發佈：2016-10-03, 週一 10:36
點擊數：16821

近日來中國經濟的眾多指標都出現衰退趨勢，許多分析家也都紛紛警示中國經濟上的眾多問題，諸如債台
高築、產能過剩、
出口衰退、資本外逃、民間投資衰退
及房地產和股市泡沫等[1]
。在中國的經濟奇蹟逐漸告終的今日，許多人們都正在關切中國經濟究竟將走向何方？中國會循東亞發展型國家的道路，或者會發展出獨特的中國模式？2015年由劍橋大學出版社出版的《國家資本主義、制度調適與中國奇蹟》（State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle）一書，便是能幫助我們理解中國經濟現狀及前景的重要路標。

本書認為中國當前經濟是一種國家資本主義（state capitalism），而國有企業則是這個體制中的關鍵角色。儘管中共曾試圖改革國有企業，推動許多市場化改革，引入全球化的力量，但在2003年後，國有企業重新成為中國經濟中最關鍵的角色，控制了中國經濟中的戰略制高點。換言之，本書提醒我們不能過份高估私有企業及市場機制在中國經濟中的角色，本書也反對將中國經濟視作從社會主義計劃經濟走向市場經濟的線性演化過程，中國經濟發展更像是國有企業如何從市場化改革中重新鞏固其地位，並阻擋其他可能的系統性變遷。本書更提供了一些證據表明，國家資本主義可能為中國經濟帶來不良的影響。

本書由11位來自政治學、經濟學、管理學、社會學及歷史學的作者所撰寫，全書共分9章，
以下筆者將介紹貫穿全書的幾個重要主題，並對本書的貢獻及限制作簡要的評析。

何謂國家資本主義

在導論中，Kellee S. Tsai及 Barry Naughton試圖定義中國的國家資本主義，他們認為中國的國家資本主義是一種以國有企業為中心的政治經濟體系，儘管中國的國家資本主義引入了市場原則及全球化的元素，中國共產黨及國家仍然直接控制了策略性產業、銀行及股票市場，並積極地透過廣泛的產業政策及民族主義來鞏固國有企業的角色，以及政商之間的侍從結構。

Tsai
及Naughton之所以提出國家資本主義的概念，是因為他們認為既有的理論都不適用於中國的政經體制。既有的文獻有兩大理論典範，一支是多樣的資本主義（varieties of
capitalisms），另一支則是東亞發展型國家（East Asian development
states）。多樣的資本主義的研究文獻主要將資本主義區分成自由的市場經濟（liberal market economy）及協調式市場經濟（coordinated market economy）兩大類，這兩類型資本主義擁有不同的制度及政策表現。然而，這個架構最大的問題是預設廠商為主要的行動者，但在中國，國家及國有企業扮演了更重要的角色。東亞發展型國家的文獻較重視國家在經濟發展上的角色，但是中國與東亞發展型國家仍有許多不同之處，其中最大的差異在於中國的經濟規模更大，中國也比其他東亞國家更重視國外直接投資。簡言之，Tsai及Naughton主張既有的比較政治經濟學理論並不適合拿來分析中國，因此有必要重新以較中立的方式使用國家資本主義這個古老的概念。

Phoca PDF

發佈：2016-10-03, 週一 10:36
點擊數：16821

中國的階層式經濟

本書最重要的一個主題是點出中國經濟結構中的階層性，從而讓我們看見黨國體制的重要角色。過去許多研究者都認為，中國政府在1990年代透過去中心化及實質的私有化等非正式的制度，為鄉鎮企業提供了經濟發展的誘因，但Margaret Pearson在本書第二章中指出，私有化一直仍是中國共產黨黨內爭辯中的議題，她認為「捉大放小」比較能夠概括中國共產黨對於私有化的態度，亦即國家仍保有對大型及都市地區的國有企業的所有權，但容許中小型或鄉村地區的國有企業引入私有化的要素。

Pearson以階層式經濟（tiered economy）來概念化這樣的現象，她認為中國的經濟結構可以粗分作三層：最高層包括了大型的策略性產業，例如能源、金融、通訊、糧食、航太及重工業，政府非常重視這些產業在國家安全或經濟安全上的重要作用；中層包括了較不受中央控制且享受到政府產業政策支持的產業，如醫藥、化學、鋼鐵、電子通訊設備、生技及替代能源，這些中層產業不如最高層的產業具有國家安全上的重要性，中層產業也特別需要透過整合進全球供應鏈來取得成功，也因此，國家所有權的程度在這些中層產業中較為多元，中央政府在有些產業中的所有權較高，有些產業（如汽車業）則是地方政府的所有權較高，有些產業更容許大型私有企業進入市場（如吉利汽車、華為及中興通訊）；最底層的產業則是包括了眾多的中小企業，如製造業、服務業、零售商及採煤業。

Pearson
進一步指出，階層式經濟也對應了三種國家管制型態。對於上層產業，國家採取的是獨立機關式的管制， 管制者一方面會透過反壟斷法避免上層產業被特定集團獨佔（monopoly）或被俘（capture），但另一方面，管制者也會鼓勵產業併購以避免過度競爭。然而，在黨國現存體制下，獨立機關式的管制並非完全獨立，而是可能受到更高機構（如中共中央組織部、中共國家發展和改革委員會或國務院國有資產監督管理委員會）在政策上或人事上的干預。換言之，在上層產業的管制上，現有的決策體制呈現破碎性，並容易出現多方管制單位相互競爭的情形。對於中層產業， 整體的國家管制體制相較於上層產業，更顯得去中心化及破碎化，地方政府具有較高的管制權力，但中共國家發展和改革委員會和中共中央組織部仍具有主導產業政策及人事的能力。對於下層產業， 國家則常缺乏有效的監管及產業政策，管制體制更顯破碎，管制機關也較容易受到商業勢力俘虜。

不同於Pearson從產業特質及國家管制型態來觀察中國經濟，Dylan Sutherland及LutaoNing在本書第五章中，則是著眼於上市公司的產權結構，他們同樣發現在中國的企業之中存在金字塔式的產權結構。換言之，眾多上市企業的所有權其實掌握在少數企業手上。Sutherland及Ning觀察中國前五十大企業的產權結構，並從產權鏈中分析誰是最終的所有者。他們的研究顯示，在五十個企業中有十八個企業存在金字塔式的產權結構，許多企業的最終所有者為國務院國有資產監督管理委員會。雖然相較於世界上其他國家，中國企業中的金字塔式產權結構規模並未特別大，產權鍊也較短，但其發展的速度相對較快，結構也有可能在未來變得更加複雜。

為何中國企業之間會出現金字塔式的產權結構？Sutherland及Ning提出幾種可能的原因。首先，金字塔式產權結構可能有利於最終的所有者—中國共產黨，因為金字塔式產權結構一方面能使產權分散至多方組織，但又能將最終的決策權力集中在少數人手上。其次，金字塔式產權結構也可以幫助企業內部知情人士分散企業擴張政策的潛在風險，或者讓企業內部知情人士擁有比小股東更多控制企業的權力。最後，由於金字塔式產權結構能夠快速地擴張企業規模，因此有利於企業

Phoca PDF

內部知情人士以此來討好中央政府，滿足政府打造具國際競爭力的大型企業的目標。在上述誘因下，政治人物和企業圈內高層都可能偏好建立金字塔式產權結構。

然而，Sutherland及Ning的研究也指出金字塔式產權結構可能產生的不良影響。首先，金字塔式產權結構可能導致政商之間的貪腐行為，並傷害小股東的權益。Sutherland及Ning舉企業家張榮坤為例，他利用與上海市長陳良宇的政治關係，快速地掌握了許多上海電氣集團的股份，吸取其資金，利用金字塔式產權結構來將資金投資至自己掌控的子公司---福禧投資，並用福禧投資來購買許多上海電氣集團的未上市的股票，待股票上市後價格大漲，張榮坤便獲取了大量個人財富。其次，Sutherland及Ning使用事件分析法分析2010年至2011年上海證券交易所的資料，他們的研究發現，金字塔式產權結構下的資產交易確實可能提高投資者對資金投資風險的認知，從而使得資本成本提高。

國資委改革的成與敗

本書另一個重要的主題則是聚焦在國務院國有資產監督管理委員會（後簡稱國資委）的角色及影響。Barry Naughton在第三章中提到，儘管中共在1993年到2003年期間，對國有企業進行了許多市場化的改革，令國有企業的規模大幅縮小，但2004年卻是一個關鍵的轉捩點，在2004年後，國有企業重組的速度慢了下來，國有部門的規模開始變得穩定，並重新在制度上獲得鞏固。成立於2003年的國資委，便在這過程中扮演了重要角色。 統計數據顯示，國資委確實幫助了上層產業變得更有競爭力及獲利能力，也幫助這些產業的資產增加。國資委轄下的產業更成功協助執行許多國家重要戰略目標。

然而，Naughton也指出，國資委欲推動國有企業公司化的改革目標並未成功。原本國資委希望能夠推動國有企業轉型成公開上市的股份有限公司，但現今許多上層產業仍然處於治理不透明且課責性低的狀態，這些上層產業的領導者大多與黨內高層保有緊密關係，因此具有雄厚的政治實力抵制公司治理的改革。儘管國資委理論上應握有上層產業的人事任命權，但實際上，人事任命權仍是由共產黨組織部所掌控，這導致國資委無力改革上層產業經營者與黨高層之間的侍從結構。

國資委未徹底的改革帶來了許多負面影響。由於上層產業享有成本低廉的大量資金，這提高了上層產業過度投資及資源錯置的誘因，阻礙了生產力的提升。再加上公司治理的不透明性，更提高了道德風險及腐敗的機會。這些限制都使得國資委轄下的產業目前無法成為帶動出口、創新及長期經濟成長的角色。簡言之，國資委轄下的產業僅能為中國經濟發揮防衛上的作用，卻無法成為進取型的的角色。

相較於Naughton對於國資委改革幅度的失望，Doug Guthrie、肖知興及王俊敏在第四章中的研究則為改革提供了較樂觀的證據。他們使用了1994年到2003年中國上市公司的資料並使用迴歸分析，統計結果顯示，私有企業和國資委轄下的企業都比傳統國有企業具有更高的盈利能力。他們同時也以中國石油（PetroChina）的個案研究去探究為何國資委有助於國有企業提高盈利能力，他們認為關鍵的機制在於中國石油在上市的過程中，改變了核心部門的組織結構，給予經營者更多制度上的誘因去增加盈利能力。

中國國家資本主義的歷史根源

Phoca PDF

在第七章中，Morris L.Bian則從歷史的角度來分析中國國有部門的發展，他認為儘管中國的國有部門經歷過幾次重要的歷史變遷，但在變遷之中，仍有許多觀念、制度及組織存續下來。Bian將中國近代史分作三時期，第一期為1928年至1948年，第二期為1948年至1978年，第三期則是1978年至2008年。在第一期（1928-1948）中，國民黨的領導者孫中山已經提出著重國有企業、重工業及計畫經濟的政策綱領，並透過國民政府加以推廣。在對日抗戰時期，國防工業更成為國民政府最重視的產業。國民政府內的重要財經官員翁文灝便在1941年時強調，中國必須要透過國有企業來發展出以國防工業為優先的計劃經濟。這樣的經濟思想主要透過資源委員會來執行，國有企業內的官僚體制、評鑑制度及單位制都在這時期被建立。共產黨對計劃經濟的思想源頭主要來自對日抗戰的經驗及蘇聯的經濟發展經驗，但在實務上，共產黨支持國民黨的計劃經濟政策。1949年後，資源委員會的人員、資源及其建立的制度，大多被共產黨政府吸收及承襲。

在共產黨政府統治的第二時期（1948-1978）中，中共的計劃經濟主要透過國家計劃委員會來執行。儘管1957年中共曾出現一波鬆管市場管制並下放中央權力的階段，但大躍進運動失敗後，中共又重回中央集權的計劃經濟，超過80%的投資輸向重工業。共產黨的第一期五年經濟計劃其實有許多和國民政府的經濟計畫類似之處，兩者都同樣強調計劃經濟及重工業的重要性，這樣的經濟傾向更因1951年韓戰爆發而受到強化，中共藉此發起群眾運動來提高國有企業的產能。中共也承襲國有企業中的單位制，單位除了是一個經濟上的基層組織，它同時也能發揮提供社會福利（如住房、醫療、教育及食物等服務）的作用，在越大的國有企業中，單位通常能提高較好的福利，單位也漸漸具有政治控制上或行政上的功能。

中共在經濟上的意識形態於第三時期（1978-2008）開始出現轉變，此時的中共高層領導者在歷經文革災難後，大多已承認市場機制對於經濟發展的重要性，但他們仍傾向漸進地改革。中共一方面開始鼓勵私有企業參與國際市場的競爭，改革計劃經濟體制，建立更有利於市場的法律體系，並讓地方擁有較多發展權力。但另一方面，中共仍然試圖捍衛國有企業以及執行五年計劃的重要性，國家發展和改革委員會的成立便是與此相關的制度設計。

由於市場化的改革造成了單位制的弱化，中共也開始在城市地區推動由政府所控制的社區服務，繼續提供都市居民社會福利。然而，Mark W. Frazier於第八章中則指出，在這波社會福利體制的轉型過程中，全國性的大型國有企業成功地建立自己的年金體系，讓自己免於被納入省級政府的年金體系中。儘管中央政府於1998年下令全國性的大型國有企業應將年金轉移至地方政府，這些國有企業卻選擇資遣許多勞工，讓近八十萬才三、四十歲的勞工提早退休，導致最後能轉移至省級政府的年金不如預期。換言之，全國性的大型國有企業的主管及員工都試圖捍衛自身利益，避免年金收入被轉移至省級政府。

中國與東亞發展型國家的比較

本書最後一個重要的主題是將中國的經濟發展與其他國家進行比較，其中，東亞的發展型國家是比較的重點。Andrea Boltho及Maria Weber在第九章中歸納出東亞發展型國家的四個主要特徵：1.透過由政府介入的產業、貿易及金融政策來追求投資、製造業及國際競爭力的快速成長；2.對本國廠商進行保護，以便抵抗來自外國廠商的競爭；3.透過總體經濟政策來追求預算平衡或盈餘，避免高度的通貨膨脹；4.政治經濟上的許多先決條件，如較高的民族同質性、高人力資本、較低的貧富差距、能力強的官僚體系及威權政體。由上述特徵來看，中國的發展模式是否正在循著東亞發展型國家的路徑呢？

Phoca PDF

Boltho及Weber認為，中國
的發展確實有與東亞發展型國家相似的一些特徵。首先，中國的總要素生產力成長率、GDP成長率及投資率的快速成長，都與過去日本的速率類似。其次，中國的高儲蓄率也與日本接近。再者，中國也與東亞發展型國家一樣擁有快速增長的製造業出口，以及追求預算平衡和低通膨的總體經濟政策。最後，中國也具有一些發展型國家的先決條件，如較高的民族同質性、人力資本的快速成長及威權政體。

然而，中國也有與東亞發展型國家不同的特徵。首先，中國和東亞發展型國家都成功地大幅降低國內貧窮人口，然而，中國在發展中所形成的貧富差距比東亞發展型國家要嚴重許多，今日中國的貧富差距甚至比美國還要嚴重。其次，東亞發展型國家的產業政策大多會挑選特定產業來推動，但中國的產業政策卻過於廣泛，國家介入的產業過多。再者，中國比東亞發展型國家更歡迎外國直接投資（foreign direct investment, FDI）。以外國直接投資佔固定資本形成總額的比例為例，日本（1950-1975）的數值為0.2%，台灣（1960-1985）為2.4%，南韓（1965-1990）為1.6%，中國（1980-2005）則高達7.0%。Loren Brandt及Eric Thun在第六章中進一步指出，由於中國具有比其他東亞發展型國家更廣大的國內市場，來自國外廠商的競爭壓力，以及國外廠商試圖打入本地市場的努力，這兩股力量共同推動了中國廠商技術能力的升級。在加入WTO後，中國也比過去的東亞發展型國家受貿易自由化的影響更深，並從重工業為重心的經濟轉向以輕製造業為主的出口，這樣的發展路徑較接近東南亞國家，而非東亞發展型國家。最後，在2008及2009年的金融危機期間，中國政府推出了大規模的擴張性財政刺激方案，該規模遠超過東亞發展型國家。

本書的貢獻與限制

本書在理論上提出國家資本主義的概念，其意義在於引領我們重新關注黨國如何透過國有企業的產權結構來控制中國經濟中的戰略制高點。 國家資本主義的概念其經驗意涵在於指出中國經濟結構中的階層性，國家資本主義的概念並不是要否定全球化及市場機制對中國經濟造成的改變，而是要提醒我們市場機制並未能在所有階層中發揮同等效果，最為關鍵的上層產業仍然受到黨國的控制。簡言之，國家資本主義的概念有助於平衡過份高估中國市場化改革及私有企業角色的觀點。

國家資本主義的概念或許對許多讀者來說並不新穎，台灣學者也提出過許多類似的分析架構來描繪中共黨國體制與資本主義經濟之間緊張的結合。然而，本書最大的貢獻在於以豐富的證據來說明黨國及國有企業為何仍在當前的中國經濟中扮演重要角色。本書重要的發現包括國資委改革的挫敗、階層式的管制體制以及上市公司金字塔式的產權結構，這些發現可作為分析未來中國經濟發展前景的切入點，未來研究可以繼續探究國資委、階層式的管制體制及金字塔式的產權結構這幾項關鍵體制如何運作。本書另一項貢獻在於提供更整體的圖像，透過回顧歷史及跨國比較，讀者能夠對中國國家資本主義的形成及特徵有更深入及全面的認識，從而較可能對中國經濟的未來做出正確的判斷。

此外，本書也提供了證據顯示國家資本主義的負面影響：首先，國家資本主義可能阻礙企業的創新活力，從而無法提供長期經濟發展的動能。其次，國家資本主義的不透明性容易滋生貪腐行為，也會削弱投資者的投資意願，或是導致資源錯置及無效率的運用。再者，儘管國家資本主義試圖控制戰略制高點，但在管制體制上仍然呈現破碎性，這反而可能製造無效的管制結果。最後，國家資本主義產生了嚴重的貧富差距，以及低度的重分配政策。透過閱讀本書，讀者除了能夠理解中國國家資本主義的形成過程，也能夠對於改革的迫切性有更深的體悟，

Phoca PDF

然而，本書對於中國國家資本主義的分析也仍存在著一些尚待未來研究之處。首先，本書除了第八章談及的年金政策外，較缺乏對於個別政策制定過程的分析，儘管本書提到國家管制體制的破碎性，但我們仍然不清楚國家資本主義的體制究竟會如何影響特定政策的制定過程及結果。因此，我們仍需要更多針對特定政策議題（如貿易政策、環境政策或對外政策）的研究，藉此更深入了解國家資本主義的政策後果。

其次，本書勾勒出中國國家資本主義的結構樣貌，但我們仍缺乏對於關鍵行動者偏好、能力及行為的認識。我們仍然需要更多研究幫助我們了解在國家資本主義的體制下，各層級的政黨菁英、政府官僚及國有企業在什麼條件下能夠協調合作，在何種情況下則會出現難以排解的衝突。本書也較少觸及，外國行動者（如國外廠商、政府及非政府組織）是否能對國家資本主義產生影響。簡言之，我們仍需要更深入瞭解關鍵行動者之間的互動，才能知道中國國家資本主義處於多大程度上的穩定狀態。

再者，本書在理論上雖然強調對銀行及股票市場的控制為國家資本主義的重要特徵，但可惜的是，本書並未收入專章深入討論此主題。這也反映了本書屬於會議論文的集結，因此理論架構並無法完全緊扣實證研究。國家資本主義的理論骨架，仍需要結合更多經驗證據的血肉。

最後，本書在導論中認為國家資本主義與高速的經濟發展有互為因果的關係，為了追求高速經濟成長，政治菁英選擇建立國家資本主義，而高速經濟成長則又回頭鞏固了國家資本主義。然而，這樣的論點在本書中仍缺乏細緻的討論。經濟成長率與國家資本主義的關係也可能會引發讀者們的好奇：中國經濟成長速度下降的今日，國家資本主義的體制也會走向衰退嗎？本書並未能在理論上及經驗上回答這個問題，而仍需要未來研究更細緻地探討經濟成長率與國家資本主義的關係。

儘管存在上述限制，本書所提供的宏觀視野、脈絡及細節，都有助於我們在分析中國經濟時，不至於掉入見樹不見林或見林不見樹的謬誤，免於我們做出對現實的錯誤診斷。因此，即便《國家資本主義、制度調適與中國奇蹟》並未直接對中國經濟前景做出任何預言或政策建議，本書仍值得推薦給關心中國經濟發展及改革前景的讀者。

---

[1]相關分析可參考洪財隆、楊大慶（2016），經濟盛世與金融隱憂──當「中國也不例外」，新社會政策(45)，108-117。

作者 林竣達 為馬里蘭大學政治學博士生

Phoca PDF