

# 中国农村市场化改革：回顾、反思及启示\*

李万君<sup>1</sup> 李艳军<sup>1</sup> 史清华<sup>2</sup>

**摘要：**本文回顾了中国农村市场化改革的原因，认为家庭联产承包责任制确立以后，农村市场化改革具备了物质、制度、社会和认知条件。中国农村市场化改革经历了突破计划经济体制、引入市场经营机制、推进农村市场化建设、完善市场体制机制和深化市场体制改革五个阶段。通过改革，中国农村市场体系逐渐形成，市场规模逐步扩大，运行机制逐渐完善，调控体系逐步健全，品牌格局初步显现，法律法规逐渐完善。中国农村市场化改革的经验是重视农民、依法实施，尊重市场、适时调控，找准症结、平稳推进；教训是不当干预、徘徊反复和局部照搬等。中国农村市场化改革是在农村基本经营制度变革以后农民和政府为解决农村生产要素和农产品剩余问题而采取的应对策略，主要是使“看不见的手”充分发挥作用，实质是特定历史条件下相关主体基于客观需要和利益诉求在各个层次、各个方面博弈互动的过程，核心是处理政府与市场的关系。当前，中国农村市场尚存在市场发育缓慢、一体化程度低、政府越位缺位、市场运行不畅和交易费用高昂等问题，原因在于改革难度加大、制度障碍突出、公权缺乏监督、市场环境欠佳和小农户经营的约束较大。

**关键词：**农村市场化改革 市场配置 博弈互动 政府调控

**中图分类号：**F323.7 **文献标识码：**A

**DOI:**10.20077/j.cnki.11-1262/f.2023.07.009

## 一、引言

2022年4月10日，中共中央、国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》，就如何推进市场化改革提出了统一指导思想，明确了总体工作原则。作为整个市场化改革不可或缺的组成部分，中国农村市场化改革如何才能更加符合经济发展和市场主体的客观需要呢？显然，对中国农村市场化改革进行回顾和反思，据此得出有益的启示不失为一种有效的途径。回溯起来，自1982年中央“一号文件”提出以计划经济为主、市场调节为辅发展农村经济以来，刚好过去40年时间；从1992年党

---

\*本文研究得到国家自然科学基金项目“新《种子法》知识产权保护对种子企业技术创新行为的影响机理研究：外部性视角”（编号：72173053）、国家社会科学基金重大项目“劳动力流动视角下健全城乡融合发展机制研究”（编号：21&ZD077）以及上海交通大学现代金融研究基金（编号：202204）的资助。感谢匿名审稿专家的宝贵意见和建议，但文责自负。本文通讯作者：史清华。

的十四大确定中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制算起，刚好过去 30 个年头<sup>①</sup>。在此关键时间节点，思考究竟应该如何深入推进农村市场化改革颇具理论意义和实践价值。本文对中国农村市场化改革展开系统回顾和深刻反思，希冀得出新时代深入推进农村市场化改革的有益启示。

已有大量文献对中国经济市场化改革进行了回顾和分析，从相关研究内容看，可概括为以下两个方面。一是从整体上对中国经济市场化改革展开研究。这主要包括：①分析市场化改革在中国农村改革中的重要性。陈池波（2003）研究了中国农村改革，认为中国农村改革的核心是市场化改革。党国英（2008）回顾了 1978 年之后 30 年的农村改革，认为加快市场化步伐是农村改革的主攻方向。其中，推进农业生产要素市场化改革是重中之重（包宗顺，2008）。张云华（2018）总结了 1978 年之后中国农村改革 40 年的主要经验，认为市场化是最为关键的内容之一。马晓河等（2018）梳理了农村改革 40 年来影响中国经济社会发展的大事件，认为以市场化为目标的农产品购销体制改革是影响中国经济社会发展的重大事件之一。②分析中国农业农村市场化改革的作用和影响。如 Jean（1989）研究了 20 世纪 80 年代的中国农村市场化改革，认为这一阶段的改革并未使当时官僚控制终结；Carter and Estrin（2001）分析了 1986—1995 年中国农村的市场化改革，认为这一阶段的改革对中国农村经济增长和福利水平提高产生了重大影响；许经勇（2008）对 1978 年之后的中国农业市场化改革进行了回顾和思考，认为农业市场化改革使农产品供应状况有了极大改观，经历了从严重短缺到供需基本平衡，甚至部分品类过剩的转变。③总结中国市场化改革成功的经验。如吴敬琏（1994）对中国市场化改革进行了回顾和总结，认为改革之所以能够取得成功，主要是因为采取了“整体渐进式”推进的策略；程国强（2010）总结了农村市场化改革的基本经验，认为主要经验包括坚定市场化改革取向、坚持农民市场主体地位和坚持渐进平稳推进等；魏后凯和刘长全（2019）分析了中国农村改革 40 年的基本脉络和经验，认为中国农村改革的基本经验就是坚持市场化改革方向，通过市场化解决中国农业农村现代化的资源配置机制和市场主体激励问题。④对中国经济市场化改革阶段进行划分和探讨。如张卓元（2018）对 1978—2018 年中国经济市场化改革进行了回顾，认为市场化改革是中国经济改革的主线，并将这 40 年改革历程划分为引入市场机制和深化改革两大阶段。

二是对中国要素市场化改革展开回顾和分析，其中，较多文献研究了土地市场改革。如张琦（2008）回顾了 1978—2008 年中国土地制度市场化改革，认为中国土地制度市场化改革经历了农村土地制度理论创新和实践探索、城镇土地制度改革创新以及城乡土地制度公平化创新三个阶段；钱文荣等（2021）总结了土地市场化改革的历程，认为中国土地市场化改革经历了改革探索期、改革发展期和改革深化期三个阶段。另有文献对中国土地市场化改革的影响和效果进行了分析。如 Andreas and Zhan（2015）对中国农村土地市场化发展进行了研究，认为中国农村土地从禁止交易到市场流转的变化增强了人口的区域流动性，但也增加了村落内部、村落之间以及城乡之间的不平等；Zhou and Vries（2022）分析了中国集体用地市场化改革，认为目前市场没有发挥其应有的作用。此外，赵崢（2008）回顾和评价了 1978—2008 年中国的劳动力市场化改革，认为中国劳动力市场化改革经历了劳动力市场化理论的

<sup>①</sup>有学者（杨雪冬，2008）将 1992 年以后定义为后市场化改革时代。

探索、拓展、深化和完善四个阶段，并且经过市场化改革，劳动力的流动性和择业的自由度均得到大幅提升，但劳动力市场化改革的深入推进仍然面临制度障碍。王卫东和张林秀（2020）基于非农就业充分性视角，对2000—2015年中国农村劳动力市场演进进行了分析，认为在这一时期，受教育水平的提高对提升农村劳动力就业充分度具有重要作用。

尽管有大量文献对中国农村市场化改革进行了回顾和分析，但相关研究还有待加强。一方面，大部分研究距离当前已有一定的时间，对现阶段的变化有必要进行总结和分析。譬如，近年来，部分农村地区地方保护主义有所抬头，导致农村区域市场之间割裂，不利于全国统一大市场的形成，从而给农村经济发展带来了不利影响。另一方面，现有文献多基于政府主导视角看待农村市场化改革，将其视为顶层设计的结果，忽略了其他关键主体，如农民在改革中的重要作用。因此，本文拟从相关主体博弈互动的角度对农村市场化改革展开回顾和反思。

## 二、中国农村市场化改革回顾

### （一）改革原因

20世纪80年代初，家庭联产承包责任制确立以后，广大农民获得了生产经营自主权，劳动积极性大幅提升。一方面，在满足国家、集体和自身消费需要以后，农产品大量富余，逐渐出现“卖粮难”的问题。农产品难以变现，导致农民收入增长困难。另一方面，生产要素也出现大量剩余，突出表现为农村劳动力剩余严重，而这些农村容纳不了的剩余要素，有可能引发一些不稳定因素。

1984年以前，中国农村经济活动主要采取计划管理方式，难以适应经济发展和相关主体的客观需要。具体而言，由于计划经济残余，如思想观念和制度约束等，农村生产、流通、分配和消费等领域的管理存在严重缺陷。在生产方面，尽管农民拥有了生产经营自主权，但农民购买部分生产资料以及为商业交换开展生产经营仍然受到较大的限制；在流通方面，绝大多数农产品仍然实行统购统销，产品交易也由公有商业高度垄断，计划购销模式极大地限制了产品流通；在分配和消费方面，配给制度仍然占据重要地位，居民生活需求远远得不到满足。

可见，在20世纪80年代初的中国农村，农产品供给过剩与政府统购统销制度的矛盾以及农村生产要素大量富余与自给和半自给经济的矛盾日益突出。因此，农村生产要素急需进一步盘活，农产品亟待顺利变现，这促使当时的农村有了强烈的进一步改革拓展的客观需要。在此过程中，部分农民尝试利用剩余生产要素，开展个体经营，或是变现剩余产品，获得了良好的收益。这些做法虽然一开始被禁止，但经过充分博弈互动之后，逐渐得到政府的认可和采纳。因此，农村市场化改革是在农村基本经营制度变革以后农民和政府为解决农村生产要素和农产品剩余问题而采取的应对策略。农村市场化改革的发起充分体现了农民和基层政府之间的博弈互动。事实上，1983年以来，中国政府对农村市场化改革必要性的强调，只不过是对已经在进行的改革进程的确认（Watson, 1988）。归根结底，在计划经济体制下，农村生产经营、流通，乃至消费均依指令而行，各环节互相割裂，生产要素被严格限制，缺乏活力，这不符合经济发展的客观规律。相反，在市场经济中，各环节通过“供求→价格→决策主体→新的供求”这一链条相互衔接，不断循环，不仅能充分盘活生产要素，还能更好地满足居

民消费需要。这种循环更加契合经济发展的自身规律。

## （二）改革条件

1.物质条件。从供给的角度而言，家庭联产承包责任制推行以后，农民享有生产经营自主权，在完成上交指标的前提下，他们具有安排生产资料的自由，包括为市场交换进行生产。由于属于农民自己的那部分满足自用之后，还有部分剩余，因此，农民意识到，将剩余物资同其他经济主体进行交换不仅可以改善自己的生活状况，而且可以积累财富。从需求的角度而言，农村居民积累了一定数量的货币形态的财富，形成了现实的购买力。从中国农村市场化改革初期农户家庭人均纯收入和商品性支出占比看，农户家庭商品需求是逐年增加的（详见表1）。可见，农村经济体制改革使亿万农户成为了独立的经济主体，为农村市场化改革提供了物质条件。

表1 中国农村市场化改革初期农户家庭人均纯收入和商品性支出占比

年份(年)	家庭人均纯收入(元)	年末手持现金与存款余额(元/人)	商品性支出额(元/人)	商品性支出占比(%)
1978	133.57	18.36	44.84	39.70
1979	160.17	19.20	59.86	44.50
1980	191.33	26.55	79.62	50.40
1981	223.44	35.76	104.35	56.10
1982	270.11	49.71	121.57	56.50
1983	309.77	60.24	142.87	58.80
1984	355.33	92.42	156.70	58.60

数据来源：《中国农村统计年鉴》（1979—1985年，历年）。

2.制度条件。一是在产权方面，1984年的中央“一号文件”中首次采用了“土地使用权”的表述<sup>①</sup>。二是在法律法规方面，从具体立法到执行，乃至宪法颁布和实施，均在一定程度上为农村市场化改革提供了制度保障。这突出体现在1982年实施的《中华人民共和国宪法》中明确规定个体经济是公有制经济的补充，并强调保护个体经济的合法权益。三是实行“政社分开”。农村逐步建立起了群众性自治组织，确保农民重新享有了足够的权利和自由进行生产经营决策。

3.社会条件。一是社会分工及专业化。家庭联产承包责任制的确立和推行使得广大农户有了较为充分的生产经营自主权，农村很快涌现出一大批生产和经营专业户。二是在家庭联产承包责任制确立的过程中，国家从政策和法律层面肯定了农民的尝试和努力，使得自由和自主的思想更加深入人心。而且，民间协作重新回归其自然状态。比如，在农忙时节农民打“转转工”<sup>②</sup>。这些活动恰为正在萌发的农村市场经济提供了必要的社会条件。

4.认知条件。一方面，人们开始探讨计划经济的弊病，如生产和需求脱节、计划价格脱离实际、生产主体缺乏效率以及浪费严重等。另一方面，人们开始客观公正地理解市场和市场经济。人们逐渐

<sup>①</sup>1984年的中央“一号文件”提出“给土地定等定级或定等估价，作为土地使用权转移时实行投资补偿的参考”。参见《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982—2014）》，人民出版社2014年版，第41页。

<sup>②</sup>指农忙时互帮互助，先借用别人一天或几天的劳动，到时也以劳动的形式归还。

认识到，建设社会主义，市场经济可以作为计划经济的良好补充。比如，个体经济并不是洪水猛兽，也可以用来为建设社会主义服务。在发展农村经济的过程中，个体经济可以作为国有经济和集体经济的重要补充。上述转变使得农村市场化改革具备了认知条件。

### （三）改革阶段

1.突破阶段（1982—1984年）。在此阶段，虽然农村生产要素大量富余，但这些要素的利用受到限制。同时，农产品供应过剩，统购统销不能满足农产品流通和变现的需要。为此，农户与基层政府之间进行了持续的博弈互动，表现为部分农民尝试购买生产工具<sup>①</sup>，利用剩余生产要素，开展个体的、专业化经营。这些做法虽然一开始被禁止，但经反复博弈互动，逐渐得到认可。在这种博弈互动中，农村市场化改革取得了突破。此阶段后续的改革也表现为不同主体之间博弈互动的过程。如农副产品统购统销改革就是农户、国营商业主体、基层政府和中央政府之间博弈互动的结果。需要指出的是，实施农村市场化改革，一方面，是为了满足农民变现产品、摆脱贫困的需要。另一方面，发展市场经济，盘活农村生产要素，产生更多剩余以支持城市和工业发展，也是当时经济社会发展的客观需要。

农村市场化改革的突破主要包括：①突破农副产品统购统销制度。国家在降低农副产品统购派购数量的同时，大幅缩减实行统购派购的农副产品品种<sup>②</sup>。1984年底，统购派购品种从1980年的183种减少至38种（陈丽娜，2018）。而且，属于统购派购范围的农副产品，完成政府确定的任务后，其余部分可由农民自由销售。至此，实行了32年的统购统销制度开始瓦解。②突破政府派购价格体制。政府实行农产品收购平价、超购加价、议购议销价和市场价并存的多重价格体系，但逐步提升了议购议销价成交比例。在此过程中，市场逐渐发挥作用<sup>③</sup>。比如，农村个体经济、私营经济 and 专业化经营开始出现，商品生产和交易逐步扩大，吸纳了大量剩余劳动力和闲置资金。同时，应农村经营主体的要求，政府开始疏通流通渠道，并允许资金和剩余劳动力自由流动，尤其是允许农民在自理食品的情况下进城做工或开展生产经营活动，逐步打破垄断，开放贸易。但是，受之前计划经济体制和思维的束缚，农产品统购统销制度改革仍然滞后，不能满足农村经济和广大农民发展的需要（杜润生，2005）。

2.引入阶段（1985—1991年）。为应对农村经济发展中产业结构和城乡关系调整的客观需要，同时也为了满足广大农村居民谋求发展的强烈愿望，政府在此阶段重点引入市场机制。由于农村生产要素和农产品同时出现剩余，尤其是劳动力大量过剩，“卖粮难”问题十分紧迫，因此，此阶段农村市场化改革的重点是搞活农村商品流通，促进城乡要素流动。在此阶段，中国农村市场化改革充分体现

<sup>①</sup>最典型的是拖拉机和农用汽车。

<sup>②</sup>1983年的中央“一号文件”指出，“对重要农副产品实行统购派购是完全必要的，但品种不宜过多”。1984年的中央“一号文件”又指出，“要随着生产的发展和市场供应的改善，继续减少统派购的品种和数量”。参见《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982—2014）》，人民出版社2014年版，第29页、第46页。

<sup>③</sup>1982年的中央“一号文件”提出发展农村经济要以“计划经济为主，市场调节为辅”。参见《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982—2014）》，人民出版社2014年版，第8页。1984年，党的十二届三中全会提出发展“有计划的商品经济”。参见《十二大以来重要文献选编（中）》，中央文献出版社2011年版，第56页。

出了相关主体之间的博弈互动。比如，1985年之后，政府降低了对农民的贸易优惠，甚至在交易中开始“打白条”，使得农民务农收益和意愿降低，选择进城务工，从而导致粮食产量出现一定的徘徊。由于粮食流通体制缺陷，长期计划经济体制导致政府以市场经济办法应对粮价波动的能力不足，加上农民短缺心理预期强化，致使又出现粮食供应紧张。在此情景下，为确保粮食供应，政府加大了对农业和农村的投资，同时对粮食购销先后实施“双轨制”“三挂钩”等政策<sup>①</sup>。但是，这些做法在很大程度上又导致了20世纪90年代初农民“卖粮难”的问题。由于粮食等主要农产品难以变现，农民大量涌入城市，对城市造成了冲击，政府不得不考虑加快农村劳动力转移。再比如，由于政府采取优先发展工业和城市的战略，从而形成了工农产品价格“剪刀差”。受生存和经济双重理性驱动，部分农民选择将生产要素投入到乡镇企业经营活动中，与政府主导的国有经济主体展开竞争博弈，以期获得更高的收益。因此，乡镇企业兴起实质上是农民与政府、国有企业进行博弈的产物。

此阶段改革内容主要包括：①引入市场交易机制。1985年，国家不再对农村下达指令性收购计划，基本取消农产品统购派购规定，对粮棉油等主要农产品实行合同订购或市场收购，任务量以外的产品和其他农副产品均实行市场自由交易。②引入市场定价机制。1986年，政府明确要求农副产品实行国家定价、国家指导价和市场调节价的混合定价机制，并规定了实行国家定价和国家指导价的农副产品范围。③引入市场运行机制。1987年，党的十三大提出“国家调节市场，市场引导企业”的经济模式，认为计划和市场是内在统一的关系。④调整和改进宏观调控的范围和方式。政府提出计划外商品和小商品均交由市场调节。⑤促进农村劳动力转移。政府主要通过发展乡镇企业和小城镇吸纳农村大规模的剩余劳动力。但是，政府对大力引入市场机制以后的部分情况，如价格波动缺乏科学预见和有效调控，导致市场化改革出现了反复。

3. 推进阶段（1992—2001年）。在此阶段，农产品生产供应充足，但农民收入增长趋缓甚至停滞；农村经济增长快于城市，但城乡居民收入和消费差距扩大；乡镇企业产值大幅增长，但对劳动力的吸纳能力明显下降。中国农村市场化改革面临更高的要求 and 双重挑战。一方面，农民负担较重，保障收入甚至“开源”至关重要。为满足市场主体进一步发展的迫切需要，促使市场在资源配置中起基础性作用被政府提上日程<sup>②</sup>。另一方面，为争取早日加入世界贸易组织（WTO），推动中国经济快速发展，中国政府在客观上也不得不加快实施市场化改革。此阶段改革的重点是进一步推进农产品流通体制改革，促进农村劳动力转移。同样，上述市场化改革措施也是相关主体之间博弈互动的结果。以农产品流通体制改革中的粮食流通体制改革为例，由于20世纪90年代初期粮食大量过剩，因此，1993年国

<sup>①</sup>1985年下半年，国家对粮食购销和价格实行了合同订购与市场收购并行的“双轨制”。1988年，国家对合同订购粮食采取了化肥、柴油和预购定金“三挂钩”的政策。

<sup>②</sup>1992年，党的十四大明确指出，“我们要建立的社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。参见《十四大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2011年版，第16页。1997年，党的十五大提出，“坚持和完善社会主义市场经济体制，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。参见《十五大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2011年版，第16页。

家开始实施粮食商品化改革。此次改革主要是自下而上发动，表现为部分地方政府强烈要求实施粮食流通市场化改革，但是，很快中央政府迫于粮价上涨不得不恢复“双轨制”。表面上看，价格上涨是粮食供应不足导致的，但实际上是在粮食市场不成熟、不完善的情况下，相关主体出于自身利益进行博弈而引发的。具体而言，虽然中央政府下决心推进市场化改革，但是，其他关键主体基于自身利益的博弈行为导致粮食市场化改革举步维艰。一是当时全国粮食存在区域性、结构性供需矛盾，基层政府出于自身利益实行地方保护主义，区域市场之间无法进行有效的平衡和调节。二是占据粮食市场份额八成以上的国营粮商操控市场价格，尝试从粮价暴涨中获利。三是与前一阶段类似，受国家优先发展工业的影响，粮食价格偏低，工农产品价格“剪刀差”使得农民收入增长停滞，甚至出现下降。同时，随着税费增加，农民负担加重，不得不选择进城务工，导致局部地区粮食减产、价格上升，但这些缺口无法通过有效的市场从其他区域得到补充。小农户则受心理预期影响存粮惜售，使得粮价难以平抑。随着收购价格大幅提升和省长责任制等政策的推行，1996年以后，粮食又开始供过于求。这为1998年迫于农民利益受损、财政负担过重不利于经济发展的压力而开启粮食市场化改革埋下了伏笔。

此阶段改革内容主要包括：①推进农村市场体系建设。在这方面，主要是推进农产品市场体系建设。政府在有条件的地区建立农副产品批发市场，同时在全国各地建立粮油商品交易所，并开展相关管理制度建设。②推进农村市场流通体制改革。1992年以后，农村市场流通尝试走出“双轨制”。1994年，国务院决定对粮食实行“保量放价”<sup>①</sup>，对其他重要农产品逐步放开价格和经营。1998年5月，国务院决定对粮食流通实行“四分开，一完善”<sup>②</sup>。同时，着手推进棉花流通体制改革。③推进宏观调控体系建设。在这方面主要是转变政府职能，建立以间接手段为主的宏观调控体系<sup>③</sup>。间接手段主要包括经济手段和法律手段。④推进相关法律制度建设。1993年7月，第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过的《中华人民共和国农业法》强调保护包括土地承包经营权在内的财产权。

2001年12月，经过反复磋商和谈判，中国成功加入WTO。一方面，中国农村市场化改革为中国成功加入WTO做出了巨大贡献。另一方面，加入WTO也反过来极大地推动了中国农村市场化改革。但是，此阶段工农产品价格“剪刀差”较大，农业比较利益低下；区域市场分割，期货市场发展滞后，农产品流通不畅；要素市场发育滞后，政府调控能力较弱。上述因素导致农民增收困难，加上农民负担过重，对农村市场经济发展造成了十分不利的影响。

4.完善阶段（2002—2012年）。在此阶段，虽然农民负担大大减轻，但要素市场发育滞后对农民发展致富的制约较大。如农村劳动力依然过剩，难以转移。同时，长期以来的城乡二元体制导致生产要素大量流向城市，城乡贫富差距逐渐扩大。因此，亟须完善市场体制机制，满足农村经营主体获得更快发展的愿望。而且，完善市场体制机制也是实现城乡协调发展、全面建设小康社会的需要。此外，

<sup>①</sup>即保持国家定购粮数量不变，价格实行随行就市。

<sup>②</sup>即政企分开、储备与经营分开、中央与地方责任分开、新老粮食财务挂账分开，完善粮食价格形成机制。

<sup>③</sup>1993年，党的十四届三中全会指出，“转变政府管理经济的职能，建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系”。参见《十四大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2011年版，第453页。

中国加入 WTO 以后，客观上也要求政府进一步推进农村市场化改革。2003 年，党的十六届三中全会提出完善市场经济体制<sup>①</sup>。对于农村市场化改革而言，完善市场体制机制的重点是完善粮棉流通体制、健全农村土地管理制度和创新农村金融制度。此阶段的市场化改革仍然表现为相关主体之间博弈互动的过程。比如，与农户购买能力直接相关的税费改革，实质上是农户、基层政府和中央政府在当时的制度环境约束下博弈互动的结果。再比如，《中华人民共和国农村土地承包法》出台、健全农村土地管理制度也是农户、村集体、基层政府和中央政府博弈互动的结果。这是因为，土地制度的缺陷为部分村干部和基层政府通过土地流转和农业产业化侵占农户承包地提供了借口，不仅损害了农民的利益，而且影响到了农村社会的稳定。同样，农村金融制度创新也是相关主体之间博弈互动的结果。这是因为，农村金融资源大量流向城市和工业，农民较难获得这些资源，部分人只好选择民间借贷，更多的人则选择进城务工。这不仅给劳动力转移带来了巨大压力，而且导致农村经济萎靡。

此阶段改革内容主要包括：①完善农村要素市场。健全农村劳动力市场，完善农村土地制度，实现农民土地承包经营权依法、自愿、有偿流转，以保障农民的权益；完善农村金融制度。②完善市场准入制度和流通体系。放宽农村市场准入，使民营主体与公有制主体享受同等待遇；以现代信息技术和经营管理理念健全现代流通体制，重点完善粮棉流通体制，加强市场统一性和现代化建设。③完善宏观调控体系。转变政府职能，重点为市场主体提供服务和营造良好的发展环境；健全以国家计划、财政政策和货币政策为主要内容的宏观调控体系，重点加强和改善粮食宏观调控政策。④完善农村市场机制。完善农村市场服务机制，构建社会化服务体系，推进市场服务专业化、规范化建设；从行政执法、行业自律、舆论监督和群众参与等方面着手，健全市场监管体系；完善社会信用体系，开放信用服务市场。⑤完善相关体制机制。完善相关法律法规。2006 年 10 月，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《中华人民共和国农民专业合作社法》，鼓励、支持和引导农民专业合作社发展，特别强调保护社员的合法权益。2006 年 11 月，《中华人民共和国农产品质量安全法》开始施行，规定对上市销售的农产品实施监督和检测，并规定了违规处罚和追偿赔偿的内容，强调健全农产品质量安全标准体系等。但是，受政府干预过多、市场壁垒森严以及监管不到位等因素的影响，此阶段部分要素市场发展仍然滞后。

5. 深化阶段（2013 年至今）。在此阶段，广大农户仍然难以很好地参与市场经济发展并谋求可观的收益。然而，农村居民有着对美好生活的迫切愿望和强烈要求。为应对这一诉求，2013 年 11 月，党的十八届三中全会提出使市场在资源配置中起决定性作用，进一步深化市场体制改革，着力补齐短板和进一步完善市场体制机制。此阶段市场化改革的重点是深化要素市场改革，建设全国统一大市场，促进城乡发展一体化。深化农村市场化改革也是消除农村贫困、全面建成小康社会的需要。此阶段的改革亦体现出相关主体之间的博弈互动。比如，农民为了获取更高的收益而选择进城务工，少数农民甚至将承包地撂荒，但村集体要获得发展，就必须充分利用有限的土地资源。政府在考虑发展农村经

<sup>①</sup>2003 年，党的十六届三中全会指出，“加强和改善党的领导，为完善社会主义市场经济体制而奋斗”。参见《十六大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社 2011 年版，第 480 页。

济、完成脱贫攻坚任务的同时，必须兼顾农民的权益。正是在这种博弈过程中，“三权”分置改革应运而生。因此，中国土地制度变迁是农民、集体和政府三个主体博弈互动的结果。再比如，中央提出打通关键堵点，建设高水平的社会主义市场经济。农村市场中的堵点无疑在打通之列。同时，农村经营主体也希望依托有效的市场运行获得进一步发展。但是，部分地方政府从局部利益出发，实行地方保护主义，采取人为设置壁垒、歧视和分割等办法，保护当地市场主体。可见，构建全国统一大市场，促进城乡发展一体化也是相关主体之间博弈互动的过程。不过，当下的博弈主要已不是民众与政府的博弈，而是中央政府与地方政府、地方政府与地方政府之间的博弈。

此阶段改革内容主要包括：①进一步完善农村市场体系。完善市场准入制度，破除地方保护和区域壁垒，实行“全国一张清单”；健全市场监管体系，统一市场监管规则，实施依法监管、公正监管和一体化监管；健全社会信用制度，完善信用信息和信用网络，依法对失信行为进行惩戒；平等对待市场主体，依法查处不正当竞争行为；完善价格机制，注重发挥市场决定和形成价格的作用；加快数字化流通平台建设，构建现代流通网络，完善市场流通体制，打造城乡一体的现代流通体系；基于法治化原则完善市场环境治理，为市场主体打造稳定、公平、透明、可预期的营商环境。②进一步完善农村要素市场。健全城乡统一的土地市场，重点是赋予农村集体土地与国有土地在出让、租赁和入股等方面同等的权利；健全农村人力资源市场，重点是建立平等竞争、规范有序和城乡统一的人力资源市场体系。③进一步完善国家宏观调控体系。加快转变政府职能，明确政府宏观调控的作用领域和主要任务。政府增加对各类公共服务的供给，减少对资源要素配置的作用，对于市场机制能够有效发挥作用的经济领域，一律取消行政性审批和干预。④进一步完善相关体制机制。完善产权制度，统一产权交易信息发布，围绕农村产权流转交易市场规范化建设开展试点，等等。

#### （四）改革成就

1. 市场体系逐渐形成。一是农产品现货市场稳步发展。全国形成了连接城乡、服务供需、运行快捷和覆盖全品类的规模巨大的流通网络。同时，农村电子商务逐渐兴起。二是农产品期货市场快速发展，有效防范了市场风险。截至2023年，中国已成为全球最大的农产品期货市场，全国上市的涉农期货期权产品已达39个（熊军，2023）。三是农产品流通模式多样化。从流通层级看，既有传统的“农户+收购商+批发商+零售终端”的长链模式，也有后续兴起的“农户+专业合作社+龙头企业”、“订单农业”和“农超对接”等新型短链模式，还有随着社交媒体普及而出现的“农社对接”“社区团购”和C2C等全新模式。四是要素市场配置效率有所提升。土地产权权能得到提升，土地、劳动力和资金等传统要素得到进一步搞活，信息和数据等新要素在农村经济发展中逐渐发挥作用。

2. 市场规模逐步扩大。一是农村市场交易规模和交易总量不断提升。以农产品批发市场为例，表2显示，2017—2021年全国农产品批发市场交易量、交易额以及农产品网络零售额总体呈现上升态势<sup>①</sup>。二是农村市场主体呈现多元化发展态势。三是农村要素市场交易规模显著增加。以土地流转交易为例，截至2020年底，全国耕地流转面积超过确权地的三成，逾5.55亿亩（郭连强等，2022）。

<sup>①</sup>由于受疫情影响，2020年部分数值有所下降。

表2 2017—2021年全国农产品批发市场和网络零售情况

年份	农产品批发市场交易量（亿吨）	农产品批发市场交易额（万亿元）	农产品网络零售额（万亿元）
2017	8.70	5.00	0.17
2018	9.12	5.32	0.23
2019	9.73	5.68	0.40
2020	9.20	5.40	0.42
2021	9.80	5.81	0.42

数据来源：根据全国城市农贸中心联合会（cawa.org.cn）和艾媒咨询网（www.iimedia.cn）数据整理。

3.运行机制逐渐完善。一是竞争机制已经建立并趋于成熟，竞争意识已经逐步植根于农村经营主体的头脑中。二是价格机制在市场运行中发挥重要作用，表现为价格基本能够传递农村市场产供销等关键信息，并在生产要素配置中起着一定的调节作用。同时，价格亦作为农村市场主体常用的竞争手段。三是供求机制在农村市场中发挥着基础性作用，表现为供求关系而不是其他因素决定着农村市场的商品价格。四是市场服务机制逐步建立并趋于完善，表现为金融、技术和中介等各类服务开始多元化，社会化服务体系逐步建立。截至2021年，全国各类社会化服务组织超过90万个，农民合作社逾220万家（刘俊杰和祖健，2023）。五是市场风险防范机制逐步建立。以农业保险为例，2021年，全国保费收入达到965.18亿元，总量排全球第一（庾国柱和李慧，2022）。

4.调控体系逐步健全。分类调控体系逐渐形成并在农村市场经济运行中发挥着重要调节作用，较为有效地防范了市场失灵。一方面，对于粮棉油糖等主要农产品，形成了以中央政府调控为主，各级地方政府协助执行的调控方式。具体实施工具包括储备调节、价格支持和关税配额等。另一方面，对于蔬菜、水果、畜禽和水产品等鲜活农产品，形成了以中央政府指导、各级地方政府干预为主的调控办法。具体实施工具包括信息服务、生产支持、储备调节和参保激励等。这些调控办法在确保农副产品供应和保障居民生活方面发挥了关键作用。就调控手段而言，逐步形成了经济手段、法律手段和行政手段相结合的调控体系。其中，法律手段逐渐受到重视。如2021年6月开始实施的《中华人民共和国乡村振兴促进法》的部分条款专门就政府作用做出了规定。

5.品牌格局初步显现。通过农村市场化改革，全国逐渐形成了区域公用品牌、农业企业品牌和农产品品牌三类品牌协同发展的格局。中国在区域公用品牌建设上所取得的成就最引人注目。目前，全国已培育出百强农产品区域公用品牌。其中，比较有代表性的有十大大米、十大苹果、十大茶叶品牌和最具影响力的30个水产品品牌。此外，各省份评选出的地方名牌产品也已超过千个（唐珂，2018）。2022年12月22日至25日，在第十九届中国国际农产品交易会上，仅陕西一个省就有40个农产品区域公用品牌、200个农业企业品牌和200个农产品品牌参展（裴超，2023）。这反映出全国在农业品牌建设方面取得了重要成果。实践表明，区域公用品牌、农业企业品牌和农产品品牌的协同发展反过来极大地促进了农村市场经济的发展。

6.法律法规逐渐完善。中国建立和完善了包括规范要素市场、规范市场主体行为、规范产品质量安全监管和保障市场主体权益等一系列内容的法律法规体系。当前，农业农村领域共有全国性法律法

规 50 部，其中，法律 22 部，行政法规 28 部，另有部门规章 144 部（宋洪远等，2023）。加上地方制定的为数众多的涉农行政法规，中国已基本建立起了较为完善的涉农法律法规体系。在这些法律法规中，相当一部分与市场经济及其运行有关。尤其是 2021 年 6 月开始实施的《中华人民共和国乡村振兴促进法》强调充分发挥市场在资源配置中的决定性作用、统筹农产品市场建设、完善农村市场运行机制、规范农村人力资源市场、健全多层次资本市场体系以及充分发挥期货市场的作用等。可见，农村市场化改革相关的法律法规逐步得到完善。剩下下来的事就主要是依法执行，贯彻落实相关条款。

### 三、中国农村市场化改革反思

#### （一）改革内容

市场化改革以前，农村实行的是人民公社制度。但事实证明，这种体制通过指令和计划安排生产要素和配置资源，采取平均、调拨等方式分配劳动成果，导致难以解决温饱，部分地区甚至出现了粮食短缺和饥荒，更别提农民发展致富。因此，如前文所述，20 世纪 80 年代初期的农村市场化改革其实是应广大农村居民的强烈需要而使市场发挥其本来的作用，也是人们在逐渐认识到计划经济体制存在与现实行动能力严重不匹配的弊端之后，对市场经济的一种尝试，更是在农村基本经营制度变革以后农民和政府为解决农村生产要素和农产品剩余问题而采取的应对策略。因此，农村市场化改革主要是使“看不见的手”充分发挥应有的作用，让生产要素依据供求形成的价格信号进行流动和配置。

通过回顾不难看出，中国农村市场化改革主要涉及以下内容：①农村要素市场的培育。这方面的内容主要包括使生产要素按照供求关系形成的价格信号自由流动和配置，提升资源配置效率。比如，劳动力在供求形成的工资报酬的支配下实现跨区域流动；金融市场的培育主要涉及农村非国有经济主体，尤其是民营经济主体能否获得信贷支持以及获得信贷支持的难易程度和力度等。②生产资料市场的放开。比如，政府允许农民私人购置拖拉机、农用汽车等重要生产工具。1983 年的中央“一号文件”提出应当允许农民购置小型拖拉机、机动船和农副产品加工机具，大中型拖拉机和汽车原则上不禁止私人购置。之后，生产资料市场实行完全放开。③农村经济发展中政府与市场关系的处理。一是根据经济发展和经营主体的客观需要，明确市场在农村经济发展的关键领域，主要是配置资源方面发挥怎样的作用以及怎样发挥作用。二是在税费改革方面，在保证满足国家经济建设和社会发展需要的同时，如何尽可能减轻农民的负担，增加农民的收入，从而保障农民的购买能力，使农村市场经济发展充满活力。三是在国家宏观调控方面，政府围绕如何干预农村市场经济发展这一核心问题进行改革和调整，包括界定政府在农村市场化改革中发挥作用的边界、时机和方式。④农村产品市场的培育。具体涉及农村市场中哪些产品的价格由市场机制形成、由市场决定价格的农产品品种占比是多少，如何对待农村市场运行中存在不同程度的地区保护和贸易壁垒，农村市场服务行业的社会化程度，服务价格由市场决定的比重，以及如何对待农村市场中的垄断行为，等等。⑤农村市场中介组织的培育。主要内容包括政府对农村市场中介组织的重视程度，是否为其发展提供必要的条件。

需要指出的是，为使生产要素活跃起来，“看不见的手”正常发挥作用，必须建立相应的制度保障，其中，法治是最重要的方面。法治建设主要围绕治理理念、立法、司法、执法和普法等方面开展。

①在治理理念上，主要是如何看待并运用法律为农村市场经济发展服务，具体经历了从依法治国到依法治国、从法治建设到法治社会建设的逐渐转变。②在立法上，一是通过宪法修正案的方式对市场在农村经济发展中的作用和地位进行界定。二是颁布和修订专门法<sup>①</sup>，对与农村市场化改革相关的领域进行界定和规范。③在司法上，主要围绕以下内容进行调整和完善：各级检察机关或法院依照法律对农村市场化改革中的各类案件进行侦查和审判，维护市场秩序，营造良好的司法环境，保证市场正常运转。比如，司法机关对农资质量纠纷案件进行及时、公正审判和处理，尽量为相关市场主体挽回损失。④在执法上，围绕如何公平公正、及时有效地执法进行改革和完善，加强对合法权益的保护。比如，县（市、区）农业农村局所属的农业综合行政执法大队与市场管理站（所、办）如何更加及时、有效地阻止不正当竞争和侵权等行为，以及如何公平公正处理相关纠纷等。⑤在普法上，主要围绕如何让更多的农村经营主体及时、全面地知晓与其生产经营相关的法律法规及其修订和调整等。

## （二）改革实质

通过回顾不难看出，中国农村市场化改革，尤其是在突破计划经济体制、引入市场经营机制和推进农村市场化建设的过程中，虽然政府均发挥了关键作用，但主要是应相关主体，尤其是广大农民的需要和诉求而开展的。这表明，并非哪一个主体主观需要农村市场化改革，而是相关主体基于各自的客观需要和利益诉求共同努力，使得改革向前推进。因此，中国农村市场化改革实质是相关主体，包括农村居民、组织团体、基层干部、地方政府和中央政府在各个层次、各个方面博弈互动，逐步调整以获得共识，从而形成全国性政策的过程。这一点贯穿于农村市场化改革的各个环节和各个层面。如前文所述，家庭联产承包责任制确立以后，农村具备了发展市场经济的基础和条件，少数经济主体在自由交易中切实获得了收益，但也在一定程度上“扰乱了”市场秩序。因此，是否允许农民在生产经营上进行自由选择提上议事日程。比如，在实现“满足国家的，留足集体的”以后，剩余的大量生产要素，主要是剩余的劳动力和资金是否可以由农民自由支配，发展多样化或专业化经营；是否允许农村居民私自购买生产资料，开展生产经营活动；是否允许农村居民雇用劳动力<sup>②</sup>，从事专业性经营以及是否允许农村居民涉足工商业，从事运输和贩卖，等等。不难理解，这些在生产经营上的自由选择对于农村市场化改革至关重要。事实上，以上内容在国家正式文件和规定出台以前，很多地区由于条件具备，且有利可图，农民已经在不断尝试。不过，这些尝试在部分地区得到了地方政府和基层干部的默许，在有些地区则遭到了地方政府和基层干部的反反对和禁止。反对的声音基于一种惯性思维，即这些做法在人民公社体制下被绝对禁止。所幸的是，在形成政府文件和国家法律以前，中央政府并未明确反对这些做法，即默许这些做法在农村试运行一段时间，然后视情况决定是否上升为国家法令。

在后续农村市场化改革中，亦充满着相关主体之间的博弈互动，如农产品市场改革、“三权”

<sup>①</sup>包括《中华人民共和国乡镇企业法》（1996）、《中华人民共和国农民专业合作社法》（2006）、《中华人民共和国农产品质量安全法》（2006）、《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》（2009）和《中华人民共和国食品安全法》（2009）等。

<sup>②</sup>因为涉及是否存在剥削的争论。

分置和农村宅基地改革等，尤其是粮食流通体制改革。可见，中国农村市场化改革并不是谁预先规划或是顶层设计的结果，而是相关主体按照各自的客观需要和利益诉求不断进行博弈互动的自然发展过程。需要指出的是，在博弈互动中，农民常常处于弱势地位。具体而言，在农村市场经济发展中，分散的农户在交易和定价等方面往往没有发言权，同时也缺乏优质的市场信息和稳定的销售渠道，即农民难以真正从农村市场发展中获得机会。这也是1978年以来，实现农民共同富裕仍然任重道远的重要原因之一。更值得关注的是，分散、弱小的农户难以获得发展，受经济甚至生存理性的驱动，他们所采取的选择难免会给经济发展和政策目标达成带来不利影响。事实上，早在1990年3月，邓小平关于农业要实现“第二个飞跃”的论述已经深刻地阐明了这个道理（王玉强，2006）。解决问题的有效途径是大力发展农村集体经济（陈锡文，2022）。此外，在农村市场化改革的博弈互动中，参与主体及其立场并非一成不变。最具代表性的是政府，高度集中、大一统和科层式的体制在农村市场化改革初期高效运转，有力地保障了农村市场化改革的贯彻落实，但当农村市场化改革深入推进时，在少数领域，政府却成了限制私权、控制过多甚至是僵化呆板的代名词。而且，不同主体间的博弈互动受到当时特定的历史条件和环境的约束。这种约束压缩了农村市场化改革的选择空间。比如，农村产权和社会保障制度不完善、城乡二元体制的存在、行政管理体制的僵化以及法律制度的不健全均在很大程度上限制了农村市场化改革的选择空间。此外，随着经济主体内部和外部联系的增加，国家向网络型社会转变，参与主体及其利益关系更加复杂，博弈互动不得不兼顾多方利益，因此加大了农村市场化改革推进的难度。当然，部分历史条件和环境因素如果能善加利用，也能将其转化为推动农村市场化改革的强大动力。比如，中国加入WTO极大地推动了农村市场化改革。

### （三）改革核心

既然农村市场化改革主要是使“看不见的手”发挥作用，那么，在农村市场化改革中，就必须思考“看不见的手”为何缺位、失效或是不能很好地发挥作用。通过回顾不难发现，主要原因是“看得见的手”的超越现实能力的理想化发展思维带来的限制、束缚乃至阻碍。比如，计划经济体制下农村生产要素的流动、配置和安排等相关决策不是依据市场供求所形成的价格信息，而是更多地依据指令和计划。在此情况下，农村产出并不是生产经营主体依据市场价格做出决策所产生的结果，流通和分配也并非按照供求关系所决定的价格信息进行调节。因此，市场作用之下“供求—价格—供求”的运行链条并不存在，市场经济的关键要素——信息、价格和主体决策之间互相割裂。需要指出的是，这种情况并不只存在于计划经济体制之下，因为在当今，行政不当干预仍然局部性存在。比如，在部分地区，劳动力和土地市场发育不完全，甚至是迟缓和滞后，而当地政府不仅不能很好地服务于这些要素市场的发展，政府不当干预反而成了这些市场发展的束缚和短板。再比如，近些年虽然基础设施和资源统筹、调运能力都有明显改善和提升，但在部分地区由于政府不当干预出现了煤电短缺和“气荒”。可见，农村市场化改革的重点在于解放“看不见的手”，但关键是松开和规范“看得见的手”。因此，尽可能减少行政力量对微观经济主体的干预，尤其是不严谨、不合理甚至不合法的干预。

事实上，对于经济社会发展，以亚当·斯密为代表的古典经济学派推崇自由市场的作用，凯恩斯主义则主张采用政府调控的办法解决市场失灵问题。可见，在市场经济发展中，政府和市场是一对互

相矛盾的主体。由于农村市场化改革是特定历史条件下各相关主体基于客观需要和利益诉求在各个层次、各个方面博弈互动的过程，表现为对利益格局的调整，改革的本质是使市场回归本位，因此，处理政府和市场的关系是无法回避的内容。因为一方面，市场可能失灵，必要时需要政府实施调控。换言之，推行农村市场化改革，构建与市场经济要求相适应的政府职能体系与建立农村市场体系同等重要。另一方面，政府不仅是市场主体之一，也是管理者。在参与市场发展的过程中，由于利益关切或是能力有限，政府容易出现越位和缺位等问题。可见，农村市场化改革的核心其实是如何正确处理政府与市场的关系。具体而言，农村市场化改革以前，中国实行的计划经济实质上是充分发挥政府在生产经营、资源分配以及产品消费中的决定性作用，后续农村市场化改革过程中对计划和市场作用的重新定位本质上也是在处理政府与市场的关系。尽管在农村市场化改革的过程中，关键是处理好政府与市场的关系已逐渐为多数人所认识到，但是在农村市场经济发展中，对这一关系的处理仍有较大提升的空间。一般认为，理想的选择是实现有效市场和有为政府的结合，但政府的有为应主要集中在“资源生成”领域，如市场信息和数据的生成、市场人才培养等。

#### （四）经验教训

1. 经验总结。第一，重视农民、依法实施。作为关键的市场主体，农民在农村市场化改革中发挥了重要作用。比如，起初农民出于生存和经济理性不断尝试突破计划经济体制的束缚，如购买生产工具、利用剩余要素以及变现农副产品等。正是在这种反复的博弈互动中，农村市场化改革取得了突破。近年来，新型农民出现并逐渐兴起，有力地推进了农村要素市场化改革。虽然在博弈互动中，农民往往处于弱势地位，但是农民的消极情绪甚至不配合将使农村市场化改革陷入困境。所幸的是，在农村市场化改革的关键节点，农民的诉求和需要得到了重视和满足。而且，在农村市场化改革的过程中，总体上依法落实相关举措亦是确保改革成功的关键。

第二，尊重市场、适时调控。最具代表性的是，2001年中国加入WTO，中国市场融入国际市场以后，农业增加值实现了年均约3.9%的稳定增长（叶兴庆，2021）。而且，在粮食生产流通领域，尊重市场规律的改革的效果也较好。如2004年，主产区实行了粮食流通体制改革，全面放开粮食收购市场，随后国内粮食缩小了供需缺口。相反，悖逆市场规律往往造成粮食产量和农民福利水平下降。由于市场也可能失灵，因此需要政府适时科学地调控。仍以粮食生产为例，1999—2003年，由于种粮收益较低，农民放松甚至放弃粮食生产，导致粮食产量连续5年下滑。国家适时推出种粮补贴等激励政策，提升并稳定了粮食产量。

第三，找准症结、平稳推进。比如，在农村大批青壮年进城务工的同时，新型农业经营主体兴起并取得良好的收益。农村分散的土地亟待流转，以实现规模化经营，但一开始流转效果不佳。其症结在于无序流转将使农民失去最后的保障。因此，“三权”分置应运而生。当前，各区域市场之间严重割裂，表现为地方政府与地方政府、地方政府和中央政府之间频繁的博弈互动，不利于形成全国统一大市场。其症结在于地方保护主义和行政壁垒。因此，重点是要逐步破除制度障碍。此外，整个农村市场化改革未搞急转弯，从突破计划经济体制，引入市场经营机制，推进农村市场化建设到完善市场体制机制，再到深化市场体制改革，平稳推进，逐步走向深入。

2. 教训分析。第一，不当干预。比如，1998 开始的粮食流通体制改革，政府为提高收购价的同时实行顺价销售，导致改革失败；再比如，在农地经营权流转中，政府主导的流转模式造成了价格扭曲。还比如，当前在农业生产中，少数地方打着“粮食安全”的旗号，置农民多年积累的农业资本（例如果树）于不顾，重新拾起了“以粮为纲”的思路，将果园等复耕种粮，使果农等专业农民瞬间失去多年经营积累的资本。这种做法表面上看是所有农民的自由选择，但事实上，部分农民是受到当地政府不当干预的影响，以致采取了非理性行为。这种行政不当干预对农业发展极为不利。

第二，徘徊反复。最典型的一个例子是，20 世纪 80 年代末至 90 年代初，围绕社会主义建设是否应该只搞计划经济、是否能够与市场经济结合以及改革是否应该坚持市场取向等问题，决策层和理论界内部展开了激烈的讨论，尤其是理论界一度出现了回归计划经济的思潮。比如，部分政治家和理论家提出应该“以计划经济为主，以市场调节为辅”，实行社会主义商品生产和流通，反对从“有计划的商品经济”向“社会主义市场经济”过渡。另一个典型的例子是，在农村市场化改革中，粮食流通体制改革步履蹒跚，几经反复，市场扭曲和财政负担导致的福利损失巨大。

第三，局部照搬。一个典型的例子是脱离中国农村社会实际谈市场交易。中国农村社会是一个典型的熟人社会，因此，单纯使用西方经济学中的理性选择原则分析和解释中国农村市场主体的交易行为多少有点生搬硬套之嫌，也不利于优化农村市场交易秩序。再比如，依据西方经济学理论，刺激农村消费是搞活农村市场、促进农村经济发展的一种有效途径。但部分地区倡导甚至要求农村居民超前消费并不切合时宜。这是因为，在农村社会保障尚待提升的背景下，依靠超前消费拉动经济增长显然不如创造优质就业机会以增加农村居民收入更切合实际。

### （五）现存问题

1. 市场发育缓慢。这方面突出表现为要素市场发育滞后。一是农村尚有较多农地闲置，且土地流转形式比较单一。虽然“三权”分置实行以后，土地流转增加，流转形式趋于多元化，但流转土地只占确权土地的三成，且以转包和出租为主。在全国土地流转中，转包和出租共占比 79%，一些新型流转方式占比很低（公茂刚等，2019）。二是农村劳动力市场发育不充分。当前，农村超时劳动和就业不足并存的现象十分普遍。具体而言，农村劳动力中超时劳动的比例达到 40%，同时，半就业和闲暇现象也很常见（王卫东和张林秀，2020）。三是资金市场发育不健全，农村经营主体的资金需求难以得到很好的满足。据测算，农村金融供给缺口超过 3 万亿元（陈希琳，2019）。四是农村技术市场发育不充分。农村技术资源普遍缺乏，且有限的技术资源没有得到有效的整合和利用。

2. 一体化程度低。一是城乡市场之间呈现一定的割裂状态。具体表现为：①城乡之间要素的自由流动仍然受到限制，土地市场缺乏良好的衔接。②城乡之间公共资源配置存在较大差异。二是农村不同地区的市场之间也呈现一定的分割状态。具体包括：①不同地区的市场规则 and 标准不统一或是不兼容。比如，竞争和诚信规则不一致、市场准入和产权保护标准不统一等。②不同区域市场之间的衔接度和开放度不够，突出表现在地方为了局部利益实行地方保护主义，人为设置市场壁垒。比较有代表性的是，部分地方政府滥用行政权力排除外来市场主体竞争，采取不正当竞争手段，帮助当地经营主体形成垄断。比如，绿色农产品的认定，在高速公路通关时就存在较大差别。为了一点局部利益，部

分地方政府或部门置国家绿色农产品畅通政策于不顾，人为阻碍外地绿色农产品运输车辆的通行。

3.政府越位缺位。政府越位是指政府管了本应由市场处理的事情。比如，部分农村地区在执行用地政策时，政府越过职能边界，对相关产业采取“一刀切”的政策，严重损害了投资主体的利益；部分乡（镇）政府强行代管村集体的资金和账目（名曰：村财乡管），包括资金如何使用和支出额度大小，甚至涉足工程项目、代签合同等；在采购招标中，部分基层政府部门直接授意采购人到特定供应商处购买，使招投标流于形式；更有甚者，部分基层政府部门直接干预价格形成和资源配置。缺位是指本应由政府做的事，却因为能力（包括财力）不足，或是无法体现权力、地位、利益或是绩效等而没有做。比如，对于农村市场化改革而言，提高农民收入、改善营商环境至关重要，但部分基层政府因为能力不足，或是这些做法见效慢、无法体现权力、难以获益或是认为出力不讨好而没有做。

4.市场运行不畅。主要体现在：①市场机制难以充分发挥作用。比如，在经营过程中，部分主体凭借优势地位开展垄断经营，使得价格信息不能真实反映当时的供求关系，导致市场竞争难以正常进行。②市场运行效率有待提升。比如，在农产品销售中，对于直接保障交易实现的流通环节，部分地区的交通设施不达标、运输能力有限或流通网络不畅，使得优质特色农产品运输和配送困难，从而导致交易效率低下。再比如，在农村经济发展中，无论是产品市场还是要素市场，都存在一定程度的供需错位，造成产品滞销或要素流动不畅，从而导致交易效率不高。③农村市场秩序较为混乱。最突出的表现是不正当竞争、假冒伪劣等投机主义行为时有发生，干扰了农村市场的正常运行。此外，部分地区存在土地未批先用、非法占用农地等违法现象，导致当地土地市场较为混乱。

5.交易费用高昂。以农产品为例，在小生产、大市场背景下发展市场经济，谁都无法回避与众多分散的小农户之间交易成本高昂的问题。同时，中间环节多和流通距离远也增加了交易成本。这一点在农业农村领域表现得尤为明显。以蔬菜生产和销售为例，产销价格差的扩大既反映出种植户卖菜难，也意味着消费者买菜贵。产销价格可分别采用蔬菜生产者价格指数和零售价格指数来反映。研究表明，自1995年以来，这两种指数之间的差距呈现明显扩大的趋势（李崇光和项朝阳，2018）。事实上，这种价差扩大的趋势在一定程度上反映出交易成本较高的问题。一方面，种植户销售难本身就是交易成本高所致。另一方面，较高的交易成本最终必然反映在较高的零售价格上。交易费用高昂损害了相关主体的实际收益。此外，在要素市场的交易中，也存在交易费用较高的问题。

## （六）原因分析

1.改革难度加大。一是农村市场化改革整体上已进入深水区，继续推进时势必触碰部分群体的既得利益。比如，“土地财政”是农村基层政府十分重要的收入来源。因此，土地市场改革必然遭遇阻力。二是农村市场化改革成本增加。农民产权意识较为淡薄，导致部分产权难以确定，因此产权保护也就缺乏明确的标的物。最具代表性的是土地市场确权困难。比如，早在2009年，成都市温江区土地确权成本就已高达40元/亩（郭晓鸣和廖祖君，2013）。三是关键主体激励困难。当前，在农村开展生产经营活动的收益不高，或缺乏优质就业机会，农民倾向于选择进城务工，导致农村劳动力市场发展受到一定的影响。四是深入改革存在较大风险。比如，由于相关法律法规未及时修正和调整，农村市场化改革的部分领域进行超前探索和尝试存在违法乃至违宪的风险。如土地市场中的“两权”抵

押贷款改革。农村市场化改革难度加大直接导致改革进展缓慢。

2.制度障碍突出。首先，地方政府竞争性激励制度与市场一体化发展目标不一致。当前，虽然地方官员考核已不再唯GDP论，但政绩竞争环境仍未改变，地方政府仍然倾向于采取地方保护主义策略，使得市场开放度有待提升。其次，农村不同地区的基层政府为了服务本地经济发展，长期以来执行差异化的市场规则和标准，缺乏对全局性和兼容性的考虑。再次，中国经历了长期的计划经济体制，传统户籍制度、城乡二元体制残余的影响仍然存在，表现为城乡之间在硬件设施和软件条件等方面存在较大差距，一些思想观念、经营理念和体制机制与市场发展要求不一致甚至背道而驰。最后，农村诚信制度尚不完善，导致非诚信行为实施成本低。当前农村存在一定的诚信缺失问题，比如，在农村土地流转中，农户与现代农业经营主体进行交易和合作，存在履约困难甚至“敲竹杠”的现象。而且，不同地区诚信要求不统一。上述制度性障碍不利于农村市场的一体化发展。

3.公权缺乏监督。当前，作为最低一层设立监察机构的县（市、区），并不是必须向下属乡（镇）派出或派驻监察力量。在日常监察中，具体工作事项也不明确。同时，由于缺乏必要的文化氛围、有力的制度保障和可靠的沟通渠道，群众监督未得到有效落实，即对于直接与广大农村市场主体打交道的乡（镇）政府部门及其工作人员，常常处于公权力监督的真空状态。公权力监管不到位容易导致基层政府部门走向两个极端。一个极端是滥用公权力进行不当干预，甚至是寻租。比如，介入交易、代管账目、干预价格形成或资源配置，以及操纵标书等行为之所以会出现，主要是因为公权力缺乏有效的监督和约束。另一个极端是不作为，主要是对于打造优质营商环境、确保市场主体地位平等等不能直接产生经济效益或是体现权力的领域，部分基层政府部门缺乏工作积极性，常常应付交差，或是敷衍了事，甚至不闻不问。可见，公权缺乏监督直接导致农村市场化改革中政府越位和缺位。

4.市场环境欠佳。一是缺乏公平的竞争环境。比如，与民营市场主体相比，国有市场主体在市场准入、资源获取等方面处于优势地位。这种不平等亦存在于拥有不同政府关系资本的农村市场主体之间。二是公共服务水平待提升。主要包括：①市场基础设施建设有待加强。2020年，全国农村住户固定资产投资中，用于交通运输、仓储和邮政业的投资为507.10亿元，仅占总投资的6%<sup>①</sup>。②市场信息服务亟待提升。由全国2642个县（市、区）的相关数据<sup>②</sup>计算得出，2020年，农村总体信息化水平约为37.90%，县均财政投入约为0.13亿元，农村总体信息化水平仍有较大的提升空间。三是市场监管有待改进。地方政府部门的市场监管能力不足或监管方式不当，监管水平也亟待提升。比如，对于农村经济发展中的新主体和新业态，部分地方政府采用传统规则进行监管。再比如，对于农村市场中的不正当竞争和假冒伪劣等现象，部分管理者简单地采取行政手段，而不是依据市场法规进行监管。事实上，当前农村市场管理的乱象在很大程度上与管理者缺乏“三农”知识或“明知故犯”有关（史清华和卓建伟，2009）。环境欠佳直接导致农村市场运行不畅。

<sup>①</sup>根据《中国农村统计年鉴2021》公布的数据计算得出。

<sup>②</sup>资料来源：《2021全国县域农业农村信息化发展水平评价报告》，<http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202112/P020211221365386062524.pdf>。

5.小农户经营的约束较大。中国农村一直呈现小生产、大市场的基本特征。以湖北省为例，其基本状况为，一家有3~4口人，耕种7~8亩地，分散于8~9处（熊桢，2019）。虽然新型农业经营主体获得了一定程度的发展，但小生产、大市场的经济格局在短时期内没有也难以得到根本改变，而造成信息不对称，导致交易成本高昂且难以解决。比如，每家每户拥有少量土地的承包权和经营权，在土地流转中，大大增加了沟通、谈判和交易成本。虽然土地大多是集中连片的状态，但承包权和经营权分属不同的农户。在实践中，如果少数农户对流转价格、支付方式等不满意，从而反对交易，就可能导致整个土地流转没有进展。再比如，企业在收购农产品的过程中，面临与诸多的小农户交易，交易成本将会更高。同样，在其他生产要素流动中，也存在类似的问题，比如资金。因此，如果缺乏组织制度创新，小农户、大市场格局下交易费用将继续维持在高位，从而制约农村市场经济发展。

## 四、结论与启示

### （一）结论

本文从相关主体博弈互动的角度对中国农村市场化改革进行了回顾和反思，研究认为：家庭联产承包责任制的确立和推行为中国农村市场化改革提供了条件，也带来了改革的迫切需要。农村市场化改革是农民和政府为解决农村生产要素和农产品剩余问题而采取的应对策略。中国农村市场化改革经历了突破计划经济体制、引入市场经营机制、推进农村市场化建设、完善市场体制机制和深化市场体制改革五个阶段，取得了巨大成就。改革的经验是重视农民、依法实施，尊重市场、适时调控，找准症结、平稳推进；教训是不当干预、徘徊反复和局部照搬等。本文研究为进一步深化农村市场化改革提供了启示。

### （二）启示

1.认清改革实质、调动关键主体。中国农村市场化改革的实质是特定历史条件下相关主体在各个层次、各个方面博弈互动的过程。农村市场化改革本身是相关主体基于各自的客观需要和利益诉求，对原有利益格局的调整。在博弈互动的过程中，农民和基层政府是两个关键的主体。因此，政府应重视农民的需要和诉求，坚持农民的市场主体地位，使农民平等参与市场交易，使其权益切实得到保障，以充分调动农民的积极性。同时，政府可考虑开展农村市场化改革的监测和评估，尤其是市场开放度监测，并将评估结果与基层政府的绩效考核挂钩。

2.完善制度保障、构建统一市场。一方面，政府应重点破除阻碍性制度，坚决取消以技术、标准和监管等形式存在的地方保护主义。进一步改革户籍制度，破除附属在户籍上的不平等待遇，促进要素在不同区域间自由流动。消除对不同身份的市场主体在市场准入、监管服务等方面的歧视做法。另一方面，进一步健全保障和激励制度。完善农村财产确权登记制度，并依法为确权财产提供保护。强化农村诚信制度建设，以统一的标准建立农村信用档案，依法严惩相关主体的失信行为。通过完善制度保障推进全国统一大市场的构建和形成。

3.推进简政放权、落实分类施策。进一步推进简政放权，转变政府职能，切实做好“放管服”工作。政府坚决减少行政干预，使市场在资源配置中起决定性作用。基层政府在依法对农村市场主体及

其行为进行监管的同时，应着力改善公共服务。在推进简政放权、做好“放管服”工作的过程中，政府应依据不同市场的实际情况分类施策。比如，对于农村产品市场，重点是精简行政流程和手续，减轻市场主体负担；对于土地市场，重点是退出对土地流转价格的主导和干预；对于劳动力市场，重点是消除歧视和区域间流动的行政性壁垒，等等。

4.改善监管治理、优化市场环境。在充分赋予农村市场主体以自由，保障这些主体能够基于供求和价格等信息自愿、平等参与市场经济活动的前提下，相关部门或组织应针对性地对这些主体加强监管，逐步优化农村市场环境。一是强化对公权力的监督，落实基层监察制度和职能，同时建立并完善群众监督体系，防止基层政府越位缺位。二是提升农村基层政府的监管能力和治理水平，使其依法对市场主体进行监管，避免简单地采取行政手段处理假冒伪劣、不正当竞争等扰乱市场秩序的行为。此外，应正视发展差异，平等对待市场主体。

5.开展合作经营、发展集体经济。基于小生产、大市场的国情，以及土地要素不仅承载经济功能，而且具备保障功能的实际，同时考虑中国农村仍然是以熟人社会为主的现实，政府应引导农村经营主体充分挖掘分散要素的合作经营模式，进一步发展新型集体经济。一是相关部门为家庭农场组建农民专业合作社提供便利条件和支持，特别应为发展特色经营的农民专业合作社提供技术指导和市场信息等服务。二是基层政府应为社会资本投资农村提供便利和指引，为农村经营主体将剩余、闲置的生产要素参股入股提供咨询、法律和保险等支持和援助。

6.遵从自然规律、依法贯彻落实。农业生产经营具有显著的自然特性。尽管改革开放40多年来，中国农村经济发展取得了巨大成就，但在农村市场化改革中，农村干部不尊重自然规律的现象时有发生，不依法管理的现象并不少见。如果农村干部不了解农业生产经营的自然特性，在管理中缺乏法治意识，其工作势必给农村市场经济的发展带来不利影响。因此，农村干部必须熟悉农业生产的自然常识、强化尊重法律法规的思想与意识。从这个角度看，地方政府在招聘农村干部时，必须考虑应聘人员的农业知识储备。在推进农村市场化改革的进程中，应遵从自然，依法行事。

#### 参考文献

- 1.包宗顺，2008：《农村改革发展30年回顾与展望》，《现代经济探讨》第12期，第17-21页。
- 2.陈池波，2003：《中国农村市场经济发展研究》，华中农业大学博士学位论文。
- 3.程国强，2010：《中国农村市场改革：经验、挑战与思路》，《改革》第9期，第151-153页。
- 4.陈丽娜，2018：《取消统购统销农产品市场化改革的重大步骤》，《农村工作通讯》第21期，第29-30页。
- 5.陈希琳，2019：《3万亿农村金融供给缺口》，《经济》第4期，第28-31页。
- 6.陈锡文，2022：《充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用》，《农业经济问题》第5期，第4-9页。
- 7.党国英，2008：《农村改革30年回顾与展望》，《理论前沿》第15期，第5-10页。
- 8.杜润生，2005：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社，第141-142页。
- 9.公茂刚、王学真、李彩月，2019：《“三权分置”改革背景下我国农村土地流转现状及其影响因素研究》，《宁夏社会科学》第1期，第92-101页。

- 10.郭连强、祝国平、付琼, 2022: 《农村土地流转规模、流转价格与规模经营主体信贷配给》, 《学习与探索》第5期, 第94-104页、第184页、第193页。
- 11.郭晓鸣、廖祖君, 2013: 《从还权到赋能: 实现农村产权的合法有序流动——一个“两股一改”的温江样本》, 《中国农村观察》第3期, 第2-9页、第18页、第90页。
- 12.李崇光、项朝阳, 2018: 《新形势下我国蔬菜产业经济研究》, 北京: 中国农业出版社, 第420-433页。
- 13.刘俊杰、祖健, 2023: 《深化农村土地制度改革为农业转型升级提供不竭动力》, 《农村工作通讯》第9期, 第11-13页。
- 14.马晓河、刘振中、钟钰, 2018: 《农村改革40年: 影响中国经济社会发展的五大事件》, 《中国人民大学学报》第3期, 第2-15页。
- 15.裴超, 2023: 《第十九届中国国际农产品交易会在四川成都开幕》, 《中国会展》第1期, 第76-79页。
- 16.钱文荣、朱嘉晔、钱龙、郑淋议, 2021: 《中国农村土地要素市场化改革探源》, 《农业经济问题》第2期, 第4-14页。
- 17.史清华、卓建伟, 2009: 《农村土地权属: 农民的认同与法律的规定》, 《管理世界》第1期, 第89-96页。
- 18.宋洪远、江帆、张益, 2023: 《新时代中国农村发展改革的成就和经验》, 《中国农村经济》第3期, 第2-21页。
- 19.唐珂, 2018: 《品牌强农与乡村振兴》, 《农民日报》5月10日第002版。
- 20.庾国柱、李慧, 2022: 《将农业保险高质量发展进行到底》, 《中国保险》第2期, 第14-20页。
- 21.王卫东、张林秀, 2020: 《非农就业充分性视角下的我国农村劳动力市场演进》, 《农业技术经济》第5期, 第70-81页。
- 22.王玉强, 2006: 《邓小平关于农业“两个飞跃”思想的由来及启示》, 《党的文献》第1期, 第28-34页。
- 23.魏后凯、刘长全, 2019: 《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》, 《中国农村经济》第2期, 第2-18页。
- 24.吴敬琏, 1994: 《中国市场化改革的回顾与前瞻》, 《东岳论丛》第4期, 第25-30页。
- 25.熊桢, 2019: 《农业科技成果转化: 从外生向内生转变的机制与模式研究》, 《农业技术经济》第11期, 第83-92页。
- 26.熊军, 2023: 《发挥期货市场建设农业强国功能》, 《中国金融》第8期, 第24-25页。
- 27.许经勇, 2008: 《我国农业市场化改革的回顾与思考》, 《财经问题研究》第7期, 第19-23页。
- 28.杨雪冬, 2008: 《后市场化改革与公共管理创新——过去十多年来中国的经验》, 《管理世界》第12期, 第51-63页。
- 29.叶兴庆, 2021: 《深刻认识加入WTO以来我国农业发生的重大变化》, 《中国发展观察》第24期, 第30-33页。
- 30.张琦, 2008: 《土地制度市场化改革的理论回顾: 1978—2008》, 《改革》第11期, 第82-89页。
- 31.张云华, 2018: 《农业农村改革40年主要经验及其对乡村振兴的启示》, 《改革》第12期, 第14-26页。
- 32.张卓元, 2018: 《中国经济四十年市场化改革的回顾》, 《经济与管理研究》第3期, 第3-15页。
- 33.赵峥, 2008: 《我国劳动力市场化改革三十年: 理论回顾与述评》, 《经济体制改革》第5期, 第5-9页。
- 34.Andreas, J., and S. H. Zhan, 2015, “Hukou and Land: Market Reform and Rural Displacement in China”, *The Journal of Peasant Studies*, 43(4): 798-827.
- 35.Carter, C. A., and A. J. Estrin, 2001, “Market Reforms Versus Structural Reforms in Rural China”, *Journal of Comparative Economics*, 29(3): 527-541.

36. Jean, C. O., 1989, "Market Reforms and Corruption in Rural China", *Studies in Comparative Communism*, 22(2-3): 221-233.

37. Watson, A., 1988, "The Reform of Agricultural Marketing in China since 1978", *The China Quarterly*, Vol.113: 1-28.

38. Zhou, L., and W. T. Vries, 2022, "Collective Action for the Market-Based Reform of Land Element in China: The Role of Trust", *Land*, 11(6): 1-16.

(作者单位：<sup>1</sup>华中农业大学经济管理学院；

<sup>2</sup>上海交通大学安泰经济与管理学院)

(责任编辑：陈静怡)

## China's Rural Marketization Reform: Retrospect, Reflection and Enlightenment

LI Wanjun LI Yanjun SHI Qinghua

**Abstract:** This paper reviews the reasons of China's rural market-oriented reform, and believes that after the establishment of the household contract responsibility system, the rural market-oriented reform was equipped with the material, institutional, social, and cognitive conditions. China's rural market-oriented reform has gone through five stages: breaking through the planned economic system, introducing market operation mechanisms, promoting rural marketization construction, improving market system mechanisms, and deepening market system reform. Through the reform, China's rural market system has gradually formed, the market scale has gradually expanded, the operating mechanism has gradually been completed, the control system has been gradually enhanced, the brand pattern has initially emerged, and the laws and regulations have gradually been improved. The experience of China's rural market-oriented reform is to attach great importance to the peasants, implement the reform in accordance with the law, respect the market, regulate the market timely, identify the crux, and implement the reform smoothly. The lessons are improper intervention, hesitation and repetition, and partial copy, etc. China's rural market-oriented reform is a response strategy of the peasants and the government to solve the surplus problem of rural production factors and agricultural products after the transformation of the basic management system in rural areas, where the "invisible hand" played the main role. The essence of the reform is a process of game among relevant subjects at all levels and in all aspects based on objective needs and interest demands under specific historical conditions. The core is to deal with the relationship between the government and the market. At present, there are still problems in rural China, such as slow market development, low level of integration, government offside and dislocation, poor market operation, and high transaction costs, etc. The causes lie in the increased difficulty of reform, prominent institutional obstacles, lack of supervision of public power, poor market environment, and significant constraints of smallholder farmers' operation, etc.

**Keywords:** Rural Marketization Reform; Market Configuration; Game Interaction; Government Regulation