



STAR CITY PLANNING: NEW YORK

城市规划的典范：纽约

纽约市是美国最大都市及第一大港，也是世界第五大都市，位于美国东海岸北部，纽约州东南部。纽约是世界最著名城市之一、是国际经济、金融、艺术、传媒之都、联合国总部所在地。

纽约市有 300 多年的历史，从最初的殖民地，到今天的世界大都会。纽约市区人口有 760 万，郊区有 4 千万人。全市共有 76 个民族，使用 125 种语言。全美第一部都市规划法 1916 年在纽约市最先产生，全美最完整的城市规划法 1964 年在纽约市制定。

让城市有秩序地成长

纽约城市规划的指导思想是如何让城市有秩序地成长，其法律的基础是希望规范可见及不可见的未来。如 1990 年就曾对所有的房屋规划及城市体系进行了一次修改，当时主要是解决如何协调、保留现有的社区并使它们不要有过多的增长。

城市发展与其它事物的发展相似，城市规划也有一个从青少年到青年、中年的不同时期，每时期发展的步骤都不一样。纽约的城市规划是一个中年期的规划，它的规划法有一个很独特的程序叫做 Urban Land

Use Review Procedure，英文缩写成 ULURP。

纽约市城市规划的宗旨

1、提升全体居民的居住环境质

提升全体居民的居住环境是规划里面的第一个大目标，这个宗旨如果不保，其它的事情都成为本末倒置。任何规划，最终就是让居民认为，他们的居住环境质量在提高，而不是恶化。比如一个城市的发展方式为什么要向周边，为什么不往东、往西或往南往北，或者，为什么要建设一个广场，或一个公园，新开发一片小区，成立一个新的市政中心，建立一个新

的商务中心，其宗旨在什么地方？总之，规划第一个宗旨就是提升全体居民的居住环境质量，这在美国是第一重要的，称为 No.1 rule，法规第一条。

2、城市必须有秩序、有条理地综合发展

城市的发展不可能很快速，也不可能毫无秩序，而且也不可能往单一的方向，城市规划必须使城市有秩序、有条理地综合发展。无论是在整个资金的运作上，在整个人员的安排上，以及在执法、执行、监督上都必须首先遵循这样的一个条件。所以必须要考虑到我们的发展方向以及综合发展的实质表现在什么地方，必须有秩序、有条理。

3、必须创造有鲜明特色的城市形象

透过规划的手法要能把城市的

形象充分地表达出来，使城市形象在某个城市区域有独特的个性，而不是当城市规划出来后，出现“千城一面”，令人索然寡味。

4、城市必须保持稳定的城市用地价格与价值

保持稳定的城市用地价格与价值也是目前为止一个非常重要的指导思想。土地是很宝贵的资源，土地与市政建设开发以及与建设的发展方向也有相对的关系。在城市规划里，绝对不可以将新区的工业、商业、住宅随便地摆放，或者，哪个领导的兴致上来了可随便地对城市规划进行改动，这是因为土地的价格与价值有着绝对的关系。比如今天买这个小区，因面对某个公园，愿意多付钱，但如果哪天这个公园突然消失了，前面冒出两栋高楼，把视线挡住了，业主当

然就不会投资购买。所以保持稳定的城市用地价格与整个城市规划的宗旨有绝对的关系。

城市规划的实施过程

纽约市在规划上有个规则，就是必须给规划的主审官员以相当的行政与法律地位，否则他们做出来的决定有可能马上就会被其他人给推翻掉，而且将来随着人事变动也难免被随意修改。纽约城市规划还非常公开，由社区 - 区 - 市三个级别同时进行。在纽约，审批规划有时间性，凡是牵涉到任何市政府土地使用改变，或整个大型的旧区改变，如填海、填河，包括对被市政府强行征收的房地产，或者是市政府准备向民间购买的大量土地，以及在重大建设上的选址都必须经过以下程序：

首先到都市规划局立项，都市





计划局收到立项申请后，进行初步审核，主要看内容是否符合提出申请的要求。都市规划局必须看一下有没有一个总体的环境质量分析报告，如果有违反，可以拒收。

合格的项目，5天之内，要把申请的所有材料转到社区委员会，美国的社区比中国的街办稍微大一点。社区委员会将首先审查这个申请。

在60天内，社区必须尽快通知社区居民，告诉他们现在有一个土地改变使用或者土地规划的事情，接着主持公共听证会，听证会的结果必须及时通告都市规划委员与区长，社区委员会也可以使这个申请自动通过，放弃审查的权力。

项目申请的下一步是送到区长办公室，由区长审核。此时不一定主持听证会，区长可以马上提出意见。如果申请的要求是跨区的，必须与其跨区委员会商量。区长必须在30天内把对这个申请的意见送到都市规划委员会。都市规划局委员会受理后即召开全市居民参加的市政听证会。规

划局委员会可以通过听证会批准，也可以在批准时加上附加条件。

第三，如果申请在都市规划委员会就被拒绝，该项目就“胎死腹中”了；如果通过了，规划局委员把市政听证会意见整理好后送到市议会。市议会有50天时间进行评审，如果通过，项目就被立项，成为法律；若有意见可以发回规划局重审。（一般项目到此步骤，市议会99%都会通过，除非是一个政治上的角力问题。）

为什么最后的审核单位是市议会，而非规划局呢？因为在纽约的政治体系下，市议会是民选官员，都市规划局委员是指派的，是内阁官员，因此在强调民意的制度下，任何指派的官员必须服从民选官员。民选官员权力大于内阁官员。

如市议会通过后，即送市长，市长在5天内签署公文。市长也可以有否决权，若市长否决的话，市议会在3天内，可以通过2/3的票推翻他的否决权。

经过此程序通过的项目，都具有

法律基础。

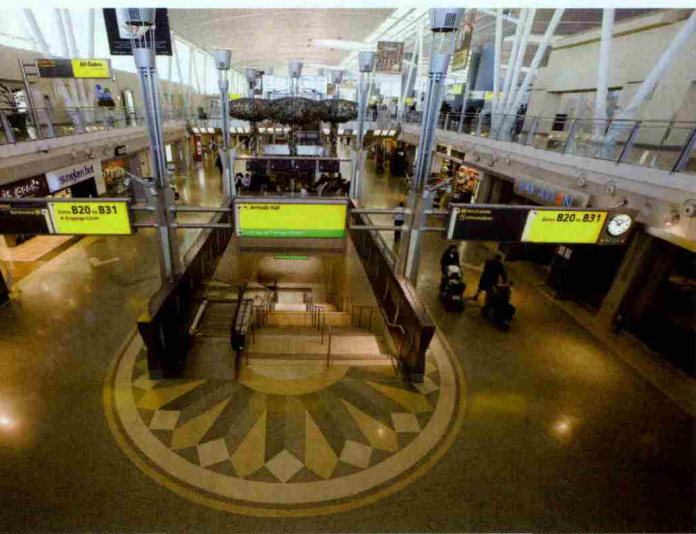
这个规划具法律基础的地位就是通过这样的一个形式建立起来的，结果使大家都能接受、服从、与遵守。这就是纽约市的做法。

纽约是一个地域范围非常广阔的大都市，美国统计部门和学术界对纽约有好几个地域范围的界定，纽约市仅仅是纽约大都市区的核心部分，而曼哈顿更是核心区中的核心。

1. 拥挤的中心区——曼哈顿

曼哈顿是位于哈得孙河、东河和哈莱姆河环绕的一个岛屿，也是纽约市的一个区。面积80平方公里，人口148.8万人，是纽约市5个区中面积最小、人口密度最高的一个。

曼哈顿是纽约经济活动的中心，是产业、人口、交通、文化高度集中的地区，它不但是纽约，也是整个美国的经济心脏。目前，曼哈顿拥有240多万个就业岗位，占全市各类经济活动就业职位的2/3，其中金融、保险、房地产就业职位占全市的比重高达90%，商业服务业的就业比重



达 85%。

位于曼哈顿岛 61 街以南的地区是纽约的 CBD（中央商务区），面积约 23 平方公里。在这一狭小的区域内，拥有 210 万个就业职位，占全市的 60%，提供的产值则占全市的 2/3。在 CBD 中的就业人口有一半是在办公室内工作，其中又有 45% 的人员在全国性公司总部内工作。此外，CBD 还集中了纽约大都市区 76% 的戏院，14% 的在册大学生。

曼哈顿也是制造业集中的地区，制造业就业人数占全市的 60%，占大都市区的 25%，服装业的就业人数占全市的 70%。制造业高度集中于曼哈顿受多种因素的影响。非标准化产品的生产需要尽量接近中心区以充分利用各种信息资源，减少交易成本，而工厂的高层化极大地提高厂工业用地的密度，减轻了工厂被迫外迁的压力。此外，工厂规模小，可以见缝插针，充分利用任何可以利用的空间。

各种产业部门在向曼哈顿集聚的过程中，功能上的地域分异也越来

越明显，形成各种不同的功能区。例如，华尔街周围的金融区，中城的办公楼区、钱伯斯和休斯顿之间高楼工业区，西区的妇女时装中心等等。其中，华尔街是各类金融机构的集中地，是纽约核心中的核心，美国经济的中枢。在华尔街及其周围 1 平方公里的范围内，设有近 3000 家大大小小的金融机构。美国几家最著名的银行如花旗银行、化学银行、摩根公司、大通曼哈顿银行、纽约银行家信托公司的总部均设在这里，美国和世界最大的证券机构——纽约证券交易所也设在这里。外国银行设在美国的分行或办事处有半数以上集中在这里。

2. 扩散的郊区

在服务业不断向曼哈顿集中的同时，纽约的人口和部分制造业也在不断地向郊区扩散，使城市地域范围迅速膨胀，出现大面积低密度的城市化郊区，形成与中心区截然相反景观与功能。

纽约的郊区化始于 19 世纪末。第一次世界大战以后，郊区扩散的速

度开始加快。从 1900 年到 1954 年，大纽约的人口由 550 万人增加到 1500 万人，建成区由 363 平方公里扩展到 2850 平方公里，人口增加了 3 倍，建成区增加了 8 倍。城市扩散的速度远大于人口增长的速度。当时的郊区发展是以新城建设为主要方式。这些新建城镇多建在通勤铁路沿线和主要道路的交汇处，形成串珠状的城镇分布格局。战后，随着私人小汽车的普及，郊区扩散摆脱了对交通干线的依赖，城市地域成面状向外迅速扩展。50 年代到 80 年代纽约的城市建成区以每年 78 平方公里的速度向外推进，而且密度越来越低。40 年代，独户住宅的占地面积一般为 0.14 英亩（约合 578 平方米），少数大型独户住宅占地约 1 至 2 英亩。60 年代到 80 年代，大多数独户住宅的占地面积为 0.5 至 1 英亩，富裕的独户住宅更达到 5 英亩或更多。

战后造成人口大量向郊区迁移的因素很多，政府的政策是其中之一。在艾森豪威尔总统执政期间，政府授

权兴建州际高速公路工程，旨在通过高速公路网向世界大战后复员军人提供住宅。战后，由于大量复员军人回国，急需大量住宅，考虑到住宅成本及用地空间，郊区成了最理想的选择区位。郊区的税收利区划政策是另一因素。由于人口大量向郊区迁移，政府相应地制定出了优惠的税收和区划政策，因此吸引了更多的工业企业，而将一些有问题的老企业留在了市中心。居民收入的提高也是原因之一。战后美国经济的发展使个人收入普遍提高，加之政府实行房屋抵押贷款政策，鼓励城市居民追求宽敞、舒适的郊区住宅。小汽车的普及，则使城市居民迁往郊区在技术上成为可能，因而成为推动城市扩散的重要动力。

城市功能

纽约在当代世界政治经济体系中具有重要影响，它发挥着以下三大功能：

1. 国际政治中心

在世界著名的国际经济中心城市中，纽约属于为数不多的非首都城市，因而在相当长时期内它在国际政治事务中的影响不大。

1946年联合国将总部设置在纽约。

随着联合国在国际政治中的影响日益显著，机构不断增多，纽约因此而受益匪浅。联合国主要机构共有6个，其中5个在纽约，常设辅助机构12个，也有5个在纽约，这使纽约成为拥有联合国主要机构数最多的城市，纽约的国际政治中心地位大大提高。

2. 国际经济中心

与伦敦一样，纽约国际经济中心的功能是综合性的，影响则是全球

性的。

(1) 国际金融中心。

纽约与伦敦、东京并列为全球三大金融中心。虽然伦敦在外国金融机构数、外汇交易额两方面居第一，东京曾在证券市场规模、银行资产规模上取胜，但全球最重要的金融中心仍是纽约。其根本原因是美国为当今世界第一经济大国，纽约证券交易所以道·琼斯30种工业股票价格平均指数的波动左右着东京、伦敦及其他证券市场，而美元的地位影响全球外汇市场。另外，由于美国是全球最大的对外投资国，这使纽约得以集中了全球投资总额业务的44%。

纽约的金融职能早在城市发展的初期即已出现，至19世纪早期，已出现全国最大的银行、证券交易所。纽约的金融业最初是围绕港口和铁路运输业务兴起的。到1836年，纽约成为全国主要的银行中心。20世纪初，美国联邦储备系统将总部设于纽约，从而奠定了纽约作为全美“银行

之都”的地位。此后随着美国的经济发展，使纽约的大银行执世界银行业牛耳长达数十年。然而80年代以来发展中国家特别是拉美国家的债务危机，使美国一些大银行受到严重打击，加上1980年的银行法和1982年的存款机构法产生了新的金融环境，许多新的金融组织和金融手段夺走了原先属于银行经营的业务，使美国银行在国际银行业中的地位不断下降，80年代后期以来美国大银行不再列入世界前10大银行的排名中。

但是，80年代美国金融改革对保持纽约国际金融中心的地位仍具有重要意义。如1981年开设了“国际银行业便利”，建立离岸金融市场，使纽约的外汇交易量仅次于伦敦居世界第二位。1991年纽约股票交易所率先推行股市交易昼夜化，计划分3-5个阶段走向全天候营业，先在一定范围内延长交易时间，到2000年达到全部或大部分股票实行24小时昼夜交易。可以预料，股市交易昼夜



化将极大地扩大股市交易规模。

(2) 国际经济控制和决策中心。

在资本主义国家中,美国历来以大公司数量众多而著称。1965年2月的《幸福》杂志列举的全球500家大公司中有128家总部设在纽约市,按纽约大都市区计,则有161家,几乎占1/3。70年代后,日本大公司崛起,使500家大公司中的美国公司逐渐减少,设在纽约的500家大公司总部也逐渐减少,至1988年仅剩48家,在纽约大都市区范围内减少至74家。但是,就美国大公司而言,同期撤出纽约大都市区的公司总部只有24家,这表明纽约仍然是美国大公司总部最集中的城市。与大公司总部逐渐撤离纽约的趋势相反,大银行仍然集聚在纽约。由于美国大公司、大银行集中于纽约,使纽约成为国际经济的控制和决策中心。

决策管理机构的大量集聚,又吸引了与之有关的各种专业服务部门,如房地产、广告、税收、法律、设计、数据处理各类事务所。1990年,纽约大都市区的就业结构中,从事银行保险业的有31.5万人,房地产的有23.8万人,各种商业服务业的有28.6万人,后两个部门的就业总人数大大超过了银行保险业。

(3) 国际贸易和航运中心。

纽约港曾是仅次于鹿特丹的世界第二大港,近年来货物吞吐量有所下降,但仍是世界十大港口之一。加上纽约航空港的货物运输,纽约年进出口额达1000多亿美元,它是重要的国际贸易中心城市。

纽约是世界最大的航空枢纽,拥有3个航空港,即肯尼迪国际机场、

纽瓦克国际机场、拉瓜迪亚机场。3个机场的年旅客进出人次均超过2000万人次,1990年合计达7480万人次。

3. 国际文化中心

一般人认为纽约是国际金融中心,很少有人知道纽约也是国际文化中心。伦敦规划咨询委员会曾对世界著名城市的各项文化功能进行评分,结果纽约的平均分居第一位,超过了伦敦、巴黎等城市。评分的标准最高为10分,最低为1分。结果纽约在电视、戏剧,音乐、广告4项中居第一位,在电影、设计、时装3项中居第二位。平均为9分,高居榜首。在这次评分中,伦敦居第二位,东京则落在巴黎之后。其实,东京在设计中居第一位,在时装、广告中居第二位,但由于语言问题,在电视、电影、戏剧、音乐中的得分较低,使平均分较低。

除上述三大功能外,纽约市也是美国重要的制造业中心,最盛时就业人口达100万人以上。70年代以来,随着产业结构的转变,纽约市制造业就业人数不断减少,至今只剩下30多万人。然而纽约的制造业颇具特色,它以非标准化的半手工企业为主体,产品以非耐用品为特色。如款式易变的妇女时装、头饰、手提包、小皮件、裘皮制品,以及不断更新的期刊杂志、科学仪器等,这些产品在美国乃至世界上都具有较大市场。服装工业依旧是制造业的主体部门,但其产品结构已发生了很大的变化。一些款式单一可以大批量生产的服装生产不断向劳动力低廉的地区转移,而纽约侧重生产款式易变的流行服装,或者把服装的缝纫转移到其他地区,纽约则保留

服装生产的管理、设计、销售等重要环节,所以纽约仍是美国服装工业的中心。

排水系统的问题,很大程度上是城市规划的问题。冰冻三尺非一日之寒,想要一下子从根本上解决这些问题,是不现实的。他山之石,可以攻玉,积极借鉴学习,消化吸收国际先进的经验,创新总结,走出一条属于自己的城市规划之路,方能让“城市看海”从此烟消云散,让安居乐业成为城市最闪亮的色彩。