

行政区划改革如何差异化影响土地资源配置

张星铜， 余华义， 侯玉娟

〔摘要〕 行政区划体系和土地要素在区域协调发展中发挥着不可替代的作用。撤县设区是中国行政区划改革的重要形式，而现有研究却较少关注在不同城市和地域实施撤县设区导致的地方政府土地出让行为分化。本文的理论框架阐释了在土地财政和发展激励下，不同类型的撤县设区如何差异化影响地方政府土地供应策略，进而影响土地资源在类型和空间上的配置。基于微观土地交易数据，本文发现：撤县设区导致全国城市住房用地出让面积增加，提升了土地出让金总额；撤县设区使得住房地价上升、工业地价下降，扩大了两种地价间的“剪刀差”；撤县设区后，东部地区和大城市通过维持用地供应规模，推高住房地价并压低工业地价；中西部地区和小城市则通过扩大住房用地供给来增加土地出让收入，并缩减工业和基础设施用地供应规模；靠近城市中心的撤县设区强化了集聚效应，而远离城市中心的撤县设区则导致住房用地规模扩张和基础设施用地供应减少。本文从理论与实证层面探析了行政区划改革对土地资源配​​置的分化效应，为优化地方财政体制、发展激励、行政区划设置及土地资源配​​置效率提供了政策镜鉴。

〔关键词〕 撤县设区； 地方政府； 土地财政； 土地市场； 土地资源空间配置

〔中图分类号〕 F427 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1006-480X(2025)04-0080-19

一、引言

行政区划是国家治理的重要组成部分，塑造了行政管理的基本空间格局。“行政区划本身也是一种重要资源，用得好就是推动区域协同发展的更大优势，用不好也可能成为掣肘”。^①2022年6月22日，中央全面深化改革委员会第二十六次会议审议通过《关于加强和改进行政区划工作的意见》，强调要加强党中央对行政区划工作的集中统一领导，提升行政区划设置的科学性、规范性、有效性，确保行政区划设置和调整同国家发展战略、经济社会发展、国防建设需要相适应。行政区划改革已经上升到中央顶层设计的层面。城市化进程中，许多地方实施了旨在促进要素流动和集聚、推动经济发展的撤县设区改革。虽然过去诸多文献揭示了撤县设区对推动要素集聚、经济增长和

〔收稿日期〕 2024-09-29

〔基金项目〕 国家自然科学基金面上项目“教育资源配置对住房市场的影响机制研究：理论模型、实证证据及福利效应”（批准号 72374203）。

〔作者简介〕 张星铜，中国人民大学财政金融学院助理教授，经济学博士；余华义，中国人民大学公共管理学院教授，经济学博士；侯玉娟，中国农业发展银行博士后科研工作站博士后，经济学博士。通讯作者：余华义，电子邮箱：rucyhy@gmail.com。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文责自负。

^① 参见中共中央文献研究室：《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第250页。

促进市场一体化等方面的正面效果(邵朝对等,2018;魏守华等,2020; Han and Wu, 2024),但不可否认,部分撤县设区改革因缺乏科学论证和未能因地制宜,加之各级政府利益博弈,对当地经济和社会造成了一定的负面影响(赵聚军和章烁晨,2024)。此外,撤县设区后城市空间无序扩张、重复建设和地方债务扩张等问题也不容忽视(张莉等,2017;吉富星等,2024)。在人口流动加快、城镇化进程深化以及区域间经济社会发展不平衡的背景下,优化行政区划始终是重要的现实问题。如何因地制宜优化行政区划,确保区划调整服务于国家战略目标和地方发展实际,成为政策制定者面临的重要任务。深入探究行政区划改革的效应机制及其理论基础,并基于区域分化视角,系统考察其不同区域和城市类型中的效果差异,具有重要的理论价值和现实意义。

在区域协调发展中,行政区划体系和土地要素发挥着不可替代的作用。行政区划改革带来的城市空间和法律地位的改变,不仅影响了市场要素流动,也重塑了城市土地利用类型。在这一过程中,土地作为不可移动的经济活动载体和核心生产要素,其重要性愈发突出。长期以来,地方政府在推动经济发展过程中表现出对土地的高度依赖(刘元春和陈金至,2020;刘守英等,2022)。地方政府通过土地财政推动经济增长和城镇化进程的“以地谋发展”模式表现出两方面特征:一方面,通过压低工业地价、提升工业用地比例招商引资,推动当地工业化和经济发展(王之等,2024);另一方面,通过限制住房用地供应来抬高其价格,继而利用高额土地出让收入和土地抵押融资来推动城市基础设施建设和产业发展(刘元春和陈金至,2020;梅冬州和王志刚,2023)。值得注意的是,中国各地区土地财政依赖程度不一,导致地方政府土地经营策略呈现较大差异。

随着中国经济进入“新常态”,“以地谋发展”模式显现出一些问题。总体而言,地方政府倾向于通过“以地招商”获取短期直接投资收益,忽视了经济发展的质量,土地利用效率不高(刘元春和陈金至,2020);限制供应住房用地和“以地生财、以财养地”的做法推高了房价,加剧了土地财政依赖和地方债务风险(刘守英等,2022)。从空间角度看,土地资源和区域经济发展要求错配的问题尤为突出。一方面,低效企业占用了大量土地(张莉等,2024);另一方面,城市建设用地指标向逆人口集聚方向配给,居住用地需求得不到满足(余吉祥和沈坤荣,2019)。为支持中西部地区经济发展,供地指标向这些地区倾斜,而经济发达、人口集聚程度更高的东部地区、大城市新增用地指标较为有限(赵扶扬和陈斌开,2021)。这种土地供应与区域经济发展的错配是导致城市内部空间结构低效扩张的重要原因(Wang et al., 2020)。

近年来,中央对土地资源的优化配置日益重视。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》指出,要优化土地管理,健全同宏观政策和区域发展高效衔接的土地管理制度,优先保障主导产业、重大项目合理用地,使优势地区有更大发展空间,并强调要优化城市工商业土地利用。行政区划改革与土地资源配置高度关联。行政区划改革通过调整行政空间和管理权限,影响土地规划、管理和开发方向,重塑其开发潜力和市场价值。行政区划改革后,地方政府对不同土地市场的干预方式和效果可能存在显著差异。作为行政区划改革的重要形式,撤县设区对不同区域和类型城市政府的土地经营行为及土地市场具有分化影响,现有文献对此尚缺乏深入分析。本文试图厘清以下重要问题:①撤县设区后,不同区域和类型的城市政府是增加还是减少土地供应;②撤县设区如何影响不同区域和类型城市政府的土地出让收入,是否加剧其对土地财政的依赖;③撤县设区后,住房、工业和基础设施用地出让比例会有什么调整;④撤县设区对不同类型土地的价格会产生什么影响,是否能缩小住房和工业地价的“剪刀差”;⑤不同区位和类型的撤县设区对地方,特别是对发达地区与土地资源丰富但经济基础薄弱的中西部地区、中小城市和远离市中心的区域,土地要素配置精准性和利用效率会产生何种分化效果。

本文构建了一个理论框架,探讨撤县设区如何在土地财政和土地引资目标下,通过改变地方政府的约束激励机制和上下级政府间职能关系影响土地供应策略,进而影响土地市场的运行。基于此框架,本文采用2009—2019年的全国微观土地交易数据,运用双重差分模型,考察撤县设区对各类土地资源配置的影响及其机制,探讨了不同用途、地区和城市规模下的异质性效应。本文的边际贡献体现在以下方面:①构建了完整的理论框架,阐释撤县设区如何通过调整政府间约束激励和资源禀赋,影响地方政府土地经营行为及土地市场内在运行机理;②超越对整体效应的关注,强调不同区域和类型撤县设区对地方政府土地供应策略的差异化影响,揭示土地资源配置分化形成机制;③将城市空间结构纳入分析,系统考察撤县设区引发的城市空间结构变迁对土地资源配置的影响机制;④揭示行政区划改革中地方政府土地出让行为的分化逻辑,为优化区划体系、深化土地制度改革及协调央地财政分配与激励体系提供镜鉴。

二、文献综述

1. 地方政府土地出让动机与供地策略

在中国现有的土地制度安排下,地方政府掌握土地经营权,在土地一级市场上拥有垄断地位。学术界对地方政府土地出让行为主要有两种解释:以财税激励为核心的土地财政假说和以经济发展为导向的土地引资假说。

土地财政假说认为,政府经营土地的目标在于获取高额土地出让金。一方面,土地出让金作为预算外收入,解决了分税制改革后地方政府财权事权不匹配产生的财政压力(孙秀林和周飞舟,2013);另一方面,地方政府在弥补财政缺口基础上仍存在主动经营土地的可能性,通过高价出让住房用地获取的高额土地出让收入促进基础设施建设,实现“以地生财、以财养地”的正反馈机制(刘元春和陈金至,2020)。土地财政假说框架下,地方政府会根据土地用途的财政收入时间特征来安排土地供给:住房用地产生一次性收入,工业用地提供持续性税收。当工业用地的长期税收足以补偿初始价格折扣时,地方政府倾向于住房用地的“不饱和供应”,即减少住房用地而扩大工业用地供应,以实现财政收入最大化(He et al., 2022)。然而,学术界对土地财政的根源存在争议:一种观点认为,地方政府因财政收支压力依赖土地出让收入(孙秀林和周飞舟,2013);另一种观点强调,土地财政源于地方政府为追求政绩而产生的投资冲动(范子英,2015)。

土地引资假说认为,地方政府不仅关注土地出让收入,还将土地作为促进经济增长和提升政绩的重要工具(He et al., 2016)。这种动机驱使地方政府在土地资源配置中进行干预和扭曲,以满足其多重目标(刘守英等,2022)。在财政激励和经济发展动机共同作用下,地方政府往往采用“剪刀差”供地策略:一方面,高价出让住房用地;另一方面,低价出让工业用地以吸引优势产业或品牌企业落户(王之等,2024)。部分文献关注了基础设施建设在土地配置中的作用,地方政府通过将部分土地财政收入投入其中,推动土地升值并增强财政收益(梅冬州和王志刚,2023)。此外,土地引资与官员晋升机制、财税制度和金融制度产生激励相容,被认为是推动中国特色工业化的关键变量,带动了地区经济发展(刘元春和陈金至,2020)。然而,现有文献在讨论地方政府土地出让行为时,常将地方政府抽象为同质主体,对不同地方政府供地策略的差异性关注不足。首先,已有文献忽视了行政区划对地方政府土地出让动机和供地策略的影响。而行政区划特征决定了政府在行政级别和土地管理权限上的差异,也影响其财政压力和发展动机(邵朝对等,2018)。这可能使不同行政区划上的地方政府在土地出让策略上表现出显著差异。其次,不同区域和类型城市因资源禀赋、产业基础和发展

阶段的差异,地方政府对土地财政的依赖程度有很大差异(赵扶扬和陈斌开,2021),其在土地市场上的行为也可能呈现显著差异。文献很少直接讨论具有不同禀赋的地方政府在供地策略上的差异。

一些文献认为,土地引资可能引发资源配置扭曲、财政可持续性和产业结构失衡等问题(王媛和杨广亮,2016;梅冬州和王志刚,2023;张莉等,2024)。此外,土地引资还可能加剧环境污染(金刚等,2022),放大对宏观经济波动的影响(赵扶扬等,2021)。部分文献注意到,土地资源禀赋通过影响地方政府行为间接作用于当地经济社会发展。文雁兵(2018)认为,充裕的土地储备可能诱使地方政府过度依赖土地并形成“掠夺性”的“以地生财”倾向,表现出“土地资源诅咒”。

2. 撤县设区的政策效果

行政区划调整如何影响区域经济发展是已有文献关注的重要议题。首先,行政区划变更重构权力分配格局,导致地方财政留存率和政策自主性的变化,进而影响地方政府为投资项目创造便利条件的能力(Jia et al., 2021)。其次,行政区划调整通过改变行政等级,影响中央对当地的政策倾斜和优惠,进而对经济发展产生影响(韦欣等,2021)。最后,行政区划调整通过对要素流动和集聚、产业协调等施加影响而对区域发展产生影响(邵朝对等,2018;余华义等,2021)。

撤县设区作为重要的行政区划调整方式,其经济效应受到学术界广泛关注,但结论仍存在争议。有研究认为,撤县设区推动了经济增长和资源配置优化,提高了就业和人均收入水平,促进了人口城市化和企业生产率提高(唐为和王媛,2015;Han and Wu, 2024),激发了企业的创新活力(陈熠辉等,2022),缓解了房价上涨压力(张清源等,2018)。但也有研究认为,撤县设区推升了辖区内房价(王丰龙和张传勇,2017),加剧了企业的融资约束程度(卢盛峰和陈思霞,2017),弱化了原县政府财政自主权和税收积极性,将经济发展与基础设施建设压力上移至市级政府,加剧了后者的财政压力(范子英和赵仁杰,2020),推动了地方隐性债务规模扩张(吉富星等,2024)。

撤县设区影响经济绩效主要通过地方政府“看得见的手”实现,而已有文献对政府在此过程中扮演“援助之手”还是“攫取之手”尚存争议。Han and Wu(2024)认为,撤县设区增强了市级政府统筹权力,促进了经济增长,降低了边界效应;而邵朝对等(2018)认为,其以生产率降低和资源错配加剧为代价。现有研究主要聚焦于撤县设区的全国平均效果,仅有少数个案研究探讨了其区域性影响(赵聚军和章烁晨,2024),而对撤县设区效果在不同区域间的分化缺乏系统性分析。

地方政府“看得见的手”通常依赖其对土地市场的调控与干预实现。已有文献从中央和地方博弈视角研究土地出让行为,发现地方政府对中央土地市场化改革政策配合度不高(杨其静等,2021),在用地政策上并未完全贯彻中央产能限制措施(杨其静和吴海军,2016),且倾向于将工业用地配置给地方重视但中央未强调的产业(张莉等,2017)。然而,撤县设区改革更多涉及市级和区县级政府之间的权责调整,而不是中央和地方之间的博弈。目前仅有少数文献涉及撤县设区对地方政府土地出让的影响。邵朝对等(2018)将撤县设区带来的粗放型经济增长归因于政府经营土地获取高额土地出让金,扩大了土地出让规模,吸引低生产率企业进入。然而,该研究并未从撤县设区对市和区县两级政府权责调整的角度分析政府行为机制变动及其影响土地市场运行的内在逻辑;仅从城市总体的视角分析土地出让价格、规模和出让金收入的变化,并未区分住房用地和工业用地的供地策略差异。

综上所述,现有研究虽广泛探讨了撤县设区对经济绩效的影响,但较少关注其如何改变地方政府土地出让行为。鉴于土地是承载经济活动的基础要素,这一研究缺口限制了对行政区划变革如何重塑土地市场的深入理解,也制约了区划调整政策效果评估的全面性。既有文献中,地方政府往往被简化为同质化的主体,但行政区划体系下地方政府的异质性不容忽视。撤县设区不仅涉及行政区划体系的重构,更是深层次地改变了地方政府的激励机制和财政负担,可能使地方政府在土地

供应规模、出让价格、用地结构等多个方面发生改变。然而,关于撤县设区如何具体影响地方政府的土地出让行为,是否加剧土地资源的“资源诅咒”效应,是否强化土地财政依赖,以及对不同类型土地价格和土地资源配置的具体影响等问题,既有文献缺乏深入研究。

三、理论框架

撤县设区不仅涉及城市发展空间的扩展,还涉及县级与市级政府职能和管理权限的调整。一方面,这一改革重构了行政关系,将县级土地出让权集中到市级政府,影响了区域内不同类型土地的供给;另一方面,改变了原县域的发展定位,一定程度减少了要素流动限制,从而影响不同类型土地的需求。然而,因不同区位土地资源禀赋存在差异,撤县设区对地方政府供地行为和土地需求的影响存在差异,导致其对不同地域和类型土地市场产生了分化效应。

1. 撤县设区后地方政府住房用地供应策略调整对住房用地市场均衡的影响

在中国现行土地制度下,地方政府控制着当地土地供应,使其能够在特定时期通过调整土地供给弹性来影响住房用地市场均衡。然而,地方政府供地过程中需承担包括征地、储备以及配套基础设施建设等成本。一般而言,地方政府不会低于供地成本出让住房用地,即存在一个最低的供给价格 $\underline{P}$, 而供地数量受到指标约束。因此,土地市场存在一个住房用地量下限 $\underline{Q}$ 和上限 $\bar{Q}$ 。于是,地方政府的住房用地供给量 Q_s 和住房用地价格 P 之间的函数关系可写为:

$$Q_s = \alpha(P - \underline{P}) + \underline{Q}, \quad Q_s \leq \bar{Q} \quad (1)$$

其中, α 为地方政府在一定时期内可以调整的土地供给弹性系数, $\alpha > 0$, 且值越大, 意味着土地供给弹性越大。开发商的成本 C^H 和住房供给量 Q_s^H 之间的函数关系可写为:

$$C^H = F + cQ_s^H, \quad c = c_0 + P \quad (2)$$

其中, F 为开发商的固定成本, c 为边际成本, c_0 为其他生产要素成本(如建材及人工费)。

假定居民的住房需求量 Q^H 与房价 P^H 之间呈线性关系, 即:

$$Q^H = \beta_0 - \beta_1 P^H \quad (3)$$

地方政府一般会规定住房项目的容积率, 假定容积率为 ϕ , 则住房用地供给量和住房的转换比例为 $Q_s^H = \phi Q_s$ 。在给定住房供给量情况下, 房价可由上式的住房需求函数改写为:

$$P^H = \beta_0/\beta_1 - 1/\beta_1 \times Q_s^H \quad (4)$$

因而, 在住房用地供给没有达到上限时, 开发商的利润函数可写为:

$$R = P^H Q_s^H - C^H = (\beta_0/\beta_1 - 1/\beta_1 \times Q_s^H) Q_s^H - F - \left[c_0 + \underline{P} + (Q_s^H/\phi - \underline{Q})/\alpha \right] \quad (5)$$

由利润最大化条件可推导出开发商最优住房供给量为:

$$Q_s^{H*} = \frac{\alpha\phi(\beta_0/\beta_1 - \underline{P} - c_0) + \phi \underline{Q}}{2(\alpha/\beta_1 \times \phi + 1)} \quad (6)$$

此时, 政府最优土地供应量 Q_s^* 和最优住房用地价格 P^* 分别为:

$$Q_s^* = \frac{\alpha(\beta_0/\beta_1 - \underline{P} - c_0) + \underline{Q}}{2(\alpha\phi/\beta_1 + 1)} \quad (7)$$

$$P^* = \underline{P} + \frac{\alpha(\beta_0/\beta_1 - \underline{P} - c_0) - (2\alpha\phi/\beta_1 + 1) \underline{Q}}{2\alpha(\alpha\phi/\beta_1 + 1)}$$

由于地方政府不会低于 $\underline{P}$ 出让住房用地, 因而有: $\frac{\alpha(\beta_0/\beta_1 - \underline{P} - c_0) - (2\alpha\phi/\beta_1 + 1)\underline{Q}}{2\alpha(\alpha\phi/\beta_1 + 1)} \underline{Q} > 0$, 即:

$$\underline{P} < \beta_0/\beta_1 - c_0 - \left(\frac{2\phi}{\beta_1} + \frac{1}{\alpha} \right) \underline{Q} \quad (8)$$

虽然地方政府供应住房用地时受供地成本和数量上限的双重约束, 但在拥有供地自主权的条件下, 其仍可在特定时期内调整住房用地的供给弹性系数 α 。即政府为获得更高的土地出让收入, 可主动调整住房用地供给弹性, 具体方式包括主动增减住房用地供给、增减土地出让中工业用地和基础设施用地的比重等。对式(7)的 Q_s^* 求偏导, 结合式(8), 可得:

$$\frac{\partial Q_s^*}{\partial \alpha} = \frac{\beta_0/\beta_1 - \underline{P} - c_0 - \phi/\beta_1 \times \underline{Q}}{2(\alpha\phi/\beta_1 + 1)^2} \frac{\partial Q_s^*}{\partial \alpha} > \frac{(2\phi/\beta_1 + 1/\alpha)\underline{Q} - \phi\underline{Q}/\beta_1}{2(\alpha\phi/\beta_1 + 1)^2} > 0 \quad (9)$$

这表明, 地方政府最优土地出让量是住房用地供给弹性系数 α 的增函数。对式(7)的 P^* 求偏导可得:

$$\frac{\partial P^*}{\partial \alpha} = \frac{-\phi/\beta_1(\beta_0/\beta_1 - \underline{P} - c_0)}{2(\alpha\phi/\beta_1 + 1)^2} - \frac{\phi\underline{Q}/\beta_1}{\alpha(\alpha\phi/\beta_1 + 1)} + \frac{(2\alpha\phi/\beta_1 + 1)^2 \underline{Q}}{2\alpha^2(\alpha\phi/\beta_1 + 1)^2} \quad (10)$$

然而, 式(10)并不恒正或恒负, 其随着 α 的增大而先为正后为负,^①即地方政府最优土地出让价格是随着 α 的增大而先递增后递减。

对地方政府的最优住房用地出让收入 $R_L^* = P^*Q_s^*$ 求偏导, 有:

$$\begin{aligned} \frac{\partial R_L^*}{\partial \alpha} = & \frac{1}{4\alpha^2(\beta_1 + \alpha\phi)^3} + \alpha^2\beta_1 \left[\beta_0^2 + c_0^2\beta_1^2 - \underline{P}^2\beta_1^2 + 2c_0\underline{Q}\beta_1\phi + 4\underline{Q}^2\phi^2 - 2\beta_0(c_0\beta_1 + \underline{Q}\phi) \right] \\ & \left\{ \underline{Q}^2\beta_1^3 + 3\underline{Q}^2\alpha\beta_1^2\phi - \alpha^3\phi \left[\beta_0^2 - 2\beta_0(c_0\beta_1 + 2\underline{P}\beta_1 + \underline{Q}\phi) + \right. \right. \\ & \left. \left. \beta_1(c_0^2\beta_1 + 4c_0\underline{P}\beta_1 + 3\underline{P}^2\beta_1 + 2c_0\underline{Q}\phi + 4\underline{P}\underline{Q}\phi) \right] \right\} \end{aligned} \quad (11)$$

由 α 的定义及式(8)可知, α 取值范围为 $1/\left[(\beta_0/\beta_1 - c_0 - \underline{P})/\underline{Q} - 2\phi/\beta_1\right] < \alpha < 1$ 。但最优土地出让收入 R_L^* 对 α 的偏导的符号可正可负, 即式(11)可能为正, 也可能为负。该式的符号受住房供给弹性 β_1 、住房供给曲线截距 β_0 、容积率 ϕ 、供地上限 $\bar{Q}$ 和最低住房用地供给价格 $\underline{P}$ 的影响。

根据式(11), 最优住房用地出让收入 R_L^* 与土地供给弹性 α 并非单调关系, 即撤县设区引发住房需求增长后, 地方政府可能通过调整(增大或减小)土地供给弹性来提升出让收入。这种调整策略仍需满足式(9)和式(10)的约束条件。但是, 两式并未考虑均衡点落入住房用地供给曲线垂直段的情形。尤其是当供给曲线比较陡峭时, 地方政府减小土地供给弹性后, 最终的均衡点 (P^*, Q_s^*) 可能位于供给曲线垂直部分。

地方政府调整土地供给弹性后, 住房用地市场长期均衡的可能结果如图1所示。该图考虑了地方政府调整土地供给弹性 α 后房地产开发商的反应。地方政府降低住房用地供给弹性会刺激房市看涨预期, 提升开发商土地需求; 反之, 提高供给弹性则导致开发商土地需求下降。图1中, A 为最初均衡点, A' 为撤县设区后地方政府不调整住房用地供给弹性时的短期均衡点, B 为撤县设区后地方政府调整土地供给弹性时的长期均衡点。撤县设区后, 如果地方政府提高土地供给弹性, 最终均衡为图1(a)或(b)两种情况; 如果地方政府降低土地供给弹性, 则会出现图1(c)或(d)的情况。现实中, 撤县设区后地方政府选择提高或降低住房用地供给弹性取决于当地土地资源禀赋。土地

① 具体推导过程参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

资源稀缺地区,地方政府倾向降低住房用地供给弹性,通过地价上涨获取出让金收入(特别是图 1(d)情况),具体方式包括减少住房用地供给、增大土地出让中工业和基础设施用地比重等。土地资源相对充裕地区,由于降低供给弹性难以引发地价上涨,地方政府更可能通过增加住房用地供给弹性获取更多出让收入,具体方式包括增加住房供给量、减少工业和基础设施用地比重等。

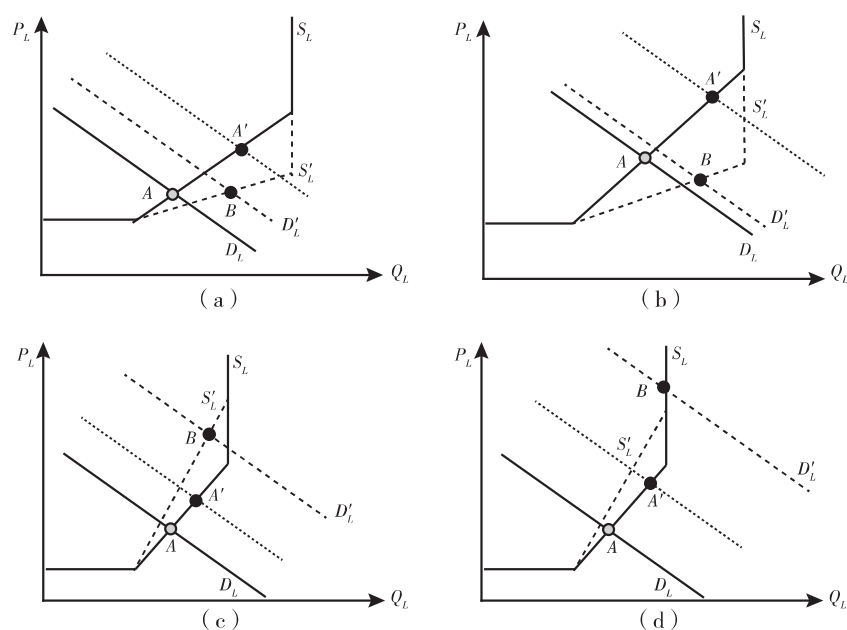


图 1 撤县设区后地方政府调整土地供给弹性对住房用地市场均衡的影响

东部地区和大城市经济发展水平高,对土地财政依赖较低,但面临更严峻的土地供给约束(赵扶扬和陈斌开,2021)。撤县设区后,地方政府能利用土地供应,推高住房用地价格进而增加财政收入。相比之下,中西部地区和中小城市土地资源相对充裕,可能面临土地“资源诅咒”,难以通过提高地价应对财政压力,只能扩大住房用地供应。从全国看,撤县设区对住房用地价格的整体影响取决于不同城市供地策略的综合效应。东部地区和大城市倾向抬高地价获利,而中西部地区和中小城市倾向增加供给弹性。但由于供给弹性大时价格变动小,且地方政府会尽量避免地价大幅下跌,预期撤县设区将推动全国住房用地价格上涨。据此,本文提出:

假说 1:撤县设区后,东部地区和大城市倾向推高住房用地价格,而中西部地区和小城市倾向维持低住房用地价格;撤县设区会推升全国整体住房用地价格。

从全国视角看,撤县设区对住房用地出让面积和土地出让收入的影响,体现为不同城市供地策略的综合效应。土地资源稀缺的东部地区和大城市倾向降低供地弹性,减少或维持住房用地供给;而土地资源充裕的中西部地区和中小城市倾向提高供地弹性,增加住房用地供给。由于东部地区和大城市的供地总规模远小于中西部地区和中小城市的总和,预期撤县设区将推动全国住房用地出让面积的增加。尽管撤县设区后中西部地区和中小城市可能扩大住房用地供给,但地方政府会平衡住房用地供应面积与地价,防止价格过度下跌。考虑到东部地区和大城市倾向推高住房用地价格,预期撤县设区将增加全国土地出让金总额。据此,本文提出:

假说 2:撤县设区使东部地区及大城市减少或维持住房用地供地面积,使中西部地区及中小城

市扩大住房用地供地面积,最终扩大全国住房用地总供地规模和土地出让金总收入。

2. 撤县设区后住房用地、工业用地和基础设施用地市场的联动均衡

撤县设区后住房、工业和基础设施用地市场具有紧密的联动均衡机制。撤县设区有助于优化营商环境,降低产品市场和企业进退壁垒,同时减少行政分割,促进要素流动(Han and Wu, 2024)。这种影响促使居民住房需求增加,引发开发商对住房用地需求增长。作为城市化进程的重要推手,撤县设区直接扩张了居民住房需求。在地方财政压力、土地储备约束及招商引资激励机制共同作用下,撤县设区后地方政府通过优化住房、工业和基础设施用地的供应规模与结构,推动土地市场形成新的联动均衡。撤县设区带来的新区建设压力促使地方政府采取双向策略:提升住房用地出让金收入,同时强化以土地为载体的招商引资。值得注意的是,虽然增加基础设施用地供给短期内减少可出让住房用地面积并降低土地出让金收入,但基础设施的改善会提高住房用地价格,进而增强对工业企业吸引力。撤县设区引发的土地市场联动效应,最终影响地方政府获取土地出让金的能力,并进一步制约其对工业企业的补贴空间。^①

与作为卖方市场的住房用地不同,工业用地市场通常呈现买方市场特征。地方政府面临财政收入目标与经济发展要求时,常采取“剪刀差”供地策略,即高价出让住房用地、低价出让工业用地,以实现“以地生财”和“以地招商”。然而,不同城市工业用地市场存在异质性,撤县设区对各地工业用地市场影响具有差异性。东部地区和大城市的县域普遍拥有优越的资源禀赋和较高经济发展水平。撤县设区后,这些地区的市级政府凭借雄厚财力和强劲发展动力,可以采取积极土地供给策略,扩大工业用地供给并压低其价格吸引企业入驻,促进产业集群形成和产业链完善。相比之下,中西部地区和中小城市县域资源禀赋相对不足、经济基础薄弱。撤县设区后,这些地区市级政府面临更大的土地财政收入约束,难以实现工业用地供应大规模扩张,也缺乏降低工业用地价格提升招商引资竞争力的政策空间。撤县设区对全国工业用地市场的供应量和价格水平的影响是一个综合性结果,取决于各地区政策实施效果的合力。据此,本文提出:

假说3:撤县设区后,东部地区和大城市的工业用地出让面积增加且价格下降,而中西部地区和中小城市工业用地出让面积减少但价格难以降低;全国工业用地出让面积和价格变动不确定。

撤县设区会对地方政府的基础设施用地供应产生影响。地方政府需在基础设施建设投入与潜在财政收益之间进行权衡。一方面,基础设施建设需要大量财政资金投入,增加基础设施用地供应会挤占可出让住房用地面积,对依赖土地财政的地方政府构成较大财政负担;另一方面,完善的基础设施能提升区域配套条件,增强对企业投资吸引力,提高居民生活质量,实现住房用地价值整体提升。尽管撤县设区增加了市级政府土地资源储备,有利于推动产业和人口集聚,但也改变了原市、县相对独立的权利关系。原本相对落后的县域转为新市辖区后,市级政府需承担更多发展责任,面临巨大的财政投入压力。撤县设区后,各地区在基础设施用地供应上可能呈现差异化路径。经济基础雄厚、财政实力强的东部地区和大城市,地方政府更可能关注基础设施的潜在收益,倾向采取“以时间换空间”策略,维持基础设施用地供应以提升区域竞争力,吸引企业投资和人口集聚,实现经济长期可持续发展;而经济基础薄弱、财政能力有限的中西部地区和中小城市,地方政府更可能关注基础设施成本,倾向减少基础设施用地供应,将有限的土地资源优先配置给住房用地,以获取更多财政收入以缓解财政压力。东部地区和大城市基础设施用地扩张或维持与中西部欠发达

① 撤县设区后住房、工业和基础设施用地市场的联动均衡图参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

地区和中小城市的收缩相互抵消,可能使全国基础设施用地供给变动不明显。因此,本文提出:

假说4:撤县设区后,东部地区和大城市会扩大或维持基础设施用地供应面积,而中西部地区和中小城市会缩减基础设施用地供应面积,全国基础设施用地出让面积变动不明显。

城市内部空间结构和邻近性在提升城市集聚经济和生产率方面发挥重要作用(Ahlfeldt et al., 2015)。距离城市中心越远,城市空间结构越趋于分散,不利于集聚经济和溢出效应的形成。因此,撤县设区对城市土地市场的影响可能因实施区域与城市中心的距离而呈现差异性。当撤县设区在靠近城市中心的县域实施时,更易形成集聚经济效应,带动土地需求,推高住房用地价格,使地方政府获得土地出让金溢价。地方政府获得土地出让金溢价和面临集聚带来的基础设施配套压力时,倾向于增加基础设施用地出让规模。但撤县设区后原县域被纳入市级城市规划,空间邻近性成为市级政府关注的重要方面。基于城市空间优化和产业升级考量,地方政府倾向通过规划手段限制靠近城市中心的原县域的工业用地扩张,以避免工业活动对城市核心区环境和生活质量产生负面影响。在这些区域,地方政府“以地招商”工业企业的意愿较低,企业需为区位带来的配套和集聚优势支付工业用地价格溢价。当撤县设区在靠近城市中心的县域实施时,预期工业用地价格会提高。相反,在远离城市中心的县域实施撤县设区时,情况则有所不同。尽管地方政府倾向通过增加土地供给来提高土地出让收入,但由于集聚效应相对较弱,撤县设区对住房用地价格的提升作用有限,制约了出让金收入的增长。在此情况下,地方政府既缺乏扩大工业用地供应的财政能力,也难以承担增加基础设施用地供应所需的资金投入。与此同时,为在区位劣势下吸引企业入驻,地方政府可能采取降低工业用地价格的措施。据此,本文提出:

假说5:靠近城市中心实施撤县设区,对住房地价和土地出让金收入有正向推升作用;远离城市中心实施撤县设区,对住房地价和出让金收入影响不明显,但对工业用地价格和基础设施用地出让面积具有负面影响。

四、模型设定与数据

1. 实证策略

本文首先采取双重差分模型估计撤县设区对城市总体地价的影响,具体如下:

$$\ln price_{idet} = \beta_0 + \beta_1 Merger_{ct} + Controls_{idet} \theta + S \times \gamma_t + \delta_d + \gamma_t + \varepsilon_{idet} \quad (12)$$

其中, i 表示地块, d 表示区县, c 表示城市, t 表示时间。 $\ln price_{idet}$ 为城市 c 辖区 d 于时间 t 出让的地块 i 单位面积价格的自然对数。 $Merger_{ct}$ 为核心解释变量,若城市 c 于时间 t 发生了撤县设区改革, $Merger_{ct} = 1$,否则为0。 β_1 衡量撤县设区对城市 i 土地交易价格的影响。考虑到遗漏区位因素及地块特征等变量将导致估计产生偏误,本文控制了地块到市中心的距离、地块面积、土地级别、土地交易方式、土地用途及土地来源等地块特征变量,用 $Controls_{idet}$ 表示。考虑到撤县设区改革可能存在的选择性问题,本文控制了相关变量及其与年度虚拟变量的交互项 $S \times \gamma_t$ 。其中, S 包括地区生产总值(GDP)、人口密度、财政收入、产业结构、人均医生数等。此外,本文还控制了地块所处区县固定效应 δ_d 和时间固定效应 γ_t 。 ε_{idet} 为误差项,标准误聚类在区县层面。

为验证撤县设区对不同类型土地的分化影响(假说3和假说4),本文依据土地用途将样本分为工业、住房和商业三类用地,并对各子样本利用式(12)估计。不同区位的撤县设区如何差异化影响地方政府在不同类型土地上的供应策略及土地市场的反应,是本文关注的重点。为此,本文还将

不同地区、不同城市及被撤县域至其市中心的距离加入交互项进行实证分析。

此外,为探究撤县设区影响政府土地出让行为的机制和结果,本文利用微观土地交易数据加总作为被解释变量,分析了撤县设区对土地出让金总额及土地出让面积的影响:

$$\ln dep_{ct} = \alpha_0 + \alpha_1 Merger_{ct} + S \times \gamma_t + \delta_c + \gamma_t + \varepsilon_{ct} \quad (13)$$

其中,被解释变量 $\ln dep_{ct}$ 表示土地出让金总额的自然对数、土地出让面积的自然对数。 δ_c 代表城市固定效应,标准误聚类在城市层面。

最后,为了探究撤县设区对土地出让市场的长期影响,本文进一步做如下估计:

$$\ln price_{idet} = \beta_0 + \sum_{k=-5}^5 \beta_k Merger_{ct}^k + Controls_{idet} \theta + S \times \gamma_t + \delta_d + \gamma_t + \varepsilon_{idet} \quad (14)$$

$$\ln dep_{ct} = \alpha_0 + \sum_{k=-5}^5 \alpha_k Merger_{ct}^k + S \times \gamma_t + \delta_c + \gamma_t + \varepsilon_{ct} \quad (15)$$

其中,当城市 c 实施撤县设区改革,且时间 t 与改革当年相距 k 年,则 $Merger_{ct}^k = 1$ 。 $k > 0$ 表示发生撤县设区之后的年份,反之则为改革之前。 $\beta_k (k \geq 0)$ 和 $\alpha_k (k \geq 0)$ 衡量撤县设区的动态影响, $\beta_k (k < 0)$ 和 $\alpha_k (k < 0)$ 衡量撤县设区之前土地出让市场的变化趋势,可以间接验证平行趋势假定是否成立。

2. 数据与变量描述

2006年5月,原中华人民共和国国土资源部发布的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》明确规定,市、县国土资源管理部门应当将经批准的国有土地使用权出让计划向社会公布,国有土地使用权出让计划以及细化的地段、地块信息应当同时在中国土地市场网(www.landchina.com)上公布。本文利用该网公示的2009—2019年全国所有区县的每笔(宗地)微观土地交易数据进行实证分析。观测样本包括电子监管码、行政区、成交金额、土地面积、地块地址、土地来源、土地等级及出让方式等信息。本文还根据公示地块的地址信息,通过调用百度地图地理编码API接口,解析地块的地理坐标,并利用ArcGIS10.6计算每个地块至其所属市中心的距离。

撤县设区调整信息来自全国行政区划信息查询平台。该平台详细记录了全国历年县级及以上行政区划变更情况,包括调整类型、批复时间等。其中,本文将撤县设区定义为撤销县或县级市设立新市辖区的行政区划调整。

为缓解城市初始经济特征可能带来的选择性问题的影响,本文控制了2009年GDP、财政收入、人口密度、产业结构、人均医生数及其时间趋势项,数据来自相关年份《中国城市统计年鉴》。为确保数据质量,本文做如下数据处理:①剔除土地出让金额和面积异常值,以及未评估土地等级的地块。②依据土地用途将样本地块划分为住房、商业、工业、基础设施等类别,并剔除用途为其他的样本。其中,基础设施用地包括科教用地、医卫慈善、公共设施、公园绿地、道路、轨道交通、机场、港口码头等用地。③鉴于城市行政区划调整的复杂性(如撤县设区常伴随城区合并、撤县设市等),为排除其他调整的影响,本文仅保留了样本期内只发生过撤县设区调整的样本作为处理组。④考虑到某些省份的特殊性和数据完整性问题,本文剔除了新疆、海南和西藏的样本。⑤剔除了2007年和2008年发生撤县设区的样本,避免预期效应。⑥以各省份2004年不变价格调整所有价格数据,并对连续变量做对数化处理。最终,本文得到了237个城市的1032625个观测值。其中,60个城市为处理组,177个城市为控制组。^①

① 相应的变量定义与描述性统计结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

五、实证分析

1. 撤县设区对土地价格的影响

本文通过式(12)估计了撤县设区对城市土地出让价格的整体影响,结果见表1。第(1)列显示,撤县设区使土地价格上升37.74%。第(2)列加入区县和时间固定效应,结果仍是撤县设区显著推升了土地出让价格。考虑到地块特征对价格的影响,第(3)、(4)列逐渐加入地块面积、出让类型、出让方式、等级、来源、距市中心距离,以及城市相关变量与时间虚拟变量的交互项,结果仍然稳健。第(4)列显示,撤县设区使城市地价上升6.84%。控制变量的回归系数符合预期。在其他条件不变的情况下,工业用地的价格相对住房用地较低,而商服用地的价格较高。通过“招拍挂”方式出让的土地相较于其他方式出让的土地价格高145.08%,存量建设用地价格相较于新增建设用地价格高12.46%。^①随着土地等级的降低和到城市中心距离的增加,地价不断下降。

表1 撤县设区对总体地价的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Merger</i>	0.3774*** (0.0721)	0.0868** (0.0432)	0.0690* (0.0379)	0.0684** (0.0336)
地块特征	否	否	是	是
$S \times \gamma_i$	否	否	否	是
区县固定效应	否	是	是	是
时间固定效应	否	是	是	是
N	735620	735620	735620	735620
调整后的 R ²	0.0065	0.3721	0.6061	0.6087

注:***、**、*分别表示1%、5%和10%的显著性水平,以下各表同。表1—5标准误聚类在区县层面。

表2列示了撤县设区对不同用途土地价格的分样本回归结果,验证了撤县设区是否加剧地方政府高价出让住房用地、低价出让工业用地的“剪刀差”供地策略。该结果部分验证了假说2和假说3。根据理论分析,撤县设区通过改变上下级政府间职能关系和土地供给体系对地方政府土地

表2 撤县设区对不同用途地价的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)
	住房	商业	商住	工业
<i>Merger</i>	0.0905* (0.0503)	0.1079** (0.0433)	0.0883** (0.0409)	-0.0454* (0.0262)
地块特征	是	是	是	是
$S \times \gamma_i$	是	是	是	是
区县固定效应	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
N	380197	131789	511994	223612
调整后的 R ²	0.6917	0.5104	0.6294	0.6501

^① 具体结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

供应策略产生影响。尽管撤县设区增加了市级政府的土地储备,但也消除了市县间的供地竞争,进一步巩固了市级政府在土地市场的主导地位。这使得市级政府能够通过降低住房用地供给弹性来抬高其价格以增加土地财政收入,同时通过压低工业用地价格来补贴企业,以促进招商引资。表2的结果显示,撤县设区推动住房用地价格上升9.05%,商业地价上升10.79%,商住整体地价上升8.83%,工业地价下降4.54%。这表明,撤县设区总体上加剧了地方政府的“剪刀差”土地供应策略。

2.撤县设区影响土地价格的空间异质性

本文探讨了撤县设区对东部和中西部地区地价的差异化影响,结果见表3。其中,*Merger×east*和*Merger×midwest*分别为撤县设区是否位于东部和中西部地区的交互项。结果显示,撤县设区加剧了东部地区地方政府的“剪刀差”土地供应策略,推高了住房用地和商住用地价格,并加大了对工业用地的价格补贴,导致工业用地价格下降;然而,撤县设区对中西部地区的住房用地、商住用地价格和工业用地价格并没有产生显著影响。这部分结果部分验证了假说1和假说3。

表3 撤县设区对不同地区地价的差异化影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	总体	住房	商业	商住	工业
<i>Merger×east</i>	0.0962** (0.0411)	0.1580** (0.0752)	0.0565 (0.0717)	0.0952* (0.0492)	-0.0571** (0.0280)
<i>Merger×midwest</i>	0.0457 (0.0506)	0.0213 (0.0563)	0.1676*** (0.0413)	0.0810 (0.0595)	-0.0250 (0.0217)
地块特征	是	是	是	是	是
$S \times \gamma_i$	是	是	是	是	是
区县固定效应	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是
N	735620	380197	131789	511994	223612
调整后的 R ²	0.6087	0.6918	0.5105	0.6294	0.6501

与中西部地区相比,东部地区的土地稀缺性更为突出。根据本文的理论框架,东部地区的市级政府在撤县设区后,土地供应的主导作用得到加强,能进一步通过降低土地供给弹性和抬高住房用地价格来确保土地出让收入,同时加大对工业用地的价格补贴,降低工业用地价格,强化招商引资。对于具有发展优势的东部地区,撤县设区在一定程度上增强了土地要素对高质量发展的保障能力。表3第(1)列显示,撤县设区对东部城市总体地价推升9.62%,在5%的水平上显著;第(2)、(4)列显示,撤县设区使东部地区住房地价和商住用地价格分别上升15.80%和9.52%;第(5)列显示,撤县设区使东部地区工业地价下降5.71%。

对于土地资源相对宽裕的中西部城市,撤县设区不足以支撑市级政府通过降低土地供给弹性、抬升住房地价来维持土地出让收入。中西部地区撤县设区带来的集聚效应较弱,导致“以地招商”吸引力相对较低,进一步降低工业地价招商引资的空间相对有限。就中西部地区而言,撤县设区并未明显增强土地要素对高质量发展的保障能力,土地要素配置的精准性和利用效率仍有待提高。结果显示,撤县设区对中西部地区的地价影响不显著。具体而言,表3第(1)列显示,撤县设区对中西部地区总体地价没有显著影响;第(2)、(4)列显示,撤县设区对中西部城市的住房用地和商住用地价格无显著影响;第(5)列显示,撤县设区对中西部地区工业用地价格的影响同样不显著。

表4列示了撤县设区对不同规模城市土地市场价格影响的异质性结果。相较于中小城市,大城市的撤县设区改革通过促进集聚效应来提高住房地价;同时,大城市面临更紧的土地供给约束,地方政府通过强化“剪刀差”土地供应策略,降低土地供给弹性来提高住房地价,获取土地出让收入溢价,并以此为基础压低工业地价以吸引投资,推动经济发展。这表明,撤县设区有助于增强大城市对高质量发展的土地要素保障能力,但在中小城市达不到这种效果,这进一步支持了假说1和假说3。具体而言,本文根据2010年人口普查数据,将市辖区常住人口超过100万的城市定义为大城市(*big*),反之则为中小城市(*small*)。第(1)列结果显示,撤县设区使大城市总体地价上升8.49%,但是对中小城市总体地价无显著影响。第(2)—(5)列基于土地用途的分析表明,这一差异主要在于撤县设区使大城市商业地价提升13.68%,商住地价上升11.84%,而工业地价下降6.62%。然而,撤县设区对中小城市商住和工业土地价格均无显著影响。

表 4 撤县设区对不同规模城市地价的差异化影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	总体	住房	商业	商住	工业
<i>Merger</i> × <i>big</i>	0.0849** (0.0430)	0.0830 (0.0626)	0.1368*** (0.0460)	0.1184** (0.0532)	-0.0662** (0.0322)
<i>Merger</i> × <i>small</i>	0.0555 (0.0503)	0.0959 (0.0704)	0.0832 (0.0696)	0.0654 (0.0570)	-0.0293 (0.0288)
地块特征	是	是	是	是	是
$S \times \gamma_i$	是	是	是	是	是
区县固定效应	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是
N	735620	380197	131789	511994	223612
调整后的 R ²	0.6087	0.6917	0.5104	0.6294	0.6501

本文进一步对发生撤县设区改革的县与市中心的距离进行异质性分析。撤县设区有助于人口和产业等要素的集聚,但集聚推动了城市空间扩张,出现分散化和多中心化趋势(Glaeser and Kahn, 2004)。从城市内部空间结构看,多中心化和分散化不利于要素的空间集聚,限制了经济增长和效率提升,且集聚经济效果随着距离增加而减弱(Combes and Gobillon, 2015)。这意味着,距离市中心越远的新市辖区,空间结构越分散,集聚成本越高,受到中心城市的溢出效应也越弱,不利于集聚效应的发挥。表5将撤县设区的原县(县级市)到市中心距离前50%样本定义为“临近市中心”(close),后50%为“远离市中心”(far),并做分组分析。结果表明,被撤县与市中心的距离影响着中心城市溢出效应和集聚效应的发挥。距离越近,越能促进要素集聚,增强土地需求,进而抬升地价;距离越远,则可能引发城市结构分散化和空间蔓延,弱化溢出效应和要素集聚,土地需求增长有限。具体而言,第(1)列中,临近市中心的撤县设区使城市总体地价提高19.67%,而远离市中心的撤县设区对地价影响不显著。第(2)—(4)列显示,临近市中心的撤县设区导致住房、商业和商住用地地价分别上升16.96%、19.20%和17.30%,而远离市中心的撤县设区并无显著影响。此外,被撤县与城市中心的距离同样对工业用地出让产生差异化影响。临近市中心区域纳入城市规划体系后,市级政府常对其工业发展实施限制性政策,以减少工业活动对居民生活和环境的负外部性。这种规制约束了地方政府在撤县设区后实施“剪刀差”策略压低工业地价的空间。因此,企

业若要在临近市中心的撤县设区区域获得工业用地,需支付额外的区位溢价。相较之下,远离市中心地区获取的辐射收益较弱,撤县设区带来的跨区域要素整合与集聚效应有限,面对新区建设和招商引资压力,地方政府倾向于压低工业地价以提升投资吸引力。第(5)列显示,靠近市中心的撤县设区使工业地价上升 5.68%,而远离市中心的地价下降 10.28%。

表 5 撤县设区对不同撤并距离城市地价的差异化影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	总体	住房	商业	商住	工业
<i>Merger</i> × <i>close</i>	0.1967*** (0.0519)	0.1696** (0.0745)	0.1920** (0.0747)	0.1730*** (0.0607)	0.0568** (0.0270)
<i>Merger</i> × <i>far</i>	-0.0333 (0.0380)	0.0025 (0.0549)	0.0536 (0.0483)	0.0075 (0.0474)	-0.1028*** (0.0322)
地块特征	是	是	是	是	是
$S \times \gamma_i$	是	是	是	是	是
区县固定效应	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是
N	735620	380197	131789	511994	223612
调整后的 R ²	0.6090	0.6918	0.5105	0.6295	0.6506

3. 撤县设区影响土地价格的机制

前文实证结果表明,撤县设区加剧了住房和工业用地价格的“剪刀差”,强化了地方政府“以地生财”和“以地招商”的激励。表 6 通过将微观数据汇总到城市层面,验证了地方政府的策略实施机制。撤县设区总体上促使地方政府扩大住房用地出让规模,增加土地出让金收入。尽管撤县设区扩大了可利用土地规模,地方政府并未增加工业用地出让面积或获取更高的工业用地出让金,而是选择压低工业用地价格,以补贴方式吸引优质高附加值企业,提升单位面积工业用地产出效率。这一结果支持了假说 2 和假说 3。撤县设区并未对基础设施用地出让面积产生显著影响。这与假说 4 的预期完全相符:撤县设区后,发达地区倾向于维持或扩大基础设施用地供应以提升竞

表 6 撤县设区对城市土地出让金和土地出让面积的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	住房		工业		基础设施
	土地出让金	出让面积	土地出让金	出让面积	出让面积
<i>Merger</i>	0.1951** (0.0874)	0.1613** (0.0743)	-0.0283 (0.0957)	-0.0503 (0.0794)	-0.1842 (0.1188)
$S \times \gamma_i$	是	是	是	是	是
区县固定效应	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是
N	2285	2285	2296	2296	2207
调整后的 R ²	0.8091	0.7134	0.7611	0.7263	0.5578

注:标准误聚类在城市层面。

争力,而欠发达地区可能缩减供应以缓解财政压力,两种效应会相互抵消。具体而言,第(1)、(2)列显示,撤县设区促使住房用地出让金总额、出让面积分别增加19.51%、16.13%,表明地方政府通过扩大住房用地规模实现出让金收入的增长。第(3)、(4)列显示,撤县设区对工业用地出让金总额和出让面积的影响均不显著。第(5)列显示,撤县设区对基础设施用地出让面积的影响系数为负但不显著。

本文的异质性分析结果揭示了撤县设区对东部与中西部地区土地利用的差异化影响。^①东部地区的撤县设区有助于提升土地要素配置精准性与利用效率,强化土地要素对优势地区高质量发展的保障功能。在土地资源相对稀缺背景下,东部地区的撤县设区政策推高了住房用地出让价格,同时降低了工业地价。值得注意的是,东部地区政府在撤县设区后维持了土地利用的集约性特征,未利用新增土地储备扩大供应以追求更高的土地出让收入。相较而言,中西部地区的地方政府在撤县设区后表现出明显的“以地生财”行为,但“以地招商”效果有限。尽管撤县设区未能明显提升中西部城市住房用地价格、降低当地工业地价(见表4),但地方政府仍选择大规模扩张住房用地供应以追求土地出让金收入增长,验证了假说2。这种做法导致对土地资源的粗放利用和过度依赖,不利于土地的集约利用和要素集聚效应的发挥。撤县设区后,中西部地区的市级政府面临更大的财政压力。为缓解这一压力,地方政府采取紧缩工业用地和基础设施用地供应的策略,即使这可能对地区长期经济发展产生不利影响。该结果与假说3和假说4的分析完全一致。具体而言,撤县设区仅使中西部地区的住房用地出让金增加了27.71%,住房用地出让面积增加了26.55%,但对东部地区无显著影响。撤县设区对东部地区的工业用地出让金总额和出让面积均无显著影响,对中西部地区的工业用地出让金总额影响不显著,但使工业用地出让面积下降了19.23%。撤县设区对东部地区基础设施用地出让面积未产生显著影响,但对中西部地区有显著负向影响。

撤县设区对不同规模城市土地出让金和出让面积的异质性影响结果显示,^②大城市与中小城市实施撤县设区后的差异显著。对于大城市,撤县设区展现出提高土地要素配置精准性和利用效率的积极效果;而对于中小城市,该政策未能显现类似积极效果,其引发的土地配置变化可能制约当地发展潜力。具体而言,撤县设区对大城市的住房用地出让面积和出让金无显著影响,但使中小城市的政府对土地要素产生明显依赖,导致土地出让面积扩张22.84%,同时推动土地出让金增加30.30%。撤县设区对大城市的工业用地出让面积和出让金均无显著影响,但导致中小城市的工业用地出让面积减少14.39%。撤县设区对大城市基础设施用地出让面积无显著影响,但导致中小城市基础设施用地出让面积减少24.07%。

城市中心对外围的辐射能力随着距离增加而衰减。考虑撤县设区区域与城市中心的距离差异后,该政策对土地出让金和出让面积的异质性影响结果显示,^③对临近城市中心的县域实施撤县设区,该政策通过促进要素集聚和规模效应,增加了土地需求,地方政府主要依靠住房用地价格上涨实现“以地生财”。相比之下,远离城市中心的县域实施撤县设区,地方政府倾向于扩大住房用地出让面积以追求土地出让收入的增加。然而,由于远离城市中心的撤县设区带来的要素集聚效应有限,住房用地价格未能有效提升。尽管住房供地面积大幅增加,但并未提升地方政府土地出让收入,呈现“粗放式”城市空间扩张特征。此外,远离城市中心的县域实施撤县设区,并未显著扩大工

① 检验结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

② 检验结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

③ 检验结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

业用地出让面积,甚至基础设施用地出让面积有所缩减。从土地配置角度考虑,撤县设区应优先选择临近城市中心、便于连片发展的县域;对于远离城市中心、难以与中心城区融合的区域,撤县设区决策需谨慎。这些发现支持了假说5。具体而言,在临近城市中心的县域实施撤县设区,虽未导致住房用地出让面积在统计意义上显著增加,但土地出让金总额增加了24.04%;在远离城市中心的县域实施撤县设区,使得住房用地出让面积增加了18.33%,但未带来土地出让金总额在统计上的显著增加。撤县设区对临近城市中心和远离城市中心县域的工业用地出让面积都没有显著影响,但使得临近城市中心县域的工业用地出让金总额提高32.67%。撤县设区对临近城市中心县域的基础设施用地出让面积无显著影响,但使得远离城市中心县域的基础设施用地出让面积下降73.59%。

4. 稳健性检验

本文分别进行了平行趋势检验、安慰剂检验、遗漏变量检验、平衡性检验以及倾向得分匹配后的回归,验证了研究结果的稳健性。^①

六、结论与政策建议

本文旨在探讨撤县设区对地方政府土地出让和土地资源配置在土地类型、城市级别和区域等方面的多维度分化。本文的理论框架阐释了在土地财政和发展激励下,不同类型的撤县设区如何差异化影响地方政府在不同类型土地上的供应策略,从而导致土地资源在类型和空间上的配置分化。本文进一步利用2009—2019年的全国微观土地交易数据,采用双重差分模型,实证验证了撤县设区对土地资源配置的分化影响及其背后的机制。研究结果显示:①撤县设区政策总体上“粗放式”地扩大了地方政府土地经营规模,增加了住房用地出让面积,提升了土地出让金收入。②尽管撤县设区促进了住房用地出让规模的扩张,却未能遏制地价上涨趋势。相反,该政策推高了城市整体地价,并促使地方政府采取“剪刀差”土地供应策略,导致住房地价明显上升、工业地价被显著压低。③撤县设区对不同地区土地市场的影响呈现明显的区域分化特征。东部地区和大城市强化了住房和工业地价“剪刀差”的供地策略,但住房用地出让面积和出让金以及工业和基础设施用地出让面积的变化均不显著;中西部地区和中小城市对土地出让的依赖加剧,住房用地出让面积和出让金总额增加,地价变化不显著,而工业和基础设施用地出让面积减少。④临近城市中心实施撤县设区有利于要素集聚,导致各类用地价格全面上涨,住房用地出让金增长;而远离城市中心地区呈现土地利用“粗放式”特征,住房用地出让面积增加但地价和出让金的变化不显著,同时工业和基础设施用地出让面积有所下降。

在飞速发展的中国,政府注重通过行政区划的改革来消除发展中的障碍,整合资源要素,从而促进经济的增长。撤县设区作为一项重要的行政区划改革,在推动城市化、城市空间扩张和经济增长的同时,也深刻影响了地方政府的土地出让策略和土地财政。本文的研究为理解行政区划改革背景下的土地资源配置提供了新视角。在中央提出“加强和改进行政区划工作”“提高土地要素配置精准性和利用效率”和推动城市更新与区域发展协调统一的背景下,基于本文研究结论,建议政府从行政区划改革、完善地方政府考核机制和优化土地资源空间配置等方面进行政策调整。①整体上慎重推进撤县设区改革,根据区域特点、城市规模和空间位置制定差异化的行政区划调整策

① 稳健性检验结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

略。研究表明,虽然撤县设区扩大了住房用地出让规模,但对土地出让金的影响不显著。在房地产市场下行和地方财政压力增大的背景下,应避免因地方利益而对区县设置进行“硬”调整,保持市辖区规模总体稳定。对能够通过撤县设区促进土地市场回升和改善财政状况的地区,政府可适度放宽行政区划调整限制,发挥好行政区划本身作为“重要资源”的作用。②完善地方政府考核机制。建议调整地方政府考核体系,弱化土地财政依赖,强化民生、教育和环境等方面的考核权重,引导地方政府从“粗放型”土地开发转向高质量发展,以充分发挥撤县设区对区域经济社会发展的积极影响。③优化地方政府融资结构。探索多元化的基础设施建设融资渠道,引入土地资产证券化、土地信托基金、土地融资租赁等创新型土地融资模式,提高土地资产流动性,减轻地方政府对土地出让收入的过度依赖,构建更加多元化和可持续的地方财政体系。④优化土地资源空间配置。推动土地出让指标跨区域市场化配置,以增加东部地区和大城市撤县设区区域的土地要素供给,稳定住房用地市场。同时,匹配产业用地供需、盘活存量建设用地,增强土地对高质量发展的保障能力。针对西部地区、中小城市和城市远郊,需强化紧凑式发展理念,避免城市蔓延和土地要素低效利用。在土地供应指标配置中,可通过确立城市增长边界、实施公交导向型开发策略,促进城市内向集约发展,优化土地利用效能。⑤深化土地制度改革,完善土地市场化出让体系。进一步健全土地市场化出让机制,促进土地要素自主有序流动,保障土地要素财产权益,激发土地市场活力,减少地方政府在土地出让过程中的非正常干预和扭曲。⑥建立行政区划调整后的土地资源整合与盘活机制。针对中西部地区及中小城市过去在撤县设区过程中出现的住房用地过度供应与商品房库存问题,政府可通过专项债、资产支持证券(ABS)、引入社会资本参与回购和运营(PPP)等方式进行资产回购、收储和运营,确保房地产市场的稳定。

〔参考文献〕

- 〔1〕陈熠辉,蔡庆丰,林海涵.政府推动型城市化会提升域内企业的创新活动吗?——基于“撤县设区”的实证发现与政策思考[J].经济学(季刊),2022,(2): 465-484
- 〔2〕范子英.土地财政的根源:财政压力还是投资冲动[J].中国工业经济,2015,(6): 18-31.
- 〔3〕范子英,赵仁杰.财政职权、征税努力与企业税负[J].经济研究,2020,(4): 101-117.
- 〔4〕吉富星,洪源,秦玉奇.地方政府举债融资机制与隐性债务管理——基于对撤县设区改革中政府举债行为的分析[J].中国农村经济,2024,(3): 166-184.
- 〔5〕金刚,沈坤荣,李剑.“以地谋发展”模式的跨界污染后果[J].中国工业经济,2022,(3): 95-113.
- 〔6〕刘守英,熊雪锋,章永辉,郭贯成.土地制度与中国发展模式[J].中国工业经济,2022,(1): 34-53.
- 〔7〕刘元春,陈金至.土地制度、融资模式与中国特色工业化[J].中国工业经济,2020,(3): 5-23.
- 〔8〕卢盛峰,陈思霞.政府偏袒缓解了企业融资约束吗?——来自中国的准自然实验[J].管理世界,2017,(5): 51-65.
- 〔9〕梅冬州,王志刚.土地财政、基建投资扩张与生产率下降[J].经济学(季刊),2023,(4): 1531-1548.
- 〔10〕邵朝对,苏丹妮,包群.中国式分权下撤县设区的增长绩效评估[J].世界经济,2018,(10): 101-125.
- 〔11〕孙秀林,周飞舟.土地财政与分税制:一个实证解释[J].中国社会科学,2013,(4): 40-59.
- 〔12〕唐为,王媛.行政区划调整与人口城市化:来自撤县设区的经验证据[J].经济研究,2015,(9): 72-85.
- 〔13〕王丰龙,张传勇.行政区划调整对大城市房价的影响研究[J].地理研究,2017,(5): 913-925.
- 〔14〕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[J].管理世界,2016,(5): 18-31.
- 〔15〕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[J].经济学(季刊),2024,(1): 271-285.
- 〔16〕文雁兵.发展型政府的阵痛:名义攫取之手与资源诅咒效应[J].经济社会体制比较,2018,(5): 116-126.

- [17] 韦欣, 李元哲, 龚六堂. 升级的优势: 中国改革开放以前县升省辖市对经济发展的影响[J]. 中国经济史研究, 2021, (3): 137-151.
- [18] 魏守华, 杨阳, 陈珑隆. 城市等级、人口增长差异与城镇体系演变[J]. 中国工业经济, 2020, (7): 5-23.
- [19] 杨其静, 吴海军. 产能过剩、中央管制与地方政府反应[J]. 世界经济, 2016, (11): 126-146.
- [20] 杨其静, 吴海军, 杨继东. 土地用途、市场化改革与地方政府反应[J]. 经济学动态, 2021, (6): 31-48.
- [21] 余华义, 侯玉娟, 洪永森. 城市辖区合并的区域一体化效应——来自房地产微观数据和城市辖区经济数据的证据[J]. 中国工业经济, 2021, (4): 119-137.
- [22] 余吉祥, 沈坤荣. 城市建设用地指标的配置逻辑及其对房地产市场的影响[J]. 经济研究, 2019, (4): 116-132.
- [23] 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[J]. 经济学(季刊), 2024, (2): 465-480.
- [24] 张莉, 朱光顺, 李夏洋, 王贤彬. 重点产业政策与地方政府的资源配置[J]. 中国工业经济, 2017, (8): 63-80.
- [25] 张清源, 苏国灿, 梁若冰. 增加土地供给能否有效抑制房价上涨——利用“撤县设区”的准实验研究[J]. 财贸经济, 2018, (4): 20-34.
- [26] 赵扶扬, 陈斌开. 土地的区域间配置与新发展格局——基于量化空间均衡的研究[J]. 中国工业经济, 2021, (8): 94-113.
- [27] 赵扶扬, 陈斌开, 刘守英. 宏观调控、地方政府与中国经济发展模式转型: 土地供给的视角[J]. 经济研究, 2021, (7): 4-23.
- [28] 赵聚军, 章烁晨. 全过程视域下的撤县(市)设区府际博弈与调适——基于Z市S区行政区划调整30年的纵向追踪[J]. 上海行政学院学报, 2024, (1): 4-18.
- [29] Ahlfeldt, G. M., S. J. Redding, D. M. Sturm, and N. Wolf. The Economics of Density: Evidence from the Berlin Wall[J]. *Econometrica*, 2015, 83(6): 2127-2189.
- [30] Combes, P., and L. Gobillon. The Empirics of Agglomeration Economies [A]. Duranton, G., J. V. Henderson, and W. C. Strange. *Handbook of Regional and Urban Economics* [C]. Amsterdam: Elsevier, 2015.
- [31] Glaeser, E. L., and M. E. Kahn. Sprawl and Urban Growth [A]. Henderson, J. V., and J. Thisse. *Handbook of Regional and Urban Economics* [C]. Amsterdam: Elsevier, 2004.
- [32] Han, Y., and M. Wu. Inter-Regional Barriers and Economic Growth: Evidence from China[J]. *Journal of Development Economics*, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2023.103197>, 2024.
- [33] He, C., Y. Zhou, and Z. Huang. Fiscal Decentralization, Political Centralization, and Land Urbanization in China[J]. *Urban Geography*, 2016, 37(3): 436-457.
- [34] He, Z., S. Nelson, Y. Su, A. L. Zhang, and F. Zhang. Industrial Land Discount in China: A Public Finance Perspective[R]. NBER Working Paper, 2022.
- [35] Jia, J., X. Liang, and G. Ma. Political Hierarchy and Regional Economic Development: Evidence from a Spatial Discontinuity in China[J]. *Journal of Public Economic*, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104352>, 2021.
- [36] Wang, Z., Q. Zhang, and L. Zhou. Career Incentives of City Leaders and Urban Spatial Expansion in China[J]. *Review of Economics and Statistics*, 2020, 102(5): 897-911.

How Does Administrative Division Reform Differentially Affect Land Resource Allocation

ZHANG Xing-tong¹, YU Hua-yi², HOU Yu-juan³

(1.School of Finance, Renmin University of China;

2. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China;

3. Agricultural Development Bank of China)

Abstract: Administrative divisions and land resources play irreplaceable roles in China's regional coordinated development. County-to-district conversion represents a significant form of administrative reform in China, but existing research has insufficiently examined how this reform creates divergent impacts on local governments' land supply behaviors across different cities and regions. This paper constructs a theoretical framework explaining how various types of county-to-district conversion affect local governments' land supply strategies under fiscal and development incentives, consequently influencing the typological and spatial allocation of land resources.

Using China's nationwide micro-level land transaction data from 2009 to 2019 and employing difference-in-differences (DID) models, this paper empirically validates the differentiated impacts of county-to-district conversion on land resource allocation and the underlying mechanisms. Our findings can be summarized in four aspects. First, county-to-district conversion generally expands local governments' land management scale extensively, significantly increasing residential land supply area and enhancing land transfer revenue. Second, despite promoting residential land supply expansion, the reform fails to contain land price inflation. Instead, it significantly drives up overall urban land prices and exacerbates local governments' "scissor difference" land supply strategy, leading to markedly higher residential land prices while suppressing industrial land prices. Third, the reform's impact on land markets exhibits regional heterogeneity. Eastern regions and large cities intensify the "scissor difference" strategy between residential and industrial land prices, without significant changes in residential land supply area or revenue, nor industrial and infrastructure land supply. In contrast, central and western regions and smaller cities exhibit increased dependence on land transfers, with significantly expanded residential land supply area and total revenue, but no significant price changes, alongside substantial reductions in industrial and infrastructure land supply. Finally, county-to-district conversion implemented near urban centers facilitates factor agglomeration, resulting in comprehensive price increases across all land types and significant growth in residential land transfer revenue. Conversely, areas distant from urban centers display "extensive" land utilization characteristics, with increased residential land supply area but stagnant prices and revenues, coupled with significant decreases in industrial and infrastructure land supply.

Based on the theoretical and empirical investigation of the differentiated effects of administrative reform on land resource allocation, this paper offers policy insights into optimizing local fiscal systems, refining development incentives, improving administrative divisions, and enhancing land resource allocation efficiency.

Keywords: county-to-district conversion; local government; land finance; land market; land resource allocation

JEL Classification: H71 H83 R52

[责任编辑:崔志新]