【农村土地】

中国农村土地要素市场化改革探源

钱文荣 朱嘉晔 钱 龙 郑淋议

【摘 要】基于政府与市场关系，运用产权理论与新结构经济学理论，探讨农村土地要素市场化的政策史流变、经济学意涵和制度性创新。研究表明，第一，改革开放以来市场在土地资源配置中的作用经历了由辅助性到基础性再到决定性的历史转变，农村土地要素市场化也经历了改革探索期、改革发展期与改革深化期。第二，土地要素市场化的经济学本质是土地转让权的赋予，赋予农户充分、完整且有保障的土地转让权具有理论必要性和现实必然性。第三，未来的农村土地要素市场化改革，一方面要培育有效市场，以土地产权制度改革为主线，做好产权界定、产权配置和产权保护工作；另一方面要建设有为政府，以土地管理制度改革为依托，做好数量管控、用途管制和市场监管工作。

【关 键 词】土地要素市场化；土地产权制度；土地管理制度；有效市场；有为政府

【作者简介】钱文荣，朱嘉晔，浙江大学中国农村发展研究院；钱龙，南京财经大学粮食安全与战略研究中心（南京 210003）；郑淋议，浙江大学中国农村发展研究院（杭州 310058）。

【原文出处】《农业经济问题》（京），2021.2.4～14

【基金项目】国家社科基金重大项目“城乡区域平衡发展理念下的土地制度综合改革研究”（编号：19ZDA088）；国家自然科学基金青年项目“农地确权、调整经历与农户耕地质量保护行为：机理与实证”（编号：71803077）；教育部人文社会科学研究青年基金项目“农地确权对农户土壤保护性投资行为的影响研究：作用机制及调整经历的调节效应”（编号：18YJC90128）；江苏省社科基金项目“江苏农民工社会融合的测度、经验及对策研究”（编号：19EYD009）；浙江大学博士研究生学术新星培养计划（编号：2019015）；中国人民大学教育基金会林增杰土地科学发展基金优秀学术论文资助项目（2020）。

一、引言

改革开放40年来，中国进入经济社会转型的快速发展期，不仅经历着由乡土中国向城市中国的社会转型，也经历着计划经济向市场经济的体制转轨，两者相互交叉、互为促进，客观上为产品和要素的市场化配置创造了条件。经过多年的长足发展，中国现代市场经济体系建设已取得显著成效，1978-2016年，中国市场化指数稳步提高，由最初的15.08分增加到现在的86.50分（林永生等，2019）。但是，中国要素市场与产品市场的发展极不平衡。目前，产品市场化改革已基本完成，不仅有统一的国内市场，而且也有大规模的产品出口国际市场（穆虹，2017）；但要素市场化改革则相对滞后。相较于产品市场的发育程度，要素市场的发育程度仍处于低位水平（樊纲等，2011）。平心而论，要素的市场化改革还有很长的一段路要走，要素的市场化配置还远未完成（刘翔峰，2019）。要素的市场化配置既是建立现代市场体系的目标与方向，也是更好发挥市场决定性作用和政府作用的基本前提（刘志成，2019）。要素市场化配置要求充分发挥市场机制的作用，尤其是优胜劣汰的选择机制和奖惩分明的激励机制（洪银兴，2018）。要素的市场化配置是相对于要素的行政化配置而言的，在过去的计划经济中，作为要素资源的配置主体，政府拥有规则制定者、执行者、仲裁者和参与者等多重身份，集各种权力于一身，包揽了各种资源要素的实际配置，这成为阻碍市场竞争主体健康成长

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

和破坏市场正常竞争秩序的根源。现在转向市场经济,要素的市场化配置不可逆转,但现行的各种制度性、行政性约束却在事实上阻碍市场配置资源(洪银兴,2020)。要素市场化改革牵一发而动全身,其重要性不言而喻,它是牵涉整个经济、社会、政治生活当中最基本的制度安排,要素市场化改革成功与否,在一定程度上可能左右着整个中国市场化改革的前途命运(鲁利玲,2005)。一方面,要素的市场化改革相对滞后于产品的市场化改革是不争的事实,而在劳动力、资本和土地等传统三要素当中,土地要素市场的滞后又最为明显;另一方面,中国的改革开放起源于农村,发轫于家庭承包制改革(钱文荣等,2019),农村土地制度改革,既是改革开放的起点,也是当前全面深化改革最为重要的领域。鉴于此,本文选择从农村土地要素入手,梳理改革开放以来中国农村土地要素市场化的政策议程,剖析农村土地要素市场化的经济学意涵,探讨农村土地要素市场化改革的制度性创新,以期为推动农村土地要素市场化改革提供学理性参考。

二、中国农村土地要素市场化的政策史回顾

要素市场化改革的核心是处理好市场与政府的关系,市场和政府的关系是社会主义市场经济体制改革的基础性问题。就市场和政府的关系来看,改革开放以来,农村土地要素的市场化改革大致可分为三个阶段,即改革探索期、改革发展期和改革深化期。

(一)改革探索期(1982-1991年):市场在土地资源配置中起辅助性作用

改革开放打开了中国经济体制转轨的闸门,农村土地要素市场化缓缓重启(见表1)。在1982年党的十二大报告中,中央首次确立了计划与市场的主次关系,强调"计划经济为主、市场调节为辅"的基本原则,开启了中国经济体制由计划经济向市场经济转轨的新征程。两年之后,中央正式启动经济体制改革,在《关于经济体制改革的决定》当中,开宗明义地指出社会主义经济要以公有制为基础,发展有计划的商品经济。市场机制的作用不容忽视,计划和市场都是资源配置的手段和方式,在1987年党的十三大报告中,中央首次将市场与计划两种资源配置手段放在同等重要的位置,明确强调要建立计划与市场协调统一的经济体制,发展社会主义制度框架下有计划的商品经济。

不过,农村土地要素的市场化改革并非一帆风顺,在1986年之前,农村土地的产权受到严格的限制,直到1986年"一号文件"的出台才有所好转。在该文件当中,为顺应农民向非农产业转移的趋势,避免耕地资源的闲置,中央开始尝试鼓励耕地向"种田能手"集中。农村土地要素市场化的大破大立发生在1988年,当年通过的宪法修正案,正式破除土地不能出租、买卖的法律限制,开始允许土地的使用权在法律范围内有偿转让,土地使用权的商品属性由此

表1 改革探索期农村土地要素市场化的政策文件

改革探索期:市场在十地资源配置中起辅助性作用		
年份	文件名称	政策要点
1982	全面开创社会主义现代化建设的新局面	正确贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则,是经济体制改革中的一个根本性问题。
1982	全国农村工作会议纪要	社员承包的土地,不准买卖,不准出租,不准转让,不准荒废,否则,集体有权收回;社员无力经营或转营他业时应退还集体。
1984	关于一九八四年农村工作的通知	自留地、承包地均不准买卖,不准出租,不准转作宅基地和其他非农业用地。
1984	关于经济体制改革的决定	社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济。
1986	关于一九八六年农村工作的部署	随着农民向非农产业转移,鼓励耕地向种田能手集中,发展适度规模的种植专业户。
1987	沿着有中国特色的社会主义道路前进	社会主义有计划商品经济的体制,应该是计划与市场内在统一的体制。
1988	中华人民共和国宪法修正案	任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

正式确立。这是农村土地要素市场化走向法制化的重要标志，为后续土地要素市场化改革的不断深化奠定了坚实的法律基础。

(二)改革发展期(1992-2012年)：市场在土地资源配置中起基础性作用

伴随着市场在资源配置中的作用由辅助性向基础性转变，农村土地要素市场化改革迎来新契机(见表2)。在1992年党的十四大报告中，中央正式提出建立社会主义市场经济体制的初步构想和改革目标，即在国家宏观调控下，要让市场在资源配置中起基础性作用。为深化经济体制改革，中央于1993年通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步明确指出中国建立社会主义市场经济体制的目标，就是要发挥市场在资源配置中的基础性作用。其中，“就是”两个字再次表明了中央对市场和政府关系认识的深化，也更加凸显了中央建立以市场为基础的社会主义市场经济体制的坚定决心。10年后，社会主义市场经济体制逐渐完善，在2003年《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，中央着重强调要更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，以适应经济社会发展的需要。

与此相应，农村土地要素市场化迎来了改革的春天，改革范围由最初的承包地逐渐拓展到宅基地与集体经营性建设用地，相应的改革力度也持续加大，截至2010年，三类用地的确权登记颁证工作均已提上日程。具体地，从农村土地要素市场化改革的历史进程来看，承包地的市场化改革最为明显，早在2003年《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，中央就承认了农户承包期内土地承包经营权流转的合法性；到2005年，中央又统一出台《农村土地承包经营权流转管理办法》，细化了农地市场化流转的实现方式，规范了农户间农地市场化流转的合约行为；2008年《关于推进农村改革发展若干重

表2 改革发展期农村土地要素市场化的政策文件

改革发展期：市场在土地资源配置中起基础性作用		
年份	文件名称	政策要点
1992	加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利	我国经济体制改革的目标是建立和完善社会主义市场经济体制，要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。
1993	关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定	建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。
2003	关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定	更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。农户在承包期内可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权。按照保障农民权益、控制征地规模的原则，改革征地制度，完善征地程序。
2004	关于促进农民增加收入若干政策的意见	积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。
2005	农村土地承包经营权流转管理办法	承包方依法取得的农村土地承包经营权可以采取转包、出租、互换、转让或者其他符合有关法律和国家政策规定的方式流转。
2006	关于推进社会主义新农村建设的若干意见	充分发挥市场配置资源的基础性作用，推进征地、户籍等制度改革，逐步形成城乡统一的要素市场，增强农村经济发展活力。
2008	关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权。逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。
2008	关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见	按照依法自愿有偿原则，健全土地承包经营权流转市场。严格农村集体建设用地管理，严禁通过“以租代征”等方式提供建设用地。城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩的试点，必须严格控制在国家批准的范围之内。依法规范农民宅基地整理工作。
2009	促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见	鼓励有条件的地方发展流转服务组织，为流转双方提供信息沟通、法规咨询、价格评估、合同签订、纠纷调处等服务。科学合理安排村庄建设用地和宅基地，根据区域资源条件修订宅基地使用标准。农村宅基地和村庄整理所节约的土地，首先要复垦为耕地，用作折抵建设占用耕地补偿指标必须依法进行。
2010	关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见	加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记颁证工作。

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

大问题的决定》进一步提出建立健全农地流转市场的现实必要性。相形之下，集体经营性建设用地的市场化改革相对滞后，2004年新世纪第一个中央“一号文件”才提出要努力探索集体非农建设用地入市的可能途径和操作方法。5年之后，中央关注到城乡土地平权的重要性，在《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中，正式启动了集体经营性建设用地与国有土地“同地同权”的新议程。相较之下，宅基地的市场化改革最为缓慢，直到2008年，宅基地改革才被提上议程，且改革的范围仅限于宅基地整理和复垦，其市场化流转仍受到严格限制，宅基地依然是农村“沉睡的资产”。

(三)改革深化期(2013年—至今)：市场逐步在土地资源配置中起决定性作用

市场在资源配置的作用由基础性逐步向决定性转变，开启了农村土地要素市场化改革的新征程(见表3)。党的十八届三中全会拉开了全面深化改革的序幕，正式提出“市场在资源配置中起决定性作用”的重要论断，从市场的“基础性作用”再到“决定性作用”的历史转变，这既是党中央对经济体制改革的重大认识深化，也是社会主义市场经济体制建设的最新理论成果。进入社会主义新时代，党的十九大报告进一步明确了经济体制改革的重点，强调要注重完善产权制度和促进要素市场化配置，构建自由公正的市场竞争秩序，凸显了要素市场化改革之于社会主义市场经济体制改革的重要性。中央新近出台了两大重磅文件——《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，在两个文件当中，作为经济社会发展的禀赋基础和空间载体，土地要素被放在各大要素之首，更加彰显了土地要素市场化改革的特殊地位和重要意义。

具体到土地领域，承包地与宅基地“三权分置”，集体经营性建设用地入市，农村土地要素市场化改革正在全国范围内如火如荼地展开。从承包地的市场化改革来看，2014年《关于引导农村土地经营权有

表3　　改革深化期农村土地要素的政策文件

改革深化期：市场逐步在土地资源配置中起决定性作用		
年份	文件名称	政策要点
2013	关于全面深化改革若干重大问题的决定	经济体制改革是全面深化改革的重点，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发挥政府作用。
2014	关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见	坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转。
2014	关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见	明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径。完善宅基地权益保障和取得方式，探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式；探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地。
2017	决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利	经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。
2017	关于深入推进农业供给侧结构性改革、加快培育农业农村发展新动能的若干意见	探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，增加农民财产性收入。
2018	关于实施乡村振兴战略的意见	探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。
2018	中华人民共和国农村土地承包法	土地经营权流转期限为五年以上的，当事人可以向登记机构申请土地经营权登记。未经登记，不得对抗善意第三人。
2019	中华人民共和国土地管理法	土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。
2020	关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见	建立健全城乡统一的建设用地市场。深化农村宅基地制度改革试点，深入推进建设用地整理，完善城乡建设用地增减挂钩政策。实施城乡土地统一调查、统一规划、统一整治、统一登记。
2020	关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见	最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

序流转发展农业适度规模经营的意见》正式提出了承包地的“三权分置”,确立了土地权利清晰界定、流转顺畅和平等保护的产权格局,农户的土地承包经营权权能进一步完善;2018年新修通过的《中华人民共和国农村土地承包法》肯定了“三权分置”的重要价值,将其由政策正式上升为法律,并通过期限设定和产权登记的方式对土地经营权实施更为可靠的法律保护和一定程度的还权赋能。从宅基地的市场化改革来看,2014年“三块地”改革的试点打开了宅基地流转的口子,针对进城落户农民,允许他们在村域范围内进行宅基地的退出或流转;2017年中央“一号文件”在宅基地退出的基础上,进一步适度放活宅基地使用权,强调农村集体经济组织可以通过出租、合作经营等方式盘活利用闲置农房及宅基地,适度放活使用权的改革脉络逐渐清晰。2018年中央“一号文件”确立了宅基地“三权分置”的改革取向,提出适度放活宅基地和农民房屋使用权,不过宅基地买卖的制度通道依旧尚未打开,城市居民尤其不能下乡“圈地”,更不能随便建设别墅大院和私人会馆;2019年通过的《中华人民共和国土地管理法》,进一步坚定了宅基地使用权放活的改革取向,鼓励农户合理利用宅基地,避免宅基地闲置和浪费,提高宅基地利用效率。从集体经营性建设用地入市来看,自2014年“三块地”改革意见实施以来,经过长达5年的实践探索,新修《中华人民共和国土地管理法》正式承认集体经营性建设用地入市的法律可行性,集体经营性建设用地的权能也得到进一步拓展,集体经营性建设用地可以通过出让、出租等流转方式交由第三方使用,同时,土地使用者在取得使用权后还可以进行转让、互换与抵押,这打破了政府长期垄断土地一级供应市场、集体建设用地只能通过征用入市的法律限制,为2020年《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出要“建立健全城乡统一的建设用地市场”奠定了法律基础。

三、中国农村土地要素市场化的经济学分析

改革开放40年来,中国经济社会发展最为重要的经验之一,就是以产权改革为重点推动产品和要素的市场化改革。尤其是改革开放以来的农地产权改革,通过农地产权的合约议定与权利流转,农村土地要素市场由封闭走向开放,土地权利由封闭走向共享,成为推动农业农村现代化和工业化、城市化最为重要的制度力量。事实上,土地要素的市场化正是建立在土地转让权的基础之上,土地转让权是资源配置最为核心的产权安排。从产权经济学来看,土地要素市场化的本质是土地转让权的赋予,土地转让权的赋予是提高土地资源配置效率的必然要求,土地要素的市场化改革就是要赋予充分、完整且有保障的土地转让权。

(一)是什么?土地要素市场化的本质是土地转让权的赋予

市场经济,来来往往;商业世界,熙熙攘攘,归根结底就是不断在发现谁能够更有效地利用资源、如何才能更有效地配置资源(周其仁,2004)。资源配置的过程主要体现在消费者与生产者供求关系的平衡,即生产什么取决于消费者的需求,如何生产取决于生产者之间的竞争,为谁生产取决于生产要素市场的供求,取决于由要素市场供求决定的要素价格。市场决定资源配置的核心要义,就是要凭借市场机制来达成资源的有效配置,从而实现经济效益的最大化(洪银兴,2018)。当要素未能实现市场化配置时,通常表现为要素市场扭曲,资源配置效率低下。而导致经济中出现市场扭曲的重要原因则在于制度不能适当地反映资源稀缺性和经济机会(North,1990)。产权的清晰界定和有效保护是资源配置的制度基础,一旦离开了清晰的产权制度作为保障,经济主体就会争相攫取稀缺的经济资源和机会,最终导致“巴泽尔困境”(Barzel,1997)。产权也是制度,制度的基础总是一组关于财产权利的法律规定,无论是对于任何社会而言都是如此。产权制度界定了受益或受损的边界,限定了经济主体运用特有资源财产权利的可行范围(Alston等,1996)。产权一般包括资源的排他性使用权,通过使用资源而获取租金的收益权,以及通过出租、买卖或其他办法转让资源给其他经济主体的转让权(Cheung,1973)。通常来讲,在组成产权的三项权利当中,转让权起着更为关键的作用,它构成全部复杂契约和组织的基础(田传浩,2018),也成为市场往来交易、资源有效配置的关键。理论上讲,当一项转让权得到清晰界定之后,对

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

应的使用权和收益权也会得到清晰的界定。但反之,清晰的使用权或收益权则并不一定意味可以自由转让(周其仁,2004)。从产权经济学的视角来看,土地要素市场化的关键在于要素的自由流动,而要实现要素自由流动的核心就在于转让权的赋予。没有转让权,要素就不可能自由流动,因此,从这个意义上讲,土地要素市场化的本质实际上就是土地转让权的赋予。

(二)为什么?土地转让权赋予是提高土地资源配置效率的必然要求

在知名产权经济学者阿尔钦看来,"所有定价问题都可以归为产权问题",一旦产权受到限制或是出现产权残缺,那么产权本身也会反过来影响到价格机制的正常发挥(周其仁,2004)。在经济领域,交易限制与效率损失有着莫大的关联,市场交易的限制差不多总是伴随着效率的损失(姚洋,2000)。事实上,在真实世界中对转让权实施不当限制将导致以下后果。首先,资源配置效率会受到损害,资源难以流向对其评价最高的地方,不会得到充分有效地利用;其次,市场竞争会陷入无休止的"内耗",产权主体相互间的经济冲突如若不能通过竞争性的自由转让加以解决,那么必然导致有效竞争的缺失和市场秩序的混乱(罗必良,2008);最后,行政规制取代市场规制,由此导致权力寻租、官员腐败以及市场垄断(鲁利玲,2005)。产权制度与市场交易有着密不可分的联系,一方面它既是市场交易的前提,另一方面它又构成市场交易的结果(洪银兴,2020)。产权反映的不是物与物的关系,而是产权主体对物的权利,以及由产权主体对物的使用所引起的相互认可的行为关系(Munzer,1990)。一般而言,无论是对于什么类型的资源,只有当它的产权得到清晰界定之后,才能有效地进行市场交易,例如价格、竞争以及激励约束在内的市场机制才能正常发挥作用。经由价格等机制的引导,资源将围绕供求关系自由流动,以此反映资源的稀缺性,进而促进资源在市场上得到有效配置。理论上讲,如果某种资源在现有产权主体手中没有得到有效的利用,那么该资源就会通过市场机制的引导从低效率利用者向高效率利用者流动,由此形成资源的市场价格,充分发挥市场机制的作用就可促进资源的合理配置(罗必良,2008)。理论和实践都已证明,市场决定资源配置是市场经济的基本规律,市场是有效的资源配置方式。只有要素被配置到边际回报最高的领域,生产要素对经济发展的贡献才展现得最为充分,经济发展绩效才能充分实现(刘志成,2019)。具体到土地要素,通过赋予土地转让权,那只"看不见的手"就会促进土地要素的市场化配置,推动土地资源配置效率不断提升。

(三)怎么做?赋予充分、完整且有保障的土地转让权

受制于计划经济体制的影响,用行政命令代替市场规则的资源配置方式仍存在于现行土地法(周其仁,2004)。虽然多年的市场化改革动摇了现存土地法律的基础,集体经营性建设用地入市已得到法律允准,承包地要素市场化改革成效显著①,但是宅基地与城市国有土地相比仍然存在较大差距,现行法律对宅基地转让权的限制依然十分严格(叶兴庆,2019;高圣平,2019),城乡土地不平权现象真实存在(李江涛等,2020)。目前《中华人民共和国土地管理法》对宅基地的主要规定是,一户一宅、面积法定、无偿使用,而且宅基地的出租、买卖通常只限于村域范围内的农户,宅基地出租、买卖之后也不得再度申请,同时禁止城里人到乡下购置宅基地。事实上,由于一户一宅和面积法定等限制,村域范围内宅基地流转的市场需求几乎可以忽略,这也是导致中国宅基地城乡流动受限、高闲置率与低流转率并存的重要原因(胡新艳等,2019)。经济学的比较利益法则表明,在一个信息扩展的社会里,生产专业化的分散协调高度依赖于可转让的私有产权,转让权的保障至关重要,国家提供产权的界定与保护具有重要意义,只有当产权可以充分、完整且有保障地自由转让时,资源才可以得到最有价值的利用(Alchian等,1973)。进一步地,产权安排与经济绩效具有显著的正向关联,产权越完整,产权主体的预期也将更为稳定,他们也就更有激励去实现资源的有效利用;反之,一旦产权受到限制或是出现产权残缺,经济主体的产权预期都将不稳,从而产生不合理利用、甚至是掠夺性经营等短期行为(刘守英,1993)。因此,为推进土地要素市场化,构建城乡土地平权的制度基础,最为重

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

要的是赋予农户充分、完整且有保障的土地转让权，尤其是赋予农户宅基地的转让权。

四、中国农村土地要素市场化的制度性创新

在农村政治经济生活中，产权和治权至关重要(郑淋议等，2020)。事实上，从古至今，土地制度的实质性内容主要包括以土地产权为核心的土地产权制度和以土地治权为核心的土地管理制度两个方面(陈锡文，2014)。在土地要素市场化改革当中，产权建设与治权建设相辅相成，有效市场与有为政府不可或缺。通过培育有效市场、建设有为政府，综合运用“看不见的手”和“看得见的手”(林毅夫，2017)，深化土地产权制度和土地管理制度改革(黄金升等，2016)，有利于实现土地要素的市场化。

(一)培育“有效市场”：以深化土地产权制度改革推动土地要素市场化

产权制度是社会主义市场经济的基石(周其仁，2017)，产权制度改革实际上主要涉及产权界定、产权配置和产权保护三个方面，产权的界定、配置和保护是产权制度最为核心的问题(Alchian，1965)。其中，产权界定是产权制度改革的前提，产权配置是产权制度改革的目标，产权保护贯穿产权制度改革的全过程。总体来说，农村土地要素市场化要以深化农村土地产权制度改革为主线(钱忠好等，2020)，开展产权清晰界定、推动产权优化配置和完善产权有效保护，进而释放产权的经济效应(罗必良，2019)，使得市场在土地资源配置中真正起到决定性作用。

1.产权界定：构筑权属清晰的制度基础。产权的清晰界定是市场交易的前提和基础，只有归属清晰的产权，市场交易才能够有效达成。一般来讲，产权的清晰界定主要包含两个层面，一是产权的经济主体是清晰的，二是经济主体持有的财产权利是清晰的，经济主体和财产权利必须是一一对应的映射关系。为构筑权属清晰的制度基础，一是要完成承包地、宅基地和集体经营性建设用地的确权颁证，全面颁发具有法律效力的土地产权证书，建立统一完备的不动产注册登记管理制度；二是要构建承包地、宅基地和集体经营性建设用地信息数据库，分门别类、动态管理，共建共享、互联互通，为进一步明晰土地产权、强化产权保护和推进确权成果的多元化应用创造必要的条件；三是要设立土地纠纷仲裁机构，有交易就可能有纠纷，要做好确权颁证初步完成后的查缺补漏扫尾工作，在一次性土地确权工作的基础上建立常态化纠纷处理协调机制，化解可能存在的遗留问题或历史矛盾。

2.产权配置：培育自由流动的要素市场。市场交易的本质是产权交易，要素市场化配置的目标就是保障产权的可转让性，实现产权的优化配置，这里包含两层内容，一是要素的自由流动，不存在人为限制和制度约束，有着统一开放的要素市场，涉及要素流向哪里的问题；二是要素的优化组合，不存在市场壁垒和垄断竞争，有着竞争有序的要素市场，涉及要素如何组合的问题。为培育自由流动的要素市场，就当前的改革进展来说，首先，承包地改革需要健全土地承包经营权流转市场，利用互联网、区块链、大数据等现代技术建立流转通畅的市场交易平台，鼓励农地流转采取线下交易与线上交易相结合的交易方式。其次，宅基地改革需要培育宅基地使用权流转市场，推动使用权流转实现两个转变，一是丰富流转方式，由单一的出租向出租、买卖并举转变；二是拓展市场边界，由集体内部向集体内部优先、外部允许转变。最后，集体经营性建设用地需要坚持以新型城市化为引领，在城乡一体化框架下，打通城乡土地市场交易(文兰娇等，2019)，推进土地市场供给主体多元化，打破政府垄断土地一级市场的格局，逐步建立城乡统一的建设用地市场，加快构建城乡平权、流通顺畅、利益共享的农村集体经营性建设用地入市制度。

3.产权保护：建立公平竞争的市场秩序。有恒产者有恒心，建立公平竞争的市场秩序离不开产权的有效保护。在一个经济社会中，产权制度不会自动生效，它取决于产权保护的有效实施。土地要素市场化既要赋权，也要护权，只有产权得到清晰界定和有效保护，经济主体的经营预期才会稳定，也才会有长期投资行为。事实上，任何经济主体对权利的实施取决于三个方面，即个人保护产权的努力、他人企图夺取的努力以及政府予以保护的努力(Barzel，1997)。对应于此，为建立公平竞争的市场秩序，无论是承包地、宅基地还是集体经营性建设用地，都要做好以下三方面工作：一是提高经济主体的行为能

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

力,市场经济是契约经济,要重点提高经济主体驾驭市场风险、适应市场变化的能力,学会运用市场手段保障自己土地的合法权益(Qian,2020);二是倡导诚实守信的诚信文化,市场经济是道德经济,要坚守道德底线和遵循市场规则,合法交易、自愿有偿、公平竞争,培育公开透明的土地交易市场;三是提升私人财产的法律地位,市场经济是法治经济,要强调私人财产神圣不可侵犯,强化土地产权的物权保护,加强法制建设为市场经济提供坚实的制度基础。

(二)建设"有为政府":以深化土地管理制度改革保障土地要素市场化

土地要素市场化强调有效市场,按市场规律办事,并非否定政府作用,而是要减少不必要的行政干预,弥补市场缺陷,避免政府失灵,更好地发挥政府作用。从新结构经济学视角来看,在经济发展和转型过程中,有效市场与有为政府相得益彰、缺一不可(林毅夫,2017)。总体而言,农村土地要素市场化要以深化土地管理制度改革为依托,重点做好数量管控、用途管制和市场监管三方面工作。

1.数量管控:制定科学合理的供地计划。数量管控是土地管理的基础环节,重点强调土地利用规划的作用,主要包含总量控制和存量激活两个层面。就总量控制而言,制定科学合理的供地计划要求尝试赋予地政机关一定的自由裁量权以应对市场经济变化带来的挑战,更多采用预测性指标而不是指令性计划,使城乡土地利用规划的编制方法更具灵活性,从而更有可能适应市场经济的现实需要(许迎春等,2015)。就存量激活而言,目前中国农村仍存在大量的闲置用地,因此,制定科学合理的供地计划也有必要实施土地的节约集约利用,鼓励土地使用权的市场化流转,尝试借鉴"土地整治""地票交易""集地券"等多种方式盘活和利用存量用地和闲置土地,尤其要重视农村中批而未用、用而未尽的土地,避免土地的闲置、浪费和不合理利用,使得地尽其力、物尽其用,增加农业农村现代化过程中农村建设用地的有效供给,降低城市化进程中非农建设对农业用地的刚性需求。

2.用途管制:实施严格的农用地转用限制。用途管制是土地管理的核心内容,要求严格限制农用地的非农转用。不过,伴随着中国社会主义市场经济逐渐由政府主导型市场经济向市场主导型市场经济转型,政府让位、市场补位,市场运营、政府服务理应成为土地用途管制的常态,土地用途管制的基本功能将不再是土地资源的基本配置者,而是弥补土地市场缺陷、矫正土地市场失灵的守护者(许迎春等,2015)。政府的职能需要进一步厘定,要尝试在非公共资源领域逐渐退出,最大限度地减少对土地市场的不当干预,把能够由市场配置的尽量交由市场。进一步地,土地要素市场化要求深化土地审批制度改革,清晰界定公共利益的范围和边界,制定公共利益的目录清单,分类推进土地用途管制的实施。一方面对于公共利益范围内的各类用地,上级政府要严格按照法定的权限和程序,根据土地利用总体规划、土地利用年度计划以及国土空间规划,依法依规审批建设用地;另一方面对于公共利益用地以外的各类用地,上级政府在宏观把握土地利用总体规划、土地利用年度计划以及国土空间规划的基础上,要适度下放土地审批权,简化土地审批程序(孟祥舟等,2015),提高土地审批效率,将经营性或非公益性资源主动交由市场配置。

3.市场监管:营造健康有序的市场环境。市场监管是土地管理的关键手段,旨在打击土地市场交易中的违规违法行为,保护土地市场的正常发育,营造健康有序的市场环境。相较于城市土地的市场化,中国农村土地的市场化仍有很大的改革空间。因此,为推动农村土地的要素市场化,可借鉴城市土地市场化经验,出台土地市场监管法律,设置土地监管机构和建立健全土地市场准入退出机制。徒法不足以自行,土地市场监管首先需要做的就是出台土地市场监管法律,根据承包地、宅基地和集体经营性建设用地分类制定土地市场运行规范,以规范的依法治理替代简单的行政管理,综合运用经济手段、行政手段和法制手段,打击违法行为,规范执法行为,纠正土地市场中的运行偏离状态(陆红等,2011),弥补土地市场可能存在的政府失灵与市场失灵。土地市场监管其次是要设置土地监管机构,搭建市场交易平台,建立土地市场地价监测体系(张绍良等,2011),注重对土地市场的微观调节,逐步引导土地

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

市场化运作进入规范化轨道。最后，土地市场监管还要建立健全土地市场准入退出机制，土地市场既要设置市场准入门槛，又要设定市场退出规则，形成进退有序、流动通畅、优胜劣汰的竞争市场。

五、结论与启示

党的十一届三中全会以来，市场化导向的改革开放成为助推中国经济社会发展的不竭动力。然而，与产品市场化改革相比，现阶段的要素市场化改革相对较为滞后，其中，土地要素的市场化改革更是处于传统三大生产要素的末端。农村土地要素市场化改革牵一发而动全身，是整个市场化改革的重点和难点，探讨其政策史回顾、经济学意涵和制度性创新具有重要价值。基于政策文本的对比分析发现，改革开放四十多年来，市场在资源配置中的作用先后经历了从辅助性到基础性再到决定性的历史转变，农村土地要素市场化也经历了改革探索期、改革发展期与改革深化期。就目前的改革进展而言，承包地市场化改革进展最为明显，集体经营性建设用地入市相对滞后，宅基地市场化改革加快推进，农村土地要素市场化改革正在全国范围内如火如荼地开展。事实上，就产权经济学来讲，土地要素市场化的本质就是土地转让权的赋予，土地转让权的赋予是提高土地资源配置效率的必然要求，赋予农户充分、完整且有保障的土地转让权具有理论必要性和现实必然性。长远来看，政府与市场关系仍然是整个农村土地要素市场化改革的核心，为了达成该目标，产权建设和治权建设不可或缺，有为政府与有效市场同等重要。农村土地要素市场化改革，一方面要培育有效市场，以深化农村土地产权制度改革为主线，做好产权界定、产权配置和产权保护工作，让市场在资源配置中真正起到决定性作用；另一方面要建设有为政府，以深化农村土地管理制度改革为依托，做好数量管控、用途管制和市场监管工作，更好地发挥政府作用。

注释：

①目前全国承包土地流转率已接近40%。当然，由于经济制度的限制，这里不考虑承包地的买卖。而且，世界范围内的经验也已表明，就资源配置而言，土地出租是比土地买卖更有效的手段。Deininger, K., Binswanger, D. H. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges. World Bank Research Observer, 1999, 14(2): 247 ~ 276

参考文献：

[1]North, D. C. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.

[2]Barzel, Y. Economic Analysis of Property Rights. Cambridge University Press, 1997.

[3]Alston L. J., Libecap G. D., Schneider R. The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier. Journal of Law Economics & Organization, 1996, 12(1): 25 ~ 61.

[4]Cheung S. N. The Fable of the Bees: An Economic Investigation. Journal of Law & Economics, 1973, 16(1): 11 ~ 33.

[5]Munzer, S. R. A Theory of Property. American Political Science Review, 1990(2): 648 ~ 649.

[6]Alchian, A. A. Demsetz H. The Property Right Paradigm. Journal of Economic History, 1973, 33(1): 16 ~ 27.

[7]Alchian, A. A. Some Economics of Property Rights. Politico, 1965(30): 816 ~ 829.

[8]Qian, W. The Economy of Chinese Rural Households. Palgrave Macmillan: Singapore, 2020: 11 ~ 72.

[9]林永生，郭治鑫，吴其倡.中国市场化改革绩效评估.北京师范大学学报(社会科学版)，2019(1)：147 ~ 157.

[10]穆虹.加快完善社会主义市场经济体制.人民日报，2017-12-12.

[11]樊纲，王小鲁，马光荣.中国市场化进程对经济增长的贡献.经济研究，2011，46(9)：4 ~ 16.

[12]刘翔峰.深化要素市场化配置改革的思路.中国经贸导刊，2019(14)：53 ~ 56.

[13]刘志成.要素市场化配置的主要障碍与改革对策.经济纵横，2019(3)：93 ~ 101.

[14]洪银兴.完善产权制度和要素市场化配置机制研究.中国工业经济，2018(6)：5 ~ 14.

[15]洪银兴.实现要素市场化配置的改革.经济学家，2020(2)：5 ~ 14.

[16]鲁利玲.推进要素市场化改革进程.中国改革，2005(10)：49 ~ 52.

[17]钱文荣，郑淋议.中国农村土地制度的合理性探微：一个组织的制度分析范式.浙江大学学报(人文社会科学版)，2019，49(3)：148 ~ 159.

[18]周其仁.农地产权与征地制度——中国城市化面临的

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

重大选择.经济学(季刊),2004(4):193~210.

[19]田传浩.土地制度兴衰探源.浙江大学出版社,2018:38~50.

[20]姚洋.中国农地制度:一个分析框架.中国社会科学,2000(2):54~65.

[21]罗必良.农村土地制度:变革历程与创新意义.南方经济,2008(11):3~12.

[22]叶兴庆.有序扩大农村宅基地产权结构开放性.农业经济问题,2019(4):4~10.

[23]高圣平.农村宅基地制度:从管制、赋权到盘活.农业经济问题,2019(1):60~72.

[24]李江涛,熊柴,蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程.管理世界,2020,36(6):93~105.

[25]胡新艳,罗明忠,张彤.权能拓展、交易赋权与适度管制——中国农村宅基地制度的回顾与展望.农业经济问题,2019(02):73~81.

[26]刘守英.中国农地制度的合约结构与产权残缺.中国农村经济,1993(2):31~36.

[27]郑淋议,钱文荣,洪名勇,朱嘉晔.中国为什么要坚持土地集体所有制——基于产权与治权的分析.经济学家,2020(5):109~118.

[28]陈锡文.关于农村土地制度改革的两点思考.经济研究,2014,49(1):4~6.

[29]林毅夫.中国经验:经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可.行政管理改革,2017(10):12~14.

[30]黄金升,陈利根.土地产权制度与管制制度的制度均衡分析.南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(1):82~91.

[31]周其仁.产权界定与产权改革.科学发展,2017(6):5~12.

[32]钱忠好,牟燕.乡村振兴与农村土地制度改革.农业经济问题,2020(4):28~36.

[33]罗必良.从产权界定到产权实施——中国农地经营制度变革的过去与未来.农业经济问题,2019(1):17~31.

[34]文兰娇,张安录,陈竹,杨欣,汪晗.农地发展权价值与农村集体建设用地资产保护——基于土地供需双方的选择实验模型检验.农业技术经济,2019(4):29~42.

[35]许迎春,刘琦,文贯中.我国土地用途管制制度的反思与重构.城市发展研究,2015,22(7):31~36.

[36]孟祥舟,林家彬.对完善我国土地用途管制制度的思考.中国人口·资源与环境,2015,25(S1):71~73.

[37]陆红,陈利根.论土地市场监管机构的设立.中国土地科学,2011,25(7):56~59.

[38]张绍良,侯湖平,公云龙,李晶晶.中国土地市场地价监管新体系构建.中国土地科学,2011,25(8):8~14.

Study on the Rural Land Factor Marketization Reform in China

Qian Wenrong Zhu Jiaye Qian Long Zheng Linyi

Abstract: Based on the relationship between the government and the market, using the theory of property rights and new structural economics, this study explores the policy history, economic implications and institutional innovation of the marketization of rural land factor. Our results show that: since the reform and opening up, the role of the market in the allocation of land resources has undergone a historical change from auxiliary to basic to decisive. The marketization of rural land factor has also experienced a period of reform exploring, reform developing and reform deepening. The current land factor marketization is essentially the grant of land transfer rights. It is theoretically and practically necessary to give farmers sufficient, complete and guaranteed land transfer rights. As for the future marketization reform of rural land factor, on the one hand, it is necessary to deepen the reform of the rural land property rights system to cultivate an efficient market; on the other hand, we should build an effective government, relying on the reform of land management system, and do a good job in quantity control, utility control and market supervision.

Key words: land factor marketization; land tenure system; land management system; efficient market; effective government

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/