

中國大陸國企改革的「組織焊接」

——「吳江絲綢股份有限公司」

籌組之分析

王 信 賢

(國立政治大學東亞研究所博士班)

摘 要

八〇年代中期以來中國大陸為增加國有企業競爭力與改善經營績效，在政府主導下興起了組建企業集團的風潮，亦引發學界高度的關注，但不同於西方資本主義體制下的企業集團，中國企業集團的組成往往不是經由市場比較利益，而是行政力強制結合的結果，形成了一種「無整合的合併」，因而面臨諸多組織互動與內部管理的難題與困境，本文稱此現象為「組織焊接」。此外，研究中國國有企業集團的組建亦必須將焦點集中在統制經濟的遺產與慣性，即市場轉型的「路徑依賴」問題，而政企不分與「行政級別」便是其中的關鍵，就此而言，制度建構是深受計畫經濟實踐後的遺產與習性所制約的。本文所觀察之「吳江絲綢股份有限公司」組建的例子正可提供我們理解中國市場轉型的特質——「路徑依賴」與「政府驅動」。

關鍵詞：國有企業、企業集團、路徑依賴、組織焊接、行政級別

* * *

一、前 言

財產公有一向是社會主義體制的基本特徵，而不論是生產貢獻或上繳稅額，國有企業均是計畫經濟運作的核心，再加上特有的政治社會功能，使得國有企業改革在社會主義國家在脫離計畫體制過程中一直是眾所矚目的焦點。綜觀中國國有企業改革，從擴大企業自主權、實行兩權分離到建立現代企業制度^①，其主要是由市場環境的變

註① 周叔蓮，「二十年來中國國有企業改革的回顧與展望」，中國社會科學（北京），一九九八年第二期，頁四四～四八。

遷所推動的，在八〇年代後期以前中國大陸處於「短缺經濟」，企業所要擔心的是生產動力不足，故企業改革的意向是放權讓利以提供企業生產誘因，而時序進入九〇年代，生產力過剩，企業所要擔心的變成競爭力問題，在中國國內競爭越來越激烈的同時，國際競爭的加劇亦對國有企業造成挑戰。換言之，當整體經濟環境從賣方市場轉變為買方市場，企業經營的困境則從生產力問題轉移到競爭力問題，面對國內外產業的壓力，建立大公司、大集團則成為企業改革的意向^②。

雖歷經不同的改革階段與政策，然而中國大陸國有企業的表現並未因此而獲得改善，其原因何在？所造成的政治社會效應為何？此即近年來學者不斷致力研究的課題，研究者分別從不同的理論角度觀察中國國有企業改革，其中諸如產權理論（property rights theory）、「委託—代理」關係（principal-agent relationship）、預算約制（budgetary constraints）、單位體制（Danwei regime）、企業治理結構（corporate governance）以及企業競爭力理論（corporate competition theory）等等均有助於理解國企改革的發展圖像，但本文認為此些理論並無法完全解釋目前中國國企改革所面臨的難題與困境，尤其是企業集團組建後的組織互動問題，因為中國的企業集團往往不是經由市場比較利益「聯姻」，而是行政力強制結合的結果，大陸經濟學家吳敬璉即將此形容成「以舢舨船焊接成的航空母艦」^③，此種「焊接」方式，不僅未能解決各國營廠低效率的營運，反而成為集團內部組織管理問題重重的根源。

針對此，本文將以江蘇省吳江市作為田野研究地點^④，探討國有企業改革的發展與困境。吳江地處「水鄉澤國」、「魚米之鄉」的蘇南，優越的地理自然環境再加上水路交通要道的便利，早在明清時期絲綢工業就已相當興盛，素有「絲綢之都」的美譽。中共建政後，吳江絲綢工業的發展也隨著宏觀政經情勢的變動而起伏，一九九二年六月為配合鄧小平的南巡所掀起的另一波改革浪潮，吳江實施了所謂的「興吳工程」，企圖達到「擴大經濟規模」、「調整產業結構」與「培養管理人才」等目標^⑤。而在「九五計畫」所開啓的國有企業「擇優扶強、優勝劣敗」策略下所籌組的「吳江絲綢股份有限公司」，正是「興吳工程」具代表性的項目，亦為本文經驗研究的重點。

「路徑依賴」（path dependency）可說是「轉型學」研究中最重要概念之一，尤其是在社會主義體制轉型的比較分析上，可說是具「里程碑」的意義，其說明在體制轉型過程中，不論是政治制度設計、市場建構或產權配置，都受到前一時期所遺留下的制度和習性遺產，而將使新制度的建構受到制約。在本文的田野經驗中發現，「路徑依賴」的現象在國企改革「組織焊接」（organizational welding）中特別明顯。因

註② 金碚，「中國大型企業的戰略管理與集團控制」，經濟管理，一九九八年第十二期，頁八。

註③ 吳敬璉，《上海證券報電子版》，專題版，一九九八年三月十九日，轉引自程超穎，「舢舨船焊接航空母艦——評『抓大放小』政策中應防止的傾向」，收錄於胡春惠主編，中國大陸國有企業改革選擇探析（香港：香港珠海學院亞洲研究中心，一九九九年），頁一八五～一九三。

註④ 吳江為有「中國社會學之父」之稱的費孝通其「江村經濟」的考察地點（廟港鎮開弦弓村）。關於此，可參閱：費孝通著，戴可景譯，江村經濟——中國農民的生活（香港：中華出版社，一九八七年）。

註⑤ 「關於『興吳工程』的調查」，收錄於沈榮法主編，吳江十年調研成果集（北京：新華出版社，一九九七年），頁一三九～一四二。

此，本文認為社會主義體制轉型無法單純地從西方由封建主義轉型到資本主義的經驗來類比，計畫經濟的實施經驗對新制度的運行造成制約，而形成不同於西方資本主義的社會圖像。就此而言，中國大陸國有企業的改革，包括產權改革、政企分離、股份制的實施以及企業的合併與集團的籌組等，均無法忽略舊體制的制約。

基於此，本文將在「路徑依賴」的理論基礎上，配合「吳江絲綢股份有限公司」從籌組、發展而最後於深圳股市上市等過程的案例，說明中國大陸企業集團組建過程中的「組織焊接」現象，及其產生新的政企不分與集團內部組織互動問題。

二、路徑依賴與社會主義體制轉型

「路徑依賴」的理論建構來自新制度主義者對制度變遷的討論，其反駁理性選擇理論的觀點，說明歷史的進程、制度的建構與人的行為並非是理性計算的結果，而是離不開前一段歷史制度以及初始條件的影響與制約^⑥。

就新制度主義的三種型態——制度經濟學、制度社會學以及歷史制度論而言，經濟學家諾斯（Douglass North）的路徑依賴觀點主要來自大衛（Paul David）和約瑟（Brian Arthur），其所要提問的是為何一些無效率的制度能夠存在以及其為何不會在社會變遷的過程中遭到淘汰？諾斯的答案是社會制度變遷到一定的階段，一方面會產生組織和制度共生的「鎖入效應」（lock-in effect），另一方面則是受到既存的文化、傳統與信仰價值體系等因素的制約，而此些因素往往導致低效率制度的自我維繫機制^⑦。而從社會學發展的脈絡看來，社會學三大家涂爾幹（Emile Durkheim）、馬克思（Karl Marx）與韋伯（Max Weber）均對新制度典範有所貢獻，雖其對社會變遷有不同的觀點，但卻一致強調理性與選擇都是在既定的社會與歷史系絡下所完成的，換言之，所謂的理性均是在系絡約制下的理性（context-bound rationality），並進而標示出制度與行為的互動的重要性^⑧；而在歷史制度論中，法國「年鑑學派」（Annales School）代表人物布勞代爾（F. Braudle）即強調必須從「整體的歷史」（total history）來關照歷史—社會體系的變遷，故特別強調前一段歷史條件對下一段制度變遷所產生的制約作用。

慈蘭尼（Ivan Szelenyi）在其沒有資本家的資本主義建構一書中將當前描繪社會主義轉型的理論歸納為「新古典進化論」與「路徑依賴理論」，前者強調共產社會的「變遷」（change），後者則強調共產社會的「持續」（continuity）。「進化論」的發軔與達爾文的「生物進化論」有千絲萬縷的關連，其所強調的是社會發展的直線性，且

註⑥ Jack A. Goldstone, "Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology," *American Journal of Sociology*, vol. 104, no. 3 (November 1998), pp. 829~845.

註⑦ Douglass North 著，劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就（*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*）（台北：時報出版社，民國八十四年），頁一一三~一二四。

註⑧ Victor Nee, "Sources of the New Institutionalism," in Mary C. Brinton and Victor Nee ed., *The New Institutionalism in Sociology* (New York: Russell Sage Foundation, 1998), pp. 3~6.

往往帶有目的論的預設，而此正是現代化理論的濫觴。「新古典進化論」關於社會主義轉型的基本觀點為：1. 必定邁向市場經濟；2. 轉型成功的關鍵是能否將新的市場經濟制度移植到前社會主義國家；3. 制度會提供誘因影響行為。在此種理性預設下，就宏觀結構而言，市場化與私有化將是社會主義國家轉型的終點，而就微觀行動而言，制度變遷將會使原國有企業廠長變成理性計算的企業家。

「路徑依賴理論」則是強調組織與制度的運作所面對的不只是理性利益，還包括制度結構的強大慣性，此種慣性會使體系達到一種均衡，而此均衡正是抗拒制度變遷的主要力量^⑨。故關於社會主義體制轉型，「路徑依賴論」的基本觀點如下：1. 進化論對制度轉型的想法過於天真，市場經濟絕不是憑空而來，其會受到舊制度的影響；2. 行動者對新制度的調適很慢，縱使將市場經濟移植到社會主義國家，廠長也不會立即像企業家一般；3. 社會主義轉型的結果具多元性，未來是難以預測的。

針對以上兩種論述，慈蘭尼則根據布迪爾（Pierre Bourdieu）研究「資本」（capital）和「習性」（habitus）對社會結構轉變的影響提出「軌道適應理論」（trajectory adjustment theory），慈蘭尼主張社會主義轉型不只要看制度結構的轉變，還要觀察行動者的調適與互動^⑩。慈蘭尼認為每個行為者在社會中佔據不同的位置，每當社會轉型就會使其位置發生改變，而行為者則會亟力利用手中的「資本」（包含政治、經濟、社會與文化等資本）使自己獲得較佳的位置或維持原有的優勢。故行為者在新制度的習性則需要調適（但很慢），舊有的習性會對新體制的人產生影響，甚至佔住位置的行動者，反過來會影響新的制度。換言之，慈蘭尼的「軌道適應理論」是建立在路徑依賴基礎上所發揮出來的，但其更強調行動者的舊習性與新制度間的互動^⑪。

近年來從事比較社會主義的研究者最感興趣的莫過於「改革路徑」選擇問題，亦即為何蘇東等國家會採取「震盪療法」（shock therapy），而中國大陸卻是採取「漸進改革」（gradualism）的路徑^⑫，學者的說法雖人言人殊，但都有個「公約數」——「路徑依賴」的結果。而就在中國大陸正如火如荼地進行私有化以及蘇東體制轉型已

註⑨ Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, (June 2000), p. 263.

註⑩ 有些學者認為此種由心理學面向出發的個人行動意向，稱為「路徑依賴的微觀基礎」。見：Salvatore Rizzello, "The Microfoundations of Path Dependency," in Lar Magnusson and Jan Ottosson, *Evolutionary Economics and Path Dependence* (Brookfield: Edward Elgar, 1997), pp. 98~118.

註⑪ Gil Eyal, Ivan Szelenyi and Eleanor Townsley, *Making Capitalism Without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe* (London: Verso, 1998), pp. 1~45.

註⑫ 可參閱：Ben Slay, "Rapid versus Gradual Economic Transition," REF/RL Research Report, vol. 3, no. 31 (1994), pp. 31-42. Ronald I. McKinnon, "Gradualism versus Rapid Liberalization in Socialist Economies," in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* (Washington, D.C.: The World Bank, 1994), pp. 63~94。張軍，「雙軌制」經濟學：中國經濟體制改革（一九七八～一九九二）（上海：上海三聯書店，一九九七年），頁五〇～九二。而中蘇改革的異同點，可參閱：Minxin Pei, *From Reform to Revolution: The Demise of Communism in China and the Soviet Union* (Cambridge: Harvard University Press, 1994), p. 8.

近十年的同時，其所建構出來的圖像卻和西方資本主義體制相去甚遠。照理說中東歐國家所採取「大爆炸」（Big Bang）與大眾私有化改革策略，應較能迅速切斷舊制度的繫絆，但其結果卻是匍匐前進、顛簸而行。史塔克（David Stark）在其獲得一九九九年全美最佳社會學著作的後社會主義轉型路徑（*Postsocialist Pathways*）一書中認為，中東歐國家的資本主義建構不是理性計算的結果，而是舊制度的遺產與延續，故此些國家市場經濟的建立與私有化策略絕非在真空中運作，而正因不同的結構制約也使得各個國家脫離社會主義的方式迥異^⑬。針對此，伯尹克（Frank Boenker）則認為後社會主義國家制度建構的研究，三個「過去」（past）的制約是不容忽略的：前共產史文化、共產時期的政經制度以及政權瓦解時的經驗等^⑭。

同樣地，「路徑依賴」的痕跡在採取摸著石頭過河改革策略的中國更是明顯，即便是提出「市場轉型理論」（market transition theory）而引發美國中國研究學界群起而攻之的倪志偉（Victor Nee）^⑮，近來亦承認「路徑依賴」的重要性，而修正其對中國市場制度建構的立論^⑯。另外，因共產黨社會的新傳統主義一書而聞名的魏昂德（Andrew Walder）甚至認為「路徑依賴」是觀察中國改革與制度轉型頗夠份量且不可或缺的概念^⑰。換言之，由於黨國體制與計畫經濟的慣性，中國大陸不論社會關係或經濟制度的重構與政治權力皆有不可劃分的關係。就此觀點出發，一方面，研究中國大陸的經濟運作必須從科際整合的角度出發，同時運用市場（market）、層級（hierarchy）與網絡（network）等概念^⑱，另一方面，在新制度的運作中，舊制度與習性的影響就像幽靈般地徘徊縈繞，故觀察中國大陸的國企改革是無法忽略計畫經濟運作的制度遺產與運作慣性^⑲。

註⑬ David Stark and Laszlo Ruzszi, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 80 ~ 105.

註⑭ Frank Boenker, Ulrike Goetting and Ulrich K. Preuss, "Mapping Eastern Europe," in Jon Elster, Claus Offe and Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* (Cambridge: University of Cambridge, 1998), pp. 35 ~ 62.

註⑮ 倪志偉（Victor Nee）的「市場轉型理論」強調從「再分配機制」到「市場制度」的過程中，隨著市場化與私有化的發展，不僅增強生產體系的經濟效益，更突破了官僚壟斷分配資源的權力，之後引發了學者對其觀點的諸多批評，尤其是援引「路徑依賴理論」對其進行修正。見 *American Journal of Sociology* (AJS) 一九九六年第四期關於「中國市場轉型」的大辯論。

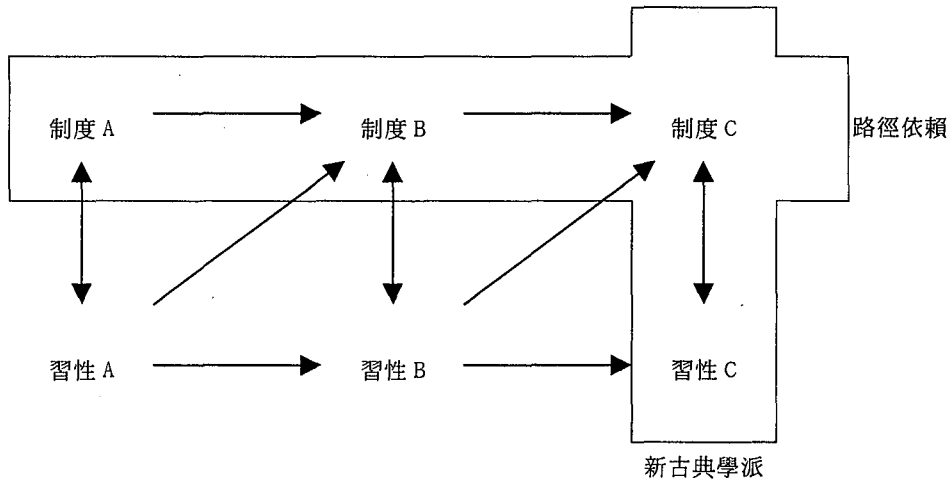
註⑯ Victor Nee and Yang Cao, "Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economies," *Theory and Society* (28), 1999, pp. 799 ~ 834.

註⑰ Andrew Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 2 (September 1995), pp. 263 ~ 301.

註⑱ 社會主義轉型研究中的科技整合（政治學、經濟學與社會學）之相關討論可參見：Neil Fligstein, "The Economic Sociology of the Transitions from Socialism," *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 4, (January 1996), pp. 1074 ~ 1081.

註⑲ Doug Guthrie, *Dragon in a Three-piece Suit: The Emergence of Capitalism in China* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1999), pp. 24 ~ 41.

圖一 慈蘭尼關於社會變遷的「軌跡修正」模型



資料來源：Gil Eyal, Ivan Szelenyi and Eleanor Townsley, *Making Capitalism Without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe* (London: Verso, 1998), p. 45.

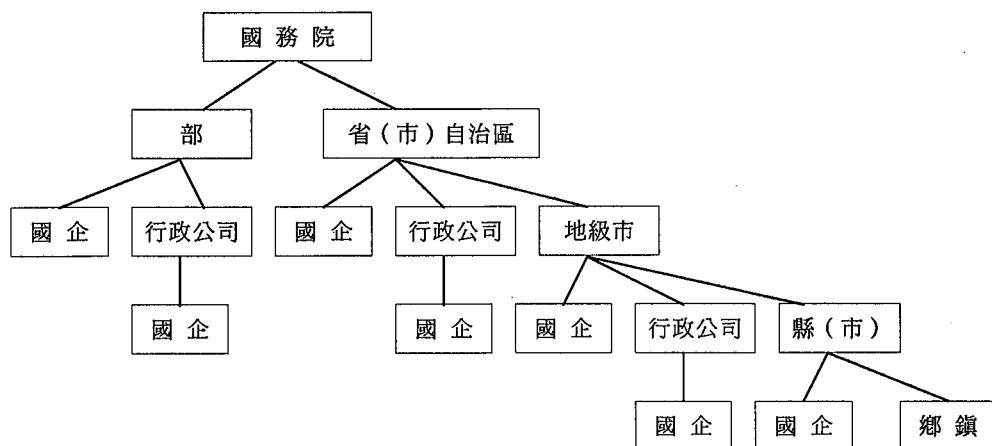
三、關於國有企業改革的理論分析

在傳統計畫經濟體制下，國家權力集中表現在財政體制的高度控制上，其主要是透過對國有企業的控制，一九四九年以來國有企業一直是中國經濟的支柱，據統計，一九七八年國有企業佔國民經濟生產總值的 78%，而 90% 以上的國家財政收入來自國有企業，然而在後毛的改革時期卻逐漸成為國家整體經濟表現的負擔^①，故對研究者而言，國企改革為觀察社會主義體制轉型最佳的視角，因為從其中可清楚地觀察到制度轉型與經濟成就間的緊密關係。而由於計畫體制運行的結果，使得國有企業的改革不僅僅是企業運行績效與利潤率的問題，其中涉及諸多的政治與社會因素，從下圖即可看出，市場化的改革並未使國有企業具有獨立的身份，其目前仍是介於行政科層與市場之間，不論是生產、銷售、研發、財稅與借貸等，都仍與上級政府脫離不了關係，這使得國有企業的改革困難重重^②。

註^① James Laurenceson and J. C. H. Chai, "The Economic Performance of China's State-Owned Industrial Enterprises," *Journal of Contemporary China*, vol. 9 (23) (May 2000), pp. 21~39.

註^② Derong Chen, *Chinese Firms Between Hierarchy and Market* (New York: St. Martin's Press, 1995).

圖二 中國大陸行政層級與國有企業組織關係



(一) 一般常見的理論觀點

關於國有企業的改革，研究者所關切的問題包括兩個部分：一、企業與市場的邊界如何界定？企業所有權，即產權配置為何？其與上級政府的關係為何？二、企業的本質為何？如何提升競爭力？針對此，學者則分別從不同的理論角度予以分析，本文歸納如下：

1. 產權理論

「財產權」(property right) 途徑是制度經濟學的重要分支，其認為在實際的經濟活動中一定會帶來成本，這些交易成本增加了人類經濟活動的不確定性，也影響了經濟表現，就此而言，制度的意義就是透過產權的配置，以降低交易成本，減少經濟活動的不確定性。「財產權」在西方的歷史的演變過程中逐步脫離羅馬法時期單一不可分割的觀念，而變成「一束權力」(a bundle of rights)，其中包含控制(control)、收益(income)與轉讓(transfer)，而歸不同的人所有^②。另外，產權的配置不僅和交易成本直接相關，更和生產過程中的激勵效率、技術效率以及分工效率聯繫在一起^③。

故產權論者認為國有企業之所以經營不善的主因便是產權不明晰或產權界定不清，

註^② 本文認為中國國企改革的階段(擴大企業自主權、實行兩權分離、建立現代企業制度等)中，前兩個階段只有控制與收益權的改革，直到第三階段才開始觸動轉讓權。關於社會主義國家產權改革與中國大陸企業產權改革問題，可參閱：David L. Weimer ed, *The Political Economy of Property Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997). 與 Jean C. Oi and Andrew Walder ed., *Property rights and Economic Reform in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999).

註^③ 吳玉山，*遠離社會主義——中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型*(台北：正中書局，民國八十五年)，頁四四。

故只要擴大企業經營自主權，進而實行私有化，便能釐清政企關係，對企業內部產生激勵作用，而使企業經營效率改善、提高利潤率。

2. 「委託—代理」關係

「代理理論」(theory of agent)是一組分析行政科層的理論，其主張每個科層組織都可視為一條連接無數「委託—代理」的關係鏈，故每個人都可能同時是委託人與代理人。委託人將各種權利授予代理人，兩者間有各種正式與非正式契約，但由於資訊不對稱(information asymmetry)緣故，使得代理人出現許多扭曲契約或投機的自利行為，而委託人若要解決此問題則必須提高監督成本²⁴。

在社會主義經濟體制中，可清楚發現國有企業的「關係圖」中至少有五個行為者：中央政府、地方政府、地方黨組織、經理人以及職工等，其間形成「委託—代理」的關係鏈，所有的代理者均具有自利動機而扭曲與委託者間的契約，其間往往存在著複雜的博奕關係²⁵。就此而言，中國的國企改革政策可理解為委託人、代理人與市場變化間的互動關係。

3. 軟預算約制

「軟預算約制」為科爾奈(Janos Kornai)所創²⁶，此概念對社會主義經濟分析有極強的解釋力，其包括四種形式：軟補貼(soft subsidy)、軟稅收(soft taxation)、軟信用(soft credit)以及軟官定價格(soft administrative pricing)²⁷。當企業經營管理不善出現虧損時，國家基於各種經濟與非經濟的理由就會伸出援手，使企業的虧損通過減免稅賦、增加補貼、調整產出任務與價格等方式獲得補償，甚至取消欠款²⁸。

科爾奈認為之所以會有「軟預算約制」必須回到社會主義與資本主義體制的根本差異中尋找答案，由於政治權力高度集中在層級節制的黨國體制、在經濟運作上以國營和集體企業為主以及官僚協調主導機制，使得國家與企業兼有千絲萬縷的關係，故導致「軟預算約制」的現象²⁹。(見下圖)

註²⁴ Thrainn Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 40~41.

註²⁵ Keun Lee, *Chinese Firms and the State in Transition Property Rights and Agency Problems in the Reform China* (New York: M. E. Sharpe, 1991), pp. 39~40.

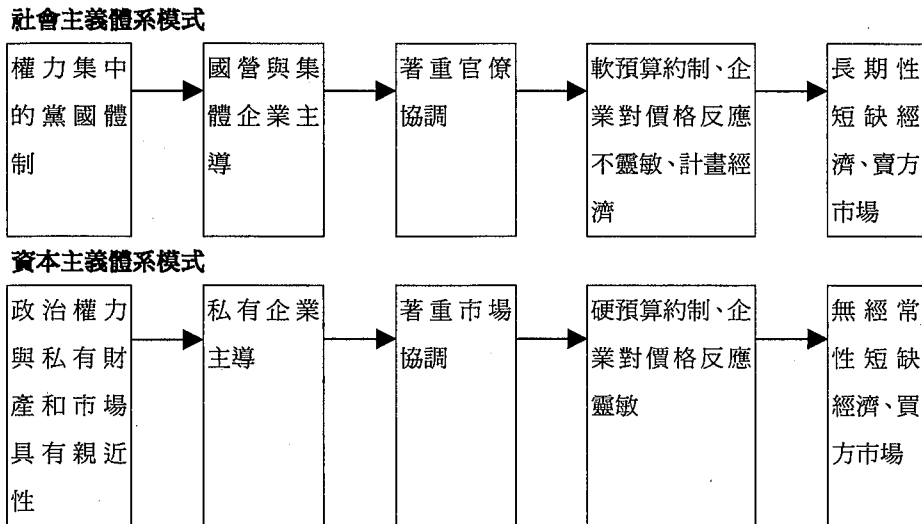
註²⁶ Janos Kornai, *Economics of Shortage* (Amsterdam: North Holland, 1980).

註²⁷ Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp. 140~142.

註²⁸ 大陸學者林毅夫即認為國有企業改革應從解除其政策性負擔入手，如此方能硬化其預算約束，進入到競爭性的市場，使企業的利潤率能夠真正反映經營績效，此乃是國有企業改革成功的必要條件。參見：林毅夫、蔡昉、李周，*中國國有企業改革*（台北：聯經出版社，民國八十九年）。另可參閱：Justin Yifu Lin and Guofu Tan, "Policy Burdens, Accountability and Soft Budget Constraint," Presented at the American Economic Association Annual Meeting, New York, January 3~5, 1999.

註²⁹ Janos Kornai, "What the Change of System From Socialism to Capitalism Does and Does not Mean?" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no. 1 (Winter 2000), p. 29.

圖三 社會主義與資本主義體系比較



資料來源：Janos Kornai, "What the Change of System From Socialism to Capitalism Does and Does not Mean?" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no. 1 (Winter 2000), p. 29.

就「預算約束」的角度觀察國有企業的改革，一個相對「硬」的企業預算約束制須包括以下條件：(1) 企業不能影響投入和銷售價格的變化，而只是價格的接受者；(2) 稅收是嚴格的，納稅是無條件的；(3) 貸款條件是嚴格的，沒有無償撥款和補貼；(4) 企業自負盈虧。

4. 單位體制

在古典「蘇聯體制」中，列寧主義黨國體制與指令性經濟為共產統治的兩大支柱^③，政治與經濟間存在著緊密的邏輯聯繫關係，計畫經濟的運行必須依附於強制的中央權威與官僚執行，政治的穩定則是以個人行為的服從為基礎，而國有企業的運行便是其中的關鍵介面。

魏昂德（Andrew Walder）利用「組織性依賴」（organized dependence）^④與「有原則的特殊主義」（principled particularism）等概念來論述中共建政後國有企業「單位社會」的權力運作，以及隨之而來的人身依附現象，其稱之為「共產社會的新傳統主

註^③ Andrew Walder, *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary* (Berkeley: University of California Press, 1995), p. 1.

註^④ Rona-Tas在分析匈牙利時亦採用類似的概念，其認為此種由國家來統籌資源分配、安排就業的國家社會主義型態，Rona-Tas稱之為「普遍性的國家僱傭」（universal state employment）關係，而此種關係因市場化與私有化的改革而瓦解則是直接導致匈牙利社會主義政權崩潰的主因。見：Akos Rona-Tas, *The Great Surprise of the Small Transformation: The Demise of Communism and the Rise of the Private Sector in Hungary* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997), pp. 73~89.

義」，而工人身處在制度制約與人際關係網絡中，在經濟上和社會地位上依附於企業，在政治上依附於工廠的黨政領導，在個人關係上則依附於工廠的上級直接領導^②。

就此而言，計畫經濟體制下的國有企業除了是生產單位外，也是行政單位與社區單位，其與政府之間有著千絲萬縷的關係，換言之，國有企業扮演著重要的社會與政治功能，其不僅提供職工重要的社會經濟需求，更是共產政權組織與控制社會以確保政權穩定的工具^③。故國有企業在傳統計畫體制中至少有以下四方面的特點^④：

- (1) 國家財政收入主要依賴於國有企業的利潤和稅收上繳；
- (2) 國家的工業化目標需要落實為每個國有企業的生產計畫；
- (3) 由於國家專注於推進工業化，由國家提供職工福利、解決公民就業的任務很大程度上交給國有企業承擔，這就是「企業辦社會」的由來；
- (4) 在計畫體制下，國有企業還是實施政治控制的基本單位。

從「單位體制」的觀點出發，正因結合經濟、政治與社會「三位一體」的功能，國有企業就不可能是一個有嚴格邊界的企業組織，而此亦正是國企改革的重點與複雜之處。

5. 企業治理結構

關於「企業治理結構」的討論多是針對在資本主義體制下的企業運作，其主要的觀點是：在契約與資訊不完全下，如何協調公司經理人與股東的誘因與動機，使其趨於一致，並在所有權與管理權分離的情況下，形成有效的監督機制，故「企業治理結構」可理解為公司的組織與管理制度與結構，包括股東大會、董事會、監事會以及高級經理人等^⑤。

而就中國大陸國有企業改革看來，在放權讓利的過程中，企業的控制權大都落入經理人手中，照理說，此種提供經理人誘因將會使其致力於企業營運的效率與產出，但由於產權不明確以及諸多不確定性，使經理人出現投機與短線心態，而資產流失、投資決策草率等問題便會產生，此種「內部人控制」(insider control)的問題，再加上資訊不對稱，上級政府監督不易，使得企業治理產生真空的狀態^⑥。隨著改革的深入與擴大，國有企業一旦成為獨立法人的公司或廠商，緊接著就會產生一系列重要的經濟與法律影響問題，就企業內部而言，組織與管理機制便是此些問題的關鍵，此即

註^② Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986) .

註^③ 見Lowell Dittmer and Lu Xiaobo, "Structural Transformation of the Chinese Danwei: Macropolitical Implications of Micropolitical Change," *China Studies*, no. 3 (Spring 1997), pp. 115~122. And Xiaobo Lu and Elizabeth J. Perry ed., *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective* (New York: M. E. Sharp, 1997), pp. 3~16.

註^④ 何帆，為市場經濟立憲——當代中國的財政問題（北京：今日中國出版社，一九九八年），頁二一七~二一八。

註^⑤ 譚安傑（On Kit Tam），中國企業新體制——督導機制與企業現代化（香港：商務印書館，一九九八年），頁二九~三二。

註^⑥ World Bank, *China's Management of Enterprise Assets: The State as Shareholder* (Washington, D. C.: The World Bank, 1997), pp. 50~54.

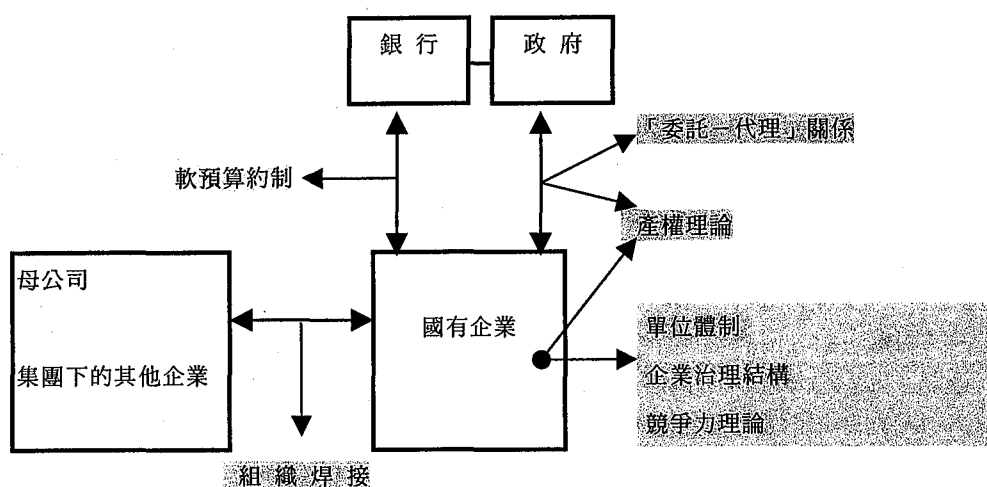
為何近來有些學者從「企業治理結構」角度分析中國國企改革的緣故了^②。

6. 企業競爭力理論

除了上述五個研究途徑外，也有學者從生產因素（包括勞工素質與基礎建設）、需求條件（市場對該產業所提供的原料與服務）、相關與支援產業以及企業策略等的角度分析國有企業在市場中的競爭力，另外還包括產品結構的調整、市場的區隔與定位、技術的研發等，以解決國有企業經濟效率的問題，本文統稱為「競爭力理論」^③。

本文認為上述理論對國企改革具有一定的解釋力，如「產權理論」、「委託—代理關係」關係對政企關係的討論、軟預算約束說明國企與銀行的關係，而「單位體制」、「產權理論」、「企業治理結構」以及「競爭力理論」等分別從不同側面解釋了國有企業內部管理與困境，但本文認為其多忽略了國企改革問題的複雜性，制度設計與執行的路徑依賴問題仍深深制約著企業的運作，尤其是九〇年代以來所蜂湧成立的企業集團，從組建的動機到集團的運作所產生的一連串問題，其中包括政企關係、集團公司與集團成員以及成員間的關係等，換言之，即本文所強調的「組織焊接」後所衍生的問題（見圖四）。

圖四 關於國有企業改革的理論及其「位置」



(二) 企業集團組建的組織焊接

十九世紀末、二〇世紀初，在西方資本主義企業從自由競爭走向壟斷的發展過程

註^② 參見：On Kit Tam, *The Development of Corporate Governance in China* (Northampton, Ma.: Edward Elgar Publishing, 1999年)。吳敬璉、周小川等著，*公司治理結構債務重組和破產程序*（北京：中央編譯出版社，一九九九年）。李劍銘，「論企業治理結構的『中國模式』」，*改革*，一九九九年第六期，頁一二～一九。秦曉，「公司治理結構的模式選擇和制度安排」，*戰略與管理*，二〇〇〇年第五期，頁九二～一〇〇。

註^③ 關於競爭力的相關論述可參考：波特（Michael Porter）著，李明軒、邱美如譯，*國家競爭優勢*（台北：天下文化出版社，民國八十五年）。

中，一些歐美國家出現不少類似當今企業集團的經濟組織：卡特爾（Cartel）、辛迪加（Syndicate）、托拉斯（Trust）以及康采恩（Concern）等，這些壟斷組織多具有財團、財閥或產業資本與金融資本融合的特徵，其目的在於控制和壟斷市場以及通過投資中小企業以獲取豐厚利潤。二次大戰後，此種壟斷的趨勢雖受到限制，但為增加市場競爭力以及資金的吸取，企業由分散生產轉向發展聯合已成為擴張版圖的基本要件，其中美國的「企業集團」（conglomerates）、日本的「經團連」（keiretsu）以及韓國的「財閥」（chaebol）等均是其中的代表^⑨。換言之，面對經濟全球化與資源整合化的趨勢，企業集團的組建成為企業增加競爭力的必要手段。

而中國企業集團的發展可追溯到中共建國初期，在完成了「私營工商業的社會主義改造」後，中國建立和試辦了一些專業公司、全國和地區性的工業托拉斯，這些公司一般是把在生產和經營上有密切聯繫的若干廠或經濟單位組織起來統一經營。但政治運動與計畫權力下放所形成的地區、部門所有制，使得各類企業歸屬於某一地區或部門，甚至同類企業歸屬於不同的部門，結果導致多企業自成體系、盲目發展、互相封鎖，而割裂了原本的聯繫關係^⑩。

七〇年代末隨著改革開放的發展趨勢，「集團化」成為企業面對市場競爭的選擇，綜觀中國大陸企業集團的發展大致可分為三個階段^⑪：

1. 從一九七九年到一九八六年，這是企業集團橫向經濟聯合的初創階段，中共國務院公布《關於推動經濟聯合的暫行規定》後到一九八六年各種經濟聯合體發展到3萬多個，參加聯合的單位企業達5萬多家，此時期雖未正式使用「企業集團」的名稱，但就組織形式而言已具企業集團的雛形。

2. 從一九八七年到一九八九年是企業集團發展較快的階段，一九八七年中共國務院頒佈《關於進一步推動橫向經濟聯合若干問題的規定》（即三十條）及中共體改委和國家經委聯合發佈《關於組建和發展企業集團的幾點意見》（即十八條），從而掀起一股「企業集團熱」，但本時期企業集團的發展仍未擺脫地域與部門的制約且聯結紐帶不緊密，故其「存活率」極低，據統計，成立後能運轉五年以上者只佔12%。

3. 從一九九〇年至今，此時期隨著經濟改革步伐加快，企業集團亦進入規範化的階段；一九九二年中共十四大確認了「社會主義市場經濟」，一九九三年十一月中共十四屆三中全會通過《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，明確提出建立「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學的現代企業制度」，隨後，一九九三年十二月象徵現代企業制度的《公司法》出爐，規定國有企業改建為公司，並針對公司的組織、營運與法律責任等做出明確的規範^⑫。一九九五年中共十四屆五

註^⑨ Lisa A. Keister, "Engineering Growth: Business Group Structure and Firm Performance in China's Transition Economy," *American Journal of Sociology*, vol. 104, no. 2 (September 1998), p. 408.

註^⑩ 曹鳳岐主編，中國企業股份制改造實務全書（北京：中國言實出版社，一九九七年），頁五六七。

註^⑪ 中市市場經濟研究所主編，國有企業股份制改組理論與實務（上）（北京：中國人事出版社，一九九七年），頁三二一～三二三。曹鳳岐主編，前引書，頁五六七～五六八。

註^⑫ 馬德普、霍海燕、高衛星主編，變革中的中國公共政策（上）（北京：中國經濟出版社，一九九八年），頁一六二～一六六。

中通過《中共中央關於制訂國民經濟和社會發展「九五」計畫和二〇一〇年遠景目標建議》，在國有企業改革方面集中在「抓大放小」、「結構調整」與「資產重組」，根據中共官方的說法即是：「建立現代企業制度要按照『產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學』的要求，對國有大中型企業實行規範的公司制改革，使企業成為適應市場的法人實體和競爭主體。……國有企業改革要與改組、改造、加強管理結合起來，以資本為紐帶，通過市場形成具有較強競爭力的大企業集團。」^④

就國有企業的資產負債看來，一九八〇年代國有企業的資產負債率為 18.7%，其中流動資產的負債率為 48.7%，到了一九九〇年代國有企業的資產負債率迅速上升為 67.5%，其中流動資產的負債率為 95.6%，企業的生產周轉資金幾乎全部靠貸款，這就是國有企業所普遍面臨的「資金飢渴症」。另一方面，就一九九五年而言，中國國有企業的資產盈利率為 6%~7%，貸款的平均利息為 12%，再對比於企業的資產負債率即可知目前國企所面臨的困境為：金融機構緊縮銀根，催逼還債，經營資金短缺，致使許多企業面臨停業或破產的威脅，而證券市場即成為企業尋求資金的重要渠道^④。就此而言，為擺脫沈重的資金負擔，中共欲透過企業集團的組建且上市集資，使企業的資金依賴從政府轉向資本市場。

一般而言，資本主義體制下的企業集團特徵如下：(1) 具有巨大的規模；(2) 多法人聯合體；(3) 產融結合；(4) 以母子公司為主體的多層次結構；(5) 以產權聯結為主的各種紐帶；(6) 多種功能；(7) 多元化經營；(8) 國際化經營^⑤。換言之，企業集團的組建不僅是著眼於市場效益，並有增加生產競爭力、降低交易成本、獲取規模經濟效益、加速技術與管理經驗的擴散、分散市場風險以及享受國際分工等優勢等^⑥。而從組織間關係（interorganizational relations）來看，企業集團內部各成員間的聯結方式包括：(1) 股份持有（單向控股與交叉持股）；(2) 高層管理者的派遣與兼任；(3) 內部交易；(4) 內部金融；(5) 資源共享；(6) 技術援助；(7) 長期合作關係等^⑦。

然而，就實際的狀況看來，中國企業集團形成主要來自兩方面，一是行政公司「翻牌」過來的，另一則是政府機構（代表所有者）強制撮合而成的，即靠政府通過核心企業統管成員企業產、供、銷、人、財、物的形式結合成企業集團。從組織形式與產權歸屬看來，這些企業仍維持國有，集團成員名義上是法人，但實際上卻沒有相應的法定權力，不具備獨立的經營自主權^⑧。

就此而言，中國大陸企業集團的組建並非依據比較利益，而是行政力強制「拼湊」的結果，地方政府為搶搭中央政策的「順風車」，而盲目追求大規模，形成一種「無

註③ 江澤民，「十五大報告中關於公有制多種實現形式、股份制及國有企業改革的重要論述」，收錄於中市場經濟研究所主編，前引書，頁三~四。

註④ 劉立喜，可轉換公司債券（上海：上海財經大學出版社，一九九九年），頁二。

註⑤ 沈立人、葉克林，企業集團建設新探（南京：江蘇人民出版社，一九九九年），頁一二~一三。

註⑥ Lisa A. Keister, *op. cit.*, pp. 407~409.

註⑦ 毛繼詩、李新家、彭清華，企業集團——推展動因、模式與案例（廣東：廣東人民出版社，二〇〇〇年），頁二〇七~二二一。

註⑧ 伍伯麟主編，中國企業集團論（上海：復旦大學出版社，一九九六年），頁三九。

整合的合併」，不僅企業本身的體制未轉變，反而增加了層級以及企業間的緊張關係，本文稱此種在行政隸屬不變、所有制不變以及財政上繳渠道不變的情況下組建企業集團的作法稱為「組織焊接」，其不僅並未改變政企不分的現象，反而在企業聯合成集團後，形成規模大而不當、機構衆多、管理層次增加以及成員企業間貌合神離的負面現象，從而加大了組織摩擦的成本。

史坦非爾(Edward S. Steinfeld)在分析中國國企改革時認為，國企改革的複雜程度遠非產權與私有化理論所能解釋，國企改革不只是產權的問題，而是涉及整個制度的改變，如會計制度、財務透明化、高度發展的資本市場、健全的金融體制、破產制度、兼併制度、法制體系等，故其認為國企改革是連環套式的問題叢(nested problems dynamic)，如齒輪般緊密銜接聯結在一起，此外，必須從企業、政府的關係以及銀行本身的硬預算問題去解決^④。由此觀點出發，本文雖檢討了產權理論、「委託—代理」關係、軟預算約制、單位體制、企業治理結構以及企業競爭力理論等關於社會主義國企改革的理論，但並未排斥其解釋國企改革的適用性，因為各種理論所關照的是實際問題的不同側面，就此而言，不同的理論觀點與本文所強調的「組織焊接」形成一種「理論分工」的關係。在此基礎上，以下將以「吳江絲綢股份有限公司」為例，說明中國大陸國企改革中「將舢舨船焊接成的航空母艦」的現象，並分析其影響。

四、「吳江絲綢股份有限公司」之沿革與發展

(一) 吳江絲綢產業的發展

吳江市在行政區劃上隸屬蘇州市，位於江蘇省南端與浙江省交界處，西臨太湖，是蘇(州)嘉(興)湖(州)小三角的中心，全市總面積1176平方公里，南北長52.07公里，東西寬52.67公里，人口77.33萬人。位於富庶蘇南地區的吳江，由於優越的自然環境與水路交通匯聚，早在明清時期絲綢工業就已相當發達，自古素有「絲綢之鄉」的雅號。而在一九四九年中共建政後，吳江絲綢工業歷經了四個發展階段^⑤：

1. 一九四九～一九五六：在戰火摧殘數十年的絲綢業逐步獲得喘息與恢復；
2. 一九五六～一九七八：在中共中央動員「三大改造」的號令下進行全行業公私合營；
3. 一九七六～一九八三：吳江地方政府大力扶持企業，協助廠房設備的翻新與產品技術的突破，使吳江在真絲綢生產能力大幅提升，超越四川、山東等地之競爭者；
4. 從一九八四至今：利用對外開放，引進外國先進設備，走上「出口創匯—引進技術—擴大出口」的循環。九〇年代隨著上海浦東的開放，吳江也受惠於上海騰

註^④ Edward S. Steinfeld, *Forging Reform In China: The Fate of State-Owned Industry* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 27~77.

註^⑤ 「絲綢工業發展方向探索」，沈榮法主編，前引書，頁一〇三。

飛的「輻射」，其中包括「產業的擴散效應、基礎建設的完善以及思想觀念解放的影響等。」^⑤

據統計，改革開放以來，吳江全市工業總產值從一九七八年的 4.1 億元，到一九九八年暴增為 300.1 億元，增長 72 倍，年增長率為 23.94 %，此段期間雖然產業結構有很大的調整，發展了通訊電纜、電子資訊、建材、環保設備與化工等新興產業，但絲綢始終是吳江的支柱產業，據統計絲綢工業佔全市工業產值的比重，一九七九年為 40.2 %，至一九八五年達到 43 % 的高峰，而一九九八年雖降為 36.4 %，但仍領先佔市工業產值 17 % 的電纜與 6 % 的電子產業。

此外，絲綢工業產業價值鍊（value chain）長，吸納大量之勞動力以及出口創匯與上繳財稅的「雙多」，都是其他產業所無法比擬的^⑥。而就吳江市屬工業的統計數據看來，絲綢工業在資產金額、產值和銷售分別佔市屬工業的 64 %、69 % 與 67 %，而「中國東方絲綢市場」更是全中國十大專業市場之一^⑦。就歷史因素、產業競爭力再加上既有優勢考量，絲綢工業自然成為吳江所重點扶持的本土產業。

（二）吳江國有企業的改革與趨勢

八〇年代中國大陸非國有企業（尤其是鄉鎮企業）的快速發展對中國大陸經濟成就做出了極大的貢獻，其中最為人稱道的便是發生在太湖周邊的「蘇南模式」；然而時序進入九〇年代，「蘇南模式」所賴以發展的如短缺經濟、地方政府在財政誘因下追求快速擴張、龐大農村剩餘勞動力以及蘇南農村較富裕的集體積累等制度結構因素^⑧，不是不復存在不然就是喪失比較利益，當企業走向私有化已是必然的趨勢，也宣告「蘇南模式」正式走入歷史^⑨。

吳江地區推動鄉鎮企業改制的結果，在市場中製造出許多私營企業，這些企業的出現造成相同性質產業的國有企業極大的壓力，而從各項指標看來（見表一），吳江市屬國有企業虧損嚴重，絲綢工業在總資產報酬上雖優於其他產業，但整體表現仍遜於一般市場經濟中具競爭力的企業，甚至也不如市內鄉鎮企業的表現，故鄉鎮企業的私有化帶給了國有企業進一步改革的壓力。

註⑤ 訪談吳江市人民政府外經貿委陸主任。

註⑥ 吳江市工業經濟聯合會、吳江絲綢協會，「抓住入世機遇，積極迎接挑戰，發展壯大吳江絲綢支柱產業」，一九九九年十二月二十二日，吳江市人民政府提供之參考資料。

註⑦ 「深化企業改革、實現兩個轉變」，頁七九。（吳江市人民政府提供之參考資料）

註⑧ 關於「中國鄉村工業成長的動力」的爭論由來已久，而不論是短缺經濟、龐大的勞動力、產權私有、政府的角色或是放權讓利提供誘因，調動農民的積極性等，在不同的時空環境中均具有一定的解釋力，而就另一個角度來看，其各自掌握了中國大陸發展的不同研究切面。西方學者對此議題的爭論可參閱：王信賢，「當代西方『中國研究』之新制度典範分析」，中國大陸研究（台北），第四十三卷第八期，民國八十九年八月，頁三五～三七。

註⑨ 劉雅靈，「強制完成的經濟私有化：蘇南吳江經濟興衰的制度基礎」，發表於國立政治大學政治經濟學研究論文發表會，二〇〇〇年五月，頁一三。

表一 一九九八年吳江市屬工業中各產業之主要指標（暨與鄉鎮企業比較）

單位：萬元

項目名稱	絲綢	紡織	機電	化建醫	輕工	合計	鄉鎮企業
工業總產值	183365	16402	17680	24413	17471	259331	2661521
工業增加值	44541	4864	4365	6093	4200	64063	621300
銷售收入	188191	14042	13051	21763	16616	253663	2279184
產品銷售率	93.53	88.62	79.75	88.63	95.08	91.93	93.63
利潤	1706	-1251	-1625	-1031	-1042	-3243	87288

資料來源：吳江年鑒，一九九九年，頁一六五。

而隨著國內外市場的開放，吳江絲綢產業面臨了新的形式，當地幹部的基本想法如下：首先，中國即將加入世界貿易組織，國際市場的競爭與考驗將會迅速增加；其次，國際上各種新技術不斷湧現，使吳江絲綢產業遭受極大的技術挑戰（尤其是來自義大利廠商的競爭）^⑤；第三、在國內又面臨著地區間體制、機制以及品種、質量、成本上全方位的競爭^⑥。

吳江國有絲綢工業除了面對外部競爭之外，沈重的國家社會責任也增加了國有企業的負擔，根據國營廠廠長的說法：「與其他產權的企業相較，國營企業有許多額外的負擔，例如：必須承擔職工（含離退休人員）的社會福利保險，而要上繳的稅卻一點兒也沒減少，另外，廠裡優秀的職工都成為外面企業挖角的對象，導致人員流動大，所以國營廠幾幾乎成爲良工培育訓練中心。」^⑦

故而在外部競爭加劇以及社會負擔沈重考量下，吳江市屬國有企業亟思搶搭中央政策的「順風車」，積極整合吳江市內部的資源，以達「原料到產品一條龍」和「增加企業競爭力」^⑧，故遂有將市內優質國企整合成集團公司的策略。根據前吳江市黨委書記沈榮法的說法，組建貿工農一體的絲綢集團具有以下的優勢^⑨：

1. 有利於爭取國家優惠政策：一旦列入國家隊（國家重點扶植之「國有企業」），將可在財政、信貸、資金和技術項目上享受更多優惠政策和支持；
2. 提高產業競爭力；
3. 優化綜合資源配置；
4. 加速產業結構升級；
5. 促進城鄉、工貿共同發展。

註⑤ 訪談「國營吳江新聯絲織總廠」楊廠長。

註⑥ 吳江市工業經濟聯合會、吳江絲綢協會，前引文，頁四。

註⑦ 訪談「國營吳江新聯絲織總廠」楊廠長。

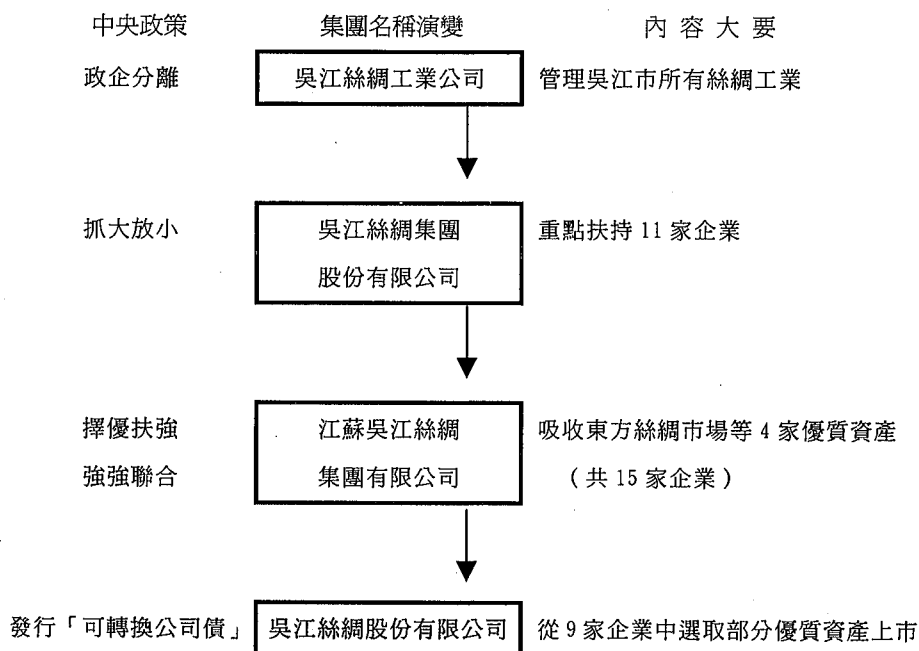
註⑧ 訪談「吳江絲綢股份有限公司」申經理。

註⑨ 「關於組建吳江絲綢集團的思路和對策」，沈榮法，前引書，頁一七八～一八〇。

(三) 「吳江絲綢股份公司」之籌設

吳江市為落實中央「政企分離」政策，而籌組「吳江絲綢工業公司」統一管理市內所有絲綢工業，當中央開始推展「抓大放小」政策後，吳江市政府即「抓」了 11 家企業成立「吳江絲綢集團股份有限公司」，而在一九九八年的企業改制中，又在原集團的 11 個成員企業基礎上吸收了東方絲綢市場、省絲綢進出口分公司盛澤辦事處、儲運中心、盛澤電熱廠四個配套優質資產，完成資產重組。同年四月二十一日經江蘇省政府批准將原集團改制成國有獨資「江蘇吳江絲綢集團有限公司」，15 家企業多數以生產真絲綢為主。一九九八年七月十六日集團公司選取部分優質資產，與江蘇省絲綢集團有限公司、中國絲綢工業總公司、中國服裝集團公司、蘇州對外發展總公司聯合發起，經江蘇省人民政府批准成立「吳江絲綢股份有限公司」，總股本 3 億 1300 萬元人民幣，總資產 12 億 2463 萬元人民幣，地址位於江蘇省吳江市盛澤鎮^①。

圖五 「吳江絲綢股份有限公司」成立大要



一九九八年八月二十八日，經中國證券監督管理委員會批准，「吳江絲綢股份有限公司」正式於深圳證券交易所上市，發行可轉換公司債券 200 萬張（2 億元人民幣）^②，

註^① 吳江市人民政府、吳江市年鑒編纂委員會，吳江年鑒（一九九九）（合肥：黃山書社，一九九九年），頁一七七。

註^② 「可轉換公司債」（convertible Security）是一種股權與債權混合型的商品，簡單的說可將可轉債視為普通公司債與股票選擇權所購成的商品組合，債券持有人有權將面額十萬元之轉換公司債在轉換期間內依轉換價格轉換為數張標的證券的普通股。此項商品是賦予債券持有人在發行人獲利能力上升後參與股票增值的權利，但在未轉換前，投資人仍視為債權人，處於較有利的清償地位，並享有債券保本保息的好處。

成爲全中國第一家發行可轉換公司債券的非上市公司（第一家爲南寧化工股份有限公司），同年九月十五日「絲綢轉債」在深圳證券交易所掛牌交易，而晉升爲全國五百大企業之列，所繳稅額佔吳江財政收入的45%^⑤。最後並在二〇〇〇年四月於深圳股市一舉發行10500萬股，計4億2000萬元的A股股票順利上市^⑥。

「吳江絲綢股份有限公司」採用分廠管理體制，下轄「新聯絲織分廠」、「新華絲織分廠」、「新達電繡分廠」、「遼吳紡織分廠」、「新生絲織分廠」、「東方絲綢市場」、「盛澤電熱廠」、「外貿分公司」和「儲運中心」等九個分公司^⑦。主要產品爲真絲綢製造、特種紡絲產品、電腦繡花系列產品、絲綢出口貿易、絲綢市場交易服務、水電汽生產等，其中真絲綢生產佔江蘇省的48%，佔全國15.54%^⑧。

表二 「吳江絲綢股份有限公司」各分廠基本資料*（至一九九八年爲止）

廠名	主要產品	員工人數	總資產（萬元）	總產值（萬元）
新聯絲織廠	真絲綢及複製品	988人	23268	23084
新華絲織廠	真絲綢	825人	9078	10804
遼吳紡絲廠	化學纖維	709人	16743	36666
新生紡絲廠	化學纖維	626人	20300	36704
新達電繡廠	電腦繡花	629人	5550	10964
盛澤電熱廠	供熱、電、水	424人		8664
東方絲綢市場	真絲與化纖面料交易	949戶		1210000 (交易額)

資料來源：作者參考吳江年鑒，一九九九，頁三四二～三四八，整理製表而成。

* 缺「外貿分公司」和「儲運中心」資料。

由於順利上市，企業運作所需的資金有了新的來源，各組成成員可說是「雨露均沾」，正如當地主管幹部所言：「組成聯合體，因爲資金較充沛，所以拳頭打出去較硬。」^⑨吳江絲綢股份有限公司由於結合生產要素、製造、外貿與市場管理成一體，自然成爲吳江絲綢行業對外貿易的旗艦。

大中企業成立聯合股份公司和「上市」是最具吸引力的兩種民營化措施，各地地方政府都競相地設法使自己的企業上市，然深究其中，地方政府推動國有企業上市的目的不是「民營化」，而是爲經營不善甚至瀕臨破產的國有企業「融資」，且到目前爲止，大多數國有企業上市後，公司治理結構也沒有大的改變，上市企業的董事長和總經理通常仍是由政府任命（形式上通過董事會）^⑩。換言之，企業集團的運作遠比

註⑤ 吳江市檔案局編，吳江十年大事記一九八九～一九九九（北京：中國檔案出版社，一九九九年），頁三三一。

註⑥ 「再創絲綢行業光輝」，人民日報海外版，二〇〇〇年六月十七日，第五版。

註⑦ 吳江年鑒（一九九九年），前引書，頁三四一。

註⑧ 訪談「吳江絲綢股份有限公司」申經理。

註⑨ 訪談吳江市人民政府經委徐主任。

註⑩ 張維迎，企業理論與中國企業改革（北京：北京大學出版社，一九九九年），頁二二〇～二二一。

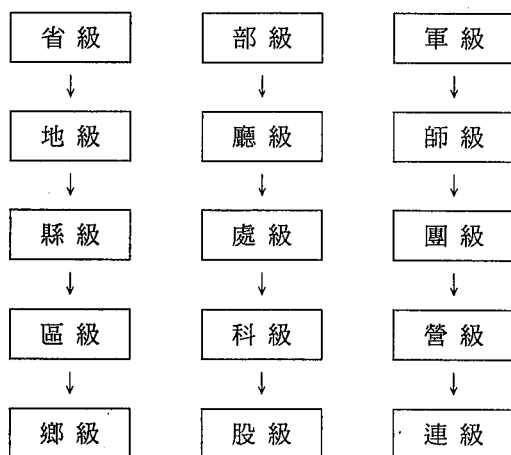
單一企業複雜，而此種企圖將舢舨焊接成航空母艦的方式，原本各國營廠的問題未解決，反而因草率地進行組織焊接而製造出新問題。

五、「吳江絲綢股份有限公司」的運作困境

惡性的資金困境（financial distress）一直是國有企業所長期面臨的問題，為避免進一步對政府財政與國有銀行部門壓力造成，大陸中央政府便放寬國有企業向社會集資的渠道，而「吳江絲綢股份有限公司」便是在這種狀況下，搶搭政策的順風車而「上市」集資，此一定程度地解決了資金困境的問題，但就另一方面而言，企業集團內部的組織運作仍困難重重，其中計畫經濟下的政企不分與行政級別觀念仍深深地制約著集團的運作。

在統制經濟時期，為確保計畫經濟的運行，強化行政管理體制為其中重要的手段，實行條塊結合的分級管理，透過「政企合一」來彌補國家對國有資產管理及滲透社會經濟能力的不足，故中央政府透過「條條」的鎖鍊控制地方、企業、事業，於是企業、事業單位、學校、醫院、科研機構都有「行政級別」——鄉連級、區科級、縣團級、地師級、省軍級之分^⑥。（見圖六）

圖六 中國大陸行政級別



就國有企業而言，無論是組織結構，還是管理人員頭上都頂著一頂「官帽子」（行政級別），「官帽子」的存在使事業單位在管理體制、人事任用、工資待遇甚至觀念心理上，都與行政機關存在著扯不斷的密切聯繫^⑦。而幹部的行政級別與單位的行政級別是相互聯繫、互為依存的，有的以單位的行政級別決定幹部的行政級別，有的則

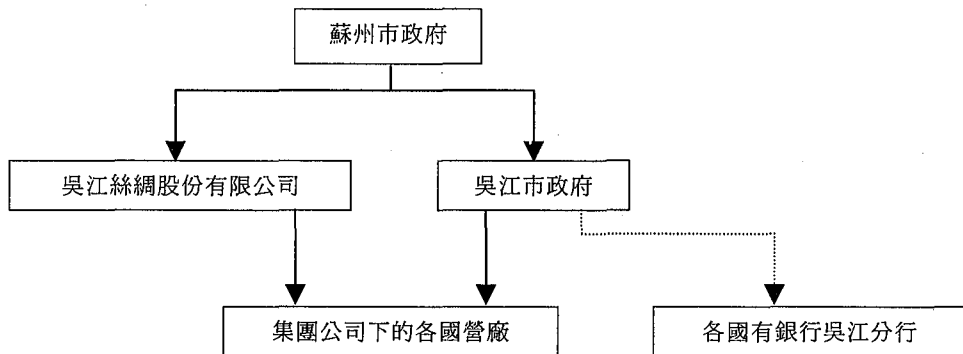
註^⑥ 李里，冗冗冗——中國機構病（成都：四川大學出版社，一九九三年），頁一五〇。

註^⑦ 趙立波，政府行政改革（濟南：山東人民出版社，一九九八年），頁二八五～二八六。

是以主要領導人員的個人級別來決定單位的行政級別。由於隸屬關係不同，不論規模的大小、營運績效如何，都不能隨便越位，隨之而來的是權限大小與資源獲得的多寡。層層疊疊的行政機關，大大小小的行政「官員」，都是企業的「婆婆」，都可以向企業發號司令。雖然中央政策一再三申五令，為適應市場經濟的需要，必須厲行政（黨）企不分與取消企業的級別制度，但由於計畫經濟所遺留的習性，其間的密切關係仍是企業集團運作的困境與難題。

根據本研究發現，「吳江絲綢股份有限公司」的籌設，是在誘因結構（上市集資）和強制合併^①（行政捏合）這種「胡蘿蔔與棒子」雙管齊下，讓原有各企業加入，進行一種「無整合的合併」，如此制度設計不良再加上計畫經濟的行政級別的觀念仍制約著行為者的行為，故而產生了諸多困境（各行為者間的關係如圖示）：

圖七 「絲綢公司」之政企關係圖



首先，就組織體系而言，企業集團應有嚴密的組織體系，以大型企業或控股公司為核心，以資本關係為紐帶，以母子關係為主體，把經濟、技術、生產經營上的企業聯結成一經濟聯合體。但從「吳江絲綢股份有限公司」的組成看來，其組織是鬆散的，為降低改革的交易成本與集資上市而將各企業「焊接」在一起的集團，亦即大陸學者在檢討企業集團一味追逐「集團規模效應」，出現一些不尊重客觀經濟規律，形成所謂的「拉郎配」與「歸大堆」^②。而此種透過政治力強制結合以及盲目追求規模效應的現象，正是中國大陸社會主義實踐經驗的「路徑依賴」。

其次，就蘇州市政府與「絲綢公司」的關係而言，正因「絲綢公司」是以行政紐帶所結合而成，其行政隸屬關係仍未改變，蘇州市政府不僅直接任命「絲綢公司」董事長，且對公司營運的獲利「下指標」，政府再度成為集團公司的「婆婆」與「老闆」，而形成新的政企不分現象。

再者，就「絲綢公司」與各國營廠的關係而言，各國營廠在行政隸屬上原為吳江

註① 在合併的過程中有幾個廠的廠長因不同意而遭到撤換。訪談「吳江絲綢股份有限公司」申經理。

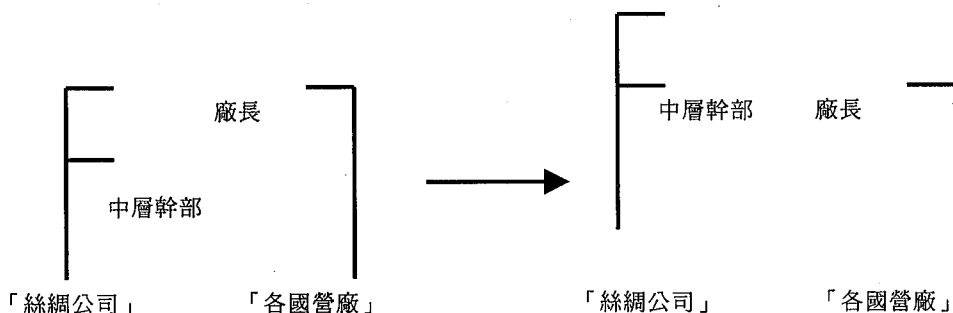
註② 姜紹華，「現階段我國企業集團發展的若干誤區」，經濟學動態，一九九九年第二期，頁三一。

市經委所管轄，而在「絲綢公司」成立後，各廠黨委除了還得向市經委負責外，另外又多了一個「婆婆」——「絲綢公司」^⑭。各廠廠長為「絲綢公司」董事會的成員，廠長在董事會提出專業的提案，往往因與「絲綢公司」業務部門規劃衝突而受到限制，根據一國營廠幹部的說法^⑮：

每當廠長在董事會提出關於廠內購置新機器或開發新產品的計畫，「絲綢公司」幹部若不懂，乾脆「開綠燈」讓提案通過也就是了，但實際上卻非如此，其總是先否決，說穿了，就是想用權，所以各廠廠長辦事就不如原來得心應手了。

故在多了個「婆婆」後，各廠投資決策所受的限制更多，「絲綢公司」的功能原在「控股」，然而「官本位」的舊習性未除，而成為有權無責的新官僚主義。

圖八 「絲綢公司」與各國營廠行政級別之演變



另外，各廠原為市國有，其級別為「鄉連級」，而「絲綢公司」在籌組之前原為吳江市所有，其級別與各國營廠相同，但現為江蘇省人民政府所有，委託蘇州市管理，故其級別成為「縣團級」（與吳江市政府相當），而原先公司的中層幹部階級上升，變成與各廠廠長級別相等（見圖八），因而常常出現摩擦，一位國營廠幹部指出^⑯：

「絲綢公司」中層幹部在級別提升後，為展現其權力常常到廠裡「視察」，更糟的是「外行領導內行」，有時變成廠長要去求中層幹部，使廠長辦事不如原來得心應手，若兩者有了摩擦，就得看誰的「章」大了。雖然在市場經濟中企業不講「級別」，但這種習慣根本改不了，例如來了什麼樣的級別的客人，廠裡該由誰去接待，再清楚不了。

就另一個角度來看，各廠廠長為政府（吳江市黨的組織部門）所任命，廠黨委書

註⑭ 訪談當地國營廠幹部。

註⑮ 訪談當地國營廠幹部。

註⑯ 訪談國營新生廠幹部。

記兼廠長，同樣地，「絲綢公司」的董事長則是由蘇州市黨的組織部門所任命，換言之，由於各級黨政機關鑲嵌其中，且隸屬一定級別的黨政機關或其工作部門，另外，黨委書記為該地方或單位部門的第一把手，主管部門都有明確的行政級別，企業就不可能有獨立的身份。就此而言，黨政、黨企若不分就無法解決政企不分與企業中行政級別的問題。

在財稅與貸款方面，各廠除了增加一個「婆婆」外依然獨立進行生產業務，各廠在劃入「絲綢公司」後，照理說上繳財稅與貸款都需透過「絲綢公司」，但實際上卻都是由各廠自行解決，換言之，在財稅上各廠還是得面對國稅地稅，在貸款上，由廠出面貸款，但銀行卻將錢交給「絲綢公司」（而通常「絲綢公司」會自行「留成」，此亦是各廠與「絲綢公司」間紛爭不斷的原因），而在償款上，銀行找的也是各廠，根據當地幹部的說法，此乃因為各國營廠與銀行級別相同之故（否則銀行直接找「絲綢公司」，因級別不對等有可能要不到錢）^⑥。

最後，「絲綢公司」是以上中下游績優國有企業為班底的企業集團進入市場參與競爭，此種「明星隊」般的夢幻組合就另一種角度觀察即是政府運用行政力量幫助其壟斷市場，進而造成市場競爭的不平衡^⑦；再者，其各自獨立運作的形式不僅使資源無法有效整合，制約了「絲綢公司」的發展，也使原本同質性高的各國營廠除了無法解決市場重疊的外部競爭外，亦增加了組織內部的惡性競爭^⑧。另外，由於「強強聯合」使原本各廠弱的部分更弱，而由於「單位體制」的制度遺產，各廠為職工的社會福利保險，還必須回去支援虧損且沒納入「絲綢公司」的部分。

就「吳江絲綢股份有限公司」的發展看來，處處可觀察到由行政力強制合併的後遺症，此外，由於其採取「強強聯合」的合併方式，將原有各企業的優質資產結合，初始條件的優勢，自然使其具有較強的市場競爭力，但就組織內部看來，此種企圖以「舢舨船焊接成航空母艦」的方式，在「聲勢壯大」的背後存在極多的內部管理問題，其中又以計畫經濟所遺留的政企不分與行政級別的影響為最。「吳江絲綢股份有限公司」案例所呈現出的問題普遍存在於中國國企改革中，而正因如此，雖將企業推到市場中，但所有制、行政隸屬關係和財政解繳渠道均受舊體制所制約，無怪乎大陸學者會發出「十個集團九個空」的警語^⑨。

註⑥ 訪談當地農村信用社幹部。

註⑦ 關於「吳江絲綢股份有限公司」籌組後對絲綢市場的影響，與鄉鎮企業與國有企業間的互動，請參閱：張弘遠，「產權結構強制性轉變對企業行為的影響——以吳江市絲綢工業產權改革為例」，東亞季刊（台北）。

註⑧ 如新聯廠與新華廠都是以製造真絲綢為主，而遼吳廠與新生廠則都是以化纖製品為主，開董事會時，各廠廠長多不敢提出詳實的營運計畫，因為這涉及「商業機密」，而在議決提案時，「對手廠」廠長往往會陷入「人際關係」（因為各廠長間都是多年的好友）與「營運績效」（因為若讓對手的提案通過可能會損及自己的利益）的兩難。

註⑨ 沈立人、葉克林，前引書，頁二五。

六、結 論

本文在觀察了現有關於國企改革的理論如財產權、「委託—代理」關係、軟預算約制、單位體制、企業治理結構以及企業競爭力等理論後認為，其並無法完全解釋目前中國國企改革所面臨的難題與困境，尤其是企業集團組建後的組織互動問題，因為中國大陸企業集團的組成的動機往往是為了能「上市」集資，故其組建方式不是經由市場比較利益，而是行政力強制的結合，如此，不僅未改變政企不分的現象，反而增加了層級以及企業成員間以及與控股公司間的緊張關係，從而加大了組織運作的摩擦成本，本文稱此現象為「組織焊接」。

位於蘇南地區以絲綢工業聞名的吳江，為增加產業競爭力與爭取國家的優惠政策而籌設「吳江絲綢股份有限公司」，最後並於深圳上市，但可發現集團的組建正是一種「無整合的合併」——即「組織焊接」，本文即是以此作為田野經驗素材，說明目前中國大陸企業集團的組建與運作困境，並非制度創新所能解決，而是深受計畫經濟實踐後的制度遺產與行為慣性所制約，尤其是其中的政企不分與行政級別觀念的問題。

由此看來，中國國企在風險最小化情形下進行漸進改革（從擴大企業自主權、兩權分離到建立現代企業制度），其政策本身並無問題，問題在於執行過程中的政治制約與路徑依賴。耶魯大學政治系教授瑪麗·古柏（Mary C. Cooper）亦持相同的觀點，其認為後鄧時期中國進行「建立現代企業制度」的政策方向是正確的，但問題在於執行過程中受到政治與社會因素的約束，包括意識形態以及失業問題等，而導致改革成效不彰^{註⑧}。就本文的田野經驗看來，影響中國國企改革的制度關鍵在於政企不分，而政企不分的核心即是「黨」，由於各級黨政機關鑲嵌於企業之中，主管部門都有明確的行政級別，企業就不可能有獨立的身份。而政企不分，企業就可以將虧損歸咎於政策性負擔，要求政府給予補貼和保護，企業預算繼續軟化。

另一方面，在證券市場與國有企業的關係上，就理論而言，中國大陸證券市場的發展對國有企業改革雖具有一定的助益，其中包括有利於國有企業籌集資金、優化國有企業的資源配置以及有利於建立現代企業制度等；但就實際狀況看來，許多國有企業的上市完全是地方政府與企業「合謀」的結果，匆促進行「組織焊接」，不論是企業規模、財務報表等都是經過「包裝」後上市「搶錢」。換言之，「上市」成為企業脫困以及地方政府擺脫負擔的唯一方法，而企業營運的目的是「集資」而非增加「競爭力」，手段與目的錯置的結果，即是上市後許多企業的營運績效的利潤率大幅下降^{註⑨}。而中國大陸證券市場的發展從一開始即帶有計畫經濟的烙印——行政性，上市

註⑧ Mary C. Cooper, "SOE Corporatization Reforms in Post-Deng China," presented at the 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, August 31~September 3, 2000, pp. 15~16.

註⑨ 王恕立、晏文勝、萬君，「證券市場的完善與國有企業的改革」，改革，二〇〇〇年第六期，頁四七~四八。劉美平，「論國有企業與股票市場之間的整合」，改革，二〇〇〇年第四期，頁四二~四三。

公司產業與所有權結構的不合理以及行政化運行機制嚴重降低股票市場的效率。就此而言，兩大問題的加總更爲中國大陸的經改與市場機制的建立埋下變數。

面對國企改革的複雜狀況，史塔克關於東歐國有企業改革的觀點則極具參考性，其在路徑依賴的概念前提下提出所謂的「協商式的網絡關係」(deliberative association)，既然社會主義國家中政府、銀行與企業間的關係如此密切，改革就必須在此前提下進行^②。史塔克反對艾文斯(Peter Evans)所提的鑲嵌性(embeddedness)——國家必須鑲嵌在社會中^③，其認爲如此即忽略了企業間的平行網絡關係，以匈牙利爲例，企業在轉型之前即有自主性，且企業之間具有頻繁經濟活動與深厚的網絡關係，故「網絡聯結」(association)指的是企業間緊密互賴關係的結合，而政權轉移後企業亦認識到共同合作則互利，若惡性競爭則彼此皆會受害，故可透過企業間談判的制度化而結合成企業團體。另外，史塔克認爲國企的改革在無法依賴市場與國家的狀況下，必須將其他相關的行動者的意見納入改革中，故「審議協商」(deliberation)指的是相關行動者對改革的共同思索與討論，此些行動者包括國企經理、廠長、生產者組織、工會、銀行、地方政府、信託以及教會組織等，換言之，就東歐國家的經驗，國企改革不能只依靠市場與國家，而是須由社會中的相關行動者來共同思索解決之道。

就此看來，由於市場轉型過程中的路徑依賴慣性，中國國企業改革由「層級」到「市場」的同時^④，「鑲嵌」的概念絕不能忽略，以吳江國企改革爲例，必須建立相關行動者如蘇州市政府、吳江市政府、「絲綢公司」、各國營廠、銀行以及職工代表等的協商機制，進而形成集團以及各成員間緊密互賴的關係，以克服「組織焊接」的後遺症以及爲「上市集資」的短線經營心態所帶來的困境。換言之，史塔克這種結合政府、市場與網絡的觀點或許正是思考中國國企改革的重要方向。

*

*

*

註^② David Stark and Laszlo Rruszt, *op. cit.*, pp. 129~136.

註^③ Peter Evans, *Embedded Autonomy—States and Industrial Transformation* (N. J.: Princeton University Press, 1995).

註^④ 關於「市場」與「層級」的關係，可參考：Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization* (New York: Free Press, 1975).

SOE Reform in China: An Analysis of the Establishment of “Wujiang Silk Ltd.”

Hsin-Hsien Wang

Abstract

The Chinese government began in the mid-1980s to encourage SOEs to form enterprise groups with structural characteristics to enhance financial performance and competition. Enterprise groups have received increasing attention from social scientists interested in interorganizational relations and their impact on firms. Interorganizational theory suggests that the groups are formed by comparative advantages of markets. The Chinese enterprise groups are different from the western capitalist ones, however. Many are organized around prior administrative bureaus and are combined but not integrated completely. There are puzzles and dilemmas in the inner management of the groups-or “organizational welding” .

In addition, much more attention needs to be focused on the remnants of the command economy if we are to understand the path-dependent aspects of China's transitions to market economy. The position of a firm's governing organization within the administrative hierarchy of the planned economy is a crucial variable for a wide spectrum of practices that firms are adopting over the course of the economic transition. The hierarchy itself is far from disappearing in market transition. Institution-building is constrained by the legacies and habitus of the old.

The case of “Wujiang Silk Ltd.” offers us a unique opportunity to explore the path-dependent and state-driven nature of the transforming economy in China.

Keywords: SOEs; enterprise group; path dependence; organizational welding; administrative hierarchy

