

中国目前是“国进民退”吗？



文一 清华大学教授、北京大学新结构经济学研究中心访问学者

2018-11-16 07:03:22 来源：政治经济学季刊

https://www.guancha.cn/WenYi2/2018_11_16_479834_s.shtml

长期以来国内学术界有一股把国企和民企对立起来的观点，这种观点认为要发展壮大民企就必须私有化国企和彻底消灭国企，要发展壮大国企就一定意味着挤出、压制和摧毁民企。这种错误观点之所以十分流行，缘于对西方经济学理论的一知半解，对西方工业化历史的忘却。事实上，欧洲没有任何一个成功工业化的国家没有国企（以前有，现在有，将来还会有），而且中国改革开放以来之所以取得压倒所有盲目一边倒“私有化”的中低收入国家的经济成就，恰好是由于在所有发展中国家里（包括拉美、东欧国家和俄罗斯），只有中国才在实践中相对正确地处理好了困扰经济学家多年的国企和民企的关系问题，因此只有在中国才看到国企和民企之间相对合理的分工、布局、相得益彰的产业互补关系。

中国目前是“国进民退”吗？

目前国内经济学界和社会上最流行的说法之一是“国进民退”，意思是国企在国民经济中所占比例越来越大，而民企在国民经济中所占比例越来越小。事实并不是这样。无论从国企主营业务收入、资产总量，还是利润总额看，中国并没有发生“国进民退”的现象。



图/经济日报

比如在 2000-2016 年期间，在工业领域，国有控股企业资产占全部工业企业资产的比重从 67% 单调下降到 38%，国有控股企业主营业务收入占全部工业企业主营业务收入的比重从 50% 单调下降到 21%，国有控股企业利润占全部工业企业利润的比重从 55% 单调下降到了 17% 左右（国家统计局公开数据）。

另外，美国华盛顿彼得森国际经济研究所资深高级研究员 Nicholas R. Lardy 博士发表于 2014 年的研究（“Markets over Mao: The Rise of Private Business in China”）也显示，在 1978-2011 年期间，国企工业产值占全国工业总产值之比从 80% 下降到了 26%，其中制造业下降到了 20%；在 1995-2014 年期间，国企出口总额在全国总出口总额中的占比从 67% 下降到了 11%。

与此同时，国有企业所交税金占中国政府税收收入的比重却基本维持不变，从 2008 年的 31.58% 稍微下降到 2017 年的 29.33%。当然由于整个经济的发展，国有经济也在发展，但是其速度远远比不上民营经济发展的速度。然而国有控股工业企业在国家税收中的占比却并没有以同其它指标一样的速度下降，说明国企的交税负担相对于民企是相对重的。

不用质疑，发展壮大民营企业是中国改革开放以来取得经济发展伟大成绩的最重要原因之一，也是中国特色社会主义市场经济的最大特点之一。

但这是否证明国企没有价值或甚至只具有负面价值，是否证明私企和国企是相互对立和冲突的呢？答案是否定的。

国企在改革开放以来中国崛起的伟大经济成就里面也起到了不可或缺的作用，而这一点恰好是长期被国内外学术界所严重忽略的。放弃国企在市场经济中的伟大作用也恰好是东欧、俄罗斯和拉丁美洲国家 80 年代以后经济改革失败的核心原因之一。

其实无论从欧洲、北美、日本、韩国、新加坡工业化的历史经验来看，还是中国自己改革开放以来的经验来看，国企的作用都是不可或缺的。虽然随着民营企业的迅速扩张，国企在国民经济中的占比越来越小，但却起到了市场经济的一个支点作用，是中国目前为止没有出现西方资本主义工业化历史上动辄 3-5 年一次经济和金融危机和由此导致的巨大资源浪费的根本原因之一。

这一点是几乎所有西方训练出来的国内经济学家长期没有认识到或羞于承认的。这不仅是因为在任何大的经济危机来临的时刻只有政府和代表国家整体利益的国企才有能力进行逆周期操作，而且更为重要的是因为一个国家在经济发展过程中需要提供大批量的公共产品和公共服务来与经济发展配套和克服经济发展中的巨大瓶颈，比如水利、通讯、能源、供水、交通基础设施、国防、军工、教育、医疗、邮政、金融、社会治安、税收、科研，等等，因此总是需要国家扮演不可或缺的关键角色。

而国家不外通过五个主要途径来扮演这些关键角色：（1）国家公共行政机构，（2）国有企业（国家拥有并参与经营）和国资企业（即 government sponsored enterprises，国家以金融手段支持其在市场经济中运作，但是国家不直接经营），（3）产业政策，（4）国家颁发垄断经营权（特许垄断公司，比如欧洲历史上的荷兰和英国东印度公司和美国今天仍然在实行的一些特许金融公司），（5）政府长期定向采购合同。

每个企图实现工业化的国家，因为历史、文化、发展阶段、国际竞争环境不同，在这五者之间的搭配比例可能不同，但道理是一样的，就是必须不断提供变化中的经济增长所需要的一

切公共产品和服务，支持国家长远发展战略，协调和降低市场经济各个部门的交易成本，克服市场缺失和失灵，参与初次和二次资源配置与收入分配，弥补市场机制在配置资源过程中的不可避免的缺位、缺陷与不足。

比如，工业化市场经济的特点是规模化大生产、规模化运输与规模化销售，因此需要国家力量及时地、规模化地去创造和培育规模化大市场得以存在和运行的规模化基础设施、配套机械设备与原材料供给保障。

不用质疑，中国的民营企业在改革开放以来取得了比其它任何发展中国家更加辉煌的成就和财富积累。但这一成绩和中国政府对民营经济发展不断提供及时和有效的政策支持和公共产品保障的能力不可分割。如果没有国家提供各种公共产品和服务来支撑民营企业 and 市场经济的发展，比如中国庞大复杂的交通基础设施建设，通讯、供水、金融、电力和能源保障，社会治安保障，各级政府对招商引资的巨大支持，中国的民营企业要想取得目前的成果是不可想象的。这与表面上私有化程度更高、金融自由化更彻底的非洲国家、南美国家、东欧国家以及俄罗斯、菲律宾、巴基斯坦、印度等相比，就可以马上看出来。

因此，中国市场经济和民营企业之所以比任何发展中国家都更成功，恰好是因为背后有着默默无闻的国家力量和国企在倾力奉献。这些光鲜成功背后有他们的一份功劳。拒绝承认这个功劳不仅是无知，而且是无耻的。

设想国家每修建一片电网、一座大桥、一条运河、高速公路、高铁和地铁线路，立马会在沿线和两头吸引和创造多少商机、民企和它们间接拉动的生产与就业？更何况涉及很多工业部门和基础科学的技术创新？

从就业来说，当然是民企的贡献最大，因为大量的中小企业是民企，而民企主要是劳动力密集型。国企按照市场经济规律的需要已经退出竞争性的劳动密集型轻工产业，让位给更加灵活多变的民营企业，而目前主要集中在资金和技术门槛很高、外溢效应很大的瓶颈型、资源型、科技主导型的资本密集型产业。

在任何国家工业化的初期和中期甚至晚期，搭建市场主骨架的几乎都是国企，民企都主要是首先占领资金和技术门槛相对低、短期利润回报高、对国民经济外溢效应相对小、与最终消费市场相对近的更加庞大的下游产业。而为了支持民企发展，国企利用国家力量的优势，占领资金和技术门槛相对高、短期利润回报低、对国民经济外溢效应相对大、离最终消费市场相对遥远的上游企业和公共产品生产行业。因此不能够简单从对就业贡献大小来判断国企的价值和贡献。

私企的自利性质决定了他们在进入公共品属性和国家信用很强的战略性资源领域的有限性和滞后性。这并不是说私企不能进入国企已经进入的市场和领域，而是说他们由于缺乏利润激励和政治责任去担当克服国民经济瓶颈领域的主力军，即便政府希望培育和扶持民营企业进入涉及公共产品和服务的领域，也需要一个长期的积累和工业化过程。

一句话，国企与民企是互补的，不是相互排斥的。它们在国民经济中和国家发展战略中的分工不同。这个分工的必要性需要从国际地缘政治、产业升级阶段和工业化所需要的巨大公共产品和服务的及时规模化供给的历史过程来理解。

新自由主义意识形态是造成国内学术界对国企负面看法的原因

西方主流经济学理论，尤其是新自由主义意识形态，缺乏对现代市场经济的历史形成机制和过去 500 年西方工业化过程的把握和正确理解，因此容易把历史发展过程中出现的结果当成原因，从而参照发达国家目前的情况对发展中国家提出违背其工业化历史规律的政策建议。

1980 年代开始流行的新自由主义意识形态，其关键思想是希望消除国家力量对于私人空间的影响和对市场经济活动的参与，把国家力量与市场机制对立起来。既然国有企业是国家力量介入和参与经济活动的一种方式，新自由主义者们当然就会坚定地反对国企。但问题在于经济发展的核心是工业化，而工业化涉及到各种各样的基础设施、国防力量、公共安全、监管机制和社会安全保障体系的建设——这些都需要一个强大的国家力量参与。



破旧的纽约地铁

从欧美国家还有日本的工业化历史来看，它们都经历了以下几个阶段，每一个阶段都需要国家力量及时提供相应的基础设施和公共产品服务：（1）第一次工业革命（即规模化生产小商品和轻纺消费品的轻工业革命），（2）第二次工业革命（即规模化生产所有生产资料和生产工具的重工业革命），（3）后工业化的福利社会，（4）目前正在开启的第三次工业革命（即将一切生产和服务过程自动化、信息化、智能化的电子工业革命）。

然而欧美和日本的国企私有化浪潮是在 1980 年代中后期由美国的里根政府和英国的撒切尔政府奉行的新自由主义下推出的，那个时候英国、美国、北欧和日本早就完成两次工业革命并进入福利社会好几十年。

而且即便是在这些发达工业化国家，将国企私有化以后的结果也很不理想。而且好多发展中国家就连第一次工业革命阶段都还没有进入，就跟着欧美日这些发达国家大谈国企私有化，这是把别人的屋顶当成自己的地基来搞工业化建设的荒唐思路。事实证明这场私有化运动的经济效果是十分令人失望的，尤其是造成更加严重的贫富分化和国家主导市场经济能力的丧失。

发展中国家当时需要做的是确立和实施正确的符合潜在比较优势和未来竞争优势的产业政策，修建基础设施降低物流成本，大力创造和开辟世界市场，以扩大劳动密集型产品的出口，拉动就业，提高国民收入，为政府税收创造良性循环。而这样做需要强化国家能力。

但是“华盛顿共识”做的则是相反的工作，不是帮助增加政府财政收入来新建急需的基础设施帮助和克服经济发展的瓶颈结构，而是通过市场化，私有化削减政府职能，削减政府公共产品和公共服务的供给，而他们削减的这些东西正是这些国家经济维持高速发展的必要基础。一旦这些基础被削减，经济发展、产业升级的条件被进一步削弱，经济自然会陷入停滞，甚至国家都会陷入混乱。

换句话说，国机的存在和有效运作是民生保障和民企繁荣的条件之一。在 1990 年代阿根廷采纳“华盛顿共识”进行铁路私有化之后，铁路里程由接近 5 万公里缩减到了一万多公里，社保市场化之后，参保人数也大幅降低，国家陷入经济停滞是必然的。

成功工业化国家历史上高效而著名的国机是很多的。比如全球著名的韩国浦项钢铁公司 (POSCO)，仅次于波音和空客的全球第三大民用飞机制造商巴西航空航天集团 (Embraer S. A.)，世界电力行业最大法国电力公司 (EDF)，全球电信业第四大的日本电信电话株式会社 (NTT，全球 500 强中排名第 65 位)，全球服务质量第一的新加坡航空公司，以及芬兰航空公司，瑞士航空公司，挪威国家石油公司，等等。

以下是发达国家的部分（挂一漏万的）国机名单：

比利时国家铁路公司（1834 年成立），比利时国家广播电视公司（1930 年成立），加拿大国家铁路公司（1919 年成立，1995 年私有化），丹麦国家铁路公司（1867 年成立，是斯堪的纳维亚半岛最大的火车运营公司），丹麦石油和天然气公司（1972 年成立），以色列国有住房公司（1949 年成立），以色列航空航天工业公司（1953 年成立），以色列电力公司，以色列国家公路公司，意大利国家道路公司（1946 年啊成立），意大利投资银行 (CDP SpA，1850 年成立)，韩国国家石油公司 (KNOC，1979 年成立)，卢森堡国家银行（1856 年成立），卢森堡国家铁路公司 (GFL，1845 年成立，1946 年国有化)，荷兰天然气基础设施和运输公司（1963 年成立），荷兰铁路运营公司 (NS，1938 年成立)，新西兰电力公司 (TPNZ，1994 年成立)，挪威铁路建设和维修公司 (BaneService，1883 年成立)，挪威房地产公司（2000 年成立），挪威天然气公司 (Gassco，2001 年成立)，新西兰电力传输公司（1994 年成立），葡萄牙里斯本公共交通公司 (Lisbon Tramways Company，1872 年成立)，葡萄牙国家银行 (CGD，1876 年成立)，新加坡能源有限公司（1995 年成立），新加坡房地产公司 (CapitaLand Limited，凯德集团，2000 年成立，亚洲最大的房地产公司之一)，新加坡控股公司 (淡马锡，Temasek，1974 年成立)，西班牙造船公司 (Navantia，1900 年成立)，瑞典国有医药零售公司 (Apoteket AB，1970 年成立，是一家垄断药品零售业的国有公司)，瑞典电力公司 (Vattenfall，1909 年成立)，瑞士联邦建筑工程公司 (Eidgenössische Konstruktions werk stätte，1867 年成立，旨在使瑞士军队独立于外国来源，满足其设备需求，生产火炮，车辆和其他典型的军事装备)，瑞士联邦铁路公司（1902 年成立），英国中央电力发电局 (CEGB，1957 年成立，1990 年代私有化)，英国铁路公司（1948 年成立，1997 年私有化），英国广播公司 (BBC，1922 年成立)，英格兰高速公路公司（2015 年成立），等。

这些国有企业为自己国家的工业化做出过巨大贡献。甚至直到 20 世纪 80 年代，法国和奥地利的国有企业在国内生产总值的占比仍然高达 13-15%。即使在 2000 年后，台湾省的国有企业仍占 GDP 的 16%，新加坡占 22%。

相比之下，许多经济表现不佳的国家，其国有企业部门在 GDP 中的占比很小，比如即使在 20 世纪 90 年代大规模私有化之前，阿根廷的国有企业也只生产了约 5% 的 GDP，菲律宾国企贡献的产值只占 GDP 的 2%（参见 Ha-Joon Chang，2006，“The worst business proposition in human history: The appropriate role of state-owned enterprises in developing countries”）。

当然这丝毫不意味着国企在 GDP 中的份额越高越好，而是意味着需要维持一个符合国情的比例。这取决于一个国家在特定经济发展阶段的具体需求是什么。关键的问题是，“私有化不是解决（大型）国有企业问题的出路。如果政府有能力实施好私有化，政府就有能力经营好国有企业；反之，如果政府没有能力经营好国有企业，政府也不会有能力实施一个好的私有化。”（张夏准，2007）

本文节选自作者最新长篇学术文章《如何正确理解国企与私企的关系》，其全文将刊登于《政治经济学季刊》第 1 卷第 2 期（社会科学文献出版社），转载请注明出处。