

---

國立政治大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

中國大陸國有企業混合所有制改革對政企關係  
的影響

The Impact of State-owned Enterprise Mixed Ownership  
Reform on Relationship between Government and Enterprises in  
Mainland China

指導教授：魏艾 博士

研究生：潘浩 撰

中華民國 110 年 7 月

---

## 摘要

國有經濟作為中國大陸社會主義市場經濟中的重要組成部分，其改革步伐一直沒有停止。在十八屆三中全會提出要全面深化改革後，本輪以混合所有制改革為重點的國有企業改革也開始快速推進。本論文通過奧野正寬的政府類型模型，通過研究民間力量對政府的影響力來分析中國大陸國有企業混合所有制改革對國有企業政企關係中政府類型的影響。經過對文獻的分析以及混改試點企業的案例研究，筆者認為國有企業在經過本輪混合所有制改革後，民間力量對政府的影響能力在各國有企業中獲得了不同程度的提高。在奧野正寬的理論框架中，國有企業政企關係中政府類型向關係依存型政府轉變。

關鍵詞：國有企業、混合所有制改革、政企關係、政府類型。



---

## Abstract

The state-owned economy, as an essential component of the socialist market economy in mainland China, has never stopped its reforms. After proposing comprehensively deepening reforms at the Third Plenary Session of the Eighteenth Central Committee, this round of state-owned enterprise reform focusing on mixed-ownership reforms has also begun to advance rapidly. This paper employs Masahiro Okuno's government type model to probe the effect of the mixed-ownership reform of state-owned enterprises in mainland China on the government type concerning the relationship between the government and the state-owned enterprise by analyzing the effect of civil power on the government. Through literature reviews and case study analyses of the pilot enterprises during the mixed-ownership reform, it could be argued that the influence of civil power on the government - after the current round of mixed-ownership reform - has given rise to different degrees of improvement among state-owned enterprises in various countries. The theoretical framework of Masahiro Okuno elucidates that the government type in the relationship between the government and the state-owned enterprise shifts to a relation-based government.

Keywords: state-owned enterprise, mixed ownership reform, government-enterprise relationship, government types

## 目次

<b>第壹章 緒論</b> .....	<b>1</b>
<b>第一節、 研究動機</b> .....	<b>1</b>
<b>第二節、 研究途徑、架構與方法</b> .....	<b>5</b>
一、 研究途徑.....	5
二、 研究架構.....	6
三、 研究方法.....	8
<b>第三節、 研究範圍與限制</b> .....	<b>8</b>
一、 研究範圍.....	8
二、 研究限制.....	9
<b>第四節、 文獻回顧</b> .....	<b>9</b>
<b>第貳章 世界主要國家的政企關係模式</b> .....	<b>21</b>
<b>第一節、 美國和英國政企關係模式</b> .....	<b>21</b>
一、 美國.....	21
二、 英國.....	25
<b>第二節、 德國和法國政企關係模式</b> .....	<b>29</b>
一、 德國.....	29
二、 法國.....	34
<b>第三節、 日本和韓國政企關係模式</b> .....	<b>39</b>
一、 日本.....	39
二、 韓國.....	46
<b>第四節、 小結</b> .....	<b>51</b>
<b>第參章 中國國有企業政企關係變革歷程</b> .....	<b>53</b>

---

第一節、 1978 年之前的國有企業政企關係 .....	54
一、 1978 年之前中國政治體制變革 .....	54
二、 1978 年之前經濟領域的行政體制改革 .....	56
三、 1978 年之前國有企業內部管理模式變革 .....	58
四、 1978 年之前國家對國有企業管理模式變革 .....	61
五、 小結 .....	63
第二節、 1978~1992 年國有企業的政企關係 .....	64
一、 文化大革命之後的政治體制變革 .....	65
二、 1978~1992 年的經濟體制改革 .....	67
三、 1978~1992 年經濟領域的行政體制改革 .....	68
四、 1978~1992 年國有企業內部管理模式變革 .....	70
五、 1978~1992 年國家對國有企業管理模式變革 .....	72
六、 小結 .....	75
第三節、 1993~2012 年國有企業的政企關係 .....	77
一、 1993~2012 年政治體制改革 .....	77
二、 1993~2012 年經濟體制改革 .....	81
三、 1993~2012 年經濟領域的行政體制改革 .....	83
四、 1993~2012 年國有企業內部管理模式變革 .....	88
五、 1993~2012 年國家對國有企業管理模式變革 .....	90
六、 小結 .....	93
<b>第肆章 混合所有制改革對政企關係的影響 .....</b>	<b>95</b>
第一節、 混合所有制改革的歷程 .....	95
第二節、 混改如何改變政企關係 .....	99
第三節、 混改時期的政企環境 .....	105
第四節、 小結 .....	110
<b>第伍章 國有企業混合所有制改革案例分析 .....</b>	<b>113</b>

---

第一節、 中國聯通.....	113
第二節、 東方航空.....	120
第三節、 雲南白藥.....	122
第四節、 小結.....	126
<u>第陸章 研究發現與研究建議.....</u>	<u>129</u>
第一節、 研究發現.....	129
第二節、 研究建議.....	130
<u>參考書目 .....</u>	<u>133</u>



---

## 表次

表一 政府部委及其主要活動 .....	22
表二 中國聯通混改前十大股東及其持股比例 .....	115
表三 中國聯通混改後十大股東及其持股比例 .....	118
表四 2017年雲南白藥集團股份有限公司前十股東 .....	125



---

## 圖次

圖一 本論文研究架構 .....	7
圖二 中國聯通股份有限公司與實際控制人之間的產權及控制關係圖 .....	114
圖三 中國聯通股份有限公司與實際控制人之間的產權及控制關係圖 .....	118
圖四 東航物流混改前股權結構圖 .....	121
圖五 東航物流混改後股權結構圖 .....	122
圖六 雲南白藥集團股份有限公司與實際控制人之間的產權及控制關係圖 ....	124
圖七 混改後白藥控股股權結構圖 .....	124





---

# 第壹章 緒論

## 第一節、 研究動機

以公有制為主體、多種所有制經濟共同發展是中國大陸的基本經濟制度。國有經濟在社會主義市場經濟體制中占主導地位。對於國有企業的改革從建國至今七十年的發展歷程中一直持續進行。期間經歷了「放權讓利」、「兩權分離」、「建立現代化企業制度」、建立「國有資產管理體系」的改革。在此期間，黨和政府也提出了要發展混合所有制經濟。經過數十年對於混合所有制經濟的探索，2013年在十八屆三中全會上，中央確立了將混合所有制改革作為本輪國企改革的重點。

2017年8月16日，中國聯通披露了混合所有制改革的情況。作為第一家集團層面開啟混改的中央企業，它標誌著原先壟斷的通信行業開始引入非國有資本，也標誌著本輪以混合所有制為重點的國有企業改革正式拉開了帷幕。

中國進行國有企業改革可以說勢在必行。首先，從外部環境來看。2017年末，中美兩國開始出現貿易摩擦，隨著衝突的不斷升級，美方對中國出口加徵的關稅總額越來越高，在很大程度上打擊了中國的出口，經濟下行壓力不斷增加。2019年第三季度和第四季度GDP增速均為6%，經濟增速為近30年來最低水平。

在金融危機之前，普遍認為在經濟結構中第三產業的占比越高，代表經濟發展越好。但在金融危機之後，各國開始對於產業結構進行反思，認為製造業在一個國家中更能起到穩定經濟的作用，一些國家重新開始重視第二產業。如德國開啟了「工業4.0」計劃，中國也推出了「中國製造2025」，一些聲音認

---

為，中美之所以會在 2017 年底發生貿易摩擦，主要原因便在於中國想要重點發展的產業威脅到了美國在世界上的技術領先地位。長期以來，中國的競爭優勢在於其較低的要素成本，然而現在要素成本快速上升，導致出口中長期處於價值鏈中低端的製造業產品原本的成本優勢不復存在。而在高端技術生產層面，中國目前已經取得了一些進展，發展勢頭良好，然而目前卻面臨美國的技術圍堵。隨著這種摩擦愈演愈烈，中國想要在高端技術領域實現更大的突破，努力發展自身是必須要做的，而承擔社會責任的國有企業在高端技術產業發展方面也應承擔起應有的責任。

從內部因素看，自 2008 年金融危機之後，經濟全球化進程開始停滯，全球經濟增長減緩，貿易保護主義和單邊主義開始抬頭。同時，中國又面對內部的經濟發展問題、內需萎縮、投資者信心不振、債務規模的增加導致政府面對刺激政策更加謹慎。經濟新常態和增長速度換檔期、結構調整陣痛期、前期刺激政策消化期的「三期疊加」，改革的難度愈發增加。面對產能過剩嚴重、大宗商品價格下滑、產品出口受阻這些問題，非國有企業受到規模、技術、融資等方面制約，發展艱難。此外，由於 2019 年底開始出現繼而擴散至全球的新冠疫情的影響，全球經濟都陷入了高度不確定性當中，雖然中國大陸及時的遏制住了國內疫情，並在三月底逐步開始復工復產，但是外貿受到了重創，2020 年的兩會甚至不再設定全年經濟增速目標，這是 1994 年以來大陸首次放棄制訂經濟增長目標。在這樣的宏觀經濟環境壓力下，作為國民經濟支柱的國有企業為了應對挑戰而進行改革勢在必行。

面對這種現狀，中國的企業想要在全球市場中站穩腳跟，一方面要著力技術創新，以高端產品佔領全球市場，並提升生產效率；另一方面，對國有企業

---

進行制度改革，通過制度上的鬆綁釋放更多的生產力，為中國在全球科技競爭中爭取時間。通過制度改革帶來生產效率提高的一個重要方向就是體量龐大的國有企業體系。國有經濟在整個中國經濟當中佔據非常大的比重，2017年時，國有企業（不含金融企業）資產總額 183.5 萬億元人民幣，國有金融企業資產總額共 241 萬億元，全國行政事業單位國有資產總額共 30 萬億元人民幣<sup>①</sup>。同時，國有企業大多擁有悠久的歷史，擁有豐厚的技術積累。雖然大眾通常並不寄希望於國有企業能夠開創出「顛覆式創新」的產品或技術，但在「漸進式創新」的層面，國有企業龐大的技術積累是很大的一項優勢，如果通過制度改革釋放國有企業龐大的經濟動能，或許能夠幫助中國走出這一階段的經濟下行週期，並且能夠為中國下一階段的經濟成長打下良好的基礎。

然而想要成功對國有企業進行改革並不是一件容易的事。首先，中國國有企業的改革並不是簡單的私有化改革，社會主義市場經濟中，公有制經濟是主體，國有企業不會簡單的進行私有化。其次，政府對於市場的干預仍然很強，在國有企業內部，由於國有資本獨大導致企業在具體經營過程中，政府對企業的影響力巨大，這種干預有時會直接影響企業戰略安排、內部治理模式以及營管理架構等。

中國大陸在十八屆三中全會中提出了要以混合所有制為重點的國有企業改革，但是很長一段時間改革都沒有明顯進展。如今面對愈發嚴峻的內部與外部壓力，國有企業改革的進程開始明顯加速，自中國聯通進行混合所有制改革後，大量國有企業分批次開始混合所有制改革。

---

<sup>①</sup> 國務院首次向全國人大常委會報告國有資產「家底」，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-10/24/content\\_5334100.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-10/24/content_5334100.htm)，2019年11月12日。

---

由於中國大陸在早期採取的是計劃經濟體制，彼時的國營企業屬於政府的下屬組織，政府能夠完全掌控企業，並對企業的經營擁有絕對的支配權，這種模式雖然經歷了多次改革已經有很大程度的改善，但政府仍然對國有企業有著強大的影響力。那麼在當今環境下，政府應該扮演什麼樣的角色？政府和國有企業應該維持一種什麼樣的關係？進行混合所有制改革後的國有企業，其內部的非公有制資本是否具有足夠的話語權？

國有企業的混合所有制改革將會在國有企業當中引入非公有制資本來使國有企業的資本組成多元化，但這種資本引入勢必會觸及一個核心問題——誰來控股？是公有制資本還是非公有制資本？在一定程度上，國企仍然被視為行政部門的附屬物，混合所有制改革之後，能否改變這種局面，政府在國企經營中能否做到政企分開？通過一些知名企業家的表態，我們會發現他們對通過混合所有制改革將非公有制資本引入國有企業當中是有一定顧慮的。例如萬達集團的董事長王健林曾經表示：「國企控股，不等於我拿錢幫國企嗎？」<sup>②</sup>娃哈哈董事長宗慶後亦發表過相似言論：「實際上民營資本沒那麼傻，以高昂的價格與代價獲取國企少量的股本，進入後既沒有話語權、決策權，亦改變不了國有企業的機制。」<sup>③</sup>在這樣的背景下，不得不說本輪國有企業混合所有制改革任重道遠。

---

<sup>②</sup> 〈王健林談混合所有制：國企控股？不等於我拿錢幫國企嗎？〉

[https://www.guancha.cn/economy/2014\\_08\\_20\\_258597.shtml](https://www.guancha.cn/economy/2014_08_20_258597.shtml)，2020年3月5日檢索。

<sup>③</sup> 〈宗慶後談混合所有制經濟：關鍵在於能否推動改革〉。中國新聞網：

<http://www.chinanews.com/cj/2014/09-02/6555679.shtml>，2020年3月5日檢索。

---

那麼，為什麼選擇混合所有制作為國有企業的改革重點，其能否改變當前國有企業中的政企關係？通過改革，政府在國有企業中將會扮演什麼樣的角色？

本論文希望將中國大陸的國有企業政企關係模式與世界其他國家案例進行對比，通過比較研究的方法，借助理論架構解釋中國國有企業政企關係模式，豐富中國大陸國有企業研究的理論資源。

## 第二節、 研究途徑、架構與方法

### 一、 研究途徑

本論文將通過奧野-藤原正寬（Masahiro Okuno-Fujiwara，或稱奧野正寬，Okuno-Fujiwara）對政府形態的分類來辨析中國大陸國有企業政企關係的類型。奧野正寬 (Okuno-Fujiwara, 1998)根據三權分立的程度將政府形態分為三種類型：權威主義型政府（authoritarian government）、關係依存型政府（relation-based government）和規則依存型政府（rule-based government）。權威主義型政府是指三權和政府各部委皆為「最高權力」支配的高度集權型政府形態，企業通過直接向「最高權力」行使影響力來謀求自身利益。關係依存型政府是指三權分立程度低，各部委之間管轄範圍區分嚴密，山頭之間的監督、制衡杜絕了政治上的獨裁統治。規則依存型政府是指三權分立程度高、各部委管轄範圍區分不嚴密、相互之間競爭激烈，民間對政府具有較大談判力的類型。

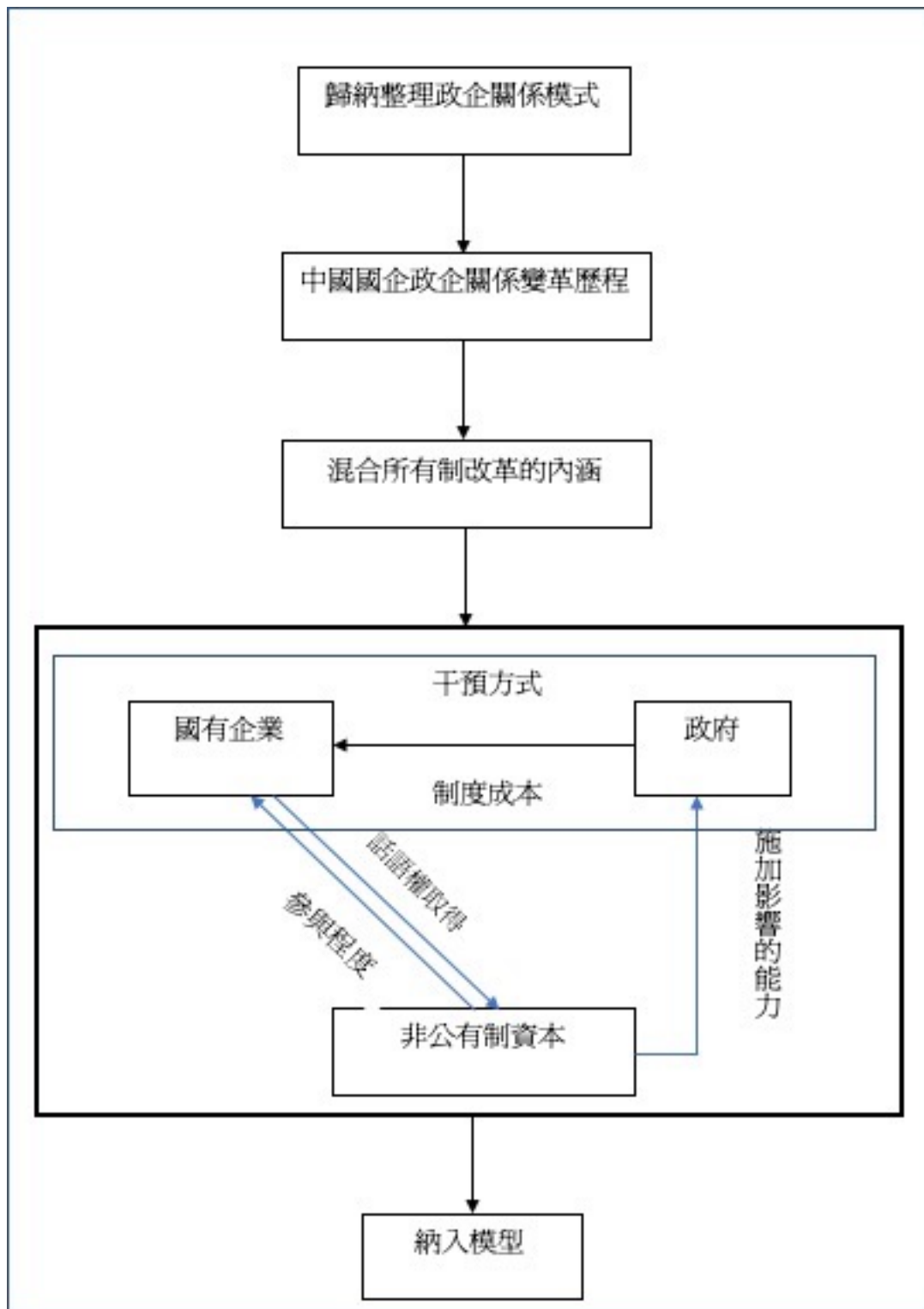
本論文將通過分析國家的行政、立法、司法的獨立程度，各部委對企業的管轄範圍的重疊程度以及民間力量對政府的談判能力來辨析國有企業政企關係的類型。

---

## 二、 研究架構

本論文將首先通過文獻分析法整理並歸納世界主要國家政企關係模式，通過總結各政企關係模式的特點來將之歸於奧野正寬總結出的政企關係模式當中。其次是回顧中國建國後經歷的國有企業政企關係變革歷程，將幾個重要的改革事件作為時間節點，分析建國後中國國企政企關係發生的變化，並將變化前後的政企關係歸納入奧野正寬的理論中。之後本論文將深入探討混合所有制改革的內涵，分析此次改革背後的邏輯，將會對現有制度產生的影響。通過案例分析，從國有企業、政府、私有制資本之間的關係分析混合所有制改革後的政企關係模式。其中，需分別釐清政府對國有企業的干預方式以及干預的制度成本、政府扮演的角色與職能，非公有制資本能夠多大程度參股國有企業獲得多大的話語權以及非公有制資本以何種方式向政府施加影響。最後，將混合所有制改革後的政企關係模式納入理論框架中。

本論文的主要研究架構如下（詳見圖一）。



圖一 本論文研究架構

資料來源：作者自製

關於混改產生的影響中，政府干預國有企業的方式與制度成本主要考慮行政部門對國有企業的管理。而非公有制資本在國有企業中的話語權取得主

---

要通過研究股權佔比的方式，觀察非公有制資本能夠獲得多少股份以及是否獲得董事局席位。通過比較混改前後非公有制資本獲得的董事局席位數量來衡量非公有制資本對政府施加影響力的能力。

### 三、 研究方法

本論文的研究將以歷史研究法、文獻分析法和比較研究法來探討混合所有制改革對中國國有企業政企關係的影響。通過歷史研究法收集議題相關的文獻以更深入地對研究主題加以闡釋，釐清研究對象的行為動機。通過文獻分析法，蒐集國有企業政企關係相關的期刊、官方文件、統計數據、媒體以及圖書並加以整理歸納。最後，通過比較研究的方法，比較中國的國有企業政企關係與其他國家政企關係模式的異同，分析並找到與中國國企政企關係最相似的模式。

本論文將以歷史研究法闡述中國國有企業自成立以來的改革歷程和伴隨國企改革發生的政企關係變更歷程。通過蒐集官方文件、中英文期刊和統計數據等進行分類、整理，努力釐清國企改革背後對政企關係模式變更的宏觀邏輯。通過比較中國和世界其他國家政企關係的模式，觀察混合所有制改革對國有企業政企關係的影響，並分析混改後國企政企關係將會形成的格局。

## 第三節、 研究範圍與限制

### 一、 研究範圍

本論文的研究範圍將會著重於中共十八屆三中全會提出要發展混合所有制經濟後至今，即 2013 年至 2020 年。將最早作為混合所有制改革試點的中國聯通、東方航空、雲南白藥等幾家公司作為案例分析的對象，原因是這幾家企業



---

作為最早進行混改的企業，歷時較長、改革內容較為豐富，且行業分佈較為典型，是具有代表性的國有企業。另外還有國有資產監督管理委員會以及分管國有企業政府部門以及參股國有企業的非公有制資本。

## 二、 研究限制

本論文因國有企業混合所有制改革仍在進行中，還遠沒有到塵埃落定的階段，其對於中國大陸國企政企關係的影響還未成定論。因此，本論文的研究只能將目光聚焦於改革至今發生的變化、取得的成果和產生的弊端，無法明確改革對於政企關係影響，但會根據已經公布的文件來嘗試分析政企關係的走向。其次，由於政府層面對國有企業運營過程中的干預情況較難了解到，所以本論文主要通過現有文獻進行分析。最後，由於國有混改範圍非常廣，數量也極多，筆者將會通過對個案的研究，對幾個具有代表性的國有企業進行案例分析。

### 第四節、 文獻回顧

先對闡述中國大陸國有企業的相關文獻加以檢閱，之後回顧政府職能的文獻，並說明文中所提及之混合所有制經濟的相關理論，最後再回顧關於政企關係的文獻。

現代中國國有企業的歷史可以追溯到建國時期。經過長期戰爭的摧殘，在1949年中華人民共和國建國時，整個中國的經濟已經瀕臨崩潰。1993年之前「國有企業」被稱為「國營企業」、「國有經濟」稱為「國營經濟」，國營企業主要來源有三：一是通過沒收或接管國民黨統治時期的官僚資本，直接轉化為大量國營企業；二是外資在中國企業的轉讓、管制和徵用，直接轉化為國營

---

企業；三是延安十三年在解放區、根據地創辦的一批公營工商企業，也轉變成國營企業 (王忠明, 2009)。原有國民黨的官僚資本主要是國民黨中央政府、省政府和縣市各級政府經營的企業。在 1946 年解放哈爾濱時期，沒收官僚資本的工作就開始了，到 1949 年底，國家沒收工業企業 2858 個，擁有生產工人 75 萬人，直到 1951 年初，對官僚資本的沒收工作才結束。而對於外資企業，建國時約有 1000 多家，其中 5/6 是英、美兩國的企業。對於外國資本企業，中國政府對於美國資本從嚴對待，而對其餘資本從寬。對於企業財產的處理，除了沒收以外，還採取了征用、代管和征購等形式。而對民族資本企業，則採取和平改造方式，通過國家資本逐漸改造為公有制企業 (章迪誠, 2006, 頁 1-5)。就是在這樣的狀況下，從 1950 年到 1952 年，中國經歷了國民經濟恢復時期；1953~1957 年「一五計畫」超預期地完成。走社會主義路線的中國通過學習借鑑蘇聯「計劃經濟」模式在建國初期取得了不錯的進展。在「一五」期間，中國建成了涉及國防工業、機械工業、電子工業、化學工業和能源工業等方面的大型國有企業，搭建了中國工業化發展的骨架和基礎 (岳清唐, 2018)。

國有企業一般具備三種屬性，企業屬性、國有屬性和國別屬性。企業屬性是指國有企業具有企業的基本屬性，即以盈利為目標、向市場提供商品和服務，但政府會出於限制國有企業獲得超額利潤的考量對國有企業進行有限度的利潤管制。國有屬性，相較於非國有企業，國有企業在產權關係上具有特殊性，其是由國家出資設立或國家控股的企業，因此國有企業的目標不只是經濟效益，還有彌補市場失靈、實現社會目標和國家戰略目標等，且要服務於國家宏觀調控。國別屬性，表現為不同國家在不同經濟發展階段、政治體制和文化

---

傳統環境下國有企業的目標也會不同，佈局和運營方式也會有差異（本書編寫組, 2017, 頁 38-39）。

在社會主義市場經濟體制下，中國國有企業不僅是市場經濟體制下國有企業達成政府干預經濟的手段，還是政府參與經濟的手段。企業是經濟社會中基本的競爭單元，而國有企業則是其中的特例，其特殊的性質隱含著兩種力量：一種是出於政治或意識形態的非經濟力量，另一種是出於實用主義的經濟的力量。因此，對於國有企業的非經濟性，使得它在經營活動中時常體現出非經濟的屬性，例如投入資源後卻無法收穫與之匹配的經濟收益。其旨在於一個長遠時間段內實現國家、公眾的大經濟收益。而國有企業的經濟目標是國家建立國有企業都有謀取經濟利益的現實考慮，國有企業獲得的收益也是國家財政的重要來源之一（黃速建 & 余菁, 2006）。

正因為國有企業有這樣的特殊屬性，也就導致了中國國有企業政企關係的複雜性。國有企業不同於私營企業，Jefferson (1998)認為國有企業的基本特徵是它是「全民所有」的，然而這種廣泛且模糊的所有權結構削弱了社會監督它的動機，使得國有資產大量流失。張維迎等 (1995)將公有制經濟的委託代理人關係概括為從剩餘索取人（委託人）到「中央」委員會的由下而上的授權鏈（第一等級體系）和從「中央」委員會到企業內部成員的由上至下的授權鏈（第二等級體系）。而除了剩餘索取人和企業內部成員外，每個局中人扮演既是委託人又是代理人的雙重角色。國有企業就是第一等級體系和政府的管理結構重疊的公有企業。

關於政府角色和政府職能的部分，亞當·斯密 (Adam Smith 著, 唐日松等譯, 2017, 頁 497-520)在《國富論》中指出，統治者與政府的責任是：

---

保護社會免受其他獨立社會的侵犯、盡力保護每個社會成員免受其他社會成員的壓迫或建立一套嚴密的司法行政體系；並有建立並維護某種公共事務和公共機構的職責。

除了以上這些最低限度的職能外，亞當·斯密認為政府應該盡可能地遠離經濟生活。市場本身的功能比政府干預產生的效果更好。19世紀末期「福利國家」的興起重新確立國家對公民福利所負擔的責任，以對抗過度的資本主義帶來的某些危害。直到20世紀30年代凱恩斯的經濟理論出現時政府已經重新扮演起一個重要的角色。在歐洲一些國家，人們主張國家的經濟命脈應該掌控在公眾手中，二戰之後大多數歐洲國家對其公民提供了「從搖籃到墳墓」<sup>④</sup>的福利保障政策。20世紀70年代，新古典主義經濟學佔據主導地位，該理論提倡應將市場力量最大化，認為私人市場是有效且能自我調節的；政府角色最小化，政府對市場的干預將導致市場的低效率。1992年柯林頓政府的上台象徵著政府主義重新登場，而這股潮流在2008年全球金融危機後更是登上高峰，人們需要政府干預市場來拯救經濟 (Hughes O. E. 著，張成福 譯,2015, 頁 15-16)。

由於市場並非萬能，有時會出現市場失靈的情況，Hughes (Hughes O. E. 著，張成福 譯,2015, 頁 16)認為市場在以下這些方面存在失靈：如提供公共商品（交通、國防、教育、醫療等）；市場交易經常會對第三方或環境產生負外部性；在自然壟斷的行業，不必然由政府所有，但要受到政府的管制；信息不對稱也是市場失靈的一個表現。因此，政府不可能完全不干預市場，世界銀行 (World Bank, 1997, p. 41)在世界發展報告中指出，政府的五個基本職能為：建立法律基礎；維持政治環境的穩定，包括宏觀經濟的穩定；投資基本的社會服務

---

<sup>④</sup> 即國家對個人的一生提供的各種福利。

---

和社會基礎設施；保護弱勢群體；保護環境。蘇保忠、張正河 (2004, 頁 42-50)概括了政府在市場經濟條件下政府的基本角色：1、建立經濟運行的基礎框架；2、提供公共服務和公共商品；3、協調與解決團體衝突；4、維護競爭；5、保護自然資源；6、為個人提供維生的社會保障；7、保持宏觀經濟的穩定。

樊綱 (2000, 頁 78-96)認為在市場經濟條件下應由政府提供的「公共物品」有以下五種：1、保護產權，政府應作為社會仲裁人調解利益糾紛；2、穩定宏觀經濟，通過財政和貨幣政策減小經濟波動；3、組織基礎設施建設；4、提供各種公共服務，提供信息，減少信息不平等；5、提供國防、外交、外貿等政策，為經濟良好發展提供穩定的國際環境。值得注意的是，對應中國的國情，吳敬璉 (2017, 頁 511-513)指出，政府是一種行政機構，時常也會出現失靈，即政府失靈 (government failure)。而在經濟轉型時期應當發揮政府的正面作用：

1、消除既得利益集團對改革的阻礙和反抗；2、建立市場經濟體制的各種基礎設施，如政府機構、中介機構、工商企業等組織和法律、規章制度等組成的「遊戲規則」；3、提升市場，彌補市場協調失靈。理查德·雷恩 (Richard Lehne 著, 何俊志 譯, 2007, 頁 41-45)根據總結美國經濟發展的歷史時期，歸納出了四種履行不同職能的政府模式，即框架型國家 (The Framework State)、促進型國家 (The Promotional State)、管制型國家 (The Regulatory State)、社會服務型國家 (The Social Service State)。框架型國家的主要職能是設立一套容納政治和經濟活動同時運行的制度結構，而政府此時也被認為扮演最小政府的角色。在促進型國家中，政府的任務是用其權威來提高國家經濟水平，因為持這種觀點的人認為僅靠市場還不能有效促進國家的經濟福利。管制型國家的政府的任務是改進因市場活動帶來的難以承受的後果，同時保證不喪失競爭性

---

經濟帶來的好處。這種國家類型成立的理由是市場競爭的缺乏，管制型國家期望在市場競爭不充分的情況下為市場競爭提供幫助。社會服務型國家特別專注於為社會中的個人提供物質利益，其重點關注私人經濟活動和關於財富分配的公共政策產生的影響。

關於混合所有制，2013年11月，中共十八屆三中全會通過〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，提出要積極發展國有資本、集體資本、非公有資本等交叉持股、相互融合的混合所有制經濟<sup>⑤</sup>。允許更多國有經濟和其他所有制經濟發展成為混合所有制經濟。2017年10月，中國共產黨第十九次全國代表大會上，習近平<sup>⑥</sup>指出，深化國有企業改革，發展混合所有制經濟，培育具有全球競爭力的世界一流企業。

混合所有制經濟作為一種經濟形式，並不是最近才提出的。早在1993年11月的十四屆三中全會上通過的〈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〉中第一次提到了「混合所有」，隨著產權的流動和重組，財產混合所有的經濟單位越來越多，將會形成新的財產所有結構。1997年9月，中國共產黨第十五次全國代表大會上正式使用了混合所有制經濟的說法：要全面認識公有制經濟的含義。公有制經濟不僅包括國有經濟和集體經濟，還包括混合所有制經濟中的國有成分和集體成分。1999年9月召開的中國共產黨第十五屆中央委員會是中國歷史上專門研究國有企業改革和發展的一次中央全會，會議通過的〈中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定〉指出，國

---

<sup>⑤</sup> 新華社（2013）。〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉。中國政府網：[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm) }。2019/12/17 檢索。

<sup>⑥</sup> 新華社（2017）。〈習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉。中國政府網：[http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm) }。2019/12/17 檢索。

---

有大中型企業尤其是優勢企業，宜於實行股份制的，要通過規範上市、中外合資和企業互相參股等形式，改為股份制企業，發展混合所有制經濟，重要的企業由國家參股。發展混合所有制經濟被第一次寫進了中國共產黨的正式文件中。2002年11月召開的黨的十六大中指出，除極少數必須由國家獨資經營的企業外，積極推行股份制，發展混合所有制經濟。2003年10月，十六屆三中全會通過的〈中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉中提出，「要適應經濟市場化不斷發展的趨勢，進一步增強公有制經濟的活力，大力發展國有資本、集體資本和非公有資本等參股的混合所有制經濟，實現投資主體多元化，使股份制成為公有制的主要實現形式。」2007年10月召開的中國共產黨第十七次全國代表大會，提出要完善基本經濟制度，健全現代市場體系，並提出「以現代產權制度為基礎，發展混合所有制經濟」。

陳林、王鳳生(2017)認為，企業混合所有制改革的前身——漸進式民營化最早起源於英國，二戰後英國對國有企業進行了多種形式的改革，其中最基本的措施便是對國有企業進行漸進式民營化和混合所有制改革。20世紀80年代的日本，通過對大型國有企業混入民間資本進行混合所有制改革。還有一些國家通過對經濟領域進行清晰劃分(本書編寫組,2017,頁139-140)，區分了不同領域對私有制經濟的開放程度並建立配套監管體系。如法國就將全部領域分成公益、壟斷性、競爭性。對於公益和壟斷性國有企業，政府採取國家獨資或國家控股的方式，而競爭性行業政府則採取國家參股的方式，通過股份對企業重大決策產生影響，不干預具體經營活動。美國也對全部行業進行分類管理，公共服務和基礎產業部門集中管理、直接經營，對於競爭性、半競爭性行業開放競爭，由企業自主經營。俄羅斯為彌補此前私有化過度的問題，對經濟領域做

---

區別劃分，將能源、銀行、運輸、貿易等多個領域的企業定為國家戰略企業，限制其私有化進程，並逐步調整和恢復國有經濟在其中的控制能力。Victor Nee (1992)以混合經濟 (mixed economic) 的視角認為，從交易成本經濟學角度看，混合型治理結構是介於市場和層級之間的離散型治理結構 (discrete governance structures)，具備其自己的制度邏輯。混合型治理結構和非傳統治理結構 (alternative governance structures) 的區別在於，它是一種彈性機制 (elastic contracting mechanism)，有助於可持續性和有效適應。按照對於各種資本交叉融合角度混合所有制經濟，何偉 (2004)認為，資本混合所有制經濟是指各不同資本所有者的資本在企業內的融合，這種不同是價值型態上的不同，在企業內來說，不同所有制的資本在本質上是相同的，只是在量上不同。而股份所有制是資本混合所有制經濟的典型。朱光華 (2004)將混合所有制經濟界定為宏觀和微觀兩個層面。在宏觀層面上，混合所有制是指多種所有制在社會所有制結構中的並存狀態，朱光華將之稱為社會的混合所有制；從微觀層面上看，混合所有制是指不同所有制成分混合形成的企業所有制形態。其有多種類型，一種是公有制和私有制混合形成的企業，包括國有資本或集體資本和國外資本聯合組成的中外合資企業，也包括國有資本和集體資本同國內私有制資本組成的企業。第二種是公有制和個人所有制組成的混合所有制企業，包括國有企業股份制改革中吸收的企業員工持有部分股權的企業和實行股份合作制的集體經濟中集體資本和個人資本相結合的混合所有制企業。第三種是公有制經濟中的國有企業和集體企業聯合組成的混合所有制企業。雖然這是公有制企業之間的聯合，但國家和集體是兩個不同的所有制主體，因此朱光華也將之界定為一種混合所有制企業。葛揚 (2004)認為「混合所有制經濟不僅包括多種所有制形式和



---

經濟成分並存的外生型混合所有制經濟，還包括不同所有制性質歸屬的資本在同一企業中的『混合』內生型混合所有制經濟」。王永年 (2004)認為應該將混合所有制更為廣義地看待，他將廣義的混合所有制定義為：「多種不同社會屬性的生產資料所有制成分並存、相互融合和共同發展而形成的規制系統。」並將廣義的混合所有制分為宏觀、中觀、微觀三個層次。宏觀的混合所有制是整個社會以公有制為主體、多種所有制成分並存和共同發展的基本制度規定；中觀層次是各產業部門的混合經濟的形成；微觀層次是不同性質的資本融合而成的企業主體。整體來看，朱光華對於混合所有制的宏觀和微觀的定義分別對應葛揚的外生型混合所有制經濟與內生型混合所有制經濟以及王永年廣義混合所有制經濟中的宏觀與微觀層面。衛興華 (2004)提出混合經濟是公有制經濟和私有制經濟的混合，帶有公有制性質。劉泉紅 (2014)從廣義和狹義兩個維度理解混合所有制經濟，認為廣義的混合所有制經濟指的是兩種或兩種以上的所有制經濟成分通過股份制、聯營等形式，成立有限責任公司或股份有限公司，共同從事生產經營活動的所有制形式。廣義的混合所有制經濟混合產權中不一定包含國有經濟成分，而狹義的混合所有制經濟的混合產權中一定包含國有經濟成分。國資委最終採納了劉泉紅關於混合所有制經濟的狹義定義，彭建國 (2014)指出混合所有制經濟的微觀概念是指單個企業層面，在一個企業中有多個投資主體，並指出黨的十八屆三中全會〈決定〉中所提出的混合所有制經濟指的是微觀概念。另外還說明了混合是公和非公的混合，非公有制主要是指外資企業、民營企業、社會資本、自然人資本四種。至此官方對混合所有制經濟作出了正式解釋。

---

關於本論文中提到的政企關係模式，青木昌彥等 (2005, 頁 189-194) 圍繞〈大店法〉的政府——企業關係抽象出一個模型：

(1)、規則(事前規則)的制定；(2)、企業以事前規則為前提的投資行為；(3)、不確定性的確定，事前並不確定的事物成為現實；(4)、利害調整與規則變更，當人們發現事前規則不妥當時需要協調當事者之間的利益、制定新的規則，被稱為「事後規則」；(5)、紛爭的調停，若圍繞事後規則的妥當性發生了紛爭就採取某種調停機制進行協調，可能會對事後規則再次修改；(6)、企業的經濟行為，企業在經過上述步驟而最終確定的規則下做出對資源的最終配置。其中，(1)、(4)、(5)分別和立法、行政、司法三權相對應。而三權越是集中於單一政治勢力，規則越容易被變更為有利於此政治勢力。行政部門會將事前規則制定地較為曖昧以便於進行事後規則的變更。

另外，理查德·雷恩 (Richard Lehne 著, 何俊志 譯, 2007, 頁 46-52) 也有關於討論政企關係模式的探討。他將美國政府與企業關係模式分為四種：企業支配模式 (The Business Dominance Model)、多元主義模式 (The Pluralist Model)、市場資本主義模式 (The Market Capitalism Model) 和利害相關人模式 (The Stakeholder Model)。

**企業支配模式**的特點是將政治權威看作是經濟權力的延伸，企業通過將其自己的政策目標與民主、自由和愛國主義等概念聯繫在一起，通過操縱輿論來提升自己的利益；通過利益集團、競選、遊說等方式介入政治活動並干預政府

---

決策；通過做出雇用、生產和投資決策來影響公民的生活水平以達到干預政府決策的目的。

**多元主義模式**認為，美國社會由無數的權力中心構成而非企業或是其他單一的集團，他們各自有著自己的目標和動機，這些團體不斷進行博弈，政府會意識到社會中各個集團表現出的政策觀念並設計出一套兼顧各方利益的政策來應對。

**市場資本主義模式**假定在一個充分競爭的市場上，任何一個生產者和消費者都無力影響到價格和銷售條件，企業為了產出盡可能好的產品和盡可能低的價格來吸引顧客便會尋求新的技術。而消費者會以最低價格購買那些能帶來最大滿足感的產品，這些單個消費者作出的選擇積累的總和，便定義出了能為社會帶來最大利益的政策。因此，市場的良好運作為社會規劃出了最佳道路，而背離市場政府行為就會影響經濟運行的效率。所以，政府的職責便是維護市場的良好運行。

**利害相關人模式**把企業看成是分佈在社會群體之間的關係網絡中心，這些社會群體和公司決策之間存在利害關係。它預期公司的決策產生在公會、有組織的集團和政府機構的相互作用，國家賦予一些群體半公共性的地位以期在制定有利於社會的公共政策時獲得他們的支持。這種模式又被稱為「合作主義」(corporatism)，強調協作和限制衝突。

雖然雷恩是以美國經濟制度發展歷程來歸納的政企關係模式，但筆者在後文中也會偶爾採取雷恩的理論來輔助解釋各國和中國大陸國有企業的政企關係模式。



---

## 第貳章 世界主要國家的政企關係模式

在本章中，筆者首先將會梳理除中國大陸外世界主要國家的政治經濟體制，從中歸納總結這些國家的政企關係。之後再通過奧野正寬劃分的政企關係模式將這些國家的政企關係進行整理歸納。而之所以要在對各國政府與國有企業的政企關係進行分析前先歸納政府與私有企業的關係，是因為即便是市場化程度最高的國家，其國內仍有國有企業或曾經存在過國有企業。必須要明白的是，國家對國有企業的管理和私有企業是不同的，因此在本章節中，筆者將私有企業和國有企業和政府類型進行對比以求了解中國國有企業混合所有制改革後政企關係的走向以及其背後的邏輯。

### 第一節、 美國和英國政企關係模式

#### 一、 美國

##### 美國的私有企業政企關係

從美國經濟體制的發展歷程來看，政府對於市場介入的程度總是在一個「寬鬆-嚴格-寬鬆」的循環變化中。且通常是在經濟狀況良好的情況下，民眾呼籲更自由的市場以及一個更小的政府。而當經濟狀況不好時，公眾、企業發現僅憑藉自我力量無法應對危機時，會希望政府出面，更大程度地介入經濟應對危機。

美國在建國之初奉行的是重商主義，這一時期盛行的是特許公司制，即公司的成立需要立法機構發給特許狀 (Hughes & Cain 著, 楊宇光 譯, 2013, 頁

155-156)。程文進 (1999)認為這個階段美國政企關係主要特徵是公司的命運掌握在政府手中，企業是政府的附庸。

19世紀，企業的成立不再需要通過政府的同意，政府不能再通過修改或廢棄公司特許狀來制約企業，企業也不再擁有此前特許狀賦予的壟斷權與管理特權。由於公司的設立不再歸屬於政府管轄，許多行業出現了非常多的企業，它們之間激烈的競爭和吞併導致許多壟斷型企業的誕生。同時，企業置社會利益於不顧，追求經濟利益成為企業唯一的目標，損害投資者和普通民眾的利益。甚至有些企業通過其雄厚的財力開始謀求對政府的控制。由於大公司不斷擴張的實力引起了多方不滿，政府開始介入國內經濟，各級政府開始制訂反托拉斯法案。

20世紀初美國經濟大蕭條讓自由放任理論走向衰落，取而代之的是羅斯福「新政」對經濟的全方位干預。20世紀60年代凱恩斯主義成為主流，直至90年代政府放鬆管制，經濟迎來了長達十年的繁榮。但在2008年全球金融危機爆發後，人們再次要求政府對市場進行更嚴格的監管。

觀察當今美國的政治經濟體制，可以發現其各部委對於特定產業的話語權是非常大的。表一列舉了美國一些部門的主要活動。

表一 政府部委及其主要活動

政府部委	主要活動
商務部	貿易規劃、旅遊、技術與統計服務
國防部	大規模軍用物資指出、研究計畫
能源部	能源銷售、能源技術、核能
聯邦通訊委員會	對電信、傳播和有線電視產業的競爭實施管制

聯邦貿易委員會	管制商業活動
聯邦儲備委員會	管制貨幣供給、利率和銀行
住房與城市發展部	住房融資與建設
司法部	反托拉斯、商業訴訟
財政部	稅收政策、管制金融機構、公債

资料来源：何俊志（譯）（2007）《政府與企業——比較視角下的美國政治經濟體制》（原作者：Richard Lehne）。（91-92）上海：復旦大學出版社。

在經濟領域，除了政府對經濟進行宏觀調控，企業也能對政府施加影響力。理查德雷恩 (Richard Lehne 著, 何俊志 譯, 2007, 頁 180-211) 總結了企業對政治施加影響力的方式，最常見的是，許多企業當中都會設立公共事務辦公室以處理與政府相關的事務，並通過公共事務辦公室來向政府表達企業在政策議題上的立場。另外，美國的企業界活躍著非常多的企業協會，例如全國製造業協會、美國商會等，而對於特定的行業，同業協會的影響力往往更加巨大。這些企業協會服務於各個公司的利益，促進特定的產業發展。同時，企業對公共政策的態度和意見往往也會通過企業協會向政府官員傳遞。此外，美國政商界還活躍著一批政府遊說者，他們同高層決策者接觸並向他們輸出大企業的想法。

當企業面臨政策問題時，它們會首先想到企業協會，企業向企業協會支付費用，而協會會給予它們回報。但如果相關政策問題只對單個公司產生影響，並且這種影響是讓此企業處於和協會內其他企業對抗狀態時，這個企業便不會再寄希望於獲得協會的幫助。另外，如果企業遇到的問題是經常發生，且對特定公司產生影響時，這些公司會選擇通過自己的公共事務辦公室向政策制定者施加影響。而如果某個問題是以特殊的方式影響企業且這種問題發生地很少

---

時，企業會通過雇用遊說專家來解決，這些專家對政府的決策過程非常熟悉，而且很擅長同各個機構的人打交道。企業會向這些遊說專家提供大額酬勞。而在某些情況下，政策會對商業和非商業產生極大的影響，沒有任何一個單個的商業組織能夠解決時，各個團體的代表會組成專門的聯盟以共同組織某項措施。

### 美國的國有企業政企關係

在討論美國的國有企業政企關係的問題時，首先需要了解的是，美國的法律和行政制度中並沒有「國有企業」這一概念，與國有企業內涵較為接近的主體是聯邦政府公司（Federal Government Corporation）和政府資助企業（GSE，Government-Sponsored Enterprise）。美國法典將政府公司定義為「為美國政府所有或控制的公司<sup>①</sup>」。聯邦政府公司屬於美國政府，是政府為了達到公共目標而建立的專業行政機構。企業的董事會基本上都是總統任命並提交參議院核准的，政府相關主管部門的部長是公司的當然董事。由於其行政機構的本質，政府公司還需要遵守公務員法和聯邦採購法，接受聯邦預算管理等<sup>②</sup>。而政府資助企業則是政府執行機構，Kosar (2004)歸納了政府資助企業的特徵：

*它屬於私人所有，它所經營的領域屬於有限競爭並且經營活動被限定於國會允許範圍內，同時其國會批准成立的屬性為其提供了隱形擔保。每一家政府資助企業都是由國會授權成立的私營部門，是國會為了改善資本市場的效率，彌補市場的流動性而成立的。由於其被政府賦予了有限程度的特權，因此政府資助企業不*

---

<sup>①</sup> Government corporation Act, 5 U.S. Code § 103 (1996)

<sup>②</sup> Government corporation Act, 31 U.S. Code § 91 (1996)



---

能憑自己的權力更改章程或進行違反章程的活動。所以，政府資助企業受聯邦政府的監督但不受到其直接管理。

美國的「國有企業」和政府的關係需要分別看待，對於聯邦政府公司來說，由於其本身就屬於政府序列，以及其受美國法典、公務員法等法律管轄，公司董事會由總統任命等特徵。對於聯邦政府公司這樣實質是政府機構的企業來說，奧野正寬對政企關係的分類並不能完全適用，但在一定程度上，奧野正寬對政府形態分類中的權威主義型政府能夠一定程度上對美國政府和聯邦政府公司進行概括，原因是在公司和政府這兩者關係上，由於公司的董事會直接由總統任命，以及其作為政府機構的本質，公司會直接影響「最高權力」來謀求利益，這在某種程度上符合奧野正寬對權威型政府的定義與劃分。而對政府資助企業來說，每一家政府資助企業都是通過國會立法授權成立的，在有限競爭的領域活動，各方面都按照成立之初的規定行事，不能隨意更改公司的章程。從這個角度看，在政府資助企業的政企關係中，由於政府資助企業的「事前規則」明確，且想要更改「事後規則」非常困難，政府的形象更符合規則依存型政府的分類。

因此，雖然美國的政企關係被奧野正寬視為規則依存型政府的典型，但若具體分析到美國「國有企業」的政企關係層面，其政府形態並不是標準的規則依存型政府，針對政府資助企業和聯邦政府公司來說，美國的政企關係類別更傾向於關係依存型政府。

## 二、 英國

### 英國的私有企業政企關係

---

英國作為人類歷史上第一個採取君主立憲制的國家，其政治體制也遵循權力制衡的原則。但是，英國以及許多採取內閣制的西方國家一樣，其權力制衡與美國的「三權分立」有一定程度的區別。在英國的政治體制中，議會既是最高權力機關又是立法機關。因此，從根本上說立法權和行政權是同時歸於議會的。而英國首相又通常是議會中多數黨的領袖，內閣由議會中的多數黨或執政聯盟組成，因此英國的政治體制實質上是執政黨至上的體制。另外，司法機關只服從法律，司法機關獨立行使司法權，不受立法、行政機關和個人干涉。

由於英國採取的是內閣制政府，而內閣由多數黨或執政聯盟組成，因此執政黨的政治綱領會通過政府權力展現，通常在宏觀經濟層面，政府通過制定財政政策、貨幣政策等經濟政策來對市場進行干預。英國的立法機關和司法機關對經濟層面的影響有一個明顯的特點就是「政策法制化」，基本上所有政府的經濟政策都是通過立法形式推行的。同時，議會對經濟活動具有監督權（夏永祥 & 黨國印, 1994, 頁 226-229）。

在政府部門當中，前身為政府貿易和工業部（Department for Trade and Industry, DTI）的商業、能源及工業戰略部（Department for Business, Energy & Industrial Strategy, BEIS）是英國政府的主要經濟管理機構，但其主要職能是通過制定經濟政策來對英國的經濟發展作出宏觀層面的規劃，對英國的私有企業來說，受到來自政府對經營行為的微觀干預不多，但在經營中多少還是會執行政府通過法律和經濟政策等手段傳遞出來的決策意圖。另外，例如針對反壟斷和保護消費者權益的競爭與市場管理局（Competition & Markets Authority），其是一個獨立的非政府部門，重點是對企業的合併進行反壟斷調查，鼓勵企業的競爭，保護消費者權益。

---

總體來說，上述對於企業負有監管權力的機構其權力是較為廣泛的，因此從英國政府對私有企業的管理上看，政府的各部委對企業經營管理的範圍重疊程度較高，即各部委的管轄範圍區分並不嚴密。

英國的民間團體被認為是世界上最活躍的之一，在英國的市場經濟體制下，其民間團體對政府具有非常強的談判能力。這些民間團體包括企業利益集團、工會、行業協會等等，他們或多或少都能參與資源分配的過程。例如代表雇主利益的企業利益集團。它們會通過向議員捐款、為企業爭取議員席位等方式對政策制定施加影響力，同時政府若是想要制定經濟政策也會邀請這些企業利益集團的代表進行磋商。而工會也是英國經濟當中不可忽視的組織，目前英國工會約有 644 萬會員，工會除了為維護會員利益同資方博弈外，在政府經濟政策的制定過程中也會代表工人談判，維護其成員的利益。另外，集團談判破裂，工會的全體會員可以秘密談判決定是否要進行罷工，罷工權也是西方多數工會享有的權利。由於一旦進行罷工則會產生非常大的社會影響，使得社會不穩定以及影響國家利益。因此，當其他方式都失敗後，罷工是能夠迫使政府妥協的最有效果的手段 (夏永祥 & 黨國印, 1994, 頁 31-34)。

根據以上的敘述，我們再次從三權分立、各部委管轄範圍重合度以及民間對政府的談判能力三個維度分析英國政府與企業關係。筆者認為，英國的三權分立與美國的三權分立是有一定區別的，英國的司法權為獨立的司法機關所擁有，但英國首相即是政府首腦又是議會領袖還是執政黨的黨魁。因此首相可以通過其政黨在議會中獲得的大多數席位而控制立法過程，還能通過內閣控制行政事務。因此筆者認為，英國的權力制衡在實際運作過程中，立法與行政在一定程度上是歸屬於奧野正寬所說的「最高權力」的。各部委的管轄範圍重疊度

---

比較高，區分並不嚴密。民間力量對政府具有較強的談判能力。據此，筆者認為英國政府和私有企業的關係中，政府類型同樣屬於**規則依存型政府**。儘管英國的「三權分立」在一定程度上不及美國那麼明顯。

### 英國的國有企業政企關係

國有企業在英國具有非常悠久的歷史，英國最早的國有企業可以追溯到1906年建立的英國港務局。此後如英國廣播公司、中央電力委員會等相繼成立。在二戰後，英國又掀起了兩次國有化浪潮，彼時英國擁有大量的國有企業。在撒切爾夫人對英國國有企業進行私有化改制之前，政府對於規模龐大的國有企業，基本都遵循一條原則，即：國有公司的重大問題的決定權掌握在議會和政府手中（王菲，1999）。

其中議會通常會採取立法手段來對國有企業進行規範。其頒布的法令包括確立國有企業宏觀經濟目標、限制企業產品價格等，另外國有企業的改組和撤銷也需要獲得議會法令的許可。同時，國有企業的年度報告、借款限額等內容也需要議會審核通過。

而政府對於國有企業的管理有下述幾種方式。

首先是國有企業會依據其性質被劃分至相關部門管理，例如運輸部負責管理英國郵政局、英國航空局等公司。其次，國有企業由政府主管部門擁有任命和罷免企業董事會的權力，此舉措意味著政府可以從「人事」層面管理國有企業；主管部大臣還能夠發布指導原則，可對國有企業的經營發展產生非常大的影響；另外政府還能夠限制國有企業的外部融資以加強對企業的財政管理（王菲，1999；張敏，1996）。必須一提的是，英國的財政部門和審計部門也有權監督國有企業，國有企業的財務報告、會計報表等需要報告給財政部門，接受財政

---

部門的監督審核。而國有企業的帳目等需要交由審計部門審核並由審計部門報告給下院的公共帳目委員會 (夏永祥 & 黨國印, 1994, 頁 51-52)。

20 世紀 70 年代，由於國有企業的經營效率低下，政府財政負擔加大，英國經濟出現滯脹、陷入危機。撒切爾夫人上台後推動了大規模的國有企業私有化改革，英國國有企業數量迅速縮減。在當前的英國社會中，國有企業已經不再佔據顯著地位，絕大多數英國曾經的國有企業已經完成了私有化。但我們分析歷史上英國的國有企業政企關係可以發現，曾經在國有企業領域，其政府類型有所不同。議會對國企設立、改組、合併、撤銷等重大問題具有決定權，董事會成員又由主管部大臣任命，董事會執行的是政府的意志，因此國企向政府談判的空間與動力非常小。主管部門大臣發布的指導意見又能夠決定國企的生產和發展。

筆者認為對於英國的國有企業，首相是奧野正寬所說的「最高權力」。同時，除了財政部門和審計部門以及議會中的關於國有企業的委員會外，還有劃分明確的主管部門，這與政府對私有企業監管又有不同。因此，從「三權分立」、部委管轄範圍重合程度以及民間對政府的談判力量三個維度觀察國有企業政企關係的政府形態，筆者認為較為接近關係依存型政府。

## 第二節、 德國和法國政企關係模式

### 一、 德國

#### 德國的私有企業政企關係

德國的政治體制屬於共和、民主、聯邦、法治以及社會福利制國家。從「三權分立」的角度出發看待德國政治體制。德國共有五個常設憲法機構，分

---

別是：聯邦總統、聯邦議院、聯邦參議院、聯邦政府和聯邦憲法法院 (呂耀坤, 1997, 頁 70)。

首先，聯邦議院和聯邦參議院共同組成聯邦議會，立法權屬於聯邦議會，聯邦議院和聯邦參議院都能參與立法過程。德國總統在國際法意義上代表德國總統但權力並不大，他既不是政府成員，無法干涉政府工作；也不是聯邦立法機構成員。德國的總統更多的是代表國家進行禮節性的工作。聯邦議會將行政權賦予以聯邦總理為首的聯邦政府，總理代表政府行使行政權，決定內政外交政策 (呂耀坤, 1997, 頁 90-100)。

雖然德國的《基本法》在擬定之前將英國首相的職權作為聯邦總理的樣板，但是實際上德國聯邦總理的權力不及英國首相，原因是英國的多數選舉制有利於大黨競爭，在英國議會中通常都是一黨執政，英國首相作為執政黨的領袖可以通過黨派影響議會的立法過程。但在德國的聯邦議會中，通常沒有哪個黨能夠單獨獲得多數席位，所以總理的選舉需要一個政黨聯盟來組建政府。如果在新一屆議會選舉前執政聯盟的政治共同性消失，總理會遭遇罷免 (肖洋, 2014, 頁 77)。因此，德國總理遠沒有英國首相那麼大的權力，但從另一方面來說，在實際政治運作過程中，德國的政治體制更能確保「三權分立」的原則。德國的司法體系較為複雜，司法管轄權分屬五個不同按照案件題材劃分的司法系統行使，分別為：普通司法管轄區、勞動司法管轄區、行政司法管轄區、社會法院司法管轄區和稅務法院司法管轄區，除此之外德國還設有一個憲法管轄區 (肖洋, 2014, 頁 84-87)，獨立程度很高。

從上述內容中可以看到，德國在制度方面對於權力制衡有著非常嚴謹的設計，而且德國黨派眾多，不會出現一黨獨大的局面，這也限制了德國總理無法

---

如同英國首相那樣在實際政治運作過程中出現影響立法的情況。因此，從奧野正寬的政企關係理論視角看待德國，其「三權分立」的程度非常高。

德國的經濟體制屬於社會市場經濟，既包括市場經濟，又有國家干預制度和社會福利體系。社會市場經濟強調競爭，市場是經濟調節不可或缺的手段；而市場的一致性和公平性是決定干預的準則。社會市場經濟是自由經濟加上國家或政府為控制經濟運行提供保護條件以執行社會政策以求達到社會平衡的組合 (孫關宏, 胡雨春, & 陳周旺, 2002, 頁 112) (肖捷, 1992, 頁 4)。

在德國的社會市場經濟中，國家的作用不可忽視，首先立法機關會制定法律法規，政府執行這些法律法規或者制定政策；其次，國家會通過行政手段、信貸政策、稅收政策以及直接補貼等手段來調控市場；另外，國家也是市場競爭秩序保護者；最後，由於德國是一個福利國家，國家是社會福利制度的保護者 (宋堅, 2003, 頁 21-24)。通常來說，政府在市場經濟運作過程中只會在宏觀層面進行指導，並不干涉企業運營的細節，德國主管經濟活動的部門主要是聯邦經濟事務與能源部 (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy)，其主要職能也是在宏觀的經濟政策層面對行業進行指導以及維護企業正當競爭等。在德國的行政體制中對於企業經濟活動的管理範圍重合度較高，區分並不嚴密。

德國的壓力集團發展的非常成熟，顧俊禮 (2000)對德國的利益集團做出了概括。一些著名的壓力集團擁有非常強的影響力，德國人一般稱呼壓力集團為聯合會 (Vereinigung)。有一些著名的聯合會如德國僱主聯合會 (BDA)、德國工業聯合會 (DGB)、德國工業聯合會 (BDI) 等。由於德國的政黨競爭較為激烈，有些社會群體的利益沒有被代表，聯合會讓民眾可以有另外的形式表

---

達自己的訴求，聯邦政府議事規則規定總理和部長有義務聽取利益集團領導人的意見，聯合會成了「政黨的補充」。同時，由於聯合會不像政黨要求黨員那樣紀律嚴明，聯合會自由度比較大，這使得加入聯合會的德國人數遠超過加入政黨的。德國的聯合會通常會和聯邦政府、議會建立正式與非正式關係，正式聯繫通過《聯邦政府議事規則》和《聯邦各部議事規則》落實，聯合會的代表人參加政府的各種委員會參與協商過程；而非正式的聯繫主要是不定期的參訪、機會陪同會見外賓等。聯合會的代表人物還會入選聯邦議員以影響立法。聯合會能夠發揮利益結合的作用，從自身角度出發蒐集信息和意見向決策機構提供建議和信息，連結政府和社會的各種利益群體。有時聯合會還能在政府和社會群體之間扮演協調人的角色，當政府和公眾的矛盾尖銳時，聯合會能在關鍵時刻給予政府有力支持。聯合會實現政治影響的方式主要是影響議會、政府以及政黨，聯合會和各行政部門甚至有法定的日常接觸。他們通過和各部的專業報告人、部長極少情況下甚至和聯邦總理會談，陳述意見和主張。德國的利益集團影響力巨大，同時還有法律賦予的正當性，能夠向政府和議會施加較大影響力。

綜上所述，筆者認為從政治制度上看，德國雖同英國一般採用內閣制，但德國多黨競爭的政治現實使得聯邦總理並不能同英國首相一般通過所屬黨派向議會施加影響力影響立法過程。同時其結構精細的司法體系也確保了司法獨立。從奧野正寬的理論觀察，德國在「三權分立」的程度非常高。另一方面，德國的經濟管理部門較為單一，因此管轄範圍的重合程度較高，而且德國對於市場的管理通常都是屬於宏觀層面的，具體微觀的決策通常都是企業分散做出的。最後，德國民間對於政府的談判能力非常高。聯合會的代表人甚至可以通



---

過《聯邦選舉法》和《聯邦議院議事規則》等入選聯邦議員，參加議會各種委員會的工作，影響立法。因此，筆者認為德國政府在私營企業政企關係類型中屬於規則依存型政府。

### 德國的國有企業政企關係

德國對於國有企業的管理總體上是較為嚴格的，首先德國會通過制定法律規範各項事務，使得政府對於國有企業的管理能夠有法可依。分管國有企業的部委中，聯邦財政部具有非常重要的作用，它一方面代表政府對其他部門想要參股國有企業的事宜進行審批，另一方面是對其他部門所持有的國家股進行財政管理和指導。國有企業的成立、撤銷、合併、股份出售與購買等重要事宜也需要財政部審批 (王文創 & 張金城, 2006)。另外，德國政府對國有企業進行了分級分類的管理，分級管理是指將國有企業分別劃歸聯邦、州、市三級政府進行獨立管理，企業資產也分屬各級政府所有，上級政府無權干涉下級政府直屬企業的經營活動。分類管理是指根據國有企業的經營性質將其分為營利性企業和非營利性企業，對於非營利性企業政府會對它們實行集中管理，政府制定的計畫對國有企業具有較強的約束作用。而對營利性企業，政府則是要求它們進行市場競爭，同時不干預企業的經營活動，政府僅能夠任命企業領導人並監督企業資產的變動 (孫關宏, 胡雨春, & 陳周旺, 2002, 頁 113)。

聯邦政府對國有企業的監管最重要的方式是通過監事會，監事會的職責由組建公司董事會、審核董事會的重要決策、審核企業的中長期計畫，公司的重要活動需要取得監事會的同意董事會才能執行 (王文創 & 張金城, 2006)。監事會的成員由私人股東代表、職工代表和國有股權代表。聯邦可讓財政部和經濟部各派一名代表進入監事會，由於國有股權代表人數較少，如果官員想要獲得

---

監事會中的多數就要說服監事會的其他成員，因此在國有企業的管理過程中貫穿著說服和談判這些妥協的藝術。另外需要提及的是，在德國的國有企業中，職工參與企業管理的渠道較多，他們可以通過監事會、職工代表大會、企業委員會和職工個人直接諮詢這幾種方式參與到企業的管理活動中 (張燕喜, 2001, 頁 78-81)。

通過這些制度我們可以發現政府對國有企業的管理最重要的部委是財政部，它對絕大多數國有企業都擁有管理職權，部委的管轄範圍重疊度較高。另外，在德國國有企業管理體制中，政府派出的國有股權代表想要推行或落實某項決策時，需要獲得監事會成員中大多數的支持，而這種支持需要通過談判來獲得。因此，民間力量對於政府是擁有較大的談判空間和影響力的。綜上所述，筆者認為德國政府雖然在對國有企業的管理中較私有企業稍微嚴格，但從三權分立的程度、部委管轄範圍重疊程度以及民間談判能力三個維度衡量政府形態類型，德國國有企業政企關係仍應歸屬於規則依存型政府。

## 二、法國

### 法國的私有企業政企關係

在法國的傳統政治思想中中央集權的地位非常高，且法蘭西第五共和國創造了一套獨特的政治制度。因此我們從「三權分立」的程度這個角度考慮法國的政企關係中政府類型時，勢必會發現其在這一緯度上與前述各國家的區別。

法國的政治體制屬於半總統制（或雙首長制），當總統所在政黨聯盟和國民議會多數派政黨一致時，總統任命以總理為核心的內閣，內閣在更大程度上對總統負責，總統控制著議會和內閣，是真正的內閣首腦，其可以決定國家政策，總理類似首席部長帶領內閣執行總統制定的國家政策。而當總統所在政黨

---

聯盟和國民議會多數派政黨不一致時，則會形成「左右共治」<sup>③</sup>，議會產生內閣，內閣向議會負責，總統對內閣的控制力大大喪失，負責決定外交和國防政策。總理控制內閣，內閣決定並執行國內經濟和社會政策。在此期間，若總統和總理意見產生分歧，內閣通過的決議雖需要總統簽署才可生效，但總理可以通過將決議做成法案並提交議會通過而強制執行 (張鑫, 2016, 頁 121-128)。

但事實上法國總統的權力比一般總統制國家的總統權力還要大，因為憲法除了賦予法國總統主持部長會議、統帥三軍、發表咨文等一般性職權外，還有幾項特殊權力，例如：任免總理和政府的權力；解散國民議會的權力；舉行公民投票的權力，這意味著總統可以越過議會將有關公共權力機構組織的重要法案直接交由公民投票決定；憲法還賦予總統在國家出現「緊急狀態」時可以行使特別權力 (常士閻, 2013, 頁 224-225)。在立法方面，法國議會的立法權力是被限縮的。1958 年憲法出於限制議會權力的理念，對議會立法的領域進行了界定，還劃分出行政立法的領域，在屬於行政法令範疇內的問題，議會不得進行立法。另外政府若要執行其施政綱領可要求國民議會委託立法，要求議會授權其制定法律，議會對相關事項的立法權不再由議會行使，而由政府行使，議會只保留事後的批准權。而在司法方面，總統是最高司法會議主席，有權任命法官和監督法官遵守紀律，總統還擁有特赦權 (陳會穎, 2014, 頁 102)。憲法委員會擁有「司法復審權」，但總統任命憲法委員會主席，總統在委員會中擁有最終決定權，戰後司法系統通常聽命於總統。憲法為法國設置了一個特殊的政治體制，兼具了議會共和與總統制政府體制的一部分特徵，將國家的權力中心轉

---

<sup>③</sup> 總統任期在 2000 年從 7 年改為 5 年後，與國民議會議員任期相同，大大降低了發生「左右共治」的可能性。

---

移至國家元首，通過削弱議會權力來加強政府的穩定性。法國不存在明顯的「三權分立」和「相互制衡」的權力關係，總統集行政、立法、司法與軍事大權於一身，是法國的「最高權力」。

從各部委管轄範圍重疊程度來看，法國政府對經濟的管理模式是一種「總統——總理——相關部委——企業」的單一垂直領導關係，通過增設部委來應對政府經濟職能的擴大 (詹成養, 1998)。法國計畫總署成立於 1946 年，直接對接政府首腦，主要職責是制定中長期的經濟計畫方案，後隨著冷戰後全球化的日益加劇和歐盟一體化削弱了主權國家對本國經濟的掌控權，經濟計畫的方法逐漸失效，計畫總署於 2006 年被撤銷 (張亦珂, 2014)。值得注意的是，計畫對私有企業沒有法律上的強制性和約束性，法國政府與企業在平等自願的基礎上締結「計畫合同」，使得兩者變為契約關係，政府以此將私有企業納入國家宏觀經濟政策規劃中。因此，法國的經濟計畫也被稱為「指導性的」。除了現今已經撤銷的計畫總署外，經濟、財政和復甦部 (Ministry of the Economy, Finance and the Recovery) 是法國政府在經濟方面最重要的決策部門，為法國政府制定、執行在經濟、金融、消費等領域的各種政策。法蘭西銀行、審計法院等也是法國管理企業的相關部門。前文提到過為適應國家擴大的職能，經常會有新部門出現，新老部門也經常會進行改組、更名、調整等以適應政府管理需求，但是各部門都會想要保持和擴大自己的勢力範圍，這就導致了各部門的政策時常會自相矛盾。而為了應對這一情況，在這些「部委」之上，法國還設置有總統辦公室和總理辦公室等機構 (成思危, 1998, 頁 158-163)。從這一情況看，法國管理企業的部委其重疊範圍較高，管轄範圍區分不嚴密，部委之間的相互競爭比較激烈。

---

而法國民間力量對政府的談判能力方面，法國和前述其它國家的情況有所區別。Baumgartner (1996)認為法國的傳統政治思想認為國家是公共利益的主要保證者，並對任何特殊訴求的傳遞者保持懷疑，強大的國家機構負責確保拒絕滿足特殊利益並始終將國家利益放在首位，中央政府才是憲法中國家利益的體現，其它無論是個人、公司還是利益團體甚至是地方政府都會被視為是特殊或部分利益集團。相較於美國的利益團體將重點放在程序改革上，法國的利益團體更在意的是讓政府接受新的目標。相對來說，法國的利益集團不如美、英、德國的活躍 (江穗春, 2002)。傳統意義上的「利益集團」在過去會被法國的政府認為是代表部分群體特殊利益的團體，官方對此沒有太多好感。因此，法國的利益團體更切實的選擇是與政府站在一起來達成目的。但從另一方面來說，法國的利益團體並不像其它國家的利益集團那樣想要通過代表人物加入政府來獲得影響力，因為對他們來說，想要保持集團的組織性相對比較困難，而關鍵人物的脫離會導致集團的組織性下降 (Baumgartner, 1996)。

Schmidt (2003)認為，法國的資本主義既不同於類似英國的市場資本主義 (market capitalism)，又不同於類似德國的有管理的資本主義 (managed capitalism)，法國的資本主義是國家資本主義 (state capitalism)，而且是從「國家主導」資本主義 ('state-led' capitalism) 轉變為「國家增強」資本主義 ('state-enhanced' capitalism)。

通過上述內容，我們可以發現法國的政治經濟體制同前述國家是有較大區別的。從奧野正寬的政企關係類型角度分析，首先是法國總統的強大權力，其影響力雖然沒有達到能夠支配三權和政府各部門的程度，但不論是立法權、行政權還是司法權，總統都有能力進行干涉。而內閣在通常情況下也是向總統負

---

責，因此總統對於各部委的掌控能力也很大。從這個角度看，法國的總統相當於法國的「最高權力」，法國的政企關係類型偏向**權威主義型政府**。而政府的各部委管轄範圍重合度較高，相互競爭較為激烈，但民間力量又通常不會選擇與公開地向政府施壓而更多地選擇和政府保持良好關係，將自身訴求與政府計劃相結合，這種形態又同時具備了**關係依存型政府**和**規則依存型政府**的特點。因此，筆者認為法國的政企關係類型是一種混合的關係類型，並不能將其單獨地歸納為**權威主義型**、**關係依存型**或**規則依存型**中的某一類。

### 法國的國有企業政企關係

在西方經濟發達國家中，法國的國有經濟比例程度相對來說較高。20世紀初期國家干預主義盛行之時，法國為了加強國家管理而建立了一大批國有企業，至1983年法國國有企業在職員人數、企業數量、銷售額、投資額等方面均到達了歷史高點，僅工業企業方面，國有企業的職工人數佔總職工人數的23%、國企投資額佔總投資額的49%、固定資產的53% (孟為民, 2012)。但由於國有企業缺乏積極性和靈活性，大量國有企業經營效率不佳造成大量虧損，在1986年右翼政黨上台後開啟了大規模的國有企業私有化改革。

從法國對國有企業的管理體制上看，法國並沒有一個統籌領導的政府機構，通常是由政府制定政策並交由議會討論及立法通過，議會對國有企業的經營負有監督責任。政府管轄國有企業的部委包括財政部、工業部、交通部、國防部等，由於能夠管轄國有企業的部委較多並且職能不同，成思危 (1998, 頁172-174)將國企和部委的關係劃分成三種，分別是隸屬、稽核與監督關係。他認為法國國企與政府機構有雙重隸屬關係，分別是國企與財政部的隸屬關係和國企與各專業經濟主管部門的隸屬關係。稽核關係是指財政部會派駐代表進入

---

國有企業以監督企業財務狀況，稽查員的責任是在企業經營過程中督促企業遵守財務制度，該項責任補充的制度是國家審計院每年對國有企業帳目的事後稽核。監督關係是議會對國企的長期監督，政府需經常將國企的情況報告給議會，而議會通常會對國企的財政方面進行監督，當遇到特殊情況時，議會可以成立專門的調查小組對國企進行立案調查。

而從法國對國有企業的管理方式上看，法國通過法律形式確立國有企業的服務目標和經營方向；用合同的形式確定國有企業間經濟責任關係，這種合同具有行政約束力，其目標是保證國有企業的政策同國家政策保持一致；通過由三方面代表組成的董事會來決定企業的重大經營事項，董事會成員分別有從主管部委和相關部委派出的高級公務員作為國家代表，有專家代表和從工會中選出的職工代表，數量各佔 1/3 (劉巍巍, 2001)，這樣的組成方式能夠讓國有企業的重大決策體現不同利益集團的意見，防止決策過於片面 (胡冶岩, 1997)。

從上述對國有企業的管理體制和方式看，法國政府對於國有企業的管理集中程度較高，同時又較為重視維護國有企業獨立的法人地位，賦予企業一定的經營自主權。各部委對國有企業的管轄範圍重疊程度較高，既有財政部的管轄又有主管部門的管轄，但各部委主要接受「最高權力」的領導。而民間對於政府的談判能力主要是通過國有企業的董事會組織架構體現的，但是相對來說政府仍然擁有較大的重大決策的決定權。因此，筆者認為法國的政府與國有企業的政企關係較為接近**權威主義型政府**。

### 第三節、 日本和韓國政企關係模式

#### 一、 日本

---

## 日本的私有企業政企關係

日本的政治體制在戰後經歷了劇變。在二戰之前，日本基本上屬於威權主義體制，但在二戰結束後，日本作為戰敗國被迫開始進行政治體制的改變。在1947年《日本國憲法》頒布後，日本根據「三權分立」的原則，其政治體制變成議會內閣制。國會是國家的最高權力機關和立法機關，眾議院和參議院共同構成日本國會，其中眾議院有權通過內閣不信任案。而內閣是全國最高行政機關，由內閣總理大臣（首相）領導，其有權解散眾議院。各級法院擁有司法權，最高法院是日本最高司法機關（申險峰, 2013, 頁 65-67）。

日本的內閣總理大臣（即首相）經國會決議在國會議員中產生，天皇會對國會的首相提名進行任命。通常來說，日本的首相是國會多數黨的總裁。雖然日本的政治制度在原則上體現出三權分立的原則，但在實際政治運作過程中，日本同樣出現了行政權膨脹、立法權和司法權式微的問題。同英國一樣，如果首相所在的政黨在議會中能夠擁有多數的優勢，則首相領導的內閣除擁有行政大權外，還能夠擁有影響立法的權力。

在1955年，日本的兩大保守黨派自由黨和日本民主黨合併為自民黨後，自民黨開始長期執政，這種政治狀態被稱為「五五年體制」。自民黨在此之後連續38年執政，直至1993年才下野。在國會擁有絕對優勢地位的狀況下，作為執政黨的領袖被推舉出來作為內閣總理大臣的人在掌握行政大權的同時，還能夠干涉或施壓議會，張經建（2007）甚至認為行政權的膨脹不僅侵佔了議會的立法權，還削弱了立法體系擁有的司法權。日本憲法規定國會是日本唯一的立法機關，但是在第14至49屆國會通過的法案中，84%是由內閣總理大臣代表的內閣向議會提出內閣擬定的法律草案，這些立法都是在內閣主導下進行的，國



---

會的立法權被極大程度地削弱了。而且由於日本政黨極大的約束性，議員通常不能按照自己的意願進行投票而是要聽從政黨的意見，因此執政黨只要確保多數票，內閣的提案都能通過。而對於司法體系，日本內閣同樣具有影響力。首先內閣擁有對最高法院法官的實質性任命權；其次，當法院對行政機關做出的不當的行政處分做出停止執行的裁決時，內閣總理大臣有權依照《行政訴訟法》第二十七條對法院的裁決提出異議，且內閣總理大臣的異議優先；第三是黨設計國家利益與公共福利的訴訟是，法務大臣在法院許可後可親自或讓其下屬陳述意見，通常法務省的意見會對法院審理產生影響；最後，檢查權在日本屬於行政權，檢察官是日本的行政官員，其行動能直接影響司法活動。

通過上述內容，我們可以了解到日本的現實政治運作過程中，三權分立並不能完美實現，內閣能夠通過其在議會的多數黨可以在一定程度上掌握立法權，而且內閣可以合法地影響和干預司法系統。因此，筆者認為日本「三權分立」的程度在現實政治運作過程中並不高。

在討論日本各部委對企業的管理與干預情況之前，需要先說明的是：「日本的政界與官界是不同的概念。日本的政界主要指的是國會和政黨的活動領域，而官界是指官僚集團及其中的高級行政官僚」（王振鎖, 2000）。當我們討論日本政府對本國經濟活動的干預與管理時，此政府主要是指國家的概念，包含官界與政界。而在討論政府內部管轄範圍與權力制衡時，會將政界與官界進行區分。

日本政府各部委對於企業的管轄範圍區分地頗為嚴密。首先，日本的政府結構中有相當多的能夠對企業施加影響力的政府單位（部委），例如經濟產業省（原通產省）、財務省、金融廳等等。這些政府機構有些是直接面對企業

---

的，而有些則扮演政府部門間協調機構的角色。青木昌彥 (2005, 頁 198)認為日本政府機構的構成單元可以分為「職能局」和「協調局」兩大類，職能局具有明確的管轄範圍，會與該範圍內的相關權益人直接接觸，而協調局是專門負責政府機構內部協調的，它們並不與民間接觸。因而，日本政企關係中存在著企業與職能局的關係和以協調局作為媒介的職能局之間的競爭關係這兩種。除了「職能局」和「協調局」，還有一個群體在私人機構參與政治決策過程中發揮著重要的影響力，這個群體是日本的「族」議員<sup>④</sup>。部委若能得到「族」議員的支持則能在議會通過有利於本部委的法律提案獲得很大的助力，因此「族」議員在日本的政治決策過程中同樣非常重要 (青木昌彥, 1994, 頁 280-285)。

關於日本民間力量對政府談判空間的問題，王新生 (1993)將日本利益團體中對政治決策影響最大的工商界利益團體分為三個層次：

其中最高層次組織是財界四團體，分別是：經團聯、日經聯、日商和同友會，它們通過直接向自民黨和政府首腦施加影響力來影響政治決策過程。中間層次是業界團體，它們在日本經濟政策上也具有較強的發言權，通過向自民黨政調會、國會中相關的常任委員會以及內閣部會施加影響力。而基層組織是中小企業團體，由於它們通常是根據政府政策成立的，因此與行政機構聯繫密切，且具有政策收益團體的色彩。

必須要說的是日本財界的強勢地位和日本的政治發展過程是分不開的，「五五年體制」的出現使得自民黨長期處於日本政壇的領導地位，這種領導地

---

<sup>④</sup> 一個部委的「族」議員是和這個部委管轄範圍相關的自民黨國會議員的非正式集團。這些「族」議員通常擔任過議會的常務次官，相關部委管轄範圍的自民黨政調會的小組主席以及其他重要職務，他們閱歷豐富、能接觸到部委的行動和信息。

---

位消除了日本財界下注的不確定性，財界只需要專注投資自民黨就可以穩定地獲得政治資本。關於日本的勞工利益團體，雖然日本的公會很多，但是它們的影響力相對有限，幾大工會組織的基本理念不同，不管是工會之間相互聯合的能力還是工會內部的整合能力都不強，這就限制了它們政治影響力的發展。但它們也並沒有被排除在日本政治決策過程之外，它們通常通過在野黨，有時甚至是執政黨和行政機構來施加政治影響。

日本的利益團體影響決策的方式通常有政治獻金、聚集選票、個人聯繫、直接參與、大眾宣傳和大眾動員等方式。其中，政治獻金幾乎是所有利益集團向政治決策施加影響力時都會選擇的方式(王新生, 1993)。日本官員在官僚系統中晉升至一定程度後都將面臨退休壓力，而這時部委會將面臨退休壓力的官僚安排至私人部門的高級職位，這些官僚被稱為「下凡者」，這些「下凡者」在官僚體系內的人脈卻可以幫助私人組織獲得政治資源。這也是私人部門向政府施加影響力的一種重要方式，同時也加強了部委在不同組織中的影響力(青木昌彥, 1994, 頁 280-283)。

比較德國的利益集團，雖然德國的利益集團對政府同樣擁有非常強大的影響力，但這種影響力很大程度上是經過法律確認的。但日本財界的影響力更多的是通過長期滲透而擁有的，對於財界來說，即使是不帶有特定目的的政治捐款，這樣的金錢流動也是正確的，因為這能夠積累優勢，將金錢增值。在日本很多民眾甚至認為對日本政治產生影響力的組織當中，最具影響力的是財界，其次是政黨和內閣(王振鎖, 2000)。歸根到底，日本財界如此龐大的影響力還是從「五五年體制」以來自民黨長期一黨執政地位帶來的。而如今，隨著日本

---

逐漸開始展現政黨輪替的趨勢，以財界為代表的日本利益團體或許也要開始同其他政黨進行有限度的合作，這也會帶來日本政治經濟利益格局的重構。

通過前文的闡述，筆者認為，首先日本的「三權分立」在實際政治運作過程中並未能得到很好的保障，行政權的膨脹、立法與司法權的削弱，以及日本政黨領袖的強勢地位使得內閣以及內閣總理大臣的權力大幅擴大。其次是各部委對經濟事務的管轄範圍，日本政府機構的設置劃分明顯，有直接面對企業的「職能局」也有進行部間協調的「協調局」，因此各部委間的管轄範圍重疊程度很低。最後是民間力量對於政府的談判能力，可以說日本的利益集團的政治影響力非常強大，其對於日本的政治決策的干預能力與政府相比也不遑多讓。綜上所述，日本政府在政企關係型態當中是屬於非常典型的**關係依存型政府**。

#### 日本的國有企業政企關係

關於日本國有企業中政企關係的類型，首先需要了解的是日本在法律上沒有國有企業這個概念，通常我們將日本的「公企業」視為日本的國有企業。以下內容中均會將日本的「公企業」稱作國有企業。日本的國有企業一般是指中央或地方政府完全出資或部分出資的企業。吳家駿 (1994, 頁 279)根據所有權和經營權的不同，將日本國有企業分為：現業，即所有權與經營權都歸政府所有；特殊法人，其包括了公共法人和公私混合企業。公共法人是指所有權歸政府所有、委託企業經營者經營的企業；公私混合企業是指採用股份制公司或有限公司型態的企業，其所有權是公私共有的；認可法人，其所有權和經營權都是私有的，但是企業所處行業是政府管制的，未經政府許可不能自主設置。

當前的日本可以說是世界上國有企業最少的國家之一，在上世紀 80 年代開始的日本國有企業民營化改革後，國有企業的數量已經大幅度減少，例如此前

---

非常著名的三家國有企業「三公社」（即日本專賣公社、日本國有鐵路、日本電信電話公社）業已進行了民營化改革。因此，在我們討論日本國有企業政企關係時，需對歷史上的日本政府對其國有企業管理模式進行梳理。

在民營化改革之前，政府對直接經營的「現業」的管理方式是直接的行政控制，其職員屬於國家公務員，所有人事權都掌握在政府手中。現業的預決算、資金使用等日本國會都具有表決權，還要接受原大藏省、經濟企劃廳、會計檢察院等的監督管理（昌忠澤, 1999, 頁 80）。而對於特別法人企業的管理主要是通過以下幾種方式。首先是立法手段，如企業的設立宗旨、經營範圍、需要承擔的社會責任等都會有較為詳細的規定。國有企業這種有法可依的特徵被稱為「法定性」，這樣既能保證政府對企業的控制也能限制政府隨意干涉企業經營，一定程度上保證了企業的經營自主性。其次，日本政府對企業高層的人事任免進行控制，中央或地方的國有企業其主要領導人的任命和批准分別受到內閣、部委或地方政府的控制，政府可以通過人事制度將自身意圖傳達給企業以獲得實現（成思危, 1998, 頁 285-287）。另外，在財務預算方面，國有企業的預決算、財產處置、資金籌措等都會受到政府的制約。最後是價格上，政府對於國有企業提供的產品或服務擁有決定權，其方式主要有三種：依據法律實行價格管制；國家批准；採用標準價格制度（昌忠澤, 1999, 頁 86-90）。

從總體上來說，日本對公營企業的管控是比較嚴格的，在行政權力較大的政治體制框架下，日本公營企業在多方面都受到政府的管轄。政府管理公營企業的部委較多，但管轄範圍較為嚴密，部委之間相互有制衡。總體上看，對於公營企業日本的政府類型仍屬於**關係依存型政府**，但是企業高層的人事都受到政府的控制，沒有如同前述其它國家那樣其它利益團體的代表，民間對於政府

---

的影響力較小。對比政府與私營企業的關係，其關係依存型政府的程度較弱，更加偏向於權威主義型政府。

## 二、 韓國

### 韓國的私有企業政企關係

韓國自 1948 年獨立後仿照美國建立了三權分立的的國家體制，但由於落後的經濟狀態、傳統文化中的威權主義傾向、領導人的個人行為以及南北對峙等因素，韓國的「三權分立」只是一種表面上的政治型態，在實際政治中，韓國是非常典型的威權主義政體，且這種政治狀態持續了非常長的時間（金東日，2008）。韓升洲和胡宗兵（1997）將韓國獨立後的威權政治時期劃分為五個階段，「第一共和國」時期（1948-1969），此階段韓國在李承晚的統治下日益獨裁；「第二共和國」是一個持續時間僅有短短九個月的民主政權，後來被軍事政變推翻（1960-1961）；在樸正熙執政的 12 年（1961-1972）里，韓國的政體屬於半威權主義；此後的「維新改革」時期（1973-1979）更是變成高度威權主義，該時期在 1979 年樸正熙遇刺身亡後結束；1980-1987 年是全鬥煥政府執政時期，該時期的政治體制仍是威權主義的。韓國在建國後 40 年的時間裡，除了第二共和國時期採取議會制，韓國經歷了短短九個月的民主政治，其它時期韓國政治體制都是行政力量佔據絕對優勢。在這種狀態下，韓國根本沒有所謂的「三權分立」，總統佔據行政權，而行政權完全凌駕於立法權和司法權之上。

1987 年之後，韓國政治突然進入到了民主化進程。1988 年盧泰愚當選總統，開始第六共和國，韓國政體從獨裁轉變向民主。後來金泳三當選第十四屆韓國總統，這是 60 年代以來第一次由非軍人出生的政治家掌握國家最高領導權，也是韓國民主化的重要轉折點。後來在第十五屆總統選舉中，金大中當

---

選，這是韓國歷史上第一次通過選舉實現的政權交替 (金東日, 2003)。儘管韓國的政治體制開始向民主化方向轉變，但其民主制度並不能說是已經被鞏固了，Croissant (2002) 觀察 1988 年後的韓國政治指出，韓國政治的特點是總統與國會之間的權力明顯偏向總統，「總統令」可以讓總統在法律授予他的事項和執法所需之事項發布總統令，總統擁有很大的實際的立法權，而國會在立法方面的作用較為薄弱。而且在一系列的案件中，法院的裁決表明司法機構並沒有能力強制將政治鬥爭重新回到憲法框架內，司法也未能完全獨立。在大多數實際情況下，總統權力比憲法所賦予的大得多。

綜上所述，韓國不論是在 1987 年之前的威權主義時代還是在此之後民主化進程中，儘管體制上韓國採取的是「三權分立」之政治體制，但其「三權分立」的程度始終不高。

但是在戰後，特別是 60 年代開始，韓國的經濟一直保持著高速增長，其經濟的長期高速增長被稱為「漢江奇蹟」。那麼這種經濟的高增長下，韓國政府與企業的關係又是如何？在 1997 年亞洲金融危機之前，韓國的經濟發展模式採取的是政府主導型經濟計畫，自 1962 年起韓國政府就連續制訂經濟發展五年計畫，這種政府主導的經濟計畫模式在當時韓國薄弱的經濟基礎條件下，確實起到了將資源合理配置，切合韓國經濟發展方向並促進了韓國重點產業的發展 (陳漢林, 2003)。而在此階段，韓國政府對經濟進行管理的核心機構是經濟企劃院，這個機構在 1961 年成立後一直存續到 1994 年，之後和財務部合併成為財政經濟院，在此期間它一直在韓國經濟中佔據著重要地位，同時又是韓國政府機構中的「超級部」，該院行政長官兼任副總理和經濟部長委員會主席，管理財務、農業、工商、交通、建設、能源、科技等 8 個重要部門的工作。不僅如

---

此，經濟企劃院的職能也非常廣泛，例如韓國的「5年計畫」即是企劃院編制，另外它還有協調經濟政策防止政出多門、政令不一；制訂並執行政府預算；促進公平貿易等職能。經濟企劃院和韓國政府的經濟管理機構將韓國變成了一個「公司」，而總統就是公司的總經理，大幅提升了政府對市場的敏感性和反應速度，而且經濟企劃院的成立也標誌著韓國經濟模式由此前的英美模式轉向政府干預的日本模式 (成思危, 1998, 頁 288-291)。因此，從部委管轄範圍的角度來看，韓國主管經濟事務的部委由經濟企劃院統籌，而總統作為最高權力又能夠控制經濟企劃院，在部委這一層面，韓國政企關係的權威主義政府類型的特點非常明顯。

關於韓國的民間力量對政府的談判能力，我們能夠很容易地聯想到韓國的財閥。韓國的財閥具有較長的歷史，並且在韓國的經濟、政治和社會等各領域擁有非常強大的影響力。韓國財閥的出現可以追溯到日本殖民時期，並在樸正熙時代借助政府大力發展經濟的趨勢乘勢而起，並在 80、90 年代走向國際化。韓國人將財閥比做章魚來形容其在韓國社會的方方面面，而且財閥還會通過聯姻的方式將韓國的精英階級緊密聯繫起來，包括政治界的精英。甚至財閥在不滿足於通過關係網來影響政治的時候，還通過建立政黨來試圖成為一股正式的政治力量 (林震, 2004)。政府主要通過信貸來控制韓國的財閥，在 80 年代之前，韓國的銀行還沒有民營化之前，財閥需要通過政府來向銀行獲取貸款，因此政府與財閥之間會有較為明顯的主從關係。但在 80 年代後，政府開始推行銀行私營化之後，財閥憑藉其在韓國商業社會中的巨大影響力，可以很容易地獲得銀行 30% 以上的股份，它們再從銀行獲得貸款就較為容易了。因此，政府與財閥的關係逐漸開始平衡，到了 90 年代，曾經的那種政府主導體制基本解體，



---

趨向於「共棲」關係 (劉洪鐘, 2009, 頁 135-146)。在大多數情況下，財閥向政府施加影響力的方式是直接向「最高權力」施加影響力。在早期 (60 年代) 時的韓國，由於政府對企業經濟活動的廣泛介入，產生了大量尋租空間，但當時的租金主要是青木昌彥 (1998, 頁 17-18) 等人提出的「相機性租金」<sup>⑤</sup>，這種租金分配原則大體上和當時韓國的經濟發展目標是契合的。但在 70 年代後，這種政策性租金逐漸變成了政治性租金。財閥開始通過向總統也就是「最高權力」來直接施加影響力，例如全鬥煥經常在青瓦台組織宴會邀請財閥參加，而財閥則會直接開出巨額支票，盧泰愚則通過自己的心腹和部長們要錢。韓國的大企業經常為了有利於自己的政策而向政界要員行賄 (張婷婷, 2006)。

另外值得注意的是，韓國政府在對企業進行干預時，除了通常我們熟悉的政府對企業進行的宏觀層面的間接干預 (如經濟計畫、行業政策、財政和金融政策) 之外，還有直接干預的情況。這種直接干預是政府直接介入並過問企業的經營，當某個企業對政府的經濟措施沒有反應時，政府會對其下達行政命令，政府還通過動員、命令等方式讓企業去投資某個部門 (成思危, 1998, 頁 291-294)。

通過上述內容，我們可以總結韓國的政企關係類型，首先在「三權分立」的角度，韓國的三權分立程度非常低，在 1987 年之前韓國儘管採取了三權分立的體制，但實際上一直屬於威權政治，即使在 1987 年韓國進行民主化改革之後，其民主化政治的鞏固程度仍有待商榷，立法權和司法權並非完全獨立，總統所代表的行政權可以對兩者予以干涉；其次在部委管轄範圍層面，韓國曾經

---

<sup>⑤</sup> 相機性租金由青木昌彥等人提出，其不同於政策性租金，租金的實現視表現或結果而定。相機性租金不是流向政府官員和非生產性尋租者，而是流向有效率的民間工業部門和金融部門。

---

的經濟企劃院獨攬大權，而經濟企劃院又主要聽命於總統，即服務於「最高權力」；最後，民間對於政府施加影響力的方式主要是直接向總統施加影響力，其方式在很長一段時期中可以說是直接的行賄。因此，根據奧野正寬的政企關係理論，韓國私有企業的政企關係中政府類型是非常明顯且典型的**權威主義型政府**。

### 韓國的國有企業政企關係

韓國的國有企業（或稱公營企業）可以從資本來源分為中央政府國有企業和地方政府國有企業。而根據政府所擁有的股權比例又可分為政府獨資企業、政府投資控股企業、政府出資參股企業和政府投資業的子公司四種，到 1993 年底，上述四種中央政府國有企業共有 133 家，員工人數 34.67 萬人，相當於韓國公務員總數的 39% (康日南, 1995)。

韓國政府對國有資產的管理由多個部門共同實行。例如經濟企劃院、審計檢查委員會和政府投資控制委員會，這類機構屬於綜合部門，它們能夠實現超部門的控制力，審計監察委員會有權對國有企業進行審計和檢查，主要檢查內容是企業的資金流向及使用效果以及政府任命的經理和其他高級管理人員的職責分工；政府投資控制委員會則對政府投資的企業行使管理權限，討論制定新的投資方案，協同國有企業的主管部門處理關於國企的重大事項等，一般不會介入國企的日常管理；前文所提到的經濟企劃院對國企的管轄面非常廣泛，政策性強，有掌握大量關於國企的數據與資料，對國有企業最為了解。除了這些綜合機構，國有企業還有主管部門，例如交通部、能源與資源部、工商部等，這些部門管理較為細緻，一般性的監督和具體的業務管理都屬於這些主管部門

---

的管轄範圍，這些部門的主管直接向總統負責 (葉祥松, 1996)。值得一提的是，韓國國有企業的成立本身就帶有政府想要直接干預經濟的色彩，政府通過所擁有的權力將相對貧困的人力、物資、資金集中，著力發展重點產業，避免資源的低效配置 (成思危, 1998, 頁 294)。

從部委管轄範圍來看，韓國政府管理國有企業的機構雖然多，但是這些部委也具有明顯的聽命於總統，即「最高權力」的特點，在這一層面，政府與國有企業的關係類型也同樣帶著明顯的**權威主義型政府**的形態。

#### 第四節、小結

通過前文對世界上幾個主要經濟體的政企關係類型的分析，我們可以發現儘管上述這些國家的經濟體制的根本都是市場化經濟體制，但由於政府介入市場的程度和方式的不同，其市場化也有區別，例如美、英兩國的市場經濟與法國的市場經濟就有所不同。而同樣是東亞國家的日本和韓國，兩國政府的干預程度與手段的不同也使得這兩國的政企關係類型有所區別。我們通常都會認為這些國家是採取了民主制度的國家，但作為分析政企關係重要緯度的「三權分立」的程度在這些國家的實際政治運行過程中又有所區別。在作者整理過程中發現，上述這些國家的政治體制當中有一個非常重要的相同點是，三權中的行政權都有一定程度的膨脹，這是影響政企關係的一個重要因素。

在上述國家的私有企業政企關係類型中，美國、英國、德國都屬於規則依存型政府，但程度依次減弱；法國和日本的私有企業政企關係類型屬於關係依存型政府；韓國的私有企業政企關係類型則屬於較為典型的權威主義型政府。而這些國家的國有企業政企關係類型，由於國家政治體制相同，即「三權分

---

立」程度相同，而國有企業受到政府的管制較私有企業更多，同時大多數國家的國有企業管理高層的人事又需要由政府任命或同意，因此企業的管理層對政府的談判能力較弱，同時國有企業由於其性質的特殊性，普通員工向政府施加影響力的能力也較弱。因此若將三種政企關係類型，權威主義型政府、關係依存型政府、規則依存型政府視為一條座標軸上從左往右的三個點，那麼各個國家的國有企業政企關係類型相較其國家的私有企業政企關係類型在座標軸上的落點會相對靠左，即更向權威主義型政府這一側偏移。



---

## 第參章 中國國有企業政企關係變革歷程

在這一章中，筆者將會對混合所有制改革之前的國有企業政企關係變化進行一個梳理分析，並將這期間的政企關係納入奧野正寬的政企關係理論中進行歸納。由於奧野正寬的政企關係理論中考慮的變量主要是權力的制衡、部委管轄範圍重疊程度以及民間對政府的談判方式和影響能力，因此在做這方面的梳理時，筆者將會以歷史上幾個重要的時間作為節點，將前述變量在這段時間發生的變化進行分析，最終以奧野正寬的政企關係類型對國有企業政企關係類型的變化過程做結論。

在文章結構設置上，筆者將會在每個歷史階段中對政治體制變革、經濟體制變革、行政體制變革中的經濟領域部分以及國有企業內部管理模式和政府對整體國有企業的管理模式分別進行梳理。按照奧野正寬的政府類型理論，政治體制變化對應著立法、行政、司法的獨立程度；經濟體制及經濟領域的行政體制的變革則對應著行政機構秉持何種理念對企業進行管理以及部委的管轄範圍重疊程度；從國有企業內部的管理模式以及行政體系對國有企業的管理來看民間力量在微觀層面（即單個國有企業內）以及宏觀層面（整個國有企業體系）對政府的影響力大小的變化。

此外必須說明的是在對政治體制改革歷程進行分析時，若完全按照多黨制、全民普選和三權分立的標準來衡量中國的政治體制改革，或許會得出中國政治體制基本沒有變化的結論，但中國政府多次強調不會照搬以多黨制和三權分立為主要特徵的西方政治模式，中國的政治改革是以政府治理和政府管理體

---

制為重點的治理模式改革 (俞可平, 中國治理變遷 30 年 (1978——2008), 2008)。因為如果沒有政治改革, 經濟改革根本無法進行, 鄧小平 (1986) 說「只搞經濟體制改革, 不搞政治體制改革, 經濟體制改革也搞不通……我們所有的改革最終能不能成功, 還是取決於政治體制的改革。」此外, 根據奧野正寬的政企關係理論中, 關於政府類型的「三權分立」程度來觀察國有企業的政企關係可能無法準確地反映出這種變化。因此, 在討論中國政治體制變化對政府類型的影響時, 筆者會從中國的基本制度出發, 考慮在「中國共產黨的領導下」、「全國人民代表大會是我國的權力機關」以及「國家機構實行民主集中制」等前提下, 觀察中國幾十年來立法、行政、司法以及決策模式等方面的變化。從而理解立法、行政、司法體系的變革對國有企業政企關係的影響。

## 第一節、 1978 年之前的國有企業政企關係

### 一、 1978 年之前中國政治體制變革

中華人民共和國一成立, 作為具有崇高威望的共產黨代表, 毛澤東當選為中央人民政府委員會主席、中央人民革命軍事委員會主席和中國人民政治協商會議全國委員會主席, 在當時的特定歷史條件下, 毛澤東集黨、政、軍最高權力於一身 (鄭謙, 龐松, 韓鋼, & 張占斌, 1988, 頁 2-4)。而在 1957 年開始的「整風運動」當中, 黨的「一元化」領導加強, 共產黨組織轉向國家化, 法治機關向同級或上級黨委匯報請示工作的制度被加強, 黨和政府的關係正式被確定為領導與被領導的關係。之後黨內對毛澤東的個人崇拜使其開始超越中央政治局和常委、突破集體領導制度, 地方上一把手書記也可以代替黨委集體的意見, 成了「一言堂」 (鄭謙, 龐松, 韓鋼, & 張占斌, 1988, 頁 80-102)。在整風

---

運動中，個人崇拜使得權力愈發向黨的書記集中，原先對個人權力過度集中進行制約的黨內民主集中制也遭到破壞。綜上所述，從共和國成立至 1960 年左右，在實際政治運作中，毛澤東作為共和國第一代領導人，集黨、政、軍最高權力於一身，是名副其實的「最高權力」。

1962 年 9 月，中國共產黨的八屆十中全會後，毛澤東開始不斷強調修正主義的危險以及加強黨的領導的必要性，而在當時黨的領導被普遍認為是黨的直接管理，因而之後黨政不分的情況又開始出現。黨委領導下的行政首長負責制從國企推廣至地方各級政府部門，黨委變成了行政管理系統的核心。橫向集權和縱向收權在 60 年代中期都表現地淋漓盡致 (鄭謙, 龐松, 韓鋼, & 張占斌, 1988, 頁 132-134)。

中國的司法體系建設即使在國民經濟恢復時期一直被削弱，1960 年 11 月，最高人民法院、最高人民檢察院和國務院公安部開始合署辦公，由公安部領導，使得三者原本應該相互進行權力制衡的關係不復存在，甚至後來黨委的意見變成了司法行為的最高依據，司法機關成為了黨的執行機關。

在決策模式上，60 年代中期，毛澤東的個人權威不斷擴大，中央領導人集體討論後形成的意見需要在毛澤東認可後才能成立，原先黨內的集體決策體系被破壞，其個人凌駕於黨中央集體之上 (鄭謙, 龐松, 韓鋼, & 張占斌, 1988, 頁 138-142)。

1966 年 5 月席捲全國且影響極其深遠的「文化大革命」開始，其後十年中國的政治經濟和社會各方面受到了極大的動盪 (陳述, 2009, 頁 72-104)。而在「文化大革命」發動時，中國的政治體制出現了高度個人集權和嚴重的無政府

---

主義並存且相互鞏固的矛盾局面，政治領導體制遭到嚴重的衝擊（鄭謙，龐松，韓鋼，& 張占斌，1988，頁 148-149）。

寇健文和蔡文軒（2012，頁 13-15）對中共決策體系改變過程是這樣概括的：1923 年至 1976 年，決策模式是從集體領導的雛形走向個人領導模式。1923 年中共三大通過的〈中國共產黨執行委員會組織法〉中規定「中央執行委員會」是黨的最高領導機關，在五大時將之改為「中央委員會」，並在其中設立「中央政治局」，內設常委會，之後政治局常委會改稱為「中央書記處」，1937 年政治局會議中對中央書記處改組並選出 9 位地位平等的書記，但這一集體決策模式在「延安整風」中瓦解。此後直至毛澤東去世之前，個人決策的模式不斷鞏固。

## 二、1978 年之前經濟領域的行政體制改革

建國初期，中國的政府機構設置中央人民政府政務院（國務院前身）是國家政務的最高執行機關，政務院設政治法律委員會、財政經濟委員會、文化教育委員會、人民監察委員會<sup>①</sup>和 30 個部、會、署、行、院。其中財政經濟委員會協調財政部、貿易部、重工業部等 16 個部門的工作（烏杰，1998，頁 305-306）。1952 年成立的國家計劃委員會全面負責經濟計畫，其職責包括起草五年計畫和其它中期經濟計畫，而財政經濟委員會負責檢查經濟計畫的落實情況和制定經濟改革方案（楊德才，2020，頁 59-60）。

中華人民共和國在建國後採取計劃經濟體制，政府對企業的管理非常嚴格，從政府機構的設置也可以發現其特點。首先是權力重中央而輕地方，其次

---

<sup>①</sup> 政治法律委員會、財政經濟委員會、文化教育委員會和人民監察委員會於 1954 年撤銷。在取消財政經濟委員會後增設國家建設委員會，1956 年增設國家經濟委員會。



---

是經濟管理部門除了在宏觀上制定計劃，還會分行業設立主管部門對企業進行管理，可以說是政企合一的狀態。在經濟事務上，國家計畫委員會管轄政務院各部委和各省、區、市政府，同時政務院各部委對各省、區、市政府亦有管轄權，而各部委又管轄各自分管的部屬企業，各級政府又管轄各自的省、區、市屬企業 (楊德才, 2020, 頁 60-61)。不論是部屬國有企業還是各行政區政府屬企業都處在嚴格的行政管轄中。且部委之間管轄範圍區分嚴密，同時又均為「最高權力」支配。

1957年11月，行政管理體制改革正式開始，其目的是將過多集中於中央的權力下放給地方和企業，精簡國家的行政機構。1958年到1960年，國務院機關進行了大幅的精簡。到1960年底，國務院機關比1957年減少了19個。

但這種機構精簡違背了其初衷，1958年開始興起的「大躍進」運動將冒進的作風帶到了行政體制改革過程中。行政部門在未積累足夠經驗的情況下就大量下放企業、權力下放過度且散亂使得中央政府對地方失控、地方上級政府對下級政府失控，國民經濟陷入嚴重困難 (鄭謙, 龐松, 韓鋼, & 張占斌, 1988, 頁 80-84)。這一階段的改革便對應了1956年開始到1960年國家對國有企業的管理權進行下放的改革。

但是1959年開始的國民經濟危機使得中國經濟形勢快速惡化，1960年黨中央開始反思教訓，通過成立六個中央局，加強了統一集中管理，這對當時的經濟環境是一種較為有效的措施。這一階段的行政體制改革除了將權力向中央回收作為重點之外，還輔以精簡機構的措施，主要是減少各部委所屬的司局機關和各級地方政府的處、科機關，並且此次機構調整還特別注重了對人員的精簡 (鄭謙, 龐松, 韓鋼, & 張占斌, 1988, 頁 113-116)。

---

1966年在文革發生後幾個月內，中央和地方各級的生產指揮系統都失靈了，到1967年，各種造反、奪權運動，使得共和國的原先的行政體制在地方上完全崩潰。除了中央和軍隊，全國各地出現了革命委員會，其集合行政、黨務、司法、經濟等各部門職能，將黨政不分、政企合一的特點發展到極致，成了一個無所不包的混合體，而這種體制只是符合了階級鬥爭的需求，對於經濟發展是毫無裨益的(烏杰, 1998, 頁 333-338)，這種狀況持續至1969年末。到了1970年，由於國家的經濟體系受到嚴重衝擊，國家在當時的情況下又盲目進行了以權力下放為主要內容的行政機構改革。在這個階段，國務院部委從79個裁併到了32個，各部委人員從5萬人減少到了1萬人左右，大量國務院各部直屬的企事業單位被下放到地方管理(烏杰, 1998, 頁 339-341)。鄧小平在恢復工作後，對行政體系進行了調整，國務院增加了多個與經濟工作相關的部門，經濟形勢才獲得一定程度的好轉。

總的來說，這一階段由於政府需要直接干預企業的微觀經濟活動，隨著經濟規模不斷地增長，就不得不設置更多的部門，增加更多的人員，導致了政府部門的膨脹，陷入了「膨脹—精簡—再膨脹—再精簡」的循環(文豔豔, 2016)。

### 三、1978年之前國有企業內部管理模式變革

國有企業領導制度是企業組織中關於企業領導體系結構和運行機制的制度總稱，是企業制度和企業組織結構的核心(黃群慧, 2001)，具體是指規定企業領導機構的設置、領導人的任免、領導人的責權利以及領導行為的約束與監督等方面的行為規範(邱平, 1999)。改革開放之前國有企業內部的領導制度經歷了多番變化。在建國之初，根據〈共同綱領〉第三十二條之規定，工廠管理委

---

員會制度<sup>②</sup>和職工代表會議被確立為國營企業的領導制度。〈關於在國營公營工廠中建立工廠管理委員會與工廠職工代表會議的組織規程〉（陝甘寧邊區政府，1949）對此進行了更加詳細的規定，其中關於工廠管理委員會（以下簡稱管委會）之闡述為：

管委會為工廠企業中統一領導的行政組織，受上級工廠企業管理機關的領導。其任務，是根據上級企業領導機關規定之生產計劃及各種指示結合本廠實際情況，討論一切有關生產及管理的重大問題。

對於工廠職工代表會議的闡述為：

工廠職工代表會議，有權聽取與討論管委會的報告，檢查管委會對於工廠的經營管理及領導，對管委會進行批評與建議…工廠職工代表會議關於工廠及企業行政上的一切決議，須經管委會批准，由廠長以命令頒布。

在此時期，國營企業中廠長（經理）在工廠管委會中佔有主導地位，而且擁有「緊急執行權」和企業的最終決定權，廠長掌握著工廠幾乎全部的權力，這種模式屬於單一廠長負責制。此外，職工代表會議還是能夠為向代表職工的企業成員發揮一定作用的。

但是在這一階段，全國的國營企業內部的領導制度並沒有完全統一。高崗認為應該將國營企業內的權力進行分割，廠長負責生產、行政工作；黨委領導企業中的政治思想；工會負責組織生產，這種廠長負責制在模式基本上就是蘇

---

<sup>②</sup> 在建國之前，劉少奇曾根據蘇聯的廠長負責制模式出發，增加黨對企業的領導提出「三人團」模式，即國有工廠的負責人是廠長，在廠長之下設立由廠長、支部書記和工會代表共同組成的工廠管理委員會，協同處理工廠的日常問題，但最終決定權歸於廠長。

---

聯的「一長制」。劉少奇認為當前的國營企業還不具備實行廠長負責制的條件，為體現黨對國營企業的領導，重大問題仍然需要經過黨委集體討論才行(張朋飛, 2015)。由於這種路線分歧的存在，之後出現了兩種管理體制齊頭並進的局面，在華北、華東地區，國營企業實行黨委領導下的廠長負責制，而東北局則堅持在東北地區的國營企業中實行廠長負責制。

但是，對於當時採取計劃經濟體制的中國而言，中央不會長時間允許各地區對企業管理模式進行自由選擇和摸索，1954年4月8日，中共中央華北局發布〈關於在國營廠礦企業中實行廠長負責制的決定〉標誌著「廠長負責制」開始全面鋪開(張朋飛, 2015)。但這種模式的推行並沒有維持很久，1956年，毛澤東多次對廠長負責制提出批評。在此之前，劉少奇更多強調的是黨委集體領導、廠長民主管理和工會參與管理，而現在已經不再提工會參與工廠管理的問題了，只是強調集體領導和個人領導(張朋飛, 2015)。廠長負責制遭到了徹底的批判，選擇黨委集體領導的模式已經是政治正確的選擇。

1961年頒布的〈國營工業企業工作條例(草案)〉對國營企業的黨委和廠長的職權進行了規定，明確在國營工業企業中，實行黨委領導下的行政管理上的廠長負責制。企業中的黨委在事實上擁有著企業的管理權和決定權，廠長只是負責對命令進行執行。1965年的〈國營工業企業工作條例(修正草案)〉同樣重申了企業中黨的領導地位，不同的是原先〈草案〉中的「黨委」在〈修正草案〉中變成了「黨委書記」，這既強化了個人的權威，又取消了黨委集體對國企行政系統給予支持的責任(鄭謙, 龐松, 韓鋼, & 張占斌, 1988, 頁 133)。而在文革時期，革命委員會的制度模式也進入到了國營企業內部。在文革初期，國營企業內黨的組織被破壞、廠長的行政指揮權也被取消，國營企業的運

---

營基本上處於癱瘓狀態，直到文革後期，企業內才恢復了黨的一元化領導，黨政合一、企業內部大小事務都由黨委處理 (孫關宏, 胡雨春, & 陳周旺, 2002, 頁 195-196)。

#### 四、1978 年之前國家對國有企業管理模式變革

在 1978 年之前，國家對國有企業的改革主要圍繞著「放權讓利」、提高企業的經營自主權來進行。由於國有企業全民所有的性質造成了政府的行政職能和所有者職能合一、所有權與經營權合一以及國有資產管理者與法人財產運用者職能合一，政府擁有對企業的決策權、監督權和剩餘索取權(孫關宏, 胡雨春, & 陳周旺, 2002, 頁 179-190)。李政 (2008) 評價 1945-1955 年這一時期政府對於國有企業的管理既沿襲解放區的辦法又借鑒了前蘇聯的管理模式，設立多達 12 項指標的指令性計畫<sup>③</sup>；財政方面對國企採取統收統支的辦法，國企利潤和折舊均須上繳國庫……這種管理模式雖有其優越性，但矛盾也非常明顯，最突出的問題是企業經營管理的複雜性和政府管理能力有限的矛盾以及國有企業預算約束的軟化和政府財政能力不足的矛盾。

鑑於國有企業沒有自主權、經營效率低下、企業缺乏活力，毛澤東 (1956) 在〈論十大關係〉中提出：

…這裡還要談一下工廠在統一領導下的獨立性問題。把什麼東西統統集中在中央或省市，不給工廠一點權力，一點機動的餘地，一點利益，恐怕不妥…有中央和地方兩個積極性，比只有一個積極性好得多…

---

<sup>③</sup> 包括總產值、主要產品產量、新產品產量、新產品試製種類、重要技術經濟定額、成本降低率、成本降低額、職工總數、年底工人到達數、工資總額、平均工資、勞動生產率和利潤。

在此之後，1957年國務院頒布了〈國務院關於改進工業管理體制的規定〉，要求適當地擴大地方政府的權限和企業主管人員對企業內部的管理權限<sup>④</sup>。1958年，黨中央、國務院提出〈關於工業企業下放的幾項決定〉，要求國務院各主管工業部門直屬的絕大部分企業下放歸地方管理<sup>⑤</sup>。但到了1961年1月，中共中央提出了〈關於調整國家管理體制的暫行規定〉，將原先下放的企業管理權收回到中央、中央局和省三級<sup>⑥</sup>。國務院各部委直屬企業的權力重新收歸國務院各部委，一些下放企業和事業單位也由原先所屬的部、委收回（鄭謙，龐松，韓鋼，& 張占斌，1988，頁114）。

1970年，〈關於國務院工業交通各部直屬企業下放地方管理的通知（草案）〉要求國務院工業交通各部的大部分直屬企、事業單位下放給地方管理<sup>⑦</sup>，但這又引起了混亂。於是在1973年，把已經下放的企業收回中央各部管理。這一時期，向國有企業的放權陷入了「一統就死，一死就叫，一叫就放，一放就亂，一亂又統」的循環（董輔初，厲以寧，& 韓志國，1997，頁31）。孫關宏、胡雨春和陳周旺（2002，頁44-51）總結了計劃經濟下的行政體系與企業的關係的10個特徵。<sup>⑧</sup>

<sup>④</sup> 〈國務院關於改進工業管理體制的規定〉。法律圖書館：

[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=94239](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=94239)。2019/11/29 檢索。

<sup>⑤</sup> 〈中國共產黨中央委員會、國務院關於工業企業下放的幾項決定〉。

<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1958/gwyb195814.pdf>。2019/11/29 檢索。

<sup>⑥</sup> 〈中共中央關於調整國家管理體制的暫行規定〉。<http://www.lishiqw.com/today/201801/4530.html>。

2019/11/29 檢索。

<sup>⑦</sup> 〈中國共產黨大事記·1970年〉。<http://fuwu.12371.cn/2012/06/12/ARTI1339491736759145.shtml>。

2019/11/29 檢索。

<sup>⑧</sup> 1、全面的等級控制，國家的整個工業是單一的等級結構，黨和政府是整個結構的核心，中間是政府產業各部，它們管轄著各自的生產部門。企業是這個結構的第三層也是最下層，企業負責人的任命、績

---

總體來說，由於這個階段的中國完全採行計劃經濟體制，在這樣的經濟體制下，國有企業受到行政部門的極大約束。

## 五、小結

本節內容主要是對中華人民共和國在建國後至 1978 年改革開放之前的國家政治體制、國家行政體制、行政機構對國營企業的管理以及國營企業內部管理模式進行了一個梳理。

在文化大革命之前，中國的政治體制發展狀況表現為集權程度不斷提高。在這一階段，高層的集體領導和毛澤東的個人權威並存，但個人權威不斷提升。1960 年最高人民法院、檢察院與公安部的合署辦公可以看作是司法權完全置於行政權領導下的一個象徵。

根據奧野正寬的政企關係理論，在「三權分立」的程度這個層面上，這個時期的中國是高度集權的。行政機構根據其管轄範圍重疊程度來說是不斷降低的，然後由於機構過於臃腫便進行裁併，重疊程度變高這樣的循環當中。但是從整體上看，整個行政機構又在「最高權力」的管理中。而關於民間對政府的

---

效評估和升遷都由企業的主管部門掌握。2、分級的管理目標，宏觀的經濟指標分解為部門的經濟目標再分解為給每個企業的指令性目標。3、用行政手段分配投入，企業的客戶被強行制定，而上游的供應企業也依據行政指令為目標企業供應原材料。貨幣和價格的作用極其有限，商業競爭也基本沒有。4、用行政手段規定價格，價格由上級經濟主管部門決定，這也間接控制了企業的利潤。零售價由供需決定，而批發價則根據計畫內的平均成本加上部門確定的一定比率的利潤計算。這種價格體系是混亂的。5、預算的再分配，國家預算收入主要由營業稅和企業利潤的提成組成，再通過財政撥款給企業或部門基金。6、控制工資基金，企業的就業人數和工資等級是由中央政府部門確定的。7、單一銀行制，銀行發行的信用貨幣和二級銀行的職責沒有大的區別，信用貨幣用來支付工資以及個人消費行為，其他的交易則用代表貨幣。計劃制定者希望總購買力與消費品計畫供應量及服務相平衡。8、對外貿易壟斷，產品進出口業務都是通過中央貿易機構進行，匯率不起作用。9、私有部門的次要地位，被批准的私人企業的數量和規模都受到嚴格的限制。10、企業的單一領導制，企業領導的絕對權威，排除了勞動者參與或共同管理企業的所有可能，工會組織服從於黨組織的企業領導本人。

---

談判能力看，國營企業完全在黨委和政府的管轄之中，民間對政府的談判能力極小；而從國營企業內部看，國營企業的內部代表職工的職工代表大會的影響力也是越來越小，因此可以將談判能力基本視為無。綜上所述，在建國至文化大革命之前，政企關係的政府類型屬於**權威主義型政府**，且程度不斷提升。

而在文化大革命開始之後，毛澤東的個人權威壓到一切，屬於典型的權力集中於一人。行政體系上，從文革初期的無政府狀態到後期開始逐步恢復。而在國營企業內部，基本上各項權力都集中於黨委書記之手。同樣，政府類型是**權威主義型政府**，且程度較之於文革開始之前更高了。

中華人民共和國在成立之後長期選擇計劃經濟體制，國營企業的政企關係是以政府為本位的單向關係，政府通過計劃、行政命令將意志直接作用於企業，甚至將企業容納於政府內部，使企業喪失獨立性。企業領導是國家的代理人，由政府主管部門任命，並向主管部門負責。這種狀態下的企業不是為了創造經濟效益，而是圍繞行政命令運轉（孫關宏，胡雨春，& 陳周旺，2002，頁191-192）。在計劃經濟體制下的國營企業，其特點是**企業行政化且企業的經濟功能排序在政治功能之後**。

## 第二節、 1978~1992年國有企業的政企關係

文化大革命結束之後，高層開始將工作重心逐步轉移到經濟建設當中來，在這一時期，中國的經濟形勢發生了非常大的轉變。而國有企業也在這一段時間裡經歷了重大的改革，其中包括放權讓利和兩權分離等。本節將會結合此階段中中國政治、經濟體制變化、行政體系改革以及國有企業管理模式的變化來分析這個階段內國有企業的政企關係。



---

## 一、文化大革命之後的政治體制變革

1976年10月，「四人幫」被粉碎後，持續了10年的文革終於結束。但華國鋒延續了「左」傾的錯誤方針，使得中國仍陷在「左」傾錯誤的泥淖中無法走出。1977年7月黨的十屆三中全會中鄧小平復職，其提出「實事求是」的理論，對「兩個凡是」提出根本否定，引起了全社會對中國發展道路的討論。

1978年12月召開的十一屆三中全會在中華人民共和國史、中國共產黨史上具有「偉大轉折」的歷史地位。在這次會議中，確立解放思想、實事求是的思想路線，把黨和國家的的工作重心轉移到經濟建設中，實行改革開放；並形成了以鄧小平為核心的黨中央領導集體。以這次會議為轉折點，中國的政治體制開始出現變化。黨內民主制度開始逐漸恢復，中央開始重視立法權，並且開始著手恢復司法機關之前喪失的獨立性。1980年通過〈中華人民共和國律師暫行條例〉重建於1957年夭折的律師辯護制度（鄭謙，龐松，韓鋼，& 張占斌，1988，頁221-223）。中國的司法工作在這一時期得到了很大程度的改善。鄧小平（1980）在〈黨和國家領導制度的改革〉中提出了黨和國家領導制度改革的任務，講話中提到：

*從黨和國家的領導制度、幹部制度方面來說，主要的弊端就是官僚主義現象，權力過分集中的現象，家長制現象，幹部領導職務終身制現象和形形色色的特權現象。*

其中關於權力過分集中的現象，鄧小平指出：

*…把一切權力集中於黨委，黨委的權力又往往集中於幾個書記，特別是集中於第一書記…黨的一元化領導，往往因此而變成了個人領導。*

---

另外關於黨和政府的關係，鄧小平也提出：

今後凡屬政府職權範圍內的工作，都由國務院和地方各級政府討論、決定和發佈文件，不再由黨中央和地方各級黨委發指示、作決定。

在黨和國家權力機關的關係上，強調全國人民代表大會和地方各級人民代表大會作為中國的權力機關行使立法權，各級黨委要杜絕以黨的名義發布法律性文件，且1982年〈黨章〉規定，黨必須在憲法和法律的範圍內活動。同時，鄧小平提出一部分中央領導不兼任政府職務，凡屬政府職權範圍內的工作都由國務院和地方各級政府討論、決定和發佈文件，不再由黨中央和各級地方黨委作決定，各級黨組織還應將日常的行政工作盡可能交給政府部門承擔。黨和司法機關的關係方面，強調黨對司法機關的領導主要是政策、方針的領導，明令禁止各級黨委以黨代政、以言代法，並取消各級黨委審批案件、黨組織和公檢法聯合辦案的制度。

在這一時期內，中國的治理主體從「一元化」開始向「多元化」轉變。此前，中國只有唯一的權力機構，在文革時期這個機構是各級革命委員會，其餘時期這個唯一的權力機構則是各級黨委或黨支部（俞可平，中國治理變遷30年（1978—2008），2008）；同時從高度集權向分權轉變。並開始對黨的領導劃分界線，強調黨的政治性領導，維護政府的行政權、人民代表大會的立法權和司法機關的司法權。

從決策體制而言，寇健文（2012，頁16-17）認為，在毛澤東去世之後，由於無人能夠承續其個人威望，因此協商的重要性在高層決策體制中逐漸增加。直到1987年之前鄧小平、陳雲、李先念三人協商決策的領導體制都十分穩定，

---

總書記胡耀邦和總理趙紫陽在決策過程中的話語權並不如這三位革命元老。這時期，集體領導體制是以領導人個人權威為基礎的，和其擁有的頭銜無關。綜上所述，這一階段的中國政治體制仍然堅持黨的領導，但已經初步開始建立在黨的政治性領導下的立法、行政、司法權分離的政治體制。

## 二、 1978~1992 年的經濟體制改革

中國在十一屆三中全會提出要開始將工作重心轉向經濟建設後，逐步開始推行了經濟體制的改革。也就是在 1978~1992 年期間，中國的經濟體制發生了巨大的變化，從原來的計劃經濟體制開始向社會主義市場經濟體制轉變。

在此期間的經濟體制變革可以分為兩個階段，首先是 1979 至 1984 年。陳雲 (1979) 指出在當時關於計劃和市場的認識是整個社會主義時期經濟必須有兩個部分，一是計劃經濟部分，即有計劃按比例的部分；二是市場調節部分，即不作計劃，使其根據市場供需進行生產。1979 年 11 月，鄧小平 (1979) 指出：「社會主義為什麼不可以搞市場經濟，這個不能說是資本主義。我們是計劃經濟為主，也結合市場經濟，但這是社會主義的市場經濟。」到了第十二次全國代表大會，中央指出：「正確貫徹計劃經濟為主、市場調節為輔的原則，是經濟體制改革中的一個根本性問題。我們要正確劃分指令性計劃、指導性計劃和市場調節各自的範圍和界限。<sup>⑨</sup>」國家嘗試通過對經濟主體的激勵來調動微觀個體的積極性 (楊德才, 2020, 頁 347)。

第二階段改革的開始是以 1984 年十二屆三中全會為標誌的，在這次會議中，中央作出了經濟體制改革的決定，首次明確提出社會主義有計劃商品經濟

---

<sup>⑨</sup>全面開創社會主義現代化建設的新局面——在中國共產黨第十二次全國代表大會上的報告，  
[http://www.china.com.cn/guoqing/2012-08/29/content\\_26368267.htm](http://www.china.com.cn/guoqing/2012-08/29/content_26368267.htm)，2021 年 2 月 2 日檢索。

---

理論。之後在第十三次全國代表大會中提出「國家調解市場，市場引導企業」的經濟運行新機制，指出市場是連結國家和企業的中間層，國家通過市場對企業施加影響，企業通過市場接受國家的引導，市場的地位大幅提高（吳光炳，2004，頁 49-51）。在這個階段中，經濟體制改革的重心向企業轉移，其重點是解決政企不分、條塊分割和平均主義的體制，增強企業活力。

### 三、 1978～1992 年經濟領域的行政體制改革

文革之後為了面對經濟建設的挑戰，中國的行政體制再次開始改革，在 1977 年至 1981 年五年時間裡，國務院先後恢復並增設了 48 個工作部門。其中有關經濟工作的部分部門的恢復與新建，主要方式有二：一是有些部門的管轄範圍過於鬆散，需要加強統一管理，因此設立了一些綜合性的委員會；二是有些行業為了有行政上的獨立地位，建立「條條」管理體系，設立了一些總局（蘇尚堯，1987）。

但這導致了行政體系迅速臃腫龐大，官僚主義盛行，鄧小平在 1982 年政治局擴大會議上作了題為〈精簡機構是一場革命〉的講話，此後中國便開始了行政機構精簡的改革。這次改革精簡的幅度非常大，其中在經濟領域的撤併中國務院所屬的機構如：國家經濟委員會、國家農業委員會、國家基本建設委員會、國家機械工業委員會、國家能源委員會等統一合併為國家經濟委員會；原商業部、全國供銷合作總社、糧食部合併為商業部等。這次機構改革歷時三年之久，國務院各部委、直屬機構、辦事機構從 100 個減少為 61 個，省、自治區政府部門減少二十個左右（左然，1998）。這次改革在當時極大程度地緩解了行政體制在面對全國的經濟活動時由於部門林立、機構臃腫、層次重疊等現象導致的效率低下問題。

---

但是這次改革並沒有能徹底地解決問題，不久行政機構又再度變得臃腫。到了1986年底，國務院的工作部門又增加到了72個，工作人員人數達到了5萬人(吳志平 & 蔣永清, 1993)。通過觀察這一時期的行政機構改革過程，我們可以發現行政機構似乎有著一種自我擴張的傾向，管轄企業的部委以及相關司、局、委員會會不斷地增加，將管轄領域細分，由此也導致了管轄範圍重疊程度自發地不斷降低。

為了應對經濟體制改革的挑戰，1987年中央結合政治、經濟體制改革的需求而再度醞釀對行政體系進行改革。這次改革的目標是建立一個黨政分開、政企分開的精簡、高效的行政體制，另外還特別提出要理順政府和企業單位的關係。這次機構改革的成果是，國務院的部委機構從45個調整到41個，直屬下轄機構從22個調整到18個(吳志平 & 蔣永清, 1993)。這其中很大一部分被調整的部門都屬於經濟領域，做法主要是將行政體制內的專業管理部門和綜合部門內的專業機構合併。例如，原國家計委、國家經委的管轄範圍和職能重疊程度高。此次將兩者撤銷，組建新的國家計劃委員會，並不再承擔微觀管理和行業管理的職能而是專注於制定經濟發展戰略、研究國家中長期發展規劃等宏觀內容。此外，還將在1982年改革中歸入部委代管的局和直屬機構進行了清理，變成了「部委歸口管理的國家局」，這些國家局即接受相關部委的領導，但又相對具有獨立性，它們不是部委內部的職能局，可以單獨行文。這其中就包括了新建立的國有資產管理局(許放, 2012, 頁131-135)。總的來說這次改革在經濟管理領域取得的成效是，強調行政體系的宏觀調控職能、行業管理和監督職能，而將經營權下放給了企事業單位，弱化專業部門直接管理企業的職能。

---

#### 四、1978~1992年國有企業內部管理模式變革

這個時期的國有企業管理體制也需要分為兩個階段來看，首先是在文革結束之後，1978年中央提出了〈關於加快工業發展若干問題決定（草案）〉（1978），即「工業三十條」，否定了「革命委員會」和「黨的一元化領導」，國有企業的管理模式回到了之前黨委領導下的廠長負責制模式。

1981年開始，國家先後頒布了〈國營工業企業職工代表大會暫行條例〉、〈國營工廠廠長工作暫行條例〉、〈中國共產黨工業企業基層組織工作暫行條例〉以及〈國營工業企業暫行條例〉。這些條例依照「黨委集體領導、職工民主管理、廠長行政指揮」的原則，對黨委領導下的廠長負責制做了較為完善的規定，在一定程度上緩解了黨政不分、政企不分的現象。但是黨委對生產行政工作的統一領導和廠長對生產行政的全面負責產生的矛盾是根本性的，如果這種制度不改變，那麼「黨委領導而不負責，廠長負責而不領導」的責權不統一的矛盾就會始終存在（李烈滿，1998）。中央針對這個問題也開始醞釀解決方法，即廠長負責制，鄧小平（1980）在〈黨和國家領導制度的改革〉的講話中就提出了要逐步對企業領導制度進行改革的想法，他指出：

*有準備有步驟地改變黨委領導下的廠長負責制、經理負責制，經過試點，逐步推廣、分別實行工廠管理委員會、公司董事會、經濟聯合體的聯合委員會領導和監督下的廠長負責制、經理負責制。*

到了1983年底，中央討論了企業領導制度問題，開始接受廠長負責制。1984年趙紫陽（1984）在政府工作報告中正式提出要在國營企業中實行廠長負責制，之後這種管理模式開始在一些城市中試點推行，其中便指出企業的生產指

---

揮、經營管理由國家委託廠長（經理）全權負責。到了1985年1月人大常委會通過了〈國營工業企業法（草案）〉後，試點企業從1984年底的2900家增加到了1985年5月的1萬多家。在經過一年多的試點改革後，1986年9月，中央頒布了〈全民所有制工業企業廠長工作條例〉、〈中國共產黨全民所有制工業企業基層組織工作條例〉以及〈全民所有制工業企業職工代表大會條例〉，再次明確了國有企業領導體制改革的基本內容是企業實行生產經營和行政管理工作廠長負責制，保證廠長在企業生產過程中重大問題的決策權，強化突出廠長在行政指揮上的作用。並且在同年11月發布的〈補充通知〉中明確指出廠長對企業負有全面的責任，起中心作用。在這份文件中，中央明確了廠長的「中心地位」（李烈滿，1998）。

1987年黨的十三大報告中指出，企業黨組織的作用是保證監督，不再對本單位實行「一元化」領導，而應支持廠長、經理負起全面領導責任。1988年4月全國人大通過了〈中華人民共和國全民所有制工業企業法〉，這部法律於當年8月1日開始施行，其中明確規定：「企業實行廠長（經理）負責制。廠長依法行使職權，受法律保護…廠長是企業的法定代表人。企業建立以廠長為首的生產經營管理系統<sup>⑩</sup>。」至此，國有企業廠長負責制的管理模式被以法律的形式固定了下來，這在1949年以來尚屬首次。

但在1989年政治風波之後，中央發出了〈關於加強黨的建設的通知〉（中共中央關於加強黨的建設的通知，1989），其中提出「黨在企業的基層組織處於政治核心的地位。…企業黨委要參與討論企業的重大問題並提出意見和建議…

---

<sup>⑩</sup> 〈中華人民共和國全民所有制工業企業法〉，中國人大網。

[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content\\_5004501.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004501.htm)，2021年2月6日檢索。

---

在企業的重大問題和重要決策上，如果黨委與廠長發生意見分歧，應向上級報告。」這在當時為了維持政治環境穩定的前提下可能是一項非常重要且必要的措施，但這也引發了後來關於「廠長中心」與「黨委核心」的矛盾。之後在1990年中共十三屆七中全會通過的〈中共中央關於制定國民經濟和社會發展十年規劃〉和「八五」計劃中都強調了黨委的政治核心地位。後來一些企業中又出現了「黨政一體化」的現象，但這次這種模式馬上被中央否定，至此之後企業黨委和行政機構都分開設立。從企業內部黨政分開、政企分開的層面來看，這一時期國企內部管理體制是有一些退步的。

總體來說在這一時期的國有企業內部管理體制中，從以前的黨委領導下的廠長負責制逐步轉變為廠長負責制，黨委的工作被明確為工廠的思想政治工作，廠長在企業生產經營過程中的決策權大大增加。同時，企業內部的職工代表大會制度也恢復了。國有企業內部管理從過去的黨委甚至黨委書記說了算，變成廠長負責，職工參與民主管理，從民間對政府的談判能力看，在企業內部相較於過去是增強的。

## 五、1978~1992年國家對國有企業管理模式變革

1978年，中共十一屆三中全會後，國有企業的改革在長期停滯後再一次拉開帷幕。1978年12月13日，鄧小平在中共十一屆三中全會上指出：「現在我國的經濟管理體制權力過於集中，應該有計劃地大膽下放…應該讓地方和企業、生產隊有更多的經營管理的自主權……」（鄧小平, 1978）。由於之前的國有企業運營模式企業幾乎沒有任何自主權，企業員工和管理者「做好做壞一個樣」，所以他們都沒有積極性來改善企業運營效率。1979年中央在北京、天津、上海選擇了八家企業作為擴大自主經營權的試點，極大調動了相關企業的



---

積極性，到 1980 年，試點企業已經擴大到 6000 多個 (葉琪, 2009)。1979 年，國務院相繼頒布〈關於國營企業實行利潤留成的規定〉、〈關於提高國營工業企業固定資產折舊率和改進折舊費用使用辦法的暫行規定〉、〈關於國營工業企業實行流動資金金額信貸的暫行規定〉、〈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〉，這五份文件的頒布標誌著以放權讓利為重點的企業改革在全國範圍內正式開始 (胡遲, 2018)。

1983 年 4 月，中國開始推行國有企業「利改稅」改革，將國企原來將利潤上繳的形式改為上繳稅賦，硬化企業預算約束。1984 年，國務院頒布〈關於進一步擴大國營工業企業自主權的暫行規定〉，1985 年頒發〈關於增強大中型國營工業企業活力若干問題的暫行規定〉，進一步加大了國有企業的自主權。這一階段，國有企業的改革重點是「放權讓利」。李政 (2008) 評價這一系列的放權讓利改革是在不觸動舊體制基本格局的情況下推出的，其局限性在於國家和企業之間的關係格局並未發生變化，企業仍沒有改變其政府行政部門附屬物的地位，且由於企業的預算軟約束，使經營者缺乏足夠的積累動力。毛程連 (2008) 評價「放權讓利」：

當時流行觀點是「國家拿大頭，企業拿中頭，個人拿小頭」，但由於企業內部人員佔據著信息的優勢，因此「國家拿大頭」在客觀上難以成為現實。企業也拿不了「中頭」，最終都是企業中的個人所得，而個人之間如何分配又是一個問題，最簡單的就是「平均主義」。

---

1984年10月的十二屆三中全會，〈中共中央關於經濟體制改革的決定〉提出，所有權同經營權是可以適當分開的，要使企業真正成為相對獨立的經濟實體。這開始了國家的所有權與企業的經營權分離，即是國企改革歷史上的「兩權分離」改革，之後國有企業的承包經營責任制在全國推行。1987年10月的黨的十三大和1988年2月國務院的〈全民所有制工業企業承包經營責任制暫行條例〉都對承包制作處了詳細的規定使承包制走向成熟，4月頒布〈中華人民共和國全民所有制工業企業法〉，岳清唐 (2018)認為此舉是以法律條文的強制形式將兩權分離具體化，明確了企業和國家的關係、企業和企業的關係以及企業內部的關係。但是該法也將政府主管部門對國營企業的干預法律化了，使「政企不分」披上依法實施的外衣。李政 (2008)認為企業承包責任制仍未能解決政企不分的問題，同時還使得國有資產大量流失，所有承包制只能是一種過渡措施。1992年7月23日，國務院頒布〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉，指出企業應當成為依法自主經營、自負盈虧的商品生產、經營單位，成為獨立的企業法人。之後中共中央、國務院出台〈關於認真貫徹執行〈條例〉的通知〉以促使條例的貫徹落實。此一階段的國有企業改革的重點是企業經營權和所有權的分離。

前文回顧國有企業的改革歷程中，1979年至1992年中國國有企業的改革以放權讓利和兩權分離為重點，政府為了增加財政收入，提升國有企業的自主權，將權力進行了自上而下的位移。彼時國有企業是政府的基層組織，在這次變革後也仍然依附於政府，但在此過程中政府基層組織逐漸形成了自身的利益。國有企業的領導者是政府官員卻又需要對國有企業及其員工負責，之後大多偏向了企業，幫助企業留利，為國有企業說話，向政府施加有限的影響力。

---

企業經營承包制也在這個階段出現，在一定程度上提升了企業的經營效率和企業管理者的積極性。

然而這次政企關係的改革是政府主導的以政府為主體的簡單權力下移，但此次變革的意義在於企業擁有了一定的自主性，並有意識地學習、適應成為市場的主體。同時也為此後的政商關係變革打下了基礎，從以政府為主體進行自上而下的權力轉移模式變成政府與企業分為兩個主體進行談判協商的權力轉移模式 (孫關宏, 胡雨春, & 陳周旺, 2002, 頁 199-224)。

## 六、小結

本節內容回顧了中國在 1978 年到 1992 年的政治體制、經濟體制、行政體制、國家對國有企業管理模式和國有企業內部管理模式的變化。

在這一時期，中國的政治體制在結束文化大革命後逐步走向正軌，重新走向集體領導的模式，在黨領導的大前提下，開始著手提高全國人大的立法權、司法機構的司法獨立性以及行政機構的行政權。從這一層面上來看，中國的立法權、司法權、行政權開始在有前提的情況下向各自獨立推動，相較於此前幾十年的情況有了較大的轉變。

經濟體制從原先絕對的計劃經濟體制開始改革，在思想上將計劃經濟、市場經濟從資本主義還是社會主義的意識形態對立上解放出來，為下一步的經濟體制改革打下了基礎。而在「以計劃經濟為主、市場調節為輔」的條件下，社會的生產能力初步獲得解放。經濟體制改革的重心向企業轉移，增強企業活力，市場和企業的地位獲得了提高。

---

而在行政體制上，改革重點主要是削減機構為主。同時，在政府的管理模式上，從原先主管部門對企業的管理無微不至到向市場、行業等宏觀層面轉移。

在政府對企業管理模式的改革中，主要是對企業經營自主權的改革，所有權和經營權的分離以及利改稅的改革措施極大提高的企業的積極性，企業的經濟效益得到了較為明顯的提高。另外在此過程中，企業也開始作為一個主體在權力劃分的改革過程中參與和政府的談判協商過程中，企業開始在一些關於企業改革的重要議題中獲得話語權，這對此前改革過程中只以政府作為單一主體的改革無疑是一種進步。

企業內部管理模式主要是在黨委領導下的廠長負責制和單一的廠長負責制之間徘徊。當單一的廠長負責制時，企業的行政管理權在廠長手中，廠長能夠對企業的重大問題做出決策並且負責，責權統一。但是在黨委領導的廠長負責制下，很多時候會發生黨委作決策而廠長負責的情況，責權不統一的情況會使企業的經營效率打折扣。

綜上所述，通過奧野正寬的理論分析這一階段的政企關係，在「三權分立」的程度這一層面，雖然這一時期同樣是在黨的領導下，但具體運作過程中，司法權、行政權的獨立性獲得了一定程度提高。其次是部委的管轄範圍重疊程度，在每次行政體系改革後，行政部門設置會以「大部制」模式為主，且管理的內容較為宏觀，單部委的管轄範圍變大。但隨著經濟發展，部門機構設置變多，各部門之間的管轄範圍變小，重疊程度會下降。最後是民間對政府的談判能力的變化，儘管此時企業的廠長或經理仍是通過主管部門指派或同意而任命，若將企業內部的廠長、職工作為民間力量的兩個代表，他們同黨委（政

---

府)的談判能力會跟隨國家選擇企業內部領導模式的不同而發生變化。但在國家對企業的管理模式改革中，企業開始作為主體同政府進行權力劃分時，企業的話語權獲得了一定程度的提高。

因此筆者認為，在這個階段的國有企業政企關係變化中，儘管政府形態仍屬於權威主義型政府，但在權威主義型政府這個框架下，有向關係依存型政府這一模式變化的趨勢。

### 第三節、 1993~2012年國有企業的政企關係

在這一階段，中國的政治、經濟體制經歷了非常大的變化，期間伴隨著兩代領導人的更替、經濟體制的大幅轉型、政府治理方式的思路變更以及建立現代化企業制度的過程。國有企業的政企關係也在這個階段發生了很大的轉變。

#### 一、 1993~2012年政治體制改革

在這一小節中我們主要討論中國的立法制度、司法體系以及政治決策模式的變化。

1992年黨的十四大報告中強調要高度重視法治建設，加強立法工作。1993年〈中共中央關於建立社會主義市場經濟若干問題的決定〉中指出要高度重視法治建設，做到改革開放與法治建設的統一，學會運用法律手段管理經濟。

1995年9月，十四屆五中全會通過的〈中共中央關於制定國民經濟和社會發展「九五」計劃和2010年遠景目標的建議〉提出要加快經濟立法，用法律引導、推進和保障社會主義市場經濟的健康發展。而後1996年江澤民提出了「依法治國」的理念並指出加強社會主義法治，依法治國，是我們黨和政府管理國家和社會事務的重要方針。法制建設的意義被提升到了一個新的歷史高度(俞可平，

---

2009, 頁 142-143)。1997 年十五大報告首次提出要建設社會主義法治國家，肖揚 (2007)認為：

從「法制」到「法治」的改變是一種重大的觀念變革，意味著中國要在治國方式上徹底拋棄「人治」的做法。

「法治」這一概念在 1999 年正式被寫入中華人民共和國憲法中。十六大報告將依法治國作為社會主義民主政治建設的重要內容與目標，2007 年黨的十七大提出全面落實依法治國基本方略，加快建設社會主義法治國家 (俞可平, 2009, 頁 144)。溫家寶 (2010)在全國依法行政工作會議上的講話中指出，一個政黨取得政權後，應當把黨的意志通過法定程序變為憲法和法律，依照憲法和法律治理國家。吳邦國 (2011)在 2011 年的「形成中國特色社會主義法律體系座談會」上也提出下一階段的法治建設任務。從上述貫穿這一時期的一系列重要文件和領導人的講話中，我們可以發現中國共產黨對立法與法律體制的重視程度在不斷提高，這和中華人民共和國成立之後很長一段時期內對於法律體制的忽視甚至破壞產生了明顯的區別。

而在實際運作層面，全國人民代表大會包括全國人大常委會並不是唯一的立法機關。根據〈中華人民共和國憲法〉的規定，我國的法律體系包括法律、行政法規、地方法規和規章四個層面共同構成。立法機關除了全國人民代表大會外還有全國人大常委會、地方各級人民代表大會及其常委會，國務院則有權制定行政法規，各部、各委員會可在部門權限內，發布命令、指示和規章。因此，中國的立法權限並不為全國及各級地方人民代表大會所獨有，而是與行政部門共享。

---

此外，司法解釋也是立法的必要延伸，在司法實踐中發揮著重要的作用，而司法解釋的發布則包含了最高人民法院、最高人民檢察院、高級人民法院、高級人民檢察院等（朱景文, 2011, 頁 37-38）。如果從立法權的獨立性角度來看，中國的立法體系中仍然包含著濃厚的行政底色，秦前紅（2005）認為，中國的立法模式在本質上弱化了法律本身的權威性，將之作為政府政策獲得合法性的工具，法律要為改革讓路，大部分的立法結果是政府管理意志的產物。

而對司法體制來說，中國對於「法治」不斷上升的重視程度也同樣意味著對司法體系的重視程度的提高。章武生（章武生 & 吳澤勇, 2000）將司法獨立劃分為三個層次，第一是司法權的獨立，亦是近代司法獨立的最初含義；第二是法院的獨立，亦即在實際運作過程中法院獲得不受立法、行政機關控制的地位；第三是法官的獨立，由於司法過程表現為一種個性化的活動，公正只能依靠法官個人的獨立判斷才能實現。綜上所述，筆者在考慮司法的獨立程度時會分別闡述這三個層面的獨立性。

首先關於司法權的獨立，何華輝（1988, 頁 314-317）認為西方國家所倡行的司法權獨立於立法權和行政權通常為實行議行合一制的社會主義國家所揚棄，而兩類國家都倡導的司法獨立的含義則是執法機關在審理案件時實行法官獨立的原則。

從法院獨立的角度看，這一時期中國的法院的獨立性程度是較低的，首先是上下級法院的關係行政化，雖然在憲法中表現了上下級法院和檢察院的關係不同於行政機關，「最高人民法院監督地方各級人民法院和專門人民法院的審判工作，上級人民法院監督下級人民法院的審判工作<sup>11</sup>」，「最高人民檢察院

---

<sup>11</sup> 1999年修正與2004年修正的〈中華人民共和國憲法〉中，都在第一百二十七條中這樣表述。

---

領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作，上級人民檢察院領導下級人民檢察院的工作<sup>12</sup>」，「監督」與「領導」似乎體現了對於法院獨立性的尊重，但在實際運作過程中，下級法院會通過「非程序性」的「請示制度」主動要求上級法院進行指導，這違背了「上訴制度」的意義，也違背了不同級別法院各自獨立審判的原則（賀衛方, 1997）。

其次是法院「地方化」的問題，有個說法是「選準了管轄法院等於官司贏了一半」，這主要是因為行政權對於司法權的強干涉能力，特別是各級地方法院，地方保護主義的問題較為嚴重。其原因包括最高人民法院和各級地方人民法院的院長、副院長、庭長、副庭長、審判員由全國人民代表大會、地方各級人民代表大會以及它們的常務委員會選舉、任免，然而由於地方各級人大受到地方黨委和政府的影響，從而也使得法院在人事問題上依附於地方，進而令地方法院難以抵禦地方黨政對司法權的不當干預（陳衛東, 2014）。司法機關的經費和人員編制來源於地方政府（孔祥林, 2000），這加強了法院對地方的依賴性。

第三層含義是法官的獨立性，儘管憲法規定了「人民法院依照法律規定獨立行使審判權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉」，但學界通常認為這是對法院整體的獨立性，而對作為個體的法官的獨立性則沒有保障。陳衛東認為這種整體承認而對法官個體不承認的特點是導致司法行政化的根本原因之一，在這種體制下，法官是被等同於「公務員」進行行政化管理的（陳衛東, 2014），在法院內院長、副院長、庭長至普通法官之間形成了一種行政性的「科層」結構，上下級的依附關係也體現了法官的非獨立性（孔祥林, 2000）。而在

---

<sup>12</sup> 1999年修正與2004年修正的〈中華人民共和國憲法〉中，都在第一百三十二條中這樣表述。



---

審判過程中，審判委員會的制度強調的是「集體決策、集體負責」的原則，但卻導致了「審而不判、判而不審」的局面（梁曉芳, 2005; 孔祥林, 2000）。顧培東 (2011)將這些現象總結為「多主體、層級化、複合式」。綜上所述，這一時期中國的司法體制在法院與法官層面，其獨立性仍然不足。

Hoffmann (1966)將政治議題分為「高層政治」(high politics)與「低層政治」(low politics)，前者指會影響到國家的存續安危之議題，而後者則沒有那麼緊急且重要。在「高層政治」方面，寇健文和蔡文軒認為，在胡溫時期，革命元老的陸續凋零使得干政行為逐漸消失，權力核心（包括政治局及其常委會以及中央書記處）開始按照黨章和黨內法規運行。同時江澤民與胡錦濤的個人威信、權力基礎等遠不及第一、第二代領導人，因此他們更需要依賴制度性協商，他們只是「同儕中的第一人」(the first among equals)（寇健文 & 蔡文軒, 2012, 頁 17），通過黨內民主集中制來對重要議題進行決策。那麼在「低層政治」層面，王信賢 (2010)以〈反壟斷法〉的制定過程為研究對象，強調了中國在「低層政治」的決策過程中的官僚競爭的特點，其表現為部委為各自的部門利益，爭取法規的制定權以及之後的執行權。這一特點也與此前在中國輿論中出現的描述部委間政治的「九龍治水」的說法相契合。

## 二、1993~2012年經濟體制改革

鄧小平的「南方談話」對於中國經濟體制的影響十分深遠，在講話中他 (1992)提到：「計劃經濟不等於社會主義，資本主義也有計劃；市場經濟不等於資本主義，社會主義也有市場。計劃和市場都是經濟手段。」「南方談話」解決了中國關於經濟體制的意識形態問題，使得中國正式走上了經濟體制改革的道路。

---

1992年10月，中共黨的十四大提出要將建立社會主義市場經濟體制作為中國的經濟體制的改革方向和目標。而在1993年11月，十四屆三中全會上通過的〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制改革若干問題的決定〉中對關於如何實現改革目標作了較為系統的闡述，其中對國有企業的改革方向，〈決定〉提出要「進一步轉換國有企業經營機制，建立適應市場經濟要求、產權清晰、責權明確、政企分開、科學管理的現代企業制度。」也正是根據這一決定，全國人大通過了〈中華人民共和國公司法〉。

在這一改革過程中，國民經濟中國有經濟的佔比大幅下降，非國有經濟則開始興起。但是政府和國有企業仍然是稀缺經濟資源的主要支配者，且政府仍保有對微觀經濟活動的諸多干預權力，從資源配置的角度看，中國國有經濟改革的重要問題還未解決(吳敬璉, 2017, 頁 95-100)。到了1997年，中共十五大報告中又對所有制結構等困擾改革的問題作出了突破，明確肯定多種所有制共同發展的模式，並對舊有所有制結構進行了調整。同時縮小了國有經濟的覆蓋範圍，一部分國有企業從非國民經濟命脈行業退出。至此到21世紀之前，中國的經濟體制改革取得了一定的成果，其中許多國有企業的產權結構從過去的獨資變成了以股權多元化的公司制企業，絕大多數國有二級企業<sup>13</sup>改組為國家相對或絕對控股的股份有限公司(吳敬璉, 2017, 頁 100)。

到了21世紀初，社會主義市場經濟體制初步建立，市場在對資源進行配置方面的基礎功能已經開始發揮作用。但是當時的市場經濟體制仍存在一些問題，例如國內市場區域差異較大、分配秩序紊亂、如何協調經濟和社會發展的問題以及加入WTO之後如何與國際接軌等問題(楊德才, 2020, 頁 352)。為

---

<sup>13</sup> 非金融類國有企業大多實行多級法人制，其一級企業一般為全資國有公司。

---

此，2003 年中共十六屆三中全會通過了〈中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉<sup>14</sup>，〈決定〉指出完善市場經濟的主要任務是：

完善公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度；  
…建設統一開放競爭有序的現代市場體系；完善宏觀調控體系、  
行政管理體制和經濟法律制度…

但是改革成效並不理想。首先，當國有經濟與國有企業的改革推進到能源、電信、金融等重要領域時進度顯著下降，之後甚至出現政府重新禁止民營企業進入或停止繼續經營此前已經發放「准入證」的領域的情況。其次是行政對企業的行政干預程度通過「宏觀調控」的名義大大加強，市場的資源配置作用被大大削弱，行政權力的擴張也使得尋租空間擴大。最後是政治改革的滯後使得現代市場經濟沒有相匹配的司法和行政體制來支撐，這更促使尋租活動的發生 (吳敬璉, 2017, 頁 101-103)。

### 三、1993 ~ 2012 年經濟領域的行政體制改革

這一時期中國經歷了四輪的行政機構改革，包括 1993 年、1998 年、2003 年和 2008 年。傅豐誠在研究「國務院」經濟組織變動時發現，經濟組織在政府中的比重非常大，主要是基於經濟管制之需要，需要設立比較多的經濟機構來完成任務<sup>15</sup>。研究這段時間內的幾次機構改革也會發現為順應發展需求，經濟管理部門的改革幅度最大。

---

<sup>14</sup> 載於《人民日報》，2003 年 10 月 22 日頭版。

<sup>15</sup> 傅豐成，1982，〈中共中央經濟組織變動及運作之分析〉，《中華經濟研究院經濟專論 (19)》，臺北：中華經濟研究院。轉引自陳德昇，2002，〈中共「國務院」機構改革：進程與挑戰 (1998-2001) ——政府再造觀點〉，遠景季刊，3 (1)，頁 105-154。Doi: <https://dx.doi.org/10.7063/PR.200201.0105>

---

1993年進行的行政體制改革，重點要解決的問題是政企不分、機構臃腫、效率低下等。主要目的是為了轉變政府職能以推動經濟體制改革，建立適應新的經濟體制的行政管理體制。關於宏觀經濟管理部門，保留了國家計劃委員會、財政部、中國人民銀行等原有綜合經濟部門，並在國務院經濟貿易辦公室的基礎上組建了國家經濟貿易委員會。而對於專業經濟部門，則是分為三種方式進行改革：一是改為經濟實體，不承擔政府行政管理職能；二是改成行業總會，將之作為國務院直屬事業單位並保留行業管理職能；三是保留或新設的行政部門。改革後國務院原有的18個專業經濟部門撤銷了7個，新設立了5個，強化了宏觀調控和監督職能，弱化了微觀管理職能（劉國光，邢貴思，& 楊啟先，1998，頁246-252）。從奧野正寬的政企關係理論中部委管轄範圍的角度觀察這一輪的部委改革，會發現儘管在一定程度上對一些專業經濟部門進行了精簡，但對管轄範圍重疊來說並沒有太多的改變，部委職能交叉重疊的程度較高。

在1993年到1997年的行政體制改革過程中，部門的精簡取得了一定的成績，但距離適應社會主義市場經濟體制還有一定距離。在這樣的背景下，1998年3月的第九屆全國人民代表大會上，羅幹作了國務院機構改革方案的說明。這次改革過程中有一項重大理論突破是「專業經濟部門不再是企業的主管部門，不再對企業的合法經營活動進行任何的行政干預」。並且要按照責權統一的原則，調整政府部委的管轄範圍，明確部門間的職權劃分，將原本職能相同或相近的部門裁撤劃分至由一個部門承擔，解決政出多門的問題，另外還加強行政體系的法治建設（劉國光，邢貴思，& 楊啟先，1998，頁3-15）。在1998年的國務院機構改革中，根據〈1988年國務院機構改革方案〉，撤銷了15個

---

部、委，其中經濟體制改革委員會改成高層次議事機構，不再列入國務院部門組成序列 (劉國光, 邢賁思, & 楊啟先, 1998, 頁 1129-1132)。另外在這次機構改革中，「結束專業經濟部門對企業的直接管理」作為改革目標得到了一定的貫徹，幾乎所有的工業專業經濟部門都在被裁撤或降低行政級別後被歸併於他部管轄。從奧野正寬的政府類型理論來看，在這一輪的機構改革中，部委之間的管轄範圍重疊程度得到了較大幅度的下降。

2003 年的機構改革相對來說幅度沒有前幾次那麼大，但是這次改革的重要性卻不能忽視，特別是對於中國的國有企業來說。在 2003 年的機構改革中，國務院設立了國有資產監督管理委員會，且省、市兩級地方機構也設立國有資產管理機構。國資委整合了國家經貿委指導國有企業改革和管理的職能、中央企業工委和財政部與國有資產管理的部分職能，對於除金融類企業之外的國有企業有監管權限。發改委、銀監會、商務部等部委也是在這次機構改革中設立的，2003 年機構改革將國家發展計劃委員會改組成國家發展和改革委員會，並且將國務院體改辦的職能併入發改委；撤銷國家經濟貿易委員會和對外貿易經濟合作部，組建商務部等<sup>16</sup>。從這次機構改革的操作過程中可以發現，2003 年的機構改革與上一輪機構改革一樣也帶有將職權整合的色彩，例如許多原本分散在不同部委的對國有資產的管理權限被整合至國有資產監督管理委員會中。可以說經過 1998 年和 2003 年的機構改革，單一部委的職權範圍變大了，但部委之間的管轄範圍重疊程度大大降低了。

---

<sup>16</sup> 〈關於國務院機構改革方案的說明（2003 年）〉，中國人大網。

[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-04/04/content\\_5312163.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-04/04/content_5312163.htm)，2021 年 2 月 20 日檢索。

---

然而儘管經歷了多輪改革，但中國的行政體系仍然存在著問題，例如政府職能還沒有轉變到位，仍舊對微觀經濟活動干預地頗多；政府部門設置上不合理，部門之間管轄範圍交叉重疊的情況仍然嚴重，責權不統一、效率不高；一些部門權力過於集中，又缺乏監督和制約等（許放, 2012, 頁 200）。

麻寶斌和仇贊 (2009)將部門之間管理體系的問題總結為四類：

一是凡是能鞏固、獲得部門利益的則「積極作為」，而涉及部門利益的協調難度就大；二是凡是與部門利益相抵觸的或難以謀取部門利益的則消極不作為；三是政府對社會綜合治理能力不足，需要多部門聯合行動的綜合性工作執行力低下；四是管理成本高，不論是組織多部門聯合行動還是因事專設協調機構都會增加行政成本。

而關於部門利益的問題，石亞軍、施正文 (2011)指出：

部門利益是指握有公共權力並承擔公共管理責任的政府機構，利用其行政權力與資源分配優勢，通過合法、合規或鑽制度漏洞或非法等手段途徑，為本部門以及其成員謀取的非公共利益的小團體與個人的利益。因政府機構擁有行政權力和公共資源，具有分配社會資源的權力，如沒有或缺少監督與制衡則非常容易背離公共利益，變成謀取私人利益的工具。

這些問題都對中國經濟的進一步發展形成了阻礙。正因如此，新一輪的行政體系改革被提上了日程。2007年黨的十七大提出要加快推進行政管理體制改革的任務，2008年黨的十七屆二中全會通過了〈關於深化行政管理體制改革的意見〉，〈意見〉指出本輪行政體制改革要以政府職能轉變為核心，探索實行

---

職能有機統一的大部門體制，完善行政運行機制，此外〈意見〉還要求行政機構改革需要按照決策權、執行權、監督權相互制約且相互協調的原則進行<sup>17</sup>。

十一屆全國人大一次會議在 2008 年 3 月 15 日通過了〈國務院機構改革方案〉。根據〈關於深化行政管理體制改革的意見〉和〈國務院機構改革方案〉要求，行政機構開始了新一輪的改革。這次改革總體來說對組織架構的調整沒有那麼大，正部級機構減少了 4 個，但這次改革過程中，初步建立了「大工業」、「大交通」、「大環保」等行政管理體制格局。另外國務院很多議事協調機構被撤銷，其職能劃至相關部委接手，部委的職權範圍變大。也正是因此，這一輪改革也被稱為「大部制改革」。

根據政府部門的職能大小和數量多寡，政府機構設置一般有「小部制」和「大部制」兩個類型。管理內容細而全的「小部制」行政管理體系在計劃經濟時期可能是適用的，但當中國市場經濟改革進行到一定階段時，這種模式就難以適應了，而以「大職能、寬領域、少機構」為特點的「大部制」行政管理模式，其部門之間的相互推諉與扯皮較少 (石亞軍 & 施正文, 2008) 的優勢就體現出來。市場經濟體制發展成熟的西方國家在探索實踐過程中，確立下大部制的行政管理模式，它們的中央政府組成部門通常在 20 個以下 (龔常, 曾維和, & 凌峰, 2008)。

當然，2008 年的「大部制」改革並未能徹底全面地解決問題，首先是這輪改革只是初步邁出了「大部制」改革的腳步，還沒有一個完善的「大部制」政府機構的藍圖；那些已經建立起來的「大部門」整體較為鬆散，在行政架構上

---

<sup>17</sup> 中共中央 國務院印發《關於深化行政管理體制改革的意見》的通知，2008.03.03。中國政府網：[http://www.gov.cn/gongbao/content/2008/content\\_946042.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2008/content_946042.htm)，2021 年 2 月 22 日檢索。

---

是一個部門，但部門內確是各幹各的；同時大部門框架內的各獨立機構的職能定位不夠清晰，決策、執行、監督三項職權的配置沒有側重 (張忠 & 趙聞生, 2012)。當然，「大部制」改革讓許多原來的部委或國家局併入到職能相近的部委中進行管轄，這很大程度上擴大了這些「大部門」的管轄範圍，在一定程度上減少了部門之間職權交叉、相互推諉的情況，使得部委之間管轄範圍重疊程度有所下降。

綜上所述，從 1993 年到 2012 年，中國的行政體制共經歷了 4 次較為重大的變革。整體來說，這四次變革中除 1993 年的機構改革主要是進行機構與人員精簡之外，自 1998 年那輪的機構改革開始，國家逐步開始嘗試將職權內容相近的部門劃歸為一個部門管理，已經有了向「大部制」行政體系發展的趨勢。此後 2003 年這一輪的機構改革中，商務部的成立可以說是為建立「大部制」進行的重要嘗試。之後 2008 年的機構改革中則正式提出進行「大部制」改革，將職權內容相近的各部門撤併成一個「大部門」。縱觀這二十年的改革歷程，筆者認為中國的部委管轄範圍是擴大的，而部委之間的管轄範圍重疊程度是有所下降的。

#### 四、 1993 ~ 2012 年國有企業內部管理模式變革

在 1993 年到 2012 年這一時期內，國有企業內部改革的主要方向是建立現代企業制度。1993 年中共的十四屆三中全會通過的〈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〉中提出了「建立現代企業制度，是發展社會化大生產和市場經濟的必然要求，是我國國有企業改革的方向」，自那時起，中國國有企業改革開始進入建立現代企業制度的時代。



---

所謂現代企業制度即是由一種產權結構、治理結構和責任制度所決定的企業組織結構制度 (唐豐義, 1994)。吳敬璉 (1994)按照資產所有者形式將企業制分為三類：業主制、合伙制、公司制。其中公司制屬於法人企業，出資者以其出資額為限承擔有限責任。根據〈關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉中的內容，現代企業制度的特點是產權清晰、責權明確、政企分開、管理科學。一些學者將現代企業制度分解為產權制度、組織制度和管理制度。產權制度是為了明確產權問題；組織制度涉及公司治理結構，主要是確立責權利問題；管理制度是為了實現科學管理；政企分開則是上述三者的基礎 (鄧榮霖, 2003)。

按照〈公司法〉的要求，國有企業的組織結構中包括股東會、董事會和監事會。而如果是國有獨資公司，則無股東會，相應職權由國有資產監督管理機構行使。國有獨資公司的董事會成員由國有資產監督管理機構委派，董事會中的董事長和副董事長由國有資產監督管理機構從董事會中指定。公司中的股東會是權力機構、董事會是決策機構，監督機構則是監事會。另外，公司中通常會有作為執行機構的經理層 (蔣興旺, 2011, 頁 63)。根據〈公司法〉的規定，董事會成員中須包含一定比例的職工代表，而監事會的成員中須包含一定比例的股東代表與職工代表。因此，從制度設計的層面上看，根據現代企業制度改革的國有企業在股東會、董事會與監事會中，都有一定數量代表股東、職工的「民間」力量，可對企業中的「政府」力量施加影響力。

但在國有企業實際經營過程中，在現代企業制度改革後，國有企業組織結構上存在著一些問題，有學者認為國有企業畸形的股權結構導致了股東會、董事會和監事會的作用無法正常體現 (李善民 & 王彩萍, 2002)。作為執行機構的

---

經理層，其人選選拔與任命的權力很大程度上仍然掌握在政府手中。禹來(2002)認為國有企業存在「外部人控制」，其核心即是政府與政府官員的控制。這導致了改革過程中一直作為重點的「政企分開」難以落實。吳敬璉(1994)認為，在當時中國還沒有職業經理人市場的情況下應該按照國際通行規範，努力創造條件從經理市場選聘經理人員。此外，儘管國有企業的治理框架基本建立，但是新的治理模式並未真正落實。由於當時很多國有企業仍然是國有控股公司，一家獨大的股權結構使得股東大會的監督作用淪為形式化；獨立董事的「獨立性」也比較有限。同時，新建立的股東會、董事會、監事會的「新三會」治理模式和此前黨委會、職工代表大會與工會的「老三會」之間的協調問題還沒有解決，權力關係較為混亂，通常的做法是黨委會和董事會成員相互進入，交叉任職(蔣興旺, 2011, 頁 49-51)。

綜上所述，在這一時期國有企業的內部管理模式發生了極大的改變，按照現代企業制度的模式建立起了新的公司治理模式，國有企業可能包含了作為股東和董事會成員的私有資本的力量、作為監事會成員的職工方面的力量。在制度層面，可以認為民間對於政府的談判能力是有所上升的。但在實際運行過程中，這種民間對政府的影響力會有不同程度的削弱。因此，筆者認為在國有企業內部，民間對政府的影響力屬於有限度的提升。

## 五、 1993～2012 年國家對國有企業管理模式變革

1992 年鄧小平的「南巡講話」在中國經濟體制改革史中也佔據著重要地位，從國有企業的角度看這次講話，它幫助中國的國有企業突破了一系列約束改革推進的理論問題。同年 10 月召開的十四大中，明確了建立社會主義市場經濟的經濟體制改革目標，且首次將全民所有制企業從過去的「國營企業」改成

---

「國有企業」(蔣興旺,2011,頁 26-28)。1993 年 11 月十四屆三中全會確定了國有企業改革的方向是建立「產權明晰、責權明確、政企分開、管理科學」的現代企業制度。同年 12 月通過了〈中華人民共和國公司法〉,也正是從這時候開始,對國有企業的改革重點從曾經的承包制轉變為建立現代企業制度。1994 年初開始建立現代企業制度試點,7 月 1 日〈公司法〉正式實施,11 月 3 日國務院開會研究深化國企改革,並確定國企改革是此次經濟體制改革的重點。

到了 1997 年,江澤民(1997)在中共十五大的報告上指出,建立現代企業制度是國有企業改革的方向,進一步明確國家和企業的權利和責任,政府不能直接干預企業經營活動,企業也不能不受所有者約束,損害所有者權益。「抓大放小」,以資本為手段,從國有企業整體層面推進改革,形成優勝劣汰的競爭機制。1997 年底,中央提出自 1998 年起要用三年時間通過改革、改組、改造和加強管理來幫助大多數中大型國有企業擺脫虧損局面。1999 年 9 月,中央通過了修訂後的〈中華人民共和國公司法〉,將國有企業改革定位為整個經濟體制改革的中心環節,並提出了國有企業改革的十項指導方針<sup>18</sup>。三年脫困計劃在 2000 年底基本完成。國有企業在這一階段也基本建立了現代企業制度。

2002 年底中共中央提出要深化國有資產管理體制的改革。至此,國企改革在經歷放權讓利、兩權分離、建立現代化企業制度改革後,迎來了國有資產管理改革。與此同時,在這一年中共中央也提出了關於國有企業壟斷行業的改革,政府開始放寬一些壟斷行業的市場准入條件。2003 年,國務院國有資產監

---

<sup>18</sup> 以公有制為主體,多種所有制經濟共同發展;從戰略上調整國有經濟佈局和改組國有企業;改革同改組、改造加強管理相結合;建立現代企業制度;推動企業科技進步;全面加強企業管理;建立企業優勝劣汰的競爭機制;協調推進各項配套改革;全心全意依靠工人階級,發揮企業黨組織的政治核心作用;推進企業精神文明建設。

---

督管理委員會成立，頒布〈企業國有資產監督管理暫行條例〉，建立國有資產出資人制度。同年10月，中共十六屆三中全會通過〈關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，指出要進一步鞏固和發展公有制經濟，鼓勵、支持和引導非公有制經濟的發展（高明華, 2020, 頁 57）。2005年，證監會發布〈關於上市公司股權分置改革試點有關問題的通知〉，開始股權分置改革。2006年，國務院辦公廳轉發國資委〈關於推進國有資產調整和國有企業重組的指導意見〉來引導國資調整和國企重組。政府關於建立國有資產管理體系的嘗試在股份制改革時期便已提上了日程，為此當時建立了國有資產管理局（以下簡稱國資局）專門履行國有產權職能。

然而國資局的建立並沒有能把當時分散在各個部門手中的國有資產管理權限集中起來，各部門有「權」都「伸手」，「追責」便「縮頭」，多頭管轄使得企業花費大量精力在各政府部門之間斡旋，無法全力投入市場競爭。其次，由於國資局無法直接監管數量龐大的國有企業，因而採取了多級委託代理關係，這便很容易導致國有資產失控和流失。

而當時設立國有資產監督管理委員會是希望能夠改善國資局在這些方面的問題。首先，國資委在「抓大放小」戰略和「國有資本從某些競爭性領域逐步退出」以及「中央和地方分級管理」的大背景下，監管的國有企業數量大大減少。其次，國資委相較於國資局在行政級別上大大提高，是可以和國家發改委平起平坐的強力部門。最後，在運作模式上國資委不同於國資局設立多級委託代理關係，而是直接依據〈公司法〉履行出資人職責以期望達到政企分開的目的（楊瑞龍, 2003）。

---

但是，國資委終歸還是一個政府機構，國資委模式仍然是政府主導的中央集權管理模式，國資委的設計並不符合一般委託代理理論中關於委託人的基本假定。國資委的分級治理模式導致了出資人角色的分裂；委託人和代理人目標不同導致國資委行為異化；委託人和代理人地位不平等、信息不對稱、責任不對等是國資委模式的幾個弊端 (燕春 & 史安娜, 2008)。

## 六、小結

通過這一節內容的敘述，我們可以大致了解到 1993 年至 2012 年這段時間中中國的政治、經濟、行政體制等改革內容，也對國有企業管理模式的變化有了大致的了解。在此，筆者通過奧野正寬的理論對這一時期的中國國有企業政企關係中的政府類型做一個歸納。

在政治層面，這一時期中共對法治建設的重視程度大幅提高，建設法治社會也是在這一時期中首次在重要文獻中被提出。其立法與司法體制也經歷一定程度的改革。但從獨立性的角度去看，立法與司法在獨立的程度上儘管有變好的趨勢，但都有易被行政干預的特點，獨立程度仍有待加強。而在高層政治中，權力集中的程度下降了，兩代領導人通過制度化的規則，作為「同儕中的第一人」來進行領導，在這個角度上來說，此前中國出現的個人集權的問題基本上得以解決。

中國的經濟改革的步伐相對來說是邁得最大的，不論是從計劃經濟轉向市場經濟，還是建立現代企業制度或是提出要多種所有制共同發展，都走在了政治改革之前。但這樣的經濟改革也產生了一些問題，行政機關通過「宏觀調控」的模式對企業經營進行干預，且在此期間的雙軌制改革也為尋租創造了空間。

---

在行政領域，經過 2004 年的「大部制改革」，多頭治理、責權不明的情況有了一定程度的緩解，部委管轄範圍重疊程度下降，開始向關係依存型政府的部委模式轉變。

而在政府對國有企業管理模式的改革以及國有企業內部的管理模式改革中，政府通過建立現代企業制度的方式，向著政企分開的狀態作出努力，國有資產管理模式的改革則將這種努力更推進一步，政府通過國有資產監督管理機構扮演出資人的角色，進一步試圖減少對國有企業的干預。

而在國有企業內部，現代化企業制度的建立，股東會、董事會、監事會以及經理層的搭建，在一定程度上引入了非政府屬性的管理者。雖然這些改革舉措存在著外部人控制、內部人控制以及民間資本或職工代表力量過於薄弱的問題，但確實在一定程度上增加了民間對政府的談判能力。國有企業不再像計劃經濟時期那樣完全作為行政機構的延伸，完全聽從政府指令。

綜上所述，這一時期中國大陸國有企業政企關係中，政府類型如同前一時期那樣向著關係依存型政府的方向改變。

---

## 第肆章 混合所有制改革對政企關係的影響

在本章中，筆者將會首先回顧混合所有制改革的歷程，回顧國有企業混合所有制改革的前身——股份制改革並比較混合所有制改革與之前股份制改革的異同，並梳理次輪混改的一系列舉措。之後筆者將會通過奧野正寬的政府類型理論分析國有企業混合所有制改革將在哪些層面對政企關係產生何種程度的影響，並在下一章中對幾個典型的國有企業進行案例分析和論證。最後將通過梳理混改期間中國行政、立法、司法、部委管轄範圍以及高層決策模式等內容分析這一階段的政企關係背景。

### 第一節、 混合所有制改革的歷程

前文在對混合所有制進行分析的過程中，筆者介紹了混合所有制改革可以分為宏觀與微觀兩個層面。宏觀層面來說混合所有制經濟就是在我國原先以公有制經濟為絕對主導（計劃經濟時期）的經濟體制下，將個體經濟、私營經濟、外資等非公有制經濟引入中國原本單一的所有制經濟體制中。這是符合中國經濟體制改革的要求的，若要發展社會主義市場經濟，單一的公有制經濟以及以行政部門和行政手段為指導的計劃經濟模式必然無法適應發展越發迅捷的經濟發展。多種所有制經濟的共同發展有利於中國的經濟與社會發展。也正因如此，中國在改革開放之後對經濟體制改革的過程中不斷強調私營經濟的重要性。儘管那時並沒有提及混合所有制這一概念，但發展私營經濟本身即是在發展混合所有制經濟。此後在 1992 年 10 月，江澤民 (1992) 在黨的十四大的講話

---

中指出，「在所有制結構上，以公有制包括全民所有制和集體所有制經濟為主體，個體經濟、私營經濟、外資經濟為補充，多種經濟成分長期共同發展，不同經濟成分還可以自願實行多種形式的聯合經營。」1993年11月的十四屆三中全會上通過的〈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〉中第一次提到了「混合所有」。此後在1997年黨的十五大報告中第一次出現了「混合所有制經濟」的提法，而發展混合所有制經濟也開始成為經濟發展過程中的一大重心。因此，中國在宏觀經濟層面發展混合所有制經濟的時間並不短。

從微觀層面來說，對於中國數量龐大的國有企業進行混合所有制改革，其本質就是在國有企業中引入不同所有制的資本，使企業所有制呈現混合的形態。這種混合是同國內、國外的資本、私有制資本或其他公有制資本進行混合。此外，通過員工持股的方式，也能達到對國企進行混改的目的。從這個角度上看，此前國有企業進行的股份制改革事實上就是混合所有制改革踐行的一種重要方式。

而了解了何謂混合所有制改革，我們再回顧國企改革的歷史，可以發現在國企改革的過程中，混合所有制改革已經經歷了幾個階段。

首先在上世紀80年代，股份制萌芽於城鄉集體經濟中，而隨著市場經濟的逐步興起以及1984年開始的城市改革，一些小的國營企業也逐步開始股份制經濟形式。這一時期的國有企業股份制改革並沒有大規模地改變企業的股權結構，但出現了一些私營經濟的成分(王夕明 & 趙艾晨, 1994, 頁 70-71)。這可以被視作是中國國有企業混合所有制改革的第一個階段。



---

2002年中共十六大報告(江澤民, 2002)指出「除極少數必須由國家獨資經營的企業外, 積極推行股份制, 發展混合所有制經濟。實行投資主體多元化, 重要的企業由國家控股。」這一時期的國有企業除了建設現代企業制度之外, 外部管理體制還進行了國有資產監督管理的改革。而股份制改革在這一階段除了將企業進行股份改組上市之外, 還進行了股權分置改革, 即將股份分為民間資本的「流通股」以及國企和法人股的「非流通股」。這可以被視作是混合所有制改革的第二個階段。

而第三個階段則是以2013年十八屆三中全會〈關於全面深化改革若干重大問題的決定〉(中共中央, 2013)的公布為標誌, 其中對混合所有制經濟作了重要的論述:

積極發展混合所有制經濟。國有資本、集體資本、非公有資本等交叉持股、相互融合的混合所有制經濟, 是基本經濟制度的重要實現形式, 有利於國有資本放大功能、保值增值、提高競爭力, 有利於各種所有制資本取長補短、相互促進、共同發展。允許更多國有經濟和其他所有制經濟發展成為混合所有制經濟。國有資本投資項目允許非國有資本參股。允許混合所有制經濟實行企業員工持股, 形成資本所有者和勞動者利益共同體。

至此, 這一階段的混合所有制改革開始大力推進。對比之前的重要文獻中對混合所有制的論述, 2013年的〈決定〉無疑對混合所有制進行了更詳細的論述, 形成了更細緻的理論指導。同時, 國有資本投資項目允許非國有資本參股以及允許員工持股的論述更是拓寬了混合所有制改革的路徑選項。根據〈決定〉的思想指導, 這一輪的國有企業改革拉開了帷幕, 2015年8月24日, 中

---

共中央、國務院聯合下發了〈關於深化國有企業改革的指導意見〉（中共中央 & 國務院, 2015）（下簡稱指導意見），〈指導意見〉中提出要將國有企業分類為「商業類」與「公益類」分別進行管理，這其中對於關係國家安全和國民經濟命脈的國有企業，以前的處理方式通常是國有獨資，而在指導意見中變成了保持國有資本控股地位，支持非國有資本參股。而對於發展混合所有制經濟的內容，〈指導意見〉提出通過「出資入股、認購股權、認購可轉債、股權置換等方式引入非國有資本參與國有企業改革」，並且提出要「同股同權」，維護各類股東的合法權益，這相比之前的股權分置可以說是一個巨大的進步。在〈指導意見〉之後，國企改革相關配套文件陸續出台，形成了「1+N」政策體系，基本完成對國企改革的頂層設計，而其中關於發展混合所有制經濟的文件有 2015 年〈國務院關於國有企業發展混合所有制經濟的意見〉、2015 年〈關於鼓勵和規範國有企業投資項目引入非國有資本的指導意見〉、2016 年〈關於國有控股混合所有制企業開展員工持股試點的意見〉、2017 年〈關於深化混合所有制改革試點若干政策的意見〉、2018 年〈國有企業混合所有制改革相關稅收政策文件匯編〉、2019 年〈中央企業混合所有制改革操作指引〉、2019 年〈關於中央企業加強參股管理有關事項的通知〉等。可以說這一輪以混合所有制為重心的國有企業改革在理論層面作了內容相當豐富的準備與闡述。

那麼既然股份制改革是混合所有制改革的一種重要實現方式從上個世紀八、九十年代已經開始，為什麼現在還要如此著重開展混合所有制改革呢？其實上在上個世紀開展的股份制改革當中，儘管很多國有企業進行了股份制改革，但改革後其股權結構仍然是國資控股，哪怕是上市國有公司，其股權結構

---

同其母公司一樣國有資本是單一大股東。而本輪混合所有制改革就是要打破這種名義上的混合所有制，引入機構投資者，合理改革國有企業的股權結構。

而在實踐層面，2014年7月，中國建材與國藥集團作為國企混改試點開始進行改革，然而之後幾年混改的推動力度非常小，沒有形成可推廣的經驗。之後，發改委作為牽頭部門再次推行混合所有制改革。2016年9月發改委召開專題會，將東航集團、聯通集團、南方電網、哈電集團、中國核建、中國船舶以及浙江國資委作為混合所有制改革的首批試點，被稱為央企混改「6+1」。此後發改委陸續推出了後續批次的企業改革名單，而在2018年，由國務院國有企業改革領導小組開展專項行動——「雙百行動」，選取百餘家中央企業與百餘家地方國有企業進行改革。2020年6月30日召開的中央全面深化改革委員會第十四次會議通過了〈國企改革三年行動方案（2020-2022年）〉。國有企業改革數量與改革深度大大增加。

## 第二節、混改如何改變政企關係

混合所有制改革對國有企業政企關係的改變主要可以從企業內部和企業外部兩方面考慮。從企業內部來看，混合所有制改革可以讓國有企業通過大股東（國有資本）減持、引入戰略投資者、以及員工持股等多種方式真正達到國有企業股權多元化的目的。前文已經提到，之前國有企業的股份制改革更多的是形式上，實際過程中國有企業的股權結構仍然存在單一化的問題，國有資本作為第一大股東，非國有資本的股權制衡能力非常低。此外，之前的國有企業改革中關於董事會成員的結構，仍然是以國有資本代表佔據絕大多數，甚至沒有非國有資本的董事會代表。這就使得在公司重大問題決策上，非國有資本基本

---

上沒有同政府談判的能力。而如果經過程度足夠的混合所有制改革，國有企業的股權結構會變得更具代表性，引入更多的非國有資本的股東代表以及持有股份的員工，這就能夠提高國有企業的股權制衡度。而且通過混改引入的非國有股東可以通過在股東大會投票和企業高層決策的層面制衡國有股東 (郝雲宏 & 汪茜, 2015)。從奧野正寬的理論角度來看，混合所有制改革通過引入「民間」力量使民間對政府的談判能力獲得提升。另外，混合所有制改革還伴隨著企業高層任職模式的改變，從任命制轉變為聘任制，這就能夠幫助國有企業減少內部人控制的問題。

而從企業外部來看，儘管中國的經濟體制已經從計劃經濟體制轉向市場經濟體制，但是政府對計劃經濟時期時「統管一切」的政治權力與在經濟方面的「計劃思維」仍然存在，這就使得政府干預在國有企業中仍然盛行 (蔡貴龍、鄭國堅、馬新嘯 & 盧銳, 2018)。官員在晉升期望與定期考核的壓力下，有理由且有動機對國有企業的高管晉升考核中納入政策性負擔指標，間接使國有企業承擔政策性負擔 (廖冠民 & 沈紅波, 2014)。這種政策性負擔包括了國有企業承擔更高的實際稅負充裕地方財政資金 (劉行 & 李小榮, 2012)、承擔所在地區更多的就業 (曾慶生 & 陳信元, 2006)。地方官員為了提高本地區的 GDP 增長也會干預所在地區國有企業的投資行為 (唐雪松、周曉蘇 & 馬如靜, 2010)，其中較為慣常的做法是要求國企積極參與地方經濟建設和基礎建設投資 (程仲鳴、夏新平 & 余明桂, 2008)。事實上，地方政府之所以能有如此大的權力干預國有企業，最重要的原因是國企改革沒有改變政府對國有企業人事任免的控制權 (劉啟亮、羅樂、何威風 & 陳漢文, 2012)。經過混合所有制改革後，如果能夠引入非國有資本，大幅降低國有資本的股權佔比，引入的非國有資本能夠

---

較強地抑制地方政府對國有企業的干預。因為非國有股東對比國有股東更在意的是企業的經營效益，而對來自政府的政策性負擔的完成意願沒有那麼強烈，同時由於地方政府並不能直接控制他們的人事任命，非國有股東在面對地方官員時也有較大的談判能力。

除了引入新的非國有資本股東以制約國有資本之外，中國在 21 世紀初引入國外的獨立董事制度其目的也是為了制衡獨大的國有資本，維護中小股東的利益。但此制度在引入後發揮的作用較小，沒有能夠很好地緩解公司治理中的委託代理關係產生的矛盾。劉春梅 (2005)總結當時中國的獨立董事制度存在的問題，包括獨立董事在長時間進入董事會後因為「人情」因素減弱其獨立性；國有上市公司在聘任獨立董事時經常片面追求名人效應，獨立董事只起到公司顧問的作用；獨立董事和監事會的職能產生重疊和衝突。另外需要特別提到的是，國有上市企業的獨立董事的聘任通常會由政府主管部門經手，極大程度上提高了獨立董事和政府的關聯度。韓國良 (2019)也指出獨立董事產生的程序過程不夠透明，部分獨立董事實則代表的是大股東的利益。

關於引入非國有資本能夠較強地抑制政府對國有企業的干預這一結果，其另一個原因是政府干預國有企業的制度成本上升。中國長期以來的市場化改革伴隨著制度安排的改變。在很長一段時間內，與市場化改革相匹配的是非市場化的制度安排。這種非市場化的制度安排通常帶有行政性和壟斷性，並且帶有租金，這就使得這種制度的實施者能夠獲得利益 (朱巧琳 & 盧現祥, 2002)。而這種收益也催生出了相關的利益集團，楊帆 (2010)將國有企業改制過程中得益於行政壟斷而形成的包含行政部門與國有企業的利益團體稱為壟斷資本集團。其特點是政府部門通過行政權力限制競爭，提高行業准入門檻，限制民營資本

---

進入等方式保護本部門企業的高額利益。而這種利益團體與本論文前述其他國家的利益集團或壓力團體不同，相較於那些國家代表非國有資本向政府施加影響力的利益團體，中國的壟斷資本集團本就是基於行政部門的行政權力產生的，這樣的利益集團是依附於行政部門的，並不能指望這些利益集團代表非國有資本向政府施加影響力。所謂制度成本就是維持制度運行的費用，其成本越低，則制度就越有效。非市場化制度安排實際上是行政權的作用大於產權的表現，在這種情況下，不論是行政部門還是國有企業的管理人員，他們都會選擇通過行政權來實現其目的，因為在非市場化制度的環境中，企業（尋租人）向政府（設租人）的尋租成本低於其通過維護產權的方式獲得利益。而政府干預國有企業時，由於行政權的作用大於產權，因此可以非常便利地通過行政手段忽略產權進行干預。

而對國有企業進行混合所有制改革能在一定程度上緩解上述情況。因為國有企業的混合所有制改革之中的一項重要舉措就是引入非國有資本。如果說在混改之前，某些國有企業和行政部門共同形成了一個利益團體，其通過非市場化制度為各自謀得利益的話。那麼引入的非國有資本就是一個外來者，對非國有資本來說通過尋租獲得利益的成本過高，而通過產權來維護其利益的制度成本相對較低的話，非國有資本就會有打破原先平衡的衝動。而對行政部門來說，通過行政權對企業進行干預或許會使得非國有資本的利益受損，非國有資本就會有意願對政府施加影響力，抑制行政權在國有企業內部的過度擴散。這是從企業外部看民間力量對政府談判能力的角度。

此外，與混合所有制改革相配套的對國有企業進行分類管理的改革同樣對國有企業與政府關係有改變作用。對國有企業進行分類管理是世界上諸多國家

---

都在使用的管理方法，本文第二章對世界上幾個主要經濟體進行梳理分析時也提及了其管理模式中有對國有企業進行分類管理這一內容。事實上混合所有制改革與國有企業分類管理對改變國有企業政企關係所起到的作用是相輔相成的。在討論國有企業應當與政府保持一種怎樣的關係時，中國國內諸多學者都提到了「政企分開」，這是對於國有企業改革目標的一種經典概括。在許多官方文件中也曾出現過「政企分開」的字眼。但國有企業以其「全民所有」的屬性以及負擔的社會責任，其想要與政府完全分開是不現實的（郭新京, 1998; 楊子平, 1999）。完全的政企分開事實上忽視國家（政府）作為所有者在國有企業中發揮的作用。由於國有企業天然帶有的「政治」與「經濟」雙重屬性使得國有企業既要追求經濟效益，又要承擔政治任務或社會責任，由於這些目標之間本身存在的矛盾性使得國有企業在追求多個目標時反而影響了任何一個目標的實現。而對國有企業進行分類管理是一個解決國有企業矛盾性可選擇路徑，針對不同性質的國有企業採取不同的管理辦法，政府在不同種類的國有企業中發揮不同的作用，在這種模式下討論「政企分開」或許更加科學（顧功耘 & 胡改蓉, 2014）。

〈關於深化國有企業改革的指導意見〉中花了近千字篇幅闡述了對國有企業進行分類管理的原則。之後國資委、財政部、發展改革委聯合印發了〈關於國有企業功能界定與分類的指導意見〉，文件指出：

要將國有企業劃分為商業類與公益類兩種。商業類國有企業中又包含主營業務處於充分競爭行業和領域的；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；以及處於自然壟斷行業的。對不同類別、處於不同領域的國

---

有企業分別制定了改革目標、處理方式、監管模式、考核標準等。

而對於這些不同類別的國有企業的改革都離不開混合所有制，如主業處於充分競爭行業的商業類國有企業原則上都要進行公司制、股份制改革，引入其他資本實現股權多元化，國有資本可以絕對控股、相對控股或參股；主業對國家安全、國民經濟關係重大的商業類國企則保持國有資本控股，支持非國有資本參股等。經過分類管理後的國有企業通過混合所有制改革使得非國有資本能夠進入此前處於壟斷地位的國有企業，民間力量在行業層面增加了對政府的影響力。

除此之外，前文筆者分析世界上一些國家的民間力量時主要考慮的是這些國家中的利益團體的力量。在中國，這方面力量在進入 21 世紀後也有了很大的變化。楊帆 (2010)認為在 21 世紀後，中國主要有三大利益集團，除前文提到的壟斷資本集團外，還有國際資本集團和民營資本集團。程浩、黃衛平和汪永成 (2003)研究了利益集團對地方政府施加影響的內容和方式，內容主要包括：影響地方政府的人事任免、公共投資、財政資金的分配、財政稅收以及政策法規的制定。而利益集團影響地方政府的方式主要有賄賂、個人關係網絡、遊說、影響上級主管部門及其領導、借助媒體通過輿論施加壓力、群體活動、參與或操縱選舉等方式。儘管上述方式很多都是遊走於規則之外甚至是不合法的，但有些時候這些利益集團通過非法途徑申訴的是其合理訴求，因此這些利益集團的存在與發展對於中國的經濟社會有著一定的正向價值。當這種非法的利益訴求表達被規範化合法化之後，有利於社會的穩定。這些表達利益訴求的



---

聲音的存在能夠讓地方政府做決策時獲得更多的聲音，了解社會中多元化的利益訴求，提高決策的公平性與合理性。同時還能夠推進基層民主的發展。

鑑於此，筆者認為當今中國已經形成了一定規模的利益團體，且這些利益團體正在通過不同的方式表達其合理或不合理的訴求，但至少從這方面可以看出，民間對於政府的影響能力正在擴大。

綜上所述，國有企業混合所有制改革對政企關係的影響在奧野正寬的理論框架下主要是在國有企業內部與外部兩個方面增加了民間對政府的談判能力。

### 第三節、混改時期的政企環境

想要了解混合所有制改革對國有企業政企關係的影響，我們除了需要了解民間力量對政府的談判能力之外，還需要了解奧野正寬所提到的部委的管轄範圍以及立法、司法、行政權的獨立程度。在這一節中，筆者將梳理 2012 年之後上述兩個維度的變化情況。

從行政部門改革看 2012 年之後，中國分別於 2013 年與 2018 年進行了兩次國務院機構改革。首先我們來看 2013 年的國務院機構改革。根據〈國務院機構改革和職能轉變方案〉<sup>①</sup>（下簡稱〈方案〉）這次機構調整遵循的仍然是「大部制」改革的理念，在多個領域裁撤整合部門，重組成了國家衛生和計劃生育委員會、國家食品藥品監督管理總局、國家新聞出版廣電總局、國家海洋局和國家能源局。在鐵路領域，撤銷了原有的鐵道部組建了國家鐵路局並劃入交通運輸部管理。而特別值得注意的一點是組建了「中國鐵路總公司」，承擔原來鐵

---

<sup>①</sup> 2013 年 3 月 14 日第十二屆全國人民代表大會第一次會議通過的〈國務院機構改革和職能轉變方案〉。

---

道部的企業職責，對鐵路實行了政企分開。根據〈方案〉來看，這次的機構改革對於經濟管理部門並沒有什麼變動，但是從部委管轄範圍的重疊程度來看，這次的改革是對明晰職權範圍的進一步深化。根據奧野正寬的理論，我們可以認為部委的改革讓其管轄範圍的重疊程度更低了。而 2018 年第十三屆全國人民代表大會通過了〈國務院機構改革方案〉<sup>②</sup>，標誌著新一輪機構改革正式開始。這一輪機構改革的主題仍是「大部制」改革，將一部分職能重疊或職能劃分不清晰的機構進行了調整，重組撤併了一些部委。由於新組建了退役軍人事務部和應急管理部，導致國務院組成部門總數增加了一個（2013 年改革後為 25 個）。儘管此次國務院機構改革仍然沒有涉及經濟管理部門，但從各部職能來看，經過改革後各部門的管轄範圍是有所擴增的，且部委之間相互的職權範圍的界線劃分相較之前是更加明確的。

從立法權的獨立程度來看，這一階段的中國在此方面仍然存在著前述內容中所提到的「立法結果是政府意志的產物」的問題，但是關於行政權在立法領域的權限邊界做了一定程度的規範。2014 年 10 月第十八屆中央委員會第四次全體會議審議通過了〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉<sup>③</sup>，對中國的立法制度、法律體系、司法體制、政府依法行政等內容提出了改革目標。從 2015 年對〈中華人民共和國立法法〉的修改可以看到，經過修改的〈立法法〉對部門規章和地方政府規章的權限進行了規範，其中〈立法法〉第

---

<sup>②</sup> 〈國務院機構改革方案〉2018 年 3 月 17 日第十三屆全國人民代表大會第一次會議通過，人民網。<http://lianghui.people.com.cn/2018npc/BIG5/n1/2018/0318/c417507-29873744.html> 檢索於：2021 年 3 月 6 日。

<sup>③</sup> 〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉2014 年 10 月 23 日中國共產黨第十八屆中央委員會第四次全體會議通過，全國人大網。[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/sbjyszqh/2014-10/29/content\\_1883449.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/sbjyszqh/2014-10/29/content_1883449.htm) 檢索於：2021 年 3 月 6 日。

---

八十條規定：「部門規章規定的事項應當屬於執行法律或者國務院的行政法規、決定、命令的事項。沒有法律或者國務院的行政法規、決定、命令的依據，部門規章不得設定減損公民、法人和其他組織權利或者增加其義務的規範，不得增加本部門的權力或者減少本部門的法定職責。」第八十二條規定：「沒有法律、行政法規、地方性法規的依據，地方政府規章不得設定減損公民、法人和其他組織權利或者增加其義務的規範。」此外，對於前文提到過的部門利益法制化的問題，在這次〈立法法〉的修正案中為這個問題的解決也提供了一定的思路，例如在立法過程中加強人大的主導作用、重要的行政管理法律與行政法規需要由國務院法制機構組織起草而不能由部門起草等<sup>④</sup>。這些舉措在一定程度上限制了行政對立法的侵佔問題。此外在〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉中提到的關於憲法監督的內容，由於中國進行合憲性審查的機關是全國人大委員會及其常委會，因此我們可以粗略地將合憲性審查的權力視為立法權的一部分。在筆者寫作過程中，2021年1月21日發布的〈全國人大常委會法工委關於2020年備案審查工作情況的報告〉<sup>⑤</sup>中首次出現了「合憲性」、「涉憲性」等字眼，在此之前的備案審查報告中通常會「避免」出現憲法字眼，從這個角度看中國的合憲性審查工作表現出有了一定的進展，也可以間接表明全國人大作為立法機關，其權力得到了一定程度的完善。

---

<sup>④</sup> 十二屆全國人大三次會議舉行記者會，人大常委會法工委負責人在回答本報記者提問時表示——立法法修改嚴防「部門利益法制化」，全國人大網。[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2015-03/10/content\\_1920348.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2015-03/10/content_1920348.htm) 檢索於：2021年3月6日。

<sup>⑤</sup> 〈全國人大常委會法工委關於2020年備案審查工作情況的報告〉，2021年1月21日。人大宣教網。[http://www.npcxj.com/index.php/Mobile/News/info/cate\\_id/49/id/5208.html](http://www.npcxj.com/index.php/Mobile/News/info/cate_id/49/id/5208.html) 檢索於：2021年3月7日。

---

〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉也花大量篇幅強調了對司法體系進行改革的目標，體現了黨對於完善依法治國這一執政方針的重視。目前的司法改革主要聚焦於提升司法機構的效率、建立司法責任制、設立巡迴法庭等方面，並且取得了一定成果。但是這些改革沒有觸及到司法體系的核心問題，即前述內容中提到的法院與法官獨立性的問題。司法權在運行過程中的行政化問題仍然突出。

對於中國的行政模式的改革在 2012 年至今，政府職能轉變的速度進一步加快。其中值得關注的一項是深化行政審批制度改革，2013 年〈國務院機構改革和職能轉變方案〉中花了大量篇幅闡述了如何對行政審批制度進行深化改革，強調要減少對微觀事務的管理。對於此前的審批事項，〈方案〉提出「該取消的取消、該下放的下放、該整合的整合」。而行政審批制度的改革確實取得了很大程度的進展，根據《中國人權法制化保障的新進展》白皮書（國務院新聞辦公室, 2017)中的介紹：

中共十八大以來，國務院部門累計取消行政審批事項 618 項，徹底清除非行政許可審批，中央指定地方實施行政許可事項目錄清單取消 269 項，國務院行政審批中介服務清單取消 320 項，國務院部門設置的職業資格許可和認定事項削減比例達 70% 以上，3 次修訂政府核准的投資項目目錄，中央層面核准的投資項目數量累計減少 90%。實施權力清單、責任清單制度，將政府職能、法律依據、職責權限等內容以權力清單的形式向社會公開，截至 2016 年，全國 31 個省級政府部門均已公佈權力清單。加強規範性文件監督管理，行政機關規範性文件不得設定行政許可、行政

---

處罰、行政強制，各類行政法規、規章和規範性文件都已納入備

案審查範圍，實現「有件必備，有備必審，有錯必究」。

從計劃經濟時期延續至今的行政審批制度是一種行政權對國家各方面事務進行事前控制的方式。然而在市場經濟持續發展完善的當下，行政審批作為一種缺乏完善法律規範的行政管理手段其所帶來的問題越來越突出。而如今行政審批制度的改革取消了數量龐大的審批事項，這既能促進國家發展的效率，又能減少這項制度帶來的種種問題。同時縮限了政府的權限範圍，在一定程度上有利於限制行政權力的擴張。

2012年之前的十年間九名中央政治局常委的體制以及未獲「核心」地位的領導人，讓當時中國「高階政治」中集體領導與各人分工相結合的決策體系過於偏向各人分工，黨的集中統一領導被弱化，使得當時流傳有「政令不出中南海」的說法。在這一時期決策模式中個人分工是明顯凌駕於集體領導的。

中國的決策體系自十八大以來在「高階政治」層面發生了極大的變化，習近平在上任後面對權力分散、黨風軍紀腐化、政令難出的政局，通過一系列行動構建起了新的高層權力架構。趙建民、吳仁傑 (2019)總結習近平在接班後的行動包括親自擔任中央全會文件起草組組長；出任中央決策議事協調機構主要負責人（即一系列中央領導小組）；建立囊括全國人大、國務院、全國政協、最高法最高檢黨組匯報工作制度；提出「習近平新時代中國特色社會主義思想」並寫入黨章；建立政治局委員向黨中央和總書記書面述職的制度等。如果說鄧小平之後的兩代領導人之地位是「同儕中的第一人」，那麼習近平的地位已經超越了「同儕中的第一人」，在決策影響力上明顯高於其他成員。

## 第四節、 小結

綜上所述，在本輪混合所有制改革過程中，除了混改帶來的政企關係變化外，其它在奧野正寬理論中能夠影響政府關係類型的因素同樣發生了變化。

在制度層面，行政權在改革過程中其管轄範圍被限縮，並且政府開始強調要在法律框架內行使公權力。立法體系的改革讓其相較於之前對行政部門的授權立法更加規範，同時最高人民法院合憲性審查做法的出現體現了立法權的獨立性以及其權力範圍有一定程度的增強。對於司法的改革同樣產生了一定效果，但在根本的法院獨立以及法官獨立的問題上解決進度較為緩慢。在部委管轄範圍這個維度看，國務院經過 2013 年和 2018 年兩輪國務院機構改革後，管轄範圍重疊程度進一步下降，「大部制改革」取得了較大程度的進展。從「高階政治」上看，十八大後至今黨中央相較於此前十年權力分散、政令難出的情況有了極大的改變。以習近平為核心的中共中央對於政局的掌控力大大提高。從奧野正寬的理論觀察，在「高階政治」的層面，十八大後高層政治架構更趨向於黨中央集中統一領導，趨向於奧野正寬所說的「最高權力」，但在「低階政治」層面，行政、立法、司法相對更加獨立，而部委管轄範圍的重疊程度下降，變化趨向**關係依存型政府**。因此想要單一地將變化趨勢概括為某一種是較為困難的。筆者認為，國有企業政企關係之改革方向的確定屬於「高階政治」範疇，然而在確定這一目標後，具體的落實情況則屬於「低階政治」範疇。因此，筆者認為在這一問題上政府類型更多的是向**關係依存型政府**變化。

對國有企業進行混合所有制改革則是在民間對政府的談判能力上發揮影響，混合所有制改革引入的非國有資本以及進入此前壟斷的行業等，都是加強

---

了民間對政府的談判能力。而其效果筆者將會在下一章對案例進行分析、論述。







---

## 第五章 國有企業混合所有制改革案例分析

本章中，筆者將會選擇中國聯通、東方航空以及雲南白藥三個國有企業作為混合所有制改革的典型案例進行分析。通過改革前後股權結構的變化，管理層人事的變動來分析混改對提升民間對政府談判能力的影響。

本章案例分析的資料均來自公開資料，資料來源主要來自所分析的各家企業官網上公布的季度、年度報表。人事資料則主要來自媒體的公開報導。

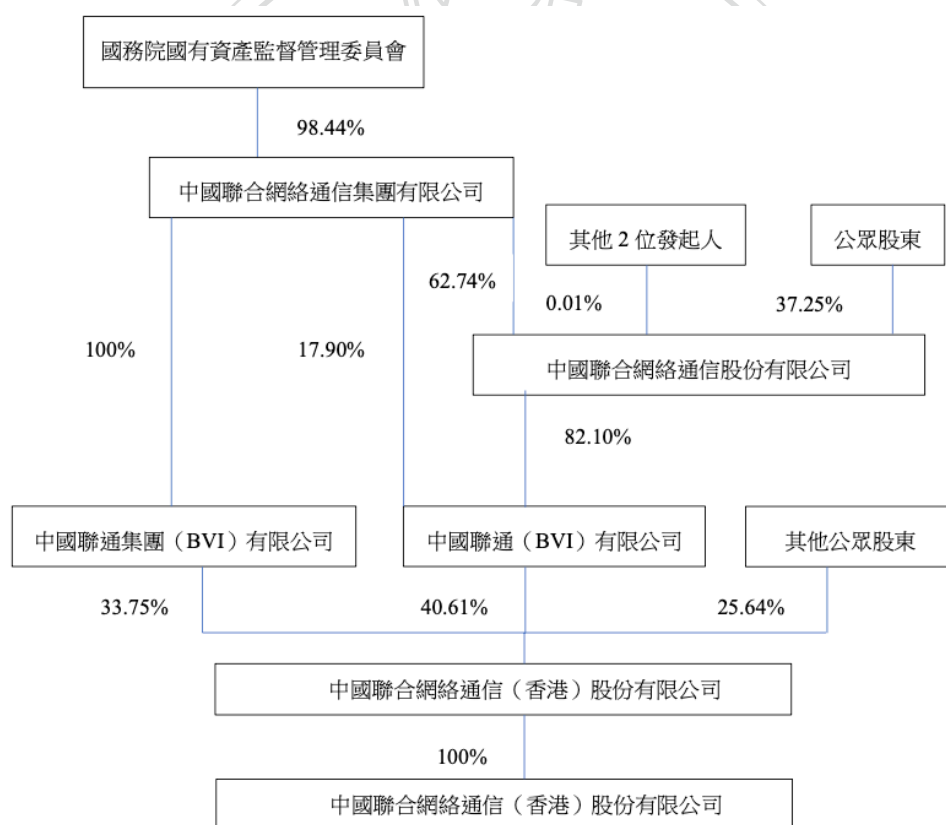
### 第一節、中國聯通

中國聯通是中國聯合網絡通信股份有限公司的簡稱。筆者將中國聯通作為案例分析是因為其具有非常典型的代表性，首先它是本輪國有企業改革的第一批試點企業之一，具有很強的示範意義；其次是它的混改方案中包含了多種實現混合所有制的路徑；最後是中國聯通作為中國三大通信商之一，其所在的通信行業在之前屬於「國民經濟命脈」行業，屬於國有資本絕對控股的國有企業。而這次中國聯通的混改使得非國有資本進入國有企業在行業層面實現了突破，體現了此次混改的力度。

對中國聯通的分析主要分為三個方面進行：一是分析其公布的混合所有制改革方案；二是分析其混改前後公司股權結構的變化；三是觀察其高級管理層人員構成。綜合這三方面因素來分析中國聯通的混改為民間資本帶來了怎樣的對政府的談判能力。

首先我們根據中國聯合網絡通信股份有限公司的官方網站上公布的〈中國聯通關於混合所有制改革有關情況的專項公告〉<sup>①</sup>（以下簡稱專項公告）上可以看到，中國聯通混合所有制改革的主要思路是通過引入境內投資者，將一部分的公司股權釋放給其他國有資本與非國有資本從而降低國有股權比例。進行混改的主要方式是引入與其業務相關性較大並具有領先優勢的戰略投資者和員工股權激勵機制。

通過中國聯通 2016 年年度報告，我們可以獲悉截至 2016 年 12 月 31 日中國聯通與實際控制人之間的產權及控制關係圖（見圖二）。



圖二 中國聯通股份有限公司與實際控制人之間的產權及控制關係圖

資料來源：中國聯合網絡通信股份有限公司 2016 年年度報告

<sup>①</sup> 〈中國聯通關於混合所有制改革有關情況的專項公告〉，中國聯合網絡通信股份有限公司，2017 年 8 月 21 日。http://www.chinaunicom-a.com/wcm/CVO/temdicalReports\_1010709 檢索於：2021 年 3 月 10 日。

我們可以看到在混改之前，中國聯通股份有限公司最大股東是其集團公司，佔股達 62.74%，屬於絕對控股。而國務院國有資產監督管理委員會擁有中國聯通集團公司 98.44% 的股權，因此國有資產監督管理委員會是中國聯合網絡通信股份有限公司的實際控制人。其餘股份主要是由公眾股東持有，佔股 37.52%，由於公眾股東數量多且持股數量少，因此非國有資本對公司重大問題基本沒有話語權。

中國聯通於 2017 年 8 月 21 日公布混改方案，我們通過觀察 2017 年三季度報告與 2017 年年度報告，從前十大股東的變化情況觀察混改帶來的變化。表二列舉了混改過程中中國聯通股份有限公司的前十大股東名單以及他們的持股比例。

表二 中國聯通混改前十大股東及其持股比例

中國聯通股份有限公司前十大股東	持股比例 (%)
中國聯合網絡通信集團有限公司	62.74
中央匯金資產管理有限責任公司	1.36
香港中央結算有限公司	0.53
北京鳳山投資有限責任公司	0.51
北京坤藤投資有限責任公司	0.47
齊齊哈爾市中正房地產開發有限公司	0.42
嘉實基金-農業銀行-嘉實中證金融資產管理計劃	0.42
大成基金-農業銀行-大成中證金融資產管理計劃	0.35
中國工商銀行-上證 50 交易型開放式指數證券投資基金	0.32
梧桐樹投資平台有限責任公司	0.27

資料來源：中國聯合網絡通信股份有限公司 2017 年年度報告

觀察上表我們可以看到在混合所有制改革之前，中國聯通股份有限公司的前十大股東中，第一大股東持股比例超過 50% 達到了 62.74%，屬於絕對控股。而

---

第二大股東持股比例只有 1.36%，香港中央結算有限公司只有 0.53%。通過計算前十大股東中第二大至第十大股東所持股權比例之和與第一大股東之間的比值，該比值越小，則第二至十大股東對第一大股東的制衡能力越小；反之則最大股東的控制力越小。計算可得混改之前中國聯通的股權制衡度為 0.07412，非國有資本在重大事項上基本沒有決策權。同時，觀察當時中國聯通高層管理人員的任職經歷可以發現，幾乎所有的董事、監事都曾有過在公部門或事業單位任職的經歷。例如中國聯通董事兼總裁陸益民，其就曾經在中共中央辦公廳秘書局工作過，根據季報他在中國聯通的董事任職時間應該是從 2009 年 5 月至 2019 年 5 月，但他在 2018 年 7 月便被調任至中國通用技術（集團）控股有限責任公司擔任董事、總經理及黨組副書記<sup>②</sup>。而且他的人事決定是中組部做出的，從此可以看出中國聯通的企業高層的人事權主要還是掌握在國家（政府）手中。在這種人事權掌握於國家（政府）且企業高層基本上都具有行政級別或行政背景的情況下，國有企業必然會背負許多負擔性行政任務。

而在經過混合所有制改革之後，中國聯通的整個股東層、股權結構以及高層管理人員都發生了較大的變化。其中在引入戰略投資者和員工股權激勵的部分，〈專項公告〉表示：

公司擬向戰略投資者非公開發行不超過約 90.37 億股股份，募集資金不超過 617.25 億元；由聯通集團向結構調整基金協議轉讓其持有的本公司約 19.00 億股股份，轉讓價款約 129.75 億元；向核心員工首期授予不超過約 8.48 億股限制性股票…上述交易對價

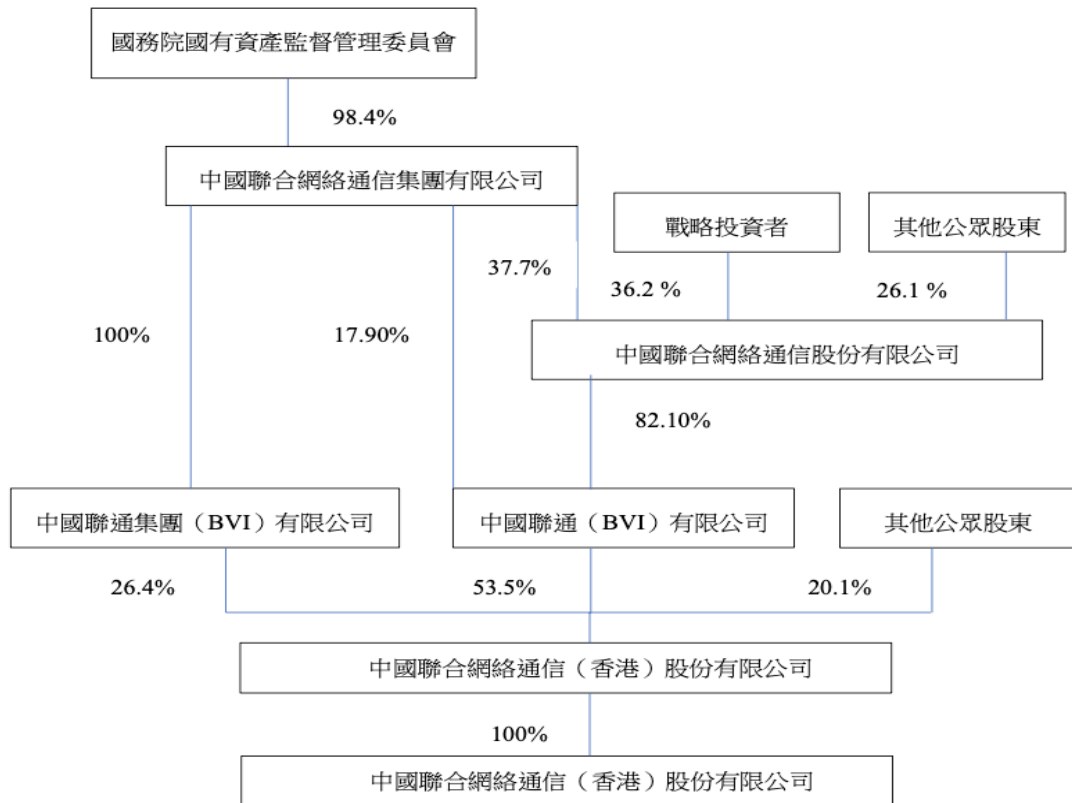
---

<sup>②</sup> 〈中國通用技術（集團）控股有限責任公司主要領導調整〉，中國通用技術集團，2018 年 7 月 10 日。<https://www.genertec.com.cn/s/8293-22441-107694.html> 檢索於：2021 年 3 月 11 日。

---

合計不超過約 779.14 億元…中國人壽、騰訊信達、百度鵬寰、  
京東三弘、阿里創投、蘇寧雲商、光啓互聯、淮海方舟、興全基  
金和結構調整基金將分別持有公司約 10.22%、5.18%、3.30%、  
2.36%、2.04%、1.88%、1.88%、1.88%、0.33%、6.11%股份……

通過中國聯通 2017 年年度報告，我們可以獲悉截至 2017 年 12 月 31 日中國聯通與實際控制人之間的產權及控制關係圖（詳見圖 三）。此前中國聯合網絡通信集團有限公司在中國聯合網絡通信股份有限公司的持股比例從 62.74%降為 37.7%，集團公司由原來的絕對控股變成相對控股。而此前「其他兩位發起人」所持股份僅為 0.01%，但現在中國聯合網絡通信股份有限公司的戰略投資者所持股份比例已達 36.2%。通過這個方框圖，我們可以發現經過混合所有制改革，國有資本在中國聯通股份有限公司的持股比例有了大幅度下降。



圖三 中國聯通股份有限公司與實際控制人之間的產權及控制關係圖

不過在 2017 年末，中國聯通在員工股權激勵方面的工作還沒有全部完成，我們可以看到在圖三中並沒有員工股票激勵的內容，但是在 2018 年年度報告中股權結構發生了變化，聯通集團與戰略投資者佔聯通股份有限公司的股份分別下降了 1%，其他公眾股東佔股比例下降了 0.6%，而增加了員工限制性股票激勵，這部分佔股比例為 2.6%<sup>③</sup>。

表三 中國聯通混改後十大股東及其持股比例

中國聯通股份有限公司前十股東	持股比例 (%)
中國聯合網絡通信集團有限公司	37.70
中國人壽保險股份有限公司-傳統-普通保險產品-005L-CT001 滬	10.51
中國國有企業結構調整基金股份有限公司	6.3

<sup>③</sup> 〈中國聯合網絡通信股份有限公司 2018 年年度報告〉，中國聯合通信股份有限公司。

<http://www.chinaunicom-a.com/wcm/1/attachments/2019/3/13/1460/1552485431252.pdf> 檢索於：2021 年 3 月 12 日。

深圳市騰訊信達有限合夥企業（有限合夥）	5.3
嘉興小度投資管理有限公司-寧波梅山保稅港區百度鵬震投資合夥企業（有限合夥）	3.4
宿遷京東三弘企業管理中心（有限合夥）	2.4
杭州阿里創業投資有限公司	2.1
蘇寧雲商集團股份有限公司	1.9
前海方舟資產管理有限公司-深圳前海方舟信息產業股權投資基金（有限合夥）	1.9
深圳光啟互聯技術投資合夥企業（有限合夥）	1.9

資料來源：中國聯合通信股份有限公司 2018 年年度報告

同時，2017 年年度報告也顯示了在經過混合所有制改革後中國聯通股份有限公司的前十大股東（詳見表 三）。同樣我們通過計算股權制衡度計算可得經歷過混改之後的中國聯通的股權制衡度為 0.94721，相較於混改前 0.07412 的股權制衡可以說有了非常大的提升。同時也顯示出第一大股東的控制力的下降。

而觀察公司的高層管理團隊可以發現，在經過混合所有制改革後中國聯通也增加了非國有資本的股東代表作為董事。根據年報顯示在完成混合所有制改革後，中國聯通董事會成員中有廬山、李彥宏、廖健文、胡曉明四位董事分別代表騰訊、百度、京東、阿里巴巴方的資本。此時中國聯通董事會成員除獨立董事外共有 8 名董事，王曉初、陸益民、李福申為聯通集團的董事，尹兆君為中國人壽的董事，而中國人壽同樣是國有企業。那麼董事會格局便是四位國有資本的董事與四位非國有資本的董事，這與混改前中國聯通的董事會格局發生非常大的變化。但是就前文提到的獨立董事的內容，混改之後中國聯通五位獨立董事：馮士棟、吳曉根、呂延傑、陳建新、熊曉鴿中，除熊曉鴿外另外四位獨立董事皆有過國有企業、事業單位、公部門任職的經歷。儘管作者並沒有獲得這些獨立董事在重大事項的表決過程中所做決策的傾向，但幾位獨立董事相關的履歷是否會影響他們的決策，使他們更多地偏向於國有資本？作者認為在

---

制度與人員安排上，混改在一定程度上「建立有效制衡的公司治理機制」，但是國有企業高層管理人員因曾經的公司制度仍然存在著國有資本話語權大於其所持有的股本的情況。

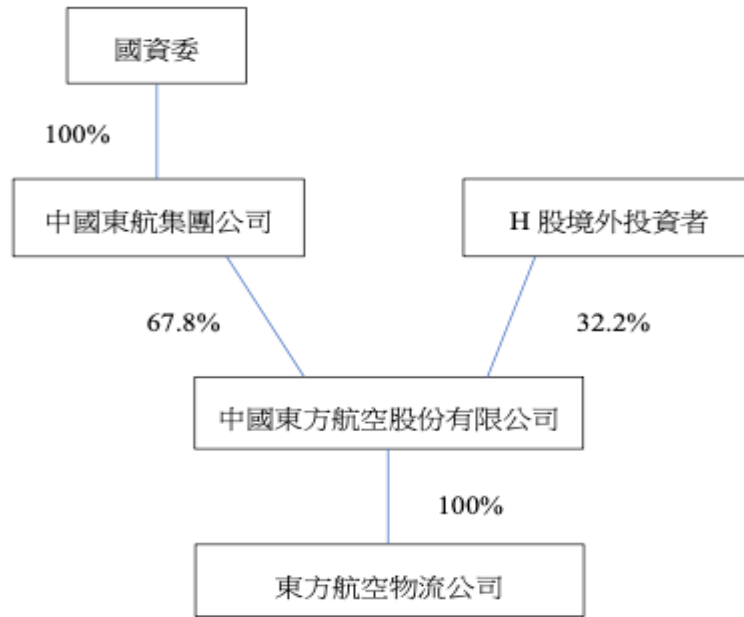
通過對中國聯通的分析，筆者認為中國聯通通過混合所有制改革在公司內部的股權結構、高層管理團隊產生了巨大的改變，在很大程度上達到了民間力量在國有企業內部對政府或國有資本的制衡作用。

## 第二節、東方航空

東方航空同樣是首批混改試點企業之一，其具體改革的子公司東航物流所處的物流行業是一個充分競爭的行業。而對於這種行業按照國資委等對國有企業分類管理的原則國有資本可以選擇絕對控股、相對控股或參股。而經過混合所有制改革的東航物流在其股權結構上看國有資本放棄了絕對控股。由於東航物流當前並非是上市公司，沒有公開的年度報告等相關材料，筆者只能通過公開出版物、新聞及招股說明書等內容進行分析。

東航物流的混改方式是通過東航集團在其下屬的東航股份建立下屬的三級企業東航物流作為混合所有制改革試點。其改革步驟分成三步（國務院國資委改革辦 & 國務院國資委新聞中心, 2019, 頁 131-136），首先是通過股權轉讓將東航股份所持有的東航物流 100% 的股份轉讓給東航集團下屬公司東方航空產業投資有限公司，東航物流從上市公司主體剝離。而在混改之前，東航物流的股權結構圖如圖四所示。

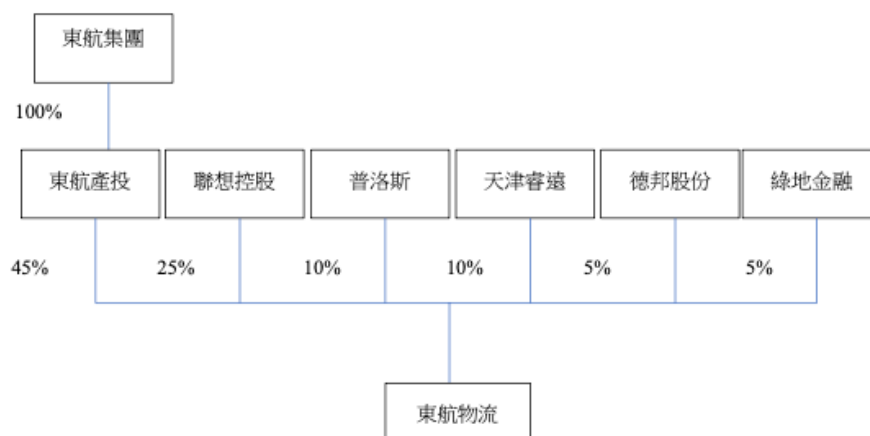




圖四 東航物流混改前股權結構圖

資料來源：東航物流招股說明書

第二步是通過產權交易市場引入社會資本投資方和核心員工持股方，最終形成了以東航集團作為國有資本持股 45%，社會資本持股 45%，核心員工持股 10% 的股權結構，在這樣的股權結構中東航集團代表國有資本放棄了絕對控股權。2017 年 6 月 19 日東航物流宣布引入聯想控股、普洛斯投資、德邦物流以及綠地集團四家外部投資者持有上述 45% 的股權。具體持股比例為聯想控股 25%、普洛斯 10%、德邦物流 5%、綠地集團 5% (東航物流，無日期)。計算其股權制衡度為 1，也就是說除員工持股之外，此四大股東對第一大股東東航集團的制衡度為 1，這在當時的國企中是相對較為少見的。經過以上兩步混改步驟後，東航物流的股權結構如圖五所示 (其中天津睿遠為東航物流核心員工持股平台)。



圖五 東航物流混改後股權結構圖

資料來源：東航物流招股說明書

而第三步則是通過混改以期上市。而在筆者寫作期間，東航物流已經向證監會申請 IPO 審核。

而從董事會人員組成來看，除獨立董事外，在董事會 9 個席位中，東航佔 5 席，聯想控股佔 2 席，普洛斯佔 1 席，核心員工持股平台佔 1 席，既保留了東航集團的主要建議權，也保留了董事比例合計 1/3 非國有股東的否決權 (柏蓓, 2018)。這樣的董事會結構設置使得非國有資本在國有企業中獲得了對國有資本一定的制衡能力。

在此一案例中，東航物流同樣作為首批混改的試點企業，在股權層面和公司高層管理人員層面都對國有資本產生了一定的制衡作用，在公司內部民間對於政府的談判能力相較於混改前的國資絕對控股有了非常大的提高。

### 第三節、雲南白藥

雲南白藥集團股份有限公司（以下簡稱「雲南白藥」）是一家雲南省的醫藥行業企業，其在混合所有制改革前同樣屬於國資控股公司。作為一家以雲南

---

傳統藥方作為主要產品的公司，因為其所處行業和其主要產品並不屬於關乎國家安全、國民經濟命脈，因此在混改推行過程中可以進行更深層次的改革。

2016年7月19日雲南白藥發布停牌公告稱收到控股股東雲南白藥控股有限公司（以下簡稱「白藥控股」）的通知，公司實際控制人雲南省國有資產監督管理委員會正在籌劃推進混合所有制改革的相關事宜，故此停牌<sup>④</sup>。這次混改在白藥控股層面展開，新股東同雲南省國資委各自持有白藥控股50%股權，這個方案在同年11月15日獲雲南省國資委通過，12月28日雲南省國資委、新華都和白藥控股簽署合作協議（沈紅波，張金清，& 張廣婷，2019）。然而白藥控股的混改還沒有停止。2017年6月，白藥控股通過了江蘇魚躍科技作為增資方獲得白藥控股10%股權的事項，交易完成後雲南省國資委、新華都實業與江蘇魚躍科技分別持有白藥控股45%、45%、10%的股權。

通過雲南白藥2016年的年度報告我們可以看到在混改之前，其與實際控制人之間的關係如圖六所示，雲南省國資委是白藥控股的實際持有人。而在經過混合所有制改革後，雲南控股的股權結構發生了極大的變化（如圖七所示）。國資放棄了對白藥控股的絕對控股權，在白藥控股中，非國有資本佔股比例達到了55%，超過國有資本，這在進行過混合所有制改革的國有企業中是較為少見的。

---

<sup>④</sup> 〈雲南白藥集團股份有限公司重大事項停牌公告〉，2016年7月19日。深圳證券交易所：<http://www.szse.cn/disclosure/listed/bulletinDetail/index.html?ddf0bcff-0ad2-49bf-ae56-6d4b6be379d0> 檢索於：2021年3月14日。

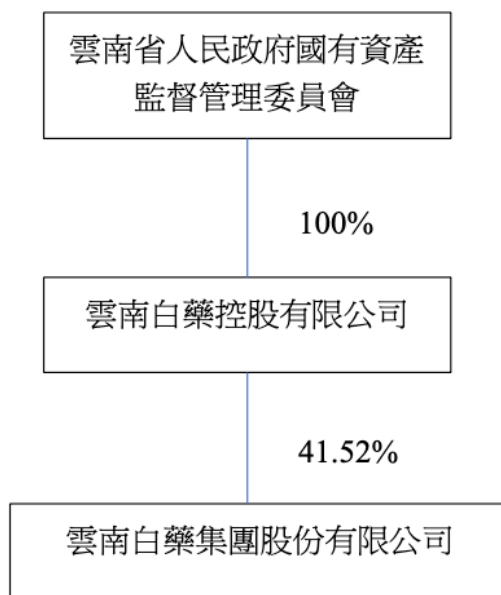


圖 六 雲南白藥集團股份有限公司與實際控制人之間的產權及控制關係圖

資料來源：雲南白藥集團股份有限公司 2016 年年度報告

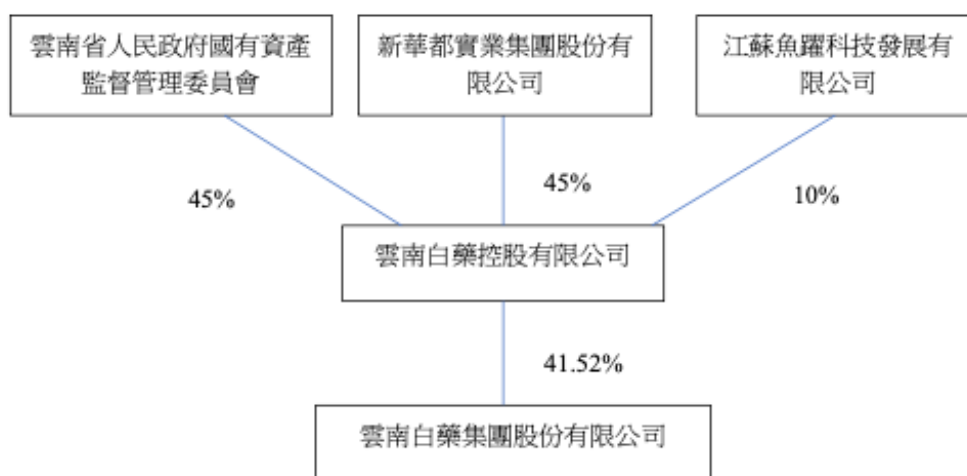


圖 七 混改後白藥控股股權結構圖

資料來源：雲南白藥集團股份有限公司 2017 年年度報告

根據雲南白藥 2017 年前十股東（見表四），上市公司雲南白藥 41.52% 的股份為白藥控股所有，而新華都擁有雲南白藥 45% 的股份，因此新華都的實際控制人陳發樹間接擁有雲南白藥 18.68% 的股份。而根據雲南白藥 2017 年的年

度報告，新華都集團直接持有雲南白藥 3.39% 的股份，陳發樹個人持有 0.86% 的股份。因此陳發樹實際控制了雲南白藥 22.93% 的股份，成為雲南白藥實際上的第一大股東。

表 四 2017 年雲南白藥集團股份有限公司前十股東

雲南白藥集團股份有限公司前十股東	持股比例 (%)
雲南白藥控股有限公司	41.52
雲南合和（集團）股份有限公司	10.09
中國平安人壽保險股份有限公司-自有資金	9.36
香港中央結算有限公司	6.51
新華都實業集團股份有限公司	3.39
中國證券金融股份有限公司	2.56
全國社保基金一零八組合	1.28
中央匯金資產管理有限責任公司	1.16
陳發樹	0.86
香港金融管理局-自有資金	0.55

資料來源：雲南白藥 2017 年年度報告

根據雲南白藥的公司章程，股東大會的普通決議應由出席會議的公司股東所持表決權的 1/2 以上通過，特別決議應由出席股東大會的股東所持有的表決權的 2/3 以上通過<sup>⑤</sup>。由於雲南合和集團與中央匯金屬於國有法人，加上雲南省國資委間接持有雲南白藥的 18.68% 的股份，國有資本佔雲南白藥股份的比例為 29.93%，不到 1/3。因此在雲南白藥這個案例中，國有資本甚至放棄了對特別決議的否決權。這是國有企業改革中的一個突破性案例，混改給予了民營資本前所未有的話語權（李妍, 2017）。

<sup>⑤</sup> 〈雲南白藥集團股份有限公司公司章程（20190821）〉，雲南白藥集團股份有限公司。  
<http://www.yunnanbaiyao.com.cn/view/ynbyPc/1/30/view/4409.html> 檢索於：2021 年 3 月 14 日。

---

在白藥控股董事會層面，雲南省國資委和新華都各推薦兩人，江蘇魚躍推薦一人，白藥控股變更為無實際控制人企業。而且，在經過混改後，雲南白藥的董事、監事、高管都通過市場化原則進行聘任，採用市場化薪酬，企業與高管不再保留國有企業的行政級別（沈紅波，張金清，& 張廣婷，2019）。

白藥控股及雲南白藥這個案例對於研究混合所有制改革來說具有特別的價值，它突破了此前國有企業改革的很多限制。作為雲南省盈利能力最為突出的企業之一，國有資本在這次混改過程中願意放棄控股地位，同時非國有資本在雲南白藥的持股比例超過國有資本，這意味著雲南白藥的董事會作出重大決策時無需報國資委審批。同時企業高管取消了行政級別與待遇，這意味著此前政府對國有企業高管的人事權也在雲南白藥中取消了，這使得雲南白藥可以減少很多此前由於高管人事問題帶來的行政性負擔。民間力量對政府的談判能力相較於其他大部分進行混改的國有企業更大。

#### 第四節、小結

本章通過分析三個進行了混合所有制改革的國有企業的案例來論證混改是否能夠改變國有企業政府關係類型。在這三個案例中，聯通的混改方案是通過在上市公司層面引入戰略投資者來改變股權比例，民間力量在上市公司層面獲得了一定程度的話語權，但在聯通集團層面並沒有進行混改，國資委對聯通集團仍然是絕對控股的。因此在涉及中國聯通的重大事項時，仍須通過政府審核。而東航物流的混改與聯通相似，都是在集團子公司層面的改革。不同的是雲南白藥的混改，這是在控股公司層面的改革，是自上而下的改革，通過直接對控股公司進行混合所有制改革使得其所屬的上市公司間接地就完成了混合所

---

有制改革，同時在這個層面的改革中雲南白藥基本上脫離了行政部門的額外束縛，更多考慮市場因素而非政治因素。民間力量在其中獲得了遠超前兩個案例的影響力與話語權。

而通過上述案例的分析，筆者認為混合所有制改革對不同的國有企業改革力度有所不同。對於中央所屬的國有企業，混合所有制改革的力度較小，改革的層面也多是在集團下屬子公司層面進行。而對於地方所屬的國有企業，混改的方案相對來說有更大的嘗試空間，改革能夠推進到控股公司層面。

在分析過程中，筆者發現混合所有制改革通過改變國有企業的股權分佈，非國有資本在國有企業的話語權或多或少都得到了提高。而且相較於此前的股份制改革，在這輪混改過程中，非國有資本獲得了董事席位，這在民間力量對政府的影響力上是一個切實的、制度性的提高。而正是通過提高民間對政府的談判能力，混改也改變了國有企業政企關係中的政府類型。民間對政府談判能力的提升在奧野正寬的理論中是規則依存型政府的特徵。





---

## 第陸章 研究發現與研究建議

### 第一節、 研究發現

本論文的研究通過奧野正寬的政府類型理論來研究混合所有制改革對國有企業政企關係的影響。通過對文獻的分析梳理，筆者認為在本輪國有企業混合所有制改革過程中，國有企業政企關係的背景主要是：在「高階政治」層面，中國目前的情況屬於通過制度化的方式強化權力的集中，相較於前任領導人，習近平已經超越了此前集體領導模式中「同儕中的第一人」的角色，在同其他政治局常委之間形成了一種隱性的領導與被領導關係。「政令不出中南海」的情況已經不見，權力的集中在改革進入深水區、觸碰到既得利益團體的蛋糕時更容易推動改革。而在「低階政治」層面，中國的行政體系改革，「把權力關進籠子」、通過明晰權力清單、撤銷審批清單等方式限縮行政部門的權力。國務院「大部制改革」取得了非常大的進展，各部委通過撤併整合，大大改善了原來「九龍治水」的局面，部委之間的管轄範圍重合度大大下降，這又符合關係依存型政府的特徵。在立法方面，經過一系列的改革後人大及其常委會的立法權獲得了維護，合憲性審查的出現也強化了立法權的威嚴。司法方面，由於集體領導的原則，法院獨立與法官獨立的問題還沒有能夠得到解決。總結來看，在「高階政治」層面，情況較為貼合奧野正寬所說的「最高權力」，而在「低階政治」層面，行政、立法、司法相互之間的干涉有所減少，獨立性有所提升。因此，筆者認為在當前中國的政府類型按照奧野正寬的定義在「高階政

---

治」層面較為貼近權威主義型政府的特徵，而在「低階政治」層面較為貼合關係依存型政府的特徵。

## 第二節、 研究建議

國有企業的混合所有制改革以及與混合所有制改革配套的國有企業分類管理改革在國有企業內部管理當中能夠相當程度地提升民間對政府的影響力；在行業層面，通過分類管理，推動不同程度的非國有資本參股、控股公司或項目等方式，讓民間資本有機會參與到一些此前為國有企業壟斷的行業當中，在行業層面提升了民間對政府的影響力。相較於計劃經濟時代國有企業作為政府的延伸不可同日而語。即使是對比 2012 年之前的情況，民間對政府的談判能力也獲得了巨大的提升。2012 年之前的股份制改革等國有企業改革措施只是在形式上做到了有非國有資本的進入，而本輪混改已經出現了國有資本放棄對國有企業的控制的案例，非國有資本在國有企業中的話語權大大提高。而這也符合關係依存型政府的特徵。同時，筆者認為對於國有企業改革的方向確定屬於「高階政治」的範疇，而此後具體落實的方式、實際的操作和改革過程中的監督皆屬於「低階政治」的範疇，因此國有企業政企關係中的政府類型更偏向於關係依存型政府。

如同奧野正寬所說，任何一種政府類型皆有其利弊。國家或經濟體在選擇政府類型時更應該考慮具體的情況，筆者在寫作過程中並不抱持著哪一種政府類型更勝一籌的想法。事實上，當今全世界遭受了新冠疫情的影響，而中國作為早期受疫情影響最為嚴重的國家，能夠快速控制疫情與中國在面臨重大問題時採取的「舉國體制」關聯甚大。當問題上升至「高階政治」層面，強有力的

---

中央政府以及政府對國有企業的掌控力使得國家能夠全方位調動力量抗擊疫情。若政府完全放棄對國有企業的掌控力，做到了徹底的「政企分開」，那麼在面臨像新冠疫情這樣的問題時對於資源的分配能力絕不會像現在那麼高效。

由於國有企業改革還沒有停止，在筆者寫作進入尾聲時，2020年9月國企改革又邁入到「三年行動」時期，國家對國有企業改革又提出了新的要求。而最終呈現的效果以及未來中國國有企業政企關係究竟會呈現何種形態還有待將來的研究。筆者認為在將來國有企業的混合所有制改革全部完成後，再從全局性的視角審視國有企業混合所有制改革對政企關係的影響同樣意義巨大。





---

## 參考書目

### 外文文獻

- Baumgartner, F. R. (1996). Public Interest Groups in France and the United States. *Governance*, 9(1), pp. 1-22.
- Croissant, A. (2002). Strong Presidents, Weak Democracy? Presidents, Parliaments and Political Parties in South Korea. *Korea observer*, 33(1), pp. 1-45.
- Hayward, J. E. (1972). State Intervention in France: The Changing Style of Government-Industry Relations. *Political Studies*, 20(3), pp. 287-298.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, pp. 862-915.
- Jefferson, G. (1998). China's State Enterprises: Public Goods, Externalities, and Coase. *The American Economic Review*, 88(2), pp. 428-432.
- Kosar, K. R. (2004). Government-sponsored enterprises (GSEs): an institutional overview. *Washington Post*, E1.
- Lehne, R. (2001). *Government and business: American political economy in comparative perspective*. Chatham House Publishers.
- Nee, V. (1992). Organizational dynamics of market transition: Hybrid forms, property rights, and mixed economy in china. *Administrative Science Quarterly*, 37(1), pp. 1-27.
- Okuno-Fujiwara, M. (1998). Toward a Comparative Institutional Analysis of the Government-Business Relationship. In M. Aoki, M. Okuno-Fujiwara, & H.-K. Kim (Eds.), *In The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2003). French capitalism transformed, yet still a third variety of capitalism. *Economy and Society*, 32(4), pp. 526-554.

---

World Bank. (1997). *World Development Report*. New York: Oxford University Press.

## 專書文獻

- 王夕明, & 趙艾晨 (編者). (1994). 中國股份制經濟. 北京: 中國書籍出版社.
- 中共中央. (1989). 中共中央關於加強黨的建設的通知. 於 中共中央文獻研究室 (編者), 十三大以來重要文獻選編. 北京: 人民出版社.
- 中共中央. (2013). 關於全面深化改革若干重大問題的決定. 於 中共中央文獻研究室 (編者), 十八大以來重要文獻選編 (上). 北京: 中央文獻出版社.
- 中共中央關於加快工業發展若干問題的決定 (草案). (1978). 於 全國總工會政策研究室 (編者), 中國企業領導制度的歷史文獻. 北京: 經濟管理出版社.
- 毛程連. (2008). 國有企業的性質與中國國有企業改革的分析. 北京: 中國財政經濟出版社.
- 本書編寫組 (編者). (2017). 國企改革若干問題研究. 北京: 中國經濟出版社.
- 申險峰. (2013). 日本政治經濟與外交. 北京: 知識產權出版社.
- 成思危 (編者). (1998). 政府如何管理企業. 北京: 民主與建設出版社.
- 朱景文 (編者). (2011). 中國人民大學中國法律發展報告. 北京: 中國人民大學出版社.
- 江澤民. (1992). 加快改革開放和現代化建設步伐, 奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利. 於 中共中央文獻研究室 (編者), 十四大以來重要文獻選編 (上). 北京: 中央文獻出版社.

- 
- 江澤民.(2002). 全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面. 於 中共中央文獻研究室 (編者), 十六大以來重要文獻選編 (上). 廣州: 暨南大學出版社.
- 肖洋.(2014). 德國政治經濟與外交. 北京: 知識產權出版社.
- 肖捷.(1992). 德國經濟體制和經濟政策. 北京: 中國計劃出版社.
- 呂耀坤.(1997). 德國政治制度. 北京: 時事出版社.
- 吳邦國.(2011). 形成中國特色社會主義法律體系的重大意義和基本經驗. 於 中共中央文獻研究室 (編者), 十七大以來重要文獻選編 (下) (2013年7月第1版). 北京: 中央文獻出版社.
- 吳光炳.(2004). 中國轉軌的經濟學分析. 北京: 中國財政經濟出版社.
- 吳家駿.(1994). 日本的股份公司與中國的企業改革. 北京: 經濟管理出版社.
- 吳敬璉.(2017). 中國改革三部曲.2 當代中國經濟改革. 北京: 中信出版社.
- 何俊志 (譯).(2007). 政府與企業——比較視角下的美國政治經濟體制.(原作者: Lehne, R.). 上海: 復旦大學出版社.
- 何華輝.(1988). 比較憲法學. 武漢: 武漢大學出版社.
- 宋堅 (編者).(2003). 德國經濟與市場. 北京: 中國商務出版社.
- 青木昌彥, & 奧野正寬 (編者).(2005). 經濟體制的比較制度分析 修訂版.(魏加寧, 譯者) 北京: 中國發展出版社.
- 青木昌彥, 金滢基, & 奧野-藤原正寬 (編者).(1998). 政府在東亞經濟發展中的作用——比較制度分析. 北京: 中國經濟出版社.
- 青木昌彥.(1994). 日本經濟中的信息、激勵與談判.(朱泱, & 汪同三, 譯者) 北京: 商務印書館.

- 
- 昌忠澤.(1999). 國有企業之路，日本. 甘肅：蘭州大學出版社.
- 岳清唐.(2018). 中國國有企業改革發展史（1978~2018）. 北京科學文獻出版社：社會.
- 金東日.(2008). 韓國集權體制的轉型及其條件探析. 韓國研究論叢(1).
- 俞可平 (編者).(2009). 中國政治發展 30 年（1978——2008）. 重慶：重慶出版社.
- 陝甘寧邊區政府.(1949). 關於在國營公營工廠中建立工廠管理委員會與工廠職工代表會議的組織規程. 於 中華全國總工會政策研究室 (編者), 中國企業領導制度的歷史文獻. 北京：經濟管理出版社.
- 夏永祥, & 黨國印.(1994). 英國市場經濟體制. 甘肅：蘭州大學出版社.
- 烏杰 (編者).(1998). 中國政府與機構改革. 北京：國家行政學院出版社.
- 高明華.(2020). 深入推進國有經濟戰略性調整研究. 北京：中國經濟出版社.
- 唐日松 (譯).(2017). 國富論.(原作者:Adam Smith). 北京：華夏出版社.(原著出版年: 1776)
- 陳述.(2009). 中華人民共和國 60 年. 北京：中共黨史出版社.
- 陳雲.(1979). 計劃與市場問題. 於 中共中央文獻研究室 (編者), 三中全會以來重要文獻選編. 人民出版社.
- 陳會穎.(2014). 法國政治經濟與外交. 北京：知識產權出版社.
- 孫關宏, 胡雨春, & 陳周旺 (編者).(2002). 政府與企業——政治學視野中的中國政企關係改革. 南昌：江西人民出版社.
- 常士閻 (編者).(2013). 比較政治制度. 天津：天津人民出版社.



- 
- 國務院國資委改革辦, & 國務院國資委新聞中心 (編者). (2019). 改革實踐：國資國企改革試點案例集 (第 2020 重印 版). 北京：機械工業出版社.
- 許放. (2012). 中國行政改革概論. 北京：冶金工業出版社.
- 章迪誠. (2006). 中國國有企業改革編年史 (1978~2005). 北京：中國工人出版社.
- 寇健文, & 蔡文軒. (2012). 瞄準十八大：中共第五代領導菁英. 臺北：博雅書屋.
- 張成福 (譯). (2015). 公共管理導論. (原作者: Hughes, E. O.). 北京：中國人民大學出版社. (原著出版年: 2012)
- 張燕喜. (2001). 德國企業與企業制度研究. 北京：中國勞動社會保障出版社.
- 張鑫. (2016). 法國半總統半議會制：一種動態的混合型政府制度. 於 常士閻, & 曹海軍 (編者), 比較政治研究 (第二輯). 天津：天津人民出版社.
- 董輔初, 厲以寧, & 韓志國. (1997). 國有企業：你的路在何方——50 位經濟學家論國有企業改革. 北京：經濟科學出版社.
- 楊宇光 (譯). (2013). 美國經濟史：原書第 8 版. (原作者: Hughes, J., & Cain, L. P.). 上海：格致出版社.
- 楊德才. (2020). 中國經濟史新論 (1949~2019). 北京：經濟科學出版社.
- 奧野-藤原正寬. (1998). 對政府與工商界關係的一種比較制度分析. 於 青木昌彥, 金滢基, & 奧野-藤原正寬 (編者), 政府在東亞經濟發展中的作用——比較制度分析. 北京：中國經濟出版社.
- 溫家寶. (2010). 在全國依法行政工作會議上的講話. 於 中共中央文獻研究室 (編者), 十七大以來重要文獻選編 (中) (2011 年 4 月第 1 版). 北京：中央文獻出版社.

- 
- 趙紫陽.(1984). 在第六屆全國人民代表大會第二次會議上的政府工作報告(摘錄). 於 全國總工會政策研究室(編者), 中國企業領導制度歷史文獻. 北京: 經濟管理出版社.
- 蔣興旺.(2011). 國有企業領導制度研究. 大連: 東北財經大學出版社.
- 鄭謙, 龐松, 韓鋼, & 張占斌.(1988). 當代中國政治體制發展概要. 北京: 中共黨史資料出版社.
- 鄧小平.(1978). 解放思想, 實事求是, 團結一致向前看. 於 中共中央文獻編輯委員會(編者), 鄧小平文選 第二卷. 北京: 人民出版社.
- 鄧小平.(1979). 社會主義也可以搞市場經濟. 於 中共中央文獻編輯委員會(編者), 鄧小平文選 第二卷. 北京: 人民出版社.
- 鄧小平.(1980). 黨和國家領導制度的改革. 於 鄧小平文選 一九七五——一九八二年. 北京: 人民出版社.
- 鄧小平.(1986). 在全體人民中樹立法治觀念. 於 中共中央文獻編輯委員會(編者), 鄧小平文選 第三卷. 北京: 人民出版社.
- 鄧小平.(1992). 在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點. 於 中共中央文獻編輯委員會(編者), 鄧小平文選 第三卷. 北京: 人民出版社.
- 樊綱.(2000). 論市場中的政府. 於 王浦劬, & 徐湘林(編者), 經濟體制轉型中的政府作用. 北京: 新華出版社.
- 劉洪鐘.(2009). 韓國趕超經濟中的財閥制度研究. 北京: 光明日報出版社.
- 劉國光, 邢貴思, & 楊啟先(編者).(1998). 政府機構改革及運作全書. 北京: 中共中央黨校出版社.
- 蘇保忠, & 張正河(編者).(2004). 公共管理學. 北京: 北京大學出版社.

---

## 期刊文獻

- 王文創, & 張金城. (2006). 德國國有企業的管理及對我國的啟示. 理論學刊(5), 頁 51-52.
- 王永年. (2004). 廣義混合所有制概念辨析. 江淮論壇(6), 頁 21-24.
- 王忠明. (2009). 60年國企變遷回瞻. 上海國資(9), 頁 56-59.
- 王信賢. (2010). 誰統治? 論中國的政策制定過程: 以《反壟斷法》為例. 中國大陸研究, 53(1), 頁 35-62.
- 王振鎖. (2000). 試論日本自民黨政權. 世界歷史(2), 頁 55-63.
- 王菲. (1999). 英國國有企業管理分析. 改革(6), 頁 112-114+119.
- 王新生. (1993). 日本的利益集團. 日本學刊(1), 頁 40-45.
- 文豔豔. (2016). 改革開放以來政府與國企關係研究. 中國優秀碩士學位論文全文數據庫.
- 孔祥林. (2000). 影響司法公正的制度性缺陷分析. 唯實(03), 頁 57-60.
- 左然. (1998). 八十年代以來的三次機構改革. 瞭望新聞周刊(12), 頁 10-11.
- 石亞軍, & 施正文. (2008). 探索推行大部制改革的幾點思考. 中國行政管理(2), 頁 9-11.
- 石亞軍, & 施正文. (2011). 我國行政管理體制改革中的「部門利益」問題. 中國行政管理(5), 頁 7-11.
- 朴魯哲. (1997). 韓國國有企業的民營化改造. 經濟理論與經濟管理(2), 頁 45-49.

- 
- 朱巧琳, & 盧現祥. (2002). 非市場化制度安排、制度租金與制度成本. 財貿經濟 (11), 頁 69-72.
- 朱光華. (2004). 大力發展混合所有制：新定位、新亮點. 南開學報(1), 頁 3-5.
- 江穗春. (2002). 法國的壓力集團. 國際資料信息(9), 頁 11-15.
- 李妍. (2017). 雲南白藥混改樣本. 財新週刊, 26, 66-70.
- 李政. (2008). 中國國有企業改革的歷史回顧與評析. 政治經濟學評論(2), 頁 36-50.
- 李烈滿. (1998). 建國以來國企領導體制沿革與黨的建設的回顧與思考. 黨史研究與教學(5), 頁 39-45.
- 李善民, & 王彩萍. (2002). 股權結構對我國上市公司治理影響研究述評. 經濟理論與經濟管理(06), 頁 70-74.
- 肖揚. (2007). 依法治國基本方略的提出、形成和發展. 求是(20), 頁 18-21.
- 吳志平, & 蔣永清. (1993). 建國以來中央政府機構改革的回顧與思考. 福建黨史月刊(3), 頁 31-35.
- 吳敬璉. (1994). 建立現代企業制度應當解決的幾個問題. 中國工業經濟研究(04), 頁 4-7.
- 邱平. (1999). 我國國有企業領導制度問題與改革. 廣西財政高等專科學校學報 (2).
- 何偉. (2004). 論混合經濟. 經濟學家(4), 頁 15-19.
- 沈紅波, 張金清, & 張廣婷. (2019). 國有企業混合所有制改革中的控制權安排——基於雲南白藥混改的案例研究. 管理世界, 35(10), 頁 212-223.
- 林震. (2004). 論韓國現代化進程中的財閥問題. 亞太經濟(2), 頁 23-26.

- 
- 金東日.(2003). 韓國民主化過程論析. 南開學報(哲學社會科學版)(5), 頁 38-44.
- 孟為民.(2012). 法國、德國國有資產管理體制的啓示. 河北企業(6), 頁 68-70.
- 郝雲宏, & 汪茜.(2015). 混合所有制企業股權制衡機制研究——基於「鄂武商控制權之爭」的案例解析. 中國工業經濟(003), 頁 148-160.
- 胡冶岩.(1997). 法國政府如何控管國有企業. 中國行政管理(10), 頁 73-74.
- 胡遲.(2018). 國企改革四十年回顧與展望. 中國國情國力(11), 頁 19-24.
- 禹來.(2002). 國有企業的外部人控制問題. 管理世界(02), 頁 96-103+155.
- 俞可平.(2008). 中國治理變遷 30 年(1978——2008). 吉林大學社會科學學報(3), 頁 5-17.
- 秦前紅.(2005). 憲政視野下的中國立法模式變遷——從「變革性立法」走向「自治性立法」. 中國法學(03), 頁 42-48.
- 郭新京.(1998). 試論社會主義市場經濟下的政企關係. 中國工業經濟(03), 頁 77-80.
- 唐雪松, 周曉蘇, & 馬如靜.(2010). 政府干預、GDP 增長與地方國企過度投資. 金融研究(08), 頁 33-48.
- 唐豐義.(1994). 把握實質是推行現代企業制度的關鍵. 改革, 3, 頁 18-27.
- 陳林, & 王鳳生.(2017). 混合寡頭理論研究進展. 經濟學動態(1), 頁 125-136.
- 陳漢林.(2003). 對韓國經濟發展模式的重審與反思. 經濟縱橫(1), 頁 34-38.
- 陳衛東.(2014). 司法機關依法獨立行使職權研究. 中國法學(02), 頁 20-49.
- 麻寶斌, & 仇贊.(2009). 大部制前景下中國中央政府部門間行政協調機制研究. 雲南行政學院學報, 11(03), 頁 51-54.

- 
- 康日南.(1995). 韓國國有企業管理體系的調整和改革. 亞太經濟(4), 頁 60-62+44.
- 章武生, & 吳澤勇.(2000). 司法獨立與法院組織機構的調整(上). 中國法學(02), 頁 56-71.
- 梁曉芳.(2005). 中國法官獨立審判制度的現狀與對策. 中山大學學報論叢(03), 頁 391-397.
- 張亦珂.(2014). 法國的國家干預經濟經驗對我國的啟示. 經濟問題探索(6), 頁 137-142.
- 張忠, & 趙聞生.(2012). 關於大部門制下權力運行機制的幾點思考. 中國機構改革與管理(2), 頁 42-45.
- 張朋飛.(2015). 中共國營(公營)企業領導制度變遷研究(1933-1966)——以中共中央決策為中心. 碩士論文, 聊城大學.
- 張敏.(1996). 論英國國有企業的经营與管理. 歐洲(5), 頁 62-71.
- 張婷婷.(2006). 韓國緊密型政企關係的形成、變革及其啟示. 碩士學位論文, 武漢理工大學.
- 張經建.(2007). 戰後日本三權分立問題研究. 史學月刊(9), 頁 80-83.
- 張維迎, 吳有昌, & 馬捷.(1995). 公有制經濟中的委託人-代理人關係: 理論分析和政策含義. 經濟研究(4), 頁 10-20.
- 彭建國.(2014). 「混合」的八個問題. 國企(10), 頁 62-66.
- 黃速建, & 余菁.(2006). 國有企業的性質、目標與社會責任. 中國工業經濟(2), 頁 68-76.
- 黃群慧.(2001). 論國有企業領導制度改革. 河北學刊, 21(001), 頁 61-64.
- 葉祥松.(1996). 韓國國有企業管理體制及其啟示. 東北亞論壇(3).

- 
- 葉琪. (2009). 新中國成立 60 年來我國國有企業改革的歷程與成效. 經濟研究參考(67), 頁 10-17+25.
- 葛揚. (2004). 馬克思所有制理論與現代混合所有制經濟. 當代經濟研究(10), 頁 18-22.
- 程文進. (1999). 美國政府與公司關係的歷史演變 (美國建國——20 世紀 30 年代). 北京社會科學(4), 頁 20-24.
- 程仲鳴, 夏新平, & 余明桂. (2008). 政府干預、金字塔結構與地方國有上市公司投資. 管理世界(09), 頁 37-47.
- 程浩, 黃衛平, & 汪永成. (2003). 中國社會利益集團研究. 戰略與管理(04), 頁 63-74.
- 曾慶生, & 陳信元. (2006). 國家控股、超額雇員與勞動力成本. 經濟研究(05), 頁 74-86.
- 賀衛方. (1997). 中國司法管理制度的兩個問題. 中國社會科學(06), 頁 116-129.
- 楊子平. (1999). 走出政企「真正分開」的誤區——對政府與國有企業關係的再思考. 當代經濟研究(06), 頁 15-18.
- 楊帆. (2010). 中國利益集團分析. 探索(02), 頁 164-171.
- 楊瑞龍. (2003). 國有資產管理模式的新探索. 現代經濟探討(4), 頁 3-6.
- 詹成養. (1998). 戰後美法兩國政府經濟管理模式之比較. 首都經濟(5), 頁 31-34.
- 趙建民, & 吳仁傑. (2019). 習近平積極建構中共中央高層新權力架構. 展望與探索月刊, 17(4).
- 蔡貴龍, 鄭國堅, 馬新嘯, & 盧銳. (2018). 國有企業和政府放權意願與混合所有制改革. 經濟研究, 53(09), 頁 99-115.

- 
- 廖冠民, & 沈紅波. (2014). 國有企業的政策性負擔：動因、後果及治理. 中國工業經濟(06), 頁 96-108.
- 鄧榮霖. (2003). 企業制度與企業管理. 中國工業經濟(04), 頁 65-71.
- 衛興華. (2004). 簡論所有制與股份制的聯繫與區別. 當代財經(2), 頁 5-7.
- 劉行, & 李小榮. (2012). 金字塔結構、稅收負擔與企業價值：基於地方國有企業的證據. 管理世界(08), 頁 91-105.
- 劉春梅. (2005). 國有企業獨立董事制度之我見. 當代經理人(03), 頁 209-210.
- 劉泉紅. (2014). 以混合所有制經濟為載體深化國企改革. 前線(2), 頁 16-18.
- 劉啟亮, 羅樂, 何威風, & 陳漢文. (2012). 產權性質、制度環境與內部控制. 會計研究(03), 頁 52-61+95.
- 劉巍巍. (2001). 法國、韓國國有企業內部管理的比較. 遼寧經濟(2), 頁 44-44.
- 燕春, & 史安娜. (2008). 國有資產出資人制度批判與重構——從國資委到人民代表股東會. 社會科學研究(2), 頁 62-68.
- 韓升洲, & 胡宗兵. (1997). 轉型中的韓國政治. 韓國研究論叢, 頁 16-27.
- 韓國良. (2019). 淺談新時代國有企業獨立董事制度的建設與實踐. 河北企業(03), 頁 45-46.
- 蘇尚堯. (1987). 我國中央政府機構的沿革 (四). 中國行政管理(5), 頁 27-32.
- 顧功耘, & 胡改蓉. (2014). 國企改革的政府定位及制度重構. 現代法學, 36(03), 頁 81-91.
- 顧俊禮. (2000). 德國的利益集團. 德國研究(1), 頁 7-13.
- 顧培東. (2011). 人民法院內部審判運行機制的構建. 法學研究(04), 頁 3-20.



---

龔常, 曾維和, & 凌峰. (2008). 我國大部制改革述評. 政治學研究(3), 頁 99-105.

## 網路文獻

中共中央, & 國務院. (2015). 關於深化國有企業改革的指導意見. 2021 年 3 月 2

日 擷取自 國資一線:

[https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzIyNTUwMzAxNg==&mid=2247483735&idx=1&sn=f6ed42b502a70e88cd7f2b9fa3bcaea5&chksm=e87ff310df087a06a73dff6d9447a66b4bfeb0e962d84f18eec9420b873cf6c5c5eba8bd3554&scene=21#wechat\\_redirect](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzIyNTUwMzAxNg==&mid=2247483735&idx=1&sn=f6ed42b502a70e88cd7f2b9fa3bcaea5&chksm=e87ff310df087a06a73dff6d9447a66b4bfeb0e962d84f18eec9420b873cf6c5c5eba8bd3554&scene=21#wechat_redirect)

毛澤東. (1956). 論十大關係. 2019 年 12 月 10 日 擷取自 中文馬克思主義文庫:

<https://www.marxists.org/chinese/maozedong/marxist.org-chinese-mao-19560425.htm>

江澤民. (1997 年 9 月 12 日). 高舉鄧小平理論偉大旗幟, 把建設有中國特色社

會主義事業全面推向二十一世紀. 2021 年 2 月 擷取自 中國政府網:

[http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content\\_730614.htm](http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730614.htm)

東航物流. (無日期). 2017 年東航物流公司簡介. 2021 年 3 月 14 日 擷取自 東航

物流: [http://www.eal-ceair.com/infos/company\\_profile.html](http://www.eal-ceair.com/infos/company_profile.html)

柏蓓. (2018 年 7 月 18 日). 東航物流: 民航混改「第一樣本」的這一年. 2021 年

3 月 14 日 擷取自 中國民航網:

[http://www.caacnews.com.cn/1/6/201807/t20180718\\_1251897.html](http://www.caacnews.com.cn/1/6/201807/t20180718_1251897.html)

國務院新聞辦公室. (2017 年 12 月 15 日). 中國人權法制化保障的新進展. 2021

年 3 月 5 日 擷取自 中國政府網: [http://www.gov.cn/zhengce/2017-](http://www.gov.cn/zhengce/2017-12/15/content_5247201.htm)

[12/15/content\\_5247201.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-12/15/content_5247201.htm)