

存量更新阶段的土地混合利用治理框架*

A Governance Framework for Mixed Land Use in the Era of Stock Renewal

刘斌 岳文泽

LIU Bin, YUE Wenzhe

关键词 土地混合利用；内涵演进；现实困境；“空间—权益—治理”框架；实现路径

Keywords: mixed land use; conceptual evolution; practical dilemmas; “space-rights-governance” framework; implementation pathways

提 要 城市发展从增量扩张转向存量更新，土地混合利用成为破解空间资源约束、实现精细化治理的核心工具，但其治理重心已从“要不要混合”转向“如何混合得好、转换得顺”的系统性诉求。揭示土地混合利用从“物理叠加”“功能融合”到“系统治理”的内涵演进；继而围绕“弹性转换与动态调整”这一核心议题剖析存量更新中的现实困境；构建“空间—权益—治理”框架，明确空间维“地类配置—地籍管理—地价评估”逻辑、权益维“权属明晰—利益平衡—增值共享”逻辑、治理维“多元共治—跨部门协同—长效监管”逻辑；提出用途规制与弹性管控、权属协调与产权创新、利益平衡与增值共享、组织优化与长效监管等四大实现路径。可为存量时代土地混合利用的精细化运行提供理论框架与实践参考。

Abstract: As urban development shifts from incremental expansion to stock renewal, mixed land use has emerged as a core instrument for alleviating spatial resource constraints and advancing refined governance. The governance focus has correspondingly evolved from the question of "whether to adopt mixed use" to a systematic demand for "how to achieve effective and adaptive mixed-use outcomes". This paper traces the conceptual evolution of mixed land use from "physical superimposition" and "functional integration" toward "systematic governance", and examines the practical dilemmas inherent to stock renewal contexts, with a attention on the central challenge of "flexible transition and dynamic adjustment". A tripartite "space—rights—governance" framework is developed, delineating the logics of the three dimensions: the space dimension, encompassing land-use allocation, cadastral management, and land value assessment; the rights dimension, encompassing property rights clarification, interest balancing, and value increment sharing; and the governance dimension, encompassing multi-stakeholder co-governance, cross-departmental coordination, and long-term oversight. The paper further proposes four implementation pathways: regulatory adaptation and flexible control; property rights coordination and institutional innovation; benefit balancing and value-sharing mechanisms; and organizational optimization with sustained supervision. This study offers a theoretical framework and practical insights to support the refined governance of mixed land use in the era of stock renewal.

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202601006
文章编号 1000-3363(2026)01-0042-07

作者简介

刘斌，浙江大学公共管理学院博士研究生，
betterliubin@zju.edu.cn
岳文泽，浙江大学公共管理学院教授、博士生导师，通信作者，wzyue@zju.edu.cn

* 国家自然科学基金重大项目“中国快速城市化的经济社会生态影响研究”（项目编号：25&ZD156）

城市发展模式由增量扩张转向存量更新,越来越多的城市将依靠存量建设用地完成空间资源供应^[1]。原有功能分区发展思想主导下的空间治理模式暴露出产业迭代空间支撑不足、职住不平衡、耕地侵占、生态污染等可持续发展隐患^[2],在此背景下,土地混合利用作为土地集约高效利用和精细化治理的重要工具,通过营造适应新经济需求的复合功能空间、建设提升人居环境的生活圈、打造TOD等多功能混合枢纽空间等举措成为实现可持续发展的关键策略^[3-5]。然而,存量更新阶段的土地混合利用核心议题已从增量时代“政府预设功能组合”的供给导向转向“弹性转换与动态调整”的需求导向,亟须建构适配这一核心诉求的新治理框架^[6]。

土地混合利用理念起源于西方城市规划实践^[7-9],自1990年代引入我国后,经历了从被动接受西方理论到主动探索本土化路径的认知转变^[10-11]。现有研究围绕土地混合利用的概念内涵、测度方法、驱动机制、利用成效、治理对策等方面展开^[12-13]。“土地混合利用”译于“mix use”或“mix land use”,其内涵已从“混合功能开发”这一外在表现拓展至“由土地质量特性和社会经济发展对土地需求协调所决定的土地功能过程”,是一种区别于传统严格清晰“功能分区”的土地利用方式^[14-15]。土地混合利用的测度通常从数量规模、空间结构、功能关系和综合维度等四方面展开,以截面数据定量表征土地利用的多样性、兼容性、散布性等^[16-18]。土地混合利用的程度和模式受物理性因素、社会经济因素、政策制度因素等影响,具有空间异质性^[19-20]。在土地混合利用成效与影响方面,国内研究仍然碎片化,包括土地混合利用对空间活力、城市创新、公共健康、社会公平等的影响^[21-24],但总体而言,各类外部效应评估呈现出显著的非一致性,亟须构建更加完整、科学的增值共享和价值回收体系^[25-26]。

围绕土地混合利用治理,相关研究从用地分类、规划管控等内容开展政策设计,探索了面向工业用地、科技创新产业等的土地混合利用管控策略^[27-29],提出了规建管一体制度创新等精细化治理路径^[30],强调多主体、多维度、全流

程监管^[31]。近年来,亦有学者围绕产权、交易成本、利益配置开展探索,探讨如何降低用途转换的交易成本以高效破解空间要素错配^[32]。

已有研究为理解土地混合利用奠定了坚实基础,极大地拓展了其多维价值与实践路径,然而现有讨论主要关注土地混合利用的“功能结果”,忽视了存量时代“弹性转换与动态调整”这一核心议题。增量时代土地混合利用以政府供给为核心导向,通过规划预先设定用地功能组合即可满足需求,而存量更新阶段,城市发展对空间的需求呈现多元化、动态化特征,用途转换与动态调整成为土地混合利用的关键环节和主要内容,其核心诉求已从“有无混合”转向“弹性适配”与“动态优化”。

城市更新相关研究提出需控制一定区域内的混合用地结构以衔接城市整体发展导向和用地规划^[33],然而当前土地混合利用治理仍聚焦单一对象、物质维度,缺少从用途管制视角将规则适应性、权属复杂性、价值评估难、组织效率低等多重制约与“弹性转换”核心诉求相结合的系统性讨论。现有研究普遍认为负面清单是管理土地混合利用的重要工具,实则是围绕兼容性、负外部性的“管制”策略,在存量提质阶段,考虑增值收益及其分配的治理逻辑才是可持续发展的必然要求,对此,当前尚未建立系统性制度框架予以阐释。

本文以“内涵演进—现实问题—理论框架—实现路径”为分析主线,在明确存量更新阶段土地混合利用核心议题的基础上,针对当前实践困境,构建系统性治理框架并提出实现路径。

1 土地混合利用的内涵演进

土地混合利用的内涵伴随城市发展阶段转型的治理逻辑跃迁,历经“物理叠加—功能融合—系统治理”三个递进阶段(图1),各阶段在驱动机制、空间特征、治理重点与核心诉求上存在显著差异,演变的内在动力是土地利用效率与治理复杂性的适配性调整。

1.1 物理叠加:增量扩张初期自发式空间共存

增量扩张初期,土地混合利用核心由市场自发需求与土地供给宽松双重驱动^[34]。由于城市空间快速拓展,规划管控以“保障基本功能”为核心,土地利用呈现“重数量轻质量”特征,混合利用多体现为不同用途的被动共存^[35]。典型形态如临街住宅底层设置商铺、工业区零星配套简易生活服务设施,以及初期的TOD开发,其空间逻辑是“平面化邻接布局”,未形成功能间的有机联动。治理重点仅聚焦安全底线管控,缺乏对空间效率、利益协调的系统性设计,例如仅通过消防间距要求规范不同用途的空间隔离,未建立配套的权属登记与收益分配规则。这一阶段的土地混合利用本质是“无规划引导的自发行为”,虽缓解了初期城市功能短缺,但也埋下空间混乱、权属模糊等隐患^[36]。

1.2 功能融合:增量扩张中后期目标导向的组合设计

随着城市发展进入增量扩张中后期,政府主导的规划引导取代市场自发行为成为核心驱动,土地混合利用从“被动共存”转向“主动设计”。此阶段以“产

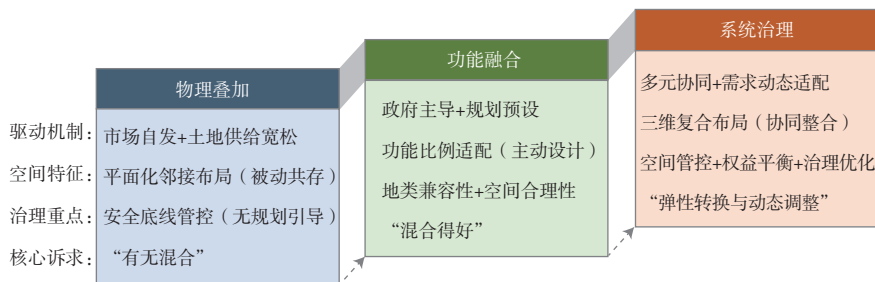


图1 土地混合利用的内涵演进

Fig.1 Conceptual evolution of mixed land use

城融合”“职住平衡”为核心目标，通过规划预先设定功能组合比例与空间布局模式，实现不同用途的有机联动^[37]。典型案例如深圳宝龙“专精特新”产业园将普通工业用地、商业用地和交通设施用地混合布局，在10.37 hm²地块内形成“生产—生活—生态”三生融合的空间格局，主导用途与配套功能的协同性显著提升^①。治理重点聚焦地类配置的兼容性与空间布局的合理性^[38]，各地通过正负面清单管理模式，明确工业与商业、居住等用途的兼容范围。但此阶段仍存在治理局限：过度关注物质空间的功能组合，忽视产权主体的利益协调与多部门的协同管理，导致存量更新阶段用途转换过程中的权属与组织障碍^[39]。

1.3 系统治理：存量更新阶段空间、权益、治理的协同整合

存量更新阶段，土地混合利用的内涵实现质的跃升，从基于确定性的“功能导向空间组合”升级为面向不确定性的弹性转换与“多维协同系统治理”，其核心驱动源于存量用地产权碎片化、主体多元化、利益博弈化等复杂属性使单纯的功能设计无法解决治理难题，核心特征体现为空间重构、权益协调、治理优化三维整合。

空间重构层面，存量更新阶段的土地混合利用需突破传统“平面分区”思维，转向“三维复合”的空间设计。例如，上海市人民政府印发《2014年关于进一步提高本市土地节约集约利用水平若干意见的通知》明确提出鼓励土地立体开发，从而提升了空间利用效率，也为后续权属界定奠定基础。权益协调是新阶段土地混合利用系统治理的核心纽带。存量混合用地往往涉及原土地使用权人、新开发企业、周边居民等多元主体，利益诉求差异显著。充分吸纳多方意见，维护多方权益，成为降低土地混合利用实施阻力、增强土地混合利用实施成效的有效途径^[4]。治理优化是土地混合利用高效推进的机制保障。传统治理模式中，规划、消防、环保等部门审批标准不统一，导致混合用地项目推进效率低下，项目实施后得不到有效监督和持续优化，因此多元参与、长效监管、持续更新成为系统治理理念的重要实践

诉求。

2 土地混合利用的现实困境

2.1 用途锁定与转换障碍

存量更新阶段土地混合利用所涉及的土地用途转换面临结构性与程序性障碍。一方面，现行《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》在结构形式上仍采用“树型”分类结构，提出“使用时可根据管理实际需求，在本指南分类基础上增设土地混合使用的用地类型及其详细规定”的原则^②。建设用地分类标准中，商业、工业等用地完全限定于单一建筑用途，其适建范围过于狭窄，与产业升级、城市转型期迫切需要大量的混合用地诉求不相适应。地方在探索中仍以“用途—规模”有限内容引导开发，难以覆盖社会经济发展的多样的土地混合利用场景。例如，传统功能分区形成的空间格局导致居住与商业用地存在法定界限，共享办公、社区商业等新业态难以落地，形成“规划供给—市场需求”结构性错配，部分区域出现“高空置率与高需求并存”现象。另一方面，《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出，“在城镇开发边界内的建设，实行‘详细规划+规划许可’的管制方式”。在实践中，土地混合利用若涉及土地使用类型和功能转换则必须进入规划调整程序，然而，控规调整流程烦琐、周期冗长，很多情况下需要“一事一议”，很难适应动态的土地（再）开发和工程建设^[40]。当前，规则明晰的土地混合利用仍限于各地在“工改M0”和“闲置和低效利用的非居住存量房屋改建为保障性租赁住房”方面的探索，体现了制度设计对市场主体真实需求的回应^[41]，但由于空间用途锁定、转换规则缺失、交易成本过高等原因，大量土地混合利用方案难以落地实施，非正式、半正式的混合利用现象普遍，对于无需补缴地价的情形，政府在确保消防安全且负外部性可控的情况下通常会选择默许进行，例如一些居住小区中，居民将一层架空层改建为经营商店，将大量的住宅用房用于出租^[42]。涉及需要补缴地价的情形，例如一些存量商务楼宇拟新增或转换为

商住功能等土地混合利用行为，目前尚无规范化的实施路径。

2.2 权属模糊与利益失衡

权属碎片化是土地混合利用面临的主要制度障碍，源于产权主体复杂、确权精细度不足及登记管理分散。存量用地尤其是中心区的住宅用地涉及大量计划经济时期遗留的“单位产权”与市场经济催生的“商品房产权”并存，混合用地中多重产权主体的利益诉求差异导致更新决策困难。建筑尺度的土地混合利用还涉及立体空间产权的拆分，然而现有政策体系当中并没有立体空间产权的界定规范。一方面，土地出让协议中缺乏对“分层设立建设用地使用权”的具体约定，仅笼统界定“地上”“地下”空间范围；另一方面，三维确权技术未能得到有效普及，多头登记、分散管理的制度弊端导致的管理混乱也是用途转换的主要障碍之一。

混合用地涉及复杂的利益关系调整，但现有制度难以支撑对土地混合利用产生的正负外部性进行科学量化，导致价值捕获和利益共享机制难以建立。首先，科学的地价核算是混合用途中“动态调整”和利益分配的基础，但由于混合用地包含多种功能用途，缺乏统一、细化的评估标准，土地价格评定难度显著加大。其次，土地混合利用必然产生外部性，但目前缺乏规范的方法来界定、评估和量化这些外部性。最后，土地混合利用和用途转换会带来显著的土地增值收益，然而当前增值收益共享机制缺乏指导标准，分配方式灵活性不足。多数政府仍然沿用增量开发阶段住房安置和货币补贴的方式一次性分割土地增值收益^[43]，僵化的分配机制导致原产权人、周边居民等利益主体缺乏共享增值收益的预期和渠道，这种利益失衡和激励不足直接制约了市场主体和公众参与混合利用及用途转换的积极性，进而影响到动态调整机制的有效落地。

2.3 协同不足与监管乏力

混合用地因兼具商业、产业、居住等多重功能属性，需规划、消防、环保等多部门协同审批，而当前跨部门联动机制的缺位导致政策落地陷入困境^[39]。

当下混合用地管理存在“控制多于引导”倾向，各部门均依据自身领域规范开展审批，规划部门侧重空间布局合理性，消防部门聚焦安全疏散与防火分区设置，环保部门关注污染排放与生态影响，由于缺乏统一的审批标准衔接体系和常态化沟通机制，部门间审批要求常出现冲突或重叠。

混合用地的功能复合性决定其与不同群体利益紧密相关，而当前空间决策权过度向政府与资本集中的格局，导致公众参与不足，难以形成支持用地优化的社会共识。从参与环节来看，公众多在规划方案已基本定型的公示阶段参与，缺乏前期规划调研、方案编制等关键环节的介入渠道，无法在初始阶段充分表达利益诉求。从参与主体来看，弱势群体受限于信息获取渠道与话语表达权力的缺失，利益诉求被边缘化，实践中居住功能相关的弱势群体难以反映对配套设施、环境质量的需求，产业从业者的工作空间诉求也易被忽视。

供后监管机制不完善，制约了土地混合利用模式的持续优化^[44]。在监管对象界定上，新兴产业与传统服务业的融合发展使业态边界日益模糊，如“工业+研发”“商业+文创”等复合业态，既难以归入传统产业分类，又缺乏明确的界定标准，导致前期规划审批时无法精准匹配管控要求，后期监管中也因监管对象不清晰出现“管得过宽”或“监管真空”的问题。在监管指标设置上，“经济性优先”的导向导致指标体系单一化，多数供后监管协议仅聚焦投资强度、产值、税收等“投入—产出”量化指标，对功能适配性等混合用地核心要求方面缺乏评估，如产业功能与居住功能的配套衔接、公共服务设施的使用效率等未纳入监管。

3 土地混合利用的治理框架

存量更新阶段的土地混合利用涉及复杂的主体利益博弈，本文在增量扩张阶段聚焦“管什么”的基础上，新增“为谁管”的权益视角与“谁来管、怎么管”治理视角，提出适用于存量更新阶段的土地混合利用“空间—权益—治理”框架（图2）。

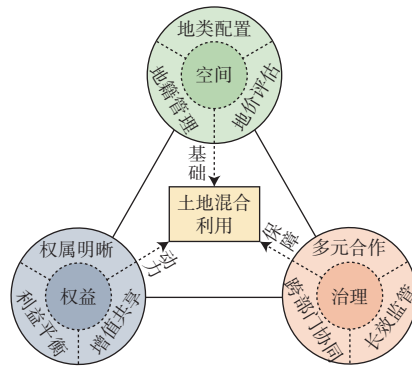


图2 土地混合利用“空间—权益—治理”框架

Fig.2 "Space-rights-governance" framework for mixed land use

3.1 空间维：地类配置—地籍管理—地价评估，聚焦“管什么”

清晰的空间管控规则（空间维）是权益界定与价值评估的基础，为弹性转换提供物理载体与标准依据，其有效治理需统筹地类配置、地籍管理与地价评估。地类配置是土地混合利用的基础前提，需要建立更具弹性和适应性的混合用地分类体系，突破单一主导功能管控思维，允许并鼓励功能的适度混合。核心工具是推行“负面清单”与“正向引导”管理，在明确禁止混合情形（如高污染工业与居住）的基础上给予市场和社会更多创新空间。地籍管理精细化升级是保障弹性转换的关键，需推动地籍管理从二维向三维精细化升级，明确复合空间的权利边界，为产权分割、登记、交易和抵押提供法理依据与技术支撑，确保用途转换过程中权属清晰可追溯。地价是存量更新项目重要的调控杠杆，需要建立与土地混合利用相适应的地价评估体系，能够合理评估不同功能组合的价值及其带来的增值收益。探索差别化定价、弹性年期定价等政策以引导和调节土地混合利用方向、实现增值回收，为动态调整提供利益调节机制。

3.2 权益维：权属明晰—利益平衡—增值共享，聚焦“为谁管”

公平的权益配置（权益维）是激发市场与社会参与热情、有效降低转型阻力的关键，为存量更新阶段土地利用的动态调整机制提供核心动力支撑。权益维的建设必须在权属明晰的基础上，系

统性地构建利益平衡与增值共享体系。产权主体是土地混合利用过程的重要决策者，其参与度贯穿主体变更、方案确认、利益平衡等多个关键环节（图3），面对存量土地复杂的产权结构，需对空间权属进行精准确权，确保空间权利与义务的边界清晰。

利益平衡是权益配置的核心目标。在存量更新中，有必要兼顾更大空间范围内的效益平衡和面向未来的权益变化^[33]，建立包容性的利益相关方协商平台和利益博弈规则是确保土地混合利用带来的正负外部性能够得到科学合理的量化和有效应对的关键。

用途转换和空间复合均会带来地块增值，需建立科学的增值回收与共享机制^[45]。增值收益不应由政府或开发企业单独享有，而应在原产权人、投资者、政府与社区之间进行公平合理分配。回收的增值资金应优先用于优化区域公共服务设施配置，回馈社会公众，实现公共价值的公平分配。

3.3 治理维：多元合作—跨部门协同—长效监管，聚焦“谁来管”“怎么管”

高效的协同监管机制（治理维）是确保“空间规则”（空间维）和“权益安排”（权益维）有效落地的组织保障，其核心目标是实现混合用地全生命周期的动态可控和持续优化，确保弹性转换与动态调整的高效推进。政府应从“划桨者”转向“掌舵者”和“服务者”，重点在于建立跨部门协同治理机制，制定清晰的规则和底线标准，强化事中事后监管。市场作为土地混合利用和转换的实施主体，其交易成本相对最低^[32]，因此，政府需营造公平、透明、可预期的营商环境，通过合理的激励政策（如容积率奖励、税收减免）激发市场主体的创新活力，鼓励其主动参与用途转换和功能优化。社会是土地混合利用的重要参与者和直接受益者，需通过社区规划师、参与式预算等机制，保障公众的知情权、参与权、表达权与监督权，构建社会共识，为动态调整机制减少阻力，实现公共价值的最大化。以实现混合用地全生命周期动态可控、持续优化为核心目标，确立“监测—评估—调整”的闭环监管核心逻辑，明确监管需兼顾经济效能与

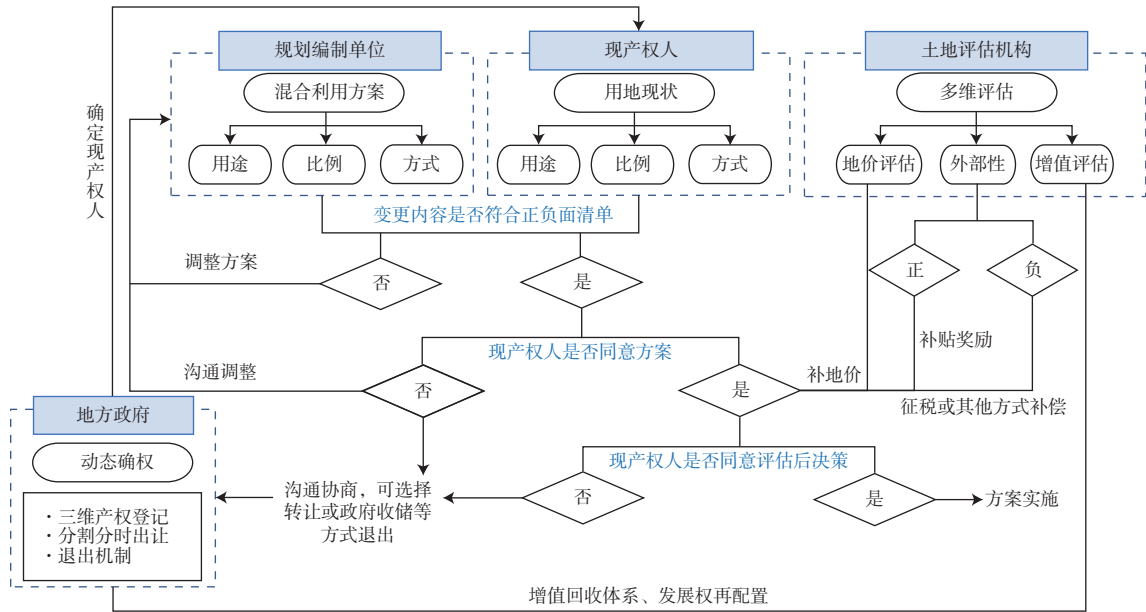


图3 存量更新阶段土地混合利用转换流程 (仅供示意)

Fig.3 Mixed land use conversion process in the stock renewal stage (for illustration only)

社会生态价值，构建多维度、综合性的监测评估导向。

4 土地混合利用的治理路径

4.1 用途规制与弹性管控：细化空间适配与转换规则

存量更新阶段用途规制的核心逻辑应是通过明确“禁止项”筑牢安全底线，通过“鼓励项”与“允许项”释放市场活力。例如，成都市印发的《多种混合用地正负面清单（试行）》，创新性地建立“主导用途优先+面积权重排序”的管控规则，不仅明确工业、商业、居住等主导用途对应的鼓励混合、允许混合及禁止混合类型（如禁止高污染工业用地与居住用地混合），还规定鼓励与允许混合的用途需按对应建筑面积占比明确主次关系，既保障主导功能的稳定性，又兼顾功能组合的灵活性。这种模式突破了传统树形用地分类的单一限制，推动混合用地管理从“个案审批”转向“规则化管控”，大幅提升了落地可操作性。

在项目流程优化层面，核心是简化成熟混合模式的用途转换程序，降低制度性交易成本。基于“法无禁止即可为”的治理理念^[46]，对经过实践验证、风险可控的混合用地场景，可借鉴英国“默

许开发权”制度进行本土化适配与创新。英国为激活空置办公空间、缓解住房短缺问题，规定在满足交通影响评估、噪声管控、历史建筑保护等底线条件下，办公用地可直接转换为住宅用地，开发者仅需完成预先批准手续，无须启动复杂的规划许可审批程序，这一模式使伦敦等城市的办公改住宅效率提升40%以上^[47]。我国推行这一模式需兼顾城市能级差异：一线城市可在核心区试点“商改租”“办改寓”等场景，明确容积率上限、配套设施配置标准等刚性要求；三、四线城市可聚焦工业园区配套服务升级，允许工业用地在不突破30%配套比例前提下，简化“工改商”审批流程。

4.2 权属协调与产权创新：建立清晰、高效的产权制度框架

确权精细化是土地混合利用项目开展的首要前提，关键在于推动地籍管理从“二维平面”向“三维立体”升级。传统二维地籍仅能界定地表权属，无法适配地下商业、地上连廊等复合空间的产权分割与登记需求。广州市在2025年实施的《三维地籍调查规程》中，创新性提出“混合宗+分层设宗”分类确权模式：对地上、地表、地下空间依附地表建设且权属主体一致的，设立“混合宗”统一登记；对权属主体或空间范围不一

致的（如地下车库归属开发商、地表道路归属政府），实行“分层设宗”，明确各层空间的权力边界与权属范围。这一模式解决了复合空间“确权无据”的难题^②。在此基础上，需进一步细化建筑内部产权分割规则，允许同一建筑内不同功能单元（如厂房与配套办公用房）办理独立不动产权证书，支持其单独抵押、转让，满足中小企业对小尺度、灵活性空间的使用需求，释放存量空间的碎片化利用价值。

针对混合用地的产权异质性特征，优化出让与流转机制。混合用地因包含多种功能用途，常面临不同用途对应的土地出让年限不一致的问题，辽宁省自然资源厅在《关于推进混合产业用地供给的指导意见》（辽自然资规〔2025〕1号）中明确规定，按各用途最高出让年限的“最短值”确定宗地整体出让年限，既避免了产权年限混乱导致的交易风险，又降低了管理成本。针对存量用地中普遍存在的产权复杂、历史遗留问题，可探索“弹性时序配置”模式：将同一宗地内产权清晰、符合建设条件的区域优先分割出让，对涉及刚性管控边界或产权纠纷的区域暂缓出让，待矛盾化解后再行开发利用。

4.3 利益平衡与增值共享：构建外部性

内部化与增值共享机制

外部性内部化是利益平衡的基础,需通过差异化激励与约束机制,调和土地混合利用中的利益冲突。对于产生正外部性的混合项目(如产业园区配套公共服务设施可提升周边人居品质、商业与文化混合功能可增强区域活力),采用“容积率奖励、开发权转移、税费减免”等正向激励手段。对于可能产生负外部性的项目(如商业与居住混合可能引发交通拥堵、工业与研发混合可能存在环境风险),则通过“专项影响费、环境保证金制度”进行约束。

增值收益共享是长效激励的核心,需建立覆盖“政府—原产权人—社区—开发者”的多元分配机制。在原产权人权益保障方面,推行“产权置换+收益分成”模式,允许原住居民或企业保留一定比例的物业产权参与后期经营,共享增值收益。在社区权益保障方面,通过“规划捕获、收益反哺”机制回收部分增值收益用于公共服务。例如,湖北省孝感市孝南区“国有+集体”建设用地组合供应项目中,明确村级经济组织可获得不低于每亩10万元的土地出让收益,同时从土地增值收益中提取15%设立社区发展基金,用于配套学校、养老设施建设^③。在政府公共价值捕获方面,可通过“基准地价调整、增值收益金、基础设施配套费”等方式实现回收。

4.4 组织优化与长效监管:强化协同执行与持续优化能力

多部门联审机制是组织优化的重要内容,需建立“高位统筹+流程精简”的跨部门协作模式。在协调层级上,应由市级政府牵头成立“混合用地专项领导小组”,整合规划和自然资源、发展改革、工业和信息化、消防、环保等部门权责,制定统一的审批标准、技术规范与办事指南。在联审流程方面,实行“分类审批、限时办结”制度:对规模小、无邻避风险、管控指标清晰的简单项目,推行“备案制+告知承诺制”,取消不必要的评审环节;对规模大、涉及多主体的复杂项目,实行“并联审批+联合验收”,明确各部门办理时限累计不超过20个工作日。

构建“政府引导、市场主导、社会

参与”的合作机制。在决策环节,推行“社区规划师+公众听证会+专家论证会”制度,邀请居民代表、行业专家、企业负责人参与混合用地规划方案评审,对涉及重大公共利益的内容进行投票表决。在监督环节,建立“政府监管+第三方评估+信用约束”的多元监管体系:政府负责底线合规监管,第三方机构负责功能适配性评估,公众通过“随手拍”“线上举报”等方式参与日常监督。

依托“大数据+人工智能+物联网”构建全生命周期监测体系。在监测指标设计上,建立“经济效率、社会公平、环境质量、功能适配”四维指标体系,涵盖容积率、投入产出比、公共服务覆盖率、噪声达标率等20余项具体指标。在技术支撑上,整合国土空间规划“一张图”、不动产登记、企业信用、环境监测等数据资源,运用AI算法对混合用地功能适配性进行实时预警。在优化调控上,将监测结果与项目后续容积率奖励、产权流转权限等挂钩,对连续两年评估不达标的项目,取消相关优惠政策并限制其后续土地开发权限,倒逼开发主体优化功能组合。

5 结论及后续展望

5.1 主要结论

本文系统探讨了存量更新阶段土地混合利用的治理问题,沿“内涵演进—现实困境—治理框架—实现路径”逻辑主线开展研究,得出以下主要结论:①土地混合利用的内涵已从空间功能组合演进为涉及空间、权益、治理的复杂系统,核心议题从“有无混合”转向“弹性适配与动态优化”;②当前城市实践中的土地混合利用治理面临用途锁定与转换障碍、权属模糊与利益失衡、协同不足与监管乏力等多维困境;③构建了“空间—权益—治理”框架,阐明了空间维“地类配置—地籍管理—地价评估”、权益维“权属明晰—利益平衡—增值共享”、治理维“多元合作—跨部门协同—长效监管”的内在逻辑,三者联动为核心议题的解决提供系统性支撑;④提出了以用途规制与弹性管控、权属协调与产权创新、利益平衡与增值共享、组织优化与长效监管为核心的系统性实施路

径,为存量时代土地混合利用的精细化、可持续运行提供了实践指引。

5.2 后续展望

本文构建的治理框架为理解和完善土地混合利用治理提供了系统性视角。未来研究可从以下方面深化。①三维产权制度实施的精细化管理:需进一步探讨如何在实际操作层面破解复杂的历史产权遗留问题,以及三维产权登记、价值评估、税收征管和交易流转的具体法律与技术规范;②增值收益分配的定量模型与模拟研究:需进一步探索如何科学测度土地混合利用带来的直接与间接增值,并构建包含多影响参数的动态分配模型,开展政策模拟与效果预判;③不同城市能级与地域背景下的差异化治理策略研究:本文提出的框架具有较广泛的适用性,但在一线城市、新兴城市、老工业城市等不同类型城市中,其治理重点、政策工具与实施路径的差异化适配问题,值得深入开展比较研究。

注释

- ① 深圳供地方式日益丰富 精准适配产业高质量发展需求: <https://mp.weixin.qq.com/s/D5m6qjWx2LOdO08vdYBiq>
- ② 广州市地方标准 DB 4401/T 318—2025 《三维地籍调查规程》。
- ③ 孝南:全省首批“国有+集体”建设用地组合供应项目成功签约: https://news.hubeidaily.net/mobile/c_2797683.html

参考文献

- [1] 黄耿志,李邨,张文忠,等.高质量发展转型背景下的中国城市更新:挑战与路径[J].自然资源学报,2025,40(1):1-19.
- [2] 陈阳.土地混合利用路径良性演变机制[J].城市规划,2021,45(1):62-71.
- [3] 郑红玉,吴次芳,沈孝强.土地混合利用研究评述及框架体系构建[J].经济地理,2018,38(3):157-164.
- [4] MBATA R I. Urban revitalization: enhancing quality of life through mixed-use developments[J]. International Journal of Science and Research Archive, 2024, 11(2): 191-198.
- [5] 王富海,刘泉,黄丁芳.工作回归引领智慧社区的功能增强与空间发展[J].城市规划

- 学刊, 2022(2): 103-110.
- [6] 程遥, 韩胜发, 李继军. 面向全生命周期的混合用途双层管制体系探索[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 59-64.
- [7] GRANT J. Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle[J]. *Journal of the American Planning Association*, 2002, 68(1): 71-84.
- [8] HOPPENBROUWER E, LOUW E. Mixed-use development: theory and practice in Amsterdam's eastern docklands[J]. *European Planning Studies*, 2007, 13(7): 967-983.
- [9] ROWLEY A. Mixed-use development: ambiguous concept, simplistic analysis and wishful thinking? [J]. *Planning Practice & Research*, 1996, 11(1): 85-98.
- [10] 陈阳. 可持续更新视角下旧城中心区土地混合利用路径演变[D]. 南京: 东南大学, 2020.
- [11] 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, 33(3): 95-104.
- [12] 夏永久, 汪美惠. 城市土地混合利用测度及空间格局研究: 以合肥市建成区为例[J]. *沈阳建筑大学学报(社会科学版)*, 2024, 26(4): 354-361.
- [13] 张佰林, 钱家乘, 蔡为民. 论农村居民点用地混合利用的研究框架[J]. *自然资源学报*, 2020, 35(12): 2929-2941.
- [14] 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, 39(10): 50-57.
- [15] ZHUO Y, JING X, WANG X, et al. The rise and fall of land use mix: review and prospects[J]. *Land*, 2022, 11(12): 2198.
- [16] 郑红玉. 土地混合利用多尺度测度的理论和方法研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2018.
- [17] ZHUO Y, ZHENG H, WU C, et al. Compatibility mix degree index: a novel measure to characterize urban land use mix pattern[J]. *Computers, Environment and Urban Systems*, 2019, 75: 49-60.
- [18] 赵广英, 宋聚生. 城市用地功能混合测度的方法改进[J]. *城市规划学刊*, 2022(1): 51-58.
- [19] 张佰林, 王昭颖, 朱敏杰. 农村居民点用地混合利用特征及驱动力[J]. *农业工程学报*, 2022, 38(3): 267-275.
- [20] 卓飞跃. 城市土地混合利用综合测度及其影响机理研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2020.
- [21] 李经纬, 田莉. 土地利用对公共健康影响的研究进展综述[J]. *城市与区域规划研究*, 2020, 12(1): 136-154.
- [22] 李迎成, 祁俊衡, 徐沁园. 用地混合是否促进了城市内部创新活动集聚? 基于南京市中心城区的实证分析[J]. *城市发展研究*, 2025, 32(5): 84-92.
- [23] 王波, 雷雅钦, 汪成刚, 等. 建成环境对城市活力影响的时空异质性研究: 基于大数据分析[J]. *地理科学*, 2022, 42(2): 274-283.
- [24] YUE Y, ZHUANG Y, YEH A G O, et al. Measurements of POI-based mixed use and their relationships with neighbourhood vibrancy[J]. *International Journal of Geographical Information Science*, 2017, 31(4): 658-675.
- [25] XIA F, LU P. Can mixed land use promote social integration? multiple mediator analysis based on spatiotemporal big data in Beijing[J]. *Land Use Policy*, 2023, 132: 106800.
- [26] YILMAZ BAKIR N. Replacing "mixed use" with "all mixed up" concepts: a critical review of Turkey metropolitan city centers[J]. *Land Use Policy*, 2020, 97: 104905.
- [27] 张京祥, 何鹤鸣. 超越增长: 应对创新型经济的空间规划创新[J]. *城市规划*, 2019, 43(8): 18-25.
- [28] 张京祥, 何鹤鸣. 适应科技创新需求的混合用地政策思考[J]. *中国土地*, 2021(10): 4-7.
- [29] 赵小凤, 王瑾, 詹运洲, 等. 工业用地混合利用: 地方经验、价值导向和政策设计[J]. *城市规划学刊*, 2025(2): 89-96.
- [30] 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(1): 4-14.
- [31] 刘芳, 谭荣, 刘成明, 等. 城市土地混合利用的精细化治理: 空间生产视角下的逻辑重构与实践路径[J]. *中国土地科学*, 2025, 39(11): 30-40.
- [32] 李倩, 胡京京, 唐健. 我国城市存量土地混合利用的治理结构比较: 基于交易费用视角[J]. *中国土地科学*, 2025, 39(6): 1-9.
- [33] 唐燕, 殷小勇, 程城, 等. 城市更新实施单元划定的北京探索[J]. *现代城市研究*, 2025(5): 41-47.
- [34] 杨永春. 中国模式: 转型期混合制度“生产”了城市混合空间结构[J]. *地理研究*, 2015, 34(11): 2021-2034.
- [35] 王家庭, 臧家新, 卢星辰, 等. 城市私人交通和公共交通对城市蔓延的不同影响: 基于我国65个大中城市面板数据的实证检验[J]. *经济地理*, 2018, 38(2): 74-81.
- [36] 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, 28(7): 105-109.
- [37] 罗茂珂, 张少尧, 邓伟. 流转型背景下中国城市职住分离研究进展与展望[J]. *热带地理*, 2024, 44(10): 1762-1774.
- [38] 王开家, 徐伟铭, 李楚瑜, 等. 空间治理视角下的城市建成区土地混合利用功能与结构[J]. *自然资源学报*, 2023, 38(6): 1496-1516.
- [39] 江浩波, 唐浩文, 蔡靛. 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.
- [40] 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]//中国城市规划学会. 规划60年成就与挑战: 2016中国城市规划年会论文集(12规划实施与管理). 北京: 中国城市规划学会, 2016.
- [41] 陈慧, 陈凯, 申云霄. 关于二三产业混合用地政策的实践与思考: 以广州市为例[J]. *中国国土资源经济*, 2023, 36(12): 42-49.
- [42] ZOU Y. Paradigm shifts in China's housing policy: tug-of-war between marketization and state intervention[J]. *Land Use Policy*, 2022, 122: 106387.
- [43] 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(6): 44-51.
- [44] 马琳, 黄志基, 宋名悦, 等. 产业用地混合利用的国际经验与实践启示[J]. *国际城市规划*, 2023, 38(3): 91-98.
- [45] 李岚清, 唐燕. 基于外溢增值捕获的公共空间更新资金回收路径: 来自京、沪两个城市绿地更新案例的启示[J]. *城市发展研究*, 2025, 31(1): 93-100.
- [46] 周琳, 陈晨, 卢弘冕, 等. 迈向自主更新: 我国老旧住房“原拆原建”的实践探索、共性瓶颈与制度创新[J]. *城市规划学刊*, 2025(5): 70-79.
- [47] 柳泽, 宋健, 胡若函, 等. 英国默许开发权的演进、体系与成效: 兼议对我国城市更新规划和土地政策的启示[J]. *国际城市规划*, 2025(2): 1-18.