

政府与企业的交换模式 及其演变规律^{*}

——观察腐败深层机制的微观视角

金太军 袁建军

摘要：以价值—资源—影响力—交换为核心要素的政府和企业交换关系分析的新框架可以深刻诠释我国政府与企业的微观互动。信息控制、自由裁量、制度供给和身份认定构成了转型时期政府和企业交换的基本模式：信息控制模式是政府与企业交换的神经网络；自由裁量模式是政府与企业交换的特质；制度供给模式是政府与企业交换的保障；身份认定模式是政府与企业交换的助推剂。同时，市场规则、行政趋势、社会规范以及政府与企业交换内在逻辑的相互作用，则推动着政府和企业间包括价值、资源和影响力在内的交换的变迁。

关键词：政府 企业 交换模式 自由裁量 制度供给

作者金太军，社会学博士，苏州大学政治与公共管理学院教授（苏州 215123）；袁建军，苏州大学政治与公共管理学院博士生、南京工业大学公共管理学院讲师（南京 210009）。

在近年来政府和企业微观互动行为的研究中，企业政治行为理论、委托代理理论、寻租理论、博弈理论等均被用以阐释政企互动规律。其实，交换理论作为一种新尝试，相形之下，更具理论解释力。它不仅能弥补企业政治行为理论中缺乏政府视角的缺憾，亦可避免委托代理理论中抹杀政府积极作用的不足，同时还包含寻租理论中所予规避的“福利”行为，^①更有利于概括政府和企业博弈行为的基本特征。

在国内，李路路从市场经济部门和再分配经济部门之间的相互联系与依存角度出发认为，由于这两个部门存在不同的资源分配原则、拥有不同优势和稀缺性程度的资源，因而必定要发展出以政治资本和经济资本交换为主要表现形式的交换关系。^②虽然该学者指出了造成这两个部门交换的若干原因，为运用交换理论探讨政府和企业互动关系拓展了理论空间，但由于其研究

* 本文是国家社会科学基金重大项目“应对重大突发公共事件的政府协调研究”（08& z1010）的中期研究成果之一。

① 相比于寻租、设租理论，政府自利性的考量虽然不可避免，但是作为公共产品和公共服务的主要供给方，政府谋取社会福利的需求是研究中不可忽视的重要问题。寻租和设租活动并不包含政府活动中这些向善的部分，因为其概念本身就限定了这种行为是以损害社会福利为目的的（参见戈登·塔洛克：《寻租——对寻租活动的经济学分析》，李政军译，成都：西南财经大学出版社，1999年，第27页）。而交换的视角却并不局限于官员的自利性，它可以基于社会利益的考虑，也可以本着自利的目的。

② 参见李路路：《转型社会中的私营企业主：社会来源及企业发展研究》，北京：中国人民大学出版社，1997年。

的重点并不是探讨这种交换关系，因而未深入分析政府和企业交换的内在推动力、基本逻辑及具体表现形态，从而也不可能借以指出这种交换发展的内在规律。

在国外，经济学家乔尔·赫尔曼、马克·施克曼依据世界银行与欧洲复兴和发展银行 1999 年对 25 个转轨国家 3000 多个企业的问卷调查资料，从政府提供制度基础角度考察了转轨国家政府与企业之间以政府提供公共商品与企业交纳税金的不等价交换为表现形式的交易关系，详细说明了交易的基本方式。^① 赫尔曼等人的研究论证了转轨国家中普遍存在的政府和企业交换关系，描述了交换的基本形态，但该研究一方面缺乏对交换行为动机和基本模式的总结，另一方面因属于横向的比较研究，从而缺乏历时态对比基础上对交换关系演变规律的揭示。

同时，Laumann 和 Knoke、James E. Mattincly 等基于企业的“雷达网”（radar screen）描述了企业和政策制定者之间的信息交换，认为尽管信息的提供者并不能获得对等的信息回报，却因能获得政策支持等其他富有价值的资源而具备持续交换的动力。^② 作为企业政治行为的理论基础之一，社会交换理论尽管肯定了政府和企业的相互依赖性，指出了双方通过交换来最大限度地满足自身需求的愿望和行为，^③ 也揭示了政企交换多面体中的某些侧面，但由于其着重于探讨企业为什么积极参与政治活动，而客观忽视了政府积极参与交换的内在动因，因而并不能揭示政企交换的全貌。

可见，尽管学界已有部分学者将社会交换理论运用到解释政府和企业互动中，对交换的部分动因、主要表现形式及某些特征等进行了探讨，但由于研究对象、目的和方法等的限制，并没有提出一个基本的研究框架，从而难以推动该项研究走向深入。为此，本文在现有研究的基础上提出以价值—资源—影响力—交换为核心要素的政府和企业交换关系分析的新框架，并以此梳理我国转型时期政府和企业交换的基本模式，探究其发展演变的基本规律，为我国政企关系的调适提供理论支持。这里需要说明两点：一是笔者以此框架对政府和企业互动关系进行的解释，其基本立足点是我国 30 多年的改革现实，它既不能夸大推及以概括政企关系的全貌，也不能盲目延伸至政企关系的未来，否则将使该研究过于空洞而失去理论和现实意义；二是在政府和企业交换关系分析框架中的“交换”是一个中性的学术概念，不能将其简单地等同于现实社会中客观存在着的“权钱交换”行为。准确言之，“权钱交换”行为只是政企交换关系的一种形态，而且是一种必须遏制乃至杜绝的形态。从这个意义上说，本文的研究也有助于剖析腐败发生的深层根源并进而通过规范政企交换关系来有效治理腐败。

一、以价值—资源—影响力—交换为核心要素的基本分析框架

在本研究的交换分析框架中，价值内在限定了政府和企业的行为域，预设了两者交互作用

① 参见乔尔·赫尔曼、马克·施克曼：《转轨国家的政府干预、腐败与政府被控——转型国家中企业与政府交易关系研究》，孙宽平主编：《转轨、规制与制度选择》，北京：社会科学文献出版社，2004 年，第 295—309 页。

② 参见 E. O. Laumann and D. Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press, 1987 和 James E. Mattincly, *Radar Screens, Astroturf, and Dirty Work: "A Qualitative Exploration of Structure and Process in Corporate Political Action," Business and Society Review*, vol. 111, no. 2, 2006, pp. 193-221.

③ Kathleen A. Getz, "Research in Corporate Political Action: Integration and Assessment," *Business and Society*, vol. 36, no. 1, 1997, pp. 32-72.

的集合;政府和企业各自的资源结构与水平为其价值的实现提供了潜在可能;影响力则是这种潜在可能向现实转变的中介力量,因为它通过比对行动者力量来揭示原本毫无现实关联的行动者交往的未来,从而降低不确定性带来的风险;交换行为则是政府和企业理性互动的结果表现之一,是具有一定时间跨度的持续性互惠行为。

首先,政府和企业相互间本质区别的规定性决定了政府和企业为目的价值与工具价值、实质价值与实践价值方面的差异性,并进而影响到各自的价值确定、价值选择和价值实现。以促进人的全面发展为终极目标的政府其现实选择却不得不借助于经济发展来扩大社会福利,从而承担起产权保护和市场监管的职责。尽管企业和社会政治与经济现实环境的约束下采取市场和非市场手段为企业主谋得最大利益,但也同时可能实现社会价值,促进社会利益的增长。在此意义上,政府和企业具备了合作的前提条件之一。

其次,政府和企业价值的实现须依赖特定的资源条件。哲学意义上的价值实现是一个客体主体化的过程。这里的客体也即资源。它并非行动者的财产或特征,而是建立在资源被赏识基础上的行动者关系特征。因此,资源须是相对于交换而言。政企关系中的政府资源也就只能是那些被企业赏识并能为之带去价值报酬的资源。企业同样如此。因而,自然资源、政府财政、政府人力资源、政府权力、政府政策和衍生消息、政府组织资源以及政府声誉等均可成为富有的资源。与此相对,企业利税、企业投资及产生的正效应、企业人力资源以及企业市场地位等也如是。当拥有的资源量低于或超过最佳度时,政府或企业便有了采取某种行动的动机。这种行动主要体现为寻找合作伙伴,交换资源。

再次,交换关系的建立是一个复杂的行动过程。它建立在行动者之间相互吸引的基础上,这种相互吸引的基础是行动者因期望影响另一行动者而产生的合意结果。影响力手段千差万别,从行动者之间的相互控制到单边控制,包括说服、诱导和强制等多种形式。政府的特有属性赋予政府在更多的领域相比于企业有更大的影响力,因而,某种程度上的单边控制往往是政府影响企业的常见方式,而企业则多半会以诱导的方式来“俘获”政府,但“胁迫”的方式也并没有,亏损甚至破产的国有企业寻求政府庇护,实际上就暗含着胁迫的成分。

最后,影响力手段很大程度上决定了政府和企业的交换方式。这种交换属于社会交换,^①但仅相互吸引远远不够,它还需要借助于一定的政治、经济制度环境、共同的社会价值和规范等因素的作用。正因为此,政府和企业并非都能成功遵照双方预期完成交换,不可控因素往往会随时影响交换的正常进行。即使政府和企业的交换能预期进行,长期的重复交换也会使政府和企业交换资源的边际价值递减。在价值目标尚未实现的情况下,政府和企业不得不增加资源供给量或开发新的交换资源。同时,政府或企业对外部支持的需求及交流在很大程度上会影响其价值观和目标,从而可能根本性地变革原先的资源配置格局和影响力关系。因此,交换的复杂性后果反过来又为政府和企业交换提供了新的环境。

中国自20世纪70年代末在政治、经济领域的渐进改革,深刻转变了政府和企业价值、资源、影响力和交换方面的特征。政企之间的庇护/依附关系正逐步转变为以市场为导向的委托/

① 这种社会交换某种程度上还类似于卡尔·波兰尼提出的“互惠经济”。互惠经济的特征是信任和礼物代替货币和价格充当生产消费的中介。参见 Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York: Rinehart, 1944. 此外, Macneil 基于对企业和政府之间纯粹的短期物质利益交换和长期沟通影响关系建立之间的区别,区分出交易方式和关系方式两种企业政治策略,后者被企业用来建立与政府的长期相互信任关系。参见 Ian R. Macneil, "The Many Future of Contract," *Southern California Law Review*, vol. 47, no. 3, 1974, pp. 69-816.

代理关系，政府完全主导企业的超经济强制亦向政府与企业相互调适的关系性合意转变，并力图在二者间建构起一种法律制度关系。在这种新型关系的重构中，政府和企业形成了多元化的交换模式。根据政府和企业交换资源的差别，我们将之区分为信息控制模式、自由裁量模式、制度供给模式和身份认定模式等四种。从交换资源理论角度来说，这四种模式的核心资源在于信息、权力、制度和地位。当然，这四种模式并非截然分立，每一个模式都只反映了政府和企业交换的一个横切面。每一次的政府和企业交换，都有可能是这四种模式中几种的混合体。

二、信息控制模式——政府与企业交换的神经网络

信息是一种资源，并成为人们社会生活中不可或缺的重要组成部分和竞相争夺的焦点。它不仅具有多方面的经济功能，而且是传统政府维系统治秩序的重要手段之一。信息在经济政治活动中的功能决定了其在从计划经济向市场经济转轨中的重要价值。

对企业而言，逐利的本性要求企业寻求一切资源获益。在计划向市场的过渡时期，信息对于企业，特别是民营企业，具有无可替代的至高地位。这是因为，此时的市场经济秩序尚未建立，大部分经济资源尚由国家控制，经济活动是否合规也难以判定，一切依靠政府政策加以界定。因而，及时掌握政策信息就显得尤为必要。虽然国有企业与政府关系更亲密，但民营企业在财务等方面的显著灵活性，为其生存与发展提供了便利条件。

对政府而言，尽管追求公共利益的属性并没有被弃离，但权力下放后的地方政府已然具备自利的有利条件。地方利益最大化已成为地方政府明显或暗含的重要目标。地方政府间的竞争加大了政府逐利的倾向。而企业发展恰恰能迎合地方政府需求，有助于地方政绩的显现。

计划经济向市场经济的渐进式双轨制改革为政府和企业各自价值目标的实现创造了有利的资源条件及外部环境。计划体制的惯性和市场体制的举步维艰使得计划与市场长期并存，这反而赋予了行政官员相比于计划经济时期更大的行政处理权，而且这种处理权更具灵活性且不易监控。^① 某些行政活动似乎就可以以建设市场、发展市场经济的名义冠冕堂皇地进行。计划指标、行政审批、相关政策制定，因而成为完全掌握在政府行政官员手中的政府资源。与此关联的行政信息在尚且封闭的社会中也更为稀缺和重要。“信息不是权力，但它是通往权力的必由之路”，^② 何况它还直接关系着巨额的经济利益。在有计划地公开的政策文件中，政策的确立和发布之间往往存在时间差，而文件的漫长“旅行”更拉长了基层获取政策信息的时间跨度。不仅如此，政府信息往往还存在内部控制现象。因此，可以说，信息渠道比信息本身还要重要。关系网的编织某种程度上就是建立这种信息渠道。

在我国，事实上存在一个既不同于计划体制、又不同于规范化市场的系统在承担着转轨阶段的资源配置功能，它能够参与到建厂、联营、转产、获得业务项目、购买原材料、产品销售、技术指导等诸多领域，^③ 影响各类资源的流向。这个系统就是非正式的社会关系网络，由同乡、

① Ronar Tas 就认为掌握再分配权力的官僚并不会因市场经济的建立而在历史舞台上失势。参见 Akos Ronar Tas, "The first Shall Be Last? Entrepreneurship and Communist Cadre in the Transition from Socialism," *American Journal of Sociology*, vol. 100, no. 1, 1994, pp. 40-69.

② 詹姆斯·卢卡斯：《企业权力的学问》，刘永涛译，上海：上海人民出版社，2000年，第104页。

③ 何清涟：《现代化的陷阱》，北京：今日中国出版社，1998年，第121—122页。

同学、近姻亲和朋友之间的寻助关系和寻租关系组成。^①但随着市场化程度的加深,传统关系网中的人情味也正逐步消逝。某种程度上,关系网已演变成权钱交易的神经网络。

信息和关系网的重要性和相互作用在催生政府和企业交换的同时,也塑造了交换的最初形态,即以“关系网”为纽带的信息控制模式。根据信息控制主体的不同,我们将之区分为政府对企业的信息控制、政府行政人员对政府的信息控制以及企业对政府的信息控制等不同类型。然而,现实中这三种类型并非可以完全区别开来,它们往往糅合于每一个以信息控制为模式的政府和企业交换行动中。尽管如此,我们还是可以从改革现实中找到分别以这三种交换类型为主要特征的政府和企业交换领域和行为。

第一,基于政府对企业信息控制的交换类型。我国市场的发展是公权力推动的结果。在转轨初期,存在一个资源由政府控制向市场调节的过渡时期。此时,企业所需的市場信息由于缺乏规范化的信息流通机制,不能顺利地被公开获悉,从而凸显了政府官员相对于社会主体的信息优势地位。价格双轨制引发的政府和企业交换就是此类典型。价格双轨制导致大量的生产资料同时存在计划内和计划外两种不同价格,个体工商户和私营企业主,在巨大价格差收益的吸引和有限产权的激励下,大多凭借财务往来便利,依靠不断编织进关系网中的政府官员掌握的信息,通过“平转议”或“议转平”掘得企业发展的第一桶金。

第二,基于政府行政人员对政府信息控制的交换类型。如果说,基于政府对企业信息控制的交换类型中信息的控制源自于政府,那么,基于政府行政人员对政府信息控制的交换类型中信息的控制则源自于政府行政人员对政府信息的掌握。后者构成了政府和企业信息控制模式交换的主体。市场机制的建立虽然使政府和企业成为相对独立的两个主体,但政府规制市场的需要却促使政府出台政策法规填补监管空白,尽管规则明晰,但政府行政运作的非法治化和复杂性却加大了企业掌握政府政策的难度,增加了企业办事的困难,进而强化了企业对政府的依赖。正因为此,熟悉政府政策及内部运作规则且具有广泛政治人脉的政府官员就成为企业家热捧的对象。当然,在促成官员“下海”的原因中,除了企业的需求外,官员因在政府部门不得志而寻求自我价值的实现也是重要因素。可以说,正是在官员需求与优势以及企业舞台的共同作用下才促成了这幅政企和谐交换的场景。除政府官员“下海”这一交换形态外,在政府公共基础设施项目的外包中,因透露标底而使政府招标流于形式的交换方式,也是这类交换的典型。

第三,基于企业对政府信息控制的交换类型。中国经济体制改革从体制内和体制外两方面同时推进。国有企业在放权让利中逐步获得一定自主权,使得政府对国有企业的控制遭到削弱,政府对企业运营信息的了解几乎完全依赖于企业领导层的报告,因而处于非常不利的信息不对称状态。不可忽视的是,国有企业领导同样深谙“挤水”“造水”之能。MBO改革中国有企业资产的流失即与此有莫大关联。此外,民营企业在体制外的夹缝中艰难成长,虽然政府掌握着攸关其利益的政策制定权,但由于生长在体制外,企业信息也难以被政府准确获悉。因而政府同样处于信息不对称状态。这种信息不对称,不仅表现在后来部分民营企业参与国有企业改制、国有资产被套空的众多事例上,也表现在大量外资、民营等企业规避税收政策的偷税漏税行为方面,甚而表现在企业利用政府不利的信息地位,堂而皇之地以行政命令方式销售产品等方面。在基于企业对政府信息控制的交换类型中,政府出于政绩、地区或部门利益的考虑,放弃履行公共利益监护者的角色,对企业信息遮蔽行为睁一只眼闭一只眼,进而形成某种默契。

① Chenting Su and James E. Littlefield, “Entering Guanxi: A Business Ethical Dilemma in Mainland China?” *Journal of Business Ethics*, vol. 33, no. 3, 2001, pp. 199-210.

考察交换的信息控制模式，我们不难发现，信息控制的实质是依附于权力而产生的信息不对称问题。其交换就在于依托“关系网”以信息（获得或遮蔽）换取利益。概括而言，政府与企业交换建立在以下条件基础之上。

首先，政府与企业交换的首要促发条件在于其价值和资源方面的异同及相互需求。改革激发了人们的利益追求意识，拓宽了利益寻求渠道，并历史性地把政府行政纳入到谋求利益的有效通道中。企业不仅拥有了追求利润最大化的合法动机，也具备了相应的现实条件。相形之下，政府行政人员并没有因为这些改革而明显受益，但他们却是改革的发起者和执行者。因而，面对市场中这些似乎借着改革的春风一夜暴富的新兴阶层，政府官员往往难以按捺住那份逐利之心，进而利用自身的信息优势地位谋取利益。此外，政府官员短暂任期内地方财政的压力，也使其倾向于有选择地放弃履行法定职责，谋求地方利益增长效率的最大化。

其次，政府与企业交换有赖于共同的价值观念及相对有利的社会政治、经济环境。政府与企业交换在价值和资源方面的异同及相互需求，使得二者在不同领域具备了不同分量的影响力，这些彼此交错的影响力促成了政府和企业的相互吸引。但由吸引转变为现实行动却仍需必要的外部条件。改革意味着弃旧图新，也就是不断地以新政策来代替旧政策。即使改革的前途一片光明，但道路却可能极为曲折。因为有限的信息意味着失误是会出现的。^①正是改革的不确定性及不可预期性使得改革过程中机会主义盛行，机会分子大行其道。错误和损失可以以政策失误为由一笔代过，行政法规的缺失、行政程序的疏松、行政监控的缺乏又为此创造了良好的制度环境。非公开化的行政方式更为此提供了便利。显然，这一切早已被政府官员和企业主所洞悉，并基本形成共识。

最后，政府与企业交换必须建立起特定的交换渠道。某种程度上，政府和企业之间互补的价值愿望和有利的外部条件可以形容为干柴、烈火和氧气，而极具中国特色的“关系”恰恰关联了三者。它不仅牵线搭桥，还把本已铜臭化的权钱交易粉饰得温情脉脉，富有人情味，同时还可以显得大方得体，公正无私。

考察政府与企业交换的信息控制模式，我们还可以发现，在政府和企业的互动领域中，信息呈现定向传播的特征，也就是说信息流动并非呈分散化、漫辐射状，而是点与点之间的控制性传播。这种信息的定向传播：（1）巩固了关系网的生存与发展，并强化了政府与企业交换的特殊性。因为某些信息只有待你融入了那个关系网之后才会获悉，也才有机会创造出应有的巨额经济效益。（2）可能使大量国有资产流向非国有企业或国有企业管理层，其中的少量部分则倒流至政府官员的口袋。然而，交换的影响不仅限于此。市场已让许多官员学会了外部收益内部化，通过亲朋甚至自己开办的公司更便捷地将国有资产收入囊中，就像把钱从左口袋拿到右口袋那样方便。（3）削弱了政府的公正性。虽然政府与企业的这种信息控制模式的交换并非绝对地带来国有资产流失以及政府官员腐败等不良后果，但毋庸置疑的一点是，这种交换有损社会公正和市场公平。而维护社会公正却正是政府赖以生存的基础之一。在相当程度上正是这种政府主导下的不公正交换帮助某些企业完成了资本的原始积累。

三、自由裁量模式——政府与企业交换的核心

自由裁量权是一种不受强制羁束的决定权力，或虽有羁束限制，但将实施的时间、方法和

① 参见约瑟夫·E. 斯蒂格利茨等：《政府为什么干预经济——政府在市场经济中的角色》，郑秉文译，北京：中国物资出版社，1998年，第95页。

程度的裁量让渡于决定者。自由裁量权可以区分为行政自由裁量权和企业自由裁量权。^① 行政自由裁量权通常是指行政主体在法律法规授权的范围内依据立法目的和公正合理的原则, 自行判断、选择和决定做出公正而适当的行政行为之权力。企业自由裁量权则是指企业主体在法律法规允许的范围内, 依据市场法则, 自行判断、选择和决定做出适应市场行为的权力。企业的投资决策权就是一种泛化了的企业自由裁量权。与行政自由裁量权不同的是, 企业自由裁量权一般要以企业成本—收益核算为限。

尽管法律、法规限定了政府的作为, 但“一个公共官员拥有的自由裁量权, 意味着无论对他的权力有怎样有效的限制, 他依然具有在作为和不作为的可能系列中作出选择的自由”。^② 强大的行政权力和庞大的国有银行资产似乎成为某些地方政府用以发展经济的制胜法宝。事实表明, 政府的大量资源在吸引企业的同时, 其价值追求也客观加强了其对企业的依赖程度。政府和企业相互依赖由此促成了以自由裁量为特征的交换形式。根据行使自由裁量权主体的不同, 政府和企业交换的自由裁量模式可以被区分为三类: 以行政自由裁量权为核心、以企业自由裁量权为核心和混合类型。

第一, 以行政自由裁量权为核心。着力于发展经济的地方官员普遍认识到, 经济的发展依赖于市场的繁荣和企业的兴盛, 但市场的繁荣有赖于市场机制的完善, 并非一朝一夕可以促成, 企业的兴盛则在很大程度上取决于其资金的丰裕程度, 因而, 留利于企、注资于企就成为地方政府推动经济发展的良方。政府变通执行企业税赋征收权力及帮助企业获得银行贷款等就属于这类典型。

前者主要是民营企业刚获得合法地位时的政企交换形式。这是因为当时民营企业相比于国有、集体企业税费负担较重, 且大多未建账或账目不健全, 如照实执行, 会出现利不抵税现象, 从而导致部分微利行业退出生产经营, 使刚受政策引导发展起来的民营经济逐步萎缩, 而且严格执行也使工商税务部门的投入成本很大。相反, 不那么较真的税收反倒繁荣了地区民营经济, 加快了市场经济发展。此外, 某些地方政府为抽税和保护本地企业而通过发放经营许可证形式禁止外地企业产品销售的现象亦属以自由裁量权为核心的交换形式。

与政府留利于民营企业的行为相应, 对于国有企业, 政府则是尽量满足其投资生产的资金需求。地方政府的类公司化结构^③使银行向企业发放的贷款项目最初往往都由政府计划安排, 从而规避“拨改贷”政策。银行某种程度上成为地方政府用于某种行政需要的“提款机”, 比如维持社会安定向亏损企业发放贷款支付工资等。政府花钱消灾、“救死扶伤”的做法也在无形中给予国有企业“胁迫”政府的机会。

第二, 以企业自由裁量权为核心。企业自由裁量权主要表现为企业的经营决策权和企业的资本收益权。前者权力的让渡, 部分表现为企业的投资生产响应政府号召, 迎合政府意图, 以期得到政府支持。后者权力的让渡, 则表现为政府官员的入股。就后者而言, 一方面, 煤矿、房地产、建筑工程、电站能源等各类企业为寻求权力便利、政策或消息灵通, 以各种方式主动吸收官员入股; 另一方面, 政府行政人员利用职权之便, 强力入股, 谋求私利。尽管形式有别, 但官员入股的本质都是权钱交易, 是企业期冀以部分资本收益权的让渡谋得对企

① 林德布洛姆认为与政府类似, 企业也存在自由裁量权。参见查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场 世界的政治——经济制度》, 王逸舟译, 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 1994年, 第231页。

② 米切尔·黑尧:《现代国家的政策过程》, 赵成根译, 北京: 中国青年出版社, 2004年, 第158页。

③ Jean. C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, vol. 45, no. 1, October 1992, pp. 99-126.

业经营和个人有利的资源，包括为企业经营架起一把保护伞、及时获悉政府执法或改革的信息、争取稳定的政策环境等。但官员入股造成的市场不公显而易见，权钱交易带来的政经腐败更饱受诟病。

第三，混合类型。在混合类型中，政府和企业同时行使各自的自由裁量权，以吸引对方，促成交换。现实中，政府招商引资是这一类型的典型。某种程度上，中国改革开放伊始即着眼于增量资本的引入。为了吸引外商投资，从中央政府到地方，各级政府制定了一系列外商投资的优惠政策，使其在经营管理权限、税收政策、信贷管理、土地出让等方面享受超国民待遇。这在特定的年代无可厚非。林德布洛姆也曾指出：如果实业家需要税收上的补偿才愿意投资，那么政府承认税收上的让步也就确有必要。^① 但为引进外资（也包括国内外地企业的投资）而竞相增设优惠条件已似不妥，将受优惠企业的一部分收入“消费于获得或保持政治优惠的活动之中”^②更是强化了市场不公。相比于落后地区引资的迫切性，发达地区却已化被动为主动，对投资者设定条件，实则要求投资企业让渡部分经营决策权。

考察政府与企业交换的自由裁量模式，我们可以发现，该交换模式的形成建立在“放权”这一政治和经济体制共同的改革趋向基础上。政治和经济权力的下放与分散化，带来了权力的独立化和主体化。虽然权力的规范化趋势明显，但规范化意味着大量行政和经济成本的投入，而且规范化过程中过分的制度化并不能带来高效率的行政（或市场）行为，反而会造成僵化、刻板。因而，行政主体（或市场主体）对权力在限定范围内的灵活运用便成为必然。而这恰恰促成了政府和企业以自由裁量为特征的交换关系。

相比于信息控制模式，以自由裁量模式为主的政府和企业交换具有鲜明的特征。

首先，主动引发交换的主体不同。在前者，企业是寻利和交换的根源与发起者，而在后者，政府则更大程度上是主动性提出或引发交换。这种特征正是由于政府和企业交换过程中在价值、资源和影响力等方面的差异所致。

其次，交换的目标不同。就企业而言，信息控制模式中，纯粹地追求物质财富是其显著特征；而在自由裁量模式中，一定的企业市场地位已成首选。就政府而言，前者一般以私利为目标，而后者则一般为部门或地方政府考虑。无论是政府还是企业，相比之下，都有一定的进步。

再次，相互间影响力发生转移。在信息控制模式中，由于资源和信息的国家控制，政府处于强势的卖方主体地位。在绝大部分领域，企业尚且没有独立的谈判主体地位，影响力较弱。而在自由裁量模式，政府与企业价值和资源方面的互助与互补，使得各自在对方控制的领域内产生重大影响。比如，企业与政府对优惠招商政策的谈判往往以政府最大限度地让步而告终，这实际上是政府优惠政策自由裁量权的部分让渡，以期交换企业投资的承诺和行动。从现阶段看，地方政府之间的恶性竞争使得企业在交换中似乎获得了略胜一筹的影响力，企业发展符合地方经济发展规划的尤甚。

最后，合法性程度差异。前者合法性程度较低，基本上以灰色或黑色手法暗地进行，而后者则已不完全是暗箱操作，某些规则、程序已有所公开，基本上在法律法规授权的范围内执行，合法程度有了一定的提升。“打擦边球”就是这类行为的生动概括。在政府和企业交换的自由裁量模式中，行政自由裁量权是行政主体依法行政的必需，也是法治的必然要求和补充。尽管如此，由于多种因素的影响，自由裁量权的行使也存在滥用的可能，特别是转轨时期的某些法规、

① 参见查尔斯·林德布洛姆：《政治与市场 世界的政治——经济制度》，第252页。

② 曼库尔·奥尔森：《国家兴衰探源》，吕应中等译，北京：商务印书馆，1993年，第198页。

规章本身就是政府及部门的自我设定。此时的行政行为已不仅仅是在法律法规的授权范围内活动，行政立法已成为政府自由裁量权的一种。正如黑尧所指出的：“自由裁量权可能从公共政策的模糊中产生，而公共政策的模糊性有时是决策者故意造成的”。^①此外，即便是公开化的交换，操作的透明度也会因每一次交换的不同而有所差异，因为它大多还是建立在一对一的谈判协商基础上。可见，政策制定和行政执法合法模糊空间的巨大伸缩性成为转型时期政府与企业交换的又一重要特征。

四、制度供给模式——政府与企业交换的保障

制度，一般被定义为“一种行为规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为”，^②“它们被用于支配特定的行为模式与相互关系”。^③制度在政府和企业之间承载着两种功能：一方面，制度构成了双方交换的规则，约束着双方行动的可能性边界；另一方面，制度成为交换的内容，也即充当起资源。而后者在制度变革时期则较为常见。以资源形态出现的制度，往往被视为人们“对付不确定性和增加个人效用的手段”。^④正是这种手段的价值，决定了它的市场供给、需求以及有效价格。在政府和企业的互动中，制度的这一价值同样得到了切切实现。

企业自独立运作于市场起，便一直以利润、市场份额等为价值目标且相对稳定。然而，转型中的政府价值却并不那么稳定和一致，不管是从纵向的时间看，还是从横向的空间看，抑或是从层级的深度看，政府价值的差异性较大。这种不稳定与多样性，同时给充当着保障社会主义公有制地位的国有企业带来了价值困境。但随着改革的深入，一方面中央政府执政的理念逐步稳定和成熟，政府政策也渐趋平稳，制度的可预期性大大增强，从而激发了企业谋求确定性交换的积极性。另一方面，地方政府却因历史条件、地理环境、经济发展、领导水平等差异而显现出对制度供给与需求的复杂多样性，既有积极创新、贯彻执行中央精神的，也有消极应付甚至以此为契机为地方政府、部门或个人牟利的。尽管在较长时期内企业因缺乏实践机会或与政府谈判力量过小，而难以通过权力中心成为现实的制度供给，^⑤但制度的确定性和不确定性共存的局面恰恰为企业的因势利导和政府的顺水推舟提供了绝佳机会。制度从不确定到确定的过程自然就成为政府和企业交换的又一领域。根据制度供给方式的不同，可以把其区分为三种类别：自上而下型、自下而上型和中间扩散型。

第一，自上而下型制度供给模式。这是指政府作为第一行动集团，主导企业相关制度与政策的创新和设计，并力主推行。作为改革的主导者，为了实现财政收入最大化和政治支持最大化的目标，政府必须掌握改革的主动权，统筹市场相关领域的制度变革，由此形成供给主导型制度变迁模式。30年来的国有企业和乡镇企业的改革道路清晰地表明了自上而下型制度供给模式的运作。国有企业之于社会主义中国的特殊性导致其改制的时机、方式和方法等均主要取决

① 米切尔·黑尧：《现代国家的政策过程》，第170页。

② T. W. 舒尔茨：《制度与人的经济价值的不断提高》，R. 科斯等：《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，刘守英译，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994年，第253页。

③ V. W. 拉坦：《诱致性制度变迁理论》，R. 科斯等：《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，第329页。

④ 林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，第373页。

⑤ 杨瑞龙：《论制度供给经济研究》，《经济研究》1998年第8期。

于政府的考虑。对集体企业而言，因其激励机制失效和产权不清，乡镇政府在企业融资负担、经济发展要求和地方财政收入的多重压力下不得不推动其改制。在多元目标的权衡与较量中，政府逐步减持甚至退出乡镇企业，不仅可以使其在企业盈利时分享收益，包括增加地方政府财政收入、促进就业和社会安定等，而且可以在亏损时避免债务麻烦。^①

第二，自下而上型制度供给模式。这一模式是指企业作为第一行动集团，创设相关制度或政策，并向政府力荐推行。尽管自上而下型制度供给模式可以使制度推行更为有序、可控，但改革后企业主体利益分化加剧，制度供给和需求间的偏差无法避免，因而，企业面临的最大问题往往是政策风险。基于此，企业与其坐等政策出台，不如主动出击，晓以利害，主导至少参与制定符合自身意图的政策。企业在有关市场调控的行政立法中积极行动就是其真实写照。在外资持续涌入和国退民进^②的30年中，外资和民资无不在谋求更广阔的行业准入、更宽松的政策环境和更便利的融资渠道，国企则力图捍卫其不断受挑战的行业垄断地位，避免“暂时性收益陷阱”。^③在挑战与捍卫之间，“给政策”和“给资金”似乎成为政府谋求平衡的现实选择。正因为此，企业、政府部门乃至利害攸关的个人在政策制定方面就可能拥有足够的活动空间。因在有关外资并购的法律法规制定和司法解释中涉嫌受贿的郭京毅窝案，就暴露出企业为争取自身利益而对政府职能部门进行“立法游说”的问题。^④

第三，中间扩散型制度供给模式。这一模式是指政府和企业的中间组织或个人作为第一行动集团，创设相关制度或政策，并向政府力荐推行。这里的中间扩散型类型借用了杨瑞龙在分析我国经济制度变迁时提出的中间扩散型概念，但它不同于杨瑞龙所针对的地方政府，^⑤而是指政府和企业制度供给交换中充当中介的组织或个人。目前，充当这一角色的主要有行业协会和专家学者。需要说明的是，现实中的这些组织和个人尚未能切实担当起第一行动集团的角色，但已有此趋势，故此将其与前两种类型区分开来。

政府与企业交换的利益预期为同行业企业联合产生行业协会提供了激励。行业协会提供的“选择性激励”^⑥更能把游离于协会之外的本行业企业吸引加入协会，从而避免搭便车行为。而且，相比于单个企业，行业协会能发挥比较优势和联合优势，对政府的影响力能形成叠加效应。为此，不再印有“行政胎记”的行业协会逐步涌现，不仅反映本行业发展的需要和企业要求，而且帮助政府制定有关行业的发展规划，并参与相关法律、法规、法令、产业政策、行业标准

① 姚洋、支兆华：《政府角色定位与企业改制的成败》，《经济研究》2000年第1期。

② 需要说明的是，受金融危机以来国家注融资政策的影响，国企在钢铁、地产、航空等行业的大力推进，国进民退如今更受关注。参见王凯：《航空业面临民退国进》，《中国会计报》2009年4月3日。

③ 塔洛克认为，当政府为某一集团设立特权时，它只带来暂时性收益。最初受益人的继承者通常不能获得超额利润。相反，他们还会因原有特权的取消而受损。参见戈登·塔洛克：《寻租——对寻租活动的经济学分析》，第83页。

④ 参见汤白露：《中纪委亲抓郭京毅案 涉及多部法律制定中受贿》，《21世纪经济报道》2008年9月4日；吴为民：《商务部官员郭京毅受贿反思：警惕立法腐败》，《法制周报》2008年9月9日等。

⑤ 参见杨瑞龙：《我国制度变迁方式转换的三阶段论》，《经济研究》1998年第1期。

⑥ 选择性激励概念由奥尔森在其名著《集体行动的逻辑》中首次提出。戈登·塔洛克将之概括为根据个人在生产集体产品时的贡献大小，有选择地提供给个人的激励。参见曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁等译，上海：上海三联书店、上海人民出版社，第166、194页；戈登·塔洛克：《寻租——对寻租活动的经济学分析》，第58页。

的起草和制定。尽管如此，行业协会的谨小慎微仍不可忽视。^①

相比于行业协会的集体行为，专家学者的行动则较为多样。2004 年掀起的“郎风暴”及其引发的国有企业改制政策规范，使我们清晰地看到了经济学家在国有企业改革中对政府和企业的影響力。2008 年的郭京毅案则揭示了企业借助律师参与立法的苗头。事实上，在政府与企业之间具有相当影响力和话语权的不仅仅是经济学家，也不仅仅是人文社会科学家，自然科学家也不例外。

虽然我们将政府与企业交换的制度供给模式区分为三种类型，但三者的界限仍较为模糊，某种程度上也不同于杨瑞龙提出的“三阶段论”。^② 在制度供给模式中，虽然离不开对权力变通的关注，但它与自由裁量模式中的权力让渡已有显著区别：在自由裁量模式中，主要是政府针对某一企业的具体行政行为，而制度供给模式中则是政府抽象行政行为的表现。总体来说，政府与企业交换的制度供给模式与信息控制模式和自由裁量模式相比具有两大特征。

第一，政府与企业在谋求持续性的交换。尽管政府和企业间的交换可以以多种方式进行，但这种交换有时会由于各种原因而带有很大的不确定性，如受中央政府宏观调控的影响、地方政府领导人的变更、突发公共事件等。对政府而言，与企业进行一对一谈判与讨价还价往往会形成政策差异，引发公平争议，而且政府官员的有限理性、自利性及信息不对称等会不同程度地影响政府行为，为其侵犯市场提供了契机。自上而下制度供给模式中，政府在国有中小型企业改制中扮演的角色就是现实佐证。对企业而言，尽管其本身就是对付市场不确定性的组织，^③ 且日渐成熟的市场经济也要求市场竞争中的企业能根据自身实际情况制定符合企业长远发展的政策与制度，但企业还是不得不依赖于政府的服务与支持，不得不规避政府调控市场的不确定性带来的市场风险。因而，在某种程度上，主动寻求能减少不确定性的可持续交换方式就成为政府与企业共同的意愿。然而，信息控制模式、自由裁量模式的交换并不能满足这一要求。制度与合法化政策成为政府和企业颇受青睐的对象。而在政府和企业交换之前，制度本不属于哪一方以资源的形态存在，关键是谁能争取到制度创设权，并切实地转化为制度形式。无论何种类型的制度供给模式，制度都是政府和企业可资创设并拥有的资源之一，作为一种手段为持续性的交换护航。

第二，政府与企业在谋求合法化的交换。合法化一直是政府和企业交换面临的直接挑战。在信息控制模式、自由裁量模式中，政府与企业间的交换往往都依赖于关系网基础上的一对一谈判，合法性程度较低。而且这种一对一的谈判成本极为巨大，还会造成坐享其成的搭便车行为。因为制度或政策并不仅仅约束某一组织或个人而是对某一特定群体具有普遍约束力。因而，出于谋求高合法性、克服高成本和机会主义弊端的需要，借助于委托—代理方式形成点与面、面与面之间交换的中间扩散型制度供给模式就理所当然。行业协会和专家学者的优势使其具备了作为代理方的基本条件。行业协会的合法利益诉求和某些专家学者的合理申辩，增强了政府和企业交换在法律和政治意义上的合法性。当然，并非铁板一块的专家学者也会损害政府和企业交换的合法性。

虽然成熟的市场经济需要政府逐步脱离传统行政，让渡那些似乎本应属于市场和企业的制

① 陈剩勇、马斌：《温州民间商会：一个制度分析学的视角》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2003 年第 3 期。

② 对于杨瑞龙提出的“三阶段论”和“中间扩散型变迁方式假说”，黄少安提出了质疑。参见黄少安：《制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释》，《经济研究》1999 年第 1 期。

③ 周其仁：《以规则的确定应对结果的不确定》，《中国企业家》2008 年第 24 期。

度供给权，但政府仍拥有广泛的法定权力，包括以维护市场秩序或弥补市场缺陷为由的行政管制权。这些权力的行使赋予了政府异乎寻常的影响力，使其在自下而上型制度供给模式日趋占据主要地位的交换中地位不至过低。

五、身份认定模式——政府与企业交换的助推剂

尽管在长期的政府和企业交换中，政府和企业的价值目标并未根本改变，但政府以直接的优惠措施、降低成本的招商引资方法已日渐难以奏效，特别是那些相对落后地区。这是因为，一方面，它们不仅缺乏吸引资本的市场环境，而且政府在很大程度上仍然还是一个计划经济思维下的官僚体制，法治程度差；另一方面，由于每个政府可资交换的资源相差无几，在长时间缺乏新激励的情形下，政府交换资源价值边际递减，从而减弱了政府的吸引力。政府为了获得更大程度的投资和利益，就必须提供更具吸引力的资源。而转轨时期政府在市场监管、市场垄断及强制性权力等方面的先天性优势，恰恰揭示了其背后政治力量的支撑作用。特定政治背景或身份的优势作用成为政府和企业关注的焦点。因而，用政治身份作为交换筹码的现象便应运而生。

身份，某种程度上是一种资格象征，表明某一组织或个人拥有从事某项行动的权利；身份，同时还是一种荣誉，表示对组织或个人的肯定和赞扬；更重要的，身份，某种程度上还是一种资源，拥有了它，组织或个人可以更方便或者更低成本地获得其他资源。正是身份的这种独特属性，才促使企业对它情有独钟。

对企业而言，一方面，身份是对企业生产经营品质的认可，如政府评比颁发“质量信得过单位”等荣誉；另一方面，身份更是企业主追求着的非经济效益，如政协委员、人大代表、劳模等。这种身份不仅可使其社会地位得到提升，更重要的还在于它可以充当企业主和企业生产的“护身符”，免于被某些政府部门“打扰”。不仅如此，有了它，就有了渠道，就可以见到政府领导人，可以提出一些政策上的要求或特殊的庇护，享受一些优惠待遇。在这里，身份是企业主在“政治中的表达性维度”，^①实际上是能够为企业带来丰厚利润的软资源。不仅如此，企业身份所标示的企业权力和企业主能力也在吸引着政府，因而企业身份也是企业的重要资源之一。

政治身份是政府的一项重要资源。理论上，政治身份的获取必须经由严格的特定政治程序，然而，由于特定历史时期政治环境，各级政府一般都有一定程度上自由的人事任免权，包括推荐人大代表、政协委员，聘用干部等。正是因为这种“自由权力”的开发和对身份认定的控制使得政府在与企业交换时又多了一副筹码。

由于企业身份与政治身份对经济和政治目标的特殊价值，政府和企业往往就各自掌控的身份资源进行着交换。这种交换可以区分为以企业身份为核心和以政治身份为核心的身份认定模式。

第一，以企业身份为核心的身份认定模式。这一类型着眼于特定企业身份的意义。这里的企业身份并不完全是企业把其某种身份作为一种资源来实施交换行为，某种程度上需要从其对政府的有用性角度来理解。正是在这个意义上，政府官员兼任企业领导人或普通职员和企业家兼任或调任地方政府领导是这一交换类型的主要表现。

第二，以政治身份为核心的身份认定模式。这一类型着眼于特定政治身份的意义，源于地

① 安德鲁·甘布尔：《政治和命运》，胡晓进、罗珊珍译，南京：江苏人民出版社，2003年，第7页。

方政府的经济和政治需要,主要表现为以下两种形式:其一,私营企业戴“红帽子”和“摘帽子”行为,这是地方政府为顺应私营企业在改革之初政治“保险”和经济实惠的双重目的及改革深入后为免除不便而采取的身份认定交换;其二,政府为吸引或奖励企业家而帮助某些企业家谋得一定政治职位,包括推荐担任一定级别的人大代表、政协委员及行政职位等,正因为此,企业具有“委员”、“代表”身份已较为常见。

考察政府和企业交换的身份认定模式,我们可以发现,尽管其间的交换并不同一,存在多种变局,交换的理由与方式也千差万别,但归根结底,它是对政府官员或企业主身份的某种改变,使其同时占有政治资本和经济资本。政府和企业交换的身份认定模式表明,政府期望通过这种交换在一定程度上谋得地方经济的快速发展,而非仅为个人或部门牟利。林德布洛姆就认为:“任何一个理解自己位置要求和依靠实业家的市场取向制度的责任的政府官员,都会给予实业家以特权地位,他不是只有在受贿、被蒙蔽或遭到压力时才这么做。”^①可见,这种政府和企业交换的身份认定模式仍然具有一定的合理性。

尽管如此,身份认定模式的政府和企业交换带来的弊病仍不容忽视。地方政府官员身跨政经两界兼职,被认为是旧体制的“复辟”,开计划经济的倒车。这种集两种资源于一身的做法,看上去似乎可以免去政府和企业之间极为繁琐且耗费大量时间、精力、金钱的讨价还价,提高企业和政府行政效率,节约成本。但事实上,政府和企业之间的交换实质并未消失,而是转以一种缺席交换、隐形交换的方式存在。地区性政经一体实际上是政府以市场开放换取行政性垄断,以其他群体利益的牺牲换取某个企业的短期快速成长,以地区未来收益换取任内短期效益,这是政府强烈干预经济的一种表现,是根深蒂固的官本位思想作祟。而且,虽然这种做法可能取得短期绩效,却是对政府和市场的透支,难以估量的政府信誉、市场公平以及市场制度建设损失在支付交换的成本。

六、政府与企业交换模式演变的内在规律

(一) 交换的受约

政府与企业间的交换是一种双方合目的性的自愿行为,反映了双方各自的价值及价值实现过程中资源的使用和相互间影响。交换的结果反之又成为持续交换的条件。正因为此,政府和企业最初缺乏规则约束的随意性行为正逐步受到交换带来的社会性后果的约束。具体而言,法律、社会、上级政府和市场为这种交换设定了边界。

首先,法律的约束。行政权力来源于法律的授予。而企业市场行为,最低限度而言,也经由法律许可。^②企业在法律所授予的权限范围内向政府提出相关申请或寻求帮助,政府则有义务批准。但法律的约束并非刚性,只能起相对的约束作用。这是因为法律的原则性规定实际上仍然授予了行政权力较大的自由裁量权,特别是制定相关政策、规章执行法律的权力。譬如,在法律,甚至在中央政府规定允许民营企业进入某些垄断性行业的情况下,地方政府却可以通过制定严格的行业进入标准来变相拒绝民营企业的涉足或者在具体的政策执行过程中百般刁难,迫使民营企业知难而退。可见,地方政府的某些行为或可架空法律。尽管如此,法律及其法治

① 查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场 世界的政治——经济制度》,第253页。

② 在行政审批制时代,政府往往依据是否有法律授予企业在市场中某些权利,如市场准入等,来决定是否准予企业的申请,而不是依据法律是否禁止企业进入某些行业来裁决。我国民营企业进入汽车行业的曲折就是明证。

化的要求仍然给政府行为设定了相关界域。

其次,社会的约束。政府与企业之间的交换关系并不能自我封闭而与社会隔绝。一般而言,政府与企业交换所带来的结果,要么侵蚀了公共利益,要么增加了公共利益。无论是何种结果,由于政府与企业交换攸关社会公众福祉。根据利益相关者理论,交换利益的相关方必然需要介入其中。但现实是,当交换是以公共利益的牺牲为代价时,这种交换就内在地排斥其他主体。从这个角度来说,政府和企业间的某些交换就势必寻求规避社会公众,力图以暗箱操作的方式进行。而目前政府行政和企业市场行为的透明程度,恰恰是减少而非增加了政府和企业为此做出的“努力”,因为它们远远未能使公民轻易透视。政府和企业如此就可以轻而易举地在公众毫不知情的情境下共享“双赢”。尽管政府信息的公开化趋势日渐明晰,社会公众对自身利益的关切日甚,但在政府和公众之间却始终横亘着政府官员对公利和私利的价值评判,其间的距离取决于公与私的清晰程度。^①公与私的界限越清晰,政府与公众之间的距离就越近,不仅政府有底气公开行政行为,接受公众质询,而且公众亦可以较为便利地获悉相关信息。另一方面,当政府与企业之间的交换客观上扩大社会利益时,政府与企业之间的交换则会以公开化的方式进行,甚而广为造势和宣传,一方面广而告之,谋求交换的合法性;另一方面则欲以获得施惠者的身份,为扩大交换奠定基础。

再次,上级的约束。现代行政体制属于层级制,实则是层级节制,即上级能在一定范围内干涉下级的行政行为。因此,上级政府,特别是特定行政官员的行政干预,相比于法律的约束,则有效得多。就法律的执行而言,上级政府更实际地承担起了法律的监护人角色。某种程度上,一级政府正是在上级政府的政策框架下行使权力。政府内部的这种层级节制作用对于政府和企业之间的交换存在着两面性。一方面,政府与企业之间的不正当交换可能因忌惮上级政府的监督和控制而收敛或取消;另一方面,这种层级节制也为政府和企业之间的交换提供了某种通道——迫于行政压力而接受交换安排。信息控制模式、自由裁量模式、制度供给模式以及身份认定模式中,中央政府对地方政府不恰当交换行为的纠正就体现了其对地方政府和企业间交换的影响力。

最后,市场的约束。尽管市场体制本身就在于通过交换来实现资源在全社会范围内的协调,^②但这种交换是受市场规则限制的。公平是这些规则的核心。健全社会主义市场经济体制也正是需要一个公平的市场竞争机制。而当前政府与企业之间的交换则大多属于某个企业与政府的互动行为,政府在给予交换方以优惠与利益的同时,实则造成了市场不公。公平的竞争机制还要求政府一视同仁,要求政府的政策及其行为应是抽象的,而非特定和具体的,即政府在处理企业申办事务时不应受到规则之外因素的干扰。

法律、社会、上级政府和市场,这四重力量的交错作用为政府与企业之间的交换编织了一张无形的丝网。当政府与企业的交换偏离正常的轨道而触及丝网中的任何一方且趋于超越其弹性限度时,丝网将会无情地把这种作用力反弹给交换的双方,不仅致使交换夭折,而且也使交换双方付出沉重代价。然而,即便政府和企业间交换不触及这张丝网,交换的价值、资源和影响力也会因持续交换而呈现规律性调整。

(二) 政府与企业交换资源变迁的规律性

政府与企业交换的促成,关键在于对方掌握极富吸引力的资源。无论是从横向的空间,还

① 除此以外,政府与公众之间的距离还要受政府官员的产生及升降是否与公众密切相关的影响。当公众或者说选民实际上直接决定着政府官员的产生,那么政府与公众之间的理论距离就可以大为缩短。由于我国尚未全面直接选举产生各级政府官员,因而这里将这一影响因素暂且忽略。

② C. E. 林德布鲁姆:《市场体制的秘密》,耿修林译,南京:江苏人民出版社,2002年,第4页。

是纵向的时间来看，政府与企业交换中双方交易的资源都并非是一元的，而是始终呈现出多元和多变的特性。无论是政府还是企业，他们对资源的关注都在于资源的价值，即对自己的有用性。而资源的有用性又受交换方的需求程度、已占有程度以及市场竞争程度的约束。

需求实际上反映了政府和企业的价值目标与选择。基于权威的政府正逐渐蜕变为基于关系的政府。^①放权让利改革不仅激发了政府和企业寻利的动机，还创设了相关的政治、经济条件。相机抉择特点极为明显。^②在经济发展的主旋律中追求自我利益的最大化成了政府和企业的共识。法律和监督的缺位，使得政府和企业间的交换要么以改革和发展的名义冠冕堂皇进行，要么悄无声息地暗箱操作。这种交换并不仅仅是为了政府和企业“双赢”，某种程度上，还是一场化公为私的游戏。而以 GDP 为主导的政绩评价体系又进一步强化了政府和企业间的默契。试图以招商引资为经济发展突破口的地方政府^③更是在较大程度上已形成了对企业的“依赖性”。^④相形之下，部分企业则采取企业政治策略及行为，通过讨价还价从政府获得最大限度的资源，在维护自身利益的基础上，谋求更为坚实的市场优势地位。这些资源包括企业生存和发展必须的人力、资金、信息、政策以及地位等等。

综观政府和企业四种交换模式，可以看出，政府赖以交换的资源在不同的模式中实质上存在着些微差别。根据政府及其官员利益是否直接受损，我们可以将政府交换资源区分为两类。一类是并不直接损害政府利益的交换资源。对政府而言，这种交换资源的出让只是减少了净收益，如税收的减免、土地的低价转让等；另一类则是在一定程度上使政府利益直接受损的交换资源，但政府的最终收益会高于这个损害，因而政府有动力割舍这个损失，比如政府革新吏治以良好的投资环境和行政效率来吸引企业投资。相比于减税，革新吏治可能直接危害到部分政府官员的既得利益，特别是在旧体制下投机钻营、黑色交易的受益者，即便是普通的政府官员也会因这种革新所要求的规范、严格、高效、廉洁等付出更多，但吏治革新后行政成本的降低、效率的提高及形象的改善等实则极大提升了政府的影响力。如果说政府交换资源的前一类属于外围利益的话，后一类则可以称之为核心利益。政府予以交换的资源实际上就是遵循着从政府外围利益向核心利益逐步转变并加重的逻辑演绎。现实中，某些地方政府正是通过改革自身来坚定企业投资和发展信念。某种程度上，政府交换资源中的外围利益实则是公共利益，核心利

① 奥野在讨论政府和工商界关系时，考虑到政府实施它所希望实施的政策的容易程度和为修改政策而进行的谈判活动发生的政府层级这两方面因素而划分出四种典型的政府类型。第一种是极权的政府；第二种是基于规则的政府；第三种是基于关系的政府；第四种是相对分割的、也许是组织松散的政府。参见奥野—藤原正宽：《对政府与工商界关系的一种比较制度分析》，青木昌彦、金滢基、奥野—藤原正宽主编：《政府在东亚经济发展中的作用——比较制度分析》，张春霖等译，北京：中国经济出版社，1998 年，第 436—476 页。

② 冈纳·缪尔达尔认为，一个相机抉择的行政控制体系，往往有利于已经在需要许可的领域里很活跃的企业，他们与政府已经保持着较好的联系，乐于合作，同时也拥有足够的资源来维持这一联系，并从中获取优先地位。参见冈纳·缪尔达尔：《亚洲的戏剧——对一些国家贫困问题的研究》，谭力文，张卫东译，北京：北京经济学院出版社，1992 年，第 140 页。

③ 虽然在发达的东部地区，纯粹依赖引进外资来发展经济的热情有所减弱，但向以土地开发为主的城市化方面的转移仍需要庞大的企业投资，所以招商引资一直是地方政府工作的重点。参见周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006 年第 6 期。

④ 依赖性，指的是某人或者某个团体究竟必须在何种程度上依赖其他人或其他团体来获取资源。参见海尔·G·瑞尼：《理解和管理公共组织》，王孙禺、达飞译，北京：清华大学出版社，2002 年，第 160 页。

益恰恰是其私人利益。

然而，政府交换资源从外围利益向核心利益的转变并不是政府自发的结果，而是资源禀赋差异和政府间、企业间竞争的结果。因为但凡政府还能将掌握的外围利益作为资源进行交换，就不会轻易地损害政府官员切身利益。

对政府而言，由于同级政府之间职责权限微弱的差异性强化了政府资源的可模仿性，直接削弱了政府资源比较优势带来的影响力。无论是信息，还是政策或者身份，一个地方政府能够给予的，另一个地方政府总能创造条件给予，甚至幅度更大。在政府之间激烈竞争的形势下，政府资源的供给量不断，导致其“市场”价值逐步降低。同时，政府资源边际效益递减进一步降低了其吸引力。与此同时，企业的流动性（即用脚投票）与政府的固定性进一步强化了政府和企业资源在资源价值方面的力量对比差距：企业资源越来越重要，^①而政府资源的重要性则逐步降低。对此，政府不得不在企业的促动下寻求新的合作资源。这种合作资源的来源有两种。其一为开发新的政府资源，如政府官员为企业投资担任帮办，为其发展保驾护航。其二为充分挖掘既有资源，如进一步发挥人大代表的作用，提高其吸引力，使其能借助于这一平台在解决自身问题的同时提高社会地位。

对企业而言，在市场容量一定甚至减少的情况下，企业间竞争也会带来资源的贬值。如在发达地区日益注重自然环境的情况下，高污染性企业的市场生存空间就会遭到压缩，其在交换中掌握的利税资源可能在某些地区就不再有吸引力，厦门PX事件为这类企业的发展提供了现实注解。为应对资源竞争能力降低的局面，企业一般可以采取三种策略。一是寻求更具价值的政府资源，以摆脱不利的竞争局面，保持市场优势地位，类似于公共选择理论中的寻租行为；二是努力提升自身资源在政府价值体系中的地位，扩大企业影响力，维持交换关系；三是在生存压力过大的情况下，寻找新的合作伙伴，另谋出路。当然这三种策略并不处于同一层次。在高强度的竞争压力下，企业更希望能以较低的成本维持既定的市场地位。在现实交换关系下，从政府方面低成本地寻求新的比较优势就会成为企业的首选。在寄期望于政府的努力失败后，企业会转而着眼于自身资源价值的提升，如响应政府号召从事公益事业以提高企业形象和社会地位等。但以此方式弥补市场优势需要投入较大成本，包括时间和金钱等。在两种策略均不能挽救颓势的情况下，企业可能会转而采取异地发展策略，^②但这所需支付的成本更高，同时还需建立新的交换关系。

七、余 论

政府与企业间的交换是一种以各自独立主体地位的获得为前提，以各自价值目标为方向，以对方拥有颇具吸引力的资源为基础，借助于特定渠道，如关系网、行业协会、专家学者以及法定政治程序等，形成相互影响和活动的形式。在这种交换中，尽管各自的终极价值目标恒定，但价值选择却只能限定于特定政治、经济和社会环境提供的可能选择集，因而外在条件

① 企业资源的重要性是相对的，因为企业的流动性也有限。尽管企业可以以不投资或撤资来恐吓政府，从而提高资源的价值，但政府掌握着的身份安排权在一定程度上却需要企业具有相对的稳定性，从而削弱了企业采取这一策略的现实性。如企业主人大代表或政协委员身份的获得，就要受到户籍和选区的限制。

② 需要说明的是，这种异地发展策略一般适合于民营企业 and 外资企业，对国有企业不一定适合，因为国有企业的属地管理不允许其随意整体转移。

的改变会引起交换的持续变迁。

探究政府与企业交换的不同模式和变迁,不仅可以较为全面地分析政府和企业的互动规律,而且可以为未来调节这种互动提供理论指导。政府和企业交换的历史与现实深刻表明,那种寄期望于政府和企业的互为补充来规范其间互动、弥补对方不足的观点存在诸多缺陷。某种程度上,中国20世纪70年代末以来的改革是以市场弥补国家计划缺陷、以企业活力弥补政府失灵的实践。但此不仅未能证明“互补论”的正确性,反而展现了其理论不足。具体而言,(1)当期期望用市场去弥补政府失灵时,必然经过一个政府资源大量外逸的过程,由此形成的巨大诱惑力,会强化企业政治行为,加强交换动机;(2)当期期望用政府去规约企业行为、调节市场时,政府则必须介入市场,占据市场资源,而资源的过度集中同样会将企业寻求有效资源的眼光引向政府,从而造成政企间交换。在政府和企业交换的不同模式中,二者“相互作用过程的明显不足之处之一是,许多人完全没有参与它,或者仅仅处在边缘。”^① 尽管政府和企业交换中存在中间扩散型制度供给模式,发挥了行业协会和专家学者的作用,但正是社会组织发育的不成熟——其信誉与合法性往往依赖政府和企业的判别,而非普通社会公众的评介——反而促使其成为政企交换的中介力量,削弱了其独立地位和公共价值。

可见,政府和企业的“互补论”内在排除了外部强约束的可能,不仅不能规范政府和企业的互动行为,弥补对方不足,反而会强化交换动机,巩固政商关系,形成政经一体化,腐化政府官员,^② 损害政府公信力,^③ 弱化并扭曲市场经济的正常秩序。因而,唯有借助外在于政府和社会的力量,特别是成熟的社会组织和普通的社会公众,打破政府和企业持久交换结成的藩篱,才能较为有效地规范政府和企业的交换行为。

当前,“有限政府”、“法治政府”、“服务政府”、“透明政府”、“责任政府”、“和谐政府”、“包容性政府”等政府价值目标的提出恰好为社会力量的崛起提供了有利的政治环境。政府价值目标的重新设定要求政府必须根据市场经济建设的需要,限定政府行动的界域,依法行政,接受公众监督,担当好舵手和服务者的角色。但夹杂着权威、关系和规则特性的政府现实却也预示着政府和企业交换的规范化道路仍任重而道远。

总而言之,未来社会的特征规定了与此相适应的政府与企业交换表现形式。市场规则、行政趋势、社会规范以及政府与企业交换内在逻辑的相互作用,会推动政府和企业间包括价值、资源和影响力在内的交换的变迁。

〔责任编辑:孙 麾〕

① 查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场 世界的政治——经济制度》,第488页。

② 中纪委、中央组织部第二巡视组组长祁培文在东莞给领导干部作党纪、政纪、法纪“三纪”教育报告时开场即警示“手中有权的领导干部必须与企业老板保持一定的距离!”参见李少威:《干部必须谨防“第一次出轨”》,《广州日报》2009年7月9日。

③ 上海在建楼房“莲花河畔景苑”倒塌事故所暴露出的官商一体对政府公信力的损害提供了现实注解。参见王吉陆:《开发商第二大股东是梅陇镇镇长助理》,《东方早报》2009年6月30日。