

政治庇护与改制:中国集体企业改制研究^{*}

杨 治 路江涌 陶志刚

内容提要:公有产权的政治庇理论认为拥有公有企业控制权的政府会从公有企业的持续经营中获取政治收益(就业、税收、企业利润以及个人福利等),政府或政府代理人的收益将会影响公有企业的改制决策。本文通过 1998 年至 2003 年全国规模以上集体企业的大样本数据,检验了政治庇理论对公有企业改制原因的预测。结果表明,当集体企业为政府或政府代理人贡献的政治收益越高,集体企业在生产投入和产品销售上越依赖于政府,集体企业相对于地方经济越重要时,集体企业越不容易发生改制。这些结果有力地支持了政治庇理论,并为企业改制政策制定和实施提供了重要的参考依据。

关键词:政治庇护 集体企业 转轨经济 企业改制

一、引 言

我国的集体企业是一种介于国有和私营之间的比较特殊的公有制企业形式(Naughton,1994)。从产权理论的角度看,集体企业通过对剩余控制权和剩余利润分配权在地方政府和集体居民之间的分配,在市场并不完善的情况下充分利用了地方政府在资源配置中所起到的积极作用,同时兼顾了企业经营者和所有者的利益,最大限度地发挥了集体企业的潜力(Chang and Wang,1994;Weitzman and Xu,1994)。从 20 世纪 70 年代末到 90 年代中期,集体企业表现出了较私营企业更为突出的业绩和较国有企业更活跃的市场表现,为中国的市场化进程作出了重要的贡献。到 1992 年,集体企业占全国工业总产值的比重已接近 35%,而私营企业只有 6%。

但是从 20 世纪 90 年代中期开始,集体企业也开始踏上改制的征程。从 1992 年到 1999 年间,集体企业工业总产值占全国工业总产值的比重持续徘徊在 35%左右(1992 年为 35.07%,1999 年为 35.37%),而同期私营企业的比重则从 1992 年的 5.80% 迅速上升到 1999 年的 18.18%。至 2002 年,集体企业所占全国工业总产值比重则已下降到 9%,而私营企业则占到 12%。张军、冯曲(2000)指出集体企业的改制实际上经历了两个阶段,第一个阶段是以转换经营机制、提高经济效益为主要目标的上世纪 90 年代初期的改革,第二个阶段是自 1997 年之后发生的以产权制度为核心的改革。产权制度的改革力图通过明晰的产权关系达到更有效激励经营者生产积极性从而改善企业经营状况的目的(Grossman and Hart,1986)。

^{*} 杨治,香港大学商学院,电子信箱:yangzhi@business.hku.hk;路江涌,清华大学企业战略与政策系,清华大学中国与世界经济研究中心,邮政编码:100084,电子信箱:lujy3@sem.tsinghua.edu.cn;陶志刚,香港大学经济及工商管理学院,电子信箱:ztzao@business.hku.hk。作者感谢香港商业及经济策略研究所的资助以及香港大学经济及工商管理学院和复旦大学管理学院共同研究基金的支持。路江涌感谢清华大学中国与世界经济研究中心研究基金的支持。作者感谢匿名评审人的评论和建议,文责自负。

1997 年以前,我国工业统计范围按隶属关系划分,分为乡及乡以上独立核算工业企业和独立核算生产单位、村办工业、城镇合作工业、农村合作工业、城镇个体工业和农村个体工业六大部分。1998 年及以后年份,工业统计调查范围由按隶属关系划分改为按企业规模划分,分为全部国有及年产品销售收入 500 万元以上的非国有工业企业和年产品销售收入在 500 万元以下的非国有工业企业两部份。此处工业总产值指全部国有及年产品销售收入 500 万元以上的非国有企业工业总产值(参见《中国统计年鉴 2003》)。

国内外经济学者普遍赞同的一个观点是:增速放缓、效益下滑是促使集体企业改制的重要原因。正如 Ito (2006) 总结说,盈利能力的下降使部分集体企业从地方政府的收入来源变成了财政负担,使集体企业特别是亏损企业被迫改制。不可否认,企业经营绩效低下是导致集体企业改制的一个重要因素,但这却并不是企业改制的唯一原因。Li (1996) 就认为所有制的形式取决于政府投入是否且在多大程度上对企业经营产生重大影响,以及企业与政府谈判成本的高低。Che 和 Qian (1998) 则从防止国家寻租和保护地方产业角度论证集体所有制的选择理论。王红领 (2000) 更认为对中国的国有企业不能完全套用西方的委托代理模型,因为事实上公有产权是通过政府官员来实现委托经营,政府官员充当了全民或集体产权主体的代理人。委托人“政府化”的行为方式不可避免地体现政府意志和官员个人利益,会造成公司治理结构的缺陷。改制真正的障碍与委托人“政府化”直接相关。姚洋和支兆华 (2000)、支兆华 (2001) 也认为政府行为对改制有着重要影响。也就是说除了企业内部经营因素外,地方政府的介入强度和方式对改制起着至关重要的作用。那么在政府主导的市场环境下导致企业改制的更深层次原因是什么,为什么不同地区改制的程度会有这么大差距,到底什么样的企业会优先改制,这是我们这篇文章将要解答的问题。本文余下部分将如下安排:第二部分介绍政治庇护理论及其应用于改制决策时的推论;第三部分介绍我们所使用的数据和根据理论设计的变量;第四部分通过回归分析检验政治庇护理论对改制决策的预测是否正确;文章最后结论部分我们给出了结合我国具体情况的意见和建议。

二、政治庇护理论与改制

关于企业改制的研究可以分为两类:一类是研究企业改制的效果,例如比较改制前后企业生产效率的变化、盈利能力的变化;另一类是研究企业改制的原因,即哪些因素决定了公有制企业的私有化。前一个问题是要客观地描述改制前后企业的表现 (Megginson and Netter, 1994; Dong and Putterman, 1997; La Porta and Lopez-De-Silanes, 1999; Sonobe and Otsuka, 2003; Li and Rozelle, 2004; 白重恩等, 2005; 刘小玄, 2000; 刘小玄, 2003), 而后一个问题则是要探究改制发生的机理 (Li, 1996; Jin and Qian, 1998; Tian, 2000; Che, 2003; 郑红亮、王凤彬, 2000; 白重恩等, 2006)。我们研究的重点在于用实证的方法解释后一个问题。

传统理论认为公有产权是解决外部性或不对称信息的一种手段,但随着制度经济学和信息经济学的不断发展,这种传统理论的解释力度已逐渐减弱。至上世纪 90 年代,有两种新的理论被提出来以解释公有产权存在的原因。第一种理论是基于多任务结构的效率理论 (efficiency theory)。一个企业可以努力降低成本或者努力提高质量。在这一前提下,私营企业会比公有制企业更有积极性以质量为代价而降低成本;相反,公有制企业由于不完全以利润最大化为目标,因而能更好地平衡这两者的关系。当对公共产品或服务的质量要求高于成本要求时,公有企业能更好地满足社会目标。所以,公有还是私营取决于企业经营的产品或服务是质量要求更重要还是成本价格更重要 (Hart et al, 1997; Bai et al, 2006; Lopez-De-Silance et al, 1997)。第二种理论是政治庇护理论 (political patronage theory)。这一理论更多地关注公有制企业建立之后影响或决定其去留的原因 (Shleifer and Vishny, 1994)。政治庇护理论认为,公有制企业是否改制是博弈的结果。当政府目标与企业目标不一致时,经营决策权和利润分配权的不同配置将直接影响企业行为,进而决定公有企业是否改制。在该理论中,政府对其所有的企业同时有政治利益和经济利益的索求 (田利辉, 2005), 拥有企业经营决策权的一方能够决定企业中政治变量 (political variable) 的大小,政治变量能够给政府带来政治收益,如本地劳动力的就业、企业税收和利润,以及政府代理人私人收益等等。特别当委托人“政府化”时,政治收益不仅可以不同程度地满足政府的经济和非经济目标,而且更能成为委托人政绩考核的主要成绩 (王红领, 2000)。公有企业贡献的政治收益越大,政府越不容易让公有企业改制。其

次,政治庇理论认为政府倾向于自己控制公有企业,因为控制权带给政府政治收益和隐性收入。即使亏损企业对私营业主来说可能没有价值,但对拥有控制权的政府而言,收益未必为负。同时,这种控制权是通过政府介入企业经营而实现的,在政府垄断的经济内,政府实施控制较容易,而在成熟的市场经济内,政府实施控制则相对较难。从企业的角度看,如果企业运行越依赖于政府参与,政府实施其控制权越容易,控制的力度也就越大;反之,企业运行越独立于政府,政府实施其控制权的难度也随之增大,控制的力度相应就会减少。最后,政治庇理论认为政府控制企业是有成本的。相对于政治收益而言,控制成本越高,政府实施控制的积极性就越小,也就越容易促使企业改制。如果给定控制任何公有企业都有一定的固定成本,政府更愿意控制那些在经济中占有重要地位的大企业,而放弃那些规模较小的公有企业。据此,根据政治庇理论关于公有企业改制问题的讨论,我们作出如下假说,并在余下部分逐一检验这些假说。

假说一:在其他因素相同的情况下,贡献政治收益越多的企业越不会改制。

假说二:在其他因素相同的情况下,企业运行环境中政府的作用越大,政府越容易实施其对企业的控制,改制也越不容易发生。

假说三:在其他因素相同的情况下,经济地位越高的企业越不容易改制。

三、数据及指标

因为我国集体企业真正意义上以产权制度为核心的大规模改制主要发生在1997年之后,因此,本文主要以1998年至2003年间发生的改制为分析对象。本文使用的数据来自国家统计局的工业企业数据库,涵盖1998年至2003年全国全部国有企业和年销售收入500万元以上的非国有企业。根据国家统计局关于划分经济成分的有关规定,我们以企业实收资本为基础,将集体资本和法人资本中的集体法人资本一起算作集体所有资本。在此基础上,我们以连续两年存在,在第一年保持100%集体所有资本,并在第二年没有国有资本介入的集体企业为样本分析改制原因(样本构成见表1)。值得注意的是,我们把改制后介入的私有、外资、港澳台资等非国有和非集体资本统一作为非公有资本。在样本中集体所有资本下降即视为企业改制。最终我们得到153404个样本观测值(我们通过年度哑变量控制年度间差异),其中有32808个样本企业发生改制。在改制企业样本中,按各省、直辖市、自治区改制企业占总样本企业的比例排序,改制比例最高的三个省份依次是浙江(34.80%)、江苏(28.49%)和福建(25.69%) (见表2)。另外,在样本中,绝大部分企业都隶属于县及县级以下行政单位,地区及地区以上包括省级和中央企业只占8.7% (见表3)。

为了对改制原因进行分析,我们将分析指标分为四类(见表4)。第一类反映政府从企业获得的收益。樊纲(2000)指出改革作为政府权力基础的公有企业取决于不改革时的政府净收益和改革后的政府净收益的比较。当公有企业经营越来越差时,其提供的利税收入越来越少,所需政府补贴越来越多,失业下岗问题越来越严重,政府从企业所获得的收益也就越来越少。在这种情况下,政府较容易让企业改制。我们按照收益的来源分四个方面考察其对改制的影响:一是企业的经

表1 集体企业改制样本构成

年度	1998—1999	1999—2000	2000—2001	2001—2002	2002—2003	总观测数
企业观测数	31733	32177	27434	31477	30583	153404

我们分析的重点是集体企业私有化的原因,因此我们从样本中删除了那些国有化的集体企业。

表 2 集体企业改制分省统计分布

省市名	改制企业数	样本总数	改制比例	省市名	改制企业数	样本总数	改制比例
北京	586	3588	16.33 %	湖南	947	4087	23.17 %
天津	765	5635	13.58 %	广东	4170	17947	23.24 %
河北	1673	8576	19.51 %	广西	360	1905	18.90 %
山西	515	2774	18.57 %	海南	36	243	14.81 %
内蒙古	172	947	18.16 %	重庆	434	2034	21.34 %
辽宁	1066	5452	19.55 %	四川	974	3807	25.58 %
吉林	299	1962	15.24 %	贵州	273	1401	19.49 %
黑龙江	292	1858	15.72 %	云南	255	1538	16.58 %
上海	1348	9996	13.49 %	西藏	17	96	17.71 %
江苏	5309	18636	28.49 %	陕西	297	1704	17.43 %
浙江	3393	9751	34.80 %	甘肃	412	3055	13.49 %
安徽	756	3756	20.13 %	青海	43	185	23.24 %
福建	998	3885	25.69 %	宁夏	51	203	25.12 %
江西	332	1370	24.23 %	新疆	106	659	16.08 %
山东	3047	16041	19.00 %	缺失值	2	19	10.53 %
河南	2452	14325	17.12 %	合计	32808	153404	21.39 %
湖北	1428	5969	23.92 %				

营利润,二是企业上缴的税金,三是企业雇用的员工人数,四是企业可供“政府化”委托支配的个人隐性收益。对企业经营利润,我们用产品销售利润率和营业利润率来衡量。盈利能力越高的企业提供给政府可以直接支取的利润也越多,带给政府的收益越大。其次,对上缴税金,我们用上缴税费总额来衡量。这一指标包括了企业在经营过程

表 3 集体企业改制隶属级别统计分布

隶属级别	改制企业观测数	同级别集体企业观测数	改制企业占同级别集体企业比例	各级企业占总样本比例
中央	18	500	3.60 %	0.33 %
省	221	3094	7.14 %	2.02 %
地区	1434	9776	14.67 %	6.37 %
县	4419	22365	19.76 %	14.58 %
街道、镇、乡	13213	62098	21.28 %	40.48 %
居委会、村委会	6017	32288	18.64 %	21.05 %
其他	7486	23281	32.15 %	15.18 %
缺失值	0	2	0.00 %	0.00 %
合计	32808	153404	21.39 %	100.00 %

中上缴政府的流转税、增值税、所得税等各项税费总额,反映了政府从企业经营中获得的财税收入。即使企业不能盈利甚至亏损,但只要企业继续经营,政府仍能从企业获得部分税收。同时财税收入的增长也反映政府管理水平,是政府政绩的一个重要表现。第三,我们用企业雇佣员工数的对数反映企业解决劳动力就业状况。就业人数是政府政绩考核的重要方面,人数越多,政府的政治收益越

大。最后,对“政府化”委托人通过企业可能获得的个人收益,我们用企业的管理费用率(相对于销售收入)来衡量。集体政府作为集体企业所有者的全权代表行使委托人的职责,潜在的制度缺陷使“内部人”控制经营的集体企业为获得集体政府的认可而运用企业资源去满足集体政府官员的需求(王红领,2000)。会计上这部分能由企业管理者任意支配的非生产性支出有相当一部分计入了企业的管理费用。虽然管理费用还包括了很多其他项目,但从我们可得的2001年及2002年集体企业管理费用构成明细可以看到真正用于企业研发的费用只占管理费用的1%左右,连同各项税金、福利保险、教育支出,总共只占管理费用的15%。管理费用的85%被经营者以其他名目使用掉了。这一部分支出的比例越高,委托人从企业中获得个人好处的机会也越大。值得注意的是,在做回归检验时,我们是同时加入这些变量,即在其他因素相同的条件下,考察各因素对改制的影响。

表 4 变量说明

变量名	变量解释	统计描述				
		N	Mean	Std. Dev.	Min	Max
MNG. S. R	管理费用率等于管理费用除以销售收入	153404	0.0709	0.2331	0.0000	36.6364
OI. S. R	营业利润率等于营业利润除以销售收入	153404	0.0178	0.2780	-43.3768	3.7895
Ln. empl	雇员工人数对数	153404	4.8734	1.0080	0.0000	11.5266
Ln. tax	缴纳各项税金总和的对数	150614	6.4421	1.3763	0.0000	16.3346
GPM. S. R	销售利润率等于销售利润除以销售收入	153404	0.1083	0.1121	-6.6515	0.9859
Soe. upstrm	使用上游投入中国有比例	121725	0.0048	0.0210	0.0000	0.5551
Soe. dwstrm	分配下游产出中国有比例	121725	0.0043	0.0134	0.0000	0.3954
Optr. rgn. jrlv	企业产出占所在地区同一隶属级别下总产出比例	153404	0.0828	0.1794	0.0000	1.0000
Jrs. rank	企业隶属级别(级别越高值越大)	153402	2.8328	1.1933	1.0000	7.0000
Lcal. coetax	地区财政中集体税收比例	153385	0.1145	0.0540	0.0250	0.2911
GC. GDP	地区政府支出占地区GDP的比例	153385	0.1344	0.0311	0.0845	0.3119
GEMP. POP	地区政府工作人员占地区总人口比例	153385	0.0086	0.0023	0.0056	0.0246
Hindex	赫芬达尔指数(等于该地区该行业所有企业市场份额平方和)	153404	0.0209	0.0362	0.0010	1.0000

第二类指标主要反映政府面对的改制压力,或企业经营的市场环境。正如前文所述,政府通过介入企业的生产经营实施对企业的控制权。当市场环境为政府所垄断时,企业的经营高度依赖于政府,政府面对企业改制的压力就小。离开政府支持,企业将失去大量的市场和资源,此时企业是不容易改制的。而当企业面对成熟的市场,企业经营能够独立于政府,各种资源的获取依靠市场而不是行政时,政府面对企业改制的压力就大,企业也比较容易改制。因为投入产出表描述了国民经济各部门在一定时期内生产中的投入来源和产出使用去向,能揭示国民经济各部门间相互依存、相互制约的数量关系,所以我们通过投入产出表设计了两个分别反映企业所在地区上下游国有企业产出比例的指标 SOE. upstrm 和 SOE. dwstrm。SOE. upstrm 计算了本企业所在行业在本地区所使用的上游原材料投入中国有企业产出的比例,而 SOE. dwstrm 则计算本企业所在行业产出在本地区销

2001年及2002年集体企业研发费用占管理费用总额的比例平均为1.14%和1.43%,除去研发费、税金、财产保险、劳动待业保险、养老医疗保险及职工教育费支出后其余部分占管理费用总额的平均比例分别为84.9%和84.36%。

售给下游企业中国有企业的比例。具体计算步骤如下:首先我们通过全国 1997 年投入产出表,分别计算 x_{ij} , y_{ij} 。 x_{ij} 表示第 i 个行业每单位产出用到第 j 个行业的投入值; y_{ij} 则表示第 i 个行业单位产出分配或销售给第 j 个行业的产出值。计算上, x_{ij} 等于用第 i 个产品(或产业)部门生产经营中所直接消耗的第 j 个产品部门的货物或服务的价值量 x_{ij} 除以该产品(或产业)部门的总投入 X_i ,用公式表示为 $x_{ij} = \frac{x_{ij}}{X_i}$;类似的, y_{ij} 等于用第 i 个产品(或产业)部门产出中所直接分配到第 j 个产品部门

的货物或服务的价值量 y_{ij} 除以该产品(或产业)部门的总产出 Y_i ,用公式表示为 $y_{ij} = \frac{y_{ij}}{Y_i}$ 。然后我们计算在每个地区 k 的国有企业在每个行业 j 的产出比例 $SOE_{ratio_{jk}}$ 。最后将所得的 x_{ij} , y_{ij} 与该地区的各行业国有产出比例相乘并加总即得到第 i 个行业在第 k 个地区上游使用国有产出的比例和下游分配给国有企业的产出比例。用公式表示为:

$$SOE_{upstrm_{ik}} = \sum_j x_{ij} SOE_{ratio_{jk}}$$

$$SOE_{dwstrm_{ik}} = \sum_j y_{ij} SOE_{ratio_{jk}}$$

当上下游市场中国有产出比例越大,意味市场国有垄断的程度越高,此时集体企业为了获得资源或市场则会依赖于政府以获得有利的地位。而当市场中国有产出比例越低,企业则更多地运用市场手段获取资源。

第三类指标主要反映同一行政隶属级别政府管辖下的企业的相对重要性。首先我们考察企业的行政隶属级别。不同的行政级别反映了集体企业所有者政府化和非政府化的程度(王红领, 2000)。我们根据企业行政隶属级别设定变量,使其根据从中央到省、地区、县直至居委会的等级排序,级别越高,变量值越大。紧接着我们考察企业在所属地区和所属隶属级别下的相对位置。为此我们计算了每个企业的产出在其所在地区(县级)同一隶属关系下所占总产出的百分比。在计算该地区同一隶属关系企业总产出时,我们不分企业类型,使用工业数据库中所有企业数据。这样可以真实反映企业在同一隶属级别下特定地区内的相对规模大小。

第四类指标主要是控制各地区和行业的差异。我们计算了赫芬达尔指数(Herfindahl Index)以反映行业集中程度,计算了本地市场财政收入中集体税收占总税收的比例,该比例越高说明该地区集体企业地位相对较高,国有垄断程度相对较低。同时我们还计算了政府雇佣人员占当地人口比例,以及政府财政支出占地方 GDP 比例以衡量政府在市场经济中的作用大小。

四、模型检验

为了检验各因素对企业改制决策的影响,结合大样本的特点,我们采用 Probit 估计方法来检验以上假说。企业改制决策有两种:改制($Y=1$)和不改制($Y=0$)。如前所述,我们将影响改制决策的因素分为四大类。如果统一用一组向量 X 表示,probit 模型可表述如下:

$$\lim_{X \rightarrow +} \text{Prob}(Y = 1) = 1$$

$$\lim_{X \rightarrow -} \text{Prob}(Y = 1) = 0$$

其中 β 为待估参数。Probit 假设样本服从正态分布,所以有

$$\text{prob}(Y = 1) = \int_{-\infty}^X \phi(z) dz = \Phi(X)$$

为了减少内生性问题,对所有的自变量我们均取改制前一年的值,即假设企业在 t 年发生改制,则 X 取 $t-1$ 年的值。表 5 报告了回归结果。

表 5 集体企业改制原因的 Probit 模型检验

		1	2	3	4	5	6
()	OI. $S. R_{t-1}$	- 0.1066*** (0.0204)	-	-	-	-	-
	GPM. $S. R_{t-1}$	-	- 0.3012*** (0.0333)	- 0.2754*** (0.0404)	- 0.1024** (0.0412)	- 0.2138*** (0.0499)	0.1541** (0.0747)
	Log. tax_{t-1}	-	0.0028 (0.0031)	0.0042 (0.0035)	- 0.0090** (0.0035)	- 0.0158*** (0.0041)	0.0178** (0.0071)
	Log. $empl_{t-1}$	- 0.0305*** (0.0036)	- 0.0322*** (0.0041)	- 0.0325*** (0.0047)	- 0.0072+ (0.0048)	- 0.0095+ (0.0055)	0.0006 (0.0103)
	MNG. $S. R_{t-1}$	- 0.2293*** (0.0297)	- 0.1112*** (0.0198)	- 0.2121*** (0.0301)	- 0.0805*** (0.0293)	- 0.1115*** (0.0405)	- 0.0361 (0.0370)
()	Soe. $upstrm_{t-1}$	-	-	- 0.7195*** (0.2292)	- 0.2749 (0.2288)	- 0.3567 (0.2612)	- 0.0319 (0.4753)
	Soe. $dwstrm_{t-1}$	-	-	- 3.1082*** (0.3645)	- 2.2003*** (0.3653)	- 2.0507*** (0.4121)	- 2.5912*** (0.7865)
()	Optr. $rgn. jrlv_{t-1}$	-	-	-	- 0.0922*** (0.0250)	- 0.1054*** (0.0277)	- 0.0462 (0.0608)
	Jrs. $rank_{t-1}$	-	-	-	- 0.1113*** (0.0037)	- 0.1168*** (0.0060)	- 0.2760*** (0.0155)
()	Lcal. $coetax_{t-1}$	-	-	-	3.0103*** (0.1212)	3.1753*** (0.1388)	1.8114*** (0.2581)
	CC. GDP_{t-1}	-	-	-	0.1353 (0.1685)	0.0719 (0.1957)	- 0.2529 (0.3424)
	GEMP. POP_{t-1}	-	-	-	- 54.6266*** (2.6959)	- 65.0832*** (3.0927)	- 6.3028 (5.5914)
	Hindex $_{t-1}$	-	-	-	0.0879 (0.1169)	0.0776 (0.1326)	0.2510 (0.2489)
Observations		153404	150614	119733	119732	92199	27533
Prob > Chi ²		0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Pseudo R ²		0.0053	0.0057	0.0062	0.0261	0.0251	0.0236

注:1. ***, **, *, + 分别代表在 1%, 5%, 10% 和 15% 统计水平上显著; 2. 所有回归均包含了年度哑变量, 为节省空间, 此处未有列出; 3. 表中括号内为标准差。

我们首先在不控制行业和其他因素的条件下, 仅对第一类指标进行回归(见第一列), 看政府从企业经营中获得的收益对改制决策的影响。结果显示第一类指标即营业利润率、员工人数对数和管理费用率都在 1% 水平下负显著。也就是说, 从企业经营来看, 在其他因素相同的情况下, 当营

业利润率越高,员工人数越多,管理费用率越高时,企业越不容易发生改制。这一结果与庇护理论的预测是一致的。庇护理论认为政治收益主要来源于三个方面,一是政府控制下的高就业,二是政府从企业得到的灰色收入,三是通过企业经营而实现的其他政治目标。企业营业利润率越高,企业盈利能力越强,政府通过企业实现其他目标的可能性也就越大,保证其政治收益的可靠性越高,企业越不会改制。企业雇佣人数越多,其对政府的效用函数而言价值越大,越不会改制。管理费用率越高,政府委托人获得隐性收益的机会越多,政府控制下的企业越不会改制。这样的结果与假说一的预测一致。

因为考虑到营业利润是销售利润扣除管理费用和其他各项费用之后的综合利润,本身包含了管理费用的因素,是企业最终盈利效果的综合反映,并没有反映出企业主营业务的实际盈利水平,我们在后面的回归中用产品销售利润率替代了营业利润率。当企业产品销售利润(产品销售收入减去产品生产成本和销售费用后所得即为产品销售利润)越大,可供攫取的资源也就越多,因此产品销售利润率更能反映企业对政府的价值。同时,我们加入了企业缴纳税费总额。调整后的回归(见第二列)显示,产品销售利润率、员工人数对数和管理费用率仍然在1%水平下负显著,而税金对数在不控制其他因素时不显著。

接下来,我们加入第二类变量(见第三列),控制政府改制压力,即企业运行的市场环境。结果显示企业上下游行业中国有比例越高,企业越不容易改制。SOE_upstrm和SOE_dwstrm均在1%水平下负显著。同时在其他因素相同的情况下,下游国有比例的重要性大大高于上游国有比例(SOE_dwstrm的系数为-3.1082,而SOE_upstrm的系数为-0.7195)。这一结果与假说二的预测一致,并且说明当企业的上游资源大多来源于国有企业产出时,或者企业的下游客户大多为国有企业时,企业改制将很困难,企业需要利用政府以维持其在市场中的有利地位,以获得尽可能多的生产资源。而相对于上游行业,下游客户资源更能影响企业改制成本和决策。另外在控制了上下游国有产出比例后,之前的产品销售利润率、员工人数对数和管理费用率依然在1%水平下负显著。

第三步,我们在控制地区宏观环境和政府规模的情况下,控制企业在本地区政府控制范围内的相对位置,即同时加入第三类和第四类变量,看企业对政府的相对重要性是否影响改制的可能性(见第四列)。结果显示,企业产出占本地区同一隶属级别下总产出比例的系数在1%统计水平下负显著,说明企业在同一地区同级政府下规模越大、地位越重要越不容易改制。同时我们还发现,隶属级别的系数也在1%统计水平下负显著,说明隶属级别越低越容易改制。回归结果与假说三的预测一致。

另外对第四类控制变量的回归,我们还发现,地区税收中集体税收比例的系数在1%统计水平下正显著,而地区政府机构人员占地区总人口数比例的系数则在1%水平下负显著。当地区税收中集体的比例越大,说明该地区集体企业规模大或者数量多,国有垄断相对较弱,市场环境相对较好,集体企业改制的诉求更强烈。而当地区中政府人员占总人口比例越高,说明政府规模越大,政府干预市场的可能性也就越高,企业改制的阻力也就越大。

特别需要注意的是,经过对第三和第四类变量的控制,我们发现企业缴纳税费总额在5%统计水平下呈负显著。也就是说在市场和地区环境相同,并且企业相对其隶属的政府重要性一致的情况下,企业缴纳的税金越多政府越不愿让其改制。另外,不论我们如何加入二、三、四类变量,第一类变量即销售利润率、员工人数对数和管理费用率在统计上始终保持负显著,说明我们的结果是很稳定的。

第四步,为了区分隶属于不同级别政府的集体企业在考虑改制决策时的差异,我们将样本企业分为县级以下集体企业(见第五列)和县级以上(含县级)集体企业(见第六列),对四组变量分别回归。对比两组回归结果,我们发现第二、三、四类变量对两类企业改制决策的影响差别不大,而第一

类变量则有明显差异。即不论县级以下或以上的集体企业,企业外部的市场环境、相对隶属级别和地区政府在市场中的作用对集体企业改制的影响是一致的,而不同级别政府从隶属于该政府的集体企业中获取的政治收益的方式对改制的影响却不尽相同。县级以下的集体企业表现出的特征和我们前文分析的庇护理论的假说完全一致,而县级以上的集体企业却表现出“靓女先嫁”的特征。这样看似矛盾的结果,内在的逻辑却是一致的。在我国的经济体系中,政府对国有企业的控制和依赖均远远大于集体企业,而国有企业主要隶属于县级以上政府。对县级以上政府而言,国有企业是其实现政治受益的主要渠道,集体企业对县级以上政府的重要性远低于县级以下政府。姚洋和支兆华(2000)、支兆华(2001)指出“靓女先嫁”的本质在于在市场日趋成熟的环境下政府继续经营该企业的机会成本。我们样本中县级以上集体企业有相当一部分是从国有企业剥离出来的。对这些企业继续保持政府控制会为政府带来额外的负担,而通过改制,使那些经营较好、税收高的企业通过市场化经营为政府提供更多的财税收入更符合政府的政治利益。相对于县级以上的政府,县级以下的政府只能通过其控制的集体企业来实现政治收益,因此不会轻易放弃其控制权,政治收益的四个方面对县级以下集体企业的改制作用十分明显,提供的政治收益越高改制越不容易发生。

五、结 论

通过对全国规模以上集体企业的大样本数据研究,考察改制前集体企业本身的因素、企业与政府的关系、企业与市场的关系,我们从多方面有力地证明了政治庇护理论对企业改制决策影响的预测。首先,通过对改制企业的回归检验,我们认为集体企业改制并非是单纯的企业主导行为,企业所属的各级政府改制决策中起到了关键的作用。集体企业是否改制取决于:

(1)企业所属政府在多大程度上能从该企业获得与政府目标一致的收益。该收益来自四个方面:第一,能够有足够的利润以供分享;第二,能为国家或地方财政缴纳足够的税金;第三,解决劳动力就业;第四,可为“政府化”委托人提供隐性收益。当企业提供的收益越高,政府越不愿让其改制。

(2)企业所属政府面对改制的压力,也即企业运营相对政府的独立性。当企业上下游资源大多为政府或公有企业所垄断控制时,企业需要政府背景以获得有利的市场地位,此时政府面对企业改制的压力小,企业也宁愿保持原有状态,以低效率换取资源,而不是选择改制。

(3)企业在该地区所属政府管辖范围内的相对位置和隶属级别。当改制不可避免要发生时,限于政府的管理范围和能力,考虑政府控制企业的成本和收益,那些低级企业(相对隶属级别高的企业而言)在改制过程中的阻力将小于高级企业,同时那些在同级政府内规模小、重要性低的企业也会被选择优先改制。

(4)企业所在地区的市场环境。小政府大市场的地区要比大政府小市场的地区利于改制;集体企业规模大、数量集中的地区比集体企业少且相对弱势的地区利于改制。

在我国从计划经济转向市场经济的过程中,政府的作用是不可低估的。好的改制,不仅应该是使企业活力得到提升,提高生产效率,更应该是使企业和政府双赢的。怎么双赢呢?由前文我们知道,政府能否让企业改制关键要看从企业获得的收益是否随改制而减少。如果企业能通过改制扩大规模,解决就业,提高盈利能力,增加税收,政府从企业获得的收益就非但不会因为改制而减少,反而会大幅提升。这样的改制会进入一个良性循环,一方面改制企业让政府从中获得了更多的收益;另一方面,获得收益的政府会让更多的企业改制。相反,如果改制企业没有能够提高效率,解决就业,又不能增加税收,在政府将控制权交给私营业主后,政府的收益随着改制大幅减少,政府是没有积极性去推动这样一场改制浪潮的。这样的改制就有可能进入一个恶性循环。这也是为什么越是改制多改制好的地区经济越发达,经济越发达的地区改制的企业也越多;而改制效果越差的地区改制程度也越低,经济也越欠发达。

其次,改制与市场化两者之间本身是一种互相依存的关系。市场化程度越高,企业运行越独立于政府,企业越容易改制;而改制的企业越多,参与市场竞争的企业也越多,市场化程度也就越高,市场规则也越容易建立,两者相辅相成。而市场化程度较高的地区往往经济也较发达,改制也更容易取得成功。所以改制本身不是结果,而是一个过程,改制不是目的,而是手段,通过改制,通过完善市场,达到促进经济的长久可持续发展。

另外,从我们的分析中也能看到我国政府对企业改制的的一个策略,就是由低级到高级、由小到大渐进式的改制路径。也就是说同样条件下,先改制级别较低的企业,后改制级别较高的。同级政府中先改制那些相对不重要、规模不那么大的企业。这种渐进式的改制有利于社会的稳定(白重恩等,2006),对于尚在摸索阶段的改制是有裨益的。

最后,由于不同级别政府掌握的资源不同,实现其政治收益的途径不同,其对企业改制的要求也不相同。正确理解各级政府在经济中所起的作用和所承担的责任对理解其所辖企业的改制决策具有重要的作用。

综上所述,改制是一个系统工程,导致改制的原因是多方面的,决不仅仅是企业一家所能决定的。在中国现今这样一个转型经济中,深刻理解促使改制的深层次原因,不论对政府、对企业、对政策的制定和执行者都有极为深远的意义。

参考文献

- 白重恩、路江涌、陶志刚,2005:《国有企业改制动因的实证研究》,《经济学报》第1期。
- 白重恩、路江涌、陶志刚,2006:《中国国有企业改制效果的实证研究》,《经济研究》第8期。
- 樊纲,2000:《论体制转轨的动态过程——非国有部门的成长与国有部门的改革》,《经济研究》第1期。
- 刘小玄,2000:《中国工业企业的所有制结构对效率差异的影响》,《经济研究》第2期。
- 刘小玄,2003:《中国转轨经济中的产权结构和市场结构》,《经济研究》第1期。
- 田利辉,2005:《国有股权对上市公司绩效影响的U型曲线和政府股东两手论》,《经济研究》第10期。
- 王红领,2000:《委托人政府化与非政府化对企业治理结构的影响——关于乡镇企业转制的实证研究》,《经济研究》第7期。
- 姚洋、支兆华,2000:《政府角色定位与企业改制的成败》,《经济研究》第1期。
- 张军、冯曲,2000:《集体所有制乡镇企业改制的分析框架》,《经济研究》第8期。
- 郑红亮、王凤彬,2000:《中国公司治理结构改革研究:一个理论综述》,《管理世界》第3期。
- 支兆华,2001:《乡镇企业改制的另一种解释》,《经济研究》第3期。
- 《中国统计年鉴》,1994—2004,中国统计出版社。
- Bai, Chongen, Jiangyong Lu, Zhigang Tao, 2006, "Divergent Interests between Central and Local Governments: Testing Theories of Public Ownership", working paper.
- Chang, Chun and Yijiang Wang, 1994, "The Nature of the Township-Village Enterprise", *Journal of Comparative Economics*, V19, N3, PP434—452.
- Che, Jiahua, 2003, "The Life Cycle of Government Ownership", William Davidson Institute Working Paper, No. 627.
- Che, Jiahua and Yingyi Qian, 1998, "Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms", *Quarterly Journal of Economics*, V113, N2, PP467—496.
- Dong, Xiaoyuan and Louis Putterman, 1997, "Productivity and Organization in China's Rural Industries: A Stochastic Frontier Analysis", *Journal of Comparative Economics*, V24, N2, PP181—201.
- Grossman, Sanford J. and Oliver D. Hart, 1986, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, V94, N4, PP691—719.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, 1997, "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, V112, N4, PP1127—1161.
- Ito, Junichi, 2006, "Economic and Institutional Reform Packages and Their Impact on Productivity: A Case Study of Chinese Township and Village Enterprises", *Journal of Comparative Economics*, N34, V1, PP167—190.
- Jin, Hehui and Yingyi Qian, 1998, "Public Versus Private Ownership of Firms: Evidence from Rural China", *Quarterly Journal of Economics*, V113, N3, PP773—808.

- La Porta, Rafael and Florencio Lopez-De-Silanes, 1999, "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico", *Quarterly Journal of Economics*, V114, N4, PP1193—1242.
- Lopez-De-Silanes, Florencio, Andrei Shleifer and Robert W Vishny, 1997, "Privatization in the United States", *The RAND Journal of Economics*, V28, N3, PP447—471.
- Li, David D., 1996, "A Theory of Ambiguous Property Rights in Transition Economies: The Case of the Chinese Non-State Sector", *Journal of Comparative Economics*, V23, N1, PP1—19.
- Li, H. and S. Rozelle (2004). "Insider Privatization with a Tail: the Screening Contract and Performance of Privatized Firms in Rural China." *Journal of Development Economics*, V75, N1, PP1—26.
- Meggison, W.L. and J. M. Netter, 1994, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization." *Journal of Economic Literature*, V39, N2, PP321—389.
- Naughton, Barry, 1994, "Chinese Institutional Innovation and Privatization from Below", *American Economic Review*, V84, N2, PP266—270.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny, 1994, "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics*, V109, N4, PP995—1025.
- Sonobe, Tetsushi and Keijiro Otsuka, 2003, "Productivity Effects of Privatization: the Case Study of Garment and Metal Casting Enterprises in the Great Yangtze River Region", *NBER Working Paper*, N9621.
- Tian, Guoqiang, 2000, "Property Rights and the Nature of Chinese Collective Enterprises", *Journal of Comparative Economics*, V28, N2, PP247—268.
- Weitzman, Martin and Chenggang Xu, 1994, "Chinese Township-village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives", *Journal of Comparative Economics*, V18, N2, PP121—145.

Political Patronage and Privatization: Evidence from China's Collectively-Owned Enterprises

Yang Zhi^a Lu Jiangyong^b Tao Zhigang^c

(a: School of Business, The University of Hong Kong;

b: Department of Business Strategy and Public Policy, and Center for China in the World Economy, Tsinghua University;

c: Faculty of Business and Economics, The University of Hong Kong)

Abstract: Political patronage theory of public ownership is based on the premise that governments or government officials derive political benefits (local employment, taxes and profits, and private benefits) from the continuing existence of public ownership entities. This theory has predictions on the types of public ownership entities to be privatized first. Using a large sample of China's collectively-owned enterprises from 1998 to 2003, we test the predictions of the political patronage theory regarding the causes of privatization. We find that privatization is less likely for those collectively owned enterprises that offer higher political benefits to governments' officials, have more reliance on governments for inputs and sales, and enjoy relatively higher positions in the local economy, lending strong support to the political patronage theory and have implications for policy making and implementation.

Key Words: Political Patronage; Collectively-Owned Enterprise; Transitional Economy; Privatization

JEL Classification: D23, L51, P21, P23

(责任编辑:唐寿宁)(校对:子璇)