

权益配置：培育新质生产力发展的用地管控创新*

Rights Allocation: Land Use Control Innovations for Fostering the Development of New Quality Productive Forces

桑 劲 黄建中 邵一希 符 颢 黄丹奎 石佳宁

SANG Jin, HUANG Jianzhong, SHAO Yixi, FU Hao, HUANG Dankui, SHI Jianing

关键词 新质生产力；用地管控；时空逻辑；权益配置；制度张力；产权残缺
Keywords: new quality productive forces; land-use regulation; spatiotemporal logic; rights allocation; institutional tension; incomplete property rights

提 要 新质生产力的发展呈现出新的时空逻辑：空间功能混合与弹性转换需求日益提升，这一转变对传统的“用途单一、年期固定”用地管控体系形成挑战。各地密集推进用地管控创新以适应这一趋势，但在实践中依然面临实施链条繁复、执行力度不足、市场响应不强等困境。其根源在于：用地管控创新已触及空间权益体系的重构，但相关政策与研究对其中权益配置逻辑缺乏系统认知。为此，引入权益配置的分析视角，梳理传统用地管控中物权赋予过程，在此基础上着重分析各地普遍探索的三大创新举措——混合用地、弹性年期与先租后让、产业监管协议——如何在物权的基础上叠加互动协商与债权安排，增加用地管控的灵活性和针对性的同时，也制造出“产权残缺”，从而形成新的“制度张力”。在实证层面，以上海市为研究对象，通过多案例实证分析，验证了新质生产力的新时空逻辑，并揭示出上述制度张力的真实存在。由此提出五项政策优化方向：建立分类的空间权益登记机制、建立渐进物权制度、建立产业监管协议的分层公示机制与市场化退出路径、构建“综合标准地+方案统筹”的弹性需求联审机制、推动政府角色的程序性分离。

Abstract: The development of new quality productive forces has introduced a new spatiotemporal logic in urban development. Growing demand for mixed land-use and spatial flexibility increasingly challenges the traditional land-use control system characterized by "single function and fixed tenure." Local governments have pursued various institutional innovations, however, challenges persist, including complex implementation processes, weak enforcement mechanisms, and limited market uptake. The fundamental cause lies in the fact that these innovations involves fundamental restructuring of the spatial property-rights system, while policies and research are constrained by an inadequate understanding of the logit underlying rights allocation. Adopting a "rights"-oriented analytical perspective, this paper first traces property rights assignment under traditional land use control. It then examines how tools such as mixed land-uses, flexible tenure, lease-before-transfer, and industrial supervision agreements enhance flexibility, while simultaneously generating institutional tension due to incomplete property rights designation. Drawing on multi-case empirical analysis of Shanghai, the paper validates this spatiotemporal logic and confirms the presence of such tension. Finally, five policy directions are proposed: categorical spatial rights registration, a progressive property-rights system, tiered disclosure and market-based exit for industrial supervision agreements, a flexible joint review mechanism, and procedural separation of government functions

中图分类号 TU984 文献标志码 A
 DOI 10.16361/j.upf.202602008
 文章编号 1000-3363(2026)02-0057-08

作者简介

桑 劲，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司副总规划师，powersang@126.com
 黄建中，同济大学建筑与城市规划学院教授，通信作者，hjz03213@126.com
 邵一希，上海市规划和自然资源局政策研究和科技发展处处长
 符 颢，上海市规划和自然资源局政策研究和科技发展处主任科员
 黄丹奎，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司规划师
 石佳宁，同济大学建筑与城市规划学院博士研究生

* “十四五”国家重点研发计划课题“城市存量空间评估和空间优化技术”(2022YFC3800204)；2025年度上海市决策咨询研究大都市规划建设专项课题“与新质生产力培育相适应的规划用地分类与管控策略研究”(项目编号：2025-LH-GH01-A)；广州市城市规划勘测设计研究院有限公司课题“与新质生产力培育相适应的用途管控创新策略研究”(项目编号：2025科研(院)99)；国家自然科学基金项目“要素流动视角下长三角地区‘增长-收缩’空间格局的形成机制与规划响应”(项目编号：52578094)

新质生产力是“创新起主导作用，由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生”^①。创新活动呈现新的时空逻辑：在时间维度，面对新技术的快速迭代，产品与企业生命周期越来越短^②，土地利用面临着不断转换的要求；在空间维度，多功能复合一体的趋势加强。传统以“用途单一、年期固定”为特征的用地管控正面临新的时空需求的挑战。

为回应上述挑战，北京、上海、广州等城市近年来密集出台用地管控创新政策^③。这些政策主要突出三个方向：混合用地、弹性年期与先租后让、产业监管协议。然而，在实践层面，用途混合的新型产业用地已被指出存在规划失序和监管失效风险^{④-⑤}；先租后让政策面临“企业投资预期不稳”的困境^⑥，产业监管协议则在理论上受制于法律属性争议，在实践中未达标企业用地的处置而困难重重^{⑥-⑦}。

从权益的视角来看，上述问题并非简单源于政策设计的技术缺陷，而源于治理的结构性矛盾。三项创新政策的本质是对原有静态物权的干预：混合用地将物权内容从静态锁定转为动态协商；弹性年期与先租后让、产业监管协议则将“产业方向、产出水平”等债权债务附着于物权之上。然而，无论是研究层面还是政策制定层面，对于“用地管控创新是权益的重新配置”这一关键命题缺乏洞见，导致当前政策制定多以“供需匹配”为逻辑，虽引入了新的治理工具回应新需求，却释放出大量未预期的制度张力，造成前文所述的一系列困境。本文所称“制度张力”是指用地创新政策在提升管控灵活性的同时，对政府治理方式与市场预期带来新的约束与不确定性，二者之间形成的结构性矛盾。

为此，本文引入“权益配置”分析框架，重新审视用地管控创新的权益逻辑：传统用地管控如何赋予静态的物权，三类创新政策如何干预物权赋予，以及这一干预过程如何产生“模糊产权、过渡性产权与受约束产权”三类“残缺产权”，从而形成制度张力。在此基础上，本文结合对上海市企业、属地政府、开发平台等微观主体的深度调研，验证上述制度张力的实践表现，并以化解张力的

为导向提出政策优化建议，为适应新质生产力发展的用地管控创新提供理论依据与政策参考。

1 既有研究进展与缺口

1.1 创新的空间需求特征与治理原则已形成共识

经典创新地理理论清晰揭示了创新产出与空间特征的内在关联：创新城区理论指出，多功能的融合是激发创新涌现的关键空间条件^⑧。创新阶层理论则揭示了创新主体对多元、包容、功能复合的城市空间的强烈偏好^⑨。硅巷（Silicon Alley）等实践案例进一步表明，创新活动对空间的需求具有显著的时间弹性特征——空间随技术迭代而快速演变，难以被长周期的静态空间供给所预判和满足^⑩。国内学界对新质生产力发展的空间需求已形成较为清晰的理论共识，研究普遍指出，源头创新具有高度的不确定性，技术创新则需要知识、资本与市场的深度融合。这一特征在空间上表现为研发、中试、生产、服务功能的高度复合需求，在时间上表现为企业生命周期短、空间需求快速迭代的动态特征，二者共同构成了新质生产力发展对产业空间的关键需求：既需要功能高度融合的复合空间，又难以适应长周期、固定用途的传统供给模式。规划若采取“先验”方法，往往难以适配动态演进的技术与市场需求^{⑪-⑬}。因此，“分层治理、精准供给、功能混合、弹性供地”的空间治理原则已成为学界的共识^{⑭-⑯}。

1.2 权益视角的用地管控研究尚未形成系统认知

在具体政策研究层面，各个城市围绕新质生产力的空间需求提出了大量政策创新，并逐渐聚焦三类核心政策工具：针对空间混合需求的混合用地政策、针对时间快速迭代需求的弹性年期与先租后让政策以及支撑全生命周期管理需求的产业监管协议政策^{⑰-⑱}。但当前相关研究对政策创新的观察多从政策供需匹配角度，较少认识到政策创新本质上是空间权益的重新调整^⑲，是对传统物权赋予过程的冲击与重构。

从空间权益视角审视用地管控问题

的研究，目前尚未形成系统性的研究体系，相关文献较为分散。在空间权的基础理论层面，法学界较早指出空间权作为一种新型财产权利^⑲，在物权体系中是一种典型的基于土地公有制基础上的用益物权^⑲。在农村土地领域，已有研究^⑲开始探讨农地产权制度改革支持农业新质生产力发展的理论逻辑。然而，在城市建设用地领域，以权益视角审视产业用地管控的研究反而相对匮乏。有研究指出先租后让方式下市场积极性不足与建设用地权能受限之间存在内在关联^⑲，产业监管协议的债权性约束与土地使用权的物权性保护之间存在制度性张力^⑲。上述研究虽已触及权益的命题，但均未能从权益配置视角对用地管控的内在逻辑进行剖析。这一研究缺口正是本文的切入点与核心贡献所在。

2 用地管控创新：从静态的物权赋予到动态的权益配置

本文提出“权益配置”的概念，是基于“权益”一词相较于“物权”更能准确描述当前用地管控的治理方式。物权（real rights）是严格的法律概念，强调权利人对特定物的直接支配与排他性；而权益（rights and interests）则是更具综合性的概念，包含受法律保护的权利、利益及相关经济收益，更适用于政府对特定领域合法利益进行动态规范的场景。正因如此，与“物权赋予”相比，“权益配置”更能体现当前用地管控创新中政府角色的转变——物权赋予是一次性的授权行为，而权益配置则是对权利束的持续性、创新性结构安排。

基于此，本文所称“权益”，是指以所有权为基础、以用益物权为核心、向各类衍生利益延伸的权利体系。权益内涵以物权为基础，外延随政府治理目标动态调整——既涵盖物权的完整权能，也延伸至公共政策所赋予或限定的各类开发性权利与资本化利益。这一界定与中办、国办《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》的制度目标相一致：其中“归属清晰、权责明确、保护严格”可理解为对应静态权利基础，“流转顺畅、监管有效”则对应动态权益治理。

适应新质生产力发展的用地管控创新，本质是从静态的物权赋予递进为动态的权益配置。三大创新政策以不同方式推动这一转变：混合用地将土地用途从单用途静态锁定转为多用途动态协商；弹性年期与产业监管协议则在物权赋予之上叠加持续性的债权治理。由此，用地管控从单一的静态物权赋予，向动态的权益配置演进（图1）。

2.1 传统用地管控：静态的物权赋予

传统的用地管控体系，是一套以用益物权为核心的制度体系，这一体系通过四个核心环节，形成一次性的静态物权赋予（图2）。

规划条件预设物权内容。以详细规划和用地分类为依据，在土地供应之前完成物权内容预设：用地性质的细分划定物权用途权能的边界，开发强度确定物权空间权能的上限。

土地供应确定权利主体与核心要素。以用地性质为依据，土地使用权通过划拨或招拍挂程序确定使用者、使用年期与使用用途，传统供应体系依据用地性质赋予40年、50年或70年的长期物权，一经确定不再调整。

建设管理锁定物权内容。建筑、消防、环保等技术审查约束具体使用权限，建筑退线、高度控制等参数使相邻权与地役权的空间边界得以落实，完成物权内容的最终空间锁定。

登记管理完成物权公示。登记赋予物权正式的法定效力，同时使其成为可交易、可融资的资产权利。至此，物权内容、物权主体、物权时间与物权效力等4个维度相互锁定，构成静态物权赋予的完整闭环（图2）。

2.2 用地管控创新：走向动态的权益配置

传统用地管控在工业化快速推进阶段具有较高的制度效率，但其内在的静态性在新质生产力的时空逻辑下逐渐显现为结构性制约。三大管控创新的目标正是通过更加灵活、精准的政策工具化解这一制约。

(1) 混合用地——空间维度上的权益拆解与协商生成

混合用地破解“行政预设、内容单

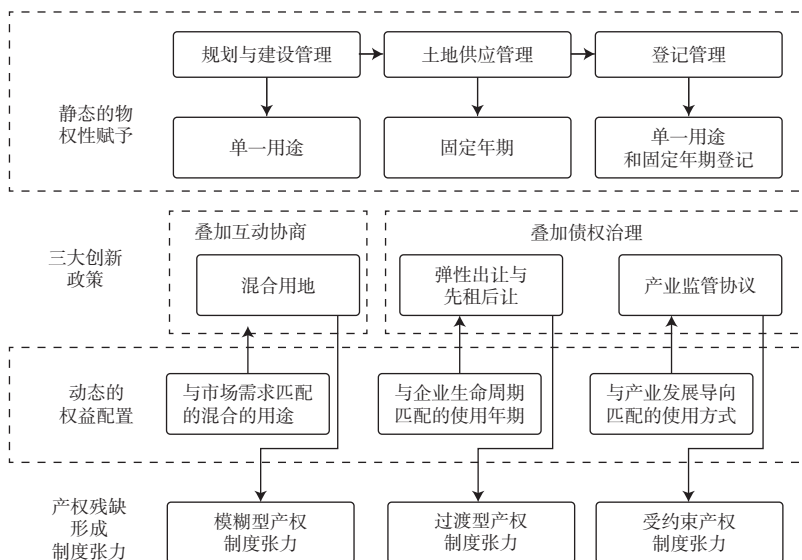


图1 分析框架：从静态物权赋予到动态权益配置
Fig.1 Analytical framework: from static property rights allocation to dynamic rights configuration

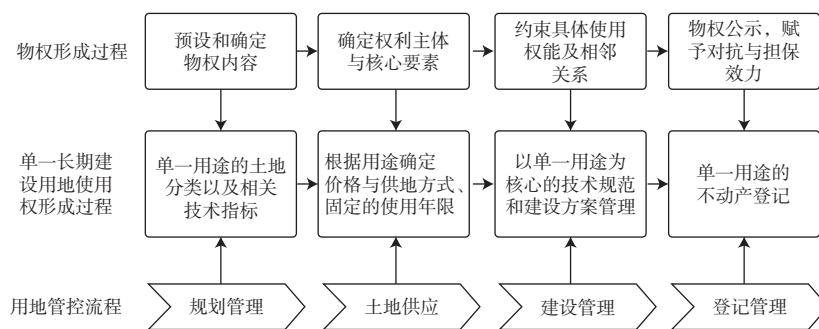


图2 传统用途管控的物权赋予过程
Fig.2 Property rights allocation processes within the traditional land-use control systems

一”的用途逻辑。混合用地有两种模式：第一种是单一用途兼容模式，即在单一用地性质内允许一定比例的其他功能；第二种为混合模式，不预设功能比例，充分考虑建设项目的实际需求，确定具体功能构成（以上海M0用地和Z类用地为代表）。后者的功能确定过程中，政府向用地主体让渡了功能构成的部分决定权，物权内容不再由行政预设单向锁定，而是通过协商过程动态生成。混合用地为研发—制造—服务多功能在同一用地混合创造了制度条件。

(2) 弹性年期与先租后让——时间维度上的权益持续治理

弹性年期与先租后让政策在时间维度上引入债权治理，将完整物权的取得

与企业经营绩效相挂钩。以先租后让政策为例：在租赁期内（一般为5年），使用者以远低于直接购地的价格取得土地的合同性使用权，并须持续履行经营义务；达到约定绩效条件后，债权关系方能转化为完整物权。弹性年期与先租后让政策极大地降低了使用土地的初始成本，有利于企业初创阶段将更多资金投入生产活动，也能避免因企业经营不善造成土地闲置浪费的问题。

(3) 产业监管协议——内容维度上的权益持续约束

产业监管协议在已赋予的物权之上叠加持续性债权约束，以合同形式约定产业类型、投资强度、产出效益等履约指标，将这些债权性义务设定为物权完

整行使的持续性条件。物权的取得不再是权益关系的终点，而是债权治理的起点——政府以协议为依据对企业的生产活动实施全周期监督。这一机制提升了土地利用的产业导向精准性和利用效率。

2.3 创新的制度张力

上述三项政策创新干预了原有的静态物权赋予，适应了新质生产力发展的现实需求。然而，在这种复合的权益结构中，物权的静态性、稳定性要求被债权的相对性、动态性持续消解，从空间、时间与内容等三个维度分别形成不同类型的产权残缺，构成新的制度张力。

(1) 三个创新政策各自引发的制度张力

混合用地：“模糊型产权残缺”。现行不动产登记制度尚无法将不同功能在空间上的物理边界予以精确记载——登记簿可以登记“多种功能”，却无法标注“哪块空间对应哪种功能、对应何种处分规则”，形成“模糊型产权残缺”。在初次开发阶段，这一问题尚不突出；但一旦进入二次开发与流转阶段，受让方既难以判断资产价值，也难以依法处分，抵押融资同样受阻。“登记上说不清楚、权利上用不完整”的状态使混合用地的流转效率与融资功能受到系统性抑制。

弹性年期与先租后让：“过渡型产权残缺”。使用者在租赁阶段持有的是条件性、可撤销的过渡型权利。如《北京市城市更新条例》虽规定“租赁国有建设用地可以依法登记”，但《北京市工业用地先租后让指导意见（试行）》明确规定，未通过考核的，主管部门有权依法收回土地使用权并办理注销登记。基于上述规定，企业的市场表现、资本市场状况、行政考核指标的调整乃至政策目标的变动均可能使物权预期归零。产权稳定性预期的下降直接抑制长期投资意愿，形成创新初衷（激励产业发展）与创新后果（抑制长期投资）之间的制度性悖论。

产业监管协议：“约束型产权残缺”。产业监管协议将持续履约义务设定为物权完整行使的边界条件，但在产权治理中面临三重现实困境：其一，收回土地的交易成本高昂，违约处置难以实际执行，协议的实质约束力因此大打折扣；

其二，以监管协议为依据收回产出不达标的土地，即以债权履约问题触发物权灭失的法律机制，在现行民法典框架下尚缺乏明确依据；其三，在物权的流转过程中，债权债务附着于物权之上却缺乏有效公示机制，第三方受让人难以充分了解物权上附载的债权负担，市场化流转效率受到抑制。

(2) 贯穿三个创新政策的深层次性问题

第一，产权残缺引起的交易成本系统性上升。科斯、巴泽尔等新制度经济学家指出：产权残缺必然带来交易成本上升，进而损害资源配置效率^[26-27]。在物权初次赋予阶段，混合用途谈判、绩效指标设定、协议条款设计大幅增加协商成本；在存量用地二次治理阶段，产权的空间模糊、时间不稳定、与债权不确定的叠加使再开发交易成本几何级上升。创新在提升配置灵活性的同时，系统性地提高了用地管控体系的整体运行成本。

第二，政府双重身份的角色冲突。三个创新方向均涉及政府以两种身份介入同一权益关系：作为行政主体，以公权力对土地使用权人形成单方约束；作

为合同相对人，以债权债务关系与使用者形成契约义务。两种身份的叠加产生深刻冲突——市场主体担心行政权力凌驾于合同之上，政府则在严格执约与防止企业流失之间左右为难，契约治理的公信力因此难以继。

(3) 制度张力的指向

上述制度张力并非否定创新的理由，而是指向下一阶段改革的核心议题：如何在维护权益配置针对性与灵活性的同时，稳定物权预期、控制交易成本，是用地管控制度走向成熟的关键。

3 实证研究：时空逻辑变化与制度张力解析

3.1 研究设计

以上海市为研究对象，选取生物医药、集成电路、人工智能、文化创意四类上海市重点发展的新质生产力产业门类。同时，根据科特金^[28]的理论，创新活动在内城、中城（midopolis）和远郊地区的发生机制有所不同。为了获取差异化的空间样本，选取上海市中心城核心区、中心城边缘区、郊野地区三类空间作为研究场景（图3）。为了更全面地

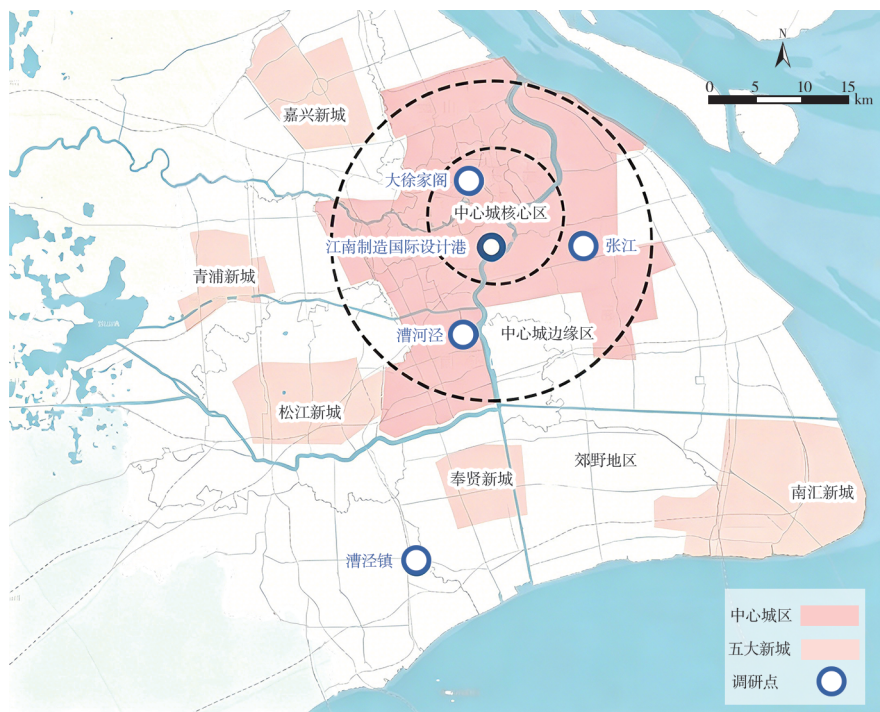


图3 调研对象空间分布
Fig.3 Spatial distribution of empirical cases

了解新质生产力发展的不同相关主体的信息，研究对企业主体、属地政府、发展平台和管理部门四类主体实施深度访谈与实地调研（表1），系统梳理新质生产力发展的时空新需求，并在此基础上，采用多案例研究方法，对政策创新的实施效果及其制度张力进行剖析。

3.2 新质生产力发展的时空逻辑变化

(1) 空间维度：从单一功能分区走向空间混合集成

空间混合的典型诉求有两类。一是大型企业的空间复合集成需求，以受访的生物医药企业为例，这些企业期望研发、中试、生产、配套功能在物理空间上高度邻近、无缝衔接，便于研发人员与生产人员的高频互动、实验数据与生产工艺的即时反馈、中试结果向量产流程的快速转化。二是高密度城区的垂直混合需求。受访企业和平台公司普遍反映，基于高密度城区的土地价值和容积率要求，将不同功能分布在不同的楼层（如展示销售在低层、生产研发在中层、配套服务在高层），既能激发不同功能的交互，也能有效利用不同楼层的空间价值。

(2) 时间维度：从长周期静态锁定走向短周期动态弹性

受访企业和平台普遍反映，技术快速迭代要求生产空间能够在短期内完成重组，以适应不同类型的产品与企业的需求。部分受访企业指出，随着企业发展阶段的演进，其对空间资产的需求也在持续变化：企业初创期需要低成本和公共配套丰富的空间，成长期需要稳定自持的空间，成熟期需要资产证券化和可以分割的空间以组织资本和供应链。传统用地管控体系难以适应企业不同周期对空间的不同需求。

3.3 三大制度张力的案例解析

(1) 张力一：混合用地形成的“模糊型产权残缺”困境

企业L是国内知名的生物医药龙头企业，其建设用地采用前文所述的不预设比例的混合用地模式，建成后研发用地占比51%，工业用地占比49%。该项目将生产、管理服务、研发、生活服务四栋楼宇置于同一地块之内，并以整体

的建筑空间予以连接，具体实现生产与研发功能的高频互动；生产人员三班倒作业模式下的就近休息保障；企业内外高频沟通服务的空间支撑；以及龙头企业孵化外部小企业的空间保障。同时，该建筑在层高、环保、荷载等建筑指标设置中均考虑了产业类型和生产线的动态变化可能（图4）。

从空间形态看，混合用地政策在L项目实现了有效响应，但该项目是上海市为数不多的成功案例。从企业的访谈得知，因为不同用地的价格差异和不同功能建筑的技术标准差异等，该项目在审批过程中经历了漫长而艰辛的协调过程，时间成本高昂。尽管当前的建设成

果令各方满意，但企业依然对未来怀有忧虑。

“市场变化很快，项目批准的时候是一种情况，五年后市场可能完全变了。企业碰到困难的时候希望政策给企业一些调整空间，让企业的资产能够融资、变现。如果子公司要独立上市，需要有独立的资产，但现在一个大产证没法把某栋楼打包到子公司资产里。”

这一诉求揭示了混合用地政策的制度困境：混合用地形成了一种“空间模糊型物权”，导致几个问题：其一，由于产权在空间的划分是模糊的，尽管上海市支持领军企业分割出让部分产权，但在操作中的复杂性和不确定性较强；其

表1 调研区域与调研对象
Tab.1 Study areas and survey samples

调研区域	空间类型	主导产业	调研与访谈对象
大宁	中心城核心区	文化创意	静安区文旅局、上报印务有限公司、英雄电竞
江南国际设计港	中心城核心区	文化创意/设计	时尚企业、园区运营平台
漕河泾	中心城边缘区	集成电路、人工智能	漕总公司、漕河泾新兴技术开发区科技创业中心、模速空间、近屿智能、洋米信息
张江	中心城边缘区	集成电路、生物医药	张江科学城建设办公室、张江高科、瑞芯电子、灵动微、上海蓝帆、恒瑞科技
漕泾镇	郊野地区	数字游民、现代农业	漕泾镇人民政府、水库村村委会、漕泾镇旅游发展有限公司、财宇科技、原乡映客

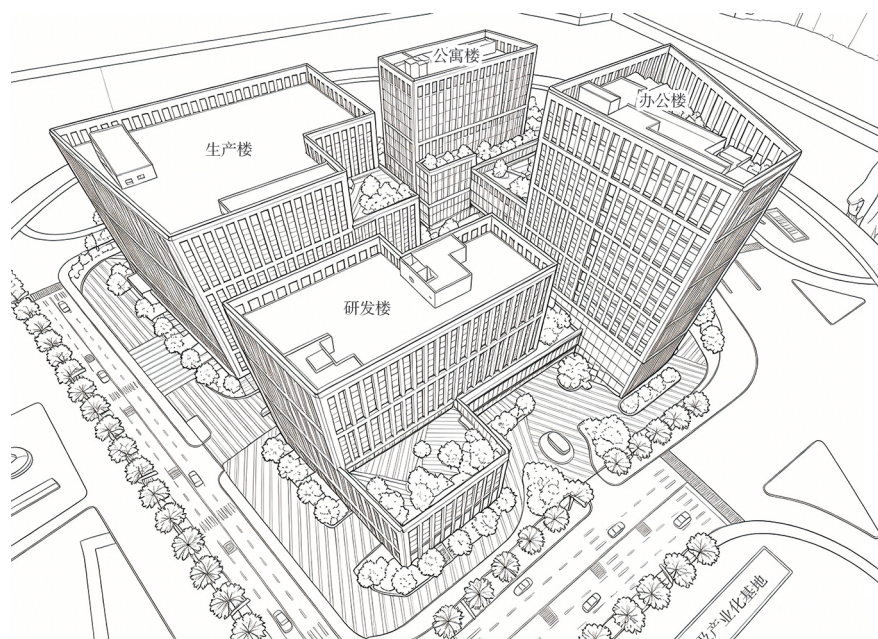


图4 L企业的用地由四栋不同功能的楼宇混合并相互连接
Fig.4 The site of enterprise L comprising four functionally distinct yet integrated buildings

二，混合用途地块的抵押融资面临价值评估困难——C6用地与M1用地对应的地价基准不同，混合产证的抵押价值难以被金融机构准确定价；其三，当企业经营状况变化需要处分部分资产时，“大产证”模式使局部处分在法律上不具可操作性，资产流动性被压缩。

(2) 张力二：先租后让与弹性年期制度引发的“过渡型产权残缺”困境

调研发现，在颁布弹性年期与先租后让政策后，实际实施的案例不多，受访的某属地政府部门解释道：

“先租后让案例较少，目前有一家企业在长期租赁但没有出让，我们也在不断调整租赁年期。对于企业来讲，担心租期到了之后不达标拿不到地；对于政府而言，也担心不给地企业流失。”

这一描述揭示了“先租后让”的制度张力：这一制度确实可以大幅降低企业获取土地初期成本，但后续不稳定的产权预期造成企业和政府的双向忧虑。对企业而言，物权不稳定的预期会抑制企业的长期投资；对政府而言，面对企业流失的风险，也不愿强制推行该项政策，最终导致政策工具的实际效能与政策设计初衷之间形成背离。

(3) 张力三：产业监管协议引发的“约束型产权残缺”困境

受访的企业、属地政府和园区平台从不同角度阐述了对产业监管协议的犹疑。受访的H企业表示：

“我们很担心这个监管协议，因为企业未来的经营状况谁也无法预计。”

事实上，考核的标准在经济下行的背景下，已无法维持合同约定的标准：

“原有考核标准较高，亩均税收可能达40万元甚至更高，张江园区被认为是全国最高之一。当前由于市场环境，考核标准已经下调。”

“后续达产投产等方面的可管理操作性不强，很多时候不能完全按照土地合同的约定对使用情况进行监管。”

对于不达标企业的实际处理，也困难重重：

“对不达标企业地块的回收最好情况是有企业接手，政府在其中作为平台，但目前政府和国企都不具备收回地块的能力，此前有转让案例，未能成功。后来转给政府做一个创新平台使用，但操

作形式困难，除非政府提供部分优惠政策。”

“园区内有一块地由印度企业购买，至今由于种种原因无法收回，政府认为可以按照土地管理条例和合同要求收回地块，但没有配套政策，在退回金额数量、是否包含利息等方面难以操作。”

“园区管理产业的部门既要前端招商，又要在后端关注存量企业是否达标。在企业不达标的处罚方面缺乏实际可用的工具和手段，也担心处罚影响企业的留存。”

这些困难由多方面的原因造成。其一，政府的双重身份制造了角色冲突。作为合同相对人，政府负有依约执行产业监管协议的义务；作为行政主体，政府负有维护辖区企业稳定的责任。两种身份在企业产出不达标情形下产生了直接冲突——依约执行意味着可能驱逐企业，放弃执行则意味着监管失效。其二，产业监管协议的债权性约束与物权性的“对抗性”存在内在张力：土地使用权人依法享有完整的物权保护，产业监管协议难以突破物权的对抗效力；而在缺乏有效市场承接主体的情况下，政府的回收能力在财政与法律两个层面均受到严格约束，使协议约定的退出机制在实践中难以操作。

4 基于权益配置的用地管控政策优化建议

以物权为基础提供稳定预期、以债权为实现精准治理的复合权益结构，是适应新质生产力时空逻辑的正确方向，但这一结构在当前实践中尚不成熟。因此，政策优化应遵循以下目标：一是减少产权残缺，降低权益的模糊性与过渡性，并对附着于物权之上的债权约束建立明确的公示机制；二是控制交易成本，防止制度精细化带来成本激增；三是理顺政府的治理结构，缓解其在权益配置中的角色冲突。

4.1 建立分类的空间权益登记机制，差异化推进三维确权

完善三维空间确权登记体系，重点推进功能边界较为清晰、交易需求较强且分割后不会显著损害整体空间价值的

场景。对于功能高度耦合、业态联系紧密、整体价值依赖协同利用的产业空间，不宜因追求产权精细化而过度切分物权单元，以免造成整体资产价值受损、空间组织碎片化以及规划秩序失衡。对于此类混合性、复合性较强的空间，可在明确整体规则、功能边界和权益比例的前提下，探索弹性确权机制，允许楼栋之间、分层空间之间在符合规划和用途管制要求的条件下进行功能转换，并建立与之相衔接的简便化、动态化变更登记机制。与此同时，可优先通过租赁、收益分配、内部协议管理等债权性治理方式实现空间权益的弹性配置，减少对物权单元过细切分的依赖。在此基础上，探索建立以三维确认为支撑、兼顾空间弹性利用的分层分类价格机制。该机制可在基准地价基础上，综合楼层位置、空间功能、用途转换可能性、开发强度及协同利用程度等因素，形成差异化定价体系，并为后续权益交易、收益分配、融资评估及动态调整提供依据。

4.2 建立渐进物权制度，以中间性权益安排优化弹性年期政策

先租后让政策的核心缺陷在于将物权取得设计为“债权—完整物权”的二元跳跃，在经济下行时期，形成强烈的产权预期不确定性。对此，建议探索建立渐进物权制度，在租赁与完整出让之间设置更加平滑的中间性权益安排，逐步增强企业的产权稳定预期。

例如，可探索与经营期限、投资强度、绩效考核相挂钩的土地收益金缴纳机制，使企业在持续经营和稳定履约过程中逐步累积对土地的稳定权益，而不是长期处于“租赁到期可能归零”的状态。与现行一次性授予完整产权或纯租赁模式相比，这种安排更有利于平滑创新企业从初创、成长到成熟阶段的空间需求变化。此外，可根据企业生命周期差异设计不同的权益累积节奏。对于初创企业，重点在于降低进入成本、提高空间适配弹性；对于成长型企业，应逐步增强产权稳定性，支持其开展中长期投资和融资；对于衰退或转型企业，则可结合用途调整、收益补缴和退出机制，引导空间资源实现有序再配置。

4.3 建立产业监管协议的分层公示机制与市场化退出路径

上海市《关于支持工业经济发展，加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）》的通知规定：“产业用地使用权发生转让的，有偿使用合同、产业发展合作协议载明的权利、义务随之转移。”这说明上海已经开始从制度层面关注产业监管协议在土地流转中的承继效力。顺着这一政策路径，可以细化产业监管协议的分层公示机制与市场化退出路径。将产业监管协议的基础性内容——产业类型、流转要求等纳入不动产登记簿或权证附记；对于具体绩效指标、考核口径等则宜通过协议备案、补充约定等形式予以承载。同时，考虑到宏观经济形势变化、产业周期波动、供应链重构及重大政策调整等外部因素可能对企业履约能力和经营预期产生实质影响，产业监管协议中还应设置必要的弹性条款，减少市场主体对协议约束过强的忧虑。在退出机制上，可探索设立专业化产业用地资产管理平台，由平台承接长期无法达标地块，并结合土地收益金机制建立价格折让与利益分配规则，提升低效用地再配置效率。

4.4 构建“综合标准地+方案统筹”的弹性需求联审机制

在弹性规划条件改革中，应构建“综合标准地优先、方案统筹兜底”的分层实施机制。对于大多数常规性的弹性需求，如一定范围内的用途兼容、配套比例调整、年期档位选择等，可由规划、土地、产业等主管部门预先设定标准化的弹性条件菜单，并同步建立对应的联动定价规则，使市场主体能够在清晰边界内进行直接选择，以减少协商成本。但对于功能耦合度高、跨部门冲突明显、既有规范难以覆盖的复杂创新项目，则有必要建立方案统筹机制，以具体建设方案为基础，对供地、规划、建设和登记等环节进行一体化协调，既避免事权分置阻碍创新性空间配置方案的落地，又可将原本分散于各审批环节的协商成本转化为前期一次性的集中协调成本，提高整体制度链条的衔接效率。

4.5 推动政府角色的程序性分离，降低

双重身份冲突

推动政府在用地管控程序层面的角色分离。可围绕政策制定、绩效认定、协议执行和资产处置等关键环节，逐步建立相对分离的程序机制：政府以宏观管理、规则制定、标准设定为主责，由相对独立的评估机制承担绩效认定，由专门平台或专业主体承接后续资产接续与处置。在不显著增加组织成本的前提下，降低政府在同一事项中的角色叠加程度，提升制度执行的公信力与稳定性。调研中，上海某属地政府已经“在建筑功能监管方面，聘请第三方机构协助管理，重点防范‘用非所用’、低效用地等违规行为”，印证了这一举措的可操作性。

5 结论与讨论

5.1 主要结论

本文引入“权益配置”的视角分析用地管控及其创新政策，并开展实证研究，主要结论如下。

第一，新质生产力发展呈现“空间功能混合、时间弹性转换”的新时空逻辑，这一转变对传统“用途单一、年期固定”的用地管控体系形成根本性挑战。而实践中各地用地管控创新面临的实施链条繁复、执行力度不足、市场响应不强等困境，其根源在于政策创新已触及空间权益体系重构，但相关研究与实践对背后的权益配置逻辑缺乏系统认知。

第二，传统用地管控本质是静态的物权赋予过程，而混合用地、弹性年期与先租后让、产业监管协议等创新政策，通过叠加互动协商与债权治理的方式打破传统静态物权约束，构建了动态化权益配置路径，在提升管控灵活性与针对性的同时，也制造了差异化“产权残缺”——混合用地导致“模糊型产权残缺”，弹性年期与先租后让形成“过渡型产权残缺”，产业监管协议引发“约束型产权残缺”，进而催生新的“制度张力”。

第三，上述制度张力并非抽象推演，而是集中表现为交易成本系统性上升和政府双重身份角色冲突两大深层问题。以上海市为对象的实证分析，既验证了新质生产力的新时空逻辑，又揭示了制度张力的真实存在，其已成为影响企业

投资预期、空间资产流动、协议履约效率及政府治理能力的重要约束。

第四，未来用地管控政策优化需以“权益配置”为核心导向，以物权为基础提供稳定预期、以债权为辅助实现精准治理，降低权益的模糊性与过渡性，防止制度精细化带来成本激增，缓解政府在权益配置中的角色冲突。

5.2 研究贡献、局限与展望

(1) 研究贡献

一是突破既有研究多聚焦“空间供需匹配”“政策工具创新”的表层分析，将适应新质生产力发展的用地管控问题推进至“权益配置”的深层次制度分析层面，为理解用地管控创新的本质提供了新的理论视角。二是通过“权益配置”视角构建了统一的分析框架：既衔接了传统用地管控的静态物权逻辑与政策创新的动态权益调整逻辑，又将混合用地、弹性年期、产业监管协议等分散的政策工具纳入统一分析体系，增强了对制度张力的系统解释力，也为运用产权理论拆解政策问题、明确优化方向提供了方法论支撑。三是依托上海的多案例实证分析，揭示了制度创新落地过程中的真实摩擦与约束，既验证了“权益配置”分析框架的适配性，又为该视角补充了实证厚度，提升了理论的实践解释力。

(2) 研究局限与未来展望

本文仍存在若干局限，有待后续研究完善：首先，案例选择集中于上海，不同城市在制度环境、产业基础、治理能力上的差异可能影响结论的普适性。同时，受调研工作实际安排的影响，尚缺乏城市核心区研发空间等空间类型的调研对象，未来需通过多城市比较研究和多种类型的空间研究，进一步检验和拓展本文分析框架；其次，本文聚焦“权益配置”视角的应用解析，但未对“权益配置”本身的理论建构路径展开深入探讨，可能导致部分政策建议偏向方向性判断，后续可结合法学、经济学等多学科理论，深化“权益配置”的理论体系构建；最后，本文提出的政策建议以原则性、方向性为主，对于具体制度设计细节、实施流程优化、政策效果评估等未展开深入分析，未来可通过量化研究、模拟推演等方式，提升政策建议

的可操作性与精准性。需要说明的是，“权益配置”作为用地管控的创新方向，有待规划管理体系各环节的进一步深度协同演进。

感谢同济大学建筑与城市规划学院硕士研究生张洪博、熊靖煜在调研实施及资料整理方面给予的支持与帮助。感谢匿名审稿专家提出的宝贵建议。

注释

- ① “新质生产力”这一概念最早可追溯至2023年9月7日习近平总书记在主持召开新时代推动东北全面振兴座谈会时的重要讲话。在此次讲话中，习近平总书记指出，新质生产力“是创新起主导作用，由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生。以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力”。此后，《求是》2024年第11期刊发习近平总书记重要文章《发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点》，正式公开刊载并系统阐释了这一重要论述。
- ② 根据工业和信息化部《中国中小企业发展报告(2024)》，吴晓波《企业生命力：中国中小企业十年洞察》(2024年)，我国中小企业平均寿命仅约2.5年，能存续10年的企业不足半数。
- ③ 笔者对北京、上海、广州、杭州、深圳、苏州6个城市的用地管控政策进行了系统梳理，2020年以来，规划和自然资源部门、建设管理部门、经济管理部门、消防部门、环保部门等多个部门均出台了大量的支持科技创新和新质生产力发展的政策。

参考文献

[1] 邱强,袁大为.新型产业用地政策设计的价值导向与规划管控研究[J].规划师,2021,37(22):45-50.

[2] 王兴平,杨庆礼,李恺仑.新型产业用地的概念辨析与规划引导机制研究[J].城市规划,2024,48(3):76-85.

[3] 陈慧,陈凯,申云雷.关于二三产业混合用地政策的实践与思考:以广州市为例[J].中国国土资源经济,2023,36(12):42-49.

[4] 周敏,申明豪,林凯旋,等.面向新质生产

力的新型产业用地制度创新与规划响应[J].规划师,2025,41(1):16-25.

[5] 马贤磊,张佩,于潇,等.存量产业用地更新中产权动态配置的形成机制研究:基于产业地产模式的案例考察[J].自然资源学报,2026,41(2):463-478.

[6] 李凯,王凯.新区产业用地的更新困局与转型探索:以北京经济技术开发区为例[J].国际城市规划,2022,37(4):74-82.

[7] 王利明.物权法研究[M].4版.北京:中国人民大学出版社,2021.

[8] KATZ B, WAGNER J. The rise of innovation districts: a new geography of innovation in America[R]. Washington DC: Brookings Institution, 2014.

[9] FLORIDA R. The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life[M]. New York: Basic Books, 2002.

[10] INDERGAARD M. Silicon alley: the rise and fall of a new media district[M]. New York; London: Routledge, 2004.

[11] 唐爽,张京祥,何鹤鸣,等.创新型经济发展导向的产业用地供给与治理研究:基于“人—产—城”特性转变的视角[J].城市规划,2021,45(6):74-83.

[12] 周子航,张京祥.“试错”与“先验”:应对创新的土地供给困境与规划响应[J].城市规划学刊,2021(5):110-117.

[13] 房静坤,曹春.“创新城区”背景下的传统产业园区转型模式探索[J].城市规划学刊,2019(增刊1):47-56.

[14] 张京祥,唐爽,何鹤鸣.面向创新需求的城市空间供给与治理创新[J].城市规划,2021,45(1):9-19.

[15] 程鹏,屠启宇.响应创新发展逻辑的国土空间规划策略[J].城市规划学刊,2022(6):72-79.

[16] 孙文秀,武前波.新技术革命下知识型城市空间组织的转型与重构[J].城市发展研究,2019,26(8):62-70.

[17] 卢弘旻,朱丽芳,闫岩,等.基于政策设计视角的新型产业用地规划研究[J].城市规划学刊,2020(5):39-46.

[18] 陈丹阳,栗梦悦,吕峰.制度变迁视角下创新型产业用地政策的理论内因、演进逻辑与治理路径[J].南方建筑,2023(12):32-39.

[19] 赵小凤,王瑾,詹运洲,等.工业用地混合利用:地方经验、价值导向和政策设计[J].城市规划学刊,2025(2):89-96.

[20] 吴志强,沈清基,王雅娟,等.新规划范式:概念提出、方法体系与实践路径[J].城市规

划学刊,2025(6):11-17.

[21] 王利明.空间权:一种新型的财产权利[J].法律科学(西北政法学院学报),2007(2):117-128.

[22] 王东奇.从《民法典》看我国空间权法律制度之完善[J].理论界,2020(10):69-72.

[23] 钱忠好,施伟,黄鹂,等.奠定农业新质生产力发展的农地产权制度基石[J].农业经济问题,2025(9):22-37.

[24] 刘芳,谭荣,伍灵晶.产业用地提质增效的理论辨析、深圳实践与发展策略[J].上海国土资源,2024,45(3):1-6.

[25] 申明锐,杨帆,唐爽,等.项目全流程视角下土地供给的内在逻辑与调控策略[J].城市规划学刊,2022(5):51-58.

[26] 桑劲.西方城市规划中的交易成本与产权治理研究综述[J].城市规划学刊,2011(1):98-104.

[27] 桑劲.转型期我国土地发展权特征与城市规划制度困境[J].现代城市研究,2013,28(4):38-43.

[28] KOTKIN J. The new geography[M]. New York: Random House, 2000.