

低效用地再开发政策的地均税收影响与 资源配置效率

汪冲 杨志伟 邱洁*

摘要: 本文聚焦现有制度措施如何消除“以地引资”模式下的土地价格扭曲问题,基于 2014 年低效用地再开发试点政策,揭示其对地均税收贡献与资源配置效率的影响:首先,该政策有效抑制了政府用地补贴行为,矫正企业“圈地”现象与投资结构扭曲,提升企业的税收贡献;其次,该政策促使企业回归正常经营模式,推动要素集聚、成长能力提升和全要素生产率提高;最后,该政策使处理组城市企业资源配置错配程度下降 34.84%,显著提升市场效率。

关键词: 低效用地再开发政策;地均税收贡献;资源配置效率

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2026.01.10

一、引言

1994 年分税制改革后,随着地方政府间竞争不断加剧、土地管理制度的变革以及地方政府对土地转用市场的垄断,逐渐催生了地方政府“以地谋发展”的模式(周飞舟, 2009;刘守英等, 2022; Wang and Ye, 2016; Qun et al., 2015),土地在地方经济发展中的作用愈加明显(Fan et al., 2020;郭志勇和顾乃华, 2013)。为吸引投资,拉动经济增长,地方政府通过低价出让工业用地,建设工业园区来招商引资并推动工业化(即“以地引资”)。虽然这种模式对中国的工业化进程起到了非常大的推动作用,但同样也驱使地方官员更加关注推动地区增长的短期利益。进一步地,此类激烈的招商引资竞争行为促使地方政府采取了包括大幅压低地价、放宽企业入驻门槛在内的多项措施,甚至对那些市场前景不明朗、存在产能过剩风险的行业也放松了限制。这种做法导致的后果是,大量低质量的引资企业纷纷涌入,造成了普遍的低效无效利用用地。

面对“以地引资”带来的低效用地,中央积极推进集约用地改革。2008 年,国务院出台《国务院关于促进节约集约用地的通知》。为进一步推动土地集约化,2013 年国土资源部(现自然资源部)发布《国土资源部关于印发开展城镇低效用地再开发试点指导意见的通知》,明确指出存量工业用地再利用的必要性和重要性,并选定城市进行低效用地再开发试点。其中,推广企业地均税收贡献评价是各级政府推动低效用地再开发的重要手

* 汪冲、邱洁,上海财经大学财税投资学院;杨志伟,盐城工学院经济管理学院。通信作者及地址:杨志伟,江苏省盐城市希望大道中路 1 号(仁和楼),224051;电话:18451377971;E-mail:yanchengyangzw@163.com。作者感谢国家自然科学基金(71973090、72473093)和国家社会科学基金(21&ZD094)的资助,感谢匿名审稿专家和编辑部的宝贵修改意见,文责自负。

段。随后,这一政策被不断巩固和推广。2016年,国土资源部出台《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》,2023年,自然资源部印发《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》进一步推广这一政策。

“以地引资”模式下,地方政府的目標是企业投资规模,而非企业成长与发展所能够产生的产值和税收贡献,相应的政策工具是低价甚至零地价出让土地,这是21世纪初期盛行的一种策略。当这一策略受到中央政府的政策限制后,一个更隐秘的方式是通过直接的“先收后返”或者其他间接方式对企业用地实施补贴,实质上都是在压低土地一级市场上的要素价格。在这一政策诱导下,企业产生了“圈地”行为激励——大规模地购进土地,在这些低成本地块上进行基础的房屋建筑物投资以满足政府要求,进而获得相应的财政补贴。而且,企业新增投资集中在房屋建筑物投资,对于机器设备等为代表的生产经营投资以及研发投入都有挤出影响,这种因补贴而产生的企业投资结构扭曲自然不会对企业生产效率和企业税收产生积极影响。

低效用地再开发中以地均税收、地均产值为代表的评价体系,则有助于消除地方政府在土地一级市场上对土地要素价格的不当干预。在低效用地再开发政策的倒逼机制下,企业的圈地行为受到限制,地方政策诱导下的企业行为扭曲会得到缓解。不仅如此,低效用地再开发政策,实质上是一种简洁且直观的基于市场的企业筛选机制。作为一种新型规则,可能会通过限制企业低效无效投资,促使企业投资结构回归正常,进而促进企业成长,提升资源配置效率和全要素生产率。以改革试点作为反事实的双重差分法回归结果显示,企业的圈地行为和政府补贴水平均出现显著下降,投资结构扭曲得到矫正,直接表现为总量和地均意义上的房屋建筑投资均下降,而相应的生产经营性投资、劳动要素投入均出现显著上升。伴随企业投资结构的矫正,企业获得成长和发展,要素积聚、产值和成本加成情况均得到显著改善。进而,运用 Mrázová et al.(2021)的企业成本加成水平估算市场资源配置效率,研究结果显示,处理组城市的资源配置效率增长达34.84%,远高于同期对照组城市的情况,这说明改革最终对整个市场的资源配置效率产生积极影响。

与本文较为接近的一支文献是“亩均论英雄”的政策^①评估。该政策通过差别化土地配置显著提升了土地利用效率和企业全要素生产率,推动了产业升级和经济高质量发展。政策扩散呈现从东部向中西部的阶梯型特征,土地指标约束、财政状况和上级压力等因素影响其扩散(朱乾隆等,2024)。政策通过提高创新质量、资源配置效率和数字化转型促进企业高质量发展(王进富等,2025),并通过反向倒逼低效企业退出和正向激励创新提升生产效率(王正新和严祥武,2024)。此外,政策还通过优化土地配置、调整劳动力结构和推动绿色转型提升企业效率(王荣基和王珏,2024),并缓解城市内土地错配(张莉等,2024)。邓慧慧等(2020,2021)进一步指出,政策通过纠正土地错配和倒逼创新显著提升了经济效率。

但是,本文研究的低效用地再开发试点与“亩产论英雄”存在一定的区别。现有文献

^① 2007年,浙江绍兴县率先开展“亩产论英雄”,将“亩产”这一农业术语引入工业领域,探索破解资源环境约束、转变经济发展方式的有效途径。2017年,浙江全面实施“亩均论英雄”改革,2018年出台《关于深化“亩均论英雄”改革的指导意见》,2019年改革向纵深发展,通过企业亩均效益综合评价和资源要素差别化配置,推动资源要素向优质高效领域和优质企业集聚,努力实现效益最大化和效率最优化。

研究的“亩产论英雄”主要以浙江省的试点为研究对象,属于地区自发的政策试点,其核心在于通过单位土地面积的经济产出(如税收、产值等)来评估土地利用效率,并以此作为区域经济发展和政策激励的重要依据。而本文探讨的低效用地再开发试点则是集约用地改革的具体表现,这一试点政策源于国土资源部出台的政策文件,各级政府通过考核地均税收贡献,推动低效用地的盘活和土地集约化,从而实现土地资源的优化配置和可持续发展。两者的侧重点有所不同:“亩产论英雄”更注重经济产出的总量和效率,而低效用地再开发则更强调税收贡献在土地集约化中的引导作用,尤其是在政策执行层面具有较强的针对性和可操作性。

基于此,本文试图在以下三个方面作出贡献:其一,本文的研究视角不仅局限于地方试点经验,而是从全国层面出发,结合政策文件和实践案例,探讨以地均税收贡献为重要依托的低效用地再开发试点的实际应用效果及其政策意义。其二,现有文献围绕如何从用地制度完善推动企业创新的角度讨论了企业全要素生产率的提升机制(张少辉和余永泽,2019;谢婷婷和张辉,2024),而本文采用边际收入的恒定收入弹性(Constant Revenue Elasticity of Marginal Revenue, CREMR)模型精确识别资源错配改善程度,从完善土地制度、改善资源配置效率维度对企业全要素生产率提升的途径进行重新考察。其三,本文以低效用地再开发政策推动地均税收贡献提升为创新视角,着力破解土地要素定价机制扭曲与政府过度干预问题。将财政激励、企业行为与制度绩效联结在一个统一识别架构中,拓展了土地制度改革评估的研究边界。

二、制度改革与理论分析

(一) 制度改革

“以地引资”是地方政府推动经济发展的重要引擎,但仍存在诸多弊端,可能会导致土地资源的浪费、企业投资的扭曲,甚至带来地方财政的不可持续(张莉等,2013;杨其静等,2014;范子英,2015;黄健柏等,2015;田文佳等,2019;冯晨等,2023;吕越等,2024;Cheng et al., 2022)。同时,“以地引资”同样也会存在“招商容易养商难”的现实困境(张戎捷等,2022),同时会带来诸如企业效率低下(李力行等,2016)、实际税率降低(张莉等,2019)等问题。但由于“以地引资”能快速为地方政府带来大量投资,地方政府往往竞相低价出让土地,形成一种以土地为主要手段的“逐底竞争”模式。针对这些问题,近年来中央与地方不断展开探索与实践,而低效用地再开发试点政策可视为集约用地改革中的一项具体举措。本文以《国土资源部关于印发开展城镇低效用地再开发试点指导意见的通知》(国土资发[2013]3号)确定的第一批低效用地再开发政策试点为研究对象,通过手工搜集各省自然资源厅网站的信息,确定了具体的试点城市名单(详见附录 I^①)。从试点省份的分布来看,涵盖了东部、中部和西部地区,体现了政策试点的区域代表性和全面性。

在低效用地再开发政策的实施过程中,地方政府通过建立以地均税收贡献为代表的

^① 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。

水平。这一机制的设计与实施,体现了地方政府在土地资源优化配置中的政策创新与实践探索。

在一致的政策脉络前提下,地方实践中的政策内容不断被拓展和深化。例如浙江,在全面推进城镇低效用地再开发工作中,根据《国土资源部关于印发开展城镇低效用地再开发试点指导意见的通知》(国土资发〔2013〕3号)和《国土资源部办公厅关于同意浙江省城镇低效用地再开发工作方案的函》(国土资厅函〔2013〕1205号)要求提出“亩产论英雄、集约促转型”的发展理念,并制定了具体的发展目标。截至2017年年底全省单位建设用地GDP比2012年提高37.8%,单位新增工业用地投资强度、亩均产值和亩均税收均得到显著提升。江苏苏州亦是一个典型案例。2013年苏州市发布的《关于鼓励积极盘活存量建设用地促进土地节约集约利用的实施意见的通知》(苏府规字〔2013〕4号)中,明确表明是“根据国务院《关于促进节约集约用地的通知》(国发〔2008〕3号)和国土资源部《关于大力推进节约集约用地制度建设的意见》(国土资发〔2012〕47号),以及省、市有关文件精神,结合苏州实际”,制定了相应办法。在该办法中,针对低效利用工业用地的认定,明确“由各区人民政府(管委会)对辖区内工业企业近年来的产值和上缴税收进行调查的基础上,以单位工业用地近三年行业平均产值和单位工业用地近三年行业平均上缴税收为基准,确定本辖区内的具体标准。”

从经济学视角来看,这种以地均税收为主要抓手的评价机制,本质上是一种基于绩效的激励机制,它通过将土地利用效率与企业的经济利益直接挂钩,实现了外部政策目标与内部经济激励的有机结合。一方面,通过设定明确的考核标准与惩罚措施,降低了企业低效利用土地的可能性;另一方面,通过设定可实现的税收提升目标,激发了企业优化土地利用的积极性。这种双重机制的设计,不仅有助于解决低效用地再开发中的“市场失灵”问题,还为地方政府提供了有效的政策工具,以实现土地资源的高效配置与区域经济的可持续发展。

(二) 理论分析

在地方政府“以地引资”模式中,低价出让工业用地主要是为了投资规模,投资所能够产生的税收贡献并不是直接、最重要的目标。地方政府除了低价出让工业用地之外,不惜使用税收优惠和财政补贴等多种方式来吸引投资规模。这一做法对企业产生了“圈地”激励——针对低价甚至无偿获得的工业用地,企业仅仅是投入了基础的房屋建筑物投资,以此来获得财政补贴。政策诱导下的企业这一投资偏好甚至挤出了企业的生产经营性固定资产投资,如购置、升级机器设备等,以及研发创新投入,进一步降低了企业的生产率。上述事实说明,“以地引资”模式下的企业投资结构扭曲是低效用地的根源和表现之一。

如同前文制度改革部分所言,针对如何破除地方政府对“以地引资”模式的路径依赖,推动低效用地再开发,中央政府一直在推行种种政策来解决这一问题。从政策对象来看,可以归结为两种类型,一种是直接针对地方政府,另一种则是针对市场主体。首当其冲就是针对地方政府用地行为施加种种激励约束,这是改革最为频繁、政策内容最为全面的一种政策类型。诸如考核省级领导干部省域内地均投资规模、实施工业用地最低

出让价格、限制工业用地划拨和协议出让、推广工业用地“招挂拍”出让、约束“以地引资”中使用税收优惠和财政补贴等。事实上,这也是现有文献关注的重点(雷潇雨和龚六堂,2014;王媛和杨广亮,2016;杨广亮,2018;汪冲,2019;Zhao et al., 2020;范子英等,2022;王之等,2024)。这些研究大多表明,直接针对地方政府的政策体系有其积极意义,一定程度上有助于缓解低效用地难题。但是,仅仅针对地方政府施加激励约束的效果并不全面,“以地引资”模式下的低效用地和企业投资结构扭曲现象仍然具有显著的统计学意义,说明这一顽症仍未真正解决,仍需进一步建立健全新型激励约束机制。

因此,将研究视角转向第二种政策类型(即中央政府直接作用于企业的政策)不仅必要,也有其重要现实意义。这一点恰恰是现有文献所忽略的,事实上,中央政府也直接对企业主体施加影响,低效用地再开发政策便是典型例证。低效用地再开发政策的核心作用机制,在于系统性地重塑了地方政府与企业间的互动模式。一方面,低效用地再开发政策会直接影响“以地引资”模式下企业低效无效投资和政府补贴激励之间的互动。具体而言,它通过建立倒逼机制,直接限制了地方政府依赖土地供给和补贴(尤其是基于低效的房屋建筑物投资)来吸引企业的传统做法。这使得通过“拿地建房”换取补贴、却未能显著提升产出与财政贡献的政策套利空间被大幅压缩。另一方面,基于低效用地再开发政策建立企业用地差别化政策,实质上是一种简洁且直观的基于市场的企业筛选机制。作为一种新型规则,可能会通过限制企业低效无效投资,促使企业投资结构回归正常。这最终会促进企业成长,提升资源配置效率和全要素生产率。一个简单的逻辑是,更加优质的企业和更加科学的企业投资行为,才能产生更大的税收贡献。通过地均税收贡献,可以通过用地排除或者限制无效低效企业,识别更加优质的企业,允许鼓励其通过正常的要素积累,积极参与市场竞争,获得企业成长,从而可以改善整个市场的资源配置效率。

还需补充的一点是,与提升资源配置效率并行的企业技术进步是否也会在这一改革中发生变化?从理论逻辑上来看,低效用地再开发试点固然具有简洁和直观的优点,同时也不得不承认其较为笼统和宽泛,其缺乏明确与技术进步相关的指向性,或者称之为靶向性。从机理角度来看,这与企业技术进步难以直接度量、企业技术水平的显示度和可比性较差、政企之间的信息不对称和信息不完善现象较为突出等有关。因此,低效用地再开发政策的理论意义和现实价值应在于促进整体的资源配置状况得以优化,而非直接作用于微观企业的创新活动和技术进步。基于此,本文的理论框架图如下:

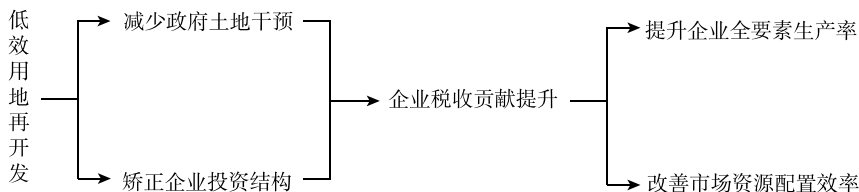


图1 低效用地再开发的税收贡献影响与资源配置改善的理论分析

为此,本文在充分梳理并集中论证低效用地再开发试点的基础上,验证以地均税收贡献评价为代表的低效用地再开发政策效果。一方面,低效用地再开发是否会显著提升企业的税收贡献以及地均税收贡献;另一方面,该政策是否会矫正“以地引资”带来的企

业投资扭曲行为。此外,本文还将验证低效用地再开发对企业生产效率、高质量发展以及资源配置的影响。

三、研究设计

(一) 实证模型

为验证低效用地再开发政策对企业税收贡献以及地均税收贡献的影响,本文构建了如下的双重差分模型,见式(1)与式(2)。

$$tax_{it} = \beta_0 + \beta_1 treat_c \times post_t + X_{it}\gamma + \lambda_i + \mu_t + \epsilon_{it}, \quad (1)$$

$$land_tax_{it} = \beta_0 + \beta_1 treat_c \times post_t + X_{it}\gamma + \lambda_i + \mu_t + \epsilon_{it}, \quad (2)$$

其中, i 、 t 、 c 分别表示企业、时间和城市。 tax 表示企业的税收贡献, $land_tax$ 表示企业的地均税收贡献, $treat$ 和 $post$ 为双重差分的交互项,是本文的核心解释变量, X_{it} 是本文选取的控制变量的集合。此外,为控制个体和时间变化因素的影响,本文进一步地控制了个体固定效应 λ_i 、年份固定效应 μ_t 。 ϵ_{it} 是随机干扰项。

(二) 变量

本文所采用的数据集为2007—2016年的税收调查数据(以下简称税调数据),全国税收调查由财政部统筹规划,并由国家税务总局具体执行,采用科学的分层随机抽样技术来甄选参与企业,确保样本分布与总体结构高度契合,从而赋予了调查数据高度的代表性和可靠性。此外,该数据还包括本文所需要的重要变量——企业用地面积。本文对该数据做了如下处理:首先,筛选并剔除缺少与本文研究相关的关键变量(包括企业的本年缴纳的所得税税额、增值税税额等)的样本;其次,剔除明显不符合逻辑的观察值,如本年应交所得税税额和增值税税额为负、所得税和增值税实际税率超过100%的企业;最后,对各连续变量在1%和99%分位上进行缩尾处理,以避免异常值对分析的影响。

1. 被解释变量

一方面,税调数据中包含了丰富的企业纳税数据,包含企业缴纳所有税种的税额,基于此,本文将每个企业所缴纳的所有税种的税额进行逐年加总,形成企业的总税收贡献;另一方面,衡量企业的地均税收贡献,还需要考虑企业的实际用地面积和企业所缴纳的税额。由于城镇土地使用税的税基是企业用地面积,所以2011年后的税调数据有“应税土地面积合计”这一变量。需要注意的是,对于2011年之前的缺失值,可以通过实际缴纳地城镇土地使用税税额与企业所在地的税率倒推出具体的数值^①(张莉等,2023)。

由此,得到了企业的用地面积、企业总税收贡献。本文将总税收贡献与用地面积相除,得到企业的地均税收贡献,基于此,企业的总税收贡献以及地均税收贡献构成了本文的被解释变量。

^① 具体而言,税调数据在“城镇土地使用税”条目下,自2011年起同时披露被调查企业的“应纳城镇土地使用税税额”与“应税土地面积合计”;而2011年之前仅提供“应纳城镇土地使用税税额”。为此,本文基于2011年及之后的数据计算各企业对应的“适用单位税额”,并参考企业所在地适用税额的变动情况进行修正,进而利用修正后的单位税额推算并补全了2008—2010年间缺失的“应税土地面积合计”。最终,整合2008—2016年全部数据,构建了企业土地面积存量的完整面板信息。

2. 解释变量

国土资发〔2013〕3号文件确定了在内蒙古、辽宁等10个省市开展城镇低效用地再开发试点(见附录I)。这为本文的实证设计提供了天然的准自然实验。因此,将研究的样本锁定在这10个省市,并通过在各省自然资源厅的网站上手工搜集,本文确定了具体试点城市的名单。据此,将2014年作为城镇低效用地再开发试点政策实施的起点,2014年及之后, $post$ 为1,否则为0。同时,根据试点城市的名单,位于试点城市的企业 $treat$ 定义为1,否则为0。由此生成了本文的核心解释变量。

3. 控制变量

一方面,参考田彬彬等(2024),本文选取了企业微观层面的控制变量:资产负债率、资产规模、存货密集度和盈利能力。同时,企业缴纳税额的增加有可能还与其所面临的税收征管相关,企业面临比较强的税收征管也可以提升企业的税额,这对本文的税收贡献与地均税收贡献会产生直接的影响,因此本文对企业面临的税收征管强度进行控制。具体地,本文运用税调数据中企业“本年已纳各种税费滞纳金及罚款”作为企业面临税收征管强度的代理变量。

另一方面,本文还控制了一些省份层面的控制变量,如生产总值、人均生产总值、财政自给度与产业结构。省份层面的数据来自各省统计年鉴。对于连续性变量,本文进行了1%和99%分位点上的缩尾处理。本文基准回归的样本量为534442个。^①

(三) 政策事前趋势检验

国土资发〔2013〕3号文件提出“试点的选择,以经济发展水平较高、土地管理秩序良好,旧城区、旧厂矿、旧村镇等分布相对集中的城市作为重点。试点省份经国土资源部批准后,选择具备条件的城市作为试点单位,制定试点工作方案,报国土资源部批准”。从这一点看,处理组的选择不满足随机性。由于本文的研究对象是微观主体,因此在研究之前,有必要对处理组与对照组的事前趋势进行检验。对此,将本文研究样本企业的税收贡献与地均税收贡献根据年份计算均值,展示在图2。可以看出,在2014年之前,无论是处理组或是对照组,税收贡献与地均税收贡献没有明显的变化差异,这说明政策前未拒绝事前趋势平行的假设。一个显著的变化是在2014年,可以看到,低效用地再开发试点实施之后,相较于对照组,处理组的税收贡献以及地均税收贡献均出现了显著的提升。

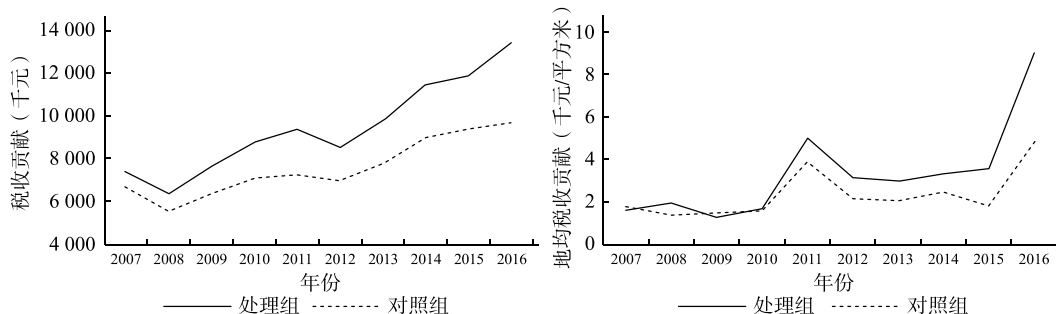


图2 低效用地再开发政策的事前趋势检验

^① 具体变量描述性统计见附录II。

四、实证分析

(一) 基准回归结果

本小节首先采用双重差分法验证城镇低效用地再开发试点对企业税收贡献的经济影响,通过式(1)与式(2)进行估计,回归结果如表1所示。

表1 城镇低效用地再开发试点对企业税收贡献影响的基准回归结果

	税收贡献		地均税收贡献	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>treat</i> × <i>post</i>	0.1243*** (0.0395)	0.1071*** (0.0267)	0.0833*** (0.0191)	0.0653*** (0.0164)
资产负债率		0.0241 (0.0248)		-0.0057 (0.0074)
资产规模		0.4077*** (0.0138)		0.0194*** (0.0057)
存货密集度		-0.0881** (0.0340)		-0.1435*** (0.0191)
盈利能力		1.7436*** (0.0433)		0.4154*** (0.0279)
税收征管强度		0.0175*** (0.0019)		0.0005 (0.0007)
生产总值		1.3645*** (0.3559)		0.5085* (0.2581)
人均生产总值		-1.0434** (0.4172)		-1.1185*** (0.2555)
财政自给度		-0.0254 (0.2051)		0.7520*** (0.1176)
产业结构		-0.0478 (0.4018)		-0.4785 (0.3782)
常数项	7.6962*** (0.0028)	0.6215 (1.5803)	0.4001*** (0.0014)	6.7724*** (1.4968)
企业固定效应	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	534 442	534 442	534 442	534 442
R ²	0.8466	0.8700	0.6539	0.6618

注：*、**、***分别表示在10%、5%、1%的水平下显著。括号内为聚类标准误。下表同。

回归结果证实了本文的预期,相较于对照组,在实施城镇低效用地再开发试点政策后,处理组的整体税收贡献与地均税收贡献均有较为显著的提升。以第(2)、(4)列为基础,若将包含控制变量的回归结果设定为评估政策效应的基准,则该政策对企业整体税收贡献以及地均税收贡献的影响分别为10.71%和6.53%。

(二) 稳健性检验^①

本文采用了双重差分进行因果识别,为支撑本文的实证结果,稳健性检验从以下几方面展开:(1)针对双重差分模型的稳健性检验,包括平行趋势与动态效应、安慰剂检验;(2)更换样本范围;(3)排除竞争性假说;(4)更换聚类范围与添加时间趋势项。

(三) 异质性分析

本小节根据企业税额缴纳的情况将涉企税种分为流转税、企业所得税与其他税。考虑到2012—2016年正是“营改增”从试点走向全面铺开的时期,因此,本文将企业所缴纳的增值税税额与营业税税额加总,形成企业的流转税税额。一方面,本文将流转税税额、企业所得税税额以及其他税税额构成企业的流转税税收贡献、所得税税收贡献以及其他税税收贡献;另一方面,将三个税额与用地面积相除,得到流转税的地均税收贡献、所得税的地均税收贡献以及其他税的地均税收贡献。并沿用基准回归模型进行检验,结果见表2。

表2 城镇低效用地再开发试点政策对企业各种税收贡献的影响

	税收贡献			地均税收贡献		
	流转税	所得税	其他税	流转税	所得税	其他税
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>treat</i> × <i>post</i>	0.1728*** (0.0454)	0.1527** (0.0740)	0.0488 (0.0354)	0.0526*** (0.0148)	0.0366*** (0.0086)	0.0180*** (0.0058)
企业控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
企业固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	534 442	534 442	534 442	534 442	534 442	534 442
R ²	0.7723	0.6283	0.7753	0.6387	0.5434	0.5146

从结果中不难看出,城镇低效用地再开发试点政策主要提升了企业的流转税与所得税税收贡献,这两个税种无论是税收贡献还是地均税收贡献的系数与显著性水平都符合预期。虽然其他税的地均税收贡献在1%的显著性水平下显著,且系数为正,但其系数明显小于流转税与所得税地均税收贡献的系数,且其他税的税收贡献并不显著。因此,本

^① 具体检验结果见附录III。

文将重点分析城镇低效用地再开发试点政策是如何影响企业生产经营行为进而导致流转税和所得税税收贡献提升的。^①

五、进一步讨论

（一）政府干预的减少

为了验证理论分析部分的推断,本小节从政府补贴和企业拿地这两个角度验证改革是否减少了政府干预。本文采用税调数据中的“补贴收入”作为企业获取政府补贴的代理变量,验证城镇低效用地再开发试点政策对其影响,结果见表 3。从回归结果中可以看出,城镇低效用地再开发试点政策后,企业的政府补贴甚至有一定的下降。此外,本文还以企业实际用地面积作为被解释变量,运用基准回归模型验证城镇低效用地再开发试点政策对企业拿地的影响,本文所关心的核心解释变量系数为负。这说明,城镇低效用地再开发试点政策推动了企业用地减量化,通过减少企业的低价拿地行为,实现企业土地资源的集约利用。

表 3 政府补贴和企业拿地的减少

	政府补贴	企业拿地
	(1)	(2)
<i>treat</i> × <i>post</i>	-0.0464***	-0.0807*
	(0.0139)	(0.0435)
企业控制变量	控制	控制
省份控制变量	控制	控制
企业固定效应	控制	控制
个体固定效应	控制	控制
样本量	534 442	534 442
R ²	0.5041	0.8264

（二）企业投资结构扭曲的矫正

本文从两个方面进行验证,一是与企业拿地行为相适应,检验企业房屋建筑物投资是否减少;二是分析是否增加企业的生产经营性固定资产投资、矫正相应的投资结构。为此,运用税调数据中的“本年增加的生产经营用房屋、建筑物”和“本年增加的生产经营用固定资产”分别作为企业房屋建设投资与生产经营投资的代理变量。此外,本文还采用生产经营用固定资产/(生产经营用房屋、建筑物+生产经营用固定资产)作为投资结构的相对值指标。基于上述三个指标,运用基准回归模型验证城镇低效用地再开发试点政策对企业固定资产投资结构的影响,具体结果见表 4。

① 具体分析见附录 IV。

表4 企业固定资产投资结构扭曲的矫正

	生产经营	房屋建筑	地均生产经营	地均房屋建筑	投资结构
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>treat</i> × <i>post</i>	0.1339*** (0.0474)	-0.0364** (0.0168)	0.1393*** (0.0174)	-0.0178** (0.0081)	0.1673*** (0.0073)
企业控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
省份控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
企业固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	534 442	534 442	534 442	534 442	534379
Adj. R ²	0.4353	0.1934	0.3122	0.0959	0.3012

从回归结果可以看出,城镇低效用地再开发试点政策在降低企业房屋建设投资的同时也增加了生产经营投资,同时生产经营用固定资产的相对值比例也有所提升,地均固定资产投资也有较为一致的变化。这说明在政策实施后,企业的投资结构发生了变化,说明城镇低效用地再开发试点政策矫正了“以地引资”带来的企业投资扭曲行为,提高了企业的生产效率,进而提升了企业的税收贡献。

(三) 改善资源配置,还是促进技术进步?

上述两方面结果从政府行为和企业反应两个方面提供了相互佐证。政府干预的减少使得企业圈地和政府补贴都出现下降,而矫正企业投资结构扭曲方面的实证检验结果则从企业反应角度佐证了政府行为。为了评价上述变化的效率影响,本文进一步检验了全要素生产率方面的影响。

参考杨汝岱(2015)、申广军和陈斌开(2024),本文通过税调数据得出企业的产出、投入以及中间品指标,运用生产函数法测算成本加成,运用生产函数LP法(Levinsohn and Petrin, 2003)估计企业的全要素生产率(Total Factor Productivity, TFP)。并在此基础上,遵循 Baqaee and Farhi(2020)的研究框架,估算产出弹性,以此来测算企业的成本加成。回归结果见表5。表5第(1)、(2)列报告了对TFP以及成本加成的影响,可以看出,系数显著为正,这说明企业的TFP和成本加成均得到提升。

表5 对企业其他方面的影响

	TFP	成本加成	劳动	总产值	自身创新	外购创新
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>treat</i> × <i>post</i>	0.0734*** (0.0186)	0.0121*** (0.0021)	0.0776*** (0.0163)	0.2080** (0.0995)	-0.1237 (0.0770)	0.0442 (0.1534)
企业控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制

(续表)

	TFP	成本加成	劳动	总产值	自身创新	外购创新
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
企业固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	534 442	534 442	534 442	534 442	534 442	534 442
R ²	0.7908	0.5161	0.8585	0.5242	0.5288	0.1914

为探究全要素生产率变化的来源,本文按照是否改善资源配置和促进技术进步两个角度展开进一步分析。

在资源配置影响方面,结合上一小节生产经营投资规模和结构的变化,首先分析劳动要素的使用情况。对于劳动投入,本文通过企业全年平均职工人数进行衡量。表 5 第(3)列的结果表明,劳动投入的系数为正,且在 1% 的显著性水平上显著。这说明改革在矫正企业投资结构扭曲、增加生产经营投资的同时,也增加了企业的劳动投入。资本和劳动要素使用规模的增加,促进了企业要素积累。进而,针对企业总产值和成本加成水平展开回归。表 5 第(4)列结果显示,企业总产值有显著提升,企业普遍获得成长。接着,进行企业资源配置分布估计。借鉴 Mrázová et al.(2021)的方法,运用 CREMR 模型对市场中的企业的实际分布情况进行模拟,并求得市场的最优分布状态。在此基础上,可以计算出市场当前的配置情况($\mathcal{J}_{(x)}$)与市场的最优配置情况 $\mathcal{J}_{(x)}^*$)^①,以期得出市场错配程度与配置的效率。同样,本文分别计算出处理组与对照组政策前后共 4 组资源错配程度,具体结果见表 6。以处理组为例,改革后,市场现实配置情况为 0.9098,而最优配置情况为 0.0140,市场实际产生的小企业数量是最优情况下的 62.7413 倍,说明相比于最优状态,现实中有大量的企业规模过小,反映了资源错配程度。从表 6 可以看出,无论是对照组还是处理组,都存在比较严重的资源错配现象,但在城镇低效用地再开发试点政策后,处理组的资源错配程度明显下降,改善程度为 34.8383%,相对而言,对照组的资源错配程度并没有明显变化,甚至有轻微上升。可以看出,城镇低效用地再开发试点政策对处理区城市的资源配置效率具有显著的促进作用。

表 6 城镇低效用地再开发试点政策的资源配置改进效应

	市场配置情况	最优配置情况	市场错配程度	资源错配程度
对照组,改革前	0.9435	0.0130	72.6615	3.6422%
对照组,改革后	0.9265	0.0123	75.4080	
处理组,改革前	0.9388	0.0111	84.5993	-34.8383%
处理组,改革后	0.9098	0.0140	62.7413	

① 此处的配置情况是市场中“小”企业应该出现的比例,因此,该值越小表明资源配置效率越高。

为研究技术进步的影响,一方面,通过税调数据中“管理费用中列支的研究新产品、新技术、新工艺发生的费用”这一项衡量企业自身的研发投入,另一方面,通过税调数据中“外购研发和技术服务费用支出”这一项衡量企业外购的研发投入。表5第(5)、(6)列分别列示自身创新、外购创新的影响,可以看出,无论是企业的自身创新还是外购创新都没有显著的增长。这说明,改革在促进企业创新和技术进步方面并没有显著影响。从理论上说,由于研发的高风险性和融资约束的存在,企业普遍存在投资激励不足,而城镇低效用地再开发试点政策对此并无直接的影响,而是笼统宽泛地作用于企业生产经营和企业发展,这与企业在增加生产经营固定资产投资的同时,房地产等投资交易行为也在增加的现象具有内在的相似性。

六、政策启示

第一,完善企业地均考核评价体系。在进一步推广城镇低效用地再开发试点时,全面推广企业地均评价体系,将其作为衡量企业发展质量和效益的重要指标。同时建立健全激励机制,对于地均税收贡献高的企业给予适当政策激励,鼓励企业优化资源配置,推动企业实现更高质量发展。第二,减少政府不当干预,优化市场环境。城镇低效用地再开发试点政策减少了政府的不当干预,降低了企业获得的政府补贴以及低价拿地行为。为了进一步深化这一改革,建议政府进一步简政放权,减少对企业的直接干预,让市场在资源配置中发挥决定性作用。同时,应加强对政府补贴的监管,确保补贴的公平性和透明度,防止补贴成为企业低价拿地的手段。第三,矫正企业投资结构扭曲,促进产业升级。“以地引资”模式曾导致企业投资结构扭曲,不利于产业的健康发展。城镇低效用地再开发试点政策通过矫正这一现象,促进了企业投资结构的优化和产业升级。为了进一步强化这一效果,建议政府制定更为科学合理的产业政策,引导企业加大对高新技术、绿色环保等产业的投资,推动产业结构向更高层次发展。第四,提升企业全要素生产率以适应新质生产力,优化资源配置。城镇低效用地再开发试点政策后,企业的全要素生产率与成本加成都有所提升。建议进一步优化资源配置,通过提高资源使用效率、降低企业成本等方式,提升企业的市场竞争力。同时,应鼓励企业加强技术创新和人才培养,为推动实现中国式现代化奠定坚实基础。

参考文献

- [1] Baqaee, D. R., and E. Farhi, “Productivity and Misallocation in General Equilibrium”, *The Quarterly Journal of Economics*, 2020, 135(1), 105-163.
- [2] Cheng, Y., S. Jia, and H. Meng, “Fiscal Policy Choices of Local Governments in China: Land Finance or Local Government Debt?”, *International Review of Economics & Finance*, 2022, 80, 294-308.
- [3] 邓慧慧、赵晓坤、李慧榕,“土地资源优化配置如何影响经济效率?——来自浙江省‘亩均论英雄’改革的经验证据”,《中国土地科学》,2020年第7期,第32—42页。
- [4] 邓慧慧、赵晓坤、李慧榕,“土地配置制度创新与工业全要素生产率:基于合成控制法的评估”,《浙江社会科学》,

- 2021 年第 1 期, 第 34—43+156 页。
- [5] Fan, X., S. Qiu, and Y. Sun, “Land Finance Dependence and Urban Land Marketization in China: The Perspective of Strategic Choice of Local Governments on Land Transfer”, *Land Use Policy*, 2020, 99, 105023.
- [6] 范子英, “土地财政的根源: 财政压力还是投资冲动”, 《中国工业经济》, 2015 年第 6 期, 第 18—31 页。
- [7] 范子英、程可为、冯晨, “用地价格管制与企业研发创新: 来自群聚识别的证据”, 《管理世界》, 2022 年第 8 期, 第 156—178 页。
- [8] 冯晨、朱星姝、吴丰华、刘鑫鑫, “工业用地出让价格对企业投资的影响: 基于‘以地引资’的视角”, 《数量经济技术经济研究》, 2023 年第 11 期, 第 180—201 页。
- [9] 郭志勇、顾乃华, “制度变迁、土地财政与外延式城市扩张——一个解释我国城市化和产业结构虚高现象的新视角”, 《社会科学研究》, 2013 年第 1 期, 第 8—14 页。
- [10] 黄健柏、徐震、徐珊, “土地价格扭曲、企业属性与过度投资——基于中国工业企业数据和城市地价数据的实证研究”, 《中国工业经济》, 2015 年第 3 期, 第 57—69 页。
- [11] 雷潇雨、龚六堂, “基于土地出让的工业化与城镇化”, 《管理世界》, 2014 年第 9 期, 第 29—41 页。
- [12] Levinsohn, J., and A. Petrin, “Estimating Production Functions Using Inputs to Control for Unobservables”, *The Review of Economic Studies*, 2003, 70(2), 317-341.
- [13] 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。
- [14] 刘守英、王志锋、张维凡、熊雪锋, “‘以地谋发展’模式的衰竭——基于门槛回归模型的实证研究”, 《管理世界》, 2020 年第 6 期, 第 80—92+119+246 页。
- [15] 吕越、张昊天、谢红军, “土地引资、激励扭曲与企业策略性创新——来自工业用地出让的经验证据”, 《数量经济技术经济研究》, 2024 年第 8 期, 第 113—132 页。
- [16] Mrázová, M., J. P. Neary, and M. Parenti, “Sales and Markup Dispersion: Theory and Empirics”, *Econometrica*, 2021, 89(4), 1753-1788.
- [17] Qun, W., L. Yongle, and Y. Siqi, “The Incentives of China’s Urban Land Finance”, *Land Use Policy*, 2015, 42, 432-442.
- [18] 申广军、陈斌开, “中国制造业企业的全要素生产率: 新数据、新方法与新发现”, 《经济学》(季刊), 2024 年第 24 卷第 4 期, 第 1048—1065 页。
- [19] 田彬彬、林超、冯晨、李文健, “制度性交易成本影响税收优惠落地吗? ——基于税收遵从的视角”, 《管理世界》, 2024 年第 8 期, 第 1—22 页。
- [20] 田文佳、余靖雯、龚六堂, “晋升激励与工业用地出让价格——基于断点回归方法的研究”, 《经济研究》, 2019 年第 10 期, 第 89—105 页。
- [21] 汪冲, “政治晋升、财政竞争与耕地政策‘口子’: 耕地保护地区外部性机制及效应分析”, 《经济学》(季刊), 2019 年第 18 卷第 2 期, 第 441—460 页。
- [22] 王进富、郑小颖、张颖颖, “‘亩均论英雄’政策对制造业企业高质量发展的影响机理——基于浙江省的分析”, 《科技进步与对策》, 2025 年第 16 期, 第 112—122 页。
- [23] 王荣基、王珏, “政府激励设计与企业全要素生产率——来自‘亩均论英雄’改革的证据”, 《财经研究》, 2024 年第 9 期, 第 139—153 页。
- [24] Wang, W., and F. Ye, “The Political Economy of Land Finance in China”, *Public Budgeting & Finance*, 2016, 36(2), 91-110.
- [25] 王媛、杨广亮, “为经济增长而干预: 地方政府的土地出让策略分析”, 《管理世界》, 2016 年第 5 期, 第 18—31 页。
- [26] 王正新、严祥武, “‘亩均论英雄’改革与企业高质量发展——基于效率变革和动力变革的视角”, 《数量经济技术经济研究》, 2024 年第 12 期, 第 155—176 页。
- [27] 王之、田文佳、张庆华, “工业用地出让最低价政策与地方经济增长”, 《经济学》(季刊), 2024 年第 24 卷第 1 期, 第 271—285 页。

- [28] 谢婷婷、张辉,“土地供给约束、工业用地优化配置与企业效率——来自耕地保护政策的证据”,《经济研究》,2024年第5期,第190—208页。
- [29] 杨广亮,“政企关系影响土地出让价格吗?”,《经济学》(季刊),2018年第18卷第1期,第193—212页。
- [30] 杨其静、卓品、杨继东,“工业用地出让与引资质量底线竞争——基于2007~2011年中国地级市面板数据的经验研究”,《管理世界》,2014年第11期,第24—34页。
- [31] 杨汝岱,“中国制造业企业全要素生产率研究”,《经济研究》,2015年第2期,第61—74页。
- [32] 张莉、程可为、范子英,“产业用地配置改革与城市内土地错配——基于微观企业土地存量数据的研究”,《经济学》(季刊),2024年第24卷第2期,第465—480页。
- [33] 张莉、高元骅、徐现祥,“政企合谋下的土地出让”,《管理世界》,2013年第12期,第43—51+62页。
- [34] 张莉、黄亮雄、刘京军,“土地引资与企业行为——来自购地工业企业的微观证据”,《经济学动态》,2019年第9期,第82—96页。
- [35] 张莉、刘昭聪、程可为、黄伟,“产业用地审批改革与资源配置效率——基于微观企业土地存量数据的研究”,《中国工业经济》,2023年第9期,第61—79页。
- [36] 张戎捷、孙伟增、李昊、吴璟,“土地财政、企业税收补贴与招商引资”,《经济学报》,2021年第4期,第57—86页。
- [37] 张少辉、余泳泽,“土地出让、资源错配与全要素生产率”,《财经研究》,2019年第2期,第73—85页。
- [38] Zhao, R., J. Chen, C. Feng, and S. Zhong, “The Impact of Anti-corruption Measures on Land Supply and the Associated Implications: The Case of China”, *Land Use Policy*, 2020, 95, 104605.
- [39] 周飞舟,“锦标赛体制”,《社会学研究》,2009年第3期,第54—77+244页。
- [40] 朱乾隆、马贤磊、石晓平、图木,“工业用地‘亩均论英雄’政策扩散的时空特征及影响因素——基于273个地级市的事件史分析”,《中国土地科学》,2024年第11期,第61—71页。

The Impact of Inefficient Land Redevelopment Policy on Tax Revenue per Unit Land and Resource Allocation Efficiency

WANG Chong

(Shanghai University of Finance and Economics)

YANG Zhiwei*

(Yancheng Institute of Technology)

DI Jie

(Shanghai University of Finance and Economics)

Abstract: This study investigates how institutional measures correct land price distortions under the “land-for-investment” model. Leveraging the 2014 Inefficient Land Redevelopment Pilot Policy, we demonstrate its dual impact on tax revenue per unit land and resource allocation efficiency: First, the policy

* Corresponding Author: YANG Zhiwei, School of Economics & Management, Yancheng Institute of Technology, Middle Hope Avenue (Renhe Building), Yancheng, Jiangsu 224051, China; Tel: 86-18451377971; E-mail: yanchengyangzw@163.com.

effectively curbs local governments' land subsidies, eliminates corporate land hoarding and investment distortions, and enhances firms' tax contributions. Second, the policy normalizes business operations, enhancing factor agglomeration and total factor productivity. Third, the cost markup distribution analysis reveals a 34.84% decline in resource misallocation among tax-adjusted firms in treatment cities, confirming significant market efficiency gains.

Keywords: inefficient land redevelopment policy; tax contribution per unit land; resource allocation efficiency

JEL Classification: H21, H32, H71