

# 行政区划、超额区县与企业资源配置

涂国前<sup>1</sup> 贺家琼<sup>2</sup>

(1. 西南财经大学会计学院, 四川 成都 611130;

2. 中山大学管理学院, 广东 广州 510275)



**内容提要:**有效的资源配置对于激发微观市场主体活力、促进市场运行效率至关重要。如何优化资源配置、提高配置效率已成为新时代企业高质量发展的重要话题。本文从行政区划的角度研究了超额区县对企业资源配置的影响。研究发现,辖区内存在更多超额区县将扭曲企业的资源配置,使企业将更多的资金用于管理费用、税费负担,研发投入随之减少,上述结论经过一系列稳健性检验仍然成立。异质性分析结果表明,超额区县对企业资源配置的影响在非国有企业、规模较小企业以及行业竞争更为激烈的企业中表现更为明显。机制分析显示,超额区县将加重地方政府行政负担、扭曲财政支出结构,并对地区营商环境造成损害。进一步分析发现,超额区县的存在同样不利于企业创新产出的提高,并导致企业整体生产效率下降,增加了企业风险。本文从区县设置这一角度出发检验行政区划与企业资源配置的关系,拓展了企业资源配置领域的研究,丰富了有关行政区划影响企业行为的经验文献,同时为地方行政区划调整提供了新的视角和经验证据。

**关键词:**行政区划 超额区县 企业资源配置 营商环境

**中图分类号:**F832.48;F272 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2023)06—0101—20

## 一、引言

中国经济的高质量发展归根结底要通过企业的高质量发展予以实现(蔡昉,2018)<sup>[1]</sup>。而推动企业高质量发展、实现企业全要素生产率的提高,一靠技术创新,二靠企业资金等各项要素资源的优化配置(Syverson,2011<sup>[2]</sup>;蔡昉,2013<sup>[3]</sup>)。因此,如何有效提高企业各要素之间以及企业与内外部环境之间的发展协作水平,使得企业整体的资源配置效率得到提高,已经成为关乎企业和宏观经济健康发展的重要命题(蔡昉,2018)<sup>[1]</sup>。然而,目前关于企业资源配置及其配置效率的研究主要围绕企业治理特征(Maksimovic和Phillips,2002<sup>[4]</sup>;袁建国等,2015<sup>[5]</sup>)、企业家能力(Bloom和Van Reenen,2007<sup>[6]</sup>;覃家琦等,2021<sup>[7]</sup>)、国家政策(Fernandes,2007<sup>[8]</sup>;余明桂等,2016<sup>[9]</sup>)、地区制度环境(Asplund和Nocke,2006<sup>[10]</sup>;Brown等,2006<sup>[11]</sup>;聂辉华等,2014<sup>[12]</sup>)等角度展开,少有研究考虑到政府组织结构对企业资源配置的影响。事实上,作为国家治理体系的重要组成部分,地方行政区划的适时改革调整对国家与地方治理能力的提升和经济社会的有序运行具有重要意义(田穗生

收稿日期:2022-09-15

作者简介:涂国前,男,教授,博士生导师,管理学博士,研究领域为公司治理,电子邮箱:tuguoqian@swufe.edu.cn;贺家琼,女,博士研究生,研究领域为公司治理,电子邮箱:hjqiong2022@163.com。通讯作者:贺家琼。

等,2015<sup>[13]</sup>;周振鹤,2019<sup>[14]</sup>)<sup>①</sup>。

2017年10月,党的十九大报告明确指出全面深化改革总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,并具体确定了实现国家现代化的阶段性目标。2022年6月22日,中央全面深化改革委员会第二十六次会议通过了《关于加强和改进行政区划工作的意见》,进一步指出要“提升行政区划设置的科学性、规范性、有效性”,“确保行政区划设置和调整同国家发展战略、经济社会发展、国防建设需要相适应”。统筹利用行政管理资源、优化政府组织结构与行政区划设置,是优化区域发展空间、提升综合承载力和资源配置能力的重要手段,是推动国家治理现代化尤其是基层治理现代化的有力抓手,不论对微观企业还是宏观经济发展均具有重要影响。在此基础上,本文从政府组织结构这一全新的角度出发,检验地区内县级行政区设置与企业资源配置的关系,旨在更进一步地讨论地区特征与区划设置对企业行为的影响。

本文首先根据各省份辖区人口、面积、地形、文化以及交通条件等特征预测县级行政区数量(以下统称为“区县数量”),并以区县数量减去预测区县数量,得到除面积、人口等因素外,各省份目前区县数量的相对大小,本文称之为超额区县。在此基础上,以2008—2018年各省份上市公司数据考察超额区县数量对企业资源配置的影响。研究发现,在超额区县更多的省份,企业的税费负担和管理费用更高,研发投入相对更少,且这一效应在非国有企业、规模相对更小的企业以及行业竞争度更高的企业中表现更为明显;路径分析表明,超额区县主要通过加大行政成本、扭曲财政支出结构、损害营商环境来影响企业的资源配置;进一步分析显示,超额区县在扭曲企业资源配置的同时,也造成企业创新产出下降,并导致企业总体生产效率降低和企业风险的增加。

本文的研究贡献主要体现在以下三个方面:第一,不同于以往文献单纯从国家政策、企业特征等角度研究企业资源配置效率,本文从区县设置这一全新的角度出发,检验超额区县数量与企业资源配置的关系,拓展了企业资源配置领域的研究,也丰富了地区特征对企业行为影响的相关文献。第二,目前关于县级行政区调整的研究,主要关注“撤县设市(区)”<sup>[15]</sup>(邵朝对等,2018<sup>[15]</sup>;庄汝龙等,2020<sup>[16]</sup>)、“省直管县”(王立勇和高玉胭,2018<sup>[17]</sup>;刘勇政等,2019<sup>[18]</sup>)等行政级别与隶属关系的变化,忽视了县级行政区数量本身也可能是影响地区企业与经济发展的重要因素。本文从区县数量这一独特视角出发,提出超额区县的概念,对地方政府组织结构的相关文献进行了一定补充。第三,本文的研究结论有重要的政策含义。以尽可能少的行政管理成本换取更高效的治理是世界各国政府改革的主要目标,也是中国政府治理改革的核心内容之一(卢洪友等,2017)<sup>[19]</sup>。本文结论表明,在考虑了人口规模、土地面积、民族构成、地形特征等正常影响区县设置的因素后,我国仍有相当一部分地区存在区县设置过多的情况,且这些超额区县的存在对当地的企业经营存在明显的不利影响。这就意味着在保障政府最大化公共服务的同时,可以适当精简区县数量,促进地方行政资源的整合,推动地区企业与经济的持续发展。由此,本文结论亦为地方行政区划调整提供了直接的经验证据。

## 二、制度背景

行政区划即国家对于行政区域的划分,可视为国家权力在地理空间上的投影(叶林和杨宇泽,2017)<sup>[20]</sup>。作为中国基层政治管理、经济管理和公共服务供给的结构单元,县级行政区一直

<sup>①</sup> 1980年以来,我国的行政区划经历了一系列调整。省级行政区调整有两例,即1988年海南省的划出与1997年重庆直辖市的设立。地级行政区的调整始于1983年的“地改市”与“县改市(县级市)”。2000年以来,随着“地改市”与“县改市”工作的结束,我国的城市化发展从城市数量的增长进入到城市规模扩张的新阶段,“撤县设区”和“区县合并”成为城市扩张的主要方式。目前,全国范围内关于地市级的行政区划调整相对较少,更多的是区县级和乡镇以及乡镇以下级别的调整。

是国家治理的根基(周振鹤,2019)<sup>[14]</sup>。此外,与城市化进程相伴而生的大量人口流动对城市的公共服务与城市管理提出了更高要求,市辖区相应而生(田穗生等,2015)<sup>[13]</sup>。1980年后,市管县、县改市、县改区等区划变动日趋频繁,县的数量逐渐减少,市辖区数量不断上升,但县级行政区<sup>①</sup>的总量一直保持高度的稳定性。1980—2021年,全国区县总量从2775个上升为2843个,仅变动了2.45%。

“县大率方百里,其民稠则减,稀则旷”<sup>②</sup>。作为基层政区,从秦朝开始,区县数量的设置便基本由人口和面积决定,并适当根据辖区的民族构成、地形和交通条件进行调整(田穗生等,2015<sup>[13]</sup>;周振鹤,2019<sup>[14]</sup>)<sup>③</sup>。然而,在考虑了辖区人口、面积等各种区县设置特征的情况下,我国目前各省份的区县设置规模仍相差悬殊。典型的如山西与江西的比较。2021年,山西省辖区面积为15.63万平方千米,年末常住人口3480万人,共设有117个区县;同期的江西省,辖区面积为16.7万平方千米,年末常住人口4517万人,共设有100个区县。同样是中部欠发达地区,在人口数量和辖区面积均小于江西的情况下,山西省的区县数量比江西省多出17个。即使在同一省份,区县规模也存在巨大差异。2021年,黑龙江省绥化市面积3.5万平方千米、常住人口为513.4万人,辖10个县级行政区,平均每个区县51.34万人,与全国平均水平相当。而同样位于黑龙江的鹤岗市,辖区面积为1.5万平方千米、常住人口95.7万人,辖8个县级行政区(6个市辖区,2个县),平均每个区县仅11.96万人,远低于全国平均水平(全国平均每个区县有50万左右的人口)。

区县设置有深刻的历史原因。在20世纪五六十年代,黑龙江是重要的工业基地。出于开发当地的需要,设立了大量的市辖区。以鹤岗市为例,1960年,鹤岗市升格为地级市,原先的矿区、街道升格为市辖区,共设立9个市辖区,后并减为6个区,一直保留至今。河北省同样是历史原因导致区县设置过多。据河北省文物专家统计,从商代到东汉1800余年间,河北地区曾活动过110个方国、王国和诸侯国。西汉自高祖至平帝十朝,先后分封诸侯王国63个,其中18个在河北地区。由于古代的华北平原开发早,能够承载大量人口。又因为远离当时的政治中心西安、洛阳等地,河北省在古代成为分封诸侯的理想去处。有时为了削弱某诸侯,或者安置新的诸侯,强行将某诸侯的领地一分为二,这种现象在河北省最为明显。这些原因导致河北小县密集。当前,河北省管辖面积小于500平方千米的县有24个,占全国的三分之一以上。这么多的小县,是在几千年历史进程中逐渐形成的。山西、河南作为曾经农业发达、人口稠密的地区,同样辖有很多小县。

总的来说,区县设置的历史原因极其复杂,当前看来过多的区县在历史上有其存在的合理性,但时过境迁,区县数量过多(本文称为超额区县)可能带来一系列问题。如今,通信技术和交通条件不断完善,地形约束对区域交通的影响越来越小,古代山河阻隔、相对独立的空间格局被打破。尤其是随着乡镇合并、大部制改革的逐步成熟,区县合并的条件日趋完备,在具备合理性和必要性的前提下,已经有条件适当将一些区县进行撤并整合。

### 三、理论分析与研究假设

地方政府的目标函数在微观层面体现为地方官员的目标函数。而地方官员的目标函数大致可以分为两个层面:一是保持现状,即保持现有的职位、工资、福利待遇等,这就要求地方政府有足够的财政收入,不能入不敷出;二是想办法晋升,在工资稳定的情况下,官员若想提高报酬,最好的办

① 县级行政区包括市辖区、县级市、自治县、自治旗、特区、林区等行政地位与县相同的行政区。

② 引自《汉书·百官公卿表》。

③ 如云南省的景东县、镇沅县,贵州的松桃县均是考虑到当地的少数民族众多、交通不便而设置。

法便是发展地方经济以实现职务晋升(杨其静和吴海军,2021)<sup>[21]</sup>。虽然近些年来,中央对于地方官员的晋升考核不再局限于单一的经济指标,但由于经济目标具有可量化、重要性等特点,仍是官员考核的关键因素(Li和Zhou,2005<sup>[22]</sup>;杨其静等,2021<sup>[23]</sup>)。因此,地方官员若想得到晋升,最关键的仍是管好当地经济,提升当地的经济总量和经济增长速度,这就可能造成政府对企业的干预,从而导致企业资源配置的扭曲(Jia等,2014<sup>[24]</sup>;杨其静和吴海军,2016<sup>[25]</sup>)。更多的区县数量意味着更大规模的政府机构和政府官员,这一方面可能导致财政负担加重,财政压力迫使地方政府对当地企业进行资源撷取,比如增加企业税负;另一方面可能导致更严重的政府干预和官僚主义倾向,对地区营商环境产生不利影响,进而影响企业的资源配置。

### 1. 超额区县与税费负担

区县数量过多意味着地方政府总体规模过大和官员过多,财政压力与竞争压力将显著增加,企业的税费负担也相应增加。

由于“职责同构”现象在我国纵向和横向党政机关部门普遍存在(卢洪友等,2017)<sup>[19]</sup>,一个地区的区县过多,将直接导致地方政府职能机构和财政供养人员增加,行政管理费用规模的扩大不可避免。与此同时,分税制改革使得地方政府财权与事权出现极大不匹配,地方财政收入和支出间出现较大缺口(杨其静和吴海军,2021)<sup>[21]</sup>。在财政支出刚性的情况下,增加财政收入成为地方政府弥补收支缺口的唯一选择(刘骏和刘峰,2014)<sup>[26]</sup>。而地方政府财政收入主要来自两块:一是上级财政支持;二是地方税收。上级对下级的预算支出往往有着严格的预算约束,因此在面临更高的财政压力时,地方政府只能增加税收收入以缓解其财政压力(马光荣和李力行,2012)<sup>[27]</sup>。与此同时,我国现行税收法律制度尚不够完善,地方政府在税收征管的过程中往往拥有一定的自主裁量权,地方政府有条件对企业税负产生影响(刘骏和刘峰,2014)<sup>[26]</sup>。因此,当一个地区超额区县较多,地方政府规模扩大后,地方政府倾向于将维持自身运转的财政负担施加到企业身上(马光荣和李力行,2012)<sup>[27]</sup>,通过向企业或个人增加税费等,来获得更多收入(周雪光,2005<sup>[28]</sup>;Zhang,2006<sup>[29]</sup>)。

与此同时,在晋升锦标赛背景下,政绩考核的导向性与考核周期的有限性促使地方政府官员有动机在短期内谋取最大政绩,比如向地方企业收取税收用于基础设施建设等短期项目投资,以快速提高地区的经济效益等(Li和Zhou,2005)<sup>[22]</sup>。Blanchard和Shleifer(2001)<sup>[30]</sup>进一步发现,政府官员竞争的现象不仅在激励的情况下存在,在惩罚与威胁的情况下同样能够起到作用。即便地区官员晋升希望渺茫,但为了防止基本财政职责履行不到位而被上级政府问责,地方政府与地方官员仍有动机向下转移压力,获取更多税收,保障财政资源的供应,给上级政府留下好印象。总的来说,超额区县带来的行政负担以及更激烈的晋升竞争使地方政府迫切需要更多的财政收入来缓解压力,此时地方政府可能将“攫取之手”伸向企业,加重辖区内企业的税费负担。

因此,本文提出如下假设:

$H_1$ :超额区县更多的省份,企业税费负担更重。

### 2. 超额区县与管理费用

超额区县的存在可能增加政府的低效干预,不利于地区市场化和法治化进程的推进,导致营商环境质量下降,并造成企业管理费用的增加。

地方政府是一个区域内资源的掌控者和规则的制定者,企业经营所需的生产要素和政策环境都不同程度地受到地方政府的控制和影响(周雪光,2005)<sup>[28]</sup>,且这些资源分配和权力的使用往往不是完全透明(何轩等,2016)<sup>[31]</sup>。当辖区内区县数量过多时,地区竞争促使地方政府更有动机对地方经济实行管理和干预(周黎安,2004)<sup>[32]</sup>,比如压低工业用地价格,提高商住用地价格(杨其静等,2021)<sup>[23]</sup>;让上市公司积极参与地方的经济建设,进行能源、交通、房地产等行业的投资(郭庆旺和贾俊雪,2006)<sup>[33]</sup>等。但事实上,政府并不比市场更有效,且地区竞争与晋升锦标赛带来的政府

干预往往导致较为普遍的“行政区经济”现象(刘君德,2006)<sup>[34]</sup>。以官员为微观载体的地方政府竞争造成地方保护主义和市场分割,阻碍了中国国内市场整合的过程,限制了产品、服务等资源流通的市场范围,不利于长远的技术进步和制度变迁(徐现祥等,2011)<sup>[35]</sup>,在一定程度上也加重了企业的制度性交易成本。

此外,由于权力的集中易滋生腐败,政府干预可能演变成官员追求个人私利的结果,由此带来的租值耗散反而造成社会福利的损失(陈信元和黄俊,2006)<sup>[36]</sup>。更多超额区县意味着行政机构更多,官员规模更大,更容易造成官僚主义和官员寻租(周黎安和陶婧,2009)<sup>[37]</sup>。由于政府掌握企业发展的关键资源分配,拥有政治和经济资源的政府官员有机会设置更多的审批环节,向企业索取报酬,在这样的情况下,法律等正式制度难以得到贯彻执行(Shleifer和Vishny,1994)<sup>[38]</sup>,营商环境质量由此受到损害。微观层面的企业行为在很大程度上受制于企业所面临的外部制度环境(罗党论和唐清泉,2009)<sup>[39]</sup>。在市场环境与法治环境发展缓慢的地区,企业往往倾向于通过寻租等活动与政府官员建立政治联系以获得更多稀缺资源、降低企业成本(Faccio等,2006<sup>[40]</sup>;申宇等,2015<sup>[41]</sup>;何轩等,2016<sup>[31]</sup>)。当企业具有更强的动机去建立与政府官员的良好关系时,企业不可避免地要投入更多的时间和精力用于公关、招待等非生产性活动,支付额外的公关费用,从而导致企业管理费用增加。

因此,本文提出如下假设:

H<sub>2</sub>:超额区县更多的省份,企业管理费用更多。

### 3. 超额区县与研发投入

在同等情况下,一个企业支付的税费和管理费用越多,可用于研发创新的资金就越少。更重要的是,超额区县导致的政府干预与低质量的营商环境,使得企业更倾向于与官员打交道,而不是研发创新。

一个地区的超额区县越多,区县官员面临的晋升竞争就越激烈。这种竞争虽然铸就了中国经济增长的奇迹,但也产生了一系列扭曲性的经济后果,典型的如地方保护主义(周黎安,2004)<sup>[32]</sup>、产能过剩(杨其静和吴海军,2016)<sup>[25]</sup>,对短期经济绩效的追求还导致地方政府的财政支出结构发生扭曲,忽视对教育、科技等具有长期性、非经济性公共物品的提供(傅勇,2010<sup>[42]</sup>;Jia等,2014<sup>[24]</sup>)。地方政府的发展偏好将影响企业的发展策略,如王贤彬等(2021)<sup>[43]</sup>发现,地方政府为实现其特定经济增长目标,会优先将资源配置在具有“短平快”特征的经济项目上,鼓励资本和劳动密集型企业的发展,而对具有长期现金流的项目赋予较低的权重偏好。迫于地方政府要求,企业可能会从事一些自身所不擅长但是地方政府却高度关注的领域,来获取政策红利,从而扭曲自身的发展路径(顾元媛和沈坤荣,2012)<sup>[44]</sup>。同时,面对政府和官员的直接干预,企业也会采取更加谨慎的决策和行动方案,减少研发投入(李茫茫等,2021)<sup>[45]</sup>。因此,在区县数量过多、地区竞争更为激烈的现实背景下,政府干预在一定程度上造成了对企业研发创新的挤压。

另外,更多的超额区县也意味着官员规模越大。在缺乏地方问责机制的情况下,财政分权带来的高强度经济刺激容易诱发政府官员寻租、地方保护主义等机会主义行为,使地区的法治化发展受到阻碍(Enikolopov和Zhuravskaya,2007)<sup>[46]</sup>。在政府干预与产权保护不当的情况下,政治关联犹如一把“保护伞”,能为企业带来创新补贴、税收优惠、银行贷款等各种资源,此时企业的寻租激励将大于研发创新(Oi,1992)<sup>[47]</sup>。企业家往往更偏好与政府建立政治联系,而不愿将时间和资金用于研发创新等风险大、回报时间长的活动(何轩等,2016)<sup>[31]</sup>。相应地,企业将更多的资金用于招待、寻租等非生产性活动时,用于研发投入、技术更新、员工教育培训等方面的资金相应减少,这显然不利于企业的健康持续发展。

因此,本文提出如下假设:

H<sub>3</sub>:超额区县更多的省份,企业研发投入更少。

## 四、研究设计

### 1. 数据与样本

本文实证分析的数据主要使用了两个层面的数据。一是省级层面数据,数据主要来源于《中国统计年鉴》和《新中国 60 年统计资料汇编》。地形起伏度根据封志明等(2007)<sup>[48]</sup>计算得出,文化差异以徐现祥(2015)<sup>[49]</sup>分享的各省份方言片区数进行表示,交通便利度根据封志明等(2009)<sup>[50]</sup>、胡林瑶等(2020)<sup>[51]</sup>计算得出。二是企业微观层面数据,包括企业特征和企业资源配置相关的变量,数据来源于国泰安(CSMAR)数据库。在分析区县数量时,以除西藏和四个直辖市外的 26 个省份作为研究对象。本文以这 26 个省份内的沪深 A 股上市公司为初始样本,删除了 ST、\*ST 公司,删除金融行业公司和财务指标缺失的样本,并对所有连续变量进行了上下 1% 的缩尾处理,筛选后共得到 2008—2018 年 2251 家企业的 19768 个样本<sup>①</sup>。

### 2. 模型与变量

本文旨在考察超额区县数量对企业资源配置的影响,本研究首先根据模型(1)<sup>②</sup>估计超额区县,然后以超额区县作为核心解释变量对企业的税费负担、管理费用、研发投入等资源的配置情况进行检验。在模型(1)中,本文首先以省份数据为样本,以各省份的人口(*Population*)、面积(*Land*)<sup>③</sup>、地形特征(*Geography*)、民族文化(*Dialect*)、交通便利程度(*Transportation*)等地区特征作为解释变量,对各省份的区县数量(*County*)进行估计,然后,以实际区县数量与预测区县数量之差作为各省份的超额区县(*Excesscounty*,即残差),下标 *i* 表示省份,*t* 表示年度, $\mu_{it}$  为随机误差项。需要说明的是,与残差的通用概念不同,本文的超额区县强调的是各省份除辖区面积、人口、地形等特征外,各省份区县设置的相对数量。由于区县数量与人口和面积的关系不一定是完全线性的,因此在模型(1)中加入了人口与面积的平方项,构造如下非线性模型<sup>④</sup>:

$$County_{it} = \beta_0 + \beta_1 Population_{it} + \beta_2 Land_{it} + \beta_3 Population_{it}^2 + \beta_4 Land_{it}^2 + \beta_5 Geography_{it} + \beta_6 Dialect_{it} + \beta_7 Transportation_{it} + Year_t + \mu_{it} \quad (1)$$

接着,本文将模型(1)得出的超额区县(*Excesscounty*)作为核心解释变量放入模型(2)中考察超额区县对企业资源配置情况的影响,本文主要从税费负担(*Tax*)、管理费用(*Administrative*)和研发投入(*Research*)三个方面对企业的资金配置情况进行考察。在模型(2)中,下标 *i* 为公司,*t* 为年份,*Controls<sub>it</sub>* 为各项控制变量,*Industry<sub>t</sub>* 为行业固定效应,*Year<sub>t</sub>* 为年份固定效应, $\mu_{it}$  为随机误差项。更多超额区县往往意味着政府规模过大和官员冗余,一方面给当地政府带来更大的财政负担;另一方面可能加重地方政府的干预和寻租倾向,导致辖区内营商环境质量下降。因此,辖区内超额区县数量越多,企业资源配置可能在一定程度上受到扭曲,并造成企业资源配置效率下降。

$$Tax_{it}/Administrative_{it}/Research_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 Excesscounty_{it} + \sum Controls_{it} + Industry_t + Year_t + \mu_{it} \quad (2)$$

① 考虑到 2007 年会计准则的重大修订与 2019 年后新冠肺炎疫情对企业行为造成的影响,本文将样本区间选为 2008—2018 年。

② 需要说明的是,模型(1)的构造依据主要来自于周振鹤(2019)<sup>[14]</sup>的《体国经野之道》。该书总结了历代行政层级的增减变化与行政区划的地理变迁,并详细分析了行政区划设置的基本原则。县级行政区的设置秦汉时就定下了基本原则,即“县大率方百里,其民稠则减,稀则旷”。也就是以百里见方的面积作为县的幅员基数,再以居民的数量做调节。此外,县级行政区划的设置也在一定程度上受到地形(如“山川相行,犬牙交错”)、交通路线、民族文化等因素影响。田穗生等(2015)<sup>[13]</sup>持同样观点。本文基于上述观点,通过各省份的辖区面积、人口、地形、文化、交通五方面因素对各省份区县数量进行预测。

③ 在基准回归中主要考虑常住人口的影响,稳健性检验将进一步以户籍人口进行估计。

④ 如果不加入平方项,也能得到类似实证结果。但加入平方项的模型拟合优度更高。

参考顾元媛和沈坤荣(2012)<sup>[44]</sup>、李茫茫等(2021)<sup>[45]</sup>的研究,本文对控制变量的选取主要从以下几个方面进行考虑:(1)在公司基本特征层面,包括公司规模(*Size*)、公司财务杠杆(*Leverage*)、盈利能力(*ROA*)和现金持有(*Cash*)。(2)在公司治理特征层面,本文主要控制了第一大股东持股比例(*H1*)、董事会规模(*Board*)、监事会规模(*Supervisor*)、独立董事占比(*Independent*)与两职合一(*Dual*)。(3)地区特征层面,本文进一步控制了公司所在城市的教育程度(*Education*)、产业结构(*Secondary*)以及经济增长状况(*Per\_GDPgrowth*)<sup>①</sup>。此外,本文在模型中控制了行业和年度固定效应,所有回归均采用聚类到公司层面的稳健标准误<sup>②</sup>。各变量的具体定义如表 1 所示。

表 1 变量定义

变量类型	变量名称	变量符号	变量定义
预测变量	区县数量	<i>County</i>	各省份区县数量(个)
	人口规模	<i>Population</i>	各省份人口规模(百万人)
	土地面积	<i>Land</i>	各省份土地面积(万平方千米)
	地形起伏度	<i>Geography</i>	各省份地形起伏度
	文化差异	<i>Dialect</i>	各省份方言片区数(个)
	交通便利度	<i>Transportation</i>	公路、铁路与内河航道总里程/辖区面积(千米/平方千米)
解释变量	超额区县	<i>ExcessCounty</i>	各省份实际区县数量与预测区县数量之差(个)
被解释变量	税费负担	<i>Tax</i>	企业支付税费与收到税费返还之差比营业收入(%)
	管理费用	<i>Administrative</i>	企业管理费用占营业收入的比重(%)
	研发投入	<i>Research</i>	企业研发投入金额占总资产的比重(%)
控制变量	公司规模	<i>Size</i>	企业年末总资产取对数
	财务杠杆	<i>Leverage</i>	总负债除以总资产(%)
	盈利能力	<i>ROA</i>	当年总资产收益率(%)
	现金持有	<i>Cash</i>	年末货币资金除以总资产(%)
	大股东持股	<i>H1</i>	第一大股东持股比例(%)
	董事会规模	<i>Board</i>	董事人数,取对数
	监事会规模	<i>Supervisor</i>	监事人数,取对数
	独董占比	<i>Independent</i>	独立董事占董事总数的比重(%)
	两职合一	<i>Dual</i>	董事长与总经理为同一人取 1,否则取 0
	教育程度	<i>Education</i>	普通高等学校在校学生数,取对数
	产业结构	<i>Secondary</i>	第二产业增加值与地区生产总值之比(%)
	经济增长	<i>Per_GDPgrowth</i>	地区人均 GDP 增长率(%)

## 五、实证分析

### 1. 描述性统计

表 2 列示了 2008—2018 年各主要变量的描述性统计。由表 2 可知,样本期间各省份平均区县数量为 103.53 个;各省份平均常住人口为 4889.10 万人、平均辖区面积为 31.91 万平方千米、平均地形起伏度为 1.11、各省份方言片区数与交通便利度的平均值分别为 6.85 和 0.84;本文的关键解

① 控制省份层面的教育程度、产业结构、经济增长状况时,结果保持一致。  
 ② 本文在稳健性检验中进一步控制了公司固定效应,与主回归结果保持一致。

释变量为超额区县,从表2中可看出,超额区县最多为36.75个,标准差为14.51,表明各省份间的区县设置情况存在较大差异。被解释变量中,总税费负担平均为6.37%;管理费用占营业收入的比重平均为10.08%;研发支出占总资产的比重平均值为1.42%。公司规模、资产负债率、盈利能力、现金持有等控制变量的描述性统计特征与已有研究(李茫茫等,2021<sup>[45]</sup>;王贤彬等,2021<sup>[43]</sup>)的统计结果基本一致。

表2 主要变量的描述性统计

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
<i>County</i>	286	103.53	37.88	20.00	183.00
<i>Population</i>	286	48.89	27.96	5.54	123.48
<i>Land</i>	286	31.91	35.93	3.39	166.49
<i>Geography</i>	286	1.11	1.09	0.01	4.33
<i>Dialect</i>	286	6.85	3.39	2.00	16.00
<i>Transportation</i>	286	0.84	0.46	0.08	1.79
<i>ExcessCounty</i>	286	0.00	14.51	-30.93	36.75
<i>Tax</i>	19768	6.37	6.13	-5.70	32.07
<i>Administrative</i>	19768	10.08	9.43	0.89	67.82
<i>Research</i>	19768	1.42	1.67	0	8.96
<i>Size</i>	19768	21.91	1.22	19.24	25.30
<i>Leverage</i>	19768	44.16	22.09	5.02	101.96
<i>ROA</i>	19768	3.50	6.40	-28.36	19.99
<i>Cash</i>	19768	18.71	14.13	1.04	69.82
<i>H1</i>	19768	34.39	14.64	8.95	74.09
<i>Board</i>	19768	2.15	0.20	1.61	2.71
<i>Supervisor</i>	19768	1.25	0.26	0.69	1.95
<i>Independent</i>	19768	37.19	5.18	31.25	57.14
<i>Dual</i>	19768	0.26	0.44	0	1
<i>Education</i>	19768	11.78	1.27	6.53	13.87
<i>Secondary</i>	19768	47.17	8.35	18.30	91.00
<i>PerGDPgrowth</i>	19768	1.57	11.12	-29.84	39.13

## 2. 基准回归分析

(1)超额区县数量预测。本文首先根据模型(1),预测各省份超额区县数量,即模型(1)中的残差。表3列示了超额区县数量预测的回归结果。

表3 区县数量预测

变量	(1)
	<i>County</i>
<i>Population</i>	3.496 *** (27.908)



续表 3

变量	(1)
	County
Population <sup>2</sup>	-0.018 ***(-18.383)
Land	0.407 *** (4.170)
Land <sup>2</sup>	-0.002 ***(-3.372)
Geography	2.600 *** (2.741)
Dialect	-0.409 * (-1.773)
Transportation	-32.366 ***(-6.379)
常数项	4.156 (0.929)
年度固定效应	是
观测值	286
调整 R <sup>2</sup>	0.844

注:括号内是稳健标准误下的 *t* 值,本文进一步使用聚类到省级层面的标准误,回归结果保持一致;\*\*\*、\*\* 和 \* 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平上显著,下同

从表 4 中可以看出,人口规模与土地面积均对区县数量有着显著的正向影响。另一方面,随着人口规模与辖区面积的持续扩大,辖区人口与辖区面积对区县数量的影响呈现出边际递减的效果,即人口规模二次项系数显著为负<sup>①</sup>。此外,在地形崎岖、交通条件更差的地区,一般设有更多区县;方言种类片区数与区县数量的关系显著为负,可能是地形、交通与方言文化的交叉影响所致<sup>②</sup>。模型(1)的回归结果与实际情况相符。调整后 R<sup>2</sup> 较高,表明模型的拟合效果较好。

表 4 2008—2018 年各省份超额区县数量的变化情况

省份	2008 年	2010 年	2012 年	2014 年	2016 年	2018 年
山西	36.75	33.38	34.46	34.53	34.24	32.04
河北	30.76	28.37	28.57	28.75	25.97	25.70
河南	25.97	25.74	25.77	23.62	26.03	25.48
黑龙江	12.37	11.07	13.14	14.76	17.14	19.75
陕西	10.51	11.68	11.96	10.90	9.75	8.60
海南	5.52	6.60	7.48	11.11	10.82	15.79
山东	6.83	7.39	7.62	8.62	9.00	10.53
四川	2.34	4.52	5.31	6.93	6.26	5.66
江西	2.12	2.06	2.97	2.84	2.82	1.82
宁夏	1.80	2.03	2.40	2.96	2.66	2.21

① 本文经过计算发现位于倒 U 型曲线顶点右端的省份分别为广东与新疆。广东省流入人口较多,但区县的设置并不会因人口流入而同比例增加,此外,广东部分地区如中山市,设有“直筒子市”,即不设区县的地级市,一定程度上导致模型结果上人口的二次项系数为负数;而新疆自治区尽管辖区面积较大,但地广人稀,设置的区县数量与普通省份相当,因而面积的二次项系数显著为负。

② 古代在划分政区已注意到方言问题,如汉高祖刘邦封其子刘肥为齐王,齐国的划分范围原则就是“民能齐言者皆属齐”。但文化区域与行政区的契合现象仅在少数情况存在(周振鹤,2019)<sup>[14]</sup>,且我国区县数量较多的省份,往往属于大方言片区(如河南、河北、浙江、江苏),因此在经过地形、交通等因素调整后,方言对区县设置的影响相对减少,甚至呈现负向影响。

续表 4

省份	2008 年	2010 年	2012 年	2014 年	2016 年	2018 年
贵州	-3.13	3.10	2.29	1.94	1.62	0.54
内蒙古	1.78	0.19	-0.21	0.27	1.31	1.13
新疆	3.90	1.36	2.00	1.11	-0.50	-3.51
云南	0.93	-0.89	-1.36	-1.94	-2.67	-2.66
辽宁	-3.26	-5.53	-5.27	-3.94	-3.11	-2.42
湖南	-5.92	-2.68	-2.76	-3.69	-4.55	-5.07
福建	-1.07	-2.70	-5.66	-7.20	-8.13	-10.04
甘肃	-6.10	-6.53	-6.11	-6.19	-6.49	-7.04
安徽	-12.31	-10.98	-8.30	-7.55	-3.54	-2.25
青海	-8.59	-9.83	-10.71	-11.71	-12.65	-12.40
湖北	-15.68	-12.90	-12.29	-10.63	-8.57	-7.13
广西	-15.12	-12.16	-13.65	-14.01	-14.75	-16.40
吉林	-17.92	-18.85	-17.84	-17.07	-14.93	-13.03
广东	-23.02	-22.26	-20.20	-17.77	-12.91	-9.12
江苏	-14.13	-14.03	-18.13	-22.09	-26.67	-27.23
浙江	-15.35	-18.15	-21.49	-24.55	-28.13	-30.93

表 4 列示了样本中 26 个省份 2008—2018 年超额区县数量的变化情况。从表中可以看出,超额区县分布最多的省份分别为山西、河北和河南,超额区县分布最少的省份分别为浙江、江苏和广东,总体来说呈现出显著的南北差异结果。出现这一结果的原因,可以归结为两个主要的历史因素:第一,历史上,经济发达、人口稠密的南北方省份均设有更多区县。第二,随着经济重心南移,北方人口逐步向南方迁移,但北方省份的区县数量并未随之减少,这也是超额区县分布呈现明显南北差异的主要原因。比如河北、河南、山西,在宋朝之前,由于处于中原地区,地势平坦,自然条件优越,有大量人口聚集于此,初设区县也比较多,但南宋以后,经济重心南移导致人口迁出,但之前所设的区县并没有相应撤销,遗留下来很多小县(周振鹤,2019)<sup>[14]</sup>,这就导致目前出现较多的超额区县。而同处于平原地区的浙江、江苏等省份,从古至今人口一直比较密集,因此不存在超额区县,甚至出现负的超额区县。此外,广东省的中山市和东莞市均为“直筒子市”,这也是广东省超额区县数量较少的重要原因。

(2) 超额区县与企业资源配置。表 5 为超额区县与企业资源配置的基本回归结果,其中企业的资源配置主要从税费负担 (*Tax*)、管理费用 (*Administrative*) 和研发投入 (*Research*) 三个方面进行测度。从表 5 中可以发现,超额区县的存在一定程度上扭曲了企业资源配置,具体表现为税费负担和管理费用的增加,研发投入的减少。经济意义上,在其他因素保持不变的情况下,与正常区县数量的情况相比,超额区县每上升一个标准差(14.51),公司的税费负担将增加 0.42%,管理费用增加 0.45%,研发投入减少 0.09%<sup>①</sup>。

① 在其他因素保持不变的情况下,与正常区县数量的情况相比,公司所在省份的超额区县每上升一个标准差(14.51),公司的税费负担率增加  $14.51 \times 0.029 = 0.42\%$ ,相当于其均值(6.37)的 6.59%;管理费用率将增加  $14.51 \times 0.031 = 0.45\%$ ,相当于其均值(10.08)的 4.46%,研发投入率减少  $14.51 \times 0.006 = 0.09\%$ ,相当于其均值(1.42)的 6.34%。

表 5 超额区县对企业资源配置的影响

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>Tax</i>	<i>Administrative</i>	<i>Research</i>
<i>Excesscounty</i>	0.029*** (5.841)	0.031*** (3.390)	-0.006** (-4.508)
<i>Size</i>	-0.115 (-1.335)	-2.626*** (-13.408)	-0.067*** (-3.157)
<i>Leverage</i>	-0.033*** (-6.916)	-0.005 (-0.381)	-0.006*** (-5.905)
<i>ROA</i>	0.090*** (7.875)	-0.305*** (-11.045)	0.027*** (8.424)
<i>Cash</i>	0.008 (1.428)	0.015 (1.449)	0.003** (1.970)
<i>H1</i>	0.004 (0.748)	-0.048*** (-5.684)	0.001 (0.448)
<i>Board</i>	0.707 (1.612)	1.739** (2.369)	0.243* (1.955)
<i>Supervisor</i>	0.182 (0.583)	-0.084 (-0.183)	-0.004 (-0.039)
<i>Independent</i>	0.035** (2.281)	0.089*** (3.542)	0.002 (0.665)
<i>Dual</i>	-0.151 (-1.027)	0.006 (0.024)	0.055 (1.190)
<i>Education</i>	-0.216*** (-3.165)	-0.041 (2.225)	0.062*** (3.398)
<i>Secondary</i>	-0.027*** (-2.709)	-0.071*** (-3.498)	0.004 (1.302)
<i>PerGDPgrowth</i>	0.006* (1.813)	0.008 (1.432)	-0.001 (-0.444)
常数项	10.772*** (4.816)	67.374*** (15.087)	1.443** (2.474)
年度/行业固定效应	是	是	是
观测值	19768	19768	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.379	0.293	0.378

注:本表为聚类到公司层面的回归结果;\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%水平上显著;括号内为t值,下同

控制变量方面。规模 (*Size*) 更大、负债率 (*Leverage*) 更低的公司,往往不需要依靠与政府的关系来获取利润,因此管理费用更低、税费负担相对较小;盈利能力 (*ROA*) 更高的公司往往更注重研发创新,企业资源配置效率更高。同时,公司现金 (*Cash*) 更多意味着融资约束相对较小;董事会规模 (*Board*) 更大,意味着企业拥有更优良的治理结构;公司所在地区的教育水平 (*Education*) 越高,表明该地更重视知识与人才的培养;这些因素都有利于增进公司的研发创新意愿,因而对公司的研发投入有着显著的正向影响。控制变量的结果与以往研究(聂辉华等,2014<sup>[12]</sup>;何轩等,2016<sup>[31]</sup>)基本一致。

### 3. 异质性分析:企业性质、企业规模与行业竞争度

企业异质性假设是认识企业行为的基础,企业的核心知识和能力以及企业所处的行业环境,决定了企业之间具有不同的竞争优势(刘刚,2002)<sup>[52]</sup>。为了观察超额区县对企业资源配置的影响在企业间是否存在差异,本文从企业性质、企业规模与企业所处行业的竞争情况三个角度进行了异质性检验。

(1)企业性质。产权性质作为上市公司的自身属性,对企业的生产经营活动具有重要影响(La Porta等,1999)<sup>[53]</sup>。国有企业由于产权原因,与政府有着天然的政治联系;国企高管也通常由企业上级政府主管部门或党组织部门进行任命。这种紧密的政治联系,使得国有企业具有很强的游说能力。而非国有企业获取税收优惠、信贷等各项资源的能力相对更弱,受营商环境的影响更大,对政府与市场的关系处理也更为敏感(申宇等,2015)<sup>[41]</sup>。因此,相较于国有企业,在超额区县更多的省份,非国有企业资源配置效率可能更差。表6列示了按产权性质分组的子样本回归结果,其中产权性质以实际控制人性质是否国有进行衡量。从表6中可以看出,当地区有更多的超额区县时,非国有企业有更高的税费负担和管理费用率,更少的研发投入,即超额区县的影响在非国有企业中更为明显。

表 6 异质性分析——企业性质

变量	Tax		Administrative		Research	
	国企	非国企	国企	非国企	国企	非国企
<i>Excesscounty</i>	0.011 (1.325)	0.039 *** (6.375)	0.013 (1.058)	0.036 *** (2.942)	-0.002 (-0.792)	-0.009 *** (-5.280)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	7533	12235	7533	12235	7533	12235
调整 R <sup>2</sup>	0.496	0.322	0.240	0.285	0.397	0.341
组间差异检验	p 值 = 0.000		p 值 = 0.010		p 值 = 0.000	

(2)企业规模。企业规模不同,意味着企业在资源和环境上存在差异。熊彼特在创新理论中提出,大企业由于其规模经济和垄断优势,能够持续产生利润,从而具有更高的资源获取能力(Schumpeter,1942)<sup>[54]</sup>。因此规模大的企业一般更为独立,对政府资源的依存度相对更小,受超额区县与营商环境的影响也相对更小。小规模企业所面临的资源约束较为明显,且多不具备同政府的协商议价能力,容易被政府左右而偏离自身正常的生产经营路线(李茫茫等,2021)<sup>[45]</sup>,从而更可能受到超额区县的影响。本文根据企业总资产规模分年分行业的中位数将样本分为两组,表7列示了基于企业规模的子样本回归结果。从表7中可以看出,当地区有更多的超额区县时,相较于大规模企业,规模相对更小的企业有更高的税费负担和管理费用,更少的研发投入,即超额区县的影响在小规模企业中表现更为明显。

表 7 异质性分析——企业规模

变量	Tax		Administrative		Research	
	规模大	规模小	规模大	规模小	规模大	规模小
<i>Excesscounty</i>	0.020 *** (3.301)	0.035 *** (4.960)	0.005 (0.694)	0.044 *** (3.049)	-0.003 ** (-2.039)	-0.008 *** (-4.475)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	9939	9828	9939	9828	9939	9828
调整 R <sup>2</sup>	0.515	0.284	0.299	0.296	0.404	0.365
组间差异检验	p 值 = 0.000		p 值 = 0.000		p 值 = 0.000	

(3)行业竞争。在不同的市场结构中,企业的市场势力大小不同,受外部环境的影响程度也会有所差异(吴昊旻等,2012)<sup>[55]</sup>。在集中度较高的行业中,少许几家公司掌握了市场行情的较大话语权,一般具有更强的与政府进行谈判的能力,受政府干预的影响相对较小。而在市场竞争较为激烈的行业中,各个公司想要维持长久发展,往往需要依靠政府提供资源,从而更加需要与政府建立良好关系,受政府干预的影响相对更大。本文根据各年行业竞争度的中位数将样本分为两组,回归结果如表8所示。可以看出,在行业竞争更为激烈的公司,超额区县的影响更大,表现为更高的税费负担和更多的管理费用。从研发投入来看,超额区县的影响不存在显著差异,这可能是由于过高或过低的行业竞争度均可能抑制企业的研发投入(宋丽颖和杨潭,2016)<sup>[56]</sup>,在分组的数据结果上则表现为超额区县对研发投入的影响相对均衡。

表 8 异质性分析——行业竞争

变量	Tax		Administrative		Research	
	高	低	高	低	高	低
<i>Excesscounty</i>	0.040*** (6.324)	0.017** (2.440)	0.034*** (2.684)	0.025** (2.177)	-0.005*** (-2.644)	-0.006*** (-4.164)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	9887	9881	9887	9881	9887	9881
调整 R <sup>2</sup>	0.379	0.389	0.301	0.291	0.378	0.335
组间差异检验	p 值 = 0.000		p 值 = 0.020		p 值 = 0.106	

#### 4. 路径检验

以上回归结果显示,超额区县对企业的资源配置有着显著的负向影响,且这种影响在非国有企业、规模相对更小的企业以及行业竞争度更高的行业企业中表现更为明显。为研究超额区县影响企业资源配置的内在机理,本文进一步从行政负担与营商环境两个层面进行了路径分析。

(1)行政负担与财政支出结构。一个地区的区县数量过多,最直接的影响便是行政人员与行政费用的增加,并可能导致地方政府财政支出结构发生扭曲。为了检验这一机制,本文选择以公职人员占比和科技支出占比对各地区的行政负担与财政支出结构进行检验。其中,公职人员占比(*CivilServant\_ratio*)为公职人员数量与常住人口的比重,行政负担(*CivilServant\_burden*)为每亿元财政支出所供养的公职人员数量,科技支出占比(*ScienceExpense*)为科学技术支出与财政支出之比。从表 9 的回归结果可以看出,一个省份的区县数量过多,即存在更多的超额区县时,公职人员占常住人口的比例显著上升,行政负担显著增加,而科学技术支出等有助于地区长期经济增长和企业健康发展的财政支出显著减少。可见,一个地区存在更多的超额区县时,地方政府不得不将更多财政资源用于维持各行政部门的日常运行周转,并在一定程度上造成对科教研发支出的挤出。

表 9 路径检验——财政供养与财政负担

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>CivilServant_ratio</i>	<i>CivilServant_burden</i>	<i>ScienceExpense</i>
<i>ExcessCounty</i>	0.604*** (24.457)	1.409*** (49.199)	-0.055*** (-54.999)
控制变量	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是
观测值	19768	19768	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.300	0.822	0.511

(2)政府干预与营商环境。更多超额区县可能导致更激烈的地区竞争,地方政府干预企业经营的动机将大大增强,地区的市场化发展将更为缓慢(周黎安,2004)<sup>[32]</sup>。此外,一个地区存在更多超额区县往往意味着行政机构更多、官员规模更大,可能导致更低质量的信息透明度和法治环境(周黎安和陶婧,2009)<sup>[37]</sup>。为检验这一机制,本文以各省份市场环境和法治环境来反映各省份的营商环境。其中市场环境以《中国分省份市场化指数报告(2018)》(王小鲁等,2019)<sup>[57]</sup>中的市场化指数(*Market*)和政府与市场关系得分(*Relationship*)进行衡量,法治环境以市场化指数中的中介组织发育情况(*Intermediary*)以及中国政法大学与国家司法文明协同创新中心对外发布的中国司

法文明指数(*Law*)进行衡量。由于中国司法文明指数仅包含2016—2019年的数据,因此本文以四年平均值对其进行衡量。表10列示了超额区县与营商环境的关系。可以看到,在超额区县更多的地区,政府干预更多,市场化和法治化进程发展都处于相对滞后的状态。相对落后的营商环境将损害企业等市场主体的活力,不利于企业资源配置效率的提高。

表10 路径检验——政府干预与营商环境

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Market</i>	<i>Relationship</i>	<i>Intermediary</i>	<i>Law</i>
<i>ExcessCounty</i>	-0.039***(-33.020)	-0.039***(-33.020)	-0.205***(-50.068)	-0.039***(-33.242)
控制变量	控制	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是	是
观测值	19768	19768	19768	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.377	0.377	0.640	0.336

### 5. 拓展性分析:创新产出、企业效率与企业风险

提高劳动生产率、保持经济持续增长的根本在于提高全要素生产率。而提高全要素生产率的两条主要途径:一是创新;二是提高资源配置效率(蔡昉,2013)<sup>[3]</sup>。从前文的实证结果可以看出,超额区县的存在导致企业资源配置的扭曲,使企业增加了管理费用、税费负担等非生产性支出,减少了研发投入等生产性支出。那么超额区县是否同样会影响企业的创新产出和全要素生产率效率,并进一步影响企业的整体风险?为回答这一问题,本文进一步对经济后果进行了探讨。

本文首先考虑超额区县对企业创新产出的影响。创新产出分别由公司当年独立申请专利数(*Patent\_A*)和独立获得专利数(*Patent\_G*)的对数进行衡量。从表11前两列的回归结果可以看出,超额区县对公司专利的申请和获得均有着显著的负向影响。本文进一步考察了超额区县对企业效率以及企业风险的影响,其中企业效率为企业的全要素生产率(*TFP\_lp*),以*LP*方法进行衡量;企业风险为企业会计盈余的波动性,采用企业第*t*年到*t+2*年的平均ROA波动程度进行衡量,其中ROA为息税前利润与年末总资产的比值,以每三年为一个观测时段,分别计算经行业调整的标准差,以该结果乘以100得到企业风险(*Risk*)。从表11的回归结果可以看出,超额区县的存在不仅会导致企业全要素生产率的下降,同时会增加企业风险,不利于企业的长期持续发展。总的来说,超额区县的存在不仅会扭曲企业的资源配置,还造成企业创新产出和总体生产效率下降,并进一步导致企业风险的增加。

表11 拓展性分析——创新产出、企业效率与企业风险

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Patent_A</i>	<i>Patent_G</i>	<i>TFP_lp</i>	<i>Risk</i>
<i>ExcessCounty</i>	-0.005***(-3.871)	-0.004***(-3.143)	-0.002***(-3.497)	0.020**(1.977)
控制变量	控制	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是	是
观测值	19768	19768	17395	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.463	0.468	0.737	0.209

### 6. 稳健性检验

(1)工具变量。区县的设置与企业的发展可能同时受到人口流动或政策变化的影响,这种现

象可能也会使超额区县和企业资源配置效率呈现反向变化。同时,本文也可能由于遗漏变量导致模型存在内生性问题。鉴于此,本文选用工具变量进行二阶段回归以缓解可能的内生性问题。参考 Hoxby(2000)<sup>[58]</sup> 和 Rothstein(2007)<sup>[59]</sup> 的研究,本文以省份内流域范围为 100 千米的小河流密度 (*River*) 作为超额区县的工具变量,对主回归进行了检验。小河流数量更多的地区往往人口密集,超额区县相对更少。从表 12 的回归结果也可以看出,河流密度与超额区县存在显著负相关关系。同时,河流作为地理特征,是自然形成的,对企业的资源配置没有直接影响,因此符合外生性要求。从表 12 的工具变量回归结果可以看到,一阶段 F 值为 266.42,远大于相关性的一般标准 10,二阶段回归结果与前文表 5 的主回归结果保持一致,表明本文的研究结论在考虑内生性问题后仍然稳健。

表 12 稳健性检验——内生性问题

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>ExcessCounty</i>	<i>Tax</i>	<i>Administrative</i>	<i>Research</i>
<i>River</i>	-0.620 ***(-117.321)			
<i>ExcessCounty</i>		0.055 *** (12.505)	0.049 *** (7.149)	-0.006 *** (-4.888)
控制变量	控制	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是	是
观测值	19768	19768	19768	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.379	0.377	0.295	0.380
一阶段 F 值	266.42			

(2)考虑人口流动的影响。地区的经济发展状况可能影响人口流动,从而同时对超额区县数量与企业行为造成影响,因此前文模型以流动人口对超额区县进行估计的结果可能不够准确。本部分选择以户籍人口重新对超额区县进行估计,并对主回归进行检验。流动人口外出工作并不一定会更换户籍,因此相对于流动人口,户籍人口的变化受经济发展的影响更小,从而能够在一定程度上起到缓解内生性的作用。以各年户籍人口重新估计得到的超额区县 (*ExcessCounty\_huji*) 对企业资源配置的影响如表 13 所示。可以看到,以户籍人口估计的超额区县仍将导致企业管理费用与税费负担增加,企业研发投入减少,与前文的主回归结果一致。

受经济因素影响的人口流动主要发生在改革开放后,并在 1980 年后逐渐形成“孔雀东南飞”格局。有鉴于此,本文进一步以 1980 年户籍人口估计的超额区县 (*ExcessCounty\_1980*) 作为核心解释变量进行检验,检验结果如表 14 所示。超额区县对税费负担、管理费用以及创新投入的影响仍与前文保持一致。因此,在考虑了人口流动的情况下,研究结论与前文保持一致。

表 13 稳健性检验——以户籍人口重新估计超额区县

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>Tax</i>	<i>Administrative</i>	<i>Research</i>
<i>ExcessCounty_huji</i>	0.021 *** (3.519)	0.036 *** (3.323)	-0.008 ** (-4.670)
控制变量	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是
观测值	19768	19768	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.376	0.293	0.379

表 14 稳健性检验——以 1980 年户籍人口重新估计超额区县

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>Tax</i>	<i>Administrative</i>	<i>Research</i>
<i>ExcessCounty_1980</i>	0.021*** (3.333)	0.027** (2.350)	-0.004*** (-2.664)
控制变量	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是
观测值	19532	19532	19532
调整 R <sup>2</sup>	0.375	0.288	0.376

(3) 进一步控制公司固定效应。考虑到可能存在的遗漏变量问题,本文进一步对公司固定效应进行了控制。表 15 为控制公司与年份固定效应,并聚类到公司层面的回归结果。从表 15 中可以看出,超额区县仍对企业税费负担与管理费用存在显著的正向影响,对研发投入存在显著的负向影响,控制公司固定效应后的回归结果与基本回归结果保持一致。

表 15 进一步控制省份固定效应

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>Tax</i>	<i>Administrative</i>	<i>Research</i>
<i>Excesscounty</i>	0.013** (1.972)	0.019* (1.955)	-0.005** (-2.488)
控制变量	控制	控制	控制
年度/公司固定效应	是	是	是
观测值	19768	19768	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.025	0.115	0.132

(4) 替换解释变量。由于各个省份规模存在差异,区县数量也存在较大差别,直接用超额区县数量进行估计可能不够准确。因此,本文进一步使用相对比例重新对企业的资源配置行为和配置效率进行检验。*ExcessCounty\_ratio* 为超额区县数量与实际区县数量的比值,回归结果如表 16 所示,与基本回归结果基本一致。

表 16 稳健性检验——替换解释变量(超额区县占现有区县比重)

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>Tax</i>	<i>Administrative</i>	<i>Research</i>
<i>ExcessCounty_ratio</i>	2.957*** (5.764)	3.650** (3.549)	-0.528* (-4.017)
控制变量	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是
观测值	19768	19768	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.379	0.294	0.378

此外,由于历史上人口的流动性与区县设置的稳定性,北方人口南移,区县数量却并没有相应较少,导致我国目前的区县设置密度呈现明显的南北差异。在数据上则表现为河南、河北等北方省份有较多的正超额区县,而江苏、浙江等南方省份则不存在超额区县,甚至出现负超额区县。考虑到负超额区县的存在可能对实证结果产生干扰,在这部分的检验中,本文将超额区县小于 0 的样本令其为 0,重新进行实证检验(以 *ExcessCounty1* 表示)。检验结果如表 17 所示,结果保持不变。



表 17 稳健性检验——替换解释变量(将负超额区县赋值为 0)

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>Tax</i>	<i>Administrative</i>	<i>Research</i>
<i>ExcessCounty1</i>	0.038 ** (2.096)	0.064 ** (2.181)	-0.008 * (-1.905)
控制变量	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是
观测值	19768	19768	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.389	0.295	0.381

(5)考虑市辖区的影响。虽同为县级行政区,但市辖区不同于县,其在土地规划、财政等行政职权上不具有自由权,这种主体差异可能会影响企业的资源配置。且近年来各省份“撤县设区”“撤县设市”活动较为频繁,可能对实证结果产生一定影响,为此,本文进一步考虑市辖区的情况,在此控制了市辖区个数占总县级行政区个数的比重(*Shixiaqu*),结果如表 18 所示。市辖区数量的确会对企业资源配置效率造成影响,在市辖区占比更高的省份,企业管理费用与税费负担更少、创新投入更高。而超额区县对企业资源配置及其效率的影响则与前文的主回归结果基本一致。

表 18 稳健性检验——考虑市辖区的影响

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>Tax</i>	<i>Administrative</i>	<i>Research</i>
<i>ExcessCounty</i>	0.027 *** (5.510)	0.027 *** (3.113)	-0.005 *** (-4.089)
<i>Shixiaqu</i>	-0.015 ** (-2.856)	-0.029 *** (-2.836)	0.005 ** (3.509)
控制变量	控制	控制	控制
年度/行业固定效应	是	是	是
观测值	19768	19768	19768
调整 R <sup>2</sup>	0.380	0.295	0.380

## 六、结论与政策启示

本文从行政区划的角度出发,研究了超额区县对企业资源配置率的影响。本文首先根据各省份的常住人口、辖区面积、地形起伏、交通条件等影响区县设置的特征构建了区县设置回归模型,得出各省份的超额区县数量,然后利用企业层面的数据,检验了超额区县对企业资源配置的影响。本文主要得到以下结论:(1)超额区县的存在扭曲了企业的资源配置,使企业将更多的资金用于管理费用、税费负担,减少了研发投入;(2)这种影响在非国有企业、规模较小的企业以及行业竞争更激烈的企业中表现更为明显;(3)机制分析显示,超额区县的存在主要通过加大地方行政成本、扭曲财政支出结构、损害营商环境来影响企业的资源配置;(4)超额区县的存在不仅扭曲了企业的资源配置,还损害了企业创新产出,造成企业生产效率的下降与企业整体风险的增加。

本文的研究发现对于促进微观企业资源优化配置和宏观经济的持续增长具有重要的政策含义。本文研究表明,地方政府的行政区划是决定企业资源配置的一个重要因素。在考虑了一系列正常影响区县设置的因素后,我国仍有相当一部分地区存在县级行政区设置过多的情况,并对当地的企业经营与持续发展造成了困扰。随着乡镇和行政村的撤并、大部制改革的持续推进,以及乡镇村交通、通信条件的改善,撤并小县的条件已经成熟。事实上,目前也已经有部分地区在行动,如黑龙江省伊春市在 2019 年将 17 个区县合并为 10 个区县。适当对区县进行撤并整合可以精简行政机构、提高行政效率、优化财政支出结构和地区营商环境。当然,在合并的过程中,仍要注意具体问

题具体分析,不能为合并而合并,更不能单纯追求降低经济成本,而是要兼顾不同地方的地理特征、人口规模、历史认同感等多种因素,因地制宜。

## 参考文献

- [1] 蔡昉. 中国改革成功经验的逻辑[J]. 北京: 中国社会科学, 2018, (1): 29 - 44.
- [2] Syverson, C. What Determines Productivity? [J]. *Journal of Economic Literature*, 2011, 49, (2): 326 - 365.
- [3] 蔡昉. 中国经济增长如何转向全要素生产率驱动型[J]. 北京: 中国社会科学, 2013, (1): 56 - 71.
- [4] Maksimovic, V., and G. Phillips. Do Conglomerate Firms Allocate Resources Inefficiently across Industries? Theory and Evidence [J]. *Journal of Finance*, 2002, 57, (2): 721 - 767.
- [5] 袁建国, 后青松, 程晨. 企业政治资源的诅咒效应——基于政治关联与企业技术创新的考察[J]. 北京: 管理世界, 2015, (1): 139 - 155.
- [6] Bloom, N. and J. Van Reenen. Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries [J]. *Quarterly Journal of Economics*, 2007, 122, (4): 1351 - 1408.
- [7] 覃家琦, 杨玉晨, 王力军. 企业家控制权、创业资本与资本配置效率——来自中国民营上市公司的证据[J]. 北京: 经济研究, 2021, (3): 132 - 149.
- [8] Fernandes, A. M. Trade Policy, Trade Volumes and Plant-Level Productivity in Colombian Manufacturing Industries [J]. *Journal of International Economics*, 2007, 71, (1): 52 - 71.
- [9] 余明桂, 范蕊, 钟慧洁. 中国产业政策与企业技术创新[J]. 北京: 中国工业经济, 2016, (12): 5 - 22.
- [10] Asplund, M., and V. Nocke. Firm Turnover in Imperfectly Competitive Markets [J]. *Review of Economic Studies*, 2006, 73, (2): 295 - 327.
- [11] Brown, J. D., J. S. Earle, and A. Telegdy. The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine [J]. *Journal of Political Economy*, 2006, 114, (1): 61 - 99.
- [12] 聂辉华, 张弛, 江艇. 中国地区腐败对企业全要素生产率的影响[J]. 北京: 中国软科学, 2014, (5): 37 - 48.
- [13] 田穗生, 罗辉, 曾伟. 中国行政区划概论 [M]. 北京大学出版社, 2015.
- [14] 周振鹤. 体国经野之道 [M]. 上海人民出版社, 2019.
- [15] 邵朝对, 苏丹妮, 包群. 中国式分权下撤县设区的增长绩效评估[J]. 北京: 世界经济, 2018, (10): 101 - 125.
- [16] 庄汝龙, 李光勤, 梁龙武, 宓科娜. 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]. 北京: 地理研究, 2020, (6): 1386 - 1400.
- [17] 王立勇, 高玉胭. 财政分权与产业结构升级——来自“省直管县”准自然实验的经验证据[J]. 北京: 财贸经济, 2018, (11): 145 - 159.
- [18] 刘勇政, 贾俊雪, 丁思莹. 地方财政治理: 授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究[J]. 北京: 中国社会科学, 2019, (7): 43 - 63.
- [19] 卢洪友, 余锦亮, 张楠. 纵向行政管理结构与地方政府财政支出规模 [J]. 北京: 金融研究, 2017, (10): 35 - 51.
- [20] 叶林, 杨宇泽. 中国城市行政区划调整的三重逻辑: 一个研究述评 [J]. 广州: 公共行政评论, 2017, (4): 158 - 178.
- [21] 杨其静, 吴海军. 地理禀赋、土地用途与挂牌一拍卖出让策略——基于 2007—2017 年土地出让数据的研究 [J]. 广州: 南方经济, 2021, (10): 28 - 47.
- [22] Li, H. B., and L. A. Zhou. Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China [J]. *Journal of Public Economics*, 2005, 89, (9 - 10): 1743 - 1762.
- [23] 杨其静, 吴海军, 杨继东. 土地用途、市场化改革与地方政府反应 [J]. 北京: 经济学动态, 2021, (6): 31 - 48.
- [24] Jia, J. X., Guo, Q. W., and J. Zhang. Fiscal Decentralization and Local Expenditure Policy in China [J]. *China Economic Review*, 2014, 28: 107 - 122.
- [25] 杨其静, 吴海军. 产能过剩、中央管制与地方政府反应 [J]. 北京: 世界经济, 2016, (11): 126 - 146.
- [26] 刘骏, 刘峰. 财政集权、政府控制与企业税负——来自中国的证据 [J]. 北京: 会计研究, 2014, (1): 21 - 27.
- [27] 马光荣, 李力行. 政府规模、地方治理与企业逃税 [J]. 北京: 世界经济, 2012, (6): 93 - 114.
- [28] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析 [J]. 北京: 中国社会科学, 2005, (2): 132 - 143.
- [29] Zhang, X. B. Fiscal Decentralization and Political Centralization in China: Implications for Growth and Inequality [J]. *Journal of Comparative Economics*, 2006, 34, (4): 713 - 726.
- [30] Blanchard, O., and A. Shleifer. Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia [J]. *IMF Staff Papers*,

2001, 48, (4): 171 - 179.

[31] 何轩, 马骏, 朱丽娜, 李新春. 腐败对企业家活动配置的扭曲[J]. 北京: 中国工业经济, 2016, (12): 106 - 122.

[32] 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]. 北京: 经济研究, 2004, (6): 33 - 40.

[33] 郭庆旺, 贾俊雪. 地方政府行为、投资冲动与宏观经济稳定[J]. 北京: 管理世界, 2006, (5): 19 - 25.

[34] 刘君德. 中国转型期“行政区经济”现象透视——兼论中国特色人文—经济地理学的发展[J]. 长沙: 经济地理, 2006, (6): 897 - 901.

[35] 徐现祥, 王贤彬, 高元骅. 中国区域发展的政治经济学[J]. 上海: 世界经济文汇, 2011, (3): 26 - 58.

[36] 陈信元, 黄俊. 政府管制与企业垂直整合——刘永行“炼铝”的案例分析[J]. 北京: 管理世界, 2006, (2): 134 - 138.

[37] 周黎安, 陶婧. 政府规模、市场化与地区腐败问题研究[J]. 北京: 经济研究, 2009, (1): 57 - 69.

[38] Shleifer, A., and R. W. Vishny. Politicians and Firms[J]. Quarterly Journal of Economics, 1994, 109, (4): 995 - 1025.

[39] 罗党论, 唐清泉. 中国民营上市公司制度环境与绩效问题研究[J]. 北京: 经济研究, 2009, (2): 106 - 118.

[40] Faccio, M., R. W. Masulis, and J. J. McConnell. Political Connections and Corporate Bailouts [J]. Journal of Finance, 2006, 61, (6): 2597 - 2635.

[41] 申宇, 傅立立, 赵静梅. 市委书记更替对企业寻租影响的实证研究[J]. 北京: 中国工业经济, 2015, (9): 37 - 52.

[42] 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J]. 北京: 经济研究, 2010, (8): 4 - 15.

[43] 王贤彬, 刘淑琳, 黄亮雄. 经济增长压力与地区创新——来自经济增长目标设定的经验证据[J]. 北京: 经济学(季刊), 2021, (4): 1147 - 1166.

[44] 顾元媛, 沈坤荣. 地方政府行为与企业研发投入——基于中国省际面板数据的实证分析[J]. 北京: 中国工业经济, 2012, (10): 77 - 88.

[45] 李茫茫, 王红建, 严楷. 经济增长目标压力与企业研发创新的挤出效应——基于多重考核目标的实证研究[J]. 天津: 南开管理评论, 2021, (1): 17 - 26.

[46] Enikolopov, R., and E. Zhuravskaya. Decentralization and Political Institutions[J]. Journal of Public Economics, 2007, 91, (11 - 12): 2261 - 2290.

[47] Oi, J. C. Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China [J]. World Politics, 1992, 45, (1): 99 - 126.

[48] 封志明, 唐焰, 杨艳昭, 张丹. 中国地形起伏度及其与人口分布的相关性[J]. 南京: 地理学报, 2007, (10): 1073 - 1082.

[49] 徐现祥, 刘毓芸, 肖泽凯. 方言与经济增长[J]. 北京: 经济学报, 2015, (2): 1 - 32.

[50] 封志明, 刘东, 杨艳昭. 中国交通通达度评价: 从分县到分省[J]. 北京: 地理研究, 2009, (2): 419 - 429.

[51] 胡林瑶, 俞立平, 段云龙. 交通便利度、信息化对高端服务业集聚的影响研究[J]. 北京: 科研管理, 2020, (3): 101 - 109.

[52] 刘刚. 企业的异质性假设——对企业本质和行为基础的演化论解释[J]. 北京: 中国社会科学, 2002, (2): 56 - 68.

[53] La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer. Corporate Ownership Around the World [J]. The Journal of Finance, 1999, 54, (2): 471 - 517.

[54] Schumpeter, J. A. Capitalism, Socialism and Democracy[J]. American Economic Review, 1942, 3, (4): 594 - 602.

[55] 吴昊旻, 杨兴全, 魏卉. 产品市场竞争与公司股票特质性风险——基于我国上市公司的经验证据[J]. 北京: 经济研究, 2012, (6): 101 - 115.

[56] 宋丽颖, 杨潭. 财政补贴、行业集中度与高技术企业 R&D 投入的非线性关系实证研究[J]. 北京: 财政研究, 2016, (7): 59 - 68.

[57] 王小鲁, 樊纲, 胡立鹏. 中国分省份市场化指数报告(2018)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.

[58] Hoxby, C. M. Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? [J]. American Economic Review, 2000, 90, (5): 1209 - 1238.

[59] Rothstein, J. Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? Comment[J]. American Economic Review, 2007, 97, (5): 2026 - 2037.

# Administrative Division, Excessive Numbers of Counties and Enterprise Resource Allocation

TU Guo-qian<sup>1</sup>, HE Jia-qiong<sup>2</sup>

(1. School of Accounting, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan, 611130, China;

2. School of Business, Sun Yat-Sen University, Guangzhou, Guangdong, 510275, China)

**Abstract:** The high-quality development of the Chinese economy ultimately relies on the high-quality development of enterprises. To promote the high-quality development of enterprises and improve their total factor productivity, it is necessary to rely on technological innovation and optimize the allocation of various factor resources such as enterprise funds. Therefore, how to enhance the overall resource allocation efficiency of enterprises, has become an important issue related to the healthy development of enterprises and the macroeconomy. However, current research on enterprise resource allocation mainly focus on corporate governance characteristics, entrepreneurial capabilities, national policies, and regional institutional environments, with little consideration given to the impact of government organizational structure. In fact, as an important component of the national governance system, timely reform and adjustment of government organizational structure are crucial for enhancing governance capacity and ensuring the orderly operation of the economy and society.

This paper studied from an innovative perspective of government organizational structure, examining the relationship between the establishment of county-level administrative districts and enterprise resource allocation within regions. We first predict the number of county-level administrative districts based on characteristics such as population, area, topography, culture, and transportation conditions within each province's jurisdiction. By subtracting the predicted number of districts from the actual number, we derive a relative size of the current setup of county numbers in each province, excluding factors such as area and population. This paper refers to this measure as "excess counties". On this foundation, we study the impact of the number of excess counties on enterprise resource allocation by analyzing data from listed companies in each province from 2008 to 2018. The research reveals that in provinces with more excess counties, enterprises face higher tax and management costs and relatively lower investment in research. This effect is especially prominent in non-state-owned enterprises, relatively smaller enterprises, and companies within highly competitive industries. Mechanism analysis suggests that excess counties primarily influence enterprise resource allocation by escalating administrative costs, distorting fiscal expenditure structure, and damaging the business environment. Further analysis shows that excess counties not only distorts enterprise resource allocation but also leads to a decrease in enterprise innovation output, causing a reduction in overall production efficiency and an increase in business risk.

The key contributions of this paper to research are primarily reflected in three aspects: Firstly, unlike previous literature explored from perspectives such as national policies and enterprise characteristics, this paper adopts a novel approach, focusing on county setup. By examining the relationship between the number of excess counties and enterprise resource allocation, we expand the research scope in the field of enterprise resource allocation, also enrich related literature on the impact of regional characteristics on enterprise behavior. Secondly, current research on the adjustment of county-level administrative districts mainly concentrates on changes in administrative hierarchy and affiliation, ignoring the number of county-level administrative districts may also be a significant factor affecting regional businesses and economic development. Departing from this unique perspective of county quantity, this paper proposes the concept of excess counties, offering a new viewpoint for adjusting local government organizational structures. Thirdly, the conclusions of this study carry significant policy implications. Minimizing administrative management costs in exchange for more efficient governance is a primary objective of governmental reform worldwide, and it also forms the crux of governance reform in China. The findings of this paper indicate that, even considering factors that normally influence county setup such as population size and land area, there are still considerable regions in China where there are some excessive counties. Moreover, the existence of these excess counties poses evident disadvantages for local enterprise operations. This suggests that while ensuring maximal public service delivery from the government, it is feasible to appropriately reduce the number of counties, facilitate the integration of local administrative resources, and promote sustained development of regional businesses and economy.

**Key Words:** administrative division; excessive numbers of counties; enterprise resource allocation; business environment

**JEL Classification:** G31, M41, H54

**DOI:** 10.19616/j.cnki.bmj.2023.06.006

(责任编辑:吴海军)