

国有企业的产业特质： 国际经验及治理启示

The Industry Characters of State Owned Enterprise:
International Experiences and Governance Implication

陆军荣 著



经济科学出版社
Economic Science Press

国有企业的产业特质： 国际经验及治理启示

**The Industry Characters of State Owned
Enterprise: International Experiences and
Governance Implication**

陆军荣 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业的产业特质：国际经验及治理启示 / 陆军荣
著. —北京：经济科学出版社，2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7249 - 3

I. 国… II. 陆… III. 国有企业 - 经济发展 - 研究 - 中国
IV. F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 078457 号

责任编辑：王 瑛

责任校对：王肖楠

技术编辑：董永亨

国有企业的产业特质：国际经验及治理启示

陆军荣 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 7. 25 印张 200000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7249 - 3/F · 6500 定价：16. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

国有企业^① (State Owned Enterprise, SOE) 在经济理论与世界经济发展历史上都曾扮演过重要角色。虽然近二十余年来, 国有企业在经济政治学文献研究、在社会经济改革讨论中饱受批评 (P. A. Toninell, 2000), 但是我们不能否认国有企业曾在世界各国经济发展中的普遍存在, 其不仅存在于社会主义国家, 同样广泛存在于资本主义国家 (尤其是欧洲国家), 在各国经济发展中都曾起到了举足轻重的作用。在发展中国家, 国有企业更是成为了国家提供商品与服务、组织资源进行投资分配的重要工具 (Gylfason etc., 2001)。政府通过设立国有企业实现发展目标, 其中最重要的是提供正常情况政府直属部门或弱小私人部门难以直接提供的基础设施及服务 (Rondinelli, 2005)。根据世界银行 (1995) 统计, 经过第二次世界大战以后世界各国的国有化浪潮, 1970 年代国有企业的发展到了鼎盛时期, 至 1978 年, 国有企业在 8 个工业化国家的比重

① 通常我们所讲的国有企业 (State Owned Enterprise) 是由政府或其授权机构所有或部分所有的, 为社会提供产品或服务的公司。但与此相关的还有另一个概念: 公共企业 (Public Enterprise)。博斯 (Bös, 1986) 认为公共企业有多种存在形式, 但典型的有两种: 一种是国有公司 (State Companies) 是按照普通公司法成立的, 政府拥有全部或部分股权而能够实现控制的企业。但政府持有多大的比例才称之为国有公司在各国家的规定都不完全一样。另一种是公共公司 (Public Corporation), 其是按照公法制定的独立的法律实体, 通常按照特别的法律和行政许可赋予公司某些权利。世界银行 (1995) 将国有企业 (SOE) 定义为政府所有或政府控制的, 从商品销售或服务提供中创造收入的实体, 这一定义将国有企业限定在商业活动领域。本书所研究的国有企业包括范围较广泛, 既包括政府不同参股比例的国有公司, 也包括各种类型的公共企业。

达到8%，在发展中国家的比重达到了23%。从1945年到1980年代间，在欧洲的英国、法国、西班牙，发展中国家的印度、墨西哥、巴西等国，国有企业都是当时备受执政党推崇的制度，在该时期许多经济学者都将国有企业视为促进经济发展的有效方式。

但进入1980年代后，随着国有企业低效率问题的显现而引起的全球私有化浪潮，使得理论与实践领域都对国有企业提出了质疑。大部分学者运用产权经济学、委托代理理论等方法说明公共所有权在委托人、激励机制、代理成本等方面存在的缺陷，是导致国有企业内在低效率的根本原因；另外，缪勒（Mueller，1989）、博德曼和瓦伊宁（Boardman and Vining，1989）、麦金森和奈特（Megginson and Netter，2001）诸多学者运用实证的数据说明了国有企业经营的低绩效以及私有化后经济绩效的明显改善，说明国有企业私有化的积极意义。起始于英国撒切尔政府的私有化计划，带动了全球的私有化浪潮，加上1990年代左右前苏联及东欧国家剧变，世界国有企业在经济中的比重地位也出现了急剧下降，根据谢辛斯基和洛佩兹·卡尔瓦（Sheshinski and Lopez-Calva，1999）计算的数据显示，在工业化高收入国家的国有经济比重从1984年8.5%下降至了1991年的6%，而根据舒米兹（Schmitz，1996）、曼博比（Mahboobi，2000）、波特罗蒂、凡蒂尼和西尼斯卡尔科（Bernardo Bortolotti，Marcella Fantini and Domenico Siniscalco，2001）一些最新统计数据，这一比重至1990年代末下降至了5%以下。麦金森和奈特（2001）认为在过去20年里世界国有企业至少减少了1/2，比重已经降低到了6%以下。

同样是国有企业，却在两个不同阶段（国有化阶段与私有化阶段）形成了对于国有企业两种截然不同的评价。这是我们认识的深化还是从一个极端走向了另一个极端？对于国有企业的产生与存在，在理论上有着多种解释：政党与意识形态角度、宏观经济角

度、自然垄断产业规制角度、就业与社会公平角度等等，但所有的这些解释都因为最终的国有企业的私有化浪潮而全部被否定了。正如萨克斯（J. D. Sachs，1996）认为的那样，现在的理论研究更多是说明了这些国有工业是如何、因何种原因在私有化过程中逐渐崩溃、衰落的，并没有看到在经济增长的早期阶段这种模式的成功可取之处。因此，我们现在缺少对国有企业的一个客观、全面的认识。

本书试图从“产业特质”的角度去研究国有企业，国有企业的产业特质包括了两层含义：一是国有企业的分布具有明显的产业偏好倾向。本书分析比较世界各国国有企业历史及当前的产业分布情况，除了实行社会主义计划经济的国家外，国有企业均集中分布于公用事业等行业领域，而在发展中国家的经济起飞期间，钢铁、化工等经济增长的主导部门也是国有企业偏好的产业。二是国有企业所分布的产业具有特殊的产业特征，如公用事业的自然垄断性、钢铁产业的基础性与战略性、航空航天等国防产业涉及国家安全性，这些产业特质不仅仅是说明国有企业在这些产业内存在的合理与必要性，同时也是推进这些产业内国有企业改革治理所应考虑的重要方面。因此，从“产业”角度，而不仅仅是从“产权”角度理解、分析国有企业或许可以得到更合理公正的解释。

经过30年的改革，我国国有企业产业分布格局也出现了集中化的趋势，其产业分布的特征已与世界国有企业趋同。我国政府目前所强调的国有经济应集中分布或控制的产业，包括军工、能源、电信、航空等产业也都是许多国家在历史上甚至目前所强调的需国有化的产业。而目前世界各国在这些产业内的改革对于我国国有企业的未来改革治理将会有诸多启示。

本书的研究主要包括以下几个部分：

第1章。对国有企业的产生、发展与衰落进行了一个历史描

绘，总结了对国有企业存在的多种分析理论，并提出本书分析视角。国有企业的普遍出现始于20世纪初的西欧，在20世纪末随着全球私有化浪潮而逐渐走向衰落。本书将这一过程划分为三个阶段：初步兴起阶段（1910年代~1930年代）、鼎盛发展阶段（1940年代~1970年代）和走向衰落阶段（1980年代以来）。从历史角度去考察国有企业的存在与发展，一方面可以使我们去发现其中变化规律，另一方面也可以从“过程”而不是简单地从“结果”的视角评判国有企业的好坏。同时，本书也从“政府、政党与意识形态”、“经济增长与宏观政策工具”、“就业、社会公平与社会福利”、“所有权、竞争与公司治理”等角度总结了对于国有企业存在的理论解释，所有这些理论都可以帮助我们在某一方面加深对国有企业的理解与认识，但都不能对国有企业给出一个全面、客观的评价。譬如是否因为国有企业所有权的缺陷而导致的低效率就可以对国有企业进行彻底的否定？事实并非如此。正因此，从20世纪初德国经济、社会学家韦尔纳·桑伯特（Werner Sombart，1928）提出了对国有企业这种制度组织形式应予以重视以来，至21世纪初，对于国有企业在未来究竟是否仍有发展的前景，学者们仍存在着不同的见解（Tonilelli，2000）。而本书提出的从“产业”角度对国有企业存在发展进行解释、分析与判断，或许可以得到更多的启示与更全面的认识。

第2章。国有企业的产业特质首先表现在其产业分布特征上，该章从两方面分析全球国有企业的产业分布特征：一是利用现有文献对各国国有企业的分布行业进行了分类梳理，包括发达资本主义国家、发展中国家、社会主义计划经济国家国有企业的产业分布特征；二是利用BvD数据库提供的全球企业样本数据，设计了国有企业产业分布偏好度指标，对近年（2005年左右）国有企业的产业分布特征进行分析。两种分析得出了一个共同的结论：即国有企业

在公用事业、电信、石油、铁路、交通工具制造等自然垄断性、战略性及涉及国防工业的产业具有集中分布偏好。在分析中还可以看出发展中国家国有企业产业分布比发达国家来得更加宽泛。

第3章。研究国有企业与自然垄断产业之间的内在关系。产业的自然垄断性是决定国有企业分布的一个重要产业特质。自然垄断产业的垄断性、公共性、基础性、规模性等多种特性，使国有企业成为政府在该产业领域提供公共产品或准公共产品、推动经济增长和其他产业的发展、以所有权实现产业规制的常见手段。与此同时，国有化与民营化下的产业规制都是自然垄断产业的可选择的治理方式，两种情形各有优劣，取决于不同现实条件下哪种方式对于自然垄断产业的管理更有效。因此，自然垄断产业完全可以民营化，但是：（1）民营化的前提是必须要有完善的政府规制体系；（2）我们并不能断定民营化是自然垄断产业的唯一出路，而今全球在探索第三条治理道路：“混合所有权下的强化规制”。

第4章。研究了国防产业内国有企业的存在及改革问题。在特殊阶段下国有企业在推动国防产业发展，维护国家军事安全，推进国家科技创新过程中发挥了重要作用。但对于国防产业的发展与国家安全的维护，国有企业并不是唯一的、有效的途径。国防产业的民营化管理模式与国有化管理模式都有成功的案例，但随着国防产业组织的演进，前者日益为世界各国所接受。本章分析了国防产业的演进对于国防产业国有化或是民营化经营管理机制选择的影响、美国如何在国防产业民营化经营的机制下维护国家安全以及国防产业民营化的渐进性问题。

第5章。从“政府—国有企业—战略产业—经济增长”的关系角度，分析国有企业产业分布的战略性特质。首先，通过经验证据的比较说明国有企业能够在特定阶段、特定条件下促进经济的发展，而不是世界银行（1995）、吉尔法松等（T. Gylfason etc, 2001）

所片面认为的国有企业不利于经济增长。国有企业在经济增长中可以起到投资机制与所有权式产业政策的作用。第二，具体分析了经济发展中战略产业以及国有企业在战略产业发展中能起到的作用，并以典型国家钢铁、石油、银行产业为案例进行了分析。第三，战略产业的国有化经营也是有局限性的，当战略产业国有化经营的成本大于其所能创造的效益时，该制度模式就会被淘汰，而会选择其他模式，也以典型国家钢铁、石油、银行产业私有化的过程为案例进行了分析。并总结出：（1）国有企业在战略产业成长过程存在的生命周期现象；（2）重要战略产业的私有化或民营化，还需辅之以外部监管措施，以非所有权的形式确保产业安全。

第6章。从产业特质视角分析了中国国有企业的发展改革治理进程。首先，中国国有企业的产生并非完全出于意识形态，也是由当时国内经济环境所决定的，这与大多数发展中国家在经济发展初期引入国有企业有着相同之处。其次，通过改革开放后对国有企业的改革，国有企业的产业分布越来越体现出了与世界各国相类似的分布偏好特征。第三，民营化是绝大部分行业国有企业的未来改革方向，中国的国有企业也不会例外，但对于自然垄断、国家安全、战略性产业而言，民营化的程度与速度取决于与其产业特质相关的政府管制的完善程度。同时，通过对中国公用事业、军工、钢铁、银行等产业重点国有企业的分析可以发现，我国事实上已经走上了“间接部分民营化”的改革道路。今后改革的重点将放在外围如何完善所处产业的政府规制制度，创造良好的外部治理环境。改革的方向从以所有权控制为重点走向以政府规制为重点。

第7章。本书根据各产业内国有企业的存在发展共性，从“产业特质与国有企业存在”、“产业演进与国有企业变革”、“产业规制与国有企业治理”三个层次，进一步归纳出了国有企业的产业经济学分析框架，以期成为国有企业理论研究的新突破口，为今后在

该方向的演绎研究提供理论基础。

通过分析,本书试得出如下结论:

- 国有企业的产业分布具有明显的分布偏好特征;
- 国有企业的产业分布偏好与这些特定的产业特质有关;
- 国有企业的成长衰落与所在产业的发展演进密切相关;
- 国有企业的民营化须与其所在产业特质相关的政府管制的完善相配套;
- 当前中国国有企业的改革方向是:从所有权控制走向政府管制。

在研究方法上本书采用了历史分析、比较分析、案例分析等分析方法。对于国有企业产生、发展、衰落进行了整个历史过程分析,在整个历史过程中对于不同阶段下国有企业在相关产业内的作用分析,可以使我們更全面地认识国有企业,而不仅仅是在国有化或私有化阶段对国有企业片面的认识。同时,也对国有企业的存在发展,包括发达国家、发展中国家以及社会主义国家,进行了综合比较分析,找出其间国有企业产业分布的共性与差异。对于国有企业在各个国家、不同发展时期、不同产业的典型案例进行了分析讨论。在分析过程中,本书收集和运算了大量国内外统计数据,以充实相关分析方法,为相关结论的得出,提供更加可靠的依据。

在研究过程中本书有如下创新之处:(1)从产业特质视角对国有企业的存在与发展进行全面论述,在国有企业研究领域内具有创新性;(2)设计了国有企业产业分布偏好度,并运用全球企业数据进行分析计算,在概念提出、研究方法、数据范围都具有开拓性;(3)将国有企业的产业特质重点聚焦在三大领域:自然垄断、国家安全、战略性,并重点研究了三大领域与国有企业的内在联系,具有一定的研究深度,并对我国国有企业发展具有现实理论应用创新

价值；（4）对我国当前大型国有企业改革方向提出了建设性意见：从所有权控制走向政府管制；（5）总结归纳了国有企业的产业经济学分析框架，包括“产业特质与国有企业存在”、“产业演进与国有企业变革”、“产业规制与国有企业治理”三个层次。

目 录

前言	1
第 1 章 国有企业：从实践到理论的多重视角	1
1.1 成长与衰落：全球视角的历史分析	2
1.2 国有企业研究的相关理论及评析	10
1.3 基于产业的研究视角	17
第 2 章 国有企业产业特质：国际经验证据	22
2.1 国有企业：一个产业维度考察	22
2.2 全球国有企业产业特质考察：基于 BvD 统计 数据的分析	34
2.3 国有企业产业分布的一般规律分析	42
小结	46
第 3 章 自然垄断与所有权治理	48
3.1 自然垄断产业特征	48
3.2 国有企业：自然垄断产业分布偏好分析	56
3.3 产业演进、自由化与民营化	64
3.4 治理选择：国有、民营还是混合	76

小结	87
第 4 章 国家安全：需要由国有企业维护吗	89
4.1 国家安全与国有企业	89
4.2 涉及国家安全产业：国有与民营的国际比较	93
4.3 民营化后的国家安全：机制与过程	102
小结	109
第 5 章 经济增长、战略产业与国有企业	111
5.1 国有企业与经济增长：经验与机制	111
5.2 国有企业战略产业介入：企业所有权与 产业政策	121
5.3 私有化、国有企业生命周期与战略产业	143
小结	157
第 6 章 中国国有企业改革治理：产业特质视角的分析	159
6.1 中国国有企业：一个历史的演进轨迹	159
6.2 国有企业产业分布：现状与问题	168
6.3 从所有权控制走向政府管制：大型国有企业 改革治理方向	185
小结	194
第 7 章 国有企业的产业经济学分析：一个框架	196
7.1 国有企业的产业经济学分析框架	196
7.2 结语	201
参考文献	205

第 1 章

国有企业：从实践到理论的多重视角

20 世纪初德国经济学家、社会学家韦尔纳·桑伯特^①（Werner Sombart）在其《现代资本主义》中对于欧洲国有企业作出了如下评价：

“国有企业对于现代产业形成的重要性是不可低估的。它们不仅是产业发展中的原型，也是发展过程中的新的组织形式。因某种需要而建立起来的国有企业，经常成为资本主义工业发展的催化剂。这些企业在资本主义发展过程中是至关重要而不能被忽视的，无论其概念基础在哪里或者其今后发展有着千差万别的道路。”（韦尔纳·桑伯特，1928）

^① W. 桑伯特（Werner Sombart，1863～1941 年）德国社会学家、经济学家，主要著作有：《19 世纪的社会主义和社会运动》（1896）、《现代资本主义》（1902）、《犹太人与经济生活》（1911）、《资本主义》（1930）和《新社会哲学》（1934）等。其对于国有企业的评述参见：Sombart, W. (1928), Der moderne Kapitalismus, Vol. 2: Das europäische Wirtschaftsleben im Zeitalter des Frühkapitalismus, Duncker & Humblot, München and Leipzig, p. 917。

1. 1

成长与衰落：全球视角的历史分析

国有企业的产生是政府或国家直接参与经济活动的产物 (Toninelli, 2000), 在世界经济发展史上其早已以不同形式存在着, 如英国为实现殖民统治而设立的东印度公司, 法国出于国防需要而成立了法国皇家制造厂 (French Manufactures Royales)。但是总体而言, 20 世纪之前, 这些不同形式“国有企业”的存在都是偶然或是零星的。国有企业的普遍出现是在 20 世纪的第一次世界大战前后与第二次世界大战前后两个阶段, 尤其是以第二次世界大战以后 (1940 年代~1970 年代) 的发展为最。

1.1.1 1910 年代~1930 年代：初步兴起

第一次世界大战期间以及随后一段时期内, 国有化已经成为许多西方国家经济改革的重要措施。最为突出的是处于魏玛共和国时期的德国, 在这一时期, 德国及所属独立州接管并控制大部分公共设施行业, 包括邮政、电网、铁路, 并且也广泛介入了化工、食品、金属、煤炭、钢铁、建筑、银行金融等工业生产领域, 至 1925 年约有 145 万工人就业于各级政府设立的企业。第一次世界大战后德国的国有化运动是为解决其战后的工业基础重建和生产体系合理化问题而提出的一项“新经济”改革 (Rathenau, 1976)。

除了德国以外, 许多欧洲国家在这一时期也存在着一些国有化

的举措。英国对英国石油公司（BP）进行了部分国有化（1914）^①、建立了伦敦港务局（1908）、英国广播公司（BBC）（1926）、中央电力局（Central Electricity Board）（1926）。意大利对铁路进行了国有化（1905），建立了国家保险机构（INA）（1912）、意大利通用石油公司（AGIP）（1926）。法国建立了邮政局（1919），法国国家产业发展机构、法国石油公司等国有或公共企业。同样，荷兰、西班牙都在各自认为重要的领域成立了政府管理下的企业。

但该时期，对国有企业发展有最大推动作用的是1929年的世界经济大危机，这场危机使得人们对于资本主义制度和自由市场经济的合理性提出了质疑，并有越来越多的人认识到，政府对经济的强有力干预并且控制经济中的某些关键领域能够解决市场失效和巨型私人企业滥用市场权力问题（Toninelli, 2000）。因此，在1930年代初，许多西欧国家出于拯救企业或经济的目的而开始新一轮国有化。最典型的公司是意大利工业复兴公司（IRI）（1933），其最初是为托管意大利三家最大银行过度投资的工业股权，但最终该公司控制了意大利全国企业42%的资本量，到1937年其转型为永久性的公共企业，并一直存续至第二次世界大战以后（Amatori, 1987）。同时期，纳粹政府前夕的德国在1931年直接重组了德国金融银行业，并成为国家银行（Grossbanken）的最大股东。西班牙政府也仿效意大利成立国家产业机构（Instituto Nacional de Industria）（1941）以促进国家产业发展，降低进口和对外国经济的依赖度。法国在1936~1937年人民阵线政府时期也开始了其历史上第一次较大规模的国有化运动，执政的社会党为了缓和公众与庞大的垄断组织之间的尖锐矛盾，对铁路和航空业实行国有化，建立了法国国

^① 丘吉尔认为BP公司的国有化是为了保障战时海军的燃料供应，虽然许多时期英国政府并不是一个积极股东，但BP公司在1914~1979年间一直由英国政府控制（Hannah, 1994）。

营铁路公司，控制了两大飞机制造厂，并以股份有限公司的形式将许奈特军火厂、豪契吉斯军火厂和雷诺坦克厂等军工企业变成国有企业。政府还采取加强“监督”的办法，对法兰西银行进行改革。英国在该时期对银行业、航空业、铁路业等进行了部分国有化，也是在这个时期，英国工党逐渐形成了通过国有企业实现政府干预经济的政策框架，并在战后成为其执政理念，促生了战后的大规模国有化政策。

在该时期，世界上第一个社会主义国家苏联的成立是国有化运动的另一典型，国有企业作为社会主义的经济基础被广泛建立起来。而亚、非、拉的大部分国家在该时期仍处于半殖民地、半封建社会，虽然也存在各种形式的官办、官营企业，但其对于经济发展的意义和产生的作用较为有限。

1.1.2 1940年代~1970年代：鼎盛发展

世界国有企业发展最鼎盛的时期是在第二次世界大战后的近30年时间内。在西方国家首先掀起国有化浪潮的是英国与法国。英国《自由社会的充分就业》报告与法国《1945装备现代化计划》报告被认为是混合经济发展的重要标志（Toninelli，2000）。意大利学者卡斯特罗诺沃（Castronovo，1989）认为，当时欧洲国家的经济计划与国有化规模达到了前所有未有的程度，主要原因是为了克服当时原材料的短缺、优化工业生产结构和保障必需服务的正常供应。

但从政治上而言，国有化也是政党积极推动的结果。英国的国有化浪潮发生在工党执政时期，1945年7月到1951年10月，艾德礼任战后第一届内阁首相的工党政府掀起了第一次国有化高潮，英国议会通过了英格兰银行法等8个国有化法令，将银行、煤炭（1946）、航空（1947）、运输（1947）、电力（1947）、邮电以及钢