

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2020.04.018

美国城市设计管控研究

彭卓见,魏春雨

(湖南大学 建筑学院,湖南 长沙 410082)

摘要:人类社会进入高度城镇化阶段,市民对于城市的美观、宜居性提出了更高的要求,而城市设计正是加强城市特色、提升空间品质的有力工具。梳理美国城市设计相关的典型案件可以发现,美国的城市设计管控经历了从无到有的漫长历程,在审美、历史保护与城市肌理等城市设计相关问题上积累了丰富的管理、司法经验,这对我国城市设计管控的提升具有重要的借鉴意义。

关键词:城市设计;管理权;自由裁量权

中图分类号:C93

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2020)04-0133-09

以美国为代表的西方国家城市设计可分为三个阶段:第一阶段是以物质空间为主,强调建筑学和古典美学;第二阶段则是转向了物质空间与经济技术并重的阶段,社会、经济、文化等多元视角被引入城市设计;第三阶段是生态化和可持续化,以及以公共政策为导向。西方城市设计的演化与各个时期城市发展的背景和诉求相呼应。我国城市化高速发展,将西方国家耗时上百年的历程缩短为几十年,我国的规划设计者积极吸收转化国外城市设计理论,同时不断地探索适应本土特征的理论与方法。

美国的城市设计相对比较成熟,已经完成从物质空间设计到政策与管理的转向,城市设计的相关内容在司法领域经历了相当长的发展历程,形成了一套逐步演变却相对稳定的司法逻辑,公众参与程度很高,美国作为英美法系国家,以判例为主,对于自由裁量权的限制有着更为丰富的经验。因此,梳理美国城市设计相关的典型案件并研究具体案例或许能够为解决中国城市设计管控的问题提供思路。

一 美国城市设计管控的发展历程

尽管城市设计涉及的内容宽泛,但与美学、城

市历史及肌理保护这两方面的相关性是业界的共识。然而,当这两方面介入司法的范畴时,城市设计就遭到诸多质疑与挑战:如何定义城市肌理?鉴于人们审美的异同,如何制定统一美观标准?政府将以何种理由对城市设计这种抽象却又涉及大尺度、产权复杂的领域进行管理和控制?这些都是城市设计管控在美国需要面对的问题。

在美国,州或者地方政府拥有管理权(police power),这项权力允许政府设立相关法规来干涉私人利益,这项权力的运用必须是为了保护大众的安全、健康、道德,改善大众便捷程度、繁荣以及福利,防止压迫和欺诈。由于对“安全”“道德”“健康”等关键词的理解一直在改变,政府管理权的范畴也一直随之变化。因此,政府的管理权取决于法院对这项权力的诠释。然而,法院并不能随意地对管理权进行诠释,因为存在诸多的限制。正如《哥伦比亚大学法律评论》中指出:“管理权的使用必须是出于公共利益,而非个人利益;这项权力必须被合理地定义和行使;行使的方式必须根据具体公众目的理性地选择。”^①这些对于政府管理权的限制在城市设计相关的问题上,例如美学、城市肌理等,就变得更为严格了。事实上,与

收稿日期:2019-06-22

作者简介:彭卓见(1985—),男,湖南长沙人,博士,主要从事城市设计研究。

通讯作者:魏春雨(1963—),男,河南郑州人,博士,教授,博士生导师,主要从事建筑设计研究。

①“Zoning, Aesthetics, and the First Amendment”, *Columbia Law Review*, 1964, 64(1): 81-108.

城市设计相关的法律发展历程本质上就是司法界对于相关问题态度和理解的演变历程。

(一) 美学相关问题司法历程

《哥伦比亚大学法律评论》提到,在20世纪的前50年里,司法机关对于美学相关的区划(aesthetic zoning)的态度从彻底否认逐渐变化成模棱两可的接受,以至于在某些案件中表达了明显的支持^①。同样,理查德·赖在其著述中指出,美国司法界对于政府是否有权制定美学相关条款的问题经历了三个阶段:(1)认定不合法;(2)认定合法,但是借用其他传统理由(例如健康和安安全)来掩饰对于政府在美学管理上的支持;(3)美学问题自身成为合理的法律依据,政府可以行使管理权来制定条款管理美学相关问题^②。本部分将沿用这三个阶段来阐述美学问题的司法发展进程。

1. 第一阶段

美国被誉为“生活在车轮上的国家”,自从1903年福特的T型汽车投入市场以来,美国的汽车拥有量直线上升,与其相关的问题也渗入到人们生活的方方面面,美学的司法问题也是其中一个。

由于人们使用汽车的频率越来越高,而当时电视尚未问世,精明的广告公司就将目光放到了廉价而无处不在的城市道路沿街地块。广告牌铺天盖地地在公路边蔓延开来,成为美国地景。亟待扩张的广告商与一心想保护城市景色不受广告牌破坏的城市政府成为美学司法问题上对簿公堂的第一对。

在早期的案子里,法院对于政府管理权的解释中不包括美学问题。政府制定的美学相关条例一般都被法官推翻,理由是管理的目的并非传统管理权范畴中的民众健康、安全、道德以及公众福利。这一司法态度在帕塞伊克市对帕特森广告公司的诉讼中得到体现(Passaic v. Paterson Bill Posting, Advert. & Sign Painting Co. - 72 N.J.L. 285, 62 A. 267 (1905)),法院陈述道:“(市政府意图对广告牌的)控制超出了保护公众安全的权限。有可能政府设定条款的目的是出于美学的考虑,而不是公众的安全。至今为止,没有任何一个

司法案例显示,一个人会因为他的品味与其左邻右舍的品味不同而被剥夺对于自身私有财产的使用。对于美学的考虑是不必要的,而只有(保护公众安全和健康的)必要性才能够使政府行使管理权剥夺私人财产使用的行为合法。”

同样,在维尼格林公司诉加州圣何塞市案中(Varney Green v. Williams, 100 P. 867 (Cal. 1909)),加州最高法院指出:“鼓励和提升城市美学和艺术素养是作为城市政府合理的考虑。然而,这些原因自身并不能成为政府行使管理权来限制个人对其私有财产使用的合法依据。广告公司作为土地所有人,受到政府的限制后其财产受到了损害。政府的条例并非限制广告牌的使用和安装方法,而是绝对的禁止任何广告牌的设立,这种条例超出了政府管理权的范畴。”

2. 第二阶段

从这些早期案件的审理结果中不难发现,政府在美学相关的问题上对于私人物权力的干涉是不受法庭支持的。

然而,法庭对于私人土地使用不受政府干涉的传统理念此后并未持续很久。私人汽车的进一步发展使其成为美国人生活一个不可分割的部分,而铺天盖地的沿路广告牌所带来的视觉污染也愈发严重。这些视觉污染引起了普遍的社会关注,舆论对于广告牌控制的压力也逐渐改变了司法审判的态度。针对美学的法律审判进入第二个时期,即司法机关借助其他传统理由来支持政府在美学相关的管理条例。这一时期最为标志性的案件是1911年佳宁广告公司诉圣路易斯市案(St Louis Gunning Advertising Company v. City of St Louis, 137 s.w. 929 (Mo., 1911)),法庭判决广告牌构成了对于公众安全与福利频繁的威胁,它们有损公众健康,恶化社会道德,还成为藏污纳垢之处;同时,这些广告牌也不美观,对消防工作带来潜在的阻碍,在大风天气,其低质的结构有倒塌伤人的危险……它们还阻挡阳光和空气流通,这也是对公众健康和舒适的损害。

这一时期,法庭几乎寻觅了所有表面的理由来暗地支持美学相关的条例,从而避免正面回答

^①“Zoning, Aesthetics, and the First Amendment”, *Columbia Law Review*, 1964, 64(1): 81-108.

^②Lai, Richard. *Law in Urban Design and Planning*. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1988, p.196.

美学理由可否独立成为政府行使管理权的依据^①。纽约法庭于1932年在一相关案件中对这一时期的司法态度做了很好的总结:“美学,并非养尊处优的女皇,但同时她也并非无人保护与尊重的弃儿,她至少能够寄篱于公众安全和道德的名义之下。”(Perlmutter v. Greene, 182 N.E. 5 (NY 1932))

3. 第三阶段

拐弯抹角、隐晦曲折的审判风格在美国持续了几十年,直到1965年,美学问题才首次真正登上法律舞台,成为政府行使管理权的主要依据^②。在俄勒冈市诉哈塔克等人案(OREGON CITY v. HARTKE, 240 OR. 35 (1965))中,法庭认定俄勒冈政府关于在市区全面禁止汽车报废处理站的区划合法。法庭认为,尽管区划中对于土地利用的限制是对整体市容的改善,并非为了提升和保护公众健康、安全、道德和整体福利,但是,“政府为防范和减少市容市貌受损而制定区划,限制土地利用的行为在司法界得到了越来越多的承认。司法态度上的转变,反映了我们这个日益成熟的社会对文化价值的鉴赏力和审美品位的提升。这种改变要归功于政府管理权管辖范围的扩大”。

随后,很多的案件审判中都借鉴了俄勒冈一案的判决来赋予政府对美学问题的管理权。较为突出的例子是维斯特菲尔德汽车销售公司诉维斯特菲尔德市案(Westfield Motor Sales Co. v. Town of Westfield, 129 N.J. Super. 528 (1974)),法庭认定“政府在其管理权范畴内,以美观为基本出发点来制定区划法规的行为合法”^③。此外,法庭甚至直言,以美学原因而行使政府管理权的行为无需再套以传统理由来使其合理化。至此,美学问题的司法历程步入第三个阶段,美学问题成为政府行使管理权的合法依据。

(二) 历史保护相关问题司法历程

作为城市设计行业的一个惯例,设计师动笔设计之前都会收集资料、现场踏访以深入挖掘场地的过去与现在,把脉场地肌理。城市的肌理,就如同城市结构和空间一样,具有连续性的本质,它

可以被理解成为预先存在的城市景观主体的表达。因此,除了美学以外,在人类历史中逐渐形成的城市肌理也是城市设计师们所关注的重点。在美国,对于城市肌理的保护主要涉及历史保护区特色的维护以及非历史保护区新建建筑的设计指引,这往往是通过历史保护条例和设计审查(design review)来实现的。

1. 历史保护区

1924年,《州标准区划授权法案》(The Standard State Zoning Enabling Act)刚刚颁布不久,南卡罗莱纳州的查尔斯顿就在美国率先成立区划特殊委员会,起草条例在重要历史建筑物集中分布的布罗德街南部地区设立土地利用限制。1931年10月31日,查尔斯顿颁布了美国第一个历史保护区区划法案,成为美国各城市争相模仿的典范^④。

在历史区域保护方面另一个领军城市是新奥尔良,该城市老城的法租界(French Quarter)受到了新奥尔良市以及路易斯安那州的妥善保护。1936年,路易斯安那州立法机关通过了一项宪法修正案,授权新奥尔良市采取措施保护历史区域的外貌,保留“法租界精美且独特的特色”以及“具有历史与建筑学价值的构筑物”。此外,这一修正案还授权新奥尔良市成立了法租界委员会(Vieux Carre Commission),委员会有权审批所有在法租界内的建筑许可^⑤。严格的保护也使得这里产生了众多法律诉讼。市政府在修正案中获取的权力受到重重挑战。在新奥尔良诉派嘉蒙公司案(City of New Orleans v. Pergament, 198 LA. 852)中,被告作为法租界内加油站业主,在未经法租界委员会批准的情况下擅自在加油站地块内树立广告牌。法租界委员会起诉加油站业主违反规定擅自树立大于规范标准的广告牌。而加油站业主辩护说法租界的保护条例只是针对历史性建筑的保护,而自己的加油站属于现代建筑,不在管辖之内。初审法院认定被告胜诉,但在上诉审中,路易斯安那州最高法院推翻了初审法院的审判结果,认定保护条例合法,法院认为,保护条例为法

①Lai, Richard. *Law in Urban Design and Planning*. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1988, p.198.

②Lai, Richard. *Law in Urban Design and Planning*. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1988, p.205.

③Lai, Richard. *Law in Urban Design and Planning*. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1988, p.207.

④<https://www.nps.gov/articles/charleston-and-preservation.htm>

⑤Lai, Richard. *Law in Urban Design and Planning*. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1988, p.220.

租界内的广告牌设定了统一的规定和标准,条例的目的并非局限于单栋历史建筑的保护,而是维护法租界整体的历史氛围,这样的条例保证了历史区不受视觉污染,并不是主观武断的决定,而且条例没有对区内业主产生任何歧视,这属于政府管理权的合理使用。

从上述案件可以看出,法庭肯定了历史保护不是局限于单栋建筑而是“整体历史氛围”,而历史街区的“氛围”即是城市设计中所强调的城市肌理。由于新奥尔良法租界历史特色尤为突出,法庭对于保护条例给予了司法审判上的很大支持。

历史特色丰富的城市,例如查尔斯顿、新奥尔良以及波士顿等在保护历史特色方面的立法启动得较早,而美国其他城市在初期则进展缓慢。杜尔克森指出:“到1960年,历史保护相关的条例在全国不到50个,而这些制定了的城市大都是需要依靠历史建筑来发展旅游业的。然而,这一状况在1960年之后发生了改变,如火如荼的城市更新运动以及高速公路建设对历史建筑和街区产生了巨大的破坏,从而激起了历史保护的呼声,很多地区开始立法保护,全国各地都开始开展严格的历史保护和审查工作,这不仅仅局限于历史建筑,还包括在历史区域内的新建建筑。”^①这一现象在1964年迪灵镇诉提波特(Deering v. Tibbetts, 105 N.H. 481 (1964))案中得到了很好的体现。迪灵镇设立条例规定,在市区政府所属用地范围周边400米内不得擅自新建房屋,除非获得行政委员会特许。这一条例设立的目的是为了能够维护“小镇的历史氛围”。新罕布什尔州最高法院判定此条例合法:“原告试图设定的条例超出了公共权属范围,涉及到镇区以外的私人用地。法庭认为此类条例是政府积极使用管理权来保护历史建筑价值并提升整体社会经济福利的表现,出于这样的目的而行使政府管理权的合法性很早就得到了法庭认可,毋庸置疑。”

2. 非历史保护区

历史保护的呼声越来越高,以美学为基础的行政法规也得到了越来越多的支持,人们对于城市也提出了越来越高的要求,那些外观低劣怪异

的新建筑以及相关法规在非历史区域的缺乏逐渐引起了群众的关注。人们开始在自己生活的社区建成环境上寻求更多的话语权,而传统的区划已经不能再满足他们的需求。第一例关于社区兼容性的条例在威斯康星州的福克斯伯恩(Fox Point, Wisconsin)诞生,条例要求所有新建建筑外表以及平面结构不能和周边建筑相差太远,以避免地区房产贬值。

这一保护条例在1955年塞弗兰德公司诉维兰德地区案(Saveland Park Holding Corporation v. Wieland, 269 Wis. 262 (1955))中遇到挑战,塞弗兰德公司控告保护条例违宪。密尔沃基地区审判庭认为保护条例有不恰当使用政府管理权的行为,因此判原告公司胜诉。但这一判决随后在威斯康星州最高法院被驳回,最高法院宣判保护条例合乎宪法,并引用了有里程碑意义的伯尔曼案件(Berman v. Parker 348 U.S. 26 (1954)):“公众福利的概念很宽泛,涵盖很多方面,既有精神层面的,也有物质层面的;既包含美学也涉及金钱。立法机关有权保障社区的美观、健康、宽敞、洁净。如果一个政府管理机构下决心来保护地区的美观和清洁,宪法第五修正案是不会加以阻拦的。”

汽车拥有量的激增、二战返乡士兵的住房问题以及婴儿潮等因素使得郊区化高速发展,而流水线上诞生的千篇一律的家庭住宅成为二战后美国郊区的主要风景。这些单调乏味的景观与历史保护区里统一和谐的环境中矗立的突兀建筑一样,被纳入政府管理条例的控制之中^②。如加州帕西菲卡市(City of Pacifica, CA)的管理条例规定:“所有影响土地合理使用或降低周边邻舍房产价值的开发方案将不被批准,所有在设计上没有变化的开发项目将不被批准,从而避免城市景观过于单调。”

帕西菲卡的管理条例在1985年山姆诺威等人的诉讼(Novi v. City of Pacifica, 169 Cal. App. 3d 678 (1985))中遭到起诉。政府利用新颁布的条例否决了原告八栋住宅楼的开发许可证,认为其设计变化少、单调。同时,政府提出如果设计在开发强度上能够降低,使建筑布局更为错落有致,减少地形改造以及挡土墙的使用,减少过多连续

^①Duerksen, Christopher J. *Aesthetics, Community Character, and the Law*. Chicago: American Planning Association, 1999, p.10.

^②Duerksen, Christopher J. *Aesthetics, Community Character, and the Law*. Chicago: American Planning Association, 1999, p.19.

单调的直线设计,形成小尺度村落氛围的开发,政府可以重新考虑发放许可证。开发商在初审法院及上诉法院都提出质疑,认为政府关于反单调的条例过于模糊。但法院认为市政府意图非常清晰:减少外观单调的建设项目,并且为开发商的设计方案提出了明确的修改意见,不存在模糊的情况。法院给市政府提供了有力的支持。

无论是历史保护区或是普通城市区域,想要得到法律的庇护就必须对保护对象进行清晰的定义,在历史保护区内,这种定义可以来自该区的历史特色,而普通城市区域,就必须设立清晰的设计标准。

(三) 设计标准与设计审查程序

尽管美国的法院在众多案件中已经认可政府从美学视角出发行使管理权,同时也认可了政府出于保护整体历史氛围和城市特质的目的来限制私人的开发行为,但是法院对于设计标准应详细、精确的要求从未消失。在司法过程中,法院希望涉案的政府机构能够提供客观清晰的设计标准,从而在设计审查过程中有效地限制自由裁量权。然而,建筑设计本身是一种艺术创作,崇尚原创性,不可避免地具有很强的主观色彩,难以按照法院的要求形成客观、清晰、可量化的标准。有学者指出,现代设计评论认为建筑是一种格式塔,具有完整性,而建筑的美学特征是建筑整体的一部分,不可单独分离出来进行考量^①。此外,过于详细的设计标准也剥夺了设计师后期创造的空间。

意识到上述矛盾的存在,越来越多的学者认为追寻符合司法需求的设计标准是徒劳的,应该将注意力放到完善设计审查中的行政程序上:

(1) 确保与项目存在利益关系的个人不会参与项目审查,或者允许申请人替换存在偏见的设计审查人员,以此来避免利益冲突。

(2) 在设计审查正式结果公布之前要求审查委员会撰写书面意见。这样能够将设计审查委员会的决策公之于众,接受公众的评论,从而督促委员会做出更为审慎的决策。

(3) 将所有设计审查委员会的相关

记录存档。完整详实的案例记录可以为设计审查提供参考,使得一个地方的审查行为具备一定的可预测性和连续性。通过仔细检查过往记录,也可以评判设计审查委员会是否公平对待所有业主。^②

通过上述行政程序,设计审查委员会能够更有原则地行使自由裁量权,确保公平公正。

二 旧金山案例研究

到20世纪70年代,美国城市设计管控步入更为成熟的阶段,而位于西海岸的加州旧金山则是美国城市设计最具代表性的城市,无论在实践还是方案创新方面都对北美城市产生了深远的影响^③。旧金山于1972年颁布了《城市设计方案》,这是美国第一个全市域的城市设计方案,这一方案后来被纳入旧金山总体规划中并成为独立章节——城市设计元素(Urban Design Element)。根据《城市设计方案》中提出的实施建议,旧金山后续又颁布了三十多种设计导则,有针对特定用途的《居住区导则》《居住区沿街首层设计导则》《商铺透明度设计导则》,以及针对特定片区的导则,例如《中心城区规划》《市场街西南区设计导则》《行政园区设计导则》等。2018年3月,旧金山规划委员会审议通过了全市域的《城市设计导则》以梳理各项设计导则。相应地,旧金山规划部门制定了详细的设计审查(design review)过程,并将其列为开发许可申请程序中的强制性内容。

简而言之,旧金山以1972年的《城市设计方案》为基础,将城市设计纳入总体规划,继而推动针对各种用途、各种片区的设计导则,形成了整套设计审查程序(见下图)。

旧金山于1985年颁布了《中心城区规划》,这是全美第一个中心城区总体规划,共7个章节,其中有3个与城市设计相关:开放空间、历史保护以及城市形态。这些内容以1972年《城市设计方案》为引导,是方案在中心城区的细化。旧金山市规划委员会要求规划部门每年对《中心城区规

①John W. Wade. *Architecture, Problems, and Purposes*. New York: John Wiley, 1977, p.121.

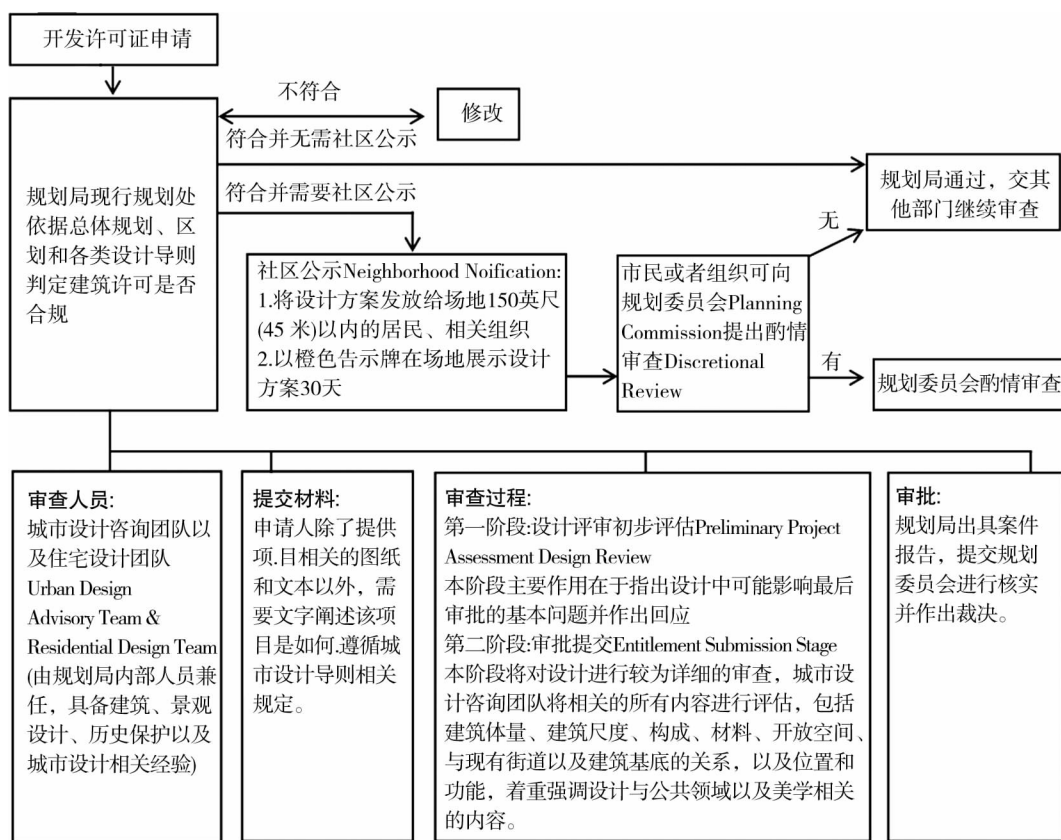
②Lai, Richard. *Law in Urban Design and Planning*. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1988, p.311.

③Richard Hu. "Urban Design Plans for Downtown San Francisco: A ParadigmShift?" *Journal of Urban Design*, 2013, 18(4): 517-533.

划》的实施效果进行跟踪并公开评估报告,这为审视旧金山城市设计实施效果提供了窗口。根据《1985~2009 旧金山中心城区规划监督报告》,25年中,旧金山按照规划制定的政策从私有写字楼开发项目中新增了27个开放空间,并收取了近1100万美金的公园特殊基金;历史建筑与风貌方面,所有规划中指定的历史保护建筑都得到了保护或者在保留原有特色的基础上进行了开发,而且历史风貌区中的新建建筑大多考虑了周边历史建筑的体量、材质与颜色,毗邻历史建筑的新建筑皆在历史建筑高度处进行了退台处理。同时,根

据规划设立的开发权转让机制,25年内共有5万平方英尺的开发从风貌保护区转移到了更为适宜开发的地区。城市形态方面,中心区高速发展,但高层建筑都依照规划规定,布局在霍华德街与米慎街,遵守了当初设想的天际线。对比20世纪六七十年代的建筑,1985年规划颁布之后的新建建筑大都沿街而建,塑造了有趣味的步行体验。此外,大部分的建筑都遵守了规划方案确定的高度和体量规则从而确保街道与开放空间的日照^①。

旧金山的城市设计管控取得了显著的成效,究其原因,可以发现五个特点。



旧金山开发许可证申请流程

注:旧金山的所有建设活动,包括新建、扩建、翻修、重建等都需要申请建筑许可证 Building Permit,市政府的建筑监察局 Department of Building Inspection 负责许可证的申请和发放,而具体的审批则需要经过规划局、消防局、卫生局等各个机构审批通过。当建筑许可证申请递交到建筑监察局以后,第一个负责审批的机构则是规划局。

一是特殊的历史背景。随着全球化的深入,旧金山在二战后迎来了大的发展,特别是20世纪六七十年代,在塑造全球中心城市的愿景下旧金山出现了大量高层写字楼,也产生了对立严重的两个团体:一个是由商会、工会和开发商组成的促进开发团体,他们的诉求是推动城市的高速发

展带动经济;另一个是由社区、环保主义者组成的限制开发团体,积极抵制超大规模开发带来的美学、环境以及交通和社会不公等负面影响。限制开发团体认为新的开发不仅仅改变了旧金山原有的宜人尺度和高度,而且单调的国际现代主义风格建筑破坏了城市建筑风貌的特殊性和连续性,

①San Francisco Planning Department. *Downtown Plan Monitoring Report*, 2011.

夺走了原来适宜步行的中心城区^①。在两个团体的对立中,城市设计应运而生,某种程度上成了平衡相互冲突的诉求的工具,获得了广泛而持久的关注。

二是城市设计基于详实调研。旧金山1972《城市设计方案》获得了充足的编制经费和时间,整个方案从立项到颁布共耗时5年,其中由联邦政府拨款资助开展了为期3年的研究,最终的方案包含了8次鼓励民众参与的前期汇报和3个专项咨询报告^②。在20世纪六七十年代,城市设计往往依靠建筑师的主观判断,而旧金山这种通过详实的调研为基础编制方案的方法与此形成鲜明对比并为后来陆续出台的各类城市设计方案提供了导向性作用。充分的论证与调研最大程度地降低了主观元素,在未来可能出现的诉讼中为城市设计执行者提供了强有力的依据和司法保护。

三是城市设计的人文关怀。旧金山1972《城市设计方案》内容上分为城市格局、保育、空间增量以及社区环境四个部分,每一个部分都以“人的需求”作为开篇,方案始终强调城市设计的社会职能,强调城市设计不仅仅关乎物质空间同时也与生活质量息息相关。在城市设计的物质空间和美学方面,方案借鉴了凯文林奇关于城市意象与形态的方法,从环境心理和环境行为的角度切入,关注人对于空间环境的使用和观察。对于社会与人的侧重,使得城市设计与公众的利益、健康、安全、道德建立了更为直接的联系,为城市政府行使管理权提供了强有力的保障。

四是面向管理的城市设计。同时期的城市设计方案多为图纸,反应的是设计师将建筑设计投射到城市尺度上,而旧金山1972年的方案则体现了乔纳森·巴奈特提出的“作为公共政策的城市设计”以及“不以建筑设计来设计城市”。《城市设计方案》针对所有相关内容都提出了政策建议,并且撰写了单独的一章对方案实施进行安排,为城市设计从愿景到落地描述了清晰的路径,为后期政府部门的执行提供了便利。

五是相关实施保障体制的建立。旧金山1972《城市设计方案》的实施章节中指出城市设

计需要纳入城市总体规划之中,且应该纳入设计审查程序;而旧金山规划部门应该雇佣一个全职城市设计师,其职责是在设计审查中确保城市设计方案的应用,为利益各方以及公众通过文字、图纸以及模型等多种方法提供咨询与解释。到2020年,旧金山规划部门安排了8名全职城市设计师,其中有7名在市域规划科负责城市总体规划中的城市设计相关工作,1名在规划审批科负责方案审批过程中的城市设计内容,这一规模在美国其他城市相当少见,为旧金山的城市设计提供了充足的行政管理人力资源。

三 美国城市设计管控的启示

回顾城市设计在美国法律领域的演变历程可以发现,其核心矛盾来自政府的公权力与私有物权之间的对立。私人业主对于地方政府从市容市貌这类美学角度对私人开发行为进行管理干预的合法性提出了挑战,美国司法界在早期相当长的时间内探讨的是政府是否应该在城市设计问题上行使相关权力的问题,之后才探讨如何合理使用管理权力。在我国,城市土地属于国家所有,在城市空间的塑造上国家赋予各级政府很大的权力。因为制度优势,我国的城市设计跨越了是否合理存在这个问题,直接进入了如何实施的探索。然而,由于我国城市发展速度快,也存在城市设计起点虽高,但是根基不稳,管控与实施效果不佳的问题。城市是人类最了不起的艺术创造,是一个有机生命体,城市生态文明建设需要制度化的高水平的城市设计^③,对美国城市设计合法性的溯源以及经验的总结有助于我们夯实基础,提升城市设计管控效力。

首先是设计内容提升。经历了长久的法庭博弈后,美国城市政府与法院达成共识:城市设计研究是政府对开发行为进行合法干预的重要基础之一。因此城市政府会提供充分的时间让编制单位开展深入的研究并与相关部门进行广泛的调研和访谈。以旧金山为例,其《城市设计方案》在编制阶段就耗时3年(旧金山总面积仅约120平方公

^①Paul Brad, Proposition M and Downtown Growth Battle, <https://www.spur.org/publications/urbanist-article/1999-07-01/proposition-m-and-downtown-growth-battle>

^②Richard Hu. "Urban Design Plans for Downtown San Francisco: A Paradigm Shift?" *Journal of Urban Design*, 2013, 18(4):517-533.

^③毛宣国,李灿:《城市让生活更美好——刘易斯·芒福德城市理论的美学意义》,《湖南大学学报(社会科学版)》2018年第1期。

里)。这与我国的城市设计行业现状形成了鲜明对比,我国的城市设计方案征集多采取竞赛的方式,方案制作时间非常仓促,场地调研仅限走马观花式的考察,编制过程中鲜有机会与相关部门沟通,使得编制人员不得不闭门造车、相互模仿甚至是照搬其他方案。我国提升城市设计内容质量的关键在于提供充足的编制时间,改良城市设计方案征集机制,促进多部门沟通。

其二是城市设计内容的转化。我国在改革开放之后,城市投资渠道多元化,为适应城市开发中以土地划拨转向出让管理为核心的转变,以原有详细规划为基础,开始了适应市场经济开发的探索和实践,通过引入美国的区划技术和城市设计的弹性实施策略,形成了一套控制性详细规划的范本。1990年颁布的《城市规划法》奠定了控制性详细规划的法定地位。在30年快速的城市化过程中,控制性详细规划很好地适应了城市土地市场化的环境,得到了相关部门的积极推动。然而其关注点是城市空间资源的配置和开发行为的控制,因此在借鉴和学习美国区划技术过程中,忽视了诸如贴线率、退台、街墙、曝光面等设计技术含量高的内容,导致控制性详细规划在城市整体风貌、宜居性等方面控制力不足^①。《城市设计管理办法》虽然明确了城市设计的法律地位,少数一线城市(例如深圳)也尝试了城市设计的立法和独立体系建设,但总体而言城市设计立法还刚刚起步,体系构建和完善还需时日。因此在相当长的时间内,城市设计的实施依然需要通过将其核心内容转化到既有的法定规划体系之中,特别是控制性详细规划,这是近期城市提升城市设计管控的有效手段。此外,控制性详细规划之前所忽略的设计要素恰好关注的是空间使用者的行为与感知,是我国城市发展转入存量优化阶段应该关注的重点。

其三是城市设计审查程序的建立与完善。城市设计管控较为得力的美国城市通常设置有设计审查与建设许可的发放捆绑,例如旧金山的建筑许可申请就要求建设项目满足对应片区的城市设

计导则。我国可以尝试在项目审批的过程中增加城市设计审查,并与“两证一书”的发放进行绑定。其中的难点在于对自由裁量权的合理使用和限制。美国的发展历程证明,全面客观精确地将城市设计内容转化成为严密的管理规定是不切实际的,设计审查过程中必然需要赋予行政机关自由裁量权。我国在快速城市化过程中,城市设计中屡屡出现长官意志,一届政府一个设计的情况就是自由裁量权失控的表现。美国采取了公开记录的方式限制自由裁量权:审查的意见公之于众并详细存档。意见公布能够督促审查人员理性评判,而审查意见和过程的存档一方面能够为项目申请人了解审查程序提供历史记录,一方面可以让审查机构通过回顾以往案例进行自我提升并保持评判的稳定性和可预见性。以旧金山为例,规划委员会的审批会议全程公开并录像,其影像资料、会议议程以及文字记录全部存档,过去14年的档案可在规划部门的网站上下载^②。自由裁量权在城市设计管控中的合理使用也与行政人员专业素养相关,美国的城市政府一般会聘请非政府的专业人员组成委员会主持设计审查。我国绝大多数省会级城市及部分地厅级城市也都仿效美国国家,在城市规划审批决策领域逐步建立起了城市规划委员会制度,希望以城市规划委员会集体决策的方式取代过去行政首脑个人决策的方式,但是效果欠佳^③。在这方面,深圳提出的重点地区总设计师制度值得借鉴,由政府选聘设计师及其团队,为政府建立规划设计与建筑设计之间的纽带,进行多部门统筹协调,提供更为专业的技术优化与服务支持^④。这一举措能够为政府在城市设计相关事务上行使自由裁量权时提供更为专业的辅佐,同时政府也可以在选聘过程中更多地关注本地高校的智力资源和扎根当地的设计公司,提升本土的设计力量。此外,我国城市发展日新月异,在大数据、物联网、人工智能、区块链、虚拟现实等数字新技术融合的背景下,智慧城市的理念得以提出并实践,产生了显著的社会、经济和生态效益^⑤,城市设计审查也可以借助新的技术

①金广君:《城市设计:如何在中国落地》,《城市规划》2018年第3期。

②https://sanfrancisco.granicus.com/ViewPublisher.php?%20%20%20%20view_id=20

③唐绍均:《论我国城市规划审批决策体制的正义与效率》,《城市规划》2008年第2期。

④参见贺辉文:《我国“地区型”规划师的特征和发展趋势》,载《2019中国城市规划年会论文集》,中国建筑工业出版社2019年版。

⑤陈晓红:《新技术融合下的智慧城市发展趋势与实践创新》,《商学研究》2019年第1期。

予以提升。

最后是最重要的公众参与。从直接否定美学相关的政府管理条例,到为这些条例寻找理由支持,再到正面肯定美学是政府行使管理权的合法根据;从保护历史核心地区到保护核心周边区域,再进一步延展到保护非历史地区的整体城市景观——这一路上有一股力量一直推动着城市设计管控在美国的发展:逐步成熟的民众美学认知,它为城市设计带来了强大的民意支持,而民意支持又逐渐改变了法庭的司法意见。积极开展公众参与,挖掘市民主人翁意识不但能提升城市设计的质量,同时也能起到更好的普及宣传效果,引导市民监督城市设计方案的实施。我国《行政许可法》第三十六条规定:行政机关对行政许可申请进行审查时,发现行政许可事项直接关系他人重大利益的,应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。各城市的规划部门虽然履行了这条规定,将项目内容和审查结果在

规划局的网站上进行了公示,但方式较为被动,然而考虑到我国城市尺度和人口规模以及项目数目,全面积极的公示也是不切实际的。结合这一问题可以参考美国城市的局部公示方法。以旧金山为例,建设项目除网上公示之外,还需要信件通知项目周边150英尺(约45米)范围内的所有业主;规划部门同时会向之前提交过书面申请的社团和组织主动通知^①。近年来,全国各地出现了传统的政府规划师和市场规划师之外的“第三方”规划师,包括乡村规划师、社区规划师、责任规划师等。这些规划师的出现有效地强化了规划的渗透性,以北京为例,责任规划师成为新一轮城市总体规划的抓手,并同时推动了规划在街区层面的实施,完善了专家咨询和公共参与,提升了街区的精细化治理,同时还首创性地将责任规划师制度纳入了规划审批程序^②。未来城市设计逐步从新区设计走向现有城区提升与微改造过渡,这样的第三方规划师机制能够在培育公众参与、提升城市设计管控效果上起到突出作用。

On the Governance of Urban Design in America

PENG Zhuo-jian & WEI Chun-yu

(School of Architecture, Hunan University, Changsha 410082, China)

Abstract: The development of human society has entered a stage of advanced urbanization. Citizens are gaining higher expectation for the aesthetics and livability of cities. Urban design is the very tool that can effectively strengthen the cities' characteristics and improve spatial quality. By combing through the evolution of judicial cases on related issues of urban design in the U.S, we can find that urban design governance in the United States has undergone a long journey from scratch and has accumulated rich experience in related issues of urban design such as aesthetics, historical preservation, and urban fabrics, which serve as valuable references for the promotion of urban design governance in China.

Key words: urban design; administration power; discretion

(责任校对 龙四清)

^①https://forms.sfplanning.org/NeighborhoodNotification_InfoPacket.pdf

^②贺辉文:《我国“地区型”规划师的特征和发展趋势》,载《2019中国城市规划年会论文集》,中国建筑工业出版社2019年版。