

纽约区划决议中引导公交导向发展的 规划管理工具研究

□ 黎淑翎, 周剑云

[摘要] 公交导向发展(TOD)是中国规划建设的内容之一,需要更完善的引导政策和管理工具。为实现可持续发展的目标,纽约区划决议中引导TOD的管理条文不断增加,为引导TOD实施提供了丰富多样又切实可行的规划管理工具。文章基于对相关文献的研究,归纳普遍认可的TOD控制要素,以纽约一个特别意图区为切入点,梳理区划决议中引导TOD的管理工具,并从控制指标及管理工具两方面着手,与上海和深圳指导控规编制的技术规定进行对比分析,为完善中国城市TOD的规划管理工具提出建议。

[关键词] TOD; 区划; 控制指标; 管理工具

[文章编号] 1006-0022(2020)02-0078-07 **[中图分类号]** TU984.3/7 **[文献标识码]** B

[引文格式] 黎淑翎, 周剑云. 纽约区划决议中引导公交导向发展的规划管理工具研究[J]. 规划师, 2020(2): 78-84.

Planning Management Instruments for TOD in New York Zoning Resolution/Li Shuling, Zhou Jianyun

[Abstract] Transit-oriented-development (TOD) is a significant trend in urban planning in China, and it needs better guiding policy and instruments. To accomplish the sustainable goals, the provisions directing TOD in New York Zoning Resolution are increasing, providing variable and feasible planning management instruments for TOD implementation. Based on a literature review, the paper concludes agreed TOD control elements, takes a purpose district zone as an example, reviews the management tools in the Zoning Resolution, and makes a comparative study on the control indices and management instruments between New York, Shanghai and Shenzhen, and provides suggestions for the TOD planning management tools in China.

[Key words] TOD, Zoning, Control indices, Management instruments

公交导向发展(Transit Oriented Development, 简称“TOD”)是全球普遍认可的可持续城市发展模式。现阶段中国规划界对TOD的理念虽有较高的认知度,但实践的效果参差不齐,规划的引导政策、管理工具和控制手段急需加强。

纽约地铁线网发达^①,私人开发与大运量公交站点之间的整合对城市的可持续发展尤为重要。作为纽约规划管理和开发控制最重要的法律依据,纽约区划决议(Zoning Resolution)是纽约实现从依赖汽车的城市向公交导向的可持续城市转型的重要政策工具^[1]。从1916年第一部区划决议对公共交通的忽视,到1961年综合修正案对停车要求的提高而展现的“以汽车为导向”的

倾向,再到1973年增加的特别公交土地使用区(Special Transit Land Use District)对开发项目与公交站点间步行衔接的关注,及至最新区划决议中公交主管部门的重要性的提升,纽约区划决议的变化体现了城市发展理念的转变。然而,国内很少有研究基于TOD理念对最新的纽约区划条例进行详细分析。

本文以纽约区划决议中的一个特别意图区作为切入点,根据从TOD相关文献中所归纳的被普遍认可的TOD规划目标及相关控制要素,梳理出纽约区划决议中引导TOD的规划管理工具。同时,以上海和深圳作为比较对象,为完善中国城市TOD的规划管理工具提出建议。

诚然,由于中美城市之间的差异,并非所有美国的

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目(51978273)

[作者简介] 黎淑翎,华南理工大学建筑学院博士研究生。

周剑云,华南理工大学建筑学院城市规划系主任、教授、博士生导师。

管控工具和经验都适合中国城市^[2]。但是, 纽约, 尤其是曼哈顿地区, 作为高密度发展地区, 更能为中国城市, 特别是重点发展轨道交通的城市, 提供有价值的经验。因此本文主要针对纽约曼哈顿区域的相关条文进行分析。在比较对象的选择上, 考虑与纽约的可比性, 选取上海、深圳两个城市规模大、城市轨道交通发达且具有地方立法权的城市。同时, 这两座城市功能复杂, 经济和社会发展水平高, 在地方性规范的制定上具有较丰富的经验和创新性。

1 TOD 的引导目标与控制要素

笔者通过对 3 份 TOD 原则^[2-4]、4 个美国城市的 TOD 规划导则^[5-8]、5 份中国的低碳规划指引^[9-13]以及 2 份国际规划评价指标^[14-15]的分析解读, 总结了被普遍认同的 TOD 理念、引导目标及控制要素。TOD 理念指通过交通与土地的协调发展, 以及围绕公交站点组织的紧凑、功能混合、步行友好的开发, 降低交通出行的能源消耗, 减少城市无序蔓延的负面影响, 从而提升城市发展的可持续性。引导目标包括: ①鼓励绿色交通出行, 即步行、自行车和公共交通的出行方式; ②加强开发项目与公共交通的联系, 鼓励公共交通的使用; ③抑制私人汽车出行; ④提高中低收入群体的公交可达性, 以兼

顾社会公平。从上述指引和评价指标提炼出主要通过区划或控制性详细规划进行管理的控制要素。这些控制要素与引导目标并非单一的对应关系, 它们可以共同作用并相互促进, 其主导关系如图 1 所示。

2 纽约区划决议条文解读

2017 年 8 月, 纽约通过了曼哈顿特别中城区 (Special Midtown District) 的相关区划修改决议 (下文解读的是 2018 年 9 月 21 日更新的区划决议, 简称“2018ZR”), 期望借此提升这一传统商业中心的竞争力^[16]。这一区域包含了纽约最大的轨道交通枢纽 (中央火车站) 及另外两个地铁站, 因此它所适用的区划条例中特别注重引导开发项目与公共交通站点协调发展, 具有较强的代表性和研究价值。

特别意图区 (Special Purpose Districts) 等叠加分区是纽约区划中常作为对特定地区进行精细化管理的工具。在条文中一般会列明叠加分区的规划目标, 并为此制定特殊的管理规定。叠加分区除了适用于一般的规定, 还优先适用于叠加分区的特殊规定。

在 2018ZR 条文中, 在特别中城区内新增中城东区 (East Midtown) 次分区 (简称“EM 区”), 又在 EM 区中针对不同的用途和体位 (Bulk)^②设置多个子区域

(图 2)。其中, 公交改善区是指地铁站中心线向外扩展约 200 英尺 (约 61 m) 的区域。

2.1 慢行交通的环境质量

(1) 通行空间的连续性

机动车进出建筑的通道是打断人行道连续性最常见的物理障碍。在 EM 区的核心区中, 人行道上机动车出入口通道的斜坡宽度有上限规定, 且在部分路段的人行道上禁止设置机动车出入口。

(2) 通行空间的舒适性

人行道有效宽度是通行舒适性的决定因素之一。2018ZR 指定了部分街道适用于强制性拓宽, 部分街道可选择性拓宽人行道, 但拓宽部分应符合适用的尺寸和设计标准。同时, 拓宽部分上方许可的障碍物也有相应的要求, 可以设置雨篷和顶篷, 但其结构柱或支撑构件所占用的空间不计入有效宽度。

(3) 公共空间品质

为保障公共空间的数量和环境质量, 区划决议对公共空间的设计和管理标准作出了细化要求。合资格基地^③必须提供一个符合要求的公众可达的空间, 这一空间可以是露天的或是处在有空调设备的室内。详细的规定包括空间的类型、最小尺寸、界面的设计和用途、对公众开放的时间、铺装、广场标高、残疾人可达的标准、垃圾容器、自行车停放和饮水喷泉等。公

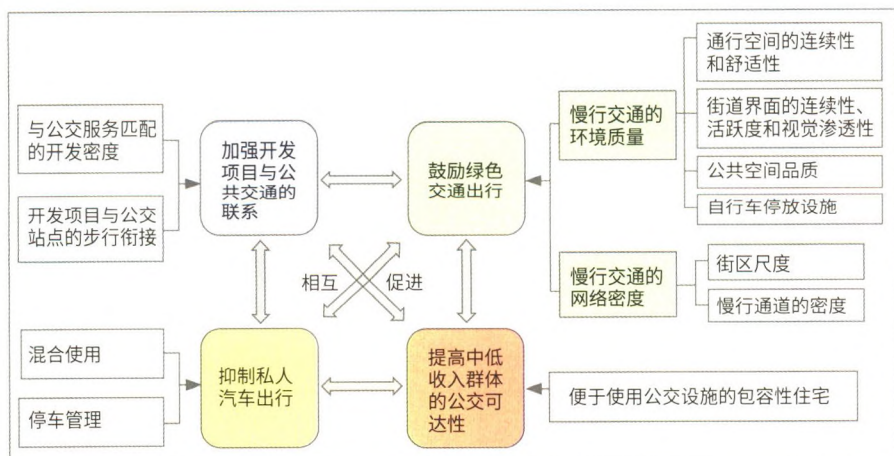


图 1 TOD 规划目标及其主要控制要素

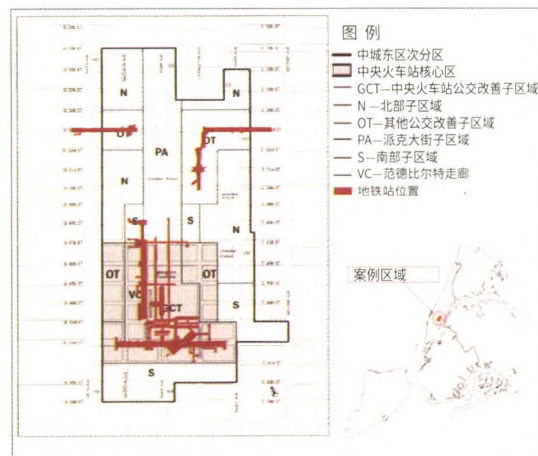


图 2 特别中城东区次分区中的子区域^[17]

共空间同时应满足行人通行道的相关规定，并应在连接地铁口的公共空间的至少一个入口提供无障碍的人行通道。室内的公共空间不计入建筑面积，且可以替代行人通行空间要求(替代部分有上限要求)。公共空间自行车停放设施的数量和设计要
求也有助于保障骑行的便利性。

(4) 街道界面的连续性。

街墙^⑤是街道界面最重要的组成部分。为确保街道界面的连续性，2018ZR规定，EM区内部分街道的街墙距离街道边线不得超过10英尺(约3m)；部分街道的街墙必须在街道边线上，且符合要求的街墙宽度应至少为地块前边线^⑥长度的80%，街墙的最小高度应为路缘石高度以上120英尺(约36.5m)或是与建筑同高(两者取较小值)，且从下至上应处于同一竖向平面。但为了确保街道有足够的自然采光，这一规定下的街墙也有最大高度限制。

(5) 街道界面的视觉渗透性和活跃度。

建筑首层的用途决定了街道界面的视觉渗透性和活跃度。纽约区划决议管理用途的主要方法是把具体用途进行分组，并对各个分区指定多个许可的用途组。用途组T是为强化特别地区的零售商业特征而设立的。在特别中城区中，用途组T被分为三类：第一类只允许用于窄街道界面，第二类只允许用于非地面层部分，第三类必须符合娱乐相关用途的要求。

同时，2018ZR规定了沿街地面层的各类机构(如银行、旅游机构和建筑大堂)的面宽占街道界面长度的比例，保障界面构成的丰富性。在核心区中，沿资格基地的窄街道地面层，至少有50%的界面只能用于部分用途组中的零售、个人服务和娱乐用途，不得设置机动车或水管、采暖和通风设施的展销室，且应满足界面透明度的要求。

商业零售界面是高质量街道界面的选择，因此应当优先保障其连续性。在

EM区的重点地段，城市规划委员会(以下简称“规委会”)在审批区划条例修改或特殊许可时，必须优先保障零售界面的连续性，且打破其连续性的只可以是“步行导向”的用途或公共空间。

按照规定，核心区内建筑物的入口必须直接通达建筑的大堂，建筑物中超过75英尺(约23m)的所有界面都要有一个入口(但总量不需要超过两个)，以此保障街道界面的活跃度。

2.2 慢行交通的网络密度

除了公共街道以外，建筑首层的公共部分也是慢行网络的重要补充。为了加密区内的步行路网，2018ZR规定核心区内两条相对的街道上的建筑入口应直接连通建筑的大堂，从而提供符合设计要求的穿越街区的步行路径，而且这一路径与南北向的宽街道的距离应至少为50英尺(约15m)。

2.3 与公交服务匹配的开发密度

为了引导高质量的办公空间集中在更合适的区位，2018ZR主要提升了公共交通站点(如中央火车站)和较宽道路(如派克大街)周边新开发的法定容积率上限。提高容积率上限的途径包括完成预识别的公交设施改善项目、完成公共大厅改善项目和地标开发权在区内的转移(表1)。

通过转移区内地标的开发权而获得更多建筑面积的项目，必须符合由规委会制定的一系列审查条件和额外要求，包括对公共区域、基地内外的慢行空间的改善和设计，协调区域景观的用途、体量和外观设计，以及建筑节能等可持续性的设计。

2.4 开发项目与公交站点的步行衔接

开发项目与公交站点的步行衔接设施(Transit Easement Volume, 简称“TEV”)的质量直接影响人们进出公

车站的便捷性，从而影响人们选择公共交通的积极性。TEV可以由地块开发者或大都会交通局(Metropolitan Transit Authority, 简称“MTA”)负责建设和实施，区划条例对两种情况都有详细的规定。

开发者提供的TEV应当经过MTA和规委会主席的审查，并同时获得两者的同意。审查内容包括TEV的位置和尺寸，审查意见应在规定时间内发出。关于建设该通行设施的法定文件是房屋维护和发展局批准建设许可的前置条件。在EM区内的公交改善子区域中，开发申请人必须主动向MTA和规委会主席查询开发地块是否需要满足TEV的要求。

符合要求的TEV所占的建筑部分不计入建筑的楼板面积，以此鼓励开发者增强开发项目与邻近公交站点的联系。在特别公交土地使用分区中，由地块业主建设的TEV可以替代区划要求的行人通行空间，每平方英尺的TEV可以替代3平方英尺的行人通行空间(替代面积有上限)。

2.5 混合使用

纽约区划决议采用的用途管理方式是将相似、相容或相关的活动用途并为一组，共确立18个用途组。每一种分区可以许可多个用途组的用途。例如，C6区虽命名为“一般中央商业区”，但其中的开发者可以从四大类用途(居住、社团设施、零售、商业及休闲)中的12个用途组中选择合适的开发用途。而且，这是一项法定权利，无须申请规划许可。这种一个分区对应多个用途组的用途管理方法，是纽约实现混合使用的基础。另外，在特别中城区中，2018ZR对部分商业区还规定了居住功能的容积率上限，进一步确保用途的多样性，并且强化区域的商业特征。

2.6 停车管理

2018ZR对曼哈顿核心区的停车管理

表1 案例区域中合格基地的容积率上限和奖励^[17]

获得许可容积率的方式	中央火车站公交改善子区域		派克大街子区域		其他公交改善子区域		南部子区域		北部子区域	
	C5-2.5	C5-3	C5-2.5	C5-3	C5-2.5与C6-4.5	C5-3与C6-6	C5-2.5与C6-4.5	C5-3与C6-6	C5-2.5与C6-4.5	C5-3与C6-6
最大的基础容积率	12.0	15.0	12.0	15.0	12.0	15.0	12.0	15.0	12.0	15.0
如果超过最大基础容积率,通过预先识别的公交改善获得的容积率奖励下限	2.7	2.7	—	—	2.3	2.3	—	—	—	—
通过预先识别的公交改善获得的容积率奖励上限	5.4	5.4	—	—	4.6	4.6	—	—	—	—
合格基地可以使用的从地标区划地块转移的开发权(容积率)上限	12.3	9.3	13.0	10.0	8.7	5.7	9.6	6.6	6.0	3.0
合格基地的法定容积率上限	27.0	27.0	25.0	25.0	23.0	23.0	21.6	21.6	18.0	18.0
通过公交改善特别许可获得的容积率上限	3.0	3.0	—	—	3.0	3.0	—	—	—	—
通过公共大厅特别许可获得的容积率上限	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
合格基地上法定容积率与特别许可容积率的总和的上限	30.0	30.0	28.0	28.0	26.0	26.0	24.6	24.6	21.0	21.0

表2 适用于纽约全市的叠加分区

分区名称	管理目标	范围	效力	特别规定
特别公交土地使用分区	尽量减少公共人行道上一般步行交通与进出地下公交系统的步行交通之间的矛盾,要求特别分区中的开发为地下公交设施提供出入通道;鼓励提供充足的地下人行通行系统,避免交通站点区域街道的拥挤;要求为地铁平台、车站或其他设施提供充足的阳光、良好的通风环境,提高地下空间的可视性和安全性;改善或增加步行设施,强化和保护现有社区的特征;协调分区内现在和未来的土地使用关系,包括为地铁系统提供不受天气影响的公共通道;许可最适合的土地用途,保护土地和建筑价值,保护城市税收	在现有的或规划的地铁车站周边地区	高于所有叠加的特别分区,纽约市地标保护委员会规定的地标或历史分区除外	进出公交站的通行区域的位置、形式、规格及其内允许的用途和建设;塔楼的覆盖范围的特殊规定;站厅层、沿进出公交站的通行区域的围合墙及地面层的特别用途清单与界面规定;附属的路外停车与人行道上的机动车通行坡道,以及公共人行道的铺面要求
公交分区	限制停车供给	曼哈顿北部的公共交通可达性较高的区域	全市性的特别分区	减少或免除停车位要求

作出了特别规定,以限制停车供给为主要目的。其中有两个指定区域(总面积超过5 km²)不允许建设公共停车场。同时,整个曼哈顿核心区不要求新建停车设施;某些用途允许配建辅助的停车设施,但对其容量有上限要求,对其所在的位置也有所限制;在地面以上的停车设施应当满足沿街界面的设计要求。这些特别规定都适用于特别中城区。

2.7 包容性住宅

为鼓励在公交服务发达的地区为中低收入群体提供住房,区划决议规定在指定区域提供包容性住宅可以获得容积

率奖励。这类包容性住宅必须符合区划决议规定的住宅类型、住户收入水平、管理机构及设计标准等要求。包容性住宅项目应服从纽约房屋维护和发展局的管理及其制定的规则。

3 纽约区划决议中引导 TOD 的规划管理工具

基于特别中城区 2018ZR 条文的解读,对最新纽约区划决议文本进行分析可以发现,纽约区划中引导 TOD 的规划管理工具包括叠加区划、约束性规则、引导性条款和经济手段。这四种管理工

具常常结合使用。

3.1 叠加区划

叠加区划,即在基础的分区之上为实施特定的管理意图而叠加特别的分区,制定更有针对性的管理条例。它的优势在于可以贴合城市发展的趋势而针对不同的规划目标制定精细化的管理规定,却不必大篇幅修改原有的分区以及相应的管理内容。在引导 TOD 的实施中,在站点区域或公交服务发达的地区设定叠加分区是常用的方式。在纽约全市范围使用的有两种叠加分区,即特别公交土地使用分区和公交分区(表2),另外

部分特别意图区中也涉及 TOD 的相关规定。

3.2 约束性规则

约束性规则是指区划决议中做出强制性要求的指标或规定。作为地方法规，区划决议具有极高的法律效力，违反区划的规定应被判为“轻罪”。约束性规则中又可分为刚性约束和弹性约束。刚性约束即规定一个指标值，如“在 C5 区的宽街道界面的地面层应有 50% 的建筑街墙为玻璃的和透明的”。弹性约束是设置一个许可范围，如一个分区可以对应多个用途组的许可方法；或是设定指标的值域，对部分用途有限度地许可停车配建，又或者在规定开发项目必须提供的行人通行空间，设定最低面积要求，并结合引导性条款，鼓励项目提供更多的行人通行空间。弹性约束的另一种形式是通过特别许可的方式调整原有的规定。

3.3 引导性条款

引导性条款主要用于鼓励开发项目采用有利于实现规划目标的设计。一般而言，引导性条款都会列明项目的设计或使用在符合何种条件的情况下可以获得何种奖励。容积率奖励和建筑面积的豁免是常用的引导和激励手段。值得注意的是，纽约区划决议中的引导性条款对获得奖励的项目必须符合的条件有非常详细的说明，并规定了相应的审查机构，如与公共交通站点相关的条款的审查机构一般为 MTA。这可以充分保障引导性条款落实 TOD 理念的实际效果。制定预识别项目清单也是纽约区划决议中引导性条款的一个特点，常与容积率奖励或经济刺激政策相结合。例如，预识别项目清单中对公共区域改善项目的位置和具体改善措施作出明确的规定，并把项目分为若干类型，指定相应的容积率奖励额度。

3.4 经济手段

经济手段主要包括两种，具体如下。

第一种是补贴型政策，即提供用于改善公共区域和通行环境的专项基金或以实物贡献来抵扣税费。

以 EM 区为例，区内地下通勤条件和地面人行环境亟待改善。因此，城市的相关机构，包括 MTA、纽约公共运输管理局、交通局、城市规划局、EM 区指导委员会和当地其他利益相关团体紧密合作，识别了一系列需要改善的地面和地下通行设施，并制定了一份概念规划。该规划主要的内容包括改善 EM 区中地铁车站的人行区域拥挤点，并提升站厅层和街道的容量；改善步行广场和共享街道，并在主要街道的步行交通瓶颈处优化步行道和过街通道，提升行人的安全性，进而推动城市的“零碳”愿景计划。

公共区域改善基金的管理小组负责修改该概念规划，并甄别该规划中项目的优先级，同时负责管控公共区域改善基金，并以此资助上述概念规划中识别的项目。管理小组成员包括市长指定的人员、曼哈顿区长办公室的代表以及相关社区分区的议会成员。

公共区域改善概念规划中识别的需要改善的人行道旁的项目，如果需要缴纳公共区域改善基金，开发者可以把项目相邻的人行道改善项目作为实物贡献，以改善项目的费用抵扣需要缴纳的基金。在规划局作出决策前，交通局和基金管理小组都要参与申请的审批过程。

第二种是转移支付政策，在案例区域中主要体现为通过开发权转移而获得的额外房产面积的销售征收税费，并专款专用于公共区域改善基金。符合公共区域改善条件的项目可以通过开发权转移获得额外容积率。这类项目需要为公共区域改善基金贡献的金额的计算方式有三种：①转移的楼板面积销售价值的 20%；②（通过对区域开发权价值的市场研究而确定的）“公共区域改善基金开

发权评估价值”乘以转移的楼板面积的 20%；③指定的金额下限（规委会每 3～5 年调整一次）。

3.5 多机构协调管理

多机构协调管理贯穿于纽约区划决议引导 TOD 的各种管理工具中。区划管理的事务大部分属于规委会和规划局的职责范围，但是对于大部分涉及连接公共交通设施的项目和慢行交通环境的设计要求，区划决议都规定必须由 MTA、纽约公共运输管理局或交通局等相关的交通部门进行审查。另外，纽约房屋维护和发展局及地标保护委员会也分别对包容性住宅项目、地标的保护及开发权转移等相关事项进行审查。由于纽约区划决议是一项地方法律，其法律效力高于某个部门的规章，可统筹协调相关城市机构的工作，加强规划、住房、交通和环境等部门的合作，保障相关规划目标的落实效果。

4 比较分析

本文选取对控规编制有重要指导和控制意义的地方规范文件作为主要的比较对象，即《深圳城市规划标准与准则》^[18]（以下简称《深标》）和《上海市控制性详细规划技术准则》^[19]（以下简称《上准》）。表 3 是对三个管理文件的控制要素和主要管理指标的归纳对比。

4.1 指标的丰富性

从表 3 可以看出，这三份文件中的管理指标基本都覆盖了上文归纳的控制要素。关于“街道界面”“与公交服务匹配的开发密度”“开发项目与公交站点的步行衔接”3 个要素的管理指标，纽约区划决议较中国的两个案例更多元化、更精细化。

例如，《深标》和《上准》对于街道界面的管理指标相对单一，仅规定了

街墙宽度或贴线率。但是,已有学者通过数学模型证明,当贴线率低于90%时,贴线率指标的实际控制效果是非常有限的^[20]。步行友好的街道界面不仅需要保障界面的连续性(一般以贴线率为表征),还必须关注界面的活动,即建筑首层的功能及界面的视觉渗透性。《深标》和《上准》都未对提高街道活跃度的建筑首层功能做较详细的指引。对比之下,纽约区划决议对于街道界面的管控指标更加多样,不仅为地面层用途列明详细的许可功能和禁止功能,还明确了部分用途的最大界面宽度,以确保街道活动的多元化。

4.2 多样化、精细化的激励性引导

《深标》和《上准》中大部分引导TOD的管理指标都是引导性条款,且缺少经济手段,对于鼓励私人开发实现公共管理目标的激励作用较弱。

例如,《深标》中对混合用地的用途比例规定为“主导用途的建筑面积不宜低于总建筑面积的(指定比例)”,但并未强制规定某一用途的容积率上限或下限,难以保障混合用地用途的多样性。

《深标》提出“居住用地布局应与公共交通相适应,轨道站点200m范围内的居住用地宜以混合功能设置,住宅宜以小户型为主”。该条款可以被解读为在站点区域提供混合用途和可支付的住宅,但条款只是建议性的,并未提出鼓励性的政策。

相比纽约区划决议,《深标》和《上准》在引导TOD的鼓励性规定中缺乏必要的前提条件。例如,为了鼓励开发强度与公共交通服务相匹配,纽约区划决议为容积率奖励规定了“加强项目与站点的步行联系”的前提条件。然而,《深标》和《上准》在提高站点区域容积率上限的规定中只考虑地块与地铁站点的距离。从中国许多站点周边的开发项目的实施效果可以辨析,项目与站点的距

表3 案例城市引导TOD的主要管理指标对比

控制要素	《纽约区划决议》 ^[17]	《深标》	《上准》
慢行交通的环境质量	<ul style="list-style-type: none"> 机动车出入口通道穿过人行道的位臵和最大宽度 行人通行空间面积 自行车道数量、宽度和位臵 人行道有效宽度 步行空间设计要求 数量、面积、设计、设施和管理要求 街墙与街道边线的距离 街墙贴街道边线的比例 街墙的高度限制 街墙的退缩限制 	<ul style="list-style-type: none"> 机动车出入口通道穿过人行道的位臵和最大宽度 步行设施的要求 街道设施 自行车道宽度 步行空间设计要求 面积、类型、开放时间要求 街墙高度和连续宽度 	<ul style="list-style-type: none"> 禁止设置机动车出入口的路段 非机动车道宽度 非机动车专用路宽度 面积、设计、总量、分布指引 贴线率
街道界面的活跃度和视觉渗透性	<ul style="list-style-type: none"> 地面层停车场外围和屏障要求 指定用途地面层的深度要求 地面层界面指定用途的最大宽度 地面层透明度要求 地面层特殊用途规则(正面和反面清单) 	—	—
自行车停放设施	<ul style="list-style-type: none"> 公共区域自行车停车设施数量和位臵 	<ul style="list-style-type: none"> 建筑物自行车停车设施配建指标 	—
街区尺度	—	<ul style="list-style-type: none"> 街块面积 支路、公共通道间距 容积率的地块尺度修正系数 	<ul style="list-style-type: none"> 步行通道间距
慢行通道的密度	<ul style="list-style-type: none"> 穿越街区的敞廊和公共广场 建筑出入口和公共大堂的位臵 	<ul style="list-style-type: none"> 主干路和次干路过街设施间距 道路网密度 	<ul style="list-style-type: none"> 各级道路密度 步行网络密度下限
与公交服务匹配的开发密度	<ul style="list-style-type: none"> 站点区域改善公共空间的容积率奖励、容积率上限的提升 站点区域改善公共空间可接受转移的开发权 	<ul style="list-style-type: none"> 容积率的地铁站点修正系数 公交站点覆盖率 	<ul style="list-style-type: none"> 站点区域的特定强度(较高的容积率上限)
开发项目与公交站点的步行衔接	<ul style="list-style-type: none"> 改善公交联系的容积率奖励 项目与公交站点的步行衔接设施的类型和设计标准 项目与公交站点的步行衔接设施所占建筑面积的豁免 	<ul style="list-style-type: none"> 公交站点与建筑的步行衔接设施设计 	<ul style="list-style-type: none"> 地下步行系统设计
混合使用	<ul style="list-style-type: none"> 多用途组规则 居住容积率上限 	<ul style="list-style-type: none"> 土地用途混合使用指引 主导用途的建筑面积比例 	<ul style="list-style-type: none"> 禁止混合的用地类型 用地混合引导
停车管理	<ul style="list-style-type: none"> 核心区区域禁建公共停车场 核心区区域不要求配建停车设施 公交发达地区停车设施配建标准的减免 公交发达地区许可的配建停车设施上限 	<ul style="list-style-type: none"> 轨道站点区域较低配建标准 公交发达地区商业停车设施配建标准降低 	<ul style="list-style-type: none"> 轨道站点区域配建指标折减系数
包容性住宅	<ul style="list-style-type: none"> 公交发达地区提供包容性住宅的容积率奖励 	<ul style="list-style-type: none"> 站点区域小户型住宅建议 	<ul style="list-style-type: none"> 鼓励中小套型住宅

注：“·”指该指标主要是约束性规则，“◇”指该指标主要是引导性条款。

离并不能完全代表两者步行联系的便捷性。TOD 项目能够鼓励公交使用的关键要素应当是项目与站点的步行联系,包括两者之间的实际步行距离,以及两者之间慢行设施的质量。虽然《深标》中地块容积率的修正系数的确定以地块尺度、临路条件及与轨道站点的距离为依据,实际上是以容积率为杠杆引导优化街区尺度,达到了较好的效果^[21],但是它仍然缺乏对项目与站点之间慢行设施质量的考察,并且审查机构设置不足。

5 结语

诚然,本文只对《深标》和《上准》两个与控规密切结合的地方规范文件进行比较分析是有局限性的,因为中国城市还有各种与 TOD 相关的指引或导则文件,如《深圳市城市设计标准与准则》《上海市街道设计手册》等,且它们也是《深标》和《上准》的重要补充。但是,相较于规划指引和导则对于控规编制的间接指导,规划标准中的 TOD 指标直接影响法定规划的编制,其中的控制指标与法定规划的结合更加密切,是落实 TOD 规划理念更理想的方法^[22]。

通过比较分析不难发现,纽约区划决议的条文设计和管理工具在引导特定的规划管理目标时比中国的地方规范的条文更加精妙而有效,值得深入研究。但是,中美两国的规划体系和城市发展特征有较大差异,只有将纽约区划决议的经验与中国的实际情况相结合才能有效完善中国的规划管理工具的设计。■

[注 释]

- ① 数据来源: <http://web.mta.info/mta/network.htm>。
- ② 纽约区划中的“Bulk”是指建筑体量以及建筑与地块之间的位置关系的规定,因此笔者将其译为“体位”,有“体量”和“位置”两种含义。
- ③ 纽约区划规定了合格基地的条件,包括

基地中的新建筑必须有部分紧贴着较宽的道路,新建筑中用于居住的建筑面积不多于 20%,街道界面、公共可达的空间和环境指标应达到相应的要求。

- ④ 纽约区划定义“街墙”为“房屋面向街道的墙或墙的一部分”。
- ⑤ 纽约区划定义“地块前边线”为“街道边线”。

[参考文献]

- [1] New York Department of City Planning. Zoning the City-2011[EB/OL]. <https://www1.nyc.gov/site/planning/about/city-planning-history.page?tab=2>, 2018-09-21.
- [2] Cervero R, Kockelman K. Travel Demand and the 3Ds: Density, Diversity, and Design[J]. Transportation Research D, 1997(3): 199-219.
- [3] Institute for Transportation & Development Policy. TOD Standard[S]. 2017.
- [4] 张明, 刘菁. 适合中国城市特征的 TOD 规划设计原则[J]. 城市规划学刊, 2007(1): 91-96.
- [5] Calthorpe Associates. Transit-Oriented Development Design Guidelines[S]. 1992.
- [6] Calthorpe Associates, Mintier & Associates. Transit-Oriented Development Design Guidelines[S]. 1990.
- [7] Dallas Area Rapid Transit. Transit-oriented Development (TOD) Guidelines[S]. 2008.
- [8] Treasure Coast Regional Planning Council. Florida TOD Guidebook[S]. 2012.
- [9] 住房和城乡建设部. 城市轨道交通沿线地区规划设计导则[S]. 2015.
- [10] 广东省住房和城乡建设厅. 珠三角城际轨道站场 TOD 综合开发规划编制技术指引(试行)[S]. 2011.
- [11] 广东省住房和城乡建设厅. 广东省绿色生态城区规划建设指引[S]. 2014.
- [12] 国家发展和改革委员会. 低碳社区试点建设指南[S]. 2015.
- [13] 黄希熙, 黎淑翎, 莉莉·派克. 《绿色智慧城镇开发导则》编制探析与讨论[C]// 持续发展 理性规划——2017 中国城市规划年会论文集(08 城市生态规划), 2017.
- [14] Ohshita S, C F Chen, L Hong, et al. BEST Cities: Benchmarking and Energy Savings

Tool for Low Carbon Cities[R]. 2014.

- [15] Transit Oriented Development Institute. Transit Oriented Development 10 Principles[EB/OL]. <http://www.tod.org/placemaking/principles.html>, 2018-09-09.
- [16] New York Department of City Planning. Greater East Midtown[EB/OL]. <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/greater-east-midtown/greater-east-midtown.page>, 2018-09-09.
- [17] New York City Planning Commission. Zoning Resolution of the City of New York[S]. 2018.
- [18] 深圳市规划和国土资源委员会(市海洋局). 深圳市城市规划标准与准则(2018 年局部修订稿)[S]. 2018.
- [19] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市控制性详细规划技术准则(2016 年修订版)[S]. 2016.
- [20] 周钰. 街道界面形态规划控制之“贴线率”探讨[J]. 城市规划, 2016(8): 25-29, 35.
- [21] 刘泉, 钱征寒. 低碳生态视角下街廓尺度缩减的深圳实践[J]. 现代城市研究, 2016(12): 28-35.
- [22] 刘泉. 轨道站点地区 TOD 规划管理中的指标控制[J]. 规划师, 2018(1): 48-58.

[收稿日期] 2019-06-27