

ZHONGGUO DIFANGZHENG FU CHANYE ZHENGCE YU
DIFANG CHANYE ZHUANXING YANJIU

中国地方政府产业政策与 地方产业转型研究

康凌翔 著

ZHONGGUO DIFANGZHENGFU CHANYE ZHENGCE YU
DIFANG CHANYE ZHUANXING YANJIU

中国地方政府产业政策与 地方产业转型研究

■ 康凌翔 著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府产业政策与地方产业转型研究/康凌翔著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6161 - 6

I. ①中… II. ①康… III. ①区域经济—转型经济—产业政策—
研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 107051 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 刘晓红

责任校对 周晓东

责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2015 年 5 月第 1 版

印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 10.75

插 页 2

字 数 201 千字

定 价 39.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

宁夏大学优秀学术著作出版基金资助

摘 要

随着我国经济不断地增长，我国原来已经形成的低端制造业和资源耗费型产业结构已不能支持经济的可持续发展，不得不进行产业结构的转型升级，政府也将产业转型升级作为新时期的重要经济任务，那么政府的产业政策能否实现其目标呢？起码我们需要分析我国产业政策发挥作用的环境和机制。其实在我国经济发展的每个阶段，政府都通过产业政策对经济进行调节，但每次调节的效果并不是很好，其中一个重要的原因是我国转型体制下地方产业政策形成机制和企业行为所导致。

改革开放后，我国各级政府之间进行了经济上的分权，使得各级政府具有了干预经济和参与市场交易的双重自主权，也使各级政府成为具有自身利益追求的利益主体，从而地方政府就会根据自身利益的需要来制定和执行地方产业政策，于是地方产业政策、企业的市场行为和地方政府与企业之间的利益依赖和约束共同决定着地方产业政策的选择和产业转型升级的结果，本书正是基于这种相互作用关系来分析我国产业转型升级的效果。

首先，我们分析企业自身参与产业转型升级的行为选择。产业的转型升级最终都是依靠一个个企业经营内容的转变来实现的，在市场机制下，企业是否参与产业转型升级，参与到何种程度，都由企业自身利益的最大化来决定。我们把产业转型升级过程中存在的外部性、投资成本和风险、技术特征、阶段特征等影响因素结合起来，分析这些因素如何影响企业参与产业转型升级的行为选择和最终的产业转型升级效果。结论是：企业追求自身利益最大化的结果，产业转型升级不一定达到最优效果。

然后，我们分析如果地方政府通过产业政策改变企业的成本或收益，企业参与产业转型升级的行为会发生怎样的改变，以及产业转型升级结果会发生怎样的改变。我们以不同的产业补贴和税收政策来代表产业政策的干预。结论是：合适的产业政策并且在产业转型升级的相应阶段正确运

用,产业政策才能促进产业转型升级向最优结果靠近,否则,产业政策还有可能恶化产业转型升级的结果。

进一步,我们分析地方政府会采取什么样的地方产业政策。从我国转型体制下地方政府及其官员的政治、经济利益追求作为分析的起点,解释地方经济社会条件的不同、地方政府所处任期阶段的不同、地方经济原有产业结构约束的不同等环境下,地方政府的产业政策偏好。结论是:地方政府总会以自身利益来选择地方产业政策,其结果是地方政府不一定以上级产业政策的要求或者产业转型升级的最优效果来选择产业政策。

在以上分析的基础上,再把地方政府不同的产业政策选择与其对企业参与产业转型升级行为的影响结合起来解释我国产业转型升级的效果。这里采取对比分析的方式来分析问题,先对比有无地方政府产业政策干预下企业行为的不同,以揭示政府产业政策的干预会给不同情况下产业转型升级带来什么结果,再对比地方政府不同的产业政策选择导致产业转型升级的差异,以解释我国经济社会条件不同的地区,处于不同时期的地方经济,其产业转型升级效果上所存在的差异。结论是:经济社会条件较好的地方经济,产业转型升级效果更明显,也就是产业结构更高级,经济运行更健康。地方政府所处的任期阶段也会影响产业转型升级的效果,在任期初始阶段,产业转型升级的基础建设会好一些,后期基础建设会差一些。地方原有的产业结构也一定程度影响产业转型的效果,但这种影响程度取决于地方经济社会条件。

最后,以工业污染治理为例,通过实际经济数据对以上的分析进行检验,我们把工业污染治理看作对地方经济产业转型升级的要求,以地方人均财政收入代表地方经济社会条件的差别,以地方工业占地方 GDP 比重代表地方原有的产业结构。实证检验的结果基本与本书的分析过程和结论相一致。

关键词: 地方政府利益 地方产业政策 企业行为选择 产业转型效果

Abstract

With the economic growth continuously in our country, the low – level manufacturing and resource – consuming industrial structure formed in the past has not been able to support our economy to developing sustainably, which makes us have to transform and upgrade the industrial structure, and the government has take the transformation and upgrading of industrial structure as an important economic task in the new period, then the government's industrial policy can achieve the goal? This needs us to analysis our industrial policy's working mechanism and environment. In fact, in every stage of economic development in our country, the government all implemented the industry – development policy, but the effects were not very good each time, one of the important reasons is the peculiar forming mechanism of our local industrial policy and enterprise's behavior.

As for the forming mechanism of our local industrial policy and enterprise's behavior, our country has carried out the decentralization in economy among the various governments as all levels, this made different local governments have double decision – making right interfering with economy and participating in market business, and also made all local governments become the benefit individuals running for self – interest. From this, the local government comes to work out and carry out local industrial policy and choice the transaction mode with enterprises. As a result, this local industrial policy and enterprise's behavior decide the effect of industrial transformation and upgrading.

First, we analysis enterprise's self – behavior participate in industrial transformation and upgrading. Because achievement of industrial transformation and upgrading depends on change of every enterprise's operating contents, then if and to what degree enterprise participates in industrial transformation and up-

grading all depend on maximizing its self - interest maximization. We combine the externality, capital cost and risk, technology characteristic and stage characteristic to analysis enterprises' behavior choices and the effect of industrial transformation and upgrading. Our conclusion is: enterprises' self - interest maximization lead to the effect of industrial transformation and upgrading being not necessarily the best.

Then we analysis what change will happen for enterprise's behavior and effect of industrial transformation and upgrading if local government change enterprise's costs or revenues through local industrial policy. We take different industrial subsidies and tax policy as industrial policy intervention. Our conclusion is: the proper industrial policy correctly used in industrial transformation and upgrading of the corresponding phase can promote industrial transformation and upgrading to be near the optimal result, otherwise, the effect of industrial transformation and upgrading is likely to get worse.

Further, we analysis the local government will adopt what kind of local industry policies. We take local government and its officials' pursuing their political and economic interests in our system of transformation as the starting point to explain different economic and social conditions, the local government's stage of tenure, the constraints of local original industrial structure how to determine local government's industrial policy preferences. Our conclusion is: owing to pursue its own interests, local government not necessarily to select its industry policies according to the superior industrial policy requirements or the optimal effect of industry transformation and upgrading.

On the basis of the above analysis, we combine local government's industrial policy preference and its impact on corporate behavior to explain the existing differences in industrial transformation and upgrading in different regions and different developing stages. Our conclusion is: the better economic and social conditions are, the better the effect of industrial transformation and upgrading is, the more advanced industrial structure is, and the more effective the economic operate. In addition, in the local government's initial stage of tenure, the infrastructure industrial transformation and upgrading will be better, in the late stage of tenure, infrastructure will be some poor. And the original industrial

structure also affects the effect of industrial transformation to a certain extent, but this effect depends on the local economic and social conditions.

Finally, we take industrial pollution treatment as an example to test the front analysis. Among them, the industrial pollution control is taken as industry transformation and upgrading of local economy, local finance income per capita is taken as local economic and social environments, the percentage of local industry is taken as the original industrial structure. The empirical test results are basically consistent with the front analysis process and the conclusion.

Key words: Local government's interests Local industrial policy Enterprise behavior choice Industrial transition effects

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景与意义	1
一 研究背景	1
二 研究意义	3
第二节 研究思路与分析方法	5
一 研究思路	5
二 分析方法	6
第三节 技术路线与分析框架	7
一 技术路线	7
二 分析框架	8
第四节 创新之处	9
第二章 理论基础与文献回顾	10
第一节 相关概念的界定	10
一 地方产业政策	10
二 产业转型	10
三 产业转型效果	11
四 产业转型中的研发和开拓投资	11
第二节 研究的理论基础	12
一 委托代理理论	12
二 寡头竞争市场理论	13
三 创新理论	14
第三节 国内外研究文献述评	15
一 理论上的研究	15

二	对产业政策理论文献的评论	19
三	实证研究	20
四	对产业政策实证研究文献的评论	23
第三章 企业自身从事产业转型行为的分析		25
第一节	完全市场机制下企业参与产业转型升级的经济机制	26
一	市场竞争中企业参与产业转型升级的激励机制	26
二	影响企业行为选择的因素	28
三	企业经营内容上的转型过程	31
第二节	企业参与产业转型的行为模型	34
一	模型设计	36
二	对企业参与产业转型升级行为的分析	40
第三节	模型的扩展	47
一	模型设计	47
二	对企业参与产业转型升级行为的解释	49
第四节	本章小结	52
第四章 地方政府产业政策干预下的产业转型分析		54
第一节	地方政府产业政策干预企业行为的过程	54
一	地方政府产业政策干预企业行为的方式	54
二	地方政府产业政策作用于企业行为的机制	59
第二节	地方政府产业政策干预下的产业转型升级模型	65
一	地方政府产业政策干预的企业行为模型	66
二	对企业行为的解释	69
第三节	本章小结	79
第五章 地方政府在产业政策制定中的行为分析		82
第一节	我国地方政府产业政策制定的经济机制	82
一	产业转型升级对地方政府利益的影响	83
二	地方政府产业政策干预方式	85
第二节	地方政府行为对地方产业政策的决定	93
一	地方政府行为决定地方产业政策的模型分析	94

二	对地方政府制定产业政策行为的解释·····	100
第三节	加入竞争的地方政府行为对地方产业政策的决定·····	103
一	模型设计和求解·····	103
二	对地方政府产业政策选择的解释·····	106
第四节	本章小结·····	107
第六章	地方政府产业政策与产业转型效果的推论·····	109
第一节	有无地方政府产业政策干预的产业 转型升级效果比较·····	110
一	产业补贴政策对产业转型升级的影响分析·····	110
二	新产业不同特点与产业补贴政策的影响效果·····	112
第二节	地方政府行为对比与产业政策选择·····	115
第三节	地方政府产业政策选择与产业转型升级效果·····	118
第七章	产业转型升级效果及其影响因素关系的实证分析·····	124
第一节	所要实证检验的关系·····	124
第二节	变量的设计和数据的获取·····	125
一	变量的设计·····	125
二	数据的获取·····	129
第三节	实证分析·····	138
一	数据特征描述·····	138
二	计量检验·····	139
第八章	结论与展望·····	145
第一节	研究结论·····	145
一	地方政府产业政策的偏离性·····	145
二	企业参与产业转型升级行为的有限性·····	146
三	产业转型升级效果的次优性·····	147
第二节	政策启示·····	148
第三节	研究不足与展望·····	151
参考文献	·····	152

第一章 导论

第一节 研究背景与意义

一 研究背景

如果你是某一级政府主管经济的领导，当地经济主要产值来自于当地拥有的一批铁矿石开采企业、钢铁冶炼和加工企业的生产，这些产业虽是传统产业和高耗能、高污染产业，但却是当地财政收入的主要来源。现在中央政府发出文件，要求各地方经济必须通过产业转型升级实现节能减排和环境保护，那么，你是否会要求你所管辖范围内的这些铁矿石开采企业、钢铁冶炼和加工企业马上开始淘汰这些传统产业，向新兴产业转型呢？或者你要求这些企业马上对原生产技术进行升级改造以消除污染和降低能耗？或者你干脆和当地这些企业联合起来进行重组包装以应付上级政策要求？这其实是一个地方政府及其官员的行为选择如何决定经济中产业转型升级的问题。地方政府及其官员的行为一般是通过地方政策和文件的形式体现出来，所以这也是地方产业政策如何决定经济中产业转型升级及其效果的问题。对于地方政府及其官员来说，影响其最终行为选择的因素很多，但在我国，下述几个方面是其一定会考虑和权衡的：（1）这样的政策是否伴随有进一步的指标考核和经济补偿或激励；（2）各级政府将会怎样贯彻中央的产业政策，对自己的下级政府贯彻政策的行为如何激励和考核；（3）如果对本地经济实施产业转型升级，本地企业是否愿意跟随政策的要求，跟随到什么程度；（4）如果本地政府以财力支持强力推进产业转型升级，本地政府财力是否足够强大，以保证在一定的时间内达到所需要的结果；（5）政府的这种行为在短期内会对本地的经济和社会带来怎样的冲击，地方经济和社会生活能否接受这种冲击；（6）如果转型升级成功或者失败

会对本地政府和官员任期内的政绩和经济收益带来怎样的影响。

对于地方政府通常的情况是：（1）如果地方企业自身有强烈的转型升级意愿和能力，地方政府制定和执行产业转型升级政策的积极性就会高些，因为达到一定的转型升级效果需要地方政府付出的成本相对较低；（2）若上级政府对地方产业转型升级有详细指标要求和严格考核，指标的测量技术也具备，地方政府也会积极执行产业转型升级政策，因为关于地方产业转型升级程度的信息很容易被上级政府观察到，并直接决定着本级政府和官员的政绩排名位次；（3）产业转型升级在地方政府及其官员的政绩评价中比重较高，地方政府实施产业转型升级政策的积极性也会提高；（4）如果地方经济创新环境好，创新能力强，地方政府制定和执行转型升级的积极性要高些，因为转型升级中的问题通过创新能得到解决，转型升级成功的可能性大，将给地方政府带来的预期收益更高。但如果一个地方经济这些条件不具备，地方政府会怎样选择其行为呢？

对于企业来说，产业转型升级中，不管是转型到新的产业还是升级原有的经营内容，都会遇到新产业的技术难题，升级的技术难题，新产业的市场环境不具备，等等。这就需要企业拿出一定资源投入到技术创新和市场开拓、市场培育中，而这些投资具有风险投资的性质。正因为如此，产业转型初期，只有那些风险偏好型的少数企业参与产业转型升级。另外，企业的创新行为还具有很强的正外部性，即一出现好的创新成果，就会被别的企业模仿，还会因模仿者的成本优势形成对创新者的竞争威胁，从而使得一些企业即使在旧的产业经营困难，也希望转型升级，但转型中的风险会阻止企业的行动，那么产业的转型升级也只能在一定程度上发生。

从激励机制上说，在产业转型升级初期，对产业转型效果的测量往往也比较困难，因为经营或技术上的创新本身就具有不确定性和衡量上的困难，更何况我国上、下级政府之间还存在信息不对称的问题，结果上级政府即使想激励下级政府搞好产业转型升级，可能很难用确切的和合理的指标考核来激励，在这种情况下，地方政府如何选择其产业转型升级政策，产业转型升级效果又会怎样？这说明，决定我国产业转型升级效果的不仅仅是中央的产业政策和产业发展战略，还有我国的地方政府如何执行产业政策和地方政府如何制定地方的产业政策，以及企业在产业转型升级中如何行为，也意味着要发挥产业政策在我国产业转型升级中的主导作用，国家制定产业政策时也必须考虑到这几个方面的共同影响。然而，从我国过

去的产业政策作用效果看,在我国每一波产业转型升级潮中,既有地方经济产业转型升级不彻底给地方经济带来问题的,也有积极投入到产业转型升级给地方经济带来问题的。

例如,当初北京市通过淘汰第二产业、发展第三产业来实现产业结构升级的时候,与其相邻的河北省利用这个经济机会积极引进了一批工业生产(从表7.8各省市工业占比变化能看出这一点),然而仅仅几年后的今天,由于没有从产业彻底转型升级和高级化的要求来行事,河北省又不得不限制这些工业生产的产值,还需要想方设法转型淘汰其中的一部分工业生产。是当初河北省地方政府不知道这些工业生产会给地方经济带来后续的问题,还是当初河北省地方政府明知道这些产能将带来后续经济问题却又故意所为。

再如,我国出台鼓励新能源产业政策以来,一些地方经济积极投入到新能源的生产和应用中,并以此来实现地方经济产业转型升级。青海省就是这样的例子,在国家光伏补贴和政策支持的吸引下,青海2005—2009年期间光伏发电产业大量投资建设,并规划将其发展为青海的五大支柱产业之一,但直到2013年,青海建成的光伏电站只有203万千瓦,并网发电只有180多万千瓦,很大一部分项目只是停工状态。原因是这些项目的建设只能靠国家和地方政府补贴,而国家只给50%—70%的建设投资补贴,青海省政府本身给每度电1.15元的补贴,由于与火电每度0.5元相比,其光伏发电的成本价就有每度1元,其余的建设资金以及收益都要靠企业自身筹集和经营,结果企业自身无盈利能力筹资建设和维持以后的经营,从而也就无自身生存能力,只能靠高补贴才能生存。其根本原因是目前的光伏产业技术很有限,产业的市场环境也很有限,导致在经济结构中的运用有限,然而其产能却大大超过了技术的约束。什么时候技术和市场环境能取得根本性突破,政府的这种高补贴还能持续多久,就目前来说还看不到希望。对那些停工项目和光伏上的银行贷款来说,一旦政府停止补贴,将会通过债务影响使地方经济陷入困境,但政府的补贴能力是有限的,尤其地方政府的财力是有限的,不会一直持续补贴下去。那么地方政府为什么愿意通过这样的转型升级把地方经济陷入困境呢?是当地政府知道光伏的技术和产业市场环境能很快得到解决从而能化解困境,还是不知道技术突破的情景如何而故意冒险?至少前者到目前还没看到希望。

二 研究意义

分析我国地方产业政策的形成与我国产业转型效果之间的关系是很有

必要的。一方面,我国自改革开放以来各地所形成的低端制造业和资源耗费型产业随着国家经济水平的提升和国内外经济环境对比的变化,已不能支撑整个经济以及各地方经济的可持续发展,不得不为经济的前途寻找新的出路,中央政府也提出要通过产业结构的超越式转型升级实现经济的可持续发展,还把产业转型升级、提升产业核心竞争力作为重要的一章内容写进国家“十二五”规划和作为以后一段时期经济工作要着力解决的首要问题;另一方面,在我国经济发展过程中,中央政府曾多次实行过重大的产业政策,然而每次地方经济贯彻和执行产业政策的结果都导致经济的低层次重复竞争,投入大而效果差,并且最终的结果总是让经济运行处于被动状态,还给经济的后续发展留下隐患。更关键的是,总是不能形成经济产业转型升级的自我良性运行机制。那么,这次的国家产业结构调整战略和产业转型升级政策在实施过程中是否会复制以往的路径?在以往经验和教训的基础上,政府该怎样优化产业政策、革新规制措施?我国产业政策能否做到产业结构调整和整个经济的自我良性发展?要说明这些问题,我们首先要认清我国产业政策作用效果的形成机制。

我国产业政策作用效果的形成机制是在我国特定的经济和政治治理机制下产生的,尤其我们目前是体制转型中的市场经济,这种转型经济有两个关键特征:一是在经济上,企业和政府单位都成了市场经济中的行为主体,可通过市场途径自由发生交易,但从中央到地方的各级政府又都掌握甚至控制着所辖区域内的重要经济资源,还有通过经济政策干预地方经济的权力。结果,各级政府与所辖区域内的企业实体之间既通过市场途径建立经济联系,又通过经济政策和控制的资源建立干预和被干预的关系,而地方政府如何选择自己的行为完全取决于地方政府的需要。二是在激励机制上,虽然我国改革开放以来中央和地方政府以及地方各级政府之间建立了经济上的分权,从而地方政府有了发展地方经济的很大自主权,但在政治治理上,各级政府之间仍然是自上而下的集权,上级政府拥有对下级政府的考核、官员晋升、实施政治锦标赛的统治权,尤其地方经济发展状况还成为考核的重要指标。其实,如果上级政府完全掌握下级政府行为以及地方经济发展的信息,这样的考核同样是有有效的。但问题是,在这样的治理机制下,一方面,由于经济上分权,上、下级政府之间的信息更加不对称;另一方面,各级政府通过上、下级之间的考核进行激励,最终的结果必然是各级政府的“偏私性激励”,即每一级政府根据自身利益最大化建

立对下一级政府的激励制度。

我国地方政府的产业政策制定和执行就是在这样的体制环境中进行的，地方政府与企业之间的关系也是在这样的体制环境中去实现建立的，国家的产业政策实施效果也必然是在这种背景下的结果。因此，仅仅从市场经济的一般规律来分析和检验我国的产业政策效果，或者仅仅从我国产业政策与产业演进结果之间的对比来说明我国产业政策的好坏和如何改进，并不能真正揭示我国特定背景下的产业政策作用机制和产业转型升级中产生问题的原因，也不能真正找到改善我国产业政策效果的对策。

就目前已有的分析文献来说，大多的文献在分析产业政策问题时，更多地把注意力集中在为了实现某方面的产业目标，按照市场机制我们应该设计什么样的产业政策来规制企业行为，或者根据我国产业政策及其执行效果与别的国家的产业政策及其执行效果的比较，来说明我国产业政策存在的问题。本书则是想从我国特定的经济和社会背景下地方产业政策的形成机制的角度，来分析地方产业政策与产业转型升级效果之间的关系。

在分析过程中，我们首先解释市场机制下企业参与产业转型升级的行为特征，然后分析在经济分权、政治集权的转型社会体制下地方政府的利益追求，以及这种利益追求所决定的地方产业政策，再分析地方政府对各类企业的干预或市场交易方式选择，最后分析企业在市场机制和地方政府产业政策干预下参与产业转型升级的结果。将这几个行为主体在转型经济中的利益关系特点结合起来解释产业政策和产业转型升级的效果。

第二节 研究思路与分析方法

一 研究思路

概括地说，本书的基本分析思路是通过把地方政府和企业都作为微观利益主体，分析地方政府之间以及地方政府与企业有各自自身利益约束的条件下，彼此之间的利益关系如何决定，各级地方政府执行上级产业政策和制定地方产业政策，相关产业的企业如何参与产业转型升级的活动中，进而如何决定产业转型升级的效果。

对地方政府来说，其中，首先分析处于在某一产业中经营的企业在市场中追求自身利益时参与产业转型升级的行为选择，然后加入地方政府的