

# 美国地方郡县城乡用地分类体系的发展特征及其经验启示

## The Development Characteristics of Local County Urban-Rural Land Classification System and Its Experience in the USA

杨欢 何青松  
Yang Huan, He Qingsong

**摘要:** 在城乡统筹的背景下, 构建覆盖城乡全域的用地分类体系对统筹城乡空间具有重大意义。本文在梳理美国城乡用地分类体系发展脉络的基础上, 以北卡罗来纳州德罕姆县和奥兰治县为例, 分析美国地方郡县城乡用地分类体系的构成特征及主要做法, 最终挖掘其对我国的启示意义, 引导我国城乡空间统筹健康发展。

**Abstract:** In the context of urban-rural overall development, setting up the land classification system to cover the whole urban-rural areas is greatly significant. Based on the analysis of urban-rural land use classification system in the USA, this paper sums up the characteristics and main practices of urban-rural land use classification systems of Durham County and Orange County in North Carolina. Then, this paper digs its inspiration significance to China and guides the better development of overall urban-rural spatial plan.

**关键词:** 美国; 地方郡县; 用地分类体系; 发展特征; 经验

**Keywords:** The USA; Local Counties; Land Classification System; Development Characteristics; Experience

**作者:** 杨欢, 西北农林科技大学讲师。  
541036003@qq.com  
何青松, 华中科技大学, 讲师。  
chairman7up@126.com

随着城镇化的快速推进, 我国城乡空间融合趋势不断凸显, 城乡过渡带成为城乡空间的重要组成部分, 如何统筹城乡用地分类成为当前学术界的重要议题。为更好地协调及管理城乡用地, 提高城乡土地利用效率, 我国城乡用地分类体系不断优化和调整。2011年我国修订新版《城市用地分类与规划建设用地标准》, 按照城乡统筹的发展理念增加了城乡用地分类, 增强了对乡村建设用地的管控。然而, 新版城乡用地分类体系仍存在局限性, 以用地功能为划分依据设定标准化的用地发展模式, 对土地管理的复合型及控制属性等要求考虑较少<sup>[1]</sup>。在“城乡统筹”“三规合一”和“多规融合”等发展诉求下, 衔接城市建设用地分类体系和土地利用分类体系, 完善现行城乡用地分类体系势在必行, 对推动我国城乡统筹及多规融合发展具有重大意义。

### 1 美国用地分类体系发展

哈兰德·巴塞洛缪 (Harland Bartholomew) 早在 1920 年开始研究城市土地利用, 出版《美国城市土地利用》一书, 并构建了城市土地分类系统<sup>[2]</sup>。1959年, 加顿伯格发表《多维土地利用分类体系》一文, 尝试从可见维度 (如场地开发特征、建筑类型、活动类型) 和潜藏维度 (如经济功能、活动特征) 两方面识别不同土地利用维度的分类体系<sup>[3]</sup>。1965年美国联邦公路管理局和住房部公布《土地利用编码手册》(SLUCM: Standard Land Use Coding Manual), 在《标准工业分类系统》(SIC: Standard Industrial Classification) 的基础上, 从所有权类型、住宅用途的结构类型和农作物类型三个维度对土地利用进行分类。1994年美国规划协会报告了一份关于联邦、州、地区和地方政府对更新土地使用分类需求的调查结果。同年5月, 美国规划协会与其他六个联邦机构对《土地利用编码手册》进行更新, 开始编制土地分类标准, 要求制定一份最新且全面的土地用途清单, 为城市、郊区和乡村地区提供灵活的土地用途分类方法<sup>[4]</sup>。遥感影像和航拍解译等先进手段的应用促进了土地利用/土地覆盖数据的共享, 多元化的数据为土地分类提供了基础, 满足了区域发展、大都市规划、地方州市、郡县政府等不同空间尺度的使用需求<sup>[5]</sup>。

2000年美国规划协会公布第一版《土地分类标准》(LBSC: Land-based Classification Standards)<sup>[6]</sup>, 从活动、功能、结构—类型、场地开发特征和所有权

等五个维度对土地利用进行分类(图1)。活动用于描述物质空间上实际发生的活动(农业、购物、制造、车辆运动等),可划分居住、购物、工业、制造业活动等九大类。功能赋予土地/空间经济特性,独立于土地实际使用活动,可分为居住、制造业和批发、教育、公共管理等九大类。结构—类型维度从建筑形态和结构进行分类,具体分为居住建筑、公共建筑、交通相关设施等九大类。场所发展特征表示场地的整体特征,往往是活动、功能和结构的复杂混合体,可划分为自然场所、正在开发场所、已开发场所等七大类。所有权维度从土地权属角度出发,分为无约束私人所有、一定约束、公共限制等八大类。依托先进的空间统计技术,《土地分类标准》使土地利用数据能够从各种尺度进行整合,可应用于交通小区、建筑物、网格以及这些单元的组合等,满足区域发展、大都市规划、地方州市、郡县政府等不同空间尺度的使用需求。

## 2 地方政府的实践与特征

尽管《土地分类标准》被广泛应用于规划编制、数据收集和土地利用编码等各项工作,但其并不具有法规政策功能,仅为行业推荐标准,地方政府可根据实际情况对用地分类体系进行调整。联邦政府没有对土地的直接管控权,而是由地方政府(县/市/镇)负责管辖区内的土地利用管控。县域作为完整的空间单元,对管辖内的土地拥有独立的控制权,并拥有除镇区外其他土地的直接管理权。这也是本文将研究尺度聚焦到县这一级的原因,即大部分城市仅拥有中心区范围内的用地管控权,而县政府的用地管控权能够覆盖城乡空间。尽管地方政府制定的用地分类标准并不一致,但必然存在某种共性和普遍特征,可为我国城乡用地分类提供参考。

因此本文选择郡县这一完整的空间单位作为研究对象,对北卡罗来纳州德罕姆县(Durham County)和奥兰治县(Orange County)进行实证研究,分析其城乡用地分类体系构成及主要特征,辨析其城乡用地类型划分的先进理念及方法。

### 2.1 地方实践

#### 2.1.1 德罕姆县

为协调资源环境和地区发展之间的矛盾,提高地区再发展的机会,改善居民生活质量,提供多样的发展模式及确保德罕姆自由选择的机会,德罕姆制定了覆盖县域的综合规划,为辖区土地利用和空间管控提供基础性政策文件。综合规划形成了五大政策层和九大用地分类。五大政策层分别为乡村发展层、郊区发展层、城市发展层、紧凑邻里发展层及中心发展层(图2)。九大用地分类为娱乐及开敞空间、农业用地、居住用地、商业用地、办公用地、机构用地、科研及科研附属用地、工业用地和设计区域。其中设计区域鼓励高密度开发及步行活动,强调私人 and 公共领域而不是土地强度和强度,包括中心区及紧凑型邻里区。五大政策发展区对县域空间进行管控,同时制定相应的土地利用政策,规定允许的土地利用类型,从而实现地区城乡空间的弹性发展<sup>[7]</sup>。

德罕姆县对城乡空间发展采用“空间政策分区+用地功能划分”的管控模式,将分区政策与土地利用类型及区划开发类型衔接起来,确保政策的空间引导和落实,有效满足地区的弹性发展要求<sup>[8]</sup>(表1)。例如针对乡村发展层,明确其功能为保留乡村特征,保护农业用地和生态用地等;同时对土地开发活动进行引导,允许商业、机构、农村居住等用地类型。德罕姆县实现城乡空间全覆盖(图3),明确

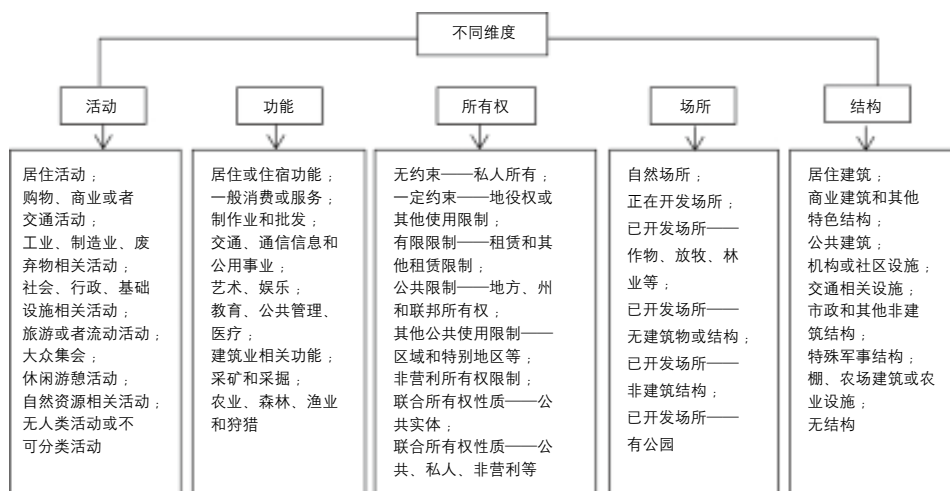


图1 美国土地分类体系框架示意图

资料来源:作者根据参考文献[2]绘制

郊区过渡区范围及允许用地类型，并对乡村地区进行细化，引导村庄布局、乡村居住密度、农业用地、极低密度居住等用地布局。

### 2.1.2 奥兰治县

奥兰治县下辖教堂山镇、卡勃罗镇、希尔斯伯勒镇和梅宾镇，县政府除对辖区内土地拥有直接管控权外，对辖区之外其他地区拥有规划和分辖区管辖权。奥兰治县根据土

地/坡度、水文、植物和动物、土壤条件、公共服务/公用事业、交通系统、能源使用、农业和林业、人口密度、历史和文化特征等因子将城乡空间分为已发展地区、过渡地区、社区地区、乡村地区以及保护地区等五个基本类型<sup>[9]</sup>。其中过渡地区分为10年过渡地区、20年过渡地区、商业性活动过渡地区、商业—工业活动过渡地区等五大类；乡村地区分为乡村缓冲区、乡村居住区、农业—居住区等七大类<sup>[10]</sup>（表2）。

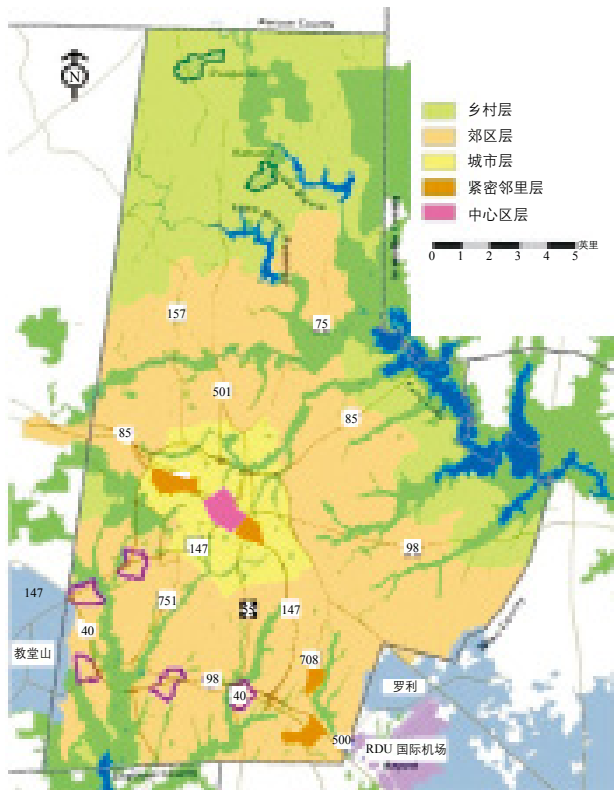


图2 德罕姆县五大发展层分布图  
资料来源：参考文献[7]

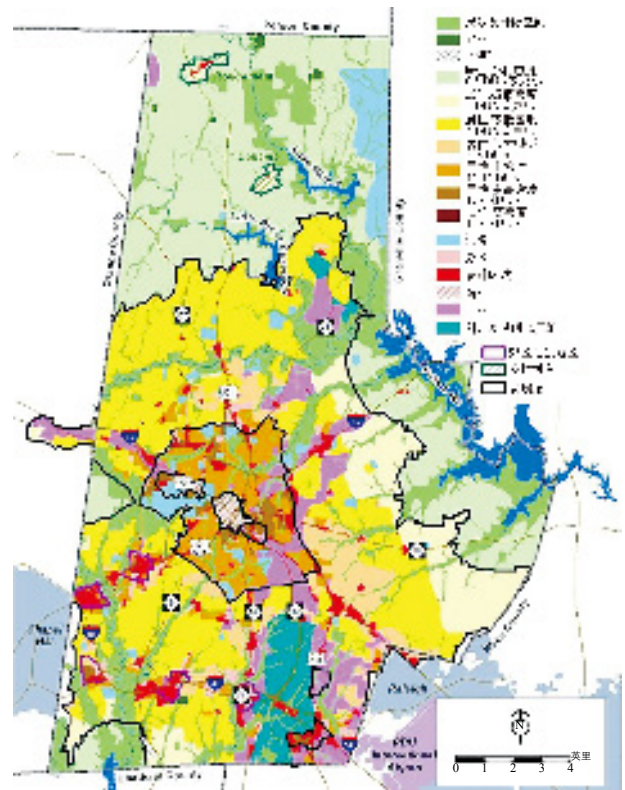


图3 德罕姆县城乡空间布局图  
资料来源：参考文献[7]

表1 德罕姆县五大政策发展层及允许土地利用类型

类型/分区	主要功能	允许的土地开发活动
乡村发展层	保留乡村特征，保护关键河流，保护农业用地，允许低密度住宅开发及有限的商业使用，政府对该地区不提供城市服务	娱乐及开敞空间、农业用地、农村居住用地（单户开发）、机构用地、商业用地（邻里使用限制）、工业用地（限于资源开发）
郊区发展层	开发低/中密度住宅、商业和工业活动，为未来县域发展提供空间	娱乐及开敞空间、农业用地、居住用地、机构用地、商业用地、工业用地、办公用地、科研/科研附属用地
城市发展层	提供城市服务，可提供填补和重建的机会	娱乐及开敞空间、居住用地、机构用地、商业用地、工业用地、办公用地
紧凑型邻里发展层	高密度开发、重建，期望提高街道体验，不鼓励车辆导向及低密度使用	娱乐及开敞空间、居住用地、机构用地、商业用地、工业用地（限于轻工业）、办公用地
中心发展区	建设以人为导向，提高街道体验，通过高质量的公共空间建设增强德罕姆中心区的商业、文化和娱乐功能	国家自然区和开敞空间、居住用地、机构用地、商业用地、轻工业用地、办公用地

资料来源：参考文献[7]



奥兰治县高度重视城乡过渡地带及城乡用地动态发展，充分考虑用地混合利用及空间功能的动态转变，对过渡地区及乡村地区用地类型进行精确划定，引导居住、商业、农业等活动的有序开展。此外，明确划定水源地及关键生态区域的管控边界，确保管控政策的空间落位（图 4）。

## 2.2 主要特征

### 2.2.1 分区政策限定管控

县政府根据实际情况灵活调整用地分类以满足自身发展的需要，通过综合利用规划明确各分区的控制政策及限制行为，并在区划层面具体确定开发强度和建筑形态结构等。从实践案例来看，德罕姆县和奥兰治县均采用了“分区政策限定+用地类型控制”的空间管控体系：首先对县域空间进行功能分区，针对每类分区确定其政策限定条件，明确允许开发和限制开发的建设活动，确保分区土地的功能价值，如奥兰治依托 GIS，从自然、经济、社会、人口、文化等多方面综合考虑划定了五大分区；之后在明确分区限定政策的基础上，确定分区可允许的用地类型及开发密度指标，最终实现对县域城乡用地的管控。

### 2.2.2 统筹城乡用地分类

综合（土地利用）规划对县域空间进行统筹安排，在城乡空间政策分区和用地类型管控过程中，高度重视城乡过渡地带及乡村地区土地使用情况。如两县均划定了郊区层和乡

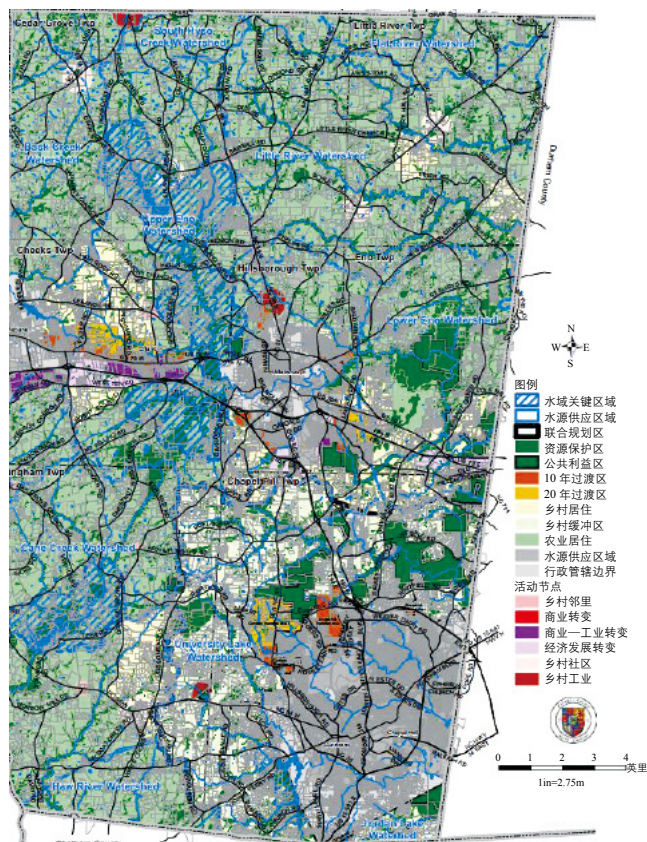


图 4 奥兰治县城乡空间发展图

资料来源：参考文献 [9]

表 2 奥兰治县土地利用分类体系

类型	分区	主要功能及允许的土地开发活动	
已开发区	城市	在城镇的管辖范围内，主要为县中心区	
	现有城市活动节点	教堂山及卡勃罗等城镇中活动中心用地	
	拟建城市活动节点	教堂山及卡勃罗等城镇中指定的“活动中心”用地	
过渡地区	10 年过渡地区	位于乡村向城市过渡地区，比较适合城市型开发密度，在规划的第一个 10 年应提供公共设施和服务	
	20 年过渡地区	位于乡村向城市过渡地区，比较适合城市型开发密度，在规划的第二个 10 年应提供公共设施和服务	
	商业性活动过渡地区	10 年或者 20 年城乡过渡区中适合零售和商业用途的指定道路交叉口	
	商业—工业活动过渡地区	10 年或者 20 年城乡过渡区中适合零售和商业 / 制造和工业用途的指定道路交叉口	
	经济发展活动（过渡）地区	郡县城乡过渡地区中用于经济发展活动（轻工业、分销、办公、服务 / 零售用途和弹性空间）的地区，毗邻主要州际公路和高速公路	
社区	乡村社区活动节点	作为周围农村社区的节点十字路口，可用于教堂、消防局、小型邮局、学校或商业等用途	
	乡村缓冲区	毗邻城市或过渡区的农村地区，应该保持农村，包含非常低密度的住宅用途，在规划期间不需要城市服务	
	乡村居住区	适合低密度住宅开发，在规划期内不依赖城市服务	
	农业—居住区	进行与农业用地相关的活动	
	乡村邻里活动节点	位于乡村住宅区或农业—住宅区的交叉口，适用于发展便利店和加油站等小型商业	
乡村地区	乡村工业活动节点	位于乡村住宅区或农业—住宅区的交叉口，适用于不需要城市型服务的小规模工业用途	
	农业地区	主要用于农场和林业发展，以及未来有可能用于农业发展的土地	
	流域	—	
	保护地区	公共利益区	包括公共或准公共用途的土地
		水源地	用于公共水源的水库或流域
水质临界区		公共水源周边 0.5 英里的范围	
资源保护区		洪泛区、野生动物栖息地、湿地、自然保护区等	
开敞空间		开放空间由重要的环境区域，如具有较大历史、教育或娱乐价值的河床，洪泛区，陡坡组成	

资料来源：参考文献 [9]

村缓冲区类型，并对城乡过渡地带这一特殊区域的土地使用类型和开发建设活动进行详细阐述。此外与我国重城轻乡的现实不同，美国郡县对乡村地区的复杂性进行了深入考虑，并对其内部居住、工业、必要商业、开敞空间等进行统筹规划，真正实现了覆盖城乡的用地分类体系。

### 2.2.3 土地动态弹性发展

首先从规划理念上来说，综合规划并不是僵硬的蓝图式用地布局，而是一揽子开发控制的政策体系，具有刚性限制边界和弹性选择的双重特征，有效提高了规划的动态性和灵活性。其次从土地利用层面来说，对快速变化地区给予高度重视，通过土地利用的动态引导，促进空间功能的逐步过渡和转变。如奥兰治划定10年过渡地区及商业性活动过渡地区等，对乡村用地和商业活动实现了动态管理。再者从区划管控角度来看，混合用地策略有效提高了建设活动的灵活性，为土地开发提供了弹性选择机会。此外规划部门定期对土地利用情况进行评估和分析，例如德罕姆县每五年对总体规划进行评估及修编，实现了城乡空间的动态管控。

## 3 对我国的启示

### 3.1 建立城乡全域用地分类体系

美国地方郡县采用城乡全覆盖的用地分类体系和空间管制方式，对乡村地区及生态保护区同等重视，通过用地管控引导乡村地区居住、商业、农业、工业等活动稳步推进。从实际效果来看，我国城乡空间发展仍以城镇建设用地为主，对乡村地区用地分类缺乏考虑，更忽略了城乡过渡地带和乡村地区的复杂性。近几年提倡的三规合一及多规融合发展，其关键是促进城乡建设用地分类体系和土地利用分类体系的衔接，其实质是建立覆盖城乡全域的用地分类体系。基于此，我国可在现有用地分类体系中增加乡村缓冲区、乡村工业用地、乡村发展用地、乡村居住用地等类型，对农村建设用地进行细化，提高管控政策的空间特征，为实现城乡统筹发展奠定基础。

### 3.2 增强对城乡动态用地的关注

受历史原因和特殊国情影响，我国城乡规划计划性仍较强，规划编制、实施、评估等过程缺乏动态发展理念，规划的灵活性和弹性不足。与我国城乡空间的简单划分不同，美国郡县首先对城乡过渡区及乡村缓冲区等快速发展地区单独设类，细致考虑快速发展区的土地利用情况，对其用地结构、功能转变及开发强度等进行控制。其次，地方郡县明确空间发展时序，尤其关注用地功能类型的转变时序。如奥兰治县划定10年过渡地区、20年过渡地区，充分考虑了用地类型的过渡性和空间发展的动态性。相较而言，我国县域规划层

面并未对用地动态变化进行考虑，且在城市总体规划层面主要侧重建设开发的空间时序，并未涉及已有用地类型及功能转变的动态控制。因此我国可从用地分类体系入手，增加城乡过渡区、功能转变区（商业性活动过渡地区、商业—工业活动过渡地区）等类型，以此为据，地方政府可控制建设用地的开发时序，同时对用地的功能转变过程进行引导。

### 3.3 推动管控政策的空间化发展

我国县域空间管制通常有两种方式：一是参考主体功能区划将县域空间分为优先发展区、重点发展区、限制发展区和禁止发展区；二是根据用地功能将其分为城镇建设区（县城中心区及乡镇驻地）、生态功能保护区（水源保护区、自然保护区、天然林地等）、基础设施廊道、基本农田保护区等。管制分区有利于城乡空间可持续发展，然而在实际操作中，我国存在分区边界含糊不清、实际管控效果较差、违建现象层出不穷等问题。本质原因在于我国空间管控政策与土地利用和开发建设活动缺乏连续性，导致管控政策的空间落实效果较差。为推动管控政策的空间化发展，应在县域总体规划中明确城乡各类用地的管控要求，如详细阐述农村居民点、生态缓冲区等空间内允许的用地分类，不仅列出禁止和限制建设的行为及活动，更重要的是采用与下级规划中用地功能相衔接的分类方法，只有将政策落实到用地分类中，才能确保空间管控的实效。当前我国对城镇发展区的管控能够落实到R1、B1等具体类型上，而对亟须管控的农村地区却无法落实，原因在于农村用地并没有形成统一的用地分类标准。此外应加强管控政策的法律强制性特征，实现城乡空间的精细化监管。

### 3.4 加快城乡空间数据库的建设

美国地方政府实现土地利用及空间精细化管理的关键在于其先进的空间数据收集、处理及分析技术，利用RS/GIS手段获取高精度实时更新的空间数据，为用地类型划分提供精确边界，同时动态监控地区开发建设活动，有效减少了违法行为活动。我国尚未形成覆盖城乡的用地分类体系，部分原因在于并未深入掌握乡村地区数据，数据的收集困难制约了城乡用地统筹的进程。规划的动态实施、评估、管制、反馈等均高度依赖空间统计技术，对城乡用地动态性和弹性发展具有重要意义。因此我国应加大城乡空间数据库的建设，加快数字城乡的发展，加强空间数据分析技术，同时提高空间数据的公众可获取性，实现公众参与权利。

### 3.5 破除城乡空间二元结构障碍

美国城乡空间划分并不依附于行政管理单元，城市和乡村仅是空间属性特征的区分。我国城乡用地分类体系的二元

特征其根源在于城乡空间二元结构,我国城市及乡村地区的划定高度依赖于行政单位,空间数据的收集和分析也多依赖于政府部门。因行政体制及部分历史原因,我国城乡空间受多部门交叉管理,导致城乡用地管理出现众多矛盾与问题。在城乡统筹发展的新时期,我国应破除城乡空间二元结构障碍,打破城乡空间数据统计的行政枷锁,按照空间特征属性对城乡地域进行分类,为城乡空间发展提供统一基准。同时应深化城乡统筹理念,对乡村地区给予高度重视,制定覆盖城乡全域的用地分类体系,为城乡空间统筹规划提供依据。此外协调规划部门和土地部门的利益关系,促进城乡建设用地分类和土地利用分类体系的衔接,有效推动多规融合发展。

#### 4 小结

我国正处于城乡统筹发展的关键时期,完善优化城乡用地分类体系,有助于城乡空间统筹的快速发展。本文解读美国城乡用地分类体系发展及地方郡县实践案例,发现美国地方郡县城乡用地分类体系具有分区政策限定管控、统筹城乡用地分类和土地动态弹性发展等特征,对我国城乡用地分类具有明显的启示意义。(1)城乡用地分类体系是空间统筹发展的基础,为弱化我国城乡用地分类的二元特征,应加快建立城乡全域用地分类体系,为城乡空间统筹发展提供统一基准;(2)逐步改变我国城乡规划的计划性特征,增强对城乡动态用地的关注,尤其是城乡结合部及乡村缓冲区等快速变化地区。同时重视用地结构重组及空间功能转变等动态变化,有效引导城乡空间优化重组;(3)提高城乡管控政策的法律效力,采用“分区政策限定、用地功能引导、开发建设控制”多层连续管制体系,推动管控政策的空间化发展,促进城乡空间的精细化发展;(4)加快城乡空间数据库的建设,引入先进的空间数据采集和分析技术,实现城乡用地实时动态监控;(5)按照空间特征属性对城乡地域进行分类,解除城乡空间统计的行政枷锁,改善城乡用地分类体系二元特征,为城乡空间发展提供统一基准。 **UPI**

#### 参考文献

- [1] 程遥,高捷,赵民.多重控制目标下的用地分类体系构建的国际经验与启示[J].国际城市规划,2012,27(6):3-9.
- [2] BARTHOLOMEW H, WOOD J. Land uses in American cities[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1955.
- [3] 戚冬瑾,周剑云.美英土地利用分类理论与实践的演进[J].城市规划,2015,39(8):80-86.
- [4] AKIMOTO F. The birth of 'land use planning' in American urban planning[J]. Planning Perspectives, 2009, 24(4): 457-483.
- [5] LBSC Background[EB/OL]. [2016-11-10]. <https://www.planning.org/lbcs/background/>.
- [6] LBSC: Land Based Classification Standards[EB/OL]. (2013)[2016-10-12]. <https://www.planning.org/lbcs/>.

- [7] Durham comprehensive plan: land use element[EB/OL]. (2016)[2016-12-12]. [http://durhamnc.gov/346/Comprehensive Plan](http://durhamnc.gov/346/Comprehensive%20Plan).
- [8] Future land use and zoning district compatibility of Durham[EB/OL]. (2016)[2016-12-15]. <https://durhamnc.gov/View/1112>.
- [9] Land Use Classification and Overlay Locational Criteria[EB/OL]. (2013)[2016-11-12]. [http://www.orangecountync.gov/Planning Inspections/Comprehensive Plan](http://www.orangecountync.gov/Planning%20Inspections/Comprehensive%20Plan).
- [10] Orange County Land Use Plan Categories[EB/OL]. (2013)[2016-10-15]. [http://www.orangecountync.gov/document\\_center](http://www.orangecountync.gov/document_center).

(本文编辑:王枫)