



● 国外社区规划译丛

COMMUNITY PLANNING



社区参与：开发商指南

WORKING WITH THE COMMUNITY:
A DEVELOPERS GUIDE

[美] 美国城市土地协会 编
马鸿杰 张育南 陈卓奇 译

中国建筑工业出版社

国外社区规划译丛

社区参与： 开发商指南

WORKING WITH THE COMMUNITY:
A DEVELOPER'S GUIDE

[美] 美国城市土地协会 编
马鸿杰 张育南 陈卓奇 译

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2002-3294号

图书在版编目(CIP)数据

社区参与：开发商指南/(美)美国城市土地协会编，
马鸿杰等译. —北京：中国建筑工业出版社，2004
(国外社区规划译丛)

ISBN 7-112-05553-9

I. 社... II. ①美... ②马... III. 社区-城市规划
IV. TU984.12

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第048793号

Copyright 1985

Translated from the book originally produced by the
ULI-the Urban Land Institute.

All rights reserved

WORKING WITH THE COMMUNITY: A DEVELOPER'S GUIDE/Sponsored by the
Executive Group of the Development Regulations Council of ULI (1985)

本书由美国城市土地协会(ULI)授权翻译出版

本套译丛策划：张惠珍 程素荣 马鸿杰

责任编辑：程素荣

责任设计：彭路路

责任校对：王 莉

国外社区规划译丛

社区参与：开发商指南

[美] 美国城市土地协会 编

马鸿杰 张育南 陈卓奇 译

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制作

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本：787×1092毫米 1/16 印张：18 $\frac{3}{4}$ 字数：450千字

2004年12月第一版 2004年12月第一次印刷

定价：48.00元

ISBN 7-112-05553-9

TU·4881 (11171)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址：http://www.china-abp.com.cn

网上书店：http://www.china-building.com.cn

序 言

自 20 世纪 70 年代中叶以来，城市土地协会开始注意到一个土地开发与经营的新纪元已经诞生。自 1920 年起，已有不少社区原本普遍使用的规划、区分和简易的分区管理方法，迅即被复杂的开发经营方式所取代。在此段发展过程中有不少地区对控制开发的品质和步调表示了兴趣，有时甚至不惜完全中止开发的过程。当然，徒有开发的兴致是不够的，开发商愈来愈感到有种压力，他们必须向社区证明他们开发项目的品质和必要性。开发提案常常得谨慎从事，而且要忍受敌对的眼光。

今天的开发商要花大力气来使大众支持他们的开发提案，而花比较少的时间在建筑过程。他们不仅要面对复杂的申请和冗长的程序，而且还要经常对付各种不同的邻居以及特别利益团体，这些常要占去他们大量的精力，而且需要许多的顾问人员。

1979 年城市土地协会低估了公共管理程序日渐增长的重要性，因那时开发管理议会才刚刚成立。那时，该议会是城市土地协会九组成员之一，其主要任务如下：

- 开发管理议会认为房地产开发的成功，主要依赖于社区利益和土地使用开发执行者的通力合作……开发商和建筑商为追求自己的生计利用土地去辟建社区，于是社区建立一套土地使用管理政策和规则，这不仅合理而且非常必要。
- 开发管理议会（DRC）一向坚持的原则是政策和规则必须合理、公平、环保，而且不能侵犯到社区及其居民的经济利益。

本书是开发管理议会过去几年努力的结晶。正文和相关的个案研究反映了开发界新的动向。本书首先描述了开发商和整个社区关系的技巧和程序，其次讨论了开发商如何与和土地使用有关的邻居及特别利益团体的相处之道。最后，指出开发商如何才能改进与开发有关的公共政策和规则。

我们期盼本书不仅有助于开发商及其顾问，而且也有助于公共规划者、行政人员和决策人员。本书虽然主要是为开发商所作，但其内容对社区涉及开发的有关人士也是十分必要的。

罗伊·P·德拉克曼 (Roy P. Drachman)

开发管理议会主席 (1979 ~ 1982 年)

尼娜·J·格伦 (Nina J. Gruen)

开发管理议会主席 (1982 ~ 1985 年)

目 录

序 言	vi
第一章 绪论	1
社区建筑——一项公私共同经营的事业	2
合作的利益/冲突的代价	5
公私合作的方法	6
本书的框架结构	7
注意事项	8
第二章 开发过程的运作	9
开发过程中的参与者	10
私人开发过程	20
公共事务的调节方式	25
地方性问题的利益与开发	46
个案研究	52
适于开发的环境：芝加哥市的伊利诺伊中心	52
第三章 树立一种良好的开发形象	57
为发展和变化的需要而沟通	59
开发商参与社区事务	68
公/私部门的开发组织：他们的特征与职能	72
个案研究	83
住宅需求：北卡罗来纳州罗利市	83

第四章 获得个别开发项目的支持	95
利益团体的观点	95
获得邻里和社区支持开发提案的步骤	99
协商解决	113
通过审核的过程	126
个案研究	143
为新社区辩护：加利福尼亚州的弗雷斯诺	143
为反驳做准备：加利福尼亚州的托兰斯	146
决定社区的态度：华盛顿州温哥华市的温哥华购物中心	149
合作规划：加利福尼亚州的长滩市	153
跨辖区的开发：华盛顿州雷德蒙的埃弗格林广场	160
与邻里的交往之道：弗吉尼亚州阿灵顿的科洛尼尔村	163
开发协议：加利福尼亚州圣莫尼卡的科罗拉多广场	170
在逆境中规划：内华达州的哥伦布鲁克	174
重新划分班巴克房地产：科罗拉多州的丹佛市	181
历史古迹获批准开发的过程：华盛顿特区的迪蒙尼特案例	186
政治与开发的关系：旧金山的歌剧广场	195
与社区董事会共事：纽约市的林肯西区	199
开发商灵活处理的优势：华盛顿州金县的怀尔德尼斯湖	206
哈莫克·达尼斯的开发：佛罗里达州的弗拉格勒县	212
历史古迹保留区的清理过程：路易斯安那州新奥尔良市的卡纳尔广场	219
第五章 修改体制：规章的改革	229
为政策改革制定方案	231
落实改革规定的策略	241
解决政策问题：发展管理的两个原则	250
规则的流程	251
立法以减少诉讼	262
个案研究	270
开发管理的修订：马里兰州的乔治王子县	270

公私发展的管理：柯林斯堡的探讨	277
开发过程手册：新墨西哥州的阿尔伯克基	283
附录	289

第一章



绪 论

INTRODUCTION

开发是一门将土地转换为社区的艺术。开发商依赖许多专业人士的协助，才能完成此项工作——其中包括建造者、规划师、工程师、市场营销和财务顾问、建筑师、木工、管道工和水电专家等等，大众一般将这些个体一起看待，并把此类群体看成是“开发商”。

开发商不能凭空创建社区，那种在毫无人烟的乡野白手起家的日子已不复存在。如今各处的地方政府监督开发。虽然不少地区是无人居住的，附近居民和地方政府均对开发的性质、手段和期限提出他们的意见。因此，开发商不得不和公共行政人员、政府以及人民团体或特殊利益团体打交道。本书主要探讨开发商如何与大众成功相处，以完成开发工作的方法。

社区建筑——一项公私共同经营的事业

COMMUNITY BUILDING, A PUBLIC/PRIVATE ENTERPRISE

社区的创建和维护是两项不同的工作，但均需公私双方的开发部门共同努力。理论上，私人建造社区，而由公家管理建筑物，并为社区提供公共设施和服务。然而，和许多概念一样，这样太过简单化了。通常，公/私建筑是由开发商和社区居民合力兴建的，正如私人开发业者资助及兴建居民需求日益增加的公共设施一样。进一步来讲，开发的公共管理具有多重的意义。早期对土地使用控制，只要能确保建筑物的安全和稳固，即可满足政府的要求。之后，地方政府得负责保护住宅区土地不受噪声、废气和其他有害因素的影响。这些保护促进土地使用分区条例的制定，例如，将工商业活动远离住宅区，而高密度的住宅区与独立住宅分开。全盘规划随即应运而生，用来指导这些安排，以确保公共设施有系统地规划，以为新开发之用。

自 20 世纪 70 年代初期以来，许多社区已采用复杂的全盘性的开发经营制度来管理开发，这些制度详细规定了开发的地点和时间，设计兴建的方式，以及提供公共设施的项目等。

同时，私人开发主要为配合公共政策和规定，在结构上日益复杂。为符合现行规划，开发商必须雇用许多不同的专业人才来做详细的研究、计划和设计。为了管理上细节的协商和周旋，他们必须拢络代理人，甚至公关人才；为了协助他们在联邦、州和地方政府税务上和提供财源的公共项目上获得最大的优势，他们还得雇用律师和会计师。并且为了取得资金，他们必须向抵押方、经纪人和其他专家来申请。

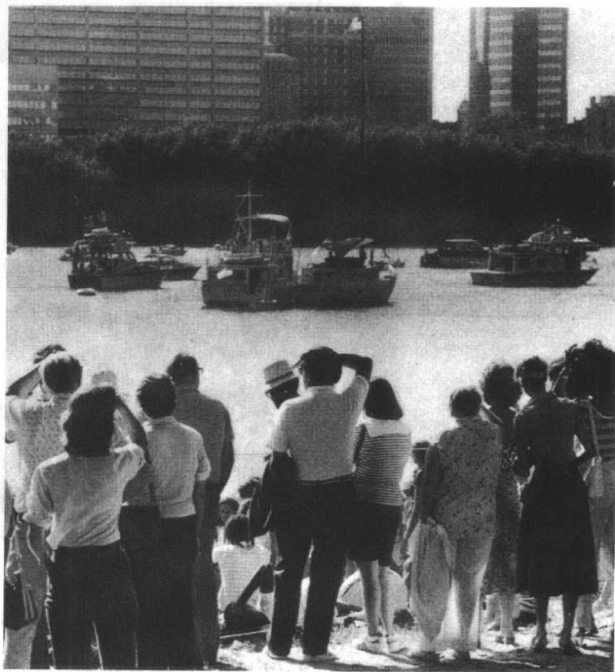
开发项目也日显复杂，愈来愈多的案例涉及数种土地使用功能，各有其设计和地点的规定。新的住户型态不断产生，往往一个案例包含数种户型。开发项目的设计越来越需顾及地点的状况——尤其是自然和人为环境的特性。有许多开发项目还需要特别的景观和娱乐设施，使得开发项目日益复杂。



因此，公私双方的相互关系日益具有挑战性也就不足为奇了。公私间常产生冲突，不仅是因为开发过程变得更难了解，而且因为双方对彼此的目标缺乏充分的认识。通常，政府官员认为基于某种理由——私人开发商必定有些惟利是图。利益应是每位开发商的首要动机，然而也有其他同等重要的目标，例如大部分的开发商会为自己的作品而感到骄傲，且有意去开发有价值、有意义的项目。大部分的开发商希望其社区在同行间保有良好的信誉，而在同一地区居住且工作已久的开发商，更期望见到社区在各方面欣欣向荣。除了这些有利于他人的动机外，开发商展示的热心显然是为了自己项目的成功。整理开发项目有关的计划、设计、财务、市场和大众的认可，以保证项目的实现。

在公众方面，主要目标似乎在保护公众的利益，通常包括人民的健康、安全和福利。显然，其他目标也影响着大部分的开发决定：提高官员的政治前途、加强专家和行政人员的专业地位，以及其他相似目标。然而最大的问题在于对接受服务的公众利益的定义。“哪一些公众？”或“谁是利益者之类的问题”，对需要保护的种类的定義相当重要。是否一个开发项目附近的居民即是“公众”？如果上述是对的，公众的目标很可能就是防止对邻区的不良影响；又或者在辖区内的所有居民即是公

众？若是如此的话，则所考虑的问题会扩及到经济利益的最大层面，即避免对公共服务造成影响。



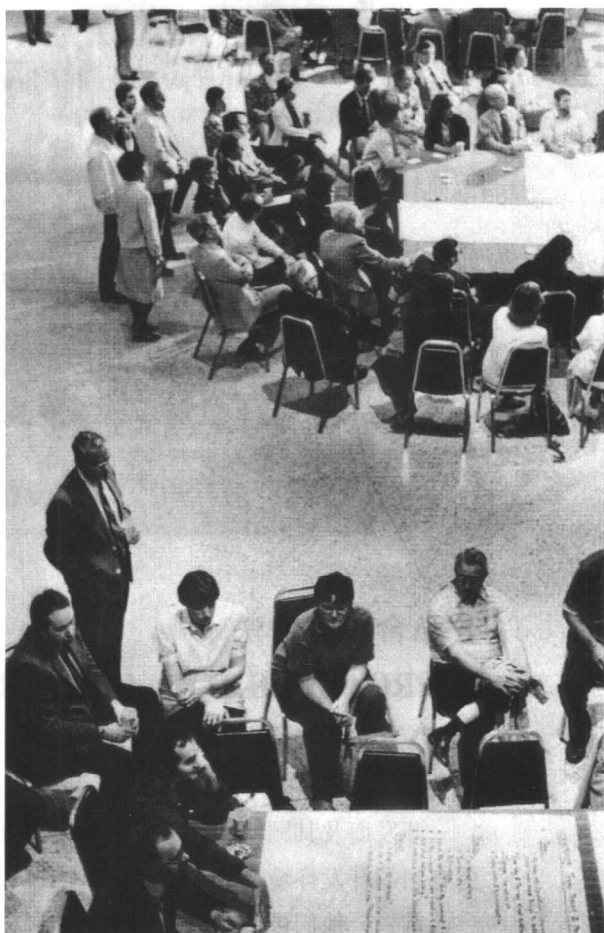
从前有两种“公众”常被忽略：(1) 可能因为经济和工作原因搬迁的家庭和个人；(2) 从大处来说，地区的公众，因为他们要求的是不同的目标，比如经济发展。一地区居民的利益包括工作和居住的均衡，既减少通车时间亦鼓励合理价位的住房。不难想像的是，这些重大决定具有长远的含义，例如影响地方或地区性工业在世界市场上的竞争力等。

因此，公众对开发提案通常很难做出决定——因为得顾及各方公众及其利益。几乎没有一个开发提案能令所有的人满意。闹市区的开发商轻易就能获得商场上活跃的景象，然而一些城市的居民利益团体却没有那么幸运。毗邻的公众的利益却在过去商业区的开发决定时被忽略掉。重要的是，开发的决定不仅要满足某一社区的人，亦要顾及整个社区的利益。

合作的利益/冲突的代价

BENEFITS OF COOPERATION/COSTS OF CONFLICT

私人开发和公众管理之间的关系不一定总是对立的。合作的收益或冲突的代价的时候远超过因冲突和挣扎得不到共识的次数。有不少公众“获胜”的例子，他们对开发项目有所制止或牵制；也有不少私人开发商暗中搞机会松动原来认可的标准，从而开发一些品质和价值令人质疑的工程。然而这些单方面赢利的例子，常使受影响的对方成为失败者，而在此提醒大家一句耳熟能详的谚语：社区整体发展至为重要，不应只将利益交给开发商，或者交给地方政府。



公私合力开发对双方均有利益，合作并非指公私利益间的暗示性的理解和默许；开发终究是由具有良好品性、动机和专长的人来实行的，他们虽然常对实行的方向表示反对意见，然而合作一方面是指官员和社区居民对社区的开发和改变必须达成共识，另一方面，私人开发商对服务大众利益的责任要有所认识。

借着合作的机会，公私双方得以集中全部的心力在开发的品质上，不必为彼此针锋相对而勾心斗角。这除了能确保更佳的品质外，合作也可降低开发成本。合作降低了拖延和风险，确保井然有序的开发过程，减轻了所需基层架构的及时提供，且可避免诉讼的产生，而转移一些社区开发的资金和注意力。



公私合作的方法

APPROACHES TO A COOPERATIVE PUBLIC/ PRIVATE RELATIONSHIP

开发商及其顾问和同事可通过很多方法改善公私关系，以确保一个更有利的开发环境。

首先，他们可以在社区里建立一种具有号召力的开发气氛，开发商

可开始公布社区开发和改变的需求。借着参与社区事务的同时,引起社区居民介入他们的开发项目,同时开发商可传达其责任感和具有协助社区意愿的形象。他们尽可能参加各种社区公益计划或兴建开发项目的公、私组织。

其次,开发商可和附近居民与关心开发项目的特别利益团体会面,共同协商社区活动。逐渐地,开发商会发现在可行性研究阶段即告知地方居民和利益团体有关开发项目的内容,是十分必要且有用的。许多可能的反对者会变为支持者。即使不能如此,开发商有时也可澄清一些不实的传言,以及避免听证会上一些私人的恩怨。此外,与这些团体讨论开发提案,还可以发现症结所在,甚至在完成详细计划之前及时做必要的修正。

第三,开发商可逐步改善他们工作范围内的管理内容。他们可积极对公共政策、条例和法规做更新和改进,以符合社区开发目标和市场实际需要。

这三个基本方法是本书的主要内容,另一种合作关系——开发商和地方政府共同赞助的开发项目则在其他的“美国城市土地协会”(ULI)的刊物中作详细的探究,譬如城市中心开发手册(Downtown Development Handbook)。本书是通过一系列个案研究,描述一些可供开发商用来改进整体的开发契机,获取特别方案的支持,以及修订政策和规章的要点。

本书的框架结构

ORGANIZATION OF THE BOOK

在本章简短的绪论之后,接下来的四章篇幅较长。第二章讨论开发的过程,探讨公私双方主要的目标和动机,在审核开发提案时公众通常采取的步骤,以及开发商在执行开发方案时所依循的步骤。该章旨在提供对开发过程的基本认识,使得读者有一个概括性的了解。

第三章揭示了数种建立开发正面形象的方法——即如何扮演教育政府官员、社区居民和一般大众的角色。该章探讨了开发商参与社区活动,以及公、私组织的角色。

第四章提供如何取得邻区支持特定开发方案以及许可协商过程所需的技巧,其中还提示了可行的程序,包括与邻区和特别团体的接触,筹

设邻区会议，以及和各团体专业人员协商。第五章的内容是筹备和实行管理改革的具体方法，同时亦包括特别改革的思路。

第三、四、五章都提供个案研究，且对所讨论的主题进行了说明。

注意事项

CAUTIONS AND CAVEATS

本书特别为与开发经营的事业有关的开发商、顾问和公私人员而写的。基本概念是，如果开发商期盼自己的开发项目能迅速进行且获利，就必须学会与社区和邻里团体无间的合作。然而，这一概念的基本理论是，社区和邻区团体必须试着和开发商融洽合作，以确保高品质、具体可行的开发项目。因此，本书对许多个体应是有用的。

与开发经营有关的社区，常引起公私的争议。社区的公务官员渴望经济开发或其他各种开发，因此对开发商表示十分欢迎，且加速可行性研究的流程。开发中的社区，尤其是快速开发的社区，由于开发问题常引起强烈的争议，故对公私之间的关系需要格外的谨慎。因此，这些社区的状况即为本书的“背景”——在此背景下对活跃、突出的邻区和特别利益团体作特别的介绍。由于加利福尼亚州许多社区代表经营开发的原型，因此有许多的讨论指的就是该州的情况。本书作者相信，其他各州的地方政府，可以自加利福尼亚州社区的经验学到宝贵的一课。

个案研究的一个警示：开发商自己提供了许多的研究个案，并依据他们自己对过程及其结果的观点做出评论。而事实上，大部分的个案研究都很少进行归纳，亦未试图纪录他人的看法。因此，可能有一些提出开发项目的参与者会怀疑其中所引用的事实和意见的真实，即使如此，个案研究确实对实际事务和技术提供了颇具价值的记述。

最后，再说明编辑的方式。由于英文中代名词指人称时必表示性别，且男性主宰了开发界，至少目前是如此，为方便起见，开发商在此均以阳性的“他”来代表，读者则可假定开发商兼指男性的“他”或女性的“她”。



开发过程的运作

THE DEVELOPMENT PROCESS: HOW IT WORKS

虽然几乎所有的案例均有一些基本的相似点，但实际上土地开发没有固定的程序。有时开发的过程只不过是一项开发商对需要的认定、提案的拟订、获得大众的同意而进行工作——使整个过程无反对的声音。有时，尤其是大宗且复杂的案例，过程就十分富有戏剧性，充满了争议和冲突、同意和妥协，开发商在公众的竞技台上演出，下了很大的财务和情感赌注。

本章介绍开发过程办理的主要角色，讨论他们不同的角色，摘记他们如何运作，他们所使用的工具，以及彼此之间的观感。文中要辨认三个方面：开发的利益、地区的利益和公众的利益。本章的第一部分简短辨认以上三大项的成员，以及各成员涉及开发过程的理由，剩下的三部