

# 集体经营性建设用地入市促进乡村二三产业发展的原型分析及其启示

王荣宇<sup>1</sup>, 谭荣<sup>2</sup>

(1. 厦门大学公共事务学院, 厦门 361005; 2. 浙江大学公共管理学院, 杭州 310058)

**摘要:** 为了揭示和实证集体经营性建设用地入市促进乡村二三产业发展的机理, 构建制度安排与地方条件协同的理论框架, 采用原型分析方法, 从20个典型项目中提取了六类因素组合。研究发现: (1) 分权式决策机制依据土地资源禀赋、用地者类型和村庄工业基础的地方条件, 形成入市和乡村产业发展策略; (2) 入市途径、交易方式和配套政策要适应土地资源禀赋、用地者类型、村庄的经济实力以及工业基础; (3) 公开透明的信息机制保障利益相关者的知情权, 是分权式决策的前提; (4) 完善的激励与控制机制、公平的成本与收益分配机制共同推动和规范入市进程, 让农民和农村共享产业发展成果。研究结论为因地制宜推动入市和乡村产业兴旺提供了科学依据。

**关键词:** 集体土地产权; 集体经营性建设用地入市; 乡村产业发展; 制度安排; 地方条件; 原型分析

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》明确提出, 要“探索自然资源资产所有者权益的多种有效实现形式, 发挥市场配置资源的决定性作用, 努力提升自然资源要素市场化配置水平”。作为集体土地市场化行权的主要抓手, “积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度”也是“十四五”时期“深化农村改革, 全面推进乡村振兴”的一项重要任务。近年来, “中央一号文件”以及自然资源部等三部委《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》都提出, 要“完善盘活农村存量建设用地政策, 保障农村产业融合发展合理用地需求, 为农村产业发展壮大留出用地空间”。可见, “如何通过集体经营性建设用地入市, 破解乡村发展用地难题, 发展壮大乡村二三产业?” 已经成为开启全面推进乡村振兴的新征程后亟待探索的现实问题。

从实践中看, 许多地方已经开展了集体经营性建设用地入市(简称“入市”)的改革试验。有些地方的入市只是土地使用权租赁或出让, 农民和农村仅以交易价款的形式分享土地增值收益, 完成了农村土地制度改革试点的一系列“标准动作”; 而另一些地方借助入市, 带动当地的农副产品加工、小型制造业、乡村旅游等二三产业发展。对此, 已有不少研究通过个案分析或案例比较(一般为2~3个案例), 阐释上述入市绩效差异的成因, 并探求实现乡村产业兴旺的有效路径。比如, 有些研究探讨了决策制定、权能设

收稿日期: 2022-09-26; 修订日期: 2023-03-13

基金项目: 国家自然科学基金项目(72103175); 教育部哲学社会科学重大专项(20JZD013); 教育部人文社会科学基金项目(21YJCZH164); 福建省社会科学规划项目(FJ2020C012)

作者简介: 王荣宇(1992-), 男, 福建福州人, 博士, 副教授, 研究方向为土地经济与制度。

E-mail: wangrongyu@xmu.edu.cn

通讯作者: 谭荣(1981-), 男, 江苏宿迁人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为土地制度与管理。

E-mail: tanrong@zju.edu.cn

置、交易方式、收益分配的制度安排对入市绩效的影响<sup>[1,2]</sup>。除了制度安排以外,还有不少研究发现,土地资源禀赋以及乡贤、村庄能人和工商企业的角色与作用等地方现实条件也影响着入市后的产业发展方向和模式<sup>[3,4]</sup>。

这些研究大都以单因素为分析单元,分别探究了入市的制度安排或地方条件对乡村二三产业发展的线性影响,却忽视了不同因素之间的协同作用,也可能高估单类或单个因素的效应。再者,理论上已经揭示了资源利用的绩效是自然、制度、人等多种因素共同作用的结果<sup>[5,6]</sup>。可见,在考察入市绩效的形成机理之时,还应考虑因素间的协同效应。另外,现有文献多属于较小规模的案例研究,导致结论的稳健性可能较弱,也可能存在把个案特征当共性结论的偏误。因此,本文旨在回答制度安排与地方条件如何共同决定入市促进乡村二三产业发展的绩效。

本文先从理论层面探讨入市的制度安排和地方条件的协同作用与乡村二三产业发展之间的系统关系,再以集体经营性建设用地入市改革试点地区的一系列典型案例为样本,引入原型分析(Archetype analysis)的新方法,实证理论分析的推断。特别地,2015—2019年开展的农村土地制度改革试点积累了较为丰富的入市案例,当前实践仍需要进一步总结其中的经验与启示;更重要的是,这些试点是由中央统筹考虑全国总体情况和地区差异后选定,可以兼顾多样性和代表性的案例研究基本原则<sup>[7]</sup>。另外,原型分析是基于集合理论和方法论整体主义开展多样本案例研究的新方法,能够揭示样本中蕴含的具有稳健性的、非线性的系统关系<sup>[8]</sup>。本文将总结试点地区可复制、可推广的经验与启示,为因地制宜推动入市以发展壮大乡村二三产业提供科学依据。

## 1 研究方法与数据来源

### 1.1 理论分析框架

从制度安排与地方条件协同的分析视角来看,集体经营性建设用地入市是农民、村集体、企业等行动主体在既定的制度安排下,发挥当时当地的禀赋优势,优化农村建设用地资源配置,提高土地利用效率和效益的系统过程,其结果受到资源禀赋、行动者特征等地方条件与制度安排的共同影响<sup>[5,6]</sup>(图1)。

#### 1.1.1 入市的制度安排

入市的制度安排是人为设计的用于协调农民、村集体、企业等主体行为的各种治理机制,旨在推动乡村二三产业发展壮大。入市的各个环节,包括规划设计、项目实施和利益分配,都离不开制度安排的引导和规范。

从规划设计环节来看,决策和信息机制不仅决定入市的规划方案适宜性和切实效果,还影响主体间的信息搜寻和处理等交易成本<sup>[9,10]</sup>。从项目实施环节来看,激励与控制机制直接决定入市和乡村产业发展的策略能否顺利执行。货币奖励和补偿安置等短期激励或集体股份分红和非农就业机会等长期激励引导和鼓励农户参与入市前期的土地整理和权属调整<sup>[11]</sup>。基于“熟人社会”的互相监督以及村规民约等非正式或正式的农村社区内部控制机制多用于应对“钉子户”等机会主义行为;依法订立的入市合约则是重要的外部控制机制,确保交易双方履行商定的权利义务<sup>[12,13]</sup>。再者,针对入市本身的规则设计也会影响乡村二三产业发展的效果,特别是入市途径、交易方式以及入市的成本分担和收益分配。比如,异地调整的入市途径通过实地或指标交换的方式逐渐集中分散的地

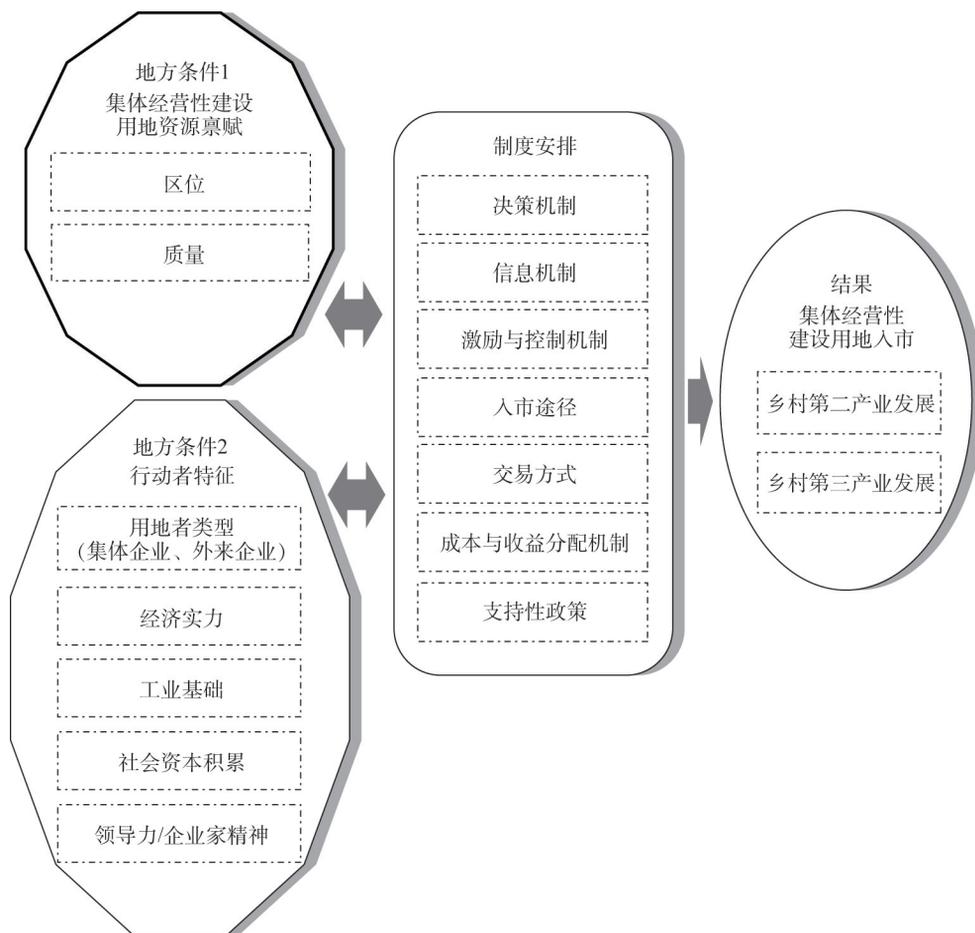


图1 制度安排与地方条件协同的分析框架：以集体经营性建设用地入市为例

Fig. 1 Theoretical framework of the synergism between institutional arrangements and local conditions:  
Taking rural construction land transfer as an example

块，避免“村村点火”的早期农村工业发展模式<sup>[14]</sup>。租赁的交易方式具有灵活性，交易双方可以根据自身需要适时调整土地利用和产业经营策略；而长期出让增强了产权的稳定性，可以吸引更多的工商业企业到农村投资兴业<sup>[15]</sup>。从利益分配环节来看，成本分担和收益分配机制决定着农户、村集体、政府、企业等分享乡村二三产业发展成果的范围和程度，也影响着不同主体参与入市和乡村二三产业发展的积极性<sup>[16]</sup>。

此外，入市并不是一项孤立的制度改革，地方政府的配套政策支持，特别是有针对性地扶持村庄的涉农与非农产业融合的产业与空间规划、征地与宅基地制度的改革举措、财税金融的优惠等一系列政策组合都会拓展入市改革的广度和深度，形成推动乡村二三产业发展的制度合力<sup>[17]</sup>。

### 1.1.2 入市的地方条件

地方条件包括除了制度安排之外的、影响乡村二三产业发展的各种有利因素和限制性因素，特别是入市客体的自然属性和主体的经济社会属性。

从入市客体来看，土地的区位和质量等资源禀赋条件是关键的自然属性。位于城市

近郊、交通便利的集体经营性建设用地能满足第二产业发展的现实需求,有着较好的开发前景;毗邻风景名胜区、生态环境优越的村庄还能依托入市,建设民宿、农家乐等旅游服务设施,促进第三产业发展<sup>[18,19]</sup>。

从入市主体来看,作为供给方的村集体与农户以及作为需求方的用地者的不同经济社会属性会引致入市的动机、模式与产业发展策略的差别。就用地者而言,集体企业可以借助入市延续或扩大现有的产业发展路径;对外来企业而言,入市强化了产权的稳定性和用地行为的合法性<sup>[20]</sup>;就村集体和农户而言,其经济和社会禀赋条件直接影响着入市的模式选择和实际效果。比如,具有较强经济实力的村庄可以自行解决入市和产业发展的初始资金供给问题;已经具备一定工业基础的村庄则拥有“先行者优势”,更易于实现乡村工业化<sup>[21]</sup>;乡土社会的人际关系与社会伦理确保乡村企业的生产管理得以可能,成为乡村第二产业发展的社会基础<sup>[22]</sup>;村干部和其他村庄精英等农村社区领导者既可能是入市的发起者和推动者,但也可能凭借较强的博弈能力,在入市后的收益分配环节侵害其他农民的权益<sup>[23]</sup>。

### 1.1.3 入市的制度安排、地方条件与乡村二三产业发展

基于现有研究的发现,可以从制度安排与地方条件协同的视角,进一步探求入市推动乡村二三产业发展背后的逻辑。

一方面,制度安排的地方适宜性决定治理绩效,脱离地方实际的规则设计则会陷入“空制度”的治理困境<sup>[24]</sup>。因此,入市的制度安排与地方条件的相互匹配有利于发展壮大乡村二三产业,可能的具体机理如下:

机理1:决策机制应有助于发挥集体土地资源禀赋和行动者的优势条件。

如果入市的决策机制能够让农户等熟知当地实际的利益主体都参与乡村产业发展策略的制定过程,就可以利用好本村的土地资源区位和质量以及用地者、村集体和农户在资金、产业和社会基础等方面的优势,进而有针对性地通过入市发展乡村第二或第三产业。反之,如果决策机制无法形成符合地方实际的乡村产业发展策略,就会制约入市的绩效。

机理2:入市途径、交易方式和配套政策与集体土地资源禀赋和行动者特征相适应。

如果入市途径和交易方式可以满足用地者解决历史遗留问题、增强产权合法性和稳定性等需求,就有助于招商引资和促进乡村二三产业可持续发展。同时,入市途径和交易方式的选择还要兼顾土地资源禀赋、农户、村集体的经济实力和村庄工业基础,进而保障入市与乡村二三产业发展的初始资金供给,并避免出现因用地需求不足导致的“薄市场”问题。此外,给定有限的经济社会资源,地方政府需要统筹考虑土地资源禀赋等地方条件,有的放矢地出台政策推动入市和乡村产业发展。

另一方面,制度安排并非是孤立的个体,不同类型的制度安排之间会产生互动,构成制度矩阵,进而决定治理绩效<sup>[6]</sup>。因此,制度安排之间的互相配合会加快入市进程,共同推动乡村二三产业发展壮大,可能的具体机理如下。

机理3:信息机制应有助于决策机制形成因地制宜的入市和产业发展策略。

形成符合地方实际的入市和乡村产业发展决策离不开公开透明、沟通顺畅的信息机制,信息不对称和沟通困难则会阻碍利益相关者参与入市的决策过程,增加决策者了解和回应地方诉求的成本,导致入市后的产业发展策略无法准确利用当地的资源禀赋和其

他优势条件。

机理4：激励与控制机制、成本与收益分配机制能够推动和规范入市进程，让农民和农村共享二三产业的发展成果。

入市和乡村二三产业发展的各项决议与策略的高效实施有赖于激励和控制机制来调动农户的主动性和积极性，并约束“钉子户”等各类机会主义行为。作为入市的核心制度安排，成本分担与收益分配的规则设计深刻影响着入市的治理目标实现，即能否通过入市促进乡村二三产业发展，最终实现农民生活富裕富足；而失衡的利益分配机制又会有损农户的主动性和积极性，阻滞入市的进程，也不利于乡村二三产业的可持续发展。

## 1.2 原型分析方法

原型 (Archetypes) 是指重复出现的、构成复杂系统的一种基本分析单元。这种单元不是单一的因素，而是由若干因素、因素互动机制以及互动结果共同构成的组合，其揭示了具有不同特征的行为主体在自然、经济、社会等地方条件与制度安排构成的行动情境下互动的过程和结果。从数理角度来看，可以运用集合理论来定义原型<sup>[25]</sup>。在一个原型之中，给定所有案例  $c$  构成的一个子集  $C \subseteq C$ ，如果由一组特定因素构成的集合  $F \subseteq F$  在案例  $c$  中成立，那么由特定结果构成的集合  $O \subseteq O$  也在案例  $c$  中成立。其中，符号  $i$  表明一个案例中可以出现多个原型，可重复性的原则还要求一个原型至少要在两个案例中成立。

进一步来看，传统的多因素分析（如多元回归分析），在控制其他因素不变的前提下，聚焦于分析个别前因与结果间简单对称的线性关系，把相关关系而非集合关系作为解释复杂现象的因果逻辑<sup>[26]</sup>。原型分析则以集合理论和方法论整体主义为基础，以多因素为分析单元，考察这些因素对结果的协同作用，能够揭示非线性的系统关系。同时，针对传统案例研究中常出现把个案特征当共性结论的问题，原型分析先寻找解释个案的系统关系，若这些系统关系在不同案例中重复出现，就被确定为具有稳健性的逻辑链条。

就本文而言，每个原型都揭示了促进乡村第二或第三产业发展的、由入市的制度安排和地方条件构成的因素组合；入市促进乡村第二或第三产业发展的案例可由一个或多个原型解释，而一个原型也能够部分或全部解释一个或多个案例。

## 1.3 数据来源与处理

本文遵循典型性和多样性原则<sup>[7]</sup>，统筹考虑气候条件、土地资源禀赋、经济社会发展水平、历史文化传统和人口特征等因素，选择了中国东部的上海、浙江、福建、广东和西部的贵州、四川、重庆、内蒙古作为研究区域。研究团队于2016—2019年连续多次在上述区域开展调研，共搜集整理了20个入市的典型案例，包括15个就地入市的案例和5个异地调整入市的案例。案例选择的主要标准如下：（1）位于33个农村土地制度改革试点地区；（2）属于官方认可的、发展壮大乡村第二或第三产业的代表性项目；（3）便于开展实地调研，能够获得所需的关键信息，形成内容详实的案例文本。在调研过程中，采用利益相关者分析法，每个案例选取5~8个访谈对象，包括政府官员、村干部、农户、企业代表等参与或受到入市影响的组织和个人。在半结构化访谈过程中，重点关注当地的自然和经济社会条件、受访者的个人、家庭或企业的基本情况、入市的背景、主要做法、实施过程和结果、各类成本和收益以及受访者的主观评价等。根据访谈记录，按照自然禀赋、经济社会属性、起作用的制度、行动者及其特征、互动过程和互动结果“六要素”，规范地叙述每个案例并形成文本，进而组建案例库。

根据理论分析框架(图1),拟定编码手册,将入市的制度安排和地方条件具体化为可操作的变量并用字母和数字组成的代码来表征;同时,也用代码来表征结果,即乡村第二或第三产业发展。按照编码手册,利用MaxQDA软件对20个入市案例进行编码。在正式编码之前,还随机选择了5个案例进行预编码,以删除冗余变量、补充遗漏变量并清晰界定易于混淆的变量。

本文采用形式概念分析(Formal Concept Analysis, FCA)方法从20个案例中提取原型<sup>[27]</sup>。先把所有案例的编码数据导入Concept Explorer软件,提取案例等价类,也即具有一组相同属性(即代码)的案例集合。由FCA生成的概念格囊括了所有以相同属性数量最大化为特征的案例等价类<sup>①</sup>。进一步地,一个案例等价类还需要符合下列规范性标准才能被认定为原型<sup>[28]</sup>:

(1) 一个原型必须至少由一个制度因素和一个条件因素组成,并且至少出现在两个案例中。

(2) 原型还应当具有一定的理论内涵。原型呈现的制度安排、地方条件与结果之间的系统关系应当符合特定的理论逻辑。

(3) 每个原型的多因素与结果之间的稳定关系是独一无二的,与其他原型不重复。因此,在符合条件(1)和条件(2)的等价类中,一个等价类只有无法由其他也符合前述条件的等价类所构成,才能被视为原型。

(4) 原型具有延展性,可以拓展出类原型。类原型一般由一个原型和另一个(或多个)额外因素构成。这些额外因素不足以独立构成原型。相比较最初的原型,构成类原型的额外因素提供了更多的、不重复的信息。因此,在符合条件(1)和条件(2)的等价类中,如果某个等价类可以由一个原型以及额外属性构成,该等价类就可以被视为类原型;但是,如果某个等价类可以完全由两个或多个原型和类原型构成,该等价类就不是类原型。需要特别说明的是,囿于本文的分析尺度,可以由一个或多个类原型与额外属性构成的等价类,即类原型的类原型,则被排除在外。

## 2 结果分析

本文从20个案例中提取了6个原型。这些原型揭示了入市的制度安排与地方条件构成的6种因素组合,也展现了入市促进乡村第二或第三产业发展的不同路径(表1)。原型之间的比较分析则揭示各种因素组合的共性与差异,从而印证入市促进乡村二三产业发展的机理。

### 2.1 入市促进乡村二三产业发展的6种路径

原型1~原型3揭示了入市促进乡村第二产业发展的不同路径。具体地,原型1~原型2显示,通过以正式合约(CM2)和收益共享(BD2)为主要特征的村企(A12)合作,发挥当地的交通区位(R12)或工业基础(A3)优势,实现集体经营性建设用地的就地入市(TP1),可以推动乡村第二产业(O1)发展壮大。实践中,外来企业与村集体签订

① 以属性数量最大化为特征的案例等价类显示了该等价类中案例的所有共同属性。举例来说,假设案例1的属性为{A, B, C, O}、案例2的属性为{B, C, D, O}、案例3的属性为{D, O},那么,共存在6个以属性数量最大化为特征的案例等价类,即({A, B, C, O}, {案例1})、({B, C, D, O}, {案例2})、({D, O}, {案例2, 案例3})、({B, C, O}, {案例1, 案例2})、({O}, {案例1, 案例2, 案例3})、({A, B, C, D, O}, { })。

表1 集体经营性建设用地入市促进乡村二三产业发展的原型

Table 1 Archetypes of rural construction land transfer facilitating rural secondary and tertiary industry development

序号	(类)原型描述	(类)原型的代码组合	案例数量/个
1	村企合作发挥交通区位优势, 通过就地入市促进乡村第二产业发展	R12-A12-CM2-TP1-BD2-O1	6
1.1	分权式决策机制	R12-A12-DM1-CM2-TP1-BD2-O1	5
1.2	农村社区内部控制机制	R12-A12-CM1-CM2-TP1-BD2-O1	5
1.3	长期激励机制	R12-A12-IM2-CM2-TP1-BD2-O1	4
1.4	信息公开机制	R12-A12-IN1-CM2-TP1-BD2-O1	3
2	村企合作发挥工业基础优势, 通过就地入市促进乡村第二产业发展	A12-A3-CM2-TP1-BD2-O1	6
2.1	分权式决策机制	A12-A3-DM1-CM2-TP1-BD2-O1	5
2.2	长期激励机制与租赁制	A12-A3-IM2-CM2-TP1-TM1-BD2-O1	5
2.3	经济实力支撑	A12-A2-A3-CM2-TP1-BD2-O1	4
2.4	成本共担机制	A12-A3-CM2-TP1-CD2-BD2-O1	4
3	本村集体企业发挥工业基础优势, 盘活城郊土地, 促进乡村第二产业发展	R11-A11-A3-DM1-IN1-CM2-BD2-O1	2
4	村企合作发挥自然景观优势, 促进乡村第三产业发展	R21-A12-CM2-BD2-O2	6
4.1	分权式决策机制	R21-A12-DM1-CM2-BD2-O2	5
4.2	长期激励机制	R21-A12-IM2-CM2-BD2-O2	5
5	本村集体企业在地方政策支持下, 依托农村土地民主管理机制, 发挥自然景观优势, 促进乡村第三产业发展	R21-A11-DM1-IN1-IM1-IM2-CM1-CM2-CD2-BD2-SP1-O2	2
6	村企合作发挥区位条件优势, 促进乡村第三产业发展	R11-R12-A12-DM1-IN1-CM1-CM2-BD2-O2	2

注：对原型的描述主要体现其总体特征，对类原型的描述主要突出其特有的属性。

正式的入市合同，以租金、出让价款等形式确定了双方都能接受的土地增值收益分配比例。这些企业或依托当地毗邻交通要道、干线和关键节点的优势，将入市后的地块用于仓储、物流；或与村庄内的上下游企业加强合作，形成制造业的小集群。原型3显示，位于城市近郊（R11）、工业基础（A3）较好的村庄，可以由本村的集体企业（A11）依据正式合约（CM2）盘活集体经营性建设用地并与农户共享收益（BD2），发展壮大乡村第二产业（O1），在这一过程中，分权式的决策机制（DM1）和公开透明的信息机制（IN1）发挥着重要作用。从原型3所能解释的案例来看，一些村庄按照一致同意或多数一致的集体议事规则表决通过入市决议和具体方案，以充分利用本村的区位以及劳动力、基础设施成熟等优势，扩大本村制造业发展的规模效益。在入市决策制定过程中，村集体公开发布入市项目的规划方案、补偿安置标准等并征求相关农户意见；入市决议通过后，作为用地者的集体工业企业与项目区内的农户签订搬迁协议，并与村集体订立入市合同以明确权利义务、产业发展方向、预期效益目标等，农户则以补偿安置、分红等形式获得入市后的土地收益。

原型4~原型6揭示了入市促进乡村第三产业发展的不同路径。具体地，原型4显

示, 通过以正式合约 (CM2) 和收益共享 (BD2) 为主要特征的村企 (A12) 合作, 发挥当地的自然景观 (R21) 优势, 可以推动乡村第三产业 (O2) 发展壮大。现实中, 一些旅游企业或者商旅地产开发商会与生态环境好、旅游资源丰富的村庄依法依规签订入市合同, 将入市地块用于建设住宿、餐馆等乡村旅游的配套服务设施; 村集体、农户则可以获得土地租金或使用权出让收入。原型5显示, 对于具有自然景观 (R21) 优势的村庄而言, 也可以由本村的集体企业 (A11) 依据正式合约 (CM2) 盘活集体经营性建设用地并与农户共担成本 (CD2)、共享收益 (BD2), 发展壮大乡村第三产业 (O2)。同时, 原型5还强调了农村土地民主管理制度的基础性作用, 包括分权式的决策机制 (DM1)、公开透明的信息机制 (IN1)、短期 (IM1) 和长期 (IM2) 激励机制、农村社区内部控制机制 (CM1)。与其他原型的最大不同是, 原型5展现了地方政府出台有针对性的扶持政策 (SP1) 对于入市和乡村第三产业发展的推动作用。从原型5对应解释的案例来看, 当地政府制定了支持休闲农业和乡村旅游产业发展的土地政策或者“农旅一体”和“茶旅一体”的专项规划, 以鼓励和引导村庄利用好自然景观优势, 发掘乡村旅游潜力。在上述政策的支持下, 这些村庄遵循村务公开和集体议事的规则, 组建集体资产运营公司并表决通过入市决议, 明确农户参与入市项目的出资比例和方式、收益分红办法、一次性奖助标准、优先就业机会和违约惩处措施等。原型6则显示, 得益于分权式的决策机制 (DM1)、公开透明的信息机制 (IN1) 和农村社区内部控制机制 (CM1), 通过以正式合约 (CM2) 和收益共享 (BD2) 为主要特征的村企 (A12) 合作, 实现位于城市近郊 (R11)、具有交通区位优势 (R12) 的地块入市, 可以推动乡村第三产业 (O2) 发展壮大。从实践来看, 此类地块位于近郊区且交通便利, 对于大型商业综合体、仓储超市的用地者来说, 在节约用地成本的同时又不至于影响客流量。为了发挥上述区位优势、带动乡村商服产业发展, 村集体组织制定入市的规划方案并向全村公开征求意见, 经村民代表大会表决通过后, 先与项目涉及的农户签订搬迁补偿协议, 再与用地企业订立入市合同; 村集体和农户则依据这些合约获得相应比例的土地收益。此外, 在入市前期的土地整理过程中, 如果农户采取“钉子户”等机会主义行为; 那么, 就会有损自身信誉并按村规民约受到削减分红和其他集体福利的制裁。

进一步来看, 各个类原型更为具体地揭示了入市促进乡村第二或第三产业发展的路径, 并突出了个别制度安排与地方条件的作用或影响。类原型1.1、类原型2.1和类原型4.1共同强调了村民代表大会、村民事务理事会等分权式的决策机制 (DM1) 的作用; 类原型1.3、类原型2.2和类原型4.2共同突出了补偿安置、利润分红、非农就业机会等长期激励机制 (IM2) 的效能。此外, 类原型1.2和类原型1.4分别揭示了声誉效应、村集体的监督与制裁等农村社区内部控制机制 (CM1) 以及村务公开等信息机制 (IN1) 的作用; 类原型2.2还显示, 一些地方健全了土地使用权租赁 (TM1) 的入市交易规则; 类原型2.3表明, 一些农户的收入水平较高、村集体经济发达, 展现了较强的村庄经济实力 (A2) 对可持续推进乡村工业化的支撑效果; 类原型2.4则指出, 遵循公平主义原则的入市成本分担机制 (CD2) 亦不可或缺。

## 2.2 制度安排与地方条件的匹配

原型分析的结果显示, 入市的制度安排与地方条件相匹配是助推乡村二三产业发展的关键, 进而印证了机理1和机理2。

(1) 分权式的决策机制(DM1)可以充分利用土地资源禀赋、用地者类型和村庄工业基础的地方优势条件。以村民代表大会、村民事务理事会为载体的分权式决策机制遵循一致同意或多数一致原则,可以统筹利用分散的地方性知识,形成符合村庄实际的产业发展策略。因此,在通达性好(R12)或具有工业基础(A3)的村庄,入市后的地块多用于兴建农副产品加工厂、装配厂以及小型工业集聚区等,从而通过村企合作发挥外来企业(A12)的资金和管理优势,加快农村工业化(O1)的进程(参见类原型1.1和原型2.1);还有的村庄则依托独特的自然景观(R21),通过入市与外来企业(A12)合作兴建乡村酒店或统筹管理由农户分散经营的民宿和农家乐,大力发展乡村旅游业(O2)(参见类原型4.1)。得益于分权式决策机制(DM1),集体经济比较发达的村庄选择由本村集体企业(A11)而非外来企业来盘活集体经营性建设用地,从而保留集体经营性建设用地盘活的自主权;并且,结合地处城市近郊(R11)、工业基础好(A3)或自然景观独特(R21)的优势条件,分别发展乡村第二(O1)或第三(O2)产业(参见原型3和原型5)。此外,位于城市近郊(R11)且通达性(R12)较好的村庄也通过集体协商(DM1),与外来企业(A12)合作建设商业综合体、仓储超市等商服设施(O2),而非跟风推动农村工业化或发展乡村旅游业(参见原型6)。可见,上述研究发现印证了机理1。

(2) 入市途径和交易方式需要与土地资源禀赋、用地者类型、农户和村集体的经济实力以及村庄工业基础相适应。通达性(R12)或工业基础(A3)较好的村庄能够吸引利润导向的外来企业(A12)投资,引致了充足的用地需求,所以选择就地入市(TP1)的途径,发展乡村第二产业(O1)(参见原型1、原型2)。特别地,有些村庄通过程序更为简便灵活的就地(TP1)租赁(TM1)入市解决外来企业(A12)用地的历史遗留问题,而村集体和农户也可以租金的形式持续分享入市引致的土地增值收益(参见类原型2.2)。此外,如果村庄的经济实力(A2)足以承担前期的土地开发成本并为工业化提供初始资金,也可以选择就地入市(TP1)的途径(参见类原型2.3)。这些研究发现印证了机理2。

(3) 政府需要立足于地方实际,有针对性地制定入市的配套政策(SP1)(参见原型5)。案例中的地方政府大多支持具有独特自然景观(R21)的村庄通过入市发展乡村旅游业(O2),这是因为此类村庄的集体经营性建设用地增值潜力大,且符合乡村旅游业的用地需求;地块入市后还能创造非农就业、拉动消费和带动其他服务业成长,将产生更强的辐射带动和示范效应;地方政府亦可以土地增值收益调节金、企业利税等形式获取可观的财政收入。实践中,地方政府会制定推进农村一二三产业融合的指导意见,提供专项财政资金补助或财税等优惠政策;同时,在乡村旅游等第三产业迅速发展的大环境下,地方政府也会进行政策引导,推动乡村旅游业的合理有序发展。很明显,原型5的发现也可以印证机理2。

### 2.3 制度安排之间的配合

原型分析的结果还表明,入市和乡村二三产业的发展也离不开多种制度安排之间的互相配合,从而印证了机理3和机理4。

(1) 公开透明的信息机制(IN1)保障了利益相关者的知情权并减少信息不对称,是分权式决策机制(DM1)运行的前提(参见原型3、原型5、原型6以及类原型1.1和类原型1.4)。实践中,许多村庄通过公示栏、座谈会等形式向农户传达入市的基本规则、

规划计划、有意向的用地企业资质等信息,并听取农户对乡村产业发展的意见与建议。可见,上述研究发现都印证了机理3。

(2)短期(IM1)和长期(IM2)激励机制以及内外部控制机制(CM1和CM2)互相配合,能够减小入市前期土地权属调整和地块整合的阻力,确保入市决议得到顺畅执行(参见原型1~原型6以及类原型1.2、类原型1.3、类原型2.2和类原型4.2)。具体地,货币奖励创造了即期的私人利益(IM1),补偿安置与股份分红、优先非农就业机会创造了可持续的私人利益(IM2),这些都能调动农户参与入市和发展壮大乡村二三产业的积极性。另外,从农村社区的内部控制机制(CM1)来看,依据村规民约与村集体共识,拒不参与集体经营性建设用地整理、妨碍入市进程的农户声誉会受损,也可能被其他集体成员排斥,严重的还会被削减集体经济股份分红甚至失去获得此类集体福利的资格;作为外部控制机制(CM2),依法订立的入市合约凭借法制的权威确保了入市和产业发展的各项规划方案都能得以执行。这些研究发现可以印证机理4。

(3)原型分析的结果强调了建立公平合理的成本与收益分配机制的重要性,也即实现入市和乡村二三产业发展的成本共担(CD2)(参见原型5和类原型2.4)和收益共享(BD2)(参见原型1~原型6)。在收益共享的分配机制下,农民和农村不仅能够按照土地的市场价值获得入市的直接收益,还可以获得二三产业发展带来的非农就业收入、股份分红等长期收益。同时,成本共担和收益共享的分配机制也进一步激发了用地企业、农户等不同利益主体的主动性和积极性,增强入市和乡村二三产业发展的内生动力。进一步来看,原型1~原型6还共同表明,外部控制机制(CM2)可以为村集体、农户和企业等主体间的成本共担(CD2)与收益共享(BD2)提供正式的合约保障。同样地,这些研究发现也可以印证机理4。

### 3 结论与讨论

本文构建了制度安排与地方条件协同的理论分析框架,并采用原型分析的方法,从20个集体经营性建设用地入市案例中提取了6个原型。每个原型都揭示了制度安排与地方条件的协同效应,印证了入市促进乡村二三产业发展的多种机理。这些原型共同表明,通过入市来促进乡村二三产业发展的关键是制度安排与地方条件的相互匹配以及制度安排之间的互相配合。据此,本文的政策启示如下:

(1)根据村庄的土地资源禀赋和工业基础条件,发挥不同类型用地者的优势,有针对性地通过入市促进乡村第二或第三产业发展。以入市为契机,位于城市近郊、通达性好或具有工业基础的村庄可以发展乡村第二产业,具有独特自然景观的村庄可以发展乡村旅游业;位于城市近郊且通达性好的村庄还可以发展商服产业,满足城市居民的日常生活消费需求。此外,可以通过入市招商引资,与外来企业合作解决乡村产业发展面临的资金和经营管理难题;而集体经济发达的村庄也可由本村集体企业主导集体经营性建设用地盘活,掌握产业发展的自主权。

(2)建立健全入市的各项机制与规则,为乡村二三产业发展提供可靠的制度保障。建立民主决策机制,因地制宜确定乡村产业发展策略,包括入市后的产业类型和用地者类型;健全公开透明、沟通顺畅的信息机制,为科学民主决策创造条件;健全激励机制和农村社区内部控制机制,并配合基于正式合约的外部控制机制,确保入市的各项决议

和产业发展策略得到执行;完善就地租赁入市的相关规则,为解决外来企业用地的历史遗留问题提供依据,从而增强产权的稳定性,促进农村工业化的可持续发展;构建入市和乡村产业发展的利益联结机制,让农民和农村获得更多的土地增值收益和产业发展收益,实现农民生活富裕富足的根本目标。

(3)更好地发挥政府作用,完善配套政策,为乡村二三产业发展创造制度红利。地方政府应当根据土地资源禀赋等地方条件,有的放矢地制定入市的配套政策,为发展壮大乡村产业提供政策引导以及资金和财税支持;同时,指导和协助制定村庄规划和产业规划,实现有序入市和不同类型产业的协调发展。

基于制度安排与地方条件协同的理论分析框架以及原型分析的方法,后续研究不仅可以致力于为本文的发现提供新的经验证据;还可以进一步探求本文尚未揭示的入市促进乡村二三产业发展的新逻辑,比如乡村社会资本积累、农村领导者或企业家精神与入市的制度安排的交互作用和结果以及区位条件、异地调整入市的规则与乡村产业发展之间的联系等。

### 参考文献(References):

- [1] 杨庆媛,杨人豪,曾黎,等.农村集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长研究:以成都市郫都区为例.经济地理,2017,37(8):155-161.[YANG Q Y, YANG R H, ZENG L, et al. Transaction of rural commercial collective-owned construction land increases farmers' land property income: A case study of Pidu district, Chengdu city. Economic Geography, 2017, 37(8): 155-161.]
- [2] TAN R, WANG R, HEERINK N. Liberalizing rural-to-urban construction land transfers in China: Distribution effects. China Economic Review, 2020, 60: 101147, Doi: 10.1016/j.chieco.2018.01.001.
- [3] FANG Y, SHI K, NIU C. A comparison of the means and ends of rural construction land consolidation: Case studies of villagers' attitudes and behaviours in Changchun city, Jilin province, China. Journal of Rural Studies, 2016, 47: 459-473.
- [4] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造.中国社会科学,2016,(1):100-116,205-206.[JIAO C Q, ZHOU F Z. "Capital to the countryside" and rural reconstruction. Social Sciences in China, 2016, (1): 100-116, 205-206.]
- [5] 谭林,陈岚.乡村空间重构与土地利用转型耦合机制及路径分析.自然资源学报,2022,37(7):1829-1847.[TAN L, CHEN L. The driving mechanism and path analysis of the coupling development of rural spatial reconstruction and land use transformation. Journal of Natural Resources, 2022, 37(7): 1829-1847.]
- [6] HAGEDORN K. Particular requirements for institutional analysis in nature-related sectors. European Review of Agricultural Economics, 2008, 35: 357-384.
- [7] GERRING J. Case Study Research: Principles and Practices. New York: Cambridge University Press, 2007: 68-85.
- [8] OBERLACK C, SIETZ D, BÜRGI BONANOMI E, et al. Archetype analysis in sustainability research: Meanings, motivations, and evidence-based policy making. Ecology and Society, 2019, 24(2): 26-40.
- [9] LONG H, LI Y, LIU Y, et al. Accelerated restructuring in rural China fueled by 'increasing vs. decreasing balance' land-use policy for dealing with hollowed villages. Land Use Policy, 2012, 29: 11-22.
- [10] XIE X, ZHANG A, WEN L, et al. How horizontal integration affects transaction costs of rural collective construction land market? An empirical analysis in Nanhai district, Guangdong province, China. Land Use Policy, 2019, 82: 138-146.
- [11] TANG Y, MASON R J, WANG Y. Governments' functions in the process of integrated consolidation and allocation of rural-urban construction land in China. Journal of Rural Studies, 2015, 42: 43-51.
- [12] LI Y, FAN P, LIU Y. What makes better village development in traditional agricultural areas of China? Evidence from long-term observation of typical villages. Habitat International, 2019, 83: 111-124.
- [13] GUO Y, XIAO Y, YUAN Q. The redevelopment of peri-urban villages in the context of path-dependent land institution change and its impact on Chinese inclusive urbanization: The case of Nanhai, China. Cities, 2017, 60: 466-475.
- [14] 舒帮荣,李永乐,陈利洪,等.农村集体经营性建设用地流转模式再审视:基于产权让渡与市场化的视角.中国土地

- 科学, 2018, 32(7): 22-28. [SHU B R, LI Y L, CHEN L H, et al. Re-examination on the modes of rural construction land transfer: From the perspective of property rights transfer and marketization. *China Land Science*, 2018, 32(7): 22-28.]
- [15] 谭荣. 集体建设用地市场化进程: 现实选择与理论思考. *中国土地科学*, 2018, 32(8): 1-8. [TAN R. The liberalization of rural collective-owned land market: Practical evidence and theoretical implication. *China Land Science*, 2018, 32(8): 1-8.]
- [16] 盖凯程, 于平. 农地非农化制度的变迁逻辑: 从征地到集体经营性建设用地入市. *农业经济问题*, 2017, (3): 15-22. [GAI K C, YU P. Evolution logic of farmland conversion institutions: From land acquisition to rural construction land transfer. *Issues in Agricultural Economy*, 2017, (3): 15-22.]
- [17] LI Y, WU W, LIU Y. Land consolidation for rural sustainability in China: Practical reflections and policy implications. *Land Use Policy*, 2018, 74: 137-141.
- [18] 唐健, 谭荣. 农村集体建设用地入市路径: 基于几个试点地区的观察. *中国人民大学学报*, 2019, (1): 13-22. [TANG J, TAN R. The pathway of rural construction land marketization: A comparison among several pilot areas. *Journal of Renmin University of China*, 2019, (1): 13-22.]
- [19] 张悦悦, 李翠珍, 周德, 等. 乡村振兴视域下农村土地利用利益相关者分析. *自然资源学报*, 2020, 35(5): 1132-1146. [ZHANG Y Y, LI C Z, ZHOU D, et al. Analysis of rural land use stakeholders in a perspective of rural revitalization. *Journal of Natural Resources*, 2020, 35(5): 1132-1146.]
- [20] 牛影影, 赵凯, 孙晶晶. 农村集体经营性建设用地流转模式的比较和优化: 基于产权激励视角. *经济体制改革*, 2017, (6): 85-90. [NIU Y Y, ZHAO K, SUN J J. Comparison and optimization of rural collective-owned construction land transfer model: Based on the perspective of property rights incentive. *Reform of Economic System*, 2017, (6): 85-90.]
- [21] ZHU F, ZHANG F, KE X. Rural industrial restructuring in China's metropolitan suburbs: Evidence from the land use transition of rural enterprises in suburban Beijing. *Land Use Policy*, 2018, 74: 121-129.
- [22] 付伟. 城乡融合发展进程中的乡村产业及其社会基础: 以浙江省L市偏远乡村来料加工为例. *中国社会科学*, 2018, (6): 71-90, 205-206. [FU W. Rural industry and its social foundation in the integrated urban-rural development process: A case study of processing in remote villages under the jurisdiction of City L, Zhejiang province. *Social Sciences in China*, 2018, (6): 71-90, 205-206.]
- [23] 罗秀丽, 杨忍. 农村建设用地整治的空间生产机制及其效应: 以广东省窑塘村为例. *自然资源学报*, 2022, 37(8): 2085-2101. [LUO X L, YANG R. Mechanism and effect of the production of space of rural construction land consolidation: A case study of Yaotang village, Guangdong province. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(8): 2085-2101.]
- [24] HO P. *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights, and Social Conflict in China*. New York: Oxford University Press, 2005: 95-129.
- [25] OBERLACK C, EISENACK K. Archetypical barriers to adapting water governance in river basins to climate change. *Journal of Institutional Economics*, 2018, 14: 1-29.
- [26] 杜运周, 李佳馨, 刘秋辰, 等. 复杂动态视角下的组态理论与QCA方法: 研究进展与未来方向. *管理世界*, 2017, (3): 12, 180-197. [DU Y Z, LI J X, LIU Q C, et al. Configurational theory and QCA method from a complex dynamic perspective: Research progress and future directions. *Journal of Management World*, 2017, (3): 12, 180-197.]
- [27] GANTER B, WILLE R. *Formal Concept Analysis: Mathematical Foundations*. Berlin, Heidelberg: Springer, 1999: 17-61.
- [28] WANG R, EISENACK K, TAN R. Sustainable rural renewal in China: Archetypical patterns. *Ecology and Society*, 2019, 24(3): 32-41.

## Archetype analysis and implications of rural construction land transfer facilitating rural secondary and tertiary industry development

WANG Rong-yu<sup>1</sup>, TAN Rong<sup>2</sup>

(1. School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China;

2. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** The purpose of this study is to reveal and corroborate the underlying patterns that the institutional arrangements and local conditions for rural construction land transfer synergistically facilitate secondary and tertiary industry development in rural areas of China. To that end, a theoretical framework of the synergism between institutional arrangements and local conditions is developed, based on which an innovative method of archetype analysis is adopted in this study. Totally 6 archetypes are extracted from 20 typical projects of rural construction land transfer in the pilot areas across China, exhibiting the combination of institutional and conditional factors of rural construction land transfer that leads to secondary or tertiary industry development in rural areas. The results show that: (1) Decentralized institutional arrangement of decision-making contributes to the strategies of rural construction land transfer and rural industry development in line with the advantageous local conditions of land resources endowment, land user types and secondary industry foundation. (2) Institutional arrangements of transfer ways, transaction methods and supporting policies launched by the local government are expected to align with the local conditions, including land resources endowment, land user types, rural economic capacity and secondary industry foundation. (3) Institutional arrangement of transparent information is the precondition for decentralized decision-making, which ensures the rights of stakeholders to know and reduces information asymmetry. (4) The appropriate institutional interplay of incentive and control with cost-benefit distribution accelerates rural construction land transfer and ensures that rural households and rural areas can sufficiently benefit from thriving rural industry. These research findings provide scientific references for promoting rural construction land transfer to achieve thriving secondary and tertiary industries in rural areas in consistent with the context-specific conditions.

**Keywords:** rural land property rights; rural construction land transfer; rural industry development; institutional arrangement; local condition; archetype analysis