

引用格式:皮婷婷,高富岗,石晓平.集体经营性建设用地入市对国有工业用地供给的影响及作用机制:基于城乡工业用地市场互动视角[J].资源科学,2025,47(11):2424-2437.[Pi T T, Gao F G, Shi X P. Impact and mechanism of marketization of collectively-owned commercial construction land on supply of state-owned industrial land: A perspective of interaction between urban and rural industrial land markets[J]. Resources Science, 2025, 47(11): 2424-2437.] DOI: 10.18402/resci.2025.11.08

集体经营性建设用地入市对国有工业用地供给的影响及作用机制 ——基于城乡工业用地市场互动视角

皮婷婷¹,高富岗²,石晓平^{1,3}

(1. 南京农业大学公共管理学院,南京 210095;2. 南京师范大学商学院,南京 210023;
3. 南京农业大学中国资源环境与发展研究院,南京 210095)

摘要:【目的】集体经营性建设用地入市是我国土地制度改革的一项重大制度突破,本文旨在探究该政策如何影响国有工业用地供给,为优化集体经营性建设用地入市制度体系、建立健全城乡统一建设用地市场提供政策参考。【方法】本文以2015和2016年启动的两批次集体经营性建设用地入市试点(下文统称入市试点)为准自然实验,构建多期DID模型,利用2012—2019年县(市)平衡面板数据研究入市试点对国有工业用地供给的影响及作用机制。【结果】①入市试点显著促进国有工业用地供给,地方政府依然主导着工业用地配置;②这种促进作用会因中央部署批次及地方回应方式的不同而存在差异,在第二批试点地区、第二产业相对发达县(市)和经济欠发达的中西部地区更明显;③推动城市存量企业向农村流动进而实现存量国有工业用地再供应,以及增加地方政府的新增建设用地指标,是入市试点促进国有工业用地供给的两种重要作用机制。【结论】在地方政府干预下,入市试点对国有工业用地供给的促进作用大于挤出作用。据此,需要明确地方政府的干预边界并进行约束,增强集体建设用地不同入市渠道的系统性和协同性,从而推动集体经营性建设用地市场发育。

关键词:集体经营性建设用地入市;工业用地;多期DID模型;中国

DOI: 10.18402/resci.2025.11.08

1 引言

自1998年《中华人民共和国土地管理法》修订以来,我国集体经营性建设用地入市进入严格限制阶段。通过关闭农村建设用地市场并将国有建设用地市场设定为获取建设用地的唯一合法渠道,地方政府在建设用地市场上长期居于主导地位^[1]。在此期间,地方政府在财政激励和晋升激励的驱动下,通过低价出让大量工业用地实现了土地引资和区域经济增长的目的。尽管该模式加快了我国产业体系建设和工业化发展,但也导致工业用地的无

序扩张及闲置低效利用^[2]。同时,禁止农村建设用地直接入市不仅导致农村地区出现大量的闲置建设用地,也损害了农民集体的土地权益^[3]。由此,党的十八届三中全会要求开放农村建设用地市场,从而推动建立城乡统一建设用地市场。随后开展了长达5年的入市试点。入市试点“形成了比较完整的试点工作制度和政策体系”,直接促成了2019年8月26日《中华人民共和国土地管理法》的再次修正,标志着集体经营性建设用地直接入市已获得法律认可(图1)。试点过程中,晋江市、德清县、禹城市

收稿日期:2024-09-29;修订日期:2025-04-21

基金项目:国家社会科学基金项目(22VRC163);国家自然科学基金项目(72304143);南京留学人员科技创新项目

作者简介:皮婷婷,女,重庆丰都人,博士研究生,研究方向为土地经济与政策。E-mail: pi_tingting@qq.com

通讯作者:石晓平,男,新疆和静人,博士,教授,博士生导师,研究方向为土地经济与政策。E-mail: serena2@njau.edu.cn

2025年11月

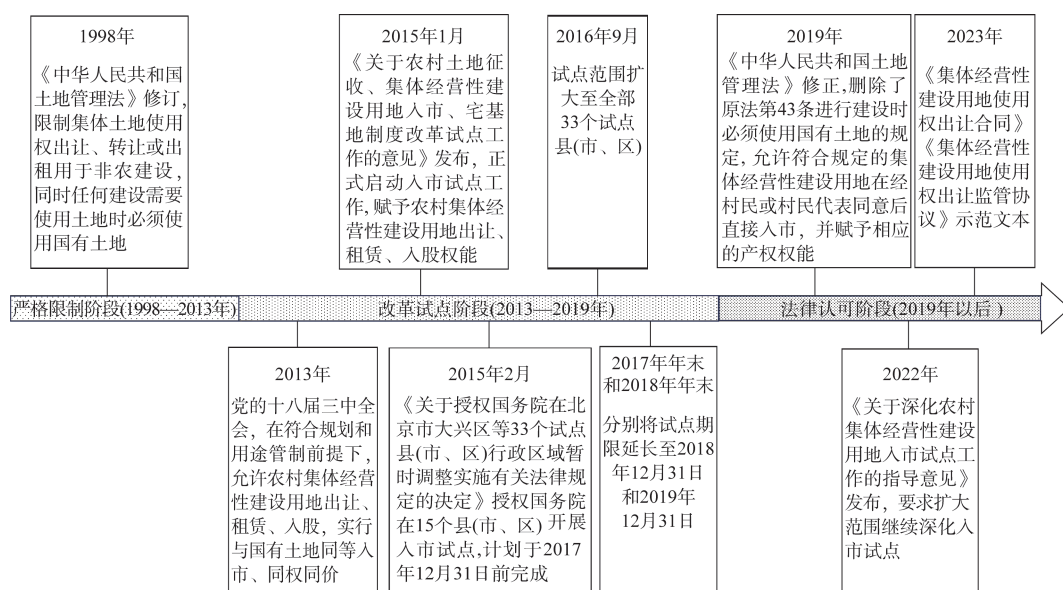


图1 集体经营性建设用地入市制度演变的时间脉络

Figure 1 Timeline of evolution of institutional framework for marketization of collectively-owned commercial construction land

等试点地区基本按照中央要求推行了试点政策,但仍有一部分试点地区如北流市等突破了中央政府仅允许存量集体经营性建设用地入市且用途限定在工矿仓储、商服等经营性用途的试点要求,将新增建设用地或宅基地转为集体经营性建设用地入市,甚至以商住或住宅用途入市,还有试点地区如海城市等为集体经营性建设用地产权抵押权能的实现设置限定条件^[4,5]。截至2018年底,试点地区共计入市地块1万余宗,面积约6000.0 hm²,总价款约257.0亿元^①。实践中各试点地区的入市规模存在着较大差异,如德清县2018年底完成183宗入市交易,而晋江市2018年底仅完成4宗入市交易,试点地区已入市的土地以工业用途为主^[6]。集体经营性建设用地入市对于建设城乡统一建设用地市场及推进土地要素市场化配置具有重大意义。故而集体经营性建设用地入市会对原有的城市工业用地市场产生何种影响,是否会挤出国有工业用地供给,其中城乡工业用地市场相互之间具体存在着何种互动机制,最终是否推进了城乡工业用地市场一体化,这一系列问题亟待深入探究。

现有文献主要从国有建设用地的供应价格和供应面积两个方面来探讨入市试点对国有建设用

地市场的影响。在供应价格上,学界一致认为入市试点显著提高了国有建设用地价格,但价格提升的原因尚存分歧。部分学者认为集体经营性建设用地的市场需求较高,入市试点有助于提高当地的产业活力,进而通过集聚效应和空间溢出效应推动国有建设用地价格上涨^[7,8];另有部分学者认为农民集体从入市试点中获得了更高的土地增值收益,导致征地的难度增加、成本上升,从而造成国有建设用地价格上涨^[9]。在供应面积上,学界的研究结论尚存分歧。一方面,有学者认为入市试点完善了集体经营性建设用地的产权,使得集体建设用地对国有建设用地具有替代性,因而集体建设用地入市会使国有建设用地的供给面积减少^[10,11]。但Wen等^[11]同时也指出城乡建设用地市场中地方政府的过度干预可能会造成国有建设用地供给面积增加。另一方面,也有学者指出集体经营性建设用地对国有建设用地的替代性可能偏弱,因而入市试点并不一定会降低国有建设用地供给^[12]。替代性偏弱的主要原因在于集体经营性建设用地仍然面临着部门间协调调度不足、市场需求不高等入市困境^[13],同时集体经营性建设用地地块面积小且布局分散,对大型企业缺乏吸引力^[9]。

① 参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》。<http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>。

上述研究初步揭示了集体经营性建设用地入市对国有建设用地市场可能存在的影响,为本文研究的开展奠定了基础,但仍存在不足之处。一方面,已有研究在假定集体经营性建设用地与国有建设用地质量相同的前提下开展研究,忽视了二者存在较大的禀赋差异,更忽视了供给主体地方政府和村集体在地位、能力等方面的不对等关系,导致研究结论可能存在偏颇。另一方面,已有研究仅停留于探讨集体经营性建设用地入市对国有建设用地的影响,缺乏对其作用机制的理论分析及实证检验,导致难以厘清城乡建设用地市场内在的运行机制。

基于此,本文拟借助入市试点这一准自然实验,构建多期双重差分模型,从城乡工业用地市场互动视角探究集体经营性建设用地入市如何影响国有工业用地供给。本文的边际贡献在于:①在考虑集体经营性建设用地与国有建设用地存在禀赋差异,且地方政府和村集体地位不对等的前提下构建本文的理论框架并进行实证检验,更符合当下城乡建设用地市场发育的现实状况,有助于完善入市制度体系。②关注地方政府在城乡建设用地市场中的角色和作用,有助于深化对建设用地市场结构转型过程中地方政府的认识,为如何处理城乡建设用地市场发育过程中政府与市场的关系提供参考借鉴。③通过区分国有工业用地供给的土地来源深入探讨了入市试点影响国有工业用地供给的作用机制,有助于明晰城乡工业用地市场中工业用地的配置过程,为如何优化工业用地配置促进经济高质量发展提供政策参考。

2 理论分析

在入市试点实施以前,工业用地的供给由地方政府垄断,用于供给的土地来源有两个:一是通过征地从农村集体获得新增建设用地;二是通过土地储备制度盘活国有存量土地,从原土地使用权人(企业)处获得国有存量建设用地。入市试点的实施会对地方政府通过上述土地来源获取土地产生影响,进而影响国有工业用地供给,表现为挤出作用或促进作用。

2.1 入市试点对国有工业用地供给的挤出作用

入市试点对国有工业用地供给的挤出作用同

时表现在供给端和需求端。首先,在供给端,村集体和地方政府在获取土地来源上形成竞争。修正前的《中华人民共和国土地管理法》严格限制集体建设用地使用权流转及集体土地用于非农建设,农村集体建设用地进入市场的合法通道只有经过征地转为国有建设用地。随着入市试点政策的实施,村集体所有的集体经营性建设用地可以不通过征地这一中间环节直接进入市场。村集体从集体经营性建设用地直接入市获取的收益显著大于征地^[14],这就会使村集体(特别是城中村和城郊村的村集体)接受征地的意愿大为降低,增加了地方政府征收集体土地的难度,部分原计划通过征收转为国有的土地,以及过去难以征收的小地块土地等直接入市的可能性增加^[15]。试点过程中随着这部分原本不会进入市场的土地直接入市,使地方政府通过征地获取的新增建设用地数量减少^[16],从而导致国有工业用地供给减少。

其次,在需求端,村集体和地方政府在吸引拿地企业上形成竞争。以往农村集体建设用地限于法律规定,只能进行隐性流转,不仅缺乏产权保障,也不符合用途管制、规划管控等国家土地管理制度^[16],导致生产主体的用地风险成本非常高^[17],而且面临设施不齐全、安全隐患大、生产条件恶劣、抵押融资困难等难题^[18]。这一境况一方面导致集体建设用地上企业的发展受限难以扩大生产规模,另一方面也使得想要获取集体建设用地的其他企业望而却步。而此次入市试点是在中央政府授权突破原有法律限制下开展的,相较隐性流转市场,入市试点过程中的市场交易更为公开、公平、公正,获得的集体土地不仅具有产权保障,而且符合土地利用规划,配套基础设施更为完善,法律风险降低^[19]。此外,相较国有建设用地市场,集体经营性建设用地直接入市还具有供地方式灵活、地块小、成本低、手续简便等优势,可能更加符合小微企业的用地需求^[20]。因此,入市试点提升了集体经营性建设用地对于小微企业的吸引力,过去被压抑的集体建设用地需求也将随着入市试点的实施而得到释放,从而会减少小微企业对于国有工业用地的需求,在一定程度上挤出国有工业用地供给。

2025年11月

2.2 入市试点对国有工业用地供给的促进作用

需要注意的是,集体经营性建设用地在满足小微企业需求的同时,也为存量国有工业用地盘活过程中腾退的企业提供了栖身之所^[21]。国有工业用地盘活过程中,地方政府需要同具有不同产权基础和经营效益的企业进行协商谈判,谈判对象数量多且难度偏大^[22],谈判过程的难点主要在于经济补偿以及腾退企业的去向和再选址问题^[23]。随着入市试点的实施,集体经营性建设用地在产权、配套设施等方面的整体质量明显提升,为腾退企业的再选址提供了便利,相较于试点前更能有效解决腾退企业的去向和再选址问题,从而减轻了存量土地盘活的成本和难度,起到了助推存量土地盘活的作用,进而推动存量国有工业用地的再供应,可能因此增加国有工业用地的供给。

此外,试点地区针对零星、分散、偏远的集体土地专门设置了异地调整入市^②的途径,但异地调整入市所需的规划条件、操作程序等配套制度体系尚不完善,面临着用地成本偏高、调出方和调入方之间利益难以协调等诸多困境^[24]。试点期间完成的异地调整入市基本依靠地方政府介入来实现,市场化程度不高^[19]。这为地方政府获取偏远农村的建设用地指标,进而通过城乡建设用地增减挂钩获取新增建设用地提供了契机,特别是通过指标交易来进行异地调整入市时,部分指标往往会被地方政府回购或保底收储^[19],由此增加了地方政府通过计划外建设用地指标获得新增建设用地的机会,从而可能增加国有工业用地供给。

2.3 “挤出”抑或“促进”:入市试点对国有工业用地供给的影响

村集体和国家同作为土地所有权的权利主体,即使允许村集体作为集体土地的所有者行使集体经营性建设用地入市的权利,但二者并非土地私有制框架中平等的法律关系,而是整体和部分的政治关系^[25]。加上入市试点可能会打破地方政府在土地市场上的垄断地位,损害地方政府的土地收益,这就导致集体经营性建设用地直接入市会受到地方政府的干预和管制。事实上,此次入市试点过程中

集体经营性建设用地在入市范围、入市用途等方面面临诸多限制,且在入市程序上最终仍然需要经过地方政府审批^[10,12]。入市土地开发、整理及配套建设等单靠集体经济组织难以实现,需要地方政府参与,可以观察到不少试点区域,地方政府推动集体经营性建设用地入市的积极性不高,仅停留于完成改革的“规定动作”^[6,12]。从而造成试点地区在试点期间入市的集体土地数量偏少,甚至有试点地区截至2020年底,只有4宗土地入市,面积8.8 hm²^[26]。黄海燕等^[27]借助DID模型进行实证研究,发现入市试点对地方政府土地财政的冲击并不明显,主要原因在于试点期间的入市规模偏小。而这也排除是试点期间地方政府为避免入市对地方土地财政造成冲击而进行干预导致的结果。

与此同时,尽管入市试点以来集体经营性建设用地的产权状况有所改善,但同国有土地相比,二者并未实现同等入市、同权同价^[26],集体建设用地相对于国有建设用地并不具有完全的替代性^[8]。一是集体经营性建设用地在地块面积、区位等方面的资源禀赋不如国有建设用地^[9],无法满足大中型企业的用地需求。二是集体经营性建设用地的产权保障及权能实现程度还有待完善,尽管试点期间突破了相关法律的入市限制,但并未实现真正意义上的法律修改,且集体经营性建设用地抵押融资困难^[4,28];集体经营性建设用地的供给主体农民集体欠缺专业能力,权威性不足,导致集体经营性建设用地交易合同的效力不足^[4,29]。三是集体经营性建设用地市场的发育程度不如国有建设用地市场成熟,集体经营性建设用地合法交易的市场处于起步探索阶段,在交易、税费、规划和监管等方面的配套制度体系都不够健全^[5,6],各地区的制度设计也不尽相同,且农村地区普遍缺乏土地利用规划和产业发展规划,容易遭受政策调整的影响^[30]。

综上,尽管入市试点可能会通过增加征地难度和减少小微企业的国有工业用地需求来挤出国有工业用地供给,但由于集体经营性建设用地直接入市受到地方政府干预导致入市数量偏少,且集体经营性建设用地对国有建设用地的替代性不完全,因

② 入市途径包括就地入市、异地调整入市和综合整治入市共3种。

而这种挤出作用的力量强度可能会偏弱。相反,存量国有工业用地反而借助入市试点得以盘活,实现了再供应。同时入市试点也为地方政府获取计划外的建设用地指标提供了契机。因此,相较之下,入市试点对国有工业用地供给的促进作用可能会更强。故而入市试点可能并不会挤出国有工业用地供给,反而可能会起到促进国有工业用地供给的作用。图2展示了本文的理论分析框架。

3 模型设定、变量说明与数据来源

3.1 模型设定

考虑到市辖区的国有土地出让、土地利用规划、城市规划、产业布局及基础设施建设等是由所在地级市政府统一管理决策,相较县和县级市而言,市辖区的独立性和自主性不强^[31]。故而本文仅关注县(市),以试点的县(市)为处理组,以非试点的县(市)为对照组。与此同时,鉴于此次入市试点分前后两批次进行,处理组受到干预的时间点并不一致,故而本文采用多期DID模型构建计量模型:

$$Y_{it} = \alpha + \beta Treat_i \times Time_{it} + \lambda control_c_{it} + \delta control_m_{it} + \mu_i + \varphi_t + \omega_{pt} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

式中:下标*i*为第*i*个县(市),*j*为第*j*个地级市,*t*为第*t*年;被解释变量 Y_{it} 为工业用地出让面积;核心解释变量 $Treat_i \times Time_{it}$ 为入市试点,其系数 β 表征入市试点对地方政府工业用地供给的净影响; $control_c_{it}$ 和 $control_m_{it}$ 分别为县级层面和地级市层面的控制变量, λ 和 δ 依次为与之相对应的待估系数; α 为常数

项; μ_i 为县级层面的个体固定效应; φ_t 为年份固定效应; ω_{pt} 为省份层面的年份固定效应; ε_{it} 为聚类到县级层面的随机误差项。上述3个固定效应分别起到控制县级层面不随时间变化的不可观测因素,时间层面不随个体变化的不可观测因素及省份层面随时间变化的不可观测因素的作用。其中省级层面随时间变化的不可观测因素如各个省份在不同年份实施的针对本辖区的政策等。

3.2 变量说明

(1)被解释变量。国有建设用地市场工业用地的出让面积,并对其取对数(表1)。

(2)核心解释变量。本文解释变量即集体经营性建设用地入市试点,若县(市)在试点期间为试点地区,赋值为1,否则为0。

(3)控制变量策略。由于县级层面可获取的数据变量有限,为有效控制可观测变量的影响并提高处理组与对照组的可比性(即构建处理组的反事实参照),本文采用多层级的控制变量,不仅控制了县级层面的经济社会特征,还纳入了地级市层面的经济社会特征变量。这种分层控制策略有助于缓解遗漏变量偏差,并增强双重差分估计的条件平行趋势假设的合理性。

3.3 数据来源

本文使用的数据来源于2012—2019年中国土地市场网(<https://www.landchina.com>)的土地交易微观数据,以及2013—2020年的《中国县域统计年

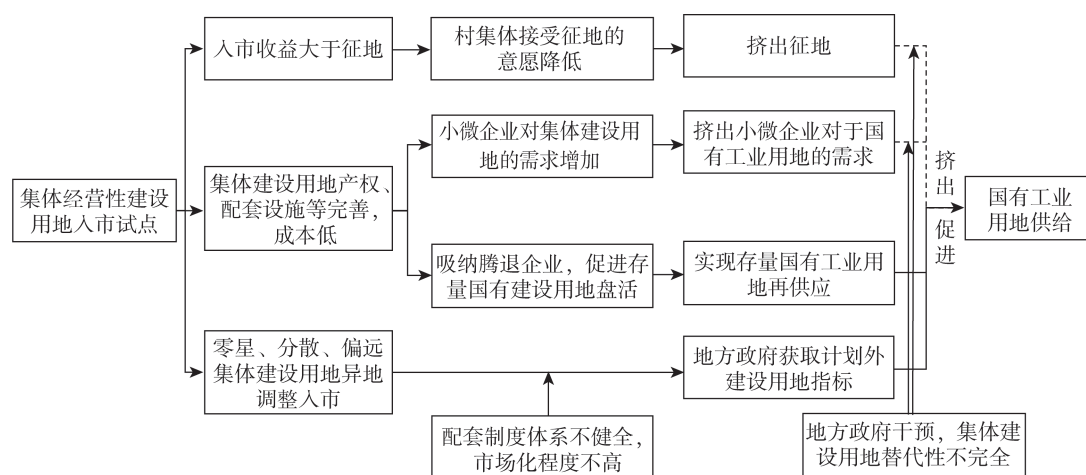


图2 入市试点影响国有工业用地供给的理论分析框架

Figure 2 Theoretical analytical framework of impact of marketization pilots on supply of state-owned industrial land

2025年11月

表1 各变量的描述性统计

Table1 Descriptive statistics of variables

变量类型	变量定义	符号	平均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	工业用地面积/hm ² ,取对数	lnILA	3.507	1.139	0.306	5.787
解释变量	入市试点实施的虚拟变量	EXPE	0.009	0.096	0.000	1.000
县级层面控制变量	地区生产总值/万元,取对数	lngdp_c	14.344	0.782	12.141	16.232
	第一产业增加值/地区生产总值	primary_c	0.178	0.097	0.017	0.500
	第二产业增加值/地区生产总值	secon_c	0.450	0.128	0.104	0.767
	土地出让收入/(地方一般公共预算收入+土地出让收入)	finance_c	0.318	0.175	0.014	0.739
	地方一般公共预算支出/地区生产总值	expend_c	0.204	0.113	0.065	0.836
	住户存款余额/万元,取对数	lnsav_c	13.963	0.753	11.745	15.786
	年末金融机构各项贷款余额/万元,取对数	lnloan_c	13.762	0.872	11.494	16.178
	行政区域面积/km ² ,取对数	lnarea_c	7.508	0.730	5.781	9.937
	户籍人口/万人,取对数	lnpop_c	3.929	0.626	1.946	5.157
	县级市=1;县=0	county	0.249	0.432	0.000	1.000
地级市层面控制变量	地区生产总值/万元,取对数	lngdp_m	16.758	0.728	14.911	18.721
	第一产业增加值/地区生产总值	primary_m	12.908	6.751	1.690	37.970
	第二产业增加值/地区生产总值	secon_m	46.171	8.752	20.720	67.420
	土地出让收入/(地方一般公共预算收入+土地出让收入)	finance_m	0.357	0.134	0.062	0.674
	地方一般公共预算支出/地区生产总值	expend_m	0.195	0.079	0.085	0.606
	年末金融机构人民币各项存款余额/万元,取对数	lnsav_m	17.006	0.827	15.265	19.454
	年末金融机构人民币各项贷款余额/万元,取对数	lnloan_m	16.589	0.921	14.706	19.227
	行政区域面积/km ² ,取对数	lnarea_m	9.610	0.673	8.253	12.175
	户籍人口/万人,取对数	lnpop_m	6.143	0.559	4.706	7.138
	城镇单位从业人员期末人数/人,取对数	lnurbanem_m	12.969	0.688	11.470	15.180
	在岗职工平均人数/万人,取对数	lnemplo_m	3.653	0.680	2.079	5.592
	在岗职工平均工资/元,取对数	lnwage_m	10.892	0.265	10.309	11.463
	工业废水排放量/t,取对数	lnwater_m	17.522	0.995	14.316	19.553
	工业二氧化硫排放量/t,取对数	lnsulfur_m	10.092	1.080	7.229	12.265
	工业烟粉尘排放量/t,取对数	lnindust_m	9.832	1.030	7.069	12.415

鉴》和《中国城市统计年鉴》。采用均值插补法或线性插补法补齐缺失值,并删除缺失值难以补齐的观测组,最终得到2012—2019年覆盖1018个县(市)的平衡面板数据,其中处理组共计17个。需要说明的是,本文是对2015—2019年国家授权实施的入市试点进行政策评估,故而数据年份与入市试点结束的年份2019年保持一致。为排除极端值的影响,本文对所有连续变量进行了上下限各1%的缩尾处理。各变量的描述性统计情况见表1。

4 结果与分析

4.1 多期DID的基准回归

表2报告了本文多期DID模型的基准回归结果。列(1)未控制控制变量和固定效应,列(2)–(6)逐步控制了县级层面的控制变量、地级市层面的控

制变量、年份固定效应、县域固定效应和省份–年份固定效应,结果均显示入市试点显著促进了工业用地供给面积的增加。该实证结果验证了本文的推测,表明入市试点对国有工业用地的挤出作用偏弱,而对推动存量再开发或获取计划外建设用地指标的作用较强,最终推动了国有工业用地供给面积的增加。具体地,在控制其他变量的情况下,入市试点使得处理组国有工业用地供给面积显著增加29.9%,以样本中工业用地供给面积的均值计算,入市试点使得试点地区的国有工业用地供给面积增加17.0 hm²。这一结果也反映出试点地区的地方政府在城乡工业用地市场中依然处于支配地位,试点政策对城乡工业用地市场结构的影响较为有限。鉴于列(6)模型调整后的R²值最高,解释力最高,本

表2 基准回归结果

Table 2 Benchmark regression results

变量	lnILA					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
EXPE	0.712*** (0.219)	0.354** (0.153)	0.420*** (0.145)	0.446*** (0.145)	0.271*** (0.103)	0.299*** (0.105)
县级控制变量	NO	YES	YES	YES	YES	YES
地级市控制变量	NO	NO	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	NO	NO	NO	YES	YES	YES
县域固定效应	NO	NO	NO	NO	YES	YES
省份-年份固定效应	NO	NO	NO	NO	NO	YES
Adj. R ²	0.003	0.327	0.370	0.379	0.544	0.556

注:***、**、*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著;括号内为标准误。下同。

文以该模型为基准进行结果解释并开展后续的实证研究。

4.2 平行趋势检验

利用双重差分模型有效评估政策效应需要满足平行趋势假设,即在试点前,处理组和对照组国有工业用地供给面积的变化趋势应该是平行的,没有显著差异。对此,本文采用事件分析法进行平行趋势检验,其模型构建如下:

$$Y_{it} = \alpha + \sum_{t=-5}^4 \theta_t D_{it} + \lambda \text{control_}c_{it} + \delta \text{control_}m_{jt} + \mu_i + \varphi_t + \omega_{pt} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式中: D_{it} 为一组时间虚拟变量,若县(市) i 在第 t 期实施了集体经营性建设用地入市,则取值为1,否则为0。此处重点关注系数 θ_t ,其反映了在集体经营性建设用地入市试点的第 t 期,试点县(市)同非试点县(市)之间在工业用地供给面积上的差异。

本文共涵盖8期数据,考虑到入市试点前第4年及入市试点后第4年处理组的数据较少,参考王锋和葛星^[32]的做法,将入市试点前第4年处理组的数据汇总到第-3期,入市试点后第4年的数据汇总到第3期。进而以第-1期为基期进行平行趋势检验,所得结果如图3所示。集体经营性建设用地入市试点前各期的系数估计值均不显著,因而试点县(市)同非试点县(市)在入市试点前并无显著差异,本文的样本通过了平行趋势检验。

4.3 稳健性检验

(1)安慰剂检验。尽管本文已通过加入控制变量以控制可观测因素的影响,通过加入年份固定效

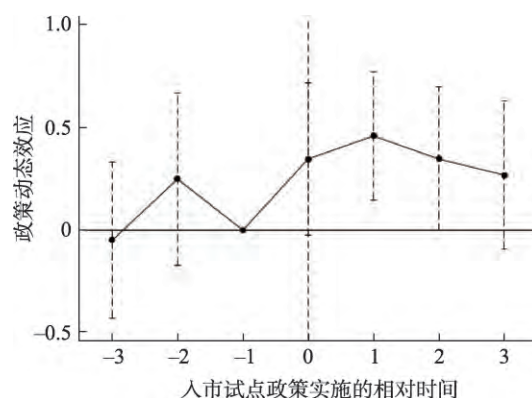


图3 平行趋势检验

Figure 3 Parallel trend test

应、县域固定效应和省份-年份固定效应以控制不可观测因素的影响,但本文无法穷尽和控制所有特征,这导致仍然存在不可观测因素未受到控制。因此,本文参考杨巨声等^[33]的研究,通过随机抽取样本作为处理组进行了间接性的安慰剂检验。重复该过程500次,相应的回归结果统计分析如图4所示。回归系数分布在0值附近且服从正态分布,符合安慰剂检验的预期。

(2)更换计量方法。为避免入市试点自选择造成的偏误,使用PSM-DID方法进行回归分析,利用前文县级和地级市的控制变量及Logit模型估计倾向得分(即第 i 个县(市)进入处理组的概率),匹配方法选择卡尺内近邻匹配($r=0.05; k=1$),回归结果如表3列(1)所示,同基准模型回归结果一致。

(3)调整聚类标准误的聚类层次。鉴于同一地级市内不同县(市)观测值误差项的相关性可能会对回归结果产生影响,将聚类标准误调整至地级市

2025年11月

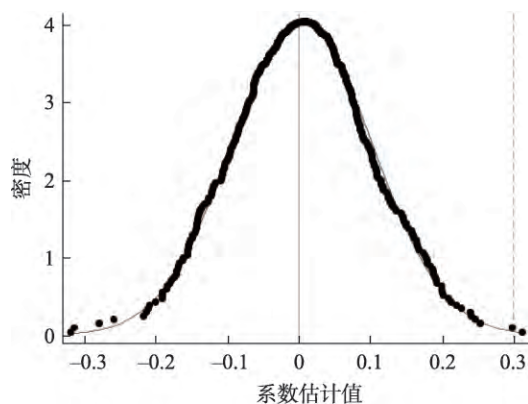


图4 安慰剂检验

Figure 4 Placebo test

层面,结果如表3列(2)所示,入市试点仍然显著促进了工业用地供给面积的增加,同基准结果保持一致。

(4)调整固定效应。将省份层面的年份固定效应调整至地级市层面的年份固定效应,以控制地市级层面不可观测因素的动态影响,回归结果如表3列(3)所示,回归结果依然为显著正向的影响。

(5)调整研究样本。为排除极端值影响回归结果产生偏误,对被解释变量进行了5%的截尾处理,处理之后的回归结果对应表3列(4),回归结果仍保持不变。因此,本文的估计结果是稳健的。

4.4 异质性分析

鉴于入市试点政策由中央分批次部署,且各地现实情况复杂多元,政策效果可能因中央推进的时序与地方回应的方式不同而呈现差异。为此,本文从“中央部署的试点批次异质性”与“地方回应方式的异质性”两个维度,考察入市试点对国有工业用

地供给的差异化影响。其中,地方维度的异质性主要体现在于县(市)产业结构与区域经济发展水平的差异。

(1)试点批次异质性。考虑入市试点是分批次逐步推进的,不同批次存在着试点时长、入市规模等方面的差异,这可能会对政策实施效果产生影响。因而本文依据试点批次进行分组回归,所得结果如表4列(1)、(2)所示。入市试点使得第二批试点地区的国有工业用地供给增加39.9%,约22.6 hm²,且在1%的显著性水平上显著,但对第一批试点地区的影响不显著。原因可能在于,相较第二批试点地区,第一批试点地区的试点时长更长,试点成果更受中央政府关注,地方政府推进改革的力度更强,从而所供给的制度更为翔实和成熟,入市规模也更大^[34]。因而第一批入市试点对国有工业用地供给的挤出作用会更强,进而与入市试点对国有工业用地供给的部分促进作用相抵消,使入市试点对第一批试点地区国有工业用地供给的影响最终表现为不显著。

(2)产业结构异质性。考虑不同县(市)产业结构的较大差异也会对政策实施效果产生影响,因而将研究样本按第二产业增加值占地区生产总值的比重是否≥50%进行分组回归,所得结果如表4列(3)、(4)所示。回归结果显示,入市试点使得第二产业发达县(市)的国有工业用地供给增加54.9%,约40.5 hm²,且在1%水平上具有显著影响,但对第二产业欠发达县(市)影响不显著。主要原因在于第二产业相对发达的县(市)在规模效应和集聚效

表3 稳健性检验

Table 3 Robustness test

变量	(1) PSM-DID	(2) 调整聚类标准误	(3) 调整固定效应	(4) 调整研究样本
EXPE	0.292*** (0.098)	0.299*** (0.098)	0.375*** (0.118)	0.259*** (0.124)
控制变量	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES
县域固定效应	YES	YES	YES	YES
省份-年份固定效应	YES	YES		YES
地级市-年份固定效应			YES	
N	7047	8144	7872	7326
Adj. R ²	0.550	0.556	0.561	0.508

表4 异质性分析结果

Table 4 Results of heterogeneity analysis

变量	(1) 第一批	(2) 第二批	(3) 二产欠发达	(4) 二产发达	(5) 东部	(6) 中西部
EXPE	0.153 (0.146)	0.399*** (0.135)	0.039 (0.148)	0.549*** (0.133)	0.166 (0.137)	0.387*** (0.127)
控制变量	YES	YES	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
县域固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
省份-年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N	8064	8088	5196	2774	3072	5072
Adj. R ²	0.553	0.555	0.527	0.583	0.618	0.504

应的作用下对工业用地的需求更高。为满足对工业用地的高需求,一方面地方政府更有动力借助入市试点腾退低效企业实现国有工业用地再供给,另一方面地方政府借助入市试点获取计划外指标的动机也会更为强烈,从而在这个过程中国有工业用地的供给面积显著增加。

(3)区域异质性。考虑我国东部和中西部地区的经济社会发展水平及地理条件等具有较大差异,将研究样本按区域划分进行分组回归,所得结果如表4列(5)、(6)所示。回归结果显示,入市试点使得中西部地区的国有工业用地供给增加38.7%,约18.9 hm²,且在1%的显著性水平上显著,入市试点对东部地区国有工业用地供给面积的影响仍为正向,但并不显著。可能的原因在于经济发展阶段的不同以及对建设用地需求的差异。相比东部地区,中西部地区经济发展较为落后,建设用地需求不足,而国有建设用地供给常有富余^[35],国有工业用地尚未实现有效供给。再加上集体经营性建设用地直接入市的放开给地方政府发展地区经济带来了挑战,致使地方政府推动入市的积极性不高,反而更倾向于通过压低国有工业用地价格加大招商引资力度来优先供给国有工业用地,从而集中资源在城市发展集聚经济^[35],使得入市试点对国有工业用地供给的挤出作用不强。

4.5 作用机制分析

地方政府用于国有工业用地供应的土地来源

③需要说明的是,尽管新增建设用地(来自存量库)是新增建设用地上来自存量库的一小部分存量建设用地,但来自存量库的都是小块的,且数量少,新增建设用地(来自存量库)中大部分还是通过征用农地形成的新增建设用地,故而将其归为增量。

④鉴于此处采用的模型为随机效应面板Tobit模型,表5中该模型的系数本身不能直接解释为对被解释变量的边际效应。为获得具有经济意义的解释,正文中报告的边际效应是在随机效应面板Tobit模型估计的基础上,使用mgains命令计算得出。下同。

分为存量和新增两种。中国土地市场网的土地交易微观数据详细记录了每宗交易地块的来源和位置,其中土地来源分为新增建设用地、新增建设用地(来自存量库)和现有建设用地3种。本文利用该重要信息来检验试点地区国有工业用地供给增加的主要来源及途径,以求从城乡工业用地市场互动的视角探究集体经营性建设用地影响国有工业用地供给的作用机制。

在对土地来源进行数据处理时,本文将新增建设用地和新增建设用地(来自存量库)归为增量,将现有建设用地归为存量^③。鉴于存量及新增的土地面积包含较多零值,且面板数据中Tobit模型使用固定效应很难获得一致估计,本文采用随机效应面板Tobit模型进行估计。所得估计结果如表5所示。列(1)对应供给来源为存量的工业用地面积(取对数),结果显示入市试点使得存量工业用地面积增加40.2%^④,约4.1 hm²,且在1%的显著性水平上显著,从而验证了本文的理论分析,即入市试点使得国有工业用地腾退出的企业有地可用,推动了存量国有工业用地的盘活,从而促进了国有存量工业用地的再供应。在这一过程中,地方政府推动了城市存量市场主体由城市向农村流动,有助于促进集体经营性建设用地市场发育,提高集体经营性建设用地利用效率,激活农村产业发展。列(2)对应供给来源为增量的工业用地面积(取对数),结果显示入市试点使得新增工业用地面积增加27.3%,约12.4

2025年11月

表5 作用机制分析结果

Table 5 Results of mechanism analysis

变量	(1)	(2)	(3)
	存量建设用地	新增建设用地	距县政府距离
EXPE	0.600*** (0.217)	0.274** (0.133)	-0.048 (0.149)
控制变量	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES
县域固定效应			YES
省份-年份固定效应			YES
N	8144	8144	138383
Adj. R ²			0.300
sigma_u	1.119*** (0.032)	0.525*** (0.016)	
sigma_e	1.327*** (0.015)	0.873*** (0.007)	
ρ	0.416	0.265	
LR	1884.72	1070.15	

hm²,且在5%的显著性水平上显著,验证了本文的理论分析,即入市试点为地方政府获取计划外的建设用地指标提供了契机,从而使得地方政府能够获得更多的新增建设用地用于国有工业用地供给。而地方政府的这一干预行为将导致村集体可直接入市的集体经营性建设用地减少,在一定程度上损害了村集体及农民的土地权益。

由上述分析结果可以发现,城乡工业用地市场存在较多的地方政府干预,与Wen等^[1]的研究结论一致。为进一步探究地方政府的上述两种干预行为孰大孰小,本文首先比较前文分析得出的边际效应可以发现,尽管存量工业用地的增长比例更大,但由于二者基数差距较大,致使新增工业用地的实际增长面积(12.4 hm²)高于存量工业用地的实际增长面积(4.1 hm²)。由此可见,基准回归中入市试点对国有工业用地供给的促进作用更大程度上是受新增工业用地供给增加的影响。其次通过实证分析国有工业用地供给的地块位置距县政府的距离是否发生变化来进行比较。鉴于存量工业用地的地理位置距市中心更近,而新增建设用地往往处于城市边缘,距市中心更远。本文进一步聚焦地块层

面,利用地块位置信息进行模型估计,依然使用多期DID的基准回归模型,因变量替换为地块位置距县政府的距离(取对数),在控制变量中增加地块层面土地面积、土地来源、土地等级和供地方式等变量。模型回归结果如表5列(3)所示。该结果显示入市试点的实施使国有工业用地供给的地块位置距县政府的距离有所减少,即国有工业用地的供地位置具有向市中心靠近的趋势,但该结果并不显著。该结果同表5的列(1)、(2)回归结果互相验证,尽管入市试点在促进存量工业用地再供应上更显著,但实际供应面积偏小。故而入市试点虽然促使国有工业用地的供地位置表现出向市中心靠近的趋势,但并不显著。因而城乡工业用地市场中可能存在地方政府负向干预^⑤偏多的问题。

5 结论与政策启示

5.1 结论

本文从城乡工业用地市场互动视角构建入市试点影响国有工业用地供给的理论分析框架,进而利用2012—2019年覆盖1018个县(市)的平衡面板数据,运用多期DID模型进行实证检验。主要结论如下:

(1)入市试点并未挤出国有工业用地供给,反而显著促进了国有工业用地供给,使得处理组国有工业用地供给显著增加17.0 hm²。表明入市试点对国有工业用地供给的挤出作用偏弱而促进作用偏强,地方政府依然在较大程度上主导着工业用地供给。

(2)入市试点对国有工业用地供给的影响因中央部署批次及地方回应方式的不同而存在差异。在中央部署的第一批试点地区入市制度更为翔实成熟,入市试点对国有工业用地供给的促进作用不强。第二产业相对发达的县(市)有动力借助入市扩大国有工业用地供给,而经济欠发达的中西部地区倾向于优先保障国有工业用地供给实现招商引资,故而这种促进作用在这些试点地区会更强。

(3)入市试点通过推动城市存量企业向农村流动实现存量国有工业用地盘活再供应及地方政府

⑤ 文中提及的负向干预是相对农村地区而言的,地方政府利用异地调整入市的制度漏洞获取新增建设用地指标,损害了农民土地权益,称之为负向干预;而地方政府推动城市存量企业向农村流动有利于农村发展,称之为正向干预。

借助异地调整入市获取计划外建设用地指标实现新增国有工业用地供应来促进国有工业用地供给。两种作用机制分别使得处理组的存量国有工业用地供给增加 4.1 hm², 新增国有工业用地供给增加 12.4 hm²。其中, 新增国有工业用地供给增加的作用强度更大。

5.2 政策启示

基于上述研究结论, 本文得到如下政策启示:

(1) 集体经营性建设用地直接入市渠道开通仅仅只是制度完善的第一步, 还需结合试点经验完善集体经营性建设用地入市的制度体系, 推动集体经营性建设用地市场发育。首先是完善集体经营性建设用地在抵押、转让等方面的产权权能, 集体经营性建设用地使用权应作为用益物权写进《中华人民共和国民法典》, 并为权能实现提供政策支持。其次是通过培训、政策宣传等方式提升村集体作为供地主体的专业能力, 同时对村集体可能存在的违约、敲竹杠等行为进行法律约束。最后是重视农村地区的国土空间规划和产业发展规划, 应结合农村地区的资源及产业情况进行国土空间规划和产业发展规划, 以满足乡村振兴的用地需求。

(2) 明确地方政府在集体经营性建设用地市场发育过程中的干预边界并进行约束。本文发现地方政府在城乡工业用地市场中仍处于支配地位, 存在较多的负向干预行为。为避免地方政府过度干预侵害村集体及农民土地权益, 需明确地方政府作为“裁判员”或“运动员”的行为边界, 通过司法手段或群众监督等方式对地方政府行为进行约束。同时鉴于集体经营性建设用地市场尚处于发育初期, 市场失灵的问题较为突出, 地方政府应给予更多政策和资金支持。

(3) 完善集体经营性建设用地异地调整入市配套制度体系, 同时增强集体建设用地入市渠道的系统性和协同性。需要完善异地调整入市的操作程序, 搭建针对村集体之间的交易平台以强化村集体之间的联系, 克服农村地区的信息不对称问题。此外, 目前的制度体系下集体建设用地的入市渠道包括集体经营性建设用地直接入市(含异地调整入市)、征地和城乡建设用地增减挂钩, 不同入市渠道

给村集体和农民带来的结果存在着较大差异, 目前3种入市渠道的适用边界并不清晰, 需要明晰3种入市渠道的操作规则及适用性, 避免农村建设用地发展权受到侵害。

参考文献(References):

- [1] 王瑞民, 孙成龙, 陶然. “土地财政”的规模、挑战[N/OL]. (2023-01-06) [2024-12-03]. <https://bijiao.caixin.com/2023-01-06/101986203.html>. [Wang R M, Sun C L, Tao R. Scale, Challenges of “Land Finance” [N/OL]. (2023-01-06) [2024-12-03]. <https://bijiao.caixin.com/2023-01-06/101986203.html>.]
- [2] 邹旭, 马贤磊, 石晓平. 工业用地市场化配置改革的制度变迁逻辑: 基于“主体互动-制度共演”框架的分析[J]. 公共行政评论, 2024, 17(2): 176-195, 200. [Zou X, Ma X L, Shi X P. The institutional change logic in the market-oriented allocation reform of industrial land: Based on the framework of “actor interaction and institution co-evolution” [J]. Journal of Public Administration, 2024, 17(2): 176-195, 200.]
- [3] 高圣平, 刘守英. 集体建设用地进入市场: 现实与法律困境[J]. 管理世界, 2007, (3): 62-72, 88. [Gao S P, Liu S Y. Entering the market for collective construction land: Reality and legal dilemma [J]. Journal of Management World, 2007, (3): 62-72, 88.]
- [4] 宋志红, 姚丽, 王柏源. 集体经营性建设用地权能实现研究: 基于33个试点地区入市探索的分析[J]. 土地经济研究, 2019, (1): 1-29. [Song Z H, Yao L, Wang B Y. Research on the realization of the power of collective operating construction land: Analysis based on the practice of 33 pilot areas[J]. Journal of Land Economics, 2019, (1): 1-29.]
- [5] 马翠萍. 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[J]. 中国农村经济, 2025, (2): 20-38. [Ma C P. Rural collective commercialized land market entry: Research on local governments' institutional innovation behavior[J]. Chinese Rural Economy, 2025, (2): 20-38.]
- [6] 孙秋鹏. 集体经营性建设用地: 入市与地方政府行为[J]. 上海经济研究, 2020, (11): 5-18. [Sun Q P. Rural collective commercial construction land: Market entry and local government behavior [J]. Shanghai Journal of Economics, 2020, (11): 5-18.]
- [7] Wen L J, Butsic V, Stapp J R, et al. What happens to land price when a rural construction land market legally opens in China? A spatiotemporal analysis of Nanhai District from 2010 to 2015[J]. China Economic Review, 2020, DOI: 10.1016/j.chieco.2018.07.003.
- [8] 黄忠华, 杜雪君. 集体建设用地入市是否影响城乡统一建设用地市场? 基于浙江德清微观土地交易数据实证研究[J]. 中国土地科学, 2020, 34(2): 18-26. [Huang Z H, Du X J. Does the marketization of collective-owned construction land affect the integrat-

2025年11月

- ed urban-rural construction land market? An empirical research based on micro-level land transaction data in Deqing County, Zhejiang Province[J]. *China Land Science*, 2020, 34(2): 18–26.]
- [9] Jiao M, Xu H Z. Does rural construction land marketization inhibit state-owned industrial land transactions? Evidence from Huzhou City, China[J]. *Land*, 2022, DOI: 10.3390/land11091587.
- [10] 闫昊生, 王剑飞, 孙久文. 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[J]. *数量经济技术经济研究*, 2023, 40(6): 195–216. [Yan H S, Wang J F, Sun J W. How does the entry of collective construction land into the market affect the state-owned construction land market? New evidence based on machine learning[J]. *Journal of Quantitative & Technological Economics*, 2023, 40(6): 195–216.]
- [11] Wen L J, Chatalova L, Zhang A L. Can China's unified construction land market mitigate urban land shortage? Evidence from Deqing and Nanhai, Eastern coastal China[J]. *Land Use Policy*, 2022, DOI: 10.1016/j.landusepol.2022.105996.
- [12] 夏莲, 沈舟. 集体经营性建设用地入市对城市土地市场影响研究: 以浙江省德清县为例[J]. *安徽建筑大学学报*, 2019, 27(5): 71–78. [Xia L, Shen Z. Impact of collective management construction land entering the market on urban land market: A case study in Deqing County, Zhejiang Province[J]. *Journal of Anhui Jianzhu University*, 2019, 27(5): 71–78.]
- [13] 李超, 周玉龙, 张珂涵. 集体建设用地入市对县域市场活力的影响研究: 基于企业进入视角[J]. *中国土地科学*, 2024, 38(7): 63–73. [Li C, Zhou Y L, Zhang K H. Study on the impact of collective construction land transfers on county-level market vitality: From the perspective of enterprise entry[J]. *China Land Science*, 2024, 38(7): 63–73.]
- [14] 胡大伟. 土地征收与集体经营性建设用地入市利益协调的平衡法理与制度设计[J]. *中国土地科学*, 2020, 34(9): 10–16, 23. [Hu D W. Balanced jurisprudence and institutional arrangement of interest coordination between land acquisition and collective-owned construction land marketization[J]. *China Land Science*, 2020, 34(9): 10–16, 23.]
- [15] 唐健, 谭荣, 魏西云. 农村土地制度改革的中国故事: 地方政府行为的逻辑[M]. 北京: 北京大学出版社, 2021. [Tang J, Tan R, Wei X Y. The Chinese Story of Rural Land System Reform: The Logic of Local Government Behavior[M]. Beijing: Peking University Press, 2021.]
- [16] 黄庆杰, 王新. 农村集体建设用地流转的现状、问题与对策: 以北京市为例[J]. *中国农村经济*, 2007, (1): 58–64. [Huang Q J, Wang X. Current situation, problems and countermeasures of rural collective construction land transfer: Taking Beijing as an example[J]. *Chinese Rural Economy*, 2007, (1): 58–64.]
- [17] 赵志凌, 黄贤金. 为经济建设和失地农民权益找寻平衡点: 海门市农村集体建设用地的调查和思考[J]. *改革*, 2003, (6): 60–63, 93. [Zhao Z L, Huang X J. Finding a balance between economic development and the rights of land-lost farmers: Survey and thoughts on rural collective construction land in Haimen City[J]. *Reform*, 2003, (6): 60–63, 93.]
- [18] 蒋省三, 刘守英. 土地资本化与农村工业化: 广东省佛山市南海经济发展调查[J]. *管理世界*, 2003, (11): 87–97. [Jiang S S, Liu S Y. Land capitalization and rural industrialization: An investigation in Nanhai, Guangdong Province[J]. *Journal of Management World*, 2003, (11): 87–97.]
- [19] 吕晓, 彭文龙, 张文慧, 等. 集体经营性建设用地调整入市的权益配置: 格局、机制与优化[J]. *土地经济研究*, 2023, (1): 1–18. [Lyu X, Peng W L, Zhang W H, et al. Research on the allocation of rights and interests of rural construction land adjustments to market entry: Pattern, mechanism and optimization[J]. *Journal of Land Economics*, 2023, (1): 1–18.]
- [20] 龙开胜. 集体经营性建设用地入市支持乡村产业发展的思路[J]. *中国土地*, 2023, (11): 24–27. [Long K S. Approaches to supporting rural industry development through the market entry of rural collective operating construction land[J]. *China Land*, 2023, (11): 24–27.]
- [21] 王斯亮, 陈欣. 农村集体经营性建设用地入市对城市土地利用效率的影响[J]. *中国土地科学*, 2023, 37(8): 113–122. [Wang S L, Chen X. Effects of rural construction land marketization on urban land use efficiency[J]. *China Land Science*, 2023, 37(8): 113–122.]
- [22] 袁启忠, 陈江畅. 存量土地储备的集体精明选择路径与策略: 以广州临港经济区为例[J]. *规划师*, 2023, 39(12): 92–100. [Yuan Q Z, Chen J C. Collective smart choice path and strategies of stock land reservation: The case of Guangzhou Harbor Economic Zone[J]. *Planners*, 2023, 39(12): 92–100.]
- [23] 王颖, 段霞, 吴康. 城市“腾笼换鸟”产业转型升级的困境与出路: 基于北京市的调查研究[J]. *地理科学*, 2020, 40(5): 786–792. [Wang Y, Duan X, Wu K. The dilemma and outlet of the industry transformation and upgrading of the city's "vacating cage to change birds": Based on the investigation and study in Beijing[J]. *Geographical Science*, 2020, 40(5): 786–792.]
- [24] 谭荣, 王荣宇. 集体经营性建设用地入市的模式选择逻辑: 基于整治入市的原型分析[J]. *资源科学*, 2025, 47(9): 1944–1957. [Tan R, Wang R Y. Logic of mode selection for marketization of collectively-operated construction land: Archetype analysis based on consolidation-based marketization[J]. *Resources Science*, 2025, 47(9): 1944–1957.]
- [25] 夏柱智. 征地抑或入市: 关于集体经营性建设用地入市的研究[J]. *北京工业大学学报(社会科学版)*, 2020, 20(3): 73–80. [Xia Z Z. Land acquisition or market access of land: A study on the market entry of collectively operated construction land[J]. *Journal of*

- Beijing University of Technology (Social Sciences Edition), 2020, 20(3): 73–80.]
- [26] 翁贞林, 唐文苏, 谌洁. 乡村振兴视野下农村集体经营性建设用地直接入市: 演进逻辑、现实挑战与未来展望[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022, (3): 188–196. [Weng Z L, Tang W S, Chen J. Direct market entry of rural collective commercial construction land in the perspective of rural revitalization: Evolutionary logic, realistic challenges and future prospects[J]. Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition), 2022, (3): 188–196.]
- [27] 黄海燕, 李景刚, 孙传淳. “冲击”还是“补充”: 集体建设用地入市对地方政府土地财政的影响: 基于双重差分模型的实证分析[J]. 农业技术经济, 2024, (9): 68–85. [Huang H Y, Li J G, Sun C Z. “Strike” or “supplement”: The impact of collective commercial construction land marketization on local government’s land finance based on an empirical analysis using DID Model[J]. Journal of Agrotechnical Economics, 2024, (9): 68–85.]
- [28] 贾莉, 米运生. 如何化解集体经营性建设用地的金融排斥现象? 金融机构对其供给意愿增进适配路径研究[J]. 农村经济, 2022, (9): 107–115. [Jia L, Mi Y S. How to solve the financial exclusion phenomenon of collective business building land? A study on the adaptation path of financial institutions to enhance their willingness to supply[J]. Rural Economy, 2022, (9): 107–115.]
- [29] 綦磊, 李建喆. 集体经营性建设用地使用权流转合同的效力性强制规定研究[J]. 中国土地科学, 2023, 37(2): 33–42. [Qi L, Li J Z. Research on mandatory provisions on validity of rural construction land transfer contract[J]. China Land Science, 2023, 37(2): 33–42.]
- [30] 王恒伟, 周香梅, 雷梦媛, 等. 集体经营性建设用地使用权流转纠纷实证研究: 基于2020–2021年259份典型司法案例分析[J]. 土地经济研究, 2022, (2): 51–72. [Wang H W, Zhou X M, Lei M Y, et al. An empirical study on disputes over the transfer of rural collective construction land use right: Based on the analysis of 259 typical judicial cases in 2020–2021[J]. Journal of Land Economics, 2022, (2): 51–72.]
- [31] 李永友, 张真真. 市级政府撤县设区行为的土地出让收入逻辑[J]. 管理世界, 2024, 40(12): 95–111. [Li Y Y, Zhang Z Z. The land sale revenue logic of city governments’ behaviors in city-county mergers[J]. Journal of Management World, 2024, 40(12): 95–111.]
- [32] 王锋, 葛星. 低碳转型冲击就业吗? 来自低碳城市试点的经验证据[J]. 中国工业经济, 2022, (5): 81–99. [Wang F, Ge X. Can low-carbon transition impact employment? Empirical evidence from low-carbon city pilot policy[J]. China Industrial Economics, 2022, (5): 81–99.]
- [33] 杨巨声, 蒋影, 管智超, 等. 政府治理结构对碳排放治理的影响及作用机制[J]. 中国人口·资源与环境, 2025, 35(6): 27–40. [Yang J S, Jiang Y, Guan Z C, et al. Impact of government governance structure on carbon emission governance and its underlying mechanisms[J]. China Population, Resources and Environment, 2025, 35(6): 27–40.]
- [34] 胡如梅, 胡鸿伟, 周天肖. 重点任务驱动、财政增收激励与集体经营性建设用地入市改革[J]. 中国土地科学, 2023, 37(10): 40–48. [Hu R M, Hu H W, Zhou T X. Priority tasks driven, fiscal revenue growth and China’s rural construction land marketization[J]. China Land Science, 2023, 37(10): 40–48.]
- [35] 张义博. 新一轮农村土地制度变革: 探索与思考[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2021. [Zhang Y B. A New Round of Changes in the Rural Land System: Explorations and Reflections[M]. Beijing: China Social Science Publishing Press, 2021.]

Impact and mechanism of marketization of collectively-owned commercial construction land on supply of state-owned industrial land:

A perspective of interaction between urban and rural industrial land markets

PI Tingting¹, GAO Fugang², SHI Xiaoping^{1, 3}

(1. College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China; 2. School of Business, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China; 3. China Resources & Environment and Development Academy, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: [Objective] The marketization of collectively-owned commercial construction land marks a major institutional breakthrough in China's land use reform. This study aims to investigate how this policy affects the supply of state-owned industrial land, thereby providing policy references for optimizing the marketization system of collectively-owned commercial construction land and establishing a unified urban-rural construction land market. **[Methods]** Using the two batches of marketization pilots for collectively-owned commercial construction land launched in 2015 and 2016 (hereinafter referred to as the "marketization pilots") as a quasi-natural experiment, a multi-period difference-in-differences (DID) model was constructed. County-level balanced panel data from 2012 to 2019 were employed to investigate the impact of the marketization pilots on the supply of state-owned industrial land and their underlying mechanisms. **[Results]** (1) The marketization pilots significantly increased the supply of state-owned industrial land, indicating that local governments still dominated the allocation of industrial land. (2) This promotional effect varied depending on the central government's deployment batches and local governments' response methods, showing greater prominence in the second batch of pilot regions, counties (or county-level cities) with relatively developed secondary industries, and less developed regions of central and western China. (3) Two key mechanisms through which the marketization pilots promoted the supply of state-owned industrial land were identified: facilitating the relocation of urban stock enterprises to rural areas to enable the resupply of existing state-owned industrial land, and increasing the allocation of new construction land quotas for local governments. **[Conclusion]** Under local government intervention, the marketization pilots have a stronger promoting effect than a crowding-out effect on the supply of state-owned industrial land. Accordingly, clear boundaries should be delineated to constrain local government intervention, and the systematic planning and coordination of different marketization channels for collectively-owned construction land should be strengthened, thereby promoting the development of the market for collectively-owned commercial construction land.

Key words: marketization of collectively-owned commercial construction land; industrial land; multi-period difference-in-differences model; China