

农村集体经营性建设用地入市对地方政府 土地出让行为的影响

王志锋 徐晓明 李万新 葛雪凝

摘要：农村集体经营性建设用地入市，有助于完善农村土地权能、赋予农民更充分的财产权益，但其试点政策成效受到地方政府行为的影响。本文从地方政府行为的视角，研究 2015 年实施农村集体经营性建设用地入市试点政策的背景下地方政府土地出让行为的变化及其原因。在理论分析方面，本文揭示了财政可持续性目标诉求下地方政府土地出让行为变化的驱动机制，为理解农村集体经营性建设用地入市试点政策实施对地方政府土地出让行为的实际影响提供逻辑框架。在实证分析方面，本文运用 PSM-DID 方法的研究发现：农村集体经营性建设用地入市打破了地方政府单一供地主体地位，对其财政收入带来负面冲击。为保证土地财政收入的稳定性，试点地区政府将减少供地面积、抬升土地出让单价。并且，这一现象对于商服用地、住宅用地和高等级地块的出让以及财政压力较大地区体现得更加明显。此外，本文还讨论了地方政府土地出让行为变化对农民财产权益相关改革成效的影响，建议在深化土地改革过程中考虑地方政府的应对措施以及地区差异，在保障农民财产权益与稳定地方政府财源之间做好平衡，实现中央政策目标与实效的统一，加快城乡土地市场一体化进程。

关键词：农村集体经营性建设用地入市 地方政府行为 农民财产权益 地方财政

中图分类号：F301; F293 **文献标识码：**A

DOI:10.20077/j.cnki.11-1262/f.2025.10.003

一、引言

2024 年 7 月，党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，明确提出有序推进农村集体经营性建设用地入市改革（以下简称“入市改革”），健全土地增值收益分配机制。完善土地产权能，让广大农民在土地改革中收获更多成果，既对促进社会公平正义和增进人民福祉具有十分重要的意义，也有利于为乡村全面振兴提供新动力。中央政府已经对完善土地产权能进行了长期探索，付出了大量努力。早在 2013 年 11 月，中国共产党第十八届

[资助项目] 国家社会科学基金一般项目“新发展阶段下以人为本推进城乡融合发展研究”（编号：22BJL081）。

[作者信息] 王志锋，中央财经大学管理科学与工程学院；徐晓明，中国邮政储蓄银行股份有限公司；李万新（通讯作者），香港城市大学能源与环境学院，电子邮箱：wanxin.li@cityu.edu.hk；葛雪凝，国家统计局统计科学研究所。

中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，就明确提出要赋予农民更多财产权利。为贯彻党的十八届三中全会关于土地改革的精神，2015年初，原国土资源部等相关部门开始了较为系统、范围较大、期限较长的农村土地制度改革试点。原国土资源部在全国范围内选取33个试点县（市、区）分别进行“三块地”改革，包括3个农村土地征收试点县（市）、15个宅基地制度改革试点县（市、区）和15个集体经营性建设用地入市试点县（市、区）（以下简称“入市试点地区”）。入市试点地区地方政府在中央顶层设计指导下所开展的实践探索取得了良好的成效，相关试点经验在《中华人民共和国土地管理法》修正时得以采纳。该法在2019年修正后，于2020年1月正式施行，允许农村集体经营性建设用地入市是此次修法的最大亮点和最大创新点。自此，市场土地供应结构由地方政府一元供地变为政府和农村集体经济组织（以下简称“农村集体”）类二元供地^①，打破了于1982年施行的《中华人民共和国宪法》所确立的城乡二元土地制度。旧有的城乡二元土地制度，导致集体土地与国有土地在权利上的不平等，以及城乡建设用地间的“同地不同权”，使得农村土地的财产性价值无法体现出来。土地征收可能导致农民失地，失地农民面临城市就业困难、社会保障缺失的困境，容易陷入长期贫困。土地增值收益在城乡之间分配不公，不仅引发社会矛盾（Shan et al., 2017），也阻碍农民资产的流通与价值实现（刘守英，2014）。在中央推进入市改革的背景下，关注农村集体经营性建设用地入市试点政策（以下简称“入市试点政策”）实施成效，有助于推进农村集体经营性建设用地入市，建立城乡统一的建设用地市场，深化农村土地制度改革，保障农民公平分享土地增值收益。

中国农村集体土地市场化的相关实践探索^②至今已20多年。前期已有一些关于集体建设用地^③入市对城市供地市场或土地市场化影响的研究。早期的这些探索虽然允许集体土地所有者将集体建设用地使用权进行出让、出租、抵押等，但是，实施范围较小、改革力度不大，也缺乏法律保护和中央的政策支持（Zou et al., 2014）。2015年开始推进的农村土地制度试点改革（以下简称“‘三块地’改革”），打破了政府对土地一级市场供给的垄断。这次改革允许集体土地所有者将集体经营性建设用地使用权进行出让、租赁、入股，农村集体和农民也成为建设用地市场的合法供应者之一。

目前，关于入市试点政策及其实施的研究主要集中在以下方面：农村集体经营性建设用地入市试点路径或模式（靳相木和王永梅，2024；马翠萍，2025）、增值收益分配机制（马翠萍，2021），以

^①集体经营性建设用地供地的合法性以及土地市场中供地主体的非单一化在2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》第二十三条“各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。……土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。”得到了明确体现。

^②例如，1999年，安徽省芜湖市成为首个由原国土资源部领导开展农民集体所有建设用地使用权流转试点的地区。2005年，广东省政府施行《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》。2008年，成都市政府出台《关于加强耕地保护进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见（试行）》。这些探索均推动了产权制度改革和集体建设用地使用权流转。

^③集体建设用地包括农民宅基地、集体公益性建设用地和集体经营性建设用地。

及入市试点政策实施对农民生活质量 (He et al., 2022) 和收入水平 (Wang and Tan, 2020) 的影响。关于入市试点政策实施如何影响地方政府行为的研究较少。农村集体经营性建设用地入市使土地市场中供应主体增加, 加剧供应主体之间的竞争, 降低土地价格, 不利于地方政府从土地出让中获取收益, 对地方财政的稳定性带来一定负面影响, 损害地方政府利益 (吴淑萍等, 2022)。农村集体经营性建设用地入市如果对原有征地模式造成较大冲击, 还会导致政府征地和入市改革两者的对立加剧 (夏柱智, 2021), 进而影响地方政府行为。对地方政府而言, 土地使用权出让是预算外财政收入的重要来源。1994 年, 分税制改革开始实施, 地方政府的财政收入占比从 1993 年的 78% 下降至 1995 年的 47.8%, 此后多年在 50% 附近波动^①。但是, 地方政府的财政支出不降反增。以 2020 年为例, 全国地方政府的财政支出占比为 85% (Lv and Wang, 2021)。1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》以及 2007 年出台的《土地储备管理办法》确立了土地储备制度, 使得农民集体所有的土地必须经地方政府征收成为国有土地才能进入土地市场进行交易。利用土地供给的垄断地位, 地方政府通过低成本征收农民集体所有土地后再高价出让土地使用权获利, 对土地财政形成依赖。地方政府运用征地、土地储备和土地有偿使用三个工具, 用土地为城市发展提供空间和资金, 并借此形成成熟的土地运作机制, 土地出让收入已经成为地方政府重要的收入来源, 地方政府对土地财政依然存在过度依赖 (Jiang and Lin, 2021)。以农村集体经营性建设用地入市为代表的农村土地制度改革, 对于赋予农民更加充分的财产权益具有直接的促进作用 (Lu et al., 2022)。但是, 农村土地制度改革会导致土地市场供应结构的变化, 限制地方政府从土地出让中获取的收益, 改变原有土地收益在政府和集体之间的分成机制。虽然已有较多文献对地方政府在土地出让过程中为最大化其利益可能采取的土地出让行为进行了讨论 (Wang and Yang, 2021; 蔡庆丰和陈熠辉, 2023), 但有关供地主体多样化后的地方政府土地出让行为的讨论并不充分。

在政府单一供地主体地位被打破后, 地方政府的土地财政可能受到负面影响。地方政府在土地出让中基于自由裁量权的应对策略及其行为结果的研究, 或能为理解入市试点改革效果提供一种新的视角。随着农村集体经营性建设用地入市合法性的确立以及入市地块的增加, 地方政府对土地征收工作与农村集体经营性建设用地入市收益分配工作产生忧虑 (Wang and Tan, 2020)。课题组通过对农村土地改革领域、自然资源管理领域的相关学者专家以及试点地区的相关领导干部或工作人员进行小范围、有针对性的问卷调查, 了解他们对农村集体经营性建设用地入市以及入市试点政策实施如何影响地方政府土地出让行为和土地财政收入的看法^②。一些试点地区的土地管理部门工作人员表示, 农村集体经营性建设用地入市会对政府土地征收及土地出让收益产生影响, 继而影响地方政府土地出让行

^①资料来源: 国家统计局《中国统计年鉴》2007 年版的表格“8-10 中央和地方财政收入及比重”, <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2007/html/H0810C.HTM>。

^②课题组共发放和回收 18 份调查问卷。18 名被调查者分布在新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、北京市、河北省、江苏省、山东省、河南省、四川省和湖北省, 其中, 13 人是试点地区的相关领导干部或工作人员, 2 人是农村土地改革领域的学者, 1 人是自然资源管理领域的相关专家, 2 人是其他人士。

为。本文将基于入市试点政策实施的客观效果，分析受农村集体经营性建设用地入市影响的地方政府土地出让行为变化，并剖析地方政府土地出让行为产生变化的内在逻辑。

相较于已有研究，本文的边际贡献可能在于：一是研究视角的创新。本文从地方政府行为的视角分析入市试点政策的实施效果，研究农村集体直接供地对地方政府土地出让行为的影响，是对入市试点政策效应的一个新评价维度。二是理论机制的创新。本文分析了入市改革影响地方政府土地出让行为的机制，认为地方政府普遍对土地财政存在依赖，入市试点政策实施后，土地供应主体的多元化会对地方政府土地财政的稳定性造成冲击，地方政府将行使自由裁量权调节其土地出让行为，通过“提价压量”实现财政收入的稳定性。三是实证分析的创新。在目前农村集体经营性建设用地入市数据不可观测的情况下，本文通过观测地方政府土地出让行为，以实证方式定量检验入市改革的实际效果。

二、理论机制和研究假说

本部分首先对地方政府行为相关理论进行综述，然后分析理论机制并提出本文的研究假说。在委托代理理论的框架下，中央政府与地方政府的利益目标不完全一致，由于存在信息不对称，中央政府与地方政府存在委托代理问题。行政发包制是委托代理关系在中国行政体制下的具体表现，界定了中央政府委托的内容和地方政府执行的方式（李芮，2015）。中央政府拥有人事控制权、审批权等，而地方政府拥有执行权和具体决策权，中央政府与地方政府之间的这种上下级发包关系，能够较大幅度地发挥地方政府的自由裁量权。在财政预算和人员激励方面，中央政府和地方政府是财政分成关系，而且，地方政府具有剩余索取权，地方政府的支出能力将高度依赖于自身筹集资金的能力。政治锦标赛是解决委托代理关系中激励问题的关键设计。该制度将地方政府领导干部的政治前途与中央政府的目标捆绑，从而为地方政府提供强激励（周黎安，2007）。基于政治锦标赛的相关研究，同一行政级别的领导干部之间存在晋升竞争关系。一个地区的生产总值增长较快，可能会促使该地区领导干部晋升，而投资可以迅速推动地区生产总值增长，进而提高地方在任领导干部绩效考核成绩，提升在任领导干部晋升概率。因此，地方政府具有通过土地出让来促进房地产投资，进而推动经济增长并最大化地方财政收入的动机。总的来说，委托代理理论有助于理解央地关系，行政发包制赋予地方政府管理的权力和空间，政治锦标赛则驱动地方政府运用权力，三者共同决定了地方政府的行为和主观能动性（王敏，2018）。

1994年分税制改革实施以来，财权上收与事权下放导致地方财政收入日趋紧张（祁毓等，2022）。在只有国有建设用地的使用权可以在土地市场合法交易的制度安排下，农村集体土地必须经地方政府征收成为国有土地后，其使用权方能在土地市场中进行交易。地方政府成为土地一级市场中唯一的供应主体，拥有垄断地位（魏后凯和崔凯，2022）。农村集体经营性建设用地入市打破了地方政府传统的土地资金运作模式，对地方政府从土地出让中获得收益带来了一定限制，增加了地方财政收入的不确定性。在行政发包制和政治晋升锦标赛的行政治理特征下，土地市场供应的竞争性将促使地方政府牢牢把握土地使用决策的自由裁量权，以做出符合辖区利益最大化的土地出让行为选择。

基于上述分析,入市改革或将通过影响土地财政,进而影响地方财政收入的可持续性。已有研究表明,影响地方财政可持续性的因素主要包括经济(谷成和谢佳,2021)、地方政府债务(何代欣,2021)、转移支付(李实,2021)以及土地财政(孙超,2019)等。杜彤伟等(2019)认为,土地财政和地方财政可持续性二者互为因果,土地财政在缓解地方政府支出压力的同时也导致其财政风险有所加大。地方政府在受到农村集体经营性建设用地入市冲击后,希望维持财政收入稳定,使土地征收后供地与农村集体经营性建设用地入市取得的土地增值收益大体平衡。财政部、原国土资源部于2016年印发《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》,该办法看似为地方政府通过土地增值收益调节金^①来实现财政收入补充提供了可能,但实际上并没有实现。谢保鹏等(2018)通过定量对比,发现传统的征收后供地模式下农村集体与地方政府的土地增值收益的配置比例依次为23%和77%;然而,在农村集体经营性建设用地入市模式下,地方政府土地增值收益的配置比例调整为高调节金下的36%和低调节金下的16%,农村集体土地增值收益的配置比例相应调整为高调节金下的64%和低调节金下的84%。由此可以看出,在农村集体经营性建设用地入市模式下,地方政府获取的土地收入将减少。经自然资源部统计,2023年3月至2024年4月,全国农村集体经营性建设用地试点地区入市土地的成交金额为185.2亿元,缴纳的增值收益调节金为23.0亿元^②,增值收益调节金仅占土地成交金额的12.4%。这说明,土地增值收益调节金给地方带来的财政收入远小于入市试点政策实施后损失的土地出让收入。

另外,农村集体经营性建设用地入市后,土地供应主体多元化,市场竞争压力加大,可能会导致土地出让价格降低,限制地方政府从土地出让中获得资金收益。与此同时,入市也可能对财政收入的稳定性造成负面影响。鉴于此,地方政府通过对土地出让进行自由裁量来维持财政收入稳定。在本文中,自由裁量权是指地方政府在合法合规条件下在土地供应或土地使用权交易中进行自主决策的空间,分为选择土地出让方式、规模、价格、时机等方面。其中,土地出让规模和价格能够直接决定土地出让收入,本文重点分析地方政府在这些方面的策略性行为。

维持土地财政收入稳定的土地出让行为主要有两种(邹琳华和钟春平,2022):一是采取“薄利多销”的方式,提量压价,通过低价格供地来推高土地成交数量(夏方舟等,2023)以维持土地成交总值;二是采取“非饱和供地”(Xu et al., 2009)的方式,通过减少出让土地数量来抬高土地成交价格以达到维持土地出让收入的目的。实际上,在土地资源有限的前提下,大量低价出让土地,不仅获得的收入不可持续,而且会对地方财政的稳定性造成不利影响,长期来看还可能限制城市的经济增长(Gao, 2019; 邵长奎, 2024)。鉴于此,以“薄利多销”的方式维持财政收入可持续受制于现实

^①该办法规定:在农村集体经营性建设用地入市环节取得入市收益的农村集体经济组织,或者在转让环节取得再转让收益的土地使用权人,应向国家缴纳调节金。调节金分别按入市或再转让农村集体经营性建设用地土地增值收益的20%~50%征收。具体征收比例由试点县综合确定。

^②资料来源:《农村集体经营性建设用地入市试点取得阶段性成果 35个试点地区入选典型示范案例名单》, <https://www.iziran.net/news.html?aid=5315779>。

条件约束，不具有可操作性。而有研究表明，“提价压量”的土地出让方式在供地总指标一定的情况下可以帮助地方政府获取更多收入（袁晓燕等，2024）。

受到土地市场实际运行情况的影响，出于维持财政收入稳定的需求，地方政府会对农村集体经营性建设用地入市冲击作出应对，具体表现为“提价压量”^①。

一是土地出让中的“饥饿营销”策略导致地方政府存在“压量”行为。为获取足够多的土地收益，地方政府可以施加“土地供给约束”，通过限制土地供应量（黄志刚和孙宁，2023）和调整土地供给弹性（张鹏和高波，2018；刘修岩等，2019）等方式调整土地供给行为。地方政府采取“饥饿供应”土地的策略，主动减少土地出让数量，尤其是商业和住宅用地的“饥饿供应”，旨在提升土地资源的稀缺性，使土地市场处于供不应求的状态（江荣灏等，2021）。

二是土地储备预期紧缩导致地方政府的“压量”行为。对于农民及农村集体来说，地方政府在土地供应市场中的垄断地位限制了他们从土地交易中获取合理收益。入市试点政策实施后，地方政府可用于出让的土地规模将受到不利影响。一方面，地方政府垄断的城镇土地的实际需求被挤占，导致地方政府被动“压量”。随着入市政策的落实，农村集体成为土地供应主体中新的成员，传统的政府单一供地的主体结构被打破。土地市场中供应主体增加可能会引致竞争，挤占市场对于地方政府所垄断的城镇土地的实际需求，减少地方政府的土地出让数量。另一方面，农民及农村集体为获取最大化的土地收益，可能会理性地选择直接与第三方交易土地使用权，即自行出让集体经营性建设用地，而非交由地方政府进行征收，从而使地方政府储备土地减少。地方政府对于后续的土地资源出让配置将更谨慎，导致地方政府主动“压量”。农村集体经营性建设用地无须征收即可直接入市，将减少由征地引发的社会矛盾或冲突，增加农村集体和农村居民的谈判力和收益比例。Wang and Tan（2020）基于德清县的案例发现，入市试点政策的实施，提高了土地分配效率，增加了农村部门的福利。Tan et al.（2020）的研究表明，在农村集体经营性建设用地入市模式下，流入农村部门的土地收益份额更高，有助于缩小城乡收入差距。

作为入市试点工作的实施主体，地方政府需要维持财政收入的稳定性，以保证其履行政府职能和满足开展试点工作的条件。地方政府需要应对农村集体经营性建设用地入市对原有土地财政模式的负面影响。在地方政府采取“饥饿营销”土地出让策略或面对储备土地预期紧缩这两种情境下，入市冲击都将导致地方政府被动或主动地压低土地供应量，以抬高土地出让价格的方式来维持地方财政收入的可持续性。在供应来源多样化的土地市场中，在土地资源有限的情况下，基于辖区利益最大化目标，本文提出如下假说：

H1：入市试点政策实施后，地方政府会相对收紧土地出让供应，并试图提高招拍挂土地出让单价，表现为试点地区通过招拍挂出让的土地面积减少得更快、成交单价上升得更快。

基于上述理论分析，构建传导机制如图1所示。

^①本文尝试提出一种能够解释地方政府土地出让实践的可能机制，而非唯一的机制，仍存在进一步完善的空间。

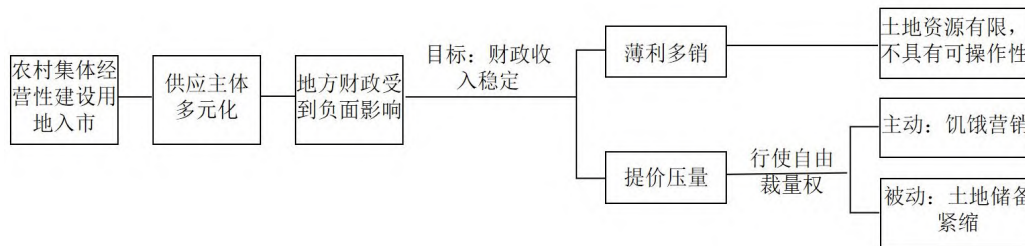


图1 农村集体经营性建设用地入市对地方政府土地出让行为影响的传导机制分析

三、研究数据和研究方法

（一）集体经营性建设用地入市试点地区

2015年2月，全国人民代表大会常务委员会授权国务院在北京市大兴区等33个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律法规，正式开始“三块地”改革。这次改革主要采取在不同地区分开封闭运行的方式执行，即分别在3个、15个和15个地区进行农村土地征收（以下简称“征收”）、宅基地制度改革（以下简称“宅改”）、农村集体经营性建设用地入市（以下简称“入市”）试点，改革期限为3年，截至2017年底。为提高改革的整体性、系统性和协同性，2017年11月，中央打通“征收”“宅改”“入市”三项改革试点之间的壁垒，33个试点地区“统筹联动”同时开展三项试点。此后，“三块地”改革试点又两次延期，于2019年底收官，共历经5年时间。从改革结果来看，入市不仅推动了城乡要素流动，促进试点地区形成较为完整的土地交易市场，而且活跃了农村市场，提高了农村集体和农民的获得感，取得了多赢的效果。

本文旨在通过政策有效性评估的研究方法，对比试点地区与非试点地区，以及政策实施之前和政策实施之后，农村集体经营性建设用地入市试点政策实施对地方政府土地出让行为的影响。因此，本文未将2020年新修订的《中华人民共和国土地管理法》施行后的时间纳入研究时期。同时，由于在2017年以后，33个试点地区同时开展了“三块地”改革，即后续开展入市的试点地区受到了宅基地制度改革或农地征收改革的影响。考虑到本文实证检验的目的是检验农村集体经营性建设用地入市试点政策实施对地方政府行为的影响，使用首批入市试点政策封闭运行时期作为研究时期更具严谨性。因此，本文选取2015年首批入市试点政策实施之前两年和之后两年（2013年1月1日至2017年12月31日）作为研究时期。相应地，封闭运行的首批15个入市试点地区即为本文研究区域，分别为北京市大兴区、山西省晋城市泽州县、辽宁省鞍山市海城市、吉林省长春市九台区、黑龙江省绥化市安达市、上海市松江区、浙江省湖州市德清县、河南省新乡市原长垣县（现为长垣市）、广东省佛山市南海区、广西壮族自治区玉林市北流市、海南省文昌市、重庆市大足区、四川省成都市原郫县（现为郫都区）、贵州省遵义市湄潭县、甘肃省定西市陇西县。

（二）数据收集和整理

本文使用中国土地市场网的微观交易数据来分析试点地区地方政府供地行为的变化。课题组搜集了研究时期土地市场网上所有的土地交易数据，包括每一宗交易地块的面积、成交价格、土地用途、

供地方式、土地级别以及项目位置等内容。为避免土地市场网可能存在的信息缺漏等问题,本文对所获取的数据进行清洗和整理。首先,本文根据土地市场网中地块的位置信息,通过百度地图 API 获得每个地块的经纬度数据,并以此得到地块详细位置,便于对地块归属进行识别和筛选;其次,删去存在信息缺漏、重复等问题的数据;再次,手工去除面积为 0 等存在错误或可信度不高的数据;最后,对原有地块用途进行重新归类整理,将所有土地用途划分为商服用地、住宅用地、工矿仓储用地和其他四大类。通过清洗和整理,数据的有效性和准确性得到了进一步提高。

在数据清洗和整理的基础上,本文根据地块位置筛选研究样本,并区分处理组和对照组。2015 年首批实施入市试点政策的 15 个地区是本文研究中的处理组,对照组为试点地区上一级行政单位辖区内与试点地区处于同一行政级别的非试点地区。前文已详细列出试点地区及其行政级别之上的行政单位,以广东省佛山市南海区为例,南海区为处理组,佛山市辖区内禅城区、顺德区、三水区和高明区为对照组。本文的研究样本包含的处理组和对照组分别有 15 个和 167 个地区^①。

(三) 变量选取

1.被解释变量。由于地方政府领导干部具有追求土地收益最大化的特征,本文关注直接决定供地收入的影响因素。同时,参考梁若冰等(2023)和闫昊生等(2023)的做法,本文选取土地出让面积和土地出让单价作为被解释变量,来研究地方政府供地策略的变化。

2.核心解释变量。本文的解释变量包括时间处理变量、入市试点政策实施以及二者交乘项三个变量。时间处理变量是代表入市试点政策实施时间的虚拟变量,当观测所处年份为 2015 年及以后,该变量取值为 1,否则为 0。入市试点政策实施是代表样本地区是否为入市试点地区的虚拟变量。在试点地区,该变量取值为 1;在非试点地区,该变量取值为 0。时间处理变量和入市试点政策实施的交乘项(以下简称“交乘项”)用来表征农村集体经营性建设用地入市的政策效应。

3.控制变量。地块控制变量为土地级别,分为一至十八级,数据来自中国土地市场网。根据《城镇土地分等定级规程》(GB/T18507-2014),土地定级的指标要素包括商服繁华度、道路通达度、公交便捷度、对外交通便利度、基础设施完善度、公用设施完备度、环境质量优劣度、绿地覆盖度、自然条件优劣度等多个方面,是一个可以反映地块综合特征的变量。在地区控制变量方面,本文参考已有研究选取人均地区生产总值^②、固定资产投资完成额、财政收入、产业结构、行政区域面积(黄亮雄等,2021;陈金至和宋鹭,2021;刘奥和张双龙,2023;罗必良和李尚蒲,2023),这些变量可以反映一个地区的经济社会发展水平、财政状况、土地供需状况等,可能影响试点区县政府的土地出让

^①试点地区本身可能是当地条件较好的县(市、区)或者曾经承担过一项或多项其他国家级试点任务。为尽量解决可能存在的非随机性问题,本文一方面选择和处理组属于相同上一级行政单位辖区内相同级别的县级单位为对照组,使得处理组和对照组不仅地理紧邻而且所处经济社会发展环境相近;另一方面通过倾向得分匹配(PSM)方法筛选对照组,以保证处理组和对照组的可比性。

^②为剔除名义价格的影响,本文使用全国 GDP 平减指数(以 2013 年为基期)对县(市、区)的生产总值统一进行平减,用得到的实际生产总值进行回归。

行为。上述地区控制变量数据来自中经网。

表 1 展示了关键变量的定义及描述性统计结果。

表 1 关键变量的定义及描述性统计结果

变量类型	变量	变量定义	观测值	平均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	土地出让面积	土地成交面积（公顷）	6818	3.25	5.07	0.00 ^a	143.04
	土地出让单价	土地成交单价（万元/公顷）	6818	1087.30	1745.99	0.44	36321.84
解释变量	时间处理变量	入市试点政策实施时间的虚拟变量	6818	0.45	0.50	0.00	1.00
	入市试点政策实施	入市试点政策实施地区的虚拟变量	6818	0.13	0.34	0.00	1.00
	交乘项	上述2个解释变量的交乘项	6818	0.07	0.26	0.00	1.00
地块控制变量	土地级别	包括一至十八级	6818	8.62	5.47	1.00	18.00
地区控制变量	人均生产总值	地区生产总值/户籍人口数（万元/人）	6818	4.25	3.83	0.53	27.14
	固定资产投资完成额	全社会固定资产投资完成额（亿元）	6818	291.35	193.30	21.88	1315.62
	财政收入	一般公共预算收入（亿元）	6818	26.88	31.69	1.07	224.87
	产业结构	第二产业增加值/第三产业增加值	6818	1.37	0.69	0.04	6.12
	行政区域面积	行政区域面积（平方千米）	6818	1981.79	1018.31	29.90	5468.70

注：a 为保持表中小数位数统一，表中显示为 0.00，实际约为 0.002 公顷。

（四）模型设定

本文采用倾向得分匹配和双重差分（PSM-DID）方法对入市试点政策实施效果进行分析。为验证本文研究假说，需要分析 2015 年前后试点地区地方政府供地行为是否发生显著变化。模型设定如下：

$$y_{ijt} = \beta_0 + \beta_1(time_t \times practice_j) + \beta_2 time_t + \beta_3 practice_j + \beta_4 Z_i + \beta_5 X_{jt} + \lambda_t + \mu_j + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

（1）式中： y_{ijt} 是被解释变量，其中 i 代表地块， j 代表地块所在区县， t 代表时间。 $time_t$ 是时间处理变量， $practice_j$ 是入市试点政策实施变量， $time_t \times practice_j$ 为交乘项。 β_0 是常数项， $\beta_1 \sim \beta_5$ 是系数，其中， β_1 是本文重点考察的处理效应。 Z_i 是地块控制变量， X_{jt} 是地块所在地区的控制变量集合， λ_t 为时间固定效应， μ_j 为地区固定效应。当被解释变量为土地出让面积时，本文预期 β_1 符号为负，表示入市试点政策实施后，相较于非试点地区，试点地区地方政府土地供应面积减少得更快。当被解释变量为土地出让单价时，本文预期 β_1 符号为正，表示入市试点政策实施后，相较于非试点地区，试点地区土地出让单价升高得更快。为尽可能地解决可能存在的内生性问题，本文对除土地级别以及行政区域面积之外的变量使用滞后一期数据。为消除量纲影响，本文对除土地级别以及产业结构之外的变量数据取对数。本文使用倾向得分匹配（PSM）方法，以控制变量作为协变量，使用 K 近邻匹配方法进行匹配（见表 2）。

表 2 PSM 匹配前后变量的平衡检验结果

	伪 R ²	似然比检验值	p 值	平均偏差（%）
匹配前	0.001	3.35	0.187	8.1
匹配后	0.000	0.18	0.915	1.8

表2结果显示,匹配后的平均偏差从8.1%降至1.8%,似然比检验 p 值从0.187升至0.915,倾向得分伪 R^2 趋近于零,所有指标均符合平衡性标准。

四、实证结果

(一) 试点前后研究样本地区供地情况

从表3可以看出,在研究期间,试点地区和非试点地区的土地出让面积均不断下降。非试点地区的土地出让单价先是在2013—2016年持续下降,之后上升;试点地区的土地出让单价在2013—2015年持续下降,之后上升。土地出让收入的变化态势与此相似。表4显示,招拍挂出让子样本土地也具有与出让整体样本土地相似的变化特点。试点地区和非试点地区的这些差异是否源于入市试点政策的实施还有待进一步检验。

表3 整体样本土地出让情况

年份	非试点地区(对照组)			试点地区(处理组)		
	土地出让面积 (公顷)	成交价格 (万元)	土地出让单价 (万元/公顷)	土地出让面积 (公顷)	成交价格 (万元)	土地出让单价 (万元/公顷)
2013	19307.51	25093915.03	1299.70	1976.23	2609389.72	1320.39
2014	15020.91	18261827.54	1215.76	1680.59	2214663.49	1317.79
2015	13385.93	15897564.62	1187.63	1176.90	920551.82	782.18
2016	11187.71	12292814.95	1098.78	1026.97	1380563.01	1344.31
2017	7439.99	20948035.99	2815.60	661.25	2138988.89	3234.77

表4 招拍挂子样本土地出让情况

年份	非试点地区(对照组)			试点地区(处理组)		
	土地出让面积 (公顷)	成交价格 (万元)	土地出让单价 (万元/公顷)	土地出让面积 (公顷)	成交价格 (万元)	土地出让单价 (万元/公顷)
2013	18030.58	24054933.71	1334.12	1866.57	2553276.64	1367.90
2014	14234.21	17569399.38	1234.31	1561.19	2144778.37	1373.81
2015	12799.89	15332432.31	1197.86	1133.90	878074.25	774.38
2016	10398.21	11742888.29	1129.32	994.98	1336339.46	1343.08
2017	7151.33	20446018.58	2859.05	649.54	2126110.99	3273.28

(二) 回归结果

1.入市试点政策实施对地方政府土地出让面积和单价的影响。从表5(1)列和(2)列能看到,交乘项系数在10%的水平上显著且符号为负,这说明,相较于非试点地区,试点地区在2015年实施入市改革后,地方政府更快地减少了招拍挂出让的土地面积,假说1的前半部分得到验证。从表5(3)列和(4)列能看到,交乘项系数均在1%的水平上显著且符号为负。这说明,相较于非试点地区,试点地区在2015年实施入市改革后,地方政府招拍挂出让土地单价上升得更快,假说1的后半部分得证。

表5的回归结果表明,试点地区政府面对土地供应主体多元化改革及可能产生的土地供应量增加、土地出让单价降低的局面,倾向于更快地减少土地供地面积,推动招拍挂出让土地单价更快地上升。

表 5 入市试点政策对地方政府土地出让面积和单价的影响

变量	土地出让面积				土地出让单价			
	(1)		(2)		(3)		(4)	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
交乘项	-0.260*	0.141	-0.269*	0.141	0.248**	0.099	0.266***	0.098
常数项	4.172	3.787	4.041	3.796	-3.778	3.050	-2.876	3.018
地块控制变量	未控制		已控制		未控制		已控制	
观测值	6818		6818		6818		6818	
R ²	0.235		0.235		0.282		0.285	

注：①***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平；②回归结果均已控制地区控制变量和时间、地区固定效应。下表同。

2.稳健性检验。①更换匹配方法。本文使用核匹配方法来进行稳健性检验，结果如表 6 所示。表 6 的 DID 回归结果与表 5 的回归结果相比，系数符号一致，显著性状况较好，表明更换匹配方法并不影响模型结果，基准回归的结果是稳健的。②安慰剂检验。考虑到估计结果的可靠性，本文随机选取处理组和冲击年份进行安慰剂检验。当被解释变量为土地出让单价时，以生成的伪双重差分法估计量替代（1）式中的交互项进行检验，绘制随机抽取 500 次得到的估计结果分布图。从图 2 可以看出，随机抽取的估计量的均值相对基准结果均非常接近于 0。由此可见，基准回归的估计结果是稳健的。

表 6 更换匹配方法的回归结果

变量	土地出让面积				土地出让单价			
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
交乘项	-0.298**	0.118	-0.315***	0.118	0.192**	0.0822	0.220***	0.0819
常数项	-4.778	4.138	-5.172	4.145	-6.143**	3.103	-5.471*	3.077
地块控制变量	未控制		已控制		未控制		已控制	
观测值	6673		6673		6673		6673	
R ²	0.275		0.276		0.256		0.261	

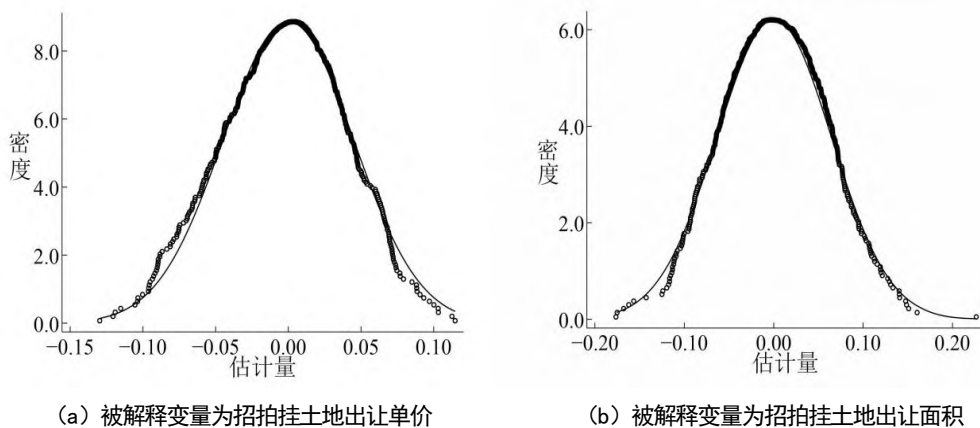


图 2 被解释变量为招拍挂土地出让单价、土地出让面积时的安慰剂检验

3.异质性分析。考虑到地块本身的土地用途或土地级别不同可能会影响土地出让单价，以及各试点地区所面临财政压力的差异可能会影响地方政府土地出让行为，为进一步探索试点政策对地方政府土地出让行为的影响，接下来从土地用途、土地级别以及财政压力等方面入手进行分组回归。

(1) 根据土地用途的不同，分为商服用地和住宅用地、工矿仓储用地两组进行分组回归。表7结果显示，商服用地和住宅用地相应回归模型中交互项的系数符号和显著性状况与整体样本基本相同。这说明，试点地区地方政府将“提价压量”策略主要用于商服用地和住宅用地的出让而非工矿仓储用地的出让。

表7 基于土地用途的分组回归估计结果

变量	土地出让面积				土地出让单价			
	商服用地和住宅用地		工矿仓储用地		商服用地和住宅用地		工矿仓储用地	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
交乘项	-0.563***	0.198	0.011	0.184	0.285***	0.089	0.541***	0.086
常数项	-4.656	5.470	9.183	5.589	-6.834**	3.211	-8.952***	1.502
观测值	3688		3121		3688		3121	
R ²	0.301		0.234		0.554		0.590	

注：回归结果均已控制地块控制变量。下表同。

(2) 根据土地级别的不同，将出让土地分为高等级（一至五级）和低等级（六至十八级）两组分别进行分组回归。表8结果显示，高等级地块回归模型中交互项的系数符号和显著性状况与整体样本基本相同。这可以说明，试点地区地方政府将“压量提价”策略应用于高等级地块而非低等级地块的土地出让。

表8 基于土地级别的分组回归估计结果

变量	土地出让面积				土地出让单价			
	高等级土地		低等级土地		高等级土地		低等级土地	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
交乘项	-0.635***	0.170	0.241	0.246	0.656***	0.137	-0.363**	0.153
常数项	64.350	49.800	8.518*	4.573	20.430	38.500	-2.628	3.170
观测值	4129		2676		4129		2676	
R ²	0.191		0.343		0.283		0.367	

(3) 考虑到面临较大财政压力是造成地方政府土地财政依赖的推动因素之一（武普照等，2019），本文根据各试点地区所面临的财政压力，将15个试点地区分为财政压力较大和财政压力较小两组进行分组回归。本文使用财政赤字率来衡量地方政府的财政压力，其具体计算公式为：（地方一般公共预算支出-地方一般公共预算收入）/地区生产总值。将财政赤字率高于中位数的地区定义为财政压力较大地区，否则定义为财政压力较小地区。表9结果显示，财政压力较小的试点地区相应回归模型中交互项的系数均不显著，而财政压力较大的试点地区相应回归模型中交互项的系数均显著。这说明，

相较于财政压力较小的试点地区，财政压力较大的试点地区更容易受到入市试点政策的冲击。由于财政压力较大的地方政府更迫切需要维护地方财政的可持续性，因此会更多地通过减少土地出让面积和提升土地出让单价，来应对入市试点政策实施对其财政稳定性的冲击。

表 9 基于财政压力的分组回归估计结果

变量	土地出让面积				土地出让单价			
	财政压力较大地区		财政压力较小地区		财政压力较大地区		财政压力较小地区	
	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误	系数	稳健标准误
交乘项	-0.328*	0.188	-0.183	0.195	0.307**	0.125	0.240	0.154
常数项	4.509	3.799	8.044**	3.870	-3.271	2.899	-4.915*	2.935
观测值	6463		6276		6463		6276	
R ²	0.255		0.243		0.289		0.294	

地方政府的行为直接影响土地出让面积和土地出让单价，而这两个变量共同决定着土地出让总收入，地方政府的土地出让总收入是地方政府策略性行为的结果。从表 5 可以看出，相较于非试点地区，试点地区土地出让单价增速上升得更快。

结合表 3 和表 4 可以观察到，2015 年后试点地区土地出让面积一直在降低，而土地出让总收入却有所上升，这在一定程度上表明地方政府的策略性行为是有效的。根据问卷调查结果来看，所有被访者均认为“三块地”改革和入市改革对试点地区地方政府的土地财政有影响，且多位被访者认为该影响较大。这些问卷结果与本文的研究假说和实证结果相呼应，对本文分析形成了较好的支撑。

五、主要结论与政策建议

农村集体建设用地无法合法入市，不仅使农民最主要的资产难以直接货币化，而且城乡土地“同权不同价”不利于缩小城乡居民的财产性收入差距。所以，入市改革将农村集体经营性建设用地出让的话语权更多地移交到农村集体手中，对于赋予农民更加充分的财产权具有重要意义。入市试点政策实施后，试点地区的农村集体成为土地供应主体，为土地一级市场增加了土地供应量，直接改变了地方政府与农村集体的相关利益分配机制。地方政府能否通过调节土地出让行为，妥善应对或解决土地财政稳定性的问题，将影响地方政府落实中央要求的积极性以及入市试点政策的实施成效，乃至影响到农民财产权益。

本文研究发现，在土地资源有限的情况下，为实现土地出让收益稳定的目标，地方政府将减少供地面积、推高成交单价，对于商服用地、住宅用地和高等级地块的出让以及在财政压力较大地区表现得更为突出。2015 年后，试点地区土地出让总收入上升，一定程度上表明地方政府的策略性行为是有效的，即地方政府较好地解决了农村集体经营性建设用地入市过程中财政收入稳定性的问题，这对入市试点政策实施取得良好成效起到了重要作用。

入市改革促进了城乡要素流动，激发了农村土地资源活力，提升了农村集体和农民的获得感。但是，需要注意的是，在推进农村集体经营性建设用地入市过程中，地方政府可能面临土地总收入减少

的困境，因此可能将试点“成本”变相转嫁给土地市场上的企业等用地主体，可能使得入市试点在某种程度上只是实现了供地结构的多元，而社会整体收益并未有效增加或增加有限。也就是说，入市试点政策还有深化空间。

2025年4月以来，自然资源部就有序推进农村集体经营性建设用地入市改革的政策性文件向相关部门和各地征求意见建议^①，为入市改革的全面深化做准备。基于本文的研究结论，中央政府应该适当关注地方政府策略性行为导致的改革不全面问题，以及入市试点政策实施会增加地方财政不稳定的问题。

一是正视地区财政约束的异质性。正视部分地方政府策略性行为的机会主义特点，避免“一刀切”，给予地方政府充分的政策空间，尤其是财政压力较大地区，在保证财政稳定的基础上更好地推进改革，以激发地方政府积极性，以改善政策成效。

二是统筹和通盘考虑城乡两个土地市场。推进入市改革，不仅要聚焦农村土地领域，动态评估入市改革对农民增收的效果；还需要关注城市土地市场的变化对地方政府乃至其他土地市场主体的影响，研究入市改革对城乡土地市场一体化的促进效果，以最大程度地释放入市改革红利。

三是积极推动财税制度改革，增强地方财政的稳定性和可持续性，这将对地方政府增强央地一致行动力、赋予农民更加充分的财产权益起到关键性的作用。此外，地方财政支出投向应更多考虑公共利益和经济发展的平衡，构建更加和谐稳定的社会环境，以实现中国社会和经济的长期可持续发展。

参考文献

1. 蔡庆丰、陈熠辉，2023：《财政纵向失衡、地方激励异化与企业投资》，《管理世界》第5期，第25-40页。
2. 陈金至、宋鹭，2021：《从土地财政到土地金融——论以地融资模式的转变》，《财政研究》第1期，第86-101页。
3. 杜彤伟、张屹山、杨成荣，2019：《财政纵向失衡、转移支付与地方财政可持续性》，《财贸经济》第11期，第5-19页。
4. 谷成、谢佳，2021：《基于财政可持续发展的税收政策选择》，《地方财政研究》第5期，第16-21页。
5. 何代欣，2021：《财政可持续下我国地方政府债务化解之路》，《审计观察》第7期，第19-21页。
6. 黄亮雄、王贤彬、刘淑琳，2021：《经济增长目标与激进城镇化——来自夜间灯光数据的证据》，《世界经济》第6期，第97-122页。
7. 黄志刚、孙宁，2023：《住房限购政策与地方政府供地行为》，《金融评论》第2期，第25-43页。
8. 江荣灏、周晓艳、张苗苗，2021：《土地财政依赖和土地供给结构对城镇保障性住房供应的影响——基于地级及以上城市的面板数据》，《华中师范大学学报（自然科学版）》第3期，第432-441页。

^①资料来源：《湖南省自然资源厅对省十四届人大三次会议0834号建议的答复》，https://zrzyt.hunan.gov.cn/zrzyt/ztl/jyta/bl/jydfnr/202506/t20250610_33706001.html。

- 9.靳相木、王永梅, 2024: 《集体建设用地入市“双轨制”转型构造与耦合机制》, 《中国农村经济》第7期, 第16-34页。
- 10.李芮, 2015: 《再论行政发包: 历史溯源、演化逻辑和现实矛盾——基于组织学视角的解释》, 《公共管理评论》第18期, 第71-84页。
- 11.李实, 2021: 《共同富裕的目标和实现路径选择》, 《经济研究》第11期, 第4-13页。
- 12.梁若冰、蓝天, 2023: 《行政区扩张、土地出让依赖与城市发展质量——基于卫星灯光数据的准实验研究》, 《经济学(季刊)》第23期, 第1019-1034页。
- 13.刘奥、张双龙, 2023: 《经济增长目标设定如何影响财政透明度? ——来自地级及以上城市的经验证据》, 《经济与管理研究》第10期, 第14-32页。
- 14.刘守英, 2014: 《中国土地制度改革的方向与途径》, 《上海国土资源》第1期, 第1-8页。
- 15.刘修岩、杜聪、李松林, 2019: 《自然地理约束、土地利用规制与中国住房供给弹性》, 《经济研究》第4期, 第99-115页。
- 16.罗必良、李尚蒲, 2023: 《集体经营性建设用地入市改革的政策效应——基于准自然实验的证据》, 《农业经济问题》第9期, 第19-36页。
- 17.马翠萍, 2021: 《集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例》, 《中国农村经济》第11期, 第35-54页。
- 18.马翠萍, 2025: 《农村集体经营性建设用地入市: 地方政府制度创新行为研究》, 《中国农村经济》第2期, 第20-38页。
- 19.祁毓、付永婷、余锦亮, 2022: 《财政冲击、制度环境与地方政府融资多样化——来自增值税“五五分成”改革的证据》, 《财经研究》第11期, 第94-108页。
- 20.邵长奎, 2024: 《“以地谋发展”模式的后果: 二元土地体制下地方政府土地出让过度与区域经济扭曲》, 《云南财经大学学报》第10期, 第17-35页。
- 21.孙超, 2019: 《地方政府财政可持续吗? ——基于财政收支VAR模型和Ponzi偿债策略的分析》, 《公共财政研究》第3期, 第41-57页。
- 22.王敏, 2018: 《中国经济增长的政治经济学——读〈转型中的地方政府: 官员激励与治理〉(第二版)》, 《公共管理评论》第1期, 第144-156页。
- 23.魏后凯、崔凯, 2022: 《建设农业强国的中国道路: 基本逻辑、进程研判与战略支撑》, 《中国农村经济》第1期, 第2-23页。
- 24.吴淑萍、张莉、杨赞, 2022: 《“稳地价”调控、地方政府土地供应与土地成交量价表现》, 《清华大学学报(自然科学版)》第3期, 第601-613页。
- 25.武普照、孙超、赵宝廷, 2019: 《地方政府财政压力、官员晋升激励与土地财政行为: 理论分析与实证检验》, 《现代财经(天津财经大学学报)》第10期, 第95-113页。
- 26.夏方舟、陈伊凝、黄怿、李宇萌、孔彤彤、朱烨煌, 2023: 《土地储备融资政策变化对地方政府土地出让行为的影响研究》, 《中国土地科学》第6期, 第30-40页。

- 27.夏柱智, 2021:《农村集体经济发展与乡村振兴的重点》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期,第22-30页。
- 28.谢保鹏、朱道林、陈英、裴婷婷、晏学丽, 2018:《土地增值收益分配对比研究:征收与集体经营性建设用地入市》,《北京师范大学学报(自然科学版)》第3期,第334-339页。
- 29.闫昊生、王剑飞、孙久文, 2023:《集体建设用地入市如何影响国有建设用地市场?——基于机器学习的新证据》,《数量经济技术经济研究》第6期,第195-216页。
- 30.袁晓燕、石磊、石秀丽, 2024:《地方政府如何影响城市人口规模:基于土地供给的视角》,《复旦学报(社会科学版)》第4期,第147-158页。
- 31.周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期,第36-50页。
- 32.邹琳华、钟春平, 2022:《饥饿供地,还是售地冲动——基于地级以上城市土地出让及房价数据的实证分析》,《财贸经济》第3期,第82-97页。
- 33.Gao, H., 2019, "Public Land Leasing, Public Productive Spending and Economic Growth in Chinese Cities", *Land Use Policy*, Vol.88, 104076.
- 34.He, Q., X. Deng, C. Li, F. Kong and Y. Qi, 2022, "Does Land Transfer Improve Farmers' Quality of Life? Evidence from Rural China", *Land*, 11(1): 15.
- 35.Jiang, R., and G.C.S. Lin, 2021, "Placing China's Land Marketization: The State, Market, and the Changing Geography of Land Use in Chinese Cities", *Land Use Policy*, Vol.103, 105293.
- 36.Lu, S., X. Zhou, Y. Yao and H. Wang, 2022, "Suing the State: Relative Deprivation and Peasants' Resistance in Land Expropriation in China", *The China Quarterly*, Vol.251, 798-821.
- 37.Lv, W., and W. Wang, 2021, "China's Inclusive Public Fiscal System: A Study Based on Non-Normative Fiscal Revenue", *Social Sciences in China*, 42(3): 46-64.
- 38.Shan, L., T.W. Ann and Y. Wu, 2017, "Strategies for Risk Management in Urban-Rural Conflict: Two Case Studies of Land Acquisition in Urbanising China", *Habitat International*, Vol.59, 90-100.
- 39.Tan, R., R. Wang and N. Heerink, 2020, "Liberalizing Rural-to-Urban Construction Land Transfers in China: Distribution Effects", *China Economic Review*, Vol.60, 101147.
- 40.Wang, R., and R. Tan, 2020, "Efficiency and Distribution of Rural Construction Land Marketization in Contemporary China", *China Economic Review*, Vol.60, 101223.
- 41.Wang, L., and Y. Yang, 2021, "Political Connections in the Land Market: Evidence from China's State-Owned Enterprises", *Real Estate Economics*, 49(1): 7-35.
- 42.Xu, J., A. Yeh and F. Wu, 2009, "Land Commodification: New Land Development and Politics in China since the Late 1990s", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(4): 890-913.
- 43.Zou, Y., W. Zhao and R. Mason, 2014, "Marketization of Collective-Owned Rural Land: A Breakthrough in Shenzhen, China", *Sustainability*, 6(12): 9114-9123.

The Impacts of Rural Collective Operating Construction Land Marketization on Local Government Land Leasing Behavior

WANG Zhifeng¹ XU Xiaoming² LI Wanxin³ GE Xuening⁴

(1.School of Management Science and Engineering, Central University of Finance and Economics;

2.Postal Savings Bank of China Co., Ltd.;

3.School of Energy and Environment, City University of Hong Kong;

4.Institute of Statistical Science, National Bureau of Statistics of China)

Summary: To establish a unified urban-rural construction land market, safeguard farmers' land rights, and increase their property income, and to thoroughly implement the spirit of the Third Plenary Session of the 18th Central Committee regarding land reform, China launched the three rural land system reform pilots in 2015. Rural collective operating construction land marketization is an important component of this reform. Rural collective operating construction land marketization empowers farmers to have more adequate property rights, breaks local governments' monopoly as the sole supplier of land, restricts the revenue local governments obtain from land transfers, and changes the original revenue-sharing mechanism between the government and rural collectives. Although there are extensive studies discussing the land transfer behaviors local governments may adopt to maximize their interests during the land transfer process, the discussion on local governments' land transfer behaviors after the diversification of land suppliers is insufficient.

From the perspective of local government behavior, this paper investigates the changes in local governments' strategic land supply behaviors and their underlying logic under the implementation of the pilot policy in 2015. Theoretically, this paper reveals the transmission mechanism driving changes in local governments' land supply behavior under the goal of fiscal sustainability, providing a logical framework for understanding the impact of the pilot policy on local governments. Empirically, using the PSM-DID method, this paper finds that rural collective operating construction land marketization may have a negative impact on local governments' fiscal revenue. To ensure the stability of land fiscal revenue, the pilot area government will reduce the land supply area and raise the land unit price. This effect is more pronounced for commercial and residential land, higher-grade land, and regions under greater fiscal pressure.

Furthermore, this paper discusses the impact of the behavior of local governments on the reform achievements related to farmers' property rights and proposes corresponding countermeasures. Future efforts to deepen land reform must acknowledge adaptive responses and heterogeneity of local governments, strike a balance between safeguarding farmers' property rights and stabilizing local government fiscal revenue, unify policy objectives with practical outcomes, and advance the integration of urban and rural land markets.

Keywords: Rural Collective Operating Construction Land Marketization; Local Government Behavior; Farmers' Property Rights; Local Fiscal

JEL Classification: Q15; R52

(责任编辑: 尚友芳)