

论土地资源要素配置中规划与市场的融合进路

朱 玉

江苏省宿迁市自然资源和规划局 江苏 宿迁 223800

【摘 要】：在我国土地要素市场建设探索的新阶段，规划配置土地要素的局限性依赖于有效市场和有为政府的有机结合去破除，要素市场化配置改革进程的推进立足于规划的宏观指导。本文重点分析了国土空间规划与市场化配置的关系现状、融合路径的理论逻辑与现实困境，探索出土地要素市场化配置与土地利用规划融合的合理化路径。通过构建“规划统筹—市场整合—全流程配置”的协同机制，加强国土空间规划引导作用与市场整合的互动融合，优化土地全生命周期管理，以此达到土地供需动态平衡的格局，实现土地要素的自由流通与高效配置。

【关键词】：土地资源要素配置；规划与市场；土地发展权；规划引领；市场整合

DOI:10.12417/2811-0528.26.20.082

2025年9月，国务院批准开展10个要素市场化配置综合改革试点，扩大了地方土地资源管理自主权，为推进中国式现代化提供坚实的土地要素保障。深化要素配置改革离不开规划与市场等多种要素的协同，规划理念“自上而下”的属性使得国土空间规划刚性过硬、弹性不足，与实践中市场对于用地空间的需求和要素资源的流动产生冲突。为了防止土地资源错配导致的土地发展权受损，应当协调推进规划与市场的互动关系，推动静态配置向动态全过程调节的转型，通过土地规划的“有为”实现政府治理的“有效”。

1 土地资源要素配置中规划与市场的地位

1.1 国内规划与市场关系现状分析

随着国土空间规划与土地要素市场化改革的不断演进，土地发展权的配置方式经历了“计划配置—市场配置—规划调节—全域、全要素统一配置”的演变历程。^[1]与此同时，伴随着国家治理体系从集权到部分集权再到分权的变迁，市场在土地资源中的作用历经“辅助—配合—决定的过程”。党的十八届三中全会《决定》指出，经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。^[2]地方政府的主体意识不断加强，市场化程度也相应地逐级加强，同时土地市场化的弊端也相伴而生。长期以来，针对土地要素配置中规划与市场的关系主要存在“规划优先论”和“市场决定论”两种争议，但就规划谈规划，就市场谈市场始终具有偏颇性。

因此，为了缓解国土空间开发利用的资源错配问题，提高土地要素的高效供给能力，实现国土空间规划与土地要素市场化配置的有效融合是打破土地要素区域壁垒，促进国土空间规划有效实施的有利路径。

2 土地资源要素配置优化路径

党的二十届四中全会公报强调，“要充分激发各类经营主体活力，加快完善要素市场化配置体制机制”。土地要素现实情况复杂多变，简单的政府—市场二元论并不能涵盖土地资源、政策、信息等多种可变因素。要想实现规划与市场的协调发展，就要逐步打破城乡二元结构的藩篱，并处理好政府与市场的关系。规划是在一个“市场理性的经济体系内运作”，而市场理性可能与一些规划理论不同，要解决好规划调整成本过高或者市场无序带来的单一影响和约束，就要充分优化提升不同区域间土地要素配置的总体效率，达到1+1>2的发展效果。

2.1 融合路径的理论逻辑

2.1.1 融合路径的合理性探究

首先从理论层面看，探索土地规划与市场化配置的协同融合对于发挥市场决定性作用以及规划引领作用至关重要。规划与市场具有统一性，是相互依存、互相交融的。规划与市场化配置分别代表着土地发展权的公平和效率导向。市场配置“自下而上”的逻辑体现了经济社会活动中个体对于土地要素配置的效率和利益追求，为了实现高效率、低成本、产权明晰的市场配置模式，需要通过土地规划的顶层设计提供公平的框架体系。

其次从实践层面看，我国城乡土地要素市场的空间分割造成了产业结构的失衡，城市建设用地趋紧，土地价格高企，与之对应的是广大乡村地区的大量闲置和低效建设用地。^[3]因此，需要在建设用地规划指引和底线管控的基础上，发挥市场的价格调节作用，以求建设用地供应体系趋于弹性化，供应的数量、年限、方式和空间布局能够灵活适配市场需求的动态变化。最后国土空间是一个复杂系统，其规划客体具有随机性、交互性、混沌性、突变性等固有特征^[4]，需要通过市场化机制

释放土地潜能的同时依赖规划托底保障。

2.1.2 融合路径面临的困境

一方面土地要素市场化配置主体一政府与市场的互动机制难以促成帕累托最优状态。规划的自上而下属性与市场化配置的“自下而上”属性难以形成动态适应平衡。如规划的刚性配置与市场弹性需求脱节,建设用地利用结构难以与产业结构调整有效吻合。^[4]另一方面产权界定不清晰。虽然国土空间规划能为产权明晰提供权能保障和规则建构。

3 融合路径探究

3.1 加强规划与市场的有效衔接

为了克服规划刚性与市场配置失灵的弊端,促进规划与市场动态适应,实现两者的有效衔接,通过构建“规划统筹一市场整合一全流程配置”的协同机制,最大化释放土地要素配置的效能,提升土地利用效率与区域经济发展。

3.1.1 发挥规划编制实施的引领作用

突出规划引领和统筹的作用是规范土地要素市场,形成土地要素市场供需动态均衡格局的重要前提与保障。一方面规划编制宜采取刚性与弹性结合的方式。国土空间总体规划宏观把控国土空间的结构和功能,引导和约束土地要素市场的开发和建设活动,通过制定区域发展、主体功能区、土地利用、城乡建设等规划内容,明确土地要素市场化配置的空间导向和规划。^[5]专项规划和详细规划在编制内容上作出弹性规定,并根据区域发展催生的用地需求对详细规划进行动态调整维护。对土地的具体用途、开发规模以及空间环境进行规定,划定各类基础用地的控制线,规范市场建设的方式和范围。^[6]例如在《城市存量空间盘活优化规划指南》中把盘活优化存量空间纳入规划体系,改变了以往规划刚性不强,实施弹性不足的矛盾,实现了规划与实施动态同步演进,推进土地要素市场化高效配置。首先指南中提出按需编制与动态维护,按实施单元编制,既能保证规划的严肃性与整体性,也能提高用地效率。其次建立分级分类的规划编制体系。通过分层编制体系的细化,将详细规划拆解为规划单元和实施单元,规划单元落实国土空间总体规划管控要求,实施单元按土地权属划定聚焦服务项目的落地。单个实施单元可包含多个项目,以此避免权属的碎片化导致的规划脱节。最后,为突出民生公益为导向引入正面清单,从土地蓝图到资产蓝图,遵循空间治理先于建设实施的管控逻辑,更加注重城市运营的社会经济价值,使得城市更新进入资产经营的盘活时代,为地方财政第二增长曲线建立了新的“制度底图”。

另一方面优化空间治理能力。随着我国经济持续增长以及

城乡一体化进程加快,目前已全面进入存量用地开发阶段。根据国家主体功能分区,实现土地要素双向自由流转。通过科学规划充分发挥在耕地保护、促进节约集约用地中的宏观调控作用,实现生产、生活、生态空间的合理布局,推动城市空间结构优化和完善。

3.1.2 逐步推进城乡土地市场整合

实现城乡市场整合是实现与规划互动协同,打通区域规划壁垒,实现要素流通的重要途径。一方面要尊重市场优胜劣汰的规律,发挥市场自发调节机制借助土地市场“无形之手”打破因内部自然资源禀赋划分区域的不可协调性,纠正自然资源错配,激发土地市场活力。“十五五”规划建议中提出“加快完善要素市场化配置体制机制,完善并购、破产、置换等政策,盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施”。通过市场调节指标二次流转协调区域发展不平衡问题,发挥市场自发的更替和淘汰机制,促进要素资源向优质产业、企业和项目集中,^[7]促进完善并购、破产、置换等政策盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施。另一方面逐步建立统一的城乡用地市场。统一的市场规则有助于降低成本、减少行政审批干扰、提高土地资源配置效率。同时可以打破空间分割,促进城乡空间的优化与产业的重构。首先实行跨区域土地指标交易引导政府规划保障土地发展权力配置的公平,根据主体功能区规划编制初次分配土地指标,再通过跨区域指标交易实现土地发展权转移。其次,强化一二三级市场联动,通过混合供地、组合供地,产业链供地、资产整体配置,扩大弹性出让的范围。最后利用好城乡增减挂钩驱动模式,实现城乡建设用地市场互联互通,推动承包地、宅基地与集体经营性建设用地市场化流转,在兼顾耕地的同时促进建设用地存量供给,达到城乡土地同权同价的目标,缩小城乡发展差距。

3.1.3 促进土地资源要素全流程配置

为了实现土地要素的双向流动需要搭建融合协同土地规划与市场配置的系统性框架体系,建立全流程土地资源要素配置。从土地储备、用途管制、土地供应各环节注重土地要素保障与国土空间规划的衔接,充分发挥规划的战略引领与刚性约束作用。河南省自然资源厅印发《关于进一步优化土地要素市场化配置助推高质量发展的通知》,从优化土地供应前端事项、优化要素市场配置措施、优化地价支持政策、优化土地供应程序及时限、优化土地全生命周期管理五个方面提出多项措施,进一步提高土地要素市场化配置效率。在土地供应前端,根据市场形势和需求现状高效精准投放土地计划。

3.2 规划与市场融合的法治保障

一方面在土地要素市场化配置改革中要注重产权界定,明

确土地归属,建立统一的界定规则,明确同种要素确权的统一原则和依据。另一方面要明确政府与土地要素市场之间的权责分配关系,以法治手段约束政府和市场行为。^[8]在推动土地要素跨资源流通过程中,通过国土空间规划完善社会成员在土地资源配置中权利功能结构。政府应转变角色,从土地利用与开发的决定者转为监督者^[9],防止行政行为导致的土地“内卷式”竞争,而市场应成为土地要素配置的主要决定者,激发各类要素活力。

4 结语与讨论

党的二十届四中全会强调,“必须坚持高质量发展,坚持全面深化改革,坚持有效市场和有为政府相结合。”“十五五”时期,市场化配置在盘活优化存量空间,促进城乡融合发展,提升宏观经济治理效能方向将起到决定性作用。本文在梳理规划与市场单一配置的优缺点基础上,归纳总结出融合路径的现实困境以及促进规划与市场有效衔接的合理化路径。同时提出规划与市场融合的法治保障。虽然文章中体现出融合路径的诸多价值如实现土地资源高效配置,保障土地发展权,优化国土

空间开发保护格局,但在融合的具体实践路径、主体的权责认定等方面仍存在以下不足:

(1) 本文的核心在于梳理了在土地要素配置中规划与市场的局限性。但在当前战略机遇与风险挑战并存的发展环境下,未能明确市场化配置在要素改革中的主体地位。要素市场化配置对于建立全国统一大市场具有基础性作用,需要准确把握市场化配置的功能定位,同时在制定融合路径导向上缺乏实际可行的政策方案。

(2) 在土地发展权转移过程中,政府作为市场化配置主体之一应扮演何种角色。在土地供应市场前端、供应环节、供后监管,对土地征收、招拍挂、融资行为以及审批流程、土地价格范围方面如何确定政府宏观调控的权责边界是下一步推进重点研究的内容。

(3) 本文探讨的融合路径具有单一性,应当建立清晰可操作的规划与市场融合的系统性框架以实现在乡村建设、产业发展等领域的有机互动、呼应,为城乡融合提供进一步的支撑。

参考文献:

- [1] 岳文泽,钟鹏宇,王田雨等.国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考[J].中国土地科学,2021,35(4):1-8.
- [2] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2013.
- [3] <https://www.iziran.net/h5/news.html?id=5435706>.
- [4] 谷玮,王梦婧,吴次芳,等.统筹发展与安全战略下的国土空间规划:范式、学理和实践逻辑的反思与回应[J].中国土地科学,2022,36(6):11-20.
- [5] 吴宇哲,吴艳芳.建设用地出让对产业结构变迁的影响[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2017,50(1):69-72.
- [6] 吴宇哲,任宇航,许智钊.国土空间规划体系下土地要素市场配置:理论、机制和模式[J].中国土地,2023,37(3):28-37.
- [7] 董祚继.土地要素的市场化配置及其全方位推进[J].中国土地,2020(5):4-8.
- [8] 吴宇哲,任宇航,许智钊.国土空间规划体系下土地要素市场配置:理论、机制和模式[J].中国土地,2023,37(3):28-37.
- [9] 吕晓,王亚男,牛善栋,彭文龙.国土空间规划与土地要素市场化配置:互动机制与融合路径[J].