

国际大都市提高土地利用效率的经验与启示¹

彭 颖，陈雪瑶

（上海市人民政府发展研究中心 200003）

【摘 要】：我国国土资源领域重开发轻保护、重数量轻质量等发展不平衡不充分的问题较为突出。上海可借鉴国际大都市的经验，创新城市建设理念和思路，尽快实现从松散型城市建设向紧凑型城市建设，从单用途、平面化土地利用模式向复合型、立体化土地利用模式转变，大力倡导城市精明增长，适时推进土地利用相关规划政策、技术标准、管控方法等调整，率先在促进土地高效率利用和城市高质量发展上探索新路径。

【关键词】：城市建设，土地利用，容积率

【中图分类号】：F293.22 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309（2018）07-0080-006

不断增长的空间需求和日益稀缺土地资源的矛盾，是大都市发展中面临的共性问题。从纽约、伦敦、新加坡，以及我国香港等国际大都市的经验来看，实施容积率激励和密度分区管控、鼓励土地混合复合利用、重视土地利用的全过程管理等是提高土地利用效率，进而破解土地供求矛盾的有效手段，可为上海提供借鉴。

一、国际大都市提高土地利用效率的经验

纽约、伦敦、新加坡、中国香港等城市在土地利用过程中，根据城市发展的需要适时调整土地利用方式，形成了一系列提升土地利用效率的有效措施。

（一）根据城市发展需要，逐步调整、优化土地管理利用的理念与方式

1. 倡导“紧凑型城市”和“精明增长”理念。第二次世界大战后，随着经济复苏、汽车的出现、城市人口的大幅增加，包括伦敦、纽约在内的发达城市普遍开始了一轮郊区化蔓延扩张，低密度成为现代化的象征。进入 1990 年代后，随着郊区化带来市区人口锐减、土地基础设施利用率不高、土地资源消耗达到空前规模等问题，发达国家的城市逐步开始倡导“紧凑型城市”理念。1990 年，欧共体委员会发布《城市环境绿皮书》，认为紧凑型城市是一种解决居住和环境问题的有效途径，能够大大增强城市经济、社会、环境的效益，增进竞争力，实现可持续发展。在良好设计的前提下，紧凑型城市更保护环境、更经济、更宜居、更公平，从而更有活力、更有竞争力。目前在英国和欧洲大陆，紧凑型城市已被当作国家可持续发展战略的组成部分来加以倡导。此外，2000 年，美国规划协会联合 60 家公共团体组成“美国精明增长联盟”，提出要用足城市存量空间，减少盲目扩张；加强对现有社区的重建，重新开发废弃、被污染的工业用地，以节约基础设施和公共服务成本。

2. 积极推进垂直空间开发和地下空间利用。随着工程技术的进步，国外大城市越来越倾向于将公共交通、公用设施、物资储备、物流运输乃至科技研发等方面的城市功能转移到地下，并利用垂直开发方式打造立体的生态和公共空间功能。例如，东京“六本木”地区采用垂直花园城市的规划理念，主楼六本木森大厦开发到地下 6 层，许多建筑物如影剧院和低层公寓的屋顶上都建造了水田和菜地，绿化率由此前的 14.2% 上升为 25%，通过定期举办插秧、收割、晾晒等农业活动，让城区的人能真正体

¹【作者简介】：彭颖、陈雪瑶，上海市人民政府发展研究中心城市处。

验到大城市中的“小自然”。东京新宿的垃圾转运站具有综合功能，垃圾处理部分在地下一层，地面建筑用作办公和环境教育中心，顶层还有一个网球场，作为对周边居民的补偿，向公众免费开放。新加坡计划在肯特岗（Kent Ridge）公园附近打造一座相当于 30 层楼的地下科学城，以创造空间容纳新增人口。东京的地下物流系统能有效分担城市货运总量，大大减轻地面货运量压力。瑞典、挪威、芬兰等国充分利用地下空间开发储存系统，建造地下石油库、天然气库、食品库，其中，瑞典斯德哥尔摩在地下岩洞中建立了 8 万平方米的国家档案馆和 3.5 万立方米的雨水储存库，用于保存从中世纪以来的历史资料，以及防止暴雨时的洪水泛滥和为城市提供用水。

（二）实施密度分区管理和容积率激励机制，优化土地资源配置，调动社会各方积极性

1. 根据土地用途实行密度分区管理。国外大都市普遍按照应用空间对容积率实施细化式管理，将其作为城市精细化规划的重要管控手段，通过容积率高低限差异，促进形成“疏密相致”的城市空间格局。我国香港将居住用地分为 3 大类 11 小类密度分区，最低密度分区的容积率上限为 3.6，最高密度分区的上限为 9.5，高低限差异为 2.6 倍；工业用地分为 2 大类 7 小类，允许最高容积率为 1.6~9.5 不等，高低限差异为 6 倍（见表 1）。纽约将居住用地分为 10 类，允许容积率上限为 0.5~10 不等，高低限差异为 20 倍；工业区分 3 类，最高容积率限值为 1.0~10 不等，高低限差异为 10 倍（见表 1）。东京划定 12 种用途区域（见表 2），规定每种用途区域的容积率和建筑密度，其中包含两种规则：规则一为城市规划可以指定的强度，规则二为由前面道路的宽度来确定的强度，在两种规则中取较小值。

表 1 纽约、香港工业用地容积率

地区	用地		功能类别	容积率上限
纽约	M1	M1—1	轻工业，包括多层 10FT。在 SOHO/NOHO 区内，艺术家可将工厂用作共同生活工作宿舍（Joint Living-Work Quarters for Artists）最高性能标准要求	1.0
		M1-2/4		2.0
		M1-3/5		5.0
		M1-6		10.0
	M2	M2-1/3	介于轻工业与重工业之间。主要位于滨水的老工业区。性能标准要求低于 M1	2.0
		M2-2/4		5.0
	M3	M3-1	产生噪音，交通或污染物的重工业。典型的应用包括发电厂、固体废物转运设施、回收厂和燃料补给站。最低性能标准要求	2.0
		M3-2		2.0
香港	一般工业用途/ 商贸用途	都会区内现有的工业区		9.5
		都会区内的新工业区		8.0
		新市镇及其他新发展区		5.0
	特殊工业用途	工业村		2.5
		科学园		2.5
		乡郊工业用途		1.6

资料来源：<http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/>、《香港规划标准与准则》。

表 2 东京各种用地对应的容积率管控

用途区域	城市规划指定容积率（城市规划决定）	由相邻道路指定的容积率， 6 前面路宽小于 12 米时
第一、二类低层住宅专用区	0.5, 0.6, 0.8, 1.0, 1.5, 2.0	宽度最大的相邻道路宽度×40% （制定区域×60%）
第一、二类中高层住宅专用区、 居住区、准居住区	1.0, 1.5, 2.0, 3.0, 4.0, 5.0	
地区性商业中心、准工业地区	1.0, 1.5, 2.0, 3.0, 4.0, 5.0	宽度最大的相邻道路宽度×60% （制定区域×40%、80%）
商业地区	2.0, 3.0, 4.0, 5.0, 6.0, 7.0, 8.0, 9.0, 10.0, 11.0, 12.0, 13.0	
工业地区、工业专用地区	1.0, 1.5, 2.0, 3.0, 4.0	
指定用途地区	0.5, 0.8, 1.0, 2.0, 3.0, 4.0	

资料来源: <http://www.mlit.go.jp/>

2. 实施容积率激励机制。容积率激励机制是发达国家城市在传统区划基础上发展出的改良手段，即在政府公共资金、管理职能、法律权力有限的情况下，以容积率作为诱因对私人资本进行激励，借助市场力量完成城市公共空间建设的弹性规划。操作方式包括 4 种：一是容积率红利，即政府通过放宽开发地块法定容积率的最高上限值的方式，来吸引开发商提供某些特定的城市公共空间或设施。二是容积率转移，指在开发区内只要总容积率不变，开发商可根据自身的开发需求进行设计调控，转移容积率在空间位置上的改变，没有开发容量的变化，也没有产权交易的发生。三是容积率转让，指某些需要保护、限制开发的资源用地上空的容积率转移到鼓励开发地区进行集中开发，在美国容积率转让也被称为开发权转让。四是容积率储存，即将容积率作为一种特殊的不动产，以“虚拟货币”方式由政府建立“容积银行”或“开发权基金”进行储存，再视开发需求进行统一分配或转让，适用于市场需求低迷，没有开发商愿意接收容积率奖励的情形。在上述方式中，“容积率红利”应用得最为普遍，如纽约的“容积率红利”与东京的环境贡献评价制度均规定开发商如果能在高密度的商业区或居住区内提供一定比例的公共空间，可得到额外建筑面积的奖励，其中，纽约的奖励比例约为 2:1。在实际操作中，各城市结合 4 种方式的各自特点，调控手段逐步呈现综合化趋势，如在美国马里兰州的 Charles 郡制定的容积率激励计划中，对不同性质的用地，综合采用不同类型的容积率激励机制（见表 3）。

表 3 Charles 郡区划中实施的容积率激励机制

基本用地分区		基本容积率	容积率红利	容积率转让	容积率红利/转让
农田保护	传统区划	0.33	0.40	—	—
	集束分区	0.20	0.27	—	—
乡村保护	传统区划	0.33	0.40	—	—
	集束分区	0.33	0.40	—	—
乡村保护滞后	—	0.10	—	—	—
乡村居住	传统区划	1.00	1.22	—	—
	集束分区	1.00	1.22	—	—
村镇居住	传统区划	1.80	2.20	—	—
	集束分区	1.80	2.20	—	—
	中心区划	3.00	3.40	—	—
低密度郊区居住	传统区划	1.00	1.22	—	—
	集束分区	1.00	1.22	3.00	3.22
	TOD 区域区划	1.75	1.97	3.50	3.72

中密度郊区居住	传统区划	3.00	3.66	—	—
	集束分区	3.00	3.66	4.00	4.66
	PRD 区域区划	3.00	3.66	6.00	6.66
	MX, PMH 区域	3.00	3.66	10.00	10.66
高密度居住	传统区划	5.00	6.10	—	—
	集束分区	5.00	6.10	6.00	7.10
	PRD 区域区划	5.00	6.10	12.00	13.10
	MX, PMH 区域	5.00	6.10	19.00	20.10
	PMH 区域控制	5.00	6.10	10.00	11.10
	TOD 区域控制	15.00	16.10	27.50	28.60

资料来源：戴铜，《美国容积率奖励技术的发展分析及启示》

3. 对重点区域实施特别容积率管理。除密度分区管理外，主要国际大都市还针对各类有特殊需要的片区，实施特别容积率管理制度。纽约在规划中设立“特别意图区”，分为鼓励发展区、特色发展区、协调发展区、风貌保护区等四类，其中，前三类发展区的容积率通常可全部或部分比一般区域高，或比一般区域拥有更丰富的容积率奖励、转移或上浮政策，风貌保护区则强调保护城市肌理，对容积率、建筑高度有一定限制。东京对“都市再建特别区”实施特区式管理，区域内的建设项目可根据建设需要实施特殊容积率标准，如在特别区的项目因环境贡献而没有用足的容积率可在区域内部平衡，不足部分可通过区域内其他建筑提高容积率来补足。在日本的东京、近畿、中部三大都市圈由政府指定的“都市再建特别区”已有 65 个。其中，东京“大丸有”地区依据此制度推进再建，综合容积率由原来的 10 提高至 13，保证了区域的土地再开发，东京新厦、新丸大厦、丸之内公园大厦等设施相继建设，促进了该区域新一轮集聚与发展。

4. 实施“法律+社会监管”双重控制体系。国外大都市均将综合规划制定的主体内容转化为标准化的开发条例，作为开发商的实施依据，并规定容积率指标的激励必须符合一定的规则。例如，旧金山在城市中心区规划中规定出历史保护的容积率激励计划，但需要修改中心区划条例才能实现。此外，为避免容积率奖励的过度使用，国外部分城市建立了较为完善的公众参与、反映市民意见的机制，如西雅图的“市民选择计划”，及时了解广大公众对规划过程与其结果的评价，有效平衡了市民需求与开发商利益之间的关系。

（三）鼓励土地混合利用，推进城市空间功能复合化

1. 明确土地混合利用的规划指引。伦敦在《大伦敦规划 2004》中明确提出“国家政策强烈支持土地混合使用开发的发展”。纽约除了开放性娱乐公园和一般服务区用地（加油站、洗车房）以外，允许其他商业用地与住宅建筑兼容，许多地区的居住面积远高于商业面积；同时为适应市内工业轻型化、创意化的特点，允许在 M1 的工业用地内部兼容商业、服务业使用功能。新加坡划定了“白色用地”，允许商业、居住、旅馆业或其他无污染用途的项目在该地带内混合发展，并允许同一栋建筑内具有不同的用途。我国香港在保有“商业”和“工业”两类用地之外，新增“商贸”用地可容纳无污染工业、普通办公和商业功能。

2. 实施鼓励土地混合利用政策。对于混合开发的项目，美国可视情况给予建筑密度、建筑高度或容积率等规划条件的奖励，并采取财政手段激励开发项目复合利用，如特殊用途减免税收、特定区域减少许可费用等。新加坡“白色用地”允许开发商在符合招标技术文件规定的用地面积、用途清单、建筑面积上限、容积率上限和建筑限高等规划条件下，按照市场环境需要自由调整功能用途及其结构比例，且无须缴纳土地溢价（表 4）。我国香港通过正面清单列举了主要用途及其适建的配套用途，对于实际用途在清单范围内调整的，无须修改法定图则，此举简化了行政审批手续，提高开发效率。同时，对于配建综合交通、社区福利等公共设施的混合开发项目，还可视条件减免部分容积率。

（四）强化全过程监管和税费调节，发挥政府管理对土地利用效率提升的促进作用

1. 严格土地开发利用的全过程监管。新加坡对国有土地利用采取的是从企业用地准入到退出的全程链条式监管。一是建立了一套严格的审核制度和标准，慎重选择入驻企业，重点考察项目是否符合园区规划及企业间的关联情况。二是加强土地利用绩效评估，对入驻工业园区的企业满 3 年进行一次是否符合入园承诺指标的全面评估考核，综合评价土地容积率、投资、增加值、企业运营业绩。三是建立企业淘汰机制，对企业实行合同管理，根据土地利用绩效评估情况，达不到要求的被清退出园区。日本和我国香港均实施严格的闲置土地退出制度。日本规定土地所有者取得土地已满 3 年不利用的、土地利用程度低或未利用的、没有按照土地利用规划或其他相关规划合理有效利用的土地被认定为空闲地。政府有权要求空闲地的所有者在 6 周内提出该土地的利用处理规划，并对其利用方式是否符合规划用途进行监督，否则就在欲购买土地的“地方公共团体等”中选择购买者，强制对该土地进行交易。我国香港的土地使用者无论是以何种方式批出土地，都要与政府签订包含详细批地条款的土地租契。开发商如果没有按照批地条款使用土地首先要承担违约责任，情节严重的政府可依法收回土地。

表 4 新加坡土地利用分类（白色用地部分）

用地类型	主要用途		附属用途	
Business1-white (一类商业白地) Business2-white (二类商业白地)	同商业用地允许的相关用途，白色区域作为混合用途开发	附属用途类型视评估而定	最多占商业用途总建筑面积的 40%	
Business Park-white (商业园白地)	白色区域占比一般为 15%，具体视项目区位条件设置			
	高新技术产业、实验室、研发测试、产品设计、数据中心、软件开发、工业培训配送中心、一类电子商务、出版业	最低为剩余 85% 的 60%	附属办公、休闲设施、托儿所、诊所、附属商店、安全设施、展示厅、员工餐厅、存储空间、二类电子商务、独立的媒体支持服务	最高为剩余 85% 的 40%

资料来源：2015 年上海市决策咨询重点课题《上海土地复合利用方式创新研究》

2. 强化土地开发利用中的税费调节作用。日本主要通过空闲地税促进城市土地资源的合理利用，即对没有充分利用的土地进行罚款性征税。英国注重对土地持有环节征税，一方面促进土地合理流动，刺激土地供给，另一方面也迫使业主加大生产经营，尽快产生效益。美国地方政府经常对新的区域征收开发影响费，其目的既是为了筹措开发建设资金，同时也是为了对土地利用进行调控，即如果政府计划抑制该区域开发活动，则会提高征收开发影响费的数量，反之，会降低这一地区的开发影响费。新加坡对企业实行差别化的租金调整，对鼓励类产业项目收取较高的租金，通过调整租金、到期不再续租等手段，引导一些不符合当地产业政策的项目转移出去。

二、对上海提高土地利用效率的启示与借鉴

（一）积极调整城市建设和土地利用的理念和方式，促进城市高质量发展

当前我国国土资源领域重开发轻保护、重数量轻质量等发展不平衡不充分的问题仍较突出。上海可借鉴其他国际大都市的经验，创新城市建设理念和思路，尽快实现从松散型城市建设向紧凑型城市建设、从单用途、平面化土地利用模式向复合型、立体化土地利用模式转变，大力倡导城市精明增长，适时推进土地利用相关规划政策、技术标准、管控方法等调整，率先在促进土地高效率利用和城市高质量发展上探索新路径。

（二）实施更加细化的密度分区分管，提高土地配置效率

与国际大都市相比，中国内地大城市的容积率上限显著偏低（以住宅用地为例，纽约 10.0、东京 5.0、香港 10.0、上海 2.5、深圳 3.2、武汉 2.7），同时下限显著高于境外（上海 1.2、深圳 1.5、武汉 1.5、纽约 0.5、东京 0.5、香港 0.4），不利于体现城乡风貌，容易出现“扁平化”的城市空间形态。上海可按照不同性质、不同区位条件将城市用地进行更加细化的密度分区，拉大高低限差异，并在重点地区实施特别容积率制度，提高土地配置效率。

（三）充分用好容积率激励的杠杆手段，发挥市场在配置资源中的决定性作用

目前，我国大多数城市都制定了容积率奖励政策。但由于我国容积率奖励政策尚处于起步阶段，还没有形成完善的机制与系统，容积率奖励机制实际应用的实例比较少。上海可率先借鉴国际经验，根据自身实际条件进一步细化明确容积率奖励办法，在严格控制容积率指标违章调整的基础上，优化控规指标调整的决策机制和建立社会公众监督机制，在保障市民权益的基础上，通过合法合规的容积率激励提高市场主体参与土地利用效率提升的积极性。

（四）大力推进土地混合复合利用，推动土地资源集约节约利用

我国由于城市规划对于建设用途控制偏于严格和僵硬，在刚性的规划行政管理和快速变化的市场发展环境的双重压力下，直接导致了规划的适应性不强。上海可借鉴纽约、新加坡等城市，在可行的范围内增加规划管制的弹性，给予市场开发更多的灵活性，明确土地混合利用和建筑复合利用的规划指引，并研究出台相应的支持政策，促进土地利用最优化和利用价值最大化。

（五）优化土地利用全生命周期监管，倒逼企业提高土地利用效率

对土地利用实施全过程监管是保护土地资源、提高土地利用效率最直接有效的方式之一。近年来，我国各地区结合自身实际，逐步形成了涵盖事前、事中、事后的全过程监管模式。如浙江实行“‘亩产论英雄’土地综合评价+要素差别化配置”模式，促进企业提升土地利用效率。上海可综合借鉴国内外城市的经验，进一步优化土地利用全生命周期管理制度，特别是强化土地利用的事中、事后监管，建立多部门、各级政府共同监管机制，综合采用经济、行政、法律等手段，倒逼土地使用权利人提高土地利用效率。