

纽约的区划法规及其对中国城市建设的借鉴

文 \ 王 珺 \ 武汉大学政治与公共管理学院

编者导读:

区划法规，世界发达城市开发控制的法定依据；由议会批准，政府执行；它因地制宜，平衡各方；它尊重私产，抑制无序。对我国城市建设中用地程度控制、空间密度控制、旧城保护性开发和用地制度建设颇具借鉴作用。

区划法规于1891年起源于德国的法兰克福市，20世纪初引入美国。区划法规作为城市开发控制的法定依据，在美国城市规划法规体系 and 世界城市开发控制体系中均具有重要地位。美国城市的区划法规是由规划主管部门制定、经必要的立法程序由市议会批准确定为城市用地和空间微观管理的法令。与其他法律法规一样，区划法规也是平衡各种社会利益关系的工具，它充分尊重私有财产，没有统一的内容和格式，各城市可根据自身特点在不同方面作相应的增减。如今，区划在美国已经是一项成熟、独立的管理体系。

一、纽约区划的发展历程

(一) 区划的产生——1916年区划法规

19世纪末20世纪初，纽约市的土地开发强度，与我国改革开放后的大规模城市建设情景很相似。首先，城市中心区的过度开发，使得一些商务区办公建筑高度过高，如百老汇南部公正大厦，42层楼房投下的巨大阴影影响了附近街道的采光。其次，仓储和工业用地混杂于第五大街等时尚商业区中，极大地损害了高品位商业街的形象。第三，在居住社区中，私人房地产契约是当时唯一能够约束房地产开发的手段，房地产主为了获取更大利益，把土地转让或出租

作为工厂用地，并在以独立式住宅为主的小区中建多户住宅，造成居住社区受到工业污染，住宅社区风貌受到破坏，居住条件日益恶劣。为了彻底改变这种情况，纽约市于1916年7月25日颁布了全美第一部区划条例，运用法律手段来约束土地的正常合理使用。

纽约市区划法规第一次从公共利益出发，对私人用地进行综合管理。其主要目的是控制曼哈顿地区过度开发所造成的摩天大楼拥挤和过高的人口密度，保护曼哈顿地区作为高级办公区和零售商业区的房地产价值，以及单户独立式住宅区的纯粹性。该法规合并了原有三种土地使用管理法（建筑物高度限制、建筑物退缩及使用控制），并将警察权应用于土地使用的概念。其内容包括：

1、建筑高度和后退规定

建筑物的建造者必须对建筑物的高度有所限制。根据规定，当建筑物达到某一特定高度时，必须从正面后退一定的距离再往上建造，其高度和后退距离应当根据不同的用地和街道宽度来确定。这个规定旨在防止街道过窄，以利于为街道和庭院提供光线，使其有开敞的感觉，从而保证街道和周围建筑物具有更好的通风和采光。

2、土地使用性质规定

1916年，纽约市根据土地利用性质

分为居住用地(R)、商业用地(C)和工业用地(M)三种类型。分区不包括公共公园,这意味着纽约的公园不在分区控制范围之内。这一土地区划较多考虑保护土地使用的现状,但因分类较少,相容性差,也在一定程度妨碍了城市的发展。1917年,加州伯克莱改进为27种使用分区,提出“保证住宅区内不受工业使用的干扰”,同时也保证“工业区中没有住宅使用”的观念,以避免出现工业区中的贫民窟。该规定的提出开创了日后土地使用中严格分离使用的构想,并在区划法中增加了许多新的土地利用类型,如混合利用区,通常为商业和住宅混合建造区;特殊用途区,为保护具有突出传统特征或为城市发展而限定的特殊保护地段;有限开发区,仅在满足区划法规定的某些条件下才被允许开发的地区;集合建设区,为使住宅区有一个更好的环境而集中建设的地区;鼓励建设区,给予一定的优惠条件以换取某些公众利益的地区。

3. 开敞空间

根据规定,私人汽车需要有离街停车的空间;商业区中的建筑物亦需具备适当的离街卸货及装货空间;在住宅区,住宅开发必须在区划用地中提供开敞空间。一些分区的开敞空间应达到一定的旷地率标准,即在开发用地内必须保证开敞空间面积与分区总建筑面积有一个相应的百分比。

4. 密度

密度是在住宅开发中控制居住在某一区域内的人口数量。它通常以每英亩土地内的家庭数、住户数或居住单元的数量来表示。密度指标起着保证城市对学校、公用和交通设施进行合理的规划,控制城市开发强度的作用。

(二) 区划立法——1926年的区划法案

1926年区划法规增加了地标规定,开始将城市设计的内容纳入了区划控制。同年美国高等法院批准生效了俄亥俄州尤克里德·阿姆布勒社区区划法案,该法案是建立在总体规划基础之上,以维持、保护与改善社区质量为目标,从而标志着区划开始成为一项法令。这一立法过程使法院认识到区划法是一项保护公众健康、安全,与公众福

利有关,并以法律形式保障社区权利的有效手段。

(三) 区划成熟期——1961年的区划法规

从1916年到1960年期间,纽约的人口规模急速增长,人口压力导致对住房的大量需求,这迫切要求加大对城市的开发强度;城市交通系统也发生了很大变化,小汽车的普及导致了土地利用方式的转变,严重影响到土地的合理使用。1916年区划规定涵盖的内容已远远不能满足现实的需求,土地使用中的各种问题层出不穷,因此新的文件便应运而生。1961年纽约市对区划法进行了修改,使之成为一部集土地使用控制和使用强度控制为一体的用地区划法规。该法规更趋向于促进宜人空间环境的创造,如园林和广场、吸引人的建筑物、有趣的街市生活等,还逐步增加了如“鼓励性区划、文脉性区划、特殊地区及开发权转让”的规定,“约束合同技术”的引入也使区划法成为更具敏感性和灵活性的规划管理工具。它的主要内容包括:

1. 奖励性区划规定

奖励区划规定,开发者如果在高密度商业区和住宅区内兴建符合规定的广场,可以获得增加20%楼板面积的奖励,如果兴建一座拱廊,也可得到一定的增建面积。这一方案通过建筑面积的奖励,鼓励办公建筑和高层公寓的开发商附建公共广场等开放空间,有效地增加了城市的公共空间。香港政府很好地借鉴了这方面的经验。

2. 规划单元开发

在包含两个或两个以上分区的较大规模土地开发中,管理部门只要求开发商满足一定的人口密度、空地比,以及交通和公共设施的需求,其它项目则由开发商自由安排。即在一特别的开发区内,一般的区划规则可暂时不用,而由投资者根据全区的法定密度,为保持土地的自然形态,提出较高密度的住宅计划,它代表一种适用于土地发展变更的认可。一旦此规划被批准,就成了该区特有的区划规则,开发者便可不受一般区划规则的控制。运用这一方法可结合两个不同地区的自然形态,做出有利于发展这种自然形态的设计,也可运用它



来开发更多的开放空间，以作为游憩、健身的场地。60年代采用规划单元开发成功地保留了纽约的剧院区，创造了城市中的开放空间，维护了历史性建筑物。

3、容积率

1957年芝加哥首先提出容积率并加以采用，1961年为纽约所采用。它是对建筑体积的控制，规定建筑物的楼地板面积及其高度，以此新的方法提供建筑物的采光和通风，同时也为建筑设计提供了较大的弹性，促使创造出更富变化的城市空间。在容积率实施后，建筑高度控制就退居次要地位了。

4、开发权转让

主要用于城市中需要保护的重要地段，如标志性建筑、历史建筑、独特的自然形态等。为了使需要保护的建筑物形态不受新的开发活动的威胁，而把这些资源上空未被开发的空间权转让到其他基地中，得到开发权的开发商允许在容积率控制之外增加一定的建筑面积。通过这样的转让和补偿，不但保护了城市资源的特色，也从经济上获得了保护这些资源的资金来源。

(四) 1993年纽约区划决议修订本

1993年，纽约市颁布了区划决议修订本，主要内容仍沿用60年代的条款，经过修订和补充，形成一套系统而完整的区划规定，也是迄今最新的版本。它将土地用途和开发强度的区划与建设标准及相关规定结合在一起，将使用权编制与实施规划过程中必须遵守的事项有机地联系在一起，既有利于执行，又方便使用；它的用地区划覆盖全纽约市，按限制性用地号、区划图号、街区号和地块号四个层次组成编号等系列，并在全覆盖的前提下，按不同地理位置和不同开发状况予以区别对待；在严格的控制之中留有机动灵活的余地，表现在以适应市场变化和一些不可预见的因素对土地使用和开发强度的冲击，并随发展变化而不断补充和修订；按照发展的需要及趋势，划出“特殊目的区”进行专门区划，有效防止了因出现空白而对开发失控，还能配合新情况而采取应变手段。

二、纽约区划存在的问题

早期纽约区划的规定相对简单，虽然对控制环境恶化、维护公众利益

起到了很好的作用，但不可避免地出现单调乏味、缺乏生气的城市空间，如1916年纽约的“建筑退缩线”规定，促使早期摩天大楼采取一种“金字塔”式的外型，第五大街那整齐单调的街景也正是这一区划规定所致。另外，区划中街道方格网划分产生的大小形状相同的地块，让建造者在设计上没有选择的余地，从而造成了一排排“方盒子”似的房子。更为严重的是，由于区划中心的严格分区，使得城市缺乏生命，例如整个中心区都是商业区，到了晚上便空寂无比。这是因为，早期的区划工作由工程师、测量员、律师负责，他们很难从整体设计的高度入手，最多也只能做到保护现状。同时，区划与规划的脱节也是重要原因，其规则没有根据城市总体规划来制定，而是自行其是，造成呆板划一也就在所难免。

区划成熟时期时期的奖励区划也带来一系列问题，如使得广场泛滥，造成新建筑与周围环境的分离，忽略了街道的统一性和连续性。而1993年的修订本，其中一些规定也过分严格，过于死板。

区划法规的本质，是对土地经济利益的严格控制。它可以保护已开发的房地产不受其它类建设用地的侵入而贬值，可以规范土地市场，区划的规定关系到房地产市场的价格，房地产税也以区划为基础进行计算。毋庸置疑，区划的分类和规定直接影响着美国房地产所有者的经济利益，也与地方政府自身的利益密切相关。因此，区划的制定、修改和变更必须遵循公开的法定程序来进行。但严格的区划条例规定，尤其是密度控制，会扭曲资源的分配，提升地价和房价。

区划的出发点是保障公众利益的，但由于其体制性缺陷，在实施过程中对弱势群体的漠视已逐步引起美国社会各界的不满。区划面临如何界定“公共利益”的尴尬。随着城市的逐步发展，区划正沦为某些集团甚至地方政府保障自身利益、排斥低收入者的工具，直接或间接地加剧了大城市中心城区的衰败。富人和中产阶级纷纷撤离到郊区，而居住在中心城区的穷人所缴纳的税收远远不能负担城市不断膨胀的基础设施和各项公共服务费用。

区划法规的本质，是对土地经济利益的严格控制。它可以保护已开发的房地产不受其它类建设用地的侵入而贬值，可以规范土地市场，区划的规定关系到房地产市场的价格，房地产税也以区划为基础进行计算。毋庸置疑，区划的分类和规定直接影响着美国房地产所有者的经济利益，也与地方政府自身的利益密切相关。

三、纽约区划的启示与借鉴

(一) 城市用地建设的强度控制

目前我国大部分城市主要依靠控规或法定图则来实现对强度的控制。而控规及法定图则由于自身工作层次和定位的局限,使得其在宏观层面无法解决城市建设总量失控的问题,在中观层面无法适应分区控制和引导的要求,尤其在微观层面界定强度指标的依据严重不足,从而引发了一系列的问题和纠纷,并导致控规及法定图则调整频繁,其理性基础和公平原则面临严峻挑战,政府行政及规划管理也陷入执行困难的窘境。借鉴纽约区划经验,研究主城区用地建设强度,分别在宏观、中观及微观层面实行强度控制,建立系统、完善、科学的强度管理体系。一是在宏观层面配合国家政策导向,实现城市调控目标,控制城市人口规模及建设总量。二是在中观层面,充分贯彻总体规划意图,实行强度区划控制,对城市用地进行分区域、分级别控制。三是在微观层面,充分考虑市场经济规律及相关各项建设条件的影响,体现土地区位差别、发挥土地最优价值,并在此基础上明确各类用地的强度指标。

(二) 城市公共空间的密度控制

纽约市区划条例中的容积率奖励制度规定,开发商在提供一定规模公共空间的前提下,可以获得高出标准容积率的额外建筑面积,换言之,即以土地换建筑面积。这些由私人开发、管理,供公众使用的公共空间被称为“私人所有的公共空间”。在开敞空间/旷地率的规定方面,纽约中央公园的建设就是一个成功的案例。城市中的绿色空间是一种十分珍贵的稀缺资源,在我国高速城市化进程中,城市公共空间的问题日益突出,中国城市发展如何兼顾人们对城市文明与自然环境的双边追求,是一个困难选择。在中国一些大城市的中心区域,政府部门投巨资建设了大规模的公共绿色空间,一方面,是广大市民休闲娱乐场所的增加和城市整体生态环境质量的提高;另一方面,也极大地带动了周边房地产的开发。借鉴纽约的成功经验,完全可以调动政府部门、房地产开发商、规划设计人员、普通购房者的积极性,运用中国人的聪明才智,寻找到

一种适合中国国情的新型的城市公共空间建设模式。

(三) 旧城的保护性开发

纽约市政府创立的区划奖励制度和开发权转让制度,成为鼓励私人部门参与旧城历史地段和建筑保护的有效手段。日本、中国台湾和香港等土地空间狭小而又注重遗产保护的国家和地区,都积极引入了开发权转让制度。政府应当代表公共利益在旧城保护与更新工作中发挥主导作用,通过制定规则,设计恰当的激励来引导民间主体的行为方式。应对区划奖励制度、开发权转移制度等在国外收到一定成效的做法进行深入研究,在此基础上顺应我国国情适当地加以改进,并尝试应用于我国历史名城的保护与开发实践中。

(四) 土地用途管制的制度建设

纽约区划中的“特殊许可证”,即一些开发项目只有获得特殊许可证,才可进行建设。申请特殊许可证必须符合“统一土地用途审查程序”。根据区划条例所列的详细规定,由城市规划委员会报城市议会审查后授予,或由标准和上诉委员会批准授予。在政府规划部门的运作上加强各部门间的联合协作,加强土地用途管制制度的法制建设。在区域整体化需求不断加强的情况下,建立区域性的协调管理机制,满足各级政府、企业、社会团体及居民的需求。

此外,还可从细微之处借鉴纽约区划的成功经验。例如纽约的区划法规规定,每10平方米的广场必须配备一个座椅,每15平方米的广场需要种植一棵乔木,这些细节体现了对人的关怀,对优化城市空间环境也有重要的意义。据此,我们在城市景观以及建筑形式的塑造上,应从人的感知和情感的立场出发,研究人的尺度、人的视点、视角与建筑物的实际尺度的关系,使城市景观与建筑形式更符合人的生理节奏与审美需求。

纽约区划法规有效地控制了城市过度开发和无序发展的状况,引导和规范了后来的城市发展和建设,成为美国城市区划法规的模板,并在实践中不断得到完善。纽约区划的成功不单单依靠规划师的力量,更有赖于政府、社会及市民的努力。在我国土地规划和利

用过程中,管理部门应如何分工协作?如何明确不同层级的管辖职责划分?如何解决部门协调问题?规划的原则性应如何根据实际情况作相应变化?这些问题都值得我们沉思。批判性地借鉴纽约区划经验,加强规划管理与协作,保证土地的集约利用,实现产业合理布局,鼓励社会参与,加强职能建设,实现社会公平等等,都是建设和谐社会的有力举措。

参考文献:

- [1] 杨雁,邓猛.美国城市分区规划及借鉴[J].牡丹江大学学报.2009,(1).
- [2] 那铭.从区划法看城市规划控制方法的改进[J].规划师.2002,(10):53-57.
- [3] 田莉.美国区划的尴尬.城市规划汇刊[J].2004,(4).
- [4] 陈琬.对美国区划制度的一些认识与探讨[J].北京规划建设.2008,(4).
- [5] 阳建强.美国区划技术的发展(上)[J].城市规划.1992,(4).
- [6] 阳建强.美国区划技术的发展(下)[J].城市规划.1993,(1).
- [7] 侯丽.美国“新”区划政策的评介[J].城市规划学刊.2005,(3).
- [8] 黄艳.纽约市的区划模式[J].国外城市规划.1998,(5).
- [9] 张宏伟摘译.区划法[J].国际城市管理协会(ICMA)主编的都市管理系列丛书《The practice of local government planning》第十五章
- [10] 蔡建辉.美国纽约市区划决议(1993年修订本)的几个特点[J].国外城市规划.1998,(4):41-42.
- [11] 彭飞飞.美国的城市区划法[J].国外城市规划.1987,(2).
- [12] 赵守凉,陈婷婷.在经济分析的基础上编制控制性详细规划从美国区划得到的启示[J].国外城市规划.2006,(1).

■ 责任编辑:欧阳忠伟