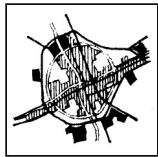


“危机”抑或“契机”？*

——应对收缩城市空置问题的国际经验研究

衣霄翔 赵天宇 吴彦锋 穆艺璇



提 要 空置问题一直是国际收缩城市研究与实践中的核心议题之一,指在人口收缩过程中,城市既有的土地和房屋被闲置、废弃或遭到止赎,造成较大规模的空置局面,并由此引发更为广泛的物质性和非物质性的消极影响。对国际收缩城市的空置问题及应对经验进行述评,旨在为我国收缩城市即将面对的类似挑战做准备。首先,在概述空置的对象、概念、现象和成因的基础上,从正反两方面解析空置现象的基本认识和价值问题。然后,结合美国、德国的相关经验,总结并叙述国际上应对空置问题的四种主流模式,包括房屋拆除、邻里转让、临时用途和绿色基础设施。最后,对四种应对模式进一步展开讨论,提炼具有普遍意义的参考建议,并提出“化危机为契机”的关键思路。

关键词 空置物业;空地;精明收缩;合理精简;临时用途;绿色基础设施

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202002012
文章编号 1000-3363(2020)02-0095-07

作者简介

衣霄翔,哈尔滨工业大学建筑学院,寒地城乡人居环境科学与技术工业和信息化部重点实验室,副教授,硕士生导师, timeslink@sina.com

赵天宇,哈尔滨工业大学建筑学院,寒地城乡人居环境科学与技术工业和信息化部重点实验室,教授,博导

吴彦锋,哈尔滨工业大学建筑学院,城乡规划专业本科生

穆艺璇,哈尔滨工业大学建筑学院,城乡规划专业本科生

"Crisis" or "Opportunity"? —International Experiences in Dealing With Vacancy in Shrinking Cities

YI Xiaoxiang, ZHAO Tianyu, WU Yanfeng, MU Yixuan

Abstract: Vacancy has always been one of the core issues of shrinking cities across the world. In the process of population decline, existing land and houses in shrinking cities became vacated, abandoned or foreclosed, resulting in large-scale vacancy and hence wider negative material and non-material impacts. In light of similar challenges that China's shrinking cities will face, this paper reviews the vacancy problems and international experiences of tackling such problems. First, on the basis of an overview of the vacancy spaces, concepts, phenomena and causes, the paper explains the basic understanding and value issues from both the positive and the negative aspects. Then, by referring to US and German experiences, the paper summarizes and elaborates four main international models for addressing vacancy problems, including demolition, side yard program, temporary uses and green infrastructure. Lastly, the paper gave recommendations with universal significance to turn crises into opportunities.

Keywords: vacant property; vacant land; smart shrinkage; right-sizing; temporary uses; green infrastructure

从上个世纪中后期开始,以一些传统工业城市为代表,西方发达国家出现了许多人口减少的城市,这些城市大多在经历过大规模人口增长之后因去工业化进程又遭遇了人口流失问题,并伴以经济衰退、就业下降、空间恶化等广泛消极问题的产生。1980年代末起,最早由德国学者提出,“收缩城市”这一概念被用以代表人口减少的城市并开始进入学术和公众视野。在去工业化、少子化、老龄化、后社会主义、全球化等多种因素的作用下(高舒琦,2015),城市收缩已呈现出全球性的加剧态势,相关研究也已广泛涉及欧洲、北美洲、亚洲、大洋洲的多个国家。

1 收缩城市的空置问题

城市收缩是城市继增长之后在发展轨迹上的转向以及在发展逻辑上的转变,为城市发展带来了全新的问题,也为城市的规划和管理带来了全新的挑战。这种转变直接

* 国家自然科学基金项目“收缩城市的时空演化机制与规划应对研究——以我国东北地区为例”(项目编号:51708150);黑龙江省自然科学基金项目“城市收缩的时空特征与演化机制研究——以我国东北地区为例”(项目编号:E2017044);黑龙江省哲学社会科学规划项目“收缩城市的人口流失机制与城市规划对策研究”(项目编号:17RKC129)

表现在城市的物质空间上,概言之,城市的物质空间在一定程度上是由人口规模决定的,人口可以增减,而物质空间却“易增难减”,在人口由少到多、再由多到少的过程中,留下的便是物质空间在增长后的冗余问题。根据布鲁金斯学会2000年的一项研究显示,70个美国城市的空置土地平均占城市用地的15%(M. A. Pagano, 等, 2000),在美国的经验里,这个数值代表相当高的比例,这些空置土地的再利用足以成为城市发展战略的重要部分(A. O. M. Bowman, 等, 2004)。2000年代初,许多东德的收缩城市的住房空置率超过了15%,这个数值已经远远超过了德国的整体水平(M. Bernt, 2009),住房需求远低于供给水平,在很大程度上意味着长期的经济衰退(C. Couch, 等, 2013)。

纵览近20年的收缩城市研究与规划实践探索,空置(vacancy)一词一直是最惹人注目的字眼之一,主要指在人口收缩过程中城市已有的土地和房屋被闲置、废弃或遭到止赎,造成较大规模的空置局面,并由此引发更为广泛的消极影响,不仅包括诸如垃圾倾倒、景观下降、环境恶化的物质性问题,还涉及社区安全、财政负担、地方税收、房产价值、居民信心等非物质性问题。毫无疑问,空置问题始终是收缩城市研究与实践中的核心议题之一。

近几年,随着我国城市收缩现象的显现和收缩进程的加剧,收缩城市议题也正式进入我国学界的视野,对该议题的关注度也呈现出快速增长的态势。以国际经验为鉴,虽然呈现的样态、带来的问题和应对的手段可能有所差异,但空置问题必然会成为我国收缩城市未来的重要议题之一。为更好地理解收缩城市中的空置现象及其发展规律,掌握空置问题的核心内涵和应对手段,从而为我国收缩城市即将面临的挑战做准备,本文对相关国际经验展开述评。

2 关于空置的基本描述

2.1 对象与概念

在国际收缩城市研究中,用于表述

本文研究对象的术语主要有“空置物业”(vacant property)、“空置土地”(vacant land)和“空置空间”(vacant space)。本文并不会对这些词汇加以区分和限定,因为这些术语在实质上并无区别,不论是物业、土地还是空间,都涉及到两种物质要素,即土地和房屋,只是在不同的语境、国别下,或根据不同的研究目的,可能在选用上有所差异而已。比如,空置物业和空置土地两词更常见于美国(J. Lee, 等, 2019),而空置空间几乎只能在德国的文献中见到(A. Radzimski, 2016);空置物业一词常常会与建有房屋的土地相联系,并以居住功能为主导;而空置土地一词在被使用时,可能涉及更为广泛的用地类型,比如闲置的商业用地、工业用地和绿地、农场等具有特殊自然资源价值的开放空间(J. Lee, 等, 2019)。此外,住房空置(housing vacancy)也是被提及最多的词汇之一(C. Couch, 等, 2013; A. Radzimski, 2016; G. Newman, 等, 2019)。

尽管近些年越来越多的研究指出,空置土地可以成为一种提升人居环境质量的机会和资源(G. Kim, 2016),但在此前的很长时间内,空置现象一直被视为一种“问题”对象而引发人们的担忧,至今也是如此,因为空置现象更容易与诸如脏乱、危险、遗弃、欠税、负担、衰败等消极问题联系在一起。所以,有关空置的概念,大都离不开“被遗弃”(abandoned)、“未被占用”(unoccupied)等字眼(J. Lee, 等, 2019)。如今在美国被采用较多的定义(National Vacant Properties Campaign, 2005)对空置物业做出如下表述,“符合以下两个特征(之一)的居住、商业和工业用途的房屋和空地:第一,该场所对公共安全造成了威胁;第二,所有者或管理者未承担持有物业的基本责任,如欠税、欠缴账单、违约抵押贷款、留置。”

2.2 现象及成因

造成城市产生大量空置物业的原因是复杂的。在宏观层面,去工业化进程导致就业下降和人口流失、后社会主义背景下城市大量人口迁移、美国次贷危

机导致大量房产遭到止赎,等等,这些宏观背景可以说明大量城市呈现高空置率的普遍原因。在中微观层面, G. Newman等(2019)借助相关研究总结了一些与空置程度有关的因素,包括城市经济条件、邻里稳定性、社区人口构成、城市边界变化、城市密度、空置住房政策等。比如,有关美国住房空置问题的研究发现,拉美裔和亚裔居民比例较高的社区更容易遭遇长期空置和衰退的情况,低收入人群比例高的社区的空置率通常也会很高(D. Immergluck, 2016),德国的研究中也类似的发现(A. Radzimski, 2016)。

同时,原因也是相对明确的。当我们从普遍视角去观察空置现象时,不难发现,它与人口的收缩特征具有很强的联系。一方面,从主导的住房空置问题来讲,之所以空置,不论何原因,首先是因为没有人居住,那么从城市的整体空置现象出发的话,便可以解释为城市整体上的人口收缩所致;另一方面,人口收缩的外延特征往往是经济的衰退、就业的下降和人口结构的恶化等,这些因素会进一步催生空置现象。仅从数据便不难看出这种联系,以美国为例,1980年代人口收缩的城市在1990年的平均住房空置率为9.3%,高于增长型城市的7.8%(C. Couch, 等, 2013);以德国为例,1990年东西德统一以后,东德的城市发生了严重的人口收缩,大量的人口流向了西德的城市,于是在2000年左右,德国东西部地区的住房情况发生了明显的分化,东德城市的住房空置率高达西德城市的两倍多(A. Radzimski, 2016)。根据相关研究,成为“问题”的空置现象大多存在于收缩的城市当中,同时,城市在收缩的过程中所面临的最突出的物质性矛盾又是空置问题。于是,在全球性的城市收缩背景下,空置问题得到了高度关注。

3 对空置问题的基本认识

3.1 可演变成危机: 冗余与恶化

空置问题并非收缩城市所特有,适度的空置现象本身并非问题,很可能是

市场交易中的暂时性空置,也被称为“自然空置”“交易空置”,而非“问题空置”(C. Couch, 等, 2013)。甚至,有观点认为,空置土地不足可能会阻碍城市未来的增长与发展(J. Lee, 等, 2019)。然而,当空置率高达一定程度,超出市场自我调节的正常范畴时,空置问题便表现为衡量社会经济衰退的重要因素(J. Lee, 等, 2019),所以,当我们在城市收缩的语境下去讨论空置现象时,它便无疑成为了“问题”,甚至是严重的问题。

概而言之,增长型城市的空置土地和房屋可以通过更新、再开发得到更好的利用,甚至它本身便是一种被争夺的资源,很容易吸引市场去修补它并令其发挥更好的价值;而收缩城市不同,在下行的社会、经济和空间环境里,空置的土地与房屋往往是被市场所遗弃的,不具备足够的再利用价值,正如H. Häußermann等(2004)所言,“如果交由市场处理,(收缩城市中的)空置问题几乎不会得到任何解决”。所以,在城市收缩的语境下,空置的土地和房屋本身表现为物质空间的“冗余”,是不被需要的,更严重的是,冗余具有连带效应,大量的空置土地和房屋会导致进一步的恶化,进而演变成城市发展的整体性危机。

具体而言,第一,空置现象容易导致物质环境的恶化,对于人口收缩的社区而言,由于缺少邻里之间的非正式监督,常常会面临非法倾倒垃圾的问题,如建筑材料、轮胎和杂物等(J. B. Hollander, 等, 2009);第二,过高的房屋空置率往往会给地区带来不好的名声,导致更长的空置期和地区的衰败(P. Lee, 等, 2003),而且很可能是“螺旋式”(spiral)的衰败,房屋被闲置并逐渐被遗弃,最终几乎没有希望再进入住房市场(P. Keenan, 等, 1999);第三,空置土地和房屋的存在,不仅增加了当地社区和公共部门维护这些空置物业的成本,而且也因其呈现的负面形象抑制了潜在的私人投资(R. Crauderueff, 等, 2012)。根据一项关于美国费城空置土地管理的研究显示,费城每年在维护空

置土地上的费用高达2 000万美元,因空置土地的欠税问题导致财政收入每年至少损失200万美元(Econsult Corporation, 2010)。S. Wachter(2005)通过对费城的研究发现,街区集中大量未经管理的空置土地会导致房价下降,通常会降低约18%。

普遍来讲,收缩城市中不断增长的空置问题是实现城市和社区稳定、再投资和复兴的严重阻碍(J. Accordino, 等, 2000)。因此,收缩城市的空置问题一直是公共政策干预的核心目标之一(A. Mallach, 2011)。

3.2 也被视为契机:转变与提升

K. Pallagst, R. Fleschurz等(2017)结合国际收缩城市的发展历程,将人们对城市收缩的认识过程划分为四个阶段,依次为“忽视阶段”“关注但不接受”“一定程度的接受但不公开传播或仅作有限地传播”“完全接受”;在这个演变过程中,应对收缩的策略也发生了从“扩张策略”到“维护策略”再到“为收缩而规划”的转变。从美国的杨斯顿、弗林特等中小型收缩城市在本世纪初的创新型规划开始(K. Pallagst, 2010),从德国联邦资金于2001年起资助的“东德城市重建计划”(Stadtumbau Ost)开始(J. B. Hollander, 等, 2009),收缩城市的规划范式逐渐从“为增长而规划”转向“为收缩而规划”,从而衍生了“精明收缩”(smart shrinkage)、“合理精简”(right-sizing)等新的规划理念。

在这个演化过程中,空置问题作为收缩城市研究与实践领域的核心议题之一,其内涵也发生了一定转变,从消极的问题本身转向了作为一种资源所能带来的积极价值上。尤其是在实现精明收缩、合理精简等规划理念上,如何对空置土地和房屋进行合理利用则成为关键所在;相应地,将空置资源转变为“绿色基础设施”(green infrastructure)(J. Schilling, 等, 2008)、“生态系统服务”(ecosystem service)(D. Haase, 等, 2014),从而创造更多的生态价值、社会价值和经济价值,逐渐成为了一种主流的价值导向和实践方式。

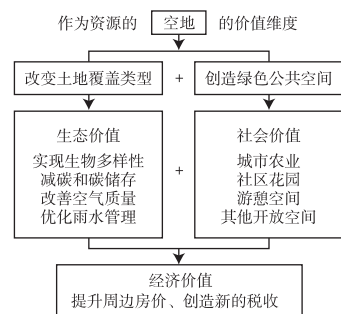


图1 作为资源的空地的价值维度

Fig.1 The value of vacant land as

resources

资料来源:作者根据文献内容(G. Kim, 2016)整理绘制。

具体而言,G. Kim(2016)从资源角度,基于文献梳理了空地的价值维度(图1),中心思想是通过绿化空置土地从而改变土地覆盖类型,令空地发挥更好的生态价值;或改变空置土地的用途,通过绿色功能转换令空地实现更多的社会价值;此外,由于转变和提升,空置土地不仅可能创造更多的经济价值,而且很可能解决空置作为一种“危险”存在所带来的一些负面问题。S. Wachter(2005)在对美国费城的研究中发现,通过清理和绿化空置土地可以使邻近的房产增值高达约30%,另有研究发现,费城绿化项目令空置土地周边地区的犯罪率有所下降(S. Burkholder, 2012)。

由此可见,我们可以对空置问题持以更加积极的态度,这种态度转变也许可以让我们为解决空置问题寻找到更好的路径,正如S. Dubeaux等(2018)所言,对于城市空间而言,收缩并非意味着“减少”,而是“增加”——让城市拥有更多的空间和更多的可能性。

4 应对空置问题的实践探索

西方发达国家的收缩城市在应对空置问题上进行了几十年的探索,创新了许多方法,尽管这些方法并未能彻底解决问题,甚至说还有很长的路要走,却也积累了丰富的经验和教训值得我们学习。通过对近二十年国际收缩城市研究的梳理,以美国和德国的做法为代表,本文提炼了四种应对空置问题的模式。

4.1 消除模式：房屋拆除

通过拆除空置的房屋从而降低空置率看似是消灭空置问题的最直接方式。在美国，这种以“消除”应对空置问题的模式曾一度流行，其出发点主要为：第一，空置房屋是一种危害的存在，将其拆除可以减少其负外部性；第二，空置房屋被拆除后，腾空的土地资源可以刺激房地产市场，创造更多的经济价值。然而，这种以增长为导向的管理方式在收缩城市中往往是行不通的，仅依靠拆除去应对空置问题的方法不仅在学界备受质疑，而且在实践中也被证明难有成效。

以2007年美国纽约州布法罗市实施的“五五”拆除项目（“5 in 5” Demolition Program）为例，该项目计划在5年内拆除约5 000座空置房屋，从而使空置率从当时估计的约15%下降至约5%，但最终由于资金限制未能完成计划，更没有实现目标（R. M. Silverman, 等, 2015）。早在其实施之初，该计划就遭到质疑，因为它并没有与布法罗市综合规划中的空置物业管理策略联系起来（J. Schilling, 等, 2008）；在其实施后，R. Weaver等（2018）通过实证评估发现，从城市层面来看，拆除并未能有效减少空置房屋的存量，其中很重要的原因在于该计划未考虑影响空置率的其它因素。也就是说，拆除可以消除空置的房屋，但无法消除更多房屋进一步被空置的局面。R. Weaver等（2018）进一步指出，这种“以事件为导向的思维”只看到了问题的冰山一角，拆迁虽然是应对空置问题的必要手段之一，但至少还需要同时考虑如何减缓持续发展的空置现象以及更好地促进空置物业的再利用。正如M. P. Johnson等（2014）所言，城市应避免将拆迁作为一种独立的空置管理策略，而必须将其纳入长期的、全面的、多管齐下的管理方法之中。

德国也有过相似的经历。2001年启动的东德城市重建计划中，很重要的工作便是拆迁。按照最初设想，预计到2010年在公共补贴的资助下拆除约35万套住房。东德城市与美国不同的是，拟

拆除的这些空置住房大都集中在社会主义时期城市外围建设的预制住宅楼，该计划的出发点之一是，通过拆迁鼓励剩余的预制房住户迁往城市核心地区，从而令城市的结构更加紧凑。然而，由于居民的偏好和住房成本等问题，大约70%到80%的拆迁居民最终仍留在了相邻街区中（A. Radzinski, 2016）。有评论称，该计划的执行狭隘地将问题锁定在恢复住房市场的供需平衡上（M. Bernt, 2009）；将城市重建计划定性为一项拆迁政策，在某种程度上是把问题简单化了（A. Radzinski, 2016）。最终，由于收效不好，大约从2007年开始，尤其是在该项目2010至2016年间的延长期里，总体政策方向已由拆迁转向更新，更多关注城市中心区的发展问题。

4.2 转移模式：邻地转让^①

在美国，土地银行创新了一种面向居民的空地处理方式——邻地转让，即由相邻的房主以较低的价格购买空地（J. P. Ganning, 等, 2015）。这种模式的创立主要出于三方面动机：一是为邻居在未取得所有权的情况下对空地进行合理使用提供了正式的机会；二是为邻里提供一定保障，确保空地不会被投机者或当地不受欢迎的土地用途（locally unwanted land uses）所侵占；三是通过将责任转移至房主，降低城市的土地维护成本，并改变空地的欠税状态，重新创造税收（R. Ehrenfeucht, 等, 2013）。

邻地转让项目为收缩城市的空地问题提供了一种“渐进的、非计划的、自下而上的”可行模式（J. P. Ganning, 等, 2015），然而，这种方式的成效是十分有限的。一方面，符合邻地转让条件的空置土地本身是有限的。以圣路易斯市为例，截至2011年，如果所有符合条件的买家都愿意购买，邻地转让项目也仅能处理掉10.8%的空置居住用地（J. P. Ganning, 等, 2015）。另一方面，经济负担能力也是重要的限制因素，根据新奥尔良市的经验，邻地转让项目在高收入人群较多的社区中更受欢迎（R. Ehrenfeucht, 等, 2013），然而，如前

文所言，高空置率更容易出现在低收入人群较多的社区中，让这些人群去购买并维护扩大的物业，而且在很大程度上是难有经济回报的物业，前景难免遭到质疑（J. P. Ganning, 等, 2015）。所以，J. P. Ganning等（2015）也进一步指出，如果试图解决收缩城市中的社会公平、环境整治问题，邻地转让模式并不是最理想的选择。

4.3 过渡模式：临时用途^②

在德国，“临时用途”是一种应对空置问题的过渡方法，主要适用于曾经是工业或商业用途的空置土地，通过鼓励地方企业和组织积极设想空置土地的新用途，将空置资源改造为多种功能的临时场所，如市场、花园、城市农业用地、极限运动场地、文化活动现场等，从而以低成本和短期的利用方式激活空置土地，并进一步促进长期的、可产生收益的土地用途形成（J. B. Hollander, 等, 2009）。这种模式的创新基于两点认识，一是空置的空间并不意味着没有使用这个空间的需求，二是使用这个空间的需求可以来自那些没有足够资金支持土地费用的组织，如居民、协会、艺术团体等（S. Dubeaux, 等, 2018）。这种思路恰恰回应了收缩城市在管理空置土地上的最大难题之一——缺乏财政资金，并作为一种“自下而上”的治理模式，很好地补充了以拆迁和开发为主导的“自上而下”的管理方式。

在这种模式下，政府的角色更加多元化。以莱锡比市为例，临时用途项目存在两种机制，一种是由政府与土地所有者进行合作，利用空置土地创造公共空间；另一种是在私人所有者与私人使用者之间建立合作关系，政府的角色则是协调者，并不直接参与项目的合作，而是为潜在的使用者和土地所有者之间搭建桥梁，实现信息对称，创造合作机会。比如莱锡比市政府组织的“市民梦想的开放空间”（Open spaces for citizens' dreams）营销活动便是这个目的（S. Dubeaux, 等, 2018）。同时，市场的反馈也十分多元，临时用途的创新项目比比皆是。在工业土地上改造的、面

向青少年的包括滑板、攀岩、骑行等活动的极限运动项目，在柏林市和克利夫兰市出现的社交俱乐部、人工沙滩、演绎空间等移动式项目，等等（J. B. Hollander, 等, 2009），临时用途项目为城市的空置土地利用带来了十分广阔的可能性。

虽然容易受制于土地所有者（尤其是私人业主）的意愿而导致项目实施难度较高，但总体而言，临时用途是一种比较受推崇的方式。一方面，临时用途被视为政府控制土地的一种有效方式，看起来更像是为了等待永久项目进驻而对空置土地采取的一种限时占用方式，让空置土地成为能够“等待增长”的安全土地，所以，临时用途也被称为一种“保持策略”（holding strategy）。另一方面，临时用途创造了一种无需规划许可和变更产权归属的“非正式经济”形式，并实现了“可循环利用土地”理念，通过这种创新模式，收缩城市的空置土地不再被视为城市的疾病，而成为一种代表更多替代或非正式空间的城市发展机会（S. Dubeaux, 等, 2018）。

4.4 转变模式：绿色基础设施

将空置土地转变为“绿色基础设施”是目前国际收缩城市研究中在如何应对空置问题上被提及最多的概念之一，相似的说法有“绿色空间”“绿色用途”“开放空间网络”“生态服务系

统”等，总之是以绿色的、生态的功能取代空置、废弃和衰败的土地。该词源于传统城市规划中用于管理增长、在城市外围布局的绿色基础设施，而当下讨论的由城市空置土地转化的绿色基础设施则遍布城市内部，两者的形式与内容不同（表1），但都具有保护自然生态系统的价值和功能。这种转变模式与前文所提及的“合理精简”规划策略的关系很紧密，通过绿色基础设施的建设取代过剩的可开发土地，从而使建设用地和房屋的供应水平与当前及可预见未来的需求水平相匹配（J. Schilling, 等, 2008）；并提高城市公共空间的规模与质量，提升邻近土地和房产的价值（J. Németh, 等, 2016）；此外，对空置土地进行绿色用途的转化还可以产生更多的生态价值、审美价值和社会价值（D. Haase, 等, 2014；G. Kim, 2016）。

在这方面，美国费城进行了几十年的探索，可谓最具代表性的城市之一。早在1974年，宾夕法尼亚园艺协会（Pennsylvania Horticultural Society）便启动了知名度很高的“费城绿化”项目（Philadelphia Green），通过清理和绿化空地，去创造社区花园、城市农业用地、雨水管理场地、邻地转让项目等，从而减少城市中大量存在的空置物业，进而改善邻里的物质和社会环境，创造更加绿色和宜居的城市（J. Schilling, 等, 2008）。此外，费城水务局（Philadelphia Water Department）已将空置土地纳入城市雨水管理战略的一部分，通过绿色基础设施过滤和储存雨水，从而减少污水管总溢水量（G. Kim, 2016）。费城绿化项目在参与机制方面下了很多功夫，广泛发动政府部门、地方企业和非营利组织的力量，并鼓励居民参与空地的整理、绿化和维护等工作，从而唤

醒社区精神（J. Schilling, 等, 2008）；特别是居民共同照料社区花园的过程，十分有助于建立邻里之间更牢固的关系。J. E. Schukoske（1999）评价社区花园项目不仅保护和改造了城市空间，并且通过培养居民之间跨种族、跨代际的合作创造了更多社会资本。

费城创造了通过绿色基础设施应对空置问题的成功模式，但这种模式并非可以简单复制。J. Schilling等（2008）将费城绿化项目的成功归因于宾夕法尼亚园艺协会的财政能力和领导能力，以及他们赢得了城市和居民的尊重与信任，并进一步指出，如果其他城市想要复制这种模式，必须要有像宾夕法尼亚园艺协会一样强大的机构予以支撑。对于很多城市而言，通过绿色基础设施应对空置问题仍存在许多障碍，正如C. A. De Sousa（2003）对相关国际经验的总结，这些障碍表现为，缺乏改造和维护资金，缺乏投资经济回报的有力证据，缺乏政府的领导与协调，缺乏相似的绿化模式，等等。

5 讨论与建议

上述四种实践模式从不同角度探索了应对收缩城市空置问题的方法，相互之间在路径、主体和机制上均有所差异，为解决空置问题提供了比较丰富的战略框架和实施工具。这些模式不仅在一定程度上反映出人们对城市收缩及其空置问题的不同认识，也揭示出不同战略选择背后的出发点与思维方式（表2）。

当空置现象被视为一种危害的存在时，是被“嫌弃”的，不论是对于市场、社区、居民而言，还是从政府的角度来看，更多是“眼中钉”。所以，通

表1 绿色基础设施的构成元素
Tab.1 Elements of green infrastructure

城市内部的绿色基础设施	传统的城市外围的绿色基础设施
邻里、城市和区域公园	水路
操场、游乐场、球场、游憩中心	湿地
社区花园	林地
休闲步道和绿道	野生动物栖息地
用于被动性或主动性娱乐的过剩或闲置的私人或公共土地	绿道
包括街道和公园植被在内的“城市森林”	公园
公共景观、方庭、广场	保护土地和廊道
景观街道、景观门户、公路绿化	农场
水滨	牧场
屋顶绿化	森林
能够转换为新的绿色空间的废弃土地	河漫滩
商用农林用地	

资料来源：J. Schilling, 等, 2008.

表2 空置问题的应对模式比较
Tab.2 A comparison of responses to vacancy problem

空置问题的应对模式	对空置的态度	对收缩的态度	参与机制	实施方式
消除模式：房屋拆除	危害	不承认收缩/寻求增长	政府主导/吸引市场	宏观层面/计划性
转移模式：邻地转让	危害	承认收缩/解决问题	政府主导/吸引居民	微观层面/非计划
过渡模式：临时用途	危害&机会	承认收缩/等待增长	政府引导/社会参与	微观层面/非计划
转变模式：绿色基础设施	机会	承认收缩/利用收缩	政府主导/社会参与	宏观层面/计划性

资料来源：作者自制。

过拆除房屋拔掉“钉子”是最直接的解决办法。但拔掉钉子后的“疮疤”依然在,腾空的土地还需要持续的维护和进一步的更新。单纯的拆除模式设想了一种理想状态,即整理干净的空地可以吸引市场再投资,从而填补疮疤甚至创造新的增长。然而,其思维方式仍停留在城市增长的逻辑当中,忽略了城市收缩背景下萎靡的市场环境以及在等待再投资过程中持续恶化的空置现象,因此往往导致空置问题不仅未得到解决,还可能遭遇更艰难的局面。邻地转让(转移模式)便是对消除模式的一种延伸,通过吸引居民参与,将对整理干净的空地进行维护的责任转移给社区,从而填补疮疤,相比单纯的拆除,这种混合模式向前迈进了一步,但如前文所述,其成效是十分有限的。在被广泛“嫌弃”的情况下,空置问题似乎只能交由政府去解决,因为这是政府的责任。于是不难发现,在消除和转移模式中,政府都发挥着绝对主导的作用,不论是吸引市场再投资,还是吸引居民购买侧院,都是按照政府所设想的目标、计划和设定的条框去实施。从前文的分析来看,这种单纯依靠政府的机制至少有两方面弊端:一是在论证不足或者认识有误的情况下,容易把问题片面化、简单化,导致政策失效;二是需要政府持续投入大量的财力和精力去实施方案,可持续性难有保障。

从过渡和转变模式的经验来看,当空置现象也被视为一种机会时,或者说当空置的土地和房屋被看作一种可转化的、可用于提升环境质量的资源时,我们在应对空置问题上似乎可以有更为广阔的天地。临时用途(过渡模式)提供了一种辩证思路和保全机制,既积极回应了收缩的问题,又保留了再增长的可能性,更重要的是政府巧妙地将应对空置问题的任务交由广大的社会力量共同完成,不仅能够缓解财政压力,而且这种自下而上的、自发的弹性机制可能会为收缩城市创造意想不到的增长机会。绿色基础设施(转变模式)提供了一种“精明收缩”的可持续思路,展示了“变小”的城市依然可以“变得更好”

的可能性;由于绿色基础设施的丰富要素和内涵,这种转变模式在实施上具有较强的适应性和可行性,而且能够促进城市的多样性和可持续性;虽然绿色基础设施的实现在很大程度上也需要政府主导和持续的财政投入,但相比同样花费大量资金的大规模拆除方式而言,显然要“精明”许多。总之,虽然这两种模式的出发点和实施机制不同,但有两点共识:一是保证闲置、废弃之地变为“使用”之地,从而避免“螺旋式”的衰退;二是积极地发动社会力量参与,积极地利用空置资源,令城市的发展具有广阔的“可能性”。

以上评论并非意在批判或推崇某种模式,从某种意义上讲,我们无法断言哪种模式更好或更适用。一方面,对于不同的收缩城市而言,空置问题的样态可能不同,应对问题的条件可能不同,适用的方法自然也可能不同;另一方面,四种应对模式其实难以分割开来,彼此之间相互联系和渗透。具体而言,第一,消除模式之所以被诟病,是因为这种单一事件的静态思维,未能将房屋拆除计划与进一步的空地发展策略所关联。而事实上,房屋拆除是转移和转换模式的基础,实现邻地转让和绿色基础设施转化在很大程度上需要腾空土地,拆除废弃、闲置的房屋;第二,过渡模式在一定程度上也体现了“转移”思想,只不过相比以居住用地为主导的邻地转让方式,这种以前商业和前工业用地为主导的临时用途方法能够创造更多的可能性;第三,绿色基础设施中的城市农业、社区花园等方式在某种程度上讲也是一种基于社区参与的“临时用途”,同样为城市的再增长保留了余地。所以,这部分讨论的目的在于提炼出具有共识性的内容和方法,从而形成更具有普遍意义的参考建议,本文归纳为以下三点:

第一,在应对收缩城市的空置问题上政府应当发挥重要作用^③。如果政府不作为,试图交由市场去改善局面,问题一定会不断恶化。因为在城市收缩的背景下,被业主遗弃、闲置的土地和房屋同样也会被市场所放弃,难以成为资

源,或者说市场不会自愿承担将其转化为资源的巨大成本和风险。所以,相比增长时期,政府在应对收缩城市空置问题上的思维方式一定要有所转变,从主导到合作,从约束到引导,从管理到治理,鼓励更多的社会力量参与进来,为城市发展创造更多的可能性。

第二,对待空置问题不应采取完全消极的态度。重视空置现象的危害性是必要的,也是前提性的,但是,如果仅把它当作一种危害的存在,以“除害”的思路去解决空置问题,不仅艰辛,而且难有成效。相反,如果从机会的角度出发,充分利用空置资源,变“废”为“宝”,在“成全”中实现“保全”,很可能带来意想不到的成效,而且会不断扩展解决问题的思路和方法。

第三,解决空置问题要善于总结经验、创新方法。经过几十年的探索,西方发达国家的收缩城市在应对空置问题上积累了丰富的经验,尤其是在过渡和转变模式上,展现了多元的方法和丰富的工具;我们有理由相信,随着更多的实践探索和社会参与,将会有越来越多的创新方法不断涌现。如前文所言,诸多方法并不存在绝对的优劣之分,彼此之间可以相辅相成,所以,在应对复杂的空置问题上,各种方式应被视为集合,而非单一的选择,通过充分研究空置资源的类型和特征,恰当运用与之相适应的(组合)应对方法。

6 结语:在成全中保全,化危机为契机

“危机”抑或“契机”?回应本文题目中的设问,空置问题之于收缩城市,既是危机,也是契机。化解危机是前提,把握契机是方法,在“成全”中实现“保全”,才能真正化“危机”为“契机”。我国的城市收缩现象已有所显现,国际收缩城市所面临的发展难题也势必会在我国收缩城市中以不同形式和不同程度逐渐暴露,虽然有差异,但相似问题上的应对经验可以起到一定借鉴作用。通过对国际收缩城市的空置问题及应对经验的梳理,给予我们两点启

示,一是应“正视”城市的收缩问题和收缩城市的空置问题,避免简单地以传统的“增长”逻辑去认识和解决问题;二是应看到空置现象的两面性,既要重视其危害性,也要积极地对其加以利用,从而化解危机。

注释

- ① 本文所述的“转移模式”专指美国的 Side Yard Program,直译为“侧院项目”,为更好地表达该项目的涵义,本文参考“如何应对物业空置、废弃与止损——美国土地银行的经验解析”(高舒琦,2017)一文,采用“邻地转让”作为译文。
- ② 德文原文为“Zwischennutzungen”,英文译文为“temporary or interim uses”(S. Dubeaux,等,2018)。
- ③ 即便是在过渡模式下,临时用途方式能够得以实施在很大程度上依赖于政府的积极引导作用,一方面为临时用途提供法律框架和制度保障,另一方面为各参与者搭建实现信息对称的沟通桥梁。

参考文献 (References)

- [1] ACCORDINO J, JOHNSON G T. Addressing the vacant and abandoned property problem[J]. *Journal of Urban Affairs*, 2000(3): 301-315.
- [2] BERNT M. Partnerships for demolition: the governance of urban renewal in east German's shrinking cities[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2009(3): 754-769.
- [3] BOWMAN A O M, PAGANO M A. Terra incognita: vacant land and urban strategies[M]. Washington, DC, USA: Georgetown University Press, 2004.
- [4] BURKHOLDER S. The new ecology of vacancy: rethinking land use in shrinking cities[J]. *Sustainability*, 2012(4): 1154-1172.
- [5] CRAUDERUEFF R, MARGOLIS S, TANIKAWA S. Greening vacant lots: planning and implementation strategies[M]. New York, NY, USA: The Nature Conservancy, 2012.
- [6] COUCH C, COCKS M. Housing vacancy and the shrinking city: trends and policies in the UK and the city of Liverpool[J]. *Housing Studies*, 2013(3): 499-519.
- [7] DE SOUSA C A. Turning brownfields into green space in the city of Toronto[J]. *Landscape and Urban Planning*, 2003(4): 181-198.
- [8] DUBEAUX S, SABOT E C. Maximizing the potential of vacant spaces within shrinking cities, a German approach[J]. *Cities*, 2018(75): 6-11.
- [9] Econsult Corporation. Vacant land management in Philadelphia: the costs of the current system and the benefits of reform[R]. 2010.
- [10] EHRENFUCHT R, NELSON M. Recovery in a shrinking city: challenges to 'rightsizing' post-Katrina New Orleans[C]//DEWAR M, et al. The city after abandonment. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013.
- [11] GANNING J P, TIGHE J R. Assessing the feasibility of side yard programs as a solution to land vacancy in U. S. shrinking cities[J]. *Urban Affairs Review*, 2015(5): 708-725.
- [12] 高舒琦. 收缩城市研究综述[J]. *城市规划学刊*, 2015(3): 44-49. (GAO Shuqi. A review of researches on shrinking cities[J]. *Urban Planning Forum*, 2015(3): 44-49.)
- [13] 高舒琦. 如何应对物业空置、废弃与止损——美国土地银行的经验解析[J]. *城市规划*, 2017(7): 101-110. (GAO Shuqi. How to deal with vacant, abandoned and foreclosed properties: an analysis on land bank in the US[J]. *City Planning Review*, 2017(7): 101-110.)
- [14] HAASE D, HAASE A, RINK D. Conceptualizing the nexus between urban shrinkage and ecosystem services[J]. *Landscape and Urban Planning*, 2014(132): 159-169.
- [15] HÄUBERMANN H, GLOCK B. New trends in urban development and public policy in Eastern Germany: dealing with the vacant housing problem on the local level[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004(4): 919-930.
- [16] HOLLANDER J B, PALLAGST K M, SCHWARZ T, et al. Chapter 4. planning shrinking cities[J]. *Progress in Planning*, 2009(4): 223-232.
- [17] IMMERGLUCK D. Examining changes in long-term neighborhood housing vacancy during the 2011 to 2014 US national recovery[J]. *Journal of Urban Affairs*, 2016(5): 607-622.
- [18] JOHNSON M P, HOLLANDER J, HALLULLI A. Maintain, demolish, re-purpose: policy design for vacant land management using decision models[J]. *Cities*, 2014(40): 151-162.
- [19] KEENAN P, LOWE S, SPENCER S. Housing abandonment in inner cities — the politics of low demand for housing[J]. *Housing Studies*, 1999(5): 703-716.
- [20] KIM G. The public value of urban vacant land: social responses and ecological value[J]. *Sustainability*, 2016(8): 486.
- [21] LEE J, PARK Y, KIM W H. Evaluation of local comprehensive plans to vacancy issue in a growing and shrinking city[J]. *Sustainability*, 2019(11): 4966.
- [22] LEE P, NEVIN B. Changing demand for housing: restructuring markets and the public policy framework[J]. *Housing Studies*, 2003(1): 65-86.
- [23] MALLACH A. Demolition and preservation in shrinking US industrial cities[J]. *Building Research and Information*, 2011(4): 380-394.
- [24] National Vacant Properties Campaign. Vacant properties: the true costs to communities[R]. 2005.
- [25] NEWMAN G, LEE R J, GU D, et al. Evaluating drivers of housing vacancy: a longitudinal analysis of large U. S. cities from 1960 to 2010 [J]. *Journal of Housing and the Built Environment*, 2019(34): 807-827.
- [26] NÉMETH J, HOLLANDER J. Right-sizing shrinking cities: a landscape and design strategy for abandoned properties[J]. *Journal of Landscape Architecture*, 2016(2): 90-100.
- [27] PAGANO M A, BOWMAN A O M. Vacant land in cities: an urban resource[R]. Brookings Institution, Center on Urban and Metropolitan Policy, 2000.
- [28] PALLAGST K. The planning research agenda: shrinking cities—a challenge for planning cultures [J]. *Town Planning Review*, 2010(5): 1-4.
- [29] PALLAGST K, FLESCURZ R, SAID S. What drives planning in a shrinking city? tales from two German and two American cases[J]. *Town Planning Review*, 2017(1): 15-28.
- [30] RADZIMSKI A. Changing policy responses to shrinkage: the case of dealing with housing vacancies in Eastern Germany[J]. *Cities*, 2016(50): 197-205.
- [31] SCHILLING J, LOGAN J. Greening the rust belt: a green infrastructure model for right sizing America's shrinking cities[J]. *Journal of the American Planning Association*, 2008(4): 451-466.
- [32] SCHUKOSKE J E. Community development through gardening: state and local policies transforming urban open space[J]. *N. Y. U. Journal of Legislation & Public Policy*, 1999(3): 351-392.
- [33] SILVERMAN R M, YIN L, PATTERSON K L. Municipal property acquisition patterns in a shrinking city: evidence for the persistence of an urban growth paradigm in Buffalo, NY[J]. *Co-gent Social Sciences*, 2015(1): 1012973.
- [34] WACHTER S. The determinants of neighborhood transformations in Philadelphia—identification and analysis: the new Kensington pilot study [R]. 2005.
- [35] WEAVER R, KNIGHT J. Can shrinking cities demolish vacancy? an empirical evaluation of a demolition—first approach to vacancy management in Buffalo, NY, USA[J]. *Urban Science*. 2018(2): 69.

修回: 2020-03