

國立政治大學東亞研究所

博士學位論文

共和國的長子們：

初探中國央企領導人的管理體制

The “Eldest Sons” of the Republic: The Management System of
China’s Central State-owned Enterprise Leaders

指導教授：童涵浦 博士

研究生：劉明浩 撰

中華民國 109 年 9 月

摘要

在中國大陸政治經濟體制中，央企涵蓋大陸所有的公共事業與壟斷性行業，中國政府透過企業領導階層的垂直式人事任命機制控制央企，使央企成為施行宏觀調控的重要途徑。央企的人事任命機制與黨國體制密不可分，央企領導人既是企業經理人也是國家幹部，受「黨管幹部」原則約束。然而央企的獨特地位產生雙重目標的矛盾：維持政府控制與增加企業獲利。中國政府如何處理這個問題？本研究提出「雙軌管理制度」理論架構：政府以企業承擔政策任務程度區分政治軌與市場軌，兩者分別對應不同的控制程度、企業目標、領導人徵選條件，以及最重要的激勵機制。透過「雙軌管理制度」，中國政府得以在兩個矛盾的目標之間取得均衡。本研究以 1998 至 2018 年，國企改革後央企領導人的組成特徵與仕途升遷的資料進行實證分析，並依此發展「雙軌管理制度」的模型。分析證明央企依照級別分軌，副部級企業領導人有較高的晉升機率；除此之外，非正式關係也是影響幹部升遷的另一個因素。「雙軌管理制度」運行相當穩定，甚至不受成立監管機構以及習近平時期集權改革的影響。整體而言，共和國的長子們間亦有高下之別，副部級央企是共和國的嫡長子，負擔更多的政治責任，也擁有更多的權力，政府透過責任與權力的交換驅策副部級央企。

關鍵詞：央企、雙軌管理制度、黨管幹部、幹部級別

Abstract

This thesis addresses how Chinese Communist Party (CCP) has evolved a “dual-track management system” of the central state-owned enterprises (CSOEs) to maintain the equilibrium of two paradoxical goals: keeping government control and increasing corporate profits. In Chinese political-economic regime, CSOEs have occupied almost every public utility and monopolistic industry. CCP controls CSOEs through vertical personnel appointment of the enterprise leadership, taking CSOEs as a medium for market intervention. The CSOEs’ leaders are corporate managers also party cadres, being applied the principle for CCP in charge of cadres. This unique status of the leadership strengthens the government’s control over CSOEs, but is not conducive to corporate profits. Therefore, CCP divided CSOEs’ leaders into two parallel tracks: political track and market track. The two tracks correspond to different conditions, such as government control, corporate goals, leadership selection, and the most importantly: incentive mechanism. The incentive mechanism is the core of the dual-track management system. If the corporate leaders were selected to the political track, they would accomplish government’s goals actively to pursue their promotion. Comparatively, the leaders who were in the market track would be more concerned about corporate profits and their salaries. This thesis has an empirical analysis on the characteristics and promotion data of CSOEs’ leaders after the reform of state-owned enterprises from 1998 to 2018. The analysis proves that the rank of cadre is the basis for track division. And the leaders of CSOEs are promoted according to their ranks. In addition, informal relations are the secondary factor of cadre promotion. Generally, the “dual-track management system” operates stable, not be affected by the establishment of regulatory agencies (SASAC) and the re-centralized reforms during the Xi era.

Keywords: central state-owned enterprise, dual-track management system, the principle for CCP in charge of cadres, rank of cadre

目次

第一章	緒論.....	1
	第一節 研究背景與研究架構：國有企業雙軌管理制度.....	1
	一 研究背景：國企改革的矛盾目標--維持政治控制與增加企業獲利.....	1
	二 研究架構：國有企業雙軌管理制度.....	2
	三 國有企業雙軌管理制度如何運作?.....	5
	四 領導人作為政治控制機制樞紐.....	7
	第二節 央企領導人事管理制度與央企領導人的仕途發展.....	11
	第三節 研究理論架構及央企相關研究回顧.....	13
	一 理論架構：整合或是分裂?.....	13
	二 央企相關研究.....	15
	第四節 章節安排.....	19
第二章	研究設計：資料建置與研究假設.....	21
	第一節 資料建置與變項設定.....	21
	一 資料建置：央企領導人（1998/12-2018/3）.....	21
	二 研究設計：依變項與自變項.....	22
	第二節 研究假設.....	33
	一 企業級別.....	33
	二 企業類別.....	33
	三 專業化改革：國資委成立.....	36
	四 分權/集權改革循環：領導人時期.....	36
	第三節 研究方法.....	38
第三章	國有企業改革的發展歷程.....	40
	第一節 擴大國企自主權改革：1978-1992.....	40
	第二節 「抓大放小」的所有權改革：1992-2003.....	42
	第三節 國有企業監管機構與企業治理改革.....	45
	第四節 建立現代監管體制與央企公司化改革：2003-2013.....	47
	第五節 界定策略型企業.....	50
	第六節 混合所有制改革：2013~.....	52
第四章	央企領導管理制度與黨的幹部管理.....	60
	第一節 央企級別與央企領導幹部管理制度.....	60
	一 央企的界定.....	60
	二 央企級別來源與變動.....	61

三	央企領導管理制度與領導人甄選.....	63
第二節	幹部管理原則與制度.....	68
一	黨國體制的核心：黨的領導.....	68
二	幹部人事制度管理的原則.....	69
第三節	幹部管理制度的運作.....	71
一	幹部與公務員身份的界定.....	72
二	退休年齡限制.....	72
三	逐級晉升與任期限制.....	73
四	幹部交流.....	75
第四節	政治條件與專業條件.....	76
第五章	政治控制機制如何運作？.....	79
第一節	央企領導人的總體特徵與甄選：誰能成為央企領導人.....	79
一	央企領導人的總體特徵.....	79
二	央企領導人的甄選.....	82
第二節	央企領導人的職務變動：轉任、調任與離退.....	93
一	任職時間.....	93
二	轉任情形.....	93
三	調任與離退情形.....	95
四	「央企類別」與「央企級別」的關係.....	97
第三節	央企領導人仕途升遷的模型驗證.....	102
第六章	結論.....	109
第一節	國有企業改革的複雜性：令人混淆的「級別」與「類別」分類.....	109
第二節	「共和國的長子們」亦有高下之別；黨國仍會維持對國企控制.....	110
第三節	未來研究展望.....	112
參考文獻		114
附錄		125
附錄一	央企名單與歷任領導人任期（至 2018 年 3 月底）.....	125
附錄 1-1	現存企業及領導人清單.....	125
附錄 1-2	被合併、撤銷企業及領導人清單.....	130
附錄二	央企來源.....	134
附錄 2-1	現存央企來源.....	134
附錄 2-2	被合併或撤銷央企來源.....	140
附錄三	央企變更情形（至 2018 年 3 月底）.....	147
附錄四	編碼表.....	153

表次

表 1-1 各國國有企業營運指標比較.....	6
表 2-1 依變項次數分配（人次）.....	24
表 2-2 央企領導人交流經驗（人次）.....	26
表 2-3 央企領導人任職概況（人次）.....	27
表 2-4 央企領導人性別、族裔（人次）.....	28
表 2-5 央企領導人政治性條件 I：入黨年齡（人次）.....	31
表 2-6 央企領導人政治性條件 II（人次）.....	31
表 2-7 央企領導人專業性條件（人次）.....	32
表 2-8 「政府控制程度、負擔政府職能程度」類型.....	36
表 2-9 央企領導人的描述性資訊：央企類別、級別、時期的區隔.....	37
表 3-1 2003-2017 央企經營情況.....	59
表 4-1 央企領導幹部管理法規比較.....	65
表 4-2 中共幹部晉升年齡推估.....	75
表 5-1 央企領導人特徵.....	81
表 5-2 央企領導人的組成特徵：類別、級別與時期的差異.....	90
表 5-3 控制「國資委成立」後「企業級別」對政治性條件的影響.....	92
表 5-4 央企領導人的任職與職務變動：類別、級別、國資委成立與領導人時期的差異.....	96
表 5-5 「調任其他央企或國企」次數.....	97
表 5-6 「退休或離任」次數.....	97
表 5-7 央企級別、類別交叉表.....	99
表 5-8 控制類別後，級別對領導人職務變動的影響.....	100
表 5-9 控制類別後，不同級別央企領導人轉任機率.....	101
表 5-10 央企領導人仕途發展的二元勝算比對數模型.....	107
表 5-11 或具有「非正式關係」央企領導人名單.....	108
表 5-12 中委資歷與級別交叉表.....	108
表 5-13 中央黨校資歷與級別交叉表.....	108

圖次

圖 1-1 政治/市場雙軌管理制度架構.....	10
圖 3-1 1998-2017 國有與私營企業就業人口變化.....	56
圖 3-2 1999-2017 不同所有制企業虧損情形.....	56
圖 3-3 2003-2017 央企家數.....	57
圖 3-4 2003-2017 央企資產總額及收益率.....	57
圖 3-5 2003-2017 央企營業總收入.....	58
圖 3-6 2003-2017 央企利潤總額.....	58



第一章 緒論

第一節、研究背景與研究架構：國有企業雙軌管理制度

一、研究背景：國企改革的矛盾目標--維持政治控制與增加企業獲利

中國大陸（以下簡稱中國）政治經濟體制的運作模式是近年來學術界、實務界都相當感興趣的議題。解釋中國政治經濟體制的運作，都無法忽視中國政府在國內市場資源配置的關鍵性地位，以及國有企業在市場上的支配地位，中國政府透過國有企業在市場的支配、壟斷地位對市場進行干預。國有企業與一般企業的追求獲利的單一目標不同，需在國家整體發展戰略負擔重要功能，如通過投資促進經濟成長（如金融危機期間）、穩定商業週期波動、負擔部分社會職能，甚至是執行非經濟層面的國家戰略目標等，也就是說國有企業的盈利並非是國家最核心的關懷。¹對中國政府而言，國有企業穩定社會、經濟等承擔部分政府職能的政策性功能才是政府關注的重點，甚至以「維穩」視之，故中國政府存在對負擔部分政府職能企業的控制的動機，以維護社會經濟穩定、遏制通貨膨脹等。²

國有企業承擔部分政府職能，需執行與本業無關，甚至造成虧損政策目標的現象，並非只存在威權國家。以台灣為例，作為國有企業的中油公司有上繳定額法定盈餘的限制，同時也負有平抑油價的政策目標，必須在油價上漲時自行吸收部分成本，因此出現「國營事業賺錢時被批為與民爭利，國營事業虧損時則被譏為績效不彰」的尷尬處境。³中國的國有企業除了面臨同樣的困境，更嚴重的問題是國有企業分權改革已無法適應改革開放後經營環境快速變遷，因而出現鉅額

¹ W. Raphael Lam et al., *Modernizing China: Investing in Soft Infrastructure* (Washington DC: International Monetary Fund, 2017), p. 3089.

²「警惕“倒國企”思潮，發揮國企維穩功能」，寶鋼股份公司網站，<http://bg.baosteel.com/contents/3324/54732.html>。

³ 「社會責任 vs. 企業經營、牽制 vs. 聯合壟斷...中油的兩難困境」,「石油勞工」, <https://www.tpwu.org.tw/oil-workers/213-article-364/7953-----vs-----vs-----html>。

虧損，部分企業資不抵債而破產，甚至在 1997 年出現國企全行業淨虧損，需要依靠政府鉅額補貼才能維持國有企業運作。依統計至 2000 年為止，中國政府已透過國有銀行體系對國有企業提供超過 4000 億人民幣的補貼。⁴可見當時國有企業不但無法承擔政府職能，反倒成為政府嚴重的財政負擔，因此改善國有企業獲利能力已是箭在弦上，不得不發。這是中國政府在 1998 年推動國有企業所有制改革前夕的背景：改革面臨了兩難的困境，一邊是維持政府對國有企業的控制，另一邊是推動改革以增進國有企業獲利。設計一套在兩個相互矛盾的目標之間維持均衡的制度，成為國有企業改革成敗的關鍵。

二、研究架構：國有企業雙軌管理制度

（一）雙軌管理制度的形成：政治軌與市場軌

本研究認為「抓大放小」改革形成以企業規模區分的國有企業雙軌管理制度，是中國政府首次試圖在兩個相互矛盾的目標之間維持均衡的制度設計。中共十四屆五中全會的「抓大放小」改革是國有企業改革的分水嶺，不再將國有企業一體對待，改以企業規模大小決定控制程度。「抓大放小」改革透過以企業規模選擇的集權與分權，以調和兩個相互矛盾目標的國企管理制度設計。涉及國家安全與國民經濟命脈，承擔政府職能的「大型」國有企業，必須維持政府控制。從事市場化程度高、一般競爭性行業，以獲利為目標的「中小型」國有企業，可允許企業管理權下放甚至部分私有化。⁵另外，「大型」國有企業之中也存在層級差異，依循黨國體制的「幹部職務名稱表」(nomenklatura)管理制度，不同級別幹部有個別的管理歸口，企業領導任命由黨中央管理的國企有 39 家，歸中央企業工委管理的國企有 124 家。⁶顯示即使在「大型」國有企業中，有少數企業領導人為更高級別的「中管幹部」。企業領導幹部級別對國有企業管理制度有極大的影響，然而外界缺乏對其應有的重視，這是本研究亟欲補足之處。

⁴ 「國企改革 30 年」，中國共產黨新聞網，
<http://theory.people.com.cn/BIG5/40537/7876878.html>。

⁵ 「國企改革 30 年」。

⁶ 「中共中央關於成立中共中央大型企業工作委員會的通知」，中國共產黨新聞網，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71382/71383/4844806.html>。

除了「抓大放小」的規模分類之外，還有另一種以「大型」國有企業功能分類的雙軌管理制度，中國政府以國有企業的主業與是否負擔相應的政府職能，決定政府控制程度。依企業的功能分類將央企分為保障民生、服務社會，提供公共產品和服務的「公益類」企業，以及面對市場競爭的「商業類」企業兩類。央企的功能分類決定企業的所有權型態，公益類企業由政府控制程度高，維持國有獨資形式；商業類企業由政府控制程度較低，可讓非國有資本參股。除此之外，功能分類也與企業的考核、監管、所有權改革模式相關。⁷企業分類構成雙軌管理制度建構「雙軌」的基礎，分類標準與國有企業改革的需求相關，我們可以發現雙軌管理制度並非一成不變，而是有隨著改革目標調整的彈性。因此本研究將雙軌區分為政治軌與市場軌兩類。歸納以上的脈絡可以界定雙軌管理制度的基礎：政治軌指的是企業主業涉及國家安全或是與國民經濟命脈相關，市場化程度低，企業需承擔較多政府職能。市場軌則是企業主業不涉及國家安全與國民經濟命脈，市場化程度高，企業承擔較低的政府職能。

（二）國有企業改革的分權與集權循環

國有企業改革是分權與集權之間權衡的改革，分權改革的標誌就是建立專業監管組織：國有資產監督管理委員會（簡稱國資委）。

國有企業監管機構作為雙軌管理制度的管理者，負責維持管理制度的運行。在此之前，國有企業缺乏外部監管，僅有形式上的公司治理，實際上由業務相關的部委負責監督管理，如石油工業部直接管理一批石化工業國企；或甚至是部委直屬的事業單位，如中國中化集團原為對外貿易部的直屬事業單位。部委在單位本位主義之下各自為政，基本不存在統一的監督機制，國有企業管理混亂。中國政府為了有效管理國企，打破國企歸屬的「塊塊」問題，在 1998 年 6 月建立國有企業監管制度，將國有企業管理權收歸中央，成立分管非金融企業的中共中央大型企業工作委員會（12 月變更為中共中央企業工作委員會，簡稱中央企業工

⁷ 「中共中央、國務院關於深化國有企業改革的指導意見」，中華人民共和國中央人民政府網站，http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content_2930440.htm。

委)，為中共中央的派出機關，是第一個實質的國企監管機構。⁸

中國政府採取三個重要措施降低原管轄部委對企業的影響、強化中央企業工委的政治地位，使中央企業工委具備對國有企業實質的監管能力。第一是提高領導幹部級別，由國務院副總理吳邦國擔任中央企業工委書記，其餘副書記與委員皆為「中管幹部」，這些實際負責日常運作的幹部至少與部委、企業領導人平級。其次是轉移人事管轄權，大部分國有企業領導任命權由原部委轉交中央企業工委。第三是賦予監查權，中央企業工委設立中央企業紀律檢查工作委員會，領導企業的紀委；並有權對國企派出稽核特派員，代表國務院對企業進行稽核工作。⁹

中央企業工委作為黨的派出機關，仍是黨國體制下「以黨代政」的機構，至2003年成立直屬國務院的國資委取代中央企業工委，國有企業監管機構不再作為黨的派出機關，才能視為現代監管機構的成立。為了配合國有經濟改革與中國經濟發展的需求，國資委延續中央企業工委的幹部管理職能，更進一步具有監管國有資產、制定企業管理規章、企業經營預算編製等現代企業監管領域的職能，國資委的成立代表國有企業監管機構進入正規化與專業化階段。整體而言，國資委的成立不只是建立專業監管制度，也是分權改革制度化的里程碑，黨國體制不再直接插手國有企業營運。中國政府期望透過這個制度設計達成維持對企業控制與改善企業經營績效的目標。

國有企業改革的另一個轉捩點是2013年11月公布的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，除了重申深化國有企業改革，「決定」更突出國有企業在國家安全相關領域的重要性，這是國資委成立後，在國有企業改革的政治文件中首見，國資委的角色也在這時轉變為推動央企成為政策執行者。¹⁰2015年公佈的《中共中央、國務院關於深化國有企業改革的指導意見》更在基本原則載

⁸ 「中共中央機構沿革概要」，中央機構編制網，

http://www.scopssr.gov.cn/zlzx/zlzxslsyg/201203/t20120323_35157_10.html。

⁹ 「中共中央關於成立中共中央企業工作委員會及有關問題的通知」，中國共產黨新聞，

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71383/4844806.html>。

¹⁰ 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，中華人民共和國中央人民政府網站，
http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

明國有企業要「成為自覺履行社會責任的表率」，要「堅持黨對國有企業的領導，...必須堅守的政治方向、政治原則」，發揮「企業黨組織的政治核心作用」。¹¹對企業分權的改革在這時出現了逆轉，黨國體制重新取得對國有企業的直接干預能力，國有企業改革重新走向集權。

從分權/集權的角度，國有企業改革就是集權—分權—集權的過程，然而前後兩種「集權」並不相同。相較於計劃經濟體制時期政府對國有企業無所不管的集權，習近平上任後的集權改革將焦點放在加強國有企業黨組織的功能，以維持黨對企業的控制，特別是加強對「國家安全」相關企業的控制。若以領導人任期劃分，大致可以分為：江澤民時期（分權）—胡錦濤第一任期（分權）—胡錦濤第二任期（分權）—習近平第一任期（集權）。那麼央企領導人的雙軌管理制度是否會隨著改革目標而調整？

三、國有企業雙軌管理制度如何運作？

1998 年的國企改革揭開了政治與經濟兩大目標，經過 20 年後這兩個目標是否達成？以增加企業獲利的經濟目標而言，央企已是今日中國經濟的重要組成部分，依照國資委的統計，央企在 2017 年的利潤達到 14230.8 萬億（人民幣，單位下同）的新高，創造出一批總資產超過千億的「國家冠軍」企業，並且有 38 家企業擠身世界五百大企業。¹²從幾個指標觀察，更可以看出國有部門在中國經濟的重要地位，在 2015 年時國有企業總資產已經佔中國 GDP 的 176%，銷售收入為 GDP 的 35%，市值為 GDP 的 45%，前十大企業資產佔 GDP 比重甚至超越被認為是寡頭經濟的俄羅斯，中國國有部門的重要性超越其他新興經濟體。從央企的總體資料可以認定中國政府已經達成 1998 年改革做大、做强國有經濟的目標（見表 1-1）。

¹¹ 「中共中央、國務院關於深化國有企業改革的指導意見」。

¹² 「中央企業邁向高質量發展」，國資委網站，
<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588139/c8779453/content.html>。

表 1-1 各國國有企業營運指標比較

佔 GDP 百分比					
國別	銷售收入	淨利	資產	市值	前十大企業佔比
中國	35	3	176	45	88
巴西	12	2	51	18	50
印度	16	4	75	22	59
印尼	3	0	19	12	69
俄羅斯	16	3	64	28	81
南非	2	2	3	1	2

資料來源：W. Raphael Lam et al., *Modernizing China: Investing in Soft Infrastructure* (Washington DC: International Monetary Fund, 2017), p. 312.

那麼維持政府對企業控制的目標是否達成？可從組織與決策兩個面向觀察，首先是組織層面完成企業董事會與黨組織交叉任職。國企改革初期曾推行企業領導人不兼任黨組書記的「黨政分開」改革，造成黨建工作與企業治理相衝突的「兩張皮」現象，¹³為解決這個問題，中國政府自 2004 年開始同步推動企業公司制改革與強化黨建工作，要求企業董事會成員與黨委（組）成員交叉任職，企業領導人必須將黨職與企業職務「一肩挑」，加強黨的領導與改善企業治理兩者並重。¹⁴至 2018 年 3 月底為止，幾乎所有的央企皆已完成董監事會主要成員與黨委（組）成員「雙向進入」交叉任職，黨委（組）書記與董事長「一肩挑」。其次是決策層面由黨組織參與，因黨委（組）成員與董事會成員交叉任職，黨組織就能鑲嵌在企業治理結構，發揮政治核心作用、參與企業經營決策。從企業治理的制度層面，我們看到中國政府依然維持對企業的高度干預。

然而這產生了進一步的問題，若是政府的政策目標與企業營利的經濟目標相違背，企業管理階層該如何取捨？政府是否能調和兩個相互矛盾的目標？雙軌管理制度以「一肩挑」、「雙向進入」將企業治理與黨國體制政治控制機制相結合。黨組織作為政治控制機制的載體與執行者，對企業董監事會、決策層面進行控制。

¹³ 「國有企業深化改革應注重政治治理」，人民網，

<http://ccnews.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0712/c141677-29399813.html>。

¹⁴ 「中央組織部、國務院國資委黨委關於加強和改進中央企業黨建工作的意見」，中國共產黨新聞，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182143/10993484.html>。

決策層面的控制以企業負擔政府職能高低而定（政治軌/市場軌）。在政治軌企業的治理，企業經營涉及「宏觀調控及國家安全等經營事項」須先經黨委（組）討論後再由董事會、經理班子決定。¹⁵所以黨組織只要能決定什麼是「涉及宏觀調控及國家安全等經營事項」就能控制企業，黨組織從參與決策轉變為凌駕董監事會及經理班子之上的決策中心，企業實質上由黨組織控制。相對地，被分類為市場軌的企業，除了重大經營事項之外黨組織基本不干涉企業經營決策，企業有更多自主權可以追求獲利。¹⁶企業負擔政府職能的程度，決定了政治控制機制對企業實質經營決策運作。換言之，企業分類決定政府干預程度。既然政治控制機制是雙軌管理制度的核心，那麼如何保證黨國體制的控制？

四、領導人作為政治控制機制樞紐

央企領導人是政治控制機制的樞紐，因為央企領導人同時作為黨組織與企業的一把手，對黨組織與企業決策具絕對影響力，政府只需控制央企領導人就能干預央企決策與經營管理。政治控制在企業層次表現為企業治理不同的干預程度，在企業領導人個體層次展現為政府對企業高管甄選與激勵機制的設置差異，也就是領導人的職涯與仕途發展呈現不同面貌，¹⁷亦有研究證實企業分類對央企領導人的職涯與仕途發展存在顯著影響。¹⁸故雙軌管理體制以企業分類設定央企領導人的不同甄選條件與激勵機制，在 2007 年的「中央企業負責人經營業績考核暫行辦法」第九條已規定「軍工業及承擔政策性業務等特殊企業的指標，優先考慮政策性業務完成情況」；¹⁹而之後制定的「中央企業負責人經營業績考核辦法」第三條更明確規定：「建立與企業功能性質相適應、與經營業績掛鉤的差異化激勵約束機制」，以不同激勵引導各類型央企領導人完成黨國體制設定的不同目標。

¹⁵ 「在全面深化國有企業改革中加強黨的建設工作」，求是，
http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2016-05/31/c_1118938354.htm。

¹⁶ 「在全面深化國有企業改革中加強黨的建設工作」。

¹⁷ 「國企分類意見發布 專家：電網、油氣國企分類難畫定」，人民網，
<http://finance.people.com.cn/n1/2016/0112/c1004-28040143.html>。

¹⁸ 黃信豪、劉明浩，「商而優則仕？初探中共央企領導人的甄補與流動」，中國大陸研究（臺北），第 58 卷第 4 期（2015 年 12 月），頁 93-127。

¹⁹ 「中央企業負責人經營業績考核暫行辦法」，國資委網站，
<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4260414/content.html>。

央企領導人的甄選基本原則等同黨政幹部。中共在改革開放後的幹部隊伍「四化」方針雖有「知識化」和「專業化」要求，卻仍將「革命化」的政治條件列為「幹部四化」之首，顯示中共重視幹部隊伍的政治素質，幹部要擁護、執行黨的基本路線，政治上與中央保持一致。²¹ 央企領導人作為幹部隊伍的一份子，適用同樣原則。雖然國有企業改革要求企業領導人的專業化，但是政治條件仍列在央企領導人員資格的第一條，顯見對政治條件仍是首要甄選標準。²² 本研究認為央企領導人的甄選與其他幹部不同之處在於，代表政治條件的「紅」，與代表專業條件的「專」，受到雙軌管理制度企業分類的影響而產生不同的分佈：負擔較多政策目標的企業，因有維持較高控制程度的需要，中國政府對其領導人的甄選除了專業條件的基本要求之外，還有更高的政治條件要求，就是「紅勝於專」。不負擔政府職能的企業，因為以增加經營獲利為目標，所以中國政府對其領導人的甄選考量現代企業管理需求，對專業條件要求會高於政治條件要求，也就是「專勝於紅」。

央企領導人的激勵機制受到雙軌管理制度分類的影響，但是要額外考慮央企領導人身份。央企領導人是國家幹部也是企業經理人，央企領導人若是可以自由在兩個身份間轉換，必會成為國有企業監管的障礙。所以政府必須給予央企領導人固定的身份，企業分類與激勵機制兩者的連結才能生效，而央企領導人的行為就會在自身利益極大化的考量下受到限制。雖然所有的央企領導人都被列入「幹部職務名稱表」，都具有幹部身份，實際上幹部個人的升遷機率不同，故升遷機率分佈影響幹部的認同與預期行為：適用政治激勵的政治軌企業領導人有穩定且較高的升遷機率，他們會傾向認同幹部身份；相對地，適用經濟激勵的市場軌企業領導人則因為升遷機率不高，而傾向認同經理人身份。

²⁰ 「中央企業負責人經營業績考核辦法」，國資委網站，

<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c10652592/content.html>。

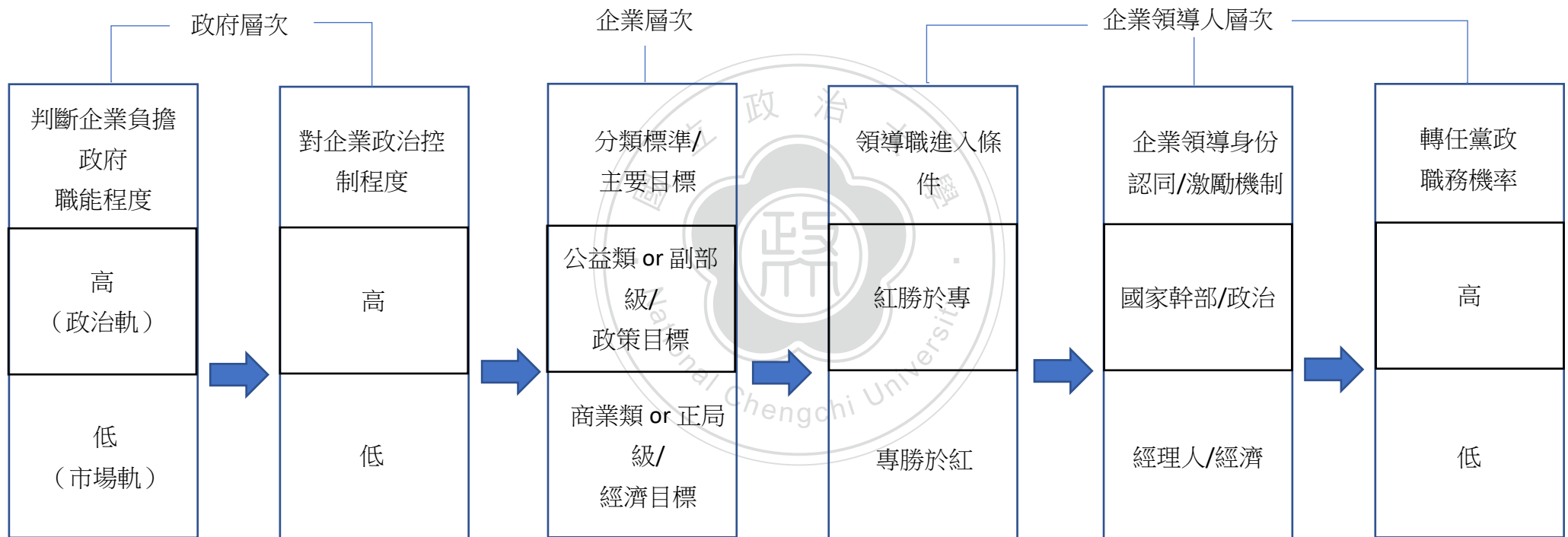
²¹ 「黨史百科：幹部隊伍“四化”方針」，人民網，

<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/165617/173273/10415244.html>。

²² 「中央企業領導人員管理暫行規定」，重慶大學紀委，<http://jw.cqu.edu.cn/info/1018/1879.htm>。

以上的概念具體總結為雙軌管理制度的三個層次（見圖 1-1），第一層是政府層次，政府以企業負擔政府職能程度判定為政治軌或市場軌，再依此對企業實施不同程度的政治控制。第二層是企業層次，被判定負擔較多政府職能的政治軌企業需要完成更多政策目標，負擔較少政府職能的市場軌企業則以完成經濟目標為主，但是判定政治軌或市場軌存在兩種分類方式：「企業級別」與「企業類別」。第三層是企業領導人層次，政府需要控制政治軌的企業，所以對於企業領導人的甄選更重視政治性條件，就是「紅勝於專」；市場軌的企業有相對高的自主權，對企業領導人的甄選重視專業治理能力。就是「專勝於紅」。領導人在企業任內也有不同的身份認同與激勵機制，政治軌的企業領導人傾向認同幹部身份，適用政治激勵，傾向完成政策目標，以獲得企業的資源分配優勢與個人升遷機會；市場軌的企業領導人傾向認同經理人身份，重視市場激勵，傾向獲取利潤，以擴展企業營運與增加個人收入。最後兩者的仕途也有不同發展，政治軌的企業領導人有更高的升遷機率，在仕途更上一層樓，甚至擔任黨與國家領導人；市場軌的企業領導人升遷機率較低，大多以央企為仕途終點。本研究的焦點聚集在央企領導人層次，因企業層次的資料大多不透明，可以取得的僅有上市子公司的公開資訊，但是無法以上市子公司資料推論母集團，只能透過歸納政府文件、法規推導出政府層次與企業層次的限制條件，再以此設計研究假設，最後以領導人層次的經驗資料驗證雙軌管理制度的運作，並加入改革時期變項測試雙軌管理制度的穩定性。

圖 1-1 政治/市場雙軌管理制度架構



第二節、研究問題：央企雙軌管理制度如何運作？

既然承擔部分政府職能的央企，其領導人的管理適用政治激勵，仕途升遷是最強的政治激勵，所以升遷的穩定性與可預期性對於政治激勵的運作至關重要。穩定性與可預期性的基礎是幹部升遷的制度化，中共自 1995 年開始制定一系列幹部甄補的相關規定，如中央辦公廳發佈《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》，對幹部選拔的職務經歷與學歷有明確規定，要求幹部的升遷需要相應的工作經驗與學歷。²³除了職務經歷這類原則性規範，中央組織部在 1998 年發布規定幹部年齡梯隊的《1998—2003 年全國黨政領導班子建設規劃綱要》，再次強調對領導班子成員的學歷規範，以及領導班子中婦女、少數民族，及非黨員的配額。²⁴2002 年中共中央公布的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》進一步強化黨政機關職務交流的制度規範，明文將國有企業納入幹部職務交流範圍，規定幹部交流範圍有地區之間、部門之間、地方與部門之間、黨政機關與國有企事業單位及其他社會組織之間，也首見職務任期以 10 年為限。²⁵中央辦公廳於 2006 年 8 月所頒佈的《黨政領導幹部職務任期暫行規定》，規範黨政領導職務的一個任期為 5 年，同一職務任職時間以 15 年為限，最高權力核心菁英也同樣受規範。²⁶中國政府十餘年的幹部選拔制度改革，為中共的菁英研究畫出了明確的制度界線，研究者可以明確且具體評估影響幹部升遷的各種條件，如年齡、交流資歷、教育程度等，並選擇適合理論的變項納入模型。

央企領導人被納入幹部升遷序列，有穩定的升遷機會，個別央企領導人才對升遷產生期望值；可預期性讓個別央企領導人的升遷期望值可以透過各種條件被估計。央企业管理制度中，央企領導人的政治激勵具有重要的連結功能，對政府而言，可供央企領導人晉升的高級別職務具稀缺性，政府作為高級別職務這個稀有

²³ 「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」，中國共產黨新聞，
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71591/4855103.html>。

²⁴ 「1998-2003 年全國黨政領導班子建設規劃綱要」，廈門大學後勤集團，
<https://hqjt.xmu.edu.cn/2007/0711/c13743a256504/page.htm>。

²⁵ 「黨政領導幹部選拔任用條例」，新華網，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c_1124245012.htm。

²⁶ 「黨政領導幹部職務任期暫行規定」，中國共產黨新聞，
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182144/10994167.html>。

財的唯一供應者，可以通過設定各種晉升條件影響央企領導人的行為。對於這類央企領導人而言，他們考量仕途升遷多於個人薪酬高低，也因為這一群體在「幹部交流」中佔有一席之地，且央企領導職務資歷是仕途的助力，日後有晉升中央或地方黨政領導人的機會，因此他們的利益與黨國體制緊密連結，即使政府沒有強制要求，央企領導人依然會自覺「緊跟著中央」，例如在 2013 年央企出現收益下降的問題，部分央企領導人率先響應政府減薪的要求，降幅最高的中船集團減薪超過 30%。²⁷ 央企領導人透過與黨國體制的連結，獲得更多的晉升機會，黨與政府則得以通過央企領導人干預甚至控制央企。然而這裡並不是指中國政府能完全控制央企領導人，而是梳理整體層次的制度設計如何影響個體的行為選擇。對政治控制運作的機制有完整理解後，本研究以**央企領導職務為中心**，利用**央企領導幹部甄選與升遷來測量央企雙軌管理制度的運行**，**央企領導人的仕途發展與企業的重要性相關**，**政治軌的企業**，因有維持高度政治控制的**需要**，**企業領導人的升遷機率較高**。**市場軌的企業則對應較低的政治控制**，**企業領導人的升遷機率較低**。雙軌管理制度的核心問題是如何區分政治軌與市場軌？是這兩軌的央企領導人是否有不同的組成特徵？他們的仕途是否有不同的發展？其次從改革的歷程而言，監管機構發揮什麼樣的作用？以及最高領導人的政策偏好是否影響雙軌管理體制？下一節，本研究將通過央企相關研究的回顧，嘗試找尋央企雙軌管理制度運作模式的理論意義。

²⁷ 「部分央企領導人帶頭降薪，專家稱實屬罕見」，**環球網**，
<https://finance.huanqiu.com/article/9CaKrnJyWDD>。

第三節、研究理論架構及央企相關研究回顧

一、理論架構：整合或是分裂？

通過前文對於雙軌管理制度結構的分析，本研究指出央企的雙軌管理制度本身就是中國政府通過有意識的分類，以調和分權改革與集權需求的制度。研究中國政治的分權/集權現象不能跳過分裂威權模型，分裂威權模型雖已有幾十年的歷史，依然對中國政治現象有一定的解釋能力，但是面對日益複雜的中國政治，還是力猶未逮，分裂威權模型仍有亟需補充之處。

分裂威權並非是改革開放時期獨有的現象，Barnett 注意到中國在文化大革命前從國家到公社都存在制度性的緊張關係，以及相應的協調機制。²⁸分裂威權的現象在改革開放後得到強化，Lampton 的研究指出中國在政策制定與實施的每個層級都存在討價還價的現象，²⁹而 Lieberthal 與 Oksenberg 則是建立的這種討價還價過程的制度脈絡，並由此產生了解釋中國政策制定與實施過程的分裂威權模型。³⁰Lieberthal 和 Lampton 在 1992 年的著作將分裂威權模型擴展至政策領域，如經濟、教育、幹部甄選及軍事。³¹隨著中國在 1990 年代進一步的改革開放，原先在中國政治研究上佔有重要地位的官僚政治漸漸被國家/社會關係、政治經濟學所取代。直到 2009 年，Mertha 將新的行為者——政策企業家 (policy entrepreneurs)——帶入分裂威權模型，更多元化的架構解釋了在黨國體制架構下的國家/社會關係變化，制度重新成為解釋中國政治過程與結果的解釋變項。³²除了強調多元、分裂之外，也有學者注意到黨在中國政治中的整合性作用，以及在政治體系的核心角色，並且呼籲「將黨帶回（研究）來」。³³他們認為分裂威權模型忽略了中國

²⁸ Doak Barnett, *Chinese Communist Politics in Action* (Seattle and London: University of Washington Press, 1972).

²⁹ David Lampton, "Chinese Politics: The Bargaining treadmill," *Issues & Studies*, Vol. 23, No. 3 (March 1987), pp. 11~41.

³⁰ Kenneth Lieberthal and Michael Oksenberg, *Policy Making in china: Leaders, Structures, and Process* (NJ: Princeton University Press, 1988).

³¹ Kenneth Lieberthal and David Lampton (eds), *Bureaucracy, Politics, and decision Making in Post-Mao China* (CA: University of California Press, 1992).

³² Andrew Mertha, "Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process," *The China Quarterly*, Vol. 200 (December 2009), pp. 955~1012.

³³ Kjeld Erik Brøsgaard, and Yongnian Zheng, *Bringing the Party Back In: How China is Governed* (Singapore: Eastern University Press, 2004). 亦有研究注意到黨的核心角色，見 David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaption* (DC: Woodrow Wilson, 2008). Pierre F. Landry,

是以中共為中心的分層化社會，政策制定與實施的討價還價必須考慮官僚的級別與職能。特別是在習近平上台之後，中國政治的分權改革主題似乎嘎然而止，改以整合、集權作為主題，強化黨的作用重新回到中國政治話語的核心，研究者需要重新衡量黨組織在中國政治研究的位置。

分裂威權模型在中國經濟的研究，強調決策過程中政策制定與實施的分權，越來越市場化的央企集團自然也被視為分裂威權模型中重要的「分裂力量」。本研究認為國有企業的改革最初即是鑲嵌於黨國體制內，從未獨立於其外，不能忽略央企雙軌管理制度中黨組織與監管機構的整合作用。黨組織作為整合機制，自抓大放小改革初始就已存在央企雙軌管理制度之內，政府將央企領導人納入「幹部職務名稱表」，透過幹部交流來控制央企領導人，將部分央企納入集權的整合。監管機構代表黨國體制對央企行使管理權，通過對企業領導人的任命將企業整合納入統治體系。Brøsgaard 將這種結合分裂與整合的特徵稱為「整合的分裂」(integrated fragmentation) 或「分裂的整合」(fragmented integration)。³⁴

接續結合分裂與整合的概念，本研究認為雙軌管理制度是能夠依據中國政府改革需求調整分權與集權之間權重比例的制度設計。當國家整體的需求是傾向分權，雙軌管理制度增加分權設計的比重，如「抓大放小」的雙軌管理制度雖然將國有企業收歸國務院管理，更重要的是透過分權創造一批更具經營自主性的企業集團。當央企改革由分權需求轉向集權，雙軌管理制度則增加集權設計的比重，如功能分類的雙軌管理制度區分「公益類」與「商業類」央企，並加強企業黨組織的作用。國有企業改革自始保留了「黨管幹部」原則的整合作用，只是在分權的趨勢下，整合機制只發揮了維繫國有企業體制運行的基本作用，如一條暗河般在表面下流動，直到轉向集權的階段才釋放整合機制的潛力，控制企業領導人事與參與企業經營決策。外界看似矛盾的央企改革分權與集權循環，其實只是雙軌管理制度在不同階段呈現出的不同面向，政治控制機制仍然穩定地發揮整合的功

Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

³⁴ Kjeld Erik Brøsgaard (eds), *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism: Earthquakes, energy and environment* (London and New York: Routledge, 2017), p. 51.

能。

二、央企相關研究

在這個部分，本研究將聚焦央企與黨國體制關係，以及央企人事管理相關的研究，並從中找出本研究在央企研究知識脈絡中的定位。

（一）黨國體制下央企的運作

初期對央企的研究著重釐清黨國體制下央企的運作，第一類是關注國家體制宏觀層面研究議題。林南認為中國在發展資本主義的同時也強化政府對經濟的控制能力，產生集權管理的資本主義。黨透過控制政治領域的人事、組織和經濟領域的資金以管理經濟，財政與行政管理出現多元化的企業自主以參與市場競爭。³⁵也有學者對資產管理體制（即國資委）建置後運作以及企業內部組織結構、管理模式等議題進行研究。Lin 和 Milhaupt 以中國鋁業公司、大唐集團為例，描繪央企組織結構及政府對央企业管理運作模式，並將央企业管理體制視為理解中國國家資本主義運作的關鍵。³⁶

第二類則是透過微觀的案例解釋管理央企的制度結構。Eaton 指出，雖然航空業自改革開放之後就實施「去集中化」改革，但政府意圖塑造國家控制的「國家隊」，因而強迫航空業整併。³⁷Yeo 以電信產業為例，從制度結構以及與監管機制互動，解釋黨國體制如何透過國資委監管機制保持對重要戰略部門的控制。³⁸Tsai 以電力系統改革解釋國家監管體制轉型與國企公司化發展的悖論，並指出功能性監管架構原先是為了打破壟斷、促進競爭，但制度缺陷卻造成產業的寡頭

³⁵ Nan Lin, "Capitalism in China: A Centrally Managed Capitalism (CMC) and Its Future," *Management and Organization Review*, Vol. 7, No. 1 (February 2011), pp. 63-96.

³⁶ Li-wen Lin and Curtis Mihaupt, "We are the National Champions: Understanding the Mechanism of State Capitalism in China," *Stanford Law Review*, Vol. 65, No. 4 (May 2013), pp. 697-760.

³⁷ Sarah Eaton, "Political Economy of the Advancing State: The Case of China's Airline Reform," *The China Journal*, Vol. 69 (January 2013), pp. 64-86.

³⁸ Yukyung Yeo, "Between Owner and Regulator: Governing the Business of China's Telecommunications Service Industry," *The China Quarterly*, Vol. 200 (December 2009), PP. 1013-1032.

壟斷。³⁹這些研究共同指出中國政府推動國企改革的目的一方面是透過引進公司治理制度促進改善內部效率，另一方面卻又透過國資委等外部監管體制來保護國有資產以及對重要產業的控制。有部分研究強調國企改革的效果，例如對提升業績、企業自主性的影響。Wang、Guthrie 和 Xiao 以上海和深圳證交所為標的，發現國資委成立後政府對企業的影響力增加，股權從機關部委集中至國資委也對企業業績有正面幫助。⁴⁰

（二）國企領導人與黨國體制關係

有研究者注意到國有企業領導人與黨國體制間的關係。Walder 認為中國對企業的所有與控制權改革已經改變了傳統的社會主義形式，並且創造出一批分別來自國有部門、私有化的國有部門、交易部門（幹部下海經營），與創業部門的新企業菁英。他們的社會起源、掌控的資產規模、與黨政機構的關係將決定中國企業經濟的未來發展。⁴¹Liou 認為企業領導人的行政級別與黨政關係已成為央企與官僚體制議價，並追求企業利益的有利籌碼，因而央企人事任命的制度設計，或將阻礙監督管理體制的有效運作。⁴²Li、Yao 等人透過對中國 250 家企業的研究，發現國有企業的管理人員比非國有企業的管理人員擁有更多與黨政機關溝通的渠道，企業經理人社會網絡中與政府關係的數量由企業所有制類型決定。⁴³這些研究從國有企業管理人員的面向，揭開了中國政府與企業關係的獨特面貌，國有企業及其領導人透過與黨政機關的政治關係，甚至是體制內的政治地位，以獲得企業經營上的優勢。

（三）央企人事管理制度

³⁹ Chung-Min Tsai, "The Reform Paradox and Regulatory Dilemma in China's Electricity Industry," *Asian Survey*, Vol. 53, No. 3 (June 2011), pp. 520-539.

⁴⁰ Junmin Wang, Doug Guthrie and Zhixing Xiao, "The Rise of SASAC: Asset Management, Ownership Concentration, and Firm Performance in China's Capital Markets," *Management and Organization Review*, Vol. 8, No. 2 (July 2012), pp. 253-281.

⁴¹ Andrew G. Walder, "From Control to Ownership: China's Managerial Revolution," *Management and Organization Review*, Vol. 7, No. 1 (March 2011), pp. 19-38.

⁴² Chih-shian Liou, "Rent-seeking at Home, Capturing Market Share abroad: The Domestic Determinants of the Transnationalization of China State Construction Engineering Corporation," *World Development*, Vol. 54 (February 2013), pp. 220-231.

⁴³ Stan Xiao Li, Xiaotao Yao, Christina Sue-Chan, and Youmin Xi, "Where Do Social Ties Come From: Institutional Framework and Governmental Tie Distribution among Chinese Managers," *Management and Organization Review*, Vol. 7, No. 1 (March 2011), pp. 97-124.

央企的「人事」也開始受到重視，但是大多研究仍以「體制」為中心，以「領導人」為對象的系統性研究在近幾年開始增加。Downs 和 Meidan 分析中組部對三大國有石油公司的人事任命，認為蘇樹林轉任福建省委副書記是高層提拔和政府人才甄補的結果；但傅成玉、王宜林的行業內調動則是為改善公司治理與促進行業內競爭，不同的人事調動模式反映出不同的目的。⁴⁴Liou 和 Tsai 分析電力、石油部門央企領導人職涯，發現國家雖然不直接干涉企業，但由於央企領導人仍屬國家幹部，其職務激勵機制與黨國結構相互聯結，因此政治激勵的控制力仍大於經濟激勵。⁴⁵Lin 透過對金融及非金融國有企業經理人專業化的研究，發現中國政府以政治約束管理國有企業，黨對企業領導人的特殊控制是國企改革的關鍵。國有企業領導人皆來自國家機關內部，呈現高度的封閉性，且政府對國有控股銀行與工業企業分別採用不同的人力資源管理模式。⁴⁶

也有以領導人升遷為對象的系統性研究。楊瑞龍等人分析 2008 至 2011 年間 189 位央企領導人職務變動，發現央企營收成長率、中委、中紀委身份以及博士學位，對央企領導人晉升有正向影響，因而「經濟績效」與「政治關係」在央企領導人晉升中發揮互補作用。⁴⁷Leutert 的研究以胡錦濤時期的副部級央企領導人升遷為研究對象。央企領導人擁有越來越高的教育程度，但是他們長期在央企集團任職，缺乏國有企業之外的歷練。在職務升遷上也只有少數人能轉任黨和政府機關擔任重要職務，這些少數獲得升遷的央企領導人依循央企領導、省級黨政領導、中央黨政領導的橫向轉移流動模式。⁴⁸劉致賢與蔡中民的研究對象是壟斷性產業中的央企領導人，他們認為政府透過建立極大化利潤與適應全球化競爭國有部門的政策，將「業績」與「政績」結合。他們的研究發現央企領導人的動機與行為出現以商業利益為導向的轉變，企業經營業績可以做為企業領導個人政績，

⁴⁴ Erica Downs and Michal Meidan, "Business and Politics in China: The Oil Executive Reshuffle of 2011," *China Security*, Vol. 19 (February 2012), pp. 3-21.

⁴⁵ Chih-Shian Liou, and Chung-Min Tsai, "Between the Hierarchy and the Market: Managerial Career Trajectories in China's Energy Sector," In Chien-Wen Kou, and Xiaowei Zang eds., *Choosing China's leaders*, (New York: Routledge., 2014), pp. 124-135.

⁴⁶ Li-Wen Lin, "Reforming China's State-owned Enterprises: From Structure to People," *The China Quarterly*, Vol. 229 (February 2017), pp. 107-129.

⁴⁷ 楊瑞龍、王元、聶輝華，「“准官員”的晉升機制：來自中國央企的證據」，*管理世界*（北京），第 3 期（2013 年 3 月），頁 23-33。

⁴⁸ Wendy Leuter, "The Political Mobility of China's Central State-Owned Enterprise Leaders," *The China Quarterly*, Vol. 233(January 2018), pp.1-21.

並且從中獲得升遷的利益；另外，政治與商業角色分離也促進央企領導人的專業化趨勢。⁴⁹黃信豪與劉明浩的研究以央企領導職務為中心，分析副部級央企領導人的升遷途徑，他們的研究發現越早擔任央企領導職務，以及任職央企領導職時間越短的央企領導人，轉任黨政領導職務的機率越高，反映非制度性因素透過鑲嵌在制度中對幹部晉升產生影響。⁵⁰

這些研究對於中國的央企體系運行及央企與黨國體制關係提供完整的圖像與具有參考價值的案例，為後續的研究者建立良好的基礎，然而，這些研究仍有待補強之處。第一是資料部分的缺陷，在時間上缺乏從國企改革開始至今完整的時序縱深，特別是習近平上任後中國政治出現相當大的轉變，恐怕不能再以過去胡錦濤時期的狀況來理解現在的央企，另外也缺乏完整收錄央企領導人資料的研究。第二是關於央企領導人的研究忽略了領導人個人仕途在整體制度中的重要性，也無法看出監管機構成立前後以及不同領導人任內的結構性變遷。第三是大多研究雖然注意中國政府對央企的控制，但是未考量央企改革雙軌制度設計的根本問題，因此未能注意到對央企的控制並非均質，以及這些差異代表的理論意涵。以上這三點是本研究企圖回答的問題，也是本研究在央企研究的知識脈絡中能有貢獻的部份。

⁴⁹ 劉致賢、蔡中民，「邁向職業經理人：公司化改制後中國大陸中央國有企業領導人的行為分析」，*東亞研究*（臺北），第47卷第2期（2016年7月），頁1-35。

⁵⁰ 黃信豪、劉明浩，「商而優則仕？初探中共央企領導人的甄補與流動」，頁93-127。

第四節、章節安排

第二章為研究設計，介紹本研究的資料建置、變項設定，並提出具體的研究假設、研究方法。本研究從央企領導人的「組成特徵」與「仕途發展」建立資料庫，分析央企領導人如何選拔及其仕途發展。「組成特徵」包括「性別」、「年齡」、「族裔」、「學歷」、「專長學科」、「駐外工作經驗」、「黨齡」、「中委資歷」、「中紀委資歷」、「中央黨校資歷」等個人條件。「仕途發展」包括就任央企領導職前的幹部交流經驗，以及離開央企領導職的仕途升遷。本研究為瞭解中國政府對於央企的管理邏輯，也將「企業類型」、「企業級別」、「國資委成立」、「領導人時期」作為主要的分類依據，並依此發展四個研究假設。

第三章以國有企業改革的發展歷程，探討央企雙軌管理制度的內在制度結構演進。經由整理國企改革的法規、官方文件資料與相關研究，歸納出中國政府對於國有企業雙軌管理制度的分類原則與兩種分類形式。這些結構又是如何形成，對央企有什麼影響。本章將依照時序整理改革歷程，主要焦點放在國有企業改革政策中的企業分類，企業分類事實上處理黨/政與企業的關係，什麼樣的企業受到重視？為什麼受到重視？本章也指出央企雙軌管理制度運作的限制條件，第一個制度限性制條件是國有企業存在政策、經濟雙重目標。第二個限制條件是政府資源有限，不可能無止盡補貼所有企業，必須將資源投放在最具效益的企業。

第四章聚焦央企雙軌管理制度運行的制度背景：企業領導幹部管理制度與黨政幹部管理制度。這些制度背景如何形成，對央企有什麼影響。本章第一部分是央企的界定、級別與央企領導管理制度；第二部分是中國幹部管理原則與制度，包括黨國體制、黨管幹部的管理原則；第三部分幹部人事制度的運作。最後則討論幹部的政治條件（紅）與專業條件（專），及其對央企領導幹部職涯的影響。

界定出限制條件及雙軌管理制度運行的制度背景後，第五章探討雙軌管理制度的政治控制機制如何運作。本章有兩個主要的議題，第一是央企雙軌管理制度如何將央企領導人分為兩種不同的群體？第二是央企改革進程是否影響央企領

導人的結構？本章將以央企類別、級別、國資委成立、領導人時期作為分類依據探討央企領導人的甄選與轉任，並在最後建構央企領導人轉任的總體模型，這個模型解釋了政治控制機制的運作。第六章為本研究的結論以及未來研究展望。



第二章 研究設計：資料建置與研究假設

本章為研究設計，介紹本研究的資料建置、變項設定，並提出具體的研究假設、研究方法。本研究從央企領導人的「組成特徵」與「仕途發展」建立資料庫，分析央企領導人如何選拔及其仕途發展。「組成特徵」包括「性別」、「年齡」、「族裔」、「學歷」、「專長學科」、「駐外工作經驗」、「黨齡」、「中委資歷」、「中紀委資歷」、「中央黨校資歷」等個人條件。「仕途發展」包括就任央企領導職前的幹部交流經驗，以及離開央企領導職的仕途升遷。本研究為瞭解中國政府對於央企的管理邏輯，也將「企業類別」、「企業級別」、「國資委成立」、「領導人時期」作為分類依據，並依此發展主要研究假設。

第一節、資料建置與變項設定

一、資料建置：央企領導人（1998/12-2018/3）

研究對象為國資委下轄的央企領導人。資料起始時間點為中共十五大提出建立現代企業制度，建立公司治理模式的 1998 年底，⁵¹資料截止時間點為 2018 年 3 月兩會結束，以中國領導人任期區分起自江澤民任內，止於習近平的第一任期結束，可以比較不同領導人任期的差異。在這近二十年的時間內，央企的數量變化極大，2003 年初國資委成立時下轄的央企有 189 家，至 2018 年 3 月底為止，央企已整併為 96 家，現存及被整併央企的歷任領導人皆納入本研究的資料庫。央企領導人在組織形式不同的企業中稱謂或許有些差異：已成立董事會的央企由「董事長」擔任領導人，未成立董事會的央企則以「總經理」為領導人，但相同的是這些領導人大多兼任企業黨委（組）書記，為企業實質上的「一把手」。

資料庫建置的資料皆來自公開資訊，本研究先從國資委網站建立央企名錄，所有現任央企領導人的職務經歷、基本背景資訊則由各企業網站或「中國黨政領

⁵¹ 「中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於中央黨政機關與所辦經濟實體和管理的直屬企業脫鉤有關問題的通知」，**十五大以來重要文獻選編** 上，
<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66688/4494415.html>。

導幹部資料庫」獲得。卸任領導人姓名、任職時間則是透過搜尋國資委網站、人民網、新華網的幹部任免新聞獲得，其職務經歷、基本背景資訊以「中國黨政領導幹部資料庫」為主，不在資料庫收錄範圍者則透過對人民網、百度百科、和訊網、鳳凰網、新浪網、互動百科等眾多來源一一交叉比對而來。自 1998 年 12 月至 2018 年 3 月底為止，本研究共蒐錄 348 位央企領導人，因部分央企領導人曾擔任一個以上的央企領導職務。故以人次計算為 404 人次（見附錄一）。⁵²幹部人事資料的測量必然存在測量誤差，本研究的測量誤差有兩個來源。第一是資料遺漏，總體而言本研究在編碼過程中並未發現任一變項存在規律性的遺漏現象，即使是遺漏最多的入黨年齡變項，也沒有任何規律可循；以個別案例而言，一些被視為「太子黨」或「紅二代」的幹部，官方披露的資料格式與其他人相較並未有特殊之處，因此資料的遺漏是隨機事件，並非是系統性的刻意隱藏資訊。其次是編碼判讀的誤差，以資料性質而言，本研究使用的變項絕大多數為事實變項，只存在「是/否」、「有/無」的區別，誤差的可能性相對較低，當然有個別變項如「非制度性關聯」存在測量上的難題，在下一部分會有較詳細的解釋。

二、研究設計：依變項與自變項

（一）依變項

本研究的依變項是央企領導人的職務變動。央企領導人離開央企領導崗位的新職務依照實際權力的改變大小依序分為「轉任」、「調任」、「離任及退休」三類。「轉任」包括擔任「地方黨政職務」及「中央黨政職務」兩大類，與原先的央企領導職相比獲得更多的權力。不使用「晉升」，而改用「轉任」，有兩個原因，第一是為了反映實際權力的改變與級別不相應的情形，央企領導人出任中央或地方黨政職務時多擔任副職，如部委副部長(副局長)、或省委副書記，級別上同為副省部級，單以級別論是平調，但是新職務的重要性卻遠高於央企領導職務，而且

⁵² 在中共菁英研究中，層級為副部級以下的幹部或多或少都會面臨「資訊不完整」問題（正部級以上幹部通常資訊較完整）。網路交叉比對方法無法百分之百精確，甚至有時資訊會相互矛盾。然而，這是目前中國黨政領導菁英研究的結構性問題，本研究亦無法克服，只能就現有的公開資訊找出最合理的資訊。

之後有升遷正省部級，甚至國家領導人的機會。其次是強調兩者之間的相依性，因為許多央企領導人離開央企職務後，仍在政壇上活躍，經營企業的資歷或為日後升遷的助力。

「調任」指離開央企領導職後任「其他央企或國企」高階管理職。這種情形通常出現在央企合併，例如 A 副部級央企合併 B 正局級央企，B 企業的一把手在 A 企業擔任二、三把手；或是 C 正局級央企合併 D 正局級央企，D 企業一把手不變，但是同時在母公司 C 企業的董事會任職，兩種情況在級別上都屬於正局級平級調動，但是新職務的重要性不如原職務。⁵³這裡界定的國企則是指非國資委亦非其他中央部委所管轄的國有企業，這些企業的規模與重要性不及央企，且企業級別難以確定，即使是平級調動擔任這些國企的一把手，新職務的重要性也不如原職務，故視為「調任」。

「退休及離任」指離開央企領導幹部職務序列。包括：裸退、退休後擔任國企獨董、外部董事等非領導職務、退休後任民企高管、遭雙規（雙開）免職，以及死亡，共五類。相較於轉任中央及地方黨政職務，調任其他央企或國企，「退休及離任」的央企領導人在權力上明顯最低。因本研究以幹部升遷測試政治控制的效果，故實際操作上「調任」、「退休及離任」作為「轉任」的對照組，領導人職務變動重新編碼為虛擬變項以「轉任中央及地方黨政職務（1）/非轉任（0）」兩類投入模型。

依變項次數分配見表 2-1。幾乎所有央企領導人的職涯發展都在黨政體系內，即使退休後也只有 1.9% 加入民企擔任高管；超過半數是以央企領導職務作為職涯終點，其中大多為「裸退」。27.7% 的央企領導人離開央企一把手職後調任其他企業的職務。轉任中央/地方黨政領導職務的比例僅有 16%，顯示高階黨政職務的稀有性。

⁵³ 若由 A 央企一把手改任 B 央企一把手則視為「現任」，不在職務變動的分類中。

表 2-1 依變項次數分配（人次）

職務變動	類別	次數	百分比（%）
轉任中央	中央黨務領導職	1	0.4
	中央政務領導職	26	9.7
	全國人大、政協、僑聯等	2	0.7
轉任地方	地方黨務領導職	10	3.7
	地方政務領導職	4	1.5
調任	央企非一把手領導職	57	21.3
	國企及央企子公司一把手	16	6.0
	國企非領導職	1	0.4
退休及離任	退休	70	26.1
	外部董事、協會、科技委等非領導職	61	22.8
	民企高管	5	1.9
	雙規、雙開	8	3.0
	死亡及不明	7	2.6
	總計	268	100.0

資料來源：本研究自行統計。

（二） 自變項

1、仕途升遷變項

幹部的仕途發展是本研究的重要變項，除了職務變動之外，本研究將分析央企領導人在掌管央企前交流經驗、初任央企領導職年齡，與在央企崗位任職時間，這三個變項與幹部個人仕途升遷密切相關的變項。

（1） 交流經驗

幹部在就任央企領導職之前，縣處級以上地方黨政領導的職務資歷可以視為

幹部個人交流經驗。⁵⁴相關的證據顯示具有交流經驗的司局級幹部有較高的升遷機率，因此可以假定具備更多交流經驗的央企領導人，會被認為具有多領域的治理經驗，因此同樣更有升遷優勢。⁵⁵央企領導人的「職務資歷」可歸納為：「央企體系內」、「國務院專業管理部門領導資歷」、「地方黨政領導資歷」、「國務院專管部門領導+央企體系」、「地方黨政領導+央企體系」、「國務院專管部門領導+地方黨政領導」，及「國務院專管部門領導+地方黨政領導+央企體系」七類。為了可資比較，其中具有一種類別以上職務資歷者，則以在職時間較長的資歷為主，最後分為「央企體系內」、「地方黨政領導」、「國務院專管部門」、「多重職務資歷」四類。其中「多重職務資歷」則是具有一個以上資歷，且各任職時間差異較小，故特別將此獨立分類，測試具此資歷者是否有仕途發展優勢，變項次數分佈見表 2-2。⁵⁶幹部的職務資歷與升遷在邏輯上存在內生性的問題，在研究方法會進一步處理。

「央企體系內」指幹部擔任央企領導職務前皆任職央企體系，包括同一企業集團的母公司與子公司、或任職多個企業集團，甚至是跨行業任職。雖然在 1990 年代並無現在「央企」的名稱與企業集團，但是企業主體並沒有改變，故將 1990 年代的企業任職資歷依然視為「央企體系內」。「國務院專業管理部門領導資歷」則是指幹部任央企領導職務前在國務院相關部門工作資歷，如早期石油部、郵電部，到現在的工信部等專業管理部門。「地方黨政領導資歷」指幹部任央企領導職務前在地方黨政部門任職工作資歷，需要特別注意的是，1990 年代仍有部分應屬企業的業務由地方政府承擔，如王炳華曾在 1990 年代任職吉林省電力局，在分類上歸為「地方黨政領導資歷」。理想情況下本研究希望能取得央企領導完整的職務資歷，但是基於現實資料取得困難，因此採計任央企領導職之前縣處級以上職務，無法判斷者採計前五個職務，若同時有一個以上的職務則以正職為主，

⁵⁴ 「黨政領導幹部交流工作規定」，中國網，http://www.china.com.cn/policy/zhuanti/17da/2007-07/24/content_8570878.htm。

⁵⁵ 「新一輪央地幹部交流 專家：晉升副部比例為 20%~30%」，中國新聞網，<http://www.chinanews.com/gn/2016/10-25/8042207.shtml>。

⁵⁶ 職務資歷的判斷以任職時間為準，若某央企領導人在央企領導崗位前任職時間一半以上在央企體系內，歸類為「央企體系內」，其餘以此類推。若有多個職務經歷，且沒有一個職務任職時間為絕對多數，則歸為「多個職務資歷」。

不採計兼任職務；以副部級幹部而言，往前回溯五個職務大致可涵蓋到縣處級，應可準確捕捉幹部職涯起點。63%的央企領導人為央企體系內出身，即使有調動也是在企業集團內或是同產業的企業集團間調動，跨產業都是少數。具有黨政部門的交流資歷者以國務院專管部門最多，其次是地方黨政領導資歷，具多重職務資歷者相當稀有。

表 2-2 央企領導人交流經驗（人次）

類別	次數	百分比（%）
央企體系內	254	63.0
地方黨政領導資歷	42	10.4
國務院專管部門領導資歷	86	21.3
多重職務資歷	21	5.2
軍隊	1	0.2
總計	348	100.0

資料來源：本研究自行統計。

（2）任央企領導職年齡

因為各個級別職務有不再提拔的年齡限制，因此年齡在中共官場具有重要的指標性意義，可作為預測幹部升遷的基本變項。⁵⁷基於中共幹部離退年齡的限制（一般而言，副部級幹部離開實權部門年齡為 60 歲，正局級幹部推估約 55 歲），因此可預期任央企領導職年齡越低的幹部，有越多時間在領導職務上發揮，累積工作經驗，相對於同級別其他幹部更具升遷優勢。另外，從非制度性因素的角度而言，這類年輕幹部也可能是受到「贊助」而升遷，因此可以預期任央企領導職年齡越低的幹部有更高的轉任機率，變項概況見表 2-3。⁵⁸

⁵⁷ 幹部離退年齡規定、黨政領導班子的梯形年齡分佈，與任期限制的制度化，使幹部的升遷呈現循序漸進，按部就班的規律，具有可預測性。寇健文，**中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移，1978-2004**，頁 270-296。

⁵⁸ 「贊助式流動」（sponsored mobility）的概念認為，在中共官場經歷早期挑選，成為計畫培育接班人的幹部有不同於他人的流動升遷管道與培育路徑。見 Ralph H. Turner, “Sponsored and Contest Mobility and the School System,” *American Sociological Review*, Vol. 25, No. 6 (December 1960), pp. 855~867。

(3) 任職時間

依照規定，黨政領導職務每個任期為五年，同一層級職務任期上限為十五年。⁵⁹雖然央企領導職務的任期不受此限，但是央企領導屬於幹部序列，同樣參與幹部考核、升遷，所以任期規定仍有影響力。「任職時間」較為直觀，即出任與離開央企領導崗位的時間差，計算方式為： $(\text{離任年} + \text{離任月}/12) - (\text{上任年} + \text{上任月}/12)$ ；若有一個以上的央企領導職務者，則是將任期相加。⁶⁰本研究預期受到退休年齡與逐級晉升的限制，任職時間與幹部轉任機率成反比。變項概況見表 2-3，擔任央企領導職務的平均年齡為 52.5 歲，標準差 5.9，顯示任職年齡有相當的差異。平均任職時間為 6.1 年，標準差為 3.7，亦顯示個別央企領導人任職時間差異。

表 2-3 央企領導人任職概況（人次）

	個數	平均值	標準差
任央企領導職年齡	404	52.5	5.9
任職央企時間（年）	268	6.1	3.7

資料來源：本研究自行統計。

2、基本背景變項

央企領導人的轉任結果不可能完全獨立於幹部個人的資歷等因素，而直接受到單一因素的影響，因此本研究也將納入出生年月、性別與族裔等基本變項。出生年月為本研究中相當重要的變項，之後的黨齡、任職年齡、轉任年齡與退休年齡等變項都是以此為基礎計算，若出生月不詳則以中位數替代。性別與族裔皆以虛擬變項處理：性別變項將男性編碼為 0，女性為 1；族裔變項將漢族編碼為 0，少數民族為 1。女性與少數民族身份因有統戰的結構性需求，在中國官場上被認

⁵⁹ 「黨政領導幹部職務任期暫行規定」。

⁶⁰ 「任職時間」僅計算轉任與離任兩類，調任者仍在央企體系內任職，故不計入。

為是對官員升遷有利的條件，本研究亦將測試這兩個身份是否對央企領導人轉任黨政職務同樣產生正面影響。⁶¹變項分佈見表 2-4，央企領導人的性別差異相當懸殊，僅有 2.2% 女性；族裔也是呈現類似情形，只有 2.7% 少數民族。

表 2-4 央企領導人性別、族裔（人次）

類別	次數	百分比（%）
男	395	97.8
女	9	2.2
漢族	393	97.3
少數民族	11	2.7

資料來源：本研究自行統計。

3、政治性與專業性變項

在國有企業改革初期，央企領導通常來自原先分管的部委，可以預期這一批原為黨國體制官僚的央企領導人是「紅勝於專」。國資委成立後，制度上正式分離國家部委與國有企業，⁶²與此同時，國企改革注重增加企業經營效率，強化企業獲利能力，因此更加重視企業幹部的專業能力。這邊要特別注意，企業幹部至今依然適用黨管幹部原則，所以專業性條件的重要性增加，並不代表政治性條件的重要性消失，兩種條件的變化消長或可反映管理體制邏輯及國有企業改革政策的變化。

（1）政治性條件

本研究以測量中國政府對企業領導人的政治性/專業性條件要求反映管理體制邏輯及背後國企改革政策變化。政治性條件（紅）的自變項代表黨國體制的管理邏輯，並以黨齡、黨內職務、中央黨校資歷與派系關聯測量菁英的政治性條件，

⁶¹ 「“下流無知少女”緣何獨秀官場」，中國選舉與治理網，
<http://www.xuanju.org/article/1260/220608.html>。

⁶² 「中華人民共和國企業國有資產法」。

這些資歷是由個人通過黨組織審核後取得，故可以視為政治忠誠度的篩選過程。入黨年齡變項，本研究採用 Li 和 Walder 的概念，強調入黨時間的重要性。「黨齡」越長（也就是越早入黨）的幹部相較於黨齡短的幹部除了對黨有更高的忠誠度之外，他們在組織內的各項技能的熟練程度、人際網絡與其在組織內的時間成正比，因此更有可能受到上級重視與栽培。⁶³計算方式為：（入黨年+入黨月/12）-（出生年+出生月/12）。

「黨職」變項指央企領導任內是否出任中央委員（包括候補中央委員）、中紀委委員，黨職是個人政治地位的重要指標，能擔任黨職的幹部與黨的路線一致。另外，能擔任黨職的幹部也是黨內層層競爭中勝出的佼佼者，自然也有較高的升遷機會，而能擔任中央委員者更是黨內的菁英。除了中央委員之外，近年來可能是因應黨內反腐敗的要求，亦有一定比例的央企領導人兼任中紀委委員。擔任黨職變項也以虛擬變數方式處理，具有中央委員（包括候補中委）或中紀委身份編碼為 1，反之為 0。

「中央黨校資歷」包括培訓班和學位授與，也具有政治性意涵。原則上黨規定中高級領導幹部需參與中央黨校幹部進修輪訓，如中青年幹部培訓班（地廳級幹部）、幹部進修班、專題研討班。而除了幹部進修、培訓外，中央黨校亦是研究生學位授與單位。基於中央黨校的功能與政治地位，具有黨校資歷（參加幹部培訓班或攻讀學位）的幹部應表示其一定程度已通過黨政治審查（political screening），相關研究也證實擁有黨校資歷者有較高的晉升機會。該變項同樣也以虛擬變項處理，具有中央黨校資歷編碼為 1，反之為 0。⁶⁴

「非制度性關聯」指的是央企領導人與高層領導之間的私人人際網絡。這類人際網絡如關係、派系等，在中國政治扮演舉足輕重的角色，幹部與高層領導人間的私人紐帶對幹部升遷有重大的影響，也形成中國政壇上的特殊集團，如「上

⁶³ Bobai Li, Andrew Walder, "Career Advancement as Party Patronage: Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, 1949-1996", *American Journal of Sociology*, Vol. 106, No. 5, (March, 2001), pp. 1371-1408.

⁶⁴ Charlotte Lee, "Party Selection of Officials in Contemporary China," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 48, No. 4 (May, 2013), pp. 356-379.

海幫」、「清華幫」、「團派」，甚至是央企系統的「石油幫」。⁶⁵但是基於關係與派系的隱蔽性，如何測量就是極大的挑戰。受限於資料結構，本研究以虛擬變項處理，其中部分央企領導職務為中管幹部，所以本研究將非制度性關聯的源頭設定為政治局常委，與政治局常委有共同經驗，如同學、同鄉、同事關係的幹部更有可能與高層建立「非正式關係」；⁶⁶另外一個非制度性關聯來源是央企領導人的親屬關係，如「太子黨」、「紅二代」，因目前對此缺乏系統性研究與明確界定，故只能以直系親屬或姻親界定。央企領導人任職時與當時政治局常委有校友、同鄉、同事關係；或是央企領導人直系親屬、姻親為正省部級以上幹部者編碼為 1，其餘為 0。明顯地，這樣的編碼方式存在錯誤測量「非制度性關聯」的風險，Victor Shih 的研究也指出同樣的測量誤差問題，然而這個誤差是由於研究者的知識限制，而非中國的問題，因此測量誤差對於最終模型的誤差項與其他自變項而言是隨機分佈。⁶⁷

政治性條件變項的分佈請見表 2-5、表 2-6，央企領導人的平均入黨年齡為 25.6 歲，標準差 4.7，顯示個別差異不小，但是此變項遺漏值偏高，推論時需要更保守。央企領導人擔任黨內高階職務的比例也不高，只有 8.9% 具備中央委員資歷，13.4% 具有中紀委資歷，顯示這些黨內職務的稀缺性。擁有中央黨校資歷的央企領導人比例略高，有 13.4%。擁有非制度性關聯的比例達到 30.7%，可能有高估的風險，還需後續的分析進一步驗證。

⁶⁵ 「上海幫」研究見 Cheng Li, "The 'Shanghai Gang': Force for Stability or Cause for Conflict," *China Leadership Monitor*, https://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/clm2_CL.pdf; 「清華幫」研究見 Cheng Li, *China's Leaders: The New Generation* (Martland: Rowman & Littlefield, 2001), pp. 87~126; 「團派」研究見寇健文，「胡錦濤時代團系幹部的崛起：派系考量 vs. 幹部輸送的組織任務」，*遠景基金會季刊*，第 8 卷第 4 期（2007 年 10 月），頁 49~95；「石油幫」研究見 Xiaowei Zang, *Elite Dualism and Leadership Selection in China*, pp.128~132.

⁶⁶ Victor C. Shih, *Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation* (New York: Cambridge University Press, 2008), p. 66.

⁶⁷ Victor C. Shih, *Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation*, p. 67.

表 2-5 央企領導人政治性條件 I：入黨年齡（人次）

	個數	平均值	標準差
入黨年齡	148	25.6	4.7

資料來源：本研究自行統計。

表 2-6 央企領導人政治性條件 II（人次）

類別	次數	百分比 (%)
中央委員	12	3.0
候補中央委員	24	5.9
無	368	91.1
中紀委	24	5.9
無	380	94.1
中央黨校資歷（培訓班、學位）	54	13.4
無	350	86.6
非制度性關聯（校友、同鄉、同事、幹部子女）	124	30.7
無	280	69.3

資料來源：本研究自行統計。

（2）專業性條件

本研究以測量專業性條件（專）的自變項代表現代政治經濟體制管理邏輯，以學歷、學科專長、海外工作經驗三個變項測量菁英的專業性條件。學歷、學科專長變項的呈現方式比較直觀，不需要經由轉換處理，學界對於這些變項的使用亦較有共識。⁶⁸最高學歷分為大學本科、碩士/研究生，與博士三類，肄業者以最高學歷為準，如碩士肄業歸為大學本科。專長學科以最高學歷為準，分為「自然科學」、「技術工程」、「經濟貿易與管理」、「社科法律」、「人文學科」與「軍事」六類。2000 年後，中國國企透過對外直接投資、承包工程、勞務合作等形式參與

⁶⁸ 關於幹部學歷、專長學科的測量請參見：Xiaowei Zang, “Technical Training, Sponsored Mobility, and Functional Differentiation: Elite Formation in China in the Reform Era,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 39, No. 1 (March, 2006), pp. 39-57; Cheng Li, Lynn White, “Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan,” pp. 1-35.

國際競爭與合作以期提升國家影響力，其中以石油業、礦業、電信在海外投資最受國際矚目。⁶⁹因此駐外工作經驗或可為幹部個人升遷產生加成的作用，應屬「專業憑證」的一部分。本研究特別加入「駐外工作經驗」，以檢驗中國政府推行「走出去」戰略對央企領導幹晉升的影響，「駐外工作經驗」採用比較嚴格的界定，包括「央企國外分公司工作經驗(包含回歸前港澳)」，以及「政府部門外派經驗」，因這些機構是中國政府「走出去」戰略的海外執行單位，故具有駐外工作經驗編碼為1，無則為0。專業性條件三個變項的分佈見表2-7，絕大多數央企領導人具備大學本科以上學歷，39.6%具碩士學歷，20.7%具博士學歷。專長學科以技術工程類為大宗，其次為經貿管理，兩這相加超過九成，這個分佈符合央企的功能取向。擁有駐外工作經驗的央企領導人只有7.7%。

表 2-7 央企領導人專業性條件（人次）

類別	次數	百分比（%）
大學本科	157	39.6
碩士	157	39.6
博士	82	20.7
自然科學	8	2.1
技術工程	200	52.5
經貿管理	149	39.1
社科法律	10	2.6
人文學科	12	3.1
軍事	2	0.5
駐外工作經驗	31	7.7
無	373	92.3

資料來源：本研究自行統計。

⁶⁹ 「“走出去”戰略概述」，僑務工作研究，<http://qwgzyj.gqb.gov.cn/yjyt/159/1743.shtml>。

第二節、研究假設

本研究將分析、比較在不同「企業級別」、「企業類別」、「國資委成立」、「領導人時期」兩組四個條件下央企領導人的組成特徵與仕途發展，以測試央企雙軌管理制度的運作邏輯與穩定程度。這四個條件即為本研究的研究重點：「企業類別」、「企業級別」，這兩個變項以央企領導人仕途發展測試政治/市場雙軌管理制度的政治控制運作邏輯；「國資委成立」、「領導人時期」則是以監管機構改革與不同改革進程（分權/集權）對央企領導人仕途的影響，測試央企雙軌管理制度的穩定程度。本節將依此建立研究假設，驗證央企雙軌管理制度。

一、企業級別

黨國體制強調黨對政治、思想、組織的領導，其中組織領導的根本原則--「黨管幹部」，保證中共對人事的領導權以及對重要幹部的管理權，在黨國體制下，幹部在領導職務序列的級別決定所享有的待遇、權利。央企領導人的領導職務序列自 1998 年的改革始區分為副部級、正局級兩類，副部級央企領導人為受中組部管轄的中管幹部，正局級央企領導人則受國資委管轄。⁷⁰這樣的安排顯示副部級央企的重要性，受到更高的政治控制；而正局級央企受政治控制程度較低，兩者的差異反映在具體的指標，就是企業領導幹部職涯發展呈現兩種不同的路徑。本研究的假設一為測試雙軌管理制度以級別為中心的第一種分類管理邏輯：「政府對副部級企業維持較高的政治控制，對其領導人甄選更重視政治性條件，也具有更高轉任黨政部門領導的機率，故副部級央企領導人相較於正局級央企領導人更『紅』，有更高的轉任機率」。

二、企業類別

⁷⁰ 中央企業領導人員管理暫行規定第十四條，僅載明中央組織部與國資委依照權限對央企領導人進行考核、任免。在執行上，部分領導人的任免由中央組織部發布，其餘由國資委發布，依照中共的組織管理原則，可以判定由中央組織部管理的央企領導人至少為副部級，其餘由國資委企業領導人員管理二局管理，為正局級幹部。見「中央企業領導人員管理暫行規定」。

將企業劃分為公益類/商業類，忽視商業類央企內部的差異性，然而這樣的分類方式有效的反映國有企業的經營目標與中國政府對企業的管理邏輯。問題是中國政府如何區分公益類/商業類央企？目前中國政府並未公布公益類央企的清單，而且「保障民生、服務社會、提供公共產品和服務」這樣籠統的條件也並不適合作為區分公益類央企的可操作標準。本研究認為對公益類央企的界定條件可以參考國資委前副主任邵寧在 2011 年的訪問中所指出公益類央企的特徵，這四個特徵更能表現公益類央企承擔政府職能，對於維持政權穩定的重要性：⁷¹

此類國企（公益類國企）具備四個特徵，首先，其產品關係到國民經濟發展基本條件；第二，在經營中存在著不同程度的壟斷或寡頭競爭；第三，定價機制由政府控制，該類企業自身沒有定價權；第四，企業社會效益高於經濟效益，應經常承受政策性的虧損。

政府控制定價機制是最關鍵的特徵，政府可以透過控制定價機制在「幫助之手」、「掠奪之手」兩個角色之間轉換。當政策需要企業追求利潤時，政府可以放鬆對產品定價的管制，甚至推高價格成為「幫助之手」（Helping Hand）；需要企業為了特定政策目標而負擔政策性虧損時，政府也可以壓低產品定價成為「掠奪之手」（Grabbing Hand）。⁷²換句話說，倘若公益類央企能獲利，恐怕是因政府的支持，而非企業高管的經營能力優越所致；造成公益類央企虧損的原因也非企業

⁷¹ 「國資委：石油石化電網通信屬公益型國企」，和訊新聞，<http://news.hexun.com/2011-12-12/136195627.html>。國資委也提出進一步說明：公益型企業是強調對國計民生的保障作用，並非只強調公益，而不顧盈利與競爭力。「公益型國企：盈利和公益如何取捨」，全景網，<http://www.p5w.net/news/gncj/201112/t3990135.htm>。

⁷² 討論中國政府與國企關係的研究大致有二種觀點，第一種觀點認為政府是「幫助之手」占主導，如軟預算約束理論認為，基於政府對國企的所有權關係，政府對國企有「父愛主義」（Paternalism），所以政府必然會拯救虧損的企業，見 Janos Kornai, *Economics of Shortage* (Amsterdam: North Holland, 1980)；林毅夫、李志鵬，「政策性負擔、道德風險與軟預算約束」，*經濟研究*，第二期（2004 年 2 月），頁 17-27。第二種觀點認為政府是「掠奪之手」占主導，地方政府會將政策性負擔轉嫁至所控制的國企，以實現政策目標。這些政策目標往往與企業盈利的目的相反，導致地方政府對國企的掠奪，見 Shimin Chen, Zheng Sun, Song Tang, Donghui Wu, "Government Intervention and Investment Efficiency: Evidence from China," *Journal of Corporate Finance*, Vol. 17, No. 2(April, 2011), pp. 259-271；潘紅波、夏新平、余明桂，「政府干預、政治關連與地方國企併購」，*經濟研究*，第 4 期（2008 年 4 月），頁 41-52。關於政府對企業干預，「看不見的手」、「幫助之手」、「掠奪之手」三種模型都是理論上的假定，相關討論見 Timothy Frye, Andrei Shleifer, "The Invisible Hand and the Grapping Hand," *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 87, No. 2(May, 1997), pp. 354-358.

經營不善，而是承擔政策性虧損所造成，例如透過定價機制壓低產品價格，或是負擔其他額外支出。

其次為企業是否承擔政策虧損。除了沒有定價權，須經常承擔政策虧損的公益類央企之外，主業處於關係國家安全、國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域、主要承擔重大專項任務的國安相關商業類國企也可能因為央企的年度政策任務需求而承擔政策虧損。其三為壟斷企業，因為國企在中國市場的壟斷地位並非是自然形成，而是延續自計畫經濟體制時期的行政壟斷，以及針對特定產業的保護政策而形成。最後是產品關係國民經濟發展，這個特徵的定義權掌握在政府，況且若有企業滿足前三個條件，很難說這樣的企業不是與國民經濟發展相關。政府作為掠奪的角色時，必須給予負擔政策目標企業足夠的誘因，中國政府透過低利貸款等補貼補償企業虧損，更重要的是改變激勵機制使企業領導人的利益與政府一致。

以上列四項特徵檢驗公益類、國安相關商業類、充分競爭商業類三種央企。其中公益類的軍工、電網電力、石油石化、電信、煤炭（能源）、民航、航運七大行業，這些產業的產品定價由政府所控制，需要承擔政策虧損，產業內亦為寡頭或壟斷性國企獨佔。國安相關商業類以及充分競爭商業類的十五大行業，產品定價由市場決定，行業內亦不存在壟斷。因此可以發現中國政府對於央企的分類是以該產業與政權穩定相關程度為基準。以政府控制程度、負擔政府職能程度兩個面向將兩類國企進行分類（表 2-8），公益類國企高於商業類國企，這也是國企對政權穩定的重要性排序。本研究的假設二為假設一的對立假設，測試雙軌管理制度的企業功能分類管理邏輯：「政府對負擔政策目標的企業維持較高的政治控制，對其領導人甄選更重視政治性條件，也具有更高轉任黨政部門領導的機率，故公益類央企領導人相較於商業類央企領導人更『紅』，也有更高的轉任機率」。

表 2-8 「政府控制程度、負擔政府職能程度」類型

政府控制 負擔政府職能	高	低
高	公益類國企	
低		商業類國企

三、專業化改革：國資委成立

在監管部門成立之後，是否對央企領導人的任用、選拔產生影響？以 2003 年 4 月國資委成立做為分界，本研究將國資委的成立，視為現代企業監管機構發揮作用的時間點，從而將央企領導人依任職時間分為「國資委成立前」與「國資委成立後」任職二類。當建立現代企業，監管機構朝向制度化發展，中國政府對央企領導人甄選增加管理專業人才的考量，以符合企業管理需求，因此對央企領導人具有更高的專業能力要求，然而在雙軌管理制度下依然依照政治控制程度差異，對央企領導人有不同要求。本研究的假設三為測試企業現代化之後是否仍存在政治控制的伏流：「國資委成立後央企領導人甄選的專業性條件提高，但是對承擔政策目標的企業領導人仍有更高的政治性條件要求」。

四、分權/集權改革循環：領導人時期

領導人任期可以用來測試央企雙軌管理制度在分權/集權改革不同時期的面向。雙軌管理制度是能夠依據中國政府改革需求調整分權與集權之間權重比例的制度設計，因此在國有企業「抓大放小」改革初期強調分權的面向，對企業的政治控制程度較低，央企領導人被整合入黨國體制的程度低。習近平時期加強企業黨建與幹部忠誠，國有企業改革轉而強調集權的面向，提高對企業的政治控制程度，央企領導人被整合入黨國體制的程度高。整體而言，隨國企改革由分權轉向集權面向，對央企領導人的管理也會出現相應的變化。基於習近平主政後對反腐敗、基層黨建等政治運動的需求，國有企業改革強調集權的面向加強政治控制，因此在幹部選拔、任用重視代表幹部忠誠與黨性的政治條件。本研究的假設四為：

「相對胡錦濤時期的分權改革，習近平時期改革有強化政治控制需求，強調雙軌管理制度集權的面向，故央企幹部甄選更突出政治條件，也有更高的轉任機率」。

因本研究資料起始點為 1998 年底，並未涵蓋江澤民完整任期，故將 1998 年 12 月至 2003 年 3 月視為「過渡期」；「胡錦濤第一任期」是自 2003 年 3 月至 2008 年 3 月，「胡錦濤第二任期」是從 2008 年 3 月至 2013 年 3 月；2013 年 3 月至 2018 年 3 月為「習近平第一任期」，依此將央企領導人的任期時間分為四類。⁷³ 如何理解習近平時期的中國，是當前學界或實務界都相當關心的議題，因此本研究也希望透過央企高管人事的更迭，分析習近平時期央企管理的特徵，然目前仍缺乏對習近平時期央企管理的有效測量指標，故以時間的虛擬變項替代。

依照「企業類別」、「企業級別」、「國資委成立」、「領導人時期」區分，本研究資料庫的描述性資訊如表 2-9。「企業類別」中大多為商業類，商業類央企比例達 58.8%，公益類央企佔 41.1%。「企業級別」部分，半數以上的央企領導人為正局級。以國資委成立區分，大部分的央企領導人在國資委成立後任命，但是自 1998 年底至國資委成立前，不到五年的時間內任命了 26.5% 的央企領導人，顯示央企改制初期的人事變動相當大。「領導人時期」的分佈亦有些差異，胡錦濤第一任期任命的央企領導人高於第二任期，習近平在第一任期任命的領導人也高於胡錦濤第二任期。

表 2-9 央企領導人的描述性資訊：央企類別、級別、時期的區隔

	央企類型		央企級別		國資委成立		領導人時期			
	商業類	公益類	正局級	副部級	成立前	成立後	過渡期	胡 I 任	胡 II 任	習 I 任
個數（以人次計）	238	166	218	186	149	255	145	100	63	96
百分比（%）	58.8	41.1	54.0	46.0	36.9	63.1	35.9	24.8	15.6	23.8

資料來源：本研究自行統計。

⁷³ 在 1998 年 12 月前任職者亦歸入「過渡期」計算。

第三節、研究方法

完成依變項與自變項的設定後，本節將說明在下一章採用的研究方法。依照上節的依變項與自變項設定，本研究的模型如（2.1）。

$$\ln(\text{outcome}) = \beta_0j + \beta_1j(\text{Sex}) + \beta_2j(\text{Age}) + \beta_3j(\text{Party Age}) + \beta_4j(\text{Party School}) + \beta_5j(\text{Central Committee}) + \beta_6j(\text{CCDI}) + \beta_7j(\text{Factions}) + \beta_8j(\text{Edu}) + \beta_9j(\text{Edu Specialty}) + \beta_{10}j(\text{Ab Work}) + \beta_{11}j(\text{Serve Age}) + \beta_{12}j(\text{CSOE Tenure}) + \beta_{13}j(\text{SASAC}) + \beta_{14}j(\text{Enterprises Category}) + \beta_{15}j(\text{Enterprises Levels}) + \beta_{16}j(\text{Leadership}) + \epsilon_j$$

(2.1)

但是作為依變項的央企領導人轉任在模型中與幹部個人先前的職務資歷相關，亦即資歷較優異的幹部本來就有更高的升遷機率，可能與其擔任領導職的央企無關。所以可將資歷視為轉任的內生變數，在此將幹部職務資歷分為兩類：具有黨政領導職務交流經驗（包括地方與中央部委）/沒有黨政領導職務交流經驗。依中共的幹部選拔邏輯，可以推論具黨政領導職務資歷者具有較高的轉任機率，而無黨政領導職務資歷者的轉任機率較低。為處理變項間的內生性問題，本研究採用內生轉移迴歸模型（Endogenous Switching Regression Model）。

在內生轉移迴歸模型中，職務資歷變項可以視為個體被分配的「處理效果」（Treatment Effect），但是不可能將幹部職務資歷做嚴格的隨機化，只能從結果進行觀察，推斷職務資歷的影響。令 z 為職務資歷的指標，並以二分變量（Dichotomous Variable）處理， $z > 0$ 表示為具有黨政領導資歷，以虛擬變數 $z = 1$ 表示； $z < 0$ 表示為無黨政領導資歷，以虛擬變數 $z = 0$ 表示， x 與 w 為外生變數（如：性別、年齡、政治性條件、專業性條件等）。每一個央企領導人有兩種可能的黨政領導資歷： y_N 與 y_I ，這兩種結果不會同時出現。 y_N 標記某央企領導具有黨政領導資歷， $y_N = 1$ 則表示該領導人獲得轉任， $y_N = 0$ 則表示該領導人沒有轉任。 y_I 標記某央企領導沒有黨政領導資歷， $y_I = 1$ 則表示該領導人獲得轉任， $y_I = 0$ 則表示該領導人沒有轉任。當 $z = 1$ 時，結果變項 y_N 為真；當 $z = 0$ 時，結

果變項 y_I 為真。其結構方程式如下：

$$z=1 \text{ if } \alpha z + \gamma'w + v > 0$$

$$=0 \text{ otherwise.}$$

$$y_I=1 \text{ if } \alpha I + \beta'x + \varepsilon I > 0$$

$$=0 \text{ otherwise.}$$

$$y_N=1 \text{ if } \alpha N + \beta'x + \varepsilon N > 0$$

$$=0 \text{ otherwise.}$$

在此假設職務資歷不會造成其他變項影響的差異 ($\beta_I = \beta_N = \beta$)，只有不同方程式之間斜率的差異，故職務資歷的影響為： $(\alpha_N - \alpha_I)$ ，也就是兩個轉移迴歸模型間截距的差異。透過內生轉移迴歸模型，可以解決內生性問題所造成的迴歸估計參數偏誤與職務資歷的自我迴歸，也可以衡量職務資歷與央企領導人轉任的交互作用，優於在方程式中將職務資歷設為虛擬變數的處理方式。

本研究預計設計四個二元勝算比對數迴歸模型，將這些與領導人轉任有關的變項分別投入以建立政治控制的解釋模型。模型 1 是估計任央企領導職前條件、資歷對轉任的影響，本研究也在這個模型中評估職務資歷的自我迴歸情形；模型 2 評估央企領導職任內條件對轉任的影響；模型 3 是由前兩個模型總結影響央企領導人轉任變項，建立解釋央企領導人仕途發展的總體模型。模型 4 則是以總體模型的基礎評估兩個時期變項的影響。

第三章 國有企業改革的發展歷程

上一章提出了本研究的架構與理論，本章將探討央企雙軌管理制度的內在制度結構，這些結構又是如何形成，對央企有什麼影響。本章將依照時序整理改革歷程，主要焦點放在國有企業改革政策中的企業分類，企業分類事實上處理黨/政與企業的關係，什麼樣的企業受到重視？為什麼受到重視？

本章梳理國企改革的法規、官方文件資料與相關研究，歸納出中國政府對於國有企業雙軌管理制度的分類原則與兩種分類形式。國有企業分類原則是企業對國家實現總體目標的關聯程度，政府對關聯程度高的企業維持控制，放鬆對關聯程度低的企業的管制。兩種形式的變化與改革進程相關，前期以改善企業經營績效的分權改革為主，政府推動「大」企業的改組並維持控制，推動「小」企業私有化。中後期當央企已解決經營績效問題，「大」企業的功能產生分化，故再區分為執行政策目標為主的「公益類」企業，與完成經濟目標為主的「商業類」企業，以配合集權改革的需求。本章也指出央企雙軌管理制度運作的限制條件，第一個制度限性制條件是國有企業存在政策、經濟雙重目標，且依據企業被歸類於政治軌或市場軌而衍生出不同的激勵配置；第二個限制條件是政府資源有限，不可能無止盡補貼所有企業，必須將資源投放在最具效益的企業，也就是執行政策目標為主的政治軌企業，執行經濟目標為主的市場軌企業須更大程度的自負盈虧，形成看似矛盾的集權與分權共存現象。

第一節、擴大國企自主權改革：1978-1992

中國政府對國有企業的改革始於1979年，由於仍存在意識形態的強力制約，以及國家對生產物資的控制需求，這時期的改革重心為擴大企業自主權以提高經營績效。1979年國務院公布《關於擴大國營工業企業經營管理自主權的若干規定》、《關於國營企業實行利潤留成的規定》等文件，在各地推行擴大國有企業自主權試點，隨後在1981年擴展至全國，使企業在人事、財務、貨物、生產、供

應、銷售等方面，擁有更大的自主權，提高企業生產率與利潤。⁷⁴之後，政府將企業的自主權擴展至生產計畫、購買投入品、工人薪資、人事聘用、人員配置，以及保留利潤的使用。擴大企業的自主權和提高保留利潤的改革，增加了企業完成計畫與提高生產的動機，但是由於缺乏市場競爭與價格體系的引導，依然無法解決缺乏效率及重複生產的問題。⁷⁵

1983 年，國企改革的目標轉向建立企業與國家之間穩定的利潤分配關係，由財政部制定《關於國營企業利改稅試行辦法》，也就是「利改稅」。將企業年年變動的上繳利潤改為固定比例的所得稅，稅後利潤全歸企業所有，課徵所得稅使企業轉變為自負盈虧，同時增加國家財政收入。⁷⁶1985 年引入了承包經營責任制，意圖在調整國家與企業的分配關係後，強化企業經營權以提高國有資產使用效率。先前實施的「利潤包乾」只解決財政上繳問題，承包經營責任制更加強調企業對損益的責任以及對產出、利潤更穩定的配額，承包經營責任制推廣相當迅速，到 1988 年底已適用於約 93% 的國有企業。同時，國務院也引入價格雙軌制改革，期望能解決價格扭曲造成錯誤資源導向問題。⁷⁷1988 年實施首部界定國有企業制度框架的《中華人民共和國全民所有制工業法》，將利改稅、廠長負責制及價格雙軌制等擴大企業自主權改革政策法制化，然而本法規也指明企業需要依據國家計劃與市場需要，發展商品生產，國有企業因此存在多重目標，這是造成日後國有企業虧損、多重目標矛盾的根本性制度原因。⁷⁸

國有企業自主權擴大以及中國政府放寬非國有企業（鄉鎮企業及港澳台資企業為主）的准入門檻，使國有企業部門發生重大變化。1980 年至 1991 年間，國

⁷⁴ 「1979 年 7 月 13 日，國務院決定擴大國營企業經營管理自主權」，**人民網**，<http://www.people.com.cn/GB/historic/0713/2302.html>。

⁷⁵ Ross Garnaut, Ligang Song, and Cai Fang, "State-owned enterprise reform in China: Past, present and prospects," in Ross Garnaut, Ligang Song, and Cai Fang eds., *China's 40 Years Reform and Development 1978-2018*, (Canberra: ANU Press, 2018), p.349.

⁷⁶ 「關於國營企業實行利改稅和改革工商稅制的說明」，**中國人大網**，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5001563.htm。

⁷⁷ Yiping Huang, "State-owned enterprise reform," in Ross Garnaut, and Ligang Song eds., *China: Twenty Years of Economic Reform*, (Canberra: Asia Pacific Press, 1999), p.102.

⁷⁸ 「中華人民共和國全民所有制工業法」，**中國人大網**，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004501.htm。

有企業在工業總產值的比重自 78%下降為 37.4%，集體企業的比重超越國有企業，達到 37.7%。這樣的變化有利中國的工業成長，但卻付出國有企業的財務惡化的代價，國有企業的利潤率（固定資產收益率）從 1985 年的 18%下降到 1991 年的 6%以下，虧損企業的數量不斷增加，總虧損額龐大，而且軟預算約束問題也日益嚴重。虧損的原因有四，第一是工業部門民營企業的競爭；第二是放寬農產品價格控制，導致原物料上漲；第三是國有部門就業人數大幅增加；第四是承擔過多員工福利。⁷⁹據估計，對工業國有企業的財政和貨幣補貼總額從 1980 年的 63 億元人民幣（佔國民生產總值的 1.4%）增加到 1992 年的 2680 億元人民幣（佔國民生產總值的 10%）。⁸⁰

第二節、「抓大放小」的所有權改革：1992-2003

國有企業的分權改革無法阻止虧損持續增加，1993 年已有超過 60%的國有企業發生虧損，中國政府開始擔心負債累累的國企可能會引發巨大的金融風險。⁸¹在鄧小平南巡後，國企改革的目標轉向體制基礎，這一階段改革的特徵是「改制：企業所有權的轉變」。中共的十四大為本階段改革的起始點，確立「社會主義市場經濟體制」是改革的分水嶺，市場不再是資本主義的專利，給予個體經濟、私營經濟、外資經濟與公有制經濟並存的合法性，這是改革開放最關鍵的意識形態轉型。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》正式以市場取代計劃體制，該文件將建立現代企業制度列為國企改革之首，確立企業產權關係解決改革的根本問題，企業依法自主經營、自負盈虧，並且需要完成國有資產增值的責任，國有企業依然存在雙重目標，也第一次為國有企業的私有化改革敞開大門。⁸²中國政府於 1993 年頒布《公司法》以及 1994 年頒布《競爭法》，採取模仿西方公司模式的改革措施，建立現代企業系統體制

⁷⁹ Nicholas R. Lardy, *Markets Over Mao: The Rise of Private Business in China* (Washington D. C.: The Peterson Institute of International Economics, 2014), pp. 43-44.

⁸⁰ Garry H. Jefferson, and Thomas G. Rawski, "How industrial reform worked in China: The role of innovation, competition and property rights," *The World Bank Economic Review*, Vol. 8, Issue suppl_1 (December 1994), pp. 13-133.

⁸¹ 朱鎔基，*朱鎔基講話實錄第二卷*（北京：人民出版社，2011 年），頁 378。

⁸² 「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」，*共產黨員網*，http://fuwu.12371.cn/2012/09/26/ARTI1348641194361954_2.shtml。

框架，初期目標是建立 100 家現代化的國有企業。⁸³法律和政策的實施提供多種所有制部門企業化的法制框架，國有企業轉型為公司才能在市場上市、交易，成為合資企業。⁸⁴也有研究指出，中國政府為了加入世界貿易組織所推行的貿易改革是國企所有權改革的另一個重要推動因素。⁸⁵

本階段國企改制最重要的指導政策是「抓大放小」。1995 年的十四屆五中全會提出按照建立現代企業制度的目標對國企進行戰略性改組，原則「以市場和產業政策為導向，搞好大的，放活小的」；⁸⁶朱鎔基對「抓大放小」的解釋是：這是用分類的方法推進國有企業改革，大型國有企業整合成有競爭力的企業集團，而中小國有企業通過股權轉讓或直接拍賣的方式盤活資產。⁸⁷中國並未放棄社會主義，故不可能如東歐國家轉型一般，將大型國有企業私有化，事實上連中小型國有企業的私有化也受到黨內反對者的牽制。1997 年中國共產黨十五屆黨代表大會在所有權問題再向前推進一步，正式批准實施「抓大放小」改革。報告將公有制經濟略降為「經濟支柱」，承認非公有制經濟為「經濟的重要組成部份」，這些微妙的變化意味著意識形態的重要轉向，然而報告仍強調社會主義性質不變，國有經濟對特定行業的控制，除了回應黨內反對者的擔憂，也為「抓大放小」提供合法性支撐：⁸⁸

國有經濟起主導作用，主要體現在控制力上。要從戰略上調整國有經濟布局。對關係國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域，國有經濟必須佔支配地位。在其他領域，可以通過資產重組和結構調整，以加強重點，提

⁸³ 胡遲，「國企改革：漸進式道路反思」中國經濟時報，

<https://business.sohu.com/20080630/n257829631.shtml>。

⁸⁴ Mikael Mattlin, "The Chinese Government's new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises," in BOFIT Discussion Paper (Helsinki: Bank of Finland Institute for Economies in Transition 2007), p. 7.

⁸⁵ Garry H. Jefferson, and Jian Su, "Privatization and restructuring in China: Evidence from shareholding ownership, 1995–2001," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 34, No. 1 (March 2006), pp. 146–166.

⁸⁶ 「正確處理社會主義現代化建設中的若干重大問題」，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65397/4441712.html>。

⁸⁷ 朱鎔基，*朱鎔基講話實錄第二卷*，頁 346。

⁸⁸ 「江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告」，中華人民共和國中央人民政府網站，http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730614.htm。

高國有資產的整體質量。只要堅持公有制為主體，國家控制國民經濟命脈，國有經濟的控制力和競爭力得到增強，在這個前提下，國有經濟比重減少一些，不會影響我國的社會主義性質。

改革計畫保留約 500 至 1,000 個大型國有企業，而其他所有企業則通過出售或租賃進行重組。國家經貿委也對特定的大型國企注資，指定寶鋼、海爾、江南造船、華北製藥、北大方正、長虹電子六家公司，「力爭十年進入世界五百強」，可見「抓大」是所有權改革的重點。⁸⁹Naughton 認為「抓大」不是著眼於私有化，而是公司化，將傳統的國有企業重組為股份公司或有限責任公司。理論上，公司化的設計旨在賦予管理者更多權力，以確保管理者與所有者的利益保持一致，並允許所有權多樣化，甚至是通過公開市場出售股權。⁹⁰

如何篩選大型國有企業的「抓大」標準並不明確，。1999 年公佈的《關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定》（中發[1999]16 號）是國有企業改革的綱領性文件，除了制定國有企業改革的指導方針，更重要的是首次界定「大型國企」的範圍：⁹¹

國有經濟需要控制的行業和領域主要包括：涉及國家安全的行業，自然壟斷的行業，提供重要公共產品和服務的行業，以及支柱產業和高新技術產業中的重要骨幹企業。

這個「大型國企」的界定相當寬鬆，錢穎一與吳敬璉認為「支柱產業與高新技術產業中的重要骨幹產業」這一項最具爭議，界定標準模糊不清，可能包括銀行、電信及互聯網，可作為企業抗拒所有權改革的藉口，是政治妥協的結果。⁹²

⁸⁹ 中國社會科學院工業經濟研究所課題組，「中國工業的制度創新：組織變遷和制度調整」，**中國工業經濟**（北京：中國工業經濟雜誌社，1998 年），頁 27。

⁹⁰ Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth* (Cambridge: MIT Press, 2007), p. 315.

⁹¹ 「中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定」，**人民網**，<http://www.peopledaily.com.cn/BIG5/shizheng/252/5089/5093/20010428/454976.html>。

⁹² Yingyi Qian, Jinglian Wu, "China's Transition to a market Economy: How far Across the River?," presented for the Conference on Policy Reform In China (Stanford: Center for Research on Economic

從另一個角度而言，這樣寬鬆的界定可以視為黨內權力平衡的結果。雖然 1999 年已完成「政企分開」改革，中央黨政機關大致與管理的企業脫鉤。⁹³但是組建企業的總經理或黨委書記多由原管轄機關的二、三把手出任，依然可視為其「勢力範圍」，這些企業一旦被列入「中小型國企」名單，等於減少原管轄機關的利益。故擴大「大型國企」定義減低中央黨政機關的利益損失，有助於降低黨內對所有權改革的反對。

「抓大放小」改革創造了將國有生產資料轉移到非國有部門的重要渠道，可視為將資源重新分配給更具生產力部門，從而促進了非國有部門的快速成長。另外，國有企業重組後下崗的工人亦成為私營企業擴張的重要勞力來源，國有部門佔就業人口比例在 1998 年高達 60.5%，到了 2003 年下降到 37.6%；同時期的私營企業就業人口從 1998 年的 2.6% 快速成長為 17.9%（見圖 3-1）。最後，所有制轉型有助於中央和地方政府減輕虧損國有企業帶來的財務負擔，這是中央/地方的雙贏局面。⁹⁴有研究發現，所有權改革提高國有企業的盈利能力和工人生產率，國有企業的年利潤率（ROFA）從 1997 年的不足 2% 增至 2002 年的 6% 以上。⁹⁵儘管國有企業的績效在大規模改組下有所改善，但仍落後於私營企業。從 1998 年到 2003 年，國有企業虧損的比例仍然很高，大約在 35% 至 41%，同時期的私營企業虧損比例約只有 8% 至 14%（見圖 3-2）。因此，改善國有企業的經營績效仍然是改革的挑戰性問題。

第三節、國有企業監管機構與企業治理改革

在此要特別將國有企業的監管制度與治理改革單獨分析，國有企業的監管與治理其實是政府與企業關係，更精準地說是黨與企業關係的外部與內部兩個面向，

Development and Policy Reform, November 18-20, 1999), pp. 19-20.

⁹³ 「關於國有企業改革與脫困情況的報告」，中國人大網，

http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2001-03/09/content_132035.htm。

⁹⁴ Ross Garnaut, Ligang Song and Yang Yao, “Impact and Significance of State-Owned Enterprise Restructuring in China,” *The China Journal*, No. 55 (January, 2006), pp. 35-63.

⁹⁵ Ligang Song, State and non-state in China’s economic transition, in G. C. Chow and D. Perkins eds., *Routledge Handbook of the Chinese Economy* (New York: Routledge, 2015), p. 185.

然而這兩個面向並非獨立，而是彼此關聯，這是貫穿國有企業改革最核心的問題。

這一階段的改革已經觸及大型國有企業的監管和治理制度，一些實驗性的分權改革試點並未成功，這些失敗的改革反而促成了國有企業監管體制的雛形。第一個改革是政府在 1997 年對 100 家大型國有企業引入投資人，迫使這些企業進行公司化改革，然而試點的結果卻產生了 80 多家國有獨資企業。其次是國有企業內部出現「三個舊委員會」：黨委會、職工代表委員會、公會，與「三個新委員會」：股東會議、董事會、監事會，兩者之間的衝突，嚴重的情況下已經影響企業的日常營運。第三是為了處理新舊委員會的衝突，一些企業讓黨委書記與董事長由同一人「一肩挑」擔任，但是缺乏外部監督又衍生國有企業「內部人控制問題」。⁹⁶最後，為了解決這個問題，中央政府自 1998 年對國有企業派出「稽查特派員」以監督其運作，問題是這些「稽查特派員」多由退休官員出任，缺乏企業治理與財務稽核能力，無法發揮稽查的作用。中國政府只能重拾中央集權的老辦法，在黨中央設立「中共中央大型企業工作委員會」，作為黨中央的派出機構，並與人事部合作任命企業高層管理人員。⁹⁷

1999 年 12 月將「中共中央大型企業工作委員會」改制為「中共中央企業工作委員會」（簡稱中央企業工委），中央企業工委依然為黨中央的派出機構，將稽查特派員移交由中央企業工委管理。中央企業工委代替國務院管理 163 家國有企業，其中 39 家「涉及國家安全和國民經濟命脈的國有重要骨幹企業」的領導班子列入中央管理幹部範圍，經中央審批後由國務院任命。其餘 124 家由中央企業工委管理的「國有重要骨幹企業」的領導職務由中央企業工委審批後由人事部任命。⁹⁸《中共中央關於成立中共中央企業工作委員會及其有關問題的通知》是中國國有企業監督管理制度的奠基文件，中央企業工委被賦予的職責是政治管理，如落實黨的路線、企業黨建與思想政治工作、依黨管幹部原則建設及管理企業領

⁹⁶ 「中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定」。

⁹⁷ Yingyi Qian, Jinglian Wu, “China’s Transition to a market Economy: How far Across the River?,” pp. 15-16.

⁹⁸ 「中共中央關於成立中共中央企業工作委員會及其有關問題的通知」。

導班子、監督企業領導班子、管理稽查特派員、協調企業與地方的關係。⁹⁹國有企業監管機構的政治管理職責並未因為改革而減少，2003 年成立的國資委除了履行出資人職責，也需負擔國有企業的政治管理，這是源自國有企業具有多重目標的制度性限制條件。成立國有企業監管機構也有減少國有企業目標的功能。在此之前，即使只考慮制度層面，國有企業也至少存在三種目標：中央政府的政策目標、所屬機關黨委的目標、企業盈利的經濟目標。成立監管機構將國有企業管轄收歸中央政府，機關部委的利益逐漸退出，國有企業也脫離多重目標的束縛，簡化為政策與經濟雙重目標。¹⁰⁰

企業治理是改革中相當困難的部分，因為企業治理的改革必須觸碰黨的政治地位這個敏感問題。錢穎一對國有企業改革代理人問題的研究指出，先前各項改革都沒有動搖黨對企業管理人員的控制，但是擴大企業自主權與維持黨的控制，在企業治理改革出現矛盾：給予企業管理人員更多的控制權可以激勵企業的產出，也造成內部人對國有資產的掠奪，產生高昂的代理費用。另一方面，若是維持黨對企業管理人員的高度控制，雖然可以緩解國有資產的流失，卻也形成政治干預的根源。¹⁰¹如何衡量企業治理分權與維持黨的控制兩者之間的權重，就成為下兩階段國有企業改革的核心問題。

第四節、建立現代監管體制與央企公司化改革：2003-2013

通過改制保留大型國有企業是建立現代企業體系的第一步，接下來是建立現代國有企業監管機構。作為現代企業監管機構的國有資產管理委員會在 2003 年 3 月由第十屆全國人民代表大會第一次會議通過《第十屆全國人民代表大會第一次會議關於國務院機構改革方案的決定》而設立，並在 5 月通過規範國資委職權、組織架構等規章的《企業國有資產監督管理暫行條例》。國資委同時具備集

⁹⁹ 「中共中央關於成立中共中央企業工作委員會及有關問題的通知」。

¹⁰⁰ 在此假設最高領導人與中央政府目標一致，原因有二：首先，因中國領導班子並非由選舉產生，所以較少出現領導人為了擴大勝選聯盟而犧牲政府目標的情形；其次，政府的目標如維持國內經濟成長、促進產業轉型等亦有助於強化領導人的統治正當性。

¹⁰¹ Yingyi Qian, "Enterprise Reform in China: Agency Problems and Political Control," *Economics of Transition*, Vol. 4, No. 2 (October, 1996), pp. 427-447.

權與分權兩個特徵，一方面國有企業的控制權由各部委轉移到國務院，確立中央的權威；另一方面，確立各級地方政府對國有企業的控制權。¹⁰²國資委集權的面向比分權更值得關注，中央政府大約持有中央國有企業 55%-70%的股權，這些非流通股由政府機構、國有獨資企業，或是政府附屬的法人持有。央企佔全部國有企業利潤的 70%，央企的上市子公司佔中國國內證券交易所近三分之一的總額，最有價值的國有資產都集中在此，相較之下地方政府控制的國有企業沒有那麼重要。¹⁰³

「抓大放小」改革以企業規模界定國有企業，《企業國有資產監督管理暫行條例》則進一步以企業的「重要性」界定：¹⁰⁴

國務院代表國家對關係國民經濟命脈和國家安全的大型國有及國有控股、國有參股企業，重要基礎和重要自然資源等領域的國有及國有控股、國有參股企業，履行出資人職責。國務院履行出資人職責的企業，由國務院確定公布。

依此界定，國務院公布 185 家由國資委履行出資人職責並監督管理國有資產的中央國有企業。與 1999 年界定的「大型國企」相比，暫行條例的界定較為嚴格，並將界定的權力收回國務院，最重要的是取消「支柱產業與高新技術產業中的重要骨幹產業」這一模糊不清的項目，顯示中央政府不再對部委讓步，關閉企業抗拒所有權改革的後門。國有企業監管機構的改革除了將國有企業的管轄權由黨轉移到政府，對國有企業的監管也由傳統的管人事為主，轉型成「不行使政府的社會公共管理職能」的管資產，但是國資委仍然需配合組織部對央企的負責人進行管考。從 1999 年中央企業工委的到 2003 年國資委，除了是國有企業監管體制的現代化，也可視為中央政府提高對國有企業控制程度的過程。

¹⁰² Mikael Mattlin, "Chinese Strategic State-Owned Enterprises and Ownership Control," *BICCS Asia Paper*, Vol. 4, No. 6 (January, 2009), pp. 8-9.

¹⁰³ Mikael Mattlin, "Chinese Strategic State-Owned Enterprises and Ownership Control," p. 9.

¹⁰⁴ 「企業國有資產監督管理暫行條例」，國資委網站，
<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4259379/content.html>。

由於此時「放小」的任務大致已告一段落，2004 年的政府工作報告已經取消在國企改革部分表述「放小」。¹⁰⁵ 央企的所有權、治理改革成為國有企業改革的核心。改革並不意味著中國政府打算讓央企面對公平的市場競爭，政府採取多種產業政策措施來向戰略和支柱產業企業分配資源，除了政府直接及間接補貼，央企也通過國有銀行取得大量低利貸款或信貸優惠，並獲得更多、更低廉的土地使用權。據估計政府對央企的隱性支持平均佔 GDP 的 3%。在金融海嘯之後央企的信貸槓桿率增加，顯示信貸佔隱性支持的比重上升，估計已達到整體隱性支持的一半（GDP 的 1.5%），這些措施在市場化的背景下為企業創造了可觀的經濟租金。¹⁰⁶ 另外，中國政府也對其他企業進入戰略和支柱產業設立行政、技術或法規上的壁壘，以保護央企。¹⁰⁷ 總體而言，國資委持續進行的國有企業重組過程導致央企的家數持續降低，政府政策扶助與資源傾斜造就企業總體規模大幅增加。2003 年至 2007 年間是央企成長的黃金時代，成長速率驚人。央企資產總額從 83232.2 億元成長至 149238.7 億元，平均成長率 15.8%，平均資產收益率也有 5.6%；營業總收入從 44748.1 億元成長至 100281.5 億元，平均成長率 22.4%；利潤總額從 3005.9 億元成長至 10055.7 億元，平均成長率高達 36.1%（見表 3-1）。然而好景不常，央企的財務業績在 2007-2013 年間顯著惡化，資產收益率、營業收入和利潤總額在 2008-2009 年期間均下降，雖然在 2010-2011 年期間出現回升，但是在 2011-2013 年再度下降，這一趨勢反映了全球金融危機以及政府刺激政策的影響（見圖 3-4、3-5、3-6），因中國政府 4 萬億的巨額刺激計劃的 80% 企業信貸由央企所得，也造成在金融海嘯後央企的槓桿率急速攀升。¹⁰⁸

整個央企的財務狀況惡化，可以歸咎於企業運營和治理兩大主因。首先，企業營運的問題源於央企存在政策和商業雙重目標。除了商業目標外，央企作為社

¹⁰⁵ 「2004 年國務院政府工作報告」，中華人民共和國中央人民政府網站，http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_201193.htm。

¹⁰⁶ W. Raphael Lam, Markus Rodlauer and Alfred Schipke, *Modernizing China: Investing in Soft Infrastructure* (Washington DC: International Monetary Fund, 2017), p. 316.

¹⁰⁷ World Bank and Development Research Center of the State Council, *China, 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society* (Washington DC: The World bank, 2013), p. 104.

¹⁰⁸ 「聚焦國進民退」，財經鳳凰網，<http://finance.ifeng.com/news/20091109/1443851.shtml>。

會主義市場經濟的支柱，仍須執行公共政策職能並須完成政府的政策目標，例如穩定經濟，維持社會穩定和應對危機，這些產出為公共財的生產活動基本無利可圖。然而央企可以將這種損失內部化，以換取政府持續投注資源，特別是銀行貸款和低廉的土地。¹⁰⁹其次，治理問題是對央企业管理者的監督不足與公司治理缺陷。主因是合同責任制賦予央企业管理者自治權，從而產生委託代理問題，難以監管企業管理者的業務決策；即使政府採取各種人事控制措施，但由於內部人的控制，國資委很難對其進行檢查。另外，央企业管理者具有黨政幹部身份甚至是派系的奧援，可作為討價還價的資本。最後，央企的董事會受到相關政府機構（如國資委）的影響或支配，不完全以企業的利益為考量。¹¹⁰

第五節、央企分類：界定策略型企業

本研究在上一節提出國有企業的監管與治理是黨/政府與企業關係的外部與內部兩個面向，這兩個面向的連結點就是央企的分類。在抓大放小的改革階段分類出了一批由國務院直接管轄，負有政策、經濟雙重目標的「中央大型國有企業」，然而這批央企數量還是相當龐大，且政府的資源有限，不可能無限補貼，終究企業還是無法避免虧損，所以政府必須區分關係國民經濟命脈和國家安全的策略型企業與非策略型企業，以決定政府的行動策略：政府維持對策略型企業高度干預，默許企業將成本內部化作為執行政策目標的補貼；降低對非策略型企業的干預程度，允許企業追求經濟目標。對策略型企業干預包括對企業經營與管理人員的監管，以及維持對企業董監事會的影響或控制，進而影響企業管理人員的激勵機制設計，及其身份認定，所以企業分類不只能降低政府的補貼成本，理順黨/政府與企業關係，更是央企人事管理體制的基礎。

國資委自 2004 年起開始整理央企主業，要求央企減少主業之外的投資，降低投資風險，非主業的投資須經國資委審批，第一批公布的 49 家央企主業為「主

¹⁰⁹ Chong-En Bai, Jiangyong Lu and Zhigang Tao, “The Multitask Theory of State Enterprise Reform: Empirical Evidence from China,” *The American Economic Review*, Vol. 96, No. 2 (May, 2006), pp. 353-354.

¹¹⁰ Dong Zhang, Owen Freestone, “China’s Unfinished State-Owned Enterprise Reforms,” *Economic Roundup*, Issue 2 (December, 2013), pp. 91-93.

要涉及國家安全和國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域」。¹¹¹

2006 年公佈的《關於推進國有資本調整和國有企業重組指導意見的通知》（國辦發[2006] 97 號）是央企分類的起始文件，顯示國有企業改革由「抓大」轉變為分類管理。該文件區分「重要行業和關鍵領域」與其他行業，並將國有資本向重要行業和關鍵領域集中。「重要行業和關鍵領域」包括：涉及國家安全的行業，重大基礎設施和重要礦產資源，提供重要公共產品和服務的行業，以及支柱產業和高新技術產業中的重要骨幹企業。¹¹²時任國資委主任的李榮融對這份文件有更清楚的解釋：¹¹³

政府以產業區分三種不同功能的國企，並對應不同的所有權模式：第一類是關係國家安全和國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域，由國有資本保持絕對控制力，包括軍工、電網電力、石油石化、電信、煤炭、民航、航運七大行業...；第二類是基礎性和支柱產業的骨幹企業，由國有資本獨資或絕對控股，包括裝備制造、汽車、電子信息、建築、鋼鐵、有色金屬、化工、勘察設計、科技九大行業...；第三類是其他行業和領域，包括商貿流通、投資、醫藥、農業、建材和地質勘查六大行業。

2007 年公佈的《中央企業負責人經營業績考核暫行辦法》確定企業經營業績考核的分類指標，將央企管理人的激勵分流，主要承擔國家政策性業務的特殊企業，可優先考慮政策性業務完成情形。¹¹⁴隔年的《中華人民共和國企業國有資產法》除了賦予國資委正式法律地位，在條文中將央企分為「關係國民經濟命脈和國家安全的大型國家出資企業」，以及「重要基礎設施和重要自然資源等領域的國家出資企業」，國有資本必須向前者集中。¹¹⁵

¹¹¹ 「關於公布中央企業主業（第一批）的通知」，國資委網站，<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258719/content.html>。

¹¹² 「國務院辦公廳轉發國資委關於推進國有資本調整和國有企業重組指導意見的通知」，國資委網站，<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4260052/content.html>。

¹¹³ 「國有經濟應保持對七個行業的絕對控制力」，中國政府網，http://www.gov.cn/jrzq/2006-12/18/content_472256.htm。

¹¹⁴ 「中央企業負責人經營業績考核暫行辦法」。

¹¹⁵ 「中華人民共和國企業國有資產法」，國資委網站，

第六節、混合所有制改革：2013~

2013 年 11 月，第十八屆全國代表大會第三次全體會議的決定標誌著國有企業改革的新方向。改革重點包括（1）界定央企職能，以確定國家所有權模式和控制程度；（2）推動混合所有制；（3）從管資產轉向管資本，組建國有資本營運公司。¹¹⁶這階段的改革使央企的金融化程度提高，明確釐清企業財務結構與利益關係，強化國資委對企業的控制。同時，黨的組織正式鑲嵌在企業治理結構，企業受政治干預程度更高，央企及管理人員受到黨更嚴格的監督，企業必須配合國家戰略的發展。在中國國企改革的歷程中，企業的經濟目標與政府政策目標始終存在矛盾。改革初期雖然明訂企業存在政策目標，但是政府與企業在提高企業獲利能力的主要改革目的相同，雙方利益一致，故央企經營績效快速成長。隨著企業利潤的成長，雙方利益一致的均衡出現變化，加上金融海嘯的影響，政府關注提振國內經濟重於企業獲利能力，企業也需重視政策目標，甚至配合政府調控政策拋棄財政紀律。王勇取代退休的李榮融出任國資委主任後，更強化這個趨勢，國資委工作重點轉而推動央企成為強大的「國際冠軍」，以及成為更好的政策執行者。Naughton 認為，2013 年改革的決策者面對的是在企業的經濟目標與政策目標之間的權衡，顯然他們更傾向後者，央企的政策目標相當吃重，包括：開拓新技術，在「中國製造 2025」計畫發揮領頭羊功能；創造國家冠軍，增加中國海外經濟影響力，如參與「一帶一路」倡議；在危機時刻透過增加投資以穩定經濟；領導內部改革，如供給側改革。¹¹⁷

2015 年關於國企改革的指導意見與法規公布後，央企正式被分為依照承擔政府職能的程度由高至低區分為「公益類」、「國安相關商業類」、「完全競爭商業類」三大類，並將政府控制程度與企業功能掛鉤，公益類央企採國有獨資，國安

<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4259449/content.html>。

¹¹⁶ 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」。

¹¹⁷ Barry Naughton, "State enterprise reform today," in Ross Garnaut, Ligang Song, and Cai Fang eds., *China's 40 Years Reform and Development 1978-2018*, (Canberra: ANU Press, 2018), p. 384.

相關商業類由國有資本控股，完全競爭商業類實行股份制改革。¹¹⁸從政府對企業股權控制與企業功能兩個層面比對 2015 年的「指導意見」與 2007 年李榮融的說明可以找出功能分類的一貫脈絡：「公益類」等同原先的「關係國家安全和國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域」（即為「策略型企業」），「國安相關商業類」即為「基礎性和支柱產業」，「充分競爭商業類」等同「其他行業和領域」。雖然將央企分為三類，然而從績效評估規定而言卻只有公益類與商業類雙軌，但是公益類企業不代表不追求商業利益，商業類企業不代表不執行政策任務，兩者的差距在於核心業務的不同及激勵考核的設計，公益類央企更重視政策目標，商業類央企更重視經濟目標。¹¹⁹另外，2015 年的改革指導意見也載明黨政官僚體系的央企管理人員除了基本薪酬之外，亦適用任期激勵，包括長期工作保障和未來較高的升遷機會。¹²⁰依照委託代理理論對多重目標與激勵的研究，若代理人只存在單一目標，且委託人可在短期內進行有效監管，這樣的情形適合對代理人設置高度激勵措施；若代理人被分配一個以上的目標，且委託人難以實行有效監管，設置低度激勵與長期的職業獎勵會是更好的選擇。¹²¹中國政府在 2015 年的改革確實選擇了符合委託代理理論的激勵制度設計，但是這個激勵制度如何發揮作用，研究者不能忽略中國幹部管理體制與央企人事管理體制的交互關係，本研究將在其後的章節進一步探討。

2013 年國務院公布將實行國有資產管理由管資產轉變為管資本為主的政企分開改革。加強對國有資產監管，形成政府授權國資委對國有資本投資營運公司行使出資人職責，國有資本投資營運公司對出資企業行使股東權利的三層控制結構。國有資本投資營運公司的來源主要是由商業類央企的國有股權與國有資本經營預算出資組建，其次是由一定條件的國有獨資企業集團改組，必須服務國家戰略，推動資本向關係國家安全、國民經濟命脈和國計民生的重要行業和關鍵領域

¹¹⁸ 「中共中央、國務院關於深化國有企業改革的指導意見」。

¹¹⁹ 「關於完善中央企業功能分類考核的實施方案」國資委網站，
<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258369/content.html>。

¹²⁰ 中共中央、國務院關於深化國有企業改革的指導意見」。

¹²¹ Bengt Holmstrom, Paul Milgrom, "Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design," *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, Special Issue (January, 1991), pp. 24-52.

集中。¹²²中央層級由國務院選定兩批共九家央企進行國有資本投資公司試點，兩家央企進行國有資本營運公司試點。地方由各省國資委提出名單，依據估計，至2017年4月已有超過100家試點企業。¹²³實際上改革目的還是在加強對央企的監管，主要有三個層面：企業治理層面確立央企對子公司的責任，管資本改革將子公司的管理責任歸於一級央企，防止央企以子公司或子公司的再投資公司進行財務操作逃避監管。其次是監管機構層面強化信息能力，國資委須加強清查央企子公司與其再投資公司關聯，建立監管責任清單。最後是政策層面形成分權改革的約束，避免商業類央企因所有制改革而脫離中央政府的控制。

企業的治理改革是形式上少數取得成果的領域，至2018年中已經有94家央企建立董事會，83家央企外部董事佔董事會多數，在省級國企中有90%建立董事會。¹²⁴但是黨組織對企業的影響力也在這次改革中獲得加強，在2017年央企修訂企業章程中都將黨組織的地位寫入，黨委書記由董事長兼任、企業黨委與董事會實現「雙向進入」、企業重大決策必須由黨組織討論通過後再交由經理人，黨組織已鑲嵌在企業的正式治理架構中。這些規定等同顛覆1980年代以來的「廠長負責制」，黨委書記由董事長兼任，強化黨的監督能力，使決策者可以為企業分配多個目標。¹²⁵央企的董事會改革最初並非是為了強化政府的控制，2004年進行試點時，曾經有領導人擔憂黨在企業的地位受到動搖，大力促成董事會改革的李榮融認為，央企是經濟組織而非政治組織，董事會制度就是實現政企分開的關鍵。實際上，他也承認沒有一家央企的董事會是完全依照公司法成立，國資委不願意放棄對央企董事會的影響力，「政企合一」的現象恐怕會再出現。¹²⁶諷

¹²² 「國務院關於改革和完善國有資產管理體制的若干意見」，中華人民共和國中央人民政府網站，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/04/content_10266.htm。

¹²³ 九家央企進行國有資本投資公司試點：國家開發投資公司、中糧集團有限公司、神華集團有限公司、寶鋼集團有限公司、武漢鋼鐵集團、中國五礦集團公司、招商局集團、中國交通建設集團有限公司、中國保利集團公司；兩家央企進行國有資本營運公司試點：中國誠通控股集團有限公司、中國國新控股有限責任公司。「改組/組建國有資本投資公司和營運公司的思考重點」，德勤有限公司網站，<https://www2.deloitte.com/cn/zh/pages/operations/articles/soe-transformation-whitepaper-issue5.html#>。

¹²⁴ 「94家央企、9成以上地方國企建立董事會」，新浪財經，<http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/2018-08-30/doc-ihixyeu1241172.shtml>。

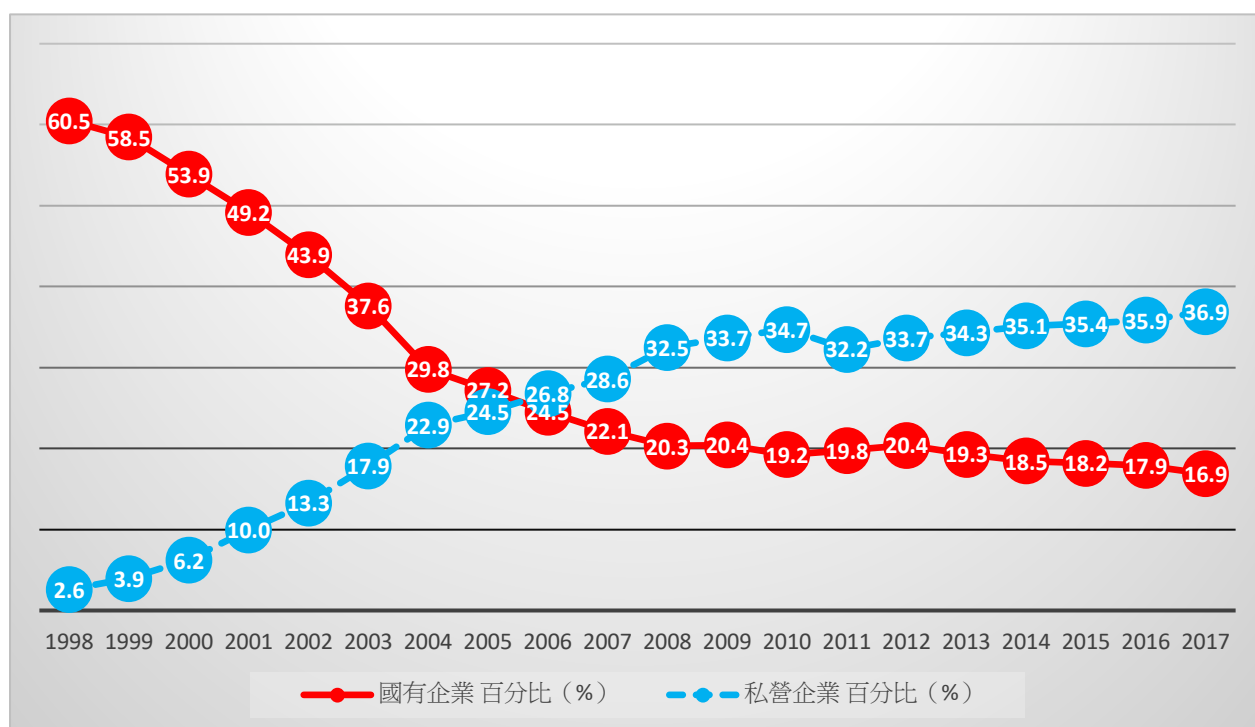
¹²⁵ Barry Naughton, "State enterprise reform today," pp. 383-384.

¹²⁶ 「緬懷李榮融：國企是經濟組織，不是政治組織」，新浪財經，<https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2019-12-21/doc-iihnzahi9095092.shtml>。

刺的是，這篇 2013 的訪談刊出沒多久，中國政府就開始了強化黨組織在央企內部地位的改革。



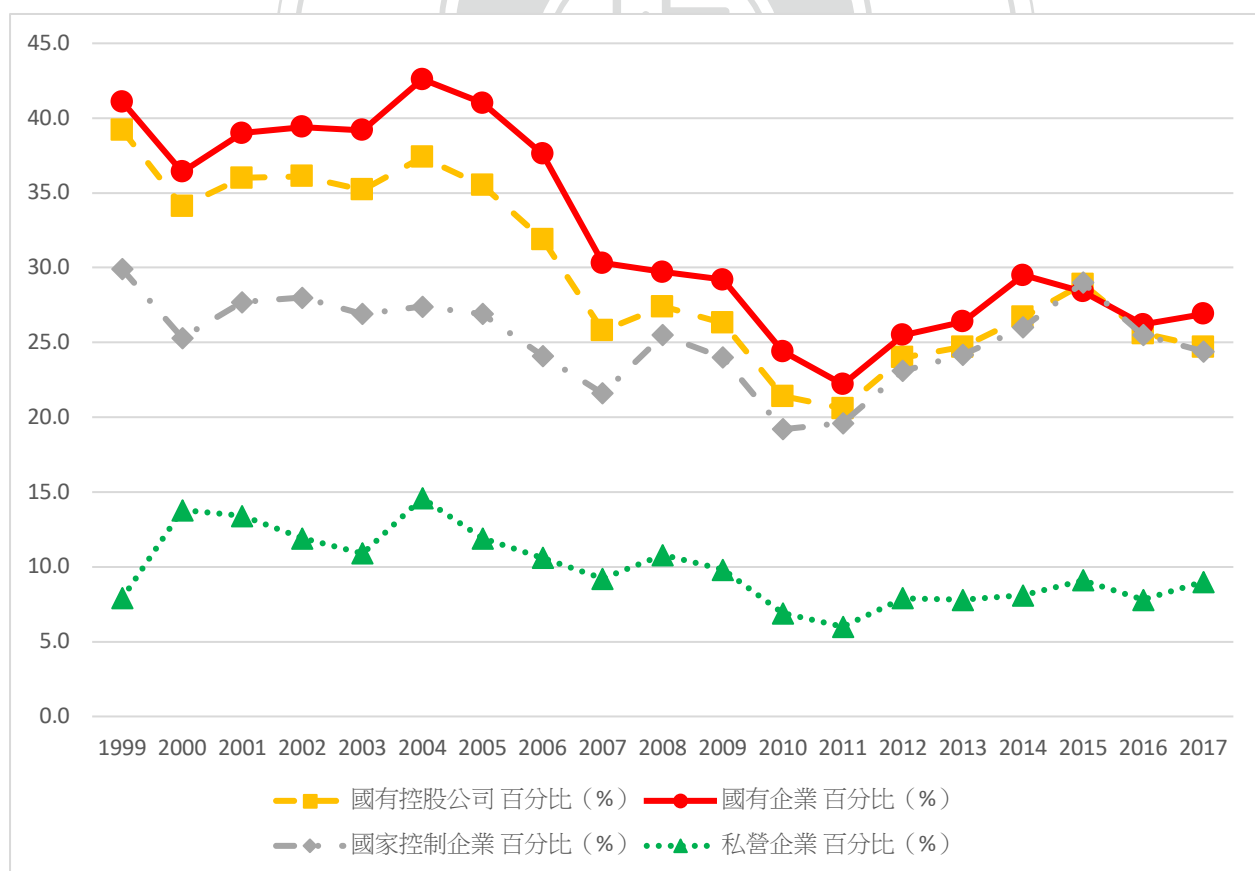
圖 3-1 1998-2017 國有與私營企業就業人口變化*



*本研究以領導人任期分期（至 2018 年 3 月），故企業資料至 2017 會計年度截止。

資料來源：CEIC Data。

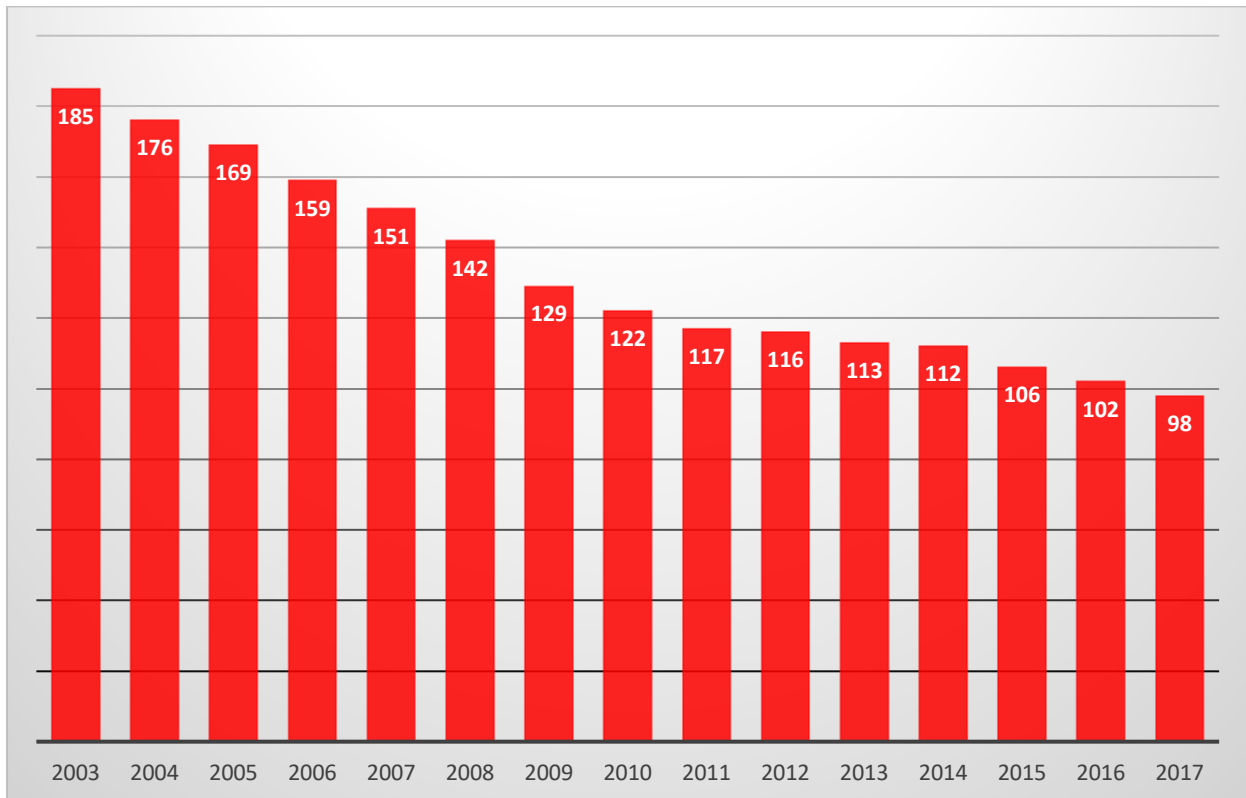
圖 3-2 1999-2017 不同所有制企業虧損情形*



*本研究以領導人任期分期（至 2018 年 3 月），故企業資料至 2017 會計年度截止。

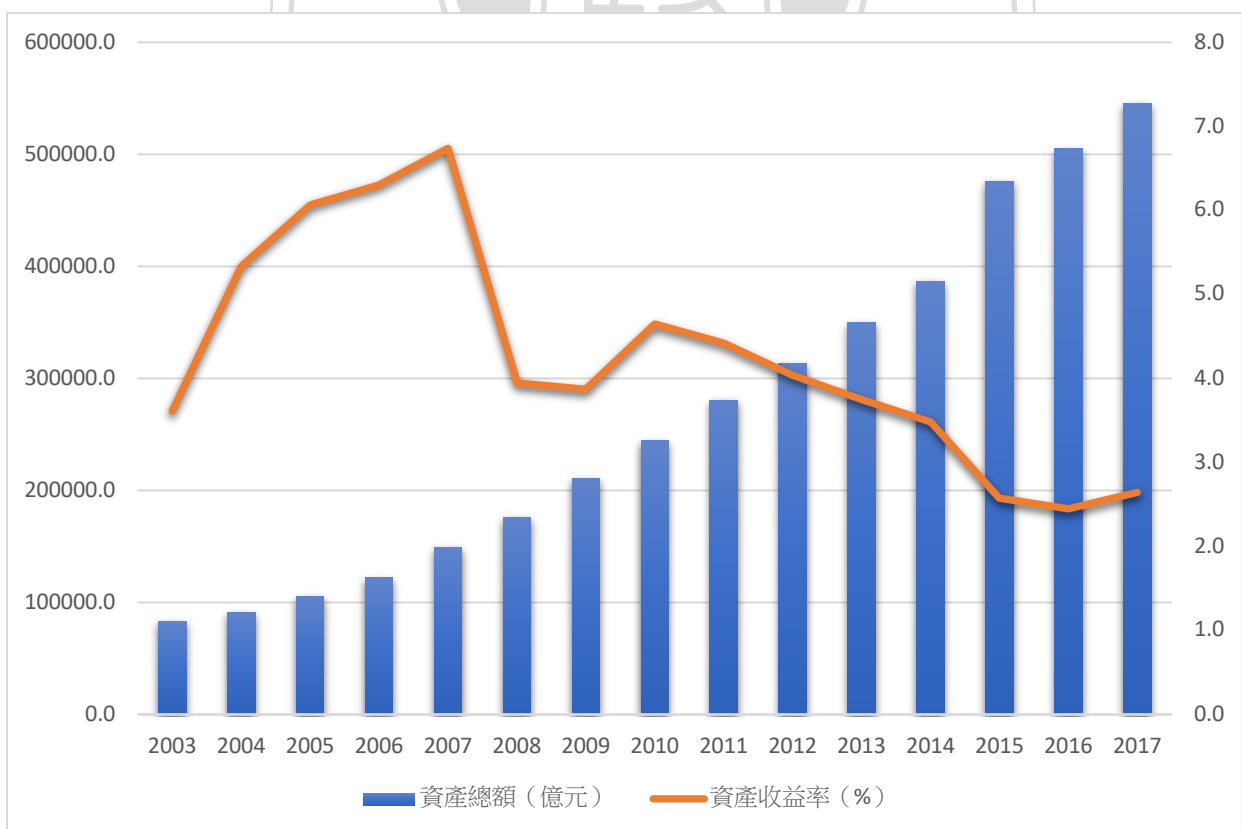
資料來源：CEIC Data。

圖 3-3 2003-2017 央企家數*



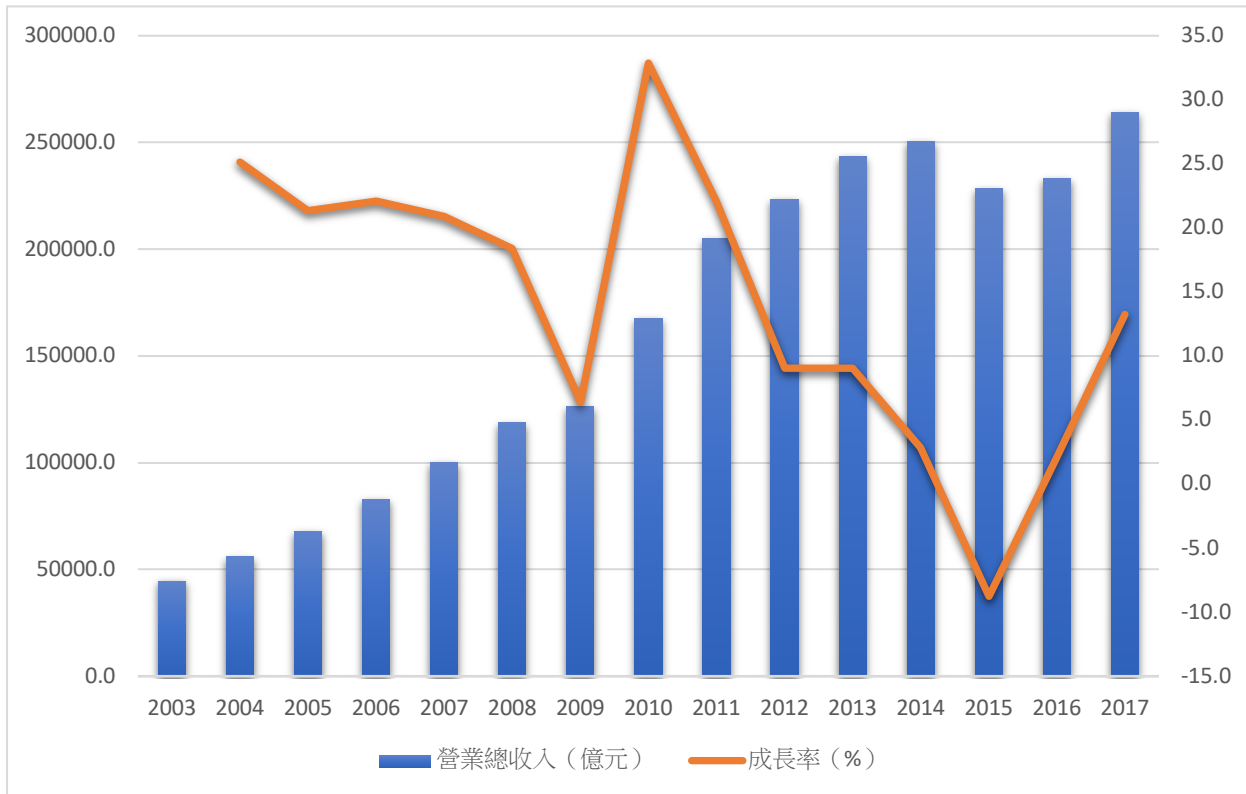
*統計時間為每年 12 月。本研究以領導人任期分期（至 2018 年 3 月），企業資料至 2017 會計年度截止。
資料來源：國資委網站。

圖 3-4 2003-2017 央企資產總額及收益率*



*本研究以領導人任期為分期依據（至 2018 年 3 月），故企業資料至 2017 會計年度截止。
資料來源：CEIC Data。

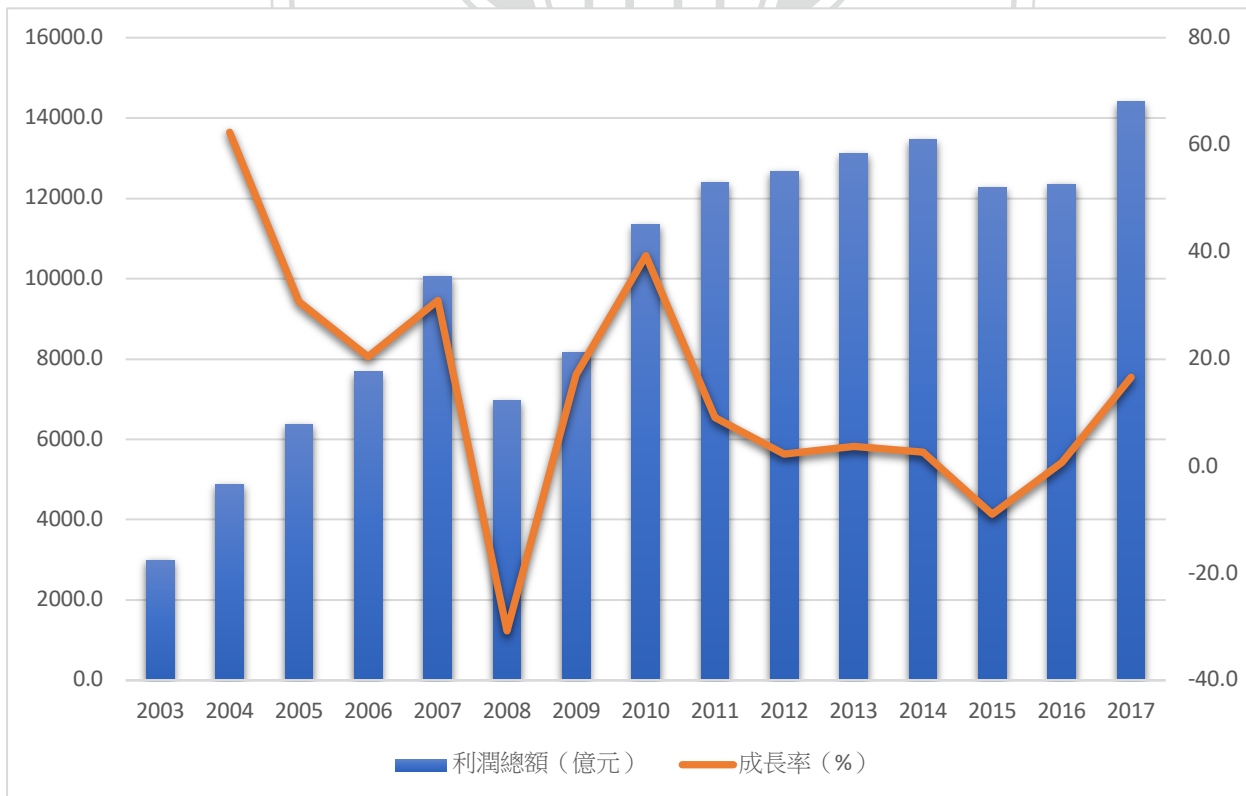
圖 3-5 2003-2017 央企營業總收入*



*本研究以領導人任期分期（至 2018 年 3 月），故企業資料至 2017 會計年度截止。

資料來源：CEIC Data。

圖 3-6 2003-2017 央企利潤總額*



*本研究以領導人任期分期（至 2018 年 3 月），故企業資料至 2017 會計年度截止。

資料來源：CEIC Data。

表 3-1 2003-2017 央企經營情況*

年度	家數	資產總額	成長率	營業總收入	成長率	利潤總額	成長率	上繳稅費總額	成長率	資產收益率
2003	185	83232.3	-	44748.1	-	3005.9	-	3563.1	-	3.6
2004	176	91494.1	9.9	55997.0	25.1	4879.7	62.3	4655.2	30.7	5.3
2005	169	105148.0	14.9	67945.5	21.3	6377.0	30.7	5779.9	24.2	6.1
2006	159	121915.1	15.9	82939.7	22.1	7681.5	20.5	7163.7	23.9	6.3
2007	151	149238.7	22.4	100281.5	20.9	10055.7	30.9	8792.1	22.7	6.7
2008	142	176287.6	18.1	118705.1	18.4	6961.8	-30.8	10426.0	18.6	3.9
2009	129	210580.8	19.5	126271.6	6.4	8151.2	17.1	11474.8	10.1	3.9
2010	122	244274.6	16.0	167769.4	32.9	11359.8	39.4	13829.6	20.5	4.7
2011	117	280355.9	14.8	204820.4	22.1	12388.2	9.1	16666.3	20.5	4.4
2012	116	313569.0	11.8	223340.7	9.0	12667.1	2.3	18362.8	10.2	4.0
2013	113	350166.5	11.7	243581.3	9.1	13127.9	3.6	19281.8	5.0	3.7
2014	112	386687.2	10.4	250474.2	2.8	13475.1	2.6	20124.5	4.4	3.5
2015	106	475807.8	23.0	228521.3	-8.8	12266.4	-9.0	19731.5	-2.0	2.6
2016	102	504793.8	6.1	233350.1	2.1	12356.8	0.7	19368.5	-1.8	2.4
2017	98	545091.8	8.0	264274.2	13.3	14410.8	16.6	19728.5	1.9	2.6

*金額單位為億元，成長率與資產收益率單位為百分比。本研究以領導人任期分期（至 2018 年 3 月），故企業資料至 2017 會計年度截止。

資料來源，國資委網站、CEIC Data，本研究自行整理。

第四章 央企領導管理制度與黨的幹部管理

前三章先提出本研究雙軌管理制度的理論架構及研究設計，並回顧央企的改革歷程，指出企業分類即為界定黨/政與企業關係。本章將聚焦企業領導幹部管理制度與黨政幹部管理制度，這是央企雙軌管理制度運行的制度背景，這些制度背景又是如何形成，對央企有什麼影響。本章第一部分是央企的界定、級別與央企領導管理制度；第二部分是中國幹部管理原則與制度，包括黨國體制、黨管幹部的管理原則；第三部分幹部人事制度的運作。最後則討論幹部的政治條件（紅）與專業條件（專），及其對央企領導幹部職涯的影響。

第一節、央企級別與央企領導幹部管理制度

一、央企的界定

本研究對央企採取狹義的界定，指國資委下轄的國有企業，不包含四大國有保險公司（中國人壽保險集團、中國人民保險集團、中國太平保險集團、中國出口信用保險公司），五大國有商業銀行（中國銀行、中國農業銀行、中國工商銀行、中國建設銀行、交通銀行），以及中國進出口銀行、國家開發銀行、中國農業發展銀行等金融類央企；工信部管轄的中國煙草總公司，及國務院直轄的中國投資有限責任公司、中國中信集團。

在 2000 年國家經貿委發布「國有中大型企業建立現代化企業制度和加強管理的基本規範（試行）」後，央企不再保有黨政機關地位，也取消央企幹部級別，然而實際上，對央企領導人不再確定行政級別的改革並未落實，央企領導人不願意降低級別換取更高的薪酬。央企領導仍是國家幹部，只是對外不強調幹部身份，除一把手之外不公開其餘高階管理幹部級別，改以企業內職銜稱呼。¹²⁷ 央企一把

¹²⁷ 「國資高管調研：超 99% 不願放棄行政級別換高薪」，**新浪財經**，
<http://finance.sina.com.cn/china/20140830/003920165299.shtml>。

手的級別分為副部級或正局級；二把手再低一階，副部級央企的二把手為正局級，正局級央企的二把手為副局級，其餘幹部以此類推。少數央企一把手因負擔特定的任務而出現「高位低配」的情形，如張慶偉出任正部級的國防科工委主任後，再度回任央企部門，創立中國商用飛機有限公司並任職一把手，這類特殊情形在公布人事任命時會註明「享正部級待遇」。雖然央企以非黨政機關，但是因其一把手仍有級別，故企業「因人漲級」，依照領導人本身的級別，分為副部級與正局級兩類。¹²⁸2003 年初國資委成立時，下轄的央企有 189 家，至 2018 年 3 月底已將央企整併為 96 家（央企名單與歷任領導人任期見附錄一）。在國資委央企名單中排行前 49 家為「副部級央企」，後 47 家為「正局級央企」，副部級央企領導人為中管幹部，任免由中組部副部長發布；正局級央企領導人的任免由國資委發布，這是判斷級別最重要的依據。如 2011 年底，四大保險公司由正局級升格為副部級後，組織關係和人事權統一由保監會移交至中組部，顯示中組部對副部級央企的管理權責。¹²⁹

二、央企級別來源與變動

國有企業領導人級別的規定，首見於 1990 年中央組織部新修訂的「中共中央管理的幹部職務名稱表」，將中國船舶工業總公司、中國石油化工總公司、中國石油天然氣總公司、中國統配煤礦總公司、中國核工業總公司、中國兵器工業總公司、中國有色金屬工業總公司、中國海洋石油總公司，8 家國企領導班子成員名列中管幹部。¹³⁰在 1998 年的「抓大放小」改革將中管幹部範圍進一步擴充至 39 家國有企業領導班子，國有企業領導人的中管幹部清單逐年增加。這些企業的一把手多由管轄部委的副職出任，因此名列中管幹部的企業領導人為副部級的可能性最高，其餘由中央企業工委管轄的企業，其領導人大致為正局級幹部。領導人級別與企業的重要性相關，負擔政府職能者有更高的級別，因此以級別區

¹²⁸ 「央企“一把手”是怎樣煉成的？」，中國新聞周刊，
<http://finance.inewsweek.cn/20130603,34973,2.html>。

¹²⁹ 「國壽人保等四險企升格副部級央企，或迎新輪人事調整」，鳳凰網，
<http://finance.ifeng.com/insurance/bxyw/20111130/5166902.shtml>。

¹³⁰ 「中共組織部關於修訂《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知」，人力資源新聞網，
<http://www.hroot.com/contents/126/24754.html>。

分就成為最早期的企業分類標準。為了驗證這個論點，本研究歸納、分類央企組成的來源（見附錄二）。¹³¹

副部級企業組成歸納為五類：第一類是國家部委分拆或撤銷後，所相應組建的企業集團，這些企業大多屬於壟斷型產業，如石油、電力、軍工、核能、電信產業。第二類是國家部委所屬的數個企事業單位改組合併。如中國通用技術集團、中國機械工業集團、中國中化集團。第三類是國務院或部委管轄的國有企業。第四類是由國務院特別批准組建，負擔政策任務的企業，如神華集團、中國商飛公司、中航發動機公司、中國長江三峽集團公司、中儲糧總公司、國家開發投資公司。第五類是改革開放前在港澳成立，具有特殊功能的企業，如招商局集團、港中旅集團、華潤集團。正局級企業級別組成大致上可分為三類：第一類是國家部委所屬廳局分拆、重組而成，如中國國際工程諮詢公司、中國中煤能源集團、中國鐵道工程總公司。第二類是國家部委所屬企事業單位改組，如中國建材集團、中國中絲集團、中國恆天集團。第三類是改革開放初期甚至改革開放前設立的對外貿易企業，如華僑城集團、南光集團。可以發現副部級企業在成立或改組前的所屬的部門重要性、級別較高，或是成立時本就負擔重大任務。更進一步分析，以政企脫鉤改革的組織變動模式分類，依此將央企的組成來源分為「政府組織改組為商業組織」，以及「商業組織重組」兩大類。全體央企中有 28.9%的企業是從政府組織改組為商業組織，其中副部級央企有 44.4%是從政府組織改組而來，顯著高於正局級央企的 22.3%。¹³²由政府組織改組的央企大致承擔了原國家部委或事業單位的部分職能，這樣的結果驗證了領導人名列「中管幹部」的副部級央企與正局級央企相比具有更高重要性的推論。

且依據本研究的整理，央企的級別一旦定下後就相當穩定，企業的合併重整也是依據級別進行，第一種模式是同級別企業之間重組或合併，如中國國電集團

¹³¹ 資料來自各企業集團網頁，被撤銷的企業資料則由百度、和訊網等網站交叉比對。

¹³² 若央企由國家部委或其事業單位改組，歸類為「政府組織改組為商業組織」；央企由國家部委的企業單位改組，歸類為「商業組織重組」。正局級央企中由政府組織改組的企業包括相當比例的科研單位，但有些科研單位同時也是企業，如武漢郵電科學研究院與烽火科技集團是「一套人馬兩塊招牌」，然因查證不易故本研究在此採取寬鬆的界定，將所有的科研單位視同「事業單位」。

公司與神華集團有限責任公司重組為國家能源投資集團有限責任公司、中國輕工集團公司、中國工藝（集團）公司成為中國保利集團公司全資子企業；第二種模式是副部級企業合併正局級企業作為全資子企業，如中國儲備糧管理總公司合併中國儲備棉管理總公司作為全資子企業，中國儲備棉管理總公司總經理姚明燁轉任中國儲備糧管理總公司黨組成員、總會計師（見附錄三）。被合併的企業不再列入國資委管轄，被合併企業的一把手若未達退休年齡則維持原級別進入母企業董事會或黨組。本節對於央企來源的歸納，證明級別與企業重要性相關的推論，即使在國有企業改革後，中國政府依然延續計劃經濟時期的國有企業管理方式，視國有企業為完成國家政治經濟目標的工具，對於具有重要功能的企業給予較高的政治地位，且企業的級別穩定，重整合併都依照級別劃分。

中國政府透過「抓大放小」的所有權改革區分具有戰略重要性的國有企業，並且保持嚴格而持續的控制；同時在企業領導管理制度中維持「幹部職務名稱表」的人事管理架構。企業的分類與人事管理相互掛鉤，即為黨國體制在經濟現代化改革中維持政治控制的機制。即使在以功能對「大型國有企業」進行更細緻的分類之後，級別作為政治控制機制的功能不但沒有消失，更因為必須與幹部激勵機制相匹配而獲得強化。

三、央企領導管理制度與領導人甄選

本研究在這一節將梳理央企領導管理制度的法規，除了制度的演變，更重要的是比較央企領導人的甄選條件，以說明中國政府在國有企業改革面向的變化。自1980年代起歷經多次國有企業改革後，央企領導是企業經理人也是國家幹部，需受到「黨管幹部」原則的約束。¹³³由於受到公司化改革引進市場機制的影響，央企領導幹部管理制度企圖實現政治控制與企業治理兩個矛盾的目標，這個新的人事管理制度在國資委成立後逐漸成形，在最新的「央企領導幹部管理規定」也看到中共調和黨管幹部與企業治理矛盾的企圖。¹³⁴

¹³³ 「中央企業領導人員管理暫行規定」。

¹³⁴ Jonathan G. S. Koppell, "Political Control for China's State-owned Enterprises: Lessons from

中國政府透過成立國企監管機構將由原先分散在各部門的國有企業管理權回收至中央政府，由監管機構代表國家對國有企業行使對資本、企業、人事的管理職能。¹³⁵ 在監管機構成立之前，國有企業人事由各部委自行管理，企業管理與經營績效不彰，對企業領導幹部政治條件的重視高於專業管理能力要求。國資委成立後，由國資委承擔大部分企業幹部甄選、考核、任免的職責。國資委設有企業領導人員管理一局（企幹一局），與企業領導人員管理二局（企幹二局），負責央企領導幹部的管理，實際上部分央企領導為中管幹部，最終人事任免仍由中組部企業幹部局（第五局）決定，國資委僅有考核與建議權。但不能以此認為國資委對央企領導人事沒有影響力，因為國資委不僅參與制訂央企領導管理與考核規章，也負責企業領導年度績效的考核工作，因此國資委的建議依然有關鍵性的影響。¹³⁶ 整體而言，在國資委成立之後，央企領導人徵選條件確實出現向「專業化」靠攏的趨勢。

中國政府對央企領導幹部專門的管理法規最早為 2009 年底公佈的「中央企業領導人員管理暫行規定」（簡稱暫行規定），對央企領導幹部的資格、任期、選拔任用、考核評價、激勵監督等皆有詳細規定，暫行規定自公布後實行近十年，直到 2018 年 9 月底，中國政府才依據習近平在 2016 年底全國國有企業黨的建設工作會議上的講話，修訂「中央企業領導人員管理規定」（簡稱規定），對央企領導幹部資格、任用、考評做出重大修正，建立「中國特色現代國有企業制度」。

137

比較「暫行規定」與「規定」的差異（見表 4-1），胡錦濤時期訂定的「暫行規定」明顯偏重企業經營層面，重視經營業績，企業領導人需具備專業知識、職

America's Experience with Hybrid Organizations," *Governance*, Vol. 20, No. 2 (May, 2007), pp. 255-278.

¹³⁵ 「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面：在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告」，中國共產黨歷次黨代表大會數據庫，

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429120.html>。

¹³⁶ 見「中央企業領導人員管理暫行規定」，以及「中央企業負責人經營業績考核暫行辦法」。

¹³⁷ 「著力培養一支宏大的高素質企業領導人員隊伍」，求是網，

http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2016-10/31/c_1119818109.htm。

業素養，考核也是將經營業績擺在首位。政治條件的規定除了黨管幹部的原則之外，都是使用「政治素質」這類模糊的用語。習近平時期訂定的「規定」大幅增加政治條件相關的內容，以明確的條件取代「政治素質」模糊的用語，如總則部分直接要求企業領導人需要對黨忠誠，原則的部分也大幅刪除比較開放的條文，如「民主、公開、競爭、擇優」、「出資人認可、職工群眾認可、市場認可」，甚至以政治條件規範領導人資格。領導人考核大幅增加政治條件，如政治表現與落實黨建工作。增加幹部交流條文，正式要求央企領導人的黨務交流資歷。兩相比較之下可以發現習近平時期明顯加強對於央企領導人的政治要求，與強化企業黨組織的政治控制，央企領導人先是國家幹部，然後才是企業經理人，甄選條件向「政治化」傾斜。

表 4-1 央企領導幹部管理法規比較*

	規定（2018）	暫行規定（2009）
總則	<u>對黨忠誠</u> 、勇於創新、治企有方、興企有為、清正廉潔。	<u>政治素質好</u> 、經營業績好、團結協作好、作風形象好。
適用人員	設立董事會的中央企業董事長、副董事長、總經理、副總經理、總會計師。未設立董事會的中央企業總經理、副總經理、總會計師。中央企業黨委書記、副書記、黨委常委、紀委書記。	設立董事會的中央企業董事長、副董事長、總經理、副總經理、總會計師。未設立董事會的中央企業總經理、副總經理、總會計師。中央企業黨委書記、副書記、黨委常委、紀委書記。
原則	<u>堅持黨管幹部原則</u>	<u>黨管幹部</u>
	發揮市場機制作用	德才兼備、以德為先
	堅持問題導向，重點解決央企用人、管理問題。	民主、公開、競爭、擇優
	堅持簡便易行，有效管理	出資人認可、職工群眾認可、市場認可
	-	權利與責任義務統一、激勵與監督約束並重。
	-	依法管理
資格	<u>中央企業領導人員必須旗幟鮮明講政治</u> 。	<u>具有較高政治素質</u>
	<u>突出政治標準</u> 和專業能力，樹立正確	具有較突出的工作業績，熟悉現代企

	選人用人導向。	業管理。
	對中央企業領導人員綜合考核評價、經營業績考核、 <u>黨建工作責任制</u> 落實情況考核。	具有履行崗位職責的專業知識
	<u>強化忠誠意識</u> 、拓展國際視野、提高戰略思維。	具有良好的職業素養
	-	具有良好的心理素質和正常履行職責的身體素質。
	<u>發揮黨組織的領導和把關作用，突出政治標準</u> 和專業能力。	央企領導人員選拔方式有組織選拔、公開招聘、競爭上崗、委託中介機構推薦。
	大力發現培養選拔適應新時代要求的優秀年輕領導人員，用好各年齡段領導人員。	央企領導人員任用，可以採取委任制、聘任制、選任制
選拔	將選拔任用工作程序統一規範為提出工作方案、確定考察對象、考察或背景調查、集體討論決定和依法依規任職。	中組部和國資委按照管理權限、工作職責及相關規定實施對央企領導人員的推薦、考察、任免。
規定	央企領導人員選拔方式有內部推選、外部交流、公開遴選、競聘上崗、公開招聘、委託推薦。	央企領導人員組織選拔程序規定
	堅持實踐標準，注重精準識人，全面考察人選素質、能力、業績和廉潔從業，防止“帶病提拔”。	央企領導人員公開招聘規定。
	<u>實行任職承諾制度，新任中央企業領導人員應當就忠誠干淨擔當等作出承諾。</u>	央企領導人員競爭上崗程序
幹部交流	<u>加強中央企業領導人員在黨務工作崗位與經營管理崗位之間的輪崗交流。</u>	無
考核評價規定	綜合考核評價方面， <u>對中央企業領導人員重點考核政治表現</u> 、能力素質、工作業績、廉潔從業和履行“一崗雙責”等情況。	考核評價分為任期考核評價和年度考核評價。

經營業績考核方面，強調實行經營業績分類考核，按照中央企業功能定位、發展目標和責任使命，對標同行業先進企業，提高考核的針對性和有效性。	主要考核評價經營業績、 <u>政治素質</u> 、能力、廉潔從業。
<u>黨建工作責任制落實情況考核方面，明確了考核對象、考核內容、考核周期、考核方式等...發揮中央企業黨委（黨組）領導作用，推動中央企業改革發展和黨的建設兩手抓、兩手硬。</u>	實行分層分類考核評價，運用民主測評、個別談話、調查核實、綜合分析等方式。

*本研究自行整理。



第二節、幹部管理原則與制度

在回顧國有企業改革的與國有企業領導管理制度的發展歷程後，第二、三節將探討幹部管理制度原則與運作。因為央企領導階層仍然是幹部，同樣適用黨對幹部的管理原則及部分的制度，所以接下來將說明中國黨國體制的運作、幹部人事體制運作的基本原則、幹部職務管理的基礎與管理模式。黨國體制的運作強調「黨的領導」：政治領導、思想領導、組織領導。幹部人事制度有四個重要原則：「黨管幹部原則」、「幹部職務名稱表」、「下管一級」、「黨政職務交叉任職」。最後也將說明幹部職務管理的基礎與管理模式，並討論目前幹部管理制度的幾個重要規定，如職務級別、任期、升遷與退休年齡等。

一、黨國體制的核心：黨的領導

在中共的黨國體制下，共產黨全面壟斷政治權力。政治上以黨領政，黨支配政治體制，所以黨中央的決策核心是黨的中心也是政治體制的中心，由此產生自上而下的統治體制；社會經濟上，國家透過計劃經濟體制，穿透社會各階層，抹消國家與社會的界線。雖然在改革開放後，市場經濟削弱國家對經濟與社會事務的控制能力，但是中共依然維持對政治事務的控制，特別是對職務任命與政策決定的控制，並未發生根本性變化。

「黨的領導」是黨國體制運作的核心。中共黨章界定「黨的領導」包括政治領導、思想領導與組織領導。¹³⁸政治領導，就是政治方向、政治原則、重大決策的領導，由黨決定國家的路線、方針、政策。思想領導是指理論、思想、精神的領導，就是堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、「三個代表」和「科學發展觀」重要思想做為黨和國家的指導思想。組織領導是指幹部的選拔和任用的領導，實際呈現為黨的幹部執掌國家各級政權機關的重要領導崗位。其中黨的組織領導是政治領導、思想領導的基礎，沒有強有力的組織領導，黨的政治

¹³⁸ 「中國共產黨章程」，共產黨員網，<http://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/>。

領導、思想領導就會落空。因此，要堅持黨管幹部原則，加強各級領導班子建設，加強幹部隊伍建設和黨員隊伍建設，加強黨組織建設，充分發揮黨的幹部的骨幹作用，以及黨組織的領導核心作用。¹³⁹黨對組織領導的實踐是由「黨管幹部」、「幹部職稱名錄表」、「下管一級」、「雙重領導」、「黨政職務交叉任職」等幹部管理原則組成。

二、幹部人事制度管理的原則

（一）黨管幹部

黨國體制強調黨對政治、社會與經濟事務的領導，奠定中共在各方面的獨佔地位，而「黨管幹部」構成中國幹部人事制度中最根本、最重要的組織領導原則，保證中共對幹部人事工作的領導權和對重要幹部的管理權，央企領導人作為幹部的一員，自然受黨管幹部原則管轄。黨管幹部是指「中國共產黨對幹部工作的領導。...黨管幹部的首要要求是，有關幹部工作的方針、政策、標準、原則、制度，必須由黨中央統一決定...」。¹⁴⁰一切幹部人事工作的方針、路線、政策由黨來制定，所有幹部人事工作的管理、領導都必須以黨的要求、規定為依據。

黨管幹部原則的維持，使中共得以持續控制幹部人事制度，以確保黨國體制的延續與穩定。黨管幹部意味著，首先是黨的領導和組織機構透過「幹部職務名稱表」(nomenklatura)對幹部的任用進行分級管理；¹⁴¹其次是黨中央掌握政治菁英的甄補與任免權力，並以此形塑黨所需要的幹部隊伍；最後是維護黨的領導體制與領導人權威。

（二）幹部職務名稱表

¹³⁹ 謝慶奎，**當代中國政府**（瀋陽市：遼寧人民出版社，1991年），頁103-106。

¹⁴⁰ 景杉主編，**中國共產黨大辭典**（北京：中國國際廣播出版社，1991年），頁303。

¹⁴¹ John P. Burns, "Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura," *China Quarterly*, No.138 (June 1994), pp.458-491.

「幹部職務名稱表」起源於史達林時期的蘇聯共產黨，是依照資歷排序，並包括各個職務的職責說明的職位列表，只有被納入這個列表的職位才是社會、政治生活中組織活動的重要領導職務。¹⁴²蘇共在重要職務上，擁有任命權，讓黨組織能夠迅速甄補對黨忠誠、有能力的幹部到黨政單位任職。¹⁴³中共承襲蘇共的幹部管理體制，組織部有極大的權力，可依據領導人的意見與幹部檔案的資料，來決定官員的任免。1955年，中共發布「關於頒發中共中央管理的幹部職務名稱表的決定」，各部門也依此建立各自管理的幹部職務名稱表，建立黨管幹部的體制，然而在文化大革命中遭到破壞，至1980年重新頒發「中共中央管理的幹部職務名稱表」重新確定幹部的管理權限。1984年中共改革幹部管理體制，制定「關於修訂中共中央管理幹部職務名稱表的通知」，採取分級管理、層層負責、適當下放管理權等原則，減少中央管理幹部，增加地方對幹部管理權限。¹⁴⁴1990年為了「糾正幹部人事工作中的不正之風」中央組織部再次頒發新修訂的「中共中央管理的幹部職務名稱表」。¹⁴⁵1998年中央組織部最後一次修訂「中共中央管理的幹部職務名稱表」及「向中央備案的幹部職務名單」，¹⁴⁶中管幹部名單大致定型。

（三）下管一級

1955年的「關於頒發中共中央管理的幹部職務名稱表的決定」中規定，幹部的管理劃分為中央部門垂直領導、中央及地方黨委雙重領導、地方黨委負責領導三類，管理方式為「下管二級」。¹⁴⁷這種「下管二級」的管理制度使得各級組織部的幹部管理權責過度膨脹，在1984年「關於修訂中共中央管理幹部職務名稱表的通知」中，將規定幹部管理許可權由過去的「下管兩級」改為「下管一級」，

¹⁴² Bohdan Harasymiw, *Nomenklatura: "The Soviet Communist Party's Leadership Recruitment System," Canadian Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 4 (December 1969), p. 494.

¹⁴³ Frederick C. Barghoorn and Thomas F. Remington, *Politics in the USSR* (Boston: Little, Brown, 1986), p. 228.

¹⁴⁴ 景杉主編，*中國共產黨大辭典*，頁307。

¹⁴⁵ 「中共組織部關於修訂《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知」。

¹⁴⁶ 謝慶奎，*當代中國政府*，頁103-106。

¹⁴⁷ 景杉主編，*中國共產黨大辭典*，頁306。

大幅減少各級組織部提名幹部職務名單的總數。¹⁴⁸

（四）雙重領導

雙重領導，指的是黨政部門受同級黨委、政府領導，且因中國政治體系為黨委、政府的「二元統治」(dual rule)體系，故黨政部門又受相應業務上級部門領導。¹⁴⁹雙重領導也與中共獨特的「條塊關係」有關，中央部委是「條」，地方政府是「塊」，雙方交集的部分存在行政管轄上的衝突。為解決條塊關係中央與地方的矛盾，中共在1991年發布「中共中央組織部關於幹部雙重管理工作若干問題的通知」，將雙重管理區分為兩類：「條條為主管理」，以中央相關部門為主管，地方黨委為協管的幹部體系；及「塊塊為主管理」，以地方黨委為主管，中央部門為協管的體系。¹⁵⁰雙重領導體制的核心，在於「主管」與「協管」業務連結處的職權劃分與工作協調。

（五）黨政職務交叉任職

黨政交叉任職是指幹部同時擔任黨務與政務相對應的職位。為了確保中共以黨領政的原則，擔任黨職的幹部往往也兼任相關領域的政府職務。在央企內要確保黨組織參與重大決策，完善黨組織與企業領導層的「雙向進入、交叉任職」的制度，央企的黨組成員依法進入董監事會和經理班子，已設立法人治理結構的企業由董事長兼任企業黨組（委）書記，未設立董事會的企業可由總經理兼任企業黨組（委）書記。¹⁵¹

第三節、幹部管理制度的運作

¹⁴⁸ 「關於修訂中共中央管理的幹部職務名稱表的通知」，無憂網，
<http://www.51hrlaw.com/fagui/2013/66820.html>。

¹⁴⁹ Franz Schurmann, *Organization and Ideology in Communist China* (Berkeley: University of California, 1968), pp. 191-194.

¹⁵⁰ 「中共中央組織部關於幹部雙重管理工作若干問題的通知」，中國共產黨新聞，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71387/71591/4855065.html>。

¹⁵¹ 「中央組織部、國務院國資委黨委關於加強和改進中央企業黨建工作的意見」。

幹部管理的原則、規定是制度運作的基礎，使幹部職務升遷產生三個主要特性：第一是使職務升遷具有規律性，幹部職涯呈現階梯式發展規律；第二是職務升遷具有穩定性，不會出現越級升遷；第三是職務升遷具有可預測性，幹部對自身職涯發展能清楚掌握。當制度具有穩定性及可預測性時，個體就能清楚地計算利益得失，對管理者而言也能降低管理成本。這三項特性同樣適用於央企領導人的職務升遷，形成本研究推論幹部個體行為層面的限制條件。

一、幹部與公務員身份的界定

在黨管幹部的原則下，幹部皆由各級黨委統一管理。中共的「國家幹部」涵蓋極廣，包括黨政機關幹部、國家機關幹部、軍隊幹部、群團機關幹部、國有企業單位管理幹部、專業技術幹部，及其他共七大類，幹部隊伍的內涵極為複雜。為了改善原有幹部人事管理制度，增進管理效率，2006 年實行公務員法，界定公務員為依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。¹⁵²以幹部與公務員涵蓋範圍劃分，幹部是涵蓋範圍較大的母集合，公務員是其中的子集合，所以公務員屬於幹部，幹部不一定屬於公務員。依據公務員法及「國家公務員制度實施方案」之規定劃分，央企領導幹部屬於幹部，卻非公務員，他們的任用、考核評價有獨立適用的規定。然而，央企領導幹部的仕途升遷依舊與其他幹部同受退休年齡、逐級晉升，以及任期的限制，這點是討論央企領導幹部時需要注意的問題。

二、退休年齡限制

在 1982 年公布「中共中央關於建立老幹部退休制度的決定」之前，中共的幹部沒有退休制度。「決定」制定了幹部退休年齡，正省部級幹部不超過 65 歲，副省部級幹部不超過 60 歲，司局長級幹部不超過 60 歲的原則。¹⁵³2002 年公布

¹⁵² 「中華人民共和國公務員法」，人民網，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/3354665.html>。

¹⁵³ 「中共中央關於建立老幹部退休制度的決定」，中國共產黨新聞網，

的「黨政領導幹部選拔任用工作條例」明文規定黨政領導幹部到達任職年齡界限或退休年齡界限者都必須免去現職。¹⁵⁴幹部退休年齡限制構成幹部晉升的「天花板」，加上「逐級晉升」與「任期限制」構成了中共幹部升遷的制度限制。

三、逐級晉升與任期限制

逐級晉升與任期限制是中共幹部晉升的兩大制度限制。中共將幹部職務分為領導職與非領導職，領導職的職務序列分為：國家級正職、國家級副職、省部級正職、省部級副職、廳局級正職、廳局級副職、縣處級正職、縣處級副職、鄉科級正職、鄉科級副職，共十級。¹⁵⁵中共的幹部需要通過層層歷練、考核，依照職務序列逐級晉升，呈現「循序漸進、按部就班」階梯式的生涯發展規律，越級晉升的可能性已經大大降低。¹⁵⁶幹部職務任期也有限制，2006 年的「黨政領導幹部職務任期暫行規定」規定領導幹部每個職務任期為五年，黨政領導幹部同一職務以兩屆十年為限，同一級別職務累計不超過十五年。¹⁵⁷2008 年的「公務員職務任免與職務升降規定（試行）」對從基層辦事員升遷至幹部的時間做出規定，晉升科員職務，應擔任辦事員三年以上；晉升鄉科級副職領導職務，應擔任科員三年以上；晉升鄉科級正職領導職務，應擔任鄉科級副職領導職務二年以上。也就是說從基層辦事員提拔到鄉科級副職，人事檔案由人勞局轉移到組織部，成為組織部管理的正式領導幹部，正常需要六年時間。¹⁵⁸

從表 4-2 推估，若某人大學畢業，22 歲成為辦事員，假設他每個職務的任期都相當順遂，能按部就班的逐級晉升，那麼他會在 28 歲邁入鄉科級副職成為領導幹部，35 歲邁入縣處級副職，45 歲進入廳局級副職，55 歲進入省部級副職，

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71387/71591/4854975.html>。

¹⁵⁴ 「黨政領導幹部選拔任用工作條例」，中國共產黨新聞網，
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20020723/782504.html>。

¹⁵⁵ 「中華人民共和國公務員法」。

¹⁵⁶ 寇健文，**中共精英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2010**（台北：五南圖書出版有限公司，2010 年），頁 76-77。

¹⁵⁷ 「黨政領導幹部職務任期暫行規定」。

¹⁵⁸ 「公務員職務任免與職務升降規定（試行）」，國家公務員局，
http://www.scs.gov.cn/zcfg/201409/t20140902_377.html。

60 歲成為省部級正職，65 歲退休。顯然幹部若依規定逐級晉升，他的職涯終點就是省部級正職。從實際資料來看，依據北京市委黨校的統計，北京市的處級優秀領導幹部從科員晉升為副處級平均需要十一年，較規定時間減少兩年。副處級升至正處級的時間最為關鍵，如果幹部能「小步快跑」，在 3~4 年內完成這階段，就有較高的機率晉升為副局、正局。¹⁵⁹幹部通過嚴格考驗成為正處級之後，等待他的是狹窄的晉升之路，據估計只有 1% 的正處級幹部得以晉升為副局級，正局級幹部晉升為副部級也只有 2.5%。¹⁶⁰所以要成為黨和國家領導人，必須要降低每個職級的任職時間，盡快晉升，以最佳狀態估計，大約 30 歲升為縣處級副職，40 歲升為廳局級副職，50 歲升為省部級副職，每個職級要領先同僚 5-10 歲。任職年齡對幹部的職涯發展期望與行為有明顯的影響，一個 48 歲任職的副部級央企領導人與一個 58 歲任職的央企領導人，兩者對於晉升的期望顯然不同也連帶影響其對中央政策的積極性，前者在晉升的競賽中領先同僚，有晉升省部級正職甚至黨和國家領導人的機會，因此有積極配合中央政策以求政績的誘因；後者在央企任內將遭遇調離實權部門的 60 歲年限，若無意外央企領導職務是幹部職涯的終點，所以對於政績的需求不若前者強烈，可能更重視順利完成任期以及為自己謀取更好的退休待遇，對中央政策的積極性不如前者。

¹⁵⁹ 北京市黨政主要領導幹部成長規律調研組，「領導幹部成長規律研究」，**前線雜誌**，第 164 期，2009 年 2 月，<http://www.bjqx.org.cn/qxweb/n18505c192.aspx>。

¹⁶⁰ 「中國官員升遷圖，從科員到省部級」，**第一財經網**，<https://www.yicai.com/news/2784000.html>。

表 4-2 中共幹部晉升年齡推估

職務序列	晉升所需時間	估計年齡
辦事員	-	22
科員	3	25
鄉科級副職	3	28
鄉科級正職	2	30
縣處級副職	5	35
縣處級正職	5	40
廳局級副職	5	45
廳局級正職	5	50
省部級副職	5	55
省部級正職	5	60

資料來源：本研究自「公務員職務任免與職務升降規定（試行）」、「黨政領導幹部職務任期暫行規定」計算得出。

四、幹部交流

幹部交流指的是：「有計畫地組織領導幹部在中央與地方之間、上下之間、地區之間和部門之間交換使用的一項幹部流動制度，它有利於拓寬幹部的視野，豐富實踐經驗，提高領導水平」。¹⁶¹幹部交流的規定最早見於 1962 年制定的「中共中央關於有計畫有步驟地交流各級主要領導幹部的決定」，把擔任領導職務幹部的定期交流視為幹部管理工作的根本制度。¹⁶²1990 年為了解決幹部交流的混亂，重新發出「中共中央關於實行黨和國家機關領導幹部交流制度的決定」，規定省部一級幹部交流的制度化、常態化。¹⁶³2002 年公佈的「黨政領導幹部選拔任用工作條例」則是首次把幹部交流列入選拔任用法規，交流層級擴大為縣處級以上主要領導成員，也是第一次將國有企事業單位納入交流範圍。¹⁶⁴2006 年制定

¹⁶¹ 景杉主編，**中國共產黨大辭典**，頁 309。

¹⁶² 「中共中央關於有計畫有步驟地交流各級主要領導幹部的決定」，**中國共產黨新聞**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66669/4493548.html>。

¹⁶³ 「中共中央關於實行黨和國家機關領導幹部交流制度的決定」，**中國共產黨新聞**，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71387/71591/4855056.html>。

¹⁶⁴ 「黨政領導幹部選拔任用工作條例」。

「黨政領導幹部交流工作規定」進一步實行黨政機關與國有企事業單位領導幹部的雙向交流，國有企業的領導幹部可到黨政機關任職，黨政機關的領導幹部也可到國有企業任職，確定國有企業領導幹部的仕途發展不受限於國有企業體系。將央企領導人明文納入幹部交流是相當重要的政策，除了確定央企領導職務與黨政幹部職務有相同的升遷機會；亦有利於央企內部的人員流動，若央企領導幹部只能在央企體系內升遷，職級的頂點也僅是副部級，不利於招募年輕有企圖的幹部，所以只有將央企領導幹部納入幹部交流，央企才能成為中共重要的人才庫。

第四節、政治條件與專業條件

本研究在第一節提出央企領導人甄選條件的變化，本節進一步對此提出理論上的意義。央企作為高度專業化部門，對於管理階層有較高專業能力要求，應屬於專業技術官僚範疇。若考量部分企業具有政治上的重要性，黨國需維持較高的控制程度，故這類企業領導人除了專業能力之外亦需要較高的政治忠誠度。另一方面，隨著改革的推進，不同階段改革對央企領導人在政治條件與專業條件比重要求上或存在差異。這兩個因素對於央企領導人「紅」與「專」有什麼具體的影響？

政治審查（political screening）對於社會主義國家政治菁英流動相當重要，¹⁶⁵在中國也存在同樣情況。中共甄選幹部存在政治條件（紅）與專業條件（專）兩個重要的審查標準，原先的菁英甄選機制是重視政治條件多於專業條件，直到十二大後出現重視技術官僚的趨勢，此後菁英「紅」與「專」屬性的持續與演變，成為中共菁英甄選的研究重點。¹⁶⁶

¹⁶⁵ Milovan Djilas, *The new Class: An Analysis of the Communist Systems* (New York: Praeger, 1957), p. 54.

¹⁶⁶ 改革開放之後中共專業官僚興起成為趨勢，甚至由專業官僚掌握最高權力，見：Cheng Li, Lynn White, “The Thirteenth central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers,” *Asian Survey*, Vol. 28, No. 4 (April, 1988), pp. 371-399; Cheng Li, Lynn White, “Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan,” *China Quarterly*, No. 121 (March, 1990), pp. 1-35; Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China* (Berkeley, CA: University of California Press, 1991); Cheng Li, Lynn White, “The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-Fledged Technocratic Leadership with Partial Control by Jiang Zemin,” *Asian Survey*, Vol. 38, No. 3 (March, 1998), pp. 231-264; Cheng Li, Lynn White, “The Sixteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Hu Gets What?”

中共對菁英政治條件的衡量在不同時期有不同的標準。早期以黨內資歷如參與革命、抗日戰爭經驗做為衡量幹部政治條件的標準；文革時期則以對革命忠誠與否、參與階級鬥爭程度，以及家庭階級屬性等政治條件選拔菁英。¹⁶⁷即使改革開放後中共致力於發展經濟，政治條件依然對菁英甄選有重要的影響，¹⁶⁸此時期中共菁英政治條件的根源已經不再來自黨內資歷，而是來自黨對幹部政治審查的結果。政治審查要求黨員在態度、行為、思想上與黨保持一致，能通過政治審查者就是在意識形態、行為與黨的路線較接近的黨員，他們比未能通過審查的黨員更「紅」也擁有更多現實生活中的利益，如更多的政治資源與升遷機會。

專業條件是除了「紅」之外另一個甄選幹部的重要標準，技術官僚(technocrat)的崛起是改革開放時期的重要特徵。Baylis 界定技術官僚為，「具有自然科學或管理專業大學文憑，且以專業取代私立或是個人價值偏好作為制定政策的標準，進而掌握政治權力來管理現代化社會。」¹⁶⁹Li 與 White 歸納出中國技術官僚崛起的兩大類因素，客觀環境因素包括文革後意識形態危機、經濟建設需求、受高等教育人口增加。內部政治因素有領導人支持、知識份子的參與需求、幹部高齡化。¹⁷⁰特別是鄧小平、陳雲兩位革命元老的支持，使技術官僚型幹部成為中共幹部的重要組成，趙建民與張鈞智的研究認為在 1997 年後是技術官僚的成熟期，除了自然科學背景的官僚，具備社會科學、人文學科背景的官僚也逐漸增加。¹⁷¹

Asian Survey, Vol. 43, No. 4 (July/August, 2003), pp. 553-597; 趙建民、張鈞智，「菁英循環與再生？十二大以來中共技術官僚的發展趨勢」，*中國大陸研究*，第 49 卷第 2 期（2006 年 6 月），頁 69~97。關於幹部的紅與專，有強調紅與專的二元菁英並存，見：Xiaowei Zang, *Elite Dualism and Leadership Selection in China* (London: Routledge Curzon, 2004); 也有論點強調專業菁英甄選中政治篩選的重要性，見：黃信豪，「晉升，還是離退？中共黨政菁英仕途發展的競爭性風險分析」，*台灣政治學刊*，第 13 卷第 1 期（2009 年 6 月），頁 161~224。

¹⁶⁷ Cheng Li, Lynn White, "The Thirteenth central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers," pp. 371-399.

¹⁶⁸ Andrew G. Walder, "The Political Dimension of Social Mobility in Communist State: Reflections on the Soviet Union and China." in Richard G. Braungart and Margaret G. Braungarteds., *The Political Sociology of the State* (Greenwich, Conn.: JAL Press, 1990), pp. 49-65.

¹⁶⁹ Thomas A. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1974), p.2; 轉引自趙建民、張鈞智，「菁英循環與再生？十二大以來中共技術官僚的發展趨勢」，頁 72。

¹⁷⁰ Cheng Li, Lynn White, "Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan," pp. 9-16.

¹⁷¹ 趙建民、張鈞智，「菁英循環與再生？十二大以來中共技術官僚的發展趨勢」，頁 89-90。

紅與專兼顧是中共對幹部甄選的要求，實際上因為部門條件而存在不同的差異，且研究者較少關注單一部門政治菁英甄選中政治條件(紅)與專業條件(專)兩者的長期變化。一般認為在以工業為主的國有企業部門，會特別注重幹部的專業條件，而呈現「專勝於紅」。然而本研究認為央企領導人「紅」與「專」兩個條件的變化還需要考量更細緻的條件。第一個條件是企業分類，承擔政治職能的企業在政治上更加重要，國家對這類企業領導人除了要求專業條件過關，在政治條件上也有更高的標準，他們除了「專」之外，要比其他企業領導人更「紅」。改革開放後幹部的政治條件並非源於家庭、階級成分這類的「自來紅」，而是通過黨層層政治審查所獲取的政治資源，因此黨國對這批央企領導人的控制程度也較高。

第二個條件是隨著改革進程，央企管理體制必須有相應的變革。國有企業改革後第一任的央企領導人多由原分管部委調任，故本身政治條件勝於專業條件；國資委成立後的央企領導人則因本階段改革重視企業經營，故遴選標準更重視專業條件，黨國對這批央企領導人的控制程度較低，相對地，他們也擁有較少的政治資源。習近平上台後對央企改革有不同於前任的要求，強化黨國對企業的控制，重視央企領導人的政治條件勝於專業條件，央企領導人也相應地取得更多政治資源。整體而言，本研究預期可通過幹部個人政治條件的變化判別黨國對央企控制程度的差異。

第五章 政治控制機制如何運作？

延續第一章歸納出央企雙軌管理體制，第三、四章對央企體制、沿革，與央企領導人管理制度的分析，本章將探討雙軌管理制度的政治控制機制如何運作。本章有兩個主要的議題，第一是央企雙軌管理制度如何將央企領導人分為兩種不同的群體？第二是央企改革進程是否影響央企領導人的結構？本章將區分央企類別、級別、國資委成立、領導人時期，以探討央企領導人的甄選與轉任，並在最後建構央企領導人轉任的總體模型，這個模型解釋了政治控制機制的運作。

第一節、央企領導人的總體特徵與甄選：誰能成為央企領導人

一、央企領導人的總體特徵

本節將概述央企領導人群體的總體特徵，包括性別、族裔、出身地、教育程度、學科專長（見表 5-1）。央企領導人的性別、族裔比例差距相當大，348 人中僅有 8 位為女性，只有 9 位具少數民族身分，以此懸殊的比例而言，性別與族裔無法成為央企體系幹部晉升企業領導人的優勢條件。央企領導人的出身地域呈現集中在沿海經濟發達省市的分佈情形，出身自工商業發達的山東省、江蘇省、浙江省、上海市與廣東省的央企領導人就佔了四成，顯示出身地的經濟發展條件與幹部個人的仕途發展有一定的關係，某種程度上解釋了為何央企領導人的族裔極端集中於漢族，然而這個變項的遺漏值偏高，在推論時須謹慎。¹⁷²第二部分以表 5-2 為中心，以央企領導人背景、專業條件、政治條件等變項與央企類別、級別、國資委成立、時期的交叉分析。分析有四部分：第一是基本資料，包括性別、族裔、任央企領導職年齡；第二是代表「專」的專業性條件，包括學歷、專長學科、駐外工作經驗；第三是代表「紅」的政治性條件，包括入黨年齡、中央黨校資歷、中委資歷、中紀委資歷，與非制度性關聯；最後是央企領導人的幹部交流經驗。

¹⁷² 央企領導人的資料格式不一致，有記載出生地，亦有記載籍貫，因兩者都可成為發展「同鄉情誼」的條件，故將出生地與籍貫合併為出身地域。

整體資料的分析結果顯示央企領導人甄選條件的變化。

央企領導人的教育程度幾乎在大學本科以上，有 57.4% 具碩博士學歷。在專長學科的部分，有超過半數的央企領導人具備技術工程類專長，其次為經濟貿易與管理類專長，其餘具自然科學、社科法律、人文學科與軍事的比例相當少。值得注意的是有一批央企領導人在大學本科學習技術工程，參加工作後透過在職進修取得經貿管理的碩博士學位，這樣的情形反映中國改革之後的國有企業發展階段，改革初期以恢復工業生產為主，故需要技術工程專長的人才；到了 1990 年代中期進入經濟體制改革階段，轉而需求經貿管理專長的人才，所以這批技術工程本科畢業並具有工作經驗的年輕幹部就成為中國政府優先培養的人才。

整體而言，在幹部升遷的「無黨籍、知識份子、少數民族、女性」四個加分條件中，首先因為央企領導班子成員必須是中共黨員，所以沒有無黨派人士的生存空間。其次央企領導人幾乎皆為大學本科以上學歷，符合知識化的加分條件，然而更高的學歷是否能帶來更多的升遷機會仍有待驗證；最後本節也發現少數民族與女性身份無法成為晉升央企領導人的助力。「無知少女」這四個加分條件是依據統戰的政治意義，而中國政府對央企幹部的要求是與企業生產、經營與管理相關的專業能力優先，這些加分條件在央企體系無法完全適用，顯示更加專業化的央企幹部與一般幹部仕途升遷的差異。

表 5-1 央企領導人特徵

類別	百分比 (%)	次數
性別		
男	97.7	340
女	2.3	8
族裔		
漢族	97.4	339
少數民族	2.6	9
出身地域		
非經濟發達省市	59.4	142
經濟發達省市（魯、蘇、滬、浙、粵）	40.6	97
教育背景		
大學本科	42.6	145
碩士	37.9	129
博士	19.4	66
專長學科		
自然科學	2.5	8
技術工程	53.5	174
經濟、貿易與管理	37.2	121
社會科學、法律	2.8	9
人文學科	3.4	11
軍事	0.6	2

說明：出身地域遺漏值 109 人，教育背景遺漏值 8 人，專長學科遺漏值 23 人。

資料來源：本研究自行統計。

二、央企領導人的甄選

(一) 基本資料：性別與族裔非央企領導人選拔要件；任職年齡與時間出現制度化發展趨勢

表 5-2 第一部份是基本資料，包括性別、族裔、任央企領導職年齡。性別差異並不顯著，雖然中共強調「婦女能頂半邊天」，實際上央企領導人性別比例差距懸殊，僅有 2.2% 的央企領導人為女性，甚至在公益類央企沒有女性領導人，副部級央企的女性領導人比例也顯著較低，顯示無論是級別或是功能分類，中共都傾向將女性領導幹部放在較不重要的部門。族裔變項部分，只有 2.7% 的央企領導人具少數民族身份，雖然中共並未規定政治高層的少數民族比例，但是自十三大至十八大都穩定維持 10%-11% 的少數民族中央委員，相較之下央企部門的少數民族領導人比例偏低，可能是因為任用少數民族幹部具有統戰意義，與央企的功能關聯性較低。¹⁷³

任職年齡是基本資料中最重要的變項，任職年齡的差異反映央企領導幹部管理制度的變化。央企領導人平均任職年齡為 52.5 歲，加上分類後，「央企類別」、「央企級別」、「領導人時期」央企領導人的任職年齡存在顯著差異。在央企類別中，公益類央企領導人的任職年齡高於其他兩個商業類央企，除了公益類央企中副部級比例較高之外，也與部分領導人帶有組建、整頓企業的任務回任有關，如喬保平擔任由國電集團與神華集團合併的國家能源投資集團有限責任公司一把手時已 61 歲、劉高倬退休後以近 64 歲之齡出掌中國煤炭科工集團有限公司，受命整頓該公司業務。企業級別部分，副部級央企領導人平均任職年齡為 53.6 歲，高於正局級央企領導人的 51.5 歲，兩者職級相差一級，但是任職年齡僅差距 2.1 歲。若與表 3-2 的省部級副職推估年齡 55 歲相較，央企領導人任副部級職務的

¹⁷³ 李成、張逸歐，「從少數民族幹部看中國菁英選拔制度」，布魯金斯學會，<https://www.brookings.edu/zh-cn/opinions/%E4%BB%8E%E5%B0%91%E6%95%B0%E6%B0%91%E6%97%8F%E5%B9%B2%E9%83%A8%E7%9C%8B%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%B2%BE%E8%8B%B1%E9%80%89%E6%8B%94%E5%88%B6%E5%BA%A6/>。

時間快了 1.4 年，以副部級幹部 60 歲退入二線，還有 6.4 年的任期，有足夠的時間歷練，累積升遷的資本。

正局級央企領導人平均任職年齡比表 4-2 的推估年齡大 1.5 歲，若以升任省部級副職 55 歲回推，留給正局級央企領導人累積資歷、政績的時間僅剩 3.5 年，是他們升遷的不利因素。以領導人時期分析，除去過渡期由部委領導出任而提高年齡，平均任職年齡有逐漸升高趨勢。習近平時期任命的央企領導人平均年齡最高，為 55.6 歲。除了因為其中有 57.6% 為副部級而拉高平均年齡，也與央企領導人延任或回任多在習近平時期有關。另外，習近平時期任命的央企領導人年齡差距顯著縮小，標準差為 3.7。從個別資料分析，習時期任用的央企領導人年齡下限提高為 48.5 歲（徐思偉，中鋼集團董事長、黨委書記，正局級央企），不再出現如張玉卓 37.2 歲任正局級央企領導、竺延風 37.9 歲任副部級央企領導這類的「大步快跑」式升遷，顯示央企領導幹部的任用趨向逐級晉升的制度化發展。習時期的央企領導升遷制度化與企業功能分類考評，使每個級別職務的期望值可以被估計，理論上幹部為追求利益極大化，會注重工作表現以取得更好的績效考評，政府也得以強化對央企的控制。

（二）專業條件：國資委成立後，央企領導人的甄選條件出現專業化趨勢

第二部分為代表央企領導人「專」的專業條件，包括學歷、專長學科、駐外工作經驗。企業領導幹部專業條件與國企改革進程息息相關，本研究預期監管部門的成立是央企領導人專業化的分水嶺。

首先看學歷變項，絕大多數央企領導人學歷在大學本科以上，近六成的央企領導人具碩士以上學歷。學歷變項在「央企級別」、「國資委成立」、「領導人時期」存在顯著差異。央企級別部分，副部級央企領導人的學歷略高於正局級央企領導人，兩者在碩士學歷比例差距不大，但是 25.3% 的副部級央企領導人有博士學歷，高於正局級央企領導人的 16.8%。具有博士學歷的副部級央企領導人，多在任廳局級職務時進修取得博士學位。國資委成立後央企領導人學歷顯著提高，74.1%

具碩士以上學歷，相較之下，國資委成立前僅有 36.5% 具碩士以上學歷，顯示第二任之後的央企領導人具備更佳的专业能力。以領導人時期區分也呈現學歷升高的趨勢，「過渡期」的央企領導人大多為大學本科學歷，「胡錦濤時期」具研究生以上學歷的央企領導人都維持在六成以上；「習近平時期」又略高於「胡錦濤時期」，77% 的央企領導人具碩士以上學歷。

央企領導人的專長學科分佈集中在技術工程、經貿管理兩類，分別為 52.5% 與 39.1%。學科專長在「國資委成立」、「領導人時期」有顯著的差異。一如預期，「國資委成立」對央企領導人的專長學科產生顯著影響，國資委成立前上任的央企領導人具技術工程專長者達到 64.2%，具經貿管理專長的央企領導人只有 27%。國資委成立後上任的央企領導人，具技術工程專長者降為 45.7%，具經貿管理專長者上升為 46.1%，顯示隨著企業現代化改革，央企對經貿管理人才的需求上升。實際案例上，需要注意央企領導人專長學科的改變與學歷提升存在關聯性，許多本科學歷為技術工程的央企領導人為了獲得升遷，任廳局級副職時以在職進修取得經貿管理相關碩博士學位。「領導人時期」同樣出現央企領導人的專長學科由技術工程占大宗，向經貿管理為主的演變，到了習近平時期所任命的央企領導人只有 42.2% 為工程技術專長，具經貿管理專長者已成為最大宗，達到 51.1%。顯示隨著中國經濟的發展與企業改革的推進，央企對高學歷人才的需求隨之增加，專業需求也從技術工程類轉向經貿管理。駐外工作經驗的比例偏低，僅有 7.7%。所有的分類都沒有顯著差異，顯示中國政府並未因為實施「走出去戰略」，而將駐外經驗視為央企領導人的重要歷練。

整體而言，國資委成立標誌著央企幹部專業化發展的趨勢。由於國資委成立與「胡錦濤時期」的開始時間接近，因此可以說專業化是「胡錦濤時期」央企幹部的主要特徵，而「習近平時期」也延續了專業化趨勢。

（三）雙軌管理制度與央企領導人的政治性條件相關，且相對穩定

第三部分是代表央企領導人有多「紅」的政治條件，也是測量政治控制的指

標。我們可以預期越重要的央企，其領導人越「紅」，有越好的政治條件，升遷的機率也更高，同時受到更高程度的政治控制。政治條件與其他變項最大的差異在於時序性，幹部各職涯階段要通過相應的政治條件篩選，篩選難度隨幹部級別提升而增加，通過層層篩選的幹部被認為能跟緊黨的路線，有更高的忠誠度，故可以被賦予更重要的工作。¹⁷⁴本研究用以測量政治性條件的變項也符合具有時間順序，且難度遞增的兩個條件。篩選的第一道關卡是爭取入黨，其次是成為正廳局級幹部後爭取中央黨校進修資格，最後是擔任央企領導職務時競爭中央委員或中央紀律委員身份，能成為中央委員或中紀委的黨員已屬於中共的高層菁英份子，自然比不具黨職的同級幹部更「紅」。¹⁷⁵幹部在職涯各階段累積的人際關係網絡，也是升遷時的重要助力，關係網絡越密表示幹部鑲嵌在體制內的程度也越高，有更多的政治資本，故納入政治條件。以下將依幹部職涯發展順序對變項進行分析。

入黨年齡在分類後，僅有「央企級別」存在顯著差異，雖然入黨年齡因案例不足，無法進行推論，然而還是能看出央企領導人平均在 25.6 歲入黨，副部級央企領導人入黨年齡較低，相較於正局級央企領導人能有更多的時間累積政治資本，及更熟練的政治技巧。中央黨校資歷在「央企級別」、「央企類別」、「領導人時期」有顯著差異，央企級別的顯著差異符合預期，因中央黨校資歷有忠誠篩選的功能，副部級央企領導人通過更多的考察，擁有中央黨校資歷的比例高於正局級央企領導人。企業類別的中央黨校資歷差異有更重要意義，承擔越多政策目標的公益類央企，其領導人有中央黨校資歷的比例越高；也就是說，央企與政權穩定相關程度越高，政府越重視其領導人的政治條件篩選。公益類央企中又以石油石化業（31.3%）、軍工業（26.3%）央企領導人具中央黨校資歷比例最高。領導人任期出現有趣的變化，只有極少數在「過渡期」與「胡錦濤第一任期」上任的央企領導人到過中央黨校進修，但是在「胡錦濤第二任期」具有中央黨校資歷的

¹⁷⁴ 幹部政治條件的篩選實際上遠多於此，因為資料取得的限制，為求盡可能涵蓋企業幹部的職涯發展階段，只能選取現有四個變項測量。以黨校資歷為例，除了中央黨校之外，省委、市委黨校也有培訓課程，但是在幹部履歷上缺少相關記載，僅註明中央黨校的培訓班或攻讀學位。企業領導幹部的政治條件篩選過程也是日後可以發展的研究方向。

¹⁷⁵ 以十九大為例，選出中央委員 204 人，候補中央委員 172 人，總計 376 人；中共黨員在 2018 年 6 月底已接近 9000 萬人，約 24 萬個黨員才有一個中央委員（包括候補中委）。黨員人數見「最新數據：中國共產黨有近九千萬個黨員」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7331/3227067>。

比例增加為 22.2%，顯示此時中國政府對央企領導人的政治要求增加，「習近平第一任期」維持這個甄選要求。

黨內高階職務是最重要的政治條件，雖然出任中委、中紀委的人數不多，能夠擔任中央委員或中紀委委員者都是中共黨內的明日之星，因此可以預期出任黨內高階職務與企業的重要性相關。一如預期，「央企級別」、「央企類別」對出任中委、中紀委有顯著差異。從級別看，央企領導人中共有 36 位中央委員席次（包括候補）幾乎都由副部級央企領導人包辦，以勝算比（Odds Ratio）計算，副部級央企領導人中擔任中委相對非中委的勝算，是正局級領導人的 15.5 倍，由此可得知，副部級央企領導人擔任中央委員的機率高出正局級央企領導人甚多。在中紀委的部分也有同樣的分佈情形，24 位中紀委席次幾乎都由副部級央企領導人出任，以勝算比計算，副部級央企領導人中擔任中紀委相對非中紀委的勝算，是正局級領導人的 14.5 倍，顯見副部級央企領導人在政治上的重要性高於正局級央企領導人。在央企類別的分佈與企業承擔政策任務的程度相關，集中程度不如級別。出任中委集中在公益類央企領導人，但是候補中委也有近半數由商業類央企領導人擔任。出任中紀委的比例與中央委員的分佈相似，以公益類為主。

除了以上的制度性條件之外，非制度性關聯亦為重要的政治性條件。雖然沒有辦法明確指出非制度性關聯在幹部升遷中的作用，但是在中國官場確實存在具備特定條件官員在某些時期更容易獲得升遷的現象，如江澤民主政時期的「上海幫」、胡錦濤主政時期的「團派」，以及周永康擔任中央政法委書記時期的「石油幫」。以變項分類後，非制度性關聯與其他政治性條件相同，只有「央企級別」、「央企類別」存在顯著差異。但是兩者的分布趨勢接近，在政治上較重要的企業，其領導人擁有非制度性關聯的比例更高：公益類企業領導人的非制度性關聯高於商業類企業領導人，副部級企業領導人的非制度性關聯高於正局級企業領導人。

政治性條件的分佈在「類別」、「級別」出現差異，公益類央企領導人與副部級央企領導人的甄選更重視政治性條件，也就是更「紅」。以時期而言，政治性條件呈現相當穩定的狀態，除了黨校資歷自胡錦濤第二任期起獲得加強，兼任黨

內高階職務及非制度性關聯的比例大致維持相對穩定，不受改革進程影響。這意味著不論改革時程如何進展，對特定央企領導人都有穩定的政治性條件要求，也就是政治控制確實作為國有企業改革的伏流持續存在。

（四）職務交流經驗：跨部門職務交流經驗並非是央企領導人的甄選標準

本節最後要處理的變項是央企領導人的職務資歷，這也代表央企領導人在擔任央企一把手之前的職務交流情形。整體而言，63%的央企領導人來自於央企體系內升遷，或許是同一企業集團內升遷，也可能是同一行業內升遷，甚至是跨行業升遷。其次是來自國務院專管部門，比如工信部、交通部、國資委等，有 21.3%；具備地方黨政領導資歷者有 10.4%；「多重職務資歷」的比例最低，僅有 5.2%。從這個分佈結果可以發現中國政府對央企領導人的甄選偏重企業管理的專業資歷，對專管部門、地方黨政領導這類政治資歷的重視程度相對較低，跨部門職務交流經驗尚未成為甄選央企領導人的重要標準。

接著以分類來看，在「央企類別」、「國資委成立」、「領導人時期」出現顯著差異。在類別上，商業類央企領導人來自企業體系內部的比例高於公益類，將近七成，顯示這類企業因面對市場競爭，更注重領導人的企業經營管理經驗。公益類央企領導人來自地方黨政領導與國務院專管部門的比例高於商業類央企。這個結果可能顯示，雖然公益類企業管理需要較高專業知識與技能，但因其負擔更多政策目標，故在領導人甄選上有較多政治考量，所以公益類央企領導人具國務院專管部門、地方黨政領導資歷比例高於商業類。

以國資委成立作為分期，國資委成立後有 68.2% 央企領導人來自央企體系內，顯著高於國資委成立前的 54.1%；具有地方黨政領導資歷的領導人比例不受國資委成立的影響，而具有國務院專管部門資歷的領導人顯著降低；具有多重職務資歷的央企領導人在國資委成立後也從 11.5% 降至 1.6%。這個變動與國資委成立後增加幹部專業化要求的趨勢相符，因為來自央企體系內部升遷的幹部比其他兩類經歷的幹部有更佳的企業經營能力與實務經驗，更能適應現代化企業經營要求。

由此發現，國資委成立之後，專業化是拔擢央企領導人的主要考量，另一方面也顯示央企已經建立領導人才儲備管道，脫離企業轉型、成立初期依賴國務院提供領導人才的窘境。

領導人時期同樣呈現專業化的趨勢，胡錦濤兩個任期都有六成以上的央企領導人來自央企體系內，習近平時期上升到 75%，皆顯著高於過渡期的 55%。具有國務院專管部門資歷的領導人也自「過渡期」的 26.4% 高峰逐步下降，在習近平時期只有 13.5%。具備多個職務資歷的央企領導人同樣出現下降趨勢，習近平時期甚至只有 1%。

分析結果顯示，交流資歷對其他黨政部門幹部甄選的加分作用並未出現在央企部門。隨著企業改革的推進，央企領導人甄選越來越注重企業的經營管理資歷，在政治考量較高的公益類企業也注重專業企業管理人員的甄選，即使是習近平時期增加對央企的政治控制，也沒有改變重視企業經營管理資歷的趨勢。

（五）領導人甄選專業化是否代表政治控制的減弱？

本節發現國資委成立影響了央企領導人甄選的專業性條件取向，而且國資委成立後的幹部交流經驗亦顯示央企領導人甄選的專業化趨勢，那麼專業化取向的甄選趨勢是否代表中國政府對企業領導人政治控制的減弱？為了驗證本研究的專業化時期假設（假設三），自表 5-2 選取對政治性條件有顯著影響的「央企類別」與「央企級別」兩個變項進一步驗證，此處要注意「央企類別」分類的出現時間晚於國資委成立，所以只能以「央企級別」驗證國資委成立是否影響政府對央企的政治控制。

表 5-3 為控制「國資委成立」測試「央企級別」對四個政治性條件變項的影響。首先是黨校資歷，可以發現級別不影響央企領導人中央黨校資歷的分佈，即使在國資委成立後依然如此。在黨內職務部分出現有趣的情形，在國資委成立前兼任中委、候補中委的副部級央企領導人顯著高於正局級央企領導人，這個分佈

不因國資委成立而改變。兼任中紀委的情形更特殊，國資委成立前，級別對於央企領導人兼任中紀委與否沒有影響，但是在國資委成立後央企領導人兼任中紀委人數增加近四倍，且全部集中在副部級央企領導人，強化副部級央企領導人在政治性條件上的優勢，以及更高的政治控制程度。在國資委成立前，非制度性關聯顯著集中於副部級央企領導人，國資委成立後雖然使兩者的比例稍微平衡，但是副部級央企領導人仍然有顯著的優勢，顯示成立國資委的制度化改革並未影響非制度性關聯集中於副部級央企領導人的政治安排。

我們可以理解因為央企成立後的第一批領導人由部委二、三把手出任，而有較高的黨內政治地位。但是在國資委成立後，就無法以「歷史遺留」解釋副部級央企領導人的黨內政治地位，而是政府刻意為之的政治安排，以維持對副部級企業的政治控制。因此我們可以確定政府對央企的政治控制沒有因為國資委成立而減弱，反而得到強化且集中於更重要的企業。

本節驗證結果發現央企幹部的甄選條件與組成特徵確實與改革階段相關，央企領導人的升遷更加遵守年齡與任職時間規定，不再出現破格拔擢；雖然央企領導人的甄選與交流經驗都更加重視企業經管理的專業條件，但是政府對政治性條件的要求依然穩定。進一步分析後，發現代表政治性條件的「紅」與代表專業性條件的「專」出現不同的分布情形。專業監管機構成立之後，幹部專業化是普遍的趨勢，不存在級別的差異。但是代表「紅」的政治性條件卻與級別有關，所有央企領導人都需要「專」，副部級央企領導人更是「既專又紅」，這個現象與企業承擔更多政策目標有關，也證實了政治控制依然在央企體系內發揮作用。

表 5-2 央企領導人的組成特徵：類別、級別與時期的差異

變項	類別/統計值	央企類別		央企級別		國資委		就任時領導人				總體	次數
		商業類	公益類	正局級	副部級	成立前	成立後	過渡期	胡一任	胡二任	習一任		
性別（%）	男	96.2	100.0	96.3	99.5	96.0	98.8	96.6	97.0	98.4	100.0	97.8	395
	女	3.8	0.0	3.7	0.5	4.0	1.2	3.4	3.0	1.6	0.0	2.2	9
	Chi-square	6.42*		4.52*									
少數民族身份（%）		3.8	1.2	1.8	3.8	2	3.1	2.1	1	3.2	5.2	2.7	11
	Chi-square												
任領導職年齡	平均數	51.4	54.0	51.5	53.6	51.8	52.8	51.1	50.8	53.4	55.6	52.5	404
	標準差	6.0	5.5	6.1	5.4	7.0	5.1	6.7	4.9	6.0	3.7	5.9	
	F Value	19.34***		12.87***		16.64***							
	專業性條件												
學歷（%）	大學本科	38.9	40.7	44.4	34.1	63.4	25.9	65.7	24.7	30.2	22.9	39.6	157
	碩士	41.9	36.4	38.8	40.7	23.4	49.0	21.4	54.6	39.7	51.0	39.6	157
	博士	19.2	22.8	16.8	25.3	13.1	25.1	12.9	20.6	30.2	26.0	20.7	82
	Chi-square			6.13*		54.22***		66.21***					
專長學科（%）	自然科學	1.4	3.1	1.5	2.7	2.2	2.1	2.3	3.1	1.6	1.1	2.1	8
	技術工程	50.5	55.3	53.8	51.1	64.2	45.7	64.9	47.4	49.2	42.2	52.5	200
	經貿管理	40.9	36.6	38.2	40.1	27.0	46.1	26.0	42.3	44.4	51.1	39.1	149
	社科法律	1.8	3.7	1.5	3.8	1.5	3.3	1.5	3.1	3.2	3.3	2.6	10
	人文學科	4.5	1.2	4.0	2.2	5.1	2.1	5.3	4.1	1.6	0.0	3.1	12
	軍	0.9	0.0	1.0	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	2.2	0.5	2
	Chi-square						18.47**		30.05*				
駐外工作經驗（%）		8.4	6.6	6.4	9.1	10.7	5.9	10.3	5.0	9.5	5.2	7.7	31

		Chi-square											
政治性條件													
入黨年齡	平均數	25.7	25.6	26.9	25.0	26.0	25.5	25.5	25.7	26.5	25.0	25.6	148
	標準差	5.1	4.4	5.2	4.4	4.7	4.8	4.0	5.1	5.1	4.9	4.7	
	F Value	5.07*											
中央黨校資歷（%）		9.2	19.3	10.1	17.2	10.7	14.9	9.7	9.0	22.2	17.7	13.4	54
	Chi-square	8.50**		4.39*					9.20*				
中央委員資歷（%）	中央委員	0.4	6.6	0.5	5.9	3.4	2.7	2.8	4.0	3.2	2.1	3.0	12
	候補中委	4.6	7.8	0.9	11.8	7.4	5.1	6.2	6.0	6.3	5.2	5.9	24
	Chi-square	15.33***		33.12***									
中紀委資歷（%）		2.5	10.8	0.9	11.8	3.4	7.5	2.1	10	7.9	6.3	5.9	24
	Chi-square	12.12**		21.38***									
非制度性關聯（%）		26.1	37.3	19.7	43.5	31.5	30.2	29.7	39.0	22.2	29.2	39.7	124
	Chi-square	5.87*		26.78***									
幹部交流經驗													
央企領導職前資歷（%）	央企體系內	68.8	54.8	66.4	59.1	54.1	68.2	54.2	62.0	66.7	75.0	63.0	254
	地方黨政領導	8.0	13.9	6.9	14.5	8.8	11.4	9.7	11.0	11.1	10.4	10.4	42
	國務院專管部門	18.6	25.3	22.1	20.4	25.7	18.8	26.4	23.0	19.0	13.5	21.3	86
	多重職務資歷	4.6	6.0	4.6	5.9	11.5	1.6	9.7	4.0	3.2	1.0	5.2	21
	Chi-square	8.64*				23.33***			18.60*				

說明：以人次計算總計 404 人次，交流經驗的職務資歷不納入軍職，故為 403 人次。「學歷」變項中，扣除無法判斷學歷者後為 396 人次。「專長學科」採計大學本科以上，並以最高學歷為準，總計 381 人次。「入黨年齡」缺漏較多，列入但僅供參考。連續變項採用變異數分析，類別變項採用卡方檢定，兩者僅列出顯著的變項（***為 $p<.001$ ；**為 $p<.01$ ；*為 $p<.05$ ）。

資料來源：本研究自行統計。

表 5-3 控制「國資委成立」後「企業級別」對政治性條件的影響

變項	類別/統計值	央企級別		總體	次數
		正局級	副部級		
國資委成立前	無黨校資歷	93.2	83.6	89.3	133
	中央黨校資歷	6.8	16.4	10.7	16
	Chi-square				
	無黨職	97.7	77.00	89.3	133
	中央委員	1.1	6.6	3.4	5
	候補中委	1.1	16.4	7.4	11
	Chi-square	16.24***			
	無黨職	97.7	95.1	96.6	144
	中紀委	2.3	4.9	3.4	5
	Chi-square				
	無關聯	84.1	45.9	68.5	102
	非制度性關聯	15.9	54.1	31.5	47
	Chi-square	24.33***			
	無黨校資歷	87.7	82.4	85.1	217
	中央黨校資歷	12.3	17.6	14.9	38
國資委成立後	Chi-square				
	無黨職	99.2	84.8	92.2	235
	中央委員	0.0	5.6	2.7	7
	候補中委	0.8	9.6	5.1	13
	Chi-square	18.47***			
	無黨職	100.00	84.8	92.5	236
	中紀委	0.00	15.2	7.5	19
	Chi-square	21.35***			
	無關聯	77.7	61.6	69.8	178
	非制度性關聯	22.3	38.4	30.2	77
	Chi-square	7.83**			

說明：類別變項採用卡方檢定，僅列出顯著的變項（***為 $p < .001$ ；**為 $p < .01$ ；*為 $p < .05$ ）。

資料來源：本研究自行統計。

第二節、央企領導人的職務變動：轉任、調任與離退

上一節除了證明假設三之外，也證明關於雙軌管理制度中兩種分類管理邏輯都對央企領導人甄選條件產生影響（假設一、二），在這一節將繼續驗證央企領導人仕途發展是否也受到影響。本研究也發現在不同領導人任期內，央企領導人甄選依然強調專業性條件，即使是習近平上任後加強黨的控制，也未改變專業化的趨勢，本節也將繼續驗證分權或是集權改革對央企領導人的仕途發展是否有影響。

一、任職時間

任職時間則可以顯示央企領導職務任期的穩定性，以及預測央企領導人的仕途，若央企領導人的任期過長可能會超過轉任限制年齡，而影響其升遷。可以看到表 5-4 中，企業類別與國資委成立後有顯著差異。公益類央企領導人任職時間平均 4.8 年，個別差異也低，與任期五年規定符合；商業類央企領導人則比規定多了 1.9 年，相較之下公益類央企領導人的任期才是符合幹部升遷的常軌。在國資委成立後上任的央企領導人平均任職時間縮短，標準差降低顯示任期更加穩定，符合國資委成立的制度化改革趨勢。

二、轉任情形

職務變動是本研究的依變項。表 5-4 共有 268 人離開央企領導職務，43 人次（16%）轉任黨政職務，以轉任中央黨政職務最多，其中 28 人轉任中央政務領導職，如國資委、電監會、工信部、住房建設部、民航局、能源局等。除國資委之外，領導人轉任的部門與原先等央企業務相關，如張慶偉自中國航天科技集團公司總經理轉任國防科工委主任、李家祥自中國航空集團公司總經理轉任交通運輸部副部長兼民航局局長；1 人轉任全國人大，考量他的轉任年齡近 70 歲，可視為酬庸職務；1 人轉任全國僑聯副主席則與他的僑胞背景有關。1 人轉任中央

黨務領導職：金壯龍由中國商飛公司董事長轉任中共中央軍民融合發展委員會辦公室常務副主任，可能與中國商飛公司被視為「軍民融合」成功試點有關。轉任地方黨政領導職務有 14 人，皆為副部級央企領導人，大多集中在黨領導職，擔任省、市委副書記兼任副省、市長，如蘇樹林轉任福建省委副書記兼省長、張國清轉任重慶市委副書記。只有 4 人僅擔任副省長而無黨職，如曹廣晶轉任湖北省副省長、譚作鈞轉任遼寧省副省長。大多數央企領導人轉任地方黨政職務都為省部級副職，級別來看是平行調動，但是這些職務都為重要的實權部門，重要性遠勝過央企領導職務，所以可視之為升遷。

整體而言，央企領導人轉任有一定規律可循。轉任中央黨政職務大多與其企業主業相關，如航空業轉任交通運輸部（民航局）、軍工業轉任工信部（科技部、國防科工委）、建築業轉任住房建設部；轉任地方黨政職務則先擔任二把手，累積將來升遷的政治資歷。能兼具兩種職務歷練者極為少數，出身軍工體系中國航天集團的張慶偉、馬興瑞、許達哲皆為先轉任中央黨政領導職，再任地方黨政領導職，兼具中央、地方與國有企業治理經驗，交流資歷完整。1961 年生的張慶偉有機會在二十大更上一層，名列黨與國家領導人；而馬興瑞、許達哲二人資歷雖不如前者完整，但也是中國政壇未來值得關注的人物。

領導人仕途升遷僅在「央企類別」、「央企級別」變項出現顯著差異，時期變項的差異皆不顯著，顯示央企領導人雙軌管理制度是穩定的結構，不受改革進程或是領導人分權、集權需求影響。以類別劃分，公益類央企領導人有 28.4% 轉任黨政領導幹部，商業類央企領導人只有 8.4%，顯示中共對承擔政策任務的企業有更好的政治待遇，不會因為政策任務降低企業獲利而影響領導人升遷。以級別劃分，副部級央企領導人轉任黨政職務的機率最高，達到 35.2%，正局級央企領導人轉任僅有 3.1%，兩者在仕途上的發展相當懸殊，副部級央企領導人有相當高的升遷機會，正局級央企領導人則否，證明副部級央企領導崗位的重要性。類別與級別是雙軌管理制度中兩種先後出現，且並存的不同分類方式，既然已初步證明兩種分類都對央企領導人的職涯發展存在顯著影響，那麼兩者間的關係為何？如何估計影響？在本節的最後會進一步分析兩者的關係。

三、調任與離退情形

央企領導人的調任與離退也呈現兩種不同的路徑。整體而言，調任其他央企或國企有 74 人，佔 27.6%。其中有 57 人離開原職調任央企非一把手領導職，如 A 央企董事長調任 B 央企總經理（見表 5-5）。這情形通常發生在央企合併，如副部級央企合併正局級央企，原正局級央企一把手成為副部級央企二把手或三把手，在行政級別上是平行調動，因相同經營領域央企合併是國資委重要政策，因此案例最多。另外，16 人調任其他國企或央企子公司領導（級別低於母公司），1 人調任央企非領導職（未退休即轉任外部董事）。以分類進行分析，調任出現在商業類央企領導人與正局級央企領導人的比例最高，符合中國政府鼓勵商業類央企合併，以及同行業副部級央企作為主體合併正局級央企的「做大、做強」政策。

離開崗位的央企領導有 56.3% 是退休及離任，顯示央企領導職是半數以上央企領導人的職涯終點。從表 5-6 可發現其中 46.4% 為「裸退」，沒有任何兼職與酬庸職務，另有 40.4% 退休後出任其他央企或國企獨立董事、外部董事等非領導職，這些獨董、外部董事由國資委的董事資格評審委員會任命，且薪酬不公開，基本是安插退休幹部的酬庸性質工作。¹⁷⁶此種職務安排是中國政府對於企業幹部的重要控制方式，有升遷機會的幹部自然會「緊跟著黨」，絕大多數無法升遷的幹部若在退休後能獲得高額薪酬回報，也會增加他們服從黨的誘因。另外有 5 人轉任民企高管，8 人遭雙規、雙開，7 人死亡或去向不明。

¹⁷⁶ 「緬懷李榮融：國企是經濟組織，不是政治組織」。

表 5-4 央企領導人的任職與職務變動：類別、級別、國資委成立與領導人時期的差異

變項	類別/統計值	央企類別		央企級別		國資委		離任時領導人			總體	次數	
		商業類	公益類	正局級	副部級	成立前	成立後	過渡期	胡一任	胡二任			習一任
任領導職時間 (年)	平均數	6.9	4.8	6.5	5.7	7.3	5.0	4.2	5.6	6.5	6.6	6.1	268
	標準差	4.0	2.8	4.1	3.1	4.2	2.8	4.3	3.3	3.4	4.8	3.7	
	F Value	24.56***					28.68***						
職務變動 (%)	地方黨政領導職務 (轉任)	3.0	8.8	0.0	13	3.7	6.7	0.0	4.3	5.0	6.8	5.2	14
	中央黨政領導職務 (轉任)	5.4	19.6	3.1	22.2	9.7	11.9	28.6	10.8	8.8	11.4	10.8	29
	其他央企或國企 (調任)	36.7	12.7	43.8	3.7	24.6	30.6	28.6	19.4	38.8	26.1	27.6	74
	退休或離任	54.8	58.8	53.1	61.1	61.9	50.7	42.9	65.6	47.5	55.7	56.3	151
	Chi-square	29.20***		80.65***									

說明：共 268 人次。本節的「領導人時期」變項以離開央企領導職務計算。連續變項採用變異數分析，類別變項採用卡方檢定，僅列出顯著的變項 (***) 為 $p < .001$ ；** 為 $p < .01$ ；* 為 $p < .05$ 。

資料來源：本研究自行統計。

表 5-5 「調任其他央企或國企」次數

	百分比 (%)	次數
央企非一把手領導職	77.0	57
國企及央企子公司領導	21.6	16
國企非領導職	1.4	1
總計	100.0	74

說明：本表指涉的國企不屬於國資委管理，級別難定，只能確定不高於正局級。國企非領導職指的是獨立董事、外部董事、各種委員會主任等。

資料來源：本研究自行統計。

表 5-6 「退休或離任」次數

	百分比 (%)	次數
退休	46.4	70
獨董、外部董事等非領導職	40.4	61
民企高管	3.3	5
雙規、雙開（免職）	5.3	8
死亡或去向不明	4.6	7
總計	100.0	151

說明：本表的前四項類別都是在央企領導人退休或是離開央企領導崗位之後發生，只有死亡類別是在崗位上發生，但也是離開央企領導崗位，故歸入此類。「退休」則是沒有任何兼職、專職工作。「獨董、外部董事等非領導職」指涉國有企業獨立董事、外部董事、委員會主任，以及各種協會理事等非領導職務。

資料來源：本研究自行統計。

四、「央企類別」與「央企級別」的關係

經過表 5-2、表 5-4 的驗證分析後，「央企級別」與「央企類別」皆對央企領導人的仕途有顯著影響，本節將進一步分析兩者的關係。表 5-7 為兩個變項的交叉分析，可以發現這兩個變項高度相關，副部級央企領導人中有 68.3%也是公益類央企領導人，正局級央企領導人中有 82.1%為商業類央企領導人，這樣的結果是因為兩種分類方式使用同樣判別標準：企業與政權穩定相關程度，但是在操作或有些微差異，央企類別在企業功能區分更為精細，政府對企業的管理以現代企

業控股模式取代黨國體制的命令模式。如果將兩個變項一起投入迴歸模型中將出現多重共線性（multicollinearity）的問題，接下來本研究分別控制「央企級別」與「央企類別」，測試兩個變項對職務變動的影響：

A. 控制級別情況下，類別對領導人職務變動的影響

B. 控制類別情況下，級別對領導人職務變動的影響

A 組在控制級別之後，類別對職務變動不再有顯著影響，表明級別在這組因果關係作為中介變項，也就是說類別對於職務變動的影響需透過級別。B 組控制類別之後，級別對職務變動依舊有顯著影響，顯示級別對職務變動的關係不受控制類別影響。從以上兩組的測試結果，我們可以說「企業類別」的分類方式透過「企業級別」對央企領導人升遷產生作用（分析結果見表 5-8），「企業級別」則是「企業類別」的調節變項（moderator variable），因此在下一節將製作兩者的交互作用項投入迴歸模型。

因為表 5-8 有些的系格的個數過少，解釋也較不直觀，所以通過計算轉任黨政職務機率將之轉換為表 5-9。控制企業類別之後，副部級央企領導人轉任的機率顯著高於正局級央企領導人。副部級央企領導人的轉任機率以公益類的 37.3% 最高，商業類也有 33.3% 的轉任機率。正局級央企領導人中轉任機率最高的公益類也只有 7.4%，商業類的轉任機率僅存 2.3%，基本上要擠入轉任窄門相當困難。轉任機率影響央企領導人的升遷期望，進而影響行為。當幹部進入副部級央企領導崗位，他可以預期自己有較好的職涯發展，若是任職企業為公益類，轉任機率高達近四成。另外，再加上退休年齡限制，央企領導人可以更清楚的知道自己的轉任情形，研究者也可依此進行預測。以中航工業前董事長林左鳴為例，他屬於升遷機率最高的副部級公益類央企領導人，在 2015 年時已 58 歲，與他條件接近的央企領導人如張慶偉、張國清、許達哲、馬興瑞都已轉任正省部級黨政領導職務，因此他在當年股災期間不惜虧損高調護盤，期望在達到不再提拔的年齡限制前最後一搏，以獲得高層青睞，轉任黨政領導幹部。

表 5-7 央企級別、類別交叉表

	正局級	副部級	次數
商業類	82.1	31.7	238
公益類	17.9	68.3	166
總計	218	186	404

說明：兩者的相關性達到顯著水準，Chi-square=105.28*** (***)為 $p<.001$ ；**為 $p<.01$ ；

*為 $p<.05$)。

資料來源：本研究自行統計。



表 5-8 控制類別後，級別對領導人職務變動的影響

類別	級別	轉任地方黨政職務	轉任中央黨政職務	調任國有企業	退休或離任	總計	次數
商業類	正局級	0 (0.0)	3 (33.3)	59 (96.7)	71 (78.0)	80.1	133
	副部級	5 (100.0)	6 (66.7)	2 (3.3)	20 (22.0)	19.9	33
	Chi-square	43.33***					
公益類	正局級	0 (0.0)	2 (10.0)	11 (84.6)	14 (2.3)	26.5	27
	副部級	9 (100.0)	18 (90.0)	2 (15.4)	46 (76.7)	73.5	75
	Chi-square	28.91***					
全體	正局級	0 (0.0)	5 (17.2)	70 (94.6)	85 (56.3)	59.7	160
	副部級	14 (100.0)	24 (82.8)	4 (5.4)	66 (43.7)	40.3	108
	Chi-square	80.65***					

說明：係格()內為百分比，類別變項採用卡方檢定 (**為 $p<.01$ ；*為 $p<.05$)。

資料來源：本研究自行統計。

表 5-9 控制類別後，不同級別央企領導人轉任機率

		正局級	副部級
商業類	次數	3/133	11/33
	機率 (%)	2.3	33.3
公益類	次數	2/27	28/75
	機率 (%)	7.4	37.3
全體	次數	5/160	38/108
	機率 (%)	3.1	35.2

說明：次數為表 5-8 轉任地方與中央黨政領導職務相加而來。

資料來源：本研究自行統計。



第三節、央企領導人仕途升遷的模型驗證

在上兩節已經找出央企領導人甄選、轉任相關的變項，但是這些相關都是在「假設其他條件不變」的前提下才能成立，無法釐清各變項之間的關係，也無法證明因果關係，本研究最終還是期望能找出影響央企領導人仕途發展的因素，也就是透過找出央企領導人升遷的規律以釐清雙軌管理制度如何運行；本節將這些與領導人轉任有關的變項分別投入以建立解釋模型，並檢視研究假設（見表 5-10）。模型 1 是估計任央企領導職前條件、資歷對轉任的影響。學歷、專長、駐外工作經驗測試專業性條件；黨齡因遺漏過多而不列入，以中央黨校資歷測試政治性條件；以及任職前交流經驗。模型 2 評估央企領導職任內條件對轉任的影響。以任中央委員（包括候補中委）、中紀委與非制度性關聯測試政治性條件；任央企領導職年齡與任職時間是評估央企領導經歷的重要條件，任職年齡與幹部個人任職前資歷有關，代表幹部的政治資本，非制度性關聯則是幹部的升遷受到特定贊助；央企級別、央企類別測試雙軌管理制度的運作邏輯。模型 3 是由前兩個模型總結影響央企領導人轉任變項，建立解釋央企領導人仕途發展的總體模型。模型 4 則是考量自變項之間的共線性問題，重新篩選變項得出解釋央企領導人仕途發展的總體模型。模型 5 則是在總體模型的基礎上評估時期變項的影響力，國資委成立的虛擬變項代表監管機構改革，習近平時期的虛擬變項測試分權/集權改革循環，兩者都是用以測試轉任作為政治控制核心機制的穩定程度。

分析結果顯示，所有模型都對央企領導人轉任有顯著的解釋力，正確預測率都在 87% 以上。模型 1 的政治性條件只有中央黨校資歷對轉任與否有顯著影響，在控制其他條件之下，具有中央黨校資歷的央企領導人比無此政治性條件者多了 4.3 倍的轉任機率，也就是就任央企領導職前的資歷中，專業性條件皆非影響央企領導人轉任的因素。用以評估職務內生變量的黨政領導職務資歷也未達顯著水準，顯示央企領導人的轉任不受先前職務交流經驗的影響，這個現象在上一節的交叉表已經可以發現端倪，央企領導人大多來自企業內部，這是為了因應國有企業改革後企業治理的專業化需求，故領導人甄選條件注重企業管理經驗甚於政府部門治理經驗。這個結果證實雖然央企領導幹部是中國官場的人才儲備管道之一，

但是央企領導幹部的職涯模式與一般黨政領導幹部不同，因此以交流經驗預測黨政領導人升遷的內生性問題並不存在於央企領導幹部的職涯發展。

模型 2 依然可以看出政治性條件的重要性，央企領導人若兼任黨的中央委員（包括候補中委），在控制其他條件之下，他的轉任機率會比無中委黨職者高出 5.7 倍；但是另一個重要黨職中紀委則沒有顯著影響，可能因為央企領導人兼任中紀委是配合反腐敗整風運動，功能取向重於政治性意義，因此對於升遷加分作用不大。非制度性關聯對央企領導人轉任沒有顯著影響，值得注意的是 β 值為負數，該變項很可能高估具有非制度性關聯者的比例，顯示以校友、同鄉、同事與親屬關係作為界定指標，無法準確找出真正有非制度性關聯的央企領導人。這個變項目前尚未有更好的估計指標，若要對現有四個指標進行刪減亦缺乏合理的理論依據，可能淪為資料導向（data driven）的研究。央企領導職經歷的任職年齡與任職時間兩變項皆對轉任有負向的顯著影響，這是因為央企領導人轉任同樣受幹部升遷的限制條件所約束，故央企領導人任職年齡越低、任職時間越短，其轉任的機率越高。任職年齡越低對仕途升遷越有利，與黨政幹部升遷的邏輯一致。雖然非制度性關聯變項不顯著，而任職年齡、時間這兩個蘊含非制度性關聯意義的變項與升遷機率成負向關係透露重要的訊息：即使在央企制度化改革的背景下，受到高層青睞的幹部升遷的速度更快，職務歷練的時間也不受任期限制。黃信豪與劉明浩的研究也有類似的發現，副部級央企領導人的轉任模式是「非正式關係嵌入政治制度規範」，領導人轉任是在幹部退休年齡限制下受到贊助「出政績」的結果。¹⁷⁷模型 2 的驗證結果證實非正式關係鑲嵌在正式制度的模式適用於全體央企領導人，任職年齡、任職時間這兩個間接測量的變項比人際網絡更能捕捉到非正式關係對央企領導幹部職涯的影響。

以實例而言，平均任職年齡向前推一任期 5 年為標準，46 歲以前任職的 37 名央企領導人中，扣除 10 位現任，5 位死亡或遭雙規，有 14 人轉任中央或地方黨政領導職務，比例超過一半，其中副部級占了 12 人，在此可見級別對轉任的

¹⁷⁷ 黃信豪、劉明浩，商而優則仕？初探中國央企領導人的甄補與流動，頁 115-116。

影響。任職時間越短也有助於央企領導人的仕途，任職時間在 5 年以內的 72 位央企領導人，扣除屆齡退休的 38 人、調任的 15 人，有 19 位轉任中央或地方黨政領導職務，同樣高度集中於副部級，僅有 1 人為正局級（見表 5-11），平均任職時間為 3.6 年，轉任年齡中位數為 52.2 歲。這些人很可能是真正具有非正式關係，受到高層青睞的幹部，除了葉青與張廣寧兩人的人大、政協職務明顯為酬庸性質之外，其餘都是實權部門一、二把手，其中譚作鈞、張國清、李毅中、蘇樹林、肖亞慶、郭聲琨更是在 50 歲以前出任省部級副職，與其他幹部相比，他們的任職時間短、年齡低，更像是在央企領導職務「補資歷」，很難不讓人認為是受到非正式關係影響的「贊助式升遷」。在測試雙軌管理制度的變項中，只有級別有顯著差異，類別及兩者的交互作用項皆不顯著，在控制其他條件不變的情況下，副部級央企領導人的轉任機率比正局級央企領導人高出 63.5 倍，可以說副部級央企領導人是升遷的「快捷通道」，同樣也印證上一節的結果。相對之下，擔任正局級央企領導職務者基本仕途止步於此，甚至連調任副部級央企出任一把手的比例都很低，僅有奚國華（中國網通集團公司，2002 年）、芮曉武（中國電子信息集團公司，2011 年）、張玉卓（神華集團，2014 年）、劉明忠（中國一重集團公司，2016 年）四人。整體而言，雖然非正式關係影響央企領導人的仕途升遷，運作方式也必須依託於制度：派系將欲拔擢的人選送進副部級央企歷練，或是從副部級央企中選拔有潛力的幹部，讓他們在央企領導職務上累積資歷甚至「出政績」。

模型 3 以中央黨校資歷、中委身份、任職年齡、任職時間、級別，五個變項建立總體解釋模型，雖然黨校資歷與級別兩個變項的係數在控制其他條件後略受稀釋，但是所有變項依然都達到顯著水準，且模型預測率達 91.4%。然而從中共的政治結構而言，中委身份與黨校資歷兩個測量政治條件的變項可能都與級別有關，而表 5-12、表 5-13 也證明這個結果，特別是具有中委身份的央企領導人高度集中於副部級，因此在模型 4 中剔除中委身份與黨校資歷，僅以任職年齡、任職時間與級別投入模型，結果顯示所有變項皆達顯著水準，且預測率只略降為 90.7%，故以任職年齡、任職時間與級別三個變項確實能夠有效解釋央企領導人的升遷。最後的模型 5 加入國資委成立與分 / 集權循環兩個時期變項，然而這兩

個變項對央企領導人的轉任無顯著影響，模型 5 的係數、勝算比大致上與模型 4 相差無幾。整體而言，央企領導人的轉任主要受到級別與非正式關係的影響；決定央企領導人轉任的變項相當穩定，不因為國資委成立後的專業化趨勢而重視專業性條件，也不受集權改革進程的影響而加重視政治性條件。模型 4 的三個變項足以建立央企領導人轉任的解釋模型，在此得出解釋央企領導人轉任的模型為：

$$\ln(\text{outcome}) = \beta_{0j} + \beta_{1j}(\text{Serve Age}) + \beta_{2j}(\text{CSOE Tenure}) + \beta_{3j}(\text{Enterprises Level}) + \varepsilon_j$$

(5.1)

$j=1, \dots, n.$

以央企領導人轉任模型 5.1 檢驗本研究的假設，測試以級別為中心的分類管理邏輯的假設一：「政府對副部級企業維持較高的政治控制，對其領導人甄選更重視政治性條件，也具有更高轉任黨政部門領導的機率，故副部級央企領導人相較於正局級央企領導人更『紅』，有更高的轉任機率」通過檢驗，作為對立假設的假設二未通過檢驗。監管機構改革提高對央企領導人的專業條件要求，但是黨校資歷與中央委員的政治性條件集中於副部級央企領導人，所以假設三「國資委成立後央企領導人甄選的專業性條件提高，但是對承擔政策目標的企業領導人仍有更高的政治性條件要求」也通過檢驗；最後測試分權/集權改革的假設四則沒有通過檢驗。

總結本章的研究發現，雙軌管理制度的政治控制機制是依照企業領導人的級別分類，再以此決定兩種級別分別對應不同軌的仕途發展，幹部進入副部級--政治/正局級--市場其中一個軌道後就按照黨國制定的規則行事，副部級企業領導人追求政治激勵，傾向完成政策目標；正局級企業領導人追求經濟激勵，優先考慮企業獲利，即使是影響幹部仕途的非正式關係也是依托於雙軌管理制度發揮作用。從這個角度，某種程度可以解答企業經營業績是否影響幹部升遷。幹部升遷的評定由中組部掌管，對外界而言是個黑盒子，無法確定影響升遷的因素為何。從邏輯來看，若經營業績對幹部升遷有顯著影響，那麼本研究提出的解釋模型預測率應該會受影響而降低，甚至無法建立解釋模型，事實上並非如此，所以從模型檢驗的結果，本研究可以認定經營業績並非是影響央企領導人升遷的因素，那麼經

營業績影響了什麼？答案就在經營業績考核的相關規定中，「中央企業負責人經營業績考核暫行辦法」第五條第三項規定經理人薪酬與經營業績掛鉤：「業績上、薪酬上，業績下、薪酬下」。¹⁷⁸「中央企業負責人經營業績考核辦法」第六章規定，經營業績是企業負責人薪酬分配的主要依據與職務任免的重要依據。¹⁷⁹所以經營業績影響的是企業負責人任內的收益，無法證明經營業績與升遷的關係。

從國有企業改革的宏觀視角而言，成立國資委的監管改革使央企領導人更加專業，以適應現代企業經營的治理需求；另一方面，對企業的分/集權改革循環則不影響央企領導人的甄選條件與轉任，黨國體制對央企領導人的政治控制相對穩定。雙軌管理制度在不同議題與面向上依據中國政府改革需求調整分權與集權之間權重比例，透過這樣複雜、精巧的制度設計，中國政府得以在維持政治控制的前提下推動企業治理改革，同時又不使政治控制成為改革的絆腳石。

¹⁷⁸ 「中央企業負責人經營業績考核暫行辦法」。

¹⁷⁹ 「中央企業負責人經營業績考核辦法」。

表 5-10 央企領導人仕途發展的二元勝算比對數模型

	模型 1		模型 2		模型 3		模型 4		模型 5	
	β	s.e.	β	s.e.	β	s.e.	β	s.e.	β	s.e.
專業性條件										
碩士	0.61	0.46								
博士	0.88	0.48								
經貿管理	-0.45	0.38								
駐外經驗	0.36	0.66								
政治性條件										
中央黨校資歷	1.53	0.39***			1.26	0.58*				
中委			1.74	0.63**	1.69	0.64**				
中紀委			0.23	0.81						
職務內生變量										
黨政領導職務資歷	0.40	0.36								
央企經歷										
初任職年齡			-2.47	0.05***	-0.23	0.05***	-0.26	0.05***	-0.27	0.05***
任職時間			-3.79	0.10***	-0.37	0.09***	-0.37	0.09***	-0.40	0.09***
雙軌管理制										
公益類			0.63	1.06						
副部級			4.15	0.94***	3.75	0.74***	4.42	0.73***	4.39	0.74***
級別類別交互項			-0.68	1.22						
分/集權循環										
集權									0.56	0.60
監管改革										
國資委成立									-0.39	0.58
常數	-2.97	0.39***	10.01	2.41***	9.03	2.41***	11.01	2.29***	11.51	2.44***
-2LL	235.87		120.41		116.18		129.55		128.63	
Chi-square	24.12**		115.65***		94.93***		106.51***		107.43***	
自由度	8		7		5		3		5	
Nagelkerke R2	0.12		0.60		0.62		0.56		0.56	

說明：***為 $p < .001$ ；**為 $p < .01$ ；*為 $p < .05$ 。模型 1 的預測率為 87.2%，模型 2 的預測率為 90.7%，模型 3 的預測率為 91.4%，模型 4 的預測率為 90.7%，模型 5 的預測率為 91.0%。共 268 人次。

資料來源：本研究自行統計。

表 5-11 或具有「非正式關係」央企領導人名單

姓名	級別	轉任年齡	任職時間	轉任職務
譚作鈞	副部級	43.7	3.9	遼寧省副省長
張國清	副部級	48.7	4.5	重慶市委副書記
李毅中	副部級	49.0	4.9	國資委副主任、黨委書記
蘇樹林	副部級	49.1	3.8	福建省副省長、省委副書記
肖亞慶	副部級	49.4	4.8	國務院副秘書長
郭聲琨	副部級	49.5	3.2	廣西壯族自治區黨委副書記
王禹民	正局級	50.0	2.7	電監會副主席
曹廣晶	副部級	50.1	4.3	湖北省副省長
陳偉根	副部級	52.2	2.2	吉林省副省長
唐登杰	副部級	52.9	4.3	工信部副部長
馬國強	副部級	54.3	2.8	湖北省省委副書記
易 軍	副部級	54.8	4.6	住房和城鄉建設部副部長
周永康	副部級	55.5	2.0	國土資源部部長、黨組書記
衛留成	副部級	57.2	3.9	海南省副省長、省委副書記
劉順達	副部級	57.8	2.7	國有重點大型企業監事會主席
李家祥	副部級	58.3	3.5	交通運輸部副部長、黨組副書記
王玉普	副部級	60.9	2.4	國家安全生產監督管理總局局長、黨組書記
張廣寧	副部級	62.4	3.3	廣東省人大常委會副主任、黨委書記
葉 青	副部級	69.8	4.1	全國政協人口資源環境委員會副主任

資料來源：本研究自行整理。

表 5-12 中委資歷與級別交叉表

	無中委資歷	中委資歷	總體	次數
正局級	58.4	8.3	54.0	218
副部級	41.6	91.7	46.0	186
Chi-square	33.12***			

資料來源：本研究自行統計。

表 5-13 中央黨校資歷與級別交叉表

	無中央黨校資歷	中央黨校資歷	總體	次數
正局級	56.0	40.7	54.0	218
副部級	44.0	59.3	46.0	186
Chi-square	4.39*			

資料來源：本研究自行統計。

第六章 結論

第一節、國有企業改革的複雜性：令人混淆的「級別」與「類別」分類

本文的研究動機起於先前工作採訪時見聞。國有企業集團在地方商業領域相當活躍，尤其是房地產市場，除了原先主業就涉及房產市場的企業之外，連石油、電力、軍工等主業與房地產不相干的企業也大力投入市場。國企進入房地產市場往往通過子公司或孫公司與地方的民企形成利益同盟，由國企高價拿地，再將地塊分割出售或轉包給民企進行建設開發，國企從中轉手或是入股開發案賺取高額利潤，然而這些行為早已被中央政府明文禁止。2010 年的一次採訪曾聽南方某省國資委人員私下表示：「這些國企子公司不是我們管得動的，它們背後都是中央企業，董事長可以跟我們省委書記一張桌子喝酒，人家拿地或許還有其他上面的關係，我們這些小蝦米就別找自己麻煩。」這件事完全顛覆了我當時對中國政府主導政企關係的全能主義模式想像，開始留意相關的報導與研究。經過相關資料的搜集與整理，發現國有企業雖然具備現代企業的外貌，然則企業人事等級嚴明，依然遵循政治邏輯管理，幾乎就是國家行政組織的小型翻版，即使國有企業去行政化改革在當時已經實行約十年，還是沒有改變國有企業管理最核心的政治邏輯，這樣「似政似企」的組織結構並沒有使中央政府能嚴格控制企業行為，反而讓企業經營階層有了迴避監管，與政府議價的能力，甚至產生尋租空間。

帶著對中國政企關係理論與現象之間落差的疑惑，我開始了這篇論文的研究，想知道中國國有企業改革究竟發生了什麼事，並企圖建立中國國有企業管理體制的解釋架構。本研究的時序自 1998 年至 2018 年 3 月，橫跨 20 年的時間，歷經專業監管機構改革，與國有企業從分權到集權的改革過程，應足以建立對國有企業改革全面性的圖像。中國國有企業的可研究面向極廣，研究進行過程中也遭遇數次研究方向的調整與題材的取捨，最終還是將焦點放在企業領導人的仕途發展，並且以此發展理論架構，提出以企業領導人為中心的國有企業政治/市場雙軌管理制度。本研究認為雖然國企改革的目的是在「政府控制與企業獲利」間維持均

衡，然而國有企業雙軌管理制度少部分是中國政府有意識的改革，更大部分是因應環境的產物，如加入 WTO、金融海嘯，兩次外部衝擊改變雙軌管理制度的走向。央企管理制度形成的過程比較符合改革開放的指導性標語：摸著石頭過河。問題是過河的人不知道前面哪裡有石頭、不知道石頭牢不牢固、不知道河有多寬，最重要的是也不知道河對岸有什麼，只能走一步算一步，或是走一步退兩步，形成了我們今日所看到非線性的改革過程。

最初進行研究設計與資料搜集時，我發現除了「企業級別」，尚有「企業類別」的存在，這兩種分類方式都顯著影響企業經營與企業領導人的行為，最初的假設是將「企業級別」與「企業類別」視為兩種互相競爭、取代的央企領導人管理邏輯。然而在回溯改革的歷程後發現兩者並非是簡單的對立關係，這兩種企業分類方式的複雜關係正好說明國有企業改革進程的反覆糾結。在改革初期，中國政府實行「企業級別」的分類方式是企圖以最低成本管理國有企業的制度慣性；但是企業存在行政級別對國企改革有負面的影響，因此中國政府在一段時間之內推行了央企去行政化的改革，同時以區分央企主業功能的「企業類別」取代原先的「企業級別」。這個改革並沒有完成，雖然取消企業的級別，卻仍然將企業管理階層納入國家幹部名單，企業「因人漲級」的級別區分依然存在，反而形成「企業級別」與「企業類別」兩種分類共存的奇特現象。唯一可以確定的是，這兩種分類方式都是為了區分企業的目標而制定，因此本文提出政治/市場雙軌管理制度的研究架構，並透過研究設計來確定「企業級別」與「企業類別」兩種分類的關係。

第二節、「共和國的長子們」亦有高下之別；黨國仍會維持對國企控制

本研究證實「企業級別」才是影響央企領導人仕途發展的關鍵因素，政治/市場雙軌管理制度以級別區分企業，配合不同級別存在相對應的一系列待遇。麥健陸（James McGregor）的著作中譯本將央企稱為「共和國的長子們」，然而在長子們間也存在高下之別，副部級央企是共和國的嫡長子，負擔更多的政治責任，也擁有更多的權力，政府透過責任與權力的交換驅策副部級央企。

為什麼改革只取消企業級別，而繼續維持企業領導人的幹部身份？這對改革有什麼影響？依本研究的架構，第一個問題很容易回答，保留央企領導人的幹部身份是維持央企領導人與政府的利益一致，央企管理體制得以順利運作。如果央企領導人不是國家幹部，不再適用這整套升遷規範，首先會導致政治軌激勵機制失效，所有的央企領導人都改為適用經濟激勵。委託--代理理論研究指出，經濟激勵的設計適用於單一目標的短期高度激勵，如提升經營績效；政治激勵的設計是配合多重目標的長期低度職業激勵，兩者並不相容。¹⁸⁰可以想見，改變激勵機制的設置直接降低企業完成政策目標的動機，因為企業領導人的利益與政府的利益不再相同，領導人當然優先考量自己的利益，而非優先考量政府的目標，黨國對企業的控制也因此下降，國有企業只負擔少量的政府職能，中國政府失去了經濟宏觀調控的重要管道。所以不論國有企業如何改革治理結構，企業所有權的配置如何調整，只要企業領導人適用「黨管幹部」原則，黨國就能維持對企業的實質干預能力。

從黨國對企業的實質干預能力這一點來看，我們也不會太過於意外為何改革時期的兩個變項都不存在顯著影響，分權改革的目標是企業的管理權與部分所有權，目的是增加企業經營效率，而不是要放棄黨國對企業的控制權，而習近平時期的集權改革目標是強化黨組織在企業治理的角色，不觸及已經穩定運行的幹部管理體制。從分裂威權最常舉例的政府決策過程而言，即使分權改革讓央企能在政府決策過程中爭取自己的利益，也不代表央企減弱或是挑戰黨國的控制能力。反而是這批央企被重新整合到中央政府的權威之下，增加中國政府在貨幣、財政手段之外的第三個經濟宏觀調控管道。因此本研究認為過度強調國企分權改革的意義，忽視不變的幹部管理體制，以及它作為整合機制的功能，某種程度上是選擇偏誤的結果。也就是說黨國體制對社會、經濟個層面的控制一直都存在，只是研究者選擇不同的「取景角度」，得出不同的相貌。

¹⁸⁰ Bengt Holmstrom, Paul Milgrom, "Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design," pp. 24-52.

第三節、未來研究展望

本研究提出的央企雙軌管理制度是否具有普遍性意義？抑是只能適用於中國研究？如第一章開頭所指出，只要是國有企業都面臨多重目標的問題，無論政治體制是威權還是民主。即使像美國這樣制度上不存在國有企業的國家也長期存在房利美（Fannie Mae）與房地美（Freddie Mac）這類以達成政策目標為優先的國家支持企業，¹⁸¹更不必說國有企業仍然強大的俄羅斯、巴西、法國等，因此本研究提出的雙軌管理制度在國有企業的比較研究仍有可發展之處。然而還是需要承認中國的國有企業管理受到政治制度的高度影響，須注意適用性的問題。主要問題有二：首先是中國沒有政權輪替，執政聯盟的穩定性高，連帶使國有企業治理也相對穩定，因為執政黨改變而大幅更動企業經營目標的機率較低。其次，中國國有企業領導人的管理與黨的幹部職務名稱表結合，這是共產國家獨有的黨國制度傳統，優點是企業領導人能按部就班升遷，培養企業治理能力；缺點是黨國對企業有強大的干預能力，這也是中國與其他非共國家最大的差異。最後，本研究在政府與國有企業關係理論建構亦有貢獻。Andrei Shleifer 與 Robert W. Vishny 提出政府與國有企業關係的「掠奪之手」模型，將政客與企業經理人視為代表不同利益的行為者，兩者競爭企業的控制權與現金流。¹⁸²本研究對這個模型提出另一組關係，政客可以透過政治激勵的設計與經理人達成合謀，使政客得以控制國有企業完成政策目標，這樣的激勵制度設計也可能出現在民主國家，值得進一步研究這組關係的理論意義與影響。

在中國研究的領域，本研究的架構是否還有進一步擴充的可能？本研究的研究對象為非金融業央企，因為中國政府一向視金融業為攸關經濟穩定、國家安全的產業，對於金融業的開放步伐最慢，對外資投資限制也最多。我認為在中國政府對金融業漸進開放外資的情形下，國有企業的雙軌管理制度，應該也適用於金融業，因為雙軌管理制度的運作邏輯就是集中有限資源在最關鍵的戰略部門，如

¹⁸¹ Kate Pickert, "A Brief History of Fannie Mae and Freddie Mac," *TIME*, July, 14, 2008, <http://content.time.com/time/business/article/0,8599,1822766,00.html>.

¹⁸² Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures* (Cambridge: Harvard University Press, 2002), pp.87-92.

果中國政府認定金融業全為最關鍵的戰略部門，就不會向外資開放；既然開放就必須有取捨，中國政府如何決定取捨？以及雙軌管理制度對整體金融產業的影響，這是我接下來的研究方向，希望能拼湊出中國政府與國有企業的完整關係圖像，或許這個完整的政企關係圖像就是理解「中國模式」的關鍵鑰匙。



參考文獻

中文

一、專書

- 朱鎔基 (2011)。朱鎔基講話實錄第二卷。北京：人民出版社。
- 寇健文 (2010)。中共精英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2010。台北：五南圖書出版有限公司。
- 景杉 (主編) (1991)。中國共產黨大辭典。北京：中國國際廣播出版社。
- 謝慶奎 (1991)。當代中國政府。瀋陽市：遼寧人民出版社。

二、學術期刊論文

- 中國社會科學院工業經濟研究所課題組 (1998)。中國工業的制度創新：組織變遷和制度調整。中國工業經濟，5，61-64。
- 李成、張逸歐 (2017)。從少數民族幹部看中國菁英選拔制度。布魯金斯學會，<https://www.brookings.edu/zh-cn/opinions/%E4%BB%8E%E5%B0%91%E6%95%B0%E6%B0%91%E6%97%8F%E5%B9%B2%E9%83%A8%E7%9C%8B%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%B2%BE%E8%8B%B1%E9%80%89%E6%8B%94%E5%88%B6%E5%BA%A6/>。
- 林毅夫、李志鵬 (2004)。政策性負擔、道德風險與軟預算約束。經濟研究，2，17-27。
- 寇健文 (2007)。胡錦濤時代團系幹部的崛起：派系考量 vs. 幹部輸送的組織任務。遠景基金會季刊，8 (4)，49-95。
- 黃信豪 (2009)。晉升，還是離退？中共黨政菁英仕途發展的競爭性風險分析。台灣政治學刊，13 (1)，161-224。
- 黃信豪、劉明浩 (2015)。商而優則仕？初探中共央企領導人的甄補與流動。中國大陸研究，58 (4)，93-127。
- 楊瑞龍、王元、聶輝華 (2013)。“准官員”的晉升機制：來自中國央企的證據。管理世界，3，23-33。
- 趙建民、張鈞智 (2006)。菁英循環與再生？十二大以來中共技術官僚的發展趨勢。中國大陸研究，49 (2)，69-97。
- 劉致賢、蔡中民 (2016)。邁向職業經理人：公司化改制後中國大陸中央國有企業領導人的行為分析。東亞研究，47 (2)，1-35。
- 潘紅波、夏新平、余明桂 (2008)。政府干預、政治關連與地方國企併購。經濟研究，4，41-52。

“走出去”戰略概述。僑務工作研究，檢自：

<http://qwgzyj.gqb.gov.cn/yjyt/159/1743.shtml> ○

94 家央企、9 成以上地方國企建立董事會。新浪財經，檢自：

<http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/2018-08-30/doc-ihixyeu1241172.shtml> ◦

中國官員升遷圖，從科員到省部級。第一財經網，檢自：

<https://www.yicai.com/news/2784000.html> ◦

公益型國企：盈利和公益如何取捨。全景網，檢自：

<http://www.p5w.net/news/gncj/201112/t3990135.htm> ○

央企“一把手”是怎樣煉成的。中國新聞周刊，檢自：

http://finance.inewsweek.cn/20130603_34973_2.html

在全面深化國有企業改革中加強黨的建設工作。求是，檢自：

http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2016-05/31/c_1118938354.htm。

社會責任 vs. 企業經營、牽制 vs. 聯合壟斷... 中油的兩難困境。石油勞工，檢

自：<https://www.tpwu.org.tw/oil-workers/213-article-364/7953>-----
-----vs-----vs-----[.html](#)。

國企分類意見發布 專家：電網、油氣國企分類難畫定。人民網，檢自：

<http://finance.people.com.cn/n1/2016/0112/c1004-28040143.html>。

國資委：石油石化電網通信屬公益型國企。和訊新聞，檢自：

<http://news.hexun.com/2011-12-12/136195627.html> ◦

國資高管調研：超 99% 不願放棄行政級別換高薪。新浪財經，檢自：

<http://finance.sina.com.cn/china/20140830/003920165299.shtml>。

國壽人保等四險企升格副部級央企，或迎新輪人事調整。鳳凰網，檢自：

<http://finance.ifeng.com/insurance/bxyw/20111130/5166902.shtml> ○

部分央企領導人帶頭降薪，專家稱實屬罕見。環球網，檢自：

<https://finance.huanqiu.com/article/9CaKrnJyWDD> ◦

最新數據：中國共產黨有近九千萬個黨員。聯合新聞網，檢自：

<https://udn.com/news/story/7331/3227067> ◦

著力培養一支宏大的高素質企業領導人員隊伍。求是網，檢自：

http://www.qstheory.cn/dukan/qstheory/2016-10/31/c_1119818109.htm ○

新一輪央地幹部交流 專家：晉升副部比例為 20%~30%。中國新聞網，檢自：

<http://www.chinanews.com/gn/2016/10-25/8042207.shtml>。

聚焦國進民退。財經鳳凰網，檢自：

<http://finance.ifeng.com/news/20091109/1443851.shtml>。

緬懷李榮融：國企是經濟組織，不是政治組織。新浪財經，檢自：

<https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2019-12-21/doc-iihnzahi9095092.shtml>。

北京市黨政主要領導幹部成長規律調研組（2009）。領導幹部成長規律研究。前線雜誌，164，檢自：<http://www.bjqx.org.cn/qxweb/n18505c192.aspx>。

國企改革：漸進式道路反思。中國經濟時報，檢自：

<https://business.sohu.com/20080630/n257829631.shtml>。

四、網頁資料

“下流無知少女”緣何獨秀官場。中國選舉與治理網，檢自：

<http://www.xuanju.org/article/1260/220608.html>。

1979年7月13日，國務院決定擴大國營企業經營管理自主權。人民網，檢自：<http://www.people.com.cn/GB/historic/0713/2302.html>。

1998-2003年全國黨政領導班子建設規劃綱要。廈門大學後勤集團，檢自：

<https://hqjt.xmu.edu.cn/2007/0711/c13743a256504/page.htm>。

2004年國務院政府工作報告。中華人民共和國中央人民政府網站，檢自：

http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_201193.htm。

中央企業負責人經營業績考核暫行辦法。國資委網站，檢自：

<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4260414/content.html>。

中央企業負責人經營業績考核辦法。國資委網站，檢自：

<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c10652592/content.html>。

中央企業領導人員管理暫行規定。重慶大學紀委，檢自：

<http://jw.cqu.edu.cn/info/1018/1879.htm>。

中央企業邁向高質量發展。國資委網站，檢自：

<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588139/c8779453/content.html>。

中央組織部、國務院國資委黨委關於加強和改進中央企業黨建工作的意見。中國共產黨新聞，檢自：

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182143/10993484.html>。

中共中央、國務院關於深化國有企業改革的指導意見。中華人民共和國中央人民政府網站，檢自：http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content_2930440.htm。

中共中央組織部關於幹部雙重管理工作若干問題的通知。中國共產黨新聞，檢自：<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71387/71591/4855065.html>。

中共中央機構沿革概要。中央機構編制網，檢自：

http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlxlsg/201203/t20120323_35157_10.html。

中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於中央黨政機關與所辦經濟實體和管理的直屬企業脫鉤有關問題的通知。十五大以來重要文獻選編 上，檢自：

<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66688/4494415.html>。

中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定。中華人民共和國中央人民政府網站，檢自：http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

中共中央關於成立中共中央大型企業工作委員會的通知。中國共產黨新聞，檢自：<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71382/71383/4844806.html>。

中共中央關於成立中共中央企業工作委員會及有關問題的通知。中國共產黨新聞，檢自：

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71383/4844806.html>。

中共中央關於有計畫有步驟地交流各級主要領導幹部的決定。中國共產黨新聞，檢自：<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66669/4493548.html>。

中共中央關於建立老幹部退休制度的決定。中國共產黨新聞網，檢自：

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71387/71591/4854975.html>。

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。共產黨員網，檢自：http://fuwu.12371.cn/2012/09/26/ARTI1348641194361954_2.shtml。

中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定。人民網，檢自：

<http://www.peopledaily.com.cn/BIG5/shizheng/252/5089/5093/20010428/454976.html>。

中共中央關於實行黨和國家機關領導幹部交流制度的決定。中國共產黨新聞，檢自：

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71387/71591/4855056.html>。

中共組織部關於修訂《中共中央管理的幹部職務名稱表》的通知。人力資源新聞網，檢自：<http://www.hroot.com/contents/126/24754.html>。

中國共產黨章程。共產黨員網，檢自：

<http://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/>。

中華人民共和國公務員法。人民網，檢自：

<http://politics.people.com.cn/GB/1026/3354665.html>。

中華人民共和國企業國有資產法。國資委網站，檢自：

<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4259449/content.html>。

中華人民共和國全民所有制工業法。中國人大網，檢自：

http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004501.htm。

公務員職務任免與職務升降規定（試行）。國家公務員局網站，檢自：

http://www.scs.gov.cn/zcfg/201409/t20140902_377.html。

正確處理社會主義現代化建設中的若干重大問題。中國共產黨歷次全國代表大會數據庫，檢自：

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65397/4441712.html>。

企業國有資產監督管理暫行條例。國資委網站，檢自：

<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4259379/content.html>。

江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告。中華人民共和國中央人民政府網站，檢自：http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730614.htm。

改組/組建國有資本投資公司和營運公司的思考重點。德勤有限公司網站，檢自：<https://www2.deloitte.com/cn/zh/pages/operations/articles/soe-transformation-whitepaper-issue5.html#>。

國企改革 30 年。中國共產黨新聞網，檢自：

<http://theory.people.com.cn/BIG5/40537/7876878.html>。

國有企業深化改革應注重政治治理。人民網，檢自：

<http://ccnews.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0712/c141677-29399813.html>。

國有經濟應保持對七個行業的絕對控制力。中國政府網，檢自：

http://www.gov.cn/jrzq/2006-12/18/content_472256.htm。

國務院辦公廳轉發國資委關於推進國有資本調整和國有企業重組指導意見的通知。國資委網站，檢自：

<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4260052/content.html>。

國務院關於改革和完善國有資產管理體制的若干意見。中華人民共和國中央人民政府網站，檢自：http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/04/content_10266.htm。

關於公布中央企業主業（第一批）的通知。國資委網站，檢自：

<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258719/content.html>。

關於完善中央企業功能分類考核的實施方案。國資委網站，檢自：

<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258369/content.html>。

關於修訂中共中央管理的幹部職務名稱表的通知。無憂網，檢自：

<http://www.51hrlaw.com/fagui/2013/66820.html>。

關於國有企業改革與脫困情況的報告。中國人大網，檢自：

http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2001-03/09/content_132035.htm。

關於國營企業實行利改稅和改革工商稅制的說明。中國人大網，檢自：

http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5001563.htm。

警惕“倒國企”思潮，發揮國企維穩功能。寶鋼股份公司網站，檢自：

<http://bg.baosteel.com/contents/3324/54732.html>。

黨史百科：幹部隊伍“四化”方針。人民網，檢自：

<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/165617/173273/10415244.html>。

黨政領導幹部交流工作規定。中國網，檢自：

http://www.china.com.cn/policy/zhuanti/17da/2007-07/24/content_8570878.htm。

黨政領導幹部選拔任用工作條例。中國共產黨新聞網，檢自：

<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20020723/782504.html>。

黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例。中國共產黨新聞，檢自：

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71591/4855103.html>。

黨政領導幹部選拔任用條例。新華網，檢自：

http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c_1124245012.htm。

黨政領導幹部職務任期暫行規定。中國共產黨新聞，檢自：

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182144/10994167.html>。

全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面：在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告。中國共產黨歷次黨代表大會數據庫，檢自：

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429120.html>。

英文

一、專書

- Barghoorn, F. C., & Remington, T. F. (1986). *Politics in the USSR*. Boston: Little, Brown.
- Barnett, D. (1972). *Chinese Communist Politics in Action*. Seattle and London: University of Washington Press.
- Baylis, T. A. (1974). *The Technical Intelligentsia and the East German Elite*. Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Brøsgaard, K. E. (Ed.). (2017). *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism: Earthquakes, energy and environment*. London and New York: Routledge.
- Brøsgaard, K. E., & Zheng, Y. (2004). *Bringing the Party Back In: How China is*

- Governed*. Singapore: Eastern University Press.
- Djilas, M. (1957). *The new Class: An Analysis of the Communist Systems*. New York: Praeger.
- Garnaut, R., Song, L., & Fang, C. (Eds.). (2018). *China's 40 Years Reform and Development 1978-2018*. Canberra: ANU Press.
- Huang, Y. (1999). State-owned Enterprise Reform. In R. Garnaut, & Song, L. (Eds.). *China: Twenty Years of Economic Reform* (pp. 95-116). Canberra: Asia Pacific Press.
- Kornai, J. (1980). *Economics of Shortage*. Amsterdam: North Holland.
- Lam, W. R. (Ed). (2017). *Modernizing China: Investing in Soft Infrastructure*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Lam, W. R., Rodlauer, M., & Schipke, A. (2017). *Modernizing China: Investing in Soft Infrastructure*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Landry, P. F. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lardy, N. R. (2014). *Markets Over Mao: The Rise of Private Business in China*. Washington D. C.: The Peterson Institute of International Economics.
- Lee, H. Y. (1991). *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Li, C. (2003). *China's Leaders: The New Generation*. Maryland: Rowman & Littlefield Pub Inc.
- Lieberthal, K., & Lampton, D. (Eds.). (1992). *Bureaucracy, Politics, and decision Making in Post-Mao China*. CA: University of California Press.
- Lieberthal, K., & Oksenberg, M. (1988). *Policy Making in china: Leaders, Structures, and Process*. NJ: Princeton University Press.
- Liou, C. S., & Tsai, C. M. (2014). Between the Hierarchy and the Market: Managerial Career Trajectories in China's Energy Sector. In C. W. Kou, & X. Zang (Eds.). *Choosing China's Leaders* (pp. 124-141). New York: Routledge.
- Naughton, B. (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge: MIT Press.
- Naughton, B. (2018). State enterprise reform today. In R. Garnaut, Ligang Song, and Cai Fang (Eds.), *China's 40 Years Reform and Development 1978-2018*(pp. 375-392). Canberra: ANU Press.
- Schurmann, F. (1968). *Organization and Ideology in Communist China*. Berkeley:

University of California.

- Shambaugh, D. (2008). *China's Communist Party: Atrophy and Adaption*. DC: Woodrow Wilson.
- Shih, V. C. (2008). *Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation*. New York: Cambridge University Press.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (2002). *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press.
- Song, L. (2015). State and Nonstate in China's Economic Transition. In G. C. Chow, & D. Perkins (Eds.). *Routledge Handbook of the Chinese Economy* (pp. 182-207). New York: Routledge.
- Walder, A. G. (1990). The Political Dimension of Social Mobility in Communist State: Reflections on the Soviet Union and China. In R. G. Braungart & M. G. Braungart (Eds.), *The Political Sociology of the State* (pp. 309-328). Greenwich: JAL Press.
- World Bank and Development Research Center of the State Council. (2013). *China, 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington DC: The World bank.
- Zang, X. (2004). *Elite Dualism and Leadership Selection in China*. London: Routledge Curzon.

二、期刊論文

- Bai, C. E., Lu, J., & Tao, Z. (2006). The Multitask Theory of State Enterprise Reform: Empirical Evidence from China. *The American Economic Review*, 96(2), 353-354.
- Burns, J. P. (1994). Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura. *China Quarterly*, 138, 458-491.
- Chen, S., Sun, Z., Tang, S., & Wu, D. (2011). Government Intervention and Investment Efficiency: Evidence from China. *Journal of Corporate Finance*, 17(2), 259-271.
- Downs E., & Meidan, M. (2012). Business and Politics in China: The Oil Executive Reshuffle of 2011. *China Security*, 19, 3-21.
- Eaton, S. (2013). Political Economy of the Advancing State: The Case of China's Airline Reform. *The China Journal*, 69, 64-86.
- Frye, T., & Shleifer, A. (1997). The Invisible Hand and the Grapping Hand. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 87(2), 354-358.

- Garnaut, R., Song, L., & Yao, Y. (2006). Impact and Significance of State-Owned Enterprise Restructuring in China. *The China Journal*, 55, 35-63.
- Harasymiw, B. (1969). Nomenklatura: The Soviet Communist Party's Leadership Recruitment System. *Canadian Journal of Political Science*, 2(4), 493-512.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics and Organization*, 7(Special Issue), 24-52.
- Jefferson, G. H., & Rawski, T. G. (1994). How industrial reform worked in China: The role of innovation, competition and property rights. *The World Bank Economic Review*, 8(1), 13-133.
- Jefferson, G. H., & Su, J. (2006). Privatization and restructuring in China: Evidence from shareholding ownership, 1995-2001. *Journal of Comparative Economics*, 34(1), 146-166.
- Koppell, J. G. S. (2007). Political Control for China's State-owned Enterprises: Lessons from America's Experience with Hybrid Organizations. *Governance*, 20(2), 255-278.
- Lampton, D. (1987). Chinese Politics: The Bargaining treadmill. *Issues & Studies*, 23(3), 11-41.
- Lee, C. (2013). Party Selection of Officials in Contemporary China. *Studies in Comparative International Development*, 48(4), 356-379.
- Leuter, W. (2018). The Political Mobility of China's Central State-Owned Enterprise Leaders. *The China Quarterly*, 233, 1-21.
- Li, B., & Walder, A. (2001). Career Advancement as Party Patronage: Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, 1949-1996. *American Journal of Sociology*, 106(5), 1371-1408.
- Li, C. The "Shanghai Gang": Force for Stability or Cause for Conflict. *China Leadership Monitor*, https://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/clm2_CL.pdf.
- Li, C., & White, L. (1988). The Thirteenth central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers. *Asian Survey*, 28(4), 371-399.
- Li, C., & White, L. (1990). Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan. *China Quarterly*, 121, 1-35.
- Li, C., & White, L. (1998). The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-Fledged Technocratic Leadership with Partial Control by Jiang Zemin. *Asian Survey*, 38(3), 231-264.

- Li, C., & White, L. (2003). The Sixteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Hu Gets What?. *Asian Survey*, 43(4) 553-597.
- Li, S. X., Yao, X., Chan, C. S., & Xi, Y. (2011). Where Do Social Ties Come From: Institutional Framework and Governmental Tie Distribution among Chinese Managers. *Management and Organization Review*, 7(1), 97-124.
- Lin, L. W. (2017). Reforming China's State-owned Enterprises: From Structure to People. *The China Quarterly*, 229, 107-129.
- Lin, L. W., & Mihaupt, C. (2013). We are the National Champions: Understanding the Mechanism of State Capitalism in China. *Stanford Law Review*, 65(4), 697-760.
- Lin, N. (2011). Capitalism in China: A Centrally Managed Capitalism (CMC) and Its Future. *Management and Organization Review*, 7(1), 63-96.
- Liou, C. S. (2013). Rent-seeking at Home, Capturing Market Share abroad: The Domestic Determinants of the Transnationalization of China State Construction Engineering Corporation. *World Development*, 54, 220-231.
- Mattlin, M. (2009). Chinese Strategic State-Owned Enterprises and Ownership Control. *BICCS Asia Paper*, 4(6), 1-28.
- Mertha, A. (2009). Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process. *The China Quarterly*, 200, 955~1012.
- Qian, Y. (1996). Enterprise Reform in China: Agency Problems and Political Control. *Economics of Transition*, 4(2), 427-447.
- Tsai, C. M. (2011). The Reform Paradox and Regulatory Dilemma in China's Electricity Industry. *Asian Survey*, 53(3), 520-539.
- Turner, R. H. (1960). Sponsored and Contest Mobility and the School System. *American Sociological Review*, 25(6), 855~867.
- Walder, A. G. (2011). From Control to Ownership: China's Managerial Revolution. *Management and Organization Review*, 7(1), 19-38.
- Wang, J., Guthrie, D., & Xiao, Z. (2012). The Rise of SASAC: Asset Management, Ownership Concentration, and Firm Performance in China's Capital Markets. *Management and Organization Review*, 8(2), 253-281.
- Yeo, Y. (2009). Between Owner and Regulator: Governing the Business of China's Telecommunications Service Industry. *The China Quarterly*, 200, 1013-1032.
- Zang, X. (2006). Technical Training, Sponsored Mobility, and Functional Differentiation: Elite Formation in China in the Reform Era. *Communist and Post-Communist Studies*, 39(1), 39-57.
- Zhang, D., & Freestone, O. (2013). China's Unfinished State-Owned Enterprise

Reforms. *Economic Roundup*, 2, 91-93.

三、研討會論文

Mattlin, M. (2007, July). The Chinese Government's new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises. In BOFIT Discussion Paper, Helsinki, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1001617.

Qian, Y., & Wu, J. (2000, August). China's Transition to a market Economy: How far Across the River?. In the Conference on Policy Reform In China, Stanford, <https://kingcenter.stanford.edu/publications/chinas-transition-market-economy-how-far-across-river>.

四、報刊

Pickert, K. (2008, July). A Brief History of Fannie Mae and Freddie Mac. *TIME*, <http://content.time.com/time/business/article/0,8599,1822766,00.html>.



附錄

附錄一 央企名單與歷任領導人任期（至 2018 年 3 月底）

附錄 1-1 現存企業及領導人清單

副部級企業名稱	領導人及任期
中國核工業集團公司	王壽君(2016/12~)、孫勤(2009/8-2016/12)、康日新(2003/9-2009/8)、李定凡(1999/6-2003/9)
中國核工業建設集團公司	顧軍(2015/3~)、王壽君(2012/10-2016/12)、穆占英(1999/5-2012/9)
中國航天科技集團公司	雷凡培(2014/5-2018/3)、許達哲(2013/4-2013/12)、馬興瑞(2007/8-2013/3)、張慶偉(2001/11-2007/8)、王禮恒(1999/6-2001/11)
中國航天科工集團公司	高紅衛(2013/4~)、許達哲(2007/6-2013/4)、殷興良(2004/1-2007/6)、夏國洪(1999/7-2004/1)
中國航空工業集團公司	林左鳴(2008/7~)
中國船舶工業集團公司	雷凡培(2018/3~)、董強(2015/3-2018/3)、胡問鳴(2012/7-2015/3)、譚作鈞(2008/7-2012/5)、陳小津(1999/6-2008/7)
中國船舶重工集團公司	胡問鳴(2015/3~)、李長印(2001/11-2015/3)
中國兵器工業集團公司	尹家緒(2013/5~)、張國清(2008/10-2013/4)、馬之庚(1999/6-2008/10)
中國兵器裝備集團公司	徐平(2017/5~)、唐登杰(2013/1~2017/5)、徐斌(2003/12-2013/1)
中國電子科技集團公司	熊群力(2011/5~)、王志剛(2003/9-2011/4)
中國航空發動機集團有限公司	曹建國(2016/3~)
中國石油天然氣集團公司	王宜林(2015/6~)、周吉平(2013/4-2015/5)、蔣潔敏(2006/11-2013/3)、陳耕(2004/4-2006/11)、馬富才(1998/4-2004/4)、周永康(1996-1998)
中國石油化工集團公司	王玉普(2015/5-2017/9)、傅成玉(2011/4-2015/5)、蘇樹林(2007/6-2011/4)、陳同海(2003/3-2007/6)、李毅中(1998/4-2003/3)
中國海洋石油總公司	楊華(2015/5~)、王宜林(2011/4-2015/5)、傅成玉(2003/10-2011/4)、衛留成(1999/11-2003/10)

國家電網公司	舒印彪(2016/5~)、劉振亞(2004/11-2016/5)、趙希正(2003/1-2004/11)
中國南方電網有限責任公司	李慶奎(2016/6~)、趙建國(2010/2-2016/6)、袁懋振(2002/12-2010/1)
中國華能集團公司	曹培璽(2008/6~)、李小鵬(2002/12-2008/6)
中國大唐集團公司	陳進行(2013/4~)、劉順達(2010/2-2012/10)、翟若愚(2002/12-2010/2)
中國華電集團公司	趙建國(2016/6~)、李慶奎(2013/11-2016/6)、雲公民(2008/6-2013/11)、曹培璽(2006/10-2008/6)、賀恭(2002/12-2006/10)
國家電力投資集團公司	王炳華(2015/7~)、陸啟洲(2007/5-2015/5)、王炳華(2002/12-2007/3)
中國長江三峽集團公司	盧純(2014/3~)、曹廣晶(2010/1-2014/3)、李永安(2003/11-2010/1)、陸佑楣(2002-2003)
國家能源投資集團有限責任公司	喬保平(2017/11~)
中國電信集團公司	楊杰(2016/4~)、常小兵(2015/8-2015/12)、王曉初(2004/11-2015/8)、周德強(2000/4-2004/11)
中國聯合網絡通信集團有限公司	王曉初(2015/8~)、常小兵(2004/11-2015/8)、王建宙(2003/6-2004/10)、楊賢足(1999/5-2003/6)
中國移動通信集團公司	尚冰(2015/8~)、奚國華(2012/3-2015/8)、王建宙(2004/10-2012/3)、張立貴(2000/4-2004/10)
中國電子信息產業集團有限公司	芮曉武(2011/5~)、熊群力(2005/9-2011/5)、楊曉堂(2002/3-2005/9)
中國第一汽車集團公司	徐留平(2107/8~)、徐平(2015/5-2017/5)、徐健一(2007/12-2015/5)、竺延風(1999/2-2007/12)
東風汽車公司	竺延風(2015/5~)、徐平(2005/6-2015/5)、苗圩(1999/3-2005/5)
中國第一重型機械集團公司	劉明忠(2016/5~)、吳生富(2004/11-2016/1)、王計(2001/9-2004/11)
中國機械工業集團有限公司	任洪斌(2001/8~)
哈爾濱電氣集團公司	斯澤夫(2016/5~)、鄒磊(2015/2-2016/5)、宮晶瑩(2006/5-2014/12)、耿雷(1999/11-2006/5)
中國東方電氣集團有限公司	鄒磊(2016/5~)、王計(2004/11-2016/5)、何木雲(2000-2004/10)

鞍鋼集團公司	唐復平(2016/2~)、張廣寧(2012/9-2016/1)、張曉剛(2007/1-2012/9)、劉玠(1994/12-2007/1)
中國寶武鋼鐵集團有限公司	馬國強(2016/10-2018/3)、徐樂江(2007/1-2016/10)、謝企華(2003/2-2007/1)
中國鋁業集團有限公司	葛紅林(2014/10~)、熊維平(2009/2-2014/10)、肖亞慶(2004/4-2009/2)、郭聲琨(2001/2-2004/4)
中國遠洋海運集團有限公司	許立榮(2016/1~)、李紹德(2006/6-2013/11)、李克麟(1997/7-2006/6)
中國航空集團公司	蔡劍江(2014/1~)、王昌順(2011/12-2014/1)、孔棟(2008/4-2011/12)、李家祥(2004/9-2008/3)、王開元(2002/10-2004/9)
中國東方航空集團公司	劉紹勇(2008/12~)、李豐華(2004/9-2008/12)、葉毅幹(2001/4-2004/9)
中國南方航空集團公司	王昌順(2016/12~)、司獻民(2009/1-2016/1)、劉紹勇(2004/8-2008/12)、顏志卿(2002/10-2004/10)
中國中化集團公司	寧高寧(2016/1~)、劉德樹(1998/3~2016/1)
中糧集團有限公司	趙雙連(2016/1~)、寧高寧(2004/12-2016/1)、周明臣(1997/3-2004/12)、
中國五礦集團公司	何文波(2015/5~)、周中樞(2004/12-2015/5)、苗耕書(2000/5-2004/10)
中國通用技術(集團)控股有限責任公司	許憲平(2016/7~)、賀同新(2007/5-2016/7)、陳偉根(2005/3-2007/5)、佟常印(2000/8-2004/1)
中國建築工程總公司	官慶(2015/5~)、易軍(2010/9-2015/4)、孫文傑(2001/3-2010/8)
中國儲備糧管理總公司	呂軍(2016/5~)、趙雙連(2013/10-2016/1)、包克辛(2007/4-2013/10)、林軍(2001/8-2007/4)
國家開發投資公司	王會生(2003/1~)、王文澤(1998/8-2003/1)
招商局集團有限公司	李建紅(2014/7~)、傅育寧(2010/8-2014/4)、秦曉(2000/11-2010/8)
華潤(集團)有限公司	傅育寧(2014/4~)、宋林(2008/5-2014/4)、陳新華(2001/1-2008/5)
中國港中旅集團公司	萬敏(2017/12~)、張學武(2006/6-2017/12)、車書劍(2000/4-2006/2)
中國商用飛機有限責任公司	賀東風(2017/7~)、金壯龍(2012/1-2017/7)、張慶偉(2008/3-2011/8)

正局級企業名稱	領導人及任期
中國節能環保集團公司	劉大山(2016/12~)、王小康(2007/7-2016/12)、楊新成(2002/5-2007/7)
中國國際工程諮詢公司	王安(2015/9~)、肖鳳桐(2009/12-2015/9)、胡希捷(2008/12-2009/12)、包敘定(2002/11-2008/12)
中國誠通控股集團有限公司	馬正武(2002/9~)、田源(1997/7-2002/9)
中國中煤能源集團有限公司	李延江(2015/10~)、王安(2008/10-2015/10)、經天亮(2003/7-2008/10)
中國煤炭科工集團有限公司	王金華(2013/9~)、劉高偉(2010/3-2013/9)、劉伯安(2008/6-2010/4)
機械科學研究總院	王德成(2016/12~)、李新亞(2002/4-2016/12)、海錦濤(2000/4-2002/3)
中國中鋼集團公司	徐思偉(2014/12~)、賈寶軍(2011/5-2014/11)、黃天文(2003/12-2011/5)
中國鋼研科技集團有限公司	才讓(2012/11~)、千勇(2006/12-2012/11)
中國化工集團公司	任建新(2004/5~)
中國化學工程集團公司	戴和根(2017/8~)、陸紅星(2014/8-2017/8)、金克寧(2004/1-2014/8)
中國鹽業總公司	李耀強(2014/8~)、茆慶國(2003/12-2014/8)
中國恆天集團有限公司	張杰(2008/8~)、王天凱(2002/12-2008/8)
中國建材集團有限公司	宋志平(2002~)
中國有色礦業集團有限公司	張克利(2015/4~)、羅濤(2005/6-2015/4)、張健(1998-2005/6)
北京有色金屬研究總院	張少明(2009/5~)、屠海令(1996/7-2009/4)
北京礦冶研究總院	夏曉鷗(2016/9~)、蔣開喜(2007/3-2016/5)、孫傳堯(1988/2-2007/3)
中國國際技術智力合作公司	王旭(2017/7~)、周強(2015/6-2017/7)、王旭東(2003/9-2015/6)
中國建築科學研究院	李洪鳳(2016/7~)、李朝旭(2009/10-2016/6)、袁振隆(2000/11-2009/10)
中國中車集團公司	劉化龍(2016/11~)、崔殿國(2015/6-2016/11)
中國鐵路通信信號集團公司	周志亮(2012/1~)、馬騁(1998-2011/8)
中國鐵路工程總公司	李長進(2006/9~)、秦家銘(1996-2006/9)
中國鐵道建築總公司	孟鳳朝(2010/9~)、李國瑞(2005/8-2010/9)、王振侯

(1995/2-2005/8)

中國交通建設集團有限公司	劉起濤(2013/4~)、周紀昌(2005/8-2013/4)
中國普天信息產業集團公司	邢煒(2004/1~)、歐陽忠謀(2000/5-2004/1)
電信科學技術研究院	童國華(2016/6~)、真才基(2006-2016/6)、周震(1998/9-2007/7)
中國農業發展集團有限公司	余滌非(2016/3~)、劉身利(2004/10-2016/3)
中國中絲集團公司	劉開勇(2012/1~)、張偉鳴(2005-2012/1)
中國林業集團公司	宋權禮(2013/4~)、張樟德(2007/10-2013/4)
中國醫藥集團總公司	郭建新(2014/4~)、宋志平(2009/5-2014/4)、劉存周(2007/9-2009/5)、鄭鴻(2002-2007/8)
中國保利集團公司	徐念沙(2013/5~)、陳洪生(2010/1-2013/5)、賀平(2007/7-2010/1)、單亦和(2001/10-2007/7)、王軍(1993/7-2001/10)
中國建築設計研究院	修龍(2007/3~)、張文成(2000/10-2007/3)
中國冶金地質總局	盧進(2011/11~)、閔學義(2004-2011/11)
中國煤炭地質總局	趙平(2016/12~)、胡善亭(2013/4-2016/12)、徐水師(2004/12-2013/4)、張世奎(2001/1-2004/12)
新興際華集團有限公司	奚國華(2017/10)、劉明忠(2005/3-2017/10)、范英俊(2002/5-2005/3)
中國民航信息集團公司	崔志雄(2016/3~)、徐強(2007/5-2014/8)、馬鐵生(2002/9-2007/5)
中國航空油料集團公司	周強(2016/12~)、周明春(2015/7-2016/12)、孫立(2007/1-2015/7)、英長斌(2002/10-2007/1)
中國航空器材集團公司	賈寶軍(2017/8~)、李海(2002/10-2017/8)
中國電力建設集團有限公司	晏志勇(2015/1~)、范集湘(2011/9-2015/1)
中國能源建設集團有限公司	汪建平(2013/4~)、楊繼學(2011/9-2013/4)
中國黃金集團公司	宋鑫(2014/1~)、孫兆學(2006/10-2013/10)、成輔民(2003-2006/10)
中國廣核集團有限公司	賀禹(2010/9~)、錢智民(2005/3-2010/9)、王禹民(2002/7-2005/3)
中國華錄集團有限公司	陳潤生(2005/6~)、王松山(2000/6-2005/6)
上海貝爾股份有限公司	袁欣(2002/1~)
武漢郵電科學研究院	魯國慶(2017/12~)、童國華(2004/11-2016/6)
華僑城集團公司	段先念(2014/2~)、任克雷(1993/6-2014/3)

南光（集團）有限公司	許開程(2005/10~)、吳亦新(2001-2005/5)
中國西電集團公司	張雅林(2005/5~)、浦天祥(2001-2005/5)
中國鐵路物資（集團）總公司	馬正武(2016/7~)、戴和根(2015/3-2016/4)、林萬里 (2014/6-2015/7)、宋玉芳(2008/12-2014/6)、張偉 (2007/3-2008/12)、齊曉敏(2001/1-2007/3)
中國國新控股有限責任公司	劉東生(2010/12~)

附錄 1-2 被合併、撤銷企業及領導人清單

副部級企業名稱	領導人及任期
中國國電集團公司	喬保平(2013/5-2017/11)、朱永芄(2008/4-2013/5)、周 大兵(2002/12-2008/4)
神華集團有限責任公司	張玉卓(2014/5-2017/3)、張喜武(2008/12-2014/3)、陳 必亭(2000/12-2008/12)、葉青(1999/2-2000/12)
武漢鋼鐵（集團）公司	馬國強（2015/5-2016/10）、鄧崎琳(2004/12- 2015/5)、劉本仁(1993/8-2004/12)
中國海運集團總公司	許立榮(2013/11-2015/12)、李紹德(2006/6-2013/11)、 李克麟(1997/7-2006/6)
中國電力投資集團公司	陸啟洲(2007/5-2015/5)、王炳華(2002/12-2007/3)
國家核電技術公司	王炳華(2007/3-2015/5)
中國第二重型機械集團公司	石柯(2001-2013/7)
中國聯合通信有限公司	常小兵(2004/11-2008/10)、王建宙(2003/6-2004/11)、 楊賢足(1999-2003/6)
中國網絡通信集團公司	張春江(2003/5-2008/5)
中國航空工業第一集團公司	林左鳴(2006/5-2008/7)、劉高倬(1999-2006/5)
中國航空工業第二集團公司	張洪飆(2003-2006/5)、張彥仲(1999/10-2003)

正局級企業名稱	領導人及任期
中國輕工集團公司	陳鄂生(2010/9-2017/10)、陳學忠(2009/5-2010/9)
中國工藝（集團）公司	周鄭生(2009/7-2017/7)、鄧英(2007/3-2009/7)
中國恆天集團有限公司	張杰(2008/8~)、王天凱(2002/12-2008/8)
中國儲備棉管理總公司	姚明輝(2011/1-2017/6)、雷香菊(2003/1-2011/1)
中國中材集團公司	劉志江(2013/2-2016/7)、譚仲明(2000/6-2012/9)

中國中紡集團公司	趙博雅(1998/6-2016/10)
中國國旅集團有限公司	王為民(2014/3-2016/7)、蓋志新(2004/3-2014/3)
中國外運長航集團有限公司	趙滄湘(2009/3~)
中國冶金科工集團有限公司	國文清(2014/8-2016/4)、經天亮(2010/3-2014/8)、劉本仁(2008/8-2010/3)、楊長恒(1998/7-2008/8)
珠海振戎公司	張東泉(2011/1-2016/2)、楊慶龍(1994/6-2010/9)
中國北方機車車輛工業集團公司	崔殿國(2000/9-2015/3)
中國南車集團公司	鄭昌泓(2012/10-2015/6)、趙小剛(2000/9-2012/10)
中國華孚貿易發展集團公司	谷深(2000/9-2014/11)
華誠投資管理有限公司	周鄭生(2001/6-2009/7)
中國華糧物流集團公司	池京濤(2012/7~)、王常俊(2006/8/-2012/7)
彩虹集團公司	邢道欽(2005/7-2011/11)、馬金泉(2001/4-2005/6)
中國印刷集團公司	陳向東(2006/5-2012/5)、沈海祥(2003/2-2006/5)
中國樂凱膠片集團公司	張建恒(2004/12-2011/11)、杜昌燾(1996/1-2004/12)
中國葛洲壩集團公司	楊繼學(2003-2011/8)
中國電力工程顧問集團公司	汪建平(2003/6-2011/8)
中國水利水電建設集團公司	范集湘(2006/3-2011/9)、郭建堂(2002/12-2006/3)
中國水電工程顧問集團公司	晏志勇(2007/2-2011/9)、李菊根(2003/1-2007/2)
中國華星集團公司	宋耀華(2004/12-2011/9)
中商企業集團公司	范文明(2001/6-2011/3)
中國高新投資集團公司	李寶林(2009/6-2011/12)
中國出國人員服務總公司	周宇祥(1998/10-2010/10)
上海船舶運輸科學研究所	馬濤(2001/11-2010/8)
中國房地產開發集團公司	甄少華(2005/3-2011/1)、孟曉蘇(1996-2005/3)
攀鋼集團有限公司	樊政煒(2006/6-2012/4)、洪及鄙(1998-2006/6)
上海醫藥工業研究院	周斌(2008/6-2010/4)、朱寶泉(2002/2-2008/6)、黃成龍(1997-2002/1)
中國新時代控股集團公司	余海龍(2002/4-2010/4)
中國包裝總公司	錢蒙(2009/11-2011/4)、劉永旭(2005/5-2009/11)、南昌明(2001/3-2005/5)
中國遠東國際貿易總公司	劉元鵬(2002-2010/3)
中國郵電器材集團公司	譚星輝(2005/6-2011/3)、楊忠良(1996/11-2005/6)
中國農墾集團總公司	李小平(2008/3-2013/8)、關永光(2002/4-2008/3)

中國新興集團總公司	于敦才(1998/11-2010/1)
長沙礦冶研究院	朱希英(2007/4-2013/1)、張涇生(2000/5-2007/4)
魯中冶金礦業集團公司	李連華(2005/4-2011/12)、章湖杰(2001-2005/4)
中國生物技術集團公司	王麗峰(2006/8-2009/12)、王國立(1999-2006/8)
中國農業機械化科學研究院	陳志(1999/7-2009/7)
中國紡織科學研究院	趙強(2003-2016/9)、賈路橋(1995-2003)
中國衛星通信集團公司	芮曉武(2006/6-2009/4)、張海南(2001/11-2006/6)
中國電子工程設計院	胡萍(2000-2015/12)
中國成套設備進出口集團總公司	李志岷(2001/12-2012/8)
中國輕工業品進出口總公司	徐烈均(1997/10-2009/4)
中國對外貿易運輸集團總公司	趙滄湘(2005/12-2008/12)、羅開富(1997/10-2004/7)
中國長江航運集團總公司	劉錫漢(2000/12-2008/12)
中國海誠國際工程投資總院	陳鄂生(2005/3-2009/5)、楊志海(2001-2005/3)
中國輕工業對外經濟技術合作公司	趙海建(2002-2009/6)
中國水利投資集團公司	楊春錦(2001/6-2009/3)
中煤國際工程設計研究總院	田會(2001/10-2008/7)
煤炭科學研究總院	王金華(2002/2-2008/7)、張玉卓(1999/6-2002/1)
中國國際企業合作公司	殷子烈(1997-2008/7)
中國鐵通集團有限公司	趙吉斌(2003/10-2015/9)
中國唱片總公司	趙大新(2001-2008/3)
中國汽車工業總公司	陳須林(2001-2006/12)、蔡詩晴(1988-2001)
三九企業集團	孫曉民(2004/5-2007/12)、趙新先(1985-2004/5)
中國海洋航空集團公司	徐念沙(2001-2007/12)
中國福馬機械集團有限公司	李延江(2005/3-2015/11)、蔣祖輝(2002/5-2005/3)
中國紡織工業設計院	周華堂(1996-2009/12)
中國中旅集團公司	方小榕(2007/3-2008/3)、劉家驤(2001/1-2007/3)
中國種子集團公司	宋曉明(2003-2007/8)
中國化工供銷集團總公司	周德春(1998/9-2009/12)
瀋陽化工研究院	李彬(1998/12-2007/9)
中國地質工程集團公司	鄭起宇(1999/7-2006/12)
冶金自動化研究設計院	周康(2001/12-2007/3)、于常友(1988-2001/12)
中國華源集團有限公司	周玉成(1992-2005/12)

中國投資擔保有限公司	劉新來(2001-2010)
中國化工建設總公司	陳力華(1995-2006/1)
中國工藝品進出口總公司	劉培金(1994-2007)
中國工藝美術集團公司	石曉光(1999-2007/3)
中國寰島集團公司	袁紹理(1998-2006/8)
中訊郵電諮詢設計院	韓志剛(2001-2016/4)
長江口航道建設有限公司	張華麟(1997/12-2006/3)
中穀糧油集團公司	張建輝(2001-2006/3)
中國長城計算機集團公司	陳肇雄(2004/5-2005/9)、王之(1995/5-2004/5)
中國港灣建設集團總公司	孟鳳朝(2004/12-2005/9)、葉惠然(1997-2004/12)
中國路橋集團總公司	周紀昌(1997/11-2005/9)
中國醫療衛生器材進出口公司	孫紹忠(2000/7-2007/5)
中國寰球工程公司	汪世宏(2000-2014/5)
華聯發展集團有限公司	董炳根(2001/6~)
中國有色工程設計研究總院	張兆祥(2004/1-2008/11)
中國紡織物資集團總公司	常俊傳(1998-2005/8)
天津水泥工業設計研究院	劉志江(2000-2005/6)
中國外輪理貨總公司	盧聖煊(2000/12-2007/7)
中國土產畜產進出口總公司	張正明(1999-2004/12)
中國旅遊商貿服務總公司	傅卓洋(1997-2004/12)
邯邢冶金礦山管理局	王清堂(1999-2010/3)
中國進口汽車貿易中心	潘祖順(2001-2004/12)
中國水利電力對外公司	陸國俊(2000-2011/3)
中國建築材料科學研究院	姚燕(2002-2014/4)
中國輕工業機械總公司	嚴龍(1996-2004/12)
中機國際工程諮詢設計總院	趙友安(2001-2004/12)
中國牧工商集團總公司	區仲生(1998-2010/9)
中國藍星集團總公司	任建新(1984-2004/12)
中國昊華化工集團總公司	王印海(2002-2008/6)
中國免稅品集團總公司	不明
中國四維測繪技術總公司	曾勝利(1999-2003/12)
中國海外工程總公司	不明

附錄二 央企來源

附錄 2-1 現存央企來源*

副部級企業名稱	企業來源	成立或脫鉤 時間	轉型分類
中國核工業集團公司	二機部、核工業部、中國核工業總公司組成	1999/7	政轉商
中國核工業建設集團公司	二機部、核工業部、中國核工業總公司所屬部分企事業單位	1999/7	政轉商
中國航天科技集團公司	航空航天工業部所屬部分企事業單位	1999/7	政轉商
中國航天科工集團公司	航空航天工業部轉為中國航天工業總公司	1999/7	政轉商
中國航空工業集團公司	原中國航空工業第一、第二集團公司重整	2008/11	商
中國船舶工業集團公司	第六機械工業部改制為中國船舶工業總公司	1999/7	政轉商
中國船舶重工集團公司	原中國船舶工業總公司所屬部分企事業單位	1999/7	政轉商
中國兵器工業集團公司	電子機械工業部改組為中國兵器工業總公司	1999/7	政轉商
中國兵器裝備集團公司	電子機械工業部改組為中國兵器工業總公司	1999/7	政轉商
中國電子科技集團公司	原信息產業部直屬電子研究院所和高科技企業合組	2002/3	政轉商
中國航空發動機集團有限公司	國務院、北京市人民政府、中國航空工業集團公司、 中國商用飛機有限責任公司共同出資	2016/5	商
中國石油天然氣集團公司	石油工業部改組為中國石油天然氣總公司	1998/7	政轉商
中國石油化工集團公司	原石油部、化工部、紡織部管理石化企業合組為中國石油化工總公司	1998/7	商
中國海洋石油總公司	石油工業部所屬部分企事業單位	1982/2	政轉商

國家電網公司	原國家電力公司（原電力工業部）剝離出電力傳輸和配電等電網業務成立	2002/12	商
中國南方電網有限責任公司	原國家電力公司（原電力工業部）經電力體制改革後分離	2002/12	商
中國華能集團公司	原中國電力公司所屬華能集團公司改組	2002/12	商
中國大唐集團公司	原國家電力公司（原電力工業部）部分企事業單位	2002/12	商
中國華電集團公司	原國家電力公司（原電力工業部）部分企事業單位	2002/12	商
國家電力投資集團公司	由中國電力投資集團公司與國家核電技術有限公司合併重組	2015/5	商
中國長江三峽集團公司	國務院批准組建	1993/9	商
國家能源投資集團有限責任公司	國電集團與神華集團合併重組	2017/8	商
中國電信集團公司	原中國電信移動通訊郵電總局	2000/9	政轉商
中國聯合網絡通信集團有限公司	中國網通和中國聯通合併組建	2009/1	商
中國移動通信集團公司	原中國電信移動通信資產總體剝離組建	2000/5	商
中國電子信息產業集團有限公司	原電子工業部所屬部分企事業單位	1989/5	政轉商
中國第一汽車集團公司	原第一汽車制造廠	2001	商
東風汽車公司	原第二汽車制造廠	1992/9	商
中國第一重型機械集團公司	原第一重型機器廠	1993	商
中國機械工業集團有限公司	國家經貿委直屬企業	2001/2	商
哈爾濱電氣集團公司	原哈爾濱電站設備集團公司	1998	商
中國東方電氣集團有限公司	原東方電機廠	1992	商
鞍鋼集團公司	原鞍山鋼鐵公司	1996/5	商

中國寶武鋼鐵集團有限公司	原寶鋼集團有限公司和武漢鋼鐵（集團）公司聯合重組	2016/12	商
中國鋁業集團有限公司	原中國有色金屬工業總公司（冶金工業部有色金屬局）企業單位	2001/8	商
中國遠洋海運集團有限公司	中國遠洋與中國海運合併重組	2016/1	商
中國航空集團公司	中國國際航空為主，與中國航空總公司、中國西南航空合併	2002/10	商
中國東方航空集團公司	東方航空與西北航空、雲南航空重組	2002/10	商
中國南方航空集團公司	原中國南方航空公司	1993/1	商
中國中化集團公司	對外貿易部直屬中國化工進出口總公司	2003/11	商
中糧集團有限公司	中國糧油食品進出口公司	1999/6	商
中國五礦集團公司	原中國五金礦產進出口總公司	1992/4	商
中國通用技術（集團）控股有限責任公司	六家原外經貿部直屬企業合組	1998/3	商
中國建築工程總公司	原國家建工總局	1982	政轉商
中國儲備糧管理總公司	國務院批准組建	2000	商
國家開發投資公司	國務院批准組建	1995/5	商
招商局集團有限公司	原招商局	1985/11	商
華潤（集團）有限公司	原華潤公司	1983	商
中國港中旅集團公司	原中國旅行社	1985	商
中國商用飛機有限責任公司	國務院批准組建	2008/5	商

正局級企業名稱	企業來源	成立或脫鉤 時間	轉型分類
中國節能環保集團公司	中國節能投資公司與新時代控股集團公司重組	2010/3	商
中國國際工程諮詢公司	國家計委直屬企業	1982	商
中國誠通控股集團有限公司	原物資部直屬物資流通企業合併	1998/1	商
中國中煤能源集團有限公司	原中國煤炭進出口總公司	2003	商
中國煤炭科工集團有限公司	中煤國際工程設計研究總院、煤炭科學研究總院合併組建	2008/4	商
機械科學研究總院	機械工業部直屬科研單位	1999/5	政轉商
中國中鋼集團公司	國家冶金工業局直屬企業	1999/1	商
中國鋼研科技集團有限公司	鋼鐵研究總院、冶金自動化研究設計院合併	2006/12	商
中國化工集團公司	中國藍星（集團）總公司、中國昊華化工（集團）總公司等原化工部 直屬企業重組基礎上新設	2004/5	商
中國化學工程集團公司	原重工業部直屬重工業設計院和建設公司	1984	政轉商
中國鹽業總公司	輕工業局直屬中國鹽業公司	2000/4	商
中國恆天集團有限公司	原國家紡織工業部所屬六家子公司組建	1998/9	商
中國建材集團有限公司	建材局直屬企業	1999/1	商
中國有色礦業集團有限公司	有色金屬工業局直屬企業	2000/6	商
北京有色金屬研究總院	國家經貿委直屬科研機構	1999/7	政轉商
北京礦冶研究總院	原冶金工業部礦冶研究總院	1999/7	政轉商
中國國際技術智力合作公司	中國國際技術智力合作公司	1987/6	商

中國建築科學研究院	建設部直屬科研機構	2000/10	政轉商
中國中車集團公司	中國南車股份有限公司、中國北車股份有限公司合併組建	2015/6	商
中國鐵路通信信號集團公司	鐵道部直屬中國鐵路通信信號總公司	2000/9	商
中國鐵路工程總公司	原鐵道部基本建設總局	2000/9	政轉商
中國鐵道建築總公司	原解放軍鐵道兵	2000/9	政轉商
中國交通建設集團有限公司	中國港灣建設（集團）總公司和原中國路橋（集團）總公司合併組建	2005/12	商
中國普天信息產業集團公司	郵電部直屬中國郵電工業總公司	1999/3	商
電信科學技術研究院	原郵電部郵電科學研究院拆分	1999/3	政轉商
中國農業發展集團有限公司	中國水產（集團）總公司、中國牧工商（集團）總公司重組	2004/10	商
中國中絲集團公司	經貿部直屬中國絲綢進出口總公司	1999/3	商
中國林業集團公司	國家林業局直屬企業改組	1996	商
中國醫藥集團總公司	由國藥外貿與國家醫藥管理總局直屬企業合組	1998/11	商
中國保利集團公司	原解放軍保利科技有限公司	1999/3	商
中國建築設計研究院	原建設部 4 家直屬單位合併組建	2000/4	政轉商
中國冶金地質總局	原中國冶金地質勘查工程總局	2001/8	政轉商
中國煤炭地質總局	原中國煤田地質總局	2001/8	政轉商
新興際華集團有限公司	原解放軍新興鑄管集團	2000/10	商
中國民航信息集團公司	中國民航計算機信息中心聯合所有國內航空公司發起	2000/10	商
中國航空油料集團公司	原中國航空油料總公司為基礎組建	2000/10	商
中國航空器材集團公司	原中國航空器材進出口總公司為基礎組建	2000/10	商

中國電力建設集團有限公司	由中國水利水电建設集團公司、中國水電工程顧問集團公司、國家電網公司、中國南方電網有限責任公司所屬部分企業組建。	2011/9	商
中國能源建設集團有限公司	由中國葛洲壩集團公司、中國電力工程顧問集團公司和國家電網公司、中國南方電網有限責任公司部分所屬企業組成	2011/9	商
中國黃金集團公司	國家經貿委直屬中國黃金總公司	2003/1	商
中國廣核集團有限公司	原廣東核電合營有限公司	1994/9	商
中國華錄集團有限公司	國家計委直屬中國華錄電子有限公司	2000/6	商
上海貝爾股份有限公司	原上海貝爾電話設備製造有限公司	2000/6	商
武漢郵電科學研究院	武漢郵電科學研究院	1974	政轉商
華僑城集團公司	原華僑城經濟發展總公司	1985	商
南光（集團）有限公司	原南光貿易公司	1985/8	商
中國西電集團公司	原西安電力機械製造公司	2009	商
中國鐵路物資（集團）總公司	原鐵道部物資管理局	1989/7	政轉商
中國國新控股有限責任公司	國資委醞釀成立	2010/12	商

*「政轉商」指的是由政府機構或事業單位脫鉤改制為企業，「商」指的是直接成立企業。

附錄 2-2 被合併或撤銷央企來源*

副部級企業名稱	企業來源	成立或脫鉤時間	轉型分類
中國國電集團公司	原國家電力公司部分企事業單位	2002/12	商
神華集團有限責任公司	國務院批准組建	1995/10	商
武漢鋼鐵（集團）公司	原武漢鋼鐵公司	1998	商
上海寶鋼集團公司	寶山鋼鐵（集團）公司為主與上海冶金控股（集團）公司、上海梅山（集團）公司重組	1998/11	商
中國海運集團總公司	上海海運（集團）公司、廣州海運（集團）有限公司、大連海運（集團）公司、中國海員對外技術服務公司和中交船業公司等五家交通部直屬企業的基礎上組建	1997/7	商
中國遠洋運輸集團總公司	原中國遠洋運輸總公司	1993/2	商
中國電力投資集團公司	原國家電力公司部分企事業單位	2002/12	商
國家核電技術公司	國務院和中國核工業集團公司、中國電力投資集團公司、中國廣東核電集團有限公司、中國技術進出口總公司共同出資組建	2007/5	商
中國第二重型機械集團公司	原中國第二重型機器廠	1999	商
中國聯合通信有限公司	國務院批准成立	1994/7	商
中國網絡通信集團公司	中國電信集團公司及其所屬北方 10 省（區、市）電信公司、中國網絡通信（控股）有限公司、吉通通信有限責任公司基礎上組建	2002/5	商
中國航空工業第一集團公司	由中國航空工業公司（原航空航天工業部）分拆	1999/7	政轉商

中國航空工業第二集團公司	由中國航空工業公司（原航空航天工業部）分拆	1999/7	政轉商
國家電力公司	電力工業部改組而成	1997/1	政轉商

正局級企業名稱	企業來源	成立或脫鉤時間	轉型分類
中國輕工集團公司	輕工業部直屬中國輕工物資供銷總公司	1999/3	商
中國工藝（集團）公司	原中國工藝品進出口總公司和中國工藝美術（集團）公司聯合重組	2007/2	商
中國恆天集團有限公司	原國家紡織工業部所屬六家子公司組建	1998/9	商
中國儲備棉管理總公司	中國儲備棉管理總公司	2003/3	商
中國中材集團公司	國家建築材料工業局直屬中國非金屬礦工業總公司	1999/3	商
中國中紡集團公司	原中國紡織品進出口總公司	1984/9	商
中國國旅集團有限公司	中國國際旅行社總社與中國免稅品（集團）總公司合併重組	2003/12	商
中國外運長航集團有限公司	中國對外貿易運輸（集團）總公司與中國長江航運（集團）總公司重組	2009/3	商
中國冶金科工集團有限公司	冶金工業部直屬中國冶金建設公司	1999/3	商
珠海振戎公司	珠海振戎公司	1994/7	商
中國北方機車車輛工業集團公司	中車公司分拆	2000/9	商
中國南車集團公司	中車公司分拆	2000/9	商
中國華孚貿易發展集團公司	原商業部、國內貿易部部分業務司局和科研單位基礎上組建	1999/1	商
華誠投資管理有限公司	國家經貿委批准成立	1996/11	商
中國華糧物流集團公司	國務院出資組建	2006/8	商

彩虹集團公司	原陝西彩虹彩色顯像管總廠	1996/1	商
中國印刷集團公司	新聞出版總署所屬的原中國印刷總公司、中國印刷物資總公司和中國印刷科學技術研究所等單位的基礎上組建	2003/2	商
中國樂凱膠片集團公司	原化工部第一膠片廠	1997/10	商
中國葛洲壩集團公司	原國家電力公司部分企事業單位	2002/12	商
中國電力工程顧問集團公司	原國家電力公司部分企事業單位	2002/12	商
中國水利水电建設集團公司	原國家電力公司部分企事業單位	2002/12	商
中國水電工程顧問集團公司	原國家電力公司部分企事業單位	2002/12	商
中國華星集團公司	國內貿易部下屬中國機電設備總公司等 7 家部屬公司組建	1997/4	商
中商企業集團公司	國家經濟貿易委員會批准成立	1998/1	商
中國高新投資集團公司	原國家計委輕紡出口產品基建項目辦公室	1999	商
中國出國人員服務總公司	原國家對外經濟聯絡部免稅品供應部門	1998/1	商
上海船舶運輸科學研究所	原交通部直屬科研機構	2000/10	政轉商
中國房地產開發集團公司	建設部直屬中國房地產開發總公司	1993/1	商
攀鋼集團有限公司	原攀枝花鋼鐵廠	2001	商
上海醫藥工業研究院	國家藥監局直屬科研單位	2000/10	政轉商
中國新時代控股集團公司	解放軍總裝備部直屬中國新時代投資公司	1999/3	商
中國包裝總公司	原中國包裝總公司	1981/7	商
中國遠東國際貿易總公司	中國遠東國際貿易總公司	1998/1	商
中國郵電器材集團公司	郵電部直屬中國郵電器材總公司	2000/9	商

中國農墾集團總公司	農業部直屬中國農墾總公司	1994	商
中國新興集團總公司	解放軍直屬新興集團	1998/12	商
長沙礦冶研究院	冶金工業局直屬科研單位	1999/6	政轉商
魯中冶金礦業集團公司	冶金工業部直屬魯中冶金礦山公司	不明	商
中國生物技術集團公司	衛生部直屬中國生物制品總公司	1998/1	商
中國農業機械化科學研究院	工業部直屬中國農業機械化科學研究院	1999/7	政轉商
中國紡織科學研究院	紡織工業部直屬中國紡織科學研究院	1999/7	政轉商
中國衛星通信集團公司	國務院批准成立	2001/12	商
中國電子工程設計院	工業部直屬中國電子工程研究院	1999/7	政轉商
中國成套設備進出口集團總公司	原中國成套設備出口公司	1993	商
中國輕工業品進出口總公司	原中國輕工業品進出口公司	1998/1	商
中國對外貿易運輸集團總公司	外經貿部直屬中國外運集團	1997	商
中國長江航運集團總公司	交通運輸部直屬中國長江輪船總公司	1993	商
中國海誠國際工程投資總院	原輕工業部規劃設計院	2002/12	政轉商
中國輕工業對外經濟技術合作公司	輕工業部直屬企業	1999/3	商
中國水利投資集團公司	原水利部直屬中國江河水利水電開發公司	1998/11	商
中煤國際工程設計研究總院	煤炭工業部直屬北京煤炭設計研究院	1999/7	政轉商
煤炭科學研究總院	煤炭工業部直屬煤炭科學研究總院	1999/7	政轉商
中國國際企業合作公司	國務院批准成立	1991/2	商
中國鐵通集團有限公司	原鐵道通信信息有限責任公司	2000/12	商

中國唱片總公司	國家廣播電影電視總局直屬中國唱片總公司	1999/1	商
中國汽車工業總公司	原一機部汽車總局	1993/10	政轉商
三九企業集團	原解放軍南方製藥廠	1998/12	商
中國海洋航空集團公司	原海軍所屬 68 家企業組建	1999/9	商
中國福馬機械集團有限公司	原林業部機械公司	1998	商
中國紡織工業設計院	原紡織工業部設計院	1999	政轉商
中國中旅集團公司	原香港中國旅行社	1985	商
中國種子集團公司	原農業部種子局	1999/10	政轉商
中國化工供銷集團總公司	原化工部所屬企業	1987	商
瀋陽化工研究院	化工部直屬瀋陽化工研究院	1999/7	政轉商
中國地質工程集團公司	地礦部直屬中國地質勘探和打井工程公司	1999/1	商
冶金自動化研究設計院	冶金工業部直屬冶金自動化研究設計院	1999/7	政轉商
中國華源集團有限公司	中國華源集團有限公司	1992/7	商
中國投資擔保有限公司	財政部直屬中國投資擔保有限公司	1999/1	商
中國化工建設總公司	原化工部外事局和成套設備進出口公司	1999	商
中國工藝品進出口總公司	中國工藝品進出口總公司	1999	商
中國工藝美術集團公司	原輕工業部工藝美術公司	1999	商
中國寰島集團公司	原公安部海南寰島旅游房地產開發總公司	1999	商
中訊郵電諮詢設計院	郵電部直屬郵電部設計院	2000/10	政轉商
長江口航道建設有限公司	原交通運輸部下轄部門	1998	政轉商

中穀糧油集團公司	中穀糧油集團公司	1994/5	商
中國長城計算機集團公司	中國長城計算機集團公司	1986	商
中國港灣建設集團總公司	原中國港灣工程公司	1997	商
中國路橋集團總公司	原中國交通部援外辦公室	1997	政轉商
中國醫療衛生器材進出口公司	原衛生部直屬外貿進出口企業	1999	商
中國寰球工程公司	原化學工業部中國寰球化學工程公司	2000	商
華聯發展集團有限公司	原紡織工業部直屬企業	1999	商
中國有色工程設計研究總院	中國有色金屬工業總公司直屬北京有色冶金設計研究總院	1999	商
中國紡織物資集團總公司	原紡織工業部直屬企業	1999	商
天津水泥工業設計研究院	天津水泥工業設計研究院	2000	政轉商
中國外輪理貨總公司	原交通運輸部直屬企業	1999	商
中國土產畜產進出口總公司	中國土產畜產進出口總公司	1999	商
中國旅遊商貿服務總公司	原國家旅遊局直屬企業	1999/1	商
邯邢冶金礦山管理局	冶金工業部直屬邯鄲冶金礦山公司	1999/3	商
中國進口汽車貿易中心	原國家經貿委直屬企業	1999	商
中國水利電力對外公司	原水電部援外機構	1999	政轉商
中國建築材料科學研究院	原重工業部華北窯業公司研究所	1999/7	商
中國輕工業機械總公司	原輕工業部直屬企業	1999	商
中機國際工程諮詢設計總院	原第一機械工業部第八設計院	2001	政轉商
中國牧工商集團總公司	原農業部直屬中國牧工商聯合總公司	1999	商

中國藍星集團總公司	化工部批准成立	2000/4	商
中國昊華化工集團總公司	原化工部下轄南京化工廠為主組建	1998/1	商
中國免稅品集團總公司	國務院批准組建	1984	商
中國四維測繪技術總公司	原國家繪測局直屬企業	1998/12	商
中國海外工程總公司	原外經貿部中國成套設備出口公司	1998/4	商

*「政轉商」指的是由政府機構或事業單位脫鉤改制為企業，「商」指的是直接成立企業。



附錄三 央企變更情形（至 2018 年 3 月底）

時間	企業變更情形	央企總數	變更狀況
2003/12	中國海外工程總公司成為中國鐵路工程總公司全資子企業	188	正局級合併
2003/12	中國四維測繪技術總公司成為中國衛星通信集團公司全資子企業	187	正局級合併
2003/12	中國免稅品集團總公司成為中國國旅集團有限公司全資子企業	186	副部併正局
2004/02	中國鐵路物資總公司移交國資委	187	新增正局級
2004/02	中國鐵通集團有限公司移交國資委	188	新增正局級
2004/09	中國藍星集團總公司與中國昊華化工集團總公司合併為中國化工集團公司	187	正局級重組
2004/12	中國牧工商集團總公司成為中國農業發展集團總公司全資子企業	186	正局級合併
2004/12	中機國際工程諮詢設計總院成為中國新時代控股集團公司全資子企業	185	正局級合併
2004/12	中國建築材料科學研究院和中國輕工業機械總公司成為中國建築材料集團有限公司全資子企業	183	正局級合併
2004/12	中國水利電力對外公司成為中國水利投資集團公司全資子企業	182	正局級合併
2004/12	中國進口汽車貿易中心成為中國機械工業集團有限公司全資子企業	181	副部併正局
2004/12	邯邢冶金礦山管理局成為中國五礦集團公司全資子企業	180	副部併正局
2004/12	中國旅遊商貿服務總公司成為中國中旅集團公司全資子企業	179	副部併正局
2004/12	中國土產畜產進出口總公司成為中糧集團有限公司全資子企業	178	副部併正局
2005/03	中國外輪理貨總公司成為中國遠洋運輸集團總公司全資子企業	177	副部併正局
2005/04	天津水泥工業設計研究院成為中國中材集團公司全資子企業	176	正局級合併
2005/04	中國紡織物資集團總公司成為中國恆天集團公司全資子企業	175	正局級合併

2005/04	中國有色工程設計研究總院成為中國冶金科工集團有限公司全資子企業	174	正局級合併
2005/04	華聯發展集團有限公司國有股權劃轉給華僑城集團公司	173	正局級合併
2005/04	中國寰球工程公司成為中國石油天然氣集團公司全資子企業	172	副部併正局
2005/08	中國醫療衛生器材進出口公司成為中國生物技術集團公司全資子企業	171	正局級合併
2005/08	中國港灣建設集團總公司與中國路橋集團總公司合併為中國交通建設集團有限公司	170	正局級重組
2005/08	中國長城計算機集團公司成為中國電子信息產業集團有限公司全資子企業	169	副部併正局
2006/03	中穀糧油集團公司成為中糧集團有限公司全資子企業	168	副部併正局
2006/03	長江口航道建設有限公司移交交通部成為長江口航道管理局	167	取消正局級
2006/04	中訊郵電諮詢設計院成為中國聯合通信有限公司全資子企業	166	副部併正局
2006/08	中國寰島集團公司成為中國誠通控股集團有限公司全資子企業	165	正局級合併
2006/10	中國工藝品進出口總公司與中國工藝美術集團公司合併為中國工藝集團公司	164	正局級重組
2006/10	中國化工建設總公司成為中國海洋石油總公司全資子企業	163	副部併正局
2006/10	中國投資擔保有限公司成為國家開發投資公司全資子企業	162	副部併正局
2006/10	中國華源集團有限公司國有股權劃轉給華潤集團有限公司	161	副部併正局
2006/12	冶金自動化研究設計院成為中國鋼研科技集團公司全資子企業	160	正局級合併
2006/12	中國地質工程集團公司成為中國新時代控股集團公司全資子企業	159	正局級合併
2007/04	瀋陽化工研究院成為中國中化集團公司全資子企業	158	副部併正局
2007/04	中國化工供銷集團總公司成為中國海洋石油總公司全資子企業	157	副部併正局
2007/05	組建國家核電技術有限公司	158	新增副部級
2007/06	中國種子集團公司成為中國中化集團公司全資子企業	157	副部併正局

2007/07	中國中旅集團公司成為中國港中旅集團公司全資子企業	156	副部併正局
2007/07	中國紡織工業設計院成為中國石油天然氣集團公司全資子企業	155	副部併正局
2007/12	中國福馬機械集團有限公司成為中國機械工業集團有限公司全資子企業	154	副部併正局
2007/12	中國海洋航空集團公司成為中國機械工業集團有限公司全資子企業	153	副部併正局
2007/12	三九企業集團成為華潤集團有限公司全資子企業	152	副部併正局
2007/12	撤銷中國汽車工業總公司	151	撤銷正局級
2008/01	中國唱片總公司成為中國誠通控股集團有限公司全資子企業	150	正局級合併
2008/05	組建中國商用飛機有限責任公司	151	新增副部級
2008/06	中國鐵通集團有限公司成為中國移動通信集團公司全資子企業	150	副部併正局
2008/07	中國國際企業合作公司成為中國誠通控股集團有限公司全資子企業	149	正局級合併
2008/09	中煤國際工程設計研究總院與煤炭科學研究總院合併為中國煤炭科工集團有限公司	148	正局級重組
2008/10	中國水利投資集團公司成為中國長江三峽集團公司全資子企業	147	副部併正局
2008/11	中國海誠國際工程投資總院和中國輕工業對外經濟技術合作公司成為中國輕工集團公司全資子企業	145	正局級合併
2008/11	中國航空工業第一集團公司與中國航空工業第二集團公司合併為中國航空工業集團公司	144	副部級重組
2008/12	中國對外貿易運輸集團總公司與中國長江航運集團總公司合併為中國外運長航集團有限公司	143	正局級重組
2008/12	中國輕工業品進出口總公司成為中國通用技術集團控股有限責任公司全資子企業	142	副部併正局
2009/01	中國聯合通信有限公司與中國網絡通信集團公司合併為中國聯合網絡通信集團有限公司	141	副部級重組
2009/04	中國電子工程設計院和中國成套設備進出口集團總公司成為國家開發投資公司全資子企業	139	副部併正局
2009/04	中國衛星通信集團公司成為中國航天科技集團公司全資子企業	138	副部併正局
2009/07	中國紡織科學研究院成為中國通用技術集團控股有限責任公司全資子企業	137	副部併正局

2009/07	中國農業機械化科學研究院成為中國機械工業集團有限公司全資子企業	136	副部併正局
2009/09	中國生物技術集團公司成為中國醫藥集團總公司全資子企業	135	正局級合併
2009/10	長沙礦冶研究院和魯中冶金礦業集團公司成為中國五礦集團公司全資子企業	133	副部併正局
2009/10	中國新興集團總公司成為中國通用技術集團控股有限責任公司全資子企業	132	副部併正局
2009/12	中國農墾集團總公司成為中國農業發展集團總公司全資子企業	131	正局級合併
2009/12	中國郵電器材集團公司成為中國通用技術集團控股有限責任公司全資子企業	130	副部併正局
2009/12	中國遠東國際貿易總公司成為中國電子科技集團公司全資子企業	129	副部併正局
2010/02	中國包裝總公司成為中國誠通控股集團有限公司全資子企業	128	正局級合併
2010/03	中國新時代控股集團公司成為中國節能環保集團公司全資子企業	127	正局級合併
2010/04	上海醫藥工業研究院成為中國醫藥集團總公司全資子企業	126	正局級合併
2010/05	攀鋼集團有限公司成為鞍鋼集團公司全資子企業	125	副部併正局
2010/08	中國房地產開發集團公司成為中國交通建設集團有限公司全資子企業	124	正局級合併
2010/08	上海船舶運輸科學研究所成為中國海運集團總公司全資子企業	123	副部併正局
2010/10	中國出國人員服務總公司成為中國醫藥集團總公司全資子企業	122	正局級合併
2010/12	中國高新投資集團公司成為國家開發投資公司全資子企業	121	副部併正局
2010/12	新組建中國國新控股有限責任公司	122	新增正局級
2011/01	中商企業集團公司成為中國誠通控股集團有限公司全資子企業	121	正局級合併
2011/05	中國華星集團公司成為中國國新控股有限責任公司全資子企業	120	正局級合併
2011/09	中國水利水電建設集團公司與中國水電工程顧問集團公司合併為中國電力建設集團有限公司	119	正局級重組
2011/09	中國葛洲壩集團公司與中國電力工程顧問集團公司合併為中國能源建設集團有限公司	118	正局級重組

2011/09	中國樂凱膠片集團公司成為中國航天科技集團公司全資子企業	117	副部併正局
2012/04	發改委和財政部所屬的中國華糧物流集團公司移交國務院國資委	118	新增正局級
2012/05	中國印刷集團公司成為中國國新控股有限責任公司全資子企業	117	正局級合併
2013/01	彩虹集團公司成為中國電子信息產業集團有限公司全資子企業	116	副部併正局
2013/03	中國華糧物流集團公司成為中糧集團有限公司全資子企業	115	副部併正局
2013/06	撤銷華誠投資管理有限公司	114	撤銷正局級
2013/07	中國第二重型機械集團公司與中國機械工業集團有限公司實施聯合重組	113	副部級重組
2014/11	中國華孚貿易發展集團公司成為中糧集團有限公司全資子企業	112	副部併正局
2015/06	中國電力投資集團公司與國家核電技術公司重組國家電力投資集團公司	111	副部級重組
2015/08	中國北方機車車輛工業集團公司和中國南車集團公司重組中國中車股份有限公司	110	正局級重組
2015/12	珠海振戎公司成為南光（集團）有限公司全資子企業	109	正局級合併
2015/12	中國冶金科工集團有限公司成為中國五礦集團公司全資子企業	108	副部併正局
2015/12	中國外運長航集團有限公司成為招商局集團有限公司全資子企業	107	副部併正局
2015/12	中國海運集團總公司成為中國遠洋全資子企業	106	副部級合併
2016/07	中國國旅集團有限公司成為中國港中旅集團公司全資子企業	105	副部併正局
2016/07	中國中紡集團公司成為中糧集團有限公司全資子企業	104	副部併正局
2016/07	組建中國航空發動機集團有限公司	105	新增副部級
2016/08	中國中材集團公司成為中國建築材料集團有限公司全資子企業	104	正局級合併
2016/09	寶鋼集團有限公司與武漢鋼鐵（集團）公司重組中國寶武鋼鐵集團有限公司	103	副部級重組
2016/11	中國儲備棉管理總公司成為中國儲備糧管理總公司全資子企業	102	副部併正局

2017/06	中國恆天集團有限公司成為中國機械工業集團公司全資子企業	101	副部併正局
2017/08	中國輕工集團公司、中國工藝（集團）公司成為中國保利集團公司全資子企業	99	正局級合併
2017/08	中國國電集團公司與神華集團有限責任公司重組國家能源投資集團有限責任公司	98	副部級重組

備註：企業合併：副部併正局 45 件，副部級間合併 1 件，正局級間合併 30 件；新增企業：副部級 3 件，正局級 5 件；撤銷企業：正局級 2 件；企業重組：副部級 6 件，正局級 8 件。企業變更主體為副部級共 10 件，正局級共 90 件。時期：胡第一任期 39 件（38 件正局級，1 件副部級新增）；胡第二任期 41 件（38 件正局級，1 件副部級新增，2 件副部級重組）；習第一任期 20 件（14 件正局級，1 件副部級新增，4 件副部級重組，1 件副部級間合併）



附錄四 編碼表

Coding List 央企一把手

變數名稱	註解	數值	標籤
ID	個案編號	1-999	
name_e	英文姓名(漢語拼音)		
name_c	中文姓名		
fcc	中央委員身分(央企領導任內)	0	無
		1	中央委員
		9	候補中央委員
fcc_y	任中央委員年份		
fcc_m	任中央委員月份	1-12	
fcpc	中紀委身分(央企領導任內)	0	無
		1	中紀委
fcpc_y	任中紀委年份		
fcpc_m	任中紀委月份	1-12	
sex	性別	0	男
		1	女
ethnic	族裔	1	漢
		2	滿
		3	蒙
		4	藏
		5	回
		6	壯
		7	苗
		8	維吾爾
		9	朝鮮
		10	侗
		11	哈薩克
		12	土家族
		13	納西
		14	彝族
		15	傣族
		16	黎族

area	籍貫地	1	北京市
		2	天津市
		3	河北省
		4	山西省
		5	內蒙古自治區
		6	遼寧省
		7	吉林省
		8	黑龍江省
		9	上海市
		10	江蘇省
		11	浙江省
		12	安徽省
		13	福建省
		14	江西省
		15	山東省
		16	河南省
		17	湖北省
		18	湖南省
		19	廣東省
		20	廣西壯族自治區
		21	海南省
		22	重慶市
		23	四川省
		24	貴州省
		25	雲南省
		26	西藏自治區
		27	陝西省
		28	甘肅省
		29	青海省
		30	寧夏回族自治區
		31	新疆維吾爾族自治區
		32	台灣
		90	資料缺漏
birth_y	出生年份		

birth_m	出生月份	1-12	
party_y	入黨年份		
party_m	入黨月份	1-12	
party_school	中央黨校資歷	0	無黨校資歷
		1	黨校資歷（訓練班、學位）
factions	非制度性關聯	0	無
		1	非制度性關聯
edu_d	教育程度	1	初中/中學(高小、中學文化)
		2	中專(中專文化)
		3	高中
		4	高中文化(肄業)
		5	大專科
		6	大學本科
		7	大專、學文化(肄業)
		8	研究生/碩士/副博士
		9	博士
		90	無、不清楚
edu_acade	教育專長(大學本科以上)	1	自然科學
		2	技術工程
		3	經濟、貿易與管理
		4	社會科學與法律
		5	人文學科
		6	軍
		7	其他
		90	無
b_experience	央企領導前經歷（交流經驗）	1	行業內(2)
		2	跨行業(2)
		3	地方黨政部門(1)
		4	國務院專業管理部門(1)
		5	地方黨政+ 行業內(3)
		6	國務院專業管理部門+行業內(3)

		7	地方黨政+專業管理部門(2)
		8	地方黨政+專管部門+行業內(4)
		9	軍隊(1)
ve_experience	副部級央企幹部資歷 (僅限正局級)	0	無
		1	副部級央企幹部資歷
b1	企業領導 1 (類別)	1	核能類企業
		2	軍工類企業
		3	石油類企業
		4	電力類企業
		5	煤炭類企業
		6	電信類企業
		7	裝備製造類企業
		8	鋼鐵及有色金屬類企業
		9	運輸類企業
		10	商貿及綜合類企業
		11	建築類企業
		12	糧食類企業
		13	輕工業類企業
b1y	任職年份		
b1m	任職月份	1-12	
b1_age	初任央企領導年齡		
b1_level	初任領導職央企級別 (僅限「人」)	1	正局級
		2	副部級
b2	企業領導 2 (類別)	1	核能類企業
		2	軍工類企業
		3	石油類企業
		4	電力類企業
		5	煤炭類企業
		6	電信類企業
		7	裝備製造類企業
		8	鋼鐵及有色金屬類企業
		9	運輸類企業
		10	商貿及綜合類企業

		11	建築類企業
		12	糧食類企業
		13	輕工業類企業
b2y	任職年份		
b2m	任職月份	1-12	
b3	企業領導 3 (類別)	1	核能類企業
		2	軍工類企業
		3	石油類企業
		4	電力類企業
		5	煤炭類企業
		6	電信類企業
		7	裝備製造類企業
		8	鋼鐵及有色金屬類企業
		9	運輸類企業
		10	商貿及綜合類企業
		11	建築類企業
		12	糧食類企業
		13	輕工業類企業
b3y	任職年		
b3m	任職月	1-12	
ab_work	駐外工作經驗 (包括 1997/7 前駐港 澳)	1	駐外工作經驗 (央企、政 府部門)
		9	無
t_y	離開年份 (離開央企 領導崗位)		
t_m	離開月份	1-12	
t_age	轉任年齡 (離開央企 領導崗位, 非退休)		
leave_age	離開領導職年齡 (包 含退休)		
t_outcome1	職務變動類別 1	1	轉任地方黨政職務
		2	轉任中央黨政職務
		3	調任國有企業

		4	退休及離任
		5	現任
		6	任其他央企領導人（僅限「人次」，歸類為現任）
t_outcome2	職務變動類別 2	1	地方黨務領導職務
		2	地方政務領導職務
		1	中央黨務領導職務
		2	中央政務領導職務
		3	全國人大、政協、僑聯等
		1	央企非一把手領導職
		2	國企及央企子公司領導職
		3	國企非領導職
		1	退休
		2	獨董、外部董事、協會、
		3	科技委、高校等非領導職
		4	民企高管
		5	雙規、雙開（免職）
		5	死亡及不明
b_time	任職央企時間		
time1	任職時間 (2003/4 劃分，考核)	0	國資委成立前
		1	國資委成立後
time2	任職時間 (2003/4 劃分，任命)	0	國資委成立前
		1	國資委成立後
b_E	職務所屬企業功能分 類 1		充分競爭商業類（商貿流 通、投資、醫藥、農業、 建材和地質勘查）
		1	
		2	國安相關商業類（裝備制 造、汽車、電子信息、建 築、鋼鐵、有色金屬、化 工、勘察設計、科技）
		3	公益類（軍工、電網電 力、石油石化、電信、煤 炭、民航、航運）
e_level	職務所屬企業級別	1	正局級

	(僅限「人次」)	2	副部級
leader_period	領導人時期（僅限「人次」，以任央企領導職時為準）	0	鄧小平時期
		1	江澤民時期
		2	胡錦濤時期
		3	習近平時期
leader_period 2	領導人時期（僅限「人次」，以任央企領導職時為準）	0	過渡期
		1	胡第一任期
		2	胡第二任期
		3	習第一任期
b_E1	職務所屬企業功能分類 2	1	商業類
		2	公益類

