

# 華埠未來歷史： 費城華埠的公共空間與公平發展

## 執行摘要

James A. Crowder Jr. and Sarah Yeung



公園和其他公共場所為公民社會的重要組成部分。它們可以成為穩固和聯係社區的論壇。對經歷了種族隔離的低收入社區來說，它們具有特殊的潛力，並且可以通過彌補城市貧困帶來的挑戰和壓力的方式來幫助社區恢復。近年來，公共空間擁護者和公園保育者越來越強烈地呼籲“公平公園”，即主張所有居民都應有合理的平等機會使用優質公園空間。

對公園公平性的強調大多數集中在使用權，資金以及居民對公共空間的歡迎和包容性的感知。儘管這些是重要的元素，但公園的計劃和開發流程以及治理結構常常疏於審視。在決策過程中，如果沒有對權力動態進行批判性的分

析，關於公園的討論將使低收入的有色人種社區中的歷史性結構不平等長期存在，甚至加劇其嚴重性。這些動態可以在費城華埠和鐵路公園的案例研究中觀察到，這是一個雄心勃勃的活化再利用項目，該項目最近完成了1100萬美元的第一階段建設，而該項目所在的正經歷士紳化的移民社區擁有令人驕傲的行動主義歷史。

“華埠未來歷史”項目旨在讓社區成員參與，以期建立一個由在地驅動的，促進公平發展的願景，並動員新一代的社區領袖。本報告以費城華埠為案例研究，為在士紳化社區中工作的廣泛社區發展從業者、地方政府和規劃人員提供了關於以下關鍵問題的指導：**公共空間如何促進公平發展？**

## 華埠與鐵路公園：公平性分析

在美國城市中的士紳化和流離失所的分析通常會忽略亞太裔美國人（AAPI）的真實經歷。一些慣常做法掩蓋了AAPI群體內部複雜的經濟多樣性，包括對AAPI“模範少數族裔”的普遍刻板印象、收入，財富和貧困數據的計算和分享方式，以及分解數據的失敗。在華埠，低收入和英語水平有限的房客特別容易受到流離失所和惡劣住房條件的威脅。

在1960年代至1980年代的城市更新中，規劃師和政策制定者認為包括AAPI社區在內的許多有色人種社區代表著經濟和社會的衰敗。多年以來，費城華埠受到多個重建提案的威脅。1966年，費城華埠發展會（PCDC）誕生於社區反對政府修建高速公路提案的行動。如今，這種激進主義和城市更新的遺產仍在社區引起共鳴。費城華埠仍然是重要的亞裔社區，也是該地區亞裔美國人的文化，經濟，政治和社會錨點。

在這個社區的背景下，鐵路公園的開發說明了公園決策者的身份通常直接影響到誰受益，而負面影響往往落在最脆弱的人群上。非營利組織鐵路公園之友（FORP）從2013年開始努力重建廢棄的高架鐵路，這是橫跨城市的3英里長的公共空間願景的一部分。與囊括費城市中心的中心城區（CCD，一個商業改進區）合作，這兩個組織內沒有社區內低收入和有色人種代表，已為公園的第一期建設做了大部分決定，而此公園是屬於費城的公共空間，由公園和娛樂局管理。

儘管鐵路公園的經濟影響通常被呈現為是廣泛和正面的，但成本，包括增加的房產稅和住房維護成本，將由社區中最脆弱的居民過多地承擔——這些低收入和有色人種居民對公園決策的影響則最小。在2019年在當地創一個立商業改進區（BID）的嘗試中說明了這種狀態。儘管該BID得到了FORP和CCD的支持，並由費城商務部進行了監督，但許多居民和商戶對有限的社區參與度和決策的代表性的擔憂，以及缺乏正式的預防流離失所措施，最終導致了成立BID的失敗。

鑑於公園的重建通常是更廣泛的城市振興戰略的一部分，因此強調公園公平的必要性有可能推動就社區變化的不同影響進行有力的對話。但是，需要更加清晰地了解誰決定，誰從中受益以及誰承擔這些改變的代價。考慮到倡導商業區，公園公平，綠色空間開發和社區發展的團體經常分散行動，從而限制了他們的協作能力，因此這些問題的答案尤為重要。

## 增值回收策略和公平發展的願景

越來越多的研究記錄了某些類型的公園和通常由有色人種組成的低收入人口的流離失所之間的聯繫。研究人員稱之為“環境高檔化”或“綠色高檔化”的值得注意的例子包括活化再利用項目，例如芝加哥The 606的Bloomingdale Trail和亞特蘭大的Atlanta Beltline。

土地增值回收策略提供了一系列公共財政手段，使社區可以收回和再投資一部分因公共投資和其他政府行為而產生的土地價值增長。PCDC委託開展了一項關於鐵路公園周邊地區的經濟分析，顯示了土地增值回收策略實施的巨大潛力。在Urban Partners的當地支持下，Strategy Economics審查了自2013年（FORP成立的那一年）起距鐵路公園半英里以內的公寓銷售情況。公寓銷售的趨勢表明，研究區域內高達16%的公寓建築價值歸因於鐵路公園的影響。**根據周邊地塊的實際房地產價值，鐵路公園預計將導致房地產價值最多增加20%，即1.649億美元，每年將產生額外237萬美元的房產稅收入。**

分析表明，土地增值回收的潛力巨大，可以作為城市有意實現鐵路公園周邊社區包容性經濟增長的工具。如果沒有這個工具，高收入家庭將繼續獲得不成比例的收益高增長，而低收入居民則面臨著住房成本負擔增加和流離失所的風險。

在“華埠未來歷史”項目中，公共空間是社區成員將利益和歷史經驗編織在一起的框架。一個由社區成員，決策者和社區發展從業者召集的一日平等實驗室，成為圍繞公共場所和公平發展進行系統性變革的集結點。

在華埠，充滿活力的機構，社區活動主義和非正式互助網絡的傳統應運而生，如今已成為區域內試金石的搖籃。隨著費城的變化，確保保護這些文化資源變得越來越重要。

公共空間可以擴大並實現公平的發展目標。在“華埠未來歷史”項目中提出的主要建議包括：

- **建立低收入和英語水平有限的社區成員的倡導能力，以維護他們的利益並獲得所需的資源。** 社區成員希望加強地方政府在公有土地時的社區參與過程，並支持公共资源用於社區資產，例如公共空間和可負擔住房。
- **將公平價值納入公共土地和開發流程。** 具有特別潛力的過程包括租戶權利策略，例如租戶/社區購買機會，公共機構土地處置過程中公平發展的機會，以及社區土地信託作為社區保護的工具。
- **使經濟增長讓每個人受益。** 具體目標包括創建一個包容的商業改進區（BID），並探索一種增值回收策略，費城可以使用該策略將部分增長投資到公平發展目標中。

在全國範圍內，公共空間和社區發展的從業者可以從以下收穫中受益：

- **擴大社區並與社區合作實現公平發展目標；**
- **確保圍繞公園治理和規劃流程的角色和職責明確；**
- **進行持續，主動和跨部門的對話，例如公平實驗室，集中社區成員來圍繞成功的公平發展戰略達成共識；**
- **承認AAPI社區中的士紳化挑戰；**
- **投資社區的領導力和能力。**

---

有關更多信息，請使用以下鏈接下載完整報告：

<https://www.policylink.org/resources-tools/chinatown-future-histories>

### 致謝

我們要感謝William Penn基金會和John S. and James L. Knight基金會對“華埠未來歷史”項目的支持，並感謝William Penn基金會為本報告提供資金。另外，我們要感謝陳國賢，Isaac Kwon，吳玥，Jeremy Liu，Akeem Dixon，Alexis Stephens，和Karen Black幫助管理該項目；感謝Gerry Wang和Melissa Kim提供意見和鼓勵，還有Beth McConnell，Shawn Sheu，Tayyib Smith，和Erica Atwood。我們還要感謝為該文檔做出貢獻的PolicyLink工作人員，包括Victor Rubin，Jacob Goolkasian和Heather Tamir。感謝Helen Luu在整個項目中提供中文口譯服務，也感謝Jackie Wong的口譯服務。最後，我們衷心感謝“華埠未來歷史項目”的社區諮詢委員會的所有成員，帶領華埠漫步的社區成員，以及在公平實驗室當天現身支持華埠的社區成員和藝術家。你們的社會活動精神和領導是我們社區過去，現在和未來的動力。本報告致敬和紀念George P. Moy對費城華埠社區的終生奉獻。



## Lifting Up What Works®

### 總部

1438 Webster Street  
Suite 303  
Oakland, CA 94612  
t (510) 663-2333  
f (510) 663-9684

### 通訊

75 Broad Street  
Suite 701  
New York, NY 10004  
t (212) 629-9570

### Washington, DC

1301 K Street NW  
Suite 300W-414  
Washington, DC 20005

### [www.policylink.org](http://www.policylink.org)

臉書: /PolicyLink  
推特: @policylink

Sojourner Consulting是一家專業諮詢公司，位於賓夕法尼亞州費城。該公司專注於社區參與，城市規劃和政策倡導。

[info@sojournerconsulting.co](mailto:info@sojournerconsulting.co)

費城華埠發展會成立於1966年，是一個草根的非營利組織，其使命是維護，保護和發展華埠。

### 辦公室

301-305 N 9th St  
Philadelphia, PA 19107  
t (215) 922-2156  
[info@chinatown-pcdc.org](mailto:info@chinatown-pcdc.org)

### [www.chinatown-pcdc.org](http://www.chinatown-pcdc.org)

臉書: /phillychinatown  
推特: @pcdc\_events  
Instagram: @chinatownpcdc

封面圖片：華埠孩子們在聖救世主教堂和學校的操場上嬉戲玩耍，這是1960年代拯救華埠運動的最初焦點，以抗議萬安街高速公路。在背景中，可以看見萬安街在柵欄後面，在1980年代的高速公路建設期間，柵欄被隔音牆所取代。（費城華埠發展會）

PolicyLink是一家全國性研究和行動機構，通過Lifting Up What Works®促進種族和經濟平等。

<http://www.policylink.org>