

地方政府经济干预行为的经济学解释

郭 强

(上海交通大学 管理学院, 上海, 200030)

摘 要:以往分析地方政府干预经济行为的研究较多关注于地方政府的意识形态偏好。文章通过构建以中央政府行为为外生变量的地方政府行为模型,对在中央政策给定的情况下,地方政府的种种政策选择做出分析。对地方政府以优惠政策招商引资、对垄断部门实施保护以及民营企业对地方官员的“公关”、民企参与国企改革迟缓等现象做出了解释。借助地方政府和中央政府的动态博弈模型,分析了中央政策对地方政府行为的影响。

关键词:地方政府行为;市场准入;地方保护

中图分类号:F276.1;F062.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2005)09-0005-12

一、引 言

在中国经济转型过程中,政企关系和民营企业都是最引人注目的领域。随着改革进程的深入,对这两个领域研究的视点也在不断转移。早期的政企关系研究,基本上是围绕政府和国有企业的关系展开的。集中探讨的就是政企分离问题(陈工孟,1997;银温泉,1998;叶仁荪,2000;周冰、郑志,2001)^{[1]~[4]}。而这一问题,应该说随着国企产权改革的加快,从实践上已经解决。那就是政府逐渐从对国有企业的管理转到对国有资产的管理。通过国有资产的转让和委托代理来保证国有资产的保值增值。

而对民企的研究,早期集中在对民企经济成就的解释。其中既有对市场竞争和激励机制的强调(Stiglitz,1994;田国强,1995)^{[5]~[6]},也有对乡镇企业模糊产权的分析(李稻葵,1995)^[7]。而当20世纪90年代乡镇企业开始改制后,围绕这一过程地方政府和民营企业利益调整出现了大量的研究成果(邹宜民等,1999;谭秋成,1999;姚洋等,2000;王红领,2000;张军等,2000;姜长云,2000;田国强,2001)^{[8]~[14]}。

而当民营企业已经完成产权改革,逐渐变为现代意义上的“企业”后,在对民营企业研究中,政府已经逐渐淡出了研究者的视野。大家更为关注的是民营企业自身的一些问题,如民营企业的资本短缺(姜长云,2000;张杰,

收稿日期:2005-05-16

作者简介:郭 强(1975-),男,河南新乡人,上海交通大学管理学院。

2000)^{[15]~[16]},管理能力短缺(储小平,2002;李新春,2002)^{[17]~[18]}。但值得我们深思的是为什么民营企业在资金不足时还大肆扩张,在管理能力不足时还进行多元化。或者说它们的行为为什么和发达国家的私人企业有所不同。

要弄清这一点,我们就必须要分析政府尤其是地方政府的行为对民营企业的影响。改革开放对政府体系影响的突出表现在于中央对地方的经济分权,为此中央和地方之间的关系结构被钱颖一等(1997)^[19]称为M型体制结构。改革开放后我国的主要任务就是发展经济和稳定社会秩序,中央政府也是用这些标准来考评地方政府的绩效。在整个社会保障体系不甚完善的情况下,社会秩序稳定与否也和当地经济发展息息相关。因此地方政府深深卷入经济活动中,而且各地政府成为了相互竞争的经济主体。正是在地方政府大力发展地方经济的背景下,民营企业的许多貌似不合理行为反而有极大的合理性。

本文通过构建模型分析了地方政府和民营企业、地方政府和中央政府的博弈过程。对地方政府以优惠政策招商引资、对垄断部门实施保护以及民营企业对地方官员的“公关”、民企参与国企改组迟缓等现象做出了解释。并进一步指出,正是地方政府的行为偏差导致了民企一味追求规模和进行“官商勾结”等行为偏差。

二、中央政府行为外生的地方政府行为模型

(一)基本假设。此模型中有三个参与者:中央政府、地方政府和地方企业。在每一地区,企业拥有现金流,并对中央政府和地方政府负有纳税义务。它们首先决定是否进入该地区市场,进而决定是否足额向中央政府纳税或向地方政府寻求保护以换取向中央政府少纳税和区域内的竞争优势。地方官员则决定地区内的竞争程度和保护程度。以下对它们做出具体说明。

1. 企业。假设每一个地区的企业数为 x_e ,且这些企业均具有一定的准入资格。对准入资格的认定由地方政府进行,只有符合政府要求的企业才能进入市场。准入资格设定既包含中央政府的各种规制(对企业资格认定、注册资本规定、经营范围认定、投资项目许可等),也体现着地方政府的意志。它们可以为了吸引部分企业降低进入门槛,也可以为了阻碍企业进入某些领域而抬高进入门槛。因此进入成本是中央政府规定由地方政府来进行调节的。一般地说,和地方政府关系越好,进入成本越小。 x_e 越小,代表着市场进入越难,进入成本 ec 越高。企业在作是否进入市场的决策时,通常是以净利润为判据。企业利润 $\pi(x, x_e)$ 既取决于自身实力,也受市场竞争程度的影响。 x_e 越大表示竞争越激烈。 $\frac{\partial \pi(x, x_e)}{\partial x_e} < 0$ 。进入市场的企业对中央政府负有纳税义务,其大小为应税利润的一定份额 $t^{\text{①}}$ 。企业净收益为 $\sum_i (1-t)\pi(x_i, x_e) - ec$,

即企业各经营期期望收入之和减去进入成本。如果 $\sum_i (1-t)\pi(x_i, x_e) - ec > 0$, 企业就会进入该地区。

企业如果成为被地方政府保护的企业就可以少缴税。代价是企业需要和地方政府分享这部分收益。也就是说,企业需要把一部分应纳未纳的税交给地方政府。假定这个比例为 β 。企业净收益为 $(1-\beta t)\pi$ 。 β 是一个反应地方政府对企业的讨价能力的参数,讨价能力强, β 就大。因此如果地方政府不是把企业少纳税的好处全部据为己有的话($\beta < 1$),这部分企业就有动机寻求地方政府保护。

2. 地方政府。经济发展和社会稳定是当前我国政府执政的两大目标,就业情况对社会稳定影响很大。因此财政收入和扩大就业是地方政府追求的两大目标。地方政府从进入企业身上可以得到的好处是更多的就业。选择对部分企业进行保护则除了就业上的好处外,还有财政上的好处 $\beta t\pi$ 。我们把 $\beta t\pi$ 定义为地方税,既包括一般意义上的地方税也包括通过集资、摊派、捐献等方式获得的非规范收入。一般而言,地方政府是欢迎企业进入本地区的,因为这能加快本地经济发展,解决就业。地方政府倾向于降低进入成本,具体体现为违反国家规定在土地、环保等方面对企业放松要求。但如果进入的企业对受保护企业形成竞争,降低这些企业的利润,进入企业就未必受欢迎了。地方政府会加大这些领域的进入成本。最明显的例子是一些垄断行业,如烟草、电力、煤气等。同时地方政府违反中央政策,保护企业逃避社会责任,要承担一定的政治风险(成本)。我们用一定货币量 p 表示。如果地方政府对某一企业实施保护所获得的财政和就业上的好处超过承担的政治成本的话,它就有动机实施保护。假设地区内被保护企业数目为 x_p , 地方政府的效用函数为:

$$\max U = \beta t \int \pi(x_p, x_e) dx_p + \alpha \int L(x_e) dx_e - px_p, \{x_p\} \subset \{x_e\} \quad (1)$$

其中 α 是政府为了解决一个失业人员所花费的成本。

(二)模型的均衡条件。地方政府面临对当地市场的竞争程度和保护程度的两个选择。放松市场进入限制,让更多的企业进入市场对地方政府有两个相互抵消的效应:进入企业增加能解决更多的就业;受保护企业的利润随着进入企业增多而下降,地方税随之下降。地方政府对企业实施保护同样是一个权衡,实施保护将得到财政收入和就业的好处,但同时也要承担政治成本。

首先考虑地方政府对竞争程度的选择。当地区内新进入一家企业,如果这家企业不成为被保护企业。地方政府的效用增量为:

$$\Delta U = \alpha \Delta L - nt\beta(\pi - \pi') \quad (2)$$

其中: n 是受到新进入企业影响的企业数目, π 是这些企业原先的盈利,假定相同。 π' 是有新进入企业后的盈利,也假定相同。很明显,如果(2)式大于 0,企业进入市场对地方政府就是有利的。下面我们将对(2)式中的变量做

具体分析。

1. $\beta=0$ 。即地区内没有受保护企业,这时(2)式恒大于0。在自由市场经济条件下,地方政府会创造各种条件吸引企业。

2. $\pi=\pi'$ 。这说明原有企业的盈利情况不受新企业的进入的影响,而(2)式恒大于0,则说明企业所属行业为自由竞争行业。

3. $\beta>0, \pi>\pi'$ 。这种情况就比较复杂。地方政府对某些企业实施保护,这些企业又处于垄断行业。如果允许新企业进入,就会减少地方政府的财政收入。地方政府一般不欢迎这样的新企业进入。但如果新进入企业规模比较大,能解决较多就业,同时当地就业形势比较严峻,(表现为 α 比较大),地方政府也可能做出妥协。

企业选择进入市场的必要条件是 $\sum_i (1-t)\pi(x_i, x_e) - ec > 0$ 。政府为了吸引企业,可以降低进入成本;而要阻止企业进入,就会人为提高进入门槛,增加企业的进入成本。

如果新进入企业成为被保护企业,地方政府的效用增量为:

$$\Delta U = \alpha \Delta L + \beta' t \pi' - n \beta t (\pi - \pi') - p \quad (3)$$

这种情况下,地方政府可以从新进入企业身上收取地方税,但同时要承担政治成本。在其他条件不变的情况下,新进入企业许诺给地方政府的利益分享比例就起到很大作用。如果整个垄断利润是常数的话,新进入企业给地方政府更高比例的分成,会增加地方政府的收入。但它同时也打破了原先的利益均衡,会引起原先企业的抵制。所以最终会出现什么结果很难通过模型推测,完全是因时因地因人而异。

根据上述讨论,我们得出关于地方政府选择地区竞争程度的若干命题。

命题1:地方经济越不发达,就业问题越严重,地方政府越热衷招商引资,吸引企业进入,为此不惜给出地区性的优惠政策,降低企业的进入成本。

命题2:对于那些利润水平高,政府控制力强的行业(往往是垄断行业),地方政府会通过抬高进入门槛,阻止新企业进入。原因在于地方政府从企业的垄断行为中获得了好处。对于竞争性行业,地方政府是欢迎新企业进入的。

命题3:企业进入这些行业的条件是给地方政府更多的利益分享比例,也就是说要进行“政府公关”。

地方政府选择完地区市场的竞争水平后,还要对保护水平进行选择。新增加一家受保护企业,地方政府的效用增量为:

$$\Delta U = \beta t \pi(x) + \alpha L(x) - p \quad (4)$$

式(3)等于0,表明了边际企业的条件:

$$\Delta U = \beta t \pi(x^*) + \alpha L(x^*) - p = 0$$

同时也决定了受保护企业的数目, $x_p \in \{x | \beta t \pi(x) + \alpha L(x) \geq \beta t \pi(x^*) + \alpha L(x^*)\}$ 。

(1)国家、地区情况对均衡的影响。 p 、 α 、 β 、 t 较小的话, $\pi(x)$ 和 $L(x)$ 就必须比较大,才能满足式(3)大于0的要求。这样由于对受保护企业标准要求提高,会减少受保护企业数目。反之,则相反。由此得出命题4。

命题4:中央对企业征税越多,对地方政府违规行为处罚越轻(中央政府市场意识差);地区经济水平发展越低,市场意识越薄弱,地方政府越有动机干预经济。反之,则相反。

(2)企业规模对均衡的影响。 p 、 α 、 β 、 t 代表着国家和地区的情况。 $\pi(x)$ 和 $L(x)$ 是企业自身的情况。一般来说企业规模越大,它们越大,式(3)大于0的条件越容易满足。由此得出命题5。

命题5:利润较高和解决就业较多的企业更容易得到地方政府保护。

这其实解释了为什么现在垄断行业的垄断地位难以打破。因为它们拥有较高的垄断利润,地方政府可以从中获得好处,自然要加以保护。而且往往也更受地方政府的青睐。为此,我们得出以下推论。

推论1:创造利润和就业多的企业对地方政府的讨价还价能力较大(β 小),它们从免除中央税中获得的收益比例高,因此这部分企业也更有动机寻求地方政府保护。

(3)企业所有制对均衡的影响。不同地区的 β 不同。同一地区不同企业的 β 也不相同。我国的国有资产管理办法是“国家统一所有,政府分级履行出资人职责”^②。很明显,地方政府对国有企业的讨价还价能力要大于民营企业。如果是垄断行业的国有企业,地方政府就能同它们分享高额的垄断利润。由此得出命题6。

命题6:地方政府对垄断行业设置高的进入门槛,阻止民营企业进入,并非所有制歧视,而是将垄断地位赋予国有企业可以带来更多财政上的好处。同样,民营企业进入这些领域也可能并不是市场进程加快的结果,而是“俘获”了有关官员的结果。

我们在设定地方政府函数时,使用的是“政治人”假设,即地方官员只是追求政治目标。但具体到个人身上,官员还具有“经济人”的特征,他还追求个人的经济利益。这就给民营企业提供了很大的活动空间。由于民营企业财务制度不如国有企业严格,而经营收入完全归个人所有,不像国有企业经营者只能从企业整体经营效果上获得一些奖励。这使得他们甘于冒着违反国家有关法律的风险,去收买政府官员。比如2004年5月被调查的兰州首富张国芳为了经营上的方便向原兰州市副市长杨在溪行贿16万元人民币,向原兰州市市长张玉舜行贿25万元人民币。结果是以公益用地名义低价拿到兰州一处黄金地段,然后经营商业。对这一交易,就只能用官员的“经济人”假设而非“政治人”假设才能解释。当今在房地产业这一利润率极高的行业以及在和行政权力牵涉较深的行业中活跃着众多的民营企业的部分原因,似乎也只有在“官商

勾结”上才能寻找到某种答案。

不同所有制的企业除了 β 不同外, α 也不同。 α 是地方政府为解决一个失业人员所付出的成本。被保护企业可以给地方政府提供财政和就业上的好处且这两者可相互替代。因此,企业可能以较多的就业作为和地方政府谈判的筹码。保持一定的冗员,企业需要额外支出 $\Delta L \times w$ 。 ΔL 是企业的冗员数, w 是企业为冗员支付的工资。地方政府因此获得的效用是 $\alpha \Delta L$ 。如果 $\alpha \geq w$,地方政府和企业就可以达成协议。据此可得命题7。

命题7:在地方就业不充分的条件下,政府对解决就业的要求为企业保持冗员提供了激励。

由于国有企业和民营企业的 α 和 w 都不相同,因此又可得出下面这个重要的推论。

推论2:地方政府在就业上的偏好,使得民营企业和国有企业相比处于劣势位置。

命题7说明了企业可以从保持一定数量的冗员上获得好处。如果所有企业的 α 和 w 都一样的话,那么这些企业都会选择保持一定数量的冗员。这对于竞争来说也就没有差别了。但由于各个企业历史起点不同, α 和 w 不相同。国有企业的冗员工资水平小于民营企业的冗员工资水平。这是因为国有企业曾在职工的福利方面如住房等支付了固定成本的缘故,而固定成本的支出已经是沉没成本。另一些福利,如社会保险则由政府支持。所以,虽然国有企业支付的 w_g 比较低,但员工实际获得的收益 $w_g + C_s + w_s$ 还是比较多。这里 C_s 是企业为职工支付的沉没成本,是以前付出的,现在无法收回; w_s 是政府为国有企业职工支付的福利。民营企业则不同,它支付给员工的工资就是员工所有能拿到的收入。因此为了保有一定数量员工,它的工资就必须高一些。

国有企业的冗员安置成本高于民营企业的冗员安置成本,是因为国有企业和民营企业的冗员情况不同。冗员是国有企业的历史问题,如果要消除这部分冗员,使原本有工作的人失去工作,会引起他们较多的不满。解决得不妥当容易引起社会动荡,政府必须为这部分人的就业承担较多成本。民营企业从一开始就没有冗员问题,如果它迫于地方政府压力以冗员方式解决部分就业问题,由于这部分人原先是失业状态,即使就业问题没有解决,他们的不满也比被剥夺就业岗位者要少。因此,地方政府对这部分人就业支付的 α_m 就较小。

如果有一家国有企业A和一家民营企业B,它们的盈利、税负、冗员都相同,那么它们的净利润差额为:

$$\begin{aligned} & (1-\beta t)\pi - \Delta L \cdot W_g + \alpha_g \Delta L - [(1-\beta t)\pi - \Delta L \cdot w_m + \alpha_m \Delta L] \\ & = [(w_m - w_g) + (\alpha_g - \alpha_m)] \Delta L > 0 \end{aligned}$$

这说明仅仅因为企业所有制的原因,地方政府强调就业对国有企业更有

利。也说明了为什么民营企业参与国有企业重组阻力比较大。这并非是政府对民营企业的歧视,而是由双方的历史起点所决定的。

三、中央政府与地方政府的动态博弈模型

以上的探讨是把中央政府的行为作为外生变量来分析的。这里,我们用一个两阶段的完全信息条件下的动态博弈模型,来分析中央政府行为对地方政府的影响。

在此模型中有两个参与者:中央政府和某一个地方政府。中央政府选择对地方政府的保护行为的监管压力水平 p , 地方政府选择受保护企业的标准,同时选定了受保护企业的数量。假定中央政府追求的目标有两个:一是财政收入;一是市场机制的完善。

中央政府的效用函数如下:

$$\begin{aligned} \max T &= \pi t(x_e - x_p) - c - \gamma x_p & (5) \\ \text{s. t. } &c < \pi t(x_e - x_p) \end{aligned}$$

其中: π 是企业盈利,假定各企业盈利相同,是常数。 t 是中央税率,假定是常数。 x_e 是该地区企业总数, x_p 是接受地方政府保护的企业数,假定这部分企业不交纳中央税(实际情况是这部分企业不足额履行中央政府规定的纳税和社会义务,这里为了分析方便作了简化)。 c 是中央政府对地方政府实行监管的成本,考虑到风险越大,地方政府隐瞒真实情况的动机越强,监管成本随着惩罚力度增加而增加,假设 $c = bp$, $b > 0$ 。式(5)的前两项表明中央政府希望更多的财政收入,后一项表明对市场经济的追求^③。

仍然假定地方政府追求的是地方财政收入和就业。因为模型考虑的是地方政府的保护行为,效用函数里仅包括受保护企业:

$$\max U = \beta t \int \pi(x_p) dx_p + \alpha \int L(x_p) dx_p - px_p \quad (6)$$

其中: $\pi(x_p)$ 是某家受保护企业的盈利数, $L(x_p)$ 是某家受保护企业的就业人数, p 是地方政府为了保护企业所接受的处罚。

因为中央政府对地方政府的惩罚行为是基于它所发布的文件,因此可以认为它的行为是可以被地方政府观测到的。博弈的顺序如下:(1)中央政府首先选择对地方政府的压力水平(地方政府的政治成本) p ;(2)地方政府观测到 p 后,选择受保护企业数目 x_p 。

我们使用逆向归纳法来求解这个博弈的子博弈纳什均衡。首先求解第二阶段博弈的纳什均衡,给定 p , 地方政府选择 x_p , 最大化其效用函数:

$$U = \beta t \int \pi(x_p) dx_p + \alpha \int L(x_p) dx_p - px_p$$

最优化的一阶条件:

$$\beta t \pi(x_p) + \alpha L(x_p) = p \quad (7)$$

即地方政府根据企业交纳给它的财政收入和就业人数折合收入的和等于中央政府惩罚成本的条件决定边际企业 x^* 。 x_p^* 的值为集合 $\{x | \beta t \pi(x) + \alpha L(x) \geq \beta t \pi(x^*) + \alpha L(x^*)\}$ 中 x 的个数。明显地, x_p 是关于 p 递减的 ($\frac{\partial x_p}{\partial p} < 0$), 又因为企业规模越小, 数目就越多, 一定惩罚成本增加引起的受保护企业减少数目要小于惩罚成本减少增加的企业数目。所以函数曲线是凸向 x 轴的 ($\frac{d^2 x_p}{dp^2} > 0$)。当 $p=0$ 时, 明显有 $x_p = x_e$, 即地区内所有企业都接受保护。为此, 我们假设 x_p 和 p 的函数关系为 $x_p^* = \frac{x_e}{1+p}$ 。同时 x_p 关于 t 递增, 所以设 $x_p^* = \frac{tx_e}{t+p}$, 这就是地方政府的反应函数。

因为中央政府知道地方政府的反应函数, 把 $x_p^* = \frac{tx_e}{t+p}$ 代入。它在第一阶段的问题是:

$$\begin{aligned} \max T &= \pi t \left(x_e - \frac{tx_e}{t+p} \right) - bp - \gamma \frac{tx_e}{t+p} \quad (8) \\ \text{s. t. } c &< \pi t (x_e - x_p) \end{aligned}$$

最优化的一阶条件是^⑨:

$$\frac{\partial T}{\partial p} = \frac{\pi t^2 x_e}{(t+p)^2} - b + \frac{\gamma t x_e}{(t+p)^2} = 0 \quad (9)$$

$$\frac{\partial T}{\partial t} = \frac{x_e (\pi p - \gamma) p}{(t+p)^2} = 0 \quad (10)$$

由式(10)得, $p^* = \frac{\gamma}{\pi}$, 代入式(9)求得 $t^* = \frac{b\gamma}{\pi(\pi x_e - b)}$

从 p^* 可以看出, 中央政府选择的惩罚力度和对地方保护的厌恶程度成正比, 和企业盈利成反比。对后者的经济解释是中央政府认为它们的经济工作较有成效, 对经济发达地区政府比较宽容。从 t^* 可以看出, 中央税率和监督成本、对地方保护厌恶程度成正比, 和地区企业数及企业盈利水平成反比。企业盈利水平和企业数目可以视为经济发展的象征。由于经济发达地区对中央作出的财政贡献较大, 可以认为中央对它们较为满意, 因此会降低税率。监督成本增高对财政造成压力, 会促使中央加税。根据以上讨论, 得出命题 8。

命题 8: 中央政府对地方违规行为越厌恶, 处罚力度越大; 地方经济越不发达, 中央政府处罚越严; 对经济发达地区, 中央政府一般会给其更大的税收自主权。

四、经验证据

下面简要探讨地方政府的不规范行为, 作为对以上理论分析的实证支持。

周业安等(2004)^[20]的研究表明,目前影响我国各省市经济增长的最主要因素是人均固定资产投资,单位人均固定资产投资能带来0.3左右的人均GDP增长。因此地方政府的招商引资热情很大。那些欠发达地区因为缺乏区位优势,只有在优惠政策上做文章。如江苏省海安县就订有这样的政策,“外商独资企业、高科技和投资额较大的项目,土地价格可以优惠,优惠价与最低保护价的差额部分由所在地政府财政给予补贴。”河南省新密市则有这样的土地优惠政策,“外商投资企业用地,符合协议出让条件,一次性缴纳出让金的,可按缴纳土地出让金地方留成部分的30%~50%进行返还。”类似地,各地很多都有这样的针对外商或大项目的优惠政策。说明地方政府为了吸引企业会降低企业的进入成本。某些时候,地方政府的做法甚至突破了法律的限制。在企业违反环境保护、劳动者保护规定时,不但不配合有关部门进行查处,反而进行阻挠。2005年5月19日上午,在湖南省人大常委会召开的全省《劳动法》执法检查电视电话会议上,湖南省副省长郑茂清强调,严禁地方以“优化经济环境”为由设立劳动执法监督禁区、干扰正常劳动监察执法工作,严禁以牺牲劳动者权益来招商引资。能够被副省长专门提出来讲,情况严重程度可见一斑。同样地,近年来频频发生的企业安全事故也揭示出地方政府对企业监管的松弛。

同时,对各种垄断性行业,各地也大多存在较高的进入门槛。有关研究^[21]显示,1998年在国家统计年鉴上按国民经济行业划分的16个大类行业中,民营投资的行业分布及其占本行业的投资比重中,有8个行业民营投资的比例不足20%,其中交通运输、仓储及邮电通信业中,民营投资的比例仅为9.5%,科学研究和综合技术服务业中仅为8.4%。也正是由于这些行业的市场准入问题严重,2005年2月颁布的“非公经济36条”明确要求,“国家有关部门与地方人民政府要尽快完成清理和修订限制非公有制经济市场准入的法规、规章和政策性规定工作。清理和修订工作要在2005年底前完成。”

前述研究同样指出,企业可以依靠向地方政府“公关”,凭借给地方政府比原有企业更大让利进入这些垄断领域。例如2002年5月,法国威望迪环境集团下属通用水务公司以20亿元现金,超过7.6亿元的资产评估价近2倍的价格,收购上海浦东自来水公司50%的国有股股权。同时承诺对合资公司1582名员工不进行裁员,保证提供优于现有标准的优质自来水并将保持政府统一的定价。至于通过向政府官员行贿而进入原本受政府保护领域的例子也并不鲜见。笔者通过对河南、浙江两省共51个市、县政府的文件研究发现,房地产业的投资均不享受任何投资优惠。这起码能说明,房地产业的进入竞争比较激烈,所以地方政府才不需优惠政策进行吸引。房地产业本身需要大量资金,应该说是一个进入成本比较高的行业。可事实上各地房地产企业都是遍地开花,全国有房地产业两三万家。那么高的进入成本和相对较弱的企业

实力之间的落差如何弥补?政府的公开政策是不进行调节。

而强调就业造成的对民营企业不公平的情况则广泛存在于民营企业对国有企业的收购重组上。如上述案例,威望迪集团就承诺不裁员。河北新奥集团取得河南省新乡市30年的燃气特许经营权的代价也是要全员接收原新乡燃气总公司的409名员工。而民营企业在对国有企业重组过程中很容易引发矛盾的也是对原企业员工的安置问题。笔者并非认为民企在重组国有企业中不该承担解决原企业员工安置问题。而是想说明,民营企业安置职工成本要高于国有企业。因为在原企业,职工还有着“国家人”的想法,认为政府会负责自己的一些保障,对眼前收入要求不高。企业重组后,被推向市场,自然需要索取较多报偿。

在中央政府与地方政府博弈模型中,我们得出中央政府市场意识越强,对地方政府保护行为处罚越重的结论。实际情况也是如此,1978年改革以来,我国政府的市场意识不断增强,对地方保护的治理也是逐渐深入。1993年通过了《反不正当竞争法》。2001年,国务院颁布了《国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》。2002年党的十六大正式提出,今后必须“打破行业垄断和地区封锁,促进商品和生产要素在全国市场自由流动”、“健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系”。2004年,商务部、国务院法制办、监察部、财政部、交通部、税务总局、质检总局七部门联合发出《关于清理在市场经济活动中实行地区封锁规定的通知》。在中央加大治理力度后,地方保护的情况确实有所好转。李善同等^[23]的研究表明我国的市场保护现象比之10年前有较大减轻。

模型中还得出一个有意思的结论,中央政府对于经济发达地区的中央税率定的较低,对它们的地方保护行为处罚得也较轻。需要指出的是,本文中的中央税和地方保护都不同于一般意义。中央税指的是中央政府规定的企业的各项非经营支出。地方保护则是指企业在地方政府默许下,对这种支出的逃避。因此,以上结论可以归结为发达地区政府对地区经济有更强的控制权。我们的解释是中央政府对它们的政绩是认可的。比如北京和上海,这两个中国最发达的经济中心,有关调查显示它们是中国地方保护最强的两个地方(George J. Gilboy, 2004)^[24]。李善同的调查表明北京的地方保护和20年前相比减轻较少,而上海一向是被看作强政府的典型(王云帆, 2005)^[25]。

五、结 论

以往在分析地方政府与民营关系时,人们往往关注于地方政府对于民营企业的所有制歧视,将问题归结为地方政府的意识形态偏好。本文认为地方政府干预经济的行为是现存体制的内生结果。它的存在是不由具体官员的意志为转移的。在地区间存在着经济发展竞赛和中央转移支付不够合理的情况

下,地方政府必然深深卷入当地经济事务中去。而每个地区的历史起点不同,自然会对当地政府的政策选择造成影响。

在这种情况下,就会造成民营企业的行为扭曲。例如,地方政府偏爱大资本,给它们更多关照,这就激励企业尽量去做大。很多民营企业的大肆举债,四处扩张的冲动就来源于此。国有企业和政府联系较为紧密能争取较多照顾,这激发了民营企业与政府“密切合作”的冲动。而当前地方招商引资针对个人的奖励也促使官员个人和企业建立良好关系,这在一定程度上形成了“官商勾结”的土壤。

当然企业家个人对政治荣誉的追求和地方政府对公共权力的随意处置,也是“官商勾结”的原因。但这涉及一些文化上的因素,本文不在此讨论。

注释:

- ①这里的中央税是一个广泛的概念,我们可以把其视为是企业为符合中央规定而必须付出的成本,正常的税收,如用于环境保护、消费者保护、员工保护的費用都可以视为中央税的一部分。
- ②十六大报告,“在坚持国家所有的前提下,充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规,建立中央政府与地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”
- ③中央政府对地方政府的监管成本是由中央财政收入支持的,在监管成本增加时,中央政府需要更多的财政收入。在企业盈利不变的情况下,如果中央政府无意削减其他支出,就只有通过提高税率来弥补。因此,监管成本的提高对税率有间接的影响。但因为这种影响较为间接,因此在模型中没有考虑。
- ④因为只要中央政府的效用函数非负,约束条件就满足,因此在求它的最大值时,可以不用考虑约束。

参考文献:

- [1]周冰,郑志. 公有制企业改革中控制权的分配[J]. 经济研究,2001,(3):34~40.
- [2]叶仁荪. 从委托—代理关系看国有企业制度配制的选择[J]. 中国软科学,2000,(4):39~42.
- [3]陈工孟. 现代企业代理问题和国有企业改革[J]. 经济研究,1997,(10):43~46.
- [4]银温泉. 政企分开的可行性研究[J]. 经济研究,1998,(2):38~45.
- [5]约瑟夫·斯蒂格利茨. 社会主义向何处去—经济体制转型的理论与证据[M]. 长春:吉林人民出版社,1998.
- [6]田国强. 中国乡镇企业的产权结构及其改革[J]. 经济研究,1995,(3):35~40.
- [7]李稻葵. 转型经济中的模糊产权理论[J]. 经济研究,1995,(4):42~50.
- [8]邹宜民,戴澜,孙建设. 苏南乡镇企业改制的思考[J]. 经济研究,1999,(3):59~65.
- [9]谭秋成. 乡镇集体企业中经营者持大股东:特征及解释[J]. 经济研究,1999,(4):45~51.
- [10]姚洋,支兆华. 政府角色定位与企业改制的成败[J]. 经济研究,2000,(1):3~11.
- [11]王红领. 委托人的“政府化”与“非政府化”对企业治理结构的影响[J]. 经济研究,2000,

- (7):56~62.
- [12]张军,冯曲.集体所有制乡镇企业改制的分析框架[J].经济研究,2000,(8):12~21.
- [13]姜长云.乡镇企业产权改革的逻辑[J].经济研究,2000,(10):23~29.
- [14]田国强,一个关于转型经济中最优所有权安排的理论[J].经济学(季刊),2001,(1):36~43.
- [15]姜长云.乡镇企业资金来源与融资结构的动态变化:分析与思考[J].经济研究,2000,(2):34~39.
- [16]张杰.民营经济的金融困境与融资次序[J].经济研究,2000,(4):3~11.
- [17]储小平,李怀祖.信任与家族主义的成长[J].管理世界,2003,(6):98~104.
- [18]李新春.信任、忠诚与家族主义困境[J].管理世界,2002,(6):87~95.
- [19]钱颖一,罗兰德,许成钢.M型和U型组织的协调性变革[A].王洛林.现代企业理论与中国经济改革[C].北京:社会科学文献出版社,1997.
- [20]周业安,冯兴元,赵坚毅.地方政府竞争与市场秩序的重构[J].中国社会科学,2004,(1):56~65.
- [21]国家计委宏观经济研究院课题组.民营投资的进入政策体制环境研究[J].经济研究参考,2002,(5):32~44.
- [22]李善同,侯永志,刘云中,陈波.中国国内地方保护问题的调查与分析[J].经济研究,2004,(11):79~84.
- [23]George J Gilboy. The myth behind China's miracle[J]. Foreign Affairs,2004,(7/8):34~41.
- [25]王云帆.一个新的大上海[N].21世纪经济报道,2005-04-18

The Economic Explanation of Economic Intervention Behaviors of Regional Government

GUO Qiang

(Management School, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: The studies about the economic intervention behaviors of regional government by now have paid more attention to their ideology preference, while this paper puts emphasis on the internal mechanism. It explains the behaviors of regional government based on the model in which the policy of the central government is predetermined. And it analyzes the influence of central government on the regional government by a dynamic game model.

Key words: the behavior of regional government; market access; local protection

(责任编辑 许 柏)