

· 本刊特稿 ·

政企合谋:理解“中国之谜”的新视角

聂辉华

(中国人民大学,北京 100872)

摘要:按照西方经济学的标准,中国的制度质量并不高,但中国经济为什么能够维持三十多年的高速增长?政企合谋分析框架可以解开这个“中国之谜”。在政治集权和经济分权的制度环境下,地方政府默许、纵容或鼓励企业选择“坏的”(如不安全、不环保、不卫生、不合法、吹泡沫等)生产技术来发展本地经济,在实现高速增长的同时带来生产安全的隐患。政企合谋包括但不限于官商勾结,更强调政府行为而非个人行为。合谋成本或收益的变化会导致中央政府在防范合谋和允许合谋之间进行选择,由此形成了一种周期性的政府干预或宏观调控。理解中国的经济增长和转型问题,必须从政治经济学的角度,深入分析制度、政府和政策的角色,并从中央政府和地方政府博弈的视角出发,才能抓住根本。

关键词:中国经济;地方政府;企业;政企合谋;生产安全

中图分类号: D6;F0 **文献标识码:** A **文章分类号:** 1674-7089(2016)06-0005-11

基金项目: 中央组织部首批青年拔尖人才项目

作者简介: 聂辉华,博士,中国人民大学经济学院教授、博导,中国人民大学国家发展与战略研究院副院长。

一、导论:中国之谜

中国是世界上最大的发展中国家,中国的经济发展不仅影响了世界经济格局,而且也深刻地影响了现代经济学理论。世界著名的中国经济问题专家、哈佛大学教授珀金斯(Perkins D)认为,理解了中国的经济增长和结构变迁,就能更好地从一般意义上理解世界各国的经济增长和结构变迁。^①这意味着,随着中国经济的不断发展,中国问题会越来越重要,而中国经济学者有望通过分析中国问题为经济学本身作出重要贡献。

从 1978 年实行改革开放政策至今,中国经济已经持续高速地增长了三十多年,这一

^① Perkins D, "The Challenge China's Economy Poses for Chinese Economists," *China Economic Review*, vol.13, no.4 (2002.12), pp.412-418.

点已经成为国际学术界的共识。根据世界银行的数据,从1980年到2008年,中国的GDP(国内生产总值)年均增长率为10.13%,人均GDP从344美元增加到3773美元(按2010年美元计算)。^① 贫困人口减少了2亿人。为了更直观地了解中国经济的高速增长,使用世界银行2016年的最新数据,描绘了1978—2015年中国与西方七国集团(加拿大、法国、德国、日本、意大利、英国、美国)每年的GDP增长率,如图1所示。

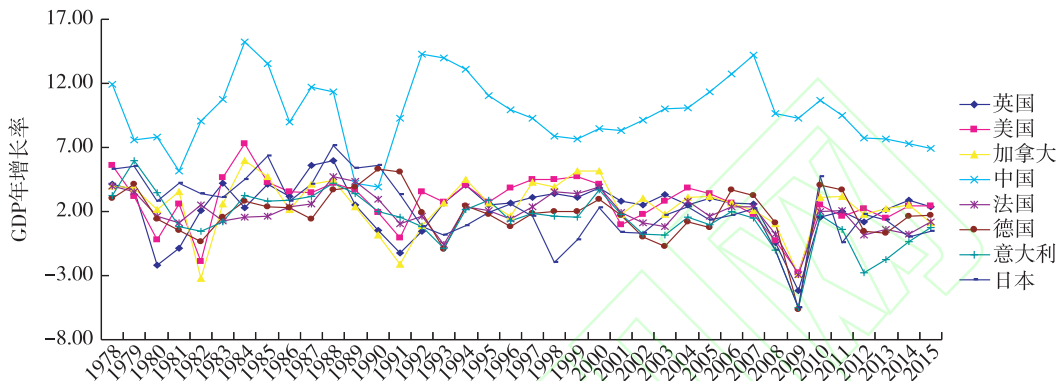


图1 1978—2015年中国与西方七国集团的GDP增长率

图1显示,1978—2015年,除了个别年份,中国经济的增长趋势可谓高歌猛进,远远超过了西方主要发达国家的增长速度。特别有意思的是,在2008—2009年全球金融危机期间,主要发达国家都出现了负增长,但是中国仍然维持了超过9%的高速增长,这是殊为不易的。

然而,标准的西方经济学理论难以解释中国经济的高速增长。根据制度经济学文献,制度是长期经济增长的根本因素。诺贝尔经济学奖得主诺斯(North)等人已经从理论上证明了这点。^② 此外,还有很多经济学家通过跨国经验分析证明了这一点。^③ 背后的逻辑是,好的制度能够有效地保护产权,保证契约实施,从而保护私人和企业的投资激励,最终促进经济增长。但是,按照西方经济学的标准,中国并没有很好的私有产权制度来保证契约的实施,^④也没有很好的金融和法律制度,^⑤清廉水平在世界上仅处于中等水平,^⑥而且

① 具体数据来自世界银行网站。《GDP增长率(年百分比)》, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart>, 2016年9月4日。

② North D C, *Structure and Change in Economic History*, New York: W. W. Norton & Company, 1981. North D C, *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1990. Acemoglu D, Johnson S, Robinson J, "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth," *Handbook of Economic Growth*, vol.1 (2004.04), pp.385-472.

③ Knack S, Keefer P, "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economic and Politics*, vol.7, no.3 (1995.11), pp.207-227. Mauro P, "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, vol.110, no.3 (1995.08), pp.681-712. Barro R J, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, MA: MIT Press, 1997. Acemoglu D, Johnson S, Robinson J A, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *The American Economic Review*, vol.91, no.5 (2001.12), pp.1369-1401.

④ Blanchard O, Kremer M, "Disorganization," *Quarterly Journal of Economics*, vol.112, no.4 (1997), pp.1091-1126. Rodrik D, Getting Institutions Right, DICE Report 2/2004, CESifo, pp.10-15.

⑤ Allen F, Qian J, Qian M J, "Law, Finance, and Economic Growth in China," *Journal of Financial Economics*, vol.77, no.1 (2005.07), pp.57-116.

⑥ 参考透明国际网站近年来的数据,网址为:<https://www.transparency.org>。

中国也没有实行西式的民主制度。^①总之,以西方的标准理论无法解释中国三十多年的高速增长,这就是所谓的“中国之谜”(China puzzle)。

高速的经济增长只是所谓“中国模式”的一个方面,频繁发生的各类生产安全事故和社会问题则构成了“中国模式”的另一方面。例如,全世界 80% 的矿难发生在中国,^②大量的河流被污染,许多城市空气质量堪忧,食品安全无法保证,贪污腐败问题严重,此外还有假冒伪劣、豆腐渣工程、偷税漏税和高房价等诸多经济和社会问题。

在理论上,我们面临两个重要的问题:第一,为什么中国的制度质量很差,经济增长速度却很快;第二,如何在一个统一的框架下,同时解释中国“高增长、多事故”的现象。

二、政企合谋：一个新的框架

(一) 政企合谋分析框架

为了解答上述两个问题,从 2006 年开始,我与合作者提出并逐步完善了一个“政企合谋”分析框架(a framework of collusion between local governments and firms)。^③ 这一框架的基本思路如图 2 所示。^④

如图 2 所示,一个经济体中有三类博弈参与者:中央政府(委托人/Principal)、地方政府(监督者/Supervisor)和企业(代理人/Agent)。在政治集权和经济分权的中国特色制度环境下,中央政府授权地方政府监督企业的生产活动、发展本地经济(以 GDP 衡量),中央政府从企业缴纳的税收中给予地方政府收入分成(比如分税制),这是中央、地方和企业之间的一个总契约(grand contract)。

我们三个关键假设。第一,企业作为唯一的生产主体,可以采取两种技术:一种是“好技术”,成本很高,但是不会发生事故;另一种是“坏技术”,成本很低,但是容易发生事故。例如,一家企业安装了排污设备,要增加几十万元的投入,从而提高了产品的实际生产成本。第二,由于信息不对称,中央政府只能观察到企业的产出,但是不了解企业的生产技术,地方政府了解并且可以影响企业的技术选择。第三,地方政府主要官员任期较短,并且通常不是本地人,因此他们只追求短期利益。根据上述三个假设,为了获得更多财政收入、晋升机会和寻租权力,地方政府(及其官员)可以与企业合谋,允许企业选择坏技术,此时,政企合谋就发生了。在合谋时,地方政府和企业之间相当

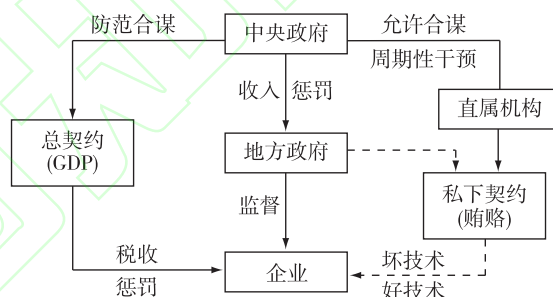


图 2 政企合谋分析框架

① 关于民主与经济增长的关系,参考 Persson T, Tabellini G, “Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol.1, no.2(2009.07), pp.88-126.

② Tu J J, “Coal Mining Safety: China’s Achilles Heel,” *China Security*, no. 3(2007), pp.36-63.

③ 这方面的代表性文献包括聂辉华、李金波:《政企合谋与经济发展》,《经济学(季刊)》,2006年第1期,第75-90页;聂辉华、蒋敏杰:《政企合谋与矿难:来自省级面板数据的证据》,《经济研究》,2011年第6期,第146-156页。

④ 关于政企合谋分析框架的早期介绍,可参考聂辉华:《政企合谋与经济增长:反思“中国模式”》,北京:中国人民大学出版社,2013年。

于签订了一个隐性的私下契约(side contract):地方政府得到了政绩和企业的利益输送;企业则因为节约成本而增加了利润,同时经济在短期内以较低成本高速增长。这里说的“政企合谋”是指地方政府默许、纵容或鼓励企业选择“坏的”(如不安全、不环保、不卫生、不合法、吹泡沫等)生产技术来发展本地经济的行为。政企合谋包括但不限于官商勾结,更强调政府行为而非个人行为。

我们再加上一个关键假设:第四,中央政府有更长远的任期和预期,同时关心经济增长和社会稳定。企业一旦采取了坏技术,就会以一定概率发生各类生产安全事故(矿难、环境污染、食品安全等),这些事故会以一定概率被第四方(例如媒体)曝光,此时,中央政府得知地方政府和企业进行了合谋。面对政企合谋,如果中央政府认为合谋的负面后果足够小,或者合谋带来的经济增长收益超过了社会稳定成本,中央政府就会容忍这种合谋;反之,如果合谋导致的负面后果足够大,或者合谋导致的社会稳定成本超过了经济增长的收益,中央政府就会惩罚政企合谋,例如撤销地方官员的职务,对企业进行经济处罚甚至责令停产,等等。

动态地看,合谋成本或收益的变化会导致中央政府在防范合谋和允许合谋之间进行选择,由此导致了一种周期性的政府干预或宏观调控。如果中央政府要防范合谋,既可以加大对地方政府与企业合谋行为的惩罚力度,也可以设立一个直属机构(例如安监局、质监局等),对企业生产进行直接监督。地方政府对应于中国政府体系的“块块”,直属机构对应于“条条”,两种机构设置体现了中国在属地管理和垂直管理方面的内生选择。

政企合谋分析框架可以用一个简单的故事来形象地描述,从而揭示中国当前“高增长、多事故”的状况。甲地区有两家造纸厂:A厂不安装环保设备,会产生污染,成本为2000元/吨;B厂安装了环保设备,不会导致污染,成本为2200元/吨。如果市场是充分竞争的,并且价格为2100元/吨,那么A厂会更快发展并打败B厂。预见到上述情况,B厂将不得不采用有污染、低成本的生产技术。如果甲乙两个地区之间存在招商引资竞争,那么每个地区的政府都会与造纸厂合谋,默许其采用会产生污染的生产技术,否则该地的经济增长就会落后于对手。因此,政企合谋是一种“囚徒困境”。最终,会产生污染的造纸厂比正常企业更快增长,同时造成了大量的环境污染。

(二) 政企合谋框架的应用 I: 对矿难的解释

以矿难为例,证明政企合谋如何导致了“高增长、多事故”的现象。煤矿灾难是中国最严重的生产安全事故之一,也是体现国家治理水平的难题之一。2000—2011年,中国矿难导致的死亡人数年均高达4643人,是同期美国矿难死亡人数的140多倍。^①与此同时,中国的原煤产量一直在快速增长,平均每年的增长率超过11%。^②近二十年来,中国的煤炭产量一直高居世界第一位,煤炭产业成为驱动中国经济高速增长的主要动力之一。为什么中国的矿难频繁发生?现有文献主要有四种解释:工人素质论、乡镇煤矿论、投入不足论、监管缺失论。^③聂辉华等人提出了一种新的解释:政企合谋论,即地方政府和煤矿

① 数据来自 Nie H H, Zhao H N, Leverage and Employee Death: Evidence from China's Coalmining Industry, working paper, 2015.

② 根据《中国统计年鉴》的相关数据进行计算。

③ 聂辉华:《从管制型国家到治理型国家——以煤矿安全为例》,《教学与研究》,2015年第7期,第23-31页。

企业之间的合谋是矿难频发的主要原因。^① 根据这一框架,地方政府及官员为了政治晋升和经济绩效,会默许甚至纵容煤矿企业采取不安全的生产技术;在煤矿企业获得更高利润和更多产量的同时,矿难则会以更高的频率发生。在现实中,地方政府与煤矿企业的合谋具体表现为:地方政府放松对“四证一照”(采矿许可证、安全生产许可证、煤炭生产许可证、矿长资格证和工商营业执照)的审核,对安全生产疏于监管,减少对安全生产的资金投入,帮助煤矿企业隐瞒死亡人数,纵容地方官员在煤矿入股,等等。如果完全按照严格的标准流程作业,正常情况下不会发生矿难,那么,煤矿产量也会相对减少。因此,几乎每一次矿难的背后,都能发现政企合谋的痕迹。例如,2005年8月7日,广东省梅州市兴宁市大兴煤矿发生特大矿难,121名矿工死亡。对兴宁矿难的调查显示,当地的不少政府官员(包括广东省安监局副局长胡建昌)都接受了矿主的巨额贿赂,这个矿井虽多次被勒令停产整顿,但每次都轻松过关。^②

贾瑞雪和聂辉华对政企合谋导致矿难的逻辑进行了严谨的计量检验。^③ 由于政企合谋本身是违规或违法的,因此难以直接观察到。但是,一些外生的特征会降低政企合谋的成本,从而提高矿难的发生概率。计量识别的策略就是在影响合谋的外生变量与矿难之间建立因果关系。1998年,原来由国家煤炭工业部主管的94家国有重点煤矿被下放给地方政府,地方政府获得了煤矿的生产权和安全管理权;2001年,新成立的国家安监总局又将安全监察权上收回中央。于是,1995—2015年,国有重点煤矿经历了集权(1995—1997年)、分权(1998—2000年)、再集权(2001—2005年)三个阶段。这一外生的政策变化相当于自然实验,在计量回归中可以较好地解决内生性问题。收集1995—2005年中国22个省份国有重点煤矿的矿难数据和主要官员数据,以百万吨煤死亡率衡量矿难发生的严重程度,以分权作为合谋的代理变量,以主管生产安全的副省长是否是本地人作为合谋交易费用的代理变量。通过省份固定效应模型和官员固定效应模型回归,研究发现:第一,在分权条件下,合谋更容易发生,矿难死亡率更高;第二,在分权条件下,合谋的交易费用越低(即主管生产安全的副省长是本地人)时,合谋更容易发生,矿难死亡率更高。此外,使用1998—2005年煤矿企业的数据发现,在分权和主管生产安全的副省长是本地人的情况下,煤矿企业的产量更高,员工人数更多。这从另一个角度证明了“高增长”和“多事故”这两个中国模式之特征的并发性和关联性。

政企合谋框架不仅可以解释矿难的发生,还可以解释矿难次数的周期性波动。聂辉华等人发现,各省在召开地方人民代表大会和政协会议期间、春节期间,矿难发生次数和死亡人数都会显著下降,但是煤矿安全水平(以百万吨煤死亡率衡量)并没有真正提高。^④

① 聂辉华、蒋敏杰:《政企合谋与矿难:来自中国省级面板数据的证据》,《经济研究》,2011年第6期,第146—156页。Jia R X, Nie H H, “Decentralization, Collusion and Coalmine Deaths,” *Review of Economics and Statistics*, forthcoming, 2015.

② 《兴宁矿难让多名官员落马》,2006年12月21日, <http://news.sina.com.cn/o/2006-12-21/103110829434s.shtml>, 2016年9月4日。

③ Jia R X, Nie H H, “Decentralization, Collusion and Coalmine Deaths,” *Review of Economics and Statistics*, forthcoming, 2015.

④ Nie H H, Jiang M J, Wang X H, “The Impact of Political Cycle: Evidence from Coalmine Accidents in China,” *Journal of Comparative Economics*, vol.41, no.4(2013.11), pp.995-1011.

这种矿难次数伴随政治周期波动的现象,实质是中央政府对政企合谋的容忍度随政治周期发生的变化。在政治敏感时期(“两会”和春节期间),社会稳定比经济增长更重要,因此中央政府会打压政企合谋;在其他时期,经济增长被置于优先地位,因此中央会容忍一定程度的政企合谋。由此,矿难的次数存在周期性波动的现象。

(三) 政企合谋框架的应用 II: 对更多现象的解释

聂辉华等人关于政企合谋导致矿难的研究思路引发了一系列后续研究,目前,政企合谋框架已被成功地用于分析高房价、土地违法、环境污染、偷税漏税等现象之中。这些现象,既是中国经济高速增长的“副产品”,在某种程度上也可视为经济高速增长的“润滑剂”。

聂辉华和李翘楚将政企合谋框架引入房地产市场,从一个新政治经济学的视角解释了地方高房价现象。^① 利用 2001—2010 年中国 31 个省级地区的住宅商品房数据,以土地出让金占财政支出比重、房地产行业的国家资本金、保障房投资额三个指标来度量政企合谋,并结合需求和供给因素,分析了影响房价的主要因素。研究发现,土地出让金占财政支出的比重、房地产行业的国家资本金与房价显著正相关,而经济适用房投资额对房价没有产生平抑作用。这说明,地方政府有动力通过政企合谋拉高房价。

张莉等人将政企合谋框架用于分析地方政府的土地违法和土地出让行为。^② 在现实中,大量的土地违法事件都是地方政府默认下级政府违规出让土地或者突破耕地保护范围,这是违背中央规定的,是一种地方政府上级和下级之间的合谋行为。他们推测,从合谋的交易费用上讲,本地官员以及本地晋升的官员(含省长)参与合谋的成本更低,从而导致土地违法现象更为严重。使用 1999—2007 年中国省级层面的土地违法案件样本,研究发现:当本地官员合谋参与土地违法行为时,涉案的土地面积平均增加了 30% 以上,涉案的耕地面积增加了 50% 以上。之后,张莉等人使用 2003—2008 年中国 282 个地级及地级以上城市的面板数据发现,平均而言,本地晋升的市长多出让约 10% 的土地。他们认为:这一现象不能被地方官员的土地财政、土地引资动机以及地方官员的本地知识和天然的感情联系等因素所解释;真正的原因是本地晋升的官员具有更大的合谋可能性,证据之一是,本地晋升的市长更多地通过挂牌而非拍卖的方式来出让土地。^③

从直觉和案例上看,环境污染在很大程度上是政企合谋的结果。事实上,有多篇论文从政企合谋的角度解释了环境污染现象。梁平汉和高楠利用 2004—2011 年我国 287 个城市的市长和城市的匹配数据,发现地方政府和污染企业之间的政企合谋是导致环境污染难以治理的主要原因,而政企合谋的重要原因是地方官员的任期不稳定以及较差的法制环境。^④ 龙硕和胡军用三个指标度量某个地区的政企合谋程度:腐败案件数、主管官员任期及主管官员是否在企业工作过。他们使用了 1991—2010 年 28 个省份的污染数据,

① 聂辉华、李翘楚:《中国高房价的新政治经济学解释——以“政企合谋”为视角》,《教学与研究》,2013年第1期,第50—62页。

② 张莉、徐现祥、王贤彬:《地方官员合谋与土地违法》,《世界经济》,2011年第3期,第72—88页。

③ 张莉、高元骅、徐现祥:《政企合谋下的土地出让》,《管理世界》,2013年第12期,第43—51页。

④ 梁平汉、高楠:《人事变更、法制环境和地方环境污染》,《管理世界》,2014年第6期,第65—78页。

发现政企合谋将加剧地区环境污染。^① 张俊和钟春平也有类似的结论。^②有意思的是,袁凯华和李后建利用 1997—2011 年省级废气排放数据和官员数据,以官员是否在本地上升以及官员年龄作为政企合谋的代理变量,发现政企合谋框架可以很好地解释策略性废气减排,而环境库兹涅茨假说、污染天堂假说以及财政分权假说则没有通过检验。

地区竞争是导致政企合谋的一个重要原因,地方政府为了招商引资进行税收竞争,容忍乃至帮助企业逃税或者偷税漏税。范子英和田彬彬利用 2002 年所得税分享改革这一自然实验,发现由地税局征税的企业逃税现象比由国税局征税的企业更加严重,这其实就是政企合谋的结果。^③ 最近,范子英和田彬彬以 1998 年实施的国税局长异地交流制度为自然实验,以局长任职经历差异度量政企合谋,并利用 1998—2007 年的制造业企业数据,再次研究了政企合谋对企业逃税的影响。他们发现:本地晋升的局长政企合谋的程度更严重,由此导致的企业平均税负相差 17%;政企合谋导致的逃税现象仅存在于流动性较高的企业,如外企和私企;监管相对较松的企业所得税逃税较多,监管相对更严的增值税则不受政企合谋的影响。^④

此外,王永明和宋艳伟从政企合谋的角度解释了地方信贷配置问题,^⑤聂军和柳建文从政企合谋的角度解释了环境群体性事件的出现逻辑和解决之道。^⑥

三、政企合谋框架与相关理论比较

面对“中国之谜”,一些经济学者提出了不同于标准西方教科书的观点。还有一些经典理论,虽然不是直接应针对“中国之谜”,但是也被认为适用于中国的经济增长。如何看待这些观点或理论对于“中国之谜”的解释?与这些文献相比,政企合谋框架的优点和缺点是什么?比较与中国经济增长有关的七种主要理论,分析各自的优点和缺点,具体如下表 1 所示。

表 1 与中国经济增长相关的主要理论

理论	优点	缺点
财政联邦主义理论	有文献传统,有理论模型和计量检验	缺乏企业,无法描述政企关系;对中央与地方关系的描述过于理想化;无法解释经济增长的负面后果
晋升锦标赛理论	数据容易收集,文献较多	没有企业,难以解释政企关系;难以度量政治关系;难以解释非经济部门主要官员及普通官员的行为

① 龙硕、胡军:《政企合谋视角下的环境污染:理论与实证研究》,《财经研究》,2014 年第 10 期,第 131-144 页。
 ② 张俊、钟春平:《政企合谋与环境污染——来自中国省级面板数据的经验证据》,《华中科技大学学报(社会科学版)》,2014 年第 4 期,第 89-97 页。
 ③ 范子英、田彬彬:《税收竞争、税收执法与企业避税》,《经济研究》,2013 年第 9 期,第 99-111 页。
 ④ 范子英、田彬彬:《政企合谋与企业逃税:来自国税局长异地交流的证据》,《经济学(季刊)》,2016 年第 4 期,第 1303-1328 页。
 ⑤ 王永明、宋艳伟:《地方政企合谋与信贷资源配置》,《广东金融学院学报》,2010 年第 5 期,第 62-71 页。
 ⑥ 聂军、柳建文:《环境群体性事件的发生与防范:从政企合谋到政企合作》,《当代经济管理》,2014 年第 8 期,第 49-53 页。

续表 1:

理论	优点	缺点
地方政府公司化理论	强调了地方政府的逐利性	缺乏严格的理论和经验检验
俘获理论	文献传统悠久,有理论模型	缺乏系统的经验研究,难以解释高增长
寻租或腐败理论	文献传统悠久,有理论模型	经验研究的结果是相互矛盾的
政治关联理论	测度简单,文献较多	政治关联被假定为外生的;不能体现政府间关系;缺乏对负外部性的揭示
政企合谋理论	抓住了经济增长的主要角色,对其他理论具有较大的包容性	难以测度合谋,尚未拓展至更多问题,文献较少

第一种观点是财政联邦主义理论。研究中国问题的学者们普遍认识到,中国特色的制度主要是政治集权和经济分权相结合的威权体制。^①在这一体制下,地方政府如同一个企业的多个事业部,既有相对独立的经济自主权,又面临近似同质的业务。因此,地方政府为了获得更多的财政收入,会展开激烈的地区经济竞争,从而在客观上推动地区经济高速增长。^②

第二种观点是晋升锦标赛理论。在财政联邦主义理论出现之后,一些学者从更加微观的角度对中国地区竞争与经济增长的关系进行了论证。他们认为,地方主要官员的经济绩效与他们的政治升迁概率是正相关的。因此,地方官员为了政治晋升的目的,会努力招商引资,发展生产,从而推动 GDP 不断增长。^③

毫无疑问,地方政府及其官员之间的竞争是中国经济高速增长的重要动力,但是上述文献不能仅仅停留于此,一些问题仍然悬而未决。首先,既然竞争能够引导地方政府促进经济增长,为什么竞争不能引导他们提高生产安全保障,减少环境污染呢?其次,上述文献没有讨论中央政府的最优决策,从而难以解释中央政府为什么要容忍经济增长的负面后果。再次,上述文献没有分析企业的角色,因此缺乏经济增长的微观基础。

在经济学或政治学文献中,还有一些针对发展中国家经济增长的理论,也被认为对中国经济增长具有一定的解释力。例如,表 1 中的第三种观点——地方政府公司化理论认为,在财税体制改革之后,地方政府的财政预算硬化了,为此地方政府不得不与企业合作,通过行政手段支持辖区企业的发展,深度干预企业行为,以至于地方政府本身就像一个多

① Xu C G, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development," *Journal of Economic Literature*, vol.49, no.4(2011), pp.1076-1151.

② 这方面的经典论文是 Qian Y Y, Weingast B R, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, vol.1, no.2(1996), pp. 149-185.更全面的综述,参考杨其静、聂辉华:《保护市场的联邦主义及其批判》,《经济研究》,2008 年第 3 期,第 99-114 页。

③ 这方面的代表性文献包括:Bo Z Y, "Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders," *Journal of Contemporary China*, vol.5, no.12(1996), pp.135-154. Li H B, Zhou L A, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China," *Journal of Public Economics*, vol.89, no.9-10(2005.09), pp.1743-1762. 杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论:兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》,1998 年第 1 期,第 3-10 页。周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007 年第 7 期,第 36-50 页。

元化经营的公司。^①该理论被用于解释中国乡镇企业以及农村工业的发展。应该说,这一理论抓住了地方政府“帮助之手”或“攫取之手”背后的逐利动机,但是该理论没有建立一个正式的数学模型,也缺乏系统的经验检验,因而不能回答一些关键问题。例如,在什么条件下地方政府与企业的博弈会产生积极的结果(增长),什么时候会产生消极的结果(污染)? 中央政府的行为如何影响地方政府和企业之间的博弈?

第四种观点是俘获理论,该理论与本文分析的环境污染、生产安全等规制问题有关。俘获理论认为,政府的规制政策被产业的利益集团所收买,规制的目的在于提高在位者的收益,而不是真正为了公共利益,因此规制政策总是失败的。^②这一理论有助于我们理解产业规制政策,但是它与经济增长无关,而且当存在多个利益集团博弈时,难以进行经验检验。事实上,在某些情况下,消费者也可以作为一个有影响的压力集团,此时,产业政策的规制效果是不确定的。此外,在俘获理论中,立法机构和中央政府的角色被忽略了,过于强调规制机构或官僚的利益诉求,显然不符合中国的制度环境。

第五种观点是寻租或腐败理论,该理论对转型经济中官员和企业行为的分析向来受到高度重视。一些学者认为,给定政府管制是无效率的,官员通过寻租或者腐败的方式可以为经济增长的车轮提供“润滑剂”,从而实现“次优”经济增长。背后的机制是,通过腐败绕开管制的做法可以为官员个人提供经济激励,可以增加社会总产出,可以实现稀缺资源的相对有效配置。^③ 上述文献对于我们理解经济分权体制下地方官员推动经济增长的机制有较大的启发意义。不过,寻租或腐败理论的文献存在一个最大的问题:关于腐败与经济增长关系的经验研究结果是相互矛盾的。有不少学者发现,腐败并不能促进经济增长。从各国经验来看,既存在高腐败、高经济增长的国家(例如韩国、马来西亚等亚洲国家),也存在高腐败、低经济增长的国家(例如拉美国家)。因此,腐败和经济增长之间显然不是单纯的线性关系,关键在于隐藏在幕后的激励机制,而对激励机制的分析离不开对中央、地方和企业之间博弈的研究,这一点正是目前的寻租或腐败理论的模型所缺乏的。

与政企合谋分析框架最接近的是第六种观点,即政治关联理论。该领域的文献通过识别企业与现任或前任政府官员之间的关系,分析这种政治关联对企业行为和绩效的影

① 这方面的代表作包括: Oi J C, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, vol.45, no.1(1992), pp. 99-126. Oi J C, “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” *The China Quarterly*, no.144(1995.09), pp.1132-1149. Edin, “Local State Corporatism and Private Business,” *Journal of Peasant Studies*, vol.30, no.3(2004), pp. 278-295.

② 代表性文献包括: Stigler G J, “The Theory of Economic Regulation,” *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.2, no.1(1971.spring), pp.3-21. Peltzman S, “Toward a More General Theory of Regulation,” *The Journal of Law and Economics*, vol.19, no.2(1976.08), pp.211-240. Becker G S, “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence,” *The Quarterly Journal of Economics*, vol.98, no.3(1983), pp. 371-400.

③ 代表性的文章包括: Krueger A O, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *The American Economic Review*, vol.64, no.3(1974.06), pp. 291-303. Leff N H, “Economic Development through Bureaucratic Corruption,” *American Behavioral Scientist*, vol.8, no.3(1964.11), pp.8-14. Lui F T, “An Equilibrium Queuing Model of Bribery,” *Journal of Political Economy*, vol.93, no.4(1985.08), pp.760-781. 这方面的综述可参考聂辉华:《腐败对效率的影响:一个文献综述》,《金融评论》,2014年第1期,第13-23页。

响。^① 研究通常发现,通过建立政治关系,企业可以获得比同行更多或更优惠的政府补贴、银行贷款和订单,但是,很少有文献分析这类行为给市场带来的扭曲和一般均衡意义上的福利后果。更主要的问题在于,政治关联理论的文献外生地假定了政治关系的存在,而实际上,如何建立政治关系才是问题的关键。此外,政治关联理论分析的对象是单个企业或企业主与政府的关系,而不是整体上的政企关系。

总而言之,即便上述理论可以在不同程度上解释中国经济高速增长的正面,也难以解释中国经济增长的负面。有少数文献注意到了中国地区竞争的负面效应,例如地方保护主义和重复建设等问题,^②但是,这些文献并没有在一个统一的框架内同时解释“高增长”和“多事故”,也没有建立正式的模型。

与上述理论相比,政企合谋分析框架在解释中国经济增长和各类事故方面具有明显的优点。首先,政企合谋分析框架以中央政府、地方政府和企业作为博弈的三个主体,抓住了驱动中国经济增长的最重要角色,从而便于将理论拓展到各类中国经济问题乃至政治或社会问题。其次,政企合谋分析框架强调了地方政府和企业之间的关系,从而为理解中国经济增长提供了一个坚实的微观基础。在分析方法上,由于微观计量经济学的成熟发展,大量关于地方政府和企业的数据得到开发,政企合谋框架有望得到翔实、严谨的经验检验。再次,政企合谋分析框架具有很强的包容性,同时具有自己的特性。在强调地方政府发展经济的动力方面,财政联邦主义理论、晋升锦标赛理论的主要观点可以作为政企合谋分析框架的理论基础,但是政企合谋分析框架增加了官员寻租收益作为第三种动力机制。更重要的是,政企合谋分析框架能够将经济高速增长和各类生产安全事故有机地统一在一个模型里,这是其最重要的特色。当然,瑕不掩瑜,政企合谋分析框架“诞生”较晚,还存在一些有待解决的问题,包括对政企合谋程度的测度以及更为坚实的一般均衡模型等。

四、未来议题

中国的问题,归根结底都是政治经济学问题。因此,理解中国的经济增长和转型问题,必须从政治经济学的角度,深入分析制度、政府和政策的角色,并从中央政府和地方政府博弈的视角出发,才能抓住根本。为了理解中国经济高速增长之谜,同时解释各种生产安全事故为何屡有发生,一个新的分析框架——政企合谋模型在近年来被构建并发展起来,并被广泛应用于矿难、环境污染、土地违法、企业逃税等多个领域。

目前,政企合谋分析框架不仅产生了广泛的学术影响,而且产生了较大的政策影响。^③当然,作为一个新创建的分析框架,政企合谋理论还有一些不足,还有许多值得进一步研究的重要议题。下面,简单地概述一下未来的研究议题,希望感兴趣的学者共同将政企合

^① 代表性文献包括:Fisman R, “Estimating the Value of Political Connections,” *American Economic Review*, vol.91, no.4 (2001.09), pp.1095-1102. Faccio M, “Politically Connected Firms,” *American Economic Review*, vol.96, no.1 (2006.03), pp.369-386.

^② 例如沈立人、戴园晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》,1990年第3期,第12-19页。

^③ 截至2016年9月22日,《政企合谋与经济发展》一文被南京大学CSSCI期刊引用30次,被中国期刊网的期刊引用122次。相关的政策建议曾获得党和国家领导人的重要批示。

谋分析框架发展为一个既有中国特色又能通用于全世界的分析框架。

第一，政企合谋的测度。目前，对于政企合谋的度量基本上采取间接推测的方法，通过政府主管部门领导的个人特征（是否属于本地人或是是否从本地提升）来判断地方政府与企业合谋的概率。要寻找更直接的证据，特别是地方政府和企业之间的利益交换。例如，企业从合谋中获得了多少额外利润，政府为此获得了多少财政收入或增加了多少就业岗位，等等。

第二，政企合谋的微观基础。可以讨论不同类型企业构建政企联盟的差别。国有企业、集体企业、私营企业和外资企业在参与政企合谋时有什么差别，企业之间的竞争如何对政企合谋的建构和瓦解产生影响，等等。

第三，政企合谋的历史基础。中国当下的政企关系有着复杂的历史渊源。自古以来，中国的企业就依附于政府，这一点似乎与欧洲颇为不同。历史上的官商关系如何影响当下的政企关系，为什么中国没有发展出一种平等的政府与企业的契约关系，种种问题值得深入研究。

第四，政企合谋对宏观经济增长的影响。这些影响的具体表现如何，以下问题可以进行研究，例如政企合谋是否会导致宏观经济出现周期性的波动，政企合谋与政治经济周期（PBC）之间存在怎样的关系，技术变迁、外生需求或供给冲击是否会影响政企合谋，等等。

第五，影响政企合谋的制度环境。不同的政治体制或经济制度对政企合谋有什么影响？该问题的特别之处在于，当前的研究一直忽略了对居民的分析，而他们的作用显然也很重要。居民在防范或瓦解政企合谋中能够发挥哪些作用？这些作用将如何影响政府和居民的博弈？

第六，地方竞争与政企合谋。地方政府之间的竞争如何影响政企合谋？政企合谋促使地方政府之间以及企业之间进行“竞优”还是“竞次”？

第七，全球视野内的政企合谋。政企合谋是中国特有的，还是世界范围内都存在，这个问题值得进行拓展性的比较研究。例如，政企合谋发生在中国这样的转型中国，是否也曾发生在俄罗斯、东欧那些转型国家？在日本、韩国这样的亚洲发达国家，是否经历过政企合谋的阶段？在越南、新加坡这样的威权国家，政企合谋是否依然存在？在美国、英国这样的发达国家，是否经历了政企合谋的阶段？

第八，政企合谋的动态研究。企业与地方政府合谋的过程是如何实现的？企业在什么条件下会退出政企合谋联盟？地方政府和企业之间的私下契约如何实施？

第九，政企合谋推动经济增长的内在机制。同样是政企合谋以及腐败，为什么似乎只有中国出现了经济高速增长，拉美和非洲国家的腐败为什么没有促进经济增长？可见，光有“坏技术”还不够，还必须要有其他的配套制度，这些配套措施值得比较和研究。

第十，政企合谋在其他方面的表现与影响。目前，政企合谋框架主要用于分析矿难、环境污染、土地违法、偷税漏税等问题，实际上，地方债、房地产泡沫、新能源汽车泡沫以及产能过剩等问题的背后，都存在政企合谋的因素。如何将政企合谋框架推广到更多领域，进而推动该理论框架本身的完善，这是非常重要的工作。

〔责任编辑：沈 丹〕