
国有企业发展路径和发展特点的跨国比较及其启示

冯俊新¹ 郎 昆²

(1. 中国人民大学 经济学院 北京 100872; 2. 清华大学 马克思主义学院 北京 100084)

摘要: 通过整理世界主要经济体的案例和长时期历史数据,总结各国国有企业建立、发展和改革的规律,得到如下发现:(1) 国有企业在现代经济中普遍存在,在不同类型国家的不同发展阶段中,国有企业都发挥了重要作用;(2) 各国国有企业的建立和发展可总结为三种模式,即西方发达国家模式、新生民族国家模式和社会主义国家模式,不同模式的国有企业存在的原因和需要解决的主要问题存在差异;(3) 各国国有企业的改革既有相同点又有差异之处,相同点表现为行业布局的趋同,不同点表现为国企发展目标不同所带来的改革手段的差异。一国国有企业改革在参考其他国家成功经验和遵循一般性规律的同时,还必须强调本国的特征。

关键词: 国有企业; 跨国比较; 历史沿革; 国企改革

中图分类号: F121.21; F276.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-2674(2023)08-065-13

国有企业是中国特色社会主义经济制度的重要支柱,进一步做大做优做强国有企业是实现下一个百年奋斗目标的重要保障。然而在流行的西方经济学理论中,国有企业常常与低效率、要素错配等特征联系在一起,因而在其理论中给人展示的是一种僵化低效的负面形象。对应地西方学者向发展中国家政府提供的企业增效方案就是将国企私有化。然而,一个值得注意的现象是,近年来在主要发达国家,国企私有化进程已经中止,但在2008年金融危机后,还有一些西方国家的政党开始号召重建国有企业。另一个值得反思的问题是,在新兴市场和发展中国家,很多进行了私有化改革的经济体也未能实现经济效率提升和长期稳定增长等目标,相反还面临着收入差距扩大、基础设施不足等发展难题。回顾世界各国的现代经济发展历史不难发现,国有企业作为政府干预经济的一种重要方式,在不同体制、不同发展阶段的国家中均普遍存在。与此同时,各国国有企业在成立背景、目标设定、行业布局、组织形式等方面也存在显著差异。因此,国有企业改革并不存在标准答案,只有基于对各国国有企业发展路径和发展特点的深入总结和分析,才能更好地给出相关政策建议。

本文在收集整理各国案例和数据的基础上,尝试从三个角度梳理国有企业的发展路径和发展特点:首先,通过梳理各国国有企业实践的历史,对国有企业的规模和分布进行概述;其次,通过考察和比较主要国家建立和发展国有企业的路径,根据各国国企的建立过程和发展目标,归纳概括国有企业的发展模式;最后,对各国国有企业发展和改革的情况进行比较,总结其相同点和差异之处。通过对上述历史事

收稿日期:2021-11-29

基金项目:中国人民大学研究品牌计划基础科研项目(16XNI003);国家社会科学基金重大项目(22ZDA029)

作者简介:冯俊新,中国人民大学经济学院副教授,主要从事国际经济学研究;郎昆(通讯作者),清华大学马克思主义学院博士后,主要从事国有经济、国际政治经济学研究。

实的梳理和分析,本文强调一国国有企业改革在参考其他国家成功经验和遵循一般性规律的同时,还必须尊重本国国情。

一、现代经济中普遍存在国有企业且有不同发展模式

一般认为,国有企业(State-Owned Enterprise, SOE)就是国家作为出资人所拥有的企业,不同组织对国有企业的定义基本相同。世界银行将国有企业定义为“政府拥有或政府控制的经济实体,它们从产品和服务的销售中创造主要的收入”。^{[1]263}经济合作与发展组织(OECD)则界定为,“依照国内法律属于企业且国家对其行使所有权的任何公司实体,都应视为国有企业,包括股份公司、有限责任公司和股份合有限公司。”^[2]在中国,国有企业被定义为“国务院和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责的国有独资企业、国有独资公司以及国有资本控股公司,包括中央和地方国有资产监督管理机构和其他部门所监管的企业本级及其逐级投资形成的企业。”^[3]

国有企业在现代经济活动中普遍存在。虽然具体的称谓有所不同,但不论何种政治制度,世界各国在不同时期都或多或少地拥有一些国有企业。第二次世界大战以前,国有企业在许多国家就已存在。西方国家,从殖民扩张时代开始就建立起了国有企业,后来在第一次世界大战和“大萧条”中还掀起了国有企业建设的小高潮。^[4]在后发国家中,拉美国家在二战前就建立了不少国有企业,一些殖民地也在二战以前就存在由宗主国建立的国有企业。在建立了社会主义制度的苏联,国有企业更成为经济运行的重要支柱。

二战后初期,国有企业在各国经济活动中的作用大幅加强,成为国有企业建设实践的一个重要节点。首先,国有企业作为政府参与经济活动的一种方式,在主要发达国家中开始成为常态;其次,不少新独立国家以接收、国有化和国家投资等方式开始普遍建立国有企业;再次,社会主义国家更是十分重视国有企业建设,其国有企业在国民经济中直接占据了绝对的主导地位。普赖尔(Pryor)在《共产主义和资本主义国家的财产和产业组织》一书中统计了20世纪50到60年代主要国家按劳动力占比计算的营部门或国有企业的比重(见表1)。他发现在欧美国家,国有企业的劳动力占比都不低,芬兰为34%,英国为25%,瑞典为20%,法国为17%,美国为15%,日本为10%,德国为9%。^[5]从行业分布来看,国有企业集中分布于公共设施、公共服务、交通运输和通讯等行业。谢地和景玉琴发现,在英国、法国、德国等西方发达国家,1978年其邮政、电信、电力、煤气、铁路和航空等行业的国有化程度均达到了100%。^[6]

表1 20世纪60年代国有企业的劳动力占比(单位:%)

| 国家 | 美国 | 英国 | 法国 | 西德 | 芬兰 | 瑞典 | 日本 | 苏联 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 时间 | 1960 | 1962 | 1954 | 1950 | 1965 | 1960 | 1960 | 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 |

国有企业发展路径和发展特点的跨国比较及其启示

| | | | | | | | | |
|---------|----|---|---|---|----|----|----|-----|
| 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 |

注: 此处的比例用劳动力占比计算

数据来源: Pryor F L. *Property and Industrial Organization in Communist and Capitalist Nations* [M]. Bloomington: Indiana University Press, 1973: 46 - 47.

为了解释国有企业在各国经济活动中作用不断上升的原因,很多学者都提出了自己的观点,比较有代表性的解释包括德国历史学派、列宁的国家资本主义,以及西方主流经济学中的凯恩斯主义、公共产品理论、福利经济学等。虽然研究出发点有所不同,但这些研究普遍认为国有企业的作用上升是政府在经济活动中职能不断扩张的表现。德国历史学派的代表人物瓦格纳(A. Wagner)在对欧美等代表性国家历史分析的基础上,提出了“瓦格纳法则”,认为随着社会的发展,政府需要提供的公共物品的范围和数量不断增加,克服市场失灵、弥补市场缺陷的职能也不断扩大。^[7]列宁认为,在资本主义发展后期进入国家垄断资本主义阶段,经济形态上表现为由国家控制和支配的经济活动显著增加。^[8]凯恩斯在其《就业、利息和货币通论》一书中提出了公共事业应由政府投资并经营,“还有一类日趋重要的投资,由政府从事,由政府负担风险。从事此类投资时,政府只想到对于未来社会之好处,至于商业上利益如何,则在所不计。”^[9]继凯恩斯以后,萨缪尔森提出了公共产品理论,论证了公共产品由政府生产并提供的合理性,成为西方主流经济学研究国有企业的基准理论模型。^[10]综上所述,这一时期的经济理论和实践都在强调国家干预的重要性,认为国有企业是社会经济发展的必然结果。谢福德(Shepherd)甚至在1976年出版的《国有企业:理论与实践的经济学分析》一书的开篇抛出了这样的问题:“是否随着人均收入的增加,国有经济的占比会上升?从长期来看,毫无疑问这个过程已经发生了。”这类观点代表了当时经济学学者们的思考。^{[11][8]}

20世纪七八十年代是各国国有企业实践的另一个重要转折时期。20世纪80年代,未在国际货币基金组织(IMF)、世界银行、美洲开发银行和美国政府的共同推动下,以私有化、市场化为核心的“华盛顿共识”广为传播,并逐渐成为西方学者向发展中国家政府提供的国企改革主流方案。这一时期,以撒切尔主义、里根政府私有化改革和“苏东剧变”为代表,世界各国先后掀起了私有化浪潮,世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、欧洲复兴开发银行(EBRD)等国际组织也发布了一系列报告,评估各国国有企业私有化的方式和成效,甚至将一国的私有化和经济自由化程度作为提供贷款援助的先决条件。这段时期,国有企业在各国经济活动中的比重大幅下降,根据世界银行数据,按国有企业占国内投资比重计算,七国集团(G7)成员国从1978年的11.1%下降至1991年的6.9%,中等收入国家从18.1%下降至14%,低收入国家从31.8%下降至27.3%。^{[11][26][27]}在西方国家中,随着新自由主义思潮兴起,西方主流经济学者认为,国有企业造成了效率损失,主张必须私有化和减少国有企业在经济活动中的占比。科斯在《经济学中的灯塔》一文中从历史经验角度探讨了公共产品私人供给的可能性,^[12]后续研究者证实了在能够排除不付费者的情况下,私人企业可以有效地提供公共产品。^[13]此后,委托代理理论、预算软约束理论得到发展,研究者们开始从企业微观运行机制角度来解释国有企业低效率的原因。^[14-15]同时期也有一大批文献就不同行业国有企业和私有企业的运行效率进行对比,博尔赫丁(Borcherding)等对这些研究做了综述,发现大部分的研究都表明私有企业的生产成本低于国有企业。^[16]整体来看,在这一时期,西方主流经济学界认为,在成熟的市场经济体系下,市场能够在很多领域有效率地替代政府的角色。

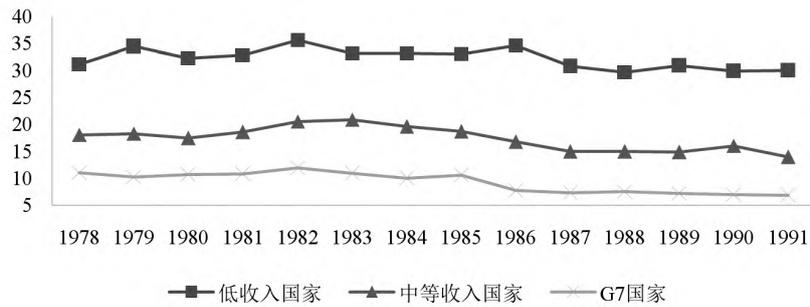


图 1 不同国家国有企业占国内投资比重的均值 (%)

数据来源: Shirley M , McDonald G. Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership [M]. The World Bank ,1996.

到了 21 世纪初,对于国有企业的认识进入了一个新阶段。一方面,私有化的弊端逐渐暴露,很多进行了私有化改革的经济体(如前苏东国家,许多拉美国家和非洲国家)不仅未能实现经济效率提升和长期稳定增长的目标,还面临着私人垄断、贫富差距扩大、公共服务缺位等一系列问题。在此背景下不少发展中国家再次重视发展国有经济,其比重重新开始上升,如俄罗斯和部分拉美国家。另一方面,在 2008 年全球金融危机后,还有不少发达国家通过财政注资等方式来拯救困难企业,同时一些政党开始号召重建国有企业,作为帮助企业纾困、刺激宏观经济、解决社会问题的重要工具,国有企业在这些国家经济活动中的重要性也普遍上升(见图 2)。基于对成功发达国家经验的总结和对新自由主义的反思,一些学者指出国有企业可以帮助一国快速完成工业化、实现经济赶超、降低交易成本、解决社会问题等。^[17]经济合作与发展组织在 2015 年出版的《国家发展进程中的国企角色》一书中强调了国有企业在后发国家经济赶超中的重要角色。^[18]文一回顾了主要国家工业革命的历史,发现在工业化进程中,市场和技术作为重要的公共产品需要政府提供,国有企业在其中发挥了重要作用。^[19]周其仁反对用“委托—代理”和“所有权经营权分离”框架来分析国有企业,并提出国有企业本质上是为了充分动员个人的人力资本,用国家租金激励机制来替代市场合约的企业体制。^[20]白重恩和李稻葵等认为,中国从计划经济向市场经济转型期间,由于独立的社会保障体系尚未建立,国有企业同时承担了组织生产和提供社会福利的多重任务。^[21]黄速建和余菁从收入分配的角度,认为国有企业是政府代表公众利益参与经济、干预经济、实现再分配的有效手段。^[22]张晨和张宇认为,国有企业可以克服市场缺陷,即可以克服市场调节的自发性、盲目性、滞后性和非公正性。^[23]杨卫东主张国有化与私有化都是政府调控经济的工具,无论是全盘国有化还是全盘私有化,都是违反经济规律的。^[24]整体来看,这一时期大部分学者都认识到了市场机制在某些领域具有局限性,对国有企业的作用,尤其是在发展中国家和转型国家中的独特作用有了更多的认识。

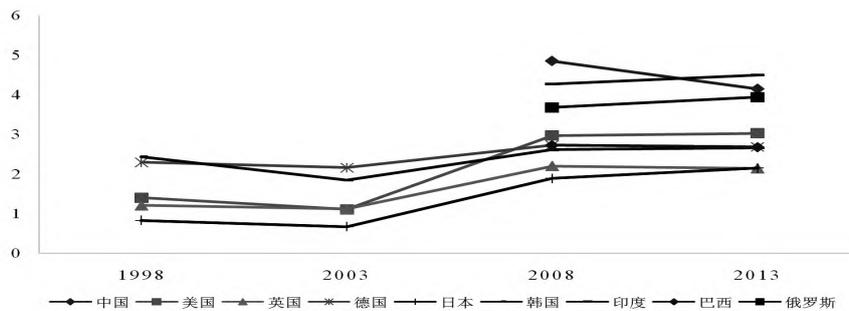


图 2 经济合作与发展组织对主要经济体测算的公有制 (Public Ownership) 指标

数据来源: Koske I ,Wanner I ,Bitetti R et al. The 2013 Update of the OECD's Database on Product Market Regulation: Policy Insights for OECD and Non - OECD Countries [R]. OECD Economics Department Working Papers ,2015.

通过对各国国有企业实践历史的梳理发现,国有企业在现代经济中普遍存在,尤其是二战以后在不同类型国家中,通过不同的模式都得到了很大发展。回顾主要国家国有经济的发展历史,不难发现国有经济在整体经济中所占比重会出现周期性波动:这些波动既跟外部的冲击有关(如金融危机、战争等),也跟内部的发展需求有关(如技术革命、经济停滞、追赶战略等)。国有企业作为政府参与经济活动、调控市场经济的一种普遍形式,在一国面对内外部冲击的时候,要进行相应的改革以适应新的内外部经济环境。从这个角度来看,在世界范围国有化和私有化都是国家整体经济发展政策调整的形式,这两者的关系是相辅相成、互为补充的。

二、国有企业建立和发展的模式分类

尽管国有企业在各国历史上普遍存在,但对于大多数国家而言,国有经济所占比重随着收入水平的提高而有所变化,^[25]很多国家的国有企业发展经历了复杂的国有化或私有化进程。在不同国家和地区,其国有化或私有化的背景与原因各异,国有企业在经济活动中发挥的作用也不同。本部分梳理了一些代表性国家的国企建立过程和改革策略,结合中外的历史文献和研究,将二战后各国国有企业的发展历程总结为三种主要模式:发达国家模式,为恢复经济和解决社会问题建立国有企业;新生民族国家模式,通过接管宗主国或外国资产和发展民族经济而建立国有企业;社会主义国家模式,通过建立国有企业实现生产资料的集中配置。需要强调的是,本文所划分的三种模式并不相斥,在实践中,某个国家可能同时表现出多个模式的特征,如1949年新中国成立后的国有企业建立和发展过程就同时具有社会主义国家模式和新生民族国家模式。

1. 西方发达国家模式:恢复经济和解决社会问题

该模式以英国、法国、德国等传统西方发达国家为代表。二战后这些国家都不同程度面临着发展支柱产业和恢复经济的需要,同时还要解决物价上涨、失业率增加、住房短缺等社会问题。为了迅速恢复经济和解决社会问题,这些国家普遍采用了政府主导的经济政策,并有计划地建立了一批国有企业。

英国是这种模式的典型代表。二战后英国国有企业的发展历程可划分为以下四个阶段。第一阶段是1945~1951年,这一时期工党艾德礼(Attlee)政府上台后,为了快速恢复经济,解决就业、医疗等社会问题,推动了大规模的国有化运动,将一大批公共设施、公共服务、金融和能源类企业进行国有化,国有企业占比迅速上升;到1951年国有企业占全国固定资本形成的比重已上升至17%,并遍布于银行、电力、电信、医疗、煤炭、煤气、航空、铁路、公路、内河航运、码头等多个行业。^{[11]134}第二阶段是1952~1978年,这一时期虽然保守党和工党轮流执政,但国有企业在英国经济中的占比始终维持在较高水平;到1978年撒切尔政府开始私有化改革前夕,英国的邮政、电信、电力、煤气、煤炭、铁路和船舶部门国有企业占比(按劳动力占比计算)达100%,在钢铁和航空部门达到75%,汽车制造和石油工业部门也分别达到50%和25%。^[6]第三阶段是1979~1989年,这一时期撒切尔夫人为了解决国有企业机构臃肿、大面积亏损等问题,进行了大规模的私有化改革,包括电信、航天航空、公共交通、汽车、钢铁、煤炭、电力、供气供水、铁路等部门大部分的国有企业都在20世纪80年代先后完成了私有化改革,国有企业占全国固定资本形成的比重也下降到了4%左右。^{[1]279}第四阶段是1990年至今,这一时期国有企业在英国并未完全消失,国有企业占比维持在相对稳定水平,特别是一大批社会服务领域的国有企业仍被保留了下来,至今发挥着重要作用,如英国广播公司(BBC)、国民保健署(NHS)、林业委员会等。根据英国国家统计局数据,2020年英国国有企业贡献了全国固定资本形成的2.7%。^[26]

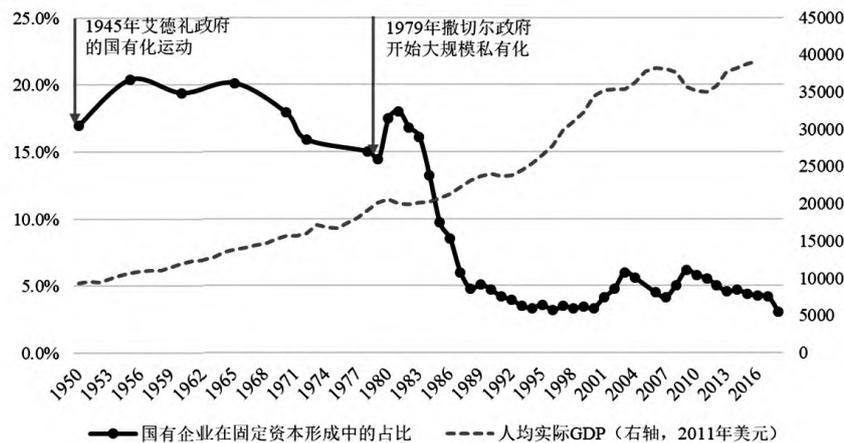


图3 1950~2018年英国国有企业占全国固定资本形成的比重

数据来源: Shepherd W G. Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice [M]. Franklin: Lexington Books, 1976. (1977年前的数据); Shirley M, McDonald G. Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership [M]. The World Bank, 1996. (1978~1991年的数据); UK National Statistics. UK Economic Accounts Time Series [EB/OL]. <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/datasets/unitedkingdomeconomicaccounts>. (1992年及以后的数据); CEIC 数据库

二战后不少传统的西方发达国家都经历了与英国相似的国有企业发展历程,如法国20世纪40年代后半期戴高乐政府推动国有化改革,联邦德国则在汽车、钢铁等基础性行业成立了一批国有企业。^[27]在此之后的较长时间里,国有企业在这些国家经济活动中的占比都维持在较高水平,在帮助国家迅速走出战争阴影、重振支柱产业、补足基建等投资缺口、解决战后社会问题等方面发挥了关键作用。到20世纪70年代,伴随着战后经济恢复和社会问题的解决,国有企业存在的必要性下降,不少企业也由于承担了过多社会责任、缺乏有效的激励监督机制等问题,运营效率低下并出现了大面积亏损,成为沉重的财政负担。在此背景下各国先后进行了私有化改革,代表性的案例包括:20世纪60年代德国的国有企业改革;1979年英国撒切尔夫人的私有化改革;1986年法国希拉克政府推行的私有化政策等。经过了这一轮改革,国有企业在这些国家的份额大幅下降,自20世纪90年代开始维持在较低且相对稳定的水平。与绝大多数西方国家相比,在发展国有企业上美国是个特例:由于没有受到二战破坏,并没有快速恢复经济的需求;同时,二战带来的战时经济繁荣还很大程度上解决了“大萧条”带来的各种长期社会问题。在二战后西欧各国纷纷国有化的背景下,美国甚至还把二战中建立的国有企业进行了私有化。因此,美国国有企业占经济的比重一直维持在很低水平,仅在邮政、铁路、电力行业布局了少量的国有企业。

2. 新生民族国家模式:接管宗主国资产和发展民族经济

该模式以韩国、新加坡、马来西亚、巴西、印度等前殖民地半殖民地国家为代表。一方面,二战前后这些国家通过接管殖民者留下的企业或者国有化欧美资本控制的企业,建立了国有企业基础;另一方面,这些国家为支持民族经济发展,快速实现工业化和后发赶超,在重点领域布局了一批国有企业。

马来西亚是这种模式的典型代表。马来西亚最早的国有企业来源于接管殖民者资产。1963年,独立后的马来西亚政府接管了英国殖民者遗留下来的水电供应设施、海港码头、机场设施、邮电通讯和交通运输等基础设施,并将森林、矿藏、河流等资源收归国有,建立了最早的一批国有企业。独立之初,马来西亚面临着前殖民地国家的共同问题:经济结构单一,以传统农业为主,贫困问题普遍存在。马来西亚政府为了改善经济结构、快速实现工业化,实行了政府主导的经济建设模式,从1965年至今先后制定

了十二个“大马计划(五年计划)”,特别是在1971~1990年实行了“新经济政策”,把建立国有企业作为促进经济增长、消除贫困的重要手段。这一时期政府成立了一批重要的国有企业,并由政府委派官员或聘请职业经理进行管理,如马来西亚国际海运公司、马来西亚造船工程公司、宝腾汽车、马来西亚橡胶开发公司、马来西亚国营石油公司等。据马来西亚情报局(CICU)统计,到20世纪80年代末,全国共有1100多家国有企业,国有企业总产值占当年GDP的25%。^[28]²¹¹ ²⁷²这些国有企业在能源、交通、通讯、供水和医疗等与国民经济和人民生活密切相关的领域占据着绝对主导地位,在马来西亚经济结构调整和产业升级中发挥了关键作用。然而由于一些被委派的国有企业管理者缺少经验,部分国有企业长期陷入亏损。根据马来西亚财政部发布的1989年度经济发展报告,非金融类国有企业中亏损的大约有625家,占总数的一半以上。^[29]在此背景下,1991年马哈蒂尔提出了“国家发展政策”,提出政府要放松对某些行业的管制。此后,政府对电力、石油、交通和电信等领域的垄断性国有企业实行了改革,通过股份制改革或上市的方式,将国有企业全部或部分私有化,并引入社会资本,以改善其经营状况。1993年,马来西亚成立了一家政府关联的投资公司——国库控股公司(Khazanah),用于投资和管理政府持有的商业资产,并对一些战略性产业进行投资,实现了从“管企业”向“管资本”转变。今天国有企业在马来西亚经济中依然发挥着重要作用,马来西亚政府所直接或间接投资控制的企业有6.2万家,其中有35家上市公司,这些公司的市值占据了马来西亚股票市场总市值的42%。^[30]根据马来西亚国家银行的数据,2020年全国非金融国有企业盈余达831亿林吉特,占当年GDP的5.9%。^[31]



图4 1970~2018年马来西亚非金融类国有企业盈余占GDP比重

数据来源:CEIC数据库

不少前殖民地和后发国家都经历了和马来西亚相似的国有企业发展历程,包括:巴西瓦加斯政府为保护民族产业和实现工业化强国的目标而建立国有企业;韩国1961年上台的朴正熙政府在工业、金融和基础设施领域发展国有企业;新加坡1965年建国后李光耀政府为支持国家发展目标,解决特定社会问题建立国有企业;印度1947年独立后在尼赫鲁领导下建立公共部门主导的混合经济模式,以推动印度的工业化。^[32]综合来看,国有企业在这些国家发展民族经济、实现赶超发展、完成从殖民地经济向工业化转型的过程中发挥了重要作用:韩国创造了著名的“汉江奇迹”;新加坡经济迅速腾飞并成为“东亚四小龙”之一;巴西在1948~1979年间创造了“巴西奇迹”;印度也基本建立了完整的工业体系。但是,后期不少国家的国有企业也出现了大面积亏损、财政负担加重和腐败泛滥等问题,这些国家也先后进行了国有企业改革。尽管国有企业占经济活动比重有所下降,但今天国有企业仍在这些国家的能源、金融、

交通、电信和基础设施领域发挥着重要作用。部分国家如新加坡、马来西亚,还通过成立国有控股投资公司,实现政府从“管企业”向“管资本”模式的转变。

3. 社会主义国家模式: 实现生产资料的集中配置

该模式以苏联和东欧的社会主义国家为代表。对于这些国家而言,国有企业是计划经济的制度基础,是实现社会再分配的重要工具,也是通向共产主义社会的必由道路。

苏联是这种模式的典型代表。十月革命后俄国建立了世界上第一个社会主义国家,按照列宁的设想,生产资料的国家占有是社会主义经济制度的最重要特征。在此背景下政府先后将全部土地国有化,并把大工业、银行、铁路等收归国有。斯大林执政时期,苏联进行了大规模的国有化运动,国有经济占国民收入比重从1928年的44%上升到了1937年的99%。^{[33]27}伴随着国有化运动,自1928年开始,苏联开始实行一系列的“五年计划”,由政府统一决定资源配置、产量目标和产品定价。在此后很长一段时间,苏联国有企业的发展重点聚焦于工业,特别是冶金、机械制造、化工等重工业领域和军事工业领域。该模式在特定的历史条件下对苏联经济的发展起到了积极作用。根据苏联国民经济统计数据,1955年苏联国民收入为1928年的14倍,年增长率超过10%;1955年大工业产品产出为1928年的25倍,年增长率为12.8%。苏联从一个以农业为主的国家快速转变成世界主要工业国之一。^{[33]32-41}为了改善“斯大林模式”过分偏重重工业、忽视轻工业及消费品生产的状况,赫鲁晓夫和勃列日涅夫先后都进行了经济改革的尝试,但这些改革均是在苏联原有经济体制框架内为国有企业“松绑”,并没有触动经济结构的根本。1985年戈尔巴乔夫执政后,开始推行经济自由化的政策,对所有制形式和经营方式进行了局部调整,允许非国有经济成分的存在,扶持和鼓励农业和生活服务业个体经济的发展。直到1990年,在苏联的所有制结构中,国有制比重仍高达92%,合作社、集体经济和其他所有制形式仅占8%。^[34]

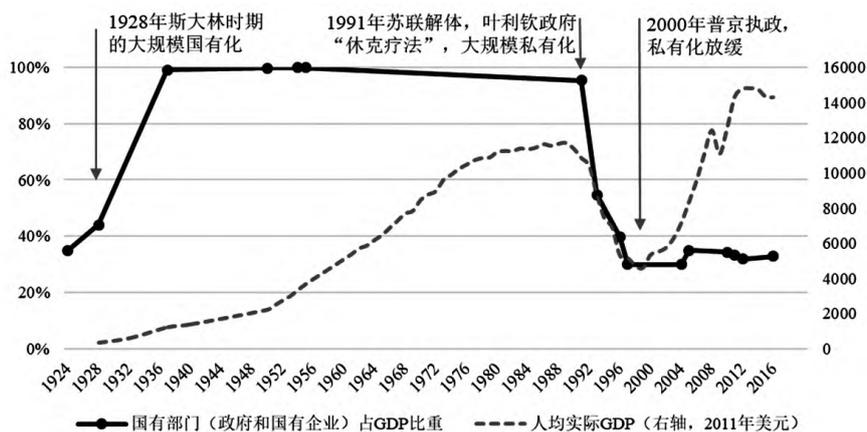


图5 1924~2018年俄罗斯(苏联)国有部门占GDP比重

数据来源: Di Bella G, Dymnikova O, Slavov M S T. The Russian State's Size and Its Footprint: Have They Increased? [M]. International Monetary Fund, 2019. (1991~2016年数据); 国家统计局编译处. 苏联国民经济统计资料汇编[M]. 北京: 统计出版社, 1956: 27. (1924~1955年数据)

注: 1924~1990年为苏联数据; 1991~2018年为俄罗斯数据

继苏联之后,二战后涌现的一批社会主义国家如罗马尼亚、匈牙利、波兰等也都采取了彻底的国有化政策。庞大体量的国有企业在这些国家实现工业化和进行社会再分配的过程中发挥了积极作用。同时,由于计划经济体制下两权分离和预算软约束等问题,不少国家在后期都遇到了国有企业低效率运营问题,为解决这一问题,各国先后进行了一系列改革尝试,但是改革成效差异很大。

三、国有企业改革的经验及启示

基于对国有企业实践的历史概况梳理和对主要国家建立和发展国有企业的路径总结,本部分将从跨国比较的视角总结国有企业改革的一般规律及启示。

1. 各国国有企业重点布局行业趋于集中

作为政府参与经济活动的一种形式,各国都通过对国有企业布局的动态调整,即国有企业改革使其更适应国家的整体经济发展战略。经过改革,各国国有企业的行业分布趋于集中。具体来讲,国有企业主要集中布局在三类行业。

第一类是具有高度外部性的公共产品行业。从各国实践来看,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了“基础设施”。回顾各国的经济发展史可以发现,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。二战以来各国的实践证明,经济发展初期在这些行业建立国有企业可以极大地促进新增投资,迅速弥补投资存量短板。韩国作为二战后少数成功实现赶超的经济体,是一个很好的例子。以韩国电力行业的发展为例,1961年朴正熙上台后开始采取政府主导、出口导向的发展战略,并将发展国有企业作为推动工业化的重要方式,在电力行业建立了垄断型国有企业——韩国电力公社(KEPCO),负责全国电力工业发展的规划、募资、生产和销售的全部环节。从20世纪80年代开始,虽然韩国政府开始对国有企业进行私有化,制造业、金融业等领域国有经济比重都大幅下降,但在电力领域一直保持了韩国电力公社这家国有企业。^[32]在韩国电力公社的推动下,韩国的电力行业迎来一个迅速发展期,人均发电量由1971年不足日本的1/10,一路上升并于2008年超过了日本,稳定的电力供应为韩国经济的起飞提供了重要保障。^[35]事实上,除了电力行业外,在各类公共设施、公共服务、交通运输和通讯等基础公共产品提供领域,国有企业都能够发挥重要作用。

第二类是具有规模效应和网络效应的自然垄断行业。自然垄断行业存在定价悖论、效率悖论和信息不对称问题,国有企业作为规制自然垄断行业的有效方式,在世界各国历史上都被广泛使用。以英国为例,在二战前后,英国陆续在电信、铁路等自然垄断领域成立了一系列的国有企业和委员会,其重要目的是将行业内原本分散的企业组织起来,充分发挥规模效应,推动行业标准统一和更新升级。1945年艾德礼在竞选纲领《让我们面向未来》中这样阐述,“今天,我们与经济大国并存,这些国家的科学技术逐年飞跃……英国需要一个组织起来的行业,使之能够充分发挥人民的知识和技能……只有这样,英国才能保持其作为大国的地位。工党打算将英国的工匠、设计师和科学家的技能都联系起来,为我们的同胞服务。”^[36]即使在20世纪80年代后,西方主要国家先后进行了私有化改革,但在许多自然垄断行业国有企业并没有真正退出,更多的是改变经营方式,采取股份制、租赁、承包等形式进行经营,以调整结构提高效率。根据经济合作与发展组织报告统计,在除中国外的其他样本国家中,交通、电信等具有网络效应的行业的国有企业的员工人数和总市值分别占据了国有企业总员工人数的70%和总市值的51%。^[37]

第三类是关系到国家安全和国家战略的关键行业。一般情况下,私人和外国企业不会投资难以盈利但对国家未来具有重要意义的重大项目,政府通过成立国有企业可以在一些关键行业取得突破,从而摆脱对外国经济的过度依赖,为其他行业发展奠定基础。从各国实践来看,将国有企业布局到关系国家安全和国家战略的关键行业的情况并不少见。以印度为例,1947年独立后的印度经济极为落后,工业比重很小且主要集中在轻纺和原料加工业,钢铁和机械制造等基础工业生产能力非常低,同时外国和私人资本

还控制着金融等关键行业,印度经济严重依赖外国提供的资本品和中间品,这成为印度摆脱外国资本控制、实现工业化的重大障碍。在此背景下,印度政府先后颁布了《1948年工业政策决议》和《1956年工业政策决议》,将印度工业分为不同类型,明确划定了公、私营经济的活动范围,规定具有基础性、战略性地位的重要行业需由国家经营;后来又在20世纪60年代末对银行部门进行了国有化,推动了整体国民储蓄率的提高,为国家投资提供资金。该模式一直持续到20世纪80年代末,在此期间,依托国有企业,印度逐步建立起了包括采矿、冶金、机器制造、化工、电力等产业在内的较为完整的工业体系,工业增加值占GDP比重由1951年的16%上升到1990年的30%,初步实现了工业化,并为1990年以后印度经济的高速增长奠定了基础。

2. 不同国家国有企业的成立目标有显著差异

尽管国有企业在各国历史上普遍存在,且重点布局行业趋于集中,但必须清楚认识到,在社会制度和经济发展阶段不同的国家,国有企业的成立目标有显著差异:有的是为了应对短期经济危机和解决社会问题;有的是为了提高国家经济竞争力;有的则是出于建立和完善社会制度的需要。由于国有企业成立目标的差异,对其发展路径和发展绩效的评估也应该有所不同。具体来讲,二战以后各国成立国有企业的目标主要有以下三类。

第一,应对短期目标,解决短期发展中遇到的社会经济问题。以英国、法国等发达国家为主。二战后这些国家为了恢复经济,同时解决物价上涨、失业率增加、住房短缺、教育医疗资源不足等社会问题,普遍采用了政府主导的经济政策,在相关领域建立了一批国有企业。到20世纪70年代,随着各国经济的复苏和社会问题的缓解,国有企业存在的必要性下降,为了提高企业的经营效率、减轻政府的财政负担,各国先后进行了私有化改革。

第二,应对中期目标,推动实现工业化和摆脱对外国的依赖。以印度、马来西亚等发展中国家为主。二战后这些国家获得民族独立,亟需解决国内经济结构单一、过度依赖国外资本等问题。为了保护民族产业、推动国家工业化,这些国家采取了政府主导的经济发展战略,在重要领域规划和布局了大型国有企业。综合来看,国有企业在这些国家发展民族经济、实现赶超发展、完成从殖民地经济向工业化转型的过程中发挥了重要作用。即使经历了改革,国有企业在这些国家也并没有真正退出,更多的是改变经营方式,采取股份制、租赁、承包等形式进行经营,以调整结构提高效率。

第三,应对长期目标,建立和完善社会制度,在实现工业化和提升国家竞争力的同时,实现共同富裕。在社会主义国家中,国有企业是社会主义制度的经济基础,是政府代表公共利益参与经济、干预经济、实现再分配的有效手段。在这一问题上,马克思虽然没有使用国有企业这个词,但清晰表述了生产资料公有制是实现共同富裕的制度前提,“生产资料的全国性的集中将成为由自由平等的生产者的联合体所构成的社会的全国性基础,这些生产者将按照共同合理的计划自觉地从事社会劳动。”^[38]邓小平同志坚持了这一思想,并明确提出,“如果走资本主义道路,可以使中国百分之几的人富裕起来,但是绝对解决不了百分之九十几的人生活富裕的问题。”^[39]⁶⁴他同时强调,“只要我国经济中公有制占主体地位,就可以避免两极分化”。^[39]¹⁴⁹习近平总书记也指出,坚持公有制为主体的社会主义基本经济制度,“既有利于激发各类市场主体活力、解放和发展社会生产力,又有利于促进效率和公平有机统一、不断实现共同富裕”。^[40]

3. 国有企业改革必须立足本国国情

通过上面的分析,我们发现,虽然国有企业在各国历史上普遍存在,且重点布局行业有一定的相似性;但是,各国国有企业的建立和发展历程都跟本国的社会制度、文化传统和现实国情有着密切联系,不

同社会制度和经济发展阶段的国家,国有企业的成立目标、发展路径仍存在较大差异。

西方主流经济学在给发展中国家提供的国有企业改革建议中,往往选择性忽视了这一基本事实,将各国的国有企业过度简化为发达国家一种模式,进而向全世界推广一种标准的国有企业改革方案。应该看到,相比发达国家的国有企业主要用于应对短期发展所遇到的社会经济问题,发展中国家的国有企业还承担着发展战略性行业的任务和更多的社会责任。因此,适用于发达国家的国有企业改革方案并不一定适用于其他国家。典型例子包括:一些遭遇金融危机的国家为应对危机,按照西方主流经济学所开具的方案出售关键行业的国有企业,大大延缓了其工业化进程;而一些并不具备竞争性产权市场的国家,仓促开启了国有企业的私有化进程,使得这些国家出现严重的国有资产流失,并为后来的各种社会问题埋下伏笔。

当然,各国国有企业的发展也有很多共同之处,比如都向基础设施行业集中,都需要尽可能降低国有企业的各种组织成本,等等,因此在推进分类改革、建立现代企业制度等方面,各国的国有企业改革依然有很多可以互相借鉴的地方。

通过对不同类型国家国有企业改革经验的比较,本文强调国有企业改革并不存在标准答案,一国国企改革在参考其他国家成功经验和遵循一般性规律的同时,还必须立足本国的现实国情。各国的历史实践也证明,成功的国企改革都是适应本国国情的;相反,一味模仿发达国家进行的改革,其成效一般较差。

四、总结与讨论

国有企业是中国特色社会主义经济制度的重要支柱,进一步做大做优做强国有企业是实现下一个百年奋斗目标的重要保障。但长期以来国有企业的效率和作用在西方主流学界受到多种质疑,如何消除对国有企业偏见所产生的负面影响,从理论上讲清国有企业对经济发展的作用,具有重要现实意义。本文从各国经济发展历史中总结国有企业的作用,试图挖掘国有企业在各国经济发展历程中所起作用的一般规律,主要开展了三个方面的工作:首先,通过梳理各国国有企业的历史实践,发现国有企业在各国现代经济的发展历史上普遍存在,且存在不同发展模式和理论解释;其次,细致考察了主要国家建立和发展国有企业的路径,发现不同国家在国企的建立过程和改革策略上存在较大差异,并可归纳总结为三种模式,即西方发达国家模式、新生民族国家模式和社会主义国家模式;最后,基于已有的理论研究和各国的历史实践,本文发现尽管各国国有企业重点布局行业趋于集中,但实行不同社会制度和处于不同经济发展阶段的国家,国有企业的成立目标和改革发展路径存在较大差异。通过对上述历史事实的梳理分析,本文强调一国国有企业改革在参考其他国家成功经验和遵循一般性规律的同时,还必须尊重本国国情。

根据本文结论,可以得到以下三点启示:第一,要客观评价国企在各国经济发展中的普遍作用。特别是要认识到在特定的经济发展阶段,国有企业在促进关键领域投资、加速工业化、解决社会问题等方面具有独特作用。因此对于大多数后发国家来说,可以利用国有企业加大在上游基础性行业的投资,有效调动国内的“沉睡资源”,从而弥补本国在重点领域的投资短板,而不应该以发达国家在发展成熟后的经验来指导其国有企业改革。第二,要认真研究并总结国企在一国经济发展过程中不断进行优化调整的经验。国有企业是政府参与经济活动的手段之一,可以跟政府干预经济的其他手段结合使用来提高其作用效率。同时,根据各国的社会制度、经济发展阶段等现实条件,不同国家的国有企业在其经营目

标、组织形式、布局行业等方面均存在明显差异。因此,各国应结合本国特定条件,在经济发展过程中不断调整国有企业的功能定位和行业布局,优化国有企业参与经济的方式,使国有企业更好地服务于社会经济长期发展目标的实现。第三,在借鉴各国国有企业发展和改革经验的同时,也要清醒认识到,成功的国企改革必须基于本国的特定条件,并没有一个单一的改革模式。在处于不同发展阶段和不同体制的经济体中,国有企业的相对规模、组织形式和行业布局等都存在差异。通过对各国历史案例的梳理不难发现,各国国有企业的建立和发展历程都跟本国的社会制度、文化传统和现实国情有着密切联系,那些较为成功的改革方案都是因应本国国情而制定的。相反,一味仿照某些国情并不一样的国家而进行的改革,其成效一般较差。中国作为社会主义国家,必须充分发挥国有企业作为社会主义经济的重要支柱作用。中国的国有企业改革必须立足中国的基本国情,批判借鉴各国的有益经验,使国有企业更好地服务于中国经济高质量发展和人民生活水平的提高,不能盲目效仿西方发达国家,更不能简单采用新自由主义的政策方案。

参考文献

- [1] Shirley M, McDonald G. Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership [M]. Washington, D. C.: The World Bank, 1996.
- [2] OECD Publishing. OECD Guidelines on Corporate Governance of State – Owned Enterprises in the Development Process [M]. Paris: OECD Publishing, 2015: 14.
- [3] 什么样的企业是国有企业? [EB/OL] (2019-07-04) [2021-12-25]. <http://www.sasac.gov.cn/n2588040/n2590387/n9854212/c11647665/content.html>.
- [4] 廖红伟,赵翔实. 外国国有经济发展演进的历史轨迹与启示 [J]. 武汉: 江汉论坛, 2014(9): 69-74.
- [5] Pryor F L. Property and Industrial Organization in Communist and Capitalist Nations [M]. Bloomington: Indiana University Press, 1973: 46-47.
- [6] 谢地,景玉琴. 论自然垄断与国有经济的关系——国际比较及中国视角 [J]. 长春: 社会科学战线, 2003(1): 37-43.
- [7] 戚昌厚. 政府规模与经济发展水平之间的关系——关于瓦格纳法则的文献综述 [J]. 南京: 现代管理科学, 2018(2): 72-74.
- [8] 列宁. 列宁选集 [M]. 北京: 人民出版社, 1985: 171.
- [9] 凯恩斯. 就业、利息和货币通论 [M]. 徐毓柵, 译. 北京: 商务印书馆, 1983: 138-139.
- [10] Samuelson P A. The Pure Theory of Public Expenditure [J]. The Review of Economics and Statistics, 1954, 36(4): 387-389.
- [11] Shepherd W G. Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice [M]. Franklin: Lexington Books, 1976.
- [12] Coase R H. The Lighthouse in Economics [J]. The Journal of Law and Economics, 1974, 17(2): 357-376.
- [13] Demsetz H. The Private Production of Public Goods [J]. The Journal of Law and Economics, 1970, 13(2): 293-306.
- [14] Ross S A. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem [J]. The American Economic Review, 1973, 63(2): 134-139.
- [15] Kornai J. Resource – Constrained Versus Demand – Constrained Systems [J]. Econometrica, 1979, 47(4): 801-819.
- [16] Borchering T E, Pommerehne W W, Schneider F, et al. Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence From Five Countries [M]. Zurich: Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, 1982.
- [17] 张夏准, 周建军. 国家发展战略视角的公共投资和国有企业改革 [J]. 北京: 中共中央党校学报, 2010(3): 16-20.
- [18] OECD Publishing. State – Owned Enterprises in the Development Process [M]. Paris: OECD Publishing, 2015.
- [19] 文一. 如何正确理解国企与民企的关系——纪念中国改革开放四十周年 [J]. 北京: 政治经济学季刊, 2018(2): 1-43.

- [20]周其仁. 公有制企业的性质[J]. 北京: 经济研究 2000(11): 3-12+78.
- [21]Bai C E, Li D D, Tao Z, et al. A Multitask Theory of State Enterprise Reform[J]. Journal of Comparative Economics, 2000, 28(4): 716-738.
- [22]黄速建, 余菁. 国有企业的性质、目标与社会责任[J]. 北京: 中国工业经济 2006(2): 68-76.
- [23]张晨, 张宇. “市场失灵”不是国有经济存在的依据——兼论国有经济在社会主义市场经济中的地位和作用[J]. 北京: 中国人民大学学报 2010(5): 38-45.
- [24]杨卫东. 国有化与私有化研究——西方国企进退的历史轨迹[J]. 武汉: 武汉大学学报(哲学社会科学版) 2012(1): 100-105.
- [25]郎昆, 冯俊新. 国有企业与经济发展的动态关系研究: 来自跨国比较的经验证据[J]. 长春: 当代经济研究 2021(5): 70-81.
- [26]UK National Statistics. UK Economic Accounts Time Series[EB/OL]. (2020-12-22) [2022-01-10]. <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/datasets/unitedkingdomeconomicaccounts>.
- [27]郎昆, 冯俊新. 德国、法国国有经济: 发展历程和经验启示[J]. 武汉: 法国研究 2020(4): 85-95.
- [28]Adam C, Cavendish W, & Mistry P S. Adjusting Privatization: Case Studies from Developing Countries [M]. London: James Currey, 1992.
- [29]林梅. 马来西亚国有企业私有化的进展和成效[J]. 北京: 当代亚太, 1998(11): 48-51.
- [30]Gomez E T, Padmanabhan T, Kamaruddin N, et al. Minister of Finance Incorporated: Ownership and Control of Corporate Malaysia [M]. New York: Springer, 2017: 98.
- [31]Bank Negara Malaysia. National Summary Data Page for Malaysia [EB/OL]. (2022-01-07) [2022-01-10]. https://www.bnm.gov.my/index.php?ch=statistic_nsdp&lang=bnm.
- [32]郎昆, 冯俊新. 韩国、新加坡国有经济: 发展历程和经验启示[J]. 北京: 当代韩国 2020(2): 102-115.
- [33]国家统计局编译处. 苏联国民经济统计资料汇编[M]. 北京: 统计出版社, 1956.
- [34]马蔚云. 俄罗斯经济转轨十年研究[D]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2001.
- [35]傅胤荣, 胡义华, 潘永雄. 韩国电力市场改革及其启示[J]. 上海: 华东电力 2007(1): 66-68.
- [36]Labour Party (UK). Let Us Face the Future: A Declaration of Labour Policy for the Consideration of the Nation[EB/OL]. (2022-01-07) [2023-07-10]. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1945/1945-labour-manifesto.shtml>.
- [37]OECD. The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises [M]. Paris: OECD Publishing, 2017: 8.
- [38]马克思恩格斯全集: 第18卷[M]. 北京: 人民出版社, 1964: 67.
- [39]邓小平. 邓小平文选: 第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [40]习近平看望参加政协会议的经济界委员 [EB/OL]. (2020-05-23) [2022-01-10]. http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-05/23/c_1126024010.htm.

责任编辑: 景玉琴