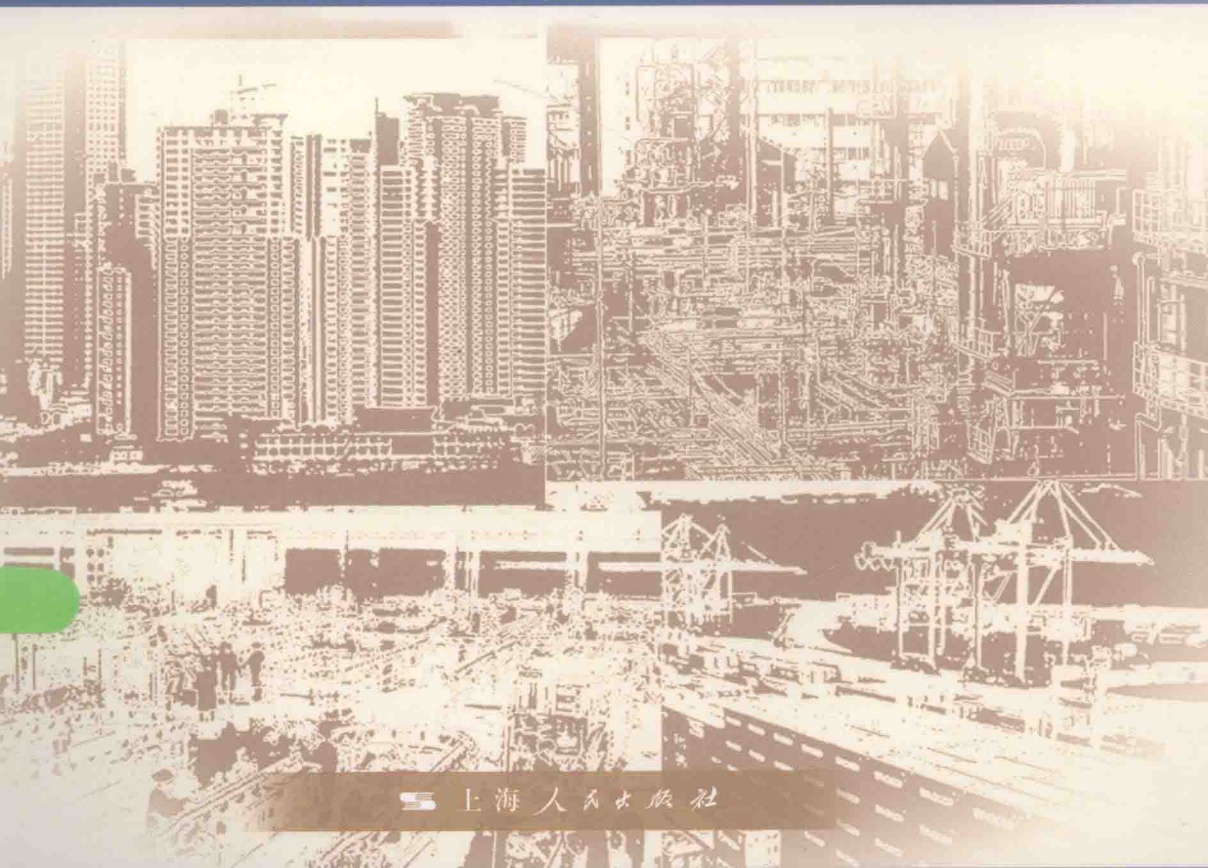


陆军荣 著

国有企业的 产业经济学分析

*Analysis of State Owned Enterprise
in Industrial Economics*



上海人民出版社

陆军荣 著

国有企业的 产业经济学分析

*Analysis of State Owned Enterprise
in Industrial Economics*

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有企业的产业经济学分析/陆军荣著. —上海:
上海人民出版社, 2014

ISBN 978-7-208-12512-4

I. ①国… II. ①陆… III. ①国有企业-产业经济学-
研究-中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 184320 号

责任编辑 秦 堃

封面装帧 王斯佳



国有企业的产业经济学分析

陆军荣 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 16 插页 4 字数 247,000

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12512-4/F·2251

定价 40.00 元

序

国有企业在很多人眼里是一个“死亡板块”，其最终命运是注定的，因此没有研究的价值。持有这种观点人忽视了两个不应忽视的客观事实：一是国有企业是现代经济中普遍且长期存在的企业组织形式，其历史几乎涵盖资本主义经济发展的各阶段，更在社会主义国家得到了“极致”应用。可以说，国有企业在任何一个国家始终都不曾消亡过，只是在表现形式与比例方面存在较大差异。或许我们仅用 20 世纪 80 年代以后的私有化浪潮视角来评判国有企业是有失偏颇的。即便进入 21 世纪初，国有企业也并没有覆灭，而是有更多的学者开始重新思考国有企业的存在价值。二是单个国有企业的产生、变革或是最终被民营化是一个过程。我们并不能因为结果而否定过程的价值，国有企业存在的价值往往体现在其存在过程中。国有企业民营化，本身也是国有企业存在价值的一个组成环节，不能将国有企业的民营化与国有企业的存在相对立起来。国有企业通过股权变更或转让实现民营化，只是改变了“产权”意义的企业组织形式，但是“资产”意义上的企业仍然持续存在，这与私有企业的股权更迭并无差异。世界上能做到基业长青、股东控制权永远不变的民营企业寥寥无几，更何况是国有企业。因此，回顾 20 世纪的国有企业发展史，既有国有企业不断地被民营化，也有不断新生的国有企业组织形式。如果上述两个客观事实成立，我们就不能简单地否定国有企业。

对于国有企业的简单化认识只能说明我们对于国有企业理论阐释的匮乏。可以说，改革开放至今，中国并未形成真正的国有企业理论体系，要么是受制于计划经济的意识形态束缚，要么简单化地认为民营化是国有企业的必然方向。过去三十余年，国有企业基本是“以退为主”，退出了大部分的竞争性领域，并未对国有企业自身理论建设有迫切要求。当前，国有企业改革已经接近底线，涉及重大与关键领域，国企改革肯定不能简

单照搬竞争性领域的改革方法,亟需理论的发展。

现实社会中,人们一提到国有企业就贴上了低效率、垄断暴利、高福利、妨碍市场竞争等负面标签。为什么会对国有企业有如此的仇恨甚至敌视?我认为这需要区分内外而言。首先,对于外国跨国公司及其所在国政府而言。由于国有企业容易受到来自政府的支持与补贴,在市场进入、价格竞争方面,国有企业成为其市场扩张最大的障碍,并冠以妨碍市场公平竞争之名。而对于发展中国家而言,由于民营经济初期的相对弱小,期望通过国有企业来实现赶超与抗衡,其某种程度上是代表着国家间的产业竞争策略。在现代产业经济学中,完全竞争的市场状况是少数,大部分处于垄断竞争状态,在市场与民营经济未充分发育的情况下实行全行业开放,对于大国产业安全而言是不利的。因此,大国贸易投资的自由化及国有企业的私有化,必须要在两国民间经济实力势均力敌时才宜全面推进。在国家竞争格局框架下,“妨碍市场竞争”有时恰是为本国企业谋取竞争地位的理由。其次,对于国内民众与民企而言。国有企业的发展占据了市场、占用了资源,却表现为低效率与高福利,必定激起民众的反感,也通过各种方式挤压民企的生存发展空间。因此,一旦遇到经济滑坡,国有企业必定先成为千夫所指的罪魁祸首。有国外研究表明,企业的国有化与民营化都是民意的直观感性产物。事实上,上述问题并不完全归咎于国有企业的产权因素。所有国家都有国有企业,但是效率却是千差万别,导致效率差异的因素还有很多,其中关键一项是政府治理能力。

问题是国有企业长期存在,却又得不到现实的认同。虽然中国并不缺少国有企业的辩护者,其主要来自两个方面的声音。第一种是基于社会主义基本经济制度的意识形态式辩护。社会主义的基本经济制度需要公有制为基础,而国有企业是公有制的主要组织载体。社会主义、公有制及国有企业的内在逻辑关系究竟是什么,我们并没有去深入研究阐述,目前仍只停留于本本主义、教条主义。马克思也未对三者关系作出过明确回答,我们仍然沿用斯大林式社会主义的界定,显然已经跟不上日新月异的国有企业改革形势。我们需要在理论上对这个中国特色社会主义的“哥德巴赫猜想”难题进行破解,为未来改革扫除思想理论的障碍。第二种辩护是来自于直接或间接从国有企业得利的“利益群体”。国有企业的利益群体有多种多样,目的也不尽相同,但最终是想通过国有企业来控制、占有与分配相关利益,实现群体或自身利益的最大化。这部分人是国

有企业的内部或实际控制人,往往只强调国有企业的优点,忽视、掩盖国有企业的缺点,尽可能使控制的国有企业规模与国有资产总量最大化。上述两种视角的辩护分析存在于当前国有企业分析讨论的各种场合,但是在自身逻辑与利益倾向上并不能使人信服,反而成为反方攻击国有企业、反对国有企业的把柄。譬如我们现在反对“国有垄断”现象,因为其存在暴利、分配不公、限制行业准入等弊端,但其间我们没有很好地区分哪些是因为“国有”引起的,哪些是由于“垄断”引起的,这是两个不同的概念。我们不能因为反对垄断而简单地反对国有,譬如私人垄断问题如何解决;也不能只是为了反对国有而反对垄断,譬如自然垄断的合理与广泛存在。作为一名研究人员,就是要通过研究为国有企业的存在合理性进行理性辩护,找到能够得到大多数人认同的共识。国内外有许多学者从不同角度对国有企业进行理论分析解读。一经专注于这领域研究才发现,事实上从20世纪50年代开始,对于国有企业有价值的研究文献与研究报告可谓是汗牛充栋,观点视角也非常多元化,但国内的认识主要局限于产权经济学的分析框架,在一个国有经济总量最大的国家,对于国有企业的认识与掌握却没有更大的突破。

时至今日,我们仅从“产权”角度去分析认识“国有企业”已经受到了很大局限,本书从产业经济学的分析体系来研究分析国有企业,或可提供一个新视角的尝试。选择产业经济学的分析视角首先是源自于全世界国有企业都具有产业分布偏好的共同特质。除了实行社会主义计划经济体制国家,国有经济成为被过度利用的工具手段。在几乎所有市场经济国家的产业发展与竞争过程中,存在或保留下的国有企业都很有限、集中地分布于少数产业,并且有其自身发展演变的规律。研究就是要找共性规律,可以说这是本书研究的最初始想法与起点。在复旦大学求学期间,跟随张晖明导师开始接触现代企业理论,了解与思考国有企业问题;毕业后带着这样的想法在上海社会科学院部门经济研究所做了两年的博士后,当时专门分析研究了全球的国有企业产业分布状况。由于部门经济研究所主要针对产业部门进行应用经济研究,正好可以将国有企业与产业经济学的分析框架体系相结合。在时任杨建文所长的建议下以“国有企业的产业经济学分析”为题申报到了国家哲学社会科学基金资助。有了基金课题任务的倒逼,我借助于产业经济学的分析视角与理论基础,对国有企业的存在、发展与变革进行了较系统的论述。应该说,从产业角度去认

识与理解国有企业,国内外学者在论文观点中已有涉及,但是从学科、学理到应用实践角度,将国有企业的理论与产业经济的分析体系结合起来,应该是首次,期望能在国有企业问题上寻找到更多的共识。后来在参与上海社会科学院王战院长关于社会主义初始积累问题、社会主义初级阶段垄断性竞争市场模式的研究讨论中,更增强了对国有企业特定产生背景与作用的认知。在笔者看来,在中国现代化进程中,国有企业是完成社会主义初始积累、确立垄断性竞争市场模式的组织载体。当然,这里也存在着多方面的初始制度局限性,需要根据时势变化持续深化改革。

在研究过程中,2008年全球金融危机爆发,国有企业作为政府产业干预的手段仍然被使用,美国、英国等国在危机中对于银行、汽车等产业的“临时”国有化政策,并在新能源产业加大了政府投入;中国则因为宏观调控的“强刺激”,使国有企业总量规模得到短期性扩张,但因为不分具体产业地全面铺开,加重了社会对国有企业的诟病。因此,对于国有企业的争议仍在持续,发展改革方向仍需要进一步明确。中国渐进式改革、摸着石头过河的成功,重要的一条是没有采用“休克疗法”,完全否定、抛弃国有企业,而是根据国有企业发展外部环境的变化,根据不同产业的特点逐步推进,譬如提出竞争性领域、关系国计民生的领域、战略性领域等等划分都是基于产业而言的。强调产业特殊性,并不意味着否定产权改革的方向与路径,而是要说明产权改革也要考虑到不同产业的特殊性,予以分类推进。近十年以来,我们国有企业改革的推进上总体落后于产业发展变化的形势。我们一味强调国有企业所处产业在国家安全、国计民生、战略性新兴产业方面的重要性甚至不可替代性,从国有企业的产业经济学分析视角来看,这是不完全正确的。原因在于一方面产业发展是动态变化的,需要在不同阶段采取不同的发展策略;另一方面,对于涉及公共利益、公共安全的保障方面,也可以有比国有企业更有效的制度安排设计。譬如,从我国的产业发展状况及改革推进的程度看,在外部规制制度没有完全有效建立或存在低效的领域,继续保留国有企业的制度安排,通过分产业类别加强国有企业治理与监管仍是可取的选择。当前,国有企业“分类改革、分类监管”战略思路正在逐渐形成,而分类的基础在于产业的差异性,国有企业的未来发展与改革方案必定是根据产业差异作出的。期望本书的国有企业产业经济学分析框架能成为“分类改革、分类监管”的理论基础。

当然,国有企业的产业经济学分析仅是提供了一种思想指导与具体产业中国有企业发展与改革规律的经验借鉴,并不能解决国有企业改革的所有问题。国有企业改革是一项系统工程,可以预见未来 10—20 年,我国的国有企业改革将进入最后的关键阶段,最终总量、结构与管理体制将基本定型。在这一过程中,我们不能简单地以产权改革作为单一的目标导向。21 世纪的国有企业仍将在争议中持续存在,尽管其存在形式与行业领域会有重大变化。譬如国有资本化管理的公司会大量出现,国有资本在具体产业领域的存在会更加分散化、混合化、灵活化。国有企业在新兴产业领域的存在周期或会进一步缩短;但是具有公益性行业领域的存在方式会逐步定型,甚至长期化。我们应该为市场经济中的国有企业给予客观的评价,赋予合理的功能定位。这也是本书想给大家带来的一些启示。

陆军荣

2014 年 7 月

目 录

序	1
前言	1
第一章 国有企业:跨世纪的争议	12
一、“国有化—民营化”周期的全球解读	12
二、国有企业的理论纷争	19
三、反思:需要进一步的理论与实践创新	26
第二章 国有企业的产业经济学分析:一个分析框架	30
一、现象:全球国有企业的产业分布状况	30
二、认知:产业经济学研究中的国有企业	36
三、提出:国有企业的产业经济学分析框架	44
第三章 政府、国有企业与产业政策工具	49
一、政府产业干预与国有企业:历史考察	49
二、国有企业在政府与产业关系间的制度建构	53
三、国有企业:产业政策的中介作用与问题	59
第四章 产业发展与技术创新:国有企业的制度嵌入	65
一、“国有化—产业发展—经济增长”的制度模式选择	65

2 国有企业的产业经济学分析

二、国有企业与技术创新:高科技产业发展的作用与表现	78
三、国有化下的产业发展:局限性与退出条件	88
第五章 产业安全:国有企业是否能发挥作用	92
一、国有化的产业安全动因	92
二、国有企业与产业安全:基于四种类型产业的分析	95
三、多元化安全规制对国有化的替代趋势	128
第六章 自然垄断、产业规制与所有权选择	132
一、国有企业:自然垄断的内生规制模式	132
二、所有权与自然垄断规制的模式组合与选择	138
三、混合所有权规制:欧盟的实践与启示	149
第七章 产业演化:国有企业民营化的新解释	158
一、国有企业民营化的产业诱因	158
二、产业演化与国企民营化:内在规律联系	162
三、案例分析:钢铁、电信与军工	173
第八章 中国国有企业发展的产业经济学解析	181
一、国有企业与中国工业化进程(1953—2007年)	181
二、市场化进程中国有企业产业分布变化规律:以工业为例 ...	193
三、当前中国国有企业的产业分布调整问题与方向	203
结语:21世纪国有企业的存在与发展	213
一、产业经济学:国有企业认识的新视角	213
二、再认识国有企业的若干问题	216
三、21世纪的中国国有企业改革	219
参考文献	223

前 言

“国有企业”(state owned enterprise)^[1]是现代经济学中的“黑洞”——广泛存在却至今无法对其形成一致的共识。国有企业作为政府控制或影响的企业,在资本主义产生发展过程中就已存在,并成为推动资本主义国家初期产业发展的重要组织形式。20 世纪初德国学者韦纳·桑伯特(Werner Sombart, 1902)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。”^[2]不仅如此,国有企业更存在于社会主义国家与发展中国家。“国有企业”被认为是社会主义国家和“非市场经济国家”的典型标志之一。社会主义国家均通过“国有化”的方式来推动经济发展,使得“国有企业”超越一般的经济理论问题,而成为“资本主义国家”与“社会主义国家”政治意识形态斗争的工具(Cook and Kirkpatrick, 1988)^[3]。根据世界银行的数据调查,后发展国家国有经济占国民经济的比例要普遍高于发达国家;西方发达国家都存在着各种形式的国有企业,其比例也因发展阶段不同、国别情况不同存在很大差异。

正是这样一种在各种社会形态、在社会发展的各个阶段都普遍存在的企业组织形式,却总是成为现实争论的焦点:国有企业存在抑或消亡?

[1] 在很多场合或文献中亦称“公共企业”(Public Enterprise)。

[2] [德]韦·桑伯特:《现代资本主义》(第1卷),李季译,商务印书馆1958年版。

[3] Cook, Paul, & Kirkpatrick, Colin, Privatisation in Less Developed Countries: An Overview, In Paul Cook & Colin Kirkpatrick (Eds.), Privatisation in Less Developing Countries. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1988.

在许多人看来,国有企业以及其所代表的国家所有权(state ownership)主要是意识形态的产物,符合统治精英的利益需要,其能够保留下来,仅仅是由于“制度惯性”(institutional inertia)(Boycko et al., 1996)。相当一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,并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^[1]。从20世纪80年代开始,“私有企业是不容置疑的最优选择”的观点完全主导了世界银行、国际货币基金组织(IMF)、经济合作与发展组织(经合组织,OECD)等重要国际机构的思维方式与政策制定。世界银行经济学家为国有企业贴上了“不治之症”(deadly disease)标签(Kikeri, Nellis and Mary Shirley, 1992)^[2]。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年左右“苏东剧变”,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年的8.5%下降至了1991年的6%。根据Schmitz(1996)、Mahboobi(2000)等学者的统计,这一比重至20世纪90年代末下降到了5%以下。Megginson和Netter(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。

20世纪后期的大范围私有化浪潮后,是否可以判断国有企业将走向消亡? P.A.Toninelli(2000)主编的《国有企业在西方世界的兴起与衰落》一书所收编的论文对这一问题有着不同的判断,Toninelli(2000)等学者认为未来会形成对国有企业依赖的新的周期,但该书中以Baumol(2000)等为代表的学者认为任何迹象表明国有企业衰落仍将持续^[3]。在进入21世纪以后,这两种情况似乎在国际上同时夹杂存在着,有些国家、有些产业仍继续推动着私有化,但也有国家对部分产业又重新实行了国有化,典

[1] 参见Mueller(1989)、Boardman and Vining(1989)、Megginson and Netter(2001)等文献,见第一章的相关分析。

[2] Kikeri, S., J. Nellis and Mary Shirley, Policy Views from the Country Economics Department. Outreach 3, Privatization: Eight Lessons of Experience, World Bank, July 1992.

[3] Pier Angelo Toninelli, The Rise and fall of state-owned enterprise in the western world. New York: Cambridge University Press, 2000.

型的是俄罗斯、南美三国(委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔)对石油产业的再国有化、英国政府对铁路产业的再接管,甚至日本在2003年也提出了对不良银行可以进行国有化的方案。2008年全球金融危机爆发以后,包括美国在内的西方国家对金融机构、大型制造企业进行不同程度的“国有化”,以避免危机的深化蔓延。为此,有学者将2008年视为全球新一轮“国有化”周期的开始(Jean Jacques Rosa and Edouard P  rard, 2008),并提出需要对20世纪的国有企业作用重新进行评估(Franco Amatori et al., 2012)^[1]。

理论与现实都在“国有化”与“私有化”之间摇摆。在“国有产权”或“私有产权”两者相对优劣问题上,我们仍然没有取得共识(Clifton et al., 2007)^[2]。联合国在2005年专门就“国有企业”问题制作了一份专题研究报告,认为国有企业是目前“仍未解决的挑战”,并具有“新的发展机会”,期望通过对传统国有企业的重整,使之成为经济发展与增长的引擎(UN, 2005)^[3]。2008—2009年全球金融危机以后的“国有企业”回归现象(Musacchio and Flores-Macias, 2009)^[4],我们该如何看待?在法国与英国国有企业发展的历史中,“国家作为企业家”(State as Entrepreneur)的直接经济干预手段,其作用应该重新认识(Franco Amatori et al., 2012)。现代市场经济中的国有化或私有化过程可以被认为是一种市场交易过程,政府或私人投资者按照市场接受的价格达成交易^[5],可以认为,国有化与私有化是一个周期性的过程,由各种外部因素的变化决定^[6]。但正如有些学者对此抱有乐观态度,认为我们并不需要害怕此轮“国有企业”

[1] Franco Amatori, Robert Millward, Pier Angelo Angelo Toninelli, *Reappraising State-Owned Enterprise: A Comparison of the UK and Italy*. NY: Routledge, 2012.

[2] Clifton, Judith, Francisco Comin, and Daniel Díaz-Fuentes (eds.), *Transforming Public Enterprise in Europe and North America*. New York, Palgrave Macmillan, 2007.

[3] United Nations, *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities*. Publication based on the Expert Group Meeting on Re-inventing Public Enterprise and their Management, New York, 2008.

[4] Aldo Musacchio and Francisco Flores-Macias, *The Return of State-Owned Enterprises: Should We be Afraid?* Harvard International Review, 2009(7).

[5] Rosa, Jean-Jacques and P  rard, Edouard, *When to Privatize? When to Nationalize? A Competition for Wnership Approach*, 2008. SSRN: <http://ssrn.com/>.

[6] Roberto Chang etc. (2009) 用“公平与效率”间替代关系来解释国有化周期。参见 Roberto Chang, Constantino Hevia, Norman Loayza, *Privatization and Nationalization Cycles*. NBER Working Paper No.16126, 2010。

回归:一方面这只是历史上一直存在着的政府干预经济行为的再现;另一方面我们没有理由相信现在的“国有企业”会与第二次世界大战以后建立起来的国有企业一样的低效率,毕竟各种制度政策环境发生了很大的变化(Musacchio and Francisco Flores-Macias, 2009)。巴西石油公司(Petrobras)、挪威石油公司(Statoil)、印度铁路公司(Indian Railways)都可以视为现今成功国有企业的典范,作为国有企业的韩国浦项钢铁与中国宝钢,均位居全球五大钢铁企业之列。同时,我们也可以看出此轮“国有化”更具有“选择性”,其不会发生在所有产业,更多是发生于能够获得社会利益的产业,尤其是战略性部门(A. Musacchio et al., 2009)。

时至今日,我们仅从“产权”角度去分析认识“国有企业”已经受到了很大局限:其一,“产权”不是决定企业绩效的唯一重要的因素,这一点已经为越来越多的人接受;其二,衡量企业绩效或效率的指标选择不同,其结果也会不一样;其三,公司治理的好坏不完全取决于公司所有权的类型^[1],完善国有企业“公司治理机制”,可以成为除“私有化”以外的国有企业改革“第三条道路”。因此,“产权”单一标准下的“国有与私有”的两分法,已经无法解释国有企业长期且普遍存在的现象与原因,更无法指导国有企业如何更好地存在,并为国民经济发展服务。因此,对于“国有企业”的存在发展需要有更多的视角、更接近具体现实的理论来指导。

事实上,理论学者对国有企业的存在原由分析角度还涵盖了公共选择理论、政治经济学、制度经济学、发展经济学等理论领域,这些主要观点在本书中的第二章作了介绍,但是并没有形成针对性的“国有企业”理论。对于国有企业的理论迷茫与现实问题,同样也困扰着中国的经济改革与发展,在“计划经济”向“市场经济”转型后,国有企业应该扮演什么样的角色?如何扮演这种角色?这些问题一直在现实的困境中摸索寻求解决的答案。经过30多年的改革,中国的国有企业的比例大大下降,并逐渐集中到部分产业领域,然而在这一过程中出现的“国进民退”现象,是“国有化”周期的自我调整与国有企业的功能定位,还是我国经济改革的倒退,争议仍在继续。对少数国有企业集中的产业出现的垄断、高福利、腐败等现象与问题,日益成为公众的焦点,是否应将这些问题简单归结于国有企业的“公共产权”问题,仍然是值得探讨的。中国国有企业发展的现况亟

[1] 如美国安然公司(Enron)和世通公司(WorldCom)丑闻事件。

待务实的理论进行解释与指导。

本书从“产业经济学”的角度对国有企业的存在与发展进行系统的解析,希望能成为国有企业理论的重要补充,并能够与现实中的国有企业问题紧密结合,为国有经济的发展提供务实、具有针对性的指导。选择“产业经济学”分析视角主要有四个方面的原因:一是国有企业的分布具有明显的产业偏好倾向,且所分布的产业具有特殊的产业特征。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体制的国家外,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阶段,钢铁、化工等经济增长的主导部门也是国有企业偏好产业;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,正是这些产业特质说明了国有企业存在的内在需求。二是国有企业是政府产业政策与产业规制的实施手段之一。国有企业的存在并不只是简单的“企业形态”,也是协调“政府—产业”产业关系的一种制度嵌入。三是产业发展演进是决定国有企业发展变革的重要因素。产业性质、产业发展周期、产业组织模式的变化,都会带来“政府—产业”关系的调整,进而引致国有化或民营化的动态变化。四是依托产业经济学的分析体系,可较系统、具体地解释国有企业的存在与发展。产业组织理论、产业发展理论、产业规制与安全理论分别可以解释自然垄断型、战略型、产业安全型等国有企业的存在,而产业演进理论则从动态的角度来解释国有企业的民营化变革的产业决定因素。同时,产业经济学的分析可以将国有企业的改革发展问题聚焦到具体的产业领域,不同产业领域的国有企业改革路径与方案是大相径庭的,当前包括我国在内的各国国有企业改革发展必须区分不同产业有序推进,而不是同步单调、不分产业类型的企业产权改革。

因此,从产业经济学探讨国有企业既具有现实的支撑与需要,也具有一定的理论依托。其中的核心问题是要将两者整合形成有机的分析框架体系,并针对现实的产业与国有企业问题进行恰当合理的分析,得出相应的、可供参考的结论与意见。为此本书内容分为以下章节:

第一章总结分析国有企业存在的周期性表现,以及我们对于国有企业现象持续不断的争议。本章梳理总结了在过去的100多年时间里国有企业发展的三个阶段:20世纪上半叶及中期的兴盛阶段,国有企业在世界各国出现并不断扩张,甚至成为许多国家的执政政策之一。20世纪中后

期,国有企业的民营化浪潮席卷全球,国有企业成为一无是处的落后制度,同时国有企业的比重急剧下降。但进入 21 世纪后,全球出现一轮“新国有化”现象,对于国有企业的认识也进入了“否定之否定”的第三阶段。同时,本章也总结梳理了在这一过程中对于国有企业的理论纷争,支持者与反对者各据其理,并没有得出一个一致的、确定的结论。当前,国有企业仍然面临着实践存在与认知迷失的尴尬,国有企业缺少自身存在的理论基础。对于国有企业的研究仍缺少价值判断标准,难以解释国有企业发展的周期性现象以及分布呈现出的产业特性。最后提出本书对于国有企业研究的新视角:产业经济学的视角。

第二章分析了选择产业经济学的视角对国有企业进行研究的原因,以及在现有产业经济学分析体系下对国有企业的已有认识。本章首先对全球国有企业的过去及现在的产业分布状况进行分析,可以看到一个显著的事实,即国有企业是有规律地重点分布于某几类产业。这是本书研究从实践到理论的最基本出发点,从现象与事实出发进行理论的抽象与归纳。同时,本章也对产业经济学中现有对于国有企业的研究认识进行梳理与文献综述,对于产业经济学的范畴界定是从广义角度而言的,包括了产业组织、产业发展、产业演进、产业规制与产业政策等理论,在这些研究中都零星、非系统地涉及了国有企业与公共所有权问题。这些梳理一方面说明国有企业与产业经济问题一直存在着研究关联,只是以往的研究是从国有企业研究产业经济,而本书是从产业经济研究国有企业;另一方面,本书也借助产业经济学的成熟体系,提出“国有企业的产业经济学分析框架”,全书均按照该框架思路展开。

第三章分析作为国有企业产业经济学分析最基础的理论立足点:国有企业作为政府干预市场的一种制度设计与政策选择。市场经济中政府干预的必要性、合理性及适度性是一个古老、有争议的问题。但不同形式的政府干预在世界各国中都存在,国有企业只是其中的一种表现形式。从制度层面而言,国有企业是政府职能的延伸,政府通过直接掌握“企业所有权”,以企业经营的形式参与或影响微观经济活动。当这种影响表现为与特定产业相联系时,国有企业就成为政府可选择的产业政策工具之一。在政府产业干预的整个历史进程中,我们都可以看到国有企业的身影。本章重点分析国有企业作为“政府—产业”关系制度安排实现形式,以及作为产业政策中介的作用与局限性。

第四章分析国有企业在推动产业发展中的功能作用及成效。20 世纪中期以来,推动产业发展成为国有企业存在发展的主要功能表现之一,并成为发展中国家“国有化—产业发展—经济增长”的制度模式选择。国有企业既成为了发展中国家实现工业化经济起飞的制度设计,也是许多工业化国家扶持幼稚产业发展、促进技术创新,实现产业战略性竞争的手段。本章重点分析国企在主导产业、战略产业、基础产业、幼稚产业等不同类型的产业领域中,作为推动产业发展、技术创新及经济增长的内在作用机制,其所取得的实际效果。在当前知识经济发展与自主创新导向的背景下,本章也重点分析了国有企业在技术创新中的作用与局限,并对法国、韩国等国高科技产业发展历程中的国企作用进行了比较分析。国有企业作为一类特殊的所有权主体应成为国家创新体系的组成部分之一,但其作用必须要有合理的定位。最后,本章也认为国有企业推动产业发展与技术创新在一定环境条件下具有其合理性,但同时也存在着许多方面的局限性,而且国有企业并不是推动产业发展唯一的、完美的政策手段,随着发展环境与条件的变化,国有企业在产业发展中的作用也会变化。国有企业在不同产业的民营化过程,实质上也是作为产业发展工具的功能性退出。

第五章分析国有企业是否能有效维护产业安全的问题。产业安全成为国有化的重要动因之一,也是当前国有企业存在的重要原因。但是,在具体操作中我们很难分清哪些情形下的产业安全问题适宜以国有企业的形式解决,也较少关注国有企业对于保障相关产业安全的内在逻辑的合理性及其效果。如果对这些问题不加辨析,很容易陷入国有企业“安全万能论”的错误认识。为此,本章选择国防产业、石油产业、金融产业、煤炭产业等涉及四个不同国家安全类型的产业,分析国有企业的作用机制、效果及其局限性。由于这些产业自身存在的特殊性,都需要由政府适度干预,国有企业作为一种制度选择在维护国防安全、经济安全、金融安全、生产安全等方面,确实可以起到一定的作用,其中的原因本章针对不同的产业都作了具体分析,并列举了很多正面及反面案例。但本章的另一个结论是国有企业并不是维护产业安全唯一的、最有效的或是最根本的手段,国有企业对于产业安全的作用是有限的、有条件的。国有企业的产业安全功能需要合理而不盲目的利用。同时,本章最后也指出,建立多元化的安全规制制度,可以更有效地替代与补充国有企业的产业安全功能。