

城市更新背景下西雅图区划调整制度建立的经验和启示

Experience and Enlightenment from Seattle Rezoning System in the Context of Urban Regeneration

蒋希冀 俞屹东 曹馨丹 叶丹

JIANG Xiji, YU Yidong, CAO Xindan, YE Dan

摘要：在我国城市更新背景下，如何科学、高效、有序地推进土地利用调整以适应城市和社会发展的新需求是亟待解决的问题。西雅图的区划制度从最初建立至今已历经百余年时间，逐步形成了一套适合自身发展、较为完备的区划调整制度，为实现可持续城市更新奠定了坚实基础。笔者回溯了在历史演进中西雅图政府区划调整相关机构的设置变化，并聚焦区划调整阶段，分析探讨了其组织架构、职能变化和基础保障方面的内容和特点。基于此，笔者总结提出西雅图区划调整制度建设对我国控制性详细规划调整的四点启示：建立健全机构配置及其职能体系，形成多渠道沟通协商机制，加强以社区为核心的公共参与，以及建构完善的法律法规和政策保障体系。

Abstract: In the context of urban regeneration in China, how to scientifically, efficiently, and orderly promote land use adjustment to adapt to new urban and social development needs is a pressing issue. In Seattle, the development from zoning to rezoning has undergone more than a hundred years, and this city has actively developed a set of comprehensive rezoning systems that are suitable for its own development, laying a solid foundation for achieving sustainable urban regeneration. This paper traces the changes in the establishment of relevant institutions for rezoning by the Seattle government throughout history and further focuses on the rezoning phase, analyzing and discussing its organizational structure, functional changes, and basic guarantees. Based on this, this paper summarizes and proposes four enlightenments for the adjustment of regulatory detailed planning, including establishing a sound institutional configuration and functional system, forming a multi-channel communication and negotiation mechanism, strengthening community-centered public participation, and constructing a sound legal and policy guarantee system.

关键词：区划调整；城市更新；规划机构；职能变化；西雅图

Keywords: rezoning; urban regeneration; planning institution; functional change; Seattle

自20世纪初开始，区划(zoning)成为美国城市用地管理的重要工具。它最早出现在1916年的纽约，是基于《妨害法》(Nuisance Law)发展起来的主动、预防式的城市用地管控方法，能够应对土地利用过程中出现的利益纠纷问题^[1-2]；同时，通过将住宅区从工商业区分离出来，保障了公众的健康、安全和福祉^[3]。然而，从20世纪中期开始，扁平式区划(flat zoning)^①被大多数城市用于土地供应，粗放式城市发展使得低密度住宅区连片蔓延^[2]，并伴随着社会分异加剧^[5]、可负担住房供给不足^[6-7]、交通拥堵^[6,8]和环境污染^[6,9]等系列问题。现实的城市问题需要通过建成环境更新来改善^[10]，而对既有区划的调整优化是必由之路。在城市更新背景下，许多美国城市开始采用“区划调整”(rezoning)这一新工具，以解决多重城市问题并促进由更新带来的经济增长和可持续发展^[11-12]。

区划调整是一种通过赋予土地不同用途和开发标准而对区域进行再分区的方式，允许修改现有土地使用限制，是面向城市土地再开发的重要工具^[13]，包含升级区划(upzoning)、降级区划(downzoning)等方式。其中，升级区划是通过提升建筑高度、减少开发限制和允许混合用途开发等方式增加用地开发强度；降级区划则相反，旨在通过降低用地开发强度达到保护环境、缓解交通压力和保持社区特色等目的^[12,14-16]。目前，美国已有许多城市(如纽约、芝加哥、洛杉矶和波特兰等)建立了应对城市用地区划调整需求的行政职能体系，

作者：蒋希冀，西安建筑科技大学建筑学院城乡规划系，副主任，副教授。jiangxiji@xauat.edu.cn

俞屹东，上海同济城市规划设计研究院有限公司城市开发规划研究院，高级工程师

曹馨丹，上海同潇建筑设计有限公司，城市规划师

叶丹(通信作者)，同济大学建筑与城市规划学院，香港城市大学工学院，联合培养博士研究生。danye@tongji.edu.cn

① 也称欧几里得区划(Euclidean zoning)或单一功能区划(single-use zoning)，是指每个土地利用类别均被视为具有排他性，如禁止商业或工业区存在住宅用途^[4]。

并制定了相关法律或保障性政策^[17-18]。

美国城市更新工作的有序推进依托于区划调整相关成果的实践支撑，而规划机构改革和职能的转变为此提供了重要的制度基础。目前，既有研究多聚焦于探究区划调整对社会和经济要素的可能影响^[15,19-20]，以及公共参与在其中所起作用^[21]，尚少关注其背后规划机构及其职能适应性变革的重要性。在我国积极推进城市更新的大背景下，控制性详细规划（下称“控规”）经常面临调整优化的需求^[22]，可能需要政府组织架构和职能的相应改变予以支持。我国的控规源自美国的区划制度，与其在逻辑上存在相似性^[23]，而区划调整是在区划基础上进行变更，因此仍能为我国控规调整提供启示。笔者以美国华盛顿州西雅图市为例，首先，回溯西雅图从区划到区划调整过程中相关政府机构及其职能的演进历程；其次，重点剖析区划调整阶段相关机构组织架构、职能变化和制度建立的基础保障；再次，解析西雅图格林伍德镇中心的区划调整案例；最后，提出对我国城市规划工作具有借鉴意义的经验和启示。

1 西雅图及其规划机构概况

西雅图是美国华盛顿州最大的城市，坐落于美国西北部的海岸线上，位于普吉特海湾和华盛顿湖之间。该市的面积约为 369.2 km²，根据 2024 年的人口估计数据，人口约为 78.10 万^①；根据 2024 年的统计，西雅图所属的西雅图都会区位列美国第 15 大都会区^②。

西雅图城市的蓬勃发展受到政府自上而下的规划支持，

规划机构是关键的决定主体。目前，规划与社区发展办公室和西雅图建设与检查部是西雅图主要的规划相关部门，它们在组织规划编制、规划审查和审批、技术管控等多方面发挥作用，并与住房管理局、社区委员会等政府机构建立合作关系，共同促成相关规划的编制、推进和落实。随着城市更新成为城市发展的新动能，区划调整要求政府机构能够应对土地再利用的管控需求，同时纳入对新生社会问题（如可负担住房供给、公共参与）的考量，即政府部门须主动适应职能的转变，强调跨类别、跨层级的部门合作和广泛深入的公众参与。

2 政府机构及其职能演进历程：从区划到区划调整

社会现实问题的不断变化使得西雅图政府采取了不同的区划管制策略，并伴随着相关政府机构架构及其职能的不断改变，其演进历程大致可分为以下三个阶段。

（1）区划思想的萌芽阶段（1910 年代初—1923 年）

西雅图的区划思想最早源自 1913 年颁布的《建筑条例》(Building-Codes) 中提出的“建筑区”(building districts) 理念，它通过划定城市片区或区域，实施针对建筑用途、高度和防火要求等方面的差异化管控。在此基础上，市政府考虑对城市空间实行综合管控，于 1920 年成立西雅图区划委员会以探索如何建立适应西雅图城市发展的区划制度（图 1）。可以看到，西雅图最初的区划思想主要是为了应对既有建筑的建造和使用问题，缺少对城市土地和空间管控的系统考量；此外，由于基本法的缺位和部门职能不健全，

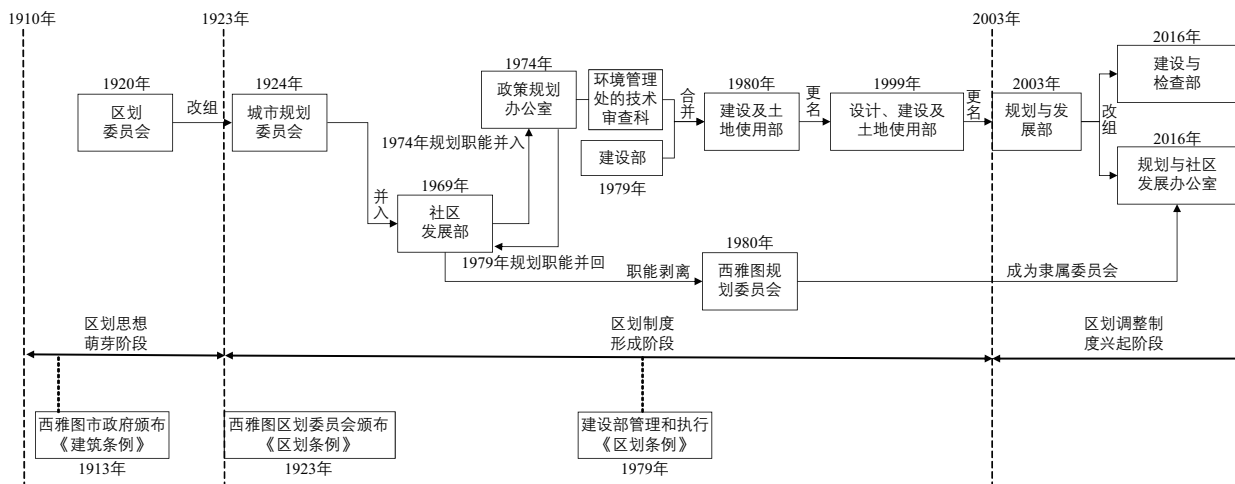


图 1 西雅图涉及区划和区划调整的相关政府机构的演进历程和重要事件

① 参见美国人口普查局 (U.S. Census Bureau) 发布的人口与住房估计数据：2024 年美国社区调查 (ACS) 一年期估计数据概况 (<https://data.census.gov/table/ACSDP1Y2024.DP05?g=160XX00US5363000>)。
 ② 参见美国人口普查局发布的大都市统计区排名 (The Metropolitan Statistical Areas Rank, <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/popest/2020s-total-metro-and-micro-statistical-areas.html#v2024>)。

区划在该阶段所起作用有限。

(2) 区划制度的形成阶段 (1923—2003 年)

1923 年,《区划条例》(Zoning Ordinance) 的颁布为西雅图区划制度奠定了法律基础。此后, 该条例对土地类型的不断修订^① 以及关于建筑用途和高度、场地面积和尺寸要求的不断完善使得区划管控较好地适应了西雅图不断变化的城市发展需求。与此同时, 区划在城市发展中扮演的角色愈发重要, 逐渐成为综合规划的重要组成, 并通过规划或建设部门行使相关职能(图 1)。在这一阶段, 区划逐渐成为城市土地利用和建设开发的核心管控工具, 区划委员会改组成为城市规划委员会, 使得传统区划管控与城市发展计划相关职能结合起来, 为西雅图的持续发展提供了有力保障。

(3) 区划调整制度的兴起阶段 (2003 年至今)

21 世纪初开始, 住房短缺、社会隔离和公共环境恶化等问题的加剧促使西雅图政府考虑采取地区划调整的方法来推进城市更新工作。一方面, 区划调整涉及的区划调整变更、项目审查和审批、政策实施效果评估等内容被纳入规划部门的职能范畴。另一方面, 2016 年由规划与发展部改组成立的规划与社区发展办公室将基层社区视为区划调整工作的重点(图 1), 这加强了政府与社区的合作及与居民的联系, 有助于公众参与和具体更新工作的开展。由于区划调整工作的推进离不开与住房管理、交通等部门的深度协作, 市政府成立了跨部门工作小组以打破部门间壁垒。这些规划部门结构和职能的改变在一定程度上有效应对了区划调整工作中面临的复杂现状(涉及房屋产权、土地所有权和环境保护

等), 为推动区划调整进而促进西雅图城市更新提供了基础支撑力。

3 区划调整制度的组织架构、职能变化和基础保障

区划调整是对既有区划作出的变更, 可能涉及用地性质、开发强度、产权关系和规划管控要求等方面的改变, 其本质是对土地再利用以及由此带来的利益分配与矛盾的处理, 牵涉多方利益相关者之间的博弈。同时, 从城市建设角度来看, 一方面, 区划调整工作的系统性很强, 需要对城市进行整体考量; 另一方面, 一项区划调整的计划会牵扯包括规划、住房、交通、市政、土地和环境等在内的多个子系统, 需要跨部门的密切配合, 并在职能和事权上建立完善的协同关系。为了应对这些困难或挑战, 西雅图在区划调整制度建构过程中对相关组织架构和机构职能进行了优化, 并确立了相应法规或政策以保障区划调整的合法合规性。

3.1 组织架构

在美国, 每个州的《区划授权法》(Zoning Enabling Legislation) 赋予了市政府区划职权^[23]。城市的立法机构市议会作为决策者, 在规划相关部门配置、职权分配以及管理等方面拥有较大自由裁量权^[24], 这就有利于调整既有规划的行政体系, 以适应城市发展的新需求。对于西雅图而言, 涉及区划调整的职能主体包含多种类别的行政部门、用于管理专项事务的行政部门下设委员会, 以及处理更为综合或关键性事务的独立委员会(图 2)。总体来看, 西雅图针对区划

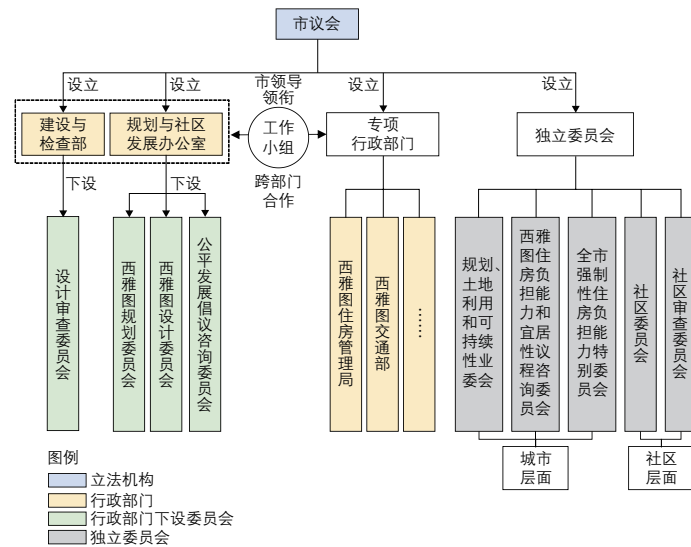


图 2 西雅图针对区划调整的政府组织架构 (2016 年以后)

① 该条例最初将用地划分为住宅区、商业区、商务区、制造区和工业区等六类用途。在 20 世纪中叶, 为了更好地提升城市土地经济价值和保护历史建筑的保护, 市政府在这六类用途基础上进一步细分了 16 个用地子类。

调整的政府组织架构呈现组织体系完善、跨部门协作关系密切和独立机构针对性强的特点。

首先，组织体系呈树状结构，利于区划调整政策的纵向传导和相关工作的执行。西雅图市议会在区划调整事务中扮演着总体把控者的角色，通过赋权给规划和建设相关部门（建设与检查部、规划与社区发展办公室），管理和执行区划调整计划或项目。同时，规划和建设相关部门下设了4个委员会（即设计审查委员会、西雅图规划委员会、西雅图设计委员会和公平发展倡议咨询委员会和设计审查），有利于在区划调整过程中应对部门协同、空间美学营造、社会公平以及设计方案质量把控等方面问题，并在区划调整中考量多方问题，降低单一价值目标（如地价增值）带来的潜在风险。

其次，为了促进就区划调整中复杂事务的跨部门协作，西雅图政府可能会针对具体计划或项目成立专门的合作小组。这类合作小组往往行政级别较高，由市领导领衔，在打破部门间信息壁垒、稳步推进区划调整工作、保障公共利益等方面起到了关键性作用。例如：2011年，在由TOD发展需求引发的区划调整计划中，市政府成立了一个由市长办公室领导、多部门（包括规划与发展部、交通部、经济发展办公室、公园和娱乐部和公用事业部）参与的协调工作小组。清晰的问责和管理机制以及对地区内相邻项目规划和设计协调原则的明确，使得此次区划调整工作高效、高质量落地^①。

此外，为了有效应对当前面临的重大社会问题，减少区划调整可能诱发的社会矛盾和公平问题，西雅图市议会专门设置了多类独立委员会。在城市层面，规划、土地利用和可持续性委员会提供了公共参与平台（如组织公开听证会），以收集多方利益相关者的意见；同时，西雅图住房负担能力和宜居性议程咨询委员会、全市强制性住房负担能力特别委员会在保障弱势群体和少数族裔的利益方面发挥着重要作用。在社区层面，社区委员会和社区审查委员会的主要职责是收集居民意见，并代表社区的集体利益，更好地与其他利益主体（如开发商）进行协调或沟通。可见，专设的独立委员会弥补了区划调整有关部门在关注弱势群体、链接基层居民和促进公共参与等方面的不足，这不仅能够降低区划调整可能带来的社会风险，而且在推进相关工作中起到了“润滑剂”的作用。

3.2 职能变化

为了适应以更新驱动的城市发展，从2003年开始，西雅图政府在机构重组的同时，通过扩大、深化和新增相关职

能（图3），应对新时期区划调整的复杂状况。

扩大职能指特定部门在原有职能基础上纳入区划调整事权，该类部门包括西雅图市立法会、规划与发展部、建设与检查部，专项行政部门以及规划、设计和社区等委员会。区划调整事务有别于以往的区划，需要新的法律保障，因而有关法规、政策的确立权以及具体项目配套条例的审批权被纳入市立法会的职能范畴。对于具体事务而言，规划与发展部、建设与检查部分别在2016年以前和以后承担起有关区划调整的相关条例管理和执行、项目申请和审批、公众听证会的组织等工作。可以看到，将区划调整相关事权合理纳入对应部门的职能范畴能够保证既有行政职能体系的稳定和延续，也有利于减少行政和人事成本。

深化职能指在原有职能的基础上，进一步细化区划调整有关的管理和执行内容，使得事权更为明晰，主要涉及规划与社区发展办公室和设计审查委员会。区划调整既需要城市总体发展层面的战略考量，也需要开展更为繁杂的前期研究、利益主体矛盾协调等方面的工作。为此，规划与社区发展办公室须制定区划调整战略，并在此基础上深化和研判区划调整的区域，编制配套条例草案，整合融入各方意见等。在具体项目层面，设计审查制度是综合规划的实施工具^[25]。设计审查委员会除了组织社区居民参与区划调整项目，还会组织包括建筑师、规划师在内的委员会成员，为区划调整项目的申请者提供早期设计指导。此外，该委员会还会负责审查具体项目设计是否符合市政和社区设计准则，在区划调整项目的最初阶段传递上级政策意图并提供设计指导。同时，该委员会的工作深入社区基层，有效促进了区划调整工作的顺利推进。

新增职能指通过设立新部门强化区划调整事权，主要是为了应对当前政府面临的严峻的社会性挑战。随着基本健康和安全问题得到保障和城市治理水平的较大提升，促进可持续发展和维护社会公平与正义成为美国城市区划制度的重要价值内涵^[2]。在提升可负担住房供给方面，政府希望通过升级区划的方式在区划调整项目中提高土地开发强度，从而产生更多的建设指标和空间以提供更多住房。为此，区划调整时期成立的西雅图住房负担能力和宜居性议程咨询委员会、全市强制性住房负担能力特别委员会通过与规划建设部门、住房管理部门、地方社区之间的广泛沟通和协作，在住房相关开发方案咨询和计划审议中发挥了重要作用。在社会公平方面，新设立的公平发展倡议咨询委员会能够在区划调整计划制定的过程中，提升对弱势群体和边缘社区可能受到的潜

① 参见规划与发展部发布的《TOD最终报告2013》（<https://www.seattle.gov/documents/departments/opcd/ongoinginitiatives/ne130thand145thstationareaplanning/seattle%20tod%20final%20report%202013.pdf>）。

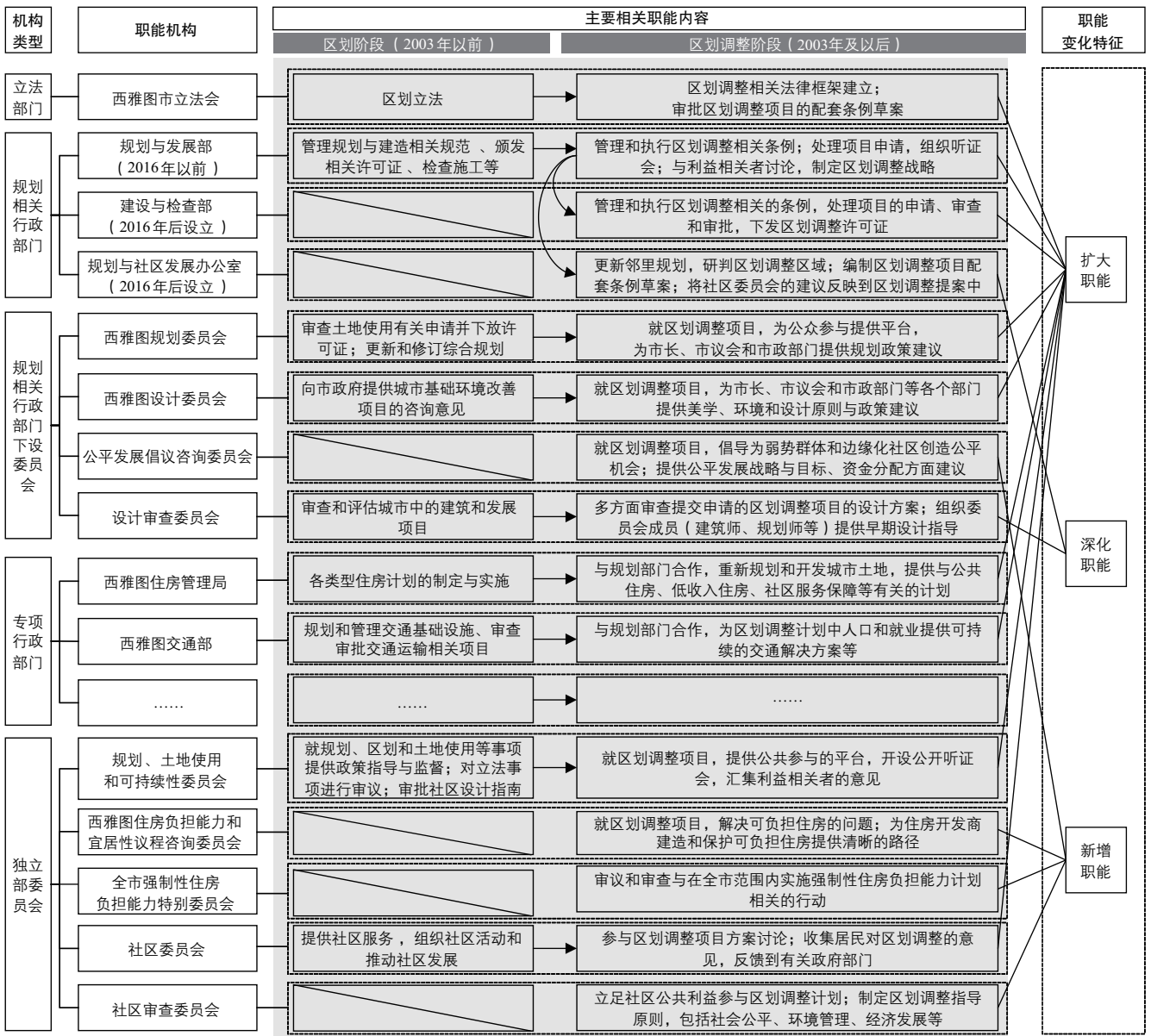


图3 西雅图区划调整相关机构的职能变化

在影响的关注程度；同时，社区审查委员会立足社区公共利益参与并影响区划调整计划，提高了公众参与度^[25]，促进了社会公平。

3.3 基础保障

华盛顿州政府在《规划授权法》(Planning Enabling Act)中明确了区划变更在权责主体、调整内容、申请和审批程序上的原则或要求^①。基于此，西雅图市议会通过针对

性的立法和赋权进一步确立了区划调整相关机构的合法性和权威性，明晰了相应职能及调整细则，并制定了针对性政策以支持区划调整工作的具体执行。在很大程度上，区划调整相关管理机构及其职能的调整是为了更好地履行立法的现实意图，以应对区划调整背后的城市发展困境，同时法律法规的设立又赋予相关机构管理、监督和执行等重要权力，因而机构职能调整与法律法规设立之间形成了相互支撑、相互依存的紧密关系，共同保障着区划调整工作的顺利运作。

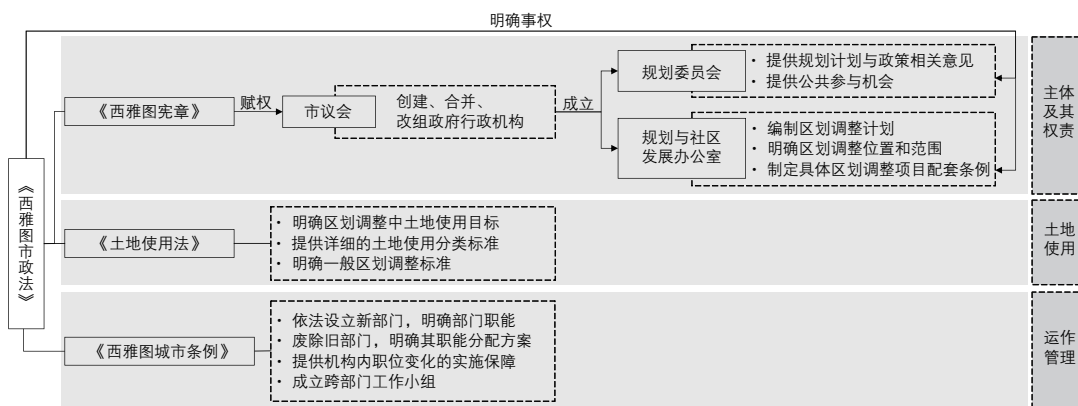
① 参见华盛顿州立法中第36.70章节 (<https://app.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=36.70&full=true>)。

西雅图区划调整相关法规系统是在《西雅图市政法》的赋权或规定下形成的，从主体及其权责、土地使用、运作管理三个方面确定了总体制度框架（图4）。在主体及其权责方面，由市政法中的宪章赋予市议会设立规划委员会、规划与社区办公室的权力，确立了它们在组织开展包括区划调整计划在内在事务中的行政主体地位；同时，明确了这两个机构的核心职能，即规划委员会主要负责规划过程中的多方沟通协作，规划与社区办公室负责组织与区划调整编制有关的工作。在土地使用方面，《土地用法》是在1958年《区划条例》整合纳入《西雅图市政法》的基础上优化完善形成的，提供了精细化的土地使用分类标准和灵活激励或包容性政策，为区划调整变更用地或调整开发强度提供了法律依据，例如：该法案详细规定了不同类型的商业开发在建筑最小面积、停车位数量和设施配置等方面的要求；对于新型产业的用地需求，允许在产业类型和规模方面做适度调整。此外，为了更好地管理包括区划调整在内的规划建设事务，《西雅图城市条例》进一步制定了部门设立、职责权利、部门与机构变更和职位变化等方面的细则，并要求成立跨部门工作小组，为职能部门间的协作扫清了障碍。可以看到，多层次、多类别的法律法规在保障区划调整相关事权确立和执行、计划编制的合法性和具体事务推进的高效性方面起到了关键性作用。

区划调整相关支持性政策大致可归纳为相关规划或法定规划、发展与设计引导两类（表1）。在相关规划或法定规划中，作为城市发展战略引领的《西雅图2035年综合规划》强调区划调整项目促进社区参与、保障弱势群体住房供给和支持多元经济的重要性；《邻里规划》则聚焦社区，在区划调整具体项目中对范围、类型、土地用途管制和开发强度管控等方面的要求进一步细化。在发展与设计引导方面，加强机构合作、增大资金支持、简化审批程序、保障公平、促进公共参与和建构宜居环境是城市层面政策的关注重点。在此

表1 西雅图区划调整相关支持性政策

政策类型	政策文件名称	相关内容
相关规划或法定规划	《西雅图2035年综合规划》	通过区划调整增加居住单元的数量，强调重视中低收入家庭的住房需求； 鼓励在区划调整过程中建立公众参与机制，保障社区利益；建议成立由社区、医院、大学或学院等组成的公民咨询委员会（社区审查委员会的一种形式）； 通过区划调整支持经济多样性，应对贫困和不平等的困境
	《邻里规划》	鼓励在社区内提供多种类型和价格的住房，包括可负担住房、中低收入住房和老年人住房等； 在区划调整过程中拓展有效的社区参与渠道，包括社区会议、公众听证会、社区咨询委员会等形式； 明确划定进行区划调整的社区地块范围，确定对土地用途和开发强度的管制要求
发展和设计引导	《2018—2023年住房和社区发展综合计划》	市政府、住房管理局与社区形成合作伙伴关系，共同制定该计划； 明确住房的资金来源和分配机制，包括联邦补助资金、税收减免、项目合作等，解决中低收入居民和无家可归者的住房问题
	《西雅图住房负担能力和宜居性议程》	提供了更多的可负担住房选择，包括租赁和购置所有权住房；制定了一系列管理政策，包括减少开发费用、简化批准程序、提高土地规划效率等； 要求建立更严格的反歧视政策，以确保每个人都能够获得公平的住房机会
	《公平发展倡议》	鼓励社区成员参与，以推动公平发展； 采取土地信托、土地保有权等措施避免租金上涨和社区边缘化； 为低收入和少数族裔社区提供财务支持、创业培训、就业机会等，鼓励和支持社区经济的发展
	《西雅图设计指南》	就进行区划调整的项目而言，明确了建筑高度、建筑比例、露台和覆盖物、景观等方面的规定，确保建筑与环境协调，为社区居民提供宜居空间



注：《西雅图市政法》包含多项法规或政策，图中仅列出三项该法案中与区划调整制度有关的法规（或条例）。

图4 西雅图区划调整相关法规保障

基础上, 规划部门会在区划调整的具体项目中组织编制该地区的邻里设计指引条例或设计指南。这些综合性的规划、专项规划、发展计划或指南为政府部门开展区划调整工作确立了统一的价值遵循, 并为展开具体工作提供了抓手或依据。

4 西雅图格林伍德镇中心的区划调整案例

格林伍德 (Greenwood) 是西雅图西北部的一个社区, 以拥有众多的文化娱乐设施和举办格林伍德汽车展览而闻名, 2023 年的人口约为 2.73 万^①。格林伍德镇中心处在社区中部, 现状以居住、商业零售、办公等功能为主, 面积约为 6.9 hm²。为了支持住宅和企业的发展并创造更为紧凑、更适合步行且充满活力的镇中心, 区划调整编制工作于 2009 年启动, 方案在经历多轮修正调整后, 于 2013 年获得了西雅图市议会的批准通过。

相比原始区划, 镇中心的区划调整在分区界线、用地性质和开发强度方面存在明显变化 (图 5)。在分区界线方面, 原本的 A 分区被细分为 A1、A2、A3 和 A4 四个次级分区。A1、A2 和 A3 分区以居住和商业建筑为主, A4 分区则被建设为社区的商业和娱乐服务中心, 被单独划出是为了更好地保护私有财产或公共利益, 有助于实现精细化用地管控。在用地性质方面, 修订后的土地使用条例细化了用地分类, A1、A2 和 B 分区的用地性质由商业 1 类^②调整为邻里商业 3 类, A3 和 A4 分区由商业 1 类改为邻里商业 2 类, C 分区从住宅商业混合用地变成邻里商业 2 类。这些变化进一步明确了该镇中心为本地社区服务的基本定位, 并允许了更多的商业开发。同时, A1 和 A4 分区被设定为行人覆盖区, 在配套条例中明确了设施类型、停车配置^③、沿街立面、景观等方面具体的管控要求, 有助于为建成更安全和对行人更具吸引力的街道提供支持。在建筑高度和开发强度方面, 所有建筑高度限制从 12.19 m 提高到 19.18 m; 并且, 除了东北角 C 分区的容积率被限定在 1.5 以内, 其他分区的容积率上限均调整为 3.0, 相比原先低密度的开发情况 (容积率低于 0.5), 建筑高度和容积率的提升预计将在未来城市更新中释放建设空间, 可提供 99 套住宅的建设容量并落实 2 753 m² 非住宅建筑规模。此外, 市政府制定了“激励区划

计划”, 开发商可以通过建设可负担住房或为社区儿童缴纳保育费, 获得额外的容积率奖励。可见, 格林伍德镇中心的区划调整提高了西雅图住房供给, 保障了私人财产和公共利益, 改善了社区居住环境和公共服务, 而《土地使用法》对用地的精细化分类和具有包容性的政策为此次区划调整提供了基础依据和多种可能性。

为了推进区划调整工作, 市级区划调整相关的政府部门与社区开展了深度协作, 并通过成立协调小组促进了广泛的多方合作和公众参与。首先, 规划与发展部在西雅图市议会指示下负责总体把控格林伍德镇中心的区划调整事务, 行使主导权和监管权, 包括发布和修订区划调整评估报告、提出区划调整立法提案等; 同时, 与公共事业部、交通部、邻里部等部门密切合作, 引导开展相应的专业分析和评估工作。其次, 由社区委员会设立的土地利用设计与开发咨询小组纳入了相关专业人士 (包括规划师、建筑师和景观设计师) 和开发商, 能够在区划调整方案的制定中提供专业指导和咨询服务。此外, 规划与发展部组织成立了一个利益相关者小组^④, 就拟议的区划调整方案征求广泛意见, 并参与各方利益矛盾的协调过程; 大众可以在举办的研讨会、开放日活动、在线调查和听证会中表达各自的诉求和立场。最后, 该区划调整在经历多轮修正后获得立法生效, 相关成果包括一项法定条例《124150 号条例》(Ordinance 124150) 和修订后的“区划图”(Zoning Map) 等。可以看到, 《西雅图市政法》和《西雅图城市条例》对社区委员会和跨部门协调小组的设立及其权责的明确为格林伍德镇中心区划调整的具体工作开展提供了法律保障, 各部门得以充分行使自身事权以应对基层工作中的现实问题。

总体而言, 格林伍德镇中心区划调整工作的顺利开展得益于规划部门的统筹管理。首先, 多政府部门和社区委员会参与其中, 充分的协同和博弈有助于吸纳多方意见, 降低了区划调整的潜在风险。同时, 土地利用设计与开发咨询小组在区划调整方案编制过程中提供了专业服务和指导, 有助于在方案制定中兼顾美学和社会公平等因素。其次, 利益相关者小组和多种公众参与活动在解决区划调整带来的利益矛盾中发挥着沟通和协调作用。此外, 相关法律法规是市级政府

① 参见西雅图社区概况 (Seattle Neighborhood Profiles) (数据源自美国人口普查局美国社区调查 [American Community Survey] 5 年期人口估算数据, <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/f1d03858ab394ba0ba77d09e49d1e0da>)。

② 商业 1 类 (C1) 和 2 类 (C2) 均是以汽车导向的商业区; 2 类允许制造和仓储用地, 相比 1 类可以有更大的地块规模和商业用地面积。邻里商业 1、2、3 类允许在商业用途的面积上逐渐增加, 并对交通服务提出更高要求; 邻里商业 3 类还允许批发、轻工制造和仓库功能。

③ 对于步行导向邻里商业用地而言, 其停车配置需满足的主要要求包括: (1) 停车场设置需位于建筑物的后方、侧面或内部, 亦或距离建筑 243.84 m 以内的地块以外的地方 (off-site parking); (2) 建筑物与街道之间不允许设置停车位; (3) 建筑物侧面停车场的临街宽度不得超过 18.28 m; (4) 禁止在主要步行街附近设置地面停车场; (5) 停车场需从小巷或非主要步行街进入。

④ 利益相关者小组由规划发展部工作人员组建, 共 6 人, 包括格林伍德社区委员会 (Greenwood Community Council) 代表、土地利用设计与开发倡导小组 (the Greater Greenwood Land Use Design & Development Advocacy Group) 代表, 以及区划调整区域内的居民。

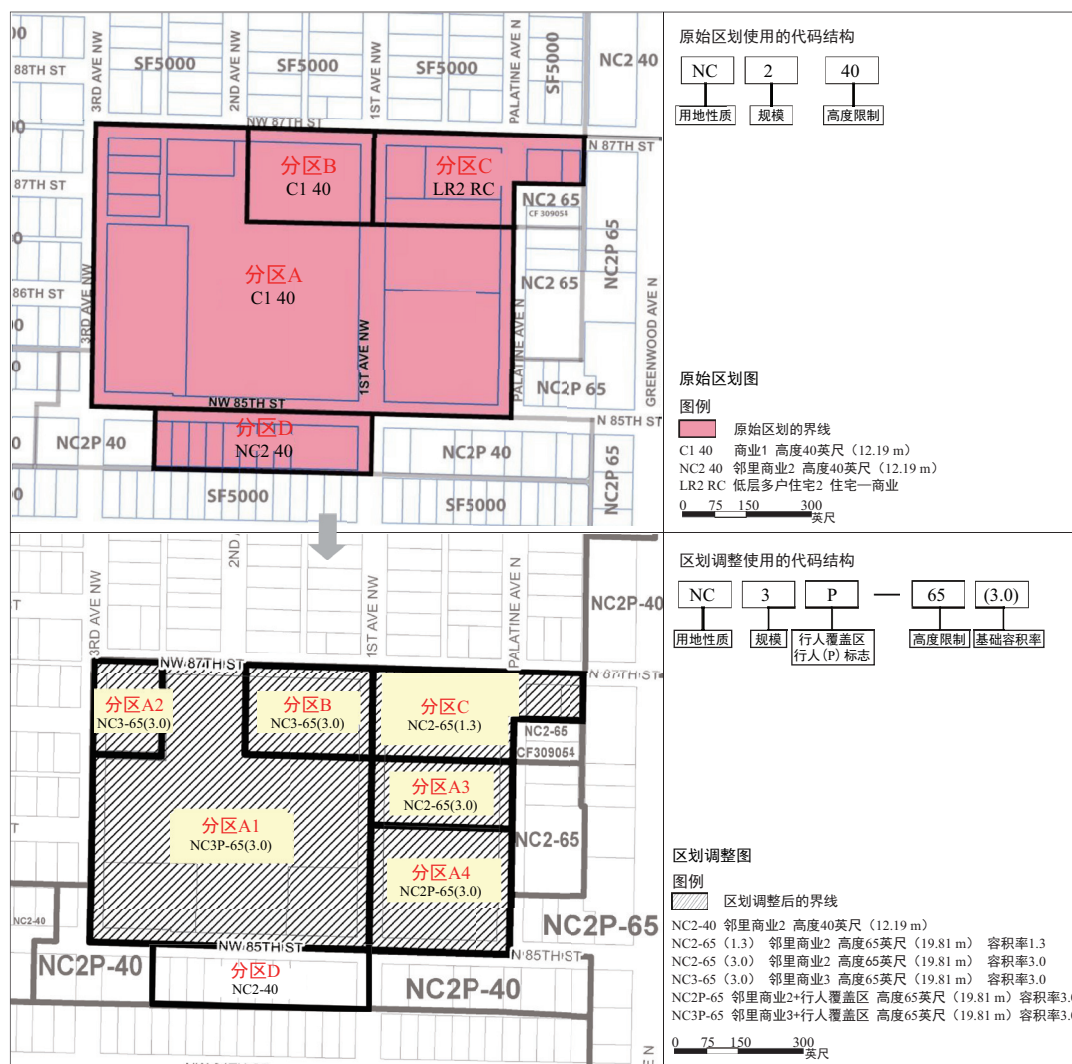


图5 格林伍德镇中心的原始区划图(上)和区划调整图(下)

资料来源:作者根据西雅图政府网站《124150号条例》(<https://www.seattle.gov/opcd/vault/greenwood-town-center-rezone>)绘制

部门执行统筹管理权、社区委员会和协调部门成立并行使职权的基础支撑,为该项工作的顺利完成提供了重要保障。

5 经验和启示

随着我国城市更新工作的持续推进,许多城市的控规面临着较大规模的调整需求和更为复杂的调整困境,包括对原有管控要求的突破^[26]、多方利益平衡^[27]等。然而,一方面,我国目前控规调整的体系尚不健全,容易成为部分利益主体的逐利工具^[23];另一方面,多元参与主体之间协调机制的缺失^[26]和政策保障的不健全^[28]使得控规调整工作难以顺利开展。我国控规在技术上借鉴了美国区划的分区管控思想,虽然经历了一定的本土化发展,形成了自身特点,但与区划在使命、价值和技术逻辑上存在相似性^[2,23];而区划调整是在原区划的基础上结合城市更新目标进行变更,因此美国区划

调整的理念、趋势和方法对我国控规调整具有一定的借鉴意义,能为我国当前更新背景下的规划机构优化和保障体系建立提供一定参考。其经验和启示包括以下四点。

(1) 建立健全的机构配置及其职能体系对有序开展控规调整至关重要。西雅图建立了由“市议会统领、规划行政部门管理和执行、多部门和委员会协同”的完善组织架构,并且在应对新时期城市发展需求和社会问题时能够不断调整变化。我国的控规调整是一项行政行为,政府赋予规划部门的权力较大,往往在调整过程中起到决定性作用^[29],这与西雅图区划调整中多部门的协同和权力制衡的特点存在明显差异,也导致控规调整容易存在风险^[23]。专门委员会的设立能够细化职能分工,政府可以考虑应对当前城市更新中的重点领域(如保障性住房)设立包括隶属于规划部门的或者独立的委员会,与控规调整有关的其他部门(如交通、环境、住

建)一起深度参与编制和论证工作,降低潜在的消极影响并促进相关工作的顺利推进。

(2) 确立多渠道沟通协商机制能够提高相关控规调整工作的开展效率。跨部门工作小组和层级明确的委员会在西雅图区划调整制度的运转中发挥了协同平台的作用。我国更新背景下的控规编制过程中也普遍存在部门之间沟通不畅、缺乏协调机制的问题^[26]。借鉴西雅图的经验,一方面,可以在市级层面成立多部门协调工作小组,组织多部门参与,共同商讨和解决控规调整中的利益矛盾,促进工作顺利开展;另一方面,可以成立市政府直管的独立委员会以建立针对具体事务或事项的部门沟通渠道,在一定程度上起到“润滑剂”的作用。

(3) 社区是更新发展的基础空间单元,深度的公众参与是控规调整过程落实公共利益和保障社会公平的关键。从西雅图的经验可以看到,居民、设计师、社会组织等主体在区划调整的初始阶段便参与进来,他们通过丰富的参与形式表达自己的诉求和意愿来影响区划调整方案的制定。对我国控规调整而言,第一,可以设立直接链接基层社区的委员会,针对具体项目建立利益相关者小组,为大众提供发声渠道;第二,控规调整方案可以考虑采取规划与设计咨询方式,组织不同背景的专业人士为方案编制提供全周期和多方位的咨询、建议和指导,而不是完全由规划部门委托,以融入更多的管控内容和价值;第三,公众不应是单向的被告知者,而应成为方案调整的参与者和影响者,应当在控规调整开展的各个阶段采取多种方式促进公众参与,如采用问卷调查和访谈、研讨会、工作坊、开放交流日和公开论证会等。

(4) 控规调整的顺利进行有赖于完善的法律法规和政策保障。在西雅图区划调整中,市议会通过核心法律的确立、规划职能赋权和相关政策配套等方式构建了多层次、多类别的法规政策体系,保障了区划调整制度的合法性和运作的高效性。在城市更新背景下,我国城市可借鉴西雅图经验,制定应对控规调整的专门法规或规章,并配套相应技术标准或导则,以应对控规调整过程中面临的复杂现实困难。另外,美国城市的区划调整成果多以法律条例的形式颁布,具有绝对的强制力。尽管我国《城乡规划法》确立了控规的法律地位,但并未明确相关成果的法律地位^[2]。因此,未来也有必要考虑通过立法形式提升控规及其调整后成果的权威性,以确保其在规划体系中发挥承上启下作用,并实现对具体开发或更新项目的严格管控。

值得指出的是,美国城市的区划调整制度中也存在一定的不足,如缺少对韧性防灾和财政风险的考量^[30]。这些内容在我国的控规调整中应予以关注。总之,我国在面向城市更新开展的控规体系改革中可以借鉴西雅图在上述方面的经

验,但考虑到国情背景和政治体制的不同,控规调整过程中也需对这些经验进行改良、创新和灵活运用。■ UPI

注:文中未注明出处的图表均为作者绘制。

参考文献

- [1] BASSETT E, WILLIAMS F. Model laws for planning cities, counties, and states: including zoning, subdivision regulation, and protection of official map[M]. Boston: Harvard University Press, 1935.
- [2] 韩文静,邱泽元,王梅,等.国土空间规划体系下美国区划管制实践对我国控制性详细规划改革的启示[J].国际城市规划,2020,35(4):89-95.
- [3] MAANTAY J. Zoning, equity, and public health[J]. American journal of public health, 2001, 91(7): 1033-1041.
- [4] HIRT S. Form follows function? how America zones[J]. Planning practice & research, 2013, 28(2): 204-230.
- [5] EWING R, HAMIDI S, GRACE J B, et al. Does urban sprawl hold down upward mobility?[J]. Landscape and urban planning, 2016(148): 80-88.
- [6] DOWNS A. Some realities about sprawl and urban decline[J]. Housing policy debate, 1999, 10(4): 955-974.
- [7] HAMIDI S, EWING R. Is sprawl affordable for Americans?[J]. Transportation research record: journal of the transportation research board, 2015, 2500(1): 75-79.
- [8] MARTINUZZI S, GOULD W A, RAMOS GONZÁLEZ O M. Land development, land use, and urban sprawl in Puerto Rico integrating remote sensing and population census data[J]. Landscape and urban planning, 2007, 79(3/4): 288-297.
- [9] BENGSTON D N, FLETCHER J O, NELSON K C. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States[J]. Landscape and urban planning, 2004, 69(2/3): 271-286.
- [10] MARTINEZ-FERNANDEZ C, WEYMAN T, FOL S, et al. Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: from a global process to local policy responses[J]. Progress in planning, 2016, 105: 148.
- [11] DONG H W, HANSZ J A. Zoning, density, and rising housing prices: a case study in Portland, Oregon[J]. Urban studies, 2019, 56(16): 3486-3503.
- [12] DAVIS J. How do upzonings impact neighborhood demographic change? examining the link between land use policy and gentrification in New York City[J]. Land use policy, 2021, 103: 105347.
- [13] LEAO S Z, VAN DEN NOUWELANT R, SHI V, et al. A rapid analytics tool to map the effect of rezoning on property values[J]. Computers, environment and urban systems, 2021, 86(10): 15-72.
- [14] GABBE C J. Local regulatory responses during a regional housing shortage: an analysis of rezonings in Silicon Valley[J]. Land use policy, 2019, 80: 79-87.
- [15] FREEMARK Y. Zoning change: upzonings, downzonings, and their impacts on residential construction, housing costs, and neighborhood demographics[J]. Journal of planning literature, 2023, 38(4): 1-23.
- [16] 翁超,庄宇.美国容积率银行调控城市更新的运作模式研究:以纽约和西雅图为例[J].国际城市规划,2023,38(3):22-30.
- [17] BEEN V, MADAR J, MCDONNELL S. Urban land-use regulation: are homevoters overtaking the growth machine?[J]. Journal of empirical legal studies, 2014, 11(2): 227-265.
- [18] RIES J, SOMERVILLE T. School quality and residential property values: evidence from Vancouver rezoning[J]. Review of economics and statistics, 2010, 92(4): 928-944.
- [19] SHERTZER A, TWINAM T, WALSH R P. Zoning and segregation in urban economic history[J]. Regional science and urban economics, 2022, 94: 103652.

(下转第 155 页)

- [11] 林广志. 晚清澳门华商与华人社会研究[D]. 广州: 暨南大学, 2006.
- [12] 胡雅琳. 澳门半岛的市域扩张与街道建设(1912—1999)[D]. 广州: 暨南大学, 2012.
- [13] 杨雁. 澳门近代城市规划与建设研究(1845—1999)[D]. 武汉: 武汉理工大学, 2009.
- [14] 郑剑艺. 澳门内港城市形态演变研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2017.
- [15] 赵云强. 澳门半岛葡城边缘带发展演变研究[D]. 厦门: 华侨大学, 2018.
- [16] 陈聪. 澳门外港及黑沙环填海区集合住宅研究[D]. 厦门: 华侨大学, 2016.
- [17] 郑剑艺. 澳门内港城市形态演变研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2017.
- [18] 卡米诺·西特. 城市建设艺术——遵循艺术原则进行城市建设[M]. 仲德昆, 译. 南京: 东南大学出版社, 1990.
- [19] SITTE C. Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen[M]. Braunschweig: Vieweg, 1983.
- [20] 封晨, 王浩锋, 饶小军. 澳门半岛城市空间形态的演变研究[J]. 南方建筑, 2012(4): 64-72.
- [21] 肖立春. 城市规划中的几何思维[J]. 城市规划学刊, 2006(6): 61-67.
- [22] 杰弗里·勃罗德彭特. 城市空间设计概念史[M]. 王凯, 刘刊, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.
- [23] 陈志华. 外国建筑史[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2004.
- [24] 叶楠. 中世纪西欧城市对14世纪文艺复兴的影响[D]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2008.
- [25] 简·雅各布斯. 美国大城市的死与生[M]. 金衡山, 译. 南京: 译林出版社, 2006.
- [26] ROW A T, JACOBS J. The death and life of great American cities[J]. The Yale law journal, 1962, 71(8): 1597.
- [27] 叶宇, 庄宇. 城市形态学中量化分析方法的涌现[J]. 城市设计, 2016(4): 56-65.
- [28] 田银生, 谷凯, 陶伟. 城市形态研究与城市历史保护规划[J]. 城市规划, 2010(4): 21-26.
- [29] WHITEHAND J W R, GU K, WHITEHAND S M, et al. Urban morphology and conservation in China[J]. Cities, 2011, 28(2): 171-185.
- [30] OLIVEIRA V. An historico-geographical theory of urban form[J]. Journal of urbanism, 2019(12), 412-32.
- [31] 丁沃沃, 李倩. 苏南村落形态特征及其要素研究[J]. 建筑学报, 2013(12): 64-68.
- [32] 比尔·希列尔. 空间句法的发展现状与未来[J]. 建筑学报, 2014(8): 60-65.
- [33] MONTGOMERY J. Making a city: urbanity, vitality and urban design[J]. Journal of urban design, 1998, 3(1): 93-116.
- [34] OLIVEIRA V. Teaching urban morphology[M]. Cham: Springer, 2018.
- [35] 关成贺. 城市形态与数字化城市设计[J]. 国际城市规划, 2018, 33(1): 22-27, 51.
- [36] 王建国. 基于城市设计的大尺度城市空间形态研究[J]. 中国科学(E辑: 技术科学), 2009, 39(5): 830-839.
- [37] 黄慧明, 田银生. 形态分区理念及在中国旧城地区的应用: 以1949年以来广州旧城的形态格局演变研究为例[J]. 城市规划, 2015, 39(7): 77-86.
- [38] 黄利华, 焦政. 形态区划法下历史街区形态特征及更新研究: 以佛山品字街历史街区为例[J]. 华中建筑, 2022, 40(9): 74-79.
- (上接第146页)
- [20] DONG H W. Exploring the impacts of zoning and upzoning on housing development: a quasi-experimental analysis at the parcel level[J]. Journal of planning education and research, 2021, 44(1): 1-37.
- [21] WHITTEMORE A H, BENDOR T K. Opposition to housing development in a suburban US county: characteristics, origins, and consequences[J]. Land use policy, 2019, 88(4): 104158.
- [22] 衣霄翔, 赵天宇, 肖飞宇. 控规调整的技术管理要素与方法研究: 兼论实质内容安排的重要性[J]. 城市规划, 2020, 44(11): 45-51.
- [23] 衣霄翔, 吴潇, 肖飞宇. 美国的“区划变更”及其对我国“控规调整”的启示[J]. 城市规划, 2017, 41(1): 70-76.
- [24] 孙施文. 美国的城市规划体系[J]. 城市规划, 1999(7): 43-46, 52.
- [25] FARHAT R. Is Semi-Discretionary design review wieldy? evidence from Seattle's program[J]. Planning practice & research, 2018, 34(1): 103-119.
- [26] 黄昕, 吴凯晴, 李浩. 面向老城区有机更新的控制性详细规划编制探索: 以广州市白云山南麓(沙河)片区为例[J]. 规划师, 2022, 38(12): 131-138.
- [27] 唐燕, 刘畅. 存量更新与减量规划导向下的北京市控规变革[J]. 规划师, 2021, 37(18): 5-10.
- [28] 魏书威, 张新华, 卢君君, 等. 存量空间更新专项规划的编制框架及技术对策[J]. 规划师, 2021, 37(24): 28-33.
- [29] 李浩, 孙旭东. 控规局部调整辨析[J]. 重庆建筑大学学报, 2007(1): 15-17, 35.
- [30] 章征涛, 宋彦. 美国区划演变经验及对我国控制性详细规划的启示[J]. 城市发展研究, 2014, 21(9): 39-46.

(本文编辑: 王暄)



本文更多增强内容扫码进入

(本文编辑: 王暄)