

# 农村土地制度改革与强县富民

## ——兼论县域城乡融合发展

□于爱芝 □汪 洋

把强县和富民统一起来,是提升县域发展质效的重要组成部分,更是实现共同富裕的必由之路。本文基于2007—2020年全国县域统计数据,以“三块地”改革试点构建准自然实验,采用双重差分模型识别了“三块地”改革试点促进县域经济增长和居民生活水平提升的政策成效及其作用机制。研究表明:“三块地”改革试点能够通过“产业强县”和“保障富民”机制实现“强县富民”的政策效果。异质性分析表明,基层行政机构规模和土地细碎化会影响土地要素市场化进程;此外,行政区划级别和生活设施配置也会影响土地流转行为。进一步研究发现,“三块地”改革试点在促进城乡共同富裕、加快县域城镇化和增强城市活力方面同样发挥了积极作用。

关键词:土地改革;县域发展;居民收入;城乡融合

中图分类号:F321.1 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2025)07—0118—11

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2025.07.014

### 引言

县域是国民经济发展的基本单元,是保障民生、维护稳定的重要基础,同时肩负着推动国家整体经济高质量发展的重任。习近平总书记强调,“把强县和富民统一起来,把改革和发展结合起来,把城镇和乡村贯通起来,不断取得事业发展新成绩”<sup>[1]</sup>。坚持以富民促强县、以强县保富民,在不断发展壮大县域经济的同时持续提高城乡居民生活水平和收入水平,是提升县域发展质效的必然要求,也是实现共同富裕的必由之路。在加快发展县域经济和促进城乡融合发展进程中存在一些突出瓶颈问题:一是县域土地供应紧张与用地粗放现象并存。一方面难以满足县域产业发展及民生保障用地需求,另一方面县域土地出让收入骤减导致县域财政收支压力加大,财政自给率水平下降影响县域经济发展的稳定性。二是社会资本投资乡村形成的固定资产受城乡土地性质的影响,难以进行抵押贷款投入再生产,此外乡村大量的集体经营性建设用地呈现破碎化特点,不能有效吸引大项目落地,无法实现产业结构优化升级,进而影响县域经济发展协调性。三是农村宅基地改革进展缓慢,居民收入增长乏力,难以激发县域经济活力和释放县域消费潜力,影响县域经济发展的可持续性。因此深化土地制度改革作为县域经济发展的重要推动力,在“十四五”时期被赋予了新的历史使命。党的十九届五中全会将产权制度改革和要素市场化配置改革列入“十四五”时期经济社会发展主要目标之一,土地这一生产要素的市场化配置逐步成为经济新的增长极。党的二十届三中全会审议通过的《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》进一步指出“优化土地管理,健全同宏观政策和区域发展高效衔接的土地管理制度”,以增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力,健全土地增值收益分配机制,使乡村与城市优势互补,打开城乡融合新空间。土地制度改革不仅能够优化资源配置,提高土地利用效率,还能为县域经济发展注入新的活力,进而促进城乡协调发展。综上,研究“十四五”时期的土地制度改革对县域经

作者简介:于爱芝,中央财经大学经济学院教授、博士生导师;汪洋(通讯作者),中央财经大学经济学院博士研究生。

济高质量发展和城乡融合发展目标的实现具有重要意义。

有关农村土地制度改革的研究从微观与宏观、理论与实证角度均受到广泛关注。具体表现为运用马克思土地产权理论分析我国农村土地改革和土地要素市场化改革问题<sup>[2]</sup>以及对土地产权关系和产权制度变迁的讨论<sup>[3]</sup>。更多的则是探究土地改革产生的经济效益。一方面,土地改革促进了居民生活水平多元化增长:第一,通过土地产权改革形成一个较为稳定的土地交易市场<sup>[4]</sup>,实现土地投资品属性,提升居民的土地财产性收入<sup>[5]</sup>;第二,土地改革通过释放剩余劳动力和降低就业机会成本,促进了工资性收入的增长<sup>[6-7]</sup>;第三,土地改革将集体经营性建设用地的使用权作为抵押财产向银行业金融机构抵押贷款,有效拓展了农民的融资渠道,改善了居民的资源配置空间<sup>[8]</sup>。另一方面,土地作为发展农村集体经济的重要支撑点,土地要素市场化进程则是壮大农村集体经济的有效手段<sup>[9]</sup>。第一,土地改革形成的土地出让市场化通过招商引资和资源配置效应影响经济增长<sup>[10]</sup>;第二,通过促进新型城镇化和产业结构优化实现经济增长<sup>[11-13]</sup>;第三,由于土地市场带来的劳动力转移、边际产出拉平效应实现了城乡劳动生产率均等化,为实现城乡融合发展提供了契机<sup>[14-16]</sup>。鉴于此,本文进一步考察土地改革对县域经济增长和居民生活水平的影响,这将有助于增进人们对土地改革政策的社会经济效应的理解与认识。

但是,目前的研究存在以下三个问题:一是对“三块地”改革试点的联合政策净效应的分析不够深入,有关土地改革促进县域经济发展、居民增收作用机制探索不够;二是对“三块地”改革试点在行政管理下的不同政策效应和政策实施的异质性分析不够;三是对土地制度的分析大都基于省份、中国家庭追踪调查(China Family Panel Studies, CFPS)和农业农村部固定观察数据进行分析。然而,“三块地”改革试点的实施范围大都位于县域一级,采用省级面板数据分析可能存在较大偏差。同时,采用中国家庭追踪调查数据得到的政策启示又难以推广。此外,固定观察数据更偏向于个体层面机制分析,且将目标受众落在农户身上。但对于农户而言,他们的主要活动区域仍然在农村和土地中,因此参与土地流转的动力不足;反而是外出工作、留在县域或是其他城市生活的群体,会将闲置土地和废弃的宅基地参与土地流转,因此改革收益更多的应该流向县域地区的城镇居民<sup>[17]</sup>。

为弥补相关研究的缺失,本文通过“三块地”改革这一准自然实验衡量新一轮土地改革对强县富民的政策效果,同时探索了新一轮土地改革发挥强县富民作用的重要机制。在张云辉和汪洋<sup>[18]</sup>研究基础上,进一步探讨了土地改革对县域城乡融合发展的作用,为推进以县城为载体的就地城镇化及城乡统筹发展提供理论支持。此外,本文也验证了资本下乡与产业发展在县域经济壮大中的作用机制,以及财富积累和公共服务对居民生活水平的提升作用,提出“产业强县、保障富民”的发展路径。本文的研究表明“三块地”改革试点强调通过政府与市场协同来实现土地要素市场化改革的更大成效。

## 一、政策背景及理论分析

### (一)政策背景

早在2008年我国便开始探索农村集体经营性建设用地入市,2014年农村土地制度改革试点的提出正式拉开“新土改”的大幕,2015年确定了北京市大兴区等33个试点县(市、区),授权期限截至2017年12月31日。其中农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革试点这三项制度改革通常称之为“三块地”改革。在试点改革初期,每个试点县(市、区)只开展一项试点,其中集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点各15个县(市、区),农村土地征收制度改革试点3个县(市、区)。为了使政策产生叠加和协调效应,充分发挥试点促进农业农村发展、土地增效、农民增收的政策效果,2016年集体经营性建设用地入市和农村土地征收制度改革扩大到全部试点地区,次年宅基地制度改革也在全部试点地区铺开,至此“三块地”改革彻底打通,三管齐下发挥政策合力。2017年底,为了更好地

显现联合政策效应,改革试点延期。2018年“三块地”改革试点进入关键期,取得了阶段性成果。首先,“三块地”改革试点推动了城乡统一的建设用地市场建设,其次增强了农村产业发展用地保障能力,再次增加了农民土地财产收入,最后提升了农村土地利用和治理水平。但是在农村土地制度改革三项试点工作取得显著成效的同时,也存在着试点改革项目数量不足、三项改革试点样本分布不均衡以及平衡国家、集体、个人三者之间收益的有效办法还不够多等问题。同时,试点范围窄、时间短也难以形成可复制、可推广的制度经验。基于以上原因,农村“三块地”改革试点授权拟再次延期至2019年12月31日。2019年底农村土地制度改革试点工作正式结束,在总结试点经验、吸收改革成果基础上,把农村“三块地”改革的成功经验全部吸收到《中华人民共和国土地管理法》中,试点改革迈向依法改革、并在全国范围内逐步推广。

## (二)“三块地”实现强县富民的机制分析

“三块地”改革政策从农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革三个方面保障了农民的收益和财产权益,盘活集体资产。进而凭借着资本下乡、产业升级以及公共服务、财富积累等外生因素推动实现了县域经济发展和生活水平提升(如图1)。



图1 “三块地”改革作用机制图

首先,在农村土地征收试点政策实施之前,土地只能通过征收由集体转为国有,同时通过用途管制从农用地转为建设用地。在此过程中,政府通过土地财政实现了农村对城市的支持,农村只有对外输出没有获得外界对其输入,制约了城乡融合发展。而农村土地征收试点政策允许县级政府优化村庄用地布局,通过有效利用乡村零星分散存量建设用地、盘活利用闲置宅基地和闲置房屋,以自主经营或是联营合资的方式实现村集体资产的保值增值。这一方面保障了县域经济、社会的稳定发展,另一方面也缓解了城乡土地错配对土地利用效率的制约,加快了城乡融合发展的进程。在此基础上,土地征收在壮大县级政府财政收入的同时,通过土地转出补偿增加收入,进而提升居民生活水平<sup>[19]</sup>。

其次,集体经营性建设用地入市赋予了农民土地流转的权利,将其纳入城乡统一的土地市场,通过盘活农村集体资产、显化农民的土地财产权益实现居民收入的提升。一方面,还能充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用,实现了城乡土地平等入市、公平竞争,为资本下乡和产业结构升级提供基础。集体资金也会转向支持当地养殖大户<sup>[20]</sup>入股企业发展推动当地产业升级。另一方面,也能通过集体资产出让吸引社会资本下乡。利用产业资本扩大就业岗位的同时<sup>[21]</sup>,还能引导社会公共项目的落实和公共服务的丰富化<sup>[22]</sup>,进而推进社会资本有序参与乡村振兴<sup>[23]</sup>。

最后,宅基地制度改革是“三块地”改革中最重要、最特殊的一环。宅基地改革既起到提升居民收入的作用,也能实现县域经济壮大的效果<sup>[24]</sup>。对提升居民收入而言:第一,显化土地资产价值。通过不同类型的宅基地资本化方式提升居民财产性收入<sup>[25]</sup>;第二,优化土地保障功能。利用宅基地转出赔偿款和农村社会保障提升居民转移性收入<sup>[26]</sup>;第三,盘活利用闲置土地。通过发展富民产业,创造本地就业岗位,提升居民工资性收入<sup>[27]</sup>。对县域经济增长而言,由于宅基地本身带有公益与私益的双重属性<sup>[28]</sup>,因此可



以凭借盘活闲置的农村宅基地和农房,探索土地股份合作、土地托管半托管、联耕联种等多元化新型农业服务模式,通过引入社会资本和调整产业结构增加村集体和农民收入<sup>[29]</sup>。

## 二、研究设计

### (一)数据来源及样本选择

本文采用2007—2020年《中国县域统计年鉴》作为样本数据。一方面,“三块地”改革试点主要集中在县域层面,县域层级也是实现土地改革的前沿阵地和关键执行层级。另一方面,县域数据既可以克服省际间难以观测的异质性问题,又能增加大量样本,从而保障结果的稳健性和可信度。出于数据可得性及准确性考虑,本文剔除了部分数据缺失严重的县区,合并了区划更替的县域数据。此外,“三块地”改革试点前期,每个试点县只探索一项改革,但由于三种政策几乎同时发布,且政策实施时区分性不大,极短时间内便将“三块地”改革在33个试点地区中全面开展,故而主要评估“三块地”改革试点的联合效应<sup>[11]</sup>。

### (二)模型构建

首先分析“三块地”改革试点政策对强县富民的影响,双重差分模型设定如下:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{test}_{it} + \alpha_2 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

模型(1)中 $Y_{it}$ 为解释变量,表示 $i$ 县(市、区)在第 $t$ 年的一般公共预算收入、人均地区生产总值,以上变量均取对数处理。 $\text{test}_{it}$ 表示“三块地”改革试点政策虚拟变量,是政策实施县域Treat与政策实施时点Post的交互项,其中若某一县域为试点县区之一,则Treat取值为1,反之为0。若在政策基期之前,则Post年份赋值为0,设立之后赋值为1; $\mu_i$ 和 $\lambda_t$ 分别表示地区固定效应和时间固定效应; $\varepsilon_{it}$ 为随机扰动项。县域特征向量 $X_{it}$ ,选择了政府规模、非农就业、农业机械化水平、金融发展、农业生产水平、户籍人口以缓解因内生性问题可能引起的模型估计偏误。

### (三)变量说明<sup>①</sup>

1. 被解释变量。为了更好地识别“三块地”试点政策有效性,本文从县域经济发展、生活水平提升这两个角度进行分析。“三块地”改革的重点在于“农村集体产权制度改革试点”,土地改革对政府的财政收支影响很大<sup>[30]</sup>。财政收入中,地方一般公共预算收入主要用于满足地方政府的公共服务和基础设施支出,参考国内有关县域经济基本竞争力评价体系中采用的相关指标<sup>②</sup>,采用地方一般公共预算收入的对数值衡量县域经济发展<sup>[31-32]</sup>,在稳健性检验中采用每平方公里内地区生产总值的对数形式作为县域经济的替代指标,更能反映区域土地的使用效率和经济集中程度。此外,尽管城乡土地使用者之间的直接福利转移会加剧农村地区收入不平等,但相对而言居住在城市近郊的居民收益往往更多<sup>[18]</sup>。居民生活水平指标则采用人均地区生产总值的对数值来衡量。在稳健性检验中,采用城市居民人均可支配收入作为居民生活水平的替代指标,同时本文也研究了“三块地”试点政策对城镇单位在岗职工平均工资以及城镇、农村居民人均可支配收入的不同政策影响,探究其对城乡共富的政策效应。

2. 解释变量。模型(1)中的核心解释变量是设立时间和“三块地”改革试点虚拟变量的交叉项,能够准确反映出改革试点的净效应。其中,估计系数 $\alpha_1$ 为本文评价试点政策效应的重要依据。

3. 控制变量。为了得到模型中核心解释变量前系数的无偏估计以及消除宏观经济对模型估计的误差,借鉴许庆和陆钰凤<sup>[33]</sup>、芦千文<sup>[34]</sup>和杨义武以及林嵩<sup>[35]</sup>等的研究,本文加入了政府规模、非农就业、农

①限于篇幅,未报告变量的描述性统计结果,留存备索。

②主要参考了赛迪顾问县域经济研究中心编制的《2020中国县域经济百强研究》以及全国县域经济专业智库社会组织钟县研究院发布的《2021县域经济与县域发展监测评价报告》。

业机械化水平、金融发展、农业生产水平和户籍人口等控制变量。

三、基本实证结果与分析

(一)基准回归

如表1所示,各结果变量对政策变量的回归系数均为正数,且在1%的水平上保持显著。加入地区和时间固定效应后,“三块地”改革试点政策仍然对强县富民具有显著正向影响。试点地区相较于非试点地区县域经济提升16.14个百分点,居民生活水平提升12.32个百分点,且在1%的水平上保持显著。在“三块地”改革试点政策实施的县域,居民生活水平平均每年提升约2319元<sup>①</sup>。收入的提升可能来自以下三个方面:一是土地征收补偿款;二是盘活利用闲置宅基地和闲置住宅的收益;三是农村集体经营性建设用地入市后产生的分红收益或者劳动工资带来的增长。

表1 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	县域经济	居民生活水平	县域经济	居民生活水平	县域经济	居民生活水平
“三块地”改革试点	1.4418*** (0.0995)	0.8474*** (0.0694)	0.6836*** (0.0675)	0.6577*** (0.0562)	0.1614*** (0.0508)	0.1232*** (0.0438)
政府规模			-0.0199*** (0.0002)	-0.0174*** (0.0002)	-0.0146*** (0.0003)	-0.0137*** (0.0002)
非农就业			0.0344*** (0.0071)	-0.1992*** (0.0059)	0.2594*** (0.0084)	0.1438*** (0.0063)
农业机械化水平			0.0727*** (0.0032)	0.0514*** (0.0027)	0.0238*** (0.0026)	0.0159*** (0.0019)
金融发展			0.5603*** (0.0134)	0.1016*** (0.0112)	0.2973*** (0.0132)	-0.0582*** (0.0095)
农业生产水平			-0.0266*** (0.0036)	-0.0163*** (0.0030)	-0.0097** (0.0038)	-0.0106*** (0.0028)
户籍人口			0.0096*** (0.0002)	-0.0038*** (0.0002)	0.0059*** (0.0002)	-0.0081*** (0.0002)
常数项	10.6461*** (0.0080)	9.8856*** (0.0056)	9.9982*** (0.0787)	12.8472*** (0.0655)	7.7000*** (0.0956)	9.2025*** (0.0756)
时间固定	未控制	未控制	未控制	未控制	已控制	已控制
地区固定	未控制	未控制	未控制	未控制	已控制	已控制
观测值	28713	28761	24650	24695	24649	24694
调整后的R <sup>2</sup>	0.0072	0.0051	0.5195	0.3467	0.7997	0.8025

注:括号内为稳健标准差;\*,\*\*和\*\*\*分别为在10%,5%和1%的水平上显著。下同。

(二)稳健性检验<sup>②</sup>

为验证本文结论的可靠性,本文采取事件研究法检验了模型满足共同趋势假定。同时通过安慰剂检验排除了其他不可观测因素对试点政策效果的影响。图2进一步从被解释变量和样本选择的角度对实证结果进行检验,检验结果表明基准回归结果稳健。

(三)内生性检验

1.工具变量:本文的内生性主要来自“三块地”改革试点选择的非随机性,自然资源部对试点选择的范围和时间均提出了要求<sup>[36]</sup>。而地形起伏度反映地形复杂性,影响政策实施(相关性),不在试点规划者考虑范围内,且与其他经济变量无直接关系(外生性),因此符合工具变量要求。由于地理信息数据不

①计算方式:(e<sup>9.843</sup>)\*0.1232。

②限于篇幅,未报告平行趋势检验和安慰剂检验结果,留存备案。

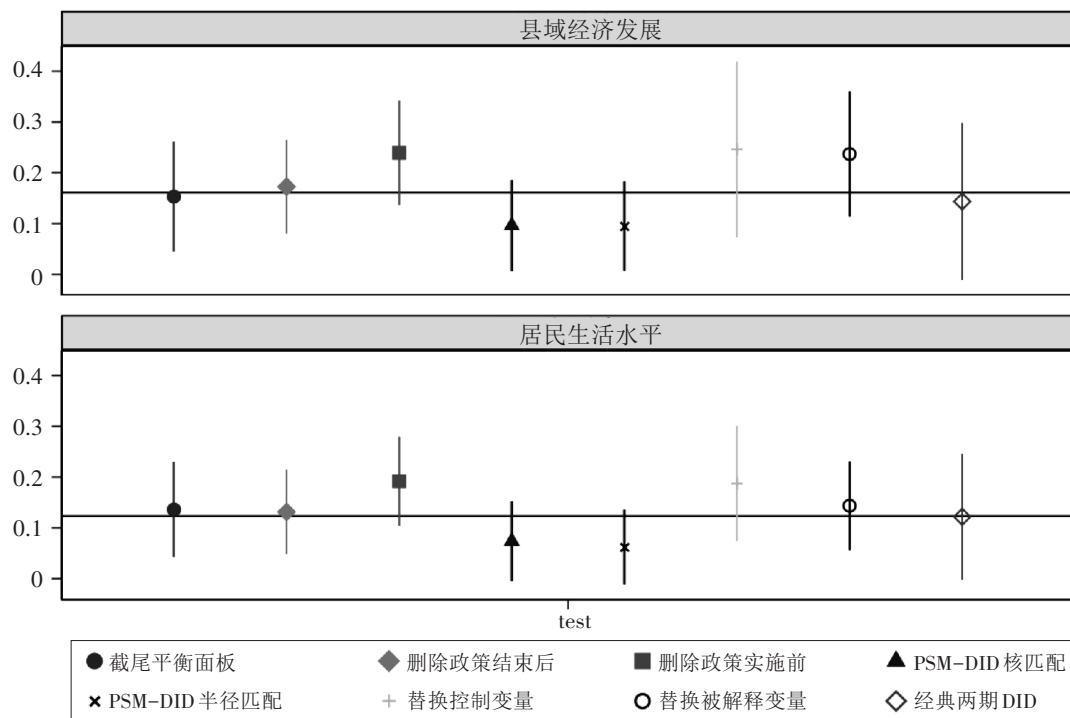


图2 稳健性检验

注:图中横线为基准回归结果;垂线段是5%置信水平。

随时间变动,本文使用年份因子变量与地形起伏度的乘积作为工具变量。回归结果表明(见表2),使用地形起伏度作为工具变量有效解决了内生性问题,确保了回归结果的可靠性。

表2 工具变量法的回归结果

变量	(1)	(2)	(3)
	第一阶段回归	第二阶段回归	
	Test	县域经济	居民生活水平
IV	0.344*** (0.0360)		
Test_IV		0.308*** (0.103)	0.192*** (0.0595)
观测值	10657	10657	10690
调整后的R <sup>2</sup>		0.480	0.520
Kleibergen-Paap Wald rk F statistic	91.34		
Kleibergen-Paap rk LM statistic	51.74		
Anderson-Rubin Wald test	6.50*** [0.0108]		

注:方括号内为p值;回归结果中已加入相关控制变量,并纳入时间固定效应和地区固定效应。下同。

## 四、机制分析与拓展研究

### (一)影响机制分析

参考牛志伟等<sup>[37]</sup>的做法,本文通过增加中介变量单独对被解释变量进行回归的四段式中介机制模

①限于篇幅,未报告外生冲击事件检验结果,留存备索。

型进行检验,这种检验的优势在于能有效增强实证链条的完备,理清影响机制的传导过程。为了避免江艇<sup>[38]</sup>指出的三段式中介机制检验存在明显的因果推断缺陷,本文引入Sobel检验和Bootstrap检验以增强机制检验的完备性和可信度。

1. 招商引资、产业结构优化与县域经济壮大:做大做强县域经济,关键在于产业高质量发展。在“三块地”改革中,集体经营性建设用地入市的实质是将农村集体经营性建设用地的使用权在市场上优化配置。这一市场化过程将吸引资本下乡投资,同时通过以土地要素入股实现招商引资<sup>[39]</sup>。入市改革的土地用途主要是工业用地,因此本文以县域规模以上工业企业个数的对数值来对招商引资进行衡量。此外,在招商引资过程中,一方面,县域政府给予的地价优惠或者税收优惠等措施将吸引更多二三产业转移;另一方面,本地小微企业也能通过抵押入市土地扩充资金,实现企业的升级与转型,这二者相互影响,共同推动当地的产业结构升级。因此,二三产业占GDP的比重能很好地衡量产业结构。如表3所示,“三块地”改革试点存在招商引资效果,从而有助于提升县域经济。此外,“三块地”改革试点能够有效推动产业结构优化,进而提升县域经济。

表3 招商引资、产业发展与县域经济壮大

变量	招商引资				产业结构		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	县域经济	招商引资	县域经济	县域经济	产业结构	县域经济	县域经济
“三块地”改革试点	0.1533*** (0.0552)	0.1328** (0.0565)		0.0864** (0.0419)	0.0134** (0.0068)		0.1181** (0.0472)
招商引资			0.4661*** (0.0078)	0.4658*** (0.0078)			
产业结构						2.5129*** (0.1698)	2.5119*** (0.1697)
常数项	7.6841*** (0.0997)	0.0944 (0.1109)	7.7159*** (0.0774)	7.7174*** (0.0775)	0.9655*** (0.0191)	5.2492*** (0.2129)	5.2521*** (0.2130)
Sobel Z值	2.724***				3.477***		
Bootstrap(1000次) 检验置信区间	[0.0119,0.1064]				[0.0012,0.0695]		
观测值	22599	22032	21990	21990	22641	22598	22598
调整后的R <sup>2</sup>	0.8026	0.8277	0.8336	0.8336	0.6165	0.8418	0.8418

2. 财富积累、公共服务供给与居民生活水平提升:在“三块地”改革试点中,无论是通过土地流转所获得的补偿款,还是盘活闲置宅基地和闲置住宅所带来的一次性收益,抑或是土地流转所推动的各类产业创造的新岗位,都使当地居民积累了大量财富。为了衡量这种机制,本文参照《2022年乡村建设评价指标体系》和以往文献的做法,以住户储蓄存款余额的对数值代表财富积累程度。除此之外,县域经济发展带来的公共服务供给增多也在一定程度上起到了减缓贫困的效果,并未通过降低居民生活、教育、养老、医疗成本实现居民生活水平的相对增长。因此,本文从教育、医疗、社会保障三个维度采用熵值法计算出县域公共服务综合指标。如表4所示,居民财富积累和公共服务提升发挥了机制作用。“三块地”改革试点能够通过促进居民财富积累和提高县域公共服务水平进而实现居民生活水平的提升。

表4 财富积累、公共服务供给与居民生活水平增长

变量	财富积累				公共服务供给		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	生活水平	财富积累	生活水平	生活水平	公共服务	生活水平	生活水平
“三块地”改革试点	0.1363*** (0.0479)	0.0179* (0.0505)		0.1635*** (0.0373)	0.0269*** (0.0076)		0.0655* (0.0393)

财富积累			0.4553*** (0.0093)	0.4556*** (0.0093)			
公共服务						2.6383*** (0.0808)	2.6332*** (0.0812)
常数项	9.2226*** (0.0783)	8.1451*** (0.0835)	5.1173*** (0.1198)	5.1168*** (0.1199)	-0.1311*** (0.0081)	9.5675*** (0.0699)	9.5678*** (0.0699)
Sobel Z 值	2.329***				6.794***		
Bootstrap(1000次) 检验置信区间	[0.0922, 0.2348]				[0.0309, 0.1105]		
观测值	22641	22576	22575	22575	22642	22641	22641
调整后的 R <sup>2</sup>	0.8061	0.8718	0.8490	0.8492	0.8105	0.8232	0.8232

## (二)政策效果差异<sup>①</sup>

1. 不同种类的试点政策效果: 本文采用多期 DID 方法试图研究三种政策的不同实施效果。结果表明三种政策均对强县富民起到了显著正向作用。“三块地”改革试点中宅基地制度改革政策效果优于集体经营性建设用地入市和土地征收, 因此成为农村土地制度改革的重要内容。

2. 不同时间截止的试点政策效果: 试点政策两次延期的本意是解决前期试点工作中出现的一些问题, 同时也是更好地发挥“三块地”改革试点作用, 使政策产生叠加和协调效应。实证结果表明, 两次延期在一定程度上找到了国家、集体和农民收益分配的平衡点。

## (三)异质性分析

1. 基于行政机构规模的异质性分析: “三块地”改革试点是在国家政策引领下, 由乡、镇行政机构负责政策的具体落实。而土地纠纷、利益冲突往往通过我国基层行政机构进行妥善处理。因此, 本文通过单位行政区域面积上乡、镇和街道办事处的数量作为衡量基层行政机构规模的替代指标, 以平均值作为界限划分行政机构规模高低的县域并进行分组回归。结果显示, 在县域行政机构规模较大的地区, “三块地”改革试点效果仍然显著, 但在行政机构较少的地区则能更好地发挥试点政策效果<sup>②</sup>。

2. 基于行政区划级别的异质性分析: 作为一项土地改革政策, 试点地区的行政区划对改革的影响至关重要。不同级别的行政区划不仅涉及重大基础设施完善、公共资源布局安排, 还关系到政府组织结构调整和地方积极性发挥, 对一个地区的经济发展、居民生活水平都有着重大影响。因此本文将县域按照行政区划的不同分为省辖县级市和县(旗)两个层面。结果表明, “三块地”改革试点在不同行政级别下都更注重发展县域经济。尽管省辖县级市由省级直接管理, 享有与地级行政区相同的权限, 但在县(旗)级的改革效果更为明显<sup>③</sup>。

## (四)探讨性研究

1. “三块地”改革对城乡居民收入的影响: 县域经济覆盖面广, 如何缩小城乡差距, 满足人民的美好生活需要, 进而增强人们的消费能力, 是城乡融合发展的重要支点。因此, 本文考虑“三块地”改革试点对城镇、农村人均可支配收入以及收入差距(城镇、农村人均可支配收入之比)的影响。结果表明, “三块地”改革试点对城市和农村居民收入都有显著提升效应, 且对农村居民人均可支配收入的提升效果更加明显, 但尽管如此, 城乡收入差距还是有所扩大<sup>[40]</sup>。

2. “三块地”改革对县域发展活力的影响: 县域作为推进城乡融合发展的基本单元, 推进以县城为重要载体的新型城镇化建设, 是提升县城吸引力、激发县城发展活力的关键。为了更好地探究“三块地”

<sup>①</sup>限于篇幅, 未报告政策效果差异的结果, 留存备索。

<sup>②</sup>本文进一步验证了土地流转不畅导致“三块地”政策效应不明显的逻辑链条。限于篇幅, 留存备索。

<sup>③</sup>本文进一步验证了不同行政区划下的住房内生活设施不同对政策敏感性的差异。限于篇幅, 留存备索。



改革试点对提升县域发展活力的影响,本文从县域城镇化率、房价和夜间灯光数据三个方面对县域发展活力进行衡量<sup>①</sup>。结果表明,“三块地”改革试点在一定程度上加快了县域城乡流动和人口聚集,提高了县域人口活跃度。

表5 “三块地”改革试点对城乡融合发展的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	城镇居民人均可支配收入	农村居民人均可支配收入	收入差距	县域城镇化率	房价	灯光亮度
“三块地”改革试点	0.0805*** (0.0108)	0.0867*** (0.0136)	0.0477** (0.0223)	3.8736*** (0.8491)	1215.866** (555.1924)	1.3284*** (0.2008)
常数项	10.1171*** (0.0185)	9.1310*** (0.0273)	2.4431*** (0.0697)	35.8244*** (3.0211)	4668.081*** (1.2e+03)	0.5150*** (0.1704)
观测值	14835	20775	14668	2816	3913	12503
调整后的R <sup>2</sup>	0.9185	0.8945	0.6410	0.6041	0.2057	0.5561

## 五、结论与政策启示

本文采用2007—2020年中国县域面板数据,通过双重差分方法对“三块地”改革试点的政策效果进行分析,并进一步探究其作用机制。研究结果表明,试点政策确实起到了强县富民的效果。“三块地”改革试点利用土地实现招商引资和产业结构优化,进而有效实现了县域经济壮大;在此过程中,公共服务的提升和土地出让实现的财富积累进一步提升了居民生活水平。通过按行政机构规模和行政区划级别进行分组回归,发现基层行政机构密度较高会影响土地要素市场化的进程。此外,行政级别较高的地区有着完善的基础设施,居民土地流转意愿较低,政策效果不够明显。进一步研究表明,试点政策在促进县域城乡融合发展和增强城市活力方面同样发挥了积极作用。基于以上结论,得出以下政策启示:

首先,深入统筹推进农村土地制度改革。本文的研究表明,“三块地”改革试点中单项改革试点政策效果与新一轮土地改革整体相比明显较差,即土地改革的统筹推进与整体效能显现有利于显化强县富民的政策成效;同时,在对不同时间截止的试点政策效果进行分析中发现,三项试点中对平衡国家、集体、个人三者之间收益的有效办法还不够。因此在保持一定政策延续性的基础上要加大对综合性问题的探索力度,特别增强“三块地”改革的系统性、整体性、协调性研究以及探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的土地增值收益有效调节机制,在保障试点成果和农民利益的同时,总结土地改革试点经验并逐步扩大试点范围,最大程度地释放新一轮土地制度改革的综合效应。

其次,加强土地改革中相关配套机制建设。在本文的影响机制研究中发现,“三块地”改革能够通过招商引资和产业结构优化实现县域经济的壮大,同时凭借财富积累和公共服务的提升实现居民生活水平的上涨。除此之外,改革还带来了县域城镇化的发展和人口活跃度的提升。因此,要想更好实现土地改革的政策效果,要完善城乡融合发展机制。一方面要优化营商环境,让农民集体充分利用集体经营性建设用地资源招商引资;推动产业转型升级,支持农产品加工业、乡村旅游业和特色产业的发展,提高县域经济的竞争力和可持续发展能力。另一方面要加快户籍制度改革和完善社会保障制度,促进城乡要素平等交换、双向流动,让土地改革更加惠及人民,加快推动实现乡村振兴。

最后,建立有为政府和有效市场耦合机制。本文通过研究“三块地”改革试点对强县富民的政策成效,从侧面证明了政府在新一轮土地改革中发挥的主导作用。但基于行政机构规模和行政区划级别的异质性分析表明,在土地流转效率更高的地区政策效果更加明显。因此,在新一轮土地改革结束和《中华人民共和国土地管理法》正式实施后,要逐步转变政府在土地改革过程中的职能。一方面由政府引导土地经营权有序流转,提高政府对农地流转的治理能力,同时发展农业适度规模经营,提高土地流转的效率。另一方

<sup>①</sup> 本文从聚汇数据网上手工整理出2010—2020县域年均房价数据作为县域房价指数,数据来源: <https://www.gotohui.com/>; 灯光数据采用校正后的中国范围内NPP-VIIRS逐月夜间灯光数据(2012—2021年),以年度均值衡量,数据来源: <https://eogdata.mines.edu/products/vnl/>。

面,支持地方根据实际情况开展改革创新,探索符合自身特点的土地改革路径,总结推广成功的土地流转模式和解决农地细碎化问题的做法,不断推进在土地要素配置中有效市场和有为政府的更好结合。

#### 参考文献:

- [1]弘扬焦裕禄精神,继续推动教育实践活动取得实效[N].人民日报,2014-03-19(01).
- [2]王庆日,陈美景,仲济香.土地要素市场化改革:产权基础、流转路径与收益分配[J].中国土地科学,2021,35(12):109-118.
- [3]田世野,李萍.发展视域下中国农村土地产权制度的变迁——基于两种产权理论比较[J].学术月刊,2021,53(12):74-84.
- [4]KIMURA S,OTSUKA K,SONOBE T, et al.Efficiency of land allocation through tenancy markets: evidence from China[J].Economic development & cultural change,2011,59(3):485-510.
- [5]BESLEY T.Property rights and investment incentives: theory and evidence from Ghana[J].Journal of political economy,1995,103(5):903-937.
- [6]THOMAS REARDON.Using evidence of household income diversification to inform the study of the rural nonfarm labor market in Africa[J].World development,1997,25(5):735-747.
- [7]许庆,刘进,钱有飞.劳动力流动、农地确权与农地流转[J].农业技术经济,2017(5):4-16.
- [8]周南,许玉韫,刘俊杰,等.农地确权、农地抵押与农户信贷可得性——来自农村改革试验区准实验的研究[J].中国农村经济,2019(11):51-68.
- [9]李韬,陈丽红,杜晨玮,等.农村集体经济壮大的障碍、成因与建议——以陕西省为例[J].农业经济问题,2021(2):54-64.
- [10]徐升艳,陈杰,赵刚.土地出让市场化如何促进经济增长[J].中国工业经济,2018(3):44-61.
- [11]DEININGER K,JIN S,LIU S,et al.Property rights reform to support China's rural-urban integration: household-level evidence from the Chengdu experiment[J].Australasian agricultural and resource economics,2020,64(1):30-54.
- [12]XUN HE.The Impact of land tenure arrangement on China's urban-rural migration[EB/OL]. (2021-07-12)[2023-11-02].  
[https://www.researchgate.net/publication/353441748\\_The\\_Impact\\_of\\_Land\\_Tenure\\_Arrangement\\_on\\_China%27s\\_Urban-Rural\\_Migration](https://www.researchgate.net/publication/353441748_The_Impact_of_Land_Tenure_Arrangement_on_China%27s_Urban-Rural_Migration).
- [13]LAGAKOS D,MOBARAK A M,WAUGH M E.The welfare effects of encouraging rural-urban migration[J].Econometrica,2023,91(3):803-837.
- [14]CARTER M R,YAO Y.Local versus global separability in agricultural household models: the factor price equalization effect of land transfer rights[J]. American journal of agricultural economics,2002,84(3):702-715.
- [15]王克强,杨亚炫,刘红梅,等.集体经营性建设用地入市影响城乡融合发展研究[J].农业技术经济,2023(2):45-63.
- [16]张聪,龙花楼.农村“三块地”改革对县域城乡融合发展的影响研究——基于准自然实验的证据[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2024,45(5):121-133.
- [17]TAN R,WANG R,NICO HEERINK.Liberalizing rural-to-urban construction land transfers in China:distribution effects[J].China economic review,2020,60:101147.
- [18]张云辉,汪洋.“三块地”改革对县域经济发展的影响研究[J].农林经济管理学报,2022,21(6):754-764.
- [19]钱忠好,牟燕.征地制度、土地财政与中国土地市场化改革[J].农业经济问题,2015,36(8):8-12+110.
- [20]陈昌玲,诸培新,许明军.治理环境和治理结构如何影响宅基地有偿退出——基于江苏省阜宁县退出农户集中安置模式的案例比较[J].中国农村经济,2023(8):168-184.
- [21]罗必良,李尚蒲.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[J].农业经济问题,2023(9):19-36.
- [22]郭冬梅,陈斌开,吴楠.城乡融合的收入和福利效应研究——基于要素配置的视角[J].管理世界,2023,39(11):22-46.
- [23]赵黎.发展新型农村集体经济何以促进共同富裕——可持续发展视角下的双案例分析[J].中国农村经济,2023(8):60-83.

- [24]曲颂,仲鹭勃,郭君平.宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探释[J].中国农村经济,2022(12):73-89.
- [25]郭君平,仲鹭勃,曲颂,等.宅基地制度改革减缓了农房闲置吗?——基于PSM和MA方法的实证分析[J].中国农村经济,2020(11):47-61.
- [26]严金明,迪力沙提,夏方舟.乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J].改革,2019(1):5-18.
- [27]曹守慧,孙飞,丁士军.宅基地流转对居民家庭消费的影响研究[J].农业技术经济,2023(1):17-31.
- [28]董新辉.新中国70年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向[J].中国农村经济,2019(6):2-27.
- [29]牛坤在,许恒周,鲁艺.宅基地制度改革助推共同富裕的机理与实现路径[J].农业经济问题,2024(1):84-94.
- [30]张起慧.农村土地制度改革对县级政府财政压力的影响研究——基于“三块地”改革试点的准自然实验[J].云南农业大学学报(社会科学版),2024,18(6):140-145.
- [31]王健,冯雨豪,吴群.“三块地”改革是否影响地方政府土地财政收入[J].农村经济,2022(2):25-36.
- [32]JEFFERY CHANG, YUHENG WANG, WEI XIONG. Price and volume divergence in China's real estate markets: the role of local governments[EB/OL]. (2024-06-05) [2024-12-10]. <https://wxiong.mycpanel.princeton.edu/papers/Land.pdf>.
- [33]许庆,陆钰凤.非农就业、土地的社会保障功能与农地流转[J].中国人口科学,2018(5):30-41+126-127.
- [34]芦千文,杨义武.农村集体产权制度改革是否壮大了农村集体经济——基于中国乡村振兴调查数据的实证检验[J].中国农村经济,2022(3):84-103.
- [35]林嵩,谷承应,斯晓夫,等.县域创业活动、农民增收与共同富裕——基于中国县级数据的实证研究[J].经济研究,2023,58(3):40-58.
- [36]平稳推进农村土地制度改革(政策解读)[N].人民日报,2015-01-11(02).
- [37]牛志伟,许晨曦,武璞.营商环境优化、人力资本效应与企业劳动生产率[J].管理世界,2023,39(2):83-100.
- [38]江艇.因果推断经验研究中的中介效应与调节效应[J].中国工业经济,2022(5):100-120.
- [39]DI BU, YIN LIAO. Land property rights and rural enterprise growth: evidence from land titling reform in China[J]. Journal of development economics, 2022, 157: 102853.
- [40]蔡继明.城乡融合发展与土地制度改革[EB/OL]. (2024-11-04) [2024-12-21]. <https://iugsd.tsinghua.edu.cn/news/view?id=875>.

## **Rural Land System Reform and Strengthening Counties and Enriching People --Also on the Integrated Development of Urban and Rural Areas in Counties Yu Aizhi, Wang Yang**

**Abstract:** Unifying the strength of counties and the enrichment of people is an important part of improving the quality and efficiency of county development, and it is also a necessary way to achieve common prosperity. Based on the national county statistics from 2007 to 2020, this paper constructs a quasi-natural experiment based on the comprehensive pilot reform of "three pieces of land", and adopts a DID model to identify the policy effectiveness and its mechanism of the pilot reform of "three pieces of land" to promote the county's economic growth and the improvement of the living standard of the residents. The results show that pilot reform of "three plots of land" mainly realizes the policy effect of "strengthening the county and enriching the people" through the mechanisms of "strengthening the county through industry" and "guaranteeing the enrichment of the people". Heterogeneity analysis shows that the size of grassroots administrative agencies and land fragmentation affect the process of land factor marketization. In addition, administrative divisions and the configuration of living facilities also affect land transfer behavior. Further analysis finds that the "three pieces of land" reform also plays a positive role in promoting common prosperity between urban and rural areas, accelerating county-level urbanization, and enhancing urban vitality. Therefore, in the process of agricultural and rural modernization, further deepening land system reform can not only inject new vitality into county-level economic development, but also serve as an effective pathway for promoting integrated urban-rural development.

**Keywords:** Land Reform; County Development; Residents' Income; Urban-Rural Integration

(收稿日期:2025-01-05 责任编辑:朱文佩)