

# 统一市场视角下城乡建设用地制度变迁分析\*

## ——基于不完全产权生命周期模型

林 超

**摘要：**以巴泽尔产权公共域和德姆塞茨产权残缺思想为基础构建不完全产权理论，再结合产权生命周期模型，构建出不完全产权生命周期模型，并以此为基本理论分析框架，分别解释了国有建设用地、集体经营性建设用地和农村宅基地三者制度变迁背后的不完全产权公共域与权能变化规律。研究显示，国有建设用地的产权不完全程度最低，但依然受统一供地和年度计划指标制度的限制；集体经营性建设用地的产权不完全程度次之，征地公权力侵害和流转用途受限阻碍其产权效率释放；农村宅基地的产权不完全程度最高，成员身份性和宅基地的社会保障功能束缚其趋向完全产权。三者的产权公共域大小不一，产权不完全程度有异，产权公共域属性范围不同，所以，构建城乡统一的建设用地市场要经历一个长期过程，其本质是产权公共域不断缩小和由不完全产权向完全产权趋近，需要分阶段开展改革，才能最终实现国有与集体建设用地“同地同权”。

**关键词：**土地市场 城乡建设用地 产权公共域 不完全产权

**中图分类号：**F301 **文献标识码：**A

回顾过去 40 年来的发展历程，中国经济走过了一条双重转型的道路，即体制转型和发展转型，其中，体制转型即由计划经济体制向市场经济体制转型，是双重转型的重点（厉以宁，2013）。这一转型由农村土地制度改革拉开了序幕，中国经济增长的引擎开始启动。从农村到城市，从农用地到建设用地，土地制度不断改革以适应经济社会发展，土地使用权与土地所有权实现了分离，土地资源实现了向资产、资本的转变。可以说，土地制度改革的红利支撑了中国经济社会的发展与转型，推动了中国的工业化和城镇化进程。但是，随着市场经济体制改革的深入和城乡一体化进程的不断推进，土地制度改革遭遇“瓶颈”，脱胎于计划经济时代的城乡二元土地管理制度已不应当下的转型发展，建立

---

\*本文研究受到山西省高校哲学社会科学研究基金项目“城乡统一建设用地市场构建：理论、模式与路径研究”（编号：2017250）、山西财经大学青年科研基金项目“新型城镇化背景下城乡统一建设用地市场构建：模式创新与路径设计研究”（编号：QN-2017012）以及国家自然科学基金项目“城镇化演进中的城乡住房融合研究：机理剖析、分析框架与现实路径”（编号：71673285）的资助。

中国特色社会主义市场经济体制要求土地制度适时改革。在此背景下，呼唤土地制度改革，构建城乡统一的建设用地市场，被提上了议事日程。从2008年党的十七届三中全会首次提出构建城乡统一的建设用地市场，到2013年党的十八届三中全会提出农村集体建设用地要与国有建设用地“同地、同权、同价”，再到2015年农村“三块地”制度改革试点在全国33个县（区）正式落地，构建城乡统一的建设用地市场的步伐愈发坚实。

## 一、文献回顾

学界普遍赞成构建城乡统一的建设用地市场，认为这是建立和发展社会主义市场经济体系的客观需要，有利于兼顾城乡发展，实现土地资源的最优配置（王克忠，1996；陈燕，2011）；同时，也认为这是土地市场建设的必然趋势（钱忠好、马凯，2007；马凯等，2009；马欣等，2009）和推进新型城镇化发展的内在要求（尹伯成，2013）。

但是，构建城乡统一的建设用地市场存在着以下障碍因素：第一，产权障碍。集体土地产权主体不明确，权能不完整，阻碍了土地的市场交易（郑云峰、李健建，2013）。第二，制度障碍。不完善的征地补偿机制、不合理的宅基地使用制度、不明确的集体土地使用年限是构建城乡统一的建设用地市场的制度性制约因素（付光辉等，2008；谭文兵、刘彩霞，2010）。第三，法律障碍。已有土地制度与统一的建设用地市场制度之间存在一定的立法目标价值对立，阻碍了统一的建设用地市场的构建（曹笑辉、汪渊智，2014）。第四，政府职能障碍。政府目前在促进土地市场发育方面职能的“错位”以及“缺位”大大降低了土地资源配置的效率，严重阻碍了城乡统一的土地市场发育（石晓平、曲福田，2005）。第五，观念意识障碍。农民相对较保守的思想观念以及对土地的依赖是城乡建设用地市场一体化发展的主体性制约因素（王亚红、李富忠，2011）。

对于如何构建城乡统一的建设用地市场，学者们提出了不同的路径与模式。例如，吴冠岑、牛星（2010）提出，应沿着乡镇企业集体建设用地直接入市、宅基地流转的城乡一体化、缩小征地范围的路径实施改革。陈燕（2012）从推动改革难易程度的角度出发，认为构建城乡统一的建设用地市场既可以选择渐进式改革，通过逐渐提高征地补偿费，以增量改革达成制度创新；也可以进行激进式改革，即突破现行土地市场的制度框架，推进农村集体建设用地入市。张舟等（2015）认为，应以土地用途划定“间接入市”和“直接入市”的界限，“直接入市”政策适用于工商业用地，“间接入市”政策适用于独立工矿用地。黄珂、张安录（2016）认为，将城乡统一建设用地的运行空间划分为城镇规划区内与规划区外，两个区域采取差别化的城乡建设用地市场对接模式。同时，构建城乡统一的建设用地市场需要从供给主体、土地使用权权能、流转方式、管理体制、地价体系、土地税收制度、市场监管体系七个方面进行配套制度设计（谭术魁、刘玲，2009；王小映，2009；陈悦、田代贵，2014）。

已有研究成果为理解城乡统一的建设用地市场的内涵提供了重要基础，但还存在着以下不足：第一，集体建设用地包括集体经营性建设用地和宅基地，两者的属性不完全相同，所以，在集体建设用地制度改革中要考虑两者间的差异，需要相关制度的衔接与过渡，才能最终建成集体建设用地市场。但是，学界这方面的研究还比较少。第二，在构建城乡统一的建设用地市场的过程中，虽然最核心的

环节在于集体建设用地制度改革，但不能忽视国有建设用地制度改革及其与集体建设用地制度改革的衔接。而已有研究过多地侧重于从集体土地的角度出发，缺少统一的理论框架来系统解释国有建设用地、集体经营性建设用地、农村宅基地三者制度改革之间的联系与区别。鉴于此，本文以产权理论为基础，尝试建立一个完整的理论框架来全面分析三者制度改革之间的关系，以期揭示构建城乡统一的建设用地市场的本质，为相关制度的顶层设计提供思路，也为地方试点实践提供理论借鉴。

## 二、理论框架

### （一）基于产权公共域和产权残缺思想的不完全产权理论

巴泽尔（1997）认为，产权是个人对财产消费的权利，是从财产中收益并且可以让渡这些财产的权利的集合，所以，财产权利包含使用、收益、转让等多重属性。这种对产权属性的认识是巴泽尔产权理论研究的基础（张润锋，2015），也是其对产权理论的最大贡献（段毅才，2006）。他从财产属性的微观角度分析产权，认为既然财产权利有多种属性，那么，有些属性可能是在当下的经济、技术条件下人们还无法认识的，随着科学技术的进步，产权属性会不断增加，可以说，人们对于产权所有属性的认识不可能是完全的。同时，对每种产权属性的认识和测度是需要成本的，对某些属性想要清晰地界定出排他性、专用性产权，其成本之高将使这一目标无法实现。所以，Bazel（1974；1977）认为，产权是不能被完全界定的，必然有一部分属性被留在了公共域，成为公共财产，产权也就成为不完全产权。产权界定又可以分为法律产权界定和经济产权界定。Coase（1988）认为，只要法律初始产权得到清晰界定，资源配置效率就会达到最优。法律产权往往容易得到界定（国家通过法律），但对于经济产权的界定，法律产权既非充分条件，也非必要条件（巴泽尔，1997）。经济产权更强调个人对财产的实际行为能力。由于财产具有多重属性，在财产权利交易时，交易双方不可能对财产属性做到完全了解，所以，在交易中就会出现产权稀释现象，造成经济产权界定与法律产权界定的不一致。

德姆塞茨关于产权残缺的思想认为，国家有一种特殊的权力，可以对私人所有权的权利束施加限制，使得产权残缺，而产权残缺是因为一些代理者获得了允许其他人改变所有制安排的权力，废除部分私有权利束的控制权已被安排给了国家（哈罗德·德姆塞茨，1999），或已由国家来承担（科斯等，1995），这可以理解为完整产权的权利束中一部分权利的删除（Demsetz，1967；2002）。所以，当国家对私有产权加以限制时，就会引起私有产权的残缺，造成产权的削弱（思拉恩·埃格特森等，2004）。产权残缺程度越大，产权的完整程度就越小（张峰，2010）。由此可以看出，德姆塞茨（1999）关于产权残缺的思想认为，在法律界定初始产权时，国家权力对所有权的管制造成产权残缺，而无论是产权权能还是产权结构的残缺，都会影响产权制度运行过程中产权主体对资源价值的预期，使他们所采取的行动发生变化从而改变资源配置的结果。

巴泽尔的产权公共域和德姆塞茨产权残缺的思想都是对产权理论的拓展与延伸，都认识到了产权在实际经济活动中的不完全性和渐进性，不同因素会造成不同类型的产权稀释，所以，不存在完全的产权界定。而两者之间的区别在于：巴泽尔的产权公共域思想侧重于研究产权界定后能够真正在实际经济活动过程中行使的事实（经济）产权的演化规律，而德姆塞茨的产权残缺思想则关注产权法律初

始界定时由国家权力造成的产权稀释，所以，两者对不完全产权的分析存在着不同的切入点。德姆塞茨强调法律产权残缺是对部分产权的限制，使部分财产权利没有得到界定而成为不完全产权，但这部分产权是有价值的，在经济实际运行过程中是可能获得清晰界定的，所以，可以被称为经济产权 II；剩余的没有被限制的产权，即通过国家法律强制保护实施的产权，就成为经济实际运行过程中的法律产权 I。经济产权 II 中的部分权利如果在经济实际运行过程中得到了完全界定，具有了排他性，则成为清晰界定的经济产权 II 完全界定部分；而未得到清晰界定的另一部分就落入巴泽尔的产权公共域内，成为经济产权 II 未完全界定部分。法律产权 I 是法律界定后的清晰产权，但在经济实际运行过程中，由于产权属性无法得到完全认知，这部分产权也分为法律产权 I 完全界定部分和法律产权 I 未完全界定部分，后者也成为巴泽尔的产权公共域的一部分。所以，法律产权与经济产权的不完全界定的关系是复杂的，会形成不同的组合类型（李宁等，2014a），详细可见图 1。

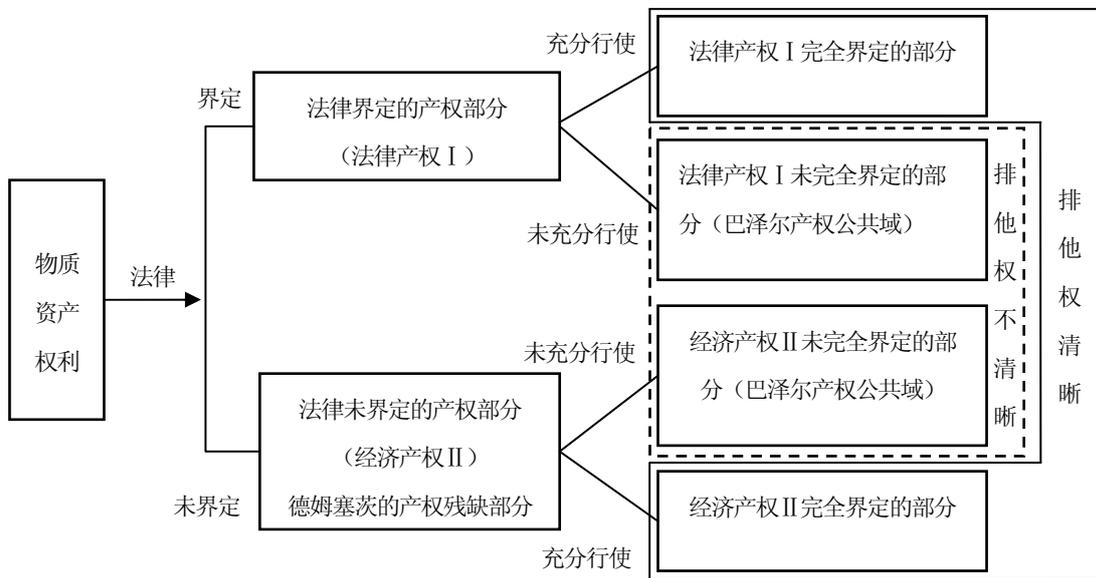


图 1 法律与经济两个层面的不完全产权图释

注：根据李宁等（2014b）原图修改

## （二）产权公共域的构建

对于产权公共域，国内学者在研究不同问题时都有所划分。例如，罗必良（2011）在研究农地制度变迁时，将产权公共域划分为纯技术层面公共领域 I、纯法律层面公共领域 II、法律歧视造成的公共领域 III、行为能力不完全造成的公共领域 IV、行为能力受约束造成的公共领域 V。肖屹、钱忠好（2005）在分析中国农地征用问题时将农村土地产权公共域划分为由正常因素导致形成的土地产权公共域 I 和非正常因素导致形成的产权公共域 II。陈利根等（2013）在构建公共域分析框架的基础上将产权公共域划分为 6 个层次，即属性、技术性、法律性、国家性、个人性和限制性公共域。结合已有相关研究基础，下文尝试对产权公共域进行划分，具体见表 1。

产权公共域 I：产权属性有多重维度，具有非同质性和外生给定的特征，在特定的时间、空间和

条件下，产权只能表现出部分属性。而且，受技术等外部因素的限制，人们也不能完全识别产权的现有属性或预测可能出现的新属性。这部分无法得到界定和测量的属性被放入产权公共域 I。

产权公共域 II：对于能得到识别的产权属性，由于技术手段有限或技术、法律方面的界定成本过高等问题，产权的部分属性无法得到界定，被放入产权公共域 II。

产权公共域 III：国家被赋予了限制部分产权的权力，在进行法律初始界定时就对部分产权进行了限制，使部分产权对应国家法律有关限制范围出现公共域。长期来看，随着国家法治建设和民主法治环境的改善，这部分公共域有缩小的趋势。

产权公共域 IV：对于法律已清晰界定的产权，产权所有人会根据自身行为偏好和成本收益的考虑，对部分产权不进行相应的保护和行使，使部分产权“故意”落入产权公共域。这部分公共域会随着产权属性价值的升高和产权行使成本的相对降低而不断缩小。

产权公共域 V：对于清晰界定的产权来说，具有完全行使能力的产权主体，受乡规民约等非正式制度或国家强制规定的限制，其产权行使能力受限，造成部分不能得到行使的产权落入公共域。这部分公共域将随着国家相关规定强制程度的减弱（例如国家法律制度的完善）而缩小，但它对于非正式制度存在着路径依赖，所以，其变化趋势有一定的不确定性。

表 1 法律、经济层面的产权公共域属性

产权公共域的类型	划分	原因	趋势
法律层面的产权公共域	产权公共域 I	受经济发展阶段和技术条件限制，产权属性未完全显化	缩小
	产权公共域 II	显化属性由于技术或法律方面的界定成本过高而未得到完全界定	缩小
	产权公共域 III	政府拥有的特殊权利	长期缩小，短期不定
经济层面的产权公共域	产权公共域 IV	产权主体的主观偏好和行为能力	缩小
	产权公共域 V	国家强制规定或非正式制度	长期缩小，短期不定

### （三）不完全产权生命周期模型

产权公共域具有多种属性，各种产权公共域的运行机理不同，外界条件的改变会对多种产权属性造成不同的影响，从而影响产权公共域的范围，所以，产权公共域的内部结构是动态的（陈利根等，2013）。另外，尽管产权不能得到完全界定，但不能否认的是，随着科学技术的进步和经济社会的发展，产权界定会不断趋向科斯所描述的完全产权。这也就意味着，产权公共域会呈现不断缩小的趋势。产权公共域是不完全产权界定的表现形式，因而，产权界定的变化也是一个渐进的过程，而且这种变化不是一种连续变化，而是由一种均衡转换成另一种均衡的具有离散性的过程。所以说，产权制度不是一成不变的，而是处于一种动态均衡的演化过程，是一个具有生命周期的过程（高磊，2010）。每一次产权制度达到新的均衡的条件就是：产权公共域内任一种属性的价值小于任何一个外部主体追逐这部分价值所花费的成本，并且，任何一项资源的所有者界定（包括监督）其产权所需的成本小于该资源所带来的价值（陈利根等，2013）。产权制度的每一次变化，无论是产权权能的改变，还是产权结构的

调整，都是产权公共域的变化，一些新的产权属性可能由于其价值抵不上其界定成本或其法律界定执行的监督成本被放入公共域，而有些产权属性可能因为外部条件的变化使这部分公共财产的价值增长而要被清晰界定，从公共域中释放。这一过程背后都涉及意识形态、产权变革方式、配套制度的互补与耦合程度、利益群体之间的博弈、外部性价值的变化等因素，都有制度变迁成本。本文基于产权变迁成本和影响产权公共域变化的有关因素，借鉴高磊（2010）提出的产权效率生命周期模型，建立不完全产权变化的生命周期模型。

产权由不完全界定向完全界定推进的过程，受社会经济发展与人类需求之间矛盾的影响。人类对资源的需求随着经济社会的发展变得愈加广泛，随着科学技术的进步而对资源属性有越来越深入的认识。但资源总体上是有限的，是相对稀缺的，而人类对资源的需求是无限的，所以，需要以产权制度来优化资源配置。而每一种新产权制度的产生，都是对公共域的暂时划定，在一定时间和空间内，这种公共域是稳定的，或者说这种产权安排是有效率的，产权界定和行使的边际成本较小。随着外部条件的变化，公共域内产权属性价值的变化会引起公共域的不稳定，产权运行的边际成本上升，产权制度效率开始下降，外部主体就会要求重新界定产权。但是，这一过程的完成是需要时间的，只有当这种价值增加已经不能使其再留在公共域中而需要被重新界定、旧的产权制度效率彻底为零时，新的产权制度才会应运产生，所以，公共域变化是具有阶段性、循序渐进的过程。在这一过程中，引起产权属性价值变化的不仅有直接因素，也有许多间接因素。这些间接因素与直接因素有着多重复杂的关联性，虽然不能马上引起产权属性价值的变化，但会不断扩大对这种变化的诉求，最终积累作用于产权属性价值的变化。

根据以上分析，构建不完全产权生命周期模型如下：本文选用由产权属性价值变化引起的公共域调整需求频数作为变量，按照经济学分析思路，提出边际需求变量，即单位时间内对于公共域调整的需求频数（ $\Delta MD$ ）。当单位时间内产权属性价值变化不大时，追逐产权属性价值的需求频数较小，对公共域调整的需求不强烈，重新界定产权的需求强度不大。随着外部条件不断改变，这种需求不断积累，当单位时间内产权属性价值变化很大时，重新界定产权的需求强度就会变得很大。在这一过程中，各方主体基于成本与收益的考量进行博弈，当这种博弈达到新的临界点时，公共域就会变化，产权会被重新界定（见图2）。

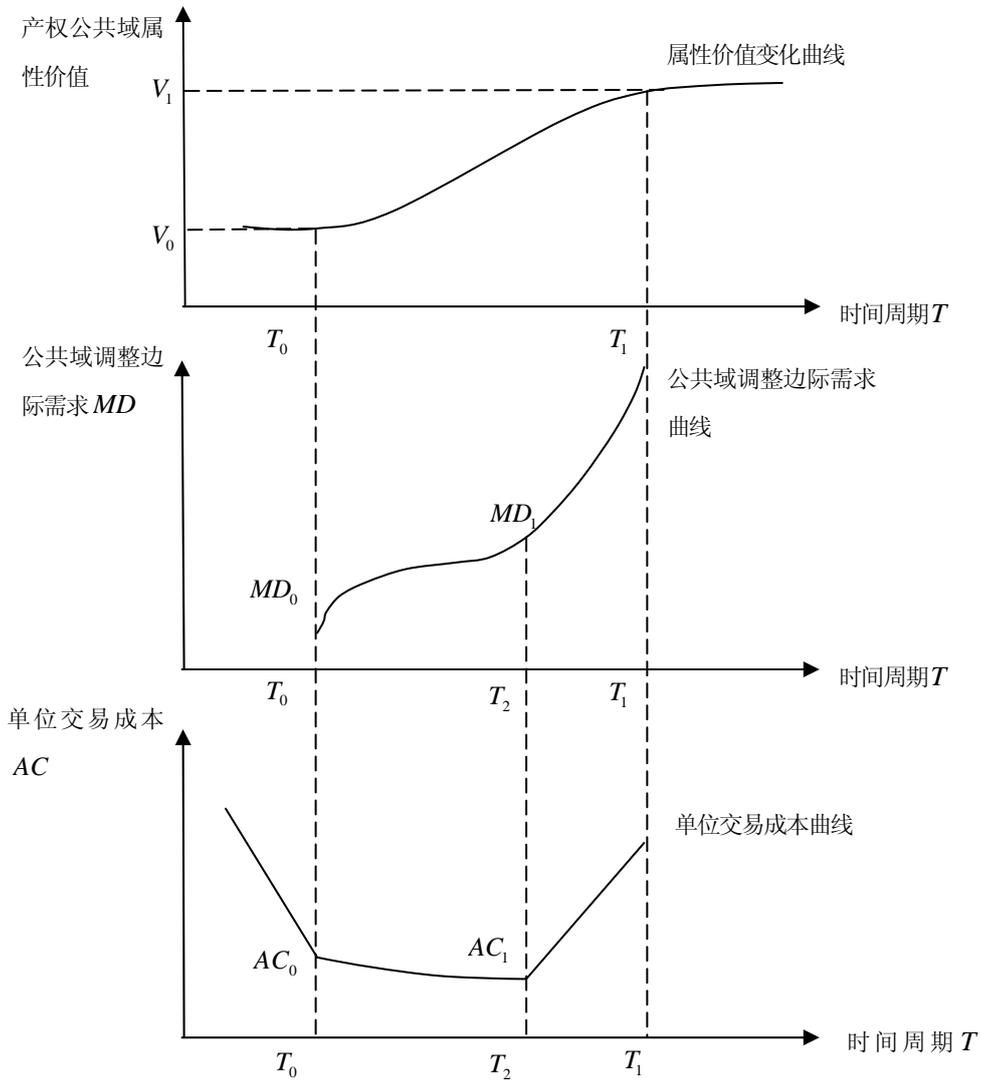


图2 不完全产权生命周期示意图

注：根据高磊（2010）原图修改

#### （四）模型机理

不完全产权生命周期模型分析以产权公共域内产权属性价值变化为开端。在时间 $T_0$ 内，产权制度以产权公共域均衡为边界，公共域内产权属性价值为 $V_0$ ，它小于任一外部主体的追租成本。此时，对调整公共域的边际需求几乎没有，产权制度大幅减少了各交易主体之间的交易成本，边际交易成本不断快速下降。随着时间的推移，公共域内产权属性价值以独立形式或组合形式等多种繁复形态出现而上升，各主体的成本收益状况开始变化，部分外部主体对调整公共域有了需求，其边际需求水平逐渐上升至 $MD_0$ 。由于产权外部性的扩大，产权制度对交易费用的降低作用不再是大幅度，其降幅从 $AC_0$ 缓慢减小，产权效率下降。在 $T_0$ 至 $T_1$ 阶段，公共域内产权属性价值不断上升，外部主体权衡追租成本

与产权属性价值后,对调整公共域的需求不断增多,边际需求快速上升至 $MD_1$ ,而产权制度效率也在不断降低,直至单位交易成本下降至 $AC_1$ 。在 $T_2$ 至 $T_1$ 阶段,外部主体之间的博弈愈发激烈,对于更多外部主体来说,产权属性价值大于追租成本及其法律界定执行的监督成本,产权制度运行开始出现交易费用增加的趋势,旧有的制度已经越来越无法适应经济社会等外部条件的变化,开始阻碍交易费用的减少,最终将被新的产权制度取代,产权将得到重新界定,产权公共域将得到调整,新的产权公共域将再次形成,落入公共域内的产权属性价值趋于平稳,产权制度进入下一个生命周期。从长期来看,不完全产权随着生命周期的不断循环最终将趋向于科斯所描述的完全产权。

### 三、基于不完全产权生命周期模型的城乡建设用地制度变迁分析

基于不完全产权生命周期模型,本部分对国有建设用地、集体经营性建设用地和农村宅基地的产权制度变迁进行分析,揭示三者制度变迁背后的不完全产权公共域与权能演变规律。

#### (一) 国有建设用地制度变迁分析

1949~1953年,全国多数地区土地仍处于私有状态,私有产权主体能够完全实现土地权利的自由交易。这从1950年中央人民政府政务院《契税暂行条例》的规定可以反映出来:所有土地、房屋产权可以自由交换、典当、买卖、赠与,但需要交纳契税。此时,城市土地的产权公共域最小,产权相对最完整。1953~1956年,大部分城市私人产权土地实现了国有化。同时,土地有偿使用转变为无偿使用。根据相关文件<sup>①</sup>的明确规定,所有国营企业申请使用国有土地时,当地政府应当无偿拨给使用,单位或个人不需要缴纳地租。所以,城市土地基本依靠行政指令按计划调拨,土地被视为服务于社会主义建设的资源,只有使用属性,没有商品价值属性,所有企业的生产用地靠无偿划拨,土地的产权公共域I、II、III扩大。另外,国有土地使用权也不允许流转,土地的产权公共域V也有所扩大。为服务于社会主义计划经济,所有的生产、消费都由国家安排,个人无能力也无法更好地利用土地资源,土地的产权公共域IV扩大。

1978年,国家实行改革开放,土地要素的商品属性得到重新认识,廉价土地资源的优势被用来招商引资发展经济,土地的产权公共域I缩小。1982年《宪法》宣布城市土地全面国有化,彻底实现了城市土地国有制。基于两权分离的土地有偿使用制度开始实施,国有土地的使用权实现了流转<sup>②</sup>,土地的产权公共域II和V缩小。经济发展提高了人们的经济实力,人们利用土地资产的能力得到增强,土地的产权公共域IV缩小。

进入20世纪90年代,土地有偿使用范围不断扩大,相关法律法规不断完善,土地使用权人的合

<sup>①</sup>主要为中央人民政府政务院《关于对国营企业、机关、部队、学校等占用市郊土地征收土地使用费或租金问题的批复》(1954年2月政财习字15号文件)和中央人民政府内务部《答复关于国营企业、公私合营企业及私营企业等征用私有土地及使用国有土地交纳契税或租金的几个问题》(1954年3月8日内地密字13号)。见王作堂、王文珍(1990)。

<sup>②</sup>1990年,国务院正式颁布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,详见<http://zc.zbgj.gov.cn/info/1228/2513.htm>。

法权益得到进一步保护<sup>①</sup>，土地的产权公共域II逐渐缩小。与此同时，国有企业改制过程中国有土地资产流失等问题也逐渐显现，对大量划拨土地的商品属性的重新认识使其产权公共域I进一步缩小。根据1992年《划拨土地使用权管理办法》的规定，政府可以允许划拨用地补交出让金后转让流入市场，这样既盘活了国有企业土地资产，又有助于国有企业改制和转型。在城市新增建设用地中，以协议方式出让的土地所占比例提高，土地的产权公共域IV继续缩小。

2000年以来，国家对国有企业划拨用地进行了更彻底的改革，允许国有企业划拨土地以授权经营、作价入股、补交出让金等方式流转，进一步缩小了划拨用地的范围，制定了《划拨用地目录》。对于有偿出让，逐渐扩大招标、拍卖、挂牌出让方式的应用范围<sup>②</sup>，进一步缩小协议供地数量<sup>③</sup>，扩大市场机制的作用范围，并进一步探索经营性基础设施用地的有偿使用<sup>④</sup>，产权公共域V持续缩小。2014年启动的不动产统一登记，更是降低了不动产交易成本，缩小了土地的产权公共域II。在同一时期，国家加强对土地资源的宏观调控，实施了更加严格的土地利用年度计划和土地统一供应制度，增强了政府对土地市场的控制力。但这种计划式的土地管理仍然阻碍了市场机制决定性作用的发挥，使土地的产权公共域III有所扩大。

新中国建国以来城市国有建设用地历史演变背后的产权生命周期变化历程见表2。

表2 基于不完全产权生命周期模型的城市国有建设用地产权公共域与权能演变分析

	1949~1977年		1978~1999年		2000年至今	
	特点	表现	特点	表现	特点	表现
产权公共域I	扩大	无视土地商品属性	缩小	土地要素生产功能	缩小	土地生态、文化功能
产权公共域II	扩大	行政计划	缩小	两权分离、定级估价	缩小	不动产统一登记
产权公共域III	扩大	国家计划指令	扩大	土地利用规划、计划	扩大	土地供应、土地储备
产权公共域IV	扩大	经济能力弱	缩小	经济能力增强	缩小	使用能力更强
产权公共域V	扩大	处分能力弱	缩小	划拨用地逐渐减少	缩小	扩大有偿使用范围
权能完整性	完整	国有	完整	国有	完整	国有
占有权能	逐渐稀释	社会主义公有制	稀释稳定	城市土地国有化	稀释稳定	垄断一级市场
使用权能	逐渐稀释	申请划拨	稀释缩小	出让与划拨双轨	稀释缩小	招标、拍卖、挂牌

<sup>①</sup>《中华人民共和国土地管理法》（1988年修正）正式将国有土地有偿使用制度写入，允许土地使用权依法转让。

<sup>②</sup>2002年国土资源部出台的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》中正式明确，工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。

<sup>③</sup>2003年国土资源部出台的《协议出让国有土地使用权规定》严格限制了协议出让国有土地使用权的范围，并且要求引入公平的市场竞争机制。

<sup>④</sup>2008年国务院《关于促进节约集约用地的通知》指出，对国家机关办公和交通、能源、水利等基础设施（产业）、城市基础设施以及各类社会事业用地要积极探索实行有偿使用。2014年国土资源部《关于推进土地节约集约利用的指导意见》进一步强调，要逐步对经营性基础设施和社会事业用地实施有偿使用，完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

统一市场视角下城乡建设用地制度变迁分析

收益权能	逐渐稀释	无偿划拨	稀释缩小	土地有偿使用费	稀释缩小	土地出让金
处分权能	逐渐稀释	不允许转让	稀释缩小	自由流转	稀释缩小	自由流转
权能完全性	不充分	—	不充分	—	不充分	—

注：1949~1953年，国有建设用地产权完整，但时间跨度太短，故不在表中单列做出分析。

## （二）集体经营性建设用地制度变迁分析

改革开放之前，农村非农生产经营比较落后，集体经营性建设用地较少。20世纪80年代，国家实施鼓励乡镇企业发展的政策，集体经营性建设用地大量出现。1985年中央“一号文件”《关于进一步活跃农村经济的十项政策》规定，“允许农村地区性合作经济组织按规划建成店房及服务设施自主经营可出租”<sup>①</sup>。1986年颁布《中华人民共和国土地管理法》规定，农村集体土地可以作为农业集体经济组织的资本与其他企业联营。在这一阶段，对于利用集体土地发展乡镇企业，国家总体上管理比较松散，集体建设用地交易的自由度较大，即土地的产权公共域I、III、IV、V都比较小。

20世纪90年代中期，国家开始收紧对农村集体土地的管理。1995年颁布施行的《中华人民共和国担保法》规定，“乡（镇）、村企业的土地使用权不得单独抵押”<sup>②</sup>。1997年国务院发布《进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》规定，“除国家征用外，集体土地使用权不得出让，不得用于经营性房地产开发，也不得转让、出租用于非农业建设”<sup>③</sup>。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》规定，任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。这条规定彻底堵死了集体建设用地入市交易的途径，将集体用地的用途限制在很小的范围内，使集体经营性建设用地的使用权完全受到限制，其产权公共域II、III、V得到扩大。随着乡镇企业的发展，特别是东南沿海地区集体经济组织实力的提高，它们利用土地的能力增强，土地的产权公共域IV继续缩小。

2000年以来，随着城镇化进程的发展，在城市近郊区、城乡结合部和城中村地区，集体建设用地违法利用现象越来越明显，表明农民对土地资产属性的认识更加充分，土地的产权公共域I进一步缩小。而国有土地一级市场垄断模式暴露出许多不协调之处，表明城乡二元土地制度亟待改革，集体经营性建设用地合法流转成为改革趋势。2008年党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提到要逐步建立城乡统一的建设用地市场。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，在符合土地利用规划和土地用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。2015年，《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》开始探索集体经营性建设用地入市。集体建设用地使用权改革从理论逐渐走向实践，相关配套制度改革也已开始，其产权公共域II、IV、V不断缩小。

综合上述分析，集体经营性建设用地的产权公共域和权能变化特点见表3。

<sup>①</sup>资料来源：[http://www.ml.gov.cn/zt/qt/xnc/snzc/200903/t20090311\\_116198.htm](http://www.ml.gov.cn/zt/qt/xnc/snzc/200903/t20090311_116198.htm)。

<sup>②</sup>资料来源：[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1995-06/30/content\\_1480123.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1995-06/30/content_1480123.htm)。

<sup>③</sup>资料来源：<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71481/4854245.html>。

表 3 基于不完全产权生命周期模型的集体经营性建设用地产权公共域与权能演变分析

	1978~1988年		1989~1999年		2000年至今	
	特点	表现	特点	表现	特点	表现
产权公共域 I	缩小	大兴乡镇企业	缩小	乡镇企业转型改制	缩小	集体建设用地流转
产权公共域 II	扩大	手续不全	扩大	登记缺失	缩小	集体土地确权发证
产权公共域 III	缩小	管理松散	扩大	管理严格	扩大	符合土地利用规划
产权公共域 IV	缩小	乡镇企业起步	缩小	集体经济能力增强	缩小	集体经济能力增强
产权公共域 V	缩小	允许转让	扩大	流转能力受限	缩小	不允许商品房
权能完整性	不完整	限制流转	不完整	限制流转	不完整	限制流转
占有权能	逐渐稀释	征收	稀释扩大	产权主体虚置	稀释缩小	缩小征地范围
使用权能	逐渐稀释	乡镇企业	稀释扩大	乡镇企业	稀释缩小	工业仓储、旅游用地
收益权能	逐渐稀释	租金	稀释扩大	征收补偿低	稀释缩小	征收补偿增加、流转
处分权能	逐渐稀释	可以流转	稀释扩大	不许流转	稀释缩小	试点流转、抵押
权能完全性	不充分	—	不充分	—	不充分	—

### (三) 农村宅基地制度变迁分析

从新中国成立到开展社会主义改造前，农村宅基地有一段短暂的完全产权期，它作为农民的私有财产可以自由交易，其产权公共域很小。随后，农村集体化运动开展，从互助组、初级社、高级社直至人民公社，最后建立了集体土地所有制。根据 1962 年《农村人民公社工作条例（修正草案）》的相关规定，生产队拥有其辖区范围内的所有土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等，这些土地严禁买卖或出租。1963 年，官方文件首次开始使用“宅基地所有权”和“宅基地使用权”概念。《中共中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》指出，农村宅基地所有权属于生产队集体，社员只拥有长期使用权，宅基地不能买卖或交易，但宅基地上的房屋、树木等附着物的所有权属于社员个人，社员有买卖或租赁房屋的权利。与此同时，受户籍制度和粮食统购统销制度的影响，农民失去了自由迁徙的权利。宅基地制度成为解决农村居民住房问题的福利保障措施，其产权公共域 I 减小。同时，由于存在工农产品价格剪刀差，农民收入低，其对宅基地的利用能力也低，农村宅基地的产权公共域 IV 扩大。1954 年《国家建设征用土地办法》规定，出于公益目的，可以对宅基地实施征用<sup>①</sup>。但相关法规没有规定具体的公益目的和补偿标准，这造成了宅基地法律层面界定的模糊，农村宅基地的产权公共域 II、III 扩大，农村宅基地的使用权与农民的集体组织成员身份绑定，其财产价值无法得到体现，处分权受到削弱，产权公共域 V 扩大。

改革开放后，农村居民收入提高，其住房改善需求强烈。国家为规范农村建房地管理，对农村居民建房面积限额做出了规定，农村宅基地的产权公共域 II、IV 缩小。同时，伴随着人民公社的解体，原有的集体经济组织名存实亡，集体土地产权主体虚置问题出现，在国家征收中的讨价还价能力降低，

<sup>①</sup>该办法规定，对被征用土地上的房屋、水井、树木等附着物及种植的农作物，均应根据当地人民政府、用地单位、农民协会及土地原所有人和原使用人（或原所有人和原使用人推出之代表）会同勘定之现状，按公平合理的代价予以补偿。

农民宅基地权益的受保护力度降低，即产权公共域III持续扩大。随着农村建设用地的扩张，国家为保护耕地逐渐加强了对农村宅基地的管理<sup>①</sup>。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》规定，农村居民一户只能拥有一处宅基地，且农村居民出卖、出租住房后再申请宅基地的，不予批准。这使宅基地的产权公共域V扩大。随着“房地产热”的兴起，国家为了防止炒卖土地，限制城市居民在农村的买房购地行为。1999年《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》规定，“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅”<sup>②</sup>。农村宅基地流转对象被限制在同一集体经济组织内，宅基地的产权公共域V继续扩大。

进入21世纪以来，国家继续加强对农村宅基地的管理，特别强调不允许城镇居民在农村买房，但土地的价值属性得到农民越来越多的关注，在城乡结合部、城中村等区位较好的地方，小产权房屡禁不止<sup>③</sup>，表明农民对宅基地的利用能力不断增强，宅基地产权公共域IV继续缩小。长期以来，国家将农村宅基地视为农民生活的居住保障，对其改革一直比较谨慎，在农村宅基地制度改革试点工作中，其流转对象依旧被限制在同一集体经济组织内。2015年，国务院部署农村承包土地（指耕地）的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点<sup>④</sup>，赋予了农民农村宅基地抵押权。与此同时，全面开展宅基地确权登记发证工作也为农村宅基地制度改革的推进提供了支持。这些改革表明，农村宅基地的产权公共域II在缩小，但其产权公共域V在扩大，而其产权公共域I内产权属性价值逐渐凸显，产权公共域I不断缩小。

综合来看，关于农村宅基地产权公共域与权能演变分析结果见表4。

表4 基于不完全产权生命周期模型的农村宅基地产权公共域与权能演变分析

	1949~1977年		1978~1999年		2000年至今	
	特点	表现	特点	表现	特点	表现
产权公共域I	缩小	社会保障功能	缩小	社会保障功能	缩小	社保、资产功能
产权公共域II	扩大	缺少法律登记	缩小	申请登记使用	缩小	确权登记发证
产权公共域III	扩大	模糊公共利益征地	扩大	模糊公共利益征地	扩大	模糊公共利益征地

<sup>①</sup>1981年国务院发布的《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》要求，在农村地区，农民建房要有统一规划，要对农村住房建设合理布局，做到节约用地。

<sup>②</sup>资料来源：[http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200412/t20041227\\_63701.htm](http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200412/t20041227_63701.htm)。

<sup>③</sup>2004年，国务院发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》指出，改革和完善宅基地审批制度，加强农村宅基地管理，禁止城镇居民在农村购置宅基地。2004年，国土资源部出台《关于加强农村宅基地管理的意见》指出，严禁城镇居民在农村购置宅基地，严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证。2007年，国务院办公厅发布的《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》再次申明，农村宅基地只能分配给本集体经济组织成员使用，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。

<sup>④</sup>参见2015年国务院发布的《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/24/content\\_10121.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/24/content_10121.htm)。

统一市场视角下城乡建设用地制度变迁分析

产权公共域IV	扩大	经济能力弱	缩小	经济能力增强	缩小	财产使用能力变强
产权公共域V	扩大	不能流转	扩大	受限制流转	扩大	成员身份性限制
权能完整性	不完整	无处分	不完整	限制性处分	不完整	限制性处分
占有权能	逐渐稀释	征收	稀释缩小	征收	稀释缩小	明确用益物权
使用权能	逐渐稀释	经济能力弱	稀释缩小	符合规划、限额	稀释缩小	一户一宅, 限额
收益权能	逐渐稀释	不能流转	稀释缩小	流转限制不严格	稀释缩小	征收补偿增加
处分权能	逐渐稀释	不能处分	稀释缩小	受限制流转	稀释缩小	试点抵押、流转
权能完全性	不充分	—	不充分	—	不充分	—

注：1949~1962年农村宅基地产权完整，但时间跨度太短，故不在表中单列分析。

#### 四、对构建城乡统一的建设用地市场的理论解释

从上文基于不完全产权生命周期模型对城乡建设用地制度变迁的分析中可以看出，国有建设用地、集体经营性建设用地和农村宅基地产权的不完全程度不同，产权公共域大小不一，影响产权公共域属性的因素不同。根据上文分析，本文绘制出城乡建设用地产权公共域变化示意图（见图3），以此对构建城乡统一的建设用地市场进行理论解释。

##### （一）国有建设用地产权不完全程度最低，但仍受统一供地和年度计划指标制度限制

国有建设用地的产权公共域最小，最接近完全产权，其市场化程度最深，但仍然存在行政干预（例如土地利用年度计划、土地统一供给）过强以及政府既做“运动员”又做“裁判员”双重角色等问题。虽然较强的行政干预增强了政府对土地市场的调控作用，但是，其中存在的上述问题都增加了产权稀释程度，造成产权公共域扩大，阻碍了产权在市场交易过程中的自身调节功能，增加了交易成本和不可预见性。从产权生命周期来看，国有建设用地产权公共域表现出由小变大再逐步缩小的过程。在计划经济时代，以无偿、无期限使用为特征的国有土地产权制度造成土地的资产属性价值没有得到体现，从而落入公共域中。不完全的权能造成土地利用效率低下，阻碍了产权制度优化资源配置的作用。1978年改革开放后，国有土地制度的各项改革不断缩小土地产权公共域，扩大土地产权权能，增强市场主体之间的竞争，加速要素流动，使国有建设用地产权制度效率不断提高，土地资源配置不断优化，其资产价值不断显现。目前来看，虽然国有土地的市场化程度最高，但其存量市场发育滞后、征地范围过宽等问题依然存在，外部主体对公共域内产权资产属性价值的需求逐渐增加，国有建设用地产权的边际交易成本依然有下降的空间。因此，应继续扩大国有建设用地有偿使用范围，深化征地制度改革，盘活二级市场，使产权效率进一步提高，最终实现土地资源的优化配置。

##### （二）集体经营性建设用地产权不完全程度次之，征地公权力侵害和流转用途受限阻碍其产权效率释放

集体经营性建设用地的产权公共域经历了由小变大，如今又逐步缩小的过程。改革开放初期，国家为了刺激乡镇企业发展，使集体经营性建设用地的权能较为完整，乡镇企业凭借土地资源优势实现了快速发展。进入20世纪90年代后，随着1994年分税制改革的实施，地方政府为了垄断土地一级市场，以获取巨额土地财政收入，不得不严格限制集体经营性建设用地的权能，使集体土地的部分资产

属性价值落入公共域内。而沿海地区、大城市郊区等发达地区土地价值的上升吸引了更多外部主体参与对公共域内土地资产价值的追逐中，造成集体建设用地隐形流转、农村建设用地侵占耕地等问题。进入 21 世纪后，集体建设用地入市制度改革试点不断推进，以释放公共域内土地的资产属性价值，提高土地利用效率。但从目前来看，集体经营性建设用地产权权能强度依然比国有建设用地小。同时，征地制度中公共利益界定模糊，增值收益分配不均，造成集体土地产权权能天生与国有土地产权权能不对等，其产权权能仍易受征地公权力的侵害。加之集体经营性建设用地入市在用途上受到限制，其产权交易效率因此受到影响。总体来看，由于集体经营性建设用地具有稀缺性，其公共域内资产属性价值还将呈不断上升趋势，外部主体对其产权公共域调整的需求频率将越来越高，所以，呼吁改革集体经营性建设用地入市制度的要求会越来越强烈。

### （三）农村宅基地产权不完全程度最大，成员身份性和社会保障功能束缚其趋向完全产权

对比来看，农村宅基地的产权公共域最大，产权不完全程度最高。农村宅基地制度作为中国特色的土地管理制度，在其诞生之初就被赋予了农村住房保障功能，无偿、无期限、有限流转的制度设计使其绝大部分资产属性价值落入公共域内，不能以产权制度来优化其配置。改革开放后，随着对土地商品属性认识的深入和其资产属性价值的实现，农村宅基地落入公共域内的巨大价值不断显现，而对农村宅基地产权权能的严格限制使农民丧失了获得这部分价值的合法途径，农民不得不以建造城中村、小产权房等形式来表达调整其公共域的需求。而且，随着城镇化进程的不断推进，宅基地（建设用地）稀缺性带来的价值诱惑将吸引更多的外部主体展开对其产权公共域内属性价值的追逐，调整宅基地产权公共域的需求将愈发强烈。这表明，已有的宅基地产权制度的效率正不断下降，它已不能适应外部环境的变化，改革农村宅基地制度的呼声越来越高。与此同时，农村宅基地取得的成员身份性和其社会保障功能的束缚（林超、谭峻，2013），都严重削弱了其作为普通集体建设用地本应享有的权能，阻碍了市场机制在土地资源分配中的调节作用。所以，一定程度上放宽农村宅基地流转对象的地域范围（例如从村集体经济成员扩展为本村以外的乡镇或县域内的农村居民），恢复其建设用地产权属性，缩小其产权公共域，扩大其权能，将成为未来农村宅基地制度改革的突破点。

### （四）构建城乡统一的建设用地市场将是一项渐进性、阶段性工程

由上述三种建设用地制度变迁背后的不完全产权生命周期演化进程来看，构建城乡统一的建设用地市场的本质是城市国有建设用地和农村集体建设用地的不完全产权向完全产权逼近的过程，是产权公共域不断缩小的过程，是产权效率不断提高的过程，最终要实现的目标是：无论在城市还是在农村，建设用地不因产权主体不同而被区别对待，都能够按照土地利用规划和用途管制实现自由交易，使市场机制在土地资源分配中发挥决定性作用。但是，从目前来看，上述三种建设用地产权的不完全程度有异，产权公共域大小不一，产权公共域属性范围不同，因此，现在谈“同地同权”，为时尚早。而且，上述三种建设用地产权处于不完全产权生命周期的不同演进阶段，所以，构建城乡统一的建设用地市场将是一项长期工程，是一个渐进式的过程，需要按阶段进行，要根据各自不同的产权属性，适时缩小各自的产权公共域，最终实现产权的统一，进而实现市场的统一。从构建阶段看，第一阶段，通过改造产权主体和加强外部制度环境建设，培育农村集体建设用地市场（集体经营性建设用地和宅基地），

继续扩大国有建设用地市场；第二阶段，深化对已有制度的改革，促进农村集体建设用地市场与城市国有建设用地市场的衔接过渡；第三阶段，打通制度的最后壁垒，最终实现城乡统一的建设用地市场。

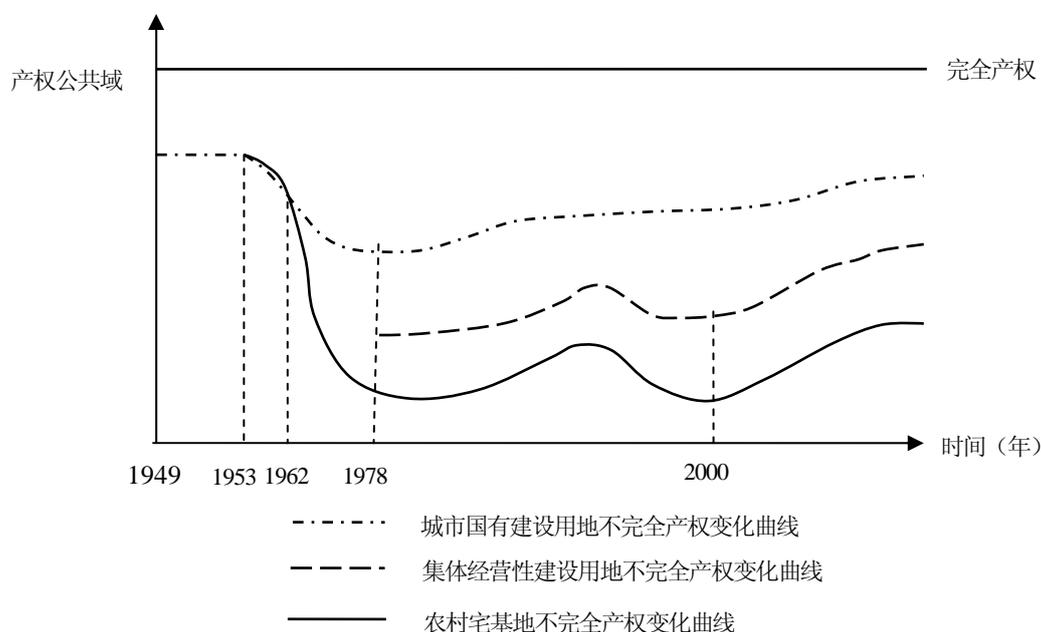


图3 城乡建设用地产权公共域变化示意图

## 五、结语

城乡土地制度改革是深化中国特色社会主义市场经济体制改革的重要内容，是推动中国经济社会发展与转型的重要力量，是落实城乡融合发展与乡村振兴战略的重要抓手。当前，城乡割裂的建设用地制度暴露出越来越多的问题，构建城乡统一的建设用地市场已然成为城乡土地制度改革的热点与难点。通过对城市国有建设用地、集体经营性建设用地和农村宅基地制度变迁及其背后不完全产权生命周期的分析，可以看出，三者的产权公共域大小不一，产权不完全程度有异，产权公共域属性范围不同，构建城乡统一的建设用地市场将要经历长期、阶段性过程，是一个不完全产权向完全产权趋近的过程，是产权公共域不断缩小的过程。要根据三者产权公共域与权能演变特点采取差异化改革措施，逐步实现城乡建设用地“同权同价”，使土地要素在统一、竞争的市场机制作用下实现最优配置。

### 参考文献

- 1.巴泽尔，1997：《产权的经济分析》，费方域、段毅才译，上海：上海三联书店、上海人民出版社。
- 2.曹笑辉、汪渊智，2014：《城乡统一的建设用地市场制度构建》，《求索》第1期。
- 3.陈利根、李宁、龙开胜，2013：《产权不完全界定研究：一个公共域的分析框架》，《云南财经大学学报》第4期。
- 4.陈燕，2012：《城乡建设用地市场一体化的突破点及模式选择》，《福建论坛（人文社会科学版）》第12期。
- 5.陈燕，2011：《中国城乡建设用地市场一体化是历史的必然》，《福建论坛（人文社会科学版）》第11期。

- 6.陈悦、田代贵, 2014:《交易平台、运行体系与农村建设用地资本化》,《改革》第10期。
- 7.段毅才, 2006:《论“大产权”和“小产权”——关于产权概念的思考》,《经济研究参考》第12期。
- 8.哈罗德·德姆塞茨, 1999:《所有权、控制与企业》,段毅才译,北京:经济科学出版社。
- 9.付光辉、刘友兆、吴冠岑, 2008:《论城乡统筹发展背景下城乡统一土地市场构建》,《中国土地科学》第2期。
- 10.高磊, 2010:《产权效率的演进逻辑与考量研究》,东北财经大学博士学位论文。
- 11.黄珂、张安录, 2016:《城乡建设用地的市场化整合机制》,《改革》第2期。
- 12.科斯、阿尔钦、德姆塞茨等, 1995:《财产权利与制度变迁》,刘守英等译,上海:上海三联书店。
- 13.李宁、陈利根、龙开胜, 2014a:《农村宅基地产权制度研究——不完全产权与主体行为关系的分析视角》,《公共管理学报》第1期
- 14.李宁、董银霞、陈利根, 2014b:《产权公共领域语境下的主体行为二重性与制度变迁研究》,《当代经济科学》第3期。
- 15.厉以宁, 2013:《中国经济双重转型之路》,北京:中国人民大学出版社。
- 16.林超、谭峻, 2013:《农村宅基地制度改革研究——基于宅基功能演变分析的视角》,《经济体制改革》第5期
- 17.罗必良, 2011:《农地产权模糊化:一个概念性框架及其解释》,《学术研究》第12期。
- 18.马凯、梁流涛、杨渝红, 2009:《我国城乡非农建设用地市场之演化规律研究》,《中国人口·资源与环境》第3期。
- 19.马欣、陈江龙、吕赛男, 2009:《中国土地市场制度变迁及演化方向》,《中国土地科学》第12期。
- 20.钱忠好、马凯, 2007:《我国城乡非农建设用地市场:垄断、分割与整合》,《管理世界》第6期。
- 21.石晓平、曲福田, 2005:《经济转型期的政府职能与土地市场发育》,《公共管理学报》第1期。
- 22.思拉恩·埃格特森, 2004:《经济行为与制度》,吴经邦、李耀译,北京:商务印书馆。
- 23.谭术魁、刘玲, 2009:《建立城乡统一的建设用地市场之我见》,《国土资源》第4期。
- 24.谭文兵、刘彩霞, 2010:《浅析城乡统一的建设用地市场构建的阻碍因素与对策》,《广东土地科学》第3期。
- 25.王克忠, 1996:《农村集体土地入市的几个问题——兼论建立城乡统一的地产市场》,《中国土地科学》第S1期。
- 26.王小映, 2009:《平等是首要原则——统一城乡建设用地市场的政策选择》,《中国土地》第4期。
- 27.王亚红、李富忠, 2011:《城乡建设用地市场一体化的制约因素及对策分析》,《山西农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 28.王作堂、王文珍, 1990:《论我国城市土地使用权制度的改革》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 29.吴冠岑、牛星, 2010:《构建城乡一体化的建设用地市场探讨》,《国土资源科技管理》第1期。
- 30.肖屹、钱忠好, 2005:《交易费用、产权公共域与农地征用中农民土地权益侵害》,《农业经济问题》第9期。
- 31.尹伯成, 2013:《构建城乡统一的土地市场》,《中国地产市场》第7期。
- 32.张峰, 2010:《产权残缺与利益公共补偿——基于市场与政府职能边界的理论探讨》,《中南财经政法大学学报》第4期。
- 33.张润锋, 2015:《论巴泽尔产权分析的属性基础》,《河北经贸大学学报》第2期。
- 34.张舟、吴次芳、谭荣, 2015:《城乡建设用地统一市场的构建:出发前的再审视》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第3期。

- 35.郑云峰、李健建, 2013:《我国城乡建设用地市场一体化的问题探究与对策前瞻》,《发展研究》第1期。
- 36.Bazel, Yoram, 1977, "An Economic Analysis of Slavery", *The Journal of Law and Economics*, 20(1): 87-110.
- 37.Bazel, Yoram, 1974, "A Theory of Rationing by Waiting", *The Journal of Law and Economics*, 17(1): 73-95.
- 38.Coase, R. H., 1988, *The Firm, the Market and the Law*, Chicago: University of Chicago Press.
- 39.Demsetz, H., 1967, "Toward a Theory of Property Rights", *The American Economic Review*, 57(2): 347-359.
- 40.Demsetz, H., 2002, "Toward a Theory of Property Rights II: The Competition between Private and Collective Ownership", *The Journal of Legal Studies*, 31(2): S653-S752.

(作者单位: 山西财经大学公共管理学院)

(责任编辑: 陈秋红)

## **The Institutional Change of Urban and Rural Construction Land from the Perspective of a Unified Market: Based on a Life Cycle Model of Incomplete Property Rights**

Lin Chao

**Abstract:** Based on Bazel's "public domain" and Demsetz's "property defect", this article constructs a theory of incomplete property rights and a life cycle model of incomplete property rights. Based on that theoretical framework the study analyzes the changing public domain of incomplete rights with the institutional change of state-owned construction land, collective profitable construction land and rural residential land. It concludes that the level of incomplete property rights of state-owned construction land is lowest among the three. However, the usage is restricted by the system of a unified land supply and annual land plan. The level of incomplete property rights of collective profitable construction land is medium. Land acquisition and restriction of land use have provided wrong incentives for greater efficiencies in the collective profitable construction land. The level of incomplete property rights of rural residential land is highest among the three. Its development to a system with complete property rights is restricted by its collective membership and its basic social function. Given the differences among the three types of land reform in the scale of public domains, level of incomplete property rights and attributives of public domains, the study concludes that the establishment of a unified market of urban and rural construction land is a long-term process in which public domains should decrease gradually and complete property rights will be realized progressively.

**Key Words:** Land Market; Urban and Rural Construction Land; Public Domain of Property Right; Incomplete Property Right