

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2021.05.001

# 新型政商关系对城市吸引外资的影响<sup>\*</sup>

窦大鹏<sup>1</sup> 匡增杰<sup>2</sup>

(1. 上海社会科学院经济研究所, 上海 200235; 2. 上海海关学院工商管理与关务学院, 上海 201204)

**摘要:** 随着中国经济迈入高质量发展阶段, 如何吸引高质量外资成为一个重要课题。本文利用2017~2018年《中国城市政商关系排行榜》数据, 实证分析了新型政商关系对城市吸引外资的影响。实证结果表明, 新型政商关系的发展促进了城市外资的流入。这种作用主要通过减少企业经营成本、促进企业创新能力、降低企业经营风险三个机制实现。异质性分析表明, 省会城市和东部城市政商关系的改善显著促进了外资的流入, 非省会城市 and 中西部城市则不明显。研究启示: 要进一步深化改革, 加快发展新型政商关系, 吸引高质量外资的流入。

**关键词:** 新型政商关系; 高质量发展; 外商直接投资; 营商环境

**中图分类号:** F742/F293 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 - 8072(2021)05 - 0005 - 14

## 一、引言

改革开放以来, 中国通过吸引外资、发展对外贸易, 实现了国民经济的高速增长。外资的进入, 一方面激活了国内闲置的生产要素, 提高了资源配置效率; 另一方面开拓了国际市场, 推动了中国制造的“走出去”。在过去的40多年里, 中国通过建立园区、提供优惠政策的方式吸引外资, 以“要素合作型专业化分工”的模式, 嵌入跨国公司的全球生产网络(张幼文, 2018), 带动国内相关产业链的发展, 实现了国内经济和国际经济的双循环。随着经济全球化和中国经济的发展, 进入中国的外资在结构和方式上发生了显著变化, 外资进入方式也更多地选择外商独资。面对FDI的这种变化, 如何应对才能更好地促进外资的高质量发展?

随着改革的深化, “制度红利”成为中国经济高质量发展的重要源泉, 新型政商关系的建设也成为挖掘“制度红利”的重要手段。新型政商关系是市场经济充分发展下传统政商关系的升级。传统政商关系强调政府运用行政手段、法律手段和经济手段, 对企业的经济行为进行指导, 主要涉及到企业的微观运营。部分地方政府甚至通过“包揽式”的政商关系为企业人员招工、劳资关系解决、行政审批等提供全方位服务, 企业对政府的依赖性较大, 也容易滋生腐败等经济问题。新型政商关系则强调政府在市场经济中的宏观调控、公共服务和竞争促进作用, 政府更多的是通过完善市场

<sup>\*</sup> 基金项目: 本文受国家哲学社会科学规划项目“制度型开放新视野下自贸试验区的差异化制度创新研究”(项目编号: 20BJY196)和教育部人文社会科学规划项目“加快推进中国与‘一带一路’国家FTA网络构建研究”(项目编号: 19YJCGJW006)的资助。

经济相关的法律法规，促进市场机制的高效运转，为企业的发展营造公平有效的竞争环境。在政府和企业的关系上，新型政商关系着重突出“亲”“清”两个标准。一是政府和企业之间的关系要“亲近”，政府要有服务意识，及时帮助企业解决生产运营中的问题。二是政府官员和企业家之间要“清白”，要在遵守法律法规和维护市场竞争的前提下，实现政府和企业之间的良性互动。2016年3月4日，习近平总书记在出席全国政协十二届四次会议时提出了构建“亲、清”新型政商关系，强调市场环境建设，这对进一步明确政府—市场关系起到了积极的促进作用。根据世界银行公布的《全球营商环境报告2020》，中国营商环境排名世界第31位，在“少数投资者保护机制”指标上，全球排名上升至第28位，高于经合组织经济体平均排名。营商环境的优化意味着政商关系的改善，新型政商关系的建立促进了高标准市场体系的完善，推动了中国从“关系型社会”向“规则型社会”的转变。随着知识产权保护、中性竞争、扩大市场准入等建设，外资企业持续看好中国经济，纷纷增加对华投资。2020年，中国吸引外资流入1630亿美元，超越美国成为全球最大的外资流入国。基于此，本文旨在探究新型政商关系的建立是否能够促进中国对外资的吸引，其影响机制又是怎样？

## 二、文献综述

大多数发展中国家在经济起飞阶段面临着资本约束，所以引进外资成为一个理性选择。外资的进入给东道国带来了显著的经济效应，在经济增长、劳动力就业、产品出口、技术进步、产业结构变迁等方面都产生了促进作用(Anwar和Sun, 2018; Gu和Lu, 2011; Javorcik, 2002; Marcin, 2008)。已有的经验主要是从政府招商引资政策的角度来进行分析。由于国内市场机制的扭曲，政府在吸引外资时，往往需要通过“政策”来对外资企业的预期进行引导，减少外资企业投资的期望成本。中国在吸引外资的初始阶段，政府通过信贷支持、税收减免、优惠补贴、物资供应、行政审批等优惠政策，对外资企业给予了巨大支持(王丹等, 2005; 袁寒梅, 2006; 付文林和耿强, 2011)。耿曙和陈玮(2015)认为，通过政策优惠招商引资使得地方政府和外资之间产生了“双向寻租”的行为，进而带来了中国的“外资奇迹”。蓝庆新和赵永超(2019)认为，中国吸引外资经过了“引资”“择资”到“导资”的过程，从单纯的政策优惠转变到营商环境和制度型开放。曹洪(2005)认为，政府通过优惠策略和公共产品策略来招商引资，认为公共产品策略是一种帕累托改进，是政府招商引资策略的转型方向。但是，通过政策优惠吸引外资也带来了一系列的负面影响，容易导致过度竞争、重复建设、资源浪费等现象。谢晓波和黄炯(2005)认为，长三角地区的政府在招商引资中存在过度竞争，既导致了经济效率损失，也损害了社会公平正义。汪建华(2017)认为，地方政府“包揽式政商关系”一方面促进了劳动密集型外企的发展，另一方面也增加了地方政府债务和环境破坏行为。杨其静等(2014)发现，政府通过协议出让工业用地的方式吸引外资，降低了吸引外资的质量。

随着国内经济的发展,中国的要素禀赋结构发生了逆转,从一个劳动密集型国家转变成资本要素密集型国家,并且具备了一定数量的相对廉价的知识人才和配套完整的产业链体系(石良平,2012)。此时,通过“政策”来吸引外资就变得不经济,通过构建新型政商关系,发挥“制度红利”,成为新一轮吸引高质量外资的主要抓手。新型政商关系对经济主体的行为有着广泛的影响,主要集中在企业绩效、劳资关系、企业竞争优势等方面(汪建华,2017;黄少卿,2018;聂辉华,2020;耿曙等,2015)。黄少卿(2018)从反腐败的角度分析了政商关系对企业绩效的影响,发现反腐败促进了上市公司财务状况的好转。江炎骏(2020)用2017年A股上市公司和《中国城市政商关系排行榜2017》的数据,实证分析了新型政商关系建设对企业竞争优势的影响,发现二者呈显著的正相关关系。丁浩和方盈赢(2019)发现,新型政商关系越亲清,城市商业银行的不良贷款率越低。

就新型政商关系对外资的影响来看,现有文献论述较少,且主要集中于对经验事实的解析,缺乏数据的支持和分析,对新型政商关系影响外资进入的机制没有涉及。基于此,本文旨在分析新型政商关系对外资进入的影响机制,并通过数据实证分析进行检验。本文可能的边际贡献有以下两点:(1)利用数据实证检验了新型政商关系对外资的影响,弥补了现有文献多集中于定性分析的不足。(2)将影响机制分为成本效应、创新效应和风险效应,并从理论分析和实证分析的角度进行了阐述,丰富了现有的研究。

### 三、理论机制分析

中国经济的奇迹离不开外资的“牵引”作用。外资的进入激活了国内闲置的生产要素,充分发挥了中国的比较优势,带动中国经济深度融入国际经济大循环,获得贸易利益和经济利益。党的十八大以来,中国经济逐步转入高质量发展阶段,对外资的需求也转到高质量外资,从单纯的“政策型”吸引转向“制度型”吸引。中国通过不断深化改革、扩大开放,释放了“制度红利”。通过优化营商环境、推动新型政商关系建设,政府与企业的关系变得更为“亲”“清”,企业的生产经营成本显著降低,企业的创新能力进一步提升,企业的经营风险进一步下降。由此带来市场环境改善,进一步吸引了高质量外资的进入。

#### (一) 成本效应

新型政商关系的建立显著降低了企业经营的生产成本。企业的生产活动离不开政府服务,一方面市场经济中,政府之手可以弥补市场失灵,避免垄断等外部性;另一方面也可能产生政府失灵,带来经济效率的损失。新型政商关系的建设可以发挥有为政府的作用,降低企业的经营成本,提高企业的经营利润。新型政商关系的“亲”表现在政府对企业的服务上,即政府在公共服务、维护市场竞争、保护知识产权、发展第三方支持机构等方面的作用。“清”表现在政府与企业的关系上,即政府与企业的

边界清晰，政府不干预企业的微观经营，不通过各种名目的“门槛”“税费”等设租寻租。

新型政商关系下，政府的服务能力得到提升，通过设立专门的机构，对企业从设立到运营提供“店小二”式的服务，一方面降低了企业的财务成本，另一方面节约了企业的时间成本。由于政府具有更多的“总量信息优势”，通过“窗口指导”式的服务，政府可以帮助企业获取更精准的信息，从而降低企业的外部采购成本。与此同时，随着“一网通办”等信息系统的普及，政府工作效率大大提升，减少了企业在相关程序申请上的时间成本，从而整体上促进了企业的生产效率。

此外，传统的政商关系下，由于存在着地方竞争和地方保护主义，使得“政企合谋”和官员腐败等现象频发。这一方面对企业的经营环境造成了负面影响，抑制了市场竞争；另一方面提高了企业的经营成本，企业需要支付额外的“租金”才能够正常经营。新型政商关系的建立打破了企业传统的政治关联，通过强化“法治”的作用，用制度建设取代人际关系，创造出了公平竞争营商环境，有利于企业改善经营业绩。

## （二）创新效应

企业的创新能力是企业竞争优势的核心所在。创新能力强的企业更容易培育差异化竞争优势，从而获得更高的市场份额和更多的市场利润。新型政商关系的建立，通过改善企业的经营环境，降低了企业的经营成本、促进了市场的公平竞争、保护了知识产权，进而激发了企业的创新能力、提高了企业的创新回报。

首先，新型政商关系的建立，在降低企业经营成本的同时，有利于企业集中资源从事主营业务的创新活动，进而实现企业市场竞争力的提升。政商关系转变使企业用于维持政治关联的非生产性成本降低甚至消失，因而有更多的精力和资本用于创新（杨兰品和孙孟鸽，2020）。

其次，新型政商关系的建立，有利于促进市场公平竞争，激发企业的活力，促进企业的创新活动。传统的政商关系容易导致较强的地方保护主义，从而出现市场分割和市场垄断的现象。在此背景下，企业的创新激励不足，更多倾向于选择寻求“政治关联”来改善经营业绩。新型政商关系强调法治的作用，倡导政府和企业之间建立“亲”、“清”的关系，在反腐败和营商环境建设下，政府减少了对企业的微观干预，通过高标准的制度建设来引导企业自由、公平竞争。这一方面有利于企业的优胜劣汰，实现资源的优化配置；另一方面有利于创新型企业的发展，激发企业的创新活力。

最后，新型政商关系的建立，通过保护知识产权，促进了企业的创新。创新活动多具有较大的风险和沉没成本，创新过程带来的知识溢出具有较大的外部性。对于企业来讲，只有当创新带来的利润大于成本时，企业才会有动力去从事创新活动。发展中国家为了实现赶超，多采用弱化知识产权保护的政策，这在实现“后发优势”的同时，也导致了企业的创新能力不足，市场竞争力和经营利润较低。亲清政商关系的建

立，一方面通过制度化、法制化，强化了政府对知识产权的保护；另一方面通过“正面清单”和“负面清单”的形式，规范了官员与企业之间的交往行为，避免了官员对企业产权的不当干预，从而提高了企业创新的预期收益，有利于企业的创新活动。

### （三）风险效应

企业的经营风险分市场风险和政策风险。市场风险是指企业在经营过程中面临的由市场波动带来的不确定性，政策风险指由于政府政策的改变给企业经营带来的不确定性。由于多数企业是风险规避型，所以经营风险越低的地方，越有利于企业的进入。新型政商关系的建立，可以有效降低企业经营的市场风险和政策风险，促进企业经济效益的提升。

由于政府拥有“总量信息优势”，通过“窗口指导”的方式对企业的经营活动进行引导，可以有效降低企业因信息不对称导致的决策失误风险，从而提高企业应对风险的能力，有利于企业经营的持续发展。此外，亲清政商关系下，政府推动发展服务企业等第三方支持机构，这有利于信息咨询、商务服务等中介机构的发展，从而减少市场主体之间的信息不对称，降低交易的不确定性。

经济政策的不确定性会增加企业的损失预期，减少企业的投资行为。亲清政商关系下，政务服务透明度较高，政府官员与企业家之间的沟通较为顺畅，官员更积极地通过走访、视察、座谈会等形式了解企业发展的整体诉求（管考磊，2019），同时也把宏观政策导向传递给企业，有利于企业的投资决策。此外，新型政商关系强调政府政策的透明度和稳定性，通过规章制度确保了政策的连续性，避免了由官员个人偏好导致政策的变动，有利于稳定企业的风险预期，刺激企业的投资行为。

## 四、模型设定与指标说明

### （一）基准计量模型

本文建立了如下的计量模型来分析新型政商关系的建立对城市外商直接投资的影响：

$$\text{模型一： } mfdi_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 index_{it} + \alpha_2 Controls + \varepsilon_{it}$$

$$\text{模型二： } nfdi_{it} = \beta_0 + \beta_1 index_{it} + \beta_2 Controls + \varepsilon_{it}$$

其中， $i$  和  $t$  表示城市和年度。 $mfdi_{it}$  表示 FDI 的项目金额， $nfdi_{it}$  表示 FDI 的项目个数。 $index_{it}$  表示城市的政商关系指数， $Controls$  表示控制变量， $\varepsilon_{it}$  为随机扰动项。

### （二）变量说明

#### 1. 被解释变量

本文的被解释变量为城市吸引的 FDI 数量，包括 FDI 的项目金额总数  $mfdi_{it}$  和 FDI 的项目个数  $nfdi_{it}$ 。 $mfdi_{it}$  和  $nfdi_{it}$  的数值越高，说明外资进入城市的数量越多，即城市

对外资的吸引力越大。本文采用  $mfdi_{it}$  和  $nfdi_{it}$  的对数值进行回归分析。

## 2. 核心解释变量

本文的核心解释变量为城市政商关系指数  $index_{it}$ 。 $index_{it}$  指数越大,说明城市的政商关系发展水平越高,政府与企业之间的良性互动越多。本文采用  $index_{it}$  的对数值进行回归分析。

## 3. 控制变量

参考沈国兵和黄钰璠(2019)、夏广瑞(2020),本文使用的控制变量包括以下几个:

(1) 人口数量 ( $\ln pop$ ), 用每个城市常住人口数量的对数值表示; (2) 经济发展水平 ( $\ln gdp$ ), 用每个城市当年GDP的对数值表示; (3) 基础设施水平 ( $\ln infra$ ), 用每个城市市区道路面积的对数值表示; (4) 城市人力资本 ( $\ln college$ ), 用每个城市高校在读人数的对数值表示; (5) 对外开放度 ( $\ln open$ ), 用每个城市的贸易开放度的对数值表示; (6) 开发园区数量 ( $zone$ ), 用城市当年所拥有的省级和国家级开发园区数量表示。

### (三) 数据说明与描述性统计

#### 1. 数据来源

本文的数据来源为2018年至2019年的《中国城市政商关系排行榜》和《中国城市统计年鉴》,以及《中国开发区审核公告目录(2018版)》。

《中国城市政商关系排行榜》由中国人民大学国家发展与战略研究院发布,该报告从“亲”“清”两个维度构建了城市政商关系健康指数,其中“亲”和“清”所占的权重分别为60%和40%。在此之上,《中国城市政商关系排行榜》计算了中国292个地级市的城市政商关系指数,并做了全面的对比分析。

《中国城市统计年鉴》记录了中国地级市层面的宏观数据,包括城市经济发展、人口数量、财政金融等数据。《中国开发区审核公告目录(2018)版》由国家发展改革委同科技部、国土资源部、住房和城乡建设部等国家部委制定,统计了2543家开发区,包括国家级开发区552家和省级开发区1991家。

本文被解释变量  $mfdi_{it}$  和  $nfdi_{it}$  的数据来源为2018年和2019年的《中国城市统计年鉴》;解释变量  $mfdi_{it}$  的数据来源为2018年和2019年的《中国城市政商关系排行榜》;控制变量  $\ln pop$ 、 $\ln gdp$ 、 $\ln infra$ 、 $\ln college$  和  $\ln open$  的数据来源为2018年和2019年的《中国城市统计年鉴》;控制变量  $zone$  的数据来源为《中国开发区审核公告目录(2018版)》。

#### 2. 描述性统计

为了消除数据的异方差,本文对被解释变量  $mfdi_{it}$  和  $nfdi_{it}$ 、控制变量  $index_{it}$  做了取对数处理,主要变量的描述性统计如表1所示。

表 1 主要变量的描述性统计

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
<i>lnmfdi</i>	468	2.765	2.141	-4.605	7.405
<i>lnnfdi</i>	468	3.128	1.859	0	9.605
<i>lnindex</i>	468	3.405	0.584	0.122	4.605
<i>lnpop</i>	468	5.995	0.616	4.394	8.131
<i>lngdp</i>	468	7.240	1.098	4.399	10.395
<i>lninfra</i>	468	7.372	0.903	5.375	9.922
<i>lncollege</i>	468	10.775	1.229	7.550	13.911
<i>lnopen</i>	468	-1.230	1.498	-9.592	2.263
<i>zone</i>	468	7.744	5.521	0	48

数据来源：由作者计算而得

## 五、实证分析与结果

### (一) 基准回归

由于本文的实证数据只包含2017~2018两年，不能够构成有效的面板数据，因此本文选择构建混合数据模型进行分析。基准回归的结果见表2。列（1）展示了城市政商关系对城市外商直接投资金额的影响，列（2）展示了城市政商关系对城市外商直接投资项目数量的影响，列（3）和列（4）是加入控制变量以后的回归结果。

表 2 基准回归

变量	<i>lnmfdi</i>	<i>lnnfdi</i>	<i>lnmfdi</i>	<i>lnnfdi</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>lnindex</i>	1.117*** (0.199)	1.368*** (0.181)	0.232* (0.129)	0.534*** (0.112)
<i>lnpop</i>			0.427** (0.203)	0.227 (0.158)
<i>lngdp</i>			0.401*** (0.119)	0.534*** (0.080)
<i>lninfra</i>			0.878*** (0.161)	0.545*** (0.170)
<i>lncollege</i>			0.178 (0.130)	0.231*** (0.089)
<i>lnopen</i>			0.185*** (0.066)	0.519*** (0.063)
<i>zone</i>			0.057*** (0.015)	0.003 (0.010)
常数项	-1.039 (0.706)	-1.529** (0.597)	-9.187*** (1.003)	-5.949*** (0.837)
观测值	468	468	468	468
R <sup>2</sup>	0.093	0.184	0.467	0.625

注：\*\*\*、\*\* 和 \* 分别表示在 1%、5% 和 10% 的水平上显著；系数下方数值为稳健标准误，下表同。

实证结果显示，列（1）到列（4）中变量*lnindex*的系数均显著为正，说明城市政商关系的改善有效促进了城市外商直接投资的进入。城市政商关系健康水平越高，该城市对外资的吸引力越大，外商直接投资的项目数量和金额也越多。亲清政商关系

的发展，一方面规范了政府对企业的干预行为，引导政府为企业服务，提高了政府的工作效率；另一方面有利于营造良好的营商环境，促进市场竞争、激发企业的生产经营活力。由于外资企业对市场环境和制度要求较高，随着中国要素成本优势的下降，通过改善政商关系，建设高标准市场体系，中国吸引了更多外资企业的进入。

### (二) 稳健性检验

为了实现计量结果的稳健性，本文对基准回归模型进行了稳健性检验。检验的方法是对解释变量  $\ln index$  进行变量替换。本文采用《中国城市政商关系排行榜》中的“亲近”指数和“清白”指数作为  $\ln index$  的代理变量，具体的回归结果见表3。列(1)和列(2)中  $\ln qinjin$  的系数显著为正，列(3)中  $\ln qingbai$  的系数为正，但是不显著，列(4)中  $\ln qingbai$  的系数显著为正。说明城市政商关系的改善对城市外商直接投资的进入有促进作用。稳健性检验与基准回归的结果是一致的。

表3 稳健性检验

变量	$\ln mfdi$	$\ln nfdi$	$\ln mfdi$	$\ln nfdi$
	(1)	(2)	(3)	(4)
$\ln qinjin$	0.374*** (0.107)	0.209** (0.094)		
$\ln qingbai$			0.022 (0.144)	0.297* (0.151)
$\ln pop$	0.420*** (0.155)	0.075 (0.110)	0.317** (0.159)	0.053 (0.111)
$\ln gdp$	0.522*** (0.199)	0.242 (0.160)	0.408** (0.205)	0.217 (0.161)
$\ln infra$	0.828*** (0.149)	0.568*** (0.169)	0.903*** (0.162)	0.565*** (0.175)
$\ln college$	0.120 (0.130)	0.230** (0.092)	0.196 (0.129)	0.267*** (0.091)
$\ln open$	0.176*** (0.063)	0.533*** (0.064)	0.195*** (0.067)	0.530*** (0.066)
$zone$	0.055*** (0.014)	0.006 (0.010)	0.059*** (0.015)	0.008 (0.010)
常数项	-9.091*** (0.936)	-5.008*** (0.845)	-8.754*** (1.088)	-5.797*** (0.997)
观测值	468	468	468	468
$R^2$	0.482	0.609	0.464	0.609

注：同表2。

### (三) 内生性检验

在地方政府招商引资的过程中，可能存在大型外资企业对当地政府提高“知识产权保护”的要求，进而导致内生性问题。为此，本文参考夏广瑞(2020)的做法，使用城市所在省份的平均政商关系指数作为城市政商关系的工具变量。工具变量应该满足两个基本的条件：(1)相关性，即工具变量与解释变量相关。(2)外生性，即工具变量与扰动项无关。各省份政商关系与省内城市的政商关系之间存在着相关性，与城市的外商直接投资数量之间无关，故满足工具变量的要求。内生性检验结果见表4。列(1)和列(2)展示了以各省平均政商关系指数为IV的回归结果，列(3)和

列(4)展示了用各省平均的亲近关系指数作为IV的回归结果,列(5)和列(6)展示了用各省平均清白关系指数作为IV的回归结果。总体看来,  $\ln index\_IV$ 的系数显著为正,说明城市政商关系的改善可以促进城市吸引外资的数量,这与基准回归的结果是一致的。

表 4 内生性检验

变量	$\ln mfdi$	$\ln nfdi$	$\ln mfdi$	$\ln nfdi$	$\ln mfdi$	$\ln nfdi$
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
$\ln index\_IV$	0.941*** (0.300)	1.856*** (0.252)	1.715*** (0.338)	2.393*** (0.332)	-0.136 (0.314)	1.454*** (0.230)
$\ln pop$	0.493** (0.209)	0.352** (0.176)	0.567*** (0.213)	0.402** (0.191)	0.392* (0.213)	0.314* (0.169)
$\ln gdp$	0.440*** (0.122)	0.640*** (0.096)	0.511*** (0.137)	0.685*** (0.112)	0.351*** (0.122)	0.604*** (0.088)
$\ln infra$	0.790*** (0.167)	0.382** (0.185)	0.694*** (0.175)	0.315 (0.196)	0.923*** (0.167)	0.431** (0.179)
$\ln college$	0.123 (0.137)	0.128 (0.091)	0.062 (0.142)	0.086 (0.098)	0.207 (0.136)	0.159* (0.088)
$\ln open$	0.151** (0.065)	0.456*** (0.060)	0.114* (0.069)	0.431*** (0.064)	0.202*** (0.067)	0.475*** (0.060)
$zone$	0.050*** (0.015)	-0.010 (0.011)	0.042*** (0.015)	-0.016 (0.013)	0.061*** (0.015)	-0.006 (0.010)
常数项	-10.740*** (1.149)	-8.848*** (0.917)	-12.44*** (1.232)	-10.020*** (1.057)	-8.380*** (1.207)	-7.968*** (0.890)
观测值	468	468	468	468	468	468
$R^2$	0.436	0.480	0.330	0.339	0.459	0.555

注: 同表2。

#### (四) 异质性回归

由于中国城市存在着行政级别和地域分布的差异,参考唐宜红等(2018)的研究,本文将城市分为:(1)省会城市和非省会城市;<sup>①</sup>(2)东部、中部、西部和东北城市。分别进行了异质性回归,结果见表5和表6。

表5为区分省会城市和非省会城市的异质性分析。列(1)和列(2)为省会城市的回归结果,列(3)和列(4)为非省会城市的回归结果。总体看来,  $\ln index$ 的系数显著为

表 5 区分省会城市与非省会城市的异质性分析

变量	省会城市		非省会城市	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	$\ln mfdi$	$\ln nfdi$	$\ln mfdi$	$\ln nfdi$
$\ln index$	0.977** (0.389)	0.545** (0.208)	0.201 (0.149)	0.526*** (0.104)
$\ln pop$	0.512 (0.771)	-0.720* (0.411)	0.106 (0.169)	0.059 (0.117)
$\ln gdp$	0.752 (0.558)	1.931*** (0.298)	0.337*** (0.125)	0.457*** (0.086)
$\ln infra$	-0.070 (0.177)	-0.022 (0.095)	0.154** (0.072)	-0.020 (0.050)
$\ln college$	0.918 (0.659)	-0.351 (0.352)	0.581*** (0.125)	0.351*** (0.087)
$\ln open$	0.249 (0.235)	0.245* (0.126)	0.164** (0.069)	0.462*** (0.048)
$zone$	0.020 (0.029)	-0.015 (0.016)	0.054*** (0.020)	0.005 (0.014)
常数项	-22.400*** (5.361)	-4.326 (2.862)	-9.691*** (1.235)	-5.609*** (0.863)
观测值	68	68	400	400
$R^2$	0.668	0.845	0.384	0.603

注: 同表2。

① 本文中的省会城市包括直辖市、计划单列市和省会城市。

正，省会城市组的系数显著高于非省会城市组。说明省会城市的政商关系的改善能够更好地促进本地外资企业的进入。这一方面由于省会城市集聚的资源更多，有相对廉价的知识 and 供应链体系，更有利于服务型外资和高技术外资企业的进入（石良平，2012）。另一方面由于省会城市的政商关系建设更加和谐，外资企业经营的风险和成本更低。

表6为区分东部、中部、西部和东北部城市的异质性分析。列（1）和列（2）为东部城市的回归结果，列（3）和列（4）为中部城市的回归结果，列（5）和列（6）为西部城市的回归结果，列（7）和列（8）为东北部城市的回归结果。

表6 区分东部、中部、西部和东北部城市的异质性分析

变量	东部		中部		西部		东北部	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	lnmfdi	lnnfdi	lnmfdi	lnnfdi	lnmfdi	lnnfdi	lnmfdi	lnnfdi
lnindex	0.279* (0.143)	0.566*** (0.213)	0.0306 (0.165)	0.202* (0.114)	0.432 (0.304)	0.121 (0.142)	1.003 (0.638)	0.904*** (0.180)
lnpop	-0.275 (0.211)	-0.177 (0.307)	0.267 (0.341)	-0.067 (0.188)	0.182 (0.387)	-0.085 (0.179)	0.610 (0.488)	0.145 (0.315)
lngdp	0.294* (0.169)	0.672*** (0.163)	0.347*** (0.128)	0.027 (0.107)	1.069*** (0.302)	0.428*** (0.136)	0.204 (0.301)	0.065 (0.172)
lninfra	0.877*** (0.181)	0.389 (0.360)	0.700* (0.373)	0.695*** (0.176)	0.097 (0.153)	-0.015 (0.071)	1.523** (0.554)	1.270*** (0.365)
lncollege	0.482*** (0.165)	0.552** (0.253)	0.146 (0.241)	0.225* (0.127)	0.021 (0.222)	0.457*** (0.103)	-0.212 (0.296)	-0.086 (0.169)
lnopen	0.181* (0.100)	0.471*** (0.097)	0.242*** (0.087)	0.542*** (0.072)	-0.045 (0.120)	0.142** (0.056)	-0.103 (0.279)	-0.069 (0.283**)
zone	0.035** (0.015)	-0.047** (0.022)	0.052 (0.032)	0.033 (0.020)	0.070 (0.043)	-0.007 (0.020)	(0.174) -0.029	(0.107) -0.020
常数项	-8.251*** (1.283)	-4.963*** (1.754)	-5.361** (2.281)	-5.429*** (1.479)	-11.630*** (2.327)	-5.256*** (1.080)	-13.760*** (2.988)	-9.234*** (0.910)
观测值	158	158	154	154	116	116	40	40
R <sup>2</sup>	0.675	0.340	0.191	0.357	0.369	0.629	0.521	0.792

注：同表2。

结果显示，东部城市组的lnindex显著为正，中部城市组和东北部城市组的lnindex只有外资项目数量lnnfdi显著，西部城市组的lnindex则均不显著。说明东部城市政商关系的改善对城市吸引外资的作用是积极的，中部和东北部城市相对积极。值得注意的是，东北部城市组lnindex的回归系数数值是最大的，说明东北部城市通过改善本地政商关系，可以更多更有效地促进外资的进入，从而促进本地经济的发展。

对比来看，东部城市外向型经济的发展更为充分，城市经济活力和吸引力较大，亲清政商关系建设和企业的营商环境更好，容易吸引更多高质量外资的进入。中西部城市由于外向型经济发展不足，城市的经济发展水平相对较低，新型政商关系建设的

步伐相对较慢，对高质量外资的吸引力有限。东北地区则由于国有经济比重较高、计划经济影响较深，政府的服务意识相对较差，更倾向于“干预式”的管理，企业的经营环境相对较差，不利于外资的进入。这也从另一个角度说明了东北部城市积极改善政商关系，吸引高质量外资，进而推动本地经济发展的重要性。

### （五）机制检验

城市新型政商关系的发展，可以有效降低企业的经营成本、提高企业的创新能力、降低企业的经营风险，从而有利于促进高质量外资的进入。本文构建如下中介效应模型进行机制检验。

$$\ln mfdi_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln index_{it} + \alpha_2 \ln index * \ln cost_{it} + \alpha_3 Controls + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$\ln nfdi_{it} = \alpha'_0 + \alpha'_1 \ln index_{it} + \alpha'_2 \ln index * \ln cost_{it} + \alpha'_3 Controls + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$\ln mfdi_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln index_{it} + \beta_2 \ln index * \ln patent_{it} + \beta_3 Controls + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

$$\ln nfdi_{it} = \beta'_0 + \beta'_1 \ln index_{it} + \beta'_2 \ln index * \ln patent_{it} + \beta'_3 Controls + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

$$\ln mfdi_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 \ln index_{it} + \gamma_2 \ln index * \ln pfdi_{it} + \gamma_3 Controls + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

$$\ln nfdi_{it} = \gamma'_0 + \gamma'_1 \ln index_{it} + \gamma'_2 \ln index * \ln pfdi_{it} + \gamma'_3 Controls + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

第（1）式和（2）式表示成本效应；第（3）式和第（4）式表示创新效应；第（5）式和第（6）式表示风险效应。

其中  $\ln mfdi_{it}$  为城市吸引外资的金额数量， $\ln nfdi_{it}$  为城市吸引外资项目数量， $\ln index_{it}$  为城市政商关系， $\ln cost_{it}$  为企业所在城市的生产成本，用规模上企业的主营业务税金及附加表示。 $\ln patent_{it}$  为企业所在城市的创新能力，用城市的专利授权数表示； $\ln pfdi_{it}$  为企业所在城市的经营风险，用城市当年外商投资中外商独资数量占比表示，数值越大表明外资对城市投资的信心越大，即企业在城市的经营风险越小。以上数据均取对数值。

$\ln mfdi_{it}$ 、 $\ln nfdi_{it}$ 、 $\ln cost_{it}$  和  $\ln patent_{it}$  数据来源为《中国城市统计年鉴》， $\ln index_{it}$  数据来源为《中国城市政商关系排行榜》， $\ln pfdi_{it}$  数据来源为中国各城市的统计年鉴。

机制检验的回归分析见表7。列（1）和列（2）为成本效应，列（3）和列（4）为创新效应，列（5）和列（6）为风险效应。总体看来， $\ln index * \ln cost$  的系数显著为负， $\ln index * \ln patent$  的系数显著为正， $\ln index * \ln pfdi$  的系数显著为正。说明新型政商关系的发展降低了企业所在城市的经营成本、提高了企业的创新能力，降低了企业的经营风险，从而整体上有利于企业的投资与发展，促进了外资企业的进入。

“亲”“清”新型政商关系是高标准市场体系建设的内在体现，也是提高市场主体竞争力的重要方式。在“百年未有之大变局”的国际形势和国内经济转型发展的双重压力下，提高我国的制度型开放水平，以新型政商关系和营商环境建设为抓手，发挥“制度红利”，激发市场要素活力，提高企业竞争力，推动中国经济迈向高质量发展。

表 7 机制检验

变量	成本效应		创新效应		风险效应	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>lnmfdi</i>	<i>lnnfdi</i>	<i>lnmfdi</i>	<i>lnnfdi</i>	<i>lnmfdi</i>	<i>lnnfdi</i>
<i>lnindex</i>	0.226 (0.141)	0.404*** (0.129)	0.058 (0.153)	0.243** (0.109)	1.157*** (0.298)	1.208*** (0.305)
<i>lnindex*lncost</i>	-0.046* (0.027)	-0.032 (0.028)				
<i>lnindex*lnpatent</i>			0.072** (0.034)	0.142*** (0.018)		
<i>lnindex*lnpfdi</i>					0.048 (0.075)	0.221*** (0.077)
控制变量	是	是	是	是	是	是
常数项	-9.380*** (1.028)	-5.701*** (0.916)	-8.210*** (1.071)	-4.288*** (0.733)	-1.991* (1.131)	1.013 (1.158)
观测值	424	424	459	459	108	108
R <sup>2</sup>	0.480	0.611	0.506	0.686	0.130	0.188

注：同表2。

## 六、研究结论与政策建议

### （一）研究结论

党的十八大以来，各级政府加快职能转变，通过改善营商环境、构建新型政商关系，规范了政府与市场的边界，减少了政府对企业的微观干预和不当干预，营造了有利于企业充分竞争、持续发展的市场环境。本文基于2017~2018年中国城市政商关系数据，实证分析了新型政商关系对城市吸引外资的影响。主要研究结论如下：

一是基准回归发现，新型政商关系的发展有利于城市吸引外资的进入。政商关系更“亲”“清”的城市，其吸引外资的项目数量和金额也更多。

二是区分城市异质性发现，省会城市政商关系的改善更有利于促进城市吸引外资，非省会城市政商关系的改善对外资的促进作用相对较低。进一步分组回归发现，东部城市政商关系的改善促进了外资的流入。中西部城市政商关系的改善对外资进入的影响不显著，东北部城市政商关系的改善更有利于促进外资的进入。

三是机制检验发现，新型政商关系的发展通过降低企业的经营成本、提高企业的创新能力、降低企业的经营风险，促进了城市外资的流入。

### （二）政策建议

外资的高质量发展是中国经济高质量发展的应有之义。新时期如何进一步吸引高质量外资，本文提出以下政策建议。

一是积极发展“亲”“清”政商关系，吸引外资的不断流入。在政府的自身建设上，第一要落实全面从严治党的要求，健全反腐败方面的法律法规和监督管理机制，提高腐败成本，建设风气正、做实事的干部队伍；第二要优化公务员系统的薪酬待遇制度，吸引高素质的人才进入到政府系统，提高政府服务的质量；第三要搭建政商沟

通平台,促进政府和企业之间的信息沟通。政府要强化服务意识,通过搭建平台及时帮助解决企业面临的问题。其中,政府要建设专门服务于中小企业和民营企业的服务平台,及时解决企业的融资、维权、优惠政策等方面的问题。在市场体系的建设上,第一要完善反垄断等方面的法律法规,促进市场的公平竞争;第二要扩大市场准入的范围,尤其是扩大民营企业的经营范围,落实所有制中性原则;第三要规范国有企业的经营范围,减少国有企业在竞争性领域的业务,将资源集中于国家战略性新兴产业,减少因国企“预算软约束”带来的市场机制扭曲行为。

二是积极推进东部城市、省会城市与中西部城市、东北部城市之间的经验交流,推广发达城市在新型政商关系建设上的经验。中西部和东北部等部分城市由于城市经济活力不足、外向型经济发展不充分,依然存在传统的招商引资方式。学习东部城市等发达地区的先进经验,可以低成本、高效率地实现政府职能的转变,改善当地的营商环境,提高对外资的吸引力。

三是进一步深化改革,提高制度型开放水平,引导高质量外资的流入。通过优化“负面清单”、提高服务业开放水平、推进中性竞争,吸引高科技产业和高级生产性服务业的外资流入,弥补中国高级生产要素的不足,实现高质量外资和高质量经济的双重发展。

### 参考文献

- [1] 曹洪. 地方政府在招商引资中的竞争策略演变探析[J]. 当代财经, 2005(10):9-12.
- [2] 丁浩, 方盈赢. 政商关系对城市商业银行不良贷款率的影响[J]. 经济与管理研究, 2019(10):47-59.
- [3] 付文林, 耿强. 税收竞争、经济集聚与地区投资行为[J]. 经济学(季刊), 2011(4):1329-1348.
- [4] 耿曙, 陈玮. 政企关系、双向寻租与中国的外资奇迹[J]. 社会学研究, 2015(5):141-163+245.
- [5] 管考磊. 亲清政商关系会影响企业创新吗——来自中国上市公司的经验证据[J]. 当代财经, 2019(6):130-141.
- [6] 侯方宇, 杨瑞龙. 新型政商关系、产业政策与投资“潮涌现象”治理[J]. 中国工业经济, 2018(5):62-79.
- [7] 黄少卿, 潘思怡, 施浩. 反腐败、政商关系转型与企业绩效[J]. 学术月刊, 2018(12):25-40.
- [8] 江炎骏. 新型政商关系与企业竞争优势[J]. 产业经济评论, 2020(9):48-62.
- [9] 蓝庆新, 赵永超. 从“引资”、“择资”到“导资”——我国吸引外资高质量发展回顾与思考[J]. 理论学刊, 2019(5):64-71.
- [10] 刘志远, 张瀛之, 张利. 国家腐败治理与企业风险承担——兼论政商关系的改善作用[J]. 经济与管理研究, 2020(5):107-124.
- [11] 罗军. 制造业服务化转型与就业技能结构变动[J]. 中国人口科学, 2019(3):53-66+127.
- [12] 聂辉华. 从政企合谋到政企合作——一个初步的动态政企关系分析框架[J]. 学术月刊, 2020(6):44-56.
- [13] 沈国兵, 黄钰璿. 行业生产网络中知识产权保护与中国企业出口技术含量[J]. 世界经济, 2019(9):76-100.
- [14] 石良平. 新一轮外资结构转型昭示了什么[J]. 中国外资, 2012(2):40-41.
- [15] 汪建华. 包揽式政商关系、本地化用工与内地中小城市的劳工抗争[J]. 社会学研究, 2017(2):51-75+243.
- [16] 王丹, 刘洪生, 徐静. 加入招商引资行为的税收竞争模型[J]. 世界经济, 2005(1):35-46.
- [17] 夏广瑞. 新型政商关系对地方税收收入的影响——基于我国 248 个地级市的实证分析[J]. 财政科学, 2020(6):98-112.

- [18] 谢晓波, 黄炯. 长三角地方政府招商引资过度竞争行为研究[J]. 技术经济, 2005(8):70-72.
- [19] 杨兰品, 孙孟鸽. 政商关系演进的创新效应研究——基于不同所有制企业比较的视角[J]. 经济体制改革, 2020(2): 194-199.
- [20] 杨其静, 卓品, 杨继东. 工业用地出让与引资质量底线竞争——基于2007~2011年中国地级市面板数据的经验研究[J]. 管理世界, 2014(11):24-34.
- [21] 袁寒梅. 论地方政府在招商引资中的角色定位[J]. 湘南学院学报, 2006(1):16-19.
- [22] 张幼文. 中国四十年开放型发展道路: 战略节点与理论内涵[J]. 学术月刊, 2018(9):44-55.
- [23] Anwar, S., and S. Sun, "Firm Heterogeneity and FDI-related Productivity Spillovers: A Theoretical Investigation", *Journal of International Trade & Economic Development*, 2018, 28(1): 1-10.
- [24] Gu, Q., and J.W. Lu, "Effects of Inward Investment on Outward Investment: the Venture Capital Industry Worldwide 1985 - 2007", *Journal of International Business Studies*, 2011(2): 263-284.
- [25] Javorcik, B. S., "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages", *The American Economic Review*, 2002, 94(3): 605-627.
- [26] Marcin, K., "How Does FDI Inflow Affect Productivity of Domestic Firms? The Role of Horizontal and Vertical Spillovers, Absorptive Capacity and Competition", *The Journal of International Trade & Economic Development*, 2008, 45(3) : 155-173.

【作者简介】**窦大鹏**: 上海社会科学院经济研究所博士研究生。研究方向: 国际贸易与投资。

**匡增杰**: 上海海关学院工商管理及关务学院副院长, 副教授。研究方向: 国际贸易理论与政策。

## The Impact of the New Type of Political and Business Relationship on the City's Attraction of Foreign Direct Investment

DOU Da-peng<sup>1</sup> & KUANG Zeng-jie<sup>2</sup>

(1. Institute of Economics, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, China; 2. School of Business Administration and Customs Affairs, Shanghai Customs College, Shanghai 201204, China)

**Abstract:** As China's economy enters a stage of high-quality development, how to attract high-quality foreign investment has become an important issue. Using data from the 2017-2018 "China City Political-Business Relations Ranking List", empirical analysis of the impact of the new political-business relationship on cities attracting foreign investment. The empirical results show that the development of new political-business relations has promoted the inflow of foreign capital in cities. This effect is mainly realized through three mechanisms: reducing business costs, promoting business innovation capabilities, and reducing business risks. The analysis of heterogeneity shows that the improvement of political-business relations between provincial capitals and eastern cities has significantly promoted the inflow of foreign capital, while non-provincial capitals and central and western cities are not obvious. The research enlightens the need to further deepen reforms, accelerate the development of new political-business relations, and attract high-quality foreign capital inflows.

**Keywords:** new-type political and commercial relations; high-quality development; foreign direct investment; business environment

(责任编辑: 山草)