



“案例中心杯”第三届中国研究生公共管理案例大赛 参赛作品

## 多重演化博弈：政企项目落地的一个分析框架 ——以 YC 集团项目在 L 市的招商引资落地过程为例

二〇一九年五月

## 多重演化博弈：政企项目落地的一个分析框架

### ——以 YC 集团项目在 L 市的招商引资落地过程为例

**摘要：**招商引资对推动地方经济产能和社会持续发展至关重要，是政企关系的主要行为方式。本文以 YC 集团在 L 市的招商引资至项目落地案例为切入点，在经验考察的基础上认为政企关系中的交互在现实情境中表现为多方主体基于多重价值取向的阶段性的有限理性动态演化博弈过程，结合我国科层组织的运作方式及演化博弈理论，本文构建了一个累积因果循环过程态势下招商引资进程的演化分析框架，研究认为政企行为基于政绩追求、时间紧迫性、情境要素等因素，在价值诉求差异的情况下经由正式行为运作→非正式行为运作→异化行为运作的动态演变，在“不可退出契约”的约束之下最终生成协调的政企关系、政府职能不配位、企业职能不配位三种新的政企形态。最终提出厘清公平正义的规则和秩序、发挥政府宏观调控功能、规范和完善产权制度和现代企业制度、强化政府组织内部的有效分权和层级监管、约束政府官员的自由裁量权和自利行为等建设性建议，以期重新塑造地方经济和政治秩序、推进地方治理、构筑共生共促的理想政企关系提供优化路径。

**关键词：**政企关系；招商引资；项目落地；演化博弈

## Multiple Evolutionary Game: An Analysis Framework for the Processing of Government and Enterprise Projects

### ——Taking the YC Company project's investment attraction in L City as an example

**Abstract:** Investment promotion is crucial to promoting local economic production capacity and sustainable social development, and is the main behavior of government-enterprise relations. This paper takes YC Group's investment attraction in L City to the project landing case as the entry point. On the basis of empirical investigation, it is considered that the interaction in the relationship between government and enterprise appears in the real situation as the dynamic evolution of multi-party subject based on multiple value orientation. In the game process, combined with the operation mode of the bureaucratic organization in China and the evolutionary game theory, this paper constructs an evolutionary analysis framework of the process of attracting investment in the process of cumulative causal cycle. The study believes that the behavior of government and enterprises is based on the pursuit of political achievements, time urgency, and contextual factors. Factors, in the case of differences in value appeals, through the operation of formal behaviors → the operation of informal behaviors → the dynamic evolution of the operation of alienation behaviors, under the

constraints of “non-exitable contracts”, ultimately generate coordinated government-enterprise relations, government functions are not coordinated, There are three new forms of government and enterprises that do not match the functions of enterprises. Finally, it proposes to clarify the rules and order of fairness and justice, give full play to the government's macro-control function, standardize and improve the property rights system and modern enterprise system, strengthen effective decentralization and hierarchical supervision within government organizations, and restrict the discretion and self-interest of government officials. Constructive suggestions, in order to provide an optimized path for reshaping the local economy and political order, promoting local governance, and building an ideal government-enterprise relationship for symbiosis.

**Keywords:** government-enterprise relationship; investment attraction; project landing; evolutionary game

## 案例呈现：

2013 年 4 月 28 日，对于大多数人来说是一个极其普通的日子，但对于 L 市驻杭州招商分局的局长——陈建来说，个中滋味难以形容。

在空旷的工地上，YC 集团在 L 市的项目开工仪式热闹非凡地举行了，不远处连绵的青山映衬着大红色的启动仪式横幅更加醒目。仪式吸引了周围大量当地群众围观，L 市市级各路领导更是悉数到场，共同见证这个总投资 38 亿元的大项目正式落地。

看着这喜庆热闹的开工现场，陈建在心中高兴之余，也不禁泛起了别样感受，为了这个项目的落地，这一年的种种经历，确实可以用个别干部戏谑的“四千万”干部来形容——“跑遍千山万水，吃尽千辛万苦，说尽千言万语，想尽千方万法”，其中辛酸五味杂陈，往事一幕幕浮上心头。事情还要从一年多前说起……

注：笔者当时为 L 市驻杭州分局成员，整个案例过程从头至尾均亲身参与，感知深切。以下案例内容均为一手资料，望能由现实归纳构筑为具有解释力的理论框架，由于保密原因，对文中些许内容进行了一定的技术处理，下文地名、人物均为化名。

## 一、 新官上任，满腔激情终搭上线

### （一）苦寻一切线索——走过路过，绝不错过：上！

2011 年 9 月，作为 L 市第一批全市公开选拔的招商引资驻外分局局长，陈建可以算是颇受关注的年轻“明星干部”——W 区政府办主任出身的他，凭借清晰的逻辑思维和出众的口才，从报名参选的 30 多个全市科级干部中脱颖而出以后，被安排随即带领 2 名年轻的工作成员组成招商团队，远赴 2000 多公里外的异地杭州，开展为期 2 年的驻点招商工作。怀揣着对新岗位、新环境的各种憧憬与期待，他们的内心除了忐忑，更多的是对新事业的激情和热情。

记得刚开始的那段时间，正值杭州的炎炎夏日，烈日当头，闷热难耐。在杭州 40 多度的高温下，陈建数次和 2 名成员在各大偏僻的工业园区暴晒，汗流浹背地奔波在一个又一个陌生的地域。敲门招商、人情招商、以商招商，尽管他们使出了浑身解数，各种

办法都进行过尝试，但大半年来，招商效果并不好，除了带回过几个批次的客商到 L 市进行并不太深层次的实地考察以外，真正签约落地的项目现在并没有。陈建虽然在表面上不说出口，但在心里却始终暗暗着急：出来这么久了，市委市政府下达的招商目标还没有眉目，如果到年底计划完不成，无法交代，这可怎么办呢？

就在陈建一筹莫展的时候，突然，一个看似和杭州分局关联不大的信息出现了：在一次会议中，陈建在和别人聊天的过程中大倒苦水，心急迟迟找不到合适的项目，却无意得知，一家民营物流龙头企业——上海 YC 物流集团的老总是我省人，并在一次和省领导的会见中，透露出想回家乡投资的意向。说者无心听者有意，陈建敏锐地联想到，L 市正在大力规划建设港口，那么随后势必要大力发展物流产业，刚刚出台的全市促进物流发展的规划等文件已经释放了强烈的信号。

“这是一个千载难逢的好机会，决不能错过！”陈建随即暗下决心，一定要从这里取得突破。为了搭上线，陈建自然而然地想到了，同和 YC 集团都在上海的另一个驻外分局——L 市驻上海分局。陈建兴冲冲地立刻拿起电话联系驻上海分局局长杜丽。

“实在不好意思，我之前从来没跟 YC 集团打过交道。”杜丽的一句话就像一盆冷水浇到了陈建心里。不过，杜丽说，驻上海分局倒是和上海物流协会有联系，也许可以请该协会会长牵线搭桥，介绍双方认识。

这个时候的一丝希望都像是通向成功的曙光，让陈建为之一振，他马上又兴奋起来，并通过杜丽联系上了上海物流协会方面，得知恰巧半个月以后物流协会要举办一个全国性会议，YC 集团高层都会参加，而驻上海分局和驻杭州分局也会应邀共同参加。

苍天不负有心人。当陈建把这个好消息告诉另外 2 位成员的时候，身在异乡的 3 位年轻人，相视而笑，却也明白，更加艰巨的任务，才刚刚开始。

## **（二）主动出击但对方无意——首次接触，毅然决定：请！**

在经过前期多种准备以后，陈建他们终于到了正式召开会议的这天。

陈建和杜丽约好，早早地来到了会议现场。陈建期待的目光一直留在会议室入口。

“来了，来了”，杜丽话音未落，陈就建快步走到 YC 集团领导面前，做起了自我介绍，同时，将早就精心准备好的 L 市投资推介资料递给对方，而接过资料的正是走在队伍当头的 YC 集团徐总。

接过资料以后，徐总瞥了一眼，就直接把东西递给了身后的秘书，对资料内容和陈建的自我介绍似乎提不起任何兴趣，就径直走了过去。



图 1-1：物流协会中 L 市政府代表与企业代表短时间对话

（图片来源：现场拍摄）

陈建心里“咯噔”了一下，但又马上调整了心态，话题一转，跟着徐总的步伐，说到了 L 市港口建设规划上来。而徐总也只是有一句没一句地“嗯”了几声。

“徐总，这是我的名片，非常期待我们能够有机会再沟通沟通！”双方礼貌性地算是搭上线了。

整个会议期间，陈建心里都是没着没落的。对方几乎还没有给陈建表示出一个能够再深入沟通下去的态度，这个开场白确实有些许尴尬。陈建认为，他代表的不是自己，而是整个 L 市，如果不再积极地沟通后续，那这得来不易的机会就算是白白浪费掉了。

会议结束以后的几天，陈建和团队又综合整理了一下 YC 集团的情况：YC 集团创建于 1988 年，公司注册资本 3.05 亿，现已发展成为以公路快运、铁路运输、航空海运、城际配送、仓储服务、国际货代及物流个性化方案策划等为主导，集物流服务、实业投资和国际贸易为一体的综合性现代化企业集团，是中国首批 5A 级综合服务性物流企业。

这样一家龙头企业，老总又有投资意向，想办法请 YC 集团到 L 市进行实地考察！陈建毅然决定。

### （三）真心诚意打动对方——等待 2 小时，陈述 5 分钟：难！

说干就干，陈建拿起对方留下的名片。

“领导们最近几乎整天都在开会，怕是最近半个月都很难安排。”听得出来对方一再推辞，但陈建始终表示，他只需要短短的十几分钟，哪怕是在会议间隙和徐总再沟通几句就好。对方拗不过，只好同意了。

按照约定的时间，陈建一行拿着准备好的地图和资料，再次来到 YC 集团。此次算是有备而来，陈建和驻杭州组的同志们带着满心的期待，静静地在 YC 集团大厅中开始等待。

半小时过去了，一小时过去了……陈建在心里默默准备着那套早已想好的介绍词，他相信，这次精准出击，一定能打动对方，让对方到 L 城实地考察！

两个小时过去了，会议室的大门终于打开了，YC 集团高层会议结束了，徐总和一群领导走出来。陈建马上见缝插针的冲上去：“徐总您好，我是 L 市的陈建，上次物流协会上我们见过的。这是上次跟您提到的 L 市港口总体规划，请您过目，这将是成都平原经济区内唯一的水运港口……”说完，就递上了相关规划和相关地图。

一回生二回熟。不同于上次的礼貌性交谈，看到规划和地图，徐总脸上露出了很感兴趣的表情。翻了翻资料，他当即表示，对陈建他们的诚意表示感动，“近期可以安排相关的技术团队到 L 市进行实地考察”。

徐总的这一句话，差点儿没让陈建高兴地喊出声来！功夫不负有心人！陈建他们真是大大地松了一口气。

虽然等待了 2 个小时，而且只有短短 5 分钟的交流时间，这样的时间等待和心理等待真的是非常难熬，但为了这短短的 5 分钟，背后是陈建团队夜以继日地精细筹备。

## 二、 百转千回，你来我往中上演精彩“博弈”

### （一）相互考察初步建立信任——两头发力，迅速行动：快！

六月，一方面是 YC 集团组成了以投资部总经理闫 XX 为组长、公司相关部门高管人员为成员的项目小组 7 人，准备赴 L 市进行实地考察；另一方面，L 市也迅速成立了以市政府副秘书长龚 XX 为组长、市级相关部门为成员的项目对接工作小组。

很快，双方迅速进行了实质性的接洽工作阶段。项目小组实地赴临港产业园和港区进行了初步比较全面的考察以后，大体认为比较满意。经过双方项目对接小组初步约定，项目选址在 L 市港区。

在为期 1 周的考察结束后，项目小组回到上海，第一时间向 YC 集团高层汇报了考察情况，引起了集团高层的极大关注，并且获得了项目的下一步指导和支持。

当然，陈建这边也没闲着，他和 L 市投资促进局向市委、市政府报告了 YC 集团情况后，引起了市委、市政府的高度重视。市委书记、市长等多位领导亲自对该项目进行肯定性批示，市委召开专题会研究该项目，并决定近期四大班子主要负责人赴上海对 YC 集团进行实地考察和推动。

不得不说，在双方的共同推进下，工作进程如此之快，是连陈建自己也没有想到的。



图 1-2、3：YC 集团到 L 市实地考察

（资料来源：现场拍摄）

七月，L 市市委书记、市长、市人大常委会主任、市政协主席等党政代表团如约抵达上海，实地考察 YC 集团综合物流项目，详细了解了该企业的经营情况及物流供应链管理系统，并与企业负责人商谈合作事宜。

“L 市正逐步构建起西部综合交通次级枢纽的地位，交通预期正加快‘变现’，这为物流企业的发展创造了坚实的基础平台。”L 市市委书记在沟通会上全面介绍了当地的发展环境，他表示，相信随着 L 市千亿交通重大项目的建设，水、陆、空运等立体交通网络并进，也必将为此后即将达成的项目提供最佳的发展环境。



对方也表示，L 市的区位优势和加快建设的“大交通”项目，为物流企业的发展创造了巨大的发展潜力。

“经过研究，我们将在近几年把 L 市作为发展的重要地区，也会积极与 L 市相关部门对接，加快合作进程。”这一次例行的会议，政企合作已初见端倪。

## （二）深度调研逐渐达成意向——再次考察，确定方案：实！

YC 集团和 L 市党政代表团会谈后，坚定了 YC 集团在 L 市投资的信心，YC 集团高层要求对 L 市进行一个详细调研，挖掘 YC 集团在 L 市除物流项目外的其他领域投资空间。

仅仅隔了不到一周的时间，YC 集团公共关系部、投资发展部等负责人赴 L 市，由驻杭州招商分局和陈建一行人陪同，集中时间走访了 L 市交委、商务局、国土局、发改委等 10 余个市级相关部门及 W 区等相关区县，调研了 YC 公司现代物流综合体项目所涉及的 17 大类 43 个问题，同时，深入 S 省 YS 投资管理有限公司危化品运输点、JF 国际商贸城、S 省 LY 集团冷链市场、西南农产品批发市场等专业市场和物流市场进行考察，并形成了一套较为全面的项目调研资料。

“哎，李哥啊，弟弟有事请你帮忙啊，是这样，我们有个在谈项目，对方提出了问题清单，要请你们提供相关资料啊，而且要得很急，看您能不能马上安排一下……”调研资料出来以后，陈建拿到手里的是厚厚一摞 YC 集团提出的问题清单。

时间紧、任务重，陈建只有硬着头皮借助多年累积的人脉，挨个儿给相关部门负责人打电话。靠着一个一个的电话，陈建在 2 天以内收集齐了所有对方需要的相关资料，并逐项将附件梳理成资料汇总，并且在 YC 集团离开 L 市前打包发给了 YC 集团调研组。

高效、务实的作风得到了调研组的高度好评，干货满满的资料包也为调研组的调研报告提供了一手精确数据。

YC 集团投资决策委在前期 L 市市场调研基础上，形成投资框架计划书，初步提出 YC 公司现代物流综合体项目拟投资 45 亿，占地 2100 亩。市政府副秘书长龚 XX 迅速召集市级相关部门和有关区县，对项目计划书进行研究和法制上的审核，并初步形成 L 市人民政府与 YC 公司战略合作协议草稿，反馈到该公司。

## （三）书记批示带来不小压力——途生变故，稳中求进：稳！

作为 L 市分管招商引资的副市长，YC 集团项目的谈判工作由徐 XX 副市长负责。但

看到 W 区呈上的《L 市人民政府与 YC 物流股份有限公司战略合作协议（草稿）》以后，徐副市长真是犯了难。

“请徐副市长尽快谈判，尽快达成一期项目协议（在港区核心规划以外），下一步再进一步深化。”

徐副市长拿着这份协市委书记的签批件，不禁犯了愁。市委书记批示得很明确，但这跟此前的预计和谈判却有所出入：因为按照市委书记的意思，是让搞物流起家的 YC 集团，在港区范围外先行投资一批项目。

“YC 集团会同意吗？找个什么切入口去消除对方的疑虑呢？”

这一晚，徐副市长躺在床上辗转反侧，难以入眠。作为政府，一方面要考虑到招商引资的实际工作任务，另一方面更要考虑到政府自身的管理发展需求。

第二天一早，徐副市长叫来了陈建一行，向他们告知了市委书记的想法。

“那目前看来，我建议可以考虑在 SJ 临港产业园综合物流仓储规划一个集中区域地块。”

听罢，陈建拿出地图介绍说，该地块位于 W 区 G 镇 8、12 组，约 1.46 平方公里（约 2200 亩），紧邻进港大道。目前 W 区能在该地块内提供的土地约为 343 亩，该宗地四方成型，符合建设规划和产业布局规划，并已进行了土地调规。如果 YC 集团现代物流综合体首期项目使用，需要市区国土部门配合组卷、用地指标报批和 W 区开展征地拆迁工作，再依法按程序出让。

徐副市长点点头，“那就让 YC 集团先在这块地上投个项目，看看 YC 集团的实力和决心，投石问路。”

“但是 YC 集团是冲着港区来的呀！”陈建担心地说。

徐副市长缓缓的扶了扶眼镜，这位学者型的领导眼神中闪烁着智慧的光芒：“我们就化整为零，先签大协议，成熟一个项目，落地一个项目！”带着书记的指示，徐副市长赴上海，对 YC 公司总部、华东物流配送中心进行调研考察。

#### （四）副市长果断敲定投资决策——迫降航班，辗转迂回：险！

那晚，上海的天空电闪雷鸣，风雨交加。所有人心中都提着一块大石头，徐副市长的飞机会取消或晚点吗？这顿晚饭从 6 点一直等到 10 点，陈建和 YC 集团的领导们一直

等待着结果……

“叮铃铃……”陈建的电话突然响起来，打破了沉默的局面。

原来，徐副市长乘坐的飞机一直在上海上空盘旋，由于天气原因无法降落。最后，只得降落到邻近的杭州机场。YC集团领导马上派车，赴杭州接徐副市长。待徐副市长抵达上海时，时钟的指针已指向半夜2点。

第二天一早，出乎所有人预料，徐副市长精神奕奕地出现在大家面前，丝毫不见受到了昨晚险情影响的疲态。

“进港大道东侧是港区核心区，西侧是为港区配套的临港产业园区，L市欢迎YC集团在L市投资，但因进港铁路规划未定等多种因素影响，建议YC集团项目首期选址调整到进港大道西侧，下一步再进行港区的投资。”会上，徐副市长拿出L市港区的图，向大家说明了市委书记的要求。

“那现在进港大道西侧有多少土地可以用呢？”YC集团董事会主要成员、决策委员会负责人徐总马上急切地反问道。

陈建立即拿出准备好的基础材料，一边递给徐总一边说：“一共2200亩，目前短时间内能拿出来的有343亩，商住用地。”

徐总身体微微靠了靠椅子：“343亩？这和我们原来的设想差距有点大啊！”

“YC集团是中国物流龙头企业，这个项目在L市的落户，将对我市现代物流业的发展具有极大的标志性示范带动作用，我们是有强烈的愿望和YC集团合作的。临港产业园区可以交给YC集团整体规划，再分项目实施。为了表示我们的诚意，我提议，双方可以先签订一个2200亩地的战略合作协议，但是地呢，我们分批提供，首先提供这个比较成熟的343亩地作为一期项目用地。徐总，您看怎么样？”

徐副市长作出了一番非常富有诚意的解释。

徐总和YC公司董事会其他成员耳语了几句，说：“徐副市长，我们认为343亩用地太小，要求增加物流项目的可供用地，以便进行统一策划与布局。

“我们政府当然是支持的！”徐副市长笑意盈盈地接到。

“那优惠政策呢？”徐总追问。



图 1-4：徐市长赴 YC 集团总部洽谈

（资料来源：实地拍摄）



图 1-5：徐市长赴 YC 集团华东物流中心调研

（资料来源：实地拍摄）

“物流项目税收享受地方留存部分的五免五减半，怎么样？”

徐副市长一席话顿时让徐总脸上浮现出了笑意：“徐副市长决策果断，那我也快人快语，经过几天的考虑，我们决定将投资提高到 63 亿，用地提高到 3000 亩，拟将 L 市现代物流综合体项目分为中国西部 YC 国际商贸物流港项目、专业物流园建设项目、五星级酒店等三部分项目——力争 8 月前签约！”会议室响起了热烈的掌声，两位领导的手紧紧地握在了一起。

#### （五）框架协议预示真正谈判开始——反复推敲，高层签约：定！

七月下旬，L 市市委常委、市委秘书长宁 XX、L 市副市长徐 XX、市政府副秘书长龚 XX 等领导在市委办公室召开专题会议，与 YC 集团投资部、公共关系部负责人一行共同协调、谈判项目重要事宜。

“空调随便吹，饮料随便喝！”当时正值盛夏，L 市市委常委、市委秘书长 N 常委热情的欢迎大家。双方在一片欢乐的气氛下拉开谈判大幕，经过双方认真研究和反复推敲，最终形成《L 市人民政府与 YC 物流股份有限公司战略合作协议》，并约定于 7 月底在上海签订战略合作协议，具体投资项目协议于 9 月下旬在第十 X 届西博会上进行签约。



图 1-6：双方代表签字

（资料来源：实地拍摄）



1-7：YC 物流股份有限公司董事长 H 致辞

（资料来源：实地拍摄）

会后，双方均按程序将战略合作协议按程序报审。陈建按规定程序报市法制办审核时，法制办提出了专业意见：“经营性用地必须通过招拍挂程序出让。在 YC 公司取得土地使用权（含土地规划条件）前，不宜签订正式投资协议；即使签订，也会“违法无效”。

基此，若需签订，建议将其修改为投资意向协议。”

时间很快便来到了七月底。

L 市市委书记唐 XX 带领 L 市四大班子领导及项目涉及各部门、各区县的领导赴上海参加战略合作签约仪式，L 市政府副市长徐 XX 与 YC 物流股份有限公司决策委组长徐 XX 签订了战略合作协议，唐书记在致辞中表示：“L 市将全心全意为企业服务并将合理、合法地支持企业发展。”

此次投资内容包括：YC 集团在 5 年时间内，分期分批开发建设 L 市现代物流综合体，总投资 63 亿元，拟用地 3000 亩。涵盖 L 市 YC 国际商贸物流港项目、专业物流园建设项目、五星级休闲度假酒店三部分项目。同时，L 市支持 YC 集团参加 L 市港区（含大件码头）开发运营。

按照规划，YC 集团物流港项目拟选址 W 区 SJ 临港产业园区，占地约 2000 余亩，具体投资协议与 W 区政府签订。其他项目分别在 Q 片区和港区选址。

在台下看着这一幕的陈建心里既激动又担忧，激动是因为项目终于走到签约这一步了；担忧是因为他知道，真正的谈判才真正要开始了。

按照以往项目经验，签订意向协议后，才开始进入实质性谈判。这才是双方真刀真

枪亮底牌的时候，地价、供地方式、供地时间、项目补贴、项目配套，水电气要素费用，哪一个问题是好协调的？任何一个问题都是双方锱铢必较的，都是双方矛盾的焦点。

谈判比想象中更为艰难。在7月底签约拟推进的三个项目中，由于规划、土地性质等原因，只有和W区的商贸物流港项目条件最为成熟。按照L市委、市政府要求，W区先期与YC集团进行项目投资协议谈判，力保项目落地，并拟在当年9月25日西博会上签订正式合作协议，同时着手考虑项目启动。W区政府与YC集团对国际商贸物流港项目进行了实质性谈判。谁都没有料到，这一谈判，就出师不利。

#### （六）分歧难弥谈判濒临破裂——商业服务，工业用地：选？

在W区政府会议室内，YC集团与W区政府开始了多轮的合作谈判。双方初步达成项目建设共识：YC集团统一规划SJ临港产业园约2200亩投资中国西部YC国际商贸物流港项目，先期洽谈并启动343亩一期建设，W区依法供地，优惠政策按照7月底L市政府与YC集团签订的战略合作协议相关条款执行。

双方的主要分歧集中在土地价格上。YC集团认为，物流带有服务社会的公益属性，建议一期343亩地块按工业用地出让，依照法定程序取得后，比照国内其他地市全额返还的招商政策，希望实际承担地价为3万/亩。

W政府认为专业市场无法按工业用地性质出让，按现行土地政策，一期343亩土地以商服性质供地基准地价为52万元/亩，按国土职能部门测算征地拆迁成本价（上清费、下清费）约35万元/亩。

52万对3万，中间差了49万。谈判在焦灼的状态中艰难推进。政府的拆迁成本要35万，如果按YC集团意见以3万/亩出让，首期项目343亩地就要净亏一亿！

双方地价差距太大，实在无法谈下去，双方只好约定各自向领导汇报，会议暂告结束。散会时，已是晚上六点半。陈建热情的挽留YC集团闫总在L市吃了晚饭再走。闫总脸上是一种混合着愠色和尴尬的复杂表情，连连推脱：“不了不了，我们要马上赶回成都。”

“那也得要吃了饭再走啊，都这个点了。”

“没事没事，老板让我马上赶回成都开会，向老板报告情况。”说完，拉着下属匆匆上车离去。

难道花了这么久心血的项目，就这样泡汤了吗？



### （七）领导关注促项目艰难推进——书记拍板，市长施压：干！

8月21日，L市委书记视察L港时明确提出，要将YC集团物流园项目落户港区，商贸物流港项目布点在临港产业园。消息传来，陈建既觉得倍感压力，同时好像又在黑暗中看到了那一点点曙光。一把手的高度重视和直接指示，就是这个项目推进的最大动力。

9月13日，徐市长在市政府办公室组织了一场协调会议。徐市长开门见山的表示，9月14日，市政府将由市长主持，召开YC集团SJ临港产业园项目专题研究会，今天必须要拿出个成果来，以便第二天向L市长直接汇报。会上，主要围绕YC集团在W区SJ临港产业园建设中国西部YC国际商贸物流港项目中，在土地地价供应有缺口的前提下，如何解决资金缺口，或者说是找到一个平衡点的问题。

在综合考虑双方利益，共同防范风险的前提下，双方基本达成项目共识：

（1）初步形成中国西部YC国际商贸物流港项目投资协议，按程序审批后，可在西博会上正式签订。

（2）YC集团同意首期343亩按商服用地结算，价格为12万元/亩，其中W区涉及到的价格缺口，L市政府坚持市区共建，统筹解决。

（3）YC集团现代物流综合体项目二期用地1857亩供地时间、供地价格、扶持政策视YC集团项目的进度及投资强度、产出强度，另行洽谈，分期、分批供地。

（4）YC集团在L市取得的土地，如涉及融资，需设立共同账户，由土地所在地政府与YC集团共同监管，专项用于在L市的项目建设。同时，对于YC集团使用L市资产在上市融资中募集到的资金，需定向用于L市境内项目的推进。

（5）物流项目入驻港区事宜待市交委征求专家调规建议，征求省交通厅、省交投意见后另行洽谈。

9月14日，L市长在市政府主持召开了YC集团SJ临港产业园项目专题研究会，在听取了徐市长对第一天讨论的成果汇报后，针对资金缺口问题，市长表示：坚决支持YC项目落户W区，但市政府未来对地方政府的支持重点放在产业上和园区上，不会单独针对项目进行补贴。

而这样的一份“共识”，还会在接下来面临怎样的挑战呢？在座的每一个人，其实心里都没底。

### 三、政企同盟，利益共同体力促项目落地

#### （一）正式协议暂不提土地价格——积极争取，峰会路转：妥！

此时，距离 9 月 25 日西博会开幕的日子只有不到一周。尽管市委、市政府主要领导表态支持项目落地，可市上不解决资金缺口的补贴问题，这可怎么办呢？

W 区政府区长杨 X、分管招商引资的副区长王 XX，又多次组织区上相关单位与 YC 集团就专业市场项目进行了全面的对接谈判。

关于差价这个核心问题，政府方表示：为努力落实市委市政府招大引强的工作要求，W 区政府按财政最大承受能力测算，一期 343 亩土地按商服用地 20 万元/亩向 YC 集团供地。YC 集团表示：该供地报价与 YC 集团按商服用地 12 万元/亩结算价格有一定差距。

项目谈判破裂的压力落在每一个头上。L 市政府及 YC 集团董事长都高度关注此项目的落地情况。经过双方多次协商，终于找到了一个缓兵之计——在本次西博会签约中不提及土地价格，会后再签订补充协议来明确。这样既暂时解决了项目签约的压力问题，也为项目落地谈判再争取到一段宝贵时间。

2012 年 9 月 25 日，在第十三届西博会 L 市“两化”互动发展重大产业项目签约仪式上，W 区人民政府与 YC 集团签订了 YC 国际商贸物流港项目投资协议，并约定十月中旬就项目落地情况进行实质性的敲定，力争尽快启动项目工作。

项目具体内容为：YC 集团总投资 38 亿元，在 W 区 SJ 临港产业园分 2 期建设中国西部 YC 国际商贸物流港项目，先期启动一期 343 亩项目建设。主要包括：国际、国内精品集中交易区、商贸流通品交易区，物流配送中心、数字立体仓储库、商务办公区、会展展示中心、电子商务交易区、结算中心、保税物流区、园区生活配套区、总部经济区、公路物流港等现代服务功能。

#### （二）企业借资解决眼前资金缺口——钱从何处来，自给自足：变！

10 月 8 日，国庆假期后第一天，W 区委书记梁 XX 召开区“四大班子”联席会专题研究 YC 集团签约项目工作。10 月 15 日，区政府召开常务会，研究 YC 集团项目情况，对一期项目 343 亩土地取得的时间、征地拆迁补偿标准、项目稳定评估和资金的筹集作了认真研究，明确项目落户开工具体方案。

经过和 YC 集团的谈判，基本敲定 YC 集团在 W 区 SJ 临港产业园现代物流综合体项



目一期专业市场 343 亩土地上商服用地 YC 略上调结算地价为 13 万元/亩。同时，YC 集团明确表示：13 万元/亩为价格底限，绝无上涨空间。

根据测算，一期项目 343 亩征地涉及应安置农业人口 540 余人，按现行政策标准，失地农民社保资金需约 3900 万元，整个征地费用约 1.02 亿元，W 区需积极筹集资金，强力依法推进征地拆迁工作。

针对 W 区政府与 YC 集团中国西部 YC 国际商贸物流港项目一期（343 亩）目前商服土地价格的缺口，W 区政府向市政府提交请示，为体现市区共建项目的精神，建议市政府进行资金补贴，并申请在该项目上的社保资金挂账约 3900 万，确保该项目加快征地拆迁进度，努力实现明年 3 月份开工建设的目标。

W 区委书记办公室，梁书记和杨区长正在讨论 YC 集团项目落地的事。打给市政府的请示已经批复，否决了 W 区提出的市上资金补贴的建议，如今一切都只能靠自己了。

“13 万，13 万……征地拆迁成本都不够，这个价格怎么提供得出去哟？”杨区长焦急的说。

书记冷静的说：“我是小书记，必须听大书记的。市上一盘棋考虑，需要引进 YC 集团项目，我们就尽量要让项目落地。价格变不了，我们可以在供地方式上转变嘛，比如，可以和 YC 谈，我们供生地嘛。”

“生地？”

“对，就是拆完就移交，回填那些只能是企业自己负责了。”

“嗯，这倒是节约成本，也许能抵平缺口。但是，收支两条线，我们现在连征地拆迁的费用也拿不出来啊！经过测算，前期工作至少需要两千万才能开展啊！”

“钱我们暂时没有，可以向 YC 集团借嘛！”

“嗯，这个思路好，我们下来马上和 YC 协商……”

### （三）转换方式“熟地”变“生地”——寻找契合，谋求平衡：谈！

10 月 16 日，W 区委梁书记会同区长及相关部门负责人，在 W 区委会议室，和 YC 集团高层进行了项目落地谈判。

双方将拟好的补充协议用投影仪投射到大屏幕上，逐段、逐句、逐句的通过，针对项目规划、项目选址、供地规模、供地时间、税收优惠等进行了深入有效的沟通。

双方的焦点自然集中在供地方式上。YC 集团余总表示：“在全国投了这么多项目，

从没有“生地”供地的，这简直有点欺负人啊！”余总半开玩笑的语气里也掩饰不了他的愤怒和不满。

梁书记笑了一下，说：“余总您先消消气，我们这不是也没办法中的办法吗？大家还不都是想把项目做成，您说是吧？您算算，我们每亩地光拆迁费用就是 35 万，为了这个项目我们补贴不少啦，如果要供“熟地”的话，市上不给补资金缺口，区上财政确实没法承受，这事儿我到书记、市长那儿去说都占理！”

“可供生地给我们，我们也没法做啊！”

“我们协调工程回填用土，也为这个项目提供沙石支持。”

“但这样我们成本增加很多啊。”

“考虑到项目的市场培育期，这个项目建成使用的两年内我们每年给予建成面积 X 元/平米的补贴，同时，项目报建费我方区级部分在国家正常规定的基础上优惠 50%，如能按规定时间交工使用，在此基础上再优惠 80%。怎么样，这够优惠了吧？”

余总一行耳语了几句，笑着说了一句：“梁书记，你可真是个砍价的高手啊。”



图 1-8：项目规划现场

（资料来源：现场拍摄）



图 1-9：项目落地会议

（资料来源：现场拍摄）

书记摊开两手：“余总啊，这是我们能给到的最大的优惠啦。您想想，这个项目是 H 董事长和我们市长亲自签约的，也是符合我市、我区未来发展规划的好项目，你我都接到上级指示，这个项目是一定要落地的。那咱们现在讨论的是不是就是落地方式的问题呢？我区已拿出了最大的诚意、最好的优惠条件和所有能提供的资源，您想想，这可是离成都最近的港口啊，这区位优势到哪去找啊？下一步我们还将专门为这个项目规划

配套两条公路，这样的支持力度到哪去找啊？趁热打铁，贵集团和我区一起，在这港口旁再做一番事业怎么样？”

“梁书记，你实在是太厉害啦……”

伴随着会议室里发出的阵阵笑声，陈建心里的一块大石头，终于落地了。

#### （四）落地协议达成合作双赢——一锤定音，项目落地：耶！

10月18日，市SJ经济开发区筹备领导小组与YC集团签订落地投资补充协议，协议就项目落地涉及的W区人民政府及YC集团双方履行的义务作了明确，标志着该项目顺利落地。



图 1-10：项目签约仪式

（资料来源：现场拍摄）

该项目的成功落地，打破了L市这样一个规划港口建设地区没有物流龙头企业的历史局面，为物流行业的“以商招商”“沿链招商”打下良好基础，为港口建设积累了重要力量和巨大潜力。

同时，对YC集团来说，虽然该项目并不是自己最擅长的物流行业，但与当地政府已建立了良好的合作关系，为未来港口建设后的资源抢占已打下了坚实基础。

此时此刻，陈建作为政府一方的牵线者、参与者，忍不住再次回想这一路所有的经历，亦苦亦甜。一个新的政企共同体，正走向一条合作双赢的阳光大道。

## 案例分析：

# 多重演化博弈：政企项目落地的一个分析框架

## ——以 YC 集团项目在 L 市的招商引资过程为例

### 1 问题提出

招商引资对推动地方经济产能和社会持续发展至关重要，是政企关系的主要行为方式。循由 20 世纪 80 年代中期以来金融体系改革使得银行逐渐脱离地方政府的控制，我国地方政府在分权体制改革和行政发包制等激励制度的政绩考核压力之下，政治晋升和经济增长双重激励刺激了地方政府对流动性要素的追求。为实现地区内经济短期快速增长，寻求扩张地方财政收入的机会，我国地方政府经济发展瞄准靶向历经政府直接投入资金和大办企业到主动地从市场中吸纳市场资本和引进市场主体的演变历程，招商引资活动成为地方政府绩效考核中经济指标提升及企业获得政策受益的重要战略之一。

近年来，伴随着招商引资在实践层面的运行，一些学者基于完全理性假设，运用博弈论对招商引资的理论性探讨了区域内地方政府囿于资源限度而产生的横向政府部门与部门之间、中央政府与地方政府之间的竞争博弈（欧建峰，田秀华，张丙宣等）<sup>123</sup>，也有学者从政府主体视角出发，描述政府为区域内项目成功落地而对政策、经济资源的策略性放宽行为（廖善章，董芳，张秀英等）<sup>45</sup>，指出招商引资实则为政府与资本之间的“双向寻租”活动。然而，由 L 市所描绘的地方招商引资现实图谱中可以窥得，政府主体与市场主体在策略选择中并非完全理性，各方在博弈过程中随着信息披露及博弈情境变化会不断动态调整策略选择，实则是一个演化博弈的过程，博弈平衡点也并非单方面由政府的协调让步促成，而是政府及企业共同策略性行为选择的结果，基于上述案例正文所呈现 YC 集团在 L 市的协议到项目落地过程，在地方招商引资过程中，更具备政企关系在微观现实层面相互运作交涉的显著特征，现有的“不完全契约理论”及“传统主体理性博弈”难以具备解释力度。YC 集团，是具有 30 年发展历史的中国物流龙头企业，

<sup>1</sup> 欧建峰. 区域内地方政府间招商引资竞争的博弈分析[J]. 科技广场, 2013(02):159-162.

<sup>2</sup> 田秀华, 焦勇. 基于博弈理论的地方政府招商引资政策绩效分析[J]. 铜陵学院学报, 2012, 11(05):34-37.

<sup>3</sup> 张丙宣. 招商引资、利益博弈与激励机制——以杭州市 J 镇为个案的研究[J]. 中共杭州市委党校学报, 2012(05):32-37.

<sup>4</sup> 廖善章, 陈松岭. 地方政府招商引资双边道德风险的博弈模型[J]. 统计与决策, 2009(08):66-67.

<sup>5</sup> 董芳, 周江涛. 地方政府招商引资中的土地出让利益博弈分析[J]. 安徽农业科学, 2009, 37(11):5147-5148.

中国物流百强排名第六，是中国首批 5A 级物流企业。L 市是 S 省的一个地级市，以旅游业而闻名。这样一个物流龙头企业，为何选择一座旅游城市，投资一个自身并不擅长的专业市场项目？地方政府与企业在博弈中多以有限理性方式进行博弈，双方在谈判过程中，在双方均坚守底线、每亩地价差距 49 万元的巨大矛盾冲突的情况下，多次面临谈判濒临破裂的绝境，又是怎样峰回路转，最后顺利签约？签约后，项目落地又面临哪些困难，为何又再签订补充协议？本文将政府行为置于组织理论和科层制理论之中，将政府与企业的策略选择投射于运行主体有限理性的基本范式，归纳出“多重演化博弈”概念——在我国分权体制和政绩考核压力之下的科层制情境中，将政府主体与企业主体基于各方多重价值、阶段内演化有限理性的策略性选择进一步整合，构建一个累积因果循环过程态势下招商引资进程的演化分析框架，以期更加生动地描绘出政府和企业招商引资的不同阶段所采取的微观行动，挖掘政府及企业主体在不同选择策略之间的相互制约及博弈机制，剖析阶段内存在的问题结症，为破除地方政府招商引资桎梏提供了建设性政策建议。

以 L 市对 YC 集团项目的招商引资过程为观察视窗，本研究报告拟系统的回应如下几个问题：（1）地方政府与企业在招商引资到项目落地的现实实践层面“多重演化博弈”是何机理？（2）基于建构主义导向的案例剖析，地方政府及企业在有限理性条件下基于“多重演化博弈”有何种因素影响并有何利益考量？（3）“多重演化博弈”如何为当前的政企关系促进进路提供一个系统性分析路径？以期将 L 市的招商引资项目作为缩影，为我国地方政府与企业关系促进提供分析框架及优化路径。

## 2 研究理论基础及框架构建

### 2.1 研究理论基础：科层组织的运作方式及主体演化博弈理论

在现实层面各复杂因素交互的治理情境中，韦伯提出的官僚制因其强调层级节制体制及组织效率被架构成为组织运作的理想化治理形态，也因科层制的专业化分工及职权划分等严密的组织设计保障了治理信息的有效传递，在现代国家中，科层制对制度安排的非人格化、追求理性的设计用以创设理想社会秩序进而改善人类生活状况的基本政府体制制度<sup>6</sup>，也保证了现代政府的良性运作。建立在民主政治基础上的科层制，相信理性

<sup>6</sup> 张毅, 马冉, 赵阳, 张勇杰. 科层制嵌入视角下的跨部门合作与服务下沉: 基于案例的比较研究[J]. 中国行政管理, 2018(12): 47-52.

设计的制度可以改善人类的生存状况，为此，它强调服从和高效地执行政策。然而，在现行组织内部强调理性的科层制遇到了功能失调、低效和恶性循环等始料未及的后果，这些后果与官僚及其机构的自由裁量权紧密相关<sup>7</sup>。哈耶克在其著作中表明市场经济的规则和秩序的扩展对科层制带来了两种不同的要求一是要求提高科层制的组织化程度，发挥其高效的组织性能；二是要求突破科层制对自由市场力量的限制和威胁。在我国现实层面的地方治理情境中，地方政府官员受到行政发包制及锦标赛体制等激励制度的影响，行政任务经由政治要求转化为科层组织的组织任务<sup>8</sup>，分税制改革赋予了地方政府更多的自由裁量权，政绩竞争与风险规避成为现在政府主体行为的主要度量要素。

既有的经典博弈论的前提是既定博弈环境下各个参与主体的完全理性假设，在地方政府目标责任制、自由裁量权及企业发展需求的共同作用下<sup>9</sup>，政府主体与企业主体间会发生基于多重价值取向的利益博弈，过程中会采取阶段性的策略改变，表现为博弈参与者并不是完全理性的主体，而是各主体基于有限理性的演化博弈。演化博弈认为，参与者在博弈过程中会不断改进和调整自身的策略，最终在演化博弈过程中形成稳定性的均衡点，这种利益博弈主要围绕四个问题进行：（1）主体的共同信念；（2）参与者；（3）博弈的规则；（4）如何实现均衡。组织理论、理性科层制理论和官僚政治学理论都有着拥有的根源性假设：通过人的理性设计的制度能够协调和克服集体行动的困境，进而改进人类社会的生活状况，而在政府与企业的博弈中，皆为基于利益考量和经济权衡下的博弈结果。在这个假设中，政府与企业作为主要的参与者，其博弈场域具体集中在经济场域及组织场域，经济场域主要涉及政府招商引资发展经济、企业扩大规模寻求合作；组织场域主要涉及政府与企业内部不同层级以及相同层级之间围绕共同目标任务的设计、分配以及讨价还价的活动。政府与企业围绕企业政策优惠的博弈进程下，正式规则（譬如企业必须按着国家统一规定的税率规则纳税）和非正式规则（譬如政府给与企业税收减免政策受关系网络、企业与政府讨价还价的能力的影响）联贯于其中同时发挥作用。在政企合作与博弈中，最终结果体现为合作成功及项目破产，成功的政企合作过程最终会归为协调的政企关系、政府不配位、企业不配位三种新的政企形态。

## 2.2 框架关系构建基础：委托-代理模型

Jensen 和 Meckling（1976）系统地阐述了委托代理模型，认为在公司所有权与经

<sup>7</sup> 唐丽萍, 章魁华. 压力型科层制下基层政府精准扶贫政策的执行样态[J]. 上海行政学院学报, 2019, 20(01):49-55.

<sup>8</sup> 何艳玲, 汪广龙. 不可退出的谈判:对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释[J]. 管理世界, 2012(12):61-72.

<sup>9</sup> 吴青熹. 基层社会治理中的政社关系构建与演化逻辑——从网格化管理到网络化服务[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2018, 55(06):117-125.



营权相分离的情况下，委托人为了实现自身利益最大化，将其拥有或控制的某些经营或决策上的权利让渡给代理人，并要求代理人提供有益于自身利益的服务和行为<sup>10</sup>。在信息不对称的条件下，代理人可能有条件凭借信息优势，满足自身利益的最大化，而损害委托人的利益，进而导致进一步的寻租问题。因此在政府与企业并购博弈研究过程中，研究政府委托权和经营权分离的过程十分重要<sup>11</sup>，在微观层面具体体现为科层制下的行政发包制与财政分税制度，中央政府在日常政府行为中不介入基层政府的理性选择<sup>12</sup>。委托代理模型对中国政府的激励机制设计产生了首当其要的影响，同时我国的激励机制设计是乡镇企业成功的关键因素所在（Walder, 1995），基层政府有着管辖当地企业的实际所有权，遂为提升其政绩，会采取适当的经济策略行为。



图 2-1：基于委托代理模型的政市关系

（图片来源：作者自制）

从 L 市权力主体看，形成了市政府、区政府、区属职能部门（如财政局、招商引资局、信访局、国土局等），还包括区政府的派出机构和经济建设指挥部等政府的派出机构片，这些机构之间形成了等级制的权力结构。其中，片是在由若干地理毗邻社会经济文化相近的区域之上设立的，旨在更为有效地治理社会而设置的机构，类似于乡镇的派出机构，但与派出机构不同的是，片没有固定的办公场所。一般政策由上级政府或组织进行目标发放，基层政府作为代理方对政策进行自主性调试，最终作用于市场。

### 2.3 “多重演化博弈”框架要素搭建

基于多重价值的动态演化博弈中将各博弈主体假设为有限理性体的动态过程博弈方法，地方政府与企业在某些动机的促使下表现出合作意愿，且落实正式协议或口头协

<sup>10</sup> 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(06):1-21+243

<sup>11</sup> 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10):67-85.

<sup>12</sup> 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(02):82-102+5

定，而后在正式场合进行诉求表达，通常会出现价值利益背反及价值利益一致两种结果。

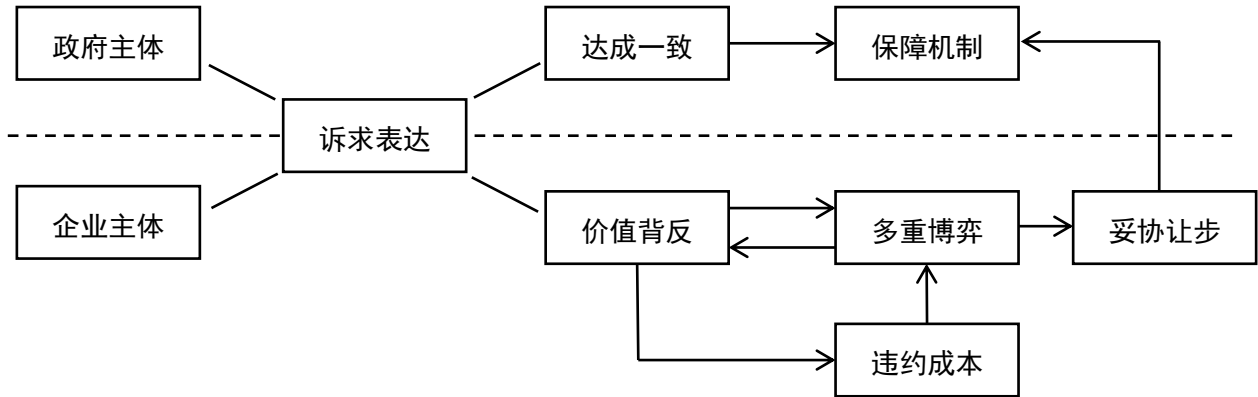


图 2-2：“多重演化博弈”框架搭建图

(图片来源：作者自制)

促于地方政府对政绩追求与时间压力的考量，以及企业的逐绩、逐利行为，一般价值利益差距不大的地方政府与企业会在违约成本、利益诱导的促使下再度进行谈判、讨价还价，这种在原有计划之外的妥协让步形成执行成本增量，地方政府及企业作为博弈主体会采取不同的、并非一定基于理性的策略选择，“多重演化博弈”动态过程主要表现为三个阶段：

(1) 正式行为运作：在这个阶段政府会在正式规则之上向企业表达诉求，且以双方多重价值重合为取向争取目标达成；

(2) 正式行为受限，非正式行为运作：在这个阶段双方都面临博弈中的不利状况时，博弈双方会通过讨价还价、资源交换、信息共享、利用熟人关系等非正式行为来促成双方多重价值让步，政府主体表现为提供优惠政策、游说等行为，企业表现为增加预设成本；

(3) 异化行为运作：当上述行为难以达成价值一致时，政企双方会演化出多种异化行为，如政府主体政策权利滥用、过多允诺等行为。

三重循环过程多变且重复，且在每个阶段，各个主体都会依据博弈情境及多重价值加码改变行为策略，最终在反复的多重价值利益博弈下达成意见统一，所致使最终的合作行为及意见背反而造成的违约行为。合作行为达成，现有政企便会演化为合作关系，现实情境中表现为协调的政企关系、政府不配位、企业不配位三种新的政企形态。在案例中呈现由于 L 市地方政府方面人事变动、工作部门消极行为、对地方财政的考量以及企业的逐利、降成本行为同时抑制了政企的意见统一及后续项目功能，L 市政府在合作意见达成之后随即采取建立项目保障持续机制破解其内在困境。



### 3 多重演化博弈框架下的政企策略性互动逻辑

#### 3.1 “多重演化博弈”的逻辑起点——科层制下政企理性策略契合效应

究于政企项目落地博弈过程中的复杂性及博弈主体的多方式策略性选择，作为政府与企业“多重演化博弈”的逻辑起点也即政府主体与企业主体的合作动机，其内在契合签订协议机理主要由科层内的官员“晋升竞标赛”及社会秩序变革中的企业创新发展共同交织影响：政府寻求合作契机主要由行政发包制、财政分税制、一把手政绩观及地方经济发展需求协同促进；企业寻求合作契机由持续性扩大发展需求、产业创新需求、优惠政策需求及企业本身经济考量共同形塑。

##### （1）政府合作意愿契机：科层制内的官员“晋升竞标赛”

在科层制下，我国政府含有“行政发包制”的特点，即中央政府将战略任务目标直接通过下传方式，通过中间政府层层传导进行“层层分解”，最终将政策目标“发包”落实于基层政府的行政体制。在任务分解的过程中，上级政府作为“委托方”强调、督促基层政府任务完成，并对作为“代理方”的基层政府绩效进行实质性考核。财政分税制作为调整中央和地方政府间事权、财权和财力分配关系的纵向分权财政管理体制，为基层政府自主完成上级下发任务提供了保障，从狭义上，财政分税制被诠释为兼顾公平与效率，依照税收本身和地方性税源资质（包含税源地的征收大小、征管难易程度），划分和建立中央与地方两个税收体系，并实行分级管理，充分发挥各级政府对经济事物的操作调节作用。在行政逐级发包制和财政分税制的特色制度之下，“晋升锦标赛”理论认为中国已经形成了一种基于经济绩效评估的干部提拔机制，经济指标成为考核地方政府官员政绩作为的重要指标，梅赐琪在其研究中发现总时间范围内，市长经济绩效与晋升之间呈现显著的正相关关系<sup>13</sup>，且出于对政绩的考量，纵向政府之间常常存在着“共谋变通”及“自主权扩张”等微观行为。在上级政府的层层下逼、行政发包制、财政分税制、地方官员的政绩渴求及地方经济的发展需求之下，地方政府展现出招商引资意愿，也为企业与地方政府的订立协议提供了契机。

##### （2）企业合作意愿契机：社会秩序变革中的企业创新发展

经济及社会发展的同时也会伴随着社会秩序的变革<sup>14</sup>（亨廷顿；1968），以公有制为

<sup>13</sup> 梅赐琪, 翟晓祯. “政绩出官”可持续吗?——挑战晋升锦标赛理论的一个新视角[J]. 公共行政评论, 2018, 11 (03) :7-27+209.

<sup>14</sup> 萨缪尔·亨廷顿: 变化社会中的政治秩序 . [M] . 1986

主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度激发起社会生产力解放、各类新兴市场主体蓬勃发展,从而引致社会成员身份多重化、利益结构变化且需求也呈现多样化态势。面对经济大调整、大变革、大转型的发展趋势,企业主体产业内部、产业之间的深度融合,以及技术整合、模式创新的产业扩大对强化企业主体动能至关重要。作为追求利益的经济主体,企业不扩张、不创新行为使得其难以顺应市场变革,为寻求发展机遇且基于经济性、政策性成本考量,企业在政府企业在市场与政府合作中表现为寻求政策及经济机遇扩大发展的寻利体。政府为在平级竞争激烈的环境中留住企业,尤其是留住或招来产生地税比较高的重点企业,获得企业的税收及经济效益,除了向企业提供优质服务外,有财政自主权的基层政府还向企业提供各种优惠政策,政策优惠的程度视企业对地税的贡献程度、注册资金的多少以及税收分成的比例而定,优惠政策主要体现为土地优惠及税收减免,大大减少了企业在发展进程中的成本,为地方政府与企业的订立协议提供了契机。

### 3.2 “多重演化博弈”的动态过程——正式规则与非正式规则交互的策略互动行为

在订立正式性契约譬如合约书、项目书及非正式性承诺如口头保票、人情约定等暂时性协议之后,地方政府及企业基于各自利益考量在正式平台进行诉求表达,“多重演化博弈”正式进入动态演进过程,主要表现为三个阶段:(1)正式行为运作:在这个阶段政府会在正式规则之上向企业表达诉求,且以双方多重价值重合为取向争取目标达成;

(2)正式行为受限,非正式行为运作:在这个阶段双方都面临博弈中的不利状况时,博弈双方会通过讨价还价、资源交换、信息共享、利用熟人关系等非正式行为来促成双方多重价值让步,政府主体表现为提供优惠政策、游说等行为,企业表现为增加预设成本;

(3)异化行为运作:当上述行为难以达成价值一致时,政企双方会演化出多种异化行为,如政府主体政策权利滥用、过多允诺等行为。其关键节点在于差异与统一所引致的行为动机:(1)诉求表达差异;及(2)诉求表达统一;两种节点都有其各自的运行机理。

#### (1) 政府与企业诉求差异:协议执行成本增加与实质性讨价还价策略

当政府利益与企业利益诉求表现出差异时,会激发地方政府及企业未达成合作而基于有限理性考量的相互妥协、让步。其中,企业的异质性对地方政府行为有着高度影响:企业对当地经济的贡献程度越大、缴税在地方税收的占比越高,企业较地方政府就有更多商榷及讨价还价的余地,地方政府较能为满足企业的要求而妥协让步。如果基于经济及土地限度有为难之处,地方政府也会出面就企业提出的优惠方案与上级政府沟通,尽量满足企业提出的要求。在此时政府执行成本增加,具体内容上体现为:土地让步、

税收让步、对企业的妥协及对上级部门的游说。

土地让步主要体现为奖励土地和土地价格优惠，在招商引资中，直接以土地作为奖励政策的地方政府并不多，存在的时间也不长，这种形式的奖励主要存在于年以前经济比较落后，土地资源比较充裕的场域，在案例中，L 市政府由于对 YC 公司提出的土地价格难以接受，于是有了第一轮的利益背反及相互协商，最终为了达成 L 市与 YC 公司的共同利益诉求即 L 市的招商引资目标及 YC 公司的发展目标，政府让步退至以 YC 公司协定价成交区域内毛地<sup>15</sup>。

税收让步主要体现为税收返还，除了直接奖励企业土地或给予企业土地优惠，针对土地需求较低的、效益税收较高的企业，政府会做一定程度上的税收让步，更为常见的是给予企业税收返还。新注册在区域内的企业，同政府讨价还价的结果一般前三年将地方政府从该企业获得地方税收可得部分的作为奖励、发展支持等名义返还给企业，随后几年的返还比例将逐渐降低，奖励的比例由地方政府掌控。除了这种税收返还方式外，更为主要的是根据企业纳税规模进行返还，即确定基数、超收分成的办法。譬如年月镇设立了纳税规模奖励，对年上交地方税收达到万元以上的企业，第一年达到万元以上的以万元为基数实行超额部份奖励第二年开始以上年实绩数递增确定基数实行超额部份奖励。

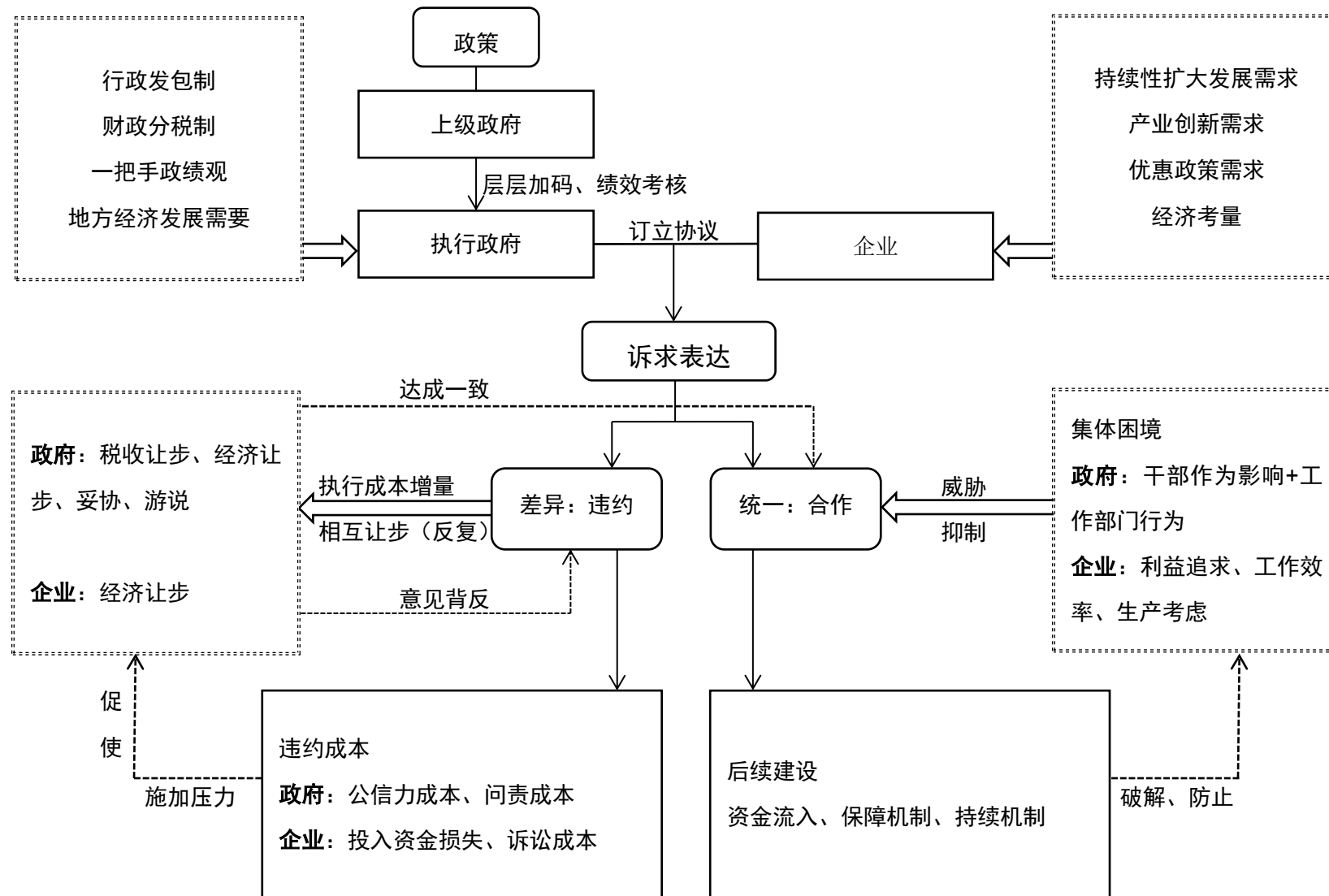
地方政府的政策及土地优惠对于企业决策产生多重影响：若地方政府土地优惠及税收政策顺应企业的未来发展规划，政府在同企业讨价还价时就有更大的商榷空间，企业较能满足地方政府的要求而妥协让步。其主要体现为：企业放弃经济利益而接受地方政府的土地优惠政策及税收政策，入驻第一批产业，融入当地经济结构，顺势发展。在地方政府与企业诉求磨合时，若地方政府与企业的财政诉求差异较小，也会表现出地方政府及企业的妥协让步。

以上呈现的是在利益背反时，地方政府及企业为达成相互合作而进行利益磨合的讨价还价过程，其最终结果为意见达成一致而进行下一步的统一合作以及意见背反而导致的反复博弈，在现实层面大多由于利益背驰，政企关系的博弈常常是反复、多轮的，如在案例呈现中，L 市与 YC 集团因利益难以一致而“不欢而散”，最终又由于二者的发展考量，在多次利益博弈之下达成合作结果。

## （2）政府与企业诉求统一：集体困境的破解之道

<sup>15</sup> 即在地方政府行政范围内，尚未经过拆迁安置补偿等土地开发过程，且没有进行基础建设的土地，在该案例中毛地节约了 L 市政府的土地开发建设成本，但同时，L 市做了相应的让步——没有以市场标定价格成交区域内土地。

此处先讨论由于地方政府及企业内部对项目的非理性处理而对共同项目造成的抑



（接上页）

图 3-1： 基于 L 市与 YC 集团案例的“多重演化博弈”机理模型

（图片来源：作者自制）

制影响，在地方政府与企业内部由种种因素影响，引致了共同招商项目的集体困境。

在对 L 市政府的调研中，地方政府的因素由干部作为影响及工作部门行为构成。其一，地方政府干部作为具体指干部官员的升迁渴求及对当地经济发展的改善思想，在目标责任制强调的服从及效率之下，处于我国“官员锦标赛”的激励机制中渴求升迁的基层干部会致力于急功近利发展地方经济，在短期内创造出可观的 GDP 增长值，但因官员在当地任职周期很难与经济周期同步，容易造成地方政府的短视行为，即不顾后续项目的持续机制而为了提升自我政绩及短时内的当地经济发展而盲目签约。其二，地方政府工作部门行为具体表现为由财政分税制和行政发包制造成地方政府在经济上具有较大的自由裁量权，通常表现为政策变通行为，即致力于引进高税源产业而作出影响市场的大幅度的土地优惠及政策优惠的制度性违规，在过度竞争下导致市场资源的滥用，在基层干部晋升之后致使“人去楼空”，当地经济结构难以复原，从而引致一系列经济及社会问题市场企业的影响主要由其利益追求、工作效率、及生产考量构成，一般表现为对资源的开发及滥用。为了发展、创新产业链，市场企业在经营中会表现出更大占比的逐利行为，企业会在博弈中争取政府做出经济的让步，同时争取更多的自然资源。同时若地方政府与企业最终协定内容未达成一致，引致项目引进失败，会使地方政府及企业承担违约成本，在地方政府层面表现为政府的公信力受损及上级的问责成本，在企业方表现为投入的资金受损及与政府违约的诉讼成本，这同时也促使了地方政府及企业反复博弈、妥协让步，寻求利益统一。

在科层组织与地方治理的关系上，政府机构及其人员的不当行为带来了区域内社会官民关系的紧张等一些未曾预料到的后果。为应对挑战，国家在推进工业化、市场化和城市化的同时，应该建立责任政府、服务型政府，并完善科层组织，规范政府行为，完善市场体制，规范企业行为。使之更能回应社会和民众的需求以及实现地方政府与企业的良性互动，进而推进地方治理的永续发展和善治的实现。为此 L 市在后续建立了对 YC 集团的持续性保障机制，也为项目在签约期之后的后续发展提供了保障，成为政府与企业中集体困境的破解之道。

### 3.3 “多重演化博弈”后的政企关系——共赢或自我逐利的公地悲剧

经由政府及企业主体于正式规则与非正式规则的多重反复博弈，最终政企达成合作关系形成新的政企共同体，届时，新的政企共同体表现为三种类型：（1）协调促进的政企关系；（2）政府职能不配位，企业受负的政企关系；（3）企业职能不配位，政府补贴的政企关系。

在现实地方政府与企业关系运作情境中，相互协调促进的政企关系为最理想但同时又难以达成的目标，需要政府主体对政策配套、服务质量及地区竞争关系关注的持续性，以及企业主体经济实力、经营状况的共同维护。基于现实层面的总结归纳，政企关系在非理想状态之下往往流向政府职能不配位、企业职能不配位两重结果。其中，政府职能不配位的囿因一方面为我国目前在招商引资工作中以政府为主导者和决定者，对招商引资工作干预过多，难以保障服务质量；另一方面则为政策的不稳定带来政府信用缺失：为了促进地区内经济的发展，地方政府一把手都积极参与招商引资工作中，为完成规定的投资任务，地方政府会采取制定优惠政策策略，在招商引资过程中地方政府所采用的优惠政策实质上是招商引资的成本，地方政府在引资的时候往往夸大了外资对本地经济的拉动作用，部分地方政府为了短期完成招商引资工作，只任期范围内推行优惠政策，而对地区经济长远发展欠缺考虑，严重则引致企业不配合行为，最终对地方经济造成损害。企业职能不配位表现为企业经营状况及经济实力下滑，与政府主体预期效益产生偏差，极端则表现为企业难以维持自身运营，最终需要政府扶持运作及补贴。

L市的YC集团项目引进到落地，只是中国地方招商引资的一个缩影。从宏观层面出发，地方政府根据地域和情景的差异有选择地重新解释和执行上级政府的政策，可以提高政策的适应力，改善地方治理乃至增强政体弹性。深入剖析中国分权制度改革和官员治理体制对中国转型经济发展的重要影响，可以发现中国分权制度改革赋予了官员发展地方经济的原动力，但分权易导致地方政府各自为政，“诸侯经济”分隔市场一体化。中国特色的官员治理体制是分权激励地方官员发展当地经济的重要保障。但同时，“晋升竞标赛”作为一把双刃剑，激励经济发展的同时又引入区域间恶性经济竞争的问题。地方政府在政策调适和组织学习的过程中，有选择地忽视执行上级政府的政策，片面地强调和追求公共组织的效率和结果，忽视社会公平和社会公正。由此，在政策调适和组织学习过程中地方政府自主权的行使带来诸多未曾预料的后果：如地方政府偏离和扭曲上级政府的政策。由于权力的寻租和官商的勾结，地方政府在政策执行和政策调适过程中，往往有选择地执行对自己有利的政策，延缓或拒不执行对自己不利的政策，有令不行、有禁不止。官员任期、异地交流、更替等的干部人事治理作为一种隐性治理，在一定程

度上弥补了“晋升锦标赛”的不足，最大程度上激励了官员发展当地经济。然而，当前我国政企合作中依然面临国内官员短视、腐败蔓延、贫富差距拉大、市场分割和环境污染，且横观国际贸易摩擦也对我国市场经济外部风险加剧做了铺垫。

在多个地方政府治理场域中，地方政府与企业勾结谋求私利，导致国家税收的流失和国有资源的浪费的现象有禁不止。地方政府在招商引资奖励的激励下，盲目的招商引资导致了大量的地方财政用于奖励企业和地方官员，从而引发官商勾结，合谋欺骗国家。在城乡结合部地区，在城市化进程中，一些干部利用职务之便，与开发商合谋圈地，谋取私利，房地产等商业用地项目正成为腐败的重点领域。

## 4 政企关系良性发展的对策及建议

在政府与市场的关系上，必须建立公平正义的规则，转变政府的职能，推进政府从一般性市场竞争领域中退出，规范和完善产权制度和现代企业制度，培育多样化的市场主体，在政企合作中建立持续保障机制，以期促进地方治理绩效及企业的良性发展。

### 4.1 厘清公平正义的规则和秩序

市场秩序的建立或恢复需要有规范集体行动的规则，这些规则除了习惯、内生规则、习俗和礼貌非正式规则外，还需要公正公平的正式规则，违反这些规则将由第三方强制执行惩罚，政府或独立机构承担第三方的角色。作为制定和实施集体行动正式规则的第三方，在市场经济中政府的主要功能应该是公平、正义、平等规则的制定者和法治环境的创造者，政府转型应该以有限政府、责任政府、法治政府和公共服务型政府的建设带动政府职能转变和各项行政管理体制的改革。同时实现现代政府职能转变，继续推进政府从一般性市场竞争领域中退出，克服行政垄断和地方保护主义。中国经济存在的本质问题是过多的行政管制和干预造成缺乏有活力的民间部门，转型的基础就是破除政府对要素市场的管制以及对某些行业的国有垄断。为此，应该加强政府的监管和努力恢复和建立市场秩序，而不是政府直接管制，更不是以人为的“优胜劣汰”的秩序完全取代市场秩序避免和克服行政行为对市场秩序和市场规则的破坏，打破行政垄断和地方保护主义，使政府从一般竞争性行业中退出。

### 4.2 发挥政府宏观调控功能, 防止政府对微观经济运行的过分干预

近年来，政府直接参与招商引资是明显的政府直接干预微观经济运行的表现，这种行为背离了改革开放三十年政府主动从微观经济运行中退出发挥政府宏观政策调控的



改革宗旨。为调整政府与市场的关系、发挥政府在市场中的作用，应该继续坚持政府通过法律政策、公平正义规则、产业规划等方式对国民经济的宏观调控，克服和反对地方政府通过行政强制等方式对微观经济运行的干预，不仅使经济尽快从低迷中恢复活力，且通过积极发挥政府的宏观调控作用，使得恢复之后的国民经济呈现出更具活力、更有国际竞争力。

#### 4.3 规范和完善产权制度和现代企业制度, 培育多样化的市场主体

对处于经济转型和政府转型的中国政府而言，制度建设的一项重要内容是界定和保护产权，建立一种与社会主义市场经济相适应的产权制度，实践证明，建立在适应计划经济体制的产权制度现在已经不适应市场经济发展的内在要求，市场经济要求的产权制度是建立在分散、多元产权主体的基础上。在企业制度上，应该规范和完善公司法，建立合理的人事制度、科学的质量管理制度、严格的内部审计和监督管理制度等现代公司制度尊重企业的市场主体地位，在社会主义市场经济体制中，建立统一、开放、竞争、有序的市场秩序，确保经济又好又快平稳增长。

#### 4.4 强化政府组织内部的有效分权和层级监管, 约束政府官员的自由裁量权和自利行为

行政权之间的博弈使最终实施的行政行为达到最优的一种举措。同时，不断优化的行政内部分权会对政府的良胜运转带来真正有效的推动作用。行政层级监督是上级行政机关基于行政隶属关系，对下级行政机关和授权、委托组织进行的检查和督促，主要包括报告工作、执法检查、审查批准、备案检查、考核奖惩等。这是政府系统内部建立的一种自我预防、自我检查、自我纠错机制，是一种预防和解决行政机关行政不作为、行政乱作为以及违法行政的最直接、最有效的监查手段，也是一种及时快捷、成本低廉、效果显著的监督方式。层级监督是行政机关控制其自由裁量权使用最为广泛的途径之一。同时建立政府投资项目责任追究制，从而控制招商引资过程中由政府短视行为决策失误造成的行政成本。

科层制理论为从一般意义上理解政府行为、改善治理绩效提供了许多新的思路。在市场竞争、上级政府和社会利益诉求压力中，科层组织绝不是促成市场、上级政府或者社会无序追求成果的囿因，而是由其主导并行行使着广泛的自主权，从而促成企业与政府的良性进步。从科层制和组织的视角可以有效回应市场、国家与社会的压力，并为重新塑造地方经济和政治秩序，推进地方治理，构筑“不可退出契约”中共生共促的理想政企关系提供了新的路径。

**参考文献：**

- [1] 欧建峰. 区域内地方政府间招商引资竞争的博弈分析[J]. 科技广场, 2013(02):159-162.
- [2] 何艳玲, 汪广龙. 不可退出的谈判:对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释[J]. 管理世界, 2012(12):61-72.
- [3] 田秀华, 焦勇. 基于博弈理论的地方政府招商引资政策绩效分析[J]. 铜陵学院学报, 2012, 11(05):34-37.
- [4] 张丙宣. 招商引资、利益博弈与激励机制——以杭州市J镇为个案的研究[J]. 中共杭州市委党校学报, 2012(05):32-37.
- [5] 廖善章, 陈松岭. 地方政府招商引资双边道德风险的博弈模型[J]. 统计与决策, 2009(08):66-67.
- [6] 董芳, 周江涛. 地方政府招商引资中的土地出让利益博弈分析[J]. 安徽农业科学, 2009, 37(11):5147-5148.
- [7] 张毅, 马冉, 赵阳, 张勇杰. 科层制嵌入视角下的跨部门合作与服务下沉:基于案例的比较研究[J]. 中国行政管理, 2018(12):47-52.
- [8] 唐丽萍, 章魁华. 压力型科层制下基层政府精准扶贫政策的执行样态[J]. 上海行政学院学报, 2019, 20(01):49-55.
- [9] 吴青熹. 基层社会治理中的政社关系构建与演化逻辑——从网格化管理到网络化服务[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2018, 55(06):117-125.
- [10] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(06):1-21+243
- [11] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10):67-85.
- [12] 周雪光. 项目制:一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(02):82-102+5
- [13] 梅赐琪, 翟晓祯. “政绩出官”可持续吗?——挑战晋升锦标赛理论的一个新视角[J]. 公共行政评论, 2018, 11(03):7-27+209.
- [14] 萨缪尔·亨廷顿: 变化社会中的政治秩序 . [M] . 1986

**附录：**

重价值取向的演化博弈之后，L 市对 YC 集团的配套设施支持体现为税收减免、平台扶持、地价让步、土地给予四个方面：

**附表 1-1 ：L 市优惠政策详细内容**

条文主干		详细内容
税收减免	鼓励企业主辅分离	整体转型或分离后设立的服务业企业，自工商注册起三年内，其实际缴纳的营业税、所得税以及企业高管缴纳的个人所得税地方留成部分，按第一年 100%、第二年 80%、第三年 50% 返还企业，用于扶持企业发展。
平台扶持	扶持发展现代物流业	支持物流园区和第三（四）方物流企业公共物流信息平台建设，按项目投资额 50% 给予补助，最高不超过 50 万元。对引进国内外大型知名第三方物流企业物流园区，给予一次性 10 万元的奖励。培育大型第三方物流企业，对年主营业务收入超过 5 亿元的企业，给予一次性 30 万元的奖励。对符合产业政策和土地审批要求的物流产业项目用地实行与工业同价。对大型连锁经营企业建设的大型配送中心和第三方物流企业，给予一次性 50 万元的奖励。
地价让步	鼓励占地面积大，容积率低，影响城市交通的市场实施原址改造重建	改造重建后自持物业比例不低于 60% 或分割出售面积不高于原分割出售面积的，允许将项目房屋产权整体转让给产业投资商或运营商投资建设。改变原土地使用条件的项目，土地出让收入的 80% 返还项目业主。对按规划和时限要求，整体外迁到新建市场园区的企业，从入驻营

业之日起，前两年按其所缴纳的营业税、增值税和企业所得  
税的地方留成部分的 80%进行返还。

---

土地给予	各类交易市场进入	《L 市服务业四年行动计划（2012-2015）》明确，L 市将
	园区靠政府引导	建成 M 县民生性物流园区、L 港生产性物流园区。

---