

叠加还是补充:私营企业主的政治纽带与雇佣前官员现象研究*

吕 鹏 张 华

内容提要:分析中国私营企业调查2016年的数据可发现,私营企业主自身政治纽带的强弱与雇佣前官员行为之间存在一定关系。私营企业主雇佣具有政府背景的高管与企业家的政治纽带显著相关,这是一种锦上添花的叠加模式。在进一步细分企业家政治纽带强弱后,发现雇佣前官员可能给政治纽带相对弱勢的私营企业家增强组织整体政治资源,形成了一种补充效应。企业规模和形象、管制性行业、地区差异和营商环境获得感在雇佣前官员上具有显著效应。这一逻辑的揭示有助于我们从资源配置的角度,理解中国党政官员的“下海”行为与私营企业治理结构配置之间的关系,为做好私营企业管理技术人员这一新的社会阶层人士的统战工作、打造亲清新型政商关系提供参考。

关键词:私营企业 新的社会阶层 政商关系 治理结构

一、引言

习近平总书记在十九大报告中指出要“破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端”。人们对官员的流动这一问题往往充满好奇与争议。在十九大新闻中心召开的“加强党的建设和全面从严治党”记者招待会上,中组部副部长齐玉就官员“辞职下海潮”这个社会热点问题做了明确的回答。除了从最权威的统计数据角度出发否定所谓“辞职下海潮”的存在之外,齐玉副部长指出,“一定数量的公务员辞职,这也是人才流动的规律,在各国都是一样,我觉得属于正常现象。虽然每年有一些公务员辞职离开,但也有许多优秀人才通过考录或者调任等方式进入公务员队伍,这就形成了能进能出的良性机制,这也符合公务员制度本身设计的初衷。”^①

* 本文为国家社会科学基金重大项目“新社会阶层的社会流动与社会政治态度研究”(17ZDA111)的研究成果。本文曾在第一届西子论坛(2017.9)、第五届政商关系研究工作坊(2017.10)上宣读。非常感谢范晓光、黄冬娅、樊鹏、耿曙等师友在理论创见和研究设计上的指导和帮助。

① 按照齐玉副部长的回答,近年来公务员队伍总体保持稳定,平均每年辞职人数仅占公务员总数的0.1%或者0.1%稍微多一点;按700多万公务员计算,每年辞职者1万左右,因此,不存在所谓“辞职下海潮”这种情况。虽然绝对数不多,但公务员辞职“下海”现象之所以引发关注,可能与相对比例在一段时间有较大上升有关,也与舆论环境和预期有关。作为少数可得的全国性数据,智联招聘发布的《2015春季人才流动分析报告》提出,公务员群体成为跨界跳槽最活跃的群体,政府(公共事业/非营利机构)的白领跨行业跳槽人数比上一年同期上涨34%。参见 <http://www.xinhuanet.com/politics/19epcnc/zb/zb1/wzsl.htm>。2018年9月30日。

人才的良性流动机制是现代国家治理体系的重要组成部分,也是当前机构改革的一项艰巨挑战。包括公务员在内的人才流动是各国都存在的现象,重要的是创新监管机制,使其促进高质量的发展。与西方代议制民主政体不同,当代中国的党政官员与企业家之间并不存在一个制度化的“旋转门”。改革开放初期,除很少的低层级官员外,绝大多数官员离退休或离职之后不会选择进入私营企业。随着市场经济深入发展,这一“惯例”开始松动。最为引人瞩目的是在20世纪90年代出现的“下海潮”。尽管这一时期“下海”的官员有自己创业和替其他企业家“打工”^①两种情况,但大多数学术研究将眼光放到了前党政官员自己创业成为“老板”的叙事上^②。2005年之后,“下海”的故事归于沉寂。

2012年之后,在“大众创业、万众创新”的大背景下,不少官员转换“跑道”投身市场。一些媒体注意到,房地产、建筑、建材、工程、互联网、电子商务等行业和行政、法务、公关等岗位是离职官员担任非公企业高管的主要去向^③。这一轮“下海”有两个鲜明特点,一是几乎没有停薪留职,而是辞职或者提前退休;二是大多数前党政官员成为私营企业和外资企业的管理层,而不是自己去做“老板”(产权所有者)。因此,研究当前的官员“下海”现象具有现实意义,而且研究焦点应该是官员转变为私营和外资企业的高管这一现象。

本文关注这一现象的角度,不是官员这一“供给方”(比如什么样的官员更有可能去企业工作^④),而是作为“需求方”的企业。本文研究的第一个问题,是有多少私营企业雇佣了前党政官员进入管理层?只要掌握了一份可信的全国性调查数据,这个问题并不难回答。之前的绝大多数文献所使用的是上市公司数据。这些数据虽然能够回答上市公司中(国有和私营)企业董事会中前党政官员的比例^⑤,但这些研究的总体并不是全部私营企业。本文通过使用2016年的全国私营企业调查数据,对上述第一个问题做出探索。

本文关注的第二个问题是,什么样的私营企业更有可能雇佣前党政官员进入其管理层?很多管理学和经济学的研究文献,都讨论了公司雇佣前党政官员作为高管给企业绩效带来的影响^⑥。这些文献大多数将上市公司作为研究对象,有的区分了所有制的性质^⑦,有的则没有清晰区分^⑧——在我们看来,上市公司的这类分析不区分所有制是不科学的,因为国企高管(中有“干部”身份的人)和私企高管的政治纽带的测量应该基于完全不同的政治组织逻辑。但相同的是,

① 章敬平:《权变:从官员下海到商人从政》,浙江人民出版社,2004年版。

② Carolyn Hsu, “Cadres, Getihu, and Good Businesspeople: Making Sense of Entrepreneurs in Early Post-Socialist China”, in *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, Vol. 35, 2006, pp. 1 ~ 38; Xiaogang Wu, “Communist Cadres and Market Opportunities: Entry into Self-employment in China, 1978 ~ 1996”, in *Social Forces*, Vol. 85, 2006, pp. 389 ~ 411. 范晓光、吕鹏:《中国私营企业主的社会构成:阶层与同期群差异》,《中国社会科学》,2017年第4期。李路路:《转型社会中的私营企业主——社会来源及企业发展研究》,中国人民大学出版社,1998年版。

③ 李黄珍:《2015春季人才流动分析》,《职业》,2015年第13期。

④ Kim, J. H., “Determinants of Post-congressional Lobbying Employment”, *Economics of Governance*, Vol. 14, No. 2, 2013.

⑤ Haveman, H. A. and N. Jia, et al., “The Dynamics of Political Embeddedness in China”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 62, No. 1, (2016). Lin, L. W. and C. J. Milhaupt, “We are The(national) Champions: Understanding The Mechanisms of State Capitalism in China”, *Stanford Law Review*, Vol. 65, No. 4, 2013. , Wang, Y. (2013), “Betting on a Princeling”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 52, No. 4, 2013.

⑥ 吕鹏:《外企中方高管:远离政治的社会新阶层?》,《江苏行政学院学报》,2008年第4期。吴文锋、吴冲锋、刘晓薇:《中国民营上市公司高管的政府背景与公司价值》,《经济研究》,2008年第7期。

⑦ Haveman, H. A. and N. Jia, et al., “The Dynamics of Political Embeddedness in China”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 62, No. 1, 2016.

⑧ Fan, J. P. H. and T. J. Wong, et al., “Politically Connected CEOs, Corporate Governance, and The Post-IPO Performance of China’s Partially Privatized Firms”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 84, No. 2, 2007.

在这些研究中,公司是否雇佣前党政官员作为高管,是作为自变量,而不是因变量出现的。

从本质上说,雇佣前党政官员进入管理层,不过是形形色色的雇佣“外部人士”(outsider)策略的一种。现有的一些文献已经研究了哪些因素会影响企业雇佣职业经理人^①,搭建连锁董事关系网^②、聘请退休官员、专家学者作为独立董事^③,等等。本文研究亦是对此类研究的补充。

二、文献综述与研究假设

企业雇佣前党政官员作为高管的现象在世界上许多国家都存在。比如,在美国,这种机制被形象地称为“旋转门”(revolving door)^④,许多研究都将企业高管与政客之间的双向流动作为美国存在一个“统治阶级”“内部圈子”“上层社会”“权力精英”的证据^⑤。不过,欧美国家的这种“旋转门”机制与我们所要讨论的中国私营企业雇佣前党政官员现象有着本质的不同。从根本上说,中国的政治体制与西方国家不同。从制度层面来说,欧美的旋转门是一种“双向”机制:在前政客成为企业高管的同时,企业精英成为政治官僚的道路也是通畅的。

日本的“高官空降”(Amakudari)是一种以单向为主的政企纽带安排。这种制度是日本政商界广泛存在的“退休官僚”网络(Old Boy Network)的组成部分,指的是政府机构要求其监管的私营企业雇佣其退休官员;而这些前官员则运用专业知识和在官僚生涯中积累的个人关系,在他们的“第二职业生涯”中,为私营企业在获取合同、应对监管、争取特殊待遇等方面贡献力量^⑥。这种制度被认为是导致日本经济腾飞的一个重要设计^⑦。事实上,不光是日本,在韩国也存在这样的“空降任命”(parachute appointment):韩国政府指派前政府官员到公立、半公立和私营机构任职。与日本不同的是,韩国的空降任命的正式化程度要低很多;但大多数的韩国私营机构对此都趋之如鹜,目的是建立起自己的外部(政治)网络^⑧。日韩的做法有点类似于一些中国官员在临退休前被委派到国有企业任职^⑨,但中国的私营企业雇佣前官员与之有着明显不同。中国的私营企业雇佣前官员几乎不存在政府委派或“空降”的现象;更重要的是,中国私营企业不仅雇佣退休官员,而且更愿意雇佣年富力强的离职官员。

① 张建琦、黄文锋:《职业经理人进入民营企业影响因素的实证研究》,《经济研究》,2003年第10期。

② 马磊:《连锁董事网:研究回顾与反思》,《社会学研究》,2014年第1期。

③ 吴益兵、周旋、李佳音、林波:《谁在选聘官员背景独立董事?》,《当代会计评论》,2016年第2期;余玉苗、周莹莹、潘珺:《聘请退休政府官员背景独立董事给上市公司带来好处了吗?》,《经济评论》,2015年第1期。

④ Vidal, J. B. I. and M. Draca, et al., "Revolving Door Lobbyists", *The American Economic Review*, Vol. 102, No. 7, 2012.

⑤ Kim, J. H. "Determinants of Post-congressional Lobbying Employment", *Economics of Governance*, Vol. 14, No. 2, 2013; Michael, U., *The Inner Circle: Large Corporations and The Rise of Business Political Activity in The U. S. and U. K.*, New York, Oxford University Press, 1984; Mills, C. W., *The Power Elite*, Oxford University Press, 1956; Murray, J. "Interlock Globally, Act Domestically: Corporate Political Unity in The 21st Century", *American Journal of Sociology*, Vol. 122, No. 6, 2017; Schwartz, M., *The Power Structure of American Business*, Chicago, University of Chicago Press, 1985; Zweigenhaft, R. and G. Domhoff, *The New CEOs: Women, African American, Latino, and Asian American Leaders of Fortune 500 Companies*, Rowman & Littlefield Pub Inc., 2011.

⑥ Mizoguchi, T. and N. V. Quyen, "Amakudari: The Post-Retirement Employment of Elite Bureaucrats in Japan", *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 14, No. 5, 2012.

⑦ Blumenthal, T., "The Practice of Amakudari within The Japanese Employment System", *Asian Survey*, Vol. 25, No. 3, 1985.

⑧ Rhyu, S. Y., "The Political Dynamics of Informal Networks in South Korea: The Case of Parachute Appointment", *Pacific Review*, Vol. 21, No. 1, 2008.

⑨ Haveman, H. A. and N. Jia, et al., "The Dynamics of Political Embeddedness in China", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 62, No. 1, 2016; 杨瑞龙、王元等:《“准官员”的晋升机制:来自中国央企的证据》,《管理世界》,2013年第3期。

不过,不管是欧美的“旋转门”,还是日韩的“空降官”,围绕这些实践展开的研究都告诉我们,企业雇佣政府前官员的后果,都增强了自己的政治纽带。这一实质,与中国的私营企业雇佣前官员是一致的。那么,回到本文关心的核心问题上,即什么样的企业更有可能雇佣前官员呢?这要由公司本身的特质来决定。正如有的学者所指出,公司对外部人士担任董事的任命绝对不是随机分布的,而是受到了企业董事会构成状况的重要影响^①。由于我们的数据并不掌握企业董事会每一位成员的情况,加上中国绝大多数的私营企业都是家族企业或者董事长在决策中发挥着决定性的作用,本研究决定把企业主自身和企业自身两种情况放到一起来分析,这也是绝大多数研究企业问题的做法。

我们最关心的,是企业主自身的政治纽带状况在多大程度上影响了雇佣前党政官员。中国私营企业雇佣前党政官员,究竟是为了加强企业主原来就已经很强的政治纽带,还是为了弥补原先不足的政治纽带?在对日本的“高官空降”制度的一项研究中,研究者认为只有那些确实需要政府帮助企业才雇用退休官僚,比如那些规模较小的公司或不在东京的公司,以“平衡”其权力位置,比如弥补其规模或位置的劣势^②。然而,也有相反的研究结论:与那些专业色彩更浓厚的企业老总相比,那些政治纽带较强的企业 CEO 们,才会更有可能任命前官员到董事会任职^③。我们可以把前一个观点称为“雪中送炭”命题,雇佣官员是为了弥补自身政治纽带匮乏的不足;后一种称为“锦上添花”命题,雇佣前官员是给自身已有的优势资源添砖加瓦。故我们提出一组竞争性的“政治纽带假设”:

假设 1.1: 企业主的政治纽带越强,企业越有可能雇佣前党政官员。

假设 1.2: 企业主的政治纽带越弱,企业越有可能雇佣前党政官员。

以往很多关于企业政治纽带的研究都将政治关系作为自变量。本研究的因变量和自变量都涉及企业的政治关系,因此需要对企业政治关系中的各个变量和测量指标作更加详细的设计。参考以往研究的设计和本研究数据的实际情况,我们根据企业主的参政议政程度和政治面貌,从两个维度测量企业主的“政治纽带强弱”。

担任人大代表或政协委员是中国私营企业主参政议政最重要且最正式的渠道。在大多数情况下,企业主担任的人大/政协职务的级别越高,则政治纽带越强。因此提出如下假设:

假设 1.1.1: 企业主担任人大或政协的职务级别越高,企业越有可能雇佣前党政官员。

假设 1.2.1: 企业主担任人大或政协的职务级别越低,企业越有可能雇佣前党政官员。

成为中共党员和加入民主党派也是企业家实现政治追求的主要途径之一。但相对于将担任人大代表和政协委员作为主要测量指标,将企业家政治面貌作为政治纽带指标的文章较少^④。然而,成为人大代表和政协委员的名额有限,而加入中共或民主党派则是建立政治关系更长期的途径。我们在本文研究中区分了前党政官员创业前还是创业后成为中共党员,这样不仅可以对

① Miwa, Y. and J. M. Ramseyer, "Who Appoints Them, What Do They Do? Evidence on Outside Directors from Japan", *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 14, No. 2, 2005.

② Calder, K. E., "Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in The Japanese Government-Business Relationship", *Comparative Politics*, Vol. 21, No. 4, 1989.

③ Fan, J. P. H. and T. J. Wong, et al., "Politically Connected CEOs, Corporate Governance, and The Post-IPO Performance of China's Partially Privatized Firm", *Journal of Financial Economics*, Vol. 84, No. 2, 2007.

④ Chen J. and Dickson B. J., "Allies of The State: Democratic Support and Regime Support among China's Private Entrepreneurs", *The China Quarterly*, Vol. 196, No. 1, 2008; Li H., Meng L., Wang Q., Zhou L. A., "Political Connections, Financing and Firm Performance: Evidence from Chinese Private Firms", *Journal of Development Economics*, Vol. 87, No. 2, 2008.

“政治纽带”这个变量做出更加复杂精细的测量,而且可以更好地凸显企业主政治纽带的强弱程度。已有研究证明^①,创业前成为中共党员的企业家更可能是从原来的党政机关或事业单位离职的,而创业后成为中共党员的企业家则可能是对经济精英的吸纳政策的结果^②。我们认为,在大多数情况下,政治面貌的纯正性按照中共党员、民主党派、群众由强到弱,而在创业前入党的企业主比创业后入党的企业主更加资深。因此提出如下假设:

假设 1.1.2:企业主的政治面貌越深,企业越有可能雇佣前党政官员。

假设 1.2.2:企业主的政治面貌越浅,企业越有可能雇佣前党政官员。

同时,我们也尝试将企业的一些经济指标纳入分析。有研究指出,职业经理人选择企业与企业的规模与形象密切相关^③,而很多前官员去私营企业所从事的是“职业经理人”的工作。受这项研究启发,我们首先引入了企业的规模。其次是公司是否上市。上市公司不仅大多数是大中型企业,而且就私营企业而言,上市公司往往在企业的治理水平上相对更加完备,包括治理结构、高管薪酬、股权结构、财务信息披露、企业社会责任、企业社会形象等方方面面^④,因而是一个较好的综合性指标。我们据此提出如下两组竞争性的假设:

假设 2.1.1:企业的规模越大,企业越有可能雇佣前党政官员。

假设 2.2.1:企业的规模越小,企业越有可能雇佣前党政官员。

假设 2.1.2:上市公司更有可能雇佣前党政官员。

假设 2.2.2:非上市公司更有可能雇佣前党政官员。

我们还选择了一些控制变量。一是行业。在关于日本“空降高官”的研究中,有学者发现,某些行业比其他行业更容易雇佣退休官僚,尤其是那些政府监管规则的制定和执行更严格、政府的行政指导更频繁的行业(比如金融业)更需要利用退休官僚网络来与政府打交道^⑤。中国的媒体报道也显示,离职高官倾向于去向一些特定的行业,比如金融、房地产、互联网以及一些政府管制较严的行业。

二是企业所在地的营商环境。许多研究都发现企业雇佣前党政官员与产权保护水平、政府干预水平、金融发展水平等地区制度环境密切相关^⑥。越是制度环境较差的地区,聘请前党政官员的企业越能得到更多税收优惠、政府补助等政府控制性资源^⑦。与很多研究直接引入各种分省的市场化指数不同,我们在纳入地区变量的同时,纳入了被访企业主对当地政治环境和市场环境的主观评价作为更为直接的测量营商环境的指标。

① 陈光金:《中国私营企业主的形成机制、地位认同和政治参与》,《黑龙江社会科学》,2011年第1期。

② Dickson B., *Wealth into Power: The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*, Cambridge University Press, New York, 2008.

③ 张建琦、黄文锋:《职业经理人进入民营企业影响因素的实证研究》,《经济研究》,2003年第10期。

④ 李维安:《中国上市公司治理指数与公司绩效的实证分析——基于中国1149家上市公司的研究》,《管理世界》,2006年第3期;梁彤缨、曹剑辞:《中国民营上市公司股权结构特征分析》,《工业技术经济》,2006年第1期;吕鹏:《私营企业主任人大代表或政协委员的因素分析》,《社会学研究》,2013年第4期;宋力、韩亮亮:《民营上市公司股权结构特征分析》,《南开管理评论》,2004年第4期。

⑤ Schaefer U., "The 'Old Boy' Network and Government-Business Relationships in Japan", *Journal of Japanese Studies*, Vol. 21, No. 2, 1995.

⑥ Helland E. and Sykuta M., "Regulation and The Evolution of Corporate Boards: Monitoring, Advising, or Window Dressing?" *Journal of Law & Economics*, Vol. 47, No. 1, 2004; 王立文:《影响上市公司董事会构成的因素分析——基于中国民营上市公司的实证分析》,《统计与信息论坛》,2011年第3期;吴益兵、周欢、李佳音、林波:《谁在选聘官员背景独立董事?——基于独立董事关系资源职能的视角》,《当代会计评论》,2016年第2期。

⑦ 余玉苗、周莹莹、潘珺:《聘请退休政府官员背景独立董事给上市公司带来好处了吗?》,《经济评论》,2015年第1期。

三、研究设计

(一) 数据资料

本文使用的数据来自中央统战部、全国工商联、国家市场监督管理总局、中国社会科学院民营经济研究会私营企业研究课题组主持的“中国私营企业调查”。中国社会科学院私营企业主群体研究中心负责日常管理的“中国私营企业调查”数据发布平台为该调查数据正式授权发布渠道。中国私营企业调查每两年进行一次,本研究使用第12次调查数据(2016年)进行分析。本次调查使用了原国家工商行政管理总局信息中心提供的全私营企业名录作为抽样框,进行了严格的目录抽样,具有更强的代表性。该调查在实际执行层面依托各省(区、市)工商联和工商局力量,在全国范围内开展。经过数据清理,我们得到有效样本量为8111个。

(二) 变量及操作化

1. 因变量。雇佣前党政官员:问卷中涉及的问题是:“除您本人外,贵企业的管理人员中有没有以下人员(党政机关退休)”和“除您本人外,贵企业的管理人员中有没有以下人员(党政机关离职)”。如果企业的管理人员中雇佣了党政机关退休或者离职人员,则取值为1,否则为0。

由于这道题是一个多选题,因此,我们还可以将上述两个题项做如下处理:(1)概念化出“雇佣了退休官员”和“雇佣了离职官员”这两个变量。它们同样也各自是一个取值为0或1的二分变量。我们将通过两组logit模型检验这两种情况是否存在差异。(2)区分出“仅雇佣退休官员”、“仅雇佣离职官员”、“既雇佣退休官员也雇佣离职官员”、“没有雇佣前官员”四种情况。我们将这个变量用于稳健性检验。

2. 自变量。参政议政程度:(1)无参与;(2)乡镇级人大代表;(3)县级人大代表、政协委员;(4)市级人大代表、政协委员;(5)省级人大代表、政协委员;(6)全国人大代表、政协委员。首先我们将这一变量作为一组类别变量使用。其次,这一变量也可以当作一个政治关系强度的定序变量,运用在变量的相关性检验和模型的稳健性检验中。

政治面貌:本研究将被访企业主的政治面貌设置四类:(1)群众;(2)民主党派;(3)中共党员——创业后加入;(4)中共党员——创业前加入。同样,这一变量也可以当作一个政治关系强度的定序变量使用在变量的相关性检验和模型的稳健性检验中。

企业规模:公司规模变量在企业政治关联的研究中多数采用公司年末总资产的自然对数值或者雇员规模的自然对数值。在很多时候这两个指标共线性很强,取其一即可。本研究在主模型中使用2015年企业全年雇佣的员工人数的自然对数。但在稳健性检验时,改变为用工规模分组变量。

上市情况:已上市或者拟上市的公司取值为1,其他为0。

3. 控制变量。行业:本次调查只询问了企业最主要的行业。我们将问卷中所列的14种行业分类合并:1定义为制造业;2定义为资源类行业,是将问卷中的“农牧渔业”“采矿业”和“电力、煤气、水”三个行业合并而成;3定义为技术与信息产业,是将问卷中的“科教文卫”和“信息”两个行业合并;4定义为服务业,合并了问卷中的“批发和零售业”“住宿和餐饮业”“租赁、商务服务业”“居民服务、修理业”和“其他”;5为金融业;6为建筑和房地产业。

地区:李宏斌等^①发现随着地区资本市场、法律环境的改善和政府管制的减少,企业家参与人大

^① Li H., Meng L. and Zhang J., “Why Do Entrepreneurs Enter Politics? Evidence from China”, *Economic Inquiry*, Vol. 44, No. 3, 2006.

和政协的意愿明显下降。因此地区特征可能是影响企业雇佣党政离职或退休干部的重要因素。本研究将中国大陆地区的区域变量设定为类别变量,定义为:(1)东部;(2)中部;(3)西部;(4)东北。^①

营商环境评价:类别变量,问卷中企业主对营商环境评价评价的14个问题进行降维处理的结果,通过因子分析得到的两个因子分别定义为:(1)政治环境评价;(2)市场环境评价。(可向作者索取因子分析结果)。

本文使用的所有变量的定义与分布请见表1。管理层中雇佣了党政机关离职或者退休人员的企业,有8.78%。雇佣了党政机关退休人员的企业比例为6.87%,雇佣了党政机关离职人员的占2.96%。不过由于雇佣退休人员和离职人员的现象可能在一家企业同时存在,所以从emp4变量可以看到,仅雇佣了退休人员的占5.82%,仅雇佣了离职人员的占1.90%,既雇佣退休官员也雇佣离职官员的占1.06%。

本文所使用的数据显示,中国私营企业雇佣前官员进入管理层的比例与之前文献综述里提到的日本相比^②不算高,中国私营企业雇佣前政府官员进入管理层还不是一个普遍性现象;这也与很多研究认为中国私营企业长期以来以家族企业为主的格局一致。同时,这一比例与一些研究中所发现的动辄超过50%的上市公司管理层有前政府官员^③有着悬殊的差别。因为这些研究的对象总体是上市公司,且很多并未能区分国企和私企。

表1 变量的定义与描述

变量	符号	定义	个案数	百分比(%)	
企业家特征					
雇佣前党政官员	Emp1	虚拟变量,企业的管理人员中雇佣了党政机关退休或者离职人员,则取值为1,否则为0	712	8.78	
	Emp2	虚拟变量,企业的管理人员中雇佣了党政机关退休人员,则取值为1,否则为0	558	6.87	
	Emp3	虚拟变量,企业的管理人员中雇佣了党政机关离职人员,则取值为1,否则为0	240	2.96	
	Emp4	类别变量,定义为企业的管理人员中:			
		(1)没有雇佣党政机关退休或者离职人员		7399	91.22
(2)仅雇佣党政机关退休人员;		472	5.82		
(3)仅雇佣党政机关离职人员		154	1.90		
		(4)既雇佣退休官员也雇佣离职官员	86	1.06	
参政议政程度	Pol-par	定序变量,定义为:			
		(1)无	6174	76.12	
		(2)乡镇级和县级人大代表、政协委员	1448	17.85	
		(3)市级人大代表、政协委员	378	4.66	
		(4)省级和全国人大代表、政协委员	111	1.37	

① 传统的地区划分方法只有东中西部,最近几年在一些统计中,国家统计局单独将东北三省提出。鉴于最近一段时间东北的民营经济发展引发各方关注,我们这次也将东北地区单独划出进行分析。因此,东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南;中部地区包括山西、内蒙古、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆;东北包括黑龙江、吉林和辽宁。

② Schaefer U., "The 'Old Boy' Network and Government-Business Relationships in Japan", *Journal of Japanese Studies*, Vol. 21, No. 2, 1995.

③ Haveman H. A., Jia N., Shi J. and Wang Y., "The Dynamics of Political Embeddedness in China", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 62, No. 1, 2016.

续表

变量	符号	定义	个案数	百分比 (%)
政治面貌	Pol-ide	类别变量, 定义为:		
		(1) 群众	5547	68.39
		(2) 民主党派	373	4.6
		(3) 中共党员——创业后加入	1189	13.66
		(4) 中共党员——创业前加入	1022	12.35
企业和行业				
企业规模	Scall	企业全年雇佣员工人数的自然对数	8111	3.15 * (1.84)
		(1) 小型企业, 雇佣员工数 8 人及以下	2727	34.41
		(2) 中型企业, 雇佣员工数 9 ~ 99 人	3275	41.32
		(3) 大型企业, 雇佣员工数 100 人以上	1924	24.27
上市情况	Listed	已上市或者拟上市的公司	799	10.72
行业	Industry	类别变量, 问卷中 14 个行业合并而成		
		(1) 制造业	3276	40.39
		(2) 资源类	889	10.96
		(3) 技术与信息	803	9.90
		(4) 服务业	2279	28.1
		(5) 金融	96	1.18
		(6) 建筑与房地产	768	9.47
地区与营商环境				
地区	Region	类别变量, 定义为:		
		(1) 东部	3654	45.05
		(2) 中部	1521	18.75
		(3) 西部	2082	25.67
		(4) 东北	854	10.53
营商环境评价*	Environ	类别变量, 问卷中企业主对营商环境评价的 14 个问题因子分析的结果, 因子分析得到的两个因子分别定义为:		
		(1) 政治环境	7504	3(0.980)
		(2) 市场环境	7300	3(0.968)

注: * 报告的为均值, 括号内为标准差。数据来源: CPES2016。

(三) 统计模型

为了检验企业家的政治关系对雇佣党政机关离职和退休干部的影响, 本研究建立的二分对数 Logit 回归模型如下:

$$\begin{aligned}
 \text{Logit}(\text{Emp}) = & \beta_0 + \beta_1 * (\text{Pol-ide}) + \beta_2 * (\text{Pol-par}) \\
 & + \beta_3 * (\text{Scall}) + \beta_4 * (\text{Listed}) + \beta_5 * (\text{Industry}) \\
 & + \beta_6 * (\text{Region}) + \beta_7 * (\text{Environ}) + \varepsilon_j
 \end{aligned}$$

在进行稳健性检验时,二分对数 logit 回归模型不变,但因变量由 emp1 换成 emp2 和 emp3,企业规模换成 scal2。

本研究还使用了多项逻辑(Mlogit)模型进行稳健性检验,将雇佣党政机关离职或者退休干部的因变量设为四组变量,分别为:没有雇佣组、仅雇佣退休组、仅雇佣离职组和既雇佣退休官员也雇佣离职官员组,模型如下:

$$\begin{aligned}
 MLogit(Emp_{0,1,2}) = & \beta_0 + \beta_1 * (Pol-ide) + \beta_2 * (Pol-par) \\
 & + \beta_3 * (Scal2) + \beta_4 * (Listed) + \beta_5 * (Industry) \\
 & + \beta_6 * (Region) + \beta_7 * (Environ) + \varepsilon_{ij}
 \end{aligned}$$

四、经验发现

(一) 主要变量的相关性分析

表2结果显示:雇佣党政机关离职和退休人员(emp1)与企业主担任人大代表/政协委员的级别、企业的规模和上市公司与否都为显著的正相关,与企业外部政治环境和市场环境的评价为负相关。这意味着企业主作为人大代表和政协委员的级别越高,越可能雇佣党政机关离职和退休官员,企业主的政治面貌上显示政治关系越强,越可能雇佣党政机关离职和退休官员,企业的规模越大,更可能雇佣党政机关离职和退休官员,但企业主对外部政治和市场环境评价越高,则越不倾向于雇佣官员。两个政治关系的变量“人大代表和政协委员”和“政治面貌”为显著正相关。企业规模与两个政治关系的变量显著正相关。

表2 主要变量相关性检验

	雇佣前官员	政治面貌	参政议政程度	规模	上市	政治环境评价	市场环境评价
雇佣前官员	1.0000						
政治面貌	0.0855 *	1.0000					
参政议政程度	0.1264 *	0.2352 *	1.0000				
规模	0.1965 *	0.2903 *	0.4452 *	1.0000			
上市	0.1193 *	0.1319 *	0.2057 *	0.3487 *	1.0000		
政治环境	-0.0646 *	-0.0279	-0.0501 *	-0.0854 *	-0.0096	1.0000	
市场环境	-0.0556 *	-0.0403 *	-0.0724 *	-0.0666 *	-0.0492 *	-0.2748 *	1.0000

注: * P < .01

数据来源: CPES2016。

(二) 回归检验结果

表3报告了logit回归模型的结果。模型1~4的因变量都是企业是否雇佣了退休或离职前官员(emp1),但在自变量上逐层递进。模型1是两个政治关系的变量(政治面貌和参政议政程度)和企业规模变量对雇佣党政离职和退休人员的结果,模型2加入了企业上市与否和行业的变量,模型3和模型4分别加入了地区变量和对营商环境的评估。

模型1~4显示,企业主的政治面貌是影响企业是否雇佣退休或离职官员的一个重要因素,与群众相比,民主党派、党员(创业后入党)都为正向显著;创业前入党的党员身份虽然正向,但不显著。从模型1~4还可以看出,除了模型2,民主党的系数都要高于党员。虽然拥有政党

身份的企业主比群众更有可能雇佣前党政官员(锦上添花),但在拥有政党身份的企业主内部,那些相对弱势背景的企业主雇佣前党政官员的可能性更大(雪中送炭)。

参政议政程度(人大代表或政协委员)这个变量也显示出相同的规律。从模型1~4可以看到,相对于没有担任人大或政协职务的企业主而言,在县级及以下和市级人大或政协任职的企业主都更有可能雇佣前党政官员进入管理层;相对于县级而言,市级的正效应更加显著。然而,在省级及以上人大或政协任职的企业主却不显著,且在模型2~4中均为负向。

模型1~4还揭示了其他一些变量的效应。企业的规模在所有模型都正向显著($P < 0.01$),说明企业规模越大,企业主越有可能雇佣前党政官员。上市公司的效应也是如此。这两个变量的正向显著提示我们注意到企业雇佣前党政官员,不仅与企业主的政治纽带相关,而且与企业的经济特征密切关联。

行业变量显示,与服务业比较,资源行业、金融和房地产业都为正向显著,尤其是金融业。金融业雇佣退休或离职官员的可能性是服务业的3.93倍($e^{1.369}$),其次是房地产业,雇佣的可能性为1.53倍($e^{0.424}$),资源行业为1.42倍($e^{0.353}$)。金融、房地产、资源行业是被广泛认为与公权力密切相关的行业。技术与信息产业在最后一个模型中不显著,而制造业则为负显著,这一行业的企业雇佣退休和离职官员的可能性是服务业的0.8倍($e^{-0.211}$)。

地区特征的变量结果,模型3显示,与东部地区相比,中部、西部和东北都有雇佣更多官员的倾向,特别是东北地区。模型4增加了对营商环境评价之后,地区变量的效应没有改变,只是西部地区变为不显著。这也许归结于来自企业主微观层面的主观评价效应。事实上,从模型4可以看到,两个营商环境变量均为负向显著,说明对营商环境评价越积极的企业主,反而越不太可能雇佣前党政官员;其中对政治环境的评价的系数要大于对市场环境评价的系数。

表3 Logit 回归模型结果

变量	雇佣退休或离职官员(emp1)			
	模型1	模型2	模型3	模型4
企业家特征:				
政治面貌				
群众(对照组)				
民主党派	.430 ***	.342 **	.336 **	.334 *
中共党员(创业后入党)	.291 ***	.346 ***	.335 ***	.262 **
中共党员(创业前入党)	.168	.130	.125	.150
参政议政程度(人大代表或政协委员)				
无(对照组)				
县级以下	.175 *	.163 *	.153	.173 *
市级	.423 ***	.434 ***	.404 ***	.436 **
省级以上	.071	-.055	-.065	-.102
企业特征:				
企业规模	.318 ***	.313 ***	.328 ***	.330 ***
上市公司		.354 ***	.357 ***	.398 ***
行业				
1 服务业(对照组)				
2 资源行业		.393 ***	.361 ***	.353 **
3 技术与信息		.267 *	.287 *	.218

续表

变量	雇佣退休或离职官员(emp1)			
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
4 制造业		-.185 *	-.121 *	-.211 *
5 金融		1.262 ***	1.298 ***	1.369 ***
6 房地产		.590 ***	.591 ***	.424 ***
地区:				
东部(对照组)				
中部			.296 ***	.252 **
西部			.270 **	.162
东北			.394 ***	.429 ***
营商环境评价				
政治环境				-.118 **
市场环境				-.096 *
截距	-3.679 ***	-4.050 ***	-4.428 ***	-3.331 ***
样本数	8111	7452	7452	6655
模型 chi ²	326.43	373.85	386.06	357.62
Pseudo R ²	0.0677	0.0827	0.0854	0.0896

注: * P < .05; ** P < .01; *** P < .001

数据来源: CPES2016。

(三) 稳健性检验

本文使用稳健性检验的目的,一是检验结果的稳定性,二是想通过对变量不同的定义和分类方法,找出变量之间更细微的差别和对结果的不同影响。

本文使用的第一种稳健性检验方式是对因变量进行不同的分类和回归。模型 5 和 6 的因变量分别是企业是否雇佣了退休官员(emp2)和是否雇佣了离职人员(emp3)。自变量则与模型 4 相同。模型 7 使用的因变量是“雇佣退休或者离职党政干部”(emp4),这个变量与 emp1 相比,是一个更加细致的四分变量:“没有雇佣组”“仅雇佣退休组”“仅雇佣离职组”和“既雇佣退休又雇佣离职”。因此,本文使用了多项逻辑(Mlogit)模型进行模型的稳健性检验。第二种稳健性检验方式是改变变量的定义以检测模型结果的稳定性。本研究改变了企业规模自变量。将企业规模变量从原来用工数连续变量的对数值,改变为用工规模分组变量,1 为小型企业,雇佣员工数为 8 人及以下;2 为中型企业,雇佣员工数为 9~99 人;3 为大型企业,雇佣员工数 100 人以上。三组企业的比例分别为:小型企业 34.41%, 中型企业 41.32% 和大型企业 24.27%。检验结果见表 4。

表 4 模型稳健性检验

变量	模型 5 雇佣退休(emp2)	模型 6 雇佣离职(emp3)	模型 7 雇佣前官员(emp4)Mlogit(对照组:无雇佣)		
			仅雇佣退休官员	仅雇佣离职官员	既雇佣退休又雇佣离职官员
企业家特征:					
政治面貌					
群众(对照组)					
民主党派	.261	-.035	.352 *	.169	-.297

续表

变量	模型 5 雇佣退休(emp2)	模型 6 雇佣离职(emp3)	模型 7 雇佣前官员(emp4)Mlogit(对照组:无雇佣)		
			仅雇佣退休官员	仅雇佣离职官员	既雇佣退休又雇佣离职官员
中共党员(创业后入党)	.224 *	.239	.298 **	.425 *	-.019
中共党员(创业前入党)	.220 *	.036	.212	-.069	.258
参政议政程度 (人大代表或政协委员)					
无(对照组)					
县级以下	.148	.044	.210	.348	-.297
市级	.539 ***	.689 ***	.400 **	.236	.447
省级以上	-.036	.317	.023	.663	.181
企业特征:					
规模分组:					
小型企业(对照组)					
中型企业	1.089 ***	.914 ***	1.132 ***	.987 ***	.810 *
大型企业	1.760 ***	1.525 ***	1.725 ***	1.364 ***	2.078 ***
上市公司	.448 ***	.795 ***	.271 *	.524 **	1.267 ***
行业					
1 服务业(对照组)					
2 资源行业	.314 **	.493 **	.221	.281	.827 **
3 技术与信息	-.066	.810 ***	-.210	.835 ***	.680 *
4 制造业	-.272 **	-.048	-.247 *	.069	-.297
5 金融	.778 **	1.032 **	.740 *	1.038 *	1.254 *
6 房地产和建筑	.421 **	.479 **	.400 **	.444	.626
地区和营商环境					
地区					
东部(对照组)					
中部	.143	.482 ***	.109	.525 **	.494 *
西部	.135	.135	.194	.327	-.183
东北	.460 ***	.493 **	.400 **	.334	.890 **
营商环境评价					
政治环境	-.116 **	-.038	-.136 **	-.077	.000
市场环境	-.102 *	-.150 *	-.061	-.059	-.329 **
截距	-3.391 ***	-4.449 ***	-3.570 ***	-5.014 ***	-5.356 ***
样本数	6530	6530	6530		
模型 chi ²	279.60	151.20	393.90		
Pseudo R ²	0.0851	0.0846	0.0799		

注: * P < .05; ** P < .01; *** P < .001

数据来源: CPES2016。

模型 5~6 既可以看作是对模型 1~4 的一个稳健性检验,同时也为我们观察雇佣退休官员和雇佣离职官员的共性和区别提供了一个渠道。在模型 5 和 6 中,本人是市级人大代表政协委员的企业主都更有可能雇佣前党政官员进入管理层,这与之前的发现一致;企业规模、上市公司的效应没有发生改变,均为正向显著。行业、地区、营商环境的效应与模型 4 相比,也几乎一样,只是在一些零星变量的显著程度上有所差异。在模型 5 中,党派身份均为正向,但只有创业后入党显著。模型 6 中,当企业雇佣离职官员时(仅占样本企业的 2.96%),政治面貌的变量变得不再显著。

模型7的结果主要是“雇佣退休官员”和“雇佣离职官员”的比较。检验结果显示,主要变量(上市公司、地区、营商环境评价评价)的方向和显著性都没有改变。企业家的政治纽带变量中,政治身份对雇佣前官员的影响主要是在雇佣退休官员上,无论logit模型,还是Mlogit模型中的比较组别,雇佣党政退休人员都是正向显著的,而在雇佣离职人员组中,两个模型中只有Mlogit模型的“创业后入党”变量是显著的。这表明政治面貌对因变量“雇佣党政退休或者离职人员”的影响主要是由“雇佣党政退休官员”组贡献的。“既雇佣退休又雇佣离职官员”组的政治纽带变量均不显著,这可能是因为这一组别个案数太少的缘故。

两种稳健性检验的结果表明原模型是稳健可靠的。大部分主要变量的方向和显著性都没有改变,一些变量显著性的改变是由于不同的组别对合并因变量的贡献不同。把因变量作进一步的细分,可以更细致地描述出各因素对雇佣关系的贡献。我们选择将两种雇佣关系合并的主模型是出于模型简洁性的考虑。

五、讨论与总结

中共中央2015年下发的《中国共产党统一战线工作条例(试行)》,把新的社会阶层人士明确列入统战工作对象,而私营企业与外资企业管理技术人员正是新社会阶层的四个主要组成群体之一。官员在位时是领导干部,下海成为企业家/职业经理人、科技人才,同样都是习近平总书记所说的“关键少数”。对这些人的职业流动规律和逻辑,我们不应该回避。

本文关注的问题是,什么样的私营企业会更倾向于雇佣党政部门前官员?我们的研究发现,政治纽带的优势实际上有正反两面。一方面,拥有人大代表或政协委员身份、党派政治面貌的企业主更有可能雇佣前官员,这是一种锦上添花的叠加模式。另一方面,民主党派和创业后才入党的企业主、县级和市级的人大代表和政协委员更有可能雇佣前官员作为企业高管;由于这些企业主的政治纽带处于一种中间地位,雇佣前官员可能起到了一种补充作用。这一发现有助于我们打破企业主政治纽带与雇佣前官员之间线性关系的思维,有助于我们理解这一雇佣现象背后更为深层的机制和逻辑。^①

我们的研究还发现,企业规模和上市与否也是影响其雇佣前官员的重要因素。这意味着市场影响更大、治理结构更完备、高管薪资更规范、社会形象更好的企业在雇佣前党政官员方面具有优势地位。但我们并不能将这种相关性简单地认定为一种因果关系。因为除了统计技术的不足外,我们在质性调研中也发现,这些前党政官员加盟企业的本身,也会反过来提升公司品牌形象、促进公司治理结构完善,更不用说提升企业绩效了。未来可以对此做进一步量化研究。

我们应该学会从建设性角度来看待官员下海这一现象。以日本的“空降高官”制度为例,大多数的研究都将这种制度视为导致日本经济腾飞的一个重要设计以及“发展型国家”的可取经验,是

^① 但由于数据的限制,本文并未对企业主雇佣官员的后果做出定论;这属于另外一篇论文处理的问题。一些定量研究发现,市场经济越发达,雇佣前政府官员为企业带来的收益越高(Wang, Y., "Beiting on a Princeling", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 52, No. 2, 2013.)。我们自己的田野调查则发现,一些企业主可能通过雇佣前政府官员来不当地利用他们的资源,但也有企业主通过这种雇佣行为的正当渠道(比如更有质量的政府公关)来减轻营商环境中的负面因素给企业带来的不利影响。因此,政企之间人才的流动的后果,首先是因企而异的一个情境性问题。政企人才流动的后果,根本上取决于整体政治环境的改善;同时也取决于企业自身的制度建设(如公司治理反商业腐败等)。现在,反腐败斗争取得压倒性胜利,政治生态得到根本改善,这些为人才流动朝着良性的政企互动方向发展提供了重要的基础制度。

战后日本“政府主导式经济增长”基本机制的一部分^①。美国的“旋转门”也被认为有助于提高被监管行业的治理水平^②。事实上,我们通过在全国多地的实地访谈调研也发现,中国“下海官员”的绝大部分或多或少地保留了党政机关的传统,普遍渴望国家强盛、政策连续、社会稳定,拥护改革开放政策,具有回馈社会、奉献爱心的愿望。他们是连接政府和市场的桥梁、是建构亲清新型政商关系的要素而不是累赘。

实现这一切的关键在于建构可行的“监管管理”制度。日本值得借鉴的经验是,政府的监管和依法的行政指导是导致不同产业是否聘任退休官僚的重要因素。比如,日本的《国家公务员法》禁止退休官僚在退休后两年内在公司中任职,退休官僚自己不出去寻找职位,而是由一个特别的政府机构作为他们的就业代理,这样他们并不会破坏前雇主(政府)利益的动机。在中国,中组部等4部门2017年印发了《关于规范公务员辞去公职后从业行为的意见》,规定公务员申请辞职时要报告从业去向,各机关原领导班子成员辞职3年内不得受聘管辖范围内企业。这些都是可喜的进步。

在监管的同时,也要有选择地放开。比如拓展统战渠道的增量、打造人才的流动机制,让各类人才通畅地流动。要想更为广泛地吸引人才,需拓展除人大政协之外的统战渠道,通过抓住群团改革和行业协会改革的机遇,让更多的管理技术人员进入到群团组织和行业协会中担任实职或兼职。此外,建立人才智库,参与决策。例如,通过人事制度改革,吸收一些私营企业与外资企业管理技术人员担任国有企业的体制外董事、监事,或担任政府部门的顾问、咨询专家、参事,发挥他们的专业优势。对做出突出贡献的人士,给予特别的、能够体现时代特征和群体特征的荣誉称号和奖项。最终的目的,是让从党政机关到企业的单向流动,发展成为党政机关和企业之间的人才有序双向流动,为打造营商环境、建构亲清新型政商关系做出贡献。

作者:吕鹏,中国社会科学院社会学研究所(北京市,100732)、中国社会科学院上海市人民政府上海研究院(上海市,21000)

张华(通信作者),广西民族大学政治与公共管理学院(广西省南宁市,530000)

(责任编辑:林立公)

① 当然,对于日韩的制度也有一些反对的意见(Kawai N. & Ko J. H., “The Dark Sides of Institutionalized Informal Connections: Evidence from The Japanese Banking Sector in The Post-bubble Crisis Era”, *International Journal of Business*, Vol. 17, 2012.),认为这一制度事实上造成了腐败,甚至阻碍了创新和自主。目前两个国家都对官员去企业任职有着严格的监督监管制度。观察这些制度形成的过程,可以发现政企之间人才流动在不同历史阶段的影响是不同的;有学者指出,不同发展阶段需要政府介入的程度有所不同(陈玮:《政府介入与发展阶段:发展策略的新制度分析》,《政治学研究》,2017年第6期;陈玮、耿曙:《发展型国家的兴与衰:国家能力、产业政策与发展阶段》,《经济社会体制比较》,2017年第2期)。企业和政府之间的人才流动会带来技术和知识的共享,同时提高行政与市场效率,对于全社会而言是“锦上添花”;但如果监管不到位,很可能助长“权力寻租”,蚕食全社会的社会资本,导致政治腐败、市场效率低下。笔者特别感谢匿名评审人提出的这一意见。

② Salant D. J., “Behind the Revolving Door: A New View of Public Utility Regulation”, *Rand Journal of Economics*, Vol. 26, No. 3, 2000.