



中/国/经/济/与/管/理/研/究/系/列

Nongcun

Tudi

Shichanghua

Jinchengzhongde

Zhengfu Guizhi

Yanjiu

农村土地市场化 进程中的政府规制研究

(第二版)

胡亦琴 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中/国/经/济/与/管/理/研/究/系/列

农村土地市场化 进程中的政府规制研究

(第二版)

胡亦琴 著

Nongcun
Tudi
Shichanghua
Jinchengzhongde
Zhengfu Guizhi
Yanjiu



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地市场化进程中的政府规制研究/胡亦琴著. —2版. —北京: 经济管理出版社, 2013. 10

ISBN 978-7-5096-2711-2

I. ①农… II. ①胡… III. ①农村—土地管理—行政干预—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第247623号

责任编辑: 张 艳 赵喜勤

责任印制: 黄 铄

责任校对: 陈 颖

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦A座11层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010)51915602

印 刷: 三河市延风印装厂

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 15

字 数: 236千字

版 次: 2013年11月第2版 2013年11月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2711-2

定 价: 49.00元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街2号

电话: (010)68022974 邮编: 100836

目 录

第 1 章 导 论	1
1.1 研究背景、目的和意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究目的和意义	3
1.2 国内外研究动态	4
1.2.1 关于制度、制度变迁研究	4
1.2.2 关于产权、产权制度研究	8
1.2.3 关于政府职能及其规制研究	12
1.2.4 关于农地市场研究	16
1.2.5 国内外研究动态评述	18
1.3 研究思路和方法	20
1.3.1 研究思路	20
1.3.2 研究方法	21
1.4 基本假设	22
1.5 可能创新之处	23
第 2 章 农地产权制度安排	25
2.1 新中国农地制度的三次“革命”	25
2.1.1 土地革命	26
2.1.2 土改运动	28
2.1.3 家庭承包责任制	30

2.2 农地制度的产权残缺	33
2.2.1 农地产权边界不清	34
2.2.2 农地产权稳定性差	36
2.2.3 农地产权排他性弱	39
2.2.4 农地产权可转让性低	48
2.2.5 农地产权非继承性	50
2.3 农地产权制度的成本—收益衡量	51
2.3.1 成本—收益的模型描述	52
2.3.2 农地产权制度的收益分析	54
2.3.3 农地产权制度的成本测度	55
2.4 农地产权制度的政府规制	57
2.4.1 政府与“所有权悖论”	57
2.4.2 农地产权制度的政府规制路径	59
2.5 本章小结	70
第3章 农地市场化的双重困境与政府角色	73
3.1 市场失灵与政府制度供给	73
3.1.1 市场失灵：农地的公共物品属性及其外部性	73
3.1.2 转型期政府制度供给的必要性	79
3.2 政府失灵：成因与表征	84
3.2.1 政府失灵的成因	84
3.2.2 政府失灵的表征	85
3.3 转型期政府角色的正确厘定	91
3.3.1 市场化与政府转型	91
3.3.2 建设“市场型”政府	92
3.3.3 打造“服务型”政府	93
3.4 本章小结	94

第 4 章 新制度背景下的农地使用权流转	97
4.1 农地使用权流转的内生机理	97
4.1.1 农地使用制度变迁的简要回顾	97
4.1.2 农地使用权流转创新的动因	99
4.2 农地使用权流转的实证分析	104
4.2.1 土地流转的主要模式	104
4.2.2 土地流转的基本规律	116
4.2.3 土地流转的经济绩效	122
4.2.4 土地流转的制度约束	127
4.3 农地使用权流转的政府规制	135
4.3.1 转变政府角色, 强化服务功能	135
4.3.2 强化法律支持, 提供流转规范	137
4.3.3 创新流转机制, 优化资源配置	138
4.3.4 培育土地市场, 建设流转载体	139
4.3.5 尊重主体意愿, 维护农民权益	139
4.4 本章小结	139
第 5 章 农地交易市场的政府规制	143
5.1 农村土地市场概述	143
5.1.1 农地经济功能的层次性	143
5.1.2 农地市场边界及构成要素	145
5.1.3 农村土地市场建设现状	147
5.2 农地市场的制度缺失	148
5.2.1 农地交易主体缺位	149
5.2.2 农地交易客体非价值化	151
5.2.3 农地交易规则缺失	153
5.2.4 农地交易中介服务匮乏	154
5.2.5 市场与政府内生冲突	155

5.3 农地市场主体的博弈与均衡·····	156
5.3.1 利益博弈与制度均衡·····	156
5.3.2 农地市场主体的权益冲突与博弈·····	157
5.4 农地交易市场化改革的制度安排·····	162
5.4.1 明晰产权及其边界,提高制度效率·····	162
5.4.2 实现农地价值化管理,提高要素效率·····	163
5.4.3 强化政府公共管理职能,提高行政效率·····	166
5.5 本章小结·····	173
第6章 农地市场化的法律支持 ·····	175
6.1 农地法律制度建设的基本架构·····	175
6.1.1 法治要素和制度需求·····	175
6.1.2 我国农地法律制度建设脉络·····	177
6.2 政府法律制度供给·····	184
6.2.1 法制建设的原则方针·····	185
6.2.2 法制建设的基本框架·····	188
6.3 本章小结·····	197
第7章 研究结论与政策含义 ·····	199
7.1 研究结论·····	199
7.1.1 中国农地制度变迁具有典型的路径依赖性·····	199
7.1.2 中国农地制度变迁是诱致性与强制性交替作用的过程·····	200
7.1.3 市场化是中国农地制度变迁和创新的基本取向·····	202
7.1.4 中国农地改革市场化是利益诱致的结果·····	203
7.1.5 政府是中国农地制度变迁和创新的重要主体·····	204
7.1.6 家庭承包制是中国农地制度创新的成功范例·····	205
7.1.7 法制化是我国农地市场化进程政府规制的根本方向·····	207
7.2 政策含义·····	208
7.2.1 明晰政府与市场边界·····	208

7.2.2 政府规制的目标取向.....	209
参考文献	211

第 1 章 导 论

1.1 研究背景、目的和意义

1.1.1 研究背景

土地是人类赖以生存的基础，是最基本的生产资料。人类社会发展史无不与土地紧密相连。以土地的占有为标志形成了人与人之间种种的权利关系，这些权利关系的总和构成土地制度。土地的特殊性，决定了土地制度不仅是农业部门最重要的制度安排，而且是整个社会经济制度最基本的方面，在很大程度上影响和规范着社会历史发展进程。特别是对于中国这样的发展中农业大国来说，土地制度更是成为整个经济制度的基础。不论在过去、现在、还是将来，土地问题一直是我国“三农”问题的核心。

纵观历史，王朝更替、社会生产力的兴衰，无不与之有着直接或间接联系。无论是井田制、两税法、一条鞭法、摊丁入亩、天朝田亩制度、均田制，还是孙中山的民生主义，都是讲税赋和土地。大部分关于中国农地和租佃制度的讨论，以及描述中国农民如何倚重土地、重土轻迁的研究文献都表明，土地是农民的传家宝和命根子，无论是自耕地或租赁土地，都非常强调土地占有和经营关系的稳定。

新中国成立前后的土地改革、合作化运动乃至人民公社这些引发社会生产力和生产关系剧烈变革的重大事件都源自于土地制度变迁，20 世纪 70 年代末以来中国经济社会翻天覆地的变化也正是肇始于农村土地制度的变革。

可以说,中国的改革是从解决农村土地制度问题打开缺口的。

走入新世纪,中国农村进入了全面建设小康社会的新发展阶段,农村经济社会发展遇到了很多新情况新问题,根子都在土地上。要解决“三农”问题,是不可能回避或绕开土地问题的。无疑,土地家庭承包经营制度的确立,极大释放了我国农村生产力,对农业增长、农民增收的作用是巨大的。但必须明确的是,土地的家庭承包经营制并没有也不可能穷尽农地制度创新的极限,制度成功的同时也包含着其缺陷因素,仍需要不断创新。而且,近年来,我国经济社会发生的一系列深刻变化,不仅改变了农地制度变迁的外部环境,也对农地制度的变革提出了新要求,农地制度创新的必要性和可能性日益凸显。被称为“新土地革命”的农村土地流转,突破了原有体制的局限,再次极大地释放出其创新能量,产生了很好的经济绩效,全面推动了农村市场经济的发展。

总体上看,农村土地流转机制已经初步建立,农地市场已具雏形。但是,“改革开放 30 年后,农村土地制度日益成为诸多矛盾的焦点”。目前,现行土地制度下政府和市场的双重失灵导致了农村土地市场化进程陷入了“困境”,这成为新时期制约我国农业生产效率的核心障碍。在中国农地市场化改革进程中,政府起了十分重要的作用,在某些时期甚至是起主导性作用。1978 年开始的市场化取向改革,是在计划经济基础上起步,在市场经济“制度空白”条件下启动的。在这种环境下,本来由市场发挥的资源配置作用,只能实行“政府替代”。“政府主导型”经济增长方式应运而生。政府作为转型时期制度创新方面最具优势的社会组织,对于社会进化和“均衡状态”的打破起着十分重要的作用。中国农村土地制度改革的实质也是政府主导型的制度变迁。改革初期,“政府主导型”模式对开启和推动市场化进程起到了一定的积极作用,但在市场经济微观基础初步形成的今天,这种模式已成为经济发展的主要阻碍。政府定位不当而导致的角色“越位”、“缺位”和“错位”,严重地制约了农地市场化的进程。

土地市场化不仅涉及农村土地承包关系的稳定和广大农民的切身利益,还涉及到土地资源的合理配置和现代农业的建设,需要统筹考虑完善生产关系和发展生产力。适应市场化的变革方向,进一步创新农地制度,正确厘定政府角色,形成有效的政府规制,是当前政界和学界探索的重点、热点和难

点课题。

1.1.2 研究目的和意义

本书综合运用新制度经济学的制度变迁理论、产权理论、交易成本理论以及政府经济学,以我国工业化和城市化进程中农地资源在不同部门重新配置作为问题提出背景,以我国农地制度和交易机制演变、运作现状和主要弊端为主线,以市场配置资源机制和权益界定为中心分析思路,立足于政府规制这一核心命题,透视中国农地改革史,以浙江省等经济发达地区的典型案例为切入点,并基于西方国家农地市场化建设的理论和政策实践、政府干预农地市场的比较观察,确立“学习、纠错和创新机制”的研究逻辑,揭示农地制度特别是产权制度变迁的基本规律;揭示农地市场化的基本态势、特征及发展取向,研究障碍农地市场化的各种因素,研究市场运作规范;揭示政府在农地市场化进程中正确定位与制度、机制供给的至关重要性,研究政府调控的得失,构建推进农地市场化进程的宏、中观政府规制框架,提出完善农地产权制度、健全农地流转机制、规范市场运作、强化农地市场化法律支持等对策建议。期待无论在显示这一问题现实重要性上升方面,还是在传达学术研究部门对这一问题重视程度方面,都具有引人注目的指标性含义,并为农地市场化的发展提供理论分析指导和决策支持。

本书的研究成果,将有助于服务中国农村土地制度改革的实践。一是本研究提出的“市场型政府”和“服务型政府”角色定位,为政府行为规范指明了学习、创新的路径。二是研究构建的宏、中观政府规制框架,有望为各级政府部门提供有效的分析信息支持和决策指导。三是针对典型案例提出的对策建议,将为其他区域树立示范标本。四是提出的市场主体正确归位,依法保障各自的权益尤其是农民的土地财产权权益;实现土地资本化、证券化经营,推动产权社会化高效流动等对策,有助于土地抛荒、适度规模经营、农地征用纠纷、社会矛盾冲突的解决。五是设计的博弈矩阵、成本收益模型分析框架等也为农地交易市场均衡研究提供新颖的分析工具。六是在农地交易载体和交易组织建设方面提供一定的操作意见,有助于推动和规范农村地产市场的健康发展。

1.2 国内外研究动态

国内外理论界主要围绕制度及制度变迁、产权及交易成本和效率，政府行为、职能和规制路径，土地市场建设等主要问题展开深入研究，涌现出了一批前沿学者，相关学术研究成果非常丰富。

1.2.1 关于制度、制度变迁研究

制度、制度变迁研究是新制度经济学的核心命题。制度是一个社会为人们发生相互关系而设定的一系列规则，是制约人们行为的正式规则和非正式规则的集合体。新制度经济学家中从最一般意义上给制度下过定义的有诺思、舒尔茨和拉坦等。诺思指出：“制度提供了人类相互影响的框架，它们建立了构成一个社会，或确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系。制度是一系列被制定出来的规则、守法秩序和行为道德、伦理规范，它旨在约束主体福利或效应最大化利益的个人行为。”他进一步说：“制度是一个社会的游戏规则，更规范地说，它们是为决定人们的相互关系的系列约束。制度是由非正式约束（道德的约束、禁忌、习惯、传统和行为准则）和正式的法规（宪法、法令、产权）组成。”而且“正式规则只是决定行为选择的总体约束中的一小部分，人们行为选择的大部分行为空间是由非正式制度来约束的”。在诺思看来，“制度”就是一种“规范人的行为的规则”。诺思的“制度”含义比康芒斯的“制度”含义进了一步的地方在于，规范人的行为的规则被细分为正式规则与非正式规则两种。

T. W. 舒尔茨（1991）将制度定义为管束人们行为的一系列规则，并对制度作了经典性的分类：①用于降低交易费用的制度，如货币、期货市场等。②用于影响生产要素的所有者之间配置风险的制度，如合约、分成制、合作社、公司、保险、公共社会安全计划等。③用于提供职能组织与个人收入流之间的联系的制度，如财产，包括遗产法、资历和劳动者的其他权利等。④用于确立公共品和服务的生产与分配的框架的制度，如高速公路、飞机场、

学校和农业试验站等。舒尔茨关于制度的定义被以后研究制度的学者所接受。V. W. 拉坦也将制度定义为一套行为规则，它们被用于支配特定的行为模式与相互关系。

青木昌彦归纳了博弈论视野下的三种制度观。他认为，“制度是关于博弈如何进行的共有信念的一个自我维系系统。制度的本质是对均衡博弈路径显著和固定特征的一种浓缩性表征，该表征被相关域的几乎所有参与人所感知，认为是与他们策略决策相关的。这样，制度就以一种自我实施的方式制约着参与人的策略互动，并反过来又被他们在连续变化的环境下的实际决策不断再生产出来”。他承继了诺思关于制度的看法，把制度视为博弈规则，并假定当事人有限理性等。和诺思不同的是，青木昌彦相信制度存在于当事人的意识中，并且可自我实施；制度作为共有信念的自我维系系统，其实质是对博弈均衡的概要表征（或信息浓缩）。作为意识的一部分的制度可以存在于参与人的理解中，也可以存在于人们头脑之外的某种符号表征中，但无论如何，它都起着协调人们信念的作用。

制度的功能主要是为个人提供一种激励系统，同时借助于交易成本的降低来推动市场交换的发展和市场功能的扩张，减少市场交易中的不确定性和偶然性。制度一旦形成，总要随社会变化而变化，当制度出现不均衡，行为者利益不能在现有制度下得到保障，就产生新的制度需求，呈现出制度变迁状态。

制度变迁理论的代表人物有道格拉斯·C. 诺思、L. E. 戴维斯、曼瑟·奥尔森、T. W. 舒尔茨、速水一拉坦等人，制度变迁理论“试图为建立一个专门的、相关的和逻辑的关于这些制度的产生、成长、成熟、衰亡的理论框架提供基础”。制度变迁是一种复杂的社会实践现象，其实质是指用一种制度对现有（另一种）制度的替代过程。1993年，道格拉斯·C. 诺思因提出制度变迁理论而获诺贝尔经济学奖，在西方经济学界名噪一时。诺思认为，制度变迁是指制度的替代、转换与交易的过程，它的实质是一种效率更高的制度对另一种制度替代的过程，或就是“制度创立、变更及随时间变化而打破的方式”。在这个过程中，实际制度需求的约束条件是制度的替代成本。“制度变迁过程，既可以理解为一种更有效益制度的生产，也可以理解为规则的改变或重新界定权利的初始界限”。诺思运用交易成本这一分析工具指出：由

于市场规模的扩大, 生产技术的发展或人们对现存制度下的成本与收益的看法有了改变引起在现存制度下出现潜在获利机会。但是, 由于外部条件内在化的困难、厌恶风险、市场失灵与政治压力等原因, 这些潜在的利润无法在现有的制度安排内实现。这样, 总会有某些人为了获取潜在利润而率先来克服这些障碍, 当潜在利润大于这些障碍所造成的成本(交易成本)时, 一项新制度安排就会出现。

T. W. 舒尔茨是以研究人力资本著称于学术界的, 但他对制度对农业影响的关注, 并不逊色于他对人力资本的研究。他在《改造传统农业》这部代表作中, 用了不少篇幅倾注了他对土地制度安排与农业增长的关注。尤其是他对“地租”功能的确认, 对制度经济学理论作出了重要贡献。

相比而言, 速水一拉坦、张五常等制度经济学家对经济、农业的制度分析, 则表现出更透彻的意义。速水一拉坦的贡献主要体现在对制度创新机制的确立。他认为, “由技术变革引起的不均衡是导致制度变革的主要源泉”。为此, 他构建了完整的诱导性制度创新模型, 同时又发展了制度创新的诱导机制。通过模型, 速水一拉坦反映了资源禀赋、文化禀赋、技术与制度的一般均衡关系。而后者则将农业增长、技术—制度创新的公共部门的行为有机地联系在一起。作为制度学派杰出代表的张五常的思想, 集中体现在他的佃农理论上, 讨论了不同土地租佃形式下资源配置的性质。

“制度决定经济绩效, 这正是新制度经济学为经济学家给出的重要结论。”由于日常生活中的人们面临各种不确定性, 带来相互交易的困难, 因此, 需要一些制度来形成稳定的结构, 以弱化环境的不确定性, 降低交易成本。“制度是人类相互交往的规则。它抑制着可能出现的、机会主义的和乖僻的个人行为, 使人们的行为更可预见并由此促进着劳动分工和财富创造。”受科斯的影响, 诺思等人开始关注制度对经济绩效的影响, 这些研究成果最初反映在1973年出版的《西方世界的兴起》一书中, 这部著作告诉人们, 仅仅从某些技术的变化来推断历史是不科学的, 经济增长的关键在于制度因素, 一种提供适当的个人激励的有效的制度安排是促进社会进步的决定性力量。

我国学者也对制度的定义和制度变迁做了不少的考察、研究。张宇燕从12个方面进行了概括和总结。胡汝银将制度变迁的一般理论归结为三个方面, 共25个基本原理, 其分析框架为: 制度变迁意味着—是任何经济当事人

在制度变迁和权利重新界定过程中追求的目标，皆是自身效用或利益的最大化。二是制度变迁过程的核心问题是权利重新界定和相应的私人利益调整，这是一个包含不同力量的政治较量过程，实际的制度安排总是有利于占支配地位的经济当事人。由此决定了制度变迁的方向、速度、形式、广度、深度和时间路径。三是在高度集权的政体和国体下，核心领导者的偏好及其利益决定着制度变迁的基本方向。

中国农地制度变迁无疑是制度经济学理论验证的试验场。改革开放以来，“三农”问题成了全国上下关注的焦点之后，研究农地问题成为了显学，研究成果如汗牛充栋。运用制度经济学理论分析和解释中国农地制度变迁和创新问题，一直是经济学界的热门选题。

林毅夫的贡献主要体现在他关于制度、技术与农业发展的有关论述上。他认为发展中国家的生产力和制度与发达国家相比有惊人的差异。“制度与经济发展之间存在着清晰的双向关系：一方面，制度会影响经济发展的水平和进展；另一方面，经济发展可以而且确实经常导致制度变迁”。林毅夫关于中国农地制度变迁的观点是有影响力的。比如，他对家庭经营优越性的模型说明，对家庭承包制与农业增长的贡献的论证，以及对家庭承包责任制改革带来生产率提高的测度，关于诱致性制度创新的解释和集体化的人民公社为什么失败的分析，都为制度经济学的理论与实证增添了新的内容。关于制度变迁的方式林毅夫作出了很好的说明。他指出：受制于一个社会利益集团之间的权力结构和社会偏好结构，制度变迁一般通过两种方式进行——强制性制度变迁和诱致性制度变迁。强制性制度变迁指的是现行制度安排的变更或替代或者是新制度安排的创造，是“由政府命令和法律引入实行的”制度变迁。诱致性制度变迁是“由一个人或一群人，在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的”制度变迁。

张红宇认为，由于交易费用的存在，制度变迁总会有成本。同时，就像任何技术发展需要发生费用一样，从旧制度过渡到新制度，也不是不需要投入，或大或小的投入构成了制度变迁成本。从本质上讲，制度变迁就是改变现有秩序和利益格局。在这个过程中，有些人利益增加，有些人利益保持不变，有些人则利益受损。正因为制度变迁打破了过去利益格局，因此，在多数情况下，制度变迁并不表现为“帕累托改进”。

周其仁等则通过贵州省湄潭这个农村土地制度改革试验区的案例分析,透视了他对中国农地制度变迁的基本观点。他分析了改革以来,新的土地制度安排的内在矛盾对农户经济行为的影响,以及新的制度需求和面对新的制度需求又如何产生制度供给。指出政府有必要成为“制度性企业家”,突破制度供给的短缺,换言之,强制性制度变迁在一定情况下是经济当事人理性行为的表现。此外,提出的新增人口不再分地以及推动非耕地资源开发的制度诱导设计,也为后期政策的制定提供了理论准备。

美国经济学家德·希·帕金斯和邹至庄对中国农地制度的关注同样引人注目。他们对中国农业,尤其是对中国的土地分配和组织制度都予以了高度关注。

此外,陈锡文对农村改革问题的深入思考和系统阐述,充分显示了作者对中国农村改革问题的熟识以及从全局上驾驭这类问题的能力;韩俊对农村市场经济体制框架下,由土地制度引发的农村组织制度、农产品流通制度、乡镇企业产权制度,以及其他相关制度的分析;刘守英对中国农地制度的合约结构与产权残缺的分析;孔径源对正式制度安排与非正式制度安排的说明以及两种制度形态对中国农地制度变迁的影响;陈剑波对人民公社失败原因的不同分析等,集中体现了众多学者对中国农地制度变迁中的制度需求与供给、制度创新与选择等诸多命题的智慧贡献。

1.2.2 关于产权、产权制度研究

对产权(property rights)的解释如同给制度下定义一样,答案五花八门。现代产权经济学的开山鼻祖科斯,从外部性的角度把产权定义为财产所有者的行为权利,即可以做什么和不可以做什么的权利。他说:“我们说某人拥有土地,并把它当作生产要素,但土地所有者实际上所拥有的是实施一定行为的权利。土地所有者的权利并不是无限的。对他来说,通过挖掘将土地移到其他地方也是不可能的,虽然他可能阻止某人利用‘他的’土地,但在其他方面就未必如此。”在科斯看来,外部性在本质上就是一个产权问题。阿尔钦则认为,“所有定价问题都是产权问题”。一切人类社会的一切社会制度,都可以被放置在产权分析的框架里加以分析。所谓产权,“是一个社会所强制

实施的选择一种经济品的使用的权利，它主要包括使用权、转让权和收益权。属于个人的产权即为私有产权，在假设的私有产权完备的条件下，我利用我的资源而采取任何行动，都不可能影响任何其他人的私有财产的实际归属。”巴泽尔尽管认为界定产权非常困难，但他还是认为：“个人对资产的产权由消费这些资产，从这些资产中取得收入和让渡这些资产的权利或权力构成。运用资产取得收入和让渡资产需要交换；交换是权利的互相转让。产权的有效性依赖于人们自己直接努力加以保护、他人企图夺取和政府予以保护的程 度。”按照张五常的观点，产权是一束权利，可以分解为经营权、收益权和处置权。一个产权的基本内容包括行动团体对资源的使用权与转让权以及收入的享 用权。

非吕博腾和配杰威齐在综述现代产权理论时，对产权下了一个认为能为大多数人认可的定义，即“产权不是指人与物之间的关系，而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系……它是一系列用来确定每个人相对于稀缺资源使用时的地位的经济和社会关系”。他们认为，这一定义基本上符合罗马法、普通法和现行的法律以及马克思主义经济学和现代经济学对产权的理解。不过，在西方学者中被广泛引用的是德姆塞茨的定义，他从产权的功能和作用来定义产权，认为：“产权是一种社会工具，其重要性在于事实上它能帮助一个人形成他与其他人进行交易的合理预期”，“产权包括一个人或者他人受益或受损的权利”；“产权是对特定财产完整的权利，是一组或一束权利（a bundle），通常包括所有权、占有权、支配权、使用权。产权明晰化就是要使上述四项权利及其相关权利在实际工作中有明确的经济界区，清晰地规定产权主体在经济交往中的行为和权利界限”。

虽然上述有关产权定义的表述各不相同，但是，现代产权经济学对产权概念具有以下共识：第一，产权不再简单地被看做人与外界稀缺物之间的关系，而是看作人在使用这一稀缺物时所发生的与他人之间的行为关系。第二，产权不只是所有权，而是一组权利束，它不仅包括产权行为主体可以行使的各种权利，而且还包括不可行使的权利。第三，产权作为一种人造的社会工具或制度安排，在协调和规范人们争夺稀缺资源行为的过程中必须得到社会的强制实施，否则，产权就是“一纸空文”，毫无意义可言。

产权理论认为，产权的主要功能是引导人们实现将外部性较大地内在化