

英国城市经济衰退与城市更新运动

戴学来

(天津师范大学地理系)

提 要 本文分析了英国城市经济衰退的原因和后果,并介绍了为治理城市经济衰退,英国政府所进行的一场城市更新运动。

关键词 经济衰退 城市更新 英国

战后英国城市经过重建或恢复,持续了十几年的经济繁荣。进入六十年代开始出现普遍性的经济衰退,特别是在一些主要的大城市,就业岗位减少,经济缺乏活力,失业人数上升。伦敦1961年至1975年450万就业人员中有50万失去工作。1960~1981年统计表明,伦敦失去了51%的制造业工作。同期,伯明翰、曼彻斯特、格拉斯哥等主要几个大城市平均失去了43%。经济衰退不仅造成城市的萧条,更严重的是造成一系列深层次社会问题的出现。本文从社会经济过程角度分析城市经济衰退的原因和后果,并对城市更新运动在缓解或解决经济衰退问题中的作用加以评述。

1 城市经济衰退的原因

把城市经济衰退放到社会经济过程中分析,造成城市经济衰退有以下几方面的原因:

1.1 过度郊区化

郊区化是一种城市化现象,人口和工业从城市向郊区迁移,造成郊区地域经济发生变化。为了缓解大城市环境恶化、交通拥挤、人口压力等问题,从1946年开始英国进行新城运动。新城由国家统一规划布局,是有计划地扩散大城市人口的主要方式。随着人们生活水平的提高,对更好生活环境的追求,小汽车家庭普及率上升以及交通干道的改善等多因素的影响,促使城市居民非计划自发地通过市场离开城市。郊区化过程的失控演变成过度郊区化(或称逆城市化。结果是城市人口数量大幅度下降,使已有的各项服务设施不能得到充分利用,城市税收大量减少,城市设施更新资金短缺,对城市经济造成深刻的不利影响。经济收入较高的技能劳动力流动性强,离开了大城市;低收入低技能的劳动力、老年人稳定性强,大都留在大城市。少数民族大量涌入城市,人口运动出现逆反现象。少数民族高出生率、高失业率,经济状况一般较差。使城市陷入了恶性循环中。社区居民构成发生变化,城市机能出现衰退,环境品质变得更差,城市处于萧条之中。

1.2 国家金融政策对城市工业的不利影响

七十年代末和八十年代英国政府所采取的财政和金融政策,对城市工业发展有较坏的副作用。为了消除通货膨胀,政府实施紧缩的金融政策,利息率提高,英镑升值,公共投资减少,增殖税提高。这种政策损害了城市工业,减少了国内需求,借贷负担加重,出口变得昂贵,工业投资和工业生产呈萎缩状态。如果将1975年工业生产定为100,1979年上升到112,1980年回落到100,到1986年仅达到109。以1980年的价格,1979年英国工业投资约82亿英镑,到1987年仅75.86亿英镑。

1.3 低技能劳动力在城市的聚集导致城市劳动力供给质量差

从英国劳动力市场来看,城市集中了容易失业的人。技能劳动力短缺,低技能的劳动力和制造业的大量剩余劳动力聚集。造成聚集的原因与城市过度郊区化直接相关,同时劳动力供给状况还受到住宅市场状况的影响。在城市以外出租住房缺乏,私人所有的住宅占绝大多数,公共住宅主要集中在城市内城

边缘的高层住宅和城市内部区域。低技能劳动力收入低, 无力购买私有住宅, 因此他们大都居住在城市。此外, 城市中部分就业岗位被居住在城市以外而到城市工作的人获得。这些人有技能, 具有较强的竞争力。五十年代以来, 他们在城市就业中所占比例不断上升。1951 年到 1981 年从 21% 上升到 39%。受这部分劳动力竞争的影响使城市劳动力寻找就业岗位的难度更大。因此, 城市劳动力供给质量差客观上使城市失业率比较高。

1.4 乡村地域的区位优势导致产业布局由城市向乡村转移。

当城市失去工作机会时, 在乡村地域却获得就业。由于生产成本上升和老城市区域存在的问题, 工业投资离开城市转移到乡村地域。1960~1981 年伦敦失去 51% 制造业工作, 主要大城市平均失去 43%, 而同期, 农村地域制造业工作岗位上升了 24%。随着工业生产率提高, 单位工厂空间需要的工人数量在减少, 但是工厂空间实际需求却在增加。当城市地域由于工业需要较少的工人导致失业的时候, 农村地域能够提供新的容易开发, 又具有扩展潜力, 交通便利的工业区位而获得就业。产业布局的城乡转换反映了工业的重新定位, 也反映城市投资环境对工业投资缺乏吸引力, 受以获得最大利润为投资导向所支配导致英国经济的空间变化。

1.5 战后扶持落后地区、抑制发达地区区域政策导致一些老工业区域的经济衰退

战后英国长期采取抑制老工业地区发展、刺激工业落后地区的发展的区域政策。根据这种政策, 在英格兰北部、西部工业落后地区建立了“被帮助区域”, 工业投资向这些地区倾斜。用工业发展许可证制度作为国家调节的工具。根据这个制度, 较大的制造业企业建设必须由中央政府批准。政府有意识地把工业投资和工业发展指向北部和西部被帮助区域的新城或一些绿色田野上的区位。同时抑制工业布局在英格兰中部和南部工业基础较好的区域。受这种区域政策的影响, 在一定程度上限制了伦敦、伯明翰等城市制造业就业的上升。

1.6 企业的自由化政策和国外投资增加对城市经济产生不利的影响

1979 年以来保守党政府奉行反集体主义和自由化的思想。按照这种思想, 在政策上采取减少公共开支, 国有企业私有化, 减少国家对企业的干预, 减少企业的负担, 如减少税收, 规划控制放松等等, 强调以市场为导向, 自由的企业按照自身的发展规律以市场中自由地发展。在这样一个自由的市场中企业以追求最大利润为选择区位的出发点, 加上老工业化的地区国家给予的支持极为有限, 企业往往选择的理想的区位不是在老工业化地区, 不是在城市内部区域, 而是交通便利的农村地域, 导致就业不平衡, 产业布局城乡转换现象更为严重。另外, 企业间的吞并被垄断和兼并法所允许, 经过企业重组, 企业结构头重脚轻, 使英国工业产量的约一半来自 50 家最大的公司。这些公司许多是跨国公司。由于放弃了对公司资本上的国际控制, 使许多跨国公司在海外投资比例加大。到 80 年代后期, 国外工业投资额每年在 100 亿英镑以上, 超过了国内全部工业投资。国外投资的加大相对应的是国内投资的减少。城市投资环境缺乏吸引力, 城市的工业投资也必然减少更多。

从以上几方面原因的分析可以看出, 许多因素客观上促使了城市经济衰退。原因既有城市本身所内在的, 也有外部的因素。总之, 从市场角度来说, 城市缺乏对投资的吸引力。要使城市经济复兴必须靠国家的政策干预, 靠国家的支持。

2 城市经济衰退产生的后果

城市经济衰退是城市中所存在的核心问题, 它的严重程度决定着其他城市问题是否严重, 更重要的是由城市经济衰退引发一系列深层次的社会问题。

2.1 城市贫困。城市经济衰退造成个人、家庭以及社区收入降低。低收入和靠社会救济生活的人们生活在贫困之中。城市贫困导致教育落后, 许多贫穷家庭的孩子们被剥夺了受良好教育的权力。城市贫困还导致许多居民住宅条件、健康状况均很差, 更重要的导致许多社会疾病。大量贫困人口聚集在城市, 社区居民重组, 他们既没有经济力量对社区进行更新, 又不可能在政治上唤起政府进行更新。城市出现

严重的异化现象。贫困的人们存在着反社会情绪,这种情绪以比较严重的形式表达出来导致社会混乱的发生。

2.2 社会混乱。社会混乱的根源在于城市经济衰退。社会混乱在城市中日益严重成为社区邻里恶化的直接导因。这一严重的社会问题与过去拥挤不堪和环境恶劣等问题有很大区别。它会导致社区邻里缺乏安全保障和生活稳定,更促使有钱人(多数是中产阶级)纷纷离开城市,社区邻里被那些缺乏财力的人所取代,伴随社会问题的加重,贫困人数日益增多,城市陷入了衰退的恶性循环。社会混乱严重的会引起城市骚乱。八十年代在英国发生了二十世纪从未有过的如此大规模的城市骚乱。1981年发生在利物浦、布列斯特,伯明翰最为著名。1981年有4000多人以严重破坏公共秩序罪而被逮捕。表面上看骚乱是政治上不满意的一种表达方式。事实上政治上的异化和经济处于劣势是骚乱的关键性因素。而基本根源是经济衰退。

2.3 种族问题。种族问题表面上看起来似乎与城市经济衰退无关。事实上经济衰退是导致种族问题产生的最主要原因。当许多人离开城市时,移民、少数民族却涌入城市,出现人口相向运动的逆反现象。少数民族经济状况与城市经济状况直接相关。当战后城市处于长期繁荣的时候,劳动力出现短缺,使新的劳动力进入到劳动力市场,特别妇女和移民并出现移民浪潮。在英国城市中少数民族比例为15%。而在全英国平均水平仅占4%。从1951年至1966年来自新英联邦的少数民族人口由7.5万人上升到60万人。然而,当城市经济衰退时,产生了一支稳定的失业大军,少数民族就业者首当其冲。高出生率,高失业率以及早婚、早育、不接受良好教育等社会问题在少数民族构成的社区中普遍存在。因此,种族问题是城市经济衰退所导致的主要社会问题之一。

3 城市更新运动对城市经济衰退的治理

进入七十年代,城市经济衰退日益严重,由城市经济衰退所引发的一系列深层的社会问题也日益突出地表现出来。七十年代后期以来,政府制订和实施了一系列城市更新政策,推动城市更新运动。城市更新以解决城市经济衰退为中心目标。提出了许多政策项目,对城市经济衰退采取相应的解决对策。

3.1 加强国家对城市的干预,增加国家对城市的资金支持

1977年政府发布了《内城政策》白皮书,把城市更新政策作为一项国内政策首次提出来。文中把经济衰退看作城市中的核心问题,强调了国家对城市实行干预主义。由国家统筹安排城市中的更新,对城市增加国家支持性投资。例如,城市计划作为国家对城市的一项主要的支持项目,于1968年建立。1977年以前每年投入2000万英镑的资金,1977年上升到每年1.25亿英镑。而且其他国家资助项目如环境改善资金、废弃地开发资金等均向城市倾斜。另外对城市计划项目进行改革,由过去资助社会工程为重点转向工业、环境改善和基础设施工程上。通过国家的干预和支持,吸引更多的资金投向城市,改善城市经济状况。

3.2 以建立经济性特区的方式更新城市区域

从1978年以来建立许多不同类型的经济性特区。1978年建立产业改善区。产业改善区选建在城市中一些衰落的工业或商业区域,以稳定经济活动为目的。一般区域规模在50公顷以下,对衰落的城市区域进行局部区域的更新。在区域内实施优惠政策吸引新的企业布局。以就业成本补偿金的方式稳定就业状况。由于其具有较好的社会经济效果,至1984年建立200多个产业改善区。

受自由化思想的支配,减少对企业的种种束缚,于1981年开始,在城市中萧条的工业区域选建企业区。按照自由化思想或称个人主义的观点,经济不景气的原因是因为企业受到太多的限制,国家对企业的干预太多。因此,为了企业发展创造一个自由的环境。在企业区内工业投资享有许多优惠,如十年地方税豁免,开发土地税免除等等。鼓励开发商开发工厂空间,同时国家对企业区进行倾斜投资,以有限的公共投资吸引更多的私人投资。1981年~1986年先后选建了23个企业区,到1986年有2800多个新企业落户在企业区。企业区的建立对改善这些区域的投资环境,改善区域就业状况起到积极的作用。

1981 年开始, 强调改善城市区域投资环境和城市发展, 建立城市发展公司。城市发展公司是八十年代和九十年代以及未来城市更新最主要的政策项目。它的规模比前两者都大, 是较大范围进行城市更新的一种经济性特区。它是在城市区域中开辟一块经济衰退的区域, 通过使土地和建筑得到有效地利用, 通过刺激新的工业和商业发展, 通过形成一个具有吸引力的投资环境, 通过保证住宅和社会设施满足城市居民的要求, 使被指定的衰退区域达到全面更新。与企业区相同, 它也采用以公共投资为杠杆刺激更多的私人投资的方式, 在区域内同样实施优惠政策。从 1981 年至 1986 年建立了 6 个城市发展公司。规模最大的是伦敦船坞地发展公司, 占地约 5000 亩。建区十余年已经实现了该区域的更新, 成为英国投资的热点地区。

另外, 还有自由港的建设。1983 年在利物浦、柏明翰等地建立了 6 个自由港。利物浦自由港发展最快, 刺激了地区经济的发展。

3.3 通过某些形式的经济活动改善萧条地区的形象, 使其经济活跃起来。除以上所提到的辟建经济性特区方式以外, 有些衰退的城市区域通过举办公园节, 建设大型有影响的建筑物等方式改善区域的形象, 以此刺激投资改善城市经济。举办公园节改善城市区域环境条件。公园节过后, 通过开发提供给投资者一个较好的有吸引力的投资环境, 改善了老城市区域的形象。为了改善城市形象, 有的城市通过建设一些大型有影响的建筑物。例如伯明翰建设了国际会议中心改变城市作为老工业地区的形象; 利物浦建设了海船博物馆吸引游客等等。这些对改善城市经济起到了积极的作用。

3.4 强调协调的战略, 调动各方面的积极性进行城市更新

1977 年以来城市更新运动一直强调协调, 城市更新涉及许多利益集团如中央政府、地方政府、私有企业、社区组织等等。通过各利益集团共同参与, 制订一套协调的城市更新战略。例如建立伙伴关系, 由城市更新涉及的各个组织和机构的代表组成一个委员会, 制订协调战略, 调动各方面的积极性。另外, 将中央政府各部门如环境部、贸易部、工业部等协调一致制订城市更新的共同战略。

纵观近二十多年来英国政府进行的城市更新运动, 虽然对一些城市的局部区域进行了更新, 缓解了经济衰退, 取得一定的效果, 但是经济衰退的城市区域并没有得到全面更新。虽然在局部地区通过国家干预的加强, 增强了对投资的吸引力, 但从整体上说, 城市区域仍处于萧条状态。在英国, 城市更新政策已经成为政府一项永久性的国内政策, 无论社会还是政府都关注着城市经济衰退问题。由于只有巨额的城市投资才能使城市全面地更新, 因此, 今后的任务仍然是相当艰巨的。

主要参考文献

1. HM SO, Policy for the Inner City, London, 1977.
2. Paul L aw less, British Inner Cities, Paul Chaplan Publishing L td London, 1989
3. 阳建强, 现代城市更新运动, 《城市规划》, No. 4, 1995

BRITISH URBAN ECONOMIC DECLINE AND URBAN REGENERATION MOVEMENT

Dai Xuelai

(Department of Geography, Tianjin Normal University)

Key Words: Economic decline; Urban Regeneration; Britain

Abstract

The article has analyzed the reasons and effects of urban economic decline in Britain, introduced British urban regeneration movement for solving the urban problems