

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届三中全会精神

县域城乡建设用地市场融合模式及分异机制*

——基于浙江省德清县与广东省南海区的案例比较分析

钟苏娟¹ 黄贤金¹ 陈志刚² 贾锐阳¹

摘要：城乡建设用地市场融合是深化土地要素市场化配置和实现共同富裕的关键抓手。为深度剖析城乡建设用地市场融合的典型模式并深入阐释其分异机制，本文通过构建“产权—结构—行为—绩效”分析框架，对浙江省德清县与广东省南海区两地的城乡建设用地市场融合实践进行了比较分析。研究表明：城乡建设用地市场融合是综合了集体土地产权秩序演化和城乡建设用地市场结构转型的复杂过程。地方政府与农村集体作为产权主体与市场主体，是连接产权秩序演化和市场结构转型两项进程的关键中介，二者在制度试点与市场实践中的权力博弈，塑造了现实中态的产权秩序。基于产权秩序的市场结构、主体关系以及地方政府与农村集体在市场绩效目标上的激励相容度，决定了城乡建设用地市场在从完全垄断向垄断竞争转型的过程中面临互补型竞争或替代型竞争。在秩序演化与市场竞争的共同作用下，城乡建设用地市场融合模式分化为互补型与竞争型两种类型。进一步，基于土地制度改革背景与动态市场环境，上述模式之间也存在转化空间。未来，城乡建设用地市场融合模式的选择应综合考虑区域产权秩序与市场结构，市场建设应充分整合政府统筹协调与村庄自主治理的优势，具体交易规则的制定也需考虑既有社会规范的约束。

关键词：城乡建设用地 市场融合 产权秩序 经济社会学

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、问题的提出

城乡建设用地市场融合是实现城乡融合发展的现实需求，也是中国土地制度改革深入推进的主要趋向。2019年，新修正的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）明确规定，集体经营性建设用地可以直接入市，为城乡建设用地市场的融合破除了制度藩篱，也提供了路径指引。

*本文研究得到国家自然科学基金创新研究群体项目“环境风险管理”（编号：71921003）和国家自然科学基金面上项目“农村宅基地空间置换、农户生计响应与农业土地利用变化研究：以江苏典型区域为例”（编号：42171244）的资助。

然而，由于利益牵涉广泛，加之运行机制和配套保障等尚不健全，集体经营性建设用地入市在此后一直维持审慎推进的态势。现实中，城乡建设用地市场的融合仍局限于少数试点地区且模式各异，未来推进依然面临诸多挑战。县域是实现城乡融合发展的基础地域单元，也是城乡建设用地市场融合的前沿阵地。2024年7月，党的二十届三中全会将构建城乡统一的建设用地市场写入《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，明确有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，再一次为城乡建设用地市场的融合提供了政策窗口。在此背景下，探索县域城乡建设用地市场融合的有效模式及分异机制，对于改革完善中国的土地制度和推进城乡融合发展具有重要意义。

既有研究对城乡建设用地市场的融合开展了丰富讨论，关注焦点从要不要融合逐渐转向如何融合。在政策指引下，集体经营性建设用地入市成为城乡建设用地市场融合的主要路径选择（黄贤金，2019；靳相木和王永梅，2024）。对于制度试点中涌现的多样化实践，现有研究分别从制度逻辑、市场竞争以及社会互动视角进行了解析。围绕现实中的政绩考核与改革示范需求，较多研究对各地政府与农村集体在入市主体、组织形式、增值收益分配方式等实操层面的具体做法及相应绩效进行了地域化的模式归纳与总结（胡如梅和谭荣，2021；马翠萍，2021）。例如，通过镇级统筹实现“抱团入市”的北京大兴模式、创设了年租制物权的浙江德清模式以及探索了集体经营性建设用地商住用途的广西北流模式等。在横向对比中，区域经济发展水平、地方财政状况以及农村基层组织的自治能力等常被用来解释相关实践中的主体行为差异（王敬尧和魏来，2016；唐健等，2021）。面向市场融合后城乡建设用地可能面临的市场竞争，部分学者基于均衡—效用范式对不同区域适宜的竞争策略进行了类别划分。实证研究表明，不同区域的城乡建设用地存在差异化的替代效应与互补效应。基于市场效率目标，学者提倡建立与国有土地出让相竞争或互补的集体经营性建设用地供应模式（吕萍等，2018；Wen et al., 2022）。此外，针对入市试点前地方的自发实践，也有研究对国家、社会与市场的互动模式进行了总结与分析。例如，珠三角、长三角等沿海地区的集体建设用地市场早在20世纪90年代就已经隐形发育，涌现“土地股份合作制”“长租短约”等先行探索经验。对此，学者分别从农户个体的产权感知、国家的权力嵌入及产权与治权的相互塑造等视角进行了解析（夏柱智，2019；陈硕，2021；曹正汉和郑琰，2022）。

综合来看，城乡建设用地市场融合是一个混杂了市场竞争、多重制度逻辑以及社会互动在内的复杂动态过程。其中，既有市场的自发性逻辑，也内含正式制度改革与地方实践之间的张力，将其简化为纯粹的经济或社会问题，都将在一定程度上遮蔽市场的复杂性。也正因如此，现有研究尚未构建一个整合性的分析框架，系统回答为什么在相同制度背景下不同县域涌现差异化的融合实践模式。具体而言，单纯的市场竞争分析忽视了城乡建设用地市场的制度背景和治理结构等社会性因素，且存在理性经济人预设，难以解释超出利益驱动的差异化融合实践。制度逻辑下的思考虽然在经济分析中引入了制度因素，但悬置了制度的生成过程，也难以从根本上解释各区域融合模式的差异。社会互动视域下的研究揭示了城乡建设用地市场融合的实践逻辑，但也由于过于强调制度、环境和观念体系等社会因素的内化，难以在不同模式之间进行系统性比较。整体上，当前对各地城乡建设用地市场差异化融合模式的解释仍呈现碎片化的图景，为避免关注单一机制带来的理解偏差，亟须构建一个综合性的分

析框架。

产权是影响城乡建设用地市场融合的关键变量，其在不同理论视角下的丰富内涵也为构建城乡建设用地市场融合的系统性分析框架提供了可能。以传统产权经济学与法学为代表的研究强调产权作为社会规则的外生性，将其视为包含占有权、使用权、收益权和处分权在内的权利束。在此基础上，研究多沿袭“产权明晰—制度激励”范式，以城乡建设用地市场融合为目标设计相对应的产权制度，并关注现实产权与理想产权之间的偏差。如提倡集体建设用地与国有建设用地在占有、使用、收益与处分权上的平等，以破除地方政府对建设用地市场的行政性垄断（郑振源和蔡继明，2019；米运生和罗必良，2021）。与之相对，以社会学为代表的产权研究更关注产权的界定过程，将产权视为个体在使用稀缺资源时被相互认可的关系（许松影和李钧鹏，2021）。这一研究视角下涌现的“实际占有”“关系地权”“产权的场域分化”“追索权”等概念，为实践中多样化的产权形式及其适应性效率提供了有力的解释（周雪光，2005；折晓叶，2018；陈颀，2021；史亚峰，2021）。虽然既有研究已经关注了产权的丰富内涵，并分别从经济学的效度和社会学的信度视角对未来产权改革趋向及当前涌现的多样化产权秩序进行了解析，但对区域差异化产权秩序和城乡建设用地市场融合实践之间的动态关联机制仍缺乏深入探讨。

本文试图在集体经营性建设用地合法入市背景下，探讨县域之间不同城乡建设用地市场融合模式是如何形成并分化的，这种分异机制对其他地区推进城乡建设用地市场融合有何借鉴意义。为此，本文从经济社会学视角出发，通过对浙江德清和广东南海两个典型县域城乡建设用地市场融合实践的动态比较分析，试图在复杂的城乡建设用地市场实践过程中总结差异化的融合模式，并进一步探讨其背后的理论逻辑，以期为推进城乡建设用地市场融合提供经验借鉴与理论参考。

二、理论基础与分析框架构建

（一）城乡建设用地市场融合

鉴于城乡建设用地市场的复杂性，深入探讨城乡建设用地市场融合还需回归市场的定义。主流经济学基于均衡且无摩擦的市场结构假设，将市场理解为抽象的价格机制或是降低交易费用的制度模式。传统社会学则从习惯、关系、权力与文化等视角出发，认为市场是不同社会行动者互动形成的关系结构。由于对个体经济行动的理解分别存在过度原子化与过度社会化的不足，这两种观点均较难反映真实市场的复杂性（马良灿，2013）。基于此，经济社会学通过对“嵌入性”概念的拓展，为弥补传统经济学理论与社会学理论对市场解释的不足提供了一个中观视角（符平，2009；陈林生，2013）。在经济社会学视域下，市场作为实体嵌入社会结构，既受制度、关系网络以及文化等结构性因素约束，也具备自我行动的逻辑（汪和建，2021；李钧鹏和许松影，2022）。综合上述理论视角，可以发现市场兼具社会结构与社会建构属性。它不只是抽象的经济运行模式，也是嵌入社会的具象结构。

在此认知基础上，至少可从如下两个方面对城乡建设用地市场融合的内涵进行理解：首先是市场运行逻辑的融合。在城乡非对称的土地产权结构下，中国的国有建设用地与集体建设用地分别遵循市场化配置与行政配置逻辑，城乡建设用地市场融合的核心即在于改集体建设用地行政配置方式为市场

化配置方式。但值得注意的是，基于国家土地所有权的国有建设用地对“全民”开放，而集体建设用地仍设有可个别享有的“社员权”，只有面向非集体成员的集体建设用地才有条件实行与国有建设用地相同的市场化规则（靳相木和王永梅，2024）。具体在法律上，新修正的《土地管理法》仅允许经营性用途的建设用地入市，而用于满足集体基本生产、生活需要的宅基地及公共设施用地等其他集体建设用地的配置仍遵循基于社员权的行政审批制度。因此，现阶段的城乡建设用地市场融合主要指国有建设用地市场与集体经营性建设用地市场的融合，重点在于推进集体经营性建设用地的顺利入市。其次是实体市场结构的转变。集体经营性建设用地的合法入市，使得市场上的建设用地由政府垄断供给转向政府与农村集体寡头供给。随着集体经营性建设用地与国有建设用地在权能上的趋同，二者的市场竞争性也将越发明显，市场结构将面临从寡头垄断向垄断竞争的过渡（文兰娇等，2018）。

（二）土地产权秩序与城乡建设用地市场融合

不同于西方以自发调节市场和私有财产为经验基础的稳态结构，中国的产权深嵌于社会转型和市场化进程中，在被制度塑造的同时也在实践中不断被建构（王庆明，2021）。这一特点在集体土地产权上体现得尤为明显。由于上位法中产权内涵界定的模糊以及各地土地市场开发实践的差异，集体建设用地的产权相较于国有建设用地并不明晰。在统一的制度背景下，现实中仍然存在土地农民私有、集体所有以及国家所有等多元的集体土地产权认知，在具体市场实践中也存在多样化的交易规则（黄鹏进，2018；陈颢，2021）。面对集体土地产权在体制域与社会域的分野，新制度经济学与经济社会学通过引入非正式制度、产权认知、社会认可等概念，对现实中多元产权形式的生成及演化做了进一步阐述（申静和王汉生，2005；刘世定，1999；丰雷等，2019；Qiu et al., 2021）。两种学科视角虽然沿袭不同理论进路，但背后逻辑均是经济学与社会学视角在产权研究上的融合（汪和建，2021）。综合不同学科对产权的定义，本研究引入“产权秩序”概念，认为产权是一个包含正式产权制度及实践中形成的稳态产权认知及行为在内的复合体，具有政治、经济和文化等多重属性（张小军，2007；黄鹏进，2018；Groenewegen, 2022）。

在城乡建设用地市场融合实践中，产权内涵的丰富性也为市场融合过程中的市场竞争和制度嵌入提供了解释。首先，产权作为给定的正式制度，是市场交易的基础。建设用地的所有权归属诠释了地方政府与农村集体同时作为产权所有者与市场供地主体的双重属性，使用、收益及处分等具体权能则进一步界定了具体的市场交易规则。在坚持公有制不动摇的前提下，现阶段的城乡建设用地市场融合即推进国有建设用地与集体经营性建设用地在具体使用权能上的融合统一。其次，产权也在市场实践中被不断建构。在集体经营性建设用地入市试点背景下，国家、社会与市场在实践场域的互动决定集体经营性建设用地权能的具体实现程度，相关环节的具体规则为最终正式产权制度的修改提供实践基础。整体而言，集体土地产权秩序演化与城乡建设用地市场融合在实践中相互促进，二者之间的动态关联可为理解城乡建设用地市场融合的差异化模式提供抓手。

（三）分析框架：产权—结构—行为—绩效

“市场的嵌入性”是经济社会学的核心议题之一。相较于主流经济学去历史性和非制度化的一般性模型抽象与推理，经济社会学认为市场的形成和运作受特定历史、文化和制度环境影响，强调市场形成

和建构的多种可能性。城乡建设用地市场从分割走向融合，是集体土地产权权能不断发展完善的过程，也是市场从完全垄断向垄断竞争的过渡，包含制度变迁与市场结构转型双重逻辑（吕萍等，2018；Wen et al., 2022）。为更好地理解具体融合模式的形成及分化机制，本研究构建了产权（O）—结构（S）—行为（C）—绩效（P）框架（详见图1），试图通过对产权与市场间差异化互动机制的解析，阐释城乡建设用地市场从分割走向融合如何内生于政府、市场与社会的互动之中，同时又被这些因素界定和塑造。

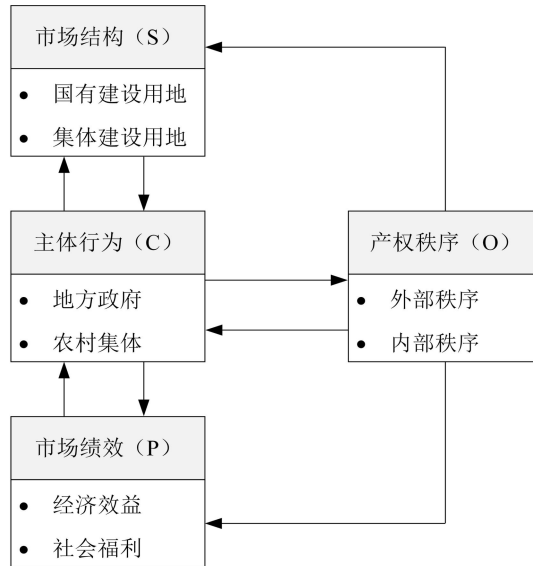


图1 城乡建设用地市场融合的一个初步分析框架

“结构—行为—绩效”（structure-conduct-performance, SCP）是研究不完全竞争市场的经典范式，聚焦于厂商行为、市场结构及其绩效间的相互关系，常被作为制定市场竞争与组织管理政策的重要参考（刘小玄，2003）。其基本逻辑是，市场结构塑造市场主体行为，这些行为进一步影响经济绩效。随着研究视角向长期延伸，学者将变量间单向的因果关系拓展为双向互馈关系，构建了解释市场结构演变和主体互动的动态分析框架（Lelissa and Kuhil, 2018）。在制度经济学与博弈论等学科理论与方法的推动下，SCP 范式也被用于制度变迁研究中，衍生“制度—行为—绩效”等分析框架（何一鸣和罗必良，2010；Dau et al., 2020）。

SCP 范式的应用为城乡建设用地市场研究提供了一个基本框架，但由于未考虑具体的制度背景，在对市场的分析上仍存在经济与社会脱嵌的不足。作为市场机制尚未完全成熟的转型国家，中国的经济制度与政治制度相互嵌入，市场主体在参与竞争博弈时面临政治与经济的双重约束。在对电力、电信、石油、数据等独家垄断行业向竞争性市场转型的分析中，已有国内学者引入政府规制变量对传统 SCP 分析框架进行拓展（刘小玄，2003；Cai and Zhao, 2012）。考虑到土地产权与土地市场的密切关联，本研究在既有的 SCP 框架中引入产权秩序（O），对城乡建设用地市场融合过程进行追踪分析。基于对市场结构的动态分析，这一框架可从市场竞争视角为理解复杂的城乡建设用地市场融合过程提供一个深入具体环节的系统性分析框架；考虑到产权对市场的约束，这一框架也为对比各区域差异化的城乡建设用地市场融合模式提供了具体制度背景。

具体变量定义及要素间的逻辑关联如下：

1.产权秩序。为更好地理解城乡建设用地市场中多元的产权秩序，本研究借鉴哈耶克的社会秩序二元观，将政府给定的正式制度定义为外部秩序，将市场主体在长期互动中自发生成的非正式交易规则定义为内部秩序（哈耶克，2000）。基于社会演化理论，集体土地制度变迁可视为外部秩序与内部秩序不断冲突与协调的演化过程（周业安，2000）。其中，内部秩序的生成主要依赖实践中市场结构、市场主体与经济绩效间的互馈作用。而作为行政认可的外部秩序，产权结构及其权能通过市场准入规则塑造基本的市场结构，同时赋予政府与农村集体这两大产权主体差别化的行为能力与合法性。此外，外部秩序内含的价值偏好还可通过激励或约束机制影响具体的市场绩效（何一鸣和罗必良，2010）。

2.市场结构。在已有研究的基础上，利用国有建设用地与集体经营性建设用地在市场中的面积占比、价格差距以及具体用途结构等指标，来衡量市场的垄断竞争程度（刘小玄，2003）。根据结构—绩效假设，市场集中度越高，潜在市场主体进入既有市场面临的壁垒也就越高，主体间更有可能采取合谋范式实现联合效益的最大化。同时，结合既有研究中的效率—结构假设，市场主体自身的效率提升行为也会反过来影响其所在市场的集中度（Shaik et al., 2009）。

3.主体行为。在中国城乡二元的土地制度下，城乡建设用地市场融合涉及的产权主体和市场主体为地方政府与农村集体。两大主体的行为往往既源于理性选择，也受所处社会结构的影响与制约（Beckert, 2009）。在市场竞争逻辑下，地方政府与农村集体作为土地供应商，为争取更大利润与更高市场份额而展开经济博弈（Wen et al., 2022）。但在科层制逻辑中，城乡建设用地市场融合是中央部署的重大改革任务，地方政府也需与农村集体开展一定合作以应对来自中央以及上级政府的绩效考评（胡如梅和谭荣，2021）。

4.市场绩效。城乡建设用地兼具社会经济价值与治理内涵。受发展阶段影响，不同区域城乡建设用地需求各异，市场主体追求的目标函数也存在差别（夏柱智，2019）。综合经济效益与社会福利在内的绩效变量，既是行为主体市场博弈及制度选择的结果，同时其作为反馈也影响市场结构的转型和产权秩序的演化过程。

三、研究设计与方法

（一）研究方法

本文主要采用案例比较法来研究中国县域的城乡建设用地市场融合模式。首先，案例研究相较于定量研究，在探讨事件形成过程及变量之间的互动机理上更具优势（Eisenhardt and Graebner, 2007）；其次，案例对比分析可识别不同市场融合模式及其背后多元的演进路径，适用于刻画不同区域差异化的城乡建设用地市场融合进程；最后，基于案例对比分析的规律提炼及剖析，可进一步增强对现象的全面理解，拓展既有理论认知（黄江明等，2011）。

（二）案例选择

本研究选择的案例分别是浙江省湖州市德清县和广东省佛山市南海区。德清县位于长三角腹地，是杭州都市区的重要节点县，也是国家城乡融合发展试验区浙江嘉湖片区的重要组成。南海区地处广

佛都市圈、粤港澳大湾区腹地，毗邻广州，是广东省唯一的城乡融合发展改革创新实验区所在地。

研究区域的选取严格遵循如下三项原则：一是案例的典型性。德清县与南海区是县域经济发展的代表，在旺盛市场需求推动下，两地较早形成了集体建设用地隐形交易市场，为城乡建设用地市场的发育奠定了良好基础。同时，两地也是最早一批开展集体经营性建设用地入市试点的县域，在城乡建设用地市场建设及制度创新方面具有先导性。二是个案间的差异性。浙江德清与广东南海分别对应以民营经济为代表的浙江模式与依赖外商投资的珠三角模式，两者的工业化路径和集体经营性建设用地开发利用模式均存在明显差异，适合开展对比分析。三是资料的完整性。两地城乡建设用地市场活跃且相对持续，在制度建设上较为领先，可为研究提供充足的资料支撑。

（三）数据收集

本研究涉及的地块数据主要为德清县、南海区两地 2015—2020 年的城乡建设用地市场交易数据。其中，集体经营性建设用地入市地块数据通过政府部门调研获取，国有土地出让数据来自中国土地市场交易网的公开数据。为了进一步明晰城乡建设用地市场融合的具体过程，本文还对案例区的改革纪实、土地志、县志和新闻报道等资料进行了梳理。

四、案例的呈现

受益于早期乡镇企业的蓬勃发展，德清县与南海区的城乡建设用地均较早得到了开发。在严格用途管制与旺盛市场需求的推动下，两地正式的建设用地市场与农民自发开展的“隐形市场”同步发育，集体土地产权也一直处于社会规范与国家权力机制的交互塑造中。2015 年集体经营性建设用地的入市试点为城乡建设用地市场的融合提供了制度合法性，德清县与南海区作为典型试点地区均取得了显著进展。下面分别对两地城乡建设用地市场融合实践中的产权秩序、市场结构、主体行为以及市场绩效作一概述。

（一）浙江省德清县的相关实践

德清县是民营经济发展的典型，相较于笼统的浙江模式，其政企合作及产学研紧密结合的特征尤为突出，形成了独具特色的“德清模式”。在量多面广的民营企业用地需求下，新增建设用地指标不足及后备资源紧缺是其发展的主要限制。自 2015 年启动集体经营性建设用地入市试点以来，德清县的城乡建设用地市场交易活跃，在入市的总体规模和入市收益上均位居全国前列。

1. 产权秩序：从政府主动嵌入到社会关系的回归。德清县早期集体土地产权秩序的建立以正式制度的嵌入为主。20 世纪 80 年代以来，通过《中华人民共和国宪法》《土地管理法》的先后修改，以及《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等相关政策的实施，国家在不改变所有制的情况下以政策形式实现了土地产权的再分配。在此制度背景下，面对早期家庭作坊在房前屋后办厂的情况，德清县政府在进入 20 世纪 90 年代后积极探索采用土地征收、有偿划拨以及办理临时使用手续等多种措施来规范乡镇集体单位的土地使用。结合分税制改革与乡镇企业转型，当地政府一方面借鉴湖州市改革经验，将农村存量建设用地使用权流转作为乡镇企业转型后资产处置以及引导工业集聚发展的重要政策工具；另一方面则通过土地统一征收与园区开发积极发展园区经济以增加地方税

收与土地出让收入。其间，地方政府凭借其其对区域资源的强控制力及资金优势，主导着辖区内的城乡建设用地开发实践。由于存量集体建设用地流转与征地开发产生的集体经济剩余均主要用于集体经济的发展及组织维护，逐渐形成了农民权益依附于国家的利益分配模式。总体上，村民认可土地是集体的，也遵循行政村对集体土地的支配，体制域内的正式产权制度实现了较好嵌入。

随着集体产权制度与农村土地制度改革不断推进，农村集体的市场主体性日益凸显，社会关系的力量在集体经营性建设用地入市的管理与利益分配中逐渐彰显。一方面，集体产权股份制改革通过将集体资产折股确权到人，强化了农民的主人翁意识和地位，也从体制上构建了农民与集体之间按股分配的利益联结机制。德清县作为浙江省唯一的全国农民集体资产股份权能改革试点县，于2013年全面完成160个村经济合作社的股份合作制改革，实现了经营性资产量化到人、发证到户。另一方面，集体经营性建设用地的合法入市试点完善了集体经营性建设用地的权能，进一步强化了集体土地产权的经济属性。在先前股份制改革的基础上，德清县当前的集体经营性建设用地入市明确由乡镇资产经营公司与村股份经济合作社代理乡（镇）、村、组开展。同时，在既有实践中也注重发挥乡贤参事会等新型农村社会组织的力量，对入市涉及的宗地情况、入市方式、起始地价、收益分配等重大事项进行全程公开与民主管理。在具体收益分配上，调节金的设立进一步将产权的剩余索取权与控制权从政府转向集体。

2.市场结构：从完全垄断到寡头垄断。从市场结构上看，德清县的城乡建设用地市场在集体经营性建设用地合法入市前后经历了从完全垄断向寡头垄断的过渡。在集体经营性建设用地入市试点之前，征地和城乡建设用地增减挂钩是连通城乡建设用地市场的主要渠道。地方政府作为市场中唯一的土地供应者，其控制的国有建设用地在市场上占据垄断地位。但延续先前乡镇企业时期的用地习惯，彼时仍有部分非正规的集体建设用地市场供给。据统计，在集体经营性建设用地正式入市之前，县内部分集体经营性建设用地已私下租给本地企业用于生产经营，如首宗入市的醉清风酒店地块早在2013年便已私下流转。2015年集体经营性建设用地的合法入市，虽然打破了政府对集体建设用地入市流转的严格管控，但由于集体建设用地市场的前期发育不足以及集体经营性建设用地相对的区位优势，国有建设用地在市场份额上依旧占据主导地位。据调查，2015—2020年，集体经营性建设用地年均入市面积仅占市场总额的7.63%，国有建设用地与集体经营性建设用地的价格比均值则维持在2.25倍的高位。在供地结构上，集体经营性建设用地也以低增值收益的工矿仓储用途为主。值得注意的是，入市试点包含对先前非正规交易土地的合法化。随着入市试点的深入推进，市场需求逐渐回归常态，德清县的集体经营性建设用地入市也呈现先快后慢的特征（唐健等，2021）。

3.主体行为：从政府管控到农村集体自组织。在集体经营性建设用地合法入市前，德清县政府通过主导征地与城乡建设用地增减挂钩项目，控制着市场中的土地供应量并影响地价。对违法占用承包地以及集体建设用地私下流转等行为，由原国土部门等相关机构进行相应的处罚。入市试点以来，集体经营性建设用地的权能与经济利益得到实质性体现。结合先前的集体产权制度改革，农村集体在市场中的议价能力也极大提升。因此，当前德清县的集体经营性建设用地入市以农村集体自组织开展为主、政府引导为辅。在就地入市的基础上，通过集体经济组织之间的土地所有权调换、建设用地复垦

指标交易等多种方式实现异地调整入市，充分发挥了集体自主性，同时也打破了区位对存量建设用地优化利用的限制。在增值收益分配上，政府按四级超率累进比例制收取调节金，集体内部的收益分配则依据乡（镇）、村、村民小组三级集体经济组织入市的不同情况，采取包括实物、股权和现金在内的多种分配模式。整体上，入市收益更多留在集体内部，并鼓励集体经济组织对这部分收益直接进行运营。

4.市场绩效：市场主体培育与数量补充。早年间，土地征收以及城乡建设用地增减挂钩为德清县的经济高速增长提供了高效的土地要素支撑，极大地缓解了当地新增建设用地指标不足的困境。在“大众创业、万众创新”的新背景下，德清县小微企业的用地需求再次飞速增长，产业转型升级的目标也要求实现集聚发展。面对建设用地指标稀缺问题，集体经营性建设用地入市改革试点刚好提供了契机。当前以农村集体为主导的入市模式有效降低了城乡建设用地市场融合过程中的协商成本，满足了小微企业的快速供地需求。调查发现，在 2015—2020 年入市的 262 宗集体经营性建设用地中，共有 209 宗用于工矿仓储用途，且受让主体绝大部分为本地的小微企业。在异地调整模式下，仅洛舍镇东衡村一个项目就可带动 8 个村每年增加稳定收益 450 万元，充分实现了强村带弱村和用地集约提效。并且，由于土地区位的差异，国有建设用地市场在此过程中也并未受到大规模冲击，在互补性与外部性作用下，周边有入市地块的国有工业用地价格甚至不降反升（黄忠华和杜雪君，2020）。

（二）广东省南海区的相关实践

南海区是以集体土地带动城市化和工业化的典型。早期乡镇企业的发展支撑了南海区第一轮农村社区工业化，奠定了其基本经济发展格局。改革开放后，乡镇企业的改制以及外资的涌入，推动了当地集体土地的股份合作制，由此形成的租赁经济为快速工业化提供了充足的土地保障。近年来，南海区政府开始积极有为地推行从“村镇经济”到“都市区经济”，从“农村社区化”转向“园区工业化”，从“工业南海”转为“城市南海”的发展战略，集体经营性建设用地入市成为促进产业高质量发展和城市化有序转型的重要抓手。

1.产权秩序：从社会关系主导到政府重新嵌入。南海区在集体土地政策上一直是先行、先试区域，早期的产权秩序呈现明显的社会关系嵌入特征。早在 1993 年，南海区就已实现了全域的农村土地股份合作制，农村集体在村民委托下直接开展存量集体建设用地的流转运营。凭借集体建设用地在价格、租期以及办理手续上的灵活性优势，加之当时政府默许，南海区在农村集体的主导下走出了一条以村、镇为主体，自下而上的就地工业化与城市化道路。无论是早期的土地承包运营，还是后期统一的招商引资，南海区的农村集体在经济发展中均展现出强大的动员能力。经过 2004 年农村集体资产的股份制改革，以及 2011 年的政经分离改革，农民的个体利益得以聚合，进一步形成了强大的村社共同体。在集体建设用地使用权流转过程中，集体建设用地的所有权主要掌握在村民小组一级，村民以股东身份享有土地收益权。与征地相比，南海区集体建设用地使用权流转的收益在缴纳相关税费后，大部分由集体与农户直接享有。个人福利与集体建设用地流转的紧密关联塑造了当地农民较强的地权意识，尽管他们认识到土地归集体所有，但仍认为土地在根本上属于农民个体（张茸和班涛，2022）。

但是,随着新增建设用地指标的不断收紧和产业的转型升级,南海区建设用地市场的需求面临转换。同时,农民在土地经营管理能力上的不足也逐渐显现,这为政府权力的嵌入提供了契机。自2008年以来,南海区政府为盘活存量建设用地,积极推进“三旧改造”与产业转型升级。由农村集体主办的工业园区作为高污染、高能耗产业密集区,是“节能减排”和“双转移”的重点监管对象,也是“三旧改造”的主要目标。针对集体自行改造在效益上的不足以及跨权属困境,当地政府在2014年进一步将“三旧改造”升级为镇村合作、集体土地整备等公有资产介入更加明显的组织模式。在随后的集体经营性建设用地入市试点中,区、镇两级也相继成立集体土地整备中心,并进行统一的土地前期整理和基础设施配套,形成了地方特色的“整备入市”模式。在当前,虽然以宗族关系为核心的集体经济组织依旧主导着南海区集体土地增值收益分配,但政府权力也通过土地利用总体规划和城乡规划的修改与报批、土地复垦、地类变更、土地权属调整等措施,在建设用地市场实现了隐形嵌入。

2.市场结构:从隐形双寡头到寡头垄断。南海区的农村集体早期通过出租或变相出让的方式,形成了一个与国有建设用地近乎平行的集体建设用地市场,并在地方政策层面获得了合法性。2003年,广东省政府通过了《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》。随后,南海区先后出台了《集体建设用地使用权出租管理办法》和《集体建设用地使用权转让、转租、抵押管理办法》,进一步为实现集体建设用地与国有建设用地的“同地、同权、同价”提供了可操作的政策。2010—2015年,南海区集体经营性建设用地的成交面积达到2867公顷,高于同期国有建设用地的成交量(Wen et al., 2022)。在征地与“三旧改造”环节,集体经济组织也通过“留用地”以及集体建设用地间接国有化的方式掌握着部分建设用地的使用权,城乡建设用地市场一直呈现地方政府与农村集体“双寡头供应”的状态。在2015年推动集体经营性建设用地入市试点后,相较于其他试点地区,南海区试点的关键在于将过去已经事实入市的地块纳入合规范畴。虽然新出让的土地市场仍以国有建设用地为主,但南海区国有建设用地与集体经营性建设用地的价格比均值已达到1.28,接近实现“同地同价”。2016年底,针对集体土地的整备中心挂牌成立,集体经营性建设用地入市的面积与份额进一步提升。在供地结构上,集体经营性建设用地有近一半用于商业这一高增值用途。在2019年,商业用地占比甚至高达61.89%,超过了工业用地。

3.主体行为:从农村集体自发到政府统筹。由于较早完成了集体土地股份合作制改革,南海区早期的集体建设用地市场处于农村集体主导的运行状态。在旺盛的市场需求推动下,由地方政府主导的征地市场难以满足实际需求,因此,地方政府对既有的集体建设用地市场进行了默许或以行政条例的方式予以合法化。然而,目前集体经营性建设用地存在量大分散、利用低效以及配套设施不足等问题,难以满足产业升级和高质量城镇化的需求。“以地谋租”的农村工业化发展路径进一步使集体土地陷入了低效经营的“内卷化”困境。为此,南海区在土地股份合作社的基础上,积极探索以区、镇集体土地整备中心为入市主体的整备入市。与此同时,结合“三旧改造”以及农村片区综合整治等工作,进一步开展“城中村整治入市”。在此过程中,政府一方面通过统一规划与引导,在片区内重新划分宗地并确定产权归属,充分发挥了土地整合作用;另一方面通过成立区、镇两级整备中心,在不改变

土地所有权的基础上，对零散、小块的集体经营性建设用地进行归并整治。考虑到“免费流转”的历史背景以及以租赁为主的市场特色，南海区政府通过分步实施出让和转让调节金以及与契税相当的调节金参与土地增值收益分配。但集体内部的收益分配在总体上遵循“提取公共资金一向投资者分利一分配给农户（股东）”的路径，具体方式由农村集体自行讨论决定。

4.市场绩效：市场行为规范与效益提升。南海区早年的集体建设用地使用权流转允许农民以土地权利参与工业化，构建起了中国城乡统一建设用地的雏形。其中，集体建设用地专门用以吸纳中小企业，而国有建设用地则通过齐全的配套设施吸引大型企业，二者通过不同的市场定位形成优势互补的区域土地市场，为南海区就地城市化与快速工业化奠定了基础，也让集体与农民切实分享了土地级差收益。当前，南海区面临产业升级和城市发展的转型，集体经营性建设用地的合法入市被政府作为提升土地利用效益和城市品质的重要抓手。随着更多高规格重点建设项目的落地，南海区集体经营性建设用地的土地投入水平与物业改造的档次大幅提升。农村片区综合整治中的“城乡建设用地置换”以及村级工业园区升级中的城乡建设用地“混合开发”等举措，也极大地提升了集体经营性建设用地的效益。综合规模化的运营手段和政府招商引资上的优势，南海区的集体经营性建设用地在供应用途、供地规模等方面与国有建设用地间的替代性日益增强。当前，南海区除住宅房地产项目和基础设施项目用地主要由国有建设用地供应外，其他用途的用地（如工矿仓储和商服用地）中，70%以上的供应来自集体经营性建设用地。

浙江省德清县与广东省南海区两地城乡建设用地市场融合实践的对比情况如表1所示。

表1 案例区城乡建设用地市场融合实践对比

区域	浙江省德清县	广东省南海区
产权秩序	从政府主动嵌入到社会关系的回归	从社会关系主导到政府重新嵌入
市场结构	从完全垄断到寡头垄断	从隐形双寡头到寡头垄断
主体行为	从政府管控到农村集体自组织	从农村集体自发到政府统筹
市场绩效	市场主体培育与数量补充	市场行为规范与效益提升

五、案例分析与研究发现

通过对浙江省德清县与广东省南海区两地城乡建设用地市场融合实践的梳理，本文系统地总结了县域城乡建设用地市场融合模式的特征，并进一步探索差异化融合模式的形成及分化机理。

（一）制度试点与市场实践对集体土地产权秩序的动态建构

从德清县与南海区两地土地产权秩序的演化历程中可以看出，集体土地产权长期处于政治与社会的双重嵌入中。既定的法律法规为土地产权提供了统一的外部秩序参考，但在具体市场实践中，地方政府与农村集体的权力博弈往往推动土地产权的二次界定，形成多元的内部秩序（陈颢，2021）。在制度试点与地方实践共同作用下，内、外部产权秩序的冲突与协调贯穿整个城乡建设用地市场融合过程，也塑造了现实中紊态的集体土地产权秩序，如图2所示。

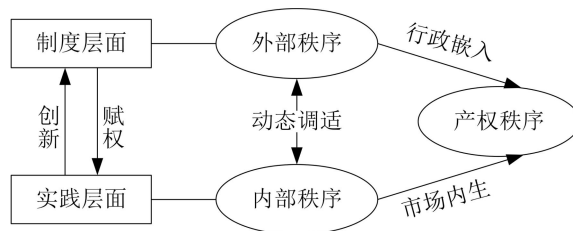


图2 产权秩序的生成

依据政治与社会在市场中的差异化嵌入模式，可将城乡建设用地市场融合过程中的集体土地产权秩序划分为外部秩序主导、内部秩序主导和内外部分秩序融合三种类型^①（详见表2）。

表2 产权秩序的分化

	政治嵌入	政治脱嵌
社会嵌入	内外部秩序融合	内部秩序主导
社会脱嵌	外部秩序主导	

在集体经营性建设用地入市试点开展以前，集体土地产权的内外部秩序分化明显。由于土地产权结构和具体权能尚不明晰，政府与农村集体在市场实践中的权力嵌入程度决定最终的土地产权秩序。在政府对集体建设用地管控严格、农村集体市场主体性发育较弱的区域，多依循行政嵌入的外部产权秩序。如早期的德清县，地方政府对经济发展有较强的介入，国家权力也通过征地、土地规划等方式实现了较好嵌入，以正式制度为代表的外部秩序在城乡建设用地市场开发实践中占据了主导地位。而对于农村集体自主开展集体建设用地使用权流转的区域，内部生成的交易秩序在城乡建设用地市场中占据了主导地位。例如，南海区的农村集体与农民较早通过土地股份制改革明确了集体土地产权主体，并通过宗族关系、村民身份等在长期市场实践中构建了社会关系主导下的内部产权秩序。

随着赋权式改革和城乡建设用地市场融合实践的不断推进，制度层面产权主体的模糊性逐渐被消除，财产性权益也不断拓展。为了实现实践中的协同治理与市场效益最大化目标，外部秩序与内部秩序的融合统一成为集体土地产权秩序的演化方向。在本案例中，面向集体经营性建设用地合法入市这一国家层面的赋权，德清县与南海区在既有产权秩序下，分别采取了差异化入市方式。德清县积极推进以乡镇资产经营公司和村股份经济合作社为主的自主入市与委托入市，同时鼓励农村集体开展异地合作入市。随着集体经营性建设用地入市日渐步入正轨，外部秩序与村庄内生权威性资源的互动日益增强。而南海区面对市场用地需求转换和产业升级等压力，积极推进镇村合作、集体土地整备等模式，实现了市场协商与政府统筹的结合。在此过程中，政府主导的外部秩序也逐渐嵌入当地的集体土地管理（管兵，2019）。综合两地实践来看，随着集体经营性建设用地的合法入市，集体土地产权的外部秩序与内部秩序在市场实践中逐步实现激励相容，为城乡建设用地市场的深度融合奠定了制度基础。

（二）城乡建设用地市场融合过程中的互补型竞争与替代型竞争

基于市场视角，城乡建设用地市场融合是包含市场结构变动、主体策略性行为 and 绩效反馈在内的

^①在经济社会学视角下，完全脱嵌于政治与社会的自律性市场被认为不可能存在。

动态过程，竞争是其核心机制。随着产权改革从限权转向赋权，外部秩序对城乡建设用地市场结构的影响不再是保持垄断性的市场结构，而是塑造一种竞争性的市场结构（Wen et al., 2022）。结合地方政府与农村集体当前的供地策略以及实践中塑造的内部秩序，不同区域的城乡建设用地市场呈现互补型竞争与替代型竞争的分化，如图3所示。

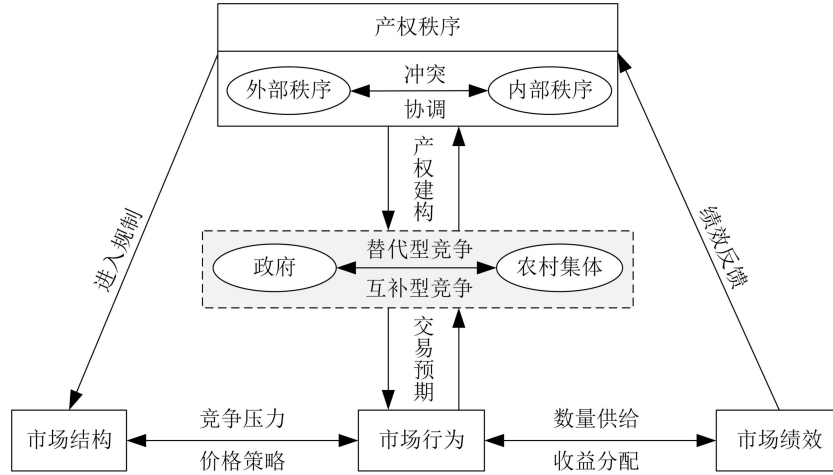


图3 产权秩序与城乡建设用地市场竞争的互动

在德清县，早期行政嵌入的外部产权秩序在城乡建设用地市场中占据主导地位，集体建设用地市场发展不足。在就经济增长目标达成共识的前提下，地方政府倾向于与农村集体组成发展联盟，对区域内的国有建设用地与集体经营性建设用地资源进行整合运营。当前，德清县的集体经营性建设用地主要用于补充国有建设用地的供给不足，地方政府也通过对集体经济组织的充分放权积极培育市场主体。由于在增值收益分配中政府对集体经济及农户福利有着充足关照，政府、农村集体与农民在产权认知上相对一致（夏柱智，2019）。整体而言，德清县的地方政府与农村集体在城乡建设用地供地策略上以合作为主。在既有供需环境下，德清县城乡建设用地市场的融合也促进了不同产权建设用地之间的优势互补，市场呈互补型竞争状态。

而在南海区，早期由社会关系主导的集体土地产权秩序塑造了隐形双寡头的城乡建设用地市场结构。顺应市场需求，南海区政府在集体经营性建设用地入市改革开始之前就通过地方性的法规及行政条例赋予了集体经营性建设用地入市相应的合法性。在此基础上，城乡建设用地使用权的权能相近，二者在市场中也形成了较强的替代效应（Wen et al., 2022）。与此同时，由于土地流转收益以分红方式直接与农民个人挂钩，农民地权意识较强，农村集体经济组织也拥有较强的市场博弈能力，城乡建设用地市场的竞争性凸显。在当前的集体经营性建设用地入市试点中，为避免强竞争驱动下的低效内卷，地方政府通过购买土地开发权的方式寻求与农村集体的利益平衡。如南海区通过成立镇属公产公司以及区、镇两级集体土地整备中心对集体建设用地进行统筹开发利用。虽然地方政府与农村集体在供地策略上实现了一定合作，但由于城乡建设用地在权能实现程度以及区位条件上的趋同，城乡建设用地市场在现实中仍呈现替代型竞争态势。

城乡建设用地市场从分割走向融合,是集体土地产权秩序演化与市场结构转型等因素共同作用下的复杂过程。地方政府与农村集体作为产权所有者与市场供地主体的双重身份,使其成为这两个进程中的关键中介。综合地方政府与农村集体在产权秩序演化中的权力结构与市场竞争中的供地策略,可将城乡建设用地市场融合模式归纳为互补型与竞争型两类(见图4)。



区域	浙江省德清县	广东省南海区
产权秩序	外部秩序主导	内部秩序主导
市场竞争	互补型竞争	替代型竞争
市场融合模式	互补型融合	竞争型融合

区域	浙江省德清县	广东省南海区
产权秩序	外部秩序主导	内部秩序主导
市场竞争	互补型竞争	替代型竞争
市场融合模式	互补型融合	竞争型融合

- 36 -

建设用地入市奠定了良好的市场基础和组织基础。南海区的农村集体在土地秩序演化进程中的自主性较强,在具体市场实践中也拥有较强的博弈与议价能力。随着集体经营性建设用地的租赁、抵押等相关权能的不断完善,南海区的城乡建设用地越发趋近“同地、同权、同价”目标,城乡建设用地市场也在竞争中趋于融合。

从两个案例区入市试点的前后对比中可以看出,集体土地产权的外部秩序与内部秩序在长期的城乡建设用地市场融合实践中呈现融合态势。南海区早期基于市场需求探索形成的土地股份制以及集体建设用地使用权流转等内部秩序,不仅得到了地方性行政法规的支持,也推动了全国的农村土地制度改革。在实现集体经营性建设用地的合法入市后,德清县与南海区两地的集体建设用地市场既有政府的统筹性力量,也有村庄的内生治理资源。在集体土地内外部产权秩序相容的背景下,产权的规制作用相对放松,市场竞争机制越发凸显。随着市场结构完全转向垄断竞争市场,集体经济组织等相关市场主体也发育成熟,互补型融合模式在后期有转向竞争型融合的可能。如南海区最早自发流转的集体经营性建设用地多用来吸引中小企业,为国有建设用地市场和征地市场提供补充。随着后续地方性法规的颁布以及土地股份合作社的成立,集体建设用地市场逐渐发展壮大,并与国有建设用地市场展开激烈竞争。值得注意的是,产业升级等带来的市场需求变化,以及存量开发时代对土地利用效益的更高追求,也会催生地方政府与集体之间开展协商合作的需求。如南海区当前探索形成的整备入市以及“国有+集体”的混合开发模式,均通过对集体土地产权的托管,实现了政府对集体土地的统筹综合开发。在此基础上,原有的竞争型模式也会在实践中展现互补型趋向。

六、结论与启示

本研究通过对浙江省德清县与广东省南海区两地城乡建设用地市场融合过程的系统性梳理,构建了一个包含产权秩序、市场结构、主体行为和市场绩效在内的综合性分析框架,基于产权与市场的互动,进一步揭示了城乡建设用地市场融合模式的形成及分化机理。研究发现,城乡建设用地市场融合是一个综合了产权秩序演化逻辑与市场结构转型的复杂过程,具体包含集体经营性建设用地产权权能的完善和城乡建设用地市场结构从完全垄断向垄断竞争的转变。地方政府与农村集体同时作为土地所有权的代理人 with 建设用地市场上的供地主体,在城乡建设用地市场融合过程中既有社会管理者之间的激励相容,也存在理性经济人之间的复杂利益博弈。集体土地产权具有行政嵌入和市场内生的二元性,现实中常分化为内部秩序与外部秩序。在制度改革试点与地方自发实践的共同推动下,产权内外部秩序的冲突与协调贯穿城乡建设用地市场融合过程,地方政府与农村集体在市场中的主导地位决定了二者在实践中的相容度以及产权秩序的最终呈现形式。在市场竞争逻辑下,地方政府与农村集体依据既有产权秩序、市场结构的变动与绩效目标的互动反馈,选择采取互补型竞争或替代型竞争策略。综合产权秩序演化中地方政府与农村集体的权力结构以及二者在市场竞争过程中采取的竞争策略,可将城乡建设用地市场融合模式具体归纳为互补型融合与竞争型融合两类。随着集体土地产权内外部秩序的融合,市场竞争在城乡建设用地市场融合实践中越发凸显。城乡建设用地权能实现程度的趋近以及地方政府与农村集体在市场绩效目标上的一致,进一步为互补型融合与竞争型融合模式的相互转换提供

了空间，这一动态特征也为处于不同发展阶段的区域提供了融合路径的参考。

本文的理论贡献主要体现在如下方面：一是构建了经济社会学视角下的“产权—结构—行为—绩效”分析框架，拓宽了城乡建设用地市场研究的理论视域。相较于先前研究将城乡建设用地市场融合视为单一的市场结构转型或制度变迁过程，本研究借鉴经济社会学既有市场研究经验，将其置于具体的社会情景中进行分析。通过对其内含的秩序相容与市场竞争逻辑的梳理，为城乡建设用地市场融合模式的形成及分化提供了一个系统性的解释。二是解析了集体土地产权秩序在城乡建设用地市场融合实践中的动态演进规律，基于不同主体的社会互动展现了中国集体经营性建设用地入市制度变迁的实践逻辑。相较于经济学对具体产权结构与权能的关注，本研究通过追踪具体市场实践中产权秩序的生成及演化过程，将产权置于政府与集体双重嵌入的互动中进行解释。基于对外部秩序嵌入与内部秩序生成过程及其融合动向的分析，为理解中国土地制度变迁中的动态均衡提供了一个底层视角。

基于上述结论，可为未来推进城乡建设用地市场的融合统一提供如下启示：一是综合产权秩序与区域市场结构，探索不同区域适用的市场融合模式。城乡建设用地市场融合受秩序相容与市场竞争双重逻辑支配，考虑到区域间发展阶段的差异，在具体融合过程中，既需要通过翔实的市场调研充分了解各区域土地市场的发育现状，也需要把握地方政府与集体在治理层面的权力关系及阶段性发展目标，争取在各方利益耦合的情况下探索符合当地实际的市场融合模式。例如：在集体建设用地市场发育薄弱、内生产权秩序与行政嵌入的外部秩序相对一致的区域，可采用互补型融合模式；而在集体建设用地市场发育成熟、内生产权秩序占据主导地位的地区，可实施竞争型融合模式。二是统合政府嵌入与自主治理优势，推进城乡建设用地的科学竞争与优势互补。一方面，充分发挥政府在市场中的调节作用，对城乡建设用地的供应时序及供给空间等进行统筹管理，在规范市场运作流程的同时确保风险可控；另一方面，充分激活乡贤等村庄内生性权威在地方治理中的优势，将集体经营性建设用地入市的相关工作纳入民主决策范畴，在有效整合农民分散利益诉求的同时加强社会监督。三是协调好外部嵌入制度与市场内生交易规则的关系，降低城乡建设用地市场融合中的制度摩擦。产权秩序受国家权力和地方市场实践的双重建构，并与治权相互塑造。城乡建设用地市场融合后，具体交易规则的制定需充分考虑既有社会规范的约束，通过提升正式产权制度与非正式产权关系之间的相容性，保证制度的外部效力与内部可信度。

参考文献

- 1.曹正汉、郑琰，2022：《村庄的治理结构与地权界定》，《农业经济问题》第10期，第19-31页。
- 2.陈林生，2013：《市场的社会结构——场域理论对市场社会学的应用》，《华东理工大学学报（社会科学版）》第4期，第1-9页。
- 3.陈硕，2021：《产权实践的场域分化——土地发展权研究的社会学视角拓展与启示》，《社会学研究》第1期，第203-225页。
- 4.哈耶克，2000：《法律、立法与自由》（第一卷），邓正来、张守东、李静冰译，北京：中国大百科全书出版社，第52-55页。

- 5.丰雷、江丽、郑文博, 2019:《农户认知、农地确权与农地制度变迁——基于中国5省758农户调查的实证分析》,《公共管理学报》第1期,第124-137页。
- 6.符平, 2009:《“嵌入性”:两种取向及其分歧》,《社会学研究》第5期,第141-164页。
- 7.管兵, 2019:《农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例》,《社会学研究》第6期,第164-187页。
- 8.何一鸣、罗必良, 2010:《产权管制、制度行为与经济绩效——来自中国农业经济体制转轨的证据(1958~2005年)》,《中国农村经济》第10期,第4-15页。
- 9.胡如梅、谭荣, 2021:《集体经营性建设用地统筹入市模式选择》,《中国土地科学》第4期,第101-108页。
- 10.黄江明、李亮、王伟, 2011:《案例研究:从好的故事到好的理论——中国企业管理案例与理论构建研究论坛(2010)综述》,《管理世界》第2期,第118-126页。
- 11.黄鹏进, 2018:《产权秩序转型:农村集体土地纠纷的一个宏观解释》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期,第86-93页。
- 12.黄贤金, 2019:《论构建城乡统一的建设用地市场体系——兼论“同地、同权、同价、同责”的理论圈层特征》,《中国土地科学》第8期,第1-7页。
- 13.黄忠华、杜雪君, 2020:《集体建设用地入市是否影响城乡统一建设用地市场?——基于浙江德清微观土地交易数据实证研究》,《中国土地科学》第2期,第18-26页。
- 14.靳相木、王永梅, 2024:《集体建设用地入市“双轨制”转型构造与耦合机制》,《中国农村经济》第7期,第16-34页。
- 15.李钧鹏、许松影, 2022:《从“内嵌”到“互嵌”:重构新经济社会学中的经济与社会》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第6期,第155-162页。
- 16.刘世定, 1999:《嵌入性与关系合同》,《社会学研究》第4期,第77-90页。
- 17.刘小玄, 2003:《中国转轨经济中的产权结构和市场结构——产业绩效水平的决定因素》,《经济研究》第1期,第21-29页。
- 18.吕萍、于璐源、丁富军, 2018:《集体经营性建设用地入市模式及其市场定位分析》,《农村经济》第7期,第22-27页。
- 19.马翠萍, 2021:《集体经营性建设用地制度探索与效果评价——全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例》,《中国农村经济》第11期,第35-54页。
- 20.马良灿, 2013:《从自发性到嵌入性——关于市场经济本质的论战与反思》,《社会科学研究》第3期,第95-101页。
- 21.米运生、罗必良, 2021:《功能主义视角下的农地集体所有权制度改革——〈农村土地承包法〉的政治经济学解读》,《中国农村经济》第9期,第36-56页。
- 22.申静、王汉生, 2005:《集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑——社会学视角下的产权建构过程》,《社会学研究》第1期,第113-148页。
- 23.史亚峰, 2021:《关系、产权与社会秩序:一种尝试的解释框架——以洞庭湖区湖村的土地产权为分析对象》,《中国农村研究》第1期,第202-215页。

- 24.唐健、谭荣、魏西云, 2021:《农村土地制度改革的中国故事: 地方政府的行为逻辑》, 北京: 北京大学出版社, 第109-112页。
- 25.汪和建, 2021:《再思“经济与社会”——经济社会学转向发展的问题与抉择》,《江海学刊》第1期, 第112-123页。
- 26.王敬尧、魏来, 2016:《当代中国农地制度的存续与变迁》,《中国社会科学》第2期, 第73-92页。
- 27.王庆明, 2021:《产权社会学: 社会学与经济学融合的一种新趋向》,《浙江工商大学学报》第2期, 第130-140页。
- 28.文兰娇、汪晗、张安录, 2018:《从垄断到寡头: 集体建设用地交易中政府和集体经济组织的收益分配关系研究》,《中国人口·资源与环境》第3期, 第53-59页。
- 29.夏柱智, 2019:《城市化进程中的土地制度改革比较研究——基于苏南和珠三角的经验》,《社会科学》第2期, 第81-88页。
- 30.许松影、李钧鹏, 2021:《产权、所有权和社会关系》,《社会发展研究》第3期, 第226-241页。
- 31.张小军, 2007:《复合产权: 一个实质论和资本体系的视角——山西介休洪山泉的历史水权个案研究》,《社会学研究》第4期, 第23-50页。
- 32.张茸、班涛, 2022:《农村工业化路径与社会分化形态的关联分析——基于集体土地产权实践的区域比较》,《山东农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第114-119页。
- 33.折晓叶, 2018:《土地产权的动态建构机制——一个“追索权”分析视角》,《社会学研究》第3期, 第25-50页。
- 34.郑振源、蔡继明, 2019:《城乡融合发展的制度保障: 集体土地与国有土地同权》,《中国农村经济》第11期, 第2-15页。
- 35.周雪光, 2005:《“关系产权”: 产权制度的一个社会学解释》,《社会学研究》第2期, 第1-31页。
- 36.周业安, 2000:《中国制度变迁的演进论解释》,《经济研究》第5期, 第3-11页。
- 37.Beckert, J., 2009, “The Social Order of Markets”, *Theory and Society*, 38(3): 245-269.
- 38.Cai, Y. C., and M. Zhao, 2012, “‘R-SCP’ Study on Water Conservancy Scenic Spot in China”, *Applied Mechanics and Materials*, Vols. 209-211: 366-371.
- 39.Dau, L. A., E. M. Moore, and T. Kostova, 2020, “The Impact of Market Based Institutional Reforms on Firm Strategy and Performance: Review and Extension”, *Journal of World Business*, 55(4), 101073.
- 40.Eisenhardt, K. M., and M. E. Graebner, 2007, “Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges”, *Academy of Management Journal*, 50(1): 25-32.
- 41.Groenewegen, J., 2022, “Institutional Form (Blueprints) and Institutional Function (Process): Theoretical Reflections on Property Rights and Land”, *Land Use Policy*, Vol. 121, 106300.
- 42.Lelissa, T. B., and A. M. Kuhil, 2018, “The Structure Conduct Performance Model and Competing Hypothesis-A Review of Literature”, *Structure*, 9(1): 76-89.
- 43.Qiu, T., D. Zhang, S. T. B. Choy, and B. Luo, 2021, “The Interaction Between Informal and Formal Institutions: A Case Study of Private Land Property Rights in Rural China”, *Economic Analysis and Policy*, Vol. 72: 578-591.
- 44.Shaik, S., A. J. Allen, S. Edwards, and J. Harris, 2009, “Market Structure Conduct Performance Hypothesis Revisited Using Stochastic Frontier Efficiency Analysis”, American Agricultural Economics Association Annual Meeting, <https://doi.org/10.22004/ag.econ.21350>.

45.Wen, L., L. Chatalova, and A. Zhang, 2022, “Can China’s Unified Construction Land Market Mitigate Urban Land Shortage? Evidence from Deqing and Nanhai, Eastern Coastal China”, *Land Use Policy*, Vol. 115, 105996.

(作者单位: ¹南京大学地理与海洋科学学院;

²南京大学政府管理学院)

(责任编辑: 小 林)

Urban-rural Construction Land Market Integration Models and Differentiation Mechanisms at the County Level: A Comparative Case Study of Deqing County, Zhejiang Province and Nanhai District, Guangdong Province

ZHONG Sujuan HUANG Xianjin CHEN Zhigang JIA Kaiyang

Abstract: The integration of urban and rural construction land markets is a key approach to deepening the market-oriented allocation of land elements and achieving shared prosperity. To analyze the typical models of current urban-rural construction land market integration and explain their differentiation mechanisms in depth, this paper conducts a comparative analysis of the integration practices in Deqing County, Zhejiang Province and Nanhai District, Guangdong Province based on the analytical framework of “Property Rights Order-Structure-Conduct-Performance”. The findings indicate that the integration of urban and rural construction land markets is a complex process that combines the evolution of collective land property rights orders and the transformation of urban-rural construction land market structures. Local governments and village collectives, as both property rights holders and market entities, serve as key intermediaries linking the two processes of property rights order evolution and market structure transformation. The game of power between these two parties in policy experimentation and market practices has shaped the current chaotic property rights order in reality. The market structure and stakeholder relationships based on property rights orders, together with the incentive compatibility between local governments and village collectives regarding market performance goals, determine whether the urban-rural construction land markets face complementary or substitutive competition in their transition from complete monopoly to monopolistic competition. Under the combined effect of property rights order evolution and market competition, the integration models of urban-rural construction land markets have differentiated into two types: complementary and competitive. Furthermore, in the context of land system reform and the dynamic market environment, there exists potential for transformation between these models. In the future, the selection of urban-rural construction land market integration models should comprehensively consider regional property rights orders and market structures; market development should fully integrate the advantages of government coordination and village autonomy. Additionally, the formulation of specific transaction rules is expected to consider the constraints of existing social norms.

Keywords: Urban-Rural Construction Land; Market Integration; Property Rights Order; Economic Sociology