

# “赢家选择”的产业政策有效吗？

## 来自中国农业产业的证据

作者：霍鹏 张冬 李广子

作者介绍： 霍鹏 中国信息通信研究院政策与经济所

张冬 香港岭南大学助理教授

李广子 中国社会科学院金融研究所副研究员

### 一、 导论

“赢家选择”产业组织政策是指政府通过一系列的干预方式，直接对于微观企业层面的经济主体进行扶植的一种微观产业政策，是政府对于私人产品生产领域进行的选择性干预和歧视性对待。<sup>1</sup>

尽管在实际中被普遍应用，但是，学界对于“赢家选择”产业组织政策的有效性并未达成一致共识。支持者认为，这种“选择性”产业政策能够通过解决信息的外部性与协调问题来克服市场失灵。<sup>2</sup>事实上，在大多数的发达国家发展的过程中，也使用了“选择性”产业政策，特别是“赢家选择”产业组织政策。比如，通过对于美国产业政策的梳理，可以清晰的发现美国政府从某种程度上来说扮演了市场的“塑造者”的角色，只不过其很多“选择性”产业政策被“伪装”成了

<sup>1</sup> 张维迎. 我为什么反对产业政策: 与林毅夫辩[J]. 比较, 2016(6)

<sup>2</sup> Okuno-Fujiwara M. Interdependence of industries, coordination failure and strategic promotion of an industry[J]. Journal of International Economics, 2006, 25(1):25-43.

科技政策。<sup>3</sup>另一些学者认为，政府通过实施“赢家选择”产业组织政策，使用不均衡的资源分配方式，能够通过由政府资助或者控制的大型企业，优先实现某些“重要”行业的规模经济，并完成追赶式发展。

反对者们的观点主要集中于以下三个方面：首先，“赢家选择”产业组织政策是一种极容易造成“政府失灵”的产业政策。在很多状况下，所挑选扶持的“赢家”，仅因为其所有者与当权者具有某种利益关系；<sup>4</sup>另一方面，许多学者认为政府并不真的了解市场，即“政府无法挑选赢家”。<sup>5</sup>除此之外，一些学者在“规模”与“效益”、“发展阶段”与“政策效果”等问题上也保留意见。<sup>6</sup>

通过以上讨论可以发现，“赢家选择”产业组织政策的影响作用仍然存在着较大争论。不过，学界对于政府在“要素驱动型”经济已经转变为“创新驱动型”经济的发展时期，继续沿用原有手段与方式进行“赢家选择”的效果并不看好。在政策实践方面，虽然中国已跻身上中等收入国家行列，并已经进入维持增长必须转向创新驱动的时期，但是政府仍然以“扶大限小”、“规模优势”为指导核心的选择性产业政策对于国内各个产业仍然发挥着广泛且重要的影响力。因此，在现阶段，对于“赢家选择”产业组织政策进行评估，研究其政策效果、政策目标实现状况以及可能会产生什么样的问题就显得极为重要，尤其是在处于中国经济追赶、摆脱中等收入陷阱以及全球贸易的未来面临更多不确定性的重要时间节点。出于上述考虑，我们选择了当前中国一个有代表性的“赢家选择”产业组织政策典型案例——农业产业化国家级重点龙头企业扶持政策作为分析研究对象，对这一政策的效果进行评估。具体而言，本研究运用了计量经济学政策评估的方法，

<sup>3</sup> 周建军. 美国产业政策的政治经济学: 从产业技术政策到产业组织政策[J]. 经济社会体制比较, 2017 (1): 80-94.

<sup>4</sup> James A. Robinson. Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective. Paper prepared for the 2009 World Bank ABCDE conference in Seoul June 22-24, 2009.

<sup>5</sup> Lall S. Reinventing Industrial Policy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness[J]. Annals of Economics & Finance, 2003, 14(2):661-692; 张维迎.我为什么反对产业政策:与林毅夫辩[J].比较,2016(6)

<sup>6</sup> Beason R, Weinstein D E. Growth, economies of scale, and targeting in Japan (1955-1990)[J]. The Review of Economics and Statistics, 1996: 286-295; Acemoglu D, Aghion P, Zilibotti F. Distance to frontier, selection, and economic growth[J]. Journal of the European Economic association, 2006, 4(1): 37-74. 余永定. 发展经济学的重构-评林毅夫《新结构经济学》[J]. 经济学, 2013, 12(3): 1075-1078.

分析和对比了被选为国家级重点龙头企业的农业上市公司和没有被选为龙头企业的上市公司在经济绩效、资产债务以及技术创新的差异,并在最后对上述政策可能会产生的问题进行了讨论分析。

## 二、 政策与数据简介

为摆脱农业综合发展所面临的困境,政府和学术界普遍认为,解决好小农户生产与大市场的衔接问题,是提高中国农产品竞争力、增加农民收入的关键。在这种背景下,农业产业化经营受到政府日益重视是很自然的事(林万龙、张莉琴, 2004<sup>7</sup>)。因此,从 2000 年开始,农业部、国家发改委等八部委联合公布了七批(七批次农业产业化国家级重点企业共涉及 1497 家企业)农业产业化国家重点龙头企业。在多方相关文件的描述中,龙头企业被认为是中国农业产业化发展、建设新农村以及带动农民增收致富的“核心力量”。2012 年 2 月,国务院出台了《关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》(国发〔2012〕10 号)进一步明确并加强了政府对于农业产业化国家级龙头企业的扶持力度,而《关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》(国发〔2012〕10 号)也是历史上国务院针对农业产业化发展下发的第一个全面系统的指导性文件,对于农业产业化国家级重点龙头企业的发展有着极为重要的指导性意义。

农业产业化国家级重点龙头企业扶持政策的目标主要可以分为三部分:

(一)“做大、做强龙头企业”,实现龙头企业发展,推进龙头企业集团化发展,促进龙头企业经济效益的明显提升;(二)加快技术创新与应用,提高龙头企业的技术创新能力。鼓励龙头企业加大科技投入,建立研发机构,加强与科研院所和大专院校合作,培育一批市场竞争力强的科技型龙头企业;(三)在龙头企业做大做强的基础上,进一步增强龙头企业的带农惠农能力<sup>8</sup>。围绕以上目标,按照

<sup>7</sup> 林万龙,张莉琴. 农业产业化龙头企业政府财税补贴政策效率:基于农业上市公司的案例研究[J]. 中国农村经济, 2004 (10): 33-40.

<sup>8</sup> 上述政策目标均为根据《国务院关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》(国发〔2012〕10 号)以及“农业部就《关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》情况举行发布会”(http://www.moa.gov.cn/hd11m/wszb/zb45/)内容总结而成。

“扶优、扶大、扶强”的原则，以及重点培育壮大一批起点高、规模大、带动力强的龙头企业的产业政策实施方针，农业产业化国家级重点龙头企业扶持政策重点推进了以下几个方面工作：（一）支持龙头企业通过兼并、重组、收购、控股等方式，组建大型企业集团；（二）支持符合条件的国家重点龙头企业上市融资、发行债券、在境外发行股票并上市；（三）国家农业综合开发产业化经营项目要向龙头企业倾斜；（四）鼓励农业银行等商业金融机构根据龙头企业生产经营的特点合理确定贷款期限、利率和偿还方式，扩大有效担保物范围，积极创新金融产品和服务方式，有效满足龙头企业的资金需求（国发[2012]10号）。

在具体的政策评估中，本文选取了 2012 年初国务院颁布的《关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》（国发〔2012〕10 号）政策评估的时间节点，<sup>9</sup>选取 A 股上市企业 2000-2016 年的公开数据作为分析样本，将农、林、牧、渔业，农副食品加工业，食品制造业，酒、饮料以及精制茶制造业四行业中 169 家 A 股上市企业（其中龙头企业 77 家，非龙头企业 92 家）作为分析对象，构建出了包含政策“干预组（龙头企业）”以及“对照组（同行业上市非龙头企业）”的面板数据进行分析（龙头企业名录来自农业部官方网站所公布的具体文件、行业标准设定来自于证监会 2012 年 10 月公布的《上市公司行业分类指引（2012 年修订）》。企业相关经济指标均来源于 Wind、国泰安 CSMAR 公开数据库）。

### 三、 研究结论

政策评估的模型分析结果表明，相比于未被选为龙头企业的上市公司而言，扶持政策对于龙头企业的总资产、负债率和信贷比率（占总资产）均产生了显著的正向影响，而对于以全要素生产率（TFP）为代表的创新技术应用指标以及经济效率指标（如资产收益率、净资产收益率）却并没有产生预期中显著的正向的

<sup>9</sup> 选取这一政策的原因是，《关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》（国发〔2012〕10 号）是中国历史上第一个全面系统针对农业产业化发展下发的国家级政策指导性文件，有着中央政府的政策信用背书，以及中央政府的资源协调支持。

影响，即扶持政策使得龙头企业变得“规模更大了”、“负债更多了”，但是其各项生产效率指标，却并没有因为扶持政策而变得更好。为进一步减少由于选择性偏误所导致的估计偏差，我们考虑了一系列的可观测的企业特征变量并计量模型进行了一系列稳健性检验，上述分析结果仍然成立。

在此之后，为了进一步检验扶持政策对于不同所有权性质的龙头企业的差异化影响，本文在上述分析模型的分析中，还分别加入了“政治关联”、“国有股份占比”这两个变量进行了分析。分析结果显示，（一）“政治关联”的强弱和龙头企业的企业总资产、负债、信贷以及接受补贴额度并没有表现出特别的关联性，也就是说，有政治关联的龙头企业和没有政治关联的龙头企业在政策扶植后，经济行为并没有明显的区别；（二）加入“国有股份占比”变量的分析结果显示，国有企业占比越高的企业，扶持政策对于其资产收益率、净资产收益率的正向影响就越强。同时，国有股份占比的高的企业表现出了在企业总资产、信贷规模两个指标上的负向增长，即扶持政策对于国有企业的效率产生了较为正向的影响。与此同时，受到政策扶持的民营龙头企业，表现出了更多的规模扩张倾向以及经济效率降低倾向。当然，这一差异的具体原因还有待进一步研究。<sup>10</sup>

#### 四、 讨论

通过本文的实证分析研究与具体讨论，我们发现：在一个拥有众多微观主体的成熟市场进行“赢家选择”产业组织政策，并试图通过上述方式的政府、企业协作来发展企业、提升效率与培育创新，很可能是并无效果甚至可能会是有相当程度的负向影响的。一些学者认为，政府可以通过与企业紧密合作来获取相关信息，进而实施有效的干预并避免政府失灵。但是，在实际情况中能够发现，在信息不对称、政府缺乏有效监督的状况下，“赢家选择”的产业组织政策的结果，通常会变成一种信息不对称状况下典型“委托—代理人”问题，政府所希望看到的结果通常很难出现。具体而言，首先在政策的实施过程中，

<sup>10</sup> 选取这一政策的原因是，《关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》（国发〔2012〕10号）是中国历史上第一个全面系统针对农业产业化发展下发的国家级政策指导性文件，有着中央政府的政策信用背书，以及中央政府的资源协调支持。

龙头企业的相关绩效很难被逐一核实。由于政策扶持带来了大量的税收减免与补贴资助，在监督缺失的状况下，一些企业存在着极大的激励，为了获得政策优惠，而在财务等方面进行弄虚作假。

与此同时，我们的研究还发现，积极参与“国家项目”可能是中国民营企业寻求融资、贷款以及企业发展的重要途径之一。但是，民营企业通过上述积极参与“国家项目”的方式寻求企业发展而非通过技术创新、市场开拓寻求生存发展，可能会耗费企业大量的精力，并对于企业家精神以及企业的创新产生不利的影响。

但是，我们并不能否认产业政策在某些条件下发挥了重要的作用。比如，本文引言中提到，“美国政府将很多的‘选择性’产业政策‘伪装’成了科技政策”，这些以新技术、新可能性为核心的“赢家选择”政策，为当前政策理念与实施方式的革新提供了有益的经验。例如，除了在传统的行业扮演“守夜人”的角色之外，美国政府通过各种政策（产业组织政策、技术开发政策甚至包括移民政策），推进了其国内高新技术产业的发展。最新的研究发现，美国政府以“选择赢家技术”的方式为特定领域的“赢家”小企业提供创新研发补助，对于小企业获得专利授权、回报收益以及商业融资产生了极为正向的影响；<sup>11</sup> 此外，在美国领先于世界的航天工程、电子技术信息、生物医药等产业中，其早期的产品、技术研发均有着来自于政府的支持。<sup>12</sup> 上述的案例告诉我们，即便政府对于推动产业发展具有极高的热情，但在具体的“甄别挑选”环节上，政府还是应当把选择权交给市场；在创新的推进上，政府应当做到“不把鸡蛋放在一个篮子里”，做比赛的组织者而非运动员，尽可能在同一赛道培育更多的选手，为多元化的技术呈现与发展提供舞台。

---

<sup>11</sup> Howell S T. Financing Innovation: Evidence from R&D Grants[J]. American Economic Review, 2016, 107(4):1136-1164.

<sup>12</sup> Mazzucato M. The entrepreneurial state: Debunking the public vs. private myth in risk and innovation[J]. Anthem, London, 2013.