

誰統治？論中國的政策制定過程： 以《反壟斷法》為例*

王 信 賢

(國立台北大學公共行政暨政策學系副教授)

摘 要

近半個世紀來，「誰統治？」(Who Governs?)一直是政治學與政策研究中理論爭辯的重點之一。就此觀察共黨國家，以往大多數的文獻均強調共黨體系的黨國壟斷以及「自上而下」的決策特質，各項政策多是少數領導人意志的貫徹，而官僚部門也僅是毫無自主性的執行工具。而歷經 30 年的改革開放，中國經濟體制由計畫向市場邁進，與此同時，黨國的經濟治理機制也發生改變，這正好提供我們觀察其政策過程以及「誰統治中國？」的絕佳機會。針對此，本文將當前中國政策過程研究區分為「黨國中心」與「社會中心」兩種觀點以及指陳其限制，並以《反壟斷法》為例，解釋為何《反壟斷法》立法過程會如此複雜與冗長，進而說明官僚結構在政策制定與執行中所扮演的關鍵角色，並強調「官僚競爭」於當今中國政策研究的重要性。

關鍵詞：誰統治、政策過程、反壟斷法、官僚競爭

* * *

壹、前 言

在政治社會學的論述中，「誰統治？」(who governs?)^①幾乎是最為經典的辯論之

* 作者感謝兩位匿名審查人之悉心指教，並感謝國家科學委員會對本研究的補助 (NSC97-2410-H-305-045-)。

註① 就問題意識而言，本文旨在理解當代中國政策過程中「誰治理？」的問題，若放在理論脈絡上，一開始的對話對象為 Robert Dahl 的“Who Governs?”，而繼 Dahl 後亦有不少學者爭辯「誰統治？」的問題，如 William Domhoff 透過階級與權力分析「誰統治美國」，並指陳 Dahl 觀點的過失。因此，本文在論文名稱上取「誰統治？」而非「誰治理？」以作為此一理論對話的延續。關於「誰統治？」，可參見：Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961); William Domhoff, *Who Rules America? Power and Politics, and Social Change* (Boston, Mass.: McGraw-Hill, 2006)。而針對台灣所進行的本土研究可詳參：王振寰，*誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構* (台北：巨流圖書公司，1998 年)。

一，其中多元主義（pluralism）主張政策產出是各種社會利益團體競逐後的結果，於此同時，國家扮演的是中立或裁判的角色；菁英主義（elitism）強調權力菁英階層於決策中的重要性，並決定了社會大眾的生活與走向；古典馬克思主義（Marxism）則是認為資產階級是真正的統治者，國家不過是「資產階級管理委員會」；而統合主義（corporatism）強調的是制度化的利益表達，政府與層峰組織（peak organization）合作進行統治等等，各種觀點不一而足。^②就此而言，不同理論典範關於「誰統治？」的答案並不一致。

而要檢證「誰統治」最具體的方式即是政策研究，一般而言，政策研究可區分為「政策內容分析」（analysis of policy）與「政策過程分析」（analysis for policy），政策內容（policy content）研究將焦點集中於描述與解釋特定政策的生成與發展，包括政策性質、目標與方案，政策過程（policy process）研究多將焦點集中於議題貫徹的階段，且嘗試評估不同因素在議題發展上的影響，分析過程、行為者與行動方案等對政策形成有所影響的各種因素。^③然而，不論是政策內容或政策過程研究，兩者並無明顯的邊界且具有相輔相成的功能，針對此，本文將會以政策過程為主、政策內容分析為輔。

就此觀察中國大陸，隨著市場化改革以及對外開放的發展，正歷經一場劇烈的政經社會變遷，一方面，出現了現代化理論者所言的工業化、都市化、識字率提升、社會流動加速……等特徵，使社會結構產生變化，包括社會分化、中介組織的出現、單位體制的崩解、戶籍制度的弱化、媒體自主性的提升以及資訊科技的發展所帶來的效應等。但另一方面，我們卻又看到中共統治結構似乎未做相應的改變，不僅黨政不分，且黨國體制依然透過各種方式與經濟運作和社會生活緊密鑲嵌。因此，如何建構中國國家社會關係的圖像則成為研究者感興趣的課題。

進一步而言，我們必須提問：上述社會部門的「變」與國家部門的「不變」究竟為中國決策產生何種影響？傳統研究不是專注在毛澤東、鄧小平等最高領導人的意向，就是圍繞在黨中央的決策標準作業程式，至今有何改變？由於資訊的相對缺乏，關於中國政策過程的研究相較於其他領域，成果不算多，不但重大政策的出臺不為世人所知，就連常規政策的決策過程，如產業政策、教育政策等，也鮮少進入研究者的視野，而即便是中國本土學者的起步也較晚，直到 1990 年代中後期才有少量文獻見諸世面。^④而此亦是本研究進行的初衷。

本文將從理論對話出發，將當前中國政策過程研究區分為「黨國中心」與「社會中心」兩種觀點，並提出「自利官僚競爭」觀點與之對話，並論證官僚部門在當今中

註② 上述討論可參閱：Patrick Dunleavy and B. O'Leary, *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy* (London: Macmillan, 1987); John Hall, *The State: Critical Concepts I II III* (New York: Routledge, 1994)。

註③ Michael Hill, *The Policy Process in the Modern State* (New York: Prentice Hall, 1997), pp. 3-4.

註④ 薛瀾、陳玲，「中國公共政策過程的研究：西方學者的視角及其啟示」，*中國行政管理*（北京），總第 241 期（2005 年），頁 99~103。

國特定政策過程中的主導性。針對此，本研究將以《中華人民共和國反壟斷法》（以下簡稱《反壟斷法》，詳見附錄）為例進行說明，其早在 1987 年 8 月，中國國務院法制局就成立了《反壟斷法》起草小組，但歷經了 20 年，才於 2007 年 8 月 30 日由第十屆全國人大常務委員會第二十九次會議通過，2008 年 8 月 1 日開始實施，相較於性質類似的法律，其過程可說是萬般艱辛。根據此，本文所要回答的是，就政策過程而言，為何《反壟斷法》的過程如此複雜曲折？然而，為何又在大家都不看好的情況下通過了，且規範內容還擴及官僚利益強大的「行政壟斷」？就政策內容而言，《反壟斷法》屬虛還是屬實？本研究將針對這些問題進行解答，並強調「官僚競爭」模式於當今中國政策研究的重要性。

貳、誰統治？理論分析與對話

一、一般觀點

本文將當前關於中國政策過程研究歸納為「黨國中心」與「社會中心」兩派觀點，前者延續傳統極權主義（totalitarianism）模式，強調黨國運作是一切決策的核心，後者則是藉助多元主義（pluralism）的觀點，主張隨著改革開放的推進，社會上隱然出現一批利益團體，逐步影響決策。

（一）黨國中心觀點

透過極權主義研究共黨國家乃是冷戰時代的產物，其主張共產主義與 1930 年代的法西斯主義如出一轍，其統治特點如下：（1）有一官定意識形態；（2）由一魅力型領袖所領導的群眾性政黨；（3）恐怖的秘密民警控制；（4）國家壟斷所有的大眾媒體；（5）黨國對軍隊的掌控；（6）中央指令性經濟。^⑤ 1950 年代由於西方學者對中國資訊的缺乏，此套模式亦被移植到中國研究上，改革開放至今，雖然極權主義的解釋力已大不如前，但其所強調的黨國中心觀點則未曾改變。根據南開大學政治系教授朱光磊認為，當前中國政府過程中最主要的問題不是「社會利益群體」的問題，也不是「管道」（access）的問題，而是如何規範中國共產黨和中國政府以及其間關係的問題。^⑥

此類觀點又簡單區分為「體制化」與「人格化」兩層面，^⑦就「體制化」而言，根據大陸學者白鋼等人的看法，「中國公共政策的決策體制，由行使公共權力的各級國家機關和執政黨各級組織組成，包括各級人民代表大會及其常務委員會、各級人民政府及其所屬部門、執政黨的各級黨委會、黨組，它們的決策權限各不相同。在中國，中國共產黨是執政黨，黨的各級組織在多數情況下擁有政策的實質決定權。全局性的重

註⑤ Carl Fitzgerald and Z. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (New York: Praeger, 1963)。

註⑥ 朱光磊，*當代中國政府過程*（天津：天津人民出版社，2002 年），頁 21。

註⑦ 胡偉，*政府過程*（杭州：浙江人民出版社，1998 年），頁 82-170。

大政策問題，只有黨中央有權做出決定。」^⑧換言之，當代中國政策過程的「中樞系統」是中國共產黨的中央機構，而政治局及其常委以及所領導的中央委員會與各工作領導小組則是核心，官僚部門不是政治制定的主體，僅具有政策執行的功能。

就「人格化」層面而言，其最主要表現為黨的魅力型領袖對官僚體制的超越，改革前，毛澤東透過個人權威進行高張力的社會動員以達政策目的，大躍進、文化大革命都是如此，其對整體政經社會的影響遠超乎一般政策。^⑨同樣地，鄧小平亦具有此種影響力，最具代表性的案例為「南巡」，南巡並非通過正規的官僚體系的決策、諮詢、協商與執行等程式，而是以鄧小平為核心的動員，包括地方政府與媒體，並以此來推動中央官僚體系接受此一「非正式決策」。^⑩換言之，在此種模式下，不僅社會部門無任何作用，連官僚機構在政策過程中的影響力是被取消的。

（二）社會中心觀點

相對於上述的黨國核心論述，社會中心觀則是立基於多元主義，其強調權力高度分散於社會中的不同行動者，且非單一集團所能控制，在此邏輯下，國家僅是政府、社會體系當中的一個環節，並不具有特殊的制度地位。多元主義有以下特徵：1. 權力是分散多於集中；2. 社會中大量的團體代表各種不同的、分殊的利益；3. 團體相互競爭的目的是為了影響政府決策；4. 競爭是在遵守遊戲規則的前提下進行；5. 所有團體接受具合法性的決策過程與最終的政策產出；6. 團體間的競爭使得沒有一個團體具有長久的支配地位。在此基礎上，國家主要扮演兩種角色，一是風向球模式（the weathervane model），國家類似一個風向球，只是社會中各種壓力團體權力互動的結果，國家組織結構只是反映出種種動力不均衡的過程。另一是中立的國家觀（the neutral state view），國家為各種利益團體的仲裁、平衡與調和者。^⑪

就此觀察中國，截至 2009 年 9 月為止，全中國合法登記的社會組織已超過 41 萬個，其中社會團體 22.8 萬個，民辦非企業單位 18.2 萬個，基金會 1692 個。^⑫但基本上，在制度環境約束下，這些團體多屬政府主導、官方色彩濃厚，而弱勢族群如農民、農民工、下崗工人等無法組成合法的利益團體，更遑論利益匯集以影響政策。^⑬目

註⑧ 白鋼、王君，「簡論中國公共政策的決策過程」，中國社科院公共政策研究中心編，*中國公共政策分析 2003 年卷*（北京：中國社會科學出版社，2003 年），頁 273~303。

註⑨ 趙建民、蔡文軒，「中共菁英政治的『結構—行動者』模式」，*中國大陸研究*，第 49 卷第 1 期（2006 年 3 月），頁 1~26。

註⑩ 劉聖中，「政黨整合下的官僚制行政：當代中國公共行政的組織行為分析」，*公共管理學報*（黑龍江），第 2 卷第 2 期（2005 年 5 月），頁 40~45。

註⑪ Patrick Dunleavy and B. O'Leary, *op. cit.*, p.43~49. Dunleavy 與 O'Leary 雖也提出「經紀商式的國家模式」（the broker state model），但本文認為其與公共選擇學派的國家觀差異不大，故在此不予論述。

註⑫ 「民政事業統計季報（2009 年第 3 季）」，中華人民共和國民政部，2009 年 12 月 17 日，<http://files.mca.gov.cn/cws/200910/20091023192228906>。

註⑬ 張宇、劉傳忠，「利益集團與公共政策制定」，*學習與探索*（黑龍江），總第 167 期（2006 年 11 月），頁 73~76。

前一些研究均欲證明中國社會力量對決策的影響，如黃衛平等認為，目前中國正出現自發形成的自為性社會利益集團，其確實對地方政府的人事任免、公共投資、財政資金分配、財政稅收以及政策制定造成影響。^⑭而郝雨凡等人則認為，中國對外開放政策、技術革新和以市場為導向的經濟改革，創造出一批新的影響中國外交決策的社會行為體，如媒體、網民、知識分子、智庫以及逐步嶄露頭角的公民社會等。^⑮

但我們必須承認的是，目前較具影響力的依然是「特殊利益團體」，其多與地方政府或部門結合，或原本就屬官僚體系的一部分或大型國有企業，透過對特殊行業的壟斷以獲取利益。此外，媒體、智庫以及特定的團體皆與政府關係密切，遠非真正意義的「社會行動者」。而亦有學者提出，「全國婦聯」在婦女權益以及相關法律（如《婚姻法》）制定上的影響力，充分顯現利益團體的角色。^⑯但本文認為，作為中共官方所認可的「人民團體」，「婦聯」在中國政治體系中的地位及其影響力有內在邏輯關係，與「全國總工會」一般，只有在政治地位的保證下，婦聯才得以有權力與各部門進行博奕。

二、本文觀點：官僚競爭模式

就理論的本質而言，本文所歸納的「黨國中心」與「社會中心」觀點雖多所衝突，但唯一的共同點便是兩者都忽略國家是分裂的事實。「黨國中心觀」所暗示的是黨國機器為一個有機的整體，組織內部高度整合，利益一致，且上下級之間存在著命令與服從的關係；而「社會中心觀」則是強調社會權力的分散特質，影響決策的主要因素來自外部輸入，利益團體的角色扮演極大的重要性，國家反而是中立客觀的裁判者。

本文認為，中國政府不是一個完整的實體，而是由許多擁有不同程度自主權的機構所組成，是一種「分立結構」，科層機構在功能上相互分割，出現高度的府際（intergovernmental）與部際（interagency）利益衝突，此種現象在改革開放後更加明顯，中國改革不僅使得經濟社會發生巨大變遷，國家能力與權力結構亦在「條塊切割」下發生重大改變，透過利益網絡，幹部成為資本菁英，而官僚部門則成為名符其實的「獨立王國」。^⑰針對此，李侃如（Kenneth Lieberthal）稱之為「分裂式的權威主

註⑭ 程浩、黃衛平、汪永成，「中國社會利益集團研究」，*戰略與管理*（北京），第 59 期（2003 年 8 月），頁 63~74。

註⑮ 郝雨凡、林魁主編，*中國外交決策：開放與多元的社會因素分析*（北京：社會科學文獻出版社，2007 年）。

註⑯ 徐家良，*制度、影響力與博奕：全國婦聯與公共政策制定*（北京：中國社會出版社，2003 年）。

註⑰ Richard Baum and Alexei Shevchenko, "The 'State of the State'," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), pp. 333~360.

義」(fragmented authoritarianism)。^⑮也正因此種「體制」因素，導致中國國家與社會組織關係中正式制度的規範與實際運作間存在巨大的落差。本研究稱此為「官僚競爭模式」。

承前所述，儘管中國政治體制具有高度的權威性，但條塊所構成的「矩陣」組織彼此切割，使得真正的權威是支離破碎的。^⑯既然國家內部處於割裂的狀態，各部門就有自身的利益，將會想盡辦法讓自身利益極大化，而此正是公共選擇 (public choice) 學派的論述重心，其強調在公共決策或者集體決策中，真正具影響力的是各種特殊利益間的「締約」過程，換言之，「公共選擇」就像企業一樣，是各官僚利益主體「博奕」的結果。^⑰因此，William Niskanen 在 *Bureaucracy and Representative Government* 一書中提出「預算極大化」(Budget Maximizing) 的概念，主張預算的成長與機構規模的擴大是官僚自利動機的行動結果。^⑱

在決策的「官僚政治」(bureaucratic politics) 研究中，Graham Allison 發表於 1971 年的決策的本質一書可說最具代表性，其透過理性行動者 (rational actor)、組織過程 (organizational process) 以及政府政治 (governmental politics) 等三套模式的對話，探討 1962 年的古巴飛彈危機。Allison 強調理性模式並無法提供一個完整的解釋圖像，必須透過後兩者予以補充，其中，組織過程模式主張政府中每個組織單位都有其特殊的職責，各個組織行為者通常按照其標準作業程式處理決策，其並無應付快速的、全新的與根本性環境變化的戰略。而政府政治模式所假設的是不同決策單位間存在著激烈的競爭，政策的制定過程則是不同官僚部門間的衝突與議價後的結果。^⑲就此而言，「官僚政治」決策模式則強調官僚部門在決策過程中基於利益以及本位主義所扮演的角色，而大多數的計畫與政策是在一個複雜且相互拉扯的官僚競爭過程中產生，有時甚至連政策的執行者們也無法完全理解此過程。^⑳

註⑮ Kenneth Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (N.J.: Princeton University Press, 1988), pp. 1-30.

註⑯ Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: W. W. Norton, 2004).

註⑰ James M. Buchanan, "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory," *American Economic Review*, Vol. 65, No. 2 (May 1975), pp. 225-230.

註⑱ William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton Inc., 1971).

註⑲ 在 Graham Allison 於 1999 年所出版的第 2 版中，對此三套理論並無過多修改，僅加新資料並進行微調，如將組織過程模式改為「組織行為」(organizational behavior) 模式。詳見：Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Longman, 1999).

註⑳ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989); Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington: The Brookings Institution, 1974).

參、中國政策過程中的官僚利益與競爭

就現階段看來，「社會中心」觀點與實際政治運作仍有一段差距，中國政策過程依然以「內部輸入」為主，中國共產黨、政府、企事業單位（主要是具有行政職能的單位）、專業機構（主要是政府內的政策研究機構）承擔著主要的政策問題責任，而一般的社會團體、新聞媒體與社會個人則多無起到相應的作用。^④這也是權力研究的非決策（non decision-making）面向，即透過「偏差動員」（mobilization of bias）或「議程設定」（agenda setting）將不利於己的議程排除在外，而將議題侷限在對其而言是安全的範圍內。^⑤

而「黨國中心」觀點又過於強調黨機構在決策過程中的主導性，事實上，隨著經濟與社會發展，各類公共事務「專業化」的傾向愈加明顯，黨的角色是「大政方針」的制定者，官僚機構則是掌握其中「操作化」的關鍵，特別是關於經濟、科技、社會等議題，官僚部門在政策制定上具有相當大的影響力，在政策過程中，基於專業與資訊取得的優勢，其角色也不限於只是詮釋和執行已立法通過的政策，同時也是一個積極，甚至居於主導地位來發動、規劃或修正政策。

就本文觀點看來，政府組織是由不同層次的地方政府組織以及各種功能性的部門所構成，其作為理性的經濟單位或個人，代表特定的利益，也將爭取自身利益的最大化。由於中國所走的是一條「摸著石頭過河」的漸進改革路徑，在改革過程中，不論是垂直（條條）或水準（塊塊）的政府組織都能輕而易舉地透過權力將自己的利益投射進入市場，一些部門便從「部門利益最大化」出發，努力鞏固、爭取審批與收費權。換言之，在依然是不完全競爭市場的中國，官僚部門是最大的利益團體，官僚利益具體表現在以下三種形式。

一、代理人競爭

在傳統計畫經濟體制下，各類社會組織基本上是按照行政區劃和行政系統被納入各級政府部門的管理系統，形成了等級化的科層結構形式。而此種現象在改革開放後亦無太大轉變，各行政部門在市場發展與部門精簡過程中，紛紛設立相關中介組織以獲取利益，其中如行業協會的行業規範制定權、審批權以及專業認證權等，其衍生的則是各種產品品牌與品質的監督認證、行業標準的制定權以及專業證照培訓、知識的認證和原產地證明等都是極大的利益。就此而言，諸多市場中介組織成為部門市場逐利的代理人，而一旦利益衝突便形成部門競爭。如行業協會（屬各行政部門系統）和

註④ 王驪、王達梅，「公共政策視角下的政府能力建設」，*政治學研究*（北京），第4期（2006年8月），頁67~76。

註⑤ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4 (December 1962), pp. 947~952.

商會（屬工商聯、政協、統戰部系統）間的競爭，凸顯出黨與政府的利益衝突。^⑥而隨著房地產價格不斷上漲，屬建設部、國土資源部與財政部等不同的「不動產評估」鑑證機構也形成激烈競爭，其背後所代表的都是部門利益。^⑦

此外，數年前文化部與國家版權局亦掀起了一場利益博奕，2006 年 7 月 18 日，文化部以「防止不健康歌曲進入 KTV 為由」，宣布建設「全國卡拉 OK 內容管理服務系統」，並交由自己下屬的事業單位「文化市場發展中心」負責。緊接著，7 月 20 日，「中國音像集體管理協會」、「中國音樂著作權協會」將 KTV 經營者使用音樂電視作品收取使用費的收費標準草案，呈報自己的上屬「國家版權局」，7 月 27 日，國家版權局宣布：「今後，卡拉 OK 收費將由『中國音像集體管理協會』收取，協會歸國家版權局監管。」又於 8 月 21 日公布《卡拉 OK 經營行業版權使用標準》，將利益法規化，一場關於「卡拉 OK」版權收費之爭就此展開。^⑧就此而言，表面上看似「文化市場發展中心」與「中國音像集體管理協會」之爭，實際上則是文化部與國家版權局的較量。而此種因職能重疊、權責不明的部門競爭也不是特例，中國籌設知識產權局十餘年，商標仍放在國家工商管理總局，著作權仍由國家版權局管理。

大陸學者李秀峰等在《郵政法》修訂的個案中，論證利益團體的影響力已大增，其提出博奕的兩方之一是國家郵政局與郵政企業，企圖在「政企合一」的體制下，鞏固已有的權力，並進一步擴大郵政專營範圍以扭轉市場頹勢，另一方則是由 12 家包括 UPS 與 FEDEX 等國際快遞公司所組成的「中國國際快遞工作委員會」，其結果由後者佔上風。^⑨但就本文觀點而言，「中國國際快遞工作委員會」與商務部的關係極為密切，一方面最早作為國際快遞公司中方合資者的中國外運集團，一直是原外經貿部的直屬企業，另一方面，「中國國際快遞工作委員會」所屬的「中國國際貨運代理協會」是商務部底下的行業協會，就此而言，在此過程中，真正起作用的是商務部與郵政總局間的博奕。

就此而言，許多行政部門在市場發展與部門精簡過程中，紛紛將原本的部門「轉移」至市場，或新設相關中介組織以獲取利益，這些公部門將中介機構當作附屬物或市場利益競逐的「代理人」，進而壟斷市場，其利益成為政府的「小金庫」。^⑩一位大陸學者即提到：^⑪

註⑥ 兩大系統的競爭請詳參：王信賢，「將社會帶回？中國大陸中介組織的發展與理論省思：以 W 市商會與行業協會為例」，人文及社會科學集刊，第 18 卷第 2 期（2006 年 6 月），頁 293~326。

註⑦ 王信賢，「官僚競爭下的市場中介組織：當代中國『國家—社會關係新詮』」，徐斯儉、吳玉山主編，黨國蛻變：中共政權的菁英與政策（台北：五南圖書公司，2007 年），頁 267~308。

註⑧ 吳玉嶺，「部門利益之爭為何頻頻發生」，決策（安徽），第 10 期（2006 年 10 月），頁 35~36。

註⑨ 李秀峰、李俊，「我國行業利益集團對規則政策制定過程的影響」，中國青年政治學院學報（北京），第 1 期（2007 年 1 月），頁 81~87。

註⑩ 汪玉凱，「非政府公共組織管理」，張德信主編，中國公共行政案例教程（北京：國家行政學院出版社，2004 年），頁 319~322。

註⑪ 李恆光，「社會中介組織發展制約因素分析」，當代財經（江西），第 5 期（2002 年），頁 42。

有些中介組織不是為市場主體提供周到、全面的服務，而是憑藉著與政府部門的「血緣關係」，利用監管權設卡要錢、亂收費、特別是利用一些企業在轉制過程中需要資產評估、驗資、公證、工商登記等機會，強行向企業收取高額費用，藉監督管理牟取不正當利益。

二、行業壟斷

以上所指的是一些原先由政府直接控制或管理中介組織，雖然形式上走向市場或社會，看似一般社會團體，但實際上仍與特定政府部門維持緊密的聯繫，協助政府部門在市場上收租。除此之外，亦有一批與政府關係密切的企業，表面上走入市場與社會，實際上在享受超額的壟斷利益的同時，又會透過官僚部門在立法過程中保護自身的利益。

在計畫經濟體制下，各部門形成了從中央到地方自成體系的「條條」格局，改革開放以來，在不同的部門中仍多多少少存在或新生一些下屬企事業，隨著經濟市場化的發展，部門本位主義不斷增強，主管部門與下屬企事業逐漸演變為利益共同體，主管部門給予下屬企事業以行政壟斷或特許經營，而下屬企事業則向主管部門輸送經濟利益。其包括水、電、石油、煤氣、煙草、郵政、電信、鐵路等行業，甚至連教育、醫療、房地產（主因為土地壟斷）等領域，其行業壟斷也不斷加劇。特別是包括金融（四大銀行、一大保險）、能源（電力、石油）、郵電（郵政、電信）、運輸（鐵路、民航）、基礎建設等國有壟斷企業，長期依恃著行政壟斷，擁有極為強大的議價能力。

此種現象，我們可在國有企業的發展趨勢中看出端倪。後社會主義國家中的國有部門向來是改革者欲除之而後快的對象，在中國亦不例外，在市場化改革的過程中，1990年代中期針對國企展開了「抓大放小」政策，與此同時亦開始進行「私有化」，一場「國退民進」的風潮席捲各地區、各行業。^②但近年來我們卻發現在特定行業中出現一種「國進民退」的反轉趨勢，許多政府部門紛紛通過提高准入門檻、實施強制合併等手段，排斥中小企業和民營企業參與競爭，向大型國有企業集中，也因此被稱為「再國有化」，以石油為例，1998年以前，60%市場比例為民營加油站，在中石油、中石化、中海油的鯨吞蠶食下，民營加油站的佔有率已不及10%。而在商務部所公布的《成品油批發企業經營管理技術規範》中，則從註冊資本、油庫規模、擁有加油站數量等方面，為中小民營企業設置了幾乎無法逾越的進入門檻。不只石油行業如此，煤炭、鋼鐵等行業亦然。

此些壟斷性的行業，其獲取暴利的來源包括：壟斷高價（特別是移動通信方面的雙向收費更是變相提高了電信的價格）、掠奪性定價、歧視行為、拒絕交易、搭售以及

註② 「國退民進」指的降低「國有」而鼓勵「民營」，此種趨勢連集體經濟最堅實的堡壘——蘇南地區都難以避免，詳見：劉雅靈，「強制完成的經濟私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程」，*台灣社會學刊*，總第26期（2001年12月），頁1~54。

串謀等。^③從 1989 年到 1999 年的十餘年間，國有企業的利潤一直徘徊在 1000 億元左右，但從 2000 年起，這個數字開始爆發式增長，157 家中央企業 2006 年實現利潤 7546.9 億元，而這些利潤中的大部分恰好是少數行政壟斷性企業貢獻的超額壟斷利潤。中國的行政壟斷不單單僅是單純的經濟議題，其與政治與行政改革的滯後脫離不了關係，而此亦已成為中國進一步改革的阻力。

2009 年 4 月，中國國務院審議並原則透過《關於深化醫藥衛生體制改革的意見》和《2009—2011 年深化醫藥衛生體制改革實施方案》，倍受關注的新一輪醫療改革方案終於出爐，並預計 3 年內投入 8500 億元人民幣。^④雖說醫療衛生管理的主體是衛生部門，但缺少其他部門的支持將會面臨巨大困難，按現行中國行政機構體系，與衛生相關的部門，少則有衛生部、發改委、勞動保障部、藥監局等，多則有十幾個部委，如財政部、教育部、農業部等。其中，衛生部門和勞動保障部門由於主管著兩大衛生資源——醫療機構和醫保基金，其間針對上述的 8500 億元人民幣利益分配顯而易見，也成為中國醫療改革成敗的關鍵。

三、立法主導權

官僚利益的極致化莫過於將自我利益制度化與法治化。各部委雖然是執行中央政府的政策，但其能在政策過程中扮演重要的角色，不僅是專業資訊提供者，還能主導立法，在中國，由於存在大量的授權立法，官僚部門制定的法律體現了該機構工作經驗與利益。^⑤就制度層面言，中國國家立法權由全國人民代表大會及其常務委員會行使，在全國人大閉會期間，對全國人大制定的法律進行補充與修改的權力，亦屬全國人大常委會。就表 1 看來，有權向全國人大及其常委會進行提案的單位不少，但實際上，提出法案的主要是全國人大常委會、全國人大各專門委員會以及國務院，尤其是國務院。

在立法制度上，根據中國《八二憲法》，全國人大的立法權限包括三方面，包括修憲法與監督憲法的實施、制定和修改國家基本法律以及授權立法。關於授權立法，授權的對象有三：一是全國人大常委會，二是國務院，三是地方人大，其中在向國務院授權立法的部分，最為關鍵的乃是 1985 年六屆全國人大三次會議通過《關於授權國務院在經濟體制改革和對外開放方面可以制定暫行的規定或者條例的決定》，其規定國務院對於在不與憲法和法律抵觸的情況下，可制定經濟相關的暫行規定或條例，頒布實施，待條件成熟時由全國人大或常委會制定法律。^⑥就此觀之，此授權的範圍極廣，

註 ③ 戚聿東、柳學信，「中國壟斷行業的競爭狀況研究」，*經濟管理*（北京），第 2 期（2006 年 1 月），頁 16~23。

註 ④ 「中共中央國務院關於深化醫藥衛生體制改革的意見」，*新華網*，2009 年 4 月 6 日，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzq/2009-04/06/content_1278721.htm。

註 ⑤ 楊光斌，*中國政府與政治導論*（北京：中國人民大學出版社，2003 年），頁 132。

註 ⑥ 「六屆全國人大三次會議關於授權國務院在經濟體制改革和對外開放方面可以制定暫行的規定或者條例的決定」，*人民日報*（北京），1985 年 4 月 11 日，第 2 版。

留給行政部門極大的立法空間。

表 1 中國有權提出法案之機構或人員

有權向全國人大提案者	有權向全國人大常委會提案者
全國人大常委會	
大會主席團	委員長會議
國務院	國務院
中央軍委	中央軍委
最高人民法院	最高人民法院
最高人民檢察院	最高人民檢察院
全國人大各專門委員會	全國人大各專門委員會
全國人大各代表團	
30位以上全國人大代表	10位以上全國人大常委會組成人員

資料來源：朱光磊，當代中國政府過程，頁 127。

就現實發展而言，在中國現行立法和行政管理體制下，多數法律是由相關行政部門起草提交全國人大進行審議。近 20 年來，在全國人大所通過的法律中，由國務院相關部門提交的法律提案超過八成。當然，不單單中國，基於專業考量，由相關行政部門起草法律、制定行政規章，有其合理性，但在中國，一方面立法部門功能不彰以及缺乏社會與媒體監督，另一方面，行政部門涉入太多經濟社會利益的情況下，導致政策制定與執行都偏向特定官僚部門，球員兼裁判的結果便是政策部門化。然而，一旦立法層級超越一般部委，在各部門的「勢力」重疊處便會發生利益衝突與競爭。換言之，任何一項法律的出臺，都是利益的博弈和妥協。

在前述行業協會與商會「兩大系統」的競爭中，除了市場利益外，最終集中在《商會法》或《行業商協會法》的立法主導權。近年來，不論全國人大代表或各地方政府均大力疾呼必須為各工商團體建構一套「合身」的法律，從立法上規定商會、行業協會的地位、職能與管理制度等，而此種需求雖是共識，卻也因為上述各「系統」間的競爭，使得此部法律面臨「難產」。^⑦

而在其他案例方面，在《電力法》的修訂案制定過程中衝突不斷，原因就是國家發改委與「電監會」關於電力市場准入監管與電價監管職能誰屬的爭議。此外，《電信法》立法過程中，信息產業部與廣電總局間的利益衝突也至為明顯，但兩者依然具有共通點，那就是反對成立一獨立的「國家電信監管委員會」，一旦此委員會成立必將稀釋上述兩部門的權益，此外，《郵政法》的修訂亦然。而表面上看似與市場利益無關的《環境影響評價法》從 1998 年起草到 2002 年 10 月通過，前後歷經 4 年，其間爭議不斷，爭議主要來自這部法律所涉及到的國務院各有關部門對於「環評權」的爭奪，特別是「發改委」與國家環保總局（現環境保護部）。就此而言，當前中國官僚競

註 ⑦ 王信賢，「將社會帶回？中國大陸中介組織的發展與理論省思：以 W 市商會與行業協會為例」，頁 293~326。

爭的最極致表現便是「立法博弈」。^③

就體制的角度觀察，中國大陸行政體系向來有兩大問題：一是特殊經濟利益行為問題，另一則是政府職能的重疊與交叉問題。上述觀點反映在中國大陸上即所謂的「部門主義經濟」，在傳統計畫經濟體制中，官僚體制已被切割為千百個「條條」和「塊塊」的既得利益集團，其往往將部門經濟列入「戰略保護」範圍，行政機關透過職權壟斷以創造「租金」(rents)，迫使市場中的其他行為者交納「貢款」。從目前中國大陸的經濟體制與運作看來，由於各項政策往往出自部門，形成部門的獨立化與利益化，進而將利益法制化。就此而言，特殊利益再加上部門「高度權威一體化管理」，意味著利益壟斷與權力集中，而一旦職能重疊，所衍生的便是部門衝突。為進一步論述本文的觀點，以下將以《反壟斷法》立法過程為例進行評述。

肆、《反壟斷法》立法過程

《反壟斷法》，顧名思義就是反對壟斷和保護競爭的法律，其為規範市場行為、維護競爭秩序的基本法，在市場經濟國家享有崇高地位，甚至被譽為「經濟憲法」或「自由企業的大憲章」。對中國消費者而言，長期以來一直承受雙重痛苦，一是借助行政權力掌控市場的國內壟斷行業們，不斷通過漲價對進行掠奪；二是跨國公司透過併購等方式，在諸多領域取得壟斷，並操縱價格賺取暴利。就中國改革的進程而言，一部《反壟斷法》的出臺是極其必要的，但為何其過程如此艱辛？關鍵即在政策過程中的官僚競爭。

一、立法過程

就法制層面而言，早在改革開放初期，中國國務院就針對計畫經濟時期的地區封鎖和部門分割問題在 1980 年 7 月發布了《關於推動經濟聯合的暫行規定》與《關於開展和保護社會主義競爭的暫行規定》，但受到當時計畫經濟觀念的侷限，仍強調計畫與國家干預的主導性。隨著國有企業改革與價格「雙軌制」的推動，在計畫外的商品流通、國企的自主經營、鄉鎮企業和私營企業的發展等，均使得「市場」與「競爭」問題一再浮上檯面。針對此，1986 年中國國務院公布《國務院關於進一步推動橫向經濟聯合若干問題的規定》，而除了行政命令外，更試圖提升至「法律」的位階，1987 年 8 月由中國國務院法制局牽頭，與國家體改委、國家工商行政管理局等七部門成立聯合小組成立了《反壟斷法》起草小組。^④

就此看來，《反壟斷法》的提出與通過似乎頗為樂觀，但這部法律由 1987 年 7 月

註③ 許章潤，「從政策博弈到立法博弈－關於當代中國立法民主化進程的省察」，*政治與法律*（北京），第 3 期（2008 年 3 月），頁 2-8。

註④ 「我國反壟斷法 20 年」，*中國市場秩序網*，2009 年 2 月 27 日，<http://www.12312.gov.cn/swzf/fld/215666.shtml>。

起草到了 2007 年 8 月 30 日才通過，前後歷經了 20 年，相較於性質類似的法律，包括 1993 年 9 月頒布的《中華人民共和國反不正當競爭法》、1997 年 12 月頒布的《中華人民共和國價格法》以及 1999 年 8 月通過的《中華人民共和國招標投標法》，《反壟斷法》的出臺可說是備極艱辛，面臨諸多阻礙。就表 2 看來，1988 年提出了《反對壟斷和不正当竞争暫行條例草案》，但隔年全國人大卻只通過《反不正當競爭法》，接下來一直到 2006 年 6 月總共 18 年間，不同版本的《反壟斷法》草案多次被列入立法規劃，但都無功而返。

表 2 《反壟斷法》立法過程大事記

時 間	內 容
1987.08	原國務院法制局成立了《反壟斷法》起草小組。
1988	提出了《反對壟斷和不正当竞争暫行條例草案》。
1993.09	第八屆全國人大常委會第3次會議通過《反不正當競爭法》，但沒涉及《反壟斷法》。
1994	由國家經貿委負責起草和調研工作，被列入第八屆全國人大常委會立法規劃，未能出臺。
1998	再次被列入第九屆全國人大常委會立法規劃，未能出臺。
2003.12	全國人大常委會又將該法列入十屆全國人大立法規劃，並作為重要經濟立法項目。
2004	國務院將該法列入立法計畫。
2005.02	在全國人大常委會通過的2005年立法計畫中，《反壟斷法》又一次被列入立法計畫。
2005.12	商務部稱《反壟斷法》修改審查已獲較大進展。
2006.03	「兩會」開會期間，政協委員呼籲儘快出臺《反壟斷法》。
2006.06	反壟斷法草案提交全國人大常委會首次審議。
2007.08.30	十屆人大常委會表決通過《反壟斷法》草案。
2008.08.01	《反壟斷法》正式實施。

資料來源：作者自行整理。

此立法過程的「曲折」在 2006 年 6 月達到高峰，6 月 7 日，中國國務院總理溫家寶主持召開國務院常務會議，討論並原則通過《中華人民共和國反壟斷法（草案）》，但不料在 6 月 20 日情勢出現反轉，中國三大入口網站幾乎同時在頭條公告：「全國人大將推遲審議《反壟斷法（草案）》」，不過耐人尋味的是，幾小時後，這則新聞又同時被迅速拿下，不久，搜狐網、新浪網又在顯著位置轉引新華社公布的消息：「於 6 月 24 日召開的十屆全國人大常委會第二十二次會議，將如期對國務院提請審議的《反壟斷法（草案）》進行初次審議。」^④據南方報業集團下的二十一世紀經濟報導的說法，《反壟斷法》雖在 2006 年 6 月 7 日於國務院獲得通過，但提交全國人大審議的前夕，突然遭到「撤案」，未被納入會議議程，其主要因素便是各大利益集團

註 ④ 「全國人大常委會將如期審議反壟斷法草案」，新華網，2006 年 6 月 20 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2006-06/20/content_4722582.htm。

間的博弈。^④

就此看來，《反壟斷法》會如此「難產」與「曲折」，2006 年 6 月 20 日《反壟斷法》是否列入全國人大審議議程會如此「反覆不定」，與本文所強調的官僚競爭以及壟斷性行業的影響脫離不了關係。

二、三龍搶珠

不論就中國制度環境亦或是行為者的角度觀之，《反壟斷法》歷經 20 年才出臺，絕非來自自由下而上的民意，但若按照由上而下的決策模式看來，理應早由黨國主導通過了，就本文觀點看來，其關鍵便是行政部門間的利益衝突所導致，也就是官僚競爭。在《反壟斷法》立法過程中屢屢出現各大權力部門爭奪「立法權」的現象，在 2003 年的機構改革中，將「國家經濟貿易委員會」的部分職權與「對外貿易經濟合作部」結合組建成「商務部」，將「國家計畫委員會」改組為「國家發展和改革委員會」並加入「國家經濟貿易委員會」的部分職權，使得立法爭奪愈加複雜化，競爭者由原本的「國家經濟貿易委員會」與「國家工商總局」，演變成「商務部」、「國家工商總局」與「國家發改委」等「三龍搶珠」的局面，各部門都企圖壟斷《反壟斷法》的「立法權」，實現所謂的「權力部門化，部門利益化，利益法規化」，不僅如此，三個部門要爭的更是成為《反壟斷法》的執法主體。

就部門職權而言，商務部的職責是擬定國內外貿易和國際經濟合作的發展戰略與政策，因此包括對外貿易以及對國內市場運作的掌控，特別是關於所謂的「規範市場運行秩序」，其包括打破市場壟斷、地區封鎖，反對不正當競爭，開展反傾銷、反補貼等公平貿易工作等，因此，就商務部角度而言，其主導《反壟斷法》乃是「順理成章」。而在國家工商總局方面，其不僅在《反不正當競爭法》中扮演要角，在機構設置上，早在 10 多年前就在其公平貿易局下設了「反壟斷處」，而且從 1999 年開始，每年都要進行查處壟斷行為的專項執法行動，涉及的壟斷性行業包含供水、供電、供暖、供氣、鐵路、電信、郵政、保險、商業銀行、煙草、石油與鹽業等行業，換言之，國家工商總局在企業、市場和行業各方面的管理經驗具有優勢。然而，任何壟斷情事幾乎都離不開「價格」，而此方面便是國家發改委的「管轄範圍」，更何況發改委在大型項目招投標以及國家宏觀政策方面具有絕對的領導權。

此種競爭在 2004 年進入白熱化，2004 年 3 月，商務部率先完成了《中華人民共和國反壟斷法（送審稿）》的起草工作提交國務院法制辦公室，草案的第六條（主管機關）提及：「國務院商務主管部門依照本法規定設立反壟斷主管機構，依法行使職權，制止壟斷行為，維護公平競爭。」在草案中，關於經營者協議的核可、市場支配地位的認定、經營者集中的審查以及反壟斷的調查等，權力皆歸商務部所有，而草案

註④ 「人大推遲審議反壟斷法 利益集團展開立法博弈」，二十一世紀經濟報導，2006 年 6 月 20 日，
<http://www.nanfangdaily.com.cn/jj/20060621/>。

亦明訂禁止「行政壟斷」，且行業協會、事業單位等都在該法的規範之內。^②就此而言，商務部將「反壟斷」的各項權力劃歸自身所有，但此舉並沒有得到國務院的首肯，同時也遭到其他部門的反對，同年 9 月商務部成立「反壟斷調查辦公室」，直接將職能定義為「承擔有關反壟斷的國際交流、反壟斷立法及調查等相關工作」。

面對商務部的競爭，2004 年 5 月國家工商總局也迅速出臺《在華跨國公司限制競爭行為表現及對策》，此報告指出包括微軟、柯達、利樂等跨國企業，以及部分企業在手機、相機與輪胎行業等都有「壟斷經營」的傾向，報告還指出，規範跨國公司限制競爭行為的對策之一就是完善市場競爭立法，加快修訂《反不正當競爭法》和制定《反壟斷法》，而之所以選擇在此時間點對跨國公司的限制競爭行為進行調查以及公布此報告，主要是宣示其對於跨國企業在中國壟斷行為的管理權。極為明顯的是，商務部與工商局不論是在市場秩序的維護或是對跨國企業都宣稱具有「管轄權」。而一向關注這部法律的國家發改委也堅持對這部法律推動的主導權，其通過自訂的《制止價格壟斷行為暫行規定》，明確賦予自身對價格壟斷行為的認定、處罰、解釋等權力，而在 2004 年底發布的權威報告《當前經濟形勢及 2005 年的政策取向》中，也呼籲「儘快制定和出臺《反壟斷法》」。^③

表 3 各部門「反壟斷」職權與立法博弈過程

部門	商務部	國家工商總局	國家發改委
「反壟斷」職權	經營者集中行為反壟斷與規範市場運行秩序：包括打破市場壟斷、地區封鎖，反對不正當競爭，開展反傾銷、反補貼等公平貿易工作。	除價格壟斷行為外的壟斷協議、濫用市場支配地位、濫用行政權力排除限制競爭的具體反壟斷執法。	價格壟斷行為，並於大型項目招投標以及國家宏觀政策方面具有絕對領導權。
博弈手段	<ul style="list-style-type: none"> 2004年3月，商務部率先完成《中華人民共和國反壟斷法（送審稿）》。 2004年9月商務部成立「反壟斷調查辦公室」。 	<ul style="list-style-type: none"> 在《反不正當競爭法》中扮演重要角色。 在公平貿易局下設「反壟斷處」。 從1999年開始，每年都進行查處壟斷行為的專項執法。 2004年5月，國家工商總局迅速出臺《在華跨國公司限制競爭行為表現及對策》。 	<ul style="list-style-type: none"> 通過《制止價格壟斷行為暫行規定》。 2004年底發布的權威報告《當前經濟形勢及2005年的政策取向》：「儘快制定和出臺《反壟斷法》」。

資料來源：作者自行整理。

就此而言，商務部、工商總局與發改委分別在法規、制度合法性與組織等各層面，宣稱其對於「反壟斷」具有主導權（見表 3）。而「三龍搶珠」的根本動力是為獲取法案執行權，因為《反壟斷法》所涉及的是龐大的市場權力與利益，其任務不

註② 「《中華人民共和國反壟斷法（送審稿）》」，中國競爭法網，2005 年 7 月 6 日，<http://www.competitionlaw.cn/show.aspx?id=434&cid=32>。

註③ 孫熹，「行政性壟斷的法定意義及構成：《反壟斷法》立法思考」，法制與社會（雲南），第 4 期（2007 年 2 月），頁 443-444。

僅能約束國內大型企業集團以及跨國公司的壟斷行為，且對政府濫用行政權力限制競爭的行為也有權力進行節制，因此，誰掌控到了立法權，誰就有可能把部門利益最大化。

三、「行政壟斷」算不算壟斷？

在《反壟斷法》立法過程中，另一個「難點」是關於「行政壟斷」的問題。行政性壟斷是指行政機關或其授權的公共組織濫用行政權力，排除和限制競爭的行為，在計畫經濟體制下，基本上是黨國壟斷、一統天下，政府壟斷的首要目的並非牟取超額利潤，而是透過壟斷對資源進行統一配置，並節制來自社會部門的力量以有效控制社會並維持統治的穩定。而在漸進改革過程中，這些政府部門與特殊行業，壟斷的權力順勢在市場中轉化為經濟利益，使得一些表面上看起來屬於自然壟斷和經濟性壟斷的現象，往往也是行政力量介入或操縱的結果。以部門壟斷為例，行業的政府主管機關以其合法擁有投資權、資源管理權、財政權、企業管理權等，支援所屬企業進行壟斷，在政府部門的庇護下獲取高額利潤。^④

就此而言，在中國《反壟斷法》的立法上，行政壟斷該不該「被反」成為重要的課題與辯論的核心。贊成者認為，中國存在壟斷企業妨礙競爭的情況，必須快速立法保護市場競爭，創造和維護良好的市場競爭環境；反對者則認為，國企的「做大」有助於提升競爭力、維護國家經濟安全，並配合國家執行「走出去」的國際戰略。也因此，《反壟斷法》內容是否該包含「行政壟斷」陷入立法的兩難，在法案草案修改過程中，幾度傳出「禁止濫用行政權力限制競爭」一整章被整體刪除，亦即《反壟斷法》將只反經濟性壟斷。這顯然是行政部門主導的立法對各官僚部門利益的妥協。

就本質而言，《反壟斷法》管理著市場經濟最基本的內涵——競爭，但細數中國各大壟斷行業，無一不是來自大型國有企業，這些企業的權力不是巨大如官僚部門，就是與特定政府部門關係密切，故面對行政壟斷，由於涉及政府部門對各行業發展的態度與影響力，要解決的更不僅僅是經濟問題也是政治問題。也因此，在國務院向有關行政部門發放《反壟斷法（草案）》徵求意見稿時，不少部門持消極或不理解的態度，有些行政機關擔心，《反壟斷法》的觸角伸得太遠而言重影響其利益。^⑤

如前所述，《反壟斷法》立法過程極為曲折，在如此「艱難」的狀況下，《反壟斷法》原本被預期應會如同過去一般遭到擱置，但卻在 2006 年 6 月提交全國人大常委會審議，而於 2007 年 8 月 30 日通過，面對此種現象，是否官僚競爭在中國決策模式的討論中已失去解釋力，而黨中央與國務院所代表的「黨國中心」已然抬頭？以下將進行評述。

註④ 徐士英，「反壟斷法規制行政壟斷是我國必然的選擇：解讀反壟斷法草案」，中國工商管理研究（北京），第 6 期（2007 年 6 月），頁 35-38。

註⑤ 「『受氣』讓 92.7%的公眾對《反壟斷法》充滿期待」，人民網，2006 年 6 月 26 日，<http://legal.people.com.cn/BIG5/42732/4527956.html>。

伍、《反壟斷法》的運作與評析

《反壟斷法》全文共八章五十七條，八章分別為總則、壟斷協議、濫用市場支配地位、經營者集中、濫用行政權力排除與限制競爭、對涉嫌壟斷行為的調查、法律責任、附則等，其中最引人關注且亦是前述立法過程的兩個關鍵點，一是主管單位究竟屬何部門，另一則是關於行政壟斷的規範。此兩問題所呈現出來的是，前者排除「三龍搶珠」的狀況，成立直屬國務院的「反壟斷委員會」，後者並未如外傳刪掉關於行政壟斷，反而在專章規範「濫用行政權力排除、限制競爭」。就此而言，似乎「黨國中心論」已然處於優勢地位，然而，透過對以下的解讀，本文認為依然是官僚利益與妥協的結果。

一、反壟斷執法機構：多頭馬車

目前中國大陸主要的反壟斷機構有商務部反壟斷調查辦公室、國家工商總局公平交易局反壟斷處以及國家發改委。根據國家工商總局公平交易局反壟斷處處長總結：「有權負責競爭執法的機關不下十幾家，世界上沒有一個國家像中國這樣，由如此多的行政執法部門來負責競爭執法。」⁴⁶而也正因此，在《反壟斷法》立法過程中會出現「三龍搶珠」的狀況。而為平息官僚競爭，《反壟斷法》第九條明確規定「國務院設立反壟斷委員會，負責組織、協調、指導反壟斷工作」，乍看之下，此結果似乎超越了官僚利益與競爭，但實則不然。

就權責而言，「反壟斷委員會」履行的包括：（一）研究擬定有關競爭政策；（二）組織調查、評估市場總體競爭狀況，發布評估報告；（三）制定、發布反壟斷指南；（四）協調反壟斷行政執法工作；（五）國務院規定的其他職責。換言之，其只是個「組織、協調、指導」的議事部門，負責協調國務院不同部門間的反壟斷合作，並非「反壟斷」的權力中心，而真正的權力則是集中在所謂的「國務院反壟斷執法機構」，在《反壟斷法》中出現「反壟斷執法機構」字眼高達 42 次，遠多於「反壟斷委員會」，《反壟斷法》第十條規定：「國務院規定的承擔反壟斷執法職責的機構依照本法規定，負責反壟斷執法工作。」其職責包括：對壟斷行為的認定權、申報管理權、調查權、處罰權等。

就此而言，相較於「反壟斷委員會」的協調功能，反壟斷執法機構所具有的都是「實權」，且明顯都是可收租（rents）的權力。所謂「反壟斷執法機構」指的就是原本的各「巨頭」們，「反壟斷」真正的權力為國家工商總局、商務部、發改委三部門三足鼎力、三分天下，而「反壟斷委員會」的主要組員為各反壟斷執法機構的負責人，由主管這方面工作的副總理牽頭，「反壟斷委員會」僅是協調機構，而委員會辦

註 46 王曉曄，「我國反壟斷法草案中的幾個問題」，中國工商管理研究（北京），第 6 期（2007 年 6 月），頁 25-27。

公室將設在商務部。換言之，反壟斷委員會沒有編制，僅是執法機構，而具實權的「反壟斷執行機構」本身就已是市場的既得利益者，其已下轄為數不少的行業協會，並與特定大型企業集團具千絲萬縷的關係，其擁有部分的「反壟斷權」就增加與其他部門「交易」的權力。

根據國務院在「大部門體制」改革後所公布新的「三定」（定機構、定職能、定人員）方案，機構設置與職責如下（詳見表 4）：

（一）「國家工商總局」依據《國家工商行政管理總局主要職責內設機構和人員編制規定》設立「反壟斷與反不正當競爭執法局」，職能包括：擬定有關反壟斷、反不正當競爭的具體措施、辦法；承擔有關反壟斷執法工作；查處市場中的不正當競爭、商業賄賂、走私販私及其他經濟違法案件，督查督辦大案要案和典型案件等。^⑦

（二）「商務部」則是依據《商務部主要職責內設機構和人員編制規定》新成立「反壟斷局」和「市場秩序司」兩個司，「反壟斷局」的職責為：「依法對經營者集中行為進行反壟斷審查；指導中國企業在國外的反壟斷應訴工作；開展多雙邊競爭政策國際交流與合作。」而「市場秩序司」則「承擔牽頭協調整頓和規範市場經濟秩序的相關工作；推動商務領域信用建設，指導商業信用銷售，建立市場誠信公共服務平臺；參與組織打擊侵犯知識產權、商業欺詐等工作。」^⑧

（三）「國家發改委」根據《國家發展和改革委員會主要職責內設機構和人員編制規定》的精神，「要減少微觀管理事務和具體審批事項，集中精力抓好宏觀調控」，^⑨發改委的「價格監督檢查司」依然肩負「價格反壟斷」的重責。

就此而言，《反壟斷法》執法機構—國家工商總局的「反壟斷與不正當競爭執法局」、商務部的「反壟斷局」和「市場秩序司」以及國家發改委的「價格監督檢查司」已然成形，形成「三台馬車、四匹馬」的格局，分屬三部會的四個相關局司之職權極為類似，皆具對「反壟斷調查」的權力，而關於經營集中、市場支配與價格的「反壟斷」等多所重疊，且「不當競爭」、「市場秩序」與「反壟斷」間亦難以區分，故在實際運作上職權如何劃分是一大問題。

註⑦ 「《國家工商行政管理總局主要職責內設機構和人員編制規定》」，中華人民共和國中央人民政府網站，2008 年 7 月 26 日，http://www.gov.cn/gzdt/2008-07/26/content_1056531.htm。

註⑧ 「商務部新『三定』方案獲批 成立反壟斷局」，新華網，2008 年 8 月 25 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2008-08/25/content_9702666.htm。

註⑨ 「國家發改委新『三定』方案獲批」，新華網，2008 年 8 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2008-08/22/content_9599963.htm。

表 4 「反壟斷」執行機構主要職權

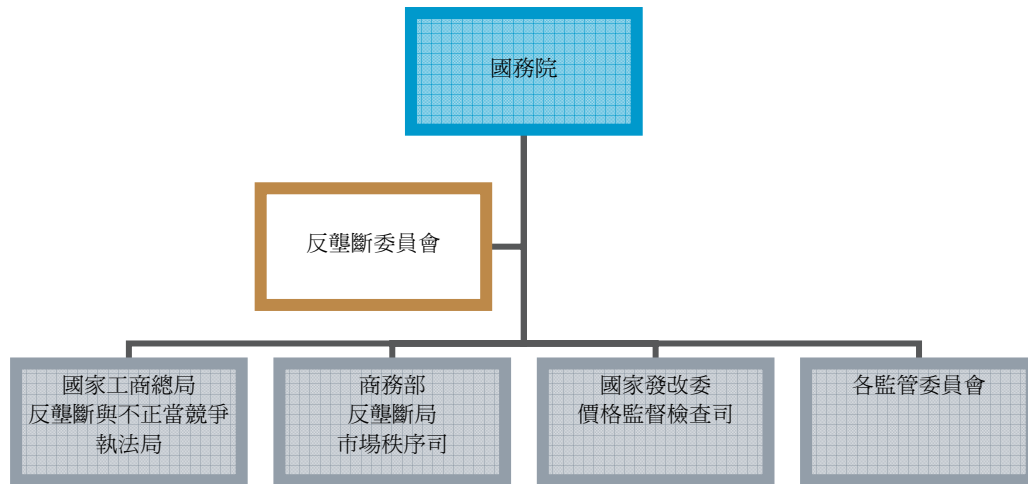
反壟斷執行機構	主 要 職 權
商務部「反壟斷局」	1. 依法對經營者集中行為進行反壟斷審查。 2. 受理經營者集中反壟斷磋商和申報，並開展相應的反壟斷聽證、調查和審查工作。 3. 受理並調查向反壟斷執法機構舉報的經營者集中事項，查處違法行為。 4. 依法調查對外貿易中的壟斷行為，並採取必要措施消除危害。負責指導中國企業在國外的反壟斷應訴工作。
商務部「市場秩序司」	1. 承擔牽頭協調調整和規範市場經濟秩序的相關工作。 2. 推動商務領域信用建設，指導商業信用銷售，建立市場誠信公共服務平臺。
國家工商總局「反壟斷與不正當競爭執法局」	1. 擬定有關反壟斷、反不正當競爭的具體措施、辦法。 2. 承擔有關反壟斷執法工作。 3. 查處市場中的不正當競爭案件。
國家發改委的「價格監督檢查司」	1. 負責反價格壟斷執法工作，調查、認定和處理重大的價格壟斷行為和案件。 2. 組織開展市場價格行為監管工作，調查、認定和處理重大的不正當價格行為和案件。 3. 起草有關價格監督檢查法規草案和規章，依法界定各類價格違法行為、價格壟斷行為。

資料來源：1.「商務部反壟斷局重要職能」，中華人民共和國商務部，2009 年 3 月 10 日，<http://www.mofcom.gov.cn/>。
2.「市場秩序司重要職能」，中華人民共和國商務部，2009 年 3 月 10 日，<http://sczxs.mofcom.gov.cn/aarticle/guanywm/zhongyzn/200809/20080905793694.html>。
3.「反壟斷與不正當競爭執法局」，中華人民共和國國家工商行政管理總局，2009 年 3 月 25 日，http://www.saic.gov.cn/zzjg/jgsz/200905/t20090523_48854.html。
4.「價格監督檢查司具體職責」，中華人民共和國國家發展和改革委員會，2009 年 3 月 25 日，<http://jjs.ndrc.gov.cn/jgsz/default.html>。

除此之外，若再仔細探索「反壟斷」相關的相關掌權部門，中國反壟斷的執法體制可以概括為「3+X」，其中的「3」表示商務部、發改委、工商總局等「三龍」，商務部負責監管企業併購行為、國家工商總局負責監管市場壟斷行為以及發改委負責物價和濫用支配地位方面的執法。「X」則包括電力監管委員會、資訊產業部、鐵道部、民航局、證監會、銀監會、保監會等等與各產業相關的部門。^⑤因此，攸關反壟斷成效最關鍵的執法權可說是被支解的，按現有工作職能劃分給了不同政府部門，其執法效果一定會被大大削弱，因為壟斷現象往往是各種情形交叉混合的，一旦執法權分解，就很容易出現重複執法或執法空白的問題，甚至引發新一輪的官僚競爭。而在此過程中，原本被賦予期望的反壟斷委員會，雖獲得名義上的「超然」，但卻無任何實質權力，其如何協調各強勢官僚部門爭食權力大餅不無疑問（見圖 1）。

註⑤ 吳玉嶺，前引文，頁 35~36。

圖 1 《反壟斷法》執行機構的「多頭馬車」



資料來源：作者自行繪製。

《反壟斷法》的出臺之所以反覆了 20 年，關鍵就在於一個原因就是立法起草上，依然沒有擺脫「部門立法」的範疇，所導致各部門競爭且相持不下的狀態，此次《反壟斷法》所通過的版本就是根據商務部、工商總局與發改委所提交的建議稿而擬定的。很明顯地，不論就立法版本亦或組織制度安排看來，此法依然是官僚競爭的結果。

二、行政壟斷的虛與實

在所通過的《反壟斷法》版本中，令人鼓舞地包含了「行政壟斷」，對行政機關、行業協會與特殊行業的行為進行了規範，包括：第八條（行政機關和法律、法規授權的具有管理公共事務職能的組織不得濫用行政權力，排除、限制競爭）、第十一條（行業協會應當加強行業自律，引導本行業的經營者依法競爭，維護市場競爭秩序）、第十六條（行業協會不得組織本行業的經營者從事本章禁止的壟斷行為）以及第五章共六條針對濫用行政權力的規範。事實上，綜觀《反壟斷法》，有虛有實，上述對於行政壟斷的規範為「虛」，深究其中，行政壟斷的持續則為「實」。

首先，在大型國有企業壟斷方面，《反壟斷法》第七條規定：「國有經濟占控制地位的關係國民經濟命脈和國家安全的行業以及依法實行專營專賣的行業，國家對其經營者的合法經營活動予以保護，並對經營者的經營行為及其商品和服務的價格依法實施監管和調控，維護消費者利益，促進技術進步。」換言之，對於特定行業的壟斷行為，基於國家安全，國家將會予以保護。此外，第二十八條規定：「經營者能夠證明該集中對競爭產生的有利影響明顯大於不利影響，或者符合社會公共利益的，國務院反壟斷執法機構可以作出對經營者集中不予禁止的決定。」而觀諸中國能提出其經

營是「符合社會公共利益的」也應是大型國企。

其次，在「壟斷豁免」方面，根據《反壟斷法》第十五條，下述情形可予以排除：（一）為改進技術、研究開發新產品的；（二）為提高產品質量、降低成本、增進效率，統一產品規格、標準或者實行專業化分工的；（三）為提高中小經營者經營效率，增強中小經營者競爭力的；（四）為實現節約能源、保護環境、救災救助等社會公共利益的；（五）因經濟不景氣，為緩解銷售量嚴重下降或者生產明顯過剩的；（六）為保障對外貿易和對外經濟合作中的正當利益的；（七）法律和國務院規定的其他情形。尤其是第七項，顯然，監管機構在其各自監管的行業內都享有排他性的管轄權，如煙草專賣局的煙草行業、信息產業部的電信產業、商務部的對外貿易領域、電監會的電力產業、銀監會的銀行、保監會的保險領域，其他還包括交通、鐵道、民航、郵局等相關行業監管部門。^⑤進一步來說，《反壟斷法》不僅沒有約束到壟斷性行業，反而提供了法律保護，如《電信法》、《航空法》、《電力法》、《郵政法》、《鐵路法》等。換言之，其幾乎為特定行業的壟斷行為披上合法的外衣，壟斷行業部門提出的「有條件豁免」，是謀求維持既得利益。

再者，在反壟斷行為的執法方面，根據《反壟斷法》第五十一條：「行政機關和法律、法規授權的具有管理公共事務職能的組織濫用行政權力，實施排除、限制競爭行為的，由上級機關責令改正。」此意味著對於管制行業的壟斷行為主要由主管部門自行調查與責令改正，由上級行政主管部門負責行政壟斷的處理，所以力度並不是很大。就此而言，將反壟斷的執法機構分散到相關的部門中，但此些反壟斷執法機構與壟斷性行業卻是利益共同體，仍難脫離「球員」兼「裁判」的現象。因此，相較於《反不正當競爭法》，《反壟斷法》在法律責任問題上並無重大突破。

最後也是最重要的，《反壟斷法》第五章雖對「行政壟斷」進行規範，但必須注意的是，其並不禁止「用行政權力限制競爭」，所禁止的只是「『濫用』行政權力限制競爭」。若反壟斷機構是一個行業主管機關的話，還面臨著行政級別上的難題，即其無法有效監管行政級別與之相同或比它高的那些部門主管的壟斷行業。就此看來，行政壟斷本身是一個複雜的利益結構，這不僅是經濟體制改革的問題，更多是涉及政治與行政體制，因此若企圖透過《反壟斷法》予以解消似乎力有未逮。

不論就《反壟斷法》立法過程、反壟斷執行機構的設置抑或「行政壟斷」的規範看來，部門利益與官僚競爭於其中均扮演關鍵的角色，其間具有緊密的內在邏輯，即特定部門意圖包攬上（立法）、中（機構設置）、下（行業壟斷）游，明顯地，這是路徑依賴（path dependence）與官僚競爭的結果，雖然有專家提出：「『三駕馬車』架構就目前而言已是最佳模式，商務部、發改委、工商總局之前這三個部門都具備與反

註⑤ 曾晨珂，「論我國反壟斷法執行機構的設置」，法制與社會（雲南），第5期（2007年3月），頁72-73。

壟斷相關的職能，這樣安排行政調整成本較低。」^⑫此種觀點在理論上顯然忽視了制度演進的「鎖入效應」（lock in effects），進而出現低效率與組織衰敗的現象，而在實踐上也沒記取美國司法部的反托拉斯署（The Antitrust Division of the Department of Justice）與美國聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission）間相互摩擦的經驗教訓。^⑬

陸、結 論

觀諸近 20 年中國政治研究的變遷，以往在理論研究方面多集中在宏觀的政治發展理論，近來已出現向「政策過程」研究的變化，作為中國政治改革研究的中層理論，政策過程研究提供較具經驗性的研究，主要的焦點集中在政治改革的政策選擇、政策制定與政治實施等的理論假設與實證檢驗。^⑭因此，對中國政策研究的投入確實有其必要性。中國政策制定向來被視為「黑箱」，使得局外人多僅能透過體制層面予以解析，而一旦無法提出解釋時，傳統的「人格化」觀點即發揮效用，強調最高領導人的意向與影響力。每一政策的出臺均代表著利益的重分配，因此，在此過程中不同部門與群體的權力對比與折衝必然極為複雜，我們必須提出更多元的模式予以解析，而本研究亦是在此趨勢下，強調「官僚競爭」的重要性。

在本研究的案例中，不論是「反壟斷委員會」的成立或是對「行政壟斷」的規範，能突破「官僚競爭」都令人驚喜，但遺憾的是，「反壟斷委員會」並非「反壟斷」的權力中心，真正的權力則是集中在「反壟斷執法機構」的各巨頭們，且此些機構很多都是特殊壟斷行業的保護者。就此而言，我們認為《反壟斷法》的出臺是在官僚競爭下的妥協，在立法過程中，當然沒有來自社會的利益輸入，而國務院最終迫使法案提出，看似超越官僚競爭，但就本文分析看來，其所扮演的並非主導政策的角色，而是平衡各方官僚機構的「掮客」（broker）。綜觀中國近來諸多政策，我們明顯可發現，站在制高點的黨中央與國務院往往「以政策或法律『制定』滿足一群人，但又以政策或法律的『執行』滿足另一群人」，《反壟斷法》的出臺如此，房地產政

註 ⑫ 「反壟斷法實施滿月，『三駕馬車』架構已是最佳模式」，中國發展門戶網，2008 年 9 月 1 日，http://cn.chinagate.com.cn/economics/2008-09/01/content_16369770.htm。

註 ⑬ 美國聯邦政府的「反托拉斯法」（Antitrust Laws）基本上植基於《休曼法》（Sherman Act）、《克萊登法》（Clayton Act）以及《聯邦貿易委員會法》（Federal Trade Commission Act），「司法部反托拉斯署」主要負責《休曼法》以及《克萊登法》第七條的執行，「聯邦貿易委員會」主要是執行《聯邦貿易委員會法》第五條的規定，以及《克萊登法》第七條以外的條款。然而，當《克萊登法》其他條款以及《聯邦貿易委員會法》若干條款干擾了《休曼法》時，「反托拉斯署」亦可採取行動，同理，「聯邦貿易委員會」的執法亦然。就此而言，在實際運作中，兩執行機構權限多所重疊。可參見：Douglas Greer, *Business, Government and Society* (New York: Macmillan, 1987), p.102；黃美瑛，「美國反托拉斯執行組織與運作之研究」，*經濟研究*，第 31 期（1991 年 6 月），頁 73~123。

註 ⑭ 徐湘林，「從政治發展理論到政策過程理論：中國政治改革研究的中層理論建構探討」，*中國社會科學*（北京），第 3 期（2004 年 6 月），頁 108~120。

策、醫療改革亦復如此。

當然，本研究無意否定「黨國中心觀」，而是強調必須以政策議題的性質為核心，並關注其中的變化。在「高階政治」(high politics) 議題上，^⑤「黨國中心觀」依然具主導性，而在「低階政治」(low politics) 議題方面，本文所強調的「條塊切割」往往是主導政策制定與執行的關鍵，但必須注意的是，其性質是可變的，一旦此議題因某種原因上升至「高階政治」時，就進入最高領導層的政治議程，SARS 的發生即是一例，一開始其只被認定為「醫療」、「衛生」的問題，以地方政府或中央部委（衛生部）的層級解決即可，然而，情勢的發展不僅是病情蔓延，也成為國際問題，SARS 就進入了「高階政治」的範圍。^⑥此外，法輪功事件亦然，其一開始為單純的「練功」議題，後來 1999 年上萬法輪功信徒成功包圍中南海後，也進入「高階政治」的範圍。就國家能力而言，一旦進入「高階政治」的範圍，中央將會透過「專制權力」(despotic power) 彌補「基礎能力」(infrastructural power) 的不足。^⑦

政策研究原本就極為困難，特別是像中國這樣的國家，本研究僅是個開端，更為細緻的研究，包括個案、比較與理論創新，都有待更多人力與資源的投入，大陸學界早已開始歸納其問題意識與研究成果，並反省西方理論於中國的適用性，^⑧或許這也是國內中國研究與政策研究學界必須予以正視和關注的。

*

*

*

(收件：98 年 7 月 29 日，第 1 次修正：98 年 9 月 18 日，複審：98 年 10 月 21 日，
第 2 次修正：99 年 1 月 7 日，接受：99 年 2 月 2 日)

註 ⑤ Stanley Hoffmann 將國際關係中的互動議題區分為「高層政治」(high politics) 與「低層政治」(low politics)，前者指會直接影響到一國家的生存與安危的政治議題範疇，如國防和外交，後者反之，如經貿、文教與社會等議題。見：Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," in Stanley Hoffmann ed., *Conditions of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1966), pp. 110~163.

註 ⑥ 鄭永年、黎良福，「『非典』和中國政治制度的危機管理」，陳德昇主編，*兩岸危機管理：SARS 經驗、教訓與比較*（台北：晶典文化事業出版社，2005 年），頁 207~242。

註 ⑦ Michael Mann, *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 54~63.

註 ⑧ 可參考：徐湘林，「中國政策科學的理論困境及其本土化出路」，*公共管理學報*（黑龍江），第 1 卷第 1 期（2004 年 2 月），頁 22~27；何豔玲，「我們在做什麼樣的研究：中國行政學研究評述」，*公共管理研究*（廣東），第 5 卷（2007 年 12 月），頁 24~45；王禮鑫、朱勤軍，「政策過程的研究途徑與當代中國政策過程研究：從政治科學本體論、認識論、方法論出發」，*人文雜誌*（陝西），第 6 期（2007 年 12 月），頁 64~73；陳輝，「中國行政學研究評估：基於高校學報的分析」，*公共管理研究*（廣東），第 6 卷（2008 年 12 月），頁 181~191；顏海娜、蔡立輝，「公共行政學研究方法：問題與反思」，*公共管理學報*（黑龍江），第 5 卷第 4 期（2008 年 10 月），頁 109~115；薛瀾、陳玲，前引文，頁 99~103。

Who Governs? The Dynamics of Policy-Making in China: The Case of Antitrust Law

Hsin-hsien Wang

Associate Professor
Department of Public Administration and Policy
National Taipei University

Abstract

For the past half century, “who governs?” is widely considered as one of the great theoretical debates in political science and policy studies. Most literature on policy-making in the communist system has highlighted the monolithic and top-down nature of the process. The prime concern has been with the monolith and its totality and the actions of a cabal of key leaders who transmit policy direction through the party to be implemented by a subservient bureaucracy. The reforms that began at the end of 1970s created opportunities for unprecedented scholarly access to understand the policy processes and “who governs?” in China. Over the past three decades, the Chinese economy has moved dramatically away from the model of socialist planning and into a new world of market forces. During this time, the CCP has made a wide-ranging effort to reform the institutions of economic governance. The party is no longer able to perform the vital role of integrating the bureaucracy to improve both formulation and implementation of policy. This article will illustrate the legislative process of the Antitrust Law to prove that the bureaucratic structure in China is highly fragmented, making consensus-building central and the policy process protracted, disjointed, and incremental. It offers us a viewpoint to explore the policy making and the impact of bureaucratic competition in contemporary China.

Keywords: who governs; policy process; Antitrust Law; bureaucratic competition

參考文獻

- 「《中華人民共和國反壟斷法（送審稿）》」，中國競爭法網，2005 年 7 月 6 日，
<http://www.competitionlaw.cn/show.aspx?id=434&cid=32>。
- 「《國家工商行政管理總局主要職責內設機構和人員編制規定》」，中華人民共和國中央人民政府網站，2008 年 7 月 26 日，http://www.gov.cn/gzdt/2008-07/26/content_1056531.htm。
- 「『受氣』讓 92.7%的公眾對《反壟斷法》充滿期待」，人民網，2006 年 6 月 26 日，
<http://legal.people.com.cn/BIG5/42732/4527956.html>。
- 「人大推遲審議反壟斷法 利益集團展開立法博弈」，二十一世紀經濟報導，2006 年 6 月 20 日，<http://www.nanfangdaily.com.cn/jj/20060621/>。
- 「中共中央國務院關於深化醫藥衛生體制改革的意見」，新華網，2009 年 4 月 6 日，
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-04/06/content_1278721.htm。
- 「六屆全國人大三次會議關於授權國務院在經濟體制改革和對外開放方面可以制定暫行的規定或者條例的決定」，人民日報（北京），1985 年 4 月 11 日，第 2 版。
- 「反壟斷法實施滿月，『三駕馬車』架構已是最佳模式」，中國發展門戶網，2008 年 9 月 1 日，http://cn.chinagate.com.cn/economics/2008-09/01/content_16369770.htm。
- 「反壟斷與不正當競爭執法局」，中華人民共和國國家工商行政管理總局，2009 年 3 月 25 日，http://www.saic.gov.cn/zzjg/jgsz/200905/t20090523_48854.html。
- 「市場秩序司重要職能」，中華人民共和國商務部，2009 年 3 月 10 日，<http://sczxs.mofcom.gov.cn/aarticle/guanywm/zhongyzn/200809/20080905793694.html>。
- 「民政事業統計季報（2009 年第 3 季）」，中華人民共和國民政部，2009 年 12 月 17 日，<http://files.mca.gov.cn/cws/200910/20091023192228906>。
- 「全國人大常委會將如期審議反壟斷法草案」，新華網，2006 年 6 月 20 日，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2006-06/20/content_4722582.htm。
- 「我國反壟斷法 20 年」，中國市場秩序網，2009 年 2 月 27 日，<http://www.12312.gov.cn/swzf/fld/215666.shtml>。
- 「商務部反壟斷局重要職能」，中華人民共和國商務部，2009 年 3 月 10 日，
<http://www.mofcom.gov.cn/>。
- 「商務部新『三定』方案獲批 成立反壟斷局」，新華網，2008 年 8 月 25 日，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2008-08/25/content_9702666.htm。
- 「國家發改委新『三定』方案獲批」，新華網，2008 年 8 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2008-08/22/content_9599963.htm。
- 「價格監督檢查司具體職責」，中華人民共和國國家發展和改革委員會，2009 年 3 月 25 日，<http://jjs.ndrc.gov.cn/jgsz/default.html>。

- 王信賢，「官僚競爭下的市場中介組織：當代中國『國家－社會關係新詮』」，徐斯儉、吳玉山主編，**黨國蛻變：中共政權的菁英與政策**（台北：五南圖書公司，2007 年），頁 267~308。
- ，「將社會帶回？中國大陸中介組織的發展與理論省思：以 W 市商會與行業協會為例」，**人文及社會科學集刊**，第 18 卷第 2 期（2006 年 6 月），頁 293~326。
- 王振寰，**誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構**（台北：巨流圖書公司，1998 年）。
- 王曉暉，「我國反壟斷法草案中的幾個問題」，**中國工商管理研究**（北京），第 6 期（2007 年 6 月），頁 25~27。
- 王禮鑫、朱勤軍，「政策過程的研究途徑與當代中國政策過程研究：從政治科學本體論、認識論、方法論出發」，**人文雜誌**（陝西），第 6 期（2007 年 12 月），頁 64~73。
- 王騷、王達梅，「公共政策視角下的政府能力建設」，**政治學研究**（北京），第 4 期（2006 年 8 月），頁 67~76。
- 白鋼、王君，「簡論中國公共政策的決策過程」，中國社科院公共政策研究中心編，**中國公共政策分析 2003 年卷**（北京：中國社會科學出版社，2003 年），頁 273~303。
- 朱光磊，**當代中國政府過程**（天津：天津人民出版社，2002 年）。
- 何豔玲，「我們在做什麼樣的研究：中國行政學研究評述」，**公共管理研究**（廣東），第 5 卷（2007 年 12 月），頁 24~45。
- 吳玉嶺，「部門利益之爭為何頻頻發生」，**決策**（安徽），第 10 期（2006 年 10 月），頁 35~36。
- 李秀峰、李俊，「我國行業利益集團對規則政策制定過程的影響」，**中國青年政治學院學報**（北京），第 1 期（2007 年 1 月），頁 81~87。
- 李恆光，「社會中介組織發展制約因素分析」，**當代財經**（江西），第 5 期（2002 年），頁 42~45。
- 汪玉凱，「非政府公共組織管理」，張德信主編，**中國公共行政案例教程**（北京：國家行政學院出版社，2004 年），頁 319~322。
- 胡偉，**政府過程**（杭州：浙江人民出版社，1998 年）。
- 孫熹，「行政性壟斷的法定意義及構成：《反壟斷法》立法思考」，**法制與社會**（雲南），第 4 期（2007 年 2 月），頁 443~444。
- 徐士英，「反壟斷法規制行政壟斷是我國必然的選擇：解讀反壟斷法草案」，**中國工商管理研究**（北京），第 6 期（2007 年 6 月），頁 35~38。
- 徐家良，**制度、影響力與博弈：全國婦聯與公共政策制定**（北京：中國社會出版社，2003 年）。
- 徐湘林，「中國政策科學的理論困境及其本土化出路」，**公共管理學報**（黑龍江），第 1 卷第 1 期（2004 年 2 月），頁 22~27。

- _____,「從政治發展理論到政策過程理論：中國政治改革研究的中層理論建構探討」,《中國社會科學》(北京),第3期(2004年6月),頁108~120。
- 郝雨凡、林甦主編,《中國外交決策：開放與多元的社會因素分析》(北京：社會科學文獻出版社,2007年)。
- 張宇、劉傳忠,「利益集團與公共政策制定」,《學習與探索》(黑龍江),總第167期(2006年11月),頁73~76。
- 戚聿東、柳學信,「中國壟斷行業的競爭狀況研究」,《經濟管理》(北京),第2期(2006年1月),頁16~23。
- 許章潤,「從政策博弈到立法博弈－關於當代中國立法民主化進程的省察」,《政治與法律》(北京),第3期(2008年3月),頁2~8。
- 陳輝,「中國行政學研究評估：基於高校學報的分析」,《公共管理研究》(廣東),第6卷(2008年12月),頁181~191。
- 曾晨珂,「論我國反壟斷法執行機構的設置」,《法制與社會》(雲南),第5期(2007年3月),頁72~73。
- 程浩、黃衛平、汪永成,「中國社會利益集團研究」,《戰略與管理》(北京),第59期(2003年8月),頁63~74。
- 黃美瑛,「美國反托拉斯執行組織與運作之研究」,《經濟研究》,第31期(1991年6月),頁73~123。
- 楊光斌,《中國政府與政治導論》(北京：中國人民大學出版社,2003年)。
- 趙建民、蔡文軒,「中共菁英政治的『結構－行動者』模式」,《中國大陸研究》,第49卷第1期(2006年3月),頁1~26。
- 劉雅靈,「強制完成的經濟私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程」,《台灣社會學刊》,總第26期(2001年12月),頁1~54。
- 劉聖中,「政黨整合下的官僚制行政：當代中國公共行政的組織行為分析」,《公共管理學報》(黑龍江),第2卷第2期(2005年5月),頁40~45。
- 鄭永年、黎良福,「『非典』和中國政治制度的危機管理」,陳德昇主編,《兩岸危機管理：SARS 經驗、教訓與比較》(台北：晶典文化事業出版社,2005年),頁207~242。
- 薛瀾、陳玲,「中國公共政策過程的研究：西方學者的視角及其啟示」,《中國行政管理》(北京),總第241期(2005年),頁99~103。
- 顏海娜、蔡立輝,「公共行政學研究方法：問題與反思」,《公共管理學報》(黑龍江),第5卷第4期(2008年10月),頁109~115。
- Allison, Graham and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Longman, 1999).
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, Vol. 56 No. 4 (December 1962), pp. 947~952.
- Baum, Richard and Alexei Shevchenko, "The 'State of the State'," in Merle Goldman and

- Roderick MacFarquhar eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), pp. 333~360.
- Buchanan, James M., "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory," *American Economic Review*, Vol. 65, No. 2, (May 1975), pp. 225~230.
- Dahl, Robert, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961).
- Domhoff, William, *Who Rules America? Power and Politics, and Social Change* (Boston, Mass.: McGraw-Hill, 2006).
- Dunleavy, Patrick and B. O'Leary, *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy* (London: Macmillan, 1987).
- Fitzgerald, Carl and Z. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (New York: Praeger, 1963).
- Greer, Douglas, *Business, Government and Society* (New York: Macmillan, 1987).
- Hall, John, *The State: Critical Concepts I II III* (New York: Routledge, 1994).
- Halperin, Morton, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington: The Brookings Institution, 1974).
- Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State* (New York: Prentice Hall, 1997).
- Hoffmann, Stanley, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," in Stanley Hoffmann ed., *Conditions of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1966), pp. 110~163.
- Lieberthal, Kenneth, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (N.J.: Princeton University Press, 1988), pp. 1~30.
- _____, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: W. W. Norton, 2004).
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).
- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton Inc., 1971).
- Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989).