

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届三中全会精神

农村集体经营性建设用地入市：地方政府制度创新行为研究

马翠萍

摘要：地方政府的创新实践为完善农村集体经营性建设用地制度提供了重要的决策支撑。本文以国家33个农村集体经营性建设用地入市试点县（市、区）为研究对象，在归纳总结地方政府有关土地入市制度创新实践的基础上，从激励约束视角探讨地方政府制度创新的行为逻辑。研究发现：地方政府在中央政府顶层制度框架内，通过因地制宜扩展土地入市范围、创新土地入市模式、扩大土地入市用途、探索入市土地增值收益分配方式等举措，积极响应中央政府有关农村集体经营性建设用地入市的决策部署；制度创新是地方政府对中央政府激励机制作出的能动响应，其动力既源于对制度变动多元目标的追求，如提高土地资源配置效率、降低产权交易成本、促进区域平衡发展，也源于地方政府期望获得政治荣誉及晋升。进一步分析表明：中央政府在构建顶层制度框架的同时，也为地方政府制度创新预留了空间；地方政府具有制度创新的主观能动性，但制度创新的空间要视顶层制度的可变通余地而定；地方政府更倾向于采取边际调整的方式拓展既有制度边界。据此，完善农村集体经营性建设用地入市制度应推动国家顶层制度设计同基层探索有机结合，在国家层面尽快配套出台农村集体经营性建设用地入市具体指导意见或办法；加快地方各级国土空间规划审批和实施，防范随意调整规划和借规划调整改变耕地用途；强化农村土地改革的系统性和协同性，激发土地要素活力。

关键词：农村集体经营性建设用地 土地制度改革 地方政府 制度创新

中图分类号：F301.11 **文献标识码：**A

一、引言

党的二十届三中全会审议通过的《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》明确提出有序推进农村集体经营性建设用地入市改革。允许农村集体经营性建设用地入市，是党中央立足中国基本国情和发展阶段做出的一项重大制度性安排。该项改革对中国构建城乡统一的建设用地市场具有里程碑意义。农村集体经营性建设用地入市工作是在中央政府直接领导下，以地方试点形式

[资助项目] 国家社会科学基金一般项目“集体经营性建设用地入市收益分配机制研究”（编号：24BJY173）；中国社会科学院智库基础研究项目“农村低效闲置用地再利用政策研究”（编号：ZKJC240804）。

[作者信息] 马翠萍，中国社会科学院农村发展研究所，电子邮箱：macp@cass.org.cn。

推进的。其间，试点县（市、区）政府（以下简称“地方政府”）在贯彻执行党中央有关土地入市方针政策下，结合自身实际，积极因地制宜探索入市制度。其中的一些创新性政策举措不仅引发了社会和学术界的广泛讨论，也引起了中央层面的高度关注和相关政策调整。那么，很自然的一个问题就是，地方政府为什么会主动对中央顶层制度安排进行制度创新，其行为背后蕴含的经济学原理是什么，其制度创新的行为逻辑又是什么？显然，回答这些问题对未来持续深化农村集体经营性建设用地入市改革是迫切且关键的。

目前有关农村集体经营性建设用地入市的研究，以2015年国家启动农村集体经营性建设用地试点为时间节点，大体可分为两个阶段。第一个阶段是2015年之前，学者们主要围绕农村集体经营性建设用地入市可行性（王小映，2014）、必要性（蒋省三和刘守英，2003）、合法性（高圣平和刘守英，2007）等内容开展了广泛讨论。研究结论显示，农村集体经营性建设用地长期被排斥在土地一级交易市场之外，直接诱发了农村集体经营性建设用地流转的隐形市场，造成集体土地收益大量流失（马秀鹏等，2008）、农地过度非农化（谭荣和曲福田，2006）、城乡建设用地利用效率低（文贯中和柴毅，2015）等一系列经济问题。与此同时，自发流转过程中农民利益得不到保护，导致农民上访案件和农村群体性突发事件频发（谭术魁，2008），成为社会不稳定的重要诱因。第二个阶段是2015年启动农村集体经营性建设用地入市试点之后，学者们多以试点地区为研究对象，或横向比较试点地区有关土地入市收益分配、入市主体、入市土地用途等制度设计的差异性（吴昭军，2019），或探讨农村集体经营性建设用地与国有建设用地在权能实现上的不同（宋志红等，2019），也有学者尝试评价农村集体经营性建设用地入市政策实施效果（周应恒和刘余，2018；马翠萍，2021；闫昊生等，2023；卢圣华和汪晖，2024）、揭示农村集体经营性建设用地入市交易价格的形成机制（Wen et al., 2024），以及构建集体建设用地入市转型策略（靳相木和王永梅，2024）。该阶段的研究表明，农村集体经营性建设用地入市显化了土地资产属性，提高了农民的议价权。未来制度的完善应向着如何设计激励机制，从而推动地方政府让渡其占有的部分土地产权方向努力（周黎安，2017）。

已有文献特别是2015年以来对试点地区土地入市制度的研究，为本文研究奠定了坚实基础。但需要指出的是，目前有关农村集体经营性建设用地入市的研究还是不充分的。一方面，农村集体经营性建设用地概念是在2008年党的十七届三中全会^①上被正式提出的，之后有关农村集体经营性建设用地的研究才得以从农村建设用地中剥离出来进行专门研究。另一方面，从本轮农村集体经营性建设用地入市试点工作结束算起，截至目前也不过5年时间。因此，已有研究更多聚焦于梳理和归纳农村集体经营性建设用地入市的一般性制度，或是对制度执行效果进行评价。就笔者掌握的资料，专门研究农村集体经营性建设用地入市制度创新的文献并不多见，少量研究分散于土地入市制度体系研究中。从制度供给视角探讨土地入市制度创新的研究更是少之又少，而这类研究对深化农村集体经营性建设用地入市改革、完善农村集体经营性建设用地入市制度是不可或缺的。这是因为：首先，创新性的制度研究成果是成文法的重要来源。试点工作结束后，一些成熟的创新举措不断被总结并提升为制度性成

^①参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm。

果，上升到国家政策、制度乃至法律层面，以文本形式得以追认。其次，地方政府的创新性举措很容易被模仿并产生制度溢出效应（可能是负的溢出效应）。实践表明，由于地方政府的创新性制度安排更切合地方实际，很容易被其他试点地区借鉴模仿，因此，实践中可以观察到，试点地区的创新性制度安排具有很强的传播性。最后，创新性探索对未来深化土地改革走向有着深远的影响。例如，2022年国家启动深化农村集体经营性建设用地入市试点工作，随后对试点地区一些创新性的制度探索作出专门的回应。2023年，《自然资源部办公厅关于印发〈深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案〉的通知》（自然资办函〔2023〕364号）正式提出，深化农村集体经营性建设用地入市试点要紧盯“三项负面清单”，即不能通过农用地转为新增建设用地入市、不能把宅基地纳入入市范围、符合入市条件的土地不能搞商品房开发。种种迹象表明，对农村集体经营性建设用地入市创新性的制度进行专门研究是非常必要的。基于此，本文以国家33个农村集体经营性建设用地入市试点县（市、区）为研究对象，尝试从激励约束视角阐释地方政府制度创新的行为逻辑。

本文可能的贡献有如下几点：第一，丰富已有研究内容。本文并不是对试点地区农村集体经营性建设用地入市一般性制度的归纳或梳理，而是聚焦试点地区创新性的制度探索，是对已有研究内容的补充和丰富。第二，拓展一个较新的研究视角。相比以往基于制度需求视角研究制度创新问题，本文立足制度供给者视角，分析地方政府制度创新的行为逻辑，能够提高顶层制度安排与基层制度需求的匹配度。第三，从激励约束层面构建地方政府制度创新行为的分析框架。在这个框架下，本文更注重经济学理论与实践的互动。同时，本文具有较强的实践意义，对地方政府制度创新内容及其创新行为背后的逻辑加以分析和研判，不仅可为全国其他地区开展农村集体经营性建设用地入市工作提供经验借鉴和启示，同时也能为进一步深化农村集体经营性建设用地入市改革、建设城乡统一的建设用地市场提供决策支撑。

二、农村集体经营性建设用地入市的改革背景及试点推进情况

（一）改革背景

建立城乡统一的建设用地市场一直是党领导农村土地制度改革工作的重心。在20世纪90年代末期，原国家土地管理局批准和指导安徽省芜湖市探索农村集体建设用地使用权流转工作，但是，受当时制度的限制，该项改革并没有取得任何突破性进展。之后，相关决策部门陆续释放出允许农村集体建设用地入市的改革信号。如2000年，原国土资源部印发《关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》^①，其中就明确提出，要依法促进集体建设用地的流转。2004年发布的中央“一号文件”^②就探索农村集体非农建设用地进入市场的途径和办法提出了要求。同年10月，《国务院关于

^①参见《关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》（国土资发〔2000〕11号），http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60331.htm。

^②参见《中共中央 国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》（中发〔2004〕1号），http://www.moa.gov.cn/ztlz/jj2022zyyhwy/jyhwjhg_29034/201301/t20130129_3209956.htm。

深化改革严格土地管理的决定》下发^①，进一步将可入市土地范围明确为“村庄、集镇、建制镇”。2008年，党的十七届三中全会审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，正式提出要逐步建立城乡统一的建设用地市场，允许依法取得的农村集体经营性建设用地使用权流转。自此，农村集体建设用地改革以农村集体经营性建设用地为突破口，打破了1984年以来国家顶层制度有关农村集体建设用地“非国家征用”不能流转的限制。

事实上，农村集体经营性建设用地入市改革真正提上议事日程是在党的十八大之后。2013年，党的十八届三中全会作出建立城乡统一的建设用地市场的重大决策。紧接着，党中央、国务院就该项工作做了周密的战略部署。例如，2014年12月，原中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过了《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》，继而在全国启动农村集体经营性建设用地入市试点工作。改革初始，按照党中央、国务院部署要求，农村集体经营性建设用地入市试点涵盖15个县（市、区）。2016年9月，原中央全面深化改革领导小组决定将农村集体经营性建设用地入市扩大到全国31个省（自治区、直辖市）的33个县（市、区）。其间，为更好显化集体经营性建设用地入市与农村土地征收、宅基地制度改革试点工作的整体性、系统性、协同性和综合效益，与《中华人民共和国土地管理法》修正工作做好衔接，该项试点工作在2017年、2018年经全国人民代表大会常务委员会授权两次延长试点期限，于2019年12月31日结束^②。

（二）试点推进情况

农村集体经营性建设用地入市试点工作采取封闭方式运行。其间，全国人大常委会授权国务院在33个试点县（市、区）行政区域暂时调整有关法律规定^③。由于农村集体经营性建设用地入市是全新的制度探索，因此，中央层面围绕土地入市范围、入市主体、入市用途、入市方式和监管环节等关键问题，出台了《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》等配套指导文件。一方面，在对改革目标、重点、方式等作出整体安排下，从方针政策上对地方制度探索予以框定和规范；另一方面，在实际操作上给予地方政府自由裁量空间，为地方政府制度创新提供条件。

^①参见《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号），http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_63043.htm。

^②需要说明的是，2022年12月国务院启动深化农村集体经营性建设用地入市试点工作。2023年3月自然资源部印发了《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》，依据方案设计，试点工作为期两年（2022年12月底启动，2024年底结束），试点范围涵盖31个省（区、市）约350个县（市、区）。不过，本研究不涉及此轮改革。

^③参见《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，https://www.gov.cn/xinwen/2015-02/28/content_2822866.htm。该文件提出，授权国务院在北京市大兴区等33个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。

实践显示，在贯彻落实党中央的大政策大方针下，为使“一刀切”式的制度更“接地气”，试点地区能够结合试点地区实际，因地制宜细化工作方案，颁布地方性实施文件，以推动该项改革落地。总体来看，地方政府在中央顶层制度框架下，积极发挥其主观能动性，从三个方面拓展农村集体经营性建设用地入市制度边界，即细化顶层制度“留白”、解读或者多角度诠释中央政策、厘定模糊化的制度安排^①。但是，受地区经济发展水平、土地资源状况、地方政府的发展战略以及地方发展特色的综合影响，地方政府在推动农村集体经营性建设用地入市的制度创新安排上是有差异的，因此，并不是所有试点地区都开展了上述几方面的创新探索。比如，在建设用地指标紧张的发达地区，地方政府制度创新的目标是如何争取到更多用地指标，从而更倾向在扩大入市土地范围上进行制度创新。同理，土地入市范围的拓展，也是依据各地发展特色所选择的制度安排。比如，贵州湄潭^②立足农村宅基地商住一体的事实（宅基地部分用于居住，部分用于商服、工矿仓储等经营性用途），创新采用依据土地性质分割登记入市^③的办法拓展可入市土地范围。而广东南海基于大量留用地^④的现实，依托本轮农村集体经营性建设用地入市改革的契机，将集体性质的留用地纳入可入市土地范围，从而与广东省解决留用地的举措联动。

三、地方政府拓展农村集体经营性建设用地入市制度边界的实践

本部分以 2015—2019 年国家 33 个农村集体经营性建设用地入市试点县（市、区）为研究样本，剖析试点县（市、区）政府推动农村集体经营性建设用地入市制度创新的主要举措。

（一）扩大农村集体经营性建设用地入市范围

试点期间，中央颁布的指导文件厘定农村集体经营性建设用地入市范围，即存量农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划（以下简称“两规”）确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地^⑤。从字面上看，这是一个两层递进的关系，其中“存量农村集体建设用地”是“本底”，“依规用于工矿仓储、商服等经营性用途”为叠加条件。农村集体建设用地只有同时满足上述两个门槛条件方可办理入市事宜。

笔者调研发现，试点地区主要通过多角度诠释叠加条件的方式拓展土地入市范围（见表 1）。

^①这种模糊的制度安排，在制度效果不明确的情况下，为地方政府预留了探索空间。

^②为简化表述，本文对各试点地区名称均做了简化处理。例如，试点地区“贵州省湄潭县”简称为“贵州湄潭”，“四川省成都市郫都区”简称为“四川郫都”。

^③分割登记入市是在保障农户居住权和维护农户财产权的前提下，对宅基地中实际用于商服、工矿仓储等经营性用途的部分，进行分割登记，赋予其出让、出租、入股、抵押、担保权能。

^④留用地是指国家在征收农村集体经济组织的土地后，按照一定比例安排给被征地农村集体经济组织用于发展生产的建设用地。留用地既可以是国有性质的，也可以是集体性质的。

^⑤参见《关于印发〈农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法〉的通知》，财税〔2016〕41号，http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/szs/201606/t20160606_2510597.htm。

表 1 试点地区拓展土地入市范围的方式

入市范围的拓展方式	拓展对象	试点地区
建设用地“本底”不变， 依规调整土地用途	闲置、退出以及实际用于经营的宅基地	海南文昌、四川泸县、山东禹城、 贵州湄潭、天津蓟州
	废弃的公益事业用地	重庆大足
	城中村综合整治建设用地	天津蓟州、海南文昌、吉林九台、 四川郫都、福建晋江、贵州湄潭
纳入特定用途用地	征地留用地	广东南海、海南文昌、浙江义乌
	租赁性住房及自建住房等用地	海南文昌
	街面房用地和农业产业化龙头企业用地	甘肃陇西
	农村更新改造节余的建设用地、“异地奔小康”工程 实施后腾退出的建设用地、城乡新社区集聚建设中的 产业用房用地	浙江义乌
新增农村集体经营性 建设用地入市	主要指农用地。以“两规”确定的土地经营用途属性 为前提，依据土地利用年度计划办理农用地转用手 续，履行耕地占补平衡义务转为建设用地后，即可作 为新增农村集体经营性建设用地入市	广西北流、湖南浏阳、江西余江、 四川泸县

注：本文所用案例资料除特别说明外，均为笔者调研和根据试点地区相关文件资料整理所得。

一是存量集体建设用地“本底”不变，通过调整土地性质拓展可入市土地范围。例如，部分试点地区允许闲置、退出的宅基地（如海南文昌、四川泸县、山东禹城）和实际用于经营农家乐、农家院的宅基地（如天津蓟州、贵州湄潭），以及废弃的公益事业用地（主要是村委会办公房和废弃的中小学校舍等，如重庆大足），通过土地利用总体规划和城乡规划调整，将其土地用途变更为经营属性，然后入市。此外，3/4的试点地区（如天津蓟州、海南文昌、吉林九台、四川郫都、福建晋江、贵州湄潭等）针对城中村集体建设用地作出明确规定，在开展土地综合整治后，可按照批准的规划统一进行整理，在重新确定宗地产权归属基础上，允许集体经济组织将符合入市条件的集体建设用地入市。

二是允许特定用途的集体建设用地一并纳入农村集体经营性建设用地入市范围。例如，海南文昌、浙江义乌将集体性质的留用地纳入农村集体经营性建设用地入市范围，广东南海在此基础上进一步扩大到国有划拨留用地。除此之外，浙江义乌还允许符合规划的，实施农村更新改造节余的建设用地、“异地奔小康”工程^①实施后腾退出的宅基地、城乡新社区集聚建设中的产业用房用地等纳入土地入市范围。海南文昌因地制宜将村庄规划确定为租赁性住房以及自建住房等经营性用途的建设用地一并纳入可入市范围。甘肃陇西在调整完善小城镇建设规划的情况下，允许将街道改造形成的街面房用地和农业产业化龙头企业经营性用地调整为集体经营性建设用地后入市。

三是允许新增农村集体经营性建设用地入市。按照上述两种方式拓展入市土地范围，都没有突破

^①“异地奔小康”是义乌市针对远郊山区村庄农村宅基地改革实施的一项工程。根据群众意愿，“异地奔小康”工程分为集中安置、货币补偿安置、就近行政村安置三种类型。

中央顶层制度对入市土地存量的“本底”限制。相比之下，广西北流、湖南浏阳、江西余江、四川泸县等则允许新增农村集体经营性建设用地入市。该创新举措意味着，即使土地现状是农用地，如果土地利用总体规划和城乡规划确定为经营性用途的宗地，只要依据土地利用年度计划办理农用地和未利用地转用手续，在履行耕地占补平衡义务转为建设用地后，即可作为农村集体经营性建设用地入市。

（二）创新农村集体经营性建设用地入市模式

为更好地节约集约用地、减少产权交易成本，试点地区采取片区统筹的方式创新农村集体经营性建设用地入市模式，比较具有代表性的有镇级统筹入市和集体土地整备入市两种模式（见表2）。

表2 试点地区片区统筹入市类型比较

入市类型	主导主体	主要做法	试点地区
镇级统筹入市	集体经济组织联合成立的土地联营公司	镇级统筹：以镇为基本实施单元，对镇域范围内土地重新计量并分类细化，以本集体经济组织集体土地使用权作价或出资方式入股组建的、具有集体所有制性质的镇级土地联营公司	北京大兴、江苏武进、上海松江
		多村联合入市：在镇域内或者一定区域内，由各农村集体经济组织通过履行民主程序，以入股方式组建具有独立法人资格的土地股份合作社或联营公司，可由其代表入股的各集体经济组织行使与入市有关的权利和义务	海南文昌
集体土地整备入市	地方政府主导（一般为集体土地整备中心）	运行载体：集体土地整备中心。运行模式：集体土地整备中心对托管的农村集体经营性建设用地统一整理、统筹规划、统一招商、统一入市	广东南海、浙江义乌、海南海口

一是镇级统筹入市模式。镇级统筹，顾名思义，就是以镇为基本单元，在镇域内将村或者村民小组农村集体经济组织联合起来，组建具有独立法人资格的组织（实践中主要包括土地股份合作社、土地联营公司、集体资产管理公司等）。之后，农村集体经济组织即可采用书面委托授权的方式，委托如土地股份合作社、土地联营公司、集体资产管理公司等作为入市实施主体，在授予权限范围内代理实施入市事项，北京大兴是该模式的典型代表。北京大兴打破了村级区划限制，以镇为基本实施单元，对全镇范围内的集体土地数量重新核算并分类细化。在这个背景下，各村将其所有的农村集体经营性建设用地以使用权（不改变村集体土地权属）作价或现金出资方式入股组建镇级土地联营公司。镇级土地联营公司是独立的法人单位，具有集体所有制性质，能够对登记名下的农村集体经营性建设用地使用权股份统一管理、封闭运行^①，形成“村地镇管”事实。其间，各村集体经济组织是镇级土地联营公司的股东，村集体经济组织法定代表人代表本集体出任镇级土地联营公司的团体股东代表，参与镇级土地联营公司的组建和经营管理事务。统计数据显示，目前北京大兴78.6%的镇成立了镇级土地联营公司，覆盖了75%的行政村（胡如梅和谭荣，2021）。除北京大兴外，上海松江、江苏武进也允许成立镇级农村集体经济联合社，在镇域范围内统筹农村集体经营性建设用地入市。海南文昌则鼓励在镇域范围内，多村联合组建入市实施主体。需要指出的是，江苏武进与北京大兴的镇级统筹模式有

^①封闭运行下要求各农村集体经济组织持有的股权不得转让、退股，且不允许社会资本入股参与镇级土地联营公司。

所不同，江苏武进镇级统筹是采取对村民小组补偿方式，将归属村民小组的集体经营性建设用地所有权上升到镇级集体经济组织，从而在镇级层面统筹入市。相比之下，北京大兴农村集体经营性建设用地入市镇级统筹并不改变入市土地所有权归属。

二是集体土地整备入市模式。该模式参照国有建设用地土地整备，依托集体土地整备中心运行（集体土地整备中心的作用类似于国有土地储备中心，一般为事业单位性质）。集体土地整备入市就是在不改变农村集体经营性建设用地所有权权属前提下，土地所有者将具有一定使用年限的可入市土地使用权采用托管方式交予集体土地整备中心运营管理。由集体土地整备中心对这些利用低效、零星分散的用地进行整合、土地清理以及前期开发（主要包括拆迁、平整、归并整理和建设配套基础设施等），从而达到入市条件。之后，由集体土地整备中心负责土地入市的统一招商、统一入市以及入市后的统一经营管理等事宜。其间，集体土地整备中心就入市土地增值收益与村（居）集体经济组织约定分享比例。如广东南海经地区人民政府批准设立了区级、镇级两级集体土地整备中心，分别隶属于区国土部门和镇下属的事业单位。村集体将入市土地托管给集体土地整备中心后，只需按托管协议约定获得入市土地分成收入，不再参与后续的土地利用决策。由于集体土地整备参照国有建设用地整备，因此，一般要求对入市土地设置一定比例用地落实公益性项目或公共设施建设用地需求，但这容易引发各村集体的推诿。

需要指出的是，镇级统筹入市与集体土地整备入市具有显著区别，前者是农村集体经济组织联合成立的具有法人资格的公司，以获得利益最大化为首要目标。后者衍生于国有建设用地整备入市，由政府主导。这意味着，在土地资源配置中，除了追求经济利益目标外，地方政府还要兼顾经济社会发展的公益性项目和公共设施用地需求。显然，两种模式目标导向上的差异决定了镇级统筹入市更容易被集体和农户接纳，这从集体土地整备入市推广范围的有限性上也可可见一斑。

（三）拓展农村集体经营性建设用地入市用途

《中华人民共和国民法典》第三百四十七条^①采用列举方式对“经营性用地”内涵进行阐释，即工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等用地。其中，商品住宅用地被明确为经营性建设用地的主要形式之一。但是，对农村集体经营性建设用地是否可以从事商品住宅开发，在中央有关土地入市的指导文件中，并没有明确规定。农村集体经营性建设用地试点实践显示（见表3），近3/5的试点地区（如天津蓟州、福建晋江等）对入市土地建设商品住宅采取回避的处理方式，即直接援引中央指导文件的内容，在地方出台的管理办法中不再做进一步阐释；1/5的试点地区（如河北定州、江西余江、陕西高陵等）坚持“法无授权不可为”的原则，在地方文件中明确规定禁止利用入市土地进行商品房开发。较为巧合的是，农村集体经营性建设用地入市试点期间，正值2017年国家层面开展利用集体建设用地建设租赁住房试点工作，广西北流、山西泽州、河南长垣、北京大兴、上海松江等同时作为两项改革的试点地区，创新性地两项改革联动起来，探索利用入市土地建设商品房、租赁住房、共有产权

^①参见《中华人民共和国民法典》，https://www.gov.cn/xinwen/2020-06/01/content_5516649.htm。

房和限价房，并将建成后的项目纳入本级保障性住房系统统一管理。相关资料显示，截至 2018 年底，广西北流利用农村集体经营性建设用地开发商品房的规模甚至超过了同期的国有建设用地（吴宇哲和于浩洋，2021）。北京大兴允许村、镇两级集体经济组织通过联合开发、土地入股等方式在入市土地上建设租赁住房，同时也是首个利用入市土地建设共有产权房的试点。截至 2019 年 12 月，北京大兴入市的农村集体经营性建设用地用于一般产业和集体租赁房的面积约各占一半。截至 2022 年 12 月，上海松江利用农村集体经营性建设用地建设租赁住房的套数占当年松江区供应租赁住房总量的 47%（许峰等，2023）。

表 3 试点地区对利用入市土地发展房地产的态度

对发展房地产的态度	试点地区
回避（19 个试点）	天津蓟州、吉林九台、湖南浏阳、重庆大足、甘肃陇西、青海湟源、黑龙江安达、贵州湄潭、云南大理、浙江德清、福建晋江、山东禹城、甘肃陇西、宁夏平罗、新疆伊宁、内蒙古和林格尔、西藏曲水、四川泸县、四川郫都
禁止（7 个试点）	河北定州、辽宁海城、江西余江、陕西高陵、江苏武进、广东南海、浙江义乌
允许（7 个试点）	商品房：广西北流、山西泽州 租赁住房：河南长垣、北京大兴、上海松江、海南文昌、安徽金寨 共有产权房：北京大兴

（四）探索合理化的入市土地增值收益分配方式

参与入市土地增值收益分配的利益主体包括地方政府、村（小组）集体和农户。其中，地方政府以土地增值收益调节金（以下简称“调节金”）形式分享入市土地增值收益。调节金的计征原则是：确保农民集体在土地入市和土地征收两种情境下获得大体平衡的土地增值收益。之后，农户和集体就扣除调节金后的剩余增值收益进行内部再分配。根据 2016 年财政部、原国土资源部联合印发的《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》^①，试点县（市、区）政府部门（一般由国土部门或税务部门）向农村集体经营性建设用地使用权的出让方、出租方、作价出资方（入股）按入市土地增值收益的 20%~50%征收，并进一步将调节金的计征基数设定为入市土地总价款扣除土地取得成本、土地开发支出后的净土地增值额。

实践中，部分试点县（市、区）政府，如浙江德清、北京大兴、广东南海等，探索以入市土地成交总价款为基数的调节金计征方式（见表 4）。由于该计征方式简单，易于操作，大大节省了核算土地取得成本所发生的信息搜寻费用。如天津蓟州、河北定州等采取统一固定比例计征调节金；广东南海、陕西高陵等则在综合考虑入市土地用途、入市地块区位、地价价差、交易方式等因素后，设置分档计征，调节金计征比例一般设置为总价款的 8%~50%；湖北宜城、湖南浏阳等则按成交单价采取分级超额累进计征调节金。

^①参见《关于印发〈农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法〉的通知》（财税〔2016〕41 号），http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/szs/201606/t20160606_2510597.htm。

表4 入市土地调节金计征基数及计征比例情况

以入市土地净增值为基数	试点地区及计征比例	以入市土地成交总价款为基数	试点地区及计征比例
统一固定比例	黑龙江安达(15%)、天津蓟州(20%)、云南大理(20%)、山东禹城(30%)、青海湟源(50%)	统一固定比例	天津蓟州(12%)、贵州湄潭(12%)、河北定州(15%)、西藏曲水(30%)
参照中央标准	海南文昌(5%~28%)、广西北流(5%~50%)、安徽金寨(18%~40%)、新疆伊宁(20%~40%)、内蒙古和林格尔(20%~45%)	分档计征	广东南海(5%、15%、10%)、陕西高陵(15%、20%)、福建晋江(15%、30%)、上海松江(20%、50%)、北京大兴(8%、12%)、四川泸县(20%、30%)、四川郫都(13%~30%)、浙江德清(16%~48%)、江苏武进(20%~40%)
对标中央标准(20%~50%)	重庆大足、辽宁海城、甘肃陇西、宁夏平罗、吉林九台、山西泽州		
超率累进计征	河南长垣：增值额未超过扣除项目金额50%（含）的部分，按30%计征；增值额超过扣除项目金额50%、未超过扣除项目金额100%（含）的部分，按40%计征；增值额超过扣除项目金额100%、未超过扣除项目金额200%（含）的部分，按50%计征；增值额超过扣除项目金额200%的部分，按60%计征	超额累进计征	湖北宜城：成交单价15万元/亩以内（含）部分，按12%计征；15万~30万元/亩（含）部分，按20%计征；30万~50万元/亩（含）部分，按30%计征；超出50万元/亩以上部分，按40%计征
	浙江义乌：增值收益未超过扣除项目50%的部分，按30%计征；增值收益超过扣除项目50%未超过100%的部分，按40%计征；增值收益超过扣除项目100%的部分，按50%计征		湖南浏阳：成交单价450元/平方米（含）以下部分，按20%计征；成交单价450~750元/平方米（含）部分，按30%计征；成交单价750元/平方米以上部分，按40%计征

注：湖南浏阳对入市用途为工矿仓储用地的土地按统一固定比例计征调节金。浙江义乌“扣除项目”指：实际出让年限/最高出让年限×当年该地块“集地券”指导价。

四、地方政府制度创新的行为逻辑分析

相较于地方政府，农村集体经济组织作为农村集体经营性建设用地的归属主体，是最大的受益者，其更适合成为基层制度创新的主体。但是，在试点期间，农村集体经济组织并没有成为土地入市制度创新的第一主体，其功能角色更形象地被描述为“用脚投票”。究其原因：第一，地方政府是局部的权力中心，具有解读和运用政策的能力。第二，地方政府在地理空间上贴近地方，更能充分了解利益主体的制度需求（何显明，2007），从而创新出契合地方经济社会发展的制度供给。第三，相较于其他团体，地方政府拥有比较完整的组织体系，具有较低的组织成本，能够有效促进制度落地。此外，部分农村集体经济组织缺位或者功能薄弱，机制运行不健全，倒逼地方政府成为制度创新的主体。

本部分将沿着“为什么要进行制度创新→制度创新的着力点在哪→选择什么样的方式进行制度创新→制度创新向着什么方向收敛”的思路，分析地方政府制度创新的行为逻辑。

（一）地方政府制度创新的目标：兼顾多元化

按照制度经济学的理论，制度创新之所以会发生，是因为无法在现存的制度安排结构内实现获利，需要推动新制度对既有制度或者旧制度的替换（诺斯，1990；汪丁丁，1992；郭小聪，2000），因此，获利是制度创新最重要的诱致因素。当预期收入超过预期成本，表现出获利机会时，就会引发制度变动的行动。当然，这种收益的表现形式是非常多元的：既可以是提升地方经济效益、社会效益，比如农村集体经营性建设用地入市为产业发展提供了用地保障，不仅给地方政府带来持续的税收性收入，而且经济的发展也会促进地方社会的稳定；也可以是获得来自中央政府的财政转移支付或者授权的资源配置权，抑或在地方政府横向政治锦标赛中胜出，从而获得政治晋升。

这意味着，对地方政府而言，农村集体经营性建设用地入市改革的制度创新目标包括经济目标、社会目标和政治目标。至于这些目标实现的优先序，就与各地经济发展中遇到的问题、政府的认知和偏好等紧密相关。地方政府会依据自身发展实际需求，对中央顶层制度进行边界拓展，以尽可能实现自身利益最大化。实践显示：一方面，地方政府制度创新的经济和社会目标主要是解决基层发展问题，如优化资源配置、协调区域发展、实现共同富裕、缓解社会矛盾等。据此，在建设用地指标紧张的长三角、珠三角地区，地方政府为获得更多的土地资源配权，更愿意采用多角度诠释入市土地范围的方式增加建设用地指标，从而满足产业发展用地需求。广东南海则采取创新集体土地整备入市模式，按照一定用地比例落实公益性项目或者公共设施用地，从而缓解“征地难”的问题。同理，住房紧张的试点地区更愿意在入市土地用途上做文章，比如，拓展土地用途，建设保障性住房和商品房，在解决低收入群体的住房问题的同时，又平抑了当前过热的房地产市场，连带能缓解征地、拆迁所产生的社会矛盾。相比之下，北京大兴、江苏武进更注重区域协调发展。通过创新土地入市模式，不仅能够片区内（如镇级层面）统筹优化入市土地资源配权，而且可以统筹使用土地增值收益调节金，大大提高了区域协调发展水平。另一方面，地方政府制度创新的政治目标源于政府的政治晋升期望。对于自上而下的制度安排，中央政府往往会采用验收、总结试点经验等形式对地方政府的工作情况进行考核评价。在这种情况下，地方政府为在政府横向竞争中“出彩”，比如，保持较好的地方经济增长速度、维持社会稳定等，会倾向于主动进行制度创新，从而获得政治荣誉和晋升。

（二）地方政府制度创新的动力：捕捉制度变化的潜在收益

诺思（1990）将制度创新诠释为经济当事人根据收益最大化或成本最小化原则作出的决策。制度创新本身是一种尝试性或者试错的行为，因此，由制度创新释放的制度红利往往带有“先到先得”的意味。基于此，试点地区地方政府更愿意尽快、尽早捕捉制度边际变化带来的制度红利，如盘活闲置低效用地、节约集约利用土地资源等，这在实践中有很好的体现。

一是提高农村土地资源的利用效率。无论是调整规划入市还是允许特定用途的集体建设用地一并纳入入市土地范围，都能够有效盘活农村低效闲置用地，提高农村土地资源利用效率。例如，辽宁海城通过调整城市建设规划入市的宗地占入市宗地总数的29.9%。山东禹城通过将废弃乡村学校、养老院等公益事业用地调整为经营性建设用地入市的宗地占入市宗地总数的10%左右。事实上，调整规划对西部地区提高农村土地利用效率的影响更显著。例如，2015年，贵州湄潭对可入市土地的确权标准

是依据最新土地变更调查成果，并结合土地利用总体规划和城乡规划进行的复合认定。后在试点推进过程中贵州湄潭结合地区实际情况做出了调整，允许对实际用于经营用途的农村宅基地分割登记，通过规划覆盖，一并纳入农村集体经营性建设用地入市范围，这在很大程度上拓展了存量可入市土地面积。统计数据显示，拓展后的可入市土地面积是拓展前的4.4倍，该举措有效提高了农村闲置和低效建设用地资源的利用效率。二是优化土地资源的配置。片区统筹入市模式将分散在村（小组）集体层面的集体土地使用权整合到更高级的镇（街道）层面，有利于在更大的范围内优化配置土地资源。如将镇域内零星、分散的农村集体经营性建设用地整合到城镇核心区、产业区、重点项目区，能够更好地匹配项目用地规模需求。拓展入市土地用途（如建设共有产权房、限价房、经济适用房等）的举措，更是市场机制作用下的资源配置结果。同时，试点地区通过拓展农村集体经营性建设用地用途，对国有建设用地供给形成有益补充。

（三）地方政府制度创新的着力点：降低产权交易费用

农村集体经营性建设用地入市本质是土地使用权的交易，那么就涉及产权交易费用。按照交易发生的过程，产权交易费用包括交易前的信息搜寻费用、交易谈判费用和交易后产权执行的监督费用。首先，在搜寻愿意与产权出让方进行交易的对象过程中，会产生搜寻和获取信息的费用。这类费用既包括识别有产权交易意愿的交易主体双方的信息搜寻成本，也包括获取入市土地地块的信息费用，如入市土地的位置、用途、价格等。其次，产权交易会涉及谈判和决策费用。在确定交易对象后，交易双方都希望尽可能制定一个完备的产权合约，但由于交易主体是有限理性的，那么，交易双方不可能在订立契约时预见将来所有的意外，因此双方会围绕合约内容讨价还价，以防止一方发生机会主义，从而产生合约谈判费用。最后，产权交易还涉及合同履行监督和执行费用。土地入市后，土地所有权人或者自然资源主管部门需要对用地企业土地使用用途、土地开发利用强度等进行监管，从而发生监管费用；由于违约的发生是无法完全避免的，一旦违约就涉及权利保护和合同纠纷处理，这时就会产生执行费用。此外，入市土地增值收益分配事项也涉及交易费用。比如，核算入市地块复杂的取得成本、开发成本需要花费大量的时间和精力去溯源信息和去伪存真有效信息，从而产生较高的交易费用。

试点实践显示，农村集体经营性建设用地入市片区统筹模式是通过更高层级的代理人将原先分散在村或村小组的农村集体经营性建设用地使用权重新整合，从而进行统一供地、统一经营管理。该项制度创新举措，不仅大大减少了用地企业与单个或者多个农村集体经济组织（如果入市土地分属不同经济组织）的谈判成本，同时也降低了用地企业的信息搜寻成本和用地协调成本。除此之外，由于与用地需求方交易或者谈判的对象是镇层面代理机构，它们相对村（小组）集体经济组织具有更好的契约精神，不仅减少了产权交易谈判和交易后监管产生的费用，也较大程度地提高了用地者的投资信心。部分试点地区创新入市土地增值收益调节金计征基数（以入市土地成交总价款为计征基数），也是以减少核算交易费用为出发点的。如天津蓟州规定，对于能够核算入市土地取得成本的，以入市土地增值净收益为计征基数，地方政府计征20%的收益调节金；对于年代已久无法核算取得成本的宗地，以入市土地总价款为计征基数，地方政府计征12%的收益调节金。

（四）地方政府制度创新的方式：渐进式推进

制度创新方式是指制度活动主体为实现一定目标所采取的制度创新的形式、速度、突破口、时间、路径等的总和（钱忠好，1999）。按照制度创新推进的剧烈程度，一般分为激进式制度创新和渐进式制度创新。由于制度创新是对既有制度边界改变的一种试探，因此地方政府更倾向于以边际变动的方式推进，本文称为渐进式改革。究其原因：首先，制度创新偏离既有制度的幅度越大，意味着制度执行成本就越高（汪丁丁，1993；杨瑞龙，1998），改革的阻力就会越大。相比之下，对既有制度进行边际变动或者有限调整，实施成本和摩擦成本就小得多。因此，渐进式改革是中国经济体制改革中常用的策略。换句话说，为谋求有利于本地经济发展的制度安排，地方政府更愿意采用“变通”“多角度诠释”等温和方式理解和落实上级的文件精神，使本地的实际制度安排有限偏离中央政府的制度供给意愿。其次，制度变迁具有显著的路径依赖性。制度创新是制度变迁的充分条件。制度创新或多或少都会受原有制度的影响，产生所谓的路径依赖。最后，地方政府的制度创新一定程度上也是其对原有认知的修正，而知识积累是需要一个过程的，因此，制度创新更有可能以渐进形式推进。另外，需要指出的是，地方政府推动制度创新是以不给他们带来政治风险为前提的，这也意味着其制度创新方式不可能过于激进。

实际上，地方政府的制度创新行为是极为谨慎的。这表现为地方政府在不突破中央顶层制度框架下，对顶层制度“留白”或者制度模糊地带只进行边际调整。以制度创新幅度最大的入市用地建设住房为例：首先，需要明确的是，在本轮试点期间，国家法律法规或中央入市指导文件并没有明确禁止入市土地开发商品房，也就无所谓“突破”的概念。其次，北京大兴对入市土地用途的拓展，经历了上报建设商品房需求到批复落地为共有产权房的过程，且是在中央政府指导下推进的。其间，为了减少入市土地用途拓展对房地产市场冲击的不确定性，北京大兴更是设置了前置条件加以控制制度创新的风险。如在指导文件中明确规定，共有产权房的建设应该在区级层面统筹把控，并将建设规模控制在批复总建筑面积的15%以内。广西北流将建设租赁住房的入市土地限制在“圈外”，即城镇开发边界以外，而不是商品住宅需求旺盛的城市建成区。

（五）地方政府制度创新的方向：契合于当期经济社会发展需求

地方政府制度创新是以契合于国家经济社会发展，促进社会进步和生产力发展为前提的。一般来说，地方政府的制度安排走向三个结果：第一，成为国家层面的正式制度。如果经过试验证明新制度安排的实施成本是中央政府所能承担的，收益大于成本，且具有可行性和普遍性，就由中央政府通过国家立法形式予以确认，然后组织扩散。第二，如果制度创新效果不及预期，这些探索就成为其他地区的经验教训，在后续改革工作中加以防范和规避。第三，如果制度创新效果并不明朗，中央政府更有可能采取搁置或者进入下一轮改革，继续探索制度效果，进而对制度安排进行再规制。

对本轮土地入市改革，中央政府的工作基调是：探索建立统一的建设用地市场，充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用。党的二十大报告指出，要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。如试点地区利用农村集体经营性建设用地建设住房的举措，就是市场机制导向下的土地资源配置方式。2020年，国家发布“十四五”规划，对地方的该项创新举措予以肯定，支持利

用集体建设用地按照规划建设租赁住房，并在当年中央经济工作会议上进一步肯定和细化。次年，国务院办公厅发布有关建设租赁住房的 22 号文件^①，将利用农村集体经营性建设用地建设保障性租赁住房提上日程，明确和细化利用农村集体经营性建设用地建设保障性租赁住房的范围、运营方式、融资等具体事宜，并在 2022 年底启动的深化土地入市工作中进一步明确。反之，当地方政府制度创新偏离中央政府预设目标时，为降低制度创新外溢带来的不可控风险，中央政府会对创新性的制度安排采取限制或者搁置措施予以把控。如在本轮试点中，地方政府探索了“新增农村集体经营性建设用地入市”和“拓展集体经营性建设用地建设商品房”两项举措，但鉴于该举措的复杂影响，稳妥起见，在中央启动第二轮深化农村集体经营性建设用地入市试点时，中央政府将其列入要紧盯的“三项负面清单”，并以文本形式写入 2023 年印发的《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》中。

需要指出的是，受地方政府任期、有限理性以及利益偏好等因素影响（周其仁，2020），地方政府制度创新的目标导向可能与中央政府产生分歧。比如，中央政府更关心制度创新对宏观经济走势的影响和对全局利益的平衡，而地方政府则更关心辖区内的经济社会发展，较少关注其经济决策的外溢效应（周黎安，2017）。在这种情况下，中央政府就会通过事权和财权对地方政府创新行为进行约束。比如，构建干部人事权纵向问责机制，以确保地方政府的创新方向契合当时的经济社会发展，与中央政府改革意图保持一致（杨瑞龙，1998；周雪光，2008）。

综上所述，农村集体经营性建设用地入市试点期间，地方政府并不拘泥于既有制度设定，而是在中央政府激励和约束下因地制宜对顶层制度边界进行拓展，其制度创新行为逻辑如图 1 所示。

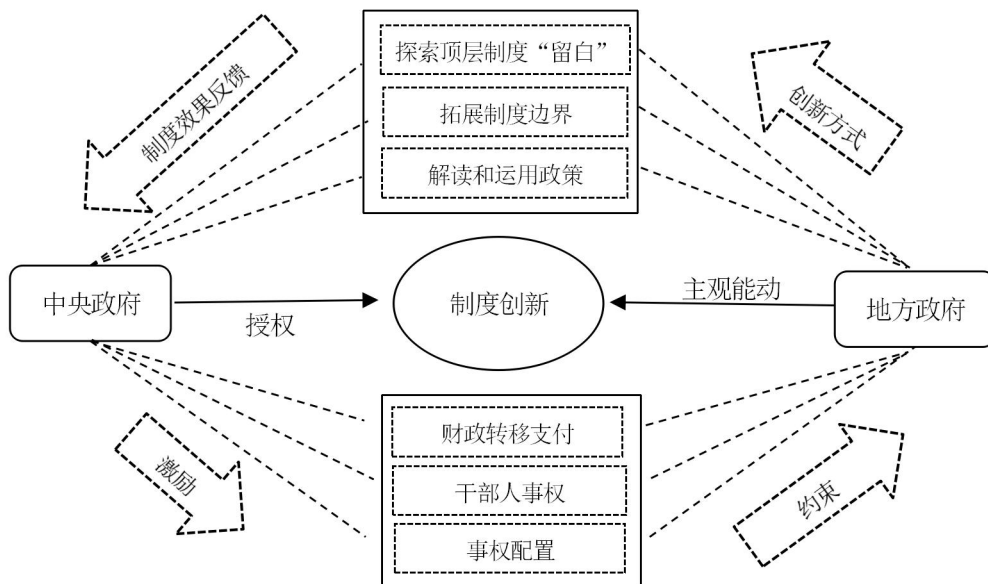


图 1 地方政府制度创新的行为逻辑

^①参见《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22号），https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/02/content_5622027.htm。

需要说明的是，基层制度创新是建立在合作基础上的。一般来说，如果改变体制的权利（这是一种政治的权力）与获取体制变革收益的权利分属不同的社会团体，那么，这两个团体的合作是制度创新的前提。因此，农村集体经营性建设用地入市试点期间，虽然农村集体（村集体或者集体经济组织）能力薄弱，无力承担制度创新主体的角色，但作为获利主体，村集体或者集体经济组织仍然愿意积极配合地方政府进行制度创新。

五、研究结论、启示与政策建议

从农村集体经营性建设用地入市改革的试点实践来看：一方面，地方政府在制定农村集体经营性建设用地入市实施意见、管理办法时，能够贯彻落实中央系列指导文件精神，在大方向、大方针上与党中央保持一致。另一方面，地方政府能够结合自身需求，对顶层设计进行制度创新。地方政府的探索性举措不仅提高了土地资源配置效率、降低了产权交易成本，也增加了社会稳定性，提升了地方政府治理能力。

（一）研究结论

本文得到以下研究结论：第一，地方政府制度创新的目标是多元的。如提高土地资源配置效率、降低产权交易成本、促进区域平衡发展，以及获得上级政府或者中央政府的认可。因此，地方政府无论是要完成上级考核任务、赢得上级政府认同，还是为获得来自中央政府的财政转移支付，抑或是为获得更多的资源配置权，都会主动对自上而下推动的改革作出积极响应，进行制度创新。第二，基层制度创新的方式更可能是渐进式的。试点实践显示，基层制度创新不是一蹴而就的，而是一个渐进的过程，因为相比于激进式改革的高成本，对既有制度进行边际变动或者有限调整，成本就小得多。究其原因，一方面，制度变迁本身具有较强的路径依赖性。另一方面，制度创新主体认知修正需要时间的，这意味着制度创新更可能以渐进式的形式推进。第三，基层制度创新能力依赖于地方政府的主观能动性。地方政府在贯彻落实中央政府决策的同时，为谋求当地经济社会发展，能够积极协同微观主体（如农村集体经济组织）共同对顶层制度进行边际拓展，从而获得制度红利。第四，基层制度创新空间取决于正式规则变通的余地。地方政府的创新探索受现有法律约束，现有法律变通余地越小，制度改革成本就越高，制度创新就越难以实施。

（二）研究启示

一是基层制度创新是有边界的。制度创新的幅度或者空间受正式制度变通的空间约束，而制度创新的尺度则由中央政府把握。在这个大框架下，地方政府对既有制度做边际变动，如果实践效果显示，在新制度安排下各主体获得的收益大于旧制度安排，且具有可行性和普适性，就很可能得到中央政府的确认，将地方层面的政策举措或者管理条例上升到成文法，又或者得到中央政府的默许，持续推进改革。比如，2018年，自然资源部和北京市政府对北京大兴利用农村集体经营性建设用地建设商品住宅的请示，最终以批复建设共有产权住宅落地。究其原因，土地制度改革是复杂的，影响是广泛的，利用农村集体经营性建设用地建设商品房对中央和地方来说都是新事物，中央选择了建设共有产权住宅的折中办法，在给予地方政府创新空间的同时，也可以减少制度创新带来的不确定性。同理，为确

保体制改革不偏离改革初衷，中央也会对地方制度创新幅度予以把控。如 2022 年国家启动的深化农村集体经营性建设用地入市试点工作就将新增农村集体经营性建设用地入市纳入负面清单，这是因为该举措较大地偏离了顶层制度盘活农村存量集体建设用地的初衷。

二是基层制度创新是有先决条件的。实践显示，试点地区的诸多制度创新并不是无本之木、无源之水，而是建立在扎实的改革基础之上。如北京大兴农村集体经营性建设用地入市镇级统筹模式是以 2010 年北京市开展的城乡接合部改造为基础的，在这一轮的改造工作中，北京西红门镇先行先试了“镇级统筹”模式，由于改革效果较好，便将该模式沿用到土地入市的资源整合中。上海松江创新的农村集体经营性建设用地入市镇级统筹模式则是参照其农村集体经济组织产权制度改革的镇级统筹模式，是一种顺势选择。广东南海的集体土地整备入市也是如此，该模式衍生于国有建设用地整备制度，而国有建设用地整备已经建立了相对成熟的土地市场，培育了土地中介服务组织、搭建了集体资产交易的平台，为集体经营性建设用地整备入市奠定了基础。再如，上海松江、北京大兴对入市土地用途的拓展也不是偶然的。早在 2009 年，上海市人民政府办公厅就针对住房保障工作印发了 30 号文^①，该文件明确提出：在符合一定前提下（主要指“两规”和建设用地总量不增加等规定），农村集体可利用镇或村闲置的乡镇（村）企业用地，建设限定供应的市场化租赁宿舍。在此改革基础上，2012 年上海松江又获批成为首批集体建设用地建设公共租赁住房的试点城市。北京大兴亦如此，事实上，北京市利用集体建设用地建设租赁住房试点工作可追溯到 2011 年。可见，早期对集体建设用地用途的探索，推动了上海松江、北京大兴利用农村集体经营性建设用地建设租赁住房工作的开展。

（三）政策建议

农村集体经营性建设用地入市事关土地制度重大变革，涉及各方面重大利益调整，因此，完善农村集体经营性建设用地入市制度应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以试点试验为主要手段，贯彻落实党的二十大、党的二十届三中全会有关农村集体经营性建设用地入市的决策部署，把顶层设计同基层探索有机结合起来，坚持在理论与实践互动下，稳慎推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价，建立与国有建设用地土地互补的供地格局。

据此，本文提出如下政策建议。第一，在国家层面尽快配套出台农村集体经营性建设用地入市具体指导意见或办法。建议从国家层面明确存量农村集体经营性建设用地的内涵及外延，比如明确土地“存量”划分的关键时间节点，以保证政策口径的统一；构建农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收范围互补的格局。建议现阶段将农村集体经营性建设用地入市范围限定为城镇开发边界外，城镇开发边界内仍以成片开发土地征收为主。当然，对于城镇开发边界内零散的、无法进行成片开发土地征收的集体建设用地，允许其调整入市或综合整治入市。同时，顶层制度设计应尊重不同地区的差异性，允许和鼓励不同地区因地制宜探索。例如，在入市土地符合国土空间规划、用途管制、依法取得且完成权属登记情况下，允许地方政府将依规有偿收回的宅基地、废弃公益性用地、未利用的建

^①参见《上海市人民政府办公厅转发市住房保障房屋管理局等六部门关于单位租赁房建设和使用管理试行意见的通知》（沪府办发〔2009〕30号），https://www.shanghai.gov.cn/nw23347//20200820/0001-23347_19570.html。

设用地等通过规划用途调整的方式入市，其间要统筹并合理安排土地入市规模、布局和开发时序等。第二，强化国土空间规划约束和用途管制。依据全国国土空间规划，加快地方各级国土空间规划审批实施，经审批的村庄规划成果纳入国土空间规划“一张图”实施管理。允许中西部地区编制实用性村庄规划，高度重视村庄规划编制质量。在条件允许的地区，鼓励以片区为单元开展乡村国土空间规划编制工作。其间，要高度防范随意调整规划和借规划调整改变耕地用途。第三，拓展农村集体经营性建设用地经营性用途，激发土地要素活力。鼓励引导农村集体经营性建设用地优先保障乡村振兴类项目（如农家乐、乡村民宿、乡村体验服务等）的用地需求；积极推进入市土地用于养老、教育、医疗卫生等经营性公服类项目；全面贯彻落实2018年住房和城乡建设部有关房地产市场调控的49号文^①决议，配合住房制度改革，选择在住房形势紧张的超大城市、特大城市、新一线城市利用农村集体经营性建设用地建设租赁住房、限价房、共有产权房试点。保障性住房建设应优先使用城区、靠近产业园或者交通便利区域的土地，以解决新市民、青年人等群体的住房困难问题。第四，强化农村土地改革的系统性和协同性。在战略层面，加强农村集体经营性建设用地入市与农村土地征收、宅基地制度改革、农村产权制度改革、租赁住房制度改革的协同性和耦合性。如持续深化农村产权制度改革，加快农村集体土地所有权确权登记成果更新，完成对集体经营性建设用地产权归属、合法性以及“四至”、面积等的清晰界定，为农村集体经营性建设用地依法登记奠定基础。在实践中，要充分发挥多项改革功能的组合效应。部分农村集体经营性建设用地入市试点同时承担着低效用地再开发试点、集体建设用地建设租赁住房试点、农村宅基地制度改革试点、全域土地综合整治试点等改革任务，地方政府应充分借助综合改革契机，盘活利用农村存量土地，提高土地利用效率，促进城乡高质量发展。

参考文献

- 1.高圣平、刘守英，2007：《集体建设用地进入市场：现实与法律困境》，《管理世界》第3期，第62-72页。
- 2.郭小聪，2000：《中国地方政府制度创新的理论：作用与地位》，《政治学研究》第1期，第67-73页。
- 3.何显明，2007：《市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》第6期，第25-35页。
- 4.胡如梅、谭荣，2021：《集体经营性建设用地统筹入市的模式选择》，《中国土地科学》第4期，第101-108页。
- 5.蒋省三、刘守英，2003：《土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查》，《管理世界》第11期，第87-97页。
- 6.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。
- 7.卢圣华、汪晖，2024：《集体经营性建设用地入市改革效应评估——市场主体增长的视角》，《经济学（季刊）》第4期，第1358-1372页。

^①参见《住房和城乡建设部关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》（建房〔2018〕49号），https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content_5433378.htm。

- 8.马翠萍, 2021: 《集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以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。
- 9.马秀鹏、陈利根、朱新华, 2008: 《农村集体建设用地使用权流转的法经济学分析》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第63-68页。
- 10.诺斯, 2014: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 杭行译, 韦森译审, 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社, 第3-6页、第8-10页。
- 11.钱忠好, 1999: 《中国农村土地制度变迁和创新研究》, 北京: 中国农业出版社, 第88页。
- 12.宋志红、姚丽、王柏源, 2019: 《集体经营性建设用地权能实现研究——基于33个试点地区入市探索的分析》, 《土地经济研究》第1期, 第1-29页。
- 13.谭荣、曲福田, 2006: 《中国农地非农化与农地资源保护: 从两难到双赢》, 《管理世界》第12期, 第50-59页。
- 14.谭术魁, 2008: 《中国土地冲突的概念、特征与触发因素研究》, 《中国土地科学》第4期, 第4-11页。
- 15.汪丁丁, 1992: 《制度创新的一般理论》, 《经济研究》第5期, 第69-80页。
- 16.汪丁丁, 1993: 《再论制度创新的一般过程》, 载盛洪(编)《现代制度经济学》(下卷), 北京: 北京大学出版社, 第223页。
- 17.王小映, 2014: 《论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配》, 《农村经济》第10期, 第3-7页。
- 18.文贯中、柴毅, 2015: 《政府主导型城市化的土地利用效率——来自中国的实证结果》, 《学术月刊》第1期, 第11-23页。
- 19.吴宇哲、于浩洋, 2021: 《农村集体建设用地住宅用途入市的现实约束与赋能探索》, 《中国土地科学》第5期, 第93-99页。
- 20.吴昭军, 2019: 《集体经营性建设用地土地增值收益分配: 试点总结与制度设计》, 《法学杂志》第4期, 第45-56页。
- 21.许峰、朱华平、陈晓华、丁学芳, 2023: 《关于松江区集体经营性建设用地入市的调研报告》, 《上海农村经济》第2期, 第23-25页。
- 22.闫昊生、王剑飞、孙久文, 2023: 《集体建设用地入市如何影响国有建设用地市场? ——基于机器学习的新证据》, 《数量经济技术经济研究》第6期, 第195-216页。
- 23.杨瑞龙, 1998: 《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》, 《经济研究》第1期, 第5-12页。
- 24.周黎安, 2017: 《转型中的地方政府: 官员激励与治理》(第2版), 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社, 第162-181页。
- 25.周其仁, 2020: 《改革的逻辑》, 北京: 中信出版社, 第124页。
- 26.周雪光, 2008: 《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》, 《社会学研究》第6期, 第1-21页。
- 27.周应恒、刘余, 2018: 《集体经营性建设用地入市实态: 由农村改革试验区例证》, 《改革》第2期, 第54-63页。
- 28.Wen, L. J., S. J. Yang, M. N. Qi, and A. L. Zhang, 2024, "How Does China's Rural Collective Commercialized Land Market Run? New Evidence from 26 Pilot Areas", *Land Use Policy*, Vol.136: 1-15.

Rural Collective Commercialized Land Market Entry: Research on Local Governments' Institutional Innovation Behavior

MA Cuiping

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: The innovative practices of local governments have provided important decision-making support for the improvement of the system of rural collectively commercialized land. This paper takes China's 33 county-level areas that have been chosen as pilots to build the collective commercialized land market as the research object. Based on summarizing the innovative practices of local governments about the rural collective commercialized land market, this paper discusses the behavioral logic of local governments' institutional innovation from the perspective of the incentive constraints theory. This paper finds that local governments actively respond to the central government's deployment, such as expanding the scope of land entering the market according to local conditions, innovating the land transaction mode, expanding the commercialized use of land, and exploring the distribution of value-added gains from the rural collective commercialized land market. Of course, these initiatives follow the top-level institutional design of the central government.

Theoretical analysis suggests that institutional innovation is a dynamic response of local governments to central government incentives. Local governments' institutional innovation is driven by the pursuit of multiple profits from institutional change, such as improving the efficiency of land resource allocation, reducing the cost of property rights transactions, and easing social conflicts. It also stems from the expectation of local governments to improve central-local relations and thus gain political honors as well as promotions. Further analysis suggests that while the central government builds a top-level institutional framework, it reserves space for local governments' institutional innovation; local governments have the initiative to innovate, but the scope for institutional innovation depends on the variable space of the top-level system; and local governments are more inclined to take a marginal adjustment approach to extend the boundaries of established systems.

This study highlights that the reform of rural collective commercialized land systems should promote the organic combination of national top-level institutional design and grass-roots exploration. To expeditiously introduce specific guidelines or measures at the national level for the rural collective commercialized land market, the design of the top-level system should consider the differences between regions, and encourage different regions to explore institutional innovation based on local conditions. It is necessary to accelerate the approval and implementation of territorial spatial planning at the local levels and prevent the arbitrariness of changes in land planning and the opportunity for arable land to be converted to other uses. The government should strengthen the systemic and synergistic nature of rural land tenure reform in practice, for example, strengthening the synergy with the reform of rural land acquisition, the reform of the rural homestead system, the reform of the rural property rights system, and the reform of the rental housing system. Additionally, we should expand and enrich the commercialized use of rural collective commercialized land, prioritizing the land demand for the comprehensive revitalization of villages.

Keywords: Rural Collective Commercialized Land; Land Tenure Reform; Local Government; Institutional Innovation

JEL Classification: Q15; D23

(责任编辑：小林)