美国民间非营利机构管运城市公共空间的模式研究

Research on the NPO-run Model of American Urban Public Spaces

黄林琳 王一

Huang Linlin, Wang Yi

摘要：城市公共空间作为城市管理部门为居民提供的重要公共产品，其规划管理运营通常由地方政府全权负责，一旦缺乏资金的投入便会疏于维护、管理，慢慢衰败直至丧失其基本的公共服务功能。以40余年来美国民间非营利机构管运城市公共空间的两个主要模式为例，分析、研究其作为政府管控模式的重要补充，如何积极有效地提升城市公共空间的综合品质，并进一步促进美国城市中心区的复兴。以拓展我国城市公共空间的多元管运模式为研究目的，采用文献研究与案例调研的方法，基于理论及社会背景研究，结合纽约布莱恩公园及圣路易斯森林公园两个案例，对当前美国非营利组织管运城市公共空间的两类影响较大的模式进行概括性梳理，分析其适应性及管运目标，为我国城市更新过程中公共空间的差异化管运提供借鉴。

Abstract: Urban public space is one of the most important public goods supplied by the local government. Most of urban public spaces are managed by local administration department and rely on annual public expenditure. Once the local government runs into fiscal crisis, some of the public spaces will be impacted by the unreliable management and maintenance, and ruined till they lose basic public service function and become danger zones dragging down the local social and economic development. This paper takes American urban public spaces run by non-profit organization (NPO) as examples to illustrate how the NPO-run model acting as one of the important supplements to the government-run model, improving the comprehensive quality of public spaces and promoting the downtown revitalization of American cities. With the intention of enriching management models for public space in China, this paper provides deep knowledge of two influential NPO-run models: business improvement district model and urban park conservancy model, with two typical cases for each model: Bryant Park in New York and Forest Park in St. Louis. After giving a brief introduction of public goods theory and social background study, the adaptability and management objectives of the two different models are analyzed in detail, and it provides reference to the differentiated public space management in the related district renewal in China.

关键词：非营利机构；城市公共空间；商业改良区；城市公园管委会；美国城市

Keywords: Non-profit Organization; Urban Public Space; Business Improvement District; Urban Park Conservancy; American Cities

作者：黄林琳，博士，同济大学建筑与城市规划学院建筑系，讲师。
kozmicaray@163.com
王一，博士，同济大学建筑与城市规划学院建筑系，副教授。
wangyicaup@tongji.edu.cn

中国城市公共空间的建设总量于近30年间持续走高，然而由于井喷式的建设规模，加之过度依赖地方财政的支持，近半数的城市公共空间，尤其是三、四线城市以下的城市公共空间存在一定的后续维护管理问题。包括市政广场在内的很多曾经光鲜亮丽的城市公共空间被闲置甚至废弃，使得原本彰显城市荣耀的公园、广场、步行街等不但不能持续激发市民的认同感，提振周边区域的活力，反而成为地方财政的巨大负担，并造成城市空间资源及公共资源的巨大浪费。因此，当前中国城市公共空间的发展建设所面临的问题已经不仅是形态设计的问题，还有其作为“公共产品”应该如何被有效管运的问题。

城市公共空间的管运问题并非中国所独有。在欧美国家，一旦政府面临财政赤字，首先要削减的政府支出便是城市建设及公共管理费用，从政府承担主要开发运营成本逐步转变为政府主导、多渠道参与城市建设及管运的模式。这一模式自1970年代中后期在英美兴起，至今经40余年渐趋完善并形成范式，在城市公共空间的更新建设及管运方面成效显著。实践证明：民间机构尤其是非营利组织（NPO: Non-profit Organization）的参与，不但能够帮助地方政府减负以及提高公共支出的使用效率，其所产生的社会、经济效益也是巨大的。

研究欧美NPO管运城市公共空间的经验，对推进当前中国城市公共空间健康发展、拓宽城市更新的思路、策略性引导民间资本参与城市公共空间的管理运营、积极有效提升政府管运公共空间的效率，具有一定的现实意义和较强的参考价值。

1 相关理论概述

1.1 概念

1.1.1 公共产品

关于公共产品（public good）的经典经济学阐释源自萨缪尔森（P. A. Samuelson）于1954年在《公共支出的纯粹理论》中的定义，即公共产品是“每个人对这种产品的消费，

都不会导致其他人对该产品消费的减少”的物品^[1]。具体而言,一旦某类“公共产品”被供给出来,就不能拒绝任何人对该产品的消费,这就是公共产品消费的非排他性(non-excludable);同时,消费者的增加并不会直接影响该产品的供给,这也就是公共产品消费的非竞争性(non-rivalrous)。萨缪尔森随后在1955年发表的文章《公共支出理论图解》中明确指出不同产品具有不同的公共程度,但是没有对公共产品非排他性以及非竞争性的程度进行有效界定。美国经济学家布坎南(James M. Buchanan)在此基础上,从公共产品供给角度重新定义了公共产品,并根据其非排他性和非竞争性的程度将公共产品分为纯公共产品(pure public good)和准公共产品/非纯公共产品(impure public good)^[2]。本文所研究的城市公共空间包括公园、街道、广场等在内,受拥挤成本(congestion cost)的影响,一旦同时消费的消费者数量超过服务对象上限,就会直接影响到服务质量,意即城市公共空间虽然满足公共产品消费的非排他性原则,却无法解决其在消费过程中的非竞争性矛盾,因此它不隶属于纯公共产品范畴,而隶属于准公共产品/非纯公共产品的范畴。可以通过采取更加灵活的供给模式,在满足不同社会群体消费的同时,保证城市公共空间应有的服务水平。显然,布坎南的定义为差别化解析公共产品的供给方式打下了理论基础。

1.1.2 非营利组织(NPO)

非营利组织(NPO)是处于政府与私营企业之间的一种社会组织形态,也被称作“第三部门”、“慈善组织”、“非政府组织”、“志愿者组织”等。为了使NPO这一学术范畴便于进行国际间的比较,美国约翰·霍普金斯大学(Johns Hopkins University)的学者赛拉蒙(Lester M. Salamon)和恩海尔(Helmut K. Anheier)在1997年明确提出了NPO必须具有的五个基本特征,即组织性、民间性、非营利性、自治性以及志愿性^[3]。

1.2 理论

与公共产品供给紧密相关的NPO理论研究出现在1970年代中后期,研究主要从经济学视角展开,虽然也涉及社会学和政治学,但并未形成完整的理论体系。从经济学视角进行探索的重要学者包括伯顿·韦斯布罗德(Burton Weisbrod)和亨利·汉斯曼(Henry Hansmann)等。

美国经济学家伯顿·韦斯布罗德是首位尝试用古典经济学理论对NPO进行研究的学者。他从差异性社会(heterogeneous society)的角度对公共产品理论进行了拓展,指出多元化社会易出现两种失灵状况:一是市场失灵(market failure),即在市场环境下,私人企业因为不得不承

担公共服务的成本,且无法规避经济学范畴内的搭便车现象(free rider problem)而不愿意提供公共服务;二是政府失灵(government failure),即在多元社会,政府由于在政策制定方面通常只聚焦于具备统计学价值的大比例人群,却忽视公共产品需求差异,从而导致供需矛盾激化^[4]。对这两种失灵状况的分析有力地解释了NPO出现和发展的动因,而伯顿·韦斯布罗德的研究也被誉为NPO经济学研究的基石。

亨利·汉斯曼基于韦斯布罗德的理论,进一步解析了为何相较于营利组织,NPO更适合参与到公共产品的供给链中。汉斯曼指出:委托人与代理人或消费者与商家之间信息的不对等(information asymmetry)是造成营利组织不适宜参与公共产品供给环节的重要原因^[5];反之,NPO因为受到“非分配约束”(NDC: Non-distribution Constraint)以及“合理性补偿约束”(FCC: Fair Compensation Constraint)的双重制约和影响,成为一个“天然而高效的消费者权益保护机制”^[6]。此外,汉斯曼还将NPO根据经费来源划分为依靠个人或机构捐款及馈赠的捐赠式NPO和通过提供服务获取报酬的商业式NPO两大类。

围绕城市公共空间所进行的NPO研究集中在实践领域进行,理论部分的研究均在上述NPO理论研究的框架内^[7]。因此,本文以现阶段NPO的相关理论,尤其是经济学理论作为研究基础,分析研究城市公共空间的民间机构运营模式与特征。

2 美国民间机构参与城市公共空间管运的背景概述

2.1 美国二战后的城市政策与政府职能的转变

美国城市公共空间的发展及运营一直受到美国政府的城市政策的影响。1930年代的经济大萧条及二战后美国郊区化的迅猛发展,导致了一系列包括城市中心区衰败在内的城市问题和社会问题。因此美国从1950年代起相继颁布多条法案,并提供高达80%~90%的高额政府资金,直接参与并主导城市经济发展方向,这一时期被称为大型项目建设时代。这些法案的颁布与实施表面上似乎扭转了1930年代大萧条后城市发展的颓势,但大拆大建的更新项目斥资巨大,使联邦政府陷入“滞胀”,在1960年代末,因政府无力支付相关费用,各城市相继陷入财政危机之中。

1970年代,美国受到越战和国内反战运动的冲击,联邦政府被迫将城市问题置于次要地位,开始大幅缩减对城市建设的拨款,并交出了城市更新的主导权,鼓励地方政府寻找与市场及社会力量广泛合作的机会。这一时期颁布了《国家环境政策法》《住房与社区开发法》两个重要法案,体现了美国联邦政府对1950年代—1960年代城市发展政策的反思,为1970年代中后期更为多元的城市空间管理运营模式

的探索奠定了政策基础。自此,越来越多的民间资本参与到城市的投资建设中,衰败的城市中心区获得了保护与提升,成为城市更新的切入点^[8,9]。

2.2 美国民间机构管运城市公共空间的主要模式

城市公共空间的运营模式主要包括三大类:行政中心模式(state-centered)、市场中心模式(market-centered)以及社区中心模式(community-centered)^[10]。

行政中心模式主要由隶属于地方政府的公共机构对城市公共空间进行管理、规范、维护并承担其管运成本,是20世纪各国进行公共空间管理的主要范式。市场中心模式及社区中心模式作为对行政中心管理模式失灵的重要补充,于1970年代在美国出现。市场中心模式和社区中心模式具有一定的相近性,最主要的特点就是将公共空间的管理和服务向民间机构开放,让民间资本或社会组织参与到城市公共空间的规范、策划、维护、管理以及资金筹措过程中。这两类模式也被并称为“移交模式”(devolved model)^[10],这一称谓体现了公共空间管理运营权力由政府向民间转移的趋势。

虽然同样是行政中心模式的重要补充,市场中心模式与社区中心模式的运作内核却有本质的不同,即经济效益和社会效益哪一个放在首位。市场中心模式管控下的城市公共空间,无论是否为私人所有,其主要的策略导向在于管理与维护是否符合经济学规律,是否符合市场竞争法则,以及营利能否最大化。这一价值导向无疑与萨缪尔森关于公共产品“非排他性”及“非竞争性”两个属性的基本论述相悖,同时也从侧面佐证了伯顿·韦斯布罗德“市场失灵”的假设,因此一直以来受到来自学术界以及社会团体的广泛质疑。而社区中心模式则不同,因为直接参与管控的是这些公共空间的使用者代表或是与这些公共空间发展密切相关的周边邻里社区的代表,他们会更加关注所管运的公共空间的空间品质及具体的空间使用状况,并尊重不同公共空间之间的需求差异。可以说,社区中心模式管控下的城市公共空间弥补了行政中心模式在公共空间产品供给链上的缺口。民间机构本着自治及志愿的原则进行管运,将社会效益放在首位,不以营利为目的,因此社区中心模式实质上就是典型的民间NPO管运模式。

经历了40余年的持续发展后,美国城市公共空间的民间NPO管运模式日趋完善,形成了多种类型。本文根据NPO资金来源的不同,选取其中最为成熟的两个模式,商业型NPO——商业改良区(BID: Business Improvement District)模式以及捐赠型NPO——城市公园管委会(UPC: Urban Park Conservancy)模式,进行详细介绍。

3 商业改良区与城市公共空间发展

3.1 商业改良区(BID)的发展与特点

BID也可被译为商业发展区,是典型的商业型NPO。

BID模式最初于1970年代起源于加拿大,随后在美国快速发展。因为基于改良区,所以每一个BID都具独特性,而相应的管运机构也各具特色。即便如此,所有的BID都强调在保证满足公共空间基本社会服务的同时,即公共产品非排他性原则的同时,充分尊重所在改良区的独特性,即满足应有的竞争性特征。为此,BID模式通常具备以下典型特点:(1)强调全民参与,要求改良区内业主必须缴纳地块税(district-specific tax),用以支持所辖区域内公共空间的管理运营;(2)强调与其他城市公共空间的差异感,强调地理学意义的中心以及稳定的社区感;(3)重视商业活力与城市社会活力的结合,尤其重视零售商业的社会价值。

因为管理高效而且灵活,BID模式自诞生之日起极大地促进了旧城复兴,不但使各辖区内整体环境得到改善,常住人口数量明显增加,整个旧城也在这些改良区的带动下进入良性循环,经济效益与社会效益都得到显著提升,由此BID模式成为美国城市更新最有效手段之一^[11-12]。

3.2 商业改良区的运营及管理模式

BID模式的建设和发展与地块税紧密挂钩,因此BID项目的申请、组织机构的职能、权限及规模大小就必须受到州法律及地方法律的制约并得到官方授权。虽然不同的改良区在具体法规条款及合同内容上有差别,但其立项、资金来源、职能以及管理四个方面内容大致相同^[7,13]。

(1) 立项。无论在哪座城市,BID项目的申请人必须获得拟建改良区内所有业主以及地方政府的支持。

(2) 经费来源及融资方式。作为一个NPO,BID模式下的管控运营成本主要由两部分组成,即地块税和公共空间社会服务所得。

(3) 职能。BID管运机构的主要职能包括两个:一,作为常规市政配套服务的额外补充,例如维护维修、景观保持、设施升级以及安保等;二,承担促进改良区经济持续发展的责任,例如营销、商业促进以及社区服务等。

(4) 管理机构组成。每个BID都有一个董事会,这是BID的决策机构,大部分成员必须由改良区内的业主、商人及居民代表组成。董事会委任一个经理人来监管BID的日常运营工作,大量繁琐的日常事务则交由BID管理机构聘用的工作人员完成。

3.3 商业改良区的经典案例

美国BID模式的经典案例有很多,仅纽约就有时代广场、

麦迪逊大道、布莱恩公园等。本文将主要介绍其中最有力度的经典案例——布莱恩公园 (Bryant Park) (图 1) [7,14-15]。

3.3.1 历史简况

布莱恩公园位于曼哈顿中城, 在 40 街、42 街、第五大道和第六大道之间。它的演变变化是纽约城市发展的缩影。19 世纪初布莱恩公园所在地还只是个墓园, 1884 年在墓园原址上兴建了布莱恩公园。20 世纪初, 布莱恩公园曾有过短暂的辉煌, 然而伴随着周边市政基础设施的持续建设、1930 年代设计改造策略的失误以及随后的经济大萧条, 布莱恩公园进入衰败期。到 1970 年代, 布莱恩公园甚至成为瘾君子、妓女以及无家可归者聚集的地方。为了扭转布莱恩公园破败的状况, 1980 年, 在纽约市公共图书馆董事会主席安德鲁·海斯克尔 (Andrew Heiskell) 的牵头下, 一个民间的 NPO——布莱恩公园改造公司 (BPRC: Bryant Park Restoration Corporation), 后更名为布莱恩公园公司 (BPC: Bryant Park Corporation), 正式成立。自此, 布莱恩公园进入了全面发展的新阶段。

3.3.2 BPRC/BPC 时期

早期的 BPRC 没有任何经费用作项目启动资金, 但因为时任市长以及纽约市公园管理局的支持, 以及来自布莱恩公园所在区域的业主们的资金支持, BPRC 启动了对公园的清理和维修工作, 筹办了一些周末书市及花市, 并额外聘请了私人安保人员巡逻执勤……这些举措马上就给布莱恩公园带来了明显的改变。

1983 年, 用以持续支持布莱恩公园管运的布莱恩公园商业改良区 (BID) 正式确立, 这是一个由 40 街、42 街、第五大道和第六大道围合限定的特定区域, 包含 14 个临街面 (图 2)。同时成立的还有专门负责运营这个改良区的布莱恩公园管理公司 (BPMC: Bryant Park Management Corporation)。BPMC 成立的很明确, 就是要借助改良区稳定的资金支持, 一方面实现对布莱恩公园及周边环

境的改进, 另一方面提升改良区的经济活力。自 1985 年起, BPRC 先后通过与政府签订合约, 获得了布莱恩公园日常管理的主导权、节庆活动的组织权、财务控制权以及独立的人事聘用权, 并于 1988 年与纽约市政府签订了连续租赁布莱恩公园 15 年的协议。此后, 布莱恩公园进入大发展时期, 在著名的美国社会学家、公共空间和公共生活问题专家威廉·H·怀特 (William H. Whyte) 的协助下, 布莱恩公园在 1989—1992 年间进行了较大幅度的改进型建设 (图 3)。改进非常成功, 其后 20 年间布莱恩公园高峰时间段每小时的空间使用者甚至超过 4 000 人, 女性的比例也大大提高, 公共空间的使用率大幅提升。与此同时, 整个改良区在此过程中也获得了实惠, 到 2007 年, 布莱恩公园周边的租金已高达每平方米 377~807 美元, 高出时代广场 100~215 美元。

BPRC 的良好运营以及改良区的商业复兴, 为布莱恩公园的发展带来了持续而稳定的管运经费。自 1988 年起至 2007 年底, 公园公共服务所得基本年年攀升, 截至 2007 年, 这部分收入已经达到管运经费总额的 66%, 而公园内商铺租金的收入自 1995 年起基本稳定在管运经费总额的 20%~30% 之间。至此, 政府的补贴以及业主的地块税赞助逐年递减, 到 2006 年和 2007 年, 布莱恩公园管运成本的 86% 已经能够实现自给自足了。

图 2 布莱恩公园商业改良区所辖区域图

资料来源：作者根据 NYC Business Improvement District Profiles 2008-2009 改绘 <http://www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/BID%20book%20final.pdf>

图 1 位于曼哈顿中城, 被称为城市绿洲的布莱恩公园

资料来源：<https://www.asla.org/2010awards/403.html>

图 3 布莱恩公园 1980 年代末—1990 年代初改建时的总平面图

资料来源：<https://www.asla.org/2010awards/403.html>

3.3.3 布莱恩公园案例的成功经验

这种多赢的结果，与BPMC及BPC稳定的管理、运营有密切的关系。首先，在资金方面，业主、居民或是租客只要拥有应缴纳城市税的不动产，其所需缴纳的额外的地块税便被严格规定不超过其年度所缴总额的3%，并且根据公园年度预算逐年浮动。其次，在管理组织方面，BPMC公司负责布莱恩公园及整个改良区的管理运营，其下设运营部、项目部、设计部、品牌合作及活动组织部等八个部门，全权处理日常运营及突发事件，保证了管理的高效性。最后，经费收支情况透明，作为一个NPO，BPMC及BPC非常重视财务透明，每一个财政年度结束时，都会聘用第三方财务公司审核并公布公司的年度收支情况，同时发布下一年度的财政预算，以供改良区全体业主及地方政府监督。

4 城市公园管委会模式与城市公共空间发展

4.1 城市公园管委会模式的典型特点

UPC与BID模式不同，BID有着清晰且明确的学术界定，而UPC模式全称中的conservancy只是对美国一类私营的、非营利的、不依赖政府资助的、以公园利益为导向的组织管理机构的概括性表述。同一类组织机构还会被冠以基金会(foundation)、联盟(alliance)、信托(trust)，甚至永久(forever)等称谓^[7,16]。UPC管控下的城市公共空间相对而言规模较大，服务等级较高，尽可能遵从在空间使用过程中的非排他性原则，满足社会不同阶层和群体对空间使用的合理需求，这是UPC模式运营管理过程中所秉持的首要核心理念。

区别于其他民间NPO模式，UPC有三个典型特点：(1) 强调不同社会群体、社会阶层广泛参与决策；(2) 鼓励不同形式的志愿者群体参与公共空间的日常管理和维护；(3) 运营资金基本依赖社会捐赠，尽量避免商业模式对公共空间管理运营的直接影响。

4.2 城市公园管委会模式的组织架构及工作重心

同BID模式相类似，UPC的组织架构也包含两个部分：董事会及雇员。然而，因为核心目标及资金来源不同，两者在董事会及雇员的成员组成和职能分配方面有很大的差别。

图4 圣路易斯森林公园鸟瞰

资料来源：<http://www.wheretraveler.com/st-louis/day-st-louis-forest-park>

首先，UPC模式下的董事会通常规模比较大，这种规模取决于公园所在城市区域社会结构及筹措资金渠道的多样性。董事会由两类成员组成：一类是有公职的官员组成的保留委员席(ex-officio, 也被译为“当然委员”)，譬如市长、城市公园管委会的主管或市议会的议员。同时，为了得到潜在捐赠者的支持，董事会另一类成员通常会选择在其相应的领域能够独当一面的专家，譬如资金渠道、有社会关系网、公关能力强的人才，或是规划、设计、技术方面的专家，以及公园所在选区的社区代表等。

其次，关于雇员，UPC董事会的雇员主要负责对外联络、筹款和合同管理，尤其对于规模稍小的公园，其日常的管理往往由所在城市公园管理局官方聘用的工作人员完成^[16]。

4.3 城市公园管委会模式的经典案例

UPC的经典案例很多，例如纽约的中央公园、休斯顿的布法罗河口、亚特兰大的皮德蒙特公园、圣路易斯的森林公园等。本文将重点介绍位于美国中东部，仅有32万人口的城市圣路易斯的森林公园(Forest Park)(图4)，如何在UPC机构——永远的森林公园(FPF: Forest Park Forever)管控下成为“全美最酷”的十个公园之一^[16-19]。

4.3.1 历史简况

圣路易斯森林公园始建于1876年，总面积达5.5 km²，是圣路易斯市最大的城市公园。1904年，森林公园承办了路易斯安纳贸易博览会(Louisiana Purchase Exposition)(图5)，这次盛会的举办影响了公园的总体布局及后续的发展定位，自此直至1963年，园内先后兴建了圣路易斯艺术博物馆、密苏里历史博物馆、穆尼音乐厅(The Muny)以及圣路易斯科学中心。这些文化设施的相继落成，使森林公园成了圣路易斯市名副其实的“圣路易斯市民中心”(Heart of St.

图5 1904年路易斯安纳贸易博览会

资料来源：<https://hyperallergic.com/342381/panoramic-maps-from-library-of-congress/>

Louis)。然而,随着州际公路网的贯通,这个依靠内河航运发展起来的曾经的美国第四大城市慢慢走向衰退。经济的困境必然会影响政府对诸如森林公园这类市政公共项目的财政补贴,截止到1970年代末1980年代初,老化设施的维修已迫在眉睫。

4.3.2 “永远的森林公园”(FPF)时期

1986年,在各阶层市民的呼吁下,由时任圣路易斯市市长牵头,组织成立了一个名为“永远的森林公园”,简称FPF的UPC机构。这个机构成立之初的目的是向民间筹款,协助圣路易斯公园休闲与林业局(Department of Parks, Recreation and Forestry)维修园内的雕塑、一座维多利亚式的桥以及露天的音乐舞台。1993年,在一场备受争议的森林公园总体规划被否决后,一项意在资助圣路易斯公共资产改良的“半分消费税”(Half-cent Tax)提案获得通过,虽然森林公园最终获得的补贴不多,但FPF自此慢慢从依附于圣路易斯市公园休闲与林业局的民间机构,转变为一个独立运作的民间机构,这一转变为随后FPF机构在总体规划颁布后的全面升级奠定了重要基础。

1993年底,时任市长小弗里曼·伯思立(Freeman Bosley Jr.)召开了一个由300多市民代表共同参与的森林公园峰会(Forest Park Summit),表达了集思广益、达成共识、共筑蓝图的强烈愿望。这个会议标志着圣路易斯森林公园总体规划的全面启动。随后市长亲自任命了由65人组成的森林公园总体规划委员会(FPMPC: Forest Park Master Plan Committee),全权负责收集民意并为总体规划的目标与导向提建议。委员会由公园主要使用群体、周边居民、园内文化机构、环保组织及其他利益群体的代表构成。整个规划设计工作历时两年,前后组织公众参与的研讨会达200余次,推进过程异常艰辛。但因为构建了一个平等协商和参与的平台,使得1995年12月发布的总体规划成果(图6)顺利获得一致通过,并作为森林公园的建设发展依据,至今仍在发挥着效力^[20]。

总体规划获得通过后,圣路易斯市政府和FPF顺势联手组织“重塑荣耀”(Restoring the Glory)的运动,FPF也在市政府的政策支持以及总体规划具体目标的技术支持下,成功地带动了圣路易斯的不同社会阶层,为2004年在森林公园举办的世界盛会——“相逢圣路易斯”筹措资金。在这个过程中,FPF慢慢从一个募集资金的民间机构转变为全面管理和运营公园的成熟的UPC机构,而圣路易斯森林公园也逐渐进入了稳定的维护运营期。2012年,FPF启动了“永远”(Forever)的募款运动,意在让政府机构及圣路易斯的市民们认识到公园日常运营维修的重要性。短短五年间,这一运动为森林公园募金达1亿美元,可作为日常运营经费持续使用30年,而

政府也许诺会额外再承担3000万美元的日常运营费。这无疑为森林公园后续的稳定发展提供了资金保障^{[16][19]}。

4.3.3 圣路易斯森林公园的成功经验

虽然圣路易斯森林公园被认为是全美小城市公园管理中最成功的UPC案例,但决定其成功的重要因素,却是政府在关键时间节点的角色定位。

首先,早在森林公园总体规划之初,圣路易斯市政府便认识到当时的FPF无法承担社会统筹及协同的工作,因此由市长直接牵头推进项目的具体实施,并明确提出圣路易斯市市民必须全程参与研讨、规划、设计和实施。圣路易斯市政府的支持,为高效沟通机制的建立以及社区凝聚力的形成创造了良好的外部环境。其次,在总体规划实施阶段,圣路易斯市政府一方面逐渐放权给FPF机构,另一方面则通过立法组建第三方机构——森林公园顾问董事会(FPAB: Forest Park Advisory Board),对森林公园总体规划的实施以及随后的改造、管理、运营进行协助和监督。该组织的志愿性保证了其协助及监督工作的公正性和独立性。最后,圣路易斯市政府充分表达对公共参与下总体规划成果的支持。这些做法一方面有助于稳定人心,帮助FPF持续稳定地获得来自民间的资金赞助;另一方面,主动规避政治格局变换对森林公园发展可能造成的消极影响。这也是圣路易斯森林公园在任何政治及经济环境下都能够一直保持稳健发展和长盛不衰的原因。

5 结语

城市公共空间作为准公共产品,其管理运营方式方法的多样性决定了其空间类型的多样性和空间活动的丰富性,同时也体现出城市居民对于城市以及城市公共生活的基本态度。20世纪末21世纪初的美国民间NPO正是本着积极投身城市建设以及公共生活的理念,在城市更新过程中发挥举足轻重的作用,扭转旧城逐渐衰败的颓势,促进城市新一轮

图6 1995年由城市设计师约翰·霍尔(John Hall)领衔设计规划的森林公园总体规划图

资料来源:参考文献[20]

的改造与升级。BID 和 UPC 作为这一时期美国民间 NPO 管运城市公共空间的两种主要模式,在经过 40 余年的不断完善和发展后,不但逐渐克服了民间 NPO 早期会出现的机构组织不健全、经费不足、沟通协调不畅、自主权有限等问题,还慢慢形成了各自鲜明的特点,使其从适用性及管运目标两个主要方面为差别化管理城市公共空间提供了范式。

在适用性方面,BID 模式更适合位于中心城区内、中等规模、周边人口密度较高、有相当比例零售商业的城市地段级公共空间;UPC 模式则适合规模较大、等级较高、影响力范围较广的城市级公共空间。

在管运目标方面,虽然同为社区中心型管运模式,但相比较而言,BID 模式在确保公共服务的同时,侧重强调通过对所辖区内公共空间的管运,提升整个辖区的商业活力与经济发展现状,进而以此反哺公共空间的日常运营成本;UPC 模式则在合理高效使用有限的市政经费的同时,扩大公共空间的社会影响力,向民间筹措运营经费,以期实现对该公共空间整体和持久的高水平常态化管理,满足全社会不同阶层和不同群体对公共空间的基本使用需求。

不可否认,中美两国的城市公共空间在产权属性、资金来源以及城市管理制度等诸多方面存在较大差异,但本文对这两个主要范式的研究对于当前中国城市公共空间的管理运营依然具有一定的参考价值。譬如对于旧城中日益衰败的老商业街区来说,BID 模式可以通过激活其邻近的城市广场、街角公园、商业步行街等公共空间,重新提振周边商铺业主及居民的积极性,进而提升该街区的经济及社会活力。而对于一些位于新城、尺度巨大的城市公园或城市广场来说,UPC 模式则有利于借助民间力量的参与,在减轻地方财政负担的同时,确保公共空间设施的日常维修及养护,使其依然能够成为备受市民喜爱的公共生活场所。

迄今为止,美国民间 NPO 管理运营城市公共空间的实践在城市更新与复兴的全球化浪潮中发挥了举足轻重的作用,很多国家包括一些发展中国家,譬如南非、马来西亚等国也纷纷效仿,并取得了显著的成效,相信对于我国当前城市向精细化发展转型同样具有一定的借鉴意义。**UPI**

参考文献

- [1] SAMUELSON P A. The pure theory of public expenditure[J]. The review of economics and statistics, 1954, 36(4): 387-389.
- [2] 詹姆斯·M. 布坎南. 民主财政论——财政制度和公共选择[M]. 穆怀朋,译. 北京:商务印书馆,2002.
- [3] SALAMON L M, ANHEIER H K. Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis[M]. Manchester, Manchester University Press, 1997.
- [4] WEISBROD B A. Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three-sector economy[M] // PHELPS E S. Altruism, morality, and economic theory. New York: Russel Sage Foundation, 1975: 171-195.
- [5] HANSMANN H. Economic theories of nonprofit organization[M] // Powell

W W. The nonprofit sector: a research handbook. New Haven and London: Yale University Press, 1987: 27-42.

- [6] HANSMANN H. Organization of production in the human services[D]. PONPO Working Paper No.200 and ISPS working paper No.2200. New Haven: Yale University, 1994.
- [7] MURRAY M F. Private management of public spaces: nonprofit organizations and urban parks[J]. Harvard environmental law review, 2010, 34: 179-253.
- [8] 刘丽. 二十世纪五十至七十年代联邦政府与美国城市更新[D]. 兰州:西北师范大学,2011.
- [9] 王兰,刘刚. 20 世纪下半叶美国城市更新中的角色关系变迁[J]. 国际城市规划,2007,2(4): 21-26.
- [10] CARMONA M, DE MAGALHAES C, HAMMON L. Public space: the management dimension[M]. New York: Routledge, 2008.
- [11] HOYT L. Collecting private funds for safer public spaces: an empirical examination of the business improvement district concept[J]. Environment and planning b: planning and design, 2004, 31: 367-380.
- [12] The New York City BID Association[EB/OL]. [2018-04-20]. <http://nycbids.org/>.
- [13] HOHLEUTNER B R. BIDs fare well: the democratic accountability of business improvement districts[J]. New York University law review, 2003, 78: 374-404.
- [14] Bryant Park[EB/OL]. [2018-05-11]. <https://bryantpark.org/programs>.
- [15] Bryant Park[EB/OL]. [2018-05-11]. https://en.wikipedia.org/wiki/Bryant_Park.
- [16] HARNIK P, MARTIN A. Public spaces/private money, the triumphs and pitfalls of urban park conservancies[R/OL]. (2015-02)(2018-05-25). https://www.tpl.org/sites/default/files/files_upload/ccpe-Parks-Conservancy-Report.pdf.
- [17] St.Louis Forest Park[EB/OL]. [2018-06-01]. <https://www.stlouis-mo.gov/government/departments/parks/parks/Forest-Park.cfm>.
- [18] St.Louis Forest Park[EB/OL]. [2018-06-01]. <https://www.forestparkforever.org/about>.
- [19] St.Louis Forest Park [EB/OL]. [2018-06-01]. <https://www.theforevercampaign.org/>.
- [20] Forest park master plan as amended through 2006[EB/OL]. [2018-06-01]. https://www.stlouis-mo.gov/government/departments/parks/documents/upload/FINALFORESTPARKMASTERPLAN_small.pdf.

(本文编辑:安虹)