

城市用地功能混合使用的管控制度演进审视

——以南京为例

陈阳, 付莉莉, 阳建强

【摘要】与规划许可相关的管控制度是高品质存量发展时期用地功能混合使用管控机制的核心关键,为了系统判断当前此类管控制度改革措施的优劣,需要秉持历程演进的视角予以审视。在明确与规划许可相关的用地功能混合使用管控制度体系的基础上,以南京为例,解析管控制度的阶段划分及各阶段特征,研判管控制度的演变趋势及现状问题,据此明确管控弹性、管控目标以及管控特殊性的管控优化方向,并结合国土空间规划体系和城市体检评估工作,提出依托详细规划单元的“图则+规则”动态管控方法,以期在南京管控制度的优化提供借鉴。

【关键词】城市用地功能混合使用;管控制度;演进历程;优化策略

【文章编号】1006-0022(2024)09-0071-09 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】陈阳,付莉莉,阳建强.城市用地功能混合使用的管控制度演进审视:以南京为例[J].规划师,2024(9):71-79.

Review on the Policy Evolution of Mixed Land Use Governance: Taking Nanjing as an Example/CHEN Yang, FU Lili, YANG Jianqiang

【Abstract】The governance policy related to planning permission is the core of mixed land use governance in the era of high quality urban regeneration. A historical perspective is needed to systematically examine the advantages and disadvantages of the reform measures in the policy evolution. Based on an analysis of the system of mixed land use governance policies related to planning permission, Nanjing is taken as an example to study the stage divisions, periodical characters, evolution trends, and current problems of the governance policies, and the improvement in the elasticity, targets, and particularity of governance is clarified. combined with the territorial spatial planning system and urban physical examination evaluation, a dynamic governance approach of "statutory charts+regulations" based on detailed planning units is proposed for the improvement of governance policy in Nanjing.

【Keywords】mixed land use; governance policy; evolution course; improvement strategy

0 引言

因具有促进土地高效配置^[1]、提升空间活力与创新能能力^[2]、提升城市绿色水平^[3]等作用,用地功能混合使用已成为我国在城市高品质存量发展时期倡导的用地方式。各城市从规划、建设、管理等土地开发全流程环节提出了促进用地功能混合使用的管控制度^[4]。其中,与规划许可有关^①的用地功能管控决定了用地功能混合使用的基本规则,为后续土地建设管理提供了依据,是管控制度构建的关键环节。例如:南京于2018年颁布《既

有建筑改变使用功能规划消防联合审查办法》,并于2021年对该办法进行修订;上海于2023年出台《关于促进城市功能融合发展 创新规划土地弹性管理的实施意见(试行)》;北京于2023年印发《北京市建设用地功能混合使用指导意见(试行)》。这些举措均是希望在规划编制、实施及建筑更新等与规划许可有关的环节优化用地功能混合使用的管控机制。

改革开放以来,我国对用地功能管控制度一直进行着渐进式改革,然而研究学者们认为,在对用地功能管控的过程中,尤其是在针对用地功能混合使用方

【基金项目】国家重点研发计划项目课题(2023YFC3804801)、国家自然科学基金项目(52108047、52278049)、中国博士后科学基金面上资助项目(2024M750426)

【作者简介】陈阳,博士,注册城乡规划师,东南大学建筑学院博士后、副研究员。

付莉莉,硕士,高级工程师,注册城乡规划师,现任职于江苏省规划设计集团有限公司城市更新规划设计院。

阳建强,通信作者,博士,注册城乡规划师,东南大学建筑学院教授、博士生导师,中国城市规划学会城市更新分会主任委员。

面，一直存在诸多不足，如无法及时、充分应对实践需求^[4-5]，平衡不好刚性与弹性^[2, 6]、普遍性与特殊性^[7]的关系，以及未融入利益协调思维^[8]等，这些问题迟迟未能得到有效解决。面对存量更新发展以及国土空间规划体系建立的新时期需求，新的改革是否在向好的方向演变？能否既应对新的变革需求，又有效消除过往弊端？这需要秉持时代变迁的视角，系统审视制度演进的特征规律及底层逻辑。为此，本文在明确与规划许可相关的用地功能混合使用管控制度体系的基础上，以南京为例，剖析改革开放以来城市用地功能混合使用管控制度演进的历史分期及各阶段特征，从而判断演变趋势及现存问题，并提出完善建议。

1 城市用地功能混合使用的管控制度

根据制度的稳定性与偶发性、管理条线口径的不同以及管控作用的不同，本文认为与规划许可相关的城市用地功能混合使用管控制度主要包括3类(图1)。

1.1 基础：规划主管部门颁发的相关标准、规范及政策

随着我国建立“详细规划+规划许可”的用地规划建设管控制度，规划主管部门颁布的城市用地分类标准成为决定用地功能的核心依据。各地在国家标准的基础上，出台地方用地分类标准和规划管理技术规定，设立混合用地、用地适建性、兼容性管控要求以及存量发展时代用地功能转换弹性的控制要求^[9]，从而形成了管控用地功能混合使用的基本规则。

此外，在规划主管部门颁布的具体类型用地的规划建设标准、规范及政策文件中，如《城市居住区规划设计规范》《工业项目建设用地控制指标》，以及城市公共服务设施规划建设的各类规范标准，也会涉及用地功能混合使用的要求，它

们是对基本规则的补充深化，与普适性用地分类标准和规划管理技术规定一起，构成了城市用地功能混合使用管控制度的基础。

1.2 调节：政府及其他部门颁布的相关法规和政策

为了实现不同时期的社会政治经济目标，各级政府及规划主管部门以外的其他部门，也会偶发性地颁布各类特殊法规及政策，有针对性地城市用地功能混合使用的管控机制进行调节优化。

一方面是针对住房建设的管控。例如，《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》《国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》等政策，以及各地相应颁布的法规政策，设置了针对商品住房与

保障性住房的融合^②、利用低效用地建设租赁住房与生活服务设施的管控要求。

另一方面是针对产业发展的管控。例如，《国务院办公厅关于城市商业网点建设问题的函》《产业用地政策实施工作指引》《中华人民共和国中小企业促进法》等文件，以及各地落实中央精神的相应法规政策，对居住区内的商业用房建设、各类产业用地的混合功能发展提出了管控要求。

此外，随着我国城市发展由增量向存量的重大转变，各地政府相继颁布城市更新相关政策文件(如城市更新条例及各类型用地更新办法等)，其中也涉及了多种类型的城市用地功能混合使用管控要求。

1.3 落实：用地功能使用决策权力的相关法规及政策

相比较前两类决定“用地功能混合

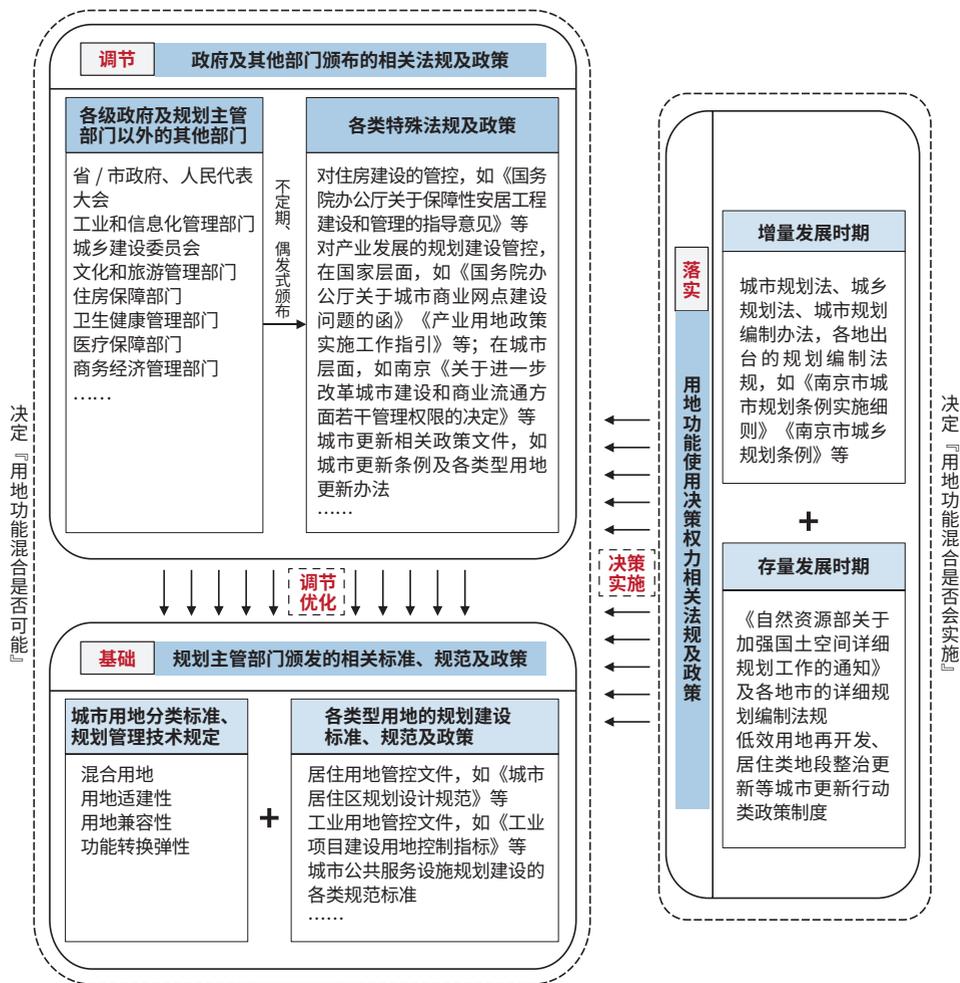


图1 城市用地功能混合使用的管控制度体系

是否可能”的制度，用地功能使用决策权力相关法规及政策决定了“用地功能混合是否会实施”。

因为城市详细规划是规划许可的根本依据，所以用地功能使用决策权力主要是指城市详细规划编制与实施的决策权力。在增量发展时期，规定这类权力的法规及政策主要指历版城市规划法、城市规划编制办法等文件，以及各地出台的规划编制法规（如《南京市城市规划条例实施细则》等）。进入存量发展时期，规定这类权力的法规及政策不仅包括《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》及各地市的详细规划编制法规，还包括低效用地再开发、各类型用地更新等城市更新行动类政策文件，如南京低效用地更新政策中明确规定了项

目立项、规划编制、实施及管理更新全流程的权力主体。

2 南京管控制度的演进历程

基于对城市用地功能混合使用管控制度体系的解析，结合南京城市规划建设发展历程来看，改革开放以来，南京市用地功能混合使用管控制度的演进可划分为4个阶段（图2）。

2.1 管控制度探索期（1978—1989年）

1978年，我国城市规划工作全面恢复。根据《城市规划编制审批暂行办法》（1980年）和《城市规划条例》（1984年），各城市编制的总体规划及详细规划成为

管控土地利用的核心依据。此阶段，城市的多功能作用日益加强^[10]，随着国外用地分区划管理经验的引入，用地功能混合使用开始成为关注议题。

对南京而言，《南京城市总体规划（1981—2000年）》中“生活中心用地”的设置已体现了“混合用地”思想。进一步编制的《南京市主城分区规划》（1987年实施），则“为防止对土地利用规定过于具体，缺乏应变能力”，将总体规划中的16类27种用地归并为7类10种用地，同时针对建设管理需要的11类34种功能建筑，提出适建规定。这成为南京在用地功能混合使用探索时期的基础管控依据。

这个时期，南京某些特殊管控要求也体现了用地功能混合使用理念。例如，

	探索期（1978—1989年）	初期（1990—1999年）	完善期（2000—2011年）	转型期（2012年至今）
城市规划发展背景	全面恢复城市规划工作 “总体规划+详细规划”成为 管控依据 用地区划管理经验引入	“详细规划+规划许可”制度 建立 《城市用地分类和规划建设用 地标准》（1991年）	大力推进城镇化建设 全面提高城镇发展质量 以人为本，全面协调可持续发展 城市规划转向公共政策	由高速增长转向高质量存量发展 落实城市更新国家战略 重视产权主体权利与公众利益 追求保质提效
管控基础	“混合用地”类型：《南京城市 总体规划（1981—2000年）》 建筑适建规定：《南京市主城分 区规划》（1987年实施）	“国标改进法”，在《城市用地分 类和规划建设用地标准》（1991年） 的基础上增加混合用地类型，制定 用地适建标准：《惠民河地区控制 性详细规划》（1993年）	增设混合用地类型：《南京市城市 用地分类和代码标准》（2005年）、《南 京城市规划用地分类执行规则》（2008 年） 建筑适建规定：《江苏省城市规 划技术管理规定》（2004年） 公共设施混合配建规定：《南京新 建地区公共设施配套标准规划指引》 （2006年）	增设混合用地类型：《南京市城市用地分类 和代码标准》（2012年）等 “用地—用地”兼容规定：《江苏省控制性 详细规划编制导则》（2012年修订） 公共设施混合配建规定：《南京市公共设 施配套标准》（2015年）、《南京市公共 设施配套标准》（2023年）等 工业用地功能兼容性和转换弹性：《工业用 地配置政策使用指引》（2023年）等 用地功能转换及兼容类型：《既有建筑改 变使用功能规划消防联合审查办法》（2018年颁 布，2021年修订）
管控调节	在居住类用地中建设公共用房： 《南京市人民政府关于加快城市 住宅建设的暂行规定》（1983年） “破墙开店”：《关于进一步改 革城市建设和商业流通方面若干 管理权限的决定》（1984年）	利用闲置房屋兴办市场，支持“破 墙开店”：《南京市工商局关于促 进第三产业发展的政策措施》（1993 年） 利用自有私房和有使用权的公房 从事生产经营：《南京市人民政府 关于大力发展我市个体私营经济的 若干意见》（1993年） 新建住宅应有商业用房：《国务院 办公厅关于城市商业网点建设问题 的函》（1993年）	居住用地内商业性用房的建设：《南 京市农贸市场规划建设管理实施办 法》（2003年）等 居民住宅中经营场所的控制：《南 京市饮食娱乐服务企业环境保护管理 办法》（2007年修正）等 居住区内差异化类型住房建设：《市 政府关于调整住房供应结构稳定住 房价格的实施意见》（2006年）等 工业厂区的功能转型：《市政府办 公厅关于加快都市型产业园区建设 的若干意见》（2006年）等	提高居民生活水平，增强功能混合：《居 住类地段城市更新规划土地实施细则》（2021 年）等 加强保障性住房供给，增强居住混合：《关 于推进南京市住房保障体系转型的实施意见》 （2015年）等 促进创新发展，允许利用居住用房经营双创 产业：《江苏省政府关于进一步放宽市场主 体住所（经营场所）登记条件的指导意见》 （2015年）等 促进活力提升与创新发展，推进低效产业 用地功能混合开发：《关于推进城镇低效用 地再开发促进节约集约用地的实施试点意见》 （2014年）、《关于促进产业用地高质量利 用的实施方案（修订）》（2023年）等
管控落实	听取部门和群众意见：《城市规 划条例》（1984年） 建立专家咨询制度 规划成果被界定为“保密文件”	规划成果应公布：《南京市城市规 划条例实施细则》（1995年） 在规划展览馆展出近年来的规划 成果	将公众意见作为审批依据：《南京 市城市规划编制管理暂行规定》（2003 年） 管控“批前公示”内容、形式：《南 京市建设项目规划公示实施办法（试 行）》（2010年）	拓展“批前公示”“批后公示”公众参与方式： 《南京市城乡规划公示办法》（2018年） 共商共治：《市政府办公厅关于深入推进城镇 低效用地再开发工作实施意见（试行）》（2019 年）、《关于推进南京市老旧小区改造工作的 实施意见》（2021年）等

图2 南京城市用地功能混合使用管控制度的演进历程

《南京市人民政府关于加快城市住宅建设的暂行规定》(1983年)提出,在居住区建设中要“有计划地建设一批公共业务用房”。随后,在向市场经济转变的时代背景下,南京在《关于进一步改革城市建设和商业流通方面若干管理权限的决定》(1984年)中提出积极发动沿街单位“破墙开店”,这极大地提高了其他功能向商业功能转换的弹性。

此外,虽然南京于1983年开始建立专家咨询制度^[11],但是此阶段的规划成果往往被界定为“保密文件”,因此用地功能混合使用决策权集中在政府手中,公众参与程度仅处于参与阶梯理论中的“象征主义”阶段。

2.2 管控制度初建期(1990—1999年)

随着《中华人民共和国城市规划法》(1990年)、《城市规划编制办法》(1991年)、《城市用地分类和规划建设用地标准》(1991年)(以下简称“90国标”)等文件的颁布实施,基于用地分类标准,通过详细规划确定建设用地的管控机制基本形成,各地方也在此基础上初步建立了对用地功能混合使用的管控制度。

一方面,90国标未设置混合用地和兼容性规定,因此南京在实践中对90国标进行了完善。例如,在《惠民河地区控制性详细规划》(1993年)中首次采用“国标改进法”^[12],增加了“商业办公”“商贸咨询”“居住商业”等混合用地类型,并对20类建筑功能制定了用地适建要求。另一方面,在我国确立建设社会主义市场经济体制的背景下,对城市用地功能混合使用的特殊管控要求,集中在提高用地的商业性使用功能方面,如《南京市工商局关于促进第三产业发展的政策措施》(1993年)规定,支持各单位利用闲置房屋兴办市场,并继续支持沿街单位“破墙开店”。《国务院办公厅关于城市商业网点建设问题的函》(1993年)

明确规定“城市新建住宅应有7%左右面积的商业用房”,南京发布的《南京市人民政府关于大力发展我市个体私营经济的若干意见》(1993年)则允许利用私房和公房从事生产经营,说明在具体实施时,南京大多以商住混合形式予以落实。

此外,《南京市城市规划条例实施细则》(1995年)贯彻国家要求,明确规划成果应予以公布。南京于1999年在城市规划展览馆展出近年来的规划成果,体现出“批后公示”特征。这虽然是公众参与的进步,但是对城市用地功能混合使用的决策权而言,并未起到实质性改革作用。

2.3 管控制度完善期(2000—2011年)

2000年,江苏省召开第三次城市工作会议,强调全面提高城镇发展质量^[13]。在国家“以人为本,全面协调可持续发展”的科学发展观指引下,城市规划的公共政策属性日益显现^[14],规划体系日渐优

化,用地功能混合使用的管控制度也随之得到了完善。

此阶段,南京规划主管部门逐步完善了用地分类标准及公共设施配套标准。一方面,由于90国标无法满足市场经济发展要求^[15],南京先后出台《南京市城市用地分类和代码标准》(2005年)与《南京城市用地分类执行规则》(2008年),设立了“住宅混合”“商办混合”“居住社区中心”“生产研发”等混合用地类型,同时贯彻实施《江苏省城市规划技术管理规定》(2004年),对42类建筑功能制定了用地适建要求。另一方面,《南京新建地区公共设施配套标准规划指引》(2006年)明确要求“市、地区、社区、基层社区”4级公共设施应各自集中设置,这增强了公共设施类用地功能的混合使用以及居住与公共服务功能的混合。

同时,在提升城市发展质量、体现“以人为本”的政策背景下,南京市政府及其他部门对居住品质提升、住房保障、产业用地转型等方面提出了特殊要求(表1),

表1 管控制度完善期的特殊调节管控要求

类型	部门	文件	对用地功能混合使用的特殊管控要求
居住品质提升	南京市政府	《南京市社区办公服务用房建设和管理暂行办法》(2009年)	新建住宅小区应配建社区办公服务用房
	南京市政府	《南京市饮食娱乐服务企业环境保护管理办法》(2007年修正)	产生环境噪声污染的生活设施、消费设施、娱乐设施等,应与居民住宅保持一定距离
	江苏省人民代表大会	《江苏省城乡规划条例》(2010年)	业主不得擅自将住宅改变为经营性用房
住房保障	南京市政府	《市政府关于调整住房供应结构稳定住房价格的实施意见》(2006年)	凡新审批、新开工的商品住房建设,套型建筑面积在90m ² 以下住房(含各类政策性住房)面积所占比重,应当达到开发建设总面积的70%
	南京市城乡建设委员会	《市政府批转市建委关于中低价商品房建设与销售管理实施意见的通知》(2007年)	在面积为5hm ² 以上的经营性居住用地中,原则上应配建占总建筑面积10%左右的中低价商品房
产业用地转型	南京市经济和信息化委员会	《南京市小企业创业基地认定办法》(2011年)	鼓励“园中园”形式,在资金、政策方面给予重点支持
	南京市政府	《市政府办公厅关于加快都市型产业园区建设的若干意见》(2006年)	鼓励利用工业厂区发展创意产业及生产性服务业

强调了居住用地内商业性用房的建设、居民住宅中对经营场所的控制、差异化类型住房的混合以及工业厂区的功能转型,这些要求深化了城市用地功能混合使用的管控制度。

此外,该时期南京详细规划编制中的公众参与水平得到了明显提升。《南京市城市规划编制管理暂行规定》(2003年)明确“将公众参与意见作为规划审批的重要依据”。此后,《南京市建设项目规划公示实施办法(试行)》(2010年)等文件对“批前公示”提出细致要求,保障了多元主体参与规划编制与审批的权力,这促进了土地利用满足多元利益需求,对切实实现城市用地功能的混合使用起到了积极作用。

2.4 管控制度转型期(2012年至今)

2012年,党的十八大提出城市转型发展要求,在“落实城市更新国家战略”“重视产权主体权利与公众利益”“追求保质提效”的工作方针下^[16],南京用地功能混合使用管控制度开始呈现出明显的转型创新特征。

一方面,南京规划主管部门针对存量发展需求,提高了用地功能兼容性及功能转换弹性。一是颁布《南京市城市用地分类和代码标准》(2012年),继续坚持混合用地分类;二是贯彻《江苏省控制性详细规划编制导则》(2012年修订)要求,将之前“用地—建筑”适建规定转变为“用地—用地”兼容规定,大幅度提升了用地功能兼容性;三是在《南京市公共设施配套规划标准》(2015年)、《南京市公共设施配套标准》(2023年)和《南京市15分钟社区生活圈规划导则》(2023年)中深化了公共服务设施的混合设置要求;四是落实江苏省《工业用地配置政策使用指引》(2023年),增强工业用地功能混合使用;五是颁布《既有建筑改变使用功能规划消防联合审查办

法》(2018年颁布,2021年修订),通过正负清单形式,提高了功能兼容性及功能转换弹性^③。另一方面,南京市政府及其他部门针对城市更新发展,分别对居住类用地、产业类用地功能提出了特殊管控要求(表2),意在提升用地活力、促进创新发展、提高居民生活水平及保障性住房供给水平,有针对性地优化了城市用地功能混合使用的管控机制。

此外,这个阶段的南京规划编制及更新行动中的公众参与水平继续得到明

显提升。例如:《南京市城乡规划公示办法》(2018年)规定,规划编制与规划实施管理均需批前及批后公示,可包括政府网站、展示厅、项目现场、媒体等多元途径;《关于推进南京市老旧小区改造工作的实施意见》(2021年)强调多元主体参与,实现共建共治共享;《市政府办公厅关于深入推进城镇低效用地再开发工作实施意见(试行)》(2019年)则鼓励土地使用权人以自主、联营、入股、转让等多种方式进行改造开发。这意味

表2 管控制度转型期的特殊调节管控要求

类型	部门	文件	对用地功能混合使用的特殊管控要求
居住类用地功能	江苏省政府	《江苏省政府关于进一步放宽市场主体住所(经营场所)登记条件的指导意见》(2015年)	从事电子商务、无实体店铺的无污染、无安全隐患行业的市场主体,应允许将住宅作为住所(经营场所)进行登记
	南京市住房保障和房产局	《关于推进南京市老旧小区改造工作的实施意见》(2021年)	允许利用公有住房、闲置厂房等存量房资源,增设各类服务设施,允许在小区内新建、改建、扩建社区专项服务设施
	南京市规划和自然资源局、南京市住房保障和房产局、南京市城乡建设委员会	《居住类地段城市更新规划土地实施细则》(2021年)	规划为居住用地的,可以结合安置需求,增加商业、酒店式公寓、公共服务设施等功能的兼容比例
	南京市政府	《南京市发展保障性租赁住房实施办法》(2022年)	鼓励企事业单位利用自有土地建设保障性租赁住房;鼓励在各类新建住房项目中配建保障性租赁住房;闲置和低效利用的非居住存量房屋,可申请改建为保障性租赁住房
产业类用地功能	南京市委办公厅	《关于推进城镇低效用地再开发促进节约集约用地的实施意见》(2014年)	允许低效产业用地改造为科技研发用地及非商品住宅类经营性用地;允许低效商业用地再开发改变为商品住宅用地之外的用地
	江苏省经济和信息化委员会等六部门	《关于推动小型微型企业创业创新基地加快发展的实施意见》(2017年)	鼓励利用闲置土地、厂房、楼宇建设小微企业“双创”基地
	南京市政府办公厅	《市政府办公厅关于深入推进城镇低效用地再开发工作实施意见(试行)》(2019年)	利用低效工业、科研等用地建设宿舍性质的租赁住房,建筑面积不超过园区总建筑面积的15%;低效用地通过协议出让方式再开发为商服项目的,允许配建不超过30%的酒店式公寓
	南京市政府	《关于促进产业用地高质量利用的实施方案(修订)》(2023年)	对既有建筑调整行政办公、生活服务兼容设施的比例,不超过地上建筑总量的15%;新建产业用地项目可兼容其他生产服务用途的比例不超过地上建筑总量的15%

着产权者及公众成为城市用地功能混合使用的发起者、决策者、实施者与监管者，从而能够切实保障功能混合的落地实施，并真正发挥可持续效用。

3 南京管控制度的演变趋势及现存问题

3.1 演变趋势

3.1.1 管控弹性持续提升

一方面，管控弹性的提升体现在管控逻辑的转变上(图3)，即逐渐提高营利性功能、公益性功能各自内部多元功能的混合可能性，以及两大类功能彼此之间的混合可能性。针对商业、居住等营利性功能，从起初允许两两混合逐步发展至允许多元混合，这尤其体现在对工业用地的管控制度方面。公共设施配套相关管控制度的演进则主要体现了对公益性功能混合管控弹性的提升。进入管控转型期后，允许利用多类型存量空间建设公共服务设施，以及允许在公共服务设施内增加商业设施的管控要求，则体现了提高营利性功能与公益性功能混合可能性的演变趋势。

另一方面，管控弹性的提升体现在管控形式的转变上。除了在混合用地类型设置上与时俱进，南京还逐步将用地兼容管控形式由“用地—建筑”适建管控转变为“用地—用地”兼容管控，大幅度提升了用地兼容性。更为重要的是，南京对用地功能混合使用的管控开始逐渐呈现出由“建设管控”向“使用管控”的转变，这极大地增加了存量发展时期用地功能混合使用的可能性。

3.1.2 管控目标日益追求高质量发展

南京对用地功能混合使用的管控目标从满足生活便利需求、开发运营需求和促进经济发展等方面，逐步拓展为提升空间活力、优化宜居环境、激励创新发展、体现社会包容等多元可持续发展维度，体现出日益追求高质量发展的趋势(图4)。

南京在管控的探索期、初建期，针对居住地块与商业娱乐等功能的混合，呈现出开放宽松的态度，但进入管控的完善期后，出于对居住品质更高标准的追求，南京开始收紧对居住地块中兼容餐饮、娱乐功能的管控要求，并提高了

对公共服务设施的配置要求，同时日益强调利用居住空间承载双创产业及政策性住房。对于工业地块，南京从开始限制功能混合，逐步发展为允许工业与科研、办公、商业、居住、生活服务等多元功能的混合，并尝试控制混合比例，

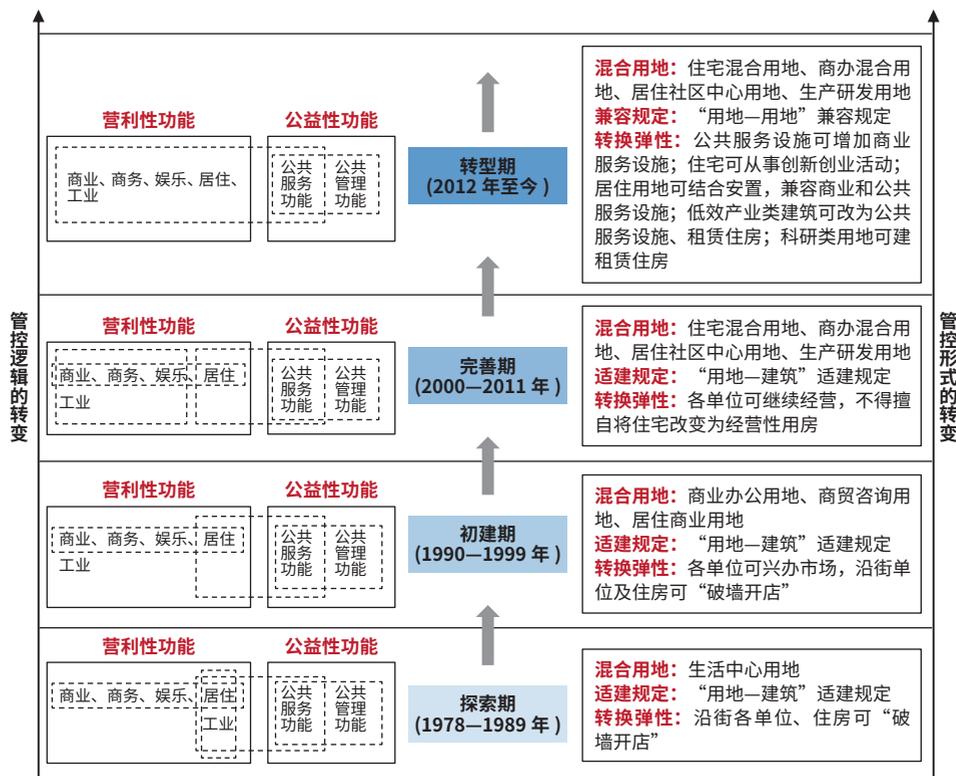


图3 南京城市用地功能混合使用的管控弹性演变



图4 南京城市用地功能混合使用的管控目标演变

在适应创新产业发展的同时，避免了无序发展，充分体现了利用功能混合实现高质量发展的管控目标。

3.1.3 管控决策权力更加民主共享

南京详细规划编制及实施过程中的公众参与水平经历了从“被告知”到“共治”的提升，这令城市用地功能混合使用的决策权力日益民主共享，不仅能够保证用地功能的混合使用符合多元需求，从而有效推进规划实施并增强实施成效^[17]，还能够令多元主体起到互相监督、互相促进的作用，在避免规划决策中政府、企业、民众、专家各自局限的同时^[18]，尽量保障最广泛的公共利益。

3.2 依旧存在的问题

3.2.1 管控特殊性不足，无法应对多情景存量发展要求

南京用地功能混合使用的管控制度一直仅针对不同功能类型用地提出具有差别化的管控方式，无法充分应对存量更新时代城市各地区面临区位条件不同、主导功能不同、更新条件不同、更新意愿不同等多种情景，如中心区、边缘区、TOD地区、生态景观区、历史文化区等地区具有明显不同的功能优化需求。历史地段中的传统民居与老旧小区虽同属居住类用地，但前者相比较后者，往往对兼容餐饮、娱乐等商业功能具有更多需求，南京目前仅允许在结合安置的条件下增加商业功能，这种管控方式不利于最大化提升空间效能。

3.2.2 管控要求来源路径繁复，公众不易获知多源管控信息

南京对用地功能混合使用的管控制度一直“政出多门”，并处于动态演变状态，令民众往往因为繁复的管控信息获取路径，无法获知全面的管控要求。在决策权力日益民主共享的今天，这容易导致民众对项目发起缺乏积极性或产生错误判断，丧失了与政府、企业共商共治的主动权，从而阻碍了更新发展。

同时，对规划主管部门而言，“政出多门”也增加了沟通成本，加大了审批难度。

3.2.3 缺乏三维空间管控思维，不利于高品质空间的营造

用地功能混合使用的成效不仅受到功能混合类型、比例的影响，还会受到空间组织以及使用管控的影响^[18]，如街道沿街功能活力、垂直空间联系（“工业上楼”现象、TOD竖向联系等）、生态景观品质（绿化及能源共享等）、功能影响控制（流线、声环境等）以及公共领域使用权力等，然而南京的管控制度一直未能突破“用地”层面，缺乏对用地功能混合使用的立体化空间管控，不利于发挥功能混合对空间场所营造的全面促进作用。

弊端大多是管治能力匮乏的结果，而不仅仅是功能本身属性造成的^[18]。在城市更新日益强调多元主体参与以及高品质治理的当下，应从鼓励而非禁止的角度出发设定管控规则，充分允许并激励各类型功能的互相兼容及自由转换（包括向商品性住房、餐饮娱乐等功能的自由转换），尽量减少规划许可根源上的约束限制，从而为“有效市场”和“社会自主”创造条件。

其次，需要在保障公共服务职能底线的基础上促进公益性功能的优化。应防止用地功能兼容及自由转换等行为对地区公共设施服务水平和空间使用品质的侵害，同时应通过功能转换奖励、容积率奖励、捆绑建设、财政奖励等管控措施，利用用地功能混合切实提高创新产业空间、小微企业空间、政策性住房空间、停车与充电空间、老龄化与儿童友好化设施及绿色生态空间等公益性功能的供给水平，有效改变其目前常常处于“建议、鼓励”的软性管控状态。

4 南京管控制度的优化建议

4.1 应对高品质存量发展需求，进一步提升管控弹性和管控目标

在高品质有机更新时期，面对宝贵的空间优化机会，应充分利用功能混合，发挥多元化的可持续效应，满足日新月异的发展需求。这需要最大化解放束缚，充分赋予多元主体自由决策权力，同时坚持政府的公益守护者作用。见图5。

首先，需要激发市场与社会的主观能动性。国内外实践证明，功能混合的

4.2 针对多情景差异化发展条件，提高管控特殊性

根据城市区位、主导功能以及更新发展需求的不同，系统设置具有差异化的管控措施，已成为国际上用地功能混

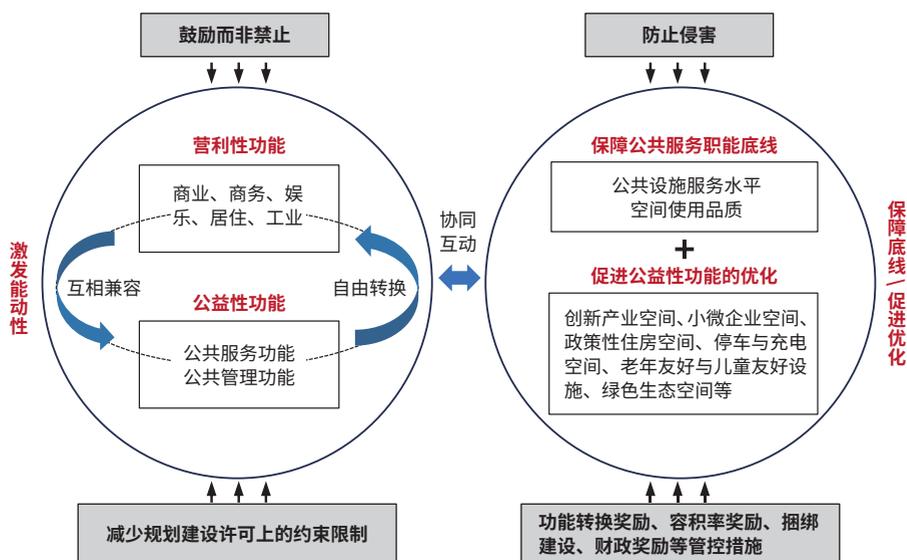


图5 进一步提升管控弹性和完善管控目标

合管控方式的改革趋势，如基于形态的区划条例 (Form-based Zone)，我国国土空间规划体系中也特别强调实施分区、分类管控^[19]，因此通过分区进行城市用地功能混合使用的管控将是提升管控特殊性的有效途径 (图 6)。

首先，根据国土空间总体规划及各项法定专项规划 (如历史文化名城保护规划、城市更新专项规划等)，结合详细规划编制工作，明确各详细规划单元的主要类型，如城市中心、副中心、生活居住片区、产业发展片区、公共活动片区、生态景观片区、历史文化片区等。

其次，根据详细规划单元的差异化情况，建立具有特殊性的管控制度，包括：一是各单元主导功能的最低占比；二是各类型公共服务设施及公共空间的最低规模；三是在允许各类型功能均可相互兼容及转换的前提下，制定各单元功能兼容、转换的正负清单；四是明确提供公共服务设施、保障性住房、中小企业就业空间、公共空间等公益性空间的差异化奖励措施。

4.3 建立“图则+规则”可视化管控方式，汇集多源头、三维立体的管控内容

为了能够形成汇聚多来源管控信息及三维空间管控内容的管控机制，借鉴国内城市详细规划编制中多维度控制引导经验^[20]，建立详细规划单元“图则+规则”的城市用地功能混合使用管控体系 (图 7)。

首先，以详细规划单元为基础，在“图则”中界定详细规划单元中各产权地块的用地功能，建成地块以现状功能为依据，未建成地块以上位及相关法定规划功能为依据，或留白处理，标示符合《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中的城市用地类型，以及南京混合用地类型。

其次，在结合政府部门及公众意见的基础上，建立各详细规划单元用地功

能混合使用“规则”，一是落实针对多情景的各单元特殊性管控要求。二是明确三维立体管控内容，包括：①重要街道沿街底层建筑功能类型；②交通枢纽地区地上、地下功能类型；③主要人流、物流通道；④公共空间使用规则；⑤生态景观维护以及能源共享使用要求；⑥噪声、气味、强烈照明的控制要求；⑦政府、企业、市民商定的其他要求。

最后，通过可公共获取的图示手册或搭建城市信息化网站等方式，加强“图则+规则”的可视化与易读性，令公众可以从某一固定来源，清晰、系统地获知关于城市用地功能混合使用的全部管控信息。

4.4 结合体检评估，推动公众参与下的管控制度动态调适

生产生活方式的变革、市民精神需

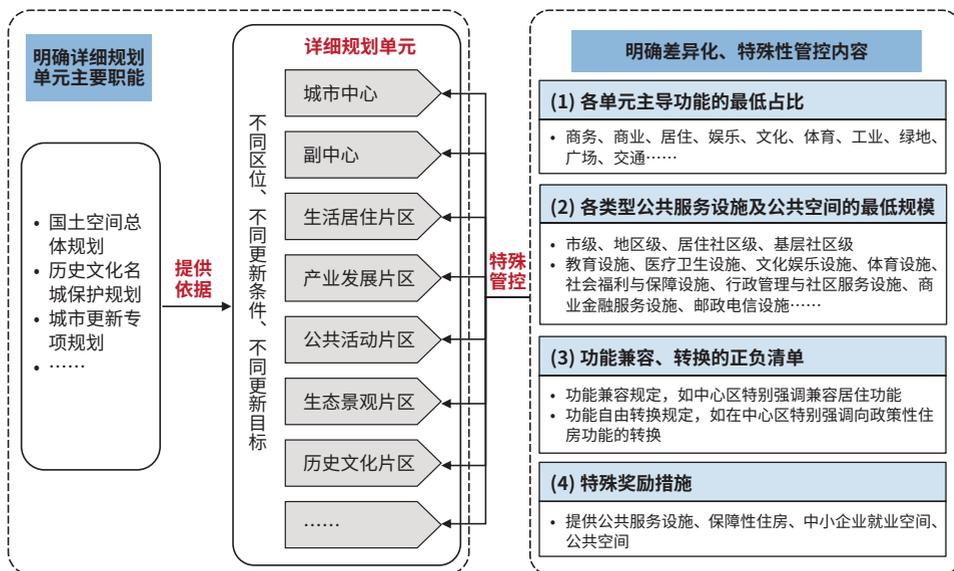


图 6 城市用地功能混合使用的特殊管控方法

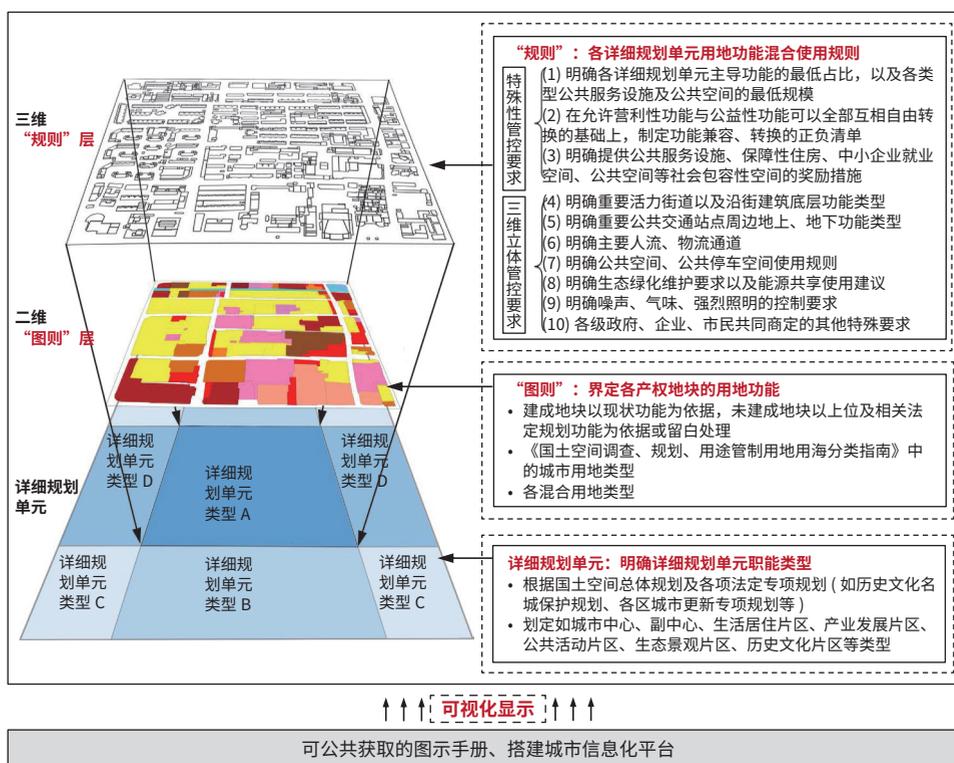


图 7 详细规划单元“图则+规则”的用地功能混合使用管控体系

求的变化、大事件的发生等经济社会因素都会导致城市用地功能使用的动态改变,这种改变在局部地区微环境中尤为明显。因此,对于城市用地功能混合使用这一复杂的用地使用行为,管控制度的动态调适尤为重要。

常态化的城市体检评估为城市用地功能混合使用管控制度的调适提供了良好基础,因此可结合公众参与的体检评估工作,对“图则+规则”管控体系实施动态调适:一是在体检评估中专门设立城市用地功能混合使用成效评估指标,包括详细规划单元主要职能、主导功能占比、各类型公共服务设施规模、政策性住房套数及面积、创新产业及中小企业就业空间面积、公共空间与停车空间规模及使用状况、活力街道沿街店铺空置率、交通拥堵情况、公共交通站点立体空间使用状况、绿化率及生态绿化质量、能源共享使用情况、空间品质公众满意度等;二是根据城市用地功能混合使用体检评估结果,以1~3年为期,动态调整各详细规划单元的“图则+规则”管控内容要求。

5 结束语

面对存量更新时代城市高品质发展需求,“以制度促混合”成为重要议题,其中与规划许可相关的管控制度是制度构建中的核心关键环节。针对这一关键环节制度,各城市的改革措施是否实现了全面、系统的优化,以及能否充分应对新时期发展需求?需要以历程演进的视角予以审视。

本文根据“基础、调节、落实”3种作用,对城市用地功能混合使用的管控制度进行解析,据此厘清了南京城市用地功能混合使用管控制度的阶段划分及各阶段特征,揭示了管控弹性日益提升、管控目标日益拓展、管控权力日益共享的演变趋势,以及管控特殊性不足、管控条线繁复、管控思维局限等现存问

题。针对既有弊端,本文进一步提出了用地功能混合使用的管控弹性、管控目标及管控特殊性的优化方向,并结合国土空间规划体系,建立了以详细规划单元为基础的“图则+规则”管控体系,在兼顾总体普适性与不同单元特殊性的基础上,形成汇集多源管控信息及三维空间管控内容的可视化管控机制,以及依托城市体检评估工作的动态调适机制,以期能够常态化保障用地功能混合使用发挥多元可持续效用。

[注 释]

- ①本文仅讨论与规划许可最为密切的用地功能(土地用途)规划建设审核相关制度,不涉及土地征收、土地出让、土地年限、地价标准制定、产权登记、产权转让等其他土地管理环节。
- ②根据国内外城市实践,不同类型、档次的居住功能混合也属于用地功能混合使用范畴。
- ③其中允许教育、医疗、社会福利等公共服务设施增加商业服务配套设施的规定,是相对于过往较为创新的举措。

[参考文献]

- [1] 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.
- [2] 唐爽,张京祥,何鹤鸣,等.土地混合利用及其规建管一体制度创新[J].城市规划,2023(1):4-14.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 戚冬瑾,周剑云.面向规划管理的城市用地分类思考[J].城市规划,2012(7):60-66.
- [6] 庞晓媚,周剑云,戚冬瑾.城市规划行政许可及审批探讨[J].规划师,2014(12):54-58.
- [7] 陈璐,周剑云,李建军,等.从管制到规制:详细规划的法治化方式探究[J].城市规划,2023(4):4-14.

- [8] 周琳.存量时代城镇空间用途管制的制度转型逻辑[J].城市规划,2022(7):46-54.
- [9] 单皓.从管理土地建设到管理土地利用改变:探讨深圳土地管理制度改革中的规划概念[J].城市发展研究,2017(2):104-112.
- [10] 张京祥,罗震东.中国当代城乡规划思潮[M].南京:东南大学出版社,2013.
- [11] 苏则民.南京城市规划史[M].北京:中国建筑工业出版社,2016.
- [12] 南京市地方志编纂委员会.南京城市规划志[M].南京:江苏人民出版社,2008.
- [13] 顾介康.70年来江苏城乡关系的历史性变革[EB/OL].(2020-02-07)[2024-04-07].<http://www.jsdsw.org.cn/web/detail/detail.html?id=4524>.
- [14] 马武定.城市规划本质的回归[J].城市规划学刊,2005(1):16-20.
- [15] 蒲蔚然,刘骏.关于建立城市用地分类新标准的思考[J].规划师,2008(6):9-12.
- [16] 南京市规划和自然资源局,南京市城市规划编制研究中心.南京城市更新规划建设实践探索[M].北京:中国建筑工业出版社,2022.
- [17] 陈阳,阳建强.城市土地混合利用优化的本质内涵、系统特征与保障路径[J].规划师,2023(10):50-57.
- [18] 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.
- [19] 金志丰,张晓蕾,沈春竹,等.国土空间用途管制的基本思路与实施策略[J].规划师,2024(1):75-82.
- [20] 唐燕,刘畅,刘泓显.存量时代城市设计对接详细规划的路径转型与制度创新[J].规划师,2023(6):11-19.

[收稿日期] 2024-05-27