

增长联盟与兼并重组的对价悖论*

——以 G 省民营石油市场重组案为例

吕 鹏

提 要：大规模市场兼并重组能否成功实施的关键之一在于各方资产持有者能否就特定资产的价格达成一致。通过考察 G 省石油市场一场混合所有制重组失败的案例，本文发现存在一种重组双方有对价意愿但对价机制失灵的现象，称之为“对价悖论”。当庇护失灵（地方政府失去保护民营投资者的能力和意愿）、技术失灵（可计量、可操作的对价基础缺失）、话语失灵（投资者的道义诉求超过经济诉求）发生时，面对超经济强制的压力，政府选择通过政治手段解决市场纠纷；但这扭曲了市场权力关系，甚至引发对抗，最终导致对价威权主义的“硬着陆”。对价机制的失灵根植于一种脆弱的不平衡政商关系，政企联盟时的共识，在联盟破裂时反而成为形成对价新共识的阻碍。若要真正推动公私资本的平等混合，应在中央政府、中央国有企业、地方政府、地方国有企业和民营资本之间建立更加平等的利益分配格局和新型政商关系。

关键词：对价悖论 地方增长联盟 议价权威主义 政商关系

一、现象与问题

大规模的“行业级”兼并重组是过去两年里中国经济一个值得关注的现象。然而，这些改变一个行业生态的大企业之间的兼并重组，绝大部分发生在相同的所有

* 本文系教育部重大课题攻关项目“深化‘放管服’改革促进营商环境持续优化研究”（主持人：聂辉华）的阶段性成果之一。本文写作过程中得到了孙立平、沈原、郭于华老师的指导和鼓励，以及黄冬娅、范晓光、桂勇、符平、杨典、纪莺莺、梁波、耿曙、尤怡文等诸多师友的批评指正。本文曾在中国社会学 2016 年年会的经济社会学论坛、第二届政商关系研究工作坊等多个场合上宣读过，对与会其他学者的建议也表示感谢。作者还要尤其感谢为本文的资料搜集做出巨大奉献的民营石油投资者们，无法在这里一一点出他们的名字，谨以此文献给他们。文责自负。

制企业之间：国有企业兼并国有企业（比如南车—北车、中远与中海集团合并），私营企业收购私营企业（滴滴与快的、58 同城与赶集网、大众点评与美团、携程与艺龙）。虽然中小规模的混合所有制经营蓬勃发展，一些地方甚至出现民营企业主动“戴红帽子”的现象（张雨潇、方明月，2016），但“行业级”的跨所有制重组的案例并不多见。这在某种意义上反映了混合所有制改革进展缓慢的现实。大型国有企业与大型民营企业兼并重组之所以是一个罕见的现象，原因是多种多样的。本文只选取一个“小切口”进行讨论，那就是如何对价。所谓对价，就是各方资产持有者能否就特定资产的价格达成一致，这往往是大规模市场兼并重组能否成功实施的关键之一。

在一个国有企业重组国有企业的情境中，一种最简单的对价模式就是行政对价，也就是说企业按照行政命令合并在一起，这有点类似于“包办婚姻”，也可以视为没有真正意义上的对价。相反，在一个私营企业兼并私营企业的情境中，虽然也存在诸如恶意收购这样的现象，但绝大多数情况下，双方可以按照市场原则进行对价；即便遇到“野蛮人”的并购，也可以最终通过市场进行讨价还价。然而，当不同所有制的企业进行兼并时，情况就要复杂得多。本文所要分析的一种情形，就是在由地方政府主导的重组过程中，国有资本未能与民营资本就对价达成一致，从而使得原本可以通过市场对价解决的一场经济纠纷，变成了强制性的行政对价，最后演变成舆情和群体事件。本文以在 G 省发生的一起混合所有制重组案作为展示和分析这一情形的“关键个案”，通过“过程—事件”分析来揭示国有资本与民营资本未能就重组的价格达成一致的原因和机制。2003 年，根据 G 省政府的部署，G 省属国有企业 YC 集团试图对该省的部分民营石油投资者的资产进行“重组”；在重组失败后，地方政府对民营投资者庞大的油井资产进行了强制“回收”；接着，部分民营投资者为维护自己的权利和争取更多的赔偿，与 G 省各级政府发生了长达三年的冲突，并演变成一起在全国乃至国际上引发关注的公案。本文只分析其中的第一个部分，也就是为何 YC 集团和地方政府的混合重组未能成功？

重组方（YC 集团和地方政府）与民营石油投资者未能就重组资产的价格达成一致是这项重组未能成功的最为重要的技术性原因之一。但吊诡的是，一方面，即便在演变成大规模群体性事件之后，对价双方都有着强烈的对价意愿：政府和地方国企希望尽快完成资产重组，民营投资者希望实现资产变现；另一方面，双方却缺乏能够让对价意愿实现的对价机制。本文将这种重组双方有对价意愿但传统的对价

机制失灵的现象，称之为“对价悖论”。

本文的主要目的，就是通过对这一重组案过程的展示和分析，来揭示对价失败背后的微观政治与经济机制。受到“过程—事件社会学”（孙立平，2000）和历史社会学（Clemens，2007）的启发，本文将“事件”或“剧情”作为分析的单位。本文虽然分析的是一个“个案”，但是一个“关键个案”（crucial case）（Gerring，2007），同时具有非常强大的拓展性（Burawoy，1998；Eliasoph & Lichterman，1999；Small，2009），比泛泛而谈的多个案拼凑更能揭示机制层面的问题（Mitchell，1983）。本文对“关键个案”的界定有两个标准：事件本身的标志意义以及与本研究的研究意图的契合度：作为“私有产权保护第一案”，G省油田案不仅震惊海内外，而且为我们提供了一个难得的范本，来观察要素市场中政商关系演变的过程、技术、逻辑与机制。从拓展性来说，G省石油市场的那次重组，虽然发生在十五年前，但在以下三个方面，该事件仍然具有非常重要的拓展意义。第一，石油市场是当前混合所有制改革的“主战场”之一。中央2015年9月印发的《关于深化国有企业改革的指导意见》就明确提出，要在石油、天然气、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域加快向非国有资本推出一批符合产业政策、有利于转型升级的项目。中石油、中石化纷纷推出了自己的混合所有制改革措施。第二，石油领域的“混合所有制”其实并不是什么新鲜的事情，很多年前就一直在实践（梁波，2012；梁波、王海英，2013）。比如，中石油的“混改”方案里就有开放上游拿出油田股权引入地方资本，这和G省当年的做法实际上如出一辙；而在中下游领域，民营资本多年来一直有着不同程度的参与。第三，G省石油事件中暴露出的一些问题，并没有得到根本解决。中央政府、中央国有企业、地方政府、地方国有企业和民营资本之间的信任和谈判机制，也没有真正建立。换句话说，在G省石油市场上发生的一切，仍然有可能在未来重演。“G省油田事件”是一件“往事”。但这场“往事”中是反映的许多机制性的问题并没有改变。因此，剖析历史，实际上就是为未来提供一面镜子。

二、一个基于政商互动的分析路径

在过去四十年里，地方政府与民营企业家之间的“亲密关系”，一直被认为是

中国经济奇迹的一个关键要素 (Chen & Dickson, 2008; Nee & Oppen, 2007; Pearson, 1994; Walder, 1995; 符平, 2018; 耿曙、陈玮, 2015; 周黎安, 2018)。既有的研究关注的多是地方政府和企业主之间的整合或结盟 (Oi, 1999; Tsai, 2007; 范子英、田彬彬, 2016; 何轩、马骏, 2016; 聂辉华、李金波, 2006; 张田、孙涛, 2015)。由于这种亲密关系很大程度上建立在地方政府与企业通过土地和财政平台实现经济增长的共同追求上, 因此也常常被称为“地方增长联盟” (Molotch, 1993; Zhu, 2010; 彭正波, 2015)。已经有海量的著作讨论了地方政府为了追求发展与工人、农民发生的冲突以及对企业的“包揽式”服务 (汪建华, 2017), 却很少有研究涉及政府官员与企业家之间联盟的“破裂”问题或者“对抗” (黄冬娅, 2014)。因为在大多数时候一般人的印象中, 政商之间的亲密关系看似是牢不可破的, 企业家宁愿维持现状 (Tsai, 2007; Wank, 1998)。

然而, 政企联盟只是政商关系诸种形态中的一种。在最近几年里, 研究地方政府与民营企业主之间冲突的文献开始增多 (Ang & Jia, 2014; Li, 2013; 纪莺莺、范晓光, 2017); 这些文献实际上反映了庇护主义政商关系占据主导位置的 B 面: 大量政商冲突的存在。很多时候, 这些政商之间的冲突, 并不会演变成为公共事件, 而更多地是一种统战体系内部的陈情 (黄冬娅、张华, 2018)、经济战线上的游戏/博弈 (梁波, 2012; 向静林, 2016) 或者公关与游说 (Gao & Tian, 2006; Kennedy, 2008; Lu, 2012; 黄冬娅, 2013)。然而, 也有一些政商之间的冲突, 因为种种原因, 由经济纠纷演变成了公共事件, 甚至成为政治舆情事件 (江华等, 2011)。例如, 在 2009 年的“山西煤改”中, 煤老板们就曾公开质疑政府行为的合法性, 甚至游说了其他政府组织为其维权; 在 2009 年, 胡润富豪榜 2008 年“首富”杜双华的日照钢铁公司收购案, 也曾引发了政治层面关于“国进民退”的讨论; 2017 年底山东黄明、黑龙江亚布力的公开发声则是最近的案例。至于小规模围绕产权、矿权、市场等发生的政商纠纷和行政诉讼, 更是在媒体上常有报道。这些越来越多的政商之间的冲突告诉我们, 官商之间由“亲密关系”转变为“冲突关系”, 并不是什么天方夜谭。如果处理不当, 甚至很可能会引发一系列的后果。

我们关心的是, 为什么曾经“相亲相爱”的政商双方, 在最需要和平解决对价问题从而实现收购的时候会“反目为仇”, 最终使得一场经济并购行为“硬着陆”? 考虑到在大多数时候庇护主义政商关系占据主导的现实, 对价的失败显得尤其吊诡。正如有学者指出的那样, 抗争行为后的讨价还价、制度化程序对社会不稳定因素的

吸纳以及恩庇侍从主义事实上已经成为政府调节各类抗争和冲突的一个法宝，是所谓“议价的威权主义”（bargained authoritarianism）得以维系的三大机制；其中“抗争行为后的讨价还价”中最为有效的即用金钱或其他物质好处平息群体性事件（Lee & Zhang, 2013）。事实上，“议价”不仅适用于那些以物质性、经济性诉求为直接目的的群体性事件，也被大量用于回应政治诉求、文化诉求或社会公义诉求。换句话说，任何问题到了最后，都被基层政府变成了“钱”的问题。然而，G省油田重组案却提出了一个挑战，面对民营石油投资者的诉求和潜在的群体性事件风险，议价机制没有发挥作用，地方政府/地方国企与民营投资者之间的对价失败，潜在的群体性事件风险变成了现实，议价的威权主义“硬着陆”。

已有研究对于对价失败的原因和机制的回答，大体上可以分为两个路径。一是企业层面的分析。比如，如何通过完善企业层面的治理结构和财会制度，来为资产定价提供保险（程凤朝等，2013；王储、王峰娟，2015）。二是从企业外部环境的角度出发。比如，如何通过立法防范国有资产的流失（杨丹，1999）、立法机关与行政机关的保留权的完善（罗秀兰，2010）、通过政府决策机制的完善或磋商机制来实现不同所有制资本之间的流通（段伟红，2012；马光远，2009）、中央—地方分权的重塑（曹正汉、冯国强，2016）等。

本文采取了政商互动这个不太相同的角度来分析对价失败的原因。G省石油重组案的主要政、商行动者包括中央政府、中央国企、地方政府、地方国企、民营投资者。本文采用一种“场域—实践”的分析路径（吕鹏，2015）来同时描述动态市场的格局变化和解释这种变化背后的机制。这个分析路径首先要对特定市场在不同时期里的格局做出描述，还要将市场上各种集体行动者的互动视为一种运动，即布迪厄所述的“力量场”和“争斗场”（Bourdieu & Wacquant, 1992），通过运动和事件来解释这种格局形成的逻辑和机制。

本文接下来将分三个部分。在第一部分，本文将对“G省石油事件”的来龙去脉，做一个全面而又简洁的回顾。这部分将主要是介绍性的和描述性的，目的在于提供各利益攸关者格局的基本事实，尤其关注“谁是受损者、谁是受益者”这一问题。在第二部分，本文将利用搜集的一手资料和掌握的二手资料，对国有资本重组民营资本失败的几个关键因素做出分析。分析的重点，是议价机制的建立为何最终没有实现。在第三部分，本文将做出总结和提出建议。这些建议既针对G省石油市场本身，也试图拓展到对更为广泛的混合所有制的改革上去，从而帮助后来的政策

制定者和利益攸关方去寻找激烈冲突之后各方的利益维护和调解的道路和机制，避免引发政治舆情现象乃至社会群体性事件。

三、案例背景：G 省石油市场的利益格局变迁

“G 省油田事件”可以被划分成三个发展阶段：（1）第一阶段（20 世纪 90 年代初—2003 年），YB、YC 两市地方政府以“招商引资”的方式吸引境内外民营投资者开采石油，并与驻地的中石油 CQ 油田屡屡发生利益冲突；（2）第二阶段（2003 年—2006 年），地方政府对民营资本进行“治理整顿”，双方由“鱼水关系”变为“油水关系”，民营投资者进行“维权”并最终失败；（3）第三阶段（2006 年—2011 年）G 省重组的 YC 集团与中石油的 CQ 集团两强并立，民营资本以各种方式与双方合作以求得生存和发展。这三个阶段中，第一阶段则是“G 省油田事件”的“史前史”，回答的是政商之间“地方增长联盟”如何建立的问题。第三阶段则是整个事件的后续，内容是政商之间的“地方增长联盟”的修补。第二个阶段是本文所要分析的重点，回答的是事件本身，也就是政商之间“地方增长联盟”是如何破裂、试图保持增长联盟的对价是如何失败的。

（一）“G 省油田事件”的前世：“鱼水关系”的形成与交恶

由于历史原因^①，在 G 省，属于 G 省的 YC 油矿和属于中石油的 CQ 油田都拥有原油勘探和开采的资质，从而形成了在全国具有特殊性的“一级所有、两级开采”的局面：油气资源归国家所有，CQ 石油勘探局与 YC 油矿管理局共同享有 G 省油田的勘探开发权。从 20 世纪 80 年代中期开始，主要处于照顾“老区”的考虑，高层也支持 G 省地方政府成立县级的钻采公司，参与当地石油开采。

不过，G 省油藏由于品位较低，不仅开采成本高，而且风险大。为了解决资金、技术不足的困难，这些县钻采公司所在的当地政府采取招商引资、出让井位的方式，引进资金和技术开发石油。从 20 世纪 90 年代初开始，香港、澳门、广州、天津、温州等地的一些民营资本通过“承包”“联营”等方式介入到了 YB、YC 两地的石

^① 详情可参考（杜小武，2013）。

油开采领域。于是，在G省地区实际上形成了中央国企、地方国企、地方民企并置的三类不同的石油开采主体：（1）具有油气开采资质条件的CQ石油勘探局和YC油矿管理局；（2）YB、YC两地区各市县成立的钻采公司（14家）；（3）通过招商引资进入G省的石油开采联营单位（800余家，其中在两县由“联营公司”直接从事开发的油井占到了95%）。

在这个阶段，中石油的CQ油田则是相对的利益受损者，因为在其他省份它都是垄断者，而民营投资者和坐拥“石油财政”的市县各级地方政府是最直接的受益者。两者形成了一个“地方增长联盟”；或者用媒体的话来说，是一种“鱼水关系”。此外，尽管中石油和G省政府1994年签有《关于开发G省地区石油资源的协议》（简称“4.13协议”），但由于登记面积划界不清晰等问题，中央企业（CQ油田）、省属企业（YC油矿）、县属钻采公司之间就开发权和区域划分等经常发生矛盾和冲突。但这些冲突主要不是“政—商”之间的，而是地方与央企之间的，更像是一种“政—政”冲突。

在此期间，尤其是1998年之后，中石油一直希望对G省的地方石油企业进行整体收编，而G省政府则希望通过走“省内整顿”的路子，尽最大可能维护地方利益。于是，出现了一个悖论：一方面，是“省内整顿”一直不停；另一方面，却是各县级地方政府继续与民营投资者维持一种松散型的关系。但到了2002年之后，来自高层的压力越来越大，G省当地石油企业被中石油收编的可能性也越来越大。为避免整个石油工业被“中石油”吃掉，G省各级政府开始“先下手为强”，展开了一场强制“回收”民营石油资产的运动。

（二）“G省油田事件”的今生：“油水关系”的再调整

从2003年3月开始，在G省政府的部署和敦促下，G省各产油县政府开始强制性“回收”民营投资者的“三权”（管理权、经营权、收益权）^①。这场回收工作，是“运动式”的，不仅设有明确的截止日期，而且动用了大量的干部甚至公安机关力量。要求“坚持以打促整顿，以打促接的原则”，“采取强硬措施，全面接管油井”。

^① 也有媒体称“三权”为“所有权、经营权、收益权”。这实际上反映了政府和亲民营投资者的媒体之间对于“油井产权”的微妙认知差异。在政府看来，民营投资者并没有“所有权”，因为承包行为本身就在产权问题上打了擦边球；而民营投资者却坚持自己拥有产权。

政府的行为激起投资者的愤慨。对许多投资者来说，政府的态度属于背信弃义和突然翻脸，因而做出了强烈反弹。从6月开始，先后发生多起3000人以上的大规模上访，甚至发生一些暴力冲突，而当地政府也动用了警力逮捕了一些上访骨干。

在组织大规模“上访”的同时，一些维权骨干开始在北京寻求舆论和政治支持。以“如何保护民营企业合法权益”为主题，一些知名知识分子对G省油井的民营投资者进行声援，甚至联名给人大常委会多次上书，吁请全国人大监督地方政府依法执政。民营投资者还成立了自己的网站，中央电视台这样的官方媒体也进行了有利于投资者的报道。一些中央领导做了批示。

来自中央领导和舆论界的压力，让G省政府高层不得不做出策略上的调整，放弃了原来的“坚持无偿收回原则”，变为给“县政府认可的小油井投资者”“适当给予补偿”。但G省各级政府制定的补偿标准，并不能让所有民营投资者满意，尤其是刚刚接手油井的当地农户，损失最大，有的人甚至是倾家荡产。

从2004年开始，大规模的上访维权运动基本结束，召开研讨会、联系媒体等在2003年使用的方法，也仍然被频繁采用，但民营投资者的维权骨干确立了行政诉讼为主的斗争策略。尽管以要回“三权”为目标的战略有待商榷，但起诉G省县、市、省三级政府的做法，最终对G省地方政府产生了无法排解的内外压力，促使他们采取了强硬手段。2005年7月，投资者的维权代表先被捕后被起诉，“被告”抓了“原告”，自己当起了“原告”。2006年1月，三名主要维权骨干被以“聚众扰乱社会秩序罪”分别判刑，标志着“G省油田事件”中大规模的维权活动的结束。

（三）“G省油田事件”的后续：YC集团重组后的G省油田

G省的油田资源，经过2003年的强制回收以及对维权活动的处理，产生了三个主要后果：

第一，G省原油“一级所有、两级开采”的格局得以保留，在完成将14家县级钻采公司名义上并入YC集团的“第一步”之后，2005年G省重组了“G省YC石油（集团）有限责任公司”。在G省石油市场中，重组后的YC与CQ旗鼓相当，这时，再谈谁收购谁，就更难出手，只能接受G省境内中央和地方两大石油巨头并存的事实，从而维护了G省的经济利益。

第二，强制回收伤害了民营石油投资者，尤其是中小投资者的经济利益，一些

人至今负债累累。同时，由于事件被赋予了政治色彩，对部分投资者的经济补偿，变成了一项政治难题而无法在经济上予以解决。

第三，县市级政府失去了对石油钻采公司的控制权。YC 集团是 G 省国资委监管的国有独资企业，省政府控制着财权和人事权。重组后的各县级石油企业与当地政府脱离关系，产油市、县政府国资委作为出资人，享有按股份取得收益的权利，但不干预石油企业的生产经营活动。

四、对价失败的过程与机制

在上一部分，本文回顾了“G 省石油事件”的三个阶段的简史，主要目的是提供一个“全场域”的梳理。本部分以“G 省石油事件”的“第二阶段”为剖析对象。为什么一起地方层面的经济纠纷，会升级成为全国关注的舆情事件？对 G 省地方石油开采市场的处理，本来是一件比较单纯的经济事务；行动各方完全可以以此为契机，清理因历史原因造成的市场上的不规范现象，尤其是建立产权明晰、权责明确的现代企业制度，实现国有资本、民营资本、地方政府以及当地居民的“多赢”。为什么这样一种愿景并没有实现，反而演变成一场 G 省政府以“政治运动”形式发动的强制性回收事件？本文认为，主要有以下三个失灵，每一个失灵都意味着原本可以保证对价运转的一种机制的失败。

（一）庇护失灵：自上而下的压力

作为中央大型国企的 CQ 油田与作为地方利益代表的 G 省政府，未能在中央政府的主持下达成一个“共赢”的方案，两者之间的冲突变成了一场“零和博弈”，是市场秩序的重组这一经济议题无法通过正常市场手段得以解决的最为重要的结构性制约因素。

纵向制约的机制本来是保护产权的一个屏障（曹正汉、冯国强，2016）。但在我们的案例中，中央与省—市—县的分权关系因为又多了一个大型中央国企的利益而变得复杂。由于历史积怨和现实利益考虑，中石油和 G 省政府均只从自身利益出发，缺乏相互合作的诚意，使得“治理整顿”变成了一场“你吃掉我，我不让你吃”的“零和博弈”。中石油的目的，是否定掉 G 省官员好不容易争取来的“一级

所有、两级开采”的格局。2002年7月26日，中石油向国家经贸委递交了一份《关于对G省地方石油企业的整顿与重组的意见》的报告（中油研字〔2002〕302号文件）。在这份报告中，中石油宣称：

把G省地方的石油企业整体并入中国石油集团，既是理顺石油管理体制的关键所在，又是彻底解决G省地方石油开采秩序混乱的根本途径。在治理整顿的基础上，尽快将YC石油工业集团及YB、YC两地的15个县钻采公司彻底与地方脱钩，其人员、资产和业务全部并入中国石油集团。并入后，其原油、成品油的生产、加工和流通统一纳入中国石油集团的管理范围，由集团公司委托中国石油股份公司进行具体管理。对YC石油工业集团下属的YC油矿、YB炼厂、YC助剂厂等省国有企业，其资产、负债、所有者权益经中介机构审计后，整体无偿划入中国石油集团公司。

从G省政府，尤其是G省本地出身的政府负责人的角度来看，这是无法接受的。于是，在2002年8月11日，G省政府向国家经贸委报送《关于以YC油矿为主体重组整顿G省地方石油企业有关问题的意见》（政函（2000）18号），恳请国家允许地方政府“自主整顿”，提议将G省石油企业进行重组为G省YC石油工业股份有限公司，并拟组建区域性股份石油企业集团。换句话说，继续保持“一级所有、两级开采”的格局，从而在“分税制”的大背景下，保持住G省的一项主要地方财政收入。

本文无意对中石油和G省的两个方案孰优孰劣做出评判。仅从纯政策的角度来说，上级主管部门有三个选择：一是一面倒地支持中石油；二是一面倒地支持G省；三是以“仲裁者”的姿态，引导双方达成一个都可以接受的“双赢”方案。可是，由于种种原因，上级主管部门既缺乏明确的政治态度，也未提供主持双方正式协商的机制或平台：G省和中石油各自“递状子”，却从未坐到一张谈判桌上谋求一种制度化的双赢协议，甚至连制定一套合作“路线图”或“时间表”都没有做到。双方各有各的支持者和理由，均认为可以通过自己的运作与时间赛跑，让事态朝有利于自身的方向发展，造成既成事实，再逼迫对方接受。

这种格局直接碾压了县级政府与民营投资者在前述第一阶段形成的“鱼水关系”（庇护主义）继续维系的空间。中央国企和省级政府—省国企这两个不同的利

益主体对油气矿产资源收益的追逐是该事件发生的根本原因。^① 中央大型国企与地方政府就经济纠纷进行谈判的有效机制的缺失,使得“递状子”和类似的“跑部钱进”一样,都是一种表面上正式、实际上非正式的利益表达机制。最终的结果,取决于双方争取到的领导人的个人好恶与能量。博弈双方均寄希望于更高的权威在政治上最大限度地支持自己,“不是你死就是我活”的“零和博弈”使得双方在技术层面上进行沟通根本无法进行(比如制定路线图和时间表)。最终结果,就是逼迫力量稍弱的一方“铤而走险”采取非常规的手段打破僵局,从而引发后续一系列的连锁反应。就本文分析的事件而言,这就导致地方政府在回收过程中采取严重的政府机会主义行为,宁愿违约毁约、翻脸不认“庇护主义时期”形成的与民营投资者的亲密关系。正如有学者一针见血地指出的那样,民营油田的业主成为中央企业和地方政府争夺石油资源的牺牲品(王小马、赵鹏大,2007)。

(二) 技术失灵:治理整顿与形式主义的恶性循环

治理整顿“走形式”,给地方政府带来错误预期,错失在地方层面建立现代企业制度的时机,看似合理的省内“自主整顿”方案缺乏在县级层面实现的技术条件。

面对来自中央政府和央企的压力,G省曾经一直主张走省内“自主整顿”的路子:以YC石油工业集团公司为主体,以合法资质为基础,以资本为纽带,将YB、YC市的15家钻采公司重组进入YC石油工业集团,实行总分公司体制,作为省直属企业管理。按照这个方案,G省要求各县政府首先纠正政府自身的违规行为,先让各县的钻采公司获得合法的资质,然后再让拥有合法资质的县钻采公司去“收回”与它们“联营”的民营投资者的资产——按照“1239号文件”的说法,就是“根据联营单位的不同情况分别采取划转、收购、兼并、资产入股等多种方式进入G省YC石油工业集团”。

这套“自上而下”的解决方案,在经济学意义上是清晰的,在程序也是合理的。G省政府也非常清楚地知道,要做到这一点必须先“纠正政府自身的违规行

^① 本文所分析的案例的一个特殊之处在于,石油资源的一级开采权从法理上来说应该由中央政府和央企垄断,这也是中石油要求进行重组的合法性所在。这构成了油气资源重组过程中地方政府不得不去面对的压力,这种压力甚至在其他矿产资源重组案中(比如煤炭产业重组)都没有这么强烈,从而进一步压缩了地方政府与民营石油投资者合谋的空间。感谢匿名评审人提示这一点。

为”。但一直到 G 省三级政府强制“回收”油井时，这种设想都仍然是“纸上谈兵”。结果出现了没有国家承认的合法资质的县钻采公司“回收”同样没有合法资质甚至某些方面“合法性”更强的联营企业资产的咄咄怪事，从而给民营投资者后来以“产权”为主要诉求进行维权提供了理由。为什么会出现这样的情况？

这首先是因为 YB、YC 两级地方政府对并入 YC 油矿“意见各异，分歧较大，相互之间的利益矛盾很难协调”（中油研字〔2002〕302 号文件），甚至在“回收”开始之后，一些地方仍然“态度不够坚决，各县普遍存在着观望、消极畏难等倾向……对加入省集团缺乏足够的准备”（榆政发〔2003〕55 号文件）。省政府与市县级政府之间的利益分配不清，就和中央大型国企与省政府的利益分配不清一样，需要建立一种有效的协商机制或制度安排来解决。

其次，也许更直接的原因在于，长期以来“治理整顿”陷入一种“收放循环”的怪圈之中，甚至有时只是“走个形式”。G 省一些县政府主要领导考虑的首要问题，不是如何厘清产权、界定各方的经济权益、收集真实可靠的经济数据以及建立政商之间制度化的沟通渠道，而是如何在中央和省级巡视组来视察的时候，进行遮掩。这些“表面文章”也受到省政府某些官员的默许。“走形式”的治理整顿实际上进一步促使中石油方面决心采取更加直接的手段维护和扩大自身利益，也就是不再寄希望于 G 省方面的合作，而是希望采取更激进的手段把 G 省地方的石油企业整体并入中国石油集团。

因此，当 G 省感受到中石油的强大压力，决心“先下手为强”的时候，省领导面对的实际情况却是，他们根本无法按照原先设计的“合理的”重组方案按部就班进行，甚至连重组方案的细节都无法制定。为了在短时间内制造 YC 油矿“重组成功”的“既成事实”，G 省政府只有采取暴力行动强制回收。这样，“G 省油田事件”本身作为一起经济纠纷案件，被异化成了一个政治舆情事件。任何一项大规模的经济重组方案，做好基本的制度保障是保证设计好的策略和技术能够落实的先决条件。这就好比打一场战役，“兵马未到粮草先行”。G 省恰恰缺乏了下列的“粮草”。

第一，缺乏权责清晰的企业，经济重组的行动主体缺位。“治理整顿”往往由政府部门出面，以解决“具体问题”为实际目标，很少真正考虑和落实过建立现代企业制度的问题，不能从根本上解决造成市场混乱的制度性因素。事实上，直到“回收”开始时，地方上的县级钻采公司不仅没有合法资质，有的甚至是“僵尸公司”，根本无法成为进行产业重组的独立主体，只能由政府出面直接面对冲突。

第二，缺乏掌握真实可靠的经济数据，对价无从谈起。地方政府对民营石油投资者缺乏调查研究，“有的投资者连人都找不到”，政府甚至连基本经济数据（比如产油量）都不掌握；即便掌握了，很多也都是早年“造假”的数据。“假数据”的危害在于，为制造“政绩”而“拔高”的数据，政府无力买单；为逃税漏税而“缩水”的数据，投资者拒绝承认——在后来政府与投资者的“谈判”中，双方就补偿金额发生严重分歧，不得不说某种程度上是当年自己种下的苦果。没有可靠的数据，严肃意义上的产业重组和合理赔偿根本不具备基础。最后的赔偿，变成“一案一议”，往往沦为“长官意志”和“个人庇护”，从而进一步引发关于“腐败”的指责。

第三，缺乏充分的资金支持。市场整顿既然是经济事务，就需要资金。无论是从夺取“市场正义”这面大旗还是从在政治上瓦解民营投资者的集体行动能力来说，补偿投资者的损失本是“清理整顿”从一开始就该定下的方针。但当G省准备“回收”民营资本数十亿元资产时，地方政府却根本没有相应的资金可以支付，只能采取“无偿回收”的方式，这自然会激起大规模的激烈反抗。从2003年到3月13日到7月10日，在“强制性回收运动”开展了119天之后，面对中央领导的批示和全国性媒体的谴责，G省政府才“醒悟”过来，说要“适当补偿”。G省政府之所以在一开始没有明确定下“适当补偿”的方针，除了对打击能力过于自信和对民营投资者的动员能力过于轻视之外，各县级政府和钻采公司没有经济实力承担应付的补偿款，应该也是一个重要的原因。即便后来的“适当补偿”，也因为没有足够的资金而只能分批兑现，不利于事态的解决。

第四，缺乏相应的应对备案。没有“备案”意味着，一旦这种思路遭到强烈抵制，执政当局也只有继续强制推行，而不存在短期内回头的可能性。这也只会让事态陷入僵局甚至升级为“政治问题”。任何问题一旦上升到政治的高度，上升到社会稳定的高度，尤其是变成一场政治运动之后，就会给地方政府造成“进退两难”的尴尬境地。

（三）话语失灵：错误的市场预期

省政府和市县政府对地方利益的保护行为和口头承诺，给民营投资者造成错误预期，导致投资者结构复杂化，“全民挖油”成为大规模群体性事件爆发的社会基础。

事实上，一些县级政府直到“回收”之前，还在宣传承包油井的优惠政策、与投资者继续签署技术改造井的联营合同。地方政府出于维护自身利益而采取的遮掩

行为和口头承诺，也给民营石油企业主带来一个错误市场预期：未来通过经济赎买“入股”或“退出”市场的可能性不大，他们可以用“维持现状”的方式，继续在相当一段时间内从事生产与经营。这种预期不仅为后来“三权”问题的爆发埋下“定时炸弹”，而且导致许多投资者（尤其是农户为主的小投资者）一直在“回收油井”之前都还在继续追加投资，甚至不惜举债投资，从而为事态很快就演变成大规模的“农户上访静坐”埋下了祸根。

由于面对中石油强制“回收”的现实威胁，G省政府只有“先下手为强”。而由于缺乏采取经济手段解决问题的基础，所以只能通过“运动式”的政治手段来解决。本来，“经济问题经济解决”，但却演变成了“经济问题政治解决”。“政治舆情事件”只能让政府处于极其被动的局面。更糟糕的是，“先强制回收，再适当补偿”的思路，除了在上一节提到的经济制度上的不足之外，至少还存在两个方面的“社会管理”上的致命缺陷。

首先，这种思路并不是政府官员与民营投资者之间的“共识”，而是一种一厢情愿的设想。民营投资者事先并不知道，即便知道，也很难接受。因为这种“先回收，再补偿”的思路，从程序正义上来说，首先就是非正义的。

其次，政府与民营投资者之间缺乏有效的沟通。一些“大户”也许可以通过与政府官员的私人关系得到赔偿的许诺，但大量的“中小户”却无法得知他们的资产的命运将是如何。“大户政治”只是可以平息“大户”的不满，却完全低估了“中小户”的活动能力与意愿。

相反，如果G省各级政府在“回收”油井之前，就采取有效措施以划转、收购、兼并、资产入股等多种方式将民营资本集中到少数几个较大规模的投资者手中，同时控制和减少中小投资者的数量，尤其是控制负债进入的小投资者的数量，那么，不仅在采取“回收”时政府可以更加主动、高效和民主，而且可以避免大规模群体性事件的发生。这样，“治理整顿”本来完全可以用经济的方式进行处理，从而将行政行为和和平转变为对经济纠纷的处理上。

五、结论：亲清政商关系下的产权保护

积极发展混合所有制企业已经成为国有企业改革的一个基本思路。虽然混合所

有制企业到底应该采取什么样的方式依然有不少的争论，但其本质却是清晰的，即由公有资本（国有资本和集体资本）与非公有制资本（民营资本和外国资本）共同参股出资组建而成的企业。在组建这样的企业的过程中，合理的资产定价体系和定价方式是保障混合所有制改革过程中不同参与主体利益不受侵害的关键所在。只有公有资本和非公有资本就特定资产的价格达成一致，才能保障新企业的组建得以在公平合意的基础上进行。对价的基础是一套可计量的、真实的资产估算机制。

这种对价机制在大多数时候不难实现，本身亦是“议价威权主义”治理术的一个组成部分，是“超经济强制”下的“关系性合意”（李宝梁，2001）的表现之一。但正如本文所分析的关键个案所揭示的那样，中央政府和中央国企在短时间内要整合地方油气资源带来了三个“日常情景”中所没有的新变数：来自中央的压力碾压了地方政府的庇护空间（庇护失灵）、不存在议价落实的技术条件（技术失灵）、道义诉求超过经济诉求（话语失灵）。于是，大多数情况下可以化解经济社会冲突的议价威权体制失灵；当危机无法克服时，经济纠纷就会转化成政治危机，从而“硬着陆”。但这种硬着陆又不能完全归咎于地方政府将经济议题政治化（杨鹏，2005）的应急反应。事实上，在增长联盟的建立过程中，地方政府出于自身的利益，诱导民营企业在经济数据上作假，虽能一时得利，已经刻意扭曲民营资本的实际价格，导致国有资本与民营资本在“混合”过程中失去对价基础；在不同所有制重组的过程中，会对对价的预期产生不可挽回的损害。政府的不当干预破坏了市场主体的各自预期，使得原本应基于市场原则的对价，变成了基于政治目标的整顿。这扭曲了市场权力关系，甚至引发对抗，最终导致对价威权主义的“硬着陆”。对价机制的失灵根植于一种脆弱的不平衡政商关系，政企联盟时的共识，在联盟破裂时反而成为形成对价新共识的阻碍。

与许多因资源重组而起的政商冲突一样，本文所分析的案例本是单纯的经济事务，关键在于理顺中央大型国企、地方大型国企、省级政府、县市级政府、民营投资者、当地居民之间的经济利益关系。虽然本文未对其他案例进行研究，但是根据媒体的公开报道，我们发现，地方政府与投资者之所以围绕资源重组产生那么多的冲突，在事前、事中和事后这三个环节的政策设计上，都存在着许多与“G省石油事件”类似的缺陷。比如，在事前，除了产权不清这个老毛病之外，经济信息的严重不透明会成为日后治理整顿时的“致命伤”：一些地方政府帮助投资者逃税漏税、瞒报产能，在当时皆大欢喜，日后整顿时地方政府拿出的数据却根本无公信力可言。

再比如，在事中，当地政府往往以对待群体性事件的方式进行整顿，政策违规、程序违法、“自己打自己嘴巴”的事情屡见不鲜，这都是在产权纠纷中缺乏基本操作流程的体现。最后，在事后，当地政府在需要和投资者谈判时却往往找不到谈判的对象，直接导致面对数以千计的零散的投资者的上访和诉讼，引发了很不好的政治后果，法团主义模式的行业组织中介功能无法实现（江华等，2011），变成了“政府打架，企业家埋单”。

党的“十八大”以来，党中央、国务院多次强调要妥善处理产权纠纷。中央深改组2016年11月审议并通过的《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》指出，要妥善处理历史形成的产权案件、完善平等保护产权的法律制度、明确政府招商不得以换届为由违约毁约。在今天，研究本文这样的“私有产权保护第一案”，虽是“旧事”，但无论对于继续推动供给侧结构性改革向纵深前进，还是对于更为深刻地理解类似事件中复杂的政商关系，及时妥善地处理相关的经济纠纷和社会冲突，都具有非常重要的意义。

作为政策建议，地方政府需要建立与私营企业主，尤其是中小投资者之间有效的沟通机制。尽管在G省一些地方，较大规模的投资者进入了地方人大或政协等“统战机构”，但中小投资者却没有相应的与政府沟通的制度化渠道。一些县曾酝酿成立民营石油商会，也不了了之。当中小投资者在需要与政府交涉却没有既成的代表时，他们就会“现时”选择最能代表他们利益的人物为代表，而“民选”代表的主张和行为，也一般是激进的。未来应对类似的纠纷，关键还是要理顺市场关系、培育出权责明确的企业主体主导市场重组、掌握真实经济数据、引入第三方独立的经济结算机构、准备充分资金支持、制定突发事件应对备案、建立有效的政商沟通渠道。正如习近平总书记在中央财经领导小组第十六次会议上指出的那样，要改善投资和市场环境，降低市场运行成本，营造稳定公平透明、可预期的营商环境。建立社会主义法治化的营商环境，才是避免类似纠纷再次硬着陆的关键。

除了政府发力，企业主增加法治能力和提高法治素养也非常重要。企业主虽然对法治化的需求强烈，但企业家法治意识和法律素养不足阻碍了他们将法治诉求变成自觉的法治行为，也可能影响了他们对司法判决的评价。一些企业自身法治建设落后，成为中央政策红利无法“落地”的阻碍。党中央已明确要求政法机关严格区分个人财产和企业法人财产，区分违法所得和合法财产，区分涉案人员个人财产和家庭成员财产。但一些企业自身治理结构混乱、公私不分的历史欠账较多；还有一

些企业主缺乏诚信意识，在投资时“捞一把就走”。因此，应将普法纳入优化营商环境的工作重点和考核指标，在普法方式上充分考虑到企业家群体的媒体行为习惯，强调宣传的互动性；做到分类推进，为企业完善治理结构、提高法务业务水平提供支持、保障和激励。

参考文献：

- 曹正汉、冯国强，2016，《地方分权层级与产权保护程度——一项“产权的社会视角”的考察》，《社会学研究》第5期。
- 程风朝、刘旭、温馨，2013，《上市公司并购重组标的资产价值评估与交易定价关系研究》，《会计研究》第8期。
- 杜小武，2013，《陕西油气资源开发及产业发展的历史沿革》，《西安财经学院学报》第6期。
- 段伟红，2012，《“又红又专”的政策议题是如何设置的？——以“股权分置改革”为个案的一项研究》，《管理世界》第3期。
- 范子英、田彬彬，2016，《政企合谋与企业逃税：来自国税局长异地交流的证据》，《经济学（季刊）》第4期。
- 符平，2018，《市场体制与产业优势——农业产业化地区差异形成的社会学研究》，《社会学研究》第1期。
- 耿曙、陈玮，2015，《政企关系、双向寻租与中国的外资奇迹》，《社会学研究》第5期。
- 何轩、马骏，2016，《执政党对私营企业的统合策略及其效应分析：基于中国私营企业调查数据的实证研究》，《社会》第5期。
- 黄冬娅，2013，《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》，《社会学研究》第5期。
- ，2014，《私营企业主与政治发展：关于市场转型中私营企业主的阶级想象及其反思》，《社会》第4期。
- 黄冬娅、张华，2018，《民营企业如何组织起来？——基于广东工商联系统商会组织的分析》，《社会学研究》第4期。
- 纪莺莺、范晓光，2017，《从经济到政治：私营企业经济资本与当代中国政商关系的分化》，《社会学研究》第3期。
- 江华、周俊、周莹、郁建兴，2011，《国有部门扩张与行业组织政策参与——以 ZCIPA 参与山西煤改为例》，《中共浙江省委党校学报》第2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。
- 梁波，2012，《权力游戏与产业制度变迁以中国石油产业外部合作战略转型为例（1988—2008）》，《社会》第1期。
- 梁波、王海英，2013，《“权力游戏”：产业变迁中的微观政治——以中国石油产业市场参与格局变迁为例》，《管理世界》第7期。
- 罗秀兰，2010，《公权力、私权利与法律保留——从“山西煤改”事件切入》，《政法学刊》第3期。

- 吕鹏, 2015, 《分析市场政体演化的“场域—实践”路径》, 《学海》第6期。
- 马光远, 2009, 《从山西煤改看地方政府磋商机制》, 《董事会》第12期。
- 聂辉华、李金波, 2006, 《政企合谋与经济发展》, 《经济学(季刊)》第1期。
- 彭正波, 2015, 《地方增长联盟的生成逻辑》, 《青海社会科学》第3期。
- 孙立平, 2000, 《“过程——事件分析”与对当代中国农村社会生活的洞察》, 《清华社会学评论》, 厦门: 鹭江出版社。
- 汪建华, 2017, 《包揽式政商关系、本地化用工与内地中小城市的劳工抗争》, 《社会学研究》第2期。
- 王储、王峰娟, 2015, 《国企混合所有制改革中的资产定价问题——以中石化销售公司混合所有制改革为例》, 《财务与会计》第6期。
- 王小马、赵鹏大, 2007, 《经济学视角下的陕北民营油田事件》, 《中国矿业》第5期。
- 向静林, 2016, 《市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架》, 《社会学研究》第4期。
- 杨丹, 1999, 《国有企业资产转让定价行为分析——兼评国有资产流失观》, 《经济研究》第12期。
- 杨鹏, 2005, 《经济问题政治化的危险——陕北石油案新动态分析》, 《中国改革》第7期。
- 张田、孙涛, 2015, 《转型中国的政企关系: 多学科视角分析》, 《经济与管理研究》第4期。
- 张雨潇、方明月, 2016, 《民营企业为什么要戴上“红帽子”——基于行政壁垒的一个解释》, 《经济学动态》第2期。
- 周黎安, 2018, 《“官场+市场”与中国增长故事》, 《社会》第2期。
- Ang, Y. Y. & N. Jia. 2014, “Perverse Complementarity: Political Connections and the Use of Courts among Private Firms in China.” *The Journal of Politics* 76 (2).
- Bourdieu, P. & L. J. D. Wacquant. 1992, *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burawoy, M. 1998, “The Extended Case Method.” *Sociological Theory* 16 (1).
- Chen, J. & B. J. Dickson. 2008, “Allies of the State: Democratic Support and Regime Support Among China’s Private Entrepreneurs.” *The China Quarterly* 196 (1).
- Clemens, E. S. 2007, “Toward a Historicized Sociology: Theorizing Events, Processes, and Emergence.” *Annual Review of Sociology* 33 (1).
- Eliasoph, N. & P. Lichterman. 1999, “‘We Begin with Our Favorite Theory...’: Reconstructing the Extended Case Method.” *Sociological Theory* 17 (2).
- Gao, Y. & Z. Tian. 2006, “How Firms Influence the Government Policy Decision-Making in China.” *Singapore Management Review* 28 (1).
- Gerring, J. 2007, “Is There A (Viable) Crucial-Case Method?” *Comparative Political Studies* 40 (3).
- Kennedy, S. 2008, *The Business of Lobbying in China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lee, C. K. & Y. Zhang. 2013, “The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China.” *American Journal of Sociology* 118 (6).
- Li, J. 2013, “Dare You Sue the Tax Collector? An Empirical Study of Administrative Lawsuits Against Tax Agencies in

- China. " *Pacific Rim Law & Policy Journal* 23 (1).
- Lu, P. 2012, "The End of Postcommunism? The Beginning of a Supercommunism? China's New Perspective. " *Polish Sociological Review* 179 (3).
- Mitchell, J. C. 1983, "Case and Situation Analysis. " *Sociological Review* 31 (2).
- Molotch, H. 1993, "The Political Economy of Growth Machines. " *Journal of Urban Affairs* 15 (1).
- Nee, V. & S. Oppen. 2007, "On Politicized Capitalism. " In: Nee Victor & Swedberg Richard (eds.), *On Capitalism*. Stanford: Stanford University Press.
- Oi, J. C. 1999, *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford: Stanford University Press.
- Pearson, M. 1994, "The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises. " *The Australian Journal of Chinese Affairs* (31).
- Small, M. 2009, " 'How Many Cases Do I Need?' On Science and the Logic of Case Selection in Field-Based Research. " *Ethnography* 10 (1).
- Tsai, K. 2007, *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walder, A. 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy. " *American Journal of Sociology* 101 (2).
- Wank, D. 1998, *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City*. New York: Cambridge University Press.
- Zhu, J. 2010, "Local Growth Coalition: The Context and Implications of China's Gradualist Urban Land Reforms. " *International Journal of Urban & Regional Research* 23 (3).

作者单位：中国社会科学院社会学研究所、中国社会科学院—
上海市人民政府上海研究院
责任编辑：吴 莹