

政企合谋：理解中国模式的钥匙

聂辉华

2014年12月5日下午，应北京天则经济研究所邀请，中国人民大学国家发展与战略研究院副院长、经济学院聂辉华教授在第514期天则双周论坛上发表了题为“政企合谋：理解中国模式的钥匙”的演讲。以下是经作者修订过的演讲内容。

一、概述

很高兴来到天则所做讲座，在我读书的时候天则所一直是新制度经济学的大本营。现在制度经济学经历了一些波澜壮阔的发展，可能处于调整时期，国内做的人说多也多，说少也少。另外，我也知道天则所在智库方面引领时代先锋，做的非常不错。这两块都跟我做的工作有关。第一，我似乎是天生做新制度经济学的，因为我的姓“聂”的英文拼写是NIE，正是新制度经济学（new institutional economics）的简称。第二，我的单位之一，国家发展与战略研究院，就是做智库的。

今天我报告的题目是“政企合谋：理解中国模式的钥匙”。我看了过去天则所的一系列讲座，发现大多数人讲的不是纯学术或者是纯技术性的东西，所以我调整了一下内容，这是多篇文章的内容。因此今天的演讲不是一个seminar，更像是一个workshop或者lecture。

首先，我介绍一下为什么讨论这个问题。我先说一下中国之谜，然后谈一点对中国模式的看法，然后引出我的一个分析框架，政企合谋的分析框架。在谈政企合谋的时候，我谈两个问题，一是什么决定了政企合谋，二是政企合谋决定了什么。即一方面讨论原因，另一方面讨论结果。由于时间关系，我跳过一些技术性的细节，更多的讲结论性的东西。

在座不少是知名学者，所以我借此机会花一些时间探讨一下未来可以做什么。一般大家讲论文的时候，关于未来要做什么都不超过5分钟，因为他们主要是讲做了什么。但是，我觉得作为一个交流的机会，应该多花点时间讲讲未来有什么可做，这样才显得大家都有参与感。如果只讲我做的什么，大家听起来可能觉得很有意思，但是不能很好地参与。我认为一个好的作品应该给读者二次创作的空间。

二、中国之谜与中国模式

首先，我们谈一下中国之谜。我想所有人不管是左派也好，右派也好，都不能否认中国经济在过去30年来实现了举世瞩目的经济增长。一般讲到中国经济增长的时候，几乎所有人都说是“令人瞩目的、非常炫耀”（spectacular）的经济增长，这是非常有意思的。这里有一些具体数字，1980年到2008年中国GDP年均增长率超过10%，人均GDP翻了好多倍。下面这个图辅助说明中国的经济增长奇迹。这里面有几条线，红色的是代表中国，其他是加拿大、法国、德国、日本、英国、美国，如果加上意大利的话，除了中国正好是G7俱乐部，就是世界上主要的资本主义国家。我们看到中国经济一路高歌猛进，在所有年份都超过世界主要资本主义国家的增长率，除了1989年。尽管经济出现很好的增长，但是不能像很多媒体那样说中国经济是“一枝独秀”。这里我列举了金砖四国，即巴西、俄罗斯、印度、中国，再加上南非就是金砖五国，这些国家增长都很快，甚至在一些年份有个别国家超过了中国。因此，尽管中国增长很好，但是不能说是“一枝独秀”。

中国快速的经济增长引发了很多话题，其中一个就是所谓的“中国之谜”（China puzzle），

为什么叫谜呢？一般就是很难被正规理论、主流理论、标准理论解释的现象。比如根据标准理论，制度是长期增长的根本原因。谁也不能否认制度是重要的，大家无非就是在争议制度是不是最重要的。过去文献做了很多分析，这里列举了理论分析，还有经验分析的文献，大家提到制度对增长作用的时候，列这些文献就够了。Acemoglu 和 Johnson 2005 年在 JPE 上有一篇文章，把制度分为横向制度和纵向制度，我们把横向制度叫做缔约制度，纵向制度叫做产权制度。他们认为产权制度比缔约制度更重要。无论是从产权制度角度还是缔约制度角度讲，中国这方面都不是特别好，而且中国也没有好的金融制度和法律制度。Allen 等人 2005 年的这篇文章比较有名，他们对中国制度进行了量化分析，并且把中国的制度质量和其它国家的制度质量进行对比，发现中国在制度方面不能说很差，但是只是稍微超过世界的平均值。前面谈的是经济制度，如果谈政治制度的话，像 Persson 和 Tabellini 认为民主制度更有利于经济增长，但是大家知道中国没有西方式民主制度。所以，无论是经济制度也好，政治制度也好，我们都很难从制度角度解释中国增长。

这就是中国之谜。这个图是《经济学人》杂志的，这个龙是代表中国，下面是奥巴马，他想说的意思是龙在跟奥巴马居高临下地讨论问题。我发现在西方文化里面，龙既可能是正义的化身，也可能是邪恶的代表。

前面讲的都是比较正能量的一面，光明的一面，非常好看的一面。但是，我们不要忘记中国经济除了高速增长之外还有很多不能忽略的成本，这些成本也构成了中国模式的另一部分，而且是很重要的一部分。我列举了一些例子。第一，全世界 80% 的矿难发生在中国，这是 BBC 做的报道。中国只生产全球 40% 的煤炭，换句话说就是我们多死了一半的人。第二，全中国 70% 的河流基本上都被污染。另外，普遍的食品不安全，以及严重的贪污腐败。最近很有意思的一件事情，就是昨天国际透明组织公布的世界清廉排行榜，中国从 80 名排到 100 名。前十年都没有这么低，可是这两年我们还在拼命反腐败。于是外交部的人很生气，“后果很严重”。我也在 FT 中文网的文章里进行了解释，我想这可能是对腐败的理解视角不同，我觉得应该沟通一下。

除了上述问题之外，还有土地违法，很多土地被更换用途，地方大量重复建设，高房价泡沫、走私、造假、偷税漏税等等，这些都不是见得光的现象。这里有几幅图，中间一个是在 10 月份北京马拉松比赛期间，很多人戴着面罩跑马拉松，这个太有讽刺意味。第一个图是矿难的，第三幅图是豆腐渣工程的，桥梁断了。

前面介绍了中国基本情况，正面也有，反面也有。下面看看现有文献如何解释中国之谜，以及这些文献有地方比较好，什么地方不足。首先，有人认为前面强调的只是正式制度，Acemoglu 是只看正式制度，因为 Acemoglu 发现非正式制度根本不显著。有人认为中国恰恰注重是非正式制度，比如社会关系、声誉。我认为这个假说有一定道理，但是不能解释长时期增长，因为中国在 1978 年前的几十年、上百年一直是这样的非正式制度，却没有高速增长。所以，非正式制度也许可以提供一些解释，但是很难解释前后 30 年的增长差异。

第二个原因，有人区分了所谓的真实制度质量和名义制度质量。中国虽然有统一的宪法和法律，但地方只有法规没有法律，他们认为中国各个地方的制度质量差异很大，所谓的制度质量是衡量制度的一个量化指标。他们说中国的经济增长可能是集中在制度质量比较好的地区，比如东南沿海。或者那些制度质量比较好的产业有比较高的增长，制度质量不高的行业可能增长比较慢。但是，我认为这个观点也很难解释大范围、长时期的经济增长。中国增长不仅仅在东海沿海，而且几乎所有地区都有增长，这个也很难有说服力。第三个就是许成钢的文章，他说中国特色的制度，主要是政治集权和经济分权结合的威权体制。这也是一个角度，也有一定道理。

上述文献可能从不同方面对中国之谜做了解释，但是它们可能都有一个相同的弱点，或者是不足，为什么呢？它只能解释“高增长”，但是不能解释另一方面，就是“多事故”，

换句话说只能解释好的方面，不能解释坏的方面。也有人专门解释坏的方面。但是像我是做理论出身的，我觉得这些理论是不完整的，为什么呢？我经常举一个例子，比如我们学习微观经济学，知道企业要追求利润最大化，竞争性企业只能改变产量，一方面通过提高产量带来收益，另一方面也会带来成本，当边际成本等于边际收益的时候就实现均衡了。在这里，不管是收益还是成本，都是由产量这个变量带来的，不能说收益是一个因素驱动的，成本又是另一个因素驱动的。所以我认为如果要解释中国经济增长完整的故事，必须同时解释高增长和多事故，而且必须是用一组参数来推导出高增长和多事故。因为过去模型没有办法在统一框架下解释高增长和多事故，就没有办法刻划中央政府的权衡，比如说中央政府要高增长，为什么不把速度弄得更快一点？总而言之，只要你没有均衡，人们就会问这个问题，就是边界在哪里？比如说中央可以把 GDP 往下调，到 7.5%，我可以问为什么不是 7%，为什么不能是 4%呢？所以，我们必须有一个统一的均衡模型。

三、政企合谋分析框架

在介绍正式模型之前，我先讲一下我的思路。我根据两个维度区分制度和增长，以及生产方式。首先，横轴代表制度质量，左边代表比较弱的制度，或者是比较差的、比较坏的制度，右边代表比较好的制度，比较好的制度就是有法治，有好的缔约制度，有好的产权保护，有民主政治。纵轴代表生产方式，上面代表好的生产方式，好的生产方式就是不出事的，比较环保的，但是成本比较昂贵的生产方式和技术，下面是比较坏的生产方式。在一个好的制度下，可能诱使你采取好的生产方式，这样你有好的增长。但是，如果制度很弱，不能用好的生产方式维持好的增长，只能用坏的生产方式维持坏增长。我觉得世界上的增长主要是出现在第一象限（好制度+好增长）或者第三象限（坏制度+坏增长），德国和美国可能是第一象限。中国本来制度不完善，不可能指望企业用好的生产方式维持增长。比如说你偷税漏税，我不偷税漏税，我肯定搞不过你，这是一个直观的猜想。简单的说，就是在一个弱的制度下，不可能指望企业用好的方式实现高速的增长。所以要解释中国在这么弱的制度还有好的增长，只能从第三象限来看，很可能是企业或者政府采取坏的生产方式，从而获得“高增长”，但是与此同时会带来“多事故”。

下面这个框架是我很多文章共同的框架，我花点时间介绍一下。首先看中间，就是我们三个博弈主体，最上面是中央政府，他是委托人，中间是地方政府，是监督者。最下面是企业，作为代理人，这是三层的委托人——代理人分析框架。如果我们看左边，它代表光明的一面，左边是什么意思？在政治集权和经济分权的背景下，中央政府、地方政府和企业签一个契约，这个契约是总契约，就是中央政府委托地方政府监督企业生产，企业生产之后交给中央政府和地方政府。如果企业采取坏的方式会有惩罚。如果要解释多成本、多事故的一面，我们就要看右边，右边最关键是什么？有两个基本假设。第一，企业有两种生产方式，一个是采取高成本的、很环保的、很安全的生产方式，这种生产方式成本比较高，但是几乎不出事故，或者不会出事故。他也可以采取另外一种坏的生产方式，就是成本比较低，不环保、不安全、高污染，但是增长比较快，因为成本比较低。我们假设企业有这两种生产方式，地方政府知道企业采取了什么生产方式，因为地方政府是企业的监督者和审批者，但是中央政府不知道，中央政府只能看到经济增长的结果。所以，中央政府在地方政府（和企业）之间是信息不对称的。第二，地方政府不对增长的后果负责，中央政府要最终负责。为什么呢？每届地方政府的官员只是在他任期内把经济增长做上去，做上去就走了。我这是有现实基础的。根据现有研究，省委书记和省长在任平均期限 3.03 年，市长和市委书记 2.8 年，县委书记稍微长一点就是 3.2 年左右。大家会觉得奇怪，我们党代会五年一届、人代会也是五年一届，所以一般任期都是五年，但是党代会一般是提前一年，就是在第四年换届，所以在第三

年就要做出政绩。如果你在这个地方当省长或者省委书记，三年还没有走，就说明你没有关系。所以，为什么他在第三年要把政绩做出来，这就是一个程序性的原因。我这里主要说的是地方政府的主要官员，他把 GDP 做上去就走了，所以他不用对 GDP 的后果负责。比如他升官了，你不可能追究他这个地方有多少污染，而且这个污染不是马上出现的，可能是五年或十年后出现。但是中央政府没有办法，他是唯一委托人，要承担所有最终的后果，所以他也要承担社会稳定成本。如果一旦出事了，这个后果中央政府要承担，所以中央政府既要收税，也要承担可能的后果，如果发生事故的话，这就决定他既要对经济增长负责，又要对社会稳定负责。在上述两个假设下，地方政府就有可能和企业合谋，他让企业选择低成本、多事故、不安全，但是高增长的方式，这样他可以获得更高的 GDP。获得更高 GDP 之后，一方面他会得到政治晋升好处，另一方面他得到财政分权好处。而企业可以通过降低成本，或者是选择差的生产方式得到更高利润。所以，地方政府和企业可以合谋。如果地方政府和企业合谋，这就是我的题目“政企合谋”的意思，他们将签订一个私下契约，这是一个跟腐败有关的契约，比如企业向地方政府行贿，地方政府允许企业选择坏的生产方式，这样就有高增长，同时会有多事故。出事故了中央政府有可能知道企业采取的生产方式，中央政府怎么办呢？他可以防范政企合谋，也可以默许这种合谋，因为中央政府也要经济增长。如果合谋带来的好处多于坏处，他就默许这个合谋；如果是坏处大于好处，就不允许这个合谋。但是中央政府会周期性地干预。在一些比较敏感的时期，如果合谋的后果比较严重，他更倾向于防范合谋，导致他有时候允许合谋，有时候防范合谋。当然，如果中央政府防范合谋，除了让地方政府管理企业之外，他也可以设置一个直属机构。如果是地方政府管的话，这就是属地管理，但是有些机构是垂直管理，比如安监、质检、海关、银行、检察院系统。中央政府也可以绕过地方政府设置直接管理机构管理企业。比较一下，在选择地方政府的属地管理和垂直管理这两种行政管理体制下，它们对于中央政府允许合谋和防范合谋又有什么变化呢？这是我们稍后要讨论的问题。以上就是我们的基本框架。

然后，我介绍几个定义和概念。首先，“政企合谋”在这有特殊含义，这个中文词可能是我最早使用的，但是它的意思很多地方已经用过了。我这里特别讲的是地方政府通过默许、纵容或者鼓励企业选择坏的生产方式来发展本地经济的行为。政企合谋包括但不限于官商勾结。举个例子，一个地方政府引进了污染行业，负责招商引资的人没有拿企业一分钱，但是污染企业给本地政府和个人带来了政治上或经济上的好处，这属于政企合谋，但是不属于官商勾结或者是腐败，因为官员没有收钱。另外就是政企合谋往往表现为政治关联和腐败，政治关联就是你企业里面有多少董事曾经是政府官员或者是现在的政府官员，它更强调官员个人与企业的关系，而我这里的政企合谋更强调政府与企业的关系，是一种体制性现象或行为。

这些年我与合作者围绕政企合谋写了一些文章，包括一些英文文章，红色那条就是《政企合谋与经济增长：反思中国模式》，这是一本书，这本书是为了评职称赶写出来的，前面部分还不错，后面部分比较仓促。我挺反感这个制度的，没听说在国外评教授还要有专著，我本来打算用五年写的书，几十天就写完了。

所有看过文献的都知道，就是太阳底下没有新鲜事。我曾经有很多想法，看了文献之后，发现你想过的别人都想过了，你没有想的，别人也替你想了，所以有绝对的创新是很困难的。过去的文献里面也稍微提到了与政企合谋有关的东西，我简单梳理一下。先说英文文献，第一个词就是 *race to the bottom*，就是“比脏”，看谁比谁更糟糕。这个很多是讨论招商引资，或者是地方政府进行税收竞争，纷纷降低税收，或者允许污染企业到本地带来更多的经济增长。这类文献一般没有考虑中央政府在里面，它可以看作是合谋，但是不涉及到中央政府的角色，所以很难说是严格意义上的合谋。因为一旦有合谋的话必须有委托人在上面，必须是三层，两层结构是不构成纵向合谋的，所以角度跟我们不一样。这个文献一般是做实证比较多。第二个就是 *capture*，比较有名的是蔡洪滨和 *Treisman* 的文章，这个文章是做理论模型，

它强调的是地方政府之间恶性竞争导致中央政府丧失了税收，如果中央政府没有税收，他就无法进行协调，所以很难发挥中央政府作用，所以他的题目是“地方侵蚀中央”。就算我们让中央政府有很强的协调能力，在信息不对称的情况下，协调加强也不会改变我们的问题，也解决不了政企合谋的问题，所以我们的角度跟他们是互补的。再一个是逃税的问题，也谈的是地方政府竞争导致的企业更多的逃税。第四个文献基本上都是我自己的文献，是关于矿难的。我一开始是研究矿难，因为通过矿难我发现存在政企合谋这样一种普遍的模式，所以我用政企合谋框架不仅解释矿难，而且试图解释更多现象。就是刚才说的污染、食品安全问题、豆腐渣工程、走私、土地违法、恶性竞争，我觉得都有共同特征，就是地方政府允许企业采取不安全、不合格、不合法的生产方式进行经济增长。

这几年我非常高兴看到越来越多的同行学者，主要是年轻人开始做我这个框架，做了一些拓展和应用。前面是我自己的，我在《经济学季刊》发的那个文章是做理论模型的，但是在中国做模型太麻烦，第一是大家不太认可你的理论，第二是大家不愿意推广你的理论，第三是大家不愿意检验你的理论。所以，我不得不自学计量，解决“政企合谋”的经验测度问题，否则这个领域不能推进。我和学生在 2011 年《经济研究》上的文章对矿难问题设计了一些指标，后面一些人基本上用了我的指标。就是看主管事务的官员是不是本地人，以及他的任期多长等等，用来衡量政企合谋的程度。土地违法这个就是这个思路。另外梁平汉研究环境污染的时候也是这个思路，除此之外我和学生的文章也是按这个思路研究高房价。其实还可以用这个框架的领域是地方债问题，但是我没有看到这方面的文献。

前面只是一个概括性的东西，就是讲了一下我研究的思路。接下来说一下为什么需要做这样一个框架？我谈一点理论贡献。当然这都是边际上的贡献。最重要的是我觉得我这个框架能在统一模型下解释为什么有高增长，为什么有多事故，可以解释中央政府的权衡和内生变量，从而比较完整地解释中国模式或者中国之谜，如果存在所谓的“中国模式”的话。第二，这里区分了好的增长和坏的增长，所以我们相当于探究经济增长的道德后果。过去文献只是说有增长还是没有增长，而不考虑这个增长可能带来负面效果。第三，尽管过去的文献，比如 Acemoglu 等人的，从制度角度讨论增长，这个做的很多。但是我们这里讨论得更为细致，我们讨论不同制度条件下不同增长方式的组合，就是我们细分了不同的经济类型和增长后果。

我觉得这个框架挺有意思的，现在做的人也比较多。提这样一个庞大的框架也许和我的年龄是不相称的，但是这个框架还是有些优势和机会。首先，它非常简单，它只有三个主体，中央、地方和企业。虽然它简单，但是它足够重要，因为在中国经济增长模式下，政府是主导，企业是主体，基本上抓住了最重要的东西。另外，它不能太简单，太简单就不能刻画复杂的东西，但是又不能太复杂，太复杂就不好操作。所以，一方面要好操作，另一方面又有足够丰富的结果。我们的三层分析框架虽然简单，但是很灵活。因为有三个主体，所以我可以分析集权问题、授权问题，中央政府什么时候应该集权，什么时候应该分权。还可以分析地方政府的竞争问题，可以分析腐败问题，可以分析经济增长，换句话说在这个情况下可以分析所有的跟中国政治经济学相关的重要问题。所以，我觉得这个框架很好。另外，如果这个框架只能解释中国问题，很难发英文文章，比如说巴西的人为什么关注中国的增长？或者中国也不会关心一个拉美国家的增长。所以，这个框架不是只有中国独有的。我让我的学生找了一些资料，我们发现这个现象不仅在中国存在，在一些发展中国家，甚至一些发达国家的发展中阶段也存在这样的现象。日本、韩国、台湾地区在高速增长的时候也出现了大量的类似于食品安全、环境污染的问题。比如大家知道伦敦有雾霾，洛杉矶有雾霾，比我们时间长，所以我们北京的雾霾不知道要忍受多少年。因此，也许这个框架也可以解释其他国家在高速增长的时候面临的情况。

四、政企合谋的决定因素

前面只是介绍基本情况。接下来，我介绍这个框架的主要内容，我主要讲两个主题，一个是什么决定了政企合谋，第二是政企合谋决定了什么。我关于这个主题加一起有十来篇文章，我只讲两篇文章为主。下面这是基本假设，这个比较技术化。我们三个主体，中央政府、地方政府和企业。讨论的基本环境是经济分权加政治集权。信息结构就是中央政府和地方政府之间存在信息不对称，地方政府了解企业生产方式，中央政府不了解。企业有两种生产方式，一个是好的，一个是坏的。企业是唯一的生产单位，产量为 q ，市场价格为 p 。企业可以选择好的生产方式，就是成本比较高，但是不出事。采取坏的生产方式成本很低，但是容易出事，假设一旦出事就会被媒体发现。好的生产方式和坏的生产方式在成本上有差异。如果企业选择好的生产方式，他不需要和地方政府合谋，就光明正大生产；如果采取坏的生产方式，就必须和地方政府合谋，而且地方政府有全部谈判力，但是必须满足企业的参与约束和激励相容约束。这是效用函数，中央政府是风险中性的，他收税要和地方政府分一部分。中央政府还要承担事故发生的社会稳定成本，假设地方政府不需要承担。地方政府是风险中性加有限责任，这个等同于风险规避，但是风险中性是效用函数的，比较好处理。地方政府的效用首先来自税收。如果合谋的话，除了中央政府给的税收分成之外，地方政府还得到企业给的好处。就是如果企业通过合谋节约成本了，我拿一部分给地方政府。第三部分是地方政府可能面临的惩罚，这个惩罚可能是被摘了官帽子，或者是进了监狱。地方政府如果合谋可能得到贿赂，但是可能会被中央政府惩罚。企业也是风险中性加有限责任。如果合谋，他的成本降低了，利润更高，但是可能得到中央政府的惩罚，但是如果不合谋的话就得到正常利润，就是收益减去总成本。

接下来是博弈顺序。首先是中央政府向地方政府发出一个“要么接受、要么拒绝”（take-it-or-leave-it）的总契约，规定了税率、分成比例和罚金。地方政府和企业决定是否合谋，签订私下契约。如果有私下契约就执行私下契约，如果没有私下契约就执行总契约。这个时候地方政府和企业之间是完全信息动态博弈。所以，我们求解的时候是用逆向归纳法。

首先看一下基准情形。基准情形就是企业选择好的生产方式，也不合谋，也没有事故，我们可以求出来一个最优解。如果合谋，假设我们先不考虑中央政府的反应，即中央政府很难察觉合谋，或者是罚金太低了，地方政府和企业一定选择合谋。因为地方政府合谋可以得到额外收益，但是惩罚后果很低，或者可以忽略不计。所以，第一个命题，如果不考虑中央政府的反应，地方政府和企业合谋会构成一种均衡。地方政府合谋受到什么因素影响呢？除了前面那个因素，还有两个因素，一个是地方政府竞争，如果地方政府竞争越激烈，合谋越严重。第二是和政治关联有关，因为合谋是打擦边球，或者是违法的事情，如果上面有人罩着你，就更倾向于合谋，如果没有人罩着你，就倾向于更少的合谋。

前面是理论分析，我们提供一点点辅助证据。假设用各个省的信访数量度量政企合谋的程度，这是环境方面的信访。如果环境问题越严重，信访越多，代表合谋越多。我们可以看到信访的数量和 GDP 增长率是正相关的关系。另外更准确的度量，借用我的合作者贾瑞雪的博士论文结果，如果用环境污染的程度，就是用几个指标衡量，我们可以发现污染和经济增长也是正相关的。换句话说，通过合谋确实可以带来更快的增长。

刚才我们基本上从不同角度验证了一个命题，就是政企合谋确实可以解释，一方面有高增长，一方面有多事故。就是政企合谋的经济增长速度更快，但是后果更多，事故更严重。这些事故包括矿难、环境污染、土地违法、食品安全、恶性竞争、假冒伪劣、走私等等。

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，他是默许，就是睁一眼闭一眼。举个例子说，北京 APEC 会议期间，如果中央政府强力干预，他可以保证蓝天的，他知道污染是什么原因，知道河北有很多污染企业。

但是他在其它时候不这么做，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？我说一下我的思路，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的数学规划，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，他防范合谋的思路就是赎买。如果让地方政府不合谋，必须使得他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，他生产高成本，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。如果允许合谋的收益超过事故可能带来的成本，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是严重，或者公众越是喜欢清洁的环境、干净的水等等，这时候中央政府就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。

我举一个例子，就是我在《比较经济学杂志》(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，但是开完两会和过完春节之后，矿难数量和死亡人数明显上升。在上述敏感时期，用来衡量安全状况的每百万吨煤的死亡率并没有下降。因为在这个时候他的方法很简单，就是要求在两会和春节之间把大量企业关掉，强制停产，过了这段时间再允许你生产。所以，我们发现了中国特色的“政治经济周期”(PBC)。用这个模型可以解释何时中央政府是防范合谋，还是允许合谋。在平时的时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，所以他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，他不关心经济增长，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增长，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(属地管理)体制。反之，如果在其他领域中央政府更看重社会稳定，而不是经济增长，这时候中央政府可能采取垂直管理体制。

五、政企合谋的影响

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。

关于矿难的原因有很多观点，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，但是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在国有重点煤矿？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？第三是监管不力，为什么地方政府不加大监管力度？它为什么不做呢？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不同企业的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，同时带来更高的经济增长。我列了一些表现。在座的可能知道，地方政府对煤矿管的非常严，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，至少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。

我和贾瑞雪合作的英文文章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谋，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，这属于分权时期；2001 年国务院成立国家安监总局，将安全监察权上收，这属于集权时期。这样我们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，这就恰当地解决了计量的内生性问题。有了这个以后，有一个外生冲击，是一个比较好的“自然实验”。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 个省的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，大家可以在网上搜到这篇文章，题目是“Decentralization, Collusion and Coalmine Deaths”。我们看这个图，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。在第一阶段集权时期，不管是谁管，矿难都比较少。第二阶段，分权时期，矿难突然显著提高，而且是本地副省长管理的地区矿难尤其高。外地的省长管理的地区，即便在分权时期矿难也没有明显增加。第三阶段（集权时期）也是类似情况，本地省长的地区矿难比分权时少了，但是相对于非本地省长的地区还是多。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。后面是一些具体的回归结果。

六、政企合谋的未来议题

接下来，我用大概 20 分钟跟大家讨论一下这个框架未来要做的东西。前面讲的都是我做的东西，我觉得做了的东西，大家参与度不高，但是很多没有做的东西大家可以一起讨论一下。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，但是象食品安全、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度量合谋的指标，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。还有人用升迁地点，是不是本地提升。但是也许有更好的指标，比如当地政府从这个污染行业

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。比如多晶硅行业，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，而且留下大量污染。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。比如微点案，微点是一个杀毒软件公司。据说微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，往微点公司老总的电脑里装了病毒，说他是生产病毒的，然后查封了微点并且通缉微点总经理。后来是因为这个处长出了其它事情，这个事情才暴露出来。如果企业勾结官员可以这样做的话，为什么还要去创新呢？

另外影响合谋原因里面一些因素也没有讨论，比如法治环境，领导人任期。领导人任期也是一个话题，任期太短，他不能有稳定预期，任期太长就会合谋，所以有一个最优任期问题。至少目前来看似乎是太短了一点。另外，我们考虑企业的时候也没有区分不同企业有什么区别，比如说国有企业和民营企业，他在合谋的时候有没有区别呢？这个问题我觉得很有意思。我去好多地方调研，几乎所有国企领导人都在抱怨说民企竞争太无底线、无操守。这个很有意思，换句话说在行贿方面，民企可能成本比国企更低，为什么呢？因为如果是国企的话，大家犯不着拿自己政治生命为公家牟利，但是私营企业老板不会这样想。所以在制度不完善情况下，他有更强大动力行贿。相对来说，国企应该有天然优势，因为他跟地方政府比较近，更容易合谋。但是另一方面来讲，合谋手段上不如民企那么灵活，所以很难说国企和民企哪个更有腐败动力，哪个对推进腐败的负面作用更大。但是，抛开意识形态，这个问题其实非常值得研究。

另外，还有外企，大家可能说外企比较规范，也许外企不那么容易参与合谋。一个是跟它的文化、制度有关，比如美国有《反海外腐败法》，你在国外腐败也会受到美国法律追查。我们发现外企股份比较高的煤矿的矿难死亡率比较低。如果是这样的话，我们是不是要把所有煤矿都卖给外国人呢？好象也不对。这是一个有意思的现象，就是不同企业在合谋方面确实有差异，而这个差异是不是持续的、显著的，有哪些因素影响，我们没有深入探讨。另外，我们也没有讨论企业间竞争，有的说企业之间竞争趋向于减少合谋，但是也不一定，我们有的文章发现地方政府竞争越激烈，地方政府越倾向于帮助企业偷税漏税。所以，也可能竞争越激烈，越容易形成合谋，但是反过来想，如果竞争足够激烈，企业可以用脚投票，企业是不是可以选择更安全的生产方式呢？这个也没有定论，可能取决于具体的竞争环境。

另外，就是合谋的历史基础。大家都知道中国自古以来官商不分，或者商人基本上是依附于官员，就好像胡雪岩那样的商人之所以有市场，也是有悠久的历史渊源，商人从来没有成为一个独立的利益集团。所以，在中国这种非对称的情况下，有时候想不合谋都很难，地方政府让你这样做，你能不这样做吗？大家知道铁本事件，其实不是铁本想上这么大规模的钢铁产量，是当地政府觉得是一个机会，把规模做大，我可以出政绩，所以就违规批地，是把大地块划成小地块。但是这个事情因为宏观调控原因还有别的原因，暴露了，地方政府和企业都受惩罚。但是，有可能这个企业家是无辜的，至少他是被动的。不是你想不合谋就不合谋，有点常在河边走，怎能不湿鞋的感觉，你不参与就查你的税，谁经得起查呢？所以，在制度不完善的环境下，你想让企业有好的生产方式，出现好的经济增长，这个恐怕是不太可能的。这方面我们可以做一些历史更长时间的探讨，比如过去的政商关系是怎么影响当下的政企关系。再深刻的思考就是为什么中国环境下发展不出来平等的政企关系，为什么政府和企业之间不能是平等的契约关系，而是依附关系。

另外，我们也没有讨论制度环境，这个是指政治制度和经济制度对合谋有什么影响。比如发达国家也有政企合谋，发达国家是不是比较容易发现这种合谋，还是说合谋成本更高呢？我们这里没有居民角色，为什么？因为他几乎起不到作用。如果居民有作用，他可以上街抗议，假如说这是一种民主参与的话，合谋是不是可以减少呢？这也是一个问题。所以，可能政治体制改革，尤其是扩大群众参与，对于瓦解合谋可能有作用。这个取决于顶层设计师愿不愿意这样做。所以，在这方面，还有媒体，我们这里也没有讨论太多的媒体的力量，一方面就是正常情况下媒体数量的增加，可能会有助于瓦解合谋，因为媒体可以曝光。但是，也有人指出，在市场化潮流下，媒体竞争越激烈，有可能倾向于媒体和企业合谋。为什么？因为竞争越激烈，报纸靠什么生存下去？靠广告，现在没有人到报纸投广告，都到网络上了，如果企业要跟你报社合谋，你合不合谋？未必是市场化越发展，媒体就会越发挥监督作用。我们不能天然或者幼稚地期望市场竞争越发达，经济发展越往前，媒体就有更多曝光功能，这取决于这个媒体是倾向于市场化的媒体，还是类似像《经济学人》、《华尔街日报》这样政治性媒体。

另外就是合谋的国际比较，除了中国这样的国家，像俄罗斯、像东亚，日本和韩国在高速增长时期，也存在一些食品安全问题，或者是土地违法问题。它们发生这个事情的逻辑是不是也跟中国一样呢？是不是这种情况很容易发生在威权国家？对于威权国家而言，面临比较大经济增长压力下，是不是更倾向于合谋？或者通过合谋获得经济增长是不是威权国家的普遍特征？这个问题值得探讨。包括英国、美国这样的发达国家，在他们早期阶段，即便是在民主时期，是否也经历了这样的政企合谋？

总而言之，我觉得像这些问题都值得进一步探讨。我今天因为时间关系，有些内容讲的不是很清楚，如果大家有兴趣可以上我的个人网站 niehuihua.com，或者给我发邮件（[niehuihua\(at\)vip.163.com](mailto:niehuihua(at)vip.163.com)），我先讲到这里，然后听听大家的高见。

来源：白鲨在线（<http://www.niehuihua.com>）