

政企网络关系、企业资源获取与经济效率

——来自本地晋升官员离任的经验证据

卢圣华 汪 晖

(浙江大学公共管理学院,浙江 杭州 310058)



内容提要:本地晋升的官员往往会在当地形成紧密的政企网络关系,而其离任会破坏原有的强政企网络,从而对企业产生影响。据此,本文将本地官员的离任作为自然实验,从反面探究政企网络关系对企业资源获取和经济效率的影响。基于2000—2015年332个城市市长、市委书记的详细资料和沪深两市上市公司的财务数据,实证发现本地晋升官员的离任会显著减少企业获得的银行贷款和政府补助,同时使企业的实际税率上升。相比于市长,市委书记的离任影响更大。其次,机制检验表明,这一影响是通过政企网络关系的破坏而实现的。按照企业的控制结构和行业类型对企业进行细分发现,本地晋升官员的离任对民营企业和工业企业的影响更大。本文进一步发现,本地晋升的市委书记离任后企业的全要素生产率有所提高,表明政企网络主导下的资源分配方式并不利于企业的持续发展。实证结论为政企关联的影响与后果提供了新的证据,并为深化“放管服”改革,推进政企分开提供了政策建议。

关键词: 政企网络关系 企业资源 全要素生产率 本地晋升 官员离任

中图分类号: F42 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002—5766(2020)10—0005—18

一、引言

企业所处的制度环境对于企业的经营管理而言至关重要,其中企业与政府之间的关系又是制度环境中最重要的组成部分。政企网络关系能够帮助企业获取更多的资源,改善经营状况,因此对企业而言,政治资源是其最重要的资源之一(Narjess等,2008)^[1]。在美国,企业往往会形成利益集团以政治献金、游说等方式影响政策走向,以达成更利于企业发展的公共政策(Faccio,2006^[2]; Shleifer和Vishny,1994^[3])。而由于中国经济尚处于转型阶段,企业与政府分离的机制尚未有效建立(Detomasi,2008)^[4],政企网络关系尽管重要,却往往以“潜规则”的方式运转。因此,近几十年来有大量研究尝试评估中国环境下政企网络对企业的价值,包括政商关系如何帮助企业获取政府补助、税收优惠等资源(吴文锋等,2009^[5];余明桂等,2010^[6];余明桂和潘红波,2008^[7];张敏等,2010^[8])。

绝大多数研究从公司高管的政治背景度量企业所拥有的政治资源,即企业的政治关联。如袁建国等(2015)^[9]将政治关联设置为上市公司高管(董事长或总经理)是否在政府机构任职;Cheng(2018)^[10]则将公司是否聘请了在政府任职的官员作为独立董事来度量公司是否有政治关联。诚

收稿日期:2020-06-10

作者简介:卢圣华,男,博士研究生,研究领域为央地关系和地方政府行为,电子邮箱;lushenghua@zju.edu.cn;汪晖,男,博士生导师,教授,研究领域为地方政府行为和中国土地制度,电子邮箱:wanghuidn@zju.edu.cn。

然,公司的高管与独董的政治关系是企业的一项重要政治资源,但遗憾的是,对实证研究而言,公司高管的政治背景对于公司的经营而言并不是严格外生的。例如:(1)企业会主动谋求政治资源,以获得各种政治和经济利益(周阳敏和李晓姣,2013)^[11]。Chen(2013)^[12]的研究指出,绩效更优的企业倾向于聘请具有更多政治资本的政治家^①。因而,已有的实证研究存在由反向因果关系造成的潜在内生性问题。(2)具有国有资本背景的企业当中高管更有可能具备政治背景,对这类企业而言,影响公司资源获取、经营绩效的因素可能并不是政治关联,而是股权结构,即存在遗漏变量造成的内生性问题。因此,以高管个人的政治背景来度量企业的政治资源在实证上可能会存在偏误。尽管现有的不少研究已经意识到潜在的内生性问题(袁建国等,2015)^[9],但在实证上并未给出足以令人信服的识别策略来建立政企关系与公司经营之间的因果关系。不同于以往文献,本研究巧妙地利用市级本地官员的离任作为自然实验,从反面即若企业已有的政企关系遭到破坏给公司带来的负面影响来估计政企关系的价值。这样做的理由与优势有以下几点。首先,鉴于本地晋升的官员往往在当地拥有更密切的政商网络关系(张莉等,2013)^[13],因此本文认为本地晋升官员的离任会破坏现有的强政企网络,从而影响企业的资源获取。其次,对于微观的公司个体而言,市级层面的人事任免是完全外生的。尤其是在中国自上而下的官员治理模式中,地方官员的任免完全由上级组织部门或同级党委决定(周黎安,2008)^[14]。第三,本文所关注的城市官员仅限于市委书记和市长。显然,公司与政府构建网络的方式远不限于市委书记和市长^②。但如果实证上能够发现,市委书记和市长的离任足以对企业的资源获取、经营效率造成显著的影响,那么就证明政企关系对于企业而言价值之大。换言之,本文的识别策略得到的仅是政企关系价值的最小估计值。这种保守的估计结果在实证上是能被接受的。

为了完成上述的工作,本文手工搜集了2000—2015年期间332个城市市委书记与市长的上任、离任时间、个人特征(如年龄、教育程度、籍贯与来源)等信息,再根据沪深上市公司的注册城市将两者相匹配。通过实证研究发现,本地晋升的市委书记离任后,企业所获得的银行贷款、政府补贴占企业资产规模的比例分别显著下降了30%和26.7%,而实际税率则上升8.2%,而本地晋升市长的离任仅造成企业贷款的显著减少。相反,非本地晋升官员的离任则不会造成上述现象,表明只有强政企网络关系的破坏会给企业带来负面影响,从反面证实了政企关系的价值。进一步地,从实际控制人角度看,本文发现本地晋升官员的离任对民营企业的影响最大,对外资企业几乎没有影响,而在国有企业中,对地方国有企业的影响更大;从行业的角度看,官员离任对工业企业影响更大。最后,本文进一步探讨了本地官员离任对公司经营效率的影响,实证结果表明,原有的强政商网络的破坏反而有助于提升企业的经济效率(用TFP衡量)。这意味着,企业依靠与政府的关系获取资源的这种方式有碍于经济效率的提升。因此,本文认为进一步推动政企分离、简政放权的改革将有助于实现经济的可持续发展。

本研究的主要贡献在于:首先,本文拓展了企业政治资源的相关研究。已有的大量研究表明企业与政府的关联会影响企业资源的获取。如吴文锋等(2009)^[5]认为,企业高管可以凭借其政治背景所带来的社会资源,帮助企业获得政府部门的税收优惠。郭剑花和杜兴强(2011)^[15]以及潘越等(2009)^[16]的研究表明,企业与政府之间的关联有助于其获得更多的政府补助。张敏等(2010)^[8]则发现,政治关联有助于民营企业信贷资源的获取。无一例外,这些研究均从公司高管的政治背景

① 例如人民网在2013年8月12日发表的《企业青睐退休高官:1599名前官员在上市公司任职》报道指出,在市值排前50的上市公司中,有34位政府退休高官任独立董事,这是由于我国官员在退休之后依旧拥有很多的资源、权力,退离后“沉淀”的权力影响力仍然很大。见 <http://finance.people.com.cn/n/2013/0812/c1004-22525184.html>。

② 例如分管某个经济领域的副市长、政府职能部门的领导,都对企业的资源获取会产生影响,当然还包括一些人大代表、政协委员乃至退休干部,他们尽管不具备职务上的实权,但依旧具有影响力。

定义企业所拥有的政治资源。然而如前所述,这种方法或多或少地存在内生性问题。而本文则在识别策略上加以进一步的改进,巧妙地利用官员离任这一对公司经营而言完全外生的事件,既避免了内生性问题,又拓展了政治关联的研究维度。其次,已有不少文献尝试回答政商关系主导下的资源分配方式如何影响企业的投资与经营方式。如袁建国等(2015)^[9]提出了企业的“政治资源诅咒”,即政治关联会对企业创新产生负面影响。而对民营企业的研究表明,由政治关联所带来的资源和政府支持会导致企业进行过度投资(蔡卫星等,2011^[17];张敏等,2010^[8])。遗憾的是,这些研究只关注到了企业投资经营的某一部分,缺乏从整体层面回答政商网络关系对于企业经济效率的影响。本文基于已有研究提出的方法计算出中国每一家上市公司的TFP(Giannetti等,2015^[18];鲁晓东和连玉君,2012^[19]),尝试探究政企网络如何影响企业的整体经济效率,从而弥补了以往研究的这一空白。第三,本文的官员样本着眼于市级层面。市级官员往往拥有较大的包括土地审批、贷款发放在内的经济自主权(周黎安,2007^[14];周黎安和陶婧,2009^[20]),因此已有许多研究讨论了地方官员如何主导地方经济增长与发展模式(宋凌云等,2013^[21];徐现祥等,2007^[22];张尔升,2010^[23])。本文则从本地晋升官员所衍生出的政企网络关系切入,探究其对企业资源获取、经济效率的影响,为地方官员如何影响经济发展提供了一个微观证据,从而丰富了官员与经济增长间互动的相关文献。

二、理论分析与研究假说

1990年7月,《中共中央关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》发布以来,中国领导干部的交流便开始制度化、经常化。这种官员交流制度不仅对中国宏观经济产生了重大的影响(张军和高远,2007)^[24],还会对微观企业的投资行为产生影响(Durnev,2010^[25];Julio和Yook,2012^[26])。影响微观企业投资经营行为的机制除了因官员更替导致实际权力的转移(曹春方,2013)^[27]、政策不确定(徐业坤等,2013)^[28]之外,官员的更替还会破坏依附于官员个体的“人情网”和“关系网”(陈绪群和赵立群,1996)^[29]。陈刚和李树(2012)^[30]发现,官员的更替打破了原有的政企关系网络,削弱了政企合谋程度,从而有助于提升反腐败绩效。梁平汉和高楠(2014)^[31]同样证明,地方政府和污染企业之间建立起的关系网络,使政府放松对于企业非法排污行为的监管,而一旦地方领导职务发生变动,原有的政企合谋关系将被打破,将有助于环境治理。

因此从逻辑上和实证上均可证明,官员的离任会破坏当地原有的政企网络关系,但需要注意的是,政企网络关系因官员特征的不同而有强有弱,而原有的强政企网络关系的破坏显然会给企业带来更大的影响。应千伟等(2016)^[32]从企业层面界定企业所拥有的政企网络的紧密程度,发现当腐败高管落马时,地方国有企业这种带有强政治网络特征的企业股价在短期内会有明显下降。而基于官员层面的研究则普遍认为官员的本地(local)特征会影响地方政企关系,如官员是否本地晋升与官员是否为本地人。例如,Persson和Zhuravskaya(2016)^[33]的研究发现,当省委书记为本地晋升时,政府越倾向于作为“援助之手”而保护企业,成为“掠夺之手”的可能性则会下降;他们将这种现象进一步解释为“精英俘获”(elite capture),即本地晋升官员或是为了稳固权力,或是为了经济利益,促使政府给予地方精英回报(Shleifer和Vishny,1994)^[3],进而形成紧密的政企网络关系。类似地,本地晋升的官员会与地方企业形成合谋,从而加大城市的土地供应量并增加了土地违法行为(张莉等,2011^[34];2013^[13])。另一些研究则尝试用官员是否为本地人度量政企网络关系的强弱(聂辉华和蒋敏杰,2011)^[35]。本文采用第一种方式即官员是否为本地晋升作为政企网络关系强弱的度量,这是由于,本文的数据着眼于市级层面,而有文件明确规定,政府、党委的正职领导成员,一

般不得由本地籍贯人担任^①。本文的样本数据同样显示,由本地籍贯人担任市委书记或市长的比例分别仅占6%和8%,相比之下,由本地晋升的市委书记或市长则分别占42%和44%^②。

那么,本地官员的离任破坏了原有的政企网络关系,会给企业造成怎样的影响?已有研究表明,依靠与政府的关联,企业可以获得更多的信贷资源(余明桂和潘红波,2008^[7];张敏等,2010^[8])、政府补助(郭剑花和杜兴强,2011^[15];潘越等,2009^[16])和税收优惠(吴文锋等,2009)^[5]。可以想见,一旦这种网络关系瓦解,那么企业通过政府的途径获取经济资源的方式自然也会受到影响。因此,本文提出如下一个有待经验验证的理论假说:

H₁:本地晋升官员的离任会破坏原有的强政企网络关系,从而会减少企业所获取的资源。

按照实际控制人的不同,企业可以分为三大类,即国有企业、民营企业与外资企业。实际上,控制人身份的不同将导致不同的企业决策目标与经营行为(贺小刚等,2013)^[36]。首先,比较民营企业与国有企业。第一,就建立政商网络关系的目的而言,民营企业培养政企网络的目的呈现出资源导向型,即更多是为了让企业获得合法性以及政府的支持,获得更多来自于政府的资源,为企业寻求政治依靠并谋求更多的机会(罗党论和唐清泉,2009)^[37]。相反,国有企业的动机则较为复杂。固然,国有企业也有经济层面的追求,但国有企业管理者往往同时兼有行政级别(Leutert,2018)^[38],其构建政企网络的目的可能是出于管理者自身的行政职位升迁的动机。第二,民营企业与国有企业培养与维护政企网络关系的成本也大有不同。民营企业建立政企网络关系的方式往往是由企业家自己担任政府官员、加入党籍、参选人大代表或政协委员来获取政治资源,或者聘任具有政治背景的独立董事以构建政商纽带。无论何种方式,由于民营企业从本质上属于体制外的一部分,因此构建政企关系就要求完成身份上的转型并获得体制内参与者的认同,而这种身份转型的成本往往是巨大的。例如李维安等(2015)^[39]的研究发现,民营企业为了获得政府的认同而选择参与慈善事业,以换取政府的支持。相反,国有企业本身就属于体制内的一部分,与政府拥有天然的纽带,因此其构建与维护政企关系所需要的精力与成本自然也就更低。第三,国有企业与民营企业所固有的体制内外的差异也造成了两者所拥有的政企关系具有不同的紧密性与稳固性。相比于国有企业拥有的天然纽带,民营企业所构建的政企关系,无论是靠企业家本人担任政府职务,还是靠与某些官员的关系,往往都过于依赖某个个体,其政企关系的稳固性远不及国有企业。综上所述,当原有的政企关系由于官员的离任而遭到破坏时,在经济资源的获取上,民营企业所受到的影响要大于国有企业。

国有企业又可以进一步细分为央企和地方国有企业,两者的本质区别在于,央企能够凭借中央的政治权威在全国各地获得当地政府的支持,而地方国有企业的影响力仅限于当地,来自政府的支持也仅限于本地政府(方军雄,2008)^[40]。这种区别带来的一个直接后果是,在资源获取上,央企固然需要地方政府的支持,尤其是在土地资源上需要当地政府的帮助(Rithmire,2015)^[41]^③,但同时央企还能够获得来自中央政府的直接资源调配,例如更大的贷款优惠(方明月,2014)^[42]。另一方面,在中国现行的税制下,央企所缴纳的增值税中的75%、消费税和企业所得税的100%都上缴中央,地方分成比例较小;同时相比于地方国有企业,央企受到地方政府税收攫取的可能性更低(刘骏和刘峰,2014)^[43],因此在税收方面,地方政府干预央企的空间也比较小。本文认为,央企受当地

① 中共中央办公厅于2006年8月印发了《党政领导干部任职回避暂行规定》,其中第五条规定“领导干部不得在本人成长地担任县(市)党委、政府以及纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员,一般不得在本人成长地担任市(地、盟)党委、政府以及纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员”。

② 在实证检验中,本文也考虑本地籍贯官员离任的影响,但结果并不显著。

③ Rithmire在书中分析到,长春一汽作为一家央企,在长春对地方政府有非常强的讨价还价能力,甚至影响了长春市政府开发、利用土地的行为,而其背后凭借的正是央企与中央政府的特殊关系。

政企网络关系破坏的影响更小。

外资企业是相对于民营企业 and 国有企业这两类内资企业而言的另一类所有制企业。外资企业往往具有更为先进的技术、更加知名的品牌等无形资产(Dachs等,2008)^[44],同时,外资企业还受到来自国(境)外母公司的资金、技术援助(Almeida和Fernandes,2008)^[45]。因此外资企业在资源的获取上对政府的依赖度并不像内资企业那么强。另一方面,正如耿曙和陈玮(2015)^[46]所揭示的那样,政府与外资间,不仅外资企业有逢迎政府的“正向”寻租行为,政府同样有为了外资企业的投资尽快落地的“逆向”寻租行为。在中国地区“竞次式”的发展模式下(陶然等,2009)^[47],无论地方政府人事如何更迭,地方政府内在地具有主动与外资构建政企关系的激励。这种双向网络关系意味着,即便官员的离任破坏了原有的政企网络关系,外资企业可能几乎不受影响。因此,本文提出如下假说:

H₂:民营企业受原有的强政企网络关系破坏的影响最大,外资企业几乎不受此影响;而在国有企业中,相比于央企,地方国有企业受本地晋升官员离任的影响更大。

工业是中国国民经济的基础(李钢等,2009)^[48],并且工业与宏观经济波动的相关性最强(孙广生,2006)^[49]。正因为工业企业的重要性,中国出台了一系列产业政策以刺激工业企业的发展,从而形成了工业企业对政府的强依赖性。另一方面,在分税制改革之后,地方政府无法从改制后的国有企业、乡镇企业获得稳定的财源,不得不转而寻求外来制造业以培养长期税基,结果就是各地展开了“竞次式”的招商引资竞争(陶然等,2009)^[47]。地方政府的这种招商引资策略进一步加剧了工业企业对政府资源的依赖。然而,这种依赖性往往依附于政府官员个人,一旦官员离任,破坏的政企网络关系将会对工业企业产生巨大的影响^①。相比之下,非工业企业对政府的依赖程度不及工业企业,因此,本文提出如下假说:

H₃:相比于非工业企业,工业企业受原有的强政企网络关系破坏的影响更大。

那么,这种政企关系主导下的资源分配方式会对企业的经营效率产生怎样的影响?尽管已有研究缺少从企业整体经济效率上回答这个问题,但有不少研究关注到了政企关系对企业某一部分投资经营绩效所产生的影响。Fan等(2008)^[50]指出,政治关联会对公司绩效产生负面影响,即具有政治背景的企业在股票回报率和销售增长方面均比没有政治背景的企业要低。田利辉和叶瑶(2013)^[51]对政治关联的民营控股小公司进行了考察,他们发现政治关联虽然能够为企业带来融资便利,却不能提升公司的价值,甚至会降低这些企业的绩效。在企业投资方面,政治关联则会诱发企业盲目扩大投资规模并降低企业的投资效率(梁莱歆和冯延超,2010^[52];何婧和徐龙炳,2012^[53])。与前面几位学者的研究结论相左,也有许多研究认为政企网络关系有助于企业绩效的提升。如Boubakri和Saffar(2013)^[54]指出,政治关联对企业正面价值是确实存在的。在中国的背景下,田利辉和张伟(2013)^[55]从社会负担、产权保护和政府偏袒三个角度提出政治关联影响中国上市公司绩效的途径,并通过实证发现政治关联有助于提高中国上市公司的长期绩效。虽然本研究所关注的经济效率与企业绩效、股票回报等概念无法混为一谈,但前述研究所提到的机制可能同样对企业的经济效率发挥作用。一方面,企业由于更为紧密的政企网络关系获得了更多的资源和保护,缓解了资金上的约束,从而提升了经济效率;而另一方面,经济效率的核心在于技术创新,而强政治网络的企业由于凭借政治资源即可获取资源、谋取利润,弱化了企业对创新的激励,从而不

① 央广网2016年2月23日发布的一则新闻《两任市委书记落马经济指标大降 滁州扎紧制度笼子重塑信心》中指出,2014年,安徽滁州连续两任市委书记相继落马波及了当地企业,在官员落马后的一个季度滁州全市8个招商分局没有签下一个招商引资项目,固定资产投资增速也大幅下降,到6月底在全省排倒数第一。见 http://china.cnr.cn/yaowen/20160223/t20160223_521435837.shtml。

利于企业经济效率的提升。因此,本文提出以下一对相竞争的假说,以待经验证据加以验证:

H_{4a}:原有的强政企网络关系的破坏会减少企业从政府处获得的经济资源,从而会提升企业的整体经济效率。

H_{4b}:原有的强政企网络关系的破坏会减少企业从政府处获得的经济资源,从而会降低企业的整体经济效率。

综上,本文的整体逻辑分析框架如图 1 所示。

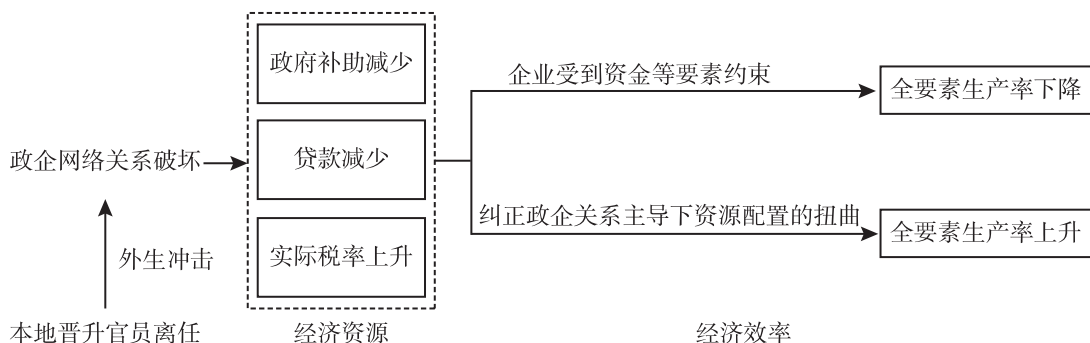


图 1 逻辑分析框架

资料来源:本文绘制

三、研究设计与样本数据

1. 实证方法

为了检验前文提出的四个研究假说,本研究分别将企业在本地晋升官员离任后一年所获取的经济资源及其经济效率作为被解释变量、本地晋升官员的离任作为主要解释变量建立计量模型。本文的基本模型如下:

$$\Pi_{i,j,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Dep_{j,t-1} + \alpha_2 Local_{j,t-1} + \alpha_3 Dep * Local_{j,t-1} + \gamma X_{j,t} + \beta \Psi_{i,t} + \varepsilon_i + \theta_t + \epsilon \quad (1)$$

$$TFP_{i,j,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Dep_{j,t-1} + \alpha_2 Local_{j,t-1} + \alpha_3 Dep * Local_{j,t-1} + \gamma X_{j,t} + \beta \Psi_{i,t} + \varepsilon_i + \theta_t + \epsilon \quad (2)$$

其中, $\Pi_{i,j,t}$ 、 $TFP_{i,j,t}$ 分别表示位于城市 j 的企业 i 在 t 年时所获取的经济资源和经济效率。参照已有研究,本文将银行贷款、政府补贴以及税收优惠作为企业所获取的经济资源^①。银行贷款和政府补贴分别用企业当年获得的银行贷款、政府补贴数额与企业资产规模的比值(subrate和loanrate)来表示。政府对企业的税收优惠包括所得税返还、直接的税率优惠等,参照已有文献的方法(吴文锋等,2009)^[5],本文通过下式计算企业当年的实际税率(effective tax rate, ETR),来衡量政府对企业在税收上的优待:

$$ETR = \frac{TE - DTE}{PTI + DV - IG + CD + CBI} \quad (3)$$

其中,ETR表示实际税率,TE表示所得税费用,DTE表示递延所得税费用,PTI表示税前会计收益,DV表示当期计提的资产减值准备(七项,不包括坏账准备),IG表示投资收益,CD、CBI分别表示收到的现金股利和债券利息。

另一方面,根据Giannetti等(2015)^[18]、鲁晓东和连玉君(2012)^[19]的方法计算出每一家上市公司的全要素生产率作为企业的整体经济效率。具体而言,对每一家上市公司进行如下

① 当然,企业的经济资源远不止这三种,还有包括土地在内的其他生产要素。本文主要关注这三种经济资源,一是出于数据可得性的考虑;二是本文认为,这三种经济资源之间更具有可比性,而土地无论是在制度约束的意义上,还是要素的流动性上,均和上述三种资源存在显著差异。

回归:

$$y_{i,t} = \alpha_i + \beta_i l_{i,t} + \gamma_i k_{i,t} + \delta_i m_{i,t} + \xi_{i,t} \quad (4)$$

其中, $y_{i,t}$ 表示上市公司 i 在 t 年主营业务收入的数值, $l_{i,t}$ 、 $k_{i,t}$ 和 $m_{i,t}$ 分别表示对公司的资产数额、员工人数、购入商品和其他产品所花费金额取对数。 $\xi_{i,t}$ 作为上式回归的残差, 即为公司当年的全要素生产率(TFP)。

在模型(1)和模型(2)中, 本研究关注的是 α_3 , 即本地晋升官员的离任所产生的影响。需要特别指出的是, 本文建立理论假说的基础是离任会通过破坏原有的政企网络关系从而对企业资源获取产生影响, 而如果市长离任后晋升为本地的市委书记, 那么显然不会破坏原有的政企网络关系, 而市委书记则不存在离任后依旧在本地任实职的问题^①。因此对市长的赋值规则加以进一步限制, 当且仅当本地晋升的市长离任、同时离任后不成为本地书记, 才将在市长的 $Dep * Local$ 变量赋值为 1。由于破坏的政企网络关系对企业所造成的影响可能要到官员离任后一年才发生, 因此模型考察的是上一期本地晋升官员的离任对本期企业的影响^②。面板数据中控制了双向固定效应之后, 模型(1)和模型(2)其实就是广义上的双重差分模型(Cameron 和 Trivedi, 2005^[56]; 聂辉华等, 2008^[57]; 周黎安和陈焯, 2005^[58])。 $X_{j,t}$ 为城市层面的控制变量。由于企业的发展经营受宏观经济环境的影响, 本文控制了城市的 GDP 和固定资产投资额; 同时, 企业从政府和银行获取的经济资源受到政府财政水平和城市信贷资源的影响, 本文进一步控制了年末城市金融机构各项贷款余额和政府的财政支出。 $\Psi_{i,t}$ 为企业层面控制变量, 参照已有研究(如陈学胜和罗润东, 2017)^[59], 企业的融资和政府补贴会受到企业总资产规模、负债率、现金流、主营业务收入以及利润率的影响, 因此本文对这些变量都予以控制。 ε_i 和 θ_t 为企业固定效应与时间固定效应^③, 分别用于排除一些不随时间而变化的企业特征的干扰和消除时间趋势。

2. 样本数据

本文以 2000—2015 年沪深两市的 A 股上市公司作为初选研究样本, 并按照以下剔除原则对样本进行筛选: (1) 剔除当年交易状态为 ST 和 PT 的上市公司; (2) 剔除财务数据缺失的样本; (3) 剔除金融类上市公司, 最终得到 2095 家上市公司作为样本。上市公司的财务数据来源于国泰安(CSMAR)的股票市场研究数据库。城市层面的控制变量来自于历年的《中国城市统计年鉴》。同时, 基于本文的研究目的, 本研究手工搜集了 2000—2015 年上市公司注册地所在城市的市委书记和市长的详细信息。具体的搜集方法是, 先根据地方年鉴确定城市的市委书记和市长的姓名, 再在人民网、百度百科等网站补充他们的信息, 包括他们的年龄、上任和离任时间、晋升来源、籍贯等。为了确保官员离任时间的准确性, 本文利用谷歌的历史新闻对官员的离任消息进行进一步的确认。

3. 数据描述性统计

表 1 给出了本文所有变量的定义与描述性统计。如前文所述, 无论是市委书记还是市长, 本地籍贯所占的比例非常低, 分别仅有 6% 和 8%。相比之下, 本地晋升的比例则高得多, 分别占了

① 市委书记是一个城市的最高领导, 其离任去向主要为调至其他城市任市委书记、调至省级政府部门任职、或者直接退休, 不会出现继续在本市任职的情况。

② 官员的离任时间在一年当中是不确定的。有些城市在 1 月份就发生官员更替, 也有城市在 12 月份发生。如果是前者, 那么因官员离任所导致的政企网络关系破坏可能在当年就已经对企业产生了影响。然而总体来说, 本研究认为取滞后一期更具说服力, 因为新官员一般不会一上任就完全推翻前任所做的工作, 包括前任对企业的政策。从实证结果看确实如此, 离任后一期的影响比离任当期的影响更为普遍和显著。

③ 由于在本研究的样本中没有发生企业变更所处城市的现象, 企业的固定效应因此涵盖了城市的固定效应, 故而没有对城市的固定效应进一步控制。

42%和44%。另一方面,市委书记和市长的任期都非常短,平均值分别为2.26年和1.92年,可见市级官员的调动是非常频繁的。图2统计了2000—2015年在332个城市当中,每年离任的市委书记和市长的人数,以及其中由本地晋升而来的官员数量,结果与表1所呈现的比例大致吻合。

表1 变量描述性统计

变量名	变量含义	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
公司层面变量						
<i>subrate</i>	政府补贴/资产规模	18926	0.01	0.08	0.00	8.38
<i>loanrate</i>	银行贷款/资产规模	18926	0.03	0.13	0.00	2.96
<i>ETR</i>	实际税率	18929	0.17	0.13	0.00	0.75
<i>ln(subsidy)</i>	(政府补贴+0.01)后取对数	18929	8.38	10.31	-4.61	22.35
<i>ln(loan)</i>	(银行贷款+0.01)后取对数	18929	-2.45	4.14	-4.61	11.80
<i>ln(asset)</i>	资产规模取对数	18926	21.47	1.25	12.31	29.33
<i>ln(cash)</i>	(现金流+0.01)后取对数	14486	18.55	1.69	-4.61	27.43
<i>ln(maininc)</i>	主营业务收入取对数	18875	20.74	1.53	7.12	26.67
<i>leverage</i>	负债率	18926	0.57	6.51	-0.19	877.26
<i>profit</i>	利润率	18926	0.09	6.75	-366.66	713.20
城市层面变量						
<i>cityloan</i>	年末金融机构各项贷款余额	15562	5.61	6.38	0.04	32.45
<i>gdp</i>	城市GDP	17010	3323.34	3579.18	17.93	16706.87
<i>investment</i>	城市固定资产投资额	17020	1.55	1.52	0.01	6.96
<i>expenditure</i>	城市财政支出	14688	4.26	4.91	0.04	45.55
市委书记个体特征						
<i>p_age</i>	市委书记年龄	18741	53.08	3.87	36.00	61.00
<i>p_term</i>	市委书记任期	16738	2.26	1.80	0.00	10.00
<i>p_lclpro</i>	市委书记本地晋升	18929	0.42	0.49	0.00	1.00
<i>p_lclbirth</i>	市委书记本地籍贯	18929	0.06	0.23	0.00	1.00
<i>p_dep</i>	市委书记离任	18929	0.25	0.43	0.00	1.00
市长个体特征						
<i>g_age</i>	市长年龄	18776	51.50	4.05	36.00	60.00
<i>g_term</i>	市长任期	18929	1.92	1.86	0.00	11.00
<i>g_lclpro</i>	市长本地晋升	18929	0.44	0.50	0.00	1.00
<i>g_lclbirth</i>	市长本地籍贯	18929	0.08	0.27	0.00	1.00
<i>g_dep</i>	市长离任	18929	0.25	0.43	0.00	1.00

资料来源:公司层面变量来自于上市公司年报;城市层面变量来自于《城市统计年鉴》;城市官员信息由本文整理。首先根据地方年鉴确定任职者,再根据人民网、百度百科和维基百科补充完善官员的信息

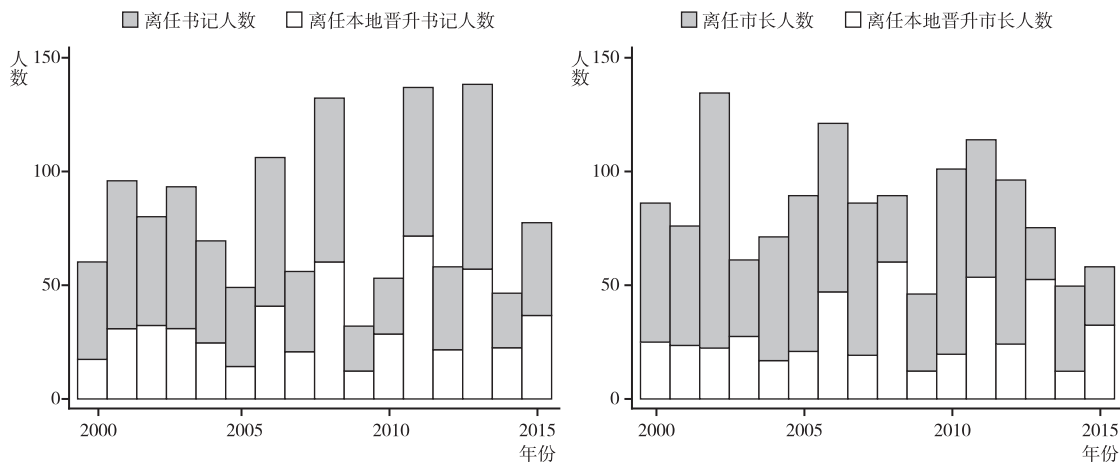


图2 历年离任市级官员及其中本地晋升人数

资料来源:本文绘制

四、实证结果分析

1. 基本结果

本地晋升官员的离任对企业资源获取的影响如表2所示,Panel A 和 Panel B 分别表示市委书记和市长。前三列未加入任何公司层面与城市层面的控制变量,后三列则加以控制。可以发现,在控制了其他变量的情况下,本地晋升的市委书记的离任减少了当地企业在其后一年所获取的经济资源。具体而言,企业所获得的政府补贴和银行贷款占资产的比例分别下降了0.003和0.008,而实际税率则增加了0.014,且均在至少5%的统计水平下显著。考虑到所有样本平均的政府补贴、贷款比例和实际税率分别为0.01、0.03和0.17(描述性统计如表1所示),上述的变化幅度是巨大的。市长的离任使企业的贷款比例下降了0.018,但对政府补贴和实际税率并未产生显著影响。总的来看,无论是市长还是市委书记,本地晋升官员的离任都会给企业的资源获取造成负面影响,只是两者侧重的方面有所不同:市委书记对贷款、补贴和税率的影响均在统计意义上显著,而除了贷款之外,市长的影响力都小于市委书记。这可能是由于在工作事务当中,尽管市委书记和市长分别是城市党委和政府的一把手,但他们所影响的经济领域各自有所侧重。表2的回归结果初步证实了本文的研究假说H₁。

表2 本地晋升官员离任与企业资源获取

因变量	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Panel A: 市委书记						
离任 × 本地晋升	-0.002 (0.002)	-0.011 *** (0.003)	0.011 *** (0.004)	-0.003 ** (0.001)	-0.008 *** (0.003)	0.014 *** (0.004)
样本量	15590	15590	15593	11904	11904	11904
R ²	0.007	0.057	0.014	0.038	0.069	0.027
Panel B: 市长						
离任 × 本地晋升	-0.002 ** (0.001)	-0.022 *** (0.002)	0.001 (0.004)	-0.001 (0.001)	-0.018 *** (0.002)	-0.000 (0.005)
样本量	15590	15590	15593	11904	11904	11904

续表 2

因变量	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
R ²	0.007	0.059	0.013	0.037	0.071	0.025
公司和城市控制变量	否	否	否	是	是	是
企业和时间固定效应	是	是	是	是	是	是

注：括号中为稳健标准误；***、**、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平下显著

资料来源：本文整理

2. 稳健性检验

为了检验上述结果的稳健性,本文进行了一系列检验。第一,改变对企业所获取的贷款和政府补贴的度量方式,分别用两者的对数值作为因变量进行回归;第二,样本中有些市为副省级城市,这些城市往往拥有更多的资源(江艇等,2018)^[60],对企业分配资源的逻辑可能有所不同,因此将这部分样本排除后进行回归;第三,某些官员虽然是本地晋升的,但是从他们上任到离任的时间尚不足一年,因此企业受到这类官员离任的影响可能更小,本文将这类样本予以剔除后重新进行回归检验;第四,有些城市在本地晋升官员离任后,接任的同样为本地晋升官员。这类本地晋升的后来者由于原先就在本地任职,名义上来说属于前任的下属,因此往往与前任有着更为紧密的关系,甚至可能就是由刚离任者向上级组织部门推荐而晋升的。因此若接任者同样为本地晋升的官员,那么企业受离任而破坏的政企网络关系的影响显然更小。因此在剔除了这部分样本后重新回归。从稳健性检验的结果来看,各估计系数虽然大小和显著性水平略有变化,但并没有改变结论^①。这表明,表 2 所呈现的结果是稳健的。

3. 机制检验

至此,本研究证明了本地晋升官员的离任会对企业经济资源的获取产生显著影响,但并不能说明这就是政企网络破坏所导致的。参照已有研究的结论,官员离任会对企业的投资经营产生影响,这一方面是由于官员更替造成了实际政治权力的转移,减弱官员激励对地方国有企业的影响,从而直接影响地方国有企业投资(曹春方,2012)^[27];另一方面则是由于官员更替会带来政策的不确定性,进而对企业的决策行为产生影响(徐业坤等,2013)^[28]。因此,需要进一步对机制进行讨论。可以预见,如果是因政治权力的转移或者政策不确定性造成的负面影响,那么无论是否为本地晋升,只要发生官员离任,就会对企业产生影响。事实上,本文在模型中已经控制了城市上一年是否发生官员离任,而所有的离任变量单独均不显著,表明离任单独并不对企业的资源获取造成影响。第二条证据来自于安慰剂检验(placebo test)。本文遵照本地晋升官员离任的实际比例随机生成实验组,即在当年离任的官员中,随机选取部分官员将其视作本地晋升,并重新运行模型(1)。这一过程重复 1000 次,并将“伪造”的 $Dep * Local_{j,t-1}$ 系数估计值绘制成核密度图,结果如图 3 所示。图 3 中虚线为表 3 中的实际估计系数值^②。可以发现,安慰剂检验得到的系数均比实际值更接近于 0,实际上,绝大部分的安慰剂系数在 5% 的显著性水平下无法拒绝不为 0 的^③。安慰剂检验的结果再次确认,真正对企业资源获取产生影响的正是由本地晋升官员离任所造成的。

① 限于篇幅未能详细报告稳健性检验的结果,备案。

② 市长与银行贷款的图中,实际系数为 -0.017,因过于偏左故未予以展示。

③ 在 1000 次模拟中,出现 p 值 < 0.05 的比例分别仅占 2.5%、4.6%、3.1%、4.1%、4.3%、4.8% (按图 2 从左到右的顺序); p 值 < 0.01 的比例更是分别仅占 0.2%、0.8%、0.1%、0.3%、0.5%、0.9%。

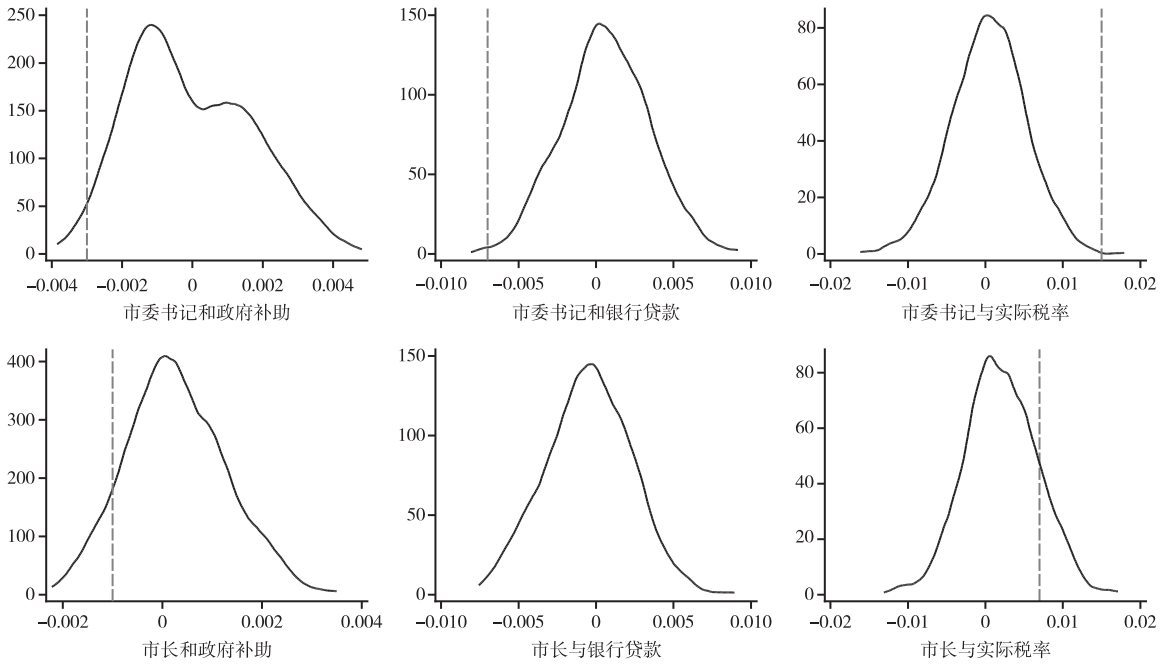


图3 安慰剂检验:1000次模拟下“伪造”系数的核密度图

资料来源:本文绘制

以上两步已经可以排除其他机制的影响,但是本文想要获得更直接的证据证明正是政企网络关系破坏导致的对企业资源获取的负面影响。为此,按照官员离任后是否依旧留在省内任职将样本分为两组进行回归。这样做的理由在于,官员如果继续留在本省任职,相比于调至外省或中央的官员,他们继续对当地企业照顾更为容易。换言之,本文认为外调对政企网络关系的破坏比留在本省任职的情况要小。如果是政企网络关系在发挥作用,那么可以预期,官员离任后继续在本省任职的情况对企业的影响更小。回归结果如表3所示。可以发现,无论是市委书记还是市长,离任后留在本省对企业造成的影响在统计意义与经济意义上都远小于外调的样本。至此可以证明,仅就本文所关注的企业资源获取这一范畴而言,官员离任对企业产生影响的作用机制并非权力转移与政策不确定,而是由于离任造成的原有的强政企网络破坏。

表3 机制检验:按离任去向分组回归

因变量	离任后本省任职			离任后非本省任职		
	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Panel A: 市委书记						
离任 × 本地晋升	-0.002 (0.003)	-0.009* (0.005)	0.013 (0.008)	-0.003** (0.001)	-0.007* (0.004)	0.018*** (0.005)
样本量	3855	3855	3855	8049	8049	8049
R ²	0.032	0.032	0.033	0.048	0.073	0.030
Panel B: 市长						
离任 × 本地晋升	0.001 (0.002)	-0.010*** (0.002)	-0.010 (0.010)	-0.002** (0.001)	-0.019*** (0.003)	0.003 (0.006)

续表 3

因变量	离任后本省任职			离任后非本省任职		
	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
样本量	3862	3862	3862	8042	8042	8042
R ²	0.060	0.056	0.044	0.032	0.077	0.018

注：括号中为稳健标准误；***、**、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平下显著；公司和城市控制变量、企业和时间固定效应均已控制

资料来源：本文整理

五、进一步讨论

1. 不同企业控制人

为了考察本地晋升官员离任影响的异质性,本文先根据上市公司的实际控制人将企业划分为民营企业、外资企业和国有企业,其国有企业进一步细分为央企和地方国有企业。回归结果如表 4 所示。可以发现,本地晋升官员的离任对民营企业所造成的影响最大,市委书记的离任使民营企业贷款比例显著降低了 0.009,同时实际税率上升了 0.026,市长的离任则使民营企业贷款比例降低了 0.022。相比之下,国有企业受官员离任的影响更小,外资企业则几乎不受官员离任的影响。在国有企业中,地方国有企业受本地晋升官员离任的影响更大。这是由于央企受中央政府直接控制,其经济资源除了来自于地方政府,还来自于中央政府的直接调配,因此央企的贷款和政府补贴受地方官员离任的影响比地方国有企业小,但依旧显著。另一方面,央企虽然也需要向地方政府纳税,只是相比于地方国有企业,央企缴税中的很大一部分是流向中央,因此央企的税收负担虽有所加重,但并不及地方国有企业那么显著。表 4 的结果证实了假说 H₂。

表 4 不同控制类型的企业

因变量	市委书记			市长		
	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Panel A: 国有企业						
离任 × 本地晋升	-0.002* (0.001)	-0.005 (0.003)	0.010* (0.006)	-0.001 (0.001)	-0.015*** (0.002)	0.003 (0.007)
样本量	5490	5490	5490	5490	5490	5490
R ²	0.069	0.060	0.022	0.068	0.062	0.022
Panel A1: 地方国有企业						
离任 × 本地晋升	-0.003** (0.001)	-0.004 (0.005)	0.011 (0.007)	-0.000 (0.002)	-0.014*** (0.003)	0.007 (0.008)
样本量	3601	3601	3601	3601	3601	3601
R ²	0.077	0.054	0.029	0.076	0.055	0.028
Panel A2: 央企						
离任 × 本地晋升	0.000 (0.003)	-0.008 (0.006)	0.009 (0.011)	-0.004** (0.002)	-0.016*** (0.003)	-0.004 (0.015)
样本量	1889	1889	1889	1889	1889	1,889
R ²	0.075	0.092	0.038	0.076	0.094	0.039

续表 4

因变量	市委书记			市长		
	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Panel B: 民营企业						
离任 × 本地晋升	-0.004 (0.003)	-0.009** (0.005)	0.019*** (0.006)	-0.000 (0.001)	-0.022*** (0.003)	-0.003 (0.006)
样本量	5546	5546	5546	5546	5546	5546
R ²	0.028	0.078	0.041	0.027	0.080	0.039
Panel C: 外资企业						
离任 × 本地晋升	0.001 (0.002)	-0.005 (0.018)	-0.014 (0.017)	0.002 (0.001)	-0.034* (0.019)	-0.012 (0.025)
样本量	434	434	434	434	434	434
R ²	0.164	0.150	0.133	0.164	0.168	0.131

注：括号中为稳健标准误；***、**、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平下显著；公司和城市控制变量、企业和时间固定效应均已控制

资料来源：本文整理

2. 不同行业

为了考察行业类型对本地晋升官员离任与企业资源获取关系的影响，本文将上市公司划分为工业企业和非工业企业，然后重新进行回归分析，结果如表 5 所示。从离任与本地晋升的交互项系数不难发现，本地晋升官员离任对工业企业的影响明显强于非工业企业。尤其对企业所获得的政府补贴而言，市委书记和市长的离任使工业企业的补贴比例下降了 0.002，且至少在 10% 统计水平下显著，但对非工业企业无显著影响。由于政府对企业的补贴往往是用于创新研发、科技进步、节能减排等，因此大部分政府补贴是针对于工业企业。总的来看，本地晋升官员的离任与企业获得的银行贷款与税收优惠之间的关系在工业企业组也都更为显著，表明强政企网络关系的破坏对工业企业的影响更大，以此证实了假说 H₃。

表 5 不同行业的企业

因变量	市委书记			市长		
	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>	<i>Subrate</i>	<i>Loanrate</i>	<i>ETR</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Panel A: 工业企业						
离任 × 本地晋升	-0.002* (0.001)	-0.008** (0.003)	0.010** (0.005)	-0.002** (0.001)	-0.019*** (0.002)	-0.000 (0.006)
样本量	8576	8576	8576	8576	8576	8576
R ²	0.061	0.077	0.027	0.061	0.079	0.028
Panel B: 非工业企业						
离任 × 本地晋升	-0.004 (0.003)	-0.003 (0.006)	0.025*** (0.008)	0.002 (0.002)	-0.014*** (0.003)	-0.001 (0.009)
样本量	3328	3328	3328	3328	3328	3328
R ²	0.031	0.060	0.046	0.027	0.061	0.044

注：括号中为稳健标准误；***、**、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平下显著；公司和城市控制变量、企业和时间固定效应均已控制

资料来源：本文整理

3. 对企业经济效率的影响

本文进一步考察本地晋升官员离任对企业 TFP 的影响。图 4a 和图 4b 分别展示了对式 (2) 进行回归后,不同时期 $Dep * Local$ 的估计系数与 95% 置信区间。时期 0 (即红线) 表示发生本地晋升官员的离任,例如时期 -1 表示当年本地官员的离任对前一期企业 TFP 的影响,其他同理。只考虑前后两期的原因在于,在本文的样本中,市委书记和市长的平均任期均约为两年,时间跨度长会造成大量的前后交叠^①,从而难以区分。从结果来看, -1 期并不显著异于 0,表明在官员离任前企业的 TFP 并无显著差异,排除了原先样本之间存在偏误的可能性。而市委书记离任后的第 1 年和第 2 年系数均为正,且在 10% 的水平下显著 (p 值分别为 0.069 和 0.082),表明本地晋升的市委书记离任后企业的全要素生产率有所提高,而市长的离任并无显著的影响。这一结果验证了假说 H_{4a} 而否定了假说 H_{4b} ,即本地晋升官员的离任有助于提高企业全要素生产率。

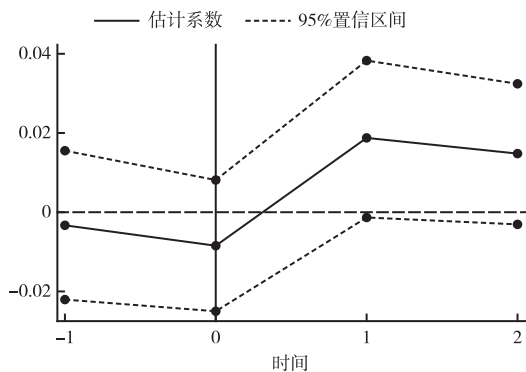


图 4a 本地晋升市委书记离任与企业 TFP

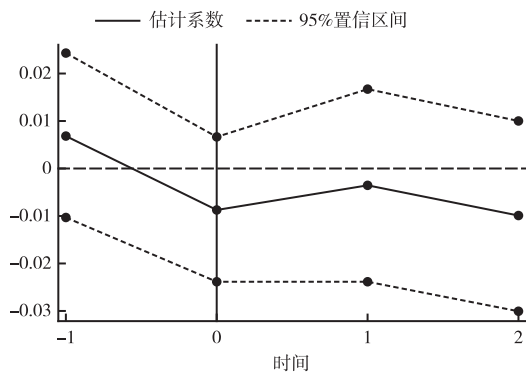


图 4b 本地晋升市长离任与企业 TFP

资料来源:本文绘制

尽管图 4 揭示了因本地晋升官员离任而破坏的政企网络关系会提高企业的经济效率,但还需进一步证据证明这一结果是通过影响企业经济资源获取这一路径而实现的(如图 1 的逻辑框架所示)。为探究路径,本文将企业分别按照所有制和行业分为国有企业和非国有企业、工业企业和非工业企业。基于前文的研究结论,非国有企业和工业企业在资源获取上受政企网络破坏的影响更大,因此,若政企网络关系是通过企业资源获取而影响经济效率的,那么可以预期非国有企业和工业企业在本地晋升官员离任后,其经济效率提升也会越显著。分组动态回归结果如图 5 所示。结果发现,非国有企业和工业企业子样本在本地晋升官员离任后 TFP 提高更显著(分别在 5% 和 10% 水平下显著),这一证据验证了假说 H_{4a} ,即随着本地晋升官员的离任,原有的政企关系主导下的资源配置扭曲得以纠正,从而企业的经济效率有所提高。正如已有研究所指出的,银行与政府为企业 提供资金,动机本是为了促进企业发展,以及促进生产率,但在中国的背景下,实际情况却是抑制了经济效率(罗来军等,2015^[61];陈庆江,2017^[62])。本文的研究结论进一步证明了这一点,即我国的融资体系和政府资助体系很可能受“关系”的影响而扭曲了其提高资源配置效率的初衷。事实上,Kornai(1986)^[63]于 20 世纪便已提出“预算软约束”的概念,即在政府关系的兜底之下,企业并不会谨慎决策以使每一笔资金都实现效用最大化,从而导致资源的浪费。

^① 例如,如果将时间窗口延长至官员离任后的第四年,那么其中很有可能发生了两次官员更替。这种情况下识别出来的效应并不是仅由第一位官员离任造成的,还掺杂了第二位官员离任的影响。

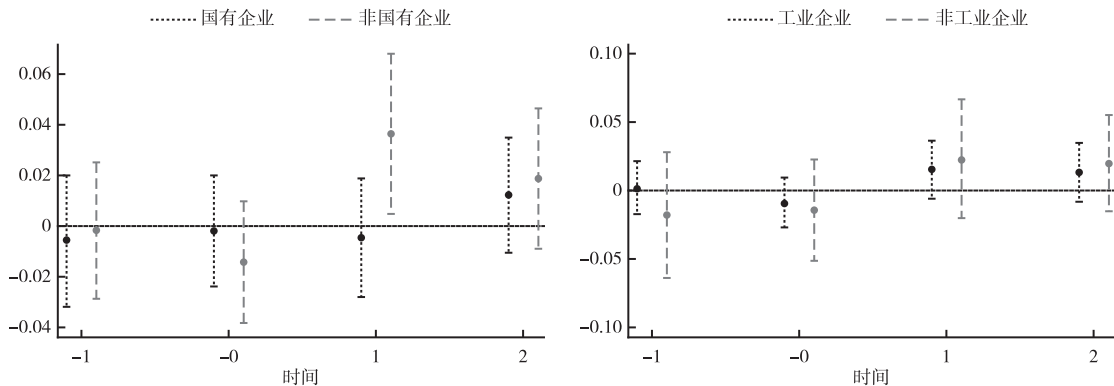


图5 本地晋升书记离任对企业TFP影响的异质性

资料来源:本文绘制

六、结论

本文创新性地将本地晋升官员的离任作为自然实验,从反面即政企网络关系破坏对企业资源获取和经济效率产生的影响考察政企网络关系对企业的价值及其后果。本文搜集了2000—2015年332个城市的市长和市委书记的详细资料以及沪深两市上市公司的财务数据,根据上市公司的城市注册地将两者进行匹配。实证研究发现:(1)本地晋升官员的离任会显著降低企业获得的银行贷款、政府补贴,同时提高了企业的实际税率,且相比于市长,市委书记的离任对企业的影响更大;(2)本地晋升官员离任对企业资源获取的影响是通过政企网络关系破坏实现的;(3)相比于国有企业和外资企业,民营企业受本地晋升官员离任的影响更大,而在国有企业中,地方国有企业更受影响;(4)相比于非工业企业,工业企业受本地晋升官员离任的影响更大;(5)本地晋升市委书记的离任后,企业的全要素生产率有所提高,表明政企网络主导下的资源分配方式并不利于企业的可持续发展。

从理论意义上而言,本文跳出了大多数文献所采用的以企业高管政治关联来评估政治资源对企业的价值,转而采用本地晋升官员的离任这样一个外生事件从反面对政企网络与企业资源获取之间的关系进行推断,并初步探究了政企关联对经济效率的影响,对后续的政企关系研究提供了一个新的视角。同时,本文为地方官员如何影响经济发展提供了一个微观证据,从而丰富了官员与经济增长间互动的相关文献。

从现实层面而言,本文的实证结论具有重要的政策启示意义。政企网络关系虽然为相关企业打开了贷款、政府补贴和税收优惠的方便之门,但是却扭曲了资源配置,降低了企业的经济效率。因此,消除非正式政企网络关系在企业经营中的影响,对提升经济效率而言有重要意义。本文认为,可以从两方面入手推动政企分开。从官员治理的角度而言,官员的异地交流避免了官员在同一地方长期任职所带来的负面影响,防止政企关系过密甚至出现政企合谋,有助于实现资源更有效的配置。因此,继续坚持官员交流制度,无疑能够在短期内遏制政企网络关系过密所造成的负面效果。然而,随着时间的推移,新的政企网络关系也会随之建立,因此仅仅依靠官员交流制度并不能从根本上解决政企网络关系所造成的资源配置扭曲问题。从更深远的制度层面而言,政企不分的根源是法治问题。只有“市场的归市场,政府的归政府”,实现法治经济,才能防止政府过分影响企业的资源获取。在具体的实施层面,本文认为,一方面需要尽快建立政府的正面权力清单,在做好政府监管职能的同时,简化企业经营中所涉及的政府审批程序,充分尊重企业的经营自主权,鼓励企业之间的公平竞争;另一方面则要建立权力的负面清单,减少政府的自由裁量权,为违规干预企

业经营的行为设置禁区,把权力关进笼子,才能最大程度上纠正政企关系过密所导致的资源扭曲现象,进而激发企业活力,推动我国经济的高质量发展。

参考文献

- [1] Narjess, B., J. C. Cosset, and W. Saffar. Political Connections of Newly Privatized Firms[J]. *Journal of Corporate Finance*, 2008, (5): 654 - 673.
- [2] Faccio, M. Politically Connected Firms[J]. *American Economic Review*, 2006, (1): 369 - 386.
- [3] Shleifer, A., and R. W. Vishny. Politicians and Firms[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 1994, (4): 995 - 1025.
- [4] Detomasi, D. A. The Political Roots of Corporate Social Responsibility[J]. *Journal of Business Ethics*, 2008, (4): 807 - 819.
- [5] 吴文锋, 吴冲锋, 芮萌. 中国上市公司高管的政府背景与税收优惠[J]. *北京: 管理世界*, 2009, (3): 134 - 142.
- [6] 余明桂, 回雅甫, 潘红波. 政治联系、寻租与地方政府财政补贴有效性[J]. *北京: 经济研究*, 2010, (3): 65 - 77.
- [7] 余明桂, 潘红波. 政治关系、制度环境与民营企业银行贷款[J]. *北京: 管理世界*, 2008, (9): 9 - 21.
- [8] 张敏, 张胜, 王成方, 申慧慧. 政治关联与信贷资源配置效率——来自我国民营上市公司的经验证据[J]. *北京: 管理世界*, 2010, (11): 143 - 153.
- [9] 袁建国, 后青松, 程晨. 企业政治资源的诅咒效应——基于政治关联与企业技术创新的考察[J]. *北京: 管理世界*, 2015, (1): 139 - 155.
- [10] Cheng, L. Estimating the Value of Political Connections in China: Evidence from Sudden Deaths of Politically Connected Independent Directors[J]. *Journal of Comparative Economics*, 2018, (2): 495 - 514.
- [11] 周阳敏, 李晓姣. 民营企业家的制度资本与企业绩效研究[J]. *北京: 经济管理*, 2013, (12): 32 - 41.
- [12] Chen, M. X. The Matching of Heterogeneous Firms and Politicians[J]. *Economic Inquiry*, 2013, (2): 1502 - 1522.
- [13] 张莉, 张瀚, 徐现祥. 土地交易法律制度演变对土地违法的影响研究[J]. *广州: 学术研究*, 2013, (4): 69 - 75.
- [14] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2008.
- [15] 郭剑花, 杜兴强. 政治联系、预算软约束与政府补助的配置效率[J]. *北京: 金融研究*, 2011, (2): 114 - 128.
- [16] 潘越, 戴亦一, 李财喜. 政治关联与财务困境公司的政府补助——来自中国 ST 公司的经验证据[J]. *天津: 南开管理评论*, 2009, (5): 6 - 17.
- [17] 蔡卫星, 赵峰, 曾诚. 政治关系、地区经济增长与企业投资行为[J]. *北京: 金融研究*, 2011, (4): 100 - 112.
- [18] Giannetti, M., G. Liao, and X. Yu. The Brain Gain of Corporate Boards: Evidence from China[J]. *The Journal of Finance*, 2015, (4): 1629 - 1682.
- [19] 鲁晓东, 连玉君. 中国工业企业全要素生产率估计: 1999—2007[J]. *北京: 经济学(季刊)*, 2012, (2): 541 - 558.
- [20] 周黎安, 陶婧. 政府规模、市场化与地区腐败问题研究[J]. *北京: 经济研究*, 2009, (1): 57 - 69.
- [21] 宋凌云, 王贤彬, 徐现祥. 地方官员引领产业结构变动[J]. *北京: 经济学(季刊)*, 2013, (1): 71 - 92.
- [22] 徐现祥, 王贤彬, 舒元. 地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据[J]. *北京: 经济研究*, 2007, (9): 18 - 31.
- [23] 张尔升. 地方官员的企业背景与经济增长——来自中国省委书记、省长的证据[J]. *北京: 中国工业经济*, 2010, (3): 129 - 138.
- [24] 张军, 高远. 官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据[J]. *北京: 经济研究*, 2007, (11): 91 - 103.
- [25] Dumev, A. The Real Effects of Political Uncertainty: Elections and Investment Sensitivity to Stock Prices[R]. SSRN Working Papers, 2010.
- [26] Julio, B., and Y. Yook. Political Uncertainty and Corporate Investment Cycles[J]. *The Journal of Finance*, 2012, (1): 45 - 83.
- [27] 曹春方. 政治权力转移与公司投资: 中国的逻辑[J]. *北京: 管理世界*, 2013, (1): 143 - 157.
- [28] 徐业坤, 钱先航, 李维安. 政治不确定性、政治关联与民营企业投资——来自市委书记更替的证据[J]. *北京: 管理世界*, 2013, (5): 116 - 130.
- [29] 陈绪群, 赵立群. 试论实行领导干部交流制度的理论依据[J]. *北京: 党建研究*, 1996, (4): 31 - 33.
- [30] 陈刚, 李树. 官员交流、任期与反腐败[J]. *北京: 世界经济*, 2012, (2): 120 - 142.
- [31] 梁平汉, 高楠. 人事变更、法制环境和地方环境污染[J]. *北京: 管理世界*, 2014, (6): 65 - 78.
- [32] 应千伟, 刘劲松, 张怡. 反腐与企业价值——来自中共十八大后反腐风暴的证据[J]. *上海: 世界经济文汇*, 2016, (3): 42 - 63.

- [33] Persson, P., and E. V. Zhuravskaya. The Limits of Career Concerns in Federalism: Evidence from China [J]. *Journal of the European Economic Association*, 2016, (2): 338 - 374.
- [34] 张莉, 徐现祥, 王贤彬. 地方官员合谋与土地违法[J]. 北京: 世界经济, 2011, (3): 72 - 88.
- [35] 聂辉华, 蒋敏杰. 政企合谋与矿难: 来自中国省级面板数据的证据[J]. 北京: 经济研究, 2011, (6): 146 - 156.
- [36] 贺小刚, 张远飞, 连燕玲, 吕斐斐. 政治关联与企业价值——民营企业与国有企业的比较分析[J]. 北京: 中国工业经济, 2013, (1): 103 - 115.
- [37] 罗党论, 唐清泉. 政治关系, 社会资本与政策资源获取: 来自中国民营上市公司的经验证据[J]. 北京: 世界经济, 2009, (7): 84 - 96.
- [38] Leutert, W. The Political Mobility of China's Central State-Owned Enterprise Leaders [J]. *The China Quarterly*, 2018, (1): 1 - 21.
- [39] 李维安, 王鹏程, 徐业坤. 慈善捐赠、政治关联与债务融资——民营企业与政府的资源交换行为[J]. 天津: 南开管理评论, 2015, (1): 4 - 14.
- [40] 方军雄. 政府干预, 所有权性质与企业并购[J]. 北京: 管理世界, 2008, (9): 118 - 123.
- [41] Rithmire, M. E. Land Bargains and Chinese Capitalism: The Politics of Property Rights under Reform [M]. Cambridge University Press, 2015.
- [42] 方明月. 先天优势还是后天努力——国企级别对全要素生产率影响的实证研究[J]. 北京: 财贸经济, 2014, (11): 125 - 136.
- [43] 刘骏, 刘峰. 财政集权, 政府控制与企业税负[J]. 北京: 会计研究, 2014, (1): 21 - 27.
- [44] Dachs, B., B. Ebersberger, and H. Lööf. The Innovative Performance of Foreign-owned Enterprises in Small Open Economies [J]. *The Journal of Technology Transfer*, 2008, (4): 393 - 406.
- [45] Almeida, R., and A. M. Fernandes. Openness and Technological Innovations in Developing Countries: Evidence from Firm-level Surveys [J]. *The Journal of Development Studies*, 2008, (5): 701 - 727.
- [46] 耿曙, 陈玮. 政企关系、双向寻租与中国的外资奇迹[J]. 北京: 社会学研究, 2015, (5): 141 - 163.
- [47] 陶然, 陆曦, 苏福兵, 汪晖. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思[J]. 北京: 经济研究, 2009, (7): 21 - 33.
- [48] 李钢, 金碚, 董敏杰. 中国制造业发展现状的基本判断[J]. 北京: 经济研究参考, 2009, (41): 46 - 49.
- [49] 孙广生. 经济波动与产业波动(1986—2003)——相关性、特征及推动因素的初步研究[J]. 北京: 中国社会科学, 2006, (3): 62 - 73.
- [50] Fan, J. P. H., O. M. Rui, and M. Zhao. Public Governance and Corporate Finance: Evidence from Corruption Cases [J]. *Journal of Comparative Economics*, 2008, (3): 343 - 364.
- [51] 田利辉, 叶瑶. 政治关联与企业绩效: 促进还是抑制? ——来自中国上市公司资本结构视角的分析[J]. 北京: 经济科学, 2013, (6): 89 - 100.
- [52] 梁莱歆, 冯延超. 政治关联与企业过度投资——来自中国民营上市公司的经验证据[J]. 北京: 经济管理, 2010, (12): 56 - 62.
- [53] 何婧, 徐龙炳. 政治关联对境外上市企业投资效率的影响[J]. 北京: 经济管理, 2012, (8): 11 - 19.
- [54] Boubakri, N., G. S. El, and W. Saffar. Cash Holdings of Politically Connected Firms [J]. *Journal of Multinational Financial Management*, 2013, (4): 338 - 355.
- [55] 田利辉, 张伟. 政治关联影响我国上市公司长期绩效的三大效应[J]. 北京: 经济研究, 2013, (11): 71 - 86.
- [56] Cameron, A. C., and P. K. Trivedi. *Microeconometrics: Methods and Applications* [M]. Cambridge University Press, 2005.
- [57] 聂辉华, 谭松涛, 王宇锋. 创新, 企业规模和市场竞争: 基于中国企业层面的面板数据分析[J]. 北京: 世界经济, 2008, (7): 57 - 66.
- [58] 周黎安, 陈烨. 中国农村税费改革的政策效果: 基于双重差分模型的估计[J]. 北京: 经济研究, 2005, (8): 44 - 53.
- [59] 陈学胜, 罗润东. 利率市场化改革进程下企业贷款成本与资本配置效率研究[J]. 北京: 经济管理, 2017, (3): 162 - 174.
- [60] 江艇, 孙鲲鹏, 聂辉华. 城市级别、全要素生产率与资源错配[J]. 北京: 管理世界, 2018, (3): 38 - 50.
- [61] 罗来军, 李军林, 姚东旻. 中国高技术产业生产率影响因素实证检验[J]. 北京: 经济理论与经济管理, 2015, (5): 5 - 16.
- [62] 陈庆江. 政府科技投入能否提高企业技术创新效率? [J]. 北京: 经济管理, 2017, (2): 6 - 19.
- [63] Kornai, J. The Soft Budget Constraint [J]. *Kyklos*, 1986, (1): 3 - 30.

Government-enterprises Networks, Enterprise Resource Accessibility and Economic Efficiency: Evidence from the Departure of Local Officials

LU Sheng-hua, WANG Hui

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang, 310058, China)

Abstract: Officials promoted from local tend to form close networks between governments and enterprises, while their departure will destroy the existing strong government-enterprises networks. On the other hand, enterprises in China to large extent rely on governments for economic resource access. Therefore, we suggest that the destruction of the networks between governments and enterprises caused by the departure of local officials would have impact on the resource accessibility and economic efficiency of enterprises.

In the view that the appointment and transfer of officials are completely controlled by highly hierarchical governments, we view the departure of locally promoted officials as an exogenous event to estimate the value of government-enterprises networks for enterprises. By combining the detailed information of party secretaries and mayors in 332 municipal-level cities and financial data of listed companies in Shanghai and Shenzhen, this paper finds that the departure of local officials will significantly reduce the bank loans and government subsidies that companies receive, while at the same time increase the effective tax rate of the company. Compared with the departure of mayors, the departure of party secretaries has a greater impact. The results are quite robust facing a series of robustness checks, such as the change of dependent variables, dropping of some special samples. We also confirm that the mechanism is indeed the destruction of government-enterprises networks, rather than the uncertainty caused by the change of officials.

In the section of further discussion, we test the heterogenous effect of the destroy of strong government-enterprises networks. We divide enterprises into sub-samples according to equity structure and industry respectively. Theoretically, we conjecture that private enterprises and manufacturing enterprises are more dependent on networks, which means they will be more severely affected facing the departure of local officials. This hypothesis is supported by empirical results, which prove that the destruction of networks has greater impact on private enterprises and manufacturing enterprises. Finally, this paper also finds that the total factor productivity (TFP) of the enterprises has increased after the departure of locally promoted party secretaries. We also prove that the increase of TFP is resulted by the mitigation of network-driven resource allocation. The results imply the government-enterprise network will lead to the distortion of resource allocation, which is detrimental to the sustainable development of enterprises.

This paper makes three major contributions. First, we address the endogeneity occurred in most papers that try to estimate the value of political connections by taking the departure of officials as nature experiments. Such a research design gives us an accurate estimate of the impact of the government-enterprise network relationship. Second, we make a preliminary attempt to reveal how the resource allocation driven by networks effects the economic efficiency, which is overlooked in the existing papers. Third, this paper provides a micro-evidence for how local officials influence economic development, which enriches the literature on the interaction between officials and economic growth in China.

The empirical results also have significant policy implications. First, from the perspective of official governance, the exchange of officials from different places could avoids the negative impact of long-term employment of officials in the same place. Second, the separation of government and enterprise as well as the decentralization emphasized by the central government is crucial for the sustainable development of enterprises. From a practical perspective, we believe that on the one hand, it is necessary to establish a list of positive government powers as soon as possible. While doing a good job in supervision, governments are supposed to simplify the approval procedures and fully respect the autonomy of enterprises. On the other hand, a list of negative powers is also needed to avoid excessive government intervention in the operations of enterprises. Only by separating the government from the enterprise can Chinese enterprises achieve high-quality and sustainable development.

Key Words: government-enterprises network; economic resource; total factor productivity; local-promoted; departure of official

JEL Classification: H21, H25, O17

DOI:10.19616/j.cnki.bmj.2020.10.001

(责任编辑:刘建丽)