

官员更替、政策稳定性预期与产业政策有效性

林婕彤¹ 王歆²

摘要 本文构建理论模型刻画不规律的官员更替如何通过影响企业主对产业政策稳定性的预期阻碍了企业响应,进而抑制了产业政策有效性,并基于工业企业数据提供了经验证据。结果显示:(1)以补贴衡量的产业政策显著提高了被扶持产业中企业的全要素生产率,但该效应随着官员更替不规律性的增强而下降直至失效;(2)该效应并非由官员任期和地区经济条件等因素驱动;(3)该效应对内资、民营和小型企业,以及投资不可逆程度较强的产业更明显,在中央扶持产业占比较低以及行政级别较低的城市中更明显;(4)官员的不规律更替影响了产业政策对企业扩张决策和投资效率的激励作用。

关键词 产业政策;政策稳定性;官员更替

0 引言

产业政策指政府以扶持某些产业为目的而颁布的一系列政策。自20世纪50年代以来,产业政策在世界范围内得到广泛施行,但其有效性一直饱受争议。近年来,学界关于产业政策的辩论逐渐从“是否应该实施产业政策”转向“如何正确实施产业政策”,即如何提高产业政策的有效性(Rodrik, 2009;林毅夫,2012)。党的“十四五规划”指出,构建高水平社会主义市场经济体制需要“推动有为政府与有效市场更好结合”。在我国经济步入高质量发展的现实背景下,探究政府在产业政策有效性中扮演的角色及其影响机制,是使政府在产业发展中的作用得到充分发挥的前提,也是促进地方经济增长、建设“有为政府”和构建高水平社会主义市场经济体制的关键。

本研究聚焦于企业对产业政策的稳定性预期如何影响产业政策的有效性。经济政策的稳定性和连续性是影响企业决策的重要外部因素(Rodrik, 1991;Ali, 2001)。2013年《中国经济时报》“小微企业生存现状调查”显示,在企业主对政策的期待中,“保持政策的稳定性和连续性”位列前三名^①。具体到产业政策,其作用机制是通过承诺提供补贴、减税等优惠政策,提高给定时点上被扶持产业的预期收益,从而激励企业从事更多的生产、投资和创新活动。该机制能够奏效的前提条件是企业主对于产业政策稳定性有较好的预期,即企业主认为政府承诺是可信的(Kydland and Prescott, 1977)。然而现实中,地方政

1 林婕彤,北京大学新结构经济学研究院博士研究生,E-mail:jtlin2021@nsd.pku.edu.cn。

2 王歆(通信作者),北京大学新结构经济学研究院副教授,E-mail:xin.wang@nsd.pku.edu.cn。

① <http://finance.sina.com.cn/roll/20131225/085517745133.shtml>。

府“不守承诺”“不理旧账”等现象时有发生。2018年第十三次中国私营企业调查(China Private Enterprise Survey, CPES)显示,有4.78%的企业在过去两年内曾遭遇政府不履行招商承诺,4.28%的企业在过去两年内曾遭遇政府不兑现用地指标(朱妍,2019)。

在引发政府失信的原因中,地方政府换届是一个不容忽视的系统性因素。第十三次CPES调查中,有2.47%的企业明确表示过去两年内曾遭遇地方政府因换届而毁约。2018年,全国政协委员、京东董事局主席刘强东公开谈及京东在某地投资时曾遭遇区长换届后拒绝履约,导致价值20亿的道路拓宽计划搁浅^①。2017—2019年,我国《政府工作报告》中连续三年强调“政府要讲诚信守契约,绝不能新官不理旧账^②”,侧面反映出该现象的普遍性。在我国高度分权的经济体制下,地方主政官员一方面拥有较高的经济事务决策权,能够基于自身的知识、经验和目标等约束条件制定政策;另一方面也有充足的政治动机调整地方的发展“蓝图”,将政绩揽到自己的任期内(冯猛,2014;刘军强等,2017)。因此,官员更替往往伴随着地方发展规划的转向和政策的调整。又由于地方的政策资源有限,在缺乏约束的情况下,新任官员便有可能选择放弃或违背前任的政策,将政策资源提供给新的企业,从而损害原有政策内相关企业的利益。

尽管实际利益受损的可能只是个别企业,但官员更替所引起的政策不连续性却可能造成更广泛的后果。原因在于,在我国的地方官员任免制度下,地方主政官员的调动由上级政府决定,其任期和更替时间几乎没有规律可循(如图1所示)。这种官员更替模式将潜在的政策不连续性转化成了切实的政策不稳定性;对于企业主而言,虽然官员更替并不一定会导致政策的中断和自身利益的受损,但官员更替的不规律性却导致“政策是否持续”成了一个不可预期的事件。当企业主无法判断政策会在何时发生变化时,政策给企业主带来的预期收益将会迅速下降,从而对政策的实施效果产生较大的影响(Rodrik, 1991)。

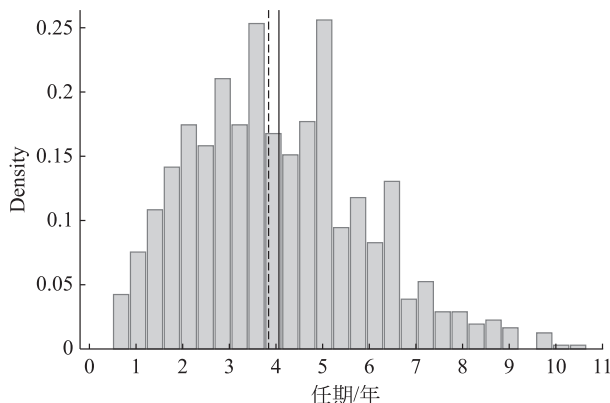


图1 1998—2007年我国市委书记的任期分布特征

① https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2018531。

② “新官不理旧账”可理解为“换了一个官,过去的合同就不算了”,即官员更替引起的政府失信和政策不连续性。详见2018年3月,时任总理李克强在答记者问环节的阐释:http://news.cnr.cn/native/gd/20180321/t20180321_524171838.shtml。

基于上述现实背景,本文从理论和实证两方面探究不规律的官员更替如何影响企业主对产业政策稳定性的预期,进而影响产业政策的有效性。在理论方面,我们构建了一个无限期模型以刻画企业主在面对产业政策不稳定性时的理性决策。模型预测当企业主对产业政策稳定性的预期较差时,产业政策将无法再对企业主形成激励,即产业政策无效。随后,本文基于1998—2007年的工业企业数据和中国官员数据库进行实证检验。我们以一段时间内官员不规律更替的频率作为产业政策不稳定性的代理变量,在微观企业层面进行分组回归。结果显示,以财政补贴衡量的产业政策随着产业政策稳定性的下降而逐渐失效;在官员更替较为规律的地区,产业政策显著提高了被扶持产业中企业的全要素生产率;随着官员更替不规律性的增强,产业政策的边际效应逐渐下降,直至完全失效。为了验证上述结论的稳健性,我们进一步引入了被扶持产业的潜在比较优势以排除产业政策扶持目标合理性的潜在影响,并通过一系列检验排除了官员更替频率、官员任期、地区的经济发展特征等替代性解释。异质性分析发现,该效应对内资、民营和小型企业,以及投资不可逆程度较强的产业更明显,在中央扶持产业占比较低以及行政级别较低的城市中更明显。进一步分析发现,官员的不规律更替影响了产业政策对企业扩张决策和投资效率的激励作用。

本文的研究贡献体现在以下三个方面:

第一,提出了影响产业政策有效性的崭新渠道。文献中探讨产业政策有效性时通常关注两个维度:产业政策的扶持对象(Rodriguez-Clare, 2007)以及政策执行环境(Bhattacharya et al., 2017)。在扶持对象方面,现有文献多关注产业的潜在比较优势(李力行和申广军, 2015; 陈钊和熊瑞祥, 2015; 赵婷和陈钊, 2020)和行业的竞争程度(Aghion et al., 2015)等;在执行环境方面,现有文献多关注市场化程度、政府效率和营商环境等综合性指标(韩永辉等, 2017; 张莉等, 2019),但尚未有文献涉及产业政策稳定性的讨论。本文发现不规律的官员更替所引起的政策不稳定性抑制了产业政策的有效性,填补了这方面的研究空白。

第二,扩充了政策不稳定性的实证研究。现有文献通常以两种方式衡量政策不稳定性:一是以报纸词频中提及政策变化等词语的频率构建政策不确定性指数(Baker et al., 2016; 顾夏铭等, 2018),但该方法无法用于衡量地区层面的政策不稳定性;二是以官员更替作为政策不稳定性的代理指标(杨海生等, 2014; 陈德球等, 2018),但这部分文献一方面没有考虑官员更替的异质性,另一方面只考虑官员更替的当期影响而非中长期影响。本文在第二种方法的基础上,创造性地根据“党代会周期”区分了“规律”和“不规律”的官员更替,以更精确地衡量企业主所感知的政策不稳定性,并衡量不规律更替的中长期影响。

第三,本文结论具有一定的政策含义。一方面,本文揭示了“新官不理旧账”“政府毁约”等政府失信现象对于地方经济发展效率的负面影响,由此反映出建设“诚信政府”、加强对地方政府政策执行的监督和约束的重要性与必要性;另一方面,本文发现企业主对产业政策稳定性的预期是影响产业政策有效性的重要因素之一,因此,鼓励地方积极发布政策信息、加强地方政府与企业的沟通,降低信息不对称程度,是提高产业政策的稳定性和可预期性、确保产业政策发挥作用的关键。

本文剩余部分安排如下:第1部分进行理论推导并提出研究假说;第2部分介绍回归模型、数据来源和关键变量设计;第3部分为实证结果及分析;第4部分为异质性检验;第

5 部分为针对机制的进一步讨论;第 6 部分为结论与启示。

1 理论模型与研究假说

1.1 理论模型

本文参考 Rodrik(1991)构建了一个离散时间的无限期模型,以探讨在政府提供产业政策的背景下,企业主作为理性人在持有不同程度的政策稳定性预期时的行为决策。假设代表性企业主拥有一单位资本,在 $t=0$ 时面临一个投资选择:投资部门 A 并在每期获得稳定的利润 π_0 ,或投资部门 B 并在每期获得稳定的利润 π^* 。假设 $\pi^* > \pi_0$,即在没有产业政策干预时企业主不会主动投资部门 A。为简化分析,假设产业政策只有补贴一种形式,且补贴在政府正常履约的情况下会维持一个外生长度 T 。在 $0 \sim T$ 期,企业投资部门 A 所获得的每期利润会从 π_0 上升至 $\pi_0 + t$,其中 $t > 0$ 。从 $T+1$ 期开始,部门 A 不再获得补贴,企业投资部门 A 所获得的每期利润为 $\hat{\pi}$ 。

随后,我们引入企业主对产业政策稳定性的预期。假设对于企业主而言,每一期产业政策取消的主观概率为 $\theta \in [0, 1]$ 。当产业政策被取消时,投资部门 A 的企业主有两种选择:一是继续投资部门 A,并在此后每期获得利润 π_0 ;二是支付一个退出成本 c_r ,转而投资部门 B,并在此后每期获得利润 π^* 。基于上述设定可知,当部门 A 获得产业政策扶持时,企业主投资部门 A 的最大化值函数为:

$$V_A = (1 - \theta) (\pi_0 + t) + \theta V_R + \beta (1 - \theta) [(1 - \theta) (\pi_0 + t) + \theta V_R] + \beta^2 (1 - \theta)^2 [(1 - \theta) (\pi_0 + t) + \theta V_R] + \cdots + \beta^T (1 - \theta)^T [(1 - \theta) (\pi_0 + t) + \theta V_R] + \frac{\beta^{T+1} (1 - \theta)^{T+1} \hat{\pi}}{1 - \beta} \quad (1)$$

其中 β 为贴现率; V_R 为产业政策被取消之后企业主的最大化值函数,其表达式如下:

$$V_R = \max \left\{ \frac{\pi^*}{1 - \beta} - c_r, \frac{\pi_0}{1 - \beta} \right\} \quad (2)$$

同理,企业主投资部门 B 的最大化值函数为:

$$V_B = \frac{\pi^*}{1 - \beta} \quad (3)$$

企业主的投资决策取决于 V_A 和 V_B 的相对大小。由于 V_B 是一个常数,进一步令 $\Delta V = V_A - V_B$ 。当 $\Delta V \geq 0$ 时,企业主会投资部门 A,此时认为针对部门 A 的产业政策有效;当 $\Delta V < 0$ 时,企业主会投资部门 B,此时针对部门 A 的产业政策无效。由 V_A 和 V_B 的定义式可知:

$$\Delta V = \Delta V(\hat{\pi}, \theta; \beta, T, \pi_0, t, \pi^*, c_r) \quad (4)$$

本文重点关注两个影响企业投资决策的参数:(1)部门 A 在 $T+1$ 期之后获得的利润 $\hat{\pi}$;(2)产业政策取消的主观概率 θ ,即企业主对产业政策稳定性的预期。当补贴 t 满足 $t > \frac{\pi^* - \pi_0}{1 - \beta^{T+1}}$ 时,我们提出如下两个命题:

命题 1: $\forall \hat{\pi}, \Delta V(\hat{\pi}, 0) > 0$ 且 $\Delta V(\hat{\pi}, 1) < 0$ 。

命题 2: $\forall \hat{\pi}$, 存在唯一的临界值 $\bar{\theta}$ 满足 $\Delta V(\hat{\pi}, \bar{\theta}) = 0$, 且当 $\theta \leq \bar{\theta}$ 时, $\Delta V(\hat{\pi}, 0) \geq 0$, 当 $\theta > \bar{\theta}$ 时, $\Delta V(\hat{\pi}, 0) < 0$ 。

局部均衡的示意图如图 2(a) 所示。在给定利润 $\hat{\pi}$ 的情况下, 企业主投资部门 A 所获得的相对收益随着产业政策取消概率 θ 的上升而不断下降。当 θ 超过某个临界值后, 投资部门 A 的相对收益小于 0, 此时企业主不愿再投资于部门 A, 即针对部门 A 的产业政策失效。

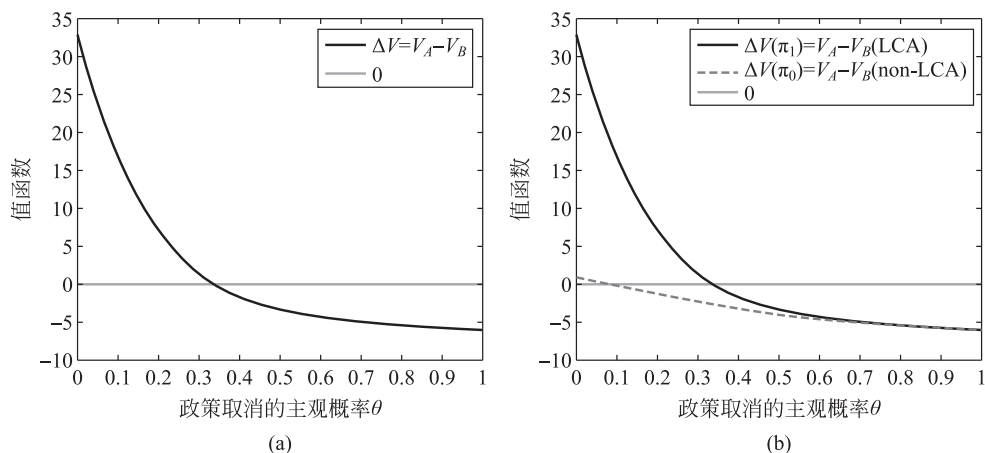


图 2 企业主的值函数随产业政策稳定性预期的变化情况

注: 图 2 的参数设定如下: $\beta=0.9$, $T=5$, $\pi_0=6$, $\hat{\pi}=\pi_1=12$, $t=3$, $\pi^*=7$, $c_r=3$ 。

在上述分析中, 本文假设获得产业政策扶持的项目是同质的, 政策不稳定性只会外生地降低企业主投资的期望收益。然而, 本文语境下政策不稳定性的来源是不规律的官员更替, 而不规律的官员更替不仅会影响企业主对产业政策的响应, 还可能会通过影响官员激励的渠道影响政策扶持目标的合理性(耿曙等, 2016)^①。据此, 我们在模型中进一步引入被扶持产业的潜在比较优势, 以更好地分辨产业政策的失效是由于产业政策提供了错误的产业, 还是由于企业主不愿对政策做出响应。林毅夫(2012)指出, 一个具有潜在比较优势的产业更可能在产业政策扶持下获得实在比较优势, 并实现较高的收益。该理论得到了实证文献的支持(李力行和申广军, 2015; 陈钊和熊瑞祥, 2015; Hua et al., 2025)。据此, 我们根据 $T+1$ 期之后 $\hat{\pi}$ 的实现值来定义部门 A 是否具有潜在比较优势。假设 $\hat{\pi} \in \{\pi_0, \pi_1\}$, 且 $\pi_1 > \pi_0$, 若部门 A 具有潜在比较优势, 则经过 T 期产业政策的扶持, 部门 A 能够在 $T+1$ 期之后实现每期利润 π_1 , 否则仍为 π_0 。当补贴 t 满足 $t > \frac{\pi^* - \pi_0}{1 - \beta^{T+1}}$ 时, 我们提出下列命题:

命题 3: $\bar{\theta}_{|\hat{\pi}=\pi_1} > \bar{\theta}_{|\hat{\pi}=\pi_0}$ 。

^① 例如, 当一个地区的官员更替非常不规律时, 官员无法预期自己的政绩会在何时被评估, 因此可能会倾向于将产业政策提供给一些能够迅速拉高地区投资, 但不一定符合当地比较优势的产业。此时, 我们无法分辨产业政策的失效是因为政策提供了错误的产业, 还是因为企业主不愿做出响应。

局部均衡的示意图如图 2(b)所示。由于具有潜在比较优势的部门拥有较高的期望收益,投资于具有潜在比较优势的部门的企业主能够容忍较高的政策不稳定性。但是,当 θ 超过某个临界值后,即企业主对政策稳定性的预期较差时,无论部门 A 是否具有潜在比较优势,企业主都不愿再投资部门 A。

1.2 研究假说

参考现有文献(Aghion et al., 2015;张莉等,2019;王海成等,2023),本文将产业政策的有效性定义为“产业政策能够提升企业的生产效率”。在现实中,上述模型中的“投资”概念对应各类企业决策,例如扩大生产、无形资产投资、雇佣更多人员、研发创新和进行人员培训等,这些决策均在一定程度上具有不可逆性,因而可能受到政策不稳定性预期的影响。其中大部分决策都将影响企业的生产效率,例如,固定资产投资可能通过促进固定资产的更新换代来提高生产效率,而研发投入则可能通过改进生产技术来提高生产效率。再例如,政策不稳定性预期可能会促使企业将资源投向低风险、低收益的项目以降低政策被取消的潜在损失,因此,政策不稳定性预期可能通过影响企业的投资效率来影响其生产效率。综上所述,我们提出第一个假说:

假说 1: 当企业主对产业政策稳定性有较好的预期时,产业政策能显著提高被扶持产业中企业的 TFP;当企业主对产业政策稳定性的预期较差时,产业政策失效。

由图 2(b)可知,当引入产业的潜在比较优势之后,产业政策有效性呈现出“三段式”特征:(1)当企业主对产业政策稳定性有极高的预期时,无论部门 A 是否具有潜在比较优势,都有 $\Delta V > 0$ 成立。此时,产业政策能够有效吸引企业主的投资,且由于短期利润较高,企业主并不在意产业是否具有潜在比较优势。(2)当企业主对产业政策稳定性的预期处于中等水平时,只有当部门 A 具有潜在比较优势时,才有 $\Delta V > 0$ 成立。此时,企业主只会投资于那些获得产业政策扶持,且具有潜在比较优势的产业。(3)当企业主对产业政策稳定性的预期较差时,无论部门 A 是否具有潜在比较优势,都有 $\Delta V < 0$ 成立,企业主不会投资于获得政策扶持的产业,即产业政策趋于无效。基于此,我们提出第二个假说:

假说 2: 当企业主对产业政策稳定性有较好的预期时,产业政策能有效提高被扶持产业中企业的 TFP,且对于具有潜在比较优势的产业中的企业更有效;当企业主对产业政策稳定性的预期较差时,无论产业是否具有潜在比较优势,产业政策均失效。

2 实证模型、变量设定与数据

2.1 不规律的官员更替

本文利用企业所在地区一段时间内发生“不规律官员更替”的频率作为衡量企业主对产业政策稳定性的预期的代理变量^①,官员数据来自中国政治人物数据库(Chinese

^① 这一衡量方式能够成立的前提是官员更替的确会带来产业政策的预期外变化。我们通过实证分析发现,官员更替的确会导致产业政策的不连续性,即一个地区在市委书记更替当年的产业政策扶持对象变化幅度比非更替年份更大。限于篇幅,结果留存备索。

Political Elite Database)。考虑到5年一度的党代会前后是社会共识中可能发生官员调动的时期(余靖雯等,2015),本文将省级“党代会周期”内发生的更替均视为“规律的更替”。“党代会周期”的具体定义方式为:若一省的党代会在 T 年4—6月举办,则将 T 年全年定义为“党代会周期”;若一省的党代会在 T 年10—12月举办,则将 T 年下半年和 $T+1$ 年上半年定义为“党代会周期”。在此基础上,本文将不在“党代会周期”内发生的更替定义为“不规律的更替”。

随后,本文设计了两种指标,分别衡量企业主对于政策稳定性的短期和长期预期。在短期预期方面,考虑到样本期内市委书记的平均任期为4年左右,我们统计了城市 c 在过去4年内发生不规律更替的次数。在后续回归中,我们将样本根据该指标分为三组,即过去4年内发生过0次、1次和2次及以上不规律更替的城市。在长期预期方面,我们统计了城市 c 在样本期内的不规律更替总数。在样本期内从未发生过不规律更替的样本仅占9.4%,这意味着不规律的官员更替是一种普遍现象。在后续回归中,我们将样本根据该指标分为四组,即样本期内发生过0次、1次、2次、3次及以上不规律更替的城市。

2.2 产业政策

现有文献常用各行业实际获得的补贴、税收减免等来定义产业政策(Aghion et al., 2015;赵婷和陈钊,2020)。考虑到在各类产业政策中,地级市政府能够决定去向的主要是财政补贴,且很多优惠政策(如税收减免、廉价土地等)也是通过财政补贴渠道事后实现的(汪德华,2018),本文以产业获得的财政补贴衡量产业政策的强度。具体而言,本文使用企业 i 所在城市 c 行业 s 在 t 年获得的补贴总额 Subsidy_{ict} 衡量该企业面对的产业政策强度。考虑到生产效率较高的企业更可能获得来自政府的补贴,参考Aghion et al. (2015),本文在回归中进一步从该总额中剔除了企业自身收到的补贴。企业层面的补贴数据来自1998—2007年中国工业企业数据库。

2.3 潜在比较优势

参考Ju et al. (2015)和张皓辰等(2023),本文以“产业的资本密集度与当地的要素禀赋结构的匹配度”来定义潜在比较优势(Latent Comparative Advantage, LCA),并在产业-城市层面构建指标。具体而言, t 年度城市 c 产业 s 的潜在比较优势指标构建方式如下:

$$\text{LCA}_{sc} = - \left| \left(\frac{K_{st}}{L_{st}} - \frac{\overline{K_{ct}}}{\overline{L_{ct}}} \right) / \frac{\overline{K_{ct}}}{\overline{L_{ct}}} \right| \quad (5)$$

其中, K 代表资本或固定资产, L 代表劳动力。 $\frac{K_{st}}{L_{st}}$ 代表全国层面的产业 s 在 t 年度的资本密集度,而 $\frac{\overline{K_{ct}}}{\overline{L_{ct}}}$ 代表城市 c 在 t 年度的资本充裕度,两者的差异越小, LCA_{sc} 的值越大,

意味着产业 s 的资本密集度与城市 c 的要素禀赋结构越匹配,使用要素投入生产的成本越低,越具有潜在比较优势。资本 K 和劳动力 L 的数据均来自于1998—2007年工业企业数据库,由企业层面的数据在城市/产业层面加总得到。

2.4 实证模型

为了检验产业政策的有效性,本文首先构建以下基准模型:

$$TFP_{isct} = \beta_1 \text{Subsidy}_{isct} + \beta \mathbf{X}_{isct} + \tau_i + \delta_t + \epsilon_{isct} \quad (6)$$

其中,下标 i 表示企业, s 表示四位码行业, c 表示城市, t 表示年度。被解释变量 TFP_{isct} 为企业层面以 LP 法估算的全要素生产率(Levinsohn and Petrin, 2003)。企业数据均来自 1998—2007 年工业企业数据库,本文参考 Brandt et al. (2012) 进行了数据处理,且仅保留了在样本期内出现 3 年及以上的企业样本。本文关注的核心系数是 β_1 ,根据研究假说 H1,我们期待 β_1 在官员更替较为规律的地区显著为正,在官员更替不规律的地区不显著。

参考既有文献,我们引入了如下控制变量:(1)城市特征,包括人均 GDP、人口、第二产业占 GDP 比重、财政负担和补贴强度;(2)市委书记的个人特征,包括年龄、受教育程度、是否有在企业工作的经历,以及当年是现任市委书记任期的第几年;(3)企业特征,包括企业规模、杠杆率、企业年龄、是否为国有企业或外资企业,以及企业 TFP 随时间的变化趋势。 τ_i 和 δ_t 分别是企业和年份层面的固定效应。主要变量的描述性统计见表 1^①。

表 1 描述性统计

变量定义	变量符号	观测值	均值	标准差	最小值	中位数	最大值
TFP(LP 法)	TFP_LP	1047412	6.228	1.024	3.512	6.173	8.791
产业政策	Subsidy	1047412	4.839	3.963	0	5.938	11.38
潜在比较优势	LCA	1047412	-0.559	0.571	-3.449	-0.433	-0.009

如前所述,由于不规律的官员更替可能影响产业政策扶持目标的合理性,即使我们观察到 β_1 在官员更替不规律的地区不显著,也无法判断产业政策的失效是由于补贴被提供给了错误的产业,还是企业主不愿对政策作出响应。为了进一步验证本文提出的企业响应机制,我们在基准模型基础上进一步引入企业 i 所在产业的潜在比较优势 LCA_{sct} ,从而在控制产业政策扶持目标的前提下,探究不规律的官员更替如何影响企业响应。模型构建如下:

$$TFP_{isct} = \alpha_1 \text{Subsidy}_{isct} \times LCA_{sct} + \alpha_2 \text{Subsidy}_{isct} + \alpha_3 LCA_{sct} + \alpha \mathbf{X}_{isct} + \tau_i + \delta_t + \epsilon_{isct} \quad (7)$$

根据研究假说 H2,我们期待 α_1 和 α_2 在官员更替较为规律的地区均显著为正,即产业政策能够显著提高企业 TFP,且对于具有潜在比较优势的产业更有效;此外,我们期待 α_1 和 α_2 在官员更替不规律的地区均不显著,即产业政策无效。

3 实证结果

3.1 基准回归

表 2 第(一)栏展示了基于(6)式的基准回归结果,加入了控制变量以及企业和年份固定效应。第(1)列为全样本回归结果,关键系数显著为正,说明企业所在行业获得政府补

① 篇幅所限,未展示控制变量的描述性统计,结果备索。

贴能够显著提高企业的 TFP,即产业政策是有效的。在第(2)~(4)列中,我们根据“企业所在城市过去4年中发生不规律更替的次数”进行分组回归,以探究企业主对于政策稳定性的短期预期对产业政策有效性的影响。第(2)列显示在过去4年内没有发生不规律更替的地区,产业政策显著提高了被补贴产业中企业的 TFP。然而,在第(3)列中关键系数为正但不显著;在第(4)列中关键系数为负且不显著,说明在过去4年中发生过一次及以上不规律更替的地区,产业政策无法有效提高被补贴产业中企业的 TFP,即产业政策失效。

表2 不规律更替与产业政策有效性

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
被解释变量:TFP_LP								
	过去4年的不规律更替次数			样本期内的不规律更替次数				
全样本	0	1	≥ 2	0	1	2	≥ 3	
(一) 基准回归								
Subsidy	0.001** (2.267)	0.002* (1.813)	0.001 (1.001)	-0.002 (-0.600)	0.005*** (2.826)	0.002* (1.864)	-0.000 (-0.009)	0.000 (0.173)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	1035773	374502	483130	53181	97357	483735	382884	71674
adj. R^2	0.679	0.676	0.695	0.684	0.662	0.682	0.680	0.692
(二) 引入潜在比较优势								
Subsidy	0.003*** (4.550)	0.004*** (2.582)	0.003*** (2.951)	0.001 (0.340)	0.007*** (2.645)	0.004*** (3.220)	0.002* (1.653)	0.003 (1.233)
Subsidy * LCA	0.004*** (4.123)	0.003* (1.895)	0.004*** (3.182)	0.004 (0.909)	0.003 (0.825)	0.003*** (2.605)	0.003** (2.571)	0.005 (1.420)
LCA	0.026*** (5.175)	0.012 (1.224)	0.032*** (4.308)	0.062*** (2.765)	0.046** (2.184)	0.013* (1.736)	0.046*** (5.807)	0.034** (1.996)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	1035773	374502	483130	53181	97357	483735	382884	71674
adj. R^2	0.679	0.676	0.695	0.684	0.662	0.682	0.681	0.693

注:标准误差聚类到城市-行业层面,括号内为t统计量,* $p < 0.1$,** $p < 0.05$,*** $p < 0.01$ 。控制变量包括企业、城市 and 市委书记层面的控制变量,固定效应包括企业和年份固定效应。

在第(5)~(8)列中,我们进一步将企业样本根据“所在城市在样本期内发生不规律更替的次数”进行分组,以探究企业主对于政策稳定性的长期预期对产业政策有效性的影响。第(5)~(6)列显示在样本期内没有发生或仅发生一次不规律更替的地区,产业政策显著提高了被补贴产业中企业的 TFP。在第(7)~(8)列中关键系数均不显著,说明在样本期内发生两次及以上不规律更替的地区,产业政策趋于无效。综合上述结果可知,无论考虑企业主对于产业政策稳定性的短期预期或长期预期,分组回归所呈现的系数都与理论预期相符:随着官员更替不规律性的增强,企业主对于政策稳定性的预期越来越差,产业政策的有效性因而不断下降,直至完全失效。

3.2 引入行业的潜在比较优势

表 2 第(一)栏结果显示,随着官员更替不规律性的增强,产业政策的有效性不断下降并趋于无效。然而,如前文所述,由于不规律的官员更替可能影响产业政策扶持目标的合理性,我们无法判断产业政策的失效是由于扶持了错误的产业,还是由于企业主不愿对政策作出响应。为了进一步验证本文所提出的企业响应机制,在表 2 第(二)栏中,我们参考赵婷和陈钊(2020)以及 Hua et al. (2025) 的做法,进一步引入被扶持产业的潜在比较优势及其与产业政策的交乘项,从而在给定产业政策扶持目标合理性的前提下,进一步探讨产业政策的边际效应及其变化趋势。第(1)列为全样本回归结果,补贴和交乘项系数均显著为正,说明平均而言,产业政策有助于提高被补贴行业内企业的 TFP,且一个产业越具备潜在比较优势,则产业政策越有效,这一结论与现有文献是一致的(李力行和申广军, 2015;陈钊和熊瑞祥,2015;赵婷和陈钊,2020)。

在第(2)~(4)列中,我们将企业样本根据“所在城市过去 4 年中发生不规律更替的次数”进行分组回归。结果显示,第(2)~(3)列中产业政策和交乘项系数均显著为正,而第(4)列中产业政策和交乘项系数均不显著。给定样本中 LCA 的取值范围,产业政策的边际效应在第(2)~(4)列中依次递减^①,这意味着在控制住补贴对象的合理性之后,产业政策的有效性仍然随着官员更替的不规律性而逐渐下降,直至完全失效。因此,不规律的官员更替所影响的是企业主的行为决策,即企业主对政策的响应。此外,在第(2)~(3)列中交乘项系数显著为正,而在第(4)列中交乘项系数不再显著,这也验证了研究假说 H2,即当企业主对产业政策稳定性有较高的预期时,产业政策对于具有潜在比较优势的产业中的企业更有效,但当企业主对产业政策稳定性的预期降低到一定的阈值之下时,无论一个产业是否具有潜在比较优势,企业主都不会对产业政策作出响应。

第(5)~(8)列进一步将企业样本根据“所在城市在样本期内发生不规律更替的次数”进行分组回归,结果与上述情况相类似。在控制住补贴对象的合理性之后,产业政策的有效性仍随着官员更替的不规律性而下降,直至完全失效。值得注意的是,在第(5)列中交乘项系数不显著而产业政策的系数显著为正,这可能对应着理论分析部分所提到的一种特殊情况:当企业主对政策稳定性有极高预期(样本期内没有不规律更替)时,由于短期利润较高,即使一个产业缺乏潜在比较优势,企业主也可能因为获得补贴而进行生产性投资。此时,LCA 水平不同的产业受到产业政策的边际影响可能并没有明显差别。

3.3 稳健性检验

我们通过稳健性检验排除了一系列潜在的替代性解释,具体包括:(1)官员的更替频率。考虑到地区发生不规律更替的频率与官员更替的总体频率高度相关,回归结果的组间差异可能是由于官员更替的频率不同导致的。(2)现任官员的任职时长。一个地区发生了不规律更替意味着现任官员上任时间较短,而官员任职初期的权力交接可能导致行政效率下降,进而影响产业政策的有效性。(3)地区的经济发展特征。即经济发展越差的

^① 将样本中 LCA 的中位数代入可得,表 3 第(2)~(4)列中产业政策的边际效应分别为 0.003、0.001 和 0。

地区越容易发生不规律的官员更替,因此回归结果的组间差异可能是由于地方经济发展状况的差异所导致的。基于上述变量进行分组回归的结果并未显示出与基准回归类似的系数变化趋势,说明上述替代性解释均不成立。此外,我们还通过更换 TFP 计算方法、剔除直辖市等方法进行稳健性检验,实证结果均说明了本文结论的稳健性^①。

4 异质性检验

4.1 企业异质性

面对官员不规律更替所导致的政策不稳定性预期,不同类型的企业可能采取不同的反应策略。例如,国有企业天然地拥有更多政治关联,外资企业往往承担了税源和政绩的双重作用,而大企业能够为地方带来稳定的就业和税收,这几类企业在地方政府面前有较强的议价能力,更可能与其进行协商或博弈,主动规避政策不稳定性对企业利益的潜在损害。据此,官员更替的不规律性对产业政策有效性的影响可能在内资民营企业、小规模企业中表现更为明显。异质性检验结果显示^②,基准回归中所描述的系数变化趋势在内资民营企业子样本、企业资产规模低于中位数的子样本中更为显著且稳健,与理论预期相符。

4.2 行业异质性

企业所在行业的投资不可逆性(Investment Irreversibility)将显著影响企业对政策不稳定性的敏感程度。对于投资不可逆性较高的行业而言,一旦产业政策被取消,原本被扶持企业的利益将受到更严重的损害。据此,官员更替不规律性对产业政策有效性的影响可能在投资不可逆的行业子样本中表现更为明显。我们参考 Li et al. (2019)计算的我国二位码行业层面的投资不可逆性对样本进行分组。结果显示,基准回归中所描述的系数变化趋势在投资不可逆程度较高的行业子样本中更为显著且稳健,与理论预期相符。

4.3 地区异质性

在地区层面上,地方官员的决策自主权可能影响不规律的官员更替与企业的政策不稳定性预期之间联系的紧密程度。例如,如果一个地区中央扶持产业的占比较高,或者当地的行政级别较高,那么该地区产业政策的分配和调整将更多地受到中央产业政策的影响,其市委书记较少能够按照自身的偏好和意愿决定产业政策的扶持方向,从而,不规律的官员更替对当地企业的政策不稳定性预期的影响较小。据此,官员更替不规律性对产业政策有效性的影响可能在中央扶持产业占比较低的子样本、非省会城市子样本中表现更为明显。我们基于资产规模计算了中央“五年计划”重点扶持的产业在每个城市所占的比例,以衡量一个地方的中央扶持产业占比。异质性检验结果显示,基准回归中所描述的系数变化趋势在中央扶持产业占比低于中位数的城市子样本、非省会城市子样本中更加显著且稳健,与理论预期相符。

5 不规律更替、产业政策与企业决策

根据本文的理论框架,政策不稳定性预期将影响产业政策对企业重要生产、投资决策

① 限于篇幅,稳健性检验结果留存备索。

② 限于篇幅,异质性检验结果留存备索。

的激励作用,进而影响产业政策的有效性。如果这一逻辑成立,那么随着政策不稳定性预期的变化,产业政策对企业决策的激励作用也应该呈现出与基准回归相类似的变化趋势。在本小节中,我们将进一步探究不规律的官员更替如何影响产业政策对于企业决策的激励作用。在表 3 第(1)~(3)列,我们以企业的工业增加值、固定资产投资和劳动力取对数衡量企业的扩张决策;在第(4)列中,以利润与固定资产之比衡量企业的投资效率,并重复基准回归。结果显示,在过去 4 年内没有发生不规律更替的地区,产业政策能有效促进企业的工业增加值和固定资产投资增长,并有效提高企业的投资效率;但随着不规律更替频率的增加,产业政策的边际影响逐渐消失。劳动力的整体系数不显著,但也呈现出类似的变化趋势。总体而言,随着政策稳定性预期的变化,产业政策对企业扩张决策和投资效率的边际影响的变化趋势与基准回归基本一致。上述结果呼应了基准回归结果,反映出不规律的官员更替对产业政策有效性的影响可能是通过抑制产业政策对企业扩张和投资效率的激励作用实现的:面对不稳定的产业政策,获得补贴的企业主一方面可能不会选择投资扩产,另一方面可能会为了规避风险而将资源投向低风险、低收益的项目,最终导致产业政策无法提高被扶持行业中企业的 TFP,即产业政策失效。

表 3 不规律更替、产业政策与企业决策

	(1)	(2)	(3)	(4)
	工业增加值	固定资产投资	劳动力	投资效率
(一) 全样本				
Subsidy	0.0034 *** (6.205)	0.0007 * (1.888)	0.0005 (1.503)	0.0017 ** (2.190)
(二) 过去 4 年的不规律更替次数=0				
Subsidy	0.0041 *** (3.888)	0.0011 * (1.700)	0.0007 (1.345)	0.0027 * (1.948)
(三) 过去 4 年的不规律更替次数=1				
Subsidy	0.0031 *** (3.718)	0.0005 (0.859)	0.0002 (0.511)	0.0024 ** (2.081)
(四) 过去 4 年的不规律更替次数≥2				
Subsidy	0.0026 (1.171)	0.0019 (1.253)	0.0010 (0.675)	0.0021 (0.841)

注:标准误差聚类到城市-行业层面,括号内为 t 统计量,* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。回归中均加入了企业、城市 and 市委书记层面的控制变量,被解释变量的样本初期值与时间趋势的交乘项,以及企业和年份固定效应。

6 结论与启示

党的“十四五”规划指出,构建高水平社会主义市场经济体制需要“推动有为政府与有效市场更好结合”。产业政策是推动地方产业发展和经济增长的重要经济政策之一,其有效性离不开“有为政府”与“有效市场”的共同作用。具体而言,“有为政府”不仅要制定正确合理的产业政策,还要确保产业政策的积极信号能够通过“有效市场”的传导获得企业响应。本文结合理论和实证分析发现,产业政策会随着产业政策稳定性预期的下降而逐

渐失效:在官员更替规律的地区,产业政策显著提高了被扶持产业中企业的全要素生产率;随着官员更替不规律性的增强,产业政策的边际效应逐渐下降,直至完全失效。一系列稳健性检验证明这种效应并不是由于产业政策扶持了错误的产业,也并非由官员任期、地区经济状况等因素所驱动。异质性分析发现,该效应对内资、民营和小型企业,以及投资不可逆程度较强的产业更明显,在中央扶持产业占比较低以及行政级别较低的城市中更明显。进一步分析发现,官员的不规律更替影响了产业政策对企业扩张决策和投资效率的激励作用。

本研究对于提高产业政策有效性、建设“有为政府”具有重要的政策启示。本文的结论揭示了维护企业主的政策稳定性预期和对政府政策的信任对于提高政策有效性、促进地方经济发展的重要意义。一方面,“新官不理旧账”“政府毁约”等政府失信现象对于地方经济发展效率有显著的负面影响。据此,应积极建设“诚信政府”,加强对地方政府行为的监管和约束,坚决杜绝政府失信现象的发生。另一方面,企业主对产业政策稳定性的预期是影响产业政策有效性的重要因素之一。据此,应督促各级地方政府对产业政策进行长远的统筹规划,积极发布政策信息,加强与当地企业的政商沟通,以降低信息不对称程度和政策不确定性,提高地方经济政策的稳定性和可预期性,为企业营造良好的营商环境。

参考文献

- 陈德球,陈运森. 2018. 政策不确定性与上市公司盈余管理[J]. 经济研究, 53(6): 97-111.
- Chen D Q, Chen Y S. 2018. Policy Uncertainty and Earnings Management by Listed Companies [J]. *Economic Research Journal*, 53(6): 97-111. (in Chinese)
- 陈钊,熊瑞祥. 2015. 比较优势与产业政策效果——来自出口加工区准实验的证据[J]. 管理世界, (8): 67-80.
- Chen Z, Xiong R X. 2015. Comparative Advantage and the Effectiveness of Industrial Policies: Evidence from a Quasi-Experiment on Export Processing Zones [J]. *Journal of Management World*, (8): 67-80. (in Chinese)
- 冯猛. 2014. 基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查[J]. 社会学研究, 29(2): 145-169, 244-245.
- Feng M. 2014. Local Government and the Development of Local Industries: A case study based on Sidong county [J]. *Sociological Studies*, 29(2): 145-169, 244-245. (in Chinese)
- 耿曙, 庞保庆, 钟灵娜. 2016. 中国地方领导任期与政府行为模式: 官员任期的政治经济学[J]. 经济学(季刊), 15(3): 893-916.
- Geng S, Pang B Q, Zhong L N. 2016. The Political Economy of the Term Factor in China: The Term of Local Cadres and the Behavior of Local Governments [J]. *China Economic Quarterly*, 15(3): 893-916. (in Chinese)
- 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[J]. 经济研究, 53(2): 109-123.
- Gu X M, Chen Y M, Pan S Y. 2018. Economic Policy Uncertainty and Innovation: Evidence from Listed Companies in China [J]. *Economic Research Journal*, 53(2): 109-123. (in Chinese)
- 韩永辉, 黄亮雄, 王贤彬. 2017. 产业政策推动地方产业结构升级了吗? ——基于发展型地方政府的理论解释与实证检验[J]. 经济研究, 52(8): 33-48.
- Han Y H, Huang L X, Wang X B. 2017. Do Industrial Policies Promote Industrial Structure Upgrading? Theory and Evidence from China's Development-oriented Local Government [J]. *Economic Research Journal*, 52(8): 33-48. (in Chinese)
- 李力行, 申广军. 2015. 经济开发区、地区比较优势与产业结构调整[J]. 经济学(季刊), 14(3): 885-910.

- Li L X, Shen G J. 2015. Special Economic Zones, Comparative Advantage, and Industrial Structural Transformation [J]. *China Economic Quarterly*, 14(3): 885-910. (in Chinese)
- 林毅夫. 2012. 新结构经济学[M]. 北京: 北京大学出版社.
- Lin Y F. 2012. New Structural Economics [M]. Beijing: *Peking University Press*. (in Chinese)
- 林毅夫. 2017. 产业政策与我国经济的发展: 新结构经济学的视角[J]. 复旦学报(社会科学版), 59(2): 148-153.
- Lin Y F. 2017. Industrial Policy and China's Economic Development: From the Perspective of New Structural Economics [J]. *Fudan Journal (Social Sciences Edition)*, 59(2): 148-153. (in Chinese)
- 刘军强, 鲁宇, 李振. 2017. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运行机制分析[J]. 社会学研究, 32(5): 140-165, 245.
- Liu J Q, Lu Y, Li Z. 2017. Active Inertia: A Study on the Mechanism of the Restructuring of the Agricultural Industries by the Local Government [J]. *Sociological Studies*, 32(5): 140-165, 245. (in Chinese)
- 汪德华. 2018. 财政视角下的产业政策[J]. 新理财(政府理财), (1): 33-34.
- Wang D H. 2018. Industrial Policies from a Fiscal Perspective [J]. *Government Finance*, (1): 33-34. (in Chinese)
- 王海成, 张伟豪, 夏紫莹. 2023. 产业规模偏好与企业全要素生产率——来自省级政府五年规划文本的证据[J]. 经济研究, 58(5): 153-171.
- Wang H C, Zhang W H, Xia Z Y. 2023. Scale Preference in Industry and Firm's TFP: Evidence from Five-year Plan Texts of Local Governments [J]. *Economic Research Journal*, 58(5): 153-171. (in Chinese)
- 杨海生, 陈少凌, 罗党论, 等. 2014. 政策不稳定性与经济增长——来自中国地方官员变更的经验证据[J]. 管理世界, (9): 13-28, 187-188.
- Yang H S, Chen S L, Luo D L, et al. 2014. Policy Instability and Economic Growth: Empirical Evidence from the Turnover of Local Officials in China [J]. *Journal of Management World*, (9): 13-28, 187-188. (in Chinese)
- 余靖雯, 肖洁, 龚六堂. 2015. 政治周期与地方政府土地出让行为[J]. 经济研究, 50(2): 88-102, 144.
- Yu J W, Xiao J, Gong L T. 2015. Political Cycle and Land Leasing: Evidence from Chinese Cities [J]. *Economic Research Journal*, 50(2): 88-102, 144. (in Chinese)
- 张皓辰, 王歆, 林毅夫. 2023. 要素禀赋结构与早期工业建设的长期影响[J]. 经济学(季刊), 23(4): 1319-1335.
- Zhang H C, Wang X, Lin Y F. 2023. Factor Endowment Structure and the Long-Run Impact of the Early-Stage Industrial Constructions in China [J]. *China Economic Quarterly*, 23(4): 1319-1335. (in Chinese)
- 张莉, 朱光顺, 李世刚, 等. 2019. 市场环境、重点产业政策与企业生产率差异[J]. 管理世界, 35(3): 114-126.
- Zhang L, Zhu G S, Li S G, et al. 2019. Market Environment, Key Industrial Policy, and Firm-level Productivity Differences [J]. *Journal of Management World*, 35(3): 114-126. (in Chinese)
- 赵婷, 陈钊. 2019. 比较优势与中央、地方的产业政策[J]. 世界经济, 42(10): 98-119.
- Zhao T, Chen Z. 2019. Comparative Advantage and Central, Local Industrial Policies in China [J]. *The Journal of World Economy*, 42(10): 98-119. (in Chinese)
- 赵婷, 陈钊. 2020. 比较优势与产业政策效果: 区域差异及制度成因[J]. 经济学(季刊), 19(3): 777-796.
- Zhao T, Chen Z. 2020. Comparative Advantage and Industrial Policy Effect: Regional Differences and Institutional Cause [J]. *China Economic Quarterly*, 19(3): 777-796. (in Chinese)
- 朱妍. 2019. 民营企业营商环境的现状特征、变迁趋势与影响因素——基于第十三次中国私营企业调查数据[J]. 统一战线学研究, 3(2): 48-61.
- Zhu Y. 2019. The Current Situation, Characteristics, Change Trend and Influencing Factors of the Business Environment of Private Enterprises: Data Analysis Based on the Thirteenth Survey of Private Enterprises [J]. *Journal of United Front Science*, 3(2): 48-61. (in Chinese)
- Agihon P, Cai J, Dewatripont M, et al. 2015. Industrial Policy and Competition [J]. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(4): 1-32.

- Ali A M. 2001. Political instability, policy uncertainty, and economic growth: An empirical investigation[J]. *Atlantic Economic Journal*, 29: 87-106.
- Baker S R, Bloom N, Davis S J. 2016. Measuring economic policy uncertainty[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4): 1593-1636.
- Bhattacharya U, Hsu P, Tian X, et al. 2017. What Affects Innovation More: Policy or Policy Uncertainty[J]? *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 52(5): 1869-1901.
- Brandt L, Van Biesebroeck J, Zhang Y. 2012. Creative accounting or creative destruction? Firm-level productivity growth in Chinese manufacturing[J]. *Journal of Development Economics*, 97(2): 339-351.
- Hua X, Wang Y, Xia J, et al. 2025. Industrial Policy, Congruence, and Innovation: Evidence from “Chinese NASDAQ” [J]. *Research Policy*, 54(8): 105298.
- Ju J, Lin J Y, Wang Y. 2015. Endowment structures, industrial dynamics, and economic growth[J]. *Journal of Monetary Economics*, 76: 244-263.
- Kydland F E, Prescott E C. 1977. Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans[J]. *Journal of Political Economy*, 85(3): 473-491.
- Levinsohn J, Petrin A. 2003. Estimating production functions using inputs to control for unobservables[J]. *The Review of Economic Studies*, 70(2): 317-341.
- Li G, Li J, Wu Y. 2019. Exchange Rate Uncertainty and Firm-level Investment: Finding the Hartman-Abel Effect[J]. *Journal of Comparative Economics*, 47(2): 441-457.
- Rodriguez-Clare A. 2007. Clusters and comparative advantage: Implications for industrial policy[J]. *Journal of Development Economics*, 82(1): 43-57.
- Rodrik D. 1991. Policy uncertainty and private investment in developing countries[J]. *Journal of Development Economics*, 36(2): 229-242.
- Rodrik D. 2009. Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How[J]. *Middle East Development Journal*, 1.

Political Turnover, Expectations of Policy Stability and the Effectiveness of Industrial Policy

Jietong Lin Xin Wang

(Institute of New Structural Economics, Peking University)

Abstract This paper constructs a model illustrating how irregular political turnover impedes entrepreneurs' response to industrial policies by affecting their expectations on policy stability, thus inhibiting the effectiveness of industrial policies. Empirical analyses based on Chinese Industrial Enterprise Database shows that: (1) industrial policy measured by subsidies significantly improves the TFP of subsidized enterprises, but the effect declines with increasing irregularity of political turnover, (2) the effect is not driven by officials' tenures or local economic conditions, (3) the effect is more pronounced for domestic, private and small enterprises, industries with higher level of investment irreversibility, and in regions with a lower proportion of central-supported industries and lower administrative level, and (4) irregular political turnover influences the incentive effect of industrial policy on enterprises' expansion decisions and investment efficiency.

JEL Classification O25, L52, D80