

“上下兼顾”的地方政府与产业政策效果

——基于政策明晰性的研究视角

曲 创 陈兴雨*

摘要: 我国的产业政策实施分为中央政府制定和地方政府执行两个相对独立的阶段,地方政府的行为动机和执行偏好对产业政策的有效性具有重要作用。本文以产业政策的明晰程度为研究视角,基于2009—2018年间政策文本和微观企业数据,探究了地方政府所面临的上级政府考核和本地经济发展双重激励对产业政策实施效果的影响以及作用机理。研究表明,总体上明晰程度更高的产业政策得到的执行力度更强,效果也更好;产业政策执行效果在地区市场化水平和行业要素密集类型两个方面具有异质性;产业政策明晰程度降低时,地方政府会倾向于使用财税手段直接干预资源配置。本文扩展了产业政策有效性评估方面的研究,同时也为如何实现有效市场和有为政府的有机结合提供了参考依据。

关键词: 产业政策有效性;政策明晰性;地方政府

一、引言

在世界多数国家的经济发展历程中,产业政策是突破重点产业、实现整体经济发展的重要措施,如日本“产业重生战略”以及中国以“五年规划”为代表的产业政策体系。而现实表明产业政策并非都是有效的,由此引发了学术界对于产业政策有效性的多次深入讨论。我国产业政策的特征事实之一是,中央政府出台政策引导产业发展,而落实执行的主体是地方政府。因此,将研究立足于地方政府,对科学评估我国产业政策效果具有重要现实意义。

在两级政府关系中,中央政府依据政策目标达成情况对地方政府进行激励,意味着地方政府的政绩能否被上级政府精准识别对政策执行有重要作用。现实中产业政策明晰和模糊并存,如《国务院办公厅关于加快发展体育竞赛表演产业的指导意见》(国办发[2018]121号)中明确规定,到2025年体育竞赛表演产业总规模达到2万亿元。本文将此类明确量化了发展目标的政策称之为“明晰型政策”,反之为“模糊型政策”。在政府各层级间存在信息差异的现实条件下,政策明晰程度已然成为决定政绩考核和激励的重要因素,地方政府必然会将其纳入决策过程中。与此同时,地方政府还需兼顾本地经济发展,决定是采用补贴等“短平快”的政策工具直接干预资源配置迅速实现短期目标,还是致力于完善市场环境、耐心

* 曲创,山东大学经济学院,邮政编码:250000,电子信箱:quchuang@163.com;陈兴雨,山东大学经济学院,邮政编码:250000,电子信箱:chenxy062@163.com。

本文得到国家社科基金重大项目“数字化变革、中国流通渠道创新和经济增长模式转变研究(项目编号:20&ZD054)”资助,感谢匿名审稿人的宝贵意见,文责自负。

等待企业发展壮大、实现本地经济的长远发展。政策明晰程度将倒逼地方政府在政策目标和本地经济发展之间作出权衡,这表现为对不同政策执行方式的差异化偏好。因此,本文以政策明晰程度为切入点,通过分析地方政府的动机和行为偏好,来探讨产业政策的实施效果以及作用机理。

为探究上述问题,本文手工搜集整理了2009年1月1日至2018年12月31日颁布的涉及67个行业共1977条政策,与上市公司和省份数据匹配,实证剖析不同明晰程度政策的效果和地方政府行为偏好。本文的边际贡献主要体现在:(1)基于政策文本评估产业政策的有效性,避免了直接将产业政策实施结果作为代理变量而产生的内生性问题,是对现有研究的有益拓展;(2)关注政策执行过程,以产业政策明晰程度为切入点考察我国层级政府激励制度下地方政府的行动逻辑,提供了更契合我国现实情境的研究结论;(3)从地方政府在政策执行过程中的行为选择出发,考察了地方政府政策执行方式的选择偏好,对于优化政府介入产业发展过程的方式和提高我国产业政策绩效等问题提供了理论依据。

本文其余部分安排如下:第二部分是文献述评;第三部分为理论分析;第四部分是实证研究设计;第五部分为实证结果分析;第六部分为稳健性检验;最后是研究结论和启示。

二、文献综述

(一)关注执行过程的产业政策效果评估

学术界对产业政策有效性的争论从未间断。部分学者认为,产业政策能矫正现实存在的市场失灵问题(Lall,2013),实现效率提升。另一部分学者则认为,政策理论自身合理性不足以及政策执行偏差都将会导致产业政策效果不理想(江飞涛、李晓萍,2010)。由此,学术界和政策制定者逐渐意识到,政策的制定和执行都应在评估分析中得到关注(Rodrik,2004)。Pressman和Wildavsky(1973)是最早从政策执行过程视角来分析政策失败问题的学者,首次提出了政策执行路径的“自上而下”与“自下而上”模型,大大推进了该领域研究的发展。

国内关注政策执行过程的研究主要集中在分析不同执行手段的效果差异,地方政府执行政策的主流手段有两类:一是通过补贴等财税手段直接干预资源配置,为企业提供资金支持以达到政策目标(郭玥,2018),相当于给企业“输血”。财税手段能够快速转化为政绩考核对象的量化指标,具有“短平快”的特点,而弊端则是难以持续。二是通过改善本地基础设施、优化营商环境、降低行政壁垒、减少企业经营的外部不确定性等非财税手段,为企业和产业的发展创造良好环境(黎文靖、郑曼妮,2016)。通过市场自身的优胜劣汰机制倒逼企业不断提升自身“造血”能力,推动企业绩效提升,实现产业的持久发展。上述研究在产业政策生效方式和作用机制方面为本文提供了研究基础。

(二)两级政府关系下的政策执行框架

产业政策生效的全阶段可以总结为两级政府间的委托代理过程。中央政府作为委托人,将“政策任务”下发给地方政府,同时对地方政府行动绩效进行考核并予以激励,地方政府作为代理人执行任务并得到来自中央政府的认可。理想状态下,中央政府的有效激励和约束与地方政府的个体动机相融,政策目标得以顺利实现。然而现实表明,地方政府在拥有相对经济自主权和政策执行权的同时,政策效果往往与地方政府自身目标动机有关(孙早、席建成,2015)。尤其是当两级政府的目标不完全一致时,下级政府在面对上级政府施加较大的政策压力时,很可能引发政策的变通执行(董玄等,2016),扭曲产业政策效果(熊瑞祥、

王慷楷,2017)。

(三) 政策明晰性对政策执行效果的影响

如前所述,产业政策的效果评估可以抽象成两级政府的委托代理问题(白雪洁、孟辉,2018)。政策目标的明晰程度将为中央识别地方政绩提供重要依据,进而影响地方政府的政策执行意愿。当中央政府出台目标较为模糊的政策时,地方政府的执行意愿要弱得多(Tsui and Wang,2004)。产业政策目标的清晰与否成为了影响政策执行力度的重要因素之一,进而决定政策效果。

Matland(1995)构建了政策执行的“模糊-冲突”模型,该模型成为后续研究广泛借鉴的分析框架。胡业飞和崔杨杨(2015)通过分析模糊政策下执行者的行为逻辑,提出政策失败并不能完全归因于政策模糊,政策执行过程中政策执行者的行动选择是影响最终政策效果的因素。但是,吴少微和杨忠(2017)认为政策执行者在执行模糊政策时,的确存在更高的目标替换概率,进而导致政策效果不尽如人意。殷华芳等(2007)发现政策模糊并不意味着政策一定得不到充足的执行,适当的模糊可能并不是坏事,赋予地方政府合理的执行空间反而有利于激发其政策执行的积极性。鉴于我国产业政策内容的表述清晰与模糊并存,寻求两者之间的动态平衡更具现实意义,在不同情境下差异化选择政策明晰或模糊更有利于政策绩效的提升(庞明礼、薛金刚,2017)。上述研究对我们了解政策明晰性对政策执行效果的影响具有重要参考意义。

本文通过梳理现有文献发现,地方政府是我国产业政策的制定者和推动者,将其政策执行过程中的动机和行为纳入产业政策效果分析中去,将有助于本文得出更加贴合中国产业政策背景的研究结论。然而,地方政府行为决策与两级政府间的关系密切相关,来自中央政府的考核和激励将直接决定地方政府的政策执行力度,进而影响政策最终效果。基于此,本文以政策明晰程度作为研究切入点,分析不同明晰程度的产业政策对地方政府的行为动机和偏好的影响,尝试在更有效地评估政策执行效果的基础上,探究提高产业政策有效性的内在机理。

三、理论分析与假设提出

本部分借鉴 Holmstrom 和 Milgrom(1991)的模型思路,构建了包含两级政府关系的产业政策执行分析框架,探究政策明晰程度对政策效果的影响以及地方政府的行为偏好。

(一) 基准模型

1. 产业政策明晰程度与地方政府绩效考核

本文将中央政府政绩考核内容简化为两个任务: $x^T = (x_p, x_e)$,其中 x_p 是地方政府达成产业政策目标所取得的绩效, x_e 是地方政府达成其他目标取得的绩效。

现实中并非所有产业政策都有明确量化的目标,这导致两级政府因信息不对称出现考核和激励偏差。相比模糊型政策,在执行有定量指标的明晰型产业政策时,中央政府更容易识别地方政府绩效,政绩显示度更高,因此明晰型政策对地方政府的激励更大。

由此,本文在考核函数中引入产业政策明晰程度 $\beta(0 < \beta < 1)$ ^①,决定地方政府执行政策

^①当 $\beta=0$ 时,表明政策目标完全模糊,中央政府无法识别地方政府的行为绩效;反之,当 $\beta=1$ 时,政策目标完全明晰,中央政府能够准确无误地识别地方政府的行为绩效。现实中这两种情况都不存在,故将 β 的范围设定为 $(0,1)$ 。

的“有效绩效”。政绩考核函数为 $P = \beta\tau x_p + (1-\tau)x_e$ ，其中 τ 用来衡量产业政策目标任务的考核权重， P 为地方政府的所有政绩。

2. 地方政府成本和收益

中央政府的考核绩效 P 构成了地方官员的行为收益，即政治晋升几率，收益函数为 $W = P = \beta\tau x_p + (1-\tau)x_e$ 。为了实现多重目标绩效 $x^T = (x_p, x_e)$ ，地方政府需要在各目标间分配执行力度，表示为 $t^T = (t_p, t_e)$ 。不同执行力度下地方政府耗费的成本 $C(t_p, t_e)$ 不同，包括政策执行的决策成本、组织成本和公共资金支出成本等，地方政府需要在多项任务之间作出权衡。借鉴佟健和宋小宁(2018)的研究，本文构建地方政府产业政策执行力度的绩效函数和成本函数，分别为(1)式和(2)式：

$$x_p = at_p - bt_e + \varepsilon_p; x_e = at_e - bt_p + \varepsilon_e \quad (1)$$

$$C(t) = C(t_p, t_e) = C(t_p) + C(t_e) = \frac{1}{2}c_p t_p^2 + \frac{1}{2}c_e t_e^2 \quad (2)$$

(1)式和(2)式中： a 和 b ($a > 0, b > 0$)分别表示 t_p 和 t_e 的边际绩效，地方政府的目标绩效与产业政策目标任务的执行力度正相关，与其他目标任务的执行力度负相关； ε_p 和 ε_e 为随机变量，分别代表影响地方政府的产业政策目标绩效和其他目标绩效的不确定性因素，假定 ε_p 和 ε_e 服从均值为0、方差为 σ_p^2 和 σ_e^2 的正态分布。为简化分析，本文不考虑 x_p 和 x_e 之间的相互影响，即 $\sigma_{pe} = \sigma_{ep} = 0$ 。 c_p 与 c_e 为成本系数，总成本函数 $C(t)$ 为两项任务的成本 $C(t_p)$ 和 $C(t_e)$ 之和。

3. 地方政府最优决策

在厘清中央政府对地方政府的激励和地方政府的成本收益后可知，中央政府的激励 P 是地方政府执行政策的收益来源，为达到目标绩效以获得“奖励”，地方政府又需要付出一定的成本。因此，地方政府的净收益函数为：

$$NP = [\beta\tau a - (1-\tau)b]t_p + [(1-\tau)a - \beta\tau b]t_e - \left(\frac{1}{2}c_p t_p^2 + \frac{1}{2}c_e t_e^2 \right) \quad (3)$$

地方政府的目标是 $\text{Max}(NP)$ ，最优决策体现在 t_p 和 t_e ，即执行力度在两项任务间的最优分配，求一阶导后得到基准模型结果：

$$t_p^* = \frac{\beta\tau a - (1-\tau)b}{c_p} \quad (4)$$

$$t_e^* = \frac{(1-\tau)a - \beta\tau b}{c_e} \quad (5)$$

(二) 假设提出

地方政府在执行政策时要面临政策执行力度和执行手段两大决策，政策执行力度影响政策执行效果，执行手段选择决定了政策作用路径和机制，间接对政策执行效果产生影响。本部分在基准模型基础上进一步讨论：(1)“执行力度决策”如何随着政策明晰程度的变化而变化；(2)在不同明晰程度政策下，地方政府在“执行手段决策”选择偏好上的相对变化，回答地方政府如何选择政策执行方式、分配执行力度的问题。

1. 不同产业政策明晰程度下地方政府的政策执行力度

如(4)式和(5)式所示，地方政府的政策执行力度 t_p^* 、 t_e^* 与产业政策明晰程度 β 、成本系数 c_p 、 c_e 有关，将两式分别对 β 求导得到(6)式，以分析产业政策明晰程度对地方政府政策执

行力度的影响。为明确政策明晰程度与政策绩效之间的关系,将(4)式和(5)式的最优执行力度 t_p^* 和 t_e^* 代入(1)式取期望值,再对 β 求导得到(7)式:

$$\frac{\partial t_p^*}{\partial \beta} = \frac{\tau a}{c_p} > 0; \quad \frac{\partial t_e^*}{\partial \beta} = \frac{-\tau b}{c_e} < 0 \quad (6)$$

$$\frac{\partial E(x_p)}{\partial \beta} = \frac{\partial E(at_p^* - bt_e^* + \varepsilon_p)}{\partial \beta} = \frac{\tau a^2 c_e + \tau b^2 c_e}{c_p c_e} > 0 \quad (7)$$

可以看出,明晰程度较高的政策执行力度更高^①;在不同明晰程度的政策下,地方政府的预期政策绩效也会不同,政策绩效与明晰程度正相关。由此提出假设1。

假设1:在既定政绩考核体制下,随着政策明晰程度的增加,地方政府的执行意愿更高,政策绩效也将更好。

2. 地方政府政策执行手段偏好

如(4)式所示,当地方政府面对上级政府下派的政策执行任务时,产业政策明晰程度 β 、目标任务考核权重 τ 、执行力度的边际产出系数 a 和 b 以及执行产业政策的成本系数 c_p 共同决定了地方政府执行政策的最优执行力度 t_p^* 。在政策执行过程中,地方政府将采取具体的执行手段落实政策。本文将地方政府所采取的执行手段大致分为财税手段和非财税手段两类。由于各地区情况千差万别,地方政府对政策执行手段的偏好也将有所不同,在后文实证部分中将进行相应的分样本考察。地方政府为达成既定政绩目标,将 t_p^* 在两种执行手段间分配,满足(8)式:

$$t_p^* = t_p^s + t_p^c \quad (8)$$

(8)式中: t_p^s 和 t_p^c 分别是财税手段和非财税手段的政策执行力度。设定在任意 t_p^* 下,地方政府将 z 比例的执行力度用于财税手段。 z 体现了地方政府对财税手段的偏好,当 $z=0$ 时,表明地方政府在执行政策时全部使用非财税手段;而当 $z=1$ 时则意味着地方政府只采用财税手段执行政策。此时 t_p^* 、 t_p^s 和 t_p^c 三者之间满足:

$$t_p^s = z t_p^* \quad (9)$$

$$t_p^c = (1-z) t_p^* \quad (10)$$

地方政府依据自身偏好完成对执行力度 t_p^* 的分配。在后续政策执行过程中,地方政府在采取两种政策执行方式落实政策的同时,也需要相应地付出执行成本。结合(2)式的成本函数得到总成本与各执行方式成本之间的关系:

$$C(t_p^*) = \frac{1}{2} c_p^c (t_p^c)^2 + \frac{1}{2} c_p^s (t_p^s)^2 = \frac{[\beta \tau a - (1-\tau)b]^2}{2c_p} \quad (11)$$

(11)式中: c_p^c 与 c_p^s 分别是财税手段和非财税手段成本系数,进一步将(9)式和(10)式代入(11)式得到:

$$c_p = f(z) = c_p^s z^2 + c_p^c (1-z)^2 \quad (12)$$

(12)式表明,地方政府对财税手段的偏好 z 会影响执行政策的成本系数 c_p 。本部分的目的是识别产业政策明晰程度与地方政府执行手段偏好之间的关系,因此,在最优政策执行力度

^①政策明晰程度的提高会降低其他目标的执行效果,但模型仅聚焦于对产业政策执行效果的分析,不关注地方政府整体效率的变化。

t_p^* 的基础上作进一步探讨。结合地方政府成本函数 $C(t_p) = \frac{1}{2}c_p(t_p)^2$ 可知,为达成 t_p^* 的政策目标, c_p 直接决定了产业政策的执行成本,即 $C(t_p^*) = \frac{1}{2}c_p^c(t_p^*)^2 = mc_p$ (m 为常数)。此时地方政府的政策执行力度满足(13)式:

$$t_p^* = \frac{\beta\tau a - (1-\tau)b}{c_p} = \frac{\beta\tau a - (1-\tau)b}{\frac{C(t_p^*)}{m}} = \frac{\beta\tau a - (1-\tau)b}{c_p^s z^2 + c_p^c (1-z)^2} \quad (13)$$

可见,面对不同的 β ,地方政府会通过调节 z 来改变 c_p ,最终能够以 $C(t_p^*)$ 达成 t_p^* 。至此,厘清地方政府的决策逻辑:在既定的政策执行力度 t_p^* 下,政策明晰程度 β 决定了地方政府的收益,即被中央政府考核的“有效政绩”;执行手段比例 z 则决定了成本。那么,地方政府在执行不同明晰程度政策时,为完成 t_p^* 执行力的目标,会基于 β 调整 z ,以满足净收益最大。

鉴于 β 与 c_p 满足正相关关系^①,在探究 β 和 z 的关系之前,需明确 c_p 和 z 之间的关系,将(12)式对 z 求导得到:

$$\begin{cases} \frac{\partial c_p}{\partial z} < 0, & \text{若 } 0 < z \leq \frac{c_p^c}{c_p^s + c_p^c} \\ \frac{\partial c_p}{\partial z} > 0, & \text{若 } \frac{c_p^c}{c_p^s + c_p^c} < z \leq 1 \end{cases} \quad (14)$$

(14)式中:在 $z = \frac{c_p^c}{c_p^s + c_p^c}$ 处地方政府以最低成本完成了 t_p^* 的执行力度,此处的 β 相应最优。现实中中央政府无法完美界定 β ,让地方政府恰好以最低成本达成目标执行力度;地方政府也无法准确选择 $z = \frac{c_p^c}{c_p^s + c_p^c}$ 。因而,模型分析聚焦于偏离最优时地方政府的行为调整上。(14)式表明,地方政府的偏好 z 与执行政策成本系数 c_p 之间并非线性关系,意味着政策明晰程度 β 与政府偏好 z 的关系也非线性。

图1展示了不同明晰程度政策下地方政府执行方式偏好的选择逻辑:地方政府面对越模糊的政策(β 下降),有效政绩的收益越小,愿意付出的总成本相应降低(图1(a)),进而会通过调节两种执行方式的比例 z 来匹配符合收益最大化的执行成本。由于 c_p 、 $C(t_p^*)$ 和 z 之间存在非线性关系(图1(b)),导致政策明晰程度 β 对地方政府行为偏好 z 的作用也呈现出区间差异。如图1(c)所示,当 $0 < z \leq \frac{c_p^c}{c_p^s + c_p^c}$ 时, $\frac{\partial c_p}{\partial z}$ 和 $\frac{\partial C(t_p^*)}{\partial z}$ 均小于0,意味着该区间内财税手段的成本相对较低。此时,地方政府为实现净收益最大,会倾向于增加财税手段的比例 z ,以更低的执行总成本 $C(t_p^*)$ 来匹配模糊政策下更低的预期收益。当 $\frac{c_p^c}{c_p^s + c_p^c} < z \leq 1$ 时, $\frac{\partial C(t_p^*)}{\partial z} > 0$,即非财税手段的相对成本更低,地方政府会相应增加非财税手段的比例。 β 增加时的分析同理,不再赘述。

①结合(13)式,在最优 t_p^* 下, β 与 c_p 满足正相关关系: $c_p = \frac{\tau a}{t_p^*} \times \beta - \frac{(1-\tau)b}{t_p^*}$ 。

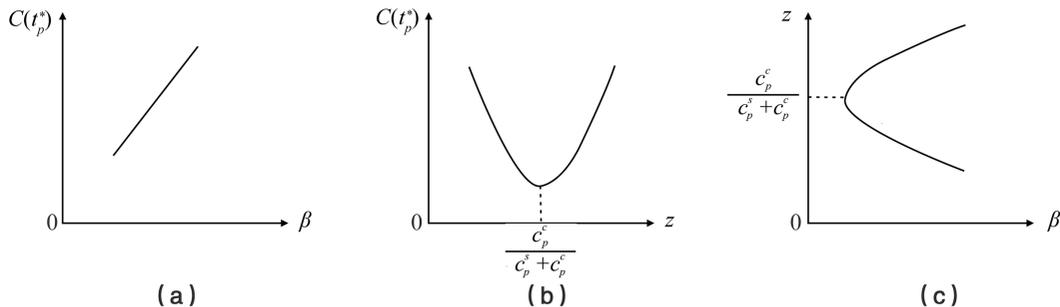


图1 政策明晰性、地方政府执行成本与手段选择偏好^①

可见,产业政策明晰程度影响地方政府政策实施手段选择的根本原因,是地方政府为满足自身净收益最大化的决策调整。现实中对地方政府当前政策执行比例 z 以及成本系数 c_p^s 和 c_p^c 的大小未能准确界定,据此提出备择假设 2a 与 2b。

假设 2a: 面对明晰程度越低的产业政策,地方政府会越倾向于增加财税手段的使用意愿,相应降低非财税手段的选择意愿。

假设 2b: 面对明晰程度越低的产业政策,地方政府会越倾向于增加非财税手段的使用意愿,相应降低财税手段的选择意愿。

由此,本文的理论逻辑如图 2 所示:

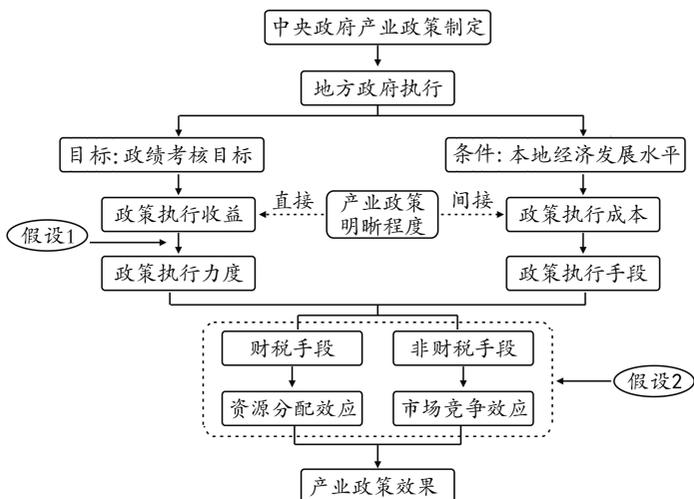


图2 政策明晰程度、地方政府行为与产业政策执行效果

四、实证研究设计

(一) 样本及数据来源

鉴于 2008 年为金融危机特殊时期,并且有大量产业政策出台。为避免经济冲击,同时保留政策密集年份,本文选取 2009—2018 年为样本期,共使用了 A 股上市公司财务指标、人

^① 由于 $C(t_p^*) = mc_p$, $C(t_p^*)$ 和 z 也满足(14)式,与 c_p 和 z 关系一致,为便于分析,图 1(a)和图 1(b)中将二者合并在同一坐标轴进行讨论。

工搜集的产业政策和省份特征三类数据。

1. 产业政策量化数据

产业政策的科学化量化是政策评估的重要前提,已有方法可总结为:(1)以中央政府或地方政府所颁布的产业政策数量或在政策执行过程中所使用的具体的政策工具(如政府补贴、税收减免等)作为代理变量;(2)以国家或各省份“五年规划”中所提及的重点行业为依据,构建产业政策虚拟变量;(3)对产业政策文本进行细致剖析的内容分析法。本文的研究对象是中央产业政策,数量有限,按数量量化不合适;以补贴等数量型政策工具为代理变量又具有内生性缺陷。因此,本文选择基于政策文本来度量产业政策。

产业政策量化过程为:以证监会《上市公司行业分类指引(2012年修订)》的二位代码为行业识别基础,全文检索国家各部委、各行业协会等官网,收集2009年1月1日至2018年12月31日颁布的产业政策。考虑到农林牧渔业政策目标多为乡村振兴类的长期愿景,以及金融业财报结构的特殊性等因素,将这几类行业剔除。部分政策涉及多个行业,则提取出政策中提及的行业,将一条政策与多行业匹配,得到涵盖67个行业的1977条政策文本。为避免各部委出台政策的重合而导致的政策力度高估问题,借鉴韩超等(2016)的处理方法,将半年内同部门发布的同类型政策合并,调整后剩余62个行业的1445条政策文本,以此作为后续分类、量化的基础。

本文以产业政策中“政策目标”章节是否具有量化指标作为识别依据,将产业政策划分为明晰型和模糊型两类。借鉴彭纪生等(2008)、尚虎平和黄六招(2020)等研究的做法,对各项政策进行1-5分的赋值^①。考虑到政策效力的时间变化,在有效期内对政策效力进行了加速递减处理,无明确期限的则默认有效期5年(张婷婷等,2019)。最后按照“年份-产业”进行效力求和,得到“明晰型政策效力”和“模糊型政策效力”数据。

图3和图4展示了样本期间颁布的政策类型和行业平均政策效力分布的演变趋势。我国产业政策的确是明晰和模糊并存,但从政策效力来看,模糊型政策的干预力度更大。

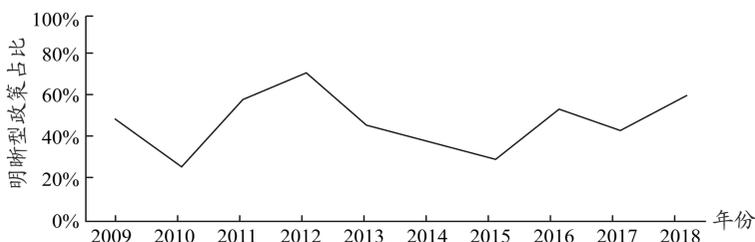


图3 各年份出台的明晰型政策占比

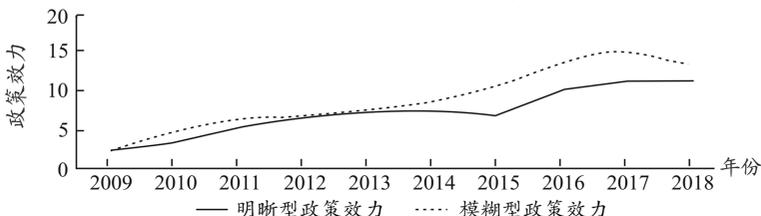


图4 明晰型和模糊型产业政策量化效力

^①法律法规赋予5分;国务院条例以及各部委部令规章4分;国务院暂行条例、规划等以及各部委条例、决定等3分;各部委暂行规定、规划等2分;通知、公告等1分。

2. 企业和省份数据

企业数据来源于 Wind 和 CSMAR 数据库, 省份数据来源于各省份统计年鉴。按照《国民经济行业分类与代码(GB/4754-2011)》和企业所在省份, 将三类数据进行匹配。最后, 对数据进行缺失样本剔除、缩尾等处理, 得到样本数为 17 053 的非平衡面板数据。

(二) 模型设定和变量说明

1. 实证模型

为检验不同明晰程度的产业政策的微观绩效, 考虑到行业、企业之间存在的异质性, 本文采用固定效应模型:

$$ROIC_{i,j,t,p} = \alpha_0 + \alpha_1 policy_{j,t-1} + \theta CV_{i,j,t,p} + \gamma CV_{t,p} + \mu_i + \nu_j + \lambda_t + \xi_{t,p} + \varepsilon_{i,j,t,p} \quad (15)$$

(15)式中: i 表示企业, j 表示某一行业, t 表示时间, p 为企业所在省份。 $ROIC$ 为企业绩效; $policy$ 为产业政策效力变量;控制变量引入了企业层面和省份层面的变量,为清晰呈现两类控制变量,这里借鉴张莉等(2019)的研究,设定 $CV_{i,j,t,p}$ 为企业层面控制变量; $CV_{t,p}$ 企业所在省份层面的控制变量; μ_i 、 ν_j 、 λ_t 、 $\xi_{t,p}$ 分别表示个体、行业、时间固定效应和时间地区联合固定效应。^①

为检验政策背后地方政府的行为偏好,并进一步探讨政策效应的作用机制,在基准模型基础上引入政府补助($\ln bz_yyw$)和行业竞争程度(hhi)作为路径变量($path$),构建模型如下:

$$path_{i,j,t,p} = \alpha_2 + \alpha_3 policy_{j,t-1} + \theta_1 CV_{i,j,t,p} + \gamma_1 CV_{t,p} + \mu_i + \nu_j + \lambda_t + \varepsilon_{i,j,t,p} \quad (16)$$

$$ROIC_{i,j,t,p} = \alpha_4 + \alpha_5 path_{i,j,t,p} + \theta_2 CV_{i,j,t,p} + \gamma_2 CV_{t,p} + \mu_i + \nu_j + \lambda_t + \varepsilon_{i,j,t,p} \quad (17)$$

2. 变量说明

(1)被解释变量。企业作为产业的微观组成和经济活动主体,产业政策干预本质上均通过企业产生作用(宋凌云、王贤彬,2016),政策能否取得实效也取决于企业行为绩效是否与政策意图相一致。因此,基于微观视角的评估能更准确认识产业政策的有效性。

本文借鉴学术界常用做法,选取企业投入资本回报率($ROIC$)衡量产业政策的微观效果(周观平等,2021;金颢、裘益政,2018),其含义是企业在一定时期内投出或者使用的全部资金的回报率。相比学术界常用的 ROA (资产回报率)和 ROE (净资产收益率)指标, $ROIC$ 综合考虑了股权和负债问题,同时剔除了非经常性损益,避免因非经常性损益调节手段而引起的经营绩效好的假象,弥补了 ROA 与 ROE 指标的缺陷,能够更准确地衡量企业经营绩效。

(2)核心解释变量。产业政策变量 $policy$ 是本文的核心解释变量,实证研究中 $policy$ 代表两类政策变量,分别为明晰型政策效力($quant$)和模糊型政策效力($noquant$)。有关产业政策变量的构建方法前文已详细介绍,此处不再赘述。考虑到政策效应可能存在时滞性,对政策变量做了滞后一期处理。

(3)控制变量。本文控制了企业、省份层面的变量。企业层面包括资产负债率、企业规模、股权集中度、总资产增长率、国有企业和外资企业虚拟变量;省份层面变量借鉴张莉等(2019)的研究,引入各省份年常住人口、城市实有道路面积和GDP。

(4)其他重要变量。在机制分析中引入政府补助($\ln bz_yyw$)和行业赫芬达尔指数(hhi)变量。结合学术界常用的虚拟变量法和取对数的两种补贴变量量化思想,构建了包含0的连续变量来衡量补贴规模;行业赫芬达尔指数 hhi 则基于企业数据计算得到,为了使 hhi 指

^①地方政府的产业政策执行决策会受到市场化水平、产业结构等地区特征因素的影响,然而地区特征因素会因时间发生动态改变。因此,本文借鉴韩超等(2016)的做法,控制了企业所在省份随时间变动的因素,即时间地区的联合固定效应。

标的分析和实证结果判断方向一致,对 *hhi* 做了“1-计算所得赫芬达尔指数”的处理。

为检验地区市场环境的影响,本文根据王小鲁等(2019)的研究,将 2009—2016 年期间各地区市场化指数以中位数和均值为样本划分点,构建了地区市场化水平虚拟变量。其中报告的数据截至 2016 年,采用杨兴全等(2014)、李虹和霍达(2018)的方法进行数据补齐,具体为:当前指数=上年指数+前 3 年指数增加值的均值,以此推算 2017 年与 2018 年的指数。

相关变量定义和描述性统计见表 1 和表 2。

表 1 变量定义

变量	变量名称	说明
被解释变量		
<i>ROIC</i>	投入资本回报率	(净利润+财务费用)/(资产总额-流动负债+应付票据+短期借款+一年内到期的长期负债)×100%
核心解释变量:政策变量		
<i>quant</i>	明晰型政策效力	明晰型政策按“年份-行业”计算得到的政策效力
<i>noquant</i>	模糊型政策效力	模糊型政策按“年份-行业”计算得到的政策效力
企业层面控制变量		
<i>leverage</i>	资产负债率	总负债/年末总资产
<i>size</i>	企业规模	企业总资产的对数
<i>top</i>	股权集中度	第一大股东持股数占公司总股本的比例
<i>growth</i>	总资产增长率	(资产总计当年总值-资产总计去年总值)/资产总计去年总值,即同比增长率
<i>soe</i>	国有企业虚拟变量	企业为国有企业,变量为 1,否则为 0
<i>foreign</i>	外资企业虚拟变量	企业为外资企业,变量为 1,否则为 0
<i>average</i>	高市场化地区虚拟变量 1	企业所在地区市场化水平大于均值,变量为 1,否则为 0
<i>median</i>	高市场化地区虚拟变量 2	企业所在地区市场化水平大于中位数,变量为 1,否则为 0
省份层面控制变量		
<i>lngdp</i>	各省份年生产总值	原始数据取对数
<i>lnpeople</i>	各省份年常住人口	原始数据取对数
<i>lnroad</i>	各省份城市实有道路面积	原始数据取对数
路径变量		
<i>lnbz_yyw</i>	政府补助	营业外收入栏企业补贴的对数,否则为 0
<i>hhi</i>	行业竞争程度	$1 - \left[\sum (\text{某年某企业营业收入} / \text{某年某行业营业收入})^2 \right]$

表 2 描述性统计

变量	样本量	均值	标准误	最小值	最大值
<i>ROIC</i>	17 053	7.870	9.387	-134	54.650
<i>quant</i>	17 053	10.030	6.020	0	30.200
<i>noquant</i>	17 053	11.880	7.927	0	36.200
<i>leverage</i>	17 053	0.417	0.208	0.004	0.979
<i>size</i>	17 053	12.940	1.279	8.950	19.040
<i>top</i>	17 053	0.351	0.149	0.003	0.900
<i>growth</i>	17 053	0.184	0.353	-0.717	2.844
<i>soe</i>	17 053	0.387	0.487	0	1
<i>foreign</i>	17 053	0.032	0.177	0	1
<i>average</i>	17 053	0.535	0.499	0	1
<i>median</i>	17 053	0.497	0.500	0	1
<i>lngdp</i>	17 053	10.280	0.771	6.090	11.490
<i>lnpeople</i>	17 053	8.513	0.660	5.694	9.337
<i>lnroad</i>	17 053	10.190	0.816	6.390	11.440
<i>hhi</i>	17 053	0.886	0.115	0.013	0.982
<i>lnbz_yyw</i>	17 053	13.332	6.023	0	19.994

数据来源: A 股上市公司数据来源于 Wind、CSMAR;各省份数据来源于各省份统计年鉴;产业政策数据由作者整理。

五、实证结果分析

(一) 基准回归

表3报告了基准回归的结果。第(2)—(4)列的回归结果表明,明晰型政策的系数始终为正且均在5%的显著性水平上通过统计检验,模糊型政策则为负向不显著。其中第(1)列在不采用稳健标准误进行回归时,结果与第(2)—(4)列相一致。这表明,整体上明晰型政策发挥了积极作用,而模糊型政策效果不明显,假说1得到验证。

表3 基准回归

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>L.quant</i>	0.0346 (1.46)	0.0527** (2.33)	0.0530** (2.34)	0.0534** (2.34)
<i>L.noquant</i>	-0.0106 (-0.57)	-0.0157 (-0.90)	-0.0156 (-0.89)	-0.0163 (-0.90)
企业控制变量	NO	YES	YES	YES
省份控制变量	NO	NO	YES	YES
个体效应	YES	YES	YES	YES
时间效应	YES	YES	YES	YES
行业效应	YES	YES	YES	YES
时间地区联合效应	YES	NO	NO	YES
R^2	0.0562	0.0901	0.0905	0.1043
N	14 340	14 340	14 340	14 340

(二) 分样本进一步研究

地区间的市场化水平和产业构成差异较大,也将对地方政府执行产业政策的力度带来差异化影响,进而导致政策效果呈现差异。为此,本部分将从地区市场化水平和行业类型两方面展开异质性分析。地区市场化水平按高、低进行分类,行业类型则按照要素密集度划分成劳动、资本和技术三类。

(1) 市场化水平差异。相对于低市场化地区,高市场化地区营商环境更好,市场配置资源的能力更强。当产业政策给出发展信号时,市场也能更快响应政策引导产业朝目标方向发展。因此,在高效率市场助推下地方政府更有动力执行政策,尤其是能带来更高政绩的高明晰程度的产业政策。而在低市场化地区,相对低下的市场活动效率无形中提升了政策目标实现难度,削弱地方政府积极性。当政策比较明晰时,来自中央的考核压力一定程度上能约束地方政府行为;而当政策模糊时,政绩显示度低的同时被惩罚的概率也较低,地方政府甚至会违背中央初衷扭曲执行。

(2) 行业差异。中央制定的产业政策能够为我国产业发展提供总体前瞻性方向,但各地产业发展现状差异巨大,中央引导发展的产业不一定和本地区产业基础、发展目标完全吻合,导致产业政策效果可能受到本地自身产业特征的影响。劳动密集型行业发展难度较低,完成政策目标获取政绩的概率较大,因此地方政府执行意愿较高。当政策明晰程度越高时,更显著的政绩激励使得地方政府执行意愿随之增强。资本密集型行业能短期迅速拉动经济增长、带来政绩的快速提升,一直都是各地政府投资的主要方向。技术密集型行业虽风险大、政绩收益不确定性较高,但却是当前中央政府全力推进的方向,地方政府即使被动选择也会对此类行业给予更高的关注。因此,本文推测,资本和技术密集型产业的政策执行可能

受到政策明晰程度的影响较小。

在上述分析下,为明确不同市场化水平和行业类型下政策明晰程度与政策执行效果之间的关联性,本部分进行了相关实证检验,结果如表 4 和表 5 所示。

1. 基于地区市场化水平的异质性分析

表 4 第(1)—(4)列表明,高市场化地区的明晰型政策对企业绩效发挥了显著积极作用,低市场化地区的模糊型政策则具有负面作用。当外部环境较好时,地方政府尊重市场规律,让市场成为资源配置的主导力量,因而相比于模糊型政策,明晰型政策下的市场能够更快响应政策信号,提升资源配置效率,政策效果更佳。而在低市场化地区,政府和市场的边界尚不清晰,人为干预不当和企业寻租普遍存在,导致地方政府追随中央目标的意向度较低;同时企业自身对市场变化也不敏感,使得明晰型政策信号对企业的引导受限,政策效果不显著。而在执行模糊型政策时,地方政府因面对不清晰的产业发展导向和不规范的市场的双重困境,加剧资源错配,政策负面作用显著。由此可以得到引申结论:市场机制的完善对高市场化和低市场化地区的政策效果均有改善作用。可见,产业政策的有效实施需要以成熟的市场环境和作为市场参与主体的企业为基础。该结论为产业政策与市场竞争的兼容提供了证据。

2. 基于行业类型的异质性分析

产业政策效果的行业异质性结果如表 4 第(5) —(7)列所示。在劳动密集型行业中,明晰型政策显著提升企业绩效,而模糊型政策却发挥了抑制作用,两类政策对资本密集型行业均无显著影响,但对技术密集型行业均起到了显著积极作用,与前文分析一致。

表 4 分地区市场化水平和行业类型的产业政策效应的异质性分析

变量	地区市场化水平				行业类型		
	<i>average</i>		<i>median</i>		劳动	资本	技术
	高	低	高	低			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>L.quant</i>	0.064** (1.97)	0.048 (1.62)	0.055* (1.75)	0.043 (1.50)	0.124*** (3.28)	-0.012 (-0.23)	0.136*** (3.20)
<i>L.noquant</i>	0.008 (0.34)	-0.040 (-1.48)	0.005 (0.20)	-0.042* (-1.66)	-0.055* (-1.66)	-0.018 (-0.37)	0.067** (2.42)
<i>control</i>	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
个体效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
时间效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
行业效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
时间地区联合效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
R^2	0.1082	0.1144	0.1075	0.1108	0.1493	0.1311	0.1493
N	7 919	6 421	7 436	6 904	3 789	4 198	6 353

发展劳动密集型行业的难度相对较低,明晰型政策以更高的激励强化地方政府执行意愿,明确的目标也给地方政府明确的行为约束,避免过度扶持,使得明晰型政策效果更积极;模糊型政策的负面作用则可能来源于宽松的政策执行空间引发地方政府过度的资源倾斜,产业过度扩张导致效率降低。两类政策在资本密集型行业中效果均不显著的原因可能是,这类行业短期经济效益显著,往往成为地方政府重点发展的对象,导致产能过剩、资源配置扭曲。近些年,中央产业政策逐步明确推进资源密集型行业提质增效的发展目标,产业政策

的正向引导作用与原有的行业资源错配的负面作用相抵消,表现出政策作用的不显著。技术密集型行业中两类政策的显著促进作用,可能是由于中央政府在制定政策时就充分考虑了这类行业高风险的特点,地方政府发展产业成功将受到来自中央产业政策的显著激励;若失败中央政府也会给予较大的容错空间,使得两类政策均得到良好实施,正向作用显著。但是,相比模糊型政策,在更高的政绩显示度和更清晰的目标信号下,明晰型政策发挥了更大的边际效应,符合理论预期。

(三) 政府行为偏好与机制分析

地方政府主要借助两类手段执行产业政策。财税手段通过干预资源配置直接影响企业效率,即“资源效应”;非财税手段通过改变市场环境和行业竞争间接发挥作用,即“竞争效应”(孟庆玺等,2016)。如理论分析所述,地方政府在选择政策执行方式时会兼顾地区特点,本部分就市场化水平高低进行拓展分析,结果如表5所示。

表5 明晰和模糊政策下地方政府执行手段偏好和政策效应分析

变量	财税手段			资源效应	非财税手段			竞争效应
	lnbz_yyw			ROIC	hhi			ROIC
	全样本	average = 1	average = 0		全样本	average = 1	average = 0	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
L.quant	-0.0567*** (-3.13)	-0.0599** (-2.51)	-0.0602** (-2.16)	0.0055 (0.25)	0.00102*** (8.80)	0.00105*** (6.87)	0.00089*** (5.18)	2.525* (1.90)
L.noquant	0.0284** (2.33)	0.0144 (0.90)	0.0442** (2.33)		-2.42e-06 (0.02)	-0.00030** (-1.99)	0.00019 (1.03)	
lnbz_yyw								
hhi								
control	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
个体效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
时间效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
行业效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
时间地区联合效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
R ²	0.4449	0.4566	0.4517	0.1031	0.5034	0.4735	0.5649	0.1033
N	14 340	7 919	6 421	17 053	17 053	7 919	6 421	17 053

第(1)—(3)列和第(5)—(7)列展示了地方政府的政策执行偏好。全样本实证结果表明,地方政府在执行明晰型政策时,显著减少了对财税手段的使用,与此同时对非财税手段的偏好增强,表现为企业补贴减少和市场竞争程度提升。在执行模糊型政策时,地方政府对财税手段有较强偏好,导致企业获取补贴的规模显著增加,而对于非财税手段的使用并未出现显著变化。地方政府执行两类政策的行为偏好表现出一定的规律,即随着产业政策明晰程度的降低,地方政府采用非财税手段的意愿也随之下降。至此,假设2a得以证明。

结合区分地区市场化水平的分样本结果,对假设2a一个可行的解释是:当政策比较明晰时,地方政府的预期收益 $E(x_p)$ 高。同时,政策给市场和企业释放的信号明显。因此,高市场化地区的政府将愿意给本就比较完善的市场更多的信任,借助市场竞争程度的提升实现政策目标(第(6)列);低市场化地区适当放权辅助市场机制的意愿相应增强(第(7)列),整体上表现出对非财税手段有较强偏好。但是,随着政策明晰程度的下降,预期收益 $E(x_p)$

降低,政策信号随之减弱,导致市场敏感性降低,留给地方政府更大的政策执行空间。此时,高市场化地区的政府更倾向于减弱原有的“放权”力度,借机提升政府干预经济的权利,行业竞争程度下降(第(6)列)。而低市场化地区的市场本就不完善,地方政府更有理由借助补贴执行政策,企业补贴显著增加(第(3)列)。因此,整体上表现出对财税手段的偏好增强,非财税手段的意愿随之下降。

在以上基础上,本文进一步结合第(4)列和第(8)列中路径变量的显著性识别产业政策“资源效应”和“竞争效应”的存在性。政府补贴变量($\ln bz_yyw$)的系数为正但不显著,说明政府补贴对企业绩效的提升作用有限,因而本文未能证明产业政策资源效应的显著作用。行业竞争程度变量(hhi)的回归系数显著为正,表明模糊型政策的竞争效应有限,而明晰型政策通过促进行业竞争“倒逼”企业提升经营绩效,有效发挥了“竞争效应”。

六、稳健性检验

首先,本文选取中央产业政策为研究对象,剔除地方政府行为选择的因素,并基于政策文本量化得到产业政策变量,避免了直接采用补贴等代理变量而引发的内生性问题;其次,实证中对政策变量做了滞后处理以降低内生性问题;最后,微观企业数据的内生性问题本就较小。因此,本文实证结果不具有较大的内生偏差。

针对基准回归的结果,本部分通过替换变量、改变样本区间、更换估计方法以及改变变量处理方法等,对回归结果进行稳健性检验,具体为:(1)改变政策效力处理方法。前文在时间维度上处理政策效力时采用加速递减法,现用惯用的匀速下降法重新估算,避免人为选择的权重对实证结果造成影响;(2)替换变量。将被解释变量替换为 ROE ;(3)剔除部分样本。剔除受 2008 年危机影响较大的 2009 年样本;(4)多方法回归。采用混合最小二乘法和随机效应模型重新进行回归。以上实证结果如表 6 所示,依旧和基准分析保持一致。

表 6 基准回归的稳健性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	匀速处理	替换变量	剔除样本	混合回归	随机效应
$L.quant$	0.0603** (2.40)	0.0565* (1.88)	0.0417* (1.78)	0.0448* (1.93)	0.0451** (2.00)
$L.noquant$	-0.0048 (-0.24)	-0.0341 (-1.53)	-0.0142 (-0.76)	-0.0181 (-0.98)	-0.0170 (-0.95)
$control$	YES	YES	YES	YES	YES
个体效应	YES	YES	YES	NO	YES
时间效应	YES	YES	YES	YES	YES
行业效应	YES	YES	YES	YES	YES
时间地区联合效应	YES	YES	YES	YES	YES
R^2	0.1043	0.1401	0.1032	0.1489	0.0958
N	14 340	14 340	13 329	14 340	14 340

针对地方政府行为选择和政策作用机制的分析,在进行“改变政策效力处理方法”和“替换变量”的稳健性检验的基础上,本文又选取了企业年报“非经常损益”栏中的政府补贴数据和企业主营业务收入数据,按照前文中的相关变量构建方法,重新构建了路径变量进行检验,新的路径变量分别为 $\ln bz_ffc$ 和 hhi_zy ,实证结果如表 7 所示。其中,第(1)—(4)列为财政手段对资源效应的稳健性检验、第(5)—(8)列为非财政手段对竞争效应的稳健性检

验。在检验资源效应时,补贴变量通过了显著性检验,与前文结果稍有出入,但有关政府行为偏好的核心结果并未发生改变。在区分市场化程度的分样本回归中,本文选取了改变政策效力处理方法和替换路径变量的方法进行稳健性检验,并未对结果产生实质性影响。^①以上结果均表明本文分析结论具有较好的稳健性。

表 7 地方政府政策执行手段偏好和产业政策效应的稳健性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	lnbz_yyw	lnbz_ffc	ROIC	ROE	lnbz_yyw	lnbz_ffc	ROIC	ROE
L.quant		-0.0231*** (2.62)				0.000295*** (2.61)		
L.noquant		0.0173** (3.11)				-0.000037 (-0.33)		
L.quanty	-0.0634*** (-3.21)				0.00105*** (9.33)			
L.noquanty	0.0299** (2.27)				-0.000044 (-0.33)			
lnbz_yyw				0.0273 (0.99)				
lnbz_ffc			0.0845* (1.96)					
hhi								3.871** (2.22)
hhi_zy							2.624* (1.73)	
control	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
个体效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
时间效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
行业效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
时间地区联合效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
R ²	0.4449	0.5398	0.1039	0.1272				
N	14 340	14 340	17 053	17 048				

七、结论与启示

中央产业政策的出台过程与执行过程割裂,导致政策效果可能会因执行过程中的偏差而与预期不一致,政策明晰程度则是影响地方政府执行决策的重要因素之一。本文基于2009—2018年的产业政策文本构建明晰型和模糊型产业政策效力指数,利用上市公司和省份数据进行实证检验。研究发现:(1)整体上明晰型产业政策执行力度更高,效果更好。(2)两类政策的执行效果具有地区市场化水平和行业要素密集类型导致的异质性。(3)产业政策明晰程度影响地方政府对执行手段的选择偏好,政策越模糊时,地方政府越倾向于选择财税手段。两类政策均改变了资源的配置,但因补贴对企业绩效的提升作用有限,政策的资源效应不显著;而明晰型政策则通过促进行业竞争实现了企业绩效的提升。

基于上述结论,本文提出以下几点政策启示:

第一,关注并合理看待产业政策明晰性。整体上明晰型政策的执行力度和绩效优于模

^①限于篇幅,该部分检验结果未展示,如有需要请向作者索取。

糊型政策,但模糊型政策并非都是无效的,对于技术密集型行业,模糊型政策同样发挥了显著作用。可见,针对部分行业,留有余地的政策能让地方政府发挥自身信息优势,调动地方政府积极性,从而实现整体治理效率的提高。

第二,关注不同类型政策背后的地方政府行为动机。面对不同明晰程度的产业政策,地方政府将差异化地选择执行手段,“输血”式财税手段见效快但可持续性较弱,政策一旦中止,效果也随之归零;真正立足于本地经济发展的产业政策需要尊重市场自身规律,促进企业间良性竞争,从根本上提升企业“造血”能力。因此,在明确政策明晰程度与地方政府行为偏好的关联性的基础上,应谨慎构建政策目标的指标体系,推动产业政策正确且有效地执行。

第三,政策干预与市场机制的兼容。市场机制的完善对高市场化和低市场化地区的政策效果均有改善作用,政策明晰程度的提升均能有效提高地方政府对非财税手段的使用意愿。现行产业政策体系还应在整体上适当提升明晰程度,倒逼地方政府借助“竞争效应”执行产业政策,实现“有效市场”和“有为政府”的有机结合。

参考文献:

- 1.白雪洁、孟辉,2018:《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》,《经济学家》第1期。
- 2.董玄、周立、刘婧玥,2016:《金融支农政策的选择性制定与选择性执行——兼论上有政策、下有对策》,《农业经济问题》第1期。
- 3.郭玥,2018:《政府创新补助的信号传递机制与企业创新》,《中国工业经济》第9期。
- 4.韩超、孙晓琳、肖兴志,2016:《产业政策实施下的补贴与投资行为:不同类型政策是否存在影响差异?》,《经济科学》第4期。
- 5.胡业飞、崔杨杨,2015:《模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例》,《公共管理学报》第2期。
- 6.江飞涛、李晓萍,2010:《直接干预市场与限制竞争:中国产业政策的取向与根本缺陷》,《中国工业经济》第9期。
- 7.金颢、裘益政,2018:《家族企业资产专用性对企业绩效影响研究》,《管理评论》第10期。
- 8.黎文靖、郑曼妮,2016:《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》,《经济研究》第4期。
- 9.李虹、霍达,2018:《管理层能力与企业环境信息披露——基于权力距离与市场化进程调节作用视角》,《上海财经大学学报》第3期。
- 10.孟庆玺、尹兴强、白俊,2016:《产业政策扶持激励了企业创新吗?——基于“五年规划”变更的自然实验》,《南方经济》第12期。
- 11.庞明礼、薛金刚,2017:《政策模糊与治理绩效:基于对政府间分权化改革的观察》,《中国行政管理》第10期。
- 12.彭纪生、仲为国、孙文祥,2008:《政策测量、政策协同演变与经济绩效:基于创新政策的实证研究》,《管理世界》第9期。
- 13.尚虎平、黄六招,2020:《新中国农村合作医疗参合率变迁研究——基于中央层面316份合作医疗政策文件的计量探索》,《中国农村经济》第7期。
- 14.宋凌云、王贤彬,2016:《产业政策的增长效应:存在性与异质性》,《南开经济研究》第6期。
- 15.孙早、席建成,2015:《中国式产业政策的实施效果:产业升级还是短期经济增长》,《中国工业经济》第7期。
- 16.佟健、宋小宁,2018:《多维政绩考核、冲突任务与“为官不为”——一个多任务委托代理模型》,《当代经济科学》第4期。

- 17.王小鲁、樊纲、胡李鹏,2019:《中国分省份市场化指数报告(2018)》,社会科学文献出版社。
- 18.吴少微、杨忠,2017:《中国情境下的政策执行问题研究》,《管理世界》第2期。
- 19.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。
- 20.殷华方、潘镇、鲁明泓,2007:《中央-地方政府关系和政策执行力:以外资产业政策为例》,《管理世界》第7期。
- 21.杨兴全、张丽平、吴昊旻,2014:《市场化进程、管理层权力与公司现金持有》,《南开管理评论》第2期。
- 22.张莉、朱光顺、李世刚、李夏洋,2019:《市场环境、重点产业政策与企业生产率差异》,《管理世界》第3期。
- 23.张婷婷、张新民、陈德球,2019:《产业政策、人才密度与企业创新效率——基于地区产业政策的视角》,《中山大学学报(社会科学版)》第4期。
- 24.周观平、周皓、王浩,2021:《混合所有制改革与国有企业绩效提升——基于定义矫正和PSM、DID、IV法的再透视》,《经济学家》第4期。
- 25.Holmstrom, B., and P. Milgrom. 1991. "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design." *Journal of Law, Economics & Organization* 7:24-52.
- 26.Lall, S. 2013. "Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness." *Annals of Economics and Finance* 14 (2):767-811.
- 27.Matland, R.E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2): 145-174.
- 28.Pressman, J. L., and A. Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- 29.Rodrik, D. 2004. "Industrial Policy for the Twenty-First Century." SSRN Working Paper 617544, <http://ssrn.com/abstract=617544>.
- 30.Tsui, K., and Y. Wang. 2004. "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China." *The China Quarterly* 177: 71-90.

Local Government Balancing Superior and Locality and the Effectiveness of Industrial Policy: A Perspective of Policy Clarity

Qu Chuang and Chen Xingyu

(School of Economics, Shandong University)

Abstract: The practice of industrial policy in China can be divided into two relatively independent stages, i. e. formulation (by central government) and implementation (by local government). The motivations and preferences of local government would have a great influence on the effectiveness of industrial policy. From the perspective of policy clarity, based on policy text and enterprise data from 2009 to 2018, this paper analyzes how local government, driven by upper examination and local development, affects the effectiveness of industrial policy. The study shows that the higher the degree of policy clarity, the better the implementation and effectiveness of industrial policy would be. This influence is heterogeneous about marketization degree and industrial types. When the policy is not so clear, local government tends to use fiscal tools to directly intervene in resource allocation. The paper extends the evaluation of industrial policies. It also provides implications for a proper combination of effective market and active government.

Keywords: Effectiveness of Industrial Policy, Policy Clarity, Local Government

JEL Classification: L52, H77

(责任编辑:赵锐、彭爽)