

全域土地综合整治对县域经济发展的影响

——基于要素供给与效率的双重视角

张宇飞, 罗明忠*, 杨怡

(华南农业大学 经济管理学院/广东省哲学社会科学重点实验室—乡村振兴实验室, 广东 广州 510642)

摘要: 全域土地综合整治是优化国土空间格局、促进县域经济发展的重要政策工具。本文基于2012—2022年中国2076个县的非平衡面板数据,以多期双重差分法识别该政策对县域经济发展的影响及其作用机制。研究发现,全域土地综合整治能显著促进县域经济发展,该结论经多重稳健性检验后仍成立。机制检验结果表明,全域土地综合整治可以盘活存量土地,吸引政府与社会资本,提高土地集约度与资本利用效率,从扩大要素供给规模与提升要素利用效率双重维度驱动县域经济发展。异质性分析结果显示,该政策效应在人口密度低及中西部县域更突出,契合这些地区对土地集约利用和资本注入的需求。

关键词: 全域土地综合整治; 要素供给规模; 要素利用效率; 县域经济发展

中图分类号: F301.23

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)03-0021-10

The impact of comprehensive land consolidation on county economic development

—From the dual perspective of factor supply and efficiency

ZHANG Yufei, LUO Mingzhong*, YANG Yi

(School of Economics and Management, South China Agricultural University/Rural Revitalization Laboratory,
Key Laboratory of Philosophy and Social Sciences of Guangdong Province, Guangzhou 510642, China)

Abstract: Comprehensive land consolidation is an important policy tool for optimizing the territorial space pattern and promoting county-level economic development. Based on unbalanced panel data of 2076 counties in China from 2012 to 2022, the impact of this policy on county economic development and its underlying mechanisms have been analyzed by using the multi-period difference-in-differences method. The study finds that comprehensive land consolidation significantly promotes county-level economic development, and this conclusion remains valid after a series of robustness tests. The results of mechanism tests indicate that comprehensive land consolidation can revitalize existing land, attract government and social capital, improve land intensification and capital utilization efficiency, and drive county economic development from the dual dimensions of expanding factor supply scale and improving factor utilization efficiency. The heterogeneity analysis reveals that the policy effects are more prominent in counties with low population density and in the central and western regions, aligning with these areas' higher demand for intensive land use and capital injection.

Keywords: comprehensive land consolidation; factor supply scale; factor utilization efficiency; county economic development

一、问题的提出

县域是我国经济发展中承上启下的核心单元,

收稿日期: 2025-12-26

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(23&ZD112);
广东省哲学社会科学规划 2025 年度乡村振兴定向委托项目
(GD25ZX03)

作者简介: 张宇飞(1996—),男,山西高平人,博士研究生,主要研究方向为农村经济。*为通信作者。

是连接城乡、统筹区域发展的关键载体,在推进城乡融合、实施乡村振兴战略与促进共同富裕中发挥着基础性作用。《中国县域高质量发展报告2025》数据显示,截至2024年底,我国县域经济总量在全国GDP中的占比达38.35%,规模以上工业企业数量占全国总量的48%。尽管县域经济在我国国民经济体系中占据重要地位,但却长期面临要素利用低效、内生动力不足等发展瓶颈,核心根源在于土地、

资本、劳动力等生产要素的配置失衡^[1,2]。其一,长期实行的城乡土地双轨制管理,严重制约了农村土地多元价值的充分显化。土地权属不清、边界不明等产权纠纷,造成土地资源闲置浪费,限制了土地要素的高效配置^[3]。其二,优先发展大城市的政策与资金偏向,不仅直接影响县域经济发展,更通过要素虹吸效应加剧了县域资本外流,削弱了县域经济的资金支撑^[4,5]。其三,农村劳动力大规模向城镇与非农产业转移,加剧了人口空心化与老龄化,进一步造成劳动力短缺^[6]。

土地是资本、劳动力等核心生产要素发挥作用的基础生产资料与空间载体,其配置效率直接决定了其他生产要素的作用边界与价值释放效果^[7-9]。而全域土地综合整治正是破除土地要素配置制度约束与壁垒的核心政策工具^[10,11]。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确指出,要协同推进县域国土空间治理,稳步开展全域土地综合整治,发展各具特色的县域经济。全域土地综合整治是以国土空间规划为引领,通过农用地整治、建设用地整理、人居环境整治提升、生态保护修复等系统性工程,对区域内山水林田湖草沙全要素实施一体化治理的国土空间治理工具^[12]。从理论与实践溯源来看,土地整治并非全新的政策概念,其最早可追溯至14世纪的欧洲,目前已在全球范围内广泛应用,成为优化农村土地利用、促进乡村发展的重要政策工具^[13,14]。我国现代意义上的土地整治始于20世纪80年代初,原国家土地管理局将土地整理、土地复垦和土地开发列为土地整治的核心内容,以耕地数量保护为核心目标。进入21世纪,土地整治的覆盖范围从农用地逐步拓展至建设用地、生态修复等领域,进入多目标综合整治阶段。在城乡融合与乡村振兴战略的时代背景下,国土空间治理的新要求与乡村发展的新需求推动传统土地整治正式迈向全域土地综合整治的新阶段^[15-19]。2019年底,自然资源部在全国部署开展300个以乡镇为基本单元的全域土地综合整治试点。2020—2026年,全域土地综合整治连续七年被写入中央一号文件,成为自然资源领域服务国家战略、推动经济社会高质量发展的重要抓手。

已有研究围绕全域土地综合整治的政策价值展开多维度探讨,并形成了核心共识:该政策能够

通过土地要素的系统性优化配置,激活农村沉睡资源、推动城乡要素流动与集聚、促进生态产品价值实现,最终为乡村振兴与城乡融合发展提供核心支撑^[20-24]。当前全域土地综合整治正处于政策加速推进与深化落地的关键阶段,尽管已有研究勾勒出全域土地综合整治的政策价值与实践图景,但在该政策与县域经济的关联方面,理论构建与实证探索仍有发展空间。一是理论层面,现有研究尚未将全域土地综合整治纳入县域经济发展的理论分析框架中,对其驱动经济发展的内在逻辑与机制也缺乏系统性的构建与阐释;二是实证层面,目前关于全域土地综合整治的相关成果多依托局部案例或小区数据展开,缺乏基于全国层面大样本数据的实证检验,政策的净效应未能精准识别与量化;三是异质性层面,单一或局部地区的案例分析,无法厘清政策效应在不同区域的异质性特征。鉴此,本文拟将全域土地综合整治试点政策视为准自然实验,采用多时点双重差分模型,实证检验其对县域经济发展的影响。同时,从要素供给规模扩大与要素利用效率提升的双重视角,揭示政策驱动县域经济发展的机制,并结合人口密度与地理区位差异分析政策效应的异质性特征,为优化全域土地综合整治政策、推动县域经济高质量发展提供理论依据与经验支撑。

二、理论分析与研究假说

新古典经济增长理论表明,生产要素的供给规模与利用效率,是决定经济长期发展的基石^[25];而以科斯定理为核心的产权理论则进一步揭示,产权清晰界定与交易成本降低,是打破要素流动壁垒、实现资源优化配置的核心前提^[26]。当前我国县域经济内生发展动力不足的本质,是城乡二元结构下的产权制度摩擦与要素配置失衡^[27]。因此,破解县域经济发展困境的核心切入点在于优化要素配置、打破要素流动壁垒,而全域土地综合整治,正是承担这一功能的核心政策工具。

全域土地综合整治通过产权制度优化、要素市场重构与多元协同治理,从根源上破解县域经济发展的核心约束。其一,政策通过落实农地“三权分置”改革,清晰界定土地产权归属,破解“公地悲剧”难题,降低要素跨城乡、跨部门流动中的谈判

成本与履约风险，为要素市场化配置扫清制度障碍^[28]。其二，政策借助城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡等制度工具，打破城乡土地市场二元分割的路径依赖，实现土地指标的跨区域优化配置，打通农村沉睡资源向可交易经济资产转化的通道，重构城乡要素双向流动与再配置机制^[23]。其三，整治过程中，通过构建“政府引导、市场运作、村集体主导、农户参与”的多元协同治理体系，统筹土地整治增值收益分配，将整治收益反哺农村基础设施与公共服务建设，这又将进一步吸引核心生产要素向县域集聚，从而形成要素集聚与经济正向循环^[20]。

基于此，本文提出以下研究假说：

H₁：全域土地综合整治对县域经济发展具有显著正向促进作用。

生产要素的充足供给是县域经济发展的基础，而全域土地综合整治的核心价值在于，通过系统性的空间重构与制度优化，同步实现存量闲置要素的盘活与增量要素的集聚，为县域经济发展夯实要素基础。

在土地要素层面，全域土地综合整治通过两条路径扩大供给规模：一是通过“小田并大田”整合细碎化农用地，将闲置宅基地、低效工业用地、废弃矿山等存量低效用地复垦为耕地或调整为高效产业用地，直接盘活农村存量闲置土地；二是通过城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡等制度工具，激活沉睡土地资产，扩大土地要素供给规模。在资本要素层面，全域土地综合整治通过政府引导和市场跟进的双重驱动模式，促进资本要素向县域流动。一方面，整治项目的工程建设、基础设施配套需求，直接带动县域政府公共投资的增长；另一方面，土地产权清晰界定和基础设施完善能够显著降低社会资本的投资成本与经营风险，叠加税收优惠、收益共享等激励政策，能够有效吸引规模化社会资本流入县域，形成政府引导、市场跟进的资本供给扩容机制^[23]。在劳动力要素层面，全域土地综合整治可以优化劳动力供给：一是农用地整治推动生产规模化和机械化，释放农村剩余劳动力，并通过土地确权与规范化流转，推动劳动力在农业与非农部门间优化配置^[29]；二是整治后配套建设的现代农业产业园、工业园直接创造非农就业岗位，叠加

返乡创业配套扶持政策，能够有效吸引农村劳动力回流^[30]。

基于此，本文提出以下研究假说：

H₂：全域土地综合整治通过扩大土地、资本、劳动力要素的供给规模，促进县域经济发展。

内生增长理论表明，在生产要素边际收益递减规律约束下，单纯的要素投入规模扩张难以支撑经济的长期可持续发展，全要素生产率的提升才是经济的核心内生动力^[31]。而要素利用效率的提升，正是全要素生产率增长的核心来源。

作为要素配置的核心空间载体，土地利用效率的提升是全要素生产率增长的核心基础，而全域土地综合整治可以提升土地利用效率。首先，农用地整治可以破解耕地细碎化难题，推动农业生产的规模化与机械化，直接提升耕地利用效率；其次，低效建设用地再开发、产业用地集中布局，能推动稀缺的建设用地向高附加值、高生产率的产业部门转移，提升单位建设用地产出水平；最后，遵循“山水林田湖草沙”系统治理理念，将生态服务价值纳入土地利用决策函数，可以兼顾土地利用的生态效益与经济效益，破解传统土地利用中的外部性问题，保障土地资源的长期高效利用^[32]。根据集聚经济理论，全域土地综合整治能够通过空间重构与产业集聚，提升资本利用效率：一是通过统一的国土空间规划，优化产业用地布局，推动上下游关联产业空间集聚发展，使企业共享基础设施、技术外溢与劳动力池，形成集聚经济外部性，降低企业运输成本与交易成本，提升整体投资效率；二是通过产业用地与投资需求的精准匹配，避免重复投资与无序竞争^[32]。全域土地综合整治还可以提升劳动力利用效率^[29]：第一，农地规模化经营推动农业生产分工深化，降低农户间的协商决策成本，促进集体行动与农业技术推广^[33]，从而提升农业生产环节的劳动力利用效率；第二，土地整治释放的农村剩余劳动力会基于比较优势向生产率更高的非农产业转移^[34]，根据刘易斯二元经济理论，劳动力部门转移能提升社会劳动生产率；第三，产业集聚与返乡创业催生的劳动力技能培训、专业化分工深化，能够进一步推动劳动者人力资本积累，进而实现劳动力利用效率的持续提升^[35]。

基于以上分析，本文提出以下研究假说：

H₃: 全域土地综合整治通过提升土地、资本、劳动力要素的利用效率, 促进县域经济发展。

三、研究设计

为系统检验前文提出的研究假说, 本文将全域土地综合整治试点看作一项准自然实验, 采用2012—2022年中国2 076个县(市、区)的县域非平衡面板数据, 利用多时点双重差分模型(DID)评估全域土地综合整治对县域经济发展的影响。

(一) 模型构建

由于全域土地综合整治试点分批次批复落地, 不同县域的政策冲击时点存在差异, 因此本文采用多时点双重差分模型估计政策对县域经济发展的净效应, 具体模型如下:

$$GDP_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Land_{i,t} + \sum \beta_n Control_{i,j,t} + \mu_i + \theta_t + \gamma_{i,t} \quad (1)$$

式(1)中, $GDP_{i,t}$ 是被解释变量, 表示*i*县(市、区)在第*t*年的县域经济发展水平; $Land_{i,t}$ 为核心解释变量, 表示*i*县(市、区)在第*t*年是否进行全域土地综合整治; $Control_{i,j,t}$ 则表示一系列控制变量, 包括人口密度、产业规模化水平和通信基础水平等; μ_i 表示地区固定效应, θ_t 表示时间固定效应, $\gamma_{i,t}$ 为随机扰动项, 表示其他未观测到的因素。

(二) 变量选取

被解释变量: 县域经济发展水平。采用人均实际地区生产总值来衡量, 并在后续的稳健性检验中使用县域的夜间灯光均值来表征^[36]。

核心解释变量: 全域土地综合整治。全域土地综合整治虽多以乡镇为基本试点单元, 但在实际推进过程中, 试点批复与实施均以县域为统筹主体, 获批试点的乡镇为县域整体整治布局的核心先行区域, 后续会逐步向县域内其他乡镇、村庄延伸推进, 最终实现县域全域范围内的土地综合整治。换言之, 乡镇试点是县域全域土地综合整治的先行实践。因此, 本文根据县域全域土地综合整治的试点入选情况, 将入选当年及以后的全域土地综合整治政策试点赋值为1, 否则为0。

控制变量: 考虑其他因素可能会对县域经济发展造成影响, 参考已有的研究^[37], 加入一系列县域层面的控制变量, 包括区域人口密度、产业规模化水平、通信基础水平、福利设施水平、财政依赖程度、常用耕地面积、农业技术水平和资本积累水平, 其中区域人口密度、产业规模化水平、福利设施水平、通信基础水平和常用耕地面积在回归中分别进行取对数处理。

具体的变量含义见表1。

表1 变量含义及描述性统计结果

变量类别	变量名称	衡量方式	均值	标准差
被解释变量	县域经济发展水平	县域实际GDP与年末总人口之比(元/人), 取自然对数	8.690	0.734
解释变量	全域土地综合整治	若县(市、区)当年是全域土地综合整治试点, 则当年及以后取值为1, 否则取值为0	0.039	0.194
控制变量	区域人口密度	年末总人口与行政区域面积之比(人/平方千米), 取自然对数	5.073	1.450
	产业规模化水平	规模以上工业企业数(个), 取自然对数	3.647	1.395
	通信基础水平	固定电话用户数与年末总人口之比(户/万人), 取自然对数	6.905	0.784
	福利设施水平	各种社会福利收养性单位数(个), 取自然对数	2.255	1.101
	财政依赖程度	地方财政一般预算收入与地方财政一般预算支出之比	0.337	0.238
	常用耕地面积	常用耕地面积(公顷), 取自然对数	10.408	0.883
	农业技术水平	农业机械总动力与年末总人口之比(万千瓦/万人)	0.090	0.101
	资本积累水平	固定资产投资额与年末总人口之比(万元/人)	2.216	4.134

(三) 样本来源及其描述性统计

全域土地综合整治试点县域来自自然资源部网站和各省份自然资源厅网站历年公布的试点名单。机制分析中的土地利用类型来源于土地调查数据, 由于仅第三次土地调查数据细化到县域层面, 且与前两次的分类标准不同, 故本文仅使用第三次调查(2019—2022)数据。稳健性检验中使用的夜

间灯光数据来自“类DMSP-OLS”夜间灯光遥感数据集。在数据处理过程中, 为了准确反映数据变化情况, 以2012年为基期, 对第一产业增加值、第二产业增加值、第三产业增加值以及地区生产总值指标使用2012年的省级生产指数进行消胀处理, 获得第一、二、三产业实际增加值及地区实际生产总值, 2012年各省份的生产指数来源于国家统计局网站

的《中国统计年鉴》，其余指标来自2012—2022年的《中国县域统计年鉴》。样本的描述性统计结果见表1。

四、实证检验结果与分析

(一) 基准回归结果

表2报告了全域土地综合整治对县域经济发展的影响。具体而言，列(1)未纳入任何控制变量，仅控制县域固定效应和时间固定效应。列(2)—列(4)逐步加入区域人口密度、通信基础水平、产业规模化等县域层面的控制变量。结果显示，无论是否纳入控制变量，回归系数均为正，在1%水平上显著，表明全域土地综合整治对县域经济发展具有显著的正向促进作用， H_1 得到验证。

表2 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
全域土地综合整治	0.261*** (0.027)	0.072*** (0.026)	0.063*** (0.021)	0.059*** (0.020)
区域人口密度		-0.063 (0.040)	-0.175*** (0.037)	-0.023 (0.039)
通信基础水平		-0.531*** (0.011)	-0.466*** (0.010)	-0.435*** (0.010)
产业规模化			0.568*** (0.009)	0.473*** (0.009)
福利设施水平			0.015** (0.007)	0.003 (0.006)
财政依赖程度				-0.288*** (0.014)
常用耕地面积				0.118*** (0.010)
农业技术水平				1.037*** (0.117)
资本积累水平				0.026*** (0.002)
时间固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
区域固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	19 421	19 404	19 404	19 404
R^2	0.005	0.461	0.596	0.648

注：***、**、*分别代表在1%、5%和10%的水平上显著；括号内为稳健标准误；下同。

(二) 稳健性检验

1. 事前趋势检验

为验证双重差分模型的事前趋势假设，本文在统计检验层面借鉴Beck等^[38]的做法，采用事件研究法进行事前趋势检验。由图1可知，在政策实施之前，全域土地综合整治试点并未对县域经济发展产生显著的影响，且其估计系数值均在0附近波动，这说明处理组与对照组在政策影响前不存在显著的差异，不能拒绝事前趋势平行的假设。

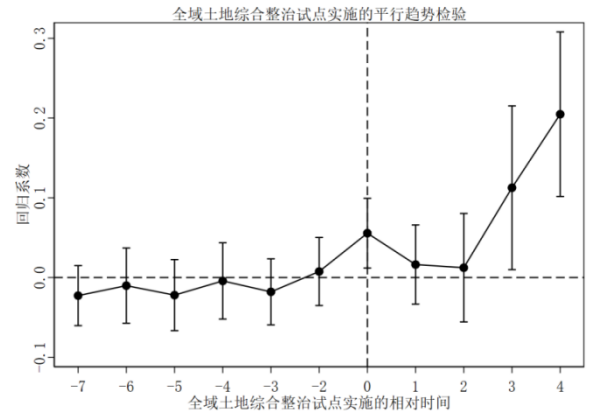


图1 平行趋势检验

2. 安慰剂检验

参考现有文献，分别采用“无约束”和“有约束”的混合安慰剂检验^[39]。二者分别对应不同的随机抽样过程。无约束的混合安慰剂检验在指定范围内随机抽取一个伪处理时间，得到安慰剂样本，可以视为对处理效应估计量无条件分布的近似；而有约束的混合安慰剂检验可以看作在给定群组结构的情况下，对处理效应估计量条件分布的近似。根据样本中开展全域土地综合整治最早与最晚的时间，从该区间的均匀分布中随机抽取每个县的伪处理时间进行估计，并重复500次，得到安慰剂效应的分布，见图2和图3。

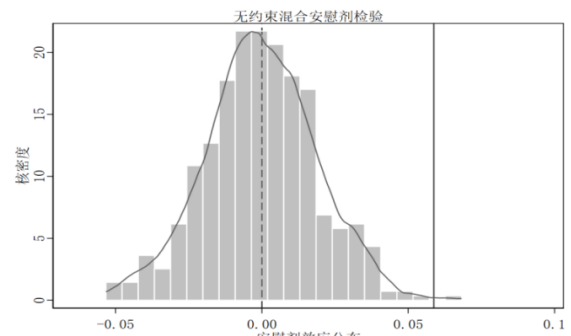


图2 无约束的混合安慰剂检验结果

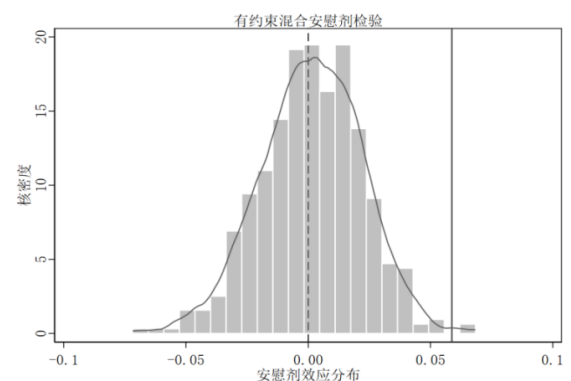


图3 有约束的混合安慰剂检验结果

结果显示平均处理效应的估计值位于安慰剂效应分布的最右端,故为极端异常值,平均处理效应高度显著。保持DID的群组结构,重复500次,得到有约束的混合安慰剂效应的分布,其结论与无约束的安慰剂基本相同。

3. PSM-DID方法

由于全域土地综合整治试点并非严格意义上的自然实验,试点地区并非随机选择。为避免潜在的选择性偏差影响结论的准确性和可靠性,本文采用倾向得分匹配(PSM)与双重差分相结合的PSM-DID方法,重新评估全域土地综合整治对县域经济发展的影响。表3展示了不同匹配策略对应的全域土地综合整治对县域经济发展的影响。结果显示,不论采用何种匹配方法,全域土地综合整治系数估

计结果的显著性与方向均与前文高度一致,证实了本文基准回归结果的稳健性。

4. 双重机器学习

相较于经典的因果推断模型,双重机器学习在变量选择、模型参数选择等方面有着独特的优势,可以有效避免传统模型面临的“维度诅咒”“多重共线性”等问题。因此,本文使用双重机器学习模型进行稳健性检验,分别以1:4和1:2划分训练集和预测集,使用随机森林、支持向量机和梯度提升模型进行预测求解(表4)。结果显示,在不同的分割比例和重置双重机器学习模型之后,全域土地综合整治的系数仍显著为正,与基准回归结果一致,表明结论稳健。

表3 PSM-DID回归结果

变量	卡尺最近邻匹配	核匹配	局部线性回归匹配	样条匹配	马氏匹配
全域土地综合整治	0.053*** (0.017)	0.055*** (0.017)	0.053*** (0.017)	0.053*** (0.017)	0.058*** (0.017)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
区域固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	18 875	18 489	18 875	18 875	19 418
R ²	0.628	0.634	0.628	0.628	0.595

表4 双重机器学习估计结果

变量	1:4的样本分割			1:2的样本分割		
	随机森林	支持向量机	梯度提升	随机森林	支持向量机	梯度提升
全域土地综合整治	0.037*** (0.012)	0.125*** (0.018)	0.087*** (0.017)	0.043*** (0.013)	0.124*** (0.018)	0.083*** (0.017)
常数项	0.000 (0.002)	0.026 (0.004)	0.000 (0.003)	0.000 (0.003)	0.027 (0.004)	-0.001 (0.003)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
区域固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	19 421	19 421	19 421	19 421	19 421	19 421

5. 内生性分析

本文基准回归采用了多期双重差分模型识别政策效应,但仍可能面临内生性问题:一是试点选择的非随机性,经济基础较好的县域可能更有动机申请和开展全域土地综合整治,且更易入选试点,因此可能存在自选择偏误;二是双向因果关系,经济发展水平更高的县域更有财力开展土地综合整治,形成反向因果;三是遗漏变量偏误,地方官员晋升激励、财政状况等因素可能同时影响试点选择与经济发展。因此,本文使用工具变量法尝试处理可能的内生性问题。

参考已有研究^[40],遵循Bartik(份额—偏移)工具变量逻辑,本文选取县域距省会城市距离与剔除该县的省级年度试点配额的交互项作为工具变量。其中,标准化县域距省会城市距离为份额项,是县域固有的地理特征,在样本期内固定不变,精准捕捉不同县域试点申报的先天禀赋差异;剔除该县的省级年度试点配额为偏移项,由国家与省级层面统筹划定,不受单个县域行为的影响,Leave-One-Out处理进一步强化了其外生性。二者交互形成的Bartik工具变量,同时具备截面异质性与时间维度变异,既避免被双向固定效应所吸收,又可以满足

工具变量的相关性与排他性约束。表5报告了工具变量两阶段回归结果，可以看出，工具变量与内生解释变量显著负相关，在剔除内生性干扰后，全域土地综合整治仍对县域经济发展具有显著正向影响，与基准回归结论一致，证实了本文核心假说的稳健性。Kleibergen-Paap系列检验结果验证了工具变量的有效性，不存在不可识别与弱工具变量问题。

表5 工具变量估计结果

变量	第一阶段	第二阶段
	(1)	(2)
全域土地综合整治		0.415** (0.211)
距离×剔除该县的省级年度试点配额	-0.003*** (0.001)	
控制变量	已控制	已控制
区域固定效应	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制
观测值	19 297	19 297
R ²	0.338	0.458
Kleibergen-Paap rk LM统计量	30.786 (0.000)	
Kleibergen-Paap Wald rk F统计量	193.369 (16.38)	
Cragg-Donald Wald F统计量	26.739 (16.38)	

6. 其他稳健性检验

为验证实证结论的稳健性，本文另采用以下3种方式开展稳健性检验：第一，替换被解释变量。借鉴已有研究^[41]，采用县域夜间灯光亮度平均值来替换被解释变量。第二，剔除直辖市样本以及浙江省和湖北省样本。一方面，自然资源部全国统一部署的全域土地综合整治试点在2019年正式展开，但浙江省和湖北省在2019年之前已提前开展试点任务，可能存在政策预期效应，破坏准自然实验的外生性假设；另一方面，直辖市下辖区县的行政层级、经济结构、资源禀赋与普通县域存在系统性差异，可

能对政策效应产生异质性干扰，因此将浙江省、湖北省和北京、天津、上海、重庆四个直辖市的样本剔除再进行回归。第三，排除其他政策影响。考虑到在样本研究时期内开展的国家新型城镇化试点政策、农村集体产权制度改革政策、数字乡村建设试点政策可能对县域经济产生影响，若不加以控制，可能混淆全域土地综合整治的政策净效应，本文将上述政策变量纳入基准回归模型重新估计。上述三项检验的回归结果如表6所示，全域土地综合整治系数均显著为正，表明本文基准研究结论稳健。

表6 其他稳健性检验结果

变量	删除部分	替换被解释	排除其他
	样本	变量	政策影响
全域土地综合整治	0.079*** (0.021)	1.276*** (0.180)	0.058*** (0.017)
控制变量	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制
区域固定效应	已控制	已控制	已控制
观测值	16 111	16 635	19 418
R ²	0.607	0.543	0.595

(三) 机制检验

1. 要素供给规模机制

首先，资本要素方面，本文分别从政府投资与社会资本流入两个维度展开检验。参考已有研究，政府投资使用人均财政一般预算支出衡量^[42]，社会资本流入使用县域当年新注册企业的注册资本总额衡量^[43]，在回归中均取自然对数，估计结果见表7。列(1)和列(2)显示，全域土地综合整治对政府投资和社会资本流入均具有显著的正向影响，与理论预期一致。这表明全域土地综合整治能够显著扩大政府投资与社会资本引入规模，夯实县域经济发展的资本要素基础。

表7 机制检验结果

变量	要素供给规模				要素利用效率		
	政府投资	社会资本引入	土地	劳动力	资本	土地	劳动力
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
全域土地综合整治	0.092*** (0.031)	0.056** (0.030)	0.048** (0.021)	-0.021 (0.023)	0.003** (0.001)	0.139* (0.076)	0.005 (0.004)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
区域固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	19 404	19 260	2 703	9 511	14 500	2 806	7 634
R ²	0.662	0.823	0.312	0.930	0.343	0.900	0.642

注：由于列(3)使用地级市数据降维，列(6)仅使用了三调数据(2019—2022年)，故样本量发生变化，其余变化为数据匹配过程中产生的数据缺失。

其次，土地要素方面，本文使用建设用地面积

来衡量土地要素的投入规模，但限于数据可得性，

使用地级市层面的城市建设用地面积代替^[44],并将政策试点相应调整至地级市层面进行回归,因此回归结果中样本量与基准回归存在差异。表7列(3)显示,全域土地综合整治显著扩大了土地要素投入规模,与前文理论分析一致。

最后,劳动力要素方面,参考已有研究,本文选取县域非农就业水平衡量劳动力要素的供给规模^[37],回归结果见表7列(4)。结果表明,全域土地综合整治对劳动力要素供给规模的影响未能通过显著性检验。可能的原因在于:第一,政策的核心目标聚焦于土地要素的价值释放,对劳动力要素的带动属于间接传导效应,其短期效应尚未显现。第二,全域土地综合整治推动的规模化经营与农业机械化水平提升,对农业低端劳动力形成显著的替代效应,而配套建设的产业园等项目存在较长的市场培育周期,短期非农就业吸纳能力可能无法对冲农业端的用工需求下降。第三,农村青壮年劳动力向城市、发达地区流动的长期惯性难以在短期内逆转,政策的劳动力回流效应可能存在时滞。

综上,全域土地综合整治可通过扩大土地、资本要素的有效供给驱动县域经济发展, H₂得到部分验证。

2. 要素利用效率机制

本文依次从资本、土地、劳动力三大要素维度检验政策对要素利用效率的影响。各变量的测度方式如下:第一,资本利用效率。本文参考已有研究,使用当年县域GDP与全社会固定资产投资额的比值衡量^[45],考虑到项目建设周期等因素,政策效应可能存在时滞,因此对该指标进行滞后一期处理。

第二,劳动力利用效率。本文使用当年县域GDP与年末第二、三产业从业人员数量之和的比值衡量,反映单位劳动力的产出效率。第三,土地利用效率。本文参考已有研究^[46],使用非农增加值与城镇村及工矿用地的比值衡量,反映土地的集约利用与产出效率。回归结果见表7列(5)~列(7)。结果显示,全域土地综合整治对土地和资本的利用效率有显著的正向影响,与前文理论分析完全一致,但对劳动力利用效率的影响未通过显著性检验。结合理论与现实背景,其可能的原因在于:其一,劳动力的部门间转移与人力资本积累均难以在短期内完成,技能适配与职业转换均需要一定时间;其二,土地整治对劳动力配置效率的影响可能并非简单的线性关系,政策实施初期,农业劳动力的替代效应先显现,效率提升效应滞后释放,导致在统计上不显著;其三,县域劳动力整体人力资本水平偏低,即便实现非农就业,也多集中于低附加值的劳动密集型环节,导致政策效应弱化。

综上,全域土地综合整治可通过提升土地、资本要素的利用效率驱动县域经济发展, H₃得到部分验证。

(四) 异质性分析

1. 人口密度差异

人口密度直接决定了土地资源的稀缺程度、要素集聚潜力与发展阶段,是影响全域土地综合整治边际效应的核心因素。本文依据人口密度的中位数将全样本划分为低密度组与高密度组分别进行回归,估计结果如表8列(1)和列(2)所示。

表8 异质性分析结果

变量	人口密度		地理区位		
	低 (1)	高 (2)	东部 (3)	中部 (4)	西部 (5)
全域土地综合整治	0.115*** (0.030)	0.027 (0.018)	0.009 (0.021)	0.047* (0.027)	0.094** (0.045)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
区域固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	9 711	9 707	4 531	4 906	8 243
R ²	0.507	0.718	0.808	0.748	0.497

在低密度组,全域土地综合整治的政策效应更为显著。这一差异与两组样本的资源禀赋、发展阶段直接相关:第一,低人口密度县域多处于工业化

初期、要素闲置程度较高的阶段,农村空心化、宅基地闲置、农地撂荒等问题突出,政策能够通过农用地整合、废弃地复垦等措施,快速激活大量沉睡

土地资源,扩大土地有效供给,破解县域发展的土地要素约束,政策的边际效应更强。第二,低人口密度县域普遍面临资本、劳动力要素持续外流,存在供给缺口,而全域土地综合整治通过政策引导资本回流,新增要素与闲置土地要素的结合能够释放更高边际产出潜力。第三,低人口密度县域生态环境承载压力小,具备通过土地整治和生态修复实现生态产品价值转化的广阔空间。反观高人口密度县域,多处于要素配置效率趋于饱和的成熟发展阶段:一方面,土地开发强度已接近规划上限,存量闲置土地有限,土地整治的边际效益大幅降低,难以对经济产生显著拉动;另一方面,这类县域产业结构多偏向技术密集型与高端服务业,经济发展对土地依赖度较低,因此全域土地综合整治的政策效应难以充分显现。

2. 地理区位差异

我国区域发展不平衡不充分的特征突出,东、中、西部县域在经济发展水平、资源禀赋、要素市场化程度等方面存在显著差异,政策的效应也可能因此呈现显著的区位异质性。本文根据县域所处的地理位置将全样本划分为东部、中部和西部三个组分别进行回归,结果见表8列(3)—列(5)。结果显示,全域土地综合整治在中西部地区有显著的经济发展效应,但东部地区的政策效应未通过显著性检验。其可能的原因:一是产业结构与土地依赖度差异。与人口密集型县域类似,东部县域对土地要素的依赖程度相对较低,政策的边际拉动作用有限。而中西部县域以农业、资源型产业和劳动密集型制造业为主,这类产业高度依赖土地空间供给与要素集聚,全域土地综合整治能够为其发展提供空间载体与要素支撑。二是政策目标取向差异。东部县域经济发展已进入高质量发展阶段,全域土地综合整治的政策目标多聚焦于生态保护修复、国土空间结构优化等方面,对短期经济增长的效应可能不明显;而中西部地区处于追赶型发展阶段,仍需要通过全域土地综合整治来释放经济发展潜力,政策的经济发展导向更为明确,因此效应更为显著。

五、结论与启示

本文基于2012—2022年中国2076个县域的非平衡面板数据,采用多期双重差分法考察了全域土

地综合整治试点政策的实施对县域经济发展的影响。研究发现,全域土地综合整治对县域经济发展具有显著的正向影响,经过一系列稳健性检验后,该结论依然成立。机制检验结果表明,全域土地综合整治可以通过扩大要素供给规模和提高利用效率双重机制驱动县域经济发展。具体而言,在要素供给规模维度,全域土地综合整治可以通过扩大政府投资、吸引社会资本流入、盘活存量土地资源,显著扩大资本和土地两大核心要素的供给规模;在要素利用效率维度,全域土地综合整治通过优化产业空间布局、推动产业集聚,显著提升了土地集约利用效率与资本利用效率。异质性分析结果表明,全域土地综合整治的经济发展效应存在显著的县域异质性:政策效应在低人口密度县域和中西部县域更为显著,核心原因在于不同县域的要素禀赋、产业结构、发展阶段差异,导致政策的边际效应与作用路径存在系统性分化。

上述结论对于优化全域土地综合整治政策、推动县域经济发展有以下启示:

第一,应坚持规划引领,构建顶层设计与县域差异化需求相适配的整治体系。全域土地综合整治的方案设计必须结合县域资源禀赋与发展阶段,避免“一刀切”。中西部与低人口密度县域重点聚焦存量闲置土地盘活与生产性基础设施配套,将调剂收益优先用于基础设施建设,充分释放政策的边际效应。发达地区县域应重点探索“土地整治+生态产品价值实现”路径,依托生态修复、农旅融合培育绿色经济增长点,实现高质量发展。

第二,深化制度创新,激活全域土地综合整治的内生发展动力。以土地产权制度改革为核心,持续深化农地“三权分置”改革,完善城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等核心制度,为要素市场化配置扫清制度障碍。以政策激励为抓手,通过财政奖补、税收减免、用地指标倾斜等精准政策工具,建立社会资本参与土地整治的长效激励机制,引导农业龙头企业、大型工商资本等规模化社会资本参与整治项目,破解县域资本要素供给不足的核心瓶颈。

第三,坚守民生导向,构建土地整治收益反哺民生改善的长效机制。在农用地整治、村庄规划过程中,同步规划建设基础教育、医疗卫生、文化体

育等公共服务设施,重点补齐农村地区养老服务点、村级卫生所、基础教育网点的供给短板。同时,建立健全土地增值收益共享机制,明确整治收益用于农村公共服务、民生保障的最低比例,推动整治收益向村集体、农户倾斜,夯实县域经济发展的民生基础。

参考文献:

- [1] 高静,陈峰,李丹,等. 公共数据开放促进县域经济高质量发展的效应与机理[J]. 中国农村经济, 2025(5): 145-165.
- [2] 李琳,黄拓夫,欧阳晓. 中国县域城乡产业融合水平测度及其时空格局研究[J]. 地理研究, 2025, 44(4): 1119-1142.
- [3] 罗明忠,张宇飞. 沉睡资源、识别整合与新型农村集体经济发展[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2025, 27(4): 26-39.
- [4] 罗平,罗薇薇,谭笑. 在“一带一路”背景下公共服务供给通过外资对县域经济转型的影响机制[J]. 技术经济, 2021, 40(10): 119-129.
- [5] 王修华,欧阳佳俊,刘锦华. 资本市场服务下沉何以支持县域经济增长——来自“资本市场县域工程”政策的经验证据[J]. 中国农村经济, 2025(6): 101-121.
- [6] 魏滨辉,罗明忠,曾春影. 劳动力返乡创业与县域产业结构升级: 理论线索与经验证据[J]. 中国农村经济, 2023(10): 26-48.
- [7] 朱玉龙,冯淑怡,王博,等. 建设用地指标交易政策实施的共同富裕效应——基于县域城乡收入差距的视角[J]. 中国农村经济, 2026(1): 115-136.
- [8] 谭林,龙花楼. 土地利用转型驱动乡村国土空间价值提升的路径研究[J]. 中国土地科学, 2025, 39(12): 20-30.
- [9] 方师乐,叶俊焘,黄祖辉,等. 城乡融合发展与县域经济转型——来自城乡融合发展试验区的经验证据[J]. 管理世界, 2025, 41(12): 123-143.
- [10] 潘向向,徐珩,童智超,等. 基于利益统筹的全域土地综合整治理论逻辑和实施路径[J]. 地理研究, 2025, 44(4): 1143-1157.
- [11] 金利霞,莫煌苑,王志敏,等. 空间治理三角模型下全域土地综合整治的协同机制与实践路径[J]. 中国土地科学, 2025, 39(10): 9-19.
- [12] 董祚继,韦艳莹,任聪慧,等. 面向乡村振兴的全域土地综合整治创新——公共价值创造与实现[J]. 资源科学, 2022, 44(7): 1305-1315.
- [13] 金晓斌,罗秀丽,周寅康. 试论全域土地综合整治的基本逻辑、关键问题和主要关系[J]. 中国土地科学, 2022, 36(11): 1-12.
- [14] Sayilan H. Importance of land consolidation in the sustainable use of Turkey's rural land resources[J]. Procedia-social and behavioral sciences, 2014, 120: 248-256.
- [15] Munnangi A K, Lohani B, Misra S C. A review of land consolidation in the state of Uttar Pradesh, India: qualitative approach[J]. Land use policy, 2020, 90: 104309.
- [16] 乔陆印. 资源再配置: 全域土地综合整治促进农业规模化经营的机理与路径[J]. 自然资源学报, 2025, 40(8): 2269-2282.
- [17] 郑荣宝,黄永坚,陈美招,等. 中国国土整治研究进展[J]. 资源科学, 2022, 44(9): 1785-1798.
- [18] 王威,胡业翠. 改革开放以来我国国土整治历程回顾与新构想[J]. 自然资源学报, 2020, 35(1): 53-67.
- [19] 龙花楼,张英男,屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(10): 1837-1849.
- [20] 杨怡,罗明忠. 全域土地综合整治、多元协同与新型农村集体经济发展——广州市从化区例证[J]. 南方经济, 2026(1): 53-70.
- [21] Zhou Y, Guo Y Z, Liu Y S, et al. Targeted poverty alleviation and land policy innovation: Some practice and policy implications from China[J]. Land use policy, 2018, 74: 53-65.
- [22] 袁方成,周韦龙. 要素流动何以推动县域城乡融合: 经验观察与逻辑诠释——以佛山市南海区全域土地综合整治为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(2): 63-74.
- [23] 罗明忠,杨怡. 全域土地综合整治对乡村振兴的影响研究[J]. 海南师范大学学报(社会科学版), 2026, 39(1): 130-145.
- [24] 姜棣峰,罗丹艺,张英男. 全域土地综合整治促进村庄振兴的机制及启示——以浙江省德清县东衡村为例[J]. 资源科学, 2025, 47(1): 97-109.
- [25] 李建成,邓慧慧,陈亲亲,等. 政府行为新叙事: 异地信息选择与跨区域合作创新[J]. 经济研究, 2025, 60(8): 116-140.
- [26] 严金明,潘瑜鑫,夏方舟. 全民所有自然资源资产“四权分治”改革探析[J]. 改革, 2023(11): 144-155.
- [27] 陈博文,杨福霞. 特色农业发展政策实施的县域经济增长效应——基于中国特色农产品优势区的评估[J]. 中国农村经济, 2024(10): 132-152.
- [28] 石锐,钱忠好,黄鹂. 制度环境、土地利用价值观与农地产权制度改革——高作镇的实践探索及启示[J]. 中国农村观察, 2025(6): 81-100.
- [29] 吴佳璇,王晓兵,陆歧楠. 新一轮土地确权实施的农村劳动力跨部门配置效应[J]. 中国农村经济, 2025(2): 63-85.
- [30] 关葛鑫,赵微. 空间正义视角下全域土地综合整治促进县域共同富裕的机制研究——以浙江和湖北为例[J]. 中国土地科学, 2026, 40(1): 94-104.

(下转第106页)