

# 城市政府驻地搬迁对经济增长的影响研究

周慧敏<sup>1,2,3,4</sup>, 孙斌栋<sup>1,2,3,4</sup>, 张婷麟<sup>1,2,3,4</sup>, 谢诗光<sup>5</sup>, 潘昱琪<sup>1,2,3,4</sup>

(1. 华东师范大学中国行政区划研究中心, 上海 200241; 2. 崇明生态研究院, 上海 202162;

3. 华东师范大学城市与区域科学学院, 上海 200241; 4. 华东师范大学未来城市实验室, 上海 200241; 5. 上海投资咨询集团有限公司, 上海 200003)

**摘要:** 城市政府驻地搬迁是政府重新配置空间资源以达到优化空间结构并推动地区经济发展的行政手段。然而, 当前中央政府对城市政府搬迁的谨慎态度与地方政府热衷搬迁的现实行为产生了矛盾, 增强了对该政策评估研究的强烈需求。同时, 以往研究较少关注城市政府驻地搬迁对整体经济的影响, 且缺乏大样本实证证据。本文选取1996—2016年城市面板数据, 采用倾向得分匹配倍差法检验城市政府驻地搬迁对经济增长的影响。结果表明, 城市政府驻地搬迁对城市经济增长起到了显著的促进作用, 而城市发展因素会调节搬迁带来的经济增长效应, 产生异质性结果。其中, 搬迁距离、经济发展水平、固定资产投资率、政府干预等城市发展因素会放大搬迁产生的经济增长效应, 建设用地增长率会缩减这一效应, 而城市规模对搬迁带来的经济增长没有显著的调节作用。从时间效应上来看, 城市政府驻地搬迁对城市经济增长具有长期促进作用, 并在搬迁约7年后随时间推移逐渐增强。本研究不仅直接检验了城市政府驻地搬迁对城市整体经济增长的促进效应, 为优化行政区划调整提供学术依据, 也对评估地方政府驻地搬迁效果具有重要参考价值。

**关键词:** 政府驻地搬迁; 经济增长; 异质性; 倾向得分匹配倍差法; 城市

DOI: 10.11821/dlxb202210010

## 1 引言

城市政府驻地作为一种稀缺的公共资源, 其空间位置会影响城市资源的配置效率<sup>[1]</sup>。中国政府驻地搬迁(亦称行政中心搬迁)原因是多样的, 包括空间结构优化、发展受到自然条件制约、原驻地基础设施功能欠缺和保护历史文化或生态资源等, 其中进行空间治理、空间结构调整是实践中政府决定驻地搬迁最常见的目的。在“城市病”问题日益凸显与城市经济增长动力不足的矛盾下, 政府驻地搬迁的初衷是为了缓解中心城区土地供应紧张、分散人口和产业集聚压力; 同时也通过拉动新城新区建设, 成为刺激城市经济增长或者遏制经济下滑态势的重要抓手。搬迁产生的经济绩效往往被视为官员晋升的重要依据, 因此搬迁行为进一步被政治逻辑加强。由此, 经济动机与政治动机相互叠

收稿日期: 2021-07-12; 修订日期: 2022-07-10

**基金项目:** 国家自然科学基金项目(42001183, 42071210); 国家社会科学基金重大项目(17ZDA068); 中央高校基本科研业务费项目华东师范大学新文科创新平台(2022ECNU-XWK-XK001); 中国博士后科学基金项目(2020M671044); 上海市浦江人才计划(2020PJC030) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.42001183, No.42071210; Major Program of National Social Science Foundation of China, No.17ZDA068; The Fundamental Research Funds for the Central Universities No.2022ECNU-XWK-XK001; China Postdoctoral Science Foundation, No.2020M671044; Shanghai Pujiang Program, No.2020PJC030]

**作者简介:** 周慧敏(1994-), 女, 山东淄博人, 博士生, 研究方向为城市地理与区域空间结构。E-mail: zhouhm\_sd@163.com

**通讯作者:** 张婷麟(1989-), 女, 浙江舟山人, 博士, 副教授, 研究方向为城市空间结构。E-mail: tlzhang@re.ecnu.edu.cn

2566-2582 页

加,强化了地方政府驻地搬迁的动力。但中央政府并不鼓励搬迁,如2007年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步严格控制党政机关办公楼等楼堂馆所建设问题的通知》,2008年民政部发布《民政部关于加强政府驻地迁移管理工作的通知》,2013年中共中央办公厅、国务院办公厅强调各级党政机关5年内一律不得新建楼堂馆所。地方政府致力于推进政府驻地搬迁的现实动机与中央政策的谨慎态度产生了张力,引发研究政府驻地搬迁是否有助于经济增长这一问题的迫切需求。

从理论上,政府驻地是政区地理的重要组成部分之一,是一种特殊的政治资源,也是集聚经济要素之一<sup>[2]</sup>。政府驻地在区域经济发展中处于“增长极”的优势地位,通常资源会流向政府驻地所处的地区,对地方产业和资本产生强大的集聚吸引力。政府驻地搬迁本质上通过资源的集聚分散影响资源空间配置,从而影响经济发展。一方面,合理的政府驻地搬迁既可以缓解迁出地(主城区)人口拥挤和交通拥堵等集聚不经济现状,又可以集聚资本、劳动力、技术等要素,表现出强大的规模经济,促进迁入地(新城区)经济增长<sup>[3]</sup>。另一方面,不合理的驻地搬迁可能会削弱迁出地第三产业的发展,不利于城市产业结构升级;也可能造成迁入地前期经济建设投入成本过高,难以产生经济收益。由此,研究政府驻地搬迁的经济绩效,可以为理论研究提供证据支持。

尽管已有少数研究关注到驻地搬迁的经济增长作用,但是存在以下不足:①城市政府实施驻地搬迁,关注的是此政策对整体城市的影响,然而,大多数相关研究仅就迁入地或迁出地分别展开分析,较少涉及到城市整体经济效应分析,不易直接评估政策实施效应。②现存研究多局限于理论和案例分析,大样本实证研究较少,研究结论难以具有普适性。③已有研究多忽视了城市发展因素对政府驻地搬迁经济影响的调节作用和政策实施的时间效应,不利于政府根据不同的城市发展特征对搬迁效果进行差异性和针对性的评估,也难以把握驻地搬迁效果时间动态变化。为了弥补这些不足,本文利用1996—2016年中国地级市面板数据,采用倾向得分匹配倍差法估计城市政府驻地搬迁对整体经济增长的影响。首先,本文从政府驻地搬迁影响城市空间资源重新配置的角度出发,探究搬迁对城市整体经济发展的影响,即政府驻地搬迁对于城市经济的影响究竟是零和博弈还是促进整体城市经济发展;其次,本文分析了政府驻地搬迁影响经济增长的动态效应,即探究驻地搬迁对经济增长是短期即时效应还是具有长期累加效应;最后,本文关注城市发展因素对政府驻地搬迁影响经济增长的调节作用,即探析政府驻地搬迁的经济增长效应在哪些城市会被增强,在哪些城市会被削弱。

## 2 文献综述与理论假说

### 2.1 文献综述

针对迁入地和迁出地分别展开的实证研究表明:对迁入地而言,政府驻地通过集聚人口和经济活动要素为迁入地的经济发展注入新活力<sup>[4-6]</sup>。具体表现在,政府驻地迁入增加了衰退地区的就业机会,促进工业企业的发展,吸引高科技产业和金融产业<sup>[7-9]</sup>。对迁出地而言,驻地搬离有疏解交通作用<sup>[10]</sup>。如汪芳在韩国首都搬迁案例分析中指出,政府驻地外迁可以减缓首尔都市区的交通压力,起到疏解交通的作用<sup>[11]</sup>。尽管多数研究认可了政府驻地搬迁在集聚迁入地和疏解迁出地发挥的积极作用,但也有少量文献提及可能的负面作用。如郭正模的研究发现,随着城市政府驻地搬迁,迁出地金融业、行政服务业等高端服务业也纷纷迁出或者缩减规模,对迁出地经济增长有负面影响<sup>[12]</sup>。

仅仅关注驻地搬迁对迁入地和迁出地的局部效应,忽略对整体城市的分析,难以准

确把握城市层面驻地搬迁的整体经济效应。尽管有少数研究分析了政府驻地搬迁对城市整体的经济影响<sup>[13-15]</sup>,但多数是理论分析和案例研究,结论难以具有普适性。其中,多数研究结果显示政府驻地搬迁对城市经济的促进作用<sup>[16-18]</sup>,少数研究从社会公平性、行政人员工作的办公效率、工作满意度等方面说明搬迁对城市发展的消极作用<sup>[19-21]</sup>。研究结果存在分歧,这会影响对驻地搬迁绩效的整体评估。由此可见,需要更严谨的大样本实证研究来提炼驻地搬迁影响城市经济发展的一般性规律。

此外,政府驻地搬迁对城市整体经济绩效研究也可能存在异质性,不同属性特征的城市其搬迁效果也会不同。少量研究涉及异质性的探讨,主要从资本投资和搬迁距离等角度出发,分析其对搬迁影响经济效应的调节作用。多数学者同意资本投入对政府驻地搬迁效果具有积极的作用。如Marshall等的研究表明,基础设施和人力资本的投资可以影响公共部门搬迁对地区间经济效果<sup>[22]</sup>。在搬迁距离的调节作用方面,现有研究结论存在争议。有些研究发现近距离的政府驻地搬迁有利于节约交流成本,搬迁距离越近,对地区经济发展促进作用越强烈;搬迁距离过长则会大大增加交通货币成本、时间成本、和拥堵外部性成本,不利于经济增长<sup>[23]</sup>。但是王海等研究却显示搬迁距离越长越有利于区域整体的资源配置和要素流动<sup>[24]</sup>。

## 2.2 理论假说

政府驻地搬迁可以改变集聚经济的空间配置,从而影响城市经济增长。集聚经济强调各种经济活动在空间上集中聚集,产生规模报酬递增,实现经济增长<sup>[25]</sup>。此后的理论探究发现,集聚经济有利于吸引生产要素的流入、促进知识溢出和信息共享,提高产业生产率,加快经济增长。伴随着城市经济发展要素的过度集聚,外部成本上升,城市会出现集聚不经济现象<sup>[26]</sup>。这种集聚不经济现象主要表现为城市人口拥挤,交通拥堵和环境恶化。为缓解城市集聚不经济现象,主城区内集聚的要素向外疏解,并形成新的要素集聚点。政府驻地在城市中处于优势位置,并拥有吸引生产要素的能力,可以产生集聚经济效应;同时,驻地搬迁的过程也会“带走”原有的地区资源,发挥疏解作用。由此,随着政府驻地搬迁,城市要素在空间上会发生疏解和再集聚的过程,即在迁出地产生疏解效应和在迁入地发挥集聚效应,以此对经济增长产生影响。然而,伴随着城市人口规模和工业化的推进,城市在不同发展阶段对集聚与疏解效应的需求不同<sup>[27-30]</sup>。当城市经济规模未达到一定程度时,城市发展需要集聚效应,此时驻地搬迁反而会削减集聚效应;若城市发展已经达到一定规模,城市内要素不再无限集聚,需要通过新城、新区进行疏解,此时驻地搬迁将有利于城市空间结构改善和经济发展。

政府驻地搬迁的过程还会改变城市产业结构,并进一步作用于城市经济。产业结构属于经济结构的一部分,影响经济发展。Kuznets认为技术进步和产业结构升级对现代经济增长具有显著意义<sup>[31]</sup>。经济发展不仅需要新技术的支持,更需要产业由劳动密集型产业转向新的资本密集型产业,否则经济将会停滞<sup>[32]</sup>。因此,优化产业结构,提高企业生产效率逐渐成为城市经济增长的重要途径。通常而言,城市政府驻地搬迁会带动与其配套服务设施的迁移,对区域产业结构产生影响。一方面,政府驻地搬迁后的空间可能会吸引更多第三产业企业入驻,使得区域产业升级,提高经济效益。另一方面,不合理的搬迁可能会削弱第三产业发展势头,进而减缓整体经济增长速度。

多数国内外城市将疏解旧城区(迁出地)和引导新城发展(迁入地)作为驻地搬迁的重要目标,但是不同国家背景下,政府驻地搬迁对经济增长的作用程度具有差异。对外国城市而言,驻地搬迁对经济增长的带动作用被弱化,更多地将其作为减少政府支出、提高就业满意度和人口均衡发展的一种途径。相较之下,中国政府在政治资源和经



济资源上拥有较多的配置权,政府在城市经济发展中发挥着重要的作用,驻地搬迁也是政府通过行政手段影响城市经济发展的过程。由此,驻地搬迁对中国城市经济的影响被进一步放大。基于上述分析,本文提出:

假说1:对于中国城市而言,合理的政府驻地搬迁对经济增长具有促进作用。

不同于直接的经济政策,政府驻地搬迁对经济的影响作用具有一定的时滞性。理论上资源配置不均会引起社会资源浪费,增加经济负外部性。政府驻地搬迁可以对地区资源进行空间配置,特别是对医疗、教育、和交通等社会公共资源的空间配置有重要影响,在缓解地区资源过剩的同时,可以将资源转移至新的区域,有利于整个地区的资源要素流动。但是,政府驻地搬迁申请批准后,在迁入地资源配置过程中可能会因为前期投资成本过高而无法即时地体现经济效益,甚至在前期可能会存在经济负效应。再者,政府驻地搬迁对城市而言更是整体空间格局的重新配置,“牵一发而动全身”,城市的资源经过空间上的重组后无法即刻显示出短期直接效果,需要过渡期进行配套调整。由此,政府驻地搬迁对城市经济发展的影响是一个复杂缓慢并且不断累积的过程。基于上述的分析,本文提出:

假说2:政府驻地搬迁的经济效应可能具有长期累积性。

城市发展存在异质性,在不同的城市环境下,政府驻地搬迁产生的经济效应也有所差异。从城市发展阶段来看,处于不同发展阶段的城市,其经济发展水平、产业结构、建设用地规模和就业规模等发展因素存在较大的差异,因此政府驻地搬迁对经济的作用会因不同城市表现出差异性。就城市经济发展而言,处于较高城市发展阶段的城市,经济发展水平也普遍较高,其城市内存在的集聚不经济问题更为严重,迫切需要将中心城区的生产要素疏解到城市外围,以达到向多中心城市空间结构发展的目的。此时,利用驻地搬迁可以顺势给高度集聚的城区“降温”,并将资源要素引入其他城区,可能会放大经济效应。相较之下,处于发展阶段较低的城市,搬迁产生的经济效应可能会因城市本身的经济水平较低而缩减。基于上述的分析,本文提出:

假说3:城市发展因素会调节政府驻地搬迁产生的经济增长效应。

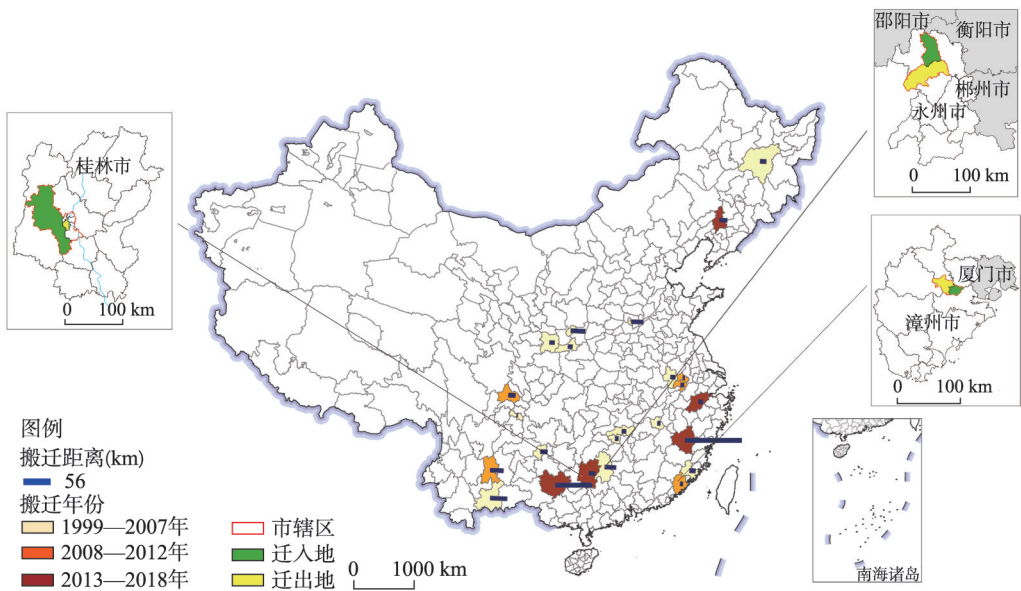
### 3 城市政府驻地搬迁的现状分析

#### 3.1 1999—2018年以来中国城市政府驻地搬迁的基本事实

图1显示了1999—2018年民政部批复通过的驻地搬迁城市分布和搬迁距离情况(含因区划变更而搬迁的样本)。考虑到中央政府分别在2008年和2013年颁布限制政府驻地搬迁的政策,本文以这两年为时间节点,将搬迁年份分为3个时间段。1999—2007年内搬迁数量为14,2008—2012年和2013—2018年这两个时间段内,发生搬迁的数量均为5。由此可见,中央政府对政府驻地搬迁的限制还是起到一定作用。政府驻地搬迁距离随时间逐渐增大,南平市的搬迁距离更是超过100 km。此外,地方政府的搬迁行为也表现出了较强的搬迁目的。如,为了实现与邵阳市和衡阳市的城市联动,永州市的政府驻地向北搬迁;为实现“厦漳一体化”,漳州市的政府驻地向东南搬迁;为保护生态自然环境,桂林市政府驻地远离漓江向西北部搬迁。

#### 3.2 城市政府驻地是否搬迁与城市发展因素的关联性

政府驻地搬迁可能受到城市发展因素的影响。本文比较了搬迁城市和未搬迁城市在固定资产投资率、政府投资占比、建设用地增长率、初期人均GDP和城市规模5个指标的差距(表1)。结果显示,固定资产投资率、政府投资占比和城市规模3个指标具有显



注：基于自然资源部标准地图服务网站GS(2019)1827号的标准地图制作,底图边界无修改。

图1 1999—2018年城市政府驻地搬迁时间和搬迁距离分布

Fig. 1 Distribution of the relocation time and relocation distance of city governments in China from 1999 to 2018

著差异，没有发现两类城市在建设用地增长率和初期人均GDP上具有明显差异。具体来看，搬迁城市的固定资产投资率和城市规模的均值比未搬迁城市高，差值分别为4.9%和107.285万人。这说明平均而言相较于未搬迁的城市，发生搬迁的城市拥有较高的固定资产投资率和较大的城市规模。然而，在政府投资占比上，平均而言搬迁城市的政府投资占比较低。上述城市是否发生驻地搬迁与城市部分属性的关联性探究暗示，部分城市属性在是否发生搬迁的城市之间存在显著差异，这可能会对搬迁效果产生影响。

3.3 搬迁效果对迁入/迁出地的不确定性

考虑到测度的全面性和数据可得性，此部分选取人均GDP表征驻地搬迁的经济绩效。结果表明，对选取的1999—2011年间搬迁城市样本而言，搬迁政策对迁入地和迁出地的经济影响大致可以分为“迁入>迁出”、影响不大、“迁入<迁出”3种类型，分别占研究样本<sup>①</sup>的比例为28.6%、35.7%和35.7%，初步探究发现这可能受到搬迁目的与搬迁距离等因素的影响<sup>②</sup>。进一步，本文选取永州市、贵阳市和成都市为案例，具体分析政府驻地搬迁对迁入地和迁出地经济发展的影响（图2）。2000年永州市政府驻地由零陵区搬迁

表1 搬迁城市和未搬迁城市发展因素比较

Tab. 1 Comparison of the development factors of relocated cities and non-relocated cities

变量	均值		P 值
	搬迁城市	未搬迁城市	
固定资产投资率(%)	52.5	47.6	0.002
政府投资占比(%)	9.9	10.8	0.023
建设用地增长率(%)	6.6	6.8	0.916
初期人均GDP(元)	20859.02	22619.70	0.255
城市规模(万人)	526.654	419.369	0.0004

① 鉴于要观察搬迁政策实施后迁入地和迁出地的经济增长变化差别,搬迁样本数据需要与区县数据间隔一定的时间,因此这里选择1999—2011年搬迁样本分析。在剔除研究期内发生过重大行政区划调整、受到重大政策支持、迁入地和迁出地为同一区县的城市后,剩余14个研究样本。

② 受制于篇幅限制,本部分过程可向作者邮件索取。

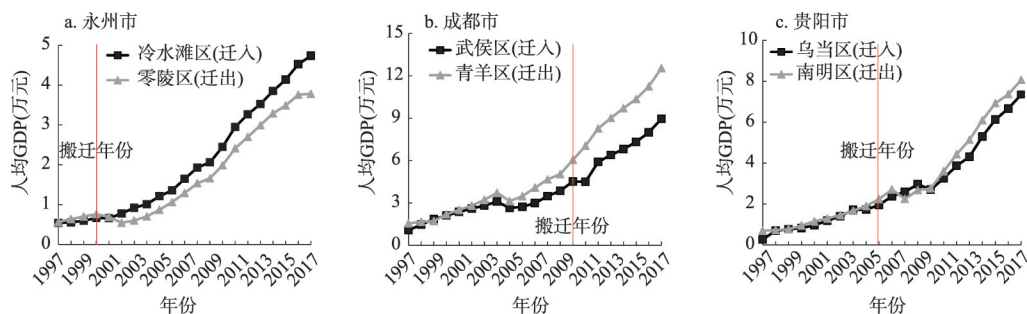


图2 搬迁城市迁入地和迁出地人均GDP变化趋势

Fig. 2 The change trend of per capita GDP in the move-in and move-out areas of the relocated cities

至冷水滩区后，迁出地零陵区的人均GDP的优势性明显减弱，2002后迁入地冷水滩区的人均GDP明显超越迁出地并保持持续增长，两区差距逐渐拉大。2010年成都市政府驻地由青羊区迁至武侯区后，两区的人均GDP变化趋势较搬迁之前并没有发生较大改变，迁出地青羊区一直保持较大优势。2006年贵阳市政府驻地由南明区迁至乌当区后，迁入地乌当区的人均GDP仅在2008年和2009年具有短暂优势，此后迁出地南明区明显领先。综上，政府驻地搬迁对于迁出地和迁入地的影响存在“带动迁入地削弱迁出地”“现状改变较小”和“促进迁出地削弱迁入地”这3种不确定的情况。由此，驻地搬迁政策对城市整体经济效应是否会因对迁出地和迁入地经济效应的不确定性存在零和效应？或者促进作用？亦或是抑制作用？这增加了本文从城市整体角度探究搬迁政策影响经济增长的必要性。

## 4 研究方法 with 数据说明

### 4.1 研究方法

由于政府驻地搬迁是一项存在搬迁城市（处理组）和未搬迁城市（对照组）的准自然实验事件，本文采用倾向得分匹配倍差法估计政府驻地搬迁的经济绩效。鉴于在现实样本中寻找一个条件合适的对照城市难度较大，本文引入倾向得分匹配法（PSM）解决样本选择偏差的问题<sup>[33]</sup>，即本文通过选取的控制变量，构建一个与发生搬迁城市（处理组）的主要特征“尽可能相似”的非搬迁城市（对照组）。使用计算后的倾向得分 $P$ 作为距离函数进行处理组与对照组的匹配。

$$P = \Pr(\text{move}_{i,t} = 1 | X_i) = F[h(X_i)] \quad (1)$$

式中： $\text{move}_{i,t}$ 为虚拟变量； $X_i$ 表示城市的特征变量； $h(\cdot)$ 为线性函数； $F(\cdot)$ 为Logistic函数。

经过PSM法对样本进行重新匹配之后，采用倍差法（DID）进一步识别其他条件都接近，仅存在是否发生政府驻地搬迁这一个差异条件所带来的经济绩效差别。

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta \text{move}_{i,t} + \theta X_{i,t} + \mu_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

为测度政府搬迁政策对经济发展的冲击效果，本文选择Mankiw等扩展的索洛经济增长模型作为基准模型<sup>[34]</sup>。最终本文构建的面板数据计量模型为：

$$\begin{aligned} \text{growth}_{i,t} = & \alpha + \beta \text{move}_{i,t} + \theta_0 \ln y_{i,t-1} + \theta_1 \ln L_{i,t} + \theta_2 \ln I_{i,t} + \theta_3 \ln(n_{i,t} + g_{i,t} + \delta_{i,t}) + \\ & \theta_4 C_{i,t} + \theta_5 G_{i,t} + \theta_6 O_{i,t} + \theta_7 S_{i,t} + \theta_8 \ln P_{i,t} + \theta_9 \ln D_{i,t} + \mu_i + v_t + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (3)$$

式中： $\text{growth}_{i,t}$ 表示人均GDP增长率； $\text{move}_{i,t}$ 表示城市 $i$ 在第 $t$ 年是否已经进行驻地搬迁，是赋值为1，否则为0； $y_{i,t-1}$ 表示前一期人均实际GDP； $L_{i,t}$ 表示人力资本，用中小学师生

比表征； $I_{it}$ 表示固定资产投资率； $n_{it}$ 表示劳动力增长速度； $g_{it}$ 表示技术增长速度； $\delta$ 表示折旧率，假定 $g_{it}+\delta_{it}=0.10$ <sup>[35]</sup>； $C_{it}$ 表示建设用地增长率； $G_{it}$ 表示政府干预能力，用政府一般财政预算支出占GDP的比重表征； $O_{it}$ 表示经济开放程度，用实际外商投资占GDP的比重表征； $S_{it}$ 表示产业结构，用第二产业从业人员与第三产业从业人员的比表征； $P_{it}$ 表示人口规模，用常住人口数量表征； $D_{it}$ 表示人口密度； $\mu_i$ 为个体固定效应； $v_t$ 为时间固定效应； $\varepsilon_{it}$ 为随机误差。

4.2 数据说明

城市政府驻地搬迁批复数据来源于民政部全国行政区划信息查询平台，目前此平台只公布了1999年之后的搬迁样本数据，城市数据主要来自《中国城市统计年鉴》《中国区域经济统计年鉴》、各省份统计年鉴以及各地级市统计年鉴。鉴于要观察搬迁政策实施前后的经济增长变化差别和分析搬迁政策对经济增长的时间效应，搬迁样本数据需要与城市数据前后保留时间间隔；并且1999—2011年间搬迁样本量大且集中连续性强，具有较好的代表性，因此选择城市驻地搬迁样本期为1999—2011年，城市数据样本期为1996—2016年。因为行政序列和内部管理具有特殊性，本文剔除了4个直辖市；同时，剔除研究期内发生过其他重大行政区划调整或受到重大政策支持的合肥市、芜湖市、马鞍山市、贺州市、河池市、杭州市、沈阳市、南平市和桂林市；本文还进一步剔除了研究期内数据严重缺失的城市，如云南红河哈尼族彝族自治州；最后，获得15个城市作为处理组，189个城市作为对照组。

本文选取人均GDP增长率这一指标表征城市经济增长水平。原因如下：首先，该指标既涵盖财政和税收收入所表征的政府经济，也涵盖了城市中企业发展所表征的市场经济，可以测度城市综合经济增长情况。其次，该指标同时包含了驻地搬迁对人口增长和经济增长的影响，更能真实体现驻地搬迁对城市经济增长效应。此外，受数据可得性限制，难以获取劳动适龄人口的平均受教育年限，本文用中小学师生比表征人力资本指标<sup>[36]</sup>。本文将控制变量分为经济生产要素变量、城市结构属性变量和集聚规模变量，主要变量的统计结果描述如表2所示。

表2 主要变量统计结果表  
Tab. 2 Statistical results of main variables

变量	指标	含义	均值	标准差	最小值	最大值	观测样本
被解释变量	人均GDP增长率	$\ln(\text{人均GDP}/\text{人均GDP}_{t-1})$ , 1996年为基期	0.096	0.118	-3.172	1.173	4280
经济生产要素变量	人均初期GDP	前一期的人均实际GDP(元), 1996年为基期	22490.110	26396.820	1548.470	290314	4280
	中小学师生比	中小学教师数量/中小学在校生数量	0.060	0.014	0.008	0.134	4129
	$\ln(n+g+\delta)$	$n$ 是劳动力增长速度, $g$ 是技术增长速度, $\delta$ 是折旧率, 假定 $g+\delta=0.10$	0.125	0.561	-2.299	7.172	3672
	固定资产投资率	固定资产投资/GDP	0.479	0.270	0.032	1.647	4284
	建设用地增长率	建设用地/建设用地 <sub><math>t-1</math></sub>	0.068	0.349	-1.000	10.214	2610
城市结构属性变量	政府干预	政府一般财政预算支出/GDP	0.108	0.066	0.004	0.688	4284
	经济开放	实际外商投资/GDP	0.026	0.039	0.000	0.627	4284
	产业结构	第二产业从业人员/第三产业从业人员	1.057	0.615	0.111	5.484	3874
集聚规模变量	人口规模	常住人口(万人)	427.270	513.040	33.640	27321.240	4279
	人口密度	人口数量/行政区面积(人/km <sup>2</sup> )	465.627	364.175	212.030	11563.710	4272



5 实证结果

5.1 倾向得分匹配结果检验与平行趋势检验

为了有效识别政府驻地搬迁的影响，研究对象至少需要满足两个条件：① 处理组和对照组具有可比性。② 政府驻地搬迁前对照组和处理组的经济增长没有明显的差异，而搬迁后发生明显的不同。对于第一个条件，本文选取发生政府驻地搬迁的城市作为处理组，未发生搬迁的城市作为对照组。合适的对照组应为具有相同搬迁倾向但并未发生搬迁的城市，然而，现实并不存在这样的未搬迁城市。因此，需要通过倾向得分匹配法寻找条件相近、具有相同搬迁倾向的“未搬迁城市”作为对照组，并需要对匹配后的结果进行检验。本文按照最临近倾向得分匹配法对处理组和对照组进行得分匹配。图 3a 显示了匹配之前处理组和对照组的分布情况，两组样本存在明显的差异性：对照组搬迁概率分布更加集中，并在 0.02~0.05 范围内形成明显的波峰；处理组搬迁概率分布相对分散。图 3b 显示了经过近邻匹配后对照组和实验组搬迁概率的核密度分布情况，两组样本的差异性得到明显消除。此外，平衡性检验的结果显示，经过匹配之后两组样本的城市特征量已经无明显差距。由此可知，经过倾向得分匹配之后，对照组与处理组的城市特征要素已经尽可能的相互匹配，两组城市样本数据已具有大致相同的搬迁概率。

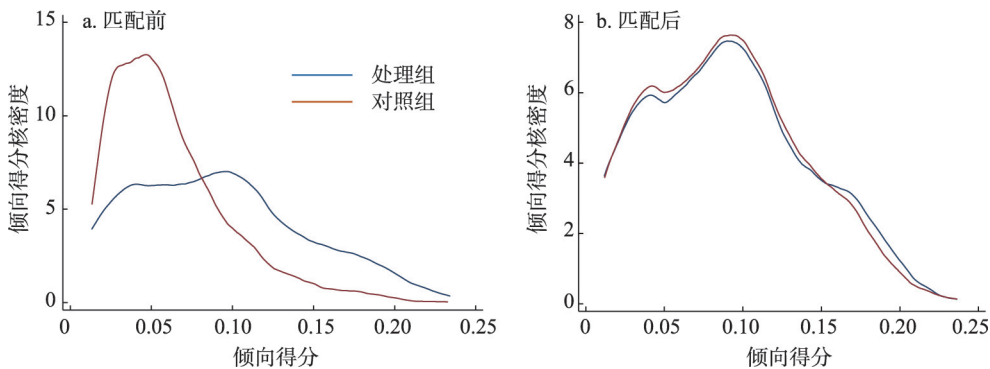


图3 匹配前后 P-Score 拟合图  
Fig. 3 P-Score fitting graph before and after matching

对于第二个条件，需要进行平行趋势检验来比较搬迁前后对照组和处理组的经济增长是否具有明显差异。本部分将搬迁的经济效应进行逐年分解，以分析搬迁前后每一年的经济增长效应。如图 4 所示， $d_{-t}$  代表城市驻地搬迁发生前第  $t$  年的经济效应，如驻地搬迁发生前第 1 年， $d_{-1}=1$ ，否则为 0； $d_t$  代表城市驻地搬迁发生后第  $t$  年的经济效应，如驻地搬迁发生后第 1 年， $d_1=1$ ，否则为 0。平行趋势检验结果表明，在搬迁发生之前系数不具有明显的显著性，说明搬迁之前对照组和处理组之间没有明显的经济增长差异；在发生搬迁后回归系数逐渐增大、显著性逐渐增强，说明搬迁后对照组和处理组的经济效应开始具有明显差异性，即发生搬迁的城市经济增长更明显。综上所述，平行趋势检验结果符合 DID 的假设要求。尽管平行趋势的结果表明，在搬迁发生的前一年，系数具有显著性，但是显著性较小， $P$  值仅为 0.08，这可能与民政部审批前就出现搬迁的现实行为有关。政府驻地搬迁审批之前需要进行长时期的准备工作，政府会提前在社会上释放出搬迁信号，刺激企业和民众在迁入地进行提前投资消费，如企业提前入驻迁入地、民众提前买房等，促进迁入地的经济增长<sup>[37]</sup>。



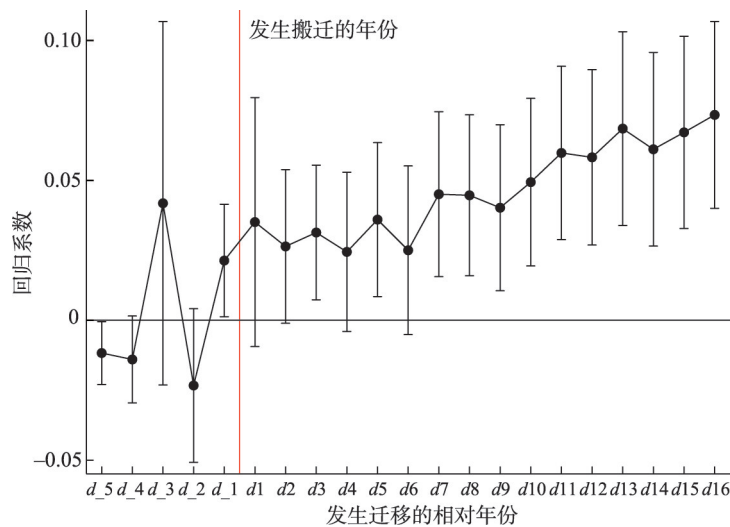


图4 政府驻地搬迁的动态效应变化

Fig. 4 Dynamic effect change of government seat relocation (red line represents the year when the relocation occurred)

5.2 基准回归结果与动态分析

表3显示政府驻地搬迁对城市经济增长具有显著促进作用。在只有搬迁这一解释变量时，如模型1显示政府驻地搬迁对经济增长没有影响。一般而言，城市经济发展会受到与之发展密切相关因素影响，也会受到城市本身某些特点的作用，同时也会因集聚规模产生不同的经济增长变化。本文按照经济生产要素、城市结构属性和集聚规模的顺序，逐步将控制变量加入到模型中。模型2在加入经济生产要素有关的控制变量后，政府驻地搬迁对经济增长有明显的促进作用。模型3显示在加入城市结构属性有关的控制

表3 基准回归结果  
Tab. 3 Benchmark regression results

	模型1	模型2	模型3	模型4
<i>move</i>	-0.003 (-0.30)	0.026** (2.11)	0.025** (2.02)	0.029** (2.20)
ln 初期人均实际 GDP		-0.223*** (-3.39)	-0.228*** (-3.44)	-0.259*** (-3.61)
ln 中小学师生比		0.033*** (2.64)	0.035*** (2.79)	0.032** (2.56)
ln( <i>n</i> + <i>g</i> + <i>δ</i> )		-0.000 (-0.34)	-0.001 (-0.37)	-0.000 (-0.26)
ln 固定资产投资率		0.035*** (5.72)	0.039*** (6.08)	0.034*** (5.26)
建设用地面积增长率		0.001 (0.72)	0.001 (0.69)	0.002 (0.83)
政府干预			-0.105** (-2.02)	-0.106* (-1.83)
经济开放			-0.029 (-0.41)	-0.061 (-0.78)
产业结构			-0.001 (-0.15)	-0.002 (-0.52)
ln 常住人口				-0.009 (-1.01)
ln 人口密度				-0.167* (-1.86)
城市固定	是	是	是	是
时间固定	是	是	是	是
常数项	0.013 (0.40)	2.326*** (3.68)	2.398*** (3.72)	2.092*** (3.77)
观测值	4192	2477	2477	2468
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.061	0.373	0.375	0.393
城市数量(个)	204	204	204	204

注：括号内均为*t*统计量；\*\*\*、\*\*、\*分别表示1%、5%、10%的显著性水平。

变量后，政府驻地搬迁对经济增长的促进作用依然具有正显著性，系数大小与模型2结果相差不大。模型4在加入集聚规模相关指标后发现，政府驻地搬迁对经济增长的促进作用有所上升，系数为0.029。政府驻地搬迁对城市整体经济增长的带动作用可能是因为，一方面通过集聚效应和产业升级效应促进了迁入地要素集聚和第三产业发展，同时也带动了迁入地周围区县的经济的发展，从而有利于城市整体经济发展水平提高<sup>[9, 24]</sup>；另一方面也会因为驻地搬迁使得迁出地集聚不经现象得到有效疏解，优化了城市整体资源的有效配置，进而促进城市经济增长<sup>[38]</sup>。

尽管上述结果已经表明政府驻地搬迁对经济增长有促进作用，但是这种正向效应仅为平均处理效应，无法识别搬迁对经济增长可能因为前期搬迁成本巨大而存在时滞效应，或仅仅是具有刺激经济增长的短期效应。因此，本文检验了政府驻地搬迁对经济增长的时间演变效应。结果显示政府驻地搬迁后的16年内对经济增长的促进效果（图4）。政府驻地搬迁后6年内对经济增长有促进作用，但是作用效果不稳定，只有第3年和第5年具有显著性。在第7年之后，政府驻地搬迁对经济增长的促进作用逐渐增强，具体表现在系数变大，显著性增强。这说明搬迁对经济增长的促进效应是具有长期性的，且随着时间推移，效应不断累积加强。

### 5.3 稳健性检验

尽管已经从经济生产要素、城市结构属性和集聚规模角度控制了可能对驻地搬迁的经济效应产生影响的因素，但是依然可能会存在其他随机因素影响搬迁经济效应。因此，本文随机选取处理组和政策发生时间进行安慰剂检验。首先，本文在204个城市样本中随机选取15个城市作为处理组，剩余城市作为对照组。其次，对选出的15个处理组随机指定搬迁政策发生的时间。由于搬迁城市和搬迁时间都是随机选取的，所以此时驻地搬迁对经济效应应该没有作用，即系数为0。按照上述思路，进行500次随机试验，图5为试验结果。随机试验结果显示，搬迁系数服从以0为中心的正态分布，可以排除其他随机因素对驻地搬迁政策效果的影响，即证实本文探究的城市经济增长效应确实是由驻地搬迁产生，研究结论具有稳健性。

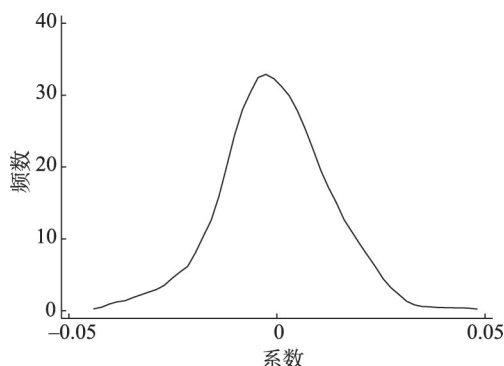


图5 安慰剂检验结果  
Fig. 5 Placebo test results

城市政策也可能影响政府驻地搬迁的经济效应，导致估计结果偏差。根据数据可得性，本文主要考虑4类政策因素：① 搬迁城市在搬迁年份是否进行城市规划调整；② 迁入地是否为新区；③ 城市是否拥有国家级新区；④ 城市是否为省会城市。城市规划对城市未来的发展方向有重要意义，若搬迁城市在搬迁年份进行城市规划调整，可能会对搬迁效果产生影响。迁入地为城市新区，本身会享受促进新区发展的优惠政策，很可能会放大驻地搬迁对迁入地经济的促进作用，影响整体估计结果。拥有国家级新区的城市会集聚优势性资源，进而放大驻地搬迁对经济增长的促进作用。省会城市作为全省社会经济要素的集聚地，拥有较高的经济发展水平，久远的历史发展历程和较快的要素流动速度，政府驻地搬迁对迁出区的疏解作用更强烈，对迁入区的经济促进也会更明显。为了解决上述问题，检验搬迁经济效应的稳健性，一方面本文在样本中分别剔除在搬迁年份进行城市规划调整的搬迁城市、迁入地为新区的搬迁城市、拥有国家级新区的城市和

省会城市, 另一方面本文也剔除了上述四类政策因素交叉的城市样本(表4)。剔除在搬迁年份进行城市规划调整的搬迁城市后, 模型2的结果显示, 政府驻地搬迁依然对城市经济增长有显著促进作用, 与基准模型结果相比尽管促进作用降低, 但是显著性有明显的提高。模型3的结果也表明, 剔除迁入地为新区的搬迁城市后, 政府驻地搬迁依旧对城市经济增长有明显促进作用。剔除研究时段内设立国家级新区的城市, 回归结果(模型4)显示, 政府驻地搬迁仍然对经济增长有显著促进作用, 同预期一样, 促进作用降低。同样, 剔除研究样本内省会城市, 模型5的回归结果显示, 政府驻地搬迁依然对经济增长有显著的促进作用。模型6在剔除既为国家级新区也为省会的城市样本后, 政府驻地搬迁对经济增长的促进作用依旧稳定。模型7表明剔除同时满足设立国家级新区的城市、省会城市和搬迁年份发生城市规划调整的城市样本后, 驻地搬迁依旧对经济增长具有显著促进作用。

表4 稳健性检验结果  
Tab. 4 Robustness test results

	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6	模型7
	基准模型	剔除发生城市规划调整的搬迁城市	剔除搬迁地为新区的城市	剔除国家级新区城市	剔除省会城市	剔除同时为国家级新区与省会的城市	剔除同时为国家级新区、省会和发生城市规划调整的搬迁城市
<i>move</i>	0.029** (2.20)	0.016*** (3.73)	0.016*** (3.60)	0.012** (2.20)	0.011** (2.29)	0.012** (2.09)	0.016*** (3.59)
ln 初期人均实际 GDP	-0.259*** (-3.61)	-0.274*** (-3.54)	-0.269*** (-3.44)	-0.265*** (-3.22)	-0.164*** (-5.78)	-0.266*** (-3.25)	-0.274*** (-3.26)
ln 中小学师生比	0.032** (2.56)	0.040*** (2.87)	0.036*** (2.80)	0.032** (2.52)	0.026** (2.48)	0.034*** (2.62)	0.041*** (2.96)
ln( $n+g+\delta$ )	-0.000 (-0.26)	-0.002 (-0.92)	-0.003 (-1.01)	-0.003 (-1.07)	-0.002 (-0.57)	-0.003 (-1.14)	-0.002 (-0.99)
ln 固定资产投资	0.034*** (5.26)	0.033*** (4.78)	0.031*** (4.95)	0.051*** (6.12)	0.049*** (6.61)	0.053*** (6.27)	0.035*** (5.37)
建设用地面积增长率	0.002 (0.83)	0.000 (0.14)	0.002 (0.73)	0.002 (1.16)	0.002 (1.09)	0.002 (1.01)	0.002 (0.96)
政府干预	-0.106* (-1.83)	-0.071 (-1.12)	-0.107* (-1.67)	-0.191** (-2.60)	-0.144** (-2.45)	-0.197*** (-2.70)	-0.106* (-1.67)
经济开放	-0.061 (-0.78)	-0.102 (-1.33)	-0.076 (-0.95)	-0.189* (-1.81)	-0.135* (-1.71)	-0.196* (-1.92)	-0.114 (-1.41)
产业结构	-0.002 (-0.52)	-0.003 (-0.63)	-0.003 (-0.82)	0.002 (0.54)	0.004 (1.07)	0.003 (0.61)	-0.004 (-0.80)
ln 常住人口	-0.009 (-1.01)	-0.014 (-1.38)	-0.009 (-1.08)	-0.038* (-1.78)	-0.037* (-1.77)	-0.035 (-1.65)	-0.012 (-1.18)
ln 人口密度	-0.167* (-1.86)	-0.169* (-1.71)	-0.178* (-1.89)	-0.147 (-1.57)	-0.101 (-1.27)	-0.148 (-1.58)	-0.171* (-1.69)
城市固定	是	是	是	是	是	是	是
时间固定	是	是	是	是	是	是	是
常数项	2.092*** (3.77)	2.231*** (3.40)	2.171*** (3.54)	2.116*** (3.13)	1.313*** (3.46)	2.142*** (3.16)	2.254*** (3.13)
观测值	2468	2278	2309	2047	2008	2083	2162
$R^2$	0.393	0.410	0.396	0.420	0.446	0.421	0.407
城市数量(个)	204	196	197	180	175	183	194

注: 括号内均为  $t$  统计量; \*\*、\*、分别表示 1%、5%、10% 的显著性水平。



此外，需要强调的是驻地搬迁的经济绩效不是单一维度的，而是多维度的。在理论上，驻地搬迁会通过提高迁入区房价和地价增加土地财政，进而影响政府财政收入。同时，驻地搬迁会通过集聚经济，带动新区经济发展，增大经济规模。因此，除本文选择的人均GDP增长率外，地区经济规模、政府财政税收和地价也是衡量搬迁经济效应的重要维度。本文继续探究发现：驻地搬迁政策对城市经济规模具有显著的促进作用，并随时间推移逐渐加强；对城市财政收入无显著作用，这可能受到地区税收优惠政策的影响和地理研究尺度的限制；对城市地价的影响具有不稳定性，主要经历了显著降低—无显著影响等变化过程。限于文章篇幅，具体过程不再展示。

5.4 异质性结果

因城市发展因素存在差异性，政府驻地搬迁对于经济增长的影响可能会有所不同。表5检验了政府驻地搬迁对经济增长的异质性结果。在基准模型的基础上分别加入政府驻地搬迁与搬迁地理距离、搬迁时间距离、城市初期经济发展水平、城市规模、固定资

表5 异质性检验结果  
Tab. 5 Heterogeneity test results

	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6	模型7
	<i>move</i> ×搬迁 地理距离	<i>move</i> ×搬迁 时间距离	<i>move</i> ×ln 初期 人均GDP	<i>move</i> ×城市 规模	<i>move</i> ×ln 固定 资产投资率	<i>move</i> ×政府 干预	<i>move</i> ×建设用 地面积增长率
<i>move</i>	-0.031*** (-4.05)	-0.068*** (-3.99)	-0.263*** (-2.91)	0.015*** (3.29)	0.037*** (2.71)	-0.020 (-1.50)	0.031** (2.34)
交互项	0.004*** (8.68)	0.004*** (5.89)	0.028*** (3.11)	0.021 (1.17)	0.028** (2.22)	0.389*** (3.53)	-0.035*** (-2.83)
ln 初期人均实际GDP	-0.259*** (-3.61)	-0.259*** (-3.61)	-0.263*** (-3.66)	-0.259*** (-3.61)	-0.261*** (-3.63)	-0.262*** (-3.65)	-0.259*** (-3.61)
ln 中小学师生比	0.032** (2.53)	0.031** (2.51)	0.036*** (2.81)	0.032** (2.58)	0.034*** (2.67)	0.035*** (2.76)	0.032** (2.56)
ln( <i>n</i> + <i>g</i> + $\delta$ )	-0.000 (-0.20)	-0.000 (-0.20)	-0.000 (-0.33)	-0.000 (-0.24)	-0.000 (-0.29)	-0.000 (-0.17)	-0.000 (-0.25)
ln 固定资产投资率	0.035*** (5.50)	0.035*** (5.48)	0.034*** (5.15)	0.035*** (5.35)	0.033*** (4.87)	0.034*** (5.28)	0.034*** (5.19)
建设用地面积增长率	0.002 (1.00)	0.002 (0.94)	0.001 (0.72)	0.002 (0.91)	0.002 (1.08)	0.002 (1.20)	0.003 (1.63)
政府干预	-0.107* (-1.85)	-0.107* (-1.86)	-0.103* (-1.80)	-0.106* (-1.83)	-0.105* (-1.81)	-0.118** (-1.99)	-0.105* (-1.82)
经济开放	-0.081 (-1.05)	-0.079 (-1.03)	-0.071 (-0.87)	-0.067 (-0.86)	-0.066 (-0.83)	-0.076 (-0.95)	-0.061 (-0.78)
产业结构	-0.002 (-0.48)	-0.002 (-0.50)	-0.002 (-0.37)	-0.002 (-0.52)	-0.002 (-0.40)	-0.001 (-0.34)	-0.002 (-0.48)
ln 常住人口	-0.009 (-1.02)	-0.008 (-1.01)	-0.009 (-1.03)	-0.009 (-1.01)	-0.009 (-1.01)	-0.008 (-0.96)	-0.009 (-1.01)
ln 人口密度	-0.169* (-1.87)	-0.168* (-1.87)	-0.167* (-1.86)	-0.167* (-1.86)	-0.167* (-1.86)	-0.165* (-1.85)	-0.167* (-1.86)
城市固定	是	是	是	是	是	是	是
时间固定	是	是	是	是	是	是	是
常数项	2.086*** (3.75)	2.088*** (3.76)	2.142*** (3.84)	2.091*** (3.76)	2.117*** (3.81)	2.131*** (3.84)	2.093*** (3.77)
观测值	2468	2468	2468	2468	2468	2468	2468
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.396	0.396	0.396	0.393	0.395	0.396	0.394
城市数量(个)	204	204	204	204	204	204	204

注：括号内均为*t*统计量；\*\*\*、\*\*、\*分别表示1%、5%、10%的显著性水平。

产投资率、政府干预和建设用地面积增长率的交互项,旨在探究不同发展因素对于政府驻地搬迁经济效应的调节作用。

模型1和2分别从地理距离(直线距离)和时间距离(通勤时间)检验搬迁距离对驻地搬迁促进经济增长效应的调节作用。加入搬迁地理距离和搬迁时间距离后,尽管搬迁系数均为负值,但是交互项结果均为0.004,说明搬迁地理距离和搬迁时间距离可以增强搬迁的经济促进效应。当搬迁地理距离大于7.75 km后,政府驻地搬迁对经济增长由负效应转为正效应,且促进作用随着搬迁距离的增长而增加。通常认为,为避免集聚阴影,城市内新中心的产生需要与原中心间隔一定的距离<sup>[39]</sup>。驻地搬迁是对城市空间资源进行重新配置的过程,较远的搬迁距离更有可能促进人口和资源要素流动,为迁出地集聚不经济效应提供疏解空间,也有利于迁入地发展为城市新的“增长极”<sup>[8, 40]</sup>。

模型3检验了城市初期经济发展水平对政府驻地搬迁促进经济增长效应的调节作用。结果显示城市发展水平较低时,政府驻地搬迁对经济增长有负作用,但当初期人均GDP超过12002.34元时,政府驻地搬迁对经济增长转为正向作用,并随着经济发展水平越高,促进作用越强。一般认为,随着城市经济由低水平向高水平发展,城市空间结构也随之由“低水平空间均衡—单中心集聚—多中心均衡”发生变化<sup>[28, 41]</sup>。从驻地搬迁影响城市空间资源的重新配置来看,搬迁会促进城市空间结构向多中心方向发展。因此,对于经济发展水平较高的城市来说,政府驻地搬迁正好顺应城市向多中心发展的需求,缓解主城区(迁出地)集聚不经济现象,促进新城区(迁入地)集聚经济发展。相反,对于经济发展水平较低的城市来说,城市发展更需要集聚经济的带动,驻地搬迁有可能会削弱经济增长的势头,降低经济增长效应。模型4检验了城市规模的调节作用,没有发现城市规模大小对政府驻地搬迁的经济增长效应有调节作用。

模型5检验了投资对政府驻地搬迁促进经济增长的调节作用。交互项结果为正,表明固定资产投资率越高,政府驻地搬迁对经济增长的促进作用越强。原因可能是,投资是经济增长的重要推动力,固定资产投资率越高越有利于城市经济发展<sup>[42]</sup>。政府驻地搬迁的过程伴随着城市成本的巨大消耗,特别是对于迁入地来说。固定资产投资率越高可以侧面表明城市拥有更多的资本投入,越有利于基础设施建设,进而达到放大政府驻地搬迁对经济增长效应的作用。

模型6检验了政府干预对政府驻地搬迁促进经济增长的调节作用。交互项结果为正,表明政府干预越强,政府驻地搬迁对经济增长的促进作用越强。一方面的原因可能是,政府支出多用于基础设施建设,政府可以通过增加基础设施的建设达到刺激消费、拉动经济目的。政府投资占比越多,城市基础设施的健全性越高,在政府驻地搬迁过程中,越有利于提高迁入地基础设施配置效率,降低迁出地因搬迁对本地基础设施的影响。另一方面的原因可能是,在官员晋升锦标赛的驱动下,地方政府官员通过增加政府投资建设政绩工程<sup>[43]</sup>。政府投资占比越大可以侧面反映出政府对市场的干预能力越强,政府驻地搬迁同样作为展现政绩的一种手段,其带来的经济增长效应在一定程度上通过较强的政府干预手段被进一步放大。

模型7检验了建设用地面积增长率对政府驻地搬迁促进经济增长效应的调节作用。交互项的结果为-0.035,这表明建设用地增长率会削弱政府驻地搬迁的经济增长效应,也可以理解为,建设用地增长越慢,政府驻地搬迁对经济增长的促进作用越强。原因可能是,建设用地面积的增加可以集聚更多人口,产生更多的经济活动,促进经济发展<sup>[44]</sup>;而与建设用地增长率较高的城市相比,城市建设用地增长率较低的城市更容易借用政府驻地搬迁这一机会,来扩大城市建设用地面积,促进经济增长。

## 6 结论与启示

政府驻地搬迁往往被地方政府作为一种疏解旧城区集聚不经济和促进新城区集聚的有效手段。已有研究缺乏从大样本实证角度探究政府驻地搬迁影响城市整体经济的一般性规律,在城市本身特点对这种效应的调节作用分析上也很欠缺。本文实证结果显示政府驻地搬迁的确在一定程度上提高了城市经济增长绩效。但这一效应存在明显的异质性:搬迁地理距离、搬迁时间距离、经济发展水平、固定资产投资率、政府干预均会增强政府驻地搬迁产生的经济增长效应,建设用地增长率会削弱搬迁产生的经济增长效应,没有发现城市规模的影响作用。从影响的动态趋势上看,政府驻地搬迁能起到长期激励经济增长的作用。

本文为政府驻地搬迁对经济增长的影响提供了新的证据,对地方政府驻地搬迁决策具有一定的参考价值。首先,地方政府应结合城市本身的发展特点,充分论证政府驻地搬迁的方案,客观真实地评估搬迁后对该城市的经济影响。尽管本文显示政府驻地搬迁能够为搬迁城市带来了正向的经济效应,但不同城市搬迁的经济绩效受到城市搬迁方案设计、初始经济发展水平、固定资产投资、政府投资和城市建设用地面积等因素的影响,呈现出差异性结果。如,鼓励经济发展水平较好的城市进行搬迁,增加搬迁距离或提高固定资产投资率有利于增强搬迁效果。其次,相比短期的经济增长收益来说,地方政府更应强调政府驻地搬迁对城市经济增长效率改善的长期绩效。本文显示政府驻地搬迁之后在短期内对经济增长的促进作用可能存在不稳定性,但是具有长期的积累效应。

本文基于民政部批示的搬迁样本进行实证检验,结果有效性局限于这些经过国家严格论证后的城市搬迁案例。因此,现实中的城市驻地搬迁还是需要具体问题具体分析,只有进行严格科学的前期论证,才更有利于充分发挥驻地搬迁这一空间优化政策工具的积极效用。尤其值得注意的是,国家颁布的一系列不提倡驻地搬迁的政策表明了中央政府对地方驻地搬迁仍持有谨慎态度,这进一步增加了政府驻地搬迁严谨论证的必要性。

本文采用倾向得分匹配倍差法,将城市驻地搬迁作为准自然试验,不仅检验了驻地搬迁与城市整体经济发展的因果联系,而且有效解决了现实中处理组难以寻找条件相似的对照组问题。然而,应用倾向得分匹配法为处理组匹配“对照组”过程中,因只保留处理组和对照组倾向得分相近部分的个体样本,会不可避免地去掉小部分样本。其次,关于政府驻地搬迁对城市经济效应的影响,本文仅从集聚经济与集聚不经济角度分析了搬迁背后对经济增长的效应。政府驻地搬迁更是一种政府行为,其背后蕴含着政治逻辑,特别是对官员晋升有重要的影响,后续也将会就此方向开展深入研究。最后,本文重点从对政府驻地搬迁影响城市整体经济发展进行了大样本实证研究,从“迁入地”和“迁出地”角度探究驻地搬迁的经济效应也是非常重要的研究视角,这也是未来需要继续研究深化的方向。

## 参考文献(References)

- [1] Wang Kaiyong, Chen Tian. Geographical prospects of spatial governance through a review on administrative divisions. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(4): 688-700. [王开泳, 陈田. 行政区划研究的地理学支撑与展望. *地理学报*, 2018, 73(4): 688-700.]
- [2] Liu Junde. Perspective of the "administrative region economy" phenomenon in China's transitional period: An introduction of human-economic geography with Chinese characteristics. *Economic Geography*, 2006, 26(6): 897-901. [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. *经济地理*, 2006, 26(6): 897-



901.]

- [3] Zhang Pei, Wang Dan, Zhang Junjie. Rational alternative and economic analyzation on relocation of Xi'an administration center. *Journal of Arid Land Resources and Environment*, 2007, 21(6): 53-57. [张沛, 王丹, 张俊杰. 西安城市行政中心迁移的理性思考与现实分析. *干旱区资源与环境*, 2007, 21(6): 53-57.]
- [4] Faggio G. Relocation of public sector workers: Evaluating a place-based policy-science direct. *Journal of Urban Economics*, 2019, 111: 53-75.
- [5] Quistorff B. Capitalitis? Effects of the 1960 Brazilian capital relocation. *SSRN Electronic Journal*, 2015: 1-30. DOI: 10.2139/ssrn.2588620.
- [6] Jun M J. Korea's public sector relocation: Is it a viable option for balanced national development? *Regional Studies*, 2007, 41(1): 65-74.
- [7] Jefferson C W, Trainor M. Public sector relocation and regional development. *Urban Studies*, 1996, 33(1): 37-48.
- [8] Lu Shengfeng, Wang Jing, Chen Sixia. The economic benefits of administrative center: Evidence from the government relocation reforms in China. *China Industrial Economics*, 2019(11): 24-41. [卢盛峰, 王靖, 陈思霞. 行政中心的经济收益: 来自中国政府驻地迁移的证据. *中国工业经济*, 2019(11): 24-41.]
- [9] Lv Caiyun, Chen Bin. An empirical study on the impact of administrative center migration on regional economic development. *Statistics & Decision*, 2015(15): 117-120. [吕彩云, 陈宾. 行政中心迁移对地区经济发展影响的实证考察. *统计与决策*, 2015(15): 117-120.]
- [10] Ren Ming. The influence of migration of the city administration center on the development of space: The migration of Hefei administration center for example. *Anhui Architecture*, 2013, 20(3): 39-40. [任茗. 城市行政中心迁移对城市空间发展的影响: 以合肥市行政中心迁移为例. *安徽建筑*, 2013, 20(3): 39-40.]
- [11] Wang Fang, Wang Xiaojie, Cui Youqiong. Capital functional dispersion in South Korea: Study of sejong special self-governing city planning based on three spatial scales. *Modern Urban Research*, 2016, 31(2): 62-69. [汪芳, 王晓洁, 崔友琼. 韩国首都功能疏解研究: 从三个空间层次分析韩国世宗特别自治市规划. *现代城市研究*, 2016, 31(2): 62-69.]
- [12] Guo Zhengmo, Shen Maoying, Liu Yanting. Study on the impact of administrative center migration on the urban resource system and economic growth of the moving-out area: A case study of Qingyang District, Chengdu. *Decision-Making & Consultancy*, 2011(4): 5-10. [郭正模, 沈茂英, 刘妍婷. 行政中心迁移对迁出地城市资源系统和经济增长的影响研究: 以成都市青羊区为例. *决策咨询*, 2011(4): 5-10.]
- [13] Guyomarch A. 'Public service' 'public management' and the 'modernization' of French public administration. *Public Administration*, 1999, 77(1): 171-193.
- [14] Zhu Huibin. Types of Chinese city civil center location selection and movement: A case study of Shenzhen-Dongguan-Huizhou metropolitan. *Tropical Geography*, 2013, 33(5): 527-532. [朱惠斌. 城市行政中心区位选择与迁移类型: 以深莞惠都市区为例. *热带地理*, 2013, 33(5): 527-532.]
- [15] Gu Chaolin, Wang Ying, Shao Yuan, et al. Research on administrative divisions based on functional areas analysis: A case of Shaoxing metropolitan area. *Acta Geographica Sinica*, 2015, 70(8): 1187-1201. [顾朝林, 王颖, 邵园, 等. 基于功能区的行政区划调整研究: 以绍兴城市群为例. *地理学报*, 2015, 70(8): 1187-1201.]
- [16] Wang Kaiyong, Feng Rundong. Quantitative simulation and empirical analysis of regional effects of administrative division adjustment from the perspective of coordinated development. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(8): 1617-1632. [王开泳, 冯润东. 行政区划调整对政区位势的影响与量化测度. *地理学报*, 2020, 75(8): 1617-1632.]
- [17] Wu Yimin, Yang Ming, Li Xiuwei, et al. Functional agglomeration and industrial development patterns around the new sites of municipal administrative centers: An empirical research on 7 cities and its enlightenment to Beijing. *Urban Development Studies*, 2020, 27(2): 76-83. [伍毅敏, 杨明, 李秀伟, 等. 新市级行政中心效应下功能集聚和产业发展模式探析: 基于7个城市的实证及对北京的启示. *城市发展研究*, 2020, 27(2): 76-83.]
- [18] Cochrane A, Passmore A. Building a national capital in an age of globalization: The case of Berlin. *Area*, 2001, 33(4): 341-352.
- [19] Hur J Y, Lee G, Yoon K. A study on perceptual discrepancies due to the relocation of government complex: Comparing perceptions of public managers in Sejong city and those in Seoul city. *Korean Society and Public Administration*, 2015, 26(2): 115-139.
- [20] An S M, Shin S Y, Lee S Y. The effects of the relocation of central government bodies to sejong city on government officials' job satisfaction: Focusing on moderating effect of participative decision making. *Korean Public Administration Quarterly*, 2017, 29(2): 297-324.
- [21] Kim Y. Economic impact of public sector relocation. *The Korean Journal of Economic Studies*, 2006, 54(2): 143-184.

- [22] Marshall J N, Bradley D, Hodgson C, et al. Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal. *Regional Studies*, 2005, 39(6): 767-787.
- [23] Faggio G. Relocation of public sector workers: The local labour market impact of the Lyons review. Working Paper, 2013.
- [24] Wang Hai, Yin Junya. Resource allocation effect of government resident relocation. *Journal of Management World*, 2018, 34(6): 60-71. [王海, 尹俊雅. 政府驻地迁移的资源配置效应. *管理世界*, 2018, 34(6): 60-71.]
- [25] Fujita M, Krugman P R, Venables A J. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge: MIT Press, 2001.
- [26] Fujita M, Ogawa H. Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configurations. *Regional Science and Urban Economics*, 1982, 12(2): 161-196.
- [27] Xu Xueqiang, Zhou Yixing, Ning Yuemin. *Urban Geograpy*. Beijing: Higher Education Press, 2009: 76-77. [许学强, 周一星, 宁越敏. *城市地理学*. 北京: 高等教育出版社, 2009: 76-77.]
- [28] Friedmann J. *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*. Cambridge: MIT Press, 1966.
- [29] Krugman P. *The Self-organizing Economy*. Cambridge: Blackwell Publisher, 1996.
- [30] Henderson J V. Efficiency of resource usage and city size. *Journal of Urban Economics*, 1986, 19(1): 47-70.
- [31] Kuznets S. *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*. New Haven: Yale University Press, 1966.
- [32] Lin Yifu. New structural economics: Reconstructing the framework of development economics. *China Economic Quarterly*, 2011, 10(1): 1-32. [林毅夫. 新结构经济学: 重构发展经济学的框架. *经济学(季刊)*, 2011, 10(1): 1-32.]
- [33] Rosenbaum P R, Rubin D B. Constructing a control group using multivariate matched sampling methods that incorporate the propensity score. *The American Statistician*, 1985, 39(1): 33-38.
- [34] Mankiw N G, Romer D, Weil D N. A contribution to the empirics of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 1992, 107(2): 407-437.
- [35] Wang Xianbin, Xu Xianxiang. Local officials promotion competition and economic growth. *Economic Science*, 2010 (6): 42-58. [王贤彬, 徐现祥. 地方官员晋升竞争与经济增长. *经济科学*, 2010(6): 42-58.]
- [36] Xu Zheng, Chen Zhao, Lu Ming. "Center-periphery model" of China's urban system. *The Journal of World Economy*, 2010, 33(7): 144-160. [许政, 陈钊, 陆铭. 中国城市体系的“中心—外围模式”. *世界经济*, 2010, 33(7): 144-160.]
- [37] Bao Guoxian, Wang Zhixiao. Can government relocation improve the economic performance of the target region? An empirical study based on the DID method. *Journal of Public Administration*, 2020, 13(4): 2-21, 204. [包国宪, 王智孝. 政府迁移能否带动区域经济效益? 基于双重差分法的实证分析. *公共行政评论*, 2020, 13(4): 2-21, 204.]
- [38] Marshall J N, Hodgson C, Bradley D. Public sector relocation and regional disparities in Britain. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2005, 23(6): 883-906.
- [39] Fujita M, Krugman P. When is the economy monocentric? Von Thünen and Chamberlin unified. *Regional Science and Urban Economics*, 1995, 25(4): 505-528.
- [40] Wang Hai, Yin Junya, Chen Zhouting. The industrial upgrading effect on the relocation of government residence. *Research on Financial and Economic Issues*, 2019(1): 28-35. [王海, 尹俊雅, 陈周婷. 政府驻地迁移的产业升级效应. *财经问题研究*, 2019(1): 28-35.]
- [41] Zhang Tinglin, Sun Bindong. The interaction between urban spatial structure and economic development. *Scientia Geographica Sinica*, 2017, 37(4): 512-518. [张婷麟, 孙斌栋. 都市区空间结构与经济发展的互动关系研究. *地理科学*, 2017, 37(4): 512-518.]
- [42] Cao Qingfeng. Driving effects of national new zone on regional economic growth: Evidence from 70 cities of China. *China Industrial Economics*, 2020(7): 43-60. [曹清峰. 国家级新区对区域经济增长的带动效应: 基于70大中城市的经验证据. *中国工业经济*, 2020(7): 43-60.]
- [43] Jiang Dequan, Jiang Guohua, Chen Donghua. Local leaders' promotion and economic efficiency: An empirical study from the performance evaluation and heterogeneity perspectives. *China Industrial Economics*, 2015(10): 21-36. [蒋德权, 姜国华, 陈冬华. 地方官员晋升与经济效率: 基于政绩考核观和官员异质性视角的实证考察. *中国工业经济*, 2015(10): 21-36.]
- [44] Liu Ji yuan, Kuang Wenhui, Zhang Zengxiang, et al. Spatiotemporal characteristics, patterns and causes of land use changes in China since the late 1980s. *Acta Geographica Sinica*, 2014, 69(1): 3-14. [刘纪远, 匡文慧, 张增祥, 等. 20世纪80年代末以来中国土地利用变化的基本特征与空间格局. *地理学报*, 2014, 69(1): 3-14.]

## Impact of city government relocation on economic growth

ZHOU Huimin<sup>1, 2, 3, 4</sup>, SUN Bindong<sup>1, 2, 3, 4</sup>, ZHANG Tinglin<sup>1, 2, 3, 4</sup>,  
XIE Shiguang<sup>5</sup>, PAN Yuqi<sup>1, 2, 3, 4</sup>

(1. Research Center for China Administrative Division, East China Normal University, Shanghai 200241, China;

2. Institute of Eco-Chongming, Shanghai 202162, China; 3. School of Urban and Regional Science, East China

Normal University, Shanghai 200241, China; 4. Future City Lab, East China Normal University, Shanghai

200241, China; 5. Shanghai Investment Consulting Group Co., Ltd., Shanghai 200003, China)

**Abstract:** Relocating government seats is a city administrative strategy for optimizing space and structural organization, and for promoting economic development through re-allocation of urban space resources. However, there is a disconnect between the central government's current cautious attitude toward government relocation, and local government's actual benefits from such relocation, which reinforces the demand for policy evaluation research. Previous studies paid insufficient attention to the impact of urban government relocations on the overall economy, and lacked empirical evidence of large samples. This paper uses China's urban panel data from 1996 to 2016, and adopts a Difference-in-Difference approach based on Propensity Score Matching (PSM-DID) to examine the effect of urban government relocation on economic growth. The results show that urban government relocations significantly promote urban economic growth. However, other urban characteristics will also affect the economic growth effects of relocation, and produce heterogeneous results. Among these, urban characteristics such as migration distance, economic development level, fixed asset investment rate, and government intervention amplify the economic growth effect of relocation, while the growth of construction land reduces it. The size of the city, on the other hand, has no significant regulating effect on the economic growth generated by government relocation. From the perspective of the time, the long-term economic growth created by urban government relocation increases after about 7 years of relocation. The findings of this paper not only support the positive effect of urban government relocations on a city's economic growth, and provide an academic basis for optimizing administrative divisions adjustments, but also provide an important resource for the governments in considering the relocation plans for local administrative centers.

**Keywords:** city government relocation; economic growth; heterogeneity; PSM-DID; cities