

# 国有经济应重点布局到三类行业

□ 郎昆 冯俊新

近年来，国有企业改革的重点是从管企业到管资本的转型，而其中优化国资产业布局是关键。如何进一步优化国有资本布局结构，做到有进有退，使规模庞大的国有资产更好地服务于经济发展和人民生活水平的提升？在这个问题上，经济史的研究可以给我们提供一些启示。笔者通过系统梳理世界主要国家建立和发展国有企业的历史，总结了国有经济重点分布的三类领域。

## 具有高度外部性的公共产品提供行业

国有企业提供公共产品的功能，理论界已经有了较为充分的论述。从各国实践来看，国有企业的外部性主要表现在两个方面：行业间的带动效应和行业内部的带动效应。

国有企业多分布在产业链上游的基础产业，为产业链的发展提供“基础设施建设”的作用。从20世纪60年代主要国家国有经济占比数据不难发现：国有经济在主要国家中都广泛存在，与是否是社会主义国家无关；且国有企业的行业分布具有高度的规律性，特别是在公共设施、公共服务、交通运输和通讯等具有高度外部性的公共产品提供领域，大部分国家的国有经济比重超过50%。大量的学术研究和事实案例也都证实了国有企业的产业链带动效应：每一条高铁线路、高速公路的开通都会给沿途城镇带来新的发展机会，并带动相关产业的发展。通过回顾各国的经济发展史也不难发现，稳定的能源电力供应网络、便捷的交通通讯服务、完备的基础设施体系等，均是一国制造业腾飞的先行条件，无论是英美工业革命、日韩崛起还是中国发展都无一例外证实了这一点，而国有企业在促进这些关键领域的投资中发挥着不可替代的作用。

除了带动产业链的发展外，国有企业还具有很强的

行业内带动效应。很多行业在发展初期都需要一些基础性、公用性的技术，这些技术和经验的缺乏成为制约行业发展的瓶颈。国有企业通常可以发挥自身优势，充当“第一个吃螃蟹的人”，吸引所需人才在重点领域进行持续投入和尝试，为整个行业的发展“杀出一条路”。在其成功立足并打开国内外市场后，其所获得的技术和管理经验也往往具有溢出效应，使得行业内很快出现一批中小型私企跟随效仿。

国有企业这种行业内的溢出和带动效应，得到大量研究和案例的证实。以明治维新时期日本私企的发展为例，私企产品慢慢出现在（国企带头的）轮船制造、铁路交通和机械装备等领域中。与此同时，那些在国有企业和军火工厂中掌握了新技术的工程师和工人，开始向私有企业中转或者开设自己的工厂。通过这种方式，西方的商品技术得到了广泛传播，并且在东京和大阪开始出现小企业和转包商。改革开放后中国乡镇企业和民营企业的发展，也体现了这种溢出效应。20世纪80年代乡镇企业的异军突起离不开国有企业的技术基础，乡镇企业在江苏南部和山东的胶东半岛迅速发展起来，并出现了“星期天工程师”现象：国有企业的技术人员，星期天到附近乡镇企业“走穴”，进行技术支持。

图 20世纪60年代国企在主要国家的经济占比（此处是劳动力占比，单位：%）

国家	美国 1960	英国 1962	法国 1954	西德 1950	芬兰 1965	瑞典 1960	日本 1960	苏联 1960
总占比	15	25	17	9	34	20	10	59
除农业外占比	16	26	22	12	36	22	14	96
分行业占比								
公共设施（电力、燃气、水、卫生）	28	70	83	43	53	71	20	100
交通运输和通讯业	18		69	74	59	53	42	100
公共服务（公共管理、国防、教育等）	46	87	41	33	77	56	40	98
建筑业	12	8	1	0	31	12	14	100
制造业和采矿业	1	9	8	1	14	4	0	93
商业和金融	1		5	0	3	5	0	92
农林牧渔	1	2		2	17	5	1	14

## 具有规模效应和网络效应的自然垄断行业

经济学认为，自然垄断最显著的特征是生产函数呈现规模报酬递增的状态，即企业的平均生产成本会随着产量的增加而持续下降。在这种情况下，最优方式是整个市场完全由一个厂商来生产。典型的自然垄断行业包括电力、煤气、自来水、电信、铁路、邮政等。但自然垄断行业天然存在着三大难题：定价悖论、效率悖论和信息不对称。简单来说，尽管理论上由一家企业垄断生产能够实现社会效率最大化，但垄断者又天然会利用自身的市场势力抬高定价、低效生产、降低质量，反过来又损害消费者的利益和社会福利。

为解决这一问题，学术界提供了两种思路：国有企业和政府管制。而国有企业的许多特质，使之和自然垄断行业具有天然的亲和力：第一，国有企业不以赢利为唯一目标，可以兼顾经济和社会双重目标；第二，国有企业获得的垄断利润都为政府所有，可直接用于社会再分配；第三，国有企业由政府直接控制生产，有利于统一产品和服务的标准，减少产业链的不确定性等。

历史上，国有企业在自然垄断行业广泛分布。上世纪七八十年代，主要资本主义国家的国有企业在部分重点行业，如邮政、电信、电力、煤气、铁路和航空等具有规模效应的行业，都占有相当比重，在很多国家甚至达到了100%。值得关注的是，在对国有企业使用上，美国绝对是个特例。出于政治文化中对公权力高度不信任的传统，美国一直特别谨慎地使用国有企业，更多采用产业政策和行业管制等方式来干预经济。

上世纪80年代西方主要国家先后经历了私有化浪潮后，国有企业仍在自然垄断行业有较集中的分布。OECD（2017）对除中国外其他样本国家国有经济的统计也发现，电力、燃气、交通、电信等具有网络效应的行业占据了国有经济员工总人数的70%和总市值的51%，处于绝对优势地位。英国YouGov网站于2017年的一项民意测验表明，有65%的受访者希望将皇家邮政重新国有化，60%的人认为铁路、59%的人认为自来水公司、53%的人认为能源公司应该重新国有化。

## 关系国家安全的关键战略行业

国有企业还分布于关系国家安全的战略性行业，这一论点也得到了理论界的支持。经济民族主义者认为，政府需要建立国有企业来实现赶超式发展，从赶超模式上又可分为“进口替代”和“控制制高点”两种。进口替代理论认为，通过政府建立国有企业可以减少对进口和外国的发展依附性，同时避免国内私人利益集团的垄断。控制制高点理论认为，私人和国外企业家没有能力、兴趣或远见来投资对国家未来具有重要意义的重大项目，国有企业可以填补这一空白。

从历史实践来看，国有资本集中于“关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域”，这不仅是我国国有企业改革的重要目标，事实上也是各国的普遍实践。以二战后德国为例，当时联邦政府除了在铁路、邮政、通讯等基础性行业建立了大型国有企业外，还扶持了一批在德国主体经济框架中扮演重要角色的国有企业，包括大众汽车有限责任公司、电力矿山联营公司、汉莎航空公司、公共住宅建筑公司等。这些公司对于推动德国汽车和钢铁等支柱行业的迅速恢复与发展发挥了重要作用。以汽车工业为例，二战后德国汽车制造业的恢复与发展非常迅速，当时还是国企的大众汽车公司起到了领军作用。大众汽车厂在1947年平均每天只能生产约30辆“甲壳虫”汽车，而到1960年底已达到8000辆。在其带动下，汽车工业促进了德国消费工业和设备工业的发展，其带来的滚动性“增值效应”使德国再度成为欧洲工业的巨人。

综上所述，笔者认为，未来中国的国企改革应注意以下三点：公共产品和自然垄断品提供行业，要大力推进混合所有制改革；一些需要长期投入的重点领域，如重大科技创新、公共医疗卫生、新型城镇化等领域，要加大国有资本布局；在立足本土实践的基础上，可部分借鉴国外做法，探索国有经济实现新形式，如新加坡国有资产运营的“淡马锡模式”、德国通过股权结构设计政府保留企业控制权的“大众汽车模式”等。

（作者单位：郎昆，清华大学经济管理学院博士研究生；冯俊新，中国人民大学经济学院副教授）  
□ 责任编辑 张小杰