

多元社会目标取向的公共治理过程:芝加哥河滨步道地区城市设计实施研究

Public Governance Process Orientated to Multiple Social Goals: Research on the Implementation of Chicago Riverwalk Urban Design

张颖 ZHANG Ying

摘要 城市设计是为人民塑造良好空间环境的重要手段。选取芝加哥河滨步道地区城市设计实施为案例,综合考查其背景,以6类成果为框架总结其规划设计过程和内容,并从社会进程、法律路径、管理路径、经济路径、直接实施和评估改进等6方面分析其实施情况。结论概括形成城市设计治理体系,包括人、平台和过程3大部分:强调政府、公民社会和市场主体三方基于多元目标认同的协同行动;城市设计发挥公共治理平台功能;总结为目标凝聚、战略协同、整合实施和评估改进4个治理阶段。最后对我国城市设计未来发展提出若干建议。

Abstract Urban design plays a significant role in creating great spaces for people. This article takes the classic Chicago Riverwalk area as a case to explore the essential points of urban design governance. Based on the inquiry of the background, the designing process and content are illustrated in a frame of six types of urban design documents. A thick analysis is further conducted under a conceptual framework of six dimensions: social process, legal mechanisms, administrative mechanisms, economic mechanisms, direct implementation, and evaluation and improvement. The conclusion provides an urban design governance system framework, which includes people, platform and process: the synergic actions of the government, civil society and private sectors sourced by social goals identity; urban design governance platform; four urban design governance phases, namely collective goals, synergic strategies, integrated implementation, and evaluation & improvement. Enlightenments are drawn for our country.

关键词 城市设计;实施;多元社会目标;治理;芝加哥河滨步道

Key words urban design; implementation; multiple social goals; governance; Chicago Riverwalk

文章编号 1673-8985 (2021) 06-0126-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20210618

作者简介

张颖
同济大学建筑与城市规划学院
博士研究生,高级工程师,1003954018@qq.com

0 引言

城市设计在我国经历了40多年的发展,在开发建设中发挥了重要作用。原规划编制办法规定在规划编制各阶段都应运用城市设计方法。2015年中央城市工作会议以来,城市设计受到国家层面的重视,全国广泛开展城市设计管理试点,国土空间规划也注重城市设计方法。我国学者对世界各国的城市设计实施经验开展了广泛研究,包括城市设计运作^[1-3]、城市

设计制度^[4-5]、城市设计导则^[6-7]、城市设计控制^[8-10]、设计审议^[11-12]和激励诱导机制^[13]、^[14]^[145]等。既有研究视角多以管理、制度或政策为主,以抽象的机制方法为对象,较少对真实情景中的社会进程进行长时段考察,对社会治理背景下的新特征尚未充分关注。本文力求全景透视真实发生的长期社会过程,概括提炼其背后的机制体系,探究在新的社会形态中城市设计的作用空间和社会价值。

芝加哥的城市建设管理享有广泛声誉,曾被美国市长协会选为全美城市发展和管理的模范,英国《经济学人》杂志曾以封面文章介绍其成功转型^[15]的过程,其政府的治理能力较强,有着悠久的规划历史。芝加哥河滨步道(Chicago Riverwalk)是城市空间营造的杰作,曾获得过鲁迪·布鲁纳(Rudy Bruner)^[16]城市卓越奖、A+建筑奖,以及美国建筑师协会和美国景观设计师协会等机构的众多奖项,深受芝加哥人民和来自世界各地人们的喜爱。故本文选取其为研究对象。

哈米德·胥瓦尼(Hamid Shirvani)^[17]基于对美国城市设计实施的总结,提出3种城市设计实施机制:管理的机制、法律的机制和经济的机制。马修·卡莫纳(Matthew Carmona)^[18]基于伦敦地区案例研究形成城市设计实施理论,以时间维度划分为循环的4个阶段:设计—开发—使用—管理,并考察不同利益相关者在各阶段中的权力关系和作用。林颖等^[14]^[143-146]将美国城市设计实施体系解析为4个层面:法律层面、行政层面、社会层面(公众参与)和经济层面,总结为强制性与诱致性并行的实施路径。本文的分析框架基于实际内容并借鉴上述三者,以管理、法律、经济3方面为基础;将权力关系和公众参与整合为社会进程;将建设、使用和维护管理整合为直接实施过程;并根据实际加入评估和改进过程。分析的空间范围主要为已建成的一、二、三期步道及两侧地区,对于正在实施的南延伸段和东优化段未予详述。

1 芝加哥河滨步道的实施背景

1.1 城市概况

芝加哥是美国第三大城市,位于密歇根湖西南岸,人口270余万人,城市面积约600 km²,大都市区人口近1 000万人。芝加哥于1837年建市,随着伊利诺伊州和密歇根州运河的建成,成为联通五大湖和密西西比河的交通枢纽,其后又成为美国铁路枢纽和制造业、零售业中心。今天,芝加哥已经转型成为全面发展的全球城市,被誉为美国经济最平衡的城市,是世界级期货金融中心、商业中心、制造业中

心和航空枢纽,也是公园之城、音乐之城、运动之城、大学之城、旅游之城和设计之城等,每年接待游客达8 600万人^[19]。芝加哥的规划建设有着悠久而兴盛的传统,1871年大火后重建形成现代化的中央商务区。1893年芝加哥世博会开启了美国的城市美化运动。1909年,丹尼尔·伯纳姆(Daniel Burnham)^[20]受雇于商人俱乐部(后并入商业俱乐部),他主持制定的《芝加哥规划》是美国最早的城市综合规划。如今,芝加哥保持了扇形放射空间结构,CBD位于中心区轻轨环线(loop)内,周围有北片、西片和南片,外围是以独立住宅为主的郊区,沿芝加哥河和高速路沿线分布有产业用地。公园绿地形成圈层和网络系统,东侧临密歇根湖形成绵延42 km长的湖畔公园带^[21],全市有580多个公园,人均公共绿地超过12 m²。芝加哥有便捷的地铁、公交和铁路交通,中心区有地下货运道路系统,有长488 km的自行车道,在2016年被评为美国最佳自行车城^[19]。芝加哥的城市布局和绿地、水系情况参见图1。

1.2 芝加哥河

历史上的芝加哥河注入密歇根湖,把芝加哥市的污水也排入湖中(见图2a),由于城市取水也是在密歇根湖,带来饮用水卫生问题。1885年的一场暴雨将大量污水冲入湖中,引发疾病,造成该市约12%的人口死亡。1900年卫生船舶运河建成,将芝加哥河的南支流与德斯普莱内斯河连接起来,并扭转了芝加哥河的流向,被称为“芝加哥河转向”(Chicago River's Reversal),污水被引向密西西比河(见图2b)。1939年河口船闸建成,实现了对流量的控制,今天的芝加哥河水位比过去低了约3 m^[23]。至1970年代环保运动兴起,芝加哥开始修建深隧排水系统收集暴雨溢流,治理河水已累计投入数十亿美元^[24]。沿河道两侧的用地按规划实行开发控制,即“芝加哥河廊道开发控制段”。本文介绍的芝加哥河滨步道地区位于“干流”部分,长度约2 km,是整体滨河发展框架中的一段(见图2b)。

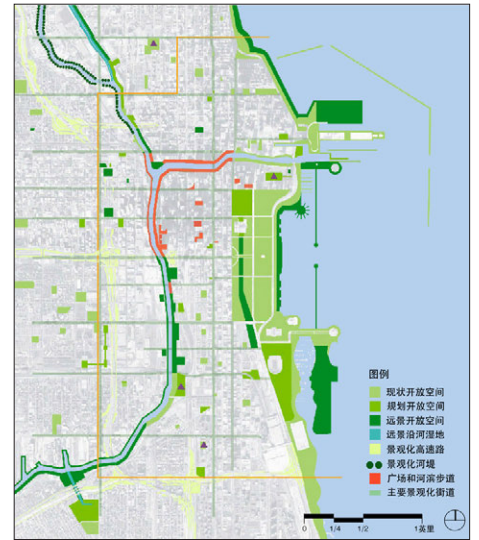


图1 芝加哥中心区开放空间规划图(2003年)
Fig.1 Chicago Central Area Plan of open space (2003)

资料来源:笔者根据《芝加哥中心区规划》(Chicago Central Area Plan) 翻译制作^[22]。

2 规划设计过程和主要内容

2.1 相关规划、研究和设计的整体过程

芝加哥河滨步道的实施是多个部门和社会组织长期共同行动的过程,多个规划、研究、计划和设计相互支持、交织组成系统。按成果分类考察其过程如下^[23]^[9-25],^[26]^[1-5],^[27]^[124-133],^[28]。

第一类成果是总体城市设计或“母规划”。最早提出芝加哥河规划设想的是1909年的“伯纳姆规划”。100多年来,芝加哥河作为城市第二条滨水市民空间的构想一直广受认同,后来的各类规划延续发展了“伯纳姆规划”的核心理念,只是由于经济可行性等因素未能早日实现。

第二类成果是城市设计导则和标准。包括1990年的《芝加哥河城市设计导则:内城走廊》,1999年的《芝加哥河廊道设计导则和标准》,及其修订的2005年版本,2019年更新为《芝加哥河设计导则》。该系列文件由芝加哥规划和发展部会同相关部门共同制定,为设计和开发者提供了指南,也是芝加哥规划发展部和其他部门在审查沿河拟议改善时的依据。此外,还有专门性导则,如2019年的《芝加哥河标识标准和导则》。

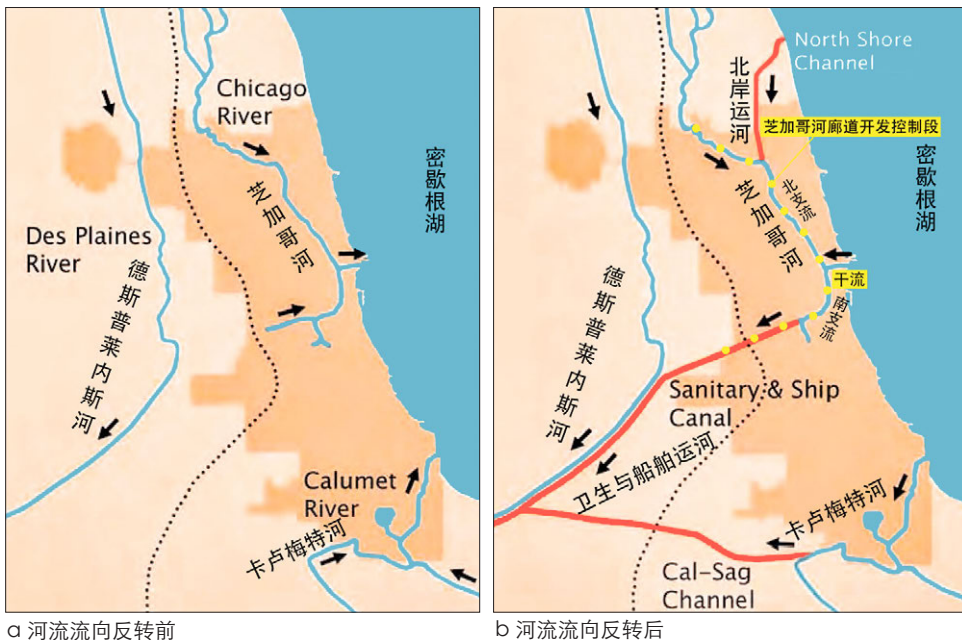


图2 芝加哥河水系示意图

Fig.2 Chicago River information illustration

资料来源:笔者根据“芝加哥河议程”(Chicago River Agenda)附图和信息制作^[25]。

第三类成果是对“芝加哥区划条例”(Chicago Zoning Ordinance)的修订。这是法律路径实施的成果。此区划条例修订于1998年4月经芝加哥市议会通过。该修订也是由规划和城市发展部会同相关部门共同制定的。

第四类成果是框架性城市设计。2009年,《芝加哥河滨步道干流框架规划》完成,由SOM公司等合作编制,为各部门开展实施活动及后续方案设计提供了基础。该成果由芝加哥区划与规划局和实施主体部门芝加哥交通部共同主持。

第五类成果是实施性设计方案。包括2001年罗斯·巴尼建筑师事务所(Ross Barney Architects)编制的“一期设计方案”,2012年其与佐佐木事务所(Sasaki)及其他相关事务所合作编制的“二、三期设计方案”。上述实施方案由芝加哥交通部主持,各相关部门和社会组织参与。

第六类成果是相关规划和行动计划。1992年,芝加哥交通部主持开展了《芝加哥河道可行性研究》。1997年,规划发展部会同相关部门共同制定《芝加哥河廊道发展规划》,

这是重要的基础性规划,前述的第二、三类核心成果都属于该规划的部分内容。其他成果还有:1993年芝加哥公园区和库克县森林保护区启动的《城市空间行动》,1998年社会组织芝加哥河之友开展的《芝加哥水道的感知与利用调查》,2002年芝加哥公园区发布的《芝加哥河总体规划》,2003年芝加哥规划委员会通过的《中心区规划》,2005年戴利市长办公室发布的《芝加哥河议程》,2007年芝加哥河之友发布的《芝加哥河行动计划》,2009年芝加哥规划委员会通过的《中心区行动计划》等。

2.2 城市设计的主要内容

1909年的“伯纳姆规划”构想了一个双水滨的城市:沿密歇根湖形成滨湖大型公园娱乐区,沿芝加哥河形成娱乐走廊,污染必须停止,建设宜居的滨河地区^{[23]9}。图3为该规划中芝加哥河的意向图示。

2005年版设计导则和标准包括对审查的指导,退界要求,河岸区、城市绿道区、开发区的设计导引,以及Bubbly Creek地区的开发指

南,附录部分包括街道家具与标识、港口许可、水岸处理、挡土墙设置和暴雨处理等。该文件适用于距芝加哥河30 m范围涉及的所有类型的开发项目^[30]。2019年最新版设计指南体现了更多的公众意见:河流应有自然美感,应优先考虑休闲和公共活动,设计应有创造性并与周边社区相联系^{[31]11}。

“芝加哥区划条例”修订是对《芝加哥市政法令》(Municipal Code of Chicago)第17章“芝加哥区划条例”的局部修订。第11.11-(n)节增加对滨河30 m范围所涉建筑退界9.1 m(30英尺)的规定,同时设定了小微建设可免除的具体条件。第11.11-2 (l)节增加了规划发展专员、规划委员会和市议会在审查相关开发申请时需要依据的准则,使其发展有利于增强美丽、便利、经济潜力、娱乐价值和环境质量。准则具体为7条,并规定应该遵守芝加哥城市设计导则和规划总体目标^[32]。

《芝加哥河滨步道干流框架规划》是在一期一个街坊建成开放取得良好效果的情况下启动的,对干流全线2 km范围开展整体框架性设计,包括4个区段,自西向东依次为汇流区、拱廊区、市政区和市场区^[33]。

实施性设计方案分两部分开展^[34-35]:一期为中部的3个街坊,东邻历史和商业型街道密歇根街,西至瓦巴什街,包括西段于2005年先开放的越南退伍军人纪念广场(瓦巴什广场),以及东段2009年建成的桥楼博物馆广场和密歇根街广场。二、三期整体设计成6个“房间”(rooms):其中二期位于一期向西的3个“房间”,主题依次为滨海广场(The Marina Plaza)、小河湾(The Cove)、河剧院(The River Theater),于2015年开放;三期继续向西,为水广场(The Water Plaza)、码头(The Jetty)和河堤(The Riverbank),于2016年开放。功能活动依次为餐厅和户外座位、皮划艇租赁和独木舟停靠、观赏河景、儿童和家庭嬉水、漂浮湿地花园和钓鱼、河流交汇点观景和散步。设计需解决落差2 m左右的周期性洪水垂直动态变化(见图4)。



图3 “伯纳姆规划”中的芝加哥河规划示意图
Fig.3 Burnham's vision for the Chicago River

资料来源:芝加哥公共图书馆 (Chicago Public Library) 网站^[29]。



图4 城市设计和现状景观概要图
Fig.4 Urban design schema and current landscapes

资料来源:笔者根据罗斯·巴尼建筑事务所 (Ross Barney Architects) 和佐佐木事务所 (Sasaki) 设计图^[34]翻译制作, 现状照片为笔者自摄。

3 城市设计的实施路径

3.1 协同的社会进程

芝加哥河滨步道城市设计实施是一个长期、渐进、协同的社会进程,政府部门和社会组织、市场主体都发挥了各自的作用,并互为基础。前述1990年的城市设计导则是最早的实质性实施。仅就河道水质而言,如果没有自20世纪70年代以来的污染治理和数十亿美元的投入,后续的效果是无法取得的。

政治人物推动了政治议程的确立。理查德·戴利 (Richard M Daley) 自1989—2011年任市长的22年间,推动了海军码头、千禧公园、商务区拓展、“绿色城市”建设和街道景观提升等,促进了芝加哥的成功转型。他对芝加哥河发展的推进着眼于市域,任期内完成了一期步道建设,并提出干流框架规划。他于1991年组建芝加哥交通部,为后续实施提供了有力的机构配置,2003年启动水质治理的“水议程”,2005年提出全面的“芝加哥河议程”,2007年成立芝加哥河道开发委员会^{[23]21-26, [36]15}。后任市长拉姆·伊曼纽尔 (Rahm Emanuel),有着银行家、前芝加哥众议员和白宫办公厅主任的经历,他在2011—2019年任期中大力推进步道二、三期的建设和运营,他与交通部长创造性地提出利用联邦交通贷款的融资方案,并争取各方支持,对实施起到关键作用。此外,参议员迪克·德宾 (Dick Durbin) 支持了瓦克大道重建并争取到一期的联邦资金^[37]。

规划发展部发挥了地区整体控制的基础

作用。规划部门是芝加哥河发展理念的长期推行者,制定了一系列的城市设计导则、区划调整、发展规划等,并参与相关规划和行动计划。同时,通过推进相关法令和行使管理职能,实现对芝加哥河滨步道沿线的城市设计控制。

交通部是公共空间建设实施的主持部门。其在河南侧的瓦克大道的重建中将西行车道南移15 m,为公共步道预留了空间,后来主持了步道一、二、三期的建设实施^{[36]18}。

其他部门、社会组织 and 市场主体都发挥了积极作用。芝加哥公园区、芝加哥市环保局、大都市水娱乐区、库克县森林保护区、美国陆军工程兵团、美国海岸警卫队、芝加哥文化事务和特别活动部、芝加哥车队和设施管理部等都参与了规划建设和管理实施。商业协会“芝加哥环联盟”一直参与规划设计,并在运营中开展各类活动。社会组织“芝加哥河之友”自1979年成立以来,一直倡导芝加哥河的生态治理和步道建设,在实施中组织公众参与,并出资营造“鱼旅馆”鱼类栖息实验空间^{[36]16-17}。规划设计中开展了系列公众参与活动,包括网站、会议、展览和河边创意实验室 (River Edge Ideas Lab) 等^{[31]5, 11}。商业主体的经营也十分成功。

高水平设计团队起到重要作用。本地的罗斯·巴尼建筑事务所作为一期的设计团队,在二、三期会同波士顿的佐佐木事务所共同设计。本地的SOM公司负责框架规划。同时本地的工程设计公司阿尔弗雷德·贝内施 (Alfred Benesch & Co.) 和景观设计团队雅各布斯/

瑞安事务所 (Jacobs/Ryan Associates) 共同提供了高水平的设计方案。

3.2 法律路径实施

一方面是对区划法进行修订,进一步分为两类。一是区划条例的修订。如前所述,在发展规划中作为部分内容而编制,专门成立退界分委员会负责该部分内容,成果经议会通过后成为法令。二是地块土地使用规定的修订。这是结合沿河地块的新建、改建和使用功能调整,依申请持续进行的。例如PD13地块改建,即图4中现状照片7所示居左的建筑群,市议会曾于1990年对该地块的土地使用规定做出修订,针对申请发布了“开发规划声明”(Plan of Development Statement),但由于该项目在18个月有效期内未实施,故自动恢复到1967年的规定。1996年,市议会又通过新的“声明”,规定的新功能包括公寓、办公、酒店、日托中心、餐厅、娱乐、户外餐饮设施、小酒馆、码头、水上出租车及游船、健身俱乐部、剧院及表演艺术设施、停车等。该调整有利于滨河地区功能景观优化^[38]。

另一方面是为了实施城市设计而对其他相关法律进行修改。由于芝加哥河属于国家水道,2001年芝加哥交通部向美国交通部提交计划,请求允许将河岸在干流段局部延伸至河中7.5 m,桥梁处延伸6 m,另有个别地段延伸15 m。国会批准了这项法案,作为1899年《河流和港口法》的修改。该法案的依据之一是美

国海岸警卫队的调查确定有限的入侵对该河道交通不会产生明显阻碍^{[27]132-133}。

3.3 管理路径实施

管理路径的实施包括两类。

其一,依据城市设计导则和标准进行设计审议。以河道北侧的PD835地块近期新建的川普大厦为例,如图4中现状照片8所示。2005年3月规划发展部进行设计审议,通过了该地块的场地规划和景观规划,方案提供了多层滨水公园和广场,沿河岸通过退界和底层架空形成了3层走道,并在东北部形成梯田式的景观花园,提供共约4 000 m²公共空间,步道使沿河与不同道路间的人流建立联系,地下还设置了一条公交车道,屋顶设有花园。建筑设计在河道转弯处形成天际线的标志性高点,立面在130 m、179 m和212 m高度有3处退界,分别与相邻的3幢建筑的高度相呼应,以更好地融入现有建筑群^[39]。

其二,根据法律赋权对土地使用活动进行批准,或对区划法中的地块管理规定进行微调。例如PD835地块在议会通过“声明”后,又通过行政管理权进行2次区划的微调(minor adjustment),包括设置水疗套房、屋顶花园等^[40]。

3.4 经济路径实施

芝加哥河滨步道实施的一大亮点是其创造性的融资方案。二、三期步道所用资金高达1.16亿美元,这在当时美国次贷危机后的经济形势和政府公共投资不断紧缩的大背景下是面临着极大困难的。市长和交通部开创性地提出申请联邦运输基础设施融资创新法案(TIFIA)的贷款,以河道上未来运营的餐饮娱乐、皮划艇租赁与游船观光等特许经营权30年的收入作为还款资金,并用芝加哥市汽车燃油税作为担保。此项联邦贷款共9 866万美元,于2013年8月获得国会批准。其他资金来源还包括伊利诺伊州投资、芝加哥市投资、瓦克大道基金、联邦鱼类和野生动物保护等6项共计1 705万美元。从特许经营权的实际收入情况看,2014年收入为

138万美元,到2019年就已经超过1 650万美元,而在TIFIA贷款的生命周期预测中,2048年收入预计升到1 251万美元,可见当前收入已远超预期^{[27]144, [41]}。

一期西段越南退伍军人纪念广场的资金来自500万美元联邦基金。一期东段的资金主要来自税收增量融资计划(Tax Increment Financing,简称TIF),戴利市长设定了TIF区用以支持瓦克大道重建,以及相邻部分滨河地段的建设^{[27]144-145}。TIF是芝加哥的一项公共基础设施融资工具,资金由指定区域内23年的房地产平均评估价增长产生,一个TIF区内超过估价水平的财产税增长用于偿还前期公共投资发行的债券或支持区内符合目标的申请项目^[42]。

此外,滨河总体框架设计的320万美元经费来自开放空间影响费(open space impact fees)^[43]。该费用从新住宅开发项目中收取,用以支持在全市77个社区中创造新的公共空间。费用的收取由规划发展部负责,支出需经市议会批准,并在产生资金的社区内分配^[44]。

3.5 建设、使用与维护管理

河滨步道地区建设的重要前提是瓦克大道向南位移。这个有着70多年历史的地上、地下双层道路的重建由交通部主持。步道的建设实施也由该部主持。两岸地区的开发项目由私人开发主体建设,在此过程中受到政府部门的管理协调并通过相关程序引入公众参与。

使用和维护管理也属城市设计实施范畴,通过使用赋予空间性质与意义,并实现社会价值。芝加哥车队和设施部负责维护管理和每年度的特许供应商竞标。芝加哥文化事务和特别活动部主持滨河各类艺术文化活动,包括公共艺术展示、驳船博物馆、音乐表演、艺术节等。如图4中现状照片2所示的MART项目是老建筑改建的艺术创意中心,其外立面灯光秀是傍晚河道的活力点,还有河水“染绿”的圣帕特里克节、赛艇竞赛、彩船游行等各类节日^①。芝加哥公园区组织码头钓鱼及烟火表演等。芝加哥环联盟将滨河空间整合到“芝加哥白夜行”(Looptopia)活动中。芝加哥河之友开展系列

教育和参与项目。芝加哥建筑基金会提供多个主题的游船之旅、夏季建筑讲座和展览等。管理方还与城市学院合作提供学生实习项目。水上活动不断拓展,包括独木舟、皮划艇、自行车船、游船、租船和水上出租车等。

3.6 使用后评估和持续改进

2018年4月,佐佐木事务所和芝加哥河之友共同委托的“芝加哥滨河步道使用后评价”报告完成。报告肯定了在经济、景观、文化、娱乐方面的良好效果,但发现生态目标实现度不足,人们希望增加餐馆、厕所和绿地,并开发新的拓展段^{[26]1-53}。

前文提及的公众参与的河边创意实验室从2017年9月延续至2018年1月,前后聘请了9家建筑和景观建筑公司,与公众一起研讨滨河改进的构想。政府部门还组织成立由社区领袖、民选官员、企业主和居民组成的地区咨询委员会,持续提供意见和反馈^{[31]12}。

滨河地段的功能一直在发展。2018年秋,在步道的一期东段新增了社区市场,扩建现有路径,并在特许经营权招标中支持少数族裔和妇女的本地供应商,回应了使用者的需求,同时也强化了社区功能和社会价值^[45]。

4 结论和结语

深入考察案例所展示的治理过程,结合相关理论,本文概括提炼形成在新社会环境中的城市设计治理体系。而且,由于该类过程是以政府推动为主导的,不同于高线公园等公民领导型,或海滨社区(Seaside)等公司开发型,对我国强政府的体制而言具有一定的对照借鉴价值。

4.1 城市设计治理体系

随着现代社会日益发展的信息化、民主化、网络化和全球化,治理(governance)已经成为新的社会体系中的主要行动结构。治理概念的内涵自1990年代开始形成后不断演进,1995年联合国全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》报告中将治理定义为:

注释: ①芝加哥各类庆典节日众多,夏季几乎每个周末都排满了各类庆祝活动。

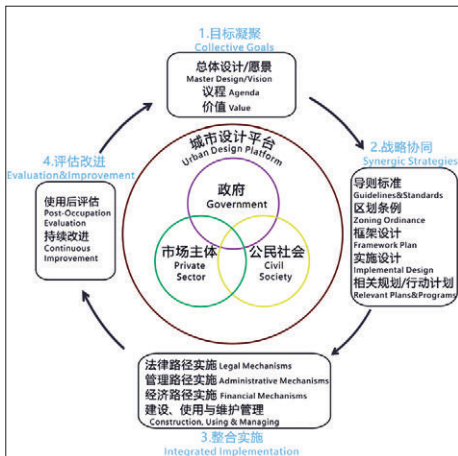


图5 城市设计治理体系框架

Fig.5 Governance system framework for urban design
资料来源:笔者自绘。

“个人和机构（公共和私人的）处理共同事务的多种方式的总和，它是为了调和那些冲突或多样化的利益所采取的合作行动，是一个持续的过程，既包括强制性的正式制度和规则，也包括人们同意或认为符合其利益的非正式安排。”^[46]治理不同于传统的行政管理（government），它具有新的属性特征，如在主体的作用上不再以政府为单中心，而是多元主体形成的网络；在权力关系上不再是政府直接控制，而是相对平等的协调依赖；在所利用资源上不仅限于公共资源，而且是公共和私人资源的混合；在运用工具上不仅包括直接干预，还包括多样的间接干预^[47]。联合国开发计划署在1997年的《人类可持续发展的治理》中提出治理的三方参与主体——政府（government）、公民社会（civil society）和私营部门（private sector）^[48]。本案例的治理过程体现了上述特征。

基于对案例的深入解析，并结合治理、管理学和社会学相关理论，提出政府主导型城市设计治理体系框架（见图5）。该体系分为3大部分：人、平台和过程。作为参与主体的人，包括政府、公民社会和市场主体3个部分；城市设计发挥了各方协同治理公共事务的平台功能；治理过程包括目标凝聚、战略协同、整合实施和评估改进4个阶段。其具体解释如下。

第一，关于三方主体及其内在联系。随着

社会不断进步，国家和地方政府、社会组织和公民、企业等市场主体间形成网络化关系，社会运行机制不再仅依靠传统的威权体制运行，而是日益结合民主的机制，其调控手段也不限于强制性或约束性手段，而是更侧重通过目标认同来凝聚各方行动。简言之，通过对多元社会目标的整合和认同提供“政府—市场主体—公民社会”三方协同的动力机制。在本案例中，芝加哥河的发展目标并非仅是提供美观的公共空间，而且是多元社会目标的集成，包括环境目标、文化目标、社区发展目标、经济目标和政治包容目标等。曼纽尔·卡斯特（Manuel Castells）^[49]在《认同的力量》中揭示了在网络化社会中认同的建构对于社会进程的解釋意义，尽管他着重于全球化背景下的抵抗性认同，但也指出合法性认同对于公民社会建构的基础作用，以及计划性认同有潜力构建一种新的公民社会。在城市设计治理进程中的认同，既有对于公共行动合法性的认同，也带有新的社会关系建构的计划性认同的性质。

第二，关于城市设计的平台功能。平台理论是1990年代在管理学科中发展起来的，主要有产业组织、战略管理和技术管理3个流派，平台是在网络化社会关系中通过节点间的多边架构来发挥网络效应的经济组织模式^[50-51]。本文认为，平台作为一种适应网络化关系的组织模式，不仅适用于经济领域，在社会治理领域也具有适用性。本案例中所展示的平台作用表现在3个方面：（1）城市设计并非各类治理行动的全部内容，而是为各主体参与治理提供了接口。例如，市长发起的“芝加哥河议程”有着生态环境治理、平衡河流用途、改善社区生活等多元目标；芝加哥河之友的“芝加哥河行动计划”有净化水质、改善生境、增加开发空间、保护土地权益、增加休闲机会、建设伙伴关系和争取资金投入等多种目标。（2）城市设计平台通过其创新和效率创造出新的价值。例如，通过道路南移、河岸延伸、以新增经营性空间的未来经营权收入贷款等，使原来的“不可能”成为“可能”，为多元社会目标的实现做出基础性贡献。（3）城市设计平台还为各方捕

获收益提供架构控制点。例如，滨河经济的良好收益保障了项目的持续发展；水边休闲、娱乐等活动为城市活力和周边社区做出贡献；人们对河道观念的改变为环保活动的开展带来更有利的前景。

第三，关于城市设计治理过程。对比发现本案例的实施过程与战略管理过程模型较为接近，这可能是由于城市设计治理主要是由目标愿景引领的，而不同于公共政策模型从问题出发，或计划管理模型强调绩效指标控制。战略管理一般分为3个阶段：战略形成、战略实施和战略评估^[52]。而城市设计治理过程以规划设计为基础，在前期阶段显然更加充实，故概括为4个阶段：（1）目标凝聚是总领性阶段。在孤岛式的专业职能视角下，城市设计是相关专业人士和部门的行动闭环，但在开放的、民主的、网络化的治理情境下，则需要通过总体愿景、多元目标和政治议程来形成多元主体的共同行动的动力机制和协同框架。（2）战略协同是各方通过不同层次、不同领域的规划和计划来建构行动战略系统的过程。在本案例中可见，这些规划并非“规划打架”，而是各方围绕共同的目标，逐步界定各自的子目标，明确各自的行动方案并彼此协调的过程。规划设计不是个别部门的专有职能，而是社会通用的实现系统熵减的有力工具。（3）在整合实施阶段，法律路径和管理路径相结合形成实施的制度性基础，经济路径实施保证了可行性，建设、使用和维护管理是全生命周期的物质空间塑造过程。（4）评估改进阶段在本案例中显示出较高的重要性。尽管从文献综述看，其并未被普遍认为是城市设计过程的单独阶段，但随着城市设计从项目实施向社会治理的方向转变，使用后评估和持续改进也将成为治理过程的重要环节。

4.2 对我国城市设计发展的借鉴价值

我国正在推进国家治理体系和治理能力建设。随着发展进入新阶段，城市设计也将将在城市更新、风貌改善、品质提升和可持续发展等方面发挥日益重要的作用。而且随着社会的

进步,市场和社会主体也将日益广泛地参与到公共治理的过程中。在这样的背景下,国外城市设计治理体系的先发经验对于我国具有一定的借鉴价值。

第一,对城市设计定位的认识亟待转变。城市设计不仅可以作为规划编制方法或项目蓝图,还可以在空间相关治理中发挥平台作用,城市设计的综合性、创新性、非法定性和易接入性等特征,使其比法定规划和项目计划等更适合于承担治理平台的功能。第二,需要转变对城市设计价值取向的认识。城市设计不仅追求空间发展目标,而且追求多元社会目标进而在空间上予以体现,同时通过社会目标认同推动政府、市场和公民社会协同参与。第三,在经济上的可行性和可持续性应成为城市设计治理的重要内容。本案例中如果没有道路南移和堤岸延伸,没有经营性空间的安排和特许经营权收入偿还贷款的设计,经济上的可行性就不可能实现,可见,空间设计需要与经济运作加以整体考虑。还有TIF和开放空间影响费等制度。我国在城市更新和可持续社区的推进中,迫切需要通过城市设计把经济运行与空间设计、制度安排统筹起来。第四,完善城市设计实施的制度性机制,形成条例和准则、地块使用规定、相关法律一致性修订等法律层次,以及基于导则的设计审议、审批协调等管理层次的实施性制度体系,并在地方政治议程中将城市设计纳入常规框架,为城市设计治理提供体制基础。第五,通过使用、维护和动态优化形成全生命周期的实施过程,空间实体的文化意义和社会价值正是在被使用者使用的过程中得以实现的。第六,科学民主地开展评估和持续改进,实现治理过程的进化发展。

本文通过个案深度解析并结合相关理论解释,力求深化对城市设计治理体系的认识,为我国城市设计的未来发展提供若干借鉴。由于所选案例有限,相关社会过程复杂,以及中美两国的国情差异,未来仍有待结合实践不断探索适合我国的城市设计治理模式。

参考文献 References

- [1] 庄宇. 城市设计的运作[M]. 上海: 同济大学出版社, 2004.
ZHUANG Yu. Make urban design working[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2004.
- [2] 祝贺,唐燕. 英国城市设计运作的半正式机构介入: 基于CABE的设计治理实证研究[J]. 国际城市规划, 2019, 34(4): 120-126.
ZHU He, TANG Yan. The intervention of semi-formal institution in Britain's urban design process: an empirical study of design governance based on CABE[J]. Urban Planning International, 2019, 34(4): 120-126.
- [3] 高源. 美国现代城市设计运作研究[D]. 南京: 东南大学, 2005.
GAO Yuan. Research on American modern urban design operation[D]. Nanjing: Southeast University, 2005.
- [4] 吕斌. 国外城市设计制度与城市设计总体规划[J]. 国外城市规划, 1998(4): 2-9.
LYU Bin. Foreign urban design system and urban design master plan[J]. Urban Planning International, 1998(4): 2-9.
- [5] 庄宇. 城市设计的实施策略与城市设计制度[J]. 规划师, 2000(6): 55-57.
ZHUANG Yu. Implementation strategy of urban design and urban design system[J]. Planners, 2000(6): 55-57.
- [6] 金广君. 美国城市设计导则介述[J]. 国外城市规划, 2001(2): 6-9.
JIN Guangjun. Introduction of American urban design guidelines[J]. Urban Planning International, 2001(2): 6-9.
- [7] 高源. 美国城市设计导则探讨及对中国的启示[J]. 城市规划, 2007(4): 48-52.
GAO Yuan. American urban design guideline: discussion and implication[J]. City Planning Review, 2007(4): 48-52.
- [8] 唐子来,付磊. 发达国家和地区的城市设计控制[J]. 城市规划汇刊, 2002(6): 1-8.
TANG Zilai, FU Lei. Urban design control in the developed countries and region[J]. Urban Planning Forum, 2002(6): 1-8.
- [9] 李军,叶卫庭. 北美国与中国在城市规划管理中的城市设计控制对比研究[J]. 武汉大学学报(工学版), 2004(2): 176-178.
LI Jun, YE Weiting. Comparison of planning control in management of urban planning between China and North America[J]. Engineering Journal of Wuhan University, 2004(2): 176-178.
- [10] 苏海龙. 设计控制的理论与实践[D]. 上海: 同济大学, 2007.
SU Hailong. The theory and practice of design control[D]. Shanghai: Tongji University, 2007.
- [11] 霍玉婷. 美国城市设计审议及应用启示研究[D]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2008.
HUO Yuting. Research on American urban design review and its application revelation[D]. Harbin: Harbin Institute of Technology, 2008.
- [12] 郑宇,方凯伦,牛通,等. 新加坡城市设计审查制度[J]. 国际城市规划, 2020, 35(1): 154-158.
ZHENG Yu, FANG Kailun, NIU Tong, et al. Singapore urban design review system[J]. Urban Planning International, 2020, 35(1): 154-158.
- [13] 高源. 美国城市设计运作激励及对中国的启示[J]. 城市发展研究, 2005(3): 59-64.
GAO Yuan. An introduction to motivation of urban design operation in USA and thoughts concerned about China[J]. Urban Development Studies, 2005(3): 59-64.
- [14] 林颖,李梦晨,柳应飞. 美国城市设计实施体系及其启示——强化城市设计的诱致性实施路径[J]. 规划师, 2017(5): 143-149.
LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. American urban design implementation and its enlightenment: the improving method of inductive implementation[J]. Planners, 2017(5): 143-149.
- [15] 张庭伟. 当代美国规划研究与芝加哥经济转型[J]. 国外城市规划, 2006(4): 1-5.
ZHANG Tingwei. Contemporary planning research in the US and the transition of Chicago[J]. Urban Planning International, 2006(4): 1-5.
- [16] City of Chicago, Department of Assets, Information and Services, Chicago. Chicago Riverwalk[EB/OL]. (2020-10-25) [2020-10-25]. <https://www.chicagoriverwalk.us>.
- [17] SHIRVANI H. The urban design process[M]. New York: Van Nostrand Reinhold, 1985.
- [18] CARMONA M. The place-shaping continuum: a theory of urban design process[J]. Journal of Urban Design, 2014, 19(1): 2-36.
- [19] City of Chicago. About Chicago[EB/OL]. (2020-10-16) [2020-10-16]. <https://www.chicago.gov/content/city/en/about.html>.
- [20] WRIGLEY R L. The plan of Chicago: its fiftieth anniversary[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1960, 26(1): 31-38.
- [21] CHAMPRES J, BOUTEFU E. The Chicago park system: the example of Lake Front Park [EB/OL]. (2017-05-10) [2020-11-07]. http://paysages-territoires-transitions.cerema.fr/IMG/pdf/blue_green_infra_chicago.pdf.
- [22] City of Chicago. Central area plan[EB/OL]. (2020-11-04) [2020-11-04]. https://www.chicago.gov/city/en/depts/dcd/supp_info/central_area_plandraft.html.
- [23] WEICKMANN F. Riverfront planning: case study of the "Chicago River corridor development plan"[R]. 2006.
- [24] ASLA. Walking the Riverwalk: connecting people to the Chicago River[EB/OL]. (2015-11-06) [2020-11-04]. https://www.asla.org/uploadedFiles/CMS/Meetings_and_Events/2015_Annual_Meeting_Handouts/FS-016_Walking%20the%20

- Riverwalk.pdf.
- [25] DALEY R M E. Chicago River agenda[R]. 2005.
- [26] HSIEH H, WU Y, WANG S, et al. Post-occupancy evaluation of the Chicago Riverwalk[R]. 2018.
- [27] SASAKI. Chicago Riverwalk phase 2 & 3: reclaimed waterfront that transforms the river into Chicago's next great recreational park[R]. 2016.
- [28] City of Chicago. City of Chicago home[EB/OL]. (2020-10-18) [2020-10-18]. <https://www.chicago.gov/content/city/en.html>.
- [29] Chicago public library. Make no little plans: the 1909 plan of Chicago[EB/OL]. (2021-12-02) [2021-12-02]. <https://www.chipublic.org/blogs/post/make-no-little-plans-the-1909-plan-of-chicago/>.
- [30] City of Chicago, Department of Planning and Development, Chicago. Chicago River corridor design guidelines and standards (April 2005 revised edition)[R]. 2005.
- [31] Department of Planning and Development, Chicago. Chicago River design guidelines[EB/OL]. (2020-11-04) [2020-11-04]. https://www.chicago.gov/content/city/en/depts/dcd/supp_info/chicago-river-design-guidelines-update.html.
- [32] City of Chicago, Department of Planning and Development, Chicago. Chicago River corridor development plan[R]. 1999.
- [33] SOM, Department of Planning and Development, Department of Transportation, et al. Chicago Riverwalk main branch framework plan[R]. 2009.
- [34] Architizer. Chicago Riverwalk by Ross Barney Architects[EB/OL]. (2017-03-13) [2020-11-11]. <https://architizer.com/projects/chicago-riverwalk-2/>.
- [35] 李雯. 芝加哥滨河步道扩建[J]. 风景园林, 2017(1): 91-104.
LI Wen. Chicago Riverwalk expansion[J]. Landscape Architecture, 2017(1): 91-104.
- [36] SASAKI. 2017 Rudy Bruner Award project data: Chicago Riverwalk phases 2 and 3 | State ST. to Franklin ST[R]. 2016.
- [37] Mayor's Press Office. Mayor Emanuel announces closing of \$99 million TIFIA loan for Chicago Riverwalk[EB/OL]. (2013-06-13) [2020-11-10]. https://www.chicago.gov/content/city/en/depts/mayor/press_room/press_releases/2013/june_2013/mayor_emanuel_announcesclosingof99milliontifiainforchicagorive.html.
- [38] City of Chicago, Department of Zoning and Land Use Planning, Chicago. Extract for planned development 13 in Journal of the Proceedings of the City Council of the City of Chicago, Illinois [EB/OL]. (2011-02-07) [2020-11-04]. https://gisapps.chicago.gov/gisimages/zoning_pds/PD13.pdf.
- [39] BAKER W, JAMES P, TOMLINSON R, et al. Case study: Trump International Hotel & Tower[EB/OL]. (2015-06-08) [2020-11-04]. <https://global.ctbuh.org/resources/papers/download/29-case-study-trump-international-hotel-tower.pdf>.
- [40] City of Chicago, Department of Zoning and Land Use Planning, Chicago. PD835[EB/OL]. (2018-06-29) [2020-11-04]. https://gisapps.chicago.gov/gisimages/zoning_pds/PD835.pdf.
- [41] Mayor's Press Office. Mayor Lightfoot announces Chicago Riverwalk generated \$16.5 million in revenues during 2019 season[EB/OL]. (2019-12-31) [2020-11-04]. <https://www.chicago.gov/content/dam/city/depts/mayor/Press%20Room/Press%20Releases/2019/December/ChicagoRiverwalkRevenues2019.pdf>.
- [42] Department of Planning and Development, Chicago. Tax increment financing (TIF)[EB/OL]. (2020-07-21) [2020-11-17]. <https://www.chicago.gov/city/en/depts/dcd/provdrs/tif.html>.
- [43] Department of Planning and Development, Chicago. North loop Riverwalk plan moves ahead[EB/OL]. (2010-11-03) [2020-11-17]. https://www.chicago.gov/content/city/en/depts/dcd/provdrs/sustain/news/2010/nov/north_loop_riverwalkplanmovesahead.html.
- [44] Department of Planning and Development, Chicago. Open space impact fee[EB/OL]. (2020-07-17) [2020-11-17]. https://www.chicago.gov/content/city/en/depts/dcd/supp_info/open_space_impactfee.html.
- [45] Mayor's Press Office. Mayor Emanuel announces completion of 1.25-mile Chicago Riverwalk with the opening of Chicago Riverwalk east[EB/OL]. (2019-05-13) [2020-11-07]. <https://www.chicago.gov/content/dam/city/depts/mayor/Press%20Room/Press%20Releases/2019/May/ChicagoRiverwalkEast.pdf>.
- [46] Commission on Global Governance. Our global neighborhood[M]. New York: Oxford University Press, 1995.
- [47] RHODES R A. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability[M]. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: SAGE Publications, 2007.
- [48] CO-TRAIN, UNDP. Governance for sustainable human development[R]. 1997.
- [49] MCINTYRE D P, SRINIVASAN A. Networks, platforms, and strategy: emerging views and next steps[J]. Strategic Management Journal, 2017, 38(1): 141-160.
- [50] 王节祥, 蔡宁. 平台研究的流派、趋势与理论框架——基于文献计量和内容分析方法的诠释[J]. 商业经济与管理, 2018(3): 20-35.
WANG Jiexiang, CAI Ning. Schools, tendencies and theory frameworks of platform research: interpretation based on bibliometric and content analysis method[J]. Journal of Business Economics, 2018(3): 20-35.
- [51] 曼纽尔·卡斯特. 认同的力量[M]. 夏铸九, 黄丽玲, 等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
CASTELLS M. The power of identity[M]. XIA Zhujiu, HUANG Liling, et al, translate. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2003.
- [52] DAVID F R, DAVID F R, DAVID M E. Strategic management: a competitive advantage approach, concepts and cases[M]. Edinburgh Gate: Pearson, 2016.