

地方经济竞争、产业政策制定与企业创新行为

于潇宇¹

摘要: 中国是一个实施产业政策较多的国家。中国各级政府和部门按照“规划—项目—配套政策”的逻辑，围绕特定目的、就特定事项，最终形成了规模庞大、形式多样的产业政策体系。然而，对产业政策的必要性和有效性等问题，多年来学术界仍歧见纷呈，尚无定论。本文认为，在以 GDP 为主要考核指标的激励机制下，地方政府官员会对产业政策的有偏执行，而这会制约产业政策发挥预期作用，可能也是导致当前中国企业高质量创新不足的深层次原因。研究基于 2009-2018 年中国沪、深 A 股上市公司数据，从地级市层面实证检验了地方政府经济竞争压力对产业政策制定、以及企业创新行为的影响。检验结果表明：1. 经济竞争压力越大的地区，越可能对辖区上市公司提供政府补贴，并且政府补贴的金额和强度也越大。2. 经济竞争压力越大的地区，企业创新绩效有所提升，表现为企业专利申请总数量增加。3. 具体来看，在 2013 年地方政府考核模式改革以后，在市场化程度更高的地区、规模较小以及民营企业中，以上现象更为显著。然而，结果也显示地方经济竞争压力对企业非发明专利的激励作用更显著，而未能有效提升企业发明专利的申请数量。4. 对影响机制的检验结果表明，出于经济竞争压力，地方政府过多使用政府补贴等选择性产业政策工具，而相对忽视功能性产业政策工具（如税收优惠、财政科技支出或知识产权保护等），是导致企业创新质量不高的潜在原因。研究建议未来政府应做好以下几方面工作，一是应完善地方考核模式，协调政府市场关系；二是优化产业政策模式，推动政策功能转型；三是应完善创新基础环境，理顺企业创新激励。本研究对于完善政府治理体系，推动国民经济高质量发展与建设创新型国家均具有理论和实践意义。

关键词：地方政府经济竞争；产业政策；企业创新；创新质量

¹ 于潇宇 (1989.1-), 山东淄博人, 北京大学国家发展研究院博士后。

第一章 引言

1.1 研究背景

改革开放以来，地方政府“为增长而竞争”为中国经济持续快速增长起到重要作用。一方面，由于地方财政收入和支出方面的不匹配，地方政府有强大动力扩大税基以提高预算内收入。另外，1994年分税制改革以后，中央对地方政府官员执政能力的考核标准由政治表现为主转为经济绩效为主^①。因此，在经济利益和政治晋升的双重激励下，各级地方政府不遗余力地通过经济制度创新、大规模基础设施建设等发展地区经济，同时积极利用土地、税收和补助等手段直接对当地企业进行干预扶持，以期在地区GDP竞争中胜出。然而，这一“政治锦标赛”也造成地方政府财政“重增长、轻转型”、“重基建、轻民生”等短期化行为倾向，也导致了产能过剩、“僵尸”企业和环境恶化等一系列问题^②。自2013年10月，中央开始改革地方政府绩效考核模式^③，正式提出要“纠正唯国内生产总值用干部问题”，并提出“需综合考核经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效”，以纠正“唯GDP论英雄”的单一考核模式。

中国是一个实施产业政策较多的国家。近年来，中国政府深入贯彻创新驱动战略，各级政府和部门按照“规划—项目—配套政策”的逻辑，围绕特定目的、就特定事项，形成了规模庞大、形式多样的产业政策体系^④。并且，当前各级地方政府成为产业政策重要的制定和执行主体^⑤，创新激励政策密集出台，“抢人大战”、“创新竞赛”等成为了新的热点名词。然而，当前虽然从专利数等数据来看中国已迈入世界创新大国^⑥，但距离创新强国还有较大差距：现阶段中国创新质量仍然整体偏低，高质量发明专利占比较低，重大原创性成果缺乏。令人深思的是，为何中国实施着规模庞大、形式多样的产业政策，却仍然未能有效激励企业实质性创新？从理论研究来看，产业政策对企业自主创新的有效性和必要性一直备受争议。然而当前大量的研究集中在考察创新激励政策有效性，少有文献从政策制定者的角度出发关注产业政策的形成机制，也尚未揭示在相对低效的产业政策背后蕴藏的体制性原因。

① 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,042(007):36-50。

② 吴延兵.中国式分权下的偏向性投资[J].经济研究,2017,52(06):137-152;江飞涛.中国产业组织政策的缺陷与调整[J].学习与探索,2017(8):118-126。

③ 中央组织部:《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》(2013年12月)。

④ 张文魁:经济学与经济政策[J],北京:中信出版社,2018:106-133。

⑤ 2019年,全国研究与试验发展(R&D)经费投入2.2万亿元,占国内生产总值比重达到2.23%,其中地方财政所占比重达到61.1%。

⑥ 2019年中国国际专利(PCT)申请数量达到5.9万件,超过美国提交的5.8万件,成为国际专利(PCT)申请量最多的国家。

本文认为，在以 GDP 为主要考核指标的激励机制下，地方政府官员面对经济竞争压力而对产业政策的有偏执行，可能是当前产业政策无法发挥预期作用的深层次原因。在中国经济高速增长时期，“以 GDP 挂帅”和“财政分权”的模式的确有效推动了地方经济增长。然而，这一模式是否有效促进了地区高质量创新？是否会对企业创新行为产生不良影响？尽管自 2013 年以来，中央着手地方政府绩效考核模式改革，GDP 增速在官员考核中的作用逐步淡化，而科技创新、教育文化、劳动就业、居民收入等指标的重要性则在逐渐提高。然而，相关改革举措是否能够真正促使地方政府转变施政方略，注重以创新驱动引领经济发展？厘清以上问题，对于完善政府治理体系，推动国民经济高质量发展与建设创新型国家均具有重要意义。

1.2 研究问题

现有针对产业政策的研究，大多基于企业异质性、环境异质性以及政企关联等视角探讨产业政策的有效性，而相对忽视了中国产业政策形成过程中政府内部激励机制的影响^①。本文认为，讨论我国产业政策的实施效果，我们需要厘清中央与地方政府制定产业政策的逻辑，尤其是考虑到地方政府官员面临的经济竞争压力的影响。

总的来说，本研究旨在解决以下问题：

（1）经济竞争压力作为地方官员的重要激励之一，如何渗透到地方产业政策制定过程？是否会扭曲地方产业政策制定？

（2）经济竞争压力是否能够有效激励地区实质性创新？或者说经济竞争压力是当地企业创新的“助力”，还是“阻力”？

（3）自 2013 年左右中央开始对地方政府绩效“唯 GDP 论英雄”的考核模式改革，改革的效果如何，对以上关系有何影响？

（4）相关内部和外部因素（如企业所有制、企业规模和地区市场化程度等）对上述关系有何影响？

对上述问题的研究有助于揭示地方政府官员执行产业政策的内在动机与实施效率，可以为规范地方政府官员政策执行过程优化产业政策制定、与激励企业高质量创新提供理论建议。

1.3 研究综述

本文同两支文献直接相关，一支文献研究了产业政策的必要性和有效

^① 目前，学术界对产业政策的定义不完全一致，一般将产业政策分为“横向产业政策”和“纵向产业政策”、“选择性产业政策”和“功能性产业政策”等。本文采用张维迎（2016）以及张维迎和王勇（2019）的定义，即“产业政策是指政府出于经济发展或其他目的，对私人产品生产领域进行的选择性干预和歧视性对待，其手段包括市场准入限制、投资规模控制，也包括财政补贴、土地价格优惠等”。另外，为了使研究的问题更有针对性，本文主要考察那些面向企业的地方政府产业创新政策，主要包括税收减免优惠、技术改造和设备更新激励、研究开发补贴、与贸易有关的投资措施、出口导向和进口替代补贴等。

性，另一支文献研究了地方官员晋升激励机制对政府行为的影响，以下分别予以简要评述。

1.3.1 产业政策相关研究评述

关于产业政策的必要性，已引起学界多年争论，然而歧见纷呈，尚无定论^①。

1. 支持产业政策的观点

支持产业政策的论点，主要包括“市场失灵理论”和后发国家“经济赶超理论”两大类^②。新古典经济学的“市场失灵”理论把现实市场不同于完全竞争市场所造成的资源配置非最优化作为推行产业政策的依据：即由于信息不对称、经济外部性等，政府可以在知识的创新、扩散方面发挥作用，同时可以辨别产业发展中的市场失灵，并运用行政等手段来矫正市场失灵。由于信息存在外部性，政府通过补贴政策来弥补创新成本、鼓励企业创新的可行方案，是对尝试创新的企业或行业的先行成本的补偿^③。“经济赶超理论”主要包括幼稚产业保护论、主导产业支持论和国家产业安全论等，该理论认为，出于经济赶超发展的需要，政府干预可以发挥后发优势，加快国内经济发展的速度。对于那些关乎国家安全、有望成为主导产业，但目前处于幼稚期的新兴产业，政府应该进行有针对性的扶持，以推动产业快速赶超发展^④。

2. 反对产业政策的观点

持反对意见的学者认为，选择性产业政策的依据并不充分，并且由于政府在实施产业政策时的固有缺陷，会产生风险积聚和监督失灵问题^⑤，最终使得产业政策“注定失败”^⑥。首先，所谓的产业结构的演变规律是根据发达国家历史经验“粗线条”的总结，后发国家面临的发展环境和条件与之存在巨大差异，而且新兴产业创新性强、主导技术不成熟，难以照搬发达国家的发展经验。其次，市场机制可以通过众多独立的决策行为自己组织运行、自发地实现资源的优化配置，而政府官员政府很难代替市场运行所必须的各个分散的信息过程，而且政府部门追求的目标可能与公共目标不一致，常常

① 证明产业政策的有效性是否存在较大困难，主要是因为：一方面，事后产业的成功或国家经济发展的成功并不能单独归结于产业政策实施的好坏，难以剥离这些因素对产业和经济的影响，比如日本这样一个成功实施产业政策成功的国家，也很难发现产业政策提高效率的证据（张维迎，2012）。另一方面，产业政策的目标具有多元性，产业发展是国家产业政策的主要而非唯一目标（黄群慧，2015），因此单独用一个产业的发展成败不足以证明国家产业政策的有效性。

② 刘鹤、杨伟民. 中国的产业政策[M]. 1999, 北京:中国经济出版社。

③ 林毅夫. 新结构经济学——重构发展经济学的框架[J]. 经济学(季刊), 2011(01):1-32。

④ 综合来看，发展中国家对后者的重视程度往往要超过前者，由于“市场失灵”的领域如此之多，几乎大部分产业都不存在理想的要素流动条件，价格也存在扭曲；而“经济发展论”则适用于赶超阶段的具有后发优势的国家。

⑤ 陈玮,耿曙. 政府介入能否有效推动技术创新:基于两个案例的分析[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2015, 23(03): 76-84。

⑥ 张维迎. 我为什么反对产业政策——与林毅夫辩[J], 比较, 2016(6)。

张维迎, 王勇. 企业家精神与中国经济[M]. 中信出版社, 2019。

被特殊利益集团所“俘获”。最后，由于政府通常也是通过其代理人从事相关决策行为，其委托代理关系也缺乏足够的刺激，那么即使政府能够获得充足的信息，也没有足够的刺激却保证他能够尽其最大努力去实现公共利益最大化。因此产业政策会破坏市场秩序，扭曲企业家精神。

3. 产业政策激励企业创新的有效性

在实践中，政府为激励企业创新使用的产业政策工具主要包括税收优惠和政府补贴两类，其中政府补贴的创新激励效果受到争议较多，主要也可以分为正反两类观点：一方面，政府补贴可以缓解企业资源约束^①，帮助企业降低研发项目初期的固定成本^②，分散创新失败的风险。另外，获取政府补贴还可成为企业积极响应政府政策指引，并得到政府对产品和研发项目认可的利好信号^③，帮助企业拓宽外部融资渠道，提升企业研发强度^④。然而，反对补贴的学者认为，在政府甄别创新补贴项目过程中存在事前的“逆向选择”^⑤，因而会对预期成功率高、资本回报率大、获得收益快的研发项目的企业投入产生替代；此外，在政府自由裁量权过大以及缺乏有效监督时^⑥，企业对补贴资金的使用还存在事后的“道德风险”^⑦，例如通过扩大规模优势以获取短期利润^⑧，并未真正投入创新；最后，政府补贴会诱使企业家^⑨操纵研发项目（骗补）^⑩和实施寻租活动，最终会挤占企业创新资源，抑制企业的创新动力。

1.3.2 官员晋升激励机制研究评述

自改革开放以来，财政分权与政治晋升相结合的治理模式使中央政府可以提供足够的激励与约束，形成了中国地方官员竞争激励机制，宏观上有效推动了中国经济增长。然而，官员政治晋升锦标赛在推动中国经济快速发展的同时，也会扭曲政府行为，并产生一系列的不良后果^⑪。

首先，以GDP为中心的政绩考核制度下，地方政府官员为追求短期政绩，

① Yu F, Guo Y, Le-Nguyen K, et al. The impact of government subsidies and enterprises' R&D investment: a panel data study from renewable energy in China[J]. Energy Policy. 2016 (89): 106-113.

② Dimos C, Pugh G. The effectiveness of R&D subsidies: a meta-regression analysis of the evaluation literature[J]. Research Policy. 2016, 45 (4): 797-815.

③ 傅利平, 李永辉. 政府补贴、创新能力与企业存续时间[J]. 科学学研究. 2015, 33 (10): 1496-1503.

④ 王刚刚, 谢富纪, 贾友. R&D 补贴政策激励机制的重新审视——基于外部融资激励机制的考察[J]. 中国工业经济. 2017, (2): 60-78.

⑤ Catozzella A, Vivarelli M. The possible adverse impact of innovation subsidies: Some evidence from Italy[J]. International Entrepreneurship & Management Journal. 2016, 12 (2): 351-368.

⑥ 余明桂, 回雅甫, 潘红波. 政治联系、寻租与地方政府财政补贴有效性[J]. 经济研究. 2010 (3): 65-77.

⑦ 栾强, 罗守贵. R&D 资助、企业创新和技术进步——基于国有企业与民营企业对比的实证研究[J]. 科学学研究. 2017, 35 (4): 625-632.

⑧ 李凤梅等. 产业政策对我国光伏企业创新与经济绩效的影响[J]. 科学学与科学技术管理. 2017 (11): 47-60.

⑨ 张维迎. 政府补贴使很多企业学坏了 并不真正创新[EB/OL]. 凤凰财经. 2014/2018.

⑩ 郭迎锋, 顾炜宇, 乌天玥, 等. 政府资助对企业 R&D 投入的影响——来自我国大中型工业企业的证据[J]. 中国软科学. 2016 (3): 162-174.

⑪ 张军. 分权与增长: 中国的故事[J]. 经济学(季刊), 2008, (1): 21-52.

往往会产生过度“生产性支出”的地方财政支出偏向。如吴延兵(2017)^①认为,当地主政官员为得到政治晋升,只关心自己任期内所在地区的短期经济绩效,可能形成以重复建设为代价的经济增长。并且,地方官员为了个人利益而产生“重生产,轻创新”的投资偏好,会逐渐渗透到企业和社会的投资决策当中。

其次,由于横向竞争以及任期制的存在,使得地方政府官员更倾向于投资那些能够被量化考核的“可视性”公共品,如地上基础设施建设等,而忽略那些不易被量化的考核内容(如环境保护、司法公正、基础教育等方面的公共品投资)。在实践中也可以观察到,各地为扩大税基和“形象工程”,一窝蜂地建设“新城”,发展大而全的产业链条,而忽视了各地比较优势的发挥,造成了大量的资源浪费,加剧重复建设和过度投资的问题。

最后,官员晋升锦标赛具有的零和博弈特点,使得政府官员之间合作困难,进而造成了市场分割和地方保护主义^②。如果当地方官员的努力存在负外部性或负溢出效应时,他们会理性地选择市场分割,以免影响自身经济增长以及相应的晋升可能性。周黎安和陶婧(2011)^③的研究发现,位于省界上的县级区域的人均GDP显著低于非省界上的县级地区,本质上是由于跨地区的经济合作失败造成的。另外,官员会纵容企业采取低成本、不安全、不环保或违反法规的“坏的生产方式”,以保护辖区内的落后产能。

1.4 研究思路与研究框架

本研究基于地方政府官员“晋升锦标赛”这一现实背景,从中国地方产业政策的政府动机出发,探讨了地方政府经济竞争压力对产业政策制定、以及企业创新行为的影响,并进行实证和理论分析。全文的流程图见图1-1。

在引言部分,本文对研究的背景进行了介绍,并对产业政策的相关争论和官员晋升激励机制的相关研究进行了梳理和评述。并且,介绍了本研究的主要内容及所用研究方法。

第二章为中国产业政策的制度背景,主要内容包括:中国官员晋升锦标赛产生的历史背景,近年来地方政府绩效考核模式改革的情况;中国产业政策制定和实施过程中的双重委托代理问题;上市公司获得政府补贴情况分析。

第三章为经济竞争压力对产业政策制定的影响分析。首先探讨了在官员晋升锦标赛的考核激励下,产业政策制定过程中所受到的经济竞争压力的影响。并且,以上市公司的政府补贴为例,对地方经济竞争压力如何影响产业

① 吴延兵. 中国式分权下的偏向性投资[J]. 经济研究, 2017, 52(06): 137-152.

② 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由[J]. 经济研究, 2004, 039(006):33-40.

③ 周黎安, 陶婧. 官员晋升竞争与边界效应:以省区交界地带的经济发展为例[J]. 金融研究, 2011, 000(003):15-26.

政策制定进行了实证检验。

第四章为经济竞争压力对企业创新行为的影响分析。在理论分析的基础上，对地方政府经济竞争压力对企业技术创新活动的“阻力”或“助力”作用进行了实证检验。并且进一步针对地方考核制度改革、市场化程度、企业所有制和企业规模等因素的影响进行了进一步探讨。

第五章为稳健性检验和进一步讨论。利用工具变量回归和 Tobit 回归等方法，对本文模型进行了稳健性检验，并且进一步从选择性和功能性产业政策的视角，对地方经济压力影响企业创新行为机制的渠道机制检验。

第六章为结论和政策建议。对全文结论进行了总结，并提出本文的政策建议和研究启示。

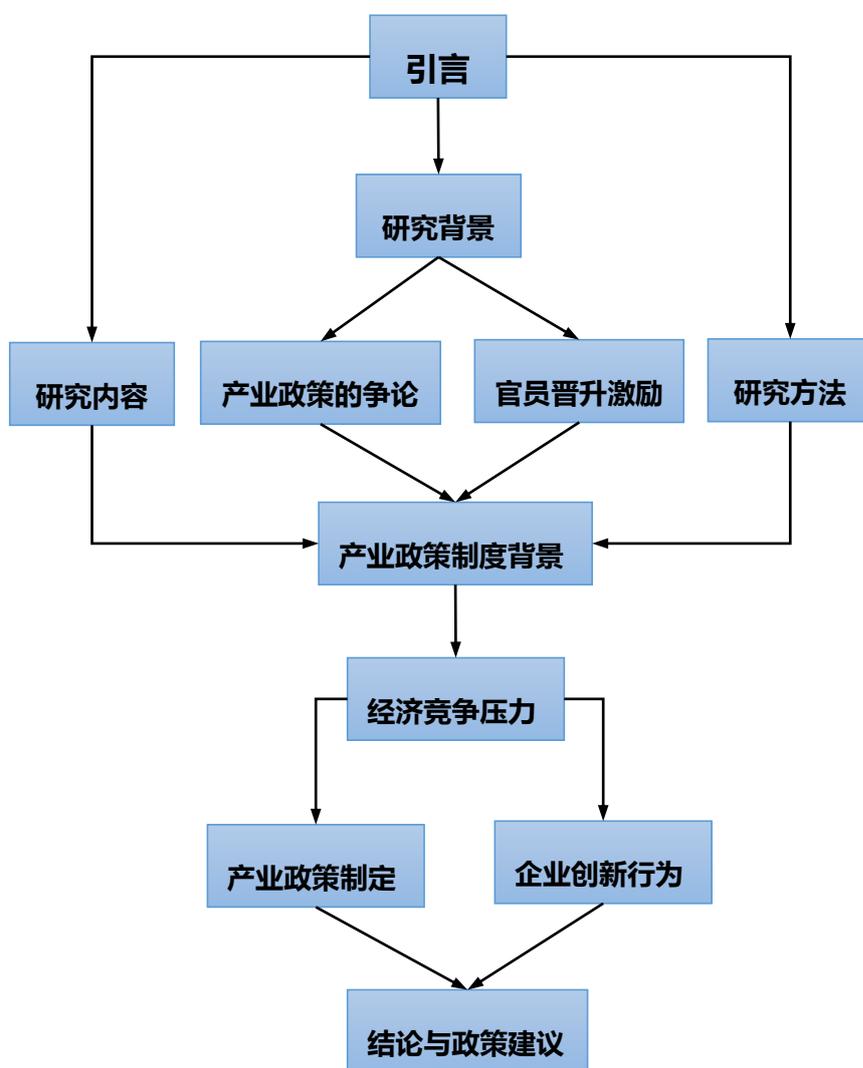


图 1-1 研究框架图

1.5 研究方法与创新点

1.5.1 研究方法

1、文献及数据

本报告的展开建立在既有研究的基础上，所用文献主要来源于中国知网、万方数据、人大经济论坛等学术网站，所用数据主要来自于国泰安（CSMAR）数据库、万德（Wind）数据库、中国工业企业数据库、中央及各省份的统计年鉴及公报。此外，还包括政府历次五年规划及相关产业政策文件。

2、研究方法

本文采用理论与实证相结合的研究方法，并在不同的章节有不同的应用，具体如下：

（1）历史分析方法

梳理改革开放以来中国产业政策的历史发展情况和形成机制。并且从官员晋升激励的视角，探讨了地方经济竞争压力的形成原因和影响进行了总结归纳。

（2）理论分析方法

从政治经济学的角度出发，考虑地方与地方之间的经济竞争、官员与官员之间的政治竞争如何影响了地方产业政策的制定，加深对国家运行机制的理解。

（3）计量实证分析方法

主要在第三至五章有所应用。在第三章中，研究以政府补贴为例，实证考察了地方经济竞争压力对地方产业政策形成的影响。在第四章和第五章中，本文对地方经济竞争压力对企业创新行为的影响进行了实证检验。

1.5.2 研究创新点

相比现有研究，本研究主要的贡献和创新点可能体现在：

第一，研究问题的选择。本文从官员晋升激励机制的角度考察了对产业政策制定和企业创新行为的影响。目前有关产业政策有效性存在较大争议，本文研究指出，在以GDP为主要考核指标的激励机制下，地方政府官员基于经济竞争压力而对产业政策的有偏执行，是当前产业政策无法发挥预期作用的深层次原因。从政治经济学的角度阐释了地方政府制定产业政策时，多任务之间冲突的必然性。

第二，研究对象的选择。现有文献对区域技术创新的影响研究多在宏观层面或者省级层面展开，本文将地方竞争主体从省级拓展到地级市。由于中国地方政府竞争具有“层层加码”的现象，地方政府的层级越低，竞争越激烈，通过分析了基层政府行为对企业创新行为的影响，有助于增进对中国基层地方政府竞争和政企互动模式的认识，完善基层地方政府激励机制。

第三，研究理论的创新。本研究以近年来地方政府考核模式改革为契机，探讨了官员考核绩效改革对政府行为的影响。并进一步，本文从选择性和功能性产业政策视角，考察了地方政府竞争对企业创新行为的影响机制。以此将地方政府官员激励、产业政策制定与执行、企业创新行为等纳入统一的逻辑框架，进一步丰富了产业政策的相关理论。

第二章 制度背景与理论探讨

为更好地考察中国产业政策，需首先厘清中央与地方政府制定产业政策的逻辑，尤其是考虑到地方政府面临的官员晋升激励的影响。本节将针对中国官员晋升锦标赛产生的历史背景，以及近年来地方政府绩效考核模式改革的情况做出简要分析。并且，本节将对中国产业政策制定和实施过程中可能存在双重委托代理问题，做进一步理论探讨。

2.1 官员晋升激励机制：历史与逻辑

2.1.1 官员晋升激励机制的产生背景

地方政府经济竞争压力的产生有其特殊的制度背景，即中国特色的分权治理模式。在经济改革的初期，为充分调动地方政府发展经济的积极性，中央赋予地方政府许多经济自主权，同时在政治领域继续保持中央权威，构成了政治（相对）集权下的经济（相对）分权。在经济层面，经济（相对）分权给予地方政府发展经济的自主性，默许地方政府结合自身的资源禀赋和基础条件制定发展策略，先行先试。并且 90 年代的分税制改革，使得地方政府可以分享地区经济增长的红利，地方经济“蛋糕”做的越大、越好，官员可分享的“增长红利”也越多，因而地方政府发展经济的积极性被充分调动。在政治层面，中央政府通过组织和人事制度保留了对地方政府主要官员直接考核和任免的权力。自改革开放以来，对地方政府官员执政能力的考核标准由政治表现为主转为经济绩效为主，即由不同地方政府之间锦标赛竞争所形成的相对指标体系。这一安排加剧了地区政府官员的经济竞争压力，因为经济绩效排名越靠前，意味着晋升几率越大，越靠后，则存在着被“边缘化”的可能，这是一种比经济利益更为有力的约束。因此，在经济和政治层面，地方政府均面临着较高的经济竞争压力。在很长一段时期，各地政府积极通过基础设施建设投资，筑巢引凤、招商引资，拉动辖区经济增长；尤其是辖区经济状况发展不佳时，还会利用各种财税手段干预经济运行，以期提升本地 GDP 排名。

宏观上来看，这种以 GDP 为主的激励制度安排，的确为中国增长做出了巨大贡献，但随着中国经济发展进入新阶段，地方政府竞争模式副作用日益暴露，难以适应经济发展需要。在政府竞争背景下，地方政府会对本地企业采取保护性、掠夺型的策略，导致市场分割和地方保护；并且为赢得地方政府竞争优势，地方政府财政存在“重基本建设支出、轻民生创新支出”的支出结构偏向，同时，也造成土地财政、环境恶化以及公共产品供给扭曲等一系列问题。尤其是 2008 年金融危机后“4 万亿”政策之后，地方政府大量低

效投资造成了产能过剩、“僵尸”企业和环境恶化等一系列问题，中国经济增长面临从要素驱动转向创新驱动发展的转型。

2.1.2 官员晋升激励机制的改革举措

近年来，随着中国经济进入新常态，中央政府深入贯彻创新驱动战略，地方政府考核模式逐渐由唯 GDP 转向多维指标考核。自 2012 年党的十八大正式提出“实施创新驱动发展战略”，到 2015 年党的十八届五中全会的“创新是引领发展的第一动力”，再到 2016 年《国家创新驱动发展战略纲要》正式印发，中央政府已经将实施创新驱动战略摆在了国家发展全局的核心位置。与此同时，为促进各级领导干部树立正确的政绩观，2013 年 10 月，在中央文件中首次提出纠正“唯 GDP 论英雄”，强调“坚决纠正唯国内生产总值用干部问题”提出“未来对地方领导干部的各类考核要覆盖全面工作，需综合考核经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效”^①。2013 年 12 月，中央组织部相关文件规定未来对地方党政领导的各类考核考察时，“不能仅仅把地区生产总值及增长率作为政绩评价的主要指标，不能搞地区生产总值及增长率排名”，“中央有关部门不能单纯依此衡量各省（自治区、直辖市）的发展成效，地方各级党委政府不能简单地依此评定下一级领导班子和领导干部的政绩和考核等次，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核”…等等具体措施^②，意味着 GDP 指标在考核地方领导干部的指标权重不断弱化。

并且，为进一步敦促地方政府落实创新驱动战略，中央还将技术创新指标纳入了地方政府考核体系中，将其作为衡量地方政府官员绩效的重要参考。在“层层加码”的压力下，上级政府会通过设定刚性要求以对下级政府施加政治压力，在一些地区政府深圳已经将财政科技经费投入作为下级政府官员晋升的“一票否决”指标。如根据 2012 年湖北省科技厅、省财政厅印发的《关于进一步规范市县科技支出考评指标的通知》，“科技经费支出占本级一般公共预算支出的比重根据不同地区有所不同市（州）不得低于 1.4%，县（市、区）不得低于 1.1%，国家级贫困县不得低于 1%”。

当前，地方政府提出的技术创新配套政策，不仅包含了企业研发补助、土地、信贷、政府采购等直接扶持手段，还包括了提供更好的基础设施、高效的服务和良性的市场监管环境等。在全国各类创新排名评比的压力下，地方政府还积极出台名目繁多的财政资助政策，对企业和个人的专利申请直接给予高额补贴，比如深圳市就规定，在美国、欧盟和日本等国取得发明专利授权的每件资助 4 万元，同一申请人境外发明专利申请资助最多可达 2000

① 党中央印发《关于开展“四风”突出问题专项整治和加强制度建设的通知》（2013 年 10 月）。

② 中央组织部：《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》（2013 年 12 月）。

万元，另外对专利代理机构的年度资助总额可达 50 万元。又如海南省直接对研发“省高新技术产品”的企业一次性给予最高可达 20 万元的研发资金补贴，地方政府支持创新的热情可见一斑。

总结来看，在中国政策实践中。地方政府面临多维任务属性，一是需要不断提升当地经济总体发展水平，并提高财政收入，即总量要求；二是需要实现产业升级转型，实现创新驱动发展，即质量要求。在新常态下，由于廉价劳动力、土地供应、环境破坏等带来的低成本优势正逐步消退，传统增长模式带来的经济收益正日益缩小、成本逐步递增；而随着互联网、大数据、人工智能等数字经济产业蓬勃发展，创新驱动增长的作用正处于报酬递增、成本递减阶段，这将进一步倒逼地方政府支持和鼓励创新。

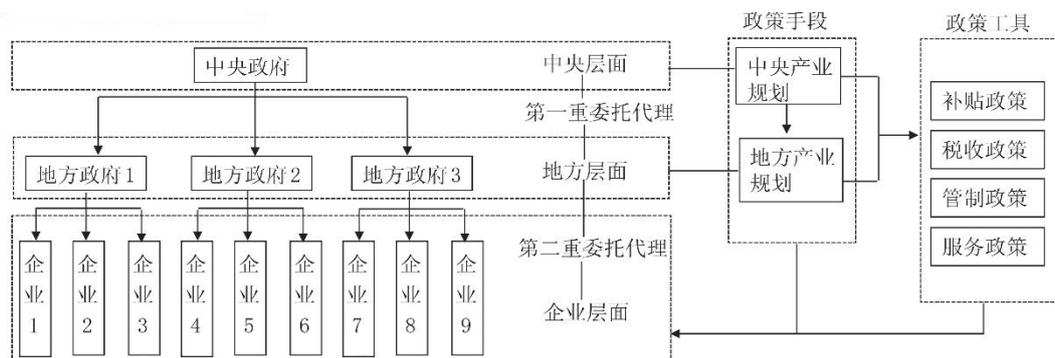
2.2 中国产业政策机制：双重委托代理问题

当前，中国产业政策大多以中央政府的规划为主导，各地方政府依据自身能力与特点、制定相应的产业发展规划。具体到产业创新政策的实施，是在“条块结合”的科技创新管理体制下完成的。成立于 2018 年 8 月的国家科技领导小组是目前中国科技创新工作的最高协调机构。科技部在国家科技创新管理方面负有首要职责，而国家发改委、财政部、工信部、教育部等众多部委也均涉及创新管理职能，而且自成体系。此外，地方政府也通过相应的科技创新管理部门，来完成辖区内创新激励政策的制定和执行。由于地方政府的产业发展规划目标往往都需要具体的产业政策工具来实现，因而各地政府纷纷试图通过资金、技术、人才和市场培育等政策支持，以在区域产业竞争中突出本地区的竞争优势。

由于中国产业政策的制定和实施传导链较长，中央政府、各级地方政府、收扶持企业之间存在着较高的信息不对称，导致存在双重的“委托-代理”问题（图 2-1）。其一，中央政府和地方政府之间的“委托-代理”问题。中央政府作为产业政策基调的制定者，委托各级地方政府加以细化和落实，并期望各地方政府与中央政府的政策初衷相一致，而事实上，地方政府作为政策落实主体，在贯彻中央政府的产业政策时，往往出于地区利益而违背委托人的意愿，普遍将产业政策作为区域竞争的手段，导致产业政策制定和实施异化和扭曲。其二，地方政府和辖区企业之间的“委托-代理”问题。一方面，作为当地产业政策的制定者，地方政府与企业之间存在信息不对称，自然形成又一层委托代理关系。另一方面，相对中央政府，地方政府和辖区企业在争取政策支持时又成为利益共同体；与中央政府相比，又作为信息优势方，因此地方政府可能与企业之间达成合谋，共同争取中央政策。

因此，在这种双重委托代理关系中，地方政府是一个重要主体。它既作为代理人，可能扭曲中央政府的政策意图；又作为委托人，可能会被企业欺

骗或俘获，因而在产业政策制定和实施过程中起着关键作用。具体来看，在



这一双重委托代理关系中可能存在以下两方面的道德风险与逆向选择行为。

图 2-1 中国产业政策存在的双重委托代理问题^①

2.2.1 地方和中央政府之间

地方政府作为代理人，与中央政府（委托人）之间可能存在道德风险行为主要有以下几点：

一是由于中央政府的产业政策是面向多个甚至全体省级政府的（一个委托人，多个代理人），为掌握政策实施效果，中央政府在产业政策实施过程中，会采用量化指标（如产业规模、企业数量、销售额等）对各代理人进行定期和不定期的考核。这会加剧地方政府的政绩考核需要，因此在实践中容易盲目“铺摊子、上规模”，纵容企业引进低水平生产线或技术，造成重复建设、产能过剩和地方保护问题。

二是地方政府由于身兼代理人和委托人的双重身份，还容易产生与企业合谋的行为。因为一方面，地方政府是中央政府产业政策的代理人，面临着来自委托人的考核压力，希望在全国整体的产业政策资源配置中争取更大的利益；另一方面，由于当地企业需要通过地方政府之手，来争取各式各样的中央政府的政策支持，因此企业有与当地政府建立良好关系、甚至拉拢地方官员的动机。在争取中央政策时，由于地方政府与企业的利益追求完全一致，进而容易出现地方政府与企业利益捆绑，形成“政企合谋”问题。

2.2.2 企业和政府之间

在产业政策实施过程中，企业作为代理人，处于信息优势方，为获得更有利于自身发展的政策和资源倾斜，对各级政府（委托人）存在的委托代理问题主要表现为：

一是由于地方政府作为产业政策制定者，受能力所限，在实践中很难有

^① 白雪洁、孟辉.新兴产业,政策支持与激励约束缺失——以新能源汽车产业为例[J], 经济学家, 2018 (1)。

效监督受扶持企业的后续行为，因而企业在获得政策倾斜后，可能产生道德风险行为：如将研发补贴挪作他用，并未实际投入研发活动——使政策的效果完全偏离了初衷。此外，一旦企业的道德风险行为不能及时抑制，还会导致企业对扶持政策产生依赖，削弱企业创新动力。

第二，中国的产业政策往往具有不公平的“歧视性”特征，政府以企业身份、规模甚至是与政府的亲疏关系等来选择政策扶持对象：这会造成一些创新型、有成长前景，但规模小的企业难以享受到政策扶持，甚至造成逆向选择问题。如此一来，成为产业政策扶持对象的企业，产生道德风险行为的可能性越大，进一步扭曲了产业政策的实施初衷。

第三，由于企业与当地政府之间信息不对称，企业还可能通过“寻租”以获取更多补贴等优惠扶持政策，或者通过虚报产品生产数量、以次充好、虚假销售等行为骗取产品补贴等。并且，为更多地获得产品补贴，部分企业还通过盲目扩大生产规模的手段，造成了产业的低端技术锁定和重复性建设问题，损害企业整体竞争力。

2.3 中国产业政策工具：以政府补贴为例

在实践中，为激励科技创新，中国政府相关部门（如科技部、工信部和发改委等）和各级地方政府（省、市、区政府等）主要采用的产业政策工具税收优惠类和科技补贴两大类。本节重点选取后者^①——即以“政府补贴”为例，分析当前中国产业政策的实施现状。

当前中国的政府补贴主要可分为“资格类科技补贴政策”和“项目类科技补贴政策”两种类型，以下分别予以分析：

2.3.1 资格类补贴政策

资格类科技补贴政策的优惠对象是通过部委资格认证的企业、中心(或实验室、平台)、开发区(或产业园、基地)和产品。资格类补贴政策在文本上明确地对企业的研发投入设置了门槛条件，一旦达到门槛条件，企业即可申请资格以获得相应的政策优惠。比如在高新技术企业认定方面，《高新技术企业认定管理工作指引》(国科发火字[2008]362号)和《高新技术企业认定管理办法》(国科发火字[2008]172号)两份文件中就规定“销售收入总额小于5000万元、在5000万~20000万元间、大于20000万元的企业研究开发费用总额占销售收入总额的比例分别不低于6%、4%和3%”。

在政策实践中，由于企业达标后，除定期复查外，并无政策对企业后续的研发活动进行过程式的检查。因此，这些条件对已达到门槛条件的企业很

^① 前者一般只要满足相应优惠政策的企业（如高新技术企业、软件和集成电路企业、国家布局内重点软件企业等），便可直接由国税总局按照企业研发费用实际发生额抵扣（如“高新技术企业税收优惠”和“企业研发费用税前扣除”等），每年相对比较固定，可操作空间较小。

难有持续的动态的激励作用。另外，由于资格类政策的执行已经被高度标准化，在各地甚至已经出现专业的财会审计类服务公司，只要企业缴纳一定的费用^①，该类服务公司就能够为企业完成全套申报材料的准备。对于基层政策执行者而言，除接受申请企业的文书材料外，主要工作就是对企业相应的文书和资料进行审查，而并不会涉及创新活动的机制性、过程性内容——政策执行人员既不会深入考察企业的产品、生产手段和研发项目，也不会对企业后续的创新投入、创新过程作跟踪性的了解。简言之，在政策实施过程中，政府对企业信息掌握的广度和深度极其有限，主要关注企业申请文书中相应的各项指标。

2.3.2 项目类补贴政策

项目类科技补贴政策，顾名思义，其优惠对象主要是与技术改造与技术发展有关的一系列工程项目等^②。目前，项目专项体制已经成为政府动员市场企业的基本制度模式，政府通过大量专项项目资金来引导市场中的企业行为，完成了从政府计划到市场的转化。具体而言，项目类科技补贴又可以分为中央和地方政府两大类。

1. 中央财政专项资金项目

在中央层面，财政科技专项资金主要来源于科技部、发改委、工信部等国务院各组成部委。财政专项资金的特点在“专项”二字，它是国家产业政策、行业扶持政策、技术创新政策等国家宏观政策在企业层面的具体表现，它的“专项”要求它只能由专业的政府职能部门分类管理。中央财政专项资金项目从申报到验收的流程为：部委发布指南并建立考核指标体系→申请企业提交申请→部委组织专家立项论证→部委委托中介机构或组织专家对项目预算进行评审→部委提出补贴预算方案签订任务书→项目实施(部委不参与)→组织验收并公示结果→经费拨付。

2. 地方财政专项资金项目

地方政府财政专项资金通常包括地方政府为中央财政专项的配套资金，和各地方政府独立出台的财政专项资金两部分。其一，在中央财政专项资金的落实过程中，地方政府会从地方财政预算中拿出资金予以配套，一般而言，地方配套资金不少于中央财政专项投入的20%。尽管国务院2015年已明令取消地方资金配套要求，但一些有财力的地方政府也会根据自身情况给予积极配套。其二，当前从省政府到市政府、县政府的各级地方政府，到乡政府、街道办、开发区管委会等管理部门，再到发改委、经信委、商务委、科委、

① 封凯栋, 姜子莹. 政府政策如何未能有效激励企业创新:从科技补贴的定量分析谈起[J]. 学习与探索, 2018, 000(001):93-104.

② 在改革开放初期, 财政专项资金项目少, 数额也很小, 年均只有几十亿元。1994年分税制后中央对地方专项转移支付呈现出快速攀升态势, 1994年专项转移支付资金仅为361亿元, 其后专项资金快速增长, 2012年达到18804亿元, 增长了大约52倍。

财政厅等各职能部门均积极设立财政专项资金（龙成武，2015）。目前财政专项资金规模历年堆垒，规模庞大，无论是国家实施的重大型建设、科技项目，还是地方特色项目、双创扶持项目，均可看到地方财政专项资金的出现。

2.3.3 中国上市公司的补贴现状

近年来，中国各级政府和部门按照“规划—项目—配套政策”的逻辑，每年都给予上市公司大量的政府补贴。为更直观梳理中国政府补贴实施现状，本部分通过国泰安（CSMAR）数据，以中国沪、深 A 股上市公司为例对目前政府补贴情况做简要统计分析。图 2-2 为 2003-2017 年 A 股上市公司历年政府补贴总额，可以看出：政府补贴总额（柱状图）在 2008 年金融危机时，规模大幅跃升。虽然在 2009 年有所下落，但是仍高于 2008 年之前任意年份的补贴总额数，并且之后一路攀升。至 2017 年，中国 A 股上市公司获得的政府补贴总额达到了 1708 亿元，且占全国 GDP 比重（折线图）占到当年全国的 2.08%。

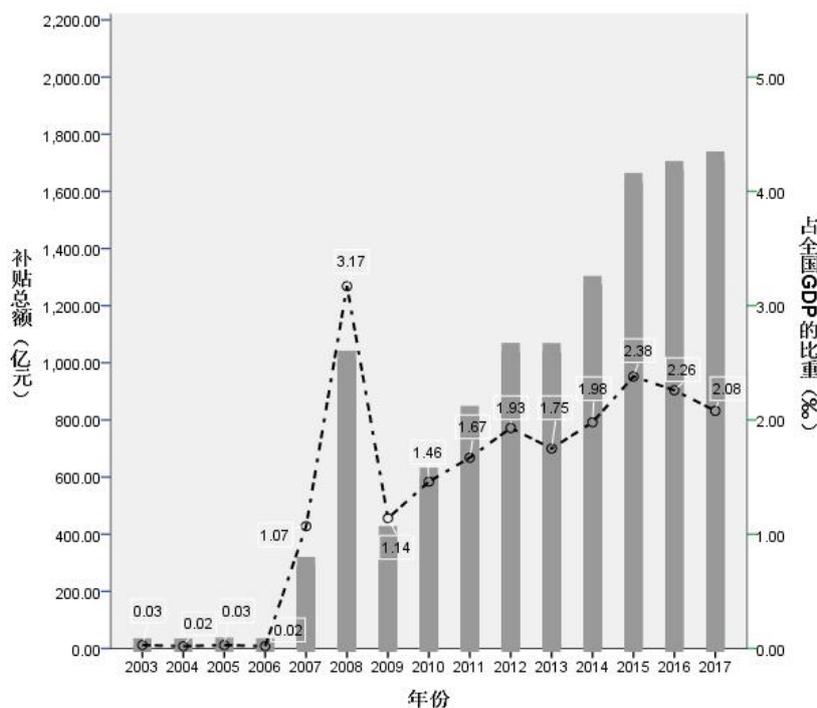


图 2-2 中国沪、深 A 股上市公司历年政府补贴总额

注：柱状图为补贴总额（亿元），折线图为占全国 GDP 比重（%），数据来源于国泰安（CSMAR）数据库以及地区宏观经济数据库，经本文手工整理绘制。

图 2-3 为中国沪、深 A 股上市公司获得政府补贴分布情况，可以看到近年来中国对上市公司补贴规模扩大的趋势情况更加明显。从补贴资助的上市公司数量来看（柱状图），在 2007 年有大幅增加，并且一直保持稳步增长，到 2017 年共有逾三千家上市公司获得了政府补贴；换言之，几乎每一家上

市公司都或多或少获得了政府补贴。从每家上市公司平均获得的补贴金额来看（折线图），在 2007 年、2008 年也均出现了大幅跃升，而在 2009 年下降之后，总体呈现出上升趋势。近年来，虽然在 2015 年之后略有波动，但仍维持在一个较高的水平，2017 年每个上市公司平均获得了 5080 万的政府补贴。

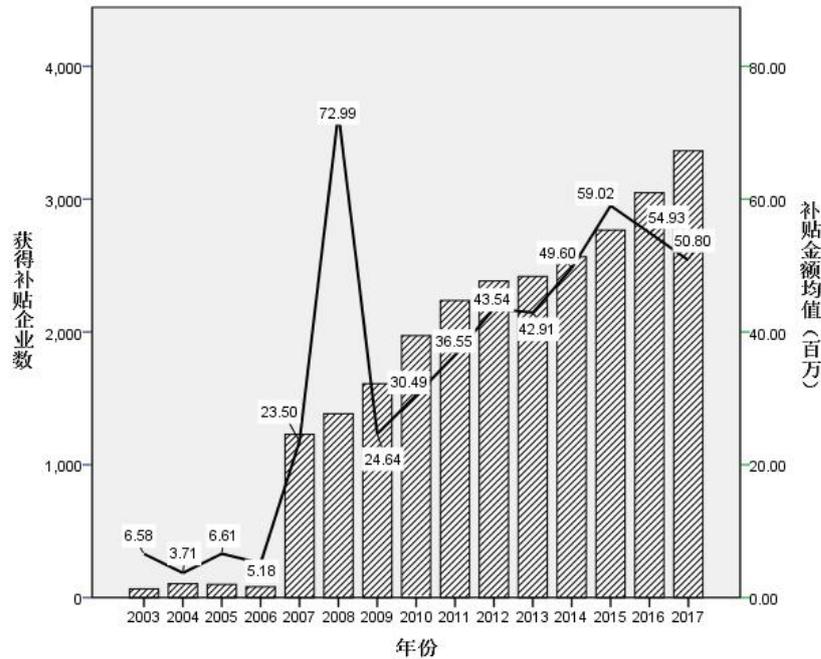


图 2-3 中国沪、深 A 股上市公司获得政府补贴分布情况

注：柱状图为获得补贴企业数量，折线图为补贴金额均值（单位为百万元）。数据来源于国泰安（CSMAR）数据库以及地区宏观经济数据库，经本文手工整理绘制。

2.4 小结

本节对中国产业政策制定和实施的制度环境进行了分析。作为产业政策制定和实施背后的政府动机，地方政府经济竞争压力有其产生的历史背景，并且随着中央深入贯彻创新驱动战略，地方政府的绩效考核模式正不断完善，这些均深刻影响地方政府行为。另外，本节阐释了在中国产业政策制定和实施过程中，在“中央-地方-企业”之间存在双重委托代理问题。作为产业政策重要的承担主体，地方政府发挥着既作为“委托人”、又作为“代理人”的双重角色，其作用应该予以重视。

第三章 地方经济竞争对产业政策制定的影响

中国是实施产业政策较多的国家。尽管在大多数发展中国家的产业发展史上，产业政策都曾得到广泛运用，甚至发达国家也大量存在产业政策，但像中国目前产业政策体系庞大、形式多样、主体复杂的在世界上仍属罕见。在现实层面，为何存在如此多的产业政策？地方政府官员晋升激励是否影响了地方产业政策制定？本节基于中国地方政府面临的晋升激励机制，重点考察其面临的经济竞争压力如何影响地方产业政策制定过程，有助于为中国产业政策的有效性问题的提供深层次的经验证据。

3.1 理论分析

本文认为，以GDP为主要考核指标的晋升激励，会渗透到地方政府官员行为，并扭曲地方政府的产业政策的制定。具体理论分析如下：

首先，在中国的“官场+市场”特殊制度背景下，地方官员除了关心财政收入之外，也关心其在“官场”的升迁，且晋升的激励在现实中可能更为重要。地方政府为了赢得“晋升锦标赛”的胜利，会努力在其有限的任职期间内取得瞩目的绩效，成为一个个“竞争性地方股份公司”。同时，受制于官员任期，某些立竿见影的措施可能被地方政府所钟爱。这就可能引发地方政府的短视行为，催生如地方保护主义和重复建设问题。

其次，各级地方政府在制定产业政策上享有极大的自主权。在产业政策制定过程中，中央层面会制定重大产业指南和政策扶持计划，然后地方层面做出响应，省市县根据自身的具体情况制定相应的产业政策和扶持计划。在这个过程中，各级地方政府享有极大的自主权，从战略产业选择到配套扶持政策，地区间差异较大。地方政府官员之间围绕地区的经济发展水平展开竞争，以获得政治上的优先晋升。由于产业政策对于吸引企业投资，推动地区经济增长具有策略性的作用，财政补贴、税收优惠、土地优惠等手段成为地方政府参与官员晋升锦标赛的重要手段。

最后，扶持性产业政策对于地方政府吸引企业投资、推动地区经济增长具有策略性的作用。当一个地区不出台扶持型产业政策而其他地区制定了相关产业政策时，潜在的投资企业就会被其他地区的各种优惠条件所吸引。这势必影响本地经济发展绩效，进而影响政府官员的考核排名。因此，为当地企业提供出台扶持型产业政策是该地区官员的占优策略。

综上分析，由于在具体政策制定过程中，产业政策会被地方官员当作推动经济增长，进而赢得晋升锦标赛的工具。结合现实中地方官员的行为表现，

由此提出本文假设：

H1: 地方政府面临的经济竞争压力越大, 实施扶持型产业政策的激励越强。

3.2 研究设计

3.2.1 样本选择与数据来源

本文选取 2009-2018 年中国深沪 A 股上市公司作为研究样本。选用上市公司样本的优点是相关财务和创新数据的披露较为全面和规范, 满足定量检验的需要; 另外上市公司作为地方利税和就业大户, 通常更容易得到地方政府的关注和扶持, 对中国特色的政经互动现象具有较高的代表性。在删除金融类、ST 类和主要财务指标数据缺失的样本后, 最终获得了 845 家上市公司 6105 个企业年度观测值。本文使用了两类数据: (1) 地级市经济和社会发展数据来自历年《中国城市统计年鉴》, 财政数据来自历年《中国县市财政统计资料》。(2) 其它公司基本财务数据均来自于国泰安《中国上市公司财务报表数据库》。为减轻异常值影响, 对主要连续变量进行了首尾各 1% 的 Winsorize 缩尾处理。

3.2.2 变量定义与模型设定

1. 变量定义

(1) 因变量: 政府补贴 ($subs_dum$ 、 $subs_ratio$ 、 $lnsubs$)。作为产业政策的代表性手段, 政府补贴是中央或地方政府财政安排专项资金向企业提供的一种无偿的资金转移, 能够较好地衡量地方政府对区域企业付出的“关切”和“干预”程度, 也是近年来各方关注和争议的焦点。另外, 地方产业发展的政府补贴多年以来补贴规模庞大、形式多样, 也与本文所要探讨的产业政策复杂性的要求相符。

本文在考察时具体采用三个指标衡量: $subs_dum$ 为政府补贴虚拟变量, 代表上市公司当年是否获得政府补贴 (获得补贴则为 1, 否则为 0); $subs_ratio$ 为政府补贴强度, 计算方法是政府补贴占总资产的百分比; $lnsubs$ 为政府补贴金额, 计算方法是企业当年获得的政府补贴取对数。政府补贴数据来源于国内 A 股上市公司年报“财务报表附注”一栏, 在搜集时, 本文首先在上市公司年报披露的政府补贴明细中运用“关键词检索”方法^①搜索确定企业创新补助项目, 然后按年度进行加总求得。

(2) 自变量: 地方经济竞争压力 (待实证检验)。地方政府经济竞争压力主要体现在 GDP、财政盈余和就业状况等, 其中 GDP 是衡量地方经济最直观

^① 参考郭玥 (2018) 的研究, 创新补助项目关键词包括了技术创新、政府科技创新支持政策、企业创新成果、引进创新人才、技术创新合作和关于高新技术产业领域的专有名词, 如“研发”、“创新”、“科技”、“星火计划”、“火炬计划”、“知识产权”、“专利”、“实验室”、“集成系统”、“机器人”、“激光”、“肽”等等关键词。38. 郭玥. 政府创新补助的信号传递机制与企业创新[J]. 中国工业经济. 2018(09): 98-116.

和最常采用的衡量指标，因此本文选择 GDP 增长率代表地方政府竞争压力。具体来看，现有文献用 GDP 度量经济竞争压力主要有两种方法：一种是“直接比较法”，即用地区 GDP 增长率与同组地区进行排名，若该地区小于“可比地区”的均值，则认为该地区有较高的经济竞争压力^①；还有一种是“相对比较法”，即将地区 GDP 增速在组内的排名与上年同期状况进行对比，若当年排名落后于去年同期，则认为地区面临的经济竞争压力较高^②。相对来说，后者采用的“自我比较”方法能够避免各地区经济发展阶段不同而导致的 GDP 增速差异，因此本文选用后者。并且，本文在具体操作时为进一步保证比较结果的稳健性，同时采用了地级市 t-1 年和 t-2 年的两年的数据作为比较基准：若在 t 年地区 GDP 增长率的省内排名落后于前两年（t-1 年和 t-2 年）排名的均值，则认为该地区经济竞争压力更高，令 $pressure = 1$ ，否则为 0。

(3) 控制变量。参考相关研究，本文选取如下影响企业技术创新的控制变量：企业规模 (*size*)、资产负债率 (*lev*)、年龄 (*age*)、股权集中度 (*HI*)、资产收益率 (*roa*)。同时为控制宏观因素的影响，本文还控制了所在地级市人均 GDP (*gdp_p*)、地级市财政分权程度 (*fdc*) 和年度哑变量 (*year*)。具体变量定义如表 3-1 所示。

表 3-1 主要变量定义

变量	名称	定义
<i>Subs_dum</i>	政府补贴哑变量	上市公司当年是否获得政府补贴，获得为1，否则为0
<i>subs_ratio</i>	政府补贴强度	政府补贴/总资产*100%
<i>Insubs</i>	政府补贴金额	ln（政府补贴+1）
<i>pressure</i>	经济竞争压力	若地级市当年GDP增长率在省内排名落后于前两年的均值，则为1，否则为0
<i>size</i>	企业规模	公司年末总资产的自然对数
<i>lev</i>	资产负债率	总负债/总资产
<i>age</i>	企业年龄	公司自成立年份起的年数
<i>HI</i>	股权集中度	第一大股东持股比例
<i>roa</i>	资产收益率	净利润/总资产余额
<i>gdp_p</i>	地级市人均GDP	地级市人均GDP的自然对数

① 钱先航,曹廷求,李维安.晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为[J].经济研究,2011,(12): 72-85.
 ② 杨继东,杨其静.保增长压力、刺激计划与工业用地出让[J].经济研究,2016, 51(01): 99-113.

<i>fdc</i>	地级市分权程度	地级市预算财政支出/省级预算财政支出
------------	---------	--------------------

资料来源：本文整理

2. 模型设定

本文构建了如下计量模型对假设做出检验：

$$Subsidy_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot pressure_{it} + \beta_1 \cdot size_{it} + \beta_2 \cdot age_{it} + \beta_3 \cdot lev_{it} + \beta_4 \cdot H1_{it} + \beta_5 \cdot roa_{it} + \mu_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (3-1)$$

其中，被解释变量 *Subsidy* 为上市公司获得政府补贴的情况，具体包括 *Subs_dum*、*subs_ratio* 和 *Insubs* 三个变量。主要解释变量 *pressure* 表示公司所在地级市经济竞争压力。*size*、*age*、*lev*、*H1* 和 *roa* 表示其他控制变量，主要包括表 1 所列示的变量。*i* 代表企业个体，*t* 表示年度标识， μ_i 和 μ_t 分别表示企业的地区效应和年度效应， ε_{it} 为随机扰动项， α 表示控制变量的系数。

3.3 实验结果

3.3.1 描述性统计

表 3-2 提供了主要变量的描述性统计结果。通过描述性统计可知，在全样本中，有 86% 的样本得到了政府的政府补贴，平均补贴强度为 0.27%，而补贴强度最大值为 2.44%，表明当前上市公司收到的政府补贴水平之间有所差异，并且平均补贴强度较大。另外，从经济竞争压力来看，样本内有 25% 的地区面临着较高的经济竞争压力。从控制变量的结果来看，样本上市公司平均规模为 21.79，企业平均年龄为 8.31，而资产负债率平均为 0.42，资产收益率平均只有 0.05，表明样本内的上市公司有资产负债率较高，但资产回报率不高的特点。

表 3-2 主要变量描述性统计分析

变量	样本量	平均值	标准差	最小值	中位数	最大值
<i>Subs_dum</i>	6414	0.86	0.35	0.00	1.00	1.00
<i>subs_ratio</i>	6414	0.27	0.44	0	0.11	2.44
<i>Insubs</i>	6414	12.95	5.45	0	14.85	22
<i>pressure</i>	6414	0.25	0.43	0	0	1
<i>size</i>	6414	21.79	1.08	19.75	21.68	24.79
<i>age</i>	6414	8.31	6.03	0	7	23
<i>lev</i>	6414	0.42	0.2	0.06	0.41	0.89
<i>H1</i>	6413	34.89	14.03	9.23	33.34	70.77
<i>roa</i>	6414	0.05	0.05	-0.11	0.04	0.2

<i>gdp_p</i>	5564	12.93	12.48	0.15	8.42	50.63
<i>fdc</i>	5564	0.13	0.08	0.01	0.13	0.73

资料来源：作者利用 Stata 软件计算。

3.3.2 实证结果与分析

首先，本文考察了地级市的经济竞争压力与本地区上市公司获得政府补贴可能性之间的关系，实证结果见表 3-3。考虑到同一地区的上市公司可能受到相同固定效应的影响，因此我们控制住了城市固定效应，由表 3-3 (1) 可以看出，公司是否获得政府补贴与本地区经济竞争压力显著正相关，本地区经济竞争压力越大，公司越可能获得政府补贴。在进一步控制住企业层面的特征变量时，表 3-3 (2) 结果显示经济竞争压力的系数变大，并且显著性增强，稳健性增强。这意味着，经济竞争压力越大的地区，越可能给上市公司进行政府补贴。换言之，产业政策在具体的执行过程中，并非完全针对于市场失灵，而是受到地方政府自身晋升激励机制的影响。

此外，控制变量的显著性也均与预期相符，不同财务状况的上市公司获得政府补贴的可能性存在较大差异。公司的资产负债率越高，公司成立时间越久，越不容易得到政府补贴。这可能是因为在对上市公司进行政府补贴时，既公司的现金流量情况以及对现金的需求情况，也更倾向于初创公司。并且，公司规模越大越容易获得政府的补贴，说明政府补贴更倾向于那些对地区社会影响大的公司。同时，地区人均 GDP 越高，公司也更容易获得补贴，与现实情况相符。为了检验计量结果的稳健性，我们利用 Logit 模型重新进行了回归检验，实证结果见表 3-3 (3) - (4)。结果显示，更换回归模型后计量结果并未发生变化，这进一步说明本文的前述结论是稳健的。

表 3-3 地方官员晋升压力与公司获得政府补贴（哑变量）

	因变量: <i>Subs_dum</i>			
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>pressure</i>	0.127* (1.896)	0.149** (2.093)	0.210 (1.625)	0.235* (1.722)
<i>size</i>		0.053 (1.563)		0.134** (2.063)
<i>age</i>		-0.032*** (-5.086)		-0.059*** (-4.926)
<i>lev</i>		-1.045*** (-5.580)		-2.213*** (-6.076)
<i>H1</i>		-0.002 (-1.047)		-0.004 (-1.047)
<i>roa</i>		-0.284		-0.918

		(-0.408)		(-0.690)
<i>gdp_p</i>		0.055***		0.107***
		(4.876)		(4.824)
<i>fdc</i>		0.899		1.558
		(1.343)		(1.235)
<i>Constant</i>	1.453***	0.766	2.562***	0.568
	(4.110)	(0.967)	(3.494)	(0.372)
<i>N</i>	3875	3874	3875	3874

注：表格中***、**和*分别表示 0.01、0.05 和 0.1 的显著性水平，括号内数字为回归系数的 t 值。其中标准误差进行了 Robust 处理。(1) - (3) 为 Probit 模型，(4) - (6) 为 Logit 模型。

接下来，本文进一步考察了地区经济竞争压力对本地区上市公司获得政府补贴金额和补贴强度的影响，回归结果见表 3-4。第 (1) 列计量结果显示，上市公司获得政府补贴的金额与本地区经济竞争压力显著正相关，计量结果在 5% 的水平显著。当我们进一步控制住企业的特征变量之后，结果显示经济竞争压力的系数有所变小，但是依然保持着 5% 的显著性，见表 3-4 (2)。从表 3-4 (4) 来看，以政府补贴强度为因变量时，控制住企业特征变量后经济竞争压力的系数也显著为正，并且保持 1% 的显著性，与政府补贴金额的结果一致。

表 3-4 地方官员晋升压力与政府补贴金额/强度的检验结果

	补贴金额 (lnsubs)		补贴强度 (subs_ratio)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>pressure</i>	0.473*** (3.122)	0.367** (2.397)	0.022 (1.562)	0.040*** (2.767)
<i>size</i>		0.805*** (9.420)		-0.034*** (-4.226)
<i>age</i>		-0.074*** (-4.848)		-0.002 (-1.048)
<i>lev</i>		-3.265*** (-7.424)		-0.249*** (-5.978)
<i>H1</i>		-0.016*** (-3.065)		-0.003*** (-5.163)
<i>roa</i>		1.310 (0.834)		0.391*** (2.632)
<i>gdp_p</i>		0.156*** (5.884)		0.002 (0.642)
<i>fdc</i>		3.817** (2.174)		0.057 (0.343)
<i>Constant</i>	13.568***	-3.839**	0.276***	1.169***

	(175.434)	(-2.247)	(37.823)	(7.228)
<i>N</i>	4572	4570	4572	4570
adj. <i>R</i> ²	0.087	0.127	0.106	0.143

注：表格中***、**和*分别表示 0.01、0.05 和 0.1 的显著性水平，括号内数字为回归系数的 t 值。其中标准误差进行了 Robust 处理。

因此，通过实证分析可以得出如下结论：地方政府面临的经济竞争压力越大，本地区的上市公司获得的政府补贴越多。并且，控制变量的方向及显著性与前述回归保持一致，也与理论预期相符。公司的资产负债率越高，年龄越大，得到的政府补贴金额越少。而公司资产收益率越高，规模越大，地区人均 GDP 越高，获得政府的政府补贴越多。

3.4 小结

本节理论分析指出，在官员晋升锦标赛的考核激励下，地方政府之间存在经济竞争博弈，由于产业政策能够扶持本地企业、促进地区发展而成为地方竞争的主要手段，实施扶持型产业政策便成为了地方政府在竞争中的策略选择。进一步可推知，当地方政府面临的经济竞争压力越大时，地方政府实施产业政策的动机越强。之后，本节以政府补贴为例对此假说进行了实证检验，结果显示经济竞争压力越大的地区越可能对本地上市公司进行政府补贴，并且补贴的金额和补贴的强度也越大——实证结果支持了文章假说。这意味着，地方政府产业政策的制定受到官员所处晋升激励机制等内在动机的影响。那么，产业政策的有偏执行究竟对地方经济的长期发展有何影响，仍有待下文加以深入研究。

第四章 地方经济竞争对企业创新行为的影响

本文研究证实，地方政府面临的官员晋升激励会扭曲地方产业政策的制定，且经济竞争压力越大，地方政府越有激励为当地企业提供扶持性产业政策。那么，这些有偏的产业政策又会对地区创新发展造成怎样的影响？或者，经济竞争压力是否能够有效激励地区企业创新？从现实来看，自2013年左右，中央开始对地方政府绩效“唯GDP论英雄”的考核模式改革，那么改革的效果如何，对以上关系有何影响？本节将通过理论和实证方法，对以上问题展开深入分析。

4.1 理论分析

在当前转型期的中国，市场的决定作用发挥不充分，而政府由于掌握了企业发展所需的各种资源，其行为偏好对企业经营和决策有重要影响。从现实来看，地方经济竞争压力对企业创新行为的影响却相对复杂，恰如硬币的两面，存在正向和负向两个相反的影响机制，因此可以从两方面分别分析：

4.1.1 对企业创新的抑制效应

地方政府经济竞争压力可能阻碍企业创新行为，其逻辑和影响机制是：

首先，地方政府官员“重生产、重短期、避风险”的投资结构偏向会传导至企业，抑制企业创新投入。创新性投资与生产性投资相比，周期长、风险高，这对地方官员而言不仅意味着难以满足任期内辖区财政收入最大化的激励，而且还会容易影响政治晋升。地方官员任期制和异地交流的惯例会导致地方官员缺乏经济增长的长期激励。以地级市为例，市长和市委书记平均任期只有3-5年^①，而且“新官上任三把火”，地方政府官员倾向于支持风险小、见效快的创新项目，与创新活动天然的长周期、高投入等特征背道而驰，导致政府了“重生产、轻创新”的支出结构偏向。并且，在政府主导制度环境中，地方政府官员会通过产业政策、金融管制、项目审批等经济和行政权力，左右企业的投资标的和方向，最终将这一投资支出偏向传导给企业，抑制企业研发投入水平。

第二，政府实施的选择性产业政策会诱发寻租腐败行为，扭曲企业竞争战略选择。由于当前地方政府仍广泛采用补贴等选择性产业政策，企业为了争取更多的补贴支持，会通过大量短视性、策略性创新释放虚假创新信号，以满足被选择、被扶持的条件，导致了大量无效的低质量创新，抑制了实质

^① 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 格致出版社, 2008.

性创新^①。此外，当缺乏有效监督时，地方政府自由裁量权过大还会诱发寻租腐败，企业通过地方市场保护和阻止潜在进入者等方式获取垄断利益，造成技术创新的热情和动力衰退，进一步挤出研发投资。

最后，地方政府对创新项目的直接干预会造成“风险积聚”，加大项目失败的可能。当企业在市场上进行创新投资决策时，需要综合权衡风险和收益，依据自身情况做出最优决策。然而经济分权和政治集权的体制下，地方政府为在经济竞争中获得胜出，经常出现不顾自身资源、区位及产业结构约束的投资竞争大战^②。政府的支持会极大放宽企业的资金约束，导致企业对创新风险估计不足，致使创新项目风险过度集中。另外，由于缺乏市场的纠错机制，地方政府官员为了掩盖政策失误，对失败的项目一而再、再而三的提供更多的支持，这进一步增加了风险积聚程度，加大了投资项目失败的可能。

4.1.2 对企业创新的促进效应

地方政府经济竞争压力也可能激励企业创新行为，其逻辑和影响机制是：

其一，为提升当地经济绩效，政府为当地企业提供的直接扶持（如 R&D 补助、土地政策等），可以缓解企业创新活动的融资约束。企业创新是一个时间长、风险大、不确定性强的复杂过程，需要有大量的资金支持；同时创新活动中的知识溢出作用会导致私人回报降低，因而还容易造成自发创新的严重激励不足问题。由于地方官员需要辖区企业为其提供所需政绩，因而常常通过政府补贴手段对其加以扶持。尽管目前学术界对政府补贴的实际效果仍有争议，但基于资源基础观，政府补贴可以补充企业自身所缺乏的创新资源，降低企业自身创新努力的边际成本和不确定性、分散企业创新活动的风险，从而增强企业对研发投入的意愿；另外，从信号理论来看，政府补贴还可以作为一种利好投资的信号传递给外部投资者，帮助企业获得积极响应政策指引、获得政府认可的标签，进而拓宽企业外部融资渠道，帮助企业获取所需创新资源。

其二，随着传统增长模式不再有效，而创新驱动增长的作用边际递增，会倒逼地方政府通过采用功能性产业政策优化营商环境，这可以降低创新主体面临的制度性摩擦，保证市场主体创新成果收益。一是地区间通过设立开发区等展开的税收优惠政策竞争，能降低企业承担的税收成本，有利于激励企业增加研发投入。地方政府通过实施直接减免、研发设备的加速折旧和研究开发费用的加计扣除等税收优惠政策，可以直接降低企业技术创新的税负成本，提高创新活动中的内源融资能力，帮助企业抓住更好的创新项目。二

① 黎文婧,郑曼妮,实质性创新还是策略性创新?——宏观产业政策对微观企业创新的影响[J].经济研究,2016(4).

② 余泳泽,刘大勇.“中国式财政分权”与全要素生产率:“竞次”还是“竞优”[J].财贸经济,2018,39(01):23-37.

是在创新驱动的大背景下，中央政府将创新活动纳入地方政府考核体系，创新能力也成为地方政府竞争的重要标尺。这可能促使地方政府改变原有财政支出偏向，提升科技支出比重，为企业提供基础知识与共性技术供给，也为企业开展研发创新活动创造了良好的外部条件。三是地方政府通过良性的市场监管环境，完善市场经济基础法律制度，可以提升产学研合作的深度和广度，降低科研成果转化和转移过程中的交易成本。鉴于当前中国知识产权保护力度不足，地方政府通过加强知识产权保护等措施展开差异化竞争，可显著降低企业知识产权被侵犯的风险，鼓励企业进行更多的研发投入。

从理论分析可知，地方政府经济竞争对企业技术创新的影响存在促进和抑制两方面影响，因此本文通过实证研究，进一步加以深入考察。

4.2 研究设计

4.2.1 样本选择与数据来源

本节使用的企业专利数据根据国家知识产权局网站的“中国专利公布公告”(<http://epub.sipo.gov.cn>)整理而来，为减轻异常值影响，对其进行了首尾各1%的Winsorize缩尾处理。其余变量定义和处理方式均与上节保持一致，不再赘述。

4.2.2 变量定义与模型设定

因变量：企业创新行为 (pt 、 $ptud$ 、 pti)。现有文献主要采用研发投入和专利产出衡量企业创新。尽管研发投入是企业最重要的创新投入，但最近文献指出，企业研发活动中还伴随其他人力资本等要素投入，且在财务报表附注披露中，存在大量企业未披露或披露不充分的情况。因此与研发投入相比，创新产出更直观地体现了企业的创新水平。本文主要使用企业当年申请的专利总数量 (pt) 作为衡量企业技术创新水平的指标。另外，根据《中华人民共和国专利法》规定，专利分为发明专利、实用新型专利和外观设计专利，其中发明专利原创性最高、申请难度也最大，更能代表企业的创新能力。因此，为更全面的度量企业创新水平，根据创新质量不同，本文进一步将企业专利细分为发明专利 (pti) 和非发明专利 ($ptud$)。

自变量：经济竞争压力 ($pressure$)，与上节一致，其余控制变量的选取也与上一节一致，不再赘述。具体变量定义如表 4-1 所示。

表 4-1 主要变量定义

变量	名称	定义
pt	专利总数	上市公司专利申请总数的自然对数
pti	发明专利	上市公司发明专利申请数的自然对数

<i>ptud</i>	非发明专利	上市公司实用新型和外观专利申请数的自然对数
<i>pressure</i>	经济竞争压力	若地级市当年GDP增长率在省内排名落后于前两年的均值，则为1，否则为0

资料来源：本文整理

2. 模型设定

本文构建了如下计量模型对假设做出检验：

$$\ln Inpt_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot pressure_{it} + \beta_1 \cdot \ln Inpt_{it-1} + \gamma_1 + \gamma_2 + \epsilon_{it} \quad (4-1)$$

其中，被解释变量为 $\ln Inpt_{it}$ 表示企业创新行为，包括企业发明专利申请总数量（ $\ln Inpt_{it}$ ）、发明专利申请数量（ $\ln Inpti_{it}$ ）和非发明专利数量（ $\ln Inptud_{it}$ ）。主要解释变量 $pressure_{it}$ 表示公司所在地级市经济竞争压力。 $\ln Inpt_{it-1}$ 表示其他控制变量，与上一章相同。 i 代表企业个体， t 表示年度标识， γ_1 和 γ_2 分别表示企业的地区效应和年度效应， ϵ_{it} 为随机扰动项， α 表示控制变量的系数。

4.3 基准实验结果

4.3.1 描述性统计

表 4-2 提供了主要变量的描述性统计结果。作为对比，根据公司所在城市（上一年度）经济竞争压力差异，将样本分为高经济竞争压力组（ $pressure_{it} = 1$ ）和低经济竞争压力组（ $pressure_{it} = 0$ ）。可以发现，样本中高经济竞争压力组的样本数量小于无压力组，经计算约有 1/3 的样本公司所在地级市在上一年度面临较高的经济竞争压力。从专利申请总量来看，高经济竞争压力组的专利申请总数的平均值为 0.91，略高于低经济竞争压力组（0.88）；而从非发明专利申请量来看，两组的差异对比更加显著。以上结果初步表明经济竞争压力与企业创新数量正相关，还有待后文通过计量回归模型进行深入考察。另外，在两组中发明专利申请量占申请总量的比重不高，其均值均略大于专利申请总数均值的 1/2，说明中国企业技术创新水平仍待加强。最后，两组中企业和地级市相关指标均无显著差异。

表 4-2 主要变量描述性统计分析

变量	$pressure_{it} = 1$					
	样本量	平均值	标准差	最小值	中位数	最大值
<i>lnpt</i>	2031	0.91	1.68	0	0	6.71
<i>lnpti</i>	2031	0.53	1.16	0	0	5.84
<i>lnptud</i>	2031	0.53	1.23	0	0	5.74
<i>size</i>	2031	21.87	1.05	19.75	21.79	24.79

<i>age</i>	2031	9.34	5.73	0	8	23
<i>lev</i>	2031	0.43	0.2	0.06	0.43	0.89
<i>HI</i>	2031	34.05	13.56	9.23	32.13	70.77
<i>roa</i>	2031	0.04	0.05	-0.11	0.04	0.2
<i>gdp_p</i>	2031	12.66	12.35	0.72	8.56	49.31
<i>fdc</i>	2031	0.13	0.07	0.02	0.12	0.71
描述性统计 - III						
变量	样本量	平均值	标准差	最小值	中位数	最大值
<i>Inpt</i>	3634	0.88	1.67	0	0	6.71
<i>Inpti</i>	3634	0.5	1.15	0	0	5.84
<i>Inptud</i>	3634	0.47	1.16	0	0	5.74
<i>size</i>	3634	21.84	1.08	19.75	21.71	24.79
<i>age</i>	3634	8.25	6.11	0	6	23
<i>lev</i>	3634	0.41	0.2	0.06	0.4	0.89
<i>HI</i>	3634	34.8	14.14	9.23	33.31	70.77
<i>roa</i>	3634	0.04	0.05	-0.11	0.04	0.2
<i>gdp_p</i>	3634	13.54	12.79	0.15	8.7	50.63
<i>fdc</i>	3634	0.13	0.09	0.01	0.13	0.73

资料来源：作者利用 Stata 软件计算。

4.3.2 基准结果分析

本研究以企业专利申请数量为因变量进行回归分析。在进行模型估计前，对模型设定进行了 Hausman 检验，得到统计量的伴随概率为 0，因而选择固定效应模型^①。

遵循逐层回归的方法，对变量之间的关系进行分步验证，结果列示于表 4-3：模型（1）、（1a）、（1b）仅引入自变量（*pressure*），并控制了城市固定效应；模型（2）、（2a）、（2b）添加了控制变量，并进一步控制了年份固定效应。在第（1）列中，*pressure* 系数的估计值为 0.114，且在 5% 的水平上显著，表明面临高经济竞争压力的地区，公司专利申请总数量增加。同样地，第（1a）和（1b）列中 *pressure* 系数均显著为正，并且在以非发明专利为因变量回归时表现出了 1% 的显著性，表明地方经济竞争压力对非发明专利的作用更为显著。然而，当进一步控制企业特征变量和年份固定效应之后，以企业发明专利为因变量回归时（第 2a 列），*pressure* 的系数不再显著。表明

① 在回归时对地级市进行了聚类分析（Cluster），并采用 Robust 调整标准误差。

地方经济竞争压力使企业非发明专利申请数量显著增加，而未提升企业发明专利的申请数量，即激励了创新“数量”而非“质量”。考虑到专利从投入到产出需要一定的转化过程，同时企业发明专利的研发周期可能更长较长，我们同时检验了 t+1 至 t+4 期的企业专利数据，但依然未发现显著影响^①。另外，控制变量的回归结果与预期相符，企业规模越大、收益率越高的公司，专利申请量越多；而公司年龄对创新产出有负向影响，说明年轻公司创新活力越强。

综上，基准回归结果表明，地方经济竞争压力能够促进企业创新数量，但是主要提升企业非发明专利，而未激励发明专利数量。可能的原因是企业实质性创新的长期性与官员需求的短期性存在矛盾。为迎合官员的政治需求，企业通过短时期能出成果的“低质量”创新以寻求政策扶持，因此难度大、周期长、风险高的发明专利数量并未提升。

表 4-3 地区竞争压力与企业专利申请数量

	(1)	(1a)	(1b)	(2)	(2a)	(2b)
	Lnpt	lnpti	lnptud	lnpt	lnpti	lnptud
<i>pressure</i>	0.114**	0.089**	0.130**	0.108*	0.059	0.080**
	(2.15)	(2.42)	(3.31)	(1.96)	(1.55)	(1.97)
<i>size</i>				0.131***	0.055**	0.017
				(4.02)	(2.47)	(0.70)
<i>age</i>				-0.018***	-0.016***	-0.014***
				(-3.14)	(-3.95)	(-3.23)
<i>lev</i>				-0.142	-0.087	-0.143
				(-0.84)	(-0.75)	(-1.16)
<i>HI</i>				-0.002	-0.002	-0.002*
				(-0.92)	(-1.48)	(-1.71)
<i>roa</i>				2.016***	1.601***	1.438***
				(3.37)	(3.90)	(3.28)
<i>gdp_p</i>				-0.003	-0.014	-0.008
				(-0.18)	(-1.34)	(-0.69)
<i>fdc</i>				0.762	0.692	0.476
				(1.15)	(1.51)	(0.98)
<i>Constant</i>	-2.257**	-1.043*	0.210	552.483**	654.572**	1,
	*	*		*	*	315.355**
	(-3.51)	(-2.35)	(0.44)	(3.23)	(5.57)	(10.47)
<i>Year</i>	No	No	No	Yes	Yes	Yes
<i>City</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

① 由于篇幅所限，回归结果未全部列出。

Cluster-cit y	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	4570	4570	4570	4570	4570	4570
adj. R ²	0.060	0.052	0.045	0.064	0.064	0.070

注：表格中***、**和*分别表示 0.01、0.05 和 0.1 的显著性水平，括号内数字为回归系数的 t 值。其中标准误差进行了 Robust 处理。资料来源：作者利用 Stata 软件计算。

4.4 异质性因素检验

本文认为，地方政府经济竞争对企业技术创新的影响，还可能因地方政府考核方式改革等外部因素的变化而呈现差异。因此本节针对地方政府考核方式改革、地区市场化水平、企业所有制和规模等异质性因素的影响进一步深入考察。

4.4.1 地方政府考核机制改革因素的影响

随着中国经济进入“新常态”，中央提出创新驱动发展战略，更加注重从要素驱动、投资驱动向创新驱动转型。并且，2013年12月《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》印发以来，党中央和国务院进一步完善地方绩效考核模式，考核目标从偏经济增长到重产业转型，同时还将创新指标纳入了考核体系中。为考察地方考核机制改革前后差异，本文将样本分为2013年（含）前、后两组，重复模型（4-1）的分析，结果汇报于表4-4。结果显示，以企业专利总数量为因变量时，地方经济竞争压力 *pressure* 的回归系数仅在2013年之后组才显著为正。而细分专利类型的检验结果表明，地方经济竞争压力仅对非发明专利数量有显著正向影响，回归系数为0.155，而对企业发明专利申请无显著影响。这意味着，随着经济发展模式变化和地方绩效考核机制改革，地方政府更加重视以支持企业创新方式驱动辖区经济发展，进而激励了企业创新数量。但正如理论分析所指出，由于政府官员政绩性需求的迫切性与企业实质性创新的长期性或难以兼容，因而产业政策支持偏向可能诱发企业研发迎合行为，无助于企业高质量创新，因而未能促进发明专利数量^①。

表 4-4 地方政府考核机制改革的影响检验

	2013年（含）之前			2013年之后		
	(1)	(1a)	(1b)	(2)	(2a)	(2b)
	lnpt	lnpti	lnptud	lnpt	lnpti	lnptud
<i>pressure</i>	0.116 (1.49)	0.067 (1.35)	0.050 (0.85)	0.212** (2.23)	0.096 (1.38)	0.155** (2.28)

① 在本节异质性检验时还采用了 t+1 至 t+4 期的数据，未发现显著影响（下同）。由于篇幅所限，控制变量的回归结果未全部列出。

Controls	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Year & City	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Cluster-city	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	2363	2363	2363	2207	2207	2207
adj. R^2	0.068	0.061	0.059	0.059	0.062	0.073

4.4.2 市场化程度因素的影响

地区市场化水平和企业创新有紧密联系，营商环境更佳地区，企业创新行为也更加活跃，政府通过支持企业创新和推动产业升级，以促进经济增长的成本更低。因此本文按省份市场化水平差异^①分为市场化水平高、低两组分别回归，结果如表4-5所示。结果表明，在不同市场化水平下，地方经济竞争压力对企业技术创新的影响有显著差异。在市场化水平较低地区，地方经济竞争压力对企业专利数量的影响不显著；而在市场化水平较高地区，地方经济竞争压力对企业专利申请数量，特别是非发明专利数量呈现显著正向影响。这也与预期相一致，若地区市场化水平越高，地方政府越有动力转换经济发展模式，以支持企业创新驱动发展；若地区市场环境恶化，企业可能承担更多政策性负担与政府关系成本，因而不利于技术创新。

表4-5 市场化程度的影响检验

	市场化程度低			市场化程度高		
	(1)	(1a)	(1b)	(2)	(2a)	(2b)
	lnpt	lnpti	lnptud	lnpt	lnpti	lnptud
<i>pressure</i>	0.055 (0.38)	0.004 (0.04)	-0.079 (-0.85)	0.106* (1.71)	0.068 (1.60)	0.098** (2.14)
Controls	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Year & City	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Cluster-city	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	715	715	715	3855	3855	3855
adj. R^2	0.096	0.112	0.089	0.059	0.058	0.067

4.4.3 企业所有制因素的影响

在当前经济转型阶段，国有企业和民营企业皆是中国经济发展的重要力量。但长期以来，民营企业在创新活动中“融资难、融资贵”问题突出，相比于国企也更缺乏政策倾斜和财政扶持。为考察所有制类型的异质性影响，本文将样本按国企、民企分组回归，结果列示于表4-6。结果表明，地方经济竞争压力对国有企业的专利数量未呈现显著影响。但在民营企业中，经济竞争压力能够促进民营企业非发明专利申请数量。这意味着地方经济竞争压力对民营企业的创新活动的激励作用更加显著。可能的解释是出于“父爱主

^① 市场化指数数据来源于根据王小鲁、樊纲和胡李鹏等《中国分省份市场化指数报告（2018）》。计算时，若省份市场化水平指数高于当年全国各省份的平均值，认为市场化水平较高，否则认为较低。

义”和“政治庇护”，地方政府通常会将其控制的经济资源更多地分配给国有企业，只有地方政府经济竞争压力较大时，才提升对民营企业关注的政策倾斜和财政扶持。但这种“冲动式”的政策容易诱使民营企业为“寻扶持”而创新，因而造成创新数量增加，而创新质量没有变化。

表 4-6 企业所有制的影响检验

	国企			民企		
	(1)	(1a)	(1b)	(2)	(2a)	(2b)
	lnpt	lnpti	lnptud	lnpt	lnpti	lnptud
<i>Pressure</i>	0.082 (0.89)	0.054 (0.85)	0.002 (0.04)	0.097 (1.41)	0.056 (1.16)	0.121** (2.28)
Controls	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Year & City	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Cluster-city	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	1455	1455	1455	3112	3112	3112
adj. R^2	0.141	0.154	0.137	0.065	0.052	0.068

4.4.4 企业规模因素的影响

当前，中国上市企业的规模差异较大，不同规模企业在政策支持、风险分担和规模经济上有较大差异，而其创新决策和行为模式也有显著区别（吴延兵，2007）。本文将样本上市公司依据企业规模回归，结果汇报于表 4-7。结果显示，地方经济竞争压力只对规模较小上市公司的专利数量有显著正向影响，但同样只提升了企业非发明专利数量，未能促进发明专利数量。这也意味着地方经济竞争压力对规模较小的上市公司影响更大，这一结论与现实基本相符。通常地方政府出于利税和就业考虑，对辖区大企业更为关注、政策扶持力度更大，而真正有创新动力和渴求的中小企业却较难获得政府资助^①。当地方政府面临较高经济竞争压力时，会增加规模较小的企业的政策扶持，而其由于面临更强的创新资源约束，更有积极性通过研发迎合等行为争取政策倾斜，因此未能有效提升创新质量。

表 4-7 企业规模的影响检验

	企业规模大			企业规模小		
	(1)	(1a)	(1b)	(2)	(2a)	(2b)
	lnpt	lnpti	lnptud	lnpt	lnpti	lnptud
<i>Pressure</i>	0.069 (0.82)	0.030 (0.51)	0.059 (0.99)	0.124* (1.73)	0.079 (1.59)	0.095* (1.69)

① 1. 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]. 中国工业经济, 2012, 000(010):77-88.

Controls	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Year & City	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Cluster-city	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2171	2171	2171	2399	2399	2399
adj. R^2	0.107	0.086	0.083	0.064	0.063	0.076

4.5 小结

本节考察了地方政府经济竞争压力是否能够有效激励辖区企业实质性创新。研究结果发现，考察期内地方政府经济竞争压力更高的地区，专利数量增加，但主要是由于低水平专利数量扩张，而实质性创新（如发明专利）数量并未增加，即创新“专利泡沫”现象更显著。并且，进一步检验发现，以上现象在地方政府考核模式改革以后、市场化程度更高的地区、规模较小以及民营企业中更为显著，似乎表明地方政府考核模式改革，仍然难以有效增加企业实质性创新行为。在GDP为主要量化指标的考核下，地方政府官员基于晋升激励动机对产业政策的有偏执行，可能是当前产业政策无法有效激励地区企业高质量创新的深层次原因。

第五章 稳健性检验

前文对地方政府经济竞争压力和地方产业政策制定、企业创新行为的关系进行了实证研究。本节将对前文实证研究结论做稳健性检验，并且对经济竞争压力和企业创新行为之间的渠道机制，做进一步检验和分析。

5.1 稳健性检验

5.1.1 工具变量回归

由于一个地区的企业创新行为越活跃，该地区的经济增长可能更快，这意味着地方经济竞争压力与企业技术创新之间存在双向因果关系，内生性问题可能会影响基本结果的稳健性。因此，本文进一步采用地级市“一把手”官员（市委书记）年龄作为工具变量来克服内生性问题。该工具变量有效性在于当前地级市官员在正式退休之前通常面临“退居二线”的临界年龄，一般在54-55岁^①，当官员过了临界年龄之后晋升激励和经济考核压力会显著下降，而市委书记年龄对辖区企业创新而言是外生变量，因而满足作为工具变量的条件。因此，本文基于地级市市委书记年龄构造官员年龄压力指标，令官员年龄压力（ $Age_Pressure = 54 - \text{市委书记实际年龄}$ ）^②，回归结果汇报于表5-1。检验结果表明，官员年龄压力的回归系数显著为正，并且保持5%的显著性水平；对于发明专利申请的回归结果不显著，与上文一致。结果表明，官员年龄压力仍然只正向影响了企业发明专利数量以及非发明专利数量，但未能提升发明专利申请数量。因此，使用工具变量方法回归，进一步支持了本文结论。

表 5-1 工具变量回归结果

	(1)	(2)	(3)
	lnpt	lnpti	lnptud
官员年龄压力	0.030** (2.42)	0.008 (0.91)	0.022** (2.37)
Constant	535.795*** (3.09)	650.498*** (5.45)	1,315.541*** (10.34)
Controls	控制	控制	控制
City	控制	控制	控制
year	控制	控制	控制

① 纪志宏,周黎安,王鹏,等.地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据.金融研究.2014(01): 1-15.

② 地级市的官员数据取自官员简历,简历主要数据来源源于国泰安《中国各省市地方领导资料研究数据库》,缺失数据通过查找政府官网、百度百科等网站搜集补充。若该指标越大,表明市委书记年龄离“临界年龄”越远(更年轻),对经济考核也更为重视,发展经济的积极性更高。

<i>N</i>	4499	4499	4499
adj. R^2	0.064	0.064	0.070

注：表格中***、**和*分别表示 0.01、0.05 和 0.1 的显著性水平，括号内数字为回归系数的 t 值。其中标准误差进行了 Robust 处理。资料来源：作者利用 Stata 软件计算，下同。

5.1.2 Tobit 模型回归

由于在样本中的企业专利申请数量存在较多 0 值的情形，直接使用普通 OLS 回归可能会造成偏误。因此本文使用 Tobit 回归方法对模型 (1) 重新回归，结果列示于表 5-2。在第 (1) 和 (3) 列中，*pressure* 的系数估计值显著为正，表明地方经济竞争压力对企业专利总数量和非发明专利数量有显著正向影响。但在 (2) 列以发明专利申请数量为因变量的回归中，*pressure* 的系数估计值为 0.058，依然未能通过显著性检验。表明地方经济竞争压力仅对企业非发明专利申请有显著正向影响。因此，使用 Tobit 方法回归，原有研究结论保持不变，表明本文基本研究结果非常稳健。

表 5-2 Tobit 模型回归结果

	(1)	(2)	(3)
	pt	pti	ptud
<i>pressure</i>	0.104* (1.92)	0.058 (1.56)	0.078* (1.96)
<i>Constant</i>	579.537*** (3.46)	661.575*** (5.75)	1, 328.637*** (10.80)
City	控制	控制	控制
year	控制	控制	控制
N	4585	4585	4585
adj. R^2	0.025	0.032	0.032

5.2 渠道机制检验

本研究第四、五章的实证研究结果表明，地方经济竞争压力会扭曲地方政府产业政策制定，显著提升对当地企业的政府补贴水平（即“补贴冲动”）；并且，在经济竞争压力越大的地区，企业创新数量依靠低水平专利扩张的现象越严重（即“创新泡沫”）。由于地方经济竞争可能通过选择性产业政策（如政府补助），或功能性产业政策（如税收优惠、财政支出结构和市场监管环境等）机制影响企业技术创新。那么，地方政府的超额补贴是否是企业“创新泡沫”的主要原因？是否还有其他产业政策工具的影响路径？

因此，研究进一步针对以上产业政策工具做进一步渠道机制检验。在模型（4-1）的基础上，加入相应中介机制变量 $Mediator$ ，重新估计以下方程，并使用 Sobel 和 Goodman 方法对中介效应进行检验：

$$Y = \alpha_0 + \alpha_1 X + \beta_1 Mediator + \gamma + \varepsilon \quad (5-1)$$

$$Mediator = \alpha_0 + \alpha_1 X + \beta_1 Mediator + \gamma + \varepsilon \quad (5-2)$$

根据理论分析，研究针对的中介机制变量 $Mediator$ 具体包括：政府补助（ $GovSubsidy$ ）、税收优惠（ $TaxIncentive$ ）、政府财政科技支出（ $GovTechExp$ ）和知识产权保护（ $IPProtection$ ）四个变量。各个指标的含义和构造如下：（1）政府补助（ $GovSubsidy$ ），本节选择以政府补助强度来衡量，计算方式为公司当年获得的政府补助金额占总资产的百分比。（2）税收优惠（ $TaxIncentive$ ）。借鉴相关研究方法，税收优惠=企业当年所得税费用-（递延所得税费用/息税前利润）。（3）地方政府科技支出（ $GovTechExp$ ）。政府科技支出=地方政府财政科技支出/预算总支出。（4）知识产权保护（ $IPProtection$ ）。由于当前地级市层面知识产权保护数据缺乏，因此参考了吴超鹏与唐茜（2016）等研究的处理方法，采用当地政府对知识产权保护的重视程度作为代理变量，具体用每一年度在重要报纸上对当地知识产权保护相关文章的报道数目来度量^①。

中介效应检验的结果列示于表 5-3。在第（1）列中，政府补助对企业专利申请的回归估计系数为 0.454，并且在 1%的水平上显著；并且 Sobel Test、Goodman-1 Test 和 Goodman-2 Test 的 Z 值和 P 值均通过显著性检验，按照 Baron & Kenny（1986）的中介变量检验方法，说明政府补助在地方经济竞争压力与企业专利总数量的关系中发挥完全中介作用。同样，以非发明专利数量为因变量回归时（第 1a 列），政府补助的回归系数估计值为 0.204，仍然保持 1%的显著性水平，并且通过了中介机制检验。表明地方政府在经济竞争压力下提升了对上市公司的创新补贴水平，因而激励了企业专利申请数量，尤其是非发明专利申请数量显著增加。但无论以专利总数量还是非发明专利数量为因变量回归时，税收优惠（ $TaxIncentive$ ）、地方科技支出（ $GovTechExp$ ）和知识产权保护（ $IPProtection$ ）的估计系数较小，且均没有通过显著性检验，说明在考察期内，选择性产业政策没有发挥中介作用。

① 数据来源于知网“全国重要报纸数据库”，该数据库包含了中央党报、中央级行业报、地方级党报、地方见行业报和地方综合性报纸等 560 余种重要报刊。其中，“宣传城市知识产权保护”的文章是指：文中包含该“城市名”，并包含“知识产权保护”、“专利保护”等关键词。本文采用手工检索方式加以统计，最后对数据做了对数化处理。

表 5-3 地方经济竞争压力对企业技术创新的中介机制检验

	专利总数 (<i>pt</i>)				非发明专利数量 (<i>ptud</i>)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1a)	(2a)	(3a)	(4a)
<i>pressure</i>	0.082 (1.49)	0.105* (1.90)	0.104* (1.88)	0.105* (1.74)	0.068* (1.68)	0.078* (1.93)	0.076* (1.88)	0.072 (1.62)
<i>subs</i>	0.453** (7.65)				0.204** (4.67)			
<i>etr</i>		-0.001 (-0.54)				0.001 (0.63)		
<i>city_rd</i>			0.002 (0.07)				-0.007 (-0.37)	
<i>city_ip</i>				-0.003 (-0.05)				-0.018 (-0.35)
<i>constant</i>	-48.726 (-1.11)	-68.723 (-1.54)	-64.469 (-1.45)	-61.798 (-1.25)	30.427 (0.94)	22.589 (0.69)	22.520 (0.69)	21.704 (0.59)
<i>controls</i>	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Year&city	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Cluster-city	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	4585	4580	4585	4087	4585	4580	4585	4087
Adj. R ²	0.075	0.063	0.063	0.056	0.075	0.070	0.070	0.068
Sobel Z值	3.184	-0.280	-0.072	0.045	2.802	0.290	0.373	0.337
Soble Z对应的P值	0.001	0.779	0.942	0.964	0.005	0.772	0.709	0.736
Goodman-1 Z值	3.162	-0.149	-0.072	0.038	2.761	0.167	0.369	0.288
Goodman-1 Z对应的P值	0.002	0.881	0.943	0.969	0.006	0.867	0.712	0.774
Goodman-2 Z值	3.207	-	-0.073	0.058	2.844	-	0.377	0.426
Goodman-2 Z对应的P值	0.001	-	0.942	0.953	0.004	-	0.706	0.670

注：表格中***、**和*分别表示 0.01、0.05 和 0.1 的显著性水平，括号内数字为回归系数的 t 值。其中标准误差进行了 Robust 处理。

渠道机制的检验结果表明，地方经济竞争对企业技术创新的影响，主要是通过增加政府补助机制实现的，而税收优惠、财政科技支出和知识产权保护等功能性产业政策的中介作用不显著。这意味着，随着经济发展方式和地方政府考核模式的变化，经济竞争压力促使地方政府向辖区上市公司提供更多的创新扶持。然而，这种面对经济竞争压力采取的“冲动式”政府补贴仅提升了企业创新“数量”，而未能提高企业创新“质量”。正如理论分析指出，政府补贴对于创新是一把双

刃剑，一方面能够缓解企业创新面临的融资约束，分散企业创新活动的风险，另一方面也会造成创新资源错配，扭曲企业家激励，抑制创新动力。企业实质性创新活动的长期性与官员晋升需求的短期性存在根本性矛盾，相对于“前人栽树，后人乘凉”，政府更热衷于支持短期能够出成果的“政绩性”创新。当企业预期到政府的创新扶持政策时，更可能诱发“寻扶持”的研发迎合行为，尤其是融资约束更严重的民营企业和中小企业中这一现象更为严重。

5.3 小结

本节通过工具变量方法和 Tobit 回归方法等，对研究结论做了进一步稳健性检验，检验结果与之前保持一致，进一步证实了结果的稳健性。另外，基于各类产业政策工具，本节对经济竞争压力和企业创新行为之间的渠道机制作用的检验表明，地方政府由于“补贴冲动”而为企业提供的扶持性政策是造成企业创新“专利泡沫”的主要的机制原因。总结来看，在新形势下地方经济竞争压力赋予了政府扶持创新的动力，但过多采用政府补贴这一选择性产业政策，而对配套功能性政策重视不足，是导致有效创新不足的重要原因。面对新时代经济高质量发展的新要求，未来还需进一步完善地方政府考核激励模式和产业政策模式，在充分利用市场竞争机制和促进企业创新活力方面有所作为。

第六章 结论与启示

产业政策是一种政府进行资源分配、干预经济发展的调控方式，本质上体现为政府对经济的干预。与一般西方国家不同，除了解决市场失灵问题，中国产业政策还肩负着推动产业赶超、实现国家发展目标的重任。然而，多年来学术界对产业政策执行的有效性等问题，歧见纷呈，尚无定论。本文认为，产业政策的制定是多方利益主体博弈互动之后的结果：地方政府官员基于晋升激励动机对产业政策的有偏执行，可能是当前产业政策无法发挥预期作用的深层次原因。本研究基于地方政府官员“晋升锦标赛”这一现实背景，利用 2009-2018 年沪、深 A 股上市公司数据，实证检验了地方政府经济竞争压力对产业政策制定、以及企业创新行为的影响。主要结论和政策启示可归纳如下。

6.1 研究结论

首先，经济竞争压力是地方政府面临的重要激励，对地方政府的行为有重要影响，也是产业政策制定和实施过程的背后动机。官员晋升锦标赛有其产生的历史背景，但随着中国经济进入高质量发展阶段，愈加不适应经济发展的需要，近年来，中央对地方政府绩效考核模式的改革，可能影响地方政府“多任务”下的相关行为。随后，通过分析中国产业政策制定和实施过程，本文指出了在“中央-地方-企业”之间存在双重委托代理问题：地方政府作为中间人，既作为代理人，可能扭曲中央政府的政策意图，又作为委托人，可能会被企业欺骗或俘获，因而在产业政策制定和实施过程中起着关键作用。最后，通过对中国上市公司近年来获得政府补贴情况进行统计分析指出，中国政府补贴具有覆盖全面、规模递增等特点。

其次，由于产业政策能够扶持本地企业、促进地区发展，因而会导致出现各地区均有激励竞相出台扶持性产业政策，即加剧地方政府的“补贴冲动”。本文通过理论分析指出，当地方政府面临的经济竞争压力越大时，地方政府为当地企业提供扶持性产业政策的动机越强。随后，本文以上市公司的政府补贴为例，对此进行了实证检验，结果发现经济竞争压力越大的城市越可能对当地上市公司提供政府补贴（或可称为“补贴冲动”），并且补贴的金额和补贴的强度也越大。实证结果支持了文章假说，这意味着，地方政府产业政策的制定并非简单地立足于“市场失灵”理论，还受到官员所处晋升激励机制的严重影响和扭曲。

最后，本文对地方政府经济竞争压力和地区企业创新行为的关系进行了理论分析和实证检验。研究结果发现，考察期内地方政府经济竞争压力提升

了企业专利数量；并且，以上现象在地方政府考核模式改革以后、市场化程度更高的地区、规模较小以及民营企业中更为显著。不过，对企业专利的细分检验结果显示，政府促增长对企业非发明专利的激励作用更显著；此外，稳健性检验部分对影响机制进行了检验，结果表明，面对经济竞争压力，地方政府过多使用政府补贴等选择性产业政策手段，而功能性产业政策（如税收优惠、财政科技支出或知识产权保护等）措施相对忽视，是导致专利泡沫的潜在原因。

6.2 政策启示

面对新时代经济高质量发展的新要求，党的十九届四中全会指出要坚持社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。为完善科技创新治理体系，本研究建议完善未来做好以下几方面工作：

（一）完善地方考核模式，协调政府市场关系

研究建议，中央应坚定破除“唯 GDP”的政绩观，完善高质量创新导向的地方政府考核激励机制，从激励机制上化解地方政府制定产业政策的扭曲问题。自 2013 年以来，中央对地方政府的考核指标日臻多元，综合考察地方经济、环境、民生等方面，改革效果已经初显。此外，可结合区域协调发展战略，设计因地制宜、分类治理的“差异化”地方绩效考核方式，根据城市发展差异给予考核指标不同权重；同时，探索建立注重高质量创新和经济长期发展目标的“长效化”绩效考核方式，坚定地方政府官员培育创新的耐心和决心。

另外，应加强地方政府的约束和监督，提高地方政府产业政策的实施效率。由于经济竞争压力造成地方政府积极地向企业提供政府补贴，所费不赀、成效不彰，未能有效激励企业高质量创新。因此应限定地方产业补贴的制定依据，并加强补贴资金的事前、事中和事后监督，切实提高补贴资金的使用效率。若经济竞争落后地区过度采用粗放式补贴，则难以促进技术创新和经济增长，在长期甚至可能陷入落后、补贴、再落后再补贴的“低水平陷阱”，不利于中国现阶段主要矛盾的化解。

最后，须逐步减少政府对地方企业的微观干预，使地方政府从“竞争性地方股份公司”逐渐转变为“地方有限政府”。政府应持续推进“放管服”改革，将工作重点转向宏观调控、加强事中事后监管与公共服务提供。积极完善科技创新治理体系，推进市场化改革、提升知识产权保护制度，尤其针对创新融资约束较强的民营企业和中小企业，应进一步通过拓宽外部融资渠

道、加强产学研合作和共性技术联合攻关方式，最大程度激发企业创新活力，真正建立起以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，确保在社会主义市场经济中政府既不缺位，更不越位。

（二） 优化产业政策模式，实现政策功能转型

首先，应转变产业政策目标，由市场干预型转为市场弥补型。长期以来，中国产业政策对微观市场直接干预的特征较为明显，而国际经验表明，市场竞争机制是实现创新和推动增长的最具效率的机制，任何企业和产业只有具有更强的创新能力和生产率才能在市场竞争中获胜——不应该通过政府管制来挑选优胜者和失败者。因此，未来需大幅减少政府规制，除涉及国家安全和战略以及个别衰退产业的引导外，废除所有政府对微观经济的“歧视性”干预，禁止实施各类违法的优惠政策行为。

其次，应完善政策实施手段，从强制性的行政指导，转为指针型信息服务。我国产业政策手段在部分领域和环节，为追求“立竿见影”而大量使用行政手段的现象仍然大量存在。因此未来一方面要灵活运用信息沟通和窗口指导等软性手段，大幅减少甚至取消行政“指令”、“决定”、“管制”等直接干预性手段。另外，充分发挥政府在产业宏观发展中掌握信息收集的优势，加强对宏观经济信息、行业和技术发展及趋势的整理、研究与发布。如针对日益增多的贸易摩擦和贸易保护措施，贸易部门要加强国际贸易投资环境信息的综合利用，及时对外公布国外财税优惠制度、财经资料、法律法规等信息，并加强为“走出去”的企业提供财务风险防范等信息咨询服务。

最后，应推动政策制定程序转型，从封闭运行到多元参与。我国在产业政策制定时，要建立官民协调、广泛参与的产业政策形成机制，避免由政府部门直接出台相关政策。可以通过组间建立产业政策审议会（主要由政府官员、企业、高校、研究机构、行业协会等代表组成），构建多方利益主体共同参与的产业政策制定模式，形成“政府部门——产业企业——行业协会——研究机构”等多维度政策沟通机制，使产业政策充分反映相关利益者（尤其是企业界）的诉求，提高实施效率。

（三） 完善创新基础环境，理顺企业创新激励

创新是产业发展的原动力，也是应对新一轮科技革命与产业结构调整 and 转型升级的关键所在。我国虽然早在“十二五规划”中便开始重视推动“自主创新”与“产业升级”，但在实际执行过程中存在的“追赶式思维”的政策色彩仍较为浓厚，导致企业创新目标扭曲、政策创租寻租和盲目扩张现象不断出现。此外，我国促进创新的市场竞争机制和知识产权保护等基础性制度仍不健全，创新及技术转移的公共服务支撑体系还不够完善，制约了中国

技术创新、成果转化和技术转移应用效率。

在新常态背景下，中国需要重点构建有利于促进创新产生和扩散的市场和制度环境，可重点从基础创新、产业创新和制度创新政策三个层面理顺企业创新激励^①：在技术创新层面，中国应加强对科研单位的基础运行经费和科研业务费的支持，完善科研创新成果利益分享制度，进一步加强国家共性技术研发平台、科技信息交流共享平台、技术转移中心等建设，从源头上增强基础技术供给能力。二是在产业创新层面，发挥企业在研发投入、产品创新和技术成果转化中的创新主体作用，构建鼓励创新、包容审慎的市场监管体制^②。同时，理顺产学研的功能定位，减少合作研发和技术转移中的谈判与契约成本，提高大学、科研单位与企业之间的合作效率。三是在制度创新层面，政府需利用政策规制调节利益分配机制，减少非生产性或寻租行为的收益，使企业能更多依靠创新在市场上获利。通过转变市场要素的扭曲状况，减少企业通过土地、资本、劳动力关键要素寻租而获取超额利润的机会，使企业重新回归到通过创新活动来获得利润的轨道中来，实现以熊彼特式增长动力推动国家的发展。

① 徐平.苦涩的日本[M], 北京:北京大学出版社,2012.

② 吕薇, 马名杰, 戴建军, et al. 转型期我国创新发展的现状、问题及政策建议[J]. 中国软科学, 2018, 000(003):10-17.

