

# 工业用地市场化配置改革的制度变迁逻辑

——基于“主体互动－制度共演”框架的分析

邹旭 马贤磊 石晓平\*

**【摘要】**工业用地配置是当前要素市场化改革的重要内容。历经40余年的长期改革，市场在其中发挥的作用仍需要进一步加强，如何理解工业用地市场化配置改革的内在逻辑。通过纳入多类行为主体和关联制度，论文构建了“主体互动－制度共演”的理论框架，围绕改革开放以来工业用地市场化配置的改革历程和逻辑展开制度分析。研究发现，中央政府、地方政府和工业企业围绕工业用地配置制度充分互动，分别以制度供给、制度创新和制度需求的形式，在工业用地市场化配置的初步探索、发展调整和深化改革阶段主导了制度演变方向。土地产权、财政管理和政绩考核等关联制度安排也在工业用地配置制度演化过程中发挥了重要作用。研究认为，未来工业用地配置会以市场主体向上传递制度需求的互动形式深化改革，故应建立制度需求的有效反馈机制，服务企业发展和产业转型，重点优化土地利用计划管理和用途管制制度，加快培育土地二级市场和城乡统一的建设用地市场体系。

**【关键词】**工业用地 市场化配置 制度变迁 地方政府

**【中图分类号】**D63

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1674-2486(2024)02-0176-20

---

\* 邹旭，南京农业大学公共管理学院钟山青年研究员、博士后；马贤磊，南京农业大学公共管理学院、中国资源环境与发展研究院教授、博士生导师。通讯作者：石晓平，南京农业大学公共管理学院、中国资源环境与发展研究院教授、博士生导师。感谢南京市规划和自然资源局江宁分局王平科长和江苏苏地仁合规划设计有限公司付小燕工程师的调研协助，感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。文责自负。

基金项目：国家社会科学基金项目“共同富裕进程中土地市场发育的支持政策研究”（22VRC163），江苏省自然资源厅2022年度自然资源科技计划项目“新形势下存量产业用地提质增效研究”（2022039），教育部高等学校学科创新引智计划资助项目“农村土地资源多功能利用研究创新引智基地”（B17024），南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社会科学基金项目“城市建设用地复合利用的绩效评估与增值收益共享机制研究”（SKYZ2023004），南京市社会科学基金“学习贯彻党的二十大精神”专项项目“新发展格局下南京产业用地更新的治理路径研究”（23YB01）。

## 一、引言

自2020年《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（中发〔2020〕9号）、《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》（中发〔2020〕10号）发布以来，要素市场化配置愈加成为国家制度改革以及社会关注的热点话题。但就工业用地要素而言，近20年来，地方政府主导土地出让一级市场的现象普遍存在，二级市场发育也较为滞后。工业用地配置中的市场缺失带来了深刻的社会经济影响，地方政府往往以工业用地出让方式和价格作为地区间招商引资竞争的重要手段（杨其静等，2014），这不仅引发了工业用地规模的快速扩张，还促使低质工业企业在“以地引资”过程中涌入市场，成为制约产业转型升级和绿色低碳发展的重要因素（米旭明，2022；陈前利等，2019）。

事实上，早在20世纪80年代左右，遵循着渐进式的改革思路，我国便开始了工业用地市场化配置的有益探索。但历经40余年的长期改革，增量工业用地指标目前仍然受到土地利用计划管控，存量土地市场改革在2019年才迎来首个顶层政策文件，政府与市场的作用复杂地交织在一起，构成了当前工业用地配置的特殊形式。虽然工业用地市场化配置改革既滞后于商住用地的改革进程，也有别于西方国家以私人交易为主要特征的工业用地市场体系，但不可否认的是，地方政府主导的工业用地配置既可以吸引企业入驻、加快招商引资（杨其静等，2014；刘元春、陈金至，2020），也能够缓解企业的用地成本和资金约束（黄健柏等，2015），有力推动了产业体系建设和工业化发展。那么，如何理解我国工业用地市场化配置改革的内在逻辑？面对日益紧迫的资源环境约束以及经济高质量发展的迫切要求，传统的“以地谋发展”模式难以为继，未来的工业用地配置制度又该如何深化改革？

已有研究多集中于农村土地制度改革，而工业用地制度变迁的逻辑解释却相对缺乏，相关文献或局限于一般性历史回顾（高魏等，2013），或立足于现实问题给出未来改革重心（严金明等，2020），既缺乏基于制度变迁理论的规范研究，也未建立制度演变规律与未来发展的联系。虽然实证文献对工业用地配置的制度绩效给予了大量关注，如从出让价格（Du et al.，2016）、供应方式（徐升艳等，2018）等角度定量评估工业用地市场化改革的经济效应，但仅从特定方面独立开展，不仅在截面上缺乏制度体系的整体性研究，也没能从相对较长的时间维度探究其演变规律和逻辑。

考虑到工业用地配置制度内嵌于国家治理体系，既与土地产权制度安排有

关，也受到央地关系的影响，而且作为核心的生产要素，工业用地的配置制度深刻影响着工业企业行为。因此，本文通过探索制度变迁理论的本土化改造，纳入中央政府、地方政府和工业企业等行为主体，以及财政管理体制和政绩考核体制等关联制度，构建“主体互动 - 制度共演”的分析框架。通过回顾工业用地市场化配置的改革历程，重点剖析制度变迁的内在逻辑，推演未来改革方向，以期为深化工业用地配置改革、推动工业经济转型发展提供政策建议。

## 二、理论分析框架

主流的制度变迁理论认为，人们通过对不同制度安排的社会净效益加以比较，选择其中净效益最大的制度（North，1990）。当生产技术、资源相对价格、外生的交易费用和制度选择集等要素发生变化时，另一种可供选择的制度安排可能会带来更高的社会净效益，原有的制度均衡被打破。此时，如果制度变迁的交易成本低于社会净效益的增加，那么制度变迁就会发生（董志强，2008）。但基于比较静态分析方法，上述理论单纯将制度变迁归结于外生因素，解释力相对较弱。而后的研究开始重新审视凡勃伦的制度演化思想，发展形成了更有解释力的制度变迁理论体系。第一，考察微观个体的认知过程。通过借鉴认知科学的相关理论，从更加微观的心智模型角度，探索当事人如何在有限理性的状态下形成主观认知与行为决策，继而推动制度的动态演化（North，2005；Schutt & Turner，2019）。第二，强调主体互动的重要作用。将个体与组织、内部与外部群体之间围绕制度规制的互动过程纳入分析，认为这种复杂的互动关系构成了社会演进的动力来源（Hayek，1973），并把制度视作博弈结果，运用博弈论方法将其理论化（Schotter，1981）。第三，关注关联制度的共生演化。综合考虑政治、经济、社会和文化等宏观制度因素（Acemoglu & Robinson，2012；Greif，2006），探究在多元制度共同存在的客观事实下，行为主体的认知变化和利益冲突（李芝兰等，2020），分析相互依存或补充的关联制度如何与特定制度进行内生互动与演化（盛广耀，2017）。

需要注意的是，社会制度自发演化的逻辑起点是个人“习惯”，实践分析的重要类型也是“习俗”和“惯例”等非正式制度，已有研究往往排除对第三方力量设计制度的考察（韦森，2003）。然而在现实世界中，许多短期和具体的正式制度安排却是被政府等机制设计者强制创造出来的。但从长期来看，制度变迁一定是一个自发演进的动态过程，不存在任何所谓的强制性（黄少安、刘海英，1996）。这是因为制度本身作为信念系统，是多方博弈后的均衡结果（Aoki，2001）。即便是政府的制度安排，在被广泛接受、达成博弈均衡之前，

本质上与“习俗”和“惯例”等非正式制度一样，都可以被看作是制度演化主体追求效用最大化下的主观认知与行动规则，只有当其被其他行为主体接受和遵从，并成为统一的信念系统，才得以上升为正式制度。因此，可以通过探究各级政府和其他行为主体之间的互动过程，对正式制度变迁进行动态分析和解释。事实上，部分研究已经将政府角色纳入制度变迁的分析框架。比如，中国农村土地制度改革的部分研究就强调央地之间的互动过程对于制度演化的重要推动作用（Feng et al.，2014；丰雷等，2019）。

基于上述分析，本文认为工业用地制度变迁的动态过程是多类行为主体围绕特定制度和其他关联制度内生互动、共生演化的结果，据此构建“主体互动-制度共演”的工业用地配置制度变迁分析框架（如图1所示）<sup>①</sup>。考虑到中国的工业用地配置制度极具特殊性，行为主体和关联制度等核心要素都应在上述理论基础上进行相应的本土化改造。

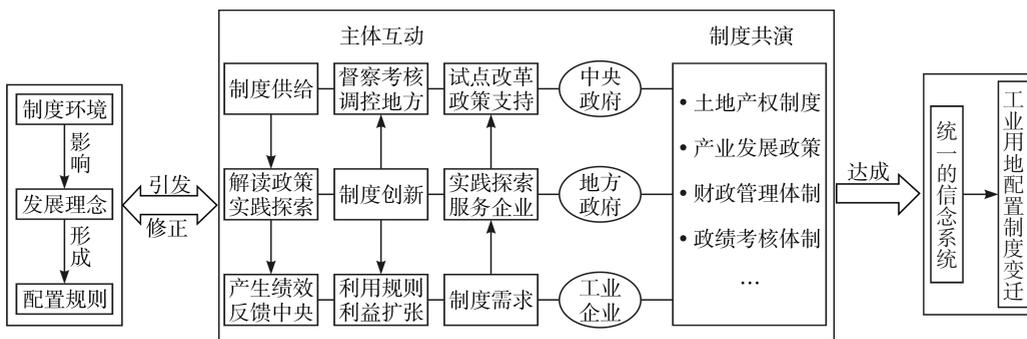


图1 工业用地配置制度变迁分析框架

资料来源：作者自制。

### （一）工业用地配置制度变迁中的行为主体互动

工业用地配置制度内嵌于国家治理体系，涉及工业企业、地方政府和中央政府三类行为主体。作为工业用地实际使用者，工业企业的行为决策不仅深受土地制度影响，工业企业还可以通过自下而上传递制度需求的形式，直接参与到工业用地配置的制度变迁历程中。在社会组织层面，中央政府凭借法律规范、行政命令以及政治激励等方式，对工业用地配置制度自上而下的供给拥有绝对的主导能力。此外，作为中央代理人的地方政府拥有较大的资源配置权力，也

<sup>①</sup> 正式制度变迁更多强调宏观层面的主体互动和制度共演，为了保证逻辑一致性，本文不再从初始的微观个体认知角度出发来研究。

直接参与到工业用地配置制度实施与创新的环节当中，在中央政府的制度供给和企业的制度需求中发挥着承上启下的重要作用（杨瑞龙，1998）。

三类行为主体在制度变迁各阶段的互动过程中扮演着不同角色。在中央集权型计划经济国家的市场化进程中，一般会随着行政性放权和经济性分权，表现出从中央制度供给、地方制度创新再到个体制度需求的阶梯式渐进过渡特征（杨瑞龙，2018）。在以中央制度供给为变迁起点的第一阶段，受到国内经济状况和国际经济形势等制度环境的影响，中央政府形成宏观的产业和经济发展理念，通过将工业用地作为有效的政策工具，引导其配置规则有效调整，包括工业用地有偿使用和市场化改革等方面，并配以法律法规和政策文件进行显化的制度供给，以纵向行政系统自上而下地强制地方政府和工业企业负责执行。当然，中央的制度供给也可以是“有意模糊”的宏观改革方针，这将给予地方和企业一定的探索和适用空间（丰雷等，2019）。作为权力中心的中央政府会同时接受来自地方和企业的制度反馈，如果地方政府和工业企业的实践探索有助于实现产业和经济发展目标，那么工业用地配置规则将可能上升成为正式的制度安排。

在以地方制度创新为变迁起点的第二阶段，地方政府根据自身面临的激励和约束环境变化情况，形成包括财政收益、政治晋升等发展目标。伴随着改革权限的逐步下放，地方政府对政策模糊部分有着更大的制度创新空间，可能会选择性地落实或根据需要故意扭曲中央政府的本意（Liu et al. , 2016）。此时，其工业用地配置规则往往突破上一阶段稳定生成的制度系统，引发新一轮的制度变迁过程。当地方创新规则扩散到工业企业层面，由于双方的利益关系密切，企业可能会与地方政府达成统一信念，并利用地方政府的创新规则，实现自身效益的最大化。但对中央政府而言，监督、考核地方政府并确保其行为规范符合产业经济发展理念以及工业用地配置规则是非常重要的，如果地方政府的创新实践不利于实现国家治理目标，中央政府则会进一步缩小政策模糊空间，通过一系列强制且明确的政策指令，以及复杂的关联制度设计调控地方政府行为，直到行为主体再次达成统一的信念系统。

在以企业制度需求为变迁起点的第三阶段，随着社会经济环境的变化以及放权让利的市场化改革，作为工业用地配置制度落地的最后一步，工业企业不再被动接受来自中央政府和地方政府的制度安排，而是在逐渐拥有自主权后，形成既符合企业发展需要，也满足国家发展理念的工业用地配置新规则，从而引发工业用地配置制度的再次变迁。当制度需求向上传递，地方政府判断企业反馈的制度需求是否合规，并权衡实施政策创新可能带来的收益、成本与风险，继而对有益的制度需求加以实践探索。同样地，如果中央政府认可企业制度需

求，则会支持地方政府政策创新，并推进地方开展试点改革，保留和推广效果较好的政策实践，最终形成新的制度体系。

## （二）工业用地配置制度变迁中的关联制度共演

除了围绕工业用地配置制度的特定政策展开互动以外，相关联的其他制度也往往被视作推进工业用地制度变迁的重要工具，并与之共生演化，如土地产权制度。在我国城乡土地所有制的二元结构下，集体土地用于工业生产的权力管制是地方政府能否主导工业用地供应的主要影响因素。当集体土地使用权转让受限时，地方政府对城市土地拥有绝对的配置权，更可能过度干预工业用地市场配置过程；反之，在城乡统一的建设用地市场体系中，则可以形成多主体供地机制，提高工业用地市场化配置的竞争性。

再如，产业政策体系。一方面，产业发展政策是影响中央政府工业用地配置规则的重要因素。作为产业发展的空间载体与生产要素，工业用地配置制度需要服务于宏观层面的产业和经济发展理念。另一方面，产业政策也是引导和调控地方政府工业用地配置的重要抓手（张莉等，2017）。如果当前的工业用地配置规则不利于产业转型升级，中央政府可以通过设置鼓励、限制类产业目录，结合相配套的奖惩机制，倒逼工业用地配置规则的制度创新，从而深刻影响工业用地配置制度变迁的动态过程。

此外，财政管理体制和政绩考核体制也与工业用地配置紧密相关。在上述两类体制环境中，地方政府面临着财政激励和政治激励（冯兴元，2010），而回应激励的直接方式之一即是以工业用地作为政策工具，通过调整工业用地配置规则，获得财政收入和政治晋升。换言之，中央政府能够借助财政管理和政绩考核体制，激发地方政府创新或者调控地方政府行为，从而推动制度变迁。当然，地方政府也可以通过效率评价考核、动态监管制度等调控工业企业的用地行为，推动三者共有信念的达成。

## 三、中国工业用地市场化配置的改革历程与逻辑

改革开放前，我国的工业用地基本以行政划拨方式，长期且无偿地配置给用地单位。随着市场化导向的改革开放政策的实施，工业用地有偿使用和市场化配置制度逐步确立并演变至今。按照工业用地市场化配置改革的演进历程及主导主体，下文围绕中央政府主导的初步探索阶段、地方政府主导的发展调整阶段、工业企业主导的深化改革阶段展开分析。

### （一）中央政府制度供给：工业用地市场化配置的初步探索

工业用地从计划管理到市场化配置的制度改革是应对当时国内外经济环境的必然结果。20世纪70年代，世界经济正依靠新科技革命加速发展，而我国经济的发展进程却在1966—1976年间被严重扰乱，与西方国家的差距明显拉大（萧冬连，2017）。在这种经济环境下，我国政府逐渐意识到计划管理体制的弊端，开启了经济建设和改革开放的历史发展新时期。随着市场化导向的经济体制改革和对外开放政策的实施，大量外资企业涌入中国市场，如果继续沿用以往无偿划拨的供地方式，必然带来国有资产流失问题，而且经济建设急需大量资金支持，原有的工业用地制度无法满足这一要求。基于此，中央政府开始探索土地有偿使用制度和市场化配置改革，并于1979年出台《中华人民共和国中外合资经营企业法》，要求“中国合营者的投资可包括为合营企业经营期间提供的场地使用权。如果场地使用权未作为中国合营者投资的一部分，合营企业应向中国政府缴纳使用费”。1988年修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）进一步规定，国家依法实行国有土地有偿使用制度，国有土地和集体所有土地使用权可以依法转让，从此，工业用地进入市场有了法律基础（如图2所示）。

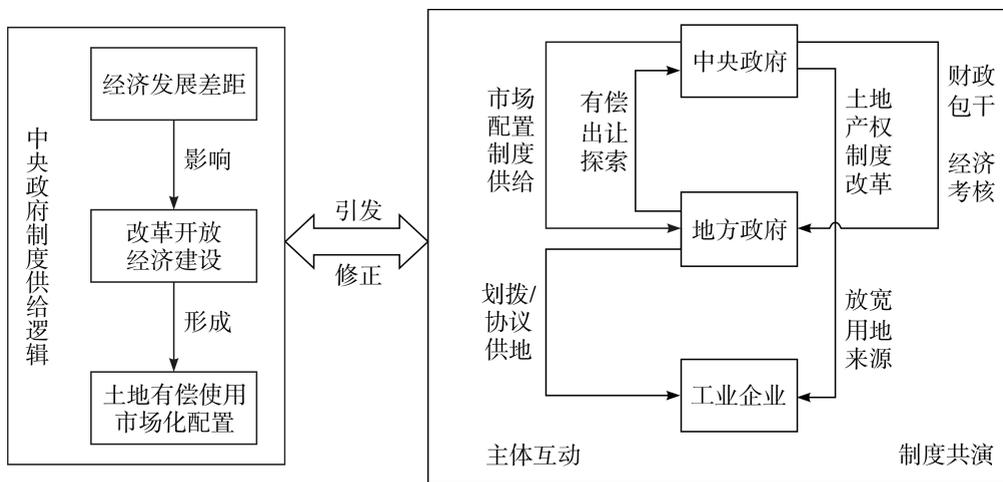


图2 工业用地市场化配置初步探索的制度逻辑

资料来源：作者自制。

除了上述工业用地配置的制度供给外，中央政府还改革了与之相关的财政管理体制和政绩考核体制。首先，由于计划管理体制打压了地方积极性，不仅不利于地方政府有效介入工业用地配置，更产生了“鞭打快牛”和“会哭的孩

子有奶吃”等逆向激励问题（吕冰洋、台航，2018）。因而，从1980年开始，中央政府逐步实施“划分收支、分级包干”的财政包干制。其次，政府官员的政绩考核制度恢复重建。改革开放前，干部考核着重强调地方官员的主观政治态度，对专业素质的重视程度不够。随着1979年《中共中央组织部关于实行干部考核制度的意见》以及1988年《中央组织部关于试行地方党政领导干部年度考核制度的通知》（中组发〔1988〕7号）等政策的出台，地方政府考核更加注重经济增长等工作实绩，即将地方官员的政治升迁与当地经济增长绩效挂钩。

面对制度环境的变化，地方政府开始主动寻求经济增长，以获取财政收入和政治晋升。在土地配置层面，部分地方政府萌生出“向土地要资金”的行为偏好，以满足城市经济发展需要。一个最为典型的地方探索案例是，深圳借鉴香港土地拍卖制度的经验，在1987年创新性地提出以土地所有权与使用权分离为指导思想的改革方案，有偿出让了中国第一块土地的使用权。虽然深圳有偿出让的首宗土地为住宅性质，但其后续影响扩散到了包括工业用地在内的其他地类，可以视为工业用地市场化配置改革的重要基础。

地方政府土地出让创新举措既可以维护国有资产安全，又能获得长期税收，从而缓解城市发展的资金压力，符合中央政府改革开放和经济建设的发展理念，因此当地方的实践探索向上扩散后，中央政府通过正式制度安排予以认可。1988年的《中华人民共和国宪法修正案》第二条补充了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，肯定了深圳的制度创新。1990年发布的《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》（中华人民共和国国务院令第55号），进一步对国有土地使用权出让、转让、出租、抵押和终止等事项作出规定，明确协议、招标与拍卖等有偿出让和行政划拨并存的双轨制度。此外，中央政府还通过关联的土地产权制度改革，形成城乡土地所有制的二元结构，并赋予集体土地使用权依法转让的权力，放宽了企业用地来源限制，以期加快城乡工业用地市场的探索进程。

有别于国有企业，乡镇企业的盈利直接构成地方财政收入的重要来源，因此针对中央政府的土地产权制度改革，地方政府极力推动乡镇企业建设，通过对各类乡（镇）办、村办、联营、联户和个体企业收取低额的土地使用费，转出集体建设用地。部分地区的政府领导甚至直接担任乡镇企业的行政管理者和投资者等角色（李周炯，2000），集体土地成为地方政府发展工业经济的重要抓手。

在地方政府的工业用地配置规则下，工业企业尤其是乡镇企业基于利润最大化的驱使，倾向于以低廉成本获取超额土地，满足扩张需要甚至投机需求，

地方违法批地与企业违法占地现象也屡禁不止。根据《国家土地管理局关于1990年全国违法占地和执法情况的通报》，需报国务院审批的项目用地约100件，但地方政府实际仅上报了1/3。可以看出，尽管工业用地市场化配置制度初步形成，但由于尚未充分引入价格机制和竞争机制，无偿划拨供地现象仍普遍存在，20世纪90年代划拨供地面积占比甚至高达60%左右。这一阶段的工业用地配置本质仍带有强烈的计划色彩，导致了城市和集体工业用地的粗放利用，建设用地效率低下以及土地闲置浪费的问题尤为突出（周通生，1991）。

## （二）地方政府制度创新：工业用地市场化配置的发展调整

### 1. 突出政府干预的制度创新

在财政包干制下，乡镇产业发展导致国企盈利能力迅速下降，根据《中国统计年鉴》计算，中央财政收入比重从1984年的40.5%降至1993年的22%，中央政府的财政权威性和宏观经济调控能力受到一定程度的削弱。因此，1998年《土地管理法》要求“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”，土地产权制度逐渐由城乡双轨转变为城市单轨，地方政府开始主导工业用地供应。同时，为调整央地财政关系，1994年我国开始实施分税制改革，重新划分了央地之间的财权与事权范围，形成了财政收支状况的“反向剪刀状”，地方政府因此面临着较大的财政压力。

财政分权以及政治集权的制度环境带来了财政激励和政治激励（冯兴元，2010）。地方政府的财政收入部分依赖于企业效益的实现，而政治晋升也与企业发展所带来的经济增长息息相关<sup>①</sup>。依靠工业用地供应的主导地位，地方政府形成“以地引资”“以地晋升”的发展理念，通过大规模、低价格和协议方式出让工业用地，甚至在招商引资过程中以税收减免等优惠措施干预工业用地配置，从而获取税收和政治收益（王媛、杨广亮，2016）。对存量工业用地而言，在增量用地指标不受限制的情况下，面对巨额的再开发成本，地方政府缺乏动力推进低效用地盘活（刁琳琳，2022），存在用地需求的企业也不会以更高的价格在二级市场转入或租入土地。因此，这一时期的存量工业用地盘活进程缓慢，二级市场发育基本停滞（如图3所示）。

---

<sup>①</sup> 虽然地方政府往往以商住用地出让作为应对财政激励的重要举措，但工业用地的作用同样重要。工业用地配置并非追求一次性出让收益，但可以通过吸引资本和劳动力，为城市发展培育税源，从而获得较高的长期税收。

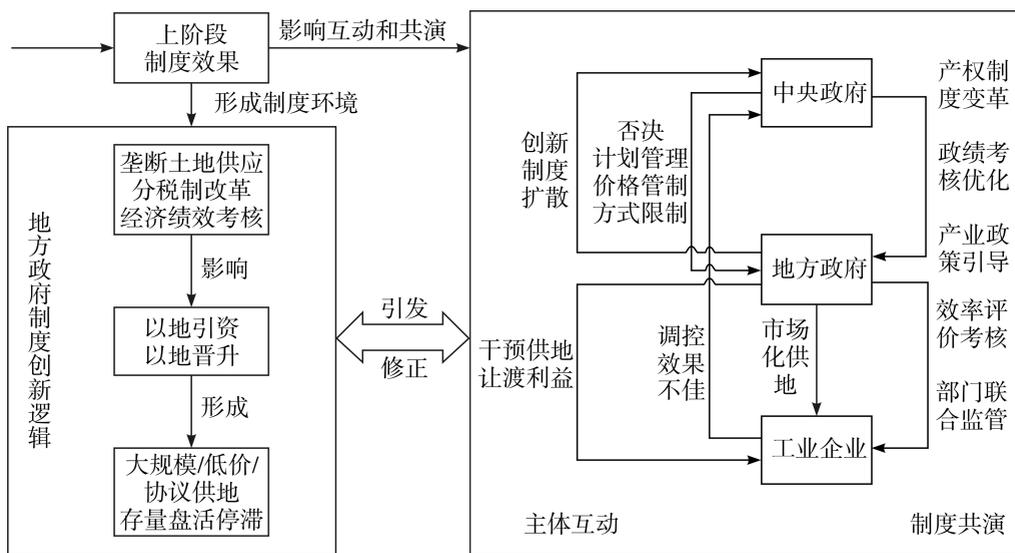


图3 工业用地市场配置发展调整的制度逻辑

资料来源：作者自制。

地方政府的工业用地配置创新规则尽管满足了自身利益诉求，但也产生了土地资源低效利用和闲置浪费等问题，而且“以地引资”质量相对较低，不利于产业转型发展，与中央政府的发展理念相悖。当创新规则扩散后，中央政府重点以计划管理、价格管制以及方式限制等行政手段对地方政府增量工业用地供应进行强制约束。针对供地规模，国家编制土地利用总体规划，实行土地用途管制制度，明确工业用途的土地规模，还将包括工业用地在内的新增建设用地纳入计划控制。针对出让价格，限定行政划拨供地和协议出让工业用地的范围及最低价格，引导节约高效用地。针对出让方式，规定同一地块仅有一个意向用地者的，才可以采取协议方式出让，要求工业用地创造条件逐步实行招标、拍卖和挂牌出让<sup>①</sup>。

然而，中央政府的调控政策无法有效改变地方的工业用地配置规则。面对强烈的财政激励和政治激励，部分地方政府倾向于选择性地落实调控政策。工业用地出让价格仍然偏低，在2000—2006年间，工业用地出让价格仅仅增长了

<sup>①</sup> 本段所援引的政策文件主要为：《国土资源部关于进一步推行招标拍卖出让国有土地使用权的通知》（国土资发〔1999〕30号）、《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（国土资源部〔2002〕11号令）、《协议出让国有土地使用权规定》（国土资源部〔2003〕21号令）、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）。

7.5%，远远落后于商住用地<sup>①</sup>，价格机制无法发挥实质性作用。尽管中央政策限制了工业用地协议出让的适用范围，但地方政府仍然可以创造出“同一地块仅有一个意向用地者”这一条件，协议出让现象没有得到有效遏制。根据《中国国土资源年鉴》计算，2006年工矿仓储用地协议出让面积占比仍旧高达96.8%。整体而言，地方政府的工业用地配置策略虽然可以为城市发展培育税源，一定程度上推动了中国经济增长，但也猛烈刺激了工业用地需求，土地闲置浪费和低效利用的问题突出。伴随着城市的外延式扩张，部分地区开始面临土地资源约束问题，增量土地供应逼近“天花板”，可供利用的后备土地资源已然不足。加之缺乏有效的存量盘活或退出机制，工业用地配置效率仍然较低。此外，在这一阶段的工业用地配置过程中，很多高污染、高能耗的工业企业进入市场，影响了我国的产业转型升级过程（杨其静等，2014）。更严重的是，农村土地无法直接参与工业化进程，一定程度上加剧了城乡发展不平衡的问题（熊柴等，2021），中央政府的工业用地调控效果尚未完全显现。

## 2. 强调市场配置的制度创新

调控政策效果不佳的原因在于互动过程中地方政府、工业企业尚未与中央政府达成统一的信念系统。面对土地资源愈发稀缺、产业缺乏竞争优势等问题，中央政府下定决心匡正地方和企业行为。一方面，中央政府继续强化工业用地调控政策。针对供地规模，中央政府严控东部地区新增建设用地计划指标，加大西部欠发达地区新增建设用地计划指标安排倾斜力度，通过地区间的合理配置，试图解决土地需求从东部向中西部地区扩散的问题（高魏等，2013）。针对出让价格，中央政府从2006年开始制定全国工业用地出让最低价标准，要求工业用地出让最低价标准不得低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定收取的相关费用的总和。针对出让方式，中央政府规定工业用地必须采用招标、拍卖、挂牌方式出让，通过强化执法监察，坚定不移地推进工业用地“招拍挂”出让制度，逐步降低协议出让的可能。对存量工业用地盘活而言，中央政府于2013年启动城镇低效用地再开发试点，之后，围绕“政府引导、市场取向、公众参与、利益共享、因地制宜”的原则，完成国家对城镇低效用地再开发的制度安排<sup>②</sup>。

---

<sup>①</sup> 工业用地价格数据来自中国地价信息服务平台，详见 <https://www.landvalue.com.cn/>。下同。

<sup>②</sup> 本段所援引的政策文件主要为：《国土资源部监察部关于落实工业用地招标拍卖挂牌出让制度有关问题的通知》（国土资发〔2007〕78号）、《关于开展城镇低效用地再开发试点的指导意见》（国土资发〔2013〕3号）、《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）。

另一方面，中央政府还完善相关联的土地产权制度、产业政策体系和政绩考核体制，以激励地方政府有效创新。党的十七届三中全会便提出探索建立城乡统一建设用地市场，试点了征地制度、集体经营性建设用地入市等改革，以期形成更为市场化的多主体供地机制，以城乡建设用地市场竞争促进工业用地配置效率提升。此外，2009年原国土资源部组织发起的“节约集约模范县（市）创建活动”，将土地利用效率、土地市场基础设施建设等六类项目纳入对领导干部政绩考核“指挥棒”，激励地方政府有效落实中央政策。到2013年，中组部提出政绩考核不能简单以地区经济增长论英雄，要求关注有质量、可持续发展的经济发展，加大环境保护等生态指标的考核权重。同时，党的十八大以来的产业政策也更注重创新驱动和新兴技术，“十三五规划”与“十四五规划”等均提出淘汰落后产能、改造升级传统产业，要求发展战略性新兴产业，深入实施制造强国战略。

中央政府新一轮的工业用地调控政策以及关联制度手段修正了地方政府的配置规则（如图3所示）。首先，严格的政策规定和处罚措施，加大了地方政府土地违法成本。其次，地方政府仍处于财政分权的特定环境，必须利用有限的土地资源获取最大化财政收入。最后，为了在政治晋升中获得胜利，地方政府的偏好转向工业用地市场化配置、生态环境保护与产业转型升级等方面。如图4所示，从2007年开始，地方政府的工业用地协议出让现象大幅减少，到2010年后协议出让比重基本低于10%，工业用地配置的公平性和竞争性得到一定程度提升<sup>①</sup>，东部地区的很多城市已从传统的“招商引资”转向“招商选资”，工业用地配置主体向重点产业领域倾斜，汽车制造、医药制造等战略性新兴产业的土地配置规模均呈上升态势<sup>②</sup>。除协议和“招拍挂”出让方式外，深圳、上海等城市创新性地探索20年30年弹性年期出让、先租后让等更为灵活的差别化出让政策，以匹配企业生命周期和产业发展状况。工业用地出让价格也从2006年的485元/平方米升至2019年的856元/平方米，尽管增幅有限，但工业用地合约管理机制部分取代了价格机制的作用。如济南、无锡等地赋予环保部门在工业用地供应中“一票否决权”，上海、苏州等地提出“亩产论英雄”口号，将投资强度、财政税收等经济效益指标作为工业企业准入门槛，并写入国有建设用地使用权出让合同进行后期监管，提高进驻企业质量与工业用地配置

---

① 虽然如此，地方政府还是会通过投资奖励、定向挂牌等多种手段来干预工业用地市场，挂牌出让与协议出让形成明显的替代关系。如图4所示。

② 限于篇幅，重点产业用地配置规模的统计表格略去汇报，感兴趣的读者可联系作者索取。

效率<sup>①</sup>。

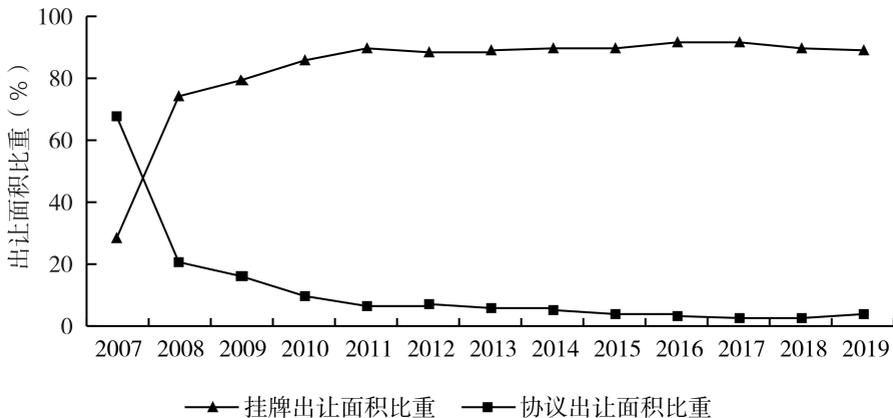


图4 2007—2019年我国工业用地挂牌和协议出让比重情况

资料来源：根据中国土地市场网的供应结果公告数据整理。

在客观的资源禀赋以及中央政府的政策调控影响下，东部地区率先面临着土地资源约束的问题，与之相矛盾的是，这些地区的土地市场需求反而更为旺盛，因此存量用地盘活的制度探索也集中出现在东部地区。上海、广州、深圳等城市相应开展了低效工业用地再开发的制度创新，如广东省的“三旧改造”“城市更新”政策，以及上海市的“腾龙换鸟”“工业用地减量化”政策等，逐步形成回收收储、功能转换、自主改造以及市场流转等模式，以淘汰低端产业，推动转型升级。但工业用地二级市场发育仍然相对滞后，地方政府往往通过回收收储土地使用权，借助地方融资平台，实现土地资产抵押贷款，从而获取预算外收入。之后，重新按照出让程序将其投入一级市场，又可以维护自身作为土地供应者的主导地位，以享有存量工业用地盘活所带来的增值收益。根据自然资源部2018年发布的《关于城镇低效用地再开发工作推进情况的通报》，江苏和湖北等省份的存量建设用地盘活主要为政府收储改造模式，占有项目的比重分别高达52%和70%。

除了严格落实工业用地配置政策，部分地方政府还主动创新工业用地效率评价考核等关联制度。苏州市等地探索差别化城镇土地使用税收政策，对综合评价结果较优的企业实行调档减税，而用地效率较低的企业则不予调档。这相

<sup>①</sup> 值得进一步说明的是，由于我国的城市土地所有权归属国家，工业用地的公共性质注定其不以单纯追求市场收益作为配置目标，不以市场化的价格机制作为配置标准，反而更多地关注产业发展、财政收益、环境保护和就业等多维目标。因此，工业用地的市场化配置并不是指各级政府放任不管，而是应在正确的发展理念与合理的制度框架内，有效发挥市场的决定性作用。产业政策引导、合约指标规制都可以视作我国工业用地市场化配置的特色之处。

当于增加低效工业企业的用地成本，倒逼低效工业企业主动开展存量用地盘活。再如，上海市、义乌市等地建立工业用地联合监管工作机制，通过国土、规划、环保等职能部门联动配合，实现对工业用地的全生命周期管理。

作为外部环境约束，中央政府的政策调控和地方的制度创新影响了工业企业的土地利用行为。工业用地出让价格回归以及各类管制指标约束，可以形成门槛效应，对工业企业进行有效筛选（梅林、席强敏，2018），推动区域内产业梯度转移和产业结构升级（赖敏，2019）。低效工业用地盘活可以通过“回购—收储—再供应”的形式引入高质量企业，也可以通过存量低效企业的升级改造为城市产业转型和经济发展增添活力（刘天乔、饶映雪，2017）。但由于土地二级市场的滞后发育，部分选择退出的企业可能坐地起价，或私下违规交易以规避高额的土地税费，从而带来国有资产收益损失问题（卢为民，2015）。

### （三）工业企业制度需求：工业用地市场化配置的深化改革

在地方政府制度创新过程中，工业企业基本被动地接受自上而下的制度安排。但仅由政府推动工业用地配置制度变迁，无疑忽视了市场微观主体自下而上的制度需求。作为工业用地的实际使用者，工业企业可能会发现一些细节的、容易被政府部门忽视的制度缺陷。伴随着放权让利的市场化改革，拥有自主权的企业开始试图向上传递制度需求，成为引导制度变迁的重要力量（如图5所示）。

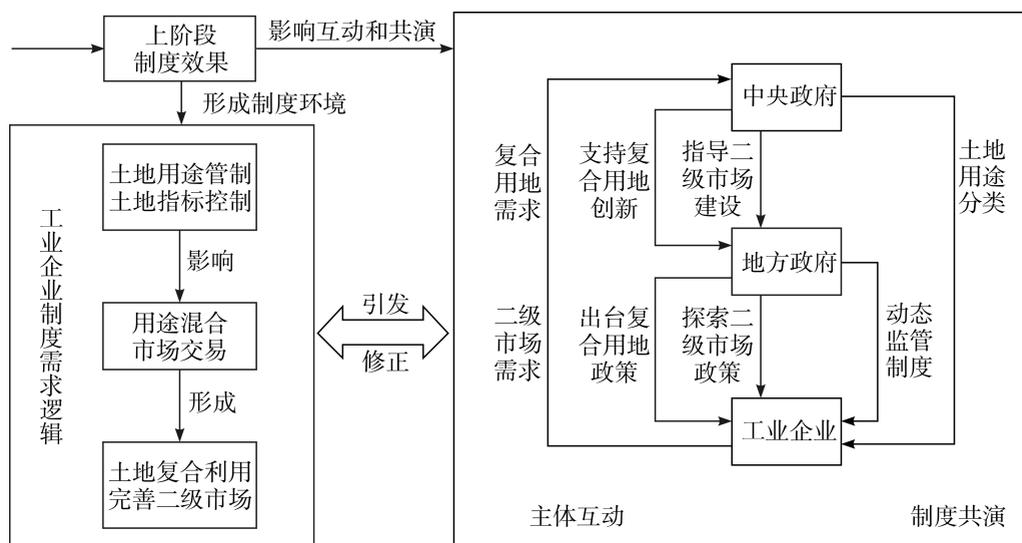


图5 工业用地市场配置深化改革的制度逻辑

资料来源：作者自制。

其一是关于土地多功能混合利用的制度需求。随着中央政府加强产业政策引导，新兴产业形态不断涌现，传统的土地用途管制制度无法普遍适用于差异化的工业企业类型，不利于新兴产业的培育和发展。面对这一制度环境，部分新兴产业试图改变单一土地功能，率先形成土地混合利用的制度需求（苗华楠等，2021），尝试在传统工业用地的基础上，融合制造、研发、服务等多类用途，以满足对工作环境的多元化需求。

由于新兴产业强调全要素生产率，其科技创新水平和产品附加值较高，对土地投入规模要求较低，环境污染等非期望产出也相对较少（王欢芳等，2020），不仅可以稳定地区的财政收入，促进经济增长，还符合中央政府建立现代化产业体系和经济高质量发展的理念。因此，当混合产业用地需求反馈到地方政府，众多城市便展开了有益探索。上海市政府早在2014年就出台《关于中国（上海）自由贸易试验区综合用地规划和土地管理的试点意见》（沪规土资地规〔2014〕443号），通过设立综合用地类型，对地块兼容混合利用的用途比例、供应方式、地价标准、转让管理等进行详细规定。随后，包括青岛、深圳、广州等地均出台了混合多类用途的新型产业用地相关政策。

工业企业制度需求和地方政府制度创新所隐含的信念系统与中央政府一致。原国土资源部、国家发改委等六部委于2015年联合发布《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地政策的意见》（国土资规〔2015〕5号），从中央层面首次指出“鼓励土地兼容复合利用，推动功能混合与产城融合，促进相关区域从单一生产功能向城市综合功能转型”，着力推进大众创业万众创新和引导战略新兴产业发展。到2020年，《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（中发〔2020〕9号）再次提出探索增加混合产业用地供给，土地多功能混合利用逐渐上升成为正式制度。

其二是对于工业用地二级市场的制度需求。在土地资源愈发稀缺、土地利用计划管理和指标控制仍然严格的背景之下，工业用地空间配置的供需矛盾突出，发达省市普遍面临土地指标硬性约束、产业项目落地困难等问题。尽管存量工业用地盘活持续推进，但由于涉及的利益关系复杂，地方政府回购收储进程缓慢，无法有效解决企业的用地需求（严金明等，2020）。为回应此制度环境，在一级市场中无地可用的企业形成从二级市场流转或租赁工业用地的需求。对于存量企业而言，随着低效闲置用地的监管和处置力度的不断增加，持地成本也大幅提升，以政府回购模式退出工业用地的补偿金往往低于二级市场转让价格，因此也有着发展二级市场的共同需求。

面对工业企业的制度需求，中央政府也迫切希望通过二级市场改革，降低土地资源约束，提高存量土地资源效率，满足经济高质量发展需要。2017

年原国土资源部确定在 34 个地区开展国有土地二级市场试点工作，围绕完善交易机制、创新运行模式、健全服务体系、加强监测监管和强化部门协作等内容进行探索。在吸收试点经验的基础上，首个专门规范土地二级市场的政策文件《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34 号）发布，针对市场运行发展中存在的“交易规则不健全、交易信息不对称、交易平台不规范、政府的服务和监管不完善”等问题，提出通过完善转让规则、出租管理和抵押机制，构建二级市场公开交易平台，以解决二级市场长期自发分散的问题。

对地方政府而言，可供利用的增量土地资源被严重压缩，存量建设用地挖潜势在必行。但在回购收储过程中，地方的财政收支平衡压力较大，而且项目运行时间普遍偏长，还会产生工业用地利用的空窗期和经济发展的阵痛期。相反，二级市场的建立则可以提高存量工业用地的流动性，实现资源的快速和优化配置，减轻地方政府的财政负担。因此，中央政策出台后，包括山东、河北、山西等诸多省市开始出台完善二级市场的具体实施意见，服务工业用地二级市场交易。同时，以二级市场动态监测监管作为关联制度抓手，加强交易事中与事后监管，维护市场主体公平竞争，保障存量用地效率提升。

工业企业通过向上反馈制度需求，在具有一致信念的中央政府和地方政府的有力支持下，完善了土地混合利用和二级市场配置两方面制度，减少了地方政府对于工业用地市场的干预，一定程度上提升了工业用地的市场化配置水平。但这些制度改革目前仍处于初步实施阶段，其配置结果及制度效果有待观察。

#### 四、研究结论与未来改革

通过构建“主体互动－制度共演”的工业用地配置制度变迁分析框架，本文将工业用地配置制度涉及的中央政府、地方政府和工业企业等行为主体，以及财政管理体制和政绩考核体制等关联制度纳入分析，理论解析三者在工业用地配置制度不同阶段的互动过程，系统回顾了我国工业用地市场化配置改革的动态变迁历程。研究表明，工业用地配置制度变迁可以归纳为从初步探索到发展调整，再到深化改革的过程，经历中央制度供给、地方制度创新与企业制度需求三个阶段，行为主体互动和关联制度共演在其中发挥了重要作用。

根据制度变迁历程可以合理推演，未来工业用地配置可能会以市场主体向上传递制度需求的互动形式全面深化改革，这就要使市场在资源配置中起决定性作用，着力推进简政放权。但工业用地市场化配置改革不是全面去政府化，而应更好地发挥“有为政府”的调控功能。首先，中央政府逐步退出对工业用

地的直接配置，通过联动财政管理与政绩考核等激励性关联制度，完善土地督察和指标管控等约束性关联制度，逐渐形成央地政府之间的激励相容，而后开始向各级地方政府适当放权，落实主体的责任与权力、事权与财权，提高行政效率和工业用地配置效率。其次，地方政府在工业用地全面深化改革的过程中也应当加快转变职能。一方面，充分尊重市场经济规律，遵循“政府退位、市场补位”的改革导向，最大限度减少对工业用地配置的直接干预。但另一方面，也应避免懒政、庸政，做好“放活”与“管好”有机结合，着力破除市场化配置面临的体制机制障碍，维护土地要素市场公平竞争。最后，还应建立市场主体制度需求的有效反馈机制，深入了解企业在工业用地配置方面的合理需求，探索可行的政策改革方案，为企业发展和产业转型提供制度保障，引导工业用地配置制度沿着更符合社会经济发展理念的方向加速演化。

沿着工业用地配置制度变迁的历史进程，未来的改革应围绕以下具体领域开展。一是改革土地利用计划管理体制。破除以行政单元分配建设用地指标的土地管理方式，建立工业用地跟着项目走的保障机制，满足优势区域的产业发展需求，确保土地资源发挥出更高价值。二是创新土地用途管制制度。在评估各地土地混合利用实践的基础上，在国家层面正式出台有关混合产业用地的指导意见和行动方案，优化土地用途分类体系，增加以工业用地为主，融合制造、研发和服务等多项用途的混合产业用地，保障新产业新业态的快速发展。三是加快建立土地二级市场。各地应出台具体实施方案，详细规定不同取得方式、不同权能工业用地的转让规则、出租管理和抵押机制，以市场手段推动存量低效工业用地的有序退出，实现土地要素优化配置。四是建立健全城乡统一的建设用地市场体系。通过总结试点经验，构建城乡建设用地的价格形成机制和利益分配机制，培育城乡建设用地的入市主体和需求主体，形成专业的城乡建设用地交易组织和交易平台，打破城乡土地二元结构和地方政府主导工业用地供应的局面，切实保障农民财产权益，推动乡村振兴与城乡融合发展。对工业用地而言，可以预测，未来可能呈现出国有建设用地一级市场、二级市场，以及集体建设用地市场多元协同发展的良好格局，合理的用地指标、混合的土地用途、灵活的供应方式、多元化的合约管理，以及多部门联动和全生命周期的监管体系，将成为我国工业用地配置制度的变革方向。

当然，本研究尚存在以下不足。其一，没有纳入商住用地和公共用地配置等关联制度。在土地资源愈发紧缺的背景下，工业用地与其他地类存在相互竞争的配置关系，未来的研究可以进一步分析不同地类之间的制度互动过程，以及这种制度互动对工业用地配置制度改革的影响。其二，没有细分工业企业类型。不同类型的工业企业可能存在差异化的用地行为和需求，影响工业用地配

置制度变迁的逻辑和方向也不尽相同，未来的研究可以关注乡镇企业、国有企业与外资企业等的发展过程与工业用地配置制度的演化关系。

## 参考文献

- 陈前利、马贤磊、石晓平、邹旭、蓝菁 (2019). 工业用地供应行为影响工业能源碳排放吗? ——基于供应规模、方式与价格三维度分析. *中国人口·资源与环境*, 12: 57-67.
- Chen, Q. L., Ma, X. L., Shi, X. P., Zou, X. & Lan, J. (2019). Does the Supply of Industrial Land Affect Industrial Energy Carbon Emissions? Based on the Analysis of Supply Scale, Method and Price. *China Population, Resources and Environment*, 12: 57-67. (in Chinese)
- 刁琳琳 (2022). 中国土地供给侧结构性改革思辨: 理论回溯、实践逻辑与政策方向. *北京行政学院学报*, 4: 69-79.
- Diao, L. L. (2022). Speculation on China's Land Supply Side Structural Reform: Theoretical Retrospect, Practical Logic and Policy Direction. *Journal of Beijing Administrative College*, 4: 69-79. (in Chinese)
- 董志强 (2008). 制度及其演化的一般理论. *管理世界*, 5: 151-165.
- Dong, Z. Q. (2008). General Theory of Institution and Its Evolution. *Management World*, 5: 151-165. (in Chinese)
- 丰雷、郑文博、张明辉 (2019). 中国农地制度变迁70年: 中央—地方—个体的互动与共演. *管理世界*, 9: 30-48.
- Feng, L., Zheng, W. B. & Zhang, M. H. (2019). 70 Years of the Changes of China's Farmland System: Interaction and Co-performance of the Central, Local and Individual. *Management World*, 9: 30-48. (in Chinese)
- 冯兴元 (2010). 中央和地方财政关系的症结与应变. *人民论坛*, 20: 12-14.
- Feng, X. Y. (2010). The Crux and Contingency of the Central and Local Financial Relationship. *People's Forum*, 20: 12-14. (in Chinese)
- 高巍、马克星、刘红梅 (2013). 中国改革开放以来工业用地节约集约利用政策演化研究. *中国土地科学*, 10: 37-43.
- Gao, W., Ma, K. X. & Liu, H. M. (2013). Policy Evolution of the Economical and Intensive Utilization of Industrial Land in China Since 1978. *China Land Sciences*, 10: 37-43. (in Chinese)
- 黄健柏、徐震、徐珊 (2015). 土地价格扭曲、企业属性与过度投资——基于中国工业企业数据和城市地价数据的实证研究. *中国工业经济*, 03: 57-69.
- Huang, J. B., Xu, Z. & Xu, S. (2015). Land Price Distortion, Enterprises' Property and Over-investment: An Empirical Research Based on the Data of Chinese Industrial Enterprises and Land Price of Cities of China. *China Industrial Economics*, 3: 57-69. (in Chinese)
- 黄少安、刘海英 (1996). 制度变迁的强制性与诱致性——兼对新制度经济学和林毅夫先生所做区分评析. *经济学动态*, 4: 58-61.
- Huang, S. A. & Liu, H. Y. (1996). Compulsion and Inducement of Institutional Change: Analysis of the Distinction Between New Institutional Economics and Mr. Lin Yifu. *Economic Perspectives*, 4: 58-61. (in Chinese)
- 赖敏 (2019). 土地要素错配阻碍了中国产业结构升级吗? ——基于中国230个地级市的经验证据. *产业经济研究*, 2: 39-49.
- Lai, M. (2019). Does the Mismatch of Land Factors Hinder the Optimization and Upgrading of China's Industrial Structure? Empirical Evidence Based on 230 Prefecture-Level Cities in China. *Industrial Economics Research*, 2: 39-49. (in Chinese)
- 李芝兰、罗曼、杨燊 (2020). 制度差异与制度创新: 多元制度互动下的大湾区改革. *公共行政评论*, 2: 23-39+193-194.
- Li, Z. L., Luo, M. & Yang, S. (2020). The Institutional Innovation and Cooperation Development of Guangdong-Hong Kong-Macao Great Bay Area. *Journal of Public Administration*, 2: 23-39+193-194. (in Chinese)
- 李周炯 (2000). 乡镇企业发展中的地方政府作用——从产权制度改革的角度. *国家行政学院学报*, 4: 27-33.
- Li, Z. J. (2020). The Role of Local Government in the Development of Township Enterprises: The Perspective of Property Right System Reform. *Journal of China National School of Administration*, 4: 27-33. (in Chinese)
- 刘天乔、饶映雪 (2017). 城市低效工业用地退出的模式对比与政策选择. *学习与实践*, 9: 33-39.

- Liu, T. Q. & Rao, Y. X. (2017). Mode Comparison and Policy Choice of Urban Inefficient Industrial Land Exit. *Study and Practice*, 9: 33 - 39. (in Chinese)
- 刘元春、陈金至 (2020). 土地制度、融资模式与中国特色工业化. *中国工业经济*, 3: 5 - 23.
- Liu, Y. C. & Chen, J. Z. (2020). Land System, Financing Mode and Industrialization with Chinese Characteristics. *China Industrial Economics*, 3: 5 - 23. (in Chinese)
- 卢为民 (2015). 我国土地二级市场存在的问题及其规范路径. *城市问题*, 3: 31 - 36 + 104.
- Lu, W. M. (2015). Problems in China's Secondary Land Market and Its Regulatory Approach. *Urban Issues*, 3: 31 - 36 + 104. (in Chinese)
- 吕冰洋、台航 (2018). 从财政包干到分税制: 发挥两个积极性. *财贸经济*, 10: 17 - 29.
- Lyu, B. Y. & Tai, H. (2018). From Fiscal Contracting to Tax Sharing: Bring the Two-source Initiative into Play. *Finance & Trade Economics*, 10: 17 - 29. (in Chinese)
- 梅林、席强敏 (2018). 土地价格、产业结构与城市效率——基于中国城市面板数据的经验分析. *经济科学*, 4: 61 - 74.
- Mei, L. & Xi, Q. M. (2018). Land Price, Industrial Structure and Urban Efficiency: An Empirical Analysis Based on Urban Panel Data in China. *Economic Science*, 4: 61 - 74. (in Chinese)
- 米旭明 (2022). 工业用地制度改革与产业结构调整——兼论新发展阶段土地要素市场化改革的理论逻辑. *经济学动态*, 11: 107 - 125.
- Mi, X. M. (2022). Industrial Land System Reform and Industrial Structure Adjustment: Theoretical Logic of Market-Oriented Reform of Land in the New Development Stage. *Economic Perspectives*, 11: 107 - 125. (in Chinese)
- 苗华楠、姜华、张磊、丁王雷 (2021). 创新型产业用地规划管理与制度创新研究——基于城市案例研究的宁波实践. *城市发展研究*, 10: 1 - 7.
- Miao, H. N., Jiang, H., Zhang, L. & Ding, W. L. (2021). Research on Planning Management and System Innovation of New Industrial Land. *Urban Development Studies*, 10: 1 - 7. (in Chinese)
- 盛广耀 (2017). 制度变迁的关联性与户籍制度改革分析. *经济学家*, 4: 59 - 66.
- Sheng, G. Y. (2017). Analysis of the Relevance of Institutional Change and the Reform of Registered Residence System. *Economist*, 4: 59 - 66. (in Chinese)
- 王欢芳、张幸、贺正楚、宾厚 (2020). 战略性新兴产业全要素生产率测度及影响因素研究. *中国软科学*, 11: 143 - 153.
- Wang, H. F., Zhang, X., He, Z. C. & Bin, H. (2020). Research on Measurement and Influencing Factors of Total Factor Productivity of Strategic Emerging Industries. *China Soft Science*, 11: 143 - 153. (in Chinese)
- 王媛、杨广亮 (2016). 为经济增长而干预: 地方政府的土地出让策略分析. *管理世界*, 5: 18 - 31.
- Wang, Y. & Yang, G. L. (2016). Intervention for Economic Growth: An Analysis of Local Government's Land Transfer Strategy. *Management World*, 5: 18 - 31. (in Chinese)
- 韦森 (2003). 哈耶克式自发制度生成论的博弈论诠释——评肖特的《社会制度的经济理论》. *中国社会科学*, 6: 43 - 57 + 206.
- Wei, S. (2003). Game Theory and the Formation of Institutions: Schotter's *Economic Theory of Institutions*. *Social Sciences in China*, 6: 43 - 57 + 206. (in Chinese)
- 萧冬连 (2017). 中国改革开放的缘起. *中共党史研究*, 12: 26 - 41.
- Xiao, D. L. (2017). The Origin of China's Reform and Opening up. *Journal of Chinese Communist Party History Studies*, 12: 26 - 41. (in Chinese)
- 熊柴、蔡继明、刘媛 (2021). 城乡融合发展与土地制度改革. *政治经济学评论*, 5: 107 - 138.
- Xiong, C., Cai, J. M. & Liu, Y. (2021). Urban Rural Integrated Development and Land System Reform. *China Review of Political Economy*, 5: 107 - 138. (in Chinese)
- 徐升艳、陈杰、赵刚 (2018). 土地出让市场化如何促进经济增长. *中国工业经济*, 3: 44 - 61.
- Xu, S. Y., Chen, J. & Zhao, G. (2018). How Does the Land Leasing Marketization Affect the Economic Growth. *China Industrial Economics*, 3: 44 - 61. (in Chinese)
- 严金明、李储、夏方舟 (2020). 深化土地要素市场化改革的战略思考. *改革*, 10: 19 - 32.
- Yan, J. M., Li, C. & Xia, F. Z. (2020). Strategic Thinking on Deepening the Land Factor Marketization Reform. *Reform*, 10: 19 - 32. (in Chinese)

- 杨其静、卓品、杨继东 (2014). 工业用地出让与引资质量底线竞争——基于 2007—2011 年中国地级市面板数据的经验研究. *管理世界*, 11: 24—34.
- Yang, Q. J., Zhuo, P. & Yang, J. D. (2014). The Bottom Line Competition Between Industrial Land Transfer and Investment Quality: An Empirical Study Based on the Panel Data of Prefecture Level Cities in China from 2007 to 2011. *Management World*, 11: 24—34. (in Chinese)
- 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*, 1: 5—12.
- Yang, R. L. (1998). Comment on the Three Stages of the Transformation of China's Institutional Change Mode: Based on the Institutional Innovation Behavior of Local Governments. *Economic Research Journal*, 1: 5—12. (in Chinese)
- 杨瑞龙 (2018). 四十年我国市场化进程的经济学分析——兼论中国模式与中国经济学的构建. *经济理论与经济管理*, 11: 38—45.
- Yang, R. L. (2018). An Economic Analysis of China's Marketization Process in the Past 40 Years: Based on the China Model and the Construction of China Economics. *Economic Theory and Business Management*, 11: 38—45. (in Chinese)
- 张莉、朱光顺、李夏洋、王贤彬 (2017). 重点产业政策与地方政府的资源配置. *中国工业经济*, 8: 63—80.
- Zhang, L., Zhu, G. S., Li, X. Y. & Wang, X. B. (2017). Key Industrial Policy and Resource Allocation of Local Government. *China Industrial Economics*, 8: 63—80. (in Chinese)
- 周通生 (1991). 乡镇企业用地制度改革的缘由与成效. *中国土地科学*, 4: 28—31.
- Zhou, T. S. (1991). The Cause and Effect of Land Use System Reform in Township Enterprises. *China Land Science*, 4: 28—31. (in Chinese)
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Aoki, M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Du, J., Thill, J. C. & Peiser, R. B. (2016). Land Pricing and Its Impact on Land Use Efficiency in Post-Land-Reform China: A Case Study of Beijing. *Cities*, 50: 68—74.
- Feng, L., Bao, H. & Jiang, Y. (2014). Land Reallocation Reform in Rural China: A Behavioral Economics Perspective. *Land Use Policy*, 41: 246—259.
- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayek, F. A. (1973). *Law, Legislation and Liberty: Rules and Order(I)*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Liu, T., Cao, G., Yan, Y. & Wang, R. Y. (2016). Urban Land Marketization in China: Central Policy, Local Initiative and Market Mechanism. *Land Use Policy*, 57: 265—276.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. London: W. W. Norton & Company, Inc.
- North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Schotter, A. (1981). *The Economic Theory of Social Institutions: The Nature and Function of Social Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schutt, R. K. & Turner, J. H. (2019). Biology and American Sociology, Part I: The Rise of Evolutionary Thinking, Its Rejection, and Potential Resurrection. *The American Sociologist*, 3: 1—22.

责任编辑：牛美丽