

地方分权层级与产权保护程度*

——一项“产权的社会视角”的考察

曹正汉 冯国强

提要:关于地方分权与产权保护之间的关系,经济学家已经揭示了地区竞争机制的作用,却难以回答一个重要问题:在中国,地方分权从省级层面延伸到市(县)层面,能否提高对私营企业的产权保护程度?“产权的社会视角”有助于回答这个问题。我们发现,在地方分权的治理结构中,投资者除了利用地区竞争机制之外,还可以利用纵向制约的机制来保护其产权;但是,纵向制约的机制能否有效地发挥作用,依赖于投资者的维权成本之高低。相对于省级层面的地方分权,市(县)级层面的地方分权能够降低投资者的维权成本,从而更有利于纵向制约的机制发挥作用,因此提高了对私营企业的产权保护程度。

关键词:产权 地方分权的层级 维权成本 纵向制约

一、导论

产权并非单纯由法律或外生的规则所能界定,它是社会建构的产物(张静,2003,2005;折晓叶、陈婴婴,2004,2005;申静、王汉生,2005;刘世定,2003a;曹正汉,2008)。用博弈论的语言来说,产权是参与各方博弈均衡的结果(Sugden,1989)。对于此种社会建构的结果,法律只是影响因素之一,除此之外,社会广泛接受的公平原则,以及当事人的“强力”——如人数多寡、声音大小、暴力强弱等,也发挥

* 本研究受浙江大学民营经济研究中心(Center for Research of Private Economy, Zhejiang University [CRPE])资助。浙江大学经济学院博士生王宁参与了部分调查工作;浙江大学经济学院博士鲁建坤、莫玮俏以及博士生张晓鸣、钟珮、王宁、聂晶等多次参与研究讨论。在上海交通大学第三部门研究中心于2016年5月8日举办的“经济与社会”学术讨论会上,北京大学社会学系刘世定教授、南开大学社会学系王庆明副教授等对本文作了评论并提出问题。在此一并致谢。此外,特别要感谢匿名审稿人的批评意见和修改建议。文责自负。

着重要作用。社会学家把此种产权观点称为“产权的社会视角”(曹正汉,2008)。^①显然,在产权的社会建构过程中,政府是实力强大的一类参与者。但是,社会学家的研究尚未涉及一个重要问题,即政府权力的组织方式和运作方式是否影响到产权的社会建构结果。本文即尝试在这一问题上推进“产权的社会视角”之拓展。

本文所考察的政府权力的组织方式和运作方式是一种特定的形式,即行政权力在不同层级政府之间的配置格局,所谓“地方分权的层级”。我们探讨此种地方分权的层级是否影响产权的社会建构结果。探讨这一问题的原因是经济学家有一个著名观点,即地方分权有助于约束政府行为和保护私有产权(Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1997; Blanchard & Shleifer, 2001; Landry, 2008; Xu, 2011)。经济学家主要用地区竞争理论来解释这一观点。该理论强调,在实行地方分权之后,中央政府可以在地区之间引入竞争机制,使得地方官员在经济发展上或政治晋升上必须展开相互竞争,从而约束地方官员的行为,激励地方官员保护投资者的产权(Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1997; Maskin et al., 2000; 周黎安, 2008; Xu, 2011)。

然而,地区竞争理论忽略了产权具有社会建构的特征。例如,它忽略了投资者为了保护自己的产权可能发起维权行动;也忽略了在什么条件下,投资者的维权行动更容易给地方政府带来政治压力。因此,地区竞争理论不能明确回答一个问题:对于具有多层级地方政府的国家来说,地方分权的层级是否影响产权的保护程度?换言之,是否行政权力下放的层级越低,越有利于保护私营企业的产权?对于这一问题,依据地区竞争理论,如果生产要素能够自由流动,答案是肯定的:行政权力下放的层级越低,实际行使管辖权的地方政府辖区越小,生产要素跨地区流动越容易,因此,越有利于地区竞争发挥作用。不过,这一推断依赖一个假设前提——生产要素可以跨地区自由流动,但该前提在许多场合并不成立,所以其可靠性令人怀疑。^②

① “产权的社会视角”这一说法来自中国社会科学院社会学研究所编(2006)《中国社会学》(第五卷)。该书在“产权的社会视角”这一主题之下,收录了五篇中国社会学家研究产权问题的重要论文。

② 对于投资者来说,有一些重要的生产要素,比如土地、矿产资源、建筑物、基础设施等,是不可以移动的。因此,依据地区竞争理论,我们只能说,在生产要素可以跨地区自由流动的行业,上述问题的答案是肯定的;但是在生产要素难以跨地区流动的行业,其答案是不确定的。

“产权的社会视角”有助于我们回答上述问题。我们将论证,在通常情况下,即使关键的生产要素不能跨地区流动,上述问题的答案也是肯定的。其原因是,在生产要素不能跨地区流动的行业,投资者可以利用纵向制约的机制保护其产权;而这种机制能否有效地发挥作用,依赖于投资者表达诉求、发起抗议、组织投诉的成本之高低,我们把这一项成本简称为“维权成本”。我们将证明,在中国,与行政权仅下放到省级政府相比,若进一步下放到市(县)政府,^①能够降低投资者的维权成本,从而更有利于纵向制约的机制发挥作用,因此会提高对私营企业的产权保护程度。

在本文以下部分,我们首先建立理论模型论证上述观点,并把这一观点提炼成理论假说。然后,我们尝试对假说进行实证检验。实证检验所依据的材料来自2008-2013年间,中国各产煤省份在煤炭行业所推行的兼并重组。在此次兼并重组过程中,民营煤矿所受到的产权保护程度在省际之间表现出系统性差异。我们将证明,此种省际之间的系统性差异及其形成原因能够支持本文的理论假说。最后,是本文的结论及进一步讨论。

二、模型与假说

我们首先用一个简单的数理模型证明,在地方分权的治理结构中,除了地区竞争机制之外,还存在着另一种产权保护机制,即所谓“纵向制约的机制”,并揭示地方分权层级对此种机制作用的影响。

(一)纵向制约的机制

“纵向制约的机制”内生于政治集权与行政分权的治理结构之中。就最简化的情况来说,这种治理结构是指中央政府主要执掌治官权,包括选拔、任免、考核地方官员的权力,同时,按属地管理原则,把对企业和民众的行政管理权下放给地方政府,形成“中央治官,地方治民”的

^① 在本文中,我们忽略乡镇政府,因为乡镇政府辖区小,功能不完整。同时,我们把市级政府和县级政府合并考虑,统称市(县)政府。这样简化的原因是,县级政府虽然处于市级政府的管辖之下,但在行政管理上基本上拥有与市级政府相同的管理权限。

结构(曹正汉,2011)。在这种治理结构内,保护投资者的权力和责任落到了地方政府手中,相应地,地方政府也面临着上下两个方向的制约:一是来自中央政府的监督,如果地方政府滥用行政权力,将可能面临中央政府的干预,甚至惩罚;一是来自投资者的约束,如果地方政府侵犯投资者的产权,或者保护一部分投资者,压制其他投资者,投资者就可能向地方政府提出抗议,甚至向中央政府投诉。这种上下两个方向的制约,在一定条件下,能够对地方政府侵犯产权的行为构成约束,从而发挥着保护私营企业产权的作用。

当然,纵向制约的机制与地区竞争机制并不冲突。在地区竞争机制能够发挥作用的条件下,投资者面对地方政府侵权,可以用退出相威胁,这将提高投资者抗议和投诉的有效性,强化纵向制约机制的作用。尽管如此,纵向制约的机制仍然具有独立意义。

第一,与地区竞争机制相比,纵向制约的机制依赖于不同的前提条件。地区竞争机制依赖于生产要素能够跨地区自由流动。纵向制约的机制不依赖于生产要素的自由流动,而是依赖于中央政府对地方政府的激励导向和监督能力,以及投资者针对地方政府的侵权行为有效地发起抗议和投诉的能力。因此,在地区竞争机制难以发挥作用的行业,纵向制约的机制就具有重要意义。

第二,这两种机制的有效性与地方分权层级具有不同的关联。对地区竞争机制来说,其发挥作用的前提条件与地方分权的层级关联不大。这是因为,如果一家企业所需的生产要素是不可移动的,那么,无论地方分权到达哪一个层级,都改变不了生产要素的这种特征。然而,对纵向制约的机制来说,其发挥作用的前提条件却与地方分权层级紧密相关。我们将证明,相对于省级层面的地方分权,如果把地方分权延伸到市(县)层面,能够有效地降低投资者的维权成本,提高其抗议和投诉能力,使得纵向制约的机制更容易发挥作用。

(二)一个简化的数理模型

布兰查德和施莱弗曾用一个简化的数理模型论证了地方分权若要发挥保护产权的作用需要加一个前提条件,即中央政府具有激励和惩罚地方官员的能力(Blanchard & Shleifer,2001)。在布兰查德和施莱弗的模型中,地方官员有两种选择:可以选择保护企业产权,从而鼓励投资和推动经济增长;也可以选择掠夺企业,并从中获得私人

收益(记为 b),当然,这将打击企业投资和抑制经济增长。无论地方官员如何选择,其结果都会体现在地区净产出上,记为 y (y 也可以理解为地区税收收入)。为了控制地方官员的行为,中央政府可以采用两种手段,分别为税收分成和政治奖惩。税收分成是指允许地方政府分享地区净产出(y),分享比例记为 a (a 由中央政府决定),分享额为 ay 。政治奖惩是指影响地方官员的仕途:如果地方官员掠夺企业,那么,他只有 p 的概率继续留任(换言之,中央政府撤换他的概率为 $1-p$);如果地方官员保护企业产权,推动经济增长,他有 q 的概率继续执政。 q 反映了中央政府依绩效对地方官员进行激励的强度(简称“绩效激励强度”), q 越大,意味着对地方官员推动经济增长的激励也越强; $1-p$ 反映了中央政府依绩效对地方官员进行惩罚的强度, $1-p$ 越大(即 p 越小),意味着对地方官员掠夺行为的惩罚也越强(Blanchard & Shleifer, 2001)。

不过,布兰查德和施莱弗仅考虑到两级政府——中央政府与地方政府,而且忽略了投资者的抗议和投诉对地方官员的约束作用,所以,他们未能完整地论述纵向制约的机制。因此,我们需要对他们的模型做出两项修正。

第一项修正是把投资者(或企业主)引入模型。在引入投资者之后,地方政府若要侵犯企业产权,就可能引发投资者的抗议和投诉。然而,投资者能否有效地发起抗议和投诉行动,受制于相关行动所需付出的成本(即“维权成本”),我们记这一项成本为 c 。^① 此时,地方官员如果采取掠夺行为,其能保住职位的概率 p 就与投资者的维权成本(c)相关,记为 $p(c)$ 。

第二项修正是把地方政府分成两个层级,分别为省级政府和市(县)政府;同时,假定中央政府直接管辖省级政府,再由省级政府管辖市(县)政府。作此修正之后,地方分权就有两种不同的层级。一种是中央政府向省级政府分权,但是,省以下实行垂直管理,不向市(县)政府分权,我们称之为“省级层面的地方分权”。另一种是“市(县)层级的地方分权”,即在前一种地方分权的基础上,省级政府进一步向市

^① 维权成本包括三个部分:一是投资者向地方政府发起抗议行动所需付出的成本;二是地方政府可能采取打压行动,给参与抗议的投资者带来的利益损失;三是投资者向中央政府投诉,动员中央政府关注和介入所需付出的成本。详见本文第五节。

(县)政府下放权力。

做出上述两项修正之后,我们可以讨论地方分权层级与产权保护之间的关系了。

首先,如果地方分权处于省级层面,那么,对企业进行监管的行政权力就直接掌握在省级政府手中,投资者面对的是省级官员可能的侵权行为,他们抗议和投诉的对象是省级政府。假设投资者针对省级政府发起抗议和投诉的成本是 c_1 ,那么,若要省级官员采取保护企业产权的行为,其条件为:

$$q \geq \theta p(c_1) \quad (1)$$

在(1)式中, $\theta = b/ay$,其含义为:相对于保护企业产权所能分享的收入,省级官员通过掠夺企业所能获得的收益之比例。也就是说,中央政府对省级官员的绩效激励强度(q)必须超过 $\theta p(c_1)$,从而使得省级官员保护企业产权所能分享的收入(qay)超过了掠夺企业所能获得的收益 $bp(c_1)$,这样,省级官员才有意愿保护企业产权。在这里, q 相对于 $p(c_1)$ 越大,表明中央政府的激励导向越偏向于经济增长,其对省级官员的监督能力也越强,也因此,省级官员越有动力和压力约束自己的行为。

其次,如果地方分权的层级到达市(县)层面,那么,对企业进行监管的行政权力主要掌握在市(县)政府手中,投资者面对的是市(县)官员可能的侵权行为,他们抗议和投诉的对象是市(县)政府。为了简化模型,我们假设省级政府与市(县)政府的关系复制了中央政府与省级政府之间的关系:即省级政府主要执掌市(县)官员的人事管理权,与此同时,在财政上按比例(a)与市(县)政府分享其辖区的净产出(y)。在这样的假设之下,如果要市(县)官员采取保护企业产权的行为,其条件为:

$$q \geq \theta p(c_2) \quad (2)$$

在(2)式中, c_2 为投资者针对市(县)政府发起抗议和投诉所需付出的维权成本; q 与 $p(c_2)$ 分别为市(县)官员在保护企业和掠夺企业的条件下,继续任职的概率; $\theta = b/ay$ 。条件(2)的含义为:只有当省级政府对市(县)官员的绩效激励强度(q)超过了 $\theta p(c_2)$,市(县)官员才愿意约束自己的行为,保护企业产权。

比较(1)式和(2)式,由于 $c_1 > c_2$, $p(c)$ 是 c 的递增函数,我们可以推断: $p(c_1) > p(c_2)$ 。^① 这意味着,在中央政府同等的绩效激励强度之下,条件(2)比条件(1)更容易满足,即与省级层面的地方分权相比较,市(县)层面的地方分权更有利于约束地方官员的行为,促使他们保护企业产权。

(三)假说

为了进一步比较地方分权的层级对产权保护的影响,我们需要排除两种极端情况。

第一种极端情况是,中央政府对地方官员的绩效激励强度过低,使得无论在哪一种层级的地方分权之下,都不足以激励他们采取保护企业产权的行动。^② 此时,地方分权的层级不影响产权保护程度。^③ 第二种极端情况是,中央政府具有强烈的经济增长导向,同时,又具有强大的监督能力和控制能力,使得地方分权无论处于省级层面,还是到达市(县)层面,都能迫使地方官员保护企业产权。^④ 此时,地方分权层级也不影响产权保护程度。

总之,地方分权层级是否影响产权保护程度,与中央政府对地方官员的绩效激励强度相关。只有当绩效激励强度位于上述两种极端之间,对地方官员的约束既依赖中央政府的激励和监督,还依赖投资者发起抗议和投诉,地方分权层级才会影响到对企业的产权保护程度。^⑤

我们把上述讨论提炼成如下假说:

-
- ① 推理如下:首先, $c_1 > c_2$,其原因是,相对于向市(县)政府发起抗议行动,投资者若针对省级政府发起抗议和投诉,需要在更大范围内进行组织与发动,面临着更强有力的政府的打压,同时,还需要动员中央政府关注和介入,因此,维权成本更高(详见本文第五节)。其次, $p(c)$ 是 c 的递增函数,即 $p'(c) > 0$ 。其原因是,当投资者的维权成本下降时,面对地方官员侵犯企业产权,他们更有可能发起抗议和投诉,也更有可能引起中央政府(或省级政府)的关注和介入,这将降低地方官员继续任职的概率。所以, $p(c_1) > p(c_2)$ 。
 - ② 这种情况意味着 $0 \leq q < \theta p(c_2)$ 。在此情况之下,由于 $p(c_1) > p(c_2)$,我们也得出 $q < \theta p(c_1)$,即条件(1)和条件(2)均不成立。
 - ③ 导致这一结果有两种原因。一种原因是中央政府对省级政府及省级政府对市(县)政府在激励导向上严重偏离了经济增长目标,致使地方官员缺乏推动经济增长的动机。另一种原因是中央政府对省级政府及省级政府对市(县)政府监督能力严重不足,致使中央政府(及省级政府)难以按绩效奖励和惩罚地方官员,地方官员也就不必重视经济绩效。
 - ④ 这种情况意味着 $\theta p(c_1) \leq q \leq 1$ 。在此区间内,绩效激励强度(q)足够大,既大于 $\theta p(c_1)$,也大于 $\theta p(c_2)$,所以,条件(1)和条件(2)同时成立。
 - ⑤ 此时,绩效激励强度 q 位于区间 $[\theta p(c_2), \theta p(c_1)]$ 之内。

假设中央政府对地方官员拥有较强的监督和控制能力,并且具有一定的经济增长导向,那么,地方分权层级对产权保护程度就具有显著影响。具体而言,省级层面的地方分权因投资者的维权成本较高,投资者难以通过抗议和投诉影响省级官员的行为,导致对私营企业的产权保护程度较低;市(县)层面的地方分权因降低了投资者的维权成本,投资者较容易通过抗议和投诉影响市(县)官员的行为,因此,对私营企业的产权保护程度较高。

在通常情况下,上述假说的前提条件在中国是成立的。首先,中央政府对地方官员具有充分的控制能力,使得地方官员必须响应中央政府的激励导向。其次,中央政府对地方官员的激励导向是多目标的,经济增长是其中一项重要目标,其他目标(如维稳、社会控制、环境保护、生产安全等)也具有相当程度的重要性。因此,我们可以用中国的经验事实对假说进行检验。在本文以下部分,我们采用中国煤炭行业兼并重组与产权保护的省际比较,检验上述假说。

三、2008 - 2013 年中国煤炭行业兼并重组： 产权保护程度的省际比较

(一)煤炭行业的兼并重组

中国煤炭行业“兼并重组”是指 2008 - 2013 年间,在国务院指导下,以提高煤炭生产集中度为目标,由各省(自治区、直辖市)所推行的淘汰、关闭、兼并小煤矿的行政运动。国务院之所以发起这场运动,是因为煤炭开采领域“产业集中度低,技术落后,煤炭资源回采率低,环境污染严重,安全事故多发,不能适应经济和社会发展需要”。^①

最早推行兼并重组的省份是山西省。2008 年 9 月,山西省政府发布《关于加快推进煤矿企业兼并重组的实施意见》(晋政发[2008]23 号),在全省范围内启动对小煤矿的兼并重组。2010 年 10 月,在总结山西经验的基础上,国务院办公厅转发发改委《关于加快推进煤矿企业兼并重组若干意见》(国办发[2010]46 号),要求各产煤省(自治区、

^① 参见国务院办公厅转发发改委《关于加快推进煤矿企业兼并重组若干意见》,国办发(2010)46 号,2010 年 10 月 16 日。

直辖市)全面开展对小煤矿的兼并重组工作,并授权各省份根据当地实际情况,制定本省煤矿企业兼并重组总体规划和实施方案,并组织实施。这意味着国务院把推行兼并重组的行政权力下放到各省级政府,由各省份自主制定政策,自主实施。^①

(二)对民营煤矿的产权保护:省际差异之比较

兼并重组涉及关闭和兼并大批小煤矿,这些小煤矿基本上属于民营煤矿,因此,与民营矿主的利益可能发生直接冲突。在兼并重组过程中,民营矿主关心的核心问题是:(1)行业准入问题,即与国有煤矿相比,民营煤矿是否有平等机会成为兼并主体,而不是被动地接受国有煤矿的兼并?(2)煤矿估价问题,即合法经营的煤矿,如果被关闭,或者被兼并,其资产(包括矿产权)能否得到公平估价,其投资能否得到合理补偿?我们把这两个问题统称为民营煤矿的产权保护问题。

我们采用两种方法评估和比较各省份在民营煤矿的产权保护方面所出现的差异。一种方法是从结果上进行比较,即比较各省份在兼并重组之后,民营煤矿产量占全省煤矿总产量的比重变化,以评估兼并重组在总体上给民营煤矿带来的后果;另一种方法是从政策上进行比较,即比较各省份的兼并重组政策,评估民营煤矿在政策上是否受到了歧视。

1. 方法一:按兼并重组结果评估各省份民营煤矿的产权保护程度

表1列出了各省份在2008-2013年间民营煤矿产量占全省煤矿总产量的比重,以及这一项比重在兼并重组前后的变化(简称“民营产量所占比重的增减率”),从总体上反映了各省份推行兼并重组给民营煤矿带来的结果。

依据表1最后一列“民营产量所占比重的增减率”的数值,^②除4个省份因缺乏数据无法比较之外,我们把其余省份分成四类:第一类是在兼并重组之后,民营煤矿产量所占比重下降了100%,这意味着民营

^① 在各省实施兼并重组之前,2008年10月7日,国家发改委联合国家能源局、国家安全生产管理总局、国家煤矿安全监察局,向各省下发《关于下达“十一五”后三年关闭小煤矿计划的通知》。《通知》显示,2008年,全国共有年产量在30万吨以下的小煤矿14069座,三年内应关闭2501座,技能改造或大矿托管1616座,到2010年底,小煤矿总数控制在9952座。这一份计划文件后来成为各省确定兼并重组目标的主要依据。

^② 民营产量所占比重的增减率 = [2013(或2012)年的比重 - 兼并重组启动前一年的比重] / 兼并重组启动前一年的比重。

表 1 各省(自治区、直辖市)兼并重组前后民营煤矿产量
在全省煤炭总产量中所占比重及增减率

省份	民营煤矿产量占全省煤炭总产量的比重(%)						民营产量所占比重 的增减率(%)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
北京	16.3	26.1	2.6*	0	0	0	-100
河北	3.53	2.60	1.46	1.06*	0	0	-100
山西	28.24	19.04*	0	0	0	0	-100
内蒙古	57.08	63.50	85.25	82.52*	80.47	—	-5.6
河南	34.54	27.94	0*	0	0	0	-100
黑龙江	30.49	29.80	33.50*	31.10	26.66	21.0	-29.5
吉林	35.07	28.42	27.34	27.34	17.87	—*	不确定
辽宁	15.74	15.00	17.50	18.69	17.01*	16.27	-12.9
安徽	4.51	3.50	3.30	3.60	2.47*	0	-100
江西	56.17	56.00	56.10	57.20	61.00*	—	不确定
福建	76.80	72.50	77.00	79.00*	78.00	72.84	-5.7
湖北	82.36	85.52	88.30	89.30*	90.10	87.43	-1.0
湖南	81.87	91.19	90.34	91.41*	93.62	—	+3.5
四川	77.14	76.17	76.65	74.74	—	—*	不确定
重庆	69.45	69.20	68.50	67.30	63.05*	62.86	-6.9
贵州	75.22	74.66	75.29	76.43*	75.78	87.43	+16.1
云南	79.06	79.80	81.60	78.55*	79.37	—	-2.7
广西	16.23	23.20	18.50	18.30	16.80*	—	不确定
陕西	35.13	43.35	52.06	51.74*	49.05	49.04	-5.8
甘肃	10.46	12.72	17.78	15.28*	13.83	16.11	-9.4
宁夏	6.93	4.26	5.22*	2.90	0	0	-100
新疆	36.80	47.26	50.74*	62.65	65.41	—	+38.4
青海	53.59	57.8	47.8*	55.8	58	—	+0.3

注:(1)“—”表示数据缺失。(2)“*”表示该年份为该省兼并重组开始实施的年份。

资料来源:《中国煤炭工业年鉴》((2008-2013)),剔除了山东、江苏两省,因为这两省在兼并重组前一年几乎没有民营煤矿。

煤矿基本上消失了,共有6个省(直辖市、自治区),包括北京、河北、山西、河南、安徽、宁夏,民营煤矿要么被关闭,要么被国有煤矿兼并。第二类是民营煤矿产量所占比重有明显下降,下降幅度在10%至30%之间,共有两个省份,分别为黑龙江、辽宁。第三类是民营煤矿产量所占

比重略有下降,下降幅度在 0 至 10% 之间,共有 7 个省(自治区、直辖市),分别为内蒙、福建、湖北、云南、重庆、陕西、甘肃。第四类是在兼并重组之后,民营煤矿产量所占比重不但没有下降,反而有所上升,共有 4 个省(自治区),分别为湖南、贵州、新疆、青海。

我们认为,上述分类反映了各省份在兼并重组过程中,对民营煤矿的产权保护程度存在着显著差别。这种差别最明显地表现在第一类省份和第四类省份之间。在第一类省份,兼并重组导致民营煤矿基本消失,说明对民营煤矿的产权保护较差。首先,在这些省份,民营煤矿基本上被剥夺了行业准入资格,它们在兼并重组过程中要么被关闭,要么被国有煤矿兼并。其次,在煤矿估价和补偿上,由于民营矿主没有选择余地,不具备与政府或国有煤矿平等协商的条件,因此,难以达成公平的交易价格,或获得合理的补偿。

与此相反,在第四类省份,兼并重组之后民营煤矿产量所占比重有所上升,说明民营煤矿的产权受到了较好保护。其原因也有两条。第一,在这些省份,兼并重组并未剥夺民营煤矿的行业准入资格,只是要求其扩大生产规模和提高开采技术水平。事实上,大多数符合开采条件的民营煤矿未被国有煤矿兼并,而是通过联合组建股份公司或相互收购等方式,完成了兼并重组任务。第二,对于那些被兼并的民营煤矿来说,由于市场上有众多民营煤矿作为兼并主体,在很大程度上有自由选择的空间,因此,在谈判兼并条件或收购价格时,与兼并者大致处于平等地位。

第二类省份和第三类省份则介于第一类和第四类之间。相对而言,第二类省份对民营煤矿的产权保护高于第一类,但是,略低于第三类,第三类又略低于第四类。

2. 方法二:按兼并重组政策评估各省份民营煤矿的产权保护程度

我们再以民营矿主关心的两个核心问题——行业准入和煤矿估价——为中心,梳理各省份公开发布的兼并重组的主要文件,同时考察各省份下属市(县)政府制定的兼并重组实施方案,归纳出各省份兼并重组政策的基本特征(详见表 2)。^①

^① 关于各省份公开发布的兼并重组文件,因受文章篇幅所限,不能逐一列出,有需要的读者请向作者索取。

表 2 各省(自治区、直辖市)兼并重组政策的基本特征

省份	兼并重组政策的基本特征		
	兼并主体的产生方式	民营煤矿在兼并重组中的地位	被兼并(或被关闭)煤矿的定价方式
北京	只保留市属国有企业——北京京煤集团,其余煤矿全部关闭	被关闭	由市政府制定补偿标准
河北	省政府指定两家省属煤炭企业(开滦集团、冀中能源集团)作为全省煤矿的兼并主体	被兼并或被关闭	采矿权由省政府规定,按原价计算;其他资产以兼并方为主导评估。
山西	省政府指定 8 家国有煤矿企业作为主要的兼并主体,并为每一家划定了兼并区域	原则上被兼并或被关闭	采矿权由省政府规定指导价,其他资产以兼并方为主导来评估
内蒙古	由各市(盟)政府和下属县(旗)与辖区内煤矿企业协商确定	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估,市场定价
河南	省政府指定 5 家国有企业作为主要的兼并主体,并为每一家划分了兼并范围	被兼并或被关闭	采矿权由省政府规定,按原价计算;其他资产以兼并方为主导评估
黑龙江	省政府支持省属企业龙煤集团作为兼并主体,各市(县)政府协调矿区企业确定	如不影响龙煤集团和其他国有煤矿,可以申请作为资源整合主体	由整合和被整合煤矿谈判和协商决定
吉林	企业自主申报,以民营煤矿企业为主	可以申请作为兼并主体,也可以联合组建兼并主体	中介机构评估,双方自愿协商一致
辽宁	省政府支持三家省属煤矿企业作为兼并主体,其余兼并主体由各市政府确定	可以联合组建兼并主体	由双方谈判和协商决定
安徽	由省属和市属国有煤矿企业作为整合主体,兼并和整合其他小煤矿	被兼并或被关闭	省政府制定补偿标准,或以整合主体为主导,进行资产评估
江西	主要由民营煤矿自愿协商,联合组建兼并主体	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估和自愿协商
福建	由市(县)政府与煤矿企业协商决定,优先考虑国有煤矿	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估和自愿协商

续表 2

省份	兼并重组政策的基本特征		
	兼并主体的产生方式	民营煤矿在兼并重组中的地位	被兼并(或被关闭)煤矿的定价方式
湖北	由市(县)政府协调矿区内企业自愿(或联合)确定	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估和自愿协商
湖南	由市(县)政府协调矿区内企业自愿(或联合)确定	可以联合组建兼并主体	中介机构评估和自愿协商
四川	由市(县)政府协调矿区内企业自愿(或联合)确定	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估和自愿协商
重庆	区(县)政府协调,企业自主申报或联合组建	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估和自愿协商
贵州	省政府制订申报资格,企业自主申报	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估和自愿协商同意
云南	由市(县)政府协调矿区内企业自愿(或联合)确定	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估和双方协商同意
广西	由市(县)政府协调矿区内煤炭企业确定	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估和双方协商同意
陕西	省政府规定省属国有煤矿托管周边的小煤矿,其余矿区由市(县)政府协调各煤矿确定	在没有大型国有煤矿的矿区,民营煤矿可以作为兼并主体	中介机构评估和双方协商
甘肃	由市(县)政府协调煤炭企业自主申报或联合组建兼并主体	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	挂牌出让、拍卖、或双方协商一致。
宁夏	自治区政府支持国有煤矿作为兼并主体	被兼并或被关闭	被关闭煤矿由省、市制订补偿标准,被兼并煤矿由兼并方主导评估。
新疆	由各市(县)政府协调辖区内煤炭企业自主申报或联合组建兼并主体	可以申请作为兼并主体,或联合组建兼并主体	中介机构评估和双方协商确定
青海	无需兼并重组	民营煤矿只需具备合法资质,继续经营	

资料来源:各省份公开发布的有关文件,包括省政府颁发的兼并重组实施意见、指导意见或实施方案等,也包括部分市(县)政府制定的兼并重组实施方案等。

依据表 2,我们可以进一步评估各省份的兼并重组政策是否有利于保护民营煤矿的产权(详见表 3)。

表 3 按各省份兼并重组政策评估民营煤矿的产权保护程度

省份	民营煤矿能否独立或联合作为兼并主体	被兼并煤矿是否有平等议价地位	兼并重组政策是否有利于保护民营煤矿的产权
北京	否	否	非常不利
河北	原则上不允许	否	非常不利
山西	原则上不允许	否	非常不利
内蒙古	是	基本具有	有利
河南	否	否	非常不利
黑龙江	部分允许	部分具有	较不利
吉林	是	是	有利
辽宁	部分允许	部分具有	较不利
安徽	否	否	非常不利
江西	是	是	有利
福建	基本允许	基本具有	较有利
湖北	是	是	有利
湖南	基本允许	是	有利
四川	是	是	有利
重庆	是	是	有利
贵州	是	是	有利
云南	是	是	有利
广西	是	是	有利
陕西	部分允许	大部分具有	较有利
甘肃	是	是	有利
宁夏	原则上不允许	否	非常不利
新疆	是	是	有利
青海			较有利

资料来源:各省份公开发布的有关文件,包括省政府颁发的兼并重组实施意见、指导意见或实施方案等,也包括部分市(县)政府制定的兼并重组实施方案等。

3. 两种方法的综合:各省份对民营煤矿的产权保护程度之比较

比较表 1 和表 3,不难看出两者之间具有高度一致性:兼并重组之后,民营煤矿产量所占比重大幅度下降的省份,也是其政策不利于保护民营煤矿产权的省份;反之,兼并重组之后,民营煤矿产量所占比重上升(或略有下降)的省份,也是其政策有利于(或较有利于)保护民营煤矿产权的省份。所以,我们可以依据表 1 和表 3 对各省份进行分类,分类结果详见表 4(不包括数据缺失的吉林、江西、四川、广西)。

表 4 按民营煤矿所受到的产权保护程度对各省份分类

民营煤矿所受到的 产权保护程度	评估方法		省份
	方法一	方法二	
高	上升 (0% ~ +38.4%)	有利或较有利	湖南、贵州、新疆、青海
较高	略有下降 (0% ~ -10%)		福建、湖北、内蒙、云南、重庆、 陕西、甘肃
较低	明显下降 (-10% ~ -30%)	较不利	黑龙江、辽宁
低	-100%	非常不利	北京、河北、山西、河南、安徽、 宁夏

资料来源:作者自制。

四、地方分权层级与产权保护程度:相关性分析

各省份对民营煤矿的产权保护程度之差异可能受多种因素影响,其中一个具有普遍意义的因素是地方分权层级。所谓“地方分权层级”,是指与兼并重组密切相关的行政权力主要掌握在哪一级地方政府手中。我们发现,此种地方分权层级与各省份民营煤矿的产权保护程度存在着高度相关性。

(一)各省份地方分权的层级

与兼并重组密切相关的行政权力,是以行政区为单位制定兼并重组方案的权力。其中包括三项行政权力,即对兼并主体的认定权、被兼并(或被关闭)矿井名单的决定权、对各兼并主体的兼并范围之认可权。在各省份内部,这三项行政权力的配置有三种情况:第一种是三项行政权力主要掌握在省级政府手中,原则上不下放给市(县)政府。我们把这种情况界定为“省级层面的地方分权”。^①第二种是省级政府只提出兼并重组的目标及基本原则,把三项行政权力都下放给市(县)政府,由市(县)政府负责制定兼并重组方案并组织实施。此即“市(县)层面的地方分权”。第三种情况介于上述两种之间,即这三项行政权

^① 当然,省政府制定的兼并重组政策需要由市(县)政府执行和实施,但是,市(县)政府只有执行的责任,没有决策权。

力有相当一部分下放给了市(县)政府,也有一部分掌握在省级政府手中,此为“市(县)层面局部的地方分权”。

按照上述界定方法,依据各省份颁发的兼并重组主要文件,并参照部分市(县)政府制定的兼并重组实施方案,我们测量出各省份的地方分权层级(详见表5)。

表5 各省份地方分权层级测量表

省份	在兼并重组过程中,行政权力主要在哪一级政府手中			地方分权的层级
	对兼并主体的认定权	被兼并(或被关闭)矿井名单的决定权	对兼并主体的兼并范围的认可权	
北京	市政府	市政府	—	省级层面
河北	省政府	省政府	省政府	省级层面
山西	省政府	省政府	省政府	省级层面
内蒙古	盟(市)政府	盟(市)政府	盟(市)政府	市(县)层面
河南	省政府	省政府	省政府	省级层面
黑龙江	部分属市(县)政府	市(县)政府	部分属市(县)政府	局部的市(县)层面
吉林	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
辽宁	部分属市(县)政府	市(县)政府	部分属市(县)政府	局部的市(县)层面
安徽	省政府	省政府	部分属市(县)政府	省级层面
江西	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
福建	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
湖北	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
湖南	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
四川	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
重庆	区(县)政府	区(县)政府	区(县)政府	区(县)层面
贵州	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
云南	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
广西	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
陕西	市(县)政府	部分属市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
甘肃	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
宁夏	自治区政府	自治区政府	自治区政府	省级层面
新疆	市(县)政府	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面
青海	无兼并主体	市(县)政府	市(县)政府	市(县)层面

资料来源:各省份及部分市(县)发布的兼并重组文件。

(二) 地方分权层级与产权保护程度的相关性

比较表 4 与表 5, 我们可以发现, 各省份在地方分权的层级与产权保护程度之间, 存在着明显的相关性, 即地方分权越接近于市(县)层面, 对民营煤矿的产权保护程度也越高(见表 6)。

表 6 地方分权层级与产权保护程度的相关性

地方分权层级	省份	对民营煤矿的产权保护程度
省级层面	北京、河北、山西、河南、安徽、宁夏	低
局部的市(县)层面	黑龙江、辽宁	较低
市(县)层面	福建、湖北、内蒙、云南、重庆、陕西、甘肃	较高
	湖南、贵州、新疆、青海	高

资料来源:作者自制。

五、对假说的检验

显然, 上述各省份的地方分权层级与产权保护程度之间的关系, 与前述假说所推断的结论是一致的。为了进一步说明这种关系可以作为对假说的一项实证检验, 我们需要从两个方面展开论述。第一, 论述各省份在煤炭行业所推行的兼并重组符合假说的前提条件, 因此, 可以依据假说进行推断。第二, 确实如假说所推断的, 地方分权层级之所以影响到产权保护程度, 是因为影响到投资者的维权成本之高低, 从而影响到对地方官员的约束程度。

(一) 假说的前提条件: 中央政府对地方官员的控制能力与激励导向

关于假说的前提条件之一——中央政府对地方官员拥有较强的监督和控制能力, 在煤炭行业显然是成立的。这一点无需赘述。我们主要讨论假说的另一个前提条件, 即中央政府具有一定程度的经济增长导向, 同时, 这种增长导向又没有高到压倒其他目标的程度。

在中国煤炭行业的监管上, 中央政府不仅强调经济增长目标, 也强调其他目标, 如安全生产、环境保护、资源开采效率等。所以, 在煤炭行业的兼并重组上, 中央政府对各省级政府的激励导向是多维度的: 既强调经济发展, 要求各省份通过兼并重组, 实现煤炭工业可持续发展; 也

强调安全生产及资源与环境保护,要求各省份通过兼并重组,改善安全生产条件,提高煤炭资源回采率,加强环境保护。^① 此种多重目标的激励导向,符合假说的前提条件。同时,在中央政府的监督之下,各省对下属市(县)政府的激励导向也是多重的,与中央政府的激励导向基本一致,无需赘述。

(二)地方分权层级影响产权保护程度的原因

接下来我们需要论述,假说推断所依据的机制——即地方分权层级影响到投资者的维权成本之高低,从而影响到产权保护程度——与经验事实也是相符的。

在兼并重组过程中,民营矿主的维权成本主要有三项:第一项是组织成本,即民营矿主向地方政府发起抗议和投诉行动所需付出的组织成本;第二项是地方政府施加的成本,即地方政府可能采取打压行动,给参与抗议的民营矿主带来利益损失;第三项是动员上级政府介入需付出的成本,即民营矿主通过上访、上书、寻求媒体帮助等方式,动员中央政府(或省级政府)关注和介入所需付出的成本。通过比较在不同的地方分权层级之下上述三项成本的变化,我们可以比较地方分权层级对民营矿主的维权成本之影响。

1. 组织成本的比较

民营矿主若要通过抗议和投诉向地方政府施加压力,需要组织集体行动。然而,集体行动受到组织成本的约束,这一项成本主要受民营矿主的人数、地域分布范围、组织化程度等因素的影响。这些因素对组织成本的影响方向是:民营矿主人数越多、在地域上分布范围越大或组织化程度越低,其发起集体行动的成本越高。显然,地方分权层级会影响到这些因素的变化,从而影响到组织成本的高低。

在省级层面的地方分权之下,民营矿主若针对省级政府发起集体行动,将涉及全省民营矿主,需要在全省范围内进行组织和动员。然而,在各个省份,民营矿主处于松散状态,没有建立全省性的行业组织,所以组织难度非常大,组织成本很高。在市(县)层面的地方分权之下,抗议行动通常针对的是县级政府,其组织范围缩小到一个县,涉及

^① 参见国务院办公厅转发发改委《关于加快推进煤矿企业兼并重组若干意见》,国办发(2010)46号,2010年10月16日。

的人数也只是该县的民营矿主。在一个县的范围内,民营矿主之间有着紧密的人际关系网络;此外,在各个产煤大县,一般都设立了民营矿主的行业组织——县煤炭行业协会,因此较易协调民营矿主的行动。所以,相对于省级层面的地方分权,在市(县)层面的地方分权之下,民营矿主发起维权行动的组织成本大为下降。

2. 地方政府施加的成本之比较

这一项成本与地方政府压制民营矿主的能力成正比,与地方官员同民营矿主的利益关联程度成反比。与市(县)政府相比,省级政府面对民营矿主的抗议,拥有更强大的压制能力。省级政府能动用更大的警察力量,掌握着更大的司法权,控制着更多的政治资源和经济资源,并能直接命令市(县)政府采取压制行动。因此,民营矿主若要针对省级政府发起抗议和投诉,其承受的后果要比针对市(县)政府严重得多。而且,省级政府领导人一般不会与民营矿主建立直接联系,他们之间的利益关联程度较弱,在处置民营矿主抗议上,较少受到利益关联的影响。与此相反,县级政府不仅压制能力较弱,而且,县级官员与民营矿主有着多种多样的利益关联,除非受到强大的政治压力,一般不愿意动用强制手段打压民营矿主。所以,相对于省级层面的地方分权,在市(县)层面的地方分权之下,民营矿主发起维权行动后所承受的地方政府施加的成本大为下降。

3. 动员上级政府介入所需付出的成本之比较

一般来说,这一项成本与上级政府的级别成正比,级别越高,动员其介入的难度越大,所需付出的成本也越高。在省级层面的地方分权之下,民营矿主针对省级政府发起抗议和投诉,需要动员中央政府介入,其难度较高;而在市(县)层面的地方分权之下,民营矿主针对市(县)政府发起抗议和投诉,既可以动员中央政府介入,也可以动员省级政府介入,其难度降低了。所以,相对于省级层面的地方分权,市(县)层面的地方分权降低了民营矿主动员上级政府介入的成本。

把上述三项成本加总,我们可以得出结论:在省级层面的地方分权之下,民营矿主的维权成本较高,而市(县)层面的地方分权能够有效地降低维权成本。这一结论说明,前述假说所依据的机制能够得到经验事实的支持,即市(县)层面的地方分权有助于降低投资者的维权成本,投资者较容易通过抗议和投诉手段约束市(县)官员的行为,从而更有利于保护其产权。

(三)山西与贵州——两个典型案例之比较

为了进一步检验上述假说,我们考察两个典型省份的具体证据,说明地方分权层级如何影响到民营矿主的维权成本,从而影响到对民营煤矿的产权保护程度。

山西和贵州同为煤炭大省,但是,兼并重组所带来的结果却很不一样。山西省在兼并重组之后,民营煤矿基本消失,然而,民营矿主未能有效地发起抗议和维权行动,被迫接受了不利的结果。贵州的民营矿主也遇到了武断的地方政策,却能采用集体维权的方式,向地方政府争取更公平的政策,因此,在兼并重组之后,民营煤矿在规模上得到了扩张和发展。在这两个省份,民营矿主都需要面对地方政府可能的侵权行为,都具有强烈的维权动机,但是,为什么他们实际采取的行动却有着如此大的差别?我们将论述,这种差别源于两省在兼并重组上地方分权的层级不一样。

1. 陷入维权困局的山西民营矿主

山西省是由省政府直接组织实施煤炭行业的兼并重组,同时,又利用市、县政府管制民营矿主,使得民营矿主陷入难以维权的困局。

山西省的兼并重组政策有两大特点。第一,省政府指定了八家国有煤矿企业作为全省的兼并主体,并为这八家国有煤矿划定了各自的兼并范围,以避免相互竞争。^①为了激励各个市政府执行省政府的政策,省政府也允许市政府提议其下属的地方国有煤炭企业作为兼并主体,报请省政府同意后,参与本市兼并重组工作。所以,山西省煤炭行业兼并重组是在省政府主导之下,省、市、县三级政府对全省煤炭资源开采权的重新分配。第二,对于被兼并煤矿的定价方法和补偿原则,也由省政府制定。

显然,这些政策对民营煤矿非常不利。为了推行兼并重组,省政府采取一票否决制:凡是未按期完成省政府下达的兼并重组任务的市,当年该市党政领导人的考核为不合格。各市政府也采用同样的办法,在

^① 这8家国有煤矿企业分别是:大同煤矿集团、山西焦煤集团、阳泉煤业集团、潞安矿业集团、晋城无烟煤集团、山西煤炭运销集团公司、山西煤炭进出口集团公司、中煤能源平朔公司。其中,中煤能源平朔公司为中央政府所属企业,其余均为山西省政府所属企业。参见山西省人民政府《关于加快推进煤矿企业兼并重组的实施意见》(晋政发[2008]23号),及山西省人民政府《关于进一步加快推进煤矿企业兼并重组整合有关问题的通知》(晋政发[2009]10号)。

兼并重组工作上,由下属县(市、区)党政领导人负总责,实行一票否决。如2009年4月29日,晋城市发布《加快推进煤矿企业兼并重组整合工作实施方案》,明确提出:“各县(市、区)人民政府对本行政区的兼并重组工作负总责……市人民政府将按季度对各县(市、区)兼并重组工作的进度进行考核通报,对未按规定完成煤矿关闭和兼并重组年度任务的县(市、区)实行一票否决,年度考核结果为不合格”。^①

在省、市政府的高压之下,各县(市、区)政府全力以赴,强制要求被兼并煤矿的矿主接受评估价格和补偿标准,突击签订协议(曹海东、李廷祯,2009)。对于那些不肯就范,或有可能闹事的矿主,县(市、区)政府也有对付的办法,通常是停水、停电、停工、停产,查处偷税漏税。这说明,在被兼并的民营矿主与地方政府和兼并主体之间,利益冲突是相当大的。地方政府也承认,在大多数情况下,被兼并矿主都无法接受兼并方定出的补偿价款,这就迫使县(市、区)政府不得不实行强制裁决和强制执行。^②

然而,在兼并重组过程中,民营矿主没有在山西省发起集体维权行动。其原因是,被兼并的民营矿主陷入了地方政府布置的维权困局之中:如果他们抗议县级政府强迫他们签订兼并重组协议,这种抗议是无效的,因为县级政府是执行省、市政府的指令;如果他们抗议省政府的政策,省政府则严令市、县政府运用维稳手段管控他们,不准他们抗议或上访。^③因此,在山西省境内,民营矿主的维权成本很高,纵向制约的机制难以发挥保护产权的作用。

值得注意的是,来自浙江的民营矿主无力在山西发起维权行动,只

① 实际上,市政府为了完成省政府下达的任务,对下属县(市、区)政府施加了更大的压力。2009年8月23日,晋城市政府发布《关于加快推进煤矿企业兼并重组整合工作的通知》(晋市政办[2009]112号),严令各县(市、区)政府必须保证在2009年8月31日前,兼并主体进驻所有的被兼并煤矿,并签署兼并协议。对于在8月31日前未签署兼并协议的煤矿,各县(市、区)政府必须令其停产停工。这份《通知》严厉警告各县(市、区)政府和被兼并的矿主:“各县(市、区)政府、各煤矿企业要坚决克服等待观望倾向,不要对(省政府)调整方案抱有任何幻想,寄予任何希望……等待观望只会付出更大的代价。对不能在规定时间内完成工作任务的县(市、区),将追究领导人的责任”。

② 参见忻州市人民政府办公厅《关于进一步加快推进煤矿企业兼并重组工作的通知》,忻政办发(2009)158号,2009年8月24日。

③ 被兼并的矿主找媒体投诉,也是非常谨慎的,不敢透露自己的身份。有一位民营矿主接受了记者采访,事后给记者打电话:“已被政府盯上了,到外面去躲几天”(曹海东、李廷祯,2009)。

好回到浙江,通过浙江媒体和浙江的律师抗议山西省政府的侵权行为。^① 民营矿主还通过浙江省浙商投资促进会向全国人大常委会上书,投诉山西省政府,质疑山西省政府的兼并重组政策的合法性,呼吁中央政府保护民营企业的合法权益。^② 但是,这些维权行动发生在浙江省,对山西省政府没有产生实质性影响,既没有促使山西省政府改变兼并重组政策,也没有引起中央政府的介入。

即使是在浙江省发起维权行动,这些民营矿主也仍然不敢在媒体上露面,担心遭到山西省地方政府的惩罚。^③ 最终,这些浙江商人在蒙受巨额损失之后,绝大多数黯然离开了山西。^④

2. 贵州省民营矿主的维权行动

与山西构成反差的是贵州。贵州省于2011年4月启动煤矿兼并重组,采用向市(县)分权的方式,以市(州、地)及下属县(区)为单位分别进行。省政府把兼并重组的主要目标——兼并重组之后保留的煤炭企业数及矿井个数——分解到各市(州、地),同时,把相关的行政权力也下放给各市级政府。^⑤ 各市级政府又进一步把兼并重组的目标分解到下属县(区),行政权力也下放给县级政府。于是,与兼并重组相关的行政权力基本上都下放到了县级政府手中。^⑥

然而,由县级政府决定谁是兼并主体,谁是被兼并者,也可能侵犯民营煤矿的产权。金沙县是毕节市下属重点产煤县,在兼并重组之前

① 2009年11月8日,在山西投资煤矿的浙江商人联合浙江浙商资本投资促进会和多家浙江媒体,在杭州市召开“地方产业政策延续性与企业投资信心”研讨会。实际上,会议主题是浙江商人控诉山西省政府侵犯民营煤矿的产权,希望在浙江寻求政府和媒体的支持。

② 参见浙江省浙商资本投资促进会、浙江杭天信律师事务所《关于要求对山西省人民政府(晋政发[2009]10号)(晋政发[2008]23号)规范性文件内容的合法性合理性问题进行审查处理的公民建议书》,2009年11月9日。

③ 温州电视台曾播出了一段采访,一位温州煤老板抗议山西省的兼并重组政策。随后,遭到山西省政府一位主要官员点名批评,吓得这位煤老板立即返回山西在兼并重组的协议书上签了字。煤老板如此谨慎的原因是:我们的矿还在山西,如果让那边知道我们出来讲话,赔偿款可能分文都拿不到(引自徐琳玲,2009)。

④ 据2009年7月浙江泽大律师事务所赴山西省调查的结果,当时,浙江商人在山西设立煤矿企业450余家,投资煤矿500余个,投资额超过500亿元;此次兼并重组,给浙江商人造成的投资损失约250亿元(参见何晓春,2009)。

⑤ 参见贵州省人民政府办公厅关于转发省能源局等《加快推进煤矿企业兼并重组工作指导意见》的通知(黔府办发[2011]47号)。

⑥ 参见六盘水市人民政府《关于加快推进煤矿企业兼并重组工作的实施意见》,2011年5月。

有煤矿 117 座, 分属 50 余家煤矿企业, 其中绝大多数是民营企业。^① 毕节市政府要求金沙县通过兼并重组把煤矿企业数削减到十余家。2011 年 5 月上旬, 金沙县政府拟定出兼并主体企业名单, 同时规定年产量在 9 万吨以下的煤矿一律关闭, 其他煤矿都必须整合到拟定的兼并主体企业之中。随后, 县政府召集全县煤矿矿主开会, 宣布兼并重组方案和兼并主体企业名单, 要求在一个月內各煤矿必须完成协商, 签署兼并重组协议。在这次会议上, 许多矿主向县政府领导人提出质疑: 这份兼并主体企业名单是如何产生的? 为什么有些企业可以当兼并主体, 而有些产能相近的企业却要被兼并? 政府要关闭我们的矿, 谁来承担投资损失? 县政府领导人无法做出满意回答。

此次会议之后, 金沙县部分民营矿主通过县煤炭行业协会进行联络, 开始酝酿维权行动。2011 年 5 月 26 日上午, 50 多名矿主, 加上部分煤矿工人, 聚集在金沙县政府门口, 打着“民营煤矿要生存”、“不是被整合, 而是被整死”等横幅, 向县政府提出抗议。当日下午, 县政府召集矿主代表进行协商, 承诺尽快向省政府反映矿主们的诉求, 并默认民营煤矿可以通过联合组建股份公司, 来完成兼并重组任务。此后, 金沙县大多数民营煤矿都是通过自发组建股份公司, 达到省政府规定的兼并重组要求。至于必须关闭的煤矿, 矿主们也找到了市场化的办法, 就是把它们卖给希望成为兼并主体的矿主, 让买主来关闭它, 然后向政府申报, 把被关闭煤矿的储量和产能计入买主的总储量和总产能之中, 帮助买主把产能提高到省政府要求的 200 万吨/年。^②

2012 年下半年, 金沙县部分民营矿主还到贵州省政府上访, 反映兼并重组的问题和矿主的诉求。为此, 当时分管工业的副省长专程到毕节市考察兼并重组和维稳工作, 在金沙县召集毕节市煤矿矿主座谈会, 听取矿主们的意见和诉求。^③

2012 年 12 月, 贵州省政府发布新修订的《贵州省煤矿企业兼并重组工作方案》, 对兼并重组政策作了有利于民营煤矿的调整。《方案》

① 据笔者调查, 2011 年, 在金沙县开采煤炭的企业中, 只有一家属于国有性质, 名为“贵州连云矿业公司”, 其余均为民营企业。贵州连云矿业公司是江苏省连云港市国资委所属企业, 2011 年, 该公司在毕节市(包括金沙县)拥有 9 座矿井。

② 以上资料除特别注明外, 均来源于笔者于 2014 至 2015 年在金沙县的调查。

③ 参见《副省长王江平到我市调研煤矿企业兼并重组及安全生产工作》, 《毕节日报》2013 年 7 月 13 日。

规定,兼并主体不再由市(县)政府指定,改为煤炭企业自主申报,市(县)政府审查,报省政府审核确认。其中,主要的申报条件是,企业年生产能力不低于150万吨(六盘水市和毕节市不低于200万吨)。新的政策实际上是认可民营煤矿自愿联合、自行组建股份公司的普遍做法,把这种做法提升为兼并重组政策。

六、结论与讨论

“产权的社会视角”强调从民众(或者说“社会”)的角度理解产权界定过程和结果,但是,并非把政府权力的影响排斥在外。相反,这种视角有助于分析地方分权如何影响到民众的抗议能力和维权成本,并进一步影响到产权的社会建构结果。我们发现,在地方分权的治理结构中,投资者除了利用地区竞争机制之外,还可以利用纵向制约的机制来保护其产权;但是,纵向制约的机制能否有效地发挥作用,依赖于投资者的维权成本之高低。相对于省级层面的地方分权,市(县)层面的地方分权降低了投资者的维权成本,因此,更有利于纵向制约的机制发挥作用,提高了对私营企业的产权保护程度。

本文的分析方法说明,“产权的社会视角”具有进一步扩展的潜力,能够把国家的治理结构引入到分析框架之中,以提高其解释能力。此外,本文所论证的结论还有助于说明,中国社会学家在研究乡镇企业改制和村庄集体土地的产权界定上所揭示的“广泛认同的公平原则”及其作用(张静,2003,2005;折晓叶、陈婴婴,2004,2005;申静、王汉生,2005;刘世定,2003a,2003b),需要加上一个前提条件,即此种产权界定过程是发生在市(县)层面的地方分权之下。只有具备此种前提条件,民众所认同的公平原则及民众的声音才有可能显著地影响产权的社会建构结果。

参考文献:

- 曹海东、李廷祯,2009,《煤老板绝地反击,质疑山西煤改违法》,《南方周末》11月5日。
曹正汉,2008,《产权的社会建构逻辑——从博弈论的观点评中国社会学家的产权研究》,《社会学研究》第1期。
——,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
国家煤矿安全监察局、煤炭信息研究院,2008-2013,《中国煤炭工业年鉴》,北京:中国煤炭

工业出版社。

何晓春,2009,《煤矿兼并重组,浙商资本受伤有多重?》,《浙商》10月28日。

刘世定,2003a,《公共选择过程中的公平:逻辑与运作》,刘世定《占有、认知与人际关系》,北京:华夏出版社。

——,2003b,《占有制度的三个维度与占有认定机制——以乡镇企业为例》,刘世定《占有、认知与人际关系》,北京:华夏出版社。

申静、王汉生,2005,《集体产权在中国乡村中的实践逻辑》,《社会学研究》第1期。

徐琳玲,2009,《温州煤老板的命运》,《南方人物周刊》11月24日。

张静,2003,《土地使用规则不确定:一个法律社会学的解释框架》,《中国社会科学》第1期。

——,2005,《二元整合秩序:一个财产纠纷案的分析》,《社会学研究》第3期。

折晓叶、陈婴婴,2005,《产权怎样界定?》,《社会学研究》第4期。

——,2004,《资本如何运作?——对改制中资本能动性的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。

中国社会科学院社会学研究所编,2006,《中国社会学》第五卷,上海:上海人民出版社。

周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海人民出版社。

Blanchard, Olivier & Andrei Shleifer 2001, "Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia." *IMF Staff Papers* 48.

Landry, Pierre F. 2008, *Decentralized Authoritarianism: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.

Maskin, Eric, Yingyi Qian & Chenggang Xu 2000, "Incentives, Scale Economies and Organization Forms." *Review of Economic Studies* 67.

Montinola, G., Yingyi Qian & Barry Weingast 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48(1).

Qian, Yingyi & Barry Weingast 1997, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives." *Journal of Economic Perspectives* 11(4).

Sugden, R. 1989, "Spontaneous Order." *Journal of Economic Perspectives* 3.

Xu, Chenggang 2011, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4).

作者单位:浙江大学社会学系、民营经济研究中心(曹正汉)
浙江大学经济学院(冯国强)

责任编辑:罗琳