

【产业经济】

地方官员任期、企业资源获取与产能过剩

干春晖¹, 邹俊², 王健²

- (1. 上海海关学院, 上海 201204;
2. 上海财经大学国际工商管理学院, 上海 200433)

【摘要】 本文从地方官员任期的角度探讨企业产能过剩的成因,利用世界银行中国企业调查数据对地方官员任期与产能利用率之间的关系进行了实证检验。研究结果显示:任期的第4—5年为地方官员晋升的关键时期,与其他年份相比,在该时期地方官员晋升的机率较高。为了追求经济绩效,地方官员在该时期有激励向企业提供相对较多的土地和融资优惠。与非本地提拔的官员相比,本地提拔的官员配置资源的能力更强,能够给企业提供更多的土地和融资优惠。与其他企业相比,国有企业获取土地和融资更为便利。当获取关键性资源的成本降低时,企业有扩张产能投资的冲动,导致产能利用率下降,形成过剩产能。为此,应根据整个任期内的平均表现对官员进行考核和选拔,构建多元化的地方官员绩效考核指标体系,适当加强地方官员异地交流,积极培育土地和金融等要素市场,强化国有企业预算约束。

【关键词】 地方官员任期; 企业资源获取; 产能过剩

【中图分类号】F424.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-480X(2015)03-0044-13

一、问题提出

改革开放以来,中国出现了数轮大范围的产能过剩,该问题一直困扰着各级政府部门。2008年以来的新一轮产能过剩不仅涉及传统的钢铁、水泥、平板玻璃等行业,还涉及光伏、风电设备等战略性新兴产业,波及面广且持续时间长,给宏观经济带来了诸多不利影响。为了解决产能过剩问题,政府出台了一系列政策措施,严格控制各种不符合规定的项目建设。事实表明,各种政策措施难以从根本上解决产能过剩问题。在产能业已过剩的钢铁和电解铝等行业,地方仍然争相上项目,企业产能持续扩张。由于企业是产能扩张的微观主体,因此,解决产能过剩问题的关键是找到激励企业盲目扩张产能的体制因素。

现有研究产能过剩成因的文献中,国内外学者的研究视角有很大差异。国外学者往往侧重于从市场的角度分析产能过剩的成因,认为产能过剩是市场经济条件下的正常现象。当经济繁荣时,企业会加大投资力度,而当需求下降时,厂商在短期内不急于将这些闲置的生产要素处理掉,因为根

【收稿日期】 2015-01-10

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“中高速增长阶段经济转型升级研究”(批准号 14ZDA021);浙江省哲学社会科学青年人才基金项目“融资壁垒对民营企业生产率的影响研究”(批准号 11ZJQN024YB);浙江省自然科学基金项目“政企关系、债务期限结构与浙江工业企业创新能力”(批准号 LY13G030011)。

【作者简介】 干春晖(1968—),男,江苏常熟人,上海海关学院副院长,教授,博士生导师;邹俊(1984—),男,江西赣州人,上海财经大学国际工商管理学院博士研究生;王健(1985—),男,河南南阳人,上海财经大学国际工商管理学院博士研究生。

据经济波动调整生产要素可能需要付出很高的调整成本,短期储存这部分生产要素的成本可能远远小于调整成本,或者因为专用性等原因造成生产要素难以及时退出^[1]。当市场中存在潜在进入者时,在位厂商还可能故意把生产能力设置在一个很高的水平,以策略性的过剩生产能力作为可置信威胁,以此提高进入壁垒,阻止潜在竞争对手进入^[2]。在不同的市场结构下,企业面临的竞争激烈程度不同,产能过剩程度会有差异^[3,4]。

国内学者认为中国的产能过剩有其独特的成因,不能简单地用经济波动和厂商行为来解释。有些学者从宏观经济层面分析,认为中国是发展中国家,在产业发展中采取追随战略,全社会很容易对有前景的产业“英雄所见略同”,在投资上出现“潮涌现象”,这些投资项目完成后,就可能出现严重的产能过剩现象^[5]。有些学者从产业层面研究产能过剩问题,测算了工业行业的产能利用率,认为政府对企业的干预导致一些产业过度配置资源,压低了企业投资成本,从而形成产能过剩^[6]。有些学者从官员晋升激励的角度探讨产能过剩的成因,认为政治锦标赛博弈中,地方官员只关心自己与竞争者的相对位次,不愿意合作^[7],地区之间普遍存在对于投资的补贴性竞争,地方政府的政策性补贴扭曲了要素市场价格,导致全社会过多的产能投入,甚至导致部分行业出现严重的产能过剩现象^[8]。

为此,本文从企业资源获取的角度,研究官员晋升激励对于微观层面企业行为的影响,分析地方官员任期影响产能过剩的机理,并利用企业数据对地方官员任期与产能利用率之间的关系进行实证检验。本文发现,在地方官员任期的第4—5年,企业的产能利用率较低。主要原因在于,地方官员在该时期的晋升激励最强,向企业提供更多的土地和融资优惠。企业获取资源的成本降低,产生扩张产能投资的冲动,在市场需求难以快速扩张的情况下,容易导致企业产能利用率下降,形成过剩产能。

二、现实基础

1. 实施财政刺激计划后,中国工业产能利用率下降

2008年金融危机期间,中国政府出台了4万亿元的财政刺激计划,这对于保证中国经济稳定增长起到了重要作用,2008—2011年中国GDP保持了9%以上的年均增速。然而,在经济总量增长背后,却有经济增长质量隐忧,产能过剩问题凸显,经济增长的可持续性受到挑战。国际货币基金组织^[9]公布的2012年国别评估报告显示,中国工业产能利用率在危机前稍低于80%,而在危机中推出大规模的财政刺激计划以后,进一步增强了投资,工业产能利用率降到60%左右。此轮中国工业产能利用率下降有多方面的原因,比如受金融危机影响,国际市场需求疲软等。政府财政刺激计划也是造成工业产能利用率下降的重要原因之一。一方面,政府加大了财政支出力度。财政部数据显示,2008年地方财政支出增速高达27.80%,为1995—2013年间的峰值,如图1所示。另一方面,企业获取资金的成本下降。中国人民银行数据显示,自2008年11月27日起,金融机构一年期人民币存款基准利率下调1.08个百分点,相应调整其他期限档次存贷款基准利率。同时,下调中央银行再贷款、再贴现等利率,为1998年以来最大幅度降息。企业在资源成本压低的情况下有扩张产能的冲动。而地方政府为追求地方经济高速增长,有放松产能管制、允许企业扩张产能的动力^[10]。由此可见,政府扩大财政刺激,压低了企业获取资源的成本,导致企业扩张产能的冲动,从而使得工业产能利用率下降,形成过剩产能。

2. 地方财政支出呈现周期性变化

中国地方官员对经济有重要影响。改革开放以来,中国经济保持了30多年的高速增长,地方官员在地区经济增长中扮演着非常重要的角色^[11]。财政部数据显示,2013年中国地方财政收入高达68969亿元,占GDP的比重高达12.12%,地方政府的财政支出高达119272亿元,如图1所示。可见,中国地方官员掌握了大量经济资源,且拥有较高的资源处置权,其资源配置行为对经济会产生

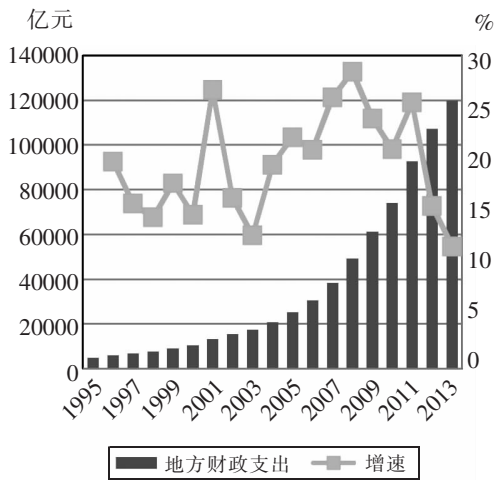


图 1 1995—2013 年地方财政支出及增速

资料来源:根据国家统计局数据整理。

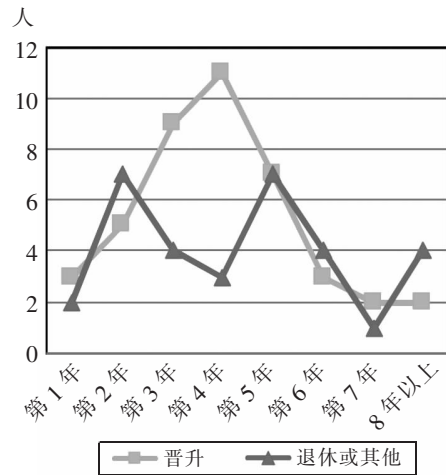


图 2 市委书记任期及岗位变化人数

注:退休或其他包括退休、平调、免职。下同。

资料来源:根据地方官员档案资料整理。

较大影响。

多项研究表明,西方国家的政府在大选年及其之前更有可能实施扩张性的货币和财政政策。东欧地区的一些前社会主义国家的政治经济也呈现出周期性的特点^[12]。中国地方官员的行为也受到晋升激励的影响,因而具有周期性的特点,这与西方国家政治商业周期的理论基础是一致的。不同之处在于西方国家的政治商业周期主要由选举驱动,而中国地方官员的晋升在很大程度上取决于上级党委和组织部门的考核结果,且主要考核指标是当地 GDP 增长率^[13,14]。Qian and Roland^[15]将中国地方政府的激励归因于如下两个方面:①改革开放以来,随着中央政府逐渐把经济管理的权利下放到地方政府,地方政府自主的经济决策权越来越重要;②20 世纪 90 年代实施财政分权改革,许多财权被下放到地方,地方可以与中央分享财政收入,因而地方政府有着强烈的激励去发展经济,提高财政收入。周黎安^[16]认为,政治晋升对于地方政府发展经济的激励作用很重要。

中国政府一届任期一般是 5 年^①,在以 GDP 为核心的考核体系下,官员会在换届前 1—2 年加大投资力度促进经济增长,以此提升晋升机率。图 1 展示了 1995 年至今地方财政支出及其变化趋势,观察 1997—1998 年、2002—2003 年、2007—2008 年和 2012—2013 年这四次中央政府换届前后地方政府财政支出的变化发现,在换届前 1 年,政府支出的增长率较高,换届年份明显下降^②。在换届年份,由于官员的任职去向已经明确,通过投资促进经济增长的激励减弱,因而政府支出增速显著下降。

3. 地方官员在任期不同阶段的晋升激励存在差异,任期影响企业产能利用率

为了提高晋升机率,地方官员可能会在中央政府换届期间扩大地方财政支出,刺激经济增长。基于同样的考虑,地方官员在其任期即将届满时可能会提高干预经济的力度。Guo^[16]考察中国地方政治预算周期时,利用县级官员的数据,发现地方官员新上任的第 1 年或第 2 年被提拔的人数相对较少,也很少有任期在 6 年以上的情况,在任期第 4 年或第 5 年被提拔的概率最大,该时期是地方官员晋升的关键时期。本文整理了 2001—2013 年 25 个城市^③市委书记在任期不同阶段的岗位变化

① 《党政领导干部职务任期暂行规定》明确规定党政领导职务每个任期为 5 年。

② 2007—2008 年地方财政支出变化趋势是个例外,中央政府换届后,地方财政支出增速依然较高,可能是由于地方政府实施财政刺激计划所致。

③ 2012 年世界银行中国企业调查数据来自于以下 25 个城市:合肥、北京、广州、深圳、佛山、东莞、石家庄、唐山、郑州、洛阳、武汉、南京、无锡、苏州、南通、沈阳、大连、济南、青岛、烟台、上海、成都、杭州、宁波、温州。

情况,如图 2 和图 3 所示。从图 2 可以看出,市委书记在任期的第 4 年获得晋升的人数最多,从图 3 可以看出,市委书记在任期的第 4 年和第 5 年获得晋升的比例较大,分别为 25.58%和 25.93%,而在任期的第 1 年和第 2 年晋升比例较小,仅为 3.53%和 6.49%。可见,地方官员在任期内获得提拔的概率并非均匀分布,根据经验证据,初步假设地方官员晋升的关键时期是任期的第 4 年或第 5 年。

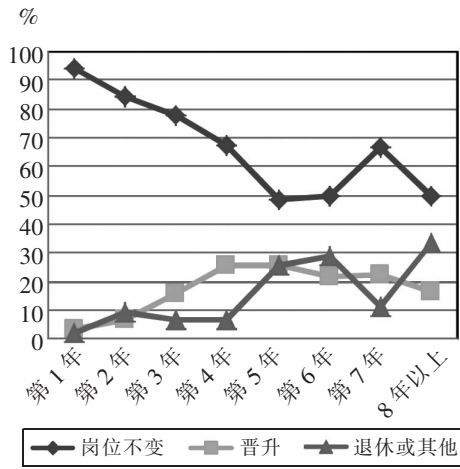


图 3 市委书记任期及岗位变化比例

资料来源:根据地方官员的档案资料整理。

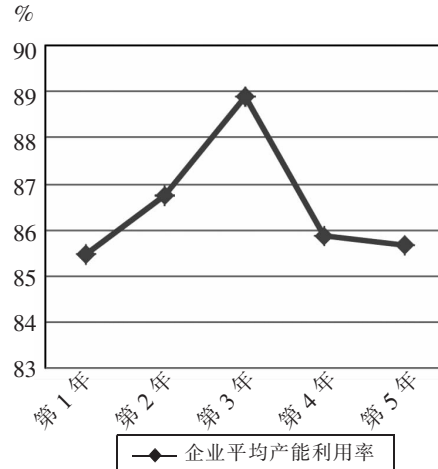


图 4 市委书记任期与企业平均产能利用率

资料来源:根据世界银行中国企业调查数据整理。

利用 2012 年世界银行中国企业调查数据,以市委书记任期为划分标准,将 25 个样本城市中市委书记任期在 5 年以内的城市分成 5 组,分别计算了每组城市的样本企业的平均产能利用率,如图 4 所示。在市委书记任期的第 4 年或第 5 年,企业的平均产能利用率相比之前年份有了显著下降^①,这进一步说明任期的第 4 年或第 5 年是地方官员晋升的关键时期,此时,地方官员会最大限度地动用资源,通过直接或间接的方式激励企业扩大产能,导致企业产能利用率下降。

三、理论假说

1. 在晋升的关键时期,地方官员更有激励干预经济

地方官员的晋升激励与任期息息相关。作为地方官员的理性选择,地方官员刺激经济的激励也与其晋升时机高度一致,在晋升的关键时期,最大限度地动用资源促进经济增长,此时的经济绩效与其晋升的概率相关性最高。

在中国当前的考核体系下,为了减少地方官员的短视行为,地方官员一般会在某地任职较长期。从图 3 可以看出,在任期早期,晋升的地方官员比例很低。理性的官员预期到,任职早期的经济绩效与晋升的相关性不大,该时期并非官员晋升的常规时间,其发展经济的努力很可能不会带来晋升的正效用,反而产生努力的负效用。此外,现行的地方官员绩效考核是基于相对绩效评估方法^{19,17},如果任职早期的经济绩效较好,到了晋升的关键时期,与之前年份相比,经济的相对绩效难有更好的表现。而且,资源在早期的过度使用会导致晋升关键时期可用资源的匮乏,也不利于地方官员晋升。因此,理性的地方官员不会选择在任职早期动用过多资源。

同样,有晋升激励的官员也不会任期的较晚阶段才选择动用资源而错过晋升的关键时期。更重要的是,在中国地方官员的晋升考核中,年龄也是一个很重要的考虑因素。各种行政级别都对官员晋升年龄做了相应规定。如果地方官员在某个职位上成长较慢,年龄将成为其晋升的障碍。因此,为了尽早获得晋升机会,理性的地方官员会在晋升的关键时期最大限度地动用资源,促进经济增长。

① 值得注意的是,在地方官员任期第 1 年,企业的产能利用率较低,可能体现了前任官员的政策效应。

一般而言,地方官员任职时间越长,掌握的资源也越多。与外调入的官员相比,本地提拔的官员在当地任职时间更长,掌握的资源更多,配置资源的能力更强。因此,在晋升的关键时期,本地提拔的官员对经济的干预能力更强,能够向企业提供更多资源,对企业的生产和投资行为影响可能更大。据此,提出:

假设 1:为了追求经济绩效,地方官员会在晋升机率较高的时期增强其对经济的干预力度,最大限度地动用资源促进经济增长。与非本地提拔的地方官员相比,本地提拔的地方官员对经济的干预能力更强。

2. 在地方官员晋升的关键时期,企业获取资源的成本降低

地方官员拥有重要资源的自由配置权,涉及土地和金融资源的配置,对企业获取资源的成本产生重大影响。

地方官员通过低价供地降低企业投资成本,刺激企业扩大投资。地方政府为了吸引投资,常以低于市场价格甚至零地价将土地提供给生产企业,变相地向企业提供投资补贴^[6]。随着经济的不断发展,土地价格不断上升,用地成本对于企业的发展越来越重要。此外,在企业投资过程中,土地还扮演了一个极为重要的再融资角色^[18,19]。虽然企业获取土地的成本远低于市场价格,但企业可以按市场价格将土地抵押给银行获取更多贷款,使得企业在投资中的自有资金比例下降,极大地降低企业的投资成本。而中国城市土地一级市场被地方政府垄断,土地出让金已经成为中国地方政府财政收入的重要来源。地方政府在很大程度上控制着企业用地的供给规模和价格,通过控制土地资源可以影响企业的生产和投资活动。

地方官员通过干预国有银行贷款,为企业提供低成本的金融资源。中国的金融资源被国有商业银行垄断,地方政府有能力干预国有银行对企业的贷款。而中国的融资环境较差,稀缺性的金融资源对于企业的发展至关重要^[20]。国有银行的“预算软约束”导致地方政府通过默许、容忍,甚至鼓励本地企业用展期、拖欠、逃债的方式攫取全国性金融资源^[21]。对于本地重点扶持的企业,地方官员充当中间人的角色,帮助协调银行贷款,甚至以政府或个人的名义提供隐性信用担保,降低企业的融资成本。地方官员通过干预企业融资,能够对当地企业产生很强的影响力。

与非国有企业相比,国有企业在获取关键性资源时可享受更多优惠。Kornai^[22]认为政府对国有企业有“父爱主义”倾向,放松了对企业投资的外部控制,却没有通过利润动机或对财务困境的担心建立起企业的自我控制机制,从而导致国有企业有过度投资的冲动。中国国有企业的最大债权人是有国有商业银行,银行和企业之间的债权债务关系实际上体现为同一主体之间的内部借贷关系,并受到政府干预。即使偿债能力很低或者亏损的国有企业也可以从银行获得新增贷款,一些风险性很高的投资项目也可以从银行获得项目资金,国有企业甚至可以延期还款或拖欠一部分贷款。预算约束软化使得国有企业获取资源的成本降低,其投资水平大大超出了社会最优水平。据此,提出:

假设 2:在晋升机率较高的时期,地方官员向当地企业提供更多的土地和融资优惠,当地企业获取土地和融资的障碍相对较低;与非国有企业相比,国有企业在获取土地和融资方面能够享受到更多便利。

3. 在以较低成本获取资源的情况下,企业有扩大投资的冲动,导致产能利用率下降

企业获取资源的成本降低,使得资本替代劳动,导致产能投资增加。由于土地和金融资源是依靠行政力量配置,资源价格与市场的供求信息相背离。在地方官员晋升的关键时期,政府可能以低于市场的价格向企业提供土地和金融资源,土地和资本成本大大降低,劳动力价格相对上升,使得资本替代劳动,导致企业产生扩大产能投资的冲动。

地方官员之间任期不同步,导致各地企业获取资源的成本有差异,企业容易产生重复建设的冲动。在晋升的关键时期,地方官员为了提高当地的经济增长绩效,向当地企业提供更多资源,外地企业需要到当地投资才能享受资源优惠政策,为了以更低的成本获取资源,外地企业有可能到当地进

行重复建设。Eckhard^[17]考察了跨国公司的投资行为,认为国家之间的税率竞争使得跨国公司在投资成本较低的情况下有动力在多个国家投资,从而保持过剩的产能;而当投资成本较高时,则不会产生任何投资。在地方官员晋升的关键时期,企业获取资源的成本大大下降,就可能有力保持过剩产能。企业进行重复建设不是个别现象,许多企业甚至仅仅为了获取廉价的工业用地而进行投资。

从以上分析可以看出,地方政府从贷款、土地等方面加大对企业的干预,鼓励其扩大产能^[23]。然而,企业面临的市场需求相对稳定,难以依靠行政力量超常规地扩张。此时,企业的产能扩张高于市场的正常需求水平,从而导致产能过剩。因此,在晋升的关键时期,地方官员最大限度地动用资源,营造低成本的投资环境来吸引投资者,鼓励企业投资,最终将导致企业的产能扩张达到极大值,产能利用率则处于极小值。据此,提出:

假设 3:与其他年份相比,在地方官员晋升机率较高的时期,企业获取土地和融资的障碍更低,容易产生扩张产能投资的冲动,在市场需求短期内难以快速扩张的情况下,企业的产能利用率降低,形成过剩产能。

四、实证检验

1. 模型、变量和数据

判断和评价产能过剩的指标分为程度指标和效应指标,产能利用率是表示产能利用程度的指标,可以直接反映产能过剩程度^[24],在工程意义上,等同于“设备利用率”^[25]。本文以企业产能利用率指标作为产能过剩的代理变量,企业产能利用率数据来自 2012 年世界银行中国企业调查数据,表示企业实际产出与企业使用全部资源所能达到的最大产出之比。从理论分析可知,地方官员任期与企业产能利用率之间并不是简单的线性关系,因此,在检验地方官员任期对产能利用率的影响时,加入官员任期的二次项。利用下述模型检验地方官员任期对产能过剩的影响:

$$cu_i = \beta_1 term_c + \beta_2 term_c^2 + \gamma C + \delta_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

其中,下标 i 和 c 分别表示企业和城市。被解释变量为企业的产能利用率 cu ,主要的解释变量为地方官员任期的一次项 $term$ 和二次项 $term^2$ 。 C 为一系列企业层面和城市层面的控制变量, δ_i 为行业虚拟变量, ε_i 为随机误差项。

由于当前中国地市级党委机关的一把手是市委书记,市委书记的决策对当地的经济影响最大,因此,本文采用 2012 年世界银行中国企业调查数据所包含的 25 个城市的市委书记任期作为地方官员任期的代理变量。这里采用 Bo^[26]的方法计算市委书记任期:若市委书记上任发生在 1—6 月,则该年的经济表现记为其经济增长业绩,且该年被视为任职的起始年;若上任发生在 7—12 月,则该年的经济表现不记为其经济增长业绩且将下一年记为其任期的开始年。

其他控制变量包括:地方官员是否本地提拔的虚拟变量 $local_pro$,设定本地提拔为 1,非本地提拔为 0;企业年龄 $lnfirmage$,为报告期年份减去企业注册年份所得差额加 1 再取对数;企业规模 $lntotalsale$,为企业总销售收入的对数值;企业出口 $export$,为企业直接出口和间接出口占销售额的比重之和;企业人力资本 $educ$,用中学以上学历的劳动者所占比重来表示;企业劳均资本 lnk ,为企业每个雇员拥有的固定资产的对数;国内私有企业虚拟变量 $private$ 和国有企业虚拟变量 soe ,国内私人资本和国有资本占比分别超过 50% 为 1,否则为 0; $lngdp_per$ 为城市人均 GDP 取对数,控制城市规模和企业面临的需求;是否省会城市虚拟变量 $capital$ 以及行业虚拟变量 $industry$ 。其中,地方官员是否本地提拔虚拟变量由作者根据地方官员档案资料整理,城市人均 GDP 数据来自《中国城市统计年鉴》,其他控制变量来自世界银行中国企业调查数据。

此外,为了进一步检验地方官员任期影响企业产能利用率的机理,本文还利用下述模型检验地方官员任期对企业获取资源的影响:

$$land_i = \beta_1 term_c + \beta_2 term_c^2 + \gamma C + \delta_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$finance_i = \beta_1 term_i + \beta_2 term_i^2 + \gamma C + \delta_j + \varepsilon_i \quad (3)$$

模型(2)和(3)分别检验地方官员任期对企业获取土地资源和融资的影响。被解释变量分别为企业获取土地的障碍程度 *land* 和企业获取融资的障碍程度 *finance*。分别有 5 个取值,0—4 分别表示没有障碍、轻微障碍、中等障碍、很大障碍和严重障碍。模型(2)和(3)中的解释变量和控制变量均与模型(1)相同。土地障碍程度和融资障碍程度的数据都来自 2012 年世界银行中国企业调查数据。

世界银行中国企业调查数据所涉及的 25 个城市中,21 个城市的样本企业数在 110—120 范围内,上海的样本企业数较少,仅 36 家,其余 3 个城市样本企业数分别为 79 家、94 家和 101 家。表 1 列出了主要变量的描述性统计。企业的产能利用率均值为 86.7550%,说明样本企业的平均产能利用水平比较高。官员任期的均值为 3.9426 年。25 个城市市委书记任期在 1—8 年之间,处于任期第 1—8 年的人数分别为 5 名、2 名、5 名、5 名、2 名、2 名、1 名和 3 名。平均而言,企业获取土地的障碍程度为 0.6220,获取融资的障碍程度为 0.8144,其中,获取融资障碍稍大,但两类资源的获取障碍都不太严重。这反映了地方官员为了促进经济增长,普遍在土地和融资方面为企业提供了较多便利。

表 1 主要变量的描述性统计

变量	变量说明	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
<i>cu</i>	产能利用率	1657	86.7550	10.8016	0.0000	100.0000
<i>term</i>	官员任期	2700	3.9426	2.2739	1.0000	8.0000
<i>local_pro</i>	本地提拔虚拟变量	2700	0.4563	0.4982	0.0000	1.0000
<i>land</i>	获取土地障碍	2693	0.6220	0.8098	0.0000	4.0000
<i>finance</i>	获取融资障碍	2672	0.8144	0.8722	0.0000	4.0000
<i>lnfirmage</i>	企业年龄	2623	2.3040	0.5666	0.0000	4.8203
<i>lntotalsale</i>	企业规模	2694	16.6726	1.7345	4.6052	24.4122
<i>export</i>	企业出口	2698	10.8725	24.6311	0.0000	100.0000
<i>educ</i>	企业人力资本	2660	60.1192	30.1635	0.0000	100.0000
<i>lnk</i>	企业劳均资本	1236	11.1641	1.5818	0.4154	19.5841
<i>private</i>	国内私有企业虚拟变量	2690	0.9249	0.2636	0.0000	1.0000
<i>soe</i>	国有企业虚拟变量	2692	0.0349	0.1836	0.0000	1.0000
<i>lngdp_per</i>	城市规模	2700	10.7508	0.3380	10.1111	11.3349
<i>capital</i>	省会城市虚拟变量	2695	0.4872	0.4999	0.0000	1.0000

资料来源:作者计算整理。

2. 官员任期对产能利用率的影响

本文采用 OLS 逐步回归方法对模型进行估计,表 2 列(I)中列出了模型(1)的回归结果,除了核心的解释变量(官员任期的一次项及二次项)之外,这里仅控制了地方官员是否本地提拔虚拟变量、城市特征变量 *lngdp_per* 和省会城市虚拟变量。结果表明,官员任期与企业的产能利用率呈现显著的 U 型关系。在市委书记任期的第 4.52 年,企业的产能利用率最低。列(II)进一步加入了企业层面的控制变量,包括企业年龄、企业规模、企业出口、企业人力资本、企业劳均资本、国内私有企业虚拟变量和国有企业虚拟变量。结果表明,任期与企业的产能利用率之间的 U 型关系依然显著,在市委书记任期的第 4.21 年企业的产能利用率最低,与列(I)的结果基本一致。列(III)进一步控制了行业虚拟变量,主要结论依然没有发生显著变化,官员任期与企业产能利用率的关系曲线的拐点出现在第 4.19 年。

可见,在各列中,官员任期的一次项均显著为负而二次项均显著为正,表明企业的产能利用率与官员任期之间存在一种显著的 U 型关系。在表 2 列(I)—列(III)的回归结果中,这种 U 型关系的拐点都出现在任期的第 4—5 年。这与图 2 和图 3 所展示的地方官员晋升的关键时间在任期的第 4

表 2 官员任期对产能利用率及土地和融资障碍的影响

	<i>cu</i>			<i>land</i>	<i>finance</i>
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)
<i>term</i>	-1.9988*** (0.5496)	-2.4592*** (0.6140)	-2.3327*** (0.6141)	-0.4953*** (0.0399)	-0.3476*** (0.0468)
<i>term</i> ²	0.2212*** (0.0606)	0.2920*** (0.0665)	0.2783*** (0.0664)	0.0573*** (0.0044)	0.0396*** (0.0052)
<i>local_pro</i>	-3.5780*** (0.6485)	-4.0383*** (0.8374)	-4.0306*** (0.8407)	-0.1886*** (0.0510)	-0.1807*** (0.0563)
<i>lnfirmage</i>		1.0286* (0.5409)	1.0375* (0.5411)	0.0500 (0.0350)	-0.0581 (0.0433)
<i>Intotalsale</i>		0.3818* (0.2030)	0.3860* (0.2095)	-0.0269** (0.0132)	0.0060 (0.0139)
<i>export</i>		0.0193* (0.0109)	0.0157 (0.0109)	0.0001 (0.0008)	-0.0016* (0.0009)
<i>educ</i>		-0.0062 (0.0120)	-0.0052 (0.0123)	0.0005 (0.0009)	-0.0008 (0.0010)
<i>lnk</i>		0.6623*** (0.1767)	0.6866*** (0.1814)	0.0373*** (0.0140)	0.1054*** (0.0176)
<i>private</i>		-0.8803 (1.2693)	-1.1126 (1.2866)	-0.0371 (0.1073)	0.0137 (0.1172)
<i>soe</i>		-5.0018*** (1.6755)	-5.1550*** (1.6973)	-0.4029*** (0.1410)	-0.6223*** (0.1456)
<i>lngdp_per</i>	-7.4589*** (0.9143)	-5.2371*** (1.1278)	-5.3586*** (1.1736)	-0.0406 (0.0776)	-0.1200 (0.0926)
<i>capital</i>	-1.5108** (0.5960)	0.0405 (0.7641)	0.0596 (0.7886)	-0.0299 (0.0500)	-0.0867 (0.0607)
<i>_cons</i>	172.4288*** (10.5285)	133.5378*** (13.7546)	133.5086*** (14.3005)	1.8280* (0.9531)	1.7985 (1.1499)
行业	否	否	是	是	是
N	1654	1175	1175	1184	1181
R ²	0.0530	0.0793	0.0992	0.1747	0.1373
adj. R ²	0.0501	0.0698	0.0707	0.1488	0.1101

注:括号内为标准误。***、**和*分别表示在1%、5%和10%的显著性水平下显著。

资料来源:作者计算整理。

年或第5年的结论一致。与地方官员任期内的其他时间相比,在晋升的关键时期,地方官员对企业的干预力度最大,企业的产能利用率最低。

进一步分析控制变量的回归结果,可以发现本地提拔的地方官员对产能利用率有显著的负向影响,这表明与非本地提拔的地方官员相比,本地提拔的地方官员干预经济的能力越强,对企业的影响更大。假设1成立。

以表2列(III)的回归结果为准,观察其他变量的影响。结果发现:企业年龄与产能利用率正相关,说明企业在生产和经营中存在学习效应。企业的存续时间越长,企业的市场经验就越丰富,可以根据市场需求调整产能,保证产能的利用效率。而企业的规模以及企业的劳均资本也与产能利用率正相关,可能是因为规模大的企业以及固定资本投入较高的企业可以获取规模经济效益,对产能的利用更为充分。国有企业虚拟变量与产能利用率呈显著的负向关系。由于国有企业普遍面临预算软约束问题,企业盲目扩张产能的倾向更严重,因而产能利用率较低。企业层面的出口和人力资本变量虽然与产能利用率分别成正相关和负相关,但相关关系并不显著。城市层面的 *lngdp_per* 与企业

的产能利用率负相关,可能是因为 $\ln gdp_per$ 衡量的是城市规模,而规模越大的城市,政府可动用的经济资源也越多,对企业产能利用率的负向影响也就越大。

3. 官员任期对企业资源获取的影响

模型(2)和(3)的回归结果如表 2 列(IV)和(V)所示。结果显示,地方官员任期与企业获取土地和融资的障碍程度呈显著的 U 型关系。在市委书记任期的第 4.32 年,企业获取土地的障碍程度最低;在任期的第 4.39 年,企业融资障碍程度最低。这与市委书记晋升的关键时间为任期的第 4—5 年一致,企业在地方官员晋升的关键时间获取资源的障碍较低。

进一步分析控制变量的回归结果表明,国有企业虚拟变量与土地和融资障碍程度呈显著的负向关系,一般而言,国有企业与政府的关系比较密切,在获取土地和融资方面享受更多便利。假设 2 成立。

从地方官员是否本地提拔虚拟变量的回归结果可以看出,本地提拔的地方官员向企业提供更多的土地和融资,从而更大幅度地降低了企业获取资源的障碍。这也在一定程度上验证了本地提拔的地方官员比非本地提拔的地方官员配置资源的能力更强,对企业的影响程度就越大。

4. 企业资源获取对产能利用率的影响

为了检验企业的土地和融资的成本降低会刺激企业扩张产能,从而降低产能利用率,这里仍用企业产能利用率作为被解释变量,分别用土地障碍程度和融资障碍程度作为解释变量,其他控制变量与表 2 列(III)相同^①。

从表 3 列(I)和(II)的回归结果可知,获取土地障碍程度和融资障碍程度均对产能利用率有显著的正向影响。这表明,当获取土地资源和融资的障碍程度越低时,企业的投资成本也越低,扩张产能的冲动越强烈。此时,企业产能利用率会降低,导致产能过剩。这揭示了政府干预导致微观层面上企业产能过剩的机理,即在晋升激励下,政府干预通过降低企业获取资源的成本,导致企业更大规模地扩张产能,降低了企业的产能利用率。

从获取土地和融资障碍程度的显著性水平可以发现,与获取融资障碍程度相比,企业获取土地障碍程度对产能利用率的影响更为显著,意味着与降低企业获取融资障碍相比,降低企业获取土地障碍更能够刺激企业的投资行为。这可能是因为地方官员在降低企业获取土地障碍的同时往往附加了土地使用的条件,明确土地的使用期限和用途,要求企业提供土地开发计划并在规定时间内落实,否则将收回土地。在此情况下,企业为了享受土地优惠政策,不得不按照附加条件的要求及时扩大投资,开发土地。此外,土地具有再融资功能,通过将土地抵押给银行获取贷款,使得土地优惠政策的刺激效果进一步放大。而降低企业融资障碍需要国有银行的配合,地方官员难以直接干预金融资源的使用或附加很强的条件,这使得向企业提供融资优惠的刺激效果不如提供土地优惠显著。

综上所述,地方官员任期确实对企业产能利用率有显著的影响,与任期内的其他年份相比,在地方官员晋升的关键时期,企业的产能利用率相对较低。主要原因可能是,为了提高晋升机率,地方官员在晋升的关键时期向企业提供较多土地和融资优惠,从而降低了企业获取资源的障碍。企业在获取资源成本下降的情况下,产生扩大产能投资的冲动,而市场需求难以快速扩张,导致企业的产能利用率下降,形成过剩产能。假设 3 成立。

5. 稳健性检验

本文主要从两个角度对地方官员任期影响产能利用率这一基本结论进行稳健性检验:①剔除了由于年龄限制失去升迁机会的官员样本,因为是否有机会升迁可能影响地方官员干预经济的动力。考虑到厅级干部晋升为副部级官员的年龄门槛为 58 岁,而部级领导继续升迁的年龄门槛为 67 岁,因此在表 3 列(III)的回归中删掉了地级城市中官员年龄大于 58 岁以及北京和上海两个直辖市官员年龄大于 67 岁的样本。②考虑到直辖市的特殊性,在表 3 列(IV)的回归中去掉了北京和上

^① 由于官员任期影响企业资源获取,加入官员任期变量会导致共线性问题,因此,这里没有纳入该变量。

海的企业样本。回归模型和控制变量均与表 2 列(III)相同。

结果显示,地方官员任期与企业产能利用率之间仍然呈现出显著的 U 型关系。表 3 列(III)和列(IV)中官员任期的拐点分别为第 4.21 年和第 4.20 年,与前文的基本结论没有本质差异,仍位于任期的第 4—5 年。与表 2 列(III)的估计结果相比,主要解释变量和其他控制变量的系数符号和显著性也没有发生明显的变化,说明本文的研究结论是比较稳健的。

表 3 企业资源获取对产能利用率的影响及稳健性检验

	cu			
	(I)	(II)	(III)	(IV)
<i>land</i>	1.6383*** (0.4512)			
<i>finance</i>		0.7926* (0.4044)		
<i>term</i>			-2.6922*** (0.6572)	-2.3637*** (0.6094)
<i>term</i> ²			0.3194*** (0.0705)	0.2814*** (0.0649)
<i>local_pro</i>	-3.2343*** (0.7683)	-3.2178*** (0.7603)	-4.5796*** (0.8981)	-4.0492*** (0.8478)
<i>lnfirmage</i>	0.9712* (0.5424)	1.0710** (0.5449)	0.9587* (0.5603)	1.0800** (0.5409)
<i>lntotalsale</i>	0.4668** (0.2124)	0.4375** (0.2132)	0.3641* (0.2119)	0.3397 (0.2105)
<i>export</i>	0.0151 (0.0108)	0.0170 (0.0109)	0.0165 (0.0116)	0.0162 (0.0109)
<i>educ</i>	-0.0037 (0.0124)	-0.0030 (0.0124)	-0.0130 (0.0132)	-0.0066 (0.0125)
<i>lnk</i>	0.6032*** (0.1843)	0.5814*** (0.1872)	0.6357*** (0.1988)	0.6815*** (0.1827)
<i>private</i>	-0.8747 (1.2661)	-0.9448 (1.3114)	-0.6383 (1.4467)	-1.1497 (1.3125)
<i>soe</i>	-4.7933*** (1.6982)	-5.0567*** (1.7009)	-3.9054** (1.9565)	-5.2263*** (1.7293)
<i>lngdp_per</i>	-4.5655*** (1.0573)	-4.3172*** (1.0518)	-5.3431*** (1.2193)	-5.3752*** (1.1903)
<i>capital</i>	0.1432 (0.7851)	0.1659 (0.7917)	-0.6771 (0.9240)	0.0417 (0.8004)
<i>_cons</i>	119.5228*** (12.6269)	117.5585*** (12.6421)	134.8912*** (15.0244)	134.6780*** (14.6087)
行业	是	是	是	是
N	1174	1170	1036	1158
R ²	0.0981	0.0882	0.1019	0.1009
adj. R ²	0.0703	0.0601	0.0695	0.0720

注:括号内为标准误。***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%的显著性水平下显著。

资料来源:作者计算整理。

五、结论与政策含义

通过考察地方官员任期对产能过剩的影响,本文发现在任期的第 4—5 年,地方官员的晋升机率较高,为晋升的关键时期。为了追求经济绩效,在该时期,地方官员会向当地企业提供相对较多的

土地和融资优惠。与非本地提拔的官员相比,本地提拔的官员配置资源的能力更强,对企业的影响更为显著。在该时期,企业获取土地和融资的障碍降低,与非国有企业相比,国有企业在获取土地和融资方面享有更多的便利。在获取资源成本降低时,企业产生扩张产能投资的冲动,导致产能利用率下降,形成过剩产能。改革开放以来,中国经济增长取得了巨大的成绩,地方官员起了很重要的作用。然而,地方官员片面重视经济增长速度的行为也给中国经济发展带来了诸多隐患,在任期内非均衡配置资源导致的产能过剩即是重要的后果之一。本文揭示了地方官员在任期内干预经济的行为模式,这对于解决当前存在的产能过剩问题有一定的参考价值。根据研究结果,本文提出以下政策建议:

(1)根据整个任期内的平均表现对官员进行考核和选拔。在晋升激励下,地方官员可能在晋升的关键时期加大对经济的干预力度,创造经济增长绩效。因此,如果仅以1—2年的经济绩效作为指标对官员进行考核,容易激励官员从短期目标出发,在晋升机率较高的年份向企业提供更多资源,促使企业扩大投资,进而降低企业的产能利用率,形成过剩产能。并且,以短期经济绩效作为考核指标也难以对官员的工作成效做出整体客观评价,不利于选拔综合能力强的官员,在一定程度上影响了地区经济发展。要减少地方官员在任期内非均衡配置资源的行为,就需要构建地方官员绩效时序档案,对地方官员保持经常性的考核和评价,每次的考核结果记录在案便于后期统计分析。通过分析地方官员在整个任期内的平均表现有利于对地方官员在整个任期内的综合表现进行较为全面的考察,也有利于对地方官员在任期内不同阶段的绩效进行纵向比较,考察官员工作绩效的可持续性和波动性。同时,以整个任期内的平均表现作为地方官员工作能力的评价指标,有利于对地方官员进行横向比较,考察地方官员的综合能力,从而更好地择优提拔。

(2)构建多元化的地方官员绩效考核指标体系。中国地方官员掌握了大量的经济资源,并且对资源有很强的自由配置权,其对经济的干预行为会造成重大影响。当前地方官员的绩效考核指标体系以经济增长为核心,在晋升机率较高的关键时期,地方官员有动力集中资源干预经济,追求经济的短期增长绩效。因此,要改革现有的以经济增长为核心的官员绩效考核指标体系,使考核指标更为多元化。在对地方官员进行考核时,不仅依据当地的经济增长率,还需要考察企业的产能利用率、工业能耗、生态环境等反映经济可持续发展水平的指标,体现经济发展的质量。在选拔地方官员时,应当更多地考察官员的个人素养、社会声誉以及当地社会福利状况、民生事业的完成情况等。这有利于激励地方官员将更多的资源用于提供基本公共服务和满足民生需求等项目,用于干预经济的资源相应减少,从而降低其干预经济的能力。同时,经济增长不再是唯一的考核指标,地方官员不能仅仅通过追求经济增长获得晋升,进而降低其在晋升的关键时期集中资源干预经济的动力。当干预经济的动力和能力下降时,地方官员对企业投资行为的影响力也相应下降,从而降低企业扩大产能投资的冲动。

(3)适当加强地方官员异地交流。异地交流制度使得地方官员在交流后,需要熟悉新的工作环境,一般而言,与长期在同一地任职的官员相比,异地交流的官员掌握的资源相对更少,配置资源的能力也相对更弱。因此,适当加强地方官员异地交流一定程度上有利于减轻地方官员对经济的干预。需要加以注意的是,加强地方官员异地交流需要把握好时机。为了追求经济绩效,在晋升的关键时期,地方官员会动用尽可能多的资源,在该时期之前进行异地交流,更有可能降低地方官员干预经济的能力。然而,加强地方官员异地交流,有可能强化地方官员的短期行为。因此,在进行异地交流的同时,要注意完善地方官员的监督机制。到异地任职的地方官员与前任官员之间一般不存在利益关系,当发现前任官员干预经济的行为不符合规范时,更有可能披露出来。比如前任官员在晋升的关键时期,为了提高晋升机率,有可能将用于民生事业的资金转移到能够短期内提高经济增长绩效的项目上,异地任职的地方官员更有可能对这种行为进行检举。因此,可以通过构建有效畅通的监督渠道,来完善地方官员监督机制,发挥异地交流官员之间的监督作用,从而减少地方官员对经

济的不当干预。

(4)积极培育土地和金融等要素市场。在中国的很多地方,企业能够以很低的价格获得工业用地,承担的融资成本也很低,成本的下降使企业有扩大投资的冲动。要化解由于成本扭曲导致的产能过剩,就要积极培育土地和金融等要素市场,减少政府对关键经济资源的占有和配置权,完善要素价格形成机制,减轻政府对资源价格形成的干扰。在培育土地市场方面,要改革现有土地管理制度,明晰土地产权,规范土地流转的程序,提高土地拍卖过程的透明度,加强监督,减少政府对土地资源的行政配置行为,完善土地流转市场定价机制。同时要加强土地资源的长期规划,避免企业以工业用地的价格获取土地之后,擅自改变土地用途,变相地将土地进行商业开发,享受高额成本差价带来的收益。在培育金融市场方面,要深化国有银行市场化改革,提高金融资源配置效率,完善项目评估制度,加强金融资源的风险管理。同时要理顺地方政府和银行之间的关系,增强银行的自主经营权,减少地方政府对银行信贷的不当干预。让市场在土地和金融等要素的价格形成中起决定性作用,使企业获取资源的成本能够体现资源的稀缺程度,降低由于要素成本扭曲导致的投资冲动。

(5)强化国有企业的预算约束。与非国有企业相比,国有企业在获取土地和融资方面享有更多便利,国有企业预算约束软化导致国有企业产生投资冲动,投资水平大大超出了社会最优水平。要解决国有企业的预算软约束问题,需要理顺政府与市场之间的关系,营造公平的市场竞争环境,让国有企业在资源获取方面与其他企业公平竞争。由于大部分国有企业要承担一定的社会责任,企业经营利润必然会相应削减,但由于信息不对称,国有企业可能把因经营不善等原因导致的亏损一并算在政策性负担的头上,如果政府难以识别不同类型的亏损,便只能全部承担。因此要深化国有企业改革,健全国有资产的有效监管机制,采取分类监管的措施,对于竞争性的国有企业要尽量剥离其社会责任,避免由于信息不对称导致的国有企业预算约束软化,减少专项性的优惠和补贴政策,引导国有企业重视投资回报率,对投资行为进行理性决策,从而抑制非理性的过度投资。由于国有银行通过借贷对国有企业获取融资产生影响,强化国有企业预算约束还要理顺银行与国有企业之间的关系,用市场的手段来优化信贷投向,形成市场化的金融资源配置机制,利用金融杠杆来规范国有企业的投资行为。

[参考文献]

- [1]Stiglitz, J. E. Toward a General Theory of Wage and Price Rigidities and Economic Fluctuations [J]. American Economic Review, 1999,89(2):75-80.
- [2]Spence, A. M. Entry, Capacity, Investment, and Oligopolistic Pricing [J]. Bell Journal of Economics, 1977,8(2):534-544.
- [3]Barzel, Y. Excess Capacity in Monopolistic Competition [J]. Journal of Political Economy, 1970,78(5):1142-1149.
- [4]Esposito, F. F., L. Esposito. Excess Capacity and Market Structure[J]. The Review of Economics and Statistics, 1974,56(2):188-194.
- [5]林毅夫. 潮涌现象与发展中国家宏观经济理论的重新构建[J]. 经济研究, 2007,(1):126-131.
- [6]韩国高,高铁梅,王立国,齐鹏飞,王晓妹. 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.
- [7]周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004,(6):33-40.
- [8]耿强,江飞涛,傅坦. 政策性补贴、产能过剩与中国的经济波动——引入产能利用率 RBC 模型的实证检验[J]. 中国工业经济, 2011,(5):27-36.
- [9]国际货币基金组织. 中华人民共和国 2012 年第四条磋商工作人员报告[R]. 基金组织国别报告系列, 2012.
- [10]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,(1):19-31.
- [11]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,(7):36-50.

- [12]Frye, T., and E. D. Mansfield. Timing Is Everything: Elections and Trade Liberalization in the Postcommunist World[J]. *Comparative Political Studies*, 2004,37(4):371-398.
- [13]Li, Hongbin, and Li-An Zhou. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China[J]. *Journal of Public Economics*, 2005,(89):1743-1762.
- [14]周黎安,李宏彬,陈烨. 相对绩效考核:中国地方官员晋升机制的一项经验研究[J]. *经济学报*, 2005,1(1):83-96.
- [15]Qian, Yingyi, and Gerard Roland. Federalism, the Soft Budget Constraint [J]. *American Economic Review*, 1998, 88(5):1143-1162.
- [16]Guo, Gang. China's Local Political Budget Cycles [J]. *American Journal of Political Science*, 2009,53(3):621-632.
- [17]Eckhard, J. Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat[J]. *American Economic Review*, 2000,90(5):1508-1519.
- [18]李扬,王国刚,刘煜辉. 中国城市金融生态环境评价[M]. 北京:人民出版社, 2005.
- [19]江飞涛,曹建海. 市场失灵还是体制扭曲——重复建设形成机理研究中的争论、缺陷与新进展[J]. *中国工业经济*, 2009,(1):53-64.
- [20]Claessens, S., and K. Tzioumis. Measuring Firms' Access to Finance[R]. World Bank Working Paper, 2006.
- [21]江飞涛,耿强,吕大国,李晓萍. 地区竞争、体制扭曲与产能过剩的形成机理[J]. *中国工业经济*, 2012,(6):44-56.
- [22]Kornai, J. Resource-constrained versus Demand-constrained Systems[J]. *Econometrica*, 1979, 47(4):801-819.
- [23]刘航,孙早. 城镇化动因扭曲与制造业产能过剩——基于 2001—2012 年中国省级面板数据的经验分析[J]. *中国工业经济*, 2014,(11):5-17.
- [24]周劲,付保宗. 产能过剩的内涵、评价体系及在我国工业领域的表现特征[J]. *经济动态*, 2011,(10):58-64.
- [25]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,(1):84-98.
- [26]Bo, Zhiyue. Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders[J]. *Journal of Contemporary China*, 1996,5(12):135-154.

Term of Local Officials, Enterprise Resource Acquisition and Excess Capacity

GAN Chun-hui¹, ZOU Jun², WANG Jian²

- (1. Shanghai Customs College, Shanghai 201204, China;
2. School of International Business Administration SUFE, Shanghai 200433, China)

Abstract: This paper discusses the causes of enterprise excess capacity from the perspective of the term of local officials, and an empirical test is made by using the data of World Bank China-enterprise survey. The results show that the 4th-5th year of tenure is the key period of promotion for the local officials, compared with other periods of tenure, local officials have a higher probability of promotion during this period. In order to improve economic performance, local officials have incentives to provide relatively more land and financing to enterprises in this period. Compared with the officials improved from other city, officials improved from local city have more ability to allocation resources and can provide more land and financing resources to enterprise. Compared with other enterprises, state-owned enterprises can get land and finance easier. When the costs of key resources reduced, enterprises have incentive to expand production capacity, leading a decline of capacity utilization rate, and then excess capacity formatted. Therefore, the evaluation and promotion of local officials should base on the comprehensive performance in their entire tenure, construct diversified index system of performance evaluation of local officials, improve the exchange between remote officials appropriately, cultivate the market of land and financial and other factors, strengthen the budget constraint of state owned enterprises.

Key Words: term of local officials; enterprise resource acquisition; excess capacity

JEL Classification: L16 O38 O44

[责任编辑:覃毅]