

# 我国城市土地混合使用管控体系比较研究

□ 江浩波, 唐浩文, 蔡 靓

**【摘要】**土地混合使用是推动土地高效集约利用、激发城市活力的重要方式。我国现行用地分类标准以单一使用功能为基础,在应对多元化、复合化的城市用地功能需求时存在管理上的困难。近年来部分城市针对土地混合使用进行了一些探索,文章通过对上海、武汉、深圳、厦门等城市现行土地混合使用法规政策与技术准则的比较分析,得出我国土地混合使用管控体系主要由管控框架、管控指标和管理环节3个核心要素组成,各城市结合自身特点形成了满足地方土地混合使用导向的相关概念定义、管控指标体系和配套管理环节。为此,文章建议在国土空间规划背景下,各地在完善土地混合使用管控体系方面需要着重明确用地兼容和混合用地的统一概念,结合多元方法建立科学、合理的管控指标体系,制定满足地方发展要求的土地混合使用技术标准,形成贯穿全管理流程的土地混合使用管控逻辑。

**【关键词】**土地混合使用; 用地兼容; 混合用地; 管控体系

**【文章编号】**1006-0022(2022)07-0087-07 **【中图分类号】**JTU981 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**江浩波, 唐浩文, 蔡靓. 我国城市土地混合使用管控体系比较研究 [J]. 规划师, 2022(7): 87-93.

## A Comparative Study on the Mixed Land Use Regulation System/Jiang Haobo, Tang Haowen, Cai Liang

**【Abstract】**Mixed land use is an essential approach to promoting intensive land use and stimulating urban vitality. China's land use categorization is based on single-function land which is difficult to deal with mixed land use needs. An analysis of mixed land use relevant policies, regulations, and technical guidelines in Shanghai, Wuhan, Shenzhen, and Xiamen found that the mixed land use regulation system in China is mainly composed of three aspects: regulation framework, control indicator and management process. Based on local conditions, each city has developed its own concept, control indicator system and supporting management process. This paper suggests that in the context of territorial space planning, it is necessary to clarify unified concepts of land compatibility and mixed-use land, formulate technical guidelines of mixed land use that meet the requirements of local development, and establish a management system that runs through the whole process of land development.

**【Key words】**Mixed land use, Land use compatibility, Mixed-use land, Regulation system

## 0 引言

从城市规划的发展历程来看,人们对用地功能的认识经历了从第二次世界大战后《雅典宪章》的“功能分区”到适度的用地功能混合的逐渐深化过程。自从简·雅各布斯在《美国大城市的死与生》中提出“多样性是城市的天性”之后,经过几十年的发展,土地混合使用作为紧凑城市、新城市主义、精明增长等城市规划理论的核心要素之一,已经成为提高土地利用效率、增强城市活力、实现城市可持续发展的重要手段。

在我国的用地分类管理体系中,无论是《城市用地分类与规划建设用地标准》还是《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》,都采用了以单一土地使用功能为基础的用地分类标准,并未在国家用地分类层面提出“混合用地”的概念,对土地混合使用的管控导向也缺乏明确规定。虽然各地根据实际需求进行了一系列土地混合使用的实践探索,但是在实践中也面临着诸多困境和问题。

当前,国内学界开展的土地混合使用研究多集中在定性理论研究和定量空间分析两方面,前者主要包

**【作者简介】** 江浩波, 硕士, 高级工程师, 一级注册建筑师, 上海同济城市规划设计研究院有限公司城市设计研究院副院长。

唐浩文, 硕士, 助理规划师, 现任职于上海同济城市规划设计研究院有限公司城市设计研究院。

蔡 靓, 通讯作者, 硕士, 高级工程师, 注册城乡规划师, 上海同济城市规划设计研究院有限公司城市设计研究院院长助理。

括土地混合使用的概念、测度方法、发展模式、价值与意义、演变机制、规划对策及管控等；后者主要包括土地混合使用的空间结构、空间演替和空间影响等。既有的大量研究体现了土地混合使用研究的必要性，为研究的深入奠定了基础，但当前的研究缺乏对土地混合使用管控体系的分析。因此，本文通过梳理我国现行土地用途管制制度下土地混合使用面临的主要问题，选取上海、武汉、深圳、厦门等建立了较为成熟的土地混合使用管控体系的城市为研究案例，对比分析其土地混合使用的规划标准和管理环节，总结控制性详细规划（以下简称“控规”）层面土地混合使用管控体系的基本要素及管控方法，在此基础上提出完善土地混合使用管控体系的建议。

## 1 当前我国土地混合使用面临的主要问题

### 1.1 土地混合使用的相关概念较为模糊

由于目前国家标准中缺乏明确的土地混合使用条款，“土地功能混合”的相关概念在学界与规划编制实践中不统一。在学界，“用地适建性”“用地兼容性”“用地相容性”“混合用地”“用地转换（置换）”等多种概念在不同学者的论述和不同城市的标准规范中各有提及。以用地兼容性为例，夏南凯认为土地使用的兼容性主要通过用地适建性（即用地性质和地上建筑物的适建范围表）来反映。郑正等人认为土地的兼容性主要包含两方面意义：一是指不同土地使用性质在同一块土地上“共处”的可能性，指向“土地使用相容性”；二是指土地使用性质的选择与置换的可能性，指向“土地使用适建性”。司马晓等人认为，从用地与建筑使用的关系来看，土地使用兼容（相容）性可分为规定性兼容（相容）和非规定性兼容（相容）。在规划编制实践中，深圳等城市的土地兼容指向

建筑功能的兼容，而武汉等城市的土地兼容则指向用地功能的混合。相关概念的界定模糊导致主管部门在进行土地混合使用管控时缺乏明晰、严谨、科学的标准，向开发企业、社会公众所传达的规划预期与意图也较为模糊。

### 1.2 规划管控标准难以应对不断增长的土地混合使用需求

土地混合使用管控标准的缺位，使主管部门难以根据现行土地用途管制标准实现土地混合使用的落地和精准管控。以西安为例，2021年南三环附近就有19个城市更新地块具有土地功能混合的现实需求，市内新兴工业研发、地铁上盖物业、综合物流设施等综合开发需求也不断增加。然而，在陕西省和西安的现行标准中，在土地使用兼容性规定方面只允许在同类别用地内对地块使用性质进行微调，导致难以实现单一地块内不同用地功能的混合。

同时，不完善、缺乏科学标准的管控方法也使得部分城市在过去土地混合使用的实践中出现大量问题。例如，深圳在进行城市规划条例改革前采取各类表达方法确定法定图则中的土地混合使用，而对于可混合的地类未经过审慎考虑，结果造成用地性质的混乱。以龙岗区法定图则为例，13个法定图则中具有两种或两种以上用地性质的地块共计186个，约占地块总数的10%，各种用地性质的组合搭配多达55种，甚至出现“C1+C3+C4+C5+C6+C9”“M1+R1”等用地类型，这给规划管理工作带来了较大困难。

### 1.3 土地混合使用的后续管理环节与规划管控标准衔接不畅

我国的土地开发建设具有一个较长的管理链条，主要包括规划编制与审批、规划建设管理、土地出让与土地管理、开发建设管理、不动产登记与房屋管理等多个环节。可见，土地开发建设经历

了从规划层面的土地用途到建设实施层面的建筑使用功能的管控传导过程，规划编制与审批、土地出让与土地管理、不动产登记与房屋管理作为影响土地建设用途与实际使用效果的核心环节，对土地混合使用具有重要影响。在理想的制度设计中，理应针对各环节形成跨部门、连续且有效衔接的管理流程，但现实情况是，由于没有统一的管理体系，本应体现规划弹性的土地混合使用遇到以下瓶颈：①即使符合规划弹性的用途微调，可能也需要征询各相关部门的意见，并且需要经历重新拟定规划条件、重新签订土地出让合同等冗繁程序；②为防止国有资产流失，如果继续沿用按规划条件确定的各类功能所占建筑面积的比例进行土地价格评估的方法，那么进行任何功能调整都需要补缴土地出让金；③按我国现行不动产登记的相关规定，权属登记书的土地用途应按《土地利用现状分类》进行登记，然而土地利用现状分类与规划用地分类并不对应，其中没有使用混合用地地类，使权属登记和后续交易、拆迁补偿等过程面临困难。

## 2 我国城市土地混合使用管控体系的比较分析——以上海、武汉、深圳、厦门为例

本文基于当前我国土地混合使用面临的主要问题，对上海、武汉、深圳、厦门的土地混合使用管控体系进行梳理，发现土地混合使用管控体系可归纳为管控框架、管控指标、管理环节3个核心要素，各城市针对这三个核心要素采取不同的管控方式，以实现不同管控导向下的土地功能管制（表1）。

### 2.1 管控框架

总结案例城市的规划实践可以看出，“单一用地性质的功能弹性”和“多种用地性质的高度复合”两大概念构成了两个拥有不同基础逻辑的土地混合使用

表 1 土地混合使用管控体系要素分析比较

城市	管控框架	管控指标			管理环节			总体管控导向
		功能	规模	使用规范	规划编制	土地出让	不动产登记	
上海	单一性质用地适建性	6 个大类用地对应 42 项建筑设施形成的“各类建设用地适建范围表”	各类建设用地兼容建筑面积比例不超过 10%	三元判断：允许设置；允许或不允许设置，由城市规划管理部门确定；不允许设置	控规中表达为单一性质地块	以单一性质用地进行计算	按主导功能管理方式进行不动产登记	严格兼容，灵活混合
	混合用地	不同层级的 20 类用地的“混合引导表”	各类性质建筑面积比例均大于 10%，不设置上限	四元判断：宜使用；有条件可使用；不宜使用；与环境要求相斥的严禁使用	在控规的备注中明确混合用地的类型及比例	按土地用途分别进行价格评估	按各类用途分别登记管理	
武汉	在规划用地上建设相应的配套设施，不属于兼容	以文字描述性规定不同层级 6 类用地的配套设施用地（或建筑）范围	居住用地配套的公共服务设施不超过总建筑面积的 10%；工业、物流仓储、批发市场用地配套的行政办公及生活服务设施不超过总用地面积的 7%	满足相关要求可应用	基本与上海相同	基本与上海相同	基本与上海相同	灵活兼容，严格混合
	规划用地兼容性要求	3 张包括不同中、小类用地的“兼容性规定表”	“完全兼容”混合比例可达 100%；“部分兼容”混合单一性质用地比例不超过 30%，混合两种及以上性质用地比例不超过 40%；“禁止兼容”则不允许混合	四元判断：满足兼容要求可直接应用；论证具体要求可应用；单独规划论证才可应用；禁止应用	基本与上海相同	基本与上海相同	基本与上海相同	
深圳	单一用地性质的混合使用	以用地分类规定 8 个大类、32 个中类用地的主导用途和其他用途	居住用地主导功能不宜低于 70%；城市主中心、副中心区域内商业用地不宜低于 50%，其他区域不宜低于 70%；科研、仓储、工业、物流用地主导功能分别不宜低于 85%、85%、70%、60%	满足相关要求可应用	法定图则中表达为单一性质地块	按土地用途分别进行价格评估	按主导功能管理方式进行不动产登记	灵活的兼容与混合
	混合用地的混合使用	7 个大类、10 个中类用地的“土地用途混合使用指引”	超出各类用地兼容建筑面积比例，不设置上限	三元判断：鼓励混合使用的可经常应用；可混合使用的视具体情况使用；其他确需使用的应进行专题研究确定	更新区域无须在法定图则中明确混合比例，在土地出让前经专题研究确定；引入“土地相容性规定”	按土地用途分别进行价格评估	按各类用途分别登记管理	
厦门	单一性质自由用地适建贸易试验区	9 个大类、34 个中类用地对应 6 类 47 项建设项目形成的“各类建设用地适建范围表”	工业项目配套的行政办公及生活服务生产服务设施用房不超过总建筑面积的 20%；办公用房的配套活动场所不得超过所在栋办公建筑面积的 10%	三元判断：允许建设；允许或不允许建设，由城市规划主管部门确定；不允许建设	控规中表达为单一性质地块	以单一性质用地进行计算	按主导功能管理方式进行不动产登记	严格兼容，灵活混合
	混合用地	建议清单；负面清单	未具体规定	符合负面清单要求可应用	规划条件中对地块可兼容用途及功能比例不做限定	地价不低于可混合用途的最高用途基准地价修正值	登记为混合用地，除工业和居住用途外，其他用途最高使用年限均为 40 年	

管控框架，这两个管控框架贯穿于我国大部分城市的土地混合使用标准中。虽然各个城市对于两大概念的提法各有不同，但是大致的管控逻辑是一致的，本文将将其总结为用地兼容和混合用地。

### 2.1.1 用地兼容：单一用地性质的弹性设置

《上海市城市规划管理技术规定》中通过单一性质“用地的适建性”来表达单一性质用地的功能兼容，《深圳市

城市规划标准与准则》将用地兼容称为“单一用地性质的混合使用”，而《武汉市规划用地兼容性管理规定》中的提法则为“规划用地建设相应的配套设施，不属于兼容”。总的来说，这些城市对

用地兼容的表述基本一致，即用地兼容是在地块无法或不宜继续分割的情况下，在基本维持原用地分类标准的同时，给予具有功能复合需求的单一地块应对一定程度内市场需求变化的适当弹性。

### 2.1.2 混合用地：多种用地性质的高度复合

《上海市控制性详细规划技术准则》中采用了最普遍的说法——“混合用地”，《深圳市城市规划标准与准则》将混合用地称为“混合用地的混合使用”，而《武汉市规划用地兼容性管理规定》语境下的“规划用地兼容性要求”实际上和深圳、上海等城市的“用地混合”含义相似。这些城市的混合用地的基本内涵是在地块无法或不宜继续分割的情况下，突破地块原有的单一使用功能限制，实现单一地块多种使用性质的高度混合，这种管理方式能够在多元功能复合的情况下促进地区活力的提升和经济发展。

## 2.2 管控指标

在建立起用地兼容和混合用地两个基本的概念框架后，管控指标作为土地混合使用管控标准的核心要素，为管控体系的建立提供了根本导向。本文将管控指标体系总结为功能、规模和使用规范三大方面。其中，功能是指单一地块在主导使用性质之外可以兼容或混合其他使用性质的类型，是兼容和混合管控指标体系建立的必需要素；规模是指可以兼容或混合其他使用性质的用地面积或建筑面积，由于在建筑层面的功能复

合较为常见，一般使用拆分建筑面积的方式计算各类使用性质的规模；使用规范是指将各类兼容或混合功能作为规划管理的条件，确定主管部门的自由裁量空间。

### 2.2.1 功能：规定土地利用方式

各城市在功能指标的表达方式、管控深度、允许范围三方面根据自身特点做出了不同的尝试。

从功能指标的表达方式来看，由于用地的适建范围是连接用地性质和建设功能的基础，大部分城市采用了适当扩充常用单一性质建设用地适建范围的方式表达其兼容功能，并以这一手段来调整规划弹性。例如，上海以列举的方式在建设用地适建范围表中扩充了居住、公共设施、工业、仓储、市政公用设施和绿地六大类常用用地的兼容功能，将单一性质建设用地可兼容的建筑设施用途细分为42项，还对部分设施区分了服务范围和规模等级。也有城市直接从用地分类本身拓宽单一性质用地的适建用途，如深圳学习香港“概括用途”的经验，将武汉、上海等其他城市的商业服务业用地、商务办公用地合并为C1商业用地，从用地分类本身扩大了商业用地的适建范围，形成更为灵活的功能表达方式。

在混合功能的表达方式中，通则性的做法是采用原主导使用性质和可混合功能的判断矩阵，如上海的“混合引导表”、武汉的“兼容性规定表”、深圳的“土地用途混合使用指引”均为此类。也有一些城市学习新加坡等国家的先进经验，

在先行先试政策的鼓励下突破了原有的土地功能管制制度，更大程度地提升了混合用地的功能灵活性。以厦门自由贸易试验区为例，主管部门引入了负面清单和建议清单两项创新机制，以负面清单表达底线，以建议清单引导方向，其余性质的用地都可作为应对市场需求的弹性空间。

在兼容功能和混合功能的管控深度方面，各城市体现出较大的差异。以兼容功能的管控为例，厦门将可兼容的居住类建设项目按照传统的建筑高度分为低层住宅、多层及小高层住宅、中高层及高层住宅3类，而上海则进一步将其细分为低层独立式住宅、其他低层居住建筑、多层居住建筑、高层居住建筑、单身宿舍5类，管控的细致程度大大增加。在混合功能的管控深度中也有类似的情况，大多数城市在混合地类的管控中细分到中类，如武汉根据实际需要和管控意图规定大类、中类、小类都可使用。

此外，各城市可兼容或混合功能的允许范围也有所不同，如深圳允许一类工业用地在规划论证后混合商业用地，而武汉则明令禁止任何工业用地混合商业用地。

总之，各城市在功能指标的表达方式、管控深度和允许范围三方面都各有特点，在功能要素层面就开始出现了不同管控导向的分异。

### 2.2.2 规模：管控复合功能规模

各城市对兼容规模的管控差异十分巨大。武汉规定工业、物流仓储、批发市场用地的兼容用地面积不超过7%，居住用地兼容建筑面积不超过10%；上海统一规定各类建设用地兼容建筑面积比例不超过10%；深圳规定6类常用单一性质用地的兼容比例为15%~50%，中心区的商业用地兼容比例可高达50%（表2）；厦门仅于技术规定中限制办公用房和工业项目的兼容比例分别不超过10%和20%，其余地类的兼容规模由主管部门自由裁量。相比其他城市，深圳

表2 深圳单一性质用地允许兼容的其他用途功能比例

用地类型	其他功能建筑面积比例
居住用地 (R1、R2、R3)	≤ 30%
商业用地 (C)	≤ 50% (中心区域); ≤ 30% (其他区域)
科研用地 (GIC0)	≤ 15%
普通工业和新兴产业用地 (M)	≤ 30%
仓储用地 (W1)	≤ 15%
物流用地 (W0)	≤ 40%

资料来源：《深圳市城市规划标准与准则》。

表 3 不同管控指标组合形成的不同导向的管控指标体系

使用方式	用地类别	功能				规模		使用规范		标准导向
		是否选择	管控程度			是否选择	管控程度	是否选择	管控程度	
			表达方式	管控深度	允许范围					
用地兼容	厦门交通枢纽用地 (S3)	是	适建范围表	项目分类细致	较广				灵活	
	深圳商业服务业用地 (C1)	是	用地类别适建性	项目分类粗犷	较广	是	可兼容比例大		较灵活	
	上海一类住宅用地 (R1)	是	适建范围表	项目分类细致	局限	是	可兼容比例小	是	三元判断	严格
混合用地	武汉一类工业用地 (M1)	是	适建范围表	项目分类细致	局限	是	可兼容比例小	是	三元判断	严格
	厦门自由贸易试验区商业/商务用地 (B1/B2)	是	建议清单、负面清单	中类、小类用地; 设施类型	广泛			是	符合负面清单即可应用	灵活
	深圳商业用地 (C1)	是	判断矩阵	中类用地	较广			是	三元判断	较灵活
	上海商业服务业用地 (C2)	是	判断矩阵	以中类用地为主	适中			是	四元判断	均衡
	武汉批发市场用地 (B12)	是	判断矩阵	以中类、小类用地为主	局限	是	30%~40%混合规模上限	是	四元判断	严格

和厦门在用地兼容的规模方面给予了规划编制较大的灵活性。

大多数城市对混合规模的管控十分灵活与宽松, 遵循着概念框架中混合用地的基本管控逻辑, 不设置混合规模的上限, 以推动适宜混合功能的高度复合使用。也有部分城市 (以武汉等城市为代表) 采取了较为严格的管控方式, 对部分需要保持地块主导使用性质的用地类型设置了混合规模上限。例如, 武汉将混合用地分为“部分兼容”“完全兼容”“禁止兼容”3种情况, 并确定了不同情况的混合规模上限。不过, 关于这些比例要求的来源和依据并未得到过较好的研究支撑。

### 2.2.3 使用规范: 确定自由裁量空间

在当前土地功能管制制度下, 各城市基本形成了较为一致的通则性使用规范, 大多采用类似“可在规划编制中直接应用”“视具体情况论证后使用”“原则上不鼓励, 确需使用的应经专题研究确定”的语句形成三元判断的使用规范, 上海、武汉等城市为了明确底线, 在混合用地的设置中增加了“严禁使用”“禁止应用”的用地类型, 形成四元判断的使用规范。管控的区别主要在于是否在用地兼容阶段就引入该类规范。

厦门自由贸易试验区作为我国改革

的前沿示范区, 在土地混合使用的规范方面进行了有益的创新, 其规定符合混合用地负面清单要求的用地都可以作为混合用地进行规划管理, 形成了一套有别于传统管控方式的更加灵活的使用规范。

### 2.2.4 小结

总的来说, 除功能是必需的管控指标外, 规模和使用规范都是可选择指标, 3个指标的管控程度也是可以调整的, 主管单位可以通过组合不同数量和程度的管控指标形成不同导向的管控指标体系 (表3)。简而言之, 管控指越复杂、功能限制越局限、规模限制越小、使用规范越严格, 则规划标准的管控导向越谨慎。

## 2.3 管理环节

自然资源部的重组和国土空间规划体系的建立打通了规划编制与审批、土地出让与土地管理、不动产登记与房屋管理3个影响土地建设用途核心环节的管控方式, 这要求在用地兼容和混合用地后续管理环节中形成统一的标准逻辑。

### 2.3.1 现行管制制度下的管理逻辑适配

在现行土地功能管制制度下, 上海、深圳、武汉等城市各自形成了适配不同管控标准的管理环节。

一是规划编制与审批环节与规划管

控导向相结合。一些城市采取简政放权的规划审批和管理方法来匹配谨慎规范的土地混合使用管控标准。例如, 上海在制定了严格的用地兼容标准后将审批流程简化, 在标准允许的兼容功能和规模范围内, 业主对兼容功能的调整仅需进行适建性管理阶段的申请, 这不属于土地使用性质的调整, 事实上是将10%建筑面积的兼容功能管理权下放, 给予业主使用土地的弹性。另有一些城市将动态的规划编制方法和审批流程结合, 采取宽松的混合土地使用标准, 以减少管控风险。例如, 深圳学习香港法定图则的经验, 规定各类单一性质用地可规划15%~50% (占总建筑面积的比例) 的兼容功能; 引入“土地利用相容性规定”, 设置作为预备用地性质的“二类用地性质”和“三类用地性质”, 不超过相容性规定和相容性规定的功能调整都不视为对法定图则的修改; 城市更新区域采取城市更新单元的形式, 无须在法定图则中表达具体地块的规模甚至用途, 仅控制更新单元的总建设规模和居住建设规模, 未突破这两项规模的调整都不视为对法定图则的修订。这些规定给予了法定图则极大的弹性, 为了保障管控目标的落实和防止城市形态失控, 深圳规定在土地出让前由主管部门以专

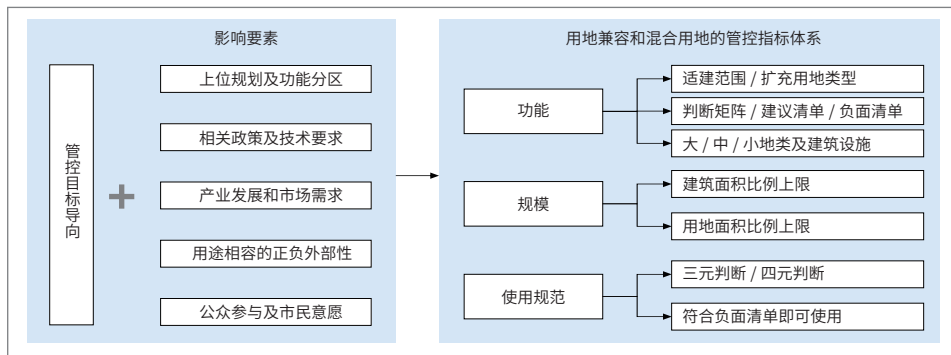


图1 土地混合使用管控指标的确定方法及体系建构示意图

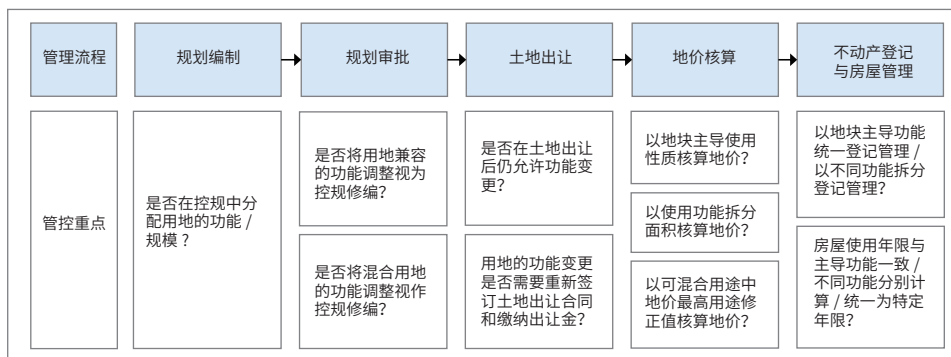


图2 土地混合使用的核心管理流程及管控重点示意图

题研究的形式再次确认地块的兼容和混合功能，事实上建立了一种动态的规划编制与审批方法。

二是土地出让与土地管理环节也与不同的管控逻辑衔接。上海、武汉等城市将单一性质用地的兼容功能限制在较小规模内，出让时按单一用地性质（即主导用地性质）为基准进行地价评估，业主在允许范围内进行兼容功能的调整时无须重新签订土地出让合同或补充合同，充分保障开发单位对规划弹性的应用。深圳由于赋予了单一性质用地较大规模的兼容功能，在土地出让环节采取不论兼容、混合都按照土地使用性质的建筑面积分别进行估价的方式，防止了土地价值的失真。

三是不动产登记与房屋管理环节延续用地兼容和混合用地的概念框架。对于单一性质用地，其兼容设施的登记和管理可与主导功能相一致；对于混合用地，则遵守多种性质用地管理原则，根据不同使用性质分别登记出让年限，根据

管控目标有区别地规定是否可自持或移交政府、是否可以分割出让抵押等内容。

### 2.3.2 面向机制创新的管理新模式

以厦门自由贸易试验区为代表的改革试验区在推动城市用地体系改革的过程中不断学习新加坡的开发管控经验，重新调整土地功能管制制度，通过全流程的制度创新推动土地混合使用向更为弹性、更为灵活的导向转变。2022年，该机制创新已逐步推广到厦门市。

在规划条件中，厦门自由贸易试验区的混合用地不设定主导功能和混合功能的比例，在规划管理环节就给予混合用地极大的灵活性。

在土地出让环节，厦门自由贸易试验区采取了有别于其他城市的地价估算方法，规定以“不低于可混合用途中地价最高用途的基准地价修正值”，也就是按照地价最高、使用最佳的原则进行估价，一次性缴清地价，在防止国有资产流失的同时便于建设单位随时根据产业发展需要调整建筑功能。因此，即使

已经签订混合用地出让合同，业主在相关主管部门备案后也可随时根据市场需求变化变更符合负面清单要求的土地用途和建筑功能，该申请不视为对控规的调整，也无须重新补缴土地差价。

在不动产登记环节，由于规划条件中未规定各类功能的比例，容易造成在不动产交易和抵押融资时对物业价值的判断困难。厦门自由贸易试验区规定在进行不动产权登记时，若土地用途为混合用地，则房屋用途依据建设工程规划许可证中批准的用途登记，并注明该地块的负面清单和其他限制性条款。除工业、居住用途外，混合用地出让最高年限统一为40年，消除了地块中不同用地剩余年限在土地变更中的地价换算程序。

## 3 国土空间规划背景下完善城市土地混合使用管控体系的建议

基于对我国土地混合使用现实困境的总结和各案例城市土地混合使用管控体系的比较研究，本文提出国土空间规划背景下完善城市土地混合使用管控体系的一些思考和建议。

### 3.1 构建统一的土地混合使用管控框架

明确统一的土地混合使用相关概念及其使用原则是建立管控体系的首要任务。研究发现，我国各案例城市普遍建立了用地兼容和混合用地两套各有侧重、管控逻辑有所差异的土地混合使用管控框架。建议用地兼容可参考上海、武汉等城市的管控实践，一方面充分保障开发单位在有限的幅度下根据市场需求自行调整土地使用功能；另一方面保持规划编制中该地块的单一使用性质，在后续的规划建设管理、土地出让、不动产登记各环节延续单一使用性质地块的基本管控逻辑。在未来的改革实践中，可进一步学习深圳经验，从用地分类层面进一步简化管控要素，引导土地功能

的混合。在混合用地方面,可借鉴厦门自由贸易试验区的经验,尝试突破现有土地功能管制制度的瓶颈,以负面清单或建议清单的形式进行混合功能管控,实现单一地块内用途互利的多种使用性质的高度混合。

### 3.2 建立科学、合理的管控指标体系

根据城市土地功能管制的不同导向,科学、合理地选择、调整管控指标,是建立管控体系的核心工作。本文总结了各案例城市通过不同管控指标组合形成不同导向的管控指标体系的实践经验,为其他城市制定相应的管控指标体系提供一定的参考。然而,由于当前国内城市的决策过程往往是自上而下的,管控要素的设置具有相当的随意性,关于如何合理设置管控指标的研究还存在较大空白。建议各城市在未来的管控实践中以管控目标为基础,充分对接上位规划及功能分区,衔接相关政策和技术指标;抓住建立国土空间数据库的契机,通过大量的社会调研和定量手段分析土地混合使用的产业、市场需求和各种用途混合的正负外部性,实现土地混合使用的精细化管理;同时,还需加强可行性研究公示和各决策阶段的公众参与,以自下而上的方式促进管控标准的合理设置(图1)。

### 3.3 形成贯穿全管理流程的技术标准与管控逻辑

有机结合管控标准和规划编制与审批、土地出让和地价核算、不动产登记与房屋管理等后续管理环节,形成统一的技术标准与管控逻辑,是落实土地混合使用管控目标的有效保障。在国土空间规划改革背景下,各城市自然资源主管部门职能的统筹合并,意味着土地混合使用管控体系也需要从只关注城市规划技术指标向统筹考虑国土空间全流程管理转变,需要把控土地混合使用的核

心管理流程及管控重点(图2)。既可以借鉴上海、深圳等城市的经验,制定符合当前土地功能管制制度的土地混合使用管理流程,也可以效仿厦门等城市,从更开放的角度探索管理流程上的创新突破,减少土地功能混合和转换的交易成本,实现土地综合效益最优。

## 4 结语

在市场经济背景下,土地混合使用能够适应多变的经济变化,符合土地集约利用的发展导向,应该作为城市用地发展的重要方式。同时,规划作为城市空间的发展蓝图和城市功能的管控工具,应具有前瞻性、引导性。本文通过分析先进城市土地混合使用管控体系的构成和特点,希望进一步发挥规划对于土地混合使用的识别、管控和引导作用,推动土地混合使用管控体系的完善,不断激发城市土地活力,促进城市的多样性发展。■

### [参考文献]

- [1] 王德,殷振轩,俞晓天. 用地混合使用的国际经验:模式、测度方法和效果[J]. 国际城市规划, 2019(6): 79-85.
- [2] 许思扬,陈振光. 混合功能发展概念解读与分类探讨[J]. 规划师, 2012(7): 105-109.
- [3] 朱俊华,许靖涛,王进安. 城市土地混合使用概念辨析及其规划控制引导审视[J]. 规划师, 2014(9): 112-115.
- [4] 郑红玉,黄建洪,卓飞跃,等. 土地混合利用测度研究进展[J]. 中国土地科学, 2019(3): 95-104.
- [5] 张梦竹,周素红. 城市混合土地利用新趋势及其规划控制管理研究[J]. 规划师, 2015(7): 42-48.
- [6] 王德,殷振轩,俞晓天. 用地混合使用的国际经验:模式、测度方法和效果[J]. 国际城市规划, 2019(6): 79-85.
- [7] 陈阳. 土地混合利用路径良性演变机制[J]. 城市规划, 2021(1): 62-71.
- [8] 任利剑,运迎霞. 新版城市用地分类标准实施后的混合用地规划对策初探[J]. 现代城市研究, 2014(4): 37-44.

- [9] 程哲,蔡建明,杨振山,等. 半城市化地区混合用地空间重构及规划调控——基于成都的案例[J]. 城市规划, 2017(10): 53-59, 67.
- [10] 朱娟,钮心毅. 职住平衡、土地混合使用及其与通勤距离的关系——基于南宁市手机信令数据[J]. 现代城市研究, 2020(2): 98-105, 116.
- [11] 史北祥,杨俊宴. 城市中心区混合用地概念辨析及空间演替——以南京新街口中心区为例[J]. 城市规划, 2019(1): 89-99.
- [12] 谢波,庞哲,安子豪. 基于交通安全视角的城市土地混合利用模式研究[J]. 城市发展研究, 2020(8): 19-24.
- [13] 夏南凯,田宝江. 控制性详细规划[M]. 上海:同济大学出版社, 2005.
- [14] 郑正,扈媛. 试论我国城市土地使用兼容性规划与管理的完善[J]. 城市规划汇刊, 2001(3): 11-14, 79.
- [15] 司马晓,邹兵. 对建立土地使用相容性管理规范体系的思考[J]. 城市规划汇刊, 2003(4): 23-29, 95.
- [16] 陈敦鹏,叶阳. 促进土地混合使用的思路与方法研究——以深圳为例[C]// 转型与重构——2011中国城市规划年会论文集, 2011.
- [17] 姜涛,秦涛,李延新. 选题领域: 规划管理——武汉市规划用地兼容性规定再探索[C]// 转型与重构——2011中国城市规划年会论文集, 2011.
- [18] 张蓉,李晓刚. 弹性可控的土地混合利用探索——以中国(福建)自由贸易试验区厦门片区为例[C]// 规划60年: 成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集, 2016.
- [19] 李晓刚. 混合用地规划管控的制度创新——基于厦门自由贸易试验区的案例[J]. 城市规划, 2017(7): 111-113.

[收稿日期] 2022-03-21