

中国式产业政策对产能过剩的影响效应研究

——基于中国省级面板数据的经验分析

赵 卿

(电子科技大学中山学院,广东 中山 528402)

[摘要] 产业政策是否引致我国产能过剩备受争议,利用中国 2001-2011 年省级面板数据,实证结果发现,产业政策对产能过剩的形成具有显著的正向影响效应,究其机理,尽管产业政策提高了工业部门的技术效率,但产业政策引发的产能扩张却显著降低了行业的设备利用率;在经济发展水平较低的地区,地方政府越有可能发生激励扭曲,产业政策引致产能过剩的可能性更大;市场化水平的提高有利于弱化地方政府落实产业政策的激励扭曲,降低政策资源错配的程度,进而缓解产业政策对产能过剩的正向影响。

[关键词] 产业政策;产能过剩;产能利用率

[DOI 编码] 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2017.04.004

[中图分类号] F421

[文献标识码] A

[文章编号] 2095-3410(2017)04-0029-09

一、问题提出与文献综述

近年来,我国产业政策受到越来越多的质疑,其焦点集中在当前我国产能过剩问题愈演愈烈的现状,一些学者认为,正是具有典型“中国式”特征的产业政策引致了产能过剩,社科院近期的一项调查显示,被调查的多数经济学家认为,产业政策导致各地盲目竞争,产业结构趋同,是我国产能过剩形成的最主要原因。现实中,我们似乎也能发现这样一个事实,即政府大力发展什么行业,该行业就会出现投资过度,产能过剩。如“十大产业振兴规划”出台后钢铁、煤炭等传统产业出现的严重产能过剩,又如近年来出现的“新兴产业也过剩”等奇特事实,似乎均与政府大力推行的产业政策密切相关。然而,有关政策部门却认为,我国产能过剩的原因比较复杂,不能归咎于所谓的“错误产业政策”。那么,我们不禁要问,我国工业部门当前严重的产能过剩和产业政策之间究竟有没有关系?如果产业政策真的引致了产能过剩,其内在机理又是什么?我国地区经济发

展差别较大,产业政策对产能过剩的影响效应应在不同地区是否表现出差异?如果有差异,其影响机制是什么?这些是当前我国学术界和政策界关注的重点问题。上述问题也构成本文的主要研究内容。

关于产能过剩的成因,当前主要有两种视角,一种认为产能过剩是“市场失灵”的产物,其代表性观点包括:由于未来市场需求无法确定(Paraskevopoulos 和 Rustem, 1991)^[1]以及金融市场存在的不确定性(Wang, 2001)^[2],产能过剩是经济主体现实的理性选择;由于信息不对称的存在,后进企业容易模仿先进企业,造成投资的“羊群效应”(Banerjee, 1992)^[3]或者企业对市场前景产生共识而导致投资的“潮涌现象”(林毅夫等, 2010)^[4];企业垄断引致了产能过剩(Nishimori 和 Ogawa, 2004)^[5]。然而,上述观点无法解释我国产能过剩的非周期性,国内学者则主要从“政府失灵”的角度进行探讨。如耿强等(2011)发现,政策性补贴是影响产能利用率最为主要的因素^[6]。王文甫等(2014)从财政支出视

[基金项目] 本文是教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国式产业政策对产能过剩的影响效应及政策优化研究”(项目编号:16YJC790145)的阶段性成果。

[作者简介] 赵卿(1977-),男,湖北襄阳人,电子科技大学中山学院副教授,金融学博士。主要研究方向:公司金融与工业经济。

角的研究表明,地方政府干预虽然促进产量的增加,却导致了非周期性的产能过剩^[7]。范林凯等(2015)发现,产能管制是造成产能过剩的重要原因^[8]。冯俏彬和贾康(2014)提出,体制性产能过剩主要是由于地方政府在GDP等导向下,通过强力干预市场,对企业投资产生强烈的不当刺激所致^[9]。干春晖等(2015)发现地方官员任期最后两年产能利用率出现下降^[10]。刘航和孙早(2014)则发现,为加快城镇化,地方政府加大对企业的干预力度,最终引致产能过剩^[11]。

上述文献表明,中国产能过剩形成的主要原因可能来自于“政府失灵”。然而,现有文献基本都是从地方政府不当干预导致要素扭曲,进而引致产能过剩的视角展开研究。仅从地方政府行为角度探讨让我们很难解释为什么全国范围内的企业都涌向诸如光伏、风电等特定行业。目前,基于宏观层面的政府调控手段——产业政策是否引致产能过剩的研究还不多见,程俊杰(2015)从行业角度对二者关系进行了探讨^[12],然而他们的研究即没有考虑到我国普遍存在落后产能的现实,也没有对产能过剩在不同地区呈现出的差异性进行分析,导致其所得结论过于泛泛,所提建议缺乏针对性。

随着我国产能过剩越演越烈,学术界已经逐渐意识到产业政策和产能过剩之间可能存在密切关联,中国产业政策对产能过剩有着重要影响,因而这方面研究的重要性日益彰显。与现有研究成果相比,本文的贡献体现在两个方面:第一,以往关于体制性产能过剩的研究多从地方政府干预的视角进行探讨,然而地方政府的行为却是受到产业政策引导和制约的,因此,从国家产业政策评价的角度追根溯源,可能更具理论和现实意义。当前关于我国产业政策与产能过剩的关系还少有研究。本文的研究为探究我国体制性产能过剩的成因提供了新的角度。第二,少量关于产业政策与产能过剩关系的研究更多的是基于全国整体范围,忽视了产业政策对产能过剩影响的地区差异,难以揭示我国产业政策实施过程的典型特征。

二、理论分析与研究假说

(一)中国式产业政策的典型特征

在我国经济发展过程中,产业政策得到频繁运

用(江小娟,2014)^[13]。“十五”后,促进产业结构转型升级我国产业政策的主要任务之一。现阶段中国的产业政策具有强烈干预市场、替代市场的特征,是典型的选择性产业政策,其典型特征表现在以下两个方面:

1. 政府替代市场选择并集中资源扶持选中产业的发展

产业政策的选择性表现在三个方面,第一,代替市场选择所谓先进或适合发展的产业。政府政策部门通过自己掌握的信息,经过研讨论证,以产业政策的形式向社会公布未来一定时期我国要大力发展的产业。比如,为实现转型升级目标,政府选择了七大战略性新兴产业,并制定出详细的发展目标、手段以及保障措施;又如,为应对经济下滑,政府迅速出台“十大产业振兴规划”,以实现保增长的目标。第二,产业政策的这种选择性除了表现在对产业的选择外,还表现在对相关产业内的具体技术、产品、规格甚至工艺的选择上。政府不定期发布的《产业结构调整指导目录》对此有着详细的规定。而这些选出来的技术、工艺同样是政府政策部门经过自己所谓的论证,自认为是市场应该发展的,其科学性令人生疑。第三,除此之外,产业政策在实施时还会倾向选择规模较大的企业进行扶持,企图以此加快培养大集团公司,提高市场集中度,从而提高行业的效率。这实际上是政府代替市场机制完成竞争优胜劣汰的过程。产业政策的这种选择性并不仅仅体现在文件上或者目录上,规划纲要或者指导目录是政府进行项目审批、财政补贴、税收减免、土地优惠的重要依据。只有入选的产业、技术和企业才有机会获得政策优惠,而且在中国“强政府”的体制下,这些优惠力度往往尤为可观。

2. 产业政策落实与地方政府锦标赛相结合

中国近三十年的经济持续快速增长,地方政府晋升锦标赛模式被认为发挥了关键作用(周黎安等,2007)^[14]。晋升锦标赛是政治集中与晋升激励相结合的一种模式。在政治层面上,中央通过人事制度掌握着官员的晋升。官员晋升的依据则来自于中央在地方锦标赛式竞争过程中形成的一套指标体系(Li和Zhou,2005)^[15],其中GDP在考核的权重比重中最大。这套考核体系也成为地方执政的努力

方向(孙早和席建成,2015)^[16]。经济层面上,中央政府则赋予地方经济自主权,允许地方结合当地实际情况自主发展,分税制则使得地方政府能享受经济发展带来的成果,增加了其财政收入,这使得地方政府具有强烈的GDP冲动。促进产业转型升级是中央政府制定产业政策的主要目标,这点和其他国家并无二致,但晋升锦标赛模式却使得中国的产业政策在落实产业政策的主体上具有独具特色的“中国式”。一方面,出于晋升的目标,地方政府具有强烈响应中央政府刺激性产业政策的动机。我们可以经常看到一旦中央政府提出大力发展某种产业时,地方政府往往“一窝蜂”式的去发展该产业,因为这即符合中央政府的考核要求,又能带来本地GDP的增长,地方政府积极性高涨。另一方面,地方政府对于产业政策中淘汰落后产能、停止产能过剩产业的投资建设等限制类要求却缺乏积极性,因为这会在短期内影响到本地经济增长的总量水平,并且可能带来社会不稳定等隐患。在任期制的约束下,地方政府更倾向于纵容企业扩张投资规模。地方政府在落实产业政策过程中激励扭曲行为,使得产业政策目标难以实现。

(二)理论分析与假说提出

选择性产业政策本质上是政府通过各种优惠措施直接扶持某些产业的发展以实现经济赶超。不可否认,产业政策的实施对于促进产业结构调整做出了一定的积极贡献。但一个不能忽视的典型事实是,国家鼓励发展什么行业,该行业就一定会过剩。这成为本文将产业政策与产能过剩发生两者联系起来的逻辑起点。下面本文将对产业政策引致产能过剩的内在因素提供一个简单的分析框架。

1. 政府替代市场选择的先进技术可能并不先进

选择性产业政策的支持者认为,政府通过直接干预来扶持某些产业的发展,有利于集中资源,发挥“后发优势”,加快实现我国产业结构的升级。该模式发挥效果的前提是政府选择出来的行业、技术和产品确实代表了未来的发展方向。然而,这是非常让人怀疑的。不光技术变化日新月异,即使是产业发展也是变幻莫测,无论是计算机的出现,还是激光技术的应用抑或是腾讯公司的腾飞,更进一步所有新兴产业的发展,这些重要的创新都是不可预

见的,因为创新的过程存在太多的不确定性,这些只能靠市场经济主体不断试错,通过激烈竞争逐渐显现出来。政府根据现有的数据想当然的认为某项技术或者产品是市场未来的发展方向,其成功的概率可想而知。比如当初政府花费几十亿美元大力发展显像管技术,然而生产线刚装好,其技术已经淘汰了,数字时代已悄然来临。由此可见,由政府替代市场机制选择需要发展的产业、技术或企业往往并不是市场未来的选择,集中有限资源去大力发展这些并不先进的技术或产业,很容易带来重复投资、效率低下等问题。另外,产业政策在实施时主要借助于创新补贴、税收优惠、信贷支持等各种优惠手段,这极容易带来权力租金,导致企业家的寻租和官员的腐败,得到各种优惠政策的企业可能并不是创新主体。

2. 选择性产业政策的刺激引发地方政府过度竞争、重复建设

正如上文所述,在现有体制下,各地方政府具有追求经济增长的强激励。地方政府根深蒂固的“唯GDP”思维使得我国各地政府始终存在严重的投资饥渴症。积极发展产业规划和指导目录中鼓励的产业,对地方政府来说,一方面意味着重要的政绩,另一方面其投资承担的政治风险也较低,使得地方政府有极大动力去推动中央出台的产业政策。地方竞争使得地方政府往往不顾本地实际情况,盲目照搬中央的产业政策,从各地出台的地方版产业政策来看,基本大同小异。为在竞争中抢得先机,比拼优惠政策成为地方政府推动产业政策的重要手段,对于企业而言,政策优惠大幅度地拉低企业预期的投资成本和运行成本,在“政策性优惠”激励下,选择指导目录中鼓励类行业、技术、产品就成为投资者决策时优先选项。其结果就是各地在相同产业领域大量重复建设,产业结构高度统一。比如中央提出要大力发展七大战略性新兴产业后,各地基本都是照抄中央的政策,并通过“拼地价、给补贴、降门槛”,以激励新兴产业在本地加速发展,结果风电、多晶硅、光伏等产业很快形成产能过剩的局面,许多企业陷入了发展困境。而当企业长期亏损,没有竞争能力时,地方政府为保证就业和社会稳定,仍然通过贷款和财政支持维持这类“僵尸企业”的运营。当前我

国地方之间重复建设现象的大量存在,很大原因就是各地在产业政策引导下,向同一方向大量投资造成的,其结果则是全国范围内的产业结构高度雷同和地方之间的过度投资,进而造成产能过剩的形成。

上述分析表明,中国式产业政策引致产能过剩的逻辑是:在中央政府替代市场选出某种要鼓励发展的产业以后,各地争相“跟风”,产业优惠政策纷纷出台,产业基地如雨后春笋般建立,随后企业踊跃跟进,争相投资,受到鼓励发展的产业其产能迅速扩张,从而形成了严重的产能过剩。基于上述分析,本文提出以下假设:

假设1:产业政策对工业部门产能过剩的形成具有显著正向影响作用。

我国幅员辽阔,区域经济发展水平存在显著差异,发展的基础以及产业结构也相差巨大。一般来说,欠发达地区要素禀赋较为欠缺,地方政府“唯GDP”观念更为固化,由于发展高端、低能耗的第三产业面临着周期长见效慢等问题,因此地方政府在落实产业政策时往往更倾向于高投资、高消耗的短平快项目,并且这些项目大多是低水平的重复建设,产业政策对产能过剩的影响效应在经济发展水平较低地区可能表现的更为严重;而经济发达地区产业结构更加多样化,因此在执行产业政策时更可能选择适合本地实际情况的产业和项目加以推进,盲目投资建设的情形有所缓解,此时产业政策对产能过剩的影响效应可能会有所减弱。而且,在落实产业政策淘汰落后产能等问题上,各地也面临着不同的机会成本。经济发展水平较高的地区,由于产业更加分散,对单一企业或企业的依赖性较弱,因此在执行限制产能政策上机会成本较小。经济欠发达地区,其产业结构较为单一,严格落实这类产业政策可能会导致该地区短期经济增长下滑,因此这类地区在落实限制产能政策时积极性较差,甚至暗中抵制,导致政策效果不佳。基于以上分析,本文提出以下假设:

假设2:与经济发展水平高的地区相比,经济欠发达地区产业政策与产能过剩的正相关关系更为显著。

如上文所述,我国产能过剩形成与地方政府在落实产业政策时的激励扭曲密切相关,地方政府干预越强,越可能出现产能过剩。各地市场化水平对地方政府的激励扭曲程度产生影响。一方面,市场

化水平高的地区,地方政府干预经济的行为减少,政府能更好地处理与市场的边界,资源更多的由市场进行配置;另一方面,市场化水平高的地区,市场秩序较为规范,要素市场发育程度较高,迫于竞争的压力,理性的企业更注重自身技术进步和创新活动,更注意提高要素使用效率,其生产效率往往较高,而且产品销售市场也会有所扩大,这些都有利于产能利用率的提升。因此,产业政策对产能过剩的正向影响效应在市场化水平较高的地区可能有所减弱。基于此,本文提出以下假设:

假设3:市场化水平的提高有利于弱化产业政策对产能过剩的正向影响。

三、模型、变量及描述性统计

(一) 计量模型

根据理论分析,中国式产业政策会对产能过剩的形成产生加剧作用。本文利用下列计量模型检验本文的假说1:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Policy_{it} + \beta_2 Export_{it} + \beta_3 Soe_{it} + \beta_4 RDP_{it} + \beta_5 Invest_{it} + \mu_i + b_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中Y是被解释变量,其中i=1、2、3,分别代表产能利用率(该值越小表明过剩强度越强)、技术效率与设备利用率。产能利用率是技术效率和设备利用率共同影响的结果,同时选取二者作为被解释变量,有利于理清产业政策影响产能过剩的具体机理。Policy表示产业政策工具变量,Export为出口需求,Soe为国有产值比重,RDP代表经济周期,Invest代表固定资产投资总额。 β_0 为截距项, μ_i 用于控制区域效应, b_t 为时间效应, ε_{it} 为残差。

为了检验假说2和假说3,本文在模型(1)的基础上,通过增加交互项进行验证,方程如下:

$$CU_{it} = \beta_0 + \beta_1 Policy_{it} + \beta_2 Policy_{it} \times GDP_{it} + \beta_3 Export_{it} + \beta_4 Soe_{it} + \beta_5 RDP_{it} + \beta_6 Invest_{it} + \mu_i + b_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$CU_{it} = \beta_0 + \beta_1 Policy_{it} + \beta_2 Policy_{it} + Market_{it} + \beta_3 Export_{it} + \beta_4 Soe_{it} + \beta_5 RDP_{it} + \beta_6 Invest_{it} + \mu_i + b_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

在方程(2)中,CU为产能利用率,GDP为地区人均生产总值,交互项系数反映了产业政策工具变量对产能过剩的影响随着经济发展程度的变化;在方程(3)中,Market为市场化水平,交互项系数反映产业政策工具变量对产能过剩的影响随着市场化水平的变化。

不同地区间产能过剩的差异也可能对获得政府补贴、税收减免或贷款支持产生的影响。为使得结果更加信服,内生性问题是本文在计量分析时首先要克服的。相对于静态面板模型,标准误更小的动态面板系统能有效控制变量之间的内生性问题。本文拟采用两步系统广义矩估计法(GMM)对式(1)、式(2)和式(3)进行参数估计。

(二)相关变量处理

1.产能过剩

产能利用率是当前学术界度量产能过剩时普遍采用的指标,产能利用率越低,表示行业的产能过剩程度越高。这里拟采用董敏杰等(2015)的DEA法对本文的被解释变量进行测度^[17]。相对于其他方法,该方法考虑到我国落后产能普遍存在的现实,可能更符合我国当前的国情,具体测算公式不再赘述,参见董敏杰等(2015)。

2.产业政策工具变量(核心解释变量)

这里选取创新补贴(Sub)、税收优惠(Tax)、贷款支持(Loan)三种最为常见的政策工具作为产业政策的代理变量。创新补贴(Sub)用各地区政府资金占规模以上工业企业R&D经费内部支出之比衡量;税收优惠(Tax)用各地区增值税与销售税金及各附加之和除以各地区销售收入衡量;信贷支持(Loan)用各地区国内贷款除以城镇固定资产投资总额衡量。

3.控制变量

包括出口需求(Export)、国有产值比重(Soe)、经济周期(RDP)、固定资产投资(Invest)。Export用地区出口交货值与销售收入之比来衡量,反映国外市场需求对产能过剩的影响;Soe用各地区国有及国有控股总产值与工业总产值之比来表示,现有文献大多认为国有企业更容易出现过度投资,行业内国有产值比重越大,该行业出现过度投资的可能性也越大;RDP用各省市地区生产总值增速衡量,经济繁荣时期,市场需求较高,产能利用率相对提高;经济衰退时期,市场需求萎缩,产能利用率相对较低;Invest各地区本年投资额与工业总产值之比来衡量,其中投资额等于各地区本年固定资产原值减去上年固定资产原值。

4.虚拟变量

地区经济发展水平和市场化水平可对产业政策的产能过剩效应产生影响,本文分别选取地区人均GDP和各地区市场化指数作为调节变量。

(三)数据来源

上述各变量的数据主要来自于《中国统计年鉴》、《中国工业经济统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》等。市场化指数来源于樊纲等(2010)^[18],由于该指数只统计到2009年,对于2010和2011年两年的指数我们采取趋势外推法算出。计量分析的样本包含中国30个省市,时间跨度为2001-2011年^①。

(四)描述性统计

表1给出了中国30个省市工业产能利用率、技术效率与设备利用率,需要说明的是,利用DEA方法测算的产能利用率要低于其他测算方法算出的结果,这主要是因为DEA方法在测算时还考虑了技术效率因素(董敏杰等,2015)。从表1可以发现,我国产能利用率存在显著的地区差异。2001-2011年工业整体平均产能利用率排名最高的省市依次为广东(93.4%)、山东(90.0%)、江苏(86.2%)、浙江(83.7%)和福建(74.0%),均为东部地区城市;产能利用率最低的省市依次为青海(25.4%)、宁夏(33.6%)、新疆(36.9%)、甘肃(37.14%)和贵州(41.1%),均为西部地区城市;东北三省和中部地区的省市其产能利用率则较为接近。技术效率和设备利用率同样存在较大差异,技术效率最低的三个省市为青海、甘肃和陕西,最高的三个省市为江苏、上海、广东;设备利用率最低的三个省市为青海、宁夏和新疆,最高的三个省市则为广东、山东和浙江。

表1 中国30个省市工业产能利用率、技术效率与设备利用率

地区	CU	TE	MU	地区	CU	TE	MU
北京市	0.630	0.948	0.671	河南省	0.719	0.935	0.770
天津市	0.683	0.965	0.709	湖北省	0.531	0.904	0.587
河北省	0.665	0.943	0.706	湖南省	0.572	0.893	0.649
山西省	0.446	0.850	0.526	广东省	0.934	0.981	0.951
内蒙古	0.479	0.923	0.520	广西	0.463	0.922	0.503
辽宁省	0.564	0.896	0.633	海南省	0.457	0.875	0.523
吉林省	0.535	0.885	0.606	重庆市	0.564	0.903	0.626
黑龙江省	0.503	0.888	0.567	四川省	0.580	0.896	0.650
上海市	0.673	0.991	0.678	贵州省	0.411	0.823	0.503
江苏省	0.862	0.993	0.867	云南省	0.463	0.854	0.544
浙江省	0.837	0.946	0.884	陕西省	0.434	0.826	0.530
安徽省	0.569	0.906	0.630	甘肃省	0.371	0.808	0.461
福建省	0.740	0.958	0.774	青海省	0.254	0.762	0.341
江西省	0.529	0.896	0.595	宁夏	0.336	0.928	0.362
山东省	0.909	0.979	0.929	新疆	0.369	0.869	0.429

四、计量结果与分析

(一) 产业政策对产能过剩的影响

对方程(1)回归的结果见表2。各列中 Arellano-Bond 检验表明,方程干扰项存在一阶序列相关,但不存在二阶序列相关,说明模型设定足以避免残差自相关,而且 Sargan 检验的结果说明不存在对工具变量的过度识别。表2中第(1)、(4)、(7)列显示,Sub 的系数为-0.085,且在1%的统计水平上显著,表明政府补贴对产能过剩具有正向影响效应;Tax 的系数为0.211,且在1%的统计水平上显著,表明税收减免越多,产能利用率越低,也越可能引致产能过剩;Loan 的系数为-0.020,且在10%的统计水平上显著,说明信贷支持同样引发了产能过剩。整体而言,我国政府补贴、税收减免和信贷支持等政策工具对产能过剩的形成均具有显著正向影响。进一步分析,Sub 对技术效率具有显著正向效应,说明政府创新补贴有利于提高工业行业的技术创新,然而,Sub 对设备利用率却具有显著负向效应,表明政府补贴尽管带来了行业技术上提升,但其更主要的影响是扭曲了要素市场价格,压低投资成本,刺激了企

业的盲目投资,导致全社会过多的产能投入,从而引致部门行业产能过剩的发生。从第5列和第6列可以看出,Tax 对技术效率和设备利用率均显著为正,表明享受的税收优惠越多,其技术效率和设备利用率就越低。税收优惠提高了整个行业的资本受益率,且获得税收优惠的多是规模较大的企业,这极大激励了行业投资规模扩大,而且税收优惠多以企业规模或行业作为依据,对企业的技术创新与否并不关注,导致这项政策工具即无助于技术效率提升,更带来了设备利用率的下滑。从第(8)和第(9)列可以看出,Loan 对技术效率具有显著正向效应,说明信贷支持对工业行业的技术创新起到一定积极作用,然而,Loan 对设备利用率却具有显著负向效应,表明在我国产业政策引导下的信贷资源配置效率并不高。在地方政府行政干预下,信贷资源更多的是流向受产业政策鼓励发展的大企业和国有企业,而更多的创新型中小企业却难获眷顾。信贷资源的长期错配,导致规模企业盲目扩张,而当这类大企业效益低下,面临淘汰时又出现“大而不能倒”,政府干预下的信贷资源催生了大量重复建设和严重的产能过剩。

表2 产业政策对产能过剩影响的回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	CU	TE	MU	CU	TE	MU	CU	TE	MU
L.CU	0.786*** (33.56)			0.748*** (24.17)			0.794*** (38.98)		
L.TE		0.741*** (33.23)			0.706*** (38.11)			0.648*** (50.04)	
L.MU			0.694*** (16.28)			0.626*** (23.49)			0.636*** (18.49)
Sub	-0.085*** (-9.92)	0.103*** (10.64)	-0.127*** (-7.95)						
Tax				0.211** (2.51)	0.178** (2.57)	0.262** (2.05)			
Loan							-0.020* (-1.71)	0.067*** (32.63)	-0.069*** (-3.77)
Export	0.159*** (6.78)	0.123*** (3.49)	0.288*** (12.94)	0.202*** (8.07)	0.110*** (3.31)	0.380*** (10.01)	0.071*** (8.90)	0.195*** (6.21)	0.186*** (5.65)
Soe	-0.023*** (-3.15)	0.075*** (31.94)	-0.12*** (-12.28)	-0.021** (-2.57)	0.064*** (11.40)	-0.135*** (-10.25)	-0.050*** (-4.76)	-0.001 (-0.29)	-0.095*** (-7.85)
RDP	0.049*** (13.81)	0.047*** (11.13)	0.025*** (6.73)	0.033*** (11.12)	0.061*** (15.31)	0.005** (2.12)	0.026*** (7.22)	0.071*** (28.97)	-0.026*** (-9.60)
Invest	-0.003*** (-15.32)	0.003 (1.15)	-0.004*** (-14.48)	-0.002*** (-14.05)	-0.001*** (-7.13)	-0.002*** (-14.20)	-0.005** (-2.08)	-0.007*** (-4.60)	-0.001*** (-6.71)
Constant	0.163*** (10.36)	0.144*** (8.49)	0.296*** (11.11)	0.142*** (6.63)	0.207*** (15.93)	0.279*** (14.42)	0.140*** (9.83)	0.267*** (29.05)	0.299*** (10.34)
AR(1)	0.0002	0.0043	0.0006	0.0002	0.0019	0.0007	0.0001	0.0027	0.0001
AR(2)	0.1667	0.6750	0.3439	0.1463	0.6908	0.3199	0.1355	0.5121	0.3532
Sargan 检验	0.2359	0.1467	0.1598	0.2431	0.1577	0.1680	0.2312	0.1365	0.1763
N	300	300	300	300	300	300	300	300	300

注:回归方法为SYS-GMM系统广义矩估计法;括号中是t值;***、**、*分别表示1%、5%、10%的显著性水平。

根据以上分析,我国产业政策尽管在促进产业技术创新,提高技术效率发挥了一定的积极效应,然而产业政策同时却极大地刺激了企业的盲目投资和

行业的重复建设,导致行业的设备效率大幅度下降,从而引致了产能过剩的形成。故本文的假说 1 得到验证。

表 3 人均 GDP、市场化水平与产业政策效应的回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	CU	CU	CU	CU	CU	CU
L.cu1	0.799*** (27.13)	0.745*** (15.31)	0.774*** (25.00)	0.733*** (18.55)	0.727*** (23.32)	0.742*** (16.70)
Sub	-0.078*** (-4.20)			-0.059*** (-4.03)		
Sub×GDP	0.046** (2.08)					
Sub×Market				0.080*** (4.73)		
Tax		0.197** (2.31)			0.166** (2.09)	
Tax×GDP		-0.029* (-1.84)				
Tax×Market					-0.132** (-2.03)	
Loan			-0.019* (-1.86)			-0.019* (-1.72)
Loan×GDP			0.200*** (2.90)			
Loan×Market						0.109*** (3.58)
Export	-0.031*** (-3.52)	-0.023** (-2.43)	-0.044*** (-5.06)	-0.017 (-1.62)	-0.020** (-2.29)	-0.046*** (-6.34)
Soe	0.185*** (8.32)	0.201*** (7.14)	0.014 (0.40)	0.158*** (6.09)	0.208*** (6.86)	0.051* (1.67)
RDP	0.051*** (10.02)	0.033*** (10.16)	0.025*** (7.01)	0.042*** (14.30)	0.032*** (10.80)	0.023*** (5.70)
Invest	-0.003*** (-13.58)	-0.002*** (-12.80)	-0.007** (-2.39)	-0.002*** (-9.65)	-0.002*** (-10.77)	-0.007*** (-3.16)
Constant	0.158*** (8.23)	0.144*** (5.19)	0.143*** (6.73)	0.169*** (6.91)	0.154*** (6.37)	0.164*** (6.24)
AR(1)	0.0002	0.0002	0.0001	0.0002	0.0003	0.0002
AR(2)	0.2110	0.1402	0.1333	0.1397	0.1730	0.1567
Sargan 检验	0.2074	0.1456	0.1609	0.2076	0.1478	0.1589
N	300	300	300	300	300	300

注:回归方法为 SYS-GMM 系统广义矩估计法;括号中是 t 值;***、**、* 分别表示 1%、5%、10% 的显著性水平。

接下来分析控制变量。由表 1 可以看出,Export 对产能利用率(CU)、技术效率(TE)和设备利用率(MU)均具有显著正效应,表明出口需求扩大有利于缓解我国的产能过剩问题,借助外部市场化解决产能过剩矛盾可能是一条可行的路径,这和中央提出“一带一路”战略不谋而合。RDP 对产能利用率具有显著正效应,说明我国产能过剩除了受体制性影响外,同时也具有较强的顺周期性。Soe 的系数显著为负,表明地区国有产业比重越高,越可能会导致产能过剩的发生。Invest 的系数显著为负,

表明我国固定资产投资越高,越可能会导致产能过剩的发生,这和已有研究结论相同(韩国高等,2011;杨振兵和张诚,2015)^{[19]-[20]}。

(二)地区人均 GDP 对产业政策产能过剩效应的影响

如表 3 中(1)列所示,Sub 系数为-0.078,且在 1%统计水平上显著;而 Sub×GDP 的系数为 0.046,且在 10%的统计水平上显著,表明随着人均 GDP 的提高,政府补贴引致产能过剩的效应在减弱,也意味着经济发展落后地区政府补贴的产能过剩效应更为

严重。表3中第(2)列显示的是税收优惠作为政策工具变量时的结果, Tax×GDP的系数为-0.029,且在10%的统计水平上显著,同样表明经济发展落后地区税后优惠的产能过剩效应更为严重。选取信贷支持作为政策工具变量时,如表3中(3)列所示, Loan对CU有负向影响,且在10%的统计水平上显著,而Loan×GDP的系数为0.200,且在10%的统计水平上显著,表明与经济发达地区相比,人均GDP收入较低的地区,信贷支持对产能过剩的影响效应更为严重。

上述结果表明,对于经济发展程度不同的地区,地方政府在落实产业政策时的激励扭曲存在着明显的差异。经济发展水平较低地区,地方政府更加关注GDP增长的速度,而忽视经济增长的质量,导致产业政策对产能过剩的正向影响在这些地区更加显著。与本文的预期结果相符,假说2得到验证。

(三)市场化水平对产业政策产能过剩效应的影响

如表3中第(4)列、(5)和(6)所示,交互项Sub×Market的系数为0.046,且在1%的统计水平上显著, Tax×Market的系数为-0.132,且在5%的统计水平上显著, Loan×Market的系数为0.109,且在1%的统计水平上显著,表明随着市场化水平的提高,政府补贴、税收优惠和信贷支持政策工具变量引致产能过剩的效应在递减。结果表明,对于市场化水平不同的地区,地方政府干预经济的程度不同,要素市场发育也不一致,市场化水平的提升有利于缓和地方政府在执行产业政策时激励扭曲程度,从而使得在市场化水平较高地区产业政策对产能过剩的影响效应有所缓解。也就是说,本文的假说3得到有力支持。

五、结论及政策建议

为澄清当前关于“产业政策是否引致产能过剩”的论断,本文基于中国式产业政策的特征事实,从理论上探讨了我国产业政策引致产能过剩的内在机理,并利用中国2001-2011年省级面板数据进行了实证检验。实证结果表明:产业政策尽管在提高技术效率方面发挥了一定的积极效应,然而产业政策在更大程度上刺激了产能的扩张,导致设备利用率显著下滑,从而引发了我国严重产能过剩的形成。

进一步,由于我国产能过剩形成除了产业政策本身激励不当以外,还和地方政府落实产业政策过程中的激励扭曲密切联系,当一个地区经济越落后,这种扭曲就更为严重,导致产业政策对产能过剩的正向影响也更为严重;市场化水平的提高则有利于弱化产业政策对产能过剩的正向影响。本文的研究结论具有现实的政策含义:第一,政府替代市场选择国家今后一段时期鼓励发展的行业、技术甚至企业,不仅效率低下,还会导致各种扭曲现象,而且由政府进行强刺激式的扶持,更可能破坏公平的竞争环境,因此要理顺政府与市场关系,逐步提高市场在资源配置中作用,作为促进产业发展的重要手段,产业政策要从过去政府直接干预市场、替代市场的模式,尽快转到增进市场功能、弥补市场不足与扩展市场作用范围的政策模式上来;第二,我国区域经济发展极为不平衡,中央政府积极扶持的产业对某些地区可能并不适合,地方政府为迎合中央政策强行推进,只会适得其反,引发全国范围内产业同构,随着产业转型升级的进一步深入,中央应加强顶层设计,要针对各个地区实际情况,制定有针对性、有地域特色的产业政策;第三,中央应减少各类直接优惠政策,由于缺乏监管,这类直接补贴效果往往不佳,反而导致各类扭曲现象发生,政策设计应以无歧视性的间接手段为主,尽可能发挥地方政府的主导性;第四,积极探索适应“新常态”要求的新型的中央与地方关系,地方政府在落实产业政策时之所以容易发生激励扭曲,和中央对地方的政绩考核密切相关,“新常态”下,中国经济发展应更重视发展的质量,中央政府在设计考核指标时应更多地强调产业结构优化、社会良性发展等方面,尽可能弱化对GDP增长的要求。

【注】

①自2013年的《中国工业经济统计年鉴》所提供的2012的数据较往年变化较大,其中包括工业总产值、工业增加值、行业从业人数等数据不再公布,而且塑料制品业与橡胶制品业也开始合并为一个行业公布数据,为了确保研究结果的准确性,所以本文的研究样本止于2011年。

参考文献:

[1] Paraskevopoulos, D and B.. Rustem. Robust Capacity Planning under Uncertainty [J]. Plan meat Science, 1991, 37

(7):787-800.

[2] Wang, H. J. Production Smoothing When Bank Loan Supply Shifts: The Role of Variable Capacity Utilization[J]. Journal of Money, Credit and Banking. 2001, 33(3): 749-66.

[3] Banerjee, A. A Simple Model of Herd Behavior[J]. Quarterly Journal of Economics, 1992, 107(3): 797-817.

[4] 林毅夫, 巫和懋, 邢亦青. “潮涌现象”与产能过剩的形成机制[J]. 经济研究, 2010, (10): 4-19.

[5] Nishimori, Akira and Hikaru Obawa. Do Firms Always Choose Excess Capacity? [J]. Economics Bulletin, 2004, Vol. 12,

[6] 耿强, 江飞涛, 傅坦. 政策性补贴、产能过剩与中国的经济波动[J]. 中国工业经济, 2011, (05): 27-36.

[7] 王文甫, 明娟, 岳超云. 企业规模、地方政府干预与产能过剩[J]. 管理世界, 2014, (10): 17-36.

[8] 范林凯, 李晓萍, 应珊珊. 渐进式改革背景下产能过剩的现实基础与形成机理[J]. 中国工业经济, 2015, (01): 19-31.

[9] 冯俏彬, 贾康. 投资决策、价格信号与制度供给: 观察体制性产能过剩[J]. 改革, 2014, (01): 17-24.

[10] 干春晖, 邹俊, 王健. 地方官员任期、企业资源获取与产能过剩[J]. 中国工业经济, 2015, (03): 44-56.

[11] 刘航, 孙早. 城镇化动因扭曲与制造业产能过剩[J]. 中国工业经济, 2014, (11): 5-17.

[12] 程俊杰. 中国转型时期产业政策与产能过剩——基于制造业面板数据的实证研究[J]. 财经研究, 2015, (08): 131-144.

[13] 江小娟. 经济转轨时期的产业政策——对中国经验的实证分析与前景展望[M]. 上海: 格致出版社, 2014.

[14] 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, (07): 36-50.

[15] Li, Hongbin and Zhou Lian. The Incentive Role of Control in China [J]. Journal of Political Turnover and Public Economic, 2005(89): 1743-1762

[16] 孙早, 席建成. 中国式产业政策的实施效果: 产业升级还是短期经济增长[J]. 中国工业经济, 2015, (07): 52-67.

[17] 董敏杰, 梁泳梅, 张其仔. 中国工业产能利用率: 行业比较、地区差距及影响因素[J]. 经济研究, 2015, (01): 84-98.

[18] 樊纲, 王小鲁, 朱恒鹏. 中国市场化指数[M]. 北京: 经济科学出版社, 2010.

[19] 韩国高, 高铁梅, 王立国等. 中国制造业产能过剩的测度、波动及成因研究[J]. 经济研究, 2011, (12): 18-31.

[20] 杨振兵, 张诚. 中国工业部门产能过剩的测度与影响因素分析[J]. 南开经济研究, 2015, (06): 92-109.

(责任编辑: 刘 军)

A Study of the Effect of Chinese Industrial Policy on Industrial Sector Overcapacity

—An Empirical Analysis Based on China's Provincial Panel Data

ZHAO Qing

(Zhongshan Institute, University of Electronic Science and Technology, Zhongshan 528402, China)

Abstract: Whether Industrial policy has caused China's overcapacity is controversial. Based on the panel data of China from 2001 to 2011, the empirical results show that industrial policy has a significant positive effect on the formation of overcapacity. Although industrial policy has improved the technical efficiency of industrial sectors, the expansion of production capacity caused by industrial policy has significantly reduced the equipment utilization rate of the industry. In regions with low level of economic development, local governments are more likely to impose incentive distortions and the possibility of causing surplus is greater; improving marketization is conducive to weaken the incentives of local governments to implement industrial policy distortions, reduce the degree of mismatch of policy resources, and ease the positive impact of the industrial policy on overcapacity.

Key Words: Industrial policy; Overcapacity; Capacity utilization