

政府过度管制对企业绩效的影响^①

——来自中国企业—员工匹配调查(CEES)的证据

杨芷晴 张凯 郑伟华 武汉大学 质量发展战略研究院 湖北 武汉 430072

摘要: 为考察我国当下政府管制的规模、成本及其对企业经营绩效的影响,本文利用一手的企业调查数据进行统计分析和实证检验。结果显示,55.26%的企业不同程度地受到政府的管制。政府的补贴性管制占企业收入的11.05%,且较多地集中在国有企业、大型企业,而收费性管制占企业成本的6.98%,较多地集中在民营企业、中小企业。实证检验发现,政府管制对企业的经营绩效呈显著的负影响,其原因是当下的政府管制行为出现过度干预的现象,从而影响了管制效果的发挥。为此,文章提出,应进一步放松政府管制,善用市场手段驱动规制而非直接干预市场;逐步退出竞争性领域;建立政府管制行为的评价机制,并根据评价结果调整政府的管制行为;同时有必要完善相应法律法规,依法管制,以解决政府管制的随意性和难以问责的问题。

关键词: 政府管制; 企业绩效; 管制过度

作者简介: 杨芷晴,经济学博士,武汉大学质量发展战略研究院讲师,宏观质量管理湖北省协同创新中心研究员,武汉大学政治与公共管理学院博士后研究人员,研究方向为经济增长质量;张凯,武汉大学质量发展战略研究院硕士生,研究方向为经济增长质量与宏观质量管理;郑伟华,武汉大学质量发展战略研究院硕士生,研究方向为经济增长质量与宏观质量管理。

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(15JZD023); 国家科技支撑计划课题(2015BAH27F01); 科技部公益性科研专项(201310202)

收稿日期: 2016-01-20

中图分类号: F019.6

文献标识码: A

文章编号: 1671-7023(2016)03-0081-12

一、问题的提出

政府管制的诞生以19世纪末美国建立反垄断管制和经济管制为标志,其产生之初主要是为降低或减少自然垄断行业的规模经济和外部性,以防止垄断企业滥用垄断力量侵害消费者权益。因此,最初的政府管制形态主要表现为对行业实行进入、退出等方面的控制^{[1]137-150}。如Pigou^{[2]127-133}认为,政府实施准入管制可以保证进入行业的企业具备一定的质量水平,从而保证整个行业产品和服务的质量。然而,在现代和当代,政府管制的内涵一般被认为等同于更为广泛的国家干预。政府管制的范围从最初对行业的进入、退出环节扩展到企业生产经营

的各个环节,其作用领域也逐步从自然垄断行业扩展到其他行业。与此同时,政府管制的覆盖面也不断拓展,以政府补贴为例,在本文所随机调查的535家有效企业中,2014年当年共有126家企业获得补贴,占比高达23.5%。这一比例高于国家统计局《工业企业统计年报》2000年统计的13.53%和2006年统计的19.54%^{[3]56-72}。

在此背景下,较多的学者对当下我国的政府管制行为是否恰当提出了质疑,认为地方政府在经济和政治的双重激励下,同时存在着寻租^{[4]354-358[5]354-358[6]5-12[7]53-59}、“晋升锦标赛”^{[8]33-40}、政企合谋^{[9]75-90}等多方面的动机,这使得地方政府会“有选择”地向企业分配项目补贴资金、税收优惠,并且因此有可能对不同企

^① 本研究使用的数据来自武汉大学质量发展战略研究院、香港科技大学、清华大学和中国社科院等机构开展的“中国企业—员工匹配调查”(China Employer—Employee Survey,简称CEES)。该调查得到了宏观质量管理湖北省协同创新中心、清华大学中国经济社会数据中心、中国社会科学院创新工程重大项目和香港政府研究资助局的资金支持。感谢匿名审稿人的宝贵意见和建议,文责自负。

业实行不同的质量监管和行政审批政策,从而导致政府管制失效。

笔者认为,以上因素都可能是导致政府管制失效的原因,但是,政府管制行为的过度,即过度的审批、补贴和收费可能也是导致管制失效的重要原因之一。一个典型的例子就是2008年出现的“光伏产业危机”,很多学者认为地方政府出于“晋升锦标赛”等目标而出台了过多扶持光伏产业发展的补贴政策,使得整个产业的产能快速达到了严重过剩的状态,从而使整个行业发展面临危机。

为考察政府过度管制及其可能导致的管制失效问题,并将政府管制的形态界定为行政审批、项目补贴、税收优惠、质量监管和社会保障这五个方面。这依据的是政府管制的理论基础——市场失灵理论对政府行为边界的划分,也就是对公平和效率的考量。以萨缪尔森为代表的新古典学派认为,在完全竞争的市场条件下,价格机制可以使整个经济达到帕累托最优的状态^{[10]134-136}。从公平角度看,政府应明确界定产权,保护产权,减少信息不对称(asymmetry information)和破坏性竞争(destructive competition),因此,政府需要对企业实行必要的行政审批以界定、保护产权,并实施质量监管确保产品质量安全,以减少因信息不对称而导致的破坏性竞争,降低市场中的道德风险问题。从效率角度看,政府有必要在公共产品(public goods)、外部性(externalities)领域弥补市场不足,因此,政府需要对企业科技创新活动、下岗职工再就业以及其他创新创业等外部性领域予以相应的财政补贴和税收优惠。

需要指出的是,本文并未把企业缴纳的税收作为政府管制的形态之一,原因如下:基于政府与市场关系的研究,即使在完全竞争市场条件下,政府仍然需要提供公共产品和公共服务,而企业缴纳的税收可以看做是其向政府购买公共产品与公共服务的“价格”。此外,尽管政府管制的目的都是引导微观市场主体的健康发展,但由于我国还处于转型阶段,政府管制还具有政府向特定对象,如对伤、残、病、孤儿、老人等群体筹集提供公共产品和公共服务的基金的目的,通过市场难以解决,而必须由政府参与。其中,企业的强制社保缴费便是典型例子。

本文余下部分的结构安排如下:第二部分

是文献与理论背景,主要是从理论上对政府管制行为对微观企业影响的理论和实证文献进行梳理;第三部分是数据说明,重点介绍了本文实证分析的数据来源,依据的是一手的企业调查数据;第四部分是实证分析,分别从量和质两方面考察政府管制的规模,并检验政府管制行为对企业经营绩效的影响;第五部分是研究结论与建议,基于实证分析结果对修正和完善我国现行政府管制提出相应的政策建议。

二、文献与理论背景

政府的管制行为主要源于信息不对称、外部性等导致的市场失灵。由于消费者不能完全观察到产品质量等信息,由价格主导的资源配置可能会导致市场失灵^{[11]97-100}。若政府介入市场对企业进行管制,则可以对企业的逐利行为造成新的约束,一定程度上能纠正由于买卖双方的信息不对称而带来的市场失灵。凯恩斯在1936年发表的《就业、利息与货币通论》被认为是政府管制的理论基础,他同样认为,自由竞争的市场机制无法实现经济的均衡发展,而必须进行科学规范的政府干预。Glaeser和Shleifer^{[12]431-435}也提出,在有些方面(如政策落实、产权保护等),政府管制有时候比法律机制更有效。然而,更多的理论研究指向了政府管制的执行不力、效果不佳而导致的新问题。如新制度经济学的代表人物Laffont^{[13]159-196}就曾指出,政府管制执行中的问题是导致转轨经济国家管制失效的主要成因。这些新问题主要有:第一,政府无效竞争。持该观点的研究认为,政府部门之所以很热心地向企业提供补贴,要求各种准入许可证和其他管制,是因为这些资金分配、许可申请和审批过程以及对可能的违规行为的调查过程给掌权人提供了寻租的机会。而这在市场化程度较低、法治不健全、产权保护意识不高的国家或地区更为普遍^{[14]369-386},尤其是我国的财政分权制度客观上使得地方政府普遍面临着相对较少的财力和相对较多的事权,这使得地方政府的“晋升锦标赛”由过去的政治表现为主转变为经济绩效为主^{[15]36-50},加剧了地方政府之间的无效竞争。第二,企业效率损失。财政分权体制导致的政府无效率竞争改变了企业的投资行为和目的,而且政府无效率竞争对

地方经济的干预也会造成企业对政府的依赖、企业投资的低效、股东的损失,以及社会资金的错配^{[16]135-147}。有学者表示,我国的经济转型就是在一个缺乏有效的法治来限制政府侵害私有企业的环境中进行的^{[17]467-496}。政府官员有权向企业罚款、乱摊派、乱收费,并用他们手中的权力向企业索取贿赂^{[18]117-146}。政府可能通过频繁地施加不必要的管制手段来干预企业,甚至随意终止其生产活动^{[19]751-762}。企业向掌握资源分配权的政府或政府官员寻租以获得管制优待,这会扭曲整个社会稀缺资源的有效配置,降低社会的整体福利水平^{[20]291-303}。第三,政企合谋。企业对政府管制的反应也并非是简单的遵守,而往往会选择与政府部门进行博弈。新制度经济学者诺斯曾提出,制度运行的实质内容之一,就是确保违反规则与律令会付出沉重的代价,以及受到严厉的惩罚^{[21]151-155}。但惩罚并不是市场主体自觉遵守规制性制度的惟一因素,“遵守”制度仅仅是他们做出的很多可能性反应之一”。研究表明,企业往往会采取一系列措施来规避、违抗和操纵管制^{[22]302-321},如企业集体性的败德行为^{[23]98-123},以及俘获政府,设置本行业的准入管制,以增加自己的垄断优势,创造租金等,而这些都是以社会的整体福利损失为代价的^{[24]3-21}。信号显示理论也认为,企业主观上倾向于与政府保持良好关系,以获得政府奖补资金、财政贴息贷款、投资优惠以及政府质量奖等利益,并以此作为自己良好声誉的信号表示^{[25]117-146}。

针对以上政府管制中出现的新问题,不少学者从实证角度对不同政府管制行为的影响进行了测度。李涛^{[26]83-100}采用世界银行进行的三项调查数据(包括世界各国中小企业发展项目、世界各国政府对商业的管制项目、世界各国金融业发展水平和结构项目),以审批手续数量、劳动合同指数、公营私营征信机构以及破产程序有效性来衡量政府管制行为对中小企业融资的影响。结果显示,政府管制措施以及银行业的发展水平和结构对中小企业的发展有着不稳定或不显著的影响。肖兴志、王伊攀^{[27]148-160}以247家战略性新兴产业上市公司的数据为基础,测度了企业社会资本投资对获得政府补贴的影响,结果表明,进行社会资本投资的企业比同等条件下其他企业多获取近一半的政府补

贴,这反映出在当前环境下企业社会资本投资的背后隐藏着基于政府补贴的寻租。也有学者采用于良春、余东华^{[28]119-131}测度的中国地区性行政垄断程度作为政府管制的替代变量,如王永进、盛丹^{[29]100-113}据此得出政府管制制约了我

国本土企业的出口。总体而言,现有的研究由于缺乏政府管制行为这一宏观数据与企业市场行为这一微观数据的匹配,主要表现为如下特点:第一,多以规范性的理论分析为主。从理论上解释现象,所涉及的理论主要涵盖了新古典经济学和新制度经济学的核心思想,包括市场失灵理论、交易成本理论、寻租理论等^{[30]93-103}^{[31]8-12}^{[32]31-43}。第二,实证研究多采用从宏观到宏观的验证方法,研究政府管制对宏观经济的影响,而较少将其与微观企业行为进行匹配性研究^{[33]35-47}^{[26]83-100};也有文献利用上市公司数据做了微观层面的分析,但大多都集中于研究政府管制的某一种具体形态对微观企业的影响,如政府对国有企业高管薪酬的管制行为^{[34]86-102}、政府的行政垄断行为^{[35]119-131}^{[36]100-141}等。第三,现有文献更偏重于宏观层面的比较分析,主要采用了历史纵向比较的方法和国别横向比较的方法^{[37]3-26}。当然,也有文献利用了微观企业的调查数据进行实证研究,如张西征、刘志远、王静^{[38]95-128}利用世界银行对企业投资环境的调查数据,研究政府管制对企业融资约束及企业增长的影响。但由于该调查并未采集政府管制的微观数据,尤其是缺乏与企业经营数据匹配,而采用的是企业高层管理人员每月与政府管理部门打交道的时间长短来代表政府管制,因此不能全面地对政府管制行为加以测度。

在现有文献基础上,本文将运用一手的制造业企业调查数据,考察政府管制行为对企业经营绩效的影响,可能在如下三方面对现有文献进行了补充:第一,从量上考察我国政府管制行为在不同企业之间的分配,呈现我国政府的过度审批、过度补贴、过度收费的现状,并展现了我国不同政府管制行为在不同类型企业分配的基本面。第二,从微观角度对不同政府管制行为的经济影响进行了评估。本文将政府管制行为的不同形态,包括行政审批、财政补贴、税收优惠、质量监管、社会保障分别进行检验,能从总体上测度政府管制行为的微观经济影响,

为当下我国制造业企业发展面临的困难提供新的解释。第三,利用真实的一手调查数据对这一影响进行实证测度。该调查同时对政府管制的不同形态都进行了可量化的采集,这是目前较多使用的规范分析方法,或采用上市公司数据进行实证分析。本次调查收集了单个企业的行政规费这一预算内收费和社会保障缴费这一政府性基金的翔实数据,这可能是我国首次从微观视角统计这两方面的收费项目。

三、数据来源

本文采用一手的企业调查——“中国企业-员工匹配调查”(China Employer-Employee Survey, CEES)数据来考察政府的过度管制行为对企业经营绩效的影响。该调查由武汉大学、清华大学、香港科技大学、中国社科院四家单位于2015年联合开展,先期在中国制造业的中心——广东省全面铺开,共有效获取了570家制造业企业的调查数据。

这一大规模的入企问卷调查匹配性地采集了政府管制不同形态的数据和企业经营绩效的数据。其中,政府管制数据包括政府对企业的财政补贴、税收优惠、政府质量监管费用、行政规费、社会保障收费等;企业经营数据包括单个企业的行业代码、注册时间与注册类型、净利润、研发支出、工业总产值、销售收入、综合融资成本、员工人数等。这些数据既能从量上客观呈现当下我国的政府管制行为在不同企业的分配情况,又能从质上考察不同政府管制行为对微观企业的不同影响。

四、实证分析

(一) 模型设定与变量定义

为考察政府管制对企业绩效的影响,本文的基础计量模型设定如下:

$$perf_{ijk} = \alpha_0 + \alpha regu_{ijk} + \phi X_{ijk} + industry + district + \xi_{ijk} \quad (4.1)$$

其中, i, j, k 分别表示企业、行业、地区;被解释变量 $perf$ 表示企业绩效;解释变量 $regu$ 表示政府管制; X 表示企业控制变量组成的向量集; $industry$ 和 $district$ 分别表示行业和地区控制变量,其中 $industry$ 用制造业三位行业代码表

示, $district$ 用地区财政赤字表示。本文最为关注的是系数 α 及其显著性。 $perf$ 和 $regu$ 这两个核心变量以及企业控制变量向量集 X 的界定及说明如下。

1. 关键变量的指标选取(表1)

(1) 政府管制($regu$)。根据前文对政府管制的界定,本文选取行政审批、财政补贴、税收优惠、质量监管、社会保障五个指标来对政府管制的不同形态进行衡量。

行政审批($approv$): 本文以企业当年向政府部门缴纳的行政规费指标来衡量企业应对政府行政审批的情况。该指标能够量化地反映政府行政审批管制行为在微观企业的施行情况,能够较为准确地衡量政府的预算内收费行为。

财政补贴($subsidy$): 本文以企业当年在环保项目、新能源项目、高新技术以及其他项目方面的补贴总和为衡量指标。该变量能够较为综合地反映政府为引导企业在以上活动中的激励性管制行为。

税收优惠($taxreturn$): 本文以企业当年所获得的税收优惠总和为衡量指标。该指标同样能够综合性地反映政府为引导企业特定生产经营活动的支出情况。

质量监管($quality$): 本文选取调查中企业当年为应对政府质量监管支出的费用为代理变量。该指标能够反映政府部门对单个企业进行产品质量规制的成本。

社会保障($socinsu$): 这里以企业的年度社会保障缴费为代理变量,衡量的是政府为保护劳动者就业安全而要求企业强制性履行社会保险责任的规制行为。

(2) 企业绩效($perf$)。本文的企业绩效指标分别用企业的利润总额、工业总产值、销售额、研发投入四项指标衡量。以上四个指标均能从不同角度反映企业的经营绩效,同时对这四个变量进行实证检验,能够保证实证分析的稳健性。

2. 控制变量集 X

X 表示的是一组由企业特征组成的向量集,具体包括企业的综合融资成本、财务杠杆、员工人数、企业规模、企业年龄、注册类型。

综合融资成本($fincost$): 本文所采用的是直接的调查数据。企业的综合融资成本是企业通过各种正式的和非正式的渠道所获得融投资

金的综合成本,用百分比表示。该指标能够从整体上衡量企业资金获得的难易程度。更重要的是,这一指标能够反映企业拥有的政治联系^{[39]283-299[40]109-116},从而控制寻租、政企合谋等因素给政府管制带来的影响。

财务杠杆(leverage):本文采用直接调查企业的资产负债率这一指标来衡量企业的财务杠杆,这既是衡量企业自身生产、经营状况的重要财务指标,也是政府衡量是否对企业给予政府补贴、税收返还等激励性管制的重要依据之一。

员工人数(staff):这里采用的是调查中企业 2014 年年末员工总人数的数据。一方面政府管制政策的目标之一是鼓励就业和再就业,员工人数较多的企业可以被认为吸纳了更多的就业人口,有利于提高社会绩效;另一方面,员工人数更多的企业更有利于企业与政府之间的谈判,而员工人数较少的企业可能在管理上更加灵活。这些都有可能影响政府管制的分配和企业的经营绩效。

企业规模(size):本文用营业收入的对数表示。Faccio(2005)、Boukakri(2006)等都发现规模越大的企业越倾向于俘获政府而影响政府管制行为。这可能会使政府管制的效果出现偏差。

企业年龄(age):本文用企业的注册日期截止 2015 年的时间来表示。企业年龄对政府的管制行为影响也可能具有两方面的作用效应,一方面,企业年龄越大越有利于其建立良好的声誉,积累更好的管理、生产经验,更有利于其获得正向的政府管制;另一方面,年龄越长的企业也可能丧失了创新的动力,可能会造成年龄对政府管制的负效应。我们将在下文对这两种对立的作用效应加以检验。

注册类型(type):本文实际控制了三大类共四种不同的企业注册类型变量,包括内资(含国有和民营)、港澳台商投资、外商投资。

ξ 表示随机扰动项。以上数据除地区控制变量(district)数据来自《中国城市统计年鉴(2014)》之外,其他数据均来自“中国企业-员工匹配调查”(CEES)。变量的定义及说明表 1 所示。

变量的描述性统计表 2 所示。

表 1 变量定义与说明

变量类别	变量名	变量符号	变量定义
企业绩效	利润率	profit	利润总额/营业收入
	工业总产值	output	企业当年工业总产值
	销售情况	lnsale	企业销售总额的对数
	劳动生产率	produc	企业工业增加值/员工总数
政府管制	科技创新	innova	企业当年研发投入
	行政审批	approv	行政规费
	财政补贴	subsidy	补贴金额/销售总额
	税收返还	taxreturn	返还金额/销售总额
	质量监管	quality	政府质量监管费用
	社会保障	socinsu	企业社会保障缴费
行业控制变量	行业类型	industry	分类变量,按制造业三位行业代码
地区控制变量	地区财政赤字	district	地区财政支出-财政收入
企业控制变量	综合融资成本	fincost	企业综合融资成本,百分比表示
	财务杠杆	leverage	企业资产负债率,百分比表示
	员工人数	staff	2014 年年末企业员工总人数
	企业规模	lnsize	营业收入的对数
	企业年龄	age	2015-(企业注册时间)
	注册类型	type	分类变量:0 代表国有企业,1 代表民营企业,2 代表外资企业,3 代表其他。

表 2 变量的描述性统计量

变量	观测值	均值	最小值	最大值
profit	540	0.538	-1.350	144.0
lnsale	547	8.962	2.484	16.415
produc	503	153.4	-25.98	70.487
innova	523	2.474	0	550.000
approv	445	963.6	0	322.842
subsidy	131	761.3	0	47.000
taxreturn	541	204.6	0	22.397
quality	487	121.8	0	40.000
socinsu	510	2.770e+06	0	1.200e+09
industry	542	302.928	104	421
district	569	573.999	-404.338	2.443e+06
fincost	332	5.409	0	84
leverage	436	56.29	0	3.657
staff	560	1.025	6	50.000
lnsize	568	29.77	0	42
age	567	12.17	1	65
type	566	1.708	0	3

(二) 政府管制的规模与成本

表 3-1 统计了不同政府管制行为所覆盖的企业。从表 3-1 可以看出,政府收取的行政审批、质量监管、社会保障等管制性收费覆盖了

大部分的企业,相对而言,政府给予的财政补贴、税收优惠等补贴性管制的覆盖面却相对较少。政府管制在样本企业中的平均覆盖面积为55.26%。

表3-1 政府管制的规模估计

	行政审批	财政补贴	税收优惠	质量监管	社会保障
受到政府管制企业的数量	337	126	100	284	498
有效样本量	443	532	532	478	503
百分比	76.07%	23.03%	18.80%	59.41%	99.01%

表3-2统计了不同政府管制行为在单个企业所收取的费用以及提供的补助情况。多项指标显示,我国的政府管制行为占企业营业收入,尤其是占工业增加值的比例高于5%。而根据国家统计局的数据,2014年我国工业企业全年主营业务收入利润率仅为5.91%。这说明政府管制行为可能干预了企业的正常生产经营活动。

表3-2 政府管制规模估计

	行政审批	财政补贴	税收优惠	质量监管	社会保障
单个企业均值/(万元/家)	120.82	798.99	1170.46	40.76	4846.45
占企业营业收入比	1.61%	0.91%	2.78%	0.45%	17.55%
占企业工业增加值比	5.39%	4.34%	19.59%	1.53%	19.11%

为考察政府管制行为对企业生产经营的干预情况,表4统计了政府的收费性管制、补贴性管制分别占企业主营业务成本和主营业务收入的比重。结果显示,政府收费性的管制(包括行政审批、质量监管和社会保障)占企业主营业务成本的6.98%,而政府的补贴性管制(财政补贴、税收优惠)占企业主营业务收入的比重为11.05%。这说明,政府的管制行为已经对企业的生产经营造成了一定程度的影响。

表4 政府管制成本估计

	政府收费成本			政府补贴成本	
	行政审批	质量监管	社会保障	财政补贴	税收优惠
有效样本量		490			174
占企业主营业务成本比		6.98%			—
占企业主营业务收入比		—		11.05%	

为进一步考察政府管制是否在不同类型企业存在分化的情况,本文分别对财政补贴、税收优惠和行政审批、质量监管、社会保障这两组不同政府管制行为进行统计分析,结果如下所述。

第一,政府的财政补贴和税收优惠较多地分配在大型企业、国有企业以及大型装备制造业。图1显示的是不同规模企业平均获得的财政补贴和税收优惠的情况(纵轴单位是万元/家,下同)。从图1可以看出,不论是财政补贴还是税收优惠,都是更多地分配给了大型企业。从量上看,大型企业获得的财政补贴是中型企业的8.74倍,是微型企业的2.66倍。而税收优惠的分配则按企业规模呈现出明显的负向关系,即大型企业>中型企业>小型企业>微型企业。

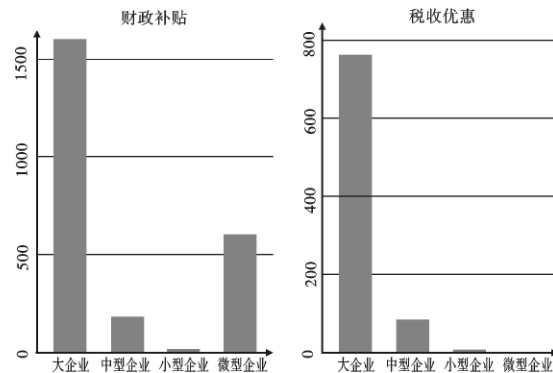


图1 政府财政补贴、税收优惠在不同规模企业的分布

内资企业中的国有企业获得了更多的财政补贴和税收优惠。图2显示的是不同注册类型的企业平均获得的财政补贴和税收优惠的情况。从图2可以看出,税收优惠和财政补贴这两种政策工具呈现出一定的差异性,财政补贴更多地分配在内资企业中的民营企业,而税收优惠则过多地分配给了外资企业,在内资企业中,国有企业获得了更多的税收优惠。

大型装备制造业获得了更多的财政补贴和税收优惠。图3显示的是不同行业的企业所获得的财政补贴和税收优惠的情况。其中行业代码是按《国民经济行业分类与代码》(GB/4754-2011)中的“中类”二位代码来划分的。从图3可以看出,按行业类型划分,目前获得财政补贴和税收优惠较多的前三大行业分别是汽车制造、运输设备制造业以及电气机械和器材制造业,而获得政府扶持较少的三类行业分别是农副食品加工业、文体工美和娱乐用品制造业、制鞋业。

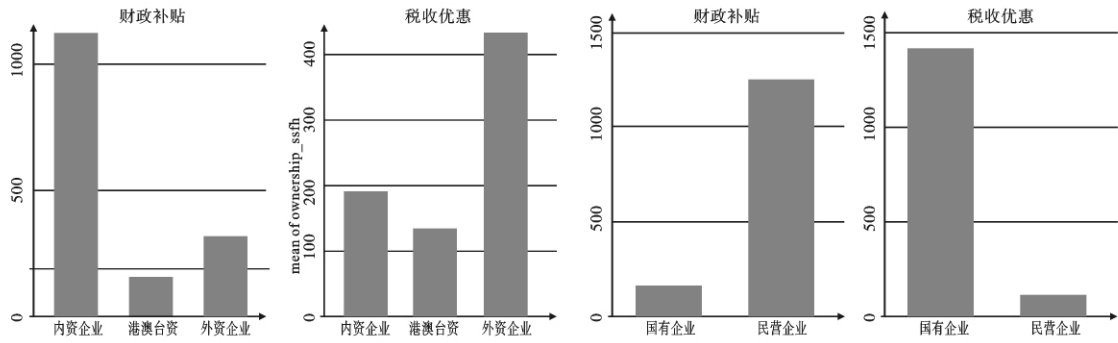


图2 政府财政补贴、税收优惠在不同类型企业的分布

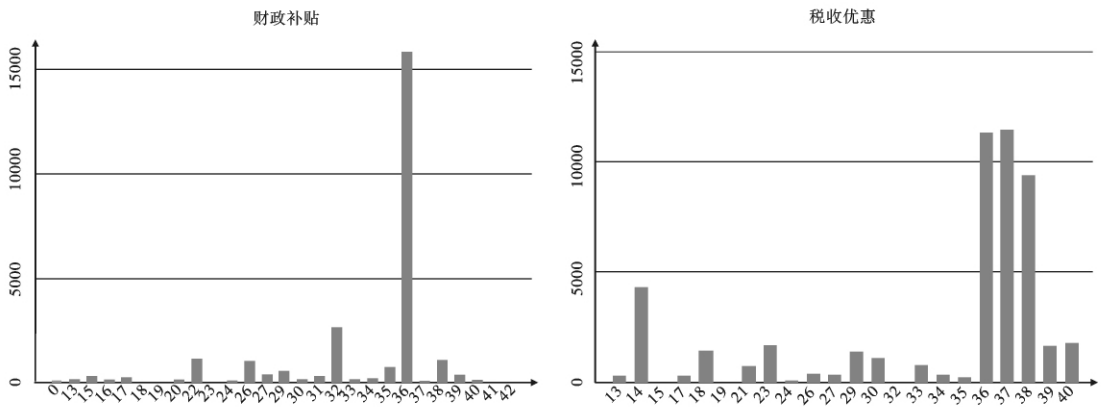


图3 政府财政补贴、税收优惠在不同行业的分布

第二,政府的收费性管制行为在中小企业、内资企业和民营企业中分配更多。图4显示的是不同规模企业平均承担的行政规费和质量监管费用。数据显示,中型企业所承担的以上两方面的费用是大型企业的4.02倍、小微企业的37.49倍。从行政规费来看,中小企业承担的行政规费是大型企业的5.5倍。结果显示,中型企业普遍承担了较多的行政规费和质量监管费用,其次是大型企业、小微企业。

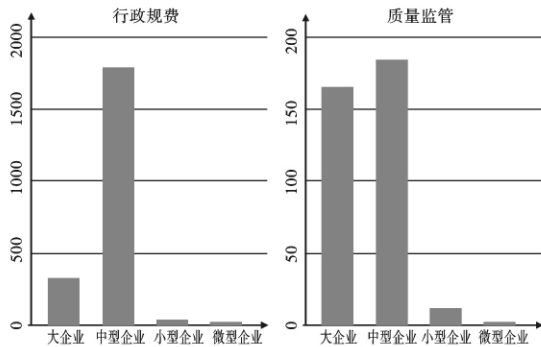


图4 行政规费、政府质量监管费用在不同规模企业的分布

第三,内资企业中的民营企业普遍承担了较多的行政规费和质量监管费用。图5显示的

是不同注册类型的企业在2014年所平均承担的行政规费和质量监管费用的情况。从图5可以看出,内资企业中的民营企业在行政规费和质量监管费用的缴纳上,明显要高于国有企业和港澳台资企业、外资企业。从量上看,内资企业平均所承担的行政规费和质量监管费用是港澳台资的2.67倍、外资企业的2.08倍,而民营企业平均所承担的以上两方面的费用是国有企业的192.38倍。

社会保障缴费这一政府管制行为在港澳台资企业、国有企业以及中性企业中占比较高,而内资企业、民营企业和小微企业则相对来说具有较少的社保缴费。这可能与企业类型及其地区特征有关,外资企业、国有企业和大中型企业与内资企业、民营企业和小微企业相比,管理相对规范,且由于此类企业分布的地域性差异,社保缴费基数可能比其他企业要高,也导致了这一分布的差异性。因此,后续的检验必须控制地区性因素等对政府管制行为造成的影响,以更准确地分析政府这一管制行为对微观企业的影响。

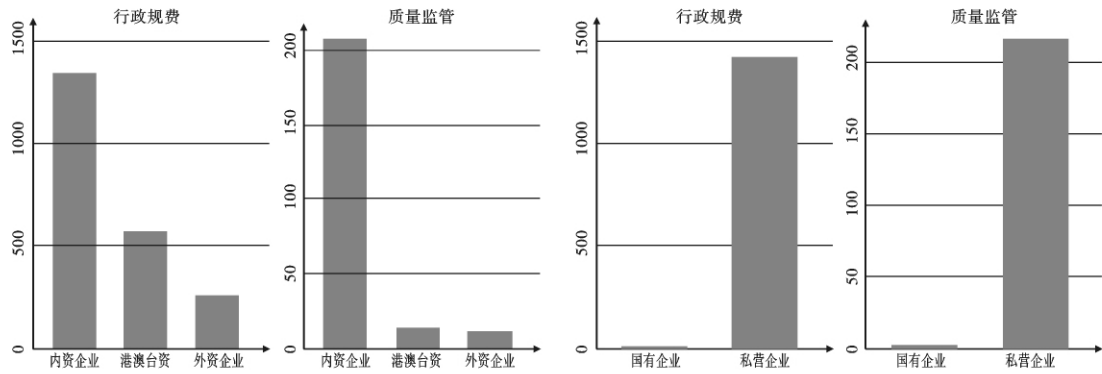


图5 行政规费、政府质量监管费用在不同类型企业的分布

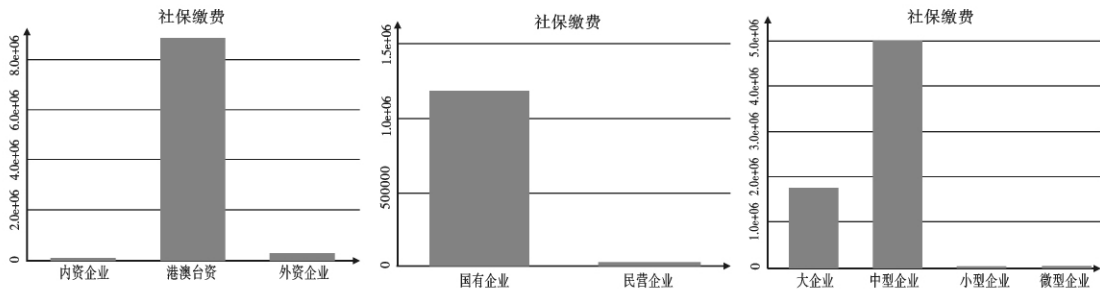


图6 行政规费、政府质量监管费用在不同类型企业的分布

(三) 不同政府管制手段对企业经营绩效影响的回归结果

为进一步考察政府管制对企业绩效的影响,本文利用多元线性回归模型,采用OLS方法估计了不同政府管制手段对企业绩效的影响。具体模型设定如下:

$$\ln perf_{ijk} = \alpha_0 + \alpha_1 taxreturn + \alpha_2 subsidy + \alpha_3 appr + \alpha_4 quali + \alpha_5 socinsu + \phi_1 fincost + \phi_2 leverage + \phi_3 staff + \phi_4 lnsize + \phi_5 age + \phi_6 ln sale + \phi_7 district + \phi_8 industry + \xi_{ijk} \quad (4.2)$$

其中,企业绩效 $perf$ 分别由企业利润、工业总产值、销售额、研发投入表示。

表5中模型(1)到模型(4)分别报告的是被解释变量为利润总额的对数、工业生产总产值、销售额对数、研发投入的模型估计结果,如表5所示。

从表5分析,以上四个模型的联合显著性检验的 P 值都为0,这说明,对于所有变量而言,方程是联合显著的。核心解释变量行政审批、税收优惠、财政补贴、工业总产值、社保缴费、企业规模和注册类型变量也均通过了显著性检验,模型拟合效果较好。总体上看,政府管制的五种主要形态均对企业绩效呈现出显著的负影响。

表5 政府管制行为对企业绩效的影响

被解释变量	(1) 利润对数	(2) 工业总产值	(3) 销售额对数	(4) 研发投入
<i>taxreturn</i>	-4.565*** (-2.94)	-50.631*** (-5.27)	-26.255*** (-3.02)	-1.992*** (-9.10)
<i>subsidy</i>	0.581 (0.28)	19.60 (1.43)	-71.130*** (-7.43)	0.647** (2.52)
<i>appr</i>	-11.826* (-1.92)	-44.90 (-1.09)	114.904*** (2.89)	-1.941** (-2.53)
<i>quali</i>	-0.722 (-0.75)	13.895** (2.17)	6.636 (1.03)	-0.190 (-1.58)
<i>socinsu</i>	-0.011*** (-4.43)	0.049*** (3.10)	0.054*** (3.75)	-0.001*** (-3.96)
<i>fincost</i>	-227.36** (-2.24)	343.1 (0.50)	1 146.806* (1.67)	12.18 (0.96)
<i>staff</i>	-0.412 (-0.15)	106.359*** (6.42)	88.824*** (8.85)	0.142 (0.35)
<i>lnSize</i>	-1 600 (-0.52)	6.6e+04*** (3.37)	-17 000 (-0.88)	203.1 (0.54)
<i>type</i>	-3.3e+03* (-1.74)	18 000 (1.35)	-1 200 (-0.09)	
<i>age</i>	-216.2 (-0.71)	981.1 (0.48)	5 378.86*** (2.73)	-1.424 (-0.04)
<i>output</i>	-0.0170 (-0.93)			0.026*** (10.32)
<i>leverage</i>	-44.59 (-0.67)	-767.133* (-1.76)	-66.69 (-0.15)	-1.936 (-0.23)
<i>district</i>	-0.005* (-1.75)		-0.0210 (-0.99)	
<i>lnSale</i>	0.149*** (7.01)	0.304** (2.19)		0.014*** (5.40)
<i>produc</i>		1 099.285*** (3.40)		20.550*** (3.13)
<i>cons</i>	1.6e+04** (2.04)	-1.2e+05** (-2.36)	-51 000 (-0.98)	-513.7 (-0.61)
<i>N</i>	68	67	68	66
<i>r²</i>	0.732	0.990	0.904	0.996
<i>Prob > F</i>	0.00	0.00	0.00	0.00

注:***、**和* 分别表示1%、5%和10%的水平显著

为确保以上结果的稳健性,本文对上述模型(1) - (4)运用 robust 回归检验,模型验证结果如表 6 所示。

表 6 政府管制行为对企业绩效影响的 robust 回归结果

	(1) - 利润对数			(2) - 工业总产值		
	beta	std. err	robust std. err	beta	std. err	robust std. err
<i>taxreturn</i>	-4.565***	1.552	1.943	-50.631***	9.609	24.11
<i>subsidy</i>	0.581	2.043	2.719	19.60	13.74	29.79
<i>approv</i>	-11.826*	6.166	8.431	-44.90	41.08	56.52
<i>quali</i>	-0.722	0.966	0.502	13.895**	6.404	4.625
<i>socinsu</i>	-0.011***	0.00243	0.00179	0.049***	0.0157	0.0135
<i>fincost</i>	-227.363**	101.3	138.6	343.1	688.6	726.1
<i>staff</i>	-0.412	2.736	3.403	106.359***	16.57	34.43
<i>lnSize</i>	-1.600	3.048	3.150	6.6e+04***	19.656	24.360
<i>type</i>	-3.3e+03*	1.889	1.603	18.000	13.012	10.483
<i>age</i>	-216.2	303.0	203.9	981.1	2.053	1.466
<i>output</i>	-0.0170	0.0183	0.0190			
<i>leverage</i>	-44.59	66.76	47.33	-767.133*	436.0	427.1
<i>district</i>	-0.005*	0.00307	0.00296			
<i>lnSale</i>	0.149***	0.0212	0.0288	0.304**	0.139	0.202
<i>produc</i>				1.099.285***	323.5	345.0
<i>cons</i>	1.6e+04**	7.774	7.231	-1.2e+05**	52.411	48.067

	(4) - 销售额对数			(5) - 研发投入		
	beta	std. err	robust std. err	beta	std. err	robust std. err
<i>taxreturn</i>	-26.255***	8.705	25.14	-1.992***	0.219	0.325
<i>subsidy</i>	-71.130***	9.575	28.02	0.647**	0.256	0.401
<i>approv</i>	114.904***	39.72	54.00	-1.941**	0.766	1.319
<i>quali</i>	6.636	6.469	3.032	-0.190	0.120	0.0544
<i>socinsu</i>	0.054***	0.0143	0.00951	-0.001***	0.000300	0.000222
<i>fincost</i>	1.146.806*	685.0	759.4	12.18	12.72	7.626
<i>staff</i>	88.824***	10.04	32.29	0.142	0.407	0.593
<i>lnSize</i>	-1.7000	19.685	16.933	203.1	373.7	393.6
<i>type</i>	-1.200	12.932	10.374			
<i>age</i>	5.378.861***	1.970	2.292	-1.424	37.27	19.85
<i>output</i>				0.026***	8.401	6.824
<i>leverage</i>	-66.69	448.6	349.7	-1.936	0.00267	0.00363
<i>district</i>	-0.0210	0.0211	0.0235			
<i>lnSale</i>				0.014***	6.560	7.152
<i>produc</i>				20.550***	0.00250	0.00435
<i>cons</i>	-51.000	52.440	42.921	-513.7	837.2	850.4

注:***、**和* 分别表示1%、5%和10%的水平显著

比较稳健性检验结果,可以发现,各模型解释变量的显著性检验并没有发生较大的变化,政府管制行为依然是对企业绩效起着显著的负影响,原模型的标准误与 robust 回归模型的 robust 标准误也没有较大的变化。这些结论表明,robust 回归模型的结论与原模型结论相一致,模型估计结果具有较好的稳健性。

(四) 统计与回归结果

第一,政府管制覆盖了半数以上的企业。根据以上统计分析结果,本文所选取的五大类政府管制形态即行政审批、财政补贴、税收优惠、质量监管和社会保障的覆盖率分别为

76.07%、23.03%、18.80%、59.41%、99.01%,平均有55.26%的企业都受到政府不同程度的管制。

第二,政府管制在不同类型企业存在明显的分化特征。统计分析结果表明,大型企业、国有企业获得了更多的财政补贴和税收收入,而内资企业、民营企业和中型企业则承担了更多的行政审批费用、政府质量监管费用和社会保障缴费。

第三,政府管制行为对企业经营绩效有显著的负面影响。回归结果表明,税收优惠这一原本激励性的管制措施,却对企业利润、工业总

产值、销售额、研发投入都存在显著的负面影响。由于财政补贴统计的是企业环保项目、新能源项目、高新技术项目等科技创新类补贴,因此其对研发投入的影响显著为正,但对企业销售的影响显著为负。行政审批对企业利润、销售和研发投入的影响也是显著的,且对企业利润和研发投入均为显著的负影响,对工业总产值也存在负面影响。质量监管对企业的影响不稳定,而社会保障也对企业利润和研发起到了显著的负面影响。

五、研究结论与建议

本文使用一手的企业调查数据,使用统计分析和实证检验方法对政府的管制行为本身及其对企业经营绩效的影响进行了实证分析。结果表明,我国当下的政府管制行为不仅过度,而且在不同类型企业中存在着明显的分化,对企业经营绩效有着显著的负影响,由此我们可以得出以下结论。

第一,当下的政府管制存在过度审批、过度补助和过度收费的现象。统计结果表明,行政审批、税收优惠和社保缴费占企业工业增加值的5.39%、19.59%、19.11%,而当年工业企业的利润率仅为5.91%,这说明政府管制已经干预企业的正常生产经营。同时用管制金额对政府管制进行量化比较发现,不同类型企业所获政府管制的比例都超过5倍,这说明,占比分别为75.4%和53.2%的中小企业、民营企业所承担的政府管制更重。

第二,政府管制行为在不同类型企业中的分化可能是由企业寻租、政企合谋等多方面因素导致的。结果显示,大型企业、国有企业等更有资本进行寻租以及拥有更多政治背景的企业获得了更多的财政补贴和税收优惠,而相对而言,相对弱势的中型企业、民营企业则承担了更多的行政规费、质量监管费用和社会保障缴费。

第三,政府的过度管制是造成企业绩效降低的重要原因。在控制了地区性、行业性因素、企业的个性特征,尤其是利用企业“综合性融资成本”控制寻租、政企合谋等因素的影响之后,本文实证检验了当下的政府管制对企业经营绩效的影响。结果显示,不论是以扶持为主的财政补贴、税收优惠,还是收费为主的行政规

费、质量监管和社保缴费,对企业经营绩效均呈现显著的负面影响。

根据本文研究结论,我们提出以下优化政府管制行为的政策建议。

第一,进一步放松政府管制,善用市场手段驱动规制而非直接干预市场。市场失灵虽然从理论上界定了政府与市场的行为边界,为政府管制提供了理论基础,但治理市场失灵并非只有政府管制这一种手段。一方面,不论是政府从市场收取的行政审批费用、质量监管费用,还是对市场分配的财政补贴、税收优惠资金,政府的收取与分配这两方面的活动本身就无形之中增加了交易成本;另一方面,政府管制的前提是获取更多的资源,这会使政府规模不断膨胀,并由此可能导致对私人部门的挤出效应,造成市场的扭曲。对此,笔者提出,政府的边界应限定在自然垄断以及涉及全民安全、健康、环保等领域,服务范围仅为提供必要的公共产品和公共服务,其目的是界定和保护产权,促进市场的有序运行。与此同时,政府应该善于利用市场的手段进行管制,如在对产品质量的规制上,政府应该在市场化的认证、标准等信号工具失效的前提下进行引导式的干预,积极发展第三方的质量信用机构,为市场交易的买卖双方提供可靠的质量信用^{[41]-42},以解决因产品质量信息不对称而导致的市场失灵问题。

第二,逐步退出竞争性领域的政府管制。本文的研究结果显示,政府管制的支出较多地被国有企业、大型企业享有,而政府管制的收费却较多地被民营企业、中小企业承担,尤其是政府的财政支出虽然增加了微观市场主体的短期收入,但是并没有对其经营业绩带来正向影响。这说明,过度的政府管制安排扭曲了当下的企业经营决策行为,企业更愿意利用大量资源来游说管制者,从而形成了大量“管制的交易成本”,造成了资源的浪费和福利的损失。管制过多,不必要的行政审批、补贴、收费,不仅浪费了人力物力,又难以达到预期效果。政府应逐步退出竞争性领域,将行政审批、质量监管以及社会保障放在公共服务体制的基本框架之下,减少财政补贴、税收优惠等激励性管制行为对微观市场主体的负面影响。

第三,进一步建立基于一手数据的评价机制,并根据评价结果动态调整管制对象和管制