

# 企业家如何影响地方政策过程\*

——基于国家中心的案例分析和类型建构

黄冬娅

**提要:**政商关系常被认为是一个无法探知的黑匣子,研究者很少能够通过详实的经验研究揭示企业家到底如何影响政府的政策以及决定企业家政策影响力的因素何在。聚焦于地方政策过程,本文认为,国家的制度结构和政策影响了企业家影响政府的政策过程的方式也决定了其影响力的大小。本文将这种国家内部的因素归结于三个维度,即“政策依赖性”、“政策监控度”和“权力碎片化”。基于这三个维度的差异,本文区分了五种企业家影响地方政策过程的方式,即迎合政绩、坐地要价、利益疏通、借力施压和正式沟通。其中,企业越具“政治嵌入性”而非“自主性”便越具有政策影响力。基于此,本文认为,决定企业家的政策影响力变迁和政商关系变迁的因素不仅在于市场化改革本身,还在于国家的制度和结构的变迁。

**关键词:**政策过程 政治嵌入 政商关系 权力碎片化 政绩依赖

## 一、问题的提出

中国的政策过程常常被认为是较为封闭的精英决策,而民众的利益表达则以原子化、非正式和影响政策执行为主要特点(Shi, 1997; O'Brien & Li, 1999; Lieberthal & Lampton, 1992; Edin, 2003)。近些年来,研究者已经开始注意到,包括专家智囊、新闻媒体、NGO组织和普通民众等社会行动者开始对政策过程有一定的影响(王绍光, 2006; Zhu, 2009; 朱旭峰, 2011; Ho, 2007; Ma, 2012),从而使得中国的政策过程变得日益多元化(Mertha, 2009, 2010)。

\* 本研究受到了2012国家社科基金重大项目(12&ZD040)、教育部基地中国公共管理研究中心自设项目及中山大学985工程三期的资助。王绍光老师在百忙之中批阅了全文,并提出了极具反思性的意见;论文的写作还受益于肖滨、景跃进、余迅达和宋健敏等教授的讨论和建议;匿审专家为文章的修改提供了极有见地的批评和意见;实地调查中各位被访者提供了很大帮助和支持。在此一并表示衷心感谢。文责自负。

在这些研究中,企业家在具体政策过程中的角色往往被忽视了。这在一定程度上是由于许多研究者把政商之间的紧密关系视为理所当然。这种政商之间的紧密“合作”和“共生”关系被认为建立在两者的共享价值和共享利益之上。就共享价值而言,不同的抽样调查都同样地显示了中国私营企业主对于现有政权和制度的政治认可(Chen & Dickson, 2008; Chen, 2002)。同时,政商之间的共生关系还基于两者之间利益的相互依存。一方面,市场转型中国家权力的维系使得企业家不得不依赖于仍然掌有大量资源的政府及其官员(Wank, 1999; Szelényi, 2010; Pearson, 2005);另一方面,发展型地方政府下对于经济增长的追求和官员本身的利益驱动使得政府也对企业 and 企业家产生了一定的依赖,从而使得两者建立了“荣辱与共”的关系(Oi, 1995, 1999; 周黎安, 2008)。

在现有研究中,一方面,这种紧密关系被视为无形之手影响着政府政策过程;另一方面,由于这种紧密关系指向的是一个无法探知的黑匣子,研究者很少能够通过详实的经验研究揭示企业家到底如何影响政府的政策以及决定企业家政策影响力的因素何在。因此,已有研究大都只是将企业家作为同质化的社会群体或者阶层,从“总体上”考察政商之间“非正式”的关系,认为企业家影响政策过程的主要方式仍然以“非制度化”和“非组织化”为主要特征(Wank, 1995a, 1995b; Yang, 2002; 杨美惠, 2009; Boisot & Child, 1996)。由于政府在诸如土地、资金和补贴等资源分配上具有重要的权力,因此,旨在建立与政府良好“政治关系”的“非市场”策略是企业的重要发展方式(He et al., 2007)。这些研究也认为,中国的企业家往往并不通过内部合作来追求目标的实现,而是通过与更高地位和权力的个人进行交换来追求个人目标(Zhou, 1993; Choi & Zhou, 2001),进而,这种政商之间的密切关系瓦解了企业家内部进行任何横向组织联合的倾向(Bruun, 1995; Foster, 2002; Nevitt, 1996; Unger, 1996)。

一些研究已试图对以上判断做出修正。其中,有研究者从企业家的内部分化来揭示差异化的政商关系。比如,陈安将中国的企业家分为寄生型和白手起家型(Chen, 2002)。蔡欣怡则根据私营企业主对抗政府的能力和意愿将其划分为四种类型:进取型、抱怨型、忠诚型和逃避型(Tsai, 2005, 2008)。另外一些研究者提出,“正式化”和“组织化”的政策过程影响方式正在日益凸显。一方面,就“正式化”而言,随着

市场化改革的深化和市场竞争日益激烈,企业家对于政府的依赖在逐步下降,“关系”的重要性日渐下降,人们越来越依靠法律和规则办事(Guthrie,1998;耿曙、陈陆辉,2001);另一方面,就“组织化”而言,随着企业的强大和企业家力量的崛起,各种商会的数量不断增加,企业家开始通过利益集团游说而非原子化的庇护关系去影响政府政策(Gao,2006;Gao & Tian,2006)。

这些研究无疑都具有相当的洞察力,不过,它们仍然大都是从“企业”的角度来探讨政商关系的发展,“企业对于国家的依赖”以及“企业的规模和类型”是最为重要的变量。就前者而言,从魏昂德和戴慕珍提出国家对于经济生活的控制产生了所谓的“庇护关系”开始(魏昂德,1996;Oi,1985),研究者就不断通过经验研究证实,企业对于国家的依赖是政商非正式关系的重要根源,未充分市场化下企业主依然依附于国家,从而使得政商之间的非正式关系仍然占据主导地位。正如经济学家所发现的,是否具有“政治关系”对于企业市场准入、融资和并购等都有决定性影响(胡旭阳,2006;余明桂、潘红波,2008;方军雄,2008),这使政商之间搭建了一种“共生性庇护关系”(Wank,1995b)。反过来说,当随着市场化程度的发展,企业对政府的依赖性下降的时候,非正式关系就会受到削弱。对于中国不同地区的比较研究就证实,在政府主导经济发展的北方,私营企业主对政府的依赖程度更大,政府官员更会成为私营企业主建构关系网络的主要对象(秦海霞,2006)。蔡欣怡也对市场化程度差异所导致的不同政商关系进行了分析,她比较了温州模式、苏南模式、内地模式和南中国模式四种不同的经济类型,提出政府在经济生活中扮演的角色直接决定了企业对于政府的依赖程度,并进而决定了私营企业主是否能够和愿意建立与国家的庇护关系(Tsai,2007)。

除了企业对国家的依赖性之外,研究者还认为企业自身的特质也是影响不同政商关系的重要因素。对于企业类型而言,陈安和蔡欣怡对于商人类型的划分,都指向了不同类型商人与国家的不同关系。此外,就企业规模而言,研究者认为,那些经济规模越小的经济部门,集体行动能力越低,对于政府和政策的影响力越小,相反,越是规模集中的企业越会获得更大的政治影响力(Haggard et al.,1997)。有的研究者认为,中国的经济主体以中小企业为主,大量的小型参与者抑制了有效的集体行动,使得商人和政府及其官员有强大的动机去保持已被证明

了的相当互利的关系;并且,它也使得政商的庇护关系具有某种弥散性,弥散到各层级政府(Dickson,2009)。而另外一些研究者则认为,大财团越占据主导地位,裙带资本主义的腐败就越严重,反过来,以中小企业为主的经济结构则有助于缓解腐败的程度(You,2005)。

与以上研究视角不同,本文从“国家中心”的视角考察企业家对于政策过程的影响。许多经验研究发现,国家塑造了社会力量的政策影响力,并在相当程度上决定了社会力量可以通过何种方式来影响政策过程(Skocpol,1995;Maxfield & Schneider,1997;Skocpol et al.,2000;Schofer & Fourcade-Gourinchas,2001;Evans,1995)。本文聚焦于地方政府具体的政策过程,考察政策过程中国家内部的制度结构和政策如何从根本上影响了企业家影响政府政策的方式和影响力。本文的经验案例选择了A省A区,案例分析中考虑了以下几个因素:其一,由于地方层面的研究更有可行性,本文将聚焦于某地方政府的政策过程;其二,本文所讨论的“企业家”主要指非公企业的企业家;其三,本文的“政策过程”并没有特意区分政策制定和政策执行,因为在基层政府中,许多政策执行也是通过具体政策的制定而实现的,同样,许多政策制定也是对上级各项政策导向或具体政策的执行;其四,本文关注的是企业家利用国家内部的空间而产生的各种政策影响方式。因此,那些隔绝于政府政策制定或者采用弱者的武器逃避政府政策执行的类型,以及那些诉求于媒体或者司法等外压方式的政策影响方式,都不在本文分析范围之内。

## 二、企业家政策影响方式的类型建构

基于对A省A区的田野调查,本文发现,国家的制度结构和政策在相当大程度上塑造了企业家影响政策的过程。其一,国家的“制度结构”决定了企业家接近和影响政策过程的渠道和空间。政治系统本身的开放度无疑是决定企业家如何影响政策过程的最根本因素。在我国,政治系统的较为封闭是最为重要的制度结构背景,正如李宝梁所指出的,“超经济强制”是私营企业主与官员建立“关系性合意”的重要根源(李宝梁,2001)。然而,政治系统的相对封闭性并不意味着它就没有有意或无意地提供企业家接近政策过程的渠道。其二,国家的“政

策目标”及其变化塑造了企业家的政策影响力。企业家的政策影响力在某种程度上取决于政府及其官员对于企业和企业家的依赖性,而政府的政策目标则是决定这种依赖性的重要因素。不管是产业政策增强了对战略性新兴产业的依赖,抑或环保政策削弱了对重污染企业的依赖,都表明政府的政策往往可以显著地增强或者削弱不同企业的政策影响力。特别是这种政策目标与政绩考核结合起来之时,在官员晋升的锦标赛中,会因其强化了政府及其官员对于企业的依赖度而更加显著地影响企业家的政策影响力。

因此,基于经验案例的剖析,本文将形塑企业家影响政策过程的国家制度结构归结为两个层次,即“政策监控度”和“权力碎片化”。其中,“监控度”是指国家内部对于地方政府政策过程的监控,它随着国家内部监控制度和力度的变化而变化;“碎片化”则是指国家权力在不同政府层级和部门的分割,它使得企业家能在强监控之下利用权力碎片化所提供的空间来影响政策过程。同时,本文将政府对于企业的依赖看作是一种“政策依赖”(下文简称“依赖性”),认为国家的政策目标及其变迁是决定政府对于企业的依赖性的关键因素。

本文的经验研究表明,不同的依赖性、监控度和碎片化使得企业家可以、可能或者不得不通过以下五种不同的方式去影响地方政策过程,即迎合政绩、坐地要价、利益疏通、借力施压和正式沟通(见表1)。在政府的政策目标有利于企业并使得政府及其官员因考核的需要而对企业产生依赖性的情况下,企业往往通过“迎合政绩”和“坐地要价”来获取政策影响力。其中,“迎合政绩”是指企业家充分利用自身的“显示度”,迎合地方政府官员的政绩需要,从而争取最大的政策影响力;“坐地要价”是指地方支柱企业自恃地方政府对其财税的依赖而不断地对政府提出各种政策要求。在这两种类型中,企业家并不指望通过紧密关系的建构来实现对政府政策的影响,其政策影响力最终还是来源于政府对于企业的政策依赖。而当政府的政策目标不利于企业而使得地方政府对于企业较少政策依赖时,企业家可能诉求于“利益疏通”和“借力施压”的方式来影响地方政策过程。前者是一种底层路线,后者是一种上层路线,两者都充分利用了国家权力的碎片化:当政策监控比较弱的时候,企业家往往能够通过利益疏通“搞定”基层官员;而当上级政府的政策监控力度加强,基层官员的风险较大而导致难以搞定的时候,一个可能的出路是“借力施压”,他们可以求助于其他更高的政

府层级或者部门来改变地方政府的政策。最后,如果地方政府对于企业的依赖性很低,而政策监控又非常强,甚至强到不管是基层官员还是“上面的”的资源都不敢随意介入的时候,企业家可能最终只有通过制度化和组织化的渠道“正式反映意见”。

进而,这五种方式各自的政策影响力也在相当程度上为不同的依赖性、监控度和碎片化所决定。所谓“政策影响力”并非可以完全客观地测量和比较,不过,本文试图从三个方面来比较其大小。其一,企业家政策目标实现的类型。企业家的政策影响力越大,越有能力实现其进取型的政策目标,即要求政府积极主动地提供土地资金等优惠扶持政策;当企业家的政策影响力较低之时,虽然他们也能利用国家制度结构所提供的空间,但是,往往只能实现诸如规避政府政策监控等相对保守型的政策目标;当企业家政策影响力最低的时候,他们则无法实现任何政策目标。其二,政府对于企业诉求的回应性。越具政策影响力的企业越能够得到政府的“积极回应”和“卖力办事”,而对于政策影响较小的企业,政府更多是“不理不睬”和“不明不白”。其三,企业家主观上的评价。企业家对于其与政府的关系评价最正面,对于“政府”满意度最高,往往是因为政府对其的“支持力度”最大,这实际上也说明了企业家的政策影响力最大;反之亦然。

基于此,比较以上五种政策影响方式(见表1),本文认为,政府对于企业的“依赖性”越大,政策“监控度”越弱,权力“碎片化”越严重,企业家的政策影响力越大。其中,“迎合政绩”具有最大的政策影响力,政府的支持力度最大,企业家对于政府的满意度也最大。地方政府对于企业强烈的政绩依赖性使得地方政府有“动力”和“能力”为企业规避政策监控,上下级政府的政绩同构会使得政策监控进一步虚化。对比而言,“正式沟通”的政策影响力最弱,这不仅是由于制度化利益表达渠道自身的局限,而且由于最终诉求于此种方式,往往都是在其他渠道都走不通的情况下不得已的选择,这意味着企业家此时自身的议价能力已经最弱。特别是这种“正式渠道”仍是体制内的,这意味着企业家即便无路可走也无意将这种不满激化为体制外的对抗。在这种情况下,正式的利益表达渠道也就难以对其有太大助益。此外,“坐地要价”、“利益疏通”和“借力施压”的政策影响力居于这两者之间。所谓政策影响力“较强”,指向的并非是这种影响力一定比“迎合政绩”弱,而是指它们都能够在一定程度上让企业家实现其政策目标,但是,国家

内部都存在逆向的力量去削弱其政策影响力,使得这种影响力具有“不确定性”。这种不确定性意味着企业家往往难以实现其进取型的政策目标,政府的回应性相应也更弱,企业家对于政府的满意度和评价相对也较低。

当然,这五种方式可能更接近于“理想类型”,一方面,是因为在国家内部的结构性的力量的束缚之下,社会行动者仍然有其自身策略选择的能动性;另一方面,也是因为各种政策影响方式并非完全相互孤立,企业家可能同时使用了几种政策影响方式去实现自身的目标。比如,企业家既可能迎合政策来获得最大的议价能力,也可能在项目落地、政绩依赖度下降的时候,诉求于借力施压来进一步影响政策过程;地方支柱企业可能常常坐地要价,但是也不排除在监控力度强而其又特别想达成政策目标时,采取利益疏通的方式。不过,本文旨在将每一种政策影响方式背后的国家内部的逻辑呈现出来,因此,不着力分析各种政策影响方式的策略性运用。

表 1 企业家如何影响地方政策过程

政策影响方式	国家的政策目标	国家的制度结构		影响力
	依赖度	碎片化	监控度	
迎合政绩	最强	—	—	最强
坐地要价	较强	—	—	较强
利益疏通	弱	强	弱	较强
借力施压	弱	强	较强	较强
正式沟通	弱	弱	最强	最弱

### 三、企业家影响政策过程的案例分析

#### (一)迎合政绩:新能源企业

政府的产业政策无疑对于企业有非常重大的影响。产业政策与政绩考核的结合,使得地方政府更加热衷于追求那些能带来政绩“显示度”的产业发展。因此,对于那些国家产业政策重点扶持的企业而言,政府对其的依赖性最为显著,从而也使得这些企业获得了最大的政策

影响力,它们甚至可以削弱自上而下的政策监控。

在经验调查过程中,笔者发现,相对于其他企业,L企业的政策影响力最强。L企业的R总认为,政府对于L企业的支持并不是由于他们与当地政府有特别的关系,这一说法也得到了A区一位政府官员的证实。那么,是否如“发展型地方政府”理论所认为的那样,企业的政策影响力来源于地方政府对其财税征缴方面的依赖?实际情况并非如此。L企业的财税贡献非常小,A区2012年的地方可支配财力是30几亿,地方公共财政收入近20亿,而L企业在A区落户的城市乘用车电动车生产项目还没有获得国家发放的生产资质,短期内基本上没有税收贡献。

那么,为什么L企业有这么大的政策影响力?这在很大程度上源于国家的产业政策导致了地方官员对它的政绩依赖,而L企业对地方政府政绩需要的迎合使其获得了最大的政策影响力。L企业最初不过是深圳的一个几百人的中型企业,还未获得城市乘用车的生产资质,主要生产出口外销的电瓶车。在国家大力推动战略性新兴产业发展之后,2010年A省出台了“十二五规划”,明确提出要加快发展战略性新兴产业,其中重点突破高端新型电子信息、电动等新能源汽车、半导体照明三大产业。L企业敏锐地抓住了这个契机,其老板非常积极地与发改部门联系,寻找政府扶持的机会,并且不断宣传他们是新能源汽车生产的行业领先企业,放出风让各地政府去招商并不断竞价。当时,包括北京和天津在内的许多外地政府领导都前往其在深圳的工厂参观招商,A省内也有3个地级市政府参与了其在A省的项目竞标。而A市作为A省的经济总量排名靠前的城市,也急于在这三大产业上有所作为。当时A市已有较知名的高端新型电子信息和半导体照明企业,独缺新能源汽车,因此,它急于有所作为。

在项目落户A区动工之后,对于政府对其还没有生产资质和上路牌照的疑虑,L企业又不断强调其参与了工信部“经济型纯电动乘用车”产品标准制定,“据他们说,工信部会在适当时候放出几个牌照,具备这个条件的、符合规范的、冲压焊接涂装和总装四大工艺齐全的才有可能入选,所以,它(L企业)就不断游说政府说,发展要抢在起跑线上,前期已经投入这么多了,就差临门一脚了,让政府配合做好最后的工作”(区政府官员访谈20130128)。并且,进驻A区之后,L企业2011年申请到了A省战略性新兴产业资质,从2011年开始每年都立项成



为省市区三级的重点建设项目,其在区域中的“显示度”也不断增加,对于地方政府收获政绩颇有帮助。

L企业对地方政府的政绩迎合带来了丰硕的成果。第一,就“政策目标的实现”而言,地方政府对L企业的要价给予了充分满足。在L企业还没有获取任何国家颁发的乘用车生产资质和上路牌照的情况下,也就是说存在政府和企业所有投入都沦为泡沫的高风险之下,地方政府仍然给出了令人惊叹的优惠政策,包括为其银行贷款贴息数亿,土地零地价,地方税收两免三减半,地方零收费。并且,项目开始建设后,各级政府都给予了大量财政补贴,L企业注册资金1个亿,它在A区的项目仅2012年一年就争取到了各级政府4000万的扶持经费。在高额投入之下,地方政府就犹如被企业“套牢”,不得不为企业争取生产资质和上路牌照。比如,为了推动企业的生产和销售,A区努力向上级政府争取了新能源汽车在A区的示范运营,允许电动汽车在A区地域内上路行驶,政府还给予买家每辆车1.5万元的补贴。目前,地方政府还通过各种可能的途径帮L企业打通关系,在更大范围内让其生产的汽车上路。

另外,在这种强烈的政绩需求之下,自上而下的监控被大大地弱化了,不仅当地政府,而且省市级政府都会为企业的要求开绿灯。A区的一位官员也承认,“发展是第一要务,政府太想树政绩了,所以和这些企业打交道完全没有底气,手里面没有牌和它们讨价还价,它们要什么条件就给什么条件”(政府官员访谈20130128)。省里面将企业项目立为省重点项目,从而为企业办事开了绿色通道。比如,在土地征收这样棘手的问题上,地方政府就不计成本为企业拿地。A区地处经济发达地区,工业用地指标一直很紧张,当时并没有这么大块土地给L企业。但是,为了让L企业落户,A区将已卖给其他企业的土地收回——这块地政府在2007年已经收了别人的钱,但是土地证还没有办下来,政府就把钱退给别人,前后收了3000亩地,这相当于地方政府毁约,政府因而背负了很大压力。

第二,就政府的“回应性”而言,L企业与政府有更直接的沟通渠道。根据L企业负责人R总介绍,地方政府专门成立了“项目指挥部”,就驻扎在L企业项目部旁边,由区长任组长,各部门负责人参加,几乎每个月L企业都会与市、区的有关部门开协调会。政府在基建报建、立项和资金申请等方面都开了绿色通道。派出所也在L企业项目

中心旁边专门驻了点。对此,R 总承认:“政府对我们的要求还是比较‘积极响应’的,我们能看到他们在主动做事情。比如说,我们厂门口的路之前一直都没有路灯,我们来了后就装了路灯,所以旁边企业都开玩笑说是沾了我们的光。我觉得最重要的还是我们有‘显示度’,市长、副市长、还有国务院的,上次省主要领导都说要过来,你路灯都没有一个,政府也会有压力”(L 企业 R 总访谈 20130201)。也正因如此,L 企业对于地方政府的满意度最高:“政府重视和支持力度很大,我们和政府是一种‘互动’和‘相得益彰’的关系,比较亲密”(L 企业 R 总访谈 20130201)。

## (二)坐地要价:地方支柱企业

与实际经济贡献很小的 L 企业通过迎合政绩获得极大的政策影响力不同,Y 企业对于地方财政收入和经济发展指标完成有重大贡献,国家经济发展的政策目标使得政府对它有相当的依赖性,从而使得它也具有相当的政策影响力。然而,国家的产业政策显然对它也有负面影响。作为传统的纺织企业,政府不确定它是否是“腾笼换鸟”的产业政策中应该腾出去的那只“鸟”,因此,政府对它的政绩依赖性显然低于新能源企业,从而使得该企业的政策影响力受到限制,特别是在政策监控力度加大的时候,其政策影响空间进一步收缩。

Y 企业是一家港资企业,1988 年就落户 A 区,是 A 区的纳税大户。2012 年,Y 企业年营业额 50 多个亿,年缴纳税收 3 个多亿,年缴纳社保 2 个多亿,并为 A 区提供就业岗位 3 万多个。除了财税依赖之外,地方政府在完成上级经济考核指标的时候,也不得不有求于它。比如,2012 年上级政府大幅度增加外资引进指标,A 区难以完成,这时就由区主要领导出面请 Y 企业增资扩产,Y 企业很配合地增资了 5000 万美元,使得 A 区顺利完成了外资引进任务。有时候这种依赖甚至不仅仅在经济方面:“有一次国务院领导到 A 省考察,找了 8 家企业座谈,其中就有 Y 企业。这让区里非常紧张,担心 Y 企业在座谈会上反映问题,所以区里就积极和 Y 企业沟通,最后由政府拟定了书面发言稿作为 Y 企业的汇报材料提交”(区政府官员访谈 20130128)。

Y 企业自恃是 A 区的支柱企业,地方政府依赖于它,因此总是直接向政府坐地要价。“Y 企业总是认为 A 区离不开它,总是提一些要求。比如,它向政府要地建所谓的 Y 纺织科技园,要求政府帮它征地,

那政府就说成本价让地给你,但是它认为这还不够,政府应该高价征地低价让地给它。而且这个科技园又不符合现在的城市规划,它又要求更改城市规划来使得科技园项目获批”(区政府官员访谈 20130128)。Y企业的W总也谈到了缴纳残疾人保障金的事情。W总说:“残疾人保障金不知道是什么时候的规定,很多年前的流氓条款,残联哪有那么多残疾人要他们安排,还不是他们自己用了,用不完就收回政府了;况且我们不是不请残疾人啊,是没有残疾人请。我们从来没有交过,现在上面抓得紧了,又来查我们,反正我们就拖呗,可以耍赖,反正政府也经常这样”(Y企业W总访谈 20130129)。对于Y企业的这种坐地要价,A区有时候也不得不给它面子。比如,在治理水污染的过程中,在对其他小企业采取严厉限制措施的同时,对于Y企业要求增加3万吨/天的污水排放量问题,区政府就宽容很多,只是要求相关部门进一步加强Y企业的引导和帮助工作,支持其不断提高治污水平,早日实现达标排放。<sup>①</sup>

然而,作为地方支柱企业的Y企业与政府并非是一种“荣辱与共”的“战略合作”关系。W总就认为:“我们有机会制造一些声音,但小企业更容易解决问题,用钱就可以了,我们更多是打电话,写报告,‘官方往来’解决不了的,能帮到我们的就不多”(Y企业W总访谈 20130129)。比较而言,Y企业坐地要价的成效显著不如L企业对于政绩的迎合,因此,Y企业对当地政府有一堆意见。比如,区政府认为Y企业在纺织科技园的征地上漫天要价,不符合城市规划。而Y企业认为,这些问题根本上都是政府造成的。因为上级政府规定纺织印染企业如果不在国家或者省里批准的科技园区内,就不能增资扩产,而Y企业有好几个厂区,产能提升项目计划总不能通过审批,所以,Y企业才想在原有厂房三旧改造的基础之上建立一个科技园区。但是,政府又卡它说不符合城市规划,W总对此有很大意见,“上面的官为了政绩要减排节能,这些决定都是拍脑袋,不分做好做坏,一刀切”(Y企业W总访谈 20130129)。又比如,对于上文提到的环保政策倾斜,区政府认为已经在照顾Y企业了,但是,在Y企业看来,它在环保问题上已经做得非常规范,完全达标,政府当然不能把它和重污染小企业一同对待。

Y企业政策影响力的局限不仅与“依赖性”有关,也与“监控度”有

<sup>①</sup> 区政府工作会议纪要,[2011]25号文,2011年6月29日。

关。就依赖度而言,对于 Y 企业的依赖更多是“政府”的依赖而非“官员”个人的依赖。W 总就说:“领导变化太多,我们这里 12 年换了 6 个领导,平均两年换一个。现在基层领导上升途径都是上面的人到基层锻炼一下就走,这成了常态,要的是急功近利和短期政绩,我们的成绩是过去人的成绩,所以不会有人真正为企业的长期发展考虑”(Y 企业 W 总访谈 20130129)。并且,虽然地方政府在财税上依赖它,但是,“反正走不了”。W 总就谈到:“我们也说要走,把总部搬到北京去,在北京交税,但是,也不好总是给政府提这个”(Y 企业 W 总访谈 20130129)。

就监控度而言,虽然政府有时候也对 Y 企业做出政策让步,但却因政策监控度的不断强化而逐步收窄空间。在监控强化的情况下,对于新能源企业而言,高度的政绩依赖既使得地方政府有强烈的“动力”去“破规则”和“开绿灯”,也使得其有“能力”去游说同样政绩冲动的上级政府提供支持。但是,对于 Y 企业这样政绩显示度比较低的企业而言,上级监控不断加强时,地方政府往往既缺乏动力也缺乏能力去替企业办事。在 W 总看来,最初企业落户的时候政府总是愿意为企业破规矩:“早前的领导很重视,先不说给了什么优惠,最重要的表现是‘什么规则都可以破’。而现在各级各部门官员求‘自保’而不敢为企业破规矩、为企业找出路”。“不知从什么时候开始,我们领导为了保证系统安全廉洁,本地人不能任一把手,这些不是本地人,之间的斗争太多,谁都不敢随意行事,为了自身安全,不会为企业着想”。对政府下面的各个部门而言,“领导换得很快,没有机会培养人就走了,那下面的人又看不到上升的机会,所以也不会帮领导怎么做。所以,政府协调能力很差,找各个部门都是相互推诿,我们有事是可以直接找区领导,但是,哪怕我可以直接打个电话给区领导,现在也没有用”。因此,W 总认为,“我们与政府打交道是‘被动’的,政府个别领导如果重视,就会给你多一些‘方便’;如果不重视,我们也没办法”(Y 企业 W 总访谈 20130129)。

### (三)借力施压:高风险的银矿项目

如果说产业转型升级和经济增长的政策目标决定了新能源企业和纺织支柱企业的影响力来源,那么,在那些涉及到生产安全、环境保护和社会稳定的领域,企业如果有碍于政府相关政策目标的实现,政府对它们的依赖度将大大降低,因此这些企业往往会因为缺乏政府依赖度

而丧失议价能力。如果说在政府政策监控弱的时候,它们还能通过利益疏通来影响政策过程,那么,当政策监控强化使得地方政府必须面对更大风险的时候,“搞定”当地政府就不是那么简单的事情了。在这种情况下,权力的碎片化为借力施压提供了可能性,企业常常会找“上面”来向地方政府施压,A区的F银矿项目正是如此。

大概2000年左右,国务院领导带了一个团到加拿大招商,F银矿项目当时是国土资源部负责推介的,项目老板是加拿大华裔,当时即与随团的国土资源部门和地方政府签订了投资意向书。后来这位老板在A区进行前期勘探,勘探的结论是A区有亚洲最大的金银伴生矿。2009年,项目方将环评报告书提交给地方政府,要求正式采矿,当时据说银矿项目老板已投入勘探、规划、环保论证和关系等各种前期费用几千万。然而,虽然10年前已经签订了投资意向书,但是时隔多年,地方政府有了更多的考虑和担忧。

从依赖度上来说,在这个项目上地方政府无利可图,它既没有新能源企业的政绩显示度,也没有支柱企业的财税依赖,还存在很大的风险。首先,在生态安全上,地方政府认为,选矿和洗矿肯定会大量排放工业污水,虽然项目方在可行性和环保报告上说采用国际先进工艺,既节水又没有什么污染,排放的污水水质符合国家三类水标准。但是,地方政府对项目方的说法和论证显然完全不信任。其次,在生产安全方面,采矿带正好在F镇中心区,上面就有小学、中学和大学等五六个学校,居民学生超过2万人,一旦出事后果不堪设想。并且,F镇本来就是溶洞型地质,已经有地陷发生过。在地方官员看来,“这可是死人的事情,谁让这个项目上,他的官帽可能随时不保”(区政府官员访谈20130119)。此外,整个采矿带距离西江主河道只有几十米,开矿后水压倒逼,可能会导致西江水倒灌,出现重大安全事故。最后,出于维稳考虑,地方政府提出A区社会各界对此持反对意见者居多:“我区的人大代表、政协委员、离退休老干部、各界市民、网民,通过多种渠道表达了反对意见,给党委政府造成了很大压力;同时,我区于去年11月就《A区矿产资源总体规划(2010-2015)》开展了较大规模公众意见咨询,公众均对F银矿的开发表达了反对的意见”(区政府官员访谈20130119)。正是基于以上考虑,2010年后,A区环保部门多次组织专家和有关部门对环评报告书进行审查,并反复提出环评报告书在水污染源、尾矿库处理和环境风险等方面存在问题,因而一直拒绝给出环评

报告所需的当地政府同意意见书。

在这样的情况下,项目方非常不满,因为在他们看来,早在2000年左右地方政府已经与他们签订了投资意向合同书,地方政府现在的做法相当于违约。不过,他们并没有通过司法途径来寻求问题的解决,而是采取了借力施压的方式。2011年7、8月的时候,A区政府突然收到省经信委的通知,省经信委的副巡视员要带队下来了解此事。原来是项目老板通过关系找到原国家领导人身边的一个工作人员(现为国务院参事),这位工作人员给省委主要负责人写了一封信,并附了老板关于项目进展的报告,希望省主要领导亲自关心过问此事。最后省领导批示由副省长牵头、经信委参与了解研究处理这件事情。所以经信委就派了工作组下来组织了座谈会。不过经信委的态度并没有特别偏向项目方,他们拒绝了项目方的晚宴邀请,并私下询问地方政府的态度,地方政府就表示,村民、政府、居民和机关干部都不希望这个项目上。按照A区政府官员的说法:省领导就是批示了一下,也没有说就一定让它上,所以经信委的也就下来了解下情况汇报上去就可以了,地方政府也没有感受到特别大的压力。

接下来,项目方又通过中央有关部门向地方政府施压。这个老板似乎与中央有关部门领导建立了很好的关系,并且也有当时的投资意向书作为理据。在这样的情况下,一位副部长两次约谈了地方政府主要领导。一次是在项目方的陪同下,在北京约见了区政府主要领导,要求地方政府积极配合项目方开发,据说口气十分不友好,很严厉。地方政府如果不支持该项目的話,会在执法检查 and 违规治理上找麻烦,这次,地方政府感觉到了“切切实实的压力”。2011年换届新领导上任后,该副部长又专程到区里约见了新领导。这次约见之后,地方政府召集了书记、副书记、分管国土和经贸的副区长、纪委书记等所有可能涉及到责任相关部门的领导集体接待项目方。区里提出两个条件。第一,希望这个老板利用和中央有关部委的关系,为区里多争取一些用地指标;第二,希望项目方把纳米选矿等有技术含量的产业项目放到A区,把地方政府更有收益的项目放在A区。目前,银矿项目仍在推进过程中。

#### (四)正式沟通:强力治理中的小企业

在政府强力治理环境污染事件的形热下,对于小印染企业而言,无

论是环保政策、还是产业政策,抑或经济增长目标都使得政府对它们的依赖度非常低。政策监控的强化收缩了国家内部可资利用的空间,上级纪委查处了街道环保所的一位工作人员,指责其为重污染小企业的“保护伞”,因此没有人敢在这个时候站出来为重污染小企业说话。企业老板将很难通过打通上面的关系来“借力施压”,而且运动式的强力治理也打破了通过人情关系“搞定”当地政府官员的可能性。于是,印染企业只能通过“正式沟通”的方式向区委区政府“反映意见”。

目前,A区有23家规模较小的纺织印染企业。这23家企业,用区政府的定位来说就是“能耗大、污染大、贡献小”。据2011年数据显示,23家企业纳税总额仅占全区财税总收入的0.5%,工业废水排放量却占全区的56.7%,化学需氧量排放占全区的71.9%,氨氮排放量占全区的68.2%。<sup>①</sup> 在上级政府对环保的考核越来越严的情况下,它们直接影响了A区的经济布局。因为“如果排污容量没有下降,就不能上新的排污项目。我们去年有一家世界500强项目,尽管土地和厂房已经解决,但是最终受制于容量指标无法落地。另外,某个地区一旦出现环境污染事故,省政府就可能对整个地区限排限批”(A区环保局负责人访谈20120815)。

在这样的情况下,A区在2011年6月启动了对印染企业的整治,提出要“强力治理”存在突出问题的污染源,对存在严重污染的纺织城印染企业采取“九查、五限制”措施限制其发展。所谓“九查”就是把政府能用上的查企业的手段都用上,比如,查环评手续和环保设施等是否完善、查是否违反劳动合同法和是否为工人购买社保、查是否缴纳残疾人基金、查是否存在偷税漏税行为等。“五限制”则主要限制企业污染物排放标准和排放总量,限制用电量、限制自取水续期以及限制扩建和土地利用等。<sup>②</sup>

“九查、五限制”政策出台后,印染企业怨声载道,对政府非常不满。在他们看来,环保排污问题政府也有很大责任。一方面,政府当时建立纺织工业园时,没有搞好工业污水处理厂配套,使得工业污水只能通过生活污水处理厂处理,从而造成历史遗留问题;另一方面,生活污水处理厂建立时居然没有将污水处理管道和雨水排放管道分开,所以

① 区经济促进局,《当前A区纺织染整业发展状况调研报告》,2012年8月7日。

② 区政府工作会议纪要,[2011]25号文,2011年6月29日。

大量雨水常常直接排放到污水处理厂处理,导致污水处理总量超标,使得印染企业排放的工业污水倒灌到西江,引发水污染。因此,在印染企业看来,“政府的失责不应该让企业来买单”。并且,他们还非常不满政府的产业政策:“政府偏重于高新企业,但什么是高新,要看在产业链条中什么环节。飞机高新,但是机板上的喷漆也是污染行业”(YJ公司L副总访谈20130123)。“在纺织行业,科技含量最重的就是印染,在传统行业,中国掌握核心技术的就是印染,是传统优势行业”(纺织协会L秘书长访谈20120814)。纺织协会会长更是直接表达自己的不满:“那些规定有法律依据吗?就这样居然还成为正式的文件哦,我们又不是黑社会,我们是合法的企业公民”(JY公司L董事长兼纺织协会会长访谈20130125)。并且,“环保部门就应该每天检测,他们平时又不处理,不指导,就知道罚款。我们都愿意共同出资来扩大污水厂的处理量,政府又不批”(纺织协会L秘书长访谈20120814)。

2011年,主导这个政策出台的区领导任职两年后就调离了,新领导上任。这时候纺织协会L会长听说有人看上他印染厂的那块地了,就很着急,想知道新领导是什么政策,“是想要明确政府究竟是要继续查,还是让我们改造提升”(YX公司T总访谈20130123)。在这样的情况下,因为L会长是政协委员,所以当时他就向政协领导打听,并联络了区政协常委会调研组于2012年4、5月份去纺织园调研,调研后政协常委会提交了一份调研报告给区委。调研报告中写道:“是做工厂还是想做房地产?这是出席座谈会所有企业家最关心也是最集中的一个问题”。<sup>①</sup>这份调查报告反映了印染企业对于政府的10个意见,比如,“企业的环保标准制定要有法可依,不要更换领导就变一套标准,要多考虑政策的延续性。”并提出了10个政策建议,包括撤销“五限制”对企业各种办证审批的限制等。区委收到这份调研报告后,由主要领导出面召开了与A区纺织协会的座谈会,会上,“企业代表认为不应该为企业办证、报建、验收等设置障碍,强烈要求废除,有的企业代表认为企业环保标准执行不连贯,随意性大,令企业无所适从”。<sup>②</sup>不过,区领导态度仍然强硬,对于以后的政策走向,最后也没有给出一个明确的说法。所以,企业仍然抱怨:“开会也没有什么用,会长怕事情,当着书记

① 区政协常委会调研组,《关于A区纺织企业生产经营情况的汇报》,2012年7月2日。

② 区政府办,《区主要领导与区纺协骨干企业代表座谈会会议纪要》,2012年8月。



话都不会说了,话不对题,想说话的说不了,说话的都说不到点子上,还被区领导骂了一顿就散会了”(YJ 企业 T 总访谈 20130123)。

虽然通过座谈会向政府讨明确政策的做法并不成功,不过,这件事情之后,印染企业越来越多通过纺织协会来向政府反映意见。协会平时的工作主要是联络企业聚会、组织参展、技术培训和信息沟通。“九查、五限制”政策出来以后,印染企业越来越多以纺协的名义向政府反映意见,因为“单个企业很难沟通,有很多共性的东西,是行业的问题,要抱团解决。而且,企业也不敢单独出面提意见,提问题多(会引起反感)”(纺织协会 L 秘书长访谈 20120814)。

L 秘书长还认为,以后通过协会反映意见的情况会越来越多,因为企业不好过,负担越来越多,与政府的矛盾也会越来越多。比如,在座谈会后,印染企业就以纺协的名义向书记打报告,要求停止执行“五限制”中禁止自取水证续期的规定,要求政府组织有关部门领导专家充分论证是否需要取消自取水。<sup>①</sup>不过,对于纺协的这份报告,区委主要领导仍然直接批复禁止企业自取水证续期,因为政府没有法律手段强行要企业搬迁以“腾笼换鸟”,所以只有通过这些行政禁令来逼着企业最后不得不搬走。

### (五) 利益疏通:日常监控中的小企业

对于那些处于最不利的政策环境中的印染小企业而言,在丧失议价能力的时候,强力治理收缩了其可资利用的政策影响空间,而当这种运动式治理过去之后,利用政策监控的弱化进行利益疏通成了最有效的政策影响方式。不过,企业虽然可以成功地利用利益疏通来规避政府的政策,但是,却不可能实现他们提出的诸如纺织工业园配套设施升级和污水处理厂扩建等更为积极进取的政策目标。

在 A 区纺织城环境污染治理中,有一个奇怪的现象,政府的政策已经非常严厉,印染企业受到了很大的制约并已怨声载道,可是,在民众看来,当地政府基本上是不作为的,他们仍然会认为企业和地方官员之间一定存在着某种利益纠葛。这种政府两面不讨好的情况似乎在基层治理中非常常见。为什么会这样?

在 A 区启动“九查、五限制”一年后,沿岸的村民仍然饱受污染之

① 区纺织(服装)协会,《关于要求暂缓执行停止从沧江河取水的申请》,2012 年 12 月。

苦。2012年5月,17个村民联名签署“关于对遭受工业污水严重侵害的投诉报告”,并递交给A省环境保护基金会,投诉工业园、纺织城以及印染企业排放大量工业污水,造成鱼虾和贝壳类水产品死亡,严重污染附近几千亩农田。随后,基金会致函区政府要求配合基金会调查,并在8月由原省环保局局长现任省环保基金会常务副理事长牵头赴A区进行水质监测,并与区相关部门负责人进行座谈。基金会的调查结果显示,当地环保部门在各染整厂出水口的确都设有在线监控装置,每日不定期抽查4次监测数据,并且,调查过程中发现监测数据的确都显示正常排放。但是,依然存在严重的工业废水污染问题。调查组认为污染主要是超出污水处理厂处理能力的常年大量污水倒灌造成的,也不排除一些企业的偷排行为。<sup>①</sup>此外,2013年初,一位网民也在人气很高的A区论坛上发帖曝光印染厂污染河流的情况:“我想知道这个黑水是哪个厂的,竟然可以肆无忌惮地污染C河十几年”,该网民并附了两幅排放口被污水染黑的航拍鸟瞰图,随即引发网民热议。

污水处理厂的扩能扩容需要经历从征地到上级审批的漫长过程,这无疑造成污染仍得不到根本解决的重要原因。不过,偷排也是一个重要原因,即便在“强力治理”中,偷排现象也并没有停止。就连其中一个印染企业的老总也说:“当然也有企业排黑水,有一个管子每天下午两三点排出来的都是黑水”(YJ企业T总访谈20130123)。为什么严厉的“九查、五限制”也没有能够制止偷排行为?

在“强力治理”中,“五限制”这样禁令性的规定以文件形式确认下来并得以严格执行,甚至在领导此次水源整治的联席会议办公室撤销之后仍保持其威力,因为它是以审批形式发生作用,正是这一层面的强监控造成了印染企业的不满并通过制度化和组织化渠道向有关部门反映意见。与此形成强烈对比的是“九查”的落实情况,它不是审批性的政策,而是要求各有关部门行动起来切实落实,因而面对更大的执行问题。而且,整治方案出台施行3个月后,区主要领导就换任了,这进一步使得“九查”陷入停滞,虽然新领导上台后对于“五限制”仍然没有松口,不过“九查”的“强力治理”则没了下文,联席会议办公室也在新领导上任后解散了,借调的工作人员都返回原单位工作了。印染企业都

<sup>①</sup> A省环境保护基金会,《关于群众投诉染织工业企业污染情况的调研报告》,[2012]11号。

承认：“‘九查’就没有真查过，区长政策出来后两三个月就调走了，所以说我们这个行业是有福了”（JY 企业 L 董事长访谈 20130125）。A 区有关部门的报告也指出：“整治工作遇到较大阻力，各项措施无法按时落实推进，方案存在夭折的可能”。<sup>①</sup>

在“强力治理”弱化的情况下，如果说“五限制”的严厉审批限制促发了印染企业的不满和行动，那么，“九查”政策监控的虚化则为印染企业通过利益疏通来规避政策提供了可能。对于为什么“偷排”仍然存在，LY 企业的董事长就说：“都给你说了，有关系什么都行，没关系什么都不行”。YJ 的 L 总也说，“2008 年政府说要搞静电除尘，否则就不发排污证，所以我们就投入了 180 多万赶快搞了，结果今年还有一家企业打电话问我说怎么搞静电除尘啊，哇，它还没搞，我都不知道为什么 4 年了它还能生产，如果没有排污证，这算不算偷排”（YJ 企业 L 总访谈 20130123）。在纺织城的环境污染事件中，已经有街道官员遭到查处，为什么还有基层官员敢于以身试法？不管是企业老板还是政府官员都提到，企业与基层政府官员的瓜葛并不是一下子可以切断的，许多人情关系是很早之前已经建立，不管是曲曲折折入股的方式获取利益从而暗地帮助企业打通关系，还是基层执法人员与企业在日常交往中建立的交情，都使得企业仍然可以在“九查”政策监控虚化的情况下大量偷排而不受惩罚。

#### 四、讨论：政治嵌入与政策影响

企业家对于地方政策过程的影响究竟有多大？本文的案例似乎呈现出了矛盾的图景：一方面政府对有的企业做出了让人惊叹的让步；另一方面，即便是地方支柱企业也没有与政府对等谈判的影响力。一方面，企业没有办法通过制度化和组织化的方式影响政府的政策；另一方面，企业又能够使政府难以实现其原本的政策目标。一方面，公众和媒体会认为企业搞定了政府，所以政府对企业巨额补贴，环境污染治理无力；另一方面，不管是地方支柱企业，还是污染企业，都积聚了对政府的不满，认为政府对企业的诉求“不理不睬”。

<sup>①</sup> 《政府决策事项督办通知书》，A 区问督发[2011]5 号，2011 年 9 月 26 日。

“非正式关系”和“发展型地方政府”这两个主导的理论假设难以完全对这些多元化的关系进行解释。“非正式关系”研究把政商关系看作是未充分市场化下的利益交换关系,它构成了一种无形的手在影响政府政策过程。然而,在本文的案例研究中,首先,企业家并非总是诉求于非正式关系去影响政策。在强依赖之下,企业无需通过人情利益就可以获得巨大的政策影响力。其次,企业家也并非总是“能够”通过非正式关系来搞定地方政府。在弱依赖强监控之下,地方政府官员对于风险的权衡使得非正式关系的影响力大大削弱,如果这时企业家还能够“搞定”地方政府,最有可能的是有来自上级政府或部门的介入,权力的部门和层级分割造成了这种自上而下的强监控和逆向“借力施压”的并存。最后,企业家并非由于企业做大和自主性增强而采取更具对抗性的“正式沟通”去反映自己的利益诉求,相反,只有在弱依赖和强监控使得企业无路可走的情况下,企业家才会通过正式沟通去表达诉求;并且,这种方式不会因为其制度性或组织性而获得更大的政策影响力,相反,它的影响力最弱。

同时,已有研究认为,发展型地方政府构筑了政府与支柱企业“荣辱与共”的关系,因此,地方支柱企业具有最大的政策影响力,而这往往也是环保监管等难以有效推行的重要根源。然而,本文的案例研究发现,首先,虽然地方支柱企业总是坐地要价,但是它也常常不满地方政府的推脱和冷落,那些更有政绩“显示度”的小企业却获得了惊人的政策影响力。其次,地方企业的做大和市场化程度的提高,可能只是使得企业更隔绝于政府;而如果政府对企业的依赖度低,它就可以完全对企业的诉求置之不理。最后,重污染企业并非总是地方的支柱企业,而往往是众多产业链下游的低端小企业,它们对于地方税收和政绩显示度等的贡献都非常低,政府之所以仍然无法有效治理这些纳税贡献很少却排污总量大的企业,更多的是由于内部监控的弱化而非财税和政绩的依赖。

因此,我们如果只是将企业的规模大小、市场化程度和财税贡献等作为变量,就难以完全把握企业政策影响方式和政策影响力的差异。第一,企业的规模大小以及产业属性并非是决定企业家政策影响力最根本的因素。在案例研究中,支柱性大企业的政策影响力不一定强于那些拥有政府依赖度的中小企业。新能源企业的政策影响力显然大于重污染企业,但其来源于国家产业政策和地方政绩考核共同催生的地

方政府的政绩依赖度,也就是说,如果国家产业政策改变或者国家政绩考核体系变化,那么,这些新能源企业的政策影响力可能瞬间化为乌有。第二,企业的规模和实力也并非决定其集体行动能力最核心的要素。已有研究认为,那些经济规模越小、技术越简单和市场进入门槛越低的经济部门,集体行动能力越低。而在本文的案例研究中,印染企业之所以开始通过行业协会等组织载体提出集体的利益诉求,最重要的是在于国家的产业政策和环境监管的强力治理推动了印染企业利益的同质化,收缩了单个企业利益疏通的政治空间,从而催生了组织化的利益表达。反过来,虽然企业规模的增大有助于企业克服集体行动的困境,但是,如果没有国家特定的政策来推动企业利益的同质化,那么,大企业也完全有可能倾向于以“借力施压”和“利益疏通”等个体化的方式来实现其特殊化的政策目标。

因此,在本文看来,我们必须将国家的制度结构和政策放进分析框架才能够理解为什么企业家不得不采取某种政策影响方式以及为什么会产生不同的政策影响力。本文将这种国家的制度结构和政策归结于“政策监控度”、“权力碎片化”和“政策依赖性”。就“依赖性”而言,做大企业并非意味着政府对其依赖度大,相反,政府对于企业的依赖度很大程度上来源于国家自身的政策目标,包括国家对经济增长的追求、国家的产业政策和环保政策等,都影响了国家对于不同企业的不同政策依赖度。就“监控度”而言,它完全取决于政府内部的监控“重点”及其监控“力度”,也就是说,当政策监控重点和力度发生变化的时候,企业的政策影响方式或者影响力也可能会相应地发生变化,正如本研究中印染企业所面对的情景。就“权力的碎片化”而言,作为一种“结构性”要素,权力在部门和层级之间的分割为企业家的政策影响提供了空间,虽然可资不同企业家利用的程度不同。正是从这些国家内部的因素考察,本文发现,迎合政府和官员的政绩冲动是最有效的获取政策影响力的方式;与此形成对比的是,正式的反映意见是企业家最无助时的选择,也是影响力最弱的一种方式。

进而,本文认为,由于目前国家的制度结构和政策仍然是决定企业家如何影响政策过程的关键因素,因此,企业家的“政治嵌入性”而非“自主性”是其获取政策影响力的根本途径。这种“政治嵌入性”不等同于“非正式关系”,因为后者常常只是指向企业家和官员个人之间长期或者短期的利益输送和人情交换,而前者除了这种非正式关系之外,

还包括了对国家内部各种制度和政策的利用,特别是利用了国家在“依赖性”、“监控度”和“碎片化”共同作用下所提供的空间,其中涉及到产业政策、官员政绩依赖和政策监控弱化等因素。

在已有研究中,未充分市场化被认为是国家权力维系的重要根源,它使得企业家依附于国家。反过来说,市场化被认为是推动企业家获得自主性的重要源泉,企业规模越大并且越加市场化,它对于政府的依赖越低,企业家的自主性就越高,从而与政府的议价能力越高,政策影响力就越强。而本文认为,市场化只意味着企业家“自主性”的提高,但并不必然意味着其对地方政策过程影响力的增强。因为企业家的自主性是否可以转换为政策影响力还有赖于政治系统本身的特性。在政治系统相当开放的情况下,企业家的自主性最容易转化为现实的政策影响力,而在政治系统特别封闭的情况下,这种自主性也有可能被激化为政治反对的力量,但是,在政治系统处于两者之间时,企业家既无法通过正式和制度化的渠道获得切实的影响力,又不至于无路可走从而激化为强大的反对力量。在这样的情况下,政府对于企业家的依赖而非企业家对于政府的依赖是决定企业家政策影响力的关键因素。而市场化的深化只意味着企业家对于政府依赖的下降,并不意味着政府对于企业家依赖的增强,因此,它并不一定会带来企业家政策影响力的增强;进而,未充分市场化并非是企业依附于政府的全部根源。在案例分析中,政府对企业的控制涵括了环境监管、税收汲取、城市规划、生产安全和社会保障等各个方面,政府对于企业的权力并非在充分市场化中就可以完全消解掉的。因此,市场化并不一定能够推动企业的自主,并进而推动企业政策影响力的增强。

由此,本文认为,相对于自主性而言,决定企业家的政策影响力的是其“政治嵌入性”。企业家越能够迎合官员的政绩导向,越能够借用权力在不同政府层级和部门之间的分割,越能够利用政策执行监控的弱化等,越能够获得政策影响力。反之,如果企业家难以在政府内部找到可以利用的空间,那么,即便他非常“自主”,也难以获取政策的影响力。也正因如此,企业家往往更倾向于寻求体制内可资利用的空间而非通过体制外更具对抗性的方式来影响政策过程。尽管银矿项目中地方政府背负违约之嫌,在印染企业强力治理中“五限制”也基本上不属于“依法行政”,但是,企业家都未试图通过司法或者媒体等更具对抗性的方式来影响政策过程。从这个角度来说,决定企业家的政策影响

力变迁和政商关系变迁的因素不仅在于市场化改革本身,还在于国家内部的制度和政策变革。

### 参考文献:

- 方军雄,2008,《政府干预、所有权性质与企业并购》,《管理世界》第9期。
- 胡旭阳,2006,《民营企业家的政治身份与民营企业的融资便利——以浙江省民营百强企业为例》,《管理世界》第5期。
- 耿曙、陈陆辉,2001,《与市场共欣荣:华北小镇地方网络的创造性转化》,《问题与研究》第40卷第3期。
- 李宝梁,2001,《从超经济强制到关系性合意——对私营企业主政治参与过程的一种分析》,《社会学研究》第1期。
- 秦海霞,2006,《关系网络的建构:私营企业主的行动逻辑——以辽宁省D市为个案》,《社会》第5期。
- 王绍光,2006,《中国公共政策议程设置的模式》,《中国社会科学》第5期。
- 魏昂德,1996,《共产党社会的新传统主义:中国工业中的工作环境和权力结构》,龚小夏译,香港:牛津大学出版社。
- 杨美惠,2009,《礼物、关系学与国家:中国人际关系与主体性建构》,赵旭东、孙珉译,南京:江苏人民出版社。
- 余明桂、潘红波,2008,《政治关系、制度环境与民营企业银行贷款》,《管理世界》第8期。
- 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。
- 朱旭峰,2011,《中国社会政策变迁中的专家参与模式研究》,《社会学研究》第2期。
- Boisot, Max & John Child 1996, "From Fiefs to Clans and Network Capitalism: Explaining China's Emerging Economic Order." *Administrative Science Quarterly* 41(4).
- Bruno, O. 1995, "Political Hierarchy and Private Entrepreneurship in a Chinese Neighborhood." In A. Walder (ed.), *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley: University of California Press.
- Choi, E. Kyong & Kate Zhou 2001, "Entrepreneurs and Politics in the Chinese Transitional Economy: Political Connections and Rent-seeking." *The China Review* 1(1).
- Chen, An 2002, "Capitalist Development, Entrepreneurial Class, and Democratization in China." *Political Science Quarterly* 117(3).
- Chen, Jie & B. J. Dickson 2008, "Allies of the State: Democratic Support and Regime Support among China's Private Entrepreneurs." *The China Quarterly* 196.
- Dickson, B. J. 2009, "Who Consents to the 'Beijing Consensus'? Crony Communism in China." ([www.cecc.gov/pages/roundtables/2009/20090522/DicksonCrony\\_CommunistInChina.pdf](http://www.cecc.gov/pages/roundtables/2009/20090522/DicksonCrony_CommunistInChina.pdf))
- Edin, Maria 2003, "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective." *The China Quarterly* 173.
- Evans, Peter 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

- Foster, Kenneth W. 2002, "Embedded within State Agencies: Business Associations in Yantai." *The China Journal* 47.
- Gao, Yongqiang 2006, "Corporate Political Action in China and America: A Comparative Perspective." *Journal of Public Affairs* 6(2).
- Gao, Yongqiang & Zhilong Tian 2006, "How Firms Influence the Government Policy Decision-making in China." *Singapore Management Review* 28(1).
- Guthrie, Douglas 1998, "The Declining Significance of Guanxi in China's Transition." *The China Quarterly* 154.
- Haggard, S., S. Maxfield & B. R. Schneider 1997, "Theories of Business and Business-State Relations." In S. Maxfield & B. R. Schneider (eds.), *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- He, Yuanqiong, Zhilong Tian & Yun Chen 2007, "Performance Implications of Nonmarket Strategy in China." *Asia Pacific Journal of Management* 24.
- Ho, Peter 2007, "Embedded Activism and Political Change in a Semiauthoritarian Context." *China Information* 21.
- Lieberthal, K. G. & David Lampton (eds.) 1992, *Bureaucracy, Politics, and Decision-Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Ma, Jun 2012, "The Rise of Social Accountability in China." *The Australian Journal of Public Administration* 71(2).
- Maxfield, S. & Ben Ross Schneider (eds.) 1997, *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Mertha, A. 2009, "Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process." *The China Quarterly* 200.
- 2010, "Society in the State: China's Nondemocratic Political Pluralization." In P. H. Cries & S. Rosen (eds.), *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation*. London and New York: Routledge Curzon.
- Nevitt, C. E. 1996, "Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?" *The China Journal* 36.
- O'Brien, K. J. & Lianjiang Li 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2).
- Oi, J. C. 1985, "Communism and Clientelism: Rural Politics in China." *World Politics* 37(2).
- 1995, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *The China Quarterly* 144.
- 1999, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Pearson, Margaret M. 2005, "The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State." *World Politics* 57(2).
- Schofer, E. & M. Fourcade-Gourinchas 2001, "The Structural Contexts of Civic Engagement: Voluntary Association Membership in Comparative Perspective." *American Sociological Review*



66(6).

- Skocpol, Theda 1995, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in United States*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Skocpol, T., M. Ganz & Z. Munson 2000, "A Nation of Organizers: The Institutional Origins of Civic Voluntarism in the United States." *American Political Science Review* 94(3).
- Shi, T. J. 1997, *Political Participation in Beijing*. Cambridge: Harvard University Press.
- Szelényi, Iván 2010, "The New Grand Bourgeoisie under Post-Communism: Central Europe, Russia and China Compared." Working Paper No. 2010/63, United Nations University.
- Tsai, K. S. 2005, "Capitalists without a Class: Political Diversity Among Private Entrepreneurs in China." *Comparative Political Studies* 38.
- 2007, *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- 2008, "China's Complicit Capitalists." *Far Eastern Economic Review* 171(1).
- Unger, Jonathan 1996, "'Bridges': Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations." *The China Quarterly* 147.
- Wank, David L. 1995a, "Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33.
- 1995b, "Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks of Power in Urban China." In A. Walder (ed.), *The Waning of the Communist State: Economic Origin of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley: University of California Press.
- 1999, *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City*. New York: Cambridge University Press.
- Yang, Mayfair Mei-hui 2002, "The Resilience of Guanxi and Its New Deployments: A Critique of Some New Guanxi Scholarship." *The China Quarterly* 17.
- You, Jong-Sung 2005, "Embedded Autonomy or Crony Capitalism?" Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Washington DC.
- Zhou, Xueguang 1993, "Unorganized Interests and Collective Action in Communist China." *American Sociological Review* 58.
- Zhu, Xufeng 2009, "The Influence of Think Tanks in the Chinese Policy Process: Different Ways and Mechanisms." *Asian Survey* 49(2).

作者单位: 中山大学中国公共管理研究中心、  
中山大学政治与公共事务管理学院  
责任编辑: 杨典

**Abstract:** The economic transformation and labor institutional reform since the 1980s have brought about a huge mass of labor protests. However, the scale and intensity of the protests have been effectively managed by the Chinese state. Particularly since 2000, the tendency of individualization in labor dispute arbitration channel has been increasingly clear, with both the average number of labors involved in collective disputes and the percentage of collective cases substantially decreased. What are the factors contributing to the decrease of collective labor disputes in the arbitration channel? Employing a panel data analysis, the author finds that the Chinese state has been sparing no effort to strengthen its institutional role and substantial power as mediator in labor conflicts, and has been mobilizing all kinds of agencies to split up the collective labor disputes in the name of mediation. The strong mediative capacity of labor arbitration agencies significantly reduced the scale of collective labor disputes, but failed to alleviate the intensity. This is because that the arbitral mediation is highly selective, with large-scale collective disputes preferentially targeted and small-scale and individual ones relatively ignored.

How Do Entrepreneurs Influence the Local Policy Process? A case study and typology construction from the state-centered perspective .....  
..... *Huang Dongya* 172

**Abstract:** The relationship between the government and business in China has been deemed as a black box and it's difficult to reveal how the entrepreneurs influence the policy process and what factors determine the degree of influence. By focusing on the local policy process, the author argues that the institutional structure and policies of the state instead of the characteristics of the enterprises determine the way and the degree of the entrepreneurs' policy influence. The author further classifies the internal state factors into three dimensions: the degree of local government's dependence on the private enterprises, the degree of policy monitoring from the higher levels of government, and the fragmentation of the political power. Based on the three dimensions, the author finds that the private entrepreneurs adopt five strategies to influence the local government's policy process, namely, catering to the need of political achievement, making demand by reckoning on the enterprise's economic contribution, dredging through interests, leveraging pressure with the help from the higher levels of authority, and formal communication. The degree of the enterprise's political embeddedness instead of enterprise autonomy is the main source of the entrepreneur's policy influence. Finally, the paper argues that the change of the government-business relationship not only lies in the market-oriented reform, but also depends on the institutional and structural changes of the state.