

政企关系重构如何影响企业创新?

于文超*

摘要: 本文基于政企关系重构视角,考察地方官员更替对企业创新的影响。利用世界银行2012年中国企业调查数据,研究发现:地方官员更替越频繁,企业创新概率和创新强度越高,且这一效应对于中小企业以及国有股权比重较低的企业而言更强。然而,过于频繁的官员更替并非促进企业创新的“良方”,在考虑非线性关系的前提下,企业创新概率以及创新强度随着官员更替频率增加呈现倒“U”型变化,且这一关系主要存在于政府管制较强与法制环境较差的地区。进一步地,地方官员更替并未显著影响企业面临的政策不确定性。本文刻画了宏观治理环境变化下的企业创新决策,为理解地方官员更替影响经济发展的具体机制提供了微观证据。

关键词: 政企关系;企业创新;外部治理环境;政策不确定性

一、引言

近年来,中央政府一直将形成“大众创业、万众创新”的生动局面作为重要施政目标,并将创新发展确立为引领经济社会发展的五大发展理念之一。党的十九大报告更是强调“激发和保护企业家精神,鼓励更多社会主体投身创新创业”。企业是创新活动的主体,企业创新不仅是企业自我发展的内生选择,更是贯彻创新发展理念的关键环节。但现阶段,中国企业创新积极性和创新质量依然不尽如人意。《国家创新指数报告2016-2017》显示,中国规模以上工业企业的平均研发投入强度(企业研发经费除以主营业务收入)不到1%,有80%左右的工业企业没有开展研发活动(中国科学技术发展战略研究院,2017)。《中国企业创新能力百千万排行榜(2017)》表明,中国前1000强高新技术企业的有效发明专利数占全部有效专利数的比重仅为41.3%,明显低于美日欧发达国家(陈彦斌,2017)。因此,探索激发中国企业创新活力的有效路径成为理论界和决策层关心的热点话题。

* 于文超,西南政法大学经济学院、西南政法大学制度经济学研究中心,邮政编码:401120,电子信箱:yuwenchao2000@163.com。

本文获得国家自然科学基金项目“城镇化、农村劳动力流动与农村人力资本形成:基于以能力为基础的新人力资本理论的实证研究”(项目编号:71403226)、教育部人文社科研究青年项目“地方官员更替对企业避税的影响及其机制研究”(项目编号:16YJC790129)、重庆市社科规划青年项目“重庆经济绿色化发展水平测度与实现路径研究”(项目编号:2016QNJJ11)、西南政法大学校级课题“十九大”专项“新时代民营企业创新发展的理论框架、驱动机制与实现路径研究”、西南政法大学校级课题“中国民营经济高质量发展的驱动机制、实现路径与政策优化研究”(项目编号:2018XZZD-12)的资助。作者感谢匿名审稿人富有建设性的修改意见,当然文责自负。

在正式制度不甚完善的背景下,以关系、声誉为代表的非正式制度对中国企业生存发展产生了重要影响(Allen et al., 2005),这其中,良好的政企关系在帮助企业获得外部资源方面的积极作用得到了文献广泛证实。从静态角度看,当企业资源有限时,政企关系产生的稳定、可观“收益”会削弱企业提升自身创新能力的努力(党力等, 2015)。然而,政企关系并非一成不变,企业构建和维护政企关系是一个动态过程,而地方官员更替为我们观察政企关系重构的经济效应提供了绝佳契机。当地方官员更替时,围绕前任官员形成的“人情网”“关系网”以及可能存在的“政企合谋”将被打破,原有政企关系将重构(陈刚、李树, 2012)。为了赢得新任官员的好感和信任,企业会通过慈善捐赠、寻租、招待、纳税等活动围绕新任官员构建新的政企关系;而新任官员在日后任职过程中,会分配更多政府补贴、银行贷款等政策性资源“回馈”企业上述行为(戴亦一等, 2014; Chen et al., 2015; 曹伟等, 2017)。

政企关系是决定企业行为和绩效的重要因素,而地方官员更替带来的政企关系重构势必对企业创新活动产生显著影响。理论上,地方官员更替会降低政企关系稳定性,增加企业面临的政策不确定性,而这两种效应都可能促进或者抑制企业创新活动开展。然而,地方官员更替总体上将如何影响企业创新?这种影响是否存在异质性?这种影响是否为非线性的?上述问题在现有文献中并未得到系统解答。

基于此,本文将利用世界银行提供的中国企业调查数据,考察地方官员更替导致的政企关系重构对企业创新的影响。本文的边际贡献主要体现在以下两个方面:第一,现有文献大多基于政策不确定性视角考察官员更替对企业行为的影响,对于官员更替如何影响企业创新关注较少。相比之下,本文关注特定时间段内的官员更替状况,从政企关系重构的视角拓展了地方官员影响企业行为的文献,这为我们理解地方官员影响经济发展的具体机制提供了微观证据,拓展了企业创新领域的文献。第二,在经济转型背景下,提升企业创新能力无疑是中国经济实现创新驱动发展战略的基础和前提。然而,鲜有文献考察官员更替带来的宏观治理环境变化对企业创新的影响。本研究有助于进一步揭示企业创新决策的内在动机,为政府完善创新环境、调动企业创新积极性提供了政策启示。

二、文献综述和研究假说

(一) 地方官员与企业行为

中国地方官员的行为激励向来是国内外学者理解中国特色发展模式的重要切入点(Xu, 2011; 熊瑞祥、王慷楷, 2017)。近年来,越来越多的学者开始从微观视角考察政府官员影响经济发展的具体机制,大量文献考察了政府官员对微观企业行为的影响。国外文献以政治选举引发的官员更替为契机,证实官员更替引发的宏观政策不确定性将增加企业投资风险和等待价值,导致企业投资策略趋于谨慎(Bialkowski et al., 2008; Julio and Yook, 2012)。“官员更替导致企业投资下降”这一特征事实也得到国内文献证实(曹春方, 2013; 徐业坤等, 2013)。同时,已有文献还从政策不确定性、官员晋升激励、政企关系重构、政企合谋等多维视角考察了地方官员更替对企业行为和绩效的影响(钱先航、徐业坤, 2014)。另外,地方官员任职特征对企业募资变更、投资支出、产能利用等行为决策的影响也得到已有文献证实(干春晖等, 2015)。

(二) 地方官员更替与企业创新

第一,政企关系稳定性与企业创新。一方面,地方官员更替会使围绕前任官员形成的

“人情网”和“关系网”失效,导致原有政企关系重新洗牌,而围绕新任官员形成的“人情网”和“关系网”难以在短期内发挥作用(陈刚、李树,2012)。因此,那些官员更替较频繁的地区往往政企关系稳定性较低。较低的政企关系稳定性会减少政企关系的“潜在收益”,增加政企关系的“沉没成本”,这种效应无疑会弱化企业构建和维系政企关系的动机,促使企业将更多精力和资源投向创新活动。党力等(2015)就实证发现,中央反腐败增加了企业谋求政治关联的相对成本,从而提高了企业创新激励。另一方面,政企关系稳定性的降低可能对企业创新存在负面影响。官员频繁更替可能导致前任官员针对企业做出的“承诺”(如投资协议、政策优惠)得不到有效执行,导致企业无法如期获得开展创新活动所需要的政策和资金支持(Zhu and Zhang,2017)。即便政企关系“吸引力”下降,企业正常经营发展仍需要与政府官员“打交道”,构建和维系必要的政企关系。为了与政府官员“彼此熟悉”“相互信任”,企业需要开展一系列非生产性活动(non-productive activity),在官员频繁更替背景下,企业可能需要花费大量时间、资源处理同新任官员之间的关系,这无疑会挤占企业用于创新活动的资源 and 时间。基于中国企业的实证研究也表明,地方官员任职稳定性降低会加剧腐败给企业发展带来的危害(Zhu and Zhang,2017);而腐败会扭曲市场对资源的有效配置,提高企业创新活动的交易成本,分散企业家实施创新战略的精力,弱化企业创新动机(李后建、张剑,2015)。可见,官员频繁更替带来的政企关系稳定性下降可能促进或抑制企业创新活动。

第二,政策不确定性与企业创新。由于地方官员在政策制定和资源分配上拥有较大权限,且不同官员在禀赋、激励、偏好等方面的异质性,这导致地方官员更替较频繁的地区,往往伴随着较大的政策不确定性。一方面,政策不确定性可能抑制创新活动,这是因为:从创新动机的角度看,当面临政策不确定性时,企业会采取更多避险措施(Gulen and Ion,2016),为规避创新活动带来的失败风险,企业会延滞创新投资;而从创新资源的角度看,政策不确定性还会加大企业未来现金流和经营收益的不确定性,增加企业外部融资成本和融资约束,从而使企业开展创新缺乏足够的资金保障。陈德球等(2016)证实政策不确定性增加会抑制企业创新,降低企业的创新效率。另一方面,政策不确定性也可能促进企业创新。政策不确定性本身的风险部分“抵消”了创新活动的机会成本,且创新活动带来的专利产出将使企业在未来竞争中占据优势,由此导致企业在面临政策不确定性时加大创新力度,进而在市场竞争中胜出(郭平,2016;龚红、骆金箭,2018)。孟庆斌和师倩(2017)的理论和实证研究均表明,在面临政策不确定性时,企业会通过研发活动以谋求自我发展,并获得竞争优势。顾夏铭等(2018)的研究也得到了类似结论。因此,从政策不确定性的视角来看,地方官员更替可能对企业创新产生正面或负面两个方向影响。

结合上述两方面分析,本文提出如下研究假说:

假说 1a:地方官员更替频率对企业创新具有显著正向影响。

假说 1b:地方官员更替频率对企业创新具有显著负向影响。

“政企关系稳定性”与“政策不确定性”这两种影响机制密切相关但也存在明显区别。稳定的政企关系有助于企业获得准确的政策信息,减少企业面临的政策不确定性。若政府能够及时、有效地公开政策信息,政策制定和实施有章可循,即使不依赖于政企关系,企业面临的政策不确定性也较低;而当政府信息公开不足且政策频繁改变时,即便拥有稳定的政企关系,企业日常经营也会饱受政策不确定性困扰。地方官员更替影响企业创新的机制如图 1 所示。

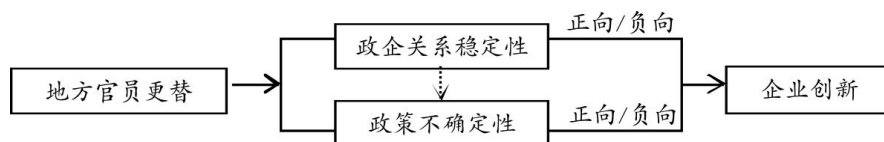


图1 地方官员更替影响企业创新的机制

地方官员更替对企业创新活动的影响可能随着企业规模差异而不同。一方面,相比于中小型企业,大型企业在推动地方经济增长、稳定就业、增加税收等方面发挥着举足轻重的作用,地方政府往往更关注大企业发展,且地方政府这种偏好难以伴随官员更替而改变。这导致大型企业与政府存在更稳定的关系,弱化了官员频繁更替对政企关系稳定性带来的负面影响。另一方面,大型企业能通过政府座谈会、参政议政、邀请官员调研等渠道反映自身诉求并影响政府决策,而中小型企业不具备这种有利条件。当新任官员试图出台新的经济政策时,大型企业能凭借自身优势地位影响新政策制定并准确预期政策走向,因此,相比于中小型企业,官员频繁更替给大型企业带来的政策不确定性更弱。我们提出如下研究假说:

假说2:相比于中小型企业,地方官员更替对大型企业创新的影响更弱。

地方官员更替对企业创新活动的影响可能随着国有股权比重的变化而不同。较高的国有股权比重能为企业带来“天然”的政治关联,这种关联更加稳固且不容易受地方官员变更的影响(宋增基等,2014);同时,国有股权带来的政治关联是政企沟通的有效途径,这有助于减少政府与企业之间的信息不对称,降低企业面临的政策不确定性。因此,对那些国有股权比重更高的企业而言,官员频繁更替对政企关系稳定性和政策不确定性产生的效应更弱。本文提出如下研究假说:

假说3:较高的国有股权比重会弱化地方官员更替对企业创新的影响。

三、研究设计

(一) 数据来源

本文数据来源于世界银行2012年在北京、上海、广州、深圳、杭州等中国25个大中城市所做的企业调查。除了上海、杭州等少数城市之外,其余城市皆选取110~120家左右样本企业。该调查涵盖制造业和服务业两大类行业的2848家企业,其中,民营企业2700家,国有企业148家,调查内容包含样本企业2011年在股权结构、基础设施与服务、销售与供应、竞争环境、创新与科技等方面的信息。该项调查通过分层随机抽样方法获取样本,具有较高准确性和代表性。由于一些样本企业在某些指标上存在缺失值,本文基准回归(后文表2第(1)列)用到的样本数为2363个。

(二) 方程设定

为了检验地方官员更替对企业创新的影响,本文构建如下Probit模型:

$$\text{Prob}(\text{newpro}_i = 1) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{gtfre}_c + \alpha_2 \text{Firmvar}_i + \alpha_3 \text{Cityvar}_c + \varepsilon_i \quad (1)$$

(1)式中:被解释变量 newpro 代表企业创新概率,当受访企业过去三年引进新产品或新服务时,变量 newpro 赋值为1,否则赋值为0。本文选择的企业创新指标延续王文春和荣昭(2014)、李后建和刘思亚(2015)的研究思路。我们还进一步使用当年新产品或新服务销售收入占企业销售总收入比重(即创新强度) newper 作为方程(1)的被解释变量,并采用Tobit模型进行方程估计。

关键解释变量 *gtfre* 衡量地方官员更替频率,延续现有文献的思路,我们主要关注市委书记和市长更替。由于世界银行开展的企业调查反映了受访企业 2011 年经营状况,使用滞后期官员更替信息能在一定程度上减弱内生性,而且在横截面数据中,仅仅关注特定年份的官员更替可能导致指标测度“巧合性”。相比之下,新任官员上任伊始往往需要熟悉新环境和新岗位,开展走访调研,并不急于改变现有经济政策。同时,企业往往根据一定时间段内(而非特定年份)的地方官员更替情况,对外部治理环境形成稳定预期,并做出经营决策。基于上述分析,我们使用过去五年(2006–2010 年)^①市委书记更替次数(*gtfre_sj*)、市长更替次数(*gtfre_sz*)之和除以 5 构建变量 *gtfre*^②。若变量 *gtfre* 估计系数显著为正,则说明假说 1a 成立;若变量 *gtfre* 估计系数显著为负,则说明假说 1b 成立。

本文还控制其他因素 *Firmvar* 对企业创新的影响:

非正规竞争 *competition*^③,来自非正规部门的竞争会促使企业通过创新获得竞争优势,也可能增强企业短视行为,迫使企业“放弃”那些暂时挤占资源的创新活动;国有股权比重 *govshare*,等于各级政府部门持股比重,国有产权比重较高的企业能利用“天然”政治关联获得稀缺政策性资源,弱化其创新动机;是否集团控制 *group*^④,集团化经营能通过正向知识溢出和内部资本市场促进企业研发创新活动(黄俊、陈信元,2011);产品出口比重 *export*,等于直接出口产品销售收入占总销售收入之比,出口越多的企业面临更激烈的国际市场竞争,需要通过创新不断提升产品品质、推出新产品;管理经验 *management*,使用企业总经理在本行业工作年限衡量,高管从业经验和工作阅历会影响其应对风险、获取资源的能力,进而对企业创新决策产生影响;员工受教育水平 *edustaff*,等于企业完成中等学业的正式员工比重,员工受教育水平越高,企业更容易引进、吸收、研发新技术和新产品;IT 指数 *itindex*^⑤,在信息化建设背景下,IT 技术不仅提升了企业信息获取能力,更为创新活动提供了重要载体;资金是否充足 *cashsuffi*^⑥,创新活动充满了风险和不确定性,创新活动的外部融资成本往往较高,而充足的内部资金成为企业开展创新的重要前提条件;法制环境 *court*^⑦,当企业感受合法权益受到较强保护时,其开展创新活动的意愿更强;与政府打交道时间 *djd*,等于高管平均每周应对政府监管要求所花费的时间比例,与政府打交道过多,既会挤占企业家时间和企业资源,

①如果本文所选择时间段内(2006–2010 年)官员更替频率过低,可能会导致回归偏误。我们进一步统计 2005–2010 年、2007–2010 年、2001–2010 年三个时间段,官员更替频率年均值依次是 0.393 次、0.340 次、0.484 次,而 2006–2010 年,官员更替频率年均值是 0.400 次。可见,不同时间段内官员更替频率年均值的差异并不明显,这可能与地方政府换届制度密切相关。

②如果地方官员实际更替发生在 1 月至 6 月,则视当年发生官员更替;如果地方官员实际更替发生在 7 月份及以后,则视下一年发生官员更替。

③该变量根据如下问题赋值:非正规部门竞争对企业运行造成的障碍,对应选项“没有”、“微弱”、“中等”、“主要”、“非常严重”,变量 *competition* 依次赋值为 0、1、2、3、4。

④当受访企业属于集团企业一部分时,*group* 赋值为 1;否则,*group* 赋值为 0。

⑤该变量赋值原则如下:受访企业回答信息沟通技术在合作伙伴关系、产品和服务改善、产品和运营、营销和销售、顾客关系 5 个环节的支持程度,选项“从不”、“较少”、“有时”、“经常”、“总是”对应得分依次为 1、2、3、4、5,我们取 5 个指标得分的算术平均值作为变量 *itindex* 取值。

⑥如果企业在 2011 年因资金充足而未申请银行贷款,*cashsuffi* 赋值为 1;否则,*cashsuffi* 赋值为 0。

⑦该变量根据如下问题赋值:法律系统是公平、公正、廉洁的,对应选项非常不同意、倾向于不同意、倾向于同意、非常同意,变量 *court* 依次取值为 1、2、3、4。

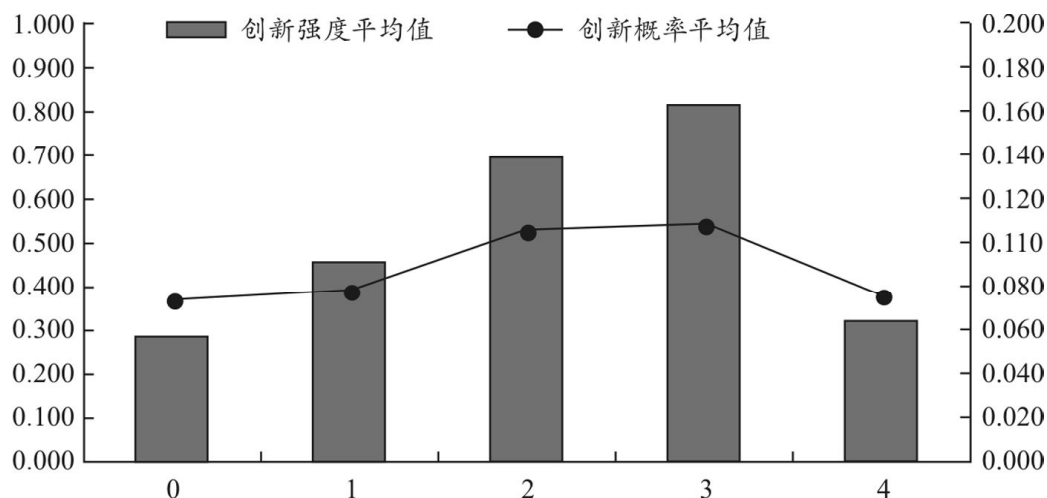
弱化企业创新动机,但也有助于企业形成相对稳定的政策预期,促使企业开展创新活动。另外,我们还控制企业成立年限 *age*、企业规模 *size* (使用企业员工总数的自然对数衡量) 以及企业所属二级行业虚拟变量 *Indus*。

考虑到本文所使用的横截面数据,我们还在方程中加入一系列城市层面控制变量 *Cityvar*: (1) 是否省会城市或直辖市 *iscapital* (二元虚拟变量), 省会城市或直辖市往往能凭借政治地位优势为辖区企业提供更多政策性资源和较好的软硬件环境; (2) 产业结构 *structure*, 使用第三产业产值占 GDP 比重衡量, 第三产业比重是刻画城市化水平的重要指标, 而城市化水平的提高有利于企业创新 (王文春、荣昭, 2014); (3) 城市经济增长速度 *gdpgro* (即城市 GDP 增长率), 经济增长越快的城市越能为企业创新活动提供良好的市场环境; (4) 城市人力资本 *cityhuman*, 使用城市每百万人口高校数衡量, 人力资本越丰富的城市越能为企业创新提供必要的人才支撑, 而且越能增强创新活动的“知识溢出”效应。

本文关键解释变量是城市层面的官员更替, 而被解释变量是企业层面的创新活动, 且地方官员更替可能由官员职位晋升、退休、任期限制、异地交流等多重因素导致, 企业创新往往难以直接影响地方官员更替, 这说明本文实证回归中“互为因果”导致的内生性偏误并不严重; 同时, 实证方程尽可能加入影响企业创新 (企业和城市层面) 的相关因素, 从而有效避免遗漏变量可能引发的内生性偏误。

(三) 描述性统计

我们根据 2006–2010 年间地方官员 (市委书记和市长) 更替次数分组观测企业创新表现。首先关注企业创新概率 (图 2 折线图所示), 对地方官员无更替的城市而言, 企业创新概率平均值 0.371; 对地方官员发生 1 次、2 次、3 次更替的城市而言, 企业创新概率平均值分别上升到 0.392、0.529、0.542; 对地方官员发生 4 次更替的城市而言, 企业创新概率平均值下降到 0.382。继续关注企业创新强度 (图 2 柱状图所示), 对地方官员无更替的城市而言, 企业创新强度平均值 0.056; 对地方官员发生 1 次、2 次、3 次更替的城市而言, 企业创新强度平均值分别上升到 0.091、0.139、0.162; 对地方官员发生 4 次更替的城市而言, 企业创新强度平均值下降到 0.064。可见, 地方官员更替频率与企业创新概率和创新强度存在一定的非线性关系。



注: 左纵轴表示“企业创新强度平均值”, 右纵轴表示“企业创新概率平均值”, 横轴表示 2006–2010 年间市委书记和市长合计更替总次数。

图 2 2006–2010 年地方官员更替频率与企业创新

表 1 报告了主要变量描述性统计。变量 *newpro*、*newper* 均值分别为 0.4642、11.3855,说明在基准回归使用的样本企业中,有 46.42% 的受访企业开展创新活动,而创新强度平均值为 11.39%。从企业对营商环境的主观评价上看,非正规部门竞争对企业运行造成的障碍得分(*competition*)均值 0.8549,接近“微弱”;*court* 均值为 2.6422,说明企业“倾向于同意”法律系统是公平、公正、廉洁的。其他变量描述性统计结果详见表 1。

表 1 主要变量描述性统计

变量	观测值	平均值	标准差	最小值	最大值
<i>newpro</i>	2 839	0.4642	0.4988	0	1
<i>newper</i>	2 760	11.3855	18.2962	0	100
<i>competition</i>	2 818	0.8549	0.8841	0	4
<i>govshare</i>	2 838	6.7893	24.0365	0	100
<i>group</i>	2 848	0.1440	0.3511	0	1
<i>export</i>	2 844	6.7908	20.2640	0	100
<i>management</i>	2 782	16.4730	7.5899	1	55
<i>edustaff</i>	2 805	60.7037	30.0944	0	100
<i>itindex</i>	2 742	3.3379	1.2245	1	5
<i>cashsuffi</i>	2 713	0.4313	0.4953	0	1
<i>court</i>	2 806	2.6422	0.6810	1	4
<i>djd</i>	2 730	1.3564	4.0407	0	100
<i>age</i>	2 766	13.1059	8.8684	1	133
<i>size</i>	2 845	0.1240	0.2657	0	0.6931
<i>gtfre</i>	25	0.4000	0.2517	0	0.8000
<i>gtfre_sj</i>	25	1.0400	0.7348	0	2
<i>gtfre_sz</i>	25	0.9600	0.7348	0	2
<i>iscapital</i>	25	0.4000	0.5000	0	1
<i>structure</i>	25	45.7932	9.7483	31.7400	75.1100
<i>gdpgro</i>	25	13.0648	1.6354	10.3000	17.5000
<i>cityhuman</i>	25	4.4000	3.0152	0.4264	10.9257

四、实证结果分析

(一) 基准回归

表 2 第(1)列报告的 Probit 模型边际效应系数显示,变量 *gtfre* 系数在 1%水平上显著为正,这说明地方官员更替会显著增加企业开发新产品的概率,初步证实假说 1a 成立。控制变量中,来自非正规部门的市场竞争 *competition* 对新产品开发概率有显著正向影响,这说明市场竞争压力促使企业通过创新活动赢得优势;国有产权比例 *govshare* 对企业创新概率有显著负向影响;集团控制 *group* 会显著提高企业创新概率,平均而言,集团控制企业比非集团控制企业开发新产品的概率高出 10.45 个百分点;高管管理经验 *management* 有助于促进企业创新,平均而言,总经理本行业工作年限每增加 1 年,企业创新概率会提升 0.48 个百分点;员工受教育水平 *edustaff*、IT 指数 *itindex* 对企业创新概率存在显著正向影响。上述发现与前文理论预期相一致。值得注意的是,高管与政府打交道时间 *djd* 对企业创新概率有显著正向影响,背后的理论逻辑在于,与政府打交道尽管会占用高管精力与企业资源,但也有助于企业及时、准确获得政策信息,促使企业着眼于长远发展而开展创新活动。另外,企业规模 *size* 与创新概率显著负相关,一个可能的原因是,相比于小企业,大企业往往产品较为成熟,会将更多资源投入到营销和市场开拓环节,创新活动会相应减少。

表 2 地方官员更替与企业创新

解释变量	创新概率	创新强度	创新概率	创新概率	创新强度	创新强度
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Probit 边际	Tobit 边际	Probit 边际	Probit 边际	Tobit 边际	Tobit 边际
<i>gtfre</i>	0.1423 *** (0.0402)	6.7792 *** (1.3980)				
<i>gtfre_sj</i>			0.0664 *** (0.0151)		2.3333 *** (0.5458)	
<i>gt_sj</i>			0.0130 (0.0243)		-0.4139 (0.8999)	
<i>gtfre_sz</i>				0.0478 *** (0.0145)		2.5841 *** (0.5293)
<i>gt_sz</i>				0.1273 *** (0.0218)		4.4764 *** (0.7387)
<i>competition</i>	0.0297 *** (0.0112)	0.7653 * (0.4056)	0.0272 ** (0.0112)	0.0214 * (0.0114)	0.6455 (0.4078)	0.4875 (0.4087)
<i>govshare</i>	-0.0026 *** (0.0006)	-0.0837 *** (0.0211)	-0.0026 *** (0.0006)	-0.0025 *** (0.0006)	-0.0838 *** (0.0210)	-0.0837 *** (0.0209)
<i>group</i>	0.1045 *** (0.0287)	2.1005 ** (1.0101)	0.1039 *** (0.0287)	0.1049 *** (0.0287)	1.9386 * (1.0261)	2.2565 ** (1.0081)
<i>export</i>	0.0000 (0.0005)	0.0121 (0.0183)	-0.0000 (0.0005)	0.0001 (0.0005)	0.0080 (0.0184)	0.0146 (0.0180)
<i>management</i>	0.0048 *** (0.0014)	0.0920 * (0.0495)	0.0050 *** (0.0014)	0.0041 *** (0.0014)	0.0967 * (0.0496)	0.0676 (0.0489)
<i>edustaff</i>	0.0008 ** (0.0004)	0.0314 ** (0.0141)	0.0008 ** (0.0004)	0.0006 (0.0004)	0.0327 ** (0.0142)	0.0259 * (0.0141)
<i>itindex</i>	0.1013 *** (0.0076)	3.6172 *** (0.3109)	0.1021 *** (0.0075)	0.0971 *** (0.0075)	3.6430 *** (0.3113)	3.4190 *** (0.3092)
<i>cashsuffi</i>	0.0009 (0.0193)	-0.0527 (0.6997)	0.0011 (0.0194)	0.0048 (0.0193)	-0.1031 (0.7076)	0.0437 (0.6961)
<i>court</i>	0.0234 (0.0148)	1.6342 *** (0.5473)	0.0230 (0.0147)	0.0243 (0.0149)	1.7661 *** (0.5512)	1.5081 *** (0.5566)
<i>djd</i>	0.0128 *** (0.0049)	0.2996 *** (0.1101)	0.0116 ** (0.0047)	0.0145 *** (0.0050)	0.2857 *** (0.1054)	0.3322 *** (0.1209)
<i>age</i>	-0.0015 (0.0012)	-0.0484 (0.0388)	-0.0015 (0.0012)	-0.0013 (0.0012)	-0.0527 (0.0389)	-0.0410 (0.0384)
<i>size</i>	-0.1193 *** (0.0419)	-1.6504 (1.6300)	-0.1162 *** (0.0417)	-0.1417 *** (0.0419)	-1.6313 (1.6324)	-2.2604 (1.6326)
行业	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	2 363	2 322	2 363	2 363	2 322	2 322

注:***、**、* 分别代表 1%、5%、10% 显著性水平,括号中给出了经过 white-robust 调整的稳健标准误。为了经济学解释的方便,表 2-表 5 的 Probit 模型、Tobit 模型估计都给出了边际效应系数。

另外,表 2 第(2)列报告的 Tobit 模型边际效应系数显示,变量 *gtfre* 的系数在 1% 水平上显著为正,可见,地方官员更替频率对企业创新强度同样有显著正向影响。

(二) 比较市委书记更替和市长更替的影响差异

我们进一步比较市委书记更替和市长更替的影响是否存在差异,除了关注特定时间段(2006-2010 年)内官员更替频率,我们还考察当期(2011 年)市委书记和市长更替的影响。本文构建两个二元虚拟变量 *gt_sj*、*gt_sz* 以分别表示当期市委书记、市长是否发生更替。表 2

第(3)-(6)列结果表明,变量 $gtfre_sj$ 、 $gtfre_sz$ 系数都在 1% 水平上显著为正,这说明,过往时间段内市委书记更替频率 $gtfre_sj$ 与市长更替频率 $gtfre_sz$ 对企业创新概率和创新强度都有显著正向影响。从长期来看,市委书记更替与市长更替对企业创新都有较强的促进效应。相比之下,变量 gt_sj 系数不显著而 gt_sz 系数显著为正,这意味着市委书记当期更替对企业创新无显著影响(甚至为负),而市长当期更替将显著促进企业创新。这可能源于,市委书记侧重于党政、人事,负责“谋篇布局”,而市长负责经济政策的具体实施以及社会管理事务,对企业决策的影响更加直接(罗党论等,2016),从短期来看,市长更替相比于市委书记更替产生的影响更容易显现。

(三) 稳健性检验

本文将从如下两方面展开稳健性检验:第一,变换关键解释变量。为检验前述结论稳健性,本文分别根据样本观测期前置六年(2005-2010年)、前置四年(2007-2010年)的地方官员(包括市委书记和市长)年平均更替次数重新构建变量 $gtfre_r1$ 、 $gtfre_r2$,并重新估计方程(1)。第二,剔除直辖市样本。考虑到 25 个样本城市中包含北京、上海两个直辖市,由于这两个城市地方官员的行政级别、晋升激励明显不同于其他城市,我们剔除这两个城市的企业样本以检验前述结论的稳健性。上述两方面稳健性检验都表明,地方官员更替整体上有助于促进企业创新,假说 1a 仍然成立。

五、进一步研究

(一) 企业规模的调节效应

进一步地,地方官员更替对企业创新的影响是否存在规模异质性?遵循世界银行对企业规模的划分并参照现有文献的处理方式(朱晶晶等,2015;于文超等,2018),本文将员工人数“5 人以上 19 人以下”、“20 人以上 99 人以下”、“100 人以上”的企业依次划分为小型、中型、大型企业。表 3 分样本估计结果表明,无论是创新概率还是创新强度,地方官员更替频率 $gtfre$ 对不同规模企业创新都有正向推动作用,但比较之下,中小型企业所受影响相对较强,而大型企业所受影响相对较弱,这与假说 2 理论预期相符。

表 3 地方官员更替与企业创新:大、中、小型企业比较

解释变量	创新概率(Probit 边际)			创新强度(Tobit 边际)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	大型企业	中型企业	小型企业	大型企业	中型企业	小型企业
$gtfre$	0.0986* (0.0591)	0.1524** (0.0652)	0.2244*** (0.0912)	4.2347** (2.0097)	7.5922*** (2.3597)	10.1225*** (3.2583)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	948	894	501	939	879	504

注:***、**、* 分别代表 1%、5%、10% 显著性水平,括号中给出了经过 white-robust 调整的稳健标准误。由于方程估计中一些样本点会被自动剔除,表 3 中按企业规模分样本回归使用的观测值数之和可能小于总体回归的观测值数。

(二) 国有股权占比的调节效应

地方官员更替对企业创新的影响可能随企业股权结构的变化而不同。本文将在基准方程中加入地方官员更替与企业国有股权占比交叉项,考察这两者对企业创新的交互作用。回归结果表明,随着国有股权比重增加,地方官员更替对企业创新的正向影响将被削弱,表

明假说 3 成立。正如前文理论分析,随着国有股权比重增加,政企关系更加紧密、牢固,且官员更替产生的影响较弱,其对企业创新的促进作用随之弱化。^①

(三) 地方官员更替对企业创新的非线性影响

结合图 2 给出的官员更替与企业创新的关系,我们继续检验官员更替对企业创新是否存在非线性影响。本文在回归方程(1)基础上进一步加入官员更替频率平方项 *gtfre_squ* 并重新估计方程。表 4 结果表明,变量 *gtfre* 及其平方项 *gtfre_squ* 系数分别在 1% 水平上显著为正、显著为负,可见,官员更替频率对企业创新概率和创新强度存在倒“U”型影响。以表 4 第(1)列结果为例,倒“U”型曲线拐点为 0.5030,相当于 2006–2010 年五年间市委书记与市长共计更替 2.5 次左右。^② 这是因为,过于频繁的官员更替会造成企业行为“短期化”和更多外部融资约束,由此损害了企业创新活动。

表 4 地方官员更替与企业创新：非线性影响

解释变量	(1)	(2)
	创新概率(Probit 边际)	创新强度(Tobit 边际)
<i>gtfre</i>	0.1359 *** (0.0404)	6.4963 *** (1.4320)
<i>gtfre_squ</i>	-0.6596 *** (0.1731)	-34.0886 *** (6.3749)
控制变量	Yes	Yes
观测值	2 363	2 322

注：***、**、* 分别代表 1%、5%、10% 显著性水平,括号中给出了经过 white-robust 调整的稳健标准误。

既然官员更替频率对企业创新存在倒“U”型影响,那么这种影响是否因政府管制和法制环境的差异而不同? 参照张峰等(2016)的研究,我们使用王小鲁等(2017)提供的“政府与市场的关系”、“市场中介组织的发育和法律制度环境”分别衡量政府管制水平、法制环境,分样本考察官员更替对企业创新的非线性影响。^③ 估计结果表明,在政府管制较弱、法制环境较好的地区,官员更替频率对企业创新概率和创新强度有单调正向影响;相比之下,在政府管制较强、法制环境较差的地区,官员更替频率对企业创新概率和创新强度有倒“U”型影响,即随着官员更替频率增加,企业创新概率和强度先上升后下降。^④ 这一差异可能的解释在于:过于频繁的官员更替会损害当地政商环境,加剧企业行为短期化和融资约束,这种效应在政府掌握更多经济资源和较多“自由裁量权”的地区更加凸显;但在政府减少管制、

①限于篇幅,该部分估计结果未报告,感兴趣的读者可以向作者索取。

②在此感谢匿名审稿人所提出的探讨地方官员更替与企业创新非线性关系的建设性意见。在构建官员更替频率平方项 *gtfre_squ* 的过程中,为避免共线性对估计结果的干扰,我们对变量 *gtfre* 进行了去中心化处理(即减去变量均值),因此,拐点的具体计算是: $0.1359 / (2 \times 0.6596) + 0.4000 = 0.5030$ 。

③王小鲁等(2017)提供了 2008–2014 年间省级层面数据,缺乏城市层面的相关指标。然而,中国市场化指数课题组自 2000 年以来提供的各省份地区制度环境指标数据在已有文献中得到广泛应用;相比之下,城市层面的政府管制和法制环境尚缺乏成熟稳健的测度指标。同时,本文研究目标在于,比较政府管制强与弱(或法制环境好与差)两种情形下,官员更替对企业创新的影响是否存在差异,而非准确测度政府管制(法制环境)给两者关系带来的边际影响,通过省级数据匹配到城市层面可以实现这一目标。

④为节约篇幅,本文未报告该部分回归结果,感兴趣的读者可以向作者索取。

法制环境逐步改善的背景下,政府较少介入微观经济活动和经济资源配置,地方官员在资源配置中的“自由裁量权”将被弱化,地方官员更替对企业经营环境的影响相对有限。

(四) 地方官员更替对企业面临政策不确定性的影响

地方官员更替影响企业创新的重要机制之一在于,官员频繁更替会增加企业面临的政策不确定性(Cumming et al., 2016)。本文将进一步检验这种机制是否成立。其中,企业面临的政策不确定性 pu 通过如下问题构建:政治环境不确定性对企业当前运行造成的障碍如何? 对应选项分别是:“无障碍”、“较小障碍”、“一般障碍”、“较大障碍”、“非常严重障碍”,变量 pu 依次取值 0 到 4 之间的离散整数,数值越大代表企业面临的政策不确定性越高。为获得稳健一致估计量,我们使用 Ordered Probit 模型展开估计,相关控制变量与方程(1)相同。

表 5 第(1)列报告的 Ordered Probit 模型偏回归系数显示,变量 $gtfre$ 系数为正但不显著,表明地方官员频繁更替未必导致企业面临更大的政策不确定性。同时,考虑到受访企业在回答敏感问题时可能“刻意隐瞒”,我们构建二元虚拟变量 pu_dum 衡量企业面临的政策不确定性:当企业认为政治环境不确定性对企业运行无障碍时,变量 pu_dum 赋值为 0,否则,变量 pu_dum 赋值为 1。相对应地,表 5 第(2)列报告的 Probit 模型边际效应系数表明,地方官员更替频率 $gtfre$ 依然对政策不确定性无显著影响。同时,我们还加入平方项 $gtfre_squ$ 继续估计方程,第(3)、(4)列结果表明,变量 $gtfre$ 及其平方项 $gtfre_squ$ 系数依然不显著。由此可见,政策不确定性并不是地方官员更替影响企业创新的重要机制。

表 5 地方官员更替与政策不确定性

解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	Ordered Probit	Probit 边际	Ordered Probit	Probit 边际
$gtfre$	0.1368 (0.1180)	0.0402 (0.0330)	0.1189 (0.1193)	0.0358 (0.0335)
$gtfre_squ$			-0.7462 (0.5366)	-0.1992 (0.1476)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	2 331	2 331	2 331	2 331

注:***、**、* 分别代表 1%、5%、10% 显著性水平,括号中给出了经过 white-robust 调整的稳健标准误。

六、结论

近年来,地方官员更替带来的宏观治理环境变化对企业行为的影响,成为学术界关心的热点话题。本文从政企关系重构的视角,系统评估特定时间段内的地方官员更替频率对企业创新的影响。研究表明:(1)地方官员更替越频繁的城市,企业创新概率和创新强度更高,且对于中小型企业以及国有股权比重较低的企业而言,这种影响更强;(2)在考虑非线性关系的背景下,官员更替频率对企业创新有倒“U”型影响,即随着官员更替频率增加,企业创新概率和创新强度先增加后降低,拐点位置相当于 2006–2010 年间市委书记与市长共计更替 2.5 次左右。我们还初步排除了地方官员更替通过“政策不确定性”这一机制影响企业创新。

本文拓展了官员治理对企业行为影响的实证文献,更具有丰富的政策内涵。在官员任

期制度和干部交流制度背景下,地方官员更替在总体上有助于促进企业创新活动。这背后的经济学理论机制在于,合理的地方官员更替能有效打破政企关系网产生的“利益藩篱”,弱化企业构建政企关系网的动机,激励企业将更多资源和精力配置到创新活动。然而,过于频繁的官员更替可能会加剧地区经济政策变动,使企业行为变得更加保守、谨慎、短期化,损害地区营商环境,增加企业非生产性活动,进而对企业创新带来不利影响。由此可见,从企业创新的角度来看,地方官员更替频率存在最优的“度”,适度的官员更替有助于激励企业开展更多创新活动。近年来,中央政府为推动经济转型升级和创新发展,致力于构建良好营商环境,明确提出构建“亲”“清”新型政商关系,深化政府“放管服”改革,营造法治、透明、公平的政策环境。众所周知,政府治理提供的外部环境是企业决策的前提和基础,而地方主政官员内在动机和激励是决定政府治理行为的重要因素。本文结论意味着,不断完善地方官员考核评价机制,调动地方官员干事创业、创新发展的积极性,是构建和完善营商环境、激发企业创新活力的重要着力点。

参考文献:

1. 曹春方,2013:《政治权力转移与公司投资:中国的逻辑》,《管理世界》第1期。
2. 曹伟、杨德明、赵璨、池勤伟,2017:《地方政治权力转移与企业社会资本投资周期——基于政企关系重构的动态研究》,《财经研究》第1期。
3. 陈德球、金雅玲、董志勇,2016:《政策不确定性、政治关联与企业创新效率》,《南开管理评论》第4期。
4. 陈刚、李树,2012:《官员交流、任期与反腐败》,《世界经济》第2期。
5. 陈彦斌,2017:《企业创新能力是经济长期增长的内在动力》,《光明日报》6月20日第11版。
6. 戴亦一、潘越、冯舒,2014:《中国企业的慈善捐赠是一种“政治献金”吗?》,《经济研究》第2期。
7. 党力、杨瑞龙、杨继东,2015:《反腐败与企业创新:基于政治关联的解释》,《中国工业经济》第7期。
8. 干春晖、邹俊、王健,2015:《地方官员任期、企业资源获取与产能过剩》,《中国工业经济》第3期。
9. 龚红、骆金箭,2018:《市场竞争越激烈,创新投入越高吗?——知识产权保护的调节作用》,《珞珈管理评论》第3期。
10. 顾夏铭、陈勇民、潘士远,2018:《经济政策不确定性与创新——基于我国上市公司的实证分析》,《经济研究》第2期。
11. 郭平,2016:《政策不确定性与企业研发投资:“延迟效应”还是“抢占效应”——基于世界银行中国企业调查数据的分析》,《山西财经大学学报》第10期。
12. 黄俊、陈信元,2011:《集团化经营与企业研发投资——基于知识溢出与内部资本市场视角的分析》,《经济研究》第6期。
13. 李后建、刘思亚,2015:《银行信贷、所有权性质与企业创新》,《科学学研究》第7期。
14. 李后建、张剑,2015:《腐败与企业创新:润滑剂抑或绊脚石》,《南开经济研究》第2期。
15. 罗党论、廖俊平、王珏,2016:《地方官员变更与企业风险——基于中国上市公司的经验证据》,《经济研究》第5期。
16. 孟庆斌、师倩,2017:《宏观经济政策不确定性对企业研发的影响:理论与经验研究》,《世界经济》第9期。
17. 钱先航、徐业坤,2014:《官员更替、政治身份与民营上市公司的风险承担》,《经济学(季刊)》第4期。
18. 宋增基、冯莉茗、谭兴民,2014:《国有股权、民营企业参政与企业融资便利性——来自中国民营控股上市公司的经验证据》,《金融研究》第12期。
19. 王文春、荣昭,2014:《房价上涨对工业企业创新的抑制影响研究》,《经济学(季刊)》第2期。
20. 王小鲁、樊纲、余静文,2017:《中国分省份市场化指数报告(2016)》,社会科学文献出版社。
21. 徐业坤、钱先航、李维安,2013:《政治不确定性、政治关联与民营企业投资——来自市委书记更替的证据》,《管理世界》第5期。
22. 熊瑞祥、王慷楷,2017:《地方官员晋升激励、产业政策与资源配置效率》,《经济评论》第3期。
23. 于文超、殷华、梁平汉,2018:《税收征管、财政压力与企业融资约束》,《中国工业经济》第1期。

- 24.张峰、黄玖立、王睿,2016:《政府管制、非正规部门与企业创新:来自制造业的实证依据》,《管理世界》第2期。
- 25.中国科学技术发展战略研究院,2017:《国家创新指数报告 2016-2017》,科学技术文献出版社。
- 26.朱晶晶、张玉芹、蒋涛,2015:《银行业市场结构影响我国企业信贷约束吗?》,《财贸经济》第10期。
- 27.Allen, F., J.Qian, and M.Qian.2005.“Law, Finance, and Economic Growth in China.” *Journal of Financial Economics* 77(1): 57-116.
- 28.Bialkowski, J., K.Gottschalk, and T.P.Wisniewski.2008.“Stock Market Volatility around National Elections.” *Journal of Banking and Finance* 32(9): 1941-1953.
- 29.Chen, H., S.Tang, D.Wu, and D.Yang.2015.“The Political Dynamics of Corporate Tax Avoidance: The Chinese Experience.” SSRN Working Paper No.2640111.
- 30.Cumming, D., O. Rui, and Y. Wu. 2016. “Political Instability, Access to Private Debt, and Innovation Investment in China.” *Emerging Markets Review* 29: 68-81.
- 31.Gulen, H., and M.Ion.2016.“Policy Uncertainty and Corporate Investment.” *Review of Financial Studies* 29(3): 523-564.
- 32.Julio, B., and Y.Yook.2012.“Political Uncertainty and Corporate Investment Cycles.” *Journal of Finance* 67(1): 45-83.
- 33.Xu, C.2011.“The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development.” *Journal of Economic Literature* 49(4): 1076-1151.
- 34.Zhu, J., and D.Zhang.2017.“Does Corruption Hinder Private Business? Leadership Stability and Predictable Corruption in China.” *Governance* 30(3): 343-363.

How Does the Reconstruction of Government-enterprise Relationship Affect Enterprise Innovation?

Yu Wenchao

(School of Economics, Southwest University of Political Science & Law)

Abstract: From the perspective of the reconstruction of government-enterprise relationship, this paper studies the effect of local officials’ turnover on enterprise innovation. Using World Bank’s Chinese Enterprises Survey data in 2012 as sample, we find that enterprise innovation probability and intensity are higher in those cities where local officials change more frequently, and these effects are stronger for small & medium-sized enterprises or enterprises with more state-owned share. However, too frequent turnover of local officials is not the good recipe for promoting enterprise innovation. Taking non-linear relationship into account, enterprise innovation probability and intensity display an inverted U-shaped curve with respect to the frequency of local officials’ turnover, and these relationships mainly exist in the regions with more government regulation and worse legal environment. Additionally, local officials’ turnover has no significant effect on the policy uncertainty faced by enterprises. This paper studies enterprise innovation decision when facing the change of macro-environment, and provides micro-evidence to understand the mechanism that local officials’ turnover affects economic development.

Keywords: Government-enterprise Relationship, Enterprise Innovation, External Governance Environment, Policy Uncertainty

JEL Classification: O32, P26, H11

(责任编辑:彭爽)