引用格式：庄汝龙，陆棒棒，杨洁. 行政区划调整与区县间资源要素配置——基于撤县设区政策的实证检验[J]. 技术经济，2026，45(2)：1-16.

Zhuang Rulong，Lu Bangbang，Yang Jie. Administrative division adjustments and the allocation of resources and elements among districts and counties：The empirical test based on the policy of county-to-district reform[J]. Journal of Technology Economics，2026，45(2)：1-16.

宏观技术经济

行政区划调整与区县间资源要素配置

——基于撤县设区政策的实证检验

庄汝龙，陆棒棒，杨 洁

（宁波大学商学院，宁波 315211）

摘 要：行政区划调整是重塑地方政府权能关系的重要政策工具，对于消除行政壁垒、优化区县间资源要素配置的影响日益深刻而广泛。基于2011—2021年实施“撤县设区”的样本，采用PSM-DID模型，实证检验该政策对区县间资源要素配置的影响。研究结果表明：①在研究时段内，资本、劳动力及整体资源要素错配程度均呈上升趋势。②撤县设区政策显著改善区县间资源要素配置水平，且更多地表现为一种短期效应。异质性分析显示，该政策在东部地区及市场通达性较高和人口规模较大的城市中效果更为突出。此外，“整县设区”相较于“切块设区”的政策效应更为明显。③机制分析表明，撤县设区通过扩张交通路网、抑制政府间恶性竞争、推动公共服务合理化等途径，有效降低了运输成本，弱化了行政壁垒，改善了市场与制度环境，从而引导资源要素合理流动，促进区县间的资源要素优化配置。基于上述结论，为最大化释放撤县设区的政策红利，未来改革应着力于制度融合、分类施策、长效保障与整区推进，以系统性破除要素流动壁垒，实现区域协调与高质量发展。

关键词：撤县设区；资源要素配置；体制改革；高质量发展；PSM-DID模型

中图分类号：F127 **文献标志码**：A **文章编号**：1002-980X(2026)02-0001-16

DOI：10.12404/j.issn.1002-980X.J25051508

一、引言

改革开放以来，中国经济社会发展步入“快车道”，在经济增长的速度与质量上取得了显著成就。然而，府际关系不够协调、市场体制尚不完善、行政壁垒与市场壁垒相互交织等问题仍在相当程度上制约着资源要素在区域、行业乃至企业间的有效配置[1-3]。为破解上述困境，国家层面持续推动相关机制建设与战略部署。《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确提出，坚决破除地区之间的利益藩篱和政策壁垒，加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域发展新机制。党的二十大报告进一步将构建全国统一大市场纳入战略部署，强调通过深化要素市场化改革，建设高标准市场体系，为经济高质量发展提供制度保障。

2021年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中指出，应破除资源流动障碍，优化行政区划设置，以提升中心城市资源优化配置能力与区域辐射带动功能。党的二十届四中全会通过的《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》继续强调，需加快完善要素市场化配置体制机制，推动土地、资本、劳动力、技术等要素资源实现高效流动与合理配

收稿日期：2025-05-15

基金项目：国家社会科学基金青年项目“行政区划调整、市场分割与区域一体化发展”(21CJY073)

作者简介：庄汝龙(1988—)，博士，宁波大学商学院副教授，硕士研究生导师，研究方向：区域经济协调与经济高质量发展；陆棒棒(2001—)，宁波大学商学院硕士研究生，研究方向：区域经济高质量发展；杨洁(2001—)，宁波大学商学院硕士研究生，研究方向：区域经济协调发展。

置。由此可见,如何有效缓解资源要素错配、深入推进要素市场化改革,并充分发挥资源要素合理配置对经济高质量发展的持续推动作用[4-5],已成为构建全国统一大市场、保障中国经济社会长期稳定发展所必须面对的核心议题。在这一现实与政策背景下,作为行政区划调整的重要方式,撤县设区(包括县级市及县)在优化区域内外资源要素配置方面的潜在作用日益受到关注。撤县设区究竟对区县间的资源要素配置产生何种影响?该影响是否存在区域或类型上的异质性?其背后的作用机制又是什么?对这些问题的系统探讨,不仅有助于从理论层面揭示行政区划调整影响资源配置的内在逻辑,也对实践中破除行政壁垒、推进区域协调与一体化发展具有重要的现实参考价值。

资源要素错配是制约经济高质量发展的重要瓶颈。诸多学者从多个角度探寻其成因,如市场不完全竞争、信息不对称、制度性交易成本等[6]。然而,在中国特定的政治经济语境下,政府行为与行政体制被视为导致或影响资源要素配置格局不可忽视的重要因素[7-9]。以“行政区经济”理论为代表,学界普遍认为,以行政区划为边界的政府竞争、地方保护主义,以及与之配套的财政、规划与土地制度,人为地割裂了市场,阻碍了生产要素的自由流动与高效集聚[10-11]。正是在此共识下,众多学者开始聚焦于行政区划调整这一典型的政府行为,将其视为一个观察政府如何重塑资源配置的“自然实验”。其中,撤县设区作为21世纪以来中国快速城市化进程中最为深刻的行政区划变革之一,因其直接改变了地方政府间的权能关系与激励结构,成为探讨政府行为与资源要素配置关系的绝佳切入点。

撤县设区作为中国城市化进程中一项重要的行政区划调整政策,其核心目的在于打破市县分治的“行政壁垒”,优化区域空间结构,促进中心城市与周边县域的整合发展。现有研究普遍认为,撤县设区不仅仅是简单的行政区划调整,更是一场深刻的资源再配置过程。它通过改变行政层级、权力结构和政策导向,直接影响着资本、土地、劳动力、技术、公共服务等关键生产要素在城市内部(即中心城区与新设区之间)的流动方向、集聚速度和配置效率[12-17]。

当前,对于撤县设区影响资源要素配置的研究角度日益多元。第一,财政与公共资源配置角度。学者们关注撤县设区如何通过财政集权改变市、区两级政府的财力与事权分配,并进一步影响公共资源在不同区位的配置。陈斌开等[18]研究发现撤县设区提高教育支出占比,破除教育资源的行政壁垒,使被撤并县的居民享受了城市内部优质教育资源,促进了公共服务均等化和教育公平。第二,土地与空间规划视角。此视角聚焦于最核心的要素——土地。撤县设区实现了市域国土空间规划的统一,市级政府获得了原县域土地的规划与审批权,从而能够在更大范围内进行土地要素的调整与分配。王斯亮和陈欣[19]认为,撤县设区从平均意义上显著提升了土地利用效率,并存在基于产业发展阶段、行政等级和区域的城市间异质性。第三,产业与转移布局角度。研究普遍认为,撤县设区消除了市、县之间的产业同构与恶性竞争,为全市产业梯度转移与链条整合提供了条件。陈方豪和叶菁菁[20]研究发现,撤县设区加强了新老城区之间的协同发展,促进了外来人口的定居,扩大了城市整体的规模经济。

进一步地,为有效推动资源要素优化配置,学者们尝试破解撤县设区影响资源要素配置的可能机制。已有学者发现撤县设区能够通过上收资源要素等的控制权,强化市级政府权力,减少政区位势差距,弱化区县间行政壁垒与信贷壁垒,进而有利于优化城市内部资源要素配置[21-24]。此外,撤县设区在行政边界处的具体作用也受到学者们的密切关注。唐为[25]研究发现撤县设区在加强上级政府权力、降低区县间边界效应的同时,也可以有效改善区县间资源要素配置。然而,王兰兰和赵建梅[26]研究发现,撤县设区并未增强被撤县的经济发展水平,且在短期内可能降低企业的固定资产净投资和全要素生产率。可能的原因在于,该文以1993—2007年的撤县设区为样本,采用倾向得分匹配方法(PSM)匹配经济、地理等特征相近的实验组与对照组,且使用夜间灯光亮度作为核心指标,并将多种固定效应、控制变量的三阶多项式等加入模型。可见,由于样本选择、模型设定、数据处理及指标选取等多个方面有所不同,从而导致结论存在差异。

综合现有研究,学界为探讨撤县设区对资源要素配置的影响方面已奠定了坚实基础,但仍在以下方面存在深化空间:第一,微观研究尺度相对不足。多数文献聚焦于省级、市级层面或使用工业企业数据,而相对忽视了县域层面,特别是市辖区与被撤县之间资源要素流动与再配置的直接测度和微观检验。第

二，识别策略严谨性有待加强。撤县设区并非随机事件，可能存在“自选择偏误”等问题。部分研究在样本筛选和模型设定上未能有效克服这一问题，影响了结论的科学性与可靠性。第三，影响机制的剖析缺乏系统性。现有研究虽指出了“行政壁垒弱化”等宏观路径，但对于市级政府权力上收后，对资源要素配置的具体影响渠道尚需进一步挖掘。第四，政策效果的异质性探讨尚不充分。撤县设区涉及“整县设区”与“切块设区”等不同模式，且被调整县域的初始体制（如县级市与县）也存在差异。忽略这些关键维度，便难以全面、精准地评估政策的复杂影响，也无法为差异化的区划调整实践提供细化的决策参考。

针对上述研究不足，本文旨在从四个方面进行拓展与深化，以期提供更严谨、更细致的研究证据。第一，细化研究尺度，构建县级层面的数据。本文创新性地利用县级经济社会统计数据，直接测度区县间的资源要素错配指数，将研究尺度从宏观整体下沉至城市内部区县之间的微观层面，为观测撤县设区如何影响城市内部资源要素配置提供了新的分析尺度和经验证据。第二，优化识别策略，追求更纯净的“政策净效应”。为克服样本自选择问题，本文将倾向得分匹配（PSM）与双重差分（DID）模型相结合，通过构建一个更具可比性的实验组与对照组，力求更准确地识别撤县设区与资源要素配置的因果关系，增强研究结论的严谨性。第三，厘清影响渠道，系统检验资源配置的中介机制。本文基于细致的机制分析，从公共交通路网扩张、政府恶性竞争行为减少、公共服务合理化配置三个可观测、可度量的维度出发，实证检验撤县设区政策效应发挥的具体路径，从而揭开从“行政集权”到“配置优化”之间的过程“黑箱”。第四，深化异质性分析，揭示政策的边界条件。本文将进一步从县域初始体制、调整模式等多个关键角度进行异质性分析。这不仅有助于解释现有文献中可能存在的结论分歧，而且能揭示政策生效的具体情境，为未来实施分类指导、精准施策的区划调整提供学术依据。

二、理论分析与假设提出

行政区划是政府权责范围的空间投影，地方政府主要关注本辖区内的经济社会发展情况。这种人为划定的行政边界便可能阻碍区域间经济往来，从而对区域经济发展形成桎梏。从制度上看，分税制和官员晋升锦标赛虽极大地激发了地方政府的积极性[27]，但过度干预又有可能引发政府间的恶性竞争，导致严重的地方保护和市场分割问题[28]。行政区划调整是重塑地方政府权能关系的重要政策，撤县设区作为行政区划调整的重要方式，能够较好地化解由行政区划分割带来的资源要素错配问题，进而促进区县间经济协调发展。

第一，撤县设区可以通过优化地方政府的行政权力分配，改善区县间资源要素配置。具体地，撤县设区使得被撤县原有的绝大部分财政与行政权力被收归到市一级，其在经济上的独立性显著降低[29]，有利于市级政府统一规划，进而优化区县间资源要素配置。以劳动力为例，在撤县设区后，为与原市辖区有效对接，市级政府会将被撤县的基础设施、交通路网、医疗设施等纳入统一发展规划，可以吸引更多本地与周边地区劳动力参与当地经济建设，进而改善劳动力要素配置。同时，撤县设区在发挥“集权”效应时，也可以减少政府间恶性竞争行为，弱化行政壁垒，缓解资源要素市场分割问题，进而有利于区县间资源要素的合理配置[30]。第二，借由撤县设区改革，城市发展空间扩大，产业布局得以优化，从而推动资源要素在区县间的合理配置。具体地，在不触及耕地红线基础上，原有闲置农田可以调整为“城市开发边界”，推进城区与周边地区的融合发展，建设用地面积也能得到直接补充。新旧城区间的交通路网连接，也能够给予城市更大的发展空间，从而加强市辖区的辐射作用。

基于以上分析，提出研究假设：

撤县设区能够改善区县间资源要素配置（H1）。

撤县设区是政府推动型城市化的重要形式之一，其政策实施目的并不止步于被撤县内部经济发展，还包括加快新旧核心、新核心与其他县域的经济交流，以逐步推动市域经济一体化。推动交通基础设施建设则有利于实现这一目标。实际上，部分城市（如佛山市）在撤县设区相关行政事务调整完毕之后，会积极建设以地级市全域范围为基础的道路交通体系[19]。对于一些经济发展较弱的被撤县，其所属市级政府也会选

择修建联通新、旧城区的道路,以加快城区融合。交通基础设施的不断完善,增强了被撤县与原有市辖区之间的空间与经济联系,使得两者形成一个紧密的生产、生活共同体,进而优化区县间资源要素配置[29]。同时,结合新经济地理学相关理论,交通路网扩张能够降低企业运输成本,提升市场可达性,从而有利于企业便利地获取各类生产要素。交通路网扩张也能够扩大对时效性敏感的相关企业(如服务业、轻型制造业等)的销售范围,缓解企业库存积压问题,有效提升企业对资源要素的利用效率[31]。此外,交通路网扩张在降低流动成本的同时,加快了区县间市场联通进展,使得资源要素能够更加自由地向生产效率、边际报酬更高的区域及企业转移,从而促使资源要素有效配置。

基于以上分析,提出研究假设:

撤县设区能够通过扩张交通路网,加强新旧城区间的交通联系,扩大市场范围并提升市场可达性,进而间接改善区县间资源要素配置(H2)。

在财政分权制度下,县级政府具有较高财权独立性。在"用脚投票"、硬性预算约束等作用之下,县域经济发展也理应更加高效。然而,以经济增长为主的官员考核体系在一定程度上扭曲了政府行为,并引致政府恶性竞争,不利于资源要素合理配置。借助撤县设区,县级政府权能关系得以优化,且通过收回部分财权、事权等可以适当弱化被撤县干预地方经济发展的能力,进而缓解地方政府的"内卷式"竞争。具体地,撤县设区将原有县级单位的部分财权上移至市级,降低其财政激励,被撤县发展所需资金也须市级政府审批后才能划拨到位,从而减少了政府对企业的偏袒行为,间接削弱其参与恶性竞争的能力。同时,更多资源要素得以流向市辖区或被撤县更大范围内的企业,缓解企业融资约束与用工困境,进而改善区县间资源要素配置[22]。政府偏袒行为的减少、市场范围的扩大及竞争环境的改善,往往会引导企业产生有效创新和高效率的长期投资行为,从而有利于被撤县企业发展[32]。此外,政府审批权与规划权部分上收还可以减少政府低效率引资(如税收返还、压低环保门槛、恶性以地引资)或同质化竞争,引导企业向发展效率更高、发展潜力更大的被撤县扩张。在此基础上,发展空间扩大、人才集聚及企业管理效率的提升,有利于企业高质量发展,进而改善资源要素配置。同时,市级政府将被撤县发展纳入统一规划框架中,有利于市辖区内强企在被撤县内增设营业点、仓库、生产车间等,促使资本、人力资源在新旧城区间合理配置,可能减少虹吸效应,进而有效缓解区县间资源要素错配问题。

基于以上分析,提出研究假设:

撤县设区能够通过上收部分财权、事权等,减少政府偏袒与低效率引资行为,有效化解政府间恶性竞争,进而间接优化区县间资源要素配置(H3)。

县拥有独立的财权、事权等,在公共基础设施布局、建设上也会相对自由。然而,分税制改革后,各级政府财政收入显著向上集中。县级政府责重财少,财税收入与财政支出压力便会增强。同时,叠加官员晋升压力等因素,其财政收入会更多投入交通基础设施、制造工厂等生产性设施建设,从而挤占教育、医疗等民生性公共服务资源的财政支持[33]。此外,在发展规划上,县通常不参与市级统一筹备,区县间医疗、教育等公共服务资源难以有效分配,阻碍了公共服务资源合理化配置。公共服务资源配置失衡则可能强化市辖区资源虹吸效应,进而可能加剧区县间资源要素错配问题。在撤县设区后,被撤县政府的财政收入更多来源于市级政府分配,财税收入压力因此减弱,从而能够减少政府决策扭曲,给予民生性公共服务资源建设更多的财政支持。同时,被撤县发展也会纳入市级统一规划,有利于三甲医院、高等院校等优质公共服务资源的落地建设,从而促进公共服务资源合理化配置。进一步地,撤县设区还能统一区县间公共服务支持标准,有效解决区县间"同城不同策"问题,便于优质公共服务资源更高效地服务于社会公众,并降低区县间资源要素流动的制度成本,进而可能消解区县间资源要素错配问题。

基于以上分析,提出研究假设:

撤县设区能够通过减少财税收入与财政支出压力、统筹新旧城区规划等,促进公共服务资源合理化分配,进而间接优化区县间资源要素配置(H4)。

综上,撤县设区对区县间资源要素配置影响机制如图1所示。

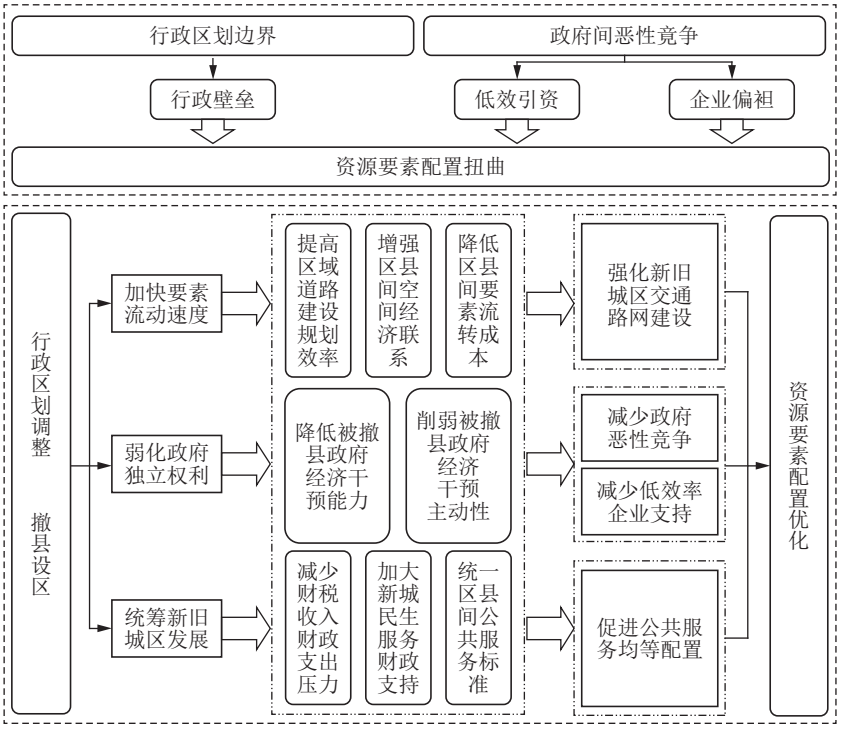


图 1　撤县设区影响资源要素配置机制

三、研究方法、模型构建与数据来源

（一）模型构建

为更加精准、有效地讨论撤县设区这一行政区划调整政策对区县间资源要素配置的净影响，通过构建多期双重差分模型进行实证分析与检验。具体模型构造如式（1）所示。

$$mcd_{it} = \alpha + \beta tcid_{it} + \eta X_{it} + \gamma_i + \varepsilon_t + \mu_{it} \tag{1}$$

其中：mcd_{it} 为被撤县或县与市辖区的区县间资源要素错配指数；α 为常数项；$tcid_{it}$ 为撤县设区的虚拟变量；β 为其回归系数；X_{it} 为控制变量合集；η 为各控制变量回归系数；γ_i 和 ε_t 为个体与时间固定效应；μ_{it} 为随机干扰项。

（二）变量说明

1. 被解释变量：区县间资源要素错配指数（*mcd*）

参考廖常文和张治栋[34]的做法，以城市为单元，先计算各县、市辖区及区县整体的资本、劳动力要素错配指数，并取绝对值，最后使用 SPSS 软件的主成分分析功能，使用特征值所表征的数据特征求得各部分的权重，尽可能避免主观赋权存在的随意性，并以加权线性求和的方式得到区县间资源要素错配指数。经测算得到资本要素错配权重为 0.778，劳动力要素错配权重为 0.222。其中，将市辖区视为一个整体，在计算其资源要素错配指数时，先求出同市各区的真实 GDP、资本存量、从业人员数等的均值，再计算得到市辖区整体的资本、劳动要素错配指数，以避免将各数据加总引致被撤县所匹配的市辖区体量过大，导致资源要素错配指数计算偏误问题产生。区县整体资源要素错配指数则为将县与同市所有市辖区的平均数据加总后，通过计算得出。进一步地，参考唐为[25]的做法，计算区县间资本与劳动力要素错配指数。

各县、市辖区及区县整体的资本、劳动力要素错配指数主要参考陈永伟和胡伟民[35]的相关研究，并借鉴赵志耘等[36]与白俊红和刘宇英[37]的做法，使用变斜率与变截距的变系数面板模型求得县、市辖区及区县整体的资本、劳动力要素错配指数。由于在计算过程中资源要素价格的绝对扭曲系数无法测度，故采用相对扭曲系数。计算公式如式（2）所示。

$$\hat{\gamma}_{Ki} = \frac{K_i/K}{s_i\beta_{Ki}/\beta_K}, \quad \hat{\gamma}_{Li} = \frac{L_i/L}{s_i\beta_{Li}/\beta_L} \tag{2}$$

其中：β_{Ki} 为县、市辖区或区县整体 i 的资本要素产出弹性；县、市辖区或区县整体 i 的产值在整个经济中所占的份额为 $s_i = p_iY_i/Y$；产出加权的资本要素贡献值为 $\beta_K = \sum_{i=1}^{N} s_i\beta_{Ki}$；$K_i/K$ 为县、市辖区或区县整体 i 使用的资本占总资本量的实际比例。$s_i\beta_{Ki}/\beta_K$ 则测度了资本要素有效配置时，县、市辖区或区县整体 i 使用资本要素的理论比例，二者的比值可以衡量其资本要素价格相对扭曲系数，如果该比值大于 1，则表明其过度使用了资本要素，反之如果该比值小于 1，则说明其资本要素使用不足。劳动力要素价格相对扭曲系数（γ_{Li}）同理。

为进一步测度各县、市辖区及区县整体的资本、劳动力要素产出弹性，设定具有规模报酬不变的 C-D 生产函数，两边同时取对数，并在模型中加入个体固定效应 γ_i 和时间固定效应 ε_t，使用索洛余值法测算资源要素弹性。整理可得公式如式（3）所示。

$$\ln(Y_{it}/L_{it}) = \ln A + \beta_{Ki}\ln(K_{it}/L_{it}) + \gamma_i + \varepsilon_t + \mu_{it} \tag{3}$$

其中：产出变量 Y_{it} 用各县、市辖区及区县整体的真实 GDP 表示。具体地，以 2011 年为基期，将其他年份的 GDP 按照各县所属省份的 GDP 平减指数转化为实际 GDP[38-39]；劳动力要素投入量 L_{it}，使用各县、市辖区及区县整体的年末从业人数表示；资本要素投入量 K_{it}，用各县、市辖区及区县整体的固定资产存量表示。具体地，参照张军等[40]的做法，使用永续盘存法进行计算。

利用最小二乘虚拟变量法（least squares dummy variable，LSDV）估计各县、市辖区及区县整体的资本、劳动力要素产出弹性，并可以得到资本与劳动力要素错配指数（τ_{Ki} 和 τ_{Li}）。

$$\tau_{Ki} = \frac{1}{\hat{\gamma}_{Ki}} - 1,\ \tau_{Li} = \frac{1}{\hat{\gamma}_{Li}} - 1 \tag{4}$$

囿于前述资源要素错配指数只是针对单个、独立的行政单元。因此，为进一步讨论行政区划调整对区县间资源要素配置的影响，参考唐为[25]的做法，定义区县间资源要素错配衡量指标如式（5）所示。

$$IJM_{ij} \triangleq mis_{ij} - \rho_i mis_i - \rho_j mis_j \tag{5}$$

其中：IJM_{ij} 为县 i 与对应市辖区 j 作为一个县级单元整体时的资源要素错配指数，并减去 i、j 各自的资源要素错配指数后得到的区县间资源要素错配指数；mis_{ij} 为县 i 与市辖区 j 组成的县级单元整体的资源要素错配指数；mis_i 和 mis_j 分别为县 i 与市辖区 j 各自的资源要素错配指数；ρ_i 与 ρ_j 分别为县 i 与市辖区 j 经济产出占两者产出之和的比例，$\rho_i + \rho_j = 1$；$\triangleq$ 表示定义为。最后，通过主成分分析法得到区县间资本、劳动力要素错配的权重并线性加和，则可以得到资源要素错配指数 *mcd*。

2. 核心解释变量：撤县设区（*tcid*）

若样本为被撤县，设置 *treat* 为 1，否则为 0；若样本年份大于等于撤县设区年份，设置 *post* 为 1，否则为 0。交乘 *treat* 与 *post* 项得到 *tcid*，以表示撤县设区。

3. 控制变量

为尽可能减少遗漏变量对本文结论的干扰，本文参考刘寒波等[41]与邓晓兰等[42]的研究，选择产业结构升级（*ind*）、经济发展（ln*pdgp*）、社会消费水平（*consume*）、市场竞争水平（ln*market*）与财政分权（*fd*）作为控制变量。

具体变量含义见表 1。

表 1　变量含义

变量类型	变量名称	变量名称	变量衡量方法
被解释变量	*mcd*	区县间资源要素错配指数	见被解释变量相关说明
核心解释变量	*tcid*	撤县设区	见核心解释变量相关说明
控制变量	*ind*	产业结构升级	$ind = O+2T+3R$，其中 O、T、R 分别为第一、二、三产业增加值占地区生产总值的比重，取值在 1~3[43]
	ln*pgdp*	经济发展	ln（人均地区生产总值）
	consume	社会消费水平	社会消费品零售总额/地区生产总值
	ln*market*	市场竞争水平	ln（规模以上工业企业数量）
	fd	财政分权	政府一般财政预算收入/政府一般财政预算支出

（三）数据来源

根据撤县设区的时序变化情况，并结合数据的可得性与有效性，选取具有代表性的 2011—2021 年作为研究时段。同时，在具体的样本选择上，以发生过撤县设区的城市为主体，将发生撤县设区的县级单元作为实验组，同一城市内部未发生撤县设区的县、县级市作为对照组，以尽可能消除估计偏差，更为精确、可靠地测度撤县设区的政策实效。

资源要素错配指数计算过程中所需县级数据主要来自《中国县域统计年鉴》、马克数据网，省级相关数据主要来自《中国统计年鉴》。撤县设区数据从民政部“全国行政区划信息查询平台”公布的信息中手工整理得到。其他控制变量的原始数据来源于《中国统计年鉴》《中国城市统计年鉴》、各市统计年鉴及马克数据网。对于存在的缺失值，本文通过线性插值等方法补齐。描述性统计结果见表 2。

表 2　描述性统计

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
mcd	7238	0.315	0.478	0.003	4.178
tcid	7238	0.116	0.320	0	1.000
ind	7238	2.292	0.389	0.796	2.850
ln*pgdp*	7238	10.814	0.585	8.847	12.691
consume	7238	0.503	0.314	0.067	2.921
ln*market*	7238	5.556	1.115	3.135	9.125
fd	7238	0.140	0.115	0.002	0.924

四、特征事实分析

（一）撤县设区背景特征分析

改革开放初期，中国便开始逐步推行撤县设区政策，并主要划分为 1978—1997 年、1998—2004 年、2005—2010 年及 2011 年至今四个阶段。其中，第一阶段以撤地设市与撤县设市为主，撤县设区伴随出现。但在这一阶段，由于地级市与县级市的无序设立，引致了“假性城市化”等严重问题，国务院因此在 1997 年正式叫停了县改市政策。在此背景下，各地级市为了进一步壮大城市体量、扩展城市空间，便开始大量实施撤县设区，这也是第二阶段的主要特征。2005 年后，撤县设区无序扩张的弊端开始显现，人口城市化、市民化严重滞后于土地城市化。

为此，国家也开始收紧撤县设区，为城市经济增长降温提质。随后在第四阶段，自党的十八大召开以来，中国开始深入推进国家治理现代化与新型城镇化，以撤县设区为主的行政区划调整政策便逐渐成为推动城市经济高质量发展的重要力量。

自 2011 年起，中国共有 132 个县发生撤县设区（此处删去区县合并样本）。其中，2014—2016 年数量最多，增速最快。原因在于，财政部于 2009 年发布的《关于推进省直接管理县财政改革的意见》中明确指出“2012 年底前，力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革”①。因此，各城市为尽量减少省直管县这一分权政策的影响，便开始大量实行撤县设区。加之国家也在各节点城市、“单区市”等地实行撤县设区改革以优化战略布局与城市结构，导致这一时期的撤县设区发生数量相对较多（图 2）。

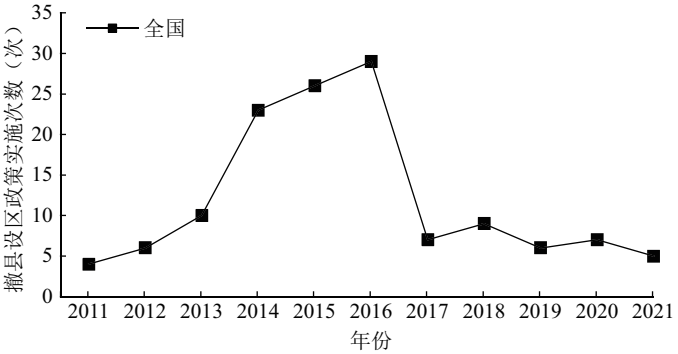


图 2　2011—2021 年撤县设区发生数量

（二）区县间资源要素错配特征分析

从全国区县间资源要素错配指数平均值来看，劳动力要素错配指数变化较为明显，总体呈上升态势，从 2011 年的 0.461 增长至 2021 年的 0.600。资本要素错配指数的变化较为平稳，从 2011 年的 0.248 增至 2021 年的 0.330。全国整体资源要素错配指数略高于资本要素，但变化趋势相似。资本、劳动力与整体资源要素错配指数如图 3 所示。

① 参见 https://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1528909.htm。

对于资本要素而言，2008 年中国已经较好地解决了“次贷危机”产生的强烈冲击，但是也产生了深层次、长期的财政类资本要素错配等问题[44]，引致多地资本要素错配问题较为突出。另外，中国凭借东部地区更为先进的技术、更市场化的经济发展，以及“西部大开发”等战略的实施，较好的中和了资本要素错配的潜在影响[45]，最终使得其指数增长较少，且在部分年份呈下降趋势。对于劳动力要素而言，随着中国人口城市化战略的深入推进，劳动力会自主地从低劳动生产率和低附加价值的农业向二、三产业转移。另外，在交通强国国家战略支持下，城市间交通基础设施的网络化及其通达性得到显著提升，劳动力要素的流动成本持续走低，能够加快要素流动，从而能够推动劳动力要素在区县间的合理配置。然而，由于县与市辖区存在的如户籍、财税等体制机制差异，劳动力要素在区县间的流动仍受到较大阻碍。同时，在多数城市中，县域与市辖区之间的交通并不便利，仍存在较重的劳动力流动壁垒，从而引致区县间劳动力要素错配，而且可能会强化市辖区的“聚集阴影”，加剧劳动力要素错配问题。

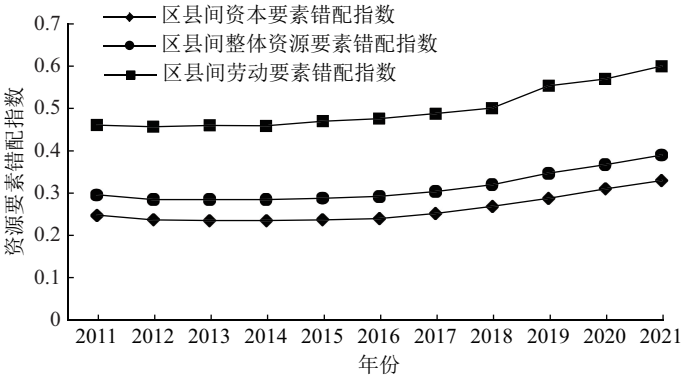


图 3　2011—2021 年全国区县间资本、劳动力与整体资源要素错配指数

五、因果关系识别

（一）PSM 匹配结果

虽然 DID 能够在一定程度上解决实证检验中存在的内生性问题，但撤县设区并非纯随机的自然实验，即被撤县的选择会受到多种因素影响。例如，经济发展水平、基础设施建设、地理环境特征及市场竞争水平等[26,29]。因此，本文选择各县的产业结构升级（*ind*）、人均地区生产总值（ln*pgdp*）、市场竞争水平（ln*market*）及信贷可得性（*ca*）作为协变量，将资源要素错配指数作为结果变量，并借助 1∶1 近邻匹配下的 PSM 方法筛选与处理组在上述特征方面相似的控制组，以尽可能消除选择性偏误对估计结果产生的影响。其中，信贷可得性使用每万人年末金融机构贷款余额衡量。

PSM 匹配前后的协变量平衡性检验结果见表 3。从平衡性检验结果来看，在匹配后，实验组与对照组的各协变量的差异已经得到大幅削减，表明匹配结果良好。具体地，实验组与对照组的产业结构升级指标在匹配之前差异率达 23.6%，且存在显著统计差异，而经过 PSM 处理后，二者差异缩小至-5.9%，且从统计结果来看也没有明显差异。此外，人均地区生产总值、市场竞争水平及信贷可得性的差异也均有明显下降，且并不显著。因此，实验组与对照组样本在进行匹配后已不存在明显组间差异，满足后续进行实证检验的基本条件。

表 3　PSM 平衡性检验

变量		均值		标准偏差（%）	*t* 检验	
		实验组	对照组		*t*	*p*
ind	匹配前	2.370	2.282	23.600	6.130	0.000
	匹配后	2.368	2.390	-5.900	-1.430	0.153
ln*pgdp*	匹配前	11.090	10.778	54.900	14.750	0.000
	匹配后	11.083	11.135	-9.200	-1.870	0.062
ln*market*	匹配前	6.160	5.476	58.600	17.010	0.000
	匹配后	6.149	6.115	2.900	0.550	0.580
ca	匹配前	6.295	3.877	50.200	15.890	0.000
	匹配后	6.056	5.726	6.800	1.340	0.180

（二）基准回归结果

经过前述倾向得分匹配处理，进一步采用 PSM-DID 实证检验撤县设区对资源要素配置的影响。从表 4 可以看出，撤县设区有效改善了区县间资源要素配置，而且在加入控制变量后，结果依然稳健。

表 4　基准回归结果

变量	（1）	（2）
tcid	−0.059***	−0.062***
	（0.017）	（0.018）
常数项	0.431***	1.271***
	（0.011）	（0.397）
控制变量	否	是
个体固定	是	是
时间固定	是	是
N	1283	1283
R^2	0.980	0.981

注：括号内为稳健标准误；*、**、*** 分别表示在 10%、5%、1% 的水平下显著。

（三）平行趋势检验与时间异质性分析

为了保证估计结果的可靠性，多期双重差分方法在使用前必须进行平行趋势检验，即需要保证实验组与对照组在政策实施之前不具备时变系统性差异，才能得到更加可靠的政策实施“净”效应。鉴于撤县设区发生时点并不一致，选择该政策实施相对时点进行平行趋势检验，并进一步考察撤县设区对资源要素错配改善作用的动态效应。借鉴刘潘等[46]的做法，将政策实施前一期作为基期，以尽可能避免回归时因共线性问题引发的估计误差。平行趋势检验模型如式（6）所示。

$$mcd_{jt} = \alpha + \sum_{m=-M}^{N} \beta tcid_{j,t+m} + \eta X_{jt} + \gamma_j + \varepsilon_t + \mu_{jt} \quad (6)$$

其中：$tcid_{j,t+m}$ 为撤县设区的虚拟变量，如果县 j 在 $t+m$ 时期实行了撤县设区，那么该变量取值为 1，否则为 0；M、N 分别为政策时点前、后的期数。从图 4 来看，撤县设区正式实施之前，其对被撤县与其他县的区县间资源要素配置的改善作用并未有明显差异。在实行撤县设区当年及后 3 年，政策效应差异逐步显现。而在撤县设区后的第 4 年，政策效应差异又趋向于不明显，即撤县设区可能存在短期作用。

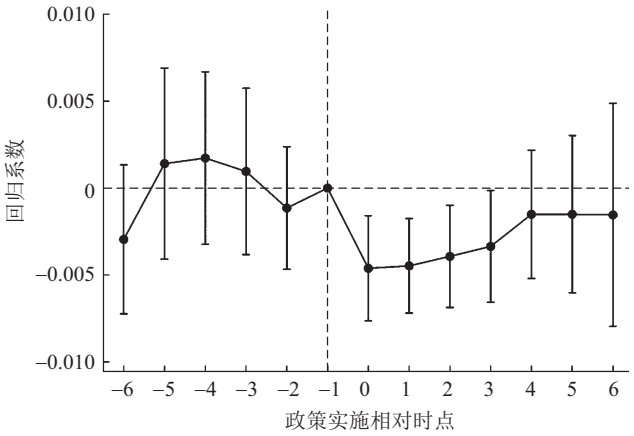


图 4　平行趋势检验

（四）异质性分析

如前文所述，被撤县的选择会受到多种因素的影响。同样地，撤县设区的实施效果也可能因为被撤县自身的经济、政治、自然地理等因素的不同而存在差异。因此，为探讨撤县设区对资源要素配置的异质性影响，本文根据地理区位（东、中、西部地区）、市场通达性、城市规模、政区类别及撤县设区类型划分样本。对于市场通达性，参考马新啸和汤泰劼[47]的做法，基于样本所属各地级及以上城市的八大类商品（即食品烟酒、衣着、居住、生活用品及服务、交通和通信、教育文化和娱乐、医疗保健、其他用品和服务）历年居民消费价格指数，使用价格指数法计算各城市市场分割指数，并得到市场通达性异质性指标。具体地，以 2011 年为例，如果 2011 年所属城市市场分割指数大于当年所有样本城市的中位数，则赋值为 0，反之则赋值为 1。对于城市规模，本文基于各县所属城市第五次人口普查公布的城镇常住人口数据，并参考国务院于 2014 年公布的《关于调整城市规模划分标准的通知》，以 300 万人为界进行划定。② 对于撤县设区类型，本文以民政部“全国行政区划信息查询平台”公布的各被撤县调整详情为准，将以县部分村镇划分出来单独成区，或与原市辖区部分村镇合并为新区的被撤县视作“切块设区”，反之，则视作“整县设区”。其中，本文也依据所属城市是否进行过“整县设区”“切块设区”划分对照组样本，以保证实验组与对照组能够互相对应。需要注意的是，部分城市进行过上述两种类型的撤县设区，为保证实验组与对照组能够更好对应，该类城市的对照组可能重复出现，从而导致样本量变化。

从表 5 的（1）列~（3）列来看，东部地区实行撤县设区后能产生明显的资源要素配置优化效应，西部地

② 参见 https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content_9225.htm。

区次之,中部地区尚不明显。可能的原因在于,东部地区财政收入充裕、市场化水平高、产业发展基础好、行政体制转换顺畅,使得被撤县能够在市级政府统一规划下更快地融入原市辖区。同时,东部地区核心城区辐射范围更广,市场活力也更强,且拥有更加成熟、完善的配套基础设施。撤县设区后,通达新旧城区的公路、轨道交通等的建设加快彼此沟通交流与经济往来。在交通基础设施不断完善的基础上,城市核心区的发展动能有效传递至被撤县。随着资源要素流动壁垒的不断破除,被撤县与其他县的恶性竞争也将削弱,进而能够更好地发挥撤县设区政策红利。相比之下,中、西部地区虽同受市场化发展经验积淀不足、政府治理效能释放不充分及基础设施建设滞后等因素制约,新旧城区发展衔接滞缓且新城区财政政策支持力度偏弱,但中部地区因产业结构固化、面临东部优质要素虹吸效应,撤县设区的资源要素优配作用未能凸显,而西部地区依托国家战略赋能,行政区划调整阻力较小,要素集聚能力快速提升,反而呈现出显著的政策效应。

从表5的(4)列和(5)列来看,撤县设区在市场通达性强的城市能够发挥更强的边际作用。这可能是因为,在市场通达性更强的城市中,经济发展水平更高,交通更为便利,政府间沟通、交流、合作等也会更加频繁,地方保护主义便相对较弱,从根本上弱化了区县间市场分割。市场通达性强也更容易扫清资源要素流动时受到的阻碍,并降低资源要素交易时所面临的摩擦性成本。同时,市场通达性强也意味着市场信息更加透明、对称,且能通过“用脚投票”的方式提升要素价格市场化程度,弱化各区域内垄断或寡头势力对价格的操控能力,从而有效平衡交易各方的议价能力,提高市场竞争强度,最终间接促进区县间资源要素流动。在此背景下,撤县设区便能更有效地打破区县间市场壁垒,进而改善区县间资源要素配置。相对地,市场通达性较弱的城市经济发展较为迟滞,产业发展、企业进入等受到更多制约,财税收入压力大,市场分割、行政壁垒等问题也可能更为突出,进而限制了撤县设区政策效应的发挥。

从表6来看,相比中小城市,大城市实施撤县设区能够有效地改善资源要素配置。这可能是因为,大城市凭借其行政等级、政策倾斜等优势,对周围中小城市的资源要素有较强吸引力,表现出较高的资源要素集聚特征。撤县设区后,原有行政壁垒得以消解,大城市凭借更强的经济实力与财政收入支持,能够加快新旧城区间的交通基础设施建设,更快地向被撤县“输血”,在资源要素进一步集聚的基础上推动新旧城区逐渐融合,资源要素配置也得以优化。大城市更高的市场化水平也有助于资源要素自由流动。然而,中小城市往往位于大城市的阴影区,资源要素持续被大城市吸引。而且,囿于经济社会发展水平较低、产业基础薄弱、财政支持短缺等因素,中小城市的资源要素集聚水平有限,市场化建设也受到一定限制。撤县设区后,交通等基础设施建设滞后,新旧城区融合缓慢,两地市场联通不便,资源要素调配优化也需要更长时间,故其对资源要素的优化配置效应还有待进一步发挥。此外,相比县,县级市作为城市建制,经济发展水平、产业结构等相对更优,地方企业税收贡献总量更高,城市化发展基础坚实。故在撤县设区之前,其能够较早地以城市架构规划未来发展,拥有更加完善的配套设施,从而能够更加快速、高效地与原有市辖区实现资源要素的流动与整合。县则更多依赖农业与农村经济,产业层次与结构与市辖区不同,使其在对接市辖区资源要素时存在一定错位,进而可能降低撤县设区的资源要素优配作用。

表5　地理区位与市场通达性分组回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	东部	中部	西部	市场通达性强	市场通达性弱
tcid	−0.086***	0.037	−0.052**	−0.064**	−0.056***
	(0.027)	(0.031)	(0.025)	(0.027)	(0.021)
常数项	1.358**	0.287	−0.110	2.571***	−0.157
	(0.648)	(0.729)	(0.490)	(0.718)	(0.444)
控制变量	是	是	是	是	是
个体固定	是	是	是	是	是
时间固定	是	是	是	是	是
N	706	237	340	678	598
R^2	0.983	0.989	0.954	0.986	0.953

注:括号内为稳健标准误;*、**、*** 分别表示在10%、5%、1%的水平下显著。

从表7可以看出，“整县设区”相比于“切块设区”更能发挥撤县设区的资源要素优化配置作用。可能的原因在于，“整县设区”是指在不改变被撤县原有行政区划范围的前提下，只改变行政体制的做法，其将县域整体转变为市辖区，属于全域一体化模式，彻底消除了市辖区与县之间的规划、政策、市场壁垒。在此背景下，资本、劳动力、技术等资源要素可以在一个更大的统一市场内自由流动。市级政府也可以统筹全域的土地利用、产业布局和基础设施规划，一次性解决“市县矛盾”，避免了长期、反复的跨行政区域协调难题。“切块设区”则是从县或县级市中划出经济发达、城市化水平高的部分区域（如乡镇、街道等），以此设立新的市辖区，属于核心极化模式。其能够在短期内迅速壮大中心城市的规模和经济实力，将最优质的资源（如税收、人才、企业）高度集聚于核心区，实现能量的极化效应。市级政府也可以将有限的财政和资源集中投入到切割出的核心板块，用于建设高新区、经开区等，追求更高的单点经济产出效率。然而，“切块设区”往往导致原县的经济核心、税源重地被抽走，导致剩下的县域部分发展乏力，财政困难，城乡二元结构反而加剧。新设区与原县变成了“邻居”，但界限分明。两者在土地开发、水资源利用、环境污染防治、道路衔接等方面极易产生新的、更尖锐的矛盾。因此，“切块设区”难以发挥资源要素的优化配置作用。也正是由于“切块设区”的种种弊端，特别是其“富了市区、穷了县”的负面效应，中国自20世纪90年代后期以来，已经极大地减少了这种模式，转而普遍采用“整县设区”作为中心城市扩张的主要方式。

表6　城市规模与政区类别分组回归结果

变量	（1）	（2）	（3）	（4）
	大城市	中小城市	县级市	县
tcid	−0.077***	−0.022	−0.087***	−0.053**
	（0.021）	（0.032）	（0.026）	（0.023）
常数项	2.670***	0.154	2.188***	0.745
	（0.632）	（0.433）	（0.626）	（0.518）
控制变量	是	是	是	是
个体固定	是	是	是	是
时间固定	是	是	是	是
N	730	553	347	936
R^2	0.987	0.942	0.987	0.975

注：括号内为稳健标准误；*、**、*** 分别表示在10%、5%、1%的水平下显著。

表7　撤县设区类型分组回归结果

变量	（1）	（2）
	整县设区	切块设区
tcid	−0.057***	−0.087
	（0.018）	（0.061）
常数项	1.232***	1.632***
	（0.462）	（0.603）
控制变量	是	是
个体固定	是	是
时间固定	是	是
N	1206	181
R^2	0.982	0.995

注：括号内为稳健标准误；*、**、*** 分别表示在10%、5%、1%的水平下显著。

（五）稳健性检验

虽然在前述实证结论中，已经证实撤县设区能够优化区县间资源要素配置，但是仍然存在可能对回归结果产生影响的各种不可观测因素。因此使用替换被解释变量、纳入其他相关政策冲击及剔除异常年份等方式验证结论的稳健性。

首先，资源要素错配与市场一体化建设是统一大市场发展的一体两面，因此本文参考庄汝龙等[48]的研究，以GDP总量、GDP增速及人均GDP为经济增长指标，使用熵值法及耦合协调度模型计算出各县与市辖区作为一个整体时的一体化发展水平，以此代替区县间资源要素错配指数进行回归。其次，主成分分析法与熵值法是常用的指标体系衡量方法，均较为客观。故使用熵值法，重新测度区县间资源要素错配指数进行检验。其中，区县间资本、劳动力要素错配指数的权重分别更新为0.527和0.473。再次，在撤县设区政策实施的同时，也有“省直管县”“撤县设市”等行政区划调整政策在同步实施。因此，参考任宗哲和张陈一轩[49]的做法，以控制变量的形式将“省直管县”政策冲击纳入回归。最后，本文选择剔除2020年与2021年的数据，消除新冠肺炎疫情冲击影响并做检验。

从表8可以看出，撤县设区确实能够提高区县间一体化水平；在替换权重测度方法后，撤县设区仍发挥资源要素优化配置作用；在实施撤县设区的同时，“省直管县”冲击并未加剧区县间资源要素错配问题，即撤县设区仍旧发挥了资源要素优化配置作用；在剔除新冠肺炎疫情冲击后，撤县设区的资源要素优化配置作用依然明显。上述结论进一步加强了本文结论的可靠性。

(六)内生性处理

为尽量使估计结果真实可靠,本文参考张莉等[50]、张科等[51]的研究,将被撤县邻近县是否发生撤县设区(*neighbor_tcid*)的滞后一期项与被撤县到北京市地理距离的倒数(*dis*)相乘,并以该结果作为撤县设区的工具变量(*iv*)。数据获取过程及部分数据来源如下:①手工筛选并判断被撤县的邻近县被撤,如果存在,则为其匹配撤县设区正式实施年份,并设置 *treat* 为 1,否则为 0。②如果邻近县被撤时间不晚于本县,且 *Year* 不小于邻近县被撤的最早年份,则赋值 *post* 为 1,否则为 0。最后与 *treat* 相乘,得到 *neighbor_tcid*。③各被撤县与北京市市中心的经纬度信息通过 ArcGIS 10.8 软件的"计算几何"功能计算分析中国县级、省级单元标准地图得出,并以此计算出所需地理距离数据(*dis*)。

选择此交乘项作为工具变量的原因有二。一是根据已有研究可知,若邻近县被撤并为区,则表明其隶属的地级市政府更愿意通过撤县设区,一体化发展市内经济。同时,由于实施撤县设区需要经过市政府、省政府、国务院与民政部等多部门层层审批与核查,且需要国务院与民政部批准、批复同意。因此,与北京市距离越近,民政部门就可以更方便地实地考察被撤县,提高其材料审查、座谈会等的效率,且有助于核验被撤县与原市辖区间的交通连接度、公共服务共享度等,进而提高撤县设区"申报-审批-实施"的效率,即满足相关性要求。二是滞后一期的邻县撤并行为,难以对当期被撤县与市辖区间的资源要素配置产生影响,且尚无直接证据证明与北京市的距离会影响区县间资源要素配置,即此交乘项满足外生性要求。基于此,进一步使用两阶段最小二乘法(2SLS)检验工具变量选择的有效性,并以此增强结论可靠性。

表 8　稳健性检验结果

变量	(1) 替换变量测度方法	(2) 替换权重测度方法	(3) 相关政策冲击	(4) 剔除疫情冲击
tcid	0.005* (0.003)	−0.011*** (0.003)	−0.061*** (0.018)	−0.041** (0.016)
pdmc			0.200 (0.168)	
常数项	−0.375*** (0.060)	0.221*** (0.071)	1.297*** (0.396)	0.747* (0.449)
控制变量	是	是	是	是
个体固定	是	是	是	是
时间固定	是	是	是	是
N	1283	1283	1283	909
R^2	0.955	0.985	0.985	0.989

注:括号内为稳健标准误;*、**、*** 分别表示在 10%、5%、1%的水平下显著。

表 9　内生性处理结果

变量	(1) 一阶段	(2) 二阶段
iv	0.160*** (0.019)	
tcid		−0.029** (0.012)
常数项	0.426 (0.288)	386.690*** (22.562)
控制变量	是	是
个体固定	是	是
时间固定	是	是
Kleibergen-Paap rk LM	47.616***	
Kleibergen-Paap rk Wald *F*	71.649	
N	6580	6580
R^2	0.730	0.970

注:括号内为稳健标准误;*、**、*** 分别表示在 10%、5%、1%的水平下显著。

从表 9 可以看出,一阶段结果显示,*iv* 与 *tcid* 呈显著的正相关关系,表明工具变量在统计意义上也满足相关性;二阶段结果显示,在尽可能剔除不可观测的内生性因素影响后,撤县设区仍然能有效改善区县间资源要素配置,且通过了不可识别与弱工具变量检验,证明了工具变量的选择是有效的,并再次证明了结论的稳健性。至此,假设 H1 成立。

六、机制分析

参考江艇[52]、张建平和李林泽[53]的研究,结合 2SLS 模型与半中介模型,检验影响机制的存在性,尽可能剔除内生性因素影响。模型构建如式(7)和式(8)所示。

$$\overline{tcid_{it}} = \alpha + \beta Z_{it} + \eta X_{it} + \gamma_i + \varepsilon_t + \mu_{it} \tag{7}$$

$$M_{it} = \alpha + \beta' \overline{tcid_{it}} + \eta X_{it} + \gamma_i + \varepsilon_t + \mu_{it} \tag{8}$$

其中:$\overline{tcid_{it}}$ 为 $tcid_{it}$ 的估计值;Z_{it} 为前述内生性处理中使用的工具变量;M_{it} 为所选用的中介变量,包含被撤县及其他县的历年公路密度(*roads*)、铁路密度(*railways*)、增值税财政依赖(*fiscal*)、土地要素市场化配置(*land*)与公共服务资源合理化配置(*public*);β'用以检验撤县设区对中介变量的政策效应。

关于交通路网扩张机制，使用县级层面的公路、铁路相关数据以做检验。县级交通路网数据主要来自公开路网数据库，并使用 ArcGIS 10.8 软件统计、核算各县历年交通路网长度及行政区划面积数据，最终得到各县的公路、铁路密度数据。需要注意的是，囿于交通路网数据的可获得性，此部分回归以 2013—2020 年为研究时段。

关于政府恶性竞争机制，地方政府间的竞争一般表现为对增值税的竞争，而增值税增长与工业投资密切相关。政府为了吸引工业投资，也常常压低工业用地价格，并通过提高居住用地价格补充财政亏损，这也是常见的政府恶性竞争方式。故参考范小敏和徐盈之[54]的研究，使用各县增值税财政收入占其财政收入的比重测度增值税财政依赖，以此测度撤县设区对政府恶性竞争的消解能力。此外，也参考张琳等[55]的研究，基于中国土地市场网公布的土地出让数据，先计算得到各笔交易的单位面积土地出让价格，再将其汇总至各区、县，得到单位面积土地出让均价，以衡量各县土地要素市场化配置水平，并以此补充检验撤县设区的政府恶性竞争弱化作用。

关于公共服务资源合理化配置水平，参考张翔和冉光和[56]的做法，选用教育资源分配水平、医疗资源分配水平、社会保障水平、公益文化供给水平及网络通达水平作为子指标，并使用熵值法计算其综合值，以客观衡量各县公共服务资源合理化配置水平。具体指标见表 10。

从表 11 可以看，撤县设区能够显著提高被撤县的公路密度与铁路密度，表明撤县设区的实施确实能够显著提高被撤县的交通路网建设水平，打通被撤县与市辖区之间的交通壁垒，进而发挥资源要素优化配置作用。举例来看，宁波市在 2016 年撤销县级奉化市，设立奉化区之后，便将铁路、公路、城市轨道交通延伸至此，大大降低了奉化区至宁波原市辖区的交通往来成本，从而为技术、资本、人才、数据等资源要素自由流动创造了更好的条件。特别地，撤县设区能够更高效地将原有市辖区的资金、人才等经济发展关键生产要素传递至被撤县，以改善被撤县的经济发展能力。撤县设区也能降低政府对工业企业的税收依赖，推动土地要素市场化交易，并能够减少恶性“以地引资”“逐底竞争”等问题，避免资本、劳动力要素的无序投放及过度集中，进而改善区县间资源要素配置。此外，撤县设区还可以通过统筹规划新旧城区未来发展、降低公共服务资源提供的制度性差异等方式，促进公共服务资源合理化配置，进而改善区县间资源要素配置。至此，所有假设成立。

表 10　公共服务资源合理化配置综合指标体系

一级指标		二级指标	单位	方向	权重
公共服务资源合理化配置水平	教育资源分配水平	普通中小学生占比	—	正向	0.032
	医疗资源分配水平	每万人卫生技术人员数	—	正向	0.246
	社会保障水平	每万人社会福利收养性单位床位数	个/万人	正向	0.147
	公益文化供给水平	人均公共图书馆总藏量	册/人	正向	0.220
	网络通达水平	人均宽带接入用户数	户/人	正向	0.356

表 11　机制分析结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	roads	*railways*	*fiscal*	*land*	*public*
tcid	0.042***	0.470**	−0.041***	0.828***	0.012***
	(0.016)	(0.201)	(0.007)	(0.188)	(0.004)
常数项	4.924	−266.984***	78.587***	−248.702	−9.208**
	(3.936)	(75.718)	(11.231)	(225.247)	(4.193)
控制变量	是	是	是	是	是
个体固定	是	是	是	是	是
时间固定	是	是	是	是	是
Kleibergen-Paap rk LM	23.652***		47.616***		
Kleibergen-Paap rk Wald *F*	31.174		71.649		
N	5240	5240	6580	6580	6580
R^2	0.852	0.749	0.723	0.415	0.948

注：括号内为稳健标准误；*、**、*** 分别表示在 10%、5%、1%的水平下显著。

七、结论与政策建议

本文基于2011—2021年县级面板数据，运用PSM-DID方法系统评估了撤县设区对区县间资源要素配置的影响。研究发现：首先，观测期内区县间资本与劳动力要素错配指数均呈上升趋势，其中劳动力要素错配问题较为突出，侧面反映要素流动的制度性壁垒尚未根本破除；其次，撤县设区政策显著优化了区县间资源要素配置，但可能为短期效应，说明撤县设区通过行政手段短期内打破制度壁垒，推动资源要素整合，但缺乏持续的制度创新与市场化配套改革，原有体制机制惯性逐渐占主导，导致政策效应随时间衰减。同时，宏观上要素错配指数上升反映的是全国整体制度性壁垒未彻底消除的背景，而撤县设区作为局部政策干预，在微观层面通过体制机制改革促进资源要素流动，二者是整体趋势与局部改善的辩证关系。进一步地，异质性分析表明，政策效应在东部地区、市场通达性强、大城市及县级市中更为明显。“整县设区”相比于“切块设区”能够更好地发挥撤县设区的积极作用；机制检验揭示，在借助计量模型并充分考虑剔除可能的内生性问题后，交通基础设施联通、政府间竞争行为规范与公共服务资源合理配置构成了有效发挥政策效应的三重路径。

基于上述结论，提出以下政策启示：

首先，应强化撤县设区后的“制度融合”而非仅“空间合并”，尤其要着力破除隐性的要素流动壁垒。研究发现，劳动力错配问题较为突出，说明户籍、社保、教育、住房等制度性障碍仍未根本消除。为此，建议在设区完成后立即启动“制度一体化攻坚行动”，由市级政府牵头，在1~2年内实现原县与主城区在基本公共服务、人才落户政策、社保转移接续、住房保障资格等方面的全面并轨。例如，可设立“新市民服务专窗”，统一受理原县域居民的城市公共服务申请；对设区后3年内流入主城区就业的原县劳动力，给予岗位补贴或技能培训支持。同时，推动编制资源、财政转移支付向原县域倾斜，避免优质资源过度向核心区集聚。通过制度融合降低迁移成本，才能真正释放撤县设区对劳动力要素配置的优化潜力，体现“人本导向”的共建共享原则。

其次，针对撤县设区政策效应具有显著区域异质性的问题，应实施差异化推进策略。在东部地区、大城市及市场通达性强的区域，可继续稳妥推进“整县设区”模式，尤其优先将具备较强经济基础和人口集聚能力的县级市纳入设区范围，以最大化政策红利；而在中西部地区及中小城市，则不宜简单复制东部地区经验，而应强化前期评估机制，重点考察被撤并单元的产业基础、要素流动潜力与公共服务承载力。对暂不具备设区条件的县，可通过设立“协同发展示范区”或“功能区托管”等柔性机制，先行打通要素流动壁垒，逐步培育一体化发展基础。同时，在设区过程中应建立“利益共享-成本共担”机制，如设立跨行政区财政转移支付基金，用于补偿原县级政府因行政层级调整带来的财政收入损失，并确保新增公共服务资源向原县域居民倾斜，实现共建共享。

再次，为破解政策短期时效瓶颈，需构建长效制度保障体系。研究显示撤县设区虽能短期内优化资源要素配置，但缺乏持续动力，因此必须超越单纯行政区划调整思维，推动制度性改革协同跟进。建议在设区后同步推进三项配套机制：一是加快交通基础设施一体化建设，通过市级统筹规划打通“断头路”、加密公交网络、共建物流枢纽，实质性降低要素流动成本；二是规范政府间竞争行为，由市级层面牵头制定设区后财政事权与支出责任划分细则，避免新设区与主城区之间陷入恶性招商竞争；三是推动教育、医疗等优质公共服务资源均衡布局，探索“服务半径覆盖+数字赋能”模式，确保原县域居民平等享有城市级公共服务。上述措施应纳入设区方案的强制性配套内容，并设定3~5年跟踪评估期，确保政策红利转化为长期制度优势。

最后，鉴于“整县设区”在促进资本与劳动力等资源要素优化配置方面显著优于“切块设区”，建议在今后的行政区划调整中优先推行“整建制设区”模式，原则上避免对县级行政单元进行碎片化切割。确因特殊原因需实施“切块设区”的，必须开展严格的必要性与影响评估，并同步制定被剥离区域的发展保障方案，包括设立专项转移支付、明确基础设施补短板责任主体、保障公共服务供给连续性等内容。同时，应由市级政府统筹，在设区方案批复前组织专家论证和公众听证，确保调整既符合区域整体发展战略，又兼顾原县域各板块的公平发展权益。通过强化“完整性设区”的制度导向，可有效维护原有经济社会网络的连贯性，降低

行政整合成本，提升要素跨区域流动效率，真正释放撤县设区在破除制度壁垒、促进资源高效配置方面的政策潜力。

参考文献

[1] 李香菊，高锡鹏. 资源错配、财税政策结构化调控与全要素生产率[J]. 南开经济研究，2023(4)：81-100.
[2] 刘乐峥，吴晓斌. 地方政府隐性债务与民营中小企业融资约束——基于金融分割的视角[J]. 中央财经大学学报，2022(5)：3-16.
[3] 王美艳. 城市劳动力市场上的就业机会与工资差异——外来劳动力就业与报酬研究[J]. 中国社会科学，2005(5)：36-46，205.
[4] 周彬，吴丽芳，周彩. 我国区域经济增长的要素配置效应及扭曲程度测算比较[J]. 统计研究，2023，40(8)：46-58.
[5] 倪婷婷，王跃堂. 区域行政整合、要素市场化与企业资源配置效率[J]. 数量经济技术经济研究，2022，39(11)：136-156.
[6] 郭涛，彭绪庶. 资源错配研究的新进展[J]. 财经问题研究，2023(11)：47-56.
[7] 李青原，李江冰，江春，等. 金融发展与地区实体经济资本配置效率——来自省级工业行业数据的证据[J]. 经济学(季刊)，2013，12(2)：527-548.
[8] 鲁晓东. 金融资源错配阻碍了中国的经济增长吗[J]. 金融研究，2008(4)：55-68.
[9] 王帅，马杰华，李正辉. 政府环境关注度对城市土地资源配置效率的影响[J]. 经济地理，2022，42(12)：186-193.
[10] 王开泳，冯润东. 行政区划调整对政区位势的影响与定量化测度[J]. 地理学报，2020(8)：1617-1632.
[11] 马光荣，赵耀红. 行政区划壁垒、边界地区公共品提供与经济发展[J]. 金融研究，2022(8)：55-73.
[12] 刘修岩，余雪微，王峤. 行政区划调整与城市空间结构演化——基于撤县设区的视角[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版)，2024(3)：152-162.
[13] 丁建军，王淀坤，刘贤. “撤县设区”能提升区域全要素生产率吗？——来自2000—2018年市域尺度的经验证据[J]. 吉首大学学报(社会科学版)，2023(5)：75-89.
[14] 李郇，徐现祥. 中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析[J]. 地理学报，2015，70(8)：1202-1214.
[15] 庄汝龙，李光勤，梁龙武，等. 撤县设区与区域经济发展——基于双重差分方法的政策评估[J]. 地理研究，2020，39(6)：1386-1400.
[16] 乔艺波，贺灿飞. 撤县设区对县域制造业产业升级的影响——基于三重差分法的政策评估[J]. 地理学报，2024，79(4)：909-930.
[17] 李磊，徐长生，刘常青. 要素结构与技术进步方向——来自中国城市“撤县设区”的证据[J]. 经济理论与经济管理，2019(4)：52-61.
[18] 陈斌开，亢延锟，侯嘉奕. 公共服务均等化、教育公平与共同富裕[J]. 经济学(季刊)，2023，23(6)：2104-2118.
[19] 王斯亮，陈欣. 撤县设区对城市土地利用效率的影响机理研究[J]. 中国土地科学，2022，36(12)：117-127.
[20] 陈方豪，叶菁菁. 突破城市发展的边界：撤县设区与城市内部协同发展[J]. 经济学(季刊)，2023，23(5)：1776-1792.
[21] BO S. Centralization and regional development：Evidence from a political hierarchy reform to create cities in China[J]. Journal of Urban Economics，2020，115(C)：103182-103182.
[22] 徐光伟，孙露，刘星. 行政区划调整赋能民营企业创新发展的机制研究——基于“撤县设区”的经验分析[J]. 西部论坛，2023，33(1)：108-124.
[23] 陈刚，盛誉，陈玥，等. 行政区划调整与企业融资趋同——来自撤县设区的证据[J]. 中央财经大学学报，2022(9)：65-75.
[24] 卢盛峰，林菁文，阳子熠. “撤县设区”的公共资源再配置效应[J]. 经济理论与经济管理，2024，44(3)：49-64.
[25] 唐为. 分权、外部性与边界效应[J]. 经济研究，2019，54(3)：103-118.
[26] 王兰兰，赵建梅. 撤县设区、空间一致性与县域经济发展[J]. 中央财经大学学报，2024(5)：115-128.
[27] 吴群，曹春艳. 分税制下地方政府增值税偏好对工业用地供给的影响——基于全国35个大城市的实证[J]. 求索，2015(11)：88-93.
[28] 崔新蕾，白莹莹，马艳茹. 撤县设区对工业用地市场化配置的影响研究[J]. 中国土地科学，2023，37(10)：81-90.
[29] 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，2015，50(9)：72-85.
[30] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究，2004(6)：33-40.
[31] 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.
[32] 李荣林，汪泽. 区域行政整合、市场扩张与企业高质量发展[J]. 云南财经大学学报，2024，40(1)：1-17.
[33] 卢盛峰，黄坤. 财政管理体制与中国地方公共服务均衡保障：研究状况及未来展望[J]. 技术经济，2025，44(1)：80-87.
[34] 廖常文，张治栋. 稳定经济增长、产业结构升级与资源错配[J]. 经济问题探索，2020(11)：16-26.
[35] 陈永伟，胡伟民. 价格扭曲、要素错配和效率损失：理论和应用[J]. 经济学(季刊)，2011，10(4)：1401-1422.
[36] 赵志耘，刘晓路，吕冰洋. 中国要素产出弹性估计[J]. 经济理论与经济管理，2006(6)：5-11.
[37] 白俊红，刘宇英. 对外直接投资能否改善中国的资源错配[J]. 中国工业经济，2018(1)：60-78.
[38] 卢现祥，许诚，张峰. 撤县设区对城市经济韧性的影响研究[J]. 财政研究，2023(3)：63-77.
[39] 乔俊峰，黄智琛. 地方政府债务为何持续扩张——基于撤县设区的准自然实验分析[J]. 南开经济研究，2021(6)：127-143.
[40] 张军，吴桂英，张吉鹏. 中国省际物质资本存量估算：1952—2000[J]. 经济研究，2004(10)：35-44.
[41] 刘寒波，牛晨，刘江浩. “省直管县”改革对县域资源错配的影响及其作用机制——来自湖南省“省直管县”财政改革的检验[J]. 经济

地理, 2022, 42(12): 33-41.
[42] 邓晓兰, 金博涵, 李铮. 转移支付的资源配置效应研究——基于区域间资本错配视角[J]. 中央财经大学学报, 2019(8): 3-19.
[43] 黄寰, 黄辉, 肖义, 等. 产业结构升级、政府生态环境注意力与绿色创新效率——基于中国 115 个资源型城市的证据[J]. 自然资源学报, 2024, 39(1): 104-124.
[44] 肖旭, 洪祥镇. 中国资源错配演化动态、区域差异及收敛特征[J]. 统计与决策, 2024, 40(3): 112-117.
[45] 阳佳余, 阮梦瑜. 中国制造业资源错配测度及效率提升路径——基于融资错配视角[J]. 财经科学, 2023(11): 48-65.
[46] 刘潘, 祁毓, 张兆强. 行政主导型城镇化与地方融资平台债务: 以撤县设区为观察视角[J]. 财政研究, 2022(7): 113-128.
[47] 马新啸, 汤泰劼. 要素市场化配置与国有企业混合所有制改革——基于商品市场一体化的视角[J]. 经济评论, 2022(6): 85-99.
[48] 庄汝龙, 宓科娜, 陈阳, 等. 长三角地区社会福利与经济增长耦合协调时空分异[J]. 长江流域资源与环境, 2017, 26(2): 171-179.
[49] 任宗哲, 张陈一轩. 行政区划调整与企业资源配置效率[J]. 统计与信息论坛, 2021, 36(6): 41-50.
[50] 张莉, 皮嘉勇, 宋光祥. 地方政府竞争与生产性支出偏向——撤县设区的政治经济学分析[J]. 财贸经济, 2018, 39(3): 65-78.
[51] 张科, 熊子怡, 黄细嘉. 绿色债券、碳减排效应与经济高质量发展[J]. 财经研究, 2023, 49(6): 64-78.
[52] 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.
[53] 张建平, 李林泽. 绿色金融、绿色政策与实体企业的绿色转型[J]. 中国人口·资源与环境, 2023, 33(10): 47-60.
[54] 范小敏, 徐盈之. 引资竞争、居住用地价格与房价[J]. 财经研究, 2019, 45(7): 140-153.
[55] 张琳, 黎小明, 刘冰洁, 等. 土地要素市场化配置能否促进工业结构优化? ——基于微观土地交易数据的分析[J]. 中国土地科学, 2018, 32(6): 23-31.
[56] 张翔, 冉光和. 普惠金融数字化、公共服务均等化与农民农村共同富裕——基于县域统计数据的实证分析[J]. 山西财经大学学报, 2023, 45(12): 30-43.

Administrative Division Adjustments and the Allocation of Resources and Elements among Districts and Counties: The Empirical Test Based on the Policy of County-to-District Reform

Zhuang Rulong, Lu Bangbang, Yang Jie
(Business School, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: Administrative division adjustment serves as a vital policy tool for reshaping the power-responsibility relationships among local governments, exerting an increasingly profound and extensive impact on eliminating administrative barriers and optimizing the allocation of resource factors among districts and counties. Based on the samples of counties (cities) implementing the county-to-district reform from 2011 to 2021, the PSM-DID model was adopted to empirically examine the impact of this policy on the allocation of resource factors among districts and counties. The results indicate that during the study period, the degree of misallocation of capital, labor force and overall resource factors presented an upward trend. The county-to-district reform has significantly improved the level of resource factor allocation among districts and counties, and such an effect is more manifested as a short-term one. Further heterogeneity analysis reveals that the policy effect is more prominent in eastern regions as well as in cities with higher market accessibility and larger population size. In addition, compared with partial county-to-district adjustment, the policy effect of full-scale county-to-district adjustment is more pronounced. Mechanism analysis demonstrates that the county-to-district reform effectively reduces transportation costs, weakens administrative barriers, and improves the market and institutional environment by expanding transportation networks, restraining vicious competition among governments, and promoting the rationalization of public services, thereby guiding the rational flow of resource factors and facilitating the optimal allocation of resource factors among districts and counties. On the basis of the above conclusions, to maximize the policy dividends of the county-to-district reform, future reforms should focus on institutional integration, targeted policies, long-term guarantees and district-wide promotion, so as to systematically break down barriers to factor flow and achieve regional coordination and high-quality development.

Keywords: county-to-district reform; allocation of resources and elements; structural reform; high-quality development; PSM-DID model