

Marketization of Rural Collective-Owned Commercial Construction Land: Policy Orientation, Practice Dilemmas, and Planning Responses

LI Zhuoxin, TANG Weicheng, PENG Zhenwei, GAO Jing

Resumen: La comercialización de terrenos comerciales de propiedad colectiva es una reforma histórica para restablecer y potenciar los derechos colectivos sobre la tierra y promover la integración de los mercados urbano-rurales. Sin embargo, a medida que la reforma se profundiza gradualmente, el modelo de entrada en el mercado apoyado por el suministro de tierra basado en puntos plantea problemas de adaptación para el desarrollo territorial rural y para la planificación de la formulación y aplicación. También ha generado tres formas de fracasos de planificación: desajuste de escala, desalineación de límites y coordinación dinámica insuficiente. Ante el trasfondo de la reforma del sistema terrestre de China y la reconstrucción del sistema territorial de planificación espacial, este documento propone la unidad acoplada por el sitio como un concepto de planificación básica y un objeto de gobernanza intermediario. También desarrolla un sistema de estrategia de planificación que traduce el cumplimiento de los paquetes en coordinación de redes y especifica una vía operacional de tres niveles en los niveles de condado, municipio y proyecto. El objetivo es proporcionar orientación teórica y práctica para la comercialización ordenada de las tierras de construcción comercial de propiedad colectiva, la asignación de factores de tierra urbano-rural y la mejora del sistema de derechos terrestres de China.

Palabras clave: marketization of collective-owned commercial construction land; point-based land supply; planning failure; site-area coupled unit; planning response mechanism

La estructura dual urbana-rural de larga data de China ha producido un desajuste de los recursos terrestres, un desarrollo urbano-rural desequilibrado y un daño a los derechos e intereses de los agricultores a nivel micro [1]. Con arreglo a los requisitos de urbanización de alta calidad y modernización rural-rural, romper las desiguales facultades derivadas de la propiedad de la tierra y liberar los múltiples valores de la tierra rural son fundamentales para la revitalización rural [2-4]. Desde la tercera sesión plenaria de 2013 del 18o Comité Central del CPC propuso que se transfirieran, arrendaran y contribuyan como acciones en condiciones de planificación y control del uso, esas tierras se han convertido en una esfera clave de las tres reformas rurales de la tierra. Las políticas piloto posteriores en 2022 y 2023 subrayaron la profundización de los juicios de manera prudente y controlable, lo que refleja problemas no resueltos en la práctica anterior (Fig. 1).

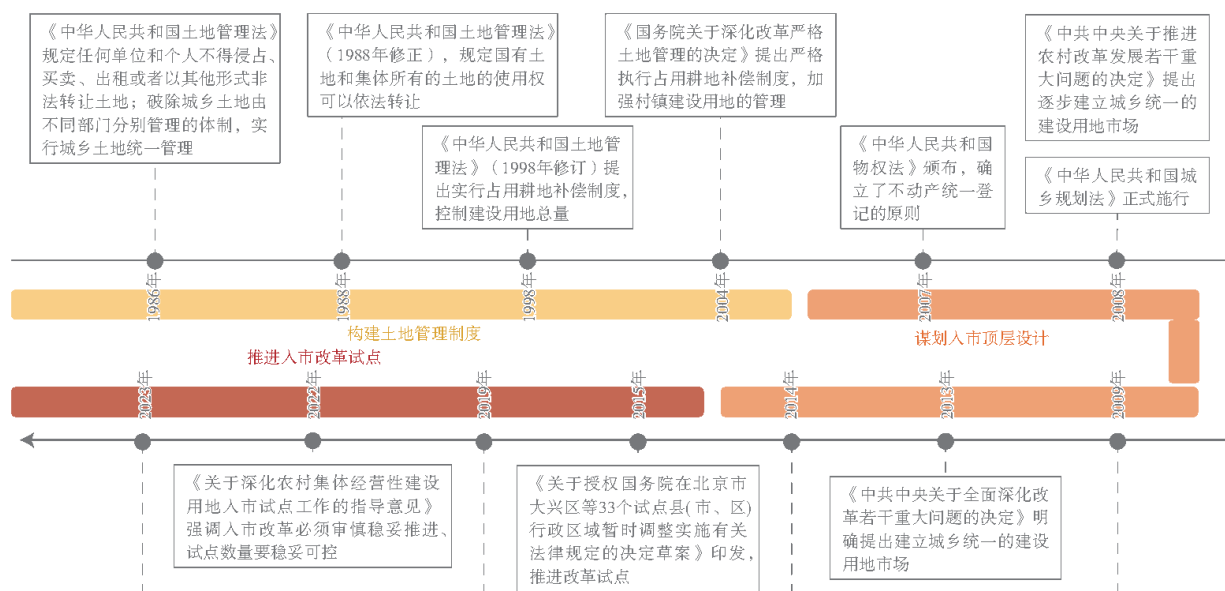


Fig. 1 Timeline of policy evolution for marketizing collective-owned commercial construction land.

Entre los factores que producen estos problemas, la planificación desempeña un papel crucial como el vínculo entre la oferta institucional y la práctica espacial. Por un lado, la comercialización de los factores de tierra requiere la planificación para coordinar el uso, la construcción y el desarrollo de las tierras urbanas y rurales y la revitalización de las aldeas. Por otra parte, los procedimientos de transacción y los métodos operacionales para la comercialización de tierras comerciales de propiedad colectiva siguen siendo insuficientemente claros, y la planificación, como condición previa con efecto jurídico, afecta directamente a si se puede aplicar la reforma. Por lo tanto, este documento reconstruye el concepto de planificación en torno a la unidad acoplada del sitio y propone estrategias de planificación y vías de aplicación que apoyen la circulación de factores urbano-rurales y la revitalización rural.

1 Problemas de planificación en la transformación del sistema terrestre de China

1.1 Proceso de política nacional de reforma del mercado

Durante el período planificado-economía, el sistema urbano-rural de China se formó y estabilizó gradualmente, convirtiéndose en una base institucional importante para la acumulación de capital industrial y el desarrollo de la captura. Desde la reforma y apertura, los cambios en el desarrollo socioeconómico y la dotación de recursos terrestres han roto gradualmente la rígida separación entre las zonas urbanas y rurales, y han aumentado las exigencias normativas de eficiencia, equidad, equilibrio entre ciudades y aldeas, intereses públicos e intereses individuales [5]. El sistema de tierras colectivas y su reforma del mercado han atraído una gran atención y se consideran un importante punto de crecimiento marginal para profundizar la reforma del sistema de tierras rurales [6]. La evolución de las políticas puede dividirse aproximadamente en tres etapas: la construcción del sistema de gestión de la tierra, la planificación del diseño de primer nivel de entrada del mercado y la promoción de la reforma experimental del mercado.

1.2 Efectos del desarrollo rural y la planificación de la comercialización de las tierras rurales

La comercialización de tierras de construcción comercial de propiedad colectiva ha cambiado considerablemente la estructura de la tierra y el mecanismo de participación en el mercado, y ha reestructurado las vías de desarrollo rural y la lógica interna. Al construir un mercado unificado de tierras de construcción

urbana-rural, activa el stock de tierras rurales y ofrece a los colectivos de aldea y a los agricultores oportunidades de participar en la apreciación del valor de la tierra [7-11]. También proporciona espacio institucional para industrias rurales, turismo cultural, logística y servicios públicos. Sin embargo, la comercialización también puede intensificar la fragmentación espacial, la demanda especulativa de tierras y los conflictos entre el desarrollo y la protección si la planificación no proporciona orientación integrada.

2 Problemas de práctica de proyectos típicos de entrada de mercado: el caso de Shanghai Flower Garden

El proyecto Shanghai Flower Garden en Zhujing Town, distrito de Jinshan, es un caso típico de terrenos comerciales de propiedad colectiva que entran al mercado a través del suministro de tierra basado en puntos. El proyecto tiene una fuerte orientación del turismo rural y del paisaje ecológico, pero su funcionamiento se ve limitado por la accesibilidad al tráfico, las instalaciones de aldea circundantes, los indicadores del uso de la tierra y la demanda dinámica del desarrollo (Fig. 2).

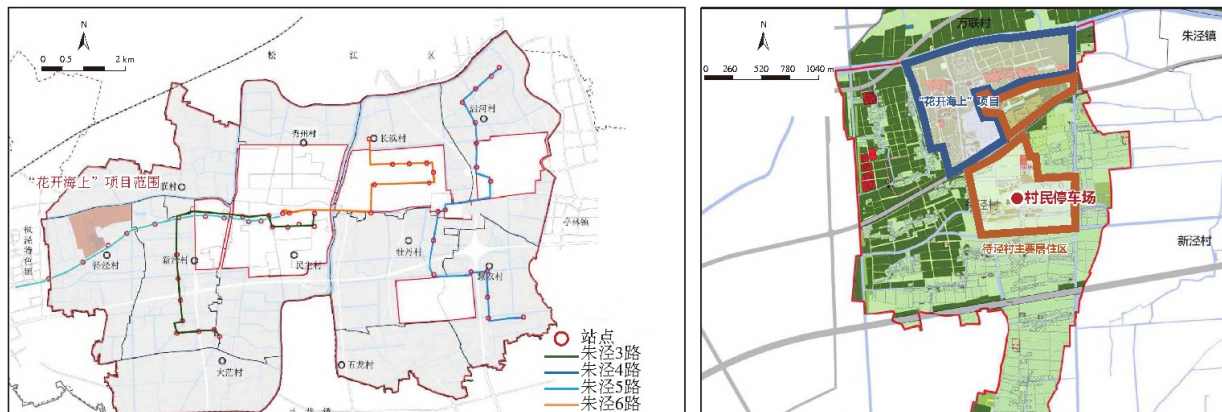


Fig. 2 Condiciones de tráfico de Shanghai Flower Garden.

2.1 La organización espacial tiene dificultad para lograr la integración funcional orgánica

El proyecto está integrado en una zona rural donde se entrelazan el turismo, la agricultura, el paisaje ecológico, el transporte público y la vida de las aldeas. Los enfoques existentes de planificación y ordenación de la tierra tienden a centrarse en la parcela del proyecto, mientras que las funciones de apoyo como el estacionamiento, el servicio público, el tráfico lento, la recreación ecológica y los servicios comerciales de las aldeas se distribuyen más allá de la parcela. Como resultado, el proyecto tiene dificultades para lograr la integración funcional a través de un único punto de absorción terrestre.

2.2 El diseño del uso de la tierra entra en conflicto con la tendencia del desarrollo compuesto

El suministro de tierra basado en puntos suele utilizarse para introducir la construcción gradual en pequeña escala en las zonas rurales, pero los proyectos rurales contemporáneos suelen requerir funciones complejas. En el caso Shanghai Flower Garden, es necesario combinar el turismo cultural, la agricultura, la ecología, el estacionamiento, el comercio y los servicios públicos. Un diseño rígido del uso de la tierra y los indicadores separados no pueden responder plenamente a estas funciones compuestas, lo que da lugar a un desajuste entre el control de planificación y el funcionamiento efectivo.

2.3 La configuración del mecanismo no puede adaptarse a la demanda operacional

Las instalaciones existentes se asignan generalmente de acuerdo con la producción de aldea y las normas de vida. A menudo son insuficientes para los picos turísticos, viajes de auto conducción, servicios de traslado y operación de proyectos. Por lo general, se pueden añadir instalaciones adicionales sólo en pequeñas cantidades o en etapas posteriores, lo que causa una escala insuficiente y una baja eficiencia operacional. La congestión de

tráfico, la escasez de estacionamiento y la escasa accesibilidad de transporte público afectan tanto la experiencia del visitante como la vida local.

2.4 Los indicadores de planificación están desconectados de la demanda dinámica de desarrollo

Los actores del mercado inician proyectos con modelos de negocios iterativos y plazos flexibles, mientras que los indicadores de planificación rural existentes son estáticos y generalmente aplican la lógica de la transportación estatal de tierras [19]. Destacan la relación de trama, densidad de construcción y otros controles fijos, mientras que los proyectos rurales de entrada de mercado requieren ajuste en pequeña escala, gradual y distribuido. Cuando los indicadores son rígidos y no pueden coordinarse dinámicamente, los proyectos pueden retrasarse, la eficiencia espacial puede disminuir y las ventajas del suministro basado en puntos pueden debilitarse.

3 Incumplimiento y reconstrucción de la lógica de la compilación de la planificación en la práctica del mercado

3.1 El suministro de tierra basado en puntos como modelo importante para las tierras de construcción comercial de propiedad colectiva que entran en el mercado

Como nuevo modelo de ordenación territorial, el suministro de tierra basado en puntos se propone principalmente en respuesta al hecho de que el suministro tradicional de tierras contiguas no es adecuado para el desarrollo rural dispersado fuera de los límites del desarrollo urbano. Combina la construcción de terrenos, edificios y terrenos para organizar terrenos de construcción en puntos e informes y abastece terrenos según el principio de construcción tanto como sea necesario, transfiriendo tanto como sea necesario y adquiriendo tanto como sea necesario [20]. En la práctica, los proyectos que utilizan el suministro basado en puntos suelen mostrar varias características: el diseño está fuertemente ligado al paisaje y los elementos ecológicos; las funciones son complejas y superpuestas dentro de un solo proyecto; la operación depende del transporte externo y las redes de servicio público; y la ejecución es gradual y dinámica.

3.2 Efectos de la planificación de la compilación en relación con el suministro de tierra basado en puntos

3.2.1 Desigualdad de los objetos de planificación

La planificación tradicional de las aldeas suele llevar a la aldea administrativa o a la unidad de aldea como objeto básico. Sin embargo, el suministro de tierra basado en puntos funciona a escala de sitios dispersos y redes funcionales. Un proyecto puede depender de corredores ecológicos, nodos de transporte, instalaciones de servicio y rutas turísticas que superen la parcela o la frontera de la aldea. Si la planificación todavía trata el paquete como único objeto, no puede coordinar las relaciones espaciales más amplias necesarias para la operación del proyecto.

3.2.2 Misalignment of unit boundaries

Los límites administrativos, los límites de propiedad de la tierra, los límites de la unidad de planificación y los límites de la operación de proyectos son a menudo inconsistentes. Un proyecto puede cruzar aldeas, grupos de propiedad, unidades ecológicas o áreas de servicio de transporte. Si la planificación sigue vinculada a límites administrativos, no puede asignar eficazmente indicadores de construcción, infraestructura, recursos para el paisaje y servicios públicos en toda la zona funcional.

3.2.3 Coordinación dinámica insuficiente

Las industrias rurales y los proyectos de turismo cultural son muy inciertos y evolucionan rápidamente. La planificación existente suele prepararse y aprobarse como documento fijo, mientras que la operación del proyecto requiere un desarrollo gradual, un ajuste por función iterativa y una provisión flexible de

infraestructura. Sin mecanismos dinámicos de coordinación, la planificación no puede responder a los cambios de mercado y a los comentarios sobre la aplicación.

3.3 Reconstrucción conceptual: de la unidad de aldea a la unidad de zona

Para hacer frente a estos fallos, este documento propone la unidad acoplada de área-sitio. El sitio se refiere a la parcela o punto de proyecto específico de entrada de mercado, mientras que la zona se refiere a la zona funcional circundante que apoya la operación de proyectos, incluyendo tráfico, instalaciones, espacio ecológico, servicios de aldea y conexiones industriales. La unidad acoplada del sitio es un objeto de gobernanza intermediario entre el paquete del proyecto y el territorio de aldea o municipio. Permite la planificación de pasar del cumplimiento de los paquetes hacia la coordinación de la red y permite que el suministro de tierra dispersa esté conectado con la organización funcional contigua [22-23].

4 Respuestas de planificación espacial para el acoplamiento de zonas

4.1 Sistema de estrategia: vías de respuesta a la planificación

4.1.1 Integración espacial

La integración espacial significa conectar el sitio de entrada de mercado dispersa con entornos ecológicos, de transporte, instalaciones y espacios industriales. La planificación debe identificar el área funcional necesaria para la operación del proyecto y coordinar el tráfico lento, el estacionamiento, el servicio público, el paisaje, la producción agrícola y la vida de la aldea en esa zona.

4.1.2 Optimización de la unidad

Optimización de la unidad significa ajustar los límites de la unidad de planificación según la operación del proyecto y la función espacial. La unidad acoplada del sitio no debe ser mecánicamente igual a la aldea administrativa, el límite de propiedad, o un solo paquete. Debe definirse según los vínculos funcionales, las necesidades de funcionamiento, las limitaciones ecológicas y el alcance de los servicios de infraestructura.

4.1.3 Coordinación dinámica

La coordinación dinámica requiere la planificación de mecanismos de reserva para la ejecución gradual, el ajuste de los indicadores, la mejora de las instalaciones y la retroalimentación de los proyectos. La planificación debe combinar el control en línea inferior con una orientación flexible, permitiendo que los proyectos rurales de entrada de mercado evolucionen sin debilitar la protección ecológica o las salvaguardias de interés público.

4.2 Mecanismo operativo: planificación de la incrustación y organización espacial

4.2.1 Nivel de condado

En el plano de los condados, la planificación territorial debe determinar las zonas y los tipos de proyectos adecuados para la construcción de tierras comerciales de propiedad colectiva que entran en el mercado. Debe coordinar los indicadores de la construcción de tierras, los requisitos de protección ecológica, la orientación industrial y la capacidad de servicio público, y aclarar la distribución general de los proyectos de entrada de mercado y las redes de apoyo.

4.2.2 Nivel de municipios

En el plano municipal, la planificación debe refinar las unidades acopladas de la zona, conectarlas con la planificación de aldeas y la planificación territorial del municipio, y coordinar las instalaciones públicas, la organización del transporte, los corredores ecológicos y los espacios industriales. El municipio es la escala clave para traducir el diseño estratégico en redes funcionales.

4.2.3 Nivel de los proyectos

En el plano del proyecto, la planificación debe especificar la parcela de entrada del mercado, la escala de edificios, el uso permitido, la configuración de las instalaciones, la organización de tráfico, el control del paisaje y los requisitos de ejecución graduales. También debe aclarar cómo están conectados los ingresos de los proyectos, las instalaciones públicas y los intereses colectivos de las aldeas, de manera que el proyecto pueda funcionar eficientemente y apoyar los intereses públicos rurales.

4.3 Apoyo a la aplicación

La ejecución requiere coordinación entre planificación, suministro de tierras, aprobación y operación. Es necesario mejorar las políticas de apoyo para el suministro de tierras con base en puntos, establecer mecanismos para la gestión dinámica de los indicadores y la coordinación transfronteriza, y fortalecer la vinculación entre los permisos de planificación, los contratos de tierras y la operación de proyectos. El seguimiento y la evaluación deben utilizarse para ajustar las unidades acopladas de la zona y los requisitos de aplicación, asegurando que la reforma del mercado apoye el flujo de factores urbano-rurales, la integración espacial y la revitalización rural.

5 Conclusión

La comercialización de terrenos comerciales de propiedad colectiva rural es una reforma importante para mejorar el sistema de derechos de tierras de China y promover la integración rural-rural. Sin embargo, el suministro de tierra basado en puntos ha expuesto fallos de planificación en la escala de objetos, los límites unitarios y la coordinación dinámica. La unidad acoplada del sitio propuesta en este documento proporciona un objeto de gobernanza intermediario que conecta paquetes de proyectos con áreas funcionales circundantes. Mediante la integración espacial, la optimización de las dependencias y la coordinación dinámica, y a través de una vía operacional del proyecto municipal, la planificación puede pasar del cumplimiento de las parcelas a la coordinación de las redes y desempeñar un papel sustantivo en la promoción de la circulación de los factores urbano-rurales y la superación del doble paradigma urbano-rural.

Notas

- 1 Zhujing Town People's Government of Jinshan District, Shanghai. Planificación de la unidad suburbana (village) de Zhujing Town, Jinshan District, Shanghai (2017-2035), 2020.
- 2 Zhujing Town People's Government of Jinshan District, Shanghai. Ajuste especial de las parcelas de tierra locales en Daijing Village, Mudan Village y Wanlian Village bajo la planificación suburbana-unidad de la aldea de Zhujing Town, Jinshan District, Shanghai, 2023.

Referencias

- [1] Liu Shouying, Xiong Xuefeng. Dual land system and dual-track urbanization [J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 31-40.
- [2] Long H, Qu Y. Land use transitions and land management: a mutual feedback perspective [J]. Land Use Policy, 2018(74): 111-120.
- [3] Yan Yaqi. The challenge of empowerment: implementation of territorial spatial use regulation under the marketization of collective-owned commercial construction land in Beijing [J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 98-104.
- [4] Chen Kunqiu, Long Hualou, Ma Li, et al. Rural land institutional reform and rural revitalization [J]. Progress in Geography, 2019, 38(9): 1424-1434.

- [5] Cheng Shulan, Li Shuang. Historical logic of the formation and evolution of rural collective land institutions in New China and related issues [J]. *China Rural Survey*, 2022(3): 19-31.
- [6] Chen Ming. Reform of rural collective construction land institutions: overall review and long-term prospects [J]. *Academic Monthly*, 2025, 57(6): 51-63.
- [7] Kong Xiangzhi, Zhou Zhen. Reform process, basic experience and deepening path of market-oriented allocation of rural factors in China [J]. *Reform*, 2020(7): 27-38.
- [8] Ding Yinhui, Long Kaisheng. How the marketization of collective-owned commercial construction land supports rural cultural-tourism industry development [J]. *China Land Science*, 2025, 39(10): 45-53.
- [9] Zhu J, Ke X, He L. How collectively owned operating construction land marketization affects rural industrial convergence: empirical evidence from a rural land institutional reform in China [J]. *Land Use Policy*, 2025, 157: 107662.
- [10] Liu Wenzhong, Gou Xiaokun, Wang Zhen. Research on policy and legal support for marketization of rural collective-owned commercial construction land in China [J]. *Journal of Beijing Union University (Humanities and Social Sciences)*, 2023, 21(5): 82-97.
- [11] Qu Chengle, Ren Dapeng. On the impact of collective-owned commercial construction land marketization on rural development [J]. *China Land Science*, 2018, 32(7): 36-41.
- [12] Ruan Zhijie, Zhang Jian. Interest game and coordination strategy for off-site adjustment and marketization of collective-owned commercial construction land [J]. *Development of Small Cities and Towns*, 2025, 43(4): 98-102.
- [13] Shen D, Zhou X, Xie S, et al. Paths and mechanisms of rural transformation promoted by rural collectively owned commercial construction land marketization in China [J]. *Land*, 2024, 13(4): 416.
- [14] Ge Dazhuan, Lu Yuqi, Sun Pan. Rural spatial governance and rural revitalization strategy [J]. *Acta Geographica Sinica*, 2022, 77(4): 777-794.
- [15] He Linbo, Deng Jieqiong. Institutional interpretation of collective-owned commercial construction land marketization: same land and same rights, or allocation of rights and responsibilities? [J/OL]. *Natural Resource Economics of China*, 1-13. (2025-03-26) [2025-09-24]. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001187>.
- [16] Healey P. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times* [M]. Abingdon and New York: Routledge, 2007.
- [17] Wang Wenbin, Wei Pengfei. Implementation dilemma and breakthrough strategies for urban-rural integration development policy: based on a structure-process-context framework [J]. *Journal of Management*, 2025, 38(2): 45-54.
- [18] Qiao Weifeng, Li Chen, Dai Lingling, et al. Progress and prospects of research on the coupling between rural multifunctional evolution and land-use transformation [J]. *Geographical Research*, 2024, 43(6): 1556-1571.
- [19] Sun Ying, Zhang Shangwu. Governance issues in rural planning in China: connotation, review and prospects [J]. *Urban Planning Forum*, 2024(1): 46-53.
- [20] Sichuan Provincial Department of Natural Resources. Notice on issuing guiding opinions on standardizing point-based land use to promote rural revitalization (trial) [J]. *Gazette of the People's Government of Sichuan Province*, 2019(13): 28-30.
- [21] Zhang Xue, An Jiwen. Local practice problems of point-based land supply under the rural revitalization strategy [J]. *Natural Resources Information*, 2023(5): 60-64.
- [22] Li Heping, Lai Wentao, Xiao Wenbin, et al. Contiguous rural planning: practical orientation, theoretical logic and pathway method based on a function-network perspective [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(3): 47-55.
- [23] Geng Huizhi, Li Kaiming. Territorial spatial control strategies for rural areas under the territorial spatial planning system: experience from Shanghai [J]. *Urban Planning Forum*, 2020(4): 58-66.

Traducción asistida por IA