

# 国土空间规划约束下集体经营性建设用地入市路径研究

王晨瑞

弥勒市自然资源局

DOI: 10.32629/jpm.v7i3.8764

**[摘要]** 在国土空间规划管控持续深入与乡村振兴稳步推进的背景下，盘活闲置低效用地、突破集体经营性建设用地入市规划限制存在现实问题。本文结合云南省农村集体经营性建设用地入市三轮试点经验，从空间布局、指标配置、流程优化三方面提出针对性改善路径，研究明晰了规划与入市的内在联系。构建以闲置低效用地盘活为核心的入市体系，为规划约束下乡村振兴的土地要素保障提供具体实施途径，让乡村土地利用有更明确的方向和方法，推动乡村振兴战略实施。

**[关键词]** 国土空间规划；集体经营性建设用地入市；闲置低效用地；乡村振兴；用地指标

## Research on Market Entry Pathways for Collective Commercial Construction Land Under Territorial Spatial Planning Constraints

Wang Chenrui

Miler City Natural Resources Bureau

**[Abstract]** Against the backdrop of deepening territorial spatial planning controls and steady progress in rural revitalization, revitalizing idle and inefficient land resources and overcoming planning restrictions on market entry for collective commercial construction land pose practical challenges. Drawing on three rounds of pilot programs for rural collective commercial construction land market entry in Yunnan Province, this study proposes targeted improvement pathways from three dimensions: spatial layout optimization, indicator allocation, and process streamlining. The research clarifies the intrinsic relationship between planning and market entry mechanisms. By establishing a market entry system centered on revitalizing idle and inefficient land resources, this study provides concrete implementation pathways for land element support under planning constraints, offering clearer direction and methodologies for rural land utilization to advance rural revitalization strategies.

**[Key words]** Territorial Spatial Planning; Market Entry for Collective Commercial Construction Land; Idle and Inefficient Land Resources; Rural Revitalization; Land Use Indicators

### 引言

国土空间规划体系构建并实施后，明确用地范围、用途管制等机制，调整集体经营性建设用地入市合规性、可操作性等指标，为其划定刚性管控框架，盘活农村闲置低效用地、释放土地要素活力，促进产业发展、增加农民收入，调整乡村振兴

战略落地进程等指标，助推乡村振兴战略落地。本文结合地方专项政策要求，分析国土空间规划对集体经营性建设用地入市的约束机理，即规划如何限制入市行为，分析入市推进中规划层面瓶颈，如规划不合理、与实际情况脱节等，提出针对性优化路径，规范规划约束下的入市行为，使入市更合规、有序，

高效盘活闲置低效用地。这些举措为乡村振兴的土地要素合理配置与高效利用提供实践参考。

### 一、国土空间规划对集体经营性建设用地入市约束机理

#### （一）国土空间规划的刚性管控规则

国土空间规划以法定形式明确集体经营性建设用地入市刚性管控要求。依据《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见〉的通知》及《云南省土地管理条例》等云南省出台的相关文件，入市地块应载明规划条件、产业准入及生态环境保护要求，盘活闲置低效用地需先完成规划用途与用地兼容性核定，在空间边界上严守三条控制线，强化“单元 + 地块”双层管控要求，闲置低效用地盘活入市不得突破边界及单元管控范围。用地指标管理按条例要求统筹城乡建设用地，土地利用年度计划优先盘活存量低效用地，入市指标向乡村振兴产业用地倾斜，建设用地整治指标可在省内调剂以满足入市需求。

#### （二）规划约束与入市行为的内在关联

规划约束为入市行为划定空间适配的基本框架，协调空间矛盾，引导入市地块布局契合乡村振兴产业准入要求，将规划审核作为集体经营性建设用地入市合同签订的前置条件，规范闲置低效用地盘活的流转流程。入市行为以盘活闲置低效用地为切入点落实规划，乡村旅居产业、特色农业发展产生的入市用地需求，促使规划细化用地兼容性细则，完善集体建设用地入市管控内容。规划约束与入市盘活相互促进，规划约束规范引导入市行为，入市行为推动规划完善落实，二者良性互动，共同推动集体建设用地相关工作开展。

#### （三）空间规划体系下的约束传导路径

国土空间规划从总体规划到详细规划，会形成层级传导的约束路径。省级总体规划把控总量、划定底线，依据省节约集约用地政策，明确盘活闲置低效用地的总体方向，确定乡村振兴的用地保障原则；市县总体规划更侧重细化城乡用地布局，对接国土空间规划“一张图”，统筹闲置低效用地的盘活规模与入市布局；乡镇村规划重点在于落实具体入市地块，强化“单元 + 地块”管控。专项规划编制闲置低效用地入市实施方案，对接年度用地计划；详细规划明确容积率等指标和用地兼容性。各层级规划逐级落实管控要求，形成全链条入市约束。

### 二、国土空间规划约束下集体经营性建设用地入市的现实瓶颈

#### （一）用途管制与入市空间适配不足

乡村闲置低效集体建设用地既有规划用途大多固化为传统工业和基础商业类型，乡村振兴的旅居产业、高原特色农业配套等新业态用地无对应的规划用途核定路径。即便这些新业态用地契合产业发展需求，因规划用途固化，也无法调整并纳入入市范围。村庄规划编制时，对乡村新业态用地预留不足，用途管制细则未细化“单元 + 地块”管控下的用地兼容性以适应乡村振兴需求，工业用地“标准地”出让要求与闲置低效用地盘活衔接存在缺口，地块空间布局难以匹配乡村产业服务实际需求。

#### （二）指标管控与入市规模供需错配

建设用地指标配置存在向城镇建设倾斜问题，依据相关土地管理条例制定的土地利用年度计划，未为乡村集体经营性建设用地入市单独划定指标额度，盘活闲置低效用地有指标需求，应纳入城乡建设用地总指标统筹考量<sup>[1]</sup>。建设用地整治腾退指标在省内调剂时，未优先向乡村产业分配，城乡建设用地增减挂钩节余指标常优先保障城镇项目，批而未供土地处置成效与入市指标挂钩机制未落实，大量可盘活闲置低效地块因无配套指标无法入市，难以满足乡村产业集聚发展需求。

#### （三）规划衔接与入市程序协同不畅

在国土空间规划体系建设中，部分区域乡镇级规划与村庄规划衔接缺少统一的“单元 + 地块”管控标准，闲置低效用地盘活入市无明确规划衔接指引，地块规划基础信息未与三级农村产权流转交易平台全域互通，规划调整要履行多层级审核流程，闲置低效用地入市规划调整无专属简化流程，小幅调整也需完成完整修改程序。规划审批与入市交易程序未协同，国土空间规划“一张图”和“七彩云南·智选地”云平台信息脱节，要先完成规划审核才能启动入市流程，审核环节多、周期长，与乡村产业发展时效需求不匹配。

### 三、国土空间规划约束下集体经营性建设用地入市的优化路径

#### （一）规划导向的入市空间精准布局

为有效盘活乡村闲置低效用地，相关工作围绕此核心任务展开。运用云南省国土调查成果以及国土空间规划“一张图”，

开展集体经营性建设用地全域摸排，对闲置低效地块的权属、现状等信息分类整理。之后，建立标准化的盘活入市地块清单，纳入“一张图”实施动态管理。乡镇国土空间规划突破行政边界限制。按照“单元+地块”双层管控要求，整合碎片化的闲置低效地块。结合乡村振兴产业布局需求，统筹入市地块选址。优先将地块布局于乡村产业集聚带，契合旅居产业、高原特色农业等业态发展需求。村庄规划精准落实入市地块规划条件，细化容积率、用地兼容性等管控要求。将闲置低效用地盘活工作与乡村基础设施规划衔接，国土空间规划需强化乡村产业集聚带的用地保障，推动土地利用与乡村功能布局相契合<sup>[2]</sup>。

### (二) 指标统筹的入市规模科学配置

为更好地推动乡村产业发展，相关部门构建城乡建设用地指标统筹调配机制。落实土地管理条例要求，把农村闲置低效建设用地整治腾退的指标在省内调剂使用，优先核定为集体经营性建设用地入市指标，在土地利用年度计划里，单独划定乡村入市指标额度，防止与城镇建设指标相互挤占。结合乡村振兴产业发展实际需要，构建入市指标动态调配机制，将指标配置与闲置低效用地、闲置宅基地盘活规模直接挂钩，对乡村产业发展需求急切、闲置低效用地盘活力度大的区域，给予指标倾斜保障<sup>[3]</sup>。在符合规划和用途管制的前提下，从盘活低效宅基地、集体公益性建设用地中核增集体经营性建设用地入市指标，将核增指标纳入乡镇国土空间规划指标总量统筹运用，构建入市指标使用跟踪考核机制，规定指标仅用于闲置低效用地盘活和乡村振兴产业发展，确保指标投放精准对接乡村产业用地需求，形成指标保障与闲置低效用地盘活的良性循环，支撑乡村产业规模化发展。

### (三) 流程合规的入市环节协同优化

为满足盘活闲置低效用地规划调整需求，制定专属简化流程。对不涉及三条控制线调整、仅适配乡村振兴产业需求的小幅规划调整，采取降低审核层级提升审核效率、精简申报材料减少烦琐程序、明确审批时限避免审批时间过长等措施，落实批而未供土地处置攻坚流程优化要求，规划审批与入市交易流程联审联办，整合规划条件出具、入市审核等环节，搭建信息共享平台，将闲置低效用地盘活入市信息纳入国土空间规划“一张图”、农村集体“三资”管理平台和三级农村产权流转

交易平台，对接“七彩云南·智选地”云平台，实现线上线下一体化办理。建立全周期合规监管机制，明确入市地块规划管控要求，将工业用地“标准地”出让、弹性年期出让要求纳入入市监管，通过开发利用申报、土地市场动态巡查等方式强化监管，打通各环节衔接通道，提升闲置低效用地盘活入市效率。创建土地入市和土地征收的协调机制，打破项目固有的征用模式，合理统筹使用集体建设用地，推动城镇开发边界内用于全民健身、生态民宿、文旅融合集体经营性建设用地入市。坚持依法监管，建立开发利用监管机制。通过年度建设用地供应计划、入市价格监管、开发利用申报、土地市场动态巡查、信用体系管理等措施。坚持成果共享，健全土地增值收益分配机制，明确入市红利的分配方式、比例、数额等各项标准，并在可能的情况下把入市收益与农民的收入、农民的养老保险等权益挂钩<sup>[4]</sup>。

### 结语

国土空间规划是集体经营性建设用地入市的核心约束与重要指引，盘活闲置低效用地、服务乡村振兴则是入市工作的核心导向。本文从约束机理、现实瓶颈、优化路径三个维度展开研究，明确了规划在管控规则、关联作用、层级传导上的核心要求，梳理出用途、指标、流程层面的入市堵点，并围绕空间精准布局、指标科学配置、流程协同优化形成系统性解决思路。唯有紧扣地方政策要求，将规划管控与闲置低效用地盘活深度融合，通过刚性约束与弹性适配相结合的方式完善入市机制，才能真正激活集体土地要素价值，让集体经营性建设用地入市成为助推乡村振兴的坚实土地保障。

### [参考文献]

- [1]罗瑞芳.集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收协同的法律机制[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2025,78(03):5-15.
- [2]王明田.集体经营性建设用地入市对乡镇国土空间规划的影响[J].小城镇建设,2020,38(02):5-9+24.
- [3]彭孝淳.国土空间规划视角下的乡村振兴空间规划策略[J].今日国土,2025,(09):54-56.
- [4]吕华.国土空间规划如何指导农村集体经营性建设用地入市工作[J].新型城镇化,2025,(03):42-45.