

Toward the Next Century
Face to the World
跨越世纪 面向世界

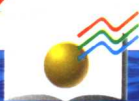
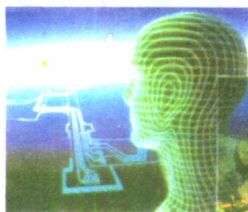
500

现代化城市管理

2

城市与社区的综合规划

原著 美国加州大学柏克利分校 编译 本书编译组



中央广播电视大学出版社

电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》

现代化城市管理(2)

城市与社区的综合规划

原著 美国加州大学柏克利分校
编译 本书编译组

中央广播电视大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市与社区的综合规划/《城市与社区的综合规划》编
译组编译. - 北京:中央广播电视大学出版社, 1998.12
(现代化城市管理:2)

ISBN 7-304-01616-7

I. 城… II. 城… III. 城市规划:总体规划-美国
IV. TV984.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 37665 号
版权所有,翻印必究。

电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》
现代化城市管理(2)

城市与社区的综合规划

原著 美国加州大学柏克利分校

编译 本书编译组

出版·发行/中央广播电视大学出版社

经销/新华书店北京发行所

印刷/北京市友谊印刷经营公司

开本/850×1168 1/32 印张/7.625 字数/197 千字

版本/1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

印数/0001—2000

社址/北京市复兴门内大街 160 号 邮编/100031

电话/66419791 68519502 (本书如有缺页或倒装,本社负责退换)

书号:ISBN 7-304-01616-7/G·411

定价:12.00 元

出版说明

世纪之交,近在眼前。下一个世纪,究竟是谁人的世纪?

中国,犹如一头醒狮,带着 5000 年的文明,闪耀着新时期的灿烂,准备再造辉煌。

人们在寻找着跳板,一块能跨越世纪之壑,腾飞强国之林的跳板。人才,人才,还是人才。只有加速培养千千万万个跨世纪的、与国际接轨的、具有全球意识的复合型人才,我们的国家才能兴旺,我们的民族才能再现辉煌。

人们在寻找着窗口,一扇能折射当代科技文明结晶,预示未来世纪变幻的窗口。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》正是这样的窗口,一扇不出国门,就能领略当今世界经济、科学发展趋势,共享国际一流教育资源的窗口。

由美中远程教育合作发展基金会、中国科学技术发展基金会、上海法学教育发展基金共同资助策划,上海市教育发展基金会参与发起,国家教委电化教育音像出版社、中央广播电视大学出版社出版发行的大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》,共分五大序列:《二十一世纪的信息革命》、《现代化城市管理》、《现代企业与商业的经营管理》、《金融财税业的现代化管理》、《国际商务民事法规通则》。每一序列电视课程分别为 80~100 讲,每一讲约为 50 分钟,每序列课程均配有文字教材。

担任授课的学校为世界一流的美国加州大学柏克利分校和美国斯坦福大学法学院以及在美国商学院中名列前茅的加州旧金山州立大学商学院。主讲教授均为本学科领域内公认的权威人士,他们不仅有着资深的教学经验,同时还具备丰富的实践经验。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》全部在美国实

景拍摄。本次教学活动采用了最先进的多媒体手段,在讲课过程中既有课堂教学,又有情景示范;既有实例演示,又有问题研究;既有历史演变过程,又有最新发展成果;既有理论深度,又有实践指导意义。本课程教学大纲,曾征询了北京大学、清华大学、中国人民大学、上海大学等全国四十多所大学以及中国继续教育联合学院等三十余个成人教育机构从事实践工作的专家、学者、领导们的意见,并进行了补充与调整,使之更符合中国的实际需求。为了进一步把好看听教材与文字教材的质量关,我们除了聘请一批具有教授、副教授、译审、副译审职称的相关专业的专家学者进行编译、审校之外,国家教委电化教育音像出版社和中央广播电视大学出版社还成立了出版工作委员会,具体指导、督促视听及文字教材的出版发行工作。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》一推出,就受到了社会各界的广泛欢迎。北京大学、清华大学、中国人民大学、复旦大学、中山大学、南开大学、吉林大学、西安交通大学、上海大学等一百余所大学及成人教育机构,纷纷签约购买了本课程的教学使用权。国家人事部、国防科工委、中国科协向全国各省市、部委发文,把此系列课程作为全国专业干部继续教育的一项重要内容。司法部、上海市等一些部委和地区的主要领导,不仅全力支持,而且还要求有关领导干部带头学习,掌握更多的现代化科技管理和法律知识,更好地实施科教兴国战略。

本系列课程中文教材,是在保持原作者讲课内容的基础上,根据英文原稿编译而成的。第一版时每序列各分 3 册,共计 15 册。现根据各种岗位培训、继续教育和不同品味读者的需要,同时吸收有关部委、行业、企业、科研院所的领导和专家的建议,将其内容基本上按原系列进行重新组合、细分和调整,共分成 21 册,使之更具有针对性。由于时间仓促,难免有不当之处,敬请指正。教材中的内容均为作者自身的观点,并不代表编译出版者的立场,因此仅供参考。

编者

一九九八年秋季

目 录

2	城市与社区的综合规划	1
2.1	综合社区或地区规划的形成步骤	1
2.1.1	总体规划要素	2
2.1.2	政府采纳的过程	3
2.1.3	总览	17
2.1.4	古柏迪诺市介绍	17
2.1.5	古柏迪诺市与其它辖区之间的政府关系	18
2.1.6	准备总体规划的基本步骤	19
2.1.7	古柏迪诺市的规划过程	20
2.2	地方综合性规划及规划战略的实例	46
2.2.1	导论	46
2.2.2	土地使用、交通运输及空气质量间的内在关系	51
2.2.3	单一城市规划案例研究:胡桃溪	60
2.2.4	市民对规划过程的参与	62
2.2.5	现代城市的特征举例	63
2.2.6	作为综合性城市规划要素之一的交通	67
2.2.7	作为综合性城市规划的公共交通设施	79
2.2.8	吸引公共交通乘客的方法	86
2.3	规范私营土地使用活动的土地利用规划以及规定达到的规划目标	91

2 目录

2.3.1	总览	91
2.3.2	区域规划为什么是重要的	91
2.3.3	第一部区域规划法令——纽约市法令	93
2.3.4	区域规划地图与规章内容	95
2.3.5	总体规划中的两大基本要素	97
2.3.6	转变成区域规划法定规章的总体规划目标	98
2.3.7	典型的区域规划法令的规章制度	101
2.3.8	区域规划法令为社区提供了什么	105
2.3.9	灵活的区域规划工具	107
2.3.10	有关旧金山中国城的实例研究	113
2.3.11	可说明性	118
2.3.12	为遵守区域规划而实施的激励机制	122
2.3.13	强制实施程序	123
2.3.14	区域规划的有效性	124
2.3.15	总结	129
2.4	影响地方规划的法制框架与原则和私人土地使用的法规	136
2.4.1	总览	136
2.4.2	总体规划	143
2.4.3	区域规划	148
2.4.4	土地的再划分	158
2.4.5	加州环境质量法(CEQA)	160
2.4.6	既得权利	163
2.4.7	对地产的侵害——占用	164
2.4.8	征收:捐献和开发规费	170
2.4.9	“规划机构”的法律义务	173
2.4.10	法典的实施	175

2.4.11	司法复审——用尽行政补救办法的原则	175
2.5	不动产开发的程序	178
2.5.1	总览	178
2.5.2	作为一种产业的不动产开发	183
2.5.3	不动产开发商的融资目标	200
2.5.4	开发过程	201
2.5.5	公共部门在不动产开发中的作用	228

城市与社区的综合规划

2.1 综合社区或地区规划的形成步骤

在美国,每个城市都会就未来制定某种类型的长期规划。在这一节课我们要讨论的是这些规划形成的途径、原因,及其它们在改变城市运行方式中所起的作用。你将了解旧金山湾地区的两个不同城市在准备长期规划的过程中所采取的不同步骤。来自两个不同城市的代表讲述了他们如何为其市民作出规划的情况。从中你将了解到城市居民在其与政府官员的协作过程中,在决定城市如何发展、向什么方向发展以及以多快速度发展等方面都起到了一定作用。

这一讲要讨论许多有关制订规划的情况。这些规划都是在当地制定形成的。联邦和州政府并没有规定规划应有些什么内容。当地市政府和居民自己决定其发展规划。在听取这些讲话的过程中,你可能会考虑到这种地方分权制是否合理,对于与城市发展和开发有关的规划来说,哪些是它的优点和弱点。

2.1.1 总体规划要素

这一节讨论对社区综合规划、邻里规划或称地区规划的准备工作。

A. 必备要素

综合规划是指导社区成长发展的概括性的长期文件,它必须包括社区的所有区域及邻近地区,它必须反映社区关注的焦点,并要求符合法律的规定。规划是土地使用决策者的指南。它由图表和正文组成,其中包括土地使用的相关政策。综合规划,顾名思义必须是综合的,它的范围包括社区、其未来扩展区及其周围区域。规划不能在真空中实现,邻近区域及社区所在地区都必须被考虑进来。

此图的上面部分说明了这一点。在灰色区域,你可以看到城市界线匡定的地域。在这部分地域之外的那条虚线,显示了城市的影响所及的最远范围,该边界也称为城市边缘,城市最终将与此相连并为那里的居民提供服务。这条虚线之外的那条线,显示了城市规划区域的边界。这部分地区包括了与城市规划有一定联系的区域。综合不仅是指地域,而且也指综合规划需解决的问题。规划必须解决与包括物质和经济方面的城市发展有关的相当大范围内的问题。规划必须具备一致性。正文与图表必须相互一致,规划中所有部分都必须有内部统一性。由于规划是对复杂问题的平衡,它可能会包含有竞争性的政策,但绝对不能包含相互冲突的政策。任何对社区的开发建议都必须与规划中的政策与图表一致。规划的时间框架是长期的。许多规划包含 20 年的期限,并对这期间社区会有什么样的发展和变化加以界定。

根据加州法律规定,规划必须解决七类主要问题,它们包括:土地使用、交通运输、住房、公用空地、保护与资源、噪音以及安全。许

多辖区的综合规划包括了与解决本地区重要问题有关的另外一些要素。

B. 可选择要素

某些选择性的要素包括:发展控制、城市设计、经济增长、公共服务、青年和家庭问题以及古迹保护。这份规划是一个典型的综合规划正文的范例。在加州,诸如这种文件,我们称之为总体规划。规划包括了必备要素和选择性要素。规划图表,也就是这张图,它须与规划正文一致,并能反映其政策。一个典型的规划图显示未来的城市发展区域及周围地区。这些我们在前面曾谈过,我们称之为规划区域。你所看到的这条虚线显示了城市的边缘,另一条更大范围内的虚线是规划区域。总体规划图说明土地的使用,如居住区、零售商业区、工业区等等,并以不同的色调和图形表示。

一个辖区可能会有不同类型的规划。总体规划覆盖整个辖区,并提供适合于整个城市的政策。有时候会需要更具体的规划,这些规划可能称为规划,邻里规划,社区规划或地区规划。地区规划通常适用于社区内更小范围,对某些具体问题进行更细致的规划,如对必要基础设施的融资。地区规划尤其适用于大型社区。地区规划必须与整个综合规划相一致,先进的综合规划可作为地区规划的依据。地区规划能给决策者就土地使用问题提供正确指导,它还可使公众了解到邻里及社区未来发展的前景。我们已经讲了综合规划的基本组成部分,我们将讲一下规划的准备步骤。

2.1.2 政府采纳的过程

A. 综合规划草案的公开审核

制定综合规划的第一步,首先需要确定规划说明哪些方面的问题。一个真正的综合规划必须包括所有与本地相关的自然、社会与

经济问题。问题包括划定范围、土地使用、结构设置,以及开发如何与管道、水利、警察、防火等公共设施配套。社会与经济问题与社区的良性运行有关。土地使用与开发活动必须考虑社区的长远福利。综合规划必须考虑当地的实际情形。每个社区都是独一元二的,并且其特点决定了需要考虑到实际问题。

以北加州的这个乡村地区为例。包括乡村地区在内的规划需要考虑到资源,如农业、森林、矿物及公用空地。在一个更城市化的地区,这些问题就不会成为综合规划的重点,因为社区内没有这些资源。另外一些问题,如提供住房,城市发展,创造就业机会及交通条件等等,这些问题在较大的城区会更重要。在较小的城区,或其它地区,需要考虑到另外一些问题,如城市的扩张、可供的住房、中心商业区的保存,历史资源的保存及对经济增长的管理。

社区的发展状况也是需要考虑的因素。社区的建造已经饱和或正在继续发展。已经饱和的社区存在的问题是如何重新开发,或需更换过时的基础设施。正在开发中的社区会关注有关扩张问题,例如何处有新的开发的配套设施与服务。在决定本地问题时不能忽略公众的意见,应该综合反映公众的态度,必须设法使之能够代表社会各方面的观点。应采取多种方式保证公众参与决定规划的内容。

1) 公众参与的途径

获得公众关心问题的信息有 5 条主要途径,包括调查、市民委员会、会议、传播媒介及会议通知。

a) 调查

调查可以是挨家挨户的调查。通常由调查人员前往居民区询问一组设定的问题;或者是邮寄调查,附上贴好邮票的回寄信封,以争取更大的回收率;或者是随每月一次公用事业账单附加调查,待居民付款时回答问题;也可以是电话调查,它要求居民使用一套标准问

卷,问卷的设计必须保证获得居民关注问题的信息。各种调查效果都较好,而邮寄调查的回收率则较低。

b)市民委员会

市民委员会成员较多,大多由 10 至 25 名市民组成。他们相聚在一起讨论问题并提出综合规划的修改意见。委员会成员可能代表特殊的利益群体,如环保或商业,也可能仅仅代表其所居住的区域。委员会将列举出在综合规划中需要考虑的各类问题。

c)会议

让市民参加的会议有多种类型,包括邻里会议,它集中讨论邻里问题;规划委员会或市议会在内的公众会议,它使决策者有机会了解市民关注的问题;社区群体或其他利益群体的会议;城镇会议,它讨论一个社区范围内需加以确认的问题,使居民实际参与自己社区的规划和设计。

d)传播媒介

传播媒介的使用可以提高居民的参与率。发给邻里和特殊利益群体的通知可扩大规划的传播面。报纸刊登有关规划过程的文章可吸引市民的参与。规划师所拍摄的录像带可提供规划的信息或一个现行综合规划的实例。地方有线电视讲话使规划有机会解释规划过程,并获得公众的意见。

在公共场所进行展示,解释规划概念,设立居民咨询信箱,这也是另外一些可替换的方法。

e)会议通知

最后,发到企业部门和当地学校的会议通知可使原来不关心规划的居民也积极参与。

公众的参与使综合规划能反映公众的态度,有助于获得公众对社区未来的看法。除一般问题之外,还需考虑地方性更强的问题,这些问题光靠辖区的力量无法解释。地方政府要考虑的问题一般包括:空气质量、供水、水质及交通运输。交通运输问题包括城市间的交通及道路改建的规划。服务与必须具备的公用设施也需考虑地方特点。污水处理、医院这类设施或许在更大范围内比单个社区要更加影响到规划实施的费用。规划和开发的时机,以及对开发的限制都应在规划过程之初加以确认。

规划、开发的时机信号可能是社区基础设施的改进或者是水灾的消除。这可以使一个地区更易于开发,使原来无法发展的社区也得到发展。对规划、开发的限制可能表现为具有一定危险的地区,比如容易发生水灾和地震的区域。地形上的限制可表现为陡坡,泥石流易发生区域等等。考古遗迹、稀有或濒临灭绝动植物的存在也可成为未来开发的制约因素。对经济发展的限制还可表现为基础设施的不完善或在新设施的提供上费用过高。必须分析现有和在建的管道、水利、排水等的容量,以保证未来发展之需。

确定规划的长远目标是规划过程的一个重要部分。这些目标可为规划指明方向,也有助于此后更具体的规划目的和政策的制定。目标也描述了社区未来的情景,表达了社区成员的愿望。确定目标有好几种途径。

最普遍的是通过市民咨询委员会或目标委员会。在加州,法律规定规划过程必须有居民参加,而且尽可能是在规划的早期,而不是因为某些明显的原因在后期才补充性地参与。如果居民的参与是在规划结束时,那么其提案就不能表达社区成员的愿望或需求,他们几乎不会支持这种规划,你可能就白白浪费了许多时间和精力。所以在规划初期获得市民的参与对规划的成功来说是相当重要的。

市民委员会的方法可使社区领导人员真正地实际参与。委员会一般有 10 至 25 人组成,由市议会指定。委员会成员主要是社区中

的积极分子,有特殊才能者或对规划结果有特殊兴趣者,如企业负责人、工程师或建筑师。委员会应尽可能包括背景和兴趣各异的成员。委员会一旦成立,制定目标的工作就开始了。这里可能会存在一些困难。目标通常是长期的,并且其描述是高度抽象的,如果缺乏及时的了解,没有与现实的紧密联系,人们对制定目标的热情就会受到影响。

我曾经与一市民委员会一起为一个地区规划制定目标。代表们身分各异,大约有一半是本地居民,还有一半是对此地区的发展有兴趣者。在与他们共同制定目标的过程中,起初有一些困难。委员会成员希望立刻讨论他们所认为最后的问题,而对发展的目标并没真正兴趣。他们首先提出一个总体目标,就是为所有的居民提供高质量的生活,之后就准备讨论各自有特殊兴趣的目标。

委员会必须时刻记住他们各自关注的具体问题,只有通过市议会的实际行动才能实现,而市议会的行动也是受规划中制定的目标指导的。意识到这一点之后,各人就提出他们认为最终可使自己受益的目标。由于他们是在竞争,并且委员们经常有利益冲突,所以经常提出竞争性或冲突性的目标,目标提出过程中发生冲突的原因常常是由于目标过于具体。因此,把目标定得更具普遍性,范围更大些,意见就能达成一致。在规划的这一阶段应该做到这一点。

在提出具有现实性目标方面也会存在问题。委员们可能会提出明显无法实现的或者是不适于本规划或本社区的目标。市议会如果能为委员们就其工作提供某些基本参数,这类问题就可避免。懂得了这些特征是整个规划过程的出发点之后,委员会的努力就可集中于前面提到的规划准备第一阶段的几个问题。

一组目标罗列出来之后,还需要进行审核,确定哪些是可行的,哪些规划期限内是无法实现的。然后将这组目标交由委员会和市议会签署。取得整个委员会的支持是很重要的。这种主动的参与可以保证规划的实施及其长期的成功。目标一旦起草完毕,更细致的工

作就开始了。

下一步就是要搜集确立各项具体发展目标和政策所需的数据。作为决策性文件,综合规划必须有充分的准确的数据作基础。需要去哪里搜集数据,这是由规划早期阶段确定的几个问题决定的。对制定政策的材料而言,某些特定目标的专门研究是次要的。搜集数据的途径包括:其他辖区的文件及规划和总体规划,特别辖区的其他部门制定的规划、个人访谈、实地考察、航空摄影等。

现有土地使用的准确数据至关重要。土地使用设计中空余的数量为估计未来的住户数及工商业用地面积的开发提供了依据。这些数据还可帮助确定规划期内是否还需增加新的用地。

实地考察和县地估价师的记录可帮助确定现有空余土地的使用情况。在搜集现有土地使用数据的基础上可以不同颜色绘制出土地使用状况图。另外还需确定人口数及少数民族状况。在美国人口调查数据是有用的,它每 10 年一次提供各种不同的人口统计信息。环境状况的测定可提供有关社区内资源和灾害的信息。

为了更好地规划社区的安全和福利,有必要了解这些特殊区域的位置。一般说来,需要搜集和分析下列区域的信息,以便为综合规划提供充足的背景材料。在风景旅游资源方面,数据收集员需考虑是否有需要保存的小山坡、溪流及风景点等资源,并对这些资源的位置加以确定。下面是有关文化资源,指在规划区是否可能发现考古资源,是否已经进行过考古调查,是否在规划地区存在具有历史意义的建筑或古迹,是否历史调查已经结束,等等。要收集的生态资源的数据包括:空气质量是否符合标准,空气质量方面是否曾经违法,水质是否达标。另外还需确定地区内是否有稀有或濒临灭绝的动植物,这些东西是什么种类及位于何处。

生产资源方面,数据收集人员需要确定规划区内是否有主要耕地或木材资源、渔业、矿业或农作物、公用空地等。这些问题主要反映农村地区情况,在城市不能成为综合规划要素。在住房方面,需要

确定人口与就业趋势,就增住房用地及住房特征,如社区内住房的购买力等;需要确定住房的数量及类型,如独户住宅、多家合住住宅或流动住宅等;另外,整个社区内的残疾人、无家可归者、老年人或农场工人等的住房需要也需估计在内。

交通方面的问题包括:街道需作哪些改进,向何处扩展,当前社区交通采用何种方式,是否需要增加设施。另外还需绘制行车道和人行道的情况图。基础设施数据包括:是否在供水、排洪管道、废水处理服务方面存在缺陷,是否有多余的容量和资源以供额外的增长,是否有可以使用的煤气、电力、电话等等。

公共设施方面包括学校的数量和类型,如小学,初中,高中,初级学院等,是否已过于拥挤,为适应发展是否需增加新的学校设施。另外,还需确定游泳池数量及公园面积,即是否需增加游泳池数和社区娱乐中心或公园面积。是否需增加文化设施,如博物馆或图书馆。公共安全应考虑的内容包括:当前警察和消防的反应时间及是否会受社区扩展的影响。噪音数据包括:社区的噪声源,对噪音敏感的地域,如学校、医院等所在地及其与噪音源的关系。工业和交通等噪音源也需考虑,其中一些地区还需测定噪音强度。

材料数据搜集之后,还需进行分析整理,以备作制定规划政策的参考。搜集到的材料还需受公众的决策者的审核。在此之后汇编成为规划的技术性附录,为规划政策提供依据。

这种信息需要用于审核前面的目标,判断委员会确立的目标是否仍然合理可行。这对设立你的规划目标也是有帮助的。根据对数据的反应及调查过程显示的趋势,目标可能需要进行修改。例如,可能你们那儿有这样一个产煤背景的社区,在规划目标中确定将其作为周围地区主要的煤产地。搜集材料的结果发现,煤矿储量已不足以满足目标的需求,也许只剩下可供两年的储量,如果这样,目标就不再可行。也许会有特殊情况,出现好的结果,比如发现煤矿事实上是钻石矿,你现在就可建立一个新的目标,把社区建设成一个甚至超