

中國國家資本主義下的政商權力網絡：以 國資委和國開行的「產融聯盟」為例

趙建民

（中國文化大學國家發展與中國大陸研究所特約講座教授兼所長）

王宗銘

（中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士候選人）

摘 要

本文探討中國國家資本主義下的政商權力網絡，發現企業組織的「網絡化層級」具備黨國鑲嵌於企業集團活動的特質，以國開行為例，不但高層經理階層的組織結構，受制於黨國機制，企業經營目標也體現黨國利益。國資委和國開行形成的產融聯盟遂行「中國製造 2025」（後泛稱科技自力更生）、「一帶一路」等國家戰略，同時提供中國企業銜接海外併購或投資活動的重要平臺。黨國透過國資委控制經濟「制高點」，主導發展國家戰略性產業，落實國家冠軍隊政策。

關鍵詞：中國國家資本主義、權力網絡、黨管經濟、國有資產監督管理委員會、國家開發銀行

壹、前言

2013 年 11 月中共召開十八屆三中全會，通過〈關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，強調市場在資源配置中的決定性作用，允許民企資金入股國企。但另一方面，該文件又強調大型國有企業的作用，希望協助實現「中國製造 2025」、「一帶一路」等戰略目標。同

年，中央全面深化改革領導小組提出做大國企兼併重組和混合所有制的構想。¹自2005年至2017年，國務院國有資產監督管理委員會（國資委）管理的央企資產總額，從10兆人民幣擴張到55兆人民幣。²在習近平領導下，共產黨的領導更加強化，也更為重視國有經濟的作用，有人將這種模式稱為中國國家資本主義，其中一個重要關鍵，就是政商的網絡關係。

國資委成立於2003年，目的在於強化國有經濟的執政基礎，不斷進行再國有化的任務。自成立以來，國資委的主要工作集中在兩方面：一是推進國有經濟佈局的調整；二是在國家尚未退出的企業中，管理國家股權。中國學者吳敬璉指出，2004年出現的「第三次改革大爭論」，強調國有經濟在社會主義國家的重要性，但實際狀況是，

-
1. 2018年3月中共中央印發的〈深化黨和國家機構改革方案〉中，將中央全面深化改革領導小組改為中央全面深化改革委員會。有關做大國企構想的決定，請見〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，《新華網》，2013年11月15日，〈http://www.sc.xinhuanet.com/content/2013-11/15/c_118164288.htm〉。「做大做強做優」一直是國企的發展目標，後來一度更加側重發展品質，去掉「做大」的說法，例如在2013年底的國資委年度工作會議，強調「不斷推進企業做強做優」，2014年底國資委年度工作會議又改回「做強做優做大國有企業」。2015年7月，習近平在吉林調研期間第三次強調要做大做強做優國有企業時，把做大放到做強做優前面，扭轉以前把做大放到做強做優後面的說法，顯示做大是新階段的重要目標，首先要「做大」，在做大的基礎上再「做強做優」。請見李錦，〈習近平把國企「做大」調到前面傳遞了什麼信號？〉，《鳳凰財經》，2015年7月22日，〈http://finance.ifeng.com/a/20150722/13855875_0.shtml〉；程恩富，〈新時代為什麼要做強做優做大國有企業〉，2018年5月7日，《世界社會主義研究》，〈http://www.qsttheory.cn/llqikan/2018-05/07/c_1122796282.htm〉。
 2. 增加的這45兆資產其中只有五分之一是來自於企業經營收益，請見Nicholas Lardy, *The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China?* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2019), pp. 104-106。

「調」的進展緩慢，有些領域「國進民退」，³「管」的卻愈來愈多，國有經濟佈局調整，不再包含國有資本退出的內容，而以「提高國有經濟控制力」為主要目的。⁴2004年後，國企資產重組的速度放慢，國有部門在制度上重新獲得鞏固，國資委在此過程中扮演重要角色。⁵

目前民企雖可入股國企，但仍必須由國企控股。⁶在2015年國務

-
3. 從1950年代的「公私合營」起，混合所有制一直是國有經濟的組成部分，1997年十五大提出以公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的目標，國有經濟「有進有退」；請見吳敬璉，《當代中國經濟改革教程》（上海：上海遠東出版社，2010年），頁160-162。拉迪(Nicholas Lardy)主張「民進國退」，認為1978年以來的經濟快速成長，主因在於市場力量在資源分配發揮前所未有的重要作用，而非中共所主張的政府主導國有部門計畫（規畫）下的經濟發展模式，請見Nicholas Lardy, *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2014), pp. 2-3, 19, 20, 72-76, 84-85。近年來出現大量民企倒閉潮，2018年9月出現「私營經濟已完成協助公有經濟發展應逐漸離場」論點，引發民間對「國進民退」的更多憂慮，習近平在2018年10月有關民企的談話中定調，截至2017年底，民企貢獻「60%以上」的國內生產總值，請見〈習近平：在民營企業座談會上的講話〉，《新華網》，2018年11月1日，〈http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/01/c_1123649488.htm〉。走回頭路的觀點之一是，2015年股災迫使習近平放棄全深改市場導向的改革，「國進民退」定調，請見George Magnus, *Red Flags: Why Xi's China Is in Jeopardy* (New York and London: Yale University Press, 2018), pp. 104-111。
 4. 吳敬璉，《當代中國經濟改革教程》，頁137-142。觀察家認為，胡溫政府的「宏觀調控」加上國資委的運作，形成國企的中央軍，1997年以來的「國退民進」停止。請見吳曉波，《中國·飆富時代：1993-2008企業風雲全記錄》（臺北：遠流，2008年），頁172。
 5. Barry Naughton, "The Transformation of the State Sector: SASAC, the Market Economy, and the New National Champions," in Barry Naughton & Kellee S. Tsai, eds., *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle* (New York: Cambridge University Press, 2015), pp. 46-71.

院正式公布國有資產、國企改革方案，⁷以及「中國製造 2025」前，習近平已完成「做大」國企的佈局，銀行大規模挹注資金，國開行扮演重要角色。同時，加強要求民企成立黨組，擴大對民企的監控，目標包括「中國製造 2025」及「一帶一路」，希望增加大型民企海外投資合作平臺，協助「一帶一路」的運作，提高投資當地國重要戰略產業的全覆蓋率，彌補國企投資之不足。

習近平執政後，強調「黨管一切」，2019年10月召開的中共十九屆四中全會公報，提出「黨政軍民學、東西南北中，黨是領導一切的」。⁸在中國特色的社會主義下，強化黨的領導，進行市場化改革，形成黨管(party-in-control)經濟，有些學者將之稱為「被治理的經濟」(governed economy)，⁹是中國國家資本主義的一大特色。

6. 例如，中國建材集團吸收 70% 以上的民營資本參與，成為全球最大的水泥企業。請見〈中國或對民企控股國企鬆綁〉，《日經中文網》，2019年3月7日，<<https://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/34608-2019-03-07-09-01-52.html>>。

7. 姜亞鵬，《制度嵌入的中國企業跨國併購後整合與能力重構研究》（臺北：崧燁文化，2018年），頁 67-93；黃群慧，〈「新國企」是怎樣煉成的一中國國有企業改革 40 年回顧〉，蔡昉等著，《中國經濟改革與發展：1978-2018》（北京：社會科學文獻出版社，2018年），頁 204-224。

8. 〈中共十九屆三中全會在京舉行〉，《人民網》，2018年3月1日，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0301/c64094-29840567.html>>。十九屆四中全會公報指出，「必須堅持黨政軍民學、東西南北中，黨是領導一切的，堅決維護黨中央權威，健全總攬全局、協調各方的黨的領導制度體系，把黨的領導落實到國家治理各領域各方面各環節。要建立不忘初心、牢記使命的制度，完善堅定維護黨中央權威和集中統一領導的各項制度，健全黨的全面領導制度，健全為人民執政、靠人民執政各項制度，健全提高黨的執政能力和領導水平制度，完善全面從嚴治黨制度」。請見〈中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議公報〉，《新華網》，2019年10月31日，<http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/31/c_1125178024.htm>。

習近平強調的黨管經濟，和毛澤東時代不同，關鍵在於國企的強大能力遠非毛時期所可比擬，本文的重點，不在於國家發展改革委員會（發改委）對重大建設投資項目的決策，而是將焦點集中在監管國企的國資委，以及提供國企金融支持的國家開發銀行（國開行），針對當前國企管理中最關鍵的權力網絡問題，在發改委的大型投資項目和融資決策的支持下，以國資委和國開行的「產融聯盟」為例，探討中國國家資本主義下的運作邏輯。

貳、理論文獻

有關中國國企的相關研究文獻有兩大傳統，2008 年全球金融危機後，中國國家資本主義成為主流學派，¹⁰ 依據布蘭默(Ian Bremmer)的

9. Sebastian Heilmann, "Governing China's Economy," in Sebastian Heilmann, ed., *China's Political System* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2017), pp. 193-241; David Zweig, "China's Political Economy," in William A. Joseph, ed., *Politics in China: An Introduction Second Edition* (New York: Oxford University Press, 2014), pp. 254-290.

10. Kellee S. Tsai & Barry Naughton, "Introduction: State Capitalism and the Chinese Economic Miracle," in Barry Naughton & Kellee S. Tsai, eds., *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle* (New York: Cambridge University Press, 2015), pp. 1-24。布蘭默指出，2010 年 10 月，時任中國總理溫家寶接受 CNN 專訪提到，「我們經濟政策的完整規畫是，在政府的宏觀經濟指導和調控下，充分發揮各種市場力量在配置資源方面的基礎作用。過去 30 年裡，我們獲得一條重要的經驗，即確保充分發揮看得見的手和看不見的手在調控各種市場力量方面的作用。」這是對中國國家資本主義的明確用字定義。請見 Ian Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?* (New York: Portfolio, 2010), pp. 128-129。而習近平在十八屆三中全會所說的「使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用」，其實與溫家寶的用語並無大差異。

定義，國家資本主義優先視市場為工具，服務於國家利益和統治精英；國家資本主義不是意識形態，不是中央計畫的升級版，而是為了特定目的擁抱資本主義，¹¹ 強調「制高點經濟」(commanding heights economy)的關鍵作用，即國家掌握戰略性產業，同時對具有影響社會整體能量的元素如土地資源進行掠奪式利用。¹² 國家透過積極的產業政策，支持由國企為主的戰略產業，並主導金融部門及股票市場走向。¹³ 國家冠軍國企¹⁴ 和國家冠軍私有企業(privately owned national champions)，¹⁵ 都是中國國家資本主義的重點。此外，國家控制(state control)也是研究議題之一，也就是中國政府在指導經濟行動者行為時，國家控制力所能及的程度。一種極端的型態，是認為共產政權無所不能，如無堅不摧的「經濟紅坦克(economic juggernaut)」，當然有時候部門之間對目標也會出現意見不一的情形；¹⁶ 一個延伸的觀點，認為中國對

11. 有關國家資本主義的說法請見 Ian Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?* pp. 51-83。

12. Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State* (New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 275-285.

13. Kellee S. Tsai & Barry Naughton, "Introduction: State Capitalism and the Chinese Economic Miracle," p. 3.

14. Martin Jacques, *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World* (London: Allen Lane, 2009), pp. 151-193; Peter Nolan, *Is China Buying the World?* (Cambridge: Polity Press, 2012), pp. 55-109; James McGregor 著，李芳齡譯，《共和國的長子們：揭開中國經濟高速成長的真相》(*No Ancient Wisdom, No Followers: The Challenges of Chinese Authoritarian Capitalism*) (臺北：天下雜誌，2013年)，頁 26-29。

15. Ian Bremmer, "State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market?" *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3, May-June 2009, pp. 40-46.

16. William J. Norris 在討論中國國家資本主義文獻時，引用美國漫威(Marvel)的角色「紅坦克(juggernaut)」作為隱喻，認為中國國家資本主義概念可能出現的不足，請見 William J. Norris, *China's Economic Statecraft: Commercial*

外經濟行為易展現國家權力，不論是經濟上或政治上，接受國都易受中國的影響，也就是說，中資企業（特別是國企）投資當地國的背後，明顯有來自中國政府和其不同部門的影子，中資企業負有落實中共黨國商業、政治、戰略目標的責任，形成不同型態的政經關係，讓中國國家權力進行重新配置並得到強化，¹⁷ 以上都是中國國家資本主義關注的重點。¹⁸

Actors, Grand Strategy, and State Control (Ithaca: Cornell University Press, 2016), p. 4。

17. Emily T. Yeh, "Introduction: The Geoeconomics and Geopolitics of Chinese Development and Investment in Asia," in Emily T. Yeh, ed., *The Geoeconomics and Geopolitics of Chinese Development and Investment in Asia* (New York: Routledge, 2018), pp. 3-5.
18. 2008 年以來有關中國國家資本主義的討論，反映了對中國大陸經濟崛起及主權財富基金等研究主題，其他的研究對象還包括產業補貼，請見 Usha C. V. Haley & George T. Haley, *Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy* (New York: Oxford University Press, 2013), pp. 1-28；另外有關文獻還有 Henry Wai-chung Yeung 的行動者網絡理論、Michael Keith、Scott Lash、Jakob Arnoldi 與 Tyler Rooker 的地方國家資本主義觀點，以及劉致賢的兩岸國家資本主義比較等，請見 Henry Wai-chung Yeung, *Chinese Capitalism in a Global Era: Towards Hybrid Capitalism* (New York: Routledge, 2004), pp. 46-82; Michael Keith, Scott Lash, Jakob Arnoldi, & Tyler Rooker, *China Constructing Capitalism: Economic Life and Urban Change* (New York: Routledge, 2014), pp. 112-139; Chih-shian Liou, "Varieties of State Capitalism across the Taiwan Strait: A Comparison and Its Implications," in Lowell Dittmer, ed., *Taiwan and China: Fitful Embrace* (Oakland: University of California Press, 2017), pp. 117-132。此外，對 2008 年以前中國國家資本主義的討論，請見劉致賢，〈中國國家資本主義：一個新的政治經濟學研究議程〉，《台灣政治學刊》，第 19 卷第 2 期，2015 年 12 月，頁 41-80；蔡中民，〈國家資本主義的歷史脈絡與理論脈絡〉，《台灣政治學刊》，第 19 卷第 2 期，2015 年 12

中國的國家資本主義除重視國企外，國家還高度介入經濟活動，不僅部門協調，而且國家控制金融、制定產業政策規畫、黨管國企重要人事。簡言之，中國國家資本主義是一種以國有企業為核心的政經體系，形成相關的利益網絡，設置國資委管理央企，建立經濟制高點。國資委成立之初，管理的國有資產三分之二中，來自中國經濟最頂層的國家石油公司、電力、電信、軍工等集團。¹⁹

本文的目的，不在於論證中國大陸的國家資本主義性質，本文對國資委與國開行扶持國企的分析，也不足以顯示中國國家資本主義的本質。本文的目的，在於分析中國大陸的國有經濟部門如何在政商權力網絡的運作中，達成既定國家政策目標。自政府組織的結構與功能切入，探索中國國家資本主義權力網絡的運作，辨識國家介入的機制，對研究中國政商關係具有重要意義。中國國家資本主義的研究焦點，仍然集中在以國企為中心的政治經濟體系，但國家干預的手段除

月，頁 7-39；Aldo Musacchio & Sergio G. Lazzarini, *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond* (Cambridge: Harvard University Press, 2014), pp. 11-39。有關中國國家資本主義和國企、民企的共存網絡，請見 Christopher A. McNally, “Sino-Capitalism: China’s Reemergence and the International Political Economy,” *World Politics*, Vol. 64, No. 4, October 2012, pp. 741-776；Christopher A. McNally, “How Emerging Forms of Capitalism are Changing the Global Economic Order,” *AsiaPacific Issues*, No. 107, February 2013, pp. 1-8；Christopher A. McNally, “The Challenge of Refurbished State Capitalism: Implications for the Global Political Economic Order,” *Der Moderne Staat (The Modern State)*, Vol. 6, No. 1, June 2013, pp. 33-48。當前中國國家資本主義網絡中的民企發展經驗，請見 Curtis J. Milhaupt & Wentong Zheng, “Beyond Ownership: State Capitalism and the Chinese Firm,” *Georgetown Law Journal*, Vol. 103, March 2015, pp. 665-722。

19. Kellee S. Tsai & Barry Naughton, “Introduction: State Capitalism and the Chinese Economic Miracle,” pp. 1-24.

了國有國營、國有民營等機制，以及國企投資民企持股外，國資委是國家介入經濟領域的重要機制，非常值得研究。

東亞發展型國家是研究中國國企的另一理論文獻傳統。²⁰詹鶴(Chalmers A. Johnson)分析日本、南韓、臺灣的經濟發展成就，認為癥結在於軟性政治威權主義與經濟資本主義的共存結構，包括一批高素質菁英官僚，共同促成資本主義發展型國家(capitalist developmental state)。²¹此理論的前提，是企業在私有財產權明確保障下，國家透過市場機制引導經濟發展，和本文的脈絡並不相合。本文所引據的中國國家資本主義，和吳玉山所提出的「後極權資本主義發展國家」雖皆主張國家產權的重要性，但在中國國家資本主義中，所有權卻從私有財產制的相對保障中倒退。拉迪指出，民企原占中國國內生產總值的三分之二，但在習近平時期，銀行融資向國企傾斜，起初民企仍可轉向民間非銀行金融機構（影子銀行）獲得部分資金紓解，但2017年中國政府的去槓桿化政策，使得管理不善的影子銀行受到衝擊，限制了民企的活力，許多被迫國有化，2018年前三季就有26家上市民企國有化。²²

20. Kellee S. Tsai & Barry Naughton, "Introduction: State Capitalism and the Chinese Economic Miracle," pp. 17-19。另見吳玉山，《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯、波蘭的經濟轉型》（臺北：正中，1996年），頁1-95；吳玉山，〈觀察中國：後極權資本主義發展型國家—蘇東與東亞模式的揉合〉，徐斯儉、吳玉山主編，《黨國蛻變》（臺北：五南，2007年），頁309-335；吳玉山，〈「兩場革命」與中國模式〉，《思想》，第18期，2011年6月，頁197-218。

21. Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance," in Frederic C. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 136-164.

22. Nicholas Lardy, "China's Private Firms Continue to Struggle," June 4, 2019, *The Peterson Institute for International Economics*, <<https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/chinas-private-firms-continue-struggle>>; Nicholas

在國家資本主義下，國家和市場的整合度高，而中國的威權統治提供一個比民主更有利於追逐利潤的環境，資本主義在中國發展的成本較低，威權主義和資本主義成為最佳的政治合作者。²³

中國國家資本主義的主要特徵，是國家以不同的手段，介入主要產業部門，²⁴所牽涉的機構和制度性工具，包括國家石油公司、大型國企、國家冠軍私企、主權財富基金，²⁵國家和公私營跨國公司策略結盟，以與西方跨國公司競爭，擴大中國企業在全球的版圖，成為「現代國家資本家」，遠非東亞發展型國家所可比擬，所造就的經濟高成長的表現，特別受到矚目。²⁶

本研究以「權力網絡」為分析架構，關於國家與企業之間的跨部門網絡，埃文斯(Peter B. Evans)提出「鑲嵌自主性」(embedded auto-

Lardy, "China's Private Firms Continue to Struggle: Part II," June 24, 2019, *The Peterson Institute for International Economics*, <<https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/china-private-firms-continue-struggle-part-ii>>.

23. Guoguang Wu, *Globalization Against Democracy: A Political Economy of Capitalism after its Global Triumph* (New York: Cambridge University Press, 2017), pp. 61-68, 311-313.

24. Joshua Kurlantzick, *State Capitalism: How the Return of Statism Is Transforming the World* (New York: Oxford University Press, 2016), pp. 49-63.

25. Ian Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?* p. 54。作者在書中指出，2010年以前，知名的私有國家冠軍企業有巴西的石油公司及挪威和芬蘭的電信公司，已成立主權財富基金的國家則有挪威、俄國、新加坡、馬來西亞，以及沙烏地阿拉伯等波斯灣產油國家等，特別亮眼的部份是許多國家成立的主權財富基金，極大化創造了國家所獲取的利潤；中國當時的私有國家冠軍企業並未在全球市場崛起，也未設置主權財富基金。

26. 請見庫蘭茲克(Joshua Kurlantzick)對國家資本主義的分類，Joshua Kurlantzick, *State Capitalism: How the Return of Statism Is Transforming the World*, pp. 7-8, 27-48。

nomy)的概念，²⁷ 來解釋國家機關（官僚體系）如何影響經濟，也提供解釋企業集團參與政治的空間。

對於網絡行動者的權力問題，格蘭諾維特(Mark S. Granovetter)採用韋伯(Max Weber)的定義，認為權力使得一群人願意服從命令，²⁸ 再根據情境將經濟權力分為三種：資源依賴型、正當權力型，以及影響力型；一般而言，網絡中的核心行動者享有更多權力，社會交易與大型經濟結構之間存在中間人業務，核心行動者透過中間人創造權力。²⁹

過去社會學理論深受韋伯理念型「官僚組織」分析架構的影響，以相對獨立於社會組織外的官僚組織，與大企業組織型態做類比。³⁰ 但

27. 埃文斯對發展型國家的定義中，自主性是基本的，但並不充分，只有當鑲嵌性和自主性結合成為鑲嵌自主性，才可稱為發展型國家，是國家成功介入產業轉型的結構基礎；能夠制定正確政策的國家自主性，必須是能夠鑲嵌進社會關係網絡中，但不被特定利益集團「俘虜」的社會關係定位，產業資本(industrial capital)是主要探討面向。完全與社會絕緣的自主性國家，有自主性而無鑲嵌性時，可能是非常有效的掠奪式國家，當在一個掠奪式國家中，社會存在有限影響力的鑲嵌情形時，則稱為中介式國家。請見Peter B. Evans, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment," in Stephan Haggard & Robert Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 139-181; Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995), pp. 210, 228, 234-235, 244-250。

28. Max Weber, Guenther Roth, & Claus Wittich, eds., *Economy and Society* (Berkeley: University of California Press, 1978), p. 53.

29. Mark S. Granovetter 著，王水雄、羅家德譯，《社會與經濟：信任、權力與制度》(*Society and Economy: Framework and Principles*) (北京：中信出版社，2019年)，頁145-216。

30. C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956), pp. 118-138.

政治社會學家米爾斯(C. Wright Mills)研究 1950 年代的美國大企業，指出美國企業受「權力菁英聯盟」所控制，聯盟成員包括大企業集團負責人、軍事菁英和政府行政菁英。格蘭諾維特的貢獻在於，指出少數精英之所以能對多數人進行非民主統治的根源，說明（社會）網絡的重要性。³¹

借助上述相關論述，本文著重於對中國大陸政商關係中的「權力網絡」，探討中國國家資本主義的組織與運作脈絡。

參、中國國企的權力網絡

林立雯(Li-wen Lin)與米爾霍普特(Curtis J. Milhaupt)研究中國國有企業組建和運作的組織體系，提出「網絡層級化」(networked hierarchy)和「制度跨接」(institutional bridging)兩個概念，用以描述企業與黨政組織間的網絡架構，藉中國獨特的黨政人事控制機制，也就是國家冠軍企業集團的所有權結構、組織結構及其與黨國的聯繫機制，說明在中國國家資本主義中，黨政部門透過企業行為，達到國家經濟利益最大化的目的。大型國企集團的最終控股股東是國資委，代表國家行使股東權利；企業集團中的骨幹企業協調集團的活動，並將相關政策傳遞給集團成員；集團成員透過彼此簽署合同的方式，共同推動國家政策。³²

中國國企的特質在於，大多數國企高層管理階層由中共中央組織部（中組部）任命，這些人屬於黨政高層幹部，有機會成為國家領導人，有責任維護黨國利益。³³根據「網絡層級化」的概念，國資委組建

31. Mark S. Granovetter 著，《社會與經濟：信任、權力與制度》，頁 145-216。

32. Li-wen Lin & Curtis J. Milhaupt, "We are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China," *Stanford Law Review*, No. 65, April 2013, pp. 697-759.

33. 例如曾任中石油總經理的周永康，後來成為中央政治局常委，中石油前總經

垂直整合的企業集團，由中組部和國資委共同主導高層領導人事輪換，這種產業組織的「網絡層級化」，具備黨國鑲嵌於企業集團經濟活動的性質。這種鑲嵌關係提高了國企的正當性，符合格蘭諾維特所講的正當性經濟權力，另外，政府以行政手段組建大型企業集團的過程中，同時提供關鍵資源如資金、補貼、執照、技術、土地、訊息等，形成資源依賴的權力關係。³⁴

中國國企運作的邏輯在於，它是在黨的領導之下的層級組織，所追求的目標不一定是效率(efficiency)，而是效能(efficacy)，規模愈大，愈能將外部市場內部化，而其產品的生產、定價，由最頂端的領導決定，形成壟斷，層級組織取代市場，迴避了國企的所有制與是否要進行市場導向改革的問題。針對中國政府以公私營企業所有制混合股權結構運作的情形，哈佛大學教授伍人英(Mark Wu)提出「中國概念股冠名公司」(China Inc.)，指出黨國對中國經濟結構的長期影響，「在於左右國企和民企的行為」，這些公司想要取得成功，就必須對黨國的利益保持敏感。³⁵

理蘇樹林擔任福建省長，曾任中鋁公司總經理的郭聲琨現任中央政治局委員、書記處書記、中央政法委書記；全國人大代表中，知名的有騰訊董事會主席兼首席執行官馬化騰，以及汽車企業董事長或總裁等。請見 Hong Yu, "The Ascendancy of State-owned Enterprises in China: Development, Controversy and Problems," *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 85, 2014, pp. 161-182；劉明浩，〈共和國的長子們：中國大陸央企領導人管理體制〉，《展望與探索》，第17卷第3期，2019年3月，頁34-62；吳敬璉，《當代中國經濟改革教程》，頁136-137。

34. Lisa A. Keister & Yanlong Zhang, *Organizations and Management in China* (New York: Routledge, 2016), pp. 1-21.

35. Mark Wu, "The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance," *Harvard International Law Journal*, Vol. 57, No. 2, 2016, pp. 261-324；伍人英在美國國會聽證會的發言，請見 Mark Wu, "Testimony Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on U.S.

本研究參考「權力經濟網絡」相關理論概念，再結合伍人英提出的「中國概念股冠名公司」，以國資委和國開行等國企的關係為分析對象，提出中國企業運作的「權力網絡」的操作性分析架構，特徵如下：

(一) 中組部保有對國開行等央企高層人事的任命權。國資委沒有管理央企的人事權，央企的高層主管包括董事長、黨委（黨組）書記及總經理，屬於「中管幹部」的副部級幹部，通常由國資委提建議名單，由中組部任命，通過黨政聯合晉用、交叉任職的領導體制，國資委、國開行和黨委之間，形成一種綿密的權力關係網絡。

(二) 黨國透過國資委體現「制高點」(Commanding Heights)。「制高點」的概念最先由列寧(Vladimir I. Lenin)提出，中國大陸將之譯為「經濟命脈」，³⁶指的是國家掌握戰略性產業，支持冠軍企業。基本上，國家重大建設投資規則由發改委拍板定案，會在決策和執行過程中協調相關部委的意見，譬如「一帶一路」由發改委、商務部、外交部聯合對外發布，中國人民銀行參與決策，統籌金融資源分配；³⁷至於央企參與具體項目，則由國資委協調，並由國開行提供金融支持。第二屆「一帶一路」峰會時，國資委回答媒體提問時稱，央企下一步將著力推進「一帶一路」公路、鐵路、港口等基礎建設；³⁸習近平於2016

Companies in China,” February 28, 2019, USCC, <<https://www.uscc.gov/sites/default/files/Wu%20Testimony%20-%20US-China%20Econ%20Sec%20Review%20Cmsn%20-%20Feb%202019.pdf>>。

36. 吳敬璉，〈序言〉，Daniel Yergin 與 Joseph Stanislaw 著，段宏等譯，《制高點：重建現代世界的政府與市場之爭》(*The Commanding Heights: the Battle between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World*) (北京：外文出版社，2000年)，頁1-4。

37. 發改委在敲定國內項目時，如核心區建設，另協調中國人民銀行參與決策、統籌國內金融機構資源的配置，請見陳元、錢穎一主編，《「一帶一路」金融大戰略》(北京：中信出版社，2016年)，頁243-318。

38. 〈細化「帶路」建設 央企着力基建〉，《香港文匯報》，版A6，2019年4月25日，<<http://pdf.wenweipo.com/2019/04/25/a06-0425.pdf>>。

年 10 月在全國國有企業黨的建設工作會議講話，也刊載在國資委網站，2017 年公布的〈中央企業境外投資監督管理辦法〉即由國資委制定。國開行積極支持央企，主導國家戰略性產業發展，助長了國資委對央企的領導地位，成為最大受益者。本研究關注地是，國資委與國開行的長期密切結合，如何成為中國經濟的制高點。

(三) 黨國保留對金融企業的控制權，掌控最重要銀行的大股份。國開行與國資委合作的「產融結合」優勢明顯，國開行協助國資委實際上成為中國的主權財富基金。

(四) 由政府的實體機構，共同推動指導經濟的總體計畫。在國家戰略指導經濟的規畫過程中，國開行長期參與以國資委央企為主要角色推動的合作計畫，實現經濟總體計畫。

(五) 國企存在靈活的正式或非正式的商業網絡。國企除在不同政府部門、省市政府等正式網絡運作外，也透過屬於國開行等金融央企的商業網絡，存在非正式國有資本控制與民企合作下的合約關係。

肆、國資委和國開行：國家資本主義的「產融聯盟」

為因應國有資產流失問題，在 1998 年朱鎔基擔任國務院總理時，中共中央先後成立中央金融工作委員會（中央金融工委）和金融機構系統黨委，以及中共中央大型企業工作委員會，後來改為中央企業工委。中央企工委領導涉及國家安全和國民經濟命脈的重要骨幹國企，是國資委的前身，2003 年國資委成立時，同時成立國資委黨委，裁撤中央企工委。³⁹

39. 1988 年成立國有資產管理局，歸財政部管轄，下設各地方國資局，形成完整國有金融資產的管理體系，財政部統一領導管理所有的國有資產。1998 年，國資局遭裁撤併入財政部，同時設置國家經貿委管理國企。2003 年國資委成立前，前身包括經貿委和中央企工委彼此競爭，還涉及財政部等多個部門，如何拆分金融國企、非金融國企、地方與中央國企和其他國企成為議題，最後決定設立國資委黨委，中央企工委併入國資委，金融類和其他國企

朱鎔基對國企進行「抓大放小」的改革，從八百多萬家國企中，先鎖定 1.4 萬家中大型國企，挑選出一千家大型骨幹企業，⁴⁰再從中針對二百多家持續進行戰略性重組整併，至 2014 年，國資委管理的骨幹企業有 113 家。⁴¹國資委的作用，在於調整國有經濟成分，扶持其所管理的央企成為各產業領域的國家冠軍隊，推動自主創新，發展戰略新興產業，從資產所有者的角色，增加了機構投資者的角色，政府的作為，不再只是出賣國有資產或私有化。⁴²此一任務需求，在國開行的產業規畫和金融專業諮詢協助下，優勢互補，也是兩者長期密切合作的背景。

政府控制金融和國企，是中國國家資本主義的核心，國開行是核心中的核心。為了處理中資銀行龐大的不良資產及國家計畫委員會下六大投資公司累積大量的壞帳，1994 年成立國開行，承接自中國建設銀行剝離六大投資公司轉過來的政策性金融業務，⁴³六大投資人員隨業

仍由財政部管理。請見吳敬璉，《當代中國經濟改革教程》，頁 138-139；趙海均，《30 年：1978-2007 年中國大陸改革的個人觀察》（北京：世界知識出版社，2008 年），頁 202-203。同時還裁撤中央金融工委，另設銀監會和銀監會黨委。有關國資委沿革，請見戚務君、林凱薰，〈中國政府對國有企業管理的沿革：國有資產監督管理委員會〉，《貨幣觀測與信用評等》，第 94 期，2012 年 3 月，頁 31-46。

40. 馬立誠、凌志軍，《交鋒：當代中國三次思想解放實錄》（北京：人民日報出版社，2011 年），頁 251。

41. Nicholas Lardy, *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*, p. 50.

42. Doug Guthrie, Zhixing Xiao, & Junmin Wang, "Stability, Asset Management, and Gradual Change in China's Reform Economy," in Barry Naughton & Kellee S. Tsai, eds., *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle* (New York: Cambridge University Press, 2015), p. 75.

43. 從改革開放到 1990 年代初期，銀行大量貸款給國企，兩者虧損都極為嚴重，同時造成國有資產大規模流失，這是現行法規要求銀行與產業（國企）分業

務移轉，由國家計委和中央領導，定位為國有獨資政策性銀行。1998年4月，朱鎔基將中國人民銀行副行長陳元調任為國開行行長、黨組書記（後來改為黨委書記），直屬國務院，是唯一的正部級銀行。2003年，中國人民銀行成立中央匯金投資公司管理國開行，財政部主導的中投公司於2007年成立，全額收購中央匯金公司，國開行成為隸屬財政部的一個金融機構。⁴⁴陳元在1998年至2008年任職期間，實行黨委領導下的行長制。2007年，國開行改隸財政部，成為中央金融企業，名義上屬財政部管轄。

1994年8月，國務院決定將六個國家級專業投資公司併入國開行，同時新組建一個人員較精簡的國家開發投資公司（國開投資），是中央出資設立的第一家國有投資控股公司。2003年4月國資委成立時，國開投資劃歸國資委監管，是當時四家央企投資控股公司之一。當時國開投資雖然是中國最大的國有投資控股公司，但資金逐漸短缺，也缺少與資本市場對接的金融工具，考量「推進公司的投資職能與國開行的融資優勢相結合」，國開投資與國開行簽定五百億元開發性金融

管制、銀行可貸款給非金融國企但不能持股的大環境背景。1980到1990年代，中國在考察日本大型財團、經連會制度經驗後，並未採用二戰前日本大型財閥將產業資本、商業資本與金融資本相結合的產融結合模式，因此在後來制定法規時，中共極力避免日本財閥和金融合一的模式。請見Richard W. Carney, *Authoritarian Capitalism: Sovereign Wealth Funds and State-Owned Enterprises in East Asia and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), pp. 122-126。中國商業銀行法第43條規定中資銀行不得投資實業，另外，1994年發布的〈關於向金融機構投資入股的暫行規定的通知〉，限制國開行等政策性銀行對金融機構的投資。

44. 有關中國人民銀行、財政部、中央匯金與中投公司之間的權力關係和角力爭議，請見Carl E. Walter & Fraser J. T. Howie, *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise* (Singapore: John Wiley & Sons Inc., 2011), pp. 15, 116, 129-141。

合作協議。2004年11月，國開投資成為國資委公布第一批以資產管理投資為主業的央企之一。⁴⁵2005年9月16日，國資委與國開行達成〈支持中央企業改革和發展開發性金融合作協議〉，由國資委組織協調，國開行融資推動，依托現有中央企業或新搭建的國有資產重組和資本運作平臺，按市場化進行操作；同時，另一家以資產管理投資為主業的央企—中國誠通控股公司也與國家開發銀行達成〈開發性金融合作協議〉，⁴⁶國開投資與中國誠通成為國資委組建的兩家資產經營公司試點，以推進中央企業重組，兩家背後都有國開行融資的支持。⁴⁷國開行對國有資產經營公司試點，提供中長期融資來重組央企成功案例愈來愈多，到2006年，央企上繳稅金達七千億，國資委不再憂慮資金募集的問題。⁴⁸

2008年12月，所有中資銀行都改制為商業銀行，國開行增設董事會，陳元改任董事長，但國務院仍維持國開行投入開發金融角色的定位。2015年3月，國務院再一次將國開行定位為開發性金融機構，具有政策性融資的功能。

45. 國家開發投資公司，〈國家開發投資公司與國家開發銀行簽定500億元開發性金融合作協議〉，2003年10月17日，《國務院國有資產監督管理委員會》，〈<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c4006691/content.html>〉。

46. 中國誠通控股集團，〈誠通與國家開發銀行簽定開發性金融合作協議 李榮融主任、邵寧副主任出席簽字儀式〉，2005年9月20日，《中國誠通控股集團有限公司》，〈<http://www.cctgroup.com.cn/cctgroup/xwzx/jtdt/600558/index.html>〉。該項〈開發性金融合作協議〉表明誠通集團在2005至2008年間可獲得200億元人民幣的開發性金融借款。

47. 〈目標推進中央企業重組 國資委培植資產經營公司〉，《新浪財經》，2005年10月7日，〈<http://finance.sina.com.cn/g/20051007/12042015725.shtml>〉。

48. 〈誠通重組華源 國資委成立來最大央企重組案出水〉，《新浪財經》，2005年11月16日，〈<http://finance.sina.com.cn/g/20051116/00452121460.shtml>〉。

國資委透過與國開行的合作，不斷擴大央企的產業資本和金融資本規模，具有「產金結合」優勢，在國開行協助下，國資委從金融財務專業角度重組央企資產，實際上已經扮演如新加坡主權基金淡馬錫(Temasek)公司的角色，儼然成為中國的主權財富基金。⁴⁹

國開行和不同政府部門、產業密切合作，已與近 30 個省市簽署合作協議，涉及貸款、投資、基金、債券、信托、租賃等融資產品，並融資支持中石油、中石化等油氣企業，以及中鋁、五礦等礦產資源企

49. 有關中國的主權財富基金，包括準主權財富基金的中投公司、外匯儲備管理局下屬中國華安投資有限公司、中國社保基金、國開行下屬中非基金，其中，中投公司、中國華安投資有限公司、國開行三強鼎立。請見馮科，〈「一帶一路」跨國投融資體制研究〉，劉偉、郭濂主編，《一帶一路：全球價值雙環流下的區域互惠共贏》（北京：北京大學出版社，2015年），頁135-138。1960年代末開始，新加坡政府成立政府關聯公司（簡稱政聯公司）和法定機構，以彌補私人資本之不足，同時保護本國市場不讓外資進入。後來成立國家控股公司如淡馬錫公司來管理、投資由政府部門機構改制或公用事業業務拆分出來的政聯公司和法定機構，政府持股但不干預這些特殊定位企業在市場的經營活動。雖然新加坡政府透過政聯公司和法定機構執行其多元經濟發展政策，但很少引入私人資本，國家透過主權財富基金公司幾乎完全控制市場活動，但財務資訊很少對外披露，雖然有少部分的政聯公司和法定機構被私有化，本地私人企業卻難以在經濟發展過程中取代國家在市場治理網絡的地位。新加坡此一特殊的發展型國家模式，給予政府與政聯企業創造制度運作優勢，政府與政聯公司緊密聯繫，官員出任公司董監事，公司經理人進入政府任職，維繫政經權力基礎的穩定。請見Isabel Sim, Steen Thomsen, & Gerard Yeong, "The State as Shareholder: The Case of Singapore," June 2014, *Centre for Governance, Institutions & Organisations*, <<https://www.cimaglobal.com/Documents/Our%20locations%20docs/Malaysia/Centre%20of%20Excellence/NUS%20-%20The%20State%20as%20Shareholder%20-%20compressed.pdf>>。對淡馬錫的簡要介紹與中國可借鑑的經驗，請見邱楊茜，《中國主權財富基金發展論》（大連：東北財經大學出版社，2014年），頁141-164。

業，在海外投資或併購油氣資源和金屬類礦產資源，支持華為、中興、吉利等高科技和製造業開展國際合作，此外，還支持一批大型電力、交通基礎設施等工程承包公司，開拓海外市場。⁵⁰

國開行長期合作的國內外企業客戶，包括 100 家以上國家冠軍企業。國開行本身就是金融企業，透過與其他國企、民企之間的融資、貿易（交易）正式合約關係，得以具體化國有資本控制企業合作中的股權結構。根據法規，國開行可以對企業提供融資，並不改變國企的股權結構，但在國開行融資支持的國企與民企合作時，原民企的股權結構有可能因此改變，在國有資本操作下，政府可以實現以國企與民企混合股權結構運作經濟的構想。⁵¹ 國開行的商業網絡包括「兩基一

50. 國開行的資產總額在全體金融業的總資產規模中占比，約 6.2%，遠不及六家國有商業銀行、12 家股份制商業銀行，也排在 134 個城市商業銀行之後，但工商銀行 2013 年報告指出，國開行的中長期投融資和綜合經營優勢明顯，在基礎設施和城鎮化建設領域競爭力突出，在國家基礎設施建設、重點項目建設和城鎮化建設等領域，未來預期有較強的競爭優勢和較大的市場份額。請見中國工商銀行金融研究課題組，〈未來十年國內同業競爭態勢分析〉，《銀行業研究》，第 105 期，2013 年 8 月 16 日，《中國工商銀行》，〈<http://www.icbc-ltd.com/SiteCollectionDocuments/ICBC/Resources/ICBC/fengmao/download/2013/shinianguoneijingzheng.pdf>〉。中資銀行（包括國開行）不能持有企業股權，但可提供融資。雖然其他銀行也貸款給國企，但國開行因具有豐富的產業規劃經驗，更受到國資委及所管央企的歡迎。

51. 根據本文「權力網絡」分析架構，資金借貸關係是由企業集團內的財務公司管理掌控，國開行貸款給許多企業，雖不持股，但透過企業之間合約關係，在金融央企和非金融央企運作的實際經驗中，國有資本仍可控制企業集團股權結構的所有權關係。企業集團內部網絡關係譬如借貸關係，是由集團內的財務公司管理，集團內的成員企業至少與一家以上的其他成員，有某種形式的借貸、交易、合作生產或其他穩定的正式關係。請見 Lisa A. Keister, *Chinese Business Groups: The Structure and Impact of Inter-firm Relations during Economic Development* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 1-38 ; Lisa A. Keister, "Exchange Structures in Transition: Lending and

支」、⁵² 國企、重點民企、中小微企業（民企）、產融結合（國企為主）和軍民融合（國企、民企）。在「一帶一路」政策中，國開行長期與外國銀行、國際金融機構業務往來的經驗豐富，成為中國企業海外併購或投資的重要平臺，從習近平擴大國有經濟的實力的角度而言，國開行發揮關鍵的作用。

習近平推動「黨管經濟」，其中一個作為，便是透過國開行遂行「中國製造 2025」、「一帶一路」國家戰略目標。國資委與國開行在 2017 年簽署的戰略合作協議中，目標還包括落實中共十九大和中共中央經濟工作會議，對國企改革發展和深化金融體制改革的要求、積極參與「一帶一路」建設、促進產融結合，⁵³ 顯示黨國透過國資委控制經

Trade Relations in Chinese Business Groups,” *American Sociological Review*, Vol. 66, No. 3, June 2001, pp. 336-360；戴慕珍，〈國家社會主義之後—中國企業改制的政治約束〉，《二十一世紀雙月刊》（香港），總第 84 期，2004 年 8 月，頁 15-23。另外，在中國政府以行政力量組建大型企業集團的過程中，同時提供關鍵資源，如注資、補貼、企業註冊執照、技術、土地、訊息，這也就形成資源依賴的權力關係，國家掌握主導控制權。請見 Lisa A. Keister & Yanlong Zhang, *Organizations and Management in China*, pp. 1-21。此外，企業集團並透過集團財務公司，取得中資銀行的貸款，協助成員企業投入研究和開發；與集團財務公司互為窗口的集團專屬合作中資銀行，對由財務公司促成、集團外沒有財務公司協助的合作企業，提供合作的有利條件。請見 Lisa A. Keister, “Inter-firm Relations in Business Groups: Group Structure and Firm Performance in China,” in Stewart Clegg, Karen Wang, & Mike Berrell, eds., *Business Networks and Strategic Alliances in China* (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007), pp. 157-181。

⁵² 國開行的主要任務，是為國家基礎設施、基礎產業和支柱產業（「兩基一支」）提供長期資金支持，請見國務院國有資產監督管理委員會，〈國家開發銀行 2018 年金融知識宣傳材料匯編〉，2018 年 8 月，頁 26，《國務院國有資產監督管理委員會》，〈<http://www.cdb.com.cn/shzr/jjzsjwj/khtsyw/201808/P020180830647359222077.pdf>〉。

濟「制高點」，國開行則積極支持協助央企發展，主導發展國家戰略性產業。

伍、黨中央保有對央企高層的人事任命權

中共體制的特色之一，便是政府、企業或群眾組織等社會部門，仿效蘇共的幹部職務名錄(momenklatura system)，由中組部掌握全國黨員檔案和人事安排，也就是「黨管幹部」。國開行的人事結構，反應當前中國大陸加強黨的領導的趨勢。依據 2014 年修訂的〈黨政領導幹部選拔任用工作條例〉及《公務員法》，副部級以上的中央幹部屬於「中管幹部」，由政治局常委會決定人選，中組部任免。⁵⁴ 中央企業、中央金融企業的主要負責人（董事長、黨委書記、黨組書記、總經理、監事長）由中共中央直接管理，在官方文件稱之為「中管企業」和「中管金融機構」。⁵⁵

在國資委管理的央企中，序號前 51 的央企一把手，包括董事長、黨委（黨組）書記及總經理，屬於「中管幹部」，人事管理權歸屬中組部，人選由政治局常委會決定，任免程序與一般副部級黨政幹部相同，可直接行文國務院；至於國資委管理的其他央企，一般為廳局

53. 國務院國有資產監督管理委員會，〈國資委與國家開發銀行簽署戰略合作協議〉，2017 年 12 月 31 日，〈國務院國有資產監督管理委員會〉，〈<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2017-12/31/content5251998.htm>〉。

54. David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008), p. 141; Sebastian Heilmann, Leo Shih, & Matthias Stepan, "The Cadre System and Public Administration," in Sebastian Heilmann, ed., *China's Political System* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2017), pp. 114-125.

55. 央企是指由國務院或其授權的國資委、財政部等代表國務院履行出資人職責的全民所有制的國有獨資企業（或國有獨資公司）和混合所有制的國有控股企業。

級，由國資委掌握幹部管理權。23家金融（保險、證券類等）央企主要是由財政部（或委託中央匯金責任有限公司）代表國務院履行出資人職責，管理國有資產銀行金融，其中，序號前15的中央金融企業，正職由黨中央管理，副職由中組部管理。

國開行是中國新型國家資本主義所鋪陳的政治權力網絡的代表性案例，成立時直屬國務院，陳元任行長期間，是唯一的正部級銀行。⁵⁶ 陳元於2013年轉任全國政協副主席，後續的胡懷邦、趙歡都由中組部副部長公開宣布任命，⁵⁷ 兩人職務屬副部級的平調，在財政部的中央金融企業名錄中，國開行最新的序號是三。

陳元任職行長和董事長期間，同時擔任黨委書記，監事長姚中民擔任副書記，⁵⁸ 黨委成員還包括紀委書記、黨委委員等，都進入高級管理層，其中，紀委書記周清玉從2016年起內升為副行長兼執行董事。2019年1月起，紀委書記退出國開行高級管理層，由中央紀委國家監委駐國開行紀檢監察組組長宋先平取代，引進外控機制直接向中紀委匯報，顯示國開行內部黨委和紀委等內控機制監管能力不足，以及強化黨的領導的發展趨勢。⁵⁹

56. Carl E. Walter & Fraser J. T. Howie, *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise*, p. 113.

57. 〈接棒胡懷邦 趙歡出任國開行黨委書記〉，《新華網》，2018年9月28日，〈http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-09/28/c_1123494700.htm〉。

58. 姚中民是國開行創行元老，在國開行成立以前，曾任中國建設銀行河南省分行黨組成員兼副行長、黨組副書記兼副行長、行長；也擔任過河南省人民政府副省長。2008年12月，轉任國開行黨委副書記兼首任監事長，2015年初遭中紀委通報違反政治紀律和政治規矩，對抗組織審查的中央八項規定，2016年6月6日涉嫌嚴重違紀被中央紀委監察部調查，9月13日遭雙開，違紀具體原因仍未公開，2017年8月4日，姚以受賄罪被判處有期徒刑14年。

59. 2019年2月28日，中央紀委國家監委網站宣布，2016年退休的國開行原行務委員郭林已因違紀問題被立案審查調查。郭林在1994年開始任職國開

目前狀況是，四名符合金融條件的黨委委員進入經理層擔任副行長，另一名進入經理層的則是出身中央紀委監委紀檢監察組。在中共中央的領導下，國開行黨委班子除制訂專項整治工作外，也依據中央巡視組要求提出的整改具體解決方案，由黨委委員率領不同性質的領導小組，跨部門由上到下進行整改。⁶⁰

學者趙建民的研究，將中國決策分為「黨管一切」或「部門掛帥」，涉及重大黨國利益如國家安全時，如青藏鐵路建設，黨中央壟斷決策，造成「黨管一切」的決策型態。⁶¹ 央企人事任命的決定因素何在，是值得探討的問題，⁶² 而在國開行的例子中，從 2013 年陳元離職、董事長胡懷邦遭查，⁶³ 紀檢組長宋先平進入高級管理層，引進外控機制，取代原本的內控機制，壓縮國開行內部自主營運決策空間，顯示國開行領導層在決策與執行上，都必須完全服從黨中央、國務院、

行，2015 年 1 月任行務委員、巡視組組長。違紀原因涉及在擔任天津分行行長期間，接受承攬分行辦公樓裝修工程的私營企業主為其裝修住房未支付費用，以明顯高於市場價格將自有房屋出售給分行貸款客戶。

60. 〈新華社：立查立改用實招動真格—中管金融企業紮實推進主題教育〉，2019 年 8 月 29 日，《國家開發銀行》，〈http://www.cdb.com.cn/xwzx/mtjj/201909/t20190909_6572.html〉；國家開發銀行，〈中共國家開發銀行黨委關於巡視整改情況的通報〉，2016 年 4 月 28 日，《國家開發銀行》，〈http://www.cdb.com.cn/xwzx/khdt/201604/t20160428_3178.html〉。

61. 趙建民，《中國決策：領導人、結構、機制、過程》（臺北：五南，2014 年），頁 209-210。

62. 本文接下來的分析，是根據國開行 2008 至 2018 等年度報告，彙整其內部高層人事資料，2007 年以前的資料並未公開。在出現人事調整變化時，除年紀因素退休或正常異動之外，說明其中特定的人事異動，表 1 以 2008 年與 2018 年的人事資料，進行比對。

63. 中央紀委國家監委網站，〈國家開發銀行原黨委書記、董事長胡懷邦嚴重違紀違法被開除黨籍〉，2019 年 7 月 31 日，《中央紀委國家監委網站》，〈http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201907/t20190731_198099.html〉。

財政部的指揮，運作情形符合本文所提出的黨管經濟的要件。

表 1 比較 2008 年和 2018 年國開行高層結構，可發現國開行高層人事（董事會及高級經理層）更專業，支援外交政策的任務明顯，黨的控制也更加嚴格：

（一）國開行 1994 年直屬國務院，至 2003 年改隸財政部，行政層級下降但卻更重要。陳元任董事長期間，享正部級待遇，接任的趙歡、胡懷邦雖同為國開行黨委書記，但卻是副部級幹部，但 2018 年的董事會和高級經理階層中，卻有三位曾經擔任中央候補委員、黨代會代表、全國政協委員，以及全國人大常委會中的專門委員會主任等要職。

（二）國開行行長的黨職歷練也是今不如前，2008 年擔任行長的蔣超良，曾任中國人民銀行廣州分行行長兼黨委書記，2004 年轉任交通銀行董事長兼黨委書記；而 2012 年 10 月接任國開行長的鄭之杰，只有在國開行擔任黨委副書記的經歷。

（三）2008 年國開行的高級經理層有八人，非金融系統歷練的較多，不一定同時擔任黨職；2018 年的高級經理層共七人，全部有金融背景，專業性增加，但卻全部都有黨職，除行長外，其餘人員由國資委任免。（請見表 1）在副行長方面，2008 年的四位副行長中，只有較為資深的高堅和李吉平是黨委委員，其他二位副行長並無黨職，另有一位紀委書記徐宜仁，可見高級經理層人員未必兼任黨職。2018 年的四名副行長全為黨委委員，周清玉在國開行的黨職歷練包括紀委書記、黨委委員；張旭光則是黨委委員；馬欣有國開行分行黨委委員、黨委書記的歷練，擔任總行副行長時兼任黨委委員；劉金曾在中國工商銀行擔任江蘇分行行長、黨委書記，2018 年 4 月起在國開行擔任副行長兼黨委委員。2018 年還新增中央紀檢會派來的監察組組長宋先平，直接介入高級經理層。

（四）2008 年非執行董事九人，分別來自中國人民銀行、財政部、中央匯金公司、銀監會，全為金融單位，對外業務並不突出，但 2018 年的產權管理階層中，有四位股權董事分別代表財政部、發改委、商

務部和中國人民銀行，這和2015年3月提出的「一帶一路的願景和行動」有關，該政策綱領由發改委、外交部和商務部共同提出，四月，國開行即公布新增大部委董事，將董事會職務改為執行董事、部委董事、股權董事三類，支援「一帶一路」任務的用意明顯。

表1 2008與2018年國開行高層人事對照表

	2008		2018	
	姓名(職務)	備註	姓名(職務)	備註
董事會	陳元／正部級董事長、執行董事	1988—1989 中國人民銀行副行長 1989—1995 中銀副行長、黨組成員 1995—1998 中銀副行長、黨組副書記 1998—1998 國開行行長、黨組書記 1998—2008/12 國開行行長、黨委書記 2008/12—2013 國開行董事長、黨委書記	趙歡／副部級董事長、執行董事	2018/11 國開行黨委書記 2017/7 中共十九大代表、第十九屆中央委員會候補委員
	蔣超良／副董事長、執行董事	2002/9—2004/5 湖北省政府副省長、黨組成員 2004/5—2008/9 交通銀行董事長、黨委書記 2008/9—2011/11 國開行副董事長、行長、黨委副書記	鄭之杰／副部級副董事長、執行董事	2012/10 黨委副書記 2018/3 政協第十三屆全國委員會經濟委員會委員
	鄭之杰／執行董事	2012/10 黨委副書記	周清玉／執行董事	2016/7 國開行黨委委員、執行董事
	高堅／執行董事	國開行黨委委員	連維良／部委董事	國家發改委派任

	陳小云／非執行董事	中國人民銀行派任	史耀斌／部委董事	財政部派任 2018/6 第十三屆全國人民代表大會財政經濟委員會副主任委員、全國人民代表大會常務委員會預算工作委員會主任、第十三屆全國人大代表
	李笑明／非執行董事	中央匯金派任	李成綱／部委董事	商務部派任
	章樹德／非執行董事	中央匯金派任	張曉慧／部委董事	中國人民銀行派任
	宋愛武／非執行董事	財政部派任	秘京平／股權董事	財政部派任
	李瑞華／非執行董事	財政部派任	劉向東／股權董事	中央匯金派任
	雒宓／非執行董事	銀監會派任	張生會／股權董事	國家外匯管理局總會計師
	梁子謙／非執行董事	財政部派任	儲愛武／股權董事	中國人民銀行派任
	孫燕／非執行董事	財政部派任	卞榮華／股權董事	財政部派任
	杜儉／獨立非執行董事	銀監會派任	張勇／股權董事	發改委副主任 中共十七大、十八大、十九大代表，中共十八屆中紀委委員
高級經理層	蔣超良／行長	同前	鄭之杰／行長	同前
	鄭之杰／副行長	同前	周清玉／副行長	2016/7 國開行黨委委員、執行董事 2016/8 國開行副
	高堅／副行長	國開行黨委委員	張旭光／副行長	2013/9 國開行黨委委員

李吉平／副行長	2003—2006 國開行四川省分行黨委書記、行長 2006—2008 國開行黨委組織部副部長 2008/10 國開行黨委委員、副行長	馬欣／副行長	2018/4 國開行黨委委員
蔡華相／副行長	(查無資料)	劉金／副行長	2018/4 國開行黨委委員
徐宜仁／紀委書記	2008/11—2011/1 國開行黨委委員、紀委書記	宋先平／紀檢駐國開行監察組組長	2019/1 國開行黨委委員
趙建平／黨委委員	國開行黨委委員	陳民／董事會秘書	黨員
陳民／董事會秘書	黨員		

資料來源：作者整理自國家開發銀行，〈國家開發銀行 2008 年年度報告〉，2009 年 7 月 8 日，《東方財富網》，〈https://pdf.dfcfw.com/pdf/H2_AN201612020147742348_1.pdf?1487060729000.pdf〉；國家開發銀行，〈2018 年年度報告〉，2019 年，《國家開發銀行》，〈http://www.cdb.com.cn/gykh/ndbg_jx/2018_jx/〉。

說明：2007 年以前的國開行實行行長制，2008 年度報告中的高層人事結構，反映的是國務院 2008 年底要求國開行改制為董事會股權結構後的第一次年度報告；而 2018 年度報告的高層人事結構，則是反映 2008 年後國開行董事會股權結構演變中，在習近平時期於 2015 年完成加強黨的一切領導下的變化。2015 年 4 月 12 日，三大政策性銀行深化改革方案獲得國務院批准，國開行董事會將增加國家發改委、財政部、商務部和中國人民銀行（央行）四大部委的董事，原董事會之執行董事、非執行董事，改分成執行董事、部委董事、股權董事。

習近平在中共十八大宣示全面從嚴治黨，國資委黨委乃將 2017 年定為「中央企業黨建工作落實年」，主要任務包括加強黨的領導，將國企「一把手管幹部」改為「黨管幹部」，避免「窩案」叢生、落實企業重大問題的決策、幹部任免、重大項目投資、大額資金使用之「三重一大」制度、⁶⁴以強化上市企業黨務工作，修改企業公司章程以

64. 「為全面貫徹黨的十七大和十七屆四中全會精神，切實加強國有企業反腐倡廉建設……按照中央關於凡屬重大決策、重要人事任免、重大項目安排和大額度資金運作（簡稱三重一大）事項必須由領導班子集體作出決定的要求」。請見中華人民共和國中央人民政府，〈中共中央辦公廳 國務院辦公

明確黨的地位。企業黨委發揮政治核心的作用，黨委（黨組）書記和董事長「一肩挑」，央企黨委通過雙向進入、交叉任職的領導體制參與重大問題決策。

在強化黨建設中的責任考核、評價、問責方面，突出各級黨委主體責任，國資委黨委與中組部組成督查組，由黨委委員帶隊，深入央企及所屬單位展開黨建督查，另外還包括監督責任、監督執紀、要求遵守政治紀律、落實中央巡視組要求的整改。此外，國資委監管的央企已完成全面設置主抓黨務工作的專職副書記、黨務工作經費納入企業預算。⁶⁵

黨中央同步落實對金融類央企的領導，金融類央企黨委會集體決策，特別要求落實「三重一大」制度；在實踐上，公司發展規畫、年度工作計畫、基本業務制度、「三重一大」等重大事項必上黨委會，尤其是加強對「一把手」及其選人用人的監督和制約；而董事會、經理層交叉任職下的領導班子黨委主體責任制在「三重一大」決策過程中，可突破現行分管部門和業務一個人或少數人說了算的局限，加強「一崗雙責」下的監督，超越分層負責；中央紀委專項巡視、派駐紀檢組檢查，有助於紀委委員會加強對同級黨委的監督，紀委的監督立案時也同時向上級監委通報。⁶⁶

國開行黨委領導班子目前有七人，包括黨委書記、副書記和五名黨委委員，黨委書記、董事長趙歡「一肩挑」，黨委通過黨政雙向進

廳印發「關於進一步推進國有企業貫徹落實三重一大決策制度的意見」》，2010年7月15日，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/15/content_1655395.htm>。

65. 黃群慧、崔建民、吳波、趙衛星，〈國有企業黨建理論與實踐進展報告〉，黃群慧、崔建民主編，《國有企業黨建發展報告(2018)》（北京：社會科學文獻出版社，2018年），頁1-40。

66. 中共上海市金融工作委員會主編，《上海金融系統落實全面從嚴治黨的實踐(2017)》（上海：上海人民出版社，2018年），頁10-14、84-94。

入、交叉任職的領導體制，參與重大問題決策。

陸、國開行與國資委合作控制經濟「制高點」

列寧提出「制高點」的概念，使用的是德文Komandohohen，後來流傳到英國，目的在於確保政府控制國民經濟包括重要的企業和工業等戰略部門，中國大陸將之翻譯為「經濟命脈」，⁶⁷學者耶金(Daniel Yergin)與斯坦尼斯羅(Joseph Stanislaw)認為，「制高點」是指政府直接控制經濟中具有戰略意義領域，亞洲金融危機對強調「制高點」的中國的教訓在於，良好的市場要求良好的監督，前者以後者為存在條件。⁶⁸體現經濟「制高點」的形式包括公有制、國有化或政府的其他經濟管制措施。

在組織運作上，央企的主要特徵有三：資產財務關係在財政部單列；人事關係在人力資源和社會保障部（人社部）單列；經營上在國資委或財政部單列，可以直接向國務院行文，截至2019年5月，符合此三特徵定義的央企有127家（包括財政部管理監督的23家中央金融企業）。⁶⁹國資委是國務院的正部級直屬特設機構，對97家產業資本

67.吳敬璉，〈序言〉，頁1-4；Daniel Yergin & Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World* (New York: Simon & Schuster, 1998), pp. 12。

68.兩位學者認為，中國發展民企、鬆綁監管、提倡市場和競爭將逐步占領世界經濟觀念的制高點；在中國經濟向市場經濟轉型過程中，良好的市場要求良好的監督，前者以後者為存在條件，請見吳敬璉，〈序言〉，頁5-6；Daniel Yergin & Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World*, pp. 192-213。

69.廣義範圍的央企還包括中央部（委）屬企業，也就是中央行政事業單位所屬企業，有82個部門6,000多家，但並不符合「三個單列」的標準，嚴格意

類央企履行出資人職責並進行監管，但中央金融企業和其他特殊中央企業的國有資產並不歸於國資委管理。

在中國國家資本主義脈絡中，國資委作為「制高點」的角色，可歸納如下：

一、國資委是黨國利益的積極執行者

中國國家資本主義的經濟命脈是國企，黨國介入企業的動機有政治、經濟、地緣政治等因素，包括工業化快速趕超、維穩和確保重要資源與促進擴大黨國在海外的政經影響力等。⁷⁰黨國掌控「制高點」經濟的作法，包括保留對國企的所有權和控制權，國資委受黨國委託，作為出資人代表，主導經濟發展，政治利益優先，執行黨國的股東行動主義(Shareholder Activism)。⁷¹

義上只能算部委企業。其他類別的央企還有財務關係在財政部單列的企業，包括中國對外文化集團公司、中國出版集團公司、中國煙草總公司、中國鐵路總公司、中國郵政集團公司等。管理單位包括財政部行政政法司、教科文司；地方國有文化企業資產則由各地方政府指定平臺管理。截至 2020 年 6 月為止，國資委監管 97 家央企。

70. Michael Hirson, "State Capitalism and the Evolution of 'China, Inc.': Key Policy Issues for the United States," February 7, 2019, USCC, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Hirson_USCC%20Testimony_FINAL.pdf>.

71. 針對國家機關與國企之間關係，國家介入(state intervene)是常被用來進行分析的概念，分為國企具產生公共利益來增加福利和部門補償轉移福利能力的角色說，和優先服務企業產權所有者和政治人物之政治利益的角色說兩大主流觀點，卡尼(Richard W. Carney)再進一步細分為自變項的政體特質透過中介變項國家介入的能力(State Capacity to Intervene)和國家介入的動機(State Motivation to Intervene)，產生依變項國家投資行為(State Investment Behavior)，來分析中國國家資本主義、中共(黨)資本主義，國企是黨國在股東行動主義的積極展現，國家介入還超越了一般的股東行動主義，請見 Richard W. Carney, *Authoritarian Capitalism: Sovereign Wealth Funds and*

裴松梅(Margaret M. Pearson)將中國產業分成三個層級，頂層是制高點產業，是國家最重要的戰略產業和戰略新興產業，黨國高度管制，⁷²包括重工業、穀物供應、金融部門，例如能源、石油、航空、電信服務、製造業、銀行、保險等；中層是由受產業政策主導的國企，十二五規畫中出現的戰略性新興產業是其中一部分，⁷³以上兩類既是全球性企業，同時也是國家冠軍隊；第三層級則是一般企業。頂層加上中層的部分國企由國資委管理。這些戰略產業非自然競爭所形成，而是管制性的、壟斷的或國家所有的，兼含國家所有制和管制。⁷⁴國資委監管這些大型戰略產業及戰略新興產業國企，改善其獲利、增加資產，並協助從國際取得資源。⁷⁵

二、國資委是黨國介入能力的建構者

國資委是黨國介入能力的建構者，透過央企重組挑選贏家，組建戰略產業及新興產業，落實國家冠軍隊政策。⁷⁶

State-Owned Enterprises in East Asia and Beyond, pp. 12-22, 24-28。

72. Margaret M. Pearson, "State-Owned Business and Party-State Regulation in China's Modern Political Economy," in Barry Naughton & Kellee S. Tsai, eds., *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle* (New York: Cambridge University Press, 2015), pp. 32-36.

73. 2011年3月《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規畫綱要》提出七大戰略性新興產業，涵蓋重點子產業項目45個，七大戰略性新興產業包括節能環保、新一代資訊技術、生物產業、高端裝備製造、新能源產業、新材料產業、新能源汽車。

74. Kellee S. Tsai & Barry Naughton, "Introduction: State Capitalism and the Chinese Economic Miracle," pp. 3-4.

75. Barry Naughton, "The Transformation of the State Sector: SASAC, the Market Economy, and the New National Champions," pp. 47, 63.

76. 挑選贏家(picking winners)概念來自諮詢公司歐亞集團(Eurasia Group)亞洲事務部主任赫爾森(Michael Hirson)對中國國家資本主義的分析，請見

2003年國資委成立之初，雖然執行中共十五屆四中全會以來關於調整國有經濟結構和國企有進有退的方針，推動大型央企發展自主知識產權和核心競爭力，對中小型國企則是採取改組、聯合、兼併、租賃、承包經營和股份合作制、出售等多種形式，⁷⁷但主要工作偏向於中小型國企市場導向的改革。2000年初，國家經貿委（國資委前身）鼓勵無競爭力的中小型國企內部管理階層（廠長、經理、總會計師等），利用借貸、融資或股權交易，改變企業所有權結構和資產結構。「管理層收購」(Management Buyouts, MBOs)成為當時最主要的改革，不過，因為公司股份制改革尚未完成，程序不透明，資產低估賤賣問題嚴重。⁷⁸

2005年4月，國資委緊縮國企管理層收購國有資產的政策，⁷⁹並

Michael Hirson, "State Capitalism and the Evolution of 'China, Inc.': Key Policy Issues for the United States".

77. 國務院國有資產監督管理委員會，〈李榮融就「企業國有產權向管理層轉讓暫行規定」答記者問〉，2005年4月15日，《國務院國有資產監督管理委員會》，〈<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/c4427027/content.html>〉。

78. 北京大學中國經濟研究中心，〈中國企業改革：姚洋、張維迎對話〉，北京大學中國經濟研究中心編，《展望中國》（北京：中信出版社，2004年），頁157-132。另外，郎咸平從2004年初起關注中國國企產權改革過程中所出現的國有資產嚴重流失的問題，發表多篇文章，點名批評TCL、海爾、長虹、科龍等，其在當年8月9日於上海復旦大學發表的「格林柯爾：在『國退民進』的盛宴中狂歡」演講，以格林柯爾案為例敘述大型國企如何在產權改革過程中資產被私人所侵吞、股市中小股民利益受損等問題，倡導立即停止當時的產權改革，呼籲建立一套國有企業職業經理人制度，成為當年的重大經濟新聞事件。請見吳曉波，《中國·飆富時代：1993-2008企業風雲全記錄》，頁341-346。

79. 2003年12月，國資委、財政部公布〈企業國有產權轉讓管理暫行辦法〉，作為企業國有產權向管理層轉讓行為的總綱規定，防止國有資產流失是主要

透過推動央企重組、公司上市，讓央企流通股和非流通股在股市進行調節，解決經理層持股的問題，並制定法規，重新建構經理人職能，強化對央企監管，為接下來建立國有資本經營預算制度奠定基礎，諾頓(Barry Naughton)將此過程喻為「國資委的崛起」。⁸⁰

在央企重組方面，2004年12月，國資委召開首次中央企業年度工作會議，提出要在三至五年內將190家央企減半的目標，並改變過去透過行政命令方式，由國資委下發文件劃撥資產的決策，確定央企主

考量因素之一；2003年底也公布〈國務院辦公廳轉發國務院國有資產監督管理委員會關於規範國有企業改制工作意見的通知〉，進一步對相關細節制訂特別規定。2005年4月，國資委、財政部再公布〈企業國有產權向管理層轉讓暫行規定〉，認為由管理層出資受讓企業國有產權的許多條件還不成熟，因此規定國有大型企業的國有產權暫不向管理層轉讓，中小型國有及國有控股企業的國有產權可以向管理層轉讓。國資委並認定，由管理層受讓企業國有產權並控股，是將所有權與經營權合一；企業國有產權向管理層轉讓後，管理層即成為個人股東，無論改制後的企業為國有控股或非國有控股企業，原管理層人員均不宜作為國有股代表或委托持有者；相關國有股東應按照國家有關規定，選派合格人員作為國有股東代表，依法行使股東權利。請見國務院國有資產監督管理委員會，〈李榮融就「企業國有產權向管理層轉讓暫行規定」答記者問〉。

80. 李榮融借鏡當時美國奇異電器(GE)執行長威爾許(Jack Welch)的領導管理哲學，包括「重整、出售或關門」三選一策略，把公司不能做到行業市場前三名的業務全部出售，也裁撤人員，以及「如果你不能影響他人，他人將會影響你」等原則，請見 Barry Naughton, "SASAC Rising," *China Leadership Monitor*, Vol. 14, No. 1, April 30, 2005, *Hoover*, <https://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/clm14_bn.pdf>。李榮融擔任國家經貿委主任期間，曾在2001年3月7日參加九屆人大四次會議湖北代表團討論時說，「再讓政府出錢為企業做這做那，政府不會再幹傻事了」。請見李榮融，〈李榮融：再讓政府出錢為企業做這做那，政府不會再幹傻事了〉，張國華主編，《十年來影響中國經濟決策的論點》（哈爾濱：黑龍江人民出版社，2003年），頁210。

業範疇、國有資產經營公司試點來募集資金，以及國有資本經營預算等，逐漸對央企進行重組。⁸¹

2005年6月，國資委支持國開行融資提供給中國誠通、國家開發投資公司進行試點，組建國資委國有資本經營公司，推進央企重組和國有經濟戰略佈局的調整。國資委的構想是，先重點選擇21個業務板塊，確定央企的「行業主業」後，再將「非主業」的資產、業務、人員剝離到資產經營公司進行合併重組，以提高競爭力，然後再與外部的同類企業進行重組，或售給外部投資人。⁸²

2006年12月，國務院辦公廳轉發國資委〈關於推進國有資本調整和國有企業重組的指導意見〉，強調在軍工、電網電力、石油石化、電信、煤炭、民航、航運等七大戰略行業「保持絕對控制力」，在支柱產業的九大行業，保持「相對較強控制力」。⁸³

81. 〈李榮融橫向整編「國家隊」 央企最多只剩100家〉，《搜狐財經》，2005年1月1日，〈<https://business.sohu.com/20050101/n223750233.shtml>〉；Nicholas Lardy, *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*, pp. 53-55。三年後，央企戶數從196家減少至159家，請見中華人民共和國中央人民政府，〈國資委主任李榮融在中央企業負責人會議上的講話〉，2007年1月8日，《中央政府門戶網站》，〈http://www.gov.cn/ztl/2007-01/08/content_489547.htm〉。

82. 〈目標推進中央企業重組 國資委培植資產經營公司〉。

83. 據國資委〈關於推進國有資本調整和國有企業重組的指導意見〉，中國在往後幾年將推進國有資本向以上行業和領域集中，將中央企業調整重組至80到100家，到2008年扭虧無望的國企基本完成退出，以增強國有經濟的控制力、影響力、帶動力。保持「相對較強控制力」的九大行業包括裝備製造、汽車、電子信息、建築、鋼鐵、有色金屬、化工、勘察設計、科技等。2010年10月，國務院正式公布戰略性新興產業政策，請見Nicholas Lardy, *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*, pp. 53-55。

三、國資委是黨國介入投資行為的協調者

國資委不能直接投資，但能調動國有資本，協調不同部門和央企的投資行為。國資委透過所屬的國有資本經營公司控股央企，由國開行提供融資，協調、調動國家不同部門所屬央企的國有資本與流動資金，協助央企重組、再投資，央企利潤上繳可充裕國資委的國有資本經營預算，使得試點的國有資本經營公司資金能力更強。以一帶一路投資項目為例，由各地發改委提案交由中央發改委統籌決定前，必須先和國資委協調，至於資金部分，則由國開行、央企、國資委三方協調，在發改委決定前，央行可以參與意見。

2003年，國家發改委從前身的國家發展計畫委員會更名後成立，合併原國家經貿委和國務院經濟體制改革辦公室的部分職能，作用大幅增強。2004年7月，發改委成為國務院投資主管部門，獲得核准所有大型投資項目的資格。⁸⁴發改委負責協調制訂「一帶一路」相關政策，夥伴國的談判對口是發改委，敲定雙方同意的項目和融資協議後，再將資金和實行的職責，分配給其他國有機構。⁸⁵但大多數項目由負責監督「推動中央企業規範投資管理」的國資委所管理的央企承包。⁸⁶

84. Nicholas Lardy, *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*, pp. 49-50; 中華人民共和國中央人民政府，〈關於投資體制改革的決定〉，2005年8月12日，《中央政府門戶網站》，〈http://www.gov.cn/zwqk/2005-08/12/content_21939.htm〉；中華人民共和國中央人民政府，〈中華人民共和國國家發展和改革委員會第19號令〉，2004年9月15日，《中央政府門戶網站》，〈http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_64240.htm〉。

85. 請見 Rafiq Dossani, Jennifer Bouey, & Keren Zhu, “Demystifying the Belt and Road Initiative: A Clarification of its Key Features, Objectives and Impacts,” May 2020, pp. 1-2, *RAND*, 〈https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/WR1300/WR1338/RAND_WR1338.pdf〉。

86. 國務院國有資產監督管理委員會，〈中央企業投資監督管理辦法〉，2017年

國務院於 2015 年 3 月公布「一帶一路」願景文件後，四月即再次明確國開行定位為開發性金融機構，優先服務執行落實國家發展戰略，國開行董事會增加國家發改委、財政部、商務部和中國人民銀行（央行）四大部委的董事，負責規畫決策「一帶一路」經濟走廊清單等方向的部委包括發改委和商務部，發改委等四席部委董事都向國務院負責，參與國開行投資決策，確保黨國發展導向重大政策投資融資部分的落實。

國資委於 2017 年 1 月廢止《中央企業投資監督管理暫行辦法》，同時公布《中央企業投資監督管理辦法》。其中規定，央企是投資項目的決策主體和責任主體，重大投資項目必須由央企董事會決定，但實施制定負面清單、投資備案管理、事後評價、責任追究等，需報送國資委；國資委公布央企投資項目負面清單，列入負面清單禁止類的投資項目，央企一律不得投資。也就是說，發改委、商務部、外交部所規畫的「一帶一路」政策方向以及談判敲定項目前，儘管國內企業境外投資必須符合發改委《企業境外投資管理辦法》及商務部《境外投資管理辦法》的核准／備案規定，但其中涉及央企對外投資的項目，還要事前執行由主管央企的國資委《中央企業境外投資監督管理辦法》的管理要求。在國開行協助下，國資委仿效淡馬錫公司的經驗，從金融財務專業角度重組央企資產，擴大央企的投資能力。⁸⁷由國開行直接協助央企成為國家冠軍隊後走出去，或是透過與國開投資、誠通控股等國有資產經營公司的合作，協助實現主權基金的任務目標。

國資委進行央企重組，由國開行提供融資，直到七大行業央企大幅獲利，上繳利潤給國資委，⁸⁸使得國資委成為國際商業諮詢公司眼中

1 月 18 日，《國務院國有資產監督管理委員會》，<<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258441/content.html>>。

87. 國資委迄今並未設置主權基金。

88. 國企、央企獲利固然與投資項目是否妥適有關，就此，發改委扮演一定角

「最大控股股東」(mega shareholder)；⁸⁹國資委得以推動國有資本經營預算制度，⁹⁰同時建立出資人職責制度，在國資委的運作下，各產業領域的龍頭央企，以及財政部出資的主要中央金融銀行和金融機構，地位得到空前鞏固，成為最大受益者。國資委與國開行長期合作，不斷擴大央企的產業資本和金融資本綜合規模，國開行協助央企、地方國企投入國家重點項目、基礎設施建設、城鎮化建設，已經建立至少一百家國家冠軍企業（國企、民企），並支持協助石油、能源、資源、採礦、電信等中資企業「走出去」，體現經濟的制高點。

色。在改革開放以前，中國政府對國企實行「統收統支」，國企上繳給財政部的利潤是財政收入的關鍵來源。在國企利潤一路下滑的背景因素下，1994年實施分稅制後，原則上政府不再向企業投資，企業則用利潤還貸，視同政府的投資，但政府仍視情形提供企業貸款，或可視特殊具體情況給予國企、央企不必上繳利潤的過渡期。進入21世紀後中國經濟崛起，許多國企開始獲得巨額利潤，可以自行支配，卻可不必對政府分紅，國企巨額利潤不經財政預算程序，自動轉為其內部投資資金。請見吳敬璉，《當代中國經濟改革教程》，頁138-139。加上國開行適時對國有資產經營公司試點提供中長期融資來重組央企的成功案例愈來愈多，央企大幅獲利，成為國資委建立國有資本經營預算制度的基礎。

89. Nicholas Lardy, *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*, p. 50.

90. 央企大幅獲利是國資委建立國有資本經營預算制度的基礎，其中，國有資產經營公司是國有資本經營預算制度的一個重要平臺。2005年3月，國務院決定建立國有資本經營預算制度，由財政部編製總預算，委託國資委編製部分已獲利的央企國有資本經營預算。2007年9月，國務院發布〈國務院關於試行國有資本經營預算的意見〉，以中石化為首的155家央企當年上繳稅後利潤給國資委，進行試點；2008年全面實施中央本級國有資本經營預算制度，國企再度上繳稅後利潤，稱為「政府收取國有資本收益」，但只針對部分國企，而且不同國企有不同上繳收益比例的特殊待遇。

柒、結論

本文以國資委和國開行為例，針對中國大陸當前國企運作中最關鍵的問題，探討中國國家資本主義下的政商權力網絡。本文發現，中國國家資本主義企業組織的「網絡化層級」，具備黨國鑲嵌於企業集團經濟活動的特質，這種鑲嵌關係使得國企具有更多的正當性。以國開行為例，不但高層經理階層的組織結構受制於黨國機制，企業的經營目標，也體現黨國利益。

政府控制銀行和國企，是中國國家資本主義的核心，國開行是核心中的核心。本文認為，國資委和國開行形成的產融聯盟，是中國國家資本主義黨國機器的樞紐，透過國開行，遂行「中國製造 2025」、「一帶一路」等國家戰略目標。國資委與國開行在 2017 年簽署的戰略合作協議中，目標還包括落實中共十九大和中共中央經濟工作會議，對國企國資改革發展和深化金融體制改革的要求、促進產融結合，顯示黨國透過國資委控制經濟的「制高點」，國開行則積極支持協助央企發展，主導發展國家戰略性產業。

本文認為，國資委是黨國利益介入國企的積極執行者，受黨國委託，作為出資人代表，也是黨國介入能力的建構者，透過央企重組挑選贏家，組建戰略產業及新興產業，落實國家冠軍隊政策。另外，國資委還是黨國介入投資行為的協調者，調動國有資本，協調不同部門和央企的投資行為，並監管央企併購行為。國資委進行央企重組，由國開行提供融資，擴大央企投資能力，成為國家冠軍隊後走出去，國資委與國開行的長期密切合作，體現經濟的制高點。

國開行的組織結構，反應當前中國大陸加強黨的領導的趨勢。在黨國利益前，不允許國開行領導層成為黨國與國企之間的代理人，國開行領導層的決策與執行，都必須服從黨中央、國務院、財政部的指揮，體現黨管經濟的精神。

國開行不僅協助國企擴張業務，在推動基礎建設方面發揮主導作

用，產業諮商和合作經驗豐富；在中國企業走出去及推進「一帶一路」的過程中，國開行與國內外金融機構有 20 年以上的往來經驗，成為中國企業銜接在海外併購或投資活動的重要平臺，擴大中國經濟的影響力。

至於國開行與其支持的中資企業在海外的擴張，也就是中資企業併購他國企業或與他國企業合作、和企業集團周界(Boundary)的問題，是本文延伸出來的「權力經濟網絡」分析架構中可以進一步探討的課題，有助於釐清中國國家資本主義的屬性，彌補目前學界對中國對外經濟影響力研究不足之缺憾。

(收件：2020年7月15日；修正：2021年4月29日；採用：2021年5月11日)

參考文獻

中文部分

專書

- 中共上海市金融工作委員會主編，2018。《上海金融系統落實全面從嚴治黨的實踐(2017)》。上海：上海人民出版社。
- 邱楊茜，2014。《中國主權財富基金發展論》。大連：東北財經大學出版社。
- 吳玉山，1996。《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯、波蘭的經濟轉型》。臺北：正中。
- 吳敬璉，2010。《當代中國經濟改革教程》。上海：上海遠東出版社。
- 吳曉波，2008。《中國·飆富時代：1993-2008 企業風雲全記錄》。臺北：遠流。
- 馬立誠、凌志軍，2011。《交鋒：當代中國三次思想解放實錄》。北京：人民日報出版社。
- 姜亞鵬，2018。《制度嵌入的中國企業跨國併購後整合與能力重構研究》。臺北：崧燁文化。
- 陳元、錢穎一主編，2016。《「一帶一路」金融大戰略》。北京：中信出版社。
- 趙建民，2014。《中國決策：領導人、結構、機制、過程》。臺北：五南。
- 趙海均，2008。《30年：1978-2007年中國大陸改革的個人觀察》。北京：世界知識出版社。

專書譯著

- Granovetter, Mark S.著，王水雄、羅家德譯，2019。《社會與經濟：

信任、權力與制度》(*Society and Economy: Framework and Principles*)。北京：中信出版社。

McGregor, James 著，李芳齡譯，2013。《共和國的長子們：揭開中國經濟高速成長的真相》(*No Ancient Wisdom, No Followers: The Challenges of Chinese Authoritarian Capitalism*)。臺北：天下雜誌。

專書論文

北京大學中國經濟研究中心，2004。〈中國企業改革：姚洋、張維迎對話〉，北京大學中國經濟研究中心編，《展望中國》。北京：中信出版社。頁 157- 132。

吳玉山，2007。〈觀察中國：後極權資本主義發展型國家—蘇東與東亞模式的揉合〉，徐斯儉、吳玉山主編，《黨國蛻變》。臺北：五南。頁 309-335。

吳敬璉，2000。〈序言〉，Daniel Yergin 與 Joseph Stanislaw 著，段宏等譯，《制高點：重建現代世界的政府與市場之爭》(*The Commanding Heights: the Battle between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World*)。北京：外文出版社。頁 1-6。

李榮融，2003。〈李榮融：再讓政府出錢為企業做這做那，政府不會再幹傻事了〉，張國華主編，《十年來影響中國經濟決策的論點》。哈爾濱：黑龍江人民出版社。頁 210。

馮 科，2015。〈「一帶一路」跨國投融資體制研究〉，劉偉、郭濂主編，《一帶一路：全球價值雙環流下的區域互惠共贏》。北京：北京大學出版社。頁 127-155。

黃群慧，2018。〈「新國企」是怎樣煉成的一中國國有企業改革 40 年回顧〉，蔡昉等著，《中國經濟改革與發展：1978-2018》。北京：社會科學文獻出版社。頁 204-224。

黃群慧、崔建民、吳波、趙衛星，2018。〈國有企業黨建理論與實踐進展報告〉，黃群慧、崔建民主編，《國有企業黨建發展報告

(2018)》。北京：社會科學文獻出版社。頁 1-40。

期刊論文

- 吳玉山，2011/6。〈「兩場革命」與中國模式〉，《思想》，第 18 期，頁 197-218。
- 戚務君、林凱薰，2012/3。〈中國政府對國有企業管理的沿革：國有資產監督管理委員會〉，《貨幣觀測與信用評等》，第 94 期，頁 31-46。
- 蔡中民，2015/12。〈國家資本主義的歷史脈絡與理論脈絡〉，《台灣政治學刊》，第 19 卷第 2 期，頁 7-39。
- 劉明浩，2019/3。〈共和國的長子們：中國大陸央企領導人管理體制〉，《展望與探索》，第 17 卷第 3 期，頁 34-62。
- 劉致賢，2015/12。〈中國國家資本主義：一個新的政治經濟學研究議程〉，《台灣政治學刊》，第 19 卷第 2 期，頁 41-80。
- 戴慕珍，2004/8。〈國家社會主義之後—中國企業改制的政治約束〉，《二十一世紀雙月刊》（香港），總第 84 期，頁 15-23。

網際網路

- 2005/1/1。〈李榮融橫向整編「國家隊」央企最多只剩 100 家〉，《搜狐財經》，<<https://business.sohu.com/20050101/n223750233.shtml>>。
- 2005/10/7。〈目標推進中央企業重組 國資委培植資產經營公司〉，《新浪財經》，<<http://finance.sina.com.cn/g/20051007/12042015725.shtml>>。
- 2005/11/16。〈誠通重組華源 國資委成立來最大央企重組案出水〉，《新浪財經》，<<http://finance.sina.com.cn/g/20051116/00452121460.shtml>>。
- 2013/11/15。〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，

- 《新華網》，<http://www.sc.xinhuanet.com/content/2013-11/15/c_118164288.htm>。
- 2018/3/1。〈中共十九屆三中全會在京舉行〉，《人民網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0301/c64094-29840567.html>>。
- 2018/9/28。〈接棒胡懷邦 趙歡出任國開行黨委書記〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-09/28/c_1123494700.htm>。
- 2018/11/1。〈習近平：在民營企業座談會上的講話〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/01/c_1123649488.htm>。
- 2019/3/7。〈中國或對民企控股國企鬆綁〉，《日經中文網》，<<https://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/34608-2019-03-07-09-01-52.html>>。
- 2019/4/25。〈細化「帶路」建設 央企着力基建〉，《香港文匯報》，版 A6，<<http://pdf.wenweipo.com/2019/04/25/a06-0425.pdf>>。
- 2019/8/29。〈新華社：立查立改用實招動真格—中管金融企業紮實推進主題教育〉，《國家開發銀行》，<http://www.cdb.com.cn/xwzx/mtjj/201909/t20190909_6572.html>。
- 2019/10/31。〈中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議公報〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/31/c_1125178024.htm>。
- 中央紀委國家監委網站，2019/7/31。〈國家開發銀行原黨委書記、董事長胡懷邦嚴重違紀違法被開除黨籍〉，《中央紀委國家監委網站》，<http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201907/t20190731_198099.html>。
- 中國工商銀行金融研究課題組，2013/8/16。〈未來十年國內同業競爭態勢分析〉，《銀行業研究》，第 105 期，頁 1-13，《中國工商銀行》，<<http://www.icbc-ltd.com/SiteCollectionDocuments/ICBC/>>

Resources/ICBC/fengmao/download/2013/shinianguoneijingzheng.pdf>。

中國誠通控股集團，2005/9/20。〈誠通與國家開發銀行簽定開發性金融合作協議 李榮融主任、邵寧副主任出席簽字儀式〉，《中國誠通控股集團有限公司》，<<http://www.cctgroup.com.cn/cctgroup/xwzx/jtdt/600558/index.html>>。

中華人民共和國中央人民政府，2004/9/15。〈中華人民共和國國家發展和改革委員會第 19 號令〉，《中央政府門戶網站》，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_64240.htm>。

中華人民共和國中央人民政府，2005/8/12。〈關於投資體制改革的決定〉，《中央政府門戶網站》，<http://www.gov.cn/zwgk/2005-08/12/content_21939.htm>。

中華人民共和國中央人民政府，2007/1/8。〈國資委主任李榮融在中央企業負責人會議上的講話〉，《中央政府門戶網站》，<http://www.gov.cn/ztl/2007-01/08/content_489547.htm>。

中華人民共和國中央人民政府，2010/7/15。〈中共中央辦公廳 國務院辦公廳印發「關於進一步推進國有企業貫徹落實三重一大決策制度的意見」〉，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/jrzg/2010-07/15/content_1655395.htm>。

李 錦，2015/7/22。〈習近平把國企「做大」調到前面傳遞了什麼信號？〉，《鳳凰財經》，<http://finance.ifeng.com/a/20150722/13855875_0.shtml>。

國家開發投資公司，2003/10/17。〈國家開發投資公司與國家開發銀行簽定 500 億元開發性金融合作協議〉，《國務院國有資產監督管理委員會》，<<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c4006691/content.html>>。

國家開發銀行，2009/7/8。〈國家開發銀行 2008 年年度報告〉，《東方財富網》，<https://pdf.dfcfw.com/pdf/H2_AN2016120201477423>。

48_1.pdf?1487060729000.pdf >。

國家開發銀行，2016/4/28。〈中共國家開發銀行黨委關於巡視整改情況的通報〉，《國家開發銀行》，<http://www.cdb.com.cn/xwzx/khdt/201604/t20160428_3178.html>。

國家開發銀行，2019。〈2018年年度報告〉，《國家開發銀行》，<http://www.cdb.com.cn/gykh/ndbg_jx/2018_jx/>。

國務院國有資產監督管理委員會，2005/4/15。〈李榮融就「企業國有產權向管理層轉讓暫行規定」答記者問〉，《國務院國有資產監督管理委員會》，<<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/c4427027/content.html>>。

國務院國有資產監督管理委員會，2017/1/18。〈中央企業投資監督管理辦法〉，《國務院國有資產監督管理委員會》，<<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258441/content.html>>。

國務院國有資產監督管理委員會，2017/12/31。〈國資委與國家開發銀行簽署戰略合作協議〉，《國務院國有資產監督管理委員會》，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2017-12/31/content_5251998.htm>。

國務院國有資產監督管理委員會，2018/8。〈國家開發銀行2018年金融知識宣傳材料匯編〉，《國務院國有資產監督管理委員會》，<<http://www.cdb.com.cn/shzr/jjzsjwj/khtsyw/201808/P020180830647359222077.pdf>>。

程恩富，2018/5/7。〈新時代為什麼要做強做優做大國有企業〉，《世界社會主義研究》，<http://www.qstheory.cn/llqikan/2018-05/07/c_1122796282.htm>。

英文部分

專書

Bremmer, Ian, 2010. *The End of the Free Market: Who Wins the War*

- between States and Corporations?* New York: Portfolio.
- Carney, Richard W., 2018. *Authoritarian Capitalism: Sovereign Wealth Funds and State-Owned Enterprises in East Asia and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, Peter B., 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Haley, Usha C.V. & George T. Haley, 2013. *Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy*. New York: Oxford University Press.
- Huang, Yasheng, 2008. *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Jacques, Martin, 2009. *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. London: Allen Lane.
- Keister, Lisa A., 2000. *Chinese Business Groups: The Structure and Impact of Inter-firm Relations during Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Keister, Lisa A. & Yanlong Zhang, 2016. *Organizations and Management in China*. New York: Routledge.
- Keith, Michael, Scott Lash, Jakob Arnoldi, & Tyler Rooker, 2014. *China Constructing Capitalism: Economic Life and Urban Change*. New York: Routledge.
- Kurlantzick, Joshua, 2016. *State Capitalism: How the Return of Statism Is Transforming the World*. New York: Oxford University Press.
- Lardy, Nicholas, 2014. *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Lardy, Nicholas, 2019. *The State Strikes Back: The End of Economic*

- Reform in China?* Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Magnus, George, 2018. *Red Flags: Why Xi's China Is in Jeopardy*. New York and London: Yale University Press.
- Mills, C. Wright, 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Musacchio, Aldo & Sergio G. Lazzarini, 2014. *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nolan, Peter, 2012. *Is China Buying the World?* Cambridge: Polity Press.
- Norris, William J., 2016. *China's Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Ithaca: Cornell University Press.
- Shambaugh, David, 2008. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Walter, Carl E. & Fraser J. T. Howie, 2011. *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise*. Singapore: John Wiley & Sons Inc.
- Weber, Max, Guenther Roth, & Claus Wittich, eds., 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Wu, Guoguang, 2017. *Globalization Against Democracy: A Political Economy of Capitalism after Its Global Triumph*. New York: Cambridge University Press.
- Yergin, Daniel & Joseph Stanislaw, 1998. *The Commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace That Is Remaking the Modern World*. New York: Simon & Schuster.
- Yeung, Henry Wai-chung, 2004. *Chinese Capitalism in a Global Era: Towards Hybrid Capitalism*. New York: Routledge.

專書論文

- Evans, Peter B., 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment," in Stephan Haggard & Robert Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*. Princeton: Princeton University Press. pp. 139-181.
- Guthrie, Doug, Zhixing Xiao, & Junmin Wang, 2015. "Stability, Asset Management, and Gradual Change in China's Reform Economy," in Barry Naughton & Kellee S. Tsai, eds., *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. New York: Cambridge University Press. pp. 75-101.
- Heilmann, Sebastian, 2017. "Governing China's Economy," in Sebastian Heilmann, ed., *China's Political System*. Lanham: Rowman & Littlefield. pp. 193-241.
- Heilmann, Sebastian, Leo Shih, & Matthias Stepan, 2017. "The Cadre System and Public Administration," in Sebastian Heilmann, ed., *China's Political System*. Lanham: Rowman & Littlefield. pp. 114-125.
- Johnson, Chalmers, 1987. "Political Institutions and Economic Performance," in Frederic C. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 136-164.
- Keister, Lisa A., 2007. "Inter-firm Relations in Business Groups: Group Structure and Firm Performance in China," in Stewart Clegg, Karen Wang, & Mike Berrell, eds., *Business Networks and Strategic Alliances in China*. Northampton: Edward Elgar Publishing. pp. 157-181.
- Liou, Chih-shian, 2017. "Varieties of State Capitalism across the Taiwan Strait: A Comparison and Its Implications," in Lowell Dittmer, ed., *Taiwan and China: Fitful Embrace*. Oakland: University of California Press. pp. 117-132.

- Naughton, Barry, 2015. "The Transformation of the State Sector: SASAC, the Market Economy, and the New National Champions," in Barry Naughton & Kellee S. Tsai, eds., *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. New York: Cambridge University Press. pp. 46-71.
- Pearson, Margaret M., 2015. "State-Owned Business and Party-State Regulation in China's Modern Political Economy," in Barry Naughton & Kellee S. Tsai, eds., *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. New York: Cambridge University Press. pp. 17-45.
- Tsai, Kellee S. & Barry Naughton, 2015. "Introduction: State Capitalism and the Chinese Economic Miracle," in Barry Naughton & Kellee S. Tsai, eds., *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. New York: Cambridge University Press. pp. 1-24.
- Yeh, Emily T., 2018. "Introduction: The Geoeconomics and Geopolitics of Chinese Development and Investment in Asia," in Emily T. Yeh, ed., *The Geoeconomics and Geopolitics of Chinese Development and Investment in Asia*. New York: Routledge. pp. 1-11.
- Zweig, David, 2014. "China's Political Economy," in William A. Joseph, ed., *Politics in China: An Introduction (Second Edition)*. New York: Oxford University Press. pp. 254-290.

期刊論文

- Bremmer, Ian, 2009/5-6. "State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market?" *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3, pp. 40-46.
- Keister, Lisa A., 2001/6. "Exchange Structures in Transition: Lending and Trade Relations in Chinese Business Groups," *American Sociological Review*, Vol. 66, No. 3, pp. 336-360.
- Lin, Li-wen & Curtis J. Milhaupt, 2013/4. "We are the (National)

Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China,” *Stanford Law Review*, No. 65, pp. 697-759.

McNally, Christopher A., 2012/10. “Sino-Capitalism: China’s Reemergence and the International Political Economy”, *World Politics*, Vol. 64, No. 4, pp. 741-776

McNally, Christopher A., 2013/2. “How Emerging Forms of Capitalism are Changing the Global Economic Order,” *AsiaPacific Issues*, No. 107, pp. 1-8.

McNally, Christopher A., 2013/6. “The Challenge of Refurbished State Capitalism: Implications for the Global Political Economic Order,” *Der Moderne Staat (The Modern State)*, Vol. 6, No. 1, pp. 33-48.

Milhaupt, Curtis J. & Wentong Zheng, 2015/3. “Beyond Ownership: State Capitalism and the Chinese Firm,” *Georgetown Law Journal*, Vol. 103, pp. 665-722.

Wu, Mark, 2016. “The ‘China, Inc.’ Challenge to Global Trade Governance,” *Harvard International Law Journal*, Vol. 57, No. 2, pp. 261-324.

Yu, Hong, 2014. “The Ascendency of State-owned Enterprises in China: Development, Controversy and Problems,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 85, pp. 161-182.

網際網路

Dossani, Rafiq, Jennifer Bouey, & Keren Zhu, 2020/5. “Demystifying the Belt and Road Initiative: A Clarification of its Key Features, Objectives and Impacts,” *RAND*, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/WR1300/WR1338/RAND_WR1338.pdf>.

Hirson, Michael, 2019/2/7. “State Capitalism and the Evolution of “China, Inc.”: Key Policy Issues for the United States,” *USCC*, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Hirson_USCC%20Testimony_FINAL.pdf>.

- Lardy, Nicholas, 2019/6/4. "China's Private Firms Continue to Struggle," *The Peterson Institute for International Economics*, <<https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/chinas-private-firms-continue-struggle>>.
- Lardy, Nicholas, 2019/6/24. "Private Firms Continue to Struggle: Part II," *The Peterson Institute for International Economics*, <<https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/china-private-firms-continue-struggle-part-ii>>.
- Naughton, Barry, 2005/4/30. "SASAC Rising," *China Leadership Monitor*, Vol. 14, No. 1, *Hoover*, <https://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/clm14_bn.pdf>.
- Sim, Isabel, Steen Thomsen, & Gerard Yeong, 2014/6. "The State as Shareholder: The Case of Singapore," *Centre for Governance, Institutions & Organisations*, <<https://www.cimaglobal.com/Documents/Our%20locations%20docs/Malaysia/Centre%20of%20Excellence/NUS%20-%20The%20State%20as%20Shareholder%20-%20compressed.pdf>>.
- Wu, Mark, 2019/2/28. "Testimony Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on U.S. Companies in China," *USCC*, <<https://www.uscc.gov/sites/default/files/Wu%20Testimony%20-%20US-China%20Econ%20Sec%20Review%20Cmsn%20-%20Feb%202019.pdf>>.

Political/Entrepreneurial Networks under China's State Capitalism: The Alliance between the SASAC and the CDB

Chien-min Chao

(Distinguished Professor and Director,
Graduate Institute for Sun Yat-sen Thoughts and Mainland China Studies,
Chinese Culture University)

Chung-ming Wang

(Ph. D. Candidate,
Graduate Institute for Sun Yat-sen Thought and Mainland China Studies,
Chinese Culture University)

Abstract

This article explores the political/entrepreneurial network within China's state capitalism. It argues that Chinese state-owned enterprises are embedded in a networked hierarchy in which the party-state plays a critical role. To take China Development Bank (CDB) as an example, not only is its top-level management is decided by the party-state, but so are the operational goals of the bank. The alliance formed between the State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC) and the CDB is vitally important to the Chinese state capitalism. The CDB is obliged to realize national strategies, such as "Made in China 2025" and the "Road and Belt Initiative," as well as providing an important platform for Chinese enterprises to link up overseas M&A or investment activities. While responsible for the development of the "strategic enterprises", the SASAC holds the status of

an economic commanding height and helps to build champion enterprises.

Keywords: China State Capitalism, Power Network, Party Controls the Economy, State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC), China Development Bank (CDB)