

执行摘要

2020 年公平公共交通导向型开发 (Equitable Transit-Oriented Development, eTOD) 政策计划之背景介绍。自 2013 年以来，芝加哥市一直提倡在芝加哥交通局 (Chicago Transit Authority, CTA) 和芝加哥通勤铁路 (Metra) 火车站附近进行紧凑且用途多样的公共交通导向型开发 (Transit-Oriented Development, TOD)。这种开发模式可以创造更多的社区效益，例如增加公共交通客运量和打造更宜步行的社区，而这两点均可缓解交通拥堵和温室气体排放问题，同时还能促进公共卫生以及增加市政府的税收基础。通过一系列的 TOD 条例，芝加哥正在逐步发展其进行 TOD 的方法，芝加哥市议会最先于 2013 年通过了该条例，然后在 2015 年和 2019 年对其进行了修订。迄今为止，这种开发模式为自愿选择，允许公共交通系统附近有意愿的土地开发商减少停车位、增加建筑高度和密度，并制定可以提高步行适宜度和可负担性的计划。2019 年 1 月的 TOD 条例修正案囊括了明确的公平性重点，并扩大了 TOD 政策规定的范围，将临近数个高频公交走廊的房产纳入其中，并将激励措施扩大到之前被排除在外的人口最密集的住宅区。重要的是，2019 年条例还要求市府对于近期 TOD 计划的绩效进行评估，并在适当的时候对 TOD 条款提出修订建议。此 2020 年 eTOD 政策计划满足了这一要求。本计划纳入最近的定量分析和利益相关者在参与中所获得的结果。本计划还提出了未来三年市政府的行动路线图，以通过公平公共交通导向型开发 (eTOD) 来推进种族平等、社区财富建设、气候适应性和公共卫生目标。

近期 TOD 计划的影响。对 2016 年至 2019 年批准的 TOD 开发计划的分析显示，各社区之间的增长模式存在差异，加剧了现有的种族不平等现象。在此期间，近 90% 的全新 TOD 计划均实施在北部、西北部、市中心和西环路附近。相比之下，南部和西部的车站区域附近几乎没有 TOD 活动。在实施全新 TOD 开发计划的地区，白人人口有所增加，黑人人口有所减少，部分地区的西班牙裔/拉丁裔人口有所增加，而在其他地区则有所减少。这些人口结构的变化表明了迁移模式。相反，在符合 TOD 福利条件但没有 TOD 计划活动的临近火车站之地区，相比实施有 TOD 计划之地区的人口，其有色人种居民的人数多了 40%，低收入居民的人数多了 23%，拥有高中或以下学历居民的人数多了 16%。¹

分析还发现，TOD 计划对交通和经济发展有积极影响。本市有全新 TOD 计划的地区，家庭汽车的拥有量比没有 TOD 活动的地区低。开发商还利用了 TOD 条例中的选择性停车位削减福利，并在其 TOD 计划中减少了 74% 的路边外停车位。平均而言，有全新 TOD 计划²之地区的家庭获得工作机会的机率，是没有 TOD 计划活动之地区家庭的 1.73 倍（根据公共交通乘坐时间在 30 分钟以内的工作所定义）。此外，在 2016 年至 2019 年期间获批的 TOD 计划预计将为本市创造 75,533 个新的工作岗位，并通过本市的《可负担性要求条例》(Affordable Requirements Ordinance) 建造 3,000 多个全新可负担住宅单元。

公平公共交通导向型开发的定义。公平公共交通导向型开发 (eTOD) 是指进行相关开发，让所有的人，不论其收入、种族、族裔、年龄、性别、移民身份或能力如何，均能体验到交通枢纽附近以步行为导向的密集型多用途开发所带来的好处。eTOD 提升了投资和政策的优先级，以缩小有色人种占多数的社区和白人占多数的社区之间的社会经济差距。eTOD 计划和程序可以增强社区在决策过程中的发言权，并实现以社区为中心的利益，例如可负担住房、公共卫生、强大的本地企业和环境可持续性发展等。当

¹ 美国人口普查局，2016 年美国社区调查 5 年预估和 CNT 之 AllTransit™

² 美国人口普查局，2015 年雇主家庭纵向动态和 CNT 之 AllTransit™

2020 年 9 月 — 芝加哥 eTOD 政策计划 公众意见征求

以促进种族包容和建设社区财富为发展重心时，eTOD 可以推进积极转型，促使整个城市和地区的社区更有活力、更繁荣、恢复力更强，并充满着各种机会。

Lori E. Lightfoot 市长办公室对于芝加哥的设想愿景为：使其不再是一个贫困聚集地，不再有针对种族隔离的社会经济机会；城市政策、计划或投资中不再出现结构性种族歧视；不再会因某人的种族或其居住地的邮政编号而决定其健康状况、积累财富的潜力或获得机会的机率。eTOD 既是一个过程，亦是一种开发模式，可以帮助我们实现这一愿景。eTOD 可以帮助我们的社区从同时面临的种族正义、公共卫生以及经济和气候危机中促进公平合理的复苏。相比之下，如果不采取积极措施，缺乏公平角度的 TOD 可能会对目前居民的健康和经济状况产生负面影响，他们可能会因为中产阶级化而流离失所。如果 TOD 缺乏公平角度，则公共交通的益处 — 可负担性、工作机会、宜居和适宜步行的社区，最终都会归于坐拥财富和权力之人。

承诺采取行动。2020 年 eTOD 政策计划概述了本市在未来三年内要采取的一系列综合行动。通过跨部门的参与程序和对市政府计划的分析，以及以结果、公平和实施标准为重点的评估框架，提出了一些建议。成立了一个由 70 多名成员组成的 eTOD 工作小组，让代表众多市政部门、社区组织、私营行业、慈善机构、地区非营利组织和政府合作伙伴的利益相关者参与其中。本政策计划是一份灵活的文件，将随着并行的市政府措施和规划工作的开展而不断加以修改。这些政策承诺为芝加哥市公平 TOD 政策议程和实施计划确定方向。许多具体的承诺需要更多社区和利益相关者的参与，以完善细则，并确保产生公平的影响。

在第一年内，市政府领导层希望从现有的程序中快速展示成果，利用正在进行的工作来落实可负担住房的承诺、规范社区的参与，并正式化跨部门和不同部门间的协调合作。在接下来的一年里，市长办公室、规划发展部 (Department of Planning and Development, DPD)、住房部 (Department of Housing, DOH)、交通部 (Department of Transportation, CDOT)、芝加哥交通局 (Chicago Transit Authority, CTA) 和其他合作伙伴将确定具体的机会，将 eTOD 编入分区规划和其他法律或目前正在进行的工作之中。市政府将确定潜在的试点地区和示范计划，以开始测试和实施政策计划的各个方面，包括但不限于市长的投资南部/西部社区改善计划中的机会。

eTOD 战略三大重点。本政策计划分为三个战略重点：1) 建立支持 eTOD 所需的内部能力；2) 使 eTOD 具有必要性，并使其变得更简单且更公平合理；以及 3) 将 eTOD 准则纳入芝加哥全市计划 (Chicago's Citywide Plan)。³

1. 建立市政府支持 eTOD 的能力

需要进行重要的跨部门和机构间的协调合作，为公平公共交通导向型开发的诸多目标提供支持，同时这也是对评估、问责制和透明度的承诺。建造基础设施以支持综合性 eTOD 将是确保实现愿景的基础。

实施与协调	继续召集 eTOD 工作小组，并使跨部门、跨机构的协调工作正规化，例如通过正式成立 eTOD 特别工作小组或其他咨询机构。
-------	---

³有关各个方面的更多细则，请参阅完整的 2020 年 eTOD 政策计划，以及附录 F 中的计划实施时间表。

2020年9月 — 芝加哥 eTOD 政策计划
公众意见征求

	任命 全职市府工作人员 担任 eTOD 管理人员，以推进政策建议的执行并协调 eTOD 的项目和计划。
评估与问责	建立 eTOD 评估框架 ，并发布 年度绩效报告 ，其中可以包括设定 eTOD 定向目标和跟踪指标，例如住房与公共交通可负担性指数 (Housing and Transit Affordability Index)；可负担住房的建造和维护；交通便利性；经济发展、公共卫生和环境影响；以及 TOD 居民的交通和人口结构特征。
	创建 eTOD 记分卡 ，以便社区和政府合作伙伴用以评估未来的项目和计划。 ⁴
促进公平发展	制定战略，利用 公共交通系统附近的公有土地和空地 创造公众利益，包括发布在指定 TOD 区域内所有公有土地的目录。
	结合社区技术中心 (Center for Neighborhood Technology, CNT) 和大都会规划委员会 (Metropolitan Planning Council, MPC) 的现有资源，开发 综合性 eTOD 计算器绘图工具 。该计算器将帮助社区成员和开发商识别符合条件的 eTOD 地点以及潜在影响。
参与和沟通	对与各市政部门开发和规划计划相关的 社区参与要求和条例 进行规范。根据商定的参与原则和建议（例如由芝加哥高架 (Elevated Chicago) 制定的原则和建议），并将 eTOD 政策和计划作为契机，测试和试行新的参与做法。
	开发 公共教育和通讯工具 ，传播 eTOD 的愿景和案例。

2. 使 eTOD 具有必要性，并使其变得更容易和更加公平

在开展多年的全市规划工作之前，本市及其合作伙伴可采取多种措施，以确保 eTOD 在目标社区具有必要性、更容易实现，以及实行起来更公平。所有策略都将根据当地市场情况进行定制，并与市政府目标一致，即对于历来投资受到缩减的社区，促进其发展；而对于经历加速投资的社区，则避免其发生强制性迁移。这包括在公共交通系统附近建造和维护可负担住房、促进多式联运的使用，以及致力于在政策和项目开发中纳入健康和公平标准。

政策	在 eTOD 相关政策制定的过程中，使用 健康和公平影响评估 。
分区和土地利用	在公共交通系统附近建造灵活的 eTOD 覆盖区域 ，落实对于密度、停车位和其他适应气候变化的公平发展规定，针对社区环境（如市场实力）具体拟定。

⁴参阅明尼阿波利斯的示例：<http://thealliancetc.org/our-work/equitable-development-scorecard/>

2020年9月 — 芝加哥 eTOD 政策计划
公众意见征求

	<p>允许提高建筑物批准用途的灵活度，例如，通过让更多的商务区和商业区的底层用来居住，并根据这些额外用途来适当扩缩停车位。</p> <p>在所有 TOD 区域内，允许建造小型多户住房。</p>
停车位相关区域划分	<p>加强 TOD 项目的自行车停放规定。</p> <p>为所有 TOD 区域内新的开发作业建造允许范围内最大的停车场，并遵循相关规定，以尽量减少低收入驾驶员的负担（如有必要）。</p> <p>对于 TOD 项目中的住房，规定对停车位进行单独付费或租赁（即分割停车费用和住房费用）。</p> <p>在区域划分法规中纳入可持续交通运输方式和激励措施，即要求开发商实行若干运输方式和一定激励措施，例如公共交通通行证，以管理交通需求</p> <p>允许安排共享停车位，以满足 TOD 区域的停车需求。</p>
就业和劳动力	<p>增强采购和供应商多元化政策中的公平性，确保小型和少数族裔企业以及黑人、棕色人种、土著和其他有色人种受益于全新开发。</p> <p>通过 eTOD 项目创造高质量的就业机会，为居民和企业提供渠道</p>
建筑设计/审查	<p>在 TOD 项目级设计中需将健康、艺术和文化以及公平性纳入考量。</p> <p>开发建筑设计模板，为 eTOD 项目精简市政府审批流程。</p>
交通运输	<p>从现有人行道基础设施清单入手，根据需求确定资源优先级和目标资源，以改善 TOD 区域的人行道基础设施。</p> <p>提高交通标志和路标的可见性和便利性，尤其是对于残疾人士或者非英语母语人士。</p> <p>增加共享微移动选项的使用，包括共享单车、电动自行车和电动踏板车。</p> <p>优先安排资金，使 CTA 和 Metra 火车站对于残疾人士而言完全无障碍，并为新的乘客提供足够的铁路运输能力。</p> <p>确保高性能的公交服务，尤其是在 TOD 公交走廊沿线。优先建造往返 eTOD 区域以及该区域内的高质量自行车基础设施。探索执行封锁公交车道和自行车道的公平方案，并且这些方案不会严重损害低收入居民的利益。</p>
住房	<p>在 TOD 区域内维护无补贴的可负担性住房，尤其是 2-4 层楼住宅。</p> <p>针对由市政府支持的 TOD 区域内住宅开发，加强可负担性和便利性规定，方式包括更新《可负担性要求条例》。</p>

2020年9月 — 芝加哥 eTOD 政策计划
公众意见征求

	修改市政府合格分配计划 (Qualified Allocation Plan, QAP)，将关于在 TOD 区域建造可负担性住房的偏好包含在内，尤其是针对收入特别低的居民。
开发激励措施	制定 激励措施和政策 ，维护及保留 TOD 区域内的社区组织、小型企业和其他社区资产。
	对 申请城市资金以支持住房和经济发展的 eTOD 项目 给予优先考虑，此类资金包括但不限于社区机会基金 (Neighborhood Opportunity Fund)。
	针对 eTOD 项目中的 公共空间 制定激励措施。

3. 将 eTOD 纳入芝加哥全市计划

芝加哥现正处在首个数十年全市计划的起步阶段。推进 eTOD 的建议可以且应该尽早纳入全市规划进程，从纳入健康和公平评估到优先考虑公共交通投资，以及找到交通枢纽附近存在的特定机会。

土地利用和区域划分	为本市及合作伙伴制定流程，对土地利用计划和分区决策进行 种族和健康公平性评估 。
	建立 社区土地利用计划 框架，该框架需坚持公平性、恢复力和多样性的目标，并找到 TOD 区域内的特定机会 。
交通运输	在全市计划中优先投资与 公共交通、自行车骑行和步行 相关的计划。
健康和安	将健康和安 纳入市政府全市计划之中

是时候在公平性方面展开大刀阔斧的行动了。自 eTOD 工作小组首次召集以来，在过去的 18 个月内发生了许多事情，这影响了此项政策计划的制定。发生的重大事件包括 Lori E. Lightfoot 市长的选举和就职典礼，以及部门领导权力的过渡。本市还感受到了全球疫情所产生的毁灭性影响，其对成千上万名芝加哥市民，特别是对有色人种的健康和经济安全产生了严重影响。本市各地居民都在继续进行种族平等抗议活动，要求对治安和一系列政府计划进行改革，在这些计划中，持续存在的系统性种族主义遗留问题给黑人和棕色人种社区造成了严重的社会经济差异。

现在是大胆设想和展开行动的时候了。本市也许从未有过如此充分的准备——以社区力量为基础，致力于新路线的建设，以努力消除本市存在的种族隔离，并为所有人提供积累社区财富的途径，无论其肤色或所搭乘的公共交通线路如何，从而促进健康社区的发展，缩小种族预期寿命的差距。通过结合了上述信念的周全的政策决策、投资和计划部署，在公共交通服务地点实施的开发，应该可以更有效地造福所有芝加哥市民，而无论他们是否居住在这些交通线路地点附近。