，以及美国各级政府机构和大会公司的顾问，并在芝加哥大学任过教。唐斯的观点很特别，他曾是公共选择学派的代表人物，他的《民主的经济理论》和《内部科层制》等书都反映了他的这种观点；不过后来他又采纳了很多区域主义的意见，也被视为是新区域主义的代表人物之一。而《开放郊区》则是他这一转变的初始，所以本文选取他的这本书来评价也很有象征意义。

② 美国郊区的发展主要可以分为三个阶段：1945年前中心城市占据主导地位，郊区发展迟缓，对中心城市的依赖性较大；1945—1970年，郊区和中心城市呈现出彼此分离，此消彼长的局面，郊区的发展以牺牲中心城市为代价，中心城市陷入持续的衰退阶段；1970—2000年，郊区发展势头不减，中心城市在社会各界的大力支持下进行痛苦的经济转型。本文中所述的郊区过度蔓延主要是指第二次世界大战之后，郊区的过度发展以及由此而出现的各种问题。有关郊区和中心城市的发展问题，美国学者的研究已经相当成熟，其中较为经典的著作有：肯尼思·杰克逊的《马堂草边疆——美国城市郊区化》、斯科特·托马斯的《郊区合众国：郊区如何控制美国及如何利用》、巴巴拉·M.凯利主编的《郊区再考察》等，国内相关研究有孙群郎的《美国城市郊区化研究》、王旭的《美国城市发展模式》等。

窟居民之中是非常普遍的。”^[7]而这些行为非但无助于他们摆脱贫困,反而进一步加强了白人社会对他们的歧视和隔离,导致郊区和中心城市隔离状态更为严重,进一步加剧了解决底层阶级问题的难度^①。对此,美国黑人民权运动领袖杰西·杰克逊也认为,“美国正在分化成两个美国,一个是郊区——繁荣的美国,一个是城市——贫困的美国……现在,随着计算机的普及,这种分化将更突出。”^[8]中心城市与郊区由此形成了两个截然不同的、以种族和阶级为分野的等级社会,“进入了一个新的不平等时期,富人和穷人的差距通过地理分布而扩大和强化了”^[9]。

2 “开放郊区运动”

郊区过度蔓延下产生的中心城市问题,不仅影响到中心城市本身,更是影响到整个大都市区的发展,为此引起很多学者的关注。他们认为造成中心城市和郊区种族和阶级隔离的原因并不是“自由市场力量”的自然结果,“相反,它是由于公共政策和法律创造、维持和推进的,这种公共政策和法律阻碍了自由市场发挥作用。那些政策和法律设计出来是为了保护城市中多数人的既得利益,而使穷人付出了沉重的代价,这些穷人构成了我们社会中相对的少数。”这些政策和法律在地方一级主要是指郊区的排他性区划法。

早在20世纪20年代,一些城市为了更好地发展而开始采取分区规划制度,也即市政部门将土地按不同利用性质分类,对不同类别的土地规定不同的使用强度,从而实现有序的建设,防止土地滥用带来的种种危害。分区规划从一开始就具有一致性和排他性的特征。因为只有保持一致性,才能尽可能的在保护个人权益的同时照顾到维护公共利益的社会目标;而分区规划的排他性是指区划只对地方负责,对其他地方不承担责任甚至有排斥现象。分区规划的这两个特征,使其成为中心城市和郊区的阶级和种族隔离的罪魁祸首之一。

为阻止黑人及下层民众进入具有同质性的白人郊区,郊区白人和地产商彼此之间往往签订具有保护性的种族或族裔契约,禁止将住宅出售或出租给黑人、犹太人或其他少数族裔。例如早在1924年,“美国地产商协会”就曾规定:“任何一个地产商都不应把那些将会明显有损于一个邻里财产价值的种族或民族的成员或者任何个人引入该社区。”^[10]他们对郊区住宅建设设立严格的标准,遏制黑人及少数族裔,使其无力购买郊区住房。如郊区地产商对住宅的面积、住宅距街道的远近、建筑密度等进行严格的规定,不允许居民任由车库的大门敞开,不允许他们把非机动车停在街上,不允许

他们把衣服晒在别人看得见的地方,不允许他们把垃圾桶或垃圾袋放在前院^[11]等等。这些限制性条款,人为地阻止了低收入家庭和少数民族的迁入。

针对郊区排他性法规所造成的中心城市和郊区的隔离,很多学者提出取缔郊区的排他性规划,将郊区的大门向下层居民和黑人等少数族裔敞开,使他们能够比较自由地向郊区迁移,比较均匀地分布于郊区的白人富裕阶层和中产阶级之中,从而有利于解决由于穷人和少数民族在中心城市的集中而产生的各类社会问题,也即“开放郊区”。

在美国学术界主张开放郊区的学者中,最知名的代表首推安东尼·唐斯,他于1973年出版了专著《开放郊区:美国城市发展战略》,以充分而翔实的资料,论证了中心城市与郊区之间阶级与种族隔离所造成的危害,进而提出了详细的开放郊区计划。唐斯认为中心城市和郊区的隔离,使得“最贫困、近乎贫困和少数族裔家庭被排斥于为数众多的郊区之外,由于将克服贫困的负担集中于中心城市,这种排斥使得一系列问题变得永久化了。”这种状况必须改变,因为它不仅使得中心城市贫困,也阻碍了郊区在其效益和生活质量方面取得某种进步。另外,“这种排斥最终还会危害我们在一个基本目标上所获得的成就,即真正的机会均等。”

他通过对美国经济形势的分析,认为美国未来经济发展的动力依然在郊区,因此,要解决中心城市问题,就必须将中心城市贫困居民分散到郊区中来,让他们摆脱原有环境的困扰,进而改变自身处境。对于这一计划,大多数民众可能持反对意见,唐斯将这些反对意见归结为3个经济因素、4个社会因素和1个政治因素:(1)中低收入家庭的移入会增加原有中高收入家庭的财产税;(2)郊区之所以抵制低等住宅的建设,是为了抵制联邦政府为低收入家庭住宅进行补贴而征收的高额税收;(3)低收入家庭的移入,尤其是黑人等少数民族的移入,会降低郊区中产阶级的财产价值;(4)郊区居民担心贫困家庭和少数民族的移入,会提高郊区社区的犯罪率;(5)郊区居民担心贫困家庭和少数民族的移入会降低学校的质量,担心其子女的价值观念受到不良影响;(6)禁止穷人的移入,可以保持一定的社会距离,以表明自己所达到的较高的社会地位;(7)中心城市的官员在一定程度上也反对开放郊区,因为能够到郊区定居的中低收入家庭,一般都是那些相对富裕的“上层”贫困家庭,而留在中心城市的将是那些更加贫困的家庭,这样会造成中心城市贫困社区的进一步衰败;(8)中心城市的黑人领袖也反对开放郊区,因为黑人在中心城市的集中,会提高黑人的政治权利,而黑人向郊区的疏散,

① 威廉·朱利叶斯·威尔逊在其所著《真正的穷人——内城区、底层阶级和公共政策》(上海人民出版社2007年版)一书中对底层阶级做了详细的探讨,他认为,单靠联邦政府福利政策和种族政策,难以解决底层阶级问题,它是由一系列社会变迁所导致,特别是经济结构的变迁,进而提出一揽子解决穷人问题的方案,不过可行性有待探讨。

则会冲淡其政治影响。对于这些担心和疑虑，唐斯表示理解，并试图提出一个使各方都能够接受的开放郊区计划。

唐斯所提出的“开放郊区”主张并不是让穷人一窝蜂涌入郊区，而是在联邦、州和地方政府协调的基础上，有计划地让中心城市穷人分散到郊区中。为了不引起郊区白人中产阶级的敌意，以及使得开放郊区后不至于使郊区退化为贫民窟，唐斯认为在开放的郊区中，白人中产阶级应该依然占据主导地位，中低收入家庭在郊区学校总的入学率应不超过25%。因此，大都市区内的郊区应该同时开放，否则单一郊区降低入住标准，而其他郊区依然设置穷人入住障碍，就会使得这个郊区被中心城市移民所淹没。另外，唐斯并不认为开放郊区就能使得所有问题解决、是第一要务，相反，他认为反贫困措施诸如提高居民收入、创造更多的就业机会、提供教育医疗服务等更为重要。可以说，唐斯开放郊区计划是在不严重危害中产阶级大多数人生活质量的前提下解决中心城市穷人聚居问题的方案。

如此温和的一个方案，会被大多数人接受吗？对此，唐斯坦诚他并不乐观。不过，他认为联邦、州及地方政府应该发挥出他们应有的作用，采取一些激励措施引导中心城市中低收入家庭迁往郊区，同时采取一些激励措施让郊区居民接受他们。对于普通居民抵制开放郊区运动的情绪，唐斯有些苦口婆心，他提出利己因素和利他因素促使普通民众不反对他的这一计划。他认为开放郊区可以直接使郊区雇主、工会及工人、房地产商、建筑工人以及中心城市官员，企业及个人都从中受益，虽说这些直接受益人群并不足以构成大都市区中的多数，但如果他们组织好的话尚可造成政治影响。而对于那些没有直接从中受益的民众来说，通过开放郊区抗击贫困、拯救中心城市是每个人都应有的权利和义务，在我们民主社会里，要实现公平，就要求大多数民众——特别是中产阶级大多数出于理想主义、利他主义或者爱心作出一些牺牲以帮助他人。

唐斯最后总结道：“作为一个客观的分析人士，我预测我们的社会将不会倾向于本书所提供的政策建议。但是我认为它对于美国来说是正确的选择。它最符合国家的长期自我利益，也最接近于我们的最高精神和道德准则。”

即使是正确的选择，开放郊区在每一个重大的议题上都存在太多相互冲突的意见，在现实中，开放郊区运动也是一波三折。在“开放郊区”的法院诉讼中，最高法院在开放郊区和地方自治之间徘徊；尽管联邦政府通过建立郊区新镇的方法积极响应开放郊区的尝试，但这些新镇住宅销售十分困难，许多新镇计划破产；加之郊区地方政府采取各种伎俩推诿，以及郊区居民的坚决抵制，开放郊区运动可谓步履维艰、收效甚微。

3 “没有郊区的城市”

开放郊区运动的失败使很多学者重新思考如何拯救中心城市的问题，而地方政府的进一步零碎化使很多学者重提区域主义的主张，一度沉寂的大都市区政府和治理问题研究再次引起学术界的关注。不过这一时期学者不再主张“一个区域，一个政府”的结构性改革，而是强调统一的治理，因而被称为新区域主义。

作为新区域主义的领军人物，戴维·腊斯克在结合自己多年的学术研究和市政管理的基础上，于1995年出版其专著《没有郊区的城市》。在该书中，腊斯克明确提出建立大都市区政府，以此作为解决中心城市问题的对策，“‘城市’必须重新定义为城市和郊区的再统一，这种重新统一是通过大都市区政府取得的。”

腊斯克认为，美国城市的真正问题是种族和经济的隔离，“如果美国没有种族问题，那么美国就不会有‘城市问题’”。^[12]这种隔离产生了情况日益恶化的少数族裔集中居住区，“在美国城市中，有1 080万贫困白人，690万贫困黑人和480万贫困西班牙裔人。然而，在典型的大都市区，每4个贫困白人中就有3个生活在广泛散布于整个大都市区的中产阶级社区；与此相对照，4个贫困黑人中的3个，或3个贫困西班牙裔居民中的2个生活在受贫困困扰的内城地区。”贫困的白人可以融入中产阶级社区，而贫困的黑人和西班牙裔人却无法做到这一点，这正是城市问题的症结所在。不过，腊斯克也较为乐观地认为，“很难相信美国中产阶级吸收了大多数贫困白人，而没有能力吸收贫困黑人和西班牙裔人。这里缺少的并非资源，而是政治意愿。”因此，腊斯克认为，无论是哪级政府的城市政策，其重心都要放在打破少数族裔的集中与居住隔离状态，这也是他和唐斯最大的相同之处。“城市政策必须系统地帮助黑人和西班牙裔居民融入到整个大都市地区。”遗憾的是，战后50年来联邦政府的“全国性城市政策”，实际上成为了“全国性郊区政策”。对于郊区的蔓延和大都市地区的经济社会隔离，联邦政府难辞其咎。对于这一点，很多学者都有同感，对美国郊区化有重要研究的肯尼思·杰克逊在其经典之作《马唐草边疆》中就提出：“郊区化不仅仅是由于地理、技术、文化因素发展的历史必然，而且是政府政策的产物。”布鲁金斯研究院的大都市区研究中心主任布鲁斯·凯茨也认为联邦和州的交通、税收甚至环境政策都有利于郊区的发展^[13]。

对此，腊斯克提出当前联邦政府应在4个关键领域采取一些亡羊补牢的行动，即提供大都市区重组的动力；修订联邦政府补贴基础设施建设的条件，减缓城市的蔓延；改变其他反城市的联邦政策；结束传统的联邦公共住房项目。其中，

最为有效的对策是重组大都市区的政府结构，将中心城市问题放在整个大都市区的框架内寻求解决之道。

腊斯克通过对 320 个大都市区及其中的 522 个中心城市的研究，独特地提出了城市弹性的概念。弹性即一个城市成长的能力，主要是由民众来填补空荡的大都市地区，即有大量人口移入；或者通过兼并周围地区以扩大它的疆界。一个城市越有弹性，它就越能成长^[14]。也即富有弹性的城市控制郊区的发展，而无弹性的城市促进郊区的蔓延。这也是腊斯克所归纳的 4 个城市动力学法则之一，另外 3 个法则是：分裂式的统治会愈加分裂，统一治理会更加统一；城市和郊区相互依赖才能取得成功；贫民窟只会导致更大的贫民窟。通过对这些城市的分析，腊斯克认为要使一个城市获得弹性，最好的方法是建立“大都市区政府”，统一治理。大都市区政府是个全功能的地方政府，拥有“根据州法律而来的所有自治市的权力”，尤其是“必须控制不得被其他地方实体所否决的规划和分区的决策权”。它在领域上没有必要控制整个大都市地区，但是其所控制区域的人口必须占 60% 以上，而且大都市区政府必须包含该地区的中心城市或众多中心城市当中的首位性城市。大都市区政府“不必拥有所有的地方公共职能”，但它“必须能够在其权限范围内行使专属的权力”。在现实中，腊斯克的大都市区政府实际上是一个能够控制郊区发展的城市政府，也就是他所说的“没有郊区的城市”，让大都市区“成为具有更多的社会平等和经济灵活性的社会”。

大都市区政府如何去解决存在于大都市区中的经济与社会不公呢？腊斯克认为，大都市区政府对于中心城市和郊区的隔离状态应该采取一些战略性的措施，包括：通过在中心城市和郊区之间进行收入分享，最终解决中心城市财政危机；在整个大都市区内，通过廉价住房需求和住房援助项目，缓解种族和经济的隔离；促进整个都市区的经济发展以及执行区域增长管理政策。大都市区政府必须在区域经济发展和管理上有所作为，否则在中心城市和郊区之间实现收入分享及建立廉价住房和住房援助将会受到郊区居民的强烈抵制。

腊斯克主张的城市政策与大都市区政府，与唐斯所提出的开放郊区的主张，对于解决中心城市问题，都是不错的方案。然而，正如唐斯认为开放郊区不会得到大多数人的认可一样，腊斯克也意识到，多数白人中产阶级郊区并没有实践这种模式的政治意愿。早在《没有郊区的城市》第一版出版后，《美国城市评论》的编辑兰帕就说“腊斯克方案，在大多数的主要大都市地区没有政治上的可能性。”“中心城市必须眼光向内，而不是向外盯着郊区的财富和增长，并将其视为自己未来发展的关键和繁荣的保证。”^[15] 兰帕所否认的建议，恰恰是腊斯克强调的关键。他在《没有郊区的城市》一书的结论部分写道：“自由主义者要求联邦巨额拨款用于中

心城市福利和经济发展；保守主义者主张在中心城市建立工业园区、公共住房复兴中心城市。”虽然二者策略不同，但皆出自一个理念：即“将‘他们’隔离在中心城市的贫民区中，使其远离‘我们’；‘我们’在金钱和道义上帮助‘他们’。”实际情况是，“隔离但平等”从来没有实现过，“坏的社区只会摧毁所有好的项目”。因此，再也不能把“城市政策”定义为重点解决中心城市界线之内几个街区问题的手段，而应该站在整个区域的高度上考虑解决之道，州的立法当局必须有所作为，把区域主义的理论变为现实^[16]。

对于腊斯克的方案，安东尼·唐斯在其另外一本书《美国大都市区新视角》里做了一番评论。他认为真正的大都市区政府在大多数地区并没有得到多少政治支持。几乎没有什么人喜欢大都市区政府，中心城市的官员不愿冒丢失郊区居民选票的风险，郊区居民更是强烈反对。因此“完全取代郊区政府的建议注定失败。”腊斯克观点的弱点不在于逻辑方面，而是“很难让人们相信大都市区政府能够真正代表他们的利益。”^[17] 对此，腊斯克争辩道，“真正的问题甚至不是如何解决这个问题，而是让政策制定者挺起政治脊梁，去做政治上虽不流行、但却是正确的事情。”^[18]

4 结论

关于如何拯救中心城市的衰败问题，历来争论很多。安东尼·唐斯“开放郊区”的主张和戴维·腊斯克“没有郊区的城市”的方案，都突破了传统上就中心城市问题而治理中心城市问题的传统思路，虽然大都市区政府改革的可行性不强，但他们都认为大都市区治理必须从更广泛的大都市区范围出发，加强区域性合作，强化管理，以便大都市区理性和缓解社会经济问题。可以说，这也为区域改革、拯救中心城市提供了一个不可多得的思路。UPI

参考文献

- [1] Anthony Downs. *Opening Up the Suburbs: an Urban Strategy for America*[M]. New Haven: Yale University Press, 1973.
- [2] David Rusk. *Cities Without Suburbs*[M]. Woodrow Wilson Center Press, 1995.
- [3] 罗思东. 城市政策与大都市区政府的复兴——评戴维·腊斯克的《没有郊区的城市》[J]. 美国研究, 2003(4): 126-127.
- [4] Kenneth T Jackson. *Crabgrass Frontier: the Suburbanization of the United States*[M]. Oxford University Press, 1985: 4.
- [5] G Scott Thomas. *The United States of Suburbia, How the Suburbs Took the Control of America and What They Plan to Do with It*[M]. New York, 1998: 124.
- [6] 王旭. 美国城市经纬 [M]. 清华大学出版社, 2008: 35.
- [7] Anthony Downs. *Opening up the Suburbs, an Urban Strategy for America*[M]. New Haven: Yale University Press, 1973: 91.
- [8] “A ‘Retreat of Civil Rights’” USA Today, May 21, 1997.

(下转 99 页)

引发了网络媒体上关于“防卫过度”的种种负面联想^①。

其实，从华盛顿“国家首都城市设计和安全计划”的经验来看，北京“封村”是一种通过增强空间领域性改善社会治安的空间策略，目的是对流动人口聚集和治安秩序混乱的城市空间实施整治和加强管理。这表明了我国地方政府开始积极主动地使用包括空间策略在内的综合措施解决社会问题，标志着城市社会治安工作已经逐步摆脱了过去严重依赖公安机关的单一模式，不断朝着“社会治安综合治理”这个方向发展。但是，针对北京“封村”这一具体案例，由于规划建设单位的参与不足，空间策略的运用还不成熟，导致可能出现“防卫过度”的问题。因此，北京“封村”没有能够获得公共舆论的充分支持，反而引发了对“社会治安综合治理”这一正确导向的怀疑。从这个案例可以看出，运用空间策略时应该避免“防卫过度”，这需要城市规划与建筑设计部门的专业介入，制订适宜的空间策略和设计方案。只有这样，才有可能通过改善环境，唤起居民对所生活城市的热爱和保护，将其作为应对危机和预防犯罪的公众基础。这是华盛顿“国家首都城市设计和安全计划”对当代北京城市建设的又一启示。

解读华盛顿“国家首都城市设计和安全计划”，可以对当代北京城市建设有所启示。加强对“人为灾害”的关注，重视公共安全品质，运用空间策略时避免出现“防卫过度”等启示，不仅对当代北京城市空间品质的改善和提升具有参考价值，而且对我国快速发展的其他城市也具有借鉴意义。**UPI**

参考文献

- [1] 张庭伟. 恐怖分子袭击后的美国规划建筑界[J]. 城市规划汇刊, 2002, 1: 37-39.
- [2] 北京市公安局. 每周治安播报和警情提示 [N/OL]. 北京市公安局官方网站警情播报专栏, http://www.bjgaj.gov.cn/web/xwpd_zabb.html.
- [3] 北京晚报. 政府“变相歧视”流动人口? 北京大兴“封村”真相调查 [N/OL]. 新华网, 2010-04-27, http://news.xinhuanet.com/politics/2010-04/27/c_1259439_1.html.
- [4] 京华时报. 刘淇孟建柱肯定北京大兴“封村管理”将全市推广 [N/OL]. 人民网, 2010-07-05, <http://nc.people.com.cn/GB/146291/12052349.html>.

(上接 86 页)

- [9] 王旭, 梁茂信. 当代美国大都市区城郊发展失衡现象及其影响 [J]. 世界历史, 2005(1): 15.
- [10] Dennis R Judd. The Politics of American Cities: Private Power and Public Policy[M]. Boston: Little, Brown and Company, 1979: 185.
- [11] 罗伯特·M·福格尔森. 布尔乔亚的恶梦: 1870-1930 年的美国城市郊区 [M]. 上海人民出版社. 2007: 232.
- [12] David Rusk. America's Urban Problem/America's Race Problem[J]. Urban Geography, 1998, 19(8): 757.
- [13] Bruce Katz. Smart Growth: the Future of the American Metropolis?. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper58.pdf>.
- [14] 尼古拉斯·亨利, 著. 公共行政与公共事务 [M]. 张昕, 等, 译. 中国人民大学出版社, 2002: 672.
- [15] David Lampe. Cities and Representational Equity. [Http://www.fairvote.org/reports/1993/lampe.html](http://www.fairvote.org/reports/1993/lampe.html).
- [16] The Ins and Outs of Urban Revitalization. http://www.tcf.org/Press_Releases/Rusk.html.
- [17] Anthony Downs. New Vision for Metropolitan America[M]. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994: 132, 170.
- [18] David Rusk. How We Promote Poverty. The Washington Post, May 18 1997.

① “有人惊呼，这是当地政府对流动人口的‘变相歧视’，纯属排外之举；有人怒斥这种‘被封闭’的管理思路只堵不疏，是‘历史性’的退步；有人更认为这是现实版的电影《第九区》，戏言‘要不要再修个带电网的高墙？’……”内容详见：北京晚报. 政府“变相歧视”流动人口? 北京大兴“封村”真相调查 [N/OL]. 新华网, 2010-04-27, http://news.xinhuanet.com/politics/2010-04/27/c_1259439_1.html