

# 社会组织在城市规划中的参与——以芝加哥和名古屋为例

李坤翱

上海师范大学

DOI:10.12238/pe.v3i5.16627

**[摘要]** 进入二十世纪后,芝加哥与名古屋迅速成为百万人以上的大都市。快速的城市膨胀亟需新的城市规划。芝加哥商会、名古屋的荣东再开发促进协议准备会投身于当地城市的规划建设中。一方面,虽然处于不同国家,二者在参与城市规划过程中展现了诸多共通之处。另一方面,芝加哥商会主导的《芝加哥规划》取得了出色的成果,荣东再开发促进协议准备会呼吁的商业再开发计划却最终搁浅。这样的差异反映了城市情况、政府支持、组织自身、规划方案等因素对社会组织参与城市规划进程的作用。

**[关键词]** 城市规划; 芝加哥商会; 荣东再开发促进协议准备会

**中图分类号:** TU984 **文献标识码:** A

## Participation of Social Organizations in Urban Planning: A Case Study of Chicago and Nagoya

Kun'ao Li

Shanghai Normal University

**[Abstract]** Since the 20th century, both Chicago and Nagoya have rapidly grown into metropolises with populations exceeding one million. The rapid urban expansion necessitated new urban planning strategies. The Chicago Commercial Club and the Sakae East Redevelopment Promotion Preparatory Council in Nagoya became actively involved in the planning and development of their respective cities. Although operating in different countries, these two organizations demonstrated many similarities in their participation in urban planning. On the other hand, while the Plan of Chicago led by the Chicago Commercial Club achieved remarkable success, the commercial redevelopment plan advocated by the Sakae East Redevelopment Promotion Preparatory Council ultimately stalled. This difference reflects the influence of factors such as urban conditions, government support, organizational capacity, and planning proposals on the participation of social organizations in urban planning processes.

**[Key words]** Urban Planning; Chicago Commercial Club; Sakae East Redevelopment Promotion Preparatory Council

“社会组织”是我国所特有的名词,是指为了实现特定的管理目标,按照一定的宗旨和系统建立、组合起来,依照各自的章程开展活动的组织。1973年,美国学者T·列维特(T. Levitt)首次使用第三部门(Third Sector)的概念,强调社会组织具有的与政府、市场独立的非私人领域组织性质。城市规划(City Planning)是指将城市视为一个整体,对其空间、景观及功能进行全面设计、规划和管理的活动。<sup>[1]</sup>这一概念最早诞生于19世纪末20世纪初的欧美。

20世纪初的芝加哥在迅速扩张城市规模的同时,生活环境却急速恶化。而城市政府却囿于城市老板(City Boss)把控政治,难以推进改革措施。在此情况下,以芝加哥商会为代表的社会组织便填补了政府职能的空缺,成为城市改革的重要推动者。芝加哥商会的《芝加哥规划》是社会组织参与城市规划的经典案例。

20世纪六十年代,在日本兴起了“社区营造(まちづくり)”

运动。该运动最初目的是反对日本政府推行的城市规划方案,最早发轫于名古屋的荣东地区。<sup>[2]</sup>荣东再开发促进协议准备会的领导人三轮田春男最早要求以公民身份参与名古屋市的城市规划中。但是,准备会主张的《商业再开发计划》却转向中心城区居住再开发规划,并最终没有落实。本文将以此两个社会组织为对象,探讨社会组织如何在城市规划中扮演合适的角色。

### 1 城市问题催生社会组织产生

芝加哥始建于1837年,名古屋则始建于1610年。虽然名古屋建成时间远早于芝加哥,但是二者的城市化过程却具有众多相似之处。二者都是非常典型的“速成式城市(Instant City)”。1890年,芝加哥的人口首次超过一百万,成为美国第二大城市;名古屋的城市化起步于明治维新之后。二战后日本借着民主化改革和朝鲜战争城市化水平迅速提高。1960年,日本田中角荣政府公布“所得倍增计划”,日本形成了东京、阪神、中京三大都市圈,

名古屋是中京都市圈的核心城市。1970年，名古屋市人口超过了整个中京都市圈的50%。<sup>[3]</sup>

剧烈的城市化引起了人口膨胀、住房短缺、交通拥挤等“城市病”。但是芝加哥与名古屋面临的城市问题有着显著的区别，其最根本的原因在于两个城市的人口来源不同。芝加哥的新增人口绝大部分是外国移民，1920年，芝加哥市内移民以及移民第一代后裔占比超过了78%。芝加哥商业俱乐部主席、芝加哥商会的重要成员查尔斯·L·哈钦森便是芝加哥的英格兰移民后裔。这些移民初来乍到又缺乏劳动技能，只能从事最低端的工作，蜗居于拥挤的贫民窟之中。1890年，芝加哥平均每套住宅居住人数高达8.6人，平均每晚有两万人在200多所廉价的“隔间”里过夜。名古屋的新增人口则主要来自周边小型城市与村镇。从明治时代开始，名古屋将周边超过五十个村镇并入城市区划，并以中心城市的地位吸纳爱知县的大量人口。然而名古屋还保留了大量的木质一户建，居住密度很低，土地的所有者也竭力阻碍政府征地建设容纳更多居民的高层建筑。<sup>[3]</sup>这导致名古屋难以容纳新涌入的人口。

人口结构的差异决定了芝加哥与名古屋有着截然不同的社区文化。准备会所处的荣东地区深受日本传统文化浸染，提倡邻里和睦，团结互助，在区域内实行居民自治；而芝加哥深受新教信仰和移民精神熏陶，形成了以1893年世博会“一个世纪的进步”为主题的芝加哥精神。这两种截然不同的文化状态深刻影响了芝加哥商会与荣东再开发促进协议准备会的行为模式。

## 2 寻求政府合作与公权力背书

城市规划建设是一个周期很长，需要全社会多部门合作的庞大工程，规划落地要求的庞大开支和串联各个部门的任务非城市政府不能承担。因此，社会组织想要参与城市规划，与政府进行合作是必然的选择。芝加哥与名古屋在这方面呈现出明显的差异：芝加哥市政府在芝加哥商会等组织的协助下建立了具有官方性质的芝加哥规划委员会，合作主持了芝加哥规划；名古屋则受制于日本传统的中央政府主导的规划模式，推行全国统一的规划方案，荣东再开发促进协议准备会的规划没有得到政府支持。

虽然20世纪初的芝加哥政府因城市老板的存在而运转低效，但是对社会组织持积极态度。在芝加哥商会发布《芝加哥规划》后很短时间内，市长弗雷德·布斯(Fred Busse)便授权芝加哥商会主持建立了芝加哥计划委员会。委员会包括来自芝加哥各个领域的三百名成员，职责是向芝加哥市民宣传计划的益处并确保尽一切可能实施这个计划。在整个过程中，芝加哥商会都会寻求领导地位。委员会的主席和常务董事都由商会的会员担任，并获得了发行债券和向社会筹款的权利。并利用政府的威望来为推行规划铺平道路。用《芝加哥规划》的起草者丹尼尔·伯纳姆的话来说：“国家官员的出席将有助于华盛顿和芝加哥的工作，而且这个场合肯定会使人们意识到人们消除混乱、用公民的美丽和便利取而代之的目标的严肃性。”<sup>[4]</sup>

而与此相对的，准备会在成立之初便站在政府的对立面：1919年，日本第一部城市规划法规《都市计画法》规定城市规划项目须经城市规划委员会审议，由内务大臣决定并报请内阁批准，

城市规划委员会中必须有一半来自于中央政府，同年的《市街地建筑物法》确立了全国统一的建筑标准。<sup>[5]</sup>这两部法律将中央集权型的城市规划模式固定下来。到了20世纪70年代，名古屋因人口和中心功能向城市集中导致的城市化带来了地区社会结构的剧变；以《都市计画法》为基础的中央集权城市规划不仅破坏了名古屋的城市环境，还使得日本传统的城市人文风貌趋于消失。对此，荣东社区对名古屋政府独断进行的荣东地区再开发规划提出了反对，并由当地的商店店主三轮田春男成立准备会来“抵抗”政府的不合理规划。这就是作为与政府城市规划相对抗的概念，由城市居民参与的“社区营造”。<sup>[3]</sup>准备会推出的城市再开发计划虽然受到了全国范围的关注，但是名古屋政府对再开发计划的关注也仅限于将其视为《城市再开发法》的试验场。城市规划的主导权牢牢把握在中央政府的手中，准备会的成员并不能实际影响到政府的决策，最多起到了建议和试验的作用。

## 3 凝聚更多社会共识

总的来说，芝加哥商会和准备会的成员都是中产及以上的城市精英阶层。例如，芝加哥俱乐部的主席利维·莱特是成功的房地产商人与芝加哥艺术学院的第二任院长；荣东再开发促进协议准备会会长三轮田春男是荣东的商店店主，在1960年前往美国进行考察，并且预言了名古屋商业的未来形式。《芝加哥规划》的发起人丹尼尔·伯纳姆是领导了1893年芝加哥世博会建筑规划的大师；<sup>[6]</sup>准备会的规划方案提供者服部千之、佐藤圭二则来自当地的工科强校名古屋工业大学。这些人来自教育、商业和政治等领域，在具有较高的教育水平的同时也掌握着一定的社会资源，并且具有高度的社会责任感，希望通过共同有组织的行动来改善城市的面貌，芝加哥商会和准备会提出的规划方案代表了这些新兴市民阶级的诉求。

芝加哥商会之所以能够成功推行《芝加哥规划》，一个很重要的原因就是芝加哥商会成功的将规划变成了整个芝加哥的共识。《芝加哥商会宪章》中规定：芝加哥商会的成员不能超过90个，接受会员时充分考虑候选人的职业，保证各行各业均有代表；商会每个月举行例会，只有超过30人出席的会议的决策才有效。这样的规定保证了《芝加哥规划》的代表性。同时，商会还通过演讲，发行出版物和债券等手段向芝加哥市民宣传他们的规划。商会成员瓦尔特·D·穆迪在担任委员会委员的七年间向超过十五万名听众开展了大约500场演讲，利用先进的幻灯片播放展示芝加哥规划内容的大约200张图片；穆迪还将《芝加哥规划》的精简版《瓦克手册》纳入了公立学校的课程中。这些措施使得市民对芝加哥规划普遍呈现出积极的态度，推动了规划建设的顺利开展。

同样的原因也可以总结准备会失败的教训：荣东再开发促进协议准备会并未能成功地将组织的计划推广为社会的共识。1962年建立时，准备会的成员共只有七人，在后续的活动也没有新的成员加入。这些成员或来自住宅公团这种非盈利组织，或来自名古屋市规划局这种政府机构。<sup>[3]</sup>这意味着准备会和规划只是会长三轮田等少数人意愿的产物，很难说荣东地区的

大部分居民都支持准备会的主张。虽然准备会也进行了一定的宣传,包括在当地的小学进行作文征集,并将征集到的作品编成了日本第一部“儿童建设文集”。“町への夢(城市梦)”“街づくり(社区营造)”这样的词汇在该文集中多次出现。三轮田还创办了准备会刊物《坂东》为准备会的行动和理念提供发声平台,并打出了“居民参与”的口号,这也是准备会的最大成果。<sup>[7]</sup>但是由于缺乏足够的资金来源,这些宣传并未在荣东地区产生足够的影响。在准备会的计划失败后,名古屋政府通过实际的地区调查,将三轮田主张的《商业再开发计划》进行修订,推出了更有可行性的《市中心居住再开发计划》。

#### 4 回到规划方案本身

《芝加哥规划》成功而《商业再开发计划》失败的原因除了前文所提到的外部因素外,规划方案之间的差别也在相当程度上影响了最终的结果。《芝加哥规划》相较于《商业再开发计划》更加成熟完善,并且顺应了历史的趋势。这两方面的共同作用造就了《芝加哥规划》的成功。

首先,《芝加哥规划》的可行性在1893年的芝加哥世博会上便得到验证。丹尼尔·伯纳姆在世博会上建设的“白城”是规划的最初灵感来源。白城的大受欢迎证明芝加哥乃至全美国都欢迎这种“巴洛克式规划”,这为商会推行《芝加哥规划》带来了极大的信心。而《商业再开发计划》是日本首次提出公民参与的规划方案,在没有政府支持的情况下根本无法开展可行性验证。其次,《芝加哥规划》有着一套详细的建设方案,包括公园建设、水路交通、城区路网和市中心规划,并用详细的鸟瞰图和预览图向市民展现一个有机统一且连贯的芝加哥。《商业再开发计划》的建设方案则主要围绕整合土地所有权、建设高密度住宅、强调市民参与协商等方面,并没有一个具体的建设方案。<sup>[8]</sup>同时,《商业再开发计划》还提出再开发项目要寻求再开发地区居民的全体同意的不合理要求,更是拔高了计划执行的难度。最后,《芝加哥规划》提出正值城市美化运动时期,城市再建设是全社会的共识;规划落地到1937年建设基本完成期间,美国社会稳定,经济总体向上发展,为芝加哥规划委员会的活动提供了良好的环境。而《商业再开发计划》诞生的日本一直到1968年新的《都市计画法》和1970年修订的《建筑物基准法》公布,才允许公众参与城市规划编制过程。<sup>[9]</sup>这意味着《商业再开发计划》终究只能作为政府规划的参考和三轮田等人的规划建议,无法受到重视。随着后续准备会被证明无法提供项目启动的资金以及三轮田本人的老去,再加上70年代日本政府为应对石油危机而暂停城市建设。《商业再开发计划》最终被更成熟的中心城区居住再开发规划所取代。

#### 5 结语

城市规划是一项持续时间长,建设规模大的活动,想要参与

进这项庞大的工程有着相当的门槛。综合以上的分析,导致《芝加哥规划》与《再开发计划》的不同命运的原因囊括了规划实施的方方面面:所在城市的社会状况、政府对社会组织参与规划的不同态度、社会组织能否将自己的方案外化为社会共识、规划方案的可行性都影响着项目的成败。

商会与准备会的努力确实反映了各自城市面临的不同问题。芝加哥商会具有更强的经济实力和影响能力。《芝加哥规划》的产生适逢经济的高速发展时代,战争带来的利益和大量劳动力保证了规划的平稳进行;市政府对商会的支持以及商会自身的深厚实力使得其可以主导规划的开展。而准备会则受限于日本传统的规划模式、组织成员缺乏领导活动的的能力、规划方案本身的不足而难以为继。

受笔者能力所限,本文只能对社会组织在城市规划中的参与这一话题进行浅显的研究分析。文中展示的这些因素是否能完全解释组织参与活动的成败也值得商榷。当今的我国正在经历城市建设的高潮,芝加哥商会与荣东再开发促进协议准备会的经验值得进一步的研究借鉴。

#### [参考文献]

[1]王跻崧.殖民主义、城市规划与现代国家建构——20世纪初美国“城市美化运动”在菲律宾的实践[J].东南亚研究,2021(5):23-52+154-155.

[2]広原盛明.現代のまちづくりと地域社会の变革[M].京都:学芸出版社,2002.

[3]吕斌.日本经济高速增长与快速城市化阶段的城市规划制度及其实践——剖析昭和时期(1925—1989年)城市规划制度的变革历程[J].国际城市规划,2009,24(S1):332-338.

[4]Smith C.The Plan of Chicago: Daniel Burnham and the Remaking of the American City[M].Chicago: University of Chicago Press,2006:74.

[5]石田頼房.日本近代都市計画の展开1868-2003[M].东京:自治体研究社,2004:253.

[6]Reps J W. Burnham before Chicago: The Birth of Modern American Urban Planning[J]. Art Institute of Chicago Museum Studies,1983,10:191-217.

[7]三輪田春男,玉置伸吾.都市再開発と市民運動——名古屋栄東地区の場合[J].ジュリスト,1969,(414):225-231.

[8]董舒婷,张立,赵民.立法规制与地方自治下的日本空间规划体系的演变、协同和传导[J].国际城市规划,2022,37(5):14-23.

#### 作者简介:

李坤翔(2000--),男,汉族,河南漯河人,上海师范大学,硕士研究生在读、研究方向:美国城市史。