



双周政策分析简报

(2025 年第 3 期 总第 13 期)

中国人民大学国家发展与战略研究院（国家高端智库）

2025 年 4 月 8 日

推进市场化改革，稳住经济增长

当前，推进市场化改革、稳住经济增长是我国面临的主要任务，为此，中国人民大学国家发展与战略研究院、全球治理与发展研究院举办了主题为“推进市场化改革，稳住经济增长”的双周政策分析会。与会专家认为，经济复苏依赖深化改革，建议通过三年 10 万亿元财政计划重点提升居民收入，调整财政支出结构，使民生领域占比达 20%；强调土地要素市场化改革是盘活资源的关键，需加快构建全国统一要素市场。有专家通过剖析农村土地制度“二律背反”困境，认为现行法律体系导致农房私有产权与宅基地集体所有制产生了结构性矛盾，提出通过法律修订确立“地随房走”原则，允许宅基地使用权与农房所有权同步流转，并建议细化政策执行边界以平衡耕地保护与城乡要素流动。有专家指出当前矛盾集中于行业风险与金融机构风控要求的错配，建议系统解构民营企业融资困境，主张构建差异化支持策略。也有专家指出 2014 年三权分置改革虽突破了要素市场化配置，但行政管控强化与市场化进程的并行矛盾仍存，建议回归“田面权”与“田底权”两权分立模式，通过做实使用权激活土地要素潜力。另有专家强调国企改革核心在于化解国有属性与市场化的内在张力，提出分类改革路径。此外，还有专家揭示了民营企业权益保护三重矛盾，建议将官员政绩考核与经济发展深度绑定，推动《民营经济促进法》融入民法典体系，构建长效司法保障机制。

一、从数据看经济：唯有改革才能复苏

中国人民大学全球治理与发展研究院高级研究员周天勇指出，中国经济增长自 1978 年至 1991 年历经周期性波动，其复苏均源于制度改革的持续推进。模型仿真分析表明，若缺乏重大体制改革支撑，短期刺激政策难以实现经济的可持续增长。

改革本质是市场化与货币化进程，通过实物货币向信用货币转换实现市场化定价，促进交易价值与货币流动。这一过程产生的巨大货币需求迫使银行释放流动性。因此，需求侧管理中的宽松调控政策亟须结构性改革，即将宏观调控定位于国民经济需求侧管理框架。当前改革重点在于优化流动性配置方向，核心是提升居民收入水平。面对美国关税战压力，宏观调控应聚焦居民消费激励，建议实施三年 10 万亿元财政支出计划：首年向中低收入群体分配 2.8 万亿元，配套教育、医疗等民生支出 1 万亿元；次年增至 3.2 万亿元；第三年达 3.6 万亿元，第四年起恢复常规支出结构。同时需调整财政支出占比，将民生领域的支出逐步提升至 GDP 的 20%，（当前该比例仅为 7.7%）。

供给侧改革的核心任务是构建全国统一要素市场体系，需在未来“十五五”规划期内加速推进要素市场化改革的关键举措。

土地要素市场化改革具有战略意义，亟须实现土地资产的可定价与可交易。目前行政主导的土地管理体制导致资源错配严重，市场机制缺位使得巨额土地资源难以被盘活。当下已处于制度变革的关键阶段：从经济循环机制观察，单纯的政策刺激已无法扭转短期经济颓势，缺乏关键性制度改革的财政货币政策对恢复经济景气度基本失效。

二、是“地随房走”还是“房随地走”——解读 2025 年中央一号文件的两个“不允许”

清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明认为，中央一号文件在两会期间引发热议的核心在于两个“不允许”。我国法律体系自五四宪法至八二宪法，从物权法到民法典，始终确认农房作为私有财产的法定地位。然而，农房所占宅基地的集体所有制属性，以及相关法律政策对其使用权流转范围的严格限定，形成了制度层面的“二律背反”。

从物质形态来看，房屋与土地具有不可分割性，但其产权可进行法律分割。若实行“地随房走”原则，宅基地使用权随房屋所有权流转，则必然会突破现行宅基地管理制度；若采取“房随地走”模式，宅基地流转范围受限将导致农房无法向城镇居民转让，实质上架空了农房私有产权。这一制度矛盾可追溯至 1962 年《人民公社工作条例》确立的土地集体所有制与农民住房私有制的并立格局。1988 年宪法修正

案虽通过确立国有土地有偿使用制度化解城镇领域的权属矛盾，但农村土地领域的“二律背反”至今仍未消解。

现行法律体系中，《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《中华人民共和国民法典》等法律法规作为宪法的下位法，构成了“二律背反”的具体制度支撑。政策层面则体现为国务院及其组成部门通过部门规章强化实施。学界研究显示，实际上，现有政策执行遵循了“房随地走”原则，导致农村居民财产性收入渠道受阻，城乡收入差距随之形成。

破解上述困局存在双重路径：治本之策需通过法律修订将土地有偿使用制度覆盖农村集体土地，但立法程序具有现实复杂性；治标之策可在现行框架内探索制度优化，重点在于确立“地随房走”的合法边界。理论推演表明，“地随房走”模式更有利于保障农民财产权益。

具体到两个“不允许”的政策阐释：其一，禁止退休公职人员违规占用农村土地建房，但需明确“违规占地”的法律界定，避免将合法社会资本参与乡村振兴纳入禁止范围。其二，若完全禁止宅基地使用权流转，将与《关于加快推进乡村人才振兴的意见》《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》等政策产生制度冲突。这要求司法机关与行政部门协同建立政策衔接机制，通过司

法解释明确“合作建房”“宅基地入股”等创新模式的合法性边界，在守住耕地红线的前提下畅通城乡要素流动渠道。

三、民营企业融资难的堵点及解决对策

中国社会科学院金融研究所研究员杨涛剖析了民营企业融资困境的成因可从多维度解构：其一为金融机构主观偏好形成的区别对待；其二为制度性隐性约束导致的客观限制；其三为行业风险特征引发的融资溢价。具体而言，当企业所处行业的风险属性与金融机构风险定价机制存在结构性错配时，即便主客观层面均无歧视，仍将推高特定领域民营企业的融资成本。

从政策演进视角观察，主观歧视因素已随市场机制完善显著弱化；通过近年来监管政策的调整，制度性隐性约束逐步缓解。当前主要矛盾集中于民营企业所处行业的周期性波动与金融机构风险防控要求之间的张力。破解融资困境需重构政策目标体系：区别于以信贷规模、债券发行量及产品创新数量为核心的中间目标，应确立全要素生产率提升、产业链稳定性增强、就业结构优化等供给侧改革导向的终极目标。当前金融支持政策亟须从量化扩张转向质效提升的阶段。

差异化支持策略的实施需把握两个维度：一是企业规模维度，对大型民营企业应防范过度融资引发的债务风险（参照近年部分头部企业案例），对中小微企业需解决融资可得

性问题；二是行业特征维度，需针对科技型企业、餐饮服务类企业等制定分类支持方案，避免政策工具的同质化运用。

总之，金融支持政策优化的核心在于构建精准适配机制：通过匹配金融工具特性与企业需求、疏通融资渠道瓶颈、完善风险定价模型等举措，实现资源的高效配置。关键在于建立市场化长效机制，超越短期运动式扶持的路径依赖。

四、中国土地改革的进展与难点

中国城市发展研究会副会长刘正山指出：土地改革特指农村土地制度改革，其复杂性在于涉及部门利益乃至基本法律制度安排等问题。学界普遍认为，农村土地制度改革历经了四次重大变革。首次为建国后的土地改革运动，以 1950 年颁布的《中华人民共和国土地改革法》为标志。第二次改革以 1954 年《中华人民共和国宪法》为转折点，通过将土地界定为生产资料，确立生产资料公有制原则，该制度仅针对生产资料范畴，生活资料仍属私有。第三次改革肇始于 1983 年推行的家庭联产承包责任制，但此阶段农地产权仍受严格限制，延续集体所有制框架，农民仅享有耕作权与收益权，宅基地使用权当时尚允许城镇户籍人口申请，直至 1998 年《中华人民共和国土地管理法》修订方予禁止。第四次改革始于 2014 年实施的三权分置制度。

相较既往改革，第四次制度变迁具有显著差异性：其一，

确立农村集体经营性建设用地直接入市机制，具体体现于2019年修订版《中华人民共和国土地管理法》第六十三条；其二，通过经营权确权登记实现承包地经营权物权化，但宅基地仍维持封闭流转模式；其三，重构征地制度，2019年修订版《中华人民共和国土地管理法》首次明确界定了征收行为的公共利益范畴。尽管取得制度突破，但改革仍呈现矛盾性特征：一方面推进要素市场化配置，另一方面强化行政管控，此双重路径并行折射出地方政府对土地收益的依赖，以及相关部门利益的影响。据相关研究测算，1979—1994年，农业部门年均流出资金规模达82万亿元（按1982—2019年数据扣除成本），土地要素市场化滞后严重制约了经济增长潜力释放。

改革推进面临多重阻碍：首先，政府与市场边界划分难题；其次，存在认知误区，如将土地视为农民社会保障的“退路”，担忧承包权流转引发土地兼并，此类农业社会思维已不契合现代社会发展实际；最后，涉及部门利益掣肘，包括耕地保护红线的科学性问题，以及具有制度特殊性的土地批租制。该制度不仅透支发展潜力、助推地方债务积累，更与房地产税改革目标存在制度性冲突。

针对制度设计，建议回归传统产权结构，以“田面权”与“田底权”两权分立替代现行三权分置模式，通过做实使

用权赋能农民完整地权，建立自由流转机制。政府职能应定位于明晰产权边界而非过度干预，此乃土地制度改革的关键所在。

五、国有企业改革进展与市场化路径

中国城市发展研究会副会长杨瑞龙认为，国有企业改革作为长期存在的体制性难题，自市场化改革启动以来始终面临核心矛盾：如何在保持国有属性的前提下塑造合格市场主体。民营经济天然具备市场主体属性本无争议，但将国有企业转型为真正实现自主经营、自负盈亏的市场主体，则构成重大制度挑战。这一困局源于制度目标的内在张力——既要维系公有制基础，又需适应市场运行规律，由此形成了四十年改革进程的复杂性。

改革历经多阶段探索：初始阶段实施放权让利、市场机制引入、经营自主权扩大、两步利改税至两权分离等政策工具；二十世纪八十年代末期推进股份制改造；二十一世纪初着力构建国有资产监管体制；党的十八大后逐步确立分类改革战略框架。各阶段虽取得制度突破，但始终面临能包盈难包亏、行为短视化等固有缺陷。

构建社会主义市场经济体系的核心障碍在于宏观层面的制度设计矛盾，“国有经济布局优化”理论具有关键指导价值，其核心在于建立动态调整机制：既要避免国有资本过度

扩张，又需维持必要控制领域，通过进退有序的结构调整实现功能优化。但实践层面长期存在进退标准模糊、退出机制缺失等问题，导致结构性失衡持续存在。

破解困局的关键在于实施分类改革战略。有研究显示，传统国有制框架下的股份制改造存在制度局限性，需依据行业属性与产品性质实施差异化管理：公共产品领域维持国家经营，自然垄断行业实行国有控股股份制改造，竞争性领域推进完全市场化。这种基于功能分类的改革路径，可有效解决国有企业治理机制与市场环境的适配性问题，为深化改革提供理论支撑与实践框架。

六、民营企业及民营企业家合法权益保护的案例与难点

中国人民大学全球治理与发展研究院研究员侯启缘揭示了民营企业及民营企业家合法权益保护存在以下三个矛盾：首要矛盾体现为行政不确定性与企业稳定发展需求之间的张力。2024年全国民间投资增速持续下行，尽管总量占比仍维持在50%以上，但较2015年已下滑14个百分点。特别值得注意的是，2023年末至2024年中期，民间投资占比曾跌破40%临界值。地方政策缺乏连续性与稳定性，是削弱民营企业投资信心的关键制度性障碍。

次生矛盾源自业务转型需求与治理结构缺陷的冲突。当前民营企业在高端制造业与新兴技术领域的产业占比持续

扩大，承担着关键产业引领者角色。实现持续盈利必然要求企业推进转型升级，但多数民营企业仍维持家族式治理架构，初代创业者掌控绝对决策权。代际传承过程中出现的权力博弈、技术断层及文化割裂，虽表面体现为家族内部经济纠纷，实则构成影响企业可持续发展的系统性风险。在司法实践中，此类纠纷往往导致企业陷入长期诉讼困境，严重影响正常经营秩序。

第三重矛盾表现为跨区域经营需求与属地权益保障的失衡。中小型民营企业在跨行政区布局过程中，普遍面临异地维权周期长、效率低等制度性障碍。这种跨域司法救济机制的滞后性，实质阻碍了企业规模扩张与市场拓展。

针对上述矛盾，建议构建多层次制度优化框架：其一，将官员政绩考核体系中经济发展权重提升至核心地位，强化政策制定的科学性与延续性，建立长效产权保护机制；其二，完善《民营经济促进法》实施机制，需警惕该法过度行政化倾向——现行文本中行政主导的立法表述，可能会弱化司法权对行政权的制衡功能，反而加剧民营企业对运动式治理的担忧。建议将核心条款整合至民法典体系，保持法律规范的统一性与权威性；其三，区别于政策导向的“民营经济31条”，法律文本应恪守权益保障范式，避免“促进”类行政化表述对法律刚性的消解。

（撰稿人：沈雁南，中国人民大学全球治理与发展研究院高级研究员。）

“双周政策分析会”是中国人民大学国家发展与战略研究院打造的一个高端政策研讨交流平台，旨在通过对公共政策的研究分析和综合评估以推进人大国发院的“新平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”高端智库建设。该平台通过汇聚校内外、政产学优质资源，力图为政治、经济、社会、文化、生态、法律、外交等领域的重大政策议题提供“人大观点”。



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

主 编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

电 话：010-62510291

电子邮箱：nads@ruc.edu.cn

地 址：北京市海淀区中关村大街 59 号立德楼 11 层