

文章编号] 1002 - 2031(2007)08 - 0075 - 05

美国城市分区规划的社会排斥

罗思东

摘要] 美国城市分区规划属于地方自治权,其产生伊始便带有明显的社会排斥倾向和政府规制色彩,对美国大都市区的居住隔离起到了关键而直接的作用,造成了消极的社会后果,成为打破对黑人的经济与社会隔离、实现城郊协调发展的制度性障碍。

关键词] 分区规划;地方自治;居住隔离;排斥

中图分类号] TU984.712;D669

文献标识码] A

在工业化和城市化的进程中,美国城市地区吸引了大量前来寻找工作机会的国内外移民。中上阶层的城市居民,特别是郊区居民,为了追求社区生活的同质性,推行了许多措施排斥不符合社区偏好的迁居者。20世纪初期,在各地争取地方自治的运动中,规制权作为地方自治权限的一个重要组成部分,成为地方政府寻求社区偏好的重要法律手段。其中,作为规制权主要内容之一的土地分区规划,是中产阶级郊区有意识地排斥低收入家庭和少数族裔家庭的主要制度工具。特别是在20世纪50年代大量南方黑人家庭涌入北方大城市之后,郊区排斥性的城市分区规划,成为几十年来白人维持对黑人的经济与社会隔离的法律屏障。

一 分区规划之法源

分区规划是地方规制的主要内容之一,属于地方政府的自治(Home Rule)权限。在美国,由于乡、镇、县的建制早于州和联邦,地方自治具有深厚的政治历史和文化传统。但是在工业化的过程中,地方

自治的传统活力一直受到政党机器操控下的州权的压制。特别是城市,必须从州政府获得宪章,在宪章列举的权限范围之内活动,因之城市的发展受到一定的束缚。19世纪后期,随着城市化的快速进展,各地城市纷纷向州政府争取真正意义上的地方自治,即不受州议会约束的宪法意义上的地方自治,并自主制定本地的自治宪章。在经历了20世纪上半期的改革运动之后,美国除新英格兰地区及南部一些州外,大约有五分之四的州、三分之二人口超过20万的城市实施了不同程度的地方自治,使城市得以行使不被法律与城市宪章禁止的任何有法可依的权力。根据政治学家托马斯·戴伊的总结,地方自治已经由禁止城市做没有得到特别授权的任何事情,演变为允许城市做没有明令禁止的任何事情。这句话非常精炼地概括了地方自治自20世纪初期以来的发展变迁,也体现了地方政府突破州权束缚所取得的成效。

城市自治权限的大小与种类各地情况不一,视州与城市之间讨价还价的结果而定。在施行地方自治较早的加利福尼亚,州宪法规定,城市的主要行政

作者简介] 罗思东(1967—),男,江西鄱阳人,厦门大学政治学系副教授,博士,研究方向为美国城市史、美国地方政府与政治。

基金项目] 国家社会科学基金项目(04BSS004)——美国大都市区管理模式研究。

收稿日期] 2007-01-19

修回日期] 2007-04-03

体制由自治宪章决定,包括市警察的设置与管理,市的全部或部分的下属行政机构,市政选举的组织,以及市公务员的人事管理。除此之外,各地还可以对地方事务进行决策,比如伯克利市宪章规定,市议会对于地方性事务在不违反州宪法并符合地方自治制度的前提下拥有立法权。地方规制就属于这类立法权。在伊利诺伊州,至20世纪80年代中期为止,地方自治权最常见的是地方政府的举债权;另一项主要权力就是规制权,有31个地方获得了土地的分区规划权。

一般意义上的地方规划为美国城市的发展提供了法律保障,为各地依据本地情况决定发展方式发挥了积极的作用。然而,在使用规制工具的过程中,大量郊区政府普遍以地方自治的名义,行使制订排斥性分区规划的权力,片面追求郊区社群在经济、种族上的同质性,人为制造居住隔离,对大都市区整体的协调发展造成了结构性的障碍,成为解决当代区域性经济问题和寻求社会进步的阻力。由于地方自治所具有的宪法依据,州政府除了修改宪法外,很难有其他手段对城市的分区规划进行全面的干预。

二 分区法的产生与实质

19世纪后半期,随着工业化的进展,在大城市地区先是出现了工业、商业和居住区域的分离,同时随着黑人的解放和大批欧洲移民的到来,开始出现以种族和经济收入为界的居住隔离。从居住的经济特性看,城市的居住圈由内城的贫困圈向外部的富裕圈扩展。对这一现象的社会学考察表明,居住区内因种族、宗教和族群的不同也产生了分裂。与现在主要存在于黑人与白人间的隔离略有不同的是,那时候的经济与种族隔离主要存在于富裕的老移民与贫困的新移民之间。

19世纪后期到20世纪初期,不同用途地块的划分和具有不同经济地位、种族身份的家庭之间的居住隔离,大多还是一种自发的意识和现象。但也是从这个时期开始,随着各地争取地方自治运动的兴起,一些人口迅速增长的郊区邻里开始利用地方自治权限,制定规划法令,有意识地限制那些不符合本地居民偏好的建筑和娱乐设施的存在。例如,酒馆是大量人员往来、三教九流的消闲会聚之地,各类社会不良现象乃至犯罪活动时时有发生。许多郊区居民因此认为,酒馆的存在会使他们的房产贬值,并毒害他们的子女。芝加哥南郊的海德(Hyde)公园区

是一个富裕的中产阶级居住区,为杜绝不良社会现象,该区的“海德公园保护协会”联合其它的禁酒郊区,取得了足够的居民签名,迫使芝加哥市议会从1894年开始,通过一系列的法令,规定一些居民区为禁止开设酒馆地区。从这里可以看出,郊区从其早期发展阶段开始,中产阶级居民就有意识地“净化”自己的社区,将大都市按照道德品行标准,分为不同的区块。结果,在芝加哥的斯托克亚德(Stockyard)区,有12万工人阶级居民,其开设的酒馆多达500余家;而在海德公园区,人口达65万人,酒馆只有21家。

1916年纽约市在全国率先采用综合性的分区法,将零散的分区规划系统化。综合性的分区,就是将一个城、镇或村所辖土地,分为不同的区块,并对每个区块土地的用途以地方法令的形式给予不同的强制性规定。一般来说,一个区域或地块只被赋予单一类型的用途,不能混同。比如,一个规划为商业活动的区域,居民住房的建设会受到严格的限制,工业、特别是重工业用地会被禁止。而同是住宅用地,对住宅的建设标准,如占地和建筑面积、住宅的高度和层数、房间的数量及附属设施及可供居住的家庭的数量,都会作出具体的规定。纽约市的分区法令,将分区的标准分为三类,即土地用途(把土地用途分为商业区、工业区和居民区三种)、建筑的高度、建筑物的最小占地面积。在对一个地区的土地进行规划时,可以综合地应用这三个标准。

纽约市的分区规划体系确定之后,全国各地纷起效尤。典型者如1926年著名的欧几里得村诉阿姆伯勒房产公司案(Village of Euclid v. Ambler Realty)。1922年村议会通过的分区法令中,将全村的土地按土地用途的不同分为六类,按建筑物高度分为三类,按建筑物占地大小的不同分为四类。对各类不同地区进行二次划分的标准也规定得非常详细,标准最高的如第一类土地用途区(U-1)只能规划单户家庭住宅、公园、水塔和水库、郊区和城际的电车站和道路、农田、非商用的温室苗圃和菜园;第一类高度区(H-1)的建筑物限制在两层半以内,或者高度不超过35英尺;第一类占地区(A-1)规划为多户家庭的住宅或公寓,普通地块面积最少必须达到5000平方英尺,拐角地块至少不能小于4000平方英尺。另外,分区法令还对建筑地块的宽度、前后院、两侧的具体细节都进行了限制和规定。经过半个多世纪的演变之后,有些规划标准已经发展到当年的分区法令难以望其项背的地步。例如20世

纪60年代,在当年欧几里得村的所在地、克里夫兰郊区的库亚胡加(Cuyahoga)县,三分之二可开发的居住用地,其单块土地的面积不得少于半英亩,约合21789平方英尺。1976年,纽约大都市区被规划为居住用地的未开发土地,有99%只能被用于建造单户住宅。

从表面上看,纽约市的分区法令是为了使城市的土地利用更为有序、合理。实质上,这个作法体现了美国人、特别是中产阶级对居住文化的追求。地方居民把住宅视为安宁、祥和的天堂,惟恐商业设施和公寓的喧嚣嘈杂打扰了家庭的宁静。更为关键的,是富裕阶层担心建筑混杂会降低其豪宅的市场价值。正是从这个角度,哈佛大学的弗拉格(Gerald Frug)教授认为,分区规划从一开始就与排他性有着紧密的联系。纽约市的法令好像是为了限制曼哈顿高层建筑的发展,其实反映的不过是“第五大道的商人们对移民制衣工人蜂拥而入的一种担心”。这正是各地分区法规的实质所在。

因此,纽约分区法令的意义不在于表面上对建筑标准的控制,而在于它开启了一个先例。从历史维度来看,1916年的分区法只不过是冰山之一角,它的隐含前提是决定整个20世纪美国人居住模式的利益和偏见,这些利益取向和偏见使城市规划成为社会控制的工具。20年代,在克里夫兰、芝加哥、南加州等几个典型的中产阶级郊区,居民人口增加了几倍至十几倍不等。为了迎合业主的种族和社会分离的愿望,开发商利用建筑标准和分区法规,促成了大都市区的社会分裂。比如,开发商在建筑用地的财产契约中加入了一些限制性条款,禁止将这些地块上的房屋财产租售给黑人、犹太人或者其他任何可能破坏郊区种族同质性的族群。

分区法的实施,强调了政府对私有财产(土地)的用途进行干预的合理性。在1926年联邦最高法院对欧几里得村诉阿姆伯勒房产公司案的判决中,政府的这一权力得到了确认,从而又获得了最终的合法性,因而欧几里得案被认为是综合性分区法令得到广泛的司法支持的一个标志。此后,对私人财产的处置环境发生了很大的变化。在英美的法律传统中,对私人财产的处置,完全是个人的私事,是个人的自然权利,不受外界(包括政府)的干涉。但是,随着工业化与城市化的进程和人口密度的增加,许多农业时代在地理上彼此分离的私人财产,尤其是土地和房产,变为毗邻而处。由于财产的不同用途而产生的外部性,不同业主在处置自己的财产时,

往往发生矛盾和冲突,政府由此而成为这些冲突的仲裁者,政府作用也进而扩展至私人领域。1926年,美国商务部以行政法令的形式,明确将分区权归属于地方政府的管制权:“为促进健康、安全、德性,或者社区普遍福利之目的,城市和法人村的立法机关拥有规定和限制建筑物与其它结构的高度、楼层数量和大小,建筑用地的百分比,庭院和其它空地的大小,人口密度,用于贸易、工业、居住或其它目的之建筑物、结构物及土地的坐落和用途之权力”。

通过纽约的示范,到1923年,全国有占40%的城市人口的183个社区推行了分区法。之后由于欧几里得案诉讼的影响,以及商务部对地方政府分区规划权限的确认,这一数字在20年代后半期迅速增加,几乎所有人口超过5000人的郊区都行使了分区规划权,不足5000人的郊区也有近一半制定了分区法规。美国实施福利国家政策后,在不断变化的政府间关系网络中,地方政府能够实质性地影响地方经济和社区福利的手段,几乎只剩下对土地和建筑物的规划利用权。今天,城市土地分区规划的制定与实施,已经成为地方政治的首要内容。

三 排斥性分区法的社会影响

地方政府在制定分区法令方面被赋予合乎宪法的管制权,产生了正反两个方面的长远影响。对于地方经济和社会公正而言,这项权力更像一把双刃剑。通过排斥性分区法,地方政府确实改善了整个地区的基础设施和居民的整体福利,促进了地方经济的发展。政府在限制业主自由处置自己财产的能力的同时,也在确保业主投资的物业不会因他们邻居的存在和行为而贬值。为追求上述目标,分区法不仅将工商业区和居民区分开,还千方百计地抬高郊区的居住成本。对于户均价格而言,独栋的单户家庭住房价格,当然要比公寓或者成排的住房要昂贵。排斥性分区对住房用地面积和住房建筑面积的较高要求,以及对住房楼层数量的限制,大大提高了土地价格与建筑成本,建设公路以及其它公用设施的成本亦随之上升。在住房市场上,增加住房建设的用地面积和建筑面积,势必减少地方住房(包括独户和公寓住房)的总供给,从而使住房的租售价格上升。影响所及,不仅使大多数黑人家庭难以进入,许多低收入的白人家庭也未能幸免,形成了美国独特的结构性或制度性的居住隔离特征,被称为“邻避综合症”。在这一“综合症”的影响之下,一个

中低收入家庭如果想拥有体面的住宅,就必须将其30%以上的家庭收入用于住房支出。倘若如此,这个家庭就无力维持生活其它方面的必要开支,而陷入所谓“居所贫困”。尤其对于家庭收入低于本地中等收入50%的家庭而言,因居住导致生活质量下降的情况更为严重。美国住房与城市发展部(HUD)1991年发布的一份著名报告指责说,各级政府的排斥性、歧视性和不必要的规制,限制了私人住房市场满足廉价住房需求的能力,也降低了政府住房援助和补贴项目的绩效。特别是在大量的就业机会流向郊区之后,这种制度性的居住隔离将多数就业者的居住地排斥在工作地点之外,使这些工人被迫长途通勤上班,导致美国大都市区日益严重的交通拥堵、环境污染和社会不公等现象,成为聚讼的社会热点问题。

然而,地方政府却因此在财政上取得了开源和节流两个方面的成效。住房的建设成本增加,就会增加住房的市场价格,在给定税率的前提下,可以增加地方政府的财产税收入。另一方面,在郊区居住的综合成本的提高还可以限制低收入家庭的迁入。因为这些家庭的入住,一则会影响到其它中高收入家庭的住宅市值,另外还会增加郊区政府在公共设施和社会保障方面的支出,从而加重政府的财政负担,提升这个地区的税率水平,不利于吸引企业到本地投资兴业。所以,郊区将“不良人群”排除在外,有利于展示它们对投资的吸引力。

排斥性分区受到部分房地产商、工会、宗教组织以及一些民权组织,如全国有色人种协进会(NAACP)的强烈批评。特别是自20世纪60年代起,大量对排斥性分区的诉讼被提交到各级法院,法院也推翻了一些地方政府意在排斥中低收入家庭迁居本地的分区法规。然而,从全国的情况看,部分法院的努力并没有像在其它反歧视领域(比如教育)那样取得广泛的成效。原因主要在于,郊区的绝大多数居民并没有意识到弱势群体的住房问题,并且对自己的居住条件感到满意。1972年纽约州韦斯特切斯特(Westchester)县的一项调查结论表明,只有10%的居民对他们的住房感到不满。而且,他们不喜欢公寓,对政府补贴的住房印象很坏,担心这类住房的建设使自己的房产贬值,害怕本地的服务和税收状况因低收入家庭的迁入而恶化。这类民意成为排斥性分区得以大行其道的政治基础。当地方公民与地方政府相结合,成为社区治理的主导者时,排斥性分区强化了其作为社区治理政策的合法性。同

时,从20世纪60-70年代开始,为逃避法院和社会对一般地方政府排斥性政策的指责,中高收入阶层的邻里社区发展出大量的类似于公司法人的“私人政府”,即“业主联合会”,使这些邻里社区在居民自我治理名义下成为与社会分隔的私人俱乐部。当前,有六分之一的美国人生活在这样的邻里社区之中。然而,正如有人所质疑的,在更大的社区范围内(中心城市、大都市区),应该怎样保证社区治理不会成为狭隘地方性或排他性社区利益的保护伞?社区治理如何能够拓展其政策基础,以包容外部更大社区范围内居民的利益?这一质疑切中的是当代主流的、以社区公民治理模式为代表的地方自治制度的缺陷。

就整个社会而言,排斥性分区规划增加了居住在工作地点之外的就业者的工作和生活成本,限制了贫困和少数族裔人口的流动,减少了他们提高自身社会地位的机会。更为重要的是,这些家庭的孩子也被隔离在破旧不堪的中心城市学校,没有机会与中高收入家庭的儿童进行交流,缺乏横向的比照与激励,进而长期沉溺于贫困和破败所产生的心理阴影之中,不思上进,导致贫困心理代际相传、积重难返。当一个社区学校中贫困家庭的孩子及其所伴随的隔离程度达到一定的水平时,有能力另觅他处的所有肤色的中产阶级家庭,尤其是白人中产阶级家庭将会选择迁离。由于白人家庭的“逃离”,学校不仅变得更加隔离,也变得更加贫困,特别是在全国最大的25个大都市区,高度贫困的少数族裔学校都集中在中心城市和陈旧的卫星城镇。1996年,美国大约有一半学校的黑人和西班牙裔学生注册率不到10%,这些学校当中来自贫困家庭的孩子超过半数的,只占7.7%。同时,美国有8%的学校黑人和西班牙裔学生注册率达到90%至100%,这其中有87%的学校贫困学生超过一半。这些数据反映了少数族裔人口和贫困人口高度集中居住的现状。20世纪末期,60年代民权运动之后在打破教育隔离方面取得巨大进步的南部,隔离又趋回潮。贫困与隔离总是形影相随,这已经成为美国社会迄今为止无法有效破解的难题。其中,带有明显排斥色彩的地方分区规划法令所起的消极作用是有目共睹的。

【Abstract】 Zoning is local autonomy in the field of American city planning. From its beginning, zoning has been stamped obviously with social exclusion and governmental regulation, which played a key and direct role for residential exclusion.

in American metropolises, brought about serious negative social consequences, and has become systemic barrier of eliminating the economic and social segregation to African - Americans

【Key words】 zoning; local autonomy; residential segregation; exclusion

注释

该案中,原告阿姆伯勒公司的一块地产跨越欧几里得村三类不同用途的地区,这些地块的购置时间在欧几里得分区法通过实施之前。阿姆伯勒公司认为欧几里得村1922年的分区法干涉了它处置私人财产的权利,违反了联邦第十四条宪法修正案第一款,同时也违背了俄亥俄州宪法的一些条款,要求得到赔偿。俄亥俄州法院支持了原告的诉讼请求。欧几里得村遂将此案上诉到联邦最高法院,联邦最高法院认为分区属于州与地方政府行使的管制权(police power),推翻了原来的判决,支持了欧几里得村的分区法。

最具代表性的事件为1975年新泽西州最高法院对南伯林顿县有色人种协进会诉月桂山市(Southern Burlington County NAACP v. Township of Mount Laurel)一案的裁决。月桂山市实施了极为严苛的地方分区法,仅允许单户住宅的建设。新泽西州最高法院的裁决认为,城市的土地分区法规首先应以居民福利而非地方税收为导向,应为各类住房的建设创造条件,让中低收入家庭能够选择适合自己的住房。

参考文献

- [1] 罗思东. 战后美国城市改造对社会公正的侵蚀. 城市问题, 2004(1): 66 - 69
- [2] 苏鹏飞. 从伯克利市宪章看美国地方自治制度. 美国研究, 1999(3): 81 - 92
- [3] 理查德·C·博克斯. 公民治理: 引领21世纪的美国社区. 中国人民大学出版社, 2005: 38
- [4] Michael N. Danielson. The Politics of Exclusionary Zoning in Suburbia. Political Science Quarterly, Vol 91, No 1. Spring 1976: 1 - 18
- [5] Nancy A. Denton. Half Empty or Half Full: Segregation and Segregated Neighborhoods 30 Years After the Fair Housing Act. Cityscape, Vol 4, No 3, 1999: 107 - 122
- [6] Department of Commerce. A Standard State Zoning Enabling Act Under Which Municipalities May Adopt Zoning Regulations. Washington, D. C.: Government Printing Office, 1926: 4 - 5
- [7] Thomas R. Dye. Politics in States and Communities. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994: 284
- [8] Raphael Fischler. The Metropolitan Dimension of Early Zoning: Revisiting the 1916 New York City Ordinance. Journal of the American Planning Association, Spring 1998: 170 - 188
- [9] Gerald E. Frug. City Making: Building Communities Without Building Walls. Princeton, NJ.: Princeton University Press, 1999: 144 - 145
- [10] John J. Harrigan and Ronald K. Vogel. Political Change in the Metropolis. New York: Longman, 2000: 321
- [11] HUD. The Clinton Administration's National Urban Policy Report. Washington, D. C.: HUD, 1995
- [12] HUD. "Not In My Back Yard": Removing Barriers to Affordable Housing — The Report of the Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing. Washington, D. C.: HUD, Office of Policy Development and Research, 1991
- [13] David Kenney and Barbara Brown. Basic Illinois Government: A Systematic Explanation. Carbondale and Edwardsville, IL: Southern Illinois University Press, 1993: 142
- [14] Gary Orfield and John Yun. Resegregation in American Schools. http://www.civilrightsproject.harvard.edu/research/deseg/resseg_schools99.php, 2007 - 03 - 30
- [15] Myron Orfield. American Metropolitcs: The New Suburban Reality. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2002: 12 - 13
- [16] Jon C. Teaford. The Twentieth - Century American City. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1993: 27, 71
- [17] Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co., 272 U. S. 365 (1926). <http://laws.findlaw.com/us/272/365.html>
- [18] Dennis R. Judd and Todd Swanstrom. City Politics: Private Power and Public Policy. New York: Longman, 2004: 285

(责任编辑:赵志刚)