

私人拥有的公共空间的演变与批判：纽约经验

Evolution and Critiques of Privately Owned Public Spaces: the New York City Experience

[杨震] Yang Zhen¹
[徐苗] Xu Miao²

作者单位

- 1 华阳国际(重庆)工程设计有限公司(重庆, 401147)
- 2 重庆大学建筑城规学院, 山地城镇建设与新技术教育部重点实验室(重庆, 400045)

收稿日期
2012/11/07

国家自然科学基金项目(51008317)
重庆市科委自然科学基金项目
(CSTC-2010BB0081)
高等学科博士学科点专项科研基金项目
(20100191120028)

摘要

从公共空间的理论定义与现实作用出发, 对美国纽约“私人拥有的公共空间”的历史演变进行了回顾; 着重分析了区划制度与城市管理政策对公共空间形态及其公共性的影响, 批判性地探讨了政府规划理念与私人资本在城市公共空间形成过程中的作用。并在此基础上, 倡导对城市公共空间实施严格精密的规划控制、加强空间建后监管、保证公众在此过程中的知情权与话语权。

关键词

私人拥有的公共空间 区划 公共性 纽约

ABSTRACT

Based on the theoretical definitions and practical use of public space, this paper reviews the history of the privately owned public space of New York City. It analyzes the impacts of the Zoning mechanism and urban management policies upon the physical features of public space and its publicness. It critically discusses the mutual effects of the government and private corporations in shaping public spaces. It suggests a more elaborate planning control and better management of public space, and a democratic decision-making system, which gives provisions for ongoing participation of the real public.

KEY WORDS

privately owned public space, zoning, publicness, New York

公共空间(public space)是在城市研究领域频繁出现的名词, 外延广泛, 却缺乏明确的、公认的定义。公共空间常常被等同于“开敞空间”(open spaces)或“公共可达空间”(publicly accessible spaces)^{[1]2463-2490}, 即向公众开放、具备可达性和公共用途的场所, 这构成了对公共空间一种“约定俗成”的认识^[2]。从社会学的角度, 公共空间被认为是公众自由表达观点、社会体现民主之所在, 它可以是一种形而上的“公民空间”(civic space), 不一定与物质形态相关(例如: “网络空间”)^[3,4]。也有研究者以“产权”(property rights)理论来阐释公共空间: 由公共部门拥有的空间是公共空间, 由私人部门拥有的则是私人空间^[5,6]。

综合以上观点, 理想化的公共空间应该是由公共部门所拥有并管理, 向公众开放并提供多元化的公共用途, 反映平等、民主、自由等公民精神的空间场所。但是在社会现实中, 公共空间很难界定, 公有产权的空间时常由私人企业投资兴建并经营^[1], 就其产权而言属于公共空间, 其经营权与管理权则属于私人机构, 即“公共空间的私有化”(privatization of public space)^[7]; 与此相对, 许多私人拥有的空间则提供着广泛的公共用途, 就其产权而言属于私有财产, 但

在其物质外观和使用上则符合对公共空间“约定俗成”的认识, 这类空间时常被称为“私人拥有的公共空间”(privately owned public spaces, 以下简称为POPS)^[8]。本文主要对“私人拥有的公共空间”这一现象进行案例分析与评述。这是因为在目前的中文研究文献里, “公共空间的私有化”已成为一种引起广泛关注的研究对象^[9,10], 而“私人拥有的公共空间”, 由于中国土地产权制度的特殊性, 在中国当代城市文脉下尚难以明确界定^[2], 但这种现象在西方城市所产生的问题与争论, 对中国城市公共空间的设计与管理, 具有启发与借鉴意义, 因而值得深入的探讨与分析。

1 私人拥有的公共空间的演变

最近50年间, “私人拥有的公共空间”在西方城市广泛兴起。由于公共财政的萎缩, 公共空间和教育、医疗、城市基础设施等公共产品一样, 由传统上主要由政府公共部门提供, 越来越多地转变为由公私合营机构乃至完全的私营部门来投资、兴建、管理。以新自由主义为基础的国家政治经济制度, 被认为是造成这种转变的主要原因: 新自由主义倡导私人部门对政府公共职能的“接管”, 主张

尽力利用私人资本提供“公共产品”和“公共服务”^[6]。同时,全球化加速了资本的流动和跨国企业的成长,地方政府从关注地方公共利益转向极力参与跨区域乃至跨国的经济竞争,因此,城市空间越来越多地被视为吸引投资的工具,而非社会交往的场所——为确保投资的安全与回报,代表“市场力量”的私人部门的介入被认为是一种必然选择^[11]。后现代城市发展的日趋复杂与不确定性也使很多传统的公共空间呈现出衰落和不安全感(如街道环境缺乏维护、治安恶化),迫使公众转而寻求“更整洁、更安全”的社会交往场所(一般而言,私人拥有的空间场所比纯粹的公共空间更易满足此要求),这对POPS的盛行起到了推波助澜的作用^[12]。

除却政治、经济、文化等深层次原因,美国的区划法(zoning ordinance)^[3]直接孕育并催生了POPS。区划自1916年在美国纽约首次实施以来,使美国城市产生出了世界上数量最多的POPS:纽约的曼哈顿、布鲁克林、皇后区拥有超过530处,旧金山市中心拥有近60处,西雅图市中心拥有近30处……^[13-15];在美国一些中小城市,例如德克萨斯州的奥斯汀(Austin)、田纳西州的纳什维尔(Nashville)、佛罗里达州的坦帕(Tampa)等,都在力推自己的POPS建造计划^{[16]270-284}。本文以纽约市这一拥有世界上最多POPS的城市为例,来分析POPS的演变并探讨其引发的争议。

1.1 1916年:POPS的雏形

20世纪初期的美国城市,在工业化和城市化高速发展之下,城市的空间规划和管制仍然处于粗放状态,城市中心区高层建筑密集、开敞空间短缺、空气污染严重、环境质量低下^[17]。为改善恶劣的城市环境,纽约市于1916年出台了国内第一部综合性的城市分区规划法(Comprehensive Zoning Ordinance),即“区划”。区划以土地产权为基础,对政府辖区内的所有土地的性质、建筑高度与体量、开发强度进行了限定。纽约政府希望通过区划的实施,增加城市空间的



1 “私人拥有的公共空间”类型之一:广场,纽约



2 “私人拥有的公共空间”类型之二:骑廊,纽约

“开敞感”(to create a sense of openness),并在城市街道引入更多的“阳光与空气”(light and air at street level)^{[18]7}。

区划为保证街道有足够的开敞空间,得到更多的“阳光与空气”,用定量的方式将建筑的高度与首层开敞空间的面积联系起来:建筑临街面退离街道边缘越远,建筑高度可以相应增加越多。例如,在某些区域,建筑高度与首层街道宽度的比例规定不大于2.5——如街道宽度为100英尺(约30m),则建筑临街立面高度最大不得超过250英尺(约76m);如果要提高建筑高度,则必须退让更多的街道宽度。

区划实质上采用了“交易式”的经济手段:以提供开敞空间(公共利益)来换取建筑层数的增加(私人利益)。这种规定为POPS的出现打造了制度基础。

1.2 1961年:POPS激励机制的建立

区划自1916年实施以来,伴随着城市的扩张,一直进行着动态的小规模修订。至1960年,政府当局组织专业团队彻底修编区划,于1961年12月出台了新版区划^{[18]9}。

1961版区划首次提出了“容积率”的概念(FAR, the floor area ratio)并借此大大提高了纽约市多个区域的开发强度:全市共有5个区域被规划为“容积率15区域”,另有多个区域被规划为“容积率10区域”或“容积率6区域”。

1961版区划延续了“用空间换面积”的思路,它出台了“奖励性开敞空间”的规定(bonus open space):如在建筑首层提供额外的开敞空间,则可按一定比例享受容积率奖励。在不同的“容积率区域”,奖励幅度不同:在“容积率15区域”,每提供1平方英尺(约0.09m²)的开敞空间,可得到3~10平方英尺(约0.28~0.93m²)的面积奖励;在“容积率10区域”和“容积率6区域”,奖励幅度则分别为3~6平方英尺(约0.28~0.56m²)和3~4平方英尺(约0.28~0.37m²)。新版区划同时规定容积率奖励的最大上限为20%:例如,在“容积率15区域”,单块用地享受的最大容积率奖励不得超过3,则总容积率最大为18。因此,“公共空间—私人空间”的互换不再以“街道宽度—建筑高度”来体现,而是以“容积率”这一表达土地价值的指标来调节,直接反映了这一公私利益交换机制的经济特性。

1961版区划定义了两种类型的“奖励性开敞空间”:1)“广场”(plazas),要求是“沿街进深不少于10英尺(约3m),总面积不少于750平方英尺(约69.7m²),地坪不得高于相邻街道平面超过5英尺(约1.5m),或者低于相邻街道平面超过12英尺(约3.7m)”(图1)2)“(建筑)骑廊”(arcades),要求是“沿街或广场形成连续开敞面,内部空间净高不低于12英尺(约3.7m),全天候



3 “盖顶式步行空间”，世界金融中心，纽约



4 空荡而冷漠的私人拥有的公共空间，格雷斯广场，纽约

向公众开放”(图2)。

纽约由此正式建立了POPS的激励机制。通过这种机制，开发商可以“合法地突破法律的规定”^{[19]61-102}。美国城市研究者Whyte^{[20]229}评论道：“这似乎是个极好的点子。开发商总想修得越多越好，那何不利用他们的贪婪？规划当局于是制定了办法……假如开发商提供一个广场，或者一条骑廊，或者一种类似的设施，他们就可以比原本规划允许的修得更多。”

1.3 1961-1973年：POPS的泛滥

从形态的定义看，“奖励性开敞空间”的认定标准十分简单，达到基本的要求（进深、面积、地坪高度等）即可。新版区划更将“奖励性开敞空间”认定为一种“依法当然取得”（as-of-right）的权利，即只要满足前述认定标准，开发商即可按面积比例获得容积率奖励，空间的具体设计和管理无需再经过其它技术审查或行政审批^{[16]273}。

1961-1973年，纽约市陆续定义了更多类型的“奖励性开敞空间”，包括：“升起式广场”（elevated plaza）、“穿越街区式骑廊”（through block arcade）、“盖顶式步行空间”（covered pedestrian space）、“下沉式广场”（sunken plaza）、“开敞式交通广场”（open air concourse）^{[18]12-13}。这使“奖励性开敞空间”的涵盖范围进一步扩大，甚至可以包括建筑内部开敞式步行街、商业中庭、地铁的

地面出口等多种空间形态（图3）。

私人开发商很快发现“奖励性开敞空间”极具经济价值：1)与获取的容积率相比，为修建开敞空间所支付的代价，几乎可以忽略不计——据统计，按照1961版区划标准修建一处“奖励性开敞空间”的成本与获得的容积率奖励收益之比为1:48^{[20]233}；2)“依法当然取得”的设定，使开发商避免了政府审批，只需将拟修建的“广场”或“骑廊”的方案向纽约市建设局（Department of Building）“存档备案”，即可向规划局（Department of City Planning）申请容积率奖励，在此过程中，没有任何附加的方案审查过程；3)更多类型的“奖励性开敞空间”的出台，使开发商可以以多种名目申请容积率奖励，而不论空间的开敞度或者公共性是否真正满足公众需要。

基于上述原因，开发商对“奖励性开敞空间”趋之若鹜，促成POPS大量出现：1961-1974年，纽约修建了231处POPS，其中包括136个“广场”和57个“骑廊”^{[18]16}；1966-1975年，纽约中心区修建的95栋商业写字楼中，有67栋提供了“符合要求”的POPS，并获得容积率奖励，其中绝大多数奖励幅度接近20%的容积率奖励上限^{[20]10}。这一时期，被认为是POPS的泛滥期^{[12]463-2490}。

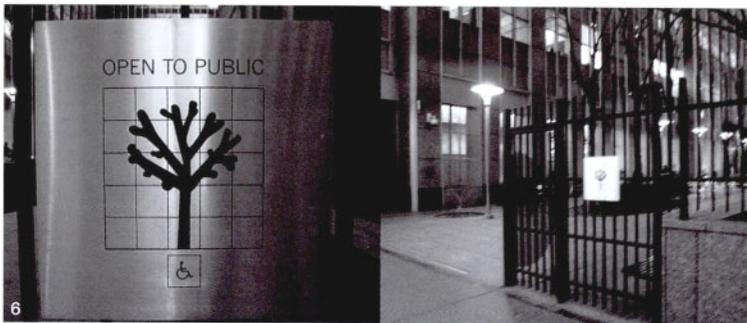
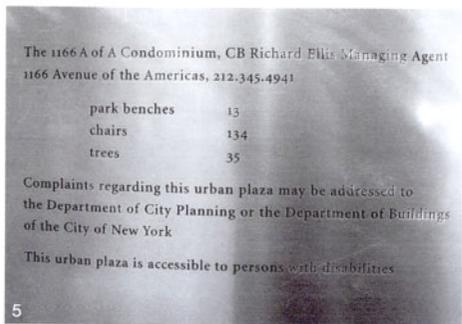
1.4 1975-1977年：POPS的改革

1960、1970年代POPS的大量出现，

是否整体提高了城市公共空间的品质并促进了城市公共生活，是一个有争议性的话题。由于“奖励性开敞空间”的实际用途缺乏明确的规定，许多POPS仅仅是一处“空洞而单调的广场”。一些开发商认为在办公楼前修建一个空旷的场地可以彰显一种“场所的奢侈”，从而有助于提升企业形象，因此刻意避免增加额外的公共设施和用途^{[22]141}。而更多的开发商仅将POPS视为换取容积率的工具，对空间品质毫不在意，他们在得到容积率奖励之后，即将广场、骑廊用于“卸货、停车、回车、转运垃圾、后勤通道”，而区划则由于没有相关规定对此束手无策^{[16]273}。

由于上述原因，在这一时期修建的许多POPS没有实质性的公共用途，很难成为供公众停留、休憩的场所。据统计，在1960、1970年代修建的POPS中，超过50%缺乏对公众的吸引力，甚至排斥公众的使用^{[23]332}——“许多空间只是混凝土铺就的空地，它们对使用者来说显得荒凉、冷漠、丑陋并令人沮丧。其中一些仅仅只是建筑物边缘的剩余空地而已……”^{[18]16}（图4）。由于缺乏真正的公共使用功能，许多空间沦为毒品交易、拉皮条、乱涂乱画等行为的滋生地，从而使公众更加避之不及^{[19]86}。不法行为的出现威胁到了开发商的利益，因此自1960年代后期开始，许多POPS开始采取措施，防止“不当人群”使用，如设立栅栏、移走可供人休憩的设施等^{[12]2474}。这些举措进一步强化了POPS的私人属性，降低了其作为公共空间的可达性和公共度。原本旨在“用面积换公共利益”的POPS，在盛行一时之后，却成为“私人利益最大化、公共利益有名无实”的真实写照。

面对现实中的种种问题，纽约市于1975-1977年对区划中“奖励性开敞空间”的规定进行了修订，定义了“城市广场”（urban plaza）和“住区广场”（residential plaza）两种新的形态，取消了绝大多数的“奖励性开敞空间”，由此缩小了奖励范围。同时新规定在3方面做出了较大的改革。



- 5 1975年后修建的某广场的入口处铭牌,标明了公共设施(条凳、座椅、树)的数量,以及关于公众可向规划局或者建设局投诉的告知。纽约
- 6 铁门和围栏将公共空间变为“堡垒化的环境”。纽约
- 7 围栏、台阶、灌木丛、升起的地坪等降低了公共空间的可达性。纽约
- 8 公共空间里的咖啡店蔓延现象。纽约
- 9 处于电子摄像头监控下的公共空间。纽约

第一,在设计标准方面,新规定制定了6条评判原则:1)方位:确保广场有南向日照;2)数量:限制街道两侧的广场数量,确保每一广场都能得到适当的围合;3)形状:确保大多数广场形状规整,在任何一点都具有视线可达性;4)比例:广场的面宽和进深比例要适当,便于使用,具有视觉舒适感;5)竖向:严格限制不必要的地坪的升起或降低;6)可达性:特别强调无障碍设计^{[18]17}。

第二,在设施方面,新规定有一系列强制要求,包括座椅数量(每30平方英尺,即约2.8m²的城市广场,必须提供1英尺,即约0.3m长的带状座椅)、绿化(乔木有最小的树冠尺寸要求)、照明和垃圾箱、铺地(必须采用带有装饰性的耐磨材料)、铭牌(标明广场内设施的数量、所有者和维护单位的姓名、广场的公共属性等信息)。新规定鼓励广场四周建筑提供商业功能,以增强广场活力,并鼓励设置喷泉、水池、雕塑、凉亭、花格、露天咖啡座、杂货亭、遮阳篷、卫生间等,严格禁止将广场用于卸货、停车、转运垃圾等功能^{[18]17}(图5)。

第三,在审批程序方面,新规定取消了“依法当然取得”的设定,开发商必须向规划局报送城市广场设计方案,经审查符合设计标准,授予许可证,方能持证向建设局申请开工。新规定还制定了“保证金”制度:开发商必须向市政府预缴一笔费用,以确保广场在建成之后提供必要的设施并得到适当的管理^{[16]274}。

1975-1977年的改革,是对此前不合理

奖励政策的一种修正。它通过制定一系列的设计标准提高了POPS的建设“门槛”,同时在程序上将“备案制”转变为“行政许可制”,增强了规划部门对POPS的管理。这些修正在总体上提升了后来的POPS的物质品质^{[16]274}。

1.5 1977年至今:POPS的进一步修订

从1977年至今,POPS的管理又陆续经历了一些修订。其中之一是纽约市政府在中心地区降低了容积率的奖励额度:在“容积率15区域”,每提供1平方英尺(约0.09m²)的开敞空间,现在最多只能得到6平方英尺(约0.56m²)的面积奖励(原规定为10平方英尺即约0.93m²),总体容积率的奖励上限也从原来的20%降低到6%^{[18]19}。

为防止POPS变为犯罪滋生的场所,1979年的修订授权某些POPS可以在夜间关闭(由所有者向规划部门申请);1996年,此项授权进一步扩展到了所有的广场,前提是必须阐明夜间关闭是出于保证公众安全和维护广场设施的需要^{[18]39}。

1970年代以来,因为容积率奖励幅度的下降和管理规则的细化,开发商建设POPS的热情降低,体现为新建POPS的数量减少:1975-2007年,纽约中心区新增39处“城市广场”和59处“住区广场”(与此相对应,在1961-1974年间,纽约中心区修建了231处POPS)^{[16]274}。

2 POPS的批判

自1961年建立POPS激励机制以来,

POPS的规划管理经历了一个从粗放宽松到相对精细严格的过程,POPS的建设也从1960、1970年代的如火如荼发展到今天的相对平稳。在半个世纪里,纽约市增加了超过530处POPS,平均每年新增超过10处,在数量上POPS已构成整个城市空间的重要组成部分;由于它们多以“广场”“骑廊”等类似形态出现,从整体上塑造出一种“体系化”的城市公共空间意象。然而,在数量之外,POPS的设计与管理在多大程度上能保证空间的可达性、开放性、公共用途多元化等要求?是否能真正地体现公共空间民主、自由、平等的深层次特质?它目前的规划监管机制是否能有效地维护公众的利益?……这些问题,构成了对POPS“公共性”的质疑与批判。

2.1 设计、管理、公共性

1977年以后的POPS在设计品质上有了很大的提升,具备了更好的视觉美感(绿化、照明、铺地标准的提高,水景元素的引入等)和便利性(座椅、卫生间、咖啡座等),从而有更大的可能令公众在其间聚集、休憩。然而,由于1996年之后允许广场在夜间关闭,许多POPS设置了大门、栅栏,而规划管理部门并未明确规定此类障碍物的合适尺度与形式,也未规定在白天是否应移除此类障碍物。于是,大量的POPS被简陋的围栏包围,仅在白天打开一扇铁门。这降低了公共空间的开放性和可达性,同时表达了一种“象征性的领域感”:私人领地,限时开放,非请莫入。此类空间被一些学者称为“堡



堡垒化的环境 (fortressed environments)^{[1]2474}，它们源于私人资本对公共利益“先天的戒备与排斥”，也象征着当代城市里人际关系的疏离和对犯罪行为的恐惧^[24] (图6)。

POPS内的一些设施，也往往被用以强化空间的私人属性：例如用矮墙、栏杆、遮阳篷将公共座椅区域包围、覆盖起来，使之与公共街道相隔离，减弱公众的视线可达性；再用旗杆、抬高的地坪等元素加以限定，进一步突出私人场所的领域感，使空间主要为其所有者或者“购买者”(住户、租户)使用，最大限度地减少普通公众使用的机会^[25,26] (图7)。

1977年以后鼓励在POPS里增加商业设施，如货亭、露天咖啡座等。从积极的方面看，这有助于增加公共空间的活力，避免其被用于停车、卸货等消极功能。另一方面，POPS的所有者或管理者为了将商业价值最大化，会倾向于将公共空间过度“蚕食与侵占”以用于商业目的：目前在POPS里存在一种所谓的“咖啡店蔓延”(café creep)现象，即使用可移动的桌椅、围绳、横幅、标志等，在广场或者骑廊中划分出一定区域专门用于室外餐饮等消费功能。实际上，这样的“圈占”一般应有一个附加许可条件：公众即使没有任何消费，也可以无偿地使用被“圈占”的场所里的桌椅。这是政府代表公众和POPS的所有者或者管理者签订的契约，目的在于保护“非消费者”在公共空间的权益。但是显而易见，在大多数情况下，约定都没有得到过真正的执行。被“圈占”的部分要么直

截了当地拒绝公众使用其中的设施，要么潜在地传递出一种信息：非消费者请勿入内^[9] (图8)。另一个备受争议的现象是公共卫生间的管理：规划管理部门指定某些POPS必须配备公共卫生间，作为其申请容积率奖励的重要条件之一，但实际情况是，POPS的管理者往往将卫生间锁闭，或者不做明显标示，只供消费者或物业的租户使用，拒绝普通游客或一些所谓的“不当人群”(流浪汉、乞丐)使用这些“公共”卫生间^{[18]59}。上述种种现象，被一些研究者称为“公共空间的商品化”，即公共空间的公共性已异化为必须用金钱购买的商品，支付能力强的人群享有使用公共空间的“特权”和“优先权”，无力支付的人群的权益则被剥夺或者弱化，这在POPS里是广泛存在的^[27]。

POPS的“安全管理”也常常构成对空间公共性的挑战。为了加强对“不当人群和行为”的监控和防范，POPS大量使用摄像监控系统：纽约中心区超过95%的POPS，安装有超过2个以上的电子摄像头^{[1]2475}。这种时刻处于监控下的环境被一些学者称为“一览无遗的空间”(panoptic places)，意即“被高度管控，缺乏个人隐私和公民自由”的场所^[28] (图9)。私人保安在POPS被大量雇佣，他们的工作目的是维护POPS的所有者(而非公众)的利益，他们遵循私人企业的规定(而非公共法规)来管理空间。在大多数情况下，POPS的管理倾向于“排斥一切威胁私人利益的潜在可能性(包括行为和人群)”，例如“衣着不整、行乞、闲逛、喧

哗、玩滑板、骑自行车、抽烟……”，其中一些行为是否恰当(例如‘衣着不整、闲逛’)，完全取决于私人保安的个人判断，因此在POPS里，私人资本对公共行为具有管理上的自由裁量权，从而对空间的公共性产生极大的制约(图10)。

当代POPS在管理上的另一个普遍共性是“去政治化”：即排斥涉及到政治或宗教意识形态的行为和事件。由于POPS多处于人流密集的城市中心区，易吸引政治集会、演讲、游行、宗教宣传、散发传单、张贴海报等活动。在现实中，基本上POPS的管理者均将此类活动视为“非法”而加以严格禁止。纽约市的记录表明：凡个人或团体通过法律途径要求POPS保证政治或宗教观点的自由表达，法院基本从未支持此类要求^{[1]2480}。“去政治化”的POPS因而无从表现公共空间的民主、自由等深层次特质，在很大程度上仅作为消费或者休闲场所而存在。

2.2 政府监管的有效性

1970年代以后，政府部门对POPS采用了方案审查以及行政许可制度，这在设计层面确保了空间的公共性得以较好地体现。



10 私人拥有的公共空间的行为管理规定(第1条为不准闲逛)。纽约

然而,前述在POPS日常使用中存在的种种问题,已然说明POPS的日常管理和维护,在很大程度上削弱(甚至抵消)了其良好的设计初衷,使空间的公共性被抑制乃至扭曲。这其中POPS的私人所有者和管理者无疑起着决定性的作用;而另一方面,政府监管的缺失和低效,也是造成此种现象的重要原因。

按照纽约市的行政体系以及区划的相关规定,规划局负责对POPS进行方案审批和颁发许可证,建设局则负责保证金的收取以及日常监管。这意味着建设局实际上承担对POPS投入使用后的监察职责(这与中国不同,按照中国城乡规划管理规定,规划局拥有从前期方案审批到后期规划监察的“全过程”职权,并可通过“一书两证”、“罚款”、“没收”等法律和行政手段保证职责的贯彻),这在客观上,易造成政府监管前后脱节。到目前为止,纽约市建设局并未建立起系统化的、周期性的POPS现场监察制度,而主要根据来自其它部门(如规划局)和社会团体(如社区委员会、市民组织)以及市民个体的“投诉”来了解情况。当收到投诉以后,建设局再派遣“监察员”(inspector)到现场进行核实。这意味着建设局实际上并不在第一时间掌握第一手的情况,使POPS的日常使用状况不能及时、迅速地被了解,从而留下大量管理上的漏洞^[18]。

当建设局确认POPS的所有者或管理者违反区划规定、擅自改变公共空间的设施和用途之后,可采用行政处罚的手段:对于情节轻微者,寄送“违法通知”,责令改正;而对于情节严重或多次违法者,可处以2500~10000美元的罚款^{[18]40}。罚款通过“保证金”制度得以执行,但显而易见,罚款金额很低,是否能遏制违法行为(尤其是带有经济目的的),值得怀疑。

另一方面,区划规定,如果“符合公共利益”,POPS的设施和用途可以按合法的程序进行修改。但在实际操作中,此类修改往往因为“理由不够正当、程序不够透明”而受到公众质疑。这方面纽约最广为人知的



11 IBM中庭空间,纽约



12 改造后的IBM中庭空间,用于雕塑品展示,纽约

案例之一是IBM中庭(IBM Atrium)的修改。IBM纽约总部的中庭建成于1983年,它尺度适宜、视线通达、拥有供公众使用的座椅和零售货亭;中庭内栽植了11组挺拔的竹子,茂密的竹林吸引了小鸟在此栖息,因而在市中心创造了一处类似于公园的休憩环境。它多年来一直是最受纽约人欢迎的公共空间之一^[29](图11)。然而,私人开发商于1991年向规划局申请将IBM中庭改造为雕塑展览场地,为此计划将竹子移除、减少座椅数量、增加私人保安。开发商宣称:修改并不带有任何商业目的,高雅的雕塑展览可以提高市民的文化意识和审美能力。尽管遭到公众的反对,规划局仍批准了开发商的申请,最终的改造方案移除了3组竹子,以留出更多的空地来摆放雕塑。改造后的中庭削弱了原有的雅致氛围和自然生气,显得较为空荡。尽管开发商宣称以文化为目的,但由于雕塑可被出售或出租,因而此举某种程度上是将公共休闲场地改为商品的陈列与展销场所;同时由于经常性的布展需要,压缩了公众正常使用中庭的时间和空间,使场所的公共性进一步降低^{[30]73-76}(图12)。此案例最值得反思的是中间决策过程的公正性:按照区划规定,规划局对于POPS的“微小修改”(minor change)具备自由裁量权,可以直接批准方案;然而何谓“微小修改”、何谓“重大修改”(major change),取决于规划局的自由裁量。规划局将IBM中庭改造视为“微小修改”,在未经过公众咨询、听证、公示等程序的条件予以批准,引发广泛的

批评。它说明在现行区划制度中,公众对于POPS建设与管理决策过程的参与仍然是有限的。

3 结论

纽约市的经验表明,POPS的兴起是由于城市管理者希望以“面积换空间”,增加城市的开敞空间,同时让私人开发商获得相应回报,从而实现双赢。但是,1960年代POPS的泛滥表明,利用经济手段促进城市公共空间建设,不能脱离城市规划的引导:没有在规划和设计层面的细化要求以及行政审批制度上的精密设计,POPS极易沦为谋取“私人利益最大化、公共利益最小化”的工具。尤其需要警惕的是:由于POPS奖励制度属于政府所掌握的公权力,其核心是对容积率这一公共资源的估价和交易,因此必须严格把握交易的正当性和合理性,不能造成公共资源的浪费(纽约1960年代修建POPS可获得48倍于成本的收益,属于政府对此奖励机制的滥用)。最近20年以来,中国的城市规划管理中,也已广泛引入容积率奖励的手段,政府鼓励私人开发项目提供开敞空间、底层架空、增加公共配套设施、采用节能建设等,从而给予相应面积奖励。因此,上述种种纽约的经验和教训,对当代中国城市公共空间的建设具有深刻的借鉴意义。

除了实施层面的分析与总结,本文还意在探讨这样一个问题:POPS能在多大程度上向公众开放并提供多元化的公共用途,表达平等、民主、自由的公共精神,由此真正

体现“公共性”？纽约的案例似乎难以给出明确的回答。从积极的方面看，POPS在繁忙的都市生活中构筑了供许多人休憩、聚集、放松的场所，增强了城市物质环境的视觉美感和通达性，这些都是对城市公共生活的贡献。另一方面，私人开发项目具有逐利的本能，对公共利益存在先天的排斥，因此在现实中，POPS往往被营造出相对封闭（对“不当人群和行为”的隔绝与排斥）和单一（功能以商业利益为导向，一切与此无关的用途则被弱化）。这些，体现出的是一种被“过滤与管制”的公共性。

必须承认，在现实社会中，没有完美的公共空间；POPS和其它许多空间形态一样，同时具有“能动性”和“抑制性”，这反映了当代商业文化的本质特征^[9]。如何发挥POPS的“能动性”又减弱它的“抑制性”，在很大程度上有赖于有效的城市规划和管理制度。从纽约的案例看，POPS在尺度、设施、细节、视觉美感等方面的持续改进，得力于城市规划管理的不断细化和强化。但是，公共部门对POPS的建后监管仍相对低效和缺失，对私人机构的日常运营，基本处于放任状态，由此导致在日常使用中，POPS的公共性大打折扣。更值得关注的是，对POPS使用功能的更改，公众没有被赋予足够的知情权和话语权，公共空间的利益取向被政府和开发商两方面所主宰，公众作为重要的利益相关方，却沦为旁观者。因此，要创造真正的公共空间，在“设计控制”和“建后监管”之外，更重要的是社会治理的价值观取向——从公共利益出发的行政理念，才能带来有效的规划控制和管理监管制度，才能由此创造出具备真正公共性的城市空间。这是纽约经验带给我们的最深刻的批判与启迪。

注释

- 国内常见为BOT模式，即建设—经营—移交，Build—Operation—Transfer。
- 在当代中国城市，购物中心化的商业街区（malled streets）、郊区商业卖场（suburban shopping mall）、企业总部广场（corporate space）等空间形态正大量涌现。它们的共同特点是：私人拥有、建设并管理，出于商业运营的需要或城市规划的要求，提供公众可达的开放场所并承载一些公共用途。但它们和西方城市的“私人拥有的公共空间”是有差异的：因为中国城市土地的公有制，中国所谓的“私人

人拥有的公共空间”，更多是指使用权、管理权、经营权上的私有化，而非绝对意义上所有权（产权）的私有。这是中国和西方城市的根本区别。也许是因为这个原因，在当代中文城市规划研究文献中，从“产权”的角度分析城市公共空间的学术成果迄今还不多，除了一些译自西方的成果（例如：卡斯伯特和麦金内尔：“公共领域和私人利益——香港的社交空间”，见《亚太城市的公共空间——当前的问题与对策》，中国建筑工业出版社，2007）。但对于“私人拥有的公共空间”这一话题的讨论，则一直存在，例如“中德文化网”（<http://www.de-cn.net>）的“个人拥有并公共使用的空间——上海张家花园里弄的案例研究”、“新浪房产”（house.sina.com.cn）的“城市公共空间的思考：私人拥有的公共空间”等等。

3) 区划法（zoning ordinance，也称为 zoning act 或 zoning law，中文研究文献中常见为“区划制度”或简称为“区划”）于1916年在美国首次颁布，后为西方许多国家所借鉴。它是用法律手段来管理城市土地利用和建设的一种规划法，它将土地按不同性质分类，对不同类别的土地，规定土地使用强度的不同控制指标（如容积率、建筑高度等），从而实现政府对城市建设的明确规划与有序控制。我国目前实行的控制性详细规划制度，也被认为是借鉴了区划。

参考文献

- Nemeth, J. Defining a public: the management of privately owned public space [J]. *Urban Studies*, 2009, 46 (11).
- Stephen Carr, Mark Francis, Leanne G. Rivlin, et al. *Public space* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Killian, T. Public and private, power and space [M]// Light a, Smith j. The production of public space. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998: 115-134.
- Mitchell, D. The end of public space? People's Park, definitions of the public and democracy [J]. *Annals of the Association of American Geographers*, 1995, 85(1): 108-133.
- Cuthbert, A. R. A debate from down-under: spatial political economy and urban design [J]. *Urban Design International*, 2005, 10(3): 223-234.
- Webster, C. Property rights, public space and urban design [J]. *Town Planning Review* 2007, 78(1): 81-101.
- Punter, J. The privatization of public realm [J]. *Planning Practice and Research*, 1990, 5(3): 9-16.
- Carmona, M., Magalhaes, C. D. & Hammond, L. *Public space: the management dimension* [M]. London: Routledge, 2008.
- 杨震，徐苗. 消费时代城市公共空间的特点及其理论批判 [J]. *城市规划学刊*, 2011(3): 87-95.
- 杨震，徐苗. 西方视角的中国城市公共空间研究 [J]. *国际城市规划*, 2008(4): 35-40.
- Harvey, D. *A brief history of neoliberalism* [M]. New York: Oxford University Press, 2007.
- Banerjee, T. The future of public space: beyond invented streets and reinvented places [J]. *Journal of the American Planning Association*, 2001, 67(1): 9-24.
- Department of City Planning. Zoning tools: privately owned public space [R/OL]. New York City: Department of City Planning, 2013[2013-06-01]. <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zh.ztools.pops.shtml>.

- Roth, M. Unlocking San Francisco's Privately Owned Public Open Spaces [R/OL]. San Francisco: sf.streetsblog.org, 2009 [2013-06-01]. <http://sf.streetsblog.org/2009/01/20/unlocking-san-franciscos-privately-owned-public-open-spaces>.
- City Council, Privately owned public spaces (pops) [R/OL]. Seattle: City Council, 2013[2013-06-01]. http://www.seattle.gov/council/licata/public_space.htm.
- Schmidt, S., Nemeth, J. & Botsford, E. The evolution of privately owned public spaces in New York City [J]. *Urban Design International*, 2011, 16(4).
- Hall, P. *Cities of tomorrow* [M]. Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 2002.
- Kayden, J. S., NYCDCP & NYMAS. Privately owned public space [M]. New York: John Wiley & Sons Inc, 2000.
- Marcus, N. Zoning from 1961 to 1991: turning back the clock [M]// BRESSI, T. *Planning and zoning New York City: yesterday, today and tomorrow*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1993.
- Whyte, W. H. *City: rediscovering the center* [M]. New York: Doubleday, 1988.
- Kayden, J. S. Incentive zoning in New York City: a cost-benefit analysis [M]. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy, 1978.
- Willis, C. Form follows finance: skyscrapers and skyline in New York and Chicago [M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- Smithsimon, G. Dispersing the crowd: bonus plazas and the creation of public space [J]. *Urban Affairs Review*, 2008, 43(3).
- Newman, O. *Defensible space: people and design in the violent city* [M]. London: Architectural Press, 1973.
- Davis, M. *Fortress Los Angeles: the militarization of urban space* [M]// SORKIN, M. *Variations on a theme park: the new American city and the end of public space*. New York: Hill and Wang, 1992: 154-180.
- Loukaitous-Sideris, A. Cracks in the city: addressing the constraints and potentials of urban design [J]. *Journal of Urban Design*, 1996, 1(1): 91-104.
- Kohn, M. *Brave new neighborhoods: the privatization of public space* [M]. New York: Routledge, 2004.
- Oc, T. & Tiesdell, S. The fortress, the panoptic, the regulatory and the animated: planning and urban design approaches to safer city centers [J]. *Landscape Research*, 1999, 24(3): 265-286.
- Whyte, W. H. *The social life of small urban spaces* [M]. New York: Project for Public Spaces, 1980.
- Miller, K. F. *Designs on the public: the private lives of New York's public spaces* [M]. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.

图片来源

- 图 1-10 作者自摄。
图 11 IBM Building Atrium. <http://urbanomnibus.net/2011/03/april-7th-public-space-potluck-david-rubenstein-atrium-at-lincoln-center>. [2013-06-01].
图 12 IBM Building <http://wirednewyork.com/skyscrapers/ibm-building>. [2013-06-01].