

集体经营性建设用地入市改革效应评估

——市场主体增长的视角

卢圣华 汪 晖*

摘要: 本文基于国家企业信用信息公示系统数据,发现集体经营性建设用地入市改革显著促进了农村市场主体的增长,改革后试点县农村市场主体的新增数量比非试点县高 38.3%。机制分析表明,对国有建设用地指标约束的缓解是入市改革促进农村市场主体增长的主要途径。同时,入市改革显著促进了县域经济增长、农民增收和劳动力就业。本文为理解土地要素市场化改革推动乡村振兴和经济增长的微观过程提供了经验证据。

关键词: 要素市场化;市场主体;集体经营性建设用地

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2024.04.20

一、引言

回顾我国 20 世纪 90 年代以来的经济增长奇迹和城市化进程不难发现,建立于土地公有制基础之上的地方政府经营土地的发展模式扮演着至关重要的角色(刘守英等, 2022)。正因为此,现有文献在论及土地要素的配置过程中,更多地强调政府的作用(Lichtenberg and Ding, 2009),对市场作用的探讨则相对较少。但近年来以城市土地出让制度改革、城乡统一建设用地市场构建、农村土地流转市场形成为代表的现象皆表明,市场力量正在土地要素配置过程中发挥着日益重要的作用。在此背景下,正确认识和评估土地要素市场化改革的红利,对于理清政府市场关系和进一步深化改革具有重要意义。

那么,土地要素市场化改革如何贡献于中国经济增长? 对此问题,现有文献做出了理论和实证层面的探讨。有学者指出,土地要素的市场化不仅能够通过土地的资本化效应促进经济产出规模的增长(Qin et al., 2016),更有利于提高土地资源的配置效率,甚至能够带动其他生产要素在城乡间的合理配置,从而促进经济增长(陈诗一和刘文杰, 2021)。部分实证研究则验证了土地市场化对经济增长的显著促进效应(徐升艳等, 2018)。然而,现有研究往往聚焦于城市土地的市场化改革,对农村土地要素的市场化配置着墨较少。同时,就土地要素市场化改革促进经济增长的因果关系和因果过程也缺乏系统的梳理和实证。以一项全面推行的政策项作为自变量解释宏观层面的因变量(如 GDP 增长率),会

* 卢圣华、汪晖,浙江大学公共管理学院。通信作者及地址:汪晖,浙江省杭州市浙江大学紫金港校区公共管理学院 520 室, 310058; 电话: 13738041618; E-mail: wanghui@zju.edu.cn。本研究受到国家社会科学重大项目(15ZDA024)和中央高校基本科研业务费专项资金(S20240045)的资助。作者感谢编辑和匿名审稿人提出的修改建议,当然文责自负。

在揭示微观过程和深层机制上稍显乏力。譬如,土地要素市场化是通过何种渠道促进了经济增长? 又是如何作用于此种渠道?

为回答上述问题,本文聚焦于集体经营性建设用地入市这一特定场景,并考察市场主体增长这一具体的结果变量。一方面,正如《要素市场化配置综合改革试点总体方案》指出的,集体经营性建设用地入市是建立健全城乡统一建设用地市场的重要一步,亦是土地要素市场化配置的应有之义。2015年启动的农村土地征收制度、集体经营性建设用地入市制度和宅基地制度改革(即农村“三块地”改革),为探究集体经营性建设用地入市的影响提供了理想的条件。“三块地”改革授权了33个县暂时调整实施《土地管理法》以进行相应试点,其中15个县先于2015年被授权允许集体经营性建设用地入市,其余18个县则在次年获得授权。另一方面,在进入新发展阶段的中国,市场主体正在成为一个超高频词汇。正如习近平总书记指出,市场主体是我国经济活动的主要参与者、就业机会的主要提供者、技术进步的主要推动者。尤其是近年来党中央和国务院提出要以“稳字当头、稳中求进”为经济工作的主基调,其核心要义就包括“稳市场主体保就业”和“持续激发市场主体活力”。因此,以市场主体为分析对象,正是从“基本盘”的角度理解经济增长而具有重要意义。

基于此,本研究以渐进式的改革试点为自然实验,创新性地利用农村市场主体的工商注册数据,基于双重差分法探究了集体经营性建设用地入市改革与农村市场主体增长之间的因果关系。本文的实证结果表明,集体经营性建设用地入市改革显著促进了农村市场主体的增长,改革后试点县农村市场主体的新增数量比非试点县高38.3%。这一促进效应在改变因变量衡量方式、剔除特殊样本、排除宅基地和征地制度改革影响、采用季度和月度数据集的情况下保持稳健。异质性分析表明,集体经营性建设用地入市改革对农村市场主体的增长效应对东部样本,一、三产业的市场主体,以及组织类型为企业的市场主体更为显著。进一步的机制分析表明,集体经营性建设用地入市对国有建设用地指标约束的缓解效应是其促进市场主体增长的重要机制。同时,本文发现集体经营性建设用地入市对农村市场主体增长的促进作用并不以挤出城镇市场主体为代价,且入市改革能够显著带动县域经济增长、农民增收和劳动力就业。

本研究的贡献主要体现在以下几个方面。第一,论及土地要素市场化,已有研究大多关注国有建设用地出让的市场化改革,并从实证上发现了诸多出让方式市场化促进经济增长、产业转型升级、土地利用效率提升的证据(徐升艳等,2018;周方伟和杨继东,2020)。相比之下,对农村的土地要素市场化配置,尤其是城乡统一建设用地市场构建所产生影响的探讨则相对较少。根据原国土资源部2009年的数据,农村建设用在我国存量建设用地中占比高达72.81%^①,且由于制度的限制,目前农村建设用地的市场潜力远未充分释放。因此,有必要对农村土地要素市场化效果的评估给予更多关注。本文对此做出了初步尝试。第二,相比于以往研究更多地关注GDP增长、资源配置效率等宏观变量,本文关

^① 包括《中国国土资源统计年鉴》和《中国自然资源公报》(2018年前为《中国国土资源公报》)在内的年度统计资料一般不对农村建设用地面积进行统计数据的发布。此数据来自自然资源部部长信箱在全国第24个全国土地日对“我国城镇建设用地与农村建设用地数量分别是多少?”问题的答复。参见 http://www.mnr.gov.cn/zt/hd/tdr/24tdr/nwwd/201404/t20140430_2050979.html, 访问时间:2024年6月28日。

注新增市场主体数量这一更加具体的变量。市场主体的增长是经济发展的“基本盘”,从这个意义上来说,本文对现有文献是一种有力的补充。同时,本文揭示了集体经营性建设用地入市促进农村市场主体增长的影响机制,为土地要素市场化促进经济高质量发展和乡村振兴的作用机理提供了微观经验证据。

二、制度背景、理论分析与研究假说

(一) 集体经营性建设用地入市改革

集体经营性建设用地是指在存量农村集体建设用地中,被土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储和商服等经营性用途的土地。集体经营性建设用地的由来与20世纪八九十年代乡镇企业的兴起密不可分。在改革开放初期,集体土地为乡镇企业的快速发展提供了要素保障,乡镇企业可通过向集体申请、由县级以上地方政府批准的方式使用集体土地用于生产经营,从而形成了数量巨大的集体经营性建设用地(陈明,2018;马翠萍,2021)。根据叶兴庆(2015)的推算,全国集体经营性建设用地存量约为3 000万—5 000万亩,占农村集体建设用地的13.5%。

围绕集体经营性建设用地的流转与入市,中央与地方政府经历了长达数十年的探索。1986年的《土地管理法》对农村建设用地的管理较为宽松,规定“国有土地和集体所有的土地可以依法确定给个人使用”。但集体土地自由流转的局面持续时间并不长。1992年国务院发布的《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》明确指出集体土地必须先行征用转为国有土地后才能出让;1998年修订的《土地管理法》规定,“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。这两点共同奠定了未来二十多年集体土地出让的基本制度框架。但是,快速发展的经济背景推动着法律对土地转让权界定的改变(周其仁,2004)。在21世纪初期,诸如广东南海、浙江湖州、福建古田、四川成都等地已经自发开始了对集体经营性建设用地流转的探索(刘永湘和杨明洪,2003;张曙光,2011;北京大学国家发展研究院综合课题组,2012)。根据广东省国土部门统计,在2005年前后的珠三角地区,超过半数的农村集体建设用地已经实现了流转(孔祥智和马庆超,2014)。尽管如此,受限于上位法律的限制,地方的改革探索并未取得广泛的突破性进展。

党的十八大后,集体经营性建设用地入市改革被正式提上了中央的政策议程。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出,要建立城乡统一的建设用地市场,允许集体经营性建设用地出让、租赁、入股,以实现与国有土地同权同价。2015年1月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发的《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工作的意见》正式开启了农村“三块地”改革,并确定了33个县为“三块地”改革试点,其中15个试点地区被授权探索和推进集体经营性建设用地入市改革。2016年,原中央全面深化改革领导小组决定将农村集体经营性建设用地入市扩大到全部33个试点地区。试点原预期于2017年年底结束,但经全国人大常委会表决通过后得以两次延期,实际于2019年年底结束。

试点地区的探索提供了宝贵的经验并取得了良好的实践效果。据统计,在2015—

2019年试点期间,试点地区集体经营性建设用地入市地块超过1万余宗,面积9万余亩,总价款约257亿元,收取调节金28.6亿元,办理集体经营性建设用地抵押贷款228宗、38.6亿元。^①集体经营性建设用地入市对于乡村振兴、促进产业发展和经济增长、提高土地利用效率等方面起到了重要作用。例如杨庆媛等(2017)发现,集体经营性建设用地入市不仅帮助农民获得了包括租金、股金、公益金在内的土地增值收益,还拓宽了农民的就业渠道,增加了农民的工资性收入。方先明和胡丁(2022)认为,集体经营性建设用地入市改革有助于增强农村产业发展用地保障能力,提升了农村地区的基础设施水平,从而有助于促进农村经济增长和乡村振兴。正是由于试点地区改革的良好成效,于2020年1月1日起实施的新《土地管理法》首次从法律层面正式允许农村集体经营性建设用地入市。

(二) 理论分析与研究假说

市场主体的兴衰是经济发展的晴雨表(张维迎等,2003),其进入和退出受要素可得性、政府管制、行政税费、经济全球化、专业化壁垒等多方面因素的影响(李俊青等,2017;李磊等,2018)。与本研究联系最为紧密的是从要素可得性视角考察企业进入行为的文献。能否通过市场途径获得生产要素,很大程度上决定了市场主体的进入行为。从资本要素视角看,发育成熟的金融市场能够缓解企业融资约束,降低企业进入的融资成本,从而使得企业家更容易地实施进入策略(巫强等,2015)。吴晗和段文斌(2015)则发现,银行业市场结构中中小银行份额的提升能够缓解中小企业面临的融资约束,从而促进了中小企业进入市场。从土地要素视角看,来自珠三角的调研报告指出,中小企业对土地的需求量越来越大,但土地要素的供给端却呈现出供应不足的趋势,从而在很大程度上阻碍了企业的进入和发展(刘川等,2021)。类似地,周振(2020)基于全国8省的案例调查和问卷数据发现,土地要素供给不足是导致农村企业经营困难的一个重要原因。而城市土地出让制度的改革则促使土地资源从低生产率企业向高生产率企业转移(卢圣华和汪晖,2023),从而有利于高生产率企业进入市场,并降低了企业退出的可能性(李力行等,2016)。

理论上,作为实现要素市场化配置的一项重要举措,集体经营性建设用地入市改革将对应地通过土地和资金两条渠道影响农村市场主体的增长。首先,也是最直接的一点,集体经营性建设用地入市改革可能通过提高土地要素的可得性促进市场主体进入,具体表现为土地数量和土地价格两个层面。在数量层面,集体经营性建设用地入市能够缓解国有建设用地指标的约束。在我国现行土地制度下,新增建设用地需要同时满足规划指标和计划指标(汪晖和陶然,2009)。建设用地指标从中央政府开始层层向下分配,严格约束着地方扩张建设用地的行为。加之区域之间存在建设用地指标分配不均衡的问题(陆铭等,2015),部分地区尤其是东部沿海城市的企业在发展时极大地受土地要素的制约。在入市改革之前,集体经营性建设用地不能自由出让或转让给本集体经济组织之外的人进行非农建设。同时,由于缺少受法律保护的交易市场,通过租赁方式获得集体土地进行经营的本村企业无法再将土地进行转让和抵押,大大降低了土地产权的稳定性和收益能

^① 数据来自《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》。详见 http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm, 访问时间:2024年6月28日。

力。即便是在先期探索集体建设用地流转的地区,流转土地的合法性和产权边界也常显得模糊不清。因此,对绝大多数市场主体而言,在进行中央层面认可的入市改革之前,集体经营性建设用地并不是一个能够替代国有建设用地的方案。而在入市改革之后,集体经营性建设用地的合法性得到了明确,使用权的流转不再受集体经济组织身份的限制,这为市场主体在城市土地有限的情况下提供了新的选择(北京大学国家发展研究院综合课题组,2012)。同时,相比于国有土地须经征收、收储、报批、招拍挂等动辄耗时一二年的程序,集体经营性建设用地入市后企业拿地投产的周期更短,降低了企业进入的门槛(马翠萍,2021)。而在价格层面,由于区位和产权的共同影响,集体经营性建设用地的价格往往会低于国有建设用地价格(闫昊生等,2023)。因此,价格更低的集体建设用地可能发挥“替代效应”,在一定程度上替代价格更高的国有土地,帮助中小企业满足用地需求。

其次,实现集体经营性建设用地和国有建设用地同价同权是集体经营性建设用地入市改革的重要目标。作为“同价同权”的应有之义,2016年原银监会和国土资源部联合印发了《农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法的通知》,允许试点地区的集体经营性建设用地办理抵押贷款以获得贷款。集体经营性建设用地作为金融资产的潜力得以释放,提高了集体组织和村民中潜在创业者对资金的可得性。以常州市武进区为例,截至2019年9月末,该区以集体经营性建设用地使用权为抵押,累计发放了贷款240笔,共计金额13.86亿元,为当地企业开展兼并重组、挂牌上市等业务提供了便利(周清清,2020)。方先明和胡丁(2022)对苏南和珠三角的研究表明,集体经营性建设用地入市改革赋予了村集体强大的融资能力,使其能够通过抵押土地使用权等方式快速完成厂房建造。因此,集体经营性建设用地入市改革可能通过提高资金的可得性促进农村市场主体的增长。

综合上述分析,我们将本文的理论框架归纳为图1,并提出如下研究假说。

研究假说 集体经营性建设用地入市改革有助于促进农村市场主体增长,其实现机制可能包括提高资金可得性、缓解国有建设用地指标约束和发挥集体经营性建设用地价格替代效应三条途径。

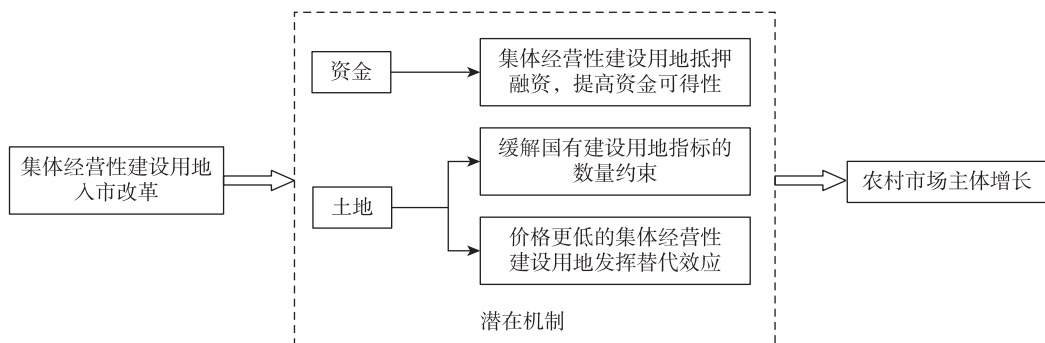


图1 集体经营性建设用地入市改革促进农村市场主体增长的分析框架

三、研究方法 with 数据

(一) 研究方法

为检验集体经营性建设用地入市改革对农村市场主体增长的影响,我们采用了如下的一般化双重差分(generalized difference-in-difference)模型:

$$Entity_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Reform_i \times Post_t + \Theta X_{it} + \xi_i + \bar{\omega}_t + \delta_{p(i)t} + \mu_{it}. \quad (1)$$

在式(1)中,被解释变量 $Entity_{it}$ 表示县 i 在 t 年农村市场主体的增加数量。 $Reform_i$ 为分组虚拟变量,若某县为 33 个试点县之一,则赋值为 1; $Post_t$ 为试点前后虚拟变量,若样本时间处于改革后,则赋值为 1。因此, $Reform_i \times Post_t$ 作为双重差分项,当且仅当县 i 在 t 年成为集体经营性建设用地入市改革试点的情况下为 1,否则为 0。 X_{it} 表示一组县级层面的控制变量,包括 GDP、第二产业比重、人口数量、居民存款金额数量、地方财政一般预算内收入。上述控制变量除第二产业比重外均进行对数化处理。 ξ_i 和 $\bar{\omega}_t$ 表示县和年份的固定效应,两者分别控制了县级层面不随时间而变的影响因素(如传统文化)和共同时间趋势的影响(如中美贸易摩擦)。 $\delta_{p(i)t}$ 表示省 \times 年份固定效应。 μ_{it} 为聚类到县级层面的稳健标准误。在控制了上述严格的固定效应后, α_1 反映了相对于非试点县,试点县在集体经营性建设用地入市改革后农村新增市场主体的数量有无显著不同。

(二) 研究数据

作为本文最重要的被解释变量,新增市场主体的数据来源于国家企业信用信息公示系统。^① 该系统公示了全国所有市场主体的注册信息,包括企业名称、统一信用代码、注册时间、注册地址、组织类型等。基于统一信用代码的组成规则,我们仅保留了统一信用代码首位为 9(即商业)的市场主体。同时,我们剔除了注册地址缺失或注册地址无法定位到县级的样本。由于本文仅关注农村市场主体的增长,因此本研究仅考察注册地址为农村的市场主体,其中注册时间在 2012—2019 年间的市场主体共计 439.77 万家。附录 I 将本文数据库与官方数据进行了对比,确保了本文所用数据的可靠性。^② 基于市场主体的注册时间和注册区域,我们将个体层面的市场主体注册数据汇总为县-年份平衡面板数据(2 773 \times 8),以用于后续的回归分析。

集体经营性建设用地入市改革的政策变量通过各试点县被授权入市改革的时间进行构造。具体而言,原国土资源部在 2015 年授权了包括北京大兴区、上海松江区、浙江德清县在内的 15 个县进行集体经营性建设用地入市改革试点。2016 年,原中央全面深化改革领导小组决定将集体经营性建设用地入市改革扩大到其余 18 个县。因此,尽管 33 个试点县的 $Reform_i$ 变量均赋值为 1,但 $Post_t$ 变量则分别在 2015 年和 2016 年后才取值为 1。控制变量包括县域 GDP、第二产业比重、人口数量、居民存款金额数量、地方财政一般预算内收入均搜集自《中国县域统计年鉴》。附录 II 汇报了本文主要变量的描述性统计结果。

① 国家企业信用信息公示系统网址为 <https://www.gsxt.gov.cn/index.html>。

② 限于篇幅,附录未在正文列示,感兴趣的读者可在《经济学》(季刊)官网(<https://ceq.ccer.pku.edu.cn>)下载。

四、实证结果分析

(一) 基准结果

表1汇报了基准回归分析的结果。在表1的第(1)列,我们不加入任何控制变量和固定效应;在第(2)–(6)列,我们逐步加入了多维固定效应和控制变量。在此过程中, $Reform \times Post$ 的回归系数尽管有所减小,但始终在1%的统计水平下保持显著为正,表明集体经营性建设用地入市改革显著促进了农村市场主体的增长。除了统计上的显著意义,回归系数也表明了实际影响之大。以第(6)列的结果为例,系数0.383表示在成为集体经营性建设用地入市改革试点后,农村新增市场主体的数量相较于非试点县高38.3%。

表1 集体经营性建设用地入市改革与市场主体增长

因变量	log(农村新增市场主体数量)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
$Reform \times Post$	1.425*** (0.135)	0.998*** (0.096)	1.134*** (0.269)	0.326*** (0.097)	0.439*** (0.079)	0.383*** (0.084)
log(GDP)						0.078 (0.049)
Manufacturing						-0.102 (0.114)
log(Population)						0.171 (0.168)
log(Saving)						0.024 (0.024)
log(Revenue)						0.006 (0.018)
年份固定效应	否	否	是	是	是	是
县固定效应	否	是	否	是	是	是
省×年固定效应	否	否	否	否	是	是
样本量	22 184	22 184	22 184	22 184	22 184	15 136
R ²	0.008	0.795	0.091	0.880	0.923	0.937

注:括号中为聚类于县层面的稳健标准误;***、**、*分别表示在1%、5%和10%水平下显著。下同。

(二) 平行趋势检验

双重差分法的前提是实验组和对照组之间需满足平行趋势假设。因此,我们采用如下动态DID模型,检验平行趋势假设是否成立,并考察集体经营性建设用地入市改革的动态影响:

$$Entity_{it} = \alpha_0 + \sum_{j=-3}^3 \beta_j Reform_i \times time_i^{t-post=j} + \Theta X_{it} + \xi_i + \bar{\omega}_i + \mu_{it}. \quad (2)$$

式(2)中, $j \in \{-3, -2, 0, 1, 2, 3\}$, $post$ 是县成为试点的时间。当 $t-post = j$ 时, $time_i^{t-post=j}$ 取值为 1, 否则为 0。我们将改革前一年即 $j = -1$ 视作基准组。 β_j 识别了在距离改革的前后数年时间点上, 集体经营性建设用地入市改革是否会对农村新增市场主体的数量产生显著影响。例如 β_1 表示在试点县实行集体经营性建设用地入市改革后一年的影响系数。图 2 汇报了改革前 3 年至改革后 3 年间动态 DID 的估计系数和 95% 置信区间。从图中可以得出以下两条结论: 首先, 改革进行之前的系数均不显著异于 0, 表明平行趋势假设得到了满足。其次, 入市改革对农村市场主体增长的促进效应在入选试点数年后愈发显著。事实上, 不仅试点政策的推行和落实需要时间, 而且集体经营性建设用地在入市出让前亦需要申请报批和场地平整, 市场主体的进入则需要选址决策和行政审批, 每一个步骤都需要一定的周期才能完成。因此, 动态 DID 所呈现出的入市改革效应逐年显著的“滞后性”和“累积性”特征, 与客观情况是较为吻合的。

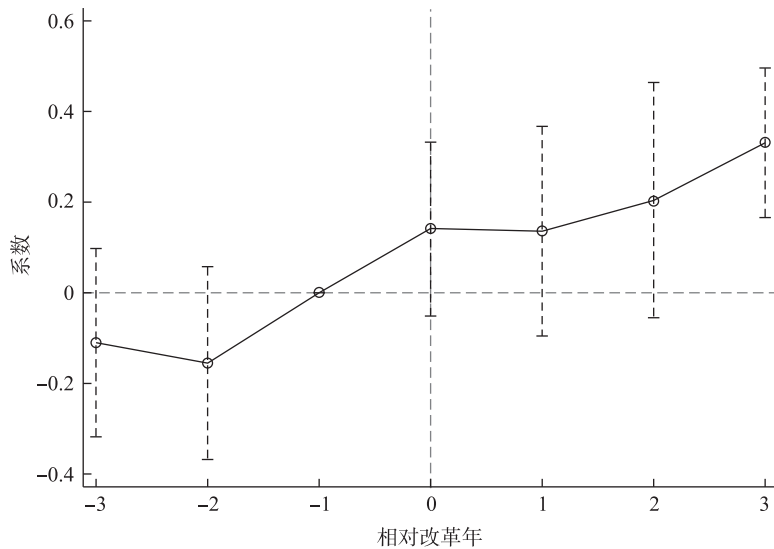


图 2 动态 DID 结果

(三) 安慰剂检验与稳健性检验

针对上述结果, 我们进行了安慰剂检验和稳健性检验。首先, 安慰剂检验通过随机“伪造”集体经营性建设用地入市改革的试点区域, 发现基准回归得到的结果确是集体经营性建设用地入市改革推行的结果, 而非由其他未加控制的县域特征所引起的。该过程和结果详细介绍于附录 III。接着, 我们开展了一系列稳健性检验, 包括: (1) 更换因变量; (2) 剔除特殊样本; (3) 排除宅基地改革和征地改革的影响; (4) 使用月度和季度面板数据。上述稳健性检验的详细过程与结果呈现于附录 IV, 其结果均与基准回归结果高度一致。

五、进一步讨论

(一) 异质性讨论

接下来对集体经营性建设用地入市改革影响的异质性进行探究。首先,根据企业所属行业,我们统计了各县制造业、建筑业、批发零售业、服务业、农林牧渔业和其他行业共六大行业类型的农村新增市场主体数量。表2汇报了以分行业的新增市场主体数量为因变量的回归结果。结果表明,集体经营性建设用地入市改革对农村市场主体的增长效应主要体现于第一产业和包括批发零售业和服务业在内的第三产业,对制造业并无显著影响。这一异质性分析暗含着,入市改革所带来的对农村市场主体的增长效果与农村产业结构和农民生产生活基础紧密相关。

表2 集体经营性建设用地入市对不同行业市场主体进入的影响

因变量	log(农村新增市场主体数量)					
	制造业	建筑业	批发零售业	服务业	农林牧渔业	其他
行业	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Reform</i> × <i>Post</i>	0.110	0.291***	0.470***	0.499***	0.537***	0.623***
	(0.094)	(0.073)	(0.108)	(0.096)	(0.084)	(0.098)
控制变量	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是	是	是
省×年固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	15 070	15 070	15 070	15 070	15 070	15 070
R^2	0.796	0.844	0.902	0.870	0.912	0.896

其次,讨论集体经营性建设用地入市改革对不同区域市场主体增长的不同影响。我们将所有县划分为东中西部三个子样本,并分别对其进行回归分析。结果呈现于表3前三列。不难发现,集体经营性建设用地入市改革对农村市场主体的增长效应在东部更为显著。相比于中西部,东部省份的产业基础更稳固,经济发展更快速,对土地要素的需求程度更高(陆铭等,2015),因此集体经营性建设用地入市改革更能促进农村市场主体的增长。

最后,考察对不同类型市场主体的影响。我们分别统计了各县农村企业、个体工商户和农民专业合作社的新增数量,并以此作为被解释变量进行回归分析。结果汇报于表3后三列。可以看出,集体经营性建设用地入市对农村市场主体的增长效应主要体现于企业和个体工商户的增长上,对农民专业合作社的影响并不显著。

表 3 集体经营性建设用地入市对不同区域和不同类型市场主体进入的影响

因变量	log(农村新增市场主体数量)					
	东部	中部	西部	企业	个体工商户	农民合作社
区域	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Reform</i> × <i>Post</i>	0.491*** (0.140)	0.449*** (0.143)	0.240** (0.142)	0.382*** (0.094)	0.172** (0.087)	0.099 (0.127)
控制变量	否	否	否	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是	是	是
省 × 年固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	4 551	5 247	5 338	15 070	15 070	15 070
<i>R</i> ²	0.946	0.920	0.916	0.934	0.898	0.813

(二) 机制讨论

本小节对机制进行探究。如图 1 的理论分析所指出的,集体经营性建设用地入市对农村新增市场主体的促进作用可能通过提高资金和土地要素的可得性实现。首先,对于资金机制,我们参照中介效应模型,通过两步回归对假说进行检验,具体模型设置如下:

$$M_{it} = c_0 + c_1 Reform_{it} \times Post_t + \Theta X_{it} + \xi_i + \bar{\omega}_t + \mu_{it}, \quad (3)$$

$$Entity_{it} = d_0 + d_1 Reform_{it} \times Post_t + \delta M_{it} + \Theta X_{it} + \xi_i + \bar{\omega}_t + \mu_{it}. \quad (4)$$

式(3)和式(4)中, M_{it} 即中介变量。出于指标可得性的考虑,我们用县层面的金融机构贷款余额衡量资金可得性。根据中介效应的检验程序,若式(3)中的 c_1 、式(4)中的 δ 均显著,且式(4)中的系数 d_1 较之基准式(1)中的 α_1 变小或显著性下降,则表明存在中介效应。回归结果汇报于表 4。不难发现,资金可得性机制在中介模型的第一阶段即无法通过检验(回归系数 c_1 不显著异于 0)。对于资金机制不显著的结果,我们认为这与集体经营性建设用地的金融属性尚未得到充分发挥有关。正如陈明(2018)指出,尽管中央出台了文件允许试点地区将集体经营性建设用地用于抵押贷款,但地方金融机构对此接受度并不高,从而可能影响了入市改革提高资金可得性作用的发挥。

表 4 入市改革提高资金可得性机制检验

因变量	贷款	农村新增市场主体数量
	(1)	(2)
<i>Reform</i> × <i>Post</i>	-0.008 (0.043)	0.383*** (0.084)
log_loan		0.058** (0.026)
控制变量	是	是
年份固定效应	是	是

(续表)

因变量	贷款	农村新增市场主体数量
	(1)	(2)
县固定效应	是	是
省×年固定效应	是	是
样本量	14 966	14 966
R ²	0.978	0.937

接下来对土地要素可得性对应的两条机制进行检验。首先,考察集体经营性建设用地入市改革是否从数量层面弥补了国有建设用地指标的不足,从而吸引了更多企业进入农村进行经营。由于国有建设用地指标是由政府自上而下分配的,加之作为长期约束的土地规划指标早在2008年就已通过《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》被确定(2015年有所调整),因此建设用地指标约束严格外生于入市改革,即这一变量应不受入市改革的影响。这意味着,我们无法通过中介效应模型对土地约束机制进行检验,故转而通过估计在不同建设用地指标约束强度下集体经营性建设用地入市改革对农村市场主体增长数量的不同影响加以检验。若建设用地指标约束机制成立,我们预期在建设用地指标约束较强的地方,集体经营性建设用地入市改革对农村市场主体的增长效应更大。

为此,我们搜集了《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》中规定的各省至2020年建设用地总规模指标。该指标作为约束性指标,确定了至2020年各省建设用地规模的上限。由于集体经营性建设用地入市改革始于2015年,因此我们计算了2015年各省国有建设用地存量规模和存量比重以度量各地国有建设用地指标的紧张程度。存量规模即指各省2020年建设用地规模指标与2015年的存量建设用地规模之差,存量比重则在此基础上进一步除以2020年建设用地规模指标。除此之外,我们也用2015—2019年间地级市的国有建设用地出让面积衡量建设用地指标的紧张程度。显然,存量规模、存量比重以及国有建设用地出让面积越大的区域,在入市改革进行时所面临的国有建设用地指标约束越小。入市改革变量交互上述变量的结果呈现于表5的第(1)—(3)列。不难发现,入市改革变量在保持显著为正的同时,与建设用地指标紧张程度的交互项均显著为负。这意味着,对于建设用地指标越紧张的区域,集体经营性建设用地入市改革对农村市场主体的增长效应将进一步放大。这一结果验证了入市改革缓解建设用地指标约束这一机制。

其次,对于集体经营性建设用地的价格替代效应机制,我们搜集并计算了33个试点地区集体经营性建设用地和国有建设用地的成交均价,并计算了两类建设用地的价格之差。若价格替代效应成立,我们预期在两类建设用地区价差更大的地区,入市改革对农村市场主体增长的促进效应将更加显著。表5的第(4)列展示了入市改革交互两类建设用地价格差的结果。可以发现,入市改革与价格差的交互项系数为负但不显著,表明集体经营性建设用地入市改革的价格替代效应并不是主要机制。换言之,驱动市场主体使用集体经营性建设用地的主要原因,并不是因为集体经营性建设用地的价格更低。对此,我们的解释是,由于集体经营性建设用地入市改革的内涵之一是“同价同权”,因此,仅因所有

权差异造成的国有建设用地溢价并不突出。^①相反,集体经营性建设用地价格之所以普遍较低,很大程度上是因为其位置处在城郊或更偏远的农村,在交通设施、区位条件等方面相比于国有建设用地较差。因此,在市场主体看来,集体经营性建设用地与国有建设用地之间的价差可能并不足以弥补空间和基础设施方面的劣势,而是因为国有建设用地数量有限,促使着市场主体使用集体经营性建设用地。这一发现与闫昊生等(2023)的研究结论是高度一致的,他们发现,集体经营性建设用地的入市没有对国有建设用地的市场均衡造成实质性冲击,因此并未显著影响国有建设用地的价格。

表5 入市改革提高土地要素可得性的机制检验

因变量	log(农村新增市场主体数量)			
	缓解指标约束			价格替代效应
	(1)	(2)	(3)	(4)
入市改革	0.543*** (0.124)	0.627*** (0.170)	0.604*** (0.120)	0.486*** (0.142)
入市改革×指标余量规模	-0.022** (0.010)			
入市改革×指标余量比重		-3.696* (2.066)		
入市改革×地级市国有建设用地出让数量			-0.199** (0.091)	
入市改革×两类建设用地价格差				-0.065 (0.079)
控制变量	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是
省×年固定效应	是	是	是	是
样本量	15 136	15 136	14 642	15 136
R ²	0.937	0.937	0.936	0.937

(三) 集体经营性建设用地入市改革的其他影响

作为经济运行的基本盘,市场主体的兴衰与其他宏观经济变量之间存在紧密关联。因此,本小节简要探讨集体经营性建设用地入市改革产生的其他影响。表6汇报了入市改革对县域经济增长、人均收入、劳动力就业以及企业选址的影响。其中,第(1)—(2)列分别用人均GDP和夜间灯光亮度衡量县域经济增长情况^②,第(3)列用农民人均可支配收

^① 以浙江省德清县成交的第一宗集体经营性建设用地为例,该地块是位于德清县洛舍镇砂村的一宗商业服务业设施用地,于2015年9月8日以863元每平方米成交。同期德清县成交的用途相似的国有建设用地(电子监管号3305212015B00220-1和3305212015B00196-1),其均价为930元每平方米。考虑到区位等方面的差异,两者之间的价格差异并不大。

^② 本文使用NPP-VIIRS夜间灯光数据,并通过月度数据直接计算年平均DN值。

入度量收入情况。结果表明,集体经营性建设用地入市改革显著促进了县域经济增长和农民人均收入的提高。第(4)—(6)列的结果表明,集体经营性建设用地入市显著增加了第一产业和第三产业的就业人数,对第二产业的就业人数没有显著影响。这与表2发现的入市改革对不同行业市场主体进入的影响高度一致。最后,我们探究了农村市场主体的增长是否伴随着“挤出效应”,即集体经营性建设用地入市改革是否会促使原先在城镇的市场主体搬迁到了农村,或原先计划在城镇成立的市场主体转向农村。在第(7)—(8)列,我们分别用城镇市场主体的注销数量和新增数量作为自变量。不难发现,入市改革对城镇市场主体的新增和注销数量均无显著影响。这意味着,集体经营性建设用地对农村市场主体的增长效应并非是城乡市场主体在空间上转移的结果,而是一种帕累托改进。

表6 集体经营性建设用地入市改革的其他影响

影响维度	县域经济增长		人均收入		劳动力就业			挤出效应	
	人均GDP	年平均DN值	农民人均可支配收入	一产就业人数	二产就业人数	三产就业人数	城镇注销市场主体数量	城镇新增市场主体数量	
因变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
<i>Reform</i> × <i>Post</i>	0.541*** (0.196)	0.357** (0.154)	0.095** (0.038)	0.243** (0.116)	-0.088 (0.072)	0.154** (0.072)	0.137 (0.132)	-0.067 (0.111)	
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是	
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是	
县固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是	
省×年固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是	
样本量	15 136	13 129	11 752	3 450	13 261	13 274	12 820	15 136	
<i>R</i> ²	0.975	0.966	0.986	0.984	0.944	0.933	0.896	0.735	

六、结论性评述

本研究具有重要的政策启示价值。本文的结论表明,市场主体的活力与要素市场的开放密切相关。降低要素市场化配置的制度阻力,使市场主体能够平等地获取生产要素,将是落实稳保工作和激发市场主体活力的有效途径。因此,本文的实证结论强调了继续深化土地要素市场化改革对稳定经济基本盘的重要意义。当然,集体经营性建设用地作为土地市场中新的供给来源,要真正实现市场化配置依然任重道远。2020年实施的新《土地管理法》允许集体经营性建设用地入市,并鼓励实现集体土地和国有土地同权同价。但是,目前相关制度细节的不完善和配套改革的滞后影响着交易者的信心(陈明,2018)。因此,各级自然资源主管部门需要尽快对集体经营性建设用地使用期限、交易价款支付、产业准入和生态环境保护要求等关键交易问题予以明确,并尽快推动城乡统一的建设用地交易平台等配套措施的实施。此外,目前可入市的集体经营性建设用地数量有限,建议在

符合规划和用途管制的前提下适当扩大集体经营性建设用地入市范围。同时做好与农村其他改革的衔接,如在超大、特大城市利用集体经营性建设用地建设租赁住房、共有产权房,以充分发挥集体经营性建设用地的市场价值和政策意义。

最后,需要特别注意的是,尽管本文所采取的以入选试点时间构建双重差分的方法是一种广泛使用的实证策略,但在我国,几乎任何政策试点都具有一个特征,即不同试点区域在推行政策的速度和落实政策的力度上会有差异。因此,若集体经营性建设用地出让数据能够进一步公开,未来研究有望在精准识别入市冲击力度的基础上,更加细致地分析集体经营性建设用地入市的政策效应。除此之外,集体经营性建设用地入市如何影响劳动力的就业地点选择、城乡人口流动、企业跨地区投资选址甚至产业发展,都是未来值得关注的重点议题。

参考文献

- [1] 北京大学国家发展研究院综合课题组,“合法转让权是农民财产性收入的基础——成都市农村集体土地流转的调查研究”,《国际经济评论》,2012年第2期,第127—139+7—8页。
- [2] 陈明,“农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望”,《农业经济问题》,2018年第4期,第71—81页。
- [3] 陈诗一、刘文杰,“要素市场化配置与经济高质量发展”,《财经问题研究》,2021年第9期,第3—11页。
- [4] 方先明、胡丁,“乡村振兴中的集体经营性建设用地入市的经济增长效应”,《江苏社会科学》,2022年第2期,第117—128页。
- [5] 孔祥智、马庆超,“农村集体经营性建设用地改革:内涵、存在问题与对策建议”,《农村金融研究》,2014年第9期,第11—14页。
- [6] 李俊青、刘帅光、刘鹏飞,“金融契约执行效率、企业进入与产品市场竞争”,《经济研究》,2017年第3期,第136—150页。
- [7] 李磊、蒋殿春、王小洁,“外资进入、性别就业差距与企业退出”,《世界经济》,2018年第12期,第121—143页。
- [8] 李力行、黄佩媛、马光荣,“土地资源错配与中国工业企业生产率差异”,《管理世界》,2016年第8期,第86—96页。
- [9] Lichtenberg, E., and C. Ding, “Local Officials as Land Developers: Urban Spatial Expansion in China”, *Journal of Urban Economics*, 2009, 66(1), 57-64.
- [10] 刘川、刘诗曼、黄漫芝、毛馨苑、贺盼盼,“珠三角优秀中小企业发展中用地问题调查——以东莞为例”,《现代商贸工业》,2021年第29期,第12—13页。
- [11] 刘守英、熊雪锋、章永辉、郭贯成,“土地制度与中国发展模式”,《中国工业经济》,2022年第1期,第34—53页。
- [12] 刘永湘、杨明洪,“中国农民集体所有土地发展权的压抑与抗争”,《中国农村经济》,2003年第6期,第16—24页。
- [13] 陆铭、张航、梁文泉,“偏向中西部的土地供应如何推升了东部工资”,《中国社会科学》,2015年第5期,第59—83+204—205页。
- [14] 卢圣华、汪晖,“工业用地的二级市场流转如何提升用地效益——基于S省X市工业企业的实证分析”,《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2023年第7期,第65—74页。
- [15] 马翠萍,“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》,2021年第11期,第35—54页。
- [16] Qin, Y., H. Zhu, and R. Zhu, “Changes in the Distribution of Land Prices in Urban China During 2007-2012”, *Regional Science and Urban Economics*, 2016, 57, 77-90.
- [17] 汪晖、陶然,“论土地发展权转移与交易的‘浙江模式’——制度起源、操作模式及其重要含义”,《管理世界》,2009年第8期,第39—52页。

- [18] 巫强、任志成、陈梦莹,“金融市场发育能促进企业进入退出吗——基于金融市场分类的视角”,《南京社会科学》,2015年第12期,第8—16+77页。
- [19] 吴晗、段文斌,“银行业市场结构、融资依赖与中国制造业企业进入——最优金融结构理论视角下的经验分析”,《财贸经济》,2015年第5期,第72—83页。
- [20] 徐升艳、陈杰、赵刚,“土地出让市场化如何促进经济增长”,《中国工业经济》,2018年第3期,第44—61页。
- [21] 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”,《数量经济技术经济研究》,2023年第40卷第6期,第195—216页。
- [22] 杨庆媛、杨人豪、曾黎、陈伊多,“农村集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长研究——以成都市郫都区为例”,《经济地理》,2017年第37期,第155—161页。
- [23] 叶兴庆,“农村集体经营性建设用地的产权重构”,《中国经济时报》,2015年5月27日,第A05版。
- [24] 张曙光,《中国制度变迁的案例研究(土地卷)》。北京:中国财政经济出版社,2011年。
- [25] 张维迎、周黎安、顾全林,“经济转型中的企业退出机制——关于北京市中关村科技园区的一项经验研究”,《经济研究》,2003年第10期,第3—14+90页。
- [26] 周方伟、杨继东,“市场化进程改善了政府配置资源的效率吗——基于工业用地出让的经验研究”,《经济理论与经济管理》,2020年第2期,第24—39页。
- [27] 周其仁,“农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择”,《经济学》(季刊),2004年第4期,第193—210页。
- [28] 周清清,“农村集体经营性建设用地融资实践及策略研究——以常州市武进区为例”,《现代金融》,2020年第3期,第3—5页。
- [29] 周振,“工商资本参与乡村振兴‘跑路烂尾’之谜:基于要素配置的研究视角”,《中国农村观察》,2020年第2期,第34—46页。

Evaluation of the Policy Effects of Collective Commercial Construction Land Marketization —A Perspective of Market Entity Growth

LU Shenghua WANG Hui*
(Zhejiang University)

Abstract: Using dataset from the National Enterprise Credit Information Publicity System, we find that rural collective commercial construction land marketization has significantly promoted the growth of rural market entities, featured by a 38.3% increase in new rural market entity numbers in pilot counties. Mechanism tests suggest alleviating urban construction land quotas as a main driver and this reform has significantly promoted county-level economic growth, increased income for farmers and employment of labor force.

Keywords: marketization; market entities; collective commercial construction land

JEL Classification: Q15, P23, D21

* Corresponding Author: WANG Hui, Room 520, School of Public Affairs, Zijingang Campus, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310058, China; Tel: 86-13738041618; E-mail: wanghuidn@zju.edu.cn.