

# 数字经济时代的政企关系： 一个初步框架<sup>\*</sup>

聂辉华

---

**内容提要** 从工业经济时代到数字经济时代，生产要素、生产技术、生产方式和治理结构都发生了重大变化，政企关系也出现了一些新特征。本文将这些新特征概括为八个方面：（1）从资产控制权到数据控制权；（2）企业拥有更明显的信息优势；（3）从重资产企业到轻资产企业；（4）从管制俘获到算法俘获；（5）从在地企业到非在地企业；（6）企业具有更多社会治理的功能；（7）从国内政企关系到国际政企关系；（8）政企关系的具体形式发生了变化。这些政企关系的新特征对产业组织理论、企业理论、契约理论和公共经济学等经济学分支提出了挑战。为了分析中国特色的政企关系以及全球化大国博弈背景下的政企关系，本文提出了一个新的“中央政府—地方政府—企业”三层代理框架。

**关键词** 数字经济；政企关系；中央政府；地方政府；企业

**作者** 聂辉华，中国人民大学经济学院、中国人民大学企业与组织研究中心教授。

---

## 一、导论

人类已经进入了数字经济时代。所谓数字经济（digital economy），是以人工智能、

---

<sup>\*</sup> 本文是聂辉华主持的教育部重大课题《深化“放管服”改革促进营商环境持续优化研究》（18JZD048）的阶段性成果。作者感谢马亮、李靖提供的建议。

区块链、云计算、大数据为代表的信息和通信技术（ICT）催生的新经济形态<sup>①</sup>，它通常包括数字产业化和产业数字化两个方面。2020 年全球 47 个国家的数字经济增加值达到了 32.6 万亿美元，占 GDP 的比重高达 43.7%。其中，美国的数字经济规模最大，中国第二，它们分别占本国 GDP 的比重高达 65% 和 38.6%。<sup>②</sup> 广义的数字经济包括所有利用数字化信息经济活动，<sup>③</sup> 涉及几乎所有经济活动。<sup>④</sup> 毫不夸张地说，“无数据，不生活”。

从工业经济时代进入数字经济时代，人类的经济活动出现了一些重大变化。第一，在生产要素方面，数据成为一种新的生产要素。在工业经济时代，土地、劳动力和资本是生产要素，而在数字经济时代，数据已经成为一种新的并且是越来越重要的生产要素。事实上，2020 年 3 月底，中国政府已经通过官方文件确认了数据是与土地、劳动力、资本和技术并列的第五种生产要素。<sup>⑤</sup> 第二，在生产技术方面，工业经济的扩大主要受制于规模报酬递减规律，而数字经济会基于网络效应产生规模报酬递增，并且价值创造往往呈现非线性的指数级增长。<sup>⑥</sup> 第三，在生产方式方面，工业经济时代的产品生产主要依靠车间劳动，而数字经济时代很多产品的生产可以通过在线实现。由于网络技术的发达和视频技术的普及，越来越多的管理者、白领工人和自由职业者通过居家办公、在线合作的方式提供产品和劳务。在新冠肺炎导致的疫情期间，在线办公尤其流行。来自携程旅行的一项随机对照实验（RCT）表明，居家办公能够让绩效提高 13%，主要是因为减少了通勤成本。<sup>⑦</sup> 第四，在治理结构方面，基于科层的雇佣关系是工业经济时代的主要缔约形式，而数字经济时代出现了越来越多的扁平化结构以及相应的市场契约和关系契约。最优的治理结构一定是最小化交易费用的治理结构，<sup>⑧</sup> 因此，诸如“众筹”办企业、“零工经济”（gig economy）、互联网社群协作这些新型组

① 戚聿东、肖旭：《数字经济时代的企业管理变革》，《管理世界》2020 年第 6 期。

② 中国信息通信研究院，《全球数字经济白皮书 2020》，2021 年。

③ Marshall, Reinsdorf, and Gabriel Quirós, “Measuring the Digital Economy”, IMF Staff Report, Washington D. C., 2018.

④ 蔡跃洲和牛新星（2021）梳理了数字经济的定义，并估算了中国数字经济的规模。

⑤ 《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，[http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content\\_5500622.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm)。

⑥ 凯文·凯利：《新经济新规则》，刘仲涛、康欣叶、侯煜翻译，电子工业出版社，2014 年。

⑦ Bloom, Nicholas, James Liang, John Roberts, and Zhichun Jenny Ying, “Does Working from Home Work? Evidence from a Chinese Experiment”, *Quarterly Journal of Economics*, 130 (1) (2015): 165–218.

⑧ Williamson, Oliver E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press.

织形式必然要求重塑老板与员工的委托-代理关系。

在此背景下，本文将讨论数字经济时代的政企关系。政企关系（government-business relations）是政府通过一些政策（如补贴、税收、管制）与辖区内企业在博弈过程中形成的某种均衡。<sup>①</sup> 政企关系不仅包括个体层面的官商关系，更强调地方政府对某个行业或某一类企业采取的政策或行为模式。为什么要聚焦政企关系呢？这是基于三个理由。第一，政企关系是一个国家或地区最重要的关系之一。无论是发达国家还是发展中国家，政府都掌握了最重要的资源，这不仅包括物资资产，也包括法律赋予的权力和暴力。另一方面，企业是最基本的生产单位，是市场经济的细胞。因此，一个经济体的增长动力，很大程度上取决于官员的激励和企业的活力。特别对于发展中国家或者转型经济体来说，政企关系无疑是最重要的关系之一。因为经济发展和转型的过程，就是重构政企关系的过程，是一个从“找市长”到“找市场”，再到还要“找市长”的螺旋式上升过程。例如，在日本经济起飞阶段，日本通产省曾经花费很长时间去寻找一种合适的政企关系，这种关系既能支持政府树立真正的产业政策，又能保持企业界的竞争和私有制度。<sup>②</sup> 第二，政企关系是政府干预经济的抓手，也是一种制度安排。现代国家对经济活动进行宏观调控和微观干预，除了依靠货币政策和财政政策，还需要依靠市场监管和产业政策。财政补贴作为财政政策的重要形式，其决定因素和实施效果，往往受到政企关系的影响。<sup>③</sup> 而市场监管和产业政策，更是直接与政企关系相互产生影响。例如，经典的管制经济学文献表明，管制往往是被管制的企业对管制机构的一种俘获。<sup>④</sup> 与此同时，政策往往被当作广义的“制度”的一部分，因为政策属于正式规则的“实施”（enforcement）。<sup>⑤</sup> 具体来说，对企业的产权保护和契约保护，分别从纵向和横向两个维度构成了一个国家或地区的制度质量的两个最重要方面。<sup>⑥</sup> 既

① 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》，《学术月刊》2020年第6期。

② Johnson, Chalmers A., 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925—1975*, Stanford University Press.

③ 聂辉华、李光武、李琛：《关于企业补贴的八个关键问题——兼评当下的产业政策研究》，中国人民大学经济学院，工作论文，2021年。

④ Stigler, George J., “The Theory of Economic Regulation,” *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1) (1971): 3–21.

⑤ North, Douglass, *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, NY: Cambridge University Press, 1990.

⑥ Acemoglu, Daron, and Simon Johnson, “Unbundling Institutions”, *Journal of Political Economy*, 113 (5) (2005): 949–995.

然制度是决定一个国家或地区长期经济增长最重要的因素，<sup>①</sup>那么我们可以说，政企关系作为一个地区制度质量的重要体现，在很大程度上影响了一个地区的经济增长。第三，讲清楚中国的政企关系，才能“讲好中国故事”。中国最成功的表现，就是经济增长。从1978年到2020年，中国GDP每年平均增长率高达9.4%。<sup>②</sup>中国的高速增长与其独特的市场经济体制高度相关，而中国社会主义市场经济体制最大的特色，就是政企关系。中国没有像西方发达国家那样奉行“政企分治”的理念，也没有陷入东南亚国家那种广泛的政企合谋，而是力图在政府干预和市场配置之间取得恰当的平衡。例如，中共十九大报告指出，“着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制”。<sup>③</sup>因此，只有透彻地理解了中国的政企关系，才能真正向世界讲好中国故事，并向广大欠发达国家或地区提供中国的成功经验。

本文之所以在数字经济时代的背景下讨论政企关系，是因为与传统的工业经济时代对比，数字经济时代的政企关系出现了一些新特征、新趋势、新问题。笔者将这些新特征概括为八个方面：（1）从资产控制权到数据控制权；（2）企业拥有更明显的信息优势；（3）从重资产企业到轻资产企业；（4）从管制俘获到算法俘获；（5）从在地企业到非在地企业；（6）企业具有更多社会治理的功能；（7）从国内政企关系到国际政企关系；（8）政企关系的具体形式发生了变化。笔者将在下文详细阐述以上八个方面。

上述八个方面的新特征，对现有的经济学理论提出了挑战。传统的产业组织理论、企业理论、契约理论和公共经济学都可能要修正，一些经典命题或定义可能要被推翻。现代经济学的革命，很可能从数字经济领域发轫。幸运的是，中国经济学者躬逢其盛，因为中国的数字经济无论是规模还是技术，都已经处于世界前列。因此，如果说中国经济学者在传统的工业经济时代错失了理论创新的历史机遇，那么我们就必须在数字经济时代抓住宝贵的战略窗口期，深耕细作、勇于创新，争取为经济学理论和思想做出应有的贡献。

---

<sup>①</sup> Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2005, “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, 385 - 472, edited by Philippe Aghion and Steven Durlauf, Amsterdam: Elsevier.

<sup>②</sup> Lin, Justin Yifu, “State-Owned Enterprise Reform in China: The New Structural Economics Perspective”, *Structural Change and Economic Dynamics*, 58 (9) (2021), 106 - 111.

<sup>③</sup> 《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，2017年10月27日，中国政府网，[http://www.gov.cn/zhuanqi/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanqi/2017-10/27/content_5234876.htm)。

接下来, 本文在第二节对政企关系的文献进行简要评述, 第三节提炼数字经济时代政企关系的八个新特征, 并讨论它们对现有经济学理论的挑战, 第四节提出一个分析数字经济时代政企关系的初步框架, 最后是总结并评论本文的贡献。

## 二、文献评述

目前, 国内外学术界关于政企关系的文献, 主要有四类。<sup>①</sup> 与本文关系最近的文献, 是政企合谋文献。由聂辉华和李金波开创的政企合谋 (local government-firm collusion) 理论<sup>②</sup>认为, 中央和地方之间的信息不对称以及唯 GDP 考核体制, 会导致一些地方政府默认、纵容企业选择“坏的”技术来发展经济。这种政企合谋在推动经济高速增长的同时, 带来了大量的“事故”, 包括矿难、环境污染、土地违法、偷税漏税、假冒伪劣、腐败等现象。<sup>③④⑤⑥⑦⑧⑨</sup> 政企合谋文献较好地解释了中共十八大之前的很多现象, 后来拓展到了包括政企合作、政企伤害、政企分治等更多类型的政企关系框架,<sup>⑩</sup> 并得到了来自国际文献的验证。<sup>⑪⑫</sup>

第二类文献是政治关联 (political connection) 文献。所谓政治关联, 是指企业与政府官员存在某种联系, 通常用企业高管团队中曾任或者现任政府官员、议员 (人大

---

① 聂辉华从政治关联、政企合谋、产业政策三个方面梳理了关于政企关系的文献, 本文在综述时部分借鉴了该文的表述。参加聂辉华:《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》,《学术月刊》2020年第6期。

② 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。

③ 聂辉华:《政企合谋与经济增长:反思“中国模式”》,中国人民大学出版社,2013年。

④ 聂辉华、蒋敏杰:《政企合谋与矿难》,《经济研究》,2011年第6期。

⑤ 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。

⑥ 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。

⑦ 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。

⑧ Jia, Ruixue, and Huihua Nie, “Decentralization, Collusion and Coalmine Deaths”, *Review of Economics and Statistics*, 90 (1) (2017): 105–118.

⑨ 郭峰、石庆玲:《官员更替、合谋震慑与空气质量的临时性改善》,《经济研究》2017年第7期。

⑩ 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》,《学术月刊》2020年第6期。

⑪ Burgess, Robin, Matthew Hansen, Benjamin A. Olken, Peter Potapov, and Stefanie Sieber, “The Political Economy of Deforestation in the Tropics”, *Quarterly Journal of Economics*, 127 (4) (2012): 1707–1754.

⑫ Lei, Yu-Hsiang, “Quid pro quo? Government-firm relationships in China”, *Journal of Public Economics*, 2021, forthcoming.

代表、政协委员或党代表)的比例来度量。<sup>①②③</sup> 这类文献有两个基本结论：一是政治关联能让企业受益，包括给予企业在市场进入、税收、融资、补贴、获得土地等方面享受政府的优惠政策。<sup>④⑤⑥</sup> 二是政治关联导致了资源错配，因为政治庇护者会偏离经济效率最大化的原则。<sup>⑦⑧⑨</sup>

第三类文献是地方政府治理与地区竞争。按照制度经济学的观点，制度是长期经济增长的关键因素。<sup>⑩⑪</sup> 但是，根据西方的标准，中国的制度质量，无论是法治、金融、产权保护、廉洁程度，都属于中等水平，这很难解释中国长达 30 多年的中高速增长。这就是所谓的“中国之谜”。一些学者认为，破解中国之谜的钥匙，是中国地方政府之间的竞争。<sup>⑫⑬⑭</sup> 因为中国独特的经济分权和“条块结合”的政治体制，有利于地方政府为辖区内企业的发展提供一个增长导向的环境。<sup>⑮⑯</sup> 换言之，中国的经济增

① Fisman, Ramond, “Estimating the Value of Political Connections,” *American Economic Review*, 91 (4) (2001), pp. 1095 - 1102.

② Faccio, Mara, “Politically Connected Firms,” *American Economic Review*, 96 (1) (2006), pp. 369 - 386.

③ Fan, Joseph P. H., T. J. Wong, and Tianyu Zhang, “Politically Connected Ceos, Corporate Governance, and Post-IPO Performance of China’s Newly Partially Privatized Firms”, *Journal of Financial Economics*, 84 (2) (2007): 330 - 357.

④ 潘红波、夏新平、余明桂：《政府干预、政治关联与地方国有企业并购》，《经济研究》2008 年第 4 期。

⑤ 于蔚、汪淼军、金祥荣：《政治关联和融资约束：信息效应与资源效应》，《经济研究》2012 年第 9 期。

⑥ Wu, Wenfeng, Chongfeng Wu, Chunyang Zhou, and Jun Wu, “Political Connections, Tax Benefits and Firm Performance: Evidence from China”, *Journal of Accounting and Public Policy*, 31 (3) (2012): 277 - 300.

⑦ Fan, Joseph P. H., T. J. Wong, and Tianyu Zhang, “Politically Connected Ceos, Corporate Governance, and Post-IPO Performance of China’s Newly Partially Privatized Firms”, *Journal of Financial Economics*, 84 (2) (2007): 330 - 357.

⑧ 张敏、张胜、王成方、申慧慧：《政治关联与信贷资源配置效率——来自我国民营上市公司的经验证据》，《管理世界》2010 年第 11 期。

⑨ Chen, Carl R., Yingqi Li, Danglun Luo, and Ting Zhang, “Helping Hands or Grabbing Hands? An Analysis of Political Connections and Firm Value”, *Journal of Banking & Finance*, 80 (2017), pp. 71 - 89.

⑩ North, Douglass. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, NY: Cambridge University Press, 1990.

⑪ Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, *Handbook of Economic Growth*, vol. 1 (2005), 385 - 472, edited by Philippe Aghion and Steven Durlauf, Amsterdam: Elsevier.

⑫ 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。

⑬ Cheung, Steven N. S., *The Economic System of China*, Hong Kong: Arcadia Press, 2008.

⑭ 杨其静、聂辉华：《保护市场的联邦主义及其批判：基于文献的一个思考》，《经济研究》2008 年第 3 期。

⑮ Qian, Yingyi, and Barry Weingast, “Federalism as a Commitment to Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4) (1997): 83 - 92.

⑯ Maskin, Eric, Qingyi Qian, and Chenggang Xu, “Incentives, Information, and Organizational Form”, *Review of Economic Studies*, 67 (2) (2000): 359 - 378.

长的秘籍就在于中央向地方分权背景下的独特政企关系。<sup>①</sup>

第四类文献是管制经济学。经典的经济学理论认为，由于市场会出现垄断、外部性、公共物品和信息不对称等问题，因此需要政府对企业进行干预。政府干预的手段，除了补贴和征税，还有市场准入、收益率限制等管制措施。早期的管制经济学主要关注被管制企业对管制当局的俘获（capture）问题。<sup>②</sup> 20世纪70年代之后，经济学家开始引入信息不对称，并提出激励性管制方案。<sup>③④</sup> 与管制经济学相关的，是官员和企业之间的寻租及腐败文献。<sup>⑤</sup>

上述四类文献所形成的时代背景，主要是传统的工业经济时代，而不是当今的数字经济时代。尽管上述文献对于数字经济时代的政企关系仍然具有较强的解释力，例如政治关联对企业行为和绩效的影响，但是在很多方面缺乏解释力或者不适用。例如，上述文献均有一个隐含假设：企业必须在当地生产经营，地方政府才能对其进行管辖。但是，很多数字企业、互联网企业、平台型企业只在某个地方注册，却能在全国各地乃至全球销售产品和劳务。那么，过去所讨论的通过投资规模进行准入管制、通过土地优惠政策进行补贴或者通过当地司法系统提供财产权和知识产权保护的政府干预模式，对数字企业并不起作用，而相应的理论分析也就成为“无源之水，无本之木”。因此，只有准确地揭示数字经济时代政企关系的新特征，才能更好地应用和发展已有的政企关系文献，并推动经济学理论的创新。

### 三、数字经济时代政企关系的新特征及其对经济学理论的挑战

#### 1. 数字经济时代政企关系的新特征

相对于传统的工业经济时代，数字经济时代的政企关系出现了一些新特征、新趋

---

① Xu, Chenggang, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development,” *Journal of Economic Literature*, 49 (4) (2011): 1076–1151.

② Stigler, George J., “The Theory of Economic Regulation,” *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1) (1971): 3–21.

③ Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MA: MIT press, 1993.

④ Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MA: MIT press, 1993.

⑤ Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, and Sendhil Mullainathan, “Corruption”, in Robert Gibbons and John Roberts eds., *Handbook of Organizational Economics*, Chp. 27, New Jersey: Princeton University, 2012.

势、新问题。下面，笔者将基于中国和其它国家数字经济发展的经验，概括八个方面的新特征。

### (1) 从资产控制权到数据控制权

企业的产权理论认为，企业就是一组物质资产的集合。<sup>①</sup> 背后的逻辑是，工人（代理人）必须借助物质资产才能从事生产活动。因此，只要老板（委托人）控制了物质资产，就拥有了对工人的权威或权力。产权理论的创始人哈特教授坦承，这一观点和马克思关于生产资料所有权的观点本质上是一致的。<sup>②</sup> 从激励的角度讲，在知识分散化的前提下，<sup>③</sup> 要让掌握地方性知识（local knowledge）的当事人有激励付出努力并做出正确的决策，就必须给予他们接近和使用资产的权力。因此，在工业经济时代的政企博弈过程中，焦点是资产控制权。如果政府要干预企业的微观决策，最可靠的办法就是拥有企业的控股权。

但是，在数字经济时代，由于信息和通信技术的发达，当事人可以利用互联网、大数据和 AI（人工智能）获取更多信息和提高信息处理能力。尤其是，当数据成为一种重要的生产要素时，掌握数据就掌握了信息，就能影响利用信息进行决策的当事人。当越来越多的互联网企业能够利用电脑提供数字化的产品（例如电子版小说）或服务时，相对而言物质资产的重要性就大大下降了。毕竟，一个网络文学创作公司不可能通过控制作家使用的电脑来控制作家的创作行为。因此，争夺数据控制权就成为数字经济时代政企博弈的关键。在数字经济时代，政府可能会通过特殊股安排、服务器位置、网络安全法来争夺数据控制权，而企业也可能会通过大数据优势与政府谈判。

### (2) 企业拥有更明显的信息优势

信息是决策的关键。因此，在政企关系中，掌握信息越多，拥有的主动权和谈判力就越大。在传统的农业经济时代，由于缺乏信息，政府不得不通过分封诸侯、包税制、“皇权不下乡”等授权方式，对底层进行粗线条的统治。<sup>④</sup> 在传统的工业经济时代，

<sup>①</sup> Grossman, Sanford, and Oliver Hart, “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration”, *Journal of Political Economy*, 94 (4) (1986): 691-719.

<sup>②</sup> Hart, Oliver, *Firm, Contract and Financial Structure*, New York: Oxford University Press, 1995.

<sup>③</sup> Hayek, Frederik, “The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, 35 (4) (1945): 519-30.

<sup>④</sup> 斯科特指出：“前现代国家在许多关键方面几乎是盲人。它对它的统治对象所知甚少：他们的财富，他们所有的土地及产出，他们的居住地以及他们的身份。它缺少任何类似详细地图一样的东西来记载它的疆域和人口。在很大程度上，它也缺少能够将它所知道的东西进行‘翻译’的统一标准和度量单位，而这是概括总结的基础。结果，国家对社会的干预往往是粗劣的和自相矛盾的。”类似地，历史学者黄仁宇认为，中国古代缺乏“数目字管理”的技术水平。参见詹姆斯·斯科特，《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，社会科学文献出版社，2004年。黄仁宇：《万历十五年》，三联书店，2014年。

信息的生产、传播和处理都比较缓慢。尽管在多数情况下，作为代理人的一方（例如受管制的企业）拥有比委托人（例如管制当局）更多的信息，但是这种信息不对称的差别相对于数字经济时代来说并不是很大。在数字经济时代，信息量以指数型增长。中国工程院院士邬贺铨说，社交网络平台 Twitter 一天新增 2 亿条微博，7 个 TB（太字节），50 亿个单词，几乎是 60 年来纽约时报单词量的两倍。<sup>①</sup> 更重要的是，企业往往是大数据的生产者、分析者和运营者，因此企业相对于政府，具有更加明显的信息优势。例如，房地产公司通过购买电信运营商的大数据，能够准确掌握当地居住人口的信息，其拥有的信息优势远远超过依靠十年一次的人口普查的地方政府；房地产交易平台通过全国范围内的联网数据，掌握了比单个地方政府更多的房产持有和交易数据。在政企博弈过程中，信息即权力，因此当企业拥有更加明显的信息优势时，企业对政府的俘获能力可能更强，同时官员对企业的寻租能力可能更弱，而政府对企业的干预可能导致更严重的资源错配。

### （3）从重资产企业到轻资产企业

工业经济时代，企业要实现规模经济和建立较高的进入壁垒，往往选择进入重资产行业，例如汽车制造、采矿、石油石化。重资产虽然帮助企业建立了进入壁垒，阻止了竞争对手，但是也带来了巨大的沉没成本和地点专用性投资。当一个地方的法治不完善、政策充满不确定性时，招商引资往往成为政府和企业之间的一种不完全契约（incomplete contract）。此时，很容易出现一方当事人利用合同的漏洞对另一方进行“敲竹杠”（holdup）的行为。敲竹杠会导致专用性投资不足和效率扭曲。<sup>②③</sup> 然而，在数字经济时代，很多从事数字产品或劳务的企业都是轻资产企业，它们的主要资产就是电脑、服务器和软件，办公场所通常都是租借的。因此，与传统企业相比，数字企业有更少的地点专用性投资，更容易“用脚投票”，更不容易被敲竹杠。另一方面，企业的违约成本更低，进行长期投资的激励可能更弱，这对稳定就业和长期经济增长未必有利。从政策含义上讲，为了缓解双边敲竹杠风险的一些承诺机制，比如政府和企业配套投资或者按比例出资，可能对于数字经济失灵了。从经济效率上讲，市

---

① 《邬贺铨：互联网一天可以干什么？新增 2 亿条微博》，搜狐网，<https://it.sohu.com/20121025/n355697882.shtml>。

② Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press, 1985.

③ Hart, Oliver, *Firm, Contract and Financial Structure*, New York: Oxford University Press, 1995.

场价格波动、产权和专用性投资都会影响关系契约的履行，<sup>①</sup> 因此目前无法判断轻资产的数字企业是否能够提高履约效率以及更好地促进地方经济增长。

#### (4) 从管制俘获到算法俘获

在传统的工业经济时代，被管制企业会通过游说管制当局，制定对自己有利的政策，排挤竞争对手。例如，汽车协会游说政府部门，实施汽车生产准入政策。这属于典型的“管制俘获”。<sup>②</sup> 在数字经济时代，数字企业的进入壁垒往往是隐性的，竞争往往是跨界的，因此它们更可能寻求其它渠道来建立进入壁垒。一个办法就是通过算法影响甚至操纵政府决策。所谓算法（algorithm），本质上是一种计算机优化程序。算法往往和大数据结合，加上强大的算力，可以处理海量信息，这是数字经济时代企业的核心竞争力之一。由于针对特定的电子政务的算法具有很强的技术性、场景专用性以及价格的不确定性，因此承包电子政务的公司可以通过“算法植入—政府购买—算法再植入—政府再购买”的路径依赖，以“算法影子官僚”的身份实质上操控政府政策和官员行为，并进行利益输送，造成寻租腐败，形成一种“算法俘获”。<sup>③</sup> 与传统的管制俘获相比，算法俘获形式更加隐蔽、看上去更加“合规”，因此也更加难以防范。

#### (5) 从在地企业到非在地企业

通常情况下，一个企业要在一个地方经营，都必须有办公场所、固定资产和生产工具，即必须有物质实体。例如，汽车制造厂必须有土地、厂房和工作人员，才能在当地生产和销售汽车。于是，地方政府根据企业在当地的经营场所大小、固定资产规模和人员数量，征收一定比例的税收或者费用。但是，在数字经济时代，很多数字企业在当地没有任何物质实体，也可以在当地销售产品或劳务。例如，众安在线财产保险股份有限公司作为中国首家互联网保险公司，虽然总部在上海注册，但是在全国各地都不设任何分支机构，完全通过互联网开展业务。这是一种典型的“非在地”（non-local）企业。非在地企业只在注册地交税，而无需在其它地方交税。类似的非在地企业还有滴滴、美团等平台企业。非在地企业对政企关系和国家治理提出了新的挑战。第一，如果地方政府无法对辖区内经营业务的企业征收税费，那么地方政府如何保障其财力和公共服务？地方政府如何有激励去营造良好的营商环境和推动经济增长？第

<sup>①</sup> Baker, George, Roberts Gibbons, and Kevin Murphy, “Relational Contract and the Theory of the Firm”, *Quarterly Journal of Economics*, 117 (2002): 39-83.

<sup>②</sup> Stigler, George J., “The Theory of Economic Regulation,” *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1) (1971): 3-21.

<sup>③</sup> 郑崇明：《警惕公共治理中算法影子官僚的风险》，《探索与争鸣》2021年第1期。

二，如果非在地企业出现了线下问题，比如导致了合同纠纷，地方政府如何监管？这会不会出现地区之间的监管套利现象？第三，由于非在地企业高度依赖全国性的市场，因此它更需要中央政府及其部委的支持，那么长期以来盛行的“属地管理”模式要不要根据数字经济的发展调整为“垂直管理”模式？

#### (6) 企业具有更多社会治理的功能

市场经济的一个基本原则是，政企分离。政府负责管理公共事务，企业负责生产活动。这既是一种权力分界的需要，也是一种经济分界。因为政府在管理公共事务方面具有规模经济和协调效率，而企业的优势是利用敏捷的市场反应来实现利润最大化。但是在数字经济时代，政府和企业的边界开始变得模糊了。如前所述，既然企业拥有大数据带来的信息优势，并且其业务高度依赖于全国范围内加总的规模经济优势，又能及时满足市场需求，那么企业为什么不能承担部分公共管理职能呢？例如，在新冠疫情期间，阿里巴巴集团、腾讯集团分别通过“支付宝”和“微信”应用程序，为市民及时提供个人健康信息。这项服务具有非常明显的公益性质，这是数字企业承担社会责任的一种形式。类似的例子还有网约车平台协助政府治理酒后驾驶问题，平台企业提供市民生活缴费、社保资料和公民信用记录。这种紧密的政企合作现象，与传统的政企关系迥然不同。当企业开始承担部分社会治理责任时，如何防止政企合谋？如何防止寻租和腐败？如何保护公民的个人隐私？如何防止企业之间的不公平竞争？

#### (7) 从国内政企关系到国际政企关系

在工业经济时代，企业具有很强的属地性质，因此不同国家的政府对企业“划地而治”并没有什么问题。相反，国家之间通过创造好的营商环境来吸引企业投资，反而促进了经济增长。然而，在数字经济时代，很多数字企业是非在地的，是利用国际互联网提供产品或劳务的，其天然具有跨越国界的商品属性，否则就无法体现数字企业的优势。一旦数字产品或劳务可以轻易跨越国界，传统的关税体制、监管体制和意识形态管控就面临巨大挑战。以元宇宙（metaverse）为例。元宇宙是一个与现实世界平行并与现实世界交互的虚拟世界。在这个虚拟世界里，没有统一的技术标准、法律法规、道德文化、意识形态。尤其在发展初期，它是一个典型的不完全契约的世界。<sup>①</sup>由于元宇宙关乎国家主权和国家安全，各国政府必然会争夺元宇宙的规则主导权，从而把国内的政企关系变成国际的政企关系。一旦考虑到多个国家，那么传统的一个政府管理多个企业的政企关系模式将面临更加复杂的情形。经济问题很容易演变成国际

<sup>①</sup> 聂辉华、李靖：《元宇宙的秩序：一个不完全契约理论的视角》，《产业经济评论》2022年即将发表。

政治问题，正和博弈很容易演变成零和博弈。

#### (8) 政企关系的具体形式发生了变化

上述七个方面讨论了政企关系在数字时代的内容、性质变化，最后一个方面是形式也发生了变化。尽管我们仍然可以用政企合作、政企合谋、政企分治、政企伤害来概括数字经济时代的政企关系类型，<sup>①</sup> 但是一些新的表现形式是传统工业经济时代所没有的，这一点值得注意。以政企合谋为例。在工业经济时代，地方政府会纵容本地企业非法排放污染物，以便获得更多财政收益、晋升机会和寻租利益。<sup>②</sup> 但是，在数字经济时代，数字企业可能很少排放工业污染，它们可能通过算法与地方政府合谋。研究表明，一些数字企业在为美国州政府提供预测警务算法时，过分强调邮政编码，导致低收入的非裔美国人社区与犯罪地区产生联系，实质上对该群体成员构成了一种算法歧视。<sup>③</sup> 但这种算法可能迎合了州政府的歧视性政策，这就构成了一种算法合谋。此外，在政企合作方面，由于数字企业的大数据优势，地方政府和企业防疫问题上可以有更紧密的合作，而在这种基于数据的政企合作在工业经济时代几乎不可能发生。在政企伤害方面，企业运用自媒体揭露对地方政府不利的新闻，可能对当地的营商环境造成巨大的负面影响。发生在江西省共青城市的代小权事件就是一个例证。<sup>④</sup>

### 2. 政企关系新特征对经济学理论的挑战和中国学者的机会

经济学理论的价值在于解释现实，否则理论就会被改写。在数字经济时代政企关系出现的新特征对已有的经济学理论构成了明显的挑战，但是也给经济学者，尤其是中国经济学者带来了巨大的机会。

政企关系的新特征对产业组织理论提出了挑战。反垄断问题一直是产业组织理论的核心问题，但对垄断行为的界定非常依赖于市场的定义和市场份额的计算。在数字经济时代，数字企业相对于政府拥有更多信息优势，其数字产品具有跨界渗透能力。因此，如果按照传统的“控方举证”方式，监管机构很难对数字企业的反垄断行为、大数据“杀熟”行为进行取证和起诉。

政企关系的新特征对企业理论提出了挑战。传统的企业理论以物质资产的所有权来确定企业的边界，这可能导致网约车平台企业和网约车司机的关系陷入模糊地带。经典的委托人-代理人框架，也难以解释如何解决零工经济中自由职业者的激励问题。

① 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》，《学术月刊》2020年第6期。

② 聂辉华：《政企合谋与经济增长：反思“中国模式”》，中国人民大学出版社，2013年。

③ Mayson, Sandra G., Bias in, Bias Out, *Yale Law Journal*, 128 (2019): 2218-2300.

④ 包家昊：《政企伤害的经济学分析》，中国人民大学经济学院硕士学位论文，2021年。

此外,大数据的产生离不开广大的消费者,那么大数据的所有权、收益权是否应该在消费者和生产者之间分配呢?如何分配呢?

政企关系的新特征对契约理论提出了挑战。经典的不完全契约认为,由于关键的投资、成本或收益信息是双方可观察但不可证实的,这会导致敲竹杠问题。<sup>①</sup>然而,一旦引入了区块链技术,所有的相关信息都是可证实的、不可篡改的。<sup>②</sup>那么,我们还需要不完全契约理论吗?完全契约理论所关注的道德风险问题和逆向选择问题还存在吗?

政企关系的新特征对公共经济学提出了挑战。已有文献从激励和信息的角度,证明中国这种“条块结合、以块为主”的垂直管理体制(M型体制),更适合企业创新和政策试错。<sup>③</sup>但是,如前所述,非在地的数字企业更依赖于全国范围内的规模经济,这很可能意味着垂直管理体制(U型体制)在发展数字经济方面优于垂直管理体制,即结论是相反的。

由于政企关系涉及多个经济学分支,因此数字经济时代的政企关系可能还会对微观经济学、劳动经济学、国际经济学和发展经济学形成挑战。

挑战总是与机遇并存的。对于中国学者来说,数字经济时代将带来更好的研究机会。一是因为中国在数字经济领域后来居上。目前,中国作为一个发展中国家,已经在数字经济领域仅次于美国了。2020年,中国数字经济占GDP的比重高达38.6%。<sup>④</sup>这无疑受益于庞大的消费群体、丰富的消费场景、前期宽松的监管环境、技术上的后发优势等因素。二是中国经济学者有望在数字经济领域实现理论创新上的后发优势。没有什么比亲身参与历史更能理解历史。如果继续在传统框架下进行理论创新,无疑面临巨大的进入壁垒和风险。但是,如果是在新经济形态下进行理论创新,那么进入壁垒会更低,风险会更小,成功的概率会更大。这跟企业努力在新产品上进行研发,而不是直接挑战在位企业的道理是一样的。例如,中国学者有望凭借数字经济领域的丰富场景和详实数据,在企业理论上进行创新。如果说基于新古典经济学框架的GHM模型是第一代企业理论,<sup>⑤⑥</sup>引入

① Hart, Oliver, *Firm, Contract and Financial Structure*, New York: Oxford University Press, 1995.

② 聂辉华、李靖:《元宇宙的秩序:一个不完全契约理论的视角》,《产业经济评论》2022年即将发表。

③ Maskin, Eric, Qingyi Qian, and Chenggang Xu, “Incentives, Information, and Organizational Form”, *Review of Economic Studies*, 67 (2) (2000): 359-378.

④ 中国信息通信研究院,《全球数字经济白皮书2020》2021年。

⑤ Grossman, Sanford, and Oliver Hart, “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration”, *Journal of Political Economy*, 94 (4) (1986): 691-719.

⑥ Hart, Oliver, and John Moore, “Property Rights and Nature of the Firm”, *Journal of Political Economy*, 98 (6) (1990): 1119-1158.

行为经济学视角的企业理论是第二代企业理论,<sup>①</sup>那么数字经济时代的企业理论有望成为第三代企业理论,而中国经济学者有望为此做出原创性贡献。

#### 四、一个数字经济时代政企关系的分析框架

在西方经济学文献中,除了管制经济学,<sup>②</sup>一开始并没有专门的理论框架来讨论政府和企业的关系,大部分论文都属于经验研究(尤其是政治关联文献)。事实上,根据西方经济学原理,政府应该扮演一个只提供保护和公正等公共产品的“守夜人”角色,因此政府和企业的边界是非常清晰的。但是,无论是发达国家的起飞过程,还是后发国家的赶过程,都表明这种“政企分治”的理念是一种空中楼阁,而政府与企业之间频繁互动才是经济发展的应有之义。为分析中国特色的政企关系,聂辉华等人率先引入了“中央政府-地方政府-企业”三层代理框架<sup>③④</sup>,分析了政企合谋和防范合谋的机制设计。

为了更好地分析数字经济时代的政企关系,笔者在聂辉华2013年研究<sup>⑤</sup>的基础上进行拓展,提供了一个新的、初步的分析框架(图1)。这个框架的主线,是“中央政府——地方政府——企业”三层代理关系。但是,中央政府既可以通过向地方分权,采取属地管理的办法监管企业(图1的左侧和右侧),也可以通过中央部委以及在地方设立垂直管理机构来监管企业。在属地管理体制下,多个地方政府会为了吸引企业在本地设立分子公司而竞争。因为数字企业通常是轻资产企业,因此这种地区间竞争可能不同于传统的地区竞争。从契约性质上讲,由于数据具有专用性资产的特性,因此政企之间有可能是一种不完全契约关系,也可能由于数据的可证实性形成一种完全契约关系。在政企关系的类型方面,地方政府和企业之间,可能会基于税收和算法交换形成一种合法合规的政企合作模式,也可能形成一种违法违规的政企合谋模式,还可能形成一种损害对方利益的政企伤害模式。究竟形成何种模式,取决于地方政府的国家能力、产业规模和第三方监督能力(例如舆论监督力量)。<sup>⑥</sup>在垂直管理体制下,中

<sup>①</sup> Hart, Oliver, and John Moore, “Contracts as Reference Points”, *Quarterly Journal of Economics*, 123 (1) (2008): 1 - 48.

<sup>②</sup> Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MA: MIT press, 1993.

<sup>③</sup> 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。

<sup>④</sup> 聂辉华:《政企合谋与经济增长:反思“中国模式”》,中国人民大学出版社,2013年。

<sup>⑤</sup> 聂辉华:《政企合谋与经济增长:反思“中国模式”》,中国人民大学出版社,2013年。

<sup>⑥</sup> 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》,《学术月刊》2020年第6期。

央部委出于国家安全的需要，可能要求数字企业将数据对监管机构开放，同时数字企业可以协助政府承担一些社会治理责任。两种行政管理体制的主要差异是，属地管理下地方政府和企业一起做大经济蛋糕，而垂直管理下监管部门只对安全生产负责。因此，中央政府必须在经济增长和社会稳定之间权衡取舍，这意味着行政管理体制是内生的。

此外，在中国特色的“条块结合”行政管理体制下，企业可以通过在不同地方设立分子公司，利用不同地区的政策差异，进行“税收套利”或者“政策套利”。尽管我们高度关注政企之间的博弈，但是在政企博弈背景下，企业内部如何进行税收转移、污染转移以及资源配置，一直是一个重要但是缺乏研究的空白地带。

数字经济时代的政企关系还会延伸到国际层面。当本国数字企业在海外开拓市场时，必然导致本国政府与海外政府之间的利益博弈和国际竞争。此时，数字企业可能面临“效忠困境”。例如，2020年，抖音海外版TikTok在美国被特朗普政府通过行政命令限制经营，一度面临出售或者关闭的危机。我们还可以在图1中继续引入更多国家，从而讨论国家之间为了意识形态或者霸权而进行的联盟博弈。总之，由于数字企业独有的穿越国界的特点，学者们在分析数字企业和政府的关系时，必须考虑国际主权国家博弈的大背景。

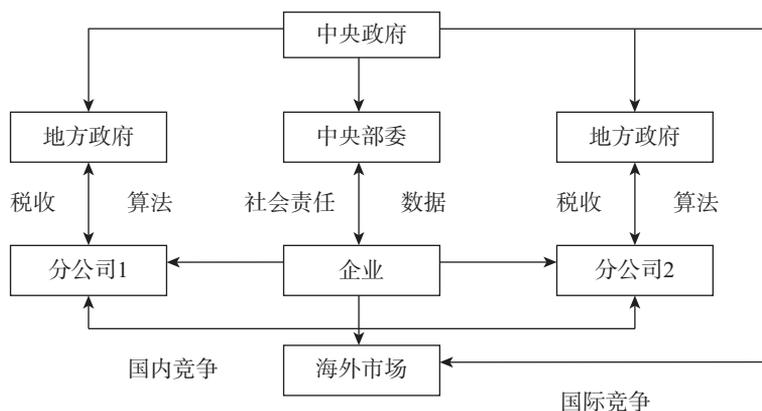


图1 数字经济时代的政企分析框架

## 五、一个评论性的结论

任何一种科学理论都是时代的产物。今天占据经济学主流的新古典经济学及其分支，在很大程度上反映了工业经济时代的资源配置方式。在人类已经进入数字经济时

代的今天，生产要素、生产技术、生产方式和治理结构都发生了重大变化。在本文重点关注的政企关系领域，出现了一些新特征、新趋势、新问题。这些新特征体现为八个方面：（1）从资产控制权到数据控制权；（2）企业拥有更明显的信息优势；（3）从重资产企业到轻资产企业；（4）从管制俘获到算法俘获；（5）从在地企业到非在地企业；（6）企业具有更多社会治理的功能；（7）从国内政企关系到国际政企关系；（8）政企关系的具体形式发生了变化。这八个方面的变化，对传统的产业组织理论、企业理论、契约理论和公共经济学等经济学分支提出了挑战，促使我们重新认识政企关系。为了分析中国特色的政企关系以及全球化大国博弈背景下的政企关系，本文提出了一个新的“中央政府-地方政府-企业”三层代理框架。

本文的贡献主要体现在以下三个方面。第一，本文从八个方面概括了数字经济时代政企关系的新特征，为进一步深入研究当下的政企关系提供了思路。只有理解了中国特色的政企关系，才能理解中国经济增长之谜。因此，深入挖掘政企关系的新特征，有助于更好地理解中国的经济增长和转型。第二，本文初步分析了政企关系新特征对经济学理论的挑战，为完善和创新经济学理论提供了启示。理论总是在回应现实挑战的过程中日臻完善的，因此任何理论与现实之间的罅隙都可能构成经济学创新的动力。第三，本文提出了一个分析中国特色政企关系以及国际政企关系的初步框架，为下一步的模型化提供了启发。当然，政企关系是一个非常复杂的问题，绝非一篇论文可以讲清楚。本文只是抛砖引玉，希望更多关注政企关系的学者共襄盛举。

## The Government-Business Relations in the Era of Digital Economy: An Initial Framework

*Nie Huihua*

**Abstract:** From the era of industrial economy to the era of digital economy, major changes have taken place in production factors, production technology, production mode and governance structure, and some new characteristics have emerged in the relationship between government and business. This paper summarizes these new features into eight aspects: (1) From asset control to data control; (2) Enterprises have more

obvious information advantages; (3) From heavy asset enterprises to light asset enterprises; (4) From regulatory capture to algorithmic capture; (5) From local enterprises to nonlocal enterprises; (6) Enterprises have more social responsibility; (7) From domestic government-enterprise relations to international government-enterprise relations; (8) The specific forms of government-business relations have changed. These new characteristics of the government-business relationship challenge economics theory such as industrial organization theory, the theory of the firm, contract theory and public economics. In order to analyze the government-business relations with Chinese characteristics and under the background of the competition among global powers, this paper proposes a new three-tier agency framework of “central government-local government-enterprise” .

**Key words:** Digital economy; government-business relations; central government; local government; enterprise

**Authors:** Nie Huihua, Professor of School of Economics, Renmin University of China, Enterprise and Organization Research Center of Renmin University of China.