

洛杉矶城市分区的演变与新综合分区的转型

Evolution of Zoning and Its Transformation of New Comprehensive Zoning in Los Angeles

陈璐 周剑云 庞晓媚
Chen Lu, Zhou Jianyun, Pang Xiaomei

摘要：洛杉矶分区在美国土地使用管制中具有重要的开创意义。本文通过追溯洛杉矶的分区起源和历史演变以及新综合分区的转型，旨在更全面地认识美国分区管制工具，并澄清规划与分区的差异性。洛杉矶分区展现了从妨害条例拓展而来的美国土地使用管制工具，从不完全分区向全面综合的分区转变的发展过程。分区已从早期直接面对现实问题的土地管制工具逐渐转化为落实规划目标的管制工具。新综合分区则是一种动态的、基于网络的混合分区系统，是实现多元目标的管制载体，具有较高的先进性。分区作为洛杉矶空间全域管制的技术工具具有可借鉴性，其经验可为我国实现国土空间规划的法治化转型提供经验。

Abstract: Los Angeles's zoning has important pioneering significance in land use control in the United States. By tracing the origin and historical evolution of zoning and the transformation of the new hybrid zoning for Los Angeles, this paper lays a foundation for a more comprehensive understanding of American zoning to clarify the differences between planning and zoning. The Los Angeles's zoning shows the development of land use control tools in the United States, which expanded from nuisance ordinances, from incomplete zoning to comprehensive zoning. The zoning for Los Angeles has gradually transformed from the early tools of direct land use control into control tools for implementing planning objectives. Its new comprehensive zoning is a dynamic, web-based hybrid partition system, which is the control carrier to achieve multiple objectives and has high advanced nature. As a technical tool for space control, zoning and its experience in Los Angeles can provide reference for the law-based management of spatial planning in China.

关键词：分区 / 区域；混合分区；土地使用；管制工具；转型；洛杉矶

Keywords: Zoning; Hybrid Zoning; Land Use; Control Tools; Transformation; Los Angeles

国家自然科学基金面上项目 (51978273)，国家自然科学基金青年基金项目 (51908222)，中国博士后科学基金面上基金 (2022M710834)

引言

现代城市规划起源于英国，1909年英国颁布了世界上第一部《城乡规划法》，标志着规划从理念转化为社会行动规则。然而，规划作为行动的动因和规则，其背后的思想内核是“理性”思想和“乌托邦”思想，两者的结合形成了以建筑师为主体的规划权威对理想城市蓝图的描绘，即通过把一些理想化的概念和价值寄托于某一想象中的设计，借以阐明理想家的社会愿景^[1]。这是一种试图通过理性方式自上而下定义城市结构不同部分及其功能的方法，以解决城市发展中的秩序混乱问题。

然而，同样为了寻求新秩序，美国的分区 (zoning)^①作为城市治理法律，其背后没有“乌托邦”的思想理念，而是英国普通法中的妨害法 (Nuisance Law)^②的延续与转型。“妨害”一词意为任何财产的使用都不应该

作者：陈璐，华南理工大学建筑学院城市规划系，博士研究生。472833596@qq.com

周剑云，华南理工大学建筑学院城市规划系，亚热带建筑科学国家重点实验室，教授，博士生导师。jyzhou@scut.edu.cn

庞晓媚 (通信作者)，博士，广东省科学院广州地理研究所助理研究员，高级工程师。28824860@qq.com

- ① 从英语语言形式的角度，zoning 是 zone (动词) 的名词形式，指划分分区这个动作 / 行为，形成的分区结果又可以使用名词形式的 zones 表示。中文没有这类词性区分，但“分区”一词也可以理解为动词和名词两种形式，这是其他常见译名如“区划”“分区法”“分区管制”所不具有的。因此，本文将 zoning 统一译为“分区”。需要注意的是，英文 zoning 的内涵比中文的“分区”一词还要宽泛，因此需要对其进行详细的解释和定义。
- ② 普通法 (common law) 是源自司法判决的法律体系，而不是源自法规或宪法的概念。妨害 (nuisance) 是英国最古老的诉讼原因之一，妨害法的设立是为了阻止不合理地干涉其他私人土地所有者的权利 (即私人妨害) 或公众的权利 (即公共妨害) 的活动或行为。最初源于对英国王室权利的侵害，如对王室土地和公共道路的侵犯。后逐渐扩展至王室权利之外，以涵盖公众共有的权利。受英国殖民影响，美国在 19 世纪普遍采用的妨害条例 (nuisance ordinances) 是基于妨害行为的地方法律类型，不同地区的条例内容不尽相同，其作用相比英国妨害法较为有限，进一步的解释详见参考文献 [2,12,16]。

对他人造成伤害。起初这是一种事后、被动的管理方式，依赖于诉讼和法院裁决。随着城市化程度的提高，基于妨害的土地使用法律逐渐发展成为更积极的规划工具，即从“事后处理”转为“预防”，为美国土地使用分区的进一步发展奠定了基础^[2]。

1916年纽约颁布的《建筑分区条例》(Building Zoning Resolution, 下称纽约1916分区条例)在美国分区史上具有里程碑意义——不仅成为1926年美国商务部颁布的《州标准分区授权法》(A Standard State Zoning Enabling Act)的蓝本^[3]，也直接影响了1926年欧几里得案的判决^[4]。纽约分区因此被美国其他城市广泛参考研究，并对其他国家产生了不同程度的影响。我国对美国分区的历史研究也多以纽约为例^[3,5-10]，这在一定程度上使得同一时期美国其他城市的努力和创新被忽视。鉴于此，本文选择美国洛杉矶市的分区演变作为研究对象，以此探析分区作为空间全域管制技术工具的深层内涵。选择洛杉矶市分区的原因如下。

第一，洛杉矶的分区经验在一定程度上为纽约市的分区确定树立了先例。纽约1916分区条例是一个参考当时大部分已有分区城市(包括洛杉矶)经验而形成的综合性典型案例。早在1904年，洛杉矶就出台过《居住区条例(9774号)》(Ordinance #9774 Residential Districts)，但其对于分区的开创性意义在一定程度上被忽视了。据马克·魏斯(Marc Weiss)所言，纽约基本上采用并间接推广了洛杉矶的居住分区模式，赢得了当时开发商和业主的支持^[11]。

第二，追溯洛杉矶早期分区的历史，有助于深入理解分区作为规划实施手段的本质。早在19世纪末，洛杉矶就已出现“初步分区”的迹象，分区的结果和形式因当地环境的特殊性各异^[12]。洛杉矶一直有许多由个人和社区团体发起的草根政治行动，奠定了土地使用管制的基础。早期开发商和业主试图通过分区保护高收入住宅区免受其他土地用途的影响，维持土地价值^[13]。例如街道的分类和设计、地块上房屋的布置、地块大小、退让以及用途的分离等许多特征最初都是由私人开发商引入的，后来被公共规划机构采纳为规则和原则^[14]。洛杉矶的分区展现了美国土地使用管制工具从妨害条例拓展而来，从不完全分区向全面综合的分区转变的发展过程，因此对其开展研究，可以更好地解析分区从早期直面现实问题的土地管制工具逐渐转化为落实规划目标的管制工具这一过程。

第三，洛杉矶现行分区对我国具有借鉴意义。自2013

年起，洛杉矶城市规划局开始着手创建一个现代化的新分区系统，对现有的城市分区条例进行全面修订，开启了一场新分区体系革命。2020年，洛杉矶城市规划局公布了新分区体系的草案，显示其分区系统正在从严格的欧几里得(Euclidean)模式转向混合分区(hybrid zoning)^①。即洛杉矶目前正处于新旧分区体系的过渡阶段，其现行分区面临的多重目标和规则所带来管理的复杂性等问题，与我国既往的“多规”管制产生的矛盾具有一定相似性，因此洛杉矶的分区经验对我国具有借鉴意义与前瞻性。

目前国内针对洛杉矶分区/区划的研究几乎空白，仅在少许论文中对分区的起源有简短叙述^[15]。综上，有必要系统梳理洛杉矶分区的起源与发展，通过追溯其历史及其后续演变，深入剖析分区概念，以更全面地认识分区这项管制技术工具的内涵，为我国空间规划法治化转型和国土空间规划下的分区管制构建提供参考。

1 1921年以前：从妨害制度拓展到土地使用管制

19世纪末，妨害条例(nuisance ordinances)是美国大城市中唯一普遍存在的规定，这类条例规定土地所有者在使用其土地时，不得妨碍或有害于他人(邻居)使用和享受其土地利益。例如：1837年伊利诺伊州的一项法令要求肥皂厂、制革厂等企业所有者保持场所清洁，并指定了屠宰场、市场和火药储存设施的位置^[16]。妨害条例对土地使用的管制是在妨害行为发生后奏效，需要通过法庭诉讼和法院判决的方式实现^[17]，尽管这是一种事后、被动、局部和零星的管理方式，但在前工业化社会中非常有效。

1.1 防火区

在早期的土地使用管制中，对建筑材料和建筑用途的管制是最普遍、最著名的。为保护城市的商业核心，防止城市发生毁灭性的火灾，1855年洛杉矶在修订条例中设立了防火区(fire districts)^②，对分区内的建筑材料和建筑用途进行管制，包含限制严格的中央防火区(其中以广场区域[Plaza Area]为中心的区域限制更严格)和限制较小的一般防火区两个分区。为了跟上城市中心的建设和商业增长速度，市议会不断调整防火区的边界。1910年，早期划分的一般防火区后期大都被并入了限制严格的中央防火区(图1)。

防火条例中列出了一般范围内的非法行为，例如储存超过一定量的易燃材料，制造酸或爆炸材料等。在1874年的

① 洛杉矶城市规划部门网站在对分区的介绍中写道，“洛杉矶正在从严格的欧几里得模式转向混合分区模式”(Los Angeles is shifting from strictly Euclidean to Hybrid zoning)，本文4.1小节也有进一步解释。详见：<https://planning.lacity.org/zoning/overview>。

② 与我国相关建筑规范中的“防火分区”不同，本文所提及的洛杉矶“防火区”是在区域层面的分区，而非建筑内部的特定区域。



注:1874年和1882年的图中,小的中央防火区注为1区(深灰色),一般防火区(粉色)注为2区。1910年图中,仅描绘了防火区1区(深灰色),此时防火条例仅适用于最危险、最易燃易爆的场所,并将早期的2区纳入1区,而其他区域已经开始建立居住区和工业区进行管制。

图1 洛杉矶市中心中央防火区和一般防火区的边界演变

资料来源:作者根据参考文献[12]绘制

防火条例中,针对中央防火区1区制定了一条建筑规范,即只有不可燃材料才能用于新的建筑或附加设施;同时,条例详细规定了墙、屋顶、窗户、门廊以及砖和砂浆的质量,并禁止露天焚烧垃圾^[12]。

可见,当时的规定已经以法律规则的形式直接干预建筑建设和土地使用,可被视为土地使用(用途)管制的起源之一。分区范围和边界不是固定的,而是随着规制对象和规制目标的变化而动态调整。

1.2 单一意图区

随着城市化程度的提高、经济体系的复杂化,城市土地使用用途逐渐多样化,传统妨害诉讼的效果越来越差。例如为保障城市居住质量,妓院以及与疾病、死亡有关的使用如墓地、停尸房(或提供停尸服务的场所)等都逐渐被搬离城市,但非疾病性质的医疗护理、城市动物(如马)的饲养等也会遭到居民的抗议。1880年代—20世纪初,居民们越来越频繁地使用请愿程序,要求市议会设立限制特定用途的、具有单一意图的区域,以保护他们的家园和企业,分区由此逐渐成为社会管理的一种工具。

在此背景下,单一意图区(single-purpose districts)被划分出来。单一意图区是规定了一种用途或排除了特定用途的

区域,通常在市民请愿时设立,并通过市政警察权加以保护。单一意图区中较为特殊的是对洗衣店的限制。随着洛杉矶市的华人洗衣店的增加,城市空间用途的冲突也逐渐增多。华人洗衣店的密度、垃圾、下水道和排水问题都很严重,市民不断请愿,要求市政当局制定法令限制华人洗衣店。最终于1904年,洛杉矶市议会通过了《居住区条例(9774号)》,在第一、第二和第三个选区(ward)^①设立居住区(residential districts)(图2),明确禁止在居住区中设置洗衣店用途^[12]。

1.3 1908年首次建立工业区

1908年以前,洛杉矶市议会主要通过逐案排除的土地管制方式建立单一意图区,以回应市民的抗议和请愿。1908年,洛杉矶市内建立了6个居住区,排除了更多类型的工业用途^[18],但这不仅没有有效解决在城市内控制工业地点的问题,经济增长也受到阻碍。1908年2月,洛杉矶市首次建立了6个工业区,以保护工业的发展(图3)。到1909年,洛杉矶基于妨害条例将城市用地划分为三种类型——居住区、居住区例外(residence exception)^②和工业区。此时的划分方法已经不只针对已开发的土地,也涉及大量未使用的土地,这意味着分区已经有对城市未来发展的初步计划了。

① 选区制度(the system of ward districts)是19世纪下半叶美国普遍采用的制度,是为当地市民建立代表制的手段。在洛杉矶早期的分区历史中,选区(ward)是建立用途分区的基础。详见参考文献[12]。

② “居住区例外”的设定是为了保护居住区内的现有商业,这个概念与现在所说的“不一致的用途”相似,即只要用途、建筑等没有重大变化,且附近的大多数业主没有反对,可允许以前合法的商业用途继续运营。

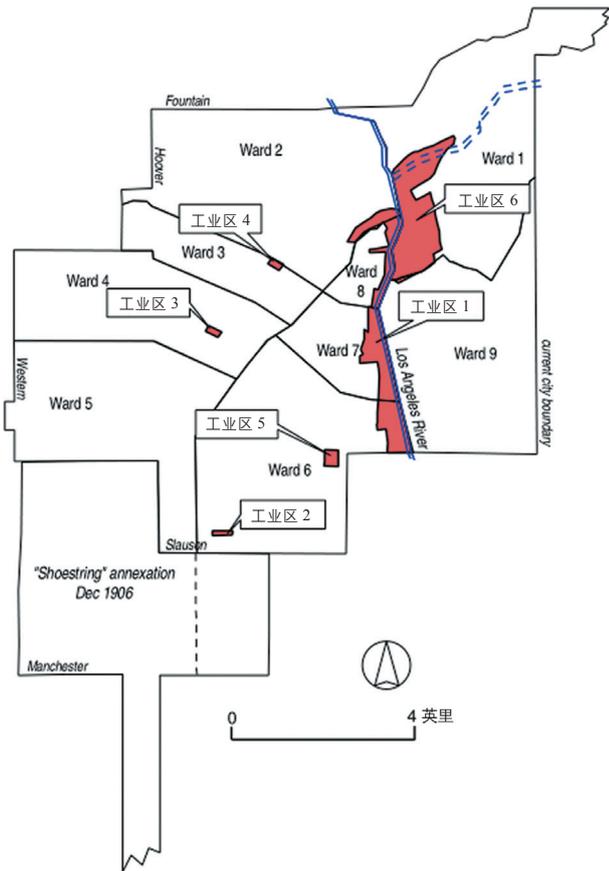


图3 1908年洛杉矶设立的六个工业分区
资料来源：参考文献[12]

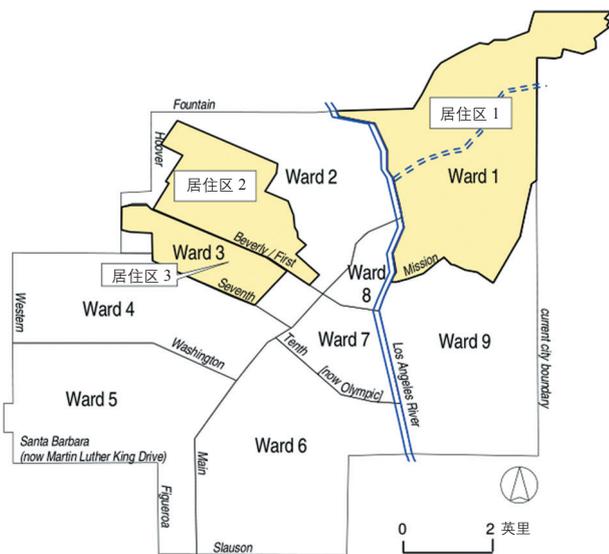


图2 1904年洛杉矶居住区分布
资料来源：参考文献[12]

总体而言，1921年以前的洛杉矶土地管制是对妨害条例的延伸，对土地用途的管制超越了传统建筑法规而扩大到了区域层面。通过分区进行土地使用（用途）管制，通过法

律平衡个人与社区利益。早期的分区是一种自下而上的利益协调，相关条例随着城市发展逐渐完善。洛杉矶的分区尝试还使美国得克萨斯州法院基本确定了分区作为市政职能的合法性，为以后接受越来越复杂的分区奠定了基础。

2 1921—1945年：全面分区的尝试与综合分区的开始

严格来说，1921年以前洛杉矶的分区仅仅是区域划分，是排除特定用途的工具，还不完全是现代意义上的分区，其管制的是土地的特定用途而不是用途类别，并且也没有管制建筑体量或密度。被誉为“美国分区之父”的爱德华·巴西特（Edward Bassett）称此种分区方式为“不完全分区”，但也是“一种真正的分区形式，因为不同的地区被不同的法规覆盖”^[19]。

1921年10月，洛杉矶市议会在城市规划委员会的建议下，废除了许多已有的条例，制定了覆盖整个城市的土地使用分区计划（land use zoning plan）。市议会创建了A~E共五个分区，规定了土地用途类别及其建筑物类别。土地用途类别呈现出“金字塔状”（图4）：A区只能建造单户住宅；B区允许多户住宅、酒店、教堂、公共或半公共教育和慈善机构以及A区允许的用途；C区是商业用途（商业和零售），以及任何住宅用途；D区允许列出的一组具体用途和低强度的用途；E区为无限制区^[18]。这是一种与1922年欧几里得分区类似的累积分区体系（cumulative zoning），每一层分区都是向上兼容而向下隔离，是一种单维度的包容与隔离并存的分区体系^[20]。

在城市规划委员会的推动下，分区从一个直接“针对现有问题的土地管制工具”扩展成为一种关注城市未来发展、促进特定区域价值、具有预防措施的“落实规划目标的管制工具”。早期的分区并没有建立在规划的基础上，缺乏广泛的愿景基础，而1921年规划者在设计全市的分区方案时，根据



图4 金字塔式用途分区逻辑示意
资料来源：作者根据参考文献[20]绘制

当时流行的理念设定了目标。洛杉矶的规划者们决定将主要用于多户住宅的用途设置在干道附近，商业用途集中在主要十字路口，而内部街道则留给单户住宅和公共设施^[21]（图5）。

然而，基于规划思想的分区尝试面临过度分区问题。洛杉矶城市规划委员会于1928年发布的年度报告中指出，规划中有13.4%的土地被划为商业用途，但实际中仅有5.8%的城市土地被用作商业用途。例如1926年，威尔希尔市（Wilshire）市中心以西的好莱坞区（Hollywood District）有30%的土地被划作商业用途，但实际只有7%的土地被用作商业用途^[20]。

面对过度分区带来的混乱现象，洛杉矶在1930年进行了重大改革，建立了全新的“综合分区条例”（Comprehensive Zoning Ordinance），采用了更通用的分区代码R（居住）、C（商业）、M（工业），形成了现在的标准语言，对高度、面积和密度的要求以及停车要求^[18]等进行了说明。

3 1946年至今：综合分区的发展和转型

3.1 综合分区的分区类型、管制内容和特点

3.1.1 1946年的综合分区本质上采取了欧几里得分区方式

1946年，洛杉矶最后一次对分区条例进行全面修订，合并了当时已有的11项分区法规，其目的是将当时所有的分区法规合并协调为一个综合分区计划（comprehensive zoning

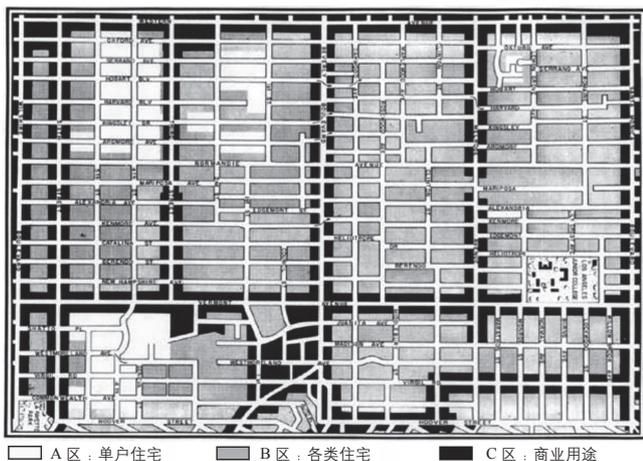


图5 洛杉矶市1930年分区图局部

资料来源：https://web.stanford.edu/class/history104/coursework/maps/Los_Angeles/Fig17-LAZoning,1930.jpg



图6 洛杉矶用途分区等级

资料来源：作者根据https://codelibrary.amlegal.com/codes/los_angeles/latest/lamc/0-0-0-108871绘制

plan)。此次综合分区计划延续了1930年综合分区条例中的居住、商业和工业三种分区类型，并首次引入三种密度等级的农业分区即A1农业区、A2农业区和RA郊区（suburban zone），以促进对农村土地的保护、管理城市化的进程。

从管制内容上看，1946版综合分区计划是一种典型的欧几里得式分区。1922年的欧几里得分区条例划分了6个用途分区、3个高度分区和4个场地（area）分区^[20]。其中，高度分区和场地分区分别对建筑高度和地块尺度、院子（yard）和其他开敞空间的大小作出规定，相应的规则建立在用途分区之上^①。1946年的洛杉矶分区也是如此，每个用途分区内的管制内容同样包含用途、高度和场地三个方面的规定。

3.1.2 现行综合分区是一个承载多元目标的管制工具

现行的分区条例（Zoning Code）是1946分区条例的修订版，保留了基础用途分区内的控制内容。但为了适应城市新的目标和发展要求，洛杉矶市现行分区丰富了类别——在1946年的16个基础用途分区类别上拓展了19个分区类别，即形成了共35个分区类别（图6）。其中，新增OS开敞空间区（open space zone）和PF公共设施区（public facilities zone），两类分区用途的设置旨在为公有土地提供条例，以执行城市总体规划和社区规划的相关目标。

依据不同控制要素，35个分区类别又被细分为多个次类别。例如RD类即限制密度的多户住宅区（restricted density multiple dwelling zone），具体分为RD1.5、RD2~RD6共六个次类别，每个居住单元要求的最小地块面积限制分别为1500平方英尺、2000~6000平方英尺（1平方英尺≈0.093m²）。

为了应对市场发展与社区需求，在基础分区之外，洛杉矶还设置了13个具体规划区（specific plan zones）、20种补充用途区（zoning supplemental use districts，某些地方可能有多个补充用途）。另外，在特定的政策目标下形成了各种类型的叠加区，如商业和艺术区（CAD: Commercial and Artcraft Districts）、社区规划实施叠加区（CPIO: Community Plan Implementation Overlays）、历史保护叠加区（HPOZ: Historic Preservation Overlay Zones）等。这些叠加区也是当代美国其他城市中普遍使用的工具，如纽约现行分区中有54个特别意图区（special purpose districts）。详细的分区信息

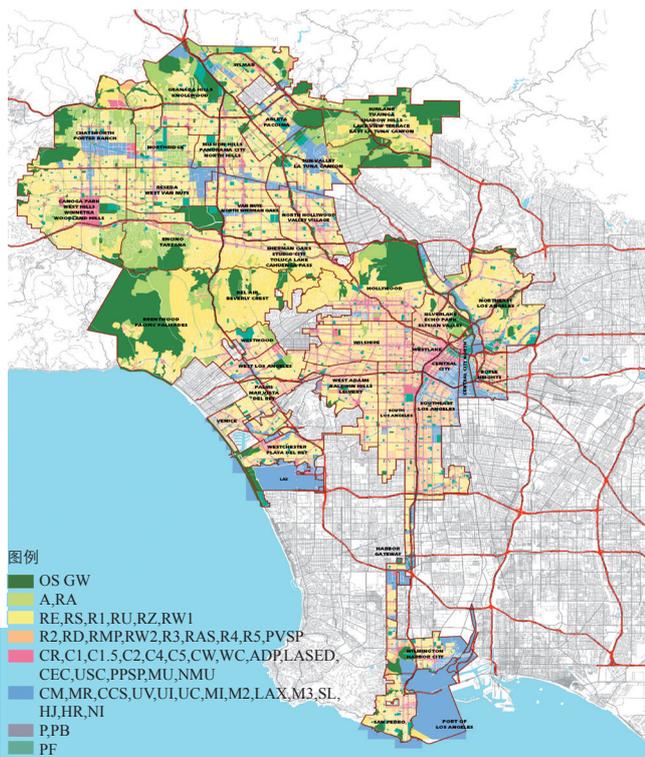
① 1922欧几里得分区虽然划分了用途分区、高度分区、场地分区三种分区，但仍是一张图的控制模式，其中用途分区与高度分区、场地分区有着对应关系。例如U1用途区在A-1面积分区和H-1高度分区内；U2用途区在A-2面积分区和H-1高度分区内等。详见参考文献[4,27]。

可以在洛杉矶分区信息与地图访问系统 (ZIMAS: The Zone Information and Map Access System) 中查询 (图 7)。

3.2 综合分区逐渐成为城市规划的管制工具

对于绝大多数美国城市而言,是分区而非规划塑造了他们的城市特征。洛杉矶在 1941 年就开始考虑总体规划,但由于各种原因,直到 1970 年才制定第一份洛杉矶概念规划 (Concepts for Los Angeles),以重组洛杉矶城市形态,并为下一阶段长远的总体规划奠定基础^①。可见,1946 年分区条例的目的并非实施总体规划。实际上,直到 1979 年加利福尼亚州要求市政府的总体规划与分区条例保持一致,分区才逐渐成为实施规划的管制工具。

当前,洛杉矶城市总体规划是一份全面的政策文件,包括土地使用、空气质量、资源保护等 11 项内容。其中土地



注:此图为 ZIMAS 中截取的全域图,该图是基于网页的交互式地图,可以放大查询具体地块的土地使用和分区信息,以及相应的规划申请和建筑许可的历史信息。

图 7 洛杉矶市现行分区图系统

资料来源: <http://zimas.lacity.org/>

使用部分由 35 个社区规划 (community plans) 构成。每个社区规划都包含一份政策文件和土地使用图 (land use map),详细阐述了总体规划设定的方向,并将特定目标与空间关联起来。而分区条例则将总体规划和社区规划中规定的政策转化为具体的规则和条例,将规则落实在城市的每一块土地之上。换言之,社区规划中的土地使用图是规划目标的空间化,而作为规划管制工具的分区是管制规则的空间化。由此,分区已经从最初基于妨害条例、较为被动的土地管制工具转变为实现资源保护、促进城市发展的综合管制工具。

3.3 2013 年重新分区的背景和转型目标

1946 年洛杉矶分区条例制定时,这座城市的人口还不到 200 万,当时分区条例相对简单。经过 60 余年的发展,洛杉矶的人口增加了一倍多。在此期间,整个社区的人口和物质等均发生了彻底的变化,商业和活动中心已经多次转移。分区作为实现城市发展目标的工具,承载着多元目标,落实着总体规划和社区规划,因此为了应对城市发展的快速变化,叠加分区体系逐渐形成——将新的管制目标作为叠加上层,建立在基础分区上,以补充新的管制规则。据统计,目前洛杉矶全市超过 60% 的土地都受到基础分区之上的多重特殊叠加上层覆盖,由现有的基础分区和覆盖区组合形成了 266 个不同的分区。这些叠加层的组合多样,相应的管制规则分散在整个分区条例中,部分甚至在其他法规中,使得开发和用途规则难以理解。因此,2013 年起,洛杉矶城市规划局启动了重新分区项目^②,开始着手创建一个现代化、高效的分区系统,其关键工作就是简化和澄清现有的分区条例。通过创新规划管制工具即新分区体系,将原有的“多层”分区对应的多重规则进行整合提升,通过规则的叠加组合,合并为“一张图”的综合分区,最终形成一种更直观易用的新分区代码及其对应的管制规则 (图 8)。

2014 年洛杉矶城市规划局发布了《分区条例评估报告》

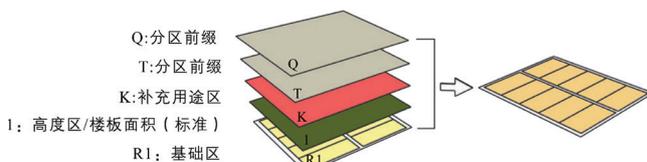


图 8 将现有的多层分区转换为一个新的基础区

资料来源:《分区条例评估报告》(Zoning Code Evaluation Report)

① 关于总体规划的发展历史,详见: <https://planning.lacity.org/blog/framework-realigning-zoning-code-our-vision>; <https://urbanla.weebly.com/history-of-planning.html>。

② 2013 年洛杉矶启动的重新分区项目又被称为“re: code LA”,其规划部门网站近几年曾发布过一些阶段性研究成果,如《分区条例评估报告》(Zoning Code Evaluation Report, 2014 年 12 月 16 日)、《现行分区条例进程》(Current Zoning Code Processes, 2015 年 6 月 24 日)、《在线分区条例的演变——网上法典》(Evolution of the Online Zoning Code: WebCode, 2016 年 10 月 24 日)等。

(Zoning Code Evaluation Report), 该报告根据社区的意见概述了新的分区条例的方向和结构, 以及其他长期规划目标。2020年11月12日, 洛杉矶市城市规划委员会发布了新分区条例的公开听证会草案, 并对市中心社区规划(DTLA2040: Downtown Los Angeles Community Plan Update)^①的分区和规定进行了说明。

4 新分区的转型目标及其主要创新性

新分区转型工作从分区条例的全面修订开始。根据《分区条例评估报告》, 新分区条例的创建包括以下几个主要步骤: (1) 对现有分区进行评估, 以制定新的分区大纲; (2) 将相似的规则组合在一起, 转入新的提纲, 并结合一些新兴分区技术的经验, 确保现有规划中的新思想能够嵌入新分区中; (3) 将现有多层的规则进行整合, 形成新的基础区; (4) 起草新分区条例草案和制定高质量发展的开发标准, 以实施未来规划; (5) 随着新的社区规划的编制, 将有机会改变分区图, 实施新分区, 如DTLA2040将是第一个应用新分区的规划区域, 新分区将随着社区规划的更新逐步应用, 并最终代替现有分区, 新分区条例也就成为洛杉矶唯一的分区条例。新分区转型的一个基本目标是分区多个图层的“消解”, 规则的简化类似我国的“多规合一”, 但不同之处在于, 洛杉矶现有的各类型规划不会被新分区取代, 而是通过新的分区技术确保将规划中的新思想、新理念纳入新分区管制中。也即“多规合一”中的“一”并非整合为一份规划, 而是“一张图”的综合分管制系统。

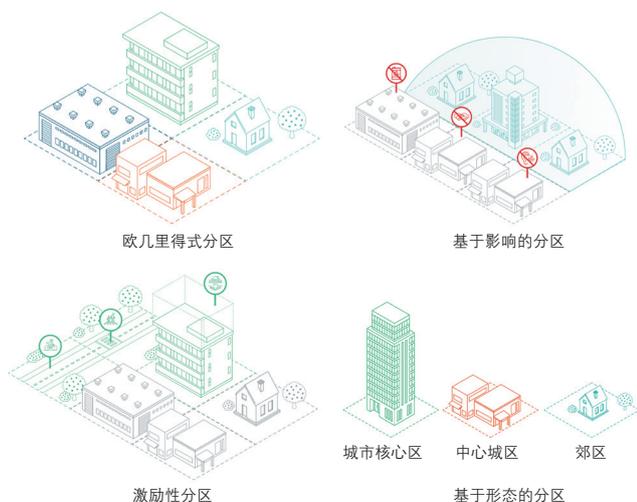


图9 改进或替代欧几里得分区的几种主要分区类型示意

资料来源: <https://planning.lacity.org/zoning/overview>

4.1 从严格的欧几里得分区模式转向混合分区模式

美国现有的分区条例是传统的欧几里得式分区模式的延续, 本质上是为了将不相容的用途分开。传统分区中用途的分离所带来的交通量的增加、土地利用效率低下和公共街道活力丧失等问题直到1950年代才完全显现, 随后, 基于影响的分区(performance zoning)、激励性分区(incentive zoning)、基于形态的分区(form-based zoning)等新兴分区技术应运而生(图9), 部分改革者认为它们是改进或替代欧几里得分区的有效方式^[22-24]。洛杉矶的新分区体系正是试图吸收上述分区方式的管制技术经验, 整合为一种混合分区(图10), 以实现当代的城市多元目标。

4.2 新分区代码成为分区规则的索引

4.2.1 现行分区规则的复杂性

不同城市在分区上都有其独特性, 分区逻辑和分区结果都不尽相同, 但它们采用的分区代码在一定程度上传达了有关适用法规的基础信息。洛杉矶的分区代码与大多数美国城市分区代码一样, 都是以用途分区为基础, 采用字母与数字的组合代码, 但其代码组合形式更加复杂。

分区代码作为分区结果的语言符号, 将分区规则与分区图链接起来, 每一个符号都指向特定的分区规则。例如一个典型的商业区代码可能包含五个部分: 前缀、分区类别(zone class)、高度区(height district)、开发限制(development limitations)、叠加区(图11)。其中, 分区类别和高度区是所有分区都具有的两部分, 前者包含许可的或有条件的许可

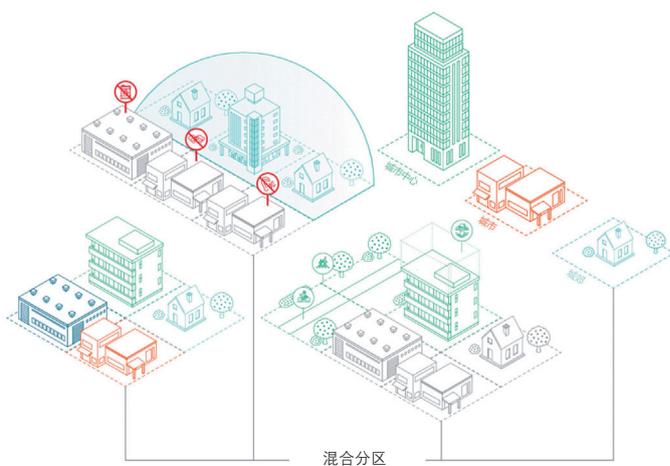


图10 混合分区示意

资料来源: <https://planning.lacity.org/zoning/overview>

① 洛杉矶城市规划部目前正在更新两个社区规划, 即市中心(Central City)和市中心北区(Central City North)的社区规划, 它们共同构成了洛杉矶市中心(Downtown Los Angeles)的社区规划。DTLA 2040即洛杉矶市中心社区规划。

用途、退让距离、地块标准和停车要求等基础性规则，后者包含容积率、建筑高度等规定。

前缀和开发限制是分区变更时规划局对个案额外附加的限制条件。其中，前缀包括 Q 和 T 两种类型：Q 表示对分区的用途施加临时或永久的限制 (qualified classification)；T 表示分区的临时性限制 (tentative zone classification)，当开发者完成了规划局的特定要求后，T 限制可以被取消。开发限制则对高度、容积率和建筑退让施加了进一步的限制。例如 C2-2 分区的容积率要求原本为 6，当对其施加 D 限制后，即分区类型变为 C2-2-D 后，分区内的地块容积率将由 6 变为 3。

叠加区则包含前文中提到的多种类型，本例中 CDO 是具有详细的社区设计所形成的区域。此外，还有针对如停车、开敞空间、围墙 / 栅栏的规定，规则例外情况，有条件使用，街道、标牌等要求等，以上要求都会限制该分区的开发，大大增加了城市开发的成本。分区相应的管制规则分散在整个分区条例中，部分甚至在其他法规中。

4.2.2 新分区将相似的规则整合在一起，通过代码建立起索引关系

新分区的核心目标之一是简化和明确现有的分区法规，但简化并不意味着失去各种分区的细微差别，其采取的简化方法是将一系列分区合并为一个分区的单一描述。也即创建一种分区的语言符号，将相似的规则整合在一起，并用分区代码关联起相应的分区规则。

新分区的一大创新性在于分区代码的模块化组合形式。这是将多种分区方式结合而成的特殊模块化分区形式，需要将多个分区捆绑在一起才能创建一个分区。实际上，这提供了更多可能的分区类型，有助于实现每个社区的愿景和目标，反映城市文化和地域的多样性。新分区条例包含五个基础分区：形态分区、沿街面分区、开发标准区、用途区、密度区 (图 12)。

(1) 形态分区。包含一个说明性的图表，分为地块要求和体量要求。地块要求控制地块面积、建筑密度、退缩、开敞空间；体量要求控制高度、容积率及容积率奖励的最大值、建筑宽度等。

(2) 沿街面分区。沿街面主要控制建筑退缩和立面。退缩要求包括沿街商铺的进深、临街长度的百分比、临街的停车退缩、临街的环境美化等要求；立面要求包括临街的透明度及设计处理、入口间距和首层建筑层高等要求。

(3) 开发标准区。开发标准旨在规范场地设计，包括道路、停车场、景观和其他场地特征的位置和特征，适用于从汽车导向到步行导向的各种环境。例如开发标准 5 区优先考虑步行体验：行人通道标准增加了长街区的空隙率，确保从公共道路进入建筑入口的便捷性，便于行人通行；不强制要求停车，有助于创建一个动态和步行的环境；提供停车场时，必须满足高设计标准，以确保行人的机动性、安全性和舒适性不受阻碍；另外，规定了标牌的大小和位置，以创建行人导向的公共领域。

(4) 用途区。每个用途区由用途类型和可变的编号两部分组成，共有开敞空间、农业、住宅、住宅混合、商业、商业混合、工业、工业混合和公共设施 9 种用途类型。

(5) 密度区。密度区限制了地块上居住单元的数量。

以上这五个基本分区是必须的，如果有必要对基本分区中未涵盖的方面进行管理，则可选择性地增加第六分区——叠加区。通过优化分区方法，试图解决并实现现有分区无法实现的规划目标。

每一类基础分区都建立了各自的分区符号体系，链接不同维度的分区规则，最终形成的综合分区代码成为分区规则的索引 (图 13)。例如：[MB3-SH1-5][CX3-4] 分区适用的规则包括 MB3 形态分区的规则、SH1 沿街面分区的规则、开发标准 5 区的规则、CX3 用途分区的规则以及密度分区 4 区的规则的组。五类基础分区的规则独自成章，通过综合分区代码的索引，可以快速定位和查询。

4.3 动态的、基于网络的分区系统

除了在规则本身上进行整合简化，洛杉矶还创建了一个动态的、基于网络的 (web-based) 分区系统，并且面向所有用户开放。在新旧分区的过渡阶段，用户可以随意查看每一块土地即将转成的新分区代码。

从分区“一张图”整合的结果看，原有多图层被合并形



图 11 洛杉矶现行分区代码的结构 (以某商业区为例)
资料来源：作者根据 <https://planning.lacity.org/zoning/existing-code> 绘制



图 12 洛杉矶新分区代码的结构
资料来源：作者根据 <https://planning.lacity.org/zoning/new-code> 绘制

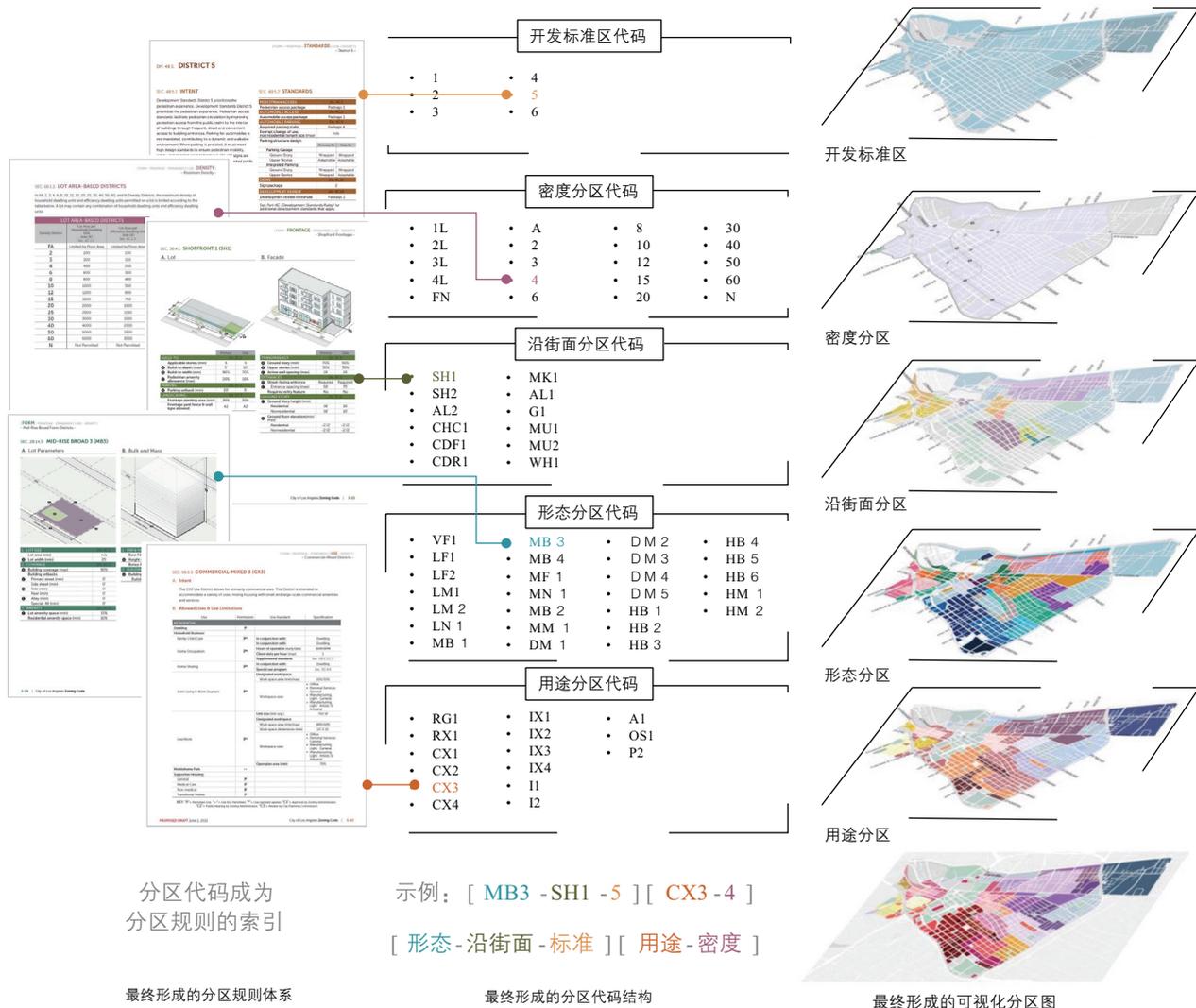


图 13 洛杉矶新分区代码索引关系示意
资料来源：作者根据 DTLA2040 草案内容绘制

成了新的斑块。从表面上看，分区类型更多了，分区条例更加复杂了。但实际应用中，由于创建了基于交互式的地图和代码索引，用户可以根据需求只提取所需要的部分，很便捷地查询到每一种分区所适用的规则组合。因此，洛杉矶的新分区系统是以一种智能的、易于使用的方式建构的分区条例，具有创新性和革命性。

5 洛杉矶分区演变的特征总结及其对我国国土空间规划的启示

5.1 洛杉矶分区从妨害制度到规划管制工具的演变历程

从洛杉矶的分区演变历程可以清晰地看出，分区不是规划，而是从一种直接进行土地使用的、较为被动的管制工具，逐渐演变成为更加主动的规划管制工具，以落实规划目

标（表 1）。洛杉矶分区虽然有其城市自身发展的特殊性，但分区思想的基础是美国分区制度所共有的，即依据不同目标，将土地或空间划分为不同片区，建立相应区域的土地使用管制规则，实现对土地的管制。从最初的防火区就可以看出，分区与管制规则是一并建立的；而当前的新分区体系是先建立分区管制规则，再通过一个个的社区规划赋予土地新的分区代码。转换完成后，新的分区条例将完全替换现有的分区条例。

5.2 国土空间规划体系下分区作为土地管制的技术工具具有可借鉴性

我国国土空间规划也是对空间进行分区分类，并采用代码进行命名。从目的和形式上看，其与现行洛杉矶分区体系

是类似的，但目前国土空间规划的分区仅具有总体原则和基本要求，而没有相应的分区规则，并不是从管制角度建立的分区体系。两者的差异也正是规划与分区的不同——当前的国土空间分区是规划分区，更多的是为了描述目标，是一种描述型分区；而洛杉矶或美国的分区则是作为管制工具的分

区，从诞生之日起就一直是美国的基本法律、法规。如果没有管制，规划就不会有任何效力。

我国的控规实际是类似洛杉矶社区规划与“不完全分区”的结合体，既包含社区规划中反映城市未来愿景的政策和目标的

部分，又包含面向土地管制建立地块图则的部分。控规虽然在很大程度上借鉴了美国分区的技术经验，但实则

是以规划的手段发挥规则的作用^[25]。分区与控规的根本差异在于“法律”与“规划”的类型区别^[20]。例如国内的用地代码 R1 是一种用途类型（使用活动）代码^[26]，而洛杉矶 R1 是一种分区代码，是分区（“多个地块的集合”）和分区规则的结合体^[27]。分区条例中不仅规定了 R1 分区的用途类别，还有高度、密度、容积率、退让等其他一系列的开发规则。

上都有其独特性，分区逻辑和分区结果都不尽相同，但作为管制工具的分

6 结语

这个技术工具本身是值得借鉴的。

分区本身是一个地方性的土地管制工具，洛杉矶的分区历史与新分区转型为我们认识美国分区工具提供了一个新的视角。

洛杉矶分区由最初从妨害条例拓展而形成的零散的单一意图区，到形成覆盖整个城市的综合分区，其管制内容与规则在不断完善。从洛杉矶分区的演变历史可以清晰地看出，分区最初的目的并非实施规划，而是直接解决现实问题——有一个目标如防止火灾或保护居住区，则可以建立一个分区及相应的管制规则；当再有一个目标如发展工业，可以再设立工业区及相应的规则。但随着城市的发展，目标越来越多，同一土地空间上对应多重目标，形成了多层分区，导致分区规则也是层层叠叠，越来越难以理解和使用。

城市发展目标必然是多元的，目标的多元化对应

在空间管制上就是管制分区和规则的多层化。因此，当代的分区必然是承载多元目标的综合分区。虽然综合分区并不存在统一的模式，但相比美国分区的典型城市纽约而言，洛杉矶的分区或许更值得我国学习和借鉴。洛杉矶现行的分区条例是一个涵盖城乡范围的全域管制工具，包含了开敞空间区和农业区的管制，以实现自然资源和农业空间的保护，这对于国土空间下的生态空间和农业空间的管制具有较为直接的借鉴意义，而这也是纽约分区中所不具有的。

表 1 洛杉矶城市分区演变阶段简表

阶段	1921 年之前：不完全分区	1921—1945 年：全面分区的尝试	1946—2013 年：综合分区	2013 年至今：新分区转型
分区原因和目的	将妨害条例拓展到土地使用管制上，分区成为直接解决现实问题的管制工具	城市规划委员会成立后，受规划思潮影响，分区兼顾关注城市未来发展、促进特定区域发挥价值的目标	将所有分区法规 and 规定合并协调为一个综合分区计划，管理和限制建/构筑物 and 土地的位置、用途；规范和限制高度、层数和大小，调节和确定院落和其他开敞空间的大小和人口密度	创建一个现代化的、高效的分区系统，以提高透明度、简化程序、与城市规划目标保持一致、吸引投资、提高市民生活质量
分区逻辑	市民请愿，以警察权为保障，市议会设立	累积式用途分区	欧几里得式分区的延续，新发展目标以叠加区的形式，叠加于基础用途分区之上	将相似的规则整合在一起，结合新兴分区方式，构建模块化分区系统，建立新旧分区代码转化机制
分区结果	为特定用途设立单一意图区，如居住区、工业区	1921 年 A~E 类 5 个用途类别区；1930 年 R（居住）、C（商业）、M（工业）3 个用途类别及其 8 个次类	1946 年分区分为农业区、居住区、商业区、工业区等共 16 个分区间类；现行分区拓展出开敞空间区和公共设施区，形成共 35 个分区间类及若干次类，以及各类叠加区	草案中制定 21 种形态区、9 种沿街面区、6 种开发标准区、9 种用途区、19 种密度区类型，以提供多元分区组合的选择性
阶段特征	零碎的、自下而上的土地使用管制系统	过度分区；初具规划逻辑；容易沦为特殊群体的利益工具	管制内容逐渐综合；管制区域覆盖全域空间；管制目标更加多元；分区逐渐成为落实总体规划和社区规划的管制工具	新旧分区过渡阶段

年的修订版,图层越来越多,条文也越来越长。洛杉矶率先进行了分区的全面修订,新综合分区系统是一种可拓展、可组合、灵活的分区系统,既保留但简化了原有用途的管制要求,又拓展了形态、沿街面等新的管制内容,模块化的组合形式相当于为土地分区集成了一个丰富的分区规则库,可以满足未来城市的多元性管理需求。这些新分区的管制技术对于我国而言也具有比较直接的借鉴意义,如沿街面分区中制定可定量的开发标准(而非指导原则),以更好地实现对历史街区的保护;通过建立混合用途分区,有利于创造一个混合用途、对行人友好的环境;将城市设计指南的内容纳入形态分区,有助于创建一个更有效的设计审查系统等。同时,洛杉矶基于交互网络的分区系统使得分区条例更加易于理解、使用和管理,对于规划使用和管理而言,是实现“一张图”管理的有效机制。在现有综合分区的实践中,极具领先性。

总的来说,洛杉矶分区的演变和新分区转型,可以为实现国土空间规划的法治化转型提供一定的参考。综合分区这一承载多元目标的管制载体值得借鉴,但如何将借鉴的技术工具结合我国国情,具体建立哪些分区类型和管制规则,则有待进一步的具有针对性的对比研究。UPI

参考文献

- [1] 王丰龙,刘云刚,陈倩敏,等. 范式沉浮——百年来西方城市规划理论体系的建构[J]. 国际城市规划, 2012, 27(1): 75-83.
- [2] CULLINGWORTH B, CAVES R W, CULLINGWORTH J B, et al. Planning in the USA: Policies, issues, and processes[M]. Routledge, 2013.
- [3] 于洋. 纽约市区划条例的百年流变(1916—2016)——以私有公共空间建设为例[J]. 国际城市规划, 2016, 31(2): 98-109.
- [4] FLUCK T A. Euclid v. Ambler: a retrospective[J]. Journal of the American Planning Association, 1986, 52(3): 326-337.
- [5] 薄力之. 美国区划法对于建设强度管控的措施与经验——以纽约为例[J]. 北京规划建设, 2017, 173(2): 34-43.
- [6] 孙骅声,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.
- [7] 王丹,谭纵波,刘健. 美国纽约市建筑高度控制方法探析[J]. 国际城市规划, 2016(1): 93-99.
- [8] 李强,王珊. 纽约的分区制及其启示[J]. 城市规划学刊, 2005(5): 95-97.
- [9] 彭飞飞. 美国的城市区划法[J]. 国际城市规划, 2009, 24(增刊1): 69-72.
- [10] 阳建强. 美国区划技术的发展(上)[J]. 城市规划, 1992(6): 49-52.
- [11] WEISS M A, WARD D, ZUNZ O. Density and intervention: New York's planning traditions[M] // The landscape of modernity: essays on New York City, 1900-1940. Russell Sage Foundation, 1992: 46-75.
- [12] KOLNICK K A. Order before zoning: land use regulation in Los Angeles, 1880-1915[M]. University of Southern California, 2008.
- [13] WEISS M A. The rise of the community builders: the American real estate industry and urban land planning[M]. Beard Books, 2002.
- [14] FISCHLER R. The metropolitan dimension of early zoning: revisiting the 1916 New York City Ordinance[J]. Journal of the American Planning Association, 1998, 64(2): 170-188.
- [15] 李恒. 美国区划发展历史研究[D]. 北京: 清华大学, 2007.
- [16] HIRT S A. Zoned in the USA: the origins and implications of American land-use regulation[M]. Cornell University Press, 2015.
- [17] 王丹. 妨害视角下的城市土地用途控制探析——以美国为例[J]. 国际城市规划, 2015, 30(增刊1): 23-28.
- [18] WHITTEMORE A. The regulated city: the politics of land use regulation in Los Angeles, 1909-2009[M]. University of California, Los Angeles, 2010.
- [19] BASSETT E M. Zoning: the laws, administration, and court decisions during the first twenty years[M]. Russell Sage Foundation, 1940.
- [20] 周剑云,黎淑翎,戚冬瑾,等. 《1961纽约区划条例》立法目的及其实施路线[J]. 城市规划, 2020, 44(10): 102-113.
- [21] WHITTEMORE A H. Zoning Los Angeles: a brief history of four regimes[J]. Planning perspectives, 2012, 27(3): 393-415.
- [22] 戚冬瑾,周剑云. 基于形态的条例——美国区划改革新趋势的启示[J]. 城市规划, 2013, 37(9): 67-75.
- [23] BURDETTE J T. Form-based codes: a cure for the cancer called Euclidean Zoning?[D]. Blacksburg, Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University, 2004.
- [24] McDOUGAL III L L. Performance standards: a viable alternative to Euclidean zoning[J]. Tulane law review, 1972, 47: 255.
- [25] 黄明华,赵阳,高靖葆,等. 规划与规则——对控制性详细规划发展方向的探讨[J]. 城市规划, 2020, 44(11): 52-57, 87.
- [26] 周剑云,戚冬瑾. 从规划语言学层面再认识城市用地分类体系[J]. 城市规划, 2018, 42(10): 34-41.
- [27] 陈璐,周剑云. 语言学视角下的规划、分区及分区代码研究[J/OL]. 城市规划, 2022[2022-04-24]. <https://kns-cnki-net.webvpn.scut.edu.cn/kcms/detail/11.2378.TU.20220421.1203.002.html>.

(本文编辑:顾春雪)