

回到未来

——“工作城市的挑战”帮助麻州城市重建往昔的工业盛世

- 作者：Billy Hamilton
- 译者：吴扬
- 校对：陈天鸣

麻州的霍利约克是美国很多小工业城市在过去工业衰退时代的一个缩影。它的复兴运动成为一个典型案例，可供参考。在面临贫困、种族结构的变化以及制造业基础的流失的困境中，利用自身优势发展创新型经济，并且特别注重保持持续的领导力以及企业、政府、非营利机构和社区团体之间的合作。波士顿联邦储备银行开展“工作城市的挑战（Working Cities Challenge）”这一行动计划，激发起关于城市复兴的广泛兴趣。

作者信息：

Billy Hamilton 德克萨斯州 A & M 大学系统常务副校长 & 首席财务官

译者信息：

吴扬，美国波特兰州立大学博士研究生

校对者信息：

陈天鸣，北京大学城市与环境学院博士研究生

霍利约克和全国很多小工业城市一样，是美国过去工业衰退时代的一个缩影。

一、引言

霍利约克（Holyoke）是一座位于美国麻州（Massachusetts）西部的小城市，人口约 4 万，是美国最早的规划工业区之一。从 19 世纪 40 年代末开始，波士顿的投资商利用霍利约克位于康涅狄格河边的地理优势，把这座农业小镇转变成了一座工业城市。投资商最初在霍利约克生产棉纺织品。随着时间的推移，城里逐步建立起了一套精密的运河系统，容纳了越来越多的作坊，扩展到了丝绸、羊毛和纸张等制造领域。逐渐地，霍利约克以造纸业闻名，被称为“造纸之城”。

霍利约克随着制造厂的发展而繁荣起来。大量的就业机会吸引了一波又一波爱尔兰、加拿大法裔、德国、波兰、犹太、意大利和波多黎各移民，他们到工厂工作，创办小型企业，成立家庭，一起建设这座城市。到 1917 年，霍利约克的人口达到 6.3 万。

但是霍利约克在 19 世纪 20 年代达到发展的顶峰后，繁荣景象就开始慢慢衰退。当地的工业随着企业和工作不断迁出而衰败。这些企业和工作一部分转移到海外或者美国的南部和西部地区，以靠近原材料和廉价劳动力。到 2000 年人口普查的时候，霍利约克的人口已经缩减到不足 4 万。霍利约克和全国很多小工业城市一样，是美国过去工业衰退时代的一个缩影。这座曾经兴盛的造纸之城一直在努力维持自己的经济基础。

2009年，霍利约克非常幸运地被选为麻州绿色高性能计算中心（MGHPCC）的所在地。这个中心是一个环境友好的超级计算综合体，是麻州发展“创新型经济”的一项举措，水电再次成为这座城市成功的关键。霍利约克位于康涅狄格河边，可以获得廉价的水电，除此之外，康涅狄格河与城里诸多运河能提供冷却水，这对于超级计算行业来说，是一大优势。霍利约克大区的商会主席 Kathleen Anderson 说：“霍利约克失去它的工业基础后，一直处于困境中。它面临着很多问题，例如老旧的基础设施需要重新配置，工作锐减，人口状况也发生了变化。霍利约克需要用创新的思维来寻找新的发展途径，同时也需要清楚认识自身的资源和优势。人才和获得大坝及其水力资源的智慧是这座城市获得重生的关键。”

2012年，计算中心开业，标志着霍利约克迈出困境的第一步，但这仍不足以恢复这座城市往日的活力。霍利约克开展了一系列规划调研，为复兴和再开发市中心的计算中心所在区域制定了一个为期20年的重建方案。实现这个方案重要的一步是建立霍利约克创新区，这是州政府的一项投资，通过麻州科技合作中心，把当地的政府官员、商业领袖和社区组织聚集到一起，鼓励他们为发展地方和区域经济出一份力。霍利约克的规划和经济发展部主任兼创新区联席主席 Marcos Marrero 与麻州报纸出版商 Bay State Banner 的访谈中说道：“把计算中心吸引到霍利约克落地，的确是开启了建设霍利约克创新区的进程。我们可以说，创新区是从计算中心衍生而来的。”

把计算中心吸引到霍利约克落地，的确是开启了建设霍利约克创新区的进程。

二、领导力，合作，再生

此时，波士顿联邦储备银行在霍利约克复兴运动中出场了。从2008年起，波士顿联邦储备银行的研究人员就通过研究霍利约克这种老工业城市来帮助麻州的另一座城市斯普林菲尔德（Springfield）复兴。它和霍利约克一样，也曾经繁荣过。联邦储备银行与斯普林菲尔德一起开展了两年的合作研究，想探究这座全州第四大城市的发展所面临的挑战，尽管州政府和非营利组织已为斯普林菲尔德的复兴倾注了数以百万计的资金，但还是难以挽回它不断衰败的命运。

这项研究的一部分是打算从位于东北部、中西部和上南部的25个小型工业城市的命运中总结经验。波士顿联邦储备银行的经济学家发现，如果用收入、贫困率、人口和经济活力来衡量的话，这些城市中有少数能够维持或者恢复它们的经济稳定性。他们把这些城市称为“再生城市”（resurgent cities），并寻找它们能成功的共同点。研究人员发现，这些城市都曾面临相似的挑战，包括贫困、种族结构的变化以及制造业基础的流失。但是它们都战胜了这些挑战，并都有一个关键的成功因素：持续的领导力以及企业、政府、非营利机构和社区团体之间的合作。银行研究人员在2009年的报告中写道：“我们对各个再生城市的历史考察都表明，‘再生’所需要机构和个人的领导力，同时还需要与共同致力于发展经济的选民之间的合作。”

关键的成功因素：持续的领导力以及企业、政府、非营利机构和社区团体之间的合作。

银行研究人员注意到每个城市的领导力来源各不同。在康涅狄格州的纽黑文市（New Haven, Connecticut），当地的院校与政府官员和私营企业合作，提供劳工培训和资助来吸引企业。在普罗维登斯市（Providence），一个非营利基金会与商业执行委员会合作，一起为市中心开发项目出谋划策。在印第安纳州的埃文斯维尔市（Evansville, Indiana），一位市长在20世纪60年代让当地的经济初步好转。之后，城市经济持续好转，这得益于当地商会积极促进经济发展的

各项活动。尽管这些城市再生的过程有所不同，但是它们的经济复苏都经过了几十年，这就意味着有力的领导力是长期存在的。

所有为城市复兴的努力也证明了团体与个人积极合作的重要性。波士顿联邦储备银行的研究指出：“由于经济转型是一个复杂的过程，所以合作很有必要，同时，那些外部机构，例如州和国家政府、基金会、商业组织这些资金和工作的提供方，通常在看到当地有合作的凝聚力时，才会愿意出手相助。”

三、迎接挑战

这些发现引导波士顿联邦储备银行追问其在城市强大的基础设施这一复兴的关键点上能做什么。最终的答案就是“工作城市的挑战（Working Cities Challenge）”这一行动计划，该计划是波士顿联邦储备银行在“居住城市”（Living Cities）这个组织的帮助下实施的。“居住城市”位于纽约，由 22 个基金会、金融机构以及其它一些机构联合成立。

这一行动计划采用的形式是，让麻州以前的工业小城展开竞争。在 2013 年春天，有 20 个社区报名参加这场竞赛。最终，从所有参赛城市中选出 6 座获胜城市，它们将得到 180 万美金的资助，开展以鼓励领导力和合作为主的项目。首批获胜的 6 座城市分别是霍利约克、切尔西（Chelsea）、菲奇堡（Fitchburg）、劳伦斯（Lawrence）、塞勒姆（Salem）和萨默维尔市（Somerville）。这一行动计划的目标很简单，就是通过帮助这些陷于困境中的城市获得自救的工具。

这个项目对联邦储备银行来说是重要并且非同寻常的。因为它们擅长做经济研究，很少参与这一领域。但是，这次尝试很好地反映了波士顿联邦储备银行行长 Eric Rosengren 的承诺，她说要将银行的经济研究应用到现实生活中，改善新英格兰地区的现状。这一概念可扩展为帮助全国范围内在 21 世纪的经济衰退中受困的城镇。

“工作城市的挑战”项目主任 Tamar Kotelchuck 表示，通过对再生城市的研究，他们发现越是深陷困境的城市表现得越好。她说：“基于对再生城市的研究所得，我们和‘居住城市’机构合作，发起了一个为鼓励领导力与合作的竞赛，竞赛获奖的城市能够获得多年的资助用于领导与合作相关的项目。”

她说银行决定以在麻州开展试点项目为起点，主要针对中小城市。目标城市的规模大约在 3 万 5 千人到 25 万人之间，它们在经济和人口特征上有相似点，包括大量的贫困家庭以及中低收入者。Kotelchuck 说：“这些城市已经在当地智库 MassINC 的帮助下，成立了一个自助同盟，它们把自己称为门户城市，已在共同的经济、政治问题上合作了若干年。它们已经清楚地认识到合作能带来一些单打独斗不具备的力量。”

“工作城市的挑战”是一项独特的行动方案，林肯研究院的 Andrew Reschovsky 认为“这一尝试与其它经济发展策略不同的是，它关注的是如何提高城市中低收入居民的经济福利。”

联邦储备银行不能用他们自己的资金来资助，但是一些热心的合作伙伴愿意资助。合伙人愿意主动资助“工作城市的挑战”。Kotelchuck 说银行在这项行动中需要与指导委员会合作设计并执行具体的行动方案，提供技术支持，通过专家

基于对再生城市的研究所得，我们和‘居住城市’机构合作，发起了一个为鼓励领导力与合作的竞赛，竞赛获奖的城市能够获得多年的资助用于领导与合作相关的项目。

这一尝试与其它经济发展策略不同的是，它关注的是如何提高城市中低收入居民的经济福利。

支持、网络化和最佳方案来提升团队的能力。资助有若干来源，包括州政府、“居住城市”、“麻州竞争伙伴（the Massachusetts Competitive Partnership）”（由麻州最大的 16 家用人单位旨在促进本州经济发展而组成的协会）、以及“麻州发展署（MassDevelopment）”。

Kotelchuck 说当银行及其合作伙伴在 2013 年首次举办竞赛时，他们让城市自己提议如何使用这笔资金：“我们没有告诉这些城市要做什么，而是帮助它们就当地重要的问题建立合作机制。”对于一个成功的项目，一个主要的要求就是要有私营部门、政府机构、地方团体的合作。她说：“我们寻找那些推进系统性改变的项目，我们的目标是帮助地方领导修正他们城市中的问题。”

城市的提案是由一个独立的评审团来评估的，评估的标准是能够反应“工作城市的挑战”目标，即合作、社区参与以及有据可查追踪进展。这些项目必须是长期为改善低收入居民服务的。

2014 年 1 月，首次获奖结果公布。6 个获奖城市中，4 个获得多年资助，2 个获得种子基金。所有城市都挣扎于与失业率高、学业不佳和未来不确定。然而，Kotelchuck 说：“每个获奖的城市都有独特的计划书，没有两个是雷同的。正如我们所期望的，它们都试图解决当地特有的需求。”

例如，位于麻州中北部的菲奇堡市 (Fitchburg) 提出的 eCarenomics 计划赢得了三年资助，总计 40 万美金，eCarenomics 计划是想通过开发一个衡量邻里健康和福利的共享指标，来改善局部地区。切尔西市 (Chelsea) 的 Shurtleff-Bellingham 计划赢得了三年的资助，它的目标是把困难社区的贫困率和人口流动率减少 30%。塞勒姆市 (Salem) 获得了 10 万美元的种子基金，主要是帮助一个低收入社区振兴经济，培育小型商业，培养劳动力，发展领导力，目标是把这个社区的经济指标提升到与该城市的其它社区一样的水平。萨默维尔市 (Somerville) 也获了一年的种子基金，金额是 10 万美元，用于给 18 到 24 岁失学的青少年开展劳务技能培训。

最大的单项奖是一个为期三年的资助，总金额为 70 万美元，由位于麻州东北部的劳伦斯市 (Lawrence) 获得。这项资助用于劳伦斯的工作家庭计划 (the Lawrence Working Family)，这项计划的目标是，通过建立家庭资源中心 (Family Resource Center)，在 10 年时间内帮助当地学龄儿童的家长提高收入，增幅为 15%。这项计划由“劳伦斯社区工程” (Lawrence Community Works) 和当地学校系统牵头，得到了该地区的若干用人单位和非营利组织的支持。Kotelchuck 解释道：“劳伦斯市的学校系统在 2011 年已经进入了破产清算阶段”，所以关注家庭和学校是一个合乎逻辑的选择。

劳伦斯市的经济特征也符合“工作城市”的模式。其中位家庭的收入只有全州中位家庭收入的一半，而贫困率几乎是州贫困率的三倍。Kotelchuck 说：“劳伦斯市有 70% 的西班牙裔人口，失业是一大问题。”如今，劳伦斯市面临的许多问题都渗透到学校。Kotelchuck 表示：“‘家庭资源中心’目的就是用尽可能多的方式来帮助家庭。它可以给家庭提供理财辅导，危机支援，以及其它可以稳固强化家庭实力的服务。”

每个获奖的城市都有独特的计划书，没有两个是雷同的。正如我们所期望的，它们都试图解决当地特有的需求。

除了家庭中心之外，这一计划还侧重于被 Kotelchuck 称为“家长真实参与”学校教育的活动。该计划创造了一个社区教育圈，参与其中的家长、老师和学生一起解决学校中的一些特定的问题。Kotelchuck 说：“这么做的目的是让家长积极主动参与到学校系统的运作中来。”到目前为止，已经有 400 个家长加入了这个项目，雇佣了家庭教练，让 30 多位家长获得了工作机会。

霍利约克获得了一项为期 3 年的奖励，奖励金额为 25 万美元，用于实施 SPARK 项目（激发潜力，获取资源知识）。这家位于市中心的“企业家和社会风险投资发展中心”鼓励创业，尤其是本地居民的创业，包括占总人口 60% 的拉丁美洲人。创建这个项目的项目组代表来自市政府、商会、霍利约克公共图书馆、一站式就业服务中心“事业点（Career Point）”和当地的非营利机构 NuestrasRaíces。

SPARK 项目“试图发现、召集、激励霍利约克那些有着创业‘火花’或渴望的个人和组织，帮助他们把那些创新性的项目从概念转化为现实，这个过程强调全社会氛围的营造，包括创业精神，个人的学习以及领导力的培养。”简而言之，这个项目是帮助潜在的企业家创业并学会如何运营。

SPARK 项目的另一个目标是要把霍利约克市中心的社区与超级计算中心所在的创新区联系起来。Kotelchuck 说：“霍利约克有一个大型的数据中心，但就中心本身不一定能对霍利约克的低收入人群有任何帮助。SPARK 项目要解决的问题是如何利用好城市移民这一资源，保证人们能从创新中心的发展中获益。”

市长 Alex Morse 在得知获得资助时说：“这笔奖金对于城市创新区来说，更让人兴奋。我们一直努力让霍利约克加入现代经济的竞争，这就要求我们激励创新项目和商业风险投资。与一些优秀的组织和社区领导合作，这笔资金能让我们帮助本地居民把创新的想法变为现实，结出丰硕的果实。”

Kotelchuck 指出许多城市努力吸引在高科技领域工作的年轻技术人员。它们看到一些城市采用这种模式获得了成功，于是也去模仿，但不是总能成功。她说：“如果我们不去帮助低收入居民，那么我们所做的只是转移贫困，并不能帮到任何人。‘工作城市’项目是要帮助居住在当地的人，帮助那些很难找到工作的人。”

Kotelchuck 指出：“许多城市追求最新、时髦的战略来实现城市复兴，但最后不是这些最新的潮流让城市重生，而是很多想法的长期积累才会对城市产生影响，同时必须要有社区的参与合作。我们建议，先弄清楚你所有的资源，然后系统地利用好这些资源进行自我发展。”

在监督“工作城市的挑战”过程中，她注意到每个城市对于它们的未来有不同的想法：“一些城市说我们的问题很多，给我们一些钱；另一些城市说我们有资源，也有能力，我们需要一些帮助来挖掘潜力。”她说城市复兴一般至少需要十年的努力。联邦储备银行的目的是给这些努力提供一个为期三年的启动基金。

它也能够激发起关于城市复兴的更广泛的兴趣。最近，霍利约克的 SPARK 项目又收到了一笔 5.6 万美金的资助，这笔资助来自麻州资本增长公司（Massachusetts Growth Capital Corp.）。这是一家帮助小型企业的半公共机构，它想通过这个项目给企业家提供更多相关的课程与指导，同时给符合条件的企业家提供小额企业贷款。这个项目还从“城市社区发展固定拨款”获得了额外的资助。

四、进步的标志

Kotelchuck 指出联邦储备银行及其合作伙伴到目前为止对这个项目的结果很满意。因此联邦储备银行近期宣布了第二轮和第三轮的奖金评选计划，主要针对麻州和罗德岛的城市。最终，她认为这个模式能够扩展到其它联邦储备区。行长 Rosengren 说：“这是波士顿联邦储备银行参与社区发展的新模式。其它地区的联邦储备银行也对这种模式感兴趣，我们很高兴看到这种模式在其它地区扎根。” Rosengren 同时表示波士顿联邦储备银行至少会将这个项目扩展到新英格兰地区。

“工作城市”项目显示了进一步扩展的巨大潜力。在几十年中如何改变全国小城镇的经济命运是一个被热议的话题。这些小城镇也需要一个机会成为“再生城市”，人们也很高兴看到像波士顿联邦储备银行这样的组织能够为这些城市的未来尽一份力。在解决这些城市的问题上，没有良方，也没有必然成功的保障，但是“工作城市的挑战”让人们看到美好的事情确实有可能发生，这需要时间、承诺、努力以及一点资助。

林肯研究院的 Reschovsky 强调：“尽管所有与‘工作城市’有联系的城市都需要经济和财政资源，但是成功的关键在于这个计划能够把附加的资源、城市发展以及当地的非营利机构、政府、商界和社会团体整合在一起。”

看来，霍利约克将成为这样的一个案例。最近，它甚至在全国范围内引起了反响。在二月份出版的大众机械 (Popular Mechanics) 杂志中，编辑列举了 14 个全国兴起最快的城市，他们想要找出那些具有把创新精神变成企业家精神的城市机制。在兴起最快的城市名单中，霍利约克是第 6 名。

霍利约克的主要优势众所周知，市长 Morse 在一篇杂志中描述霍利约克的创新精神中写道：“我们的主要优势就是廉价能源。康涅狄格河从城市的东边到南边有 57 英尺的落差。1850 年建城时，康涅狄格河是造纸坊的水车的动力；而今，康涅狄格河提供了廉价并且清洁的能源。” Morse 同时提到了作为既往工业标志的砖砌造纸坊，近来，它又被重新提出来作为“有吸引力的工业工作空间”。

商会主席 Anderson 说：“霍利约克已经回到了起点。我们的祖先挖造了运河系统来产生动力，如今，我们仍然在利用它的绿色能源为经济腾飞提供动力。”



本文译自“Back to the Future – The Working Cities Challenge Helps MA Cities Rebuild on Industrial Pasts” (美国林肯土地政策研究院 Land Lines 2015 年 10 月刊)

尽管所有与‘工作城市’有联系的城市都需要经济和财政资源，但是成功的关键在于这个计划能够把附加的资源、城市发展以及当地的非营利机构、政府、商界和社会团体整合在一起。