

· 党的百年理论创新与治理经验 ·

新中国成立初期省级区划撤并的 资源配置效应与经济增长

韦欣 王浦劬

内容提要:新中国成立以来,为统筹地方资源、促进生产恢复,中央政府进行了一系列的行政区划调整,以提高地方政府行政管理和资源配置效率。文章对1949~1978年间我国省级区划撤并政策的治理效能进行检验。研究发现,省级区划撤并通过打破区域间要素流动壁垒,协调统筹资源配置,提高人力资本的积累及基础设施的配置效率,使资源错配率下降,工业生产效率提升。此外,省级撤并虽然发生在新中国成立后的30年,但政策对改革开放之后的资源配置仍然具有影响。文章为理解政府的空间治理结构对经济增长的影响及作用机制提供了实证依据,对认知我国行政区划影响生产率发展的规律及其特点,进一步构建高质量发展的区域经济布局和国土空间支撑体系具有借鉴意义。

关键词: 省级区划调整 资源配置效率 区域经济增长 国家治理效能

中图分类号: F207

文献标识码: A

文章编号: 1003-3947(2022)02-0017-11

一、问题的提出

行政区划作为国家治理和区域管理的重要手段,在我国区域经济发展中发挥着重要的资源配置作用。习近平总书记指出,“行政区划本身也是一种重要资源”(中共中央文献研究室编,2017),学界将这一重要论述概括为“行政区划资源论”(王开泳等,2019;申立,2020),确认它为习近平治国理政理念的重要组成部分。在全面建设社会主义现代化国家新阶段,准确把握行政区划的资源属性和内涵,用好行政区划调整这一资源配置方式,对贯彻习近平总书记重要论述,促进国家治理体系和治理能力现代化,推动区域经济和城镇化的可持续发展,具有重要意义。

既有关于行政区划调整对区域经济发展影响的实证研究文献主要集中于四个方面。其一,考察省级行政区等级与权力分配对区域经济发展的影响,其中,以重庆升格为直辖市的相关研究最为典型。由行政区划调整所引发的行政分权和财政分权变化,促进了重庆的经济增长(王贤彬、聂海峰,2010),引发人口和产业的迅速聚集(唐为、王媛,2015)。另一方面,由行政分权导致的地方权力扩充,有助于地方政府更加因地制宜地制定经济政策,获得更高的财政收入留存率,并承担更多的公共服务责任,为开展投资项目带来更多便利等,从而为促进地方经济增长创造更有利的条件(Jia et al., 2021)。

其二,考察区域行政等级变化对经济发展的影响。现有研究考察了行政区划等级提升政策对经济发展的促进效果和影响机制(郑新业等,2011;韦欣等,2021)。以设立国家级开发区或撤县设区为代表的行政区划等级提升有助于城市人口增长,发挥产业政策和土地政策的协同效应(刘瑞明、赵仁杰,

作者简介: 韦欣,北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院助理教授。王浦劬(通讯作者),北京大学政府管理学院教授、博士生导师,北京大学国家治理研究院研究员,教育部“长江学者”特聘教授。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“乡村振兴战略下基层行政区划调整治理效能研究”(项目编号:21CZZ018)。

2015;魏守华等,2020),但若不注重城镇体系的协调发展,出现对高层级行政区的偏袒,可能造成内陆中低等级城市的相对“塌陷”。

其三,地方政府官员的政治晋升激励是行政区划调整作用于地方经济的重要动因(王贤彬、聂海峰,2010;Jia et al.,2021)。地方官员不仅是中央政府的代理人,还在地方管理方面具有较多的自由裁量权和剩余索取权,因此对政治激励作出有利于辖区经济增长的反应,通过制定有利于本地发展的行政区划调整政策,对促进其辖区内的经济发展具有积极作用(周伟林等,2007)。

其四,从微观视角来看,集聚效应是行政区划调整对区域发展产生影响的重要机制。首先是行政区划调整带来的要素扩张和产业集聚。地方政府通过经营土地吸引大量企业进入,带来企业数量扩张,带动资本、劳动等生产要素快速积累,进而获得经济的快速增长(唐为、王媛,2015;邵朝对等,2018)。其次是行政区划调整带来的区域一体化与产业集聚。例如上海市静安区和闸北区的合并提高了原闸北区公共服务水平,长期而言,促进了整个合并区域的要素集聚和经济发展(余华义等,2021)。此外,行政区划调整通过地方规模扩张带来集聚效应,提高辖区行业的多样化水平,进而能够提升区域经济的发展质量(詹新宇、曾傅雯,2021)。

回顾既有研究,相关讨论在取得积极进展的同时,还存在两个局限性。第一,现有研究主要关注行政区划调整的短期效果,而行政区划调整与改革通常涉及地理边界、行政等级、权力分配等空间、权力、组织、政策等多个领域的相应变动,一旦调整较难再次变更,其影响具有长期性,因此,有必要对其长期政策效果进行考察。第二,现有文献主要关注政治、政策和产业环境等外部条件变革对地区经济的间接性影响,而对行政区划调整政策本身如何影响地方经济发展的微观作用机制缺乏深入分析,尤其是对行政区划本身的资源配置属性缺乏深入研究,从而使得真实可信地评估和探讨行政区划实际经济效果缺乏可靠基础。

本文基于1949~1978年间我国省级行政区划撤并调整的考察,通过构建生产要素错配指数和运用倍差法,从资源错配角度实证检验新中国成立初期的行政区划调整对生产率的影响。本文主要贡献在四个方面:第一,首次从经济结果的长期影响视角,对新中国成立初期推进的“省级撤并”行政区划调整政策进行长达60年的政策效果评估,力图为评估行政区划调整政策提供评价标准和体系,为科学调整行政区划政策提供政策依据。第二,首次从行政区划调整的资源配置属性,考察全国范围内省级行政区划撤并调整对区域经济发展的影响和作用机制。第三,在现有理论模型基础上进一步完善,将资本错配引入全要素生产率的分析。第四,综合考虑资本、劳动及其替代效应对资源配置扭曲程度的不同影响,从资本错配的角度解释全要素生产率变动的原因,为理解政府的空间治理结构对经济增长的影响及作用机制提供理论依据。本文对认知我国行政区划影响生产率发展的规律,进一步构建高质量发展的区域经济布局和国土空间支撑体系具有一定借鉴意义。

二、制度背景介绍、理论分析与研究假说

新中国成立之前,政府治理存在的一个突出问题是省级行政区数量过多、管理效率低下。在南京国民政府时期,由中央政府直接统辖领导近50个省级行政区,明显超出了中央政府的有效管理范围,对资源的统筹配置形成了掣肘。这一状况在新中国成立后便得到了即时调整和改善。为建立和巩固新生的地方各级人民政权,恢复经济运行,中央政府依据1949年9月中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》中关于地方政府制度的基本原则,对旧有的行政区划体系进行了全面改造。其中最重要的就是撤并省级行政区域,精简中央直接统辖的一级行政单元数量。

总体而言,经过对省级行政区域进行撤并,1949~1978年间省级行政区划数量发生了较大变化,如图1所示。这一期间省级撤并调整覆盖东、中、西部地区,主要经历了三个阶段。

第一次变动是在1952年至1953年。为了给1953年开始的第一个五年计划创造条件,中央政府对省级行政区进行了大幅度撤并,主要调整类型可以归纳为“撤小并大”和“化零为整”,将包括苏南、苏北

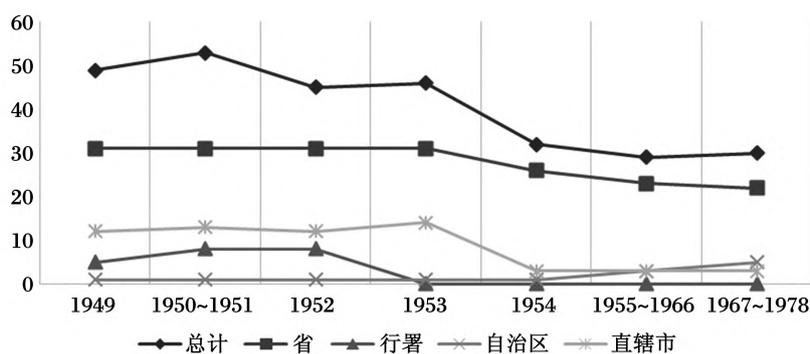


图 1: 1949 ~ 1978 年省级行政区划数量变化趋势

在内的 8 个行署归并到 3 个省,并且撤销平原省、并入山东省和河南省,撤销察哈尔省、并入河北省和山西省等。在组织形态方面,中央政府将军政管理委员会改为行政管理委员会,以便适应当时的形势,使之履行统筹地方政治、经济和社会管理等职能。在两年的撤并改革后,省级行政区划数量减少 6 个,由原来的 52 个降为 46 个。

第二次省级区划撤并发生在 1954 年,主要任务是“撤虚向实”、“撤小并大”以及撤并中央直辖市。第一,“撤虚向实”,即是将“大行政区”这类“虚级”区划设置撤销,并入“实级”的省级区划建制。包括撤销 6 个大行政区机构,以及撤销安徽和四川的地方行政公署建制,分别划入安徽省和四川省等。第二,“撤小并大”的调整,包括将东北五省合并为三省,撤销辽东、辽西两个省的建制,将其合并为辽宁省。此外,还包括撤销松江省、并入黑龙江省,撤销绥远省、并入内蒙古自治区。第三,撤并中央直辖市,在保留特大中央直辖市不变外,将原有的其他中央直辖市改为省辖市或并入省建制。此轮调整后,省级的行政区划数目明显降低,由原来的 46 个减少为 31 个。

第三次省级区划撤并发生在 1955 年之后的 10 年间,这一时期调整的主要特点是“点面俱全”,改革内容的制定更为全面细致。既包含宏观层面的大调整,也包括延续前两轮改革思路的局部微调;在考虑行政管理和经济发展的便利性的同时,兼顾地方民族文化发展的特征。主要体现在五个方面:一是撤并大行政区;二是减少中央级直辖市;三是撤并幅员较小的省份;四是设立少数民族区域自治制度;五是继续“撤小并大”,如撤销热河省,将其划入辽宁、内蒙古、河北等。在这些调整和变动之后,我国的省级行政区划数量再度减少,由原来的 31 个减少为 29 个。

省级撤并调整通过精简省级行政区数量,合理化各省区管理幅度,统筹各省资源,对生产要素的空间分布和经济活动的空间形态进行全面改革。行政区划调整推动了权力资源的垂直化管理和优化重组。随着大行政区制的取消,中央通过省级区域撤并,精简政区数量,对地方行政区实现更为高效的垂直化管理,对省级区域空间资源进行直接的重新布局。这种垂直化管理模式,有助于扭转各地资源过分分散、经济集聚程度较低、资源错配较严重的局面,促进区域的经济增长(王麒麟,2014;Bo,2019)。对此,本文首先提出如下假设:

假设 1: 新中国成立初期的“省级撤并”政策能够提高调整区域的工业全要素生产率。

进一步分地区来看,新中国成立初期,由于历史、地理位置及经济基础等原因,各地区经济发展水平差异很大。1952 年,东部地区工业总产值占 68.3%,而中、西部分别只占 21.3% 和 10.4%。中西部地区由于交通不便、基础设施较差、现代工业发展的历史较短,从而需求分散、资本技术要素稀缺等原因,其大部分工业行业的竞争优势都难以与东部相比。1956 年 9 月,中国共产党第八次全国代表大会《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》中提出,合理地配置我国的生产力,促进各地区经济的发展,并且使我国工业的布局适合于资源和国防的条件,必须充分地利用近海地区原有的工业基础。这使得东部地区工业优势和区位优势得到进一步的发挥。具体而言,经济发展水平原本较高的东部地

区,能够利用原有的工业基础和生产要素进行资源优化配置。在中国经济发展水平整体落后、“强省不强、弱省积弱”的情况下,东部地区“以点带面”的优先发展模式,能够有力地促进产业集聚和规模效应,实现资源的有效配置和经济的加速增长。据此,本文提出如下假说:

假说 2:省级撤并对东部地区的工业经济的正向影响更为显著。

“省级撤并”行政区划改革能够促进人口和产业的迅速聚集,有利于城市生产要素的空间重构和城市发展重心的转移。“省级撤并”行政区划调整会推动城市周边地区的农村人口涌入城市,从而在短期内迅速增加城市市区的人口规模,并促进劳动人口流动,从而改变区域人力资本结构。另外,省级撤并调整有助于扩大工业较为发达省份的经济发展空间,突破区划空间限制。如将省界周边的县、市并入该省较为发达的区域,会带来两方面的影响:(1)通过扩展工业发达城市的规模解决发展空间受阻的问题,并为经济发展提供基础保障;(2)强化核心区域对周边地区的辐射引领能力,有助于推动城市间功能要素在区域间优化配置。这两个方面的作用都表明,行政区划调整有助于突破城市发展的“边界壁垒”,放大城市集聚效应的正外部性效应,实现空间资源的优化重组(王贤彬、聂海峰,2010;Jia et al., 2021)。此外,省级撤并还可以凭借统一的规划管理方案,缓解原行政区之间的国土资源分配不合理的状况,促进资源整合,减缓要素资源的过度切分和重复配置,促进资本、劳动力和技术等生产要素的自由充分流动,从而实现优势省份的生产效率改善。要素资源的重新优化配置将有助于提高我国区域的统筹协调能力,进而平衡各区域之间的差异,重塑我国区域和城乡发展格局。对此,本文提出第三个假说:

假说 3:省级撤并调整通过改善区域人力资本和物质资本等要素资源的配置效率,提高辖区内的工业全要素生产率。

最后,两个省级行政单元的撤并调整往往涉及省界的变更、区域和市场的合并与整合,调整后行政区的权力、空间、人事维度的调整范围和层级都更加广泛和多维,在保障区域发展稳定的前提下,再次行政区划调整的难度将加大。因此,调整后确定的区域边界和管理范围在一定时期内将保持稳定,形成新的经济制度和社会文化。另一方面,从调整原因而言,“省级撤并”的调整多出于经济发展考量,制定的改革政策却涉及跨文化所属区域的融合与资源再配置,因此融合与适应过程较长,对地区的经济发展将产生较为长期的影响。本文进一步考察省级撤并调整对区域经济的长期影响,并对此提出第四个假说:

假说 4:省级撤并对工业全要素生产率的影响具有长期性。

三、模型、变量和描述性统计

(一) 模型设定与变量说明

行政区划调整引起的资源配置变化和经济增长,可以看作是对所调整地区实施的一项准自然实验,评价政策效应可以看作一个准自然实验的结果,因此使用双重差分法可以有效地分离出政策的实际效应。本文以发生撤并的省级行政区为实验组,将国内其他没有进行行政区划调整的省级行政区作为控制组。通过比较实验组和控制组之间的差异,从统计上推断行政区划变迁对经济增长带来的影响。此外,由于我国幅员辽阔,东中西部差异较大,因此,本文进一步对东中西部省份的行政区划调整分别进行考察。由于发生行政区划调整的年份不一,本文以每个行政区发生调整的年份作为政策的处理时间点,对行政区划调整对经济增长和资源配置效率的影响效果进行评估。本文构建面板双重差分模型如下:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 treat_i + \alpha_2 post_t + \alpha_3 treat_i \times post_t + \alpha_4 X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

在式(1)中, Y_{it} 代表的是省级行政区*i*在时期*t*的工业全要素生产率的对数 $\ln(TFP_{it})$,或资本错配指数 σ_{it} , $treat_i$ 为是否发生过行政区划调整的地区虚拟变量,该行政区发生过调整取值为1,未发生则取值为0。 $post_t$ 为时间虚拟变量,政策时点以前取0,政策时点之后取值为1。 X_{it} 为包括第二产业固定资产存量、就业人数和总产值等在内的控制变量, ε_{it} 是随机误差项。 α_3 是本文主要关心的估计系数。

在索洛经济模型中,技术进步的贡献是扣除资本和劳动力的贡献份额后的剩余部分。众多文献研究都表明,全要素生产率可以对区域经济发展不平衡现象作出合理的机制性解释(Bernard & Jones, 1996; 黄先海等, 2012)。本文在计算资本产出弹性与资本错配指数时采用变系数模型估算的省际数据并得到全要素生产率,将其视为技术进步的代理变量。本文收集的数据来源于以下资料:《新中国 50 年统计资料汇编》《新中国 60 年统计资料汇编》《1952~2004 年中国国内生产总值核算历史资料》和历年《中国统计年鉴》。对于数据缺失的年份,本文以数据缺失年份时间段的前一年和后一年取年均增长率估算补入。

(二) 资本错配程度核算方法

本文借鉴谢长泰和彼得·克莱诺(Hsieh & Klenow, 2009)以及许捷和柏培文(2017)的研究方法,将两种要素劳动和资本分别记为 L 和 K ,用 Y 表示总产出,则生产函数的表达式为:

$$Y = \sum_{i=1}^N p_i Y_i, K = \sum_{i=1}^N K_i, L = \sum_{i=1}^N L_i \quad (2)$$

本文进一步提出假设,将产业的生产函数设定为 Cobb-Douglas (C-D) 形式:

$$Y_i = A_i K_i^{\alpha_i} L_i^{\beta_i} = A_i K_i^{1-\beta_i} L_i^{\beta_i} \quad (3)$$

利润函数为:

$$\pi_i = p_i Y_i - p_K (1 + \tau_{K_i}) K_i - p_L (1 + \tau_{L_i}) L_i \quad (4)$$

则利润最大化时:

$$\frac{\partial \pi_i}{\partial L_i} = A_i (1 - \alpha_i) p_i K_i^{\alpha_i} L_i^{-\alpha_i} - (1 + \tau_{L_i}) p_L \quad (5)$$

本文尝试在约束条件下采用拉格朗日乘数法,求解生产要素价格扭曲的均衡解:

$$L_i = \frac{P \alpha_i Y_i}{(1 + \tau_{L_i}) P_L} L \Big/ \sum_j \frac{P \alpha_j Y_j}{(1 + \tau_{L_j}) P_L} \quad (6)$$

变量的具体含义如下: i, j 分别代表省份 i 和省份 j 。 p, P_K, P_L 分别为产品价格、资本要素价格和劳动要素价格。资本要素和劳动素的扭曲税分别用 τ_K, τ_L 表示。 α, β 分别为资本和劳动的弹性系数, $\alpha + \beta = 1$ 。假设竞争均衡时在第 i 个省份的产值占整体经济的份额是 $S_i = Y_i/Y$, 则以产出加权的资本平均贡献值为 $\bar{\alpha} = \sum_{i=1}^N S_i \alpha_i$ 。省份 i 的资本相对扭曲系数为 $\hat{\sigma}_{K_i} = \sigma_{K_i} / \sum \left(\frac{S_i \alpha_i}{\alpha} \right) \sigma_{K_i}$, 可将要素在地区 i 的相对扭曲系数还原为:

$$\hat{\sigma}_{K_i} = \left(\frac{K_i}{K} \right) \Big/ \left(\frac{S_i \alpha_i}{\bar{\alpha}} \right) \quad (7)$$

$$\hat{\sigma}_{L_i} = \left(\frac{L_i}{L} \right) \Big/ \left(\frac{S_i \beta_i}{\beta} \right) \quad (8)$$

结合经济理论与经济实践经验,资本与劳动之间不具有完全替代性。要素相对扭曲程度的测量是要素资源在省份 i 与在其他省份配置的平均扭曲程度之比。上述两式没有考虑要素内在的不完全可替代性,即劳动不能完全替代资本,因此,无法对资本相较于劳动是否存在错配进行度量。如果没有将资本和劳动要素进行要素优化配置或有机结合,边际资产回报率无法被最大化,此时的经济并非是最有效率的。鉴于以上问题,要构建准确全面的资本配置扭曲系数,需要综合考虑资本、劳动因素及二者之间的相互关联性。事实上,劳动要素配置扭曲包含在资本扭曲之中,如果能够将劳动配置扭曲考虑进去,反映资本配置扭曲程度来建构资本相对于劳动的配置扭曲系数,则能够满足条件:

$$\hat{\sigma} = \frac{\hat{\sigma}_{K_i}}{\hat{\sigma}_{L_i}} = \frac{k_i/l_i}{a_i/b_i} \quad (9)$$

其中, $k_i = K_i/\bar{K}$, $l_i = L_i/\bar{L}$, $\alpha_i = \alpha_i/\bar{\alpha}$, $\beta_i = \beta_i/\bar{\beta}$ 。由于资本配置过度和资本配置不足都属于资本错配, 所以可以继续改写为:

$$\sigma = \hat{\sigma} - 1 \quad (10)$$

通过重新构建资本错配程度的系数 σ , 当 $\sigma < 0$ 时, 资本相对劳动配置不足; 当 $\sigma > 0$ 时, 资本相对于劳动配置过度; 当 $\sigma = 0$ 时, 资本相对劳动不存在配置扭曲。在后续的计量模型中, 本文对该系数取绝对值, 从而使计量回归系数表示结果更为明确, 且方向统一, 即当绝对值数值越大, 资本相对于劳动的错配程度也就越高。

四、回归结果分析

(一) 基准回归结果

本文通过双重差分模型检验 1949 ~ 1978 年间我国省级行政区划调整的影响, 根据是否参与行政区划调整, 将样本划分为实验组和控制组, 并进一步生成省级撤并交叉项, 以检验省级行政区划调整对全要素生产率的影响。回归结果如下:

表 1: 省级撤并对全要素生产率的影响

	(1) ln(TFP)	(2) ln(TFP)	(3) ln(TFP)	(4) ln(TFP)
调整省份 × 调整后	0.803*** (0.222)	0.873*** (0.250)	0.493*** (0.051)	0.290*** (0.069)
滞后一期 GDP 的对数			0.317*** (0.026)	0.080 (0.096)
省人口数			0.354 (0.245)	1.020 (0.607)
省份固定效应	否	是	是	是
年份固定效应	否	否	否	是
观测数	1560	1560	1560	1560
R ²	0.055	0.229	0.915	0.948

表 1 的回归结果表明, 省级撤并调整对地方的全要素生产率有显著的提升作用。首先, 在未包含年份固定效应和控制变量的基础模型中, 省级撤并交叉项对全要素生产率的回归系数显著且超过 0.8。这一系数说明, 调整省份在调整时间点前后全要素生产率的提升, 大幅超过非调整省份在调整时间点前后全要素生产率的提升。同时, 加入省份固定效应和控制变量后, 模型中省级撤并交叉项对全要素生产率的回归系数下降至 0.493。在此基础上, 继续纳入年份固定效应, 模型的解释力度高达 0.948。在最严格的双重差分模型检验下, 省级撤并调整对地方的全要素生产率的回归系数仍然显著, 据此可以认为, 1949 ~ 1978 年间我国省级行政区划调整对于该省全要素生产率提升的影响显著。

(二) 长期动态影响

在表 1 的基础上, 表 2 汇总了行政区划调整对全要素生产率分地区的长期动态效应。回归结果显示, 在控制了省份固定效应和时间固定效应后, 1949 ~ 1978 年的省级行政区划调整, 使得东部地区的工业全要素生产率从新中国成立初期到 1978 年比未发生调整的省份显著上升 29.6%; 而改革开放以后的 30 年, 发生调整的省份比未发生调整的省份显著上升 48.1%, 高于改革开放前一倍。这说明, 行政区划调整对区域经济增长的促进效应, 不仅在改革开放以前发生, 而且在改革开放后得到更大的释放, 表明行政区划改革带来的经济增长效应不仅是短期的, 更是长期的。在控制了工业总产值、资本存量和就业人口数后, 这一结果仍然存在。

表 2:行政区划调整对 TFP 的动态影响

	东部地区		中部地区		西部地区	
	(1) ln(TFP)	(2) ln(TFP)	(3) ln(TFP)	(4) ln(TFP)	(5) ln(TFP)	(6) ln(TFP)
改革开放前 30 年	0.296* (0.159)	0.276* (0.155)	-0.155 (0.257)	-0.159 (0.258)	-0.237 (0.180)	-0.240 (0.176)
改革开放后 30 年	0.481** (0.229)	0.510** (0.241)	-0.184 (0.361)	-0.191 (0.362)	-0.375 (0.303)	-0.390 (0.300)
其他控制变量	否	是	否	是	否	是
个体固定效应	是	是	是	是	是	是
年份	是	是	是	是	是	是
观测数	1380	1380	1380	1380	1380	1380
R ²	0.768	0.768	0.763	0.763	0.765	0.766

省级撤并调整在东部地区获得显著的正面效应,可能得益于东部地区人口稠密、城镇密度高、产品市场和要素市场快速发展。省级撤并带来的区域一体化,打破市场壁垒,加速要素自由流动,对全要素生产率有明显提升作用。虽然新中国成立初期,我国实行区域均衡发展战略,通过计划手段配置资源,使工业布局和生产要素资源由沿海逐步向中西部内地推进,但中西部地区由于交通运输、地理位置、市场和人才等方面都处于相对劣势,生产要素市场的发育普遍滞后,故未能通过撤并政策激活要素自由流动的资源配置优化效应。而改革开放以来,生产要素流动主要是通过要素市场的直接配置而实现的,要素市场的滞后必然影响到资源配置的效率、市场体系和经济活动的整体运行,这一潜在因素可能造成东部和中西部地区之间的发展差异越发加大。

五、影响机制

(一) 资源配置效率效应

由以上基准回归结果可知,行政区划调整对全要素生产率增长具有显著的促进作用。在此基础上,本部分进一步考察行政区划调整作为一种资源配置方式是如何在经济增长中发挥作用的。薄诗雨(Bo,2019)借助工业企业数据发现,1983~2003年的行政区划集中化改革可以减少城市内部的资源分配不当。本文通过地区*i*的资本与劳动相对扭曲系数之比的错配程度,运用上文的资本错配指数模型,估算了行政区划调整对资本错配效率的影响。表3的结果表明,行政区划调整显著降低了东部地区的资本错配率,提升了生产要素资源的配置效率。这一结果在控制了其他控制变量、个体固定效应和每年的宏观政策影响后仍然显著,而中部和西部地区的回归结果不显著。以上结果与表1的基准回归结果相对应,说明1949~1978年省级撤并通过缩小省级行政区划规模,打破原来由制度、地理等因素形成的

表 3:行政区划调整对资源配置效率的影响

	东部地区		中部地区		西部地区	
	(1) 错配率	(2) 错配率	(3) 错配率	(4) 错配率	(5) 错配率	(6) 错配率
行政区划调整	-0.174* (0.094)	-0.165* (0.095)	0.103 (0.064)	0.104 (0.063)	0.082 (0.058)	0.070 (0.057)
其他控制变量	否	是	否	是	否	是
个体固定效应	是	是	是	是	是	是
年份	是	是	是	是	是	是
观测数	1380	1380	1380	1380	1380	1380
R ²	0.980	0.981	0.980	0.980	0.980	0.980

区域市场壁垒,为经济协调发展提供了必要保障。省级撤并调整通过整合与集约利用资源,提高了生产要素资源的配置效率,从而提高了调整省份的工业全要素生产率。

(二) 人力资本与基础设施建设

人力资本相对优势有助于技术溢出,促进集聚,进而促进生产率的提升。第二个五年计划阶段,我国注重培养建设型人才,将培养工业技术人才和科学研究人才作为教育工作的首要任务,并注重师生人数比例来保障教育质量,以纠正此前因片面强调数量、忽视质量而导致的教育质量下降。在全国中学办学速度方面,江苏省最为典型。江苏省南京市从1958年3月18日开始,七天里不花国家一分钱,创办263所职业中学。江苏省撤销苏南苏北2个行署区,合并恢复江苏省的调整,有效地整合资源、实现教育资源的统筹发展,以此实现人才培养与人力资本提升。人才的集聚容易通过正式与非正式交流产生思想碰撞的火花,促进技术创新,进而保持企业、产业和集聚区的竞争优势(胡霞,2009)。基于地区层面的分析,本文尝试检验区划调整通过整合劳动力生产要素资源,对生产率产生影响。由于新中国成立初期,全国及各省统计年鉴没有直接关于地区人力资本水平的指标,本文将地区非农从业人员的受教育程度指标用每万人中含中等学校的专任教师数来近似替代。学校教师数多寡可以反映当地劳动力市场中人力资本含量高的劳动力质量状况。表4回归结果的第(1)至(3)栏表明,区划调整后,全国普通中等学校教师人数和东部普通中等学校教师人数均显著提高,第二产业就业人数显著增加,该结果与本文的预期一致。

基础设施是经济发展和现代化的基本条件。基础设施的状况,决定着一个国家和地区经济结构的优劣,进而决定其经济发展的水平和速度。以河北省为例,京山、京广两条铁路干线,串联着纺织、机电、钢铁、电力、建材、化工、医药、轻工等部门的主要工业企业,沿线的工业企业创造着占全省一半以上的业产值,形成河北的“工业走廊”。11个大中城市、两线和两片构成河北工业的点、线、面展布的网络。这种以矿定区、因运靠路、就城布点的发展方式,形成河北工业“资源型”特点,促进了矿区城镇的发展和城市群的形成。行政区划调整拓展了区域统筹发展空间,加快构建河北与周边及省内交通网络,推进了华北与东北、横跨中国南北铁路通道的建设。本文认为,行政区划调整能够促进交通运输、邮电通信业的发展,进而影响全要素生产率。表4第(4)列的回归结果表明,行政区划调整后,人均铁路里程数显著增加,第(5)列回归结果则表明行政区划调整使民用汽车运输增加,提高了生产要素与资源的流动,进而促进生产率的提升和社会经济的发展。此外,第(6)列的回归结果表明,行政区划调整提高了电话用户数,从另一个维度表明了区划调整促进了基础设施建设,进而对经济增长起到重要影响。

表4:人力资本与基础设施建设

	(1) 全国普通中等 学校教师人数	(2) 东部普通中等 学校教师人数	(3) 第二产业 就业人数	(4) 人均铁路 营业里程	(5) 民用汽车 拥有量	(6) 电话用户数
东部调整	0.424*** (0.131)	0.360* (0.195)	0.493* (0.258)	0.125* (0.068)	0.697** (0.266)	0.485** (0.176)
控制变量	是	是	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是	是	是
年份	是	是	是	是	是	是
观测数	873	334	1380	459	418	487
R ²	0.943	0.944	0.838	0.960	0.991	0.987

(三) 中介效应检验

下文着重通过中介效应检验,考察省级行政区划撤并的实施效果,以便对传导机制进行更为细致的分析。本文主要纳入衡量地区资本错配率、邮电通信、财政分权的中介变量,检验省级区划撤并调整与

全要素生产率之间的传导机制。表5展示了三种潜在影响渠道的效果。回归结果表明,省级行政区划调整通过影响资本错配率和邮电通信建设投入,进而提升地方全要素生产率,而财政分权不是主要影响因素。

表5的第(2)、(4)、(6)列,分别检验了省级区划撤并对资本错配率、邮电通信基础设施和财政分权的影响。回归结果表明,省级撤并政策对资本错配率的影响显著为负,对财政分权和邮电通信影响显著且为正。表8的第(3)、(5)、(7)列,将以上三个变量作为中介变量进行控制后,可以看到资本配置效率优化效应和邮电通信建设效应仍然存在,与此同时,基准回归结果的系数减小,但仍然显著为正。以上结果说明,资本配置效率优化效应和邮电通信建设效应,能够部分解释省级撤并对工业产业全要素生产率的提升作用,资本优化配置和邮电通信业的发展在省级撤并政策实施过程中对工业经济增长具有中介传导作用。

表5:中介效应模型的传导机制分析

	(1) ln(TFP)	(2) 资本错配率	(3) ln(TFP)	(4) 邮电通讯	(5) ln(TFP)	(6) 财政分权	(7) ln(TFP)
东部调整地区 × 调整后	1.546*** (0.244)	-0.133** (0.052)	0.878* (0.455)	0.857*** (0.115)	0.230*** (0.077)	0.016* (0.008)	0.600 (0.378)
滞后一期GDP的对数	0.127 (0.416)	0.090 (0.102)	0.029 (0.457)	0.632*** (0.176)	0.040 (0.092)	0.015* (0.008)	0.471 (0.308)
省人口数	0.167 (0.128)	0.431* (0.213)	0.043 (0.123)	-0.292 (0.500)	0.244 (0.319)	0.047 (0.028)	0.056 (0.660)
资源错配			-0.054** (0.023)				
财政分权							5.439** (2.439)
邮电通信					0.120* (0.070)		
省份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
观测数	874	144	349	319	319	1588	155
R ²	0.757	0.978	0.884	0.989	0.946	0.753	0.816

此外,东部地区经过省级调整后邮电通信发展水平也得到大幅提升。邮电通信发展对经济增长有重要意义,加快信息流通速度可以有效提高经济活动效率,进而提高全要素生产率。新中国成立后,我国为增强薄弱的邮电通信事业基础,增强其通信能力、服务水平和经济效益,一直将恢复与发展邮电通信视为主要任务之一,包括整修铁道邮路、修复与架设长途电信干线和开通相关设备等。行政区划调整通过整合省级行政区生产要素资源,提高基础设施建设的效率,促进省内与省际的邮电通信发展,本文的回归结果进一步验证了省级行政区划撤并通过统筹基础设施建设促进区域经济发展的作用,显示了省级行政区划撤并调整对提高区域工业生产率的重要影响。

六、结论与讨论

新中国成立初期的省级行政区划调整,是值得政治经济学、政治地理学以及经济史学关注的重要改革,对于我国地缘政治安全、国家内部稳定、经济恢复发展具有重要战略意义。然而,目前学术界关于我国省级行政单元数量、边界和区域设置对区划经济的影响和作用机制缺乏深入分析和充分评估。本文基于省级面板数据,对“省级撤并”在区域工业增长方面的影响及作用机制进行了实证验证和探讨,期望这一研究对于深入贯彻习近平总书记提出的“行政区划资源论”,推进我国政府空间治理体系现代

化,进一步构建高质量发展的区域经济布局和国土空间支撑体系产生积极意义。

本文的研究表明,1949~1978年间我国的省级行政区划撤并调整,显著提高了工业全要素生产率。省级行政区划撤并政策在不同地区的实施效果相差较大,调整效果主要集中在东部地区。如何理解省级行政区划调整在东部地区和中西部地区实施效果的差异,不仅对深入研究有导向作用,也有助于现实政策的进一步完善与实行。由省级撤并带来的区域一体化和市场壁垒的消除加速了东部地区生产要素的自由流动,对工业生产率起到明显的提升作用。而中西部地区生产要素市场的发育长期滞后,进而影响资源配置的效率、市场体系及经济活动的整体运行,使得东部和中西部地区工业发展的差异越发凸显。进一步的实证分析显示,新中国成立初期省级行政区划撤并通过优化省级行政区划管理幅度、组织架构和资源集聚水平,提高了基础设施建设的效率,显著改善了资本配置效率和省内与省际的基础设施建设水平,以邮电通讯发展为例,其所带来的信息流通速度加快有效提高了区域经济活动的效率,进而促进了工业生产率的提升。

对于一个发展中的大国来说,当市场机制尚处于孕育阶段,行政区划调整在一定程度上能推动资源的再优化配置。本文提供的经验事实反映了行政区划配置经济资源的重要作用,从经济史角度为进一步研究提供了基础。新中国成立以来,“省级撤并”区划调整对工业经济的影响是长期的,通过资源在更大区域范围的自由流动逐步实现了区域产业体系的优化升级。妥善的边界变动,能够通过降低地方保护主义和区域市场壁垒造成的不利影响,为生产要素的自由流动创造有利条件,进而降低资源错配率,优化资源的配置效能和区域的治理结构。因此,在制定行政区划调整相关政策时,需要对所涉及的空间资源、权力组织资源和生产要素资源进行综合的评估考察,在区域实际发展情况的基础上,参照区域发展目标进行审慎的规划,统筹协调适宜地方发展的空间制度安排,因地制宜地制定区域发展规划,以实现区域内和区域间的协调发展。

参考文献:

- 董艳梅、朱英明,2015:“中国高技术产业创新效率评价——基于两阶段动态网络 DEA 模型”,《科技进步与对策》,2015,24:106—113。
- 胡霞,2009:“产业特性与中国城市服务业集聚程度实证分析”,《财贸研究》,2006,2:58—64。
- 黄先海、杨君、肖明月,2012:“资本深化、技术进步与资本回报率:基于美国的经验分析”,《世界经济》,2012,9:3—20。
- 刘瑞明、赵仁杰,2015:“国家高新区推动了地区经济发展吗?——基于双重差分方法的验证”,《管理世界》,2015,8:30—38。
- 邵朝对、苏丹妮、包群,2018:“中国式分权下撤县设区的增长绩效评估”,《世界经济》,2018,10:101—125。
- 申立,2020:“长三角行政区划调整:历程、特征及思考——基于行政区划资源的视角”,《上海城市管理》,2020,4:4—13。
- 唐为、王媛,2015:“行政区划调整与人口城市化:来自撤县设区的经验证据”,《经济研究》,2015,9:72—85。
- 王开泳、陈田、刘毅,2019:“‘行政区划本身也是一种重要资源’的理论创新与应用”,《地理研究》,2019,2:195—206。
- 王麒麟,2014:“城市行政级别、贷款规模与服务业发展——来自 285 个地市级的面板数据”,《当代经济科学》,2014,6:61—70 + 124。
- 王贤彬、聂海峰,2010:“行政区划调整与经济增长”,《管理世界》,2010,4:70—82。
- 魏守华、杨阳、陈珑隆,2020:“城市等级、人口增长差异与城镇体系演变”,《中国工业经济》,2020,7:5—23。
- 韦欣、李元哲、龚六堂,2021:“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”,《中国经济史研究》,2021,3:137—151。
- 许捷、柏培文,2017:“中国资本回报率嬗变之谜”,《中国工业经济》,2017,7:42—61。
- 余华义、侯玉娟、洪永淼,2021:“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”,《中国工业经济》,2021,4:119—137。

詹新宇、曾傅雯,2021:“行政区划调整提升经济发展质量了吗?——来自‘撤县设区’的经验证据”,《财贸研究》,2021,4:70—82。

郑新业、王晗、赵益卓,2011:“‘省直管县’能促进经济增长吗?——双重差分方法”,《管理世界》,2011,8:34—44 + 65。

中共中央文献研究室编,2017:《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。

周伟林、郝前进、周吉节,2007:“行政区划调整的政治经济学分析——以长江三角洲为例”,《世界经济文汇》,2007,5:82—91。

Bernard, A. and Jones, C., 1996. “Comparing Apples to Oranges: Productivity Convergence and Measurement across Industries and Countries.” *American Economic Review*. 86(5):1216 – 1238.

Bo, S., 2020. “Centralization and Regional Development: Evidence from A Political Hierarchy Reform to Create Cities in China.” *Journal of Urban Economics*. 15: 103182. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.06.005>.

Hsieh, C. T. and Klenow, P. J., 2009. “Misallocation and Manufacturing TFP in China and India.” *Quarterly Journal of Economics*. 2009(4):1403 – 1448.

Jia, J., X. Liang, and G. Ma, 2021. “Political Hierarchy and Regional Economic Development: Evidence from A Spatial Discontinuity in China.” *Journal of Public Economics*. 194: 104352. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104352>.

The Resource Allocation Effect of Provincial Division Mergers and Economic Growth in the Early Years of the People’s Republic of China

Wei Xin & Wang Puqu

(Institute of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era,
Peking University, Beijing; School of Government, Peking University, Beijing)

Abstract: Since the founding of the People’s Republic of China, the central government has carried out a series of administrative division adjustments to improve the efficiency of local government administration and resource allocation. This paper tests the governance effectiveness of the provincial division merger policy from 1949 to 1978. It is found that the merger of provincial divisions reduces the capital misallocation rate and improves the industrial production efficiency by removing the barriers to the inter – regional factor flow, coordinating the resources allocation, and improving the accumulation of human capital and effectiveness of the allocation of infrastructure. Although the policy took place in the first 30 years of the People’s Republic of China, it still has impacts on the resource allocation after the reform and opening up policy was introduced. This paper provides an empirical basis to understand the impact and mechanism of the government’s spatial governance structure on economic growth, and helps to understand the laws and characteristics of how administrative divisions affect productivity development, and provides reference for constructing the regional economic layout and land spatial support system of high – quality development in China.

Key words: Administrative Division Adjustment; Resources Allocation Efficiency; Regional Economic Growth; National Spatial Governance Effectiveness

(责任编辑:冯 瑾)