



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

新形势下 政企关系分析

吕 峻◎著

Analysis on the Relationship
between Government and Enterprises
under New Situations



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

新形势下 政企关系分析

吕 峻◎著

常州大学图书馆
藏书章

Analysis on the Relationship
between Government and Enterprises
under New Situations



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新形势下政企关系分析/吕峻著. —北京: 经济管理出版社, 2017. 10
ISBN 978-7-5096-5417-0

I. ①新… II. ①吕… III. ①政企关系—研究—中国 IV. ①F123.15

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 249169 号

组稿编辑: 胡 茜

责任编辑: 胡 茜

责任印制: 黄章平

责任校对: 超 凡

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 10.5

字 数: 145 千字

版 次: 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-5417-0

定 价: 49.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

改革开放使中国走上了一条以经济市场化为导向的发展道路，走出了一条迄今为止适合中国国情的转轨道路，并取得了巨大成功。在此过程中，政企关系的改革曾经是政府 20 世纪经济工作的重要内容；21 世纪以来，随着经济总量的快速增长，许多重组改制后的国有企业从过去的亏损大户成为现在的盈利大户，政企关系改革的重要性在某种程度上被弱化了。在以经济建设为中心的理念引领下，政府的经济职能得到空前的加强，政府长期居于资源配置的主导地位，国有企业在一些产业领域得到快速扩张，民营企业的生存空间受到一定程度的挤压，企业和政府互动的渠道不通畅、方式不透明。中国当前的许多社会、经济和政治问题，都与当前不合理的政企关系有关。在这种形势下，研究中国政企关系深层次的问题、寻找解决问题之策具有重要的理论意义和现实意义。

本书主要从微观经济的视角，采用理论、制度、案例和实证分析相结合的方法，比较了世界范围各种政企关系模式的特点，总结了我国政企关系变迁的历史和现状，分析了当前我国政企关系的制度背景、模式、存在的问题和原因，利用上市公司数据实证研究了政府对企业干预和企业对政府影响所产生的效应，并提出了政策建议。

本书的内容安排如下：第一章提出研究的背景和视角。第二章综述了政企关系理论的进展。第三章综述了各种政企关系模式的分类。第四章回顾了中华人民共和国成立以来，特别是改革开放以来，我国政府和国有企

业及民营企业关系的变迁历程。第五章从政府经济职能、政府干预、企业地位和权利、企业对政府的影响四个方面分析了政企关系的制度背景，总结了我国当前政企关系模式及存在的问题和原因。第六章以 2004~2010 年沪深两市上市的国有公司为样本，采用面板数据模型实证研究了政府干预和公司治理对于公司过度投资水平的影响。第七章以 2008~2010 年沪深两市上市的民营公司为样本，采用面板数据模型实证研究了政治关联对公司价值和财务活动的影响。第八章对本研究进行总结，并提出了调整当前政企关系模式的政策建议。

本书得出的主要结论是：我国当前的政企关系是一种以非正式制度和政府主导的差异化政企关系模式。这种政府主导的关系模式和计划经济不同的是，政府的主导作用没有以正式制度条文的方式固化下来。正式的法律制度对于政企关系的规定少而简略，但在现实中，微观经济主体的几乎每一项活动都会受到政府的影响，政府对企业的影响和企业与政府之间的互动更多地表现为一种非正式制度的形式。这种非正式制度主导下的政企关系模式，正好暗合了中央政府对于地方政府三十年来的财政分灶、行政分权式的放权制管理，从而使各地区甚至地区内部不同行政主体管辖区内的政企关系模式都存在很大的不同。各个地区可以根据自身的资源禀赋、文化传统等因素来确定自身政企关系模式。这种政企关系模式虽然存在很大弊端，但是在一定程度上是与我国过去和目前的政府体制、发展阶段、文化背景和法制环境相适应的。对于从计划经济走过来的国有企业的成长、民营企业的萌芽和发展以及壮大，地方各级政府发展经济的“竞赛”起了很大的推动作用。但是，政企关系的模式是动态调整的，世界上没有哪个国家存在一成不变的政企关系模式。从其他国家的发展历史来看，这种政府主导的政企紧密关系在经济水平发展到一定程度时，其积极的效应会逐渐减弱，负面的效应会逐渐增强，而我国当前就处于这种发展阶段，亟须政企关系互动的正式制度化以及弱化政府干预和参与微观经济的职能。

目 录

第一章 研究背景和研究视角	1
第一节 新形势的含义及政企关系研究意义 //	3
第二节 研究视角和范围 //	6
第三节 研究的基本思路及方法 //	7
第二章 政企关系理论的基础	9
第一节 传统经济学关于政府职能的理论 //	11
第二节 寻租理论 //	13
第三节 政府规制理论 //	14
第四节 “扶持之手”和“掠夺之手”理论 //	16
第五节 政治关联理论 //	17
第三章 各种政企关系模式分类	21
第一节 政企关系模式分类一 //	23
第二节 政企关系模式分类二 //	25
第三节 政企关系模式分类三 //	28
第四节 政企关系模式分类四 //	31
第五节 政企关系模式分类五 //	34
第六节 小结 //	36

第四章 中国政企关系变迁历程	39
第一节 政府与国有企业关系变迁 //	41
第二节 政府与民营企业关系变迁 //	44
第三节 小结 //	46
第五章 中国现阶段政企关系分析	49
第一节 正式制度层面的政企关系 //	51
第二节 非正式制度层面的政企关系 //	70
第三节 现阶段政企关系模式分析 //	86
第四节 现阶段政企关系存在的主要问题 //	90
第五节 当前政企关系现状存在的原因 //	97
第六节 小结 //	100
第六章 政府干预对企业影响的实证分析	
——以国有上市公司过度投资行为为例	103
第一节 文献综述 //	105
第二节 理论分析和研究假设 //	106
第三节 研究设计 //	109
第四节 实证结果及分析 //	112
第五节 小结 //	117
第七章 政治关联对于企业绩效和财务影响的实证分析	
——以民营上市公司为例	119
第一节 文献综述 //	121
第二节 理论分析与研究假设 //	124
第三节 实证研究 //	127
第四节 小结 //	135

第八章 结论与政策建议	137
第一节 本书结论 //	139
第二节 政策建议 //	141
参考文献	145
后记	159

| 第一章 |

研究背景和研究视角

第一节 新形势的含义及政企关系研究意义

改革开放让中国走上了一条以经济市场化为导向的发展道路，走出了一条迄今为止适合中国国情的转轨道路，并取得了巨大成功。经过 40 年的高速增长，从总量上看，中国经济的诸多指标已跃居世界数一数二的位置，成为世界经济舞台上的重要力量。但是，中国仍是一个发展中国家，仍旧处于由传统的计划经济向市场经济转轨的时期。转变政府的职能、建立新型的政企关系是中国面临的亟待解决的问题。对中国来说，如何界定政府的作用较一般的国家似乎更复杂。一方面，作为转型的发展中国家，其市场机制的发育还很不完善，因而政府有扶植市场发育的责任，并在市场成长起来之前，代替市场完成一些经济活动。另一方面，中华人民共和国成立以来曾经长期推行中央计划经济体制，政府过去直接控制经济生活的一切方面，其行为习惯于干预经济。向市场经济体制转型，意味着政府和企业关系的重新确定、政府干预经济的范围缩小和干预手段的根本改变。研究比较各种政企关系的优劣，分析和总结我国政企关系变迁的历史和现状，对我们重新界定政府的作用、调整政企关系，并解决发展中存在的一些突出问题具有重要的理论和现实意义。

在中国改革开放战略实施的初始阶段，政企关系的改革曾经是政府经济工作的重要内容。但是近十年来，随着经济的快速发展，许多重组改制后的国有企业从过去的亏损大户成为现在的盈利大户，政企关系改革的重要性在某种程度上被弱化。在以经济建设为中心的理念引领下，政府的经济职能得到空前的加强，政府对于经济活动的干预（宏观层面和微观层面）和参与非但没有减少，反而得到了某种程度的加强，这一点从政府财政支出占 GDP 的比重就可以得到佐证（见图 1-1），政府财政支出与 GDP

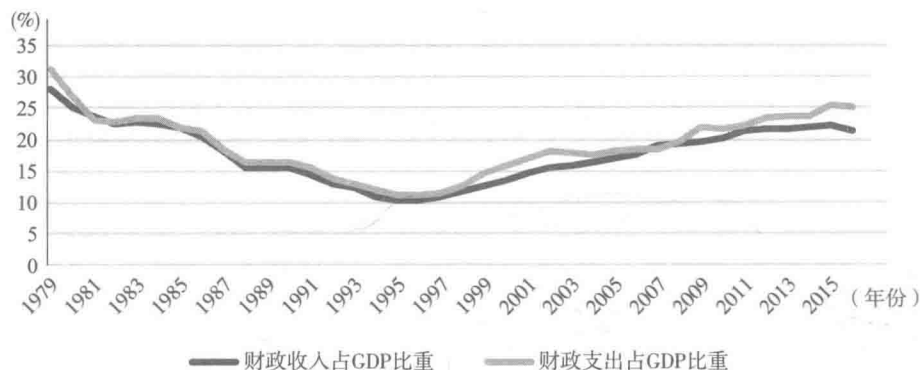


图 1-1 改革开放以来政府财政收入和支出占 GDP 的比重

的比值已经回到了改革开放之初的水平。也就是说，经过了 30 多年的市场化改革，20 世纪 90 年代之后中国在经济活动的一些方面“计划经济”的意味渐浓。国有企业在一些产业领域得到快速扩张，民营企业的生存空间受到一定程度的挤压。政府长期居于资源配置的主导地位，并将其掌握的资源主要运用于经济建设领域而不是公共服务领域，这使政府充当了经济建设主体和投资主体的角色，在应该发挥主要作用的公共服务领域中却存在缺位。近年来，国家在教育、扶贫、社保、医疗卫生方面的支出虽有所增加，但这些支出在财政支出总额中的比重仍偏小。例如，2016 年，全国一般公共预算支出 187841 亿元，其中教育支出 28073 亿元，社会保障和就业支出 21591 亿元，医疗卫生支出 13159 亿元，环境保护支出 4735 亿元，四项支出总额分别占当年预算支出的 15%、12.5%、7% 和 2.5%，合计占比为 37%。这些比例和西方发达国家相比，还有不小的差距。

从世界范围来看，第二次世界大战后，世界各国的公有企业曾一度蓬勃发展。近 20 年来，非国有化则成为一种世界潮流。这一潮流的大背景是经济全球化，核心内容是改革国有企业，转变政府职能，调整政企关系，基本特征是国有经济的规模普遍缩小，各国政府纷纷放松管制，减少对企业的直接干预，扩大企业的自由空间。在推动和适应这一潮流的过程中，

各国都进行了积极的探索,形成了自己的特色。同时,也通过相互借鉴和学习,形成了一些具有普遍意义的经验与模式。近年来,在经济全球化的影响下,出现了明显的趋同现象。这种共同的趋势就是,各国政府普遍认识到,企业的本质是创造利润。政府的经济职能是弥补市场的缺陷,纠正市场的外部性,为市场经济的健康发展铺平道路,而不是对市场取而代之。政府与企业应该处于分离的状态。政府行为是企业重要的环境因素,政府应该通过制定产业政策、维护市场秩序、反垄断、反污染,对企业进行宏观调控和指导,使其发展与整个社会的发展目标达成一致。

各国在明确政企关系调整的方向后,都阐明了建设新型政企关系的原则。例如,德国政府提出,有控制、有秩序的竞争是社会市场经济的核心。国家作为市场经济行为规则的制定者,应维护公平竞争的原则,不能运用自己的力量来阻碍竞争机制的发挥。对于民营企业,国家有需要时,可通过劳工市场和结构调整政策等宏观调控手段来进行调节,而不一定要亲自参与。对于参股企业,国家应根据国际、国内经济和社会环境的变化,不断审查国家是否需要继续在某一企业参股,或是否降低参与的程度。不能退出的国有企业,也必须有很强的自我生存能力。任何国有企业都不能靠补贴,即便是负有特殊使命、不以盈利为目的的国有企业,也要符合市场经济要求,按效率原则办事^①。

总体来看,近十年中国经济总量的高速增长,使政府财政和企业特别是垄断国有企业的财务实力得到空前的增强,但政企关系并没有向市场化方向调整,反而在一定程度上出现了有些学者或官员认为的倒退现象,和世界主要国家的调整方向产生了背离,并给经济的可持续发展和社会带来一系列问题。政企关系是我国经济体制改革过程中必须正确处理的一个关键点,它关系到我国企业能否真正成为市场竞争主体,社会主义市场经济体制能否完善,经济能否实现健康、持续发展等重大改革课题。这就需要我们重新审视政企关系发展历史,全面分析目前政企关系模式和这一模式

① 蒲宇飞. 政府与企业关系的国际比较 [J]. 改革, 2001 (4).

背后存在的深层次问题，为政府职能的转变、企业健康发展和经济社会的稳定发展提出政策建议。

第二节 研究视角和范围

政企关系是指在历史发展的一定阶段，政府与企业两种不同性质的组织之间的关系。政企关系的特点在于：首先，政企关系的形成是政府和企业市场联系、制度约束、信息传递、政策调控、公共供给等不同方面相互联系、相互作用的一种结果，它具体体现在一定的空间范围内（国家、地区或地理意义上的行政区域）。其次，政企关系在空间上具有多样性的同时，在时间上也具有演化性。政企关系随着社会制度、历史时期、经济发展阶段的变迁而变化。政企关系的发展变化不同于自然界生物关系的演化过程，而是表现为一种社会关系变化。最后，政企关系受多种因素的影响，且其变动是在政府与企业变化和互动中进行和实现的。需要指出的是，我们所说的政企关系既包括正式的关系也包括非正式的关系。如果说正式的关系指的是政府按照法律法规和政策与企业建立的统一、规范的制度性关系，那么，非正式关系则是指政府部门官员与企业之间形成的各种非制度性的个人关系。

政企关系可以分为政府—企业关系和企业—政府关系。前者重点解释政府对企业的管理和规制，后者重点解释企业对政府的作用和影响。学者多从政府对企业的管理和引导角度出发，就政府如何管理企业、如何出台宏观调控政策引导企业、政企如何互动等方面进行政府—企业关系的分析。目前对于企业—政府关系的研究相对较少。大多数学者更加倾向于注重政府对于企业施加的影响，认为政企关系的通畅与否主要由政府的职能和行为决定，只要政府主动通过良性轨道影响企业，政企就可以和谐共处。这种认识有失偏

颇。政府作为社会管理的主体确实可以影响企业的行为，但这只是其中一方面，不是政企关系的全部内容，要想处理好政企关系，还必须重视企业对政府的影响。企业对政府的影响不但是客观存在的，而且至关重要。企业在营造政企关系的过程中应该发挥更加主动的作用。本书将同时从政府对企业干预和企业对政府的影响两个角度研究政企关系。同时，以往的研究对于中央政府对企业的行为影响研究较多，但是对于地方政府对企业的行为影响研究较少。本书将兼顾各级政府和企业关系的研究。

政企关系的调整同时涉及政治、经济和社会三个领域，本书将以经济学视角为主（主要以微观经济视角为主）、以政治学和社会学视角为辅研究政企关系的问题。

第三节 研究的基本思路及方法

本研究的基本思路是在总结政企关系相关理论研究进展、国内外学者政企关系模式分类的基础上，梳理中国政企关系变迁的历史，从理论和制度层面分析中国当前政企关系的特征、存在问题及背后存在的深层次原因。然后，利用上市公司数据就政府对于国有企业投资行为的干预（政府对于企业行为的影响），以及民营企业政治关联对于民营企业价值和财务活动影响进行实证分析。最后得出研究结论，并提出政企关系调整的政策建议。

本书的研究方法既包括历史分析法、归纳分析法和案例分析法，也包括制度分析法、实证分析法。创新之处在于：兼顾政府对企业的行为影响、企业对政府的行为影响；兼顾中央政府和地方政府与企业的关系；兼顾政府与国有企业和民营企业的关系。在研究方法上，理论分析、案例分析和实证分析相结合。

| 第二章 |

政企关系理论的基础