

农村集体经营性建设用地入市： 政策趋向、实践困境与规划响应*

Collective-owned Commercial Construction Land into the Market: Policy Orientation, Practice Dilemmas, and Planning Response

李卓欣 唐伟成 彭震伟 高 璟

LI Zhuoxin, TANG Weicheng, PENG Zhenwei, GAO Jing

关键词 集体经营性建设用地入市；点状供地；规划失效；点—片联动单元；响应机制

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

提 要 集体经营性建设用地入市是落实集体土地还权赋能、推进城乡土地要素融合的重大改革举措。然而随着改革的渐进深入，以点状供地为重要形式的集体经营性建设用地入市模式对乡村地域的发展、规划编制与实施提出了适配性挑战，并诱发了对象尺度错配、单元边界错位和动态统筹缺失的三重规划逻辑失效。立足于中国土地制度改革和国土空间规划体系重构背景，提出“点—片联动单元”的核心规划概念和中介性治理对象，在此基础上构建从“地块合规”向“网络协同”转译的规划策略体系以及“县—乡镇—项目”三级操作路径。以期为我国集体经营性建设用地有序入市，城乡土地要素配置和土地权利体系的完善提供理论与实践指引。

Abstract: The marketization of collective-owned commercial construction land is a landmark reform that restores and empowers collective land rights while advancing the integration of urban-rural land markets. However, as the reform deepens, the point-based land supply model underpinning such market entry poses adaptation challenges to rural development and to planning formulation and implementation, giving rise to three types of planning failures due to scale mismatch, boundary misalignment, and insufficient dynamic coordination. Against the backdrop of China's land system reform and the reconstruction of the territorial spatial planning system, this study introduces the Site-Area Coupled Unit as a core planning concept and intermediary governance tool; on this basis, it develops a strategic framework that reforms "parcel compliance" into "network coordination" while specifying a "county—township—project" three-tier operational pathway. The aim is to provide theoretical and practical guidance for the orderly market entry of collective-owned commercial construction land, and to improve urban-rural land-factor allocation and the land rights system in China.

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202601011
文章编号 1000-3363(2026)01-0081-08

作者简介

李卓欣，上海市上规院城市规划设计有限公司助理规划师，lzuoxin9@163.com

唐伟成，同济大学建筑与城市规划学院副教授，通信作者，wchengtang@tongji.edu.cn

彭震伟，同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师

高 璟，上海同济城市规划设计研究院有限公司高级工程师

* 国家自然科学基金面上项目“土地发展权转移视角下乡村空间重构的机制、效应测度与规划应对——基于长三角地区的实证”（项目编号：52578092）；国家自然科学基金青年项目“面向乡村振兴需求的非农产业用地供给机制、路径与规划应对研究——基于长三角地区的实证”（项目编号：52208080）；国家社会科学基金社科学术社团学术研究项目“中国式现代化视角下县域城乡融合的模式、路径与空间应对研究”（项目编号：24SGC084）

我国长期以来的城乡二元格局引发了宏观层面土地资源错配、城乡发展失衡，以及微观层面农民权益受损等问题^[1]。在城镇化高质量发展和农业农村现代化要求下，从土地这一保障城乡发展的关键生产要素入手，打破由所有制衍生的权能不平等、释放农村土地多元价值，有望成为破解乡村发展问题、助推乡村振兴的关键^[2-4]。2013年，党的十八届三中全会提出“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”，集体经营性建设用地入市随之成为“三块地”改革的最大亮点，推动了全国层面的试点工作。2022年9月审议通过的《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》，强调入市改革必须审慎稳妥推进、试点数量要稳妥可控；2023年3月《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》进一步明确后续试点内容与名单、实施步骤和保障措施——政策层面相继提出“深化试点”要求，反映出前期实践中存在亟待解决的深层问题，

这些问题将是未来制度推广不可回避的障碍。

在造成该局面的若干因素中，规划作为连接制度供给与空间实践的关键环节，起着至关重要的作用。一方面，在推动土地要素市场化配置的进程中，入市改革对城市土地利用、城市建设与发展产生冲击和传导影响，有必要通过规划统筹协调；另一方面，不同于国有土地，集体经营性建设用地入市的交易程序与操作办法不甚明确，规划作为具有法律效力的前置条件，其适配性与可执行性直接关系到改革成效。

据此，本文立足于入市改革背景与典型地区实践，提出以“点一片联动单元”为核心的规划概念重构与策略转译，以期为加快城乡资源要素流通、推动新型城镇化与乡村振兴提供规划视角下的切入点与实施途径。

1 中国土地制度转型中的规划挑战

1.1 入市改革的国家政策历程

在计划经济时期，城乡二元土地制

度逐步建立和稳固，成为支撑国家产业资本积累和赶超战略目标的重要组成部分。改革开放以来，随着经济社会快速发展、土地资源本底变化，我国城乡土地制度逐渐突破二元化的对立分野，展现出对效率与公平、城市与乡村、公共与个人间平衡的政策表达^[5]。集体土地制度市场化改革也被逐步纳入政策议程，并被视为深化城乡土地制度改革最主要的边际增长点^[6]。从对土地制度二元结构的反思，到相关法规政策体系的建立与完善以及地方创新实践，此过程大致可被分为构建土地管理制度、谋划入市顶层设计(图1)。

1.2 “农地入市”的乡村发展与规划影响

集体经营性建设用地入市作为土地制度改革的重要突破，显著改变了土地供给结构与市场参与机制，也深刻影响了乡村地区的发展路径和内在逻辑。一方面，通过构建城乡统一的建设用地市场，入市有效盘活了乡村地区存量土地

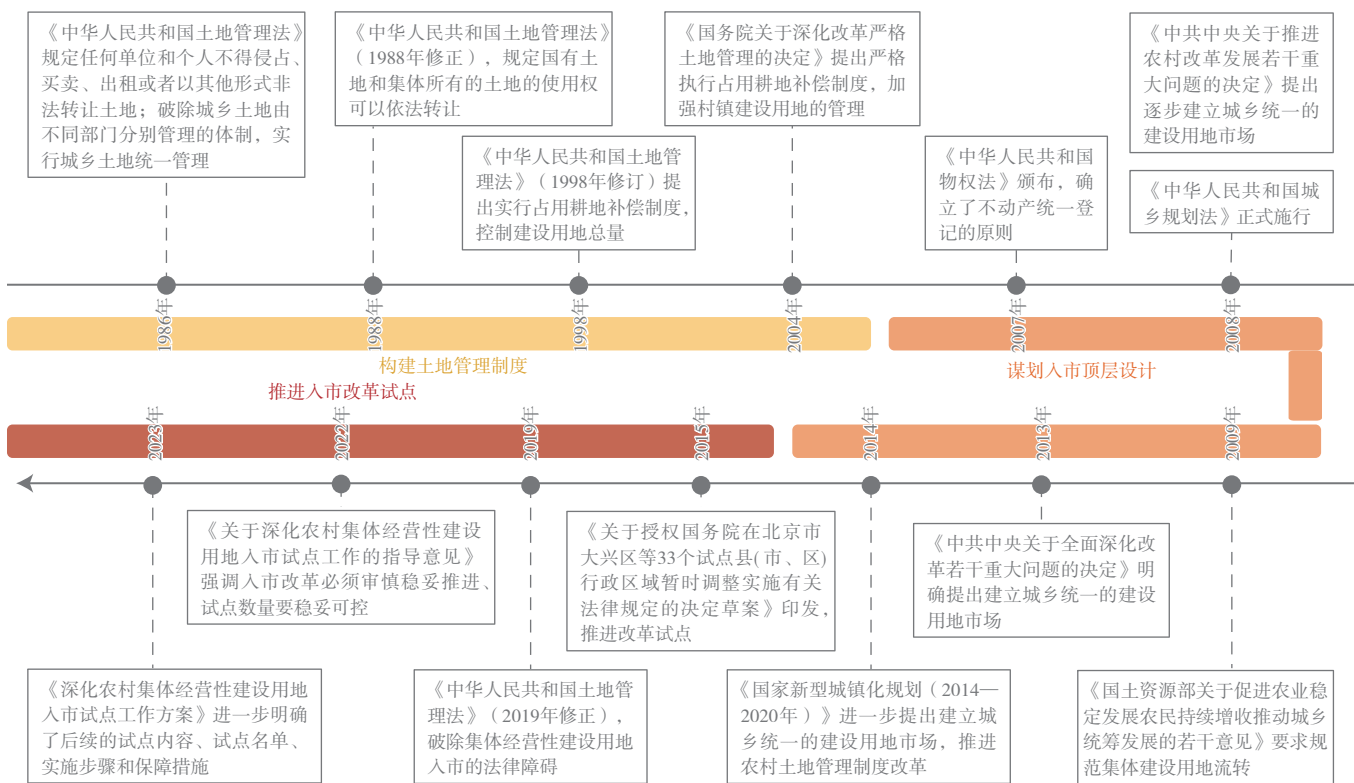


图1 集体经营性建设用地入市政策演进时间线

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

资源，缩小了土地所有制分置带来的权能落差和要素配置效率损失^[7]。这一举措不仅能够壮大集体经济、增加村民收入，还为产业转型升级、基础设施和公共服务改善注入了动力^[8-9]。另一方面，出于制度政策约束与实践路径差异，入市也呈现出诸多结构性矛盾：所有权层面，法律上抽象的“集体”在现实中面临产权主体虚置困境，导致入市决策、收益分配和风险承担等缺乏清晰的权责对应^[10]；政策执行层面，目前仍难以较好地回应村庄区位带来的市场分化问题，导致近郊村庄易陷入土地依赖，远郊村庄则会受制于市场需求不足及融资困难^[11]；此外，集体土地所有权以村组为界形成天然的产权壁垒，造成入市路径的选择同样蕴含矛盾与张力，例如，就地入市往往受制于村庄尺度的供地零散和设施配套不足，异地入市则面临产权置换、收益共享等复杂制度设计挑战以及长期性的发展动力与收益保障问题^[12-13]。

不仅局限于经济社会领域，上述机遇和矛盾也同步传导至空间治理层面，对乡村规划体系提出新的适应性挑战：需求波动、政策口径变化与分期实施并存，使入市实践呈现出高度不确定性，传统以静态指标和刚性边界为核心的规划模式难以有效吸收冲击；入市背景下土地零散开发可能造成建设用地的低效与粗放利用，加剧环境与景观压力^[14]；村集体、村民与外来资本之间的权责界定模糊，公众参与与规划协商机制不健全，难以形成稳定的共治格局^[15-16]……入市背景下的乡村规划挑战不再局限于用地布局与强度控制，而是延伸至规则设计、资本运作、环境治理与社会机制等多个层面，要求规划从传统蓝图式编制向机制化与过程导向的治理模式转变。

然而，从学术研究层面来看，现有成果虽然对入市的政策演进、类型探索和制度困境作出了较为系统的梳理，但在规划相关研究中仍存在一定不足：在入市改革由顶层设计迈入试点探索、扩大试点的关键性阶段，既有研究尚未从规划全过程出发，对尺度与边界、要素配置、指标体系等方面的现实困境及其背后的逻辑失效成因进行系统回应。更为重要的是，既有研究大多基于局部和

个案，针对以“点”形式呈现的个别项目进行经验总结与路径优化，缺少立足于逻辑失效根源所进行的整体性概念重构，以及从“点—片联动”概念出发进行的多层级、全过程规划编制与实施探索。以上不足制约了规划理论与制度改革实践的深度融合，使得规划在直面入市改革深层瓶颈时频繁遭遇实施阻力与治理摩擦，难以充分发挥其作为公共政策平台应有的调和作用。

2 典型入市项目实践困境——以上海市郊野地区为例

作为我国超大城市与制度改革前沿，上海市在土地利用与空间规划领域具有较强的示范性与典型意义。在入市改革背景下，凭借完善的国土空间规划体系、精细化的城市管理机制以及率先探索的郊野单元规划，上海市形成了乡悦华亭、酷岛理想村、花开海上生态园、临港黄桥智汇园等数量丰富的综合性、探索性项目实践。不同于传统的“连片—组团”开发范式，既有项目将整体性的产权单元切割为小尺度、离散化的点状交易与开发客体，由此在一定程度上引发了机制层面的适配性问题。

2.1 空间组织难以实现功能有机整合

出于供地模式与推进节奏等安排，集体经营性建设用地入市项目的空间布局呈现出点状零星、跨单元的典型特征^[17]，难以适应依赖片区统筹的惯用空间组织逻辑，进而影响郊野地区产业功能的有机整合。

由于仍主要参照和沿用按“片”开展的市场化项目开发经验，按“点”开展的入市项目内部不同点位间可能存在内容衔接、时序安排等方面的滞后与缺位。在当前“点”“片”尚缺乏有效转译和协同机制的条件下，上述特征通常引发片区层面“先落地、后缝合”的被动格局，难以支撑连续功能廊道与清晰片区结构的形成，进而削弱与上下游各项服务与环节的协同联动，将理想状态下的完整价值链切割成若干彼此分离的节点。以乡悦华亭项目为例，虽然开发初期明确提出了四大复合功能，但实际建设中，新植入的康养、农旅功能与原来

的乡村环境分割明确、板块式拼接，连通性仅能依靠后期补缴，难以自然演化为一体化功能网络。此外，酷岛理想村项目所在地区方案初期提出了“三区两带”概念框架，但由于开发建设阶段各点状地块间统筹不足，运营初期游览体验难以连贯，呈现出由“点”难入“片”的整合困境。

2.2 用地布局与复合发展趋势冲突

在乡村振兴背景下，乡村地区空间从传统耕作与居住功能向复合功能转变^[18]，这一趋势在大都市郊区的乡村尤为显著。作为推动产业振兴的重要力量，集体经营性建设用地入市实践也随之向融合农业、生态、旅游、科技等多元方向发展，引发与传统用地布局逻辑的冲突。

一方面，土地用途的传统单一划定模式与入市项目多元复合的业态组织难以匹配。不同于城市地区的愈发灵活复合，当前乡村地区用地仍普遍采用封闭、静态、单一的分类方式，将各点位拆解为若干“单一功能地块”，与复合型项目在同一空间内组织多元业态的需求冲突，负面影响客群导流、设施共享和管理效率，难以支撑入市背景下的产业融合。另一方面，出于用途管制的严格限制，入市项目产业迭代与功能转换的普遍需求难以被满足。乡村地区现行用途管制强调性质刚性与程序完备，对集体建设用地、农业用地、生态用地采取截然不同且缺乏接口的管控方式。在此背景下，周边邻近的自然资源难以与点状落位条件下的入市项目有效嵌合，限制了功能复合拓展与观光链条闭合，割裂了本属于同一集体产权下的空间与功能整体性。

2.3 设施配置难以适应项目运营需求

随着入市项目产业结构持续转型升级，配套设施的传统规划方式与测算逻辑的滞后性逐渐显现，难以适应项目运营需求。

不同于提前纳入规划、建设流程清晰的城市景区，采取点状供地方式的入市项目普遍存在小规模、分散化、滚动推进的开发特征，前期难以一次性完成面向全生命周期、考虑峰值情景的系统性配套预留，多采取后期依托原有村镇

基础进行增量接入的建设路径。考虑到既有设施依据乡村生活生产常态负荷配置、上限偏低，再叠加用地指标与空间弹性约束，后续设施新增往往只能小幅度、阶段性、分散式，常存在数量不足的问题，难以形成项目运营必要的规模效益。花开海上生态园的实践集中暴露了上述问题：一方面，项目的交通组织依赖于既有体系，公共交通的可达性较差，自驾游客则面临停车场地不足和道路狭窄等问题，造成争抢车位与交通拥堵，影响游客体验和居民生活（图2）；另一方面，由于项目所在的待泾村配电能力与燃气体系未按片区峰值统筹，项目在运营高峰频繁发生电力与燃气供应中断的情况，作为应对业主只能自备发电机与液化气，这不仅推高了运营成本，也增加了安全管理风险。

2.4 规划指标与发展动态需求脱节

市场主体的介入推动入市实践在产业形态、运营节奏等方面呈现高频迭代、时序灵活的总体节奏，与现行乡村规划指标体系的静态管控范式存在结构性错位。

首先，入市项目普遍滚动推进、阶段性微调，与惯用的刚性指标设定模式冲突。现行规划指标体系沿用城市地区普遍适用于国有土地出让的逻辑^[9]，强调通过容积率、建筑密度等对开发行为

进行刚性约束，默认开发节奏相对稳定，调整频率低、迭代强度弱。而在入市情境中，复合业态对空间与设施的需求具有明显的随季节和活动波动的特征，要求在年度乃至季度层面灵活进行小幅结构优化与功能替换，项目多以点状、分期形式落位。为避免与一次性固化指标冲突，入市项目往往需要频繁启动规划修编程序；常态化指标微调通道的缺乏则使任何细微调整都被放大为高等级规划变更，周期长、程序重、协调成本高，导致市场时机错失与空间效率受限。上海临港黄桥智汇园为实现与“研—产—服”复合定位的匹配，在土地出让后屡次变更郊野单元村庄规划，以调整用地功能和容积率、限高等参数，最终占地4.5 hm²的项目建设耗时3年。

其次，入市项目普遍采用多点位组合形式开发，与对点状供地特征缺乏考虑的指标管理体系难以协调。当前乡村地区规划指标主要按照行政边界管理，缺少跨越边界的片区级统筹与分配机制。对于采用点状模式供地和开发的入市项目而言，可能导致位于同一项目、不同行政单元的若干点位需要在不同部门、不一致口径间反复协调，不仅无法发挥点状的灵活性优势，还可能引发“指标归属不清—口径不一—推进受阻”的链式效应，削弱片区层面的协同能力，造成项目推进低效。

3 入市实践中的规划编制逻辑失效与概念重构

3.1 点状作为集体经营性建设用地入市的重要供地模式

作为近年来的新型供地模式，“点状用地”主要相对传统片状用地提出，指在城镇开发边界外不适合成片开发建设的地区，根据地域资源环境承载能力、区位条件和发展潜力，结合项目区块地形地貌特征，依据建（构）筑物占地面积等点状布局，按照建多少、转多少、征（占用）多少的原则点状报批，根据规划用地性质和土地用途灵活点状供应^[20]。

具体实践中，采取点状供地模式的项目呈现出若干可归纳的普遍特征：一是布局零散，建设用地呈点状零星镶嵌于郊野空间内；二是边界敏感，建设用地与永久基本农田、生态红线等管控要素邻接，空间适配难度大；三是功能复合，多元业态在单一项目内叠加，在经营性功能基础上夹杂农业与生态诉求；四是依赖性强，建设用地普遍用于经营性功能，单体项目无法自足，需要依靠外部交通、市政与公共服务网络；五是时序滚动，项目开发往往逐步推进，供地、建设、运营环节呈阶段化特征。

以上特征赋予了点状供地模式缓解土地成本高、耕地保护严、投资保障弱

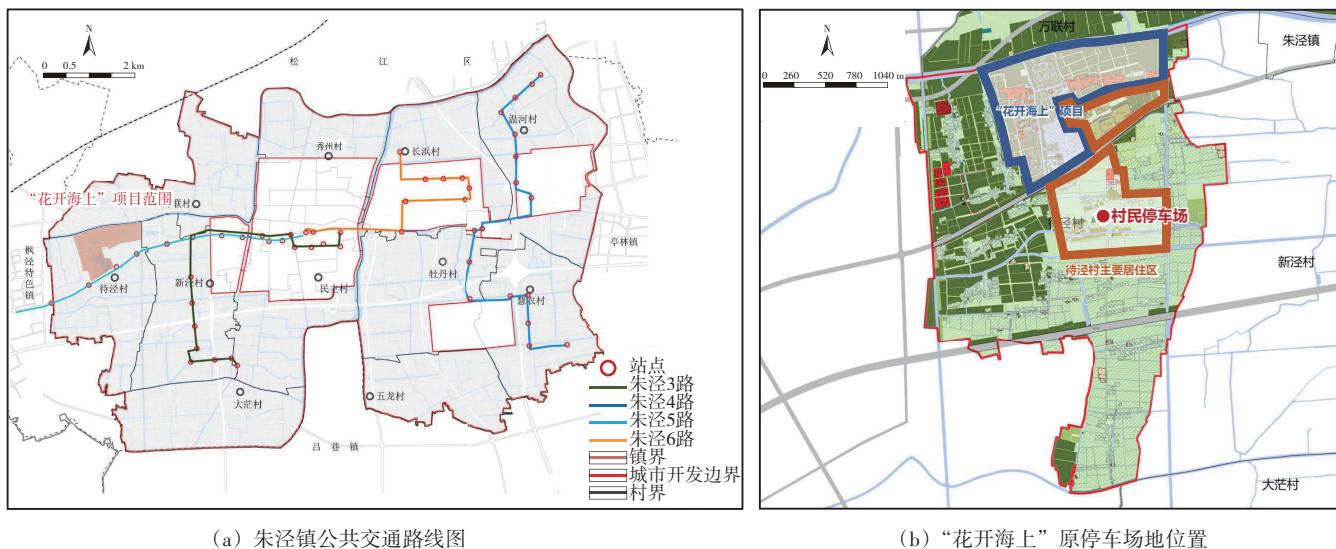


图2 “花开海上”交通条件

Fig.2 Traffic condition of Shanghai Flower Garden

资料来源：笔者基于朱泾镇郊野单元（村庄）规划^①、待泾村乡村单元局部地块专项调整^②改绘

等问题的能力，使其能够以最小化产权重组成本的方式启动市场化，成为激活乡村“低小散闲”土地资源、缓解乡村产业发展“人一地一业一钱”不协同不匹配问题的重要手段，与集体经营性建设用地入市改革“盘活农村存量资源”“激发乡村振兴活力”等目标契合。因此，在城乡建设用地紧缺、鼓励乡村产业振兴的背景下，集体经营性建设用地入市与点状供地可以说互为对方的不二选择。截至目前，以江苏省无锡市惠山区万马村、四川省遂宁市船山区联盟村等为代表，已有若干地区将点状供地应用于入市实践，相关探索取得阶段性成效。

3.2 点状供地条件下入市实践的规划编制逻辑失效

参考上海市郊野地区及国内其他诸多实践案例可知，集体经营性建设用地入市普遍采用点状供地，呈现点状特征，不仅引起技术层面变化，而且对既有规划编制逻辑带来挑战^[21]，亟须从对象尺度、单元边界、统筹方式等方面进行审视。

3.2.1 对象尺度错配

集体经营性建设用地零散的布局特征导致当前入市实践相应地主要以“点”为开发建设对象，而实际项目组织与运营则要求在更大的片区—网络尺度实现功能耦合与服务连通，二者间的冲突显示出点状供地条件下入市实践规划编制过程中对象与工具尺度错配，引发功能不贯通、结构不清晰、产业链条与服务圈层难以耦合等问题。正如上海市郊野单元村庄规划，乡村地区规划与城市一样以地块为主要控制单元，能够通过强度、形态等静态属性有效规制单点开发建设，却难以在更广的片区—网络尺度上统筹考虑。“点”“片”间跨尺度传导机制的缺位导致单体项目和周边资源的连接与协同滞后，集聚效应与网络正外部性难以形成并有效扩散，而只能依靠后期以高成本补缀。换言之，在点状供地改变了入市实践空间生成序列的条件下，规划编制仍以静态地块、静态指标为核心，未能引入针对更广范围与动态诉求的前置检核，形成“以点替片”的结构失真。

3.2.2 单元边界错位

点状供地条件下入市项目的开发并非局限于零星建设用地，而是同步涉及周边农业生态空间，影响范围与服务圈层跨越行政界线，决定着设施覆盖、活动流线与服务网络实际尺度，属于“功能—运营空间”；同时，现行乡村地区规划编制以行政村作为基本载体，指标配置、审批权限等均嵌入其中，决定着规划边界、口径与可执行性，属于“行政—治理空间”。二者难以重合，导致点状供地条件下跨村入市项目的功能空间频繁受行政边界切割，不仅品牌溢出、设施共享等正外部性难以被跨界内化回收，交通拥堵、环境压力等负外部性却在边界积聚，而且设施与服务的供给尺度也被局限在村域，规模经济无法达成^[22]。其本质上是入市实践中以行政区划承载规划编制治理逻辑与服务圈层与统筹半径进行空间组织之间的冲突，显示出前者在点状供地条件下的适应性不足。

3.2.3 动态统筹缺失

受市场需求影响以及点状供地特征的叠加，集体经营性建设用地入市项目在实施期普遍阶段性演化、高频微调；而现行乡村地区规划工具仍将土地与指标视作一次性分配的静态存量，以刚性参数与年度配额维持秩序，缺乏将不确定性与共享逻辑内生于“规划—实施—运营”闭环的动态统筹机制。受此影响，功能替换与强度优化等轻微调整被迫走高等级规划变更流程，跨行政单元的项目难以实现多点位间的容量互济，设施配置亦缺乏面向峰值情景的校核与可扩展接入设计……规划审批节奏与市场运营节奏由此脱耦。归根结底，以上反映出入市项目实施阶段中静态化、规制型规划编制范式与流量化、过程型空间生成逻辑间的摩擦，致使规划编制的时间组织与空间统筹能力同时弱化，成为诱发概念重构的又一重要动因。

3.3 概念重构：从“村单元”到“点—片联动单元”

在规划逻辑失效背景下，单纯追加条款或微调参数只能在既有范式内“修补漏洞”，有必要从源头切入、进行概念层面的重新界定，通过同时承载“项目

实施”与“片区统筹”的中介性单元，重建治理对象、技术口径、实施程序的一致性。

“点—片联动单元”指在集体经营性建设用地入市点状供地情境下，兼具项目落实性与片区统筹性的复合空间—制度载体：以“点”落实建设活动，以“片”统筹功能组织与资源配置，实现从“地块合规”向“片区协同”的转译。

具体而言，“点”作为入市项目的最小实施与许可单元，对应明确的所有权人、使用权人，以及用地性质、建设强度与形态控制等指标。该单元一方面需要具备适度弹性，依据运营反馈进行功能配比、开发强度等方面的小幅调整；另一方面需满足由“片”提出的设施、用途等方面的兼容与衔接条件，确保与周边资源协同。相应地，“片”是围绕若干“点”构建的功能统筹与利益协调的治理平台单元，需在技术上统筹组织跨“点”设施共用、品牌共建与流线互联，推动“节点—走廊—面”连续结构形成，并通过运行监测进行节点触发式的边界校正与参数调整，体现“滚动—适配”逻辑；在政策制度上建立跨产权单元的利益共享与成本共担机制，将外部性内部化，同时作为承接指标和政策的整合性接口（图3）。

借由这种“实施在点、统筹在片、反馈入片、约束于点”的程序化关系，“点—片联动单元”将两类尺度空间统一至同一技术口径与治理框架，为点状供地条件下的入市项目规划提供可执行的制度化载体。

4 “点—片联动”的空间规划响应与实施路径

4.1 策略体系：规划适配的响应路径

基于概念重构，从规划逻辑失效断点出发，将点状供地条件下入市实践困境转译为可执行的规划策略，构建从“地块合规”走向“网络协同”的路径框架。

4.1.1 空间整合

空间整合策略旨在纠正“以点替片”的对象尺度错配问题，通过在空间上模拟并行使超越单个地块的发展权，将片区结构由结果性产物前置为约束性条件。

其要义在于以“片”为组织尺度，预先梳理功能联系、服务圈层、通达网络等结构性基底，明确定义“节点—廊道—面”的连续结构与公共服务网络的覆盖要求，并将其转化为新增“点”的准入与时序约束。由此，入市实践不再以单个项目或单个项目内点位的合规为终点，而是要求在片区层面实现结构闭合与功能互补：一方面，结构前置梳理的要求促使分散点状地块嵌入统一的运营与设施支撑体系，规模经济与项目运营的正外部性得以在恰当尺度稳定显化；另一方面，服务网络覆盖的要求将公共要素由“分散供给”转为“片区统供”，以片区一体的可达性骨架与服务半径承载多元业态的组合需求，从源头弱化后期的“缝合式”补救。在此框架下，入市实践在点状供地条件下的空间生成逻辑由“产权碎片驱动的随机拼贴”转向“结构利益牵引的主动嵌入”，功能耦合与服务连通被内生为空间组织的常态。

4.1.2 单元优化

单元优化策略旨在纠正“行政—治理单元”与“功能—运营单元”之间的边界错位，通过重构编制对象与责任划分，使治理尺度与服务尺度一致、降低跨界协同成本。其内涵包括两层转换：其一，从“行政边界主导”转向“片区边界主导”，即以功能联系与服务覆盖界定“片”的外延，将行政界线纳入为必要约束而非主导依据，并在“村域—片区—镇域”之间明确职责分工与衔接路径，实现规则上收、服务下沉、口径统一。其二，从“项目协商”转向“规则治理”，即对具有溢出性的公共设施与公共空间实施片区化统筹与清单化治理，通过建立跨村共享的计量与结算规则、收益回收与风险分担机制，使项目产生的正外部性在真实作用域内被内部化，避免“界内重复—界外缺位”的结构性低效。通过上述边界重塑与层级统筹，规划编制对象由行政拼块回归功能单元，协同由倡导性原则转化为可执行的制度安排，为一体化实施提供稳定载体。

4.1.3 动态统筹

动态统筹策略旨在矫正静态规划设计与动态市场需求之间的脱耦，通过将规划从一次性控制转化为可更新的制度平台，使时变需求在制度框架内获得秩

序与弹性，从而保持规划与运营节奏同频。其核心在于资源韧性配给、情景阈值管理、数据闭环循环三者之间的耦合。首先，以片区为单位实施指标池化管理与阶段性配给：将用地规模、开发强度等关键资源从“定额下发”转为“平台调度”，依据结构闭合、网络关键性与公共利益权重等原则节奏化释放，兼顾效率与公平。其次，以情景基线及容许波动区间管理不确定性：围绕市政、交通、公服等运行数据设定情景基线及波动区间，在区间内授权快速微调，在触及阈值时转入阶段性复核与参数校正，以最小代价实现秩序内弹性。最后，构建“数据—规则—配给”之间的循环关系：运行数据进入片区规则清单与指标池，触发结构化更新；更新后的规则与配给又作为后续“点”进入与调整的前置依据。由此，规划与运营在节奏上同频、在容量上协同，不确定性从外部扰动转化为内部可管理的制度变量。

4.2 操作机制：规划嵌入与空间组织

在“五级三类”国土空间规划体系

中，县级国土空间总体规划、乡镇级国土空间规划、开发边界外详细规划与入市实践关联度较高、触发频率较强、制度功能较关键^[23]，构成“战略引导—片区承接—项目控制”的链条（图4）。相应地，“点—片联动单元”的规划嵌入与空间组织也需要从以上三个层级切入，明确程序化与规则化操作机制，促进制度层面的合法适配与空间层面的“点—片联动”。

4.2.1 县级层面

通过县级国土空间总体规划提供顶层制度锚定与资源统筹框架，以确保“点—片联动单元”在全域格局中具有合法性与明确指标来源。

规划嵌入方面，通过建立县级农村土地制度改革协调机制，将“点—片联动单元”作为统筹性的空间—制度对象予以确立，明晰其概念内涵与识别口径，界定相关约束的适用方式与优先顺序。同步设立县级片区指标池与跨界共享规则，并以“年度计划+滚动评估”方式对接三区三线、耕地占补平衡与年度指标管理，形成“刚性底线+弹性配给”的统

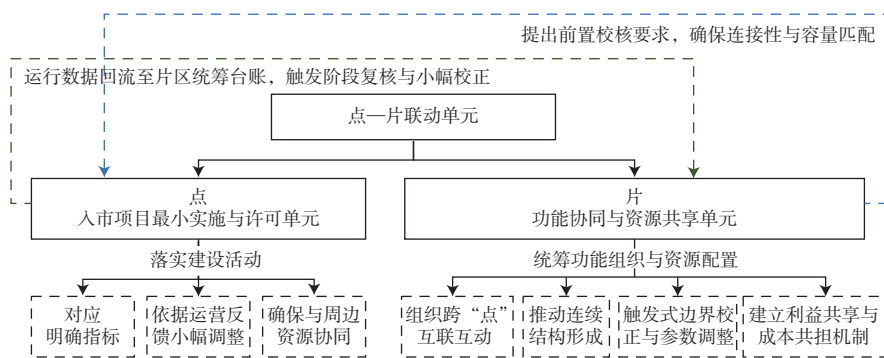


图3 “点—片联动单元”构建逻辑示意图

Fig.3 Schematic diagram of the logic of Site - Area Coupled Unit

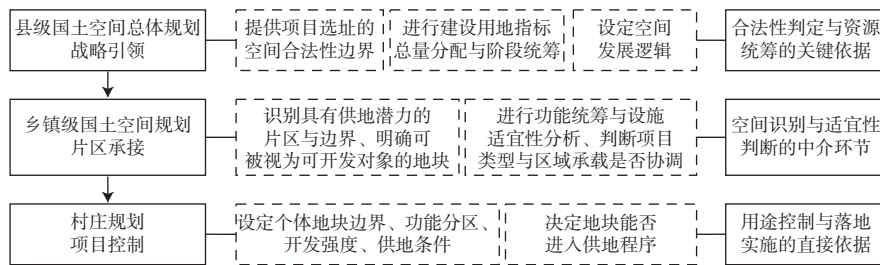


图4 受入市影响的国土空间规划关键层级示意图

Fig.4 Schematic diagram of the key levels of territorial spatial planning being affected

筹机制，实现对县域层面的总量调控与空间配置，为下位规划落位提供制度锚定与指标保障。

空间组织方面，依托“一张图”整合用地布局、三区三线、设施路网、生态基底等要素，前置开展合规性判断、适宜性评价与贡献度识别，构建县域“候选点位库”。针对跨乡镇边界的片区，县级统筹平台需将跨界服务与设施清单化，并通过合同化机制固化费用分摊、收益回收与风险共担，实现“点一片联动单元”在县级层面的识别与协同。

4.2.2 乡镇层面

通过乡镇国土空间总体规划将县级操作原则转译为具体边界划定与结构控制手段，承担“点一片联动单元”的空间落位与台账化管理。

规划嵌入方面，细化“片”的空间结构，明确“节点—廊道—面”等控制要求，提出与服务半径、统筹范围契合的边界划定与设施布局方案。同时，将县级总规中的约束性条件转译为具体的操作性“规则清单”，并建立与县级指标池对接的片区台账与调配规则，明确分期实施安排与触发条件。

空间组织方面，对县域“候选点位库”再次筛选与排序，以服务半径覆盖情况为主导依据划定“片区边界”草案；在“刚性+弹性”的双层边界框架下，确保生态安全与格局稳定的同时，允许因新增点位引发的小幅校正。在此基础上，完成峰值情景校核与冗余系数设置，形成片区底图与容量台账，为项目层面的许可条件与指标释放提供直接依据。

4.2.3 项目层面

通过城镇开发边界外详细规划将片区规则细化为地块许可条件与工程化要求，保障“点”的开发建设与“片”的容量协同一体化。

规划嵌入方面，明确开发强度控制区间与空间形态具体要求，提出用途兼容矩阵与负面清单、公共空间界面与景观控制要点，并细化市政、交通与公服设施的接入节点、容量阈值与冗余要求。此外，运行数据需回流至审查机制，通过阶段性复核与小幅调整形成“滚动修正”的实施路径，使运营反馈嵌入许可与调控通道。

空间组织方面，在“节点—廊道—

面”的片区结构中落实点位嵌入，确保交通系统、公共空间与设施网络的连续性和承载力。通过可扩展设计，保障不同项目间的容量互济与设施共享，推动“总体统筹—片区承接—项目实施”的闭环组织在落地层面具备可检验性、可追溯性与迭代性。

4.3 实施支撑

为避免“点一片联动单元”落位后再次陷入静态管控与个案博弈，有必要借助政策体制创新提供合法且可执行的支撑，逐步构建起“规划—制度—技术工具”三位一体的协同路径，推动规划执行中的多方有效合作。治理组织层面，可从县、乡镇、项目三级切入，建立并稳固“县区统筹—乡镇落实—片区专班协作”的常态化工作流程，从而优化层级传导与可持续性运行；还可进一步引入第三方评估与年度审计，以提升协同的透明度与公信力，并配套驻片规划师进行常态化协调，保障跨界事项的日常对接与快速处置。技术工具层面，需完善数据协同体系，利用数据化、平台化手段进行片区关键指标的动态收集和反馈，通过数据协同与滚动更新，将传统自上而下的行政监管部分转化为多元主体共同参与、基于合约和数据的协同治理，为“点一片联动单元”的长效适配提供系统保障。

5 结语

作为我国城乡土地制度改革的关键突破，集体经营性建设用地入市如今正从顶层设计迈入试点探索、扩大试点阶段，展现出推动土地要素市场化改革的积极导向。在政策转译与地方落实过程中，入市的推进也表现出复杂性和矛盾性，尤其在点状、分散化供地实践不断增多的条件下，如何守住底线要求、积极适应市场需求的动态变化，同时避免碎片化开发带来的隐性风险，成为最终评定改革成效的关键。入市改革不仅是土地制度层面的转型突破，更是城乡空间治理体系的深刻重塑。为此，本文尝试立足于规划学科和规划实践视角，提出“点一片联动单元”的核心规划概念及其转译策略体系，在制度转型与空间

实践之间建立有效中介联结，以系统性回应当前“农地入市”背景下出现的多重地方实践困境及规划编制逻辑失效，为下一阶段我国集体经营性建设用地的有序入市、城乡土地权利体系的完善提供规划理论思考和实践指引。鉴于中国城乡发展的现实复杂性和内在差异性，本文所选取的上海郊野地区案例仅能代表发达地区乡村的一种类型，区域异质性与制度适配问题仍有待后续开展更为广泛深入的检验。但可以确信的是，未来需要在顶层设计与基层探索之间形成更为紧密的制度衔接。深刻理解城乡关系的历史性变化及乡村变化的机遇，在结构制约与制度变迁之间保持良好的平衡关系，如此才能确保农地入市改革在促进城乡要素流动与空间融合、破解城乡二分范式的历史进程中发挥真正的作用。

注释

- ① 上海市金山区朱泾镇人民政府《上海市金山区朱泾镇郊野单元（村庄）规划（2017—2035年）》，2020年。
- ② 上海市金山区朱泾镇人民政府《上海市金山区朱泾镇郊野单元村庄规划待泾村、牡丹村、万联村乡村单元局部地块专项调整》，2023年。

参考文献

- [1] 刘守英,熊雪锋.二元土地制度与双轨城市化[J].城市规划学刊,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] 严雅琦.赋权的挑战:北京集体经营性建设用地入市下的国土空间用途管制实施[J].城市规划学刊,2024(4):98-104.
- [4] 陈坤秋,龙花楼,马历,等.农村土地制度改革与乡村振兴[J].地理科学进展,2019,38(9):1424-1434.
- [5] 程淑兰,李爽.新中国农村集体土地制度形成和演进的历史逻辑以及若干热点问题探究[J].中国农村观察,2022(3):19-31.
- [6] 陈明.农村集体建设用地制度改革:全局审度与远景展望[J].学术月刊,2025,57(6):51-63.
- [7] 孔祥智,周振.我国农村要素市场化配置

- 改革历程、基本经验与深化路径[J]. 改革, 2020(7): 27-38.
- [8] 丁印辉, 龙开胜. 集体经营性建设用地入市如何支撑乡村文旅产业发展: 基于制度供需均衡视角[J]. 中国土地科学, 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] 刘文忠, 苟小坤, 王珍. 我国农村集体经营性建设用地入市政策和法律支持问题研究[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2023, 21(5): 82-97.
- [11] 曲承乐, 任大鹏. 论集体经营性建设用地入市对农村发展的影响[J]. 中国土地科学, 2018, 32(7): 36-41.
- [12] 阮智杰, 张建. 集体经营性建设用地异地调整入市的利益博弈与统筹策略研究[J]. 小城镇建设, 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] 戈大专, 陆玉麒, 孙攀. 论乡村空间治理与乡村振兴战略[J]. 地理学报, 2022, 77(4): 777-794.
- [15] 贺林波, 邓洁琼. 集体经营性建设用地入市的制度诠释: “同地同权”还是“权责分配”?[J/OL]. 中国国土资源经济, 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] 王文彬, 卫鹏飞. 城乡融合发展政策执行困境及破局策略: 基于“结构过程情境”分析框架[J]. 管理科学, 2025, 38(2): 45-54.
- [18] 乔伟峰, 李琛, 戴凌玲, 等. 乡村地域多功能演化与土地利用转型耦合研究进展与展望[J]. 地理研究, 2024, 43(6): 1556-1571.
- [19] 孙莹, 张尚武. 中国乡村规划的治理议题: 内涵辨析、研究评述与展望[J]. 城市规划学刊, 2024(1): 46-53.
- [20] 四川省自然资源厅关于印发规范实施“点状用地”助推乡村振兴指导意见(试行)的通知[J]. 四川省人民政府公报, 2019(13): 28-30.
- [21] 张雪, 安济文. 点状供地在乡村振兴战略下的地方实践问题研究[J]. 自然资源情报, 2023(5): 60-64.
- [22] 李和平, 赖文韬, 肖文斌, 等. 乡村连片规划: 实践指向、理论逻辑与路径方法: 基于“功能—网络”视角的解析[J]. 城市规划学刊, 2023(3): 47-55.
- [23] 耿慧志, 李开明. 国土空间规划体系下乡村地区全域空间管控策略: 基于上海市的经验分析[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 58-66.

修回: 2026-02