

制度创新何以赋能区域创新： 来自市场准入负面清单模式的证据

雷卓骏, 刘 晔

(厦门大学经济学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 作为一项极具中国特色的制度创新, 市场准入负面清单模式通过更好把握“有效市场”和“有为政府”的关系, 是否可以进一步释放中国创新潜力推动新质生产力提升? 借助中国城市层级的数据, 构建多期双重差分模型考察市场准入负面清单模式对区域创新的影响及其机制。研究发现, 市场准入负面清单模式的实施显著促进了区域创新, 并且随时间推移作用效果逐渐增大。机制检验发现, 集聚创新资本要素和减少制度性交易成本是上述效应的两条核心机制渠道。异质性影响证实, 市场准入负面清单的创新赋能作用在资本要素市场分割程度较高、政商关系水平较低地区中表现得更为明显。最后, 对政府配套政策的考察发现, 财政科技投入、财政教育投入、知识产权保护与数字政府建设水平的提升均可以强化市场准入负面清单模式对区域创新的促进作用。研究结果表明完善市场准入基础性制度可以进一步释放中国创新潜力, 同时也为如何更好发挥区域创新系统中“有效市场”和“有为政府”的协同作用提供了新的启发。

关键词: 制度创新; 区域创新; 市场准入; 负面清单

中图分类号: F293

文献标识码: A

文章编号: 1005-0566(2024)09-0113-11

How institutional innovation empowers regional innovation: Evidence from the negative list model for market access

LEI Zhuojun, LIU Ye

(School of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: As a Chinese-characteristic institutional innovation, can the negative list model further release China's innovation potential and promote the improvement of new quality productivity by better grasping the relationship between “effective market” and “proactive government”? Based on the data of Chinese cities, this paper constructs a DID model to investigate the impact of negative list on regional innovation and its mechanism. The study found that the negative list model significantly promoted regional innovation, and the effect gradually increased with the implementation time. Agglomerating innovative capital elements and reducing institutional transaction costs are two core mechanisms for the above effects. Heterogeneity test confirmed that the innovation empowerment effect is more pronounced in regions with higher market segmentation of capital elements and lower levels of government-business relations. Fiscal expenditure on science, fiscal expenditure on education, intellectual property protection degree and digital government construction can significantly improve the promoting effect of the negative list mode of market access on regional innovation. This article

收稿日期: 2024-05-20 修回日期: 2024-06-18

基金项目: 国家社会科学基金项目(22BJY132)。

作者简介: 雷卓骏(1996—), 男, 湖南衡阳人, 博士, 厦门大学经济学院助理研究员, 研究方向为市场准入政策。通信作者: 刘晔。

shows that improving the basic system of market access can further release China's innovation potential, and also provides new inspiration for how to better play the synergistic role of "effective market" and "proactive government" in the regional innovation system.

Key words: institution innovation; regional innovation; market access; negative list

党的二十大报告指出,要坚持“创新是第一动力”,“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”。近年来,我国实施创新驱动发展战略已取得显著成效:世界知识产权组织发布的《2023 年全球创新指数报告》中,中国排名第 12 位,是前 30 位中唯一的中等收入经济体。然而,也需要清楚地认识到,我国当前的创新能力仍不能适应高质量发展要求,原创技术和部分战略关键技术仍然面临着“卡脖子”问题^[1]。在此背景下,探索可以进一步释放我国创新潜能的长效机制,对当前国际形势不确定性显著增加背景下的破局,以及推动新质生产力跃迁升级具有重要的战略意义。

国内外的研究与实践均表明,良好的制度基础是促进区域创新发展的关键因素^[2-3]。市场准入负面清单模式,是在我国制度改革进入“深水区”背景下,中央政府创新性地将外资市场准入管理模式引入国内市场经济治理,构建高水平中国特色社会主义市场经济体制的一项重要制度创新^[4]。相比于以往的正面清单模式,负面清单模式基于“非禁即入”的高标准市场准入规则,重塑了传统政府管理理念与模式,在强化市场在资源配置中的决定性作用的同时,也发挥了中国特色社会主义市场经济体制中“更好发挥政府作用”的突出特点和优势。那么,一个值得思考的问题就是,市场准入负面清单模式这一制度创新是否可以赋能区域创新,进一步释放我国的创新潜力呢?如果答案是肯定的,其内在机制为何?这一效应是否可以持续?目前对此仍然知之甚少,现有研究主要关注到了负面清单模式对企业产能过剩^[5]、投资效率^[6]、生产率^[7]、信息披露^[8]的影响。诚然,这一支文献为我们理解中国情景下实施市场准入负面清单模式所引致的经济效应提供了丰富的洞见,但尚无法对负面清单与区域创新间可能存在的内在关联性问题给出直接回应,这给了本文边际贡献的机会。

本文可能的理论贡献与现实意义主要包括以下几个方面。第一,从市场准入的视角为理解中国区域创新能力变动提供了新的解释,为进一步设计促进创新的长效激励手段提供了有益思考。第二,通过借助市场准入负面清单模式的试点构建准自然实验研究框架,尽可能减少了现有研究基于主观构建的市场准入指标所面临的内生性挑战。第三,已有研究主要聚焦于各类政府创新驱动政策对区域创新的影响,即政府对创新系统的直接影响。与之不同的是,本文关注的市场准入负面清单模式旨在更好地把握政府与市场的关系,而并非直接作用于区域创新,这一工作对更好地发挥区域创新系统中政府“有形之手”和市场“无形之手”的协同作用提供了新的启示。

一、制度背景与理论框架

(一) 制度背景

为进一步深化社会主义市场经济体制改革,党的十八届三中全会作出了要让“市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”这一重大理论判断,并明确提出“实行统一的市场准入制度,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域”。负面清单模式是指政府仅规定哪些经济领域不能开放,清单之外的经济领域各类市场主体均可以依法进入,是国际上常用的针对外商投资管制的制度措施。将该模式引入国内市场经济管理,国际上尚无现成经验可借鉴,是我国在探索如何建设高水平社会主义市场经济体制过程中的一项重大制度创新^[4]。

相比于以往的市场准入正面清单模式,负面清单模式的主要特点如表 1 所示。就建设历程看,市场准入负面清单基于先行先试、逐步推广的模式。2016 年于上海、广东、天津、福建 4 个省份先行试点,2017 年试点范围进一步扩大到河南、湖北、湖南、浙江、重庆、四川、贵州、陕西、辽宁、吉林、黑龙江 11 个省份。2018 年 12 月正式发布了

《市场准入负面清单(2018年版)》,市场准入负面清单制度进入到全面实施的新阶段。

表1 两种模式下的市场准入规则比较

比较维度	市场准入正面清单模式	市场准入负面清单模式
准入方式	需要经过有关部门审批	不在清单上的行业、领域、业务,各类市场主体可以自主依法进入
文件数	分散于较多的法律制度、文件规定中	将所有事项集中在一张清单上
条目数	穷举出鼓励、允许、限制、禁止类项目,条目较多	仅列出禁止与需提出许可申请的事项,条目较少
事项内容	内容具体且详尽	只列出关键信息,具体的工艺、类型、规格、型号等参数内容不在正文中出现
统一性	缺乏统一标准,地方政府有权力设定各类地方性准入法规	国务院统一制定全国负面清单,地方政府不得擅自增减清单条目
公平性	区别性的引导政策较多,存在显性和隐性壁垒	各类市场主体在清单以外的市场准入上一律平等

(二) 理论框架

市场准入负面清单模式实施前,我国主要采用的是混合主义的正面清单模式^[9],政府实质上扮演了“全能型政府”的角色,这种做法虽然避免

了一些系统性风险的发生,但也容易导致资源配置效率低下,甚至滋生寻租腐败,降低创新活动的效率与积极性^[10]。中央政府创新性地将负面清单模式的市场准入制度思想从外商投资管制领域引入国内经济治理的一个重要目的就在于,要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,把握好“有效市场”和“有为政府”的关系,将“全能型政府”转变为“服务型政府”,构建高水平中国特色社会主义市场经济体制。本文推测,市场准入负面清单模式这一制度创新,通过“法无禁止即可为”的创新型政府管理理念与高水平市场准入制度,理论上可以缓解正面清单市场准入模式的部分缺陷,为区域创新活动的开展提供更好的制度保障并带来新的制度机遇,有效提升区域创新活动开展的效率与积极性。据此,本文首先提出以下待检验的研究假说1,然后对具体机制进一步的具体分析。整体理论框架如图1所示。

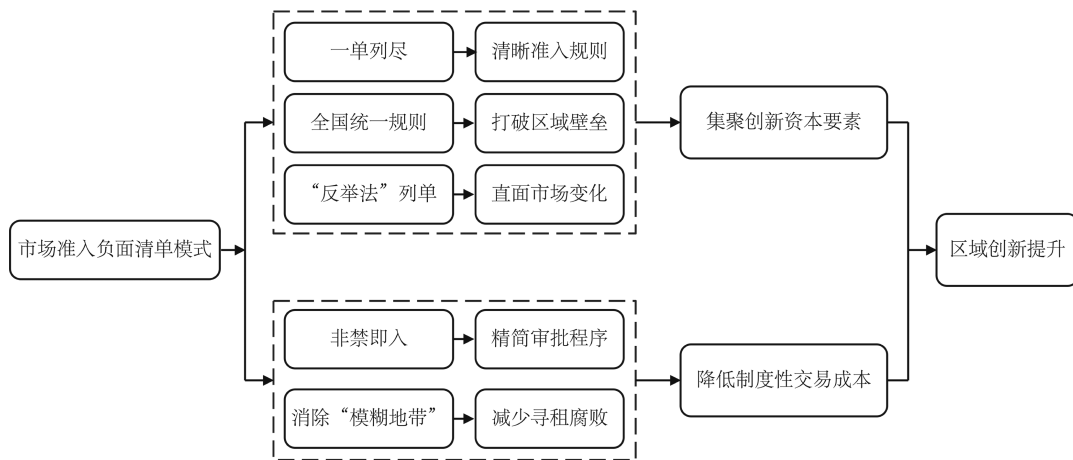


图1 理论分析框架

H1: 市场准入负面清单模式可以促进区域创新。

1. 创新要素集聚效应

物质资本和人力资本是创新活动的两项关键投入。从物质资本要素方面来看,实施市场准入负面清单模式可以从3个方面促进创新资本要素集聚,进而提高区域创新水平。

首先,市场准入负面清单模式提供了一个准入规则更清晰的制度环境,降低制度上的不确定

性,从而吸引创新资本集聚。以往正面清单模式的市场准入管制措施广泛分散于各类法律文件、行政法规、政府规章以及地方性制度中,而这些分散的制度之间甚至还存在着相互矛盾的情况,这无疑为创新投资的自主决策带来了极大干扰。市场准入负面清单将以往分散在各类法规文件中的市场准入规则集中整合于一张清单上,为各类投资者提供了一个“一单列尽,一目了然”的准入规则。创新投资活动本身具有高风险的特征,高度

依赖良好的制度以尽可能降低不确定性^[11]。本文由此推断,市场准入负面清单模式的实施提供了更加清晰、透明和可预期的制度环境,可以产生吸引创新资本要素集聚的效应。

其次,市场准入负面清单模式可以通过统一全国市场准入规则,清理市场准入领域的歧视性条件和隐性壁垒,畅通要素在区域间的自由流动,从而带来创新资本集聚。市场准入正面清单模式下地方政府有权力设置地方性市场准入规则,地方政府可能会出于“锦标赛”式的短期经济增长目标,或是保护本地市场和企业的地方保护主义动机,设置各种显性或隐性的市场准入壁垒^[12],阻碍创新要素在市场机制下的深度配置。另一方面,由于大量地方性市场准入规则的存在,使得不同地域之间的市场准入没有一个统一标准,部分区域间的市场准入规则甚至差异很大^[5],限制了创新要素在更大范围间的畅通流动。在市场准入负面清单模式下,负面清单均由国务院统一制定发布,未经过中央批准各地区各部门不得自行发布市场准入性质的清单,也不能擅自增减清单条例。这种“全国统一”做法有效清理了区域间市场准入领域的准入壁垒和歧视条件,打破地方保护主义形成的市场分割^[6],使得以往被割裂在各地区的创新资本要素可以在市场规律下在更大范围内自由流通并高效配置,更好地形成创新资本集聚。

最后,市场准入负面清单模式提供了可以直面市场变化做出快速反应的经营环境,从而引致创新资本集聚。市场准入正面清单模式下的列单思维是采用“穷举法”,即一一列出禁止类、限制类、允许类与鼓励类。然而,现代市场经济无时无刻不在发生变化,新技术、新产品、新模式和新业态等创新需求层出不穷,创新活动需要灵活、迅速地面对市场需求变化进行调整^[13]。以往市场准入正面清单的“穷举法”列单方式显然不能很好地适配这种变化,特别是当一项新的创新需求出现后,可能既不在禁止与限制之列,也不属于允许或鼓励的范围,这可能会对创新主体带来困惑,滞缓甚至停滞了创新活动的开展。与之相对地,市场准

入负面清单模式的列单方式采用“反举法”,仅列出不允许进入的领域,对清单之外的领域采用“法无禁止即可为”的管制模式。这种由“正”到“负”的转变,可以更好地适应千变万化的现代市场经济,只要新出现的市场领域不属于负面清单所列事项,各类市场主体均可以依法自主进入,为需要对市场变化做出快速反应的创新活动开展提供更好的制度环境,有助于引致创新资本集聚。

人力资本是影响区域创新能力的另一项重要投入,但可以预期,相比于创新资本,市场准入负面清单对人力资本的影响可能有限:根据相关文献报道,我国区域人力资本水平主要受到教育水平、城市房价和人才引进政策的影响^[14-16]。负面清单模式为各类投资者提供了清晰稳定、畅通流通以及直面市场变化的制度环境,但并没有为创新人才提供居住、交通或是工作上的直接便利,因此本文推断负面清单对区域创新的促进作用可能主要通过“吸财”效应而非“吸才”效应。根据以上分析,提出研究假说 2:

H2:市场准入负面清单模式可以通过创新资本要素集聚促进区域创新。

2. 制度性交易成本降低效应

研究表明,制度性交易成本的降低,有助于释放出更多资源用于研发活动,提高区域创新绩效^[17]。本文认为,市场准入负面清单可以通过降低市场准入过程中的审批成本与寻租成本,降低创新主体面临的制度性交易成本,促进区域创新。在审批成本方面,由于以往正面清单模式的准入管制高度依赖于行政审批,各类市场主体在进行某项生产活动或进入到某个行业领域时,都需要经过政府严格且繁琐的行政审批程序。但各政府机关间又存在着大量监管重叠和监管缺位的现象,导致同一市场准入事项面临着高昂审批费用与冗长审批时间^[13],这对原本就投入大、耗时长的高风险创新活动而言更是“雪上加霜”。“非禁即入”的市场准入负面清单制度的出台,彻底变革了以事前行政审批为主要抓手的政府管理模式,各类市场主体可以依法自主选择是否进入清单以外的领域,从繁琐的市场准入审批程序中“松绑”,很

大程度地降低了市场主体面临的审批资金与时间成本,有助于将更多资源配置于创新活动中。

在寻租成本方面,如前所述,现代市场中新的市场模式与市场需求不断产生,以往市场准入正面清单思维的“穷举法”列单方式显然不可能及时穷举所有的市场准入事项,导致大量市场准入规则的“模糊地带”存在。这些“模糊地带”属于各级政府的自由裁量空间,事实上是给予了各级政府极大的自主审批权力,很容易滋生寻租腐败现象。当市场主体需要承担额外的准入寻租成本时,会“挤出”创新资源,导致创新效率损失的同时还降低了创新积极性^[18]。实施市场准入负面清单模式后,市场准入领域被清晰地区分为清单内和清单外事项,消除了正面清单模式下的“模糊地带”,压缩各级政府的自由裁量权,最大限度地削弱了行政审批部门直接支配社会资源的特权,减少市场主体需要支付的寻租成本,防止创新资源被寻租活动“挤出”的情况发生,提高创新活动的开展效率与积极性。根据前述分析,提出研究假说3:

H3:市场准入负面清单模式可以通过降低制度性交易性成本促进区域创新。

二、实证设计

(一)模型构建

为定量考察实施市场准入负面清单模式对区域创新水平的影响,本文首先设定基准回归模型为:

$$Innov_{ct} = \alpha_0 + \alpha_1 Negative_{ct} + \alpha_2 Control_{ct} + \mu_c + \lambda_t + \omega_{pt} + \varepsilon_{ct} \quad (1)$$

式(1)中,下标 c 、 t 、 p 分别表示城市、年份与省份。 $Innov$ 为被解释变量区域创新,政策变量 $Negative$ 表示城市本年度是否实施市场准入负面清单模式,是我们关注的核心解释变量。 $Control$ 表示一系列可能影响创新水平的城市层面特征控制变量。 μ_c 、 λ_t 、 ω_{pt} 分别表示城市、时间以及时间 $\times$ 地区固定效应。 $\varepsilon_{i,t}$ 为随机扰动项,标准误聚类在城市层面。

(二)变量定义

1. 区域创新($Innov$)

国家知识产权局将专利分为发明专利、实用

新型专利和外观设计专利。在以上3种类别的专利中,实用新型和外观设计专利通常被认为是为了追求创新速度和数量而进行的策略性创新成果,发明专利则是有一定实质性突破的创新产出,可以更真实地反映区域创新水平。据此,本文使用地级市当年发明专利申请数量的自然对数来衡量区域创新 $Innov$ 。

2. 负面清单政策变量($Negative$)

本文借助负面清单管理模式在不同地区分批试点的背景,利用交叠 DID 方法构建政策虚拟变量 $Negative$ 以识别其政策效应。具体而言,位于4个第一批试点地区内的城市,如果时间是2016年及以后年份, $Negative$ 取1;位于11个第二批试点地区内的城市,如果时间是2017年及以后年份, $Negative$ 取1,其他情况均取0。值得一提的是,由于标志着负面清单在全国范围内全面实施的《市场准入负面清单(2018年版)》于2018年年底的12月发布,因此本文设定在2018年的观察窗口内负面清单模式还没有在全国范围内实施。

3. 控制变量($Control$)

借鉴相关文献的做法,本文控制了一系列可能影响区域创新的因素,具体包括:经济发展水平($PGDP$),城镇化水平($Town$),政府干预($Govern$),金融发展水平(Fin),市场化水平($Market$),产业结构(Ind),对外开放程度($Trade$),人口增长率(Pop),教育水平(Edu)。具体控制变量定义如表2所示。

(三)数据说明与描述性统计

本文的样本为2011—2018年中国地级及以上城市的面板数据。地级市专利数据从国家知识产权局网站数据库获得,控制变量数据主要来源于《中国城市统计年鉴》以及各省市发展公报。在剔除数据严重缺失的城市样本,并对部分地级市少量的缺失数据采用移动平均值方法补齐后,最终得到8年280个城市共2240个观测值的平衡面板数据。本文对所有连续变量进行上下1%分位数的缩尾处理。各变量的描述性统计如表2所示。

表 2 变量描述性统计

变量名	变量定义	观测值	平均值	标准差	最小值	最大值
Innov	城市年度发明专利申请数(取对数)	2 240	6.32	1.73	2.83	10.56
Negative	城市当年是否实施市场准入负面清单模式	2 240	0.15	0.35	0	1
PGDP	人均生产总值(取对数)	2 240	1.66	1.48	0.18	10.50
Town	城镇人口比例	2 240	0.55	0.15	0.27	0.95
Gov	财政支出与 GDP 比值	2 240	0.20	0.11	0.04	0.70
Fin	金融机构存贷款与 GDP 比值	2 240	2.33	1.07	0.95	6.61
Market	非国有经济单位职工比例	2 240	0.55	0.17	0.15	0.92
Ind	第二产业产值占比	2 240	0.48	0.11	0.18	0.73
Pop	人口自然增长率	2 240	0.01	0.01	-0.01	0.02
Edu	普通高等学校在校生占比	2 240	0.02	0.02	0	0.10
Trade	进出口贸易额占比	2 240	0.18	0.28	0	1.62

三、实证结果分析

(一) 基准回归结果

为检验市场准入负面清单模式对区域创新的影响,对式(1)进行回归估计,结果如表 3 所示。列(1)至列(3)分别为仅加入核心解释变量、加入城市与时间固定效应以及再加入控制变量的结果,可以发现,本文关注的负面清单政策变量 *Negative* 的回归系数均保持显著为负。考虑到负面清单模

表 3 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Innov</i>	<i>Innov</i>	<i>Innov</i>	<i>Innov</i>
<i>Negative</i>	0.856 8*** (0.101 5)	0.125 1*** (0.047 8)	0.148 3*** (0.044 3)	0.241 5*** (0.053 9)
<i>PGDP</i>	—	—	0.591 2*** (0.134 4)	0.186 2** (0.082 1)
<i>Town</i>	—	—	0.066 0 (0.595 4)	0.372 4 (0.462 5)
<i>Gov</i>	—	—	0.131 2 (0.212 5)	0.227 7 (0.176 7)
<i>Fin</i>	—	—	0.043 0 (0.053 9)	0.061 8 (0.040 1)
<i>Market</i>	—	—	0.176 7 (0.190 3)	0.120 7 (0.151 6)
<i>Ind</i>	—	—	1.043 9*** (0.317 1)	0.713 1*** (0.261 5)
<i>Pop</i>	—	—	7.172 6*** (2.566 7)	3.516 7 (2.404 3)
<i>Edu</i>	—	—	-0.638 2 (3.795 2)	4.839 4 (3.308 2)
<i>Trade</i>	—	—	0.390 3** (0.191 7)	0.201 7 (0.150 3)
常数项	6.191 0*** (0.038 9)	5.330 8*** (0.030 1)	3.619 7*** (0.375 2)	-228.171 3*** (37.945 3)
城市 固定效应	否	是	是	是
时间 固定效应	否	是	是	是
时间×省份 固定效应	否	否	否	是
<i>N</i>	2 240	2 240	2 240	2 240
<i>Adj. R</i> ²	0.030 4	0.720 4	0.740 9	0.789 9

注:***、**和*分别表示在 $p < 0.01$ 、 $p < 0.05$ 、 $p < 0.1$ 时有统计学意义;括号中为聚类到城市层面的稳健标准误。*Adj-R*²为调整后的拟合优度,*N*表示样本数量。无特殊说明,下同。

式试点在时间和省份两个维度同时推进,还可能存在一些同时随时间和省份变化的因素可能对结果带来干扰,在列(4)中进一步控制时间与省份的交互固定效应,以俘获来自地区层面的共同趋势冲击^[19],结果仍然未发生实质性变化,这在一定程度上佐证了估计结果具有一定的稳健性。从经济意义上来看,在其他条件不变的情况下,市场准入负面清单模式的实施解释了样本期间内区域创新变化的14%($\approx 0.241\ 5/1.73$),说明市场准入负面清单对区域创新的促进作用同时具有统计显著性和经济显著性,是区域创新的重要影响因素,初步证实了本文的研究假说 H1。

(二) 平行趋势及动态效应检验

遵循相关文献的做法,利用事件分析法检验平行趋势。以政策前一期为基期,结果如图 2 所示。从图 2 可以看出,在政策执行期(*current*)以前,*pre6*至*pre2*的估计系数的90%置信区间均包含0,说明其不具有统计显著性,这一结果表明本文的模型设计符合平行趋势。而从政策执行期(*current*)及以后可以进一步看出,市场准入负面清单模式对区域创新的促进作用随着执行时间逐步加强,出现这一现象可能有两方面的原因:一是因为创新活动需要一定的时间才能转化为创新成果;二是因为随着政策执行时间的推移,市场准入负面清单模式的实施进程持续优化和完善,进一步加强了负面清单模式对创新的促进效应。

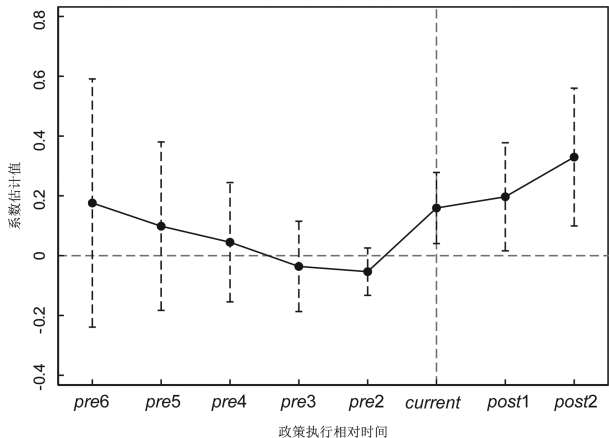


图 2 平行趋势及动态效应检验

(三) 稳健性检验

为确保上述结论的可靠性,本部分按以下策

略进行稳健性测试:第一,在模型中加入是否长江经济带、离沿海港口距离以及地势起伏度等非时变城市变量与时间趋势的交互项;第二,在模型中加入创新型城市试点、国家级高新区、自由贸易试验区的政策虚拟变量,以尽可能控制同期政策对本文估计的干扰影响;第三,近年来很多研究者都开始关注到,当政策发生时间不一致时,基于双向固定效应(TWFE)估计的交叠 DID 结果存在潜在偏误,本部分利用 Callaway 等^[20]提出的异质稳健估计量 CSDID 方法进行再次估计;第四,使用北京大学企业大数据研究中心发布的《中国区域创新创业指数(城市)》中的城市总得分替换被解释变量再次回归。按上述策略的稳健性检验结果汇报于表4,可以发现,回归系数均未发生实质性变化,表明前文的结论具有可信性。

表4 稳健性检验结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	控制城市固有属性×时间趋势	控制同期干扰政策	CSDID 异质稳健估计量	变更被解释变量
<i>Negative</i>	0.252 6 *** (0.051 9)	0.251 1 *** (0.054 4)	0.140 9 *** (0.042 1)	3.215 1 *** (0.888 3)
控制变量	是	是	是	是
城市与时间固定效应	是	是	是	是
时间×省份固定效应	是	是	是	是
<i>N</i>	2 240	2 240	1 960	2 208
<i>Adj. R</i> ²	0.791 2	0.791 7	—	0.091 2

四、机制分析

(一)机制渠道检验

1. 创新要素集聚效应

本部分首先检验创新要素集聚机制。创新资本要素方面,本文具体选取以下指标:首先,R&D投入是最能直接反映创新活动中资本要素的投入,但由于地级市层面的R&D投入数据缺失极为严重,因此采用省级层面的研发投入(*R&D*)来代替这一机制变量;其次,风险投资是区域内创新主体通过非传统融资渠道获得资金的重要途径,本文采用《中国区域创新创业指数(城市)》中汇报的子维度指标风险投资数目(*Vepe*)对这一渠道变量进行衡量^①;再次,外商直接投资大多包含了更先

进的技术、更前沿的管理水平和更活跃的创新氛围,是东道国实现区域创新能力提升的重要途径,采用地级市年度实际利用外资的自然对数(*FDI*)作为这一机制变量;最后,地方政府对区域科技创新活动的财政支持也是创新活动的重要资金来源之一,采用政府年度财政科学支出占总财政支出的比例(*Fiscal_sci*)进行衡量。人力资本要素方面,采用人力资本水平绝对值(*HC1*)和人力资本水平百分比(*HC2*)两个变量对这一渠道进行衡量,分别用地级市普通本科及以上学历人口的对数值和占总人口的比例来衡量。

表5列(1)~列(3)的结果显示,市场准入负面清单模式的实施显著促进了区域R&D投入、风险投资以及外商投资水平,证实了创新资本要素集聚效应的存在。列(4)的结果显示,当以政府财政科学支出力度作为被解释变量时,政策估计系数不具有显著性,表明市场准入负面清单的实施对政府财政科学支出力度没有明显的影响。这一结果可能的原因是,市场准入负面清单主要是通过优化营商环境提高了市场中投资主体的投资积极性,通过市场“无形之手”发挥资源配置效应对区域创新起到促进作用,并不是通过政府“有形之手”发挥作用,即负面清单模式并非政府直接对创新主体进行财政补贴的政策。列(5)~列(6)是以城市人力资本水平作为被解释变量,可以发现,政策回归系数均不具有显著性,表明市场准入负面清单模式对人力资本没有产生集聚效应,符合前文理论分析中的预期,即市场准入负面清单模式对区域创新的促进作用主要通过“吸财”效应而非“吸才”效应。综合以上结果,本文研究假说H2成立。

2. 制度性交易成本降低效应

本部分进一步检验制度性交易成本渠道。交易成本在微观企业中体现得更为明显,本文利用企业匹配到地级市层面的数据进行检验。具体来说,使用样本期间内中小板非金融行业民营上市公司的面板数据考察,选择这一数据主要是出于

① 参见:<https://opendata.pku.edu.cn/file.xhtml?fileId=10543&version=4.1>。

以下两方面的考虑。一是因为中小板民营上市公司具有较强的代表性,相对于国有企业,以及主板上市的大型民营企业而言,它们往往缺乏政治关联,且在市场上不具有统治地位,更容易受行政审批等带来的制度性交易费用的影响。二是在本文研究的样本期间内,中小板民营上市公司的数据披露较为完善,数据可获得性强。在制度性交易成本的衡量上,借鉴已有研究,使用企业销售费

用、管理费用、财务费用之和与总资产的比例 (*Ent*),以及企业超额管理费用 (*Cost*) 两个变量衡量制度性交易成本^[21-22]。将这两个机制变量作为基准回归模型的被解释变量进行回归,结果如表 5 列(7)、列(8)所示。从回归结果可知,政策估计系数均显著为负,表明市场准入负面清单模式的实施显著降低了区域内企业的制度性交易成本,该结果证明了本文的研究假说 H3。

表 5 机制检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	创新资本要素集聚				人力资本要素集聚		制度性交易成本	
	研发投入	风险投资	外商投资	财政科技支出	城市人力资本水平		三大费用占比	超额管理费用
	<i>R&D</i>	<i>Vcpe</i>	<i>FDI</i>	<i>Fiscal_sci</i>	<i>HC1</i>	<i>HC2</i>	<i>Ent</i>	<i>Cost</i>
<i>Negative</i>	0.002 2 *** (0.000 4)	0.196 1 ** (0.083 5)	0.179 2 * (0.097 3)	-0.001 1 (0.002 2)	0.002 4 (0.020 0)	0.020 8 (0.016 2)	-0.003 7 * (0.002 2)	-0.002 9 ** (0.001 4)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是
城市与时间固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
时间×省份固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
<i>N</i>	2 240	2 208	2 099	2 240	2 240	2 240	4 317	4 317
<i>Adj. R²</i>	0.984 8	0.027 9	0.112 2	0.368 7	0.368 5	0.830 0	0.028 6	0.105 9

注:列(1)至列(6)为城市面板数据;列(7)列(8)为企业面板数据,在控制了基准回归模型中所有城市层面控制变量的基础上,还控制了包括企业规模、资产收益率、资产负债率、企业年龄、股权集中度在内的企业层面控制变量。

(二)基于异质性分析的机制渠道再检验

理论上,如果前述机制渠道确实存在,市场准入负面清单模式在不同特征地区中的影响效应可能也会不尽相同。本部分将从前文所验证的创新资本要素集聚与制度性交易成本降低两条渠道出发,考察负面清单对区域创新的异质性影响,这一工作不仅是对前文机制是否成立的再检验,同时也有助于我们更全面地认识负面清单的创新促进效应。

1. 创新资本集聚渠道的再检验

根据前文的分析,正面清单模式下地方性市场准入法规的存在导致区域间缺乏一个统一的市场准入规则,阻碍了创新要素在区域间的自由流通,对创新活动的开展带来了不利影响,而实施市场准入负面清单模式则可以通过统一规则的方式缓解这一弊端。据此,可以合理推测,市场准入负面清单的实施对资本要素市场分割程度较高地区的创新促进的边际作用应该会更大。为了证实这一点,本文基于吕冰洋等^[23]测算的我国区域间资本要素市场分割指数,将本文研究样本按区域市场分割指数中位数进行划分,然后进行分组回归。表 6 列(1)列(2)报告了分组回归

的结果。由此可以发现,核心政策变量 *Negative* 的回归系数均显著为负,但高市场分割组的回归系数大小与显著性均高于低市场分割组。这一结论证实了前文的猜测,即在资本要素市场分割程度较大的区域中,市场准入负面清单通过打破壁垒、统一规则畅通创新资本要素流通的作用会更加明显,继而产生了更大的区域创新促进作用,这一结果再次佐证了前文验证的创新资本集聚效应的存在。

2. 制度性交易成本渠道的再检验

在政商关系水平偏低的城市,政府可能存在着过度干预市场、管理效率低下、程序不透明以及寻租腐败等现象,致使属地市场主体面临很大的制度性交易成本压力。结合前文的分析,如果实施市场准入负面清单确实可以通过降低制度性交易成本促进区域创新,该制度发挥的创新赋能作用应该会在在政商关系水平偏低的区域中表现得更加明显。为了验证这一猜想,本文基于中国人民大学发布的《中国城市政商关系排行榜》中所披露的各城市政商关系指数,将城市样本依据政商关系指数中位数进行划分,然后进行分组回归。表 6 列(3)、列(4)的结果显示,核心政策变量 *Negative*

的回归系数均显著为负,但低政商关系样本的回归系数大小与显著性都高于高政商关系样本。该实证结果支持了前文的猜想,即在政商关系水平较低的区域中,市场准入负面清单模式通过厘清政府与市场的边界,优化政府管理效能的边际效应更大,从而对其产生了更强的区域创新赋能作用。这一结论再次为前文验证的制度性交易成本降低效应提供了支持性证据。

表6 异质性分析:对机制渠道的再检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	创新资本集聚 机制再检验		制度性交易成本 机制再检验	
	资本要素 市场分割 程度低	资本要素 市场分割 程度高	政商关系 评分低	政商关系 评分高
<i>Negative</i>	0.156 2 ** (0.068 6)	0.356 3 *** (0.085 1)	0.261 1 *** (0.086 9)	0.179 5 * (0.087 9)
控制变量	是	是	是	是
城市与时间 固定效应	是	是	是	是
时间×省份 固定效应	是	是	是	是
系数组间 差异经验 <i>p</i> 值	0.017 **		0.002 ***	
<i>N</i>	1 096	1 144	1 104	1 136
<i>Adj. R</i> ²	0.716 0	0.809 4	0.771 0	0.764 0

注:系数组间差异经验 *p* 值用于检验组间系数差异的显著性,采用费舍尔组合检验计算得到(抽样1 000次)。

五、拓展分析:组合政策效应

前文的工作讨论了市场准入负面清单制度促进区域创新的效应与机制。在此基础上,另一个有趣且同样重要的问题是:如何发挥政策“组合拳”的作用,进一步强化负面清单的创新赋能作用?结合已有研究,本部分考察财政科技投入、财政教育投入、知识产权保护与数字政府建设4个政府组合政策的调节作用。

(一)财政科技投入

尽管以哈耶克为代表的自由主义学派认为,企业家远比政府懂得如何创新以及需要怎样的创新,政府参与创新活动只会适得其反。然而现有的一个经济事实是,基础研究和共性技术具有外部性强、直接经济效益小和前期投入高的特征,使得企业往往缺乏基础研究与共性研究的投入动力,这就可能需要政府通过财政支出来弥补这一领域的研发资金缺口^[24]。引入前文中财政科技投入力度 *Fiscal_sci* 与政策变量的交互项,以考察其

对负面清单模式的调节作用。表7列(1)的回归结果显示,交互项 *Fiscal_sci* × *Negative* 回归系数显著为正,表明政府财政科技支出力度的提高,可以更有效地发挥市场准入负面清单模式对区域创新的促进作用,原因可能在于政府财政科技支出更偏向于投入基础研究^[32],可以通过促进基础与共性技术发展产生正向创新外部性,有助于加大对其他创新项目发展的支撑力与强化作用,因此进一步增强了市场准入负面清单模式产生的区域创新促进效应。

(二)财政教育投入

尽管前文已经证实市场准入负面清单没有通过人力资本集聚效应促进区域创新,但城市较高的人力资本水平无疑会进一步支持和促进创新活动的开展。引入财政教育投入力度 *Fiscal_edu* 与政策变量的交互项,结果如表7列(2)所示。可以发现,交互项 *Fiscal_edu* × *Negative* 的回归系数显著为正,这说明政府财政教育投入力度的提高,可以增强市场准入负面清单对区域创新的促进效果。原因在于,政府财政教育投入的加大促进了区域人力资本水平的提升,而人力资本是创新产出的重要投入,可以通过与实施市场准入负面清单模式所带来的更丰裕的创新资本与更良好的创新环境进行相互“匹配”,进一步强化市场准入负面清单模式带来的区域创新作用。

(三)知识产权保护水平

知识产权保护对创新的影响不言而喻,良好的专利保护制度可以规避市场不确定性以刺激创新主体的研发创新积极性^[25]。尽管中国各地区的产权制度和契约制度是相同的,但由于各地区司法和行政执法的过程和效率上有所差异,导致了各地区知识产权保护水平也有所不同^[26]。本文采用城市所在省份的技术市场成交额与地区生产总值的比例衡量城市知识产权保护水平(*Protect*)^[26],引入交互项 *Protect* × *Negative* 以考察其交互效应。表7列(3)的结果表明,交互项回归系数显著为正,说明知识产权保护水平对负面清单模式对区域创新的影响具有正向调节作用。该结果反映了完善的知识产权保护有助于降低创新活动中存在的“搭便

车”现象,为创新活动所产出的创新成果提供了产权层面的法律保障,解决了创新主体的“后顾之忧”,在促进区域创新层面与市场准入负面清单模式形成“互补”作用,因此强化了其带来的创新促进效应。

(四)数字政府建设

数字经济对创新活动具有重要影响^[27],而数字政府建设是适应新一轮科技革命和产业变革趋势,以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。数字政府建设通过将数字技术运用在政府管理和服务上,可能可以更加有效地发挥市场准入负面清单政策对区域创新的促进作用。将清华大学数据治理研究中心发布的《2020 数字政府发展指数报告》中排名前 65% 的城市认为是数字政府建设较好的城市,设置虚拟变量 *Digital* 取值为 1,其余样本城市取 0。引入交互项 *Digital* × *Negative* 考察数字政府建设的调节效应。表 7 列(4)的结果显示交互项回归系数显著为正,表明数字政府建设程度提高了市场准入负面清单对区域创新的促进作用。对该结果可能的解释是,高水平的数字政府建设可以通过互联网、大数据、数字平台等技术工具,进一步优化与深化了市场准入负面清单管理模式的实施效能,因此增强了其产生的区域创新促进效应。

表 7 政府组合政策对负面清单模式与区域创新关系的影响

变量	(1) 财政科技投入	(2) 财政教育投入	(3) 知识产权保护	(4) 数字政府建设
<i>Fiscal_sci</i> × <i>Negative</i>	1. 530 8 ** (0. 702 1)	—	—	—
<i>Fiscal_edu</i> × <i>Negative</i>	—	2. 359 4 ** (0. 932 6)	—	—
<i>Protect</i> × <i>Negative</i>	—	—	5. 878 4 ** (2. 793 8)	—
<i>Digital</i> × <i>Negative</i>	—	—	—	0. 196 9 *** (0. 074 4)
<i>Negative</i>	-0. 037 5 (0. 150 0)	-0. 151 8 (0. 169 8)	0. 132 9 ** (0. 051 8)	0. 170 3 ** (0. 067 7)
控制变量	是	是	是	是
城市与时间固定效应	是	是	是	是
时间 × 省份固定效应	是	是	是	是
<i>N</i>	2 240	2 240	2 240	2 240
<i>Adj. R</i> ²	0. 790 4	0. 791 5	0. 787 9	0. 790 1

六、结论与启示

(一)研究结论

党的二十大报告将“构建高水平社会主义市场经济体制”放在 5 个推动高质量发展重要着力点的首位。在此背景下,本文关注的核心问题是:市场准入负面清单模式作为我国在探索构建高水平社会主义市场经济体制中的重要制度创新,是否可以赋能区域创新?基于中国 280 个城市的面板数据,本文研究发现,市场准入负面清单模式的实施显著提高了区域创新水平,能够解释样本期间内区域创新变动的 14%,且这一促进效果随着实施时间逐年增强。对潜在作用机制的分析发现,市场准入负面清单制度可以通过创新资本要素集聚和制度性交易成本降低这两条路径提高区域创新水平。对异质性影响的考察证实,前述创新赋能作用在资本要素市场分割程度较高地区以及政商关系水平较低地区中表现得更为明显。最后,本文还讨论了政府其他组合政策起到的调节作用,结果显示,财政科学支出、财政教育支出、专利保护程度与数字政府建设均可以增强市场准入负面清单模式对区域创新的赋能作用。

(二)政策启示

本文具有较为明显的政策启示意义。一方面,注重完善市场准入基础性制度对区域创新的赋能作用,建立高标准市场准入体系。本文研究发现,市场准入负面清单模式可以通过创新资本要素集聚和制度性交易成本降低这两条路径提高区域创新水平。故继续推进市场准入管制放松改革,全面落实“全国一张清单”的负面清单管理模式,加快建设全国统一大市场,构建统一、透明、公平和可预期的营商环境,充分激发市场主体活力和创造力,有助于进一步释放中国创新潜力,加快发展新质生产力。另一方面,充分发挥区域创新系统中“有效市场”和“有为政府”的协同促进作用。本文研究发现,财政科学支出、财政教育支出、专利保护程度与数字政府建设均可以与市场准入负面清单模式形成更大的合力,共同促进区域创新。这启示政府应注重财政研发投入、普及

高等教育和职业培训、加强对创新相关成果的产权保障并注重数字技术平台的政府管理应用,在发挥市场在资源配置中起决定性作用的同时,突出“更好发挥政府作用”这一中国特色社会主义市场经济体制特色在区域创新系统中发挥的优势作用。

参考文献:

- [1] 吕越,陈泳昌,张昊天,等. 电商平台与制造业企业创新:兼论数字经济和实体经济深度融合的创新驱动路径[J]. 经济研究,2023,58(8):174-190.
- [2] ACEMOGLU D, JOHNSON S, ROBINSON J. The rise of Europe: atlantic trade, institutional change, and economic growth[J]. American economic review,2005,95(3):546-579.
- [3] 蔡昉. 中国改革成功经验的逻辑[J]. 中国社会科学,2018(1):29-44.
- [4] 杜永波. 市场准入负面清单制度与产业法协同性考量[J]. 中国政法大学学报,2020(4):45-54.
- [5] 张韩,王雄元,张琳琅. 市场准入管制放松与供给侧去产能:基于负面清单制度试点的准自然实验[J]. 财经研究,2021,47(7):93-107.
- [6] 王雄元,徐晶. 放松市场准入管制提高了企业投资效率吗:基于“市场准入负面清单”试点的准自然实验[J]. 金融研究,2022(9):169-187.
- [7] 张宽,雷卓骏,李后建. 市场准入管制与企业全要素生产率:来自负面清单的证据[J]. 世界经济,2023,46(5):152-176.
- [8] 耿明阳,谢雁翔,金振. 市场准入负面清单与企业信息披露质量:理论逻辑和经验证据[J]. 山西财经大学学报,2022,44(11):79-93.
- [9] 赵韵玲,刘智勇. 市场主体准入制度改革研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010:55-78.
- [10] 张杰,郑姣姣. 中国南北发展分化:政府干预视角下的异质性创新激励效应[J]. 社会科学战线,2023(7):44-63.
- [11] 王永进,冯笑. 行政审批制度改革与企业创新[J]. 中国工业经济,2018(2):24-42.
- [12] 刘志彪,孔令池. 从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J]. 中国工业经济,2021(8):20-36.
- [13] 夏后学,谭清美,白俊红. 营商环境、企业寻租与市场创新:来自中国企业营商环境调查的经验证据[J]. 经济研究,2019,54(4):84-98.
- [14] 才国伟,刘剑雄. 收入风险、融资约束与人力资本积累:公共教育投资的作用[J]. 经济研究,2014,49(7):67-80.
- [15] 宋弘,吴茂华. 高房价是否导致了区域高技能人力资本流出?[J]. 金融研究,2020(3):77-95.
- [16] 钟腾,罗吉罡,汪昌云. 地方政府人才引进政策促进了区域创新吗:来自准自然实验的证据[J]. 金融研究,2021(5):135-152.
- [17] THOMPSON P, WILLIAMS R, THOMAS B. Are UK SMEs with active web sites more likely to achieve both innovation and growth? [J]. Journal of small business and enterprise development,2013,20(4):934-965.
- [18] WALLER C J, VERDIER T, GARDNER R. Corruption: top down or bottom up? [J]. Economic inquiry,2002,40(4):688-703.
- [19] BAI J. Panel data models with interactive fixed effects [J]. Econometrica,2009,77(4):1229-1279.
- [20] CALLAWAY B, SANT' ANNA P H. Difference-in-differences with multiple time periods [J]. Journal of econometrics,2021,225(2):200-230.
- [21] 夏杰长,刘诚. 行政审批改革、交易费用与中国经济增长[J]. 管理世界,2017(4):47-59.
- [22] 申宇,傅立立,赵静梅. 市委书记更替对企业寻租影响的实证研究[J]. 中国工业经济,2015(9):37-52.
- [23] 吕冰洋,王雨坤,贺颖. 我国地区间资本要素市场分割状况:测算与分析[J]. 统计研究,2021,38(11):101-114.
- [24] 李政,杨思莹. 财政分权、政府创新偏好与区域创新效率[J]. 管理世界,2018,34(12):29-42.
- [25] SAMPAT B, WILLIAMS H L. How do patents affect follow-on innovation? evidence from the human genome [J]. American economic review,2019,109(1):203-236.
- [26] 胡凯,吴清,胡毓敏. 知识产权保护的技术创新效应:基于技术交易市场视角和省级面板数据的实证分析[J]. 财经研究,2012,38(8):15-25.
- [27] 李晓钟,毛芳婷. 数字经济对“一带一路”沿线国家创新绩效的影响研究[J]. 中国软科学,2023(1):40-50.

(本文责编:润 泽)