

产业政策促进全球价值链升级的有效性研究^{*}

——基于出口加工区的准自然实验

张鹏杨 徐佳君 刘会政

当前我国相关产业总体仍处于全球价值链的中低端。2017年11月，党的十九大报告指出要促进我国产业向全球价值链中高端迈进，如何实现我国企业全球价值链升级已成为亟待解决的重要问题，产业政策则是有效的依赖途径。事实上，随着工业化和经济结构转型相继成为联合国可持续发展目标和联合国千年发展目标的核心，产业政策逐渐回归到了全球发展议程。尽管在市场失灵的情况下，人们对于“为什么需要产业政策”的基本共识是一致的，但在“如何实施产业政策”的问题上却存在分歧。讨论产业政策如何影响全球价值链升级以及考察如何实施产业政策，即产业政策的有效性前提是本文的主旨所在。

自21世纪起，我国开始实施出口加工区(Export Processing Zones, EPZs)政策。为将EPZs打造为承接国际IT产业和高新技术产业转移的重要载体，我国在每个EPZs成立之时都实施了“主导产业”扶持政策。本文使用EPZs及其他开发区数据库、中国工业企业数据库、中国海关数

^{*} 原文刊载于《金融研究》2019年第5期。

作者简介：张鹏杨，经济学博士，讲师，北京工业大学经济与管理学院、北京现代制造业发展研究基地；徐佳君，经济学博士，助理教授，北京大学新结构经济学研究院，国家发展研究院；刘会政，经济学博士，副教授，北京工业大学经济与管理学院，北京现代制造业发展研究基地。

据库和世界投入产出数据库等，以 EPZs 成立之初实施的“主导产业”扶持政策为准自然实验，研究了产业政策对我国出口企业价值链升级的影响。研究发现：（1）EPZs 主导产业政策对出口企业全球价值链存在负面影响，这一结论在使用多种稳健性检验后仍成立；（2）异质企业视角下考察产业政策对全球价值链（GVC）升级的影响，发现国有资本份额较大的企业和重工业企业中产业政策对 GVC 升级的负面影响尤为明显；（3）基于新结构经济学理论，进一步检验了产业政策的有效性取决于比较优势，发现在比较优势较强的行业，产业政策对 GVC 升级的负面影响不明显甚至存在正向影响，在错配程度较低的行业这种负面影响也不明显。

基于本文结论，提出政策建议：

第一，推动 EPZs 政策向自贸区政策转型升级。以扩大出口为目的而实施的 EPZs 政策确实在提高企业出口方面起到了重大作用，然而当前我国经济发展进入新常态，贸易附加值低、缺乏对全球价值链的控制与话语权等问题亟待解决，EPZs 政策显然已经无法促进出口企业全球价值链升级，甚至可能产生负面影响。自贸区政策集中了报税、物流、加工、科技和金融等功能，改善了已有 EPZs 的单一化经营模式，为实现企业价值链升级提供了重要支持。应根据既定目标合理调整和升级已有的产业政策，引导相关产业政策的制定更加贴近当前的经济背景和现实情况，满足经济高质量发展的新要求。

第二，精准定位，遵循比较优势设定产业政策。从成本角度看，只有产业符合本国要素禀赋所决定的潜在比较优势，该产业的生产成本才较低；从收益角度看，具备潜在比较优势的行业如果交易成本较低，该行业内的企业将在国内和国际市场具有竞争力优势，从而获得更高的市场份额和利润。因此，产业政策只有扶持那些具备（潜在）比较优势的行业，才能达到预期的政策效果。各地应有选择地、有针对性地推进产

业政策，做到精准定位，合理实施。

第三，适度而为，避免产业政策造成严重的资源错配。不恰当的产业政策是造成资源错配的重要原因，尤其是以直接干预微观经济为前提的选择性产业政策扭曲了市场机制，带来严重寻租问题的同时，也导致产业政策实施效果不佳。因此，在政策制定和实施中应以适度的、引导性的产业政策为主。