

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

中國大陸中央與省級政府關係變遷下的政府機構改革 與企業產權改革，1992-1999：制度轉型、 議題聯結與全球化

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫
計畫編號：NSC89 - 2414 - - 004 - 058 -
執行期間：89 年 08 月 01 日至 90 年 07 月 31 日

計畫主持人：徐斯勤

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學國際關係研究中心

中 華 民 國 90 年 10 月 31 日

一、中英文摘要

本研究藉由田野調查與文獻資料分析來探討中國大陸省級地方國家機關在面對中央設定的中地關係制度轉型，與經濟全球化的機遇與挑戰下，如何同時進行省級政府機構改革，與企業產權改革。並進一步研究，不同的省級地方政府在不同的政策環境中實施此二改革時，是否、如何及為何在此二改革間選擇不同的議題「聯結」策略，因應來自中央的政策執行壓力與來自地方的經濟體制變革壓力。

關鍵詞：政府機構改革、企業產權改革、議題聯結、全球化、人員分流、事業單位

Abstract

This research project explores provincial governments' implementation patterns of government organizational reform and property rights reform of enterprises in the People's Republic of China, as well as the factors shaping such patterns. Based methodologically on field research in PRC and documentary survey, this project focuses on the dimension of issue linkage between the two types of reforms. Two provinces are selected in order for a comparative analysis of how they respond differently, while facing various policy settings in terms of their relations with the central state, and the pressures emanating from economic globalization.

Keywords: Government Organizational Reform, Property Rights Reform of Enterprises, Research Project, Issue Linkage, Globalization, Personnel Streamlining, Logistical Units.

二、計畫緣由與目的

自一九九二年中共十四大與一九九七
年中共十五大迄今，中國大陸的中央與地方

國家機關之關係，在兩大主要面向上正進行著漸進而根本性的制度轉型。就分權的面向而言，一九九四年的分稅制改革，基本上是對以往中央持續下放財政權力給地方的逆轉。同時，分稅制改革更在中央與地方就預算內收入的分配上，終結了已往中央與各省一對一的議價式、特殊化之既定規則，代之以一對多的普遍化而統一之制度。但與此財政集權化相反的，則是自一九九四年以後，在國有企業與鄉鎮企業產權改革、外貿投資、金融信貸等領域中，中央政府為配合市場化、對外開放及全球化需求，進一步深化對地方政府之權力下放。就政府角色與功能的面向而言，中央一方面重新集中了財政權力和資源，但另一方面則同時在一九九五年之後，將某些較為耗費財政資源的公共財之生產與供給，例如企業改革或政府機構改革涉及之資產重組、職工培訓、社會保障，與財政補貼，逐步轉移給地方政府。此二面向上的制度轉型趨勢，將仍是現任「江核心」領導班子未來重塑中央與地方關係的主要方向。綜合此二面向，省級地方國家機關作為一個執行中央政策並同時追求地方特殊利益的行為者，其面臨的條件為相對匱乏的財政資源、局部強化之制度性行政授權，與日益增加的支出規模及職能重整壓力。

此種中央與地方關係的基本格局，為省級地方政府在經濟和政治改革議題上選擇執行策略時，設定出上述機會與限制。由九二年起至今，中國大陸在經濟領域內改革的攻堅重點之一，為國有企業改革與鄉鎮企業轉型，而二者的共同焦點，在於產權之重構；至於在政治領域內的主要改革議程之一，則為政府部門配合經濟市場化，而進行的以政府職能重組與精簡規模為主之機構改革。展望中國大陸於二十一世紀伊始，上述經濟與政治議題，仍將對改革之整體成敗，乃至其政治與社會穩定，持續產生決定性影響。但不同於九十年代初期的是，從九十年代後半

期至今,中央與地方政府機構改革的實質內容與進程已明顯地與企業的產權改革建立起前所未有的緊密連結,而且省級地方政府也在企業的產權改革中獲得中央更多授權,扮演比已往更具影響力的角色。同時,省級地方國家機關將不只面對中央主導的制度轉型與制定的政策框架,更必須因應由於經濟全球化而帶來的新機遇與挑戰,乃至新的利益分配結構。作為上述經濟和政治改革的關鍵執行者,不同的省級地方政府在實施此二改革時,是否、如何及為何在此二者間選擇不同的議題「聯結」策略,乃是本計劃的研究焦點。

綜合前述計劃緣由,本研究計劃在實務與理論上,特別強調下列重要目的與意義:(一)藉由經驗研究與田野調查,探討當前中國大陸中央與省級地方關係演變的實際現況與可能發展,在財政與行政分權關係的基礎上,延伸至中央與省一般性之政策互動關係,期能有助於理解中國大陸整體的政治變遷;(二)將作為經濟議題的企業產權改革與作為政治議題的政府機構改革作議題的「聯結」,研究不同的省級地方政府如何在執行此二改革時,選擇不同的「聯結」策略,冀能對中國大陸地方政府行為建立較為全面完整的觀點,並整合現有中外文獻中對此二改革僅予以分別孤立研究之成果;(三)通過探討不同型態之中央與地方政策互動現況,以比較研究之方法論建立及驗證較具外部效度的理論假說,並引入比較政治與政治經濟學的一般性分析概念與架構,冀能促進當代中國大陸研究領域中的理論發展;(四)開展對於中國大陸面臨新一波全球化衝擊(例如加入WTO)下之政治面分析,並與相關研究進行對話。

三、結果與討論

在此部分,首先必須說明,本研究實

際執行過程中,參照計劃匿名評審之修正建議,避免原定之田野調查地點與本計劃主持人已往博士論文田野調查重疊,因此改為在中國大陸華北的兩個省級行政區(省或是省級市)進行。唯由於本研究結果涉及該二省級政府之政策執行有與中央政策要求相扞格,而應受其中央政府監督匡正之處,此一面向有其敏感度上的特殊性,故而以下研究結果說明中均用甲、乙兩省作為指涉。

根據田野調查結果,此次省級機構改革的兩大主要目標-政府機構編制規模與機構內人員的精簡,以及政府職能轉換,均只部分而非完全達到中央政府原有政策的目標設計。尤其,由於原有政策設計的失當,過度重視所謂政策硬指標的達成,因而使得省級政府在執行上明顯流於形式主義。在達到中央要求的硬指標背後,其實在執行面上卻頗多與政策目標背道而馳之處。就機構與人員精簡而言,本研究所實際調查的甲省與乙省政府,均達到本級政府部門精簡與人員分流不低於38%,以及地級政府人員分流不少於30%的硬指標。然而,二者在進行人員分流時,都採用保證分流人員既得經濟利益不受損失的原則,換取其個人接受分流安排的合作行為。甲省對於配合分流政策,自願提前離休者,在其離休後給予其全額工資待遇,優於一般正常狀況下僅發放部分工資。乙省則為鼓勵個人配合,甚至給予自願提前離休者在其原有全額工資之上再加一級工資待遇發放。兩省之接受訪談對象,均指此為「花錢買改革」,與當初精簡分流措施在財政上所欲達成之擷節支出目的,完全相反。在機構編制規模的縮減上,兩省受訪者與問卷結果均顯示省內機構的裁撤、合併、降級等,主要只限於形式上滿足省的一級單位數目達到中央之要求指標,但經過合併調整後的各原有單位卻缺乏功能上的有機整合,連最基本的業務協調也往往付之闕如。此一問題尤其在以企業作為其直接服務對象的單位中,經由企業所填問卷加以反應,最為明顯。

此種企業對於政府機構改革的認知與

評價，直接觸及到本研究計畫所欲探討的第一個研究問題。當機構改革欲促成以市場化經濟改革為導向 - 尤其是企業產權改革為重心 - 之下的政府職能轉換時，本研究發現此二改革不必然是表面上的相輔相成，這可以由產權改革的不同層次來說明。由最基本的層次來看，從傳統計劃與公有經濟體制走向現代企業制度，必然要求政府逐漸卸去企業所有者與對企業進行微觀干預者的角色。此次機構改革將省級與地級政府中特定單位從已往部分改為行政性公司擴大為全盤改制，以及將一些正式單位與原有行政性公司改為行業管理協會，大致上的確是更加減低已往經濟體制的遺留影響，而符合企業產權改革走向股份化與現代企業制度的方向，這在甲、乙兩省均是如此。

但如果往更深一個層次來看，審視企業產權改革的動態過程中，不同經濟部門與不同行政區域中所面臨的不同微觀環境，則政府機構改革與企業產權改革的關係，便表現出時而互補、時而衝突的多樣性。無論企業原有的產權形式是國有或集體所有，其邁向股份化、重建企業內部法人治理結構，都不能避免地是一個漸進的演化過程，必須在此過程中解決一些資產重新分配與組合上的關鍵問題。這些問題至少包括資產重新核算清理、決定資產未來在不同產權持有者間應如何分配、企業股份化後能否順利股票上市、企業改制中涉及的融資需求、其他政府單位對改制的企業欲行使收購兼併，以及最普遍的政府攤派問題。當面對這些問題時，甲省與乙省的企業在訪談與問卷中，就其產權改革所遭遇的特定環境，對政府機構改革帶來的影響，反應也有不同。一個最明顯的現象是，乙省受訪企業針對其行業中的集團公司或控股公司角色，認為如果將這些公司改為具有政府機構性質的事業單位，將會更有利母公司協助其下的企業處理來自其他政府單位的購併，以及加速股票上市的進程。反之，甲省受訪企業則指出其所屬的事業單位應儘快朝向公司法人形態蛻變，以利滿足企業改革當中的融資需求。

但所謂事業單位，正是此次機構改革所欲精簡的主要標的之一。因此，乙省的實際經驗顯示出，機構改革與企業改革存有的不相容性，與一般的理解恰巧相反，這是微觀的田野調查能補足宏觀分析的最佳例證。

進一步來看，這兩種改革之間關係所呈現的多樣性，對省級政府執行策略的影響為何？這是本計畫所欲探索的第二個研究問題。甲、乙兩省所共同呈現的策略類型，在於將機構改革與企業產權改革作隱性的議題聯結。具體而言，甲省是將尚未完全改制為公司法人形態的行政事業單位，賦予其尋求銀行或社會融資時獨立負擔經濟風險盈虧的能力。而乙省則是針對集團或控股公司，賦予其某些事業單位才能享有之與其他行政機關平行的實質權力。此種策略類型之所以屬於議題聯結，關鍵在於省級政府為了推動企業產權改革，因而在一定程度上間接地犧牲了機構改革所強調的政府機關法人與企業法人職能分離、屬性分殊的原則。之所以應視為隱性，在於地方政府並未對中央政府明確表達此議題聯結在執行上的存在，或要求中央政府調整兩種改革政策中任何一種的政策目標。

另一方面，甲乙兩省在這種共同的執行策略之外，也有歧異之處。分歧關鍵涉及到兩省的企業在不同產業部門當中，由於面臨的經濟全球化所帶來競爭程度不同，導致機構改革中政府分流人員選擇以企業或事業單位為優先去向的分流類型有所不同。此外，在中央與地方財政制度轉型過程中，甲乙兩省各自對中央不同的財政依賴程度，則是造成這種歧異的另一個因素。此二面向相互作用下，形成機構改革與企業改革在兩省面臨不同全球化衝擊的經濟部門中分殊的類型。

四、計畫成果自評

就研究內容與原計畫相符程度而言，除接受計畫評審建議，修改原定田野調查地點外，原計畫所擬定的自變與依變項均

完全納入實際研究內容中。惟原計劃所擬解答的三個研究問題中，最後一項有關中央政府對地方執行的反應，由於在田野調查中發現其尚未具體形成，無從取得資料，因此無法處理。本計劃現有成果至少就下列三項研究發現而言，對目前的相關理論與經驗文獻進行了補充或修正，適於在學術期刊發表：（一）機構改革與企業改革間在不同條件下未必一致的改革邏輯；（二）中國大陸政企關係演變中全球化因素作為一種新的制約；（三）地方政府採用隱性議價形式作議題聯結，成為在制度轉型下地方對抗中央的新策略類型。

挑戰（北京：中國發展出版社，1998）
[12] 王彬生著，“分稅制條件下地方財政面臨的問題與出路，” *中國財政*，1998年6月號

五、參考文獻

- [1] Yan Huai, “Organizational Hierarchy and the Cadre Management System,” in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao (eds.), *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995)
- [2] Linda Chelan Li, *Centre and Provinces: China, 1978-1993: Power as Non-zero Sum* (Oxford: Clarendon Press, 1998)
- [3] Jean Oi and Andrew G. Walder (eds.), *Property Rights and Economic Reform in China* (Stanford: Stanford University Press, 1999); Jean Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999)
- [4] Hsiao Pen, “Evolution of the Chinese Communist Party Core Group System,” in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao (eds.), *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995)
- [5] Peter T. Y. Cheung, Jae Ho Chung, Zhimin Lin (eds.), *Provincial Strategies of Economic Reform in Post-Mao China: Leadership, Politics, and Implementation* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1998)
- [6] David S. G. Goodman (ed.), *China's Provinces in Reform: Class, Community, and Political Culture* (London: Routledge, 1997)
- [7] 毛壽龍著，*省政府管理*（北京：中國廣播電視出版社，1997）
- [8] 陳德昇著，*中共國務院機構改革之研究（1978-1998）：政府再造觀點*（台北：永業出版社，1999）
- [9] 傅小隨著，*中國行政體制改革的制度分析*（北京：國家行政學院出版社，1999）
- [10] 鄭永年著，*朱鎔基新政：中國改革的新模式*（River Edge, NJ: 八方文化企業公司，1999）
- [11] 丁一凡著，*大潮流：經濟全球化與中國面臨的*