

台灣社會學刊 第 26 期
2001 年 12 月 頁 1-54

研究論文

強制完成的經濟私有化： 蘇南吳江經濟興衰的歷史過程

劉雅靈*

致謝：

作者感謝國科會提供的研究補助（NSC 88-2418-H-004-004-S4）。作者與政治大學研究生張弘遠、王信賢、鄭傑憶與林肯倫組織吳江田野調查訪問團，經由北京大學社會人類學研究所邱澤奇教授安排，於 2000 年 1 月 13 日至 29 日到江蘇省吳江市進行訪問，並蒐集本研究及相關之碩、博士論文文獻資料。本文草稿曾發表於 2000 年 5 月政治大學政治經濟研究室，並於 2000 年 11 月發表於國科會東亞區域研究成果發表會（台北：中央研究院）。作者感謝本研究案助理溫洽溢的資料蒐集，政大政治經濟研究室郭承天教授、方孝謙教授、徐斯儉教授、徐斯勤教授所提寶貴意見，並感謝中央研究院社會學研究所陳志柔教授，以及台灣社會學刊兩位匿名評審委員的批評與建議。

* 劉雅靈 國立政治大學社會系副教授

收稿日期 2001/5/24 · 接受刊登 2001/10/10

中文摘要

本文探討蘇南吳江從六〇年代以來的經濟興衰過程，認為吳江鄉鎮企業在八〇年代的快速發展並不是地方政府的行政效能，也不是市場轉型、虛擬產權的非正式私有化、政治權力商品化、與社會網絡關係所推動，而是原有地方經濟制度特性，短缺經濟所提供的市場契機，以及鑲嵌在社會主義計畫經濟體制下的投資饑渴慣性使然。吳江獨特的地方經濟制度條件——相對富裕的農村集體積累、廉價勞力、與城鎮國營企業的外包生產關係——促使吳江鄉鎮企業起步早於中國其他各地農村，並及早搶占短缺經濟所創造的市場機會，而開啓「蘇南模式」。但當原有制度條件優勢不再，「蘇南模式」為維持舊有光環則依賴舊體制中銀行軟預算弊病，以大量資源投入的負債經營來堆砌成長，但因為投資效益不足，不僅造成地區之間缺乏產業分工的惡性競爭，而且企業利潤增長趕不上虧損幅度，故當中央政府緊縮銀根與市場疲軟之時，吳江的集體經濟便難以繼續支撐，終在上級政府強制之下完成企業產權的私有化。

關鍵詞：短缺經濟、地方經濟制度、投資饑渴、私有化、路徑依賴

一、前言

中國經歷二十餘年經濟改革，在二十世紀末成爲全球發展最迅速的國家之一，不僅農村鄉鎮工業快速發展，私營經濟也突飛猛進，從 1979 到 1992 年間，大陸全國 GDP 年增長率爲 9.0%（胡鞍鋼等 1996），工業產值年增長率也高達 14.2%（Naughton 1996），人民平均所得與生活水平均大幅改善。然而就在經濟成長最快速的同時，以鄉鎮集體企業創造中國經濟奇蹟的「蘇南模式」卻陷入發展困境，不僅喪失廉價勞力的比較利益，「蘇南模式」最引以爲傲的鄉鎮集體企業也失去競爭優勢而陷入破產邊緣，導致蘇南經濟停滯不前。爲避免蘇南地區經濟持續惡化，並增強蘇南鄉鎮企業的市場競爭力，蘇南地方政府終於從九〇年代中葉開始逐步放棄集體經濟轉而進行大規模企業私有化，不僅積極鼓勵支持過去備受政治壓制的個體私營經濟，而且極力提倡引進外資，企圖借用外來資本、技術與管理經驗來推動地方經濟轉型。蘇南鄉鎮政府爲何終結一手辛苦建立起來以集體企業爲基礎的「蘇南模式」？到底蘇南集體經濟出了什麼問題，需要進行全面私有化改革？爲何蘇南鄉鎮集體企業在八〇年代推動地方經濟有其效用而在九〇年代卻失靈？如何解釋蘇南經濟起伏的歷史過程？

本文以吳江作爲蘇南地區的縮影，探討吳江經濟興衰的歷史過程。雖然吳江已於 1997 年底在上級蘇州市政府文件下達後開始正式進行鄉鎮企業私有化，但卻是蘇州六縣市中最後邁開私有化腳步，爲何吳江鄉鎮企業私有化晚於 1995 年開始的鄰縣昆山？也晚於 1996 年開始私有化的蘇州市？如何解釋吳江對私有化的抗拒？以及爲何吳江最終放棄集體經濟而擁抱不可抗拒的私有化潮流？

在探討中國經濟快速成長的眾多文獻當中，不論市場轉型理論、地

方政府經濟法人理論、非正式私有化產權觀點、制度商品化理論，與社會鑲嵌理論等，均對中國社會主義經濟轉型中的快速成長提供精闢見解，然而這些理論觀點卻都忽略在集體企業發達的地區，地方經濟快速成長乃是建立在地方政府負債經營的投資饑渴（investment hunger）行為上，地方政府利用農村集體積累與銀行軟預算弊病，以領先發展的優勢搶占短缺經濟提供的市場機會，過度投資以堆砌經濟成長。換言之，經濟成長是建立在大量資源的投入，而非投資所產生的經濟效益。一旦當短缺經濟不再，市場競爭趨於激烈，而且中央政府緊縮銀行貸款，民間購買力不足，蘇南地區便曝露投資盲目而缺乏效益，企業大量虧損，因此蘇南鄉鎮集體企業在八〇年代雖創造高速成長，但終在九〇年代因效益低落而後繼無力停滯不前。換言之，探討中國經濟快速成長的理論觀點均忽視短缺經濟所創造的市場契機與地方負債經營過度投資的成長方式。中國各地方政府在經濟改革過程中為追求財政收入與執政績效，不停延續過去計畫經濟時代的投資饑渴行為，在市場經濟中盲目追求區域性的自力更生與外延式發展（extensive growth），吳江絲綢工業的技術投資以及尋求產業全面發展的「興吳工程」，都是新興市場經濟中投資饑渴行為的再現，它一方面忽視地區本身具有的比較利益與區域之間專業生產的經濟分工，造成資源浪費；另一方面，當九〇年代市場競爭機制逐漸成熟，逐步侵蝕「蘇南模式」發展的原有制度條件，蘇南地區的集體企業便不敵市場競爭而大量虧損，當地方政府已無法繼續支撐高度負債所堆砌的「蘇南模式」時，唯有選擇企業私有化，進行資本主義轉型。

本文認為唯有掌握吳江歷史發展過程中的地方經濟制度特性、短缺經濟所創造的市場契機、舊有計畫經濟制度中投資饑渴的慣性行為、以及投資效益的低落，才能深入了解為何鄉鎮集體企業在八〇年代成為「蘇南模式」的資產而在九〇年代變為負債。在了解吳江經濟發展過程之前，讓我們首先探討解釋中國經濟快速發展的理論觀點。

二、理論觀點

在研究中國經濟發展文獻中，存在多種不同理論觀點，解釋為何中國經濟改革較東歐國家成功。首先，**市場轉型理論**（the theory of market transition）強調中國在經濟改革過程中允許個體私營經濟發展，並以市場機制取代國家官僚體系的計畫經濟來協調生產、分配與消費，不僅增強生產體系的經濟效益，更能以市場提供的致富機會平衡昔日社會主義體制下政治權貴壟斷資源的不平等，因而在市場經濟轉型過程中，形構社會階層的制度基礎已由控制資源再分配的政治權力體系轉變為提供致富機會的市場體系，故市場轉型理論強調，市場交換有利於處於社會底層的農民，只要地方農民與小生產者憑藉自身努力在持續擴張的市場中抓住機會，發揮企業家的經營能力，便有可能以經濟優勢壓倒依附於官僚體系的黨政幹部，因此當資源分配與利益的獲得不再由幹部的政治權力決定時，市場交換的致富機會便可增強小生產者面對幹部的討價還價力量（bargaining power）（Nee 1991, 1996）。然而在吳江與蘇南九〇年代鄉鎮企業產權私有化過程中，我們發現企業私有化最大受益者卻是與黨政官僚體系權力核心最接近的企業管理階層，而對集體經濟成長茁壯貢獻最大的地方農民卻被剝奪企業所有權分享，¹成為吳江經濟私有化轉型中最大受害者，這與市場轉型理論所強調市場中的農民生產者而非權力體系中的幹部是市場經濟中最大受益者相衝突。市場轉型理論不僅忽視市場經濟中政治力量的運作（Parish and Michelson 1996），也對國家

¹ 與吳江市政府部門幹部以及鄉鎮企業負責人的訪談過程中，均指出鄉鎮集體企業私有化過程中多由原企業的廠長、經理以及管理階層接收，持有股份最多，而大多數工廠職工與地方農民被排除企業股份的分享。

官僚體系中，地方政府在財政誘因下以極為昂貴的代價來推動地方經濟發展的事實視而不見。

地方政府經濟法人理論 (the local state corporatism) 強調中國經濟發展之所以超越東歐國家，原因在於中國地方政府具有強大的行政能力 (Oi 1995)，為追求財政收入與執政績效，中國地方政府取代資本家以經濟法人的姿態組織公司企業，直接介入生產過程，去追求地方資本積累與利潤最大化 (Oi 1992, 1995, 1998, 1999)；而且 Walder (1995, 1998) 也認為所轄企業數較少的地方政府行政層級愈低，所承受的財政硬預算約束則愈強，地方政府就愈有強烈動機去推展經濟以增強地方稅收，因此政府管理企業的能力也愈強。「地方政府經濟法人」理論過度美化中國地方政府提升經濟發展的行政效能，不僅忽視地方政府黨政幹部在市場經濟中營私的尋租與掠奪行為，而且對地方黨政幹部與鄉鎮企業高級管理人員的交互兼職現象視而不見，更遑論地方農民不滿幹部佔用耕地而引發的政治抗爭行為 (Wu 2000b)。如果地方政府在財政誘因與強大行政能力下努力尋求經濟發展，因而造就八〇年代的「蘇南模式」，但為何相同的財政誘因與行政能力卻導致吳江與蘇南在九〇年代經濟停滯？顯然這個現象不是單純的財政誘因與地方政府行政能力所能解釋的。「地方政府經濟法人」觀點忽視了過去計畫經濟制度所衍生的短缺經濟結構。短缺經濟在市場改革中為中國各地創造了發展機會，只要善用時機及早起步，就有可能推動經濟的蓬勃發展。「地方政府經濟法人」理論不察「蘇南模式」發展的時機，也忽視地方政府借債經營的「投資饑渴」行為，不僅高估地方政府管理經濟的行政效能，而且刻意忽略地方經濟發展所付出的昂貴代價。雖然「地方政府經濟法人」在產權改革之後已轉變為「地方政府統合主義」，以行政效能控制私營經濟獨立發展的空間 (Oi 1999)，但卻忽略在私營經濟發達地區，地方政府

與企業之間的共生依賴關係已逐漸侵蝕地方政府的行政效能與控制能力（Wank 1999；劉雅靈 2000）。

繼地方政府經濟法人觀點之後，更有學者從地方政府推動地方經濟發展的方式與參與程度之不同，將地方政府的經濟角色歸類為直接參與企業經營的企業家政府（entrepreneurship），間接推動企業興起的領導發展型地方政府（developmental），以上級領導身分保護企業發展的侍從主義政府（clientelist），以及以掠奪者姿態抽取企業租金的掠奪性政府（predatory）（Baum and Shevchenko 1999:344-346）。雖然這些政府經濟角色的區別屬於理念型概念建構，實際上各地方政府的經營行為在不同歷史發展階段分屬不同的經濟角色，也可能在同一時間內地方政府的經營行為混合了幾種不同的角色，因此地方政府經濟法人只是政府眾多經濟角色中之一種而已。雖然政府經濟角色對地方經濟發展至關重要，但是不能忽略形塑政府經濟角色的先前制度架構，尤其地方政府的投資饑渴與借債經營行為雖然促使蘇南八〇年代的快速成長，但卻導致蘇南九〇年代集體經濟的沒落。

在地方政府經濟角色與產權關係架構下，吳介民從傳統中國社會的人際關係與互惠來建構**虛擬產權（fictive ownership）**的**非正式私有化（informal privatization）**觀點（吳介民 1998；Wu 2000a），在比較中國不同地方產權制度中不同經濟發展形態時，吳介民一方面闡釋地方政府的尋租掠奪行為，另一方面也說明官僚體系提供地方「假集體」與「假三資」企業非正式的政治保護與各種優惠待遇，在市場中進行權錢交換，官商共謀彼此互利，因此中國雖然缺乏明確法律保護的產權制度，而且地方政府尋租腐敗猖獗，但虛擬產權發揮了等同資本主義制度下產權保障的功能，促使經濟蓬勃發展。Wank（1995, 1999）也從私營經濟發達的廈門地區為例說明社會主義制度下所形成的政商侍從主義（patron-

clientelism) 關係網絡是使個體私營企業取得產權保障、政治庇護與優惠待遇的主要手段，也是促使地方私營經濟發展的重要機制，因而他提出**制度商品化理論 (institutional commodification)**，強調中國市場經濟發展過程中，政治權力仍然持續干預資源分配，因而造成在市場轉型過程中掌握政治權力的幹部很容易將手中的政治資本轉換為經濟資本，在市場中以權力交換金錢，這種權力商品化的現象促進中國經濟的繁榮與發展。同時透過侍從主義建立起的政商關係，不僅保護產權關係曖昧的假集體企業，也為地方政府帶來尋租的利益，使雙方兩造各取所需，彼此互利。「非正式私有化」與「制度商品化」理論對中國社會主義市場轉型過程中權力商品化的尋租行為以及私營經濟透過虛擬產權與侍從主義的政商關係建構來保障產權，洞見深刻，並且有效解釋為何中國在欠缺產權保障制度安排下仍可以快速發展，但是兩種理論卻都無法說明為何官商關係密切的鄉鎮集體企業能在八〇年代創造蘇南經濟奇蹟，卻在九〇年代陷蘇南於停滯，顯然上述兩種理論忽視地方政府投資饑渴借債經營所造成的空洞成長。

此外，**社會鑲嵌理論 (theory of social embeddedness)** 強調人類的經濟行為是鑲嵌在社會人際脈絡之中，尤其在地方企業發展過程中，不論個體私人或鄉鎮政府往往運用社會網絡關係來動員企業發展所需的資金、原料、技術、人才與管理能力，因而地方經濟發展關鍵在於善加利用豐富的社會關係網絡 (Chen 1999; 陳志柔 2000)，甚至地方政治菁英與傳統家族勢力結合，將家族親屬安插到企業管理階層中，共同致力地方資本積累 (Lin 1995; Ruf 1999)，或在九〇年代的產權改革中將地方集體資產轉移到權力菁英的家屬親族網絡之中 (Lin and Chen 1999)。在中國市場經濟發展尚未健全，缺乏保障財產的法律體系，善加利用社會關係網絡或親屬氏族關係或可幫助降低個別企業營運的交易成本，但未

必能造就具有持續效益的宏觀經濟成長。尤其吳江在經濟發展過程中，地方政府推動絲綢產業技術改造與「興吳工程」，無不依靠人際網絡運作來動員資金與技術，但是這些依靠社會資本建構起來的企業卻缺乏經濟效益，無法永續經營，造成投資效益低落，顯然建立在微觀基礎上的社會鑲嵌理論忽視先前宏觀計畫經濟制度遺產對政治行動者的制約與影響，地方幹部不顧本身比較利益，一味追求區域經濟自給自足，進行負債經營，一旦支持原有經濟體系運作的地方制度以及計畫經濟體制下的短缺結構隨市場經濟確立而逐漸消逝，縱使企業擁有豐富的人際關係網絡，終不敵借債經營的持續虧損而破產。

與上述理論觀點不同，本文強調要掌握蘇南吳江經濟興衰的歷史過程，不僅要了解吳江地方經濟制度的特性，抓住短缺經濟提供的市場契機，同時要掌握過去計畫經濟制度衍生的投資饑渴慣性行爲，以及投資經濟效益低落四個變項。尤其吳江鄉鎮企業自七〇年代到八〇年代的急速發展，地方經濟制度提供相對優厚條件；吳江地處魚米之鄉，不僅物產豐富，人力充沛，而且農村積累資金較多，集體經濟實力較爲雄厚，提供地方社隊企業及早發展的基礎，又因爲吳江地近上海與蘇州等城市，農村社隊企業得到較多城鎮國營企業的技術支援與代工生產機會，使吳江社隊企業在物資短缺時代便搶占市場先機，促使「蘇南模式」興起。蘇南地方政府在八〇與九〇年代又以公司法人角色，利用銀行軟預算弊病，以大量債務堆砌方式追求產業外延式發展，吳江除投資於傳統絲綢產業促進技術升級外，並以「興吳工程」計畫，投入大量資源，創立各式新興產業，以求經濟高速成長與產業結構多元化，但是由於企業利潤增長趕不上虧損速度，單位資源投入與產出比重下滑，一旦中央政府整頓金融縮緊銀根與市場疲軟之際，在缺乏資金持續挹注之下，蘇南集體企業遂大量虧損；同時，蘇南地區在大量資源投入下雖然工廠遍佈，但

是投資並未按照比較利益原則，地區之間並未形成專業生產的經濟分工，反而各地產業結構類似，造成彼此惡性競爭，顯現投資饑渴的盲目與缺乏效益。由於企業虧損幅度增加以及政府主導的投資效益不佳，蘇南集體經濟於九〇年代趨近破產，唯有走向私有化一途。圖1表示吳江經濟興衰過程中地方經濟制度、短缺經濟結構、投資饑渴行為與投資效益低落諸變項之間的因果關係。

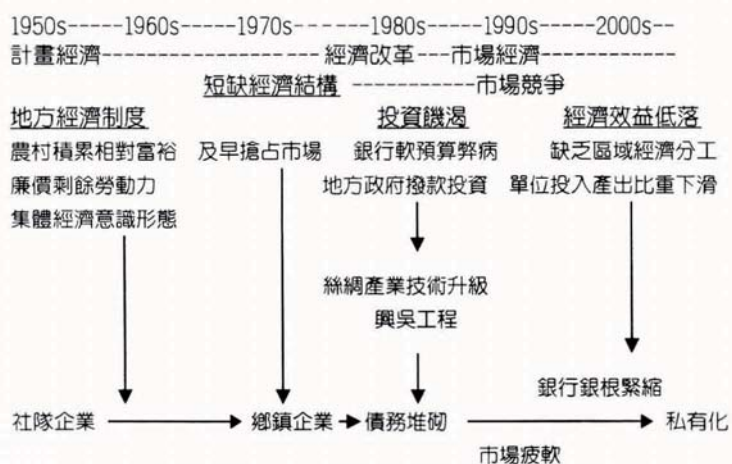


圖1 吳江經濟興衰歷史過程中變項之間的因果關係圖

本文強調吳江經濟發展的歷史過程中，必須考量吳江地方經濟制度、短缺經濟結構、地方幹部投資饑渴行為，以及投資經濟效益四個變項，以便解釋吳江為何最後邁向經濟全盤私有化。從地方經濟制度特性、短缺經濟提供的市場機會，以及仰賴政治力量提供大量資源投入，是促使吳江集體經濟在八〇年代中葉以前快速發展的歷史原因，但高速成長

掩飾了投資效益的低落，唯有當短缺經濟不再、比較利益喪失、銀行銀根緊縮，以及國內市場疲軟不振，才曝露吳江依靠債務堆砌的投資盲目弊病。吳江最終在上級政府要求下被迫放棄集體經濟，走向產權改革的私有化道路。

三、吳江經濟發展的過程

吳江市位於江蘇省東南角，南接浙江省，西濱太湖，北接吳縣與蘇州市，東臨上海管轄的清浦縣，距離上海市 105 公里。吳江原為蘇州市下轄縣之一，由於經濟發展快速，早在 1992 年便升級為縣級市，仍屬蘇州市管轄。由於大運河貫穿吳江市南北，又有上海通往安徽合肥的國道通過，吳江遂成為蘇南地區河運與陸路交通樞紐，前往蘇州、上海、無錫、杭州與安徽均十分便利。吳江市面積 1176 平方公里（吳江市經濟貿易地圖冊編委會 1997），下轄 23 個鄉鎮，總人口為 77.3 萬，其中 17.6 萬為城鎮人口，其餘為農村戶口（吳江人民政府編 1999：57-59）。吳江經濟發展快速，城鎮人均收入在 1998 年達到 8613 元，農村為 5154 元，皆高於中國全國平均水準（吳江人民政府編 1999：69），同年中國農民人均純收入僅為 2162 元（樊平 2000：374），但若與蘇州市管轄的其他六個縣市比較，吳江地區的經濟收入只居中下水準。²

吳江為江南水鄉澤國、魚米之鄉，農村副業頗為興盛。自明清以來吳江農村便種桑養蠶，繅絲織綢極為發達，日後吳江工業體系遂環繞絲綢產業而發展。1949 年共產政權建立後，吳江原有私營絲綢產業在五〇

² 以 1992 年為例，吳江的人均收入與蘇州其他縣市比較如下：吳縣 4633 元，吳江 5024 元，昆山 6539 元，太倉市 7664 元，故吳江位於中下（劉志彪、劉雲華 1996：121）。

年代政府公私合營號召下逐步轉變為全民所有的國營企業與地方大集體企業，³生產絲綢與化學纖維，接受中央及省的計畫指標生產運作。吳江雖然擁有絲綢產業的基礎與優勢，但在毛時期，吳江一直將發展重心放在農業生產，無心發展工業體系，因此除絲綢、水泥、化肥及其他食品加工等輕工業之外，吳江並沒有其他重工業，城鎮工業發展相對落後於蘇州其他各縣及隔鄰無錫地區，顯示吳江地方政府作風保守，缺乏進取開創精神。⁴

由於吳江過去一直強調農業生產，忽視農村工業發展，吳江農村社隊企業也像城鎮工業一樣落後於蘇南其他地區。根據當地幹部，吳江社隊企業始於 1958 年大躍進時期，在當時政治動員下，盛澤鎮設立第一個絲綢社隊企業，⁵此後全縣各地農村陸續發展紡織、服裝、造紙、食品加工、農具修理、磚瓦製造等產業，但和接受上級政府計畫調控的城鎮企業有所不同，吳江農村社隊企業主要供應縣內農村市場需要，而且社隊企業發展的資金來自農村而非上級政府撥款，因此社隊企業從開始便是市場取向。吳江縣社隊企業數目在大躍進時期高達 498 家，吳江與蘇南各地社隊企業五〇年代發展狀況見表 1。

雖然吳江社隊企業總數在當時乍看眾多，其實多為虛報上級而濫竽充數的政治動員產物，很多社隊企業根本不具生產能力，欠缺資金與技術，因此到六〇年代初，當中央政府進行全國經濟整頓時，多數就解散

³ 吳江盛澤鎮在五〇年代公私合營之後，陸續組織了新生、新華、新聯與新民等四個縣屬國營絲織廠（居福田、吳大聲 1984：86）。至目前為止，盛澤鎮計有 4 家市屬國營與 17 家大集體企業，共有 21 家，約占吳江市總數的四分之一，顯現盛澤工業十分發達。

⁴ 吳江信用社幹部訪談。

⁵ 盛澤鎮在歷史上一向有「絲綢之鄉」的美譽（當代中國叢書編輯委員會 1989（下）：447）早在清末盛澤絲織品便透過上海洋行銷售海外，極負盛名。

表 1 1958 年蘇南各地社隊企業個數

地區	社隊企業單位數
蘇州地區	3637
無錫地區	929
常州地區	4609
*吳江縣 1958	498
1975	626

資料來源：〈蘇南鄉鎮企業：歷程、機制、效應、趨勢〉（高德正、洪銀興編 1996：37）。

*〈輝煌的歷史，光明的前景：吳江市鄉鎮工業的歷史發展〉（朱士聲 1999）。

了（高德正、洪銀興編 1996：36-43）。但自六〇年代中葉以後，中央政府政策迴轉，允許農村社隊再度興辦企業，此時吳江開始得力於城鎮知識青年下鄉，帶進知識技術，又獲得城鎮國營企業淘汰的陳舊設備，吳江社隊企業便開始起步，至七〇年代末吳江社隊企業產值就接近全縣工業總產值的三分之一（朱士聲 1999），而到八〇年代吳江社隊企業工業產值就已超過全縣工業總產值的二分之一以上。⁶吳江社隊企業發展雖然落後於蘇南鄰近各縣，但由於資源較為豐富，仍然領先全國其他各地的農村。

八〇年代中期以後，吳江鑑於周圍各縣均已邁向城鎮工業化，遂以「後發展者」追趕蘇南其他工業先進縣。一方面縣政府撥款並動員金融機構相繼投資於吳江縣屬國營絲綢與化纖工業的生產技術與設備，⁷以化學纖維與生絲混紡為合成絲綢，大量出口國際市場，由於絲綢工業一向具有比較優勢，吳江絲綢出口在 1986 年就已占全縣出口總額的 72%（沈榮法 1997a：104）。另一方面吳江農村鄉鎮企業在地方金融機構與鄉鎮

⁶ 按大陸學者分析，吳江社隊企業產值在 1982 年就已佔全縣工業總產值的 75.5%（張雨林 1984：287），比重基數高於 1990 年。此一數據之正確性令人懷疑，在此只供參考而已。

⁷ 截至 1998 年，吳江市共有市屬企業 79 家，其中國營企業 24 家，集體企業 55 家，主要多為生產化學纖維以及生絲混紡。

政府支持下，於九〇年代推動電纜、新型建材、機械電子等新興產業，產品不僅供應蘇南農村市場，更銷售全國各地。1990年吳江鄉鎮企業產值已達全縣工業產值的71.4%；1998年更高達88.7%（朱士聲1999），鄉鎮企業對吳江農村工業化的貢獻早已取代地方國營與集體企業。

吳江下屬最大鄉鎮盛澤，工商業最為繁榮，目前計有企業大小五百餘家，其中90%與絲綢產業有關。⁸由於工商業發達，早在1984年盛澤鎮就已出現勞力不足，必須引進外地勞動人口，目前盛澤鎮約有三至四萬外來勞力，⁹分佈在體力勞動行業以及工廠最底層的非技術工人，而盛澤本鎮人口多分佈在工廠中的管理階層，權力地位較高，兩者社經地位差距頗大，此一現象與珠江三角洲農村勞動人口的社經地位分配相同（吳介民2000）。盛澤絲綢工業在發展過程中產品曾經轉變多次，¹⁰自九〇年代以來大量生產各種化纖布料，除用於製作服裝外，尚生產皮包、旅行箱、帳篷等產品，許多鎮辦絲綢工廠除為國營企業進行加工外，多半為市場生產，不僅本地供銷員外出推銷產品，而且外地推銷員到盛澤本地來採購，盛澤已成為絲綢產品的重要集散地，由於客商大量聚集，每日約有上萬流動客戶聚集採購與訂貨，交易額年達一百多億人民幣。¹¹吳江市政府為便於規範與管理大量聚集在盛澤的客商，早在1986年便在盛澤填湖造地建立全國性的絲綢市場，由吳江市行政管理機構在市場範圍內設置店面攤位，出租給鎮上或其他地區廠家展示商品，以便收取租

⁸ 根據盛澤鎮幹部，鎮上五百餘家鄉鎮企業分佈在化學纖維、織造、印花、染整、塗料、絲綢機械與器材等領域，皆與絲綢產業有關。

⁹ 盛澤鎮幹部訪談。

¹⁰ 早期盛澤的國營、集體與社隊企業以生產人造絲為主，至七〇年代中才開始生產蠶絲為原料的生絲綢緞，至九〇年代則以化學纖維與生絲混紡為主（居福田、吳大聲1984：86）。

¹¹ 盛澤鎮工業公司副經理訪談。

金與管理費。由於收入頗豐，盛澤鎮政府亦欲分享管理費，增加鎮政府的財政收入，便與市政府的管理機構打對台，在原市場旁邊擴建店面與攤位，另行成立鎮政府的市場管理機構，收取租金與管理費。雖然吳江市政府與盛澤鎮為管理絲綢市場競爭取收入，在絲綢市場內設立兩個市場行政管理機構，但兩者均希望盛澤絲綢市場能在全國屹立不衰。

為何蘇南地區與吳江社隊企業發展如此之早且較為成功？又為何這些集體企業在九〇年代成爲負債而拖垮地方經濟？本文將從吳江的地方經濟制度特色、短缺經濟所提供的市場契機、地方幹部的投資饑渴行爲，以及投資效益低落四方面進行探討與解釋。

（一）地方經濟制度特色

雖然經濟學家 North（1990）強調一個社會的經濟表現取決於制度是否能降低交易成本，但是一國之內地區之間經濟發展的差異就不是全國性制度所能解釋，此時必須觀察地方經濟制度的差異來說明區域之間經濟表現的不同（Hopcroft 1998）。

蘇南地區自古以來便是魚米之鄉，物產豐富，故在人民公社時期就已累積較多農業集體資金。根據大陸學者，蘇南農村各公社積累的集體資金在七〇年代中期就高於全國平均，各公社集體積累平均高達一百萬元人民幣左右（范從來、曹勇 1996：102），成爲興辦地方社隊企業初始資金的來源。¹²此外，農村社隊提供現成建築物（如廟宇、祠堂等）爲廠房或用免費農地建工廠，這些實物積累均節省社隊企業初期的資金需求。¹³由於農村集體實力較爲雄厚，蘇南地方政府不僅從開始就掌握

¹² 吳江農村的社隊企業遍佈蠶蠶、繅絲、織綢、磚瓦、釀酒、皮革、糧油加工與農機修理等產業（朱士聲 1999）。

集體資金、土地與其他資源等生產要素，並極力堅守社會主義集體經濟的意識形態，壓制資本主義私營經濟，因此蘇南農村從開始便發展以公社及生產隊所有的集體企業。而同時期的浙南溫州，腹地狹小、資源匱乏，農村集體積累一向困窘，缺乏興辦社隊企業的初始資金，農民與幹部的集體意識較為薄弱，在農村社隊企業興辦不成的狀況下，遂走向以個體私營經濟為主的發展模式（周曉寒 1987；Liu 1992；Whiting 1999）。

吳江農村社隊企業發展初期也是依靠農村集體積累的公積金以及社員集體捐獻為主，但進入經濟改革後的八〇年代，銀行與金融機構的貸款支持成為鄉鎮企業發展主力。根據吳江縣政府統計，自 1983 年至 1991 年，全縣村集體資金用於村辦企業的初始資金共計 7083 萬元（沈榮法 1997f：46），雖然只佔總體資金的小部份，但農業剩餘透過地方政府強制轉移以發展農村工業已是不證自明的事實。據大陸學者調查，吳江「紅衛絲織廠」在 1978 年成立時，主要由鄉內各生產隊貢獻公積金為初始資金購買機器設備（約一萬多人民幣），不足部份則向各家社員借貸，只有購買原料的三千元是向農村銀行借貸（劉世定等 1994：199-200），可見農民努力所得的集體積累是吳江農村社隊企業發展的最大貢獻者。

除資金貢獻外，中國農民又為農村社隊企業提供充沛且廉價的勞動人力。由於蘇南農村人多地少，¹⁴ 不僅農村剩餘的農業人口被迫外出謀生，而且鄉鎮亦有龐大待業壓力。根據費孝通的調查，蘇南農村早在 1970 年前後就已出現剩餘勞動力；蘇州市在 1970 年代末，下轄各縣就

¹³ 蘇南農村公社的集體積累包括金錢形式的資金積累，社隊提供的建築物、設施與土地的實物積累，以及農民進廠務工的勞動積累（范從來、曹勇 1996：102）

¹⁴ 蘇南人均耕地面積在 1980 年約 1 畝地左右，而吳江縣為 1.3 畝（費孝通 1984a：59）。

有 120 萬剩餘勞動力，佔當時蘇州農村勞動人口的一半（1984b：46），顯然農村廉價剩餘勞動人口迅速轉換為工業生產勞動力，促使蘇南農村工業快速發展。例如吳江盛澤、震澤、平望、松陵等鎮自七〇年代起便陸續興辦各種鎮辦集體產業，不僅完全吸納鎮上待業人口，更為周圍農村的剩餘勞動力創造就業機會，促使農民進鎮工作轉業為農民工（居福田、吳大聲 1984：90-91；張雨林 1984：288-290；陳頤 1984：101；徐大韋等 1984：216）。除鎮辦產業外，吳江農村社隊工業也大量吸收地方剩餘農業人口。由於社隊企業在八〇年代持續擴張，地方剩餘勞動力逐漸減少，造成吳江農村在八〇年代中期便出現勞力不足的匱乏現象，周圍農村人力已不支地方工商業持續發展，農村剩餘勞動人口已成歷史，吳江各鄉鎮自八〇年代起便已開始雇用大量外縣市與內陸省分的廉價農民工。

蘇南與吳江鄉鎮企業興起之早又迅速，除本身資源稟賦優異與廉價勞力提供外，由於地近上海與蘇州等城市，不僅及早獲得城市國營企業技術與人才的支援，同時得到上海國營企業的生產訂單，為國營企業進行零件加工或局部生產。尤其自六〇年代中葉「文化大革命」期間，許多城市國營企業因政治鬥爭而生產停頓，吳江農村便在當時悄悄建立地下工廠，不僅和城鎮國營企業發展外包生產的加工關係，更自行生產一般日常生活小商品。尤其盛澤鎮農村社隊的地下小工廠，自行組織原料生產輕紡產品，在當時物資短缺狀況下極受歡迎，多數地下工廠皆大發利市，許多社隊企業供銷員便到外地去推銷產品，並帶回生產訂單，也有客戶直接到盛澤本地進行採購，因而帶動日後盛澤絲綢市場的興起。¹⁵ 又據調查，吳江縣震澤鎮與銅羅鎮早期發展的社隊企業均為附近城鎮國營企業的零件加工廠，例如震澤鎮的翻砂廠替上海縫紉機廠生產機架

¹⁵ 盛澤鎮工業公司副經理在訪談中為作者解說有關盛澤早期社隊企業發展歷史。

零件（費孝通 1984a：60），銅羅鎮的化工社隊企業利用國有企業提供的原料、設備、技術為後者生產中間產品（費孝通 1984c：22-23），而平望鎮玻璃鋼廠就是上海國營企業在擴張過程中透過技術指導而成為上海國企的外在生產線（陳頤 1984：103）。

（二）短缺經濟結構—及早佔有市場

由上所知，吳江農村經濟體制的優勢，使農村社隊集體企業肇始於六〇年代，興起於七〇年代，發展遠早於中國其他農村地區。如果自身資源稟賦優厚以及與城鎮企業形成的外包生產關係是農村工業興起的充分條件，當時中國計畫經濟導致的物資短缺則是蘇南吳江社隊企業發展的必要條件。尤其農村社隊企業從初始就不屬於政府計畫經濟管制，不論農具製造、農機修理、農產品加工等產業，一向就是市場導向，以滿足農村地方市場的需要，因此市場取向的社隊企業一直在填補中央政府計畫經濟能力之不足。

由於社會主義計畫經濟特質向來就是短缺經濟，不論是個人消費或企業生產均面臨選擇性過低以及物資供應不足（Kornai 1986, 1992），¹⁶ 尤其中國在毛時期為求重工業快速成長，不惜犧牲民間消費需求，因此民生物資短缺與不足則為常態。而且中國計畫經濟與前蘇聯中央極權式的計畫經濟不同，主要以省為計畫單位，計畫目標為滿足各省內部的經濟需求，當各省能達到經濟上自給自足時，省際物資交換將趨近於零，

¹⁶ 根據 Kornai（1986:6-32, 1992:243-245），社會主義經濟體系中物資短缺和物資剩餘的大量囤積（hoarding）同時存在，正因為短缺普遍，迫使消費者或企業必須大量囤積，以備不時之需，故短缺迫使囤積普及。又由於計畫體系中許多民生物資不按消費者及市場需要生產，造成大量產品庫存積壓，這是社會主義經濟中短缺和囤積同時並存的原因。

形成中國國內市場的區域分裂 (Lyons 1990; Shirk 1994; Naughton 1996; 劉雅靈 1999)。但是由於社會主義計畫經濟不如想像中的理性完美，經常發生計畫失調與資源配置不當，不僅導致企業生產原料與中間產品缺貨，民生物資與日常用品更形短缺，以致企業之間經常出現省際貿易的以物易物，或次品代替主要原料，以及城市居民實行糧食物資配給的現象 (Nove 1983; Kornai 1986, 1992)。尤其在六〇與七〇年代文革期間，由於許多城市國營與集體工廠因政治鬥爭而停產，物資調配中斷，短缺現象更形惡化，蘇南農村社隊企業遂抓住短缺經濟所提供的市場契機，大量興起並擴大生產，不僅供應地區市場的需要，並衝破原料與產品銷售局限農村本地的限制，尋求外地原料並將產品銷售遠方的外地市場，蘇南社隊企業的市場導向在計畫經濟癱瘓之餘，不僅為國營企業加工零件，而且為市場需要而生產。¹⁷ 當時的社隊企業就採以物易物的方式，用農村產品與國營企業交換原料與能源，並突破計畫經濟中官訂價格以市場議價方式購買國營企業的稀有原料與設備，再透過社隊企業供銷員打入國營商場的銷售管道或直接與國營企業建立業務關係 (高德正、洪銀興編 1996)，因此蘇南與吳江鄉鎮企業不僅因自身資源優厚及早起步發展，而且又得利於全國性短缺經濟結構創造的市場需求，及早佔有中國龐大農村市場。

由此可見，中國在計畫經濟時代雖然限制非國有部門的經濟生產活動，但計畫經濟造成的短缺結構卻也提供非國營經濟部門發展空間，尤其在文革後期，民生物品嚴重短缺，百廢待興，不論是鄉鎮集體企業或

¹⁷ 根據大陸學者，在文革期間，由於農村推行農業機械化，社隊企業發展農機修造廠極需機床和電機，而當時城市工業處於無序狀態，無法供應，無錫社隊企業遂開始製造機床與電機 (高德正、洪銀興編 1996: 165)。

個體私營企業，只要投入民生物資的生產，縱使技術落後，產品品質低劣，但因市場需求面大，企業仍有獲利機會，¹⁸蘇南與吳江鄉鎮企業就是抓住短缺經濟的發展機遇，及早佔有中國龐大農村市場而得以興起。

但若仔細觀察蘇南鄉鎮企業的經營方式，不難發現與中央政府經營國營企業的方式類似，鄉鎮政府做為企業所有者，在集體經濟意識形態主導下，舉凡企業創始所需資金、土地、勞力、與原料等，多由地方政府以行政支援解決，¹⁹這正是「地方政府經濟法人」論點所宣稱地方基層政府扶持農村企業發展的強大行政能力，但是此一觀點不察鄉鎮政府隨之而來對企業進行的各種不當行政干預，從強制安插親友進入企業、強行佔有企業稅後利潤，甚至強行分派政治任務給企業，因而削弱企業的經營效益。然而就企業實際運作而言，經理人在承包與租賃體制下往往對鄉鎮政府隱瞞企業實際經營狀況，由於資訊不對稱的劣勢，鄉鎮政府往往不察企業經理人的虛報利潤或侵吞企業資產。然而政府與企業之間的行政干預與虛報不實皆被早期市場嚴重短缺所掩蓋，不論政府如何不當干預企業、企業如何虛報經營效益，只要產品受到市場歡迎，政府與企業均能從中獲利，因此企業不必經營效益高、地方政府不必具有強

¹⁸ 根據學者黃熾華（1996：80）的分析，中國農村工業在七〇年代末與八〇年代初的資金利潤率高達 75%，以後逐年下降，到 1983 年降為 27%。主要原因在於農村工業享有免稅優惠，受益於中央政府逐步實施的雙軌制價格改革，以及市場民生用品短缺。

¹⁹ 中國鄉鎮企業在創辦初期所需資金高達 73.8% 是透過地方政府直接與間接干預而獲得；鄉鎮企業廠房土地之取得，其中 44.2% 也是透過地方政府直接與間接干預而獲得，請參考下表：

	資金	土地	勞動力
鄉鎮政府直接行政干預	37.9%	32.7%	24.2%
鄉鎮政府間接行政干預	35.9%	11.5%	10.5%
純貨幣市場約束	22.3%	39.8%	30.5%
非純貨幣市場約束	3.9%	15.9%	34.8%

資料來源：《中國鄉鎮企業的經濟發展與經濟體制》（中國社會科學院經濟研究所編 1987：138）

大行政能力，只要民生物資持續短缺，鄉鎮企業就有繼續發展的空間。因此在短缺經濟結構所提供大量市場機會之下，地方經濟發展好壞與地方政府行政能力強弱無關，關鍵在於地方是否能及早發展民生所需的生產性企業，及早搶占市場，為市場需求而生產。

雖然吳江農村社隊企業發展早於中國各地農村，但在蘇南地區卻落後於鄰近無錫與蘇州等地，往往當蘇南其他縣市已興辦了許多社隊企業、農民已成爲工廠勞工、當地的公社與生產隊從企業利潤中獲得充裕的財政收入，吳江縣的幹部才醒悟過來，遂於1978年決定急起直追，因而吳江大部分重要的社隊企業是在這段時期發展的（劉世定等1994：198），甚至日後吳江在九〇年代末推行鄉鎮企業私有化都晚於蘇州其他縣市，由此可見吳江幹部始終奉行社會主義集體經濟的主臬，習於政府扮演企業家的生產角色，以國營與集體企業來推動地方經濟發展。吳江幹部習於傳統計畫經濟的惰性，不僅缺乏生產組織的制度創新，而且極力壓制個體私營經濟，可是由於吳江地方經濟體制的優厚條件，仍能使吳江比大陸其他地區更早發展社隊企業，並抓住短缺經濟提供的市場契機，於八〇年代迅速成長。

（三）投資饑渴行爲²⁰—債務堆砌式的經濟成長

與蘇南其他地區相同，吳江鄉鎮政府在八〇年代以經濟法人自居，

²⁰ 古典社會主義計畫經濟的特性之一是官僚體系與企業的投資狂熱。根據 Kornai (1992:160-163)，社會主義國家如前蘇聯及東歐，在社會主義革命前多是經濟落後的貧窮國家，故在政權建立後，多採行強制快速發展（forced growth）的經濟策略，以便在最短時間內追趕上英美資本主義國家，投資規模擴張便成爲社會主義官僚體系的追求目標。其次，社會主義計畫經濟向來就呈現長期性物資短缺，許多行政部門與企業爲解決物資供應不足，遂透過擴張投資將生產延長到短缺供應的產品項目。但是萬一投資決定發生錯誤造成損失，應由誰來承擔後果？由於社會主義軟性預算約制的

催生各式集體企業發展，然而此時農村公共積累已不足以繼續支持吳江工業快速成長，產業擴張必須完全仰仗銀行與農村信用合作社的貸款。

²¹ 尤其地方政府為追求執政績效以便在官僚體系中繼續爬升，擴張地方工業產值與增長地方財政收入便成為地方政府施政主要目標，然而施政目標的達成必須以充沛財源為基礎。八〇年代中央政府的財政改革，更加促使地方政府以興辦企業做為拓展地方財政收入的手段，因而興辦企業的資金遂由地方銀行與農村信用合作社來承擔（黃佩華 1996）。由於當時中央政府金融政策的相對寬鬆，金融機構軟預算弊病²²改革又尚未完成，地方政府經常以行政命令責成銀行與信用社貸款，推動各種鄉鎮企業發展，或提供企業擴充產能的資金，銀行貸款與信用融資便成為蘇南鄉鎮企業持續生存與發展的重要生命線（高德正、洪銀興編 1996：137），導致蘇南鄉鎮企業與城鎮企業高度負債經營。表 2 是吳江上級政

特性，一個企業經營不善發生虧損，政府為保障全民就業，從來不曾讓任何虧損的企業關閉，勢必要透過銀行貸款或其他補助以便企業能繼續生存，由於不必為投資決定錯誤負責，因此軟性預算約制促使企業以及行政部門不停追求擴張，形成投資饑渴症。

²¹ 銀行及金融機構的貸款是鄉鎮企業固定資產與流動資金最主要來源，但有時鄉鎮政府也會撥款或企業從職工吸收資金來應付資金需求。

²² 軟性預算約制（soft budget constraints）是社會主義國營企業的獨有特性，企業的花費開支經常超過企業的原有預算，企業也不必為其投資錯誤或營運不善負責任，因為政府作為企業所有者，是不會讓企業倒閉關門的，政府會以各種軟性補助、銀行貸款、免稅或價格訂定來幫助企業渡過難關。相對於資本主義體制下的私營企業，它必須承擔在市場中投資錯誤與營運不善的後果，當私營企業發生營運虧損時，往往缺乏像社會主義體制下的軟性補貼或各種優惠，因此關門倒閉為常態，故資本主義體制下的私營企業承受硬性預算約制（hard budget constraints），會約束企業的不負責任投資擴張行為（Kornai 1986:33-51, 1992:140-145）。

表 2 蘇州市鄉鎮企業資金結構表

年份	借入資金比重	自有資金	資產負債率
1982	41.14%	58.86%	41.15%
1983	41.04%	58.96%	41.04%
1984	50.61%	49.39%	50.62%
1985	53.23%	46.77%	53.23%
1986	58.00%	42.00%	58.00%
1987	59.98%	40.02%	59.98%
1988	62.07%	37.93%	62.07%
1989	58.13%	41.87%	58.13%
1990	57.54%	42.46%	57.54%
1991	58.64%	41.36%	58.64%
1992	60.03%	39.97%	60.03%
1993	61.11%	38.89%	61.11%
1994	61.92%	38.08%	61.92%

資料來源：《中國大陸鄉鎮企業融資行為之研究—以蘇南地區為例》綜合表 4-3 與 4-4
(趙克華 1998: 78)。

府蘇州市鄉鎮企業資金結構以及企業資產負債率的資料，²³ 顯示企業自有資金逐年下滑以及負債率日益升高。

企業負債經營在資本主義體系是常見現象，但若企業高度負債而又經營不善，導致利潤率下降與嚴重虧損，企業則面臨倒閉，影響地方政府執政績效，蘇南與吳江自八〇年代中期開始即面臨此一共同問題。一般而言，在八〇年代中期以前民生物資相對短缺，市場競爭尚未充分開展，銀行相對容易借款而且利率較低，地方政府與企業的負債經營尚可支撐，因而助長蘇南與吳江地方政府借債經營的發展模式。然而自八〇年中期以後，當短缺經濟不再，市場競爭趨於激烈、銀行利率上揚、廉價勞力失去優勢，蘇南許多鄉鎮企業便岌岌可危，尤其遭受個體私營與外資企業的威脅、國際市場的競爭、中央緊縮銀根的政策，²⁴ 以及國內

²³ 由於欠缺吳江市的相關資料，在此以吳江市上級政府蘇州市為代表說明。

²⁴ 1993 年中央政府進行宏觀經濟管制，緊縮銀行信貸規模，造成許多企業周轉不靈。

市場疲軟，蘇南鄉鎮企業便承受銷售壓力，成本升高，流動資金不足，利潤下滑，嚴重虧損。表3顯示蘇州市各企業利潤早在1986年就已大幅下跌（和1985年相比）。然而蘇南為繼續保持產值擴增與成長速度，不得不以更高負債規模來支撐，造成債台高築的惡性循環（曹勇、沈坤榮1996：89-90）。同理，吳江地方政府為應付市場競爭的壓力，扭轉經濟下滑的劣勢，不停對視為支柱的絲綢產業進行投資，同時在九〇年代投入大量資源以推動產業結構升級的「興吳工程」投資計畫。

表3 蘇州市1986年1-5月份工業利潤變動狀況（和1985年相比）

	實現利潤（萬元）	利潤下跌幅度（%）
全市鄉鎮以上工業企業	40022	31.4%
縣以上全民所有制企業	9473	23.6%
縣以上集體所有制企業	9473	27.4%
鄉辦企業	9868	42.3%
鎮辦企業	1095	47.1%
村辦企業	4506	48.9%

資料來源：〈蘇南地區經濟發展面臨的問題〉（機經論1990：225）。

1. 絲綢產業的技術改造

吳江絲綢產業與其他產業不同，生產的目的並非為計畫調撥，而是出口外銷，由於產品特殊，能夠賺取外匯，並獲得外匯獎勵，吳江地方政府從經濟改革起便不停對縣屬絲綢企業進行投資，改善絲綢生產的技術設備，並進一步開闢絲綢產品的國際市場。根據吳江市委書記，²⁵吳江地方政府自1978年至1992年期間曾對絲綢產業進行四次技術改造，從翻修廠房建築、更新機器設備、建立繅絲、織綢、印染與服裝的系列生產，到發展化學纖維與生絲混紡以改善絲綢易皺縮水與絲線易斷的缺

²⁵ 當時吳江市委書記為沈榮法先生。

點等，都是透過地方政府以行政命令促使銀行貸款來完成絲綢產業的技術升級。

吳江市政府在四次絲綢產業技術改造的投資中，前三次的總投資額共計 3.37 億人民幣，主要用於提升吳江市屬絲綢企業（國營與市集體企業）的機器設備，但第四次的設備更新投資則延伸至鄉鎮企業，例如在第四次總投資額 6.7 億人民幣中，4.1 億元用於吳江市屬絲綢工業的發展，2.6 億元用於改進鄉鎮企業的生產設備（沈榮法 1997b：133-136），使吳江鄉鎮絲綢產業淘汰過去承襲自國營企業的老舊機器，並發展鄉鎮層級的化學纖維工業。吳江鄉鎮企業在鄉鎮政府擔保與銀行貸款支持下，採用自動化生產設備，提高產品品質，企圖使吳江鄉鎮企業產品能參與國內以及國際市場競爭。綜觀吳江經濟發展過程中，吳江市政府與鄉鎮政府對絲綢工業的技術改造均投入大量精力，在四次技術設備更新過程中，投資動力均來自政府部門，都是政府介入與銀行貸款，擴充絲綢織造與化學纖維的產量與產能，以產值擴增來促進吳江經濟發展。因此吳江絲綢產業從開始便建立在銀行大量投款借貸上，以高度負債來推動技術升級，根據吳江市委書記，吳江市屬各絲綢企業在九〇年代初就已平均負債高達一億人民幣（沈榮法 1997a：113）。從吳江絲綢產業發展過程觀察，地方政府從市到鄉鎮均極力扶持絲綢產業的技術提升。

2. 興吳工程

繼改造絲綢產業生產設備以擴增產值後，吳江市政府於 1992 年提出「興吳工程」的產業政策，企圖以政府力量來調整地方產業結構，發展高科技重點企業，擴大地方產業的生產規模與技術升級，使吳江能面向

²⁹ 吳江蘆墟鎮與七都鎮以發展電纜產業出名。

社會主義市場經濟挑戰。「興吳工程」總投資預算為21.11億人民幣（沈榮法 1997c：139），除繼續更新絲綢產業原有生產技術外，並選定科技程度較高的通訊電纜、²⁹ 機械電子、新型建材、環保產品、有色金屬等產業，作為重點企業予以扶持，接受「興吳工程」扶持的產業見表4。甚至有些鄉鎮也模仿市政府的「興吳工程」，發起以鄉鎮政府為投資主體的產業升級計畫，如梅堰鎮施行「興梅工程」，金家壩鎮施行「興鄉工程」（沈榮法 1997c：142），皆以鄉鎮企業的規模擴大與技術升級作為號召。

表4 「興吳工程」補助的產業發展項目

「興吳工程」項目	企業個數	佔全部企業個數比重
絲綢	26	31.7%
紡織	5	6.1%
輕工建材	16	19.5%
機械電子	19	23.2%
通訊電纜	10	12.2%
化工醫藥	5	6.1%
農業	1	1.2%
總計	82	100%

資料來源：〈關於「興吳工程」的調查〉（沈榮法 1997c：141）。

在吳江經濟發展過程中，我們發現地方政府不斷重蹈原先計畫經濟制度下「投資饑渴」（investment hunger）行為之覆轍，吳江絲綢工業的技術升級、設備更新、「興吳工程」、「興梅工程」與「興鄉工程」的產業結構調整，都是依賴各級地方政府以行政命令要求銀行借貸完成經濟升級任務，因此吳江從市到基層的鄉鎮無不千方百計，集中精力、財力、物力與人力向上級爭取投資項目與資金，興建各種產業，狂熱追求生產規模擴大、產值擴增方式的快速經濟成長。然而「投資饑渴症」需要金融機構的融資來配合，因此吳江各級地方政府便利用銀行與信用社

軟性預算弊病，以持續貸款來堆砌「蘇南模式」的光環。

（四）投資經濟效益低落

在社會主義計畫經濟時代，各地方為追求經濟上自給自足，「投資饑渴症」往往造成地方政府不顧地區比較利益，盲目投資與重複建設，導致各地產業結構類似，缺乏不同地區之間專業生產的經濟分工與交換合作。而吳江的「興吳工程」似乎又回復到過去社會主義計畫經濟時代各地方追求產業結構「小而全」的自力更生現象，意即一個地區硬要去建立自己不具比較優勢的各種產業，以達到產業結構中輕重工業都具備的政治目標，這種不顧地區比較利益的做法完全違背「興吳工程」中產業發展優先順序的設計。例如盛澤鎮擅長絲綢輕紡工業，但卻因七都鎮發展的電纜業賺錢，也要投資電纜製造，²⁷不僅盛澤本身缺乏電纜製造的比較優勢，也造成和七都同業之間的惡性競爭；反之，七都鎮為求產業結構健全，也投資於比較優勢較差的絲綢產業（中共七都鎮委員會 1999），梅堰鎮亦要求具備產業結構中所欠缺的滌綸化纖工廠，²⁸由此可見吳江各鄉鎮在投資熱潮中相互競爭攀比，導致各鄉鎮產業結構雷同，完全失去「興吳工程」計畫中扶持高科技產業重點的目的，造成資金排擠，資源嚴重浪費。通常缺乏比較利益的企業市場競爭能力較差，為使這些不具比較優勢的企業繼續生存製造產值，利於地方官員製造業績向上爬升，地方政府往往濫用權限採取保護主義，避免外地產品進入本地造成市場競爭，因而產生市場內部的切割與分裂。由此可見，地方政府

²⁷ 盛澤鎮在「興吳工程」期間投資建立華訊電纜廠（沈榮法 1997c：142）。

²⁸ 在「興梅工程」中，梅堰鎮獲得銀行資金 3500 萬，設立差別化滌綸化纖工廠（沈榮法 1997c：142）。

在財政誘因下努力擴大經濟產值做為升官基礎並增加地方財政收入，但意想不到的後果卻是重複建設、投資分散、缺乏地區之間的經濟專業分工，造成經濟規模窄小、市場切割與資源浪費。²⁹ 由此地方幹部為一己之私，只顧個人短期政治利益，置地方長期發展規劃於不顧。顯然地方政府既不具備企業家的經營精神，又欠缺前瞻性的發展眼光，此與「地方政府經濟法人」所蘊涵地方政府強大行政效能的觀點不符。

吳江大手筆投資追求絲綢產業技術升級與產業結構轉變的經濟效果到底如何？考察吳江絲綢工業過去進行的四次技術更新改造與「興吳工程」的投資效益，表 5 顯示，吳江市屬絲綢工業產值佔市屬工業總產值比重從 1979 年至 1991 年有所增加，顯示市屬絲綢工業四次技術更新改造擴大了生產規模，產值比重從 40.2% 增加到 49.88%，可是增產幅度不大，並未超過 10%。更不幸的是，市屬絲綢工業產值所佔比重到 1998 年卻下降到 36.4%，尤其在「興吳工程」大手筆投資改進絲綢與化纖產業技術設備後，絲綢工業產值所佔比重不升反降，而且絲綢出口大幅衰退，³⁰ 顯然絲綢產業的經營效益趕不上生產規模的擴大，吳江地方政府投資邊際效益低落。³¹

²⁹ 根據大陸經濟學者的研究，蘇南鄉鎮企業發展中最大的缺陷是經濟規模太小、產業技術內涵低、地區之間專業分工不存在，產業結構出現「小而全、小而散、小而低」現象（劉志彪、劉雲華 1996；楊經綸 1990）。

³⁰ 根據沈榮法（1997c：134）解釋，吳江絲綢工業自 1990 年「六四事件」之後，由於西方國家經濟制裁，絲綢外銷便大幅滑落。但吳江工業經濟聯合會認為近年來由於其他開發中國家絲綢工業興起，中國絲織品在價格上有所不敵，導致絲綢外銷萎縮（吳江市工業經濟聯合會 1999）。

³¹ 衡量企業的生產經濟效益，通常採用單位固定資產投入所創造的產值來衡量，但由於缺乏吳江的資料，在此只以吳江絲綢產業產值歷年增加所佔全市工業產值的比重來代表。

屬工業在 1998 年的經濟效益表現，狀況十分不樂觀。

表 5 吳江市屬與鄉鎮絲綢工業產值佔全市工業總產值及全市鄉鎮工業總產值比重

	市屬絲綢工業產值 (%)	鄉鎮絲綢工業產值 (%)
1979	40.2%	-
1985	43%	-
1986	49.3%	42.1%
1991	49.88%	44.19%
1998	36.4%	-

資料來源：1986 年與 1991 年數據資料見《吳江十年調研成果》（沈榮法 1997a：104，1997b：132）。197、1985、1998 三年數據資料見《抓住入世機遇，積極迎接挑戰，發展壯大吳江絲綢支柱產業》（吳江市經濟工業聯合會 1999）。

表 6 1998 年吳江市屬工業財務指標明細表

	合計	絲綢	紡織	機電	化建	輕工
資產負債率 (%)	75.39	74.4 ¹⁾	86.82	79.94	71.27	70.79
總資產報酬率 (%)	1.8	3.32	-1.33	-2.26	-0.63	-0.98
銷售利潤率 (%)	-1.6	0.9	-10.5	-16.9	-5	-6.6
銷售虧損額 (萬元)	18559	-	1262.84	2199.2	-	1034.7

資料來源：《吳江年鑑 1999》（吳江人民政府編 1999：169）。

根據吳江經委幹部陳述：

吳江市屬工業結構大多屬絲綢輕紡類，技術結構低度化，產品

¹⁾ 此項統計數字在《吳江年鑑》中呈現矛盾，例如在介紹有關絲綢工業概況的文字敘述中，指出吳江絲綢工業 1998 年的資產負債率是 76.08%（吳江人民政府編 1999：175），與表 6 數字不符。

處於市場相對過剩的困境低谷之中，市屬工業大多數虧損嚴重，一部分企業集資款本息已到期難以兌付…（吳江市經濟委員會 2000：2）。

吳江市委農工部幹部透露，吳江市自 1994 年以來，市屬工業年年虧損，尤其自 1996 年以來高達 90% 的市屬企業呈現虧損，造成地方政府債台高築，銀行呆帳赤字激增，企業資產負債率已高達 75%（見表 6），一些債務高築的企業已停工；除市屬企業虧損外，吳江鄉鎮企業經營效益亦每下愈況，企業資產負債率為 62.6%，虧損幅度年年增加（沈金明、葉勇 1998）。表 7 為吳江鄉鎮企業的利潤收益狀況。雖然從表 7 可看出吳江鄉鎮企業產值逐年增加，但是利潤卻呈現下滑；根據大陸學者沈金明與葉勇（1998），「吳江鄉鎮企業的資產利潤率及銷售利潤率在九〇年代末已是歷年最低狀況」，¹¹表示吳江經濟成長是靠產值數據所堆砌。

表 7 吳江鄉鎮企業經濟效益

	產值 (億元)	利潤 (億元)	資產利潤率 (%)	銷售利潤率 (%)
1978	1.19	—	—	—
1990	52.4	0.97	—	—
1992	—	—	12.3%*	—
1995	207.61	9.04	—	—
1996	—	—	6.18%*	4.28%*

資料來源：〈輝煌的歷史，光明的前景：吳江市鄉鎮工業的歷史發展〉（朱士贊 1999）。

*〈試論企業產權制度改革〉（沈金明、葉勇 1998）。

¹¹ 表 7 內的數據極不完備，主要欠缺完整的統計數字。

盛澤鎮幹部根據當地發展狀況，據實陳述：

我們的鄉鎮企業到了九〇年代問題就一一浮現，經營機制不如私營企業靈活，企業內部收入分配無法拉開，使廠長、經理缺乏積極性，大家存有吃大鍋飯心態，企業虧損責任在政府，企業貸款要政府出面擔保，政府又事事干預企業，安插不適職工…，鄉鎮企業虧損大了……。³⁴

總觀，吳江經濟的發展與擴張是建立在政府保護與銀行借貸上，企業以負債方式來進行資本積累，但是當企業缺乏內在積累動力來支持持續發展時，尤其當市屬企業與鄉鎮企業普遍欠缺經濟效益，積累速度趕不上債務成長，吳江與蘇南地區便需要進一步經濟改革，增強企業的經營效益以促進積累速度，以免地方政府與銀行陷於財務危機；尤其自1993年當中央政府進行貨幣緊縮政策控制金融機構貸款規模，並限制銀行的行政貸款時，吳江市屬與鄉鎮企業便因信貸緊縮而周轉不靈，虧損更加嚴重。「興吳工程」中許多重點建設項目也因中央政府緊縮銀根，借貸無門而告終止。

由上述分析，吳江與蘇南自七〇年代起經濟快速成長，並不在於市場轉型、地方政府經濟法行政效能、權力商品化、非正式私有化、或社會網絡關係等因素，經濟快速成長是可以用大量資源投入（如勞力與資金）來堆砌，與西方因管理及技術進步帶來生產力提高而促進經濟成長有所不同（Kornai 1992:186；克魯曼著、周翠如譯 1999：201），吳江與蘇南地方政府為增加財政收入以及政績表現，在銀行軟性預算體制下

³⁴ 訪談盛澤鎮工業公司副經理。

盲目擴充工業產值，以龐大債務來進行積累，造就一時的「蘇南模式」，尤其吳江用絲綢產業技術升級與產業結構調整的「興吳工程」，延續過去計畫經濟時代「投資饑渴」行爲，來達到產值擴張，因此經濟成長來自於生產資源要素投入的擴增，而非每單位固定資產投入所創造的產量增加。這種外延擴張的發展模式（extensive growth）³⁵在面臨廉價勞力不足與資金短缺時，便產生成長的瓶頸。根據大陸學者分析，江蘇省鄉鎮企業生產效率表現不佳，單位固定資產投入所創造的產值在 1991 到 1995 年期間十分有限，只從 9.95 提升到 13.58，單位固定資產投入所創造的利潤額度，也維持在 0.50 到 0.55 左右，顯示江蘇省鄉鎮企業的經濟效益停滯不前（楊東濤等 1997）。換言之，蘇南鄉鎮企業的成長來自資金源源不斷投入，可是投資效益在下滑，企業利潤率在下降，蘇南建立在集體企業的經濟奇蹟不但無法持久，而且像泡沫，在銀根緊縮聲中一戳即破，隨即被迫走上私有化道路。

四、地方政府經濟法人的終結—產權私有化

由於蘇南經濟發展的代價過於昂貴，只有快速的經濟成長卻沒有持久的經濟奇蹟。當中央政府在九〇年代施行貨幣緊縮政策嚴格限貸時，靠借貸堆砌的「蘇南模式」即難以繼續維持，若不坐以待斃，只能尋求更激進的改革。吳江市終於在 1997 年中共十五大提出國有企業產權改革

³⁵ 根據 Kornai (1992:180-186)，社會主義國家的經濟快速成長主要來自外延擴大的生產方式（extensive method of growth），即經濟成長主要靠大量勞力與資金（投資饑渴式）的投入、工時的延長、資源的大量開採、與荒地的增闢等，而不是像西方資本主義體系以技術進步、組織有效管理、高技術勞動力等來促進生產力的提高帶動成長（intensive method of growth）。

後，於同年年底正式開始全面推行市屬大中型企業產權改革，實行拍賣與股份化，使企業投資主體多元化，以提高企業生產經營效益。在此脈絡下，鄉鎮企業亦同步進行產權轉移改革，企圖以產權私有化來提高企業經營效益，並使鄉鎮政府逐漸全面退出生產經營領域，不再扮演企業家角色，來改善吳江企業的虧損狀況。然而吳江集體企業私有化過程並非順利而無曲折，由於地方領導階層意識形態固守集體經濟，在私有化之前仍因獸猶鬥，企圖以擴張生產規模的企業集團來取代私有化，以致吳江私有化腳步慢於鄰近昆山市，也落後於上級蘇州市的私有化改革。由於政治動員的企業集團成效不彰，吳江最終在蘇州市政府下達全面私有化文件之後才放手推動產權改革，為何吳江地方政府如此固守社會主義集體經濟以拖延私有化改革？

根據吳江鄉鎮基層幹部，吳江縣領導階層在七〇年代發展社隊企業時就不夠積極而落後於蘇南其他各縣，在九〇年代推動企業產權改革又抗拒不前，主要原因在於吳江領導幹部一向思想僵化，心態保守，受制於社會主義意識形態約束。³⁶ 由於吳江在地理上緊鄰浙江，從八〇年代起便一直扮演抗拒浙江資本主義（尤其浙南）擴張的社會主義集體經濟堡壘角色，為抵擋浙江資本主義由南向北擴充，吳江必須壓制本地私營經濟，阻擋資本主義的侵蝕，因此當蘇南其他縣市開始實行企業產權私有化改革，吳江仍死守不動，堅拒資本主義，導致產權改革落後、經濟停滯不前。顯然吳江市領導幹部深受原有社會主義集體經濟制度與規範制約，缺乏制度創新勇氣，致使吳江在產權改革上居於弱勢，這也是吳江為抗拒私有化而轉彎去發展企業集團，以為將不同企業整合與擴張生產規模就可以促使企業起死回生、降低交易成本、增加市場競爭力。

³⁶ 吳江市幹部訪談結果。

（一）農工商總公司行政效能不彰

蘇南鄉鎮集體企業的興起與生產從開始便因應市場需要，但因所有權屬鄉鎮政府，故鄉鎮政府便成立「農工商總公司」或村經濟合作社成立「村集團公司」，³⁷由鄉鎮村黨委系統與政府行政部門共同組成，它既是黨委系統需要執行黨務，又是地方政府需要推動地方行政事務，又是公司法人需要總管地方企業與經濟事務，三者聯合成為「地方政府經濟法人」。³⁸鄉鎮企業廠長是由農工商總公司任命，可是總公司為行政性公司，雖為鄉鎮企業的上級領導，但並不具備企業經營所需的專業管理能力，由於資訊不對稱的弱勢，總公司往往無法掌握企業的生產、管理、供銷、人事，與資金周轉等問題，也無法有效約束廠長提供的歪曲訊息，故農工商總公司往往無從得知企業真正盈利或負債，也無法為企業做有效決策。縱使農工商總公司對企業有監督考察之責、有調閱企業帳簿進行審核之權，但總公司是行政單位，根本不具專業會計審核能力，往往被企業的假帳所矇騙。³⁹

吳江鄉鎮政府從八〇年代起就與其下轄鄉鎮企業進行承包制，由農工商總公司與下轄企業簽訂承包合約，希望透過較靈活的承包機制來提升企業經營效益，但與國營企業承包結果類似，廠長只承包盈利而不負虧損責任，若虧損發生則由農工商總公司來承擔債務；而且在承包過程中，企業往往在財務上欺騙做假，導致承包人暗中侵吞企業利潤與資產，因此農工商總公司往往不察其資產流失，甚至農工商總公司幹部有意安

³⁷ 例如吳江市金家壩鎮楊文頭村金楊集團，則是村支部書記身兼金楊集團的董事長。

³⁸ 「地方政府經濟法人」的組織內涵，往往是鎮委書記身兼鎮農工商總公司的董事長；鎮委副書記兼鎮長，又兼總公司的副董事長與總經理；村支部書記為村集團公司董事長；村長兼總經理，因此地方政府經濟法人組織是黨系統、鎮（村）政府、與總公司（企業集團）合併在一起，為「三個班子一套人馬」。

³⁹ 訪談吳江市農工部幹部。

插個人親朋好友為下屬企業廠長或經理，使企業資產流入幹部家屬手中，⁴⁰如同天津大丘庄的實例（Lin and Chen 1999）。

（二）吳江企業的改革—推動企業集團的發展

吳江自八〇年代末喪失經濟持續發展動力後，開始思索解決經濟停滯的局面，但市屬企業與鄉鎮企業在歷經幾次技術改造之後，效益不見提升，反而虧損累累，因此吳江在 1992 年中共十四大之後決定進行企業經營機制轉變的改革（沈榮法 1997e），但與當時蘇州其他縣市進行的產權私有化實驗不同，吳江為保持集體經濟的優勢地位，以行政手段迫使企業重組建立大型企業集團，由地方政府出面動員組織經營效益好的企業，以生產規模擴大與多角化經營來回應蘇南地區產權私有化浪潮。雖然蘇南鄉鎮企業的最大挑戰者並非來自私營企業（秦暉 1997：109），但為因應當地國有企業改革與外資企業的威脅，鄉鎮企業不僅必須擴大生產規模以降低成本，同時要提升技術設備，以多元化經營來分散風險，故地方政府學習東亞國家大企業財團模式，動員鄉鎮集體企業組織大型企業集團，一方面以產品多樣性滿足市場中不同需要，增強企業經營的靈活性，另一方面企圖以大企業集團來推動地方中小企業的發展，因此吳江在兩年內（1994-1995）便組織了 59 個企業集團，其中 34 個企業集團在半年內就籌組完成，⁴¹冀望以擴大企業規模達到市場競爭優勢。由此可見吳江始終無法跳脫以集體經濟為主導發展的舊思維模式，被原先計畫經濟的慣性所宰制。

⁴⁰ 例如吳江金家壩鎮楊文頭村的金楊集團，董事長身兼村支部書記，其子是金楊集團下屬油廠最大的私人股東。

⁴¹ 吳江市鄉鎮企業僅於 1994 年上半年在地方政府動員下就組織了 34 個企業集團，顯現地方政府將籌組企業集團當作企業產權改革的主要工作（沈榮法 1997d：145）。

在動員企業集團的發展過程中，吳江也在市屬企業與鄉鎮企業中進行拍賣、租賃與股份制的實驗，⁴² 但以不涉及產權轉移的企業租賃為主（沈榮法 1997d）。⁴³ 然而不幸的是，吳江市政府雖以強大行政動員力組織企業集團以改善企業經營效益，但政策目標並未實現。反而由於發展企業集團繞道彎路，延誤了吳江企業產權私有化改革的步調，落後於蘇南其他各縣市。例如鄰近昆山市周市鎮於 1994 年便全面推行鄉鎮企業產權改革，邁向私有化（中共周市鎮委員會 1998）；蘇州市的鄉鎮企業產權改革於 1991 年到 1995 年先行實驗，再於 1996 年全面推行（虞建平 1999）；浙江省由於私營企業較發達，當地鄉鎮企業早於 1992 至 1993 年就開啓產權私有化的改革（秦暉 1997）。

（三）從上而下的產權改革—私有化過程

然而吳江如何能跳脫社會主義意識形態的束縛，去積極擁抱產權私有化與私營經濟的發展？換言之，吳江地方政府從產權私有化過程中獲得哪些好處與利益？哪些人因產權私有化而成爲最大受益者？哪些人成爲受害者？1997 年底吳江終於在上級蘇州市政府的政治壓力下由上而下公開推行產權私有化，爲完成上級下達的政治指標與任務，在一定期限內必須完成企業一定比例的產權轉移，吳江市不僅制定免稅優惠政策鼓

⁴² 根據吳江市經委提供的資料，市屬企業綢緞煉染二廠在 1994 年被江蘇省計經委選爲產權改革實驗單位，以該廠新建的印花車間爲基礎，加入職工投入的股金，成立有限責任公司。

⁴³ 根據當時吳江市委書記沈榮法分析，在 1994 年以前吳江鄉鎮企業經營機制轉換過程中，極少數鄉鎮企業採行股份制（2 家）、股份合作制（28 家）、與拍賣方式（18 家），絕大多數的鄉鎮企業是採行租賃方法（1244 家），但企業租賃並不是產權改革。

勵企業進行產權轉移，“更下達文件要求下屬鄉鎮政府全速推進企業產權改革。吳江市企業產權改革的作法，與大陸許多地方相似，均採行拍賣、股份制、有限公司、租賃與承包等方式，然而企業資產民營化過程非常複雜，有時一個企業同時採用數種不同方法進行改制，而有些企業只進行部份私有化，部份產權仍為集體所有（方孝謙 1999；秦暉 1997；苑鵬 1998；沈金明、葉勇 1998；虞建平 1999；鄒宜民等 1999；Kung 1999）。吳江以企業拍賣與建立集體參股的有限公司為主，吳江少有股份合作制，職工參股的股份制企業也相當少。⁴⁵

吳江在 1997 年底民營化初始時，地方政府在意識形態上仍然堅持社會主義集體經濟，認為在企業產權轉移中，地方政府一定要持股超過 50% 以上，⁴⁶ 取得企業控股權，不能讓企業完全私有化，以此維持吳江集體經濟的光環，同時地方政府欲藉由控股繼續掌握企業利潤，保證地方政府財政收入。可是實踐結果，吳江地方政府逐漸轉變原先觀點，已從持大股的心態轉變為放棄企業持股權，不僅推行企業全盤私有化，而且政府出讓全數股份，既不控股也不參股，企圖切斷與企業所有關係，⁴⁷ 吳江地方政府在企業私有化上激進的轉變令人訝異！根據盛澤鎮幹部，過去鄉鎮政府財政收入主要來自企業上繳利潤，在企業產權改革初期，鄉鎮政府擔心企業在私有化脫離地方政府之後，會嚴重影響地方政府財政收入。但是盛澤鎮在實踐民營化後發現情況並非如此，企業私有化逐步脫離政府之後，企業硬性預算約制逐漸增強，不僅減輕地方政府經濟

⁴⁵ 吳江市為加速基層企業產權轉移速度，使轉制完成的企業第一年享有免稅的優惠待遇。

⁴⁶ 吳江市農工委幹部訪談。

⁴⁷ 吳江市農工委幹部訪談。

⁴⁸ 吳江市農工委幹部訪談。

管理的負擔，而且政府也不必再為企業貸款做擔保，或投資饑渴地尋找資金，可使地方政府專業於地方行政事務。其次，在處理企業私有化過程中，雖然有形與無形資產已轉移到私人手中，但企業不動產如土地與廠房仍歸屬地方政府所有，因此盛澤鎮在農工商總公司之下成立具有經濟法人資格的鎮資產經營公司，由資產經營公司向企業收取土地與廠房的租金，並將企業拍賣或租賃不動產所得用於其他投資項目，故在企業私有化之後，地方政府已從經營生產的企業家角色轉變為不事生產坐收租金紅利的收租者（rentier）。此外，村鎮政府在轄區範圍內設置經濟開發區招商引資，出租廠房、店面與土地給外來企業，這些租金與地租是過去所未有但現為地方政府的新增收入。對地方政府而言，坐收租金比過去企業利潤上繳的財政收入更加穩定，因為租金是每月固定收入，而利潤上繳則視企業經營好壞而定，尤其在承包制度下，企業負盈不負虧，當企業經營效益不佳遭遇虧損時，地方政府分文不得，財政收入立即受到影響，但當地方政府推動企業私有化時，不但財政收入未減少，反因租金穩定而收入增加，而且地方政府總管經濟事務的負擔減輕，難怪當蘇南上級政府推動產權民營化改革時，基層政府基於自身利益，也都能克服政治意識形態障礙，迅速達到產權轉移改革的指標。

吳江企業產權改革過程中，企業都落入哪些人手中？與東歐國家私有化結果類似（Rona-Tas 1994; Stark and Bruszt 1998），吳江產權民營化多由原企業管理階層的廠長或經理接手，他們成為企業產權轉移後的新興所有者。由於吳江各基層政府都承受企業產權轉移政策的指標壓力，必須在一定時間期限內完成一定比例企業的產權轉移，但民間又缺乏充裕資金來購買企業，故往往當企業在資產評估之後，原企業管理階層遂被地方政府要求至少出資購買原企業資產股權的 20%，而廠長或經理個人則被要求至少持股 5%，一方面原管理階層本來就掌握企業經營所有

資訊，對生產管理最了解，是接手企業的最佳人選；另一方面使管理階層持大股以便對企業產生向心力。⁴⁸實際上，當大多數企業因資產龐大，又缺乏民間買主，地方政府又在政策壓力之下必須快速完成產權轉移，因此多半希望原企業管理經營者出面接收企業，這就增強後者談判空間，他們不僅是持大股的所有者，而且為全面控制企業，他們往往拒絕職工入股，並決定是否讓地方政府繼續持有集體股，企業管理階層考量自身利益，在民營化過程中並不願意職工入股，也不願意繼續接受地方政府的指揮與干擾，為使政府對企業的不當干預降至最低，企業管理階層多半希望政府能完全退出企業（鄒宜民等 1999）。在內推外拉的牽引下，吳江鄉鎮集體企業邁向全盤私有化，蘇南集體經濟即將走向終結，這已經不是「非正式私有化」或「虛擬產權」的現象，而是實質的產權私有化。

根據盛澤鎮幹部，當地企業民營化過程中最大受益者是原企業中的管理菁英，雖然每一個企業的民營化做法皆不同，但都完全排除村民與鄉鎮居民分享所有權資格，而且皆拒絕企業職工入股，因而在吳江與蘇南地區企業民營化過程中，最大受害者是那些早期對集體積累貢獻最大的地方農民，而最大既得利益者卻是那些與地方官僚權力體系最接近或是官僚體系中的企業管理階層，此一結果否定了市場轉型理論所強調市場中的農民生產者而非權力體系中的幹部是市場轉型中最大受益者。尤其吳江企業私有化之後的企業主往往又同時在地方權力體系中交叉任職，他們或者是地方人大代表、政協委員，或者身兼鄉鎮農工商總公司經理、副經理、村委會主任或支部書記等（鄭傑憶 2000：66），官商合一的特性仍然持續。

⁴⁸ 吳江農工部幹部訪談資料。

吳江企業民營化過程似乎相當順利，各級基層政府皆能按上級下達指標如期完成，但根據吳江信用合作社幹部，吳江之所以能如期完成企業產權轉移指標在於地方政府往往刻意忽視企業積欠銀行與信用社的貸款與債務。地方政府在推動企業所有權轉移時，從未事先徵詢銀行意見或與銀行和信用社協商企業債務轉移的可行性，往往在企業所有權改變後才告知銀行，甚至根本不予通知，唯在銀行上門索取債務時才發現企業已易主並改名，並且新興改制企業往往拒絕償還過去積欠銀行的貸款與債務，導致銀行呆帳與赤字增生，經常引發銀行與改制企業之間的司法糾紛；而且地方政府又往往與企業站在同一戰線，幫助企業規避銀行債務，導致銀行與地方政府關係充滿緊張與衝突，故吳江企業產權轉移之迅速順利是建立在犧牲銀行利益，將企業債務包袱轉移給銀行自行消化的基礎上。

當吳江企業產權改革後，地方政府是否能像東亞國家那樣以強大行政能力繼續指導企業以便政府產業政策得以落實？根據訪談結果，雖然企業在股份化後按公司法建立董事會與監事會，而且地方政府成立的資產經營公司派員進駐企業董事會，可藉董事成員監督與干預企業內部重大決定與運作，但是往往企業董事會被廠長經理組織的理事會所擺佈操縱，結果企業實權操在理事會手中，政府董事代表的權力被架空，對企業的經營運作一無所知，甚至連企業已經虧損賠錢到面臨關門的程度都渾然不知，⁴⁹ 企業私有化之後先前企業與政府資訊不對稱的問題仍然持續。

⁴⁹ 吳江信用合作社舉例說明，臺灣商人與吳江地方政府合建遊樂場所，並成立董事會，地方政府派駐兩位領導幹部進入董事會為董事成員，以了解並監督遊樂場營運狀況，後因遊客不多造成遊樂場虧損，可是兩位政府董事成員卻連遊樂場賠錢積欠員工工資的窘狀都不知道。

五、結論

從吳江經濟發展興衰的歷史過程觀察，本文強調吳江在八〇年代的成功是受惠於原有地方經濟制度特性以及傳統計畫經濟制度遺產的影響。尤其吳江獨特的地方制度條件—相對富裕的農村集體積累、廉價勞力、與城鎮國營企業的外包生產關係—促使吳江鄉鎮企業比中國其他地區更早發展，而且吳江鄉鎮企業又及時搶占當時短缺經濟所創造的市場機會，進行大量資本積累而開啓「蘇南模式」。吳江地方政府在追求執政績效與財政收入的動機驅使下，以行政命令責成銀行提供貸款，用大量資源投入的負債方式來堆砌持續的高速成長，造就八〇年代盛極一時的「蘇南模式」光環。在蘇南農村工業化過程中，地方政府從縣、鄉鎮到村，無不發揮「地方政府經濟法人」的功能，直接介入企業的生產經營，並提供地方經濟發展所需的各式資源，但是地方政府持續干預經濟的效果如何？吳江的發展不僅延續舊時代區域經濟的自給自足，造成地區之間缺乏產業分工的惡性競爭；而且企業單位固定資產投入的產值下降，利潤增長趕不上虧損幅度，故當市場呈現疲軟以及中央政府緊縮銀根之時，吳江便曝露投資盲目與效益不足，因而在九〇年代陷於經濟停滯裹足不前，吳江集體經濟便宣告破產。

本文認為吳江鄉鎮企業在八〇年代的快速發展，並不是地方政府的行政效能，也不完全是市場轉型、虛擬產權的非正式私有化、政治權力商品化、與社會網絡關係所推動，而是原有地方制度特性，短缺經濟結構，以及鑲嵌在社會主義計畫經濟體制下的投資饑渴慣性使然。建立在吳江獨特條件基礎上發展出的理論模型，不僅涵蓋吳江經濟發展的興衰，也可以更進一步解釋蘇南地區經濟發展的歷史過程。但若將此模型進一步解釋全中國不同地區經濟興衰與產權私有化過程，則必須透過不同

地區的比較研究來加以檢證，這將是作者下一步的研究工作。

在蘇南集體經濟走入歷史之際，吳江地方政府仍做困獸猶鬥，但終不敵上級政府下達產權改制的行政命令，強制於世紀之初完成企業產權私有化。在面臨經濟轉型之際，吳江已開始積極建立經濟開發區吸引外資，希望以外資代替本土資金來推動地方產業技術升級、創造就業機會，並帶動本土周邊產業的發展。然而吳江吸引外資的起步已晚於珠江三角洲，也落後於上海與崑山地區，吳江是否能獨靠外資推動地方經濟轉型，不僅有待吳江地方政府整體行政能力提升，而且端視鑲嵌在社會主義原有制度中的行動者能否進行制度創新。在吳江經濟發展的歷史興衰過程中，不時看到社會主義原有計畫經濟制度持續制約新興市場體制下行動者的行為選擇，尤其地方政治幹部對企業的不當行政干預以及盲目追求地方經濟產值擴張的投資饑渴行為，在在顯示計畫經濟制度遺產的慣性行為，社會主義經濟改革是延續歷史過程的「路徑依賴」（North 1990; Stark and Bruszt 1998; Eyal et al. 1998⁹⁰; Zhou 2000）。吳江的發展受制於歷史經驗，未來的發展不僅取決於現在，更決定於是否能突破阻撓制度創新的歷史障礙。

⁹⁰ 雖然 Eyal, Szelenyi 與 Townsley (1998:39) 三位學者以軌道調適 (trajectory adjustment) 概念來討論中歐三國資本主義的發展，並強調軌道調適的概念與路徑依賴有所不同，可是轉軌調適與路徑依賴的概念並無實質的差異，只是更強調行動者 (agents) 在社會變遷中形塑制度發展的影響力。軌道調適強調行動者在劇烈社會變遷過程中會調整原先所具有的各式文化、社會、人力等資本，以便在新興制度下能憑藉所擁有的資本而繼續爬升，或維繫個人在舊體制中原有的社會地位而不至於下跌，但和路徑依賴觀點相同，行動者在新興市場經濟中仍深受舊制度的約束，採用舊制度體系下的理念、行為與邏輯思維來適應新制度的變遷，軌道調適觀點其實與路徑依賴概念是類似的。請參考 Eyal et al. (1998) 第一章。

作者簡介

劉雅慧，國立政治大學社會系副教授。研究興趣為後社會主義國家政治經濟轉型，與亞洲國家發展之間的比較。目前正在進行中國地方政府與外資企業之間關係的研究。

參考書目

中共七都鎮委員會

1999 《實施工業興鎮：加快農村城鎮化進程》。吳江：中共七都鎮委員會。

中共周市鎮委員會

1998 〈周市鎮企業改制的情況和效果〉。《蘇州農村通訊》23：13-16。

中國社會科學院經濟研究所編

1987 《中國鄉鎮企業的經濟發展與經濟體制》。頁 138。北京：中國經濟出版社。

方孝謙

1999 〈企業私改、集團改股—從山東 B 鎮的股份（合作）制經驗論私有化問題〉。《國立政治大學社會學報》29:33-51。

朱士聲

1999 〈輝煌的歷史，光明的前景：吳江市鄉鎮工業的歷史發展〉。《蘇州農通訊》30:6-9。

克魯曼著、周翠如譯

1999 《全球經濟預言》。台北：先覺出版社。

吳介民

1998 〈中國鄉村快速化的制度動力：地方產權體制與非正式私有化〉《台灣政治學刊》3(12):3-63。

2000 〈壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削〉。《台灣社會研究季刊》39:1-44。

吳江人民政府編

1999 《吳江年鑑 1999》。頁 169。合肥：黃山書社。

吳江市工業經濟聯合會

- 1999 〈抓住入世機遇，積極迎接挑戰，發展壯大吳江絲綢支柱產業〉。《吳江市工業經濟聯合會》。吳江：吳江絲綢協會。

吳江市經濟委員會

- 2000 〈抓產權制度改革，促國有企業發展〉。《吳江市經濟委員會文件》。吳江：吳江市經濟委員會。

吳江市經濟貿易地圖冊編委會

- 1997 《吳江市經濟貿易地圖冊》。福建：福建地圖出版社。

沈金明、葉勇

- 1998 〈試論企業產權制度改革〉。《農業經濟問題》3:9-13。

沈榮法

- 1997a 〈絲綢工業發展方向探索〉。頁 103-119，收錄於沈榮法編，《吳江十年調研成果》。北京：新華出版社。
- 1997b 〈絲綢行業技術改造的調查與思考〉。頁 132-138，收錄於沈榮法編，《吳江十年調研成果》。北京：新華出版社。
- 1997c 〈關於「興吳工程」的調查〉。頁 139-144，收錄於沈榮法編，《吳江十年調研成果》。北京新華出版社。
- 1997d 〈鄉鎮企業轉換經營機制的調查與思考〉。頁 145-154，收錄於沈榮法編，《吳江十年調研成果》。北京：新華出版社。
- 1997e 〈市屬工業公有資產經營管理體制改革調查報告〉。頁 162-168，收錄於沈榮法編，《吳江十年調研成果》。北京：新華出版社。
- 1997f 〈村集體積累資金運行情況的調查與思考〉。頁 41-51，收錄於沈榮法編，《吳江十年調研成果》。北京：新華出版社。

周曉寒

- 1987 〈「蘇南模式」和「溫州模式」的比較及中國農村發展道路的

選擇》。《浙江學刊》2:4-9。

居福田、吳大聲

1984 〈絲綢之鄉盛澤鎮的形成和發展〉。頁 78-95，收錄於江蘇省小城鎮研究課題組編，《小城鎮大問題》（第一集）。淮陰：江蘇人民出版社。

胡鞍綱、王紹光、康曉光

1996 《中國地區差距報告》。台北：致良出版社。

范從來、曹勇

1996 〈市場經濟體制形成中江蘇鄉鎮企業的制度特徵〉。頁 95-119，收錄於陳德明、洪銀興、曹勇編，《中國區域發展中的江蘇經濟》。南京：南京大學出版社。

苑鵬

1998 〈從集體資產控股公司到集體資產經營公司〉。《改革》5:101-106。

徐大韋、蒙晨、鄒農儉

1984 〈松陵鎮與大中城市經濟聯繫初探〉。頁 214-228，收錄於江蘇省小城鎮研究課題組編，《小城鎮大問題》（第一集）。淮陰：江蘇人民出版社。

秦暉

1997 〈十字路口看企業—清華大學鄉鎮企業轉制問題調查研究報告〉（上）。《改革》6:105-115。

高德正、洪銀興編

1996 《蘇南鄉鎮企業：歷程、機智、效應、趨勢》。南京：南京大學出版。

張雨林

1984 〈縣屬鎮的農民工：吳江縣的調查〉。頁 286-96，收錄於江蘇

省小城鎮研究課題組編，《小城鎮大問題》（第一集）。淮陰：江蘇人民出版社。

曹勇、沈坤榮

1996 〈鄉鎮企業的發展及其對江蘇經濟的作用〉。頁 69-94，收錄於陳德明、洪銀興、曹勇編，《中國區域發展中的江蘇經濟》。南京：南京大學出版社。

陳頤

1984 〈發展工業在平望鎮建設中的地位和作用〉。頁 96-106，收錄於江蘇省小城鎮研究課題組編，《小城鎮大問題》（第一集）。淮陰：江蘇人民出版社。

陳志柔

2000 〈中國大陸農村產權制度變遷的地方社會基礎：經濟社會學的思考〉。發表於「2000 年台灣社會學會年會」，國立台北大主辦，2000 年 12 月 21 日。

費孝通

1984a 〈蘇南農村社隊工業問題〉。頁 59-65，收錄於江蘇省小城鎮研究課題組編，《小城鎮大問題》（第一集）。淮陰：江蘇人民出版社。

1984b 〈小城鎮再探索〉。頁 41-58，收錄於江蘇省小城鎮研究課題組編，《小城鎮大問題》（第一集）。淮陰：江蘇人民出版社。

1984c 〈小城鎮大問題〉。頁 1-40，收錄於江蘇省小城鎮研究課題組編，《小城鎮大問題》（第一集）。淮陰：江蘇人民出版社。

黃嫻華

1996 〈毛澤東式發展戰略的遺產：中國農村工業化〉。《香港社會

科學學報》7:75-91。

楊東濤、熊立新、陳剛

1997 〈江蘇鄉鎮企業發展的調查分析〉。《農業經濟問題》12:25-28

楊經綸

1990 〈蘇南地區經濟發展面臨的問題〉。頁 225-228，收錄於李國都編，《發展研究》（上冊）。北京：北京師範學院出版社。

當代中國叢書編輯委員會

1989 《當代中國的江蘇》（下）。北京：中國社會科學出版社。

虞建平

1999 〈深化改革，促進發展：蘇州市鄉鎮企業改革情況的調查〉。
《蘇州農村通訊》29:5-9。

鄒宜民、戴瀾、孫建設

1999 〈蘇南鄉鎮企業改制的思考〉。《經濟研究》3:59-65。

趙克華

1998 《中國大陸鄉鎮企業融資行為之研究－以蘇南地區為例》。淡江大學大陸研究所碩士論文。

劉世定、柳可白、石秀印、王漢生

1994 〈H鄉絲織廠〉。頁 196-248，收錄於馬戎、黃朝翰、王漢生、楊沐編，《九〇年代中國鄉鎮企業調查》。香港：牛津大學出版社。

劉志彪、劉雲華

1996 〈蘇州、無錫與常州鄉鎮企業的比較優勢〉。頁 120-139，收錄於陳德明、洪銀興、曹勇編，《中國區域發展中的江蘇經濟》。南京：南京大學出版社。

劉雅靈

1999 〈中國國內市場的分裂性：計畫經濟的制度遺產〉。《國立政

治大學社會學報》29:1-32。

- 2000 〈廣東華陽的依賴發展：地方政府與外資企業的利益共生〉。
*Issues and Studies: A Journal of China Studies and International
Affairs. (Monthly in Japanese)* 29(7):57-72.

樊平

- 2000 〈市場化過程中的中國農村和農民〉。頁 371-387，收錄於汝信、陸學藝、單元倫編，《2000年：中國社會形式分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社。

鄭傑憶

- 2000 《「藕斷絲連」：中國鄉鎮集體所有制改革前後政府與企業關係》。政治大學政治學研究所碩士論文。

Baum, Richard and Alexei Shevchenko

- 1999 "The 'State of the State'." Pp.333-360, in *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, edited by Merle Goldman and Roderick MacFarquhar. Cambridge: Harvard University Press.

Chen, Chih-Jou Jay

- 1999 "Local Institutions and Transformation of Property Rights in Southern Fujian." Pp.49-70, in *Property Rights and Economic Reform in China*, edited by Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.

Eyal, Gil, Ivan Szelenyi, and Eleanor Townsley

- 1998 *Making Capitalism Without Capitalist: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*. London: Verso.

Hopcroft, Rosemary L.

- 1998 "The Importance of the Local: Rural Institutions and Economic Change in Preindustrial England." Pp. 277-304, in *The New*

- Institutionalism in Sociology*, edited by Mary C. Brinton and Victor Nee. NY: Russell Sage Foundation.
- Kornai, Janos
- 1986 *Contradictions and Dilemmas: Studies on the Socialist Economy and Society*. Cambridge: MIT Press.
- Kornai, Janos
- 1992 *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Kung, Kai-Sing James
- 1999 "The Evolution of Property Rights in Village Enterprises: The Case of Wuxi County." Pp. 95-120, in *Property Rights and Economic Reform in China*, edited by Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lin, Nan
- 1995 "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China." *Theory and Society* 24(3):301-54.
- Lin, Nan and Chih-Jou Jay Chen
- 1999 "Local Elites as Officials and Owners: Shareholding and Property Rights in Daqiu Zhang." Pp. 145-170, in *Property Rights and Economic Reform in China*, edited by Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Liu, Yia-Ling
- 1992 "Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in Rural Industrialization of Wenzhou." *China Quarterly* 130:293-316.
- Lyons, Thomas P
- 1990 "Planning and Interprovincial Coordination in Mao's China." *China*

Quarterly 121:36-60.

Naughton, Barry

1996 *Growing Out of the Plan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nee, Victor

1991 "Social Inequalities in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China." *American Sociological Review* 56:267-82.

1996 "The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China." *American Journal of Sociology* 101(4): 908-949.

North, Douglass C.

1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nove, Alec

1983 *The Economics of Feasible Socialism*. London: George Allen and Unwin.

Oi, Jean

1992 "Fiscal Reform and Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45:99-126.

1995 "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *China Quarterly* 144:1132-1149.

1998 "Evolution of the Local State Corporatism." Pp.35-61, in *Zouping in Transition: The Process of Reform in North China*, edited by Andrew G. Walder. Cambridge: Harvard University Press.

1999 *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.

Parish William L. and Ethan Michelson

- 1996 "Politics and Markets: Dual Transformations." *American Journal of Sociology* 101(4):1042-1059.

Rona-Tas, Akos

- 1994 "The First Shall be Last? The Entrepreneurship and Communist Cadres in the Transition." *American Journal of Sociology* 100(1):40-69.

Ruf, Gregory A

- 1999 "Collective Enterprise and Property Rights in Sichuan Village: The Rise and Decline of Managerial Corporatism." Pp.27-48, in *Property Rights and Economic Reform in China*, edited by Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.

Shirk, Susan L.

- 1994 *How China Opened Its Door*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Stark, David and Laszlo Bruszt

- 1998 *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Walder, Andrew G.

- 1995 "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101(2):263-301.
- 1998 "The County Government as an Industrial Corporatism." Pp.62-85, in *Zouping in Transition: The Process of Reform in North China*, edited by Andrew G. Walder. Cambridge: Harvard University Press.

Wank, David L.

- 1995 "Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks

- of Power in Urban China." Pp.153-83, in *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, edited by Andrew G. Walder. Berkeley: University of California Press.
- 1999 *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whiting, Susan H.
- 1999 "The Regional Evolution of Ownership Forms: Shareholding Cooperatives and Rural Industry in Shanghai and Wenzhou." Pp171-200, in *Property Rights and Economic Reform in China*, edited by Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Wu, Jieh-Min
- 2000a "Fictive Ownership and Paths to Privatization in Rural China." Paper presented at the conference on *Economic Reform and Institutional Change in China*. Taipei, April 28, Academia Sinica.
- 2000b "Launching Satellites: Predatory Land Policy and Forged Industrialization in Interior China." Pp.309-349 in *China's Region, Polity and Economy: A Study of Spatial Transformation in Post-Reform China*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Zhou, Xueguang
- 2000 "Economic Transformation and Income Inequality in Urban China: Evidence from Panel Data." *American Journal of Sociology* 105(4) 1135-1174.

**Privatization by Force:
The History of Economic Development in Wujiang**

Yia-Ling Liu

Abstract

This article argues that the rise of the collective economy in Wujiang in the 1980s cannot be fully explained by the thesis of the local state corporatism, the market transition theory, the concept of informal privatization through fictive ownership, the thesis of institutional commodification of political power, and the notion of embeddedness of social networks. Rather, the rise of the Wujiang economy in the 1980s can be attributed to the characteristics of local economic institutions, an established market niche inherited from the economic shortage of the early reform periods, and a debt-loaded growth aided by the institutional legacy of investment hunger of Wujian's cadres. Despite this, the performance and efficiency of the local economy has been in steady decline since the late 1980s, due to the elimination of economic shortage, the fierceness of market competition, the tight-control of banking loan service by the central state, and so on. Because of this, the collective enterprises in rural Wujian fell into a severe debt, being on the verge of bankruptcy. In the face of this economic crisis, Wujiang was reluctant to implement large-scale privatization, as a result of the socialist ideology ingrained among the local elite. However, with tremendous political pressure from above and the desire for local economic returns, Wujiang finally embraced large-scale privatization, ending the collective economy characterized the first twenty years of the economic reform.

Key Words: Economic Shortage, Investment Hunger, Economic Efficiency, Soft Budget Constraints, Path Dependence