

撤县(市)设区的产业结构升级效应 及其影响因素研究

赖思振^{1,2}

(1.华东师范大学 城市与区域科学学院,上海 200062;
2.华东师范大学 中国行政区划研究中心,上海 200062)

摘要:选取南通市通州区、徐州市铜山区、扬州市江都区、苏州市吴江区和泰州市姜堰区共 5 个案例,以 2000—2017 年为研究期,对上述区域产业结构升级情况进行历时性测评分析。结果显示:撤县(市)设区存在产业结构升级效应,撤县(市)设区对被撤县(市)的产业结构高级化、产业结构合理化和产业结构升级都具有正向促进作用,但这种促进作用往往具有一定的时滞性;撤县(市)设区主要通过政府行为、社会需求和资源供给来影响被撤县(市)的产业结构升级;政府行为、社会需求、资源供给对产业结构升级的实现分别起着主导作用、拉动作用和推动作用;城镇居民人均可支配收入、在岗职工平均工资、产业政策的地方政府规章和文件累积量、人力资本累积量以及科学技术和教育支出是被撤县(市)在撤县(市)设区后产业结构升级的主要影响因素。

关键词:撤县(市)设区;市辖区;行政区划;产业结构升级;产业分工

基金项目:国家自然科学基金项目(41871151);华东师范大学未来科学家和优秀学者培育计划项目(WLKXJ202010)

作者简介:赖思振(1989—),男,福建龙岩人,博士研究生,主要从事行政区划与城市治理研究。

中图分类号:F061.5;F264 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1096(2021)03-0003-11 **收稿日期:**2020-06-24

DOI:10.15931/j.cnki.1006-1096.2021.03.001

撤县(市)设区指撤销县或县级市设立市辖区,是设区市通过行政手段将其所辖县(市)调整为市辖区的过程,也是重塑区域经济布局的重要方式。改革开放以来,我国县级以上行政区划调整十分频繁,1978—2016 年全国 231 件市辖区调整案例中,90%以上发生在 1997 年以后,且以撤县(市)设区这一类型为主,其中仅 2014—2016 年国务院批复的案例就有 78 件。撤县(市)设区已成为我国调控城镇化发展的重要手段,也是学术界和政府共同关注的热点问题。

现有关于撤县(市)设区问题的研究主要集中在动因、效益及引发的问题等方面。关于撤县(市)设区的动因,学者们认为:一是为了实现市辖区的空间扩容,以缓解城市发展的空间束缚,或者为市辖区发展提前预留后备空间(陈好凡等,2018);二是为了理顺市辖区与周边县(市)的关系,提升市辖区的辐射带动作用,促进被撤县(市)由地域型政区向城市型政区的演进,优化城市空间结构,实现区域协调发展(张蕾等,2007;殷洁等,2013);三是在撤地设市的过程中,地区所在的县级市同步改设为地级市的市辖区,具有被动调整的特征(高琳,2011);四是为了解决历史遗留问题(如“一市一区”和“市县同城”等),优化国土空间的行政结构(陈好凡等,2018)。关于撤县(市)设区带来的效益,学者们认为,一是促进经济增长。李郁等(2015)认为撤县(市)设区对所在地级市的经济增长具有约 5 年的短期促进作用;邵朝对等(2018)认为撤县(市)设区在一定程度上促进了所在地级市的经济增长,但这种增长呈现出先上升后下降的倒 U 形发展态势;金中坤等(2015)认为撤县(市)设区显著促进了所在地级市服务业的发展。二是促进城镇化发展。刘云刚等(2014)认为撤县(市)设区对城镇化的影响呈现出“虚假→部分真实→真实”的渐进式发展态势;唐为等(2015)认为撤县(市)设区显著提高了所在地级市市辖区的人口城镇化水平;张琛等(2017)认为撤县(市)

设区能够实现被撤县(市)农村劳动力的就地城镇化。三是促进区域协调发展。汪宇明等(2008)认为撤县(市)设区能够消除所在地级市市辖区规模扩张过程中的制度性障碍,有利于提升区域一体化效益;张践祚等(2016)认为撤县(市)设区能够提高所在地级市市政府的统筹能力,有利于形成由地级市政府发挥引领作用的区域一体化发展。关于撤县(市)设区可能引发的问题,张京祥等(2004)、章光日等(2016)认为撤县(市)设区不利于城市间的竞争,尤其不利于大城市周边中小城市的发展;谢涤湘等(2004)认为撤县(市)设区往往是被动城镇化的直接原因,容易带来虚假城镇化;魏衡等(2009)则认为撤县(市)设区只能暂时性地实现区域协调发展,这种调整并未跳出“分权-集权”的循环,容易导致区域协调对行政力量的依赖更为强烈,不利于制度的创新,撤县(市)设区是一种集权式的治理方式,意味着被撤县(市)行政权限(如规划权、项目审批权和人事权等)的大幅上收,这就会削弱被撤县(市)的自主权限,容易挫伤其积极性和灵活性。从上述研究脉络的梳理可知,撤县(市)设区有利有弊,以积极效应为主。

通过上述文献梳理可知,现有研究已取得了大批高质量的成果,形成了基本的理论框架与研究范式,但仍存在以下不足之处:在研究视角方面,现有研究多是对经济发展、人口城镇化和产业等总量效应的评估,鲜见从产业结构变迁视角的分析;在研究方法方面,现有研究多采用双重差分等方法对政策效应进行评估;在影响因素方面,需要在深刻认识县、县级市和市辖区体制差异的基础上,对相关评价结果进行解释。因此,本研究沿承学界对撤县(市)设区效应评估的研究方向,运用合成控制法(Synthetic Control Method, SCM)和地理探测器(GeoDetector),对南通市通州区、徐州市铜山区、扬州市江都区、苏州市吴江区和泰州市姜堰区这5个案例展开实证研究,并剖析影响撤县(市)设区产业结构升级效应的主要因素,这对提升要素投入对经济增长的边际贡献,提高产业之间分工合作水平,推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局具有重要意义。

一、研究设计

(一) 产业结构升级的测度

1. 产业结构升级的测度

在借鉴干春晖等(2011)和黄群慧(2014)研究的基础上,本研究围绕产业结构高级化和产业结构合理化这两个维度,对研究案例实施撤县(市)设区前后的产业结构升级情况进行测度。

2. 产业结构升级的测度方法

(1) 产业结构高级化指数

产业结构高级化指数主要通过产业部门的比例关系与劳动生产率之间的耦合程度来测度产业结构高级化水平(韩永辉等,2017)。具体测算公式如下:

$$SH_t = \sum_{i=1}^n SH_{it} = \sum_{i=1}^n \frac{Y_{it}}{Y_t} \times LP_{it} = \sum_{i=1}^n \frac{Y_{it}}{Y_t} \times \frac{Y_{it}}{L_{it}} \quad (1)$$

式(1)中, SH_t 表示第 t 年产业结构的整体高级化指数; SH_{it} 表示第 i 产业部门在第 t 年的产业结构高级化指数; Y_{it} 表示第 i 产业部门在第 t 年的增加值; Y_t 表示第 t 年的地区生产总值; LP_{it} 表示第 i 产业部门在第 t 年的原始劳动生产率; L_{it} 表示第 i 产业部门在第 t 年的年末就业人员数; n 表示产业部门数。 SH_t 的数值越大,表明产业结构高级化水平越高,反之则表明产业结构高级化水平越低。由于 LP_{it} 是一个有量纲的数值,需要对其进行标准化处理,具体过程如下:

$$LP_{it}^n = \frac{LP_{it} - LP_{ib}}{LP_{iy} - LP_{ib}} \quad (2)$$

式(2)中, LP_{it}^n 表示第 i 产业部门在第 t 年的标准化劳动生产率; LP_{ib} 表示第 i 产业部门在工业化起始时的劳动生产率; LP_{iy} 表示第 i 产业部门在工业化完成时的劳动生产率。参考刘伟等(2008)的做法,本研究将2984元/人、12448元/人和14494元/人分别作为三次产业部门在工业化起始时的劳动生产率,将61470元/人、163394元/人和57293元/人分别作为三次产业部门在工业化完成时的劳动生产率^①。

(2) 产业结构合理化指数

产业结构合理化指数主要通过要素投入结构与产出结构之间的耦合程度来测度产业结构合理化水平(干春晖等,2011)。具体测算公式如下:

$$sr_t = \sum_{i=1}^n \omega_i \times |sr_{it}| = \sum_{i=1}^n \left(\frac{Y_{it}}{Y_t} \right) \times \left| \frac{Y_{it}/L_{it}}{Y_t/L_t} - 1 \right| = \sum_{i=1}^n \left(\frac{Y_{it}}{Y_t} \right) \times \left| \frac{Y_{it}/Y_t}{L_{it}/L_t} - 1 \right| \quad (3)$$

式(3)中, sr_t 表示第 t 年产业结构的整体合理化指数; sr_{it} 表示第 i 产业部门在第 t 年的产业结构合理化指数; ω_i 表示第 i 产业部门的权重; Y_{it} 表示第 i 产业部门在第 t 年的增加值; Y_t 表示第 t 年的地区生产总值; L_{it} 表示第 i 产业部门在第 t 年的年末就业人员数; L_t 表示第 t 年的年末就业人员数; n 表示产业部门数; Y_{it}/L_{it} 表示第 i 产业部门在第 t 年的劳动生产率; Y_{it}/Y_t 表示第 i 产业部门在第 t 年的产出结构; L_{it}/L_t 表示第 i 产业部门在第 t 年的就业结构。由于 sr_t 是一个反向指标,为了便于观察产业结构合理化水平的变化,需要对其进行正向化处理,具体过程如下:

$$SR_t = \max\{sr_t\} - sr_t \quad (4)$$

经过正向化处理后, SR_t 的数值越大表明产业结构合理化水平越高,反之则表明产业结构合理化水平越低。

(3) 产业结构升级指数

产业结构升级与经济增长之间的关系极为密切(邱晓华等,2006),这为解析产业结构升级水平提供了一个视角。参考杨丽君等(2018)的做法,本研究选取灰色关联度分析法,通过对产业结构升级的两个核心维度(即产业结构高级化和产业结构合理化)与经济增长之间耦合程度的测算,获得产业结构升级指数,用以度量产业结构升级水平。具体测算公式如下:

$$SE_t = \frac{\alpha \times SH_t + \beta \times SR_t}{\alpha + \beta} \quad (5)$$

式(5)中, SE_t 表示第 t 年的产业结构升级指数; SH_t 表示第 t 年的产业结构高级化指数; SR_t 表示第 t 年的产业结构合理化指数; α 和 β 分别表示产业结构高级化和产业结构合理化与经济增长的平均关联系数,其数值通过灰色动态关联度分析法的测算获得。 SE_t 的数值越大表明产业结构升级水平越高,反之则表明产业结构升级水平越低。

(二) 产业结构升级效应的判定

对撤县(市)设区的产业结构升级效应的判定,实质是一个政策效应测评研究。参考Abadie等(2010)的做法,本研究选取合成控制法来分析研究案例在假设未实施撤县(市)设区情景下的产业结构升级情况。在此,以产业结构合理化指数为例,对其进行简要阐述。

将实施撤县(市)设区对被撤县(市)产业结构合理化指数影响的模型设定如下:

$$SR_t = SR_t^N + D_t \alpha_t \quad (6)$$

式(6)中, SR_t 表示被撤县(市)在第 t 年的产业结构合理化指数; SR_t^N 表示该被撤县(市)在假设未实施撤县(市)设区情景下第 t 年的产业结构合理化指数; D_t 表示是否实施撤县(市)设区的哑变量,如果该被撤县(市)在第 t 年已经实施了撤县(市)设区,则 $D_t = 1$,反之 $D_t = 0$; α_t 表示实施撤县(市)设区对该被撤县(市)第 t 年产业结构合理化指数的影响。

对于没有实施撤县(市)设区的县(市) m ,其产业结构合理化指数 SR_m^N 的模型设定如下:

$$SR_m^N = \delta_t + \theta_t Z_m + \lambda_t \mu_m + \varepsilon_{mt} \quad (7)$$

式(7)中, δ_t 表示影响所有被撤县(市)和县(市) m 产业结构合理化指数的时间固定效应; μ_m 表示观测不到的地区固定效应; θ_t 表示未知参数向量; λ_t 表示观测不到的共同因子; ε_{mt} 表示观测不到的瞬时冲击; Z_m 表示产业结构合理化指数的解释变量向量(解释变量包括地区生产总值、三次产业部门的增加值、年末就业人员数和三次产业部门的年末就业人员数)。

那么, SR_t^N 则可以通过 j 个县(市)的产业结构合理化指数 SR_m^N 加权合成后获得:

$$\sum_{m=1}^j \omega_m E_m^N = \delta_t + \theta_t \sum_{m=1}^j \omega_m Z_m + \lambda_t \sum_{m=1}^j \omega_m \mu_m + \sum_{m=1}^j \omega_m \varepsilon_{mt} \quad (8)$$

式(8)中, ω_m 表示县(市) m 的合成权重, $\omega_m \geq 0$ 并且 $\omega_1 + \omega_2 + \dots + \omega_j = 1$ 。最优的合成权重 ω^* 通过阿巴迪等开发的 Synth 程序测算获得。

(三) 主要影响因素的探测

1. 主要影响因素的探测指标

厘清撤县(市)设区产业结构升级效应的主要影响因素及作用强度是解析其驱动机理的前提和关键。通过对相关文献的梳理,本研究围绕社会需求、政府行为和资源供给这三个维度,选取人均地区生产总值、城镇居民人均可支配收入、在岗职工平均工资、产业政策的地方政府规章及文件累积量、财政行为波动性指数、

人力资本累积量、科学技术和教育投入、一般公共预算支出和金融发展指数等 9 个指标用于探测撤县(市)设区产业结构升级效应的主要影响因素。

2. 主要影响因素的探测方法

地理探测器是一种探测空间分异性和揭示其背后驱动力的空间统计方法,是分析影响因素和驱动机制的科学方法(王劲峰等,2017)。本研究选取地理探测器的分异及因子探测模块,将地理探测器的核心指标 q 统计量作为探测指标的作用强度,通过分析各探测指标在实施撤县(市)设区前后在 q 值上的分异情况,进而对撤县(市)设区产业结构升级效应的主要影响因素及作用强度作出科学的判定。具体测算公式如下:

$$q = 1 - \frac{1}{N} \sum_{h=1}^L N_h \sigma_h^2 \quad (9)$$

式(9)中, q 表示探测指标 f 对产业结构升级指数的作用强度, q 的取值范围为 $[0,1]$; N 表示地级市的数量; N_h 表示县(市)的数量; σ^2 表示地级市产业结构升级指数的方差; σ_h^2 是县(市)产业结构升级指数的方差。 q 的数值越大表明探测指标 f 对产业结构升级的影响程度越大,反之则表明对产业结构升级的影响程度越小。

(四) 研究案例与数据来源

本文选取江苏省南通市通州区(2009)、徐州市铜山区(2010)、扬州市江都区(2011)、苏州市吴江区(2012)和泰州市姜堰区(2012)为研究案例^②。遵循数据可获取性原则,以2000—2017年为研究期。选取江苏省和浙江省在2000—2017年间未实施撤县(市)设区的90个县(市)作为控制组。本研究所选取的测评指标数据均来源于客观统计数据,或通过客观统计数据的科学化、标准化处理获得。相关统计数据来源于江苏省和浙江省及其所辖24个地级市的统计年鉴(2001—2018年),其中国民经济类数据通过平减指数法处理,以获得相应的实际值(以2000年为基期)。撤县(市)设区的调整数据来源于民政部主编的《中华人民共和国行政区划简册》(2001—2018年)。

二、撤县(市)设区对产业结构升级的作用分析

(一) 产业结构的演化过程分析

通过对2000—2017年产业结构高级化指数、产业结构合理化指数、产业结构升级指数以及合成控制法结果的分析,本研究发现:第一,在撤县(市)设区的2~3年后,通州区、铜山区、江都区和吴江区的产业结构高级化水平开始高于各自的合成组,并且分异程度随着时间的推移变得越发明显。与之略为不同的是,在撤县(市)设区后,姜堰区与合成姜堰区在产业结构高级化水平上也出现了分异,但两者间的分异程度不大(如图1所示)。第二,在撤县(市)设区的1~3年后,5个研究案例与各自的合成组在产业结构合理化水平上的分异程度开始越发明显。其中,通州区、铜山区、江都区和姜堰区的产业结构合理化水平开始大幅低于各自的合成组,而吴江区的产业结构合理化水平则开始高于合成吴江区。并且,通州区、铜山区和姜堰区的产业结构合理化水平在经过一轮2~3年的快速下降后,已出现了触底反弹的发展态势(如图2所示)。第三,在撤县(市)设区后,5个研究案例与各自的合成组在产业结构升级水平上都有着较大的分异。具体而言,在撤县(市)设区的3~5年后,通州区、铜山区和江都区的产业结构升级水平开始明显高于各自的合成组,并且分异程度随着时间推移变得越发明显;在撤县(市)设区的1年后,吴江区的产业结构升级水平便已明显高于合成吴江区,两者间的分异程度随着时间的推移也有增大的趋势;在撤县(市)设区的1年后,姜堰区的产业结构升级水平便已明显低于合成姜堰区,其产业结构升级水平经历一轮快速下降后便触底反弹,在撤县(市)设区的5年后已大致恢复到合成姜堰区的水平(如图3所示)。

(二) 稳健性检验结果分析

为增强研究结论的科学性,需要进一步验证研究案例与合成组在三项指标上的分异确实源于撤县(市)设区政策的实施而非其他原因,以及分异程度在统计上是否具有显著性。参考Abadie等(2010)的做法,本研究选取排序检验法(Permutation Test)对通州区、铜山区、江都区和吴江区的合成控制法的拟合结果进行稳健性检验。以撤县(市)设区后产业结构高级化、产业结构合理化和产业结构升级水平提高都最为明显的吴江区为例,稳健性检验的过程如下:

首先,假设控制组中各县(市)在2012年实施了撤县(市)设区,使用合成控制法拟合出控制组中各县

(市) 在三项指标上的合成组。其次,分别测算出 2000—2012 年吴江市和控制组中各县(市) 在三项指标上的预测标准误差(Root Mean Square Prediction Error, RMSPE),剔除控制组中预测标准误差大于吴江市 2 倍以上的县(市),在三项指标上分别保留 27、21 和 23 个县(市) 进行排序检验。最后,通过对排序检验结果的分析发现,在撤县(市) 设区前,吴江市与其余县(市) 在三项指标上的预测标准误差的分异程度较小,撤县(市) 设区后,吴江市与其余县(市) 在三项指标上的预测标准误差的分异程度逐渐增大,并分布于其他县(市) 的外部。这表明撤县(市) 设区提高了吴江区产业结构高级化、产业结构合理化和产业结构升级的水平,吴江区与合成吴江区之间在三项指标上出现分异的概率分别只有 1/27、1/21 和 1/23,在 0.05 的水平上具有显著性。与之类似,通州区、铜山区和江都区都通过了稳健性检验。

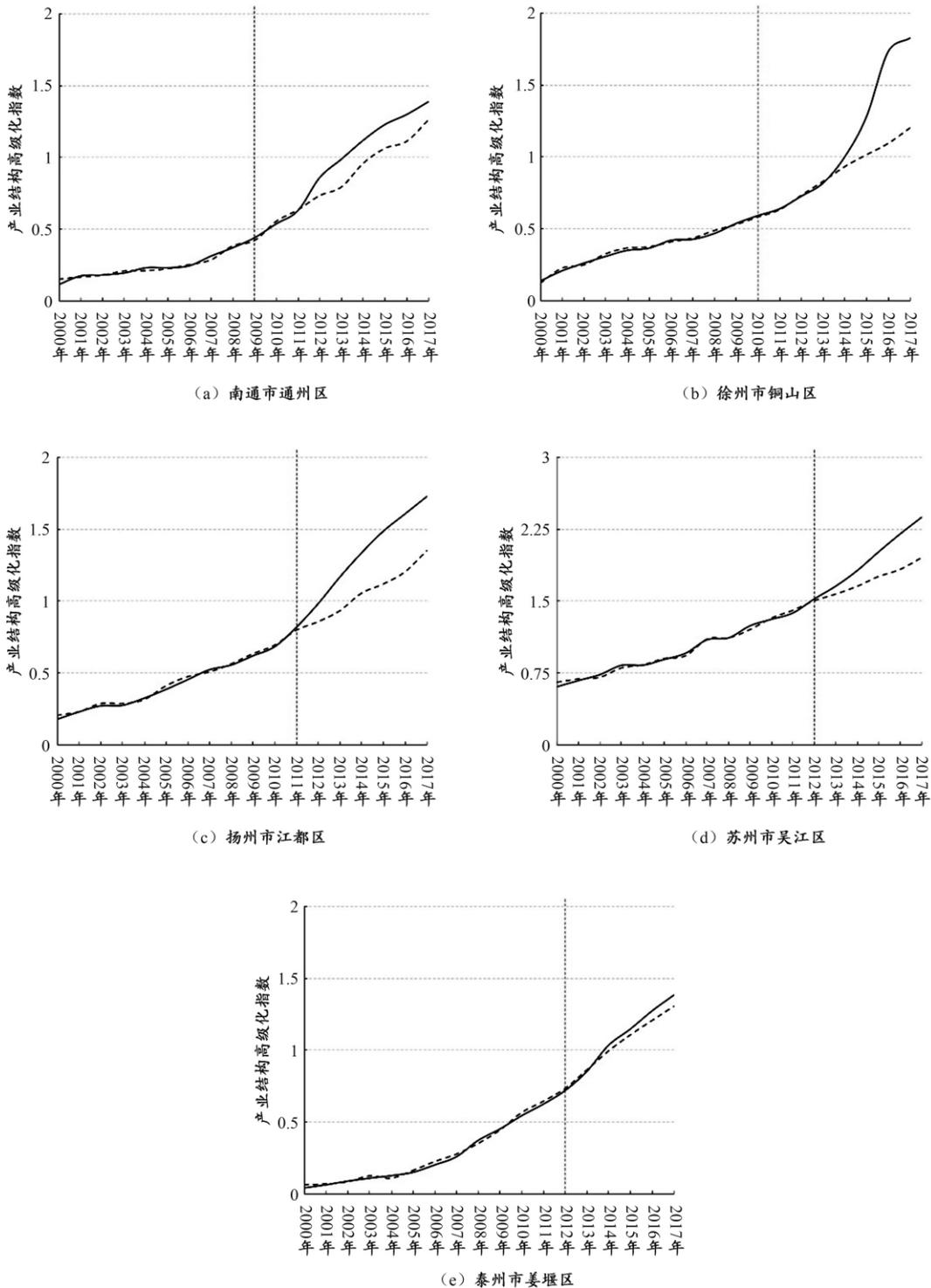
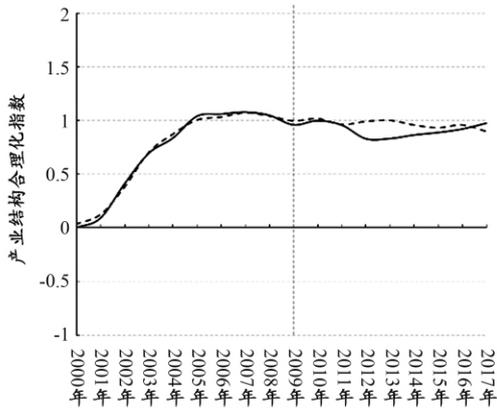
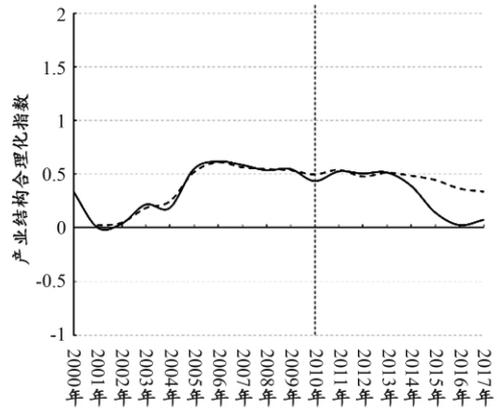


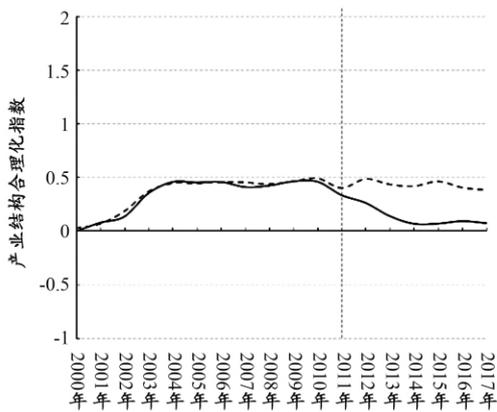
图1 产业结构高级化指数的演化过程



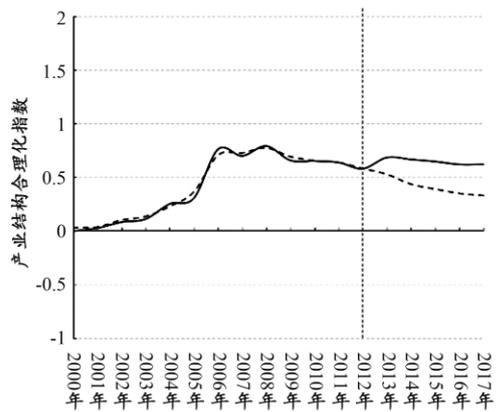
(a) 南通市通州区



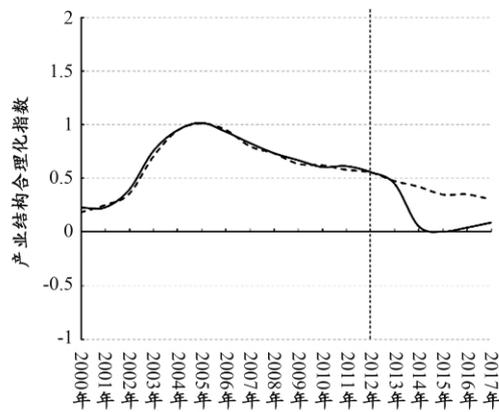
(b) 徐州市铜山区



(c) 扬州市江都区



(d) 苏州市吴江区



(e) 泰州市姜堰区

图2 产业结构合理化指数的演化过程^③

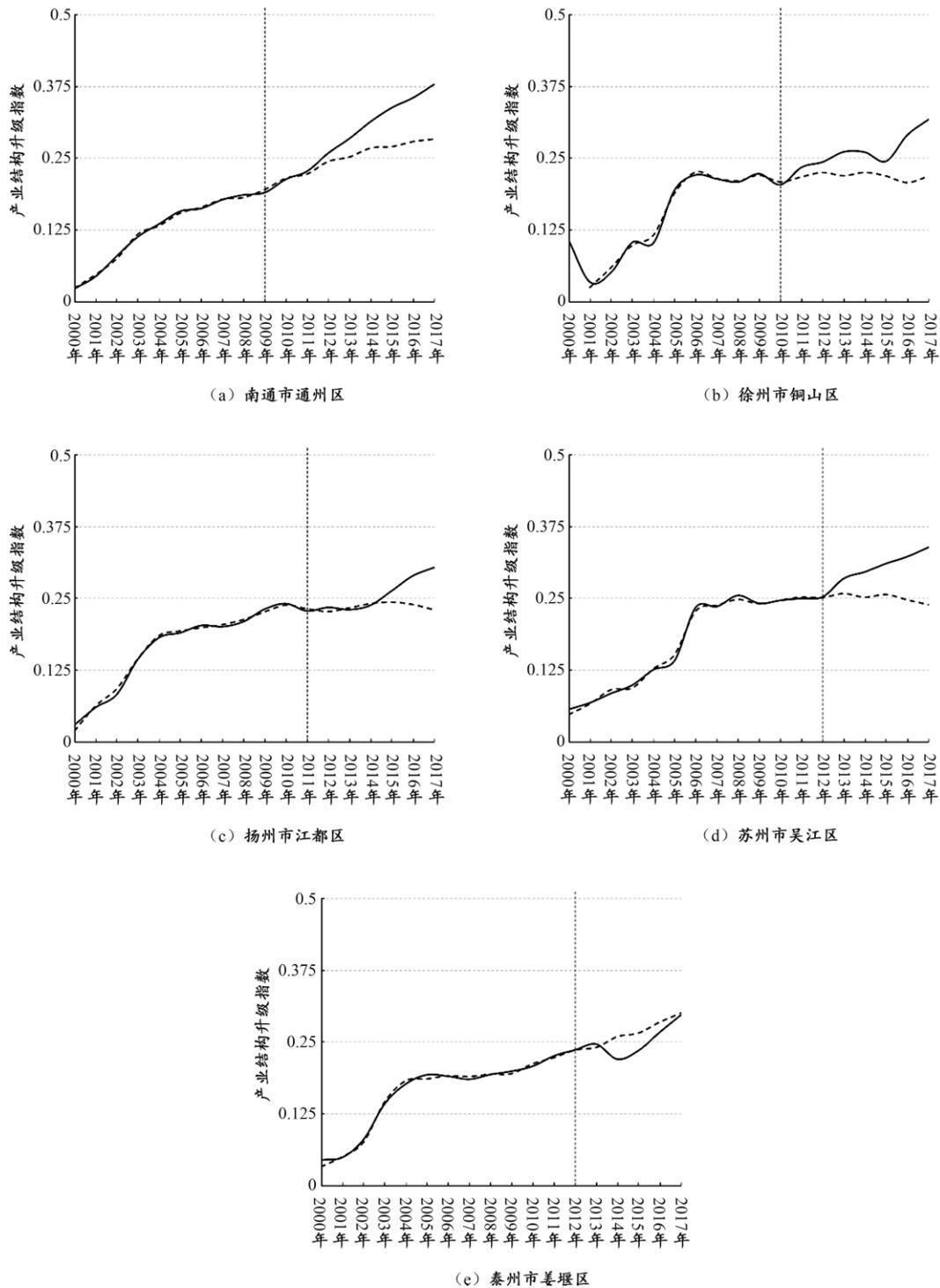


图3 产业结构升级指数的演化过程^④

三、撤县(市)设区对产业结构升级的影响因素分析

本研究以撤县(市)设区后产业结构高级化、产业结构合理化和产业结构升级水平提高都最为明显的吴江区为例,对撤县(市)设区产业结构升级效应的主要影响因素及作用强度进行分析。由于地理探测器只能探测影响因素的作用强度,不能判别其影响方向,因而在进行地理探测器分析前,本研究分别对9个探测指标和产业结构升级指数进行了 Pearson 相关性分析,用以探索各个探测指标对产业结构升级的影响方向。通过分析 Pearson 相关系数的测算结果发现:第一,就显著性而言,2007—2011年间,除 C_2 、 C_3 和 C_4 这3个探测指标外,其余6个探测指标与产业结构升级指数间的相关性具有显著性;2013—2017年间,除 B_2 、 C_3 和 C_4

这3个探测指标外,其余6个探测指标与产业结构升级指数间的相关性具有显著性。第二,就相关程度而言,2007—2011年间, A_3 、 B_2 和 C_1 这3个探测指标与产业结构升级指数的相关系数介于0.5~0.8之间,属于中度相关关系, A_1 、 A_2 和 B_1 与产业结构升级指数的相关系数介于0.3~0.5之间,属于低度相关关系;2013—2017年间, A_1 、 A_2 、 A_3 、 B_1 、 C_1 和 C_2 这6个探测指标与产业结构升级指数的相关系数介于0.5~0.8之间,属于中度相关关系。对比前后两个研究阶段, A_1 、 A_2 、 A_3 、 B_1 和 C_1 与产业结构升级指数的相关程度都有所上升。第三,就影响方向而言,对比前后两个研究阶段,除 B_2 对产业结构升级指数的影响方向由正向转变为负向以外,其余8个探测指标对产业结构升级指数都为正向影响,并且影响方向都没有发生转变(如表1所示)。

表1 探测指标与产业结构升级的相关系数和作用强度

探测因素	探测指标	2007—2011年		2013—2017年	
		作用强度	相关系数	作用强度	相关系数
社会需求	人均地区生产总值(A_1)	0.1717	0.4718**	0.1873	0.6515**
	城镇居民人均可支配收入(A_2)	0.2249	0.4351*	0.3032	0.5246*
	在岗职工平均工资(A_3)	0.1656	0.5101*	0.2517	0.6422**
政府行为	产业政策的地方政府规章和文件累积量(B_1)	0.1317	0.4765*	0.3007	0.6062**
	财政行为波动性指数(B_2)	0.2241	0.5316**	0.2057	-0.3897
	人力资本累积量(C_1)	0.3083	0.5283*	0.3502	0.6485**
资源供给	科学技术和教育支出(C_2)	0.1855	0.3596	0.2082	0.5033*
	一般公共预算支出(C_3)	0.1741	0.2721	0.1513	0.3511
	金融发展指数(C_4)	0.1527	0.3285	0.1542	0.3319

注:*表示在0.05水平(双侧)上显著相关,**表示在0.01(双侧)水平上显著相关;社会需求、政府行为和资源供给对产业结构升级的作用强度由相关探测指标对产业结构升级的作用强度求平均数后获得

通过对地理探测器探测结果的分析发现:第一,就探测因素而言,社会需求、政府行为和资源供给对产业结构升级的作用都十分显著。对比前后两个研究阶段,3个探测因素对产业结构升级的作用强度都有所上升,分别由0.1874、0.1779和0.2052上升至0.2474、0.2532和0.2160,作用强度的位序由资源供给→社会需求→政府行为演化为政府行为→社会需求→资源供给。第二,就探测指标而言,2007—2011年间, A_2 、 B_2 和 C_1 这3个探测指标对产业结构升级的作用强度较大;2013—2017年间, A_2 、 A_3 、 B_1 和 C_1 这4个探测指标对产业结构升级的作用强度较大。对比前后两个研究阶段,各个探测指标对产业结构升级的作用强度都有较大的变化, B_2 和 C_3 这2个探测指标对产业结构升级的作用强度有所下降,其余7个探测指标对产业结构升级的作用强度都有所上升,尤以 A_2 对产业结构升级作用增强的幅度最为明显。

基于上述结论,本研究认为构建的探测指标体系具有较高的合理性,可以用于撤县(市)设区产业结构升级效应的影响因素分析。结合地理探测器探测结果和研究案例的实际情况来看,撤县(市)设区主要通过政府行为、社会需求和资源供给这三个维度来影响被撤县(市)的产业结构升级。城镇居民人均可支配收入、在岗职工平均工资、产业政策的地方政府规章和文件累积量、人力资本累积量和科学技术与教育支出是被撤县(市)在撤县(市)设区后得以实现产业结构升级的主要影响因子。围绕产业结构升级的实现,政府行为主要起主导作用,社会需求主要起拉动作用,资源供给主要起推动作用,并且政府行为还会影响社会需求和资源供给对产业结构升级作用的进一步发挥。

政府行为对产业结构升级主要起主导作用。2012年实施撤县(市)设区后,吴江区政府开始连续出台、修订多项与产业结构升级密切相关的规章和文件。《吴江市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《苏州市吴江区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》都将做优现代农业、做强先进制造业和做大现代服务业,实现产业结构升级作为重要发展任务,后续出台的《苏州市吴江区现代农业“十三五”发展规划》《苏州市吴江区“十三五”工业结构调整和优化升级发展规划》《苏州市吴江区现代服务业“十三五”发展规划》和《苏州市吴江区“十三五”新兴产业发展规划》等文件则作出更为周详的产业发展指导。

社会需求对产业结构升级主要起拉动作用。2013年吴江区以撤县(市)设区为契机,从解决人民群众最关心、最直接和最现实的利益问题入手,出台了旨在改善城乡环境、完善基础设施的《吴江区社会保障体系全面融入苏州工作方案》(2018)等政策并决定实施“1058”民生工程,有力地推动了地区公共服务资源均衡共享以及基本公共服务均等化,形成同城效应和整体优势。2012年以来,吴江区的交通设施、教育资源、福利水平和社会保障等公共服务水平逐渐向苏州市靠拢,居民的收入水平也得到了显著提高,引发社会需求

结构的提升,这成为拉动产业结构升级的重要原因。

资源供给对产业结构升级主要起推动作用。2012年实施撤县(市)设区后,为保障人力资源的供给,吴江区相继出台了《吴江区优秀人才“生根计划”实施细则(试行)》(2013)、《关于吴江区录用普通高等学校毕业生一次性补贴的实施细则》(2014)、《关于做好吴江区留学回国人员创业带动就业的实施办法》(2015)和《苏州市吴江区关于聚力创新加快人才优先发展的若干措施》(2016)等扶持政策。仅2016年吴江区就连续出台了《吴江区科技与新兴产业“拨改投”基金管理暂行办法(修订)》《苏州市吴江区农业现代化发展产业基金扶持政策(试行)》《苏州市吴江区工业转型升级产业基金扶持政策(试行)》《苏州市吴江区服务业提升发展产业基金扶持政策(试行)》和《苏州市吴江区企业资本运作产业基金扶持政策(试行)》等来保障资金的供给。但是,由于在撤县(市)设区后遵循“五年五不变”的基本原则(即事权不变、经济管理权限不变、财税体制保持不变、享受的优惠政策保持不变和机构、人员待遇保持不变),2012—2017年间,吴江区虽然没有出现财政行为波动性大幅增加而抑制产业结构升级的现象,然而,新设市辖区短期内往往面临部分财政支出大幅增长的局面。一方面,这类财政支出对产业结构升级有制约作用;另一方面,在较为平稳的财政行为背景下,这类财政支出的增加可能还会压缩有益于产业结构升级的财政支出的比例。加之2012—2017年间吴江区的金融发展水平也没有较大的提高,导致吴江区在产业结构升级方面可能存在资金供给不足的问题,以至于最终出现资源供给对产业结构升级作用强度提升不大的现象。

四、研究结论与讨论

(一) 研究结论与政策启示

本文选取南通市通州区、徐州市铜山区、扬州市江都区、苏州市吴江区和泰州市姜堰区为研究案例,以2000—2017年为研究期,围绕撤县(市)设区对产业结构影响的三个基本问题进行探索,主要研究结论与政策启示如下:

第一,撤县(市)设区存在产业结构升级效应。撤县(市)设区对被撤县(市)的产业结构高级化、产业结构合理化和产业结构升级都具有正向促进作用,但这种促进作用并非立竿见影,而是往往具有一定的时滞性。具体而言,撤县(市)设区对产业结构高级化的促进作用可能需要在实施撤县(市)设区2~3年后才能显现;撤县(市)设区对产业结构合理化的促进作用更多表现为短期内产业结构合理化水平有所降低,以及实施撤县(市)设区3~6年后实现触底反弹重新恢复增长的发展态势;撤县(市)设区对产业结构升级的促进作用可能需要在实施撤县(市)设区3~5年后才能显现。因此,在新型城镇化背景下,中心城市可以适当应用撤县(市)设区等手段,调整区域空间行政结构,理顺政区间关系,强化集聚经济效能,优化要素资源配置,助推产业转型升级,以实现大中小城市和小城镇协调发展。

第二,撤县(市)设区主要通过政府行为、社会需求和资源供给来影响被撤县(市)的产业结构升级。城镇居民人均可支配收入、在岗职工平均工资、产业政策的地方政府规章和文件累积量、人力资本累积量及科学技术和教育支出是被撤县(市)在设区后得以实现产业结构升级的主要影响因子。由于设区后被撤县(市)通常实施3~5年内保持财税体制不变的政策,这虽然避免了被撤县(市)从独立型财政向依附型财政转变过程中可能引发的财政行为大幅度波动问题,但也可能会导致被撤县(市)在产业结构升级过程中出现资金供给不足的问题。因此,被撤县(市)在保持财税体制不变的前提下,所在的市政府还应适时适度地对其增加财政扶持力度,这不仅对被撤县(市)实现产业结构升级大有裨益,也是行政区划调整后推进社会治理精细化的应有之义。

此外,由于撤县(市)设区涉及市县行政关系调整、政府管理权限重组以及空间重构,牵涉复杂的利益博弈问题,处理不当会引发治理危机。因此,市政府推进撤县(市)设区应掌握好节奏,切忌急功冒进,有必要在立足地方实情的基础上充分论证,以严肃认真、稳健扎实的工作态度进行充分的风险分析,妥善协调被撤县(市)的关系,稳步推进撤县(市)设区工作,为实现县(市)产业转型升级和国家治理现代化奠定坚实的空间基础。

(二) 相关问题探讨

已有研究表明,撤县(市)设区对经济增长仅有5年的短期促进作用。产业结构合理化对经济增长的促进作用要远远大于产业结构高级化。当经济增长较快的时候,产业结构的不合理对经济增长具有明显的抑

制作用。而本研究发现,撤县(市)设区后被撤县(市)进入产业结构调整状态,可能短期内产业结构合理化水平会大幅度降低,这是否与撤县(市)设区对经济增长只有短期促进作用有联系,是值得进一步探讨的问题。此外,本研究仅以江苏省的被撤县(市)为案例且缺乏对影响因素驱动机制的分析,未来有必要从空间尺度与机制机理这两个方面继续深入探讨,将研究案例进一步拓展至全国范围并开展对撤县(市)设区作用于产业结构内在机理的探索,以深化对这一问题的认识并强化研究结论的普适性。

①以1970年为基期,三次产业部门在工业化起始时的劳动生产率为70美元/人、292美元/人和340美元/人,三次产业部门在工业化完成时的劳动生产率为1442美元/人、3883美元/人和1344美元/人。根据美国劳工部公布的居民消费价格指数(CPI)数据,1970年和2017年美元间的换算系数为6.314,再以中国国家统计局公布的2017年人民币兑美元的平均汇率6.752进行换算后得到该组数据。

②括号内的数字表示该县(市)实施撤县(市)设区政策的年份。详细内容请参阅国函(2009)34号、国函(2010)90号、国函(2011)132号、国函(2012)10号和国函(2012)208号。

③由于2000—2002年间铜山县产业结构合理化指数的变动幅度异常导致拟合效果不佳,将2000年的数值剔除后可获得较优的拟合结果。

④由于2000—2002年间铜山县产业结构升级指数的变动幅度异常导致拟合效果不佳,将2000年的数值剔除后可获得较优的拟合结果。

参考文献:

- 陈好凡,王开泳.2018.改革开放以来我国撤县(市)设区的变动格局与动因分析[J].城市发展研究(10):41-50.
- 干春晖,郑若谷,余典范.2011.中国产业结构变迁对经济增长和波动的影响[J].经济研究(5):4-16.
- 高琳.2011.快速城市化进程中的“撤县设区”:主动适应与被动调整[J].经济地理(4):573-577.
- 韩永辉,黄亮雄,王贤彬.2017.产业政策推动地方产业结构升级了吗?——基于发展型地方政府的理论解释与实证检验[J].经济研究(8):33-48.
- 黄群慧.2014.“新常态”、工业化后期与工业增长新动力[J].中国工业经济(10):5-19.
- 金中坤,徐伟.2015.行政区划调整与区域服务业发展:基于拟合实验法的苏州、常州两市比较研究[J].经济地理(12):63-69.
- 李郁,徐现祥.2015.中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析[J].地理学报(8):1202-1214.
- 刘伟,张辉,黄则华.2008.中国产业结构高度与工业化进程和地区差异的考察[J].经济学动态(11):4-8.
- 刘云刚,靳杰.2014.区划调整的城市化效应:中山市的案例研究[J].地理科学进展(8):1047-1057.
- 邱晓华,郑京平,万东华,等.2006.中国经济增长动力及前景分析[J].经济研究(5):4-12.
- 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[J].世界经济(10):101-125.
- 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[J].经济研究(9):72-85.
- 汪宇明,王玉芹,张凯.2008.近十年来中国城市行政区划格局的变动与影响[J].经济地理(2):196-200.
- 王劲峰,徐成东.2017.地理探测器:原理与展望[J].地理学报(1):116-134.
- 魏衡,魏清泉,曹天艳,等.2009.城市化进程中行政区划调整的类型、问题与发展[J].人文地理(6):55-58.
- 谢涤湘,文吉,魏清泉.2004.“撤县(市)设区”行政区划调整与城市发展[J].城市规划汇刊(4):20-22,95.
- 杨丽君,邵军.2018.中国区域产业结构优化的再估算[J].数量经济技术经济研究(10):59-77.
- 殷洁,罗小龙.2013.从撤县设区到区界重组:我国区县级行政区划调整的新趋势[J].城市规划(6):9-15.
- 张琛,周振,孔祥智.2017.撤县(市)设区与农村劳动力转移:来自江苏省的经验证据[J].农业技术经济(7):18-30.
- 张蕾,张京祥.2007.撤县设区的区划兼并效应再思考:以镇江市丹徒区为例[J].城市问题(1):36-40.
- 章光日,顾朝林.2016.快速城市化进程中的被动城市化问题研究[J].城市规划(5):48-54.
- 张践祚,李贵才,王超.2016.尺度重构视角下行政区划演变的动力机制:以广东省为例[J].人文地理(2):74-82.
- 张京祥,吴缚龙.2004.从行政区兼并到区域管治:长江三角洲的实证与思考[J].城市规划(5):25-30.
- ABADIE A, DIAMOND A, HAINMUELLER J.2010.Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program[J]. Journal of the American Statistical Association, 490:493-505.

(编校:家伟)

A Study on the Upgrading Effect of Industrial Structure and Its Influencing Factors in the Turning Countries into Districts

LAI Sizhen^{1,2}

(1. School of Urban and Regional Science, East China Normal University, Shanghai 200062, China;

2. Center for Administrative Division of China, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: This study selects Tongzhou District of Nantong City, Tongshan District of Xuzhou City, Jiangdu District of Yangzhou City, Wujiang District of Suzhou City and Jiangyan District of Taizhou City as research cases, takes 2000–2017 as the research period, and makes a diachronic evaluation study on the industrial structure upgrade of the research cases. The results show that there is an upgrading effect of industrial structure in the district of withdrawing counties (cities) . Turning countries into district plays a positive role in advancing industrial structure, rationalizing industrial structure and upgrading of industrial structure in withdrawn counties (cities) , but it has a certain time lag. Turning counties (cities) into district mainly affect the upgrading of the industrial structure of the withdrawn counties (cities) through the three dimensions of government behavior, social demand and resource supply. Government behavior, social demand and resource supply play leading role , pulling role and promoting role in the upgrading of industrial structure separately. The per capita disposable income of urban residents, the average salary of on-duty employees, the accumulation of local government regulations and documents of industrial policy, the accumulation of human capital and expenditure on science, technology and education are the main influencing factors of industrial structure upgrading after the withdrawal of counties (cities) .

Key words: Turning Countries (Cities) into District; District under the Jurisdiction of City; Administrative Division; Industrial Structural Upgrade; Industrial Division of Labor