摘 要

撤县设区改革是一项重要的行政区划调整政策，在我国的城镇化过程中发挥了重要作用。在过往的研究中，撤县设区在促进区域经济发展、加快城市化进程等方面的作用得到广泛的认可，但关于对公共服务的研究仍然较少。在新时期，国家提出推进新型城镇化的背景下，与居民生活福利水平密切相关的城市公共服务受到了更多的关注，研究撤县设区对城市基本公共服务的影响更具现实意义。基于此本文以实施撤县设区的城市的教育服务水平为切入点，着重关注了撤县设区对财政分权的影响，探究该政策是否会对城市的基础教育服务水平产生影响及其影响的路径。

本文对此前国内外学者在撤县设区、财政分权领域的研究进行了梳理，发现撤县设区带来的资源的集聚与分权的变化对不同公共服务造成的影响是有差异的。基于此本文通过“分权理论”对撤县设区对城市公共服务的影响进行了分析，由于教育这项公共服务本身存在的一些特殊之处，政策对教育的影响将可能与其他公共服务有所不同。教育服务尤其是主要由各市县财政所负担的基础教育服务，提供服务的主要设施中小学相较于医院、公路等设施辐射的地域范围狭小，辐射的人群也更少，叠加我国中小学就近入学的学区制度，实际上中小学非竞争性、非排他性的特性并不显著。而由于学区制度带来的教育投资通过“学区房”的资本化也将对基础教育服务本身的供给造成一定影响。

基于理论研究部分得出的假设，本文以 2004 年至 2019 年全国范围内的城市为样本，抽取了 2009 年至 2016 年发生过撤县设区的城市作为实验组，设置了辖区人均教育支出、辖区中小学师生比等指标使用双重差分法进行了回归分析。并且运用了平行趋势检验、安慰剂检验等方法对结果进行了检验。最终得出了结论，撤县设区对城市的教育服务水平带来显著的正向影响，而这一影响实现的路径除了撤县设区政策本身直接导致的市辖区范围扩大、人

口增多以外，其对地级市内分权关系的冲击也是其造成影响的重要途经。

最后文章依据结论给出了一些政策建议，由于对公共服务投入不足的根本原因是政府间激烈的经济竞争和财政激励。因此为了解决这个问题，需要完善撤县设区的配套政策法规，增加对地方政府的约束；改善现有的教育服务的供给模式，更多的使用上级拨款下级执行的方式来提供；并完善教育服务的评价标准，使其能够纳入到政绩考核中，促使地方政府官员主动设法提高教育服务供给水平。

关键词：撤县设区　财政分权　公共服务　双重差分法

Abstract

The County-to-District Reform has played an important role in China's urbanization process, and is an important policy of administrative division adjustment. In past studies, the role of removing counties and setting up districts in promoting regional economic development and accelerating the urbanization process has been widely recognized, but the studies on the public services are still relatively few. In the new era, under the background of national proposal to promote new urbanization, urban public services, which are closely related to residents' living welfare level, have received more attention, and it is more relevant to study the impact of county abolition on urban basic public services. Based on this, this paper takes the public service level of cities that have been abolished as districts as the starting point, focuses on the impact of county abolition on fiscal decentralization, and explores whether this policy will have an impact on the public service level of cities and the path of its impact.

This paper compares the previous studies of domestic and foreign scholars in the field of county abolition and fiscal decentralization, and finds that there are differences in the impact of resource concentration and decentralization on different public services brought about by county abolition and decentralization. Based on this, this paper analyzes the impact of decentralization on urban public services through theories such as "decentralization theory" and "promotion tournament". The impact of policy on education will likely be different from that of other public services. Education services, especially basic education services, are mainly covered by municipalities and counties. Compared with hospitals and highways, primary and secondary schools, which are the main facilities for providing services, have a smaller geographical area and fewer people to radiate. The capitalization of education investment through "school district housing" due to the school district system will also have an impact on the supply of basic education services itself.

Based on the hypotheses derived from the theoretical research section, this

paper uses a nationwide sample of cities from 2004 to 2019, and the cities in which counties were abolished from 2009 to 2016 were selected as the experimental group, and regression analysis was conducted using double difference method by setting the indicators of per capita education expenditure in the district and the ratio of primary and secondary school teachers to students in the district. And parallel trend test and placebo test were applied to test the results. The paper concludes that the abolition of counties and districts has a significant positive impact on the level of education services in cities, and the path of this impact is not only the expansion of municipal districts and the increase of population as a direct result of the policy of abolishing counties and districts, but also the impact on the decentralized relationship within prefecture-level cities.

The article concludes with some policy recommendations based on the findings that the root cause of these changes in public services is the pursuit of self-interest maximization by the government providing the services. Therefore, to solve this problem, we need to improve the policies and regulations supporting the abolition of counties and districts, and increase the constraints on local governments; improve the existing education service provision model, and provide more education services by using funds from higher levels to be implemented at lower levels; and improve the evaluation criteria of education services, so that they can be included in the performance appraisal, and motivate local government officials to take the initiative to improve the level of education service provision.

Keywords: County-to-District Reform, Fiscal decentralization, Public service, Differences-in-Differences

目 录

摘 要..... 1

ABSTRACT..... 1

目 录..... 1

1.绪 论..... 1

1.1 研究背景 1

1.2 概念界定 2

1.2 研究意义 3

1.2.1 理论意义 3

1.2.2 现实意义 3

1.3 研究内容与研究方法 3

1.3.1 研究内容与框架 3

1.3.2 研究方法 5

1.4 研究创新与不足 5

1.4.1 研究创新 5

1.4.2 研究不足 6

2.关于撤县设区与财政分权的文献综述 7

2.1 撤县设区政策介绍 7

2.1.1 撤县设区的政策 7

2.1.2 撤县设区的历程 8

2.2 撤县设区政策的影响 9

2.2.1 撤县设区对经济增长的影响 9

2.2.2 撤县设区对政府财政的影响 10

2.2.3 撤县设区对城市公共服务的影响 11
2.3 财政分权相关研究 12
2.3.1 财政分权对教育的影响 12
2.4 国外学者对财政分权研究现状 13
2.4.1 财政分权的理论研究 13
2.4.2 财政分权对公共服务的影响 14
2.5 文献评述 15
3.理论分析与研究假设 16
3.1 理论基础 16
3.1.1 分权理论 16
3.1.2 政治晋升锦标赛 19
3.2 理论分析 20
3.2.1 撤县设区对地级市分权的影响 20
3.2.2 基础教育的特殊性 20
3.2.3 撤县设区对教育的影响 21
3.2.4 研究假设 22
4.研究方法与变量设置 24
4.1 双重差分法 DID 24
4.2 变量设置 25
4.2.1 被解释变量 25
4.2.2 解释变量 27
4.2.3 控制变量 27
4.3 实证模型设置 28
4.4 数据来源 28
4.5 描述性分析 30
5.实证分析 31
5.1 样本数据的平稳性检验 31
5.2 基准回归分析 32

5.3 平行趋势检验 35
5.4 安慰剂检验 39
5.5 实证分析小结 42
6.结论与建议 45
6.1 研究结论 45
6.2 政策建议 47
参考文献 49
致 谢 52

1.绪　论

1.1 研究背景

县是我国中央省市县乡五级行政单位中重要的基本行政单位，围绕这县这一行政单位我国实施了撤县设市、撤县设区、省直管县等诸多改革。在改革开放初期我国的城市化发展倾向于发展中小城市，快速实现城市化，这一时期全国各地实行了广泛的撤县设市改革。相较于县，县级市在诸多方面拥有更大自主权，拥有更大的行政权力，其掌握的经济资源也更多，倘若在后续发展中被升格为地级市，那么不仅是城市官员的行政级别得以提升、官员编制的扩大，同时还能够代管周围的其他县，获得巨大的经济效益。无论是出于官员的自利性，还是为了城市在经济发展中取得优势，地方都有强烈的实施撤县设市的动机。但是伴随火热的撤县设市浪潮而来的则是“户口的城市化”，由于县级市规模较小，经济实力较弱，难以发挥中心城市的辐射作用，同时城市的产业结构也没有得到优化，农业仍占据较大比重，导致“城不像城、乡不像乡”。而这种假性城市化对城市的发展在一定程度上反而造成了负面影响，因此中央在 1997 年冻结了撤县设市的审批。随后撤县设区改革开始在全国迎来第一波热潮，撤县设区即将被撤并县改为市辖区，能够有效消除行政壁垒，促进各类要素的流动。同样撤县设区依然没有有效解决假性城市化的问题，许多合并的市辖区产业结构仍然以第一、二产业为主，与城市化高度相关的第三产业没有被成功培育，城市化依旧停留在人口上。因此 2003 年国家收紧了撤县设区的审批，撤县设区也迎来了低谷。而后 2004 年开始实施的，和撤县设区相反的加强县级财政的省直管县、强县扩权等改革在许多地区开始试点。在省直管县改革措施中极为重要的一项便是县财省管，这项改革改变了县与市在财政上的隶属关系，县级财政的自主权获得了显著提高，既能够通过改

变税收分成以加强县级财政的经济实力，又可以避免市级财政对上级财政对县级转移支付时截留资金的问题。但这一改革损害了市级政府的利益，为了避免财政资源的流失，市级政府积极推动撤县设区改革。自 2011 年开始撤县设区又进入了新一轮的高潮，2016 年当年就有 29 个城市实施了撤县设区，我国四个直辖市与诸多大城市成为了无县市。

无论是撤县设市、撤县设区还是强县扩权、省直管县，其根本目的还是为了促进经济发展，为居民提供优质的公共服务。随着《国家新型城镇化规划 2014》出台，我国首次提出都市圈概念，而在 2019 年国家出台了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，提出要发展现代化都市圈，促进优质公共服务的共建共享。撤县设区作为打破市县之间行政壁垒，发挥中心城市辐射作用的重要手段对发展现代化都市圈有重要作用。而评估新一轮撤县设区对城市教育等基本公共服务的影响也具有重要意义。

1.2 概念界定

此部分对本文所用到的一些关键概念进行界定。

撤县设区：是我国一项撤销当地县级行政区划，并将原县域并入市级行政单位成为市辖区的行政区划调整政策。

财政分权：各级政府间财政关系在事权和财权上的分配，由于数据上无法测算除支出权和收益权之外的财政分权状况，因此财政分权指标主要分为收入的分权水平与支出的分权水平。财政分权主要表现在中央政府与地方政府间的分配，在过往研究中也出现了市级财政在省级财政中的分权水平。本文缩小了范围，财政分权是指地级市内的财政分权。

城市：以非农业产业和非农业人口集聚为主要的居民点，包括按国家行政建制设立的市、镇。本文为了进一步排除农村的影响，将城市的概念限于市辖区。

教育服务：由于我国的高等教育经费中大部分由中央财政提供，而中小学义务教育阶段的经费支出责任主要在市、县级财政，因此本文中的基础教育服务均指的是中小学阶段的义务教育服务。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

当前对撤县设区政策的研究较多，对撤县设区对城市的经济、社会治理方面的影响进行了详细的研究。但目前从财政分权角度研究撤县设区对城市公共服务影响的较少，而且多以理论分析为主。本文希望参考此前学者在其他政策中对相关指标的量化研究，从分权的角度下对撤县设区带来的城市教育服务供给水平的变化进行实证研究，验证相关结论，为后续的其他研究做参考。

1.2.2 现实意义

撤县设区是区域重大的行政区划调整政策，将有力的推动城镇化水平的提高以及城市规模的扩大。而在我国现有的“晋升锦标赛”模式下，官员倾向于将能掌控的资源更多的投向最能推动经济增长的邻域。撤县设区后，市政府获得了更多的土地、更多的资源，在现有的考核激励下其可能将这些资源投向与经济增长相关的领域而忽视非生产性的公共服务。本文希望研究撤县设区后地级市内部分权变化对城市教育供给水平的影响，为解决城市过度关注经济建设而忽视非生产性服务的问题提供参考。

1.3 研究内容与研究方法

1.3.1 研究内容与框架

此前的学者对撤县设区的研究大多集中于改革对经济发展的影响，对公共服务影响的研究相对较少，而以撤县设区带来的财政分权为切入点的则更少。此外，此前关于撤县设区的研究多以发生撤县设区的地级市或者以被撤并县域为对象，而单独对市辖区进行研究的相对较少。撤县设区发生后市政府所掌控的资源增加，整个地级市内市政府的财力上升，但我国城市间的竞

争可能造成市政府将流入的资源投向对经济效益最大的领域，而短期难以产生明显经济效益的公共服务可能被忽视。因此，在国家提出新型城镇化背景下，撤县设区对城市公共服务会造成何种影响是一个值得研究的议题。

本文结合此前研究的结论，根据研究目标建立起一个撤县设区对城市公共服务影响路径的分析框架，并通过一系列理论分析与实证研究分析其对城市公共服务的政策效应。本文将以 2004 年至 2019 年间全国范围内的城市为样本，使用双重差分法研究撤县设区对城市公共服务的政策效应，并根据实证分析的结果给出研究结论与政策建议。

本文将分成以下几个部分（如图 1-1 所示）：

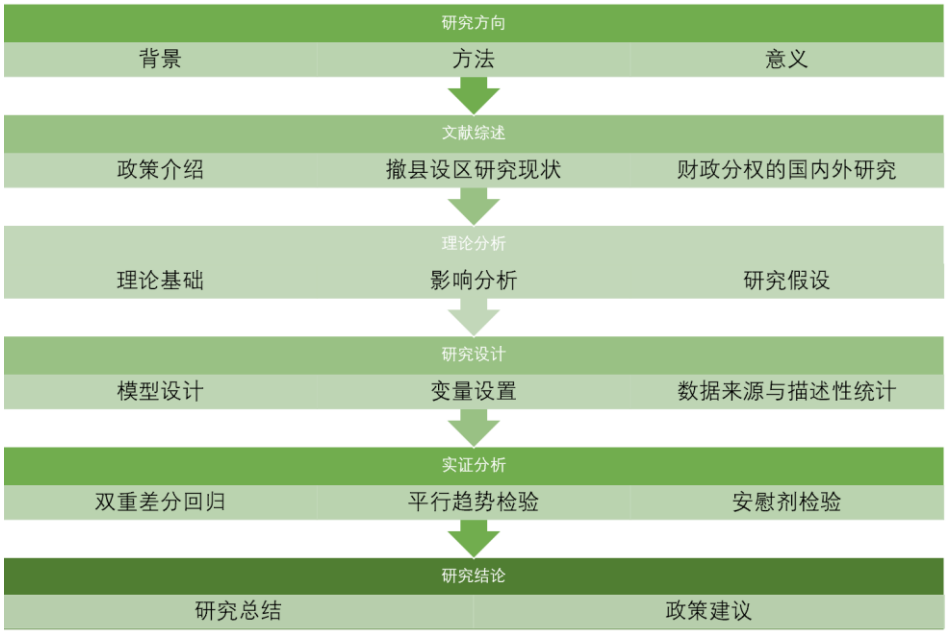

图 1-1 技术路线图

第 1 章为绪论。本章节的主要内容为此次研究的背景及研究的意义，并介绍文章的总体框架与内容安排，同时说明文章的思路与研究方法，以及研究的创新与不足。

第 2 章为文献综述。本章主要介绍了撤县设区的政策本身以及其改革的历史，分别梳理了此前学者对撤县设区对经济增长、公共服务、政府财政等方面的影响研究，以及国内外学者此前对财政分权对公共服务影响的研究，并做出归纳和评述。

第 3 章为理论分析与研究假设。本章主要介绍了本文用于研究分析的相

关理论，并根据这些理论的观点对撤县设区对教育服务的影响及路径做出分析，并依据分析提出了研究假设。

第 4 章为实证方法与数据来源。本章对本文使用的实证方法进行了简要介绍，并描述了本文的变量设置。对样本数据的来源做了说明，并对数据进行了描述性统计。

第 5 章为实证分析。本章主要对数据的平稳性进行了检验，进行了基准回归分析。随后对变量进行了平行趋势检验与安慰剂检验，并对最终的实验结果进行总结。

第6章为研究结论与政策建议。本章将总结此次研究的结果与主要观点，思考撤县设区对城市公共服务造成的一些问题，并据此提出政策建议。

1.3.2 研究方法

本文主要采用了实证分析法。本文利用双重差分模型，以 2004 年至 2019 年全国范围的城市为样本，选取了 2009 年至 2016 年间发生过撤县设区的样本城市为实验组，2004 年至 2019 年间从未发生撤县设区的城市为对照组，以相关统计数据进行回归分析，并进行平行趋势检验与安慰剂检验，最终得出结论。

本文将从撤县设区的文献梳理入手，探究撤县设区对城市的经济发展、公共服务水平带来的各种影响；并整理归纳了财政分权对公共服务的多方面影响；接着对撤县设区对公共服务供给的影响进行探讨，分析其影响路径；进而利用实证策略检验上述影响效应及识别具体的影响路径；最后得出文章结论与政策建议。

1.4 研究创新与不足

1.4.1 研究创新

第一：国内此前的研究对撤县设区的影响多集中于经济领域，并且以撤县设区改变行政区划带来的影响为主，研究对公共服务影响的较少。本文则

重点研究撤县设区对公共服务的影响，并且是撤县设区通过改变地级市内部财政分权对公共服务造成的影响。另外此前撤县设区研究的主要对象均是政策发生的地级市或者被撤并县域，而本文则选择了市辖区，能够更准确的分离出撤县设区对城市的影响。

第二：国内此前的研究所使用的样本主要包含的撤县设区改革大多发生于1997年至2003年的第一次撤县设区高峰。而本文研究的城市样本则从2004年开始直至2019年，其中发生撤县设区的城市样本来自于2009年至2016年，在期间内多地实行了县财省管、强县扩权等改变地方分权关系的改革试点，此外国家提出了新型城镇化建设等指导意见，因此此次撤县设区浪潮的背景以及动因与此前有所区别。

1.4.2 研究不足

限于数据的可得性，本文设置的几项指标主要代表了政府对教育的投入水平、基础教育服务人员配置的充足程度，但是教育的质量、教育服务对居民需求的满足程度等无法衡量，可能无法完全体现教育服务的供给水平。

样本城市之间，经济发展水平、产业结构、城市文化以及城市的教育服务水平等有较大的差异，并难以通过控制变量予以完全控制，可能会对实验结果造成影响。

2.关于撤县设区与财政分权的文献综述

本次研究的主要对象为撤县设区改革，该改革将对地级市的行政区划、权力划分带来重大变化，为地方经济增长、公共服务的供给带来影响。本文的研究重点在于其对基础教育的影响，特别是通过财政分权对教育服务造成的影响，因此本文将着重关注此前学者对撤县设区对公共服务影响的研究结论，并分别梳理国内外对于财政分权影响的研究。

2.1 撤县设区政策介绍

2.1.1 撤县设区的政策

撤县设区是我国的一项有关行政区划的政策，其是将市下辖的县改为市辖区，撤销其原行政建制，其目的是为了促进经济发展，提高城市化水平。撤县设区是一项重大的地方行政区划政策，其实施有着严格的程序。根据民政部的《市辖区设置标准》要求，撤县设区需要所在市与县，市域总人口在 300 万人以上的城市，平均每 60 万人可设立 1 个市辖区。最小的市辖区人口不得少于 25 万人，其中非农业人口不得少于 10 万人。对于中心城市郊县（县级市）改设市辖区，须该县（市）就业人口中从事非农业人口不得低于 70%；第二三产业产值在国内生产总值中的比重达到 75%以上。改设市辖区的县（市），全县（市）国内生产总值、财政收入不得低于上一年本市市辖区对应指标的平均水平。达到设区的标准后，决定实施撤县设区的市与县将总体方案上报至省政府，并由省政府上报国务院，需要经民政部与省政府均批准后，市政府才可以实施撤县设区方案。

撤县设区实施后不光城市的行政区划发生变化，地区的权力结构也会产生相当大的变化。县是我国我宪法中规定的地方政权，拥有相对独立的决策

权，其能够决定下辖范围内的诸多事项，拥有较高的税收留存比例和出让土地的权力，在人事任命、招商引资政策上都具有较大的自主性，市政府对其影响力有限；在改为市辖区之后，行政级别不变甚至有所提高，但是其自主性将大大下降，许多事务的审批交由市政府决定，地方规划必须服从全市的整体规划，税收留存比例也大幅下降，土地出让也由市统筹。对于市来说，撤县设区是资源与权力集中，城市集中了土地和人口，获得了更大的发展空间。

撤县设区本质上是地级市内部权力的再划分，在地级市内部进行了集权。对于市政府，撤县设区使其获得了大量的人口、土地以及财政资源，在省直管县等改革的背景下防止了财政收入的外流；同时城市做大了规模，尤其是在当前中央对城市建设地铁、机场等重要基础设施的审批都对人口、经济规模等指标做出严格规定的情况下，撤县设区无疑能够显著增强城市的发展空间。对于被撤并的县政府，尤其是中西部的县，本身受限于孱弱的基础设施、不佳的营商环境，难以在招商引资上取得大的进展，并入大城市不仅能够享受中心城市的辐射作用、承接部分来自中心城市的产业转移，对县域的发展带来好处，对于官员个人也能够带来一定的经济利益，相对于县域捉襟见肘的财政，成为市辖区之后待遇能够获得显著提升；但对于经济发达的县、尤其是县级市来说，其被合并后丧失了大量行政权力，发展要服从于市政府的整体规划，使县域发展丧失了原本的活力。总的来看撤县设区的主要动机还是来源于市。

2.1.2 撤县设区的历程

我国的撤县设区始于 1978 年。1978 年我国共有县级行政区 2546 个，包含县 2011 个、市辖区 408 个、县级市 92 个、自治县 65 个以及旗、自治旗、特区等 62 个；而到了 2021 年，我国的县级行政区增加到 2843 个，其中市辖区达到 977 个、县级市 394 个、自治县 117 个，县却下降到 1301 个。我国的撤县设区可以分为多个阶段：

自 1978 年至 1996 年间，我国的行政区划出现了较多的调整，但并没有出现大规模的撤县设区；1997 年到 2002 年间由于国家冻结了撤县设市的审批，与此同时撤县设区的情况大幅增加，平均每年有近十例，但广泛的撤县设

区没有带来城市化的高质量发展，城市化停留在了人口的城市化上，城市尤其是被撤并县的产业结构没有得到优化，撤县设区的审批被收紧。2003 年至2010 年，撤县设区陷入了低谷，每年仅有几例甚至某些年份一次也没有出现。而 2004 年开始，加强县级权力的省直管县、前向扩权的改革开始试点，这些改革加强了县级财政的权力，但是损害了市政府的利益。2010 年为了推动新型城镇，中央发出明确信号，认可撤县设区改革在城市化中的作用。2011 中央的支持与地方出于争夺财政资源的动机推动下撤县设区再一次迎来高潮，直至 2016 年达到高峰，当年全国有二十九起撤县设区，随后有所下降，直到2021 年、2022 年发改委依次提出慎重撤县设区、慎重从严撤县设区，为全国的撤县设区踩了刹车。

2.2 撤县设区政策的影响

我国关于研究撤县设区改革对城市影响的论文较多，但是其中大部分研究的是撤县设区对城市经济发展相关的影响，研究重点放在城市公共服务上的不多。本文根据研究的侧重进行了分类，并简要介绍了作者的观点和结论。

2.2.1 撤县设区对经济增长的影响

有观点认为撤县设区通过消除行政边界，从而在地区建立起了统一的市场，加强了市场对资源的配置，提高了城市的经济效率（姜明栋）。该观点认为在撤县设区前，由于县是独立的地方政权，这种行政的边界的存在，加之地方保护主义，造成了市场的割裂。当县被撤并，成为市辖区后，整个城市整体便成为了一个更统一的市场，市场对资源配置的决定性作用得以发挥。在能够自由流动的市场中，资源、资本、劳动力等生产要素都会朝向生产效率最高的地方流动。因此合并后企业将会自动的趋向于土地劳动力成本较低的地区，而劳动力则会流向工资报酬较高的地区，这种流动将释放区域一体化的红利，提高整个城市的经济效率。而之前资源错配的越严重的区域，其资源在重新配置时所释放的红利也就越大，具体来说，就原中心城市与被撤并的县之间

经济发展差异越大时，合并后整个城市整体的经济效率提高越多。[1]

也有观点认为撤县设区通过减小外部性对经济产生了影响。[2]（唐为）由于交通设施等投资具有较大的外部性，大量的经济效益将外溢至区界外。在分权制下，流向行政区外的经济利益无法被市政府回收，政府为了维护城市内部的经济产出，将降低对边界的投资。撤县设区的实施，县域的并入市辖区，此地的财税收入也收归市政府所有，市政府对于此处投资的外部性实现了内部化，加强了区域间的协调，削弱了边界效应，将有利于经济发展。

2.2.2 撤县设区对政府财政的影响

董文翰的研究表明撤县设区加剧了政府对土地财政的依赖。撤县设区带来了人口流入造成住房需求增加因此政府加快了土地出让；同时撤县设区带来了土地的流入，使得政府有了更多可供出让的土地。土地需求与供给同步增加助长了土地财政规模的扩大。财政分权的制度下，土地出让金收入作为地方重要的收入来源，为了弥补财政缺口，市政府也乐于出让土地。[3]

同时有研究认为撤县设区会导致地级市政府债务规模扩大（王志锋）。由于我国的县此前多以农业生产为重心，其基础设施相较于中心城市有着较大的差距。撤县设区实施后，无论是出于公共服务均等化的目的，还是为了招商引资或是通过基础设施建设刺激经济增长，地级市政府均有较强的基础设施投资需求。甚至在实施撤县设区后部分城市对城市的整体规划布局做出调整以实现城市的更新升级，由此也将带来大量的基础设施投资。在分税制背景下，地方政府的财源受限，其往往以债务融资的方式为其投资筹集资金。同时，撤县设区带来大量的土地流入，使得其土地储备增加，而城市规划的改变和基础设施升级带来存量土地升值，地方政府则能够通过平台公司以土地抵押获得贷款融资。研究认为撤县设区从城市基础设施投资的增长导致政府显

[1]姜明栋,陈雯雯,许静茹. “撤县设区”提高城市经济效率了吗?——来自设区市面板数据的实证研究[J]. 经济体制改革, 2022, (3): 180-186.

[2]唐为. 分权、外部性与边界效应[J]. 经济研究, 2019, 54(3): 103-118.

[3]董文翰. 撤县设区对地方政府土地财政依赖度影响的研究——基于地级市面板数据的实证分析[J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版), 2018, 40(Z1): 123-129.

性债务增加，和土地流入带来地方政府土地资本化的扩展效应导致政府隐形债务增加，这两条路径共同造成了地方政府债务水平的增加。[1]

另一种观点从政府收入角度分析了撤县设区对财政的影响，认为撤县设区会造成税收的下降。（吉黎）由于撤县设区后，当地的财政激励降低，政府税收征管的努力下降，导致了税收的下降，同时虽然由于县改区后政府的激励下降，导致其参与经济竞争的意愿下降，使得招商引资补贴缩减而实际税率回升，但是由于撤县设区后县政府权力上收至市政府，其自主性下降，而市政府仍然会参与经济竞争，使得税收优惠实际上没有缩减。最终造成了城市整体税收的下降。而且撤县设区的改革强度越大，即被撤并县的数量占地级市下辖县数量的比重越大，带来的税收下降效应就越明显。[2]

2.2.3 撤县设区对城市公共服务的影响

一种观点认为撤县设区将通过改变分权改善当地的政府支出结构（张莉），撤县设区改变了政府间的竞争强度，从而改变了政府的支出结构，并有利于财政支出向公共服务领域倾斜。因为撤县设区使得城市分权发生了变化，被撤并的县变为市辖区，一方面减少了原县域的财政激励，使其参与经济竞争的意愿减弱，从而降低了基层政府间的经济竞争，另一方面减少了同一层级竞争的政府数量，降低了政府间的竞争强度，从而改变了政府的支出结构。[3]

也有观点认为撤县设区的实施加强了各级政府间的协同，促进了政府对于基础设施的投资，有利于基本公共服务的提高（梁志艳、赵勇）。撤县设区使得被撤并县的行政级别变为区，其辖区内的公共服务标准需要按照区级供给，城市的公共服务供给水平多数情况下都高于县，由此将推动基本公共服务的提升。研究结果显示，撤县设区对基层教育服务水平有显著的正向影响，而对于医疗的提升不显著。对此作者解释为居民对医疗服务的质量要求更高，

[1]王志锋,葛雪凝. 行政区划调整影响了地方政府债务吗——基于 254 个城市撤县设区的实证研究[J]. 宏观经济研究, 2022, (6): 161-175.

[2]吉黎,邹埴埸. 撤县设区后地方财力增强了吗?[J]. 财政研究, 2019, (12): 61-74, 86.

[3] 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.

倾向于前往中心城区的大医院以获得高质量的医疗服务。[1]

何韵文与郭符林通过合成控制法发现撤县设区将显著的提高城市的教育支出，这种效应具有长期的影响，并且撤县设区实施次数越多带来的效应越强。这种效应与城市规模没有显著关系，在大中小城市间产生的效果相当，而地区差异对这种效应存在影响，东部城市实施撤县设区后教育支出的增幅要略高于中西部城市。[2]

2.3 财政分权相关研究

相较于撤县设区，财政分权对我国公共服务的影响研究相对较多。本文根据研究的公共服务邻域不同将其分类，并简述作者观点。

2.3.1 财政分权对教育的影响

杨良松基于省内分权的角度，对财政分权对教育的影响进行了研究。其以县／乡财政支出占全省财政支出的比例为分权指标，发现县乡的财政分权提高时，会增加预算内的教育支出。同时省内财政分权的提高也能够降低师生比，对教育有显著的正向影响。[3]

有学者的研究从满足居民需求的角度出发，采取了与之前不同的测量方法，以教育供给与居民偏好的匹配程度作为教育这项公共服务的供给效率，发现我国东部发达地区的教育供给水平不足，且不足程度相较于西部欠发达地区十分显著。因为东部经济发达地区对教育水平提出了更高的要求，而西部地区对教育水平的要求相对较低。实验结果表明，地方掌握更大的公共资源配置权时有利于提高教育服务与居民偏好的匹配程度，但地方掌握的本级资金比例越高则越可能对教育的供给效率产生不利影响。因为政府会压缩教

[1] 梁志艳,赵勇. 撤县设区是否提高了城市公共服务水平?——基于双重差分倾向得分匹配法的评价[J]. 城市与环境研究, 2019, (1): 49-59.

[2] 何韵文,郭符林. 浅析撤县设区与地方教育支出增长——基于合成控制法的研究[J]. 当代经济, 2017, (22): 122-126.

[3] 杨良松. 中国的财政分权与地方教育供给——省内分权与财政自主性的视角[J]. 公共行政评论, 2013, 6(2): 104-134, 180-181.

育投入而倾向于将资金投向能够刺激经济增长的领域。但是假如由中央转移支付提供教育服务的融资，而地方只负责配置使用，则将有利于提高教育服务的供给效率。[1]

省直管县改革是与撤县设区改革在分权上恰好相反的政策，谭之博与周黎安关于省直管县对教育等公共服务的研究发现增加县的分权有利于提高教育水平，缩小城乡在教育上的差异。虽然政策实施后县的分权水平的上升基本来自于市的分权水平的下降，但是县教育服务提高的同时，市的教育服务水平没有随之下降，基本保持了不变。[2]

2.4 国外学者对财政分权研究现状

由于我国的制度体制与国外有显著差异，我国的撤县设区政策是明显的中国特色的改革，因此在国外的研究中，主要参考了国外对于分权相关理论的研究。

2.4.1 财政分权的理论研究

Tiebout 认为分权带来有利于达到社会福利的最大化。提出了“用足投票”理论，即在居民能够完全自由流动的情况下，政府通过提供不同的税收与公共产品组合吸引居民。居民能够根据自己的偏好而前往最符合自己需求的地区居住。由于地方政府相比中央具有信息上的优势，其能够更有效率的提供公共产品，同时居民的流动则对地方政府形成了监督。地方政府之间将出现提高效率竞争，以最低的税收带来最佳的公共产品，以吸引居民定居。[3]但 Zodrow 等则提出了相反意见，认为分权无益于效益的最大化。由于居民可以自由流动，则企业将流向税收水平低的地区，政府为例吸引企业流入将会进行税收上的“逐底竞争”，以吸引企业进驻。同时富人将流向低税收的地区，造

[1] 龚锋,卢洪友. 财政分权与地方公共服务配置效率——基于义务教育和医疗卫生服务的实证研究[J]. 经济评论, 2013, (1): 42-51.

[2] 谭之博,周黎安,赵岳. 省管县改革、财政分权与民生——基于“倍差法”的估计[J]. 经济学(季刊), 2015, 14(3): 1093-1114.

[3] C.M.Tiebout, 1956, “A Pure Theory of Local Expendi-tures”, Journal of Economy, 64, pp.416—426.

成社会不平等的加剧。[1]

Carbonara 等的观点认为分权造成了腐败的加剧，由于中央与地方的委托代理下，存在着信息的不对称，利于地方政府进行权力寻租，同时地方政府更接近于当地居民，使得寻租行为的发生变得更容易。Kiltgard 等则认为垄断权加强了腐败，分权通过减少了权力的垄断降低了政府腐败的可能。同时分权带来了地方政府受到居民“用手投票”和“用脚投票”的二重监督，降低了政府的腐败。[2]

2.4.2 财政分权对公共服务的影响

West 以山东与广东为例发现我国实行分权后，造成了地区间医疗和教育水平的不平等。Roland 使用博弈模型解释了分权对公共服务的影响，财政分权下公共服务方面投资是最少的。

Hannum 认为我国的财政分权影响了教育质量。由于分税制后我国地方政府的税源减少，财力大大下降，但我国的教育支出责任有 90%由地方政府承担，而且大部分发生在县级及以下政府。这种财权与支出责任的不匹配使得政府无力在教育上投资。

Bloom 的研究发现分权导致了高昂的医疗费用和地区之间医疗资源的巨大差异。中国的医疗支出由居民负担的比例不仅显著高于发达国家，也远高于世界平均水平与其他发展中国家的平均水平。造成这种现象的原因在于政府投入的资金不足，并且医疗资源投放出现了显著的不平等。大量的医疗资源被投向了大城市，其中大量的资源又投向了城市中的大医院。这造成了大多数医院财力不足，只能通过收取较高费用以支出其运转。

Sigman 通过研究河流的污染治理情况，发现更高的分权程度带来了更高的污染水平。这是由于污染治理具有较强的外部性，这导致了搭便车现象的出现，打击了政府治理污染的积极性。Millimet 对美国分权与环境治理的研究则得出了不同结论，分权带来了地方政府在环境治理上的竞优，使得环境得

[1]ZODＲOW G Ｒ，MIESZKOWSKI P． Pigou，tiebout，property taxation，and the underprovision of local public goods［J］． Journal of Urban E-conomics，1986，3: 356-370

[2] 张靖华. 西方财政分权理论综述[J]. 开发研究, 2005, (2): 114-116.

到改善。[1]

2.5 文献评述

根据以上学者的研究，撤县设区对城市的发展基本从两个途径带来影响。一方面是政策本身造成的行政区划的改变而带来的城市规模的扩大、土地的增加、人口的流入，而影响的强度主要由经济水平、地理距离、设施完善程度等客观的条件所调节；另一方面则是撤县设区对市整体分权结构的调整，被撤并县政府的许多权力转移到了市政府，改变了两级政府的官员激励，影响了竞争强度，导致官员行为的变化进而对城市发展产生影响。

关于财政分权则观点就各不相同，认为财政分权有利或不利的均有不少。但是综合来看，地方政府权力的加强对公共服务供给的优势在于发挥地方政府的信息优势，提高地方政府积极性，区域协同性增加，外部性下降；而不利在于激励过甚导致地方政府追求的经济增长目标有时与居民对公共服务的需要发生背离，带来公共服务的供给畸形。

[1] 罗伟卿. 财政分权理论新思想:分权体制与地方公共服务[J]. 财政研究, 2010, (3): 11-15.

3.理论分析与研究假设

3.1 理论基础

3.1.1 分权理论

对于分权理论的研究主要分为两个阶段，根据理论对政府的基本假设与分权的目标不同，可以将其分为第一代分权理论与第二代分权理论。

第一代分权理论的基础是善意的政府，即政府总是追求社会福利的最大化。基于这一假设分权则具有必要性，因为地方政府相对于上级政府更加贴近群众，具有信息上的优势，其对于当地对公共产品的偏好更加了解在这种情况下只有由地方提供公共服务才可能使得社会福利达到最大化。

同时分权带来了政府间的竞争，能够提高资源配置效率。即地方政府为了获得居民的支持与税源，将努力提高公共服务的供给效率。对该理论做出开创性贡献的便是蒂博的“用脚投票”理论。该理论认为在居民能够自由流动、存在大量辖区政府的情况，由于各个政府给出的福利与税收组合各不相同，居民可以从不能满足其偏好的地区迁出，而在能满足其偏好的地区定居。居民通过流动而反映其偏好，同时居民偏好的满足不再局限于是否能够被观察到。此时居民就像是公共产品的购买者，可以自由的选择自己偏好的产品并为其纳税已解决公共产品的融资问题。

此外分权有利于分配的公平性，部分公共服务如果由中央提供则可以避免各地政府提出不同标准带来的公平性问题。虽然地方政府受到居民流动的监督，但是这种监督会出现失灵，导致地方之间的“逐底竞争”。如某一地方政府制定了较高的税率或较低的失业保险水平，那么居民就会流向其他低税率或高失业保险水平的地区，地方政府之间为了争夺居民，将会展开争相降低税率或提高失业保险水平的恶性竞争，最终使得总体社会福利下降。对该理

论进行扩展则得到了奥茨的分权定理，即居民既通过用手投票的这种途径也通过用脚投票的货币途径来对公共物品进行选择。地方政府相比中央政府除了需要争取居民的选票以获得执政的地位，还需要吸引居民前往纳税以获得运转资金，因此地方相比中央有更强的积极性以提高公共服务的供给效率。据此奥茨提出，中央政府应当提供具有广泛偏好相同的公共产品。而如果对公共产品偏好的差异性很强，则拥有更多信息优势的地方政府提供公共产品更有效率。

总的来说，第一代分权理论将政府视为追求公共利益最大化的公共利益维护者，而分权的主要目的也是为了发挥地方政府的信息优势，提高公共服务供给水平，最大化社会福利。

第二代分权理论在第一代的基础上改变了对政府的假设，将政府的目标从实现公共利益最大化变为了追求政府利益的最大化，假如不对政府的规模进行限制，政府就将不断的攫取社会资源膨胀自身规模，最终造成社会总福利的下降；但同时政府本身就是国家内部最大的垄断机构，不存在政府之上的力量能够从外部对其进行约束，因此唯一能够对政府扩张做出限制的方式就是从内部进行分权，在政府内部实现类似于市场的预算约束机制。

第一代分权理论下，中央于地方之间的分权关系受到居民偏好的影响，只要居民对公共服务的偏好不变，那分权关系也不会变化。但这一结论忽略了，政府本身的制度性问题，由于官员有自己的物质和政治利益，如果缺乏有效的激励机制，会造成官员利益与居民福利间的背离。即使居民的偏好不发生变化，各级政府为了追求自身财政预算的最大化，也将不断的挑战现有分权体系，试图获得更大的利益。财政分权不是一个固定的关系，而是一个持续变化的过程。

相较于第一代分权理论将各级政府视为一个共同致力于社会福利最大化的目标一致的整体，其分权的核心是为了解决由中央供给公共服务与居民偏好之间的背离，第二代分权理论则弱化了居民偏好这一问题，认为各级政府之间存在这一种委托代理关系，并承认这一委托代理关系存在的原因则是信息的不对称，部分对地方居民福利至关重要的信息中央政府难以掌握。但分权将会为部分地方的公共服务带来外部性，这种溢出的效应将可能损害社会福利，而集权则能够将这部分外溢的效应内部化。这种影响无论公共服务供

给水平与居民偏好是否一致都是存在的，因此决定分权变化的主要因素是这二者对社会福利影响的大小。

第二代分权理论的关键理论便是市场维护型财政联邦主义，该理论设立了三个新的前提：第一，地方政府对地方经济有基本的规制责任，第二，统一的无障碍市场，第三，地方政府受到硬预算约束。而其带来了三个好处：地方政府政府为了获得本地区经济发展的成功，会忠实的维护地区的市场促进经济发展；第二，由于有统一的市场且生产要素能够无障碍流动，如果地方政府过度干预，则要素会流向其他地区躲避政府的干预，由此形成了对地方政府的限制；第三，预算的硬约束限制了地方政府的权力，防止了政府对公共资源的过度消耗以及对企业与个人的掠夺。

总的来说，第二代分权理论认为政府所追求的是政府利益最大化，而分权的主要目的在于约束政府的行为。

上述财政分权理论说明了几个问题：越基层的政府越有信息上的优势，提供公共服务更具有效率；地方政府有效率的提供公共服务的前提是市场和居民能够发挥对地方政府的监督与制衡作用。

由于我国特殊体制，并不完全适用于国外的分权理论，有学者提出了“中国式财政分权”的概念，该概念指出“中国式财政分权”的实质就是政治上的中央集权与经济上的地方分权同时存在的一种制度。我国现有的财政分权制度是以 1994 年分税制改革为基础的财权事权不匹配，财政分权与政治分权不同步的特殊的分权关系。[1]有学者认为这种特殊分权关系是我国经济发展的重要制度基础，在我国的经济腾飞中起了显著的积极作用。[2]但也有学者认为分税制改革实际上是单方面有利于中央的变化，改革后大量税收从地方流入中央，但是同时地方的支出责任却没有减少，使得地方财政捉襟见肘。为了获得财源，地方政府的重心转向经济增长，导致了基础设施相关的投资过度增长，扭曲了地方正常的资源配置，并带来了诸如土地财政等一系列问题。同时，中央在政治上集权，地方实际上缺乏与财权相匹配的政治权力，对地方的监督主要来自于上级政府而辖区居民。即使居民仍然可以通过迁往其他地区来反映对地方政府的态度，但在户籍、社会保险等制度的限制下，居民的流动实际上

[[1]] 刘晓路.财政分权与经济增长：第二代财政分权理论[J].财贸经济,2007,03.
[[2]] 林毅夫、刘志强. 中国的财政分权与经济增长[J].北京大学学报,2000,05.

将承担较大的成本，这使得“以足投票”的实际失去了约束政府的作用。实质上在我国的财政分权下，地方官员依旧是对上负责，这与西方对下负责的情况有很大差异，而这种差异可能会影响到地方公共服务的供给。

3.1.2 政治晋升锦标赛

该理论认为在实行财政分权后，中央为了激励地方官员，引入了地方之间的竞争。这种竞争是一种政治上的锦标赛赛制度，由上级政府制订优胜的指标，锦标赛的获胜者将能够成功获得晋升机会。由于我国实行强制退休制度，对官员的任职年龄有明确规定，官员必须在到达某一年龄之前晋升到一定职务，以达到继续晋升的条件。因此官员承受着巨大的压力，其一旦在某次竞争中落败，便可能导致其失去后续晋升的机会。由于通常经济增长都是官员政绩考核的硬指标，因此一旦上级政府提出某项经济发展指标，分解到下级时下级往往提出更高指标，带来层层加码。[1]在这种环境下，官员出于自身的政治目的往往有极强的动机将资源投向能够最大程度刺激经济增长的领域，如招商引资和基础设施投资，对于教育、医疗等任期内很可能无法带来经济效益的领域往往被忽视。

这种制度产生的基础，则是我国的特殊分权体系。各级政府内部之间的竞争实际是不平衡的，在经济利益上可能存在一定的竞争，但在政治上上级政府则占据了绝对优势。下级政府虽然拥有一定的自主权，但人事权基本由上级政府所垄断。我国公务员制度的特殊性，使得官员较少的离开公务员体制，而在政府内部其主要利益就是职务上的晋升。而其政治前途很大程度上掌握在上级政府的手中，出于自利性的动机，相比于居民的偏好，上级政府的偏好更能够成为地方官员工作的目标。上级政府的偏好往往以政绩考核的形式体现，即政绩考核指标将成为下级官员工作的重心。

[1] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7): 36-50.

3.2 理论分析

3.2.1 撤县设区对地级市分权的影响

撤县设区后，被撤并县将丧失财政的独立性，财政收入将上缴至市政府，市政府的财力得到加强，同时大部分行政审批的权力也移交给市政府，辖区规划也受制于市政府的整体规划，财政支出也由市政府统一安排，实际上是被撤并县的支出责任也转移给了市政府。由于撤县设区后收入权限与支出责任都向市政府集中，市政府在全市的分权程度将获得提高。根据分权理论，越靠近基层的政府掌握更多的信息优势，由基层政府来提供公共服务能够获得更高的效率。撤县设区后，实际上原有的县域的公共服务现在由上级的市政府提供，将会降低供给的效率，但参与竞争的县域减少将会使投向生产性公共服务领域的资源降低，则有利于公共服务供给水平的提高。同时由晋升锦标赛理论可以推测，撤县设区后市政府获得了更多的经济资源，并且由于撤县设区改变了行政边界，使得市政府对许多基础设施投资将会外溢的经济效益内部化了[1]，这一改变加强了市政府在基础设施投资上的激励，市政府的官员有强烈动机将资源投向这些能够显著刺激经济的领域。

3.2.2 基础教育的特殊性

教育服务是城市的一项重要公共服务，根据教育阶段可以分为基础教育和高等教育。高等教育的主要载体大学主要集中于中心城市，极少处于县域，而其所需经费由市、县所负担的比例较少，受到撤县设区的冲击较小。而作为基础教育的中小学教育，其所需经费大多由市县级财政负担，而撤县设区对教育的影响主要也发生在基础教育领域。

义务教育的供给与需求均具有绝对的刚性。根据我国义务教育法，我国实行九年义务教育制，义务教育阶段包含了小学与初中的全部学制。法律规定，所有具有我国国籍的年满六周岁的儿童，不分性别、民族、种族、家庭财产状况均有权利并且有义务接受义务教育。同时规定，县级以上地方人民政

[[1]] 唐为. 分权、外部性与边界效应[J]. 经济研究, 2019, 54(3): 103-118.

府根据本行政区域内居住的适龄儿童、少年的数量和分布状况等因素，按照国家有关规定，制定、调整学校设置规划。

我国义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。农村义务教育所需经费，由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例分担。国务院和地方各级人民政府用于实施义务教育财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例，保证按照在校学生人数平均的义务教育费用逐步增长，保证教职工工资和学生人均公用经费逐步增长。各级人民政府保障教师工资福利和社会保险待遇，改善教师工作和生活条件；完善农村教师工资经费保障机制。教师的平均工资水平应当不低于当地公务员的平均工资水平。

义务教育阶段主要针对的人群是缺乏自理能力的少年儿童，我国的义务教育实行就近入学的“学区制”，因此义务教育服务的实际辐射范围远小于诸如医院、公园等公共服务。

由于各地的经济发展水平不同，虽然国家对义务教育阶段的基本经费做出了规定，但是实际上各地投向义务教育的财政资金有较大差异，实际各地的义务教育服务质量也存在较大的差异。同时，“学区制”的存在，给了学生家长通过购买附带优质学校入学资格的“学区房”从而获得最优质教育资源的途径，而“学区房”显著高于同类房屋均价的情况，也使得对于义务教育的投资能够通过房价实现资本化。

3.2.3 撤县设区对教育的影响

从被撤并县的角度来看，撤县设区对教育的影响基本是正面的。首先撤县设区使义务教育的支出责任由县政府转移到了财力更强的市政府，并且根据教师工资应与公务员相当的法律规定，教师的工资显然将会得到提高，有利于吸纳更多更能优秀的人才成为教师。同时，撤县设区通减少参与竞争的单位降低了县一级的竞争强度，在县成为市辖区后参与竞争的意愿减弱，能够更多的关注非生产性的公共服务，义务教育的提供更接近于由上级政府提供资金而基层政府负责提供的高效率模式。此外，撤县设区后市政府获得了新的可供出售的土地，根据此前研究提高学校的教育质量能够显著提高周围

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：https://d.book118.com/005234303231011044