

政企合谋:理解中国模式的钥匙

■聂辉华 中国人民大学经济学院教授、国家发展与战略研究院副院长

(上接 02 版)

接下来,我们要讨论中央政府为什么会允许合谋?有人觉得很奇怪,中央政府不可能发文说让你合谋——它是默许,就是睁一眼闭一眼。举个例子说,比如北京 APEC 会议期间,如果中央强力干预,它可以保证蓝天的,它知道污染是什么原因,知道河北有很多污染企业,但是它在其他时候不这么做,这就是一种对政企合谋的默认。为什么中央政府会允许合谋?我说的思路,先考虑分权情况,再考虑集权情况,在考虑分权和集权的情况的时候,我分别考虑中央政府允许合谋的结果;中央政府防范合谋的结果,把允许合谋和防范合谋做一个对比,再把允许合谋和防范合谋跟社会最优做对比。

如果中央政府允许合谋,我们可以算出来后果是什么。我们拿这个情况跟社会最优对比,我们最关心的一个是中央政府效用水平和社会总福利。我们发现政企合谋和社会最优对比,中央政府的效用水平和社会总福利也不一定低,为什么?如果合谋带来更高的增长,政府有更高的税收,后果不那么严重,就是合谋给中央政府带来了额外的好处,这种情况中央政府有可能允许合谋。如果中央政府要防范合谋,这是防范合谋的标准数学规划,我们跳过去这部分。如果防范合谋的话我们也可以算出来怎么防范,它防范合谋的思路就是赎买。如果让地方政府不合谋,必须使得它在不合谋的时候得到的收益等同于合谋的时候出现的收益;企业也是一样,它生产高成本,但是没有事故。后果是什么?产量比较低,成本比较高,税收比较少,这对中央政府是一个成本。我们可以比较中央政府允许合谋收益和防范合谋收益,做一个对比。如果允许合谋收益超过防范合谋收益,中央政府就会允许合谋。反之中央政府就会防范合谋。

我们可以算出一些比较静态学,如果事故造成的社会稳定后果越严重,或者公众越是喜欢清洁的环境、干净的水等等,这时就是中央政府越是倾向于防范合谋。反过来,就是相反的情况。第二个是经济增长和社会稳定之间是替代关系。换句话说,不存在一种方法既可以实现高增长又实现社会稳定。如果没有好的制度,企业不可能有动力采取好的生产方式,因为采取好的生产方式的人比不过采取差的生产方式的人,所以这样就存在一个冲突。另外一个结论,如果合谋的交易费用足够低,中央政府就越是倾向于允许合谋。为什么呢?如果腐败太普遍了,每个人都腐败,查处腐败太困难了,中央政府就没有动力查处腐败,因为查处腐败成本太高了。

我举个例子,就是我在《比较经济杂志》(JCE)的那个文章。我们发现,每当全国各省召开地方两会,即省人代会和政协以及春节的时候,各地矿难数量和死亡人数明显下降,但是开完了两会和春节之后,矿难数量和死亡人数明显上升。但是上述敏感时期,用来衡量安全状况的每百万吨煤死亡率并没有下降。因为在这个时候它的方法很简单,就是要求在两会和春节之间把大量企业关停并转,强制停产,过了这段时间允许你生产。所以,我们发现了中国特色的政治经济周期。用这个模型可以解释到底中央是防范合谋,还是允许合谋。在平时的時候经济增长比社会稳定更重要,但是在政治敏感时期稳定更重要,所以它会根据这个敏感时期调整到底是允许合谋还是防范合谋。

集权部分就不讲了,直接讲结论。很多人可能认为如果是集权的话,合谋应该会少。不能这么简单说。实际上我们得到的结论是什么呢?如果是集权的话,事故可能会少,但是增长也会慢。为什么呢?如果是集权的话,比如搞垂直管理,安监局和质监局只对是否出

事负责,而不对经济增长负责。所以如果是垂直管理的话,它不关心经济增长,导致产量降低,会影响中央政府税收,所以集权对中央政府不一定是好事。如果中央政府更看重中央,而不是更看重社会稳定和事故后果,中央政府可能更倾向于采取分权方式。反之如果在其他领域中央政府更看重社会稳定,而不是那么看重经济增长,这时候中央政府可能允许垂直管理的方式。

前面讲的是什么决定了合谋,接下来讲合谋影响了什么,主要是以矿难为例。刚才我说全世界 80%矿难发生在中国,这是 1999 年到 2011 年中国矿难死亡人数,下面是美国。美国这么多年平均每年死亡人数不到 30 人,中国平均 3000 多人——2006 年之前是 6000 多人。其实,中国死亡人数最多的还不是矿难,而是交通事故,过去每年死 10 万人,现在大概是 6 万人。

关于矿难有很多观点,我稍微介绍一下。第一个观点认为矿难主要是乡镇煤矿引起的,乡镇煤矿关闭之后怎么解释大量矿难发生在国有煤矿?而且特大矿难越容易发生国有重点煤矿?这个它解释不了。第二个观点是投入不足,为什么地方政府不投入?三是监管不力,为什么地方政府不加大监管力度?它为什么不呢?肯定是有权衡。第四个是工人素质,这个有一定道理,但是很难解释为什么矿难会发生很大波动呢?我们的观点是政企合谋论,大量矿难之所以发生就是地方政府为了政绩,默许或者纵容一些煤矿采取不安全、不环保的生产方式,因为这样可以帮助企业节约成本,带来更高的利润,同时带来更高的增长。我列了一些表现,在座的可能知道,地方政煤矿管得非常严,开采煤矿要有四证一照,少一个都不行,必须要到地方政府去办理。因此,地方政府对煤矿的情况都知道,它想知道就可以知道。还有就是官员的入股,比如有名的广东兴宁矿难,死了 120 人,发现

大量官员都入股了,这是非常普遍的现象。

我们主要想解释验证两个假说。第一,尽管地方官员可以和企业合作,但在分权情况下合谋更容易发生,因为分权的话地方政府直接管企业,如果集权的话,合谋会少。中国煤矿包括三类,国有重点煤矿,国有地方煤矿和乡镇煤矿。这里面有一个重点,1998 年中央政府将下属 94 个国有重点煤矿交给地方政府管理,2001 年国务院成立国家安监总局,将安全监察权上收。这样我们就可以比较当煤矿从集权变成分权的时候,它的合谋应该增加了,死亡人数应该增加了,否则没有办法解释这个计量的内生性问题。有了这个以后,有一个外生冲击,是一个比较好的东西。第二,当合谋的交易费用降低时,合谋更加容易,从而矿难更多。

我们收集了 22 个省国有重点煤矿死亡率,收集了当时 57 个主管生产安全的副省长履历,看他是否为本地人,如果他是本地人,合谋比较容易,因为人脉比较熟,要勾结也好,行贿受贿也好,比较安全,所以交易费用比较低,还有媒体曝光度等其他因素。然后,我们做了一些回归。这个文章技术比较复杂,我不讲了。我们看这个图,这个图上主要结果就出来了。1995—1997 年是集权时期,这三条线分别代表,一个是本地省长管的,中间是平均水平,最下面是非本地省长管的。在第一阶段,不管是谁管,矿难都较少。第二阶段,分权时期,矿难显著突然提高,而且是本地副省长管的煤矿矿难尤其高。外地的省长管的煤矿,即便在分权时期也没有明显增加。第三阶段是类似这样,本地煤矿管理者导致的矿难少,但是相对还是比较多。所以这个图的结果就是,第一,分权会导致更多矿难,因为分权更容易合谋。第二,分权情况下,如果主管安全的副省长是本地人,政企合谋的交易成本更低,导致矿难更多。后面是一些回归结果。

接下来讨论一下这个框架未来要做的东西。第一个问题是所谓的分行业检验,尽管我们用这个框架解释了矿难、土地违法、高房价、逃税等几个领域,但是像食品安全、恶性竞争、假冒伪劣、地方债都没有很好的证据。这方面没有好的研究的原因是不太容易提出合谋的好的指标,前面我们用合谋都是代理指标,我们看主管安全生产的省长是不是本地人,但是这个不够直接,也许有更好的指标。还有人有升迁指标,是不是本地污染。但是也许有更好的指标,比如从这个行业增加多少税收,增加多少就业,或者带来多少 GDP 增长。

第二个问题是合谋机制,前面讲的机制比较抽象,一般要么选择坏的技术,要么选择好的技术。但是实际上合谋的机制很多,比如软预算约束,包括软贷款、软税收、软补贴。比如多晶硅项目,当时上马多晶硅项目的时候很多政府就是冲着政绩去的,后来上了以后发现大量多晶硅卖不出去,最后地方背上债务,这也是一种合谋。地方政府得到政绩了,企业得到补贴了,但是拿的是纳税人和国家的钱,而且留下大量债务。另外就是涉及到管制俘获问题和安排就业等渠道,这些我们都没有刻画,对于计量来讲,刻画渠道是非常重要的。

另外讨论合谋的时候,我们讨论其他的后果不多,比如合谋对企业技术创新有很大影响。比如做点案,做点是一个杀毒软件公司。据说做点是最早开发出主动防御病毒软件的,但是竞争对手瑞星买通了北京市公安局网监处的处长,往这个公司电脑里装了病毒,说它是生产病毒的,然后查封了做点并且通缉做点总经理。后来因为这个处长出了其他事情,这个事情才暴露出来。如果企业勾结官员可以这样的话,为什么还要去创新呢?

(下转 04 版)

PPP:制度供给的伟大创新

■贾康 苏京春 财政部财政科学研究所

(上接 2014 年 12 月 28 日 02 版)

(三)股份制—“混合所有制—PPP”的天然贯通及其全局性贡献

十八届三中全会全面深化改革部署中,最重要的涉及几个关键概念的逻辑链接就是:首先,确立“现代国家治理”理念,即明确按照现代国家要求来治理、发展中国,提升国家治理体系和治理能力的现代化水平;第二,治理水平的“现代化”联通着“构建现代市场体系”和突破性地提出“使市场在资源配置中发挥决定性作用”;第三,市场配置作用的“决定性”作用的充分发挥,被落实到“一个非常关键的表述上,就是关于市场经济运行的基石——产权制度上的改革,要主要推进明确表述的“混合所有制”,以股份制这种现代企业制度的标准化代表形式,其容纳力和包容性完全可以是把“国”的、“非”的、“公”的、“非”的“所有产权充分混合在一个企业内,从而以一个共赢的方式,在法治框架下无障碍地实现相互合作与潜力释放,而 PPP 模式恰恰与之贯通。

一个 PPP 项目在产权方面没有任何选择上的局限,是一个在法治环境下形成的多产权主体间的契约。最典型的即以 SPV(special purpose vehicles)的形式组成特殊项目公司来运营 PPP 项目,公司内所有股权都有清晰归属,每一份标准化的股权属于其中的明确的股东,认定以后不会产生无法处置的纠纷(少数纠纷可通过法律途径解决),大家可以在这样稳定的可预期的法治化环境下,来追求在共赢中目标利益回报的实现。而且,SPV 的股权结构,在天然具有混合所有制特征的同时,又天然地倾向于使国有权“一股独大”,因为政府股权参与的强烈动机是发挥“四两拨千斤”的乘数效应来拉动、引致民间资本大量跟进,乘数越大,相关政府工作的业绩评价会越好,社会资本、民营企业在 PPP 中,通常会成为股权结构中的“大头”,甚至是绝大多数。

因此,PPP 这一创新的制度供给,又成为中国走向现代化的全面改革中,发展混合所有制以解放生产力的战略性选择。PPP 模式的定位,也应从一开始就着眼于满足融资需要提升到制度供给创新的需要。如果仅停留在融资层面,目的上会很功利、很短期地停留在缓解政府资金压力的层面,待政府感觉压力不大的时候,就很可能又回过头来摆脱民间资本。比如,前些年一些地方政府曾特别欢迎市建设里民间资本的加入,但听到“四万亿”投资刺激方案后,对民间资本的态度马上就“变脸”。这是视野未达全局、未能领会改革实质内容的一种具体表现。实际上,民间资本的增加不但可以缓解政府资金困难,而且可以帮助提升管理绩效水平,是从融资上升到管理模式创新的一种“升级”。这个升级再汇

入以混合所有制为市场经济产权基石的全面改革,更是一种全局性的客观需要。纵观百年历史,全球有近百个经济体步入中等收入阶段,但是真正跨越此阶段而步入高收入阶段的经济体却寥寥可数。中国如要真正按照“人本主义”立场并抛开“狭隘民族主义”,和世界民族之林其他经济体共同发展,按照和平发展与崛起的愿景成功化解“中等收入陷阱”潜在威胁而联通到“中国梦”,就一定要有各种因素合在一起攻坚克难化解矛盾的全面配套改革。其中 PPP 作为制度供给的创新,就是使市场资源配置作用得到各个层面更多认同,也得到政府应用“更好发挥作用”的各种可操作机制匹配磨合的一个重要改革事项,应把其从融资视野提高到管理模式创新,再从管理模式创新提高到全面改革配套必备事项,即实现制度供给方面的重大创新这样的高度来认识。

五、PPP 与四中全会全面“法治化”主题的贯通:催化新时期

相辅相成的现代文明演进——法治建设与契约精神培养。从理论密切联系实际的角度考察,PPP 概念下的新型公私合作模式客观上必是要求高度的法治化、规范化和讲求契约精神的。在中国推进 PPP 的进程中,应当特别注重与现代文明进程中的法治建设、契约精神培育的对接。要释放社会资本民间企业的潜力、提升公共部门综合绩效,最关键的是政府通过努力,在反腐倡廉过程中强化法治和契约精神供给。党的十八届四中全会已对于我国全面推进“依法治国”作出了顶层规划,实质是把三中全会关于“以经济改革为重点”的部署联通于经济、行政、政治、社会的全面改革大配套的部署,这一“法治化”的时代主题,与 PPP 的机制创新正好形成了紧密联系,客观上也对于克服法治化程度低的现实问题,提出了迫切的任务。

(一)必须高度重视 PPP 运行相关的法治建设

PPP 所要求的法治化配套条件,可从泉州刺桐大桥案例考察。上世纪 90 年代的一个福建泉州刺桐大桥 BOT 项目,是中国第一个本土民营资本介入的 PPP 项目,该项目形成的 SPV(特殊项目公司)的股权结构中,政府部门通过其子公司入股占 40%,剩余 60%股份是民间企业持有。以往政府工程中常见的问题如工期延长、返工、无法问责、超预算等,在该项目中都成功地予以防止,建设中提前半年竣工通车,质量上乘,使百姓得到了实惠。刺桐大桥案例的首创意义是非常显著的,即以少量国有资金引导民间资金兴办过去认为只有政府才能做的基础设施建设;融资方面也实行了值得肯定的创新,采用大桥

经营权质押贷款、固定贷款和流动贷款结合、按揭式还本付息偿还融贷款。但囿于当时的条件、经验,初始约定中没有涉及的一些后续变动问题,使运营民间资本与政府之间出现问题,十分值得关注和剖析:第一,在一系列主客观因素局限下,刺桐大桥项目虽有 SPV 构架,但却没有形成规范文本,而是以政府红头文件形式确定下来,导致后来面对晋江上陆续新建大桥的车辆分流因素形成的利益分割,业主无维权依据;第二,业主方经营权和收益权没有得到相关法律充分保障,除收费权外,其他权益大都得不到保障,如在大桥两侧管辖范围内设立广告牌,但被有关部门强制拆除;第三,地方政府领导层换届后,提出股份转让,使业主方一度面临危机;第四,地方政府领导层增加额外项目,使业主方让出相当利益,两个外加项目投资高达 1.2 亿元的投入额,从企业角度的感受,博弈结果是“胳膊拧不过大腿”不得不承担;第五,收费标准未能形成调整机制,无法随着情况变化而改变;第六,政府政策法规变动风险可能由企业承担,例如刺桐大桥项目当时确定特许经营权 30 年,而后国务院有关部门出台有关政策规定,经营性公路收费期限不得超过 25 年。这些问题使得刺桐大桥值得肯定的案例,变成引起其他民间资本望而却步的案列。民企方的感受是:“榜样的力量是无穷的,修路榜样的后果是严重的”。造成这种局面的最主要原因,就是“法治化”环境的制度条件不到位,契约的形式规范和诚信履约的商业文化因素也不到位(特别是在政府方),所以无法出现“以法治保障契约,按契约实现共赢”的满意境界。

PPP 一般涉及的都是公共工程与公共服务领域的投资项目,并与公众日常生活密切相关,依托相关项目所提供的服务的质量、价格等,均是比较敏感的话题,也特别容易引起民意的高度关注。所以,需要制定一套专门的法律法规,对 PPP 项目的立项、投标、建设、运营、管理、质量、收费标准及其调整机制、项目排他性及争端解决机制以及移交、决算信息公示等环节做出全面、系统的规定。虽然一些 PPP 案例在我国实际上已运行了相当长的时间,但一直以来却明显缺乏国家层面的法规制度,有的只是地方性的或行业性的管理办法或规定。在某些地方,PPP 项目的建设,甚至作为凭据的仅有地方文件一纸“红头文件”(如刺桐大桥 BOT 案例),其法律效力低,内容粗糙,以致合作过程中公、私双方并不是在成熟的法律框架下形成尽可能清晰有效的契约来处理利益关系,而是“走一步说一步”。由于政府部门掌握着公权力,很容易将自己的意志强加于私人部门,在相关的博弈过程中,私人部门几乎注定是弱势的一方,得不到法律和契约的有效保护,成为很多额外风险或成本的承担者。



因此,回归到一般的 PPP 创新和发展中,我国必须下定决心加快法律法规建设,争取先行完善政府制度约束。目前,我们已经看到相关部门立法和制度规定层面的一系列积极进展,应继续大力推进,按照四中全会的精神,为我国 PPP 机制的长效运行奠定良好的法治基础。

(二)必须高度重视 PPP 运行相关的契约精神培养

从法律这一基本制度建设保障作用延伸,自然要过渡到对契约精神培养的关注这一层面。“契约”一词来自拉丁语 contractus,所指是契约交易,在西方发源很早,后伴随宗教传播逐渐形成契约意识。“契约精神”从本源上来讲与政治学中所说国家产生一脉及法学中私法一脉相关,而我们在 PPP 运行中强调的契约精神,实际上是其置身于政府与非政府主体合作的经济行为中所强调的自由、平等、互利、理性原则。这是对于传统的政府单纯行政力意识的一种冲破,要求形成以“平等民事主体”身份与非政府主体签定协议的新思维、新规范。

PPP 模式中,政府部门、私人部门和公众之间存在多重契约关系:第一,政府部门与公众之间存在契约关系,这种契约关系以政治合法性为背景,以宪法为框架,由政府与宪法范围内的活动为公众提供公共产品与服务,针对公众的需求履行承诺;第二,政府部门与私人部门之间形成契约关系,这种契约关系以双方就具体项目或事项签订的合同为基础,由政府部门与私人部门通过合作来提供公共产品与服务;第三,参与 PPP 的非政府的企业和专业机构、社会组织之间形成契约关系,在 PPP 总体契约中承担公共产品与服务的提供,回应公众的诉求。

PPP 直观形式上主要关注的是后面两层契约关系,尤其重要的是第二层。如果以契约精神的四项原则来进行考察,便不难发现其培养发育和趋向成熟对于我国 PPP 运行和社会现代化的重要性。第一,自由。就推进我国国家治理现代化取向下的现代市场体系来看,自由这一原则可以推进合乎“合作”逻辑地使政府部门和非政府部门行使自由选择

权。第二,平等。平等这一原则可以构成政府与企业等非政府主体之间进行合作的牢固基础。按照传统的调控、管理思路,无平等可言,政府天然占据强势、操纵的位置,如把此延用于 PPP 内,私人企业便不敢、不愿与政府合作。PPP 的发展便空谈或难以持续。第三,互利。契约能够达成,最重要的基础就是契约各方都能够从中获得实实在在的利益,PPP 模式也不例外。在我国的 PPP 运行中,正明确互利这一契约基础,特别表现为不是简单要求企业“学雷锋”,“尽社会责任”,而是以与政府合作的投资行为取得预期的虽不高但可接受、可覆盖相当长时期的回报。第四,理性。契约的签订,是需要各方反复磋商磨合、尽可能全面、细致地穷尽各种相关因素而天然倾向于理性态度的,包括理性的妥协以寻求“最大公约数”,理性地评估合作期中的风险,也包括最大限度地理性吸纳各方的专业性咨询建议。特别值得注意的是,在自由、平等的原则下,以互利为基础而建立的契约,实际上是综合叠加地构成有合作各方共识的一种理性预期,在契约履行的一个长期过程中,也要求契约各方风险共担,从理性原则出发在契约中落实风险共担机制也是抗御风险的最佳社会选择。从中国经济社会转轨是执政党和政府公权体系的一种“自我革命”的角度来看,PPP 这一制度机制创新,对于政府的职能转变、权力制约和行为规范化,绩效趋优化,也正是从由法治而契约的路径和方式来实现的。当然,从 PPP 模式启动开始,政府应当遵循理性原则,利用市场测试等手段针对公共产品和服务的类型进行测评,得到是否应当采用 PPP 模式的正确结论,避免 PPP 模式的滥用。

作为制度供给的创新,PPP 自有其约束条件,其更广泛的发展尤以法治化的较高水平为前提,以诚信敬业的商业文化和契约精神为铺垫。无可否认,这些前提和伴随条件都是当下中国存在不足和缺憾的。因此,我们在充分肯定 PPP 这一制度供给伟大创新的同时,也必定清醒认识 PPP 所带来的挑战与风险,力求把这一“顺天应人”的改革,扎实稳妥地向前推进。(完)