

# 城市更新背景下的土地混合利用

韩正梅

河南省中工设计研究院集团股份有限公司

**摘要：**城市更新是当前城市规划与管理的热门区域。2022年末，我国城镇化率为65.22%，进入城镇化进程的中后期阶段，大规模摊大饼式的城市扩张模式已不可延续，中国的城市发展已进入存量时代。未来城市要向存量要质量，向存量要优化。由“大拆大建”转为“留改建”，此为未来中国城镇化进一步提升的重点所在。在此过程中，土地作为城市发展不可或缺且不可再生的资源，土地的混合利用必将成为未来城市发展的重中之重。能否运用好土地的混合利用为城市发展提供发展空间，为经济发展注入活力，将考验着未来中国城市管理部门管理城市的水平。

**关键词：**存量时代，城市更新，土地混合利用，城市规划管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.16.017

## 一、存量时代的城市更新

相关资料显示，除极个别的城市之外，中国的城镇化水平一直处于比较低水平，真正的城市大发展起源于改革开放。改革开放以来，城镇化率从1978年的17.92%到2022年65.22%，中国仅用了短短的四十多年时间（图1）。在此过程中，城市得到了极大的发展，但不可否认的是，期间也伴随着大量城市资源的低效开发与浪费。进入21世纪以来，粗放型的城市发展模式已经不适应当前的中国，高质量集约式的新型城镇化成为中国城市未来发展的重点。

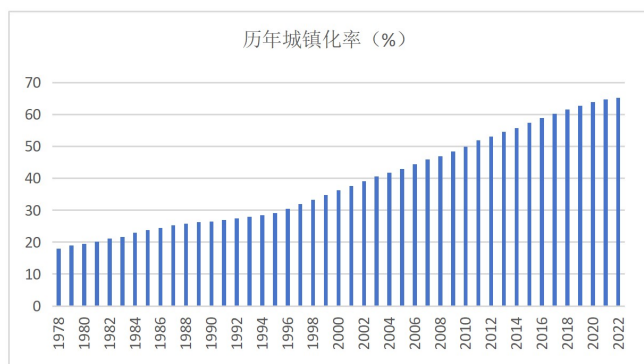


图1. 中国历年城镇化率（资料来源：作者自绘）

城市更新作为应对当时中国城市发展问题的重要手段一直都是城市规划学术界关注的重要课题。作为一种针对城市不适应社会发展的特定地区的建设投资、活化利用活动，城市更新主要有综合整治、局部改善与拆除、重建等多种方式。对于当前已进入存量时代的中国，摊大饼式的城市大面积扩张已经不可延续，城市更

新需要完成对城市既有建成空间和未来城市发展的相互耦合，其间需要考虑指标调整、空间腾挪、产权统一、利益平衡等一系列问题<sup>[1]</sup>，通过对城市特定地区合理的功能置换和结构调整升级，以期达到提升活力、改善风貌、传承文化等目的，为未来城市发展提供高质量空间，丰富城市发展的多样性。

## 二、土地混合利用

既然城市更新的主要对象是原有的城市用地，那么在此过程中会涉及城市用地新旧性质调整与功能置换，城市土地需要向功能多元化、空间多样化转变，土地混合利用作为一种功能多样丰富、资源配置高效紧凑的土地利用方式将有利于破解城市用地瓶颈、促进业态更新融合、完善城市功能<sup>[2]</sup>。

在当前市场经济的大环境下，混合利用土地对市场变化有良好适应性，能够极大的满足市场需求，助力城市未来经济与社会发展。进入新世纪，战略性新兴产业与未来产业等重点产业集群发展是大势所趋，土地的混合利用必将为其发展提供重要的发展空间。土地的混合利用将不仅仅局限在“商住混合”等传统模式中，也不再局限于地块内部，而是向着多用途多功能用地的多维混合方向发展，对土地混合利用的尺度和维度以及对混合利用土地的审批与管理提出了更高要求<sup>[3]</sup>。

### （一）相关理论

在城市规划发展史上有两个重要的文件对国内外城市发展至关重要，一个是《雅典宪章》，确定了功能分区思想，时至今日，仍能在城市发展过程中寻觅到其踪迹。一个是《马丘比丘宪章》，后者批判的继承了前者的思想，认为在城市发展过程中，机械单一的功能分区会对城市有机联系造成割裂，应将其视为一个整体。随着城市的不断发展，新的城市发展理论不断涌现，笔者认为，当前城市发展理论中，与土地的混合利用高度相关的理论主要有以下几种。

#### 1. 新城市主义

新城市主义又被称为新都市主义，是20世纪90年代为了应对城市无序蔓延带来的城市问题而提出的一个城市规划及设计理论。提倡创造和重建丰富多样的、适于步行的、紧凑的、混合使用的社区，建议对建筑环境进行重新整合，形成完善的都市、城镇、乡村和邻里单元。新城市主义提出了两种城市土地开发的模式：传统邻里社区开发模式（TND, Traditional Neighborhood Development）和公共交通主导型开发模式（TOD, Transit Oriented Development）

#### 2. 紧凑城市

紧凑城市是针对城市无序蔓延而提出来的城市可持续发展理念。强调土地的混合使用和集约式的开发策略，主张人类居住地点与提供工作与服务的地点有机结合，是一种基于土地资源高效利用和城市精致发展的新思维。可以看出，土地的混合利用是紧凑城市的一个最重要的特征。是实现紧凑城市的一个主要手段。可以进一步遏制城市蔓延，创造丰富多样且充满活力的城市生活。

### 3. 精明增长

精明增长是美国规划协会于2000年提出的一种城市发展主张。其特征主要包括用足城市存量空间，减少盲目扩张；加强对现有社区的重建，重新开发废弃、污染工业用地，以节约基础设施和公共服务成本；城市建设相对集中，空间紧凑，混合用地功能，鼓励乘坐公共交通工具和步行，保护开放空间和创造舒适的环境，通过鼓励、限制和保护措施，实现经济、环境和社会的协调。精明增长几乎囊括了当前我国土地的混合利用的几种重要模式，由此可见，土地混合利用作为一种对土地资源的节约集约化利用的主要手段，可以为未来中国城市发展做出巨大的贡献。

#### (二) 实现路径

进入21世纪以来，中国城市呈现出不同的发展态势，随着我国各地特别是城市资源利用比较紧缺的沿海大城市已经在土地的混合利用方面进行了不同程度的探索，涌现了多种土地混合利用的新模式（图2），总结起来主要包括几种类型。

一种是对城市低效用地的开发再利用。低效用地是指不符合现阶段城市发展以及制约城市健康发展，亟须调整和置换的城市用地。结合城市用地分类，低效用地广泛分布于居住用地、商业用地、工业用地、公共管理与公共服务设施用地中。在中国城市更新以及旧城改造的工程中，以老旧小区、旧工业区、旧商业区、城中村等为主要研究对象。例如旧工业区向创意产业园转型等。

一种是针对城市已有高效利用土地的优化再升级，以解决城市用地的高强度使用带来的譬如城市拥堵，公共服务设施配比不足等诸多城市问题。研究对象主要以能够集中大量人流以及信息流的综合性公共服务设施和大型商业设施为主，例如以围绕城市交通站点进行建设的TOD模式以及轨道交通枢纽为主体的立体综合性开发等。

总的来说，我国土地混合利用的模式主要有两种，一种是以政府主导，以实现广大人民利益为基本诉求的土地混合利用模式，这种模式通常需要大量资金和社会资源的投入，需要整合多方相关利益主体的需求，各个相关利益主体之间的博弈持续时间通常比较长，但一旦成功，其对土地资源本身的提质升级效果是极为明显的。二是以市场和普通个体为主导的自发性需求模式，该种模式的标的物通常尺度都较小，但在数量和类别上要比第一种模式更为丰富多样，其发生频率也更为充分和频繁，从微观角度上代表了真正活跃的城市土地混

合利用进程，为大尺度的土地混合利用提供了不同时期，不同区域，不同类别的样本，对于丰富我国土地混合利用的样本库，指导相关制度的改革与创新具有极为重要的作用。

典型场景	政策内涵	用地性质混合示意	建筑功能混合示意	实践案例	具体措施
满足产业升级需求	通过土地混合利用满足新兴产业的空间需求，以此赋能传统产业转型升级和新兴产业创新发展			 创新楼宇产业园 (南京江北新区研创园)	以各类科技型企业为核心，配套企业孵化、公共研发平台、会展酒店、人才公寓等
激发新兴业态涌现	通过土地混合利用创造新的经济形态，产业业态和消费场景，进而激发业态创新可能			 金融产业集聚区 (南京扬子江新金融中心)	以科技金融、健康医疗等新兴产业为特色，生活性服务业为核心，配套企业孵化、酒店及多元化的消费服务等
聚焦民生品质提升	通过土地混合利用为城市居民提供更多复合型高效的公共服务设施，满足更高层次的民生需求			 社区服务综合体 (南京奥体新城社区中心)	以文体设施、社区公共服务、公用设施为核心，配套零售、餐饮、娱乐、休闲等

图 2. 土地混合利用的典型场景及其实践案例

(来源：参考文献 4)

#### (三) 实施难点

在土地混合利用的不断应用与探索过程中，其与中国当前现行的城市规划和土地管理之间的冲突不断显现，通过对已有的土地混合利用案例的研究，笔者认为，未来土地混合利用的冲突和难点主要集中于一下几个方面。

##### 1. 土地定价与土地出让

地价评估是当前混合用地面临的一个重要难题。我国《土地管理法》规定，我国实行建设用地的招拍挂制度，第一步就是要对建设用地进行定价，并且在用地成功出让后依据定价缴纳土地出让金。但是对不同城市、不同区位、不同质量的土地进行定价是一个极为复杂的过程，尤其是对于混合用地。地价过高，会打击企业的投资积极性；地价过低，会导致国有资产流失。自然资源部办公厅曾印发《关于做好2021年度自然资源评价评估有关工作的通知》，明确涉及多种用途混合的土地使用权出让时，应按不同用途分别评估地价。即便如此，也还是会面对诸如混合用地不同用途的占比如何确定等问题。

##### 2. 土地用途管制与混合用地界定

土地的用途管制是城市规划的基础。控制性详细规划是政府部门对城市建设用地进行用途管制的重要手段。当前我国控制性详细规划以一系列刚性的控制性指标和柔性的指导性指标对城市建设用地进行规划控制与引导。其中，土地用途是在城市总体规划阶段就已经确定下来的，对于混合用地而言，如何界定土地的性质与用途，以及后续土地用途变更所带来的规划修改与变更都是土地混合利用过程中需要着重注意的问题。

按照我国现有的法律法规及政策规定，城市规划属于法定规划，其修改与变更需经自然资源管理相关部门

批准，即使是符合规划弹性的用途微调，也需要经历重新拟定规划条件、重新签订土地出让合同等程序，为土地的混合利用带来极大的不便。

### 3. 混合用地的不动产确权登记

混合用地需要解决的另一个难题是办理不动产登记。按我国现行不动产登记的相关规定，在土地的不动产登记与房屋管理环节，权属登记书的土地用途应与规划用地分类对应，但目前规划用地分类中缺少混合用地对应的分类，也没有对混合用地类别进行详细阐述。对于土地用途的认定存在着极大的困难。不光如此，对于用地的立体式混合利用开发还会牵扯到不同楼层，不同利益主体的分别确权与登记，使得混合用地的不动产登记所面临的情况更为复杂多变，也更为困难<sup>[5]</sup>。

## 三、对当前我国土地混合利用的建议

基于土地混合利用的重要性与复杂性，笔者认为，可以从以下几个方面进行改革，为未来我国混合用地的高效利用与集约化发展提供助力，为城市发展提供高质量发展空间。

### （一）改进当前土地管理模式，深化土地制度改革，简化审批流程

改变以现状土地利用类型或土地性质为对象的政策制定模式，统筹考虑不同类型混合用地的开发模式，以城市用地为主要服务对象，灵活采用不同的管理方式，消除政策壁垒。譬如设置混合用地大类及相应不同功能用途组合的混合用地小类，并明确地块的“建议清单”和“负面清单”，同时建立规范、精简的管理流程，健全“全链条多部门”政策支撑机制。对于混合用地的立体式开发模式，建议按照不同尺度建立分层规划，并引入以三维地籍为核心的土地立体化管理模式，细化地上、地表、地下土地使用权权利边界和权益，避免潜在土地空间权属纠纷和行政风险<sup>[6]</sup>。

实行弹性年期出让供地，降低企业用地成本。自然资源部在关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知中，明确规定了要健全工业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等供应体系。同时优化土地供应程序，在确保公平公正公开的前提下，推进工业用地带条件招标拍卖挂牌出让（租赁）。

### （二）加强差别化的土地混合利用管控与弹性引导，建立政府-市场协调机制

城市是不断生长变化的，我们需要用动态的思维模式来看待城市发展。对于土地混合利用而言，除了需要制定差别化的策略外，还需要引入弹性思维作为引导，通过行政的和市场的手段来实现城市发展中的动态平衡，以适应新的需求和挑战。一方面，对于政府部门，发挥政府在公共利益实现中的兜底作用，着重关注各类公共服务设施配置，引导其合理布置，保证公共产品供给的公平性。通过对公共服务设施、交通可达性等条件的改善，为土地的混合高效利用创造大环境，同时要对混合利用开发项目进行监管，避免低效利用的情况发

生；另一方面，要充分发挥市场在土地混合利用开发过程中的能动作用，形成市场化的土地混合利用运行机制和配置模式，使土地混合利用发展更能适应市场经济的需求，从而提高土地混合利用的效益。

### （三）积极推进公众参与，促进多方利益主体的沟通协调

城市土地混合利用发展是面向整个社会的，因此，需要各方共同参与进来，以确保城市土地利用决策的科学化、民主化。在此过程中，不仅仅包括城市用地相关的各方利益主体，也包括使用土地的任何一个城市居民，可以从不同角度对城市用地的混合利用与开发提出更多意见，推进城市用地更为科学合理的混合利用<sup>[7]</sup>。

### （四）运用新的技术手段对土地的混合利用进行科学精准的分析与管理

在对城市用地的混合利用过程中，新技术的运用和推广，譬如新的土地管理系统，新的土地利用分析技术，可以对城市用地进行科学精准的分析，避免不必要的浪费，可以直观形象地体现城市用地未来发展的趋势，系统呈现城市用地混合类别与程度对地块的影响与混合模式的优缺点，同时为后续管理提供科学依据。

## 四、结语

在未来我国城市发展过程中，土地的混合利用必将越来越频繁与常态化，混合利用土地关键在于“合”而不仅仅是“混”。在城镇化进一步推进和城市转型的关键时期，要警惕为“混”而“混”，盲目追求土地用途与功能的混合而忽视在更大的空间尺度下城市用地性质与城市区位的匹配度，以及微观尺度上同一地块不同利用类型之间的彼此互补与融合。这才是土地混合利用的核心关键所在。

## 参考文献

- [1] 李璐颖, 江奇, 汪成刚. 基于城市治理的城市更新与法定规划体系协调机制思辨——广州市城市更新实践及延伸思考[J]. 规划师, 2018 (S2): 32-38.
- [2] 郑红玉. 土地混合利用多尺度测度的理论和方法研究[D]. 浙江大学, 2018.
- [3] 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, 31 (07): 42-48.
- [4] 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, 47 (01): 4-14.
- [5] 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, 38 (7): 87-93.
- [6] 卞芸芸, 崔璐, 孙伟杰等. 珠三角存量建设用地复合利用管理策略研究[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36 (06): 44-51.
- [7] 沈昊婧, 王金燕, 陈春. 城市存量工业用地更新中利益主体协同策略研究[J]. 现代管理科学, 2022, (02): 42-49.