Globethics Repository



行业潜规则研究——中国奶业产业的案例研究

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	张喜才
Rights	All rights reserved
Download date	2026-11-19 01:11:54
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/170218

行业潜规则研究

——中国奶业产业的案例研究

张喜才[1]

摘要：本文以三鹿事件为突破口，以奶业产业作为案例研究。梳理了奶业发展过程中中央政府、地方政府、奶业企业、消费者、社会媒体等相关利益主体的博弈过程。本文认为行业潜规则之所以产生是经济转型过程中强势产业利益集团默式合谋与弱势利益博弈形成“冰层均衡”，行业潜规则与政府的增长偏好，产业信息断层，产业文化缺失，产业治理混乱有着直接的关系。作者认为政府要加强奶业治理机制建设，企业要加强产业社会责任和产业文化建设，学者则要从产业效率研究向产业发展研究转变。

关键词：潜规则 博弈 奶业产业

一、引言

三鹿奶粉事件曝光以后，在之后的检查中有22家婴幼儿奶粉生产企业的69批次产品检出了含量不同的三聚氰胺。从检出三聚氰胺的国内22家企业来看，它们大都是乳制品行业里的知名企业，都是地方纳税大户。如此多的知名企业同时出现问题，不得不引起深思。在国家的质量监督规则中有一项“国家免检产品”，是对那些产品质量过硬、具有社会责任感企业的褒奖，也是给消费者可以信赖消费的承诺。然而，就是这样一个代表承诺与信誉的称号被不少黑心企业当成了自己谋取不法之利的保护伞，简直令人发指！这些企业往往打着民族品牌、地方纳税大户的招牌，使得一些出于维护地方经济利益的政府官员和质量监督部门往往对它们出现的问题，采取睁一只眼、闭一只眼的态度，这似乎也成了一种潜规则（耿国彪，2008）[1]。

三鹿奶粉事件是令人震惊的丑闻，是令人痛心的悲剧。三聚氰胺，一种曾经陌生而今家喻户晓的化学品，揭开了牛奶行业的“潜规则”、“公开的秘密”，也击中了中国奶业发展模式的软肋（半月谈，2008）。

三鹿事件之后，中国奶制品的卫生状况已经受到全中国人民乃至整个世界的怀疑，中国奶制品行业正面临着史无前例的危机。全行业的丑闻，已不是一家或几家企业的问题，而是整个奶制品行业集体欺骗了消费者，行业公信力已经跌入谷底。同时，整个奶制品行业的销售也遭受了巨大的考验，据蒙牛新闻发言人透露，在三聚氰胺事件发生最开始时，产品销售受到了严重阻碍，销售量在最低值时降低了90％以上(中经网，2008)。

三鹿事件是一件重大的食品安全事件，他给消费者带来了莫大的灾难；但另一方面，也是一件“好事”，他让我们重新审视食品安全，审视产业发展的规则和食品安全体系的建设，但前提是需要对产业发展的问题做出理性总结和归纳，甚至是升华。当我们对这些问题有更加准确的理解时，才能够从根本上实现产业健康可持续发展，才能确保食品安全。因此，本文以此为线索，分为一下几个部分，第一部分是引言，介绍研究的问题和背景；第二部分综

[1] 张喜才，中国人民大学博士研究生

述了潜规则的研究现状；第三部分，阐述了本文的研究方法。第四部分，构建了三鹿事件的前后的政府理论博弈的模型；第五部分则是对奶业产业和三鹿事件的案例研究；第六部分是结论和建议。

二、文献综述

制度是博弈规则，是人类设计制约人们相互行为的约束条件，制度定义和限制了个人的决策集合（诺斯，1990）[2]。博弈规则可以有参与人能够选择的行动以及参与人决策的每个行动组合所对应的物质结果来描述（赫尔维茨，1993、1996）。参与人的习惯可以自我形成，不需要第三方实施或人为设计，制度是自发秩序或自组织系统(哈耶克，1973)。制度的主要功能就在于通过内部和外部两种强制力来约束人的行为,防止交易中的机会主义行为,以减少交易后果的不确定性,帮助交易主体形成稳定的预期,从而减少交易费用（诺斯，1990）。而青木昌彦(2001)把制度定义为，是关于博弈如何进行的共有信念的一个自我维系系统。他认为，制度的本质是对偶一路径显著和固定特征浓缩性的表征，该表征是被相关领域几乎所有参与人所感知的，并认为他们的策略决策是相关的[3]。

诺斯（1990）认为，博弈规则可以划分为两类，一类是正式规则，比如宪法、产权制度和合同；另一类是非正式规则，比如规范和习俗。他同时指出，即使在最发达的经济中,正式制度安排也只是决定选择的总约束的一小部分,人们生活的大部分空间仍然是由非正式制度安排来约束的。任保平、蒋万胜（2006）就认为，非正式制度具有形式上的自发性、事实上的非强制性、作用上的广泛性和作用的持续性[4]。梁碧波（2004）进一步说明了，非正式制度又分为与正式制度相容的非正式制度和与正式制度相悖的非正式制度两种。相容性的非正式制度为正式制度的运作提供了良好的外部环境, 它们相辅相成, 互为补充, 形成一个体现国家意志的完整的主体制度体系；而相悖性的非正式制度是对统治集团意志和理念的一种反动、对抗或偏离, 它体现的是非主导集团的意志, 反映处于非主流地位的特定阶层或群体的利益[5]。

学者们大多数把正式规则和非正式规则作为制度的重要组成部分，而且认为二者是互补和替代的关系。崔万田、周晔馨（2006）认为一个有形的制度安排，如果没有相应的非正式制度与之匹配，也许就不能有效地发挥作用。或者说，同样的正式制度，与不同的非正式制度相匹配，就会有不同的经济效果。例如，Masahiko Aoki 发展了一个相机治理(contingent governance) 模型，结果显示出，相机治理的有效性可以由互补的制度安排来得到提高[6]。崔万田、周晔馨（2006）还指出，在正式制度缺位的情况下，非正式制度安排也可能替代正式制度提供一系列安排, 以获得有效的经济运行。我国转型期非正式制度缺失，突出表现在市场经济中传统道德的沦丧。非常突出的是，虽然有正式制度的禁止，但中国前些年假冒伪劣现象触目惊心，这几年假酒、毒奶粉、毒猪油、毒大米等案件也时有所闻[7]。

特别需要指出的是，人们往往更多地注意到了正式制度对经济运行的作用，而容易忽视非正式制度的作用。目前对非正式制度作用做深入研究的文献并不多见，但也不乏个别具

有代表性的文章。Pargal and Wheeler 分析了正式制度缺位情况下非正式制度的运行机制，并提供了印度尼西亚的经验证据[8] 。Avner，Greif 运用了历史比较制度分析方法对中世纪晚期的热那亚和马格里布进行了深入研究，发现不同文化传统(非正式制度) 对热那亚和马格里布的社会经济、政治制度(正式制度)的选择和经济社会的发展产生的深远影响，提供了研究非正式制度对正式制度影响的一个有力的例证[9]。Martin Raiser 认为经济转轨的过程是一个制度变迁的过程,他集中分析了非正式制度在经济转轨中的作用,并且初步分析了正式制度和非正式制度的关系[13]。Ayse Pamuk 基于对特立尼达和多巴哥国(Trinidad and Tobago) 的实证研究，指出合作的非正式制度通过降低交易费用、风险和提供对付不确定性的机制，促进交易，因而可以替代正式制度[14]。孔泾源（1992）认为,意识形态是我国非正式制度安排的核心内容，我国数千年的文明进化所形成的非本能行为的抽象规则或非正式制度安排,既造成了我们制度变迁的某些困境,同时也为我们提供了制度创新的深厚土壤[15]。

胡亮、罗昌瀚（2005）认为，潜规则就是一种非正式制度，它对正式制度是一种或明或暗的违反和破坏[16]。吴思认为“潜规则”实质就是“暗规则”，一种不成文的规则, 在规则的使用者心目中是只可意会, 不可言传的。

宋圭武(2004) 认为产生不良“潜规则”的原因是多元的。“经济人”特性首先是产生“潜规则”的人性前提；产权不清是产生“潜规则”的一个基础条件；信息的不对称是产生“潜规则”的一个重要条件；对违规者监督机制不健全, 制裁不适利益相关者也会容易诱发“潜规则”。梁碧波认为潜规则存在的原因是因为其有需求。张剑认为潜规则产生的原因如下[17]: 第一，对利益的最大化追求导致了潜规则的产生。与现有规则相比，潜规则往往能带来更大的收益。从经济学的角度讲,当事方在进行交易时,都要考虑交易的成本,要进行所谓的成本和收益的分析，反复权衡利弊，而潜规则由于避开了正式规则，使得交易的成本最小而收益最大。第二，制度的缺失和不完善。当制度缺乏时，有关“准规则”就会产生，这些“准规则”或以明文的形式形成规则，或以不成文的规矩而存在，进而形成潜规则。另外，现行制度的不完善也导致了潜规则的产生和存在。第三，监督、监管的缺乏和不力。潜规则之所以盛行，还与有关部门、组织未充分发挥监督、监管职能有一定的联系。受利益驱动的影响，该监督的不监督、该监管的不监管，致使潜规则大肆蔓延。

综上所述，在正式规则与非正式规则中，非正式规则的研究相当薄弱；而潜规则的研究就更加薄弱。大多数文献通过博弈论、供求分析等简单的经济学工具来证明潜规则的存在。已有文献的建立基础是利益最大化的假设,这样的先验性假设在说明行业潜规则时显得很苍白。而且缺乏宏观、中观、微观等研究视角，缺乏对于各种利益集团的博弈过程的生动表述，它为我们展现的是残缺的故事，不能够为我们展现潜规则的内在理论逻辑，更不能为根治潜规则提供治本之策。

奶业作为我国农业的一个重要组成部分，对奶业产业的研究业取得了丰富的成果：一是奶业产业链内部主体的研究从农户角度分析原料奶生产的组织模式和效率（卜卫兵等，

2007），从乳品加工企业角度探寻乳业发展的支点（姚莉等，2002）；还有从奶业的流通模式角度分析超市的影响（胡定寰，2004）和从契约的角度探讨相关利益主体之间的合作问题（侯守礼等，2004）。二是奶业产业发展研究，张文兵（2006）从国内需求的角度提出了我国奶业的竞争力。程漱兰（2002）研究了奶业发展的战略：提出了奶业产业治理的一些措施，顾佳生（2006）奶业文化演变对奶业发展的影响。二者均认为奶业标准体系不健全和执行不力是阻碍奶业发展的重要原因。

但我们注意到已有的文献研究更多的集中在经济利益和经济效率的视角，缺乏对着整个奶业产业发展的背景方面的梳理，缺乏对各个利益主体相互关系的界定的研究，更难以回答上文提出的行业潜规则为什么存在的问题。针对这些问题本文以奶业产业为例，仅仅抓住三鹿事件，从中央政府、地方政府、企业、消费者、社会等各个利益相关主体反映着手，分析行业潜规则产生的背景、博弈的逻辑等等。在故事中归纳潜规则的理论逻辑，提出根治潜规则的治本之策。

三、奶业产业发展与行业潜规则

在以财政包干和分税制为特征的财政分权制度下，发展本地经济会给地方政府官员带来经济上的激励（Qian & Weingast，1996；杨瑞龙，1998；林毅夫和刘志强，2001；Jin et al，2004）；同时，在中央任命地方官员的政治制度下，以 GDP 为中心内容的政绩成为地方官员升迁的重要依据（Li & Zhou，2004）。无论是经济激励还是政治激励，都赋予了地方政府提高 GDP 的强劲动力。与此同时，这种制度也会带来一些负面效应，比如恶性竞争和重复建设（如沈立人、戴园晨，1990；周黎安，2004），扭曲的财政收支行为（聂辉华，2005），而对于地方政府和企业之间的合谋（聂辉华，2007）。在以 GDP 为主要指标的官员绩效考核制度下，地方政府和企业之间的合谋（collusion）是导致高增长率与高事故率并存的原因（聂辉华，2007）[18]。以上文献对于政府、企业和经济发展的关系做出了非常具有解释力的回答，但基本假设均是建立在理性人假设的基础之上，而最终的结果则是追求经济效率最大化。但当无法被还原成个人属性和动机的集结或者直接后果超越个人分析单位，尽管人们面临选择，但他们总是借鉴他人在相似情境下的经验，并以社会上通行的准则为参照系（高柏，2008）。当我们以场域来分析行业潜规则的问题，更令人信服。

一个场域可以被定义为在各种位置之间存在的客观关系的一个网络，或一个构型。正是这些位置的存在和它们强加于占据特定位置的行动者或机构之上的决定因素中，这些位置得到了客观的界定,其依据是这些位置在不同类型的权力(或资本)——占有这些权力就意味着把持了在这一场域中利害攸关的专门利润的得益权——的分配结构中实际的和潜在的处境，以及它们与其他场域之间的客观关系(支配关系、屈从关系、结构上的对应关系,等等)[19]。

我们放弃在一个具体的场景之前就界定一个先验的选择偏好，一定时空条件下的经济、政治以及意识形态等制度性因素，直接塑造了行动主体的行为和利益界定（高柏，2008）。

即在一定的场域下各个利益主体的博弈形成了最终的社会建构。本文来讲，正是在一定的场域之下，各个利益主体的博弈形成了最终的行业潜规则。

奶业产业是相关利益主体包括中央政府、地方政府、消费者、奶业企业、社会媒体等。其基本逻辑是：中央政府制定行业标准和宏观产业调控政策，地方政府主要是支持本地企业发展，充分发挥企业在税收、就业等方面的作用，而这些直接与当地政府官员的政绩相关。奶业企业，一方面要符合中央的基本要求，一方面要完成地方政府经济增长的要求，更重要的实现自身利益的最大化，而这些变量是密切相关。消费者一方面则主要是追求质优价廉的商品，实现消费者福利最大化。社会媒体也有自身的利益诉求。我们可以假设奶业企业是一个代理人，他的委托人是中央政府和地方政府（实际上地方政府是中央政府的代理人）。消费者是企业的服务对象，社会媒体是信息传播的主要媒介。但我们注意到在行业潜规则当

由于中央政府和地方政府存在的不对称信息，使得地方政府在任期内既可能鼓励当地企业采取重视质量、节约资源的“好的”发展方式，也可能默认甚至保护当地企业采取轻视质量、破坏环境的“坏的”发展方式。我们假设在奶业产业发展过程中中央政府是委托人，地方政府是管理者，奶业企业是代理人。在这样一个典型的三层代理模型中，企业既可以采取私人成本较高的、“好的”方式提供高的质量和经济效益，也可以通过社会成本较高但私人成本较低的、“坏的”方式提供低质量和产量的高增长。“坏的”方式以一定概率发生事故，地方政府以一定概率在事中观察到事故，媒体等第四方以一定概率在事后观察到事故。地方政府可以如实将事故报告给中央政府，从而和企业接受事中惩罚；也可以与企业合谋隐瞒真相，但是一旦被媒体揭露就要和企业受到事后惩罚[2]。

因此，得出以下结论：

1、场域即产业治理模糊、产业文化荒芜等社会软建构的缺失是行业潜规则产生的重要原因。行业潜规则的产生是利益集团追求自身利益最大化的结果。但这种博弈均衡的形成则反映出了宏观背景、产业文化与产业治理的薄弱。

2、行业潜规则是一个相关利益方存在默式的合作博弈——产业增长就是这个博弈的均衡解，导致企业偏好数量，而忽视质量。

3、强势利益集团利用治理模糊、文化荒芜和信息断层形成对弱势利益集团的冰层均衡，这种均衡只有在信息方面最容易瞬间破灭。

四、案例研究

（一）病态的场域——行业潜规则的温床

长期以来，地方政府在盲目追求 GDP 增长政绩的冲动之下，过度追求产业增长和产业扩张。但没有建立起来相应的产业链政策支持体系和产业链监管体系，甚至一些地方政府一味的容忍、包庇、纵容企业的不合理甚至是不法行为。甚至出现政府和企业联合作弊的现象。

另一方面唯增长论由政府延伸到了企业。企业把增长速度和扩张速度放在了第一位。把大量的人力、财力、物力投入到广告宣传、促销推销等活动当中。而维系企业和产业健康发

[2] 最可怕的结果是地方政府、企业和媒体形成一定的默契，这种精英合谋是的发展代价最为昂贵。

展的产品质量、技术研发、社会责任却得不到相应的投资。更有甚者，一方面一味压低成本，把风险和成本转移到处于产业弱势地位的奶农身上；另一方面，一部分企业甚至铤而走险弄虚作假，危害社会。

在政府和企业的这两个产业发展中最强势的主体的主导之下，新闻媒体和社会舆论都沉浸在我国奶业产业快速发展的表象之下，偶尔有负面的报道和看法也难以引起足够的重视，于是在产业风险就在这种一片繁荣的背景下不断聚集。

总之，由于地方政府、企业甚至整个社会盲目追求增长，产业的健康发展和可持续发展却被抛在了一边。在产业快速发展过程中产业的社会责任、企业的社会责任甚至是产业道德和企业道德丧失了。行业潜规则形成并不断的被固化。

（二）产业治理模糊——行业潜规则的推手

在改革开放以前的计划经济体制下，中央政府拥有着对地方政府的绝对政治和经济权威，因此，中央政府和地方政府之间力量比较的结果总是偏向于中央政府。在这种情况下，两者之间关系维持着比较简单的“命令—执行”模式，就像经济组织中的U 型功能结构一样，地方政府仅仅是中央政府的下属行政机构，负责遵照执行中央政府的各项政策(Peng, 1996)。改革开放以后，为了充分调动地方政府的主动性，中央政府开始进行分权化进程(Yusuf,1994) 。毫无疑问的是，伴随着分权化进程的必然还有地方政府利益的形成(Shirk, 1993)，而且，地方政府利益并不一定会与中央政府利益相一致(Chung, 1995) 。在这种情况下，中央—地方政府关系就转变成为复杂的“谈判—讨价还价”模式，像经济组织中的M 型多部门结构一样，地方政府拥有一定的自主能力和任意处置权，并具有了潜在的偏离中央政府政策的动机(Li，1997；Peng，1996，2000)。

中央—地方政府关系本质上是一个多阶段讨价还价过程，因此，政策制订本身和地方政府的政策执行策略都将是一个动态性均衡[20]。

1、奶业的中央管理机构

奶业产业链涉及到奶牛良种繁育、奶牛养殖、奶业、兽药、乳制品加工、冷链建设、市场流通等产业环节，产业链长，产业环节复杂。奶业产业链包含科技、资金、劳动力、土地、粮食等产业要素，产业链成本较高，产业要素面临着短板。奶业产业链包含了政府、奶业企业、奶农、奶业协会、消费者等诸多产业主体。从中央的历次关于奶业的文件来看奶业的管理部门至少包括：国务院、国家发展与改革委员会、农业部、卫生部、商务部、科技部、工业与信息化部、国家质量检验监督总局、国家工商局等九个部门，甚至还包括监察部、宣传部等部门。各个部门各管一段，难以形成统一的监管体系。更何况各个部门都有自己的部门利益所在。

2、中央政府的监管体系缺陷

一是在制度设计上，监管环节过多，部门间职责难以界定清楚，错位和缺位产生了监管漏洞。这次三鹿奶粉中三聚氰胺问题就发生在监管缺位的奶站收购环节。而问题发生后各监

管部门不仅没有第一时间协作解决问题，反而相互推诿以求自清。质检总局局长虽因此事引咎辞职，但质检系统内部不少人甚觉冤屈，认为责任不在自己。客观上讲，食品乃至所有产品，其生产是一个很长的过程，各个环节、各个工序是一体的，很难人为划定为若干段，由此出发设计监管制度必然会出现制度缺陷，并发生体系性的问题。

二是在行政执法上，监管部门责任意识不强，法律规定不落实，行政监管不力。目前国家层面规范食品行业的法律有多个层次多项规定，包括国家层次的法律，如《产品质量法》、《食品卫生法》、《标准化法》、《农产品质量安全法》等；国务院层次的法规，如《食品添加剂管理条例》、《标准化法实施条例》、《兽药管理条例》、《农药管理条例》、《饲料及饲料添加剂管理条例》、《生猪屠宰管理条例》等；行政管理部门的规章，主要是对法和条例的细条和具体化，每个部门都有多部。此外还有标准体系框架下的众多强制性标准。这些法律法规和规范互相配套，互相支撑，共同构成食品安全核心保障体系。但从这次三鹿奶粉事件看，一些部门如质检总局在落实相关法律法规时存在不落实等严重问题，并且长期以免检、QS认证等准入管理代替过程监督，其结果是食品、药品、饮品等生产监督管理部门和市场监管部门都成了“办证机关”。

三是在一些法律的设计上，监管职责与监管手段不统一也是造成政府监管不力的原因之一。对化工产品的流通监管不力，是人们质疑的一个重要方面。事实上，目前为止绝大多数食品安全事件，都是由于在食品中添加了不是食品原料的成分。化工产品的配料、销售应当有一套严密的系统，为何却在食品中频频出现“苏丹红”、“孔雀石绿”、“三聚氰胺”这样的化工产品？

四是在行政问责上，既已要求属地政府及时报告、处置安全事故，却又将安全事故与行政领导政绩考核挂钩，使得企业可能伙同当地政府瞒报、谎报、迟报，能捂则捂。从三鹿奶粉事件时间表上也可以清楚看出，三鹿集团早在2008年3月份就已知道了三鹿婴儿配方奶粉会导致肾结石，但并未以对消费者身体健康和生命安全高度负责的态度，采取积极有效措施解决问题，而是“捂”，既不向公众通报，更不向主管部门报告。如果不是合作方新西兰恒天然公司不得不通过外方政府直接报告中央政府，也许党中央国务院和相关主管部门至今还蒙在鼓里，消费者特别是婴儿至今还在遭受毒害。近期发生的一系列重大安全事故中处分的行政领导，无一不是因为瞒报、谎报或迟报。

所以说，中央政府不仅在产业治理方面缺乏完善的体系，而且九龙治水的管理机制也使得中央政府难以成为一个发挥有效作用的委托人。在三鹿事件中，中央政府的境遇就凸显了这样的矛盾。一方面，中央政府在奶业危机中非常的被动，首先是得知的事件最晚，其次是受到的压力最大，最后是产业治理的前后矛盾。

3、地方政府利益造成的纠纷

寻追三鹿的发展轨迹不难发现，虽有企业自身适应市场经济发展的努力，但与政府的扶持也密不可分。三鹿在全国率先推行的“公司＋基地＋农户”的发展模式，特别是在平原地

区发展奶牛养殖业实非易事。但三鹿成功了，然而，在日后企业、奶站、奶农之间博弈中的政府监管缺位，却埋下了爆发“奶粉门”的祸根。

作为地方政府为发展乳品产业支持基地建设，鼓励和引导农户养殖奶牛，理所当然。但是，当农户添收益，政府增利税时，却把日常监管推给了企业，似乎在“公司＋基地＋农户”的模式中，政府可以一劳永逸了，导致不法分子乘虚而入，唯利是图，贻害无穷：

首先，“公司＋基地＋农户”的模式，企业是统领，收购定价企业说了算，奶站成了企业编外机构，在政府部门监管疏漏下，不免出现宁冒三分险追逐一分利的操作手法。

其次，当地政府看到的是利税逐年增加，产业越来越大，农户收益越来越高，这些好像都成为政府“不干扰”企业经营管理的“硬道理”，似乎所有的社会责任都应该由企业去扛，政府乐得个“壁上观”。

再则，政府部门在“政绩观”的误导下，GDP 成了衡量一切的准绳，只追求一地的经济增长，而无视产业布局的合理与否。重产能，轻资源，奶厂遍地蜂起，奶源建设滞后与奶源供应管理的失控，为不法分子大展拳脚，贻害社会，留下市场空间。

另外，政府过于迷信“品牌”桂冠的约束效应，而在制度上给予免检产品过大的豁免权，尤其是食品行业，食品安全问题更来不得免检终身制，制度上的缺失，必然造成监管上的漏洞。一方面，企业在品牌光环的掩盖下，利用政府对自己的“信任”，淡化了“质量是企业生命”的意识；一方面，给不法者留下捣鬼的空档，乘人不备，掺假使坏，只顾往自己口袋里装钱，不顾肾结石危及幼儿生命。

由此可见，在一定意义上，三鹿兴由政府扶持，垮也源于政府监管不力。因为，在整个“公司＋基地＋农户”的发展过程中，农户看利益，企业看利润，政府看利税，虽说企业是产品质量第一责任人，但政府当甩手掌柜却不免成为企业倒台的“绊马绳”。因此，当食品安全危及公共利益的时候，政府不仅要追究企业的道德意识，也要反观自己的道德责任。因为，政府本应在企业发展过程中起到除臃防疥的作用，规范企业健康发展，如果对企业的臃疥视而不见，最终只能积患弥深，脓肿崩裂。

（三）行业潜规则：企业的内部均衡与外部均衡

2007 年 12 月以来，三鹿集团陆续收到投诉，反映有部分婴幼儿在食用其生产的婴幼儿系列奶粉后，发生尿液中出现红色沉淀物等症状，这种现象越来越多。

2008 年 3 月 30 日，负责技术的王玉良接到了来自奶粉事业部的相关报告。接到问题奶粉的投诉后，他向奶事业部汇报，让其查一下原因，他这边也查了一下，他给田文华汇报过，田文华当时说让技术部监测、检测，看是不是孩子上火了等其他原因造成的。当时的确没有引起三鹿的重视，一直到 4 月底，消费者投诉奶粉质量问题增多，当时可以认定是奶粉质量出了问题，田文华决定当即成立质量小组，他负责技术小组、攻关小组的领导、协调。通过技术小组的排查，确认该集团所生产的婴幼儿系列奶粉中的“非乳蛋白态氮”含量是国内外同类产品的 1.5 至 6 倍。之后，三鹿相继把样品送到多个权威检测部门，结论竟然都是合

格，但三鹿高层并未相信这些结论。据公诉机关出示的一份三鹿原副总经理张振岭(现任董事长)的证词，此时他们“尽管不知道出了怎样的问题，但知道肯定出了问题”。

“2008 年 5 月 17 日，三鹿集团客户服务部书面向被告人田文华、王玉良等集团领导班子成员通报此类投诉的有关情况。为查明原因，三鹿集团于 2008 年 5 月 20 日成立了由被告人王玉良负责的技术攻关小组。”

当时成立的不仅有技术攻关小组，另两位副总蔡树维和张振岭还负责另外一个小组。蔡树维主要负责处理消费者事务，而张振岭负责处理媒体事务。

法庭出示的张振岭证词显示，2008 年 6 月有肾结石病例报告，7 月田文华要求其做好媒体工作，当时湖南、湖北反映问题较多。张振岭证词显示，三鹿通过投放广告，不让媒体关于此事的报道见诸报端；蔡树维则主要安抚消费者以让他们“不要闹了”，“不要让消费者向媒体反映情况”等。 事后来看，这种策略显然取得了一定效果。

企业作为行业潜规则的集体受益者，作为在奶业产业当中的强势利益集团。他们无时无刻不在维护自身的利益。当行业潜规则面临危机时，企业会千方百计的维护。企业内部在潜规则方面形成一种保守秘密的内部均衡，在外部更是形成一种外部均衡，即使这种均衡出现暂时的危机，企业会动用自己的手段维持已有的均衡。

据公诉材料，三鹿技术攻关小组排查，确认三鹿所生产的婴幼儿系列奶粉中的“非乳蛋白态氮”含量是国内外同类产品的 1.5～6 倍，怀疑其奶粉中含有三聚氰胺。公司遂于 2008 年 7 月 24 日将 16 批次产品送河北省出入境检验检疫局检验检疫技术中心检测。

7 月 24 日，三鹿将 16 批次婴幼儿系列奶粉送往河北省出入境检验检疫局检验检疫技术中心检测，当时考虑到产品的声誉问题，三鹿并没有向该中心说明是自己的成品，而仅表示是原料或其他东西。在送审过程中，三鹿集团还想方设法予以保密。

当时，全国有许多婴幼儿因食用三鹿婴幼儿奶粉出现泌尿系统结石等严重疾患，部分婴幼儿住院手术治疗，甘肃等地还出现多例婴幼儿死亡事件。公诉方当庭出具的证据显示，河北省出入境检验检疫局检验检疫技术中心有关人员对三鹿送检的产品颇为吃惊，表示这种产品即使牲畜食用都会导致严重后果。

2008 年 8 月 1 日获得报告显示，奶粉中含有三聚氰胺得到证实。据参加庭审的人员告诉本报记者，当时三鹿并未告诉河北省出入境检验检疫局检验检疫技术中心，此样品为三鹿产品。

2008 年 8 月 1 日 6 时，一小时前得到此消息的田文华，召开经营班子扩大会议，直至次日凌晨 4 点，作出四项决议，包括加强奶源管理，以返货形式换回市场上含有三聚氰胺的三鹿牌婴幼儿奶粉，购买相关检测设备确定检测方法，等等。

不过，含有三聚氰胺的液态奶产品并未停产，依然源源不断地流入市场。

王玉良与杭志奇两人均表示，在此次会议上田文华要求对三聚氰胺一事保密。可当公诉人询问田文华时，她称记不清是否有此事。不过，在 8 月 1 日会议之后，三聚氰胺在三鹿内

部先后有了一系列名称，“A 物质”、“B 物质”。

田文华在法庭上表示，此时换回市场上含三聚氰胺产品的合格产品，并不含有三聚氰胺，但随着换货压力增大，三鹿并没有坚持自己的底线。

2008 年 8 月 3 日，吴聚生接到上司杭志奇的电话，其去杭志奇的办公室后被告知，如果乳品三厂原奶拒收后奶源有流失的危险，就可调剂到其他液态奶工厂。于是，因“非乳蛋白态氮”检测不合格而被乳品三厂拒收的原奶共七车 29.806 吨，先后被转往行唐配送中心、新乐闵镇配送中心。行唐配送中心、新乐闵镇配送中心先后向保定三鹿、加工二厂、三鹿乐时奶制品公司配送原奶共计 180.89 吨。

吴聚生在法庭上说，其主要负责三鹿乳品加工二厂、三厂的奶源供应，“三厂奶源质量比二厂高”，因为二厂生产液态奶产品。由此可见，三鹿对原奶质量要求存在差距的问题由来已久，这也是行业共同存在的问题。

2008 年 8 月 13 日，三鹿再次召开会议决定，库存产品三聚氰胺含量 10mg/kg 以下的可以出厂销售，含量 10mg/kg 以上的暂时封存；调集三聚氰胺含量 20mg/kg 左右的产品换回三聚氰胺含量更大的产品，并逐步将含三聚氰胺的产品通过调换撤出市场。

三鹿的这种做法曝光后，着实让行业吃了一惊。此前，行业对三鹿控制质量的水平普遍评价较高。三鹿现在的做法则表明，抉择面前它选择了短期利益。

而三鹿高管这次以生产、销售伪劣产品罪被提起公诉，公诉方所提供的一个重要证据就是：在三鹿查出原奶有问题后，仍将原奶收购加工并销售到市场上。事情的原委是这样的，三鹿加工三厂主要生产婴幼儿奶粉，毒奶粉事件出来后，加工三厂加大了对原奶的检测力度，并在随后的检测中检测出多批原奶含三聚氰胺，然而，虽然查出问题后，三鹿加工三厂主要产婴幼儿奶粉拒收了这些奶站提供的原奶，但是，随后，杭志奇却授意吴聚生将这些奶转至其他奶厂。就这样，先是有因“非乳蛋白态氮”检测不合格而被加工三厂拒收的 29 吨多原奶被转往行唐配送中心和新乐闵镇配送中心，这两个配送中心又先后向保定三鹿、加工二厂和三鹿乐时奶制品公司配送原奶 180.89 吨。这些原奶与其他原奶混合后，进入了加工程序，分别生产出原味酸奶、益生菌酸奶、草莓酸酸乳等含有三聚氰胺的液态奶 269 吨多，且全部铺向市场并且销售完毕。当被公诉方问及为什么明知这些原奶有问题，三鹿公司仍然要收奶时，杭志奇说，没有办法，竞争实在太厉害了，如果我们不收，我们就将从此丧失这部分奶源。吴聚生也说，如果三鹿拒收，这些原奶仍然会流到别的地方去。王玉良也说，虽然在 8 月 4 日他们就研制出了三聚氰胺的检测方法，但是该设备在各个分公司的配备并不均衡，主要生产婴幼儿奶粉的加工三厂最早配备，其余的地方，对奶源的控制并没有那样严格，同样是基于市场压力大：奶制品销路好，原奶的供应却时时感到紧迫。吴聚生说，发现问题奶后，三鹿公司采取了“人盯奶厅”的办法，就是每个奶站派驻工作人员进驻，监督产奶、收奶的全过程，以保证质量，公司甚至还直接租赁了几个奶站，以控制奶源。当然，为了掩人耳目，他们打的是奥运的招牌，声称是为了奥运考虑要加强食品的监督。然而到了此时，事情已经

无法弥补[3]。

田文华称，8 月 1 日，在她获知三鹿送检的 16 个批次奶粉样品中有 15 批次检出三聚氰胺后，于 8 月 2 日以书面报告的形式向当地政府部门作了汇报。

8 月 29 日，她再次以书面报告形式上报市政府。然而，市政府对此事却迟迟未能作出反映。在今天的庭审中，三鹿集团的辩护人也多次提出，田文华及时向政府部门汇报信息，说明三鹿集团在此事的反应上是迅速的，当地政府部门难辞其咎。据媒体报道，此前，石家庄市一位王姓秘书长说，之所以石家庄市政府向上级迟报信息，以致酿成事态扩大到全国，该市市政府对此事很不敏感，另外更多地考虑了对企业的信任和支持。当时只是向媒体做了一些简单说明。

企业作为整个事件的主角。在一定的场域下，形成了所谓的行业潜规则，这种潜规则是一定场域下各个行为主体利益界定的结果，我们看到企业在产业发展中根据不同的场域不断界定自己的利益，行业潜规则下他们会不遗余力的维护自己的利益。而当场域发生了改变，潜规则就会发生改变。

企业在内部形成攻守同盟，坚守自己的行业潜规则。在外部，一方面，政府出于对自身利益的考虑，对于企业的问题听之任之，故意拖延；另一方面，整个行业的利益形成一种场域内的强势均衡。于是潜规则形成并不断的固化。但当这层冰层均衡瓦解时却是如此的迅速，这一方面得益于中央政府的迅速介入和果断处理，一方面得益于信息的广泛传播。

五、结论与讨论

行业潜规则的是在一定场域之下，各个利益主体不断界定自身利益的结果。产业治理模糊、产业文化荒芜等社会软建构的缺失是行业潜规则产生的重要原因。行业潜规则的产生是利益集团追求自身利益最大化的结果。但这种博弈均衡的形成则反映出了宏观背景、产业文化与产业治理的薄弱。

行业潜规则是一个相关利益方存在默式的合作博弈——产业增长就是这个博弈的均衡解，导致企业偏好数量，而忽视质量。地方政府和企业的相互关系，是潜规则长期存在的重要原因。

企业利用治理模糊、文化荒芜和信息断层形成对弱势利益集团的冰层均衡，这种均衡只有在信息方面最容易瞬间破灭。这种破灭如果仅仅是利益段条的破裂并不能真正的根除行业潜规则。因此我们认为政府要加强奶业治理机制建设，企业要加强产业社会责任和产业文化建设，学者则要从产业效率研究向产业发展研究转变。

[3]注释：本文的主要资料来自于三鹿事件庭审的资料

参考文献

[1] 耿国彪：从三鹿事件事件看行业潜规则，绿色中国，2008.9.18

[2] 诺斯：制度、制度变迁与经济绩效，上海:三联书店,1994.

[4] 青木昌彦：比较制度分析，上海远东出版社，2001

[4] 任保平，蒋万胜：经济转型、市场秩序与非正式制度安排，学术月刊，2006.9

[5] 梁碧波：“潜规则”的供给、需求及运行机制，经济问题，2004.8

[6] Aoki, Masahiko. The Contingent Governance of Teams: Analysis of Institutional Comple mentarity [J] . International Economic Review, 1994 ,Vol. 35 ,No. 3.

[7] 崔万田,周晔馨：正式制度与非正式制度的关系探析　教学与研究　2006 年第 8 期

[8] Parga , Sheoli and Wheeler , David . Informal Regulation of Industrial Pollution in Develo2 ping Count ries : Evidence f rom Indonesia [J] .The Journal of Political Economy , 1996 ,Vol.104 , No. 6.

[9] Greif, Avner: The Organization of Long Distance Trade : Reputation and Coalitions in the Geniza Documents and Genoa During the Eleventh and Twelfth Centuries[J]. The Journal of Economic History ,1991 ,Vol. 51 ,No. 2.

[10]Greif , Avner: Institutions and International Trade : Lessons from the Commercial Revolution[J] . The American Economic Review, 1992, Vol. 82 ,No. 2.

[11]Greif, Avner: Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade : The Maghribi Traders' Coalition[J] . The American Economic Review, 1993, Vol. 83 ,No. 3.

[12]Greif , Avner: Historical and Comparative Institutional Analysis [J]. The American Economic Review, 1998, Vol. 88, No. 2.

[13] Raise,　Martin . Informal institutions , social capital and economic transition : reflections on a neglected dimension[Z] . Working Paper ,the European Bank for Reconsruction and Devel2opment, 1997

[14] Pamuk, Ayse, Informal Institutional Arrange2ment s in Credit , Land Market s and Inf ra2st ructure Delivery in Trinidad[J] . Internation2al Journal of Urban and Regional Research ,2000 ,Volume 24 Issue 2 , (J une)

[15] 孔泾源：中国经济生活中的非正式制度安排[J] . 经济研究,1992 , (7)

[16] 胡亮，罗昌瀚：潜规则演进的博弈论解释，当代财经，2005.6

[17] 张剑：行业潜规则的法理分析郑州大学学报（社会科学版）2007.5

[18] 聂辉华，李金波：政企合谋与经济发展，经济学季刊，2007.1

[19] 布迪厄，华康德：实践与反思——反思社会学引论[M]. 李猛,李康译，北京:中央编译出版
社, 1998.

[20] 殷华方，潘镇鲁，明泓：中央—地方政府关系和政策执行力:以外资产业政策为例，管理世界，2007. 7