

# 政府分权、代理成本及国企冗员

吕伟

(上海财经大学 会计与财务研究院, 上海市国定路 777 号 200433)

**摘要:** 本文从中国政府分权的制度背景出发, 使用 2002-2004 年间上市公司披露的终极控制人数据, 实证研究了政府分权产生的政府间的代理成本如何影响微观层面上国有企业的雇佣行为。本文的经验数据表明: 我国政府分权的制度变革产生了政府间委托代理成本和中央、省、市、县等不同层级政府控制国有企业的控制权结构, 政府间代理层级越多, 代理链条越长, 这一代理成本越高。在国有企业的经营中表现为作为终极控制人的地方政府层级越低, 其控制下的国有企业冗员越严重, 劳动力成本越高。

**关键词:** 政府分权;代理成本;企业冗员;过度雇佣

**中国图书分类号:** F2      **文献标识码:** A

国有企业的冗员和过度雇佣行为是一个普遍存在的现象, 国有企业的职工就业问题也是国企改革的最重要问题之一。但与国外的学术界相比, 我国在这一领域内的实证研究并不多见。一般的制度经济学理论认为, 制度环境决定交易成本和微观企业行为。当我们把国企的过度雇佣行为看作是代理成本的一部分时, 我们不禁要问: 我们的特殊制度环境如何影响了这一代理成本, 进而又怎样影响了企业的雇佣行为? 具有不同控股股东性质的企业在雇佣行为有多大差异? 过度的雇佣行为是否给企业带来了高昂的劳动力成本? 本文认为这些问题对我们国企改革有着一定的借鉴意义, 因此本文在既有文献回顾的基础上对上述问题进行了理论分析和实证检验。

## 1 制度背景及理论分析

中国目前正处于经济转轨时期, 在以往的转轨经济学的研究中, 人们往往注重研究转轨经济的价格自由化、宏观稳定化和企业私有化问题。但是后来人们逐渐的发现, 政府行为对经济转轨有着重要的作用。如果政府行为没有有效的转变的话, 经济转轨也不大可能获得成功, 由此, 人们开始关注转轨经济中政府行为的研究。

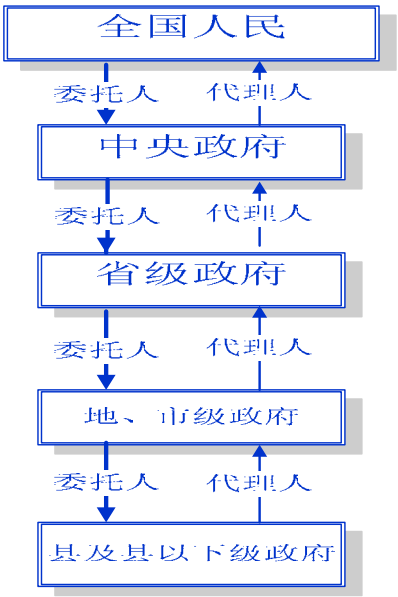
政府的产生源于人民的公意达成或公意授权。社会发展到一定阶段, 由于出现利益的分化而限于不可解决的自我矛盾之中, 为了避免无谓的消耗, 以最少的成本换取最大的利益, 人民将一部分权力让渡出来形成公共权力, 委托给由社会认同的专业集团, 由它来管理全体社会的公共事物, 维护社会秩序, 进而维护整个社会的整体利益, 这就形成了政府。为了有效地实现管理的目标, 必须要构建适当的政府管理幅度, 这样就不仅要建立中央政府, 而且要成立不同层级地方政府, 中央政府和不同层级地方政府共同构成一国的政府体系。当中央政府把事权和财权下放给各级地方政府时, 我们称之为政府分权。

自 1980 年始, 中央与地方收入分享体制开始逐渐确立, 在放权让利的思想指导下, 以阶段性的变革进行着制度变迁。分灶吃饭和分税制的实施, 使地方经济利益的独特性日益显露, 不同层级的地方政府成为辖区内公有经济的真正索取者和控制者, 地方政府已不再是被动贯彻中央政府行政命令的附属组织, 而是兼具区域经济调控主体和经济利益的双重角色, 其掌握的经济决策权和可支配的资源也得到相应的拓展。地方政府在财政预算、物资分配、投资、资金信贷等方面获得了实质性的权力, 地方政府的独立的利益主体地位得到了不断的强化和巩固。在这种情况下, 理论上依然只有中央政府才是国有企业的唯一所有者, 但实际上国有产权中的经营权、控制权、支配权等权力被下放到各级地方政府的手中。政府分权的

改革逐渐深入到各个政府层级上，到 2004 年末，在 1300 余家上市公司中各级地方政府控制的企业超过 600 家，各级地方政府具有了利用控股上市公司实现自己目标的能力。

权力下放的同时伴随着责任的承担，这就导致各级地方政府的利益并不一定与上级政府完全一致。各级地方政府需要承担当地地方的交通医疗就业等等社会职能，需要维持地方财政平衡。不仅如此，过去体制中由企业提供的福利，如就业，养老保险等也转移到由各级地方政府承担。其中就业历来就是各级政府关注的最重要的维持社会稳定的因素之一。

中央政府权力和责任下放的同时，国有企业的产权并没有随之下放，名义上仍然属于全体人民和中央政府，同时上级政府对下级政府行政首脑的任免有较大发言权。在这种政府间分权的制度背景下：（1）国有企业所有权与控制权相分离，企业的控制权向下级政府转移而产权未转移；（2）委托人（上级政府）与代理人（下级政府）目标不完全一致；（3）各级政府间存在着信息不对称。这些因素的共同作用就产生了政府间委托代理成本。



图一：政府间委托代理关系

当权力下放而产权并未转移的情况下，上下级政府间在国有资产的管理过程中就形成了一种委托—代理关系，4 个政府层级（中央、省、地市和县）就形成了这一委托代理关系链条上的 4 个环节。正如组织经济学所阐述，当权力在系统内下放时，虽然有助于专业知识在系统内的正确分配和使用，但分权同时因为委托人和代理人的利益冲突也导致了代理成本（Jensen 和 Meckling, 1995）。部分研究证实，地方政府的控制对企业价值造成了损失，并且作为控制人的地方政府层级越低，损失越大（夏立军等，2005）。

分权导致政府间的代理成本长期以来是政治、经济、财政等学科的学者们研究的对象，但因为政府数据难以获得以及政府行为的特殊性对这一成本难以量化衡量。本文试图通过政府分权导致的代理成本的一种表现——国企冗员来研究这一问题。作为代理人的各级地方政府面临着地方就业指标等压力，利用控制下的国有企业消除或减轻就业压力完成各级政府自身的就业目标就成为各级政府的必然选择，各地方政府都下发过种种文件规定了国企的下岗标准以控制下岗规模（陈钊、陆铭，2003），这使得国企的劳动力资源配置受到了更大的约束。随着政府分权改革的深入，部分国有企业的控制权从中央下放到省级、地市级、和县级地方政府时，随着代理层级的增加，分权的代理成本逐渐加大，低层级政府控制下的国有企业冗员的问题也表现的更为严重。

已有的研究表明，不同的终极股东性质（国有与非国有），会直接影响企业的雇佣行为

(曾庆生, 2004)。但对于不同的政府层级对于企业冗员行为的影响及其原因, 尚未见到相关研究。本文从中国的政府分权制度环境出发, 分析我们的制度环境如何影响了中国证券市场的代理问题、这一代理问题又如何影响微观层面上企业的经营。本文的实证研究结果表明, 作为终极控制人的政府层级越低、代理链条越长, 其控制下的国有企业代理成本越大, 企业冗员就越严重, 产生的劳动力成本也越高。并且, 国有企业的劳动力成本显著高于非国有企业。

本文余下的部分结构如下, 第 2 部分是相关文献回顾, 第 3 部分是假说建立、研究设计, 第 4 部分是实证结果, 第 5 部分是结论。

## 2 文献回顾

### 2.1 政府分权、政府层级及其代理成本

由于近几十年来主要国家都出现了分权的趋势, 政府分权对经济的影响日益受到经济学界的重视, 从 Tiebout (1956), 经过 Musgrave 和 Oate 的不断修改补充, 形成了较为完整的财政分权理论, 主张地方政府掌握更多资源, 但同时也提到分权可能会引起的地区不平等、资源扭曲等问题。钱颖一等 (1998) 从委托代理理论和公共选择理论出发, 发展出的“新财政联邦主义”认为财政分权能够使地方政府更有积极性推动地方经济发展。但也有的研究表明政府分权的行为对经济效率有负的影响, xie(1999)等人的研究使用美国 1948-1994 的数据发现进一步的财政分权对经济增长造成了损害。

在中国, 政府分权所形成的各级政府控制国有企业的所有权结构如何影响了微观层面上的国企经营? 这一方面的实证研究并不多见。夏立军等 (2005) 认为随着政府分权的深入, 从中央-省-市-县的代理链条逐渐拉长, 代理成本变大, 控制下国有企业的价值(以 Tobin's Q 衡量)逐渐变低。但文中并未能说明代理成本具体代表的是企业冗员, 管理层的懈怠、大股东的利益输送(Tunneling)还是别的什么因素。

有研究表明, 政府的和官员的干预可能会导致公司投资决策的扭曲和管理人员做出次优的投资决定(Laffont 和 tirole, 1993), 而这些都会导致公司盈利能力下降(Boycko 等, 1996)。作为社会管理者, 政府的目标是社会福利(就业等)的最大化, 作为大股东, 其目标是企业的利润最大化, 这两种目标相冲突, 政府往往牺牲了企业的目标来完成政府目标。

### 2.2 国有企业冗员:

迄今为止, 大部分的学术研究的结果表明, 国有企业的经营绩效平均而言差于私营企业。但是是什么原因导致的这一结果, 学术界有着多种解释。其中部分学者认为, 导致国有企业经营绩效较差的一种直接原因是国有企业的过度雇佣行为。Boycko 等 (1996) 认为是政客基于政治利益的考虑(选票等)导致了国有企业的冗员状况, Krueger(1990)也持有类似观点, 他认为国有企业常常被迫雇佣那些与政治家有关系的人, 而非企业最需要的人才。

在中国, 因为我们的经济脱胎于计划经济体制, 经济领域的各个方面都是国有企业占据了主导地位, 对国有企业的雇用行为的研究就具有重大意义。从 90 年代后期至今, 大量的文献研究了国有企业的所有权安排、转移以及绩效等问题(Xu and Wang, 1997; Berkman 等, 2003; 徐晓东、陈小悦, 2003), 但在国有企业冗员方面的实证研究并不多见。曾庆生 (2004) 较早的研究了这一领域, 他的研究表明, 国家控股的企业在雇员数量和劳动力成本上显著高于非国有控股企业。

本文在受上述研究启发, 试图说明, 财政分权的制度变革导致了中央、省、市、县等不同层级政府控制国有股权的所有权结构, 并且这一分权带来了代理成本, 层级链条越长, 代理成本越严重, 体现在国有企业的经营中表现为冗员愈严重, 劳动力成本更高。

3 假说建立、研究设计和数据来源

3.1 假说

正如前文所分析的那样，国有企业所有权仍然属于中央政府和全国人民的同时，终极控制权逐步转移到各级地方政府手中。随着分权的深入，代理链条逐渐变长，代理成本逐渐变大，体现在企业的经营行为上则表现为：

假说 1、作为控制人的地方政府层级越低，控制下的国有企业冗员雇佣职工越多。

假说 2、作为终极控制人的地方政府层级越低，其控制下的国有企业劳动力成本越高。

3.2 样本选择和数据来源

我们的数据选自 2002-2004 年之间的所有上市公司作为初选样本，然后按如下程序筛选（1）剔除终极控制人不详的公司，只要我们在年报中或公司网站上无法确定公司的终极控制人，我们就将这一样本剔除。（2）剔除缺失数据的公司，部分公司未披露职工信息。（3）部分公司因为与集团未能完全剥离等原因，披露的人员数较少，与现实较为不符，因此我们剔出了员工人数小于 200 的样本极端值。（4）本文为剔除非正常的经营状况对企业雇佣行为的影响，剔除了 ST 公司的样本。最终我们得到 2812 个样本。

|        | 中央政府控制 | 省级政府控制 | 市级政府控制 | 县级政府控制 | 非政府控制 | 小计   |
|--------|--------|--------|--------|--------|-------|------|
| 2002 年 | 187    | 220    | 268    | 58     | 151   | 884  |
| 2003 年 | 195    | 225    | 263    | 60     | 192   | 935  |
| 2004 年 | 195    | 241    | 256    | 62     | 239   | 993  |
| 合计     | 577    | 686    | 787    | 180    | 582   | 2812 |

表 1：样本的终极控制人特征

上市公司终极控制人的数据我们根据上市公司年报中“股本变动及股东情况”一节进行手工收集，年报来自于证监会指定信息披露网站-巨潮资讯网。我们采用夏立军（2005）的方法，如果终极控制人是自然人、职工持股会、民营企业、集体企业、外资企业，认定为非政府控制。

图 2 是样本分政府层级的直方图，从图中我们可以看出，省和市一级控制的国有企业最多，县级政府最少，非政府控制下的企业逐年增加。

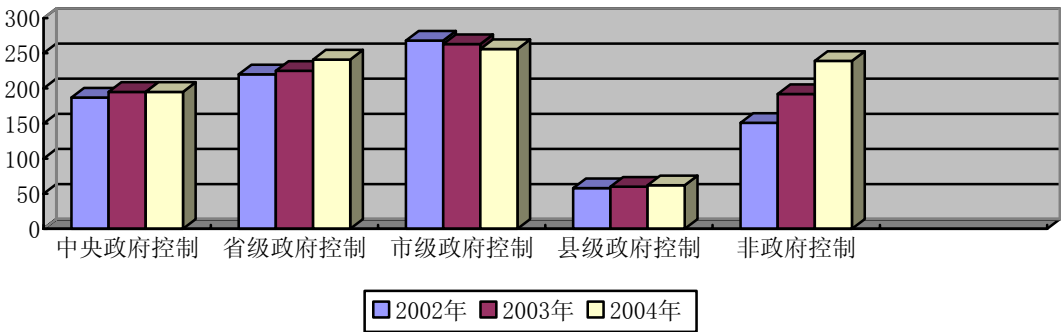


图 2：样本控制人特征图（02-04 年）

本文的政府层级数据库来自于民政部区划地名司主办的中国行政区划网。为与本文的研

究思路相吻合，按政府层级分类其中直辖市归于省级单位，县级市归于县级单位。本文所使用的地区市场化指数和地区政府干预指数来自于樊纲、王小鲁编制的《中国市场化指数-各地区市场化进程相对报告（2004）》，我们采用了报告中最接近样本的 2002 年数据。我们将报告中的各地区市场化相对进程得分，以及政府与市场关系得分，作为本文的市场化指数值和政府干预指数值。我们用地区市场化指数来控制地区间的差异。本文特别要说明的是，政府与市场关系的得分越高，实际上代表政府对市场的干预越小，也就是说我们的政府干预指数和实际的政府干预是负相关的关系。因此我们预测回归方程中这两个指数的系数都为负。

本文的其余财务、员工人数等数据来源于天软数据库和 CSMAR 中国股票市场研究数据库。

### 3.3 检验模型

文章中所使用的回归模型如下：

$$\text{EMPLOYMENT} = \alpha + \beta_1 * \text{Central} + \beta_1 * \text{Province} + \beta_2 * \text{City} + \beta_3 * \text{County} + \gamma * \text{Control} + \delta * \text{Industry} + \varphi * \text{Year} + \varepsilon$$

其中  $\alpha$  为截距， $\varepsilon$  为残差，其余为系数。模型中的变量含义如下：

#### 1) 因变量

**Employment** 是因变量，在假说 1 和假说 2 的回归中分别代表公司的雇员水平和劳动力成本，假说 1 中该变量的计算方法是 **Employment=雇员人数/销售收入**，这和国外部分研究（Dewenter 等，2001）的设计方法相同，即劳动力密度（labor intensity），为下文的分析方便我们销售收入和总资产的单位使用万元；在假说 2 中因变量 **Employment cost=劳动力成本/销售收入**。劳动力成本我们取自现金流量表中的“付给职工以及为职工支出的现金”科目。这些变量均取自当年的年末数。

#### 2) 自变量

本文研究的自变量是作为终极控制人的政府层级。模型中 **Central**、**Province**、**City**、**County** 是分别代表中央政府控制、省级政府控制、地市级政府控制、县级政府控制的虚拟变量。

在表 3 回归中我们使用的样本是所有的政府控制企业，所以只有 **Province**、**City**、**County** 三个变量，当 3 者都取零时，则代表中央政府控制，故表 3 所使用的模型不包括中央政府变量，此时的比较基准是中央政府企业。根据前文的理论推导，我们预测地方政府企业雇员人数要高于中央政府，而同时随着政府层级的降低，在其他因素相同的情况下，控制下企业的雇员人数逐渐增加。

表 4 和表 5 使用了非政府控制和政府控制的样本所以包含全部 4 个虚拟变量。当 4 个变量都为零时则代表非政府控制的企业，此时的比较基准是非政府控制的企业。我们预测非政府控制的企业在冗员程度和劳动力成本上要低于政府控制的企业。

#### 3) 控制变量

**Market index** 和 **Government index** 如前文所述是《市场化报告》中各地区的市场化得分和政府与市场关系得分，市场化程度愈高，得分越高；需要特别说明的是政府与市场关系得分越高，即本文的政府指数愈高，政府对市场的干预越小。这两个变量我们的预测值为负。

资产负债比率（**Debt ratio**），盈利能力（**Profit**），用以控制公司之间的经营状况差异。作为终极控制人的各级政府对企业的干预能力越强，所以我们同时也使用了第一大股东的持股比例（**Share**）作为控制变量。

尽管我们的因变量已经除以公司的销售额，我们在回归中同时还使用了规模变量——总资

产的自然对数，因为雇员状况可能有规模效应，对于产生同样 1 亿元的销售额，规模大的企业需要雇佣较少的人数，因此我们预测规模变量的系数预测值为负。

行业变量我们使用证监会行业分类办法，把制造业按二级分类划分，其他行业按照一级分类，最终我们回归中共有 22 个行业分类变量。

Year2002 和 Year2003 是本文使用的会计年度虚拟变量，用于控制年度之间的差异，我们预测，随着市场化进程和各生产要素市场的不断发展以及国有企业改革进程的推进，企业的过度雇佣的程度逐年降低，即 2002 年的冗员情况要比 2003 年和 2004 年严重。所以我们的预测系数为负。

主要变量的描述性统计见表 2。

|                  |            | 中央政府控制 | 省级政府控制 | 市级政府控制 | 县级政府控制 |
|------------------|------------|--------|--------|--------|--------|
|                  | 样本数 N      | 577    | 686    | 787    | 180    |
| 资产负债率            | Debt ratio | 0.42   | 0.46   | 0.46   | 0.44   |
| 盈利能力（销售净利率）      | Profit     | 0.05   | 0.07   | 0.03   | 0.04   |
| 公司员工数/销售收入（万元）   | Employment | 0.02   | 0.03   | 0.04   | 0.04   |
| 劳动力成本/销售收入       | EM cost    | 0.086  | 0.086  | 0.087  | 0.088  |
| 第一大股东持股比例        | Share      | 47.07  | 48.91  | 45.64  | 45.98  |
| 公司的总资产帐面值（万元）    | Asset      | 694870 | 341318 | 205806 | 179597 |
| 至 2005 年止公司的上市年数 | Age        | 7.5    | 7.9    | 8.1    | 5.8    |

表 2：各变量的描述性统计

注：样本包括 02-04 年 3 年。因公司员工数/销售收入的量纲太小，为方便起见后文分析，销售收入单位使用万元。

在上表的描述性统计中我们可以大致看出，政府分权导致的国有企业控制权分散到各级政府的手中，各级政府间控制的企业资产规模有较大差别，高层级政府控制的企业资产较大，企业在人员雇佣上可能会有规模效应，所以我们在因变量已经除以总资产的同时，回归中还使用了总资产作为控制变量。除资产以外，无论是盈利能力还是股权集中度，平均来看各级政府差别不大。

#### 4 经验证据

表 3 为假说 1 的实证检验结果，表 3 使用所有政府和非政府控制下的企业作为样本，其中当 Central、City、County 和 Province 这 4 个虚拟变量取零值时即为非政府控制的企业，也就是说此时的比较基准是非政府控制的企业。第 2 栏回归中使用市场化指数来表示地区差异的变量，第 4 栏回归中使用地区政府干预指数，其余变量都相同。

| 因变量：公司员工数/销售收入（万元）         |           |       |           |       |
|----------------------------|-----------|-------|-----------|-------|
| 样本为所有政府控制企业和非政府控制企业 N=2812 |           |       |           |       |
| 自变量                        | 参数值       | T 检验值 | 参数值       | T 检验值 |
| 截距                         | 0.18***   | 19.78 | 0.18***   | 18.85 |
| Central                    | -0.009*** | -4.65 | -0.008*** | -3.86 |
| Province                   | -0.005**  | -2.39 | -0.003    | -1.28 |
| City                       | 0.003*    | 1.84  | 0.004**   | 1.98  |
| County                     | 0.004     | 1.55  | 0.005*    | 1.64  |

|                     |           |        |           |        |
|---------------------|-----------|--------|-----------|--------|
| Market index        | -0.005*** | -10.96 | -----     | -----  |
| Government index    | -----     | -----  | -0.003*** | -7.23  |
| Share               | 0.00002   | 0.64   | 0.0004    | 0.92   |
| Log(asset)          | -0.01***  | -14.21 | -0.012*** | -15.16 |
| Debt ratio          | 0.005     | 1.29   | 0.007*    | 1.74   |
| Age                 | 0.0009*** | 5.44   | 0.0009*** | 5.13   |
| Profit              | -0.008*** | -7.72  | -0.008*** | -7.91  |
| Industry            | 省略        | 省略     | 省略        | 省略     |
| Year2002            | 0.007***  | 4.79   | 0.007***  | 4.76   |
| Year2003            | 0.005***  | 3.37   | 0.005***  | 3.37   |
| Adj. R <sup>2</sup> | 0.24      |        | 0.22      |        |

表 3: 假说 1 的多元回归检验, 所有样本

注: 行业控制变量限于篇幅省略。\*\*\*表示在 1%的水平上显著。\*\*表示在 5%的水平上显著。  
\*表示在 10%的水平上显著

实证结果表明, 这些代表政府控制的变量均显著, 并且, 随着政府层级的降低, 相对于每产生同样 1 单位的销售额, 企业的雇员人数逐渐增加, 验证了假说 1。市级和县级企业的雇员行为相似, 与中央和省级政府具有较大差异。从系数上, 市级政府每完成 1 亿元销售额, 比非政府控制的企业大约多雇佣 30 人 (因为因变量是人数/万元销售额,  $0.003 \times 10000 = 60$  人/亿元), 比省级政府多雇佣大约 80 人, 同样省级政府比中央政府多雇佣约 40 人。同等情况下, 政府层级越低, 雇佣人数越多。但同时我们也发现一个较为有趣的现象, 非政府控制的企业在雇员人数上介于中央政府和地方政府之间。中央政府和省级政府在同等状况下比非政府企业雇佣人数要少。为了更清楚地揭示不同层级政府的雇佣模式, 下文中我们剔除非政府控制的企业再进行检验。

| 因变量: 员工人数/万元销售额    |           |        |           |        |
|--------------------|-----------|--------|-----------|--------|
| 样本为所有政府控制企业 N=2230 |           |        |           |        |
| 自变量                | 参数值       | T 检验值  | 参数值       | T 检验值  |
| 截距                 | 0.17***   | 16.03  | 0.16***   | 15.43  |
| Province           | 0.005***  | 2.93   | 0.006***  | 3.36   |
| City               | 0.013***  | 7.15   | 0.012***  | 6.40   |
| County             | 0.015***  | 5.43   | 0.014***  | 4.89   |
| Market index       | -0.006*** | -10.43 | -----     | -----  |
| Government index   | -----     | -----  | -0.004*** | -6.94  |
| Share              | 0.00005   | 1.02   | 0.0006    | 1.39   |
| Log(asset)         | -0.01***  | -12.10 | -0.01***  | -13.09 |
| Debt ratio         | 0.001     | 0.31   | 0.003     | 0.53   |
| Age                | 0.001***  | 5.27   | 0.001***  | 4.66   |
| Profit             | -0.035*** | -10.81 | -0.04***  | -10.91 |
| Year2002           | 0.008***  | 4.85   | 0.008***  | 4.74   |
| Year2003           | 0.005***  | 3.39   | 0.005***  | 3.34   |
| Industry           | 省略        | 省略     | 省略        | 省略     |

|                     |      |  |      |  |
|---------------------|------|--|------|--|
| Adj. R <sup>2</sup> | 0.29 |  | 0.26 |  |
|---------------------|------|--|------|--|

表 4：假说 1 的多元回归检验，政府控制样本

注：行业控制变量限于篇幅省略。\*\*\*表示在 1%的水平上显著，\*\*表示在 5%的水平上显著，\*表示在 10%的水平上显著

当我们在回归的样本中排除非政府控制的企业，而完全用政府控制企业验证时，作为最终控制人的政府层级差异对企业雇佣行为的影响变得十分明显，见表 4。这时回归中只有 4 个政府层级，相应只包括了 Province、City、County 3 个虚拟变量，当 3 个变量都取 0 时，代表中央政府控制，此时比较的基准为中央政府控制企业。第 2 栏回归中使用市场化指数来表示地区差异的变量，第 4 栏回归使用地区政府干预指数，其余变量都相同。

表 4 的实证结果表明，同等企业规模下，县级政府企业雇佣人数 > 地市级政府企业雇佣人数 > 省级政府企业雇佣人数 > 中央政府控制企业雇佣人数。同时，在数量上我们可以大概看出，同等企业资产规模下，每产生 1 亿元的销售额，省级政府控制下企业比中央政府控制下企业多雇佣约 50 人（因为因变量是人数/万元销售额， $0.005 \times 10000 = 50$  人/亿元），而地市级政府平均而言会多雇佣约 130 人，县级政府控制下的企业完成同样销售额比中央政府企业要多雇佣约 150 人。

同时，在回归中我们发现，代表地区差异的变量地区市场化指数也是高度显著为负的，这一系数说明国有企业的冗员状况在全国各地差异很大，受不同地区环境因素的影响。市场化程度越高的地区，劳动力资源越由市场而非政府分配，国有企业的冗员情况也较低。当我们使用地区政府干预指数（按市场化指数报告中的定义，地区干预指数数值越大表明干预程度越低）代替市场化指数时，各变量的系数和显著性并无太大改变，且政府干预指数显著为负，这一结果说明，政府干预程度显著影响了国有企业的冗员状况，地方政府的干预越大，国有企业的过度雇佣行为越严重。这一结论事实上验证了本文的观点，地方政府作为代理人基于自身就业任务目标干预了控制下国有企业的雇佣行为。这是代理成本的一种表现。

年份的变量也是显著的，从时间序列上看，国有企业过度雇佣的状况在不断减轻，02 年的系数最高、其次 03 年。这也和我们的直觉相符，随着市场经济的发展，已经国企改革深入，国企的就业等政策性包袱越来越轻。

回归中的规模变量是显著为负的，这意味着雇佣行为有着规模效应，企业的资产规模越大，每产生同样数额的销售收入使用的人员越少。

为进一步表明超额雇员对公司经营及公司价值的损害，我们设计了假说 2，假说 2 的检验结果见表 5。表 5 的因变量是公司的劳动力成本/销售收入，其余变量同表 3。

| 因变量：劳动力成本/销售收入                 |           |       |           |        |
|--------------------------------|-----------|-------|-----------|--------|
| 样本为所有政府控制企业 and 非政府控制企业 N=2812 |           |       |           |        |
| 自变量                            | 参数值       | T 检验值 | 参数值       | T 检验值  |
| 截距                             | 0.28***   | 19.42 | 0.28***   | 18.70  |
| Central                        | 0.007**   | 2.06  | 0.008**   | 2.40   |
| Province                       | 0.011***  | 3.64  | 0.013***  | 4.12   |
| City                           | 0.010***  | 3.5   | 0.011***  | 3.60   |
| County                         | 0.013***  | 2.88  | 0.013***  | 2.94   |
| Market index                   | -0.002*** | -3.10 | ----      | ----   |
| Government index               | ----      | ----  | -0.0006   | -0.79  |
| Share                          | 0.00006   | 0.96  | 0.0006    | 1.03   |
| Log(asset)                     | -0.017*** | 13.57 | -0.018*** | -14.03 |

|                     |           |       |           |       |
|---------------------|-----------|-------|-----------|-------|
| Debt ratio          | -0.024*** | -3.74 | -0.023*** | -3.53 |
| Age                 | 0.001***  | 4.13  | 0.001***  | 3.94  |
| Profit              | -0.009*** | -5.69 | -0.010*** | -5.80 |
| Industry            | 省略        | 省略    | 省略        | 省略    |
| Year2002            | -0.0001   | -0.06 | -0.0001   | -0.03 |
| Year2003            | 0.004     | 1.62  | 0.004*    | 1.66  |
| Adj. R <sup>2</sup> | 0.22      |       | 0.22      |       |

表 5：假说 2 的实证检验结果

注：行业控制变量限于篇幅省略。\*\*\*表示在 1%的水平上显著，\*\*表示在 5%的水平上显著，\*表示在 10%的水平上显著

表 5 的第 2 栏和第 3 栏是使用地区市场化指数作为回归中控制变量，第 4 栏和第 5 栏的回归方程使用地方政府干预指数作为控制变量，其余变量与表 3 相同。实证结果表明，各级地方政府（省、市、县）控制下的企业劳动力成本都要显著高于中央政府，尽管省级政府控制企业的劳动力成本要略高于地市级控制的企业，总体来看，随着作为终极控制人的政府层级降低，代理成本逐渐增大，反映在企业中表现为企业的劳动力成本随终极控制人的层级降低而增加，从回归的系数上看，从中央政府控制到最末端的县级政府控制，每 1 元的销售额中所使用的劳动力成本显著的增加了 0.006 元。这一实证结果验证了本文的假说 2。

在表 5 的回归中，我们发现尽管前文表 4 的结论表明中央和省级政府控制企业雇佣人员数略少于非政府控制的企业，但就劳动力成本而言，非政府企业要低于政府控制下的企业，既非政府控制企业能够以较低的成本雇佣较多人员。就产生每 1 元销售额而言，非政府控制企业比中央政府要节约劳动力成本 0.007 元，比最低层级的县级政府控制企业要节约 0.013 元。陈东华等（2005）的研究也表明，国有企业的一般员工工资要高于非国有企业。

## 5 结论

本文以 2002 年到 2004 年间的上市公司为样本，研究了我国的政府分权的制度环境如何影响了政府间的委托代理成本，以及由此产生的不同层级政府控制下国有企业雇佣行为的差异。当中央政府在政府分权过程中把国有企业的控制权逐级下放，而产权仍属于全国人民时，因为下级政府具有自己的利益目标，在政府间信息不对称的环境下，政府间就产生了委托代理成本。因为就业也是各级政府的最重要目标之一，这一成本最终会体现在国有企业的雇佣行为上。从这一理论出发，我们建立了假说：作为终极控制人的政府其层级越低，政府间委托代理成本越高，体现在国有企业雇佣行为上则表现为完成同样任务，低层级政府控制的国有企业雇佣人员更多，并且这些企业的劳动力成本越大。本文的经验数据支持了这 2 个假说。研究发现终极控制人的政府层级越低，对企业雇佣行为的负面影响越大。这也符合夏立军等（2005）的观点，低层级的政府控制降低了企业价值。

正如一句谚语所说：“每一枚硬币都有两面。” 中央政府分权改革给中国各地方政府带来了发展地方经济的动力，但必然也带来一系列的成本，如地方政府间的无序竞争和本文研究的政府间代理成本等。如何能够通过制度抑制这些不利的因素，将是我国行政改革和国企改革要考虑的重要问题。

## 参考文献

- 【1】陈东华，陈信元，万华林，2005，“国有企业中的薪酬管制和在职消费”，《经济研究》第 2 期  
陈钊、陆铭，2003，《中国所有制结构调整的理论和实证分析》，山西经济出版社

- 【2】樊纲、王小鲁，2004，《中国市场化指数——各地区市场化相对进程报告（2004 年版）》，经济科学出版社
- 【3】夏立军，方轶强，2005，“政府控制、治理环境与公司价值”，《经济研究》第 5 期
- 【4】徐晓东、陈小悦，2003，“第一大股东对公司治理、企业绩效的影响分析”，《经济研究》
- 曾庆生，2004，“国家控股、超额雇员与公司价值”，博士论文
- 【5】Berkman,H., Cole, R.A, Jiang Fu,2002, “from state to state: improve corporate governance when the government is a large block holder” , workingpaper
- 【6】Boycko ,shleifer,A.,Vishny R.,1996, “A Theory of Privatization” , Economic Journal,106
- Dewenter,K.L., Malatesta, P.H., 2001, “State-owned and privately owned firms: An Empirical analysis of profitability, leverage, and labor intensity”
- 【7】Jensen, M.C., Meckling, W.H., 1990, “Specific and General Knowledge, and Organizational Structure” , Contract Economics, Lars Werin and Hans Wijkander, eds. (Blackwell, Oxford), pp. 25 1-274
- 【8】Krueger, A. O., 1990, “Government Failures in Development” , Journal of Economic Perspectives , pp. 9-23
- 【9】Oates, W.E., 1972, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovic,New York
- Oates, W.E., 1993, “Fiscal Decentralization and Economic Development”, National Tax Journal 46, 237-243
- 【10】Qian, Y.Y., Roland, G., 1998, “Federalism and the Soft Budget Constrain” , American Economic Review 88
- 【11】Tiebout, C., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures” , Journal of Political Economy 64
- 【12】Xie, D., 1999, “Fiscal Decentralization and Economic Growth In the United States”, Journal of Urban Economics 45,228-239
- 【13】Xu, X.N., Wang, Y., 1997, “Ownership Structure, Corporate Governance, and Corporate Performance: The Case of Chinese Stock Companies” , Working Paper

## Government Decentralization, Agency Cost and SOEs' Over-Employment

Lv Wei

(Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

**Abstract :** This paper beginning with the analysis of institution background of china, use the data disclosed by listed companies from 2002 to 2004 to see how the agency cost induced by decentralization affects SOEs' employment activity. The empirical result reveals that decentralization shaped a special SOEs' control right structure - central government ,province government, city government and county government control their respective SOEs. The deeper is the decentralization, the higher the agency cost is, and higher labor cost the SOEs will have.

**Key words :** Decentralization; Agency Cost; Over-Employment