

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究範圍、方法、架構與限制.....	2
第三節 文獻回顧.....	8
第二章 理論探討—新制度經濟學.....	13
第一節 新制度經濟學的發展.....	13
第二節 制度變遷理論.....	30
第三節 現代企業產權理論.....	49
第三章 中國傳統國有企業的制度背景.....	61
第一節 馬列主義、毛澤東思想與中國國有企業.....	61
第二節 中國國有企業的性質與作用.....	74
第三節 中國國有企業之形成與運作機制.....	85
第四章 中國國有企業改革歷程.....	103
第一節 1978年以前的行政性改革.....	103
第二節 國有企業初步改革階段(1978-1992).....	113
第三節 深化改革階段(1992-迄今).....	127
第五章 中國國有企業改革與新制度經濟學.....	147
第一節 從制度變遷理論看中國國有企業改革.....	147
第二節 從現代企業理論看中國國有企業改革.....	165
第六章 結論.....	187

第一節	研究回顧.....	187
第二節	結語.....	200
參考書目	203

表目次

表 3-1	各時期基本建設投資收益比較表.....	83
表 3-2	全民所有制獨立合算工業企業經濟效益指標.....	84
表 3-3	不同時期國民收入和累積額平均構成的比較.....	84
表 3-4	1949—1955 年工私合營工業的發展狀況.....	90
表 3-5	1953—1980 年中國財政對國有企業固定資產投資.....	91
表 4-1	單位工業產值材料耗率國際比較.....	111
表 4-2	國有企業主要經濟效益指標.....	111
表 4-3	國有獨立核算工業企業虧損情況.....	125
表 5-1	中國房地產開發集團集團公司董事會文件.....	164
表 5-2	國有企業過程經營權與所有權的變化.....	171
表 5-3	國有企業經營收入狀況.....	179
表 5-4	國有企業經營者行為構成最有效約束的部門.....	182
表 6-1	中國國企改革形式與改革主體.....	197

圖目次

圖 1-1	研究架構.....	7
圖 3-1	1966—1976 年經濟增長軌跡.....	83
圖 3-2	重工業部計劃管理內容.....	93
圖 3-3	重工業委託代理關係.....	94
圖 4-1	中國行政層級與國有企業組織之關係.....	105
圖 5-1	中國經濟體制之演進.....	148
圖 5-2	中國東方電器集團公司組織機構圖.....	163
圖 5-3	國有企業改革的走向圖.....	167
圖 5-4	計劃經濟制度下國有企業的委託代理關係.....	175
圖 5-5	現代企業制度下國有企業的委託代理關係.....	175
圖 5-6	資產產權具有可分割性的委託代理關係.....	176

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

中國國有企業(state-owned enterprises, 以下簡稱國企)制度改革至今二十多年, 歷經「放權讓利」、「兩步利改稅」、「企業承包經營責任制」與現今的建立「現代企業制度」。但根據目前的統計數據與文獻資料顯示, 現階段的現代企業制度仍無法有效的克服國企長期以來的弊端, 如大量的資源浪費、勞動效率低下、腐敗與貪污等問題。這象徵著現階段標榜以「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」作為改革的目標, 如同以前階段一樣仍無法實現。二十多年的改革被譏為形式上的改造多過於內容的實現, 然而非國企卻是蓬勃發展, 問題究竟在哪邊?

另外, 新制度經濟學(new institutional economics, NIE)中所強調「交易成本」(transaction cost)、制度(institution)與產權(property right)的重要性, 制度的發生和演變就是為了節約交易成本, 摒棄了制度是外生的或中性的和無摩擦的交易成本並強調外部性的重要等論述。¹ NIE 不但融入了新古典假設(成本收益供求法、相對價格與邊際分析法等等), 也包含了交易成本經濟學、產權分析和契約理論。加上已有不少學者透過 NIE 的概念, 從產權所有制的關係、制度變遷與企業治理結構對於國企、國家與市場的研究, 例如張五常曾說:「唯有制度的有效性和清晰的產權制

¹ Rudolf Richter 與 Eirik G. Furubotn「新制度環境有自己的獨特的特徵, 即廣泛的不確定性、不對稱訊息、不完全契約、機會主義行為和正統新古典世界中不存在的許多其它摩擦特徵。」孫經緯譯, Rudolf Richter and Eirik G. Furubotn 編,《新制度經濟學》。上海:上海財經大學, 民 91, 頁 1。

度才是經濟增長的保證，而經濟要獲得發展，唯一途徑是建立私產制度。」²此外，張維迎亦說：「國有企業應將現階段的國家持有的股權轉為債權，到最終階段的私有化。」³與宋國誠「運用新制度經濟學的基本理論和分析框架闡釋中國的國企改革，將擁有典型意義的中國改革背景理論化，將能夠產生較強的解釋力和學術生命力，為改革開放提供一個有效的分析方法與理論支持。」⁴

因此，在上述動機的驅使下，本文想要瞭解國企是在什麼的一個環境下形成？馬列主義與毛澤東思想的理解與國企之間邏輯的是什麼？國企在政治、經濟與社會上扮演一個什麼樣子的角色？國企具有哪些外部特性與作用？為什麼到了一九七八年國企竟然會面臨崩潰的邊緣？制度變遷的過程中國家扮演著什麼樣的角色？國企改革障礙來自於何方？堅持公有制的產權制度和企業效率不彰有著什麼關係？國企的內部治理結構與委託代理的關係發展為何？而最終目的在以現代企業理論與制度變遷理論探討國企改革的障礙（理論與現實之間不對等的根源）並試圖尋找中國國企未來的出路。

第二節 研究範圍、方法、架構與限制

壹、研究範圍

² 張五常，《中國的前途》。臺北：遠流，民 78，頁 43。

³ 張維迎，《企業理論與中國企業改革》。北京：北京大學，民 88，頁 12。

⁴ 宋國誠，〈新制度主義與中國國有企業改革——一個分析框架的運用〉，《中國大陸研究》，第 43 卷，第 2 期，民 89，頁 39。

一、題目性質界定

本文題目定為「中國國有企業改革之研究—新制度經濟學的觀點」。「國有企業」於計劃經濟體制時期通常稱為「國營企業」或稱「全民所有制企業」，即由國家出資並直接經營的企業，改革後則由傳統的國有獨資企業逐漸朝向股份有限公司制轉變的企業。若再按照國家投資額佔企業的資本比例劃分，目前形式上又分為大、中與小型國有獨資、國有控股與國有參股企業。另外，「新制度經濟學的觀點」則是著重於 NIE 領域中發展出來的兩個重要分支—制度變遷理論與現代企業理論。

二、時間範圍

本文將研究的時間範圍分割成三部份，即 1949 年中共建國至 1978 年「十一三中全會」召開前的計劃經濟時期、1978 年「十一三中全會」召開後至 1993 年「建立現代企業制度」前的初步改革時期與 1993 年「建立現代企業制度」後迄今的「綜合改革」的深化改革時期。針對三個時期蒐集相關統計資料、官方政策、法令依據與探討相關國企改革的文獻。

貳、研究方法與架構

一、新制度經濟學研究途徑

NIE 的發展和興盛是最近三十年的事，其由科斯(Ronald Coase)所開創，為威廉姆森(Oliver Williamson)所命名。主要代表人物包括：諾斯(Douglass C. North)、阿爾欽(Armen A. Alchian)、德姆賽次(H. Demsetz)、張五常(Steven N. S. Cheung)等。

由於現實經濟受到有限理性、資訊不完全和交易成本的制約，⁵每一個決策主體包括個人、企業、政府和其他社會組織都不可能準確的知道未來並採取最佳行為，只能依據自己對未來的趨勢和對手可能採取的對策，對未來獨立地進行預測與決策。NIE 觀點中，制度在資源配置上扮演著決定性的角色，其論點打破了新古典經濟學(Neo Classical Economics)假定—技術、制度是外生變量，制度安排和市場交易無成本，從而得出由市場來組織和引導經濟的觀點。猶如科斯所言：「經濟學家之所以會犯錯，原因在於他們未曾將一個關鍵的因素納入考慮；而這個因素，卻是他們在分析法律改變對資源配置的影響時所不可或缺的，就是交易成本（制度）的存在。」⁶因而，一個國家的基礎制度安排、制度結構、制度框架、制度環境和制度走向決定她的經濟績效。

於此，筆者有鑑於 NIE 對本文有其重要性，若能對 NIE 邏輯嚴謹的探討與概念的釐清，將會有助於本文對中國國企改革目標與實際成效不一的評估。因此，將利用第二章作深入探討，以期透過 NIE 牌顯微鏡來研究中國國企制度改革障礙並嘗試尋找其未來出路。

⁵ Coase 交易成本是：使用價格機制的成本。Demsetz 是：交換所有權的成本。Dahlman 是：不完全資訊而導致的資源損失。North 訊息的成本是交易成本的關鍵，交易成本包括衡量交換事物之價值成分的成本及保護權力、監督與執行合約的成本。

⁶ 陳坤銘、李華夏譯，R. H. Coase 著，《廠商、市場與法律》(The Firm, the Market, and the Law)。臺北：遠流，民 84，頁 199。

二、歷史研究法

歷史研究法的重心在找出研究問題在整個歷史脈絡中的時代意義和歷史價值。也就是說，根據過去事件的研究，提供瞭解當今的制度、措施與問題的歷史背景，以作為瞭解現在和預測未來的基礎。

由於中國國企的改革過程被分為幾個重要發展階段，而每個階段的連接點上都有所謂的過渡性階段。換句話說，制度具有延續與鑲嵌的特性，制度變遷是經過時間醞釀和累積的。如諾斯曾說：「如果經濟學是關於在具體約束制度下進行選擇的理論，那麼經濟史的任務就是把那些演變的條件理論化。」⁷「制度改變的過程之所以複雜乃是由於邊際的變化可能來自規則改變...，進而言之，制度通常是逐步漸進地改變，而非以不連續的方式改變。」⁸因此，研究中國國企的改革有必要運用歷史研究法的長處，互補不足以期相輔相成，輔助本文對國企改革發展作深入的與完整性的分析探討。

三、文獻分析法

中國國企的改革背景與過程，必須透過文獻來分析與解釋。諸多文獻中對各發展階段各有種不同的詮釋，加上制度的變革必須要有相關的政策與法律依據，在經濟表現上也必須藉助官方統計資料。因此，筆者本文有使用文獻分析法之必要性，藉由爰引

⁷ 同註 1，頁 15。

⁸ 劉瑞華譯，諾斯(Douglass C. North)著，《制度、制度變遷與經濟成就》。臺北：時報，民 83，頁 10。

中國當局宣佈的相關政策與法律依據、官方統計資料與國內外相關學術論文、期刊、專書等著作，以作為本文研究參考之用。

四、論文架構

本文的論文架構共分成五大部份：

第一，探討本文中所欲運用的研究途徑—新制度經濟學，其又可分成三小節。首先，探討 NIE 的發展背景，並藉由和新古典經濟學的比較以瞭解 NIE 的重要概念。其次，透過理論探討的過程來瞭解制度與經濟成就的相關性以及影響國企成就的重要因素—國家、產權、市場、企業治理結構—的作用。最後，分析探討其中二個重要的分支即：制度變遷理論與現代企業理論，並以此兩者作為本文分析之理論基礎。

第二，中國傳統國有企業制度，其又可分成三小節。首先，想探討中國在全民所有制基礎下的國企生成邏輯與馬列主義與毛澤東思想存在的關聯，作為瞭解政府對於所謂的中國社會主義初級階段的理解與實踐方式。其次，探討國企在中國的特殊地位、扮演著什麼樣的角色，其特性與作用。最後，探討中國國企的運作機制，中國共產黨如何在短促的時間內成立如此的國企。

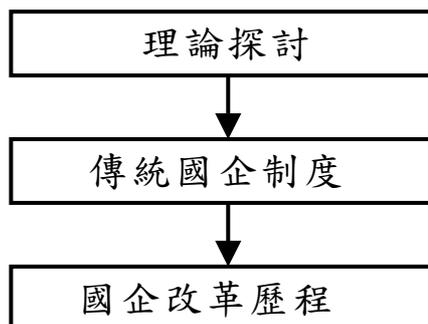
第三，中國國有企業改革歷程，其又可分成三小節。首先，探討在計劃經濟體制下的行政性改革，與解釋在過去作為國家能力提升、國家經濟發展、社會安全制度、民生物質供需和鞏固意識形態的軸心角色的國企，如何成為國家政治承諾危機、經濟發展障礙、社會安全問題，並為中國帶來沉重的負擔。其次，探討

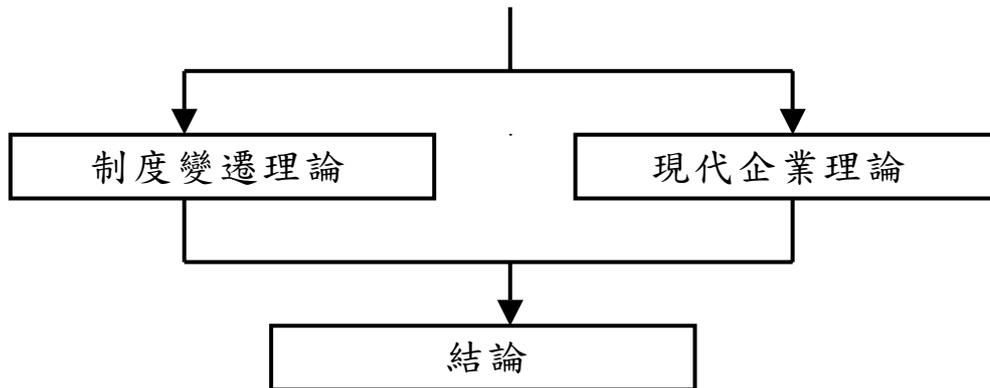
初步改革階段，以第十一屆三中全會作為起點，歷經放權讓利、利改稅、經營責任制階段，但由於缺乏企業經營轉換機制的思考，使得中國不得不借用西方現代企業制度以改善國企經營績效。最後，探討深化改革，探討 1993 年後現代企業制度建立的過程與目前經營績效，並以七方面的數據直指出理論與實踐上的落差，主要作為第四部份國企改革障礙分析的前提。

第四、國企改革障礙分析並對國企改革作一整體性的評估，其又可分成兩小節。首先，從制度變遷理論看中國國企改革。在堅持社會主義路線下所進行的行政性放權收權造成改革躊躇，而國企的改革形成路徑依賴(path dependence)以及國家障礙與政府宏觀調控下的時滯效應所造的低效制度。其次，從現代企業產權理論評估中國國企改革，產權所有制的關係造成先天產權缺位、尋租行為與內部人控制等，與委託代理特殊性導致缺乏有效的激勵約束機制、優秀的經理人團隊、企業短期性行為與缺發長期資產投資的觀念。另外，由於在擴大施行股份制與企業法人化的同時，生產要素市場不健全導致政府必須付出高監督成本。

第五、結論，其又可分成兩小節。首先，針對本文作一回顧。其次，試圖尋找國企未來的出路。故本文之基本研究架構如圖 1-1。

圖 1-1：研究架構





資料來源：作者自製。

參、研究限制

原本預定透過楊志誠教授的安排下赴北大暑假短期進修，本想藉由暑假期間專研中國國企，但天不從人願。由於非典型肺炎(SARS)肆虐使得原計劃被迫取消，一手資料取得造成限制，目前只能透過有限的二手資料進行研究。其次，中國官方出版的統計數據精確性與可信度可能會造成本文研究過程中解讀的偏差。再次，由於本文採用西方NIE的研究途徑探討社會主義國家下的國企，或許會被不合時宜或者說不適用問題，但仍必須明確指出，透過西方NIE的研究途徑並非是在否定國有企業，而是希望透過另外一種觀點來瞭解中國國企經營困境，並試圖提出完善治理國企的大方向。最後，由於有限的時間和研究經費上，無法經常赴中國進行深入研究。因此，本文將在盡可能的能力下匯集較為完整並具有指標性意義的二手資料進行分析研究。

第三節 文獻回顧

對於探討國企改革的諸多相關文獻中，在如何進行國企改革的問題上目前存在著「外部治理主線論」和「內部治理主線論」

兩種不同的國企改革思路。因此，本節主要就以上兩條思路進行文獻上的回顧和提出相關意見外，也加夾雜上述兩者以外的研究範疇。

壹、外部治理主線論

這一思路概括如下：對於現代企業而言，一方面，由於委託代理關係的形成自然地會產生所有者與經營者激勵不相容的問題，資訊不對稱使得激勵不相容有可能成為經營者侵犯所有者權益的現實情況，且所有者與經營者對於經營成果所負的責任也是不對稱的。儘管上述委託代理問題在現代企業制度的演進中始終存在，但在比較成熟的市場經濟中，各種現實中得以生存的兩權分離的企業形式通常都創造出相對的比較有效的解決委託代理問題的制度安排，這一制度安排即是充分競爭的市場條件。另一方面，僅有市場競爭仍是不夠的，還必需有內部管理制度或企業治理結構，而企業治理結構是內部的、事前的監督而市場環境是外部的、事後的監督，企業治理結構中最基本的成份是透過競爭的市場實現間接控制或外部治理的。所以，外部治理是主動的也是企業治理的首要條件和基本機制，而企業治理結構是以外部為基礎的，是外部治理的內生性制度安排。

針對這一思路的代表如：林毅夫、蔡昉與李周，在他們共同出版《中國國有企業改革》與《中國經濟改革與發展》中，一方面，要從消除國企面臨的不公平競爭條件入手，透過創造公平競爭環境才能夠逐步形成和選擇出合適的企業內部治理結構，改善管理人員與企業擁有者的不對等責任，以避免管理人員的機會主義行為，促使企業擁有者與管理人員的激勵達到相容，以根本解

決國企所面臨的一系列問題。另一方面，委託代理問題不是中國的特有現象而是現代企業化的必然結果，為什麼這一問題在中國成為現實而在西方則表現卻不明顯，問題的關鍵在於西方國家有發達的市場體系但中國沒有，所以，改革的關鍵不是在於產權問題，而是在於提供公平競爭的市場條件。

汪洪濤在《制度創新：中國擺脫傳統路徑依賴的基本命題——實施趕超型戰略的基礎性社會變革要求分析》中，必須存在統一的、開放的市場體系，而市場體系又包括兩層基本涵義。首先，從地域角度來說，全國範圍內應當形成一個統一的大市場，這樣整個社會關於相關的經濟活動的體制、法規、政策、基本做法必須都是一致的。其次，從結構角度來說，它不是一種單一的形式而是一種市場網絡。它的意思表明了整個社會不是只有消費品市場，還包括了生產資料市場與生產要素市場。

伍柏麟所主編的《國有企業核心論》一書中，他從國有制實現形式的多樣化出發與宏觀角度探討了國企戰略重組問題，資本市場是整體推進國企改革的重要途徑，惟有充分利用資本市場以實現國企的戰略性重組、優化國有資產的佈局與轉變國企的經營機制，使國企在市場經濟下發揮核心作用，與使國企改革由理論變為現實。

貳、內部治理主線論

與前述觀點相反，內部治理主線論強調公司治理結構的重要性，當前國企問題的癥結在於產權不清，產權明晰是完善公司治理結構的前提。因此，內部治理主線論主張將產權改革作為國企

改革的突破口。

這一思路的代表如：張維迎於《在企業理論與中國企業改革》中，一方面，他透過企業治理結構探討政企分開的不可能性、所有權約束的無效性、權力責任的不一致性、經營者評價不可能性、收益的不同主體、國有制下的企業家不可能定理與特殊的內部人控制。另一方面，他提出了變壓器理論，政府股份制的設想是一種典型的透過馬背上劃一條條白線來製造斑馬的思維方式，並於末文對於國企未來出路提出了一結論：民營化是唯一的出路。

吳惠林與周亞真合著的《放權讓利》中，透過產權理論並運用產權理論中的改革成本、企業理論、預算約束概念，探討中國大陸自 1978 年以來所實施的放權讓利原因、方法、成效，以及缺失，並以同樣的邏輯推論了中國面臨的國家能力弱化、尋租活動盛行，以及政治改革滯後等問題。

王信賢的〈中國大陸國企改革的組織焊接－吳江絲綢股份有限公司籌組之分析〉中，透過產權理論分析吳江絲綢股份有限公司內部治理結構、委託代理關係與預算制度與提出其運作困境，從個案研究中提出企業集團組建的組織焊接模式，以為中國國企改革困境解套。

周紹朋、丁德章與許正中編輯的《國有企業改革與發展》中，透過企業治理結構探討如何建立現代企業制度（有限責任公司和股份有限公司）、國企改革方向、國企資產重組與購併、國企發展戰略、國企經營管理等。

另外，在王鳳生的《中國國有企業改革之探索》中，則是結

合了內外部的思路探討，提出了「環扣深化結構式改革」。包括政府職能轉變、國企經營型態、政企關係轉變、市場體系建立與企業運行機制轉變、社會保障制度等相關環扣。

除了上述的企業治理內外部制理的國企改革思路外，在何雍慶所編的《大陸國有企業改革》中，他以 SWOT 分析法（機會點、威脅點、強勢點、弱勢點）探討大陸國企外部環境與內部環境，並研擬中國國企在根本策略、機能活動、組織結構、管理制度之改革方向。

綜合上述的文獻中，若再從中東歐國家經濟轉型過程中企業治理改造的失敗也表明，僅僅進行產權制度的改革而忽視法律、制度、市場體系的建設是行不通的。所以，本文僅重視外部環境的建設而忽視公司治理結構的調整也是不經濟的。正確的思路是雙管齊下，外部環境的建設與公司治理結構的完善同時進行才是科學和最富效率的。每一種具體的企業治理模式其實都是指在一定的外部環境（包括市場體系、法律、文化、制度安排）下的企業治理結構的具體安排，通過二者的巧妙結合提供激勵、監督和約束等三個有效機制實現企業價值最大化。因此，無論是外部治理主線論及其所倡導的外部治理，還是內部治理主線論及其所倡導的公司治理結構都在理論上和實踐方面存在一定的侷限性，二者應是相互聯繫、互為條件、互為補充的。

第二章 理論探討 - 新制度經濟學

NIE 的所帶來的理論價值，對於實際的經濟現象的解釋力和分析，補充了新古典經濟學所不足的地方及其缺陷。另外，就某種意義來說，NIE 在本質上就是一種制度變革理論，因為把制度看做是重要因素的經濟學必然會把制度看作一個變量，有如諾斯的新經濟史理論就是制度變革理論的一個典範。有鑑於 NIE 的理論價值，本章將針對 NIE 的發展背景、基本概念與重要流派作一論述，並運用 NIE 所發展出來的制度變遷理論與現代企業產權理論討論中國國企的改革障礙與未來出路。

第一節 新制度經濟學的發展

壹、 科斯與新制度經濟學發展背景

任何一個經濟理論、學說都是特定歷史條件的產物，當特定歷史條件不繼續存在時，賴以生存和發展的特定經濟理論、學說便會不再是鎂光的寵兒甚至失去存在的理由，儘管其中的某些成分可能成為新歷史條件下的新經濟理論的智慧根源。同樣的道理下，NIE 的發展勢必也是在特定的歷史條件下而發生並成為研究焦點。如果不是因為此一道理，NIE 早在 1937 年科斯所發表一篇論文〈企業的性質〉後，就應該成為關注的熱點，科斯也不會遲至 1991 年才獲得諾貝爾獎。

NIE 的發展，首先要從 1937 年科斯所發表的一篇論文〈企業的性質〉作為基點說起，當時科斯以實證考察企業組織的起源和市場運行的基礎，提出了交易成本的概念並且把交易成本引入經濟學的分析，奠定了 NIE 發展的基礎。其次，在 1960 年的另一篇論文〈社會成本問題〉中，科斯以交易成本為前提，在對外部性問題的研究中，提出科斯定理的基本概念並論述了產權的經濟作用，指出產權的功能在於克服外部性問題、降低社會成本與保障資源配置的有效性，從而將產權導入了經濟學分析。⁹

但由於 1937 年科斯所提出的一篇論文時，正好遇到三〇年代大蕭條，很多經濟學家主張都國家干預。原來不主張國家干預的人，其思想也在改變。國家干預主義和經濟自由主義在二〇世紀三〇年代的大論戰中，以亞當斯密(Adam Smith)和李嘉圖(David Ricardo)為代表的古典經濟學(classical economics)的統治地位被凱因斯(Keynes)針對看不見的手自身所固有的矛盾，提出政府干

⁹ 科斯定理並非科斯本人所稱的，是 1966 年斯蒂格勒(G.J. Stigler)在其著作的一本教科書《價格理論》中，將科斯在《法律與經濟學期刊》所發表的〈社會成本問題〉論文所討論的外部性影響問題稱之為科斯定理。施仁譯，G.J. Stigler 著，《價格理論》。北京：北京經濟學院出版社，民 89。

預市場的宏觀經濟學所逐漸取代。主張國家干預的凱因斯主義經濟學頓時成為經濟學中的主流。第二次世界大戰期間和戰後，美、英等各主要國家的政府都把凱因斯主義奉為國家政策，對市場進行干預。譬如：美國羅斯福的新政的若干新經濟政策、杜魯門的特別經濟咨文、英國和加拿大和關於就業政策的白皮書、美國1945年的充分就業法案與法國新憲法關於就業預算的規定等，¹⁰都是西方國家的政府紛紛奉行凱因斯注意國家干預的例證。

凱因斯主義大行其道，但是由於市場是複雜的，到了二十世紀七〇年代，當時資本主義國家發生了滯脹(stagflation)的現象。以往的現象通常是：失業率高時，通貨膨脹率低；反之，通貨膨脹率高時，失業率低。凱因斯主義對付高失業率的措施是實行擴張性財政政策和貨幣政策，對付高通貨膨脹率的措施是實行緊縮性財政政策和貨幣政策。可是，滯脹意味著高失業率和高通貨膨脹同時並存。面對嚴重的滯脹，無疑是地粉碎了凱因斯對於通貨膨脹與高失業率是不會同時出現的論斷。

為了解決和解釋這些經濟矛盾，於是出現了新古典綜合派，以薩繆爾森(Paul A. Samuelson)為代表和集大成者，薩繆爾森這名字只要是學過經濟學的人可以說無人不曉，他的《經濟學》現在仍風靡世界的教科書，每過一定時間就會重新訂版。這一路下來的流派總的被稱為正統經濟學或著主流經濟學。¹¹在主流經濟學的不斷發展下，遲至1966年史蒂格勒在《價格理論》中第一次使用了科斯定理並對科斯定理作下解釋，而《價格理論》又是一本

¹⁰ 吳易風，《馬克思主義經濟學和西方經濟學》。北京：經濟科學出版社，民90，頁260-266。

¹¹ 在西方經濟學，學派林立，學說紛繁。迄今為止，新古典綜合至少包括三個層次的綜合：新古典微觀經濟學理論和凱因斯宏觀經濟學理論的綜合，新古典宏觀經濟學理論和凱因斯主義經濟學的綜合，宏觀經濟學各派理論的綜合。同註10，頁233-234。

教科書，因為很多學生要看，所以影響就大了，相對的他也就出名了。¹²

在國際環境上，由於 1974 年葡萄牙推翻了獨裁政權開啟了第三波民主化(the Third Wave Democracies)的浪潮，象徵一個民主的新時代來臨。第三波民主化衝擊之下，非民主國家政治、社會與經濟制度的瓦解，使得新興民主國家面對政治、社會與經濟制度的三重轉型，制度研究的市場重新浮現，社會政經的重建成了許多國家當務之急，國家需要理論來作為國家未來發展策略的基石與解釋已存在的各種經濟現象。剛巧 NIE 趕上這波浪潮，使得 NIE 的研究在社會科學開始發酵，吸引了眾多學者投入心力研究。這歷史背景為 NIE 在非主流經濟學下快速發展、竄升走紅到成為研究熱點。¹³

貳、新制度經濟學與舊制度經濟學

NIE 的發展不是一蹴即成，是日積月累的。在環境條件的配合下，眾多追隨者的持續發展。當環境成熟時，自然 NIE 便發展起來了。不過，強調制度對於經濟生活的重要性並非本世紀六〇年代，也非科斯所創，早在科斯之前就已經出現了，但 NIE 之所以會被稱作新(New)必定有其意義，就以下來探討 NIE 新在哪裡？

¹² 陳敦源，〈新制度的範圍方法——一個理性選擇觀點的方法論檢視〉，《行政既政策學報》，第 3 期，民 90，第 153 頁。

¹³ 非主流並不是說不好或是影響小，而是一種俗成的說法而已。例如在 19 世紀 70 年代發生的邊際革命就影響身與遠，以至於，如果離開邊際現代經濟教科書將不知如何撰寫，而不知道什麼叫做邊際的涵義，也將讀不懂現代經濟學教科書。NIE 所研究的範圍與方法，都試圖超越主流經濟學的研究，比方說 North 對於意識型態的濃厚興趣，在他的概念中，意識型態是一種規範力量，是可變的，這種變動的規範力量對於解釋歷史中相關經濟制度變遷具有無法抵擋的影響力，但是主流經濟學界並不重視這問題，在過去，這都是馬克思主義經濟學的領域。胡代光，《西方經濟學說的演變及其影響》。北京：北京大學出版社，民 87，頁 18-20。

制度研究從亞當·斯密第一部具有現代意義的經濟學著作《國富論》開始，歷經德國歷史學派、十九世紀末二十世紀初美國的早期制度學家，如凡勃倫(Thorstein B Veblen)、康蒙斯(John R Commons)與米切爾(Wesley C Mitchell)等，乃至二十世紀五十年代的第二代(Neo-Institutionalism)，如加爾布雷思(John K. Galbraith)，經濟組織和制度結構一直是反覆研究和強調的重大主題，其歷史和正統經濟學理論一樣久遠。¹⁴

舊制度經濟學的經濟學家，基本上都強調非市場因素（如制度因素、法律因素、歷史因素、社會和倫理因素等）是影響社會經濟生活的主要因素，市場經濟本身具有較大的缺陷，使社會無法在人與人之間的平等方面協調。他們既不把資本主義社會看做是抽象的經濟人的組合，¹⁵也不把資本主義經濟的變動看成是自然規律作用的結果，一再強調制度分析或結構分析。換句話說，只有把制度的分析或經濟社會結構的分析放在主要位置上，才能闡明資本主義經濟中的弊端。從這個意義上說，他們是資本主義現行制度的批判者，也是正統的資產階級經濟理論—新古典經濟學的批評者。¹⁶

¹⁴ 舊制度經濟學可以說是資本主義較高發展水平的美國環境中的產物。但舊制度經濟學並不是一個嚴謹的、內部觀點統一的經濟學派別，即使於凡勃倫(Thorstein B Veblen)、康蒙斯(John R Commons)、米切爾(Wesley C Mitchell)之間，也沒有一個統一的觀點。它只是一個籠統的稱呼，被用來概括若干在理論方法和政策主張方面有所相似的資產階級經濟學家。但舊制度經濟學仍然作為一個可與新古典經濟學互相競爭的流派而存在，如在二十世紀三四十年代之前，由於當時大型壟斷企業在社會經濟各方面所造成的弊端，在美國的暴露更加明顯，舊制度經濟學在美國大學經濟系廣為流行。因此，舊制度經濟學從一開始就強調資本主義制度本身的缺陷和侷限性，強調有必要調整資本主義的各種經濟關係，對之進行改良，並預言美國資本主義的唯一出路在於社會改良（制度）。大科普網，〈新制度學派〉，http://www.ikepu.com/economics/branch/neo_institutional_schule_total.htm，民 92.11.28。

¹⁵ Terence W. Hutchison 舊制度經濟學對於經濟人概念的反對並不僅僅是因為他的物質第一或是人們的利己主義，而是他擁有知識的程度和無限理性。問題並不在於對人們想最大化或目的是最大化某種東西的過度簡單化，而是它過度簡單化假定人們一般擁有進行最大化所需的知識。同註 1，頁 45。

¹⁶ 對 Veblen 來說，制度是「在一個時期理所通行的思維習慣(usage)」。「制度具有一種習慣特徵，它透過習慣和一般認可變得具有公理性和不可或缺性。」就這意義上來說，聲稱制度重要

在 NIE 之前，制度經濟學是以秩序為視角展開討論。然而，從新古典生長出來的 NIE 則是把這一傳統改變了，透過引入交易成本的概念，使新古典經濟學進入了對於制度的分析，由此與舊制度經濟學做了區別。¹⁷就像科斯說的：「能夠明確區分和標誌當代制度經濟學家的，並不是他們講制度—美國制度主義者們當年也講制度，也不是他們提出了一個新的經濟理論—儘管他們以各種方式修正了現行經濟理論，而是他們利用正統經濟理論去分析制度的構成和運行，並去發現這些制度在經濟體系運行中的地位和作用。」¹⁸在 NIE 看來，「美國制度主義者的觀點不是理論性的，而是反理論性的，在考慮古典經濟理論尤其如此。他們沒有一個理論，除了一堆需要理論來整理不然就是只能一把火燒掉的描述性材料外，沒有任何東西流傳下來。」¹⁹

NIE 雖然也是批評主流經濟學著手，但它不是針對主流經濟學學說本身的基本理論，而是針對主流經濟學理論的應用。主流經濟學理論似乎飄在空中而不切實際，論企業而不考慮其實體，論市場卻不涉及法律。新制度機經濟學雖然也是從制度面著手研究經濟現象，但不同於加爾布雷斯為首的那個制度經濟學。NIE 從制度主義那裡繼承的是制度分析和方法，但這種制度分析不是

就是聲稱在現實世界中經濟決策制定方式重要，強調習慣和習俗的重要性；這是對正統理論和它關於理性和知識的基本假設的猛烈批判。德國歷史學派 Wilhelm Roscher 曾指出，經濟學不應是一門狹隘定義的和抽象演繹的經濟學。Rev. Richard Jones 如果經濟學家他們可以從一個很小的一般假設集合中推演出具有廣泛應用性的原理，他們就是在自欺欺人。以這種方式獲得的一般原理常常缺乏一般性。同註 8，頁 41-45。

¹⁷ Eirik G. Furubotn 與 Rudolf Richter 指出，NIE 與早期的歷史描述性的舊制度主義不同，NIE 與演繹理論間沒有根本衝突。雖然這些新制度主義者的著作在風格和內容上多種多樣，但是他們中的大部份人仍染接受正統的邊際主義理論並尊重其有用性。同註 1，頁 1。

¹⁸ 盛洪譯，Ronald H. Coase 著，《論生產的制度結構》。上海：上海三聯書店，民 83，頁 346-347。

¹⁹ 同註 18，頁 346。

古典主義階級論的，也不是制度主義那種宏觀性質的，而是新古典主義的微觀手法。

換句話說，NIE 之所以被稱為新，因為它沿用和承襲了新古典經濟學的核心假定、方法和工具，如理性人假設，穩定偏好和均衡最大化分析。也就是說，把制度作為一種「物品」納入新古典的分析框架，重新研究和估價資源配置所依賴的制度條件，將傳統理論設定為已知不變的參數（產權制度、交易成本和經濟組織），看做是極待解釋的關鍵性變量，並側重研究效率的性質和結果如何與這些變量相聯繫，不同於舊制度經濟學通常摒棄了新古典範疇，NIE 用一種不同的範疇來透視制度因素的作用和影響。

參、新制度經濟學基本概念

NIE 的內容雖然豐富，但是其基本的邏輯核心與研究基點卻是很簡單明瞭的，即交易成本與產權。

一、交易成本

交易成本定義目前為止眾說紛紜目前為止沒有統一的說法，各個學者透過不同的角度定義交易成本。科斯在〈社會成本問題〉中，將交易成本定義為：「為了市場交易，有必要發現誰希望進行交易，有必要告訴人們交易的願望和條件，以及透過討價還價的談判締結契約，督促契約條款的嚴格履行等等。也就是說，交易成本是獲得準確的市場訊息所需付出的成本，以及談判成本和

經常性契約的成本。」²⁰威廉母森：「交易成本分為兩類，一是事先的交易成本，即為簽訂契約、規定交易雙方的權利、責任等所花費的成本。二是簽訂契約後，為解決契約本身所存在的問題、從改變條款到退出契約所花費的成本。……交易成本還和交易特性有關，即資產專用性、交易不確定性和交易頻率。」²¹阿羅（K. J. Arrow）：「交易成本是經濟制度操作的成本。」²²諾斯：「交易成本包括衡量交換事物之價值成分的成本及保護權利、監督與執行契約的成本。」²³張五常：「交易成本包括那些不可能存在於一個魯濱遜經濟中的所有成本。這種廣義的成本是必要，因為在聯合生產的情況下，不同類型的交易成本通常只是邊際才能區分開，交易成本不僅包括那些簽約和談判的成本，而且包括度量和界定產權的成本、用契約約束權力鬥爭的成本與進行組織活動的成本。實際上，就連耗費租金的等待成本也是一種交易成本。」²⁴

交易成本的來源其實很大一部份甚至是主要部份是由於不完全訊息和資源缺稀性。諾斯曾說：「訊息的成本是交易成本的關鍵。」²⁵除此之外，如果再以經濟學家的一個命題：「個人最大化有利於社會，因為他能給所有的人帶來好處。」不過偷拐搶騙一樣是最大行為。所以，機會主義行為也是影響交易成本中另一種因素。從這方面我們自然而然的意識到道德與意識形態在經濟中所起的作用，在一個社會的一定時期內道德水平越高，人們越是誠實、講信用，整個社會所需付出的交易成本越少。

²⁰ 同註 6，頁 132。

²¹ 盛洪主編，《現代制度經濟學》。北京：北京大學出版社，民 92，頁 37。

²² 吳宣恭，《產權理論比較－馬克思與西方現代產權學派》。北京：經濟科學出版社，民 89，頁 325。

²³ 同註 8，頁 37。

²⁴ 張五常，〈張五常文集〉，<http://www.law-thinker.com/wenji-35.asp>，民 92.11.26。

²⁵ 同註 8，頁 37。

在綜合上述眾多學者對於交易成本的定義，本文則交易成本的產生是來自於我們的無知、訊息不完全、資源缺稀性、機會主義行為與為了得到預期的效率所付出的所有成本。它包括了訊息成本、談判成本、擬定契約的成本、簽訂契約的成本、實施契約的成本、界定產權的成本、控制產權的成本、監督管理的成本與制度結構變化的成本。

二、產權

財產權(property right)簡稱產權，產權並不是科斯所創的，這是早就有的，產權一詞源於早期的封建土地制度。至於產權的定義上，有各種各樣的說法，很不統一。簡單籠統的說法，產權就是對資源或是經濟物品的排他性佔有權和使用權，意思就是說：「你佔有了，別人就不能佔有；你使用了，別人就不能使用。這叫排他性。」有的定義說：產權是受到法律制度保護的對財產的權利，不僅要受到法律制度保護，還要受到倫理道德的約束。而從法律的觀點觀之，產權是指人們使用資源的一組權利束(rights or a set of rights)，一組完備的產權包括：1、使用權，在法律允許的範圍內自由使用資源的權利；2、收益權，在不損害他人的條件下可以享受從佔有資源中獲得各種收益；3、讓渡權，及可以將佔有權出售或是轉讓給別人；4、所有權，擁有資源的最終權利。

而 NIE 學者對於產權的看法，就像德姆賽茨：「產權是一種社會工具，其意義來自如下事實：它們幫助個人形成與他人交往時可以合理持有的預期，這些預期反映在法律習俗和社會道德中，產權的擁有者被社會同伴所認同，允許他以特定方式行

事。……產權的形成是用以降低交易成本。」²⁶或者阿爾欽所言：「產權是一種透過社會強制而實現的，對某種經濟物品的多種用途進行選擇的權利。產權要有社會強制才能實現，沒有社會強制實現不了。」²⁷由此可見產權清晰，有助於激勵個人或組織對利益的追求，相對的也約束個人或組織在特定範圍內從事公平性的競爭，就連薩謬爾森在談到產權制度時，也把它描述成經濟結構最基本的東西。²⁸由上觀之，產權應當具有界定、激勵、約束、交易、資源配置與外部性內部化的功能。

整體而言，NIE 研究事實上的產權，即人們對資源缺稀性實際上所控制和佔有的權利，因為只有這些實際權利才會對人們的經濟行為產生真實的影響，且 NIE 的研究側重在產權的實施和控制方面，因為產權的實施和控制不是沒有代價的，它需要對資源的可能的用途進行測度、監督和保護。產權在資源配置上的主要功能是使有益或有害外部效應的內部化，如從科斯在〈社會成本問題〉一文中，以農夫與養牛者作為例子，指出產權在資源配置、正交易成本下的外部效應的問題並分析產權對經濟效率的影響。²⁹換句話說，如果引入正交易成本的時候，尤其在考慮到訊息和監督的不完全性，那對於資源的產權分割和交易將成為搭便車 (free rider) 和外部效應的重要根源。這隱含著，除非交易成本為零，否則產權的初始分配就是重要的，產權明確界定可以使資源配置達到最優。

再者，如果將交易成本定義為轉讓獲取和保護產權有關的成

²⁶ 德姆賽茨 (Harold Demsetz)，〈關於產權的理論〉。轉自盛洪主編，《現代制度經濟學》。北京：北京大學出版社，民 92，頁 81。

²⁷ 同註 10，頁 367。

²⁸ 宋光華主編，《當代中國經濟學》。北京：崑崙出版社，民 90，頁 262。

²⁹ 同註 6，頁 114-119。

本，那麼交易成本大於零，產權就不能被完全界定，而又因交易成本的存在，產權被需要有更明確的界定。如巴澤爾(Y. Barzel)說道：「產權概念與交易成本概念密切相關。如果假定，對於任何資產，每一種這樣的成本都上升，並且完全保護和完全轉讓產權的成本達到非常高的程度，那麼結論就是，這些權利是不完全的。」

30

在產權的分類上，產權若依照排他性權利分類，可分為私有產權(private ownership)和共有產權(common ownership)與(state ownership)國有產權。屬於個人的產權，具有排他權、收入權，以及經所有者同意向任何人讓渡財產的權利，稱為私有產權。屬於國家、政府、公共團體的產權稱為公有產權或是國有產權。兩者都同時強調，產權是一組權利束，包含佔有、使用、改變、餽贈、轉讓和不受侵犯的權利。至於共有權利指的是，沒有任何人擁有對資源的排他性權利，任何人都允許自由接近和使用它，如空氣、公海的權利。以上根據排他性將產權作分類，不過有一點必須瞭解，NIE 在於產權清晰化上的討論是在私人產權的基礎上建立起來的。

在市場經濟條件下，產權的具有四項基本性質：一、產權的排他性，指產權主體在行使某一種特定資源的一組權利時，排斥了任何其他產權主體對同一資源行使相同的權利。

二、產權的自由性和侷限性。產權的自由性意味著單位或個人可以在社會界定的範圍內自由選擇使用和處置資產的方式。產

³⁰ 費方域、段毅才譯，巴澤爾(Y. Barzel)著，《產權的經濟分析》。上海：上海人民出版社，民 91，頁 3。

權的有限性兩有層含意：一方面，任何產權主體之間對各自所擁有的產權必須具有清晰的界限，如果不同產權主體之間對產權的擁有沒有明確的界限，那產權的權能就無法行使。產權清晰不僅僅是指不同產權主體間的所有權要明確，而且對同一產權所擁有的不同權利（佔有、使用、處置）有要有明確的邊界。另一方面，任何產權必須有限度。它包括了某個特定財產都有一個特定的量，一個完整產權的每一項權能所帶來的利益都是有限量的，產權的每一項權能都是特定時間點上的權利，受到一定的時空限制。

三、產權的可分割性。其意為，產權的各項權利可以隸屬不同主體的性質。譬如國企的所有權隸屬國家，而經營權隸屬企業經理人。

四、產權的可交易性。指的是，產權在不同主體之間的轉手和讓渡。產權的交易包括對產權作一整體的交易，也可以是產權中的某一項權利或是幾項權利的組合交易。

三、科斯定理

在知道 NIE 中的交易成本與產權概念之後，下面的科斯定理，便是兩個間的交互聯繫也是奠定 NIE 理論思想的集中體現。大家都知道科斯定理並非科斯本人提出來的，是史蒂格勒在《價格理論》一書中所提出的。不過到目前為止，在經濟學文獻中，有關科斯定理討論非常的廣泛，就連科斯自己後來也寫了一篇〈闡釋社會成本問題〉來釐清自己的論點。³¹

³¹ 同註 6，頁 181-211。

科斯的解釋上有幾種，第一種是史蒂格勒的解釋。他：科斯的定理是指在「完全競爭」的條件下，私人成本等於社會成本，但如果具有外部效應下，譬如說，鋼鐵廠排放污水，下游的養殖業者就會遭殃，鋼鐵廠的私人成本就是他自己花的成本，但社會成本不等於他的私人成本，因為漁場遭受到的損失成本是要被加上去的。史蒂格勒的表述與科斯在〈社會成本問題〉中的論述有一些差異，科斯所說的是：「如果市場定價制度運行毫無成本」；史蒂格勒說的是「充分競爭條件」。科斯說「產值最大化」是從社會總產值角度衡量效率；史蒂格勒的「私人成本與社會成本」是從成本角度衡量效率。科斯亦曾針對史蒂格勒的論述指出：「這篇文章用來表達相同論點的方式並不一樣。……但是，兩者並沒有不一致的地方。社會成本代表的就是生產要素在其它用途價值最大的那個用途的價值。」³²

第二種解釋是庫特(Robert D. Cooter)的解釋。他從三個方面來解釋科斯的定理，一是根據自由交換、二是根據零交易成本、三是根據完全競爭。實際上三個說法都差不多，都是說產權的最初分配無關緊要，市場經濟仍然能達到帕拉托最優狀態，資源配置仍然可以是最優的。³³

第三種解釋是將科斯的定理分為規範性的和實證性的。實證性的：當權利衝突雙方，如鋼鐵廠與養殖漁場在談判並透過協商解決爭端時，無論法律的基本規則是什麼，不管產權歸誰，這樣的行為是有效率的。規範性的：除非交易成本為零，否則產權的

³² 同上註，頁 182。

³³ 同註 23，頁 366。

初始分配就是重要的，產權明確界定可以使資源配置達到最優。³⁴

此外，還有其他學者從科斯的思路中對科斯定理作一個全面性的理解，將之看做是數個定理構成的定理組。第一定理指的是，「如果定價制度的運行毫無成本，最終的結果是不受法律狀況影響的。」³⁵第二定理是，「一旦考慮到進行市場交易的成本……合法權利的初始界定會對經濟制度運行的效率產生影響。」³⁶第三定理是，「在交易成本大於零的情況下，產權的清晰界定將會有助於降低人在交易過程中的成本，改進經濟效率。」³⁷

除了上述對於科斯定理的解釋外，還有其他類似的解釋。但與此相對的，亦有許多學者針對科斯定理提出許許多多的批評，有人說在方法論上造成新古典經濟學方法與結構之間的矛盾、效率含糊不清和新古典效率的矛盾、政府干預必要性與自願交易有效性之間的含糊、忽視分收入分配效應等等。針對這點，在這要藉助科斯自己的言論來做一簡單回應：「這些批評被不斷的提出來，而且經常是出自非常傑出的經濟學家之口。尤其是，我覺得，這些批評多半是不正確，是無關緊要，再不然，就是無的放矢。……會造成這些結果，我，是因為庇古(A. C. Pigou)的研究方法，已經深植於當代經濟學家的腦海中。」³⁸

肆、新制度經濟學基本假設

³⁴ 同上註，頁 368。

³⁵ 同註 6，頁 122。

³⁶ 同上註，頁 132。

³⁷ 同上註，頁 136。

³⁸ 同上註，頁 183。

從修正主義上來看，NIE 作為新古典經濟學的修正，一方面，它保留了新古典經濟學中的穩定偏好、理性選擇、均衡或最大化分析分析；另一方面，它也批評新古典經濟學將制度作為內生既定的假設是過度抽象，從而針對新古典經濟學提出修正、擴展和一般化假設。而 NIE 的假設又分成對環境的假設與經濟人的假設，本文就以下說明之。

一、新制度經濟學環境假設

(一) 不完全、不對稱與不確定性訊息假設

這一假設如阿羅所說：「關於經濟學中的不確定性，其根源在於我們需要更好地理解不確定性的經濟學；在建立不考慮經濟行為者的模型時，缺乏經濟資訊（知識）正是我們的困難所在。一旦訊息是完全的，則整個社會的情景就完全不一樣了。」³⁹也就是說，不完全訊息可能由於沒有足夠的技術，不對稱訊息可能因為買方知識不足或賣方刻意隱瞞，不確定訊息可能因為時間的變化造成不確定性。這一假設修正了新古典經濟學中的交易過程中充分訊息獲取的假設，影響了 NIE 中交易成本大小的重要因素，也是造成不完全契約等等的因素。

(二) 資源缺稀性與資產專用性假設

資源若以最狹義的解釋可以說是物質可運用的總數，新古典

³⁹ 同註 22，頁 326。

經濟學的假設中也包括了這一項假定，但是如果將資源做廣義的解釋，那過去被新古典經濟學視為外生既定的制度也被定義為一種資源。制度在 NIE 也是被當作是一樣缺稀性的資源，因為制度不是一蹴即成的，制度是複雜的且需要時間。如諾斯所言：「制度改變的過程之所以複雜是由於邊際的變化可能來自規則改變、非正式限制改變，與執行方式和效果改變。」⁴⁰

另外，就資產專用性而言，威廉姆森在闡述影響交易成本水平和特徵的三個因素中提到：「當一項耐久性投資被用於支援某些特定的交易時，所投入的資產即具有專用性。在這種場合，假如交易資產已經投入而交易被終止，所投入的資產將全部或部份地因無法改作它用而損失。」⁴¹而資產專用性主要有四種類型：場地資產專用性；物質資產專用性；人力資產專用性與專項資產。它們的共同特徵是，一旦形成則很難移作它用，因此交易雙方具有很強的依賴性，一方違約將使另一方產生巨大的交易風險。

（三）正交易成本與外部性假設

如同上述的兩點假設，使得外部性和正交易成本成為 NIE 中不可避免的基本假設，這一假設也使得以正交易成本與外部性問題為特徵的 NIE，不會產生新古典理論所預言的理想效率結果。

（四）市場環境的不完全競爭假設

這一假設是根據上述三個假設得來的，在一個的市場環境要

⁴⁰ 同註 8，頁 10。

⁴¹ 同註 23，頁 81。

達到新古典經濟學說的完全競爭的市場是不可能出現的。若進一步將這一假設用在國家制訂制度上，則制度環境也是一個不完全競爭的環境，因為，制度的制訂在於國家，而制度制訂又是被國家壟斷的。

二、經濟人的假設

(一) 個人偏好內生性與方法論上的個人主義假設

個人偏好的內生性上，新古典是個體主義的且具有個體主義的效率觀，它將個人視為獨立自我存在且擁有既定的偏好，將效率定義為：資源配置到最高的與金錢上最合算的用途之上，社會效率是累加的，或者說，社會效率等於個人效率總和。而 NIE：個人和文化是互相聯繫的，效率既要包括私人和個體主義者的標準，更要包括社會和公共的標準。他們堅持制度性個人本位主義（結構個人主義），即當事人在決策時，依賴其嵌入的社會關係，受現有的制度制約，但其又不可能是完全被動的純粹社會人，而是按照自己的偏好來改變這種結構，這不同於新古典經濟學的純粹個體主義。

在研究方法上，NIE 將具有某種偏好的個人當作該理論的基石，從個人行為的觀點來解釋經濟、法律、歷史的制度。就像 Eirik G. Furubotn 指出：「組織或是集體本身不再是主要的研究對象。相反的，對社會單位的分析必須從其個體成員的地位和行動開

始，其理論必須建立在個體成員的地位行動之上。」⁴²

(二) 有限理性假設

對於有限理性的最早定義者，西蒙(Herbert·A· Simon)，有限理性的理論是考慮限制決策者資訊處理能力的約束理論。而威廉姆森對有限理性則是：「人們意欲合理，但只能有限達到，交易主體在經濟活動中其感知和認識能力是有限的，也就是說，人們在收集和加工處理大量相關市場訊息方面，其能力受到自身很多侷限。」⁴³換句話說，兩者的假設都是在於環境的複雜（不完全、不對稱與不確定性訊息）與經濟人受到本身能力的限制。也因此，諾斯在研究制度變遷時就，如果此時並不一定發生變遷時，就要轉向意識型態（文化）、歷史特徵（路徑依賴）權力等制度的影響，轉向個人的有限理性。

(三) 效用最大化假設

這點與新古典假設似乎相近，但 NIE 把效用最大化擴展至所有人的選擇而結束了消費者選擇理論和企業理論的區分。另外經濟人在追求效用最大化時，NIE 加入了某些新的約束條件（交易成本、產權、制度等等），並進行了某些修正（有限理性、不完全訊息等等），擴展了研究範圍和提拱了更寬廣的概念框架，如 Eirik G. Furubotn 說的：「一個人，無論他是一個政府官員或是一個資本主義企業主，都被是在他所依存的體制所允許的界限內進行自

⁴² 同註 1，頁 4。

⁴³ 威廉姆森(Oliver Williamson)，〈治理的經濟學分析：框架和意義〉。轉自孫經緯譯，Rudolf Richter and Eirik G. Furubotn 編，《新制度經濟學》。上海：上海財經大學，民 91，頁 69。

己的選擇、追求自己的目標。」⁴⁴

(四) 機會主義行為假設

有關機會主義一詞定義，如威廉姆森：「機會主義行為指交易主體以詐欺手段追求自身利益的行為傾向是以有限理性假設為前提的。正是由於人的理性有限，才使得有的交易者（委託人或代理人）可以利用資訊不對稱環境或利用某種有利的討價還價地位，以欺詐對方。機會主義假設擴展了傳統理論中對於人的自利動機，為經濟人在自利的引導下尋求策略性行為留下了空間。」⁴⁵換句話說，機會主義即指詐欺性地追求自我利益。機會主義行為在 NIE 的假設環境中，是不可避免的，必定會產生的，但也因為機會主義行為的產生造成交易成本的增加的原因之一。

總的來說，NIE 是繼二十世紀六十年代「行為主義」(Behavioralism)風潮以來，另一股具有「知性說服力」(an intellectual persuasion)的學術主流思潮。⁴⁶NIE 經過眾多出色的學者投入研究，而科斯與諾斯也分別於 1991 年和 1993 年相繼獲得經濟學諾貝爾獎，使得 NIE 隨著 1997 年的 NIE 國際學會 ISNIE(International Society for New Institutional Economics)的正式成立達到高峰。儘管如此，在 NIE 發展的過程中難免受到挑戰與適用性上的質疑，如交易成本的估算與分析預測上的能力，但不可否認 NIE 所帶來的巨大貢獻。

⁴⁴ 同註 1，頁 4。

⁴⁵ 同註 44，頁 71。

⁴⁶ 同註 12，頁 132。

第二節 制度變遷理論

制度變遷理論是新制度經濟學中的一重要理論分支。它的研究重點集中於經濟結構和制度對於經濟增長的影響以及經濟制度的發展演化規律，其代表人物為諾斯。本節首先從制度的起源與功能開始談起，其次是透過供需均衡原則來瞭解影響制度變遷的因素與特性，最後則探討國家、意識型態與制度的關係作用。

壹、制度的起源與功能

一、制度的起源

制度的起源猶如探討人類的起源一樣，而 NIE 家制度的起源在於資源的稀缺性。在一個資源稀缺的世界上，如果不存在對於人力資源、非人力資源和自然資源的自由使用進行約束的制度，便沒有任何社會能夠生存。換句話說，就是為了生存，所以要善用資源發揮效率，就需要制訂一些規則。這層意義上說，制度是內生的。許多學者透過一些虛構或是真實的案例，想像制度的源流，逼近歷史的真實，而有關制度起源的學說有以下三種。

(一) 減少交易成本

由科斯首先提出來的，科斯以考察英國私人燈塔制度說明交

易成本與制度的起源。⁴⁷ 科斯，私人燈塔制度消失的原因在於交易成本，交易成本過高又源於制度的缺乏。如果政府能夠透過建立相應的強制收費制度，私人燈塔制度的交易成本就會降低，私人燈塔也就無須由政府的燈塔所取代。

這一制度起源說揭示了一個制度選擇的重要思想：市場交易制度（私營燈塔）和政府交易制度（公營燈塔）是兩種可供選擇的制度安排，要實施哪種制度，取決於哪種制度的交易成本較低。也就是說，可供選擇的制度類型的交易成本比較與制度變遷、操作的成本與所帶來收益的比較。進一步推演，國家的起源也就是為了減少交易成本的結果，國家界定一系列的產權也是本著這一目的的。「科斯的燈塔」表明了制度與交易成本的關係，制度的起源，是由於交易成本的必然存在導致的，也因為交易成本的存在，使得亞當斯密那隻看不見的手，無法發揮到帕拉托最優。

（二）合作起源一說

合作起源一說是從博弈理論中的囚徒困境模型得來的，於博弈理論的納許均衡(Nash Equilibrium)中知道，強調個人非理性的非合作博弈往往可能是無效率的，相反，重視團體裡理性的合作博弈則一般可以帶來合作剩餘。⁴⁸ 換句話說，個人理性追求利益最大化，可能導致的結果是集體的非理性。為了解決個人理性和集體理性的衝突，不是在於否認個人理性，而是要設計一種制度，

⁴⁷ 經濟學家把燈塔作為公共財的代表，這種財貨，就像其他公共財一樣，一旦產生出來，它的消費就不會具有排他性，也就是說，無論誰建造了燈塔，任何人都可以使用它。這種就會產生搭便車（Free-rider）的現象。同註 6，頁 213-229。

⁴⁸ 胡彩明、張建偉、朱富強著，《真實世界的經濟學—新制度經濟學縱覽》。北京：當代中國出版社，民 86，頁 205。

使每個個體都能在約束下遵守合作規則來追求個人利益最大化，使得在滿足個人理性的前提下達到集體理性。從合作起源探討中發現了制度起源的基礎，不過由於存在不完全訊息和其他障礙，人們難以有充分理性在分享合作剩餘上順利達成一致，因此，這就需要強而有力的第三者（國家），出面強迫當事人同意。

（三）簡單交易到非個人交易的起源一說

諾斯從交易的複雜性和訊息的完全性上，將交易分為簡單交易和非個人交易。⁴⁹他簡單交易是在專業化和分工都處於原始的狀態，買方賣方彼此透過物物交換和簡單的貨幣交換，在時間和空間上不可分割。也就是說在這種交易行為下，買賣雙方都很清楚並擁有交易的完全訊息，不需透過複雜的制度就可以達成交易。換句話說，這種交易的方式對應的生產方式下，其經濟活動的專業化程度低，市場範圍侷限於某一地域，生產成本高而交易成本不高。

但簡單交易在隨著專業化與分工越來越細緻的發展下，交易形式就會開始產生變化。在這種非個人交易形式下，加上交易人數的增加，交易活動越來越複雜，即人們不容易得到交易的完全訊息，買賣雙方的訊息產生不對稱現象。在這種非個人交易的行為中就會跟著產生詐欺、投機行為的機會主義者。為了防範這些行為，交易雙方不得不針對此進行防堵，連帶著交易成本勢必就會增加，制度也就跟著出現了。因此，在社會越來越專業化與高度分工的同時，降低了生產成本，但交易成本卻大大的提高了甚

⁴⁹ 王躍生著，《新制度主義》。臺北：揚智文化，民 86，頁 25。

至造成無法交易。

二、制度的功能

在闡明制度的源流，就已經涉及了制度的功能。制度的功能就是在於降低交易成本，一方面它透過規範人們的行為，減少社會生活中的衝突和摩擦，以避免由此帶來的效率損失；另一方面，它又可以使人們對未來形成較合理的預期，降低不確定性。總的來說，它的功能包括了「降低交易成本」、「提供激勵機制」、「消除外部效果」與「創造合作條件」。

（一）降低交易成本

制度最基本的功能就是降低交易成本。如科斯在研究企業的起源一樣，企業的出現在於市場交易成本過大，而需要透過企業組織來降低交易成本，以企業內的管理交易替代低效率的市場交易，從而節約交易成本，提高效率。

（二）提供激勵機制

制度的基本功能就是為了提供人們一個穩定的激勵機制，使得努力工作能夠得到相對的報酬。如智慧財產權的建立，給了人們創作的動機並保護其心血不被剽竊。在約束環境下，公平競爭。如諾斯曾指出：「有效率經濟的經濟組織是增長的關鍵因素。西方世界的興起的原因就是在於一種有效率的經濟組織。有效率的組織需要建立制度化的設施並確立產權，把個人收益率不斷的接近

社會收益率。」⁵⁰

(三)、消除外部效果

外部效果(external effects)指：兩件事情中一方對另一方施加了某種效果，但是這種效果並不涉及施加者身上的成本收益。如果是正收益，那就是外部正經濟；想反，是外部不經濟。比方說，在河川上游養豬戶，將污水排放至河川，而下游有一戶養魚的。這樣一來，近處得不到清澈的水，養殖業者必須透過接管到更遠的水源地以來養殖魚群，如此造成養殖業者的成本的增加；相對的養豬戶並不涉及施加身上的成本收益。科斯的「社會成本」中強調，外部性的發生很多是因為產權制度不健全，產權界定不清。如果制度完善，市場機制同樣能夠解決外部性問題，這就說明了消除外部效果是制度的功能之一。

(四)、創造合作條件

透過囚徒困境對制度起源一說，理解到為了解決個人理性和集體理性的衝突，不是否認個人理性，而是要設計一種制度，使每個個體都能在約束下遵守合作規則來追求個人利益最大化，使得在滿足個人理性的前提下達到納許均衡點上的集體理性。制度功能之一就是要創造合作條件，在約束條件下給交易雙方帶來收益。

⁵⁰ 同註 49，頁 37。

貳、影響制度變遷的因素

制度的變遷就是對制度不均衡所做出的反應。從經濟學的供需面來看影響制度變遷的因素，制度均衡是指影響人們的制度需求及制度供給的因素一致時，制度的供給適應制度需求，亦即人們對既定制度安排和制度結構的一種滿足狀態。相反，當人們發現另一個制度安排帶來的潛在收益會大於現行制度時，就會對現行制度不滿，從而產生改變他的願望，這就產生制度不均衡。一般來說，如果制度創新的潛在收入可能增加、組織和操縱一個新制度安排的成本可能發生改變或者制度環境的變化使得人們的制度安排選擇集合擴大或是縮小，都會形成制度變遷的壓力。

一、制度的供給

一般而言，NIE 學者影響制度供給具有以下七個因素：⁵¹

一、憲法秩序。憲法秩序是規定和確立集體選擇的條件的基本規則，包括確立生產、交換和分配的基礎的一整套政治、社會和法律的基本規則，而且憲法秩序直接影響到建立其他制度安排的成本。

二、制度的設計成本。制度的設計成本主要取決於設計新的制度安排的人力資源和其他資源的要素價格。在既定的法律制度下，要做出新的制度安排，通常要有專項法規或司法制度，甚至兩者缺一不可。如果說維持立法機關和司法制度的成本很大的

⁵¹ 同註 49，頁 52-57。

話，那麼制度安排設計的成本可能還要更大。

三、知識累積和社會科學知識的進步。社會科學和法學的研究促成有關制度的知識的增加，這樣社會科學知識的增加就能夠拓寬制度安排的選擇集合範圍，減少某些制度安排的成本，並及早發現制度的不均衡。

四、實施制度變遷的預期成本，這種預期成本主要適用於行政管理基礎設施及有形基礎設施。當設施成本過大時，即使再好的制度安排也可能無法推行。

五、現實制度安排。該點就是所謂的路徑依賴，一般來說，初始的制度安排的選擇受到現行制度的激勵和慣性作用，因為現存制度安排造就了一個既得利益格局，形成一種強化的穩定的均衡狀態，要打破這格局的成本是很大的。

六、文化因素。這就是說，一般的正式安排要與非正式制度的相容，如此可以降低組織地方集體行動的成本。

七、決策者的私利。決策者處於一種戰略的地位上，他們對制度安排的供給影響極大，這些決策者也有他們自己的利益，但是，如果這些決策者的效益和成本與社會效益和成本相一致時，就能積極的推動制度安排的變遷。

二、制度的需求

一般而言，NIE 影響制度需求的因素有四點：⁵²

一、相對產品和要素的價格。相對價格的變化改變了人們之間的激勵結構，而且改變了相互之間討價還價的相對能力，這樣就會導致重新締約的努力。一般來說，價格就反映了資源的缺稀程度。

二、憲法秩序。憲法秩序的變化，即政權的基本規則的變化，能深刻地影響新的制度安排的預期成本和利益，因而會深刻地影響新的制度安排的需求。

三、技術的變化。技術的進步可能調動個人對其資源進行重新配置的積極性，以及為了在確定產權以實現新收入流的分割而組織和引進集體行動的積極性。

四、市場規模。市場規模對制度需求的影響表現在，市場規模的擴大能稀釋交易的固定成本且市場規模擴大能提高規模經濟的效應。

從供需來看制度變遷的因素，從制度均衡到制度不均衡，再到制度的新均衡，週而復始這就是人類制度變遷的一般過程。而林毅夫將引起制度不均衡的原因歸結為四個方面：一是制度選擇集合的改變，二是技術改變，三是制度服務需求的改變，四是其他制度安排的改變。⁵³

⁵² 同註 49，頁 57-62。

⁵³ 林毅夫〈關於制度變遷的經濟學理論－誘致性變遷與強制性變遷〉，<http://www.cnread.net/cnread1/jjzp/k/kesi/ccql/014.htm>，民 92.11.21。

參、制度變遷的形式

一、制度變遷的形式

制度變遷根據供需均衡的改變與外部性的變化，加上制度變遷的主體依據外在的利潤和制度創新成本的比較，進行用新制度代替舊制度的過程。對制度變遷的動力和條件的分析是諾斯制度變遷理論的核心，如他曾指出：「正是獲取能力無法於現在的結構安排內實現，才導致了新的制度安排的形成。」⁵⁴也就是說，制度變遷的內在動因是主體期望獲取最大的潛在利潤，亦即外部利潤，至於外部利潤的產生，是受到許多外部性變化，這些包括了規模經濟的變化、外部成本與收益的變化、對風險的厭惡與市場不健全，這些外部因素會誘致人們嘗試去改變制度安排的來源。

而制度變遷的形式又可區分為強制性和誘致性兩種形式。所謂的誘致性制度變遷是說，現行的制度安排的變更與提倡，或者是新制度安排的創造，是由一個人或是一群人為響應獲利機會而自發性倡導、組織和施行的。按照王躍生對誘致性制度變遷的論述誘致性制度變遷又具有三個特性：一、自發性和一致同意原則。人們在經濟活動或是日常交易中，一旦發現了現有的制度安排的不足，發現了外在利潤的存在，就會自發地嘗試進行制度變遷，用新的制度安排替代現有的制度安排，以獲取外在利潤。二、具有盈利性。當制度變遷的預期收益大於成本時，有關組織才會去推動制度變遷。而且對組織而言，盈利性主要表現為物質利益。

⁵⁴ 大衛斯(L. E. Davis)、諾斯(D. C. North)，〈制度變遷的理論〉，<http://www.cnread.net/cnread1/jjzp/k/kesi/ccql/011.htm>，民 92.11.21。

三、邊際性。從制度安排的邊際，即不均衡最嚴重、獲利可能性最大、最易於推行和展開、成本和阻力最小的那一點開始，而制度變遷的進程是推進到邊際成本與邊際收益相等那一點為止。⁵⁵

從這看來，誘致性制度變遷原有的制度安排下無法獲得獲利機會所引起的，是由利益所誘致的。因此，誘致性制度變遷是有關群體對制度不均衡導致的外部性利潤的自發性反應，只有當制度變遷的預期收益大於預期成本時，有關群體才會推進制度變遷。並且由於制度的轉換、替代、擴散都需要時間，從外部利潤的發現到外在利潤的內化都要經過許多複雜的環節，因此，誘致性制度變遷是一種由下而上、從局部到整體的制度變遷過程。

相反的，強制性制度變遷是指，由政府行政命令或是法律強制推行和實施的制度變遷。制度在某種程度上是一種公共財，因而搭便車的問題便會存在。由於外部性問題廣泛存在，這樣容易導致私人收益與社會收益不一致，必然會使得制度短缺或是說制度供給滯後。所以強制性制度變遷的主體在於國家，一方面國家為主體的制度變遷不會像誘致性那樣完全由利潤所誘致，另一方面國家憑藉強制性力量，進行制度變遷或創新不需要一致同意的過程，這樣可以省去協調成本與龐大的組織成本，效率因而高得多並可以收到規模經濟的好處。

但作為一個制度主體的國家，強制性制度變遷也不可違背經濟原則。換句話說，國家也是一種制度安排，也有其自身利益，而國家為主體的強制性制度變遷又具有四個特性：一、具有規模經濟。由於國家具有壟斷性，國家可以比競爭性組織以較低的成

⁵⁵ 同註 49，頁 85-88。

本提供同等的制度服務，而且國家具有天然的強制性。二、彌補制度供給不足的問題。由於外部性與搭便車問題廣泛性的存在，必然使得個人缺乏激勵去積極進行制度安排的創新。而政府就可以強制受益者分攤成本，由國家出面，做為主體，在制度變遷總收益和總成本衡量的基礎上，組織制度變遷。三、減少制度變遷的時間。由於個人有限理性，以及受到各種環境面臨的種種風險，國家可以利用自身的優勢，從這方面減少時滯。四、供應作為純公共財的制度。有些制度是屬於純公共財的，是個人無法、無意也無須自己來創新的，這就必須由國家來組織行動。⁵⁶

另外，以國家為主體的強制性制度變遷，有時候常常引致失敗（違反一致性同意的原則），因為每個人的需求種類和強度是不同的，因而其收益也是不一樣的。同時，國家的統治者也有其各人利益及有限理性，因此就不可避免會做出錯誤的政策。這些失敗的原因林毅夫將其歸結為五點，一、統治者的偏好和有限理性，二、意識型態剛性，三、官僚機構問題，四、集團利益的衝突，五、社會科學知識的侷限性。⁵⁷

然而，制度變遷過程中，上述兩種方式實際上是很難分開的，它們之間是互相聯繫、互相制約、互相補充，共同推動社會的制度變遷，如當誘致性制度變遷滿足不了社會對制度的需求的時候，由國家施行強制性制度變遷可以彌補制度供給的滯後。

⁵⁶ 一般來說，國家和其他組織的差異有四點，國家政府具有廣泛性的權威(Comprehensive Authority)、權威性的規則(Authoritative Rules)、非自願性的成員(Involuntary Membership)、對強制性的合法壟斷(Legitimate Monopoly of Overwhelming Force)與代價最高的賭注(Highest Stakes)。Austin Ranney, *Governing: an Introduction to Political Science*, New Jersey: Prentice-Hall, 1996, pp. 28-31.

⁵⁷ 同註 53。

但是，兩種制度變遷方式雖都是遵循成本收益比較的基本原則，也會存在一些差別，其差異在於：第一、制度變遷的主體不同。誘致性制度變遷是由個人或一群人依據共同的利益和經濟原則，而由國家或政府為主體進行強制性制度變遷的誘因比競爭性組織更加複雜。第二、兩種制度變遷的優勢各有不同。誘致性主要是依據一致性同意原則和經濟原則，它比較能與不同個人的具體情況與適應，體現個人的獨特需求。強制性制度變遷優勢在於，它能以最短時間、最快速進行制度變遷，充分發揮暴力潛能等方面的優勢，以降低制定制度的時間成本。第三、兩種制度變遷發生失真的主要原因不同。誘致性制度變遷者要面臨的是外部性和搭便車問題造成的制度短缺。強制性制度變遷主要關注統治者個人偏好與國家的總體利益不一致所帶來的制度不良。第四、影響因素有所不同。誘致性制度變遷中，經濟因素對制度變遷的成本影響較大，而強制性制度變遷中，政治因素和意識型態因素對變革的成本影響較大。⁵⁸

二、制度變遷主體與特性

(一)、制度變遷的主體

制度變遷理論中，組織分成三個層次，即個人、團體和政府三個層次，這三個層次的制度變遷主體都是追求利益最大化的企業家。諾斯在分析制度變遷的過程中，將制度變遷主體分成兩極行動團體：初級行動團體與次級行動團體。

⁵⁸ 同註 48，頁 220-221。

所謂的初級行動團體，是一個決策單位，它們的決策支配了安排創新的進程，此單位可能是由單一個人或由個人組成的團體，正是行動團體認識到存在一些收入（這些收入是現在這些成員不能獲得的），只要他們有機會改變安排的結構，這些利益就可以內部化。而任何一個初級行動團體的成員至少是一個熊彼得 (Joseph Alois Schumpeter) 意義上的企業家，在這一邏輯內，團體啟動安排創新的進程，如果團體的創新在競爭中生存下來，那麼行動團體的收入會跟著增加，而團體必須支付部份創新的成本，但是他可能或是不可能承擔新制度安排的所有或是部份的經營成本。⁵⁹

另外，次級行動團體，也是一個決策單位，適用於幫助初級行動團體獲取收入所進行的一些制度安排變遷，次級行動團體做出一些能獲取收入的策略性決定，但其不能使所有者的追加收入自然增長，就事實上它可能永不會自然增長。

因此，首先從事制度創新安排的是能遇見潛在利益存在的利益家。次級行動團體適用於幫助初級行動團體獲取收入而進行制度變遷的團體。但是。它也是從事自身出發參與變遷的，不過其追求目標的實現是透過迂迴的收入再分配方式來實現，因而它應是一個準企業家團體。

(二)、制度變遷特性

⁵⁹ 譬如紐約製造商於 1811 年非正是聯合院外集團以通過一般的合併法，這為大家提供裡一個成功的出擊行動團體的例子。他們看到如果能很容易地合併，並可能爭取收入，他們所支付的成本包括推動議院來通過修正法案，他們可以從創新中獲取利潤，來增加收入。同註 54。

制度變遷的過程中，諾斯，經濟史完全不是能夠產生一套能導致經濟持續增長的經濟規則的經濟故事，否則，為什麼當荷蘭和英國發展時，16世紀的歐洲列強西班牙卻衰落了？這裡引出了制度變遷的特性，即制度安排的時滯(time-lag)與路徑依賴。

首先是制度變遷的時滯，諾斯在分析制度變遷時決定間隔時間的因素者要有三個方面特別重要：⁶⁰一、現存的法律。居先的法律和其它安排結構的存在，不僅影響安排革新的形態，而且還影響安排創新需要醞釀的時間。人們可以預料，如果法律必須改變，或在一項新的革新之前已形成的原有安排仍能被採納，那麼，醞釀一種新安排的時間必定會延長。二、現存的制度技術狀態也以另一種方式影響著供給反應的時滯。在舊技術的平均可變成本還低於新技術的平均總成本期間，企業在短期內是不會革新一個新的技術程式的，當然，當舊資本裝備耗用完竭後，新技術才會替換舊的資本設備。對於制度安排來說，相同的規則也是成立的。三、發明時滯。如果革新必須等新安排形式的發明，那麼，新制度安排的供給時滯一定很長。然而，如果在一種情況下被證明可行的安排形式稍作變動後也能適用於另一情況，安排供給的時滯可能被縮減。

制度變遷的另一特性，路徑依賴。⁶¹這一特性與時滯有很大

⁶⁰ 諾斯進一步將時滯分為四個部份，並構造出一種能獨立預測每個時滯的模型。第一，認知與組織的時滯。第二，發明的時滯。第三功能表選擇的時滯。第四，啟動的時滯。其中，每個時滯都有其主要的影響因素。在諸多因素中，諾斯應想時滯最重要的因素是現存的法律和制度安排的狀態。因為它限制了制度演化的範圍，而現存的殘存價值會進一步阻礙新制度的替代。同註 54。

⁶¹ 路徑依賴最先是生物學家用以妙數生物演進路徑的。生物學家在研究特種進化時發現：特種進化一方面決定基因的隨機突變和外部環境，另一方面決定於基因本身存在的等級系列控制。生物學家古爾德(Gould)較早研究了生物演化路徑的運行機制並指出其路徑可能非最優的性質，明確提出了路徑依賴的概念。後來，路徑依賴被用來描述技術變遷過程中的自我累積、

的關係，另一方面路徑依賴是以前制度變遷的軌跡，很大程度上制約了制度的發展。制度的演進一般有兩個方向，一是初始制度不斷加以完善和強化；另一是制度轉向，即舊制度被新制度所取代。前者表明了路徑依賴的特性。這兩種方向在哲學上是所謂的建構和演進之分，也是經濟改革或社會變革中的激進與漸進之分，但從整個社會發展來看，社會發展是基於社會傳統演進的。⁶²

另外，在經濟發展史上，有的國家制度變遷能獲得加速發展，而有的國家制度變遷長期徘徊不前。國家制度變遷能獲得加速發展在於，制度變遷中收益遞增的現象出現，從而形成了自我強化的力量，促使制度變遷沿著既定方向在某種路徑中不斷發展並自我強化，沿著既定的路徑，經濟和政治的制度變遷可能進入良性循環軌道迅速優化。可是，國家制度變遷長期徘徊不前在於，國家可能順著原來的錯誤路徑往下滑而被鎖定(lock-in)，使得在某種效率的狀態下而導致停滯，正是基於制度的該種特性，諾斯總結了兩條路徑依賴的理論：⁶³一、一旦一種獨特的發展軌跡建立以後，一系列的外部性、組織學習過程、主觀模型都會加強這一軌跡。二、在啟始階段帶來報酬遞增的制度，在市場不完全、組織無效的情況下，阻礙了生產活動的發展並會產生一些與現有制度共存共榮的組織和利益團體，那麼這些集團就不會進一步投資，而只會加強現有制度，由此產生維持現有制度的政治組織，

自我強化性質，即新技術的採用往往具有收益地增性質。具體來說，由於某種原因，首先發展起來的技術常常憑藉其先占優勢，利用巨大規模促成單位成本降低，利用普遍流行導致的學習效應和許多行為者採取相同技術產生的合作效應，致使它在市場上流行起來，從而實現自我增強的良性循環。嚴清華、劉窮志，〈略論中國經濟發展的路徑依賴〉，《經濟學家》，第2期，民90，頁54-59。

⁶² 諾斯一般的制度變遷是漸進的，集體學習，即從歷史中活在下來的，表現在社會文化中的知識技能和行為規範使制度變遷絕對是漸進性的並且是經濟依賴的……。同時，由於個人、企業家為了從所選擇的政治經濟制度中獲得更多的潛在利益，制度都是逐漸地被修改的。D. C. North, *Institutional Changes: A Framework of Analysis*,

<http://econwpa.wustl.edu/eps/eh/papers/9412/9412001.pdf>, 2003.12.01.

⁶³ 同註48，頁236。

從而使這種無效的制度變遷的軌跡維持下去。

肆、國家、意識型態與制度變遷

制度變遷理論是奠定在三個基石之上，也對經濟增長起著十分重要的作用：一、描述一個體制中激勵個人和組織的產權；二、界定實施產權的國家；三、影響人們對客觀變化不同反應的意識型態。在第一節已經介紹過產權的一些特徵、屬性構成、產權理論的基礎、產權對效率與資源配置的影響。以下要進一步闡述影響制度變遷的國家與意識型態。

一、國家與制度變遷

國家理論是制度變遷理論的支柱。這一看法體現在諾斯悖論中，「國家的存在是經濟增長的關鍵，然而國家又是人為經濟衰退的根源。」⁶⁴對這一悖論的論證，諾斯是從國家與產權的關係上展開的。一方面，他如果作為契約第三方的國家能夠界定一套產權，提供一個經濟使用資源的框架，它就能促進社會福利增加，推動經濟增長，這就是國家契約論；另一方面，他又如果國家界定一套產權，僅使權利集團的收益最大化，而不能實現整體社會經濟的發展，從而造成人為的經濟衰退，這就是國家剝削論。然而，無論前者將國家界定為契約第三者，或是後者將國家界定為財產控制者，諾斯把兩中理論統一起來，透過暴力潛能(violence potential)來解釋國家對經濟發展起著雙重作用。

⁶⁴ 陳郁、羅華平譯，Douglass C. North 著，《經濟史中的結構與變遷》(Structure and Change in Economic History)。上海：上海人民出版社，民 91，頁 21。

諾斯國家作為經濟人提供服務有兩個基本的目的：一、界定形成產權結構的競爭合作的基本規則（即在要素和產品市場上界定所有制結構），這能使統治者租金最大化；二、在第一目的的框架中降低交易成本用以使社會產出最大化，從而使稅收最大化，但這兩個目標總是互相衝突的。⁶⁵因為使統治者租金最大化的產權結構和導致經濟增長的產權結構是相衝突的，產出最大化和租金最大化構成統治者的雙重目標或雙重約束。⁶⁶其結果可能是，因為交易成本的存在（包括監督、評量課稅等等成本），國家推動高效率的產權將使統治者的稅收降低。另一方面，基於統治者租金最大化的需求，國家會傾向於實施產權壟斷，而無意於建立一個自由競爭的產權環境。⁶⁷

無論如何，儘管國家介入產權安排有時候會超過限度，但總體上，離開國家，現代意義上的產權制度就會無法建立，也無法維持，這亦是國家制度作用所在。

二、意識型態與制度變遷

在制度變遷理論中，國家理論說明產權是由國家界定的，而產權理論表明一個國家的經濟績效取決於產權的有效性。但是上述兩大理論並沒有成功解釋如何克服搭便車的問題，也許產權的無效率性及其不完全性，可以部份地解釋搭便車等經濟行為的存

⁶⁵ 同註 64，頁 24。

⁶⁶ 按照 NIE 的尋租理論(rent-seeking)提出的用語，國家最為專門提供某種服務的組織，本來就以稅收的形式，從社會成員那裡獲得租金。同註 49，頁 112。

⁶⁷ 宋國誠，〈國家障礙－中國大陸國有企業改革的分析視角〉，《中國大陸研究》，第 42 卷，第 3 期，頁 88，頁 12。

在，但是產權的充分界定及行使、經濟行為的監督和考核是要花費成本的。在成本小於收益的情況下，有效率且完全的產權也許勉強克服了這種經濟行為，然而在成本大於收益的情況下，單靠有效率且完全的產權無濟於事。總之，上述兩大理論無法徹底解釋克服機會主義行為，從而無法完全闡明制度變遷。因此，制度變遷的研究需要一種意識型態理論。

意識型態一詞是法國哲學家特拉西(Antoine Louis Claude Destutt de Tracy)在《意識型態原理》中首先使用的。⁶⁸馬克思也從存在與社會意識的關係上論述了意識型態，：「意識型態在總體上是一種確定的話，是社會存在的反應，受社會存在的制約。⁶⁹」而諾斯：「意識型態是指每個人用以解釋周遭世界的主觀認知(模型、理論)。下至個體層面包含的個人關係，上至總體層面，能供整合性解釋過去與現在的組織化的意識型態，如共產主義、宗教，個人建構的理論，都會因世界應該如何安排的念頭，而染上規範性的色彩。」⁷⁰

在制度安排中，意識型態可以有效地彌補制度安排由於自身侷限而無法發揮的功能。如在經濟功能上，可以降低制度安排的成本，能夠有效克服搭便車現象，可以保持社會內部團結和穩定性，動員社會或團體成員採取集體行動實現規模效益；在社會功能上，可以為階級或團體的存在提供一個合法性來源，確保團體或階級內部的團結和諧及行動的一致性，意識型態轉變為文化的

⁶⁸ 在西方學術發展史上，最早探討與「意識型態」概念相關內涵的先驅者可以上溯至 17 世紀的英國思想家法蘭西斯·培根(Francis Bacon, 1561-1626)。培根在其所著的《新工具》一書中，以批判「虛妄假象」(false idol)的方式來嘗試建立一種在觀察的基礎上研究社會的方法，提出要正確的認識自然，就必須揭示人們在認識上導致產生錯誤的根源。對培根言，知識的對象是自然界，一切的知識都來自於感覺經驗，主張只有經驗與理性的結合才能獲得真正的知識。

⁶⁹ 黃曉興，〈評諾斯的制度變遷理論〉，《青海師專學報》，第 1 期，民 91，頁 34。

⁷⁰ 同註 8，頁 36。

一部份後可以為社會成員的行為提供一個共同的準繩，內在化於人格之後可以統轄人格，使人的行為具有一貫性。所以，成功的意識型態可以靈活地有效地解決制度變遷中碰到的外部性與搭便車問題。

整體而言，在制度決定論下，看制度變遷與經濟增長的關係，唯有效率的制度是刺激經濟成長的關鍵。經濟增長就是人民平均收入的長期增加，而一些通常被認為是影響經濟增長的因素，如技術進步、規模經濟、資本累積等並不是經濟增長的原因，它本身就是增長的表現，而只有在經濟組織和制度才是影響經濟增長的最終原因。同樣，在技術與制度的關係上，諾斯是制度的進步，如專利制度對技術創新的保護，刺激了技術的發展，從而是制度決定技術而不是相反。⁷¹諾斯用這一觀點重新解釋了經濟史上的產業革命，指出產業革命是大規模制度創新的結果，是制度帶來了人類經濟的新紀元，而產業革命只是其表現。

所以，NIE 學家，制度變遷旨在尋找一個更有利於提高經濟績效的激勵機制。探討的中心問題是制度變遷與激勵和經濟績效的關係。產權不僅是制度變量體系中的核心，而且它的基本功能是界定人們在經濟活動中如何受益，如何受損，以及它們之間如何補償，以此幫助人們實現交易的預期，降低交易成本，提高資源配置效率。所以，產權制度是經濟效率的至關重要的解釋變量，人們進行制度變遷，主要在尋找更有激勵效應的產權制度。

第三節 現代企業產權理論

⁷¹ 同註 62。

現代企業理論是 NIE 發展中一重要理論，其核心觀點是，企業是一系列（不完全）契約的有機組合(nexus of incomplete contracts)，是人們之間交易產權的一種方式。⁷² 關心的主題：為什麼企業存在、企業的本質是什麼、企業與市場的邊界如何確定、是什麼是企業所有權(ownership)或是委託權(principal ship)、企業內誰應該是委託人(principal)、誰應該是代理人(agent)、委託人如何監督和控制代理人等問題。

而所謂現代企業制度指的是，在世界範圍內比過去的企業更先進、更能代表主流、處於主導地位、具有典型意義的企業制度。現代企業制度是資本主義國家在歷經三十年經濟大危機以後大量出現的，不等同於現代社會中存在著的企業或企業制度。近代的合夥制企業、業主制企業與自給自足的家庭生產單位等，在現代社會都依然存在，但卻不能稱為現代企業。⁷³ 從時間上講，一般把二十世紀以來的股份公司制度稱為現代企業制度，它們是在十九世紀末就已經出現的股份公司的基礎上發展起來的，又稱為現代股份公司制度。⁷⁴

現代企業理論首先從科斯在〈企業性質〉中，針對新古典經濟學的缺陷，從而考察市場中企業的起源或縱向整合的原因入手，提出了交易成本的思想並用交易成本來分析企業的性質和替

⁷² 儘管企業是不完全契約的思想以體現在科斯 1937 年的論文中，但明確將企業定義為不完全契約的是 Grossman 和 Hart(1986)，他們的論文開創了不完全契約理論的先河。在他們之前，經濟學家更強調的是企業做為一種契約的長期性(long-run contract)，相對而言，市場被理解為一種短期契約(spot market)。同註 3，頁 31。

⁷³ 同註 22，頁 168。

⁷⁴ 錢德勒在《看得見的手-美國企業的管理革命》中研究的主要是股份制，根據這一研究他給現代企業下了一個定義。他說：「現代企業的定義很好下。……它有兩個特點：它包含許多不同的營業單位，且由各層級支薪的行政人員所管理。……因而，由一組支薪的中、高層經理人員所管理的多單位企業即可是當地稱之為現代企業。」重武譯，錢德勒(Alfred D. Chandler)著，《看得見的手-美國企業的管理革命》(The visible hand: the managerial revolution in American business)。北京：商務出版社，民 86，頁 39。

代市場的原因。科斯雖然未提出系統的企業產權理論，但他的研究提供了思路，由阿爾欽(Armen Alchian)、德姆賽茨(Harold Demsetz)、張五常、威廉姆森(Williamson)、克萊因(Klein)、詹森(Jensen)麥克林(Meckling)等加以拓展，以致 NIE 對企業產權結構與內部治理形成了幾種較有影響的理論：團隊生產理論、委託代理理論，統稱為現代企業產權理論或現代企業理論。鑑於該理論對中國國企改革的價值，下文將對企業的起源、性質與現代企業理論做一探討。

壹、企業的起源、性質與市場的關係

科斯是第一個按照市場價格下交易成本的方法研究企業存在合理性的人。對他來說，市場和企業是資源配置的兩種可互相替代的手段，它們之間的不同表現在：在市場上，資源配置由非人格化的價格來調節；在企業內，相同的工作則透過權威(authority)關係來完成。兩者之間的選擇依賴於市場定價的成本與企業內官僚組織的成本之間的平衡關係。企業之所以出現，是因為權威關係能大量減少需分散定價的交易數目，即按照契約對投入物行使有限使用權的企業家或代理人可以不顧每項具體活動的定價而指揮生產。⁷⁵

科斯進一步指出：「無論運用市場機制或是運用企業來實現協調都是有成本的。企業替代市場，在節約外部市場交易成本的同時也存在內部組織成本，因而企業不可能無限擴張成一個大企

⁷⁵ 在企業之外，價格變動決定生產，這是透過一系列市場交易協調的。在企業之內，市場交易被取消，伴隨著交易的、複雜的市場結構被企業家所代替，企業家指揮生產。顯然，存在著協調生產活動的兩種方法。然而，如果生產是源泉由價格來決定，那就不需要有任何組織也可以從事生產。……那組織為什麼存在？……主要原因似乎是由於使用價格機制是有代價的。同註 6，頁 47-49。

業。但是只要企業內部交易的成本低於市場交易成本，企業就會存在和發展。」⁷⁶也就是說，企業規模（企業擴大邊界）的均衡條件是：企業內交易的邊際成本和市場交易的邊際成本相等。

科斯對企業性質和替代市場的原因，主要觀點整理如下：一是利用價格機制是有成本的，這至少包括：發現相對價格的成本以及交易的談判與簽約成本。二是企業的存在是為了節約交易成本，即以較低的企業內部交易替代成本較高的市場交易。⁷⁷三是與市場透過契約形式完成交易不同，企業契約依靠權威在其內部完成交易，企業內部的行政決策取代了市場交易活動。四是企業存在的基本原因在於節約市場成本，但企業內部也有組織成本。五是相繼生產或是相繼產業之間是訂立長期契約，還是實行縱向整合，是比較兩種形式的交易成本，選擇成本較低的交易形式的結果。

張五常則：「科斯所說的企業是對市場的替代很不確切，應該說企業與市場的區別只是契約安排的兩種不同形式，市場是產品市場上的合約，而企業是要素市場上的合約，企業與市場的替代不過是一份契約取代一系列的契約。」⁷⁸換句話說，實質並非企業替代市場，而是企業制度利用高效的市場代替低效的市場。儘管張五常不主張交易成本是形成不同契約組織形式的唯一原因，但他仍繼續支持科斯的論點：企業的出現和存在主要是由交易成

⁷⁶ 同註 6，頁 50。

⁷⁷ 企業把若干要素所有者組織成一個單位參加市場交換，減少了市場當事人數目，從而減輕交易摩擦，降低交易成本。企業同市場一樣，也是一種資源配置的機制，企業是市場的替代物。同註 22，頁 86。

⁷⁸ 要素的所有者為什麼選擇企業這種契約安排的問題，張五常在科斯提出的使用價格機制存在成本的觀點基礎上，作進一步補充和引伸，將它細化為四個一般理由，可減少締約數量、可以減少熟悉一種產品的訊息成本、可以減少考核的成本、可減少按件計酬的成本。張五常，〈企業的契約性質〉，載於盛洪編，《現代制度經濟學》。北京：北京大學出版社，民 92，頁 142。

本引起的。此外，錢德勒也支持了張五常的論點：「他以歷史事實說明，與其說企業替代市場，不如說是市場升級發育了。」⁷⁹

此外，張五常還對科斯提出的企業邊界的均衡條件做了補充，「以企業替代市場，其收益是發現價格的成本的下降，但由此可能引起的指揮生產活動的決策失誤將成為另一種成本……這些成本總稱為代理成本，都屬於交易成本……企業取代市場的程度應當是由取代引起的代理成本邊際增量等於定價成本邊際增量為宜。」⁸⁰所以，市場交易過程中發生的通訊、考核和談判成本以及其他不同型的成本，同樣的存在或內化於企業的要素市場上，包括組織各種活動和發生差錯的成本以及要素供給價格的變化。

阿爾欽和德姆塞茨則「企業能夠消除機會主義的論點不是決定性的，因為企業可能把機會主義從商品市場帶到要素市場上來。企業之所以產生，主要是由於單個的私產所有者為了更好地利用各自比較優勢，生產出大於分生產之和的總產出，從而獲得比分生產更高的報酬。企業中的每個雇員與雇主之間只是一種簡單的報酬契約關係。」⁸¹也就是說，在合作生產中各自依約形式，與普通市場對資源的配置相比，企業並不擁有任何更為優越的命令、強制和紀律約束等權利，在本質上仍只是一種契約組織。企業的存在及其規模雖然要受到交易成本的制約，但更主要的是考

⁷⁹ 現代企業在協調經濟活動和分配資源方面已經取代了亞當·斯密的所謂看不見的手。市場依舊是對商品和服務的需求的創造者，然而，現代企業以接管了協調流經現有生產和分配過程的產品流量的功能，以及未來的生產和分派資金和人員的功能。同註 74，頁 1。

⁸⁰ 同註 78，頁 149-151。

⁸¹ 企業的根本性質是限制交易者行為的契約關係……是一種團隊生產(team production)方式，它的難題是如何克服各要素所有者之間在合作生產過程中的偷懶和搭便車動機，……關於企業的內部結構係由間激勵監督問題決定。Armen A. Alchian and Susan Woodward，〈對企業理論的思考〉，載於孫經緯譯，Rudolf Richter and Eirik G. Furubotn 編《新制度經濟學》。上海：上海財經大學出版社，民 91，頁 153。

慮企業生產的本質。

威廉姆森與克萊因則把企業和市場視為兩種可以互相替代的治理結構。企業與市場互相替代的問題，也就是交易與治理結構相匹配的問題，決定企業與市場的邊界的一個主要因素是交易所涉及的資產專用性與相關的機會主義。⁸²他們以資產專用性概念做為核心建立一個新的模型，用以闡明企業和市場互相替代的原則。透過描述各種治理結構的刺激和應變能力，市場與企業之間關係有三個：⁸³一是市場可以產生高能刺激，而且更能有效地限制官僚扭曲；二是市場有時可以將需求加總到有利可圖的水平，從而實現規模經濟和範圍經濟；三是企業掌握著多種不同的治理手段。簡而言之，市場在成本控制方面比較有優勢，而企業則具有較強的應變能力。

總之，在企業的性質及界限的確定上，在科斯及其後的發展被分為間接定價理論與資產專用性理論兩類。前者主要思想為，企業的功能在於節省市場中的直接定價成本。後者企業的出現是由於資產專用性，當交易的對象中包括一種專用性投資時，機會主義行為將使市場的交易成本上升。這時透過縱向整合建立企業就可以減少由於機會主義行為所帶來的損失。

貳、團隊生產理論

⁸² 如果交易中包含一種關係的專用性投資(relationship-specific investment)，則事先的競爭將被事後的壟斷或買方獨家壟斷(monopoly)所取代，從而導致將專用性資產的准租金攫為已有的機會主意行為。

⁸³ O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, The Free Press, 1985, pp. 23-26。

團隊生產理論是阿爾欽和德姆塞茨於 1973 年提出的，他們將使用市場的交易成本轉移到解釋企業內部結構的激勵問題（監督成本）上。他們企業的存在及其規模雖然要受到交易成本的限制，但更重要的是考慮企業的本質。在他們看來，企業生產的本質上是一種團隊生產方式。

團隊生產意指：「一種產品是多個成員共同合作的結果，在具體的一種產品中難以推測出各成員的勞動貢獻，在具體的一個任何成員的努力程度都會影響到團隊中其他人的積極性。」也就是說，要素所有者之間存在著外部性，這導致偷懶(shirking problem)問題和搭便車的機會主義動機，產生的道德風險問題(moral hazard)。⁸⁴為減少由此造成的損失，企業必須在企業內形成一種監督機制，讓部份成員專門監督其他成員工作，但監督者也可能存在機會主義動機，於是又有對監督者的問題。而其可行的出路是在企業內構造一種產權安排，賦予監督者部份的剩餘索取權(residual claims)，賦予監督者充分激勵去行使監督職責，以克服監督者的偷懶動機。⁸⁵

團隊生產理論把企業內部的激勵機制同剩餘所權和產權結合在一起，其中，剩餘索取權是其核心。在剩餘索取權的激勵下，只要團隊成員的生產越有效率監督者的剩餘索取權越多，也就越

⁸⁴ Kenneth Arrow 道德風險是指，代理人借委託人觀察監督困難之機而採取的不利於委託人的行動。道德風險一般需要滿足三個條件：第一，組織中的個人之間存在潛在的利益差別和衝突，資源的稀缺性決定了這一點。第二，透過交換或合作所帶來的互惠的可能性為人們聯合在一起提供了必要的基礎。第三，也是最重要的，要判定人們是否遵從和實施了契約的條款有一定的困難。同註 13，頁 407-408。

⁸⁵ 團隊生產中的機會主義問題來自特異性(idiosyncrasies)與不可分性(non-separability)，而在雇用關係時，特異性是不可分性關鍵的因素。……在逐漸掌握了企業特殊技術的工人與可能拒絕重定工作合約的雇主之間，特異性造成一種雙邊的壟斷，從而必然使技能培訓的投資無利可圖。……而剩餘索取權就是對總產品扣除了所有簽約要素的報酬之後的剩餘收益的佔有權。阿爾欽(Armen Alchian)、德姆塞茨(Harold Demsetz)，〈生產、訊息成本和經濟組織〉，載於盛洪編，《現代制度經濟學》。北京：北京大學出版社，民 92，頁 118-138。

有積極性去監督團隊成員的動機和努力程度：反過來，它又促進團隊生產的效率。⁸⁶團隊生產的難題要如何克服各要素所有者之間在合作生產過程中的偷懶和搭便車動機，企業的產權結構正是為克服這些難題而建立的，而不同的產權結構就表現為不同的企業制度。阿爾欽和德母塞茨對各種不同類性的企業分別進行考察，其中與本文有關的股份制的企業的觀點大致如下：

股份制企業是由股東出資形成企業資本，董事會行使對企業資產的支配權，聘任經理人員管理企業的日常經營活動。董事會有效降低大規模企業的風險，降低因大規模的監督可能引起的巨大成本，以及降低取得資本的成本和巨大的債務風險，具有籌集大量資金的能力。股份公司具有獨立於公司組成人員的法律存在。它是依法成立的獨立的法人，有自己的生命，不因公司股東退出、更換或死亡而改變公司的存在。公司的股份可以自由轉讓，股票得買賣反應股東對公司經及管理效率的評價。而股東的責任是有限的，僅僅限於他所擁有的股份的範圍之內。

若從產權結構來看，股份制特點：第一，在於剩餘索取權與經營決策權相分離。剩餘索取權分散在所有者手中，由股東代表大會的方式來行使、履行和保障。經營決策權由股東由選出來的董事會行使。第二，剩餘索取權與監督權相分離。它使分散的剩餘索取權對大規模的其它要素所有者的協調與監督成為可能。容許了職業經理階層，使監督權由職業的支薪經理行使。所有權與

⁸⁶ 財產所有權與企業所有權是有所區分的。財產所有權與產權(property right)是等價的觀念，指的是對給定財產的佔有權、使用權、收益權和讓渡權，而企業所有權指的是對企業的剩餘索取權(residual claim)與剩餘控制權(residual rights of control) (企業本身做為法人又可以做為財產的所有者)。……現代企業理論的一個基本命題是，企業是一系列契約的組合，是個人之間交易產權的一種方式。……財產所有權是交易的前提，企業所有權是交易的方式與結果。同註3，頁70-72。

控制權的分離，促成了為維護所有者的利益而產生的制約經營管理者的制度安排。這是企業產權制度的一大創新。但經理擁有監督權可能導致經理的目標和動機偏離股東的利潤最大化目標，因此，對經理的監督和激勵就成為股份公司必須克服的一大問題。

這方面，阿爾欽與德姆塞茨：「實際上，對經理的偷懶的制約依賴潛在的新的管理者集團形成的市場競爭，也依賴於企業內成員尋求取代目前管理位置的競爭。除了來自內外部的管理這的競爭外，透過股份投票權連結成一個或幾個競爭者所擁有的投票集團就會使控制更加容易。」⁸⁷

參、委託代理理論

這一理論的目的在於解釋和處理委託代理關係中所出現的諸多問題。委託代理關係指的是非對稱訊息下市場參加者之間的經濟關係，是市場參加者之間存在訊息差別的一種社會契約形式。廣義的委託代理關係廣泛存在於現代經濟社會中。

根據詹森與麥克林的定義：「委託代理關係是指這樣的一種明顯或是隱含的契約，根據它，一個或多個行為主體指定、雇用另一些行為主體為其提供服務，與此同時授與後者一定的決策權利，並依據其提供服務的數量和質量支付相對報酬。」⁸⁸換句話說，授權者就屬於我們所說的委託人，被授權者則是代理人。即

⁸⁷ 同註 85，頁 128-129。

⁸⁸ 詹森(Michael Jensen)、麥克林(William Meckling)，〈企業管理：管理者行為、代理費用與產權結構〉，載於盛洪編，《現代制度經濟學》。北京：北京大學出版社，民 92，頁 175。

使沒有明顯的委託代理關係，只要涉及兩個或是多人的合作努力的場合，就會引起代理成本。

委託代理的基本假設：第一、代理人行為不能直接和無代價的被委託人觀察出來；第二、委託人對有隨機性的產出沒有直接的貢獻，最終的實績既受代理人努力程度的影響，也取決於其他一些可控制的隨機因素。上述的問題來自信息不對稱與不確定性的事實，若進一步假定委託代理關係的雙方都是效用最大化的追求者，就有充分的理由相信代理人不會總是依委託人的最大利益為轉移。也就是說，不對稱的訊息下代理人很容易損害委託人的利益，從而產生代理問題。

阿羅(Kenneth Arrow)則透過掌握資訊不等這一事實（從事經濟活動的人可能擁有獨家資訊），並以保險例子，將委託代理問題區分為兩種類型：隱蔽行動(concealed movement)和隱蔽資訊(concealed information)。⁸⁹前者對應於經濟組織理論中一個極其重要的概念—道德風險，指代理人借委託人觀察監督困難之機而採取不利於委託人的行動，包括不會被他能準確觀察或臆測到的行動。也就是說，代理人利用自己的訊息優勢所引起的代理問題，專門指契約實施階段上的機會主義行為。後者對應於逆向選擇的概念，指從事經濟活動的人對事態的性質有某些但可能不夠全面的資訊，這些資訊足以決定他們採取的行動是恰當的，但他人則不能完全觀察到，也就是說，訂立契約時代理人就已掌握委託人不知道的私人訊息並利用這些私人訊息進行決策，專門指契約簽

⁸⁹ 通常分析隱蔽行動的例子是：工人的努力，雇主無法不付出代價就可以監督；投保人採取預防措施以降低由於他們的緣故而發生的事故和遭受損失的可能性，承保人也不能無代價地進行監督。很顯然，犯罪活動也屬於這範疇。隱蔽訊息的例子是專家服務，譬如醫生、律師、修理工、經理和政治家的服務。Kenneth Arrow, *Economics of Agency*. in Pratt and Zeckhauser, *Principals and Agents*. Boston, Mass: Harvard Business School Press, 1985, pp. 38-39

訂階段上的機會主義行為。

在上述的兩種情況下，委託代理關係就達不到最優結果而只能得到次優結果，兩者之間的差距就是所謂的代理成本。因此代理問題核心是：委託人如何透過一套激勵機制促使代理人採取最大限度增進委託人利益的行動以減少代理成本。現代企業理論的委託代理主要以現代股份公司為研究對象，分析股東、債權人和經營者之間的關係入手，研究現代股份公司中所有者與經營者之間的委託代理關係，委託人和代理人之間的均衡契約形式與雙方面臨的激勵問題。

而首次比較系統地研究股份公司中所有權與管理權分離的事實，於伯利和米恩斯 1932 年的《現代企業與私有產權》中提出。他們對於兩百多家公司進行研究，結論是現代大企業的管理權不可避免地從資產所有權者手中轉移到了有管理技術的管理者手中。在現代股份公司中，存在眾多的所有者，他們透過選舉將所有權委託給董事會行使，形成所有權代理，董事會透過契約將經營權交給經理人員，形成經營權代理。此後，兩權分離的代理成本問題，就成為委託代理理論研究的中心問題。

而詹森與麥克林於 1976 年發表的《企業理論：經理行為、代理成本和所有權結構》則是關於委託代理問題實證研究的最初代表。他們：「企業代理問題的產生是由於管理者不是企業的完全所有者，其只擁有小部份所有權，使管理者偏向於非金錢性的額外支出（如豪華辦公室、專用汽車等），而這些支出由公司其他所有者共同負擔。代理成本就是企業價值與管理者作為企業完全所有

者時的價值差額。」⁹⁰也就是說，讓管理者擁有全部剩餘索取權，可消除、減少代理成本。他們把代理成本與企業籌資的方式聯繫在一起，提出均衡的產權結構是由股權代理成本與債權代理成本之間的平衡關係決定的，在有限責任下，管理者會追求冒險而把失敗的損失留給債權人，對此，企業的外部所有者及信貸提供者都有理性預期，從而使所有代理成本都由管理著承擔。

除此之外，在產權關係明晰的前提下，委託代理理論對經理人進行有效監督和約束，除了透過公司內部產權結構尋求有效的內部激勵機制。另外可透過公司外部，也就是引進市場競爭機制，來限制或是降低代理成本。如菲莫(Eugene Fama)，在經理市場上，管理者個人過去和現在的經營績效決定他未來的價值。競爭壓力會促使管理者努力去工作，發生降低代理成本的作用。另外，對市場競爭的分析，在所有權與控制權分離的情況下，公司管理者受到公司外部市場競爭壓力，這種制約雖然不能消除代理成本但至少會將代理成本限制在一定範圍內。⁹¹

總之，本文認為 NIE 的現代企業理論研究了經濟發展中的許多新的現實問題，特別是現代企業問題。一般來說，國企改革實際上要解決兩個問題：一是如何實現所有權與經營權的分離；二是在所有權與控制權相分離的狀態下如何對代理人實現有效約束，而這些在私有產權下的企業也同樣存在。團隊生產理論對於合作生產中監督的重要性的強調，委託代理理論對於兩權分離情況下所有者與經營者之間關係的研究以及提供的解決代理問題的

⁹⁰ 只要股票市場測定了這些預期成本的財產效應，所有者將承受其全部結果。期望實行監督的股東們將認識到所有者—管理者的利益與他們的利益有一定程度的分歧，因而他們對股票支付的價格將反映監督成本和管理者與他們的利益分歧的影響。同註 88，頁 178。

⁹¹ 尤金·菲莫(Eugene Fama)，〈代理問題與企業理論〉，載於盛洪編，《現代制度經濟學》。北京：北京大學出版社，民 92，頁 191-219。

思路，這些都對當前進行中的中國國企分解重組具有一定的借鑑意義。

第三章 中國傳統國有企業的制度背景

制度的形成是經過時間累積形成的，而意識型態是制度創新過程中最重要的指引，對制度具有深刻的影響力。企業作為一個基本的社會經濟單位，其基本制度和運行模式是整個經濟體制的有機組成部份。而中國傳統企業制度的確立，是同當時的計劃經濟體制相適應的一種制度安排和經濟組織形式。換句話說，傳統計劃經濟體制是傳統國企賴以生存和發展的宏觀條件，傳統國企則是計劃經濟體制運轉的微觀基礎和基本手段。就傳統計劃經濟體制和企業制度的形成來說，既有經濟因素也有政治因素。

所以，本章首先在於瞭解馬列毛主義對中國國企制度產生的影響，其次是探討在以馬列主義與毛澤東思想作為馬克思主義在中國的發展下的國企功能、外部作用與運作機制，並透過 NIE 的概念來解釋實在的社會主義運作的困難與問題，導致中國國企改革是必然的。

第一節 馬列主義、毛澤東思想與中國國有企業

社會主義經濟制度的建立與資本主義經濟制度的產生和形成不同。資本主義制度是在封建社會末期在商品生產發展的基礎上 and 價值規律作用的條件下自發產生了資本主義因素，資產階級適應資本主義發展的要求奪取政權，從而形成資本主義經濟制度。社會主義經濟制度則不同。它不是自發性產生的，而是在資本主

義基於矛盾日益尖化的條件下，在馬克思主義指導下，透過無產階級暴力革命奪取政權然後根據馬克思對新社會的設想建立起來的。它不是自發過程，而工人階級在政黨領導下的自覺行動。⁹²

宰治中國的意識型態便是依據馬克思對未來社會的設想（生產所有制在社會主義中佔據及其重要的地位，是社會生產關係的基礎），仿照蘇聯模式，開始著打破過去的生產關係，致力於建立社會主義的經濟基礎。中國國企便是馬列主義與毛澤東思想在中國發展的產物，建國以來中國經濟成長的重要指標。因而要瞭解中國國企制度背景，首先必須瞭解馬克思對未來社會的設想與蘇聯模式對毛澤東思想形成的影響。就以上分成三點討論之。

壹、馬克思對未來社會的設想

空想社會主義的形成最早是從 1516 年莫爾(Sir Thomas More)的《烏托邦》(Utopia)開始，歷經了十八世紀的摩萊裏(Morelly)和馬布利(Mably)、十九世紀的聖西門(C. H. de Saint-Simon)、傅立葉(C. Fourier)和歐文(R. Owen)。在馬克思之前，他們從政治、經濟、文化、道德等方面批判和揭露資本主義的弊端，設想的社會主義基本社徵是實行生產資料私有制、實行有計劃的生產和勞動、對未來社會分配制的設想消滅階級與國家等。由於唯心史觀和階級調和的主張，儘管他們提出了一系列關

⁹² 馬克思從貨幣的功能與作用來論資本的概念與資本主義的形成，生產資料所有制是整個社會生產關係和經濟制度的基礎，它從根本決定了社會上層建築乃至整個社會制度的性質。把資本主義生產方式所形成的壟斷，視為客觀經濟發展因素，而受剝削與壓迫的無產階級鬥爭及革命，視為人為主觀因素。最後透過資本主義生產本身的內在規律作用下了結論，即資本主義私有制的喪鐘即將響起。楊世雄，《馬克思的經濟學哲學》。臺北：五南圖書出版社，民 90，頁 15-27。

於未來社會的積極主張與設想，且法國人卡貝(E. Cabet)、德國人魏特林(W. Weitling)也曾先後在美國嘗試建立類似的公社，但最終這些全都以失敗告終。⁹³

馬克思針對對空想社會主義的形成與破產，提出了新的研究方法。他們不瞭解資本主義雇用勞動制度的本質和資本主義社會發展的規律。不瞭解無產階級的歷史地位，他們同情無產階級卻又不依靠無產階級，找不到變革資本主義制度的社會力量。不瞭解階級鬥爭是階級社會發展的直接動力，在實現社會主義的方式上主張透過改良和教育的方法，依靠開明資產階級的仁慈來表現。然而，反對展開任何政治鬥爭和革命群眾運動，尤其反對無產階級的暴力革命與宣揚唯心史觀和階級調和論，是導致他們實踐失敗的最終原因。⁹⁴

馬克思摒棄了過去的空想社會主義者的空想成分，深入地總結人類歷史和工人運動，批判地繼承了德國古典哲學、英國古典政治經濟學和空想社會主義的精華，吸收自然科學的最新成就，創立了唯物史觀，並發現剩餘價值規律，為社會主義的從空想到科學的發展奠定了理論。⁹⁵從唯物史觀與剩餘價值中發現的規律

⁹³ 生產要素是指人們在從事資料生產的勞動過程中所需要的一切物質條件，這些物質條件包括兩類：一是勞動要素，是人們按照自己的目的用來改變或影響勞動對象的一切物質要素和物質條件，如生產工具、機器、廠房等。二是勞動對象。是指物質生產過程中人的勞動加於其上的一切東西，包括原料、輔助材料等。土地則是未經人的協助而自然存在的勞動對象。而生產要素所有制則只包括勞動要素和勞動對象在內的生產要素歸誰所有的制度，即指生產要素歸個人、階級、集團或社會所有。同註 10，頁 492-493。

⁹⁴ 空想社會主義為什麼失敗的具體原因可能有很多，但根本的一條恩格斯已經在《社會主義從空想到科學的發展》一書指出了：只有當猛烈增長的生產力已使束縛著它的生產關係無法容納之時，生產關係才會發生變革。在資本主義生產關係還能容許生產力高速發展的情況下，新的生產關係是不可能出現的。這是歷史唯物主義的重要原理。還可以指出一點：在整個社會實行資本主義生產關係的環境中，一個被這個社會包圍、不能脫離這個社會獨立存在的小「社會」又如何能夠在其內部實行社會主義的生產關係呢？同註 28，頁 41。

⁹⁵ 恩格斯在其《社會主義從空想到科學的發展》一書中說道，這兩個偉大的發現——唯物史觀和透過剩餘價值揭穿資本主義生產的秘密——都應歸功於馬克思。由於這些發現，社會主義變成

下，科學的社會主義的建立，必須在以下這些條件下才可能建立，一是當社會生產力極大發展，二是當人的素質極大發展，三是無產階級取得國家政權，四是至少在英、法、德三國同時建立。最後這一條其精神就是需要有大的國際環境。還有一條是隱藏在前提裡的：社會主義總是在資本主義充分發展的基礎上建立的，沒有這一條，就不會有最後面的兩條。⁹⁶

對於經濟制度，馬克思把它分為三個層次：第一層次是生產資料所有制，它是經濟制度的最根本層次，是形成不同社會經濟制度的基礎性前提，也就是根本的產權制度。第二層次是具體的產權制度，它是所有制的具體表現或實現形式，是處理生產要素的權責利關係的規則，可看程式經濟制度的中間層次。第三個層次是資源配置的調節機制，它是最具體的直接與經濟運行、訊息提供、決策機制等相關的規則。因此，馬克思對未來社會的設想主要包含以下幾點：⁹⁷

第一、社會主義最基本的特徵是生產資料歸全社會佔有。馬克思，資本主義社會一切矛盾和弊端的根源，不在於它已經形成和發展起來的社會化生產力，而在於資本主義的生產要素私有制。生產資料私有制將貨幣從過去做為貨物流通功能的媒介，轉變為目的本身，成為儲藏增值的目的。從過去的W(waren)-G(geld)-W(貨物至貨幣再至貨物)轉變成G-W-G(貨幣至貨物再至貨幣)。在生產要素私有制下，剝削成為資本主義生

了科學。……完成這一世界的事業，是現代無產階級的歷史使命。考察這一事業的歷史條件以及這一事業的性質本身，從而使負有使命完成這一事業的今天受壓迫的階級，認識到自己行動的條件和性質，這就是無產階級運動，即科學社會主義的任務。同註 92，頁 90-91。

⁹⁶ 在其危機理論中，馬克思將資本主義的崩解寄望於經濟發展所產生的社會效應：階級的兩極化與由此產生的無產革命。麥子，〈新空想社會主義批判（一）〉，

<http://www.zsu.edu.cn/WebNews/get/lits/752.html>，民 92.12.13。

⁹⁷ 同註 28，頁 42-46。

產本身的內在規律的作用。資本累積過程，從靜態循環再生產模式到動態的擴大再生產與資本累積，從而產生利率下降，進一步產生資本壟斷、階級的兩極化與最後無產階級的革命。在這脈絡下，在無產階級已經奪取政權的社會主義社會，必須由社會公開和直接的佔有那些已經發展到除了社會管理不適於任何其它管理的生產力。

第二、未來社會是自由人類的聯合體，人們結成平等合作的關係，有計劃地進行聯合勞動。由於社會主義消滅了生產要素私有制，改變了人們再生產中的相互關係，過去那種剝削與被剝削、壓迫與被壓迫的階級關係由平等互助的關係取代。個人的勞動被當作一個社會勞動力來使用，階級革命後的無政府狀態，將被有計劃的自覺組織所代替，並按照全社會和每個成員的需要對生產進行社會的有計劃調節，社會主義社會將是一個按照統一的計劃協調的安排自己的生產力。

第三、個人消費品的分配，在社會總產品做了各項必要的扣除後，實行按勞分配。馬克思將未來社會個人消費品的分配同每一個生產者的勞動聯繫起來。他把社會主義化分為初級社會主義與高級社會主義，消費要素的任何一種分配，都過是生產條件本身分配的結果。在生產要素歸社會共同佔有的社會主義社會中，每個人除了按照自己的勞動，誰都不能提供其他任何東西；另一方面，除了個人的消費要素，沒有任何東西可以成為個人財產，這就決定了他必須實行一種和資本主義根本不同的消費品分配方式，即各盡所能下的按勞分配。

第四、社會主義是沒有商品生產和貨幣交換的社會。由於整個社會佔有全部生產要素，就使勞動者實現了在全社會範圍與物

質要素直接結合，個人勞動直接作為社會總勞動的構成部份而存在，整個社會生產的資源都由一個社會中心以計劃手段配置，勞動產品的分配也不再需迂回曲折的透過商品交換，而直接作為使用價值被消費。因此，貨幣失去存在的意義，也就不再有市場和價值，價值規律也不再發揮作用。

第五、計劃管理。社會主義社會分工可以在公有制的基礎上透過社會統一的計劃來安排，使社會分工產生符合社會需要的各種產品。在社會主義社會裡，人們需要的消費品可以不用透過市場而是透過計劃來分配，是給工人一張勞動證，依據工人勞動時間，然後工人拿著該證到社會倉庫裡領取和工人勞動等值的消費品。由此，未來社會在全面公有制的基礎上實行計劃調節就可以消滅市場調節，就不存在著市場失靈的問題。

貳、列寧的實踐

馬克思對未來社會的設想立足於當時的十九世紀自由競爭資本主義的實際，透過大量的實踐調查，展示出資本主義從產生、發展到滅亡的全部過程。馬克思現實的社會主義科學不可能是純粹的社會主義，它必然帶有舊社會的痕跡，必然是複雜的經濟現象、社會現象的綜合體。因此，理想必須立足於現實的基礎，不斷的實現向現實的轉化，根據新的條件不斷的做調整，尤其是在社會主義初級階段。

馬克思在理論上創立了科學社會主義後，列寧是付諸實現的第一人，也是成為中國建國後的模仿對象。在列寧社會主義建設實踐中，運用了馬克思的按勞分配理論，並進一步發展了這一理

論。列寧第一次明確的提出按勞分配這一概念。⁹⁸列寧明確的提出了按勞分配包括兩個社會主義原則，即「不勞動者不得食」和「等量勞動領取等量產品」的原則。指出按勞分配是社會主義時期發展生產、提高勞動生產率、克服無產階級和小資產階級反抗以致最終消滅階級的強而有力的手段。

列寧在理論和實踐歷經了三個時期蘇維埃國家成立初期、戰時共產主義與新經濟政策時期。在初期，他曾經設想無產階級利用國家政權的作用，由工人對私人資本主義企業的生產和分配進行嚴格的全面統計和監督，使資本主義企業按照無產階級的需要進行生產，把資本主義企業的生產納入社會主義軌道，逐步改造成社會主義經濟。列寧摧毀了資產階級的經濟實力，建立國營企業，掌握國民經濟的命脈。除了對工業品實行國家壟斷之外，對糧食也實行國家壟斷。一切的工農產品都由國家統一收購和統一分配，逐步把社會變成統一合作社，用直接產品交換取代商品交換，用經濟關係的實物代替貨幣交換。並這種制度是從資本主義商品交換逐漸過渡到產品交換的最重要的手段之一。⁹⁹

然而，實踐是檢驗真理的唯一標準，理論在實踐中不斷得以修正。列寧在初期的實踐遭受資產階級的強烈反抗，給國家經濟造成極大的困難，加之英、法、美等帝國主義國家的武裝干涉和

⁹⁸ 馬克思在《哥達綱領批判》中，對按勞分配進行科學的論述，但還是沒有使用按勞分配這一詞。1917年4月，列寧在《無產階級與我國革命中的任務》一文中，第一次明確提出按勞分配的概念。他說：「人類從資本主義社會只能直接過渡到社會主義，及過渡到生產要素公有制和按勞動量分配產品。」《列寧選集》（第三卷）。北京：人民出版社，民84，頁64。轉引自宋光華主編，《當代中國經濟學》。北京：崑崙出版社，民90，頁50。

⁹⁹ 如1917年列寧擬定的《關於消費公社的法令草案》規定：全國公民必須加入當地的消費合作社，每個消費合作社除採購和分配產品之外，還要經營當地產品銷售事宜，而私人如果沒有供給委員會的書面證明則不允許運輸和買賣任何產品等等。同註28，頁49。

國內反革命勢力的武裝叛亂。列寧便於 1918 年開始更進一步的實施戰時共產主義，沒收資產階級的全部生產要素，對銀行、對外貿易和全部工業實行國有化，實現了單一公有制。高度中央集權的計劃經濟體制，在工業上，按嚴格的集中計劃進行生產和分配。由於大部份產品是無償的或是以極低的價格集中到國家手裡，在國家掌握的工農產品總額中，大部份無償的供應前方軍隊和後方工人，居人也按無償或低價的辦法取得糧食和日常生活用品。這一切使戰時共產主義時期的商品貨幣關係被縮小到及其狹窄的空間內。

但到了 1920 年底，國內外的戰爭基本結束時，人民尤其是農民出現了不滿情緒。戰時共產主義的產品經濟制度破換了農工之間的正常的商品交換關係，損害了農民的物質利益，造成農業產值下降，也給工業發展帶來困難。1920 年底，蘇聯國內經濟面臨著嚴重的困難局面。列寧意識到，戰時共產主義證明單一公有制不利於蘇聯社會主義經濟的發展，過早消滅貨幣是不符合經濟發展過程的客觀規律。因此，列寧提出在社會主義國家把生產要素和土地收歸國有以後，仍然要利用資本主義。於是在 1921 年開始實施新經濟政策。在建設社會主義時期，無產階級必須抓住商品這個環節。充分利用商品貨幣關係。在實施新經濟政策中，允許某些舊的經濟成分存在，並慎重的改造它們。與戰時共產主義的計劃經濟模式相比，新經濟政策模式不是排斥市場，而是利用市場；不是一切都集中而是有集中有分權，分權管理並不取消集中。這樣成了由中央集權的計劃經濟體制向市場分權計劃經濟體制的轉變。¹⁰⁰

¹⁰⁰ 本文於此：社會主義國家其考量的政治成本大過經濟成本。也因為如此，社會主義國家比起資本主義國家對於經濟成本危機往往在於當經濟成本轉換成政治成本時，才意識到。這也容易形成政治經濟發展不同調。進一步的政治穩定與經濟發展是一個循環過程（政治穩定—經

列寧在實踐過程中，闡述了按勞報酬形式一新問題。在馬克思在共產主義第一階段，由於不存在商品、貨幣，因而也就不存在工資。但是，列寧經實驗證明，在社會主義初級階段，立即消滅商品、貨幣是不可能的。在存在商品、貨幣關係的條件下，勞動者個人消費品的分配形式可否採取工資形式，列寧工資形式雖然在資本主義社會就已經普遍存在，但在社會主義制度下仍然可以利用，並指出工資差別不能過大，工資、獎金要同產量、營業額、利潤額等勞動成果與經營成果相適應。

縱上所述，列寧對社會主義經濟制度的設想，其包含了「生產要素公有制」、「按勞分配」、「計劃管理」、「商品生產」與「利用資本主義走向社會主義」。社會主義是逐步轉變的過程，是由低到高從、小到大與從簡單到複雜的發展過程。

參、毛澤東的中國化共產思想與實踐

無產階級政黨的辯證唯物主義和歷史唯物主義的思想路線是由馬克思首先創立的。毛澤東在領導中國革命鬥爭的實踐中，¹⁰¹把馬克思主義的基本原理同中國具體實際相結合，不斷的修正與調整並繼續發展，作為中國建國以來的統治政治、發展經濟與改造社會的基本意識型態。

濟發展—經濟蕭條—政治危機—經濟發展—政治穩定)，但這一循環不會是圓形的，因為包含外在變數的影響，如意識型態的大轉變、革命等。政治穩定—經濟發展—經濟蕭條—政治危機—經濟發展—政治穩定。從列寧的初級到新經濟政策，可以說是一個收權、放權的過程，無疑就是為了政治穩定。Wubabala，〈毛澤東思想概論（一）〉，

<http://www.okhere.net/kaoyan/zixun/politics%5Cbj/20021112155939.htm>，民 93.02.06。

¹⁰¹ 毛澤東，字潤之，筆名子任。1983年12月26日生於湖南湘潭韶山沖一個農民家庭。1976年9月9日自北京逝世。歷經中國共產黨中央軍事委員會主席(1936-1976)、中國共產黨中央政治局主席(1943-1945)、中央委員會主席(1945-1976)、中華人民共和國人民政府主席(1949-1954)與中華人民共和國主席(1945-1959)。同註100。

毛澤東的思想發展過程中，中國於 1981 年第十一屆中央委員會大六次全體會議中，把毛澤東思想發展與實踐過程融合總結，將之分為 1911 年至 1949 年的新民主主義革命、1949 年至 1956 年的社會主義革命時期、1956 年至 1966 年的社會主義建設時期與 1966-1977 的文革時期。

在新民主主義革命時期，1921 年至 1927 年，中國共產黨建立到國民革命是屬於毛澤東思想萌芽的時期。以毛澤東發表《中國社會各階級的分析》（主要講新民主主義革命的思想—依靠誰、統一誰、打擊誰的問題）和《湖南農民運動考察報告》（主要講中國革命的主要問題是農民問題，農民的主要問題是土地問題）為標誌。1927 年至 1935 年，土地革命戰爭的前中期是毛澤東思想基本形成的時期。毛澤東思想是在與 20 年代後期和 30 年代前期黨內盛行的教條主義的錯誤傾向作鬥爭，並深刻總結這方面的歷史經驗的過程中逐漸形成和發展起來的。其標誌是「農村包圍城市」道路的新理論的提出和《中國的紅色政權為什麼能夠存在》、《井岡山的鬥爭》、《星星之火，可以燎原》、特別是《反對本本主義》的寫出。1935 年至 1949，土地革命戰爭後期和抗日戰爭時期是毛澤東思想達到多方面的發展和成熟的時期。

新民主主義革命，過去是以 1911 年的孫中山的革命被視為民主主義革命，目標主要是改變中國半殖民地和半封建的社會型態，使之成為一個獨立的民主社會。但按其革命性質來說，是屬於資產階級民主主義的革命。所以毛澤東在馬列主義的影響下，其革命尚未結束，然而自第一次世界大戰和 1917 年俄國的十月革命以來，被資產階級領導的舊民主社會主義變成了新中國的鬥爭的新民主主義革命。目的在建立以中國無產階級為首的中國各個

革命階級聯合專政的新民主主義社會。而歷史上與新民主主義相對應的時期始於 1919 年的五四運動，結束於 1949 年中國共產黨建立起中華人民共和國。¹⁰²

1949 年至 1956 年的社會主義革命時期。解放戰爭時期到中華人民共和國成立的時期是毛澤東思想繼續發展的時期。在社會主義革命時期中，當時毛澤東依據馬列思想：「無論哪種社會型態，它所能容納的全部生產力發揮出來以前，是絕不會滅亡的，而新的更高的生產關係，在它存在的物質條件在舊社會的胎胞裡成熟以前，是絕不會出現的。」¹⁰³這使得新民主主義時期產生了矛盾，這一情況持續到 1953 年毛澤東以其「黨在過渡時期的總路線」的批示，將建國到此時通稱為過渡時期。¹⁰⁴在當時在過渡時期中有五種經濟成分，包括國營經濟、合作社經濟、農民和手工業者的個體經濟、國家資本主義經濟和私人資本主義經濟。為了確立社會主義經濟制度，1953 年中國開始對生產要素資本主義私有治的全面社會主義改造。繼 1951 年「反貪污、反浪費、反官僚行賄、反對偷稅漏稅、反對竊盜國家財產、反對偷工減料和反對盜竊經濟情報」五反運動，於 1953 年分四個階段進行，將全部的工業國家化。¹⁰⁵

¹⁰² 革命的領導權是區分舊民主主義革命和新民主主義革命的主要標誌，舊民主主義革命是由資產階級領導的，新民主主義革命無產階級領導的。最早提出新民主主義革命的基本思想的是《中國社會各階級的分析》，完整提出是在 1948 年毛澤東《晉綏幹部會議上的講話》。內容是：無產階級領導的，人民大眾的、反對帝國主義、封建主義和官僚資本主義的革命。

¹⁰³ 同註 96。

¹⁰⁴ 從當時的工業總值來看，1949 年社會主義國營工業佔工業總值的 26.2%，1952 年上升為 41.5%。公有制經濟 1950 年提供了 22.21 億元的財政收入，佔總收入的 34.1%，到了 1952 年為 150.1 億元，佔總收入的 60.4%。董輔初主編，《中華人民共和國經濟史》。香港：三聯出版社，民 90，頁 101。

¹⁰⁵ 第一階段是由國家對私營企業的產品實行收購和加工利用，並由國家來確定產品的價格。第二個階段是公司購買機器和原料也由國家定價。第三階段後產生了公私合營企業。1955 年開始進入第四階段：混和企業的國家所有。第三階段即是毛澤東所謂的利用、限制和改造資產階級的政策。同註 92，頁 202。

在這一時期，主要表現在兩方面：一是急於求成，譬如 1953 年毛澤東提出，要完成生產資料公有制的社會主義改造，大約需要三個五年計劃的時間(1953-1967)，而實際上只用了四年時間，到 1966 年底就完成社會主義改造。二是像生產要素公有制的轉變太徹底，尤其在後期，實行全行業公私和營，不僅把大企業收歸國有，而且對中小私人工商業也實行國有化。「一五」末期，出現了所有制趨向單一和中央集權過多、企業自主權過小的問題。¹⁰⁶

1956 年至 1966 年的社會主義建設時期。中國經濟迅速高度中央集權的計劃經濟管理體制時期。由於一五計劃的順利完成，極大的激發了建設社會主義熱情，在急於求成思想的作用下，出現了「用跑的進入共產主義」的口號，社會改造急遽升溫。1958 年「大躍進」，將資本主義工商業全部變為國家資本主義或是國營企業，實行單一公有制。¹⁰⁷在分配上開始出現平均主義，一度實行供給制度，取消農民手中除勞動力外的一切生產要素與分配的權利。指令性的計劃範圍越來越大，國家直接管理企業的產、供、銷和人、財、物。

¹⁰⁶ 1956 年同 1952 年相比，中國國民經濟產生根本的變化。國民收入中，全民所有制經濟的比重由 19.1% 上升到 32.2%，集體所有制經濟由 15% 上升到 53.4%，公司和營經濟由 0.7% 上升到 7.3%，私營經濟由.% 下降到 01% 以下，個體經濟由 71.8% 下降到 7.1%。前三個社會主義公有制以達到 92.9%。1956 年資本主義工業的總產值在全部工業總產值下降到已不到 0.04%。同註 104，頁 196。

¹⁰⁷ 大躍進指 1958 年至 1960 年間，毛澤東及中共黨內其他左派人士所發起的，期望在短期內大幅提高經濟增長的運動。為配合「大躍進」中「超英趕美」的目標，各地均成立「人民公社」，把小型的農民合作社合併為大型的人民公社，盲目追求不切實際的經濟發展指標，利用所謂的「人海戰術」，投入大量的勞動力作「土法上馬」，大量徵集民間鋼鐵來煉鋼，吹噓「完全有把握十五年趕上英國」，「在五年到十年內，各地方的工業產值都要超過當地的農業產值」。事實上，當時的技術設備和基礎依然很低，各地只能以「土法煉鋼」的方法去滿足黨的生產要求，根本不能完成定下來的高指標。下級因為害怕上級降罪，往往虛報和誇大實際產值，令失誤的情況更加嚴重。國民經濟在幾年間遭受嚴重的破壞，幾達崩潰的邊緣。1959 年至 1961 年的自然災害和中蘇交惡問題進一步惡化，期間因為飢荒而死去的人數估計高達 3 千萬。1961 年的九中全會正式提出「調整、鞏固、充實、提高」的八字方針，開始糾正大躍進運動留下的問題。香港中文大學，〈當代中國社會詞彙〉，

<http://www.cuhk.edu.hk/soc/socionexus/resources/chisoc/f-chisoc.htm>，民 93.02.06。

這一時期的經濟改革，無論在理論上或是實踐上存在許多問題。儘管在六十年代初對經濟調整，國民經濟一度恢復。在所有制問題上，盲目追求「一大二公」、「一平二調」，想盡快過渡到單一的全民所有制的國營經濟和國家經營。¹⁰⁸在計劃管理上，擴大指令性計劃範圍的同時，對地方一些管理權限下放過頭，一些不該下放的權利，特別是關係國民經濟全局的基本建設投資權，以及對大型骨幹企業的管理權，不適當的下放給地方。最後在分配制度上颯起共產風，破壞了按勞分配原則，發展成鐵飯碗與大鍋飯的現象。這一時期的經濟理論很不成熟，表現在政策忽左忽右、不連續不穩定，加上無意識到改革制度成本。這使正常的經濟秩序遭受破壞，出現了嚴重的無政府主義狀態和混亂現象。

1966年至1977年的文化大革命時期。毛澤東思想在曲折中發展。¹⁰⁹由於左的思想大肆氾濫，清除了一切形式的私有制，形成一個「又純又大一統單一公有制」和「幹多幹少一個樣」的平均主義分配制度，計劃管理深度經濟的方方面面，無論生產要素還是消費要素都實行嚴格的實物配給制，排斥價值規律的高度集權的計劃產品經濟體制。總結來說，十年的文革中，使大躍進時

¹⁰⁸ 一大二公指的是，1958年，高級農業生產合作社，在極短的一個月時間，重新改組為「人民公社」。全國有99%的農民加入公社，體現人民公社所標榜「一大」，即追求大規模化。「二公」則指實現更進一步的公有制。一平二調指「平均主義和無償調撥」，被視為人民公社失敗的原因之一。五十年代末左傾主義走紅，在「大躍進」和「人民公社」運動中掀起「共產風」，無視各公社間的經濟差別，強行一刀切的拉平公社間和內部的經濟分配。所有私人財產在沒有賠償的情況下收歸集體所有，然後再作平均的分配。同註107。

¹⁰⁹ 文化大革命，簡稱「文革」，指毛澤東發動及指揮，並由以林彪及江青為首的兩大政治集團推波助瀾的大型政治運動。毛澤東大批的資產階級代表及反革命修正主義分子已經混入了中共黨、政府、以至文化等部門中，只有發動「文化大革命」才能徹底肅清這些反動勢力。「文革」遂於1966年5月16日正式開始，期間以劉少奇、鄧小平等人為黨內主要打擊對象，而全國對毛澤東的個人崇拜則被推至狂熱程度，「紅衛兵」到處對「反革命份子」進行大武鬥，致使全國陷於混亂。1968年9月，各地先後建立「革命委員會」，狂熱混亂的局面基本上得到控制。狹義的「文革」，即終結於此。人們通常所說的「十年文革」，是以1976年10月6日逮捕由江青、張春橋、姚文元、王洪文組成的「四人幫」為終結點。其後1978年12月中共十一大三中全會舉行，確立了鄧小平的領導地位，「文革」的錯誤始被全面糾正。1966年五月十日姚文元發表「三家村的反動本質」挑起了時產階級文化大革命的序幕，使中國社會陷於十年的動盪不安之中。同註107。

期的左傾錯誤和原有體制上的弊病不僅沒有克服，反而加遽了經濟生活的無政府狀態，國民經濟到了崩潰邊緣。¹¹⁰

上述是在毛澤東在世前對中國的實踐過程，可以說是馬克思列寧主義普遍原理和中國革命具體實踐相結合的產物。毛澤東運用馬克思主義的立場、觀點和方法，對資產階級的生產要素實行贖買的政策，透過各種形式的國家資本主義，將生產要素的資本主義所有制轉變為社會主義國有制，把一系列獨創性經驗作了理論概括而形成中國國企的指導思想。中國把實現這種結合的理論成果，用「毛澤東思想」¹¹¹這一概念來表述。雖然毛澤東在實踐過程中造成中國國民經濟幾近崩潰，儘管後來經過鄧小平的非毛化，但毛澤東思想這一定義和宣告至今仍為官方有效，可見今天國企改革仍受制於過去長期以來意識型態的影響。¹¹²

第二節 中國國有企業的性質與作用

根據世界銀行的專家應用通用的訊息收集與分析方法對 13 個國家或地區公有制企業分別進行案例研究。他們建立和發展國企的最重要因素是：1、政治或意識型態的原因。2、接管病態的私人公司。為了維持就業水平或者一些類似的理由。3、某些產業

¹¹⁰ 1976 年比起 1966 年的每百元資金實現利稅負成長-44.1%。同註 104，頁 581。

¹¹¹ 毛澤東思想最早是 1943 年，王稼祥在《解放日報》上發表的《中國共產黨與中國民族解放的道路》一文中提出。同註 100。

¹¹² 1993 年中國在憲法修正案雖然對憲法序言第三條修正，但其依然是依據馬列主義與毛澤東思想做為國家建設基本方針。「我國正處於社會主義初級階段。國家的根本任務是，根據建設有中國特色社會主義的理論，集中力量進行社會主義現代化建設。中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想指引下，堅持人民民主專政，堅持社會主義道路，堅持改革開放，不斷完善社會主義的各項制度，發展社會主義民主，健全社會主義法制，自力更生，艱苦奮鬥，逐步實現工業、農業、國防和科學技術的現代化，把我國建設成為富強、民主、文明的社會主義國家。」人民日報，〈中華人民共和國憲法修正案（1993 年 3 月 29 日）〉，<http://www.people.com.cn/item/faguiku/xf/F01-A1030.html>，民 93.02.07。

的企業所需資本巨大，風險也大或難以盈利，業主無力或不願問津，而由政府辦企業。4、政府為了增加自身對國民經濟和社會發展的調空能力，對某些戰略性產業進行控制，而由政府投資辦企業。5、原有的國企擴展經營，或擴大自身的規模，或投資興辦子公司，而使國有經濟得以擴大。6、政府為了防止或打破壟斷，創造競爭環境而創辦企業，以推動私有企業的發展。¹¹³

美國發展經濟學家吉利斯(Floyd E. Gillis)、帕金斯(Dwight Perkins)等人將建立國企的理由分為三類：1、經濟理由。包括動員儲蓄、就業和資本累積。2、社會政治理由。為保證經濟命脈履行其社會責任，為保證經濟獨立和非殖民化，國家必須控制這些產業。國企的社會目標還包括收入再分配、對地區發展不平衡調整以及創造就業機會。3、混合理由。包括削弱私人的權利集中和某些援助組織的偏好。¹¹⁴

由上觀之，中國選擇國有經濟或稱作全民所有制企業做為國民經濟的主體下，過去改革前的中國國企可以說是以社會政治或意識型態與為首要，其它居次要。因此，本節首先要從探討中國國企的性質與目的論，其次是瞭解中國國企所發揮的作用與功能，最後藉 NIE 探討中國國企的性質與作用中存在的缺陷，而這些缺陷正是國企改革的導火線也是改革後的障礙。

壹、中國國有企業性質的目的論

¹¹³ 阿尤布(M. A. Ayoubu)等著，《公有制工業企業成功的決定因素》。北京：中國財政經濟出版社，民 76，頁 49-52。

¹¹⁴ 蕭金成，《國有資本營運論》。北京：經濟科學出版社，民 88，頁 12。

社會主義國有制是國家代表全體人民佔有全社會財產的一種所有制。它與資本主義制度下為資產階級利益服務的國有制在性質上是根本不同的。中國國企生產目的是「最大限度滿足全社會不斷增長的物質和文化需要」，是「同志式的互助聯合關係」，是建立在國家完全代表人民利益與在國家、企業、個人三者之間的利益完全一致的基礎上。雖然國企是國有制的載體，是國家所有制存在和表現的組織形式。國家所有制並非社會主義國家所獨有，凡是存在國家的地方，都有國家所有制，雖然不同國家國有制和國企的範圍和規模有不同，性質也有區別。國有制和國企的性質區別，由國家代表怎樣的社會利益團體而定。社會主義國家所有制在中國政治經濟學教科書中被定義為「社會主義國家代表人民佔有全民財產的一種公有制，而資本主義國家的國有制則是資本家集團所有制，因為財產最終是用來為資產階級利益服務的。」¹¹⁵因此，同樣的國有制和國企，在中國與西方資本主義國家有著不同性質。

如日本著名經濟學家小宮隆太郎於 80 年代中期就曾有過「中國不存在企業，或者幾乎不存在企業」的說法，因為企業應當是追求盈利的組織，應當以生產經營活動為中心，應當自主地作出決策—這些企業都必須有的特徵，傳統體制下中國的國企卻沒有。因此，它們不能算是「企業」。它是兼有生產、社會保障、社會福利和社會管理多種職能的「社會單位」。¹¹⁶因為中國在建國之初，即逐步採取了「史達林模式」，這種模式的要點有二：一是推行重工業優先發展戰略，一是實行高度集中的計劃經濟體

¹¹⁵ 伍柏麟，《國有企業核心論》。上海：復旦大學出版社，民 91，頁 4。

¹¹⁶ 在歐洲中世紀的莊園經濟中，曾經出現過經濟、政治、宗教、軍事一體化的社區。它們的形成，是以手工勞動為主、生產和社會分工基本侷限于社區範圍的經濟狀態為基礎的。而中國的國企則是以機器大工業為基礎成為「社區單位」的。劉世錦，〈中國國有企業的性質與改革邏輯〉，<http://www.finance-cn.com/hgjj/gqgg/019.htm>，民 93.02.11。

制。這對目前所討論的問題有一個事實：一旦推行了這一模式，工業（尤其是重工業）和城市就被擺上了優先的位置。國家不僅要把最重要的資源（資金、人力、技術、裝備等）投向工業和城市，而且要向工業和城市特別是國營大中型企業的職工提供當時條件下最為充分的保障和福利。

那為什麼當時提供這些保障和福利時要採取「企業辦社會」而不是「政府辦社會」的方式？直觀地看，後一種可能並非不存在但實際上卻沒有這樣做。由於在政府直接管理企業的體制下，「有限理性」使政府沒有能力去這樣做。直接、全面地介入企業的日常生產活動，本來就已成爲政府難以承受的負擔並且成爲政府機構膨脹的主要原因。只要政府選擇了直接管生產，就不能不把辦社會的職能推給企業，而不論政府自身想不想、願不願去辦社會。所以可以這樣說，國企作爲社區單位，是在計劃經濟體制和戰略的過程中由國家製造出來的。

就上述，政治上的目的論來說，中國國企性質上是思想的產物，作爲政治統一的工具，政治穩定的基礎，與資本主義建立的國企性質不同。企業擁有黨的各級委員會、宣傳部門、工會、婦女組織、武裝保衛等一應俱全。從管理層面看，廠長、經理們都是由中共各級組織部門任命的，屬公共權力的執掌者。他們和黨的政府官員在組織上出於同一系統，使用上可以互換。他們對上級負責，以執行上級黨組織意圖和表現忠誠爲己任。專職的政工幹部對工人和其他職工進行思想引導並負責平時這方面的監督工作。

其次，從經濟社會的目的論來說，社會主義國家講的是集體、平均（公平）主義。計劃經濟中的國企不以盈利爲最終目的，而

其所要的是社會安置，在過去相當長的時期裡，企業對職工的衣食住行和在生活領域的大部份事務（包括生老病死）都給予關照，目的在使他們認同企業組織並產生歸屬感。這方面的政績對各級官員來說具有重要意義。虧損和效益並不是企業唯一要考慮的問題。很明顯，安置是帶有政治意義的另一個重要目標。中國國企是黨控黨有企業，也是非常意識形態化的組織，這決定了它特殊的運作方式。

而中國國企性質的目的論從產權所有制來看，是屬於國有制的全社會公有性質，並以中國維護社會穩定、鞏固政權為目的。總之，社會主義國有制和國企，是社會主義全民所有制或全社會所有制的存在和表現形式。社會主義國家所有制又是政府直接代表全民來佔有全民財產的，與私有制那種由所有者直接占有私人財產不同，是一種間接佔有形式。

貳、中國國有企業的國民經濟作用與功能

國企做為國家所制的實現形式，不僅在以資本主義市場經濟為基礎的國家中存在，而且也在以社會主義市場經濟為基本制度的國家中存在。國企可以為不同經濟體制服務，因此，國企的性質可以說是隨著國家的性質而變化的。在中國，國企做為全民所有制的實現形式也是實現馬列主義的工具。

一、中國國企於國民經濟中的作用

若從中國國企性質來分析，其在國民經濟中的作用中國學者伍伯麟將之分為六點。¹¹⁷第一點是保障作用。交通、郵電、供水、供電、供煤等基礎部門，是國民經濟發展的咽喉部位，直接影響後續產業部門的發展速度。交通建設、能源生產礦山開發和整治山河等基礎設施、基礎工業、基礎環保的建設，投資大，回收週期長，生產的社會化程度高，服務面廣，與其他經濟成分的企業相比，國企在這些部門具有資源動員能力強、協調組織迅速、容易獲得政府支持等方面的優勢，因而在投資的經濟效益較低甚至沒有經濟效益的條件下完成生產經營任務，為後續產業部門啟動的發展奠定基礎，如在一五計劃時期的快速完成，不過這也導致大躍進的開始。

第二點是支撐作用。國企極需的能源、主要原材料、大型重型的關鍵技術裝備和工作機台以及其他主要生產原料，大部份靠國企生產。而增加有效供給，調整產品結構，用現代化勞動手段裝備國民經濟各部門，主要也是靠國企，國企在中國社會主義公有制經濟中扮演舉足輕重的角色，如在大躍進時期裡，毛澤東提出土法煉鋼、超美趕英，就是要以工業生產做為國民經濟的基礎。

第三是調節作用。貨幣流通是經濟運行的總樞紐，國家要保持對國民經濟的有效調節，需要掌握中央銀行、商業銀行和政策保持對國民經濟的有效調節。其次，是對商品流通對生產具有巨大的作用，發揮國有商業的作用。但在計劃經濟下的國企，對於貨幣是視而不見的，依照配給制度進行調節，雖然一度發揮了調

¹¹⁷ 由於改革前的經濟體制早已國企為主體，見不到任何私有企業。也因此中國國企在計劃階段扮演著所有方方面面的作用。本文雖說有六點作用，但在缺乏資本主義管理經驗的計劃體制下，這些作用沒有全部發揮出來甚至與預期作用反其道而行，是言過其實。同註 115，頁 43-46。

節作用，但卻破壞了生產力的發展，忽略了勞動者的個人主義而不斷強調集體思想。總的說，改革前的國企在這方面的作用可以說是反效果。¹¹⁸

第四是示範作用。重大科學技術的研發，需要大量的投入，並在較大範圍組織動員研究資源進行聯合進攻，將所獲得的科技成果從潛在的生產力轉化為現實的生產力，然而，這些大規模的研究開發活動，不僅需要大量資金，而且有很高的投資風險。國企作為國家投資和控制的企業，可以按照國家和政府的意志，以社會效益和國家利益為行為目標，運用政府推動研究開發活動。

第五是控制作用。在一些關係國民生計的重要產業和關鍵領域，國企要處於控制地位，包括戰略資源、關鍵技術和關鍵產品的控制。控制的手段包括實行計劃生產和計劃供給、進行定向供給、技術保密和行政監督等。

第六是穩定作用。政府透過國企實現穩定經濟的目標，包括以國企形式接管瀕臨倒閉或是經營不善的私人公司，並在經濟衰退期，透過擴大投資增加需求以實現經濟的盡快恢復，透過跨大就業以實現公平分配，為社會發展創造穩定的經濟環境等等。

二、中國國企在政治、經濟與社會的功能

¹¹⁸ 在傳統體制下，由於沒有認識到國企承擔社會目標和國家透過財政政策、貨幣政策等工具調節經濟的區別，以國企承擔社會目標替代國家用運用財政政策、貨幣政策等工具調節經濟，從而賦予國企不恰當的功能，使國企承擔過多的社會成本也弱化了國家對國民經濟的整體調控能力。同註 115，頁 74。

在社會功能上，首先表現它是社會發展的體現，由於它顯在和潛在的功能作用，促進生產力的發展，為社會提供不斷增長的物質文化生活需要的產品，促進了社會的發展，推動社會的進步。國企為社會提供了勞務空間，為大多數人提供了勞動就業機會，穩定社會與促進社會發展。最後表現在為職工提供生活服務和福利待遇等方面，維持勞動再生產。不過中國國企卻負擔的所有的社會成本。

在經濟功能上，國企做為國民經濟的細胞，任何一家國企為了實現既定的目標，在經濟計劃運行過程中，對企業的人力、物力、財力進行有效計劃、組織、指揮、監督和調解，用最少的勞動消耗和物化勞動消耗取得大量的經濟效益，為社會提供產品或服務，為國家提供必須的大量的累積，增加國家財政收入。經濟功能可以說是國企最主要的功能。¹¹⁹

在政治功能上，國企是依靠政府建立起來的，國家最大的投資者。在計劃經濟體制下，主要是在政府的扶植下發展起來的，從某種意義上來說，它與一個國家的政權有著十分緊密的關係，它為鞏固社會主義制度發揮著不可替代的作用。另外國企內部，共產黨組織有利的保證了共產黨的方針、政策、路線的貫徹和執行，政治功能保證國企經濟功能的有效運作。中國國企在此項功能上，可以說是領先群雄，之所以這麼說，這是因為計劃體制下意識型態剛性的因素。

從上述的一般國企的功能外，而社會主義下的國企之所以不

¹¹⁹ 在計劃體制下的國企目的其實也是為了經濟發展，只是當時左的思想過了頭，國營企業與其它不同性質企業比例失調，加上忽視勞動生產價值與集中統籌分配下造成經濟效率低落，最後造成經濟反效果。

同於資本主義下的國企，關鍵在於國企的地位和作用，從而決定了兩種生產關係下的國企的功能存在重要區別。¹²⁰首先，社會主義下的國企，除了糾正市場失靈的一般功能外，還具有反映社會主義生產關係的功能，透過企業的經營活動和促進國民經濟的增長，來實現社會主義的生產目的，達到平均主義、社會共同富裕。

其次，社會主義下的國企，其所發揮的功能，不是輔助、被動的功能，而是具有全面性、主導性、前瞻性和基礎性的功能，是現代化生產所必須的功能。中國國企是在生產力水平比較落後的基礎上建設社會主義，國企在促進投資提高技術水平等方面會具有更積極的作用，是生產力的擁有者也是代表。

最後，社會主義下的國企，還是新型社會主義生產關係的實踐者和探索者。但在傳統體制下，國企所實踐的社會主義生產關係超出了生產力水平的實際要求，從而導致國企內部平均主義思想盛行，宏觀上盲目的提高國有化程度，破壞了生產力的發展。

參、中國國有企業性質目的論、作用與功能存在的缺陷

透過瞭解國企的作用與功能後，接續要試著透過將 NIE 的概念，融入到中國國企的作用與功能，並指出 1978 年以前國企的缺陷與癥結。首先從 NIE 中的交易成本概念說起，交易成本的來源其實很大一部份甚至是主要部份是由於不完全訊息和資源缺稀性。中國國企在計劃時期，無意識到交易成本大小與企業體質，為了加速實踐社會主義理想，大量的收購私人企業或者是採取合

¹²⁰ 伍柏麟、席春迎，《西方國有經濟研究》。北京：高等教育出版社，民 86，頁 27。

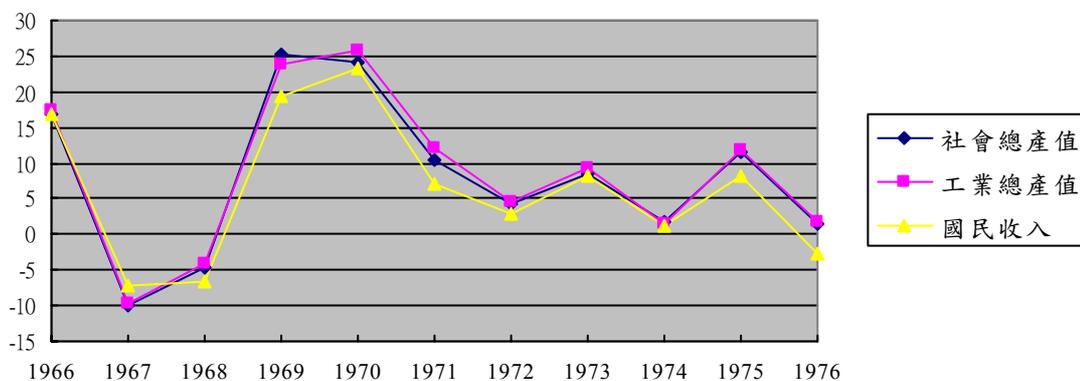
營，不管其經營型態如何，大小通吃，為了政治目的忽視了經濟功能。若從 1966 年至 1976 年的經濟增長軌跡與各時期建設投資效益來看，在國企的保障、協調、穩定作用上出現了反效果，沒有達到預期的，反而造成財政成本鉅額負擔，成為國企的缺陷之一，也是為日後改革埋設一顆定時炸彈（如表 3-1、圖 3-1）。¹²¹

表 3-1：各時期基本建設投資收益比較

年份	新增固定資產 (億元)	固定資產交付 使用率(%)	投產大中型項 目個數(個)	大中型項目建 成投產率(%)
1953-1957	492.18	83.6	595	15.5
1958-1962	861.82	71.5	581	8.1
1963-1965	367.79	87.2	355	10.4
1967-1976	1,736.48	59.6	1,355	9.2

資料來源：趙德馨：《中華人民共和國經濟史》。河南：河南人民出版社，民 78，頁 193。

圖 3-1：1966-1976 年經濟增長軌跡



註：社會總產值、工農業總產值、國民收入指數以上年為 100。資料來源：董輔初主編，《中華人民共和國經濟史》。香港：三聯出版社，民 90，頁 579。

¹²¹ 據 1996 年《中國統計年鑑》，到 1995 年為止 87,905 戶國企中，大型企業資產負債率為 62.3%，中型企業的資產負債率為 71.6%，小型企業的資產負債率為 71.5%。王桂德，《國有經濟改革論》。廣州：南華理工大學出版社，民 89，頁 69。

其次在無意識到個人有限理性與最大化選擇，講求的是集體主義。從這層意義上來說，也就是說詐欺性地追求自我利益投機行為，將會存在國企形成懶惰且導致工資侵蝕利潤、收入分配向個人傾斜和集體消費的增加造成浪費。機會主義行為在 NIE 的假設環境中，是不可避免的，必定會產生的，但也因為機會主義行為的產生造成交易成本的增加的原因之一。中國國企改革前對企業內部缺乏有效的激勵監督機制，加上大鍋飯思想，造成國企生產力低落，即使對社會功能有貢獻，實現平均主義制度，但卻因為企業辦社會的模式造成多數企業負債累累。過度重視集體主義忽略個人行為，國家統籌分配取代市場競爭，強調勞動者實現了在全社會範圍與物質要素直接結合，個人勞動直接作為社會總勞動的構成部份而存在，這又是國企的另一缺陷。從全民所有制獨立合算工業企業經濟效益的指標與國民經濟累積與消費來看，均呈現下降與不對稱（表 3-2、表 3-3）。

表 3-2：全民所有制獨立合算工業企業經濟效益指標（單位：元）

	1966 年	1976 年	1976 年比 1966 年 (%)
每百元工資實現利稅	34.5	19.3	-44.1
每百元固定資產實現的淨利稅	46.6	29	-37.8
每百元工業總產值實現的利潤	21.9	12.6	-42.5
每百元固定資產實現的總產值	110	96	-12.7
每百元佔用的流動資金	23.5	36.9	57

資料來源：李成瑞，〈十年動亂其間中國經濟情況分析〉，《經濟研究》，第 1 期，民 73。轉引自董輔初主編，《中華人民共和國經濟史》。香港：三聯出版社，民 90，頁 581。

表 3-3：不同時期國民收入和累積額平均構成的比較¹²²

¹²² 在文革時期，由於左的指導思想，片面追求生產的高指標，勢必造成累積率過高。1966 年至 1976 年的 11 年中，有八年累積率在 30% 以上。在生產性累積與非生產性累積也存在嚴重失調的狀況，這使得住宅、教育、文化、環保設施等方面大量欠債，給人民生活造成很大困難，妨礙了人才培養。同註 104，頁 584。

時期	國民收入中累積與消費平均構成		累積內部生產性質累積和非生產性質累積的平均構成	
	累積	消費	生產性累積	非生產性消費
「一五」時期	24.2	75.8	59.8	40.2
「二五」時期	30.8	69.2	87.1	12.9
「三五」時期	26.3	73.7	74.5	25.5
「四五」時期	33.0	67.0	77.6	22.4

資料來源：國家統計局編，《中國統計年鑑》(1984)。中國統計出版社，頁 34-35。
引自董輔初主編，《中華人民共和國經濟史》。香港：三聯出版社，民 90，頁 584。

再次，中國國企為目標的雙重性，表明國企在社會主義下是宏觀理性和微觀理性的對立統一體。其統一性表現在，一般情況下，國企追求利潤最大化的過程，也是擴大產量、增加就業、擴張出口、降低通貨膨脹和促進經濟成長的過程，這與國家的社會目標是一致的，同時，隨國企利潤增加，國家稅收增加，資產增值，更進一步實現社會目標提供了堅實的物質基礎。社會目標的實現，經濟發展、社會穩定，又有利於企業目標的實現。其對立性表現在，國企為了實現國家所賦予社會目標，在某些特殊情況下要以部份放棄企業目標即利潤目標為代價。反之，如果國企唯一的以追求自身利益最大化為目標，則國企等同於一般企業，國企也就失去存在的必要性。當然，如果企業因執行國家社會目標出現鉅額虧損時，國家應給予一定補償，保證企業的生存和發展。¹²³從上看來，若從 NIE 在國家與經濟發展上所提的諾斯悖論，做進一步的引伸，那將會出現國企悖論，這也是國企的第三缺陷。

最後，中國雖以國企作為經濟發展的核心，但其在政治目的與經濟發展上產生了衝突。若從諾斯悖論知道，國家作為經濟人提供服務有兩個基本的目的：一是界定形成產權結構的競爭合作

¹²³ 這就是科奈(Kornai)對於國企的分析，從預算約束研究中，國企存在著軟預算約束的現象，由於企業一切盈虧則人最後都統一由中央政府承擔，因此稱這種體制為軟預算約束的經濟體制。也容易造成企業的過度投資、消費，形成投資膨脹與消費膨脹。

的基本規則（即在要素和產品市場上界定所有制結構），這能使統治者租金最大化；二是在第一目的的框架中降低交易成本用以使社會產出最大化，從而使稅收最大化，但這兩個目標總是互相衝突的。如此，作為馬列毛思想實踐工具的中國國企，就性質、功能作用上顧此失彼，在左的僵硬與教條式的指導下相互矛盾，以致於文革後對國企的全面檢討。

第三節 中國國有企業之形成與運作機制

中國國企的產生並非隨意的，而是為了推行重工業優先發展戰略的目的服務的。國企管理體制的雛形是在國民經濟恢復時期形成的，但真正成為一個比較完整的體系則是在「一五」期間。中國選擇全民所有制做為國民經濟的主體既有歷史原因也又現實的狀況。概括起來，一是因為中國共產黨對社會主義目標的信念。二是半殖民地半封建的經濟基礎與工業化的壓力。三是因為前蘇聯優先發展重工業、迅速實現工業化的示範作用。中國在選定傳統發展戰略以後，國家為了控制住經濟剩餘，以便使累積過程符合這一戰略目標，實行城市工商業國有化就具有必然性。在這一邏輯中，本章將揭示傳統體制下的國企的來源與運作機制，目的在透過瞭解改革前國企的運作機制來說明中國國企的改革是不可避免的。¹²⁴

壹、中國國有企業的來源

¹²⁴ 在傳統體制下的國企運作機制，導致所有者與經營者激勵不相容、訊息不對稱和責任不對稱等現象的情況下，剝奪企業的生產、經營自主權。林毅夫、蔡昉、李周，《中國國有企業改革》。台北：聯經出版社，民 89，頁 17。

新民主主義意識中國共產黨在長期革命鬥爭實踐中對馬克思主義的新發展。新民主主義社會是向社會主義過渡的一種社會形態。在新民主主義社會經濟形態中，五種經濟成分並存；另一方面，要求國營經濟在其中佔據主導地位，以保障社會主義發展的方向。《中國人民政治協商會議共同綱領》第 28 條規定，「國營經濟為社會主義性質的經濟。凡屬有關國有的資源和企業，均為全體人民的公共財產，為人民共和國發展生產、繁榮經濟的主要物質基礎和整個社會經濟的領導力量。」¹²⁵毛澤東在七屆三中全會的報告中曾經指出：「中國的現代性工業的產值雖然只佔國民經濟總產值的 10% 左右，但是他卻極為集中，最大和最主要的資本是集中在帝國主義及其中國官僚資產階級的手裡，國家的政策即革命的目標是沒收這些資本家歸無產階級領導的人民共和國所有，這就使人民共和國掌握了國家的經濟命脈，使整個國營經濟成為整個國民經濟的領導成分。這一部份經濟，是社會主義性質的經濟，不是資本主義性質的經濟。」¹²⁶在毛澤東這一思想的指導下，建國後的中國國營企業在計劃經濟體制下誕生，其歷經五個渠道的轉化建立起來的。

一、解放區的公營企業

1927 年年後，中國共產黨領導的政權在根據地建立的公營企業，主要包括工農政權創辦的銀行、工廠、商店等，其資金基本上來源於打土豪戰或接收國民黨縣鄉政權的財物等工農政府的財政收入。解放區的公營企業最初是為了克服戰爭環境下軍需品供給不足以及基本生活所需嚴重短缺的困難建立起來的。此後，隨

¹²⁵ 同註 104，頁 28。

¹²⁶ 毛澤東著，《毛澤東選集》第一卷。北京：人民出版社，民 66，頁 1321。

著解放軍區域的擴大，公營企業迅速發展。因而，中國成立後，這些公營企業自然就轉變為全民所有制企業，構成全民所有制經濟的一部份。值得一提的是，這些企業數額不多且資產額不大，由於其特殊的背景，其管理方式對中國人民共和國建立以後的國企產生重大影響。

二、沒收官僚資本主義企業

這是最主要的渠道。所謂的官僚資本主義是指由當時國民黨政權以及蔣介石、宋子文、孔祥熙、陳立夫為首的官僚階級創立的。在中國建國前夕，國民黨在佔有全中國工業資本的三分之二，佔全部工礦、交通運輸業固定資產的 80%，還控制了全國的金融機構，佔有全部鐵路、公路、航空運輸和 44% 的輪船噸位，還有幾十個貿易公司。這些都是當時國民黨賴以維生的經濟基礎。

1949 上半年，中共先後發表了〈關於接收官僚資本主義企業的指示〉、〈關於接收江南城市給華東局的指示〉、〈關於接收平津企業經驗介紹〉等文件，詳細規定了接收官僚資本企業的方針和政策。¹²⁷到了 1949 年年底為止，共沒收國家壟斷資本和私人官僚資本企業共 2858 個，擁有職工 129 萬人。很快使國營經濟直接掌握全國一半以上的燃料、動力、工業原料和將近二分之一的棉紗產量，控制全國鐵路和大部份現代交通運輸企業，控制絕大部份銀行業務和國內外貿易。¹²⁸沒收官僚資本有兩方面意義：一方面，徹底摧毀了國民黨統治的經濟基礎；另一方面，把沒收的

¹²⁷ 孫關宏、胡雨春、陳周旺主編，《政府與企業》。南昌：江西人民出版社，民 91，頁 176。

¹²⁸ 所謂沒收是指把國民黨各級政府經營的企業（包括國民黨政府在抗日戰爭以後接收的日、德義帝國主義在中國的企業，以及國民黨大官僚經營的企業收歸國有）。同註 114，頁 16。

官僚資本企業改造成為社會主義企業，成為全民所有制的骨幹，奠定社會主義建設的物質基礎。

三、接收外資在中國的企業

外國在中國投資辦企業是在鴉片戰爭之後逐步展開的，到抗戰前夕的 1936 年，外國在中國企業的資本約為 43 億美元。其中工業資本佔約中國整個工業資本的 41%。中共建國後，剩下的企業只有 1000 多家，者要是美、英壟斷資本集團的，其餘法國等 10 於個國家，其中美國佔有 80%。¹²⁹中國根據不同不同情況，採取區別對待的方針。如 1951 年 5 月 15 日〈關於處理美國在華財產的指示〉規定：「凡有關中國主權或國民生計關係較大的企業，可以徵用；關係較小或性質上不便徵用者可以帶管；政府需要者，可以徵購；對一般企業，可以加強管制，促其自行清理結束，經過處理的外資企業成為全民所有制，其資產歸人民政府所有。」¹³⁰

四、贖買民族資本家的企業

中國根據馬克思主義無產階級專政的國家要透過政權的力量改造資本主義經濟，使社會主義生產關係在整個國民經濟中佔主

¹²⁹ 由於中國取消帝國主義特權外，加上美國對中國實行封鎖禁運後，其他外資企業都陷入癱瘓狀態。有的企業申請歇業，有些則自動放棄經營，有的則自動要求轉讓給中國。另外，由於美國 1950 年 6 月朝鮮戰爭的發動，並加強對中國的經濟封鎖，所以對美國在中國企業的資產處理較嚴。1950 年 12 月 28 日，中國發佈《關於管制美國在華財產、凍結美國在華存款的命令》。同註 127，頁 177。

¹³⁰ 據統計資料，中國解放到 1953 年，外國資本的企業從 1192 個減少到 563 個，職工由 12. 萬人減少到 2.3 萬人。資產由 12.1 億元減少到 4.5 億元。曹爾階，《新中國投資史綱》。北京：中國財政經濟出版社，民 78，頁 42。

要地位的理論，於 1952 年提出 12 月提出黨在過渡時期總路線，從中華人民共和國成立到社會主義建成，這是一個過渡時期，國家在過渡時期任務是逐步實現國家的社會主義工業化。1952 年，中國的民族資本主義工業的產值在全部工業總產值的 39%，私營商業零售額佔商業企業商品零售總額的 57.2%。¹³¹

民族資本的改造大體可分為三個階段。第一階段(1949-1952)國家透過工業中的加工訂貨和商業中的批購、經銷、代銷等形式，使民族資本企業的生產納入國家計劃間接控制的軌道。第二階段(1953-1955)對資本主義工商業進行有系統的社會主義改造，對具有條件的企業，逐個進行公私合營。在公私合營企業裡，社會主義成分在企業內部居於領導地位，因而國家對於這些企業的管理，就有可能從間接計劃逐步發展到直接計劃。第三階段(1956-1957)1956 年初，出現全國範圍的全行業公私合營的高潮。到 1956 年底，由私營轉變為公私合營的企業的總值約佔原私營工業總產值的 99.6%、公私合營的職工人數約佔原私人生業總人數的 85%，其發展狀況如表 3-4。公私合營是將資本家所有制過渡到全民所有制的基本形式。中國對資本主義工商企業的改造在經濟上採取贖買政策，仍給資本家一定利潤。在 1956 年以前，按照「四馬分肥」的原則，¹³²資本家只能在公私股東所佔有的股息份額中，按照公私比重，分得應有份額。1956 年起，公私合營企業實行固定利率（一般利率是 5%）給資本家支付股息的定息制度。1966 年定息取消，公私合營轉變為國營企業。短短幾年間，中國的私人資本主義經濟消失殆盡。這無庸置疑的，中國的政權的力量於實行公私合營過程中起了主要作用。

¹³¹ 趙德馨著，《中華人民共和國經濟史 1949-1966》。河南：河南人民出版社，民 81，頁 264。

¹³² 所謂的四馬分肥是指：將公私合營企業的利潤，按國家所得稅、企業公職金、職工福利獎金和企業股東的股息、紅利四個部份分配。同註 104，頁 188-193。

表 3-4：1949-1955 年公私合營工業的發展狀況

年份	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
公私合營戶數	193	294	706	997	1036	1744	3193
職工人數（萬人）	10.54	13.09	16.63	24.78	27.01	53.33	78.49
總產值（億元）	2.2	4.14	8.06	13.67	20.13	51.1	71.88
指數（100%）	100	189	367	623	917	2328	3274
佔全部工業總產值的比重	2.0	2.9	4.0	5.0	5.7	2.3	6.1

資料來源：蕭金成，《國有資本運營論》。北京：經濟科學出版社，民 88，頁 18。

五、國家投資建立的企業

中共建國後，開始了國民恢復時期，擠出資金並用在恢復和發展經濟事業上。1949 年至 1952 年期間，中國用於基本建設投資總額 78.8 億元。從 1953 年起，開始大規模的工業化過程。例如，一五計劃期間，主要由國家財政撥款投資建設的工礦業達一萬個以上，其中，規模以上的重點工程 600 多個。重點項目中，最為著名的是由前蘇聯幫助建設的 156 項重點工程，實際投資 196.3 億元，成為中國國企骨幹。¹³³ 整個一五計劃下來，中國基本建設投資達 531.18 億元，實際完成基本建設投資 588.47 億元。從 1953 年至 1980 年，中國實施了五個五年計劃，中國投資全民所有制企業的投資共計 5981.61 億元（見表 3-5）。

表 3-5：1953-1980 年中國財政對國有企業固定資產投資（單位：億元）

年度	投資	年度	投資	年度	投資
1953	75.49	1958	216.44	1963	84.69
1954	83.43	1959	272.07	1964	123.96

¹³³ 同註 130，頁 19。

1955	93.06	1960	301.75	1965	163.09
1956	147.12	1961	93.87		
1957	131.48	1962	60.25		
一五合計	531.18	二五合計	944.38	三年合計	371.74
年度	投資	年度	投資	年度	投資
1966	188.3	1971	282.77	1976	310.9
1967	124.86	1972	264.41	1977	312.35
1968	103.79	1973	282.2	1978	417.37
1969	181.6	1974	289.76	1979	418.57
1970	272.73	1975	335.58	1980	349.27
三五合計	871.1	四五合計	1454.72	五五合計	1808.49
1953-1980 總計	5981.61				

資料來源：曹爾階，《新中國投資史綱》。北京：中國財政經濟出版社，民 78，頁 20-21。

從以上中國國企的產生和發展過程來看，中國國企的性質是全民所有制。然而全民所有是無法操作的，國家政權代表全體人民意志行使所有權，全民所有制也就是國家所有制。中國企業的國家所有制是傳統的政企關係高度統一的經濟基礎。在改革前所有權和經營權在沒有分離的情況下，企業不但為國家所有，也為國家經營。在 1993 年第八屆全國人民代表大會通過的中華民國憲法修正案以前，都稱國企為國營企業。過去國有又是國營，直接反映出了中國政治與企業關係的特色。

貳、傳統國有企業的運作模式與特徵

中國傳統國企不是市場經濟中做為市場主體的企業，而是計劃經濟中的基層單位。其企業模式是隨著前蘇聯援助建設的 156 項建設一起進入中國（前蘇聯集中統一的國民經濟經營管理體制）。在國營大中型企業的管理、物質分配和勞動工資等方面都引

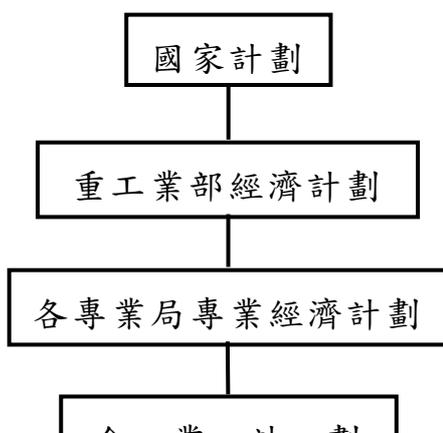
進前蘇聯的管理體制。以下分三個部來探討，首先是傳統體制下國有企業的管理模式；二是傳統國有企業的特徵；三是計劃體制下的政企關係。

一、傳統國有企業管理模式

中國傳統國企按照隸屬關係，以中國傳統重工業為例，1950年制訂「國營工業經濟計劃工作的組織方法」可以劃分為中央直屬企業和地方國營企業兩大類。中央直屬企業由中央政府所屬的主管部門管理；地方國營企業由地方政府管理，一種條塊劃分的關係。一個企業究竟歸中央或是地方主要決定於事權劃分。在劃分上涉及到對企業生產經營計劃的審核，以及物資生產、供應、投資、信貸決策等內容。計劃編制程序分為三個步驟，首先是由上而下的編制計劃方針、任務和數字控制，然後由下而上的編制計劃逐級上報，再由上而下批准下達計劃（圖 3-2）。

在計劃管理方面，決策權利高度集中在中央和地方計劃機關手中。不管建設什麼、生產什麼產品、配置多大的生產力以及產品產量和投資規模，都由國家透過指令性計劃進行直接管理和控制。財政方面，實行統收統支制度。企業獲利層層上繳，只有臨時需要的非定額流動資金，才根據信貸計劃向銀行借款。企業所需要的物資和企業產品的銷售，都實行計劃分配制。

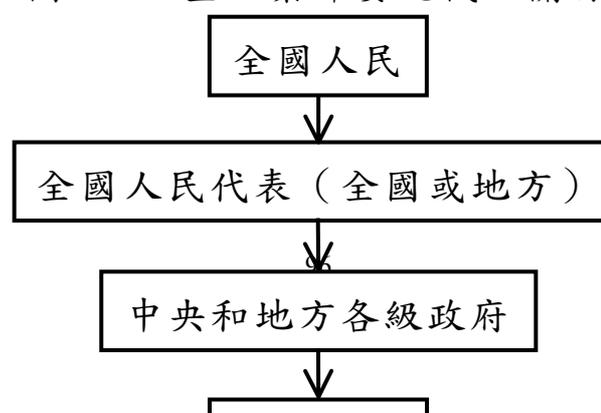
圖 3-2：重工業部計劃管理內容



資料來源：中國社會科學院、中央檔案編輯，《中華人民共和國經濟檔案資料選編 1949-1952》（綜合卷）。北京：中國城市經濟社會出版社，民 89，頁 802。轉引自董輔初主編，《中華人民共和國經濟史》。香港：三聯出版社，民 90，頁 235。

另外，公有制產權初始界定規定產權主體是屬於全體人民，如透過委託代理關係來看，產權的執行必須是由國家代理，在公有制下的企業屬於國有資產經營體制。全體人民是委託人，將國有資產委託國家代理，國家在透過政府機關層層委託企業，委託代理之間形成垂直的鍊條關係。在這一關係下的國企與國家行政組織互相重疊，形成政企不分。兩者角色關係在行政上屬於上下級關係，兩者之間地位不平等且委託人與代理人都是壟斷性質的之外，每一代理人都兼具委託人與代理人的雙重身份。這就是計劃經濟體制結構下的國企運作機制（圖 3-3）。

圖 3-3：重工業部委託代理關係



資料來源：吳惠林、周亞貞合著，《放權讓利》。台北：中華徵信出版社，民 87，頁 105。

二、傳統國有企業特徵

計劃經濟體制下的國企基本特徵：首先是產權單一主體、財產條塊分割與行政壟斷。企業的所有權、佔有權、使用權、處置權、收益權都控制在政府手中，企業沒有獨立的財產，企業之間的產權邊界不清楚。在企業之間的产品交易各自都不作為利益主體，而是透過政府以直接分配形式或是借用商品貨幣形式但並不與各自經濟利益掛勾。企業沒有獨立的產權，對其財產的經營也不負經濟責任，企業發展外靠國家，內靠思想教育。企業按行政系統、行政區別進行管理各成體系，互相封鎖，形成重複建設、重複生產資源重置的現象，既浪費人力物力和財力，又使經濟效益難以提高。這種條塊分割、部門壟斷、地區封鎖使得國民經濟缺乏橫向聯繫的狀況，阻礙了生產力的提升。¹³⁴

¹³⁴ 中國在國企發展的各個階段，中國都十分重視對企業職工的思想動員和教育工作。中國重視企業職工的思想動員有一個根本原因，即當時中共社會主義的目的不是為了利潤而是為了

第二是企業的運行靠計劃推動。國企的主要經濟活動，包括生產、交換、分配等，實行指令性計劃，生產統一計劃，物資統一調撥，財務統收統支產品統購包銷，基本上不與市場發生聯繫。連產品價格都由國家統一制定且盈虧由國家負責，企業之間沒有競爭，重點是也不會破產。在企業內部計劃管理的分工也很明確，企業按照政府有關部門下達的生產計劃和分配的生產要素，透過企業自己內部的各職能部門分工落實。長期以來，企業缺乏生機與活力，使得產品質量差、物質消耗高與經濟效益低落等諸多問題得不到根本解決。完成國家下達的總產值指標，是國企的主要目標，產值的完成情況，決定了企業業績的評估、部門主管的升遷、工人的利益等，企業以完成國家下達產值指標為目標其特徵是缺乏市場概念、缺乏效益概念與沒有品質概念。¹³⁵

第三是實行「大鍋飯」的分配方式，平均主義分配制度。國企職工工資的分配，是按照政府統一規定的工資等級標準進行的，顯然與企業的生產狀況和勞動者本人的勞動情況沒有直接關係。「做多做少一個樣」，盈利全部上繳，虧損國家貼補；「職工好壞一個樣」，按照國家規定的工資標準發放工資而不是按照勞動實際投入量和勞動成果的好壞得到工資。這樣在企業內部實行按勞分配只是一種形式，造成企業吃國家大鍋飯，職工吃企業大鍋飯的平均主義。

滿足人民日益增長的物質和文化生活的需要，因而社會主義企業是排斥所謂物質刺激的。雖然當時工人的工資也存在差異性但差別不大，基本上是吃大鍋飯。既然對企業職工來說，物質利益的激勵基本上不存在了，那麼可供選擇的剩下精神激勵的。精神激勵的主要方法是思想動員和思想工作，這種思想工作雖取得一定成效，但最終還是不能改變職工勞動積極性不高和企業效率低下的問題。同註 127，頁 198。

¹³⁵ 過去在中國計劃體制下有這麼一個諷刺的笑話：中國來的工人。從前，有一個美國人道中國觀光。有一天在中國的道路上看到兩個中國職工，一個拿一把鏟子正在道路旁挖洞，且每三公尺就挖一個洞，另一個工人卻跟著把前一個工人剛挖好的洞馬上回填起來，如此反覆不停的持續著……。美國人覺得好奇，便問第一位工人：「為什麼你一挖好洞，後面那位仁兄就把洞填起來呢？」中國職工便回答說：「我們是在綠化道路，我挖洞、第二個種樹、第三個填土。今天，第二個請假沒來。」

第四是企業也是社會福利組織。在公有制經濟理論說明下，失業僅僅與資本主義經濟相關連，社會主義公有制經濟能夠保障社會成員的充分就業。加上政府作為宏觀經濟管理者，負有向社會成員提供就業機會和社會保障的責任，這使得社會成員就業與社會保障的雙重責任便落到國企身上。企業對勞動者承擔了叢生生產道生活的無限責任，職工對企業形成全面依賴。職工的生老病死、子女就學與就業等等，都由企業負擔，於是企業必須建設職工房舍、餐廳、醫院與學校等等。這一社會責任成為企業的沈重包袱，如此再加上上述三點特徵來看，傳統的國企並非真正的企業，而是一些由經理人員、工人加上一批生產資料組成的生產單位，只是一個社會大工廠，它不能自負盈虧、自我發展也不可能造就出真正的企業家。

三、計劃體制時期的政企關係

由於中國傳統的企業制度的產權結構表現為產權單一所有，國家企業的決策、監督和剩餘索取權高度集中於行政實體，這單一性的產權結構可以被看做是集權式的產權結構。這種結構使得政府的行政職能和所有者職能合一、所有權與經營權合一與國有資產管理者和法人財產運用合一。企業完全喪失自主經營、自負盈虧的獨立法人地位，政府對企業實行以行政手段為主的直接管理方式，企業成為政府機關的行政附屬物。

政企的行政關係首先表現在政府與企業在機構設置上與功能上的重疊。企業與政府本來是兩種不同性質與功能的組織。政府是國家政權機構，是公共行政組織，主要從事社會公共管理，而

企業則是社會經濟細胞，從事生產經營活動的法人組織。而在計劃體制下，這兩種組織被高度合一，政府放棄她應該從事的公共事務管理，而專注於社會生產經營活動，使企業形成行政下屬機構。以 1956 年社會主義改造完成時中國國務院工業部門為例，其下設有冶金工業部、建築材料部、電腦製造工業部、第一、二、三機械工業部、食品工業部等等，部門門類齊全。從這看出政府部門是按照企業的生產對象來設置的。另外在內府內部也是參照企業的經營職能機構設立的（如上圖 3-2）。同時企業也仿照政府中的共產黨組織的機構設置，如宣傳部、組織部、統戰部等等。¹³⁶

第二是企業經濟地位行政化。這一政企關係源自於中國政府對企業的直接管理所表現出來的，在計劃體制下，企業實際上是作為政府的行政級別和行政隸屬的基層單位，所以在組織上對企業規定嚴格的行政隸屬關係。作為經濟系統的企業被賦予同省部級、司局級、縣處級等行政級別和行政待遇，從經營管理權利到經濟、政治待遇都與行政級別掛勾，行政身份成為企業的第一身份和社會地位象徵。企業的主管做為國家的代理人，由政府主管部門任命，對主管部門承擔行政責任。正是這樣一種內外相互適應的組織機制作用下，在傳統體制下形成企業經濟地位的行政化。這一政企關係使得企業不是圍繞市場和經濟績效運行，而是圍繞行政訊號運轉，看上級主管部門的決定依照指示辦事情。¹³⁷

第三是企業動力機制行政化。一般來說，任何企業或其他經濟主體在社會經濟生活中受到兩種力量的推動。一是內部動力，

¹³⁶ 政府對企業微觀管理能力的強化必然導致宏觀調控能力轉弱。傳統體制下的政企關係是一種變態的關係，是以政府為本的單向度關係，忽視企業的獨立性，政府透過計劃直接作用於企業，甚至把企業包容於自己的內部。這種關係只能導致政府效率低下和企業活力的喪失。同註 127，頁 191。

¹³⁷ 張暉明、袁志剛、華民，《現代企業制度縱橫談》。上海：復旦大學出版社，民 83，頁 17-18。

主要取決於對物質利益的追求；二是外部動力，包括市場競爭力、產品需求、政策法令約束力和行政力等。這兩者之間應該是互相牽引、互相激化的。但是在計劃體制下，從企業內部統收統支和統一的工資，由此形成的企業吃國家大鍋飯、工人吃企業大鍋飯的分配機制，企業沒有獨立的物質利益要求。另一方面，由於企業的一切生產都要聽從政府主管部門的計劃安排，企業在財力、人力、物力上的安排都沒有自主權。外部動力主要表現在政府主管部門的行政指令，這種動力從本質上說是一種行政動力，因為完全指令性計劃是行政上級的命令，能否對完成命令對一個企業，特別是企業的負責人是至關重要的。對企業負責人來說，企業行政級別意謂著職務升遷，從而可以獲得更多的政治和物資方面的待遇。因此，企業始終具有規模擴張的衝動，熱衷於爭取投資、爭取編制等活動。但由於這種衝動僅是行政動力的衝動而不是經濟動力的衝動，所以企業規模擴大後，經濟效益必一定提高甚至可能下降，對生產原料形成浪費。¹³⁸

總的來說，國家與企業之間是一種父子關係，一方面國家對企業施以襁褓般的束縛；另一方面，又給於企業無微不至的關懷。由於企業財務預算線(budget line)的可移動性，所形成的軟性預算，並且眼睛盯著上級主管部門，所以企業不存在市場競爭壓力也不會破產。而且，企業收入與產品的銷售結果沒有關係，經理人員對完成自己的工作任務缺乏必要的物質激勵。總之，企業管理階層與勞動階層都缺乏改善經營、降低成本、使用新技術和開發新產品的積極性與主動性。¹³⁹

¹³⁸ Kornai 就，國家對企業的統負盈虧、軟預算約束、投資衝動，以及短缺現象。是社會主義經濟的最大特徵。吳惠林、周亞貞合著，《放權讓利》。台北：中華徵信出版社，民 87，頁 118-122。

¹³⁹ 企業在對投入的需求上會貪得無饜。反應企業行為十的成本並非來自於價格或企業所得和銷售，其產銷的成本有所虧損時，通常由外在財政來源，及國家來填補這個無底洞。所以軟

參、從 NIE 綜觀傳統國有企業制度背景

根據委託代理理論，降低代理成本的機制在於如何有效的從內部給予適當的剩餘索取權與進行積極的監督，從外部引入市場競爭機制，促使經理人員提昇經營效率。但在公有制經濟體制下，當公有經濟規模越大時，初始委託人對企業監督的動力會隨之遞減，最終的代理人努力程度也會隨之下降。換言之，在公有制產權結構下，對初始委託人無法產生監督的誘因，對代理人也無法產生有效的約束。

其次加上各級代理人沒有剩餘索取權。當代理層次越多時，一方面做為代理人的各級政府、各部門和企業，追求不同的利益函數，層層代理造成目標函數的層層偏離；另一放面，多層次的代理關係造成訊息不對稱不然就是訊息失真，尤其是各級代理人容易形成虛報資訊和隱藏資訊的動機，而上級卻沒有主動蒐集訊息的動機，中央政府不容易獲得完全真實的資訊。由於剩餘索取權不可轉讓，所以在傳統體制下，委託人對代理人的誘因和約束，只能靠行政手段進行。但在這種層級組織關係中，委託人與代理人之間，屬行政上下級關係，且各層次代理人的利益都依附於行政關係，其報酬與經營成效好壞無關。¹⁴⁰

預算並非是一個有效規制企業行為的力量，因為其中的企業活動所受的預算線限制並非堅如磐石，反而可以任意塗抹、移動；故意在價格、生產增長、企業風險上會有如上述的行為出現。J. Kornai, *Contradictions and Dilemmas: The Political Economy of Communism*, London: MIT Press, 1986, pp. 41-43.

¹⁴⁰ 中國在全民所有制的結構下，國有企業具有三個問題：所有者和經營者的激勵不相容、所有者與經營者之間存在著資訊不對稱、所有者和經營者對企業經營結果所負責任的不對等。然而，在市場經濟體制下上述三個問題都是可以解決的。因為在充分競爭的市場環境下，企業

在每一代理人都兼具委託人與代理人的雙重身份，不是全民財產的實際所有者，在這一關係下，也造成產權虛置。經理人員無權將剩餘索取權用於個人消費，他們只能得到固定工資及管理人員相似的福利。在產權虛置下，對資源的收益權或是承擔損失的任總是與對資源的處置權相分離。這種相分離導致資源的低效配置與外部性。而政府對資源配置是在高度分割的非正式市場中以極高的交易成本來完成的。¹⁴¹

最後，在傳統計劃體制下，國企不僅負有政策性任務，而且還具有獨佔性，因此企業經營的好壞，無法從其經營成果中看出。企業代理人的選擇，來自於行政統一的指派，代理人之間的競爭依靠政治而非經營能力。在忽視團隊生產下，導致偷懶問題和搭便車的機會主義動機下產生的道德風險問題。代理人不受市場約束，加上市場的不完善加深代理人的機會主義傾向，進一步形成沒有效率的資源配置，進而計劃體制下唯有透過思想教育與政治上嚴密的監控，以進行對代理人的監督。

在制度變遷方面，在改革開放前的制度變遷可以說是透過國家主導型，強制性制度變遷。制度變遷是根據供需均衡的改變與外部性的變化，加上制度變遷的主體依據外在的利潤和制度創新成本的比較，進行的用 NIE 代替舊制度的過程，目的無疑是要外部性內部化，以減少交易成本增加收益。國家憑藉強制性力量，進行制度變遷或創新不需要一致同意的過程，這樣可以省去協調成本與龐大的組織成本，效率因而高得多並可以收到規模經濟的

之間的競爭會形成一種平均利潤或平均成本。同註 124，頁 26-28。

¹⁴¹ 產權虛置是指一種資源的控制權與資源的收益權相分離的狀態。其特性就是資源配置低下。因為有收益權而無控制權的人就不會去改進控制方法和提高效益，這樣的結果是資源利用的低效率。蕭耿著，《產權與中國的經濟改革》。北京：中國社會科學出版社，民 86，頁 12-16。

好處。但作為一個制度主體的國家，強制性制度變遷也不可違背經濟原則。

在計劃體制下，由於統治者的偏好和有限理性加上意識型態剛性，使得國企制度變革，多在於行政性的收權與放權，而引致失敗，甚至爆發文化大革命都可以說是可預見的，因為其忽略了每個人的需求種類和強度是不同的，因而其收益也是不一樣的。例如在中國經濟建設的初期，國家的目標取向是最大限度地動員資源，以儘快擴大重工業的規模，加速重工業化進程。而企業經理人員和職工則傾向於擴大企業規模、增加個人工資和擴大社會影響。

總之，在意識型態剛性與一個產權高度虛置的狀態下，沒有足夠的誘因與有效約束的監督，加上沒有完善的市場競爭機制，形成上級資源配置效率低落、下級嚴重浪費國家社會資源，即使計劃經濟在初級階段得到的短期發展，但爾後在隨著規模越大激勵監督越不相容下，導致國企必須實施根本產權的改革與資本市場的建立。

第四章 中國國有企業改革歷程

針對中國傳統體制和企業制度內在缺陷，中國在企業制度確立開始即歷經了不斷的調整和改革歷程，並且不同的改革階段中具有鮮明的特點。中國國企改革是以「摸石過河」方式，其改革發展歷經數個階段，藉由本章對國企改革歷程的歷史回顧與文獻分析，可以更清楚的瞭解中國國企改革背景與歷程，作為第五章

探討國企改革至今所發揮出來的成效多寡與目標上的差異的基點，並在這一連續的過程中尋找一個國企未來較為有效並可持續發展的出路與深化途徑。本章分為三節，第一節為 1978 年以前的行政性改革，第二節為國有企業初步改革階段，第三節為國有企業深化改革階段。在國企改革歷程上，透過企業經營機制轉換將企業改革階段分為三個階段。¹⁴²

第一節 1978 年以前的行政性改革

中國國企改革背景，從毛澤東提出的十大關係的思想做為起點，1958 年起至 1978 年的國企改革背景，這二十年間主要圍繞著中央與地方、政府與企業之間的關係，先後進行幾次權力上收和下放的調整。透過經營成效描繪出計劃體制下國企的特徵與突顯出企業管轄權的放放收收並不能從根本上解決問題—國企所有制轉換，加上在已開發國家以及周邊國家和地區的經濟發展績效造成的壓力和緊迫感，為 1978 年以後中國國企改革的背景，進而初始以放權讓利為新的起點，採取摸石過河的漸進式改革。

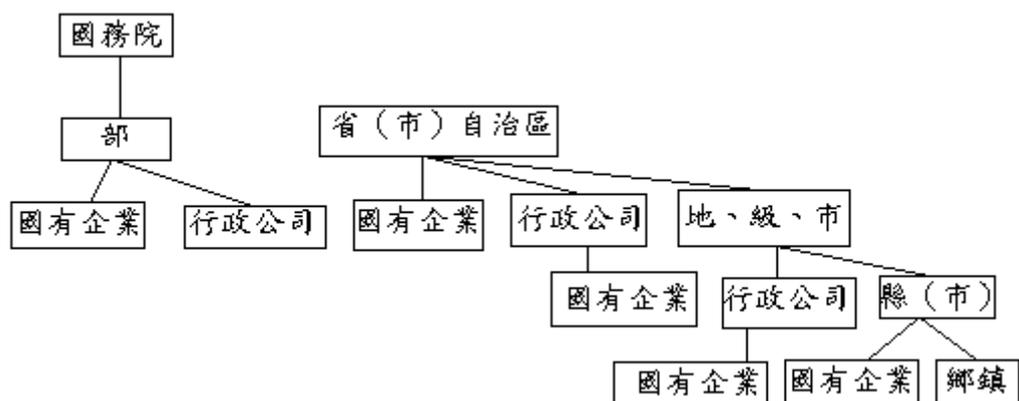
壹、1958 至 1978 年的行政性分權

¹⁴² 第一階段為 1958 年，毛澤東十大關係論為起點至 1978 年前的行政性改革階段。第二階段為初步改革階段於 1978 年底，鄧小平提出「實踐是檢驗真理唯一的一標準」至 1992 年的放權讓利、政企分離的初步改革階段。第三階段於國有企業內部所有制的轉變歸內為深層改革階段（其中深化改革階段本文又將之分為兩個階段，1992 年鄧小平南巡談話至 1997 年，以「三個有利於」作為改革判斷正確與否的標準，成為十四大「建立社會主義市場經濟體制」的決策基礎和標準的改革，將市場經濟從同社會主義對立的傳統思想中解放出來的一個深化階段，1997 年 9 月至今，中共十五大召開，進一步深化經濟改革的思路與方向，重新確立社會主義初級階段論作為經濟發展的主導思想，全面實行國有企業股份制的綜合深化改革，突破市場私有經濟以私有制作為基礎的傳統固定模式的另一深化階段。）

由於中國的國企模式是從前蘇聯全盤引入的，這種模式強調全民所有制經濟的國家整體利益，強調「全國一盤棋」。當時突出的反應是：隨著經濟建設規模的擴大和經濟活動的日趨複雜，中央及地方各部委 1956 年計劃體制在中國全面建立以後，中央及各部委對地方和企業「管得過多、統得過死」，使得地方和企業的積極性受到極大影響，其弊端也逐漸暴露出來。過份強調各部門的條塊管理，割斷了位於同一個地區的不同行業與企業間的經濟聯繫，對各地區不同的企業、不同的行業之間的分工和合作造成人為的障礙，妨礙了地方政府和企業積極性的發揮（如圖 4-1）。在這種情況下，就成為中國經濟改革的一個重要問題。¹⁴³

圖 4-1：中國行政層級與國有企業組織關係

¹⁴³ 針對這種狀況，毛澤東在一九五六年四月二十五日發表〈論十大關係〉，在文中提出要正確處理國家、生產單位和生產者個人三者關係的觀點，還有中央與地方的關係。其第四問與第五問說道「第四、對於國家、生產單位和生產者個人的關係……拿工人講，工人的勞動生產率提高了，他們的勞動條件和集體福利就需要逐步有所改進。……國家和工廠、合作社的關係，工廠、合作社和生產者個人的關係，這兩種關係都要處理好。為此，就不能只顧一頭，必須兼顧國家、集體和個人三個方面，也就是我們過去常說的「軍民兼顧」、「公私兼顧」。鑒於蘇聯和我們自己的經驗，今後務必更好地解決這個問題。……把什麼東西統統都集中在中央或省市，不給工廠一點權力，一點機動的餘地，一點利益，恐怕不妥。中央、省市和工廠的權益究竟應當各有多大才適當，我們經驗不多，還要研究。……第五、中央和地方的關係也是一個矛盾。解決這個矛盾，目前要注意的是，應當在鞏固中央統一領導的前提下，擴大一點地方的權力，給地方更多的獨立性，讓地方辦更多的事情。……我們不能像蘇聯那樣，把什麼都集中到中央，把地方卡得死死的，一點機動權也沒有。……現在幾十隻手插到地方，使地方的事情不好辦。立了一個部就要革命，要革命就要下命令。各部不好向省委、省人民委員會下命令，就同省、市的廳局聯成一線，天天給廳局下命令。這些命令雖然黨中央不知道，國務院不知道，但都說是中央來的，給地方壓力很大。表報之多，鬧得氾濫成災。這種情況，必須糾正。……在解決中央和地方、地方和地方的關係問題上，我們的經驗還不多，還不成熟，希望你們好好研究討論，並且每過一個時期就要總結經驗，發揚成績，克服缺點。」毛澤東，〈論十大關係〉，<http://xcb.ysu.edu.cn/jdzz/mzd/lsgx.htm>，民 92.03.05。



資料來源：王信賢，〈中國大陸國企改革的組織焊接—吳江絲綢股份有限公司籌組之分析〉，《中國大陸研究》，第43卷，第12期，民89年12月，頁43。

此時期的國企改過程中理論基礎，是靠著前蘇聯建立起傳統的高度集中的計劃經濟體制模式與這一體制模式相適應的是傳統的社會主義企業理論—「企業附屬論」。這一理論，社會主義集體所有制企業雖然與全民所有制企業存在區別，但在本質上同樣是政府職能的延伸是國家行政機關的附屬物。這就決定了當時的企業改革難以在深入的層次上進行，只能在中央和地方的集權和分權上調整。這樣的改革不承認企業的獨立性與不觸動國企本身，這就決定了當時的改革不可能進行企業制度方面的創新。

一、1958年的體制下放

1957年11月經中國國務院，針對中央對地方和企業管得過多、統得過死的弊病，先後通過了〈關於改進工業管理體制的規定〉、〈關於改進商業管理體制的關定〉和〈關於改進財政管理體制和劃分中央和地方財政管理權限的規定〉三份文件，對原有體制進行了調整。1958年，根據毛澤東〈論十大關係〉的精神，因地制宜，完成國家計劃，全面實施。以統一領導、分級管理、

因地制宜的原則，把大部份對工業企業的管理以及商業管制、財政管理的權力下放給地方行政機關，也是當擴大企業的權力，以進一步發揮地方和企業的主動性和積極性，進行了中國計劃經濟制度建立以後的第一次改革。

中央像向地方和企業主要下放了六項權力：國企管轄權、計劃管理權、固定資產投資權、物質分配權、稅收和信貸權與擴大企業管理權。在這次的下放，從 1957 年底至 1958 年 6 月 15 日，大部份中央所屬企業陸續下放，中央各工業部所屬企業事業單位的 80% 左右均交給地方，中央直屬企業的工業總產值在整個工業總產值中的比重從 1957 年的 39.7% 降至 13.8%。原來由國家計劃委員會統一平衡、逐級下達的計劃制度，改為以地區為主、自下而上逐級編制並進行平衡的制度。把過去「統收統支」的財政體制，改為「分類管理、分類分成」的體制。除軍工企業和少數大型工業企業外，全部利潤的 20% 歸地方所有，80% 歸中央所有，從而賦予地方一定的財政自主權。到了 1958 年 5 月，中國國務院又頒發〈關於實行企業利潤留成制度的幾項規定〉，減少指令性指標，擴大企業的計劃權—國家向國企下達的指令從 12 項減為四項（產品產量、職工總數、工資總額和利潤留成），同時改變計劃程序，由過去兩次下達、兩次上報，改為兩次下達、一次上報。國家和企業實行全額利潤分成，擴大企業的財權—規定把過去實行的企業獎勵基金制度改為企業利潤留成制度，留成比例一定，五年不變。擴大企業的人事管理權—規定除了廠長、副廠長、主要技術員外，其他人員由企業負責管理。¹⁴⁴

¹⁴⁴ 同註 104，頁 329-339。

這次在計劃經濟體制框架中實行的行政權力下放是和國民經濟的大躍進運動同時進行的。一方面，適當的擴大國企的自主權，增加企業活力大方向是正確的，促使了「五小工業」（小鋼鐵廠、小機械廠、小紡織廠、小化肥廠、小加工廠）廣泛興起，城市工業的迅速發展；另一方面，卻產生了嚴重的負面作用，由於當時大躍進的形式下，企業盲目破除規章制度，不僅使企業無法有效的運用其經營自主權，達到預期的效果，相反，助長了企業的盲目性和無政府主義，造成無章可循、有章不循，經營管理混亂，產生一系列弊端。各級地方政府都有資源配置的權力，在地方立意和投資飢渴下與國企軟預算性，它們動用社會資源盲目建設，造成投資總額急遽膨脹，各地重複建設嚴重，掏空國家資產，浪費極大的社會資源，再加上信貸管理權的下放，使得國有銀行信貸規模急遽膨脹造成嚴重通貨膨脹的局面。另外，企業下放後，中央各部的條條管理轉變為地方政府的塊塊管理，國企的管理自主權並沒有擴大，只不過由隸屬於中央行政機關轉變為隸屬於地方行政機關。同時企業也被層層下放後，原有的地區間經濟交流被打亂，企業之間的合作關係被中斷，政府對國企的條塊分割管理現象更為嚴重。

在面對國企合併大躍同時進行後產生嚴重經濟混亂和經濟困難，中國遂於 1959 年 7 月在廬山召開的中央政治局擴大會議和中共八屆八中全會這次下放過了頭，沒有收到預期的效果，而決定上收權力。自 1961 年開始，中國正式進入國民經濟調整時期，其核心是重建集中統一的管理體制，先是上收基本建設管理權限，規定地方不再有不受限制的審核項目的權力，再上收財權與將物資分配和一些企業上收。因此，國企體制改革隨著 1961 至 1963 年國民經濟體制時期的權力上收而結束，改革從終點回到原點，表明了這次改革徹底失敗。

二、1970 年的新一輪體制下放

雖然歷經了 1958 年體制下放所產生經濟混亂的教訓，但並沒有瞭解到這是計劃體制和傳統國企制度的自身問題，而是歸結為體制調整中操作不當。因此，重新集權導致管得過多、統得過死的所產生的經濟缺乏活力這個問題與弊端重複上演後，中國又透過同樣的手法，進行新一輪的權力下放。

由於，權力上收不僅僅取消了大部份改革措施，而且，原有體制中由於高度集權而僵化的現象，在某種程度上較為之前更為嚴重。¹⁴⁵鑑於上述的情況，毛澤東於 1966 年 3 月 再次提出了放權的意見。1969 年中共九大召開後，國內政治局勢相對穩定後，中國即開始著手安排落實毛澤東的放權思想。1969 年 2 月 27 日全國計劃座談會印發〈中央各部關於企業管理體制下放的初步設想〉，決定下放中央各部委對企業的管理權限，以調動地方和企業的積極性。1970 年 2 至 3 月，中國計劃會議在北京召開，制訂了〈四個五年計劃綱要（草案）〉，要求各省力爭做到煤炭、鋼鐵、電力、農機、輕工產品等自給自足。而具體的作法上，就是把中央直屬企業下放給地方，同時擴大地方的生產計劃權、投資安排權、物資分配權、稅收管理權和信貸管理權等等。1970 年 3 月 5 日中國國務院擬定〈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）〉，通知要求國務院工業交通各部在 1970 年把直屬企業絕大部份下放地方管理。經過 1970 年大規模的企業下放後，中央直屬企業從 10,533 家減少為 143 家（不包含軍工

¹⁴⁵ 1965 年中央各部直屬企業單位達到 10,533 個，超過了企業下放前 1957 年的 9,300 個。這些企業的工業產值在整個工業總產值中的比重為 42.2%，超過企業下放前 1957 年的 39.7%。同註 104，頁 503。

業)，其中工業產值在全民所有制工業總產值也從 1965 年的 46.9 % 下降到 8% 左右。¹⁴⁶

由於這次權力下放是同文化大革命一起進行的，同樣是毛澤東親自發動的，其主要還是要解決中央集權與分權即「條條」與「塊塊」的問題。在路徑依賴的關係下，使得這次與連同 1958 年的權力下放，都是在計劃經濟的基本框架保持不變化情況下進行的分權活動，都不是市場經濟取想的「經濟性分權」，而是處理中央與地方關係的視角進行的「行政性分權」。都不是從根本改變集中的計劃經濟體制，而是把計劃從中央下放到地方，因而不可能克服集中計劃經濟體制的弊端。雖然這次下放實質上是在更大程度上增加地方的剩餘索取權、地方政府透過接收中央直屬企業的資本授權進行強制性拆解和轉制，培育了地方小而全的工業體系。不過這次企業下放造成的混亂程度超過了 1958 年。一些投入產出聯繫十分廣的大型企業，由於產、供、銷問題地方政府無法解決，難以正常運轉，有些企業下放後仍由地方政府代管，形成多頭領導，效率進一步降低。投資權限下放，導致投資規模過大，建設週期拉長且重複建設嚴重。使國民經濟管理陷入混亂，投資膨脹、財政赤字增加，物資嚴重短缺，最後不得不將權力又上收。

總的來說，在 1958 至 1978 年間，中國主要圍繞著中央與地方、政府與企業之間的關係，先後進行幾次權力上收和下放的調整。但是，由於意識型態剛性、國家政權穩定對全民所有制的依賴，使得這些調整措施都是在維持計劃經濟體制和傳統企業基本制度的條件下，對原有體制的修補和調整，因而儘管在調整支出都產生了一定的效果，但最後都因體制的局限而未能獲得成功，

¹⁴⁶ 同註 114，頁 56。

反而進入了「一收就死、一死就放、一放就亂、一亂再收」的循環裡，進一步暴露了原有體制的缺陷。

貳、1958-1978 年的國有企業目標下產生的缺陷

行政性收權放權其目標在打破中央、地方、企業三著之間的條塊結構並且試圖發揮地方和企業的主動性和積極性。但其改革還是在計劃經濟體制框架下進行，所以，完成國家下達的總產值指標自然成為企業的主要目標。由於產值的完成狀況，決定了企業業績的評估、領導者（實際上的政府官員）的升遷、職工利益等。然而，傳統的微觀經營機制和企業條塊治理結構，造成了企業經濟激勵不足和生產效率低下的弊端。

首先表現在生產不計成本與缺乏效益。由於企業沒有生產經營自主權，利潤未能成為反應企業經營的充分訊息，成本也就不再是可以用作經營效率比較的指標，而只能使用一系列具體指標來考核企業，其中產量指標為首要。既然產量高於一切，而且成本的高低又是可以討價還價的，且在訊息不對稱的條件下，企業對於有關成本的訊息處於優勢地位，所以高成本換取高產量，對於企業來說是十分自然的選擇。在這情況下，即使沒有利潤甚至虧損，企業仍然願意生產，其結果往往是產值計劃被完成或超額完成，企業卻虧損累累。從 1980 年世界銀行針對單位工業產值材料消耗率的國際比較中，中國生產一美元的工業產值比韓國平均量耗用鋼材多出 21.3%、耗能源多出一倍多與平均貨運量竟然高出 4.5 倍（參見表 4-1）。

表 4-1：單位工業產值材料耗率的國際比較（1980 年）

	能源 千克標準煤/美元	鋼材 噸/百萬美元	貨運量 噸公里/美元
中國	1.06	353	6.74
印度	0.99	379	6.43
韓國	0.48	291	1.22
巴西	0.32	103	4.12
日本	0.30	146	1.00
法國	0.30	88	—
美國	0.47	132	5.32
英國	0.23	91	—
聯邦德國	0.26	95	—

資料來源：林毅夫、蔡昉、李周著，《中國國有企業改革》。台北：聯經出版社，民 89，頁 45。

其次表現在缺乏市場觀念。企業沒有市場供需觀念，計劃經濟控制企業的投入、生產和銷售。產品的價格由國家統一計劃定價，不是透過市場供需與競爭而定，產品只要被加工完成送進倉庫即可計算產值。企業只重視完成產值計劃和增加產值，不管產品是不是為市場所需或能否銷售出去，企業往往還會繼續生產，其結果常常是產品大量積壓，造成資金凝滯，企業資金難以順利周轉。其結果表現為資金利用率的低下（表 4-2）。

表 4-2：國有企業主要經濟效益指標（元）

年份	百元資金 實現利稅	百元工業產值 實現利稅	工業產值指數	全員勞動生產率指數
1957	34.6	16.9	100.00	100.00
1965	29.8	21.3	221.65	141.13
1970	30.6	18.2	380.22	159.79
1975	22.7	14.2	556.87	157.73

1978	24.2	15.5	713.86	174.94
------	------	------	--------	--------

資料來源：國務院全國工業普查小組辦公室等編，《中國工業經濟統計資料（1966）》。北京：中國統計出版社，民 76 年。轉引自參閱林毅夫、蔡昉、李周著，《中國國有企業改革》。台北：聯經出版社，民 89，頁 42。

最後表現在只追求產品數量而沒有品質與多樣化。企業產品的品質和多样化，是企業追求經濟利益的內在驅動力和市場需求引力共同作用的結果。在企業並不是真正的企業以及市場實際上不存在的情況下，反而企業產品品質低、單一產品會是一種必然的現象。在微觀層次上缺乏技術創新激勵，技術進步緩慢導致幾十年如一日，沒有什麼更新替換。企業沒有生產決策自主權，企業並不直接面對市場需求，產品不愁賣，則感受不到也無須考慮消費者對產品品質和多样化的需求變化。所以，在一個沒有競爭壓力來改進產品品質，沒有足夠動力降低成本、提高效率，則技術創新也就不會那麼迫切重要。從表 4-2 的工業產值指數與全員勞動生產率指數說明了，勞動生產率的提高數度遠遠低於產值增長數度。此外，世界銀行針對中國國有工業技術進步對增長的貢獻率研究報告中，提出其總生產率不足 10% 甚至為負的結論。¹⁴⁷

所以，在以計劃經濟體制為架構下，所進行的國企行政性放權收權，雖然在特定條件下解決訊息不對稱、激勵不足和責任不對稱等問題，但嚴重缺乏經營自主權造成激勵不足和效率低下等問題，因為並沒有認清根本問題癥結之處，使得其經營績效逐漸下滑成為經濟發展的障礙。這也就突顯出意識型態在社會主義國家的重要性，在計劃體制下往往要透過樹立典範或是推動思想運動的方式來教育工人，試圖提高政治覺悟以彌補微觀層次缺乏物質激勵的不足。

¹⁴⁷ 同註 124，頁 44。

因此，計劃體制已經難以為繼，加上與發達國家經濟發展差距擴大，以及周邊國家和地區的經濟發展績效造成的壓力和緊迫感。世界銀行的統計，1980年代初中國人均國民生產總值才300美元，只有美國的2.3%，日本的3.0%瑞士的1.7%。而那些曾經處於相同發展起點的經濟相比，1965至1973年期間的韓國、新加坡、香港與台灣國內生產總值分別為10.0%、13.0%、7.9%與11.0%，發達程度遠遠超過中國。¹⁴⁸從國內背景加上國外迫使的壓力，必然引導中國國企走向改革之路。

第二節 國有企業初步改革階段(1978-1993)

由於行政指令來配置資源的計劃經濟體，就是要求權力的高度集中，然而在不改變行政命令配置的基本方式下，試圖藉助於多個行政權力中心進行資源配置，造成國民經濟的混亂和資源配置的扭曲。儘管歷經1958至1978年間的權力下放上收，但權力主體只在中央政府與地方政府間游動，始終到不了企業，基本的企業制度和企業管理體制一直沒有發生根本的改變，種種弊端仍沒有從根本上於以克服加上文化大革命所造成的經濟混亂。一直到了文革結束鄧小平重新掌握政權後，國企開始從政府之間的行政性分權改變為重新調整國家和企業之間的關係，其核心是以計劃經濟體制的基本框架未做變動的情況下，進行擴大企業自主權和強化物質刺激，以擴權、減稅、讓利使企業擁有一定的自主財產和經營權力。這一初步改革從1978年中國十一屆三中全會正式開始到90年代初期，都一直佔據主導地位。其具體可分為三個重

¹⁴⁸ 同上註，頁49。

要改革—放權讓利、利改稅與企業經營責任制，且每一改革互相交叉。

壹、放權讓利

中國國企改革以增量漸進的方式開始，首先便是權力換效率做為起點—放權讓利，其目標試圖讓企業在保證完成國家下達的各項經濟計劃的前提下，實行企業利潤的留成。根據不同行業、不同企業的具體情況，確定不同的利潤留成比例。企業可以用利潤留成建立生產發展基金、集體福利基金和勞工獎勵基金。給予企業一部份新增的支配權，以增加企業的自我累積能力和發展活力並激勵企業經營者和生產者為獲得更多的收益而努力提高勞動積極性和資源利用效率並達到同時增加財政收入企業留利和職工工資的目的。

這與 1978 年以前的行政性分權有著明顯的差異，1978 年以前的改革主要是在中央和地方權限的劃分上做文章。1978 年開始的改革則把重點放在調整國家與企業關係上，著眼於調動企業和職工的積極性、主動性。因此，經濟性分權的擴大企業自主的改革思路與過去國企改革的思路比較，是一個很大的進步。透過這一階段的初步改革，企業有了一定的生產自主權，象徵著國企改革隨著幾十年的集中計劃體制的鬆動與市場機制在經濟中的調節作用逐步增強。

放權讓利的改革策略在中國的十一屆三中全會以前就開始醞釀。1978 年 10 月於四川省首先在六個企業中進行擴權的，並由此展開國企經濟體制初步改革的序幕。在過程裡，透過在增產增

收的基礎上，企業可提取一些利潤留成，職工個人可獲得一定的獎金。由於這六個國企實行與經營好壞做為利潤留成和被允許自產自銷一部份產品，獲得一定的自主經營和自主發展的條件，以致在短時期內就取得較好效果。¹⁴⁹由此，企業生產的各種產品投入市場，改變了生產要素產品不能進入市場的狀況，這為中國中央決策和在全國推行擴權提供了初步改革的經驗。¹⁵⁰

1978年12月的十一屆三中全會指出：「我國經濟管理體制的嚴重缺陷，就是權利過於集中。要讓企業有更多的自主權。」自此，中國黨中央、國務院、和各地區、各部門每年都頒佈有關擴大企業自主權的政策、措施和法律、法規。並於1979年4月召開中央工作會議上，中央正是提出了「調整、改革、整頓、提高」的策略，並就經濟體制改革提出原則性的意見—以計劃經濟為主，同時充分重視市場調節的輔助作用，擴大企業自主權，並把企業經營好壞同勞工的物質利益掛勾。放權讓利的工作，便是在上述這一引導下開始展開，1979年5月，中國國家經濟委員、財政部等六個部門根據四川省的經驗，開始在北京、天津、上海三地選擇首都鋼鐵企業等八家國企進行擴大企業自主的。

在上述經驗的基礎上，中國國務院又於1979年7月頒佈〈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

¹⁴⁹ 比如寧江機床廠企業物資部門訂貨的前提下，企業可以根據市場需要自行安排生產，自行銷售產品，遂於1979年6月於報紙上刊登了國內第一張生產要素自行銷售的廣告，使得該年有80%以上的業務是企業透過廣告自行招攬到的，而該企業的經濟效益也大幅提高，1981年與1979年相比，資金利潤率稱長77.83%，勞動生產率增長32.7%。同註104，頁67。

¹⁵⁰ 本文這初步開啟了國企所生產的產品具有商品性質，企業之間必須實行等價交換原則，企業相對獨立商品生產者，在生產經營中應具有相應的權利，承擔應有的責任，而成為日後逐步改革過程中逐注意到的問題之一。即使這一階段的改革仍是以產品生產者為主要而不是以商品生產者為目標，例如，1979年七月中國國務院在〈關於擴大國有工業企業經營管理自主權的若干規定〉中，第一條就提出，企業必須保證完成國家下的各項經濟計劃。雖這計劃便是指令性計劃。

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使用辦法的暫行規定〉、〈關於提高國營工業企業固定資產稅的暫行規定〉與〈關於國營工業企業實行流動資金信貸的暫時規定〉五個文件，使擴大企業自主權改革在全國全面展開。¹⁵¹1979 年底，全中國企業發展到 4200 個，到了 1980 年 6 月，試點企業上升到 6600 個，占全國預算內工業企業總數的 16%、產值的 60%、利潤的 70%。比如首都鋼鐵企業 1979 年至 1981 年和改革前的 1978 年比較，其利潤淨額每年增長 45.32%，上繳利潤和稅金平均每年增長 27.91%，企業留利和職工收入都有較大的增加。¹⁵²

1980 年 8 月中 國 國 務 院 又 批 轉 〈 關 於 擴 大 企 業 自 主 權 試 點 工 作 情 況 和 今 後 意 見 的 報 告 〉， 進 一 步 規 定 企 業 享 有 一 定 的 計 劃 外 產 品 銷 售 權、計 劃 自 主 權、產 品 定 價 權 以 及 出 口 產 品 外 匯 分 成 權。放 權 讓 利 改 革 取 得 了 一 定 的 成 績，如 1980 年 完 成 工 業 產 值 1653.5 億 元，比 上 年 增 長 3.7%，實 現 利 潤 增 長 118%，上 交 利 潤 成 長 7.4%。北 京、上 海 與 天 津 企 業 總 產 值 於 1980 年 分 別 增 長 了 6.37%、12.94% 與 7.1%。¹⁵³ 由 此 觀 之，放 權 讓 利 改 革 是 成 功 的，讓 國 企 有 了 發 展 意 識 與 盈 利 意 識。因 此，雖 然 國 家 計 劃 對 企 業 仍 有 很 強 的 約 束，但 企 業 的 自 主 權 還 是 擴 大 了，企 業 自 身 利 益 同 其 經 營 努 力 程 度 的 關 係 更 為 密 切，企 業 在 一 定 程 度 上 具 有 了 增 產 增 收 和 超 額 完 成 計 劃 的 積 極 性。

¹⁵¹ 楊世雄指出，象徵國家對企業放權讓利最重要的文件有兩個：一個是 1981 年 5 月國家經委、國務院體改辦等十個部門連下發的〈貫徹落實國務院有關擴權文件，鞏固提高擴權工作的具體實施辦法〉；另一個是 1984 年 5 月在總結前幾年放權讓利的工作經驗基礎上，國務院頒發的〈關於進一步擴大企業自主權的暫行規定〉（擴權十條）。同註 92，頁 249。

¹⁵² 周叔蓮，《中國經濟改革和發展面臨的問題》。北京：經濟管理出版社，民 91，頁 194-195。

¹⁵³ 同註 127，頁 212。

放權讓利確實為為國企帶來激勵效果，卻也反映出了一些問題。由於中國國企並不處於有效產權約束與市場競爭之中，不僅物質刺激的增產增收效益隨著時間的推移而遞減，而且企業產值的增加常常透過大量社會資金和其他投入獲得，企業的自主權反而增加了資源過渡浪費、降低社會經濟效力和阻礙國家實力的發展。加上沒有單一、充分反映企業經營的訊息指標的情況下，仍然存在著企業所有者、國家與經營者之間的訊息不對稱和激勵不相容問題，使企業盈虧不能完全反應企業其經營好壞的情況下，部份企業透過浮報成本與經營績效截留上繳利潤，產生工資侵蝕利潤的現象。在激勵約束不相容、訊息有限與不對稱下，儘管放權讓利改革從絕對數上增加了政府的財政收入，但是與沒有企業留利的情況相比較，政府的財政實際上是短收的，這些問題帶給中國財政造成空前的壓力。首先是財政收入年逐年下降，從 1979 年到 1981 年財政收入佔國民生產總值的比重從 27.6% 下降到 22.8%。¹⁵⁴其次是財政赤字增加，原來由財政直接分配的收入轉為企業所有共達 280 億，而國家財政支出並沒有相對應的縮減下，這三年財政出現前所未有的將近 300 億的鉅額赤字。最後是通貨膨脹的趨勢日益明顯，社會零售物價指數 1979 年上升 1.9%，1980 年上升 6%，這使整個國民經濟面臨通貨膨脹的危機。¹⁵⁵

針對此一情況，1981 年 11 月和 1982 年 11 月，中國國務院批轉由國家經委等單位制訂的〈關於實行工業生產經濟責任制若干問題的暫行規定〉與〈關於當前完善工業經濟責任制的幾個問題〉等文件，決定在全國推行工業經濟責任制。經濟責任制的目標，是試圖在國家與企業的關係上強調責任、權利與利益結合，

¹⁵⁴ 中華人民共和國國家統計局編，《中國統計年鑑（1992）》。北京：中國統計出版社，民 81，頁 218。

¹⁵⁵ 吳敬璉著，《現代公司與企業改革》。天津：天津人民出版社，民 83，頁 143。

要求企業把對國家承擔的經濟責任放在首位，規定按歷史水平承擔向政府上繳利潤的任務，同時在企業內部進行領導體制改革，落實工作責任。在對於國家與企業的關係，主要有盈虧包乾、利潤留成、以利代稅等形式；對於企業和勞工的關係，主要有經濟責任指標分解、按件計酬、超產獎金、定額承包獎和浮動工資等形式。¹⁵⁶到了1982年10月，全國大中型國有工業企業已有80%以上實行了不同時式的經濟責任制。這意味著工業經濟責任制的推行，在硬化企業預算、強化企業內部管理等方面都收到了一定的成效。例如，1981年實行經濟責任制的山東省，預算內國有工業企業全年提供的稅利達到34.8億元，比上年增長69%，上繳利潤增長1.7%，繳納稅金增長10.4%。¹⁵⁷

由此可見，當時中國已明確嗅到權責不對稱的缺陷，而力圖透過強化行政干預的方式來加以解決，這一方面是中國在放權讓利後一定程度上的收權，另一方面意味著國企的約束機制開始萌芽。但是，整個國民經濟仍是以國家計劃為重心的局面並沒有改變，加上企業具有不盡相同的利益，因此在現實中存在放權讓利的邊界不清—利稅混雜與包盈不包虧等，使得生產要素和產品價格雙軌制等一系列可供尋租的漏洞情況下，企業出現擴大自銷而壓低計劃指標、不完成指令計劃。承包企業更利用訊息優勢與上級主管部門討價還價，因而同樣在某種程度上存在著傳統改革措施的弊端。儘管國家財政收入明顯上升，1982年增收34.5億元，比上前增收的4億元增長近9倍，國家財政收支基本平衡，政府

¹⁵⁶ 盈虧包乾，具體又可分為利潤包乾與虧損包乾。一方面盈利企業實行利潤包乾，即規定企業應上繳的利潤額，企業完成任務後，其餘部份全部留給企業或按一定比例在國家與企業之間分成，如果任務達不到，必須用企業自有資金補足。其中分成基數劃分多種，這也是導致內部人控制的尋租行為。另一方面虧損企業實行虧損包乾，及規定企業當年允許的虧損作為包乾基數，在基數內虧損額由國家財政補貼，超虧不補，減虧留用獲分成，這導致經理人員的偷懶和其它機會主義行為，或者導致經營狀況不斷惡化。

¹⁵⁷ 同註127，頁214。

的財政能力也得以恢復；反觀企業，在經濟責任制推行的兩年中，大多數的經濟效益沒有明顯的提高，比如 1981 年國企收入比起前年下降了 20.3%。¹⁵⁸

二、兩步利改稅

為了更進一步規範政府與企業間的利益分配關係以及推進改革的深化並為企業自主經營和自負盈虧創造條件，中國決定在推行經濟責任制過程中，部份企業實行的「以稅代利」的經驗基礎上，對國企實行利改稅改革。於 1983 年 4 月，中國國務院批轉了財政部〈關於全國利改稅工作會議報告〉和〈關於國有企業利改稅試行辦法〉，從 1983 年 6 月 1 日起，在全國範圍內對國企實行利稅並存為特點的第一步利改稅改革，其目標是試圖來確定國家和企業的分配關係以硬化企業的預算約束，劃清政府財政收入和企業可支配收入的界限，形成國家財政收入與稅收相聯繫，企業收入與利潤相聯繫的機制，以克服經濟責任制改革過程中國家和企業在利益分配方面討價還價所帶來的弊端。

第一部利改稅採取利稅並存，即將原來企業完全以利潤上繳國家，改為部份以稅上繳、部份盈利上繳的辦法。其主要內容是把盈利的大中型國企，根據實現利潤，按照 55% 的比例向國家繳納所得稅，稅後的利潤，一部份上繳國家，一部份按照國家規定的留利水平給企業。企業利潤上繳分別按固定比例上繳、定額包乾上繳、遞增包乾上繳、繳納調節稅等八種不同辦法上繳國家，一定則三年不變。企業稅後利潤來設立新產品試制基金、生產發

¹⁵⁸ 同註 124，頁 54。

展基金、後備基金、勞工福利基金和獎勵基金。而盈利的國有小型企業實現的利潤，按八級超額累進稅率徵稅，稅後利潤全部留給企業，由企業自負盈虧。另外，國家對虧損企業予以補貼。

第一步利改稅解決了原先把稅收和利潤混在一起的問題，其增加了財政收入，也使政企關係開始走向制度化的道路，並在一定程度上也硬化了企業的預算。比如，1983年底實行第一步利改稅的國有工業企業共26500家，為盈利企業總數的94.2%。¹⁵⁹但是，利改稅仍保留了留利制度的特徵，是一種稅利並制的過渡形式，在價格、投資等方面的改革並不配套下，利改稅存在稅種單一與不同企業的稅後利潤留成各種各樣，加劇了企業苦樂不均等現象。¹⁶⁰此外，第一步利改稅措施的制訂是以財政觀點為指導思想，也就是說，改革措施首先是要求保障財政近期收入，因而不注意形成國企自我累積的機制，對國企發展後勁問題考慮不足，削弱了企業的投資能力和發展活力。

為了克服第一步利改稅帶來的障礙，中國國務院於1984年批轉了財政部〈關於國有企業推行力改稅第二步改革的報告〉，決定從1984年10月1日起推行第二步利改稅，全面以稅代利。第二步利改稅設計了11種稅收，將當時的工商稅按照納稅對象劃分為產品稅、增值稅、鹽稅和營業稅，將第一步利改稅設置的所得稅和調節稅加以改進，增加資源稅、城市建設稅、房產稅、土地使用稅和車船稅，進行全面以稅代利。¹⁶¹目標是透過法定行事明

¹⁵⁹ 王鳳生，《中國國有企業改革之探索》。北京：社會科學文獻出版社，民90，頁47。

¹⁶⁰ 中國在價格體制改革中，1988年為止，國家定價的比重29%，國家指導價部份佔22%，市場調節佔49%。價格機制還是以計劃價格機制為主，直到鄧小平於1992年初南巡，確定了中國以社會主義市場經濟為發展路線下，國家直接管理價得的商品737種降到89種，並建立了以「價格法」為核心，打破傳統的計劃價格機制向以市場價格為主的價格機制轉換。同註104，頁300-304。

¹⁶¹ 第一步利改稅中的稅後利潤分成，改為調節稅的徵收，即完全以稅代利。調節稅按照企

確政府和企業的關係，同時也力圖為企業創造一個公平的競爭環境並提高企業的自主能力。

第二步利改稅把國家與企業的分配關係用稅收這種法律形式固定下來，使企業在財政上對國家的義務更加明確，從而較好的解決了企業吃國家「大鍋飯」的問題，並為落實企業自主權提供了必要條件，使企業逐步向自主經營、自負盈虧的商品經濟實體轉化。第二步利改稅使得政府財政收入中得以穩定。1984、1985兩年國家財政收入分別增長 352.9 億元和 364.5 億元，而利改稅前的 1983 年只增長 125 億元，1985 年還出現唯一一次 0.57 億元的盈餘。¹⁶²

第二步利改稅是對國家和企業關係的進一步規範，但由於體制改革不配套，針對大中型國企的調節稅是一戶一率，調節稅似稅非稅、似利非利，反而增加了其負擔，削弱其競爭力。另外，如同第一步利改稅一樣，仍然難以做到平等賦稅，「鞭打快牛」現象無法消除，一樣不利於企業公平競爭。政府擔心企業自主權的擴大，造成企業無法有效約束形成的尋租行為與內部人控制，使國家財政收入蒙受損失，就透過增加稅種、提高稅收等辦法來約束保證國家的財政收入，更加種了企業負擔。

透過產品稅或是增值稅，企業要把 50% 以上的淨收入上繳國家財政，繳納 55% 的所得稅和稅率不等的調節稅，還要在企業留利中繳納 15% 能源交通基金，使企業必須將存收入的近 90% 上繳

業的實際情況，在第一步利改稅的所得稅徵收基礎上，按照一戶一率的辦法分別核定，稅率由財政部門和企業主管部門核定，國有小型企業則不變。

¹⁶² 中華人民共和國國家統計局編，《中國統計年鑑（2003）》。北京：中國統計出版社，民 92，頁 281。

國家，企業留利只剩 10% 左右。1984 年國企系統上交利稅佔實現利稅總額的 79.8%，而 1985 年進一步上升到 82.2%，1986 年達到 83.5%。¹⁶³

由於市場機制不完善，還沒有辦法取代計劃的功能，企業與政府的行政關係難以割斷；產品價格和生產要素價格仍由政府制訂，不能完全反映其真實價值；對稅後利潤徵收的調節稅是當時經濟形式下的無奈選擇，一戶一率的確定方式難以避免討價還價的弊病。在這種情況下，針對利改稅中暴露出來的宏觀經濟體制不配套的問題，於 1984 至 1985 年就開始醞釀以價格、財稅為中心的配套改革，並在 1986 年制訂的「七五計劃」中設計了基本實施方案。比如 1984 年 12 月，國家計委會、財政部、建設銀行發出〈關於國家預算年基本建設投資全部由撥款改為貸款的暫行規定〉，從 1985 年起，實行了「撥改代」的配套改革，凡是由國家預算內安排的基本建設投資全部由財政撥款改為銀行貸款，變成企業對銀行負債，但對企業來說無疑是雪上加霜，除了必須承擔稅收還要多一項銀行負債的雙重任務。在企業主體權力並未完全實現的條件下，企業承擔了作為一個主體的義務。企業在還貸之後基本上已經沒有多少利潤剩餘，國家財政收入面臨極為不利的情況。1986 年，預算內工業企業實現利稅和上繳利稅分別下降 0.25% 和 0.1%，財政收入則下降 2.6%，1987 年國家財政收入進一步下降將近 50%，這使得進行新一輪改革已經迫在眉睫。¹⁶⁴

三、承包經營責任制

¹⁶³ 實際上企業透過復出更大的代價來取得一點自主權，這使得企業對利改稅失去興趣，於是一些企業透過各種不當手段劫取國家收入，濫用國家資金，這使得 1985 年 5 月至 1987 年 4 月，全國預算內國有工業企業出現了實現利潤和上繳利稅連續下滑 22 個月。同註 104，頁 185。

¹⁶⁴ 同註 127，頁 217。

由於利改稅的種種弊端，既不利於企業經營機制的落實，又影響了國民經濟的正常發展，造成加上政府對這些配套改革尤其是價格改革的把握不大，最終仍決定在實行價格、外匯雙軌制的過渡條件下，改革重點再次放在國企改革，即以承包經營責任制取代利改稅。國務院於 1986 年 12 月發佈〈關於深化企業改革，增強企業活力的若干規定〉，提出要推行多種型式的企業承包經營責任制，決定 1987 年在深化企業改革方面做出重大推進。1987 年 3 月，全國人大六屆五次會議強調要把改革重點放到完善企業經營機制，實行多種形式的承包經營責任制。1987 年底，全國預算國企 78% 實行承包經營責任制，1988 年達到 90%，國有大中型企業達到 95%。

所謂的承包經營責任制，是指國有資產的所有者，在一定期間內將企業的經營權讓渡給承包者，從中獲取部份收益；承包制以保證利潤上繳來獲得經營企業的權力，同時自由支配剩餘部份的利潤。其實承包制早在 1981 年，就隨著農村家庭聯產承包責任制使農村改革取得巨大的成功，中國就開始在首剛企業等部份國企試行過承包經營制，由於取得一定成效。到 1983 年，以利潤包乾為主要內容的多種型式的承包制在全國得到很快的發展並成為一種重要的改革方式，從而掀起了企業承包的高潮。但是，由於很快出現了秩序混亂和物價上漲的局面，中國決定停止在城市推行承包制和加快利改稅改革，從而將利改稅作為主要的改革方向。

承包經營責任制是在利潤留成和經濟責任制基礎上發展起來的，是放權讓利改革思路的延續，與利潤留成存在一些差異。目的在於改變企業吃國家大鍋飯、勞工吃企業大鍋飯的局面，調動企業和勞工的積極性，並實現企業經營權和所有權的分離，確立企業市場競爭主體的地位。按照「包死基數、確保上繳、超收多

留、欠收自補」為基本原則來確定國家和企業的分配關係。主要內容是包上繳國家利潤、包完成技術改造任務與實行工資總額與經濟效益掛勾，這三方面又稱「兩包一掛」。¹⁶⁵承包經營責任制第一輪實踐狀況，1987至1988年為承包制契約完成較好的階段。1990年底第一輪承包大部份到期後，國企進入第二輪承包其。根據中國十三屆五中權會關於堅持承包、興利除弊、不斷加以完善的精神，針對新一輪承包契約落實難度大的情況，國家決定從1991年初起，重點協助企業落實新一輪承包契約。從第二輪正式簽訂承包契約的行業卻不到三分之一，到年底，預算內工業國企承包戶數為29,729戶，佔全部的77%。¹⁶⁶

儘管如此，企業的經營者和勞工對第二輪承包積極性不高，其原因是由於市場環境不完善，從而導致企業經濟效益下降，虧損面擴大與額度增加。1991年底，國企有三分之一明虧，三分之一潛虧，全國國有獨立核算工業企業虧損（如表4-3），1990年虧損額348.46億元，虧損面27.55%，虧損率47.33%。到了1991年進一步擴大到367.00億元，虧損面25.84%，虧損率47.71%。虧損增多，企業不完成契約任務面擴大。¹⁶⁷第一輪契約都難以兌現，第二輪承包的積極性自然就不高。

¹⁶⁵ 承包制有多種形式，如廠長（經理）任期目標承包制、廠長（經理）滾動目標承包責任制、兩包一掛、承包經營責任制、單位產品（或產值）工資含量包乾、投入產出包乾制、利潤包乾或是虧損包乾責任制等。

¹⁶⁶ 據統計，中國31,660家實行承包的預算內工業企業，佔預算內工業的81.7%，1987年和1988年工業總產值年增長率分別為13.5%和12.1%，銷售收入年增長率分別為22%和25.4%，實現稅利增長率分別為16.3%和20.2%，其中實現利潤年增長率分別為19.8%和18.2%。1989年至1990年則為承包去約完成較差的階段。1989年承包企業工業總產值增長3.7%，銷售收入增長16.4%，實現稅利增長0.1%，其中實現利潤下降12.5%。1990年承包企業當年完成工業總產值比上年增長5.5%，實現銷售收入比上年增缺2.8%，實現稅利比上年下降18%，其中實現利潤比上年下降52.7%。但總體來看，承包經營責任制後四年（1987年至1990年）與前四年（1983年至1986年）相比，國有預算內工業企業實現稅利增長27.8%，上繳稅利增長26.3%，企業淨留利增長了27.6%，勞工年平均收入增長了79%。同註104，頁199。

¹⁶⁷ 鄭海航，《國有企業虧損研究》。北京：經濟管理出版社，民87年，頁33。

此外，稅費總額在實現利潤中的比例擴大，企業負擔沈重。據統計，1987年至1990年，預算難工業企業實現利潤占實現利稅的比重，從47.6%下降到21.4%，實現利潤佔銷售收入比重從9.3%下降到2.7%。¹⁶⁸因此，企業追求短期行為，收入分配向個人傾斜與企業的生產發展基金，這也是企業陷於困境的原因之一。

表 4-3：國有獨立核算工業企業虧損情況

年份	虧損額（億元）	虧損面（%）	虧損率（%）
1990	384.46	27.55	47.33
1991	367.00	25.84	47.71
1992	369.27	23.36	40.83
1993	452.64	28.78	35.64
1994	482.59	30.89	36.79
1995	639.57	33.53	43.87

資料來源：鄭海航主編，《國有企業虧損研究》。北京：經濟管理出版社，民87年，頁33。

就意義上來說，企業承包經營責任制的推行是中國企業改革的重要進展，又具有深刻的體制背景。首先，承包制與前利潤留成、利潤包乾的制度相兼容，其對後者間收並序，統一於承包的形式下賦予其全新意涵。從形式看承包制更像是前期改革中自然生長出來的結果，並沒有改變初步改革的漸進特徵。承包制又不是簡單的繼承而是一種制度創新的形式，使中國政企關係改革的內容發生轉變，即從前期的分配權改革過渡到經營權改革，改革要進一個更深的層次。周振華指出：「承包制實際上是在不改變傳統體制框架的基礎上，培育新的企業組織機制，因而能夠與前其

¹⁶⁸ 同註 155，頁 161。

的企業改革（放權讓利、利改稅）相銜接。」¹⁶⁹

其次，企業承包經營責任制透過經濟契約的形式界定了國家與企業之間的權責利關係，跳出了行政性收權與放權的怪圈，使企業與國家之間的關係由傳統的行政隸屬關係轉變為以盈利為中心的經濟契約關係，是國企改革的一大進步。同時，企業承包經營責任制在保證國家利益的前提下，對於調動企業經營者的積極性也有著積極的作用。向企業自主經營、自負盈虧邁進一大步，並促進了企業行為的市場取向，對市場機制的發育和形成起到了催化作用。

但是，企業承包經營責任制本身依舊存在嚴重的制度缺陷。就本質來說，把企業的產權，即大部份的剩餘控制權和一部份剩餘索取權轉讓給了承包者。在企業經營者（承包者）和國家形成的委託代理關係中，承包者不僅是代理人，而且有了部份委託人的功能，從而使委託代理關係處於不對稱的境地，這種制度安排必然會帶來內部人控制問題，引發企業經營者的道德風險，其具體表現為企業行為的短期化、在確定承包基數時的討價還價。此外，契約不對稱與不完整性，缺乏有效利益約束機制產生包盈不包虧現象，即企業盈利了，經營者的報酬增加，一旦企業虧損，經營者不承擔任何責任，而要政府來對其負無限責任。這種利益約束機制的效用是遞減的，隨著經營者報酬上升報酬的增長對經營者的激勵作用會越來越低，而真正的利益約束實質上是一種風險約束，經營者如果經營機不佳，其應該將為此受到相應的損失。

¹⁶⁹ 周振華，《步履艱難的轉換：中國邁向現代企業制度的思索》。上海：上海譯文出版社，民 84，頁 15。

縱上所述，在初步改革歷程中，中國對傳統體制進行一系列的改革，自 1958 年以來的 30 於年改革進程中，取得了豐富的經驗和成績。從行政性的放權和收權、以法律形式規範企業和國家的利改稅改革，到以經濟契約型式的承包經營責任制，中國國企作為行政部門隸屬物的因素不斷在弱化，其符合市場規律的經濟因素在不斷增強。但在計劃體制下形成並同計劃經濟體制相適應的傳統企業制度的基本框架並沒有發生根本變革下，受到整個社會經濟體制的制約，無法有效的配套與長期制度安排而短期性行為層出不窮，且企業仍然與政府之間存在各種各樣的超經濟聯繫，使得企業仍難以實現真正的自主經營，以確立市場主體的地位。總的來說，國企改革並不僅僅在於企業改革本身，還要取決於中國經濟體制改革所提供的宏觀背景。

第三節 深化改革階段(1993-迄今)

中國國企的深化改革開啟，以鄧小平南巡講話為立基點，而以 1993 年 11 月中國共產黨十四屆三中全會的召開為標誌。深化的基本任務是進行企業制度創新，解決深層矛盾，逐步建立「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」的現代企業制度，使國企成為真正「自主經營、自負盈虧、自我發展、自我約束」的法人實體和市場競爭的主體，為建立社會主義市場經濟新體制奠定基礎。¹⁷⁰深化代表著國企改革進入了機制轉換、制度創新和配

¹⁷⁰ 本文現代企業制度之所以可以長時間的發展，其原因是由於資本主義股份制帶來的豐富參考經驗。現代企業源自於西方資本主義國家，十九世紀中，美國開始修建鐵路，因需要鉅額投資，而一開始修建時就採用股份制方式集資，發展至今擴大到全世界資本主義國家。而中國在二十世紀末才引入的，已經相隔一百多年，現代企業制度（股份制、有限責任公司）在共產國家外，早已取得改進並蓬勃發展。所以，可以說中國是在引入西方臻於有效管理企業的制度，省去很多摸索階段且經驗取得不再侷限於在蘇聯與東歐的體制改革。本文在寫作過程中，也透過中國論文期刊網查詢 1990 年以前相關國企改革的文獻，發現有大量的文獻都是透過以前蘇

套改革的新階段，雖然同樣是以國家財政問題惡化為前提，但不論從改革的深度或廣度來看，都遠遠超出了以往只從國企微觀層次的單向放權的初步改革。¹⁷¹

壹、企業轉換經營機制—深化改革的前奏(1991-1993)

承包經營責任制的缺陷，在第一輪承包的後期，問題開始逐漸暴露：經營者短期行為嚴重，透過拼設備、拼消耗來完成生產任務，包技術改造的要求名存實亡。企業內部管理混亂，缺乏有效監督，上繳利稅與工資成長比例在 1989、1990 兩年分別為 1:2.06 和 1:3.54 遠遠超出國家規定的功效掛勾比例 1:0.7，「一掛」也沒有被實行。¹⁷²從 1991 年開始大多數企業進入第二輪承包，即所謂一年一定的「滾動式承包」，試圖對第一輪承包的內部人控制局面加以控制。但是大多數企業由於負擔沈重已經無力承包。由於 1985 年「撥改貸」後企業「稅前還利貸」給國家財政收入帶來極大困難，從 1988 年開始在重慶、湖南益陽、福建廈門、上海等地試行稅利分留、稅後還貸、稅後承包的制度，1992 年在全國推行。國家財政收入有所增加，但企業已經難以為繼。繳稅後企業利潤大部份轉化為銀行利息，企業所剩無幾。企業在無力償還企業對銀行負擔沈重債務，這也給政企關係改革帶來很大阻礙。

聯與東歐經驗，一小部份是以亞洲四小龍經驗，來探討中國國企或是經濟體制的改革。於 1990 後情形就開始轉變，雖然在 1990 前幾年的文獻雖然有很多探討西方企業制度問題，但是多屬批評，無法適應國情，但西方企業制度已經引起中國學界廣泛討論。至今的文獻，幾乎都是透過現代企業的觀點分析國企改革的現存問題。

¹⁷¹ 從過去靠政策調整解決表象問題轉向透過制度創新解決深層矛盾；從偏重於進行企業內部單項改革進入到內外部結合整體推進宏觀和微觀體制改革；從偏重於活絡單個國企進入到著眼於活絡整個國有經濟；從偏重於統一形式轉向為針對不同企業強調分類指導、採取多種形式和辦法。

¹⁷² 同註 127，頁 222。

同時，國家財政也在惡化。中央財政收入無法隨著國民生產總值的增長而相對增長或增長很小，從 1986 年至 1991 年財政收入佔國民生產總值的比重逐漸下降，國民生產總值每年增長 1%，國家財政收入實際只相對增長 0.429%，1992 年中央財政收入只佔國民生產總值 14.2%，是 1978 年的一半不到。另外，1985 年在財政體制上實行「分灶吃飯」，造成中央與地方政府不平衡，統支不統收。中央政府承擔地方政府的基本建設投資、外匯虧損、糧油經營虧損，而資產投資收益則劃歸地方。¹⁷³1989 年至 1992 年連續三年出現鉅額財政赤字，1992 年擴大到 258.83 億元。¹⁷⁴

中國意識到，國企問題不在於國家與企業之間的利潤分配問題，而是企業的經營機制不合理，改革必須立足於轉換企業經營機制。過去的企業改革偏重於單純的放權讓利而未能以轉換企業經營機制為目標。在歷經了兩年治理整頓的改革延緩後，1991 年 9 月中央工作會議制訂了增強國有大中型企業活力的 20 條措施。1992 年 7 月國務院總結初步改革階段的經驗，把 1988 年制訂的《企業法》實施條件作為深化企業改革、活力國有大中型企業的

¹⁷³ 財政集權和分權的程度和模式的不同是區分財政體制的一個重要的標誌，其實質是確定財政收支在中央和地方之間的界限劃分。若以此為標準劃分，中國財政體制的歷經了三個不同階段：中央集權型的「統收統支」體制，行政性分權型「財政包乾」體制，以及經濟分權型「分稅制」體制。1980 年的財政體制改革是財政體制和企業組織機的積極意義是相當顯著的。它打破了中央集權的財政管理體制模式，擴大了地方的自主權和活動的空間，有利於地方根據本地的實際情況，統籌安排財力，發展本地區的經濟建設和各項事業。同時較明確地劃分了中央和地方的收支及其許可權，各負其責，有助於發揮各方面的積極性。但是「分灶吃飯」沒有完成對傳統體制弊病的癥結的最關鍵意義的改造，註定了其只能作為一種過渡性的財政制度安排。傳統體制的根本弊病就是政府對企業的「條塊分割」的行政隸屬關係控制。由此而引發的主要問題表現在：1、「諸侯經濟」的傾向助長了低水平的重複建設和投資膨脹，從而導致對資源配置的扭曲。2、企業無法真正成為獨立的經濟實體，缺乏競爭機制。3、中央和地方的關係仍缺乏規範性和穩定性在「分灶吃飯」體制下，各級財政支配的財力在極大的程度上取決於地方上解、中央補助或共用比例和基數的高低，而這些的核定又缺乏充分的客觀性，難以避免種種「討價還價」的因素，各地多傾向於增加支出基數，壓縮收入基數，提高分成比例，造成中央少收多支。薛海燕，〈理論實踐淺議分稅制財政體制〉，

<http://www.xmwj.com/ebook/ReadNews.asp?NewsID=90>，民 92.12.15。

¹⁷⁴ 同註 162，頁 281。

重要內容，頒佈〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉，規定下放 14 項經營自主權，¹⁷⁵「條例」根據兩權分離的思路明確企業經營權、企業自負盈虧、企業和政府的關係、企業和政府的法律責任等問題。

從 1991 至 1993 年底，以企業推向市場為導向，以轉換企業經營機制為目標，以落實《企業法》為途徑，進一步深化國有大中型企業改革為重點。但是，由於放權是循著中央政府到地方政府的行政路徑進行的，經過層層截留，真正落實到企業的只有三到五項或者根本沒有，政府與企業的關係沒有任何改善。這一進展無法讓人滿意，使得轉換經營機制又進一步暴露了單純放權手法的缺陷。由此證明，透過政府由上而下放權進行政企關係改革的手法必須徹底改變。¹⁷⁶

貳、深化改革目標與政策法規發展

深化改革目標具有延續性與擴展性，其改革思路從單向改革轉向配套改革，當改革越深入，觸及到更深層的問題，既有經濟問題，也有社會、文化等方面問題；既有體制上的問題，也有生產、經營方面的問題；既有微觀經濟問題，也有宏觀經濟問題。建立現代企業制度的目標，不僅是在微觀基礎上有根本性變革，而且涉及宏觀經濟體制的深刻、全面的改革。深化的腳步隨著中

¹⁷⁵ 包括：生產經營決策權、產品勞務定價權、產品銷售權、物資採購權、進出口權、投資決策權、留用資金支配權、資產處置權、聯營兼併權、勞動用工權、人事管理權、工資獎金分配權、內部機構設置權、拒絕攤派權。

¹⁷⁶ 不過，轉換企業經營機制的改革象徵著中國在國企改革上形成了全新的觀念，中國意識到政府對企業不應再負有無限責任，而應該從對企業進行微觀幹預的領域中退出，開始著重於法人財產權的建立，使企業成為真正主體的基礎。

國每一屆全會或重要會議，顯得更為突出。

一、深化改革的目標與內涵

鑑於轉換企業經營機制的情況，1993年十四屆三中全會通過了〈中共關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，經濟體制改革進入了一個新的階段，國企改革開啟了以建立現代企業制度為目標的深化改革階段。至今，現代企業制度仍是當前的國企改革的方向，並繼續以「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」為目標。這四個目標是互相聯繫、不能分割，共同構成現代企業制度的實質內容。

「產權清晰」指，企業資產的所有者屬於國家，而企業則擁有全部法人財產權，從而成為獨立享有民事權利、承擔民事責任的法人實體。主要有三層含意：¹⁷⁷一是具有明確的產權主體。二是具有清晰的產權邊界。首先要清楚實物形態資產的邊界，如機器設備、廠房等；其次要清楚資產的價值和權力邊界，包括實物資產和金融資產的價值量、資產的權力形態（股權或債權，佔有、使用、處置和收益權的分佈等）等。三是具有合格的產權行使能力。財產所有者不一定具有很強的產權行使能力，因此就要把明晰的、邊界清楚的產權交給具有較強產權行使能力的人。這就要

¹⁷⁷ 從理論法律上來說，國有資產屬於全民所有制，其最終所有者為全體人民，這一點從來都是清晰的。由於全體人民不可能實際行使所有者的職能，全民所有制不能不採取國家所有制的形式。國家的最高行政管理機構是國務院，但國務院不可能全部直接管理規模巨大的國有資產，部份國有資產的管理職能要分解到地方各級政府。國務院本身是規模很大的機構，歸期直接管理的國有資產也要分解到某些具體部門。於是就產生了國有資產管理上的「條條」和「塊塊」的問題，這是由國有資產多層次委託代理關係的基本特徵所決定的。在這種情況下，不同層次委託代理關係的合理性最終代表國家直接管理國有資產的部門或機構的確定，這對產權清晰就有了重要意義。陳朝陽、林玉妹編，《中國現代企業制度》。北京：中國發展出版社，民91，頁31-32。

求有一個合理的機制，來選拔經營管理企業的經理人員，來激勵和約束經理人員。

所謂「權責明確」指，合理區分和確定企業所有者、經營者和勞動者各自的權力和責任。三者企業中的地位作用是不同的，因此他們的權力和責任也是不同的。所有者按照其出資金，享有資產收益、重大決策和選擇管理者的權力，企業破產時則對企業債務承擔相對的有限責任。經營者受所有者委託在一定期間和範圍經營企業資產及其它生產要素，並擁有獲取相對收益的權利。勞動者按照企業的合約擁有就業和獲取相對收益權利。此外，除了明確界定三者及其他利益相關者各自的權利和責任外，還必須使權利和責任相對應或相平衡。所有者、經營者、勞動者之間利益既有共同一面，也合乎邏輯的有不同乃至衝突的一面。因此，它們之間的關係，不能簡單的被理解為一元化的、某一方為主導的，而應當是互相制衡的。互相制衡就意味著要明確彼此的權利、責任和義務，要互相監督、互相制約。¹⁷⁸

所謂「政企分開」，主要有兩方面含意：一方面，政府行政管理職能、宏觀和行業管理職能與企業經營職能分開；另一方面，政企分開還要求企業將原來承擔的社會職能交還給政府和社會，如住宅、醫院、養老、社區服務等。但是，對國企或國有控股、參股企業來說，要求政企之間完全分開是不可能的。因為在國家所有制條件下，國有資本的所有者只可能是政府或其代理機構而不可能是其他實體，而行使所有者職能不會因為強調政企分開而改變這一點。因此，關鍵在於國有資產管理體制改革，如何使政

¹⁷⁸ 同註 177，頁 32-33。

府正確、有效行使而不是濫用其擁有的所有權。¹⁷⁹

所謂「管理科學」，也有兩個層次的含意：一是從廣泛上說，包括了企業組織合理化。例如，所謂縱向整合、橫向整合、公司結構的各種形態等，都涉及企業組織合理的問題。一般而言，規模較大、技術和知識含量較高的企業，其組織形態趨於複雜。二是從狹義上說，指管理的技術、手段和方法的現代化，如質量管理、生產管理、供應管理、銷售管理、研究開發管理、人事管理等方面的現代化。管理致力於調動積極性、創造性，其核心是激勵、約束機制。要使管理現代化，就要透過學習、創造引入先進的管理方式，包括國際上先進的管理方式。¹⁸⁰

二、深化改革的政策發展

1993年十四屆三中全會的〈中共關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉明確提出了建立社會主義市場經濟體制，就是要使市場在國家宏觀控制下對資源配置起基礎性作用。為實現這一目標，必須堅持以公有制為主體，多種經濟成分共同發展的方針，進一步轉換國企經營機制，建立適應市場經濟要求的現代企業制度。雖然該文件明確指出現代企業制度係屬於何種制度，但大多數中國學者，建立現代企業制度就是要把現有的企業形式，改造成股份有限公司和有限責任公司。¹⁸¹

¹⁷⁹ 同上註，頁 33。

¹⁸⁰ 同上註，頁 34。

¹⁸¹ 李茂鑫，《中國大陸國有企業制度改革之研究》，博士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 90，頁 72。

1997年中共十五大確定國企改革的思路和方針，概括為：堅持以建立現代企業制度作為國企改革的方向；要從整體上整頓國有經濟而不是把所有國企救活；對國企進行戰略性改組，「抓大放小」，對國有大企業進行公司制改組，放開放活大量小企業；把改革同改組、改造和加強管理結合起來；實行鼓勵兼併、規範破產、下崗分流、減員增效和再就業工程；積極推進各項配套改革，包括建立有效的國有資產管理、監督和運營機制，建立和健全社會保障體系等。

1999年十五屆四中全會〈關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定〉進一步明確國企改革和發展的指導方針和措施，要按照「有進有退，有所為有所不為」的方針，從戰略上調整國有經濟佈局。

2002年中共十六大報告中明確指出了國企在我國經濟建設和發展當中的地位與作用，並進一步深化了國企改革的方向：「繼續調整國有經濟的佈局和結構，改革國有資產管理體制，是深化經濟體制改革的重大任務。國家要制定法律法規，建立中央政府和地方政府分別代表國家履行出資人職責，享有所有者權益，權利、義務和責任相統一，管資產和管人、管事相結合的國有資產管理體制。各級政府要嚴格執行國有資產管理法律法規，堅持政企分開，實行所有權和經營權分離，使企業自主經營、自負盈虧，實現國有資產保值增值。」¹⁸²「要深化國有企業改革，除極少數必須由國家獨資經營的企業外，必須實行投資主體多元化，重要的企業由國家控股。國有大中型企業繼續實行規範的公司制改革，完善法人治理結構。發展具有國際競爭力的大公司大企業集

¹⁸² 中華企管網，〈兩大方陣之國有企業〉，
<http://www.wiseman.com.cn/magazine/zhinang/0311/0311003.htm>，民 93.03.15。

團。進一步放開搞活國有中小企業。深化集體企業改革，繼續支持和幫助多種形式的集體經濟的發展。」¹⁸³

2003 年國務院發佈的〈企業國有資產監督管理暫行條例〉規定，第一條便明確指出「為建立適應社會主義市場經濟需要的國有資產監督管理體制，進一步搞好國有企業，推動國有經濟佈局和結構的戰略性調整，發展和壯大國有經濟，實現國有資產保值增值，制定本條例。」¹⁸⁴其中，對於經理人員的管理，如「造成國有資產重大損失或者被判處刑罰的國有及國有控股企業負責人，終身不得擔任任何國企負責人。此外，對企業國有資產損失負有責任受到撤職以上紀律處分的國有及國有控股企業的企業負責人，5 年內也不得擔任任何國有及國有控股企業的企業負責人。條例規定，國有及國有控股企業的企業負責人濫用職權、怠忽職守，造成企業國有資產損失的，應負賠償責任，並對其依法給予紀律處分；構成犯罪的依法追究刑事責任。」¹⁸⁵

2004 年初，中國國務院國有資產管理委員根據十六大和十六屆二中、三中全會精神，發佈〈2004 年國有資產監管的總要求和著重做好的九項工作〉¹⁸⁶，以鄧小平理論和三個代表重要思想為指導，實現用三年左右時間建立起新的國有資產監管體制基本框架的目標，加快省市國有資產監督管理機構建立，加強國有資產

¹⁸³ 同註 182，民 93.03.15。

¹⁸⁴ 人民網，〈企業國有資產監督管理暫行條例〉（全文），<http://www.people.com.cn/GB/jinji/31/179/20030604/1008632.html>，民，93.03.15。

¹⁸⁵ 同註 184，民，93.03.15。

¹⁸⁶ 其九項工作分別是加快組建地方國有資產監管機構、抓緊制定相關的法規規章、加快推進國企股份制改革、建立健全適應現代企業制度要求的公司法人治理結構、完善國企經營業績考核體系、加快推進國有經濟佈局結構的調整、加快推進主輔分離、輔業改制，切實減輕企業負擔、做好企業關閉破產和維護企業和社會穩定工作與加強和改進企業黨的建設。中國國務院國家資產管理委員會，〈2004 年國有資產監管的總要求和著重做好的九項工作〉，http://www.sasac.gov.cn/qygg/qygg_0053_fj06.htm，民 93.03.15。

的監管，積極推進國企改革和發展，為實現國民經濟持續快速協調健康發展作出新的貢獻。¹⁸⁷

參、公司制與試點推行

現代企業制度的建立、推行與其法源依據，乃根據中國第八屆全國人民代表大會常務委員會，於 1993 年 12 月 29 日所制訂的《中國人民共和國公司法》（簡稱公司法）。而綜觀中國的公司法其中第二及六十四條規定，公司制是指股份有限公司、有限責任公司和國有獨資公司（國家單獨投資設立的「有限責任公司」）等三種形式作為主要，以下概述公司特徵、功用及股份有限公司、有限責任公司與國有獨資公司。

一、公司特徵與功用

公司是法律規定的一種企業組織形式。如果資產的角度分析，公司含意應表述為：公司是全部註冊資本全體股東共同出資，並以股份制構成的企業。股東依其在企業中所擁有的股份參與管理，享受權益並相對的承擔風險。股份可以在規定條件下或範圍內轉讓，但不能退股。公司是一個集合的概念，是市場經濟發產的產物，是現代市場經濟下的一種最佳企業制度。從法律角度看，

¹⁸⁷ 江澤民於 2000 年提出「三個代表」要求，即中國共產黨代表中國先進社會生產力發展的要求，代表中國先進文化的前進方向，和代表著中國最廣大人民的根本利益。「三個代表」在 2002 年更正式加入黨章，奠定了江澤民在共產黨歷史的地位。有關說法最具爭議的地方在於「允許私營企業主入黨」，即民營科技人員、個體戶、私營企業主、仲介組織的從業員、自由職業人員等社會階層可與「工人、農民、知識分子、幹部和解放軍指戰員」一樣入黨，目的是「增強黨的階級基礎和擴大黨的群眾基礎提高黨社會影響」。「三個代表」的提出代表了中共對市場經濟和企業家的正面肯定。從意識型態而言，這意謂著共產黨的性質已有從無產階級專政的革命黨朝向執政的全民黨的趨勢。

公司的一般概念是一法定程序設立，以盈利為目的的法人組織。¹⁸⁸

公司具有的特徵分別是：一、公司是具有法人資格的經濟組織。這是公司最本質的特徵之一。作為具有法人資格的經濟組織，首先必須有自己獨立的財產，這是公司作為民事權利和義務主體進行民事活動的最基本的物質基礎。其次，公司的財產來自於股東的投資，公司的股東一旦把自己的資金投入公司，就成為公司的財產，這樣公司就享有了法人財產權。再次，別於其他公司的標誌，是反映公司的性質、業務範圍的標誌，是該公司享有主體資格的標誌。最後，公司必須有經營章程和健全的財產制度。

二、公司是以盈利為目的的經濟組織。以盈利為目的是企業處之的一般特徵，即公司可以追求利潤和資產增值的最大化為生產經營目的。如《公司法》第五條第二款規定：「公司在國家宏觀調空下，按照市場需求自主組織生產經營以提高經濟利益、勞動生產率和實現資產的保值增值為目的。」

三、公司是具有合資性質的經濟組織。作為法人團體，必須是兩個以上的股東集合而成的法人組織。或者說，公司由兩個以上股東投資，實質上就是一種合資行為，這種行為的結果是股份制和法人團體的必然。如《公司法》第二十條第一款規定「有限責任公司由兩個以上五十個以下股東共同出資設立。」在這一情況下，單個投資設立的企業稱為獨資企業而不能叫做公司。但在中國《公司法》規定公司合資性質的同時，也做出了特別規定，即國家授權投資的機構或國家授權的部門可以單獨投資設立國有獨資的有限公司。原有單一投資主體的國企，也可以按《公司法》

¹⁸⁸ 劉立均，《中國企業改革思路辯證》。河北：河北人民出版社，民87年，頁165-168。

的規定改建為國有獨資有限責任公司。例如，深圳於 1994、1995 年度先後改建了 3 家公司為國有獨資公司。¹⁸⁹

四、公司是依照法律進行登記註冊的組織。只公司的設立必須符合《公司法》的準則才能登記註冊。公司只有登記註冊，才能符合《公司法》的要求，並得到法律的承認和保護。

五、公司必須獨力承擔財產責任。公司依照合法的民事權利受到法律保護，但同時必須依據其獨立的財產，獨力承擔民事責任。《公司法》第三條規定：「公司以其全部資產對公司的債務承擔責任」這意味著公司的股東對公司債務只負不存在連帶責任的有限清償責任，及公司債權人只能對公司行使債權，而不能向公司股東直接行使債權。公司只能以其全部產承擔有限責任。股東所承擔的承認以其對企業所投資的資金為限度。無論公司負債多少，股東只負自己投資的這部份資產為限的債務清償責任。

二、公司的功能

公司的功能首先表現在法人資格功能。指公司作為真正的法人主體在經濟生活中發揮的作用，公司是現代企業制度的典型組織形式，其核心內容就是建立現代企業法人制度。主要表現在：公司的發展與法人團體的形成密切相關，公司孕育和催生企業法人制度，企業法人制度的內容也直接來自於股份有限公司的組織

¹⁸⁹ 國有獨資公司只有國家一個唯一投資者，和現在的國企體制太大差別，因此不宜大量採用，只有個別特殊企業如國有資產經營公司、國防工業企業和自然壟斷行業的企業才可以實行這種體制，在百戶試點企業中沒有一家屬於這類。另外，以國家投資企業著資本額來看，進一步還可將國有投資的有限責任公司分為國有獨資、國有控股、國有參資有限責任公司。

結構；公司的經營目標服從於股東追求投資報酬最大化的需求，保證了以盈利最大目的的經濟組織性質；公司應是天然的無主管部門的企業。政府對公司的管理不再採取唯一所有權主體身份進行直接管理方式，而是按照「規劃、協調、服務、監督」的原則為限來分工，為公司創造一個自主經營的條件，提供服務，實行監督。如：深圳於 1994 年實行了企業無上級主管部門的試點，使政府的職能轉變，使公司真正具有法人主體資格。¹⁹⁰

其次，是集資的功能。它是一種財產集中的組織形式，並且是在市場經濟條件下的一種有效的集資手段。中國試行股份制的目的之一也正是為了開闢新的融資渠道，籌集建設基金，引導消費者資金轉化為生產資金，提高資金的使用效率。此外，集資並非簡單的資本累積、單個資本的簡單集合，資本匯聚坐大的目的是為了使資本增值，使生產經營達到一定的規模，使企業不斷的擴大再生產，進行良性週期循環。

再次，是管理行為規範化的功能。依據《公司法》規定，公司內部將設股東會、董事會、監事會和經理階層，以新三會取代舊三會。¹⁹¹各機構具有一定的管理職責權限，協調好各機構之間的關係，使各機構在行使自己職權和履行職責時，不發生權利、責任的交叉、碰撞、模糊不清，從而使各機構形成壓力，確保公司高效運轉。

三、公司制的試點推行

¹⁹⁰ 王貴德，《國有企業改革論》。廣州：華南理工大學出版社，民 89 頁，187-188。

¹⁹¹ 所謂新三會，是指一般公司管理機構中的股東會、董事會和監事會；老三會是傳統企業組織制度中的黨委會、職代會和工會。

漸進式改革的特色，便是試點的推行。由此，中國於 1991 年全國開始不斷出現各種類型的試點企業。首先從戰略上調整國有經濟佈局，堅持有進有退，有所為有所不為，對國企實施戰略性改組。通過改組、改制、改造、兼併聯合，培育出了一批跨地區、跨行業、跨所有制的大企業和大集團。為此，1992 年國務院制訂了〈股份制企業試點辦法〉等十一個法規，下發執行。主要內容是將國企改建為多元股東持股的有限責任公司或股份有限公司。基本做法是：將現有企業改為國有獨資企業集團，將主管廳局改制為國有獨資的控股公司。具體措施包括增資減債，即把一部份企業債務轉為國家投資。

1994 年開始國務院決定選擇 100 家國有大中型企業進行試點。隨後，各地區結合自身的實際情況也確定了一些試點企業，按照：「產權清晰，權責明確，政企分開，管理科學」的基本要求，積極推進現代企業制度試點工作。¹⁹²1995 年試點企業集團發展到 56 個。1996 年建立現代企業制度試點企業已遍及全國 31 個省、自治區、直轄市，試點企業總數達 2343 家，公司的法人治理結構初步形成。1997 年國務院和各級地方政府積極推進重點行業、重點企業的改革和發展，抓緊培育大企業和大集團，國家大型企業集團試點企業擴大到 120 戶。如：1998 年經國務院批准，在原中國石油化工總公司、中國石油天然氣總公司的基礎上，重組了中國石油化工集團公司和中國石油天然氣集團公司，這兩家企業集團的資產總計都在 4000 億元以上，實現了上下游、內外貿和產供銷一體化，提高了中國石油石化工業的集約化程度和國際競爭能

¹⁹² 如深圳模式、蘇南模式與溫州模式等等。同註 127，頁，262-310。

力。1999年組建了軍工十大集團，有色金屬三大集團。¹⁹³

到了2000年初步建立起了現代企業制度的框架，公司法人治理結構已基本形成。大多數國有大中型骨幹企業初步建立了現代企業制度。國務院確定的及各地選擇的建立現代企業制度試點企業共2700戶，絕大部份實行了公司制改革。列入520戶國家重點企業的514戶國有及國有控股企業中，有430戶進行了公司制改革，占83.7%。其中282戶企業整體或部份改制為有限責任公司和股份有限公司，實現了投資主體多元化。

改組、改制、改造、兼併聯合的試點行業中，如通訊業：中國電信、中國移動通信、中國聯合通信、中國衛星通信、中國鐵道通信5家(集團)公司按照國務院批復的方案組建或重組。2002年5月16日隨著新中國電信集團公司和新中國網路通信集團公司的正式掛牌，中國電信業「5+1」的格局最終形成，即由中國電信、中國網通、中國移動、中國聯通、中國鐵通和中國衛星通訊六大集團公司共同撐起中國電信運營市場，使中國通訊與資訊服務領域的市場競爭新格局初步形成。¹⁹⁴

肆、改革目標與實際成效

現代企業制度為國企帶來一線生機、為國民經濟的提升發揮功用。法人治理結構為政企分離與企業監督機制往前推進一步。

¹⁹³ 人民網，〈數字中國：12.8萬億元資產給我們帶來什麼〉，
<http://www.people.com.cn/GB/jinji/36/20021106/859869.html>，民93.03.15。

¹⁹⁴ 河北日報，〈新中國電信與新中國網通今天掛牌正式成立〉，
<http://www.hebeidaily.com.cn/20020516/ca122265.htm>，民93.03.15。

但是，這些只是階段性的成果，並不意味了國企改革的目標已經實現、經營機制已經轉換、現代企業制度已經完全建立起來。以下將以七個相關的數據來表現其現代企業制度改革至今，其所在目標與實際表現之間的落差。

一、從企業資源流失與浪費看

據官方統計，2000年國有資產總額約為11兆元，但因種種原因造成的國有資產流失，每年達數百億元，這其中的大部份屬企業國有資產。2000年以來，北京市檢察機關反貪部門共查獲發生在國企中的貪汙賄賂案件812件，國有資產流失9.04億元。其中重大要案662件，處級以上幹部201人，位居企業「一把手」的廠長、經理280人。這些案件絕大多數都發生在企業體制改革過程中。會計資訊失真現象仍較普遍，1290戶企業中會計報表不能真實反映財務狀況和經營成果的占68.46%。¹⁹⁵國企改革過程中國有資產流失的渠道很多，但無非兩種，即公開流失和潛在流失，其中隱含著貪汙腐敗等尋租行為，所造成資產的過度浪費或流失。資產流失與過度浪費間接的帶來的社會成本，無疑是使社會貧富差距加劇腐敗，為國民經濟提升的絆腳石。¹⁹⁶

¹⁹⁵ 趙增琴，〈企業改制中導致國有資產流失的原因及預防對策〉，
<http://www.bj148.org/lawstudy/1081133316363.html>，民93.04.10。

¹⁹⁶ 公開流失是指看得見、看得到的國有資產流失。如「59歲現象」，類似雲南紅塔集團的儲時健、深圳市能源集團的勞德容等企業管理者，在自己即將退出權力舞臺之際，利用對企業的實質控制權，把國有資產公開轉化為個人收入；有的企業管理者利用金蟬脫殼的形式，以實行股份制改革為名，把優質的國有資產剝離出來，成立股份制公司，由自己直接掌握，而把劣質資產和冗員、債務、虧損業務等留在母公司；有的則在外資購並國有資產中，低價出售國有資產；也有的利用MBO(管理者收購)的形式，管理者低於正常價格買下國有資產；還有的在國有資產轉讓和出售過程中，暗箱操作、低估漏估國有資產，低價轉讓國有資產，使國有資產大量流入個人腰包。據初步估計，國有資產轉讓過程中，採用公開拍賣形式出售的國有資產價格一般比資產評估機構的評估價格高出10%左右，而採用私下交易方式出售國有資產的價格一般比評估價格低30%左右。潛在流失是指國有資產收益的流失。投資的目的是獲得收益。如果一個國企經營了一整年，沒有任何收益，對投資者來說，這與沒有這個企業是一樣的(不

二、從國有企業負債看

2002 年的國有及國有控股工業企業資產負債率仍高達 59.30 %。1997 年雖有三年脫困目標，不過主要指的是國有工業企業，而且都是大中型工業企業，不包括一般國有非工業企業和國有小型工業企業。1998 年底，中國國有非金融企業 238 萬戶，其中核算的大中型工業企業為 1 萬多戶，三年改革目標基本實現的只佔國企的一小部份。¹⁹⁷

三、從產品的生產能力利用率看

根據中國有關部門對國內 900 多種主要工業產品的調查，一半以上產品的生產能力利用率在 60% 以下，最低僅為 10% 左右；國內一般消費品三分之二過剩，三分之一持平。另外，科學技術的迅速發展和企業研發水平的不斷提升致使許多產品的生命週期都明顯縮短，市場環境的這些變化導致了一些本來就已經處在困境的國企在經營上出現更多問題。¹⁹⁸

考慮其他利益)；如果不僅沒有任何收益，反而虧損，那就還不如沒有這個企業；有的國企在經營中存在內部人控制氾濫，經營者利用對企業的實際控制權，撈取個人好處，拼命增加個人在職消費，購買豪華轎車，購置高檔辦公場所和住宅，吃喝玩樂的費用都計入企業成本，擠佔利潤，造成企業虧損；有的則通過關聯交易，從關聯企業如朋友、親戚的公司中高價購進原材料、設備等，從關聯企業中獲得回扣款，卻增加了企業成本，降低了企業利潤；有的甚至通過隱蔽的方式把企業利潤轉化為個人帳戶上的存款，然後聲稱企業虧損。桑百川，〈國有資產流失猛於虎—加大社會貧富差距加劇腐敗〉，

<http://news.sina.com.cn/c/2004-01-30/17382727997.shtml>，民 93.04.10。

¹⁹⁷ 同註 177，頁 317。

¹⁹⁸ 沈志漁，〈國有企業改革面臨的新形式〉，

<http://jjckb.xinhuanet.com/Article.asp?TempNum=27823>，民 93.03.26。

四、從勞動效率看

以國企為基準來比較，私營個體企業的平均效率最高，大約為國企平均效率的 2-5 倍左右；其次為三資企業（外商獨資企業，中外合資企業、中外合作企業），平均效率約為國企的 2 倍左右；再次為股份制企業和集體企業，其平均效率約為國企的 1-2 倍。其中引含了一定的冗員，國企冗員多、社會負擔重、不良資產比重高，仍然是制約國企深化改革和國有經濟結構調整的最大障礙。根據 2004 年調查統計，中央企業冗員約占在職職工總數的三分之一左右。¹⁹⁹

五、從國有經濟部局看

國有經濟佈局和結構的戰略性調整雖然取得一定進展，但從行業分佈看，除涉及國家安全的行業、自然壟斷的行業、提供重要公共產品和服務的行業以及支柱產業和高新技術產業中的骨幹企業外，國企還廣泛分佈於一些市場化程度比較高、競爭比較激烈的加工工業和一般性服務業。據統計，在中國 608 個工業分類中，國企涉足 604 類，占 99.3%，大中型國企涉足 533 類，占 87.7%。從重要行業內部結構來看，國有經濟壟斷經營，「一統天下」的現象依然嚴重。國有經濟「點多、面廣、線長、效率低」的問題，有限的國有資本不能集中使用，致使中國企業很難做大做強，成為具有國際競爭力的大企業。據分析，2003 年中國 500 強企業（主要是國有及國有控股企業）資產總規模為 273,634 億元人民幣，約

¹⁹⁹ 韓保江，〈2003 年國有企業改革新特點及未來改革走向（一）〉，《經濟研究參考》，第 13 期，民 93 年，頁 43。

為 33,048 億美元，僅為 2003 年世界 500 強資產總額 (464927 億美元) 的 7.11%；在勞動生產率上；2003 年中國 500 強的人均營業收入和人均利潤分別為 34.6 萬元和 1.74 萬元，相當於世界 500 強企業的 14.15% 和 72.5%。²⁰⁰

六、從經濟貢獻率來看

近年來來政府把各種資源重點投向國企，但中國經濟做出最大貢獻的卻是非國有經濟部門，且非國有部門對經濟增長所產生的推動作用越來越大。根據估算，非國有經濟部門（包括三資企業、私人企業、個體經濟、股份公司、合作經濟和集體經濟）在 1998 年已經創造出 73% 以上的工業總產值，63% 的 GDP，100% 以上的新增就業和 80% 的經濟增長。這就意謂著，雖然國有經濟部門佔據著 70% 左右的銀行信貸資金，但在工業總產值中它的貢獻率已不足 30%，對 GDP 的貢獻率不到 40%，對經濟增長貢獻不到 20%。²⁰¹ 這種對比充分說明兩個部門的微觀效率的差距。

七、從國有企業經理人員的選拔和任命制度看

雖然國企的改革已經取得重大進展，例如，各項改革使「企業家」實際上已擁有控制企業的大部份權力(內部人事任免權，決策權，財務處置權等)，但企業領導的選取仍然沒有擺脫行政任命制的傳統。按照現行的有關規定，對於國企，上級主管部門作為出資人有權選擇和委任經理人員。根據中國企業聯合會的一項

²⁰⁰ 同註 199，頁 43。

²⁰¹ 無憂論文網，〈國有企業企業家選拔方式的經濟學思考〉，
http://www.51lw.com/article/business_manage/1121.htm，民 92.08.17。

2003年調查，經營者的就職方式中，實行主管部門任命的經營者比例最高，為57.5%；實行董事會任命，職代會選舉，投標競選，人才市場招聘和其他方式就職的經營者，比例分別為31.5%，2.5%，2%，2.5%和4%。²⁰²即使是董事會任命的方式，國企也未能脫離政府最終確認的程式。具體而言，不同級別或規模的國企經理基本上是由不同級別的各級政府或黨委組織部門來考核和任命。²⁰³

由上觀之，國企改革的發展過程中，一方面國企的經營狀況有了很大的改善，但另一方面也有很多國企仍然存在著比較多的問題，還沒有得到徹底的解決。這些問題的存在導致國企大量的資源與浪費、勞動效率低下與冗員包袱沉重、腐敗與貪汙現象不止等現象長期難以突破。²⁰⁴有鑑於國企改革每一階段目標與其相對落差所產生的問題，本文將於第五章進一步的透過NIE研究途徑，分析中國國企的改革過程中各方面的演變、現象與問題，並試圖找出其病因。

²⁰² 中國企業家調查系統，〈企業創新：現狀、問題和對策—2001年中國企業經營者成長與發展專題調查報告〉，http://www.cess.gov.cn/dcyj/200104/200104_02.htm，民93.03.15。

²⁰³ 從邏輯上，這似乎是完全合理的：既然是國企，作為股東或大股東(合資之情形)，政府當然有權任命企業的經營管理者。但是，這裏的實質性問題在於：由誰和如何選擇、任命國企經理者最好？

²⁰⁴ 目前普遍大陸學者如蔣黔貴、吳敬璉、蕭耿與林毅夫等都其落差來自於1、國有經濟佈局仍不合理，企業規模與世界知名跨國公司相比仍有很大差距。2、現代企業制度尚未完全建立，國有股「一股獨大」，損害中小股東權益現象比較嚴重。3、改制企業法人治理結構(董事會、監事會)不規範，內部人控制問題依然嚴重。4、經營者激勵與約束機制不健全，配套制度改革尚不到位。(現代企業制度要求的用人機制和勞動、人事、分配制度。)5、國企改革成本分擔機制不健全，國企社會負擔依然沉重。(國企重組上市後，有的存續企業改革、改組力度不夠，富餘人員多、社會負擔重、盈利能力差的狀況沒有大的改變。這種狀況嚴重影響了上市公司的正常發展。)

第五章 中國國有企業改革與新制度經濟學

在探討過中國國企的制度背景與改革歷程後，發現中國國企改革過程，其每階段的改革目標常常隨著試點獲得短期效果，但之後的全面推進卻立刻暴露出其缺陷，顯得改革力度無法持久，從而又必須進行新一波改革。由此可見，其改革目標受到多方面的制約，以致目標與實際成效之間產生落差。於此，本章將透過

第二章理論探討內容，進一步來分析中國國企改革過程中歷史制度背景與改革歷程，藉由 NIE 的分析來凸顯中國國企的改革特性與其癥結，並為現今的改革進程作一論述。本章共分二節：第一節，制度變遷理論與中國國企改革之分析；第二節，現代企業理論與中國國企改革之分析。

第一節 從制度變遷理論看中國國有企業改革

本節將應用新制度經濟學—制度變遷理論的概念，來分析中國國企的改革過程。共分三個部份，一、中國國企改革的形式；二、改革目標和落差的根源；三、小結

壹、中國國有企業改革形式

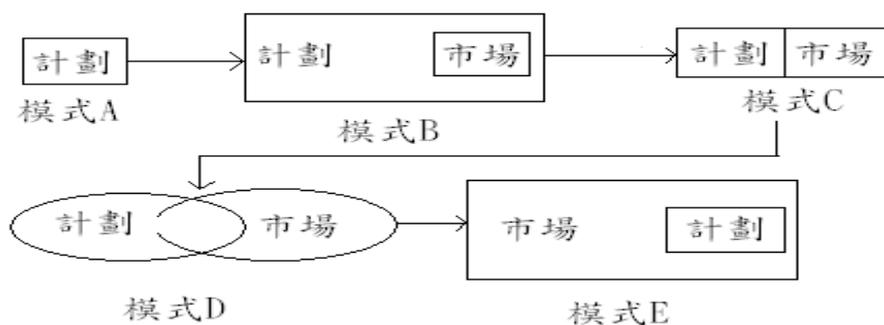
一、漸進式的改革

中國國企改革意味著某種舊制度向新制度的遷移，若進一步根據制度變遷理論：制度的演進一般有兩個方向，一是初始制度不斷加以完善和強化；另一是制度轉向，即舊制度被新制度所取代。這兩種方向在哲學上是所謂的建構和演進之分，也是經濟改革或社會變革中的激進與漸進之分。按照上述，中國國企採取「摸石過河」屬於漸進式改革，即在保持社會穩定的條件下，積極的在整個經濟中引入、培育和發展起新的市場經濟成分，同時逐步

對舊體制進行實質性的改革。²⁰⁵

所以，中國國企改革必然存在著新舊體制並行的二元結構，或稱雙軌制度。中國國企改革歷經了計劃經濟體制、有計劃的市場經濟體制、計劃經濟與市場經濟相結合體制、社會主義商品經濟體制與社會主義市場經濟體制五個階段之經濟體制轉型過程。如圖 5-1，模式 A 指計劃經濟體制、模式 B 指有計劃的市場經濟體制、模式 C 指計劃經濟與市場經濟相結合體制、模式 D 指社會主義商品經濟體制、模式 E 指社會主義市場經濟。

圖 5-1：中國經濟體制之演進



資料來源：秦海，《高速增長中的經濟轉軌—中國經濟的重演變與跨世紀的發展戰略》。長春市：吉林大學出版社，民 86，頁 137。轉引自李茂鑫，《中國大陸國有企業制度改革之研究》，博士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 90，頁 18。

二、強制性與誘致性制度變遷

制度變遷根據供需均衡的改變與外部性的變化，制度變遷的

²⁰⁵ 樊綱區分了保守、漸進和激進三種改革方式，保守方式拒絕進行實質性變革，改革前中國的行政性收放權就是這種類型，幾近是要在短時間內對社會結構作根本性置換，俄羅斯改革屬此類；而 1978 年後在中國啟動的改革是一種漸進改革。樊綱，《漸進式改革的政治經濟學分析》。上海：上海遠東出版社，民 85，頁 130。

主體依據外在的利潤和制度創新成本的比較，進行的用新制度代替舊制度的過程。形式又可具體分為強制性與誘致性制度變遷，一般強制性制度變遷通常以國家作為主導性的制度變遷，強制性制度變遷的主體在於國家。一方面國家為主體的制度變遷不會像誘致性那樣完全由利潤所誘致，另一方面國家憑藉強制性力量，進行制度變遷或創新不需要一致同意的過程，這樣可以省去協調成本與龐大的組織成本，效率因而高得多並可以收到規模經濟的好處。誘致性制度變遷者體在個人或團體，其對制度不均衡導致的外部性利潤的自發性反應，當制度變遷的預期收益大於預期成本時，才會推進制度變遷。而制度的轉換、替代、擴散都需要時間，從外部利潤的發現到外在利潤的內化都要經過許多複雜的環節。因此，誘致性制度變遷是一種自下而上、從局部到整體的制度變遷過程。

但實際上兩者制度變遷是很難分開的，它們之間是互相聯繫、互相制約、互相補充，共同推動社會的制度變遷。當誘致性制度變遷滿足不了社會對制度的需求的時候，國家變會施行強制性制度變遷以彌補制度供給的滯後。

由此，中國國企在 1978 年以前的行政性放權、收權是以國家作為主體，其開始於制度供給面大於需求面，由上而下的強制性制度變遷形式，不以外部經濟利潤為考量，而是以政治穩定與實現其共產主義為思考，仿效蘇聯模式計劃經濟體制模式，建設全民所有制為基礎的經濟，國企便是作為共產主義實現的表現實體。中國共產黨作為制度創新的初級動團體，國企則為次級行動團體，以為政治附屬物與實現共產主義的標的物。

(一)、初步改革

首先的放權讓利。以 1978 年 10 月四川省六家進行擴大企業自主權的試點企業作為第一行動團體，由下而上的誘致性制度變遷開啟讓權讓利的大門，十一三中全會後，有鑑於中國內部歷經十年文化大革命的洗禮，使得社會經濟處於崩潰邊緣，政府權威受到大規模社會動員和經濟衰退的嚴重挑戰，視察過四川省試點企業的成效後，1979 年旋即以中央政府作為次級行動團體主體以強制性制度變遷形式，頒佈〈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〉、〈關於提高國營工業企業固定資產折舊率和改進折舊費使用辦法的暫行規定〉、〈關於提高國營工業企業固定資產稅的暫行規定〉與〈關於國營工業企業實行流動資金信貸的暫時規定〉五個文件。²⁰⁶

其次，利改稅。由於在激勵約束不相容、訊息有限與不對稱下，儘管放權讓利改革從絕對數上增加了政府的財政收入，但是與沒有企業留利的情況相比較，政府的財政實際上是短收的，這些問題帶給中國財政造成的壓力。中央政府為更進一步規範政府與企業間的利益分配關係以及推進改革的深化，並為企業自主經營和自負盈虧創造條件，增加政府財政收入與穩定財政支出。1983 年 4 月中央政府扮演初級行動團體以強制性制度變遷形式，國務

²⁰⁶ Seymour M. Lipset 指出，「政府權威還取決於他推動社會發展的能力，政府的合法性很大程度上取決於其有效性，而所謂的有效性者要是指持續不斷的經濟發展。政府權威的維繫，取決於政府在維持社會穩定和推動社會發展兩個方面的作用，因此政府往往是要透過改革來汲取權威資源。」如上述，若從當時來看，中國面臨雙重壓力，從這可以理解，中國為何選擇於 1978 年作為放權讓利裡的起始點。因為，中國不進行改革，幾乎沒有別的任何出路。利普賽特 (Seymour M. Lipset) 著，《政治人》(Political Man)。上海：上海人民出版社，民 86，頁 60。

院批轉了財政部〈關於全國利改稅工作會議報告〉和〈關於國有企業利改稅試行辦法〉。國企與地方政府則為次級行動團體，為實現初級行動團體目標。

最後，企業經營責任制。由於市場機制不完善，還沒有辦法取代計劃的功能，企業與政府的行政關係難以割斷；產品價格和生產要素價格仍由政府制訂，不能完全反映其真實價值；對稅後利潤徵收的調節稅是當時經濟形式下的無奈選擇，一戶一率的確定方式難以避免討價還價的弊病。而承包制是早在 1981 年，就隨著農村家庭聯產承包責任制使農村改革取得巨大的成功，中國就開始在首剛企業等部份國企試行過承包經營制，由於取得一定成效。所以企業經營承包制初級行動團體是地方政府與國企，帶來誘致性制度變遷。至 1986 年轉為以中央政府作為次級行動團體以強制性制度變遷形式，頒佈國務院於 1986 年 12 月發佈〈關於深化企業改革，增強企業活力的若干規定〉。提出要推行多種型式的企業承包經營責任制，決定 1987 年在深化企業改革方面做出重大推進。

（二）深化改革

深化改革主在於逐步建立「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」的現代企業制度，使國企成為真正「自主經營、自負盈虧、自我發展、自我約束」的法人實體和市場競爭的主體，為建立社會主義市場經濟新體制奠定基礎。中國股份制的雛形首先出現於農村社隊企業中，當初是為了買種子播種而缺乏資金的情況下，農民想到利用「以資代勞、以勞帶資」的方式籌集資金，興辦了一批合股經營的鄉鎮企業。一直到 1984 年 7 月，中國於北

京市出現的第一家國企性質的股份公司，天橋百貨股份有限公司。所以，深化改革最初仍是以農村社會企業與天橋百貨股份有限公司以初級行動團體的姿態，推動了一股誘致性制度變遷的動力。

爾後，轉為由中央政府扮演次級行動團體以強制性制度變遷的形式，於1986年12月國務院頒佈〈關於深化國有企業改革增強企業活力的若干規定〉，選擇具有條件的全民所有制大中型企業，進行股份制試點。1992年2月26日至3月4日，中國體改委和原國務院生產辦公室在深圳召開「股份制企業試點工作談會」。回顧總結股份制試點工作的基礎上，股份制其經營方式對轉換企業經營機制、增強企業活力、調整產業結構、促進經濟發展具有積極作用。

國務院旋即制訂〈股份制試點辦法〉、〈股份有限公司規範意見〉、〈有限責任公司規範意見〉、〈股份制試點企業會計制〉等十一個文件，全面執行現代企業制度。1993年12月29日第八屆全國人民代表大會常務委員會第五次會議通過：1993年12月29日中華人民共和國主席令第十六號公佈。1994年7月1日起施行。目前為止，在需求大於供給面下，以強制性制度變遷作為其形式，使國企股份制仍以公司法作為企業轉換經營機制為標準法規外，國家還制訂許多相關配討法規與措施，諸如中國國企改革社會保障、收入分配、財會制度、財務決算、清產核資、主輔分離與輔業改制、全國國資監管體制等。

貳、預期目標與實際成效間的落差源於制度變遷的特性

國企歷經了二十多年的改革，由於中國國企特殊的性質、功

能與作用，使其改革過程本身就已經是跌跌撞撞、屢步艱難。加上改革預期成效一直受制於「人治」下所產生的一些現象長期難以突破，特別是大量的資源與浪費、勞動效率低下與冗員包袱沉重、腐敗與貪汙現象不止等現象，致使其改革初衷設立的目標到後來的效果評估產生落差，不如預期想像般中的順利。即使目前中國不斷的頒佈配套法規、政策與措施，試圖使實際改革符合預期目標，但以目前的情況看來，仍有待評估。若透過制度變遷理論來分析，發現其改革預期目標與實際成效間的落差源於路徑依賴、國家障礙與機會主義盛行的制約。

一、路徑依賴

路徑依賴在制度變遷過程中，是一集體學習效果的一種表現，其特性可能導致導致低效制度均衡的長期存在。因為即使均衡是低效甚至或是無效的，但放棄他的成本卻非常高昂，從而使得低效制度均衡長期存留於許多發展中國家而無法產生佩拉托最優的制度變遷。不過，制度變遷的路徑依賴特徵並不是歷史決定論。在中國國企沿著路徑依賴的每一階段改革都有政治和經濟上的選擇，只是由於路徑依賴的特性，會使得選擇集合變窄，在沒有外部壓力和內部危機時，變革它的成本會高昂到足以阻礙變革本身。所以說「凡走過必留下痕跡」，漸進式中國國企改革受到路徑依賴的制約下，從而有些根本性問題至今無法根除，或者是說長期以來無法根除的詬病，造成改革預期目標與施行後的成效產生落差之一，根源於制度變遷的特性：路徑依賴。

若路徑依賴就是歷史因素下的選擇結果，中國國企改革過程中存在三重歷史路徑依賴。一是傳統社會形成的制度集合導致的

路徑依賴、二是中國建國後幾十年的社會主義制度所形成的路徑依賴、三是改革後中國的漸進式改革道路所形成的路徑依賴。

(一) 傳統社會形成的制度集合導致的路徑依賴

當在論及東方社會的制度遺產時，過去無論是亞當·斯密、約翰·穆勒(John Stuart Mill)、卡爾·魏特夫(Karl A. Wittfogel)，還是馬克思，都中央集權的轉至制度很早就存在於東方社會。²⁰⁷關於中國官僚封建主義的起源問題李約瑟(Joseph Needham)指出這和古代水利工程超越一切的重要性是有關的。²⁰⁸李慎之專制主義意識中國的文化傳統，而其還有以下特點第一資格特別老。從秦始皇稱帝算起，專制主義已有兩千兩百多年的歷史，第二是儒家具有神學的品格。第三是大一統。第四是臣民意識。第五是中央集權的官僚制度。第六是思想統治或愚民政策。第七是中國的專制主義生命特別強。²⁰⁹

所以說，在中國幾千年的傳統社會中，私人財產都是十分軟弱的，政治權力隨時可以干預甚至剝奪私有財產，整個社會明顯缺乏獨立財產保護。「普天之夏莫非王土，率土之濱莫非王臣」皇權可以隨意沒收個人財產，整個社會缺乏對於排他性產權的明確法律保護，更談不上與界定和保障產權相適應的一系列經濟立

²⁰⁷ 呂愛權，〈中國制度變遷的路徑依賴探析〉，《山東大學學報》，第1期，民92，頁125。

²⁰⁸ 中國文明發端於大河流域，人們生存強力的依賴於農業灌溉。然而大河的定期氾濫給人們的生存帶來挑戰，人們要生存發展就必須面對大河進行治理。這是一個分龐大的工程，必須要有強有力的組織才能維繫，這自然就在客觀上要求具有強大的政治權利的中心產生，而當政治權利中心從授權於它的制度安排或結構中獲取特權，並要以之來維護伴隨著特權而來的利益時，專制便出現了。潘吉星譯，李約瑟(Joseph Needham)著，《四海之內》。上海：三聯出版社，民76，頁35。

²⁰⁹ 李慎之，〈中國文化傳統與現代化〉，《戰略與管理》，第4期，民89，頁1-12。

法。因為缺乏對於產權的清晰界定、明確保護和一系列有利於產權發展的經濟立法，使得中國雖在三前年前就出現了金屬貨幣，但是促進經濟發展的市場機制卻遲遲不能建立，經濟制度是維持在自給自足的自然經濟的低效水平之上。國企改革相應的受制於中國五千年文化的路徑依賴，使得自給自足的小農經濟和高度中央集權的專制制度到後其束縛了生產力，使資本主義生產方式在中國難以產生和立足。

從產權制度來看，無論是在中華文化的古代演進階段中，還是在現代和當代發展階段上，中國思想意識的深層終究沒有尊重和保持產權這一觀念和心智結構。諾斯基於西方現代經濟使的分析所建構出來的制度變遷理論中一再強調，從中世紀以來私有產權的明確界定與國家對私有財產的保護，是西方世界中現代市場經濟興起的根本原。「有效率的經濟組織是經濟增長的關鍵；一個有效率的經濟組織在西歐的發展正是西方興起的原因所在。」²¹⁰

從國企行政委任制為來看，傳統社會形成的制度集合路徑依賴，高度「人治」造成國企改革效率低下。其對國企經營活動產生的直接不良影響就是阻礙公司的制度化。主要體現在兩個方面：首先是承襲行政習慣，國企的領導者傾向於以專制和集權的方式運營企業，不同的內部部門都向最高領導者直接報告。這種權威型的管理結構不同於協商模式的日本公司管理形式和經典的美國多部門的公司權力下放管理風格，隱含著家長主義的實質——不情願接納專業型管理體制和否定管理權與所有權之分離。國企的領導者一般都事必躬親，所有重要決定都必須經他同意。這種專制的決策雖然有可能使公司較容易「做大」，但更可能意味著

²¹⁰ 厲以平譯，Douglass C. North 著，《西方世界的興起》(The rise of the western world)。北京：華夏出版社，民 88，頁 5。

領導對決定未做適當的審查，且決定不是建立在充分瞭解情況的基礎之上，具有很強的隨意性。其次是企業內部的人事決策不是依靠客觀的業績和工作準則，而是根據領導者與下屬之間的私人關係，即使他們不是親屬關係。所有這類因素都是「人治」的證明，使國企的制度化管理步履艱難。這種「人治」化的管理模式，從最好的方面看，也容易形成企業的成敗維繫於一人的情形，陷入「一換人，企業就走下坡路」的局面。

（二）中國建國後的社會主義制度所形成的路徑依賴

眾所周知，馬克思與恩格斯在《1844年經濟學—哲學手稿》、《德意志意識型態》、《共產黨宣言》、《資本論》和《反杜林論》等一系列文獻中闡述這一思想：商品關係是私有制的產物，一旦社會佔有生產要素，商品生產就被消除。（見第三章第一節）他們對未來社會的設想中，馬克思和恩格斯提出的反市場理論不僅被後來的社會主義者所繼承，而且逐步成為了社會主義理論和實踐中必須遵循的一個行動綱領。從十九世紀八九十年代起，社會主義經濟應當排除市場關係並實現實物經濟的觀點，開始成為統治社會主義制度的根本任務，社會主義制度真正定行事在史達林時期完成的，傳統計劃經濟體制和計劃經濟理論也是在這一時期最終確立的。

布魯斯(Wlodzimierz Brus)把這種傳統的計劃經濟模式即所謂史達林模式概括以下幾點：1、決策權高度集中，所有的決策都集中於中央一級；2、這種體制下的經濟具有金字塔式階層的特性，各級經濟管理機構的主體之間進行垂直關係；3、採用由上而下的傳達決定命令行使的指令性計劃；4、按實物量單位進行經濟

計算和編制計劃；5、國有部門內部貨幣的作用處於被動狀態。²¹¹

中共建國後，即仿照蘇聯社會建成了一個集權式的社會主義政治經濟體制（當然這一制度結構的形式也有著明顯的路徑依賴的深刻痕跡），即在政治上集權，在經濟上形成了中央集權計劃經濟體制雖然這種體制在七十年代末走道了盡頭，但是其對於今天中國向市場經濟的過渡仍產生著強烈的影響與制約。（見第三章第二、三節）其一個明顯的事實是，改革後無論是目標模式的選擇反覆變化，還是意識形態領域和經濟理論上的多次齟齬，都可以看到傳統體制對塑造社會主義市場經濟所產生的強烈路徑影響。

傳統社會主義或傳統資本主義的思維慣性，仍影響和制約著中國國企改革成效與力度。如：徹底推行資本主義，那共產黨變失去一黨統治的正當性；經濟要發展，觸及政治敏感問題又不可避免，兩者之間的矛盾。這包括難以清晰的產權、激勵不足、搭便車行為氾濫、機會主義盛行、交易成本高昂等。這一切都對市場經濟制度的建構刻畫下強烈的路徑依賴槽。

（三）改革後中國的漸進式改革道路所形成的路徑依賴

自十一三中全會以來，中國的改革從摸著石頭過河開始，逐步形成了一條有中國特色的漸進式的改革道路，這本身就是路徑依賴的結果。雖然傳統制度是無效率的，但是由於制度成本的高昂使得轉換只能是逐步的。然而二十多年的漸進式國企改革之路又會形成十分強烈的路徑依賴。改革能否成功把有效率的經濟體制建立起來，就不僅取決於改革者的主觀願望和最終目標，而且

²¹¹ 江宣林、餘森傑，〈蘭格、布魯斯經濟思想與中國經濟改革〉，<http://www.sit.wisc.edu/~miaojieyu/lange.doc>，民 93.04.19。

依賴於一開始選擇的路徑。²¹²

中國國企改革之初，採取企業制度不作根本改變的條件下，放權讓利的辦法作為起點，這一作法在當時的確得到了多數企業歡迎，但是一旦選擇了這一路徑，放權讓利便以要求進一步放權讓利的形式自我強化，其結果是形成了目前這種一方面企業受到多級政府的幹預，缺乏應有的自主權，另一方面在企業治理結構上對內部人控制失去控制的局面。初步改革階段，放權讓利、利改稅、經營責任制，無疑就是政府與企業之間的博弈過程，導致改革陷入放權收權的漩渦。

而現階段的深化改革，依舊受制三重歷史路徑依賴，過去長期難以突破的問題，依舊會長期存在深化改革階段。因為其初始階段改革的選擇，提供強化現存體制的刺激和慣性。因為沿著原有的體制變化路徑和既定方向往前走，總比另闢蹊徑要來得方便些。相對的，體制形成後，會形成某種在現存體制中的既得利益的壓力團體，他們力求鞏固現有制度，阻礙進一步的改革，即使新的體制較之現存的體制更有效率。

以每階段改革的試點路徑來說，其皆循著「作好不作壞與知難行易」的路徑，其所選擇的試點企業幾乎都是壟斷性質（多屬國有大中型企業）、體質良好、未來盈利性質佳與較無爭議的企業作為試點。不可否認，其成效立見且在一定程度上激勵其他企業的仿效作用。不過，每當全面推廣的時候，但由於試點內容，常常並不適合於小型國企或競爭性的國企或來自於既得利益者異議，從而資源與浪費、勞動效率低下與冗員包袱沉重、腐敗與貪

²¹² 吳敬璉，《何處尋求大智慧》。北京：三聯書店出版社，民 86，頁 355。

汗現象不止等現象四處亂竄。

二、中國式機會主義盛行

在制度具有公共財的屬性與制度不完善的情況下，搭便車的現象普遍。所以，新制度經濟學中對於環境給定初衷便是在不對稱與不確定性訊息、資源缺稀性與資產專用性、正交易成本與外部性與市場環境的不完全競爭下，對於經濟人為個人偏好內生性與方法論上的個人主義、有限理性與效用最大化下，機會主義行為在新制度經濟學的假設環境中，是不可避免的，必定會產生的，但也因為機會主義行為的產生造成交易成本的增加的原因之一。（見本文第二章第一節）

從這著眼，機會主義行為應當就是國企改革過程中，國有資產大量流失與改革低效的禍源。從歷史傳統與現實狀況來看，其既與傳統有著盤根錯節的糾纏，也與當前企業轉型的現實有著直接的瓜葛。

一方面，在歷史傳統上，由於傳統小農經濟生產方式、傳統官僚集權中國傳統體制與文化的價值取向，成為滋生機會主義的土壤；另一方面，在當前現實上，國企改革的背景加大機會主義的誘惑力和活動空間。轉型不僅要求改變道德標準和價值觀，而且涉及資源和權利的再分配，其可能為某些人提供發展機會，而剝奪另一些人的傳統特權。一言以蔽之，有混亂必缺少秩序，在缺乏秩序的情況下，社會的互相交往必然十分困難，信任和合作也必然趨於瓦解，使得作為經濟福祉主要泉源的勞動分工將變得十分高昂。這種情況的直接後果便是：提高了機會主義的預期收

益，也降低了機會主義的預期成本；同時也增大了機會主義的活動空間，從而也就客觀上促使機會主義的氾濫，使機會主義的形式更加毫無顧忌。

國企由傳統計劃向市場經濟轉變其實質就是實現由倫理經濟向法理經濟的過渡。要建立市場經濟必須先打破傳統倫理經濟觀念，豎立新的倫理觀念，這樣必然引起既得利益者的反抗市場的邏輯，市場的發展就需要一個合法化過程，這合法化的過程有就是從制度缺稀走向制度重建過程，這個過程既是一個機會主義氾濫的過程，也是一個逐漸消除機會主義的機會與過程。

機會主義行為對國企最直接的影響，非國有資產流失莫屬（國有資產流失指國有資產的經營者或管理者因其主觀故意或過失，違反法律、法規、規章或沒有正確履行職責造成國有資產權益的損失。）。據官方統計，2000年國有資產總額約為11萬億元，但因種種原因造成的國有資產流失，每年達數百億元，這其中的大部份屬企業國有資產。2000年以來，北京市檢察機關反貪部門共查獲發生在國企中的貪汙賄賂案件812件，國有資產流失9.04億元。其中重大要案662件，處級以上幹部201人，位居企業「一把手」的廠長、經理280人。這些案件絕大多數都發生在企業體制改革過程中。²¹³

國有資產流失，主要來自於國企廠長或經理人員階層。廠長與經理是掌握著國有資產轉讓審批權和經營權的當權者，掌握著國家機器的人，才有機會操控國有資產的轉讓機會、轉讓價格，控制國企的成本和收益，也才有機會把國有資產或國有資產的收

²¹³ 同註195。

益轉化為自己的財富，這是在公有制的運營中形成的腐敗。

流失渠道首先來自於國企家族化，一些國企經理人員利用手中權力，通過對企業科層制的大範圍改造，將內部的管理權力向家族成員轉移，把親屬安插進企業中的各級管理層，形成內部人控制的「家天下」。有的國企領導還借改制設法成為企業大股東，組建起家族化色彩濃厚的權力關係網。還有一些國企高層領導人對財產資源的侵佔已從生活資料擴大到生產資料，並呈現家族化的特徵。「左肩國企廠長而右肩私企老闆」的「兩面人」現象嚴重，這些人挪用國企資金，投資註冊數家私營公司，並利用國有品牌、人才和財務進行經營。

其次是管理層收購 (MBO)，作為一種新的資產重組方式值得在中國的國企改革中進行嘗試，但在當前的背景下，存在 MBO 高官的機會主義行為，透過想方設法壓低收購價格以降低收購成本、操縱企業利潤分配以緩解還款壓力與隱匿、扭曲應披露的資訊以逃避監管。

最後是寄生公司，例如，安徽省移動公司 1999 年 10 月 28 日成立了一家註冊資本 200 萬元的移通公司。這 200 萬元均是挪用的經營性資金。安徽省移動公司占移通公司股份的 20%，公司工會占股 80%。安徽省移動公司一位中層幹部透露，這兩塊業務「油水」都非常大，而且收益很穩定，只賺不賠。²¹⁴

三、國家障礙

²¹⁴ 燕趙都市報，〈保衛國資〉，<http://www.yzdsb.com.cn/20040306/ca336206.htm>，民 93.03.15。

具以諾斯悖論來看一國家的存在是經濟增長的關鍵，然而國家又是人為經濟衰退的根源。國家具有的雙重目標下，政府既是國企發展的推手，也是國企發展的阻力。國家障礙，也是國企改革低效的原因之一。

國家障礙來自於中國建國之初，以政治理想的實踐作為國家利益最大化的唯一變數。中國在建國初期，即以建設社會主義作為最終目的，以國企作為具體表現形式，因而國企普遍存在於中國。中國國企其全民所有制性質，為國企帶來特殊的作用與功能。（見第三章第二、三節）

由上觀之，一方面國家必須在追求社會主義路程上繼續堅持社會主義作為其經濟形式，以達到政治目的。另一方面，又不得不面對在這種社會主義體系下造成無效經濟，而可能引起的政治危機。在這一情況下，國家的雙重目標，造成了國企改革每每只能作半套無法大刀闊斧，而缺乏強力性與持續性。這注定了1978年後國企改革，必然受制於國家基於統治者租金最大化的需求一政治目的。進一步使改革過程不能完全移植西方資本主義的企業治理結構，與讓任資本主義市場在中國的發展，產權清晰建立更為不易，使得產權易於處於模糊地帶而使機會主義有機可乘。

一個國家在實施制度變遷過程中，既要使國家收益最大化；同時又要實施有效率的所有權結構以使體制具有效率，在轉變政府職能、規範政府行為和發揮市場作用兩者之間的矛盾。²¹⁵之所以國企改革必須顧及國家政治利益考量下，鄧小平過去才會提出

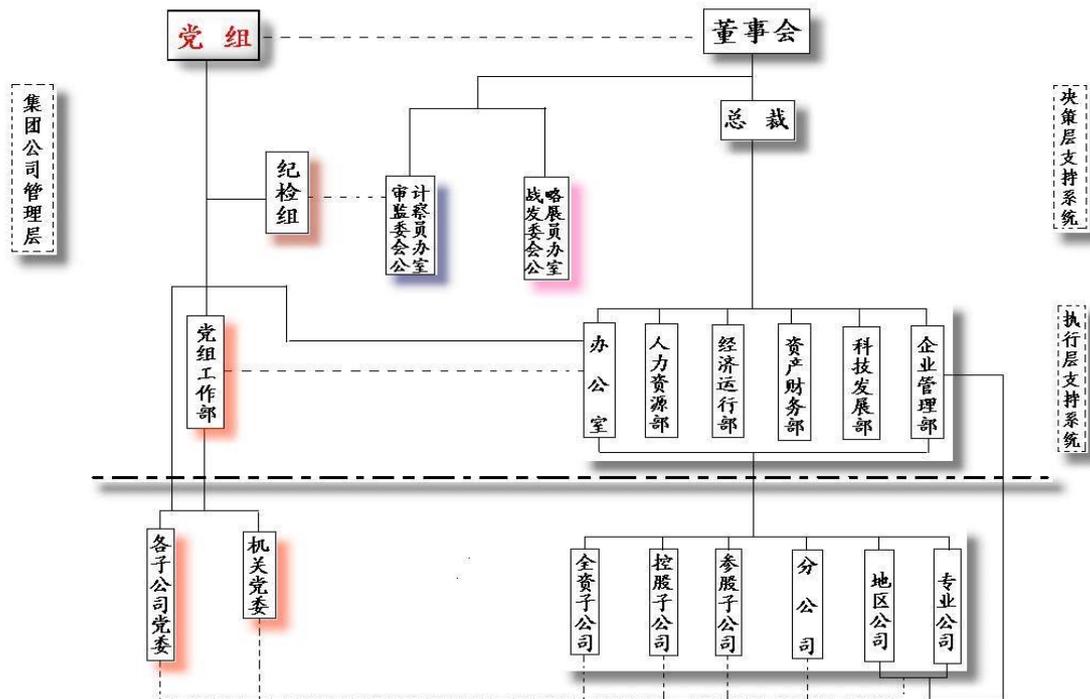
²¹⁵ 宋國誠將此事為國家障礙中的僵持性談判。同註67，頁19-20。

「具有中國特色的社會主義市場經濟。」不過根據最近針對社會主義路線的一次說明，中國對於政治堅持已經逐漸鬆動，雖然情況依舊，但對國企或整個國家的經濟發展來說，或許是另一個春天的開始。²¹⁶

其表現在政府對企業的干預。現階段的國企改革，雖然強調政企分離，但目前所預見的國企仍受中央或地方政府來自於不同形式、手段的干預。即使建立現代企業制度，建立有限責任公司來說，以圖 5-2 中國東方電器集團公司組織圖為例，黨組在該企業的存在於大大小小部門，以影響企業運作，其清楚的載明國家對企業干預。再以股份制來看，其目的試圖以新三會取代舊三會，但國家仍對於企業其董事、經理直接任命達到 88%，如以下中國房地產開發集團公司的一份人事任命文件（表 5-1）中清楚可見，國家對國企的影響。

圖 5-2：中國東方電器集團公司組織機構圖

²¹⁶ 本文，其實中國對於社會主義的定義，往往隨著國民經濟改革深化，每每做出重新解釋，但卻往往又不斷堅持社會主義路線，其理由無疑是為了當初建國的統治正當性，中國本質上已經逐漸走向資本主義，只是其為了統治正當性，而無法如同前蘇聯一樣，進行徹底激進制度變革方式，只能逐漸轉變，而其時間可能十年也可能一百年。所以，現階段出現的各種現象皆為制度不完善的結果，也是過渡時期必然的現象，一些缺陷皆是可以預見的。正如 Milton Friedma 所論述的，「當一個經濟力量足以構成對政治力量的平衡之際，那個社會也就進入了一種良性的發展階段。」



資料來源：中國東方電器集團公司，
<http://www.dongfang.sc.cn/dec/home/org1.htm>，民 2004.03.15。

表 5-1：中國房地產開發集團集團公司董事會文件

中國房地產開發集團集團公司董事會			
董 事 長	孟曉蘇(法定代表人)		
副董事長	殷友田		
董 事	甄少華	曹桂榮	王江濤
2000年8月22日，中華人民共和國人事部人任字(2000)40號，任命孟曉蘇為中國房地產開發集團公司董事長，殷友田為董事副董事長，甄少華、曹桂榮(女)、王江濤為董事。			

註：孟曉蘇為現任董事長兼任總裁，殷友田為現任副董事長兼任總經理。資料來源：中國房地產開發集團集團公司，<http://www.cred.com/jj/juece.htm>，民 2004.03.15。

四、政府宏觀調控下的時滯效應

有效的宏觀調控需要微觀主體「自穩機能」的配合。基於經營效率考量，國家必須給於國企經營自主權，而這種權利的下放總是引發國企的「投資飢渴」，進而造成總量失衡。為了總量均衡，國家必須進行宏觀干預，但是大量的訊息成本不僅使宏觀調控經常失靈，國企的「逆調控」行為，也常使調控政策變形或失效。²¹⁷因此，長期看來，宏觀調控固然有其必要，但實際運作的結果卻往往犧牲了效益也犧牲了均衡，導致國企效率低落、資源流失等問題。而時滯乃是由於制度安排的特性，經濟運行訊息的蒐集與整理需要時間，調控政策的制訂與實施也需要時間，這些因素導致政策滯後效應，從而可能導致政策失靈。

例如政府本想用擴大貨幣供給的方式刺激經濟增長並脫離谷底，但當政策發生作用時經濟已經走出谷底，結果宏觀調控的結果反而刺激供給超越潛在的總供給，相反的，政府本想實行緊縮政策加以抑制經濟過熱，但當緊縮政策付之實施時，即是經濟運行已由過熱轉為降溫，宏觀政策反而造成壓縮而導致衰退。實際上，自 80 年代末期以來，中國三次大規模的宏觀調控都發生一年左右的政策滯後，導致經濟運行秩序的混亂和脫軌。²¹⁸

參、小結

以制度變遷的視角看到中國國企改革過程中，政府與企業的

²¹⁷ 張賽編，《中國經濟波動研究》。北京：中國統計出版社，民 84，頁 26-31。

²¹⁸ 同註 67，頁 17。

互動外，更重要的是看到了長期以來問題存在的根源。而以目前看來，長久存在的缺陷勢必還會持續存在一段時間，其消除過程極為艱難與漫長。各國的經濟發展實踐也證明了這一點，歐洲國家在十八世紀和十九世紀用了很長的時間才形成較為完善的市場經濟秩序。猶如黑格爾曾經說道：「傳統並不僅僅是一個管家婆，只是把它所接受過來的忠實的保存著，然後毫不改變的保存著並傳給後代。他也不像自然的過程那樣，在他的形態和型式的無限變化與活動裡，永遠保持其原始個規律，沒有進步。」²¹⁹所以，目前除了繼續制訂完善的法規與相關的配套制度外，制度變遷理論中的意識型態之關鍵作用與功能，應當予以重視並積極發揮來改變制度環境。

第二節 從現代企業理論看中國國有企業改革

本節將應用新制度經濟學—現代企業理論的概念，來分析中國國企的改革。共分三個部份：一、從兩權分離看國企改革轉變，並探討理論上與實際上的結果差異，突顯堅持公有制下所形成的產權缺位，使產權難以清晰；二、從委託代理與激勵監督看有企業改革，說明國企委託代理的特殊性，突顯出權責明確、政企分開目標難以實現；三、從企業與外部生產要素市場看國企改革，說明國企缺乏生產要素市場化的外部因素也是造成國企改革效率低下原因之一。

壹、從所有權與經營權看國有企業改革

²¹⁹ 賀麟、王太慶譯，黑格爾(Hegel, Georg W. F.)著，《哲學史講演錄》。北京：商務印書館出版社，民86，頁8。

產權清晰是建立現代企業制度的首要要求，也是改善國企的前提要件。產權清晰主要又指國企與國家兩者在所有權與經營權之間的劃分。而產權界定不清晰必然產生機會主義行為，致使制度成本上升而制度邊際效用下降。

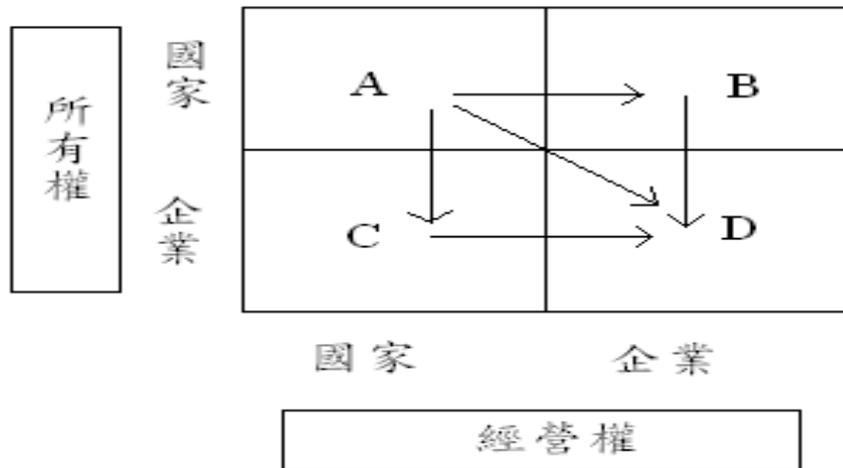
一、中國國有企業字面上蘊含的產權

中國國企字面上蘊含的產權屬於公有產權，包括所有權均屬於國家所有或全民所有，在個人之間是不可分割的，交易成本大，外部性強。其導致國企產權沒有明確的產權主體，佔有權、使用權、收益權和轉讓權等權利以及相對應義務無明確主體承擔風險，產權的權利和義務是不完全的和不統一的，如此必然引致「產權虛置」。換句話說，社會上的每一個公民對全民所有的國企都享有產權，但同時國有產權又不屬於任何公民個人所有，必須是集體或全民所有。國企的公有產權所對應的不是一個分散的個體，而是全體人民。國企其所蘊含的公有產權引致的產權虛置，必然導致國企產權界定不清晰，尋租現象不可避免。誠如上述，國企改革長期以來無法消除的弊端，本文如同眾多文獻中一樣，是產權不清晰所帶來的秩序紊亂。

二、國有企業改革理論上走向

國企改革的走向圖，理論上的國企經營轉換機制已臻於完善，企業應可以判斷企業自身利益並做出有利於企業發展的決策，如圖 5-3。

圖 5-3：國有企業改革的走向圖



註：A 為國有國營、為國有民營、C 為民有國營（此僅發生在 1927 年至 1949 年間中國沒收外資企業的手段）、D 為民有民營。資料來源：作者自行整理繪製。

（一）計劃體制時期

計劃體制時期國企處於 A 點位置。政府不僅擁有絕大部份企業，而且直接參與經營，這些企業都是名副其實的「國營企業」。理論上，所有權屬於全民所有，但卻由政府「代位履行」，主體非人格化。經營權則是由於計劃權利高度集中在中央，政府取代市場，經營完全一行政決定，企業聽令上級指揮，企業是行政附屬品。不管建設什麼、生產什麼產品、配置多大的生產力以及產品產量和投資規模，都由國家透過指令性計劃進行直接管理和控制。儘管傳統體制下的國企管理體制有多次變動，然而這些變化主要是經濟決策權在中央與地方之間的轉移，這種政府層面上的事權劃分不影響國企高度集中的計劃管理體制、經營方式和調節

機制，國企無論屬於哪一層級，都不擁有生產經營決策權。國家承擔無限責任。

(二) 初步改革階段

初步改革階段基本上是在不更動所有權的原則，因此初步改革的所有權是仍是同計劃體制時期主體非人格化與所有權主體缺位。所有權屬於全民所有，但由政府「代位履行」，主體非人格化下，國企從 A 點逐漸過渡到 B 點。

1. 憲法層次上來看

其經營自主權從憲法層次上來看，逐步將返還給企業使之逐漸成為獨立商品生產的、經營者。從 1993 年的八屆全國人大一次會議通過憲法修正案看，可以說初步改革已經為深化改革奠定基礎，使其得以建立現代企業制度並探索所有權的實現形式。如第八條針對憲法第十六條：「國營企業在服從國家的統一領導和全面完成國家計劃的前提下，在法律規定的範圍內，有經營管理的自主權。」「國營企業依照法律規定，通過職工代表大會和其他形式，實行民主管理。」修改為：「國有企業在法律規定的範圍內有權自主經營。」「國有企業依照法律規定，通過職工代表大會和其他形式，實行民主管理。」第五條針對憲法第七條：「國營經濟是社會主義全民所有制經濟，是國民經濟中的主導力量。國家保障國營經濟的鞏固和發展。」修改為：「國有經濟，即社會主義全民所有

制經濟，是國民經濟中的主導力量。國家保障國有經濟的鞏固和發展。」²²⁰

2.從初步改革內容來看

(1) 放權讓利

放權讓利初衷目標試圖讓企業在保證完成國家下達的各項經濟計劃的前提下，實行企業利潤的留成。雖然改變 1978 年以前的行政性分權，改採經濟性分權的擴大企業自主的改革思路。1984 年 5 月在總結前幾年放權讓利的工作經驗基礎上，國務院頒發的「關於進一步擴大企業自主權的暫行規定」(擴權十條)。但總的來說，經營權下放但仍須經由行政協定決定，以致於未能充分落實。如果說放權讓利成果是由於下放經營權，倒不如說是由於利益誘惑與國家承擔無限責任為經理人員與勞工帶來的激勵結果。

(2) 兩步利改稅

建立留利制度，逐步完善國家和企業之間的利益分配關係。透過國家和企業的分配關係以硬化企業的預算約束，劃清政府財政收入和企業可支配收入的界限，形成國家財政收入與稅收相聯繫。經營權進一步受到規範權則加重使企業擁有財政自主權使由

²²⁰ 同註 112，民 93.03.15。

行政管理逐步走向間接管理，企業收入與利潤相聯繫的機制，克服經濟責任制改革過程中國家和企業在利益分配方面討價還價所帶來的弊端，並為落實企業自主權提供了必要條件，使企業逐步向自主經營、自負盈虧的商品經濟實體轉化。

(3) 承包經營責任制

探索國家所有制的實現形式，進一步明確國家和企業的產權關係。在一定期間內將企業的經營權讓渡給承包者，從中獲取部份收益；承包制以保證利潤上繳來獲得經營企業的權力，同時自由支配剩餘部份的利潤。承包經營責任制使中國政企關係改革的內容發生轉變，即從前期的分配權改革過渡到經營權改革，改革要進一個更深的層次。承包制實際上是在不改變傳統體制框架的基礎上，培育新的企業組織機制，因而能夠與前其的企業改革（放權讓利、利改稅）相銜接。

(三) 深化改革階段

深化改革階段，如繼續按圖 5-3 來看，就理論上說現代企業制度應逐步由 $A \rightarrow B \rightarrow D$ 與由 $A \rightarrow D$ 。 $A \rightarrow B \rightarrow D$ 為過去委託經營承包制下的轉型（ $A \rightarrow B$ ）與現階段將企業重組分為數個獨立的個體後，再行分別依其特性處理分割。 $A \rightarrow D$ 為針對特定對象全部或部份釋股，大都為機構投資，或被其他併購或形成與他人合資。也就是以大量發行新股稀釋原有國有股份，其新股由第三者全部或部份承購。國企改革從過去國營企業到國企轉變為國資企

業，而國資企業依國家持有股份數額分為國有控股與國有參股公司。

所有權在現代企業制度中表現為實物所有權（企業的剩餘控制權）與價值所有權（企業的剩餘索取權）的分離。實物資產由企業法人擁有並獨立支配使用，為企業法人實物所有權。企業的價值形態的資產規股東持有，股東憑股票獲取收益，為股東中及價值所有權。出資者所有權在股東名冊上清楚記載；法人所有權則具體表現在公司資本額上。

整體而言，國企改革始於國家財政收入與企業效率而進行經營權的簡單下放，透過經營權下放以達政企分離、企業自主與減輕政府財政壓力等。理論上的初步改革階段企業普遍已擁有自主經營決策權，深化改革階段除了進一步完善企業自主經營權外，隨著改革逐步深化國企業已進入攻堅階段，即觸及所有權的改革（表 5-2）。然而，實際面果真如此嗎？不然為什麼弊病依舊無法消除，眾多文獻中為什麼還顯示說產權依舊不清？以下就以股份制窺探究竟。

表 5-2：國有企業過程經營權與所有權的變化

企業特徵 改革階段	有無所有權	有無經營自主權
計劃時期	無所有權	無經營自主權
放權讓利	無所有權	有一些自主權
兩步利改稅	無所有權	有簡單再生產自主權
企業經營責任制	無所有權	有經營自主權
現代企業制度	法人實物所有權與股票價值所有權	有經營自主權

資料來源：作者自製。

產權清晰不僅僅只企業自主經營權，最根本的應該是所有權的清晰。現實面來說，以現階段的股份制改革中的價值所有權即股權，表現在上海與深圳兩個證券交易所。根據《股票發行與交易管理條例》第四條明確規定：「股票發行與交易，應當維護社會主義公有制的主體地位，保障國有資產不受侵害。」從 1990 年 10 家，1991 年 15 家，1992 年 50 家，1993 年 182 家。至 1996 年底，中國上市公司 530 家，其中國家及國企控股企業 370 多家，占 70%；集體企業控股的 80 多家，占 16%；股份公司或有限責任公司（股東主要是由國企或集體企業構成）控股的 60 多家，占 12%；外資企業控股 8 家，占 1.5%。這充分表明，發展股票融資的過程中，公有制企業，即國企和集體企業佔有絕對主導地位。²²¹目前為止國有股份公司佔有上市公司總數的三分之二強，總股權則佔有股市的 80%。²²²

股票的特性之一在其具有流動性。然而從上面數據看來，國有股票流通性不但小而且容易損害小股民權益。中國透過發行股票只是一種融資的作法，與西方國家、俄羅斯與東歐國家把國企股份出售給私人的私有化進程是根本不同的。中國國企透過股份制改造，發行股票上，採取的是資產增量發行的方式，而不同與上述國家所採取的資產存量發行的方式。中國是透過證券市場募集新的資本金，並不是出售國企原有的資產。

而法人實物所有權來自於有實力的股東選派的董事、監事與高階經理人員（國家為價值所有權絕對佔有者，因其佔有絕對優

²²¹ 趙濤，《股份制—現代企業的重要形式》。北京：經濟科學出版社，民 86，頁 110。

²²² 中共中央統一戰線工作部，〈民企上市越過借殼時代〉，<http://www.zyztz.cn/zyztzbwz/economic/xxdl/80200304210097.htm>，民 93.04.01。

勢的股權結構)。也就是說，實物所有權不但為法人所有法人實體也由國家控制，張維迎就這種國家持股制根本是在「馬背上畫一道道白線的方法製造出來斑馬來」。²²³換句話說，公司制改造並沒有使國企發生多大的變化，所有權仍是在國家手中。經營權角度看，實際上的國家持股制不能解決經營者選擇問題，公司化以後的國企經理對政府干預的抱怨比公司化以前還要多。國企各機構的職能並未能真正發揮，股東大會形同虛設、董事會缺乏對經營者的有效約束與監事會有名無實，沒有發揮監督作用。²²⁴

這顯然是「兩個門牌同一班底」，國資委和國有持股公司的人員仍是政府官員或黨組人員而非資本所有者，企業經理人的經營業績依舊由政府官員來評價。難怪眾多文獻依舊國企改革產權依舊不清、政企亦無法分離，長期存在問題也難以消除。因此，下文將繼續就上述國企產權虛置下，探討國企的委託代理特殊關係與其激勵監督機制缺陷與矛盾。

貳、從委託代理與激勵監督看國企業改革

一、國有企業委託代理關係

委託代理關係是委託人授權代理人在一定範圍內以自己的名義從事相應活動、處理有關事物而形成的委託人和代理人之間的權能與收益分享關係。體現在企業中，就一般意義上來說，就是

²²³ 同註3，頁31。

²²⁴ 王恒進、格瑪與楊鳳華，〈國有企業經營者約束與激勵問題研究〉，《南通職業大學學報》，第17卷，第2期，頁92.6，頁6。

股份公司的股東作為委託人從經理市場上選擇有經營才能的經理人原來代理他們的管理企業，以實現資本收益最大化、處置權等在內的企業控制權轉移給企業經理人員，擁有的是剩餘索取權。但委託人與代理人利益趨向往往不一致，兩者存在著權責利等方面的矛盾。具體表現為：委託人與代理人的目標函數不同、委託人與代理人訊息不對稱、委託人與代理人對公司盈虧的責任不對稱，弱化對代理人的約束。前兩個代理成本都是委託人為克服委託代理關係矛盾所支出的成本和可能遭受的損失。委託人和代理人之間目標函數、訊息不對稱責任不對稱的矛盾越是尖銳，前兩個代理成本越高，企業經營效率越是低下，股東的權益越是難以保證。（見本文第二章第三節）

而國企就因一開始本身產權的特殊性，其所有權的權能天然就是靠委託代理來實現。若從資本與勞動者的關係（把企業的生產經營活動看作是勞動力、資本等生產要素的結合過程）與加上國企改革歷程來看（中國一直不斷的堅持在全民所有制的原則下進行國企在造運動）那麼結果是無論是過去計劃經濟體制下的國有國營，還是近年來提出的國有股份公司制（國家持股制）等，都沒有脫離資本雇用勞力的框架。換句話說，國企是在勞動者同時又是資本所有者的情況下，兩種生產要素的結合是直接結合，勞動者（同時也是資本所有者）獲得扣除了物耗及稅收之後的全部淨收入。²²⁵

如圖 5-4 在計劃經濟制度下國企的委託代理關係與圖 5-5 現代企業制度下國企的委託代理關係。現階段中國國企實行股份制改造，國企由國有資產管理局授權競爭國有投資公司持股經營，

²²⁵ 李文薄，《國有經濟優化配置論》。北京：經濟科學出版社，民 89，頁 125-127。

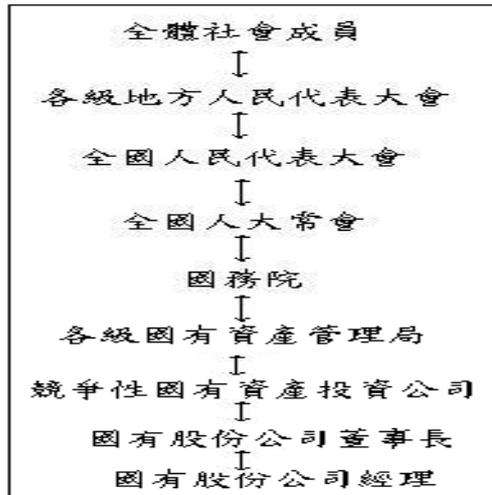
企圖使國企成為市場競爭主體。但在中國這種制度安排下，國企的委託代理環節其前五節委託代理關係仍是沒有變動，而且國企的委託代理環節仍然是十分繁雜的，甚至比傳統的國有國營管理模式還要多。相反的，若這些資產的產權在社會成員之間具有可分割性，個別社會成員可以獨立行使其財產權利，其委託代理關係則要簡單的多，其只有兩層委託代理關係，如圖 5-6（社會成員也可以選擇自主經營的方式，他如果選擇委託經營的方式，那麼，一定是委託代理經營具有更高的效率）。

圖 5-4：計劃經濟制度下國有企業的委託代理關係



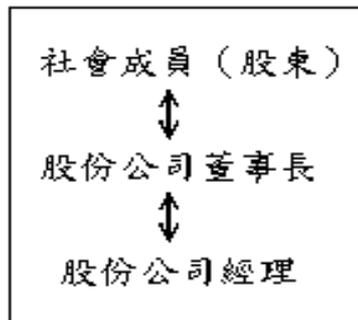
資料來源：作者自行整理繪製。

圖 5-5：現代企業制度下國有企業的委託代理關係



資料來源：作者自行整理繪製。

圖 5-6：資產產權具有可分割性的委託代利關係



資料來源：作者自行整理繪製。

二、國有企業的委託代理特殊性下的激勵監督障礙

由上觀之，可以說是社會主義市場經濟體制建設目標下的國企改革歷程主要是重塑企業這一市場微觀主體的過程，但方式上只限於釐清企業內外部的部份相互關係，形式上的改造多過於內容的實現。亦即，只有改變國企治理形式，而並非將所有權出售、轉換或分割。又可以說，在國企產權的特殊性下，致使國企委託

代理關係與私有產權下企業的委託代理關係矛盾有著明顯不同，造成激勵監督的障礙與帶來尋租行為普遍化。

首先是委託代理關係產生的特殊性。在成熟的市場經濟條件下，現代企業的委託代理關係是以產權私有和包括產品市場、資本市場經理人市場在內的各類市場自由競爭為存在前提的。而國企的委託代理關係與此有明顯不同。國企的最終所有權屬於全體公民，但這種產權又不能分割量化到每一個公民，只能由非人格化的國家來代表全體人民擁有這一資產。

以目前按照分級負責的原則，由中央和地方政府具體行使所有權和監督權，企業經理人員不是採取市場化的機制選擇，而是採取組織考察任命的方式。國企特殊的產權和經理人員的非市場化選擇，使國企委託代理關係形成之初就具有明顯的特殊性。全體公民作為初始委託人對經營者（代理人）的控制需要歷經政治和經濟兩個形式、市場和非市場兩個領域。²²⁶由此形成上圖 5-5 複雜冗長的委託代理鏈，國企委託代理關係從而具有多層次的特徵。進一步來說，由於每個委託代理都存在正的委託代理成本。因此，委託代理成本是委託代理層次遞增函數，委託代理層次越多，總委託代理成本必然越高。每增加一個環節，初始委託人對企業經理人員的瞭解（訊息）和監督就增加一層障礙，代理成本問題就會越明顯。正式由於委託代理關係產生的特殊性，導致代理人和委託人之間訊息不對稱的特殊性與兩個各自行為的特殊性，造成國企效率低下與機會主義盛行等長久以來的問題難以根除。

²²⁶ 楊燦明，〈產業特性與產權定位〉，《經濟研究》，第 9 期，民 90，頁 54。

其次是訊息不對稱的特殊性。任何一種委託代理關係中都存在委託人和代理人訊息不對稱的矛盾。從而產生逆向選擇和道德風險的問題，給委託人帶來不利的影響。在國企委託代理關係中，代理人產生的「非市場化機制」與冗長的委託代理鍊使委託人和代理人之間訊息不對稱的問題更為突出，增加了其對經營成果評價和監督約束的困難。張維迎針對此提出「變壓器理論」來詮釋在冗長的委託代理鍊下，每多一層訊息就會多流失、多一層監督成本與約束力弱化。²²⁷。

舉例來說，林毅夫所提的：「國企目前的問題關鍵在於國企承擔了過多的政策性負擔。」²²⁸國企在轉軌過直中承擔了大量的改革成本，而有政策性的負擔就會造成政策性的虧損。誰應該為政策性的虧損負責？當然是政府。所以，政府只好給國企各種補貼和各種保護甚至是市場的壟斷。然而，國家對國企並不完全知道到底生產多少、成本是多少、賣了多少，政府和國企之間存在著訊息不對稱的情形。²²⁹由於訊息不對稱，國家無法分清由政策性負擔造成的虧損和由各種經營性的原因(包含多吃、多占、多拿、轉移資產等)導致的虧損，政府管理部門也就難以透過利潤這一指標來判斷國企經理人員的經營績效。此外，國資、工商、稅務等部門對企業管理目標不一致，使企業在應付不同部門的數據統

²²⁷ 同註 3，頁 17-22。

²²⁸ 林毅夫，〈轉型期中中國國有企業的改革〉，人民教育出版社，<http://www.pep.com.cn/200310/ca305250.htm>，民 92.11.15。

²²⁹ 以下崗勞工的社會保障來說：根據勞動和社會保障部、民政部、財政部 1999 年發佈〈關於做好國有企業下崗職工基本生活保障失業保險和城市居民最低生活保障制度銜接工作通知〉中，指出國家為保障進入在就業服務中心的下崗勞工的基本生活，採取「三三制」的解決辦法，及財政預算安排三分之一、企業負擔三分之一與社會籌集（包含失業保險基金中調劑）三分之一。國有獨資盈利企業和國有參股、控股企業保障下崗勞工基本生活的資金，原則上都由本企業負擔。虧損企業承擔資金確有困難的，由同級財政單位予以補助。其條例至今不變。中華人民共和國民政部，〈勞動和社會保障部、民政部、財政部關於做好國有企業下崗職工基本生活保障失業保險和城市居民最低生活保障制度銜接工作的通知〉，http://www.mca.gov.cn/artical/content/WDB_ZCWJ/20031216143929.htm，民 93.04.02。

計、檢查評比等工作中，會採取不同的博弈策略，提供不同的數據，造成數據失真，給評價活動帶來困難，這些原因都使委託人和代理人之間訊息不對稱更加突出。

再次是國企代理人行為的特殊性。在委託代理關係中，委託人面臨的問題是如何根據獲得的訊息來獎懲代理人，以激勵其選擇對委託人最有利的行動。換句話說，委託人的任務是在面臨代理人參與約束和激勵相容約束下，選擇最優契約來激勵代理人採取實現委託人目標函數的行動。²³⁰所以，在成熟市場經濟條件下透過年薪制、股權制、期權制等方式激勵代理人努力為企業工作，在解決代理人面臨兩類約束的同時來實現企業利潤最大化目標。由於激勵契約中獲得的收益要大於從事不道德行為獲得的收益，從而代理人不會為得到較小的意外收益而採取違背委託人目標的行動，因為這對他來說是得不償失的。

以現階段國企經理人員的報酬來說，雖然進行了較大幅度的改革，包括對年薪制、股權制等激勵措施進行試點和推廣。但根據文獻分析顯示，總體上仍未擺脫傳統計劃條件下工資的計劃級別色彩、短期目標和報酬即期變現，這與國企市場化經營所要求的工資形成機制市場化仍有較大差距。根據中國企業家調查系統(2001)的結果顯示，國企經營者中有 50.3% 年收入在兩萬元以下(表 5-3)。顯然，國企經營者的收入個人才能、貢獻及所承擔的

²³⁰ 代理人參與約束指：代理人從契約中得到的期望效用不能小於不接受契約時得到的最大期望效用。激勵相容約束指：在假設委託人不能觀測代理人的行動和自然狀態(不受代理人 and 委託人控制的外甥隨機變量)，在任何的激勵契約下，代理人總是選擇自己的期望效用最大化的行動，也就是說，委託人希望代理人採取的行動需要透過代理人效用的最大化來實現。張維迎著，《博弈論與訊息經濟學》。上海：上海人民出版社，民 85，頁 405。轉引自劉青，〈國有企業委託代理關係的特殊性及改革路徑〉，《中國社會主義與實現》，第 2 期，民 92，頁 46。

責任和風險很不相稱，企業家個人的成就和價值無法從成功經營企業中得到滿足和實現。

表 5-3：國有企業經營收入狀況

年收入（元）	所佔比例（%）
二萬以下	50.3
二萬—四萬	29.9
四萬—十萬	16.9
十萬—五十萬	2.7
五十萬以上	0.2

資料來源：中國企業家調查系統，〈企業創新：現狀、問題和對策—2001年中國企業經營者成長與發展專題調查報告〉，

http://www.cess.gov.cn/dcyj/200104/200104_02.htm，民 93.03.15。

所以，實踐中出現一種現象，即國企經理人員在上任初期積極應對市場靜的挑戰，冒著風險、敢於決策，促進了企業快速發展和膨脹（經營者會評估社會地位所帶來利益大於工資，因此或加大經營風險的行為）。但由於其收益與經營成果脫節，首業自覺性和追求利潤的積極性有所降低，在監督不利的情況下，經理人員會轉向採取道德風險行為來牟取自身利益，及而造成企業效率降低、股東權益受損，產生內部人控制問題。其又表現在過份的在職消費（實現個人消費最大化而濫用企業資金，以減少低收入帶來的消費預算約束）、短期行為（不可率企業長遠發長而試過份看重當前的業績、地位和利益）、過渡投資和耗用資產造成國有資本的邊際效益不斷降低（如：承包制中的拼機器設備或貪大圖強、盲目投資造成的投資損失）與採穎形式轉移、侵佔國有資產，造成國有資產流失，侵害國家和企業勞工利益。

最後是行使監督權的委託人行為的特殊性。在國企委託代理關係中，作為委託方的政府由於具有非人格化的特徵，不能直接對代理人實施監督和管理，只能逐層將國企的委託權授權給政府官員來實行（監管人員）。但這就出現了矛盾，這些監管人員擁有一定的控制權，但自身並沒有剩餘索取權，及控制權的行使不是為了獲得剩餘索取權，從而權責利無法統一。這一矛盾要求監管人員在對國企監督時必須具有公正無私的品質和高尚的道德情操。但是在市場經濟條件下，由於經濟利益關係和市場交易行為的泛化，這一要求難以得到保證。國有資產的監管人員在行使控制權時不可能都向私有產權的公司股東那樣有足夠的動力去對經理人員進行選擇、評判、約束和監督。²³¹

從兌現給予經營者激勵性報酬的契約或承若方面來看，由於執行與否無關自己的切身利益，存在監管人員執行不利的情況，特別是缺乏第三方監督的情況下（如：外部市場競爭、政治監督、媒體報導、委外監督等），政府與國企經營者之間透過簽訂契約來改善企業業績的效果受到較大影響。同時作為經濟人與監管人於擁有自身利益，從而存在著實現這一利益而濫用權利干預和控制企業經理人員正常生產經營行為的風險，這是監管人員對政府的道德風險。也就是說，監管人原有追求個人偏好的傾向，但由於沒有或取勝於的合法權利，及亦將個人偏好的實現融入決策權的執行之中，產生尋租行為，企業經理人員為維護其內部控制人的地位，對這種干預是逆來順受甚至求之不得的，這就極易形成兩者合謀，侵吞國有資產。

²³¹ 劉青，〈國有企業委託代理關係的特殊性及改革路徑〉，《中國社會主義與實現》，第2期，民92，頁47。

再從約束機制上看，對國企經營者缺乏規範化的約束，形式上所寄予的約束主要體現於黨委和職工的力量。但事實上，黨委難以發揮監督作用，因為最高經營者或者就是黨委負責人，易導致自己監督自己的尷尬局面；或者經營者作為黨委成員，也可以用集體的名義做出決策，很難追究個人責任。至於職工通過職代會進行監督，也只是徒具形式。這種對經營者的權力缺少有效約束的實情，必然會帶來極低的效率。如表 5-4，國企經營者行為構成最有效約束的部門是上級主管部門，佔 31.7%，而本應發揮主要約束作用的新三會和代表所有者的國有資產管理部門僅佔很小比例。

表 5-4：國有企業經營者行為構成最有效約束的部門

部門	所佔比例（%）
上級主管部門	31.7
職代會	24.8
財務審計部門	21.8
企業黨內組織	13.5
董事會	4.2
國有資產管理部門	3.6
新聞媒體	0.4
股東大會和監事會	—

資料來源：中國企業家調查系統，〈企業創新：現狀、問題和對策—2001年中

參、從企業與市場關係看國有企業改革

在從現代企業理論看國企的內部治理關係關係中，顯示出產權不清晰是形成國企委託代理特性，進而提高許多委託代理環節、委託人監督弱化與代理人激勵不足等特殊性的，造成國企各機構的職能並未能真正發揮，股東大會形同虛設、董事會缺乏對經營者的有效約束與監事會有名無實，沒有發揮監督作用。然而，國企缺乏生產要素市場化的外部因素也是造成國企改革效率低下原因之一。

一、現代企業生產要素

科斯企業與市場是可以互相替代的兩種組織形式替代的依據是以節約交易成本為目的。按此觀點，企業作為各種生產要素按照一系列契約關係形成的節約交易成本為目的的組織，其存在的首要前提是生產要素市場化，沒有生產要素的市場化，就不存在市場經濟下的企業。²³²

在古典經濟學的分析框架下，可能由於當時生產條件使然，生產要素包括資本、土地與勞動力，後來熊彼得(Joseph Alois Schumpeter)在創新理論的支撐下，強調企業家才能的重要作用。在技術革命時代，有的強調技術作用的經濟學家把技術也作為一

²³² 同註 22，頁 86。

項生產要素。企業家才能在企業發展到一定階段，特別是所有權與經營權的分離，在職業經理人階層出現以後，其對企業發展的重要作用日益顯現出來。這對於正處於經濟轉軌時期的中國來說，也具有非常重要的現實意義。所以，在現在的生產條件下，對於普遍意義上的企業而言，企業的生產要素主要包括資本、企業家才能與勞動力。

二、中國資本市場

資本市場化配置需要資本供應者和需求者不受限制的自由進出資本市場，如利率由資金供求狀況決定。這一方面，中國資本價格利率沒有市場化，現實存在的利率未能反映資本的供求狀況，導致社會平均利潤長期無法形成。行業之間的收益差距不能真實反應行業內的努力水平，部份全行業虧損長期存在。雖然現在允許在一定範圍內浮動，但離真正的市場化改有相當具局，在基礎利率未能市場化的情況下，其他金融產品的市場化定價也就受到限制。

資本市場化是國企改革成功必不可少的前提。比如說，在沒有股票期權交易、缺乏做空機制、證券市場不能有效反應企業經營績效的情況下，企業經理人期權激勵制度也就很難起到激勵經理人努力經營的效果，反而更容易誘導內部人控制、操縱股價等不當行為。²³³

²³³ 謝軍，〈外部公司治理制度的失敗—中國國有企業公司化改革的啟示〉，《華南師範大學學報》，第3期，民92，頁37。

三、中國勞動力市場

勞動力市場化配置上，表面上要好於資本的市場化配置的進展，勞動力市場的發育和大量的人才流動。但實際上由於國企經理人市場的缺乏，企業現任經理權責利的嚴重不對稱，使企業內部的用人機制存在相當大的問題。在人才流動中隱含著深層的社會問題。例如中國的二元經濟結構下和現行戶籍制度下造成的人才在城鄉之間的流動障礙及價格歧視，且整個制度環境缺乏完善的社會養老、失業保障體系。（因為人才的充分流動也需要一個覆蓋全社會的完善的社會養老、失業保障體系。）²³⁴

四、企業家才能市場

企業家才能市場化配置是透過經理人市場來實現的。而在國企的經理，特別是第一把手。仍是沿用行政性的用人邏輯和任命程序。根據 1998 年企業家調查系統數據，有 89% 的國企經理是透過行政程序由主管部門任命的。並且不少是從政府官員之間經

²³⁴ 二元經濟：原始工業化的區域有限，時間斷裂，近代工業化以外髮型的非自然模式為主導，這就造成中國近代工業主要分佈在沿江、沿海的口岸地區，地區分佈很不合理。有限的工業與落後的農業長期並存，使中國經濟發展具有明顯的二元經濟特徵。在這種二元經濟結構中，農業佔有絕對的優勢，農村像汪洋大海般包圍著城市，城市化程度極其有限。這就使中國的工業化基本可界定為「農業國的工業化」。戶籍制度：現行的戶籍制度是 50 年代在國家工業化進程曲折發展的情況下逐步建立和形成的。這一制度的功能特點主要表現為：1、它是根據中國工業化趕超戰略的需要而建立起來的行政體制，是計劃經濟體制在社會生活領域的一個核心制度，起著讓農村支撐城市、農業為工業化提供積累的功能；2、它的建立深刻地反映了工業化進程受制於城鄉二元結構的深層次矛盾，是在短缺經濟情況下的制度安排。它在戶籍人口管理職能上附加了許多利益分配的功能，其結果是又僵化和加重了城鄉二元社會結構；3、它用行政手段把全體公民劃分為城市人和農村人兩個不平等的，城鎮居民享有福利待遇和勞動就業機會，而農民則被束縛在土地上，形成了兩種不同的身份等級制度。袁江天、張維，〈從企業理論看國有企業改革歷程及未來研究方向〉，《廣西大學學報》，第 25 卷，第 5 期，頁 92，頁 75。王海光，〈城市化中的戶籍制度改革研究〉，<http://www.dajun.com.cn/hujigg.html>，民 91.09.01。

常進行角色的互換，這無疑加遽了政企不分、政企難分和政府官員與國企經理之間的合謀問題。也同時導致少數人在少數人中選幹部的問題，導致破產國企的經理卻經行政性命令換個企業再任經理也嚴重影響國企經理人隊伍的整體素質。

整體而言，國企與生產要素市場化於資本、勞動力與企業家才能這企業三要素中，現在最為缺乏的就是實現企業家才能市場化的經理人市場。雖然中國有自己的資本市場和貨幣市場，也有了勞動力市場、人才市場的框架，而在國企經理人選擇問題上卻仍然是組織任命方式。所以，在國企改革的要素市場化的問題上，經理人市場的建設已經成為國企改革的一個瓶頸。

肆、小結

現代企業理論的前提是在產權清晰與產權具有分割性的前提下展開的，在於探討如何透過內部監管與外部控制以抑制外部性行為的產生。中國國企現階段的改革便是透過學習西方企業股份制制度，試圖以新三會取代舊三會的功能，並發揮現代企業應有的內部治理結構與激勵監督機制。然而，中國國企先天的產權缺位和經理人原任命的非市場化機制，²³⁵帶來委託代理關係四方

²³⁵ 外部生產要素市場化不足，無法透過經理市場、勞工市場與資本市場機制，來強化委託人與代理人之間的激勵監督約束關係。現代企業理論下的企業是生產要素透過一系列契約合成的，合成的過程是完全市場化選擇的結果，契約形成之後同樣受第三方確認，有就是受法律的保護，這一點保證了契約的可執行性，也保證了企業法人財產權的成立和生效之後在契約規定的範圍內統一於行政化的企業權威，因此現代企業理論下的企業是一個合成企業，而國企在成立之初就是行政化的政治權威安排下各種生產要素合成的產物。合理性隱含的兩個前提是訊息傳遞無損耗與最高權威的決定理性，而這兩點在現實中顯然都難以成立。國企改革的目標就要重塑市場的微觀主體，而現有的企業改革歷程所涉及的改革都是在企業層面上的微觀主體的重塑，還沒有更多涉及企業生產要素層面的微觀主體的重塑，這也是中國國企改革二十多年來未能取得實質性成功的深層原因。如現在的國有資本戰略性重組，以企業理論的觀點來看，實際上是生產要素的重新組合，但現有的理論並沒有上升到要素市場化來看待這一問題，大都是從

面的特殊性，使得國企中委託人與代理人之間目標函數、訊息不對稱、責任不對稱的矛盾較為突出，這就不可避免的增加了國企的代理成本。換句話說，終極所有權屬於全體公民的國有資產要支出過高的監督成本，面臨的經營風險進而資本損失風險的可能性較大。亦即對企業經營管理的監督不力和企業內部人控制問題的滋生與蔓延，由此說明了國企改革只是治標不治本，解釋了國企長期存在的缺陷，更指出了為什麼每次的改革目標與預期成果總是和實際成效產生落差。

第六章 結論

國有資本經營的比較優勢、資本逐利性和提供公共產品義務這一角度來看待問題的。

第一節 研究回顧

近十年來中國整體經濟平均以每年超過兩位數的經濟增長率，真可謂健步如飛，但在這風光的裙下卻一留了一顆暗瘡，那就是本文所研究的中國國企。在過去，國企在中國扮演著實踐政治理想、經濟建設、社會穩定與文化延續的運轉手，至今國企在中國仍發揮著其重要功能與作用。但就現在與過去比較，國企的貢獻率以不如從前且逐漸成為中國財政沈重的負擔，以致在眾多文獻中被國企光環盡失、今非昔比、風光不再。而上述的「逐漸成為中國財政沈重的負擔」是說，過去國企為中國發展之初的政治、經濟、社會與文化基礎建設的重要媒介，而其所花費成本是全由政府吸收，但在長期以來堅持純社會主義的「全民所有制」下，長期缺乏競爭，若又再缺乏有效的激勵監督機制，從邊際效用來看，國企勢必會在邊際成本持續上升而相對的邊際效用逐漸下滑，從而導致 1978 年的國企改革。所以，本文並非否定國企在國家的重要性，而是再理解國企經營形態的改革過程，並透過新制度經濟學進行理論性探討，試圖解釋為何理論與實踐上總是不相當。於此，以下就將本文切割成三部份來作一研究回顧。

壹、傳統國企制度

此部份從三個方面來看，即意識型態；國企性質、功能與作用；傳統國企運作機制。透過 NIE 的概念來解釋實在的社會主義運作的困難與問題，導致中國國企改革是必然的。

第一、就意識型態上與國企的關係探討。由於制度的形成是經過時間累積形成的，而意識型態是制度創新過程中最重要的指

引，對制度具有深刻的影響力。而中國的意識型態便是依據馬克思對未來社會的設想與列寧對社會主義經濟制度的設想，²³⁶並仿照蘇聯模式，開始著打破過去的生產關係，對資產階級的生產要素實行贖買的政策，透過各種形式的國家資本主義，將生產要素的資本主義所有制轉變為社會主義國有制，把一系列獨創性經驗作了理論概括而形成中國國企的指導思想。換句話說，中國傳統計劃經濟體制必然成為傳統國企賴以生存和發展的宏觀條件；傳統國企則勢必是計劃經濟體制運轉的微觀基礎和基本手段。

於此，本文目的在凸顯，中國國企的初始建立在於消滅資本主義社會所帶來的一切矛盾和弊端的根源，相對的，中國國企比起西方資本主義下個國企，其政治使命力度往往強過於貨幣累積力度。另外，中國在對馬列毛基本教條認知下，是造成國企改革最終必須面臨改革的導火線，也是造成國企改革舉步艱難的原因之一。

第二、就在馬列毛的意識型態指引下，探討中國國企具有的性質、功能與作用。國有制和國企的性質區別，由國家代表怎樣的社會利益團體而定。由於社會主義國有制是國家代表全體人民佔有全社會財產的一種所有制。它與資本主義制度下為資產階級利益服務的國有制在性質上是根本不同的。中國國企生產目的是「最大限度滿足全社會不斷增長的物質和文化需要」，是「同志式的互助聯合關係」，是建立在國家完全代表人民利益與在國家、企

²³⁶ 馬克思對未來社會的設想：社會主義最基本的特徵是生產資料歸全社會佔有；未來社會是自由人類的聯合體，人們結成平等合作的關係，有計劃地進行聯合勞動；個人消費品的分配，在社會總產品做了各項必要的扣除後，實行按勞分配；社會主義是沒有商品生產和貨幣交換的社會；未來社會在全面公有制的基礎上實行計劃調節就可以消滅市場調節，就不存在著市場失靈的問題。列寧對社會主義經濟制度的設想：「生產要素公有制」、「按勞分配」、「計劃管理」、「商品生產」、「利用資本主義走向社會主義」與社會主義是逐步轉變的過程，是由低到高從、小到大與從簡單到複雜的發展過程。

業、個人三者之間的利益完全一致的基礎上。²³⁷ 因此，國企在中國不緊緊扮演著經濟發展的功能，其還包含了企業辦社會的社會功能與政治實踐的功能。然而，國企就性質、功能作用上，在宏觀理性和微觀理性之間的對立與矛盾，不論是從交易成本、個人有限理性和最大化選擇與國企悖論，都直指的一開始國企在中國同時扮演著多重角色，必然導致的多重矛盾與缺陷。

於此，本文論述的中國國有企業性質、作用與功能，並非在否定國企為國家所扮演的重要性，而是在於藉由探討中國傳統國企性質、作用與功能來凸顯出，傳統國企身兼的多重身份下所帶來的多重負擔，從而導致文革後對國企的全面檢討。

第三、是探討中國國企形成之來源與運作機制。中國國企是在中國共產黨對社會主義目標的信念、半殖民地半封建的經濟基礎與工業化的壓力與前蘇聯優先發展重工業、迅速實現工業化的示範作用下誕生的，而中國國企是透過五個渠道的轉化建立起來的，分別為解放區的公營企業、沒收官僚資本主義企業、接收外資在中國的企業、贖買民族資本家的企業與國家投資建立的企業。而中國傳統國企不是市場經濟中做為市場主體的企業，是計劃經濟中的基層單位。其企業模式是隨著前蘇聯援助建設的 156 項建設一起進入中國（前蘇聯集中統一的國民經濟經營管理體制）。傳統國企運作機制下的特徵包含了產權單一主體、財產條塊分割與行政壟斷；企業的運行靠計劃推動；實行大鍋飯的分配方式，平均主義分配制度；企業也是社會福利組織。在傳統政企關係上，政府對企業實行以行政手段為主的直接管理方式，企業成為政府

²³⁷ 社會主義國家所有制在中國政治經濟學教科書中被定義為「社會主義國家代表人民佔有全民財產的一種公有制，而資本主義國家的國有制則是資本家集團所有制，因為財產最終是用來為資產階級利益服務的。」因此，同樣的國有制和國企，在中國與西方資本主義國家有著不同性質。伍柏麟，《國有企業核心論》。上海：復旦大學出版社，民 91，頁 4。

機關的行政附屬物，²³⁸其表現在政府與企業在機構設置上與功能上的重疊、企業經濟地位行政化、企業動力機制行政化。

於此，本文藉由探討傳統國企運作機制、特徵與政企關係凸顯出，中國國企在意識型態剛性與一個產權高度虛置的狀態下，沒有足夠的誘因與有效約束的監督，²³⁹加上沒有完善的市場競爭機制，形成上級資源配置效率低落、下級嚴重浪費國家社會資源，即使計劃經濟在初級階段得到的短期發展，但爾後在隨著規模越大激勵監督越不相容下，導致國企必須實施根本產權的改革與資本市場的建立。

整體而言，第一部份國企的傳統制度背景的探討，不但說明了意識型態對中國國企的影響；中國國企的性質、作用與功能；中國傳統國企運作機制，而且運用 NIE 研究途徑在這三方面作一解釋並揭示傳統體制下的國企改革是不可避免。此外，該部份的探討也是作為第三部份 NIE 分析這些改革目標與實際成效落差根源的基礎。

貳、國企改革歷程

此部份從三個方面來看，即行政性改革（1958-1978）、初步改革（1978-1993）與深化改革（1993 迄今）。第一、行政性改革

²³⁸ 國家與企業之間如同父子關係，一方面國家對企業施以襁褓般的束縛；另一方面，又給於企業無微不至的關懷。由於企業財務預算線(budget line)的可移動性，所形成的軟性預算，並且眼睛盯著上級主管部門，所以企業不存在市場競爭壓力也不會破產。

²³⁹ 企業職工來說，由於物質利益的激勵基本上不存在了，那麼可供選擇的剩下精神激勵的。精神激勵的主要方法是思想動員和思想工作，這種思想工作雖取得一定成效，但最終還是不能改變職工勞動積極性不高和企業效率低下的問題。

(1958-1978)。由於中國的國企模式是從前蘇聯全盤引入的，這種模式強調全民所有制經濟的國家整體利益，強調「全國一盤棋」。但隨著經濟建設規模的擴大和經濟活動的日趨複雜，中央及各部委對地方和企業「管得過多、統得過死」，使得地方和企業的積極性受到極大影響，其弊端也逐漸暴露出來。所以，於 1958 年，中國根據毛澤東〈論十大關係〉的精神，以統一領導、分級管理、因地制宜的原則，把大部份對工業企業的管理以及商業管制、財政管理的權力下放給地方行政機關，也是當擴大企業的權力，以進一步發揮地方和企業的主動性和積極性，進行了中國計劃經濟制度建立以後的第一次改革。但是，此時期的國企改過程中理論基礎是傳統的社會主義企業理論—「企業附屬論」，這也就決定了當時的企業改革難以在深入的層次上進行，只能在中央和地方的集權和分權上調整。換句話說，計劃經濟的基本框架保持不變化情況下進行的分權活動，都不是市場經濟取想的「經濟性分權」，而是處理中央與地方關係的視角進行的「行政性分權」。都不是從根本改變集中的計劃經濟體制，而是把計劃從中央下放到地方，因而不可能克服集中計劃經濟體制的弊端（表現在生產不計成本與缺乏效益、缺乏市場觀念與只追求產品數量而沒有品質與多樣化。），以發揮地方和企業的主動性和積極性。

於此，本文探討 1958 年至 1978 年的行政性改革，其目的除了在於瞭解 1958 年至 1978 年的中國經濟發展，說明在計劃體制下的行政性改革並不能發揮地方和企業的主動性和積極性。重要的是，在這指稱中國國企第一次進行改革乃是按照中國官方說法，但本文其真正涉及到政府與企業之間的改革應該是在 1978 年十一三中全會之後。中國官方宣稱的第一次是因為由於長達十年來的文革動亂，封鎖了一切外界（西方）資訊，缺乏對外界知識新認識，所以在極左的教條下缺乏對企業的認識並忽略企業的

本質，而只把企業作為實踐政治理想的工具而已。換句話說，當時中國只有極左社會主義企業理論（企業附屬論）作為改革依據，這次所謂的行政性改革只不過是中央與地方之間的一個權限劃分。

第二、初步改革階段。在上述的情況下，一直到了文革結束鄧小平重新掌握政權後，國企開始從政府之間的行政性分權改變為重新調整國家和企業之間的關係，其核心是以計劃經濟體制的基本框架未做變動的情況下，進行擴大企業自主權和強化物質刺激，以擴權、減稅、讓利使企業擁有一定的自主財產和經營權力。這一初步改革從1978年中國十一屆三中全會正式開始到90年代初期，都一直佔據主導地位。初步改革首先以增量漸進的方式開始，以權力換效率做為起點，其具體可分為三個重要改革—放權讓利、利改稅與企業經營責任制，且每一改革互相交叉。

放權讓利，其目標試圖讓企業在保證完成國家下達的各項經濟計劃的前提下，實行企業利潤的留成。放權讓利改革為國企帶來激勵效果也取得了一定的成績，但由於中國國企並不處於有效產權約束與市場競爭之中，加上沒有單一、充分反映企業經營的訊息指標的情況下，仍然存在著企業所有者、國家與經營者之間的訊息不對稱和激勵不相容問題，使企業盈虧不能完全反應企業其經營好壞的情況下，部份企業透過浮報成本與經營績效截留上繳利潤，產生工資侵蝕利潤的現象。在激勵約束不相容、訊息有限與不對稱下，儘管放權讓利改革從絕對數上增加了政府的財政收入，但是與沒有企業留利的情況相比較，政府的財政實際上是短收的，這些問題帶給中國財政造成空前的壓力。

利改稅，其目標是試圖來確定國家和企業的分配關係以硬化

企業的預算約束，劃清政府財政收入和企業可支配收入的界限，形成國家財政收入與稅收相聯繫，企業收入與利潤相聯繫的機制，以克服經濟責任制改革過程中國家和企業在利益分配方面討價還價所帶來的弊端。某種程度來說是對於放權讓利的權利上收，也可以說是認識到國企所生產的產品是可以具有商品性質的。利改稅解決了原先把稅收和利潤混在一起的問題，其增加了財政收入，也使政企關係開始走向制度化的道路，並在一定程度上也硬化了企業的預算。但由於利改稅是以財政觀點為指導思想，也就是說，改革措施首先是要求保障財政近期收入，因而不注意形成國企自我累積的機制，對國企發展後勁問題考慮不足，加上市場機制不完善，還沒有辦法取代計劃的功能，企業與政府的行政關係難以割斷；產品價格和生產要素價格仍由政府制訂，不能完全反映其真實價值。所以本文利改稅實際上是在削弱企業的投資能力和發展活力，只是針對對放權讓利政策的權利上收措施。²⁴⁰

承包經營責任制，是在利潤留成和經濟責任制基礎上發展起來的，是放權讓利改革思路的延續，與利潤留成存在一些差異。目標在於改變企業吃國家大鍋飯、勞工吃企業大鍋飯的局面，調動企業和勞工的積極性，並實現企業經營權和所有權的分離，確立企業市場競爭主體的地位。企業承包經營責任制透過經濟契約的形式界定了國家與企業之間的權責利關係，跳出了行政性收權與放權的怪圈，使企業與國家之間的關係由傳統的行政隸屬關係轉變為以盈利為中心的經濟契約關係，是國企改革的一大進步。

²⁴⁰ 譬如政府擔心企業自主權的擴大，造成企業無法有效約束形成的尋租行為與內部人控制，使國家財政收入蒙受損失，就透過增加稅種、提高稅收等辦法來約束保證國家的財政收入，更加種了企業負擔。還有針對大中型國企的調節稅是一戶一率，調節稅似稅非稅、似利非利，反而增加了其負擔，削弱其競爭力。最後還實施了「撥改貸」政策，凡是由國家預算內安排的基本建設投資全部由財政撥款改為銀行貸款，變成企業對銀行負債，但對企業來說無疑是雪上加霜，除了必須承擔稅收還要多一項銀行負債的雙重任務。

但是，企業承包經營責任制本身依舊存在嚴重的制度缺陷。就本質來說，把企業的產權，即大部份的剩餘控制權和一部份剩餘索取權轉讓給了承包者。在企業經營者（承包者）和國家形成的委託代理關係中，承包者不僅是代理人，而且有了部份委託人的功能（書記身兼企業經營著的雙重身份），從而使委託代理關係處於不對稱的境地，這種制度安排必然會帶來內部人控制問題，引發企業經營者的道德風險。

於此，本文探討 1978 年至 1993 年初步改革，目的在於瞭解 1978 年至 1993 年的中國經濟發展。本文，雖然中國已嗅到政府與企業之間的權責利不對稱問題，也試圖利用利潤與稅制的手段來激勵與約束企業經營績效。但由於初步改革是在計劃經濟體制的基本框架未做變動的情況下展開的，所以宏觀環境不配套與缺乏對企業內部的經營機制轉換思考是可以被理解的。因此，初步改革只是在維持計劃經濟體制下從事國企微觀層次的單向放權與流於形式上的利稅約束，使得初步改革不但無法解決既存的舊有問題而且衍生了的諸多新問題。

第三、深化改革階段。由於國際政治環境的不變與西方資本主義企業帶來的成績，使中國意識到國企問題不在於國家與企業之間的利潤分配問題，而是企業的經營機制不合理，改革必須立足於轉換企業經營機制。過去的企業改革偏重於單純的放權讓利而未能以轉換企業經營機制為目標。深化改革時間點則以鄧小平南巡講話為立基點，而以 1993 年 11 月中國共產黨十四屆三中全會的召開為標誌。深化的基本任務是進行企業制度創新，解決深層矛盾，逐步建立「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」的現代企業制度，使國企成為真正「自主經營、自負盈虧、自我發展、自我約束」的法人實體和市場競爭的主體，為建立社會主

義市場經濟新體制奠定基礎。換句話說，其目標是要從過去靠政策調整解決表像問題轉向透過制度創新解決深層矛盾；從偏重於進行企業內部單項改革進入到內外部結合整體推進宏觀和微觀體制改革；從偏重於活絡單個國企進入到著眼於活絡整個國有經濟；從偏重於統一形式轉向為針對不同企業強調分類指導、採取多種形式和辦法。而深化改革主要又是指建立現代企業制度，其中又以股份有限公司作為企業經營機制轉換的方向。現代企業制度為國企帶來一線生機、為國民經濟的提升發揮功用。法人治理結構為政企分離與企業監督機制往前推進一步。但是，這些只是階段性的成果，並不意謂國企改革的目標已經實現、經營機制已經轉換、現代企業制度已經完全建立起來。事實上，國企改革至今目標與實際表現之間往往有著相當的落差，其直接表現在七個面向上。²⁴¹

於此，本文探討 1993 年至今的深化改革歷程。除了瞭解深化改革的動機與目標外，目的在於說明國企改革至今仍無法解決舊的障礙與避免新問題產生的處理能力。此外，本文亦發現到，國企每階段的改革只是短期見效而長期失調的情況，使得被譏為形式操作多過於實際運作的負面評語。

整體來說，第二部份的國企改革歷程，不但論述了改革目標與實踐歷程，同時也透過一些相關數據資料說明了每階段的改革目標與實踐上的落差，以作為接續第三部份 NIE 分析國企改革目標與實際成效落差根源的基礎。

²⁴¹ 其七個面向分別是：企業資源流失與浪費、國有企業負債、產品的生產能力利用率、勞動效率、國有經濟部局、經濟貢獻率與國有企業經理人員的選拔和任命制度。

參、國企改革障礙之分析

在回顧過中國國企的制度背景與改革歷程後，發現中國國企改革過程，其每階段的改革目標常常隨著試點獲得短期效果，但之後的全面推進卻立刻暴露出其缺陷，顯得改革力度無法持久，從而又必須進行新一波改革。由此可見，其改革目標受到多方面的制約，以致目標與實際成效之間產生落差。於此，第三部份是在透過本文第二章理論探討內容，進一步來分析中國國企改革過程中歷史制度背景與改革歷程，藉由 NIE 的分析來凸顯中國國企的改革特性與其癥結，並為現今的改革進程作一論述。

第一、是制度變遷理論與中國國企改革之分析。首先是在國企改革形式上分析，該部分指出中國經濟體制在理論上是採取以漸進式改革的整體方向（計劃經濟體制→有計劃的市場經濟體制→計劃經濟與市場經濟相結合體制→社會主義商品經濟體制→社會主義市場經濟），即在保持社會穩定的條件下，積極的在整個經濟中引入、培育和發展起新的市場經濟成分，同時逐步對舊體制進行實質性的改革。也就是說，中國國企改革必然存在著新舊體制並行的二元結構。而國企每階段改革的形式與主體，如下表

6-1：中國國企改革形式與改革主體。

表 6-1：中國國企改革形式與改革主體

改革形式與主體 改革階段		改革初始形式		改革主體	
		強制性	誘致性	初級行動團體	次級行動團體
行政性改革		●		國家	企業
初步 改 革	放權 讓利	●後	●先	地方政府與四川省六家 進行擴大企業自主權的 試點企業	國家
	利改稅		●	國家	企業
	經營責任制	●後	●先	首剛企業等部份國企	國家
深化改革		●後	●先	農村社會企業與天橋百 貨股份公司	國家

資料來源：作者自行整理繪製。

其次本文透過制度變遷理論分析下，發現國企改革預期目標與實際成效間的落差根源有四點因素，分別是路徑依賴、機會主義盛行、國家障礙與政府宏觀調控下的時滯效應的制約。

路徑依賴方面，本文中國國企改革過程中存在三重歷史路徑依賴。一是傳統社會形成的制度集合導致的路徑依賴、二是中國建國後幾十年的社會主義制度所形成的路徑依賴、三是改革後中國的漸進式改革道路所形成的路徑依賴。

機會主義方面，本文來自兩方面，一是歷史傳統上，由於傳統小農經濟生產方式、傳統官僚集權中國傳統體制與文化的價值取向，成為滋生機會主義的土壤。二是在當前現實上，國企改革的背景加大機會主義的誘惑力和活動空間。

國家障礙方面，自於中國建國之初，以政治理想的實踐作為

國家利益最大化的唯一變數。其表現在政府對企業的干預。現階段的國企改革，雖然強調政企分離，但目前所預見的國企仍受中央或地方政府來自於不同形式、手段的干預。即使建立現代企業制度，建立有限責任公司來說，以股份制來看，其目的試圖以新三會取代舊三會，但國家仍對於企業其董事、經理直接任命達到88%。

政府宏觀調控下的時滯效應方面，本文宏觀調控固然有其必要，但實際運作的結果卻往往犧牲了效益也犧牲了均衡，導致國企效率低落、資源流失等問題。²⁴²自80年代末期以來，中國三次大規模的宏觀調控都發生一年左右的政策滯後，導致經濟運行秩序的混亂和脫軌。

於此，本文除了提出了國企改革障礙的根源，更重要的是，本文從目前看來，這些長久存在的缺陷勢必還會持續存在一段時間，其消除過程極為艱難與漫長。

第二、現代企業理論與中國國企改革之分析。首先從兩權分離看國企改革轉變與理論上的進程，也提出了改革全面推廣後實際上的現象，並在堅持公有制下所形成的產權虛置，使產權難以清晰。以股份有限公司制來說，由於法人實物所有權來自於有實力的股東選派的董事、監事與高階經理人員（國家為價值所有權絕對佔有者，因其佔有絕對優勢的股權結構），這象徵著實物所有權不但為法人所有法人實體也由國家控制。換句話說，公司制改

²⁴² 例如政府本想用擴大貨幣供給的方式刺激經濟增長並脫離谷底，但當政策發生作用時經濟已經走出谷底，結果宏觀調控的結果反而刺激供給超越潛在的總供給，相反的，政府本想實行緊縮政策加以抑制經濟過熱，但當緊縮政策付之實施時，即是經濟運行已由過熱轉為降溫，宏觀政策反而造成壓縮而導致衰退。

造並沒有使國企發生多大的變化，所有權仍是在國家手中。經營權角度看，實際上的國家持股制不能解決經營者選擇問題，公司化以後的國企經理對政府干預的抱怨比公司化以前還要多。國企各機構的職能並未能真正發揮，股東大會形同虛設、董事會缺乏對經營者的有效約束與監事會有名無實，沒有發揮監督作用。

其次是從委託代理與激勵監督看有企業改革。由於國企就因一開始本身產權的特殊性，其所有權的權能天然就是靠委託代理來實現，其委託代理鍊冗長是難以改變的，除非個別社會成員可以獨立行使其財產權利。因此，本文在委託代理的特殊性下，激勵監督機制是難以落實的。而激勵監督障礙又表現在四個方面：委託代理關係產生的特殊性、訊息不對稱的特殊性、國企代理人行為的特殊性與行使監督權的委託人行為的特殊性。

最後是從企業與外部生產要素市場看國企改革。由於企業作為各種生產要素按照一系列契約關係形成的節約交易成本為目的的組織，其存在的首要前提是生產要素市場化，沒有生產要素的市場化，就不存在市場經濟下的企業。而現代企業理論對生產要素的定義，其包含了資本、企業家才能與勞動力。在資本市場上，中國資本價格利率沒有市場化。在企業家才能市場上，經理市場缺乏，其國企人事安排仍沿用行政性的用人邏輯和任命程序。在勞動力市場上，由於中國的二元經濟結構下和現行戶籍制度下造成的人才在城鄉之間的流動障礙及價格歧視，由於人才的充分流動也需要一個覆蓋全社會的完善的社會養老、失業保障體系，但這些社會體系仍不完善。

於此，本文建立現代企業制度的政策固然是好的，但是因為中國一再堅持全民所有制所造成的產權先天的虛置，其必然出現

冗長的委託代理鍊，而相對的在特殊的委託代理關係下，加上制度環境的缺乏，這一切使得國企改革困難重重。

第二節 結語

中國國有企業長期存在的缺陷與改革目標與預期成果總是和實際成效產生落差是可以被預見的，而國企在中國的重要性卻又不可以否認的。然而，中國已於 2002 年加入 WTO，其面對 WTO 帶來的好與壞，這意謂著，國有企業除了必須繼續縮編與退出競爭性領域以集中力量進行大步改革，並引入私有制企業至非競爭性領域，以刺激國有企業提高生產效率。

此外，就兩岸關係來看，在經濟上，中國國企改革成敗象徵中國經濟體制與市場健全與否的關鍵，加上台灣產業結構正在轉型，台商赴大陸投資的金額和案件急速增加，這對台商而言，國企改革的成敗，影響其在中國投資獲利的機會多寡。另外，在非經濟上，若能透過國有企業的改革，使中國逐漸擺脫意識形態的束縛，進而對政治、社會加以改革。對兩岸而言，可促其縮小政治、經濟體制的差異，形成良性互動。對台灣而言，大陸國有企業改革的成敗，將直接、間接影響台灣政治及經濟的發展，進而影響兩岸關係前途。

盱衡上述，本文乃是透過西方新制度經濟學觀點，對中國國企目前之發展提出一些建議，此建議目的並非是讓國企民營化，而是肯定國企在中國的重要性下，提出國企未來發展的大方向：

第一、進一步發展與健全外部生產要素市場化，藉由引入經理人市場機制以提升企業家能力、平衡城鄉差距以增進勞動流動、增強社會保障體系、貨幣利率符合市場。

第二、進一步調整內部激勵約束，藉由國家減少持股比例以增加資本流動與讓民間企業共同參與監督、按照經理人所承擔的風險給予相對的薪水與獎金。

第三、法律監督，藉由建立完善的法治化社會以強制力發揮約束作用。避免過去一日三法，造成企業或經理人無所適從與鑽法律漏洞行為。

第四、輿論監督，藉由媒體多元化、自由化以發揮其第三者監督角色，即朝向媒體控管進行初步鬆綁。

第五、委外監督，藉由民間顧問公司以進行對國企會計報表進行監督，以輔助現行的國有資產管理局。

第六、人格養成，藉由教育體系的公民教育以改變中國傳統障礙、培養企業道德與工作倫理，破除傳統小農經濟與封建思想下產生的機會主義行為等。

第七、民意監督，即發展政治民主化以開放黨禁、普選與集會自由等，發揮國會監督與政治責任（壓力）。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

- 王桂德、章一鳴合編，《國有企業改革論》。廣州：華南理工大學，民 89。
- 王鳳生，《中國國有企業改革之研究》。北京：社會科學文獻，民 90。
- 王躍生，《新制度主義》。台北：揚智，民 86。
- 毛澤東，《毛澤東選集》。北京：人民出版社，民 66。
- 伍柏麟編，《國有企業核心論》。上海：復旦大學，民 91。
- 伍柏麟、席春迎合著，《西方國有經濟研究》。北京：高等教育出版社，民 86。
- 何雍慶編，《大陸國有企業改革》。台北：行政院大陸委員會，民 86。
- 吳易風編，《馬克思經濟學和西方經濟學》。北京：經濟科學，民 90。
- 吳宣恭等著，《產權理論比較—馬克思主義與西方現代產權學派》。北京：經濟科學，民 89。
- 吳惠林、周亞真合著，《放權讓利》。台北：中華徵信，民 87。
- 宋光華編，《當代中國經濟學》。北京：昆侖，民 90。
- 李英明，《中國大陸研究》。台北：五南，民 84。
- 李文薄，《國有經濟優化配置論》。北京：經濟科學出版社，民 89。

- 周叔蓮，《中國經濟改革發展面臨的問題》。北京：經濟管理，民 91。
- 周紹朋、丁德章與許正中合編，《國有企業改革與發展》。北京：經濟科學，民 90。
- 周振華，《步履艱難的轉換：中國邁向現代企業制度的思索》。上海：上海譯文出版社，民 84。
- 林毅夫、周昉與李周合著，《中國國有企業改革》。台北：聯經，民 89。
- _____著，《中國經濟改革與發展》。台北：聯經，民 89。
- 施仁譯，G. J. Stigler 著，《價格理論》。北京：北京經濟學院出版社，民 89。
- 胡代光，《西方經濟學說的演變及其影響》。北京：北京大學出版社，民 87。
- 胡彩明、張建偉、朱富強合著，《真實世界的經濟學-新制度經濟學縱覽》。北京：當代中國出版社，民 86。
- 重武譯，錢德勒(Alfred D. Chandler)著，《看得見的手-美國企業的管理革命》(The Visible Hand: the Managerial Revolution in American Business)。北京：商務出版社，民 86。
- 柯洛漪譯，黎安友(Andrew J. Nathan)著，《蛻變中的中國》。台北：麥田，民 89。
- 孫經緯譯，Erik G. Furubotn and Rudolf Richter 編，《新制度經濟學》。上海：上海財經大學，民 91。
- 孫關宏、胡雨春與陳周旺合編，《政府與企業》。江西：江西人民，民 91。
- 張暉明、袁志剛、華民合著，《現代企業制度縱橫談》。上海：復旦大學出版社，民 83。
- 張五常，《中國的前途》。台北：遠流，民 78。
- 張賽編，《中國經濟波動研究》。北京：中國統計出版社，民 84。

- 張軍，《雙軌制經濟學：中國的經濟改革》。上海：三聯，民 86。
- 張維迎，《企業理論與中國企業改革》。北京：北京大學，民 88。
- 曹爾階，《新中國投資史綱》。北京：中國財政經濟出版社，民 78。
- 盛洪編，《現代制度經濟學》。北京：北京大學出版社，民 92。
- _____譯，Ronald H. Coase 著，《論生產的制度結構》。上海：上海三聯書店，民 83。
- 陳郁、羅華平合譯，Douglass C. North 著，《經濟史中的結構與變遷》(Structure and Change in Economic History)。上海：上海人民出版社，民 91。
- 陳朝陽、林玉妹合編，《中國現代企業制度》。北京：中國發展出版社，民 91。
- 陳一諮、李大民與于大海合著，《中國大陸的改革與發展》。台北：桂冠，民 80。
- 陳坤銘、李華夏合譯，R. H. Coase 著，《廠商、市場與法律》。台北：遠流，民 84。
- 費方域、段毅才合譯，Yoram Barzel 著，《產權的經濟分析》。上海：三聯，民 91。
- 溫洽溢譯，Jonathan D. Spence 著，《追尋現代中國》。台北：時報，民 90。
- 董輔初編，《中華民國共和國史》。香港：三聯，民 90。
- 趙濤，《股份制—現代企業的重要形式》。北京：經濟科學，民 86。
- 劉瑞華譯，Douglass C. North 著，《制度、制度變遷與經濟成就》。台北：時報，民 83。
- _____譯，Douglass C. North 著，《經濟史的結構與變遷》。台北：時報，民 84。
- 劉立均，《中國企業改革思路辯證》。河北：河北人民出版社，民 87。

- 厲以平譯，Douglass C. North 著，《西方世界的興起》(The Rise of the Western World)。北京：華夏出版社，民 88。
- 樊綱，《漸進式改革的政治經濟學分析》。上海：上海遠東出版社，民 85。
- 潘兆民，《中共社會主義現代化—理論與實踐》，台北：結構群出版社，民 85。
- 潘兆民、黃烈修合譯，克里斯琴森(Flemming Christiansen)、瑞伊(Shirin M. Rai)著，《中國政治與社會》，韋伯出版社，民 88。
- 潘吉星譯，李約瑟(Joseph Needham)著，《四海之內》。上海：三聯出版社，民 76。
- 顧鈺民等著，《中國經濟轉型與發展研究》。上海：同濟大學，民 91。
- 鄭海航，《國有企業虧損研究》。北京：經濟管理出版社，民 87 年。
- 蕭金成，《國有資本營運論》。北京：經濟科學出版社，民 88。
- 蕭耿，《產權與中國的經濟改革》。北京：中國社會科學出版社，民 86。

二、期刊

- 方山，〈大陸國企改革下的失業狀況〉，《中國大陸研究》，第 41 卷，第 8 期，民 87，頁 17-29。
- 王丙毅，〈兩種根本不同的制度經濟學〉，《理論學刊》，第 3 期民 90，頁 47-48。
- 王信賢，〈中國大陸國企改革的「組織焊接」—吳江絲綢股份有限公司籌組之分析〉，《中國大陸研究》，第 43 卷，第 12 期，民 89，頁 37-61。
- 王恒進、格瑪與楊鳳華，〈國有企業經營者約束與激勵問題研究

- ，〈《南通職業大學學報》，第 17 卷，第 2 期，民 92.6，頁 4-12。〉
- 年志遠，〈企業所有權的激勵功能〉，《當代經濟研究》，第 10 期，民 91，頁 14-17。
- 吳敬連，〈關於國有企業下崗職工再就業問題的思考〉，《理論探討》，第 13 期，民 87，頁 5-6。
- 呂愛權，〈中國制度變遷的路徑依賴探析〉，《山東大學學報》，第 1 期，民 92，頁 118-129。
- 李慎之，〈中國文化傳統與現代化〉，《戰略與管理》，第四期，民 89，頁 1-21。
- 宋興洲，〈國家、資本與主權—從國際趨勢看中國大陸之發展〉，《東海學報》，民 85.7，頁 1-25。
- 宋圭武，〈中國的機會主義：根源及共消除〉，《青海社科學》，第 6 期，民 92，頁 10-20。
- 宋國誠，〈新制度主義與中國國有企業改革—一個分析框架的運用〉，《中國大陸研究》，第 43 卷，第 2 期，民 89.2，頁 37-77。
- _____，〈產權理論與中國陸的國有企業改革〉，《中國大陸研究》，第 43 卷，第 3 期，民 89.3，頁 27-57。
- _____，〈國家障礙—中國大陸國有企業改革的分析視角〉，《中國大陸研究》，第 42 卷，第 3 期，民 88，頁 3-22。
- 汪洪濤，〈制度創新：中國擺脫傳統路徑依賴的基本命題及實施趕超型戰略的基礎性社會變革要求分析〉，《戰略與改革》，第 1-2 期，民 91，頁 4-9。
- 佟福全，〈西方公私混合型企業比較與啟迪〉，《比較與借鏡》，第 4 期，民 90，頁 57-62。
- 邱崗，〈論我國企業家激勵約束機制的建立〉，《東南大學學報》，第 3 卷，第 4A 期，民 90，頁 82-84。
- 袁江天、張維，〈從企業理論看國有企業改革歷程及未來研究方

- 向>，《廣西大學學報》，第 25 卷，第 5 期，民 92，頁 68-79。
- 曹正漢，〈將社會價值觀整合到制度變遷理論之中三種方法〉，《經濟科學》，第 6 期，民 90，頁 96-105。
- 許光泰，〈中國大陸公有企業兼併改制問題之研究—以溫洲平陽個案為例〉，《中國大陸研究》，第 43 卷，第 6 期，民 89，頁 35-49。
- 許源派，〈中共國有企業改革分析（1978-2001 年）〉，《東亞季刊》，第 33 卷，第 3 期，民 91，頁 95-115。
- 郭占恆，〈現代產權理論〉，《浙江學刊》，第 3 期，民 83，頁 17-20。
- 陳滿堂，〈俄羅斯國有企業產權改革的背景、過程與績效〉，《武漢理工大學學報》，第 15 卷，第 1 期，民 91，頁 23-39。
- 陳寶敏，〈科斯定理的重新舉釋—兼論中國新制度經濟學的誤區〉，《中國人民大學學報》，第 2 期，民 91，頁 68-72。
- 陳敦源，〈新制度的範圍方法—一個理性選擇觀點的方法論檢視〉，《行政既政策學報》，第 3 期，民 90，第 132-168 頁。
- 陶儀芬，〈十六大後大陸的經濟改革與政治繼承〉，《中國大陸研究》，第 46 卷，第 2 期，民 92，頁 27-39。
- 隆定海，〈現代企業產權理論及其對國有企業改革的啟示〉，《皖西學院學報》，第 17 卷，第 3 期，民 90，頁 27-28。
- 黃曉興，〈評諾斯的制度變遷理論〉，《青海師專學報》，第 1 期，民 91，頁 33-36。
- 楊志誠，〈中共經濟改革的現況〉，《中華戰略學會季刊》，秋季刊，民 80，頁 81-105。
- _____，〈蛻變中的蘇俄經濟〉，《當代青年》，第一卷，第六期，民 81，頁 18-23。
- 楊燦明，〈產業特性與產權定位〉，《經濟研究》，第 9 期，民 90，頁 51-59。
- 葉章美，〈中共「十五大」後之國有企業改革〉，《中國大陸研究》，

第 41 卷，第 4 期，民 87，頁 3-16。

劉青，〈國有企業委託代理關係的特殊性及改革路徑〉，《中國社會主義與實現》，第 2 期，民 92，頁 42-51。

盧通，〈交易費用、機會主義與會計信息失真的治理〉，《山西財經大學學報》，第 23 卷，第 3 期，民 90，頁 54-56。

韓保江，〈2003 年國有企業改革新特點及未來改革走向（一）〉，《經濟研究參考》，第 13 期，民 93 年，頁 38-45。

謝軍，〈外部公司治理制度的失敗——中國國有企業公司化改革的啟示〉，《華南師範大學學報》，第 3 期，民 92，頁 31-39。

顧士明，〈西方國有企業改革比較研究和啟示〉，《當代經濟研究》，第 3 期，民 90，頁 6-23。

三、論文

李茂鑫，《中國大陸國有企業制度改革之研究》，博士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 90。

四、文件

中華人民共和國國家統計局編，《中國統計年鑑（1992）》。北京：中國統計出版社，民 81。

_____，《中國統計年鑑（2003）》。北京：中國統計出版社，民 92。

中華人民共和國第八屆全國人民代表大會常務委員會，《中華人民共和國公司法》，民 82。

五、網路

大科普網，〈新制度學派〉，

http://www.ikepu.com/economics/branch/neo_institutional_schule_total.htm，民 92.11.28。

人民日報，〈中華人民共和國憲法修正案（1993 年）〉，

<http://www.people.com.cn/item/faguiku/xf/F01-A1030.html>，民 93.02.07。

人民網，〈企業國有資產監督管理暫行條例〉，

<http://www.people.com.cn/GB/jinji/31/179/20030604/1008632.html>，民 93.03.15。

_____，〈數字中國：12.8 萬億元資產給我們帶來什麼〉，

<http://www.people.com.cn/GB/jinji/36/20021106/859869.html>，民 93.03.15。

大衛斯(L. E. Davis)、諾斯(D. C. North)，〈制度變遷的理論〉，

<http://www.cnread.net/cnread1/jjzp/k/kesi/ccql/011.htm>，民 92.11.21。

中共中央統一戰線工作部，〈民企上市越過借殼時代〉，

<http://www.zyztzb.cn/zyztzbwz/economic/xxdl/80200304210097.htm>，民 93.04.01。

中國企業家調查系統，〈企業創新：現狀、問題和對策—2001 年中國企業經營者成長與發展專題調查報告〉，

http://www.cess.gov.cn/dcyj/200104/200104_02.htm，民 93.03.15。

中國國務院國家資產管理委員會，〈2004 年國有資產監管的總要求和著重做好的九項工作〉，

http://www.sasac.gov.cn/qygg/qygg_0053_fj06.htm，民 93.03.15。

中華人民共和國民政部，〈勞動和社會保障部、民政部、財政部關於做好國有企業下崗職工基本生活保障失業保險和城市居

- 民最低生活保障制度銜接工作的通知〉，
http://www.mca.gov.cn/artical/content/WDB_ZCWJ/20031216143929.htm，民 93.04.02。
- 中華企管網，〈兩大方陣之國有企業〉，
<http://www.wiseman.com.cn/magazine/zhinang/0311/0311003.htm>，民 93.03.15。
- 毛澤東，〈論十大關係〉，
<http://xcb.ysu.edu.cn/jdzz/mzd/lsdgx.htm>，民 92.03.05。
- 王海光，〈城市化程中的戶籍制度改革研究〉，
<http://www.dajun.com.cn/hujigg.html>，民 91.09.01。
- 江宣林、餘淼傑，〈蘭格、布魯斯經濟思想與中國經濟改革〉，
<http://www.sit.wisc.edu/~miaojieyu/lange.doc>，民 93.04.19。
- 沈志漁，〈國有企業改革面臨的新形式〉，
<http://jjckb.xinhuanet.com/Article.asp?TempNum=27823>，民 93.03.26。
- 林毅夫，〈轉型期中國國有企業的改革〉，人民教育出版社，
<http://www.pep.com.cn/200310/ca305250.htm>，民 92.11.15。
- _____，〈關於制度變遷的經濟學理論—誘致性變遷與強制性變遷〉，<http://www.cnread.net/cnread1/jjzp/k/kesi/ccql/014.htm>，民 92.11.21。
- 河北日報，〈新中國電信與新中國網通今天掛牌正式成立〉，
<http://www.hebeidaily.com.cn/20020516/ca122265.htm>，民 93.03.15。
- 香港中文大學，〈當代中國社會詞彙〉，
<http://www.cuhk.edu.hk/soc/socionexus/resources/chisoc/f-chisoc.htm>，民 93.02.06。

桑百川，〈國有資產流失猛於虎—加大社會貧富差距加劇腐敗〉，
<http://news.sina.com.cn/c/2004-01-30/17382727997.shtml>，民
93.04.10。

張五常，〈張五常文集〉，
<http://www.law-thinker.com/wenji-35.asp>，民 92.11.26。

趙增琴，〈企業改制中導致國有資產流失的原因及預防對策〉，
<http://www.bj148.org/lawstudy/1081133316363.html>，民
93.04.10。

劉世錦，〈中國國有企業的性質與改革邏輯〉，
<http://www.finance-cn.com/hgjj/gqgg/019.htm>，民 93.02.11。

燕趙都市報，〈保衛國資〉，
<http://www.yzdsb.com.cn/20040306/ca336206.htm>，民
93.03.15。

薛海燕，〈理論實踐淺議分稅制財政體制〉，
<http://www.xmwj.com/ebook/ReadNews.asp?NewsID=90>，民
92.12.15。

貳、西文部份

(I)Books

Alchian, Armen A., *Some Economics of Property*. Santa Monica,
California : The Rand Corporation, 1980.

Arrow, Kenneth, *Economics of Agency*. in Pratt and Zeckhauser,
Principals and Agents. Boston, Mass: Harvard Business School
Press, 1985.

Bates, Robert H., and Krueger Anne O., eds., *Political and
Economic Interactions in Economic Policy Reform-Evidence*

- from Eight Countries*. Oxford: Blackwell Publishers, 1993.
- Gao, Shangquan, *China's Economic Reform*. Hampshire: MacMillan Press Ltd., 1996.
- Kornai, Janos, *Contradictions and Dilemmas – Studies on the Socialist Economy and Society*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1986.
- Oi, Jean C., and Andrew G. Walder, eds., *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.
- Pejovich, Svetozar, *Economic Analysis of Institutions and Systems*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1995.
- Ranney, Austin, *Governing: an Introduction to Political Science*, New Jersey: Prentice-Hall, 1996.
- Steinfeld, Edward S., *Forging Reform in China-The Fate of State-Owned Industry*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

(II)Periodicals

- Alchian, Armen A., and Harold Demsetz, “Production, Information Costs, and Economic Organization,” *The American Economic Review*, Vol. 62, No. 5, 1972, pp. 777-795.
- Chow, Gregory C., “How and Why China Succeeded in Her Economic Reform,” *China Economic Review*, Vol. 4, No. 2, 1993, pp. 117-128.
- Gao, Shangquan, “China’s Economic Restructuring, Structural Adjustment and Social Stability,” *China Economic Review*, Vol.

8, No. 1, 1997, pp. 83-88.

Harold Demsetz, "Toward a Theory of Property Rights," *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 2, 1967, pp. 347-359.

Li, Youwei, "Reflection on Certain Problems Regarding the Ownership System," *The Chinese Economy*, Vol. 32, No. 2, 1999, March, pp. 61-95.

Wu, Jinglian, et al., "The Modern Enterprise System," *The Chinese Economy*, Vol. 30, No. 1, 1997, pp. 8-38.

_____, "Circumstances and Problems of 'Shareholding Experimental Projects' in Chinese Enterprises," *The Chinese Economy*, Vol. 30, No. 1, 1997, pp. 39 -70.

Yang, Famin, "The State-Owned Enterprises Pour Out Their Hearts," *The Chinese Economy*, Vol. 30, No. 4, 1997, pp. 6-28.

Yang, Qixian, "Rational Thoughts on Reforming State-Owned Enterprises," *The Chinese Economy*, Vol. 30, No. 4, 1997, pp. 53-92.

(III)Internet

North, Douglass C., "*Institutional Changes: A Framework of Analysis*,"

<http://econwpa.wustl.edu/eps/eh/papers/9412/9412001.pdf>,

2003.12.01.