



李扬 主编

李汉林 魏钦恭 著

嵌入过程中的主体与结构

——对政企关系变迁的社会分析

Q IANRU G UOCHENG Z HONG D E Z HUTI Y U J IEGOU
D UI Z HENGQI G UANXI B IANQIAN D E S HEHUI F EN XI

中国社会科学出版社



李扬 主编

李汉林 魏钦恭 著

嵌入过程中的主体与结构 ——对政企关系变迁的社会分析

Q IANRU G UOCHENG Z HONG D E Z HUTI Y U J IEGOU
D UI Z HENGQI G UANXI B IANQIAN D E S HEHUI F EN XI

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

嵌入过程中的主体与结构: 对政企关系变迁的社会分析 / 李汉林, 魏钦恭著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 11

(社会发展经验丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5114 - 3

I. ①嵌… II. ①李…②魏… III. ①政企关系—变迁—研究—中国
IV. ①F123.15

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 272594 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 喻 苗
责任校对 任晓晓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2014 年 11 月第 1 版
印 次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 26.75
插 页 2
字 数 412 千字
定 价 79.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

《社会发展经验丛书》编委会

丛书主编：李 扬

丛书编委：李汉林 折晓叶 渠敬东

刘白驹 沈 红 葛道顺

目 录

导论 一个整体性的分析框架	(1)
第一章 “嵌入”于多重关系中的政府与企业	(19)
第一节 嵌入性:概念及意义	(20)
第二节 国家与市场	(26)
第三节 国家与社会	(40)
第二章 政府与国有企业	(52)
第一节 国有企业的历史演变与性质辨析	(61)
一 国有企业的历史演变	(61)
二 国有企业的概念界定	(88)
三 权力控制与政府治理	(92)
四 交易成本与产权改革	(98)
第二节 “单位制”视角下的政府与国有企业	(109)
一 结构环境:国有企业单位化的约束	(112)
二 整合与控制:国有企业单位化的路径	(116)
三 制度变迁:国有企业单位化的存续?	(120)
第三节 国家市场主义:重新考察政府与国企关系	(136)
一 国家市场主义	(138)
二 国家市场主义与非公有制经济	(144)
三 国家市场主义与国有经济	(155)

第四节 简短的结论	(178)
第三章 政府与乡村集体企业	(183)
第一节 制度的意外后果	(191)
第二节 农村集体的补充:乡村集体企业的萌芽与起步(1958—1978)	(200)
一 “大跃进”运动及“人民公社”制度的建立	(201)
二 曲折中前进:1961—1978年的社队企业	(208)
第三节 始料未及:乡村集体企业的发展壮大(1978—1993)	(217)
一 结构环境	(222)
二 制度安排的意外后果	(224)
第四节 历史的终结:乡村集体企业私有化(1994年及之后)	(231)
一 结构环境	(237)
二 制度安排的意外后果	(241)
第五节 简短的结论	(243)
第四章 政府与私营企业	(246)
第一节 制度沿革与私营企业的发展	(248)
一 私营经济的“制度前”阶段	(248)
二 私营经济的制度化阶段	(250)
三 私营经济的制度建设阶段	(253)
第二节 私营企业与结构环境	(269)
一 私营企业“戴帽子”和“摘帽子”	(272)
二 私营企业建立党组织	(276)
第三节 私营企业的政治关联	(285)
一 政治关联的操作化	(287)
二 私营企业政治关联的经济表现	(290)
三 私营企业政治关联的动因	(291)

第四节 简短的结论	(294)
第五章 中国的政企关系变迁模式	(298)
第一节 “硬核”与“保护带”的互动:政企关系变迁的 内在动力	(300)
一 政治控制	(305)
二 意识形态	(310)
三 经济收益	(313)
第二节 结构环境:政企关系变迁的外在约束	(318)
一 宏观环境	(318)
二 制度环境	(327)
三 关系结构	(333)
第三节 节点模型与政企关系变迁的内在机制	(338)
一 嵌入性:政企关系变迁的结构环境	(340)
二 路径依赖:制度安排和变迁的惯性	(347)
三 意识形态:政企关系变迁的社会化过程	(351)
四 制度安排的非意图性后果	(354)
第四节 简短的结论	(356)
参考书目	(361)
附表 1 改革以来中央有关国有(国营)企业改革的 主要制度文件	(381)
附表 2 改革以来中央有关乡镇企业改革的 主要制度文件	(398)
附表 3 改革以来中央有关私营企业改革的 主要制度文件	(411)

导论：一个整体性的分析框架

人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去继承下来的条件下创造。

——卡尔·马克思

科学的解释不在于从复杂到简单，而在于以更合理的复杂取代不那么合理的复杂。

——列维·施特劳斯

我们寻找事物发生的缘由、理性和平衡，然而人类在历史上的行动一般是狂热的，即使不是狂热，也常常是歇斯底里的。也许我们不应该指望从中理出什么头绪来，可是，这却是我们的使命。

——费正清

政企关系，是中国经济转轨、政府职能转变和社会组织变迁过程中社会关系调整的一个重要组成部分，并且在相当长一段时期内还会处于核心位置。政企关系的复杂性及其演变路径的多变性，都反映出中国总体改革经验的典型特征。从社会学的角度看，政企关系表达的是一种嵌入总体社会结构及其关系的政治经济关系，其中可以提升为经验的带有结构、制度、机制和行为规则的极其丰富的内容。对中国政企关系过程的追溯和总结，不仅是分析中国社会发展经验的必要部分，同时也有

助于我们从组织和制度角度重新审视中国社会关系变革的基本路径。

事实上,中国政府与企业的关系研究并非新问题,更甚而言是老生常谈,但鲜有研究对之进行整体性的解释,不仅是因为政府具有不同级别、企业分为不同类型,而且因为这一关系与中央—地方、国家—市场、国家—社会等关系相交织,这使二者关系尤为繁杂。事实上,政府与企业的关系不仅关涉到中国的经济发展,同样也是理解中国社会发展的核心问题之一,诸如“单位制”的研究已经清晰地表明,国家采取单一的企业组织形式并自上而下进行严格的管控对社会结构及社会关系具有实质性的建构作用,而在多种所有制企业共存的经济体制下,中国的社会结构则表现出较之以往所不同的形态。如果将社会发展看作因变量,那么政企关系则是影响变量之一,当然这一变量由于包含着众多的属性,从而本书只对这些“属性”、“属性”间关系及其内在机制进行研究。

现有关于中国政企关系的研究,由于研究者旨趣、关注视域和学科背景的差异,使得分析呈现“多元化”态势,这种特征主要体现在研究方式和研究对象两个层面。在反映学术研究不断细化与专业化程度日益加深之余,则有“碎片化”之嫌,众多“只见树木不见森林”的研究对政企关系的整体把握和学术推进意义甚微。

从社会科学解释机制的基本类型划分出发,关于政企关系的研究理论可划分为四种类型(仅举例)(见图1)。这四种类型依循对政府与企业的性质假设而定,即形式性假设与经验性假设。形式理论模型从研究主体的本质意义出发,具有超验性,同时不具可检验性,但其意义在于是否抓住了政府与企业关系的本质。如博弈理论将政府和企业看作完全的“理性主体”,政府与企业关系的变动是二者之间博弈互动的结果,但在现实中较难有主体与博弈理论所假定的对象对应,因而其是形式模型。

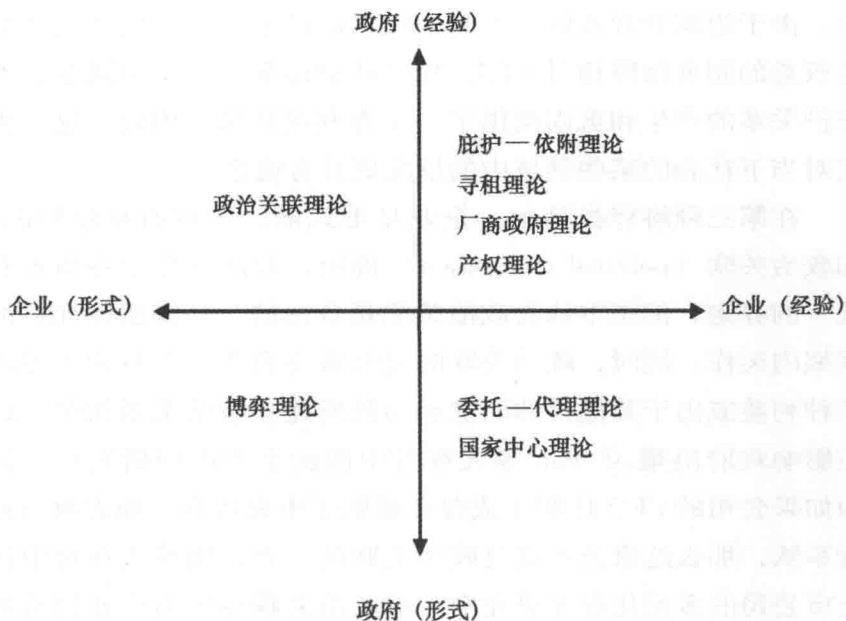


图1 政府与企业关系的四种解释类型

第二种类型假设认为政府与企业都是经验性的，如庇护—依附理论，这一理论模式主要针对改革前的中国单位制度的分析。^① 在单位制社会，不仅企业内部形成的是成员对组织的完全依附，而且企业组织作为一种统治制度或结构，都隶属并受控于政府。^② 在这个意义上，政府与企业的关系类似于放大的单位与个人的关系，二者都是具有实在意义的主体。也有研究者认为，运用“庇护关系”对改革前的中国是有解释意义的，但其稳定性和有效性受到一些约束条件的限制；反观改革

① 参见 A. G. Walder, 1986, *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley, CA: University of California Press; Jean C. Oi, 1986, "Peasant Households Between Plan and Market: Cadre Control Over Agricultural Inputs", *Modern China*, Vol. 12, No. 2.

② 李汉林、李路路：《资源与交换——中国单位组织中的依赖性结构》，《社会学研究》1999年第4期；李汉林、渠敬东：《制度规范行为——关于单位的研究与思考》，《社会学研究》2002年第5期。

后，由于组织管理者的权力有了极大的扩展，而一般工人或职员权益的制度保障相对下降，加之政治运动冲击明显减少，为庇护关系的产生和巩固提供了一个有利的环境。因此，这一模式对当下社会的某些领域中的情况更具有说服力。^①

在第三种解释类型中，企业是形式的，而政府是经验的，如政治关联（political connection）理论。对此概念学界尚未有统一的界定，但基本认为政治关联是合法的，是在法律允许的框架内运作；同时，政治关联的发起者是企业，企业为了寻求某种利益或出于其他目的而主动与政府建立政治关系纽带，进而影响政府决策。^② Fan 等人在对中国的企业进行研究后，认为如果公司的 CEO 任职于或曾经就职于中央政府、地方政府或者军队，那么这家公司就是政治关联的；而张敏等人在对中国上市公司的多元化程度研究中，将政治关联界定为企业的总管理者或者董事长是现任或前任的政府官员、人大代表或政协委员。^③ 在此种理论视阈中，企业是完全理性的，发生政治关联的企业通过某些“关键人”寻求政治关系从而以利于企业。在这种意义上，政府被视为政治机会或政治结构，可以被理性化的企业主体当作资本来运用，因此政府是经验性的。

第四种类型中，政府是形式的，而企业是经验的，如委托—代理理论（我们此处专指政府与公有制企业之间）。其将各级政府视为公有制企业的委托人，企业管理者成为国有或集体所有资产的代理人，但在该理论中由于具体产权的划分难以准确界

① 周雪光：《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》，《社会学研究》1999年第4期；杨冶等：《政治庇护与改制：中国集体企业改制研究》，《经济研究》2007年第5期。

② 参见赵峰、马光明《政治关联研究脉络述评与展望》，《经济评论》2011年第3期。

③ 参见 Joseph P. H. Fanb 和 T. J. Wong, 2004, “Politically-connected CEOs, Corporate Governance and Post-IPO Performance of China’s Newly Partially Privatized Firms”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=642441; 张敏、黄继承《政治关联、多元化与企业风险》，《管理世界》2009年第7期。

定，公有制企业成为不能分解为任何具体个人的抽象，不能向组成的成员个人做进一步的追溯，从而没有可以追溯的最后的委托人。^① 因此委托—代理理论中的政府是抽象的行动主体。

上述的分类将有利于后文的分析，我们需要做的是提出一套整体性的分析框架，对跨度 60 多年的中国政企关系的变迁路径进行描述并对引致这种变迁发生、推进、演变的内在机制进行解释。首先，我们对政企关系的研究主要基于中国发展的三项基本事实，即：

1. 中国的发展主要是按照政府主导的经济增长方式来推动；
2. 在很多的情况下，政府主动用看得见的手来调控经济；
3. 长期以来，中国的政治深深地嵌入到经济结构与企业组织之中。

从观察到的以上三项基本事实出发，我们在本书中拟要展开关于政企关系分析的同时会考虑我们的两个基本判断，即：

1. 在中国，政企关系的变化过程是政府主导下的多重目标实现过程；
2. 在中国，政企关系的变化过程是一种渐进式的（摸着石头过河）制度变迁过程。

正是基于上述的这些考虑，在本书的理论框架中我们试图提出四个前提假设，而这四个前提假设都是以政府为中心并且认为在政企关系中，政府具有相对于企业主体的主导性和支配性。这四个前提假设是：

^① 周其仁：《公有制企业的性质》，《经济研究》2000 年第 11 期。

1. 中国政府具有很强的资源动员、组织和协调能力；
2. 企业是经济生产组织，同时也是政府进行社会治理的对象，并受到国家主导意识形态的影响；
3. 政府与企业的关系受到结构环境和目标取向的双重约束；
4. 制度安排是政府引导与企业关系的主要方式。

上述四项前提条件对不同类型的企业所产生的约束性质不同，在政企关系的不同发展阶段其方式和程度也会随之发生变化，而这也是我们需要解释的主要问题之一。在这四项前提的基础上，同时考虑到中国发展的三个基本事实以及在本书中拟要展开政企关系分析的两个基本判断，我们试图在本书中检验可以归纳和总结中国政企关系变迁的五个重要的社会事实和经验，并以此作为我们分析政企关系的基本框架。

第一，政企关系的变革以政府为中心，政府在追求主导目标的过程中伴有非预期性结果。

第二，政企关系的变化并非单向线性发展，而是随着外在结构环境和政府目标设置的变化呈现“螺旋式”的动态趋势。

第三，制度安排是政府实现主导目标并引导政企关系变革的主要方式，在不同结构环境下、面对不同的企业对象，制度安排的方式及目标取向不同。

第四，当通过制度安排实现主导目标后，政府常通过法律规定和意识形态方式对政企关系加以制度化。

第五，业已形成的制度成为后续政企关系演变的结构性环境。

关于第一点。大家知道，作为主要的经济载体，企业是政

府追求经济发展的调控对象;作为社会组织的一种,也是政府进行社会治理的对象之一。所有政府都希望经济持续发展、社会维系稳定,并会不遗余力地控制辖区内的经济命脉,如马克思所认为的,政治权力的稳定是建立在对生产资料的占有基础之上。当然企业主体也拥有自主性,但与政府主体的自主性程度不同,在关键性目标取向上存在矛盾时,政府更具有能力和强制性以实现自己的主导目标。^① 政府的主导程度取决于其能力的强弱,强政府国家更易于主导企业的发展。但制度的意外是不可避免的,因而在政府主导企业发展的过程中,常会产生非预期性结果。这些非预期结果会成为政企关系进一步演变的推力或阻力。

关于第二点。回顾以往,我们可以清楚地看到,在计划经济体制下,企业的类型比较单一,主要以公有制形式存在;实行社会主义市场经济体制后,不同所有制类型的企业竞相发展。从市场化程度与组织类型的关系来看,完全计划管理的国家,政企合一,企业便不复存在;一个高度市场化的国家,企业发展的自由化程度越强,企业类型就越多元化。^② 这当然是理想类型的划分,无论走到哪个极端都无利于经济社会的发展,这也是学界关于“政府失灵”与“市场失灵”争论的焦点所在。除了企业类型的变化之外,另一方面则是由于结构环境的约束和政府追求主导目标的动力以及这两者之间的张力和冲突,使得由此形成的合力牵扯着政企关系的演变既不会完全

① 自主性的发展是一个充满了矛盾和悖论的过程,它的获得与丧失是同一个过程。一种自主性往往以另一种自主性为代价,一些人的自主性往往以另一些人的自主性为代价。在层级体制中,不同层级之间的组织的自主性存在矛盾,这些矛盾可能以冲突的形式出现,也可能以协调的方式出现,但是冲突是基本的,而协调却是不稳定的。(参见李友梅《中国社会生活的变迁》,中国大百科全书出版社2008年版;熊万胜《基层自主性何以可能》,《社会学研究》2010年第3期)

② 从科斯关于“交易成本”的概念出发,组织化的企业可以节约市场中的交易成本,但当组织化程度达到一个临界值之后,则成本会高于收益,企业的效率便会低下。如果将整个社会的市场交易全部内部化,就会出现图1右端的情形,事实上苏联高度的计划经济模式就有些类似于这种形式。

朝制度安排的预期方向发展也不会偏离既定轨道任意发展，而是呈现出一种几何意义上的螺旋式趋势（参见图 5.6）。

关于第三点。从 60 年来中国经济发展的轨迹中我们可以看出，政府总是结合使用行政管控与经济调节引导企业的发展。在传统体制下，政府主要通过行政指令，自上而下地对企业进行全面而深入的计划管理，经济手段的作用较弱，市场的自发调节作用被摒弃。在市场经济体制下，经济手段的作用日益明显，尤其是对各类非公有制企业，主要通过诸如财税、金融等政策在市场配置资源的基础上进行宏观调控，但在界定产权、保护产权、监督市场交易执行等方面仍有赖于行政手段和法律制度；还可以发现市场体制下的国有企业除在市场上竞争盈利外，同时还承担着诸如维护国家经济稳定、提供公共物品、解决就业等政策性任务，这些非经济盈利目标则仍然受控于政府的行政指导。

关于第四点。事实上，政企关系总是在不断地变迁与制度化间演进的，政府寻求目标的实现是这一关系变迁的动力来源之一，当实现目标后，进而通过制度化加以稳固。这些制度化的结果除了形成明确的法律规范之外，还在意识形态层面进行更高层级的调整或修正，进一步为政府目标的寻求和巩固提供合法性基础，如“公有制为主体，多种所有制经济共同发展”等。

关于第五点。实际上，制度的“路径依赖”使得以往的制度选择或多或少会影响当下或今后的政府行为取向，任何一种制度的变迁离不开其赖以生存的结构环境，这种宏观的结构性压力既约束着政府和企业行为，也成为政企关系变动的又一动力。从我国制度与组织变迁的初始条件与过程来看，我们的改革与变迁一直较为注意依托已有经济、社会组织进行边际制度创新。^① 这种创新是渐进式的，是在原有制度的基础上不断进行改革调

^① 李汉林等：《组织变迁的社会过程》，中国出版集团/东方出版中心 2006 年版，第 219 页。

整，以实现预期目标。

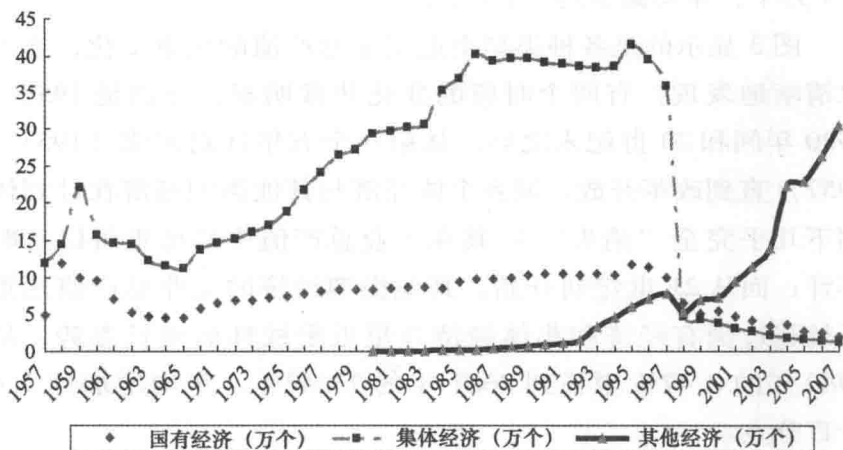


图2 1957—2007年各种经济类型工业企业和生产单位数^①

在上述分析框架的基础上，我们提出本书研究的主要问题。首先从两幅图开始分析，图2显示的是国有、集体和其他类型的企业数量1957—2007年间的变化，可以清晰地发现，在两个时点上曲线发生了很大变化，即70年代末和90年代后半期。70年代末，其他经济类型的工业企业开始出现并迅猛发展，^②从1980年的0.04万个增加到2007年的30.31万个，年均增加约1.08万个。90年代后期，国有企业和集体企业数量开始递减，国有企业从1996年的11.38万个减少到2007年的2.07万个，年均减少约0.78万个；集体企业数量更是“一泻

① 图1和图2数据来源于武力主编《中华人民共和国经济史（下卷）》，中国时代经济出版社2010年版，第1483—1490页。

② 其他类型的企业主要包括：（1）雇工7人以上的私营企业；（2）外资和“三资”企业；（3）其他类型的合营企业（如国有和私营企业合营），这些所有制形式直到20世纪80年代初才出现。图2中的城乡个体经济主要指家庭（或个人）企业，雇工不超过7人，直到20世纪80年代初才出现。（关于企业类型的解释参见钱颖一、许成钢《中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》，载张军、周黎安主编《为增长而竞争》，格致出版社2008年版，第6页）

千里”，从1995年的历史最高峰41.36万个，减少到2007年的1.3万个，年均减少约3.08万个。

图3显示的是各种类型企业工业总产值的比重变化，亦可以清晰地发现，有两个时段的变化非常明显，分别是1958—1980年间和20世纪末之后。从第一个五年计划完成（1953—1957）直到改革开放，城乡个体经济与其他类型经济在计划体制下几乎完全“消失”，^①其在工业总产值中的比重可以忽略不计；而从21世纪初开始，其他类型经济的工业总产值比重开始超过国有经济和集体经济并呈近乎线性的增长态势，从1980年的0.47%增长到2007年的73.42%，年均增加约2.6个百分点。

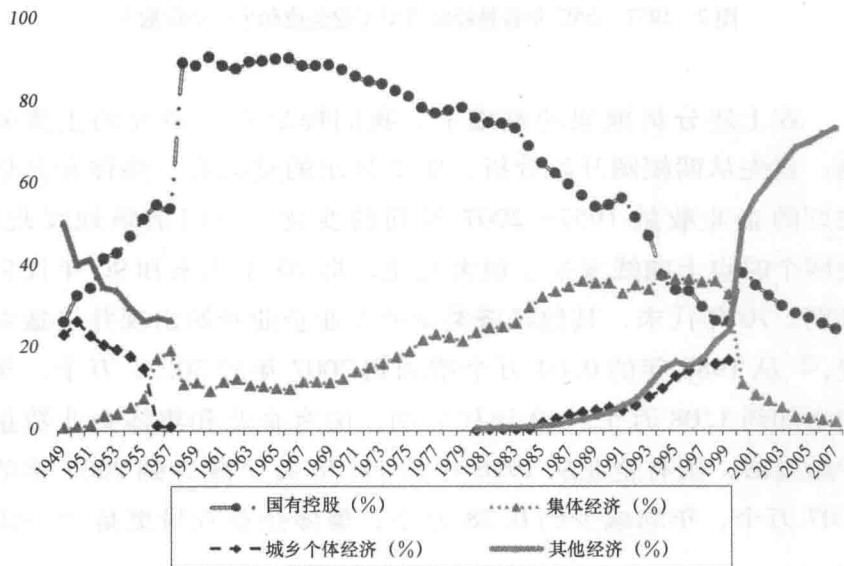


图3 1949—2007年间各种经济类型工业总产值所占比重

^① 1955年7月5日《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》指出“发展部分集体所有制的农业生产合作社，并发展手工业生产合作社，建立对于农业和手工业的社会主义改造的初步基础，基本上把资本主义工商业分别地纳入各种形式的国家资本主义的轨道，建立对于私营工商业的社会主义改造的基础”。（参见薄一波《若干重大决策与事件的回顾》，中共党史出版社2008年版，第201页）