

纽约的建筑用途管制制度要点解析及经验启示

Analysis of Key Points and Implications of New York's Building Use Regulation System

胡海洋 李 锴 HU Haiyang, LI Kai

摘 要 纽约作为一个高度发达的全球城市,已形成一套以区划法为核心规则、以占用许可证书为关键监管抓手的建筑用途管制体系。详细阐述该体系如何通过“分区—用途”矩阵和垂直混合分层规定构建富有弹性的用途规则框架,并通过占用许可证书制度实现建筑全生命周期内的用途灵活变更和动态监管。在此基础上,借鉴纽约的经验,从推动用途管制向使用方式管理延伸、建立深入到楼板层面的混合用途管理规则、构建建筑全生命周期用途监管机制、促进用途弹性管理与土地财税制度协同等方面,为我国优化建筑用途管制提供启示。

Abstract As a highly developed global city, New York has formed a building use control system with zoning as the core rule and Certificate of Occupancy as the key regulatory instrument. The study elaborates on how the system constructs a flexible use regulatory framework through the zoning-use matrix and vertical mixed-use regulations, and realizes the flexible use changes and dynamic supervision throughout the building lifecycle through the Certificate of Occupancy system. On this basis, drawing on the experience of New York, this paper proposed recommendations in the aspects of extending use control to usage management, establishing floor-based mixed-use rules, constructing the building lifecycle use supervision mechanism, and promoting the coordination of use flexibility management and land taxation systems, which provides valuable references for optimizing building use control in China.

关 键 词 建筑用途;垂直混合建筑;纽约区划法;占用许可证书;建筑全生命周期用途监管

Key words building use; vertical mixed-use building; New York Zoning Resolution; Certificate of Occupancy; building lifecycle use supervision

文章编号 1673-8985 (2026) 03-0121-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20260317

作者简介

胡海洋

上海市上规院城市规划设计有限公司
主任规划师,工程师,硕士
huhaiyang202607@163.com

李 锴

上海市上规院城市规划设计有限公司
执行董事,教授级高级工程师

0 引言

在全球城市化进程由规模扩张迈向内涵提升的过程中,如何实现对建筑空间使用方式的精细化、弹性化管控是全球城市治理面临的共同命题。这一命题的本质,是在尊重产权与市场规律的基础上,通过精细而巧妙的制度设计,引导建筑空间高效、包容、可持续地承载多样化的社会经济活动,动态响应城市发展的复杂需求。

纽约作为一座市场经济高度发达的全球城市,以区划法(zoning)为核心、以占用许可证书(Certificate of Occupancy)为抓手,历经百年演变,形成了支撑弹性自由、混合利用的土地与建筑用途全周期管制逻辑。尽管中美土地制度不同,但纽约在“建筑用途”层面的管理理念、规则工具和实施机制,在回应城市存量空间的常态化功能变更需求、高密度城市的功能复合需求、全生命周期动态监管闭

环等方面均具有重要的借鉴价值。

据此,本文在概括介绍纽约建筑用途管制制度体系的基础上,重点剖析纽约区划法的分区用途矩阵、垂直混合分层规定和占用许可证书的具体规则和运行逻辑,旨在为我国建筑用途管制制度优化提供针对性启示。

1 纽约的建筑用途管制制度概述

纽约的土地以私有制为主,土地所有者拥有永久产权。纽约建筑用途管制制度的核心理念是在保障公共健康、安全与福利的前提下,赋予产权主体较大的使用灵活性。其根本目的并非简单的限制,而是通过清晰的规则和动态的监管,引导产权主体能够长期自由高效地使用建筑空间,最大限度地释放建筑空间的利用潜能,以适应城市发展的动态需求变化。为实现上述目的,纽约建立了一套以区划法为核心的富有弹性的规则框架,并形成与弹性混合用途相适应的、以占用许可证书为关键抓手的实施监管机制,从而维系城市建筑使用用途的动态秩序和持续活力。

在纽约的建筑用途管制制度中,区划法作为法律基石,确立了用途管制的法定规则框架。纽约区划法自1916年发布以来,一直持续不断地进行大大小小的修改,其中1961版纽约区划法被视为现代区划法的基础。2024年,区划法对用途组划分进行了一轮修改,将原先的18个用途组重新组织并简化为10个用途组。本文主要针对2024版区划法的用途管制展开研究。它通过功能分区和用途矩阵以及对垂直混合的分层规定,为城市建筑空间用途的弹性混合布局提供了基础性、纲领性的法律依据。当然,纽约的建筑用途管理法规不是只有区划法。区划法明确了可以做什么用途,另外还有建筑、消防等相关技术法规,从设计建造和安全的角度来详细规定这些用途的建设规则。

关于这套以区划法为核心的弹性用途规则如何落实到实施建设中,纽约市也建立了与之相匹配的开发实施行政流程,主要包括开发许可、建筑许可和占用许可3个主要阶段。在这3项许可中,开发许可并非必要环节,由于区划

法给予了较大的用途弹性,纽约大部分的开发建设都是符合区划法的合规开发,可以直接申请建筑许可,只有少量涉及区划法修正或者区划法规定的特殊情形才需要申请开发许可。建筑许可是建筑开发项目开始施工建设必备的环节,类似我国的建设工程规划许可和施工许可。占用许可则是建筑合法投入使用前的必要环节,它不同于我国的建设工程竣工验收,它不仅意味着规划建设管理阶段的结束,还标志着建筑使用阶段的开始,并且在后续建筑用途变更中也持续发挥作用。这3个阶段的流程中,占用许可尤为重要,是区划法确定的弹性用途规则在后续建筑全生命周期内得以持续运行的关键制度工具^{[1]100}。

综上,纽约的建筑用途管制体系全面贯彻了灵活使用的核心理念,不仅在顶层区划法中制定充分支持弹性混合的用途规则,更通过实施与使用阶段的动态监管制度予以保障,从而构建了一个层次清晰、前后衔接的系统化治理框架。下文将重点剖析这一框架的两大要点:一是区划法中支持弹性与混合使用的规则设计;二是占用许可证书作为建筑用途动态监管抓手的运行机制。

2 区划法:支持弹性与混合的用途管制规则

2.1 分区体系与用途矩阵

纽约区划法^[2]先从区域主导用途的角度将土地划分为3大类基本分区(住宅区、商业区、工业区),并进一步细分形成12种住宅分区、8种商业分区和3种工业分区(见图1)。然后区划法又从建筑功能业态的角度进行精细化分类,形成编号I到X的10个用途组,每个用途组进一步细分中类和小类,最终形成200多种建筑用途类别(见表1)。用途组分类综合考虑不同功能之间的协同和互相影响关系进行细致区分,如用途组Ⅲ社区设施考虑住宿功能对环境安全、卫生的高要求,在细分中类用途时按照是否带住宿设施进行区分。另外,区划法对空间用途和产业发展的分类标准进行衔接,将用途组Ⅵ零售和服务、Ⅹ生产用途内的

中类和小类用途一一对应到2022年北美行业分类系统(NAICS)^[3]的行业代码,避免政府不同部门、企业、研究机构等各方主体之间混淆用途的定义。最后纽约区划法在200多种建筑用途和23种分区之间建立矩阵关系,表现形式为区划法中3大类分区章节下对应到10个用途组的30多张矩阵表格(见表2-表3)。

每张矩阵表格的横轴是用途分区,纵轴是建筑用途,表明每一分区内允许、有限制允许、需要特别许可或不允许的建筑用途。在这样的框架下,每种用途区都对应多个建筑用途可供选择,例如C1—C6商业分区内,除了各类商业业态外,还允许或有限制允许建设住宅;除了C3滨水休闲区以外的其他商业分区内,除了各类商业业态外,还允许建设部分生产用途。

纽约区划法通过分区和用途矩阵,给予了土地权利人较大的用途自由发展权,但同时也通过附加一些管制措施来控制用途之间可能产生的负面影响。一方面,分区和用途矩阵中,针对部分用途设置为有限制允许或需要特别许可,如C1本地商业区内有限制允许设置实验室,要求曼哈顿以外的低强度本地商业区内不允许设置实验室;C7一般商业娱乐区、C8普



图1 纽约区划法的分区

Fig.1 Division of New York zoning

资料来源:笔者根据参考文献[2]翻译并绘制。

表1 纽约区划法的建筑用途组

Tab.1 Building use groups of New York's zoning

序号	用途组	中类	小类
I	农业和开放用途	农业 开放用途	温室、苗圃或卡车花园 墓地;高尔夫球场;室外网球场;室外滑冰场……
II	住宅	住宅	单户住宅;独立式;双户住宅;所有其他类型的住宅
		有住宿的设施	教育机构 学院或学校学生宿舍、兄弟会或姐妹会学生房屋 ……
III	社区设施	无住宿的设施	教育机构 学院或大学,包括专业学校,不包括商学院或贸易学校;其他学校 ……
		公共服务设施	公共服务建筑 其他设施 法院大楼;消防或警察局 监狱
IV	公共服务设施和基础设施	基础设施	通信基础设施 非附属性的无线电或电视塔;电话交换局或其他通信设备构筑物 ……
		可再生能源和绿色基础设施	能源基础设施设备;公共自行车和微出行停车;回收或有机材料接收
V	临时住宿	临时住宿	汽车旅馆;过夜营地;游客小屋;临时酒店
		零售贸易机构	机动车经销商(441) 汽车经销商(4411);其他机动车经销商(4412);汽车零部件、配件和轮胎零售商(4413) ……
VI	零售和服务	服务机构	邮政快递(491/492) 邮政服务(4911);快递和特快递送服务(4921);本地快递和本地递送(4922) ……
VII	办公室和实验室	实验室 办公室	实验室 办公室、商务、专业机构(含门诊或治疗保健)、政府
VIII	休闲、娱乐和集会场所	娱乐和休闲设施 艺术画廊和工作室 娱乐和体育场馆 其他集会空间	娱乐或休闲设施;特定娱乐设施;户外游乐园 艺术画廊;艺术、音乐、舞蹈或戏剧工作室;制作或娱乐工作室 竞技场或礼堂;汽车影院;赛道;体育场;剧院 宴会、活动或接待厅;游戏设施;历史展览;会议厅……
IX	储存	一般存储 专用存储 车辆储存	建筑材料或承包商的场地;微分发设施…… 煤或气体存储;爆炸物存储;木材场…… 船只储存;公共停车库或公共停车场……
X	生产用途	食品制造(311) ……	动物食品制造(3111);动物屠宰和加工(3116)…… ……

注:表格仅节选部分用途中类和小类。括号中数字表示NAICS行业代码。

资料来源:笔者根据参考文献[2]翻译并绘制。

表2 纽约区划法商业区中使用组VII的用途矩阵

Tab.2 Use matrix of use group VII in New York's zoning for commercial district

用途	C1本地商业区	C2本地服务	C3滨水休闲区	C4综合商业区	C5限制性中央商业区	C6一般中央商业区	C7一般商业娱乐区	C8普通服务
实验室	◆ P	● P	—	● P	● P	● P	● P	● P
办公室、商务、专业机构(含门诊或治疗保健)、政府	●	●	—	●	●	●	●	●

注:●表示允许,◆表示有限制允许,—表示不允许,P表示附加条件。

资料来源:笔者根据参考文献[2]翻译并绘制。

通服务区内可以设置汽车影院,但需要标准与申诉委员会(BSA)或者城市规划委员会的特别许可。另一方面,分区和用途矩阵中还对部分用途设置了尺寸限制、附加条件和开放使用允许要求。尺寸限制指对面积大小或人数容量有管控要求,如C1本地商业区和C2本地服务区内制作或娱乐工作室单个机构建筑面

积不得超过10 000平方英尺(929.03 m²)。附加条件通常指环境影响要求或其他附加管控要求,如部分商业分区内允许设置剧院,但为了避免人员集聚等候影响公共街道秩序,要求特定分区内的电影院必须按照每个座位4平方英尺(约0.372 m²)的标准提供等待区,并且对等待区的物理空间形态和位置做出

了限制。开放使用允许指部分用途可开放使用、免除围闭规则限制,或者可能有额外的开放使用规定。例如商业分区中C4—C8区允许设置体育场,并且空间可以是开放或封闭的;C8普通服务区内允许设置开放的骑马学校,但要求马厩必须是封闭的。

2.2 支持垂直混合使用的分层规定

纽约区划法允许或鼓励建筑用途垂直混合,但同时也考虑到用途之间可能产生的负面影响,对垂直混合建筑中某些用途的楼层位置以及规模、空气质量、噪声、振动等环境要求做出限制。

为了适应新经济发展需求,2024年6月,纽约市议会正式批准了“经济机遇之城”(City of Yes for Economic Opportunity)计划^{[4]1-40},进一步增强了区划法在建筑空间垂直混合使用上的灵活性。例如原先区划法规定,除部分特殊目的区以外,不允许将餐饮、零售、办公等商业用途设置在住宅同一楼层或住宅以上楼层。而现行区划法放宽了商业区垂直混建筑上层楼面开展商业活动的限制,规定C1—C3商业分区内垂直混合建筑中的商业用途可以从底层扩展至2层,并且在符合不同用途设置单独通道或入口的条件下,允许商业和住宅用途位于同一楼层,但C1-(1—4)、C2-(1—4)^①商业分区内,若第2层楼有住宅用途,则禁止在同楼层设置用途组VIII中的娱乐和休闲设施;C4—C6商业分区则进一步放宽限制,允许商业用途位于住宅同一楼层或住宅楼层之上,但用途组VIII中的娱乐和休闲设施除外,以及在曼哈顿以外区域,用途组VI中的餐饮或饮酒场所禁止位于住宅楼层之上(见图2)。同时,区划法还规定了商业用途的烟囱位置、墙壁或楼板隔断加厚等防护措施,明确相关噪声和振动控制标准,以降低商业业态对居住环境可能造成的负面影响。另外,现行区划法也积极支持食品饮料制造、纺织服装鞋类制造、木工、小电器、印刷、3D打印等轻制造活动和居住、商业、社区设施的垂直混合。例如规定C1、C2商业分区内建筑首层可设置5 000平方英

注释:① 纽约区划法中,C1、C2等代码代表用途分区,每一类用途分区中通过再增加1个后缀数字,区分建筑体量、开发强度、退界规则、停车配建标准等差异化管控要求。一般来说,后缀数字越大,地块允许的建筑体量和开发强度上限越高,相关管控约束越宽松。C1-(1—4)、C2-(1—4)分区是C1、C2分区内开发强度相对较低的类型。

表3 纽约区划法商业区中使用组Ⅷ的用途矩阵
Tab.3 Use matrix of use group VIII in New York's zoning for commercial district

用途		C1本地商业区	C2本地服务区	C3滨水休闲区	C4综合商业区	C5限制性中央商业区	C6一般中央商业区	C7一般商业娱乐区	C8普通服务区
艺术画廊和艺术画廊工作室	艺术画廊	●	●	—	●	●	●	●	●
	艺术、音乐、舞蹈或戏剧工作室	●	●	—	●	●	●	●	●
	制作或娱乐工作室	●	●	—	●	●	●	●	●
娱乐和体育场馆	竞技场或礼堂	—	—	—	●	●	●	●	●
	汽车影院	—	—	—	—	—	—	○	○
	赛道	—	—	—	—	—	—	—	○
	体育场	—	—	—	S U	S U	S U	S U	S U
	剧院	●	●	—	●	●	●	●	●
其他集会空间	骑马学校或马厩	○	○	○	○	○	○	○	P U

注：表格仅节选纽约区划法商业区使用组Ⅷ用途矩阵中的部分用途。●表示允许，○表示需要特别许可，—表示不允许，S表示尺寸限制，P表示附加条件，U表示开放使用允许。

资料来源：笔者根据参考文献[2]翻译并绘制。

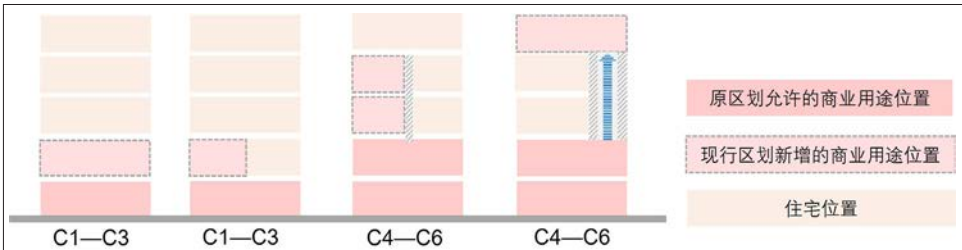


图2 纽约区划法对商业区中住宅商业垂直混建建筑的楼层规定示意
Fig.2 Schematic diagram of floor regulations for residential-commercial vertical mixed-use buildings in commercial districts under the New York's zoning

资料来源：笔者根据参考文献[4]23-26翻译并绘制。

尺（464.52 m²）以内的小规模生产；C4—C7商业分区内建筑首层可设置10 000平方英尺（929.03 m²）以内的清洁生产功能，首层以上规模不限。

综上可见，纽约区划法不断加强对垂直混合建筑的支持力度，同时依据分区强度和混合业态的潜在干扰性，设置了差异化的分层楼板用途要求及其他限制条件，形成兼顾多元用途活力与空间环境质量的管控方式。

3 占用许可证书：建筑使用阶段的动态监管抓手

纽约的用途管制体系不仅关注开发前期的用途许可，更通过占用许可证书制度实现对建筑投入使用后的实际用途进行动态监管。占用许可证书是连接区划法与建筑实际使用的

关键环节。此制度确保了区划法的弹性混合规则在建筑全生命周期中得到落实，是积极应对市场动态变化需求、同时防止擅自更改用途的核心监管工具。

3.1 占用许可证书的内容和形式

占用许可证书^[5]由纽约市楼宇局（Department of Buildings）核发，主要记载了建筑地址、层数、高度、居住单元数量、防火等级、停车位等基本信息以及各层的区划用途组、建筑占用组^[6]、许可人数上限、活荷载及具体用途描述等信息，涵盖了区划法和建筑规范的要求，是项目完成建设之后、合法投入使用的法定凭证（见图3）。

纽约区划法允许开发混合用途建筑，同时通过楼层限制条款约束不同用途的垂直分

布。在此基础上，占用许可证书将用途管理的对象从土地进一步延伸到建筑楼板空间，针对建筑楼板明确具体的用途类型及使用方式，通过载明建筑每一楼层（包括地下、地上楼层和楼顶空间）的具体用途以及人员容量、荷载等安全参数，保证建筑各层的使用符合区划法对混合用途建筑的分层限制，也通过引用建筑规范确保建筑安全使用要求^{[1]102-106}。

3.2 占用许可证书的行政管理要求

为确保建筑使用者能够严格依照占用许可证书对建筑空间进行合理使用，占用许可证书长期固定展示于建筑物内的公共区域，如大堂、走廊等醒目位置，让所有使用者明确知悉建筑使用要求和状态，以便其接受社会公众的监督。楼宇局亦会联合消防局、环保局开展突击检查，重点核查建筑实际用途是否超出占用许可证书的许可范围、混合用途的物理隔离措施以及业态变更引发的潜在安全风险等。全市所有建筑物的占用许可证书及违规处罚记录都可以在楼宇局负责维护的建筑信息系统上供公众自由查询。根据楼宇局发布的年度执法报告，2023年纽约因建筑用途违反占用许可开出的罚单总数达4 218起，其中27%涉及未申报的用途混合，如住宅底层私设餐饮后厨等情况^[7]。

在纽约区划法弹性混合的用途导向下，产权人和使用者可以在规则框架内自由地进行用途转换，部分用途转换甚至不涉及建筑改造施工。而任何新建、改建或用途变更的建筑在投入使用前必须取得占用许可证书，当建筑内部空间发生功能调整时，产权人必须向楼宇局申报用途变更许可，经审查符合区划及建筑法规要求后方可更新建筑占用许可证。因此，符合区划法、不涉及建设施工的用途改变依然受到占用许可制度的管控，使用用途管制的范围更加广泛，有效弥补管理漏洞^{[1]103-104}。区划法规定“允许做什么”，对土地开发建设的管理仅仅是建筑全生命周期的开端，而占用许可证书确保“实际怎么做”，承担了建筑使用阶段用途管制的作用，保障

占用许可证书						占用许可证书编号:1023382-0000001		
A.	行政区: 曼哈顿 地址: 西54街159号 建筑物识别 编号 (BIN) : 1023382		街区编号: 1007 地块编号: 1 附加地块编号: 申请类型: 变更使用许可		完整建筑证书类型: 临时 签发日期: 2025年05月09日			
	本建筑适用的建筑规范: 1968年版							
	本占用许可证书关联的工作编号: M00904781-11							
	B.	建筑分类: 1级防火结构 (旧规范) 建筑使用群组分类: R-2住宅 (公寓楼) 多户住宅法分类: A类-HACA-后续改建						
层数: 15		高度 (英尺): 155		居住单元数量: 63				
C. 消防保护设备: 火警系统、灭火系统、立管系统								
D.	停车位和装卸泊位: 开放停车位: 0 封闭停车位: 0 装卸泊位总数: 无							
	E.	本证书附带以下法律限制: 限制声明: 无 分区图: 无 BSA日历编号: 无 CPC日历编号: 无						
行政区评论: 用途组 (UG) 以数字1至18表示, 反映自1961年以来但在2024年6月6日之前的分区决议用途组指定。以罗马数字I至X表示的UG反映2024年6月6日及以后分区文本修正案生效日期的分区决议用途组指定。								
行政区委员签名			委员签名					
允许的用途和占用								
楼层	建筑占用组	最大允许人数	活荷载 (磅/平方英尺)	区划用途组	住宅或出租房间单元	工作参考	占用证书类型	CO到期日期
地下室	R-2	3		II		120959169	最终	
用途描述: 公寓楼 锅炉房、储藏室、租户洗衣房、建筑管理员工作间、暖房厨房						例外情况:		
1层	M	45		VI		120959169-01	最终	
用途描述: 零售销售 商店						例外情况:		
1层	A-2	160	45	VI		120959169	最终	
用途描述: 餐饮 餐饮场所						例外情况:		
2层	B	16	40	VI		120959169	最终	
用途描述: 商业和服务 2个套间办公室和医生办公室						例外情况:		
3层	R-2	45		II	4	120959169	最终	
用途描述: 公寓楼 4个公寓						例外情况:		
.....								
15层	R-2	45		II	2	120959169	最终	
用途描述: 公寓楼 2个公寓						例外情况:		
占用许可备注:								
行政区专员签名						专员签名		

注:占用许可证书列明建筑所有楼层信息,本图仅节选部分楼层信息。

图3 纽约占用许可证书示例

Fig.3 New York's Certificate of Occupancy example

资料来源:笔者根据参考文献[5]翻译并绘制。

实际使用功能与区划及建筑安全标准持续一致,使用途管制贯穿建筑全生命周期。

4 对优化我国建筑用途管制的启示

纽约的经验表明,一套成熟的用途管制制度不仅依赖于精细且富有弹性的前端规则设计,也离不开贯穿建筑全生命周期的动态监管与实施保障。我国在迈向存量精细化发展的过程中,现有的建筑用途与混合使用管

理机制可在以下方面汲取纽约经验,以进一步提升治理效能。

4.1 推动用途管制从“用地分类”向“使用方式管理”延伸

纽约区划法对建筑内发生的具体使用方式进行管理,它构建了一套精细化的建筑用途组分类体系,对接北美行业标准细分业态,并动态纳入过夜营地、各类工作室、微分发设施

等新兴业态,通过在功能分区与建筑用途之间建立清晰的矩阵关系,既为权利人提供了稳定且多样化的用途选择,也通过分级管理(允许、有限制允许、需特别许可、不允许)和叠加要求(尺寸限制、附加条件、开放使用允许规定等)规避了用途间的潜在冲突。纽约的经验表明,用途管制的最终对象是使用方式,城市中的大部分活动都发生在建筑空间中,规划的用地性质只有深入到建筑空间的实际使用方式管制才能最终落实。建议我国未来的用途管制由土地延伸至建筑内部,界定并细分建筑承载的具体使用方式,厘清土地和建筑用途的对应关系,构建兼顾底线安全与创新弹性的用途转换规则,通过负面清单守住安全底线,通过兼容规则释放功能弹性,同时配套“轻审批、强监管”的治理模式,激发存量空间的更新活力。

4.2 探索建立深入“建筑楼板”层面的混合用途管理规则

人的活动实际分布在建筑的楼板上,建筑楼板用途管理是实现用途管制目标的最终环节,尤其在垂直混合建筑中,不同业态之间的邻避影响以及对消防、结构安全的差异化要求凸显了楼板分层管控的必要性。纽约对混合用途的管理深入建筑楼板:区划法对垂直混合建筑的楼层用途布局做出具体规定;占用许可证书则进一步在区划法和建筑规范的协同约束下,核准每一块楼板的用途,采用文字和表格形式列明“楼层—建筑占用组—人数上限—荷载—区划用途组—住宅或出租单元数量—用途描述”的对应关系,直观反映建筑竖向维度各层平面上空间和使用方式的对应关系,便于政府各部门和公众监督管理。推广集约、高效的土地混合利用模式客观上要求用途管制从土地向楼板空间延伸。纽约的经验为我国处理垂直混合利用项目(如商住综合、loft办公等)以及部分小业主自发的空间使用功能调整(如利用私人住宅做教育培训、群租房等)在规划管理、产权登记与消防管理等环节面临的难题提供了思路。未来可进一步探索将

楼板作为空间治理的基本单元,建立楼板建筑用途混合规则,并配套相应的监管手段,实现与不动产登记、消防安全等管理信息的联动,方能真正释放混合利用的价值潜力,同时筑牢安全底线。

4.3 构建建筑“全生命周期”的用途监管机制

建筑只有在投入使用后,才真正开始与城市系统互动并产生外部效应,因此建筑启用对于城市公共管理而言远非终点。纽约区划法对项目开发建设阶段的用途管理仅仅是开端,而占用许可证书对建筑实际使用用途进行持续的动态管理,二者有效衔接,共同形成贯穿建筑全生命周期的用途管理机制。占用许可证不仅是建筑投入使用的通行证,更是建筑使用的动态身份证,任何用途变更(包括住宅或出租房间单元数量改变)均需更新证书,并且通过线上线下公开接受广泛的监督。这启示我们,建筑用途管制不应止步于竣工验收。我国可探索建立类似的建筑使用阶段动态监管机制,将建筑用途变更纳入规范化管理流程,通过定期申报、信息公示与部门核查相结合的方式,实现对建筑实际使用状况的持续掌握,从而真正实现建筑空间资源“管得住、用得活、可持续”的治理目标。

4.4 促进建筑用途弹性管理与土地财税制度协同优化

建筑用途管理方式的改变不仅仅是规划建设管理机制的问题,更牵涉到城市的土地财税制度。纽约的弹性用途管制体系与其房地产税制度是高度协同的。在土地早已私有化的背景下,纽约政府主要通过征收房地产税来获得经济收入以用于提供城市运营和公共服务。房地产税每年根据政府财政预算收支平衡原则确定总额,再根据全市房产评估价值确定税率,进而明确每个房产需要缴纳的税额^[8]。因此用途改变带来的房产价值变化,可通过年度评估反映到需要缴纳的房产税上,使政府能够持续参与土地增值收益的分配,也降低了用途

调整的制度性成本。这对我国存量更新阶段的政策制度设计具有参考意义。

众所周知,我国的财政收入长期以来依赖土地出让金。土地出让金是根据出让时市场环境预先确定的用途来测算地价,并且是一次性预售几十年,因此用途一旦确定了就不能随便更改,这种土地财政模式无法支撑灵活多变的建筑用途管理方式^[9]。另外,即使上海目前实行的更新政策可以通过存量补地价的方式实现用途变更,但也需要按照当前的评估地价,一次性补缴高额的土地费用,本质上还是延续的土地出让金制度,使得产权主体更新动力不足^[10]。因此,在支持建筑用途灵活调整的同时,需同步研究与之相适应的土地收益获取机制。未来应更注重长期运营收益,可探索从依赖一次性的高额土地出让金预收模式,转向在建筑全生命周期内多次性收取低额资金的财务模式,从而为灵活弹性的用途管制提供可调节、可持续的房地产增值收益分配机制,形成促进空间高效利用、收益公平分配的良性循环,进而提升自下而上的广泛更新动力。

参考文献 References

- [1] 周剑云,黎淑翎,庞晓媚. 纽约区划用途管制的建筑占用执照制度引介[J]. 国际城市规划, 2022(37): 99-106.
ZHOU Jianyun, LI Shuling, PANG Xiaomei. The introduction of certificate of occupancy for buildings in New York zoning[J]. Urban Planning International, 2022(37): 99-106.
- [2] NYC Department of City Planning. Zoning resolution[Z]. 2024.
- [3] U.S. Census Bureau. North American industry classification system[Z]. 2022.
- [4] NYC Department of City Planning. City of Yes for Economic Opportunity: zoning text amendment project description[Z]. 2023.
- [5] NYC Department of Buildings. Certificate of occupancy[EB/OL]. (2025-05-09) [2026-03-27].

<https://a810-dobnow.nyc.gov/Publish/index.html#!/search>.

- [6] NYC Building Code (BC). Building occupancy classification[Z]. 2022.
- [7] NYC Department of Buildings. 2023 Annual enforcement report[R]. 2024.
- [8] 罗雨翔. 创造大都会: 纽约空间与制度观察[M]. 上海: 三联书店, 2024.
LUO Yuxiang. Creating the metropolis: spaces and institutions of New York City[M]. Shanghai: Sanlian Bookstore, 2024.
- [9] 赵燕菁. 关于城市不同土地用途的最优比例[J]. 北京规划建设, 2018(4): 150-152.
ZHAO Yanjing. On the optimal proportion of different urban land uses[J]. Beijing Planning Review, 2018(4): 150-152.
- [10] 尹维娜, 古颖, 石路. 治理视角下长三角中心城市的城市更新路径——基于上海、杭州、南京、合肥等的实践观察[J]. 城市规划学刊, 2023(3): 85-91.
YIN Weina, GU Ying, SHI Lu. A comparative study of the urban renewal paths in the Yangtze River Delta Region: the perspective of governance[J]. Urban Planning Forum, 2023(3): 85-91.