

国家自然科学基金资助（项目批准号51708001）

国家自然科学基金资助（项目批准号51278265）

市场经济下 城市土地用途 规划控制研究

王卉◎著



科学出版社

国家自然科学基金资助(项目批准号 51708001)

国家自然科学基金资助(项目批准号 51278265)

市场经济下城市土地用途 规划控制研究

王 卉 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

城市土地用途的规划与控制是城市规划的核心内容,伴随我国城市化进程的发展,技术层面的规划控制手段存在诸多问题,需要从社会价值判断的角度思考用途的本质和控制用途的意义。本书以北京地区土地利用现状的实证调查为基础,以市场经济国家和地区通行的用途控制理念为参照,在城市规划体系的框架中研究用途及用途控制的价值观、用途控制的技术方法和实施途径。本书结合我国城市规划体系的特点,提出重构我国城市土地用途规划控制的逻辑思路,并重点以北京地区为案例,进行土地用途规划控制的示范性研究。

本书可供城市规划建设、城市规划管理、公共管理及相关领域的研究者和从业者使用,也可作为城市规划专业师生的参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

市场经济下城市土地用途规划控制研究 / 王卉著. —北京: 科学出版社, 2019.6

ISBN 978-7-03-061969-3

I. ①市… II. ①王… III. ①城市土地-土地规划-研究-中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 159455 号

责任编辑: 张 展 孟 锐 / 责任校对: 彭 映
责任印制: 罗 科 / 封面设计: 墨创文化

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

成都锦瑞印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019年6月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2019年6月第一次印刷 印张: 11

字数: 260千字

定价: 80.00元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

序

过去数十年的高速城市化过程使城市已经成为我国居民主要的生息场所。在被称为城市的这片土地上，人口聚集，产业兴旺，消费升级，安居健康，呈现出历史上不曾有过的繁荣景象。诚然，在这繁荣景象的同时也存在着诸如交通拥堵，房价高企，贫富扩大，环境恶化等严峻的城市问题。城市规划研究的本意就是透过这些表面的现象，探究造成这些现象背后的本质性问题。人的社会性决定了必定群居和分工，城市尤其是大城市的出现就是迄今为止这种群居和分工的最高形态；另一方面，人的个体活动的经济属性又决定了人的行为在多数情况下，具有对群体而言“利己”的负外部性，城市这种密集的聚居形态使得这种负外部性更加显而易见，甚至是被成倍的放大。承载城市活动的空间——城市土地，基于其复杂性而对其基本规律的探究几乎是城市规划研究的永恒话题。

王卉同志的著作——《市场经济下城市土地用途规划控制研究》就是这一探究潮流中的涓涓细流，看似不动声色，却也脚踏实地，锲而不舍，最终汇入面向未来的潮流。她的这本著作立足北京的实际状况，结合我国在发展市场经济过程中城市与城市规划所面临的问题和对规划理论与方法的需求，充分借鉴西方近现代城市规划研究与实践的成果，尤其是“妨害”观念，深入研究了构成土地利用三大要素之一的“用途”。著作在三个方面对城市规划理论与方法的研究做出了贡献，一是从认知上跳出了城市规划的技术框架，对土地利用的本质及其中的价值观念进行了深入的探讨，在与城市规划相关的繁杂日常性事件与抽象理念之间构筑起一条清晰的逻辑脉络；二是在内容上，应该是国内首次专门聚焦城市土地用途规划控制，并进行了全面系统的研究；三是通过大量的实证研究，掌握了现阶段北京城市土地用途管控的现状及其问题，并结合同为研究成果的规划理论提出了示范性改进建议。

2018年注定是城市规划史上极具纪念意义的一年。年初，伴随着国务院机构调整，新的自然资源部成立了，即将全面掌管包括城市规划在内的“空间规划”编制和实施，并行使与此相对应的“用途管制”职能。虽然新的“空间规划”和“用途管制”的技术细节尚未见诸官方报道，但将来依据“空间规划”，实施最严格的“用途管制”是毋庸置疑的。同时，2018年还是实行改革开放政策的40周年。改革开放的实质是从计划经济向市场经济转变，并构建以此为导向的法治社会的一个转型过程。十八届三中全会、四中全会也再次确认和强调了市场经济和法治建设在现代社会中的重要地位和作用。面向未来，市场经济体制的完善和法治社会的建成仍是未来一段时期的主题，城市规划理论与方法的研究仍将在这既定的社会环境中持续。

历史进程的整数节点恰逢新格局的开局之年，这或许是巧合，或许也是决定未来命运的新起点，愿王卉同志著作的出版既可以成为通向未来的基石，也能被看作是通向未来的路标。

谭纵波

2019年1月2日

前 言

用途是土地利用的核心要素，控制用途是城市土地利用规划的重要内容。我国的城市规划诞生于计划经济时期，之后逐步形成以总体规划和控制性详细规划为核心的城市规划编制体系。其中以城市用地分类为基础，通过划分地块并赋予“使用性质”是城市规划控制土地用途的主要方式。伴随着我国市场经济的不断发展及城市化进程进入新的发展阶段，这种方式在实施中出现了诸多问题。虽然目前理论层面和实践领域对此进行了相应的探索，但主要局限于既有逻辑框架下的技术性调整。从实践来看，单纯依靠改变技术方法很难解决各种现实问题，需要从最基本的社会价值判断的角度对控制用途进行重新思考。本书希望回溯土地用途控制的源头，在现代土地利用规划的产生和发展中探讨市场经济下用途控制的核心价值观，包括用途的本质是什么、为什么控制用途及如何控制用途。

本书以北京中心城区为案例，在文献研究和实证研究的基础上梳理我国土地用途规划控制的发展演变和现行规划控制下的用途现状，提出规划价值观、规划编制技术和规划实施方面需要思考的问题。这些问题存在的重要原因在于从计划经济向市场经济转型的过程中，我国社会运转的基础发生了改变，行政权力和社会权力的分配存在显著不同。同时，伴随我国城市化进程逐步稳健，传统城市规划也面临着如何应对既有的利益群体和复杂的利益关系、如何对城市建成区进行精细化管理的问题。因此，本书以问题为导向，寻找参照系，研究西方现代土地利用规划控制用途的源起和发展演变，力图发掘市场经济背景下具有普遍意义的价值观和技术手段。最后，本书希望能够结合我国城市规划体系的特点，在我国城市规划编制体系的框架下进行土地用途规划控制的示范性研究。

需要说明的是，本书最终并非要建构一个理想、完整的土地用途规划控制体系，而是希望提供在基于价值判断基础上的一种新的逻辑思路和途径。通过研究，本书认为用途的本质是人类在土地上进行的行为活动，在开放的市场环境下，土地利用的不确定性和随机性是人类行为的必然结果。用途具有多种属性，而土地利用规划应该抽离出与管控行为具有相关性的属性，以公共利益作为介入用途规划与控制的界限。

诚然，土地利用规划是一个包含立法、技术、管理等内容的综合体系，深受政治制度、经济制度和社会文化的影响，本身极具复杂性。由于作者水平和时间有限，本书有很多未尽之处，包括如何界定公共利益、如何评价土地活动之间的兼容关系等，希望能在后续研究中进一步深化对这些问题的研究。

目 录

| | |
|-----------------------------|----|
| 第1章 绪论 | 1 |
| 1.1 研究的源起 | 1 |
| 1.1.1 用途是城市土地利用规划的核心 | 1 |
| 1.1.2 控制用途是我国目前城市规划关注的热点 | 1 |
| 1.1.3 用途冲突带来的社会问题 | 4 |
| 1.2 研究的问题 | 6 |
| 1.2.1 研究的对象与目标 | 6 |
| 1.2.2 相关概念界定 | 7 |
| 1.3 研究的背景 | 10 |
| 1.3.1 市场经济下我国城市规划面临的困境和转型需求 | 10 |
| 1.3.2 不同城市发展阶段对城市规划提出的新要求 | 11 |
| 1.4 研究的思路与内容 | 12 |
| 1.5 研究的主要方法 | 14 |
| 第2章 北京土地用途规划控制的发展演变 | 15 |
| 2.1 北京近代土地活动和规划探索 | 15 |
| 2.1.1 近代土地利用活动 | 15 |
| 2.1.2 近代城市规划对用途规划控制的探索 | 17 |
| 2.2 计划经济时期的土地活动和规划方式 | 19 |
| 2.2.1 计划经济时期的土地活动 | 19 |
| 2.2.2 计划经济时期的城市规划 | 20 |
| 2.3 改革开放后的土地活动和用途规划控制 | 22 |
| 2.3.1 改革开放后的土地活动 | 22 |
| 2.3.2 改革开放后的用途规划控制 | 23 |
| 2.3.3 北京土地用途的规划控制 | 25 |
| 2.4 对土地用途规划控制发展演变的总结 | 32 |
| 第3章 土地用途规划控制的实证研究与问题 | 34 |
| 3.1 土地用途规划控制的实证研究 | 34 |
| 3.1.1 研究方法概述 | 34 |
| 3.1.2 北京整体土地利用结构 | 35 |
| 3.1.3 城市土地用途的现状特征 | 39 |
| 3.1.4 城市土地用途规划控制的实效性 | 46 |
| 3.2 城市土地用途规划控制需要思考的问题 | 51 |

| | | |
|------------|---------------------------------|------------|
| 3.2.1 | 规划价值观仍待清晰 | 52 |
| 3.2.2 | 规划编制的技术问题 | 52 |
| 3.2.3 | 影响规划实施的因素 | 58 |
| 第4章 | 市场经济下土地用途规划控制的框架 | 60 |
| 4.1 | 城市土地利用理论中的用途 | 60 |
| 4.1.1 | 用途是构成土地利用结构和形态的基础 | 60 |
| 4.1.2 | 用途的分布受多种因素影响 | 61 |
| 4.2 | 用途控制的源起和发展演变 | 62 |
| 4.2.1 | 以妨害法控制土地用途 | 62 |
| 4.2.2 | 通过地方性立法控制用途 | 64 |
| 4.2.3 | 综合性的土地利用规划对用途的控制 | 64 |
| 4.3 | 城市土地用途规划控制的案例研究 | 65 |
| 4.3.1 | 美国的土地用途规划控制 | 65 |
| 4.3.2 | 英国的土地用途规划控制 | 73 |
| 4.3.3 | 日本的土地用途规划控制 | 88 |
| 4.3.4 | 中国香港的土地用途规划控制 | 95 |
| 4.3.5 | 法国的土地用途规划控制 | 100 |
| 4.4 | 对比与总结 | 106 |
| 第5章 | 市场经济下土地用途规划控制的理性认知 | 110 |
| 5.1 | 用途和用途控制的价值观 | 110 |
| 5.1.1 | 用途的本质 | 110 |
| 5.1.2 | 控制用途的目的 | 111 |
| 5.1.3 | 控制用途的合法性解释 | 113 |
| 5.2 | 土地利用规划中的用途控制 | 114 |
| 5.2.1 | 控制用途的层次 | 114 |
| 5.2.2 | 土地利用控制的方法 | 116 |
| 5.2.3 | 控制用途的技术手段 | 118 |
| 5.3 | 土地利用规划的实施途径 | 121 |
| 5.3.1 | 规划实施的途径 | 121 |
| 5.3.2 | 公众利益的协调和参与 | 122 |
| 5.3.3 | 非营利性公共设施的保障 | 123 |
| 5.4 | 总结 | 123 |
| 第6章 | 重构我国土地用途规划控制的逻辑与途径 | 125 |
| 6.1 | 对我国土地用途规划控制的反思 | 125 |
| 6.2 | 土地用途规划控制的逻辑思路 | 126 |
| 6.3 | 重构土地用途规划控制的途径 | 128 |
| 6.3.1 | 在城市规划体系中区别用途控制的层次 | 128 |
| 6.3.2 | 在控规层面建立用途控制的规则 | 128 |

| | |
|-------------------------|-----|
| 6.3.3 保障规划实施的途径 | 132 |
| 第7章 北京土地用途控制示范性研究 | 134 |
| 7.1 结合行为属性的用途分类 | 134 |
| 7.2 北京总体规划的规划政策 | 138 |
| 7.3 用地分类及兼容性规定 | 139 |
| 参考文献 | 148 |
| 附录一 各类用途概况 | 153 |
| 附录二 纽约市的用途分组的详细说明 | 155 |
| 后记 | 158 |
| 彩色图版 | 159 |

第1章 绪 论

1.1 研究的源起

1.1.1 用途是城市土地利用规划的核心

土地是人类进行一切生产和生活活动的载体,人类从诞生开始便要从土地中获取基本的生存资料,如何利用土地对人类社会的生存和发展具有至关重要的意义。同样,土地为居住、生产、办公、购物、休憩等各种城市活动提供空间。将城市中的某块土地用做什么?在多大程度上使用土地?以何种形式使用土地?这些问题构成土地利用的主要内容,即土地利用的三个要素:用途、强度和形态。其中,用途是土地利用首先需要考虑的问题,也是核心,土地利用的强度和形态均与用途密切相关。

在城市土地利用中,因为土地资源的连续性、城市基础设施的共享、城市活动的聚集需求等因素,各种土地用途之间既相互依存,又充满竞争和矛盾,这种矛盾在城市发展到一定程度后越发明显地显现出来。从历史演变来看,控制用途是西方现代土地利用规划从诞生开始便关注的问题,在理论层面形成了一种“功能分区”的规划理念。在实践领域,各个国家和地区演变出多种技术手段,如美国、日本、中国香港等采用的分区管制技术、英国采用的开发许可制度等。

在不同的城市发展阶段和特定的经济制度背景下,城市土地用途的控制手段均有明显不同,它不仅反映了不同的城市发展时期对土地利用规划提出的相应要求,也反映了不同的政治经济环境下城市土地利用规划体系的建构方式。因此,作为土地利用的核心,为什么控制用途及如何控制用途涉及土地利用规划的本质,也可以作为探索我国城市规划问题的媒介。

1.1.2 控制用途是我国目前城市规划关注的热点

我国的城市规划诞生于计划经济时期,在计划经济时期城市土地如何使用主要由政府预先计划,并通过自上而下的分配决定。20世纪80年代我国确立改革开放政策后,城市土地逐步由无偿划拨转变为有偿使用,城市建设进程随之加快,城市规划体系也逐步建立。1990年,我国颁布实施《城市用地分类与规划建设用地标准》作为城市规划编制的基础。之后,城市规划确定土地用途的方式一直以城市用地分类为标准,通过划分地块赋予每块用地以“使用性质”(也叫用地性质),并贯穿总体规划到控制性详细规划的全过程。这种方式在明确土地功能,规范引导市场开发方面起到了重要作用。但随着市场经济的不断发展和完善,其在应对土地利用的多样性和不确定性方面逐渐彰显不足,规划实施中更改使用性质的现象也层出不穷。对于存在这些问题的原因是什么,国内很多学者进行了多方面

的探讨,这些探讨的关注点主要集中在两个方面,一是认为城市用地分类体系自身的僵硬和固化是导致规划控制的适应性不足的主要原因,因此重点探讨了城市用地分类方式存在的问题并提出改进建议;二是认为在现行用地分类的框架下,完善土地利用的兼容性规划和管理是增加规划控制灵活性的重要途径,因此一些学者对在规划编制和管理中如何引入并完善兼容性提出了相应的见解。这些研究成果部分反映在实践领域,2012年,我国颁布实施新版城市用地分类标准,一定程度上对原用地分类做出了适应市场经济体制的改进。目前,国内大部分发达城市也在规划编制和管理中进行适应性调整,出台了一系列关于土地利用兼容性管理的规定。

1.对城市用地分类体系的探讨

用地分类是我国城市规划编制和管理的基础,自1990年城市用地分类标准颁布实施以来,如何解决实施中出现的问题就一直是国内研究的焦点。

第一,在分类体系的构成上,曹传新(2002)认为我国的用地分类标准是在计划经济时代的背景下诞生的,带有明显的计划经济思维的痕迹,市场经济下其主要的矛盾是规划用途的单一性与市场需求土地用途多变性的问题,并建议用地分类体现市场经济的多样性和多元化特征。周剑云等(2008)认为城市用地分类是带有目的性的规划行为,我国的用地分类源于计划经济时期对建筑功能的管理,在市场经济下则面临规划管理的困境,并提出简化分类层次、制定建筑用途分类表和加强兼容性研究等建议。高捷(2006)分析了我国城市规划编制和实施中,传统用地分类面临的问题,对改革用地分类体系的目标、原则和思路提出了建议。洪亮平等(2010)认为用地分类的目的是解决外部性问题、达到福祉公平和减少城市发展的不确定性。目前用地分类存在的问题包括单一的用地控制难以应对混合的建筑功能、依据功能进行用地控制难以应对多样的土地开发等,建议在用地分类中区分公益性用地与市场性用地,通过建设项目适建表进行兼容性管理,实现土地的弹性控制。程遥等(2012)认为根据不同的规划目标,用地分类可以有多种依据,包括功能分类、空间形态分类、政策区分类、复合分类等,用地分类体系应由多重划分标准的分类方式共同构成,并认为我国的用地分类对土地管控的复合型要求顾及较少,如何引入对公共政策的反映、如何与规划管理体系相衔接是改进用地分类需要解决的问题。程遥(2012)从开发控制的角度认为城市用地分类应进一步思考如何应对不同性质的开发管理、如何满足不同层次的规划需求、如何引入政策性分类体现多重控制属性等问题。陈敦鹏(2015)阐述了深圳城市用地分类修订的历程及原因,探讨了从城市用地分类到用地开发控制体系的发展趋势与演绎路径。戚冬瑾等(2017)借鉴语言学理论解释规划过程,构建了多维城市用地分类的理论框架,并探讨了多维理论在用地分类标准及城乡规划各个阶段的应用前景。王光伟等(2017)研究了“多规合一”中的城乡用地分类及应用,提出由“生产、生活、生态空间+区域设施空间”组成空间分类框架。

第二,在对部分用地类型的分类方式上,孙晖等(2002)通过对中美两国公共设施用地划分的比较和对上海用地分类改革的分析指出了计划经济对我国公共设施用地分类的影响,探讨了市场经济下公共设施用地分类的原则。邹兵等(2002)在对公共设施用地的演变和分析的基础上提出在市场经济条件下,公共设施用地可分为公益性设施用地和商业性设

施用地,前者不得随意改变使用性质,后者在顺应市场经济发展的趋势下进行适当引导和控制。徐颖等(2012)认为公共设施用地类别的出现与计划经济时期对苏联模式的学习有关,并通过国外相关案例研究,提出了重构公共设施用地分类的思路,包括拆分公益性用地和营利性用地、体现公共设施的服务对象和功能特点、补充新的用地类型和加强兼容性规定。徐明尧等(2008)和蒲蔚然等(2008)也认为城市规划应突出公共政策的属性,在用地分类上区别对待商业性用地和公益性用地。张宗潮等(2010)提出应根据工业部门、能耗污染、产业技术等进一步细化工业用地分类。龙彬等(2014)通过分析驾校用地的市场和服务特征、借鉴相关法规和发达国家经验,对驾校用地性质提出了修正建议。余高红等(2015)基于城景互动的理念,将城市风景类风景名胜区分为市区型、近郊型和远郊型风景名胜区三类,阐述了其在用地规划及用地分类中存在的问题,提出了用地分类调整与细化的建议。黄明华等(2015)认为居住用地分类缺乏对弱势群体保护的关注,借鉴相关经验,提出了细分居住用地分类的建议。

第三,为了便于对土地用途进行灵活控制,部分学者认为应该在用地分类中增加弹性用地。如杨忠伟等(2009)认为市场经济的不可预见性导致土地利用的变异性增加,建议引入“灰色用地”的概念,使其能在市场经济的调控下转变使用性质来适应市场发展。胡健等(2009)和赵旻等(2013)认为可在城市用地分类标准外建立“活性用地”,在土地利用分区中引入“弹性控制区”或发展备用地的概念。任利剑等(2014)认为新版城市用地分类在指导混合用地的编制和管理方面仍存在不足,并提出了在总体规划层面进行混合开发街区指引、控制性详细规划中利用用途配比控制用地的兼容性等建议。

第四,对于新版用地分类标准制定的过程、内容和后续工作,学者们也进行了阐述。王凯(2012)和赵民等(2011)对新版用地分类修订的缘由、指导思想、工作过程及主要改进内容进行了详细介绍。陈秉钊(2012)、张润朋(2012)、刘奇志(2012)等阐述了新版用地分类在实际规划工作中的应用和实施。同时,很多学者也指出了新版分类修订内容上的不足和进一步的改进建议。如赵民等(2011)认为由于需要兼顾两版分类标准的衔接,新版分类仍延续了1990版分类的很多核心思路,在局部问题上仍存在传统计划经济思维的痕迹,并认为新分类仍然主要以土地的功能属性作为唯一的分类标准,无法阐明城市规划对土地开发提出的政策意图。戚冬瑾等(2012)从规划管理的角度阐释了新版用地分类存在的问题,认为单一的用地分类难以满足复杂的市场环境下规划管理需要应对的问题,应逐渐加强与规划管理制度和土地供应制度的衔接,同时认为新版城市用地分类不应规避混合用途的出现,应在规划编制和管理中进行清晰的引导。赵佩佩(2012)也认为新版用地分类中对于混合用地和土地用途兼容的表达与控制方法仍显不足。谭纵波等(2012)认为新版用地分类仍带有很强的计划经济思维的痕迹,建议针对用地现状统计和规划控制制定不同的分类标准、明确用地分类的意图,并将兼容性作为用地分类的必要内容。程遥(2012)借鉴国外用地分类的方式,从开发控制的角度提出新版分类标准所体现出的控制思路并没有本质变化,建议区分不同目标和依据的分类体系,在规划中引入政策性分类以体现多种控制目标的属性。薛海等(2015)从出台背景、适用范围、用地分类体系和规划建设用地标准四个方面对新旧国标进行了对比分析,指出了两者的统一和差异,分析了新国标存在的不足,提出了增加混合用地类型、深化分类层级性、建立地方标准等建议。

此外,一些学者还通过对其他国家用地分类的研究,借鉴相关经验来完善我国的用地分类体系,主要包括对美国(李恒,2007;杨军,2005;王卉,2014)、日本(徐颖,2012;周秩男等,2010)、英国(高捷,2012)、德国(汤晋等,2010;殷成志等,2010)的研究^①。

2.对城市土地兼容性规划和管理探讨

兼容性规划和管理是在以单一的规划使用性质确定土地用途的基础上,用以应对未来土地利用的多样性和不确定性的一种改良手段。国内目前对城市土地兼容性规划和管理探讨相对有限。郑正等(2001)论述城市土地使用兼容性的含义,兼容性规划管理的重要性及我国目前存在的问题;在分析与土地使用兼容性规划相关因素的基础上,提出了完善规划与管理的建议,包括深化土地使用兼容规划与管理的内容、实行动态的控制性详细规划与管理机制、提高城市规划与管理素质和规范土地使用兼容规划管理的法规制度。司马晓等(2003)分析了土地使用兼容性形成的原因及其在经济、环境和行为方面的绩效;并在对影响土地使用兼容性的五方面因素分析的基础上,提出土地使用兼容性应遵循的四个原则:环境相容原则、行为相容原则、总量控制与结构平衡原则及景观协调原则。吴静雯等(2011)认为我国目前土地兼容性管理方面的问题是缺少对经济因素的考虑,覆盖范围过窄等。贺炜(2006)基于对传统控制性详细规划中的用地兼容性确定方法的缺陷,以“刚柔并济”作为确定用地兼容性的原则,并通过对多种地块布局模式的研究,提出了选择性方案。张艳明(2008)建议规范土地使用兼容性的相关法规制度,强化控规研究工作,合理确定土地兼容性控制范围和方法。刘丹(2006)通过实证研究探讨了居住用地内商业设施的兼容适宜度问题。

1.1.3 用途冲突带来的社会问题

在现实的土地利用中,其用途虽然受城市规划中使用性质和兼容性管理的限制,但实际上却表现出各种超出城市规划控制范围的复杂情况。这不仅带来城市秩序的混乱,隐含卫生、交通和消防等安全隐患,还引起各种从事不同用途的主体之间的矛盾和冲突。这些矛盾冲突随着公众越来越注重对自身权益的维护而逐渐呈现增长的趋势。这不仅反映了城市规划对土地用途控制能力上的欠缺,更重要的是引起对为什么控制用途的价值观的反思。

首先,城市中因用途冲突引起的诉讼和纠纷时有发生,其中既包括一些商业性质的用途,如餐馆、酒吧等,也包括被认为是公益性项目的公共设施如学校、医院等(表 1.1)。

^① 此外,城市用地分类还存在与国土部门的《土地利用现状分类》的衔接,以及如何进行城乡统筹、管理非建设用地等问题,但本书不对此内容进行重点论述。

表 1.1 由用途冲突引起的投诉和诉讼案件^①

| 投诉事件 | 投诉内容 |
|---|---|
| 北京某商住区业主投诉有人在居住建筑中从事各种经营活动 ^② | 商住两用楼内业主投诉有人在建筑中开设公司的行为,对居民的生活产生噪声、异味等各种干扰 |
| 南锣鼓巷居民多次投诉某家酒吧扰民 ^③ | 南锣鼓巷酒吧街某酒吧因震耳的音乐声让附近的居民难以入睡,被多次报警投诉 |
| 重庆某小区业主投诉底商开设 KTV ^④ | 某住宅楼底层为商业裙房,楼上为住宅,由于 KTV 产生很大的噪声干扰,由业主联名投诉至环保部门 |
| 广州某小学因噪声干扰受到居民投诉 ^⑤ | 小学的升旗仪式、体育课等产生的噪声使居住在周边的居民感到困扰 |
| 诉讼案件 | 诉讼内容 |
| 2010 年上海市普陀区岚益公寓业主委员会等排除妨害纠纷案 | 起诉被告租用某住宅楼地下室用于香蕉仓储产生的水汽和异味对隔壁居民的妨害 |
| 2010 年河南平顶山市某居民诉讼案 | 起诉被告将住宅楼一层用房改为餐馆,经营小吃对其他居民产生干扰 |
| 2012 年河南郑州市某诉讼案 | 起诉被告在住宅楼底商经营餐馆对周围居民产生干扰 |
| 2012 年河南信阳市某诉讼案 | 起诉被告在住宅楼内经营饭店、改造职工宿舍对周围居民产生干扰 |
| 2012 年广西河池市居民业主起诉房地产公司 | 居民业主起诉房地产公司将住宅楼中的一层出售给河池监测站,监测站将其改造成无线电监测站,其产生的噪声和辐射对居民产生干扰 |
| 2009 年河南郑州某文化传播公司与某咨询公司噪声纠纷案 | 某企业管理咨询公司起诉某文化传播公司在办公楼内开设街舞培训班对其产生噪声干扰 |
| 2010 年河南开封某居民诉讼案 | 某居民起诉被告在居民楼底商开设餐厅造成干扰 |
| 2013 年上海某居民诉讼案 | 某居民起诉被告将居室改造分割成若干小间用于群租,产生交通、安全隐患 |
| 2011 年河南郑州居民起诉幼儿园妨害案 | 居民起诉被告在居民楼中开设幼儿园 |
| 2012 年湖南益阳市居民诉讼案 | 居民起诉被告在居民楼底商开设餐馆造成干扰 |
| 2004 年辽宁沈阳居民起诉印刷厂案 | 居民起诉在住宅楼底层开设的印刷厂造成噪声干扰 |
| 2012 年重庆某居民诉讼案 | 居民起诉被告在居民楼底商开设火锅店造成气味和噪声的干扰 |
| 2012 年重庆某居民诉讼案 | 居民起诉被告在居民楼底商开设茶楼,顾客聊天、打麻将活动造成噪声干扰 |
| 2005 年安徽某居民诉讼案 | 多名居民起诉在居住区中开设餐馆,产生的噪声、气味、烟对周围居民产生干扰 |
| 2012 年中国电信益阳分公司与居民纠纷案 | 居民起诉中国电信益阳分公司取得位于住宅一层某房屋的所有权,作为电信机房使用,被居民起诉产生噪声、辐射等有害物质 |

其次,在实际的土地开发和建设中,某些用途由于居民不愿与之为邻,而引起周围居民的争议和排斥。这不仅使规划编制的内容难以实施,甚至引发所谓的“邻避冲突”,进而演变为大规模的社会事件。其中最为突出的是那些容易产生明显的负面影响的公共设施,如学校、医院、加油站、殡仪馆、变电站以及一些大型的垃圾处理厂、交通枢纽设施等^⑥。

案例 1: 因反对建设垃圾集中处理站而引发的邻避事件

2011 年,北京海淀区政府计划在西二旗地区建立一处餐厨垃圾集中处理站。公示之

① 资料来源:根据中国法院网、北大法律信息网及相关网络检索统计。

② 资料来源: http://house.people.com.cn/fangchan/article_04_06_30_3325.html。

③ 资料来源: <http://news.qq.com/a/20130401/001334.htm>。

④ 资料来源: http://news.xinhuanet.com/yzyd/local/20130207/c_114646716_2.htm。

⑤ 资料来源: http://informationtimes.dayoo.com/html/2012-09/04/content_1878983.htm。

⑥ 这些设施也被称为“邻避设施”,是公众出于对自身利益的维护而不希望那些会产生负面影响的公共设施建在自家附近。

后,周边多个居住区的居民强烈反对。众多居民形成自助协会,与相关政府部门进行沟通,并聚集抗议。之后,垃圾处理站被重新选址^①。

案例 2: 在社区附近建设菜市场因居民反对而重新选址

台山规划局拟在某小区西北侧建设一菜市场,以满足周围居民的生活需求。但在公示过程中遭到居民反对,认为菜市场带来的噪声、污染、交通等问题干扰居民的居住环境。该项目之后被重新选址^②。

案例 3: 在社区内开设医院而遭到居民反对

上海某商住社区沿街底层为商业用房,之后某部分建筑空间被租给一家地段医院。虽然该医院承诺将一些敏感性科室和设施搬离医院,但居民仍以会产生细菌、气味,及带来心理不适而反对。最后医院被迫停业以待进一步调停^③。

1.2 研究的问题

1.2.1 研究的对象与目标

本书主要研究“市场经济环境”下的“城市土地用途的控制问题”。首先,在我国从计划经济向市场经济转型的过程中,未能适应土地利用运行环境的变化是用途控制存在问题的主要原因。因此,市场经济环境界定研究的基本范畴。

其次,我国城市规划从诞生开始,确定功能分区、布局安排城市各项功能用地就是城市规划的一项重要内容。随着市场经济的介入,城市规划也越来越意识到在充满不确定因素的土地开发中,明确每块土地的用途是一件非常困难的工作,城市规划需要考虑的因素似乎越来越多,包括功能、交通、区位、经济效益、社会效益、土地制度等。我国目前的城市规划包括立法和编制中均提出了需要确定土地用途,而用途是什么、为什么要规划控制用途却没有实质性的说明。在这种背景下,无论是理论研究还是城市规划实践,对用途控制的探讨主要停留在既有逻辑框架下的各种技术性创新上。但从实践来看,单纯依靠改变技术方法很难解决各种现实问题,需要从最基本的社会价值判断的角度对控制用途进行思考。针对国内目前尚缺乏用途规划控制体系的系统性研究,本书希望回溯土地用途控制的源头,在现代土地利用规划的产生和发展中探讨市场经济下控制土地用途的核心价值观,在基于价值判断的基础上明确用途控制的逻辑途径。

本书将所研究的问题分为三个层次:

(1) 什么是用途?作为“用途控制”的对象,对用途本质的认识是厘清技术问题的首要任务。从不同的角度,用途代表不同的含义,本书希望从土地利用规划的角度,探讨用途的本质。

(2) 为什么控制用途?市场经济环境下,城市土地用作何种用途受到多种因素的影响。它是众多私人土地开发者个体选择的结果,其背后既有市场机制起到的基础配置作用,也

① 资料来源: <http://news.sohu.com/20111111/n325299709.shtml>。

② 资料来源: http://news.ifeng.com/a/20140919/42029138_0.shtml。

③ 资料来源: <http://news.tongji.edu.cn/classid-18-newsid-981-t-show.html>。

受到国家的土地管理制度、各种公共政策、行业规范等因素的制约。因此，作为政府管制手段的土地利用规划在其中应发挥何种职能和作用，以及其控制用途的根本目的和意图是什么是本书希望解答的问题。

(3)如何控制用途？在研究上述问题的基础上，本书进一步探讨控制用途的方法。由于土地用途的规划控制是城市土地利用规划的一个技术内容，因此需要将其置于整个土地利用规划体系中。本书在土地利用规划体系的框架下研究用途控制的层次、技术手段和实施途径。

1.2.2 相关概念界定

1. 市场经济

市场经济不同于计划经济采用通过国家统筹计划、安排的方式支配社会各项事业和各种国民经济产品，而是通过市场进行基础资源配置。本书中，市场经济对城市土地利用的影响表现在以下几个方面：

(1)市场经济与计划经济的运转基础不同。计划经济建立在国家本位和行政权力本位的基础上，试图建立整体利益一致的社会关系，而压制公众的私人权利。市场经济则是以社会权利为本位，个人、企业、社会团体拥有包括私人财产在内的权利的享有、行使和保护是市场经济的运转基础。

(2)市场经济不仅在经济运行方面发挥作用，更直接影响国家的行政体制。在经济学中，政府和市场的关系、政府和市场分别应该发挥的作用一直是争论的焦点。为了使市场经济能够正常、高效运转，政府的行政权力通常被限制在一定范围之内。

(3)由于市场存在的缺陷，政府以矫正或缓解市场失灵的名义介入市场环境，包括避免个人或群体行为带来的负外部性影响、保障公共产品的供给、通过建立稳定的规则降低交易成本、明确市场开发的信息等。现实中没有纯粹的市场经济，每种政治经济体制都带有政府管制的成分。市场经济与计划经济的差异并不在于政府管制程度的大小，而在于政府采取作用的方式。市场经济下的政府管制不会采用简单的禁止和命令，而通常是结合多种方式。

(4)市场经济对社会观念同样产生深远的影响。对个人权利的保护和对追求个人利益最大化的肯定导致明显的社会差异，由于各自的需求、利益和目标不同，社会个体或群体之间甚至会出现严重的矛盾和冲突(图 1.1)。

2. 城市

“城市”一词所对应的英文有“city”“urban”等，不同名词代表的含义不同。其中，“city”是一种行政概念，根据国家行政区划而定，是一个城市依照法律规定所管辖的地域范围；“urban”则倾向是与“乡村”(rural)相对应的地理现象，特征是主要从事非农业的城市活动、城市设施集中、人口聚集程度高、建筑距离紧密，本书提及的“城市”主要指“urban”。

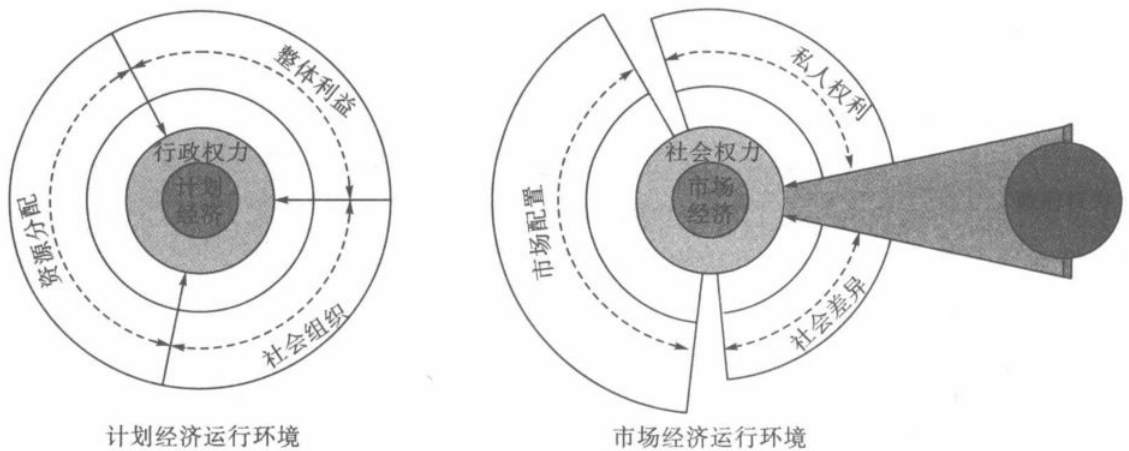


图 1.1 计划经济与市场经济运行环境的对比

3. 用途

在英文中，土地用途和土地利用一样都是“land use”一词，可见用途在土地利用中的核心地位。从广义上说，根据《辞海》的解释，用途是指某种物体“应用的方面或范围”，以此可以解释土地用途是表达土地用于做什么的概念。在土地利用的范畴中，我国城市规划的相关立法并没有对用途进行明确的定义，但一些学者从不同角度对用途进行了解释，如认为用途是“人们为了满足自身的需要根据土地的特性功能所确定的土地利用方式或类型”（陈利根，2001）；用途是“一定时间和空间内对土地进行的有目的、有意识的活动过程所表现的特征”（郭川，2001；刘岸东，2005）。这些主要是从利用土地的角度定义用途。本书对用途的定义是人类在土地上进行的带有社会经济属性的行为活动^①。人类的行为活动既可以在建筑内进行，也可以在建筑外、场地上进行。因此，无论是否具有物质实体，行为活动都可能构成用途。对于建筑用途和土地用途的关系，一块土地上只有一栋建筑时，土地用途等同于建筑用途。

实际上，在我国的城市规划体系中经常使用的词是“使用性质”，使用性质一词可以与建筑或土地搭配，土地的使用性质也可以称为“用地性质”。目前，城市规划对什么是使用性质或用地性质并没有明确且统一的定义。《房地产经济词典》将用地性质定义为规划用地的使用功能。我国的城市用地分类标准中指出，城市土地按照使用性质进行划分，在划分的方式上，居住用地按照住宅的高度、密度、质量和配套设施水平划分，商业、工业、公用设施用地等主要按照功能类型划分，这里使用性质又不完全等同于用途。根据《辞海》的解释，“性质”是指事物本身所具有的与其他事物不同的特征。从不同的层面，“性质”可以表达不同的内容。因此，本书选择使用“用途”一词。

4. 城市土地利用规划

对土地利用规划(urban land use planning)的解释很多，总体而言可分为两个层面：一种关注研究土地利用方式的实体设计和布局；另一种认为土地利用规划是政府通过法

^① 具体内容参见 5.1 节。