

地区增长联盟与中国特色的政商关系

社会
2021·6
CJS
第41卷

周黎安

摘要:本文旨在提供一个分析框架,刻画改革开放时期中国独具特色的政商关系。政府与非国有企业之间的关系主要体现在地区层面,在“官场+市场”双重竞争机制驱动下,结成“政绩—业绩”纽带,并以此为中心形成制度化和人格化双重特征“混搭”的关系。这区别于英美等西方国家政企之间边界分明、规则清晰的制度化关系,以及发展中国家常见的基于血缘、地缘等传统社会网络的人情关系,也区别于狭隘互利的政治庇护关系。在一个地区内部,随着官场晋升流动性和企业跨地区流动性的变化,政绩—业绩纽带的强度在不同层级的政府官员与不同规模的企业之间也相应发生变化,由此形成了多面向、多层次、多维度的地区增长联盟和政商综合体。中国特色的政商关系在总体上弥补了长期以来国家层面对于民营企业制度化保障之不足,为中国的高速经济增长提供了重要的准制度基础。

关键词:政商关系 地区增长联盟 政绩—业绩纽带 官场+市场

Local Growth Coalition and the Government-Business Relations: Chinese Style

ZHOU Li-An

Abstract: This paper aims to develop an analytical framework that characterizes China's unique government-business relations during the reform era. The focus is on the relationship between the government and non-state enterprises, manifested primarily at the local level due to the unique block-line administrative system in China. These relations are shaped by two co-existing competitions: the political competition by

* 作者:周黎安 北京大学光华管理学院(Author: ZHOU Li-An, Guanghua School of Management, Peking University) E-mail: zhoulia@gsm.pku.edu.cn

** 本文是国家社科基金重大项目(项目编号21ZDA041)的阶段性成果。[This paper was supported by the National Social Sciences Foundation of China(21ZDA041).]

感谢黄宗智、张静、周飞舟、陈硕、黄晓春提出的宝贵意见和建议。文责自负。

officials in bureaucracy and the economic competition by businessmen in market. The result is a political achievement-commercial performance nexus: the mutually beneficial exchange between political achievements (desired by local officials) and commercial performances (desired by private entrepreneurs). On the one hand, due to the intensity of the competition in both politics and economy, this relational nexus is performance-oriented, open-ended, and contractual, similar to the typical market exchanges. However, on the other hand, it is also driven by personalized political incentives (or career concerns) of local officials and supported by the mutual trust between local officials and private business owners. In this sense, China's government-business relations are characterized by a mixing and matching of institutionalization (such as performance orientation, openness, and contractibility) and personalization (such as personalized career concerns and mutual trust). It is in a stark contrast with the clearly-defined, rule-based, and transparent relations in the western countries, or the traditional kinship or clan-based relationships prevalent in developing countries, or other special interests based patron-client relationships. Nevertheless, the political achievement-commercial performance nexus is affected in scope and strength by the political hierarchy of local officials and the interregional mobility of private enterprises. As a result, a multi-facet, multi-level and multi-dimensional local growth alliance and a government-business complex are formed and centered around the political achievement-commercial performance nexus between local bureaucrats and private business owners. Overall, the Chinese style performance-oriented government-business relations have provided a pro-private business environment and thus have served as a quasi-institutionalized basis for the rise of private business and China's rapid growth during the reform era while the nation-level legal protection for private business has remained insufficient.

Keywords: government-business relations, local growth coalition, political achievement-commercial performance nexus, bureaucratic and economic markets

一、引言

中国过去 40 年的经济增长塑造了独特的政府与市场、政府与企业的关系。为了刻画和分析中国独特的政商关系,政治学家、社会学家和经济学家开展了广泛而深入的研究,积累了非常丰富的文献。概括起

来,现有文献主要聚焦于中国政商关系的三个方面的特征。¹

第一,基于权力不对称或资源依赖而形成的庇护网络、非正式关系、特殊主义互惠。魏安德(Walder, 1986)、戴慕珍(Oi, 1985, 1989)开创性地从庇护关系的视角解释计划经济时期国营企业内部上下级关系(如车间主任与个人)、人民公社内部干部与社员的关系以及改革开放以来乡镇干部与乡镇企业的关系。这些关系特征体现了庇护人与被庇护人之间的权力和资源分配的不对称以及两者之间的私人性互惠。王达伟(Wank, 1995)将“庇护主义关系”的概念运用于解释中国私营经济的崛起,私营业主通过与官员的私人关系获得稀缺商品、行政许可和政策保护,从而获得增长机会。区别于从权力和资源的单向依赖性界定政商关系,王达伟(Wank, 1996, 1999)认为,随着市场经济的发展,私营业主对于政府官员的依赖度有所下降,政府官员也从私营企业主处获得私人收益,呈现为“共生性庇护关系”;政商的庇护关系网络与市场化进程相兼容,通过稳定预期、便利信息沟通、保障交易实施等方面促进私营业主的理性决策和市场化发展,演化为“市场庇护主义”;与之相伴随,政府官员控制的权力和资源也通过庇护主义网络而“商品化”。此外,也有学者从非正式关系网络的视角概括中国政商关系的重要特征。刘世定(1995, 1999)从乡镇干部的非正式关系网络的视角解释乡镇企业的运行特征;杨美惠(Yang, 2002)从人际关系网络出发刻画政府与私营企业的关系特征,认为人际关系网络的重要性并不随着市场化进程而下降。

第二,在政府监管领域的政企之间因为共同利益而结成合谋关系。有学者基于实证分析发现,在环保、安全生产、缴税、土地拍卖等领域,地方政府与企业通过合谋串通规避中央或上级政府的监管,压制百姓的权利诉求(张莉等, 2011; 聂辉华, 2013; 梁平汉、高楠, 2014; 范子英、田彬彬, 2016)。政企合谋通常与政商之间的庇护网络和非正式关系相互联系,以当事人之间的局部互惠损害全局层面的利益。

第三,发展型地方政府下的政企合作关系(Oi, 1992, 1996; Che and Qian, 1998; 周黎安, 2007, 2008, 2018; Xu, 2011; 黄冬娅, 2013, 2020; 聂辉华, 2020)。戴慕珍(Oi, 1995, 1996)在研究乡镇政府与乡镇企业的关系时提出“地方政府公司主义”理论,强调乡镇政府出于财税激励支持乡镇企业,为乡镇企业提供关键性资源支持,如信用社贷款。车嘉华

1. 更为详细的文献综述,参见黄冬娅(2014)、聂辉华(2020)。

(Che and Qian, 1998)从公司总部与分公司的关系看待乡镇政府与乡镇企业的关系。周黎安(2007, 2008)从地区“增长联盟”的角度理解地方政府与非国有企业的合作关系,认为在晋升锦标赛驱动的地方竞争之下,掌握资源和权力的地方官员将积极扶持非国有企业发展,从潜在的“掠夺之手”变成“帮助之手”,且只与有利于地区增长政绩的企业结成利益联盟,而阻碍本地经济增长的利益集团难以“捕获”地方官员;周黎安(2018)在“官场+市场”理论的基础上提出“竞争性地方股份公司”的概念,强调地方竞争与政企合作之间的相互塑造作用。聂辉华(2020)认为,政商关系的不同特征依赖于国家能力、产业规模和政府监管三个维度的不同组合,在三个维度均取值较高的情况下地方政府与企业将形成建设性合作关系。

在某种意义上,白重恩等人(Bai, *et al.*, 2020)试图将上述两类文献——特惠主义关系与地方竞争下的政企合作关系——结合起来,一方面强调中国的政企关系体现为非正式的“特事特办”(special deals)或特惠型关系,地方政府给予重要的民营企业以各种政策优惠,包括必要时规避和变通中央政策,对企业提供政策保护等;另一方面,“特事特办”又是在地方之间激烈的招商竞争的背景下发生的,地方竞争以及地方政府对民营企业的保护限制了“特事特办”可能造成的负面影响。因此,在白重恩等(Bai, *et al.*, 2020)看来,“特事特办”与地方招商竞争的结合体现了中国特色的政商关系。

这些研究从不同方面揭示了改革开放以来中国政商关系的性质和特征,具有重要的理论价值和启发意义。但是,当我们仔细推敲这些性质和特征时,会发现不少有待进一步厘清和研究的学术问题。例如,从庇护网络、非正式关系和特殊主义互惠等角度界定中国政商关系的文献占据了主流地位,在现实中也可以找到符合这些关系特征的诸多事实。但是,这些描述忽略了地方政府与企业、地方官员与企业家之间仍然存在高度制度化和正式化的关系。例如地方政府在招商引资过程中,一般会和重要企业签订正式的合作协议或合同,且清楚写明企业需要兑现的地方政府(官员)关心的政绩指标,如产值、税收、就业、产业本地化配套比例等;²同样,地方政府给予企业的一系列政策优惠和资源

2. 例如国内某著名车企与某地方工业园签署的合同明确规定:“该项目开发、生产、销售集成电驱动系统总成,建设最终产能为20万台套的新能源汽车电驱动系统(转下页)

支持也会在协议中清晰体现。换句话说,企业对于政绩目标的实现度与政府对企业的资源支持度形成了可衡量、可量化、可签约的权利义务关系,因而是合理合法、公开透明的正式关系,与非正式关系和私下交易形成鲜明对比。对于这一点,关于政商关系的现有文献很少涉及和讨论。由此产生的问题是,政商关系的这些制度化、正式化特征如何与既有文献广泛探讨的非正式关系结合起来呢?

与上述讨论相联系,聚焦于官员与企业之间的非正式和特殊主义关系的一些文献特别强调基于不平等权力或资源依赖而产生的庇护关系。³所谓庇护主义关系,是以双方关系一定程度的封闭性、私人性和被庇护人对于庇护人的依赖性为基本特征的。⁴它区别于市场上纯粹的契约(交易)关系,后者以双方关系的开放性(双方都有外部的选择机会)和平等性为特征。它也区别于市场竞争环境下企业老板(经理)与员工之间的绩效考核—薪酬奖励关系。在后一关系中,双方都有炒对方鱿鱼的機會,不仅如此,如果员工所获得的薪酬奖励只是与其工作绩效挂钩的话(激烈的市场竞争促使企业老板或经理这样做),那么这种绩效导向的互惠关系就接近于以普遍主义和理性原则为特征的市场交易关系,而不是所谓特殊主义或私人关系的恩惠或礼物交换。按照这个区分,我们在现实政商关系中可以看到一些与庇护主义关系特征不相一致的现象。首先,在很多时候,地区层面的政商关系具有明显的开放性和流动性。地方官员是频繁流动的,民营和外资企业也可以自由选择投资地,官员和企业之间并非属于自然“锁定”的封闭关系。非国有企业也

(接上页)总成项目。项目全部建成达产后,至2021年,预计累计可实现销售55万台套,累计实现产值729亿元,创造就业1000人,累计上缴税收可达58亿元,其中地方税收留存21亿元”;该企业与西部NC城市工业园签订的合作协议写道:“该项目预期全面达产后在市场运营正常情况下,每年实现营业收入预计216亿元,年纳税额15亿元。公司在建设本项目期间,应积极布局培育本地与新能源汽车配套的汽车零部件产业,协助提升本地企业关键零部件研发制造水平,投产后3年,NC本地零部件配套率争取达到50%,形成NC汽车汽配产业集聚集约发展格局”(齐宝鑫,2018:42)。关于该企业与更多地方政府签署的合同内容,请参见齐宝鑫(2018)。

3. 关于庇护关系理论及其在中国的应用研究,请参见纪莺莺(2012)。

4. 戴慕珍(Oi, 1989)所研究的中国农村上级官员对基层官员以及基层官员对普通社员的庇护主义关系,魏昂德(Walder, 1986)所研究的传统国企当中工人对于车间主任和企业的依赖而产生的庇护—被庇护关系,都是以双方关系的封闭性和庇护人—被庇护人之间的不平等权力或资源依赖性为特征的。

不一定依赖或依附于地方政府,我们经常看到地方政府为招商引资陷入激烈的竞争,地方官员追逐企业投资的现象比比皆是。其次,也是更为关键的一点,政商关系往往具有鲜明的绩效导向。如果一家曾经辉煌的企业失去了“政绩创造力”,即使以前曾经形成的庇护关系也难以持久,在官员频繁流动的情况下更是如此;反过来,一家曾经的中小企业最后成长为市场上有竞争力和品牌力的企业,也可能成为地方政府的“香饽饽”。主流文献强调庇护关系的封闭性、依赖性和特殊主义显然与这些政商关系以绩效为导向的开放性、对等性和普遍主义是冲突的,无法准确概括后者所呈现的关系特征。

当前文献从不同视角揭示出中国政商关系的不同特征,如非正式庇护关系、政企合作与增长联盟、中国特色的“特事特办”、政企合谋等,这些特征有可能并存于中国的现实之中,使得强调某个特定侧面的理论概括运用于解释现实都存在一定的局限。比如一些地区的中小企业与某些本地化基层干部之间可能存在非正式庇护关系,但地区主政官与大企业之间的关系更可能属于增长联盟,具有明显的制度化和正式化的政绩导向;这些关系在某些场合为规避中央监管政策又可能演变成政企合谋。对于同一家企业,同一个地区的主政官和基层官员可能分别扮演“帮助之手”与“掠夺之手”,出现“官吏分流”现象(周黎安, 2014)。那么,这些不同特征之间是否存在某种内在的关联?能否将这些不同层级、不同特征的政商关系置于一个统一的分析框架下,使之变成一个政商关系综合体或“一体多面”的关系?

最后,还有一个深层次的问题值得探讨。到目前为止,几乎所有关于中国政商关系的讨论,不论经济学、社会学还是政治学文献,都隐含有一个重要假设,即基于法律、规则的保持距离型(*arm-length relationships*)的政商关系是中国最终需要看齐或收敛的理想基准。研究现代化的经典理论都强调,现代化进程意味着从传统社会基于特殊主义和人格化的关系向现代社会基于普遍主义和非人格化的关系转型(Weber, 1978; 帕森斯, 2003)。换言之,现代化过程是一个规则化、制度化和法治化的过程,也是一个总体上不断去人格化的过程,西方的现代化过程完美诠释了这一点(Boisot and Child, 1996)。按照这些经典理论,在现代化进程中,政商关系的制度化与人格化、正式化与非正式关系之间体现为“非黑即白”、此消彼长的“二元对立”关系。

然而,中国的政商关系及其演变很难纳入这个“二元对立”的分析框架,这是因为下述这些特征在当下以及未来相当长的一段时间内将是常态化的事实:第一,中国当前的经济发展阶段以及国家层面关于政府与市场关系的定位,即发挥市场的决定性作用与发挥有为政府的作用相结合,使得政企之间将长期保持密切互动的关系,而非保持距离型关系;第二,行政发包制之下中央对地方、上级对下级的政绩考核必然是常态化的制度安排,这意味着地方政府(官员)的政绩目标与辖区企业的潜在贡献之间可能形成常态化的联系纽带,为政商之间的制度化和正式化合作奠定基础;第三,地方官员的人格化激励(如晋升激励和政绩关怀)及政商之间的互信关系为政商关系提供着重要的支撑作用(后面详细讨论)。在这种情况下,我们难以将中国政商关系的历史及未来演变描述为一个制度化、正式化和去人格化的单一线性过程,而更可能是一个制度化与人格化复杂互动的过程。那么,我们应该如何认识中国政商关系当中的制度化与人格化的互动关系呢?

本文基于“官场+市场”理论(周黎安,2018),聚焦于政府与非国有企业(如民营、外资企业)之间的关系,试图提出一个理解中国政商关系的分析框架,进而刻画政府与企业、官员与企业家之间呈现出的“一体多面”的关系特征。本文从一个基本判断出发,即中国政商关系主要体现为地方性、属地化关系(即地方政府与辖区企业之间的关系),在此基础上提出一个中心论点:在“官场+市场”双重竞争机制的驱动下,在地区层面政商之间形成了“政绩—业绩”交换互惠的纽带。在常态化的政绩考核之下,地方官员围绕着关键性政绩而展开晋升竞争(官场竞争),而辖区企业在市场上与别的辖区企业围绕着经营业绩而相互竞争(市场竞争)。当辖区经济发展的绩效表现(如GDP、财税收入、招商引资)成为地方官员的重要政绩指标时,地方官员的政绩就与辖区企业市场竞争的绩效表现紧密联系在一起,地方官员在官场竞争的命运与辖区企业在市场竞争的命运也就相互捆绑在一起。官员关心的政绩需要辖区企业创造,而企业关心的经营业绩也依赖地方政府的赋能和助力,政府政绩与企业业绩由此结成了相互依赖、互惠交换的利益纽带。

“政绩—业绩纽带”定义了政商互动的利益诉求(激励基础)、关系特征及其所关联的支撑性和约束性条件。它具有如下几个鲜明的特征:第一,辖区内利益计算的包容性、广泛性和对辖区外企业的排他性与歧

视性。地方官员关心辖区所有企业创造的总和业绩,而不论它是国有还是非国有、大企业还是中小企业创造的,地方政府强调的产业链招商和“总部经济”就是这种利益计算的包容性和广泛性的表现。但另一方面,这些政绩的属地特性⁵也造成地方官员对属地内外企业的区别对待,中国长期以来在市场准入、司法、监管等领域存在的形形色色的地方保护主义就是地方政府偏重属地内企业、歧视属地外企业的具体表现。第二,政绩—业绩纽带因绩效导向而具有开放性和动态性。地方政府永远欢迎附加值高、成长性好的企业,即使当企业突然面临经营困难,政府出面救助,也是“救急不救穷”,区别于政府与国有企业之间的“救急且救穷”。第三,政绩—业绩纽带虽然显示了制度化⁶和常态化的内涵(如政绩考核制度下政商关系的绩效导向、开放和动态关系),但通常需要一些人格化因素加以支撑。一是地方官员的人格化的政治激励,晋升激励(进而对政绩关心的程度)一般与官员的年龄和任期有关;二是政商之间基于人格化的信任关系。值得注意的是,政商关系的制度化并非一定代表良性发展的方向(如地方政府对属地外企业的“天然”歧视性),而人格化因素也不一定代表消极因素(如人格化信任和政治激励对政绩—业绩的支撑);而且,两者作为中国政商关系的不同面向也并非泾渭分明,而是如“水乳交融”一般,使得政商关系呈现为制度化与人格化的“混搭”关系。⁷

政绩—业绩纽带并非均质贯穿于不同地区的政商之间,“官场竞争”和“市场竞争”的强弱及其不同组合对于一个地区的政商关系有着重要的形塑作用。在同一地区,不同政府部门、不同层级的官员与不同规模的辖区企业之间的关系形态也会呈现显著的差异性。“官场竞争”

5. 作为考核地方官员的重要指标,国内生产总值(GDP)是以属地内所有企业创造的市场附加值为准统计的,这与按照常住人口为标准计算的国民生产总值(GNP)形成对比。另外,作为地方政府财税收入最重要来源的增值税也是按生产地而非消费地征收,企业税收(如增值税、所得税)的缴纳通常是在企业注册地发生。

6. 本文的“制度化”遵从一种狭义的定义,与“正式制度化”“合理合法”“公开透明”“普遍主义”这些特征有关,而不包括广义上的“制度化”,如“社会信任”。经济社会学将“社会信任”看作是一种提供稳定预期、塑造日常化和程序化行为特征的制度化过程(Wank, 1996: 821),本文则更强调“信任关系”的人格化特征。此外,“潜规则”也不属于本文定义的“制度化”。

7. 这里借用黄宗智(2001)在刻画中国传统司法实践时提出的“混搭”概念,他认为中国近代基层司法实践体现了县官的司法判决与民间社区调解互动、混搭的关系特征。

的重要维度——地方官员在官场的晋升流动性,以及“市场竞争”的重要维度——物质资本和人力资本的跨区域流动性,都将影响到政绩—业绩纽带的强度。比如地区主政官通常面临较大的晋升流动性,而职能部门基层官员更可能是“本地化”的“吏”,晋升流动性弱(周黎安,2014;周雪光,2016,2018)。经济发展政绩作为关键性考核指标对主政官意义重大,但对于流动性弱的基层官员来说则并非如此。可以想象,随着政府层级由上而下、企业规模由大变小,政绩—业绩纽带的强度逐渐衰减。官场和市场双重流动性的差异及其不同组合塑造了一个多层次、多面向的政商综合体,使得制度化与人格化两者之间出现更为复杂的“混搭”关系。

为了更好地界定和理解中国政商关系的特色,我们将中国的政商关系置于国际比较的视角之下,比较的基准包括英美以市场协调为主的保持距离型(arm's length relationships)、德国及北欧“战略(非市场)协调”型(strategic coordination)、日韩“发展型国家”(developmental state)三种主要的政商关系类型。与这些基准相对照,本文认为,中国政商关系的特征是以政绩—业绩纽带为中心结成的“竞争性地区增长联盟”,竞争性、地区性和绩效导向是构成我国政商增长联盟的三大重要特征。

新古典经济学以英美保持距离型的政商关系作为理想基准,认为制度化(非人格化)、非歧视性和保持距离是政企关系的标准模式,对于特殊主义、人格化和政商密切互动存有天然的敌意,通常将这些政商关系的特质与裙带主义、寻租和腐败联系起来。德国及北欧的政商模式说明了政企通过非市场方式密切合作的价值,政府、资方和劳方三方协商谈判,长期合作,达成共赢的理性结果,但这种模式仍然维持了制度化和透明化的要求,人格化的因素在此过程中无足轻重。发展型国家模式将密切的政企合作进一步引入产业政策和经济发展,同时还将政企关系网络甚至私人关系带进来,在制度化协商体制之中加进了非正式关系网络的支撑作用,但这一切都主要发生在国家层面,政府由职业前景稳定、保持政治中立、区隔于社会的官僚组成。中国将这种制度化与人格化相结合的政商关系进一步下沉到地区层面,嵌入在激烈的地区竞争之中,在官场与市场双重竞争之下,形成中国独具特色的“政绩—业绩”纽带,绩效导向原则与政企合作的关系网络相互作用,由此塑造了

“竞争性地区增长联盟”。

从更广泛的视角看,中国地区之间的官场竞争嵌入于市场竞争(包括全球化)之中,市场竞争也嵌入于官场竞争之中,由双重嵌入构成的“官场+市场”又嵌入于社会关系(如信任、社会交换、地方关系网络)之中。由此,中国特色的政商综合体和地区增长联盟具体呈现出以下三个重要特征:(1)多面向,即制度化与人格化、正式化与非正式化并存;(2)多层次,即从不同层级部门的官员与不同规模(或政绩能见度)的企业间内生形成不同的关系属性;(3)多维度,即从产值、税收到社会责任的多重绩效交换互惠。中国特色的政商关系在整体上为地区的高速增长奠定了重要的准制度基础。

对比现有文献,本文的分析有如下几个独特的贡献。首先,我们将“官场+市场”双重竞争所塑造的“政绩—业绩纽带”提炼为理解中国地区层面政商关系的关键性概念,强调它是常态化的政绩考核和官员政绩激励作用之下的自然产物。政绩—业绩纽带所呈现的正式化、绩效化和制度化特征,如可预期、可签约的互惠关系,基于政绩导向的开放性和动态性,与政商关系的主流文献所突出的非正式关系、庇护关系和特殊主义互惠相区别。

王达伟(Wank, 1995, 1996, 1999)所讨论的政商关系案例聚焦于20世纪80年代在厦门市本地成长的民营企业主与地方官员的关系,他所定义的“共生性庇护关系”不论如何兼容、推动市场化进程,其主要特征还是政商之间狭隘和私人的互惠关系、官员权力和资源的“商品化”,如灰色领域的合谋串通、权钱交易,换取的是规避、违反国家政策,进而对国家能力产生一种抵制和消解作用。而本文所强调的政商关系特征,其背景是90年代以来“招商引资”成为地方经济发展的主要抓手,政商之间政绩—业绩纽带在中国现有制度安排下形成契约化、正式化关系,中央政府通过政绩考核塑造地方官员的政绩激励,政绩—业绩纽带成为实现国家政策目标的传导机制,是国家能力强化的一种重要体现,这与王达伟所揭示的狭隘的庇护主义的政商关系形成鲜明对比。

本文从“官场+市场”理论出发讨论地方竞争对政商关系性质的形塑作用,与白重恩等(Bai, *et al.*, 2020)强调地方竞争与“特事特办”之间的结合有相似之处,但后者对于地方官员“特事特办”的激励并没有给出明确界定,在其模型分析中假定官员帮助企业可以获得私人(货

币)收益,因而更接近于狭隘的、私人性互惠。本文不否认政商关系可能存在狭隘互惠的情况,但同时强调政绩考核下的官员政绩激励以及由此驱动的“政绩—业绩”纽带,进而引申出对政商关系的诸多现象的不同解释(后面将具体涉及)。另外,白重恩等(Bai, *et al.*, 2020)将地方之间招商引资的竞争以及国家能力视为外生的,而本文从“官场+市场”的视角出发,认为地方招商竞争是官员围绕经济发展绩效的晋升竞争所导致的内生产物,作为国家能力重要表现的地区政策执行力和营商环境的好坏也在相当程度上由官场晋升流动性和市场要素的流动性的不同组合内生决定,进而塑造了地区内部多面向、多层次的政商关系。

其次,不同于传统文献侧重于政府与市场的边界设定、职能划分以及对非人格化政商关系的强调,我们将政府官员和企业家之间人格化的信任关系置于重要的地位;不仅关注企业对政府官员的信任,也强调在双面道德风险之下政府官员对于企业家的信任的重要性。概括地说,政企互信的概念强调了政商之间关系型契约对于制度化互惠的重要性。过去的一些文献更多是从狭隘的庇护性关系网络或裙带资本主义的视角看待政商之间的密切交换及私人关系的维护,而强调政企合作、增长联盟的文献通常又忽略了政商互信对于支撑政企合作的必要性。有大量文献研究政治关联对于企业经营行为和业绩的影响(例如 Fan, *et al.*, 2007; Li, *et al.*, 2008),本文认为,企业以各种方式(如企业家入党,在企业建立党支部,企业家参加行业协会,成为政协委员或人大代表)建立的政治关联也可以从建立和发展政商互信、支撑政绩—业绩纽带的视角加以解释。

在上述意义上,本文在两个层面超越了新古典经济学关于政商关系的传统认知。第一,在经济发展过程中,政企合作可以创造价值,促进效率(Hausmann and Rodrik, 2003;周黎安,2018),中国地方政府对于一些关键性资源的控制也使得政企合作变得必要,这有利于实现政企优势互补,促进企业成长和地区经济发展;第二,在支撑政企有效合作的过程中人格化因素扮演了积极作用,如基于个人特征的官员激励、基于人格特征的官员与企业互信,如果缺乏这些人格化因素的支撑,政绩—业绩交换纽带有可能因此瓦解。按照本文的观点,在政绩考核常态化和官员政绩激励普遍化的前提下,中国政商关系的制度化(正式化、绩效化)与人格化(非正式关系)的“混搭”将是一个长期化的特质,而非简

单表现为规则化和去人格化的线性演进过程。

再次,本文以“政绩—业绩”纽带为中心,以官场晋升流动性和市场要素流动性为核心维度,对地区内部可能形成的多面向、多层次、多维度的政商综合体进行了刻画与分析,将现存文献多个相互独立的分析视角和所聚焦的特征置于一个统一的分析框架下,揭示了中国政商关系在地区之间和地区内部所呈现的复杂性和丰富性,同时对其总体特征和影响进行了概括。尤为重要的是,过去的主流文献以狭隘和私人性的庇护网络或非正式关系概括中国政商关系的特征——当然现实中有其对应的事实和现象,但无法兼容于本文所强调的政绩—业绩纽带所呈现的正式化和制度化的一面(如绩效导向),本文的分析有助于强调政绩—业绩纽带的重要性及其对于私人性、狭隘性庇护关系的制约和限制作用。

二、市场经济国家政商关系的主要类型:比较基准

在分析中国的政商关系之前,我们先对市场经济国家政商关系的几种主要形态进行描述,以便于后续的比较分析。关于政府与企业的关系,新古典经济学认为,政府除了提供公共产品(如基础设施、司法、国防安全)和必要的经济社会监管(如反垄断,制定食品药品标准、最低工资标准等),除此之外都是由市场调节经济活动,政府与市场的关系是保持距离型关系(*arm's length relationship*)。在政府提供公共产品、实施市场和社会监管的过程中,政府与企业的关系是基于法律、契约和规则的关系,具有非人格化、非歧视性和透明性;政府方面体现的是纯机构(组织)行为,在个体官员层面是匿名式的,不存在个人化的特征。西方主流经济学关于政企关系的认知与设定反映了以英美国家为主的实践,而健全的产权制度、法治、公民社会进一步支持了保持距离型的政企关系。

上述政府与企业的保持距离型关系其实是英美模式的主要特征,在发达国家当中如德国以及北欧国家(如瑞典)的政企关系则呈现出显著的差别(Aoki, 2001; Hall and Soskice, 2001)。与英美“市场协调型经济”相比,德国等是“战略协调型经济”:前者以市场和契约为媒介连接起政府、企业和工人三方关系,后者则以非市场关系(如协商、谈判、长期合作关系)相互连接,政企以协商合作的近距离关系为主,区别于英美保持距离型关系。德国及北欧国家存在分别代表资方和劳方的全国

性组织,政府居间协调劳资双方的工资和收入政策的协商谈判,谈判结果对于个体企业具有约束力(相比之下,美国一直缺乏强有力的企业协会和工会组织)。但是,国家层面的多方协商合作一般不涉及具体的产业政策,更多是关于全国层面的工资、福利等再分配性的收入政策。

在日本、韩国的经济发展过程中,政府与企业关系区别于西方国家的自由市场和苏联的计划经济模式,学者提炼出“发展型国家”的概念(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990)。“发展型国家”一般具备如下特征:第一,在中央层面,主导性政府部门和职业化的官僚队伍相对自主地制定中长期经济发展目标;第二,政府推行的产业政策聚焦于打造战略性产业的国际竞争力,并为此出台相应的政策支持体系;第三,围绕经济发展目标和产业政策,在国家层面的政企之间存在密切的合作网络。例如,在日本的经济赶超时期,以通产省为主的官僚部门与大企业(财阀)、行业协会结成紧密的合作网络,聚焦战略性产业,打造日本企业的国际竞争力。

发展型国家和战略协调型的政企关系均是近距离和长期合作关系,但两者有两个主要区别:第一,战略协调型国家的政企关系是以规则为基础,且公开透明;而发展型国家(如日本、韩国),政企之间除了制度化合作之外还存在非正式关系网络以及不透明的私人往来,包括寻租、腐败,这经常被指责为“裙带资本主义”。第二,前者基本不涉及产业政策和行政指导,后者则以提升国际竞争力为目标,从资金补贴到研发支持,长期扶持战略产业,政企通力合作。

在“发展型国家”当中,政府对企业的扶持具有典型的绩效导向的特征。政府以出口导向为目标,采取“诱导性租金”激励被扶持企业提高经营业绩和出口绩效(Aoki, *et al.*, 1997)。例如在经济赶超阶段,韩国给出口绩效好的企业提高优惠贷款、稀缺外汇和原材料,而非无条件扶持和保护本国企业(包括低效企业)。

三、政绩—业绩纽带与中国政商关系的特征

从上述描述可以看出,英美、德国、日韩的政企关系就其主要特征而言,均集中体现在国家层面,不论政府监管还是产业政策、政企协商,所涉及的政府机构均是中央(联邦)政府,劳资谈判机构(德国)、行业协会(日本、韩国)也都是全国性代表组织。在这些关系中,地方政府扮

演了极为有限的角色。

与此相对照,中国政商关系在国家层面也同样有所体现,例如国资委与央企,国家部委与全国性行业协会,中央监管机构与被监管企业(如证监会与上市公司)。但是,如果我们聚焦政府与非国有企业的关系,中国的政商关系则主要体现为地方性(属地)关系,而非全国性关系。中国行政管理体制的两个基本特征决定了中国政商关系的地方性和属地性。首先,中国长期以来实行“条块结合,以块为主”的行政管理架构和“属地管理”原则,除少数中央垂直管理机构(如银保监会、海关)外,经济和社会监管(环境、工商、质检、安全、社保等)的执行主要在地方政府,主要由地方政府的相应机构对企业进行监管,地方政府在执行监管政策的过程中也保有相当的自由裁量权。其次,在行政发包制之下,地方政府被赋予地方经济社会的发展和管理职责,承担一系列纳入上级政绩考核的属地任务目标(周黎安,2008,2014)。辖区企业无疑成为地方政府完成施政目标的重要抓手,尤其围绕区域经济发展规划目标及产业政策,两者形成了利益相连、密切互动的关系。在任何意义上,相比中央政府,非国有企业与辖区地方政府形成了最频繁、最密切、最重要的关系。

为了进一步刻画中国政商关系在地方层面的特征,我们试图借助“官场+市场”理论(周黎安,2018)展开分析。根据这个理论,以经济发展绩效为基础的政治锦标赛塑造了“官场+市场”的独特发展模式。辖区企业在市场竞争的结果决定了本地区的GDP、财税收入等政绩指标,进而影响官员在官场竞争的命运;官场竞争驱使地方官员竞相改善辖区招商环境和基础设施,进而影响辖区企业在市场上竞争的命运。“官场+市场”当中的“+”代表双向嵌入的关系:官场竞争嵌入在“市场竞争”之中,市场竞争引导和制约官场竞争,避免了官场竞争蜕变为政治作秀或权力游戏;市场竞争也嵌入在官场竞争的逻辑之下,企业竞争背后是地方政府和地方官员的助力和赋能。在辖区内,地方政治精英与经济精英形成利益互赖和密切合作关系;辖区间又相互竞争。值得注意的是,辖区间的双重竞争促成辖区内部政企合作,而辖区内的政企合作又加剧了辖区间双重竞争的激烈程度。

在中国现有的制度背景下,地方官员控制了企业发展所需的一系列关键性要素,如财政资金、项目审批、土地批租、融资支持、监管执

法、税收;更重要的是,企业在具体经营和成长过程中经常面临一些瓶颈问题(如融资、土地、交通、供应链),超出企业自身的能力范围,需要地方政府出面协调解决。另一方面,政府官员手中的自由裁量权使一个企业在经营过程中既可以获得协助,也可能面对“掠夺之手”,官员协助企业发展的激励变得极为关键。这是企业提高经营业绩依赖地方政府的方面。从地方官员的角度看,发展区域经济,改进民生,辖区内的企业是最重要的依靠力量和工作抓手,地方企业贡献了地方官员关心的关键性政绩,如常规性的产值、税收、就业,也包括其他重要的施政目标,如精准扶贫、环境保护、慈善捐款等。

在“官场+市场”双重竞争机制作用下,地方官员与企业(家)形成利益共同体,为增强本地企业市场竞争力,双方优势互补,密切合作。在此基础上,政企双方形成了谁也离不开谁的双向依赖关系,官员政绩与企业业绩结成合理合法、公开透明的互惠纽带:如果企业能够帮助地方官员做强政绩,地方官员也愿意助力企业做强业绩。“政绩—业绩纽带”以利益互赖、优势互补为驱动力,以激励相容、自愿合作为特征,既区别于以等级权力或者产权为纽带的政府与国企(包括乡镇企业与乡镇政府)之间的关系,也区别于日本和德国模式中以行业协会作为媒介的协商谈判的关系。从这个描述中可以看到,地方官员与地方企业之间围绕辖区内经济社会发展而形成全面、直接、深入的战略合作关系,行业协会在其中发挥作用,但不是主要媒介。

区域层面的政绩—业绩纽带是中国特色的政商关系的基石,我们可以从中提炼和概括中国政商关系的几个鲜明的特征。

首先,中国的政商关系体现为属地外的排他性和歧视性,属地内的包容性和广泛性。官员关心的经济发展的政绩指标(如GDP、财税收入、招商引资、精准扶贫等)具有鲜明的属地性,因为GDP的核算以属地为原则,导致与GDP相关联的所有政绩考核具有了清晰的地理和利益边界。只有在属地内注册的企业才会与属地政府产生真正的利益联结,在地方官员的眼里,属地企业与非属地企业之间显然“内外有别”,形成对外地企业的歧视性和排他性。如果属地之外的企业与属地企业产生利益冲突,地方政府正常会偏向属地企业,经常被社会各界诟病的司法、监管、市场准入等领域的地方保护主义就是由此产生的(周黎安, 2004, 2008)。这就可以解释为什么地方政府经常要求外地企业在当地

设立分支机构,地方政府在招商引资的时候反复强调“总部经济”,即鼓励企业在本地设立企业总部或区域总部。⁸

与属地内外的区别对待相比较,政商关系在属地内部则呈现显著的包容性和广泛性。在以经济发展绩效为重要考核指标的情况下,官员关心的是辖区内所有企业加总的业绩,这意味着 GDP、财税、就业等政绩指标具有经济增长意义上的广泛性和包容性。大家经常说中国地方政府存在大企业倾向或者偏好,即喜欢大企业,而对中小企业缺乏兴趣。这种现象无疑是存在的,但是,我们的解释并不相同。我们认为,大企业 with 中小企业创造的业绩(如 GDP 和财税收入)在地方政府眼里都是综合业绩的组成部分,而不管是谁创造的。地方政府并不天然偏好大企业或歧视中小企业,大企业只是政府产业政策的重要抓手,给定同样的产值创造,政策扶持大企业的成本一般要低于扶持众多中小企业的成本。地方政府通过补贴等优惠政策扶持大企业或战略行业,以此带动上下游企业来当地形成产业聚集,扶持大企业带动了众多的中小企业发展,从而做大综合产值。在这个意义上,中国地方官员对大企业的政策优惠与美国各州和城市政府吸引大企业落户本地的政策优惠没有本质区别。⁹ 所以,地方政府在讨论一个行业的产值时并不只是关心本行业带来的狭义产值,而是由该行业发展带动上下游关联企业成长所带来的“综合产值”。如此就解释了为什么地方官员热衷产业链招商,即通过将产业链条上的重要企业吸引过来,引发众多上下游相关企业在本地聚集,进而带动整个地区的发展。¹⁰ 中国不少地区精心打造的区域名

8. 企业总部设在本地意味着该企业在属地之外开设机构发生的产值、投资额和税收可以在本地核算。黄冬娅(2020)提供了一个实际案例:A省F市设有一汽大众的分公司,但因为一汽大众的总部在吉林长春,按国家正式的统计口径,在F市的工业增加值、工业投资额均需汇总到吉林长春,不能重复计算在F市。

9. 亚马逊宣布建第二总部的消息发出之后,引发北美超过200个城市和州向它发出邀请。参与竞争的地区开出了各具特色的优惠政策,例如纽约州的纽瓦克提出将在未来十年里为亚马逊提供最高可达70亿美元的奖励。参见:中国经济网2017年10月25日的报道《亚马逊第二总部“海选”,引发北美多地争宠》。

10. 黄奇帆(2020)谈及重庆市政府如何将笔记本电脑生产基地从苏州、东莞等地转移到内陆西部的重庆,核心思路就是产业链招商,即所谓的“3+6+N”模式:首先吸引惠普、宏碁、华硕到重庆落户,然后全球最大的六家代工企业富士康、广达、仁宝、英业达、伟创、和硕随之而来,超过600家上游零部件供应商和下游服务型企业就近投资,形成千亿产值的笔记本电脑产业集群,占据全球笔记本电脑产能的1/3。重庆以类(转下页)

牌,如武夷山大红袍、潜江小龙虾、洛川苹果、沙县小吃,惠及整个产品背后的全产业链,从初级产品生产到制造、销售、品牌运营,连接无数中小企业(包括个体农民)。这些例子说明,地方政府在算经济账的时候,“不算小账算大账”,不在乎“一城一池”的得失,充分体现了属地内政绩—业绩纽带的包容性和普惠性。

在这个意义上,我们的解释区别于白重恩(Bai, *et al.*, 2020)对地方政府的大企业偏向的解析。白重恩假定地方官员为大企业“特事特办”是因为大企业从利润中支付给官员的货币租金高,中小企业因为支付不了足够的货币租金而被排斥在“特事特办”的体系之外。我们认为,政府给予大企业政策优惠,一个重要原因是为了发挥大企业的产业链效应、做大相关产业的综合产值,最终也惠及上下游的中小企业。这就如同电商平台“补贴”消费者以增加平台流量,只是“交叉补贴”的价格策略,并不代表电商平台对消费者的特殊青睐。另外,白重恩等(Bai, *et al.*, 2020)对官员行为动机的假定也解释不了为什么地方官员经常要求属地化的企业在本地设立分支机构或强调“总部经济”的招商模式,因为这些注册地要求不改变企业的实际经营业绩和利润大小,因此也不改变官员可以获得的私人收益。但是从“政绩—业绩”纽带看,这些产业链招商、大企业与中小企业的关系以及“总部经济”现象就都可以内在一致地得到解释。

其次,政企关系具有鲜明的绩效导向、开放性与动态性。政企之间因为“政绩—业绩纽带”而结盟,地方政府也像发展型国家一样使用“诱导性租金”激励本地企业提高市场绩效;地方政府给予企业政策支持的一个重要前提是,企业能够给地方经济带来足够的贡献,提高当地政府的政绩;同样,企业到当地投资也是追求更好的成长环境和发展空间,所以双方都是为了各自的绩效目标而走到一起,具有非常鲜明的绩效导向。政绩—业绩纽带设定了政企合作的最大空间和底线,即地方官员寻求与促进本地经济增长的企业结盟,避免与阻碍本地经济增长的企业结盟(周黎安, 2007)。地方官员永远欢迎和支持市场品牌力强的企业、成长性好的企业、附加值高的企业,这不是一个封闭的俱乐部,而是开放的俱乐部。反过来说,对于失去市场竞争力、走向衰落或者失败的

(接上页) 似方式还打造了汽车产业集群、“芯屏器网”信息产业集群。类似例子还有安徽合肥市政府投资京东方,打造超过 1000 亿元的液晶面板显示屏产业的集聚。

企业,地方政府给予的政策支持将随之减少,甚至消失。在这个意义上,地方政府的各类资源始终倾斜于那些绩效贡献大的企业,¹¹政绩—业绩纽带的强度随着企业的政绩贡献度而相应变化,具有动态演化的特征。

政商关系的绩效导向也造成了地方政府与非国有企业之间“救急不救穷”的现象:如果一个地区的大企业出现了资金短缺或者经营困难,地方政府一般会倾力相助,因为它曾经是利税大户,希望帮助它渡过难关。¹²这是“救急”的部分,但是“不救穷”:如果经营困难的企业被证明是“扶不起的阿斗”,地方政府一般不会再施以援手。这种“救急不救穷”的政企关系显著区别于地方政府与国企之间的关系,后者容易患上预算软约束综合症,表现为一种常态化的“父爱主义”,既“救急”也“救穷”,即使面对效率低下、发展前景黯淡的国企,政府也会出手救助。地区增长联盟中地方政府与非国企的关系与政府—国企之间既有相似之处(都存在“救急”现象和“大而不倒”的问题),也有不同的地方,即对于是否“救穷”的态度截然不同。这里最重要的差别是,政府与非国有企业之间是政绩—业绩纽带,体现的是“有限责任”,而政府与国企之间是产权关系纽带,体现的是“无限责任”。

地区层面官员更替一般被认为是地方政策短期化和不确定性的重要来源。常言“新官不理旧政”,这种现象在中国时有发生。然而,从政绩—业绩纽带来看,官员更替也扮演了积极作用,有助于打破狭隘的利益捆绑和纯粹的庇护关系。¹³如果企业与上一任官员关系完全建立在个人而非政绩—业绩关系的绑定之上,那么,一旦换了新官员,原来那套绑定关系就很难传递到新任官员,新任官员自然要根据企业对当地的绩效贡献重新评价政策支持的价值所在。换言之,只有那些对本地政

11. 黄冬娅(2013)通过案例研究发现,地方政府对于企业的“政绩依赖性”越大,企业家的政策影响力越大;而企业“迎合政绩”的能力越强,政府对其支持力度越大,企业家对于政府的满意度也越高。

12. 例如2007年河南省和周口市两级政府对于河南著名民营企业华林塑料集团的救助,江西省和新余市两级政府对于民营光伏企业赛维的救助,具体细节参见周黎安(2008)。河北省和廊坊市对于华夏幸福基业的救助是最近引起广泛关注的一个例子,参见《经济观察报》2012年6月17日的报道《解救华夏幸福》。

13. 在古代,地方官不允许在家乡任职,且三年一轮换,旨在避免地方官与当地结成特殊的利益关系。

绩目标贡献显著的企业有可能持续得到继任官员的青睐和支持。这里体现了“业绩为王”的衡量标准,只有长期成功的企业和产业会得到政府的持续支持,而狭隘封闭的利益结盟会因官员更替而受到抛弃,¹⁴这也是政商关系的绩效导向所带来的动态性和开放性的一个表现。

四、政绩—业绩纽带:制度化与人格化的“混搭”关系

“官场+市场”的双重竞争机制决定了地区层面的政绩—业绩纽带具备制度化和人格化的双重特征。制度化的一面首先体现为中央或上级政府对地方官员政绩考核的高度常态化和制度化,从而导致了地方官员群体持久而稳定的政绩关怀。其次,政绩—业绩纽带具有可预测、可量化、可签约的特征:可预测是指根据一个企业的外部特征(如规模、行业、技术、经营业绩)就可以事先判断它对于地方官员的潜在价值和可能得到的政策优惠;可量化是指一个企业对于一个辖区在一定时期内能创造的政绩贡献(如税收、产值、就业、本地产业配套比例、帮扶贫困人口等指标)以及政府作为交换所许诺的政策支持,都可以相对精确地加以衡量;更重要的是可签约,即可以把所有政绩目标诉求和企业的政策诉求写在双方签署的战略合作协议之中(参见本文注释2),作为对双方未来战略合作的备忘录。总之,政绩考核的常态化、制度化,政绩—业绩纽带的可预测、可量化、可签约特征,以及基于绩效导向的开放性、动态性,不以企业或企业家的个体特征为转移,都反映了政商关系制度化、正式化的一面。

地区层面的政绩—业绩纽带还包含了人格化的一面。政绩—业绩纽带联结的不仅仅是政府与企业两类组织机构之间的互惠合作关系,

14. 官员更替并不必然导致“新官不理旧账”,原因在于新任官员面临着“另起炉灶”的成本与“萧规曹随”的收益之间的权衡。对于前任官员扶持的成长性好、增长潜力大的企业或产业,新任官员没有理由一定要“推倒重来”,而更可能是继续支持,“锦上添花”。事实上,一个地区特色产业的成功崛起一般需要多届地方政府坚持不懈的努力,例如笔者调研过的沙县小吃、潜江小龙虾、宁夏贺兰山东麓葡萄酒、洛川苹果等产业的发展都是经历了多届地方政府的持续聚焦和不懈努力,前后超过二十多年。这些案例的细节,请参见:刘蓝予、周黎安(2020),周黎安、吴敏(2020),以及澎湃新闻的报道《政府力量如何推动集体产业建设:以沙县小吃为例》(https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_7229976, 2020年5月3日)、《宁夏会成为中国的波尔多吗?贺兰山东麓葡萄酒产业政策研究》(https://m.thepaper.cn/baijiahao_7793146, 2020年6月11日)。

其背后也需要依靠人格化因素的驱动和支撑。¹⁵ 首先,一个关键性驱动因素是官员极具人格化色彩的政绩关怀。政绩关怀主要由政治(晋升)激励决定,还包括个人的理想情怀、性格意志等,这些因素都与个体特征相关,更重要的是,政治(晋升)激励在当前的制度环境下与官员的年龄、任期等人格化因素密切相关,构成驱动政绩—业绩纽带形成的重要力量。这部分人格化驱动引申出一个有趣而重要的观察:地方官员给当地企业提供的良好的营商环境和产权保护,并非完全来自纯制度化、司法意义上的产权保护——不管谁做法官,均是根据法律条文和诉讼程序裁决企业产权是否受到侵害,人格化因素的影响相对而言微乎其微——而是在相当意义上与官员的个体化激励、官员的政绩关怀及个人声誉联系在一起,具有相机性和互惠性,属于“政绩—业绩”纽带的衍生物。

其次,政府与企业、官员与企业家之间需要人格化的相互信任作为支撑,这是现有文献忽视的一个重要方面。经济学、社会学和政治学的大量研究表明,正式制度的运行需要非正式制度的支持,市场交易仅仅依靠司法和契约制度支持并不充分,即使在发达国家,非正式制度、关系契约、社会资本仍然扮演了极为重要的角色(North, 1990; Coleman, 1990; Putnam, 1993, 1995; Aoki, 2001; Greif, 2006)。这些文献强调人和人之间尤其是陌生人之间的信任关系如何影响地区的经济发展。当涉及政府与企业的关系时,主流经济学研究更强调两者之间的职能和边界划分,强调保持远距离关系(arm's length relationships)的重要性,限制公权力滥用,防止腐败与寻租。政府与企业、政治家(官员)与企业家保持密切和信任关系一般认为是裙带主义、特惠主义或者寻租腐败的征兆,势必会对经济发展带来负面影响。因此,经济学家很少考虑官员与企业互动中的相互信任问题。¹⁶

事实上,在中国的制度背景下,地方官员和企业互动关系面临典型的双向道德风险(two-sided moral hazard)问题。地方政府掌握财政资金、土地和政策,企业提供产业项目和企业运作,这种交换一般涉及跨时期的企业投资和政府政策支持。在一个跨期投资决策环境下,企业家担心实物投资

15. 关于政商关系中人格化的政治激励和信任关系所发挥的支撑作用,参见:周黎安,2008。

16. 当前经济学和政治学文献更强调民众对于政府的信任,一些国际机构通过问卷形式定期收集民众对于政府(主要是中央政府)信任程度的数据,但完全不涉及政府对于企业的信任程度,后者是中国政商关系极为关键的一环。

一旦完成,当地官员可以趁机“敲竹杠”;官员也担心企业骗取补贴,¹⁷或者只是套取优惠政策,优惠政策一到期就撤走项目或企业。筹码越高的政企合作,越需要某种信任关系,确保对方是“靠谱”的合作伙伴。单纯依靠外部的司法制度和契约无法防范这些道德风险,即使在政企签订协议之后,如果一方出现违约,事后惩罚实施起来也是困难重重。地方政府看似强势,但也难以完全惩罚不守信的企业,因为企业可以换一个地方重新投资。政绩—业绩纽带是政企合作的基础,但并不充分,政企双方如果缺乏必要的信任,就有可能演变成猫鼠游戏,无法实现来自交换的收益。日常的商业实践表明,交易双方需要依靠关系契约、非正式网络、个人友谊等媒介建立相互信任,作为对契约和司法制度的有力补充,政绩—业绩纽带也同样需要以人格化的官商互信为基础。这可以解释为何地方官员与企业家经常有密切的互动和交往,一方面是信息沟通与交流的需要,另一方面是建立双方互信。¹⁸

如果我们认为政企合作可以创造价值和增进效率,那么促成政企合作的双方信任机制就变得极为重要,尤其是在法治、契约实施和市场支持性制度缺乏的地方。在这个意义上,我们需要对非正式关系,尤其是政企之间的非正式关系进行重新认识和评价。过去常以英美保持距离型作为政商关系的基准,政府官员与企业的非正式关系被认为是寻租、裙带主义的征兆。然而,在日本和韩国经济发展的过程中,政企之间一直保持密切互动,伴之以官员与企业家的关系网络,这个网络在产业政策的实施上扮演了非常重要和积极的作用(速水佑次郎、神门善久,2009)。¹⁹

17. 从2003年的“汉芯造假事件”到2020年引起社会关注的“武汉千亿弘芯项目停摆”就是这方面的例证。

18. 党的十八大之后中央开启大规模反腐,在刚开始的一段时期,地方官员对于接触和交往民营企业存在畏难和抵触情绪。2017年,党的十九大报告强调“构建亲清新型政商关系”,之后一些地方纷纷发文鼓励地方官员跟企业家“打交道,交朋友”,只要是经得起检验的“亲清”政商关系,地方官员就可以跟民营企业正常往来。例如,山东财经报道《鼓励官员与企业家正常交往,济南、青岛相继开出“正面清单”》(<http://mp.weixin.qq.com/s/Ns2slnSlqoO8U-TmY1AyUg>, 2019年1月15日),央广网《官员和企业家怎么交往?宁波给出“标准答案”》(<http://m.cnr.cn/news/20190911/t20190911-524773459.html>, 2019年9月11日),三湘风纪公众号《官员和老板该怎么打交道?湖南省纪委出台<意见>了》(http://mp.weixin.qq.com/s/MUtl3Pq9MqekgFVP_BzPRg, 2020年7月21日)。

19. 法国的政企关系也被纳入“发展型国家”的范畴之内,其中法国政界精英与商界精英共同的毕业学校和成长经历促成其发展私人网络和信任关系,在政企合作方面发挥了重要作用(Schmidt, 2006)。

在中国,法治、契约实施和市场支持性制度相对缺乏,因此更需要政企信任关系来支撑政绩—业绩的纽带。在现实中,政绩—业绩纽带所促成的政商互惠交换具备经济交换和社会交换的双重特性,更准确地说,经济交换嵌入于社会交换之中(Blau, 1964)。经济交换对应的是市场交换,强调可计算、对等性(等价性)和非人格化,这类似于政绩—业绩纽带的可预测、可量化和可签约的一面。社会交换强调非直接对等、人格化和信任关系,这在中国政商互动的现实中也有体现,比如辖区企业积极履行社会责任,承担一些超出其正常经营范围、政府希望企业参与的任务,如精准扶贫、慈善公益、配合地方政府完成应急任务等。参与这些活动不一定会获得来自政府方面直接和等值的回报,但确实有助于树立企业良好的社会形象,获得政府的认可和信任,最终使企业从中受益。²⁰这正是中国政商关系中政绩—业绩纽带多维度互惠的一个表现。如本文引言所述,企业以各种方式建立的政治关联也是一种促进政商互信、支撑政绩—业绩纽带的理性策略,并不一定与寻租和腐败动机相关联。

至此,我们分析了中国政商关系中的制度化与人格化两个层面的特征,但是,制度化与人格化具有怎样的互动关系,又如何评价这种“混搭”式的互动关系?首先,政商关系的制度化层面——可量化和可签约的政绩—业绩纽带——高度依赖于其人格化层面的支撑。具体而言,政绩—业绩纽带离不开地方官员人格化的激励驱动和政商之间人格化的信任支撑。其次,制度化的政绩考核、政绩—业绩纽带反过来也对政商关系的人格化层面的性质、内涵和发展方向施加了限制和约束。虽然政商合谋、寻租和腐败时有发生,但通常会在政绩—业绩纽带覆盖的范围之内,避免了有损官员政绩的纯粹私人利益捆绑。即使是对大企业的扶持和照顾,也遵循绩效导向和最大化综合产值的原则(“算大帐不算小

20. 张敏等(2013)利用上市公司数据进行分析后发现,企业在当地的慈善捐赠越多,它们从政府手中获得的补贴收入也就越多,这一效应在市场化程度低的地区越发明显。雷宇翔(Lei, 2021)利用中国2001年企业所得税分享改革作为一个准自然实验,发现了两组有趣的结果:第一,改革之前从县政府获得更多税收和贷款优惠的企业在改革发生时更愿意为当地政府上缴更多的企业所得税,以抬高本地以后从中央获得的企业所得税分享基数;第二,在改革之时帮助本地政府多缴所得税的企业在改革之后更可能获得县政府的政策优惠。这项研究的发现说明,地方政府与企业之间的互惠关系可以在长时间内以社会交换的方式发生,而且地方官员从企业那里获得的收益并非私人货币收益,而是有利于地方利益的公共资源,当然也间接让地方官员获得政绩收益。

账”),看似特殊主义互惠或“特事特办”(Bai, *et al.*, 2020),其实体现了政商关系的包容性和开放性特征。

不仅如此,我们还可以把政绩—业绩纽带概括为“绩效为主、关系为辅”,即引领政商合作的主要驱动力是双方对自身绩效的关注,在绩效为导向的前提下,双方通常会致力于建立互信关系,也可能发展双方私人利益层面的互惠交换。完全脱离官员政绩或企业绩效的互惠关系难以出现,缺乏信任等非正式关系支撑的纯粹政绩—业绩交换也不常见。

政绩—业绩交换让“公”与“私”的边界有时也变得模糊,因为企业业绩对于政府(官员)政绩的绝对重要性,一定规模以上企业的“私事”(如搬迁公司总部、转移投资重点、企业领导人更替)也变成政府关心的“公事”,必要时会采取措施进行干预。²¹反过来,政府的“公事”(如制定产业政策和发展规划)也经常会请企业深度参与,甚至“代办”,变成企业的“私事”。“公”与“私”互换和模糊化其实也是政企双方多维度的“礼物交换”,是政绩—业绩纽带作为一种经济交换嵌入于社会交换之中的具体表现,也成为双方建立和发展信任关系的重要方式与渠道。

在政企互动过程中,人格化的交往与合作通常被认为是负面的,与特惠主义、裙带主义、寻租捕获等问题联系在一起。现代化的过程被认为是一个“去人格化”的过程,制度化、透明化与公平、公正、公开以及可预期等特征联系在一起,制度化是政商关系发展的一般趋势。然而,本文认为中国政商关系所涉及的人格化与制度化的性质难以如此简单归类。人格化部分当中确实存在通常意义上的弊端,如“人治化”色彩以及官员更替给企业带来的政策不确定性等,²²但不是所有的人格化因素都是消极负面的,其中包含的官员人格化的激励、官商基于人格化的信任(区别于基于制度化的信任)是维持政绩—业绩纽带和健康政商关系的重要基础,抑制这些因素相当于压缩政绩—业绩交换空间,让政商关系变得脆弱和不稳定。制度化部分也不一定都是正面积极的,因为制

21. 20世纪90年代华晨宝马计划与英国罗孚汽车合作,决定将合作投资的生产基地转移到注册地(辽宁沈阳)之外的浙江杭州,引发沈阳市和辽宁省两级政府的强烈反对。具体细节参见:吴晓波,2008。

22. 地方主政官的巨大权威以及“人治化”色彩让企业家有时分不清是在与政府机构打交道,还是在与主政官个人打交道,“地方政府”作为组织机构的行为特征打上了主政官及主要官员强烈的个人烙印,在企业家眼里,地方政府作为一个整体其实也兼具制度化与人格化双重色彩。

度化的政绩—业绩纽带也包含了普遍的地域歧视和地方保护主义,对建立一体化国内市场将构成长期的阻碍。这两者显然不是黑白分明、非此即彼的关系,而是黑白“混搭”、带有灰度性质的关系。

政商关系的制度化与人格化之间并非一直和谐共存,而是经常处于一种内在的张力和紧张之中:一方面,政商互信需要长期合作关系,这在客观上要求一定的封闭性、稳定性和锁定性关系(如相对封闭的俱乐部),或者满足“小数目条件”,日韩政府与大企业的关系就具备这些鲜明的特征;但是另一方面,政绩—业绩纽带的开放性和包容性以及官员的任期限制,潜在地对政商双方建立人格化信任提出了挑战。

因此,中国政商关系的人格化与制度化两个基本面向相互交织,既相互依赖、相互塑造,又可能相互“挤压”,以政绩—业绩纽带为中心,形成了多面向、多维度的“政商综合体”关系。中国政商关系的制度化和人格化的“混搭”关系,使之区别于下面三种常见的政商关系形态:一是区别于以英美国家为主的边界分明、规则清晰的纯制度化的政府和企业、政府与市场的关系;二是区别于发展中国家常见的基于血缘、地缘等传统社会网络的纯人情关系,在这类关系中,一切以特殊主义的人情关系为转移,政绩—业绩纽带根本不发挥作用,而中国的地区增长联盟所依托的政绩—业绩纽带是绩效导向,不以具体企业或企业主为转移;三是区别于狭隘的政治庇护关系,这在世界范围内(包括发达国家和发展中国家)普遍存在,中国政商的政绩—业绩纽带不是封闭、狭隘和基于不平等权力或资源分配的庇护主义关系,而是反映了绩效导向、开放动态的利益互惠关系。

五、“官场+市场”双重竞争对于中国政商关系的形塑作用

政企之间的信任关系并不是通常意义上人与人之间的信任,如市场上交易双方的互信。企业之间、个人之间的信任总体上是一种对称、自愿的关系,双方均保留平等的退出权和选择权。政企关系则不然,在许多国家的制度环境下,它不是对称和平等的关系,政府权力具有天然的垄断性和强制性,在缺乏良好制度保障的条件下,公民、企业面对政府更可能处于弱势的一边。当这种非对称关系占主导时,政府可能会使用强制权力去掠夺企业和个人的利益,即使在短期内或表面上政府显得仁慈亲善,但掠夺的风险无时不在。在这种情况下,政企之间的信任

机制难以建立,如果要建立两者之间的信任,就只能以局部、狭隘和私人的庇护关系的形式发生。这也许就是人们一般很少讨论政企之间的信任问题,社会资本的概念也主要限于个人和企业之间的信任,很少延伸到政企之间的信任关系的原因。

只有在政府与企业达成某种平等和对称的关系时,双方的信任才是可能的,而这在国家层面,需要特殊的制度安排才能实现。西方国家在资本主义发展过程中通过议会限制君权,颁布保护私人财产的法律,实施司法独立,政府与国民、企业之间建立了基于制度的信任。例如,英国“光荣革命”之后商人和资产阶级控制了议会,这限制了君主征税和发行国债的权力,政商之间的信任关系显著改进,使得君主在国债市场上融资的利率大为降低(North and Weingast, 1989: 803-832)。但是在契约和司法制度尚不健全的地区,如果缺乏平等开放的环境,政府与企业的信任就难以建立。

我国非国有企业的发展得益于改革开放。中国在国家层面对外商投资企业的优惠政策和制度保障出台较早,在地方层面实施也比较完善。相比之下,在国家层面,关于民营企业的产权保护经历了漫长而艰难的过程,在相当长的时间内缺乏清晰有力的法律保障,²³即使到了今天,民营企业的产权保护仍然是一个需要不断加强和完善的问题。²⁴中国民营企业发展的独特之处在于,在国家层面尚未建立清晰有力的法律保障的情况下,“官场+市场”的双重竞争机制推动了地区层面产权保护状况和营商环境的改善,成为对国家层面制度化建设的重要替代。“官场+市场”的双重竞争机制对于中国特色的政商关系意义非凡,它不仅塑造了政绩—业绩交换互惠机制,使得地方官员与非国有企业形

23. 在改革开放之初,对民营经济尚无任何法律条文的支持,国家出台了关于“个体户”的政策,在农村开办的民营企业一般通过“带红帽子”、挂靠集体经济组织的办法“半地下”经营;1988年全国人大对1982年宪法进行了修正,认为非公有制经济是公有制经济的“补充”;1999年官方文件把非国有经济界定为社会主义市场经济的“重要组成部分”;2004年宪法修正案宣布,公民的合法私人财产不可侵犯;2007年颁布的《物权法》,第一次明确把私人财产与集体财产放在同等地位。

24. 为了加强对民营企业权利的保护,中共中央、国务院近年来不断出台重要文件,如2016年11月《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》、2017年9月《关于营造企业家健康成长环境弘扬优秀企业家精神更好发挥企业家作用的意见》、2019年12月《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》。

成利益共同体,而且通过生产要素(如人力资本和物质资本)的跨地区流动,抑制地方官员手中的任性与专断,削弱地方政府的强势地位,使之“放下身段”,采取各种措施“取悦”非国有投资者。在国家层面难以建立的政企平等性、对称性以及相伴随的信任机制,在地区层面依靠地方竞争和企业跨地区流动得以建立,政商双方的信任机制具备了基础性的条件。

官场与市场的双重竞争机制也是维持政商关系制度化与人格化均衡、良性互动的前提,地区层面的双重竞争带来了官员的政绩关怀与压力、政企关系的对等性以及政企合作在市场反馈和检验之下的试错、学习与迭代升级等结果。中国特色的政商关系对于“官场+市场”双重竞争机制的依赖至此就变得非常清楚了。竞争性、地方性政商关系既打造了关键性的政绩—业绩纽带,又赋予政企双方相对平等的退出权和选择权,使互信机制得以建立。制度化与人格化“混搭”的政商关系在相当程度上替代了国家层面对于民营企业的制度化保障,为中国的高速经济增长奠定了独特基础。在这个意义上,中国地区增长联盟必须建立在地区竞争的前提之下,竞争性地区增长联盟才是中国政商关系的本质特征,政绩—业绩纽带也依托于地区层面的双重竞争机制,缺乏地方竞争的“政绩—业绩”纽带是极其脆弱和不稳固的。

以“政绩—业绩”纽带为基础的政商关系对于“官场+市场”双重竞争机制的依赖,进一步体现在“官场竞争”和“市场竞争”的异质性造成了政商关系在不同地区之间和同一地区内部呈现显著的差异性和多样性。

“官场竞争”与“市场竞争”的强弱程度在地区层面可能形成不同的组合(周黎安,2018),导致地区之间政绩—业绩纽带的强度呈现显著的差异性。官场竞争的规则与生态决定了地方官员晋升与经济发展政绩的关联强度,进而决定了官员的政绩关怀程度以及地区增长联盟中政绩—业绩纽带的重要性。市场竞争的性质与程度体现为当地企业对市场竞争的敏感度以及要素的市场化程度,如人力、物质资本的跨地区流动性。如前所述,要素市场化程度制约了地方官员的权力任性和专断,有助于实现企业与地方政府的对称性,建立信任关系,防止“掠夺之手”。因此,官场竞争和市场竞争的强弱程度分别决定了官员关心发展政绩的程度和企业关心经营业绩的程度,其不同组合决定了政绩—业

绩交换互惠机制的有效性 & 政商关系的区域差异性。周黎安(2018)根据“官场竞争”的强弱(即官员晋升与经济绩效挂钩程度的高低)和“市场竞争”的强弱(即辖区企业对市场竞争的敏感度)划分了四种组合情形:在最好的组合下,即“强官场竞争”与“强市场竞争”相结合,政绩—业绩纽带最为坚固,政企容易建立互信关系,双方优势互补,激励兼容,共同推动地区经济发展;在最坏的组合下,即“弱官场竞争”和“弱市场竞争”的组合,政绩—业绩纽带最为松散,政府扮演“掠夺之手”,政企缺乏信任与合作;在另外两种中间组合下,政绩—业绩纽带所支撑的政企互惠呈现不同的内容和影响。

即使在同一地区,“官场竞争”与“市场竞争”的渗透和影响程度对不同层级(部门)的官员以及不同规模的企业也呈现系统性差异。在一般情况下,地方官员的岗位流动概率(简称官场流动性,包括晋升、平行调动的概率)从主政官到职能部门领导再到基层官员大致上是依次递减的,尤其是调离本地地区的概率更是如此。按照这个视角,一个地区内部存在流动性的“官”与本地化的“吏”两大群体。而官场流动性是传递官场竞争效应的重要媒介,决定了官场竞争所驱动的政治激励和政绩关怀强度;一个失去官场流动性的官员群体很难对官场竞争的指挥棒做出积极反应。市场竞争所包含的生产要素的跨地区流动性(简称市场流动性)对不同规模、不同所有制和影响力的企业来说也存在差异,一般而言是从大企业到中小微企业依次递减。一个地区内部大致存在本地化企业和全国性企业的分类,市场流动性的大小决定了企业对于地方政府的依赖性和谈判力。²⁵

如果我们把官场流动性和市场流动性在一个地区内部的纵向差异结合起来,就可以大致描绘出一个地区增长联盟和政商关系的结构性特征。首先,地区的主政官与大企业(或绩效突出的高科技企业)属于官场和市场双重流动性最高的组合,政绩—业绩纽带最为强劲,可预测、可计算和可签约的正式关系最为明显,政企具有较好的对等性和平衡

25. 中国对于外商直接投资企业的产权保护长期优于民营企业,这可以理解为外商投资企业在中国具有更大的流动性,中国必须与世界其他地区竞争,把外商投资吸引过来,因而必须出台更为完善和优惠的政策及保护措施。相比之下,国内民营企业只在中国范围内享有跨地区的流动性,长期以来无法自由投资国外,因此它获得的产权保护在国家 and 地区层面都要弱一些。

性,双方具备建立互信关系的良好基础,政企容易形成密切有效的合作。我们前面分析的政绩—业绩纽带的所有重要特征,如绩效导向、地域歧视、包容性和开放性都会最充分地体现出来。其次,随着政府层级和企业规模层级不断向下延伸,政绩—业绩纽带的强度随之减弱,政商关系其他维度的特征,如非正式、特殊主义的庇护关系、狭隘的利益交换(寻租、腐败)和政策捕获等,也可能随之出现。当不同职能部门和基层官员为企业(包括大企业)提供服务和实施监管时,由于这些官员对于主政官关心的政绩目标未必在意,“吃、拿、卡、要”以及“不作为”“乱作为”之类的问题就随之而来。尤其是本地化的基层官员与本地化的中小微企业处于官场流动性和市场流动性的双重“底部”,政绩—业绩纽带最弱。而且,中小微企业对基层官员的依赖性强,不论该地区主政官如何变动,职能部门领导如何流动,基层官员大都属于“不流动”的“吏”,他们与本地化的中小微企业容易形成高度稳定和封闭的关系,非正式庇护网络最有可能发生(Wank, 1996)。

一个地区内部可能存在的“官吏分流”现象说明,该地区的营商环境不仅取决于官场和市场双重流动性的组合,更取决于政府不同部门和不同层级的纵向整合力度、政策执行力和政绩压力自上而下的传递,²⁶或者说,取决于潜在的“官吏分流”能否变成“官吏一体”。打造营商环境的最大挑战是如何克服“官吏分流”和“两张皮”问题,即主政官的政绩关怀如何传递到最基层的办事员,以及如何让中小企业享受高效优质的服务。在政商关系最成功、最健康的地区,政绩—业绩纽带纵向延伸,从主政官到分管领导、职能部门、产业园(工业园)管委会、项目组团,再到具体每个人,²⁷政策目标、责任、义务和激励的传递与运作清晰顺畅,从上到下(包括职能部门和基层官员)均扮演“帮助之手”,为各类企业提供高效服务,及时解决企业问题。这在深圳、苏州、

26. 黄冬娅(2020)提供了一个关于A省自上而下推动某项产业政策的详实案例,从中可以看出,有多重因素决定产业政策在多层级政府体系中的执行效果,如高层领导重视程度(高位推动的力度)、专门机构设置、量化考核、资金分配、督察监控、官员政绩锦标赛等。

27. 2019年杭州市政府抽调100名机关干部到辖区100家重点企业派驻企业的政府事务代表,为企业提供协调解决各类政府事务、开展信息沟通交流、政策解答和项目落地推进提供等全方位的保障。参见:浙江在线《杭州向阿里巴巴等100家企业派驻“政府事务代表”》(http://js.zjol.com.cn/yexw_zxtf/201909/t20190920_11055129.shtml, 2019年9月20日)。

杭州等营商环境较好的地区最为明显,政府的口号是“无事不扰,有事必应”。而在政商关系最失败的地区,从主要官员到基层官员均扮演“掠夺之手”,私人庇护网络盛行,非国有企业发展艰难。介于中间状态的地区政商关系则更可能表现出不同程度的“官吏分流”特征:主政官与大企业间政绩—业绩互惠,职能部门、基层官员与中小企业有可能形成庇护和狭隘的私人关系。

由此我们可以看到,中国地区层面所呈现的政商关系的性质与内涵高度依赖于“官场+市场”双重竞争机制的有效性,后者在地区之间和地区内部的差异性与多样性导致了政商关系相机性的一面。官场和市场双重流动性的差异及其不同组合塑造了一个多层次、多面向、多维度的地区增长联盟和政商综合体。中国政商关系的独特性不仅体现为制度化与人格化的“混搭”关系,还具有地区差异性的特征。但所有这些特征都凝结在强弱不一的政绩—业绩纽带,是政商关系嵌入在“官场+市场”结构之中的衍生结果。具体而言,政商关系体现在每对官员与企业(家)关系、每个地区和每个企业的差异性和相机性之上,这是人格化带来的波动性和复杂性,但是其制度化特征(尤其是绩效导向)又在整体上赋予了政商关系在地区层面和特定时期内的稳定性和规律性。

六、拓展性讨论

(一) 中央政府在地区增长联盟中的职能与作用

从本文目前的分析框架而言,中央政府职能和作用都是外生的。如同我们分析市场供求模型时,将政府对市场秩序的维护、产权保护都视为外生的一样,这里也外生假定了中央政府的一系列功能,比如中央政府对官员绩效考核标准的制定,监督当地政治生态,对市场秩序的维护,包括反垄断、促进国内市场一体化、经济社会的监管等。当中央政府执行或加强这些重要职能的时候(例如为促进国内市场一体化,禁止地方政府强制外地企业在本地区设立分支机构),显然会抑制地方政府的属地歧视行为,压缩地方保护主义的行为空间。中央政府也可以由此加强对官员行为的监督与制约,如“八项规定”和大规模反腐,抑制了政商之间可能发生的寻租和腐败行为。

中央政府的另一个重要职责就是出台政策,抑制地区间的“逐底竞争”(race-to-the-bottom)。地区间的“逐底竞争”指的是地方政府为了吸

引或留住企业在当地投资,倾向于降低如环境保护、产品质量、安全生产和劳工的利益保护等监管标准,以增加本地对企业投资的吸引力,但最终损害了广泛的社会利益。在中国,地方竞争引发的“逐底竞争”问题也普遍存在。在过去相当长时间里,环境污染、安全生产、劳工利益保护等问题频发在某种程度上就是因为地方政府为了吸引和留住企业,做大官员政绩,不惜违反国家的法律和政策规定,产生了诸多的负面影响和消极后果。

在我国现行体制下,中央政府采取了一系列措施对此问题进行治理,对于纠正当前政商关系中的不良倾向将产生积极影响,主要有以下三个方面。

第一,考核指标多元化。比如环保监测与评价,以前的环评可以围绕企业的要求做很多变通,但现在环保变成地方官员一票否决的考核指标,安全生产也是一票否决。把考核指标变成硬指标,就使得人们不敢触碰红线,必须要做到二者兼容,既要保证产值、税收,又要保证环保、安全生产。政绩多元化要求企业也必须完成从企业公民到社会公民的转变。考核指标体系的变化有助于纠正“逐底竞争”的负面影响。

第二,调整过去“条块结合,以块为主”的监管体制。近年来不少监管部门进行垂直化改革,比如环保、司法、国土、社保,这些方面的权限现在都在往上转移,提到更高的政府层级。这样让这些权限脱离地方保护,减少同级地方政府的影响。监管部门垂直化会弱化地方竞争的负向溢出效应,避免地方保护带来的扭曲影响。

第三,通过国家立法,限制一些“逐底竞争”的现象发生。最好的例子是劳工利益保护通过颁布新《劳动法》加以实施。另外,从2019年开始,企业员工的社保已经由国税局而不再是地方税务局征收,其执行力度显著加强。一旦涉及立法和司法领域的监督,地方官员与辖区企业的互动就不得不认真对待这些要求。

目前我们的分析假定官员的流动是外生的。事实上,中央政府一直有意识地利用官员流动实现国家治理的目标。从20世纪80年代开始,中央就鼓励跨地区之间的官员流动,产生了积极的效果(周黎安,2008)。中央在20世纪90年代就要求中西部地区要接受来自发达地区的官员流动。近年来官员的跨地区流动则更趋频繁,跨省的干部交流明显增加。例如为了振兴东北,中央提出对口合作,把江苏、浙江一些城市

跟东北的大连、沈阳、长春等城市结对子,共同促进东北地区的经济发展。如前所述,官员流动和更替一方面有可能带来政策的不确定性,但另一方面,官员流动和更替也构成对政绩—业绩组带的持续检验。从政商关系的视角看,官员的互换交流,带动了包括项目、资源、经验的交换与交流,也包括政商之间的信任关系。有学者通过实证研究发现,官员从A地到B地,企业也跟着从A地到了B地(Shi, *et al.*, 2021)。这种“钱随人走”的现象不能简单解释为寻租关系,有可能反映的是官员与企业家之间信任关系的空间移动,这种方式扩大了当地招商引资的机会,尤其让落后地区因为官员的更替和跨地区的官员交流而获得新的发展机会。

(二) 地区增长联盟中国有企业的作用

迄今为止,我们讨论的政商关系主要侧重于地方政府与非国有企业的关系。那么,在地区增长联盟和政商综合体当中,国企到底扮演什么角色,我们能否运用同样的分析框架进行分析?

当我们把国企放在“官场+市场”双重竞争机制的框架里就会发现,国企有两个特点:一是准官场性,国企领导可以进入行政官僚体系,他们与官场是连通的。有学者研究过国企领导人之间的晋升竞争,官员“晋升锦标赛”作为一种激励机制可以延伸到国企领导人(郑志刚等, 2012; 杨瑞龙等, 2013),地方政府与国企的产权关系和等级权力关系都意味着国企不存在民营企业担心的“掠夺之手”。二是弱市场性,这主要反映在两个方面:第一,国企对经营业绩的敏感性不如民企,存在软预算约束问题;第二,国企与地方政府在地域上是严格绑定的关系,因而呈现出弱市场流动性。举例来说,江苏南京的国企不可能到浙江杭州注册企业总部,它虽然可以去杭州收购企业或投资建厂,但是行政总部一定是在南京。

准官场性、弱市场性这两个特征决定了国企在地区增长联盟中可能扮演的角色。²⁸ 由于国企对业绩的关注较少,地方政府倾向于让国企承担更多的社会责任和非盈利指标,比如保就业、环保、扶贫。在环保上

28. 事实上,我们可以根据官场和市场流动性的强弱对国企、民营企业和外资企业进行区分。从官场流动性而言,国企最强,民企次之(有不少民营企业主成为人大代表和政协委员),外资最弱;而以市场性而言,外资最强(面向全球的资本流动性),民企次之,国企最弱。政商关系根据官场和市场流动性的不同组合而衍生出不同的性质和内容。

国企首先要先达标,必须先投入排污设备。在精准扶贫上国企也得勇挑重担。地方政府面临多元化的政绩考核,国企发挥二传手的作用,分担、平滑地方政府面临的压力。政府会让国企做一些短期内经济效益不明显、但是长期对地方经济发展有重要作用的事情。例如在洛川苹果产业发展的案例中,果农是经营主体,果农经常受到外部市场波动的影响,当苹果产量过剩,收购商就把价格压得非常低,而在苹果供不应求的时候,价格又抬得非常高,分散的果农根本没办法应对这些市场风险。为了减少市场波动对果农的冲击,国企在流通领域扮演积极角色,通过买卖平抑物价,以这个方式实现对农民的保护(刘蓝予、周黎安,2020:116-127)。国企在地区增长联盟中发挥弱市场性的特点,有助于实现地方政府多元化的政绩目标。

国企的准官场性使得地方政府与国企之间存在制度化的关联,不需要人格化的互信支撑,国企也不用像民企那样担心产权保护和营商环境问题,因此国企在一定意义上可以替代政府与非国企之间的脆弱关系。一个地方营商环境差,民企、外资不愿意过来投资建厂,发展国企就成为地区经济发展的主要抓手。这可以解释一些地区的政府为何把发展国企作为实现增长战略的重要手段,它属于地区增长联盟的组成部分。也因为国企的准官场性,有些民企到一个地方投资担心营商环境不稳定时,愿意与当地国企合作或主动引进国有股东,利用国企与当地政府的关系谋求稳定的营商环境。²⁹在这个意义上,国企成为地区营商环境的替代物。由此可以看到,在“官场+市场”的框架下,国企基于准官场性、弱市场性的两大特征,在地区增长联盟中可以扮演非常独特的作用。

(三) 中国政商关系对政经互动的影响:国际比较的视野

在任何一国,政商关系的基本属性与政治权力、经济财富的互动关系都密不可分。英美政商关系模式当中的理想状态是自由竞争的市场经济与多元主义的政治市场,前者涉及企业高度分散化,充分参与市场竞争,不存在操纵市场价格的垄断者;后者涉及政治权力主体和利益集团也以多元化和分散化为特征,在政治角逐场上充分竞争,由此形成了经济和政治完全分离的局面,即经济财富与政治权力之间的有效区隔,避免经济财富的集中和极化导致政治权力的集中与极化。当然在现实

29. 李文贵、余明桂(2017)通过实证分析发现,在中国产权保护环境差的地区,民营企业更可能主动选择国有化以寻求更好的保护。

生活中,这种理想模式并不存在。以美国为例,以跨国公司和华尔街金融集团为代表的大型企业组织通过合法的政治献金、院外游说、“旋转门”等多种方式深刻影响政治与政策过程,如选举、立法、司法、监管与政府政策过程,经济和政治分离只是一种理论假设,经济深度渗透和支配政治成为当今美国的现实(Cohen, *et al.*, 2010)。在发展中国家,政府运行与决策的自主性也是一个严峻的挑战,当政府深度“嵌入”在社会之中,商业利益和社会非正式网络也可能渗透到政府的决策与执行过程中,导致政府被社会捕获和寻租等问题。因此,如何让政府嵌入在社会之中而又能维持其自主性是形成发展型政府的严峻考验(Evans, 1995)。

相比之下,中国地区层面上的“官场+市场”双重竞争机制塑造了中国极具特色的政经互动和政商关系。首先,我们看到,影响企业命运的诸多行政权力高度集中于地方政府,但一个地方政府无法垄断和支配它与某个企业的关系,企业可以自由选择合适的投资场所,尤其是那些具备市场竞争力和影响力的企业;另外,政企合作的结果(产业政策、重点行业)最终要受到市场的检验。在这个意义上,地区层面集中化的行政权力受制于市场竞争。非国有企业不论掌握多少经济财富,创造多少产值税收,它主要与(不同层级的)属地政府保持密切关系,在正常情况下不可能支配或“操纵”地方政治,³⁰更不可能形成全国性力量去“渗透”国家政治。³¹中国竞争性和地方性的政经互动和政商关系在相当程度上限制了政治权力与经济财富之间的过度渗透,这既防止地区政治权力的过度强势,也在一定程度上抑制了地方企业财富集中可能带来的普遍寻租与利益捕获,使之在地区层面上形成一种政经平衡与政经区隔的互动格局;而中央层面的强力监督和干预(如反腐、扫黑除恶运动、禁止官员经商等)则进一步保证了地区层面的政经平衡局面。

全球化对西方国家政企关系的冲击和影响近年来引起了学者的高

30. 事实上,辖区企业还要受制于属地政府多元化的施政目标(如环保、安全生产、民生、慈善公益等),尤其是那些重要企业,在这些方面更需要发挥表率的作用。

31. 在日韩发展型政府中,中央政府与全国性财阀、企业集团或者由其控制的行业协会进行协商合作,大企业的政治影响也主要通过这些国家层面的渠道发生。而俄罗斯、东欧的经济转型均出现了原有的政治精英利用私有化迅速积累巨额经济财富,形成“寡头式”的政经结构(Szelenyi and Kostello, 1996)。

度关注。20 世纪 80 年代开启的新一轮全球化推动了贸易和金融的自由化,进而促成跨国公司的盛行和全球金融市场的形成。面对全球流动的跨国公司和金融资本,民族国家的经济主权受到严重削弱。为了吸引国际资本的投资,民族国家不得不给予跨国公司越来越优惠的政策条件,劳工组织的议价地位被严重削弱。也就是说,前述的经济对于政治过程的渗透在全球化的背景下进一步加剧了,导致商业利益以牺牲普通大众的利益为代价,进一步绑架政府政策(如降低税率)。中国在“官场+市场”的双重竞争机制下,总体上显著受益于全球化的进程。其中的关键是,在中国各地区融入全球化的过程中,市场竞争加剧,包括国内企业到海外投资和建厂,企业的市场流动性进一步加强,地方政府的“强势”地位进一步削弱,地方政府必须出台更好的政策才能吸引和留住优质企业,这有助于强化政绩—业绩纽带,促成更加有效的政企合作。当然,全球化加剧的市场竞争也可能导致“逐底竞争”的负面后果,如对劳工利益保护不足、放松环保标准等(黄宗智,2010),需要中央层面的有效干预加以克服。

七、总结性评论与展望

改革开放以来,地方竞争构成了中国经济发展与转型的基本动力。在地方竞争背后,官场竞争与市场竞争的双向嵌入塑造了地方官员与辖区非国有企业之间独特的政绩—业绩纽带和地区增长联盟,并由此决定了中国特色政商关系的性质。

在地区层面上形成的“政绩—业绩”互惠纽带使得政商关系具有清晰的绩效导向性、开放性和动态性,也体现了地区增长联盟内部政商关系的包容性和广泛性,这是中国政商关系制度化和正式化的属性;但与此同时,政绩—业绩纽带背后离不开地方官员人格化的政治激励以及政企之间必要的相互信任关系,这又为中国的政商关系注入了“人格化”的特性。过去的文献强调其中的非正式关系、特殊主义互惠、庇护主义网络,但忽略了中国政商关系由绩效导向所衍生的正式化和制度化面向及其对狭隘互惠的抑制作用,而强调地方政府公司主义和政企合作的文献则对人格化的政企互信关注很少,更忽略了地方官员为维系政绩—业绩纽带而对民营企业主的信任需求。本文的贡献之一就是试图揭示中国政商关系的两个重要面向,即绩效导向驱动的正式化、制度

化与人格化激励、非正式信任关系之间的“混搭”关系。

在国家层面尚未形成对非国有企业有效制度保障的环境下,“官场+市场”的双重竞争机制塑造了“政绩—业绩”纽带和地区增长联盟,为非国有企业提供了重要的产权保障和政策支持。地区层面基于“政绩—业绩”纽带的政企合作有助于实现激励兼容和优势互补,同时克服“市场失灵”和“政府失灵”,抑制“掠夺之手”。在日韩经济赶超时期,“发展型国家”盛行的以出口绩效为导向的“相机补贴”和产业扶持政策,也包括官僚与企业家之间的非正式关系。中国基于“政绩—业绩”纽带而形成的政商关系与日韩有相似之处,但是中国的政商关系更多表现出地方性、竞争性和清晰的绩效导向特征,政企双方利用市场反馈共同试错、学习,在产业政策的制定和实施上呈现出显著的多样性、试错学习和动态演化倾向,避免了国家层面的决策失误可能带来的系统性风险。与日韩发展型政府相比,建立在官员个体激励基础上的政商关系并非长期关系(绝大多数官员的任期是3—5年),这决定了政绩—业绩纽带具有更强的经济交换的属性,即“一一对应”的精准交换与互惠,这尤其体现在官员个人层面上。也因为没有日韩发展型政府与大财阀、企业集团长期锁定的关系,中国地区层面的政绩—业绩纽带也减少了一些封闭性和捕获性,增加了一些开放性和包容性。

当然,地区增长联盟所塑造的政商关系也有潜在的问题与短板。政绩考核指标的属地特性带来了针对外地企业的歧视性和排他行为,这长期以来阻碍了区域经济一体化和全国性统一市场的进程;政商关系的人格化属性虽然有助于提供激励基础,维持官商互信及充分沟通,但在现实中也带来了政企合作的相机性和不确定性以及政商合谋、寻租和腐败等问题。德国等“战略性(非市场)协调关系”在中国的政商关系中有所体现,谈判、协商和长期合作也存在于地方政府与地方企业(行业协会)之中,但中国工会组织未能扮演重要谈判者的角色,嵌入各个地区增长联盟中的工人(尤其是农民工)利益未得到充分保护。

在地区经济发展绩效成为地方官员关键性政绩的时期,地区增长联盟在总体上设定了政商关系发展的方向和边界,即有利于地区的经济增长,避免有损地区增长的狭隘政治庇护或私人交易关系,从而在总体上为中国经济高速增长奠定了重要的微观基础。

“官场+市场”双重竞争机制是塑造上述政商关系特征的制度化基

础,在地区层面上双重竞争机制的不同组合情况以及地区内部不同政府层级官场流动性和不同企业市场流动性的差异,都可能改变政绩—业绩纽带的连接强度和覆盖范围,导致政商关系呈现差异性、多样性、相机性特征。地区增长联盟被嵌入在一个多层次、多面向、多维度的政商综合体之中。在这一点上,中国的政商关系显著区别于英美、日德在国家层面相对稳定的关系特性。

揭示政绩—业绩纽带对于理解中国政商关系的重要性促使我们认识到,当今地方政府为企业提供一系列服务职能(包括优质的服务)是因为:一方面,近年来政府行为规范化、制度化和法治化的进步带来了营商环境改善;另一方面,由官场和市场双重竞争机制所塑造的政绩—业绩纽带也发挥了极为关键的支撑作用,良好的营商环境在许多地区是作为政绩—业绩纽带的衍生物出现的。换言之,如果因为某种原因政绩—业绩纽带消失了,地方政府是否还能够依靠制度化和法治化的力量保持优质高效的服务还是一个有待观察和检验的问题。

近年来,中国政商关系出现了一些值得注意的重要变化。首先,中央对地方官员考核指标体系逐渐调整优化,不再“以 GDP 论英雄”,在经济发展绩效之外日益提高了环保、安全生产、创新和民生等方面的考核权重,政绩指标呈现多元化趋势。本文的讨论表明,这些变化有助于防止政商关系朝着“逐底竞争”的方向发展,在保持经济增长的同时寻求更高的发展质量,无疑为政商关系设置了新的“结构参数”要求。但是,在中央和地方依然维持行政发包体制、自上而下的政绩考核等大背景下,政企之间的“政绩—业绩”纽带仍然将继续发挥关键作用,只是随着地方官员寻求更加综合多元的政绩表现,企业的“业绩”也将从较为纯粹的经营业绩走向更加多元和综合的业绩表现,例如承担更加多元的社会责任,包括从守法、慈善、环保到安全生产、创新,从产品质量、消费者权益保护到劳动者权益保护,从“企业公民”向“社会公民”方向演变。概言之,随着国家日益追求高质量的经济发展和多元化的政绩考核,连接政商关系的政绩—业绩纽带的内涵也将随之变化,“地区增长联盟”将可能走向“地区发展联盟”。但不论国家发展目标如何演化,如果纵向行政发包和政绩考核体制维持稳定,地方竞争格局不会发生根本性变化,“政绩—业绩”纽带仍将成为决定政商关系特征的基本力量。

其次,中央近年来不断出台重大改革举措,深化市场化改革,进一

步完善中国特色的市场基本制度,例如加强企业家产权保护,完善要素的市场化配置机制,建立国内统一大市场和高水平的对外开放等。所有这些深层次的改革都将进一步约束地方政府对市场和企业的任意干预权,加大各生产要素(如土地、资本、人才、技术、数据)的跨地区流动和竞争的激烈程度,抑制地方政府的地方保护主义倾向。按照我们理论的预测,市场竞争和要素流动的加剧将反过来对地方政府和地方官员的行为产生更大的鞭策力和约束力,对引导政企合作和政商关系走向更加良性的互动产生积极影响。市场支持型制度建设和要素市场化改革有助于规范和约束政府官员行为,但并不能完全代替政企合作,政府作为地区协调者和服务者(在有些地区还要扮演引导者)的功能将长期存在,地方官员的人格化激励和政企互信仍然需要发挥支撑作用。换言之,市场化改革的深化无法彻底改变政商关系中制度化与人格化“混搭”的格局。

最后,随着中央大规模反腐以及国家治理对于程序和规则的重视程度不断加强,政商关系按照“亲清”的标准发展,过去政商关系中的腐败、寻租、利益捕获现象将会显著减少,政商关系的制度化和正式化特征将进一步加强,朝着更加良性的方向发展。

参考文献(References)

- 范子英、田彬彬. 2016. 政企合谋与企业避税:来自国税局长异地交流的证据[J]. 经济学(季刊)(4):1303-1328.
- 黄冬娅. 2013. 企业家如何影响地方政策过程:基于国家中心的类型建构和案例分析[J]. 社会学研究(5):172-196.
- 黄冬娅. 2014. 私营企业主与政治发展:关于市场转型中私营企业主的阶级想象及其反思[J]. 社会 34(4):138-164.
- 黄冬娅. 2020. 压力传递与政策执行波动——以 A 省 X 产业政策执行为例[J]. 政治学研究(6):104-116.
- 黄奇帆. 2020. 结构性改革:中国经济的问题与对策[M]. 北京:中信出版社.
- 黄宗智. 2001. 清代的法律、社会与文化:民法的表达与实践[M]. 上海书店出版社.
- 黄宗智. 2010. 中国发展经验的理论与实用含义——非正规经济实践[J]. 开放时代(10):134-158.
- 纪莺莺. 2012. 文化、制度与结构:中国社会关系研究[J]. 社会学研究(2):60-85.
- 李文贵、余明桂. 2017. 产权保护与民营企业国有化[J]. 经济学(季刊)(4):1341-1366.
- 刘蓝予、周黎安. 2020. 县域特色产业崛起中的“官场+市场”互动——以洛川苹果产业为例[J]. 公共管理学报(2):116-127.
- 刘世定. 1999. 嵌入性与关系合同[J]. 社会学研究(4):77-90.
- 刘世定. 1995. 乡镇企业发展中对非正式社会关系资源的利用[J]. 改革(2):62-68.
- 梁平汉、高楠. 2014. 人事变更、法制环境与地方环境污染[J]. 管理世界(6):65-78.

- 聂辉华. 2013. 政企合谋与经济增长:反思“中国模式”[M]. 北京:中国人民大学出版社.
- 聂辉华. 2020. 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[J]. 学术月刊(6):44-56.
- 帕森斯, 塔尔科特. 2003. 社会行动的结构[M]. 彭刚、张明德、夏翼南, 译. 南京:译林出版社.
- 齐宝鑫. 2018. 中国情境下民营企业利益相关者管理模式战略选择的理论探索[D]. 北京大学管理学博士论文.
- 速水佑次郎, 神门善久. 2009. 发展经济学:从贫困到富裕(第三版)[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 吴晓波. 2008. 激荡三十年:中国企业[M]. 北京:中信出版社.
- 杨瑞龙、王元、聂辉华. 2013. “准官员”的晋升机制:来自中国央企的证据[J]. 管理世界(3):23-33.
- 张莉、徐现祥、王贤彬. 2011. 地方官员合谋与土地违法[J]. 世界经济(3):72-88.
- 张敏、马黎培、张雯. 2013. 企业慈善捐赠的政企纽带效应:基于我国上市公司的经验证据[J]. 管理世界(7):163-171.
- 周黎安. 2004. 晋升博弈中政府官员的激励与合作:兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因[J]. 经济研究(6):33-40.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究(7):36-50.
- 周黎安. 2008. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 上海:格致出版社.
- 周黎安. 2014. 行政发包制[J]. 社会 34(6):1-38.
- 周黎安. 2018. “官场+市场”与中国增长故事[J]. 社会 38(2):1-45.
- 周黎安、吴敏. 2020. 潜江小龙虾网红诞生记:从官场、市场与产业政策角度解析. 工作论文.
- 周雪光. 2016. 从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J]. 社会 36(1):1-33.
- 周雪光、艾云、葛建华、顾慧君、李兰、卢清莲、赵伟、朱灵. 2018. 中国地方政府官员的空间流动:层级分流模式与经验证据[J]. 社会 38(2):1-45.
- 郑志刚、李东旭、许荣、林仁韬、赵锡军. 2012. 国企高管的政治晋升与形象工程——基于 N 省 A 公司的案例研究[J]. 管理世界(10):146-156.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko. 2001. *Towards a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara. 1997. *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press.
- Bai, Chong-en, Chang-Tai Hsieh, and Zheng Song. 2020. “Special Deals with Chinese Characteristics.” *NBER Macroeconomics Annual* 34(1):341-379.
- Blau, Peter. M. 1964. *Exchange and Power in Social Life*. New York: John Wiley.
- Boisot, Max and John Child. 1996. “From Fiefs to Clans and Network Capitalism: Explaining China's Emerging Economic Order.” *Administrative Science Quarterly* 41(4):600-628.
- Che, Jiahua and Yingyi Qian. 1998. “Institutional Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises.” *Journal of Law, Economics & Organization* 14:1-23.
- Cohen, David, Wyn Grant and Graham Wilson. 2010. *The Oxford Handbook of Business and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton:

- Princeton University Press.
- Fan, Joseph P.H., Tak Jun Wong and Tianyu Zhang. 2007. "Politically Connected CEOs, Corporate Governance, and Post-IPO Performance of China's Newly Partially Privatized Firms." *Journal of Financial Economics* 84 (2): 330-357.
- Greif, Avner. 2006. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. and Soskice David. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik. 2003. "Economic Development as Self-discovery." *Journal of Development Economics* 72 (2): 603-633.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Lei, Yu-Hsiang. 2021. "Quid Pro Quo? Government-Firm Relationships in China." *Journal of Public Economics* 199: 1-18.
- Li, Hongbin, Lingsheng Meng, Qian Wang and Li-An Zhou. 2008. "Political Connections, Financing and Firm Performance: Evidence from Chinese Private Firms." *Journal of Development Economics* 87 (2): 283-299.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. and Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History* 49 (4): 803-832.
- Oi, Jean C. 1985. "Communism and Clientelism: Rural Politics in China." *World Politics* 32 (2): 238-266.
- Oi, Jean C. 1989. *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.
- Oi, Jean C. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45 (1): 99-126.
- Oi, Jean C. 1995. "The Role of the Local State in China's Transition Economy." *China Quarterly* 144:1132-1149.
- Oi, Jean C. 1996. *Rural China Takes Off: Incentives for Industrialization*. Berkeley: University of California Press.
- Putnam, Robert D. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *The American Prospect* (4):35-42.
- Putnam, Robert D. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* (6):65-78.
- Schmidt, Vivien A. 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Shi, Xiangyu, Tianyang Xi, Xiaobo Zhang and Yifan Zhang. 2021. "Moving Umbrellas: Bureaucratic Transfer, Political Connection, and Rent-Seeking in China." Working Paper.
- Szelenyi, Ivan and Eric Kostello. 1996. "The Market Transition Debate: Toward a Synthesis." *American Journal of Sociology* 101:1082-1096.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asia Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Walder, Andrew G. 1986. *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.
- Wank, David L. 1995. "Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks of Power in Urban China." In *The Waning of the Communist State: Economic Origins of*

- Political Decline in China and Hungary*, edited by Andrew G. Walder. Berkeley: University of California Press.
- Wank, David L. 1996. "The Institutional Process of Market Clientelism: *Guanxi* and Private Business in a South China City." *China Quarterly* 147: 820–838.
- Wank, David L. 1999. *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Xu, Chenggang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *The Journal of Economic Literature* 49(4): 1076–1151.
- Yang, Mayfair Mei-hui. 2002. "The Resilience of *Guanxi* and Its New Deployments: A Critique of Some New *Guanxi* Scholarship." *The China Quarterly* 170: 459–476.

责任编辑:田青