

新时代会计理论与实践创新系列专著

# 政府补助、企业财务绩效 与行为额外性

鄢姿俏 著

格致出版社 上海人民出版社

新时代会计理论与实践创新系列专著

# 政府补助、企业财务绩效 与行为额外性

鄢姿俏 著

格致出版社  
上海人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府补助、企业财务绩效与行为额外性/鄢姿俏著

.—上海:格致出版社;上海人民出版社,2019.11

(新时代会计理论与实践创新系列专著)

ISBN 978-7-5432-3064-4

I. ①政… II. ①鄢… III. ①上市公司-政府补贴-研究-中国 IV. ①F279.246

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 219281 号

责任编辑 王 萌

封面设计 路 静

新时代会计理论与实践创新系列专著

政府补助、企业财务绩效与行为额外性

鄢姿俏 著

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 10.5

插 页 2

字 数 174,000

版 次 2019 年 11 月第 1 版

印 次 2019 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-3064-4/F·1258

定 价 52.00 元

# 前言

政府补助是政府向企业提供的一项资金优势,用以推动和鼓励特定经济活动。政府补助的分配和使用中会受到多方因素的影响,造成不同类别政府补助配置效率的差异。鉴于此,本书在研究政府补助分类和超额政府补助度量的基础上,探讨了不同类别政府补助对企业财务绩效影响的差异,并从政府补助带来的行为额外性层面,分析了企业管理层和外部投资者对政府补助发放的行为反应。本书旨在探究超额政府补助中所蕴含的信息,为会计财务报告的使用者提供决策依据,同时也为中国补助政策的制定与监管提出建议。

本书以 2008—2012 年中国民营上市公司为样本,在综合考虑补助设计层面因素后,将政府补助划分为技术类、经贸类、扶持类、税务类和其他类补助,并根据宏观层面因素和微观企业特征构建超额政府补助模型,分别估计出了每家企业获取的各类别补助中的正常性政府补助和超额政府补助。

本书的主要工作与创新点在于:

第一,在基于资源配置效率视角对政府补助进行分类后,本书发现正常性政府补助有助于提升企业财务绩效,而超额政府补助对企业财务绩效有负面影响。本书的研究表明以往文献中政府补助对企业财务绩效的影响出现不同结论的原因,可能正是在于未能区分正常性政府补助和超额政府补助对企业财务绩效的不同作用。

第二,在基于政策视角对政府补助进行分类后,本书发现技术类政府补助的审批和监管更为严格,因此该项补助更有助于企业增强核心竞争力、提升财务绩效。

相对地,由于扶持类政府补助较为宽松的申请条件和事后监管,所以该项补助无助于企业财务绩效的增强。本书的结果弥补了以往研究中所欠缺的政府补助设计层面因素对企业财务绩效作用的分析。

第三,在基于资源配置视角和基于政策视角的政府补助交叉分类后,本书发现补助审批条件和监管力度的差异,导致了:超额技术类政府补助更多源于企业出众的实力,且其能进一步提升企业财务绩效;而超额扶持类政府补助更多来自寻租活动,且其对企业财务绩效有显著的负面影响。这意味着与源于企业出众实力而获得的政府补助相比,源于寻租活动的超额政府补助,是造成政府补助配置效率损失的主要因素。

第四,从政府补助的行为额外性角度,本书发现由寻租活动产生的超额政府补助,会增加以非效率投资和盈余管理为代表的管理层自利行为,也会使外部投资者向企业提供资金时要求更多的额外费用进行风险补偿。这一结果意味着由寻租活动产生的超额政府补助,会对企业管理层和外部投资者的认知和行为产生显著影响,这为不同类别政府补助的配置效率差异提供了来自补助行为额外性视角的有力解释。

本书通过构建实证回归模型,应用上述样本数据,对以上论点进行了逐一验证。在此基础上,本书认为政府相关部门应加强对补助决策流程的控制,加大对企业使用补助资金的监管力度,避免企业通过寻租活动获取超额政府补助的行为,以确保政府补助得到有效配置。

本研究获得国家社科基金青年项目《竞争中立原则下政府补贴机制调整与民营企业纾困研究》(课题编号:19CJY007)的支持。

# 目 录

1	绪论	001
1.1	研究背景与研究内容	001
1.2	相关概念界定	010
1.3	研究框架	014
1.4	研究的主要创新	016
2	文献回顾与述评	019
2.1	政府补助的经济后果文献回顾	019
2.2	政府补助的影响因素文献回顾	034
2.3	现有研究述评	043
3	理论基础与制度背景	045
3.1	政府提供补助的理论分析	046
3.2	政府补助错配的理论分析	049
3.3	制度背景	053
4	政府补助的分类与超额政府补助的度量	059
4.1	政府补助的分类	059
4.2	超额政府补助的度量	069
5	不同类别政府补助对企业财务绩效的影响	079
5.1	理论分析与研究假设	079
5.2	研究设计	084
5.3	实证结果及其分析	087

5.4 本章小结	112
6 政府补助发放对管理层和外部投资者行为额外性的影响	115
6.1 理论分析与研究假设	115
6.2 研究设计	121
6.3 实证结果及其分析	123
6.4 本章小结	137
7 结论与展望	139
7.1 研究结论与政策建议	139
7.2 研究局限与未来展望	143
参考文献	145

# 1 绪 论

## 1.1 研究背景与研究内容

### 1.1.1 研究背景和研究意义

出于政治、经济和社会等多方面因素的考虑,各国政府常常给予企业补助以引导行业的发展或鼓励特定的经济活动(Bergstrom, 2000)。由于政府补助的普遍性,很多文献分析了政府补助这一社会资源的配置效率。一些研究认为,政府补助作为各级政府影响企业经济活动的主要手段之一(Stigler, 1971),能够有效实现促进企业创新、鼓励技术进步、扩大对外出口和增加就业机会等既定政策目标。因此,通过制定各类补助政策和确定补助发放对象及金额,各级政府可以运用补助的倾向性来引导企业发展,从而使由政府掌控的稀缺资源得到合理配置(Hamberg, 1966; Demircuc-Kunt and Maksimovic, 1999; Kandilov, 2009;唐清泉和罗党论, 2007;解维敏等,2009)。

另一些研究则认为在政府补助的配置过程中存在着错误配置和效率损失。Lach(2002)和 Zia(2008)分别对以色列政府的研发补助和巴基斯坦的出口补贴进行研究后,均指出虽然政府补助确实激励了研发、扩大了出口,但是对补助影响最敏感的小型企业和私人企业往往获取的补助却最少,这意味着大量补助错误分配的情况确实存在。部分学者对政府补助配置效率低下的原因进行分析后,认为政

府补助在使资源向少数特定企业转移的过程中会受到多种因素的影响,例如受地方政府控制的企业和与政府官员有紧密联系的企业确实能够获得更多的补助(Chen et al., 2008; 杨其静和杨继东, 2010; 余明桂等, 2010)。这种借助特殊渠道获取政府补助的行为,在使与政府有亲密关系的企业轻松获取稀缺要素资源的同时,也使真正有创新、技改和出口等需要的企业无法获取相应资源,导致政府补助效率低下(顾元媛, 2011)。

作为政府影响企业经济效益的主要工具之一(Stigler, 1971),政府补助在中国的使用量大而面广。根据财政部发布的《2014 年全国科技经费投入统计公报》显示,2014 年国家财政科学技术支出达到 6 454.5 亿元,同比增长 4.4%,占当年国家财政支出的比重为 4.25%。同时,中国沪深两市 A 股市场中有 2 650 家企业在 2014 年年报中披露获取了政府补助,在全部 A 股上市公司的占比高达 95%,计入当期损益的政府补助合计金额达到 921 亿元。2015 年 11 月中国共产党第十八届中央委员会在《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中提出要依据国家中长期发展规划目标和总供求格局实施宏观调控,完善以财政政策、货币政策为主,产业政策、区域政策、投资政策、消费政策、价格政策协调配合的政策体系。由此可见,政府补助政策在“十三五”期间将继续作为中国实施和达成宏观调控目标,推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展的重要经济手段。与此同时,政府补助政策的针对性、准确性、协调性和透明性也成为需要政策制定者和监管者重点关注的方面。

然而,在政府补助政策的现实执行过程中,却存在着一系列的违规违纪套取补助资金的问题。在《国务院关于 2014 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中,审计署发现一些企业和个人采取伪造社保证明、签订虚假合同、虚报职工人数、重复申报等方式,骗取专项资金 12.6 亿元。在《审计署关于 2014 年度审计移送的重大违法违纪问题情况的说明》中也指出由审计移送的涉及重大违法违纪问题公职人员中大部分与其滥用权力、内外勾结相关,这些公职人员通过采取包装申报材料、操纵资产评估、攻关采购招标、搭桥巨额融资等手法,暗中支持或直接参与骗取各类补助资金。

由此可见,如果政府权力在行使过程中得不到有效的监管和约束,掌控补助发放决定权的政府官员便会在利益的驱动下使用手上对补助的支配权进行创租活动。当企业渴望得到这份由政府管制的稀缺资源时,便会通过寻租活动来实现

(Shleifer and Vishny, 1994; Khalil et al., 2015)。

大量文献已经指出政府补助在使社会资源向少数特定企业转移时,转移的方向也会受到多方面因素的影响(Demirguc-Kunt and Maksimovic, 1998)。在政府补贴政策的规定之外,政府补助的发放还取决于政府官员在对补助资源的日常管理中作出的决策。例如,Cohen 和 Noll(1991)与 Wallsten(2000)认为,政府官员在决定补助发放时会出于自身利益的考虑,将补助给予那些即使不用向其提供补助也极有可能获得成功的企业,然后在这些企业成功之后将其成功的原因归功于此项补助,以期获得较高的政绩评价。因此,在补助资源的配置过程中,由于某些特殊原因,部分企业可能能够获取到超出正常水平的政府补助。

从超额政府补助的形成原因来看,一方面,由于政府补助所天然具备的倾向性,那些越符合政府宏观调控目标方向的企业和项目势必越会受到政府补助发放决策部门的青睐(Lee et al., 2014)。例如,中国国务院颁布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》中提出的科技工作指导方针里就明确指出要“有所为、有所不为”,也就是要集中力量、重点突破,从现实的紧迫需求出发选择具有一定基础和优势、关系国计民生和国家安全的关键领域,着力突破重大关键技术。这意味着政府补助政策在兼顾全局的基础上,会重点支持那些有更为突出的项目质量和发展前景的企业。因此,这些特别优异的企业凭借其出众的能力和潜力极有可能获取到超出正常水平的政府补助。同时,这些超额政府补助的获取,能够极大地推动优秀项目的进行,使这些企业的绩效也处于相对更高的水平。

另一方面,为了获取到政府补助,不仅仅需要企业努力使自身条件达到补贴政策中的硬性标准,与掌控补助发放决定权的政府官员保持良好关系也是帮助企业获取补助的重要因素之一(Shleifer and Vishny, 1994)。特别是在地方政府拥有较高自由裁量权的地区,企业与政府间的非正式联系对能否获取政治偏袒而言意义尤为重大(Calomiris et al., 2010)。

从地方政府的角度来看,政府补助是国家各级政府根据经济发展的需要,给予企业的财政捐助或者价格支持,政府提供补助的目的主要在于提供社会公共物品、促进就业、提高社会福利和保持社会稳定等(Wren and Waterson, 1991; Jenkins and Jaynes, 2006)。20世纪70年代以来,中国在实施政府分权改革后,地方经济的发展程度直接关系到地方政府的财政收入和民生水平,同时也会影响到

地方官员的政绩评价,因此地方政府有强烈动机发展繁荣本地经济(Young, 2000)。给予作为市场经济主体的企业大量政府补助来增强企业实力,就成为了地方政府发展地区经济、提高政绩的重要手段之一。Sun(2000)认为,自从中国政府实施分权改制以后,为争取更多资源、实现地方经济利益最大化,地方政府有强烈的动机与当地企业建立积极的关系,并会采取包括政府补助在内的各种形式来保护支持本地企业。Chen等(2008)认为在中国特殊的政治经济体制下,企业与不用层级的政府间存在着利益冲突与串通合谋,地方政府会通过向受控去他们的地方控股企业提供大量政府补助,来帮助这些企业提高收入来跨过配股和退市的监管门槛。

从企业的角度来看,政府官员对政府补助发放的对象、形式和数量等都拥有极大的自由裁量权,因此企业建立与这些政府官员的紧密联系可以使他们与政府之间的沟通更加及时有效,也就更有可能顺利通过政府的审批获取到补助(郭剑花和杜兴强;2011)。Johnson和Mitton(2003)的研究表明马来西亚政府对与总统有政治关联的企业存在着政治偏袒,政府会通过给予补助等方式为这些特定企业提供支持。陈冬华(2003)检验了在中央政府部门、地方政府部门和其他政府部门的董事对企业获取政府补助金额的影响,他发现企业聘用这些与政府有紧密关系的董事确实能够帮助企业获取到更多的政府补助。杨其静和杨继东(2010)也指出与地方政府有紧密联系的企业会得到更多的补助来使企业满足监管门槛、获得廉价的资源。Chen等(2011)进一步验证了政治关联与政府补助的关系,他们发现,民营企业建立政治关联,有寻求产权保护与获取以政府补助为代表的政治利益这种双重目标,实证结果也表明政府补助是企业建立政治关联、进行寻租活动的重要收益之一。通过检验在市长更替过程中企业利用慈善捐赠构建新的政治关联的行为,Lin等(2015)发现在中国利用进行慈善捐赠建立的政治关联确实可以增加企业在未来获取政府补助的可能性,也确实提高了获取政府补助时的具体数额。

由此可见,通过建立诸如政治关联等特殊方式,企业确实可以获得特殊的政治庇佑,从而能够比其他企业更容易得到以政府补助为形式的政治偏袒。同时,由于民营企业缺乏国有企业与政府间的天然裙带关系,这种特殊渠道的影响在民营企业获取补助的过程中更为显著(Chen et al., 2011)。魏志华等(2015)检验了企业管理费用中的业务招待费对获取补助的帮助,他们发现企业获取的政府补助与业务招待费之间存在着显著的正相关关系,并且这种寻租活动对补助的影响在民营企

业中更加显著。这样的结果表明中国的上市企业,特别是民营企业,确实可以通过寻租活动来获取更多的政府补助。

因此,形成超额政府补助的另一可能因素就是企业与掌握补助发放权的政府官员之间的紧密关系。通过企业和官员间的双向寻租活动,某些企业就有可能能够获取到超过正常水平的政府补助(Johnson and Mitton, 2003; Chen et al., 2008; Lin et al., 2015)。

政府补助这种大量公共资金的使用是否能够带来显著的经济效益,是历来被学术界所重视、也是政府的政策制定者最为关心的问题之一。那么,这类使社会资源更为集中地向某些特殊企业转移的超额政府补助,是否能够改善企业绩效呢?这可能取决于超额政府补助的形成原因。

如果超额政府补助,被正确地配置给那些拥有优质项目的企业,来鼓励他们不要因溢出效应的存在而出现投资不足问题,那么即使这项活动产生的部分收益会被企业以外的单位所获取,受助企业的业绩表现也依然应该是处于相对较优的水平。同时,这样的政府补助配置机制也能够向外部投资者传递出关于企业的有益信号,有助于这些企业更易获取外部资金,保证企业能够较快成长(Lerner, 1999; Feldman and Kelley, 2006; Takalo and Tanayama, 2010; Kleer, 2010)。换言之,如果超额政府补助的形成,是源于政府补助对更加符合政府宏观调控目标方向的企业和项目所天然具备的倾向性,那么这些特别优异的企业凭借其出众实力所获取到的超额政府补助,能够极大地推动优秀项目的进行,使这些企业的绩效也处于相对更高的水平。

然而,如果政府是出于与企业间的特殊关系,动用公共资金,对特定企业给予政府补助,这种违背资金分配市场原则的行为,会使这部分公共资源的运用背离价值最大化目标。一旦政府官员被特殊利益团体所俘获,那么他便只是私人利益集团驱动下的被动政策实施者,他所作出的决策并不会完全出于最大化社会整体福祉的目的,政府补助发放的结果最终也会损害公众利益而使这些特殊利益团体受益(Peltzman, 1976; Becker, 1983)。Faccio等(2006)以40个国家的公司为样本研究后发现,在陷入财务困境并接受政府救助后的两年中,通过政治关联获取到政府补助企业的财务业绩,显著低于处境相同的非政治关联公司。这些政府补助对企业业绩的提升并没有显著效果,也不能很好地实现引导和激励企业发展的作用。

究其原因,一方面,如果政府在作出补助发放与否的决定时,更多是出于各种关系的考虑,而非政策标准的衡量,这些借由特殊渠道获取的额外补助,可能会被缺乏扶持价值、也缺乏有效利用这项资源能力的企业获取。这是因为已陷入困境的企业自身经营能力和财务状况存在极大的局限,在仅仅依靠自己难以摆脱困境的情况下,他们更有动机建立与政府间的特殊关系,并通过这些渠道来获取政府补助(Faccio, 2010)。这就会导致建立特殊渠道试图获取政府补助的企业中,更多的会是原本自身条件就较差的企业,即“柠檬企业”。这类企业在获取政府补助以后,并没有能力将政府的短期扶持转化为企业长期绩效的提高,也无力承担更多的政策性负担,使得这部分政府补助的给予既不能帮助企业提高经营业绩,也无法增加企业的社会效益,从而导致公共资源的错误配置。

另一方面,这类超额政府补助为管理层攫取个人私利提供了手段和途径,会引起企业管理层更为严重的道德风险问题。通过建立与政府官员间的特殊联系,企业能获得来自这些政府官员的特殊庇护,使他们的违规行为免于遭受政府监管部门的处罚(Correia, 2014)。这种补助管理部门事后监管的缺位,会使得企业作为补助使用方在处置和使用这笔补助时拥有极大的信息优势,企业管理层便有机会利用这笔额外的资金流入进行最大化自身利益的机会主义行为,例如进行过度投资、盈余管理,或者降低自身的努力程度等(Roseackerman, 1987; Bergstrom, 2000; Andreoni and Payne, 2011; Hughes et al., 2014)。罗宏等(2014)认为政府补助作为计入非经常性损益下的营业外收入,可以被企业管理层作为谋取私利的工具,通过对这一能够显著影响会计盈余的外生变量的操纵,管理层可以借机获取超额报酬。因此,企业管理层有极强的动机不遗余力地用尽方法来获得政府补助,再通过补助对企业利润的修饰和调节来谋取超额薪酬。当管理层致力于使用这笔资金为自己谋取私利时,最终结果只会是管理层个人私利的增加,而无法从实质上改善企业绩效、提高社会效益。

由此可见,企业为了自身利益的最大化,而试图通过某些特殊途径(例如建立政治关联)获取的超过正常水平的补助,可能正是导致政府补助效率损失的重要因素之一。

政府补助政策的确定从根本上来讲源自中央政府大政方针所指明的方向,从具体设计和执行来讲则是受控于各补助主管部门进行的规划调研。在中国现行的补助政策中,根据补助主管部门的行政职责和目标的不同,受助对象、申请条件、审

批流程与事后监管力度都不尽相同。对于申请门槛较低、条件更为宽松、流程更为简单的政府补助,政府官员在作出发放决策时的自由裁量权更大,因此这类政府补助更容易成为企业寻租活动的目标(Lee et al., 2014)。因此,这种来自政府补助本身设计层面的差异会使得不同类别超额政府补助的主要形成原因存在显著区别,导致它们对企业业绩的影响也存在明显差异。

政府补助不仅会影响到企业的财务绩效,它的获取还会对企业管理层与外部投资者的行为产生影响。

在政府补助对企业管理层行为的影响方面,首先,在以政府补助为目标的寻租活动中,通过建立与掌控政府补助发放权力的政府官员之间的紧密联系,让官员在对资助对象的申报和评审时,酌情放宽条件、予以关照,是提高企业获取政府补助的可能性、增加取得的补助金额的有效途径,而这种亲密关系的建立,高度依赖于企业管理层的社会关系网络(Wu and Cheng, 2011; Lee et al., 2014)。因此,当企业管理层通过动用自身的人脉关系和社会资源,颇费周章地利用人情往来获取更多的政府补助时,他们也便有了更强的动机去使用由他们为企业带来的额外资金流入,来达成对自己有利的目标。其次,能够被寻租活动所俘获的政府补助,其自身薄弱的监管机制也为企业管理层的利己行为提供了更多的机会。企业靠寻租活动获取的超额政府补助,因为受到政府部门的监管约束较小,便会使得管理层有更多的机会谋求私利,道德风险问题更为严重。同时,通过建立与政府官员间的特殊联系,企业还能获得来自这些政府官员的特殊庇护,使他们的违规行为免于遭受政府监管部门的处罚(Correia, 2014),使其管理层可以更加肆无忌惮地进行为自己谋取私利的行为。此外,超额政府补助作为额外的大量自由资金流入,也为企业管理层进行机会主义行为提供了操作空间。

由此可见,如果通过寻租活动获取到了超额政府补助,那么企业管理层便会有更强的动机、更多的机会,以及更大的操作空间,来实施为自己谋取私利的机会主义行为。随着道德风险上升,企业管理层过分追求企业规模,为了谋求私利可能会进行过度投资,甚至投资于净现值为负的大风险项目中,导致企业整体投资效率降低(Chen et al., 2011),最终对企业绩效带来不利影响。同时,企业管理层也可以运用政府补助这种便于进行利润操纵的外生变量,进行有利于自己的盈余管理,谋取更多的薪酬或是降低自己的努力程度,使企业整体利益遭到损害(罗宏等,2014;步丹璐和王晓艳,2014)。

在政府补助对外部投资者行为的影响方面,如果政府在作出补助发放与否的决定时,更多是出于各种关系的考虑而非政策标准的衡量,那么获取到超额政府补助的,更多的会是原本自身条件就较差的“柠檬”企业(Faccio, 2010)。因此,超额政府补助的存在,会使得企业与外部投资者之间的信息不对称程度加剧,同时也增加了外部投资者的信息处理成本,从而会导致市场出现更为严重的逆向选择问题。由于越多的超额政府补助,暗示着越大的企业和投资者之间的信息不对称程度,外部投资者向这类企业提供资金时便会要求更多的额外费用进行风险补偿,造成企业资本成本的上升。

鉴于此,本书以中国民营上市公司为样本,通过考察不同类别政府补助对企业财务绩效的影响,力求回答以下问题:第一,不同类别政府补助对企业财务绩效的影响是否存在差异?第二,企业管理层对政府补助发放的行为反应是什么?第三,外部投资者对政府补助发放的行为反应是什么?在综合分析以上问题之后,本书最终期望探究出超额政府补助中到底蕴含着怎样的信息。

本研究的意义在于:第一,从理论意义来看,本书以对政府补助的分类与超额政府补助的度量起点,探讨了不同类别的政府补助对企业业绩的影响差异,并从理论分析和实证检验中研究了这种差异的成因,在此基础上深入探究了不同类别政府补助的资源配置效率差异问题。同时,本书还从企业非效率投资、盈余管理和资本成本等方面,研究了在获取超额政府补助以后企业管理层与外部投资者对补助发放的行为反应,进一步扩展了政府补助的行为额外性研究。第二,从现实意义看,通过对不同类别政府补助对企业财务绩效影响的差异及其成因的分析,为中国政府补助政策的制定与监管提出了建议。同时,通过对超额政府补助中蕴含信息的分析,为会计财务报告的使用者利用政府补助数据进行相关决策提供了依据。

### 1.1.2 研究内容和方法

本书在对国内外政府补助相关文献进行梳理之后,首先对本研究的理论基础和制度背景进行了分析,随后采用规范分析和实证检验相结合的研究方法,对政府补助的分类和超额政府补助这一概念的提出以及度量进行了说明。接着,本书通过检验各类别超额政府补助对企业财务绩效的影响,深入分析差异产生的原因,探究不同类别政府补助的资源配置效率差异问题。在此基础上,文章进一步从企业

管理层和外部投资者对政府补助发放的行为反应角度,检验获取超额政府补助的企业是否存在投资效率的下降、盈余管理行为的增加,以及资本成本的上升等问题。最后,本书综合以上实证检验结果,深入剖析超额政府补助中到底蕴含着怎样的信息,为会计财务报告的使用者利用政府补助数据进行相关决策提供依据,并为中国政府补助政策的制定与监管提出建议。图 1.1 列示了研究的逻辑路线图:

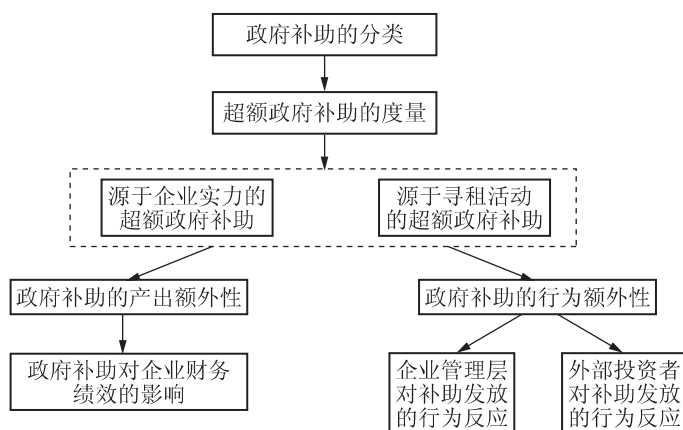


图 1.1 研究逻辑路线图

### 1.1.3 研究对象的界定

本书的研究对象是中国的民营上市公司。之所以将研究对象锁定于民营企业,是因为国有企业所天然具有的与政府的亲密关系本身,会影响政府补助获取。虽然近年来中国政府大力推行着市场化改革,但是作为从计划经济转轨到市场经济的国家,国有企业在中国经济发展中依然有着举足轻重的作用。由于国有企业与政府之间的天然裙带关系,加之中国国有企业往往承担着稳定就业、发展地方经济等各级政府给予的政治目标,因此政府部门在发放补助时会向国有企业倾斜,导致国有企业获取的政府补助显著高于民营企业(Lee, 2001; O'Connor et al., 2006; 孔东民等, 2013; Lee et al., 2014)。因此,国有企业获取的超额政府补助也难以区分到底是由于国有企业本身的股权性质还是其他因素产生的。

与国有企业不同,民营企业与政府之间没有直接的联系,获取政府补助的途径除了依靠自身实力达到政策标准外,就是建立与掌控补助发放权的政府官员间的隐性联系。相较于政府存在直接的所有权联系的国有企业而言,中国民营企业有

极大的意愿去建立政治关联。一方面,由于中国的市场化水平较低、制度规章不够健全,使得民营企业的产权难以得到有效保护,企业发展所需的资金与生产要素也难以获得,因此民营企业有动机与政府建立政治关联,凭借政治保护克服在市场中的劣势地位、规避制度风险。另一方面,由于中国法律制度对地方政府的财政支配没有明确的限制和约束,国家政策不够公开透明,地方政府在决定向企业给予政府补助时具有很大的自由裁定权,这为政府官员设租与企业寻租提供了很大空间。而中国民营企业与国有企业相比缺乏和政府间的天然裙带关系,无法享受国有企业在融资、行业准入等各方面的优惠和便利,这又为民营企业提供了强烈的动机建立政治关联,凭借与政府更近一步的关系获取这些好处。

鉴于此,本书借鉴余明桂等(2010)以及郭剑花和杜兴强(2011)等学者的做法,选取民营企业作为研究对象,来分析超额政府补助的形成原因,以及不同成因下超额政府补助的配置效率问题,以避免国有企业中存在的与政府间的股权关联的影响。

## 1.2 相关概念界定

### 1.2.1 政府补助

学术界一直把政府补助的定义视为一个复杂的问题,特别是政府补助往往和税收体系有较强的交叉性(Ricketts, 1985)。Robinson(1967)将政府补助定义为政府给予特定生产者的现金支付,以及免费或低于市场价格提供中间产品或服务。Prest(1976)认为对于政府补助的定义很难形成一个简洁的通用定义,他提出了一个他认为相较而言较优的定义:“政府补助是一种直接影响相对价格的支付”。Shoup(1973)提出了一个获得学术界广泛认同的定义,他认为政府补助是政府向企业提供的一项资金优势,并且这项资金优势来自政府以增加或减少某项特定产品、服务或生产要素的售价、销量或使用量为目标,向企业购买或出售商品、服务或生产要素,或者向企业提供信贷支持。Lehner等(1991)在回顾欧洲国家颁布的多项政府补助后,对政府补助的定义进行了更进一步的阐述。他们认为一项政府补助需要满足以下条件:(1)它来自政府部门的转移支付,并且这项转移直接或间接地使企业受益,同时会引起政府支出或收入方面的直接预算成本;(2)获取方处于政府行政部门之外;(3)政府不会因此项转移获得等额的补偿;(4)它的使用目的是通