

# 中國大陸的省級政府機構改革與 國有企業產權改革，1993～2001： 互補或矛盾的改革邏輯？\*

徐 斯 勤

( 國立政治大學國際關係研究中心  
第三研究所助理研究員 )

## 摘 要

本文比較中國大陸兩個省級行政區，依循其由九三年起片面機構改革的既有基礎，在由二〇〇〇年起啟動的省級政府機構改革過程中，針對專業經濟管理部門所採取的不同機改模式，分別對於政府機改與國有企業產權改革產生何種不同的影響。比較結果顯示，較有利於機改所強調的組織精簡、人員分流目標之模式，卻較不利於達到國企產權改革在改善軟預算約束問題、促進國有資產重組、強化公司治理結構等方面的要求。此一結果說明了在中國大陸內、外理論界與實務界長期以來普遍視為理所當然的定律式命題——政府機構改革與國有企業改革在尋求「政企分離」上享有共通互補的改革邏輯——雖然在此次政府機構改革之前的舊階段是正確的，但是在目前的新階段，其真實性還有待重新評估。若未在新階段中經由經驗檢證，則舊階段的原有命題其實無異於一種出諸邏輯推理的假說，未必符合新的經驗事實。在目前的新階段中，當政府機構改革不只限於職能轉換，也包含其他層面時，兩種改革邏輯的關係，實際上是矛盾多於互補。

**關鍵詞：**省級政府機構改革、國有企業產權改革、人員分流、軟預算約束、  
國有資產重組、公司治理結構

\* \* \*

\* 本文之研究經費，來自國科會補助專題研究計畫 NSC89-2414-H-004-058，作者在此致謝。

## 一、前 言

中共自建國以來的第七次、改革開放以來的第四次全盤性政府機構改革<sup>①</sup>，自一九九八年起初步完成以國務院為中心的中央層級改革後<sup>②</sup>，在地方層級部分，則是包括了二〇〇〇年起推動的省級機構改革，及由二〇〇一年起推動的市、縣、鄉級機構改革。此一回合的機構改革，相較於過去歷次改革，固然承襲了已往精簡單位與人員規模、下放行政權力、減低干預經濟活動、調整政府角色與功能、提高行政效率、改善行政文化與組織氣氛、紓解財政支出壓力等基本要素<sup>③</sup>，但同時也顯現出至少兩個不同於以往的特點。第一，就垂直面向上的中央與地方關係而言，直到一九九三年為止的歷次改革，均只限於中央層級，不涉及地方黨政機關<sup>④</sup>。九三年的改革，名義上是地方與中央同時進行，但實質上地方改革只限於縣級，而且基本上是九〇年代以來縣級機構改革早已單獨進行的延續。這種獨立的改革進程，係由全國兩百多個縣的試點性質綜合改革，逐步擴大演化而成。正由於其並非與中央層級改革形成配套，因此缺乏共通的政策規劃，造成地方政府各行其是，百家爭鳴。僅在九三年中央執行其機改方案時，各地方上分歧龐雜的縣級機改模式便已不下二十種，彼此間在職能界定、機構設置、部門消長、人員編制各方面，差異頗大<sup>⑤</sup>。然而，由二〇〇〇年起的地方機構改革，則奠基於自中央以下直到全國各鄉鎮政府層層銜接的整體設計。其涵括範圍固為以往所不及，而各地必須將機改方案均經由中央按照整體設計審批同意後始能實施<sup>⑥</sup>，則更與先前放任各地發展縣級改革模式有所不同。表現在各省機改內涵上最明顯的特點之一，即為省級政府在所謂「必設機構」部分，其各部門消長與單位層級，均必須與國務院機改後之對應部門取得一致<sup>⑦</sup>。

註① 中共建國以來，在計劃經濟體制與黨國壟斷權力背景下，政府規模的調整始終不脫「精簡—膨脹—再精簡—再膨脹」的惡性循環，亦即中國大陸學者所謂「歷史的怪圈」，此種循環的存在，正是為何每隔數年即須重新再進行一次政府機構改革的根本原因。關於此種循環本身之成因與其影響的歷史回顧與討論，見劉智峰，第七次革命：一九九八中國政府機構改革備忘錄（北京：經濟日報出版社，一九九八年），頁二八九～三一四；辛向陽，紅牆決策：中國政府機構改革深層起因（北京：中國經濟出版社，一九九八年），頁二七五～三五五。

註② 關於改革開放後中共國務院機構改革至一九九九年為止的評估與分析，見陳德昇，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，民國八十八年）；熊自健，「一九九八年國務院機構改革的人員分流問題」，中國大陸研究，第四十二卷第六期，民國八十八年六月。

註③ 任杰、梁凌，共和國機構改革與變遷（北京：華文出版社，一九九九年），頁一二九～二四五。

註④ 辛向陽，前引書，頁二七三～三一七。

註⑤ 辛向陽，前引書，頁三〇八～三一四。

註⑥ 「省自治區、直轄市政府機構改革方案審批完畢，各地正在抓緊組織實施」，中國機構，第一五〇期，二〇〇〇年五月。

註⑦ 九八年至今的機改，基本上沿襲了九三年所訂定但當時並未完全落實的一項政策，即地方黨政機關分為兩類，一類為所謂必設機構，另一類為各地可以因地制宜所設置的機構。見謝慶奎，「關於地方政府機構改革的難點、重點問題探討」，人民大學報刊複印資料——中國政治，二〇〇〇年第一期，二〇〇〇年一月。

第二，就水平面向上的國家與社會關係而言，改革開放以來的前三次國務院機構改革（一九八二年、一九八八年，與一九九三年），其宣示目標之一都是為了配合中國大陸由計劃經濟向市場經濟體制漸進轉型，催化政企分離，而對主管龐大數量國有企業的各類中央工業部委，進行規模與權限上的縮簡<sup>⑧</sup>。但就此項目標而言，前三次改革中的步調與幅度，相較於九八年起至今，顯得十分有限。八二年改革除了將一個部與一個國家局改為脫離政府建制序列的行業總公司外，其餘二十五個此類部、委、局只作合併、更名，或完全保留，仍然是國務院內的一級單位。八八年則只將煤炭工業部、石油工業部、核工業部改為行業總公司，其餘則合併或保留。九三年雖然將輕工業部、紡織工業部、航空航天工業部分別改為行業總會或行業總公司，但卻將八八年以來的能源部與電子機械工業部又分設擴大為四個部，使得國務院內能以行政權力干預下屬企業經營的工業部委仍有九個<sup>⑨</sup>。不過，自從九三年國務院機改使得行業總公司的數目有顯著增加之後，許多省級政府也隨之將相關的政府工業管理部門，改制為所謂的行政性公司（亦即一般所謂「翻牌公司」的一種），脫離政府編制序列。此種改制，在三個直轄市（尤其是上海市與北京市）的進行步調又比各省要快<sup>⑩</sup>。迨九八年改革後，國務院下的一級部委中再也不存在此類專業經濟管理機構；原有之機械部、冶金部、煤炭部、化工部、電力部、輕工業總會、紡織工業總會、石油天然氣總公司、石油化工總公司、國內貿易部等，均降級為國家經濟貿易委員會下的局級單位<sup>⑪</sup>。到二〇〇一年二月，又將國家經貿委下的九個國家局完全撤銷，成為行業協會，使得中央政府部門干預企業的可能性進一步降低。而基於前述中央與地方政府在必設機構上必須對口一致的原則，產業主管部門的降級與撤銷，也勢必要往下貫徹到省、市、縣政府。因此，若說政府機構改革是作為經濟轉型過程中，調整國家與社會關係最終極的政策工具之一，那麼此種工具，其實是直到此次由中央至地方的系統性機改中，才真正加以充分運用。在一九九八年七月召開的「全國地方政府機構改革工作會議」上，兼任中央機構編制委員會主任的國務院總理朱鎔基，為地方政府機構改革的主要任務定調時，揭露「轉變職能、理順關係、精簡機構設置、精簡人員編制」四者。而作為首要目標的轉變政府職能，則包括「政企分開、政事（政府機構及其附屬的事業單位）分開、政社（政府機構與社會中介組織）分開、規範政府審批職能、轉變工作方式與作風」等五個具體重點<sup>⑫</sup>。

如果將政府機構改革視為政治議程中的主要議題，那麼上述轉變政府職能中的政企分開，無疑地便是經濟議程中的首要課題之一了。事實上，此次機構改革作為調整

註⑧ 刁田丁等，中國機構改革的理論與實踐（北京：法律出版社，一九九九年）頁三～七；韓繼志主編，政府機構改革（北京：中國人民大學出版社，一九九九年），頁二八二～二八五。

註⑨ 汪玉凱主編，中國行政體制改革二十年（鄭州：中州古籍出版社，一九九八年），頁九五～一一三；「國務院機構的沿革」，新華月報，第六四一期，一九九八年四月三十日。

註⑩ 辛向陽，前引書，頁三二三。

註⑪ 姬斌主編，國務院機構改革概覽（北京：新華出版社，一九九八年），頁六九～七三。

註⑫ 「全國地方政府機構改革工作會議在京召開」，中國機構，第一四一期，一九九九年八月，頁九。

國家與社會關係、促進政企分離的手段之一，其另一項特色，是其所面對的企業改革政策環境，與以往也有根本性差異。大體而言，中國大陸國有企業改革自七九年至今的演進方向，是由市場改革逐步往產權改革蛻變<sup>⑯</sup>。一九七九年到八六年，國企改革以放權讓利為主，採用擴大企業自主權、廠長責任制，以及利潤留成、利改稅等分配與激勵機制的改變作為主要措施。由一九八七年至九二年，焦點集中在國企所有權與經營權的兩權分離，主要採行承包經營責任制，而以國務院於九二年六月所發佈的《全民所有制工業企業轉換經營機制條例》為具體代表<sup>⑰</sup>。在此二階段，均未具體觸及國有企業的產權問題。九二年十二月中共十四大確立「社會主義市場經濟」的改革路線後，雖然於次年的十四屆三中全會中決議建立「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」的現代企業制度，但實際上，包括改組、聯合、兼併、租賃、股份合作制、出售等國企產權變革措施，當時主要只限於中小型國企。九三年底全國人大通過並公布《公司法》，規定大中型國企應實行國有股為主導的公司制後，直到九七年十月中共十五大後，才進一步發佈將一千多家大中型國企改造為股份制公司的具體計劃。而以股份制為骨幹，以現代企業制度為框架的國企產權改革，也同時成為中共中央與國務院輔助宏觀調控，與挽救整個國有經濟部門績效的核心政策<sup>⑱</sup>。同時，此種改革更延伸為以產權重構，資本結合為紐帶的組建企業集團政策，以順應經濟全球化下市場競爭的挑戰<sup>⑲</sup>。二〇〇〇年起地方機構改革在政府職能轉換上，第一是要處理國企的產權改革而非市場化改革，第二是要處理在此種特定產權改革格局下的各類相關問題，這與九三年之前機改面臨的國企改革階段，顯然是大異其趣的。在本文下節的文獻檢視中，將選擇國企軟預算約束問題、產權重組問題、治理結構問題等三項屬於這些相關問題的範疇，進行討論。此外，此次機改所揭露的「政社分離」，培育繁衍以往在整個民間部門中質量上都有所不足的社會中介組織，也是以往歷次機改所不甚重視，而未能配合國企改革的不足之處。例如，各類資產評估與其他中介組織都是產權改革所必需。成立任何作為資產評估機構的社會中介組織，勢必需要原本即具備相關經濟財會能力，同時並熟悉相關產業環境與企業營運的專業人員。此次政府機構改革的目標之一，正在於安排一部份具有上述條件的原經濟專業管理部門分流者，轉向此類社會中介組織<sup>⑳</sup>。

綜觀上述政府機構改革與國企產權改革的演化軌跡，本文的主要關注焦點在於：

註<sup>⑯</sup> 關於市場化改革與產權改革的概念差異，與其在中國大陸國企改革脈絡中的意義，參見吳玉山，「回顧中國大陸產權改革」，《香港社會科學學報》，第十四期，一九九九年夏季，頁一八三～一八九。

註<sup>⑰</sup> 關於此二階段中各項國企改革措施的內涵、成效與問題，請參閱何雍慶，〈中國大陸國有企業現況及改革之研究〉（台北：行政院大陸委員會，民國八十六年），頁一～二〇；王亞平編著，〈衝出圍城：國有企業何處去〉（北京：中國對外經濟貿易出版社，一九九八年），頁三一～三七。

註<sup>⑱</sup> 吳玉山，前引文，頁一八六；周叔蓮，「關於國有企業改革的幾個問題」，《理論前沿》，第一一五期，二〇〇一年三月，頁一。

註<sup>⑲</sup> 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」。

註<sup>⑳</sup> 仲柏寧，「地方機構改革要注重培育社會中介組織」，《中國機構》，第一四八期，二〇〇〇年三月，頁二二～二五。

由二〇〇〇年起啓動，作為地方機改先導的省級政府機構改革，依循由九三年起片面機改的既有基礎，其所欲達成之職能轉換以及機構與人員精簡目標，和同時進行的國企改革所須處理的相關產權問題之間，兩者的改革邏輯有何關係？更具體來說，中國大陸理論界與實務界，都一向認為政府機構改革基本上必須與市場化經濟改革互相配套進行，而統合此二改革的共通點即在於持續深化政企分離（以及相關的政社分離、政事分離）的原則，這項原則既適用於政府職能轉換，更是國有企業改革的關鍵性問題。然而，較容易為人忽視的是，政企分離基本上是一個抽象的改革原則或方向，其具體表現，是在於七九年以來逐步漸進的各項企業改革措施（例如廠長／經理責任機制，以及承包經營責任制等）當中。在國企改革涉及政府主管單位本身昇降存廢的機構改革之前，這些具體措施所構成的政企分離內涵，階段性的體現出了有利於國企改革的作用。但是，當政企分離已然演進到了非藉助政府機構改革不為的新階段，而包含了新的具體政策措施時，這些有利於機改的措施，究竟是否真的也有利於國企改革，其實還有待重新評估。換言之，在舊階段下政企分離代表著兩種改革共通互補的命題，雖然在中國大陸內外都早已視為一種理所當然的定律，但在新階段中若未經由經驗事實檢證，則事實上只能算是邏輯推理的結果。當政府機構改革不只限於職能轉換，也包含其他層面時，兩種改革的關係，真的只是單純地以「政企分離」便足以概括其全貌嗎？兩種改革邏輯之間除了這項表面的共通互補以外，是否也有其他類型的關係存在？針對這項研究問題，本文將探討機改的精簡人員與機構目標，相對於機改與企業改革所共同追求的降低政府干預企業目標，兩者之間究竟是相容互補抑或抵觸矛盾。

就研究策略而言，欲探討上述研究問題，必須藉由比較不同的政府機改模式，對於達成此二改革目標的相對後果之差異為何，較易獲致解答。而存在於目前各省級政府之間的不同機構改革模式（主要係就有關改革專業經濟管理部門的政企分離部分而言），恰巧為這種比較提供了適切的經驗研究基礎。本文將藉由針對兩個省級行政區的比較案例研究方法，運用於二〇〇〇年八月與二〇〇一年七月，前往該二省級行政區（以下簡稱A省與B省）<sup>10</sup>進行田野研究所得之資料，進行分析。

## 二、相關理論與文獻

本節乃針對本文的概念架構與涵蓋議題上，就相關理論或經驗性研究，加以析述。由於本文所企圖進行對話的這些研究，並非集中於少數幾類，而是涉及政府機構改革、國企產權改革、社會主義體制轉型各範疇的不同性質文獻，因此，以下的文獻分析，目的多不在於就特定議題窮其文獻引述的周延完備，或詳細闡釋特定概念、理論或經

<sup>10</sup> 所謂省級行政區，包括二十二個省、四個省級市、五個自治區。本文所研究的A省與B省，雖在本文中均稱為省，但實際上分別屬於上列三種類型之中的兩種。由於考慮本文所論述之兩地機構改革與國企改革經驗資料中所涉及之某些特殊性，故而本文採用此種方式處理其名稱問題。

驗作品的基本內涵，而在於針對本文所企圖進行的對話焦點，選取少數相關文獻進行重點式討論。

### (一) 中國大陸政府機構改革

中國大陸的政府機構改革，一方面有意識地企圖與近年來世界各國推動的行政改革與政府再造進行接軌，另一方面也顯示出依據其本身國情與社會主義國家轉型需求，而必須順應市場化經濟改革、調整國家與社會關係的特性。就其與他國的共通性而言，中國大陸政府機構改革在理論與實踐上的涵蓋範疇，包括組織規模、層級與員額之精簡<sup>⑯</sup>、改革國家公務員制度與人事甄拔機制<sup>⑰</sup>、撙節政府財政支出與其他成本<sup>⑱</sup>、個別政府部門功能調整，與政府整體由強調管理到強調服務的職能轉換<sup>⑲</sup>、簡化繁冗的行政程序與行政審批<sup>⑳</sup>、提昇行政效率與總體效能等<sup>㉑</sup>，這與西方國家政府行政革新所標舉的建立規模小、效能高的政府<sup>㉒</sup>，以及政府再造所著重的基本原則——以顧客導向為優先、儘量簡化法規程序、賦予員工權能以達成果、控制成本<sup>㉓</sup>——基本上並無二致。

就其獨特性而言，其在機改中尚須解決至少另二項中國大陸特有的問題。第一是必須持續降低國家機關對經濟與社會中各部門的不當干預，縮小國家相對於社會的控制範疇<sup>㉔</sup>，落實到機改上，也就是前述所謂政企分離、政事分離、政社分離之原則。相較於獨立國協與東歐的各後社會主義國家而言，這些國家當初在改革上迅即實施經濟私有化與政治自由化的休克式療法，而和中國大陸是在延續黨國一體結構與維持公

註<sup>⑯</sup> 刁田丁等，前引書，頁二九～四八；王忠禹，「精心組織，做好機構改革和人員分流工作」，中國機構，第一三五期，一九九九年二月。

註<sup>⑰</sup> 李學舉，*公務員管理實務*（北京：中國社會出版社，一九九六年），頁六五～八三；「中央組織部、國家人事部聯合發出通知-黨政機關將全面推行競爭上崗」，中國人事報，一九九八年八月七日。

註<sup>⑱</sup> 劉溶滄、趙志耘主編，*中國財政理論前沿*（北京：社會科學文獻出版社，一九九九年），頁五八～六六；項懷誠，「當前財政支出管理的問題與對策」，見項懷誠主編，*財政支出管理改革*（北京：經濟科學出版社，二〇〇〇年），頁一九～二一。

註<sup>⑲</sup> 朱光磊、賈義猛，「論轉變政府經濟職能在經濟與政治體制改革中的中介地位和聯動作用」，見王浦劬、徐湘林主編，*經濟體制轉型中的政府作用*（北京：新華出版社，二〇〇〇年），頁二一～三五；傅明賢、張懷平，*市場經濟與政府職能及機構設置*（武漢：湖北人民出版社，一九九七年）。

註<sup>⑳</sup> 唐民皓主編，*WTO與地方行政管理制度研究*（上海：上海人民出版社，二〇〇〇年），頁六二～一二五。

註<sup>㉑</sup> 傅小隨，*中國行政體制改革的制度分析*（北京：國家行政學院出版社，一九九九年），頁七九～八八；汪玉凱主編，前引書，頁一二。

註<sup>㉒</sup> 丘昌泰，「政府與市場：從行政科學典範變遷論『小而能』政府的建立」，行政現代化兩岸學術研討會論文集（台北：國立台灣大學政治系，民國八十七年）。

註<sup>㉓</sup> 此為美國政府再造運動下，聯邦政府成立之「全國績效評鑑委員會」（National Performance Review）歸納了 David Osborne 與 Ted Gaeblar 於政府再造 *Reinventing Government* 一書中的主旨後，所揭露的四項原則，見 D. H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (New York: McGraw-Hill, 1998), pp. 29~30.

註<sup>㉔</sup> 包心鑒，「國家與社會：市場經濟條件下的政府職能定位」，見王浦劬、徐湘林主編，前引書，頁一七一～一八五。

有制經濟的漸進式改革中進行機改，有本質上的差異<sup>⑧</sup>。換言之，中國大陸政府機改中的此項問題，無論是相對於資本主義民主國家或後社會主義轉型國家來說，事實上都未必有類似的他國經驗與理論可供依循。第二則是政府機改如何配合中央與地方關係中，集權與分權間建立制度性規範與動態性平衡的問題<sup>⑨</sup>。

如果聯結上述西方行政學與中國大陸本身關於政府機改的文獻來看，最主要的問題在於，機改本身作為一項多目標、多面向的改革，其各目標、面向之間是否立基於某種共通一致的內在改革邏輯，而必然相輔相成，抑或是有其矛盾扞格之處？例如，美國的政府再造經驗顯示，達成精簡裁員目標的後果之一，是引發員工對整個改造的抵抗反彈，並影響工作士氣與效率<sup>⑩</sup>。進一步來說，如果的確有不相容問題，那麼不同的機改策略或模式，是否在克服此問題上也會產生不同結果？綜觀改革開放至今，中國大陸機改與國際相通的目標中，一向以政府規模精簡最受相關文獻的共同重視，而其獨特目標中，則素以政企分離最常作為理論與政策焦點。就此二主要目標而言，其改革邏輯真的完全是互補共通的嗎？進一步來說，由於政企分離（以及相關的政社分離）其實也正是國有企業改革的關鍵性問題，因此這個問題的另一面是，政府機構改革與國有企業改革的內在邏輯，是否真的如同大多數文獻所預設般必然是相輔相成的？最後，當其機改進行到省級政府，而形成不同機改模式出現可能時，對此問題又有何意涵？這些問題將是本文的核心論旨所在。

## （二）後社會主義體制轉型中的路徑依賴問題

「路徑依賴」(path dependence)的概念，起自制度經濟學派對於何以某些缺乏效率的產權或其他經濟制度能長期持續，不被淘汰的探討分析。而運用此一概念所提供的答案，在於制度變遷並非完全是行爲者極大化經濟效益的理性抉擇結果，相反地，既有的社會與經濟制度、價值、信念等初始條件 (initial conditions)，會對制度變遷的歷史過程形成一種制約系統<sup>⑪</sup>。在政治學的一般性理論中，尤其是歷史制度主義觀點，正愈益重視應用此項概念作為分析工具<sup>⑫</sup>。而在後社會主義體制轉型的研究中，路徑

註<sup>⑧</sup> 儘管中國大陸學者也特別就機改問題注意到這些後社會主義國家中的相關發展，但其所處的整體政經結構條件與國家——社會關係的問題本質，顯然與中國大陸是不同的。章原編著，《重塑政府》（北京：中國工商聯合出版社，一九九八年），頁一六。

註<sup>⑨</sup> 韓繼志主編，《前引書》，頁五〇～六一。

註<sup>⑩</sup> Donald F. Kettl and John J. Dululio, *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review* (Washington, D. C.: Brookings Institutions, 1994), p. 9; Donald F. Kettl, *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card* (Washington, D. C.: Brookings Institutions, 1998), p. 17.

註<sup>⑪</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990); Brian W. Arthur, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994).

註<sup>⑫</sup> Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2 (June 2000), pp. 251~267; Paul Pierson and Theda Skocpol, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," paper presented at the 97th Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D. C., August 30~ September 2, 2000.

依賴更是一項核心變項，用以說明原有的社會主義政經制度結構所形成之慣性，如何影響著向經濟市場化與政治民主化的轉型經驗<sup>⑬</sup>。同樣地，研究中國大陸政經與社會轉型的文獻，也日益廣泛應用這個概念<sup>⑭</sup>。

在諸多相關研究中，本文所關注者主要有二。第一，Gil Eyal 與 Ivan Szelenyi 等人指出，在路徑依賴下，個人舊有習性與制度變遷如何來影響行為和制度演化的機制，在於行為者會以既有制度結構下所掌握的政治、經濟、社會與文化「資本」，在變遷過程中尋求優勢或利得，從而決定其在新制度下的結構位置。他們將此種觀點，稱為「軌跡調整理論」(trajectory adjustment theory)<sup>⑮</sup>。換言之，行為者在多大程度上能極大化原有路徑以及制度變遷所賦予其的各類資源，是決定其與新制度結構互動結果的重要因素。從這個角度來看，本文認為中國大陸政府機構改革前後，特定政府部門如何處理其與企業間的關係，正可由此種其對制度變遷的調適過程中，如何在新舊制度結構所共同決定的資源稟賦下選擇其與企業互動的行為模式，來加以觀察。

第二，在強調特定政府部門資源稟賦變化的同時，應如何結合路徑依賴觀點下中國大陸國家機關行為習性的根源，來解釋本文案例比較中所呈現的差異？Doug Guthrie 認為，中國大陸政經變遷中最明顯的路徑依賴現象之一，便是政府乃至企業組織的「行政級別」(administrative ranking) 屬性。講究行政級別的高下，其實是改革前計劃經濟體制的產物，但此種攀比級別的習性，在改革後並未隨著計劃體制的褪色而同步減弱。相反地，保有或尋求優勢的行政級別，卻成為競逐政經資源的重要手段。行政級別與其他舊有制度所遺留的作用，是探討中國大陸國企改革所不能忽視的關鍵因素<sup>⑯</sup>。同樣地，政府機構改革，必然涉及某些部門從編制規模到行政級別的調整，也因而影響其與企業互動時所掌握資源的消長。本文將以行政級別在路徑依賴下的制度變遷中，如何影響不同省級政府機改模式中的政府部門資源稟賦，來說明其對政企分離的不同後果。

註<sup>⑬</sup> David Stark and Lasslo Rruszt, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 80~105.

註<sup>⑭</sup> 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; David L. Wank, *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Victor Nee and Yang Cao, "Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economies," *Theory and Society*, (28), 1999, pp. 799~834.

註<sup>⑮</sup> 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<sup>⑯</sup> Doug Guthrie, *Dragon in a Three-piece Suit: The Emergence of Capitalism in China* (Princeton: Princeton University Press, 1999), pp. 3~60.

### (三) 產權理論與中國大陸國有企業改革

以 Douglass C. North 為代表人物之一的新制度經濟學派<sup>⑩</sup>，應用產權理論分析經濟績效與經濟成長，而中國大陸的理論與實務界也早在八〇年代即已引入產權理論概念，作為國企改革的重要依據。如前文所述，一九九三至九七年起，產權改革成為國企改革的重心。同時，國企改革的焦點，也逐漸由產權理論傳統上注重的委託——代理關係、降低交易成本、如何以股份化為起點建立現代企業制度等環繞在企業組織實體層面的問題，擴大為愈益強調由資產經營角度進行不同形式的企業產權重組。就中國大陸的相關文獻而言，研究各類國有資產重組當中的主要問題之一，是國企產權重構（例如企業兼併，或國企間共組企業集團）中行為者的行為模式與動機、受何種因素影響，及其行為後果。近年來愈益蓬勃的有關國企兼併<sup>⑪</sup>、國企民營化、企業集團組建經營<sup>⑫</sup>、政府在國企資產重組中角色<sup>⑬</sup>等各方面的研究，均環繞在此一國企改革的新面向之上。

在這些有關國企產權重構之研究當中的重要趨勢之一，即為對政府所扮演角色的愈益重視，以及結合個別案例或根據較大母體資料進行統計分析均日益增加，而這也是與本文論旨最相關的部分。在政府的角色方面，現有文獻對於政府何以通過不同途徑放棄國有企業的產權（例如：部分或完全開放在國企中的持股後進行不同程度的民營化、容許國企進行部分或完全購併，以及進行部分或完全合資），大致而言有三種觀點。第一，政府如此做是為了透過產權改革改善企業的效率<sup>⑭</sup>，第二，政府的目的主要是藉助產權交易中創造的收益來增加其財政收入<sup>⑮</sup>，第三，政府如此做是基於政治動機，通過產權重組來賦予特定團體或個人經濟利得，以強化其政治支持的基礎<sup>⑯</sup>。

註⑩ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990).

註⑪ 例如，張維迎，「控制權損失的不可補償性與國有企業兼併中的產權障礙」，載張維迎，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）；周建波，「當前我國企業兼併的動機、效應和制約因素」，改革，第八十七期，一九九七年十一月，頁五三～五七。

註⑫ 例如，唐宗焜等，「國有企業集團資產重組和資本經營案例研究」，經濟研究，第三五四期，一九九七年十一月，頁一六～三五；韓朝華，「中國企業集團的行為和制度」，改革，第一〇六、一〇七期，一九九九年七月、九月；課題組，「企業集團發展規模經濟的現狀、問題及對策」，改革，第一〇六期，二〇〇一年二月，頁三九～四三。

註⑬ 例如，周偉林，中國地方政府經濟行為分析（上海：復旦大學出版社，一九九九年），頁八八～一〇五；高波、楊冰，「企業購併中地方政府行為分析」，經濟理論與經濟管理，第九十三期，一九九九年二月，頁一～五；王紅領、李稻葵、雷鼎銘，「政府什麼會放棄國有企業的產權」，經濟研究，第三九九期，二〇〇一年八月，頁六一～六九。

註⑭ Edward Glaeser, Simon Johnson, and Andrei Shleifer, "Coase vs. the Coasians," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, no. 3 (August 2001), pp. 853～866.

註⑮ Cao Yuanzheng, Yingyi Qian, and Barry Weingast, "From Federalism, Chinese Style to Privatization, Chinese Style," *Economics of Transition*, vol. 7, no. 1 (Fall 1999), pp. 103～131.

註⑯ Andrei Shleifer, and Daniel Treisman, *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000).

針對與中國大陸現況較有關的前兩種解釋，王紅領等人根據由一九八〇至九九年間七百餘家國企實證資料所作的統計分析，其結果是支持增加財政收入觀點，而非改善企業效率觀點，而財政收入理由之中也包括了降低由於補貼國企所帶來的財政負擔。同時，妨礙政府放棄國企產權的原因，主要是避免產權重組後造成的失業問題，以及避免失去與控制國企有關的政治利益<sup>④4</sup>。

將政府角色放在中國大陸的政企關係脈絡中來檢視，當可發現上述文獻的共同問題在於：中國大陸自改革開放至今，無論中央或地方層級，實際上有動機與能力干預國企產權重組的政府部門，不只一個，這些政府部門的行為動機其實各不相同，而彼此之間的相對影響力在不同的國企案例中也不完全相同<sup>④5</sup>。此一事實與上述文獻將政府視為單一理性行爲者的假設，出入甚大。更重要的是，由一九九三年至今，在歷次中央與地方政府機構改革中所改制的許多工業主管部門，無論是單位層級與規模調整後仍留在政府中，或是脫離政府序列後作為行政性公司或集團控股公司，在仍舊能對國企產權重組發揮重要影響的前提下，其相關利益真的能由上述文獻提供的諸種解釋適度概括嗎？特別是這些部門脫離政府後成為公司法人的模式，在國企改革中占有愈來愈重要的份量，而此種脫胎自行政部門的公司法人，無論就促進或阻礙國企產權重組而言，究竟在多大程度上與上述文獻關於政府行為的各項研究發現相吻合，目前並未在實證研究上獲得較多注意。這些問題，將包括在本文的理論面關注範圍之內。

#### (四) 國企改革中的軟預算約束問題

Janos Kornai 於八〇年代初提出，社會主義經濟體制中「軟預算」約束（soft budget constraint）的存在，乃是其經濟效率低落的核心問題<sup>④6</sup>。應用這項概念，吳玉山在回顧中國大陸的產權改革時指出，國有經濟部門至今之所以無法改革成功，即在於無法使該部門的預算約束硬化，成為真正自負盈虧的經濟實體。反之，非國有部門藉由產權的私有化與隱藏性私有化，儘管在產權改革的形式上未必徹底，但在實質功能上造成該部門預算約束硬化，因此經濟效益增長明顯，成為推動中國大陸改革開放時期總體經濟成長的主要動力<sup>④7</sup>。在此一理論基礎上，現階段任何有關中國大陸國企產權改革措施，包括強調政企分離目標的政府機構改革，其成效高低，最終必然要根據其能在多大程度上克服軟預算約束問題來評估。尤其，軟預算之所以存在，其實與政府部門運用財政政策工具、價格政策工具，或貨幣銀行政策工具來補貼國企是息息相關的。換言之，除非透過政府（特別是地方政府）本身的行為改變，否則難以有效解決軟預算問題，也因此這正是聯結省級政府機構改革與國企產權改革的焦點之一。

軟預算問題，同樣是 Edward S. Steinfeld 討論中國大陸國企改革前景的重要概念

註<sup>④4</sup> 王紅領等，前引文。

註<sup>④5</sup> 唐宗焜、韓朝華，「國有企業產權交易行為分析（下）」，改革，第八十四期，一九九七年五月，頁九八～一〇〇。

註<sup>④6</sup> Janos Kornai, *Economics of Shortage* (Amsterdam: North-Holland, 1980).

註<sup>④7</sup> 吳玉山，前引文，頁一八六～一八九。

之一。基本上 Steinfeld 是將這個問題，作為他所謂以「約束」條件為基礎的研究途徑 (constraints-based approach) 之核心。而這個途徑，則是與援引產權理論的以「權利」條件為基礎之研究途徑 (rights-based approach) 相對。Steinfeld 認為，在社會主義經濟轉型的脈絡中，僅僅注重如何通過產權改革，賦予國有企業一定的權利與自主性，來擺脫計劃體制與官僚控制的桎梏，在邏輯上就存在根本性的謬誤。而其主要原因是包括像中國大陸的這些轉型體系內，缺乏保證這些權利能如同在資本主義體系內同樣運行的特定法律、制度與行為規範等必要約束，例如本文以下將論及的公司內部與外部治理結構，以及政府本身干預能否與市場機制作適當區隔。所以，只看到企業或經濟體得到多少權利，其實是忽視了這些權利背後到底對企業的誘因與行為選擇空間有多大意義。這個問題，再加上國企所承襲的諸多歷史包袱（例如其必須吸收都市勞動力，以及「辦社會」的傳統），使得國企改革所必須同時處理的問題，跨越了不同時程階段與體系層次，環環相扣而又複雜糾結，Steinfeld 將其稱為「叢結型的問題動因」 (nested problems dynamic)。除非強化上述約束，否則國企改革難以奏效。而這些問題叢結的中心病徵，就是國企軟預算約束問題，在通過國有銀行信貸行為後持續惡化。Steinfeld 認為，硬化軟預算約束是強化所有約束條件以及國企改革的關鍵<sup>⑧</sup>。依循 Steinfeld 的理論邏輯，本文在檢視省級機改的經驗案例時，其分析重點之一，在於不同的機改模式是否對於政府部門持續干預國企會產生程度有別的約束條件。

### （五）現代企業制度下的公司治理結構

簡單來說，公司治理結構是指現代企業中的制度安排問題。此種制度安排，狹義上是針對企業在所有權與管理權分離的前提下，投資者與上市企業之間的利益分配與控制關係<sup>⑨</sup>。當應用在非市場經濟體制中時，則可廣義地理解為企業關於組織方式、控制機制、利益分配的所有法律、機構、文化和制度安排。而其所界定的對象不只是企業與其所有者 (shareholder) 間的關係，也包括企業與所有相關的利害關係人 (stakeholder) 之間的關係<sup>⑩</sup>。當資本主義國家的企業已然在所有權與管理權分離的原則確立後，將關於公司治理結構的理論焦點，置於治理的手段問題時（例如，英、美以外部治理模式為主，相對於日本以內部治理模式為主）<sup>⑪</sup>，中國大陸的相關文獻，則根據大陸企業面臨的實際情況，注重由於上述兩權都尚未完全分離所衍生的各項問題。而這種取向的治理結構問題研究，基本上屬於產權是否明晰的問題延伸。這些衍

<sup>⑧</sup> Edward S. Steinfeld, *Forging Reform in China: The Fate of State-Owned Industry* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

<sup>⑨</sup> Andrei Shleifer and Robert Vishny, "A Survey of Corporate Governance," *Journal of Finance*, vol. 52, no. 3 (Spring 1996), p. 738.

<sup>⑩</sup> 梁能主編，《公司治理結構：中國的實踐與美國的經驗》（北京：中國人民大學出版社，二〇〇〇年），頁四。

<sup>⑪</sup> Paul Sheard, "Interlocking Shareholdings and Corporate Governance in Japan," in Masahiko Aoki and Ronald Dore, eds., *The Japanese Firm: The Sources of Competitive Strength* (Oxford: Oxford University Press, 1994), pp. 310~312.

生的問題，包括了像國企的國家股比例過高，應如何進行國有股減持<sup>⑫</sup>；代表國有股行使股東權利與承擔股東義務的主體不明<sup>⑬</sup>；內部人控制問題比他國更為突出<sup>⑭</sup>；股東未有效參與股東大會，以及股東大會無法監督制衡董事會與監事會<sup>⑮</sup>；董事會往往成為政府主管部門安排幹部的渠道，以及經理人員在董事會中任職比例過高<sup>⑯</sup>；新三會（股東大會、董事會、監事會）與老三會（黨委、職工代表大會、工會）之間關係的矛盾<sup>⑰</sup>；缺乏外部治理機制（例如金融市場、股權交易市場、經理人才市場）<sup>⑱</sup>；激勵機制不足<sup>⑲</sup>。

所有權與管理權未能完全分離，作為上述各項問題的共同根源，其實是與上述的國家股比例過高互為表裡的。但在國企部門仍採緩慢的漸進式改革策略，而不撼動公有制原則以及在此原則下設定相應的委託——代理機制下，這個核心難題未必能在短時間內迎刃而解。順著這個邏輯來看，上述各項有關治理結構的問題，其獲致解決的空間其實並不盡相同。大體而言，上述各項問題受到公有制核心難題的影響程度，是隨著其排序而逐漸遞減的。換言之，在提出解決方案的「時序」(sequence)上，其實應按其可行程度而有先後之分，但這種考慮在現有文獻中則是付諸闕如。同時，如果與核心難題的關連是逐漸遞減，那麼因為各項問題的內在成因彼此相關但並不完全相同，則有利於解決某項問題的改革措施，有無可能對解決他項問題產生不利效果呢？最後，既然不同的問題受宏觀政經體制影響與解決可行性上各不相同，那麼作為一種局部性體制改革的政府機構改革，應該也對不同問題的解決程度產生不同影響，但現有文獻也幾乎未注意到此點。本文的案例研究發現，將對上述這些不足之處有所補充。

### 三、A省與B省的政府機構改革模式

A省在二〇〇〇年四月，將原有的七個行業性政府專業部門（多屬省政府序列部門內的一級單位，如表一所示，包括機械工業廳、石油化學工業廳、紡織工業廳、貿

註<sup>⑫</sup> 國有股減持課題組，「國有股減持與上市公司治理結構改革」，改革，第一〇一期，二〇〇一年四月，頁三八～四二；許小年、王燕，「中國上市公司的所有制結構與公司治理」，載梁能主編，前引書，頁一〇五～一二七。

註<sup>⑬</sup> 何竣，「上市公司治理結構的實證分析」，經濟研究，第三六一期，一九九八年五月，頁九二。

註<sup>⑭</sup> 費方域，「控制內部人控制」，經濟研究，第三三八期，一九九六年六月，頁七五～八三。

註<sup>⑮</sup> 田志龍，「我國股份公司治理結構的一些基本特徵研究」，管理世界，一九九八年第二期，一九九八年二月，頁四三～四八。

註<sup>⑯</sup> 陳少華等，「我國股份公私法人治理結構問題調查」，中國經濟問題，一九九八年第二期，一九九八年二月，頁一九～二五。

註<sup>⑰</sup> 余元洲、劉小麗，「論國有現代企業的治理結構」，經濟評論，一九九六年第三期，一九九六年三月，頁二二。

註<sup>⑱</sup> 高尚全，「國有企業改革與資本市場發展」，載梁能主編，前引書，頁七五～八〇；馮鴻璣、梁偉堅，「中國企業的股份化和金融市場自由化」，載梁能主編，前引書，頁一七〇～一八〇。

註<sup>⑲</sup> 張維迎，「從公司治理結構看中國國有企業改革」，載張維迎，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），頁一一七～一二六。

易廳、建築材料工業局、黃金工業局、建設工程管理局）加以改組。其中除建設工程管理局併入建設廳外，其他機構均在行政層級下降後，併入經濟貿易委員會。此外，並將原有的第一與第二輕工業總會此二行業協會，分別改組為經貿委下的行業辦公室與行政性總公司。值得注意的是，將廳局級單位併入省經貿委的做法，看似遵循前述國務院於九八年將部級單位降級為國家局的模式<sup>⑩</sup>，而與中央政策並無抵觸。但事實上，中央與各省對於上述國務院模式是否適用在地方，看法並不一致。基本上如前所述，由於這些國家局目前已在撤銷後成為行業協會，因此九八年國務院已經明確宣示，當時的作法是一種過渡性權宜措施<sup>⑪</sup>。在九八年七月的全國機改工作會議上，各省提出，希望省級機改在改組經濟專業管理部門上也能比照中央，享有過渡性階段的待遇。然而，中央則主張各省應「一步到位」，反對省級機改適用該過渡性作法。其理由除了考慮儘速汰除對企業的行政干預，配合國有企業改革外，也因為國務院各工業專業經濟部門，仍負有制定該行業內全國性規劃與產業政策的任務，而此種特性則為省與省以下的專業部門所無，後者只限於對國有企業的管理者與所有者職能。在此問題上中央與各省的歧異，成為九八年全國機改工作會議上雙方討論議價的焦點<sup>⑫</sup>。儘管在正式會議結論中，中央似乎並未讓步<sup>⑬</sup>，但是由 A 省作法看來，議價結果是中央的第一步到位要求並未貫徹。

表一 A 省政府機構改革部門編制變化概況

## (一) 綜合經濟部門

改 革 前	改 革 後
計劃委員會	<u>更名</u> 發展計劃委員會
經濟協作辦公室	<u>合併</u> 併入發展計劃委員會
經濟貿易委員會	<u>保留</u>
財政廳	<u>保留</u> (不再內設稅收財務物價大檢查辦公室，並在廳內設立省國有資產管理辦公室)
國有資產管理局	<u>合併</u> 降級為國有資產管理辦公室後，併入財政廳

註⑩ 姬斌主編，《國務院機構改革概覽》（北京：新華出版社，一九九八年），頁六九～七三。

註⑪ 劉智峰，前引書，頁一六二。

註⑫ 二〇〇〇年訪談對象五號訪談紀錄。改革開放以來，當重大政策出台前，尤其是對地方利益產生主要影響者，在事前召開的有關該項政策全國工作會議中，中央與地方相互議價妥協，形成最後出台的政策，其實是一種常態。關於改革開放時期此種慣例如何形成，以及某些重大政策在相關的全國工作會議中議價過程之分析，見 Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), chaps. 5, 11, 12.

註⑬ 中央機構編制委員會辦公室副主任張志堅，在會議總結中針對此問題的說法，是要「堅決按照中央二號文件和總理講話精神辦」。見「張志堅同志在全國地方政府機構改革工作會議結束時的講話摘要」，中國機構，第一四四期，一九九九年十一月，頁五。

## (二) 專業經濟管理部門

改 革 前	改 革 後
林業廳	降級 林業局
對外貿易委員會	更名 對外貿易經濟合作廳
建設委員會	更名 建設廳
建設工程管理局	降級 改為建設廳的內設機構
海洋與水產廳	更名 海洋與漁業廳
農業委員會 農業廳	組建 農業廳（並將廳內原設之農業機械管理局改為農業機械管理辦公室，原設之畜牧局改為畜牧辦公室，另內設農業綜合開發辦公室）
機械工業廳	合併 降級為機械工業辦公室後併入經濟貿易委員會
石油化學工業廳	合併 降級為石油化學工業辦公室後併入經濟貿易委員會
紡織工業廳	合併 降級為紡織工業辦公室後併入經濟貿易委員會
貿易廳	合併 降級為貿易辦公室後併入經濟貿易委員會
鄉鎮企業管理局	合併 降級為中小企業辦公室後併入經濟貿易委員會
建築材料工業局	合併 降級為建築材料工業辦公室後併入經濟貿易委員會
國防科學技術工業辦公室	合併 併入經濟貿易委員會
第一輕工總會	新增 原不隸屬政府編制，現改為輕工業辦公室後併入經貿委
第二輕工總會	調整 由行業協會改為第二輕工總公司
電子工業局 無線電管理辦公室	組建 信息產業廳
黃金工業局	合併 併入經濟貿易委員會
交通廳	保留
水利廳	保留
糧食局	保留
旅遊局	保留

## (三) 執法監管部門

改 革 前	改 革 後
技術監督局	<u>更名</u> 質量技術監督局
衛生廳之藥政與藥檢部門 醫藥管理局	<u>組建</u> 藥品監督管理局（原醫藥管理局擔負之醫藥工業的行業管理職能，移交經貿委）
地方稅務局	<u>保留</u>
環境保護局	<u>保留</u>
工商行政管理局	<u>保留</u>

B 省的機構改革概況，則歸納於表二中。由表二來看，不難發現，其在經濟專業部門方面與 A 省最明顯的不同之處為，B 省在這一輪機改之前，已然在先前逐步的組織體系轉變中，將所有行業性政府部門都由正式機構建制中脫離出去。因此，這項問題並未出現在表二所呈現的二〇〇〇年政府序列改革部分。然而，這些行業管理部門，多半形成的是行政性行業公司，B 省選擇在整體機改方案中，處理對於這些翻牌公司的改造。二〇〇〇年九月，B 省將原有的十二個省級工業總公司，改組為九個控股或集團總公司，成為經營國有資產的授權機構。但事實上，這九個總公司包含兩類企業法人，一類仍依照原本以單一行業為界限的組織模式，另一類則是打破原有的行業界限，採行跨行業模式組建。就政策設計而言，主要目的在於讓這些股份制集團脫卸原行政性公司的所有行政職能，純粹只以所有者身分擁有下屬企業，且試圖在投資、人事任免權上將 B 省政府的行政性影響降至最低<sup>64</sup>。

註<sup>64</sup> 大公報（香港），二〇〇〇年九月二十八日。

## (四) 社會管理部門和政務部門

改 革 前	改 革 後
辦公廳	<u>保留</u>
調查研究室	<u>合併</u> 降級後併入辦公廳成為其內設機構
參事室	<u>合併</u> 降級後併入辦公廳成為其內設機構
教育委員會	<u>更名</u> 教育廳
科學技術委員會	<u>更名</u> 科學技術廳
專利局	<u>更名</u> 知識產權局（仍為副廳級單位）
宗教事務局	<u>降級</u> 與民族事務委員會組成掛兩塊牌子的同一個機構，並降級為省政府直屬機構
廣播電視廳	<u>降級</u> 降級為廣播電視局後，列入省政府直屬機構，並使用事業編制
體育運動委員會	<u>降級</u> 體育局
法制局	<u>降級</u> 法制辦公室
勞動廳	<u>更名</u> 勞動和社會保障廳
地質礦產廳 土地管理局 測繪局	<u>組建</u> 組建國土資源廳
司法廳	<u>保留</u> (並將監獄管理局改為司法廳管理的機構)
人事廳	<u>保留</u> (並將外國專家局改為人事廳的內設機構)
公安廳	<u>保留</u>
國家安全廳	<u>保留</u>
監察廳	<u>保留</u>
民政廳	<u>保留</u>
文化廳	<u>保留</u>
衛生廳	<u>保留</u>
計劃生育委員會	<u>保留</u>
審計廳	<u>保留</u>
新聞出版局	<u>保留</u>
統計局	<u>保留</u>
外事辦公室	<u>保留</u>
僑務辦公室	<u>保留</u>
經濟體制改革委員會	<u>降級</u> 經濟體制改革辦公室
人民防空辦公室	<u>降級</u> 改為國防動員委員會的常設辦事機構，並作為人民防空工作的主管部門

表二 B省政府機構改革部門編制變化概況

## (一) 綜合經濟部門

改 革 前	改 革 後
計畫委員會	<u>更名</u> 發展計畫委員會
經濟委員會	<u>保留</u> (並掛國防科學技術工業辦公室的機構牌子，及內設經濟技術 協作辦公室)
商業委員會	<u>保留</u>
國有資產管理局	<u>合併</u> 降級為國有資產管理辦公室後，併入財政局
經濟技術協作辦公室	<u>合併</u> 併入經濟委員會
財政局	<u>保留</u> (並內設國有資產管理辦公室)
物價局	<u>合併</u> 降級為副局級後併入發展計劃委員會
城鄉規劃委員會 城市規劃管理局	<u>組建</u> 規劃委員會

## (二) 專業經濟管理部門

改 革 前	改 革 後
林業局	<u>保留</u>
園林局	<u>保留</u>
對外經濟貿易委員會	<u>保留</u>
政府口岸辦公室	<u>合併</u> 併入對外經濟貿易委員會
城鄉建設委員會	<u>更名</u> 建設委員會
農業局	<u>保留</u> (並將原農林辦公室下之農機、水產、畜牧等有關農業和農村經濟管理部門作為內設機構)
農林辦公室	<u>更名</u> 農村工作委員會(原農林辦公室下之農機、水產、畜牧等有關農業和農村經濟管理部門併入農業局)
鄉鎮企業局	<u>合併</u> 降級為副局級後併入農村工作委員會
山區建設辦公室	<u>合併</u> 併入農村工作委員會
交通局 出租汽車管理局 公共交通管理辦公室	<u>組建</u> 交通局
水利局	<u>保留</u>
糧食局	<u>合併</u> 降級為副局級後併入商業委員會
旅遊事業管理局	<u>更名</u> 旅遊局

## (三) 執法監管部門

改 革 前	改 革 後
公用局下供水節水、供氣、供熱等公用事業的行政管理部門 環境衛生管理局下市容環境衛生的行政管理部門 城市環境綜合整治委員會辦公室市政管理委員會	<u>組建</u> 市政管理委員會
技術監督局	<u>更名</u> 質量技術監督局
衛生局的藥政與藥檢部門 醫藥總公司的藥品流通監管部門	<u>組建</u> 藥品監督管理局
地方稅務局	<u>保留</u>
環境保護局	<u>保留</u>
工商行政管理局	<u>保留</u>
中醫管理局	<u>保留</u>

## (四) 社會管理部門和政務部門

改 革 前	改 革 後
辦公廳	<u>保留</u>
研究室	<u>保留</u>
參事室	<u>合併</u> 降級後併入辦公廳成為其內設機構
教育委員會	<u>保留</u>
科學技術委員會	<u>保留</u>
科學技術委員會內之專利局	<u>組建</u>
科學技術委員會內之知識產權辦公室	知識產權局
民族事務委員會	<u>保留</u> 與宗教事務局組成掛兩塊牌子的同一個機構
廣播電視局	<u>保留</u>
體育運動委員會	<u>更名</u> 體育局
法制辦公室	<u>保留</u>
勞動和社會保障局	<u>保留</u>
地質礦產局	<u>組建</u>
房屋土地管理局	國土資源和房屋管理局
住房制度改革辦公室	
司法局	<u>保留</u> (並將監獄管理局改為司法局的內設機構)
監獄管理局	<u>合併</u> 降級為副局級後併入司法局
勞動教養工作管理局	<u>合併</u> 由監獄管理局內劃出升級為副局級後併入司法局
人事局	<u>保留</u> (並將原科技幹部局的專業技術人員管理部門作為內設機構)
公安局	<u>保留</u>
國家安全局	<u>保留</u>
監察局	<u>保留</u>
民政局	<u>保留</u>
科技幹部局	<u>撤銷</u>
文化局	<u>保留</u>
衛生局	<u>保留</u>
計畫生育委員會	<u>保留</u>
審計局	<u>保留</u>
新聞出版局	<u>保留</u> 與版權局組成掛兩塊牌子的同一個機構

(續下頁)

(接上頁)

統計局	<u>保留</u>
外事辦公室	<u>保留</u>
僑務辦公室	<u>保留</u> 與港澳事務辦公室組成掛兩塊牌子的同一個機構
經濟體制改革委員會	<u>調整</u> 調整為高層次的議事機構，下設經濟體制改革辦公室
人民防空辦公室	<u>保留</u>
信息化工作辦公室	<u>保留</u>
信訪辦公室	<u>保留</u>
文物事業管理局	<u>更名</u> 文物局
檔案局	<u>撤銷</u> 與檔案館合署辦公後脫離政府編制，改為市委下之直屬事業單位

#### 四、兩種機改模式下的政府組織精簡

現有組織員額的精簡，往往是政府行政改革中最主要但也最棘手的課題<sup>⑯</sup>。雖然員額精簡多少，有可能只是形式成果的呈現，未必直接反映出行政組織再造與效率提升的實質效果，因而不是機構改革成敗的充分條件，但鮮有組織規模臃腫顛頽而能不斷適應組織外在環境變遷，長期保持高效率者。因此，員額精簡仍是機改的必要條件之一<sup>⑯</sup>。九八年國務院機改過程中，朱鎔基即曾指出，由於人員分流<sup>⑰</sup>比例高達50%，因此這項工作是機改的難點<sup>⑱</sup>。在省級機改中，各省級政府機關人員編制總量精簡均在48%到50%之間，而A省則為48%<sup>⑲</sup>。省內各單位在完成「三定」（定職能、定機構、定編制）工作後，按其層級、業務需求與功能性質，分別以不同比例進行精簡。前述併入A省經貿委或建設廳而成為局級單位的七個經濟專業管理部門，正如同其中央的對口領導單位於九八年一般，由於行政級別下降，因此其裁減比例遠高於其他部門。當時這些國家局平均裁減約70%，而原內貿部人員精簡更高達81%<sup>⑳</sup>。同樣地，

註<sup>⑯</sup> Steven Freeman and Kevin Cameron, "Organizational Downsizing: A Convergence and Reorientation Framework," *Organizational Science*, vol. 4, no. 1 (September 1993), p. 10.

註<sup>⑰</sup> David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* (Mass.: Addison-Wesley, 1997), pp. 11~14.

註<sup>⑱</sup> 人員的「分流」是中國大陸對於組織人員精簡的正式用語。

註<sup>⑲</sup> 「朱鎔基總理主持召開國務院第二次全體會議」，人民日報，一九九八年六月二十二日，第一版。

註<sup>⑳</sup> 二〇〇〇年訪談對象六號訪談紀錄。

註<sup>㉑</sup> 王忠禹，「精心組織，作好機構改革和人員分流工作」，中國機構，第一三五期，一九九九年二月，頁五。

A 省原機械工業廳、石油化學工業廳、紡織工業廳，分別精簡 65 %、62 %、58 %，達到該省機構編制委員會設定的目標<sup>①</sup>。

然而，在此一回合的中央到地方機改中，人員精簡的難度，並不完全反映在比例高低或能否達到設定比例上。由於國務院機改得力於有衆多的事業乃至企業單位能吸納分流出去的人員、有特地創立的「國務院特派稽查員制度」安排分流幹部、國務院單位的高行政層級特性使得分流出去的人員相對上較受其他單位歡迎、中央調撥充裕行政資源為分流人員建立規模龐大的培訓與學習計劃，乃至朱鎔基個人既有的威望與推動機改的魄力<sup>②</sup>，因而有利於達到原先設定的 50 % 精簡比例。正因中央的示範作用，故而人員分流比例，成為省級機改的一項「硬指標」，少有變通餘地<sup>③</sup>。為完成這項硬指標，各省機關編制委員會必須在衡量能否兼顧機改其他目標的考量下，在各部門間分配精簡比例。易言之，A 省七個專業經濟管理部門降級後精簡比例較高，是 A 省為完成硬指標下必然進行此種衡量分配後的結果，並不意味著此種模式在邏輯上必然較能滿足機改的精簡需求。相對於 B 省的模式，吾人必須觀察兩者如何選擇不同的分流途徑，以及其分流機制對其他機改目標有何影響，方能較準確地理解二者對於機改的意義。

就 A 省併入省經貿委的六個局級單位整體而言，其分流途徑為離退休者約 56 %，調派至企業、事業單位<sup>④</sup>或基層組織者約 18 %，而參加學習培訓，再等待日後遇缺重新分發者約 26 %<sup>⑤</sup>。雖然在二〇〇〇年二月的 A 省政府機構改革動員大會上，提出要「重視」國務院分流人員時「帶職分流，定向培訓，加強企業，優化結構」的經驗<sup>⑥</sup>。換言之，A 省機改在人力資源安排上的重要原則，是儘量將分流者保持在社會就業人口內，而非強調下崗。但上述比例分配，實際上與此原則相去甚遠。國務院機改對其一萬六千餘名分流人員的規劃中，接受學習培訓者佔 81.25 %，餘下之 19.75 % 則是離退休或前往其他公私單位<sup>⑦</sup>。A 省的政策選擇結果，卻顯然造成多數分流者直接退出社會勞動就業人口，幾乎是逆轉了強化分流人員再就業能力，以及供給企業所需專業人才的機改重點。參加學習培訓者比例低，固然因為 A 省正如同其他多數省級政府，缺

註① 二〇〇一年訪談對象二號訪談紀錄。

註② 陳德昇，前引書，頁二二二；熊自健，前引文，頁一〇～一四。

註③ 相對地，例如前述各省應否在完全撤銷專業經濟管理部門上遵行國務院「一步到位」的要求，則留有一定彈性空間。

註④ 所謂「事業單位」，是中國大陸以往計劃經濟體制遺留至今的產物。此處所謂「事業」，是指本身沒有生產收入，所需經費由國庫支出的社會工作。而「事業單位」，則特指受國家行政機關領導，沒有生產收入，由國家經費開支，不實行經濟核算，提供非物質生產和勞務服務的社會組織。其範圍主要包括科學、教育、文化、衛生、體育等部門和單位，例如學校、醫院、演藝團體、研究機構等。見黃恆學，中國事業單位管理體制研究（北京：清華大學出版社，一九九八年），頁二。

註⑤ 二〇〇一年訪談對象二號訪談紀錄。

註⑥ 二〇〇〇年訪談對象五號訪談紀錄。

註⑦ 熊自健，前引文，頁一四。

乏像中央當時可供調動的各類資源，來安排大規模培訓<sup>◎</sup>，但也由於未來能否真正使參加學習培訓者有機會再就業的不確定性高，因此分流人員參加意願較低<sup>◎</sup>。

然而，更值得注意的，還是前往其他單位與離退休者之間比例的懸殊差距。A省在機改之前，省府編制內人員真正已屆臨退休年齡者不到6%<sup>◎</sup>，何以在上述六個降級為局的部門內，大多數仍具有在崗上工作條件而不願選擇培訓的分流人員，寧願下崗而不願意繼續保有工作機會，來維續比下崗更好的薪津、年資，以及在單位任現職者才能享有的各類福利？就選擇事業單位與基層組織而言，由於二者都是政府機構改革的下一波主要對象，這意味著即使前往這些單位，也很快就要再度面臨分流時的抉擇。而此二者相對於政府編制序列內單位而言，無法享有同樣穩定充分的國家財政支持，換言之，以後在這些單位中分流所得到的離休待遇，極有可能不如在目前這一波機構改革中分流的待遇。因此，在現有資訊所型塑的個人認知範圍內，較佳的抉擇是現在就離休<sup>◎</sup>。

就選擇企業而言，則最能反映出此六個降級為省經貿委下局級單位的模式不利分流之處。該六個單位，原先均分別各有其下屬之國有企業。作為仍負有主管這些企業行政職能的「婆婆」而言，根據吾人對機改前這類行業主管部門與企業之間關係的理解，合理的預期是，在包括像人事安排等許多能直接干擾下屬企業的問題方面，下屬企業對於「婆婆」的正式行政命令或非正式要求，無論通過組織形式或個人渠道提出，一般能迴旋的空間都十分有限。然而，由整體而言，在該六個單位對分流人員的意願調查中，最初選擇以其原先下屬企業為最優先分流單位者，只有24%最後真正能為下屬企業所接受，予以任用。相對地，原先以事業單位作為最優先選擇者，則有87%能按其意願任職<sup>◎</sup>。此一對照，顯然與上述預期完全相反。究竟何以如此，根據五家分別原下屬於A省機械工業廳、石油化學工業廳、紡織工業廳之企業管理階層人員的說法，可歸納為兩種主要解釋。第一種解釋為，這些企業面臨日趨激烈的市場化，甚至於經濟全球化的競爭壓力，尤其在中國大陸加入世界貿易組織後，企業在國內外市場上與國外生產者正面遭遇，必須更講求經營效率與成本撙節。因此，企業對於冗員問題，比過去控制得更為嚴格。換言之，政府機改中的分流人員除非是的確切合企業營運需求，適才適所，有利於企業競爭，否則國有企業在「減員增效」的改革大方向之

註◎ 以最主要行政資源之一的財政資源為例，近年來省級政府的財政支出，相對於收入，有壓力愈形增加的趨勢，尤其在一九九四年開始施行中央集權式的分稅制改革以後，地方財政的困境更是日益明顯。見樊麗明、王東妮，「我國地方財政支出結構實證分析」，改革，第一〇七期，二〇〇一年三月，頁七五～七八。

註◎ 二〇〇一年訪談對象四號訪談紀錄。此種由於缺乏再就業保障，而導致部分分流人員不願意選擇學習培訓的問題，在國務院機改中也同樣存在，見唐進、王俊清，「各部門的重點工程：讓人才各得其所—鐵道部、國家稅務總局、外經貿部人員分流工作追記」，中國機構，第一三三期，一九九八年十二月，頁九～一〇。

註◎ 二〇〇〇年訪談對象二號訪談紀錄。

註◎ 二〇〇一年訪談對象三號、四號訪談紀錄。

註◎ 二〇〇一年訪談對象二號訪談紀錄。

下，未必能照單全收。第二種解釋，則涉及這些原下屬企業如此處理，是否慮及其可能後果。值得注意的是，受訪者表示，由於該六個單位歸併至經貿委後行政級別降低，而且人員精簡幅度平均達到約 60%，因此其對下屬企業的法定職權與實際干預能力都受到大幅影響。這種預期，既是來自於受訪者以往與其主管單位長期互動的體會，也是觀察國務院機改後幾個國家局與其原下屬企業間關係的較大改變，而形成的理解。尤其，該六個單位降級後，往後對外正式行文，都不再能單獨為之，而必須通過省經貿委為之。此種在主體地位上成為附從的轉變，意味著其在與企業相關的信貸、投資、企業領導人事任免、土地使用、工商登記、環保、勞動監察等事務上，與其他黨政部門協調交涉時的地位都將大受影響。五位受訪者中有四位指出，對於應在多大程度上接受原主管部門的分流人員，其實多少都與此種預期有關<sup>⑧</sup>。

顯然，上述兩種解釋基本上並非互斥，而是互補性的。國有企業在本身缺乏動機吸納政府的分流人員，而企業此種自主性的選擇空間相對上又比機改之前來得較大時，結果自然是僅能接受分流人員中的少數。將這種政府向企業分流的困難，還原到上述 A 省六個局級單位的整體分流格局來看，所呈現的意義是，由於在省級選擇培訓比在中央先天上條件更不利，而選擇事業單位亦然，因此二者的比例必然較低。此時，向企業分流成為達到前述 A 省在人力資源安排上重要原則的唯一選擇。然而，A 省六個局級單位的機改模式，造成其與原下屬企業間關係的本質性變化，使得此一選擇的效果也大受限制，而讓選擇離休者比例偏高。這種結果，並不利於達到機構改革中的節制財政支出目標。A 省所精簡的 48% 編制內人員，分流到企業與事業單位者愈多，愈能直接減輕政府部門的人事與行政支出負擔。對於因此次機改分流需要而選擇提前辦理離休者，A 省給予其三年內仍享有全額工資的待遇<sup>⑨</sup>，優於一般屆齡退休者僅享有的部分工資。在必須達到人員分流的硬指標總比例前提下，而往企業分流又遭遇瓶頸時，增加提前離休的誘因，似乎是不得不然的對策。然而，其結果自然是機構改革在總體財政上所欲達成的節流效果變得十分有限<sup>⑩</sup>。

仔細審視上述兩種互補性解釋的邏輯，不應忽略的是，同一種行業內所面臨的總體經濟競爭環境，對行業內分布於全國各地的所有企業而言，是共通的。而省級機改後特定行業部門內的政企關係，卻可能由於各省在該部門的機改模式不同而有所差異。如果吾人再觀察 B 省所採模式在分流上的後果，將更能凸顯出上述第二種解釋的重要性。

註<sup>⑧</sup> 二〇〇一年訪談對象七號、九號、十號、十一號、十五號訪談紀錄。

註<sup>⑨</sup> 二〇〇〇年訪談對象二號訪談紀錄。另外，二〇〇〇年訪談對象五號指出，A 省政府此種作法被部份人士稱為「花錢買改革」。

註<sup>⑩</sup> 考慮二〇〇〇年該省機構改革後政府內單位的數目、規模與人員編制均大幅縮減，則合理的預期應是，最能直接反映政府機構改革後精簡成效的「行政管理費」類，如果沒有減少，則至少其增幅不應高於總支出增幅。然而，A 省從一九九九年到二〇〇〇年的財政總支出增加率為 11.47%，而行政管理費則增加了 14.24%，因此，合理的推論是，即使「花錢買改革」的作法不是唯一的因素，但應該與機改的節流效果是負相關的。

針對B省從以往由政府經濟專業管理部門改為行政性公司，此次機改再改組既有行政性公司的二階段演進過程，本文就人員分流問題，訪談原屬於石化業、機械業、輕工業的三家行政性公司管理階層人員。其中石化業總公司（以下簡稱BP公司）此次改組後，其所控股之下屬企業仍舊以該行業為主，而後二者（以下簡稱BM與BL公司）則轉變為跨行業的控股公司。三者分別於一九九六年、九三年、九四年脫離B省政府的建制序列，成為工業總公司。在此第一階段改組過程中，原單位人員分流至該公司或該公司下屬企業成為編制內職工之比例，BP與BM公司均在80%以上，而BL公司則在60%到80%之間。在二〇〇〇年省級機改過程中的第二階段改組時，有90%以上的BP公司職工轉移至改組後的新控股集團公司，其餘則多半前往原BP公司的下屬企業任職。此二項分流比例，在原BM公司為50%到60%，以及10%到20%，在BL公司則為50%到60%，以及20%到30%<sup>◎</sup>。綜觀B省這三個原政府部門，由二〇〇〇年機改之前直到改革之後，歷經兩次分流，最後轉移到毋需仰賴政府財政的企業單位者之比例，至少是當初未分流前的42%到80%之間。比較起A省只有不超過18%者能分流至企業，以及只有24%以企業為優先分流單位選擇者能如其所願，差異相當明顯。如果再考慮前述同一種行業內企業間的可比較性，而只以BP與BM公司與A省的同類部門相比，則差距更大。換言之，藉由A、B兩省不同模式後果的比較，顯示真正影響機改分流與財政撙節成效的，是前述兩種解釋中的第二種。

何以B省模式成功分流的比例高出甚多？就第一階段而言，BP、BM與BL公司，正如同B省其他在二〇〇〇年前已改為行政性公司的工業管理部門一般，除了將機構的名稱與法定性質改為經濟實體之外，在其職權、人員組成，及與下屬企業的關係上，並無顯著的實質性精簡。一家原BM公司的下屬企業管理人員指出，BM公司不僅沒有摒棄原有的行業主管行政性職權，同時更由於變為企業法人，得以藉由企業法人間的產權關係，對下屬企業之固定資產、流動資金、人事決策等進行統一管理與調配。這其中尤其是對於資產的直接管理干預，甚至是過去未成為行政性公司之前所不可能合法行使的。更重要的是，BM公司作為企業法人，下屬企業必須依照產權關係對其上繳管理費、利潤、折舊金、新產品開發基金，或股息等不同形式的資金，使BM公司的基本支出無虞匱乏。BM公司作為控股者，由於這一層汲取關係，本身並不像下屬企業般對盈虧風險敏感度較高<sup>◎</sup>。這些條件，都保證了行政性公司有足夠資源來吸收原行政單位的固有工作人員。就第二階段而言，BP與BM公司所受訪的原下屬企業人員認為，二〇〇〇年的B省機改，對於卸除BP與BM公司在該行業中壟斷性行政主管的地位而言，似乎比起以往略有不同。無論是仍舊以石化業為控股範圍的BP公司，或是改組後成為跨行業控股公司的BM公司，改組後都有一部分原與其

註<sup>◎</sup> 二〇〇一年訪談對象十九號、二十二號、二十三號訪談紀錄。由於訪談對象皆非該三家公司人事管理部門人員，取得確切的比例數字有困難，因此以訪談對象對其公司內各部門的綜合性估算為根據，推求各項比例的概略範圍。

註<sup>◎</sup> 二〇〇一年訪談對象二十一號訪談紀錄。

有產權關係的下屬企業脫離出去，成為其他集團或控股公司的成員。然而，即使行政性主管地位略有改變，但 BP 及 BM 公司與其改組後下屬企業的產權關係，則依然未變<sup>㊱</sup>。簡言之，上述各種汲取經濟資源的關係，以及 BP 和 BM 公司對盈虧風險較低的敏感度，與第二階段改革前並無太大不同，從而有利於吸納原有職工。

## 五、兩種機改模式下的國企產權改革

### (一) 對於國企的軟預算約束能否硬化

S 內燃機廠，是原 BM 公司於二〇〇〇年改組為跨行業集團公司之前的下屬企業，按一九九九年底帳面核算，擁有固定資產 2883 萬，職工約 1170 人。由於 S 廠在市場競爭壓力下經營成效不佳，因而負債率高。到一九九九年底，已然是資不抵債，約達 1800 萬元。然而由一九九五到一九九九年，每年都呈現虧損之下，仍然取得銀行的流動資金貸款與固定資產投資貸款，與此同時，卻無法清償本金與利息。至一九九九年底，本息共積欠約 5400 萬元，此外更欠繳稅金約 1100 萬元，而總資產負債率則高達 134 %。原 BM 公司於二〇〇〇年改組後，S 廠仍受該集團公司控股管理，在 S 廠於二〇〇一年五月被兼併之前，當年二月至四月間，在仍處於資產淨負債之下，雖未獲得任何固定資產投資貸款，但僅流動資金貸款部分即達到二〇〇〇年全年所獲總額的 107 %，來支應即將被兼併過程中安排部分職工分流下崗所需。對於何以在高負債下仍持續獲得銀行挹注資金，S 廠受訪之管理人員並未具體解釋此種不對稱關係，而是強調其作為 BM 公司的子公司，不僅任何信貸必須在公司財務程序上經由 BM 公司先行評估同意，而且銀行對 S 廠的信貸，大部分是由於 BM 公司爭取將 S 廠列入在現有能源政策下政策性重點扶持項目的結果<sup>㊲</sup>。質言之，儘管債務人是 S 廠，但 BM 公司對 S 廠能否取得借貸上的影響力，顯然遠大於 S 廠本身的營運績效以及資產和償債能力。渠並以類似情形也存在於 BP 和 BL 公司與其子公司間的具體事例，來指出 S 廠此種由母公司參與向銀行申請信貸過程並非特例，而是常態。至於 BM 公司發揮此種影響力，也並非在其由政府主管部門轉變為行政性公司之後自行發生，而是始自在此之前其與銀行間「一種長久的部門性協調關係」<sup>㊳</sup>。

相對於上述 BM 公司的持續介入，A 省工業管理部門則是在此次機改降級且併入省經貿委後，其角色呈現出較大轉折。H 率引機廠，原為 A 省機械工業廳下屬的國有獨資企業。該廠之所以仍舊停留在此種產權形態，無法順利實施股權多元化（例如職工參股或向社會開放持股）的主要原因之一，乃在於其長期虧損而導致資產負債率在一九九九年底也超過 100 %，使得潛在的其他可能持股者缺乏誘因。至於目前挽救負

<sup>㊱</sup> 註<sup>㊱</sup> 二〇〇一年訪談對象十八號、二十一號訪談紀錄。

<sup>㊲</sup> 註<sup>㊲</sup> 二〇〇一年訪談對象二十號訪談紀錄。

<sup>㊳</sup> 註<sup>㊳</sup> 二〇〇一年訪談對象二十號以上述用語形容兩者之間的長期關係。

債國企的「債轉股」政策，也由於該廠被評估為缺乏產品市場的長期競爭力、債務主要並非因為向銀行貸款用於新建重點項目造成，以及技術水準不足等原因，不符該政策的基本要求而無法適用<sup>⑩</sup>。在此種產權形態下，其董事會中原本行使國有獨資的法人代表主要是機械工業廳與A省國有資產管理局。然而，此次機改後，由於省級國有資產管理體制的變更<sup>⑪</sup>，H廠董事會的國有股法人代表隨之多樣化，降級後的機械工業局必須與省財政廳、省國資辦，以及作為其上級的省經貿委等共同作為董事會的成員。機械工業局在這種董事會權力結構多元化後對H廠控制權相對減弱、對原下屬企業的管理職能實際上由經貿委取代，以及自身行政級別下降造成對銀行部門議價地位相對弱化的新格局下，其在介入H廠經營管理方面最顯著的變化之一，便是退出本地的中國工商銀行對H廠的信貸決策過程，不再擁有過去的影響力。從H廠的角度而言，這種特殊形式的行政干預之式微，導致預算約束硬化，反倒被陷於債務與經營困境的廠方認為是政府機關「不再發揮服務職能」<sup>⑫</sup>。

## (二) 政府在國有資產重組中的角色

前述之S廠實際上如同許多其他陷於營運虧損的國企一般，曾經嘗試透過資產與產權重組的手段，來重獲新生契機。然而，在一般國企較常使用的兼併、合資、破產拍賣三種資產重組方式中<sup>⑬</sup>，由於難以覓得對內燃機產業設備有興趣的外商，以及考慮破產宣告後該廠職工的安置問題，因此後二種方式無法施行。在BM公司於二〇〇〇年改組之前，S廠曾與兩家外省企業進行接觸，探索其購併S廠的意向與可能性，但最後都因為BM公司否決，而根本沒有機會進入購併實質條件的談判階段。但在

註<sup>⑩</sup> 關於債轉股政策所設定的適用企業條件，見一九九九年七月中共國家經貿委與中國人民銀行發佈之「關於實施債權轉股若干問題的意見」，以及同年九月中共十五屆四中全會通過之「中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定」。

註<sup>⑪</sup> 此種國資管理體制的變更，是起自一九九八年國務院機構改革時，將原隸屬於財政部下的國家國有資產局予以撤併，將監管職能重新劃分。九八年之前，國有資產局是專司國有資產所有權代理所涉及各項職能的中央機構，改革後則成為：基礎管理職能由作為社會經濟管理部門的財政部直接行使，對國有企業的營運績效監督職能由國家經貿委、人事部、中央大型企業工作委員會行使，後二者並同時負責國有企業主要經營者的任免與考核，至於對國有企業的財務檢查與監督職能，則由新設立的稽查特派員公署派出稽查特派員來行使。這種新的管理體制，被稱為「分權代理模式」。見榮兆梓、楊積勇，「公司制改革面臨的深層次問題與解決方案」，改革，第一〇六期，二〇〇一年二月，頁五六~六三。省級政府機改，在必須與中央機改銜接的要求下，也同樣採取此種分權代理模式，這是何以表一與表二中，兩省均將其國資局降級為國資辦公室後，併入財政部門的原因。

註<sup>⑫</sup> 二〇〇一年訪談對象十六號訪談紀錄。作為H廠的管理人員，該訪談對象認為，省級政府機改在職能轉變上的基本目標之一，是要節制管理職能，強化服務職能，但機改後的機械工業局「既無心也無力」對H廠最迫切的財務困境施以援手，事實上是「談不上什麼服務職能」了。此種對於政府服務職能本質的體認，當然是其立基於本身需求所為之獨特詮釋，與一般認為政府的服務職能不應包括干預銀行商業信貸的專業經濟觀點有所出入。

註<sup>⑬</sup> 此為根據一九八〇年至二〇〇〇年對769家大、中、小型國企的三次實證調查結果，見王紅領、李稻葵、雷鼎銘，「政府為什麼會放棄國有企業的產權」，經濟研究，第四〇〇期，二〇〇一年八月，頁六四~六五。

BM 公司改組後，該公司卻又通過集團公司內部資產重組的方式，要求改組後被劃入 BM 集團公司的 F 股份有限公司（以下簡稱 F 公司），基於其作為集團公司資產核心層必須按照《公司法》規定達到一定資產規模的理由，完全兼併 S 廠。F 公司對於其控股者 BM 集團公司的要求，最初提出僅須以持股過半後取得對 S 廠控股權即可，同時這也符合核心層對外圍子公司以持股形式與資金紐帶建立規範化產權關係的原則。但在 BM 集團公司仍堅持要求完全兼併後，F 公司乃將議價焦點轉到如何決定兼併價格上。F 公司希望以重置成本法對 S 廠的單項資產逐項評估後，按其加總後的淨值，來決定總價。但此種總價則遠低於 BM 集團公司所提出的收益現值法，亦即必須另行加上以 S 廠的現有總資產所創造出未來收益流量的折現值。最後是接受重置成本法，但卻以 BM 集團公司會同省國資辦人員進行資產評估後，作為決定併購價格的基礎<sup>⑤5</sup>。

何以 BM 公司在二〇〇〇年之前，始終不考慮讓國家銀行資金挹注下仍然欲振乏力的 S 廠由他廠兼併呢？畢竟，衡諸國企兼併的一般情形，就企業本身的角度而言，若能成交，將是解決企業生存發展與職工生活保障問題的較佳出路。而就地方政府角度而言，出售國企產權，將利用效率低或閒置的國有資產存量變現盤活，也顯然是地方政府在九〇年代後半面臨地方財政日益艱困、籌措資金渠道變窄之下，一項便於重振企業與地方經濟，以及緩解社會失業壓力的可行選擇<sup>⑤6</sup>。但是，作為政府機改產物的 BM 公司，其內在動機卻既不同於一般企業，又不同於政府部門。S 廠由其向 BM 公司兩次提出購併方案的切身經驗來看，認為 BM 公司在國有銀行向 S 廠發放貸款問題上的影響力，使得 BM 公司基本上並不擔心 S 廠除了被購併外，已到了無路可走的地步。具體而言，BM 公司在貸款上發揮的影響力，是避免 S 廠發生職工就業問題的重要原因。至於 S 廠整體雖然營運上積弱不振，帳面赤字，但也因為能自銀行取得資金，所以 BM 公司並不需要動用本身資源注入。而 S 廠資產淨值下降，在 BM 公司看來，由於其並非國有資產管理局對其直接授權經營的法定國資管理公司（但另一方面，如前所言，渠實際上對 S 廠的資產，卻能直接管理干預），故而其應負責任也低於國有資產管理局的責任。此外，BM 公司由於已經脫離正式的政府編制序列，因此即使下屬企業最後真的面臨大批職工失業，BM 公司所直接承受的壓力與責任也與政府行政部門有相當差距。這些因素，都決定了 BM 公司缺乏讓 S 廠被購併的積極性。

但在消極面而言，使得 BM 公司不願對 S 廠放手的主要理由，還是前述的 BM 公司對 S 廠的資金汲取關係。只要能讓 S 廠繼續存在，則即使沒有利潤上繳，但其他的資金汲取依然可觀。事實上，在 S 廠營業呈現淨虧損之下，BM 公司由 S 廠汲取的無異是國家銀行的資金。此外，一個次要的理由是，BM 公司既是由原行政部門所蛻變而成，而依舊作為 B 省該行業內的壟斷性組織，因此 BM 公司其實仍然沿襲了地方經濟保護主義上塊塊切割的積習，而為跨地區的企業產權兼併，設定出人為的進入市場障礙<sup>⑤7</sup>。要言之，綜觀整體的成本效益計算，基本上是 BM 公司本身承續機改之前

<sup>註⑤5</sup> 二〇〇一年訪談對象二十號訪談紀錄。

<sup>註⑤6</sup> 周建波，前引文，頁五五～五七。

<sup>註⑤7</sup> 二〇〇一年訪談對象二十號訪談紀錄。

的偏好形態，且毋需負擔太多責任及付出太多成本，便可維持 S 廠存續，從而實際上達到透過 S 廠作為媒介，來汲取社會金融資源的最終效果。在這種機制下，BM 公司可以說是 S 廠資產重組的最大障礙。

而二〇〇〇年 B 省政府機改所帶來的 BM 公司改組，則在上述利益格局中注入了新變數。第一，雖然如前所言，BM 集團公司仍繼續發揮其始自政府部門時代對銀行貸款的影響力，但在金融改革持續深化使得整體信貸管日益嚴密之下<sup>◎</sup>，S 廠在被 F 公司兼併之前，也已只能取得流動資金貸款，而非一般所謂政策性扶持重點項目中較常見的固定資產貸款。顯然，即使軟預算約束並未真正硬化，但宏觀改革的因素，將使得 S 廠作為 BM 集團公司汲取社會金融資源管道的功能，日益受到限制。同時，長期而言，S 廠必須耗用 BM 集團公司本身資源，形成該公司負擔的可能性也隨之增加。第二，改組後 BM 集團公司與省國資辦建立了授權經營國有資產的法律關係，與以往不同，因而必須對 S 廠的資產狀況所負責任也遠大於過去。第三，在省內所有行業性行政公司均由於機改要求而改組後，BM 公司由於得以跨行業，因此接收了來自輕工產業，而比機械產業營運狀況為佳的 F 公司。鑑於其經濟實力，加上同屬於 BM 集團成員，乃成為收購 S 廠，為 BM 公司早日解決 S 廠問題的理想對象。上述三項變數，使得 BM 集團公司轉而尋求拉攏撮合 S 廠與 F 公司。而為兼併提供直接依據的，則是 BM 公司以整個集團母公司的地位，將 F 公司收為集團核心層，並以充實核心層企業資產實力為理由，要求進行兼併。但問題是，正如 F 公司所聲稱的，核心層企業對集團內的外層企業未必非採完全兼併，只要能有效控股即可<sup>◎</sup>。在無法得知 BM 集團公司決策者要求完全兼併的真正動機下，S 廠受訪者所提示的一個推測是，若僅是部分持股後控股，則 S 廠所積欠的龐大債務，以及產權重組中可能涉及的安排職工出路問題，最終可能由包括 BM 公司、F 公司與集團內其他持股者共同負擔。但若由 F 公司完全兼併後，則這些問題僅由該公司單獨承接。因此，至少由 BM 公司本身的成本計算看來，完全兼併對 BM 公司較為有利<sup>◎</sup>。

最後，在購併價格的計算問題上，雙方主張的不同資產價值評估方法，由於涉及被購併標的能否真正實現可預期的淨收益，以及購併本身原本就是雙方達成協議後的契約行為，因此即使就經濟理論而言，也未必能對於究竟孰是孰非建立惟一的判準<sup>◎</sup>。

註<sup>◎</sup> 從一九九六年至二〇〇〇年的「九五」計劃期間，中國大陸中央政府有鑑於「八五」時期通膨高漲，因此首先以經濟軟著陸為重點，繼而進入通貨緊縮狀態，以及針對九七年起的東南亞金融危機而採取謹慎的貨幣政策與較嚴格的金融監管措施。其結果是使得包括國有企業在內的企業信貸活動減少，且國有銀行出現了「惜貸」行為。戴根有，「中國貨幣政策回顧與展望」，<http://www.drcnet.com.cn>；鄭江淮，「國有企業預算約束硬化了嗎？」，《經濟研究》，第四〇〇期，二〇〇一年八月，頁五三～六〇。

註<sup>◎</sup> 比較規範的企業集團組織結構，是具有多層次結構的法人聯合體，並按資本聯合的程度，分為核心層企業、控股層企業、參股層企業、協作層企業四種。基本上核心層企業應具有較大的資本規模，從而與集團內其他企業建立以控股參股為基礎的產權關係。見王亞平主編，《衝出圍城：國有企業何處去》（北京：中國對外經濟貿易出版社，一九九八年），頁二七八～二八七。

註<sup>◎</sup> 二〇〇一年訪談對象二十號訪談紀錄。

註<sup>◎</sup> 莫道名、羅福群、蕭林森，《國有資產重組、流動和價值管理》（廣州：廣東人民出版社，一九九八年），頁八九～九六。

但是，允許作為產權交易雙方母公司的 BM 公司參與資產的評估工作，卻顯然不符資產評估應交由專司此類工作，而與交易當事者利害無關的專業第三者——亦即本文早先所提到的「社會中介組織」——來進行的原則。然而，成立任何作為資產評估機構的社會中介組織，勢必需要原本即具備相關經濟財會能力，同時並熟悉相關產業環境與企業營運的專業人員。這些專業人員的主要來源之一，也正如本文早先所言，有賴於此次政府機構改革中具有相關條件的原經濟專業管理部門之分流人員，轉向此類社會中介組織。但是，如前文所言，在 B 省的機改模式下這些原部門中的大部份人員都進入了由部門所蛻變成的企業，相較於 A 省，反倒更不利於提供社會中介組織所需的專業人力（改地方）。BM 公司參與 S 廠購併案的資產評估工作，不能不說是與這種 B 省機改模式造成的社會中介組織缺位，而不利於企業產權改革之後果，息息相關。

上述 BM 公司的例子反映出 B 省機改模式對於國有資產重組上不利之處。而 A 省 J 車床廠的例子，則顯現該省二〇〇〇年機改模式相對而言，較能排除政府部門對資產重組上的阻礙。J 廠原為 A 省機械工業廳的下屬國有股份制企業，其股權包括國家股與職工股。該廠於一九九四年引進日本 M 公司的精密技術項目從事技術改造，因而逐漸提高其獲利能力與經營效益，扭轉了九四年之前的虧損赤字。但當其他地區企業也紛紛引進國外技術，甚至採取合資方式生產後，J 廠面臨必須單獨與這些跨國公司競爭，開始日漸感到力不從心。尤其，倘使 J 廠繼續選擇自主發展的經營策略，其將遇到的主要競爭對手之一，其實正是逐步深入中國大陸市場的日本 M 公司。反之，如果 J 廠能透過合資嫁接的方式，倚靠 M 公司既有的優勢技術、品牌、商譽乃至客戶網絡，顯然前景較為樂觀。而在 M 公司看來，在開發中國大陸市場的過程中，利用合資後當地工廠現有的資產設備，也比另行設立新廠更能縮短市場開拓期、減少進入成本，以及符合經濟效益。然而，兩者基於互利的合資方案，卻在一九九七年與九八年 M 公司兩度接觸 A 省機械工業廳，提出初步建議的階段，就遭到該廳否決。在 J 廠看來，當時雙方主要利益分歧，是在於 M 公司希望取得對該廠過半持股後的控股經營權，但機械廳則不從企業競爭力與資產長期效益，而從其部門利益考慮出發，堅持必須通過繼續持股過半，來保有對該廠的經營管理與資產處分之最終主導權。二〇〇〇年機改後，產生了兩項變化使得機械工業局不再對合資案加以阻撓。第一，如前文所言，J 廠也如同 H 廠般，其董事會內的結構多樣化，以及機械工業局本身的行政等級下降，使得機械工業局實際上介入 J 廠經營管理的法定地位削弱，因而不再擁有如同機改前般強烈的利益動機。第二，由於機改後其對原下屬企業的管理職能實際上由省經貿委取代，因此在 J 廠合資案中其原有的交涉角色也同樣由後者取代。上述變化的結果是，到二〇〇一年七月為止，M 公司與 J 廠已就合資案，進行到具體細部的交易條件談判階段（主要爭議點是有關資產評估中應否讓 J 廠將土地使用權作價入股，抑或只由 M 公司定期支付廠房與場地的使用租金）<sup>⑩</sup>。在合資案的其他相關條件並未產生重大變化下，由機械工業廳演變到機械工業局的改革，顯然是轉折的關鍵點所在。

---

註<sup>⑩</sup> 二〇〇一年訪談對象十七號訪談紀錄。

### (三) 公司治理結構能否強化

經過二〇〇〇年機改所帶來的省級國有資產管理體制改革後，A省與B省在國有企業的公司治理結構上，均面臨一些共同的問題。兩省受訪的經濟管理學者所提出的共同觀察包括：第一，省內國企的高階經理人員的任免權限，形式與實質上主要都仍由黨組織部門掌握，市場競爭所發揮的作用不高。第二，新的分權代理模式，由於將原來主要由國有資產管理局行使的監管國資功能，又予以分割後交由衆多政府部門行使，因此某些國企感到其結果是又復歸到以往必須伺候許多「婆婆」的時代。由國企經理人作為代理人的角度來看，衆多政府部門都具有委託人性質的結果，就是權責不清，缺乏真正的委託人。同理，由國家作為最終委託人的角度來看，衆多政府部門都是國家的代理人便意味著其實缺乏真正的代理人。這種國有資產監控上委託人與代理人的雙重缺位，造成的主要後果之一就是企業本身的「內部人控制」問題。無論是保有工業管理部門形式而去其實質的A省機改模式，或將行政公司改組為企業集團形式控股公司的B省機改模式，都無法藉由地方的機改策略選擇，來有效克服此種制約。

第三，國企的法人治理結構本身，由於組織面上的瑕疵而導致功能面不規範。這在A省模式中，主要表現為有限責任公司與股份有限公司的決策機構（董事會）與執行機構（經理團隊）相互交叉任職，董事長與總經理往往由一人兼任，於是董事會無法對經理者有效監督與領導，而經理對董事會的決議也往往任意變更，並未真正執行。而在B省模式中，則是改組後集團公司的董事會成員與其下屬主要子公司（尤其是核心層的公司）的董事會成員，往往是兩塊招牌，同一套班子，其結果同樣是母公司的監督領導功能難以到位<sup>⑩</sup>。

但是，兩省在能否藉由調整激勵機制來強化治理結構上，卻有所差別。如前所言，B省由原行政公司改組後的集團公司，在組織成員與組織文化方面與改組前其實相去不遠，這同樣也表現在調整激勵機制問題上。B省政府在改組各行政性公司的同時，也宣佈將實施增加經理人薪資報酬的政策，而其上限則是國企廠長的年收入可達一班職工的十倍左右（約人民幣十萬元）<sup>⑪</sup>。但此項政策究竟在多大程度上能付諸執行，關鍵還在於像BM集團公司這種居於政府與大部分國企之間的控股公司。就改組以前的形態而言，行政性公司最常遭致下屬國企反彈的問題之一，是其截留政府下放給企業的權力與資源<sup>⑫</sup>。而BM集團公司作為經過改組後的法人，並非直接完全地立即調整控股子公司經理的薪酬，而是將是否按政策調薪，當作與子公司間針對改組後資金上繳形式（例如：以管理費，或利潤，或股息方式上繳）與上繳數量應如何調整問題上的談判籌碼。BM集團公司認為，在F公司其他支出分配不變的前提下，F公司經理人的大幅加薪，勢必涉及該公司對BM集團公司資金上繳的空間。同時，BM集團公司既為國家資本對F公司的最主要控股代表，因此對F公司的重要決策也自然較易發

<sup>註10</sup> 二〇〇一年訪談對象十二號、十四號訪談紀錄。

<sup>註11</sup> 香港文匯報，二〇〇〇年一月十四日。

<sup>註12</sup> 辛向陽，前引書，頁三二六；王亞平主編，前引書，頁一五三～一六〇。

揮影響力。在此二條件下，將兩個問題掛鉤後通過雙方的實質性談判來解決，似乎是「在所難免」，但其可能結果，當然是在「兩邊都讓一點」後，政府對廠長增加薪資激勵的政策不得不打折扣<sup>⑩</sup>。而這種問題在前述A省H廠的案例中，則並未出現。由於A省機械工業局仍為政府部門，不像BM集團公司已由最早的行政部門演化到如今能合法擷取經濟利益的企業法人，因此H廠與A省經貿委、機械工業局、國資辦、財政局的討論焦點，不是加薪幅度大小問題，而是該廠經理人薪資應如何與H廠營運盈虧相聯結的問題<sup>⑪</sup>。

## 六、結論：省級政府機構改革與 國有企業產權改革之間矛盾的改革邏輯

### (一) 本文主要研究發現

上述比較案例研究的最主要發現，在於省級政府機構改革與國有企業產權改革兩者之間，其改革邏輯絕非如同現有文獻（乃至其所影響的中國大陸決策者）根據舊階段經驗所逕行預設的，在「政企分離」的籠統概念下彼此相通而互補。反之，本文顯示在國企改革隨著全面性的政府機改而進入新階段時，兩者之間存在根本性的矛盾與扞格。比較A省將專業經濟管理政府部門降級縮編以及調整職能後仍保留在政府內的模式，以及B省將專業經濟管理政府部門先改制為行政性公司，再改組為集團控股公司，將其由政府建制中裁撤的模式，兩者在省級政府機改的兩大主要目標——組織規模員額的精簡，以及旨在促進市場化經改、國企改革的政府職能重整——而言，其相對成效是相反的。在第一個目標上，A省模式造成六個專業經濟管理政府部門降級為局級單位後，與原下屬企業間關係產生本質性變化，使得這些企業比過去有更大空間，來選擇不接納由這些降級單位中分流出來的人員，而造成分流人員不得不選擇離休者比例偏高。而其結果則是不利於達到機改政策中強化分流人員再就業能力，以及供給企業所需專業人才的要求，反倒導致多數分流者直接退出社會勞動就業人口。同時，也由於省級政府必須達到中央制定的人員分流比例硬指標，因此在選擇離休（而非分流至企業）成為完成此硬指標唯一較可行的途徑之下，省級政府不得不訴諸提高願意離休者待遇的所謂「花錢買改革」手段，而不利於機改中撙節財政支出的目標。最後，將六個局級單位保留在政府編制之中，而非完全予以撤除，就精簡政府單位編制的角度而言，也顯然較不符合機改的要求。

至於B省模式，觀察其由二〇〇〇年機改之前直到改革之後，其經濟專業管理部門歷經兩次改組與人員分流，大部分人員能被改組後的公司與其下企業所吸納，而非增加社會的非就業人口，或繼續耗費政府部門本身的人事成本與財政支出。之所以如

註<sup>⑩</sup> 二〇〇一年訪談對象十九號訪談紀錄。

註<sup>⑪</sup> 二〇〇一年訪談對象十六號訪談紀錄。

此，主要是因為B省這些原政府部門，在第一階段脫離政府序列成為行政性公司，與第二階段由行政性公司改組為集團控股公司當中，其對下屬企業的控制干預，藉助於企業間的產權紐帶，其實反倒比過去更為深入也更具有合法基礎。其以母公司身份對下屬企業各項營運權力的干預，使得後者較難有空間拒絕配合前者的人員分流安排。同樣地，前者以母公司身份對後者的經濟汲取，使得前者本身擁有足夠資源，在上述兩階段人員分流中來儘量吸納分流者。最後，B省模式一直保持讓這些部門完全脫離政府建制，也比A省模式更有利於精簡政府單位編制。

就第二個目標而言，在本文所觀察的改善國企軟預算約束、國有資產重組、強化國企治理結構這三項國企改革的指標上，B省模式都比A省模式更不利於達到改革目標。從軟預算約束問題上來看，B省模式中BM公司影響銀行向國企信貸發放的例子顯示，儘管BM公司形式上已非政府單位，但以其實質上並未改變的行業主管壟斷地位，加上其與銀行間先前以政府部門間關係所維續的慣性，因而仍使得其下屬企業繼續獲得貸款，預算約束無法硬化。即使在其第二階段改組後，由於宏觀金融環境演變造成其對銀行的影響受到較多限制，但軟約束基本上仍舊存在。而A省的機械工業局，雖然形式上仍維持作為政府機構，但其降級後已然不復具有實際上的行業主管壟斷地位，而其與下屬企業間原有的庇佑與扈從關係，以及其面對銀行時的議價地位，都隨之弱化，其結果也就成為不再能影響銀行對其下屬企業的信貸決策。

從國有資產重組問題來看，B省模式下的BM行政公司與A省機改前的機械工業廳，都構成了國企產權改革所須進行之必要購併的主要阻礙，但同一種結果下兩者的利益偏好卻不盡相同。A省機改前的機械工業廳並不完全反對下屬國企由外資購併，但基於壟斷性行政主管地位，不願放棄最終的經營控制權。迨機改造成其降級而喪失此種地位與利益後，購併方得以啓動。BM行政公司脫離政府建制後，其利益動機與其作為政府部門時，最大差異在於不再以下屬企業的職工就業問題作為最重要考量。而基於行政公司的特殊性質，又不像一個作為市場經濟實體的企業，不用如同經過授權後的國有資產經營公司一般對下屬虧損企業的資產保值負起責任。反之，由於軟預算約束仍存在，因此像S廠這樣的下屬企業實際上成為了BM行政公司汲取金融資金的渠道。這些利益考量都使得BM行政公司認為，其下屬企業若被購併將與其根本利益有所衝突。而二〇〇〇年機改將行業主管的BM行政公司改組為跨行業的BM集團控股公司後，各種客觀因素變化使得其不再阻礙購併，但另一方面卻囿於以往行業主管的壟斷性思維，促使購併必須在其企業集團之內進行。同時，其本身為了規避日後的可能風險，又以母公司地位強迫作為購併買方的子公司採行完全而非部分購併。綜觀BM公司在兩個階段的相關行為，雖然先阻礙而後鼓勵購併，但其內在本質其實與國企改革提昇經濟效益的原則都是背道而馳的。

從公司治理結構問題來看，兩省的共同問題中，部分是來自政府機構改革整體作為上的缺陷（包括機改後新的分權管理模式造成國有資產管理體制的倒退，以及機改未能改善國企高領導層仍受限於政治任命的問題）。而兩省的差異方面，B省模式造成由行政性公司化身的控股公司，必然會基於對下屬國企的長期性經濟汲取關係，而

影響國企經理人激勵政策的落實，但 A 省模式相對上較無此種困擾。

最後，必須就上述研究發現的外部效度 (external validity) 問題，提出幾點說明。第一，如本文早先所言，在目前由政府機改而帶動的國企改革新階段當中，政企分離的抽象原則是由機改的具體政策措施而賦予了新的具體內涵。儘管以往構成政企分離的改革政策大體上維繫了兩種改革間相輔相成關係，但在目前的新格局下，兩種改革的內在邏輯之間則顯示出矛盾多於互補。第二，表面上看來，B 省由於九三年起逐步將部份經濟主管部門改為行政性公司，而比 A 省更早發動政府機改，但其實兩省的主要差異並不在於啓動時間的先後，而啓動先後有別也不影響兩省之間的可比較性。正如前文所指出的，B 省自九三年起的改制，僅屬於片面性的機改，這種片面性機改對於二〇〇〇年起全面性機改後果的意義，在於對兩省主管企業部門單位是否形成路徑依賴的效應，以及是否賦予新的權力資源。就前者而言，B 省在兩階段的公司型改制中，事實上保留了九三年以前單位的行政級別屬性，也正因為形式上脫離了政府序列（而實際上未放棄舊有身分所賦予的權力），故而避過了二〇〇〇年機改中，A 省政府主管部門所遭遇必須直接降級的衝擊。正是這種差異，導致在國企改革的三項指標上，兩者表現有所不同。就後者而言，片面性機改下原有政府部門蛻變為公司法人，使得其獲得了根據經濟產權關係而對下屬公司進行干預的新權力資源，這是等到二〇〇〇年全面性機改才受到影響的 A 省政府主管部門在無意中錯失的機會。第三，本文採用比較案例研究方法，範圍上雖然僅包括兩個省級行政區，但衡諸大多數其他省級行政區的改革策略，該二省的模式其實具有相當的代表性。之所以如此，是因為如同本文第一節所言，在處理專業經濟管理部門問題上，各省若非在二〇〇〇年之前先採用改制為行政性公司的作法，就是保留在政府編制之中，至於改制為行業協會，也如同前文所言，是由於各省未遵照中央「一步到位」要求而無法成為省級機改的主要作法。換言之，本文所討論的 A、B 兩省之模式，其實已足以反映出目前大多省級行政區的作法。第四，既然 A、B 兩省模式均未能一步到位，這是否表示其所反映的兩種改革邏輯間相互矛盾的問題，也只是某種過渡期間必然經歷的陣痛或插曲而已呢？在此，我們不能忽略的是，作為可能演化模式的行業協會形態，其本身由於比政府機關與控股公司更不具主管企業的角色和功能，因此在組織規模與人員編制上，勢必比前兩者更精簡。也就是說，在其他條件不變下，更能體現政企分離、抑制對企業干預的行業協會模式，將更凸顯出無法安排機改分流人員的弱點，而使得兩種改革邏輯的矛盾更深化。這其中的關鍵在於，能干預企業的政府或經濟實體，其作為干預條件的政經資源必然有利於其解決人員分流問題，而不能干預者也必然由於其受限於改革模式的制度設計，資源不足，不利解決該問題。同時，基於路徑依賴的慣性，有能力與意願對企業干預尋租的法人實體，欲期盼其能扭轉此種慣性，似乎非短期內能奏功。改革開放二十餘年至今，在政企分離的進程上仍是前路方遙，與其說是理論與實務間的短暫落差，不如說是根深蒂固的結構性因素之長期病徵。



## (二) 理論意涵

對於有關中國大陸政府機構改革的現有文獻來說，本文研究發現顯示省級機改的組織精簡、人員分流與職能轉換、政企分離兩大目標間，有其矛盾性；能夠比A省模式更有效迅速處理人員分流問題的B省模式，在政企分離上則不及前者，這代表著機改本身改革目標之間的一種取捨關係(tradeoff)。也由於這種取捨關係，是改革邏輯上的根本性矛盾，因此有理由相信，本文有關省級機改的這項發現，可以推廣到其他各級政府機改上。此一命題，乃至於機改的其他目標間是否存在更複雜的相依或矛盾關係，可作為未來中國大陸政府機改的研究議程上有待後續檢證的假說。

對於有關路徑依賴的現有文獻而言，本文凸顯出「習性」、「資源」概念與行政級別造成的制度慣性之間一個被忽視的關係層面。BM公司由政府中脫離出來形成行業性行政公司，再改組為跨行業集團公司的過程中，無論在軟預算約束、國企產權重組、公司治理結構等問題上，都依舊持續其對於下屬國企的深度干預，這顯然是延續了其原來作為行政部門的固有習性。值得注意的是，其脫離政府編制後，雖然不具政府法人身份，但卻維持了其原有的行政級別。這點從軟預算問題中其與銀行間所維持的部門性互動關係可以看出。相反地，A省機械工業廳降級為局級單位後，形式上仍為政府單位，應該在與其他單位互動時擁有比BM公司更強勢的議價地位，但事實卻相反。換言之，行政級別所賦予特定單位的資源稟賦，不在於法律制度形式上是否屬於政府單位，而在於互動的既有內涵與現實發展中，有無來自組織層級中更高單位的制約與壓力。A省機械工業廳在機改後從屬於省經貿委，但BM公司脫離政府編制後變成獨立自主的企業法人，正足以說明此種差異。最後，BM公司在變為企業法人後，藉由其在制度結構中位置的改變，通過過去作為政府部門無法享有的經濟產權關係，取得了比過去更合法、更深入的干預下屬企業之地位與能力，這是B省機改模式所帶來的必然後果。而這也為軌跡調整理論中有關制度變遷與路徑依賴共同作用的觀點，提供了一個適切的例證。

對於有關國企產權改革的理論而言，現有文獻關於政府角色的觀點，在本文中獲得進一步檢驗。A省模式中仍舊作為政府編制單位的該省專業經濟管理部門，其在二〇〇〇年起的機改前妨礙下屬國企進行產權兼併的主要理由，印證了政府部門要保持其由於國企產權而享有的政治經濟利益之觀點。而二〇〇〇年機改後的轉變，則反映出現有文獻中所尚未處理的部分，亦即在其行政級別下降後，由於失去了實質上的行業主管地位，以及必須與更多部門分享對下屬企業的控制權，因此這種政治利益不復存在。至於機改後國企產權重組較易進行部分，由本文的A省J廠例子看來，該廠目前營運狀況不差，而尋求與外商合資以強化未來市場競爭力，因此似乎政府的效率動機應大於財政動機。當然，本文單一案例的研究發現，無法檢證根據大樣本所得的統計結果，但另一方面卻也提供了一項相關的參考：如果能就政府所放棄產權的國企本身績效，先對樣本進行分類，區別其是否的確有藉由產權重組來改善效率的足夠條件，則所得出之更精確統計結論可能與現有文獻有所不同。至於B省模式，則是對於現有

文獻忽視了原政府主管部門脫離政府序列後所扮演角色之不足，有所補充。作為行政性公司而言，BM 公司不放棄對下屬企業產權的主要理由，是要藉由其存在來間接汲取社會信貸資金。這與現有文獻認為政府欲藉由放棄產權來取得財政資金收入的研究發現，恰好相反。同時，BM 公司也並未將下屬企業的職工就業問題，列為產權重組決策上的重要考量。這兩點都說明了脫離政府編制後的原經濟主管部門，其在產權重組上的角色動機，無法由現有文獻對政府部門的解釋所涵蓋。而 BM 公司隨著二〇〇〇年機改改組為跨行業集團公司，無法再以下屬企業作為資金汲取工具後，其容許後者重組產權的前提，是要在該企業集團本身內進行。而造成之結果是既不放棄對於被兼併企業產權的最終控制，並未得到來自該集團外的購併給付，也未必有利於兼併企業在被迫吸收其他虧損企業後的經營效益。換言之，財政收益說與提高效率說仍舊無法解釋 BM 公司改組後的行為動機，倒是財政觀點中避免補貼成本的理由，符合 BM 公司擔心日後將必須動用本身資源扶持 S 廠的考量。這雖然給予了財政觀點某種間接支持，但如前所言，S 廠與 J 廠被兼併的動機本來就不同，對兩種不同性質的兼併情況應該在統計分析上分別處理。

對於有關國企軟預算約束的文獻而言，兩省不同機改模式造成的後果是顯而易見的。但進一步來看，由行政部門與行政性公司演化而來的 BM 公司，在此問題上藉由下屬企業汲取信貸資金的行為，其實是反映出委託代理關係中的道德風險問題，以及某種形式的尋租 (rent-seeking)。從以約束條件為基礎的研究途徑觀點來看，對於這種尋租行為的約束，B 省模式所衍生的後果，由於前述路徑依賴下的固有習性與資源因素，其實是積重難返而無力強化其約束效用的。在二〇〇〇年機改後，各省許多類似 BM 公司的原行政性公司成為授權經營國有資產的法人，這將是今後國企改革能否克服軟預算問題上的隱憂。

\* \* \*



# Provincial Government Organizational Reform and State-Owned Enterprise Property Rights Reform in the PRC, 1993~2001: Synergetic or Contradictory Logics of Reform?

*S. Philip Hsu*

## Abstract

This article compares the diverse consequences of two distinct models for government organizational reform found in two province-level administrative entities. Such consequences pertain to the effectiveness of the nationwide provincial government organizational reform launched in 2000, and of the state-owned enterprise (SOE) property rights reform. The comparison reveals that the one model more effective than the other in downsizing and streamlining the bureaucracy proves less so in promoting the SOE reform with respect to hardening the soft budget constraint, facilitating state assets restructuring, and strengthening corporate governance. This comparative result challenges the widely held preconception that those two sets of reforms are complementary in their intrinsic logic thanks to the common foundation of “the separation between government and enterprises” (*zhengqi fenli*). As the government organizational reform must pursue other reform objectives and thus involve more than the transformation of its functional roles toward the economy, its dynamics for change turn out to be more contradictory than synergetic with those of the SOE reform.

**Keywords:** government organizational reform; property rights reform of state-owned enterprises; streamlining of the governmental bureaucracy; soft-budget constraint; state assets restructuring; corporate governance