

地方财政竞争与中国城市产业演化

申请人：董瑶

指导老师：贺灿飞 教授

一、引言

区域经济发展与其产业结构紧密相联。演化经济地理学认为，地区产业结构演化受到技术关联的影响，遵循路径依赖的演化过程。但近年来也有研究发现制度、政府力量、全球联系等外生力量可能创造新路径，帮助路径突破的实现。对于转型期中国而言，地方政府在经济与产业发展中的作用尤其不可忽视。1994年分税制改革后，政治集权和财政分权激发了我国地方政府采取各种手段吸引外来资源、推动本地区经济增长的热情，其通过收入与支出竞争两种方式，提高资源配置效率，降低企业发展的成本与风险，对本地经济发展和产业演化产生重要影响。

本研究着重关注地方财政竞争在我国城市产业演化中扮演的角色，并提出以下三个问题：（1）我国城市产业演化态势如何？是否受到技术关联的影响，遵循路径依赖的演化过程？（2）我国地方财政竞争态势如何？其对城市产业演化与路径选择的影响是什么？（3）在“竞争锦标赛”的激励下，地方政府通过竞争吸引的产业是否更优质、且能贡献更多的税收？其是否因地区经济发展、产业类型不同而存在差异？

二、研究框架

2.1 技术关联与产业演化

随着演化经济地理学者发现认知距离的重要性，并引入技术关联的概念，众多实证研究表明，技术关联在很大程度上决定了国家或区域产业演化的路径与方向（Boschma and Wenting, 2007; Boschma and Iammarino, 2009; Neffke et al., 2011）。技术关联意味着新产业与旧产业具有共同知识基础，要求相似的生产要素禀赋、设备与技术、管理经验甚至是制度环境，这导致新产业进入本地时就已享受了技术与信息外部性和企业规模经济，从而降低成本与发展风险，逐渐演化成为具有比较优势的产业。

技术关联在中国区域产业演化中发挥着越来越重要的作用，然而不同区域受到的影响可能不同，贺灿飞等（2016a）将中国分为东部、中部、西部、东北四大区域，研究发现 2001-2007 年四大区域的出口产品演化均受技术关联的影响，体现了路径依赖的演化过程。其中东部地区受技术关联的影响较弱，研究认为这与东部地区具有更高的综合能力有关。此外，演化经济地理学者认为，相关知识也可以通过商业网络和企业行为模仿实现地区间传递。然而，知识传递在很大程度上受制于地理距离，Jaffe et al.（1993）认为，知识溢出更可能发生在地理邻近的地区。综上，本研究提出如下假设：

假设 1——技术关联可以影响中国城市产业的演化，但不同区域受影响的程度可能不同；

假设 2——相邻地区的知识溢出能够影响区域产业多样化发展，如果邻近地区的某

产业普遍具有比较优势，则当地该产业演化出比较优势的可能性也较高。

2.2 地方财政竞争在产业演化中的角色

2.2.1 地方财政竞争与要素流动

在中国财政分权、政治集权的制度背景下，地方政府围绕经济增长展开激烈的竞争，具有干预产业演化的强烈动机（Qian and Roland, 1998）。地方政府通过税收与财政支出竞争，争夺资本、劳动力、技术、产品等流动的经济资源，其本质是促进了知识的空间溢出，而这正是产业本地演化与跨边界演化的基础。

在促进城市产业演化的基础上，地方财政竞争是更能促进路径依赖还是抑制路径依赖的演化呢？学界对此有不同意见，倪家铸和严英龙（1993）认为，在“竞争锦标赛”中，地方政府为增加财税盈余、提升政绩，有强烈的动机将资源导向能迅速提升本地经济总量、就业和税收的传统优势产业，以增强本地产业发展基础，促进路径依赖式发展。宋凌云（2013）则认为地方政府通过对区域基础设施的完善、对企业的优惠和补贴，可以减小投资与技术研发的风险，补偿私人投资的正外部性，从而降低新产业进入的成本与门槛，促进地区引入新技术、人力资本和管理经验，有助于地区产业结构演化过程中路径突破的发生，增加区域经济增长的新引擎。He et al.（2016a）指出，产业路径选择的不同可能与地方政府财政能力有关，财政能力强的更有意愿和能力维持产业路径依赖地发展，而财政能力弱的地方政府难以通过财政手段吸引优势产业，从而被动地出现路径突破，这为相关研究开拓了新的视角，也为本研究提供了思路。

基于此，本研究提出如下假设：

假设 3——地方财政竞争能够促进产业演化，但其对产业路径选择的影响可能因地方政府财政能力而异。

2.2.2 地方财政竞争的经济效应

尽管理论研究认为地方财政竞争与经济发展呈现“倒 U 型”关系，然而多数实证研究表明，财政竞争的积极作用大于消极作用。然而，财政竞争的经济效应可能存在企业特性与区域差异。

综上，本研究提出假设 4——地方政府可以通过财政手段促进本地税收与经济增长，但其效果存在区域和企业特性差异。

三、数据与描述性分析

3.1 数据来源

本研究所采用数据主要分为两部分。第一部分来自 2004 年和 2008 年经济普查数据，包含规上、规下的所有工业企业的经营情况、财务状况与企业特性，具体指标有企业所在城市、行业代码、工业总产值(现价新规定)、应交所得税、补贴收入、实收资本、国家资本、集体资本、法人资本、个人资本、外商资本、港澳台资本、从业人数等数据。本研究采用全国 287 个地级市为研究主体，将行政区划全部调整至 2008 年的地级行政区划；产业方面，剔除数据库中的采矿业、废弃资源和废旧材料回收加工业以及电力、燃气及水的生产和供应业等行业，选取四位数制造业产业，共 482 个。

第二部分为年鉴数据，来源于相应年份的《中国统计年鉴》、《中国区域统计年鉴》、《中国城市统计年鉴》等。具体数据如下：

- (1) 直接财政收入数据：全国财政收入、中央财政收入、地方财政预算内收入、地方财政税收收入、国内增值税、营业税、企业所得税、个人所得税等；
- (2) 直接财政支出数据：地方财政预算内支出、地方财政基础设施支出、地方财政科学技术支出等；
- (3) 其他数据：人均国内生产总值、固定资产投资、职工平均工资、实际利用外商直接投资额、国内生产总值等。

3.2 描述性分析

3.2.1 中国制造业产品空间的演化

中国制造业产品空间具有明显的“核心——边缘”结构，主核心以劳动密集型与资源密集型为主，副核心则以技术密集型为主，随着时间推移，副核心的密集程度逐渐加强。中国四大区域虽然位于产品空间的不同位置，演化方向也不同，但新比较优势基本出现在原有优势产业附近。此外，本地产业密度与跨边界密度均与地方产业演化呈现正向关系，初步证明中国城市产业演化遵循路径依赖。

3.2.2 中国地方财政收支的特点与竞争形态

中国地方财政收入发展迅猛，其中税收收入为主要来源，东部地区各税种收入均占据绝对优势，地区间差异显著且长期维持稳定；支出方面，政府财政补贴也经历了飞速发展，东部地区的补贴也同样明显高于其他地区。而在竞争特点方面，收入与支出则存在一定差异：尽管二者都呈现显著的竞争态势，但税收竞争强度逐渐增强，而

补贴竞争则趋向缓和，只有局部地区存在较明显的竞争行为；此外在空间差异方面，中西部地区的税收与补贴竞争明显强于东部地区，且随其财政能力的增强而愈演愈烈，而经济基础较好的东部地区间的竞争则趋向缓和，反映了其地方政府越来越不倾向于通过财政手段争夺资源与企业，从而推动经济增长。

3.2.3 地方财政竞争在产业演化中的角色

本研究将 287 个地级市的 482 个产业样本分为“2004 年无比较优势-2008 年有比较优势”、“2004 年有比较优势-2008 年有比较优势”、“2004 年有比较优势-2008 年无比较优势”、“2004 年无比较优势-2008 年无比较优势”四类，并分别统计其在不同区域的税收减免力度、财政补贴力度。发现 2008 年优势产业比非优势产业受到的税收减免优惠更大，其中 2004 年的原始优势产业受到的优惠更大，说明地方政府能够通过税收减免促进产业演化，且更倾向于推动原有优势产业的发展。同时，高密度产业受到的税收减免优惠和财政补贴比低密度更多，说明地方政府普遍倾向通过财政手段促进与原有生产结构更接近的产业发展，以维持产业路径依赖的演化。然而地方政府也对低密度产业提供了相应的财政优惠，尤其是经济发达的东部地区，低密度产业受到的税收减免优惠和财政补贴也较大，说明东部地方政府希望借助财政手段扶持与现有生产结构关联度较低的行业，帮助地区打破产业原有路径。

四、实证检验

4.1 技术关联与产业演化

实证结果表明，中国四大区域都受到自身与邻近地区技术关联的影响，遵循路径依赖的演化过程。此外，经济发达地区的企业由于更能通过密切联系促进知识溢出，因此产业演化受技术关联的影响相对较弱，更容易发展新路径。

4.2 地方财政竞争与产业演化

总体而言地方政府能够通过税收减免和财政补贴促进产业演化。此作用在经济落后的中西部地区更显著，从一定程度上解释了中西部地区日益激烈的财政竞争强度；东部地区产业演化受到财政手段的影响相对较小，结合其逐渐减弱的竞争力度，说明东部地方政府越来越不倾向于通过财政手段促进产业结构的演化；东北地区的产业演化则不受到财政手段的影响。此外，地方政府通过财政手段更多促进了私企和外企的发展，成为 2004-2008 年私企、外企蓬勃发展的重要推动力。

4.3 地方财政竞争与产业路径选择

关于财政竞争对产业路径选择的影响，研究发现在控制产业依靠市场力量（技术关联）演化的基础上，地方政府更多发挥的是促进路径突破的作用，即帮助低密度产业发展为比较优势产业，且此作用在经济发达地区更为明显。然而不同区域的作用机制存在差异，东部地方政府通过主动为低密度产业提供优惠，替代技术关联在演化中的作用，从而推动产业结构复杂化、多样化发展，这与东部地区受技术关联影响较弱的发现相符，体现了地方政府对产业路径突破的贡献。而中西部地方政府更多的优惠是面向高密度产业，以维持产业路径依赖地发展，然而这些优惠的促进作用并未实现。西部税收竞争愈演愈烈，但由于经济基础薄弱、配套建设落后、技术能力低下，地方政府对维持产业路径依赖演化的干预较弱，其作用更多体现在通过与邻近地区争夺资源，实现经济指标短期增长。

4.4 地方财政竞争与税收增长

研究发现，地方政府在“竞争锦标赛”的激励下，能够通过财政手段达到经济指标增长的最目的，其中，税收竞争方式更有效。然而不同地区、不同特性企业受到此作用的影响不同。经济发达地区的地方政府更能够通过税收竞争促进税收增长，这可能是因为其主动扶持的产业是能提供更多税收的高端产业，即地方政府通过推动产业升级实现经济发展与税收增长；而经济落后地区的地方政府，由于地区经济基础薄弱、配套设施建设落后、技术水平低下，其通过财政手段扶持的产业层级较低，税收贡献相对较弱。此外，地方政府通过税收竞争更多促进了外企的税收增长。

五、分析与总结

上述分析可见，地方财政竞争与城市产业演化有着紧密的联系，一定程度的财政竞争能够促进城市产业演化。然而，我们也应小心恶性财政竞争对经济发展带来的危害，如地方割据、重复建设、服务性公共支出不足等问题。本研究以实际数据显示，尽管东部地方政府减弱了财政竞争强度，但其通过有效、精准的财政优惠，吸引高端产业入驻，从而实现了产业结构升级与经济税收增长，由此可见其财政竞争是良性的。相比之下，中西部地区日益激烈的财政竞争则更多是低效与浪费的，因此本研究认为中西部地方政府应做出正确的职能定位，相邻地区产业结构实现差异化发展，避免过度竞争同质产业；地方政府应从竞争性领域逐渐转而支持非竞争性领域，加大对基础设施的投资，加强产业配套设施建设，培育有发展潜力的优质产业，创造更多就业机会。而对于经济较发达的地方政府，应提高高新技术产业科技补贴的额度，建立财政

科技投入长效机制，促进产业转型升级，同时加大对公共教育、职业教育领域的投入力度，贯彻好九年制义务教育的落实程度，提高当地人们的整体文化素养，提升整个地区的软实力。