

# 作为执政基础的国有企业

宁向东<sup>1</sup>，吴晓亮<sup>1</sup>

(1. 清华大学经济管理学院，北京 100084)

**【摘要】** 在世界范围内，国有企业的存在和规模都有两个最重要的影响因素：有助于政府公共职能的行使，以及作为执政党的执政基础。当市场失灵时，政府的职责决定了它应该对经济进行干预，而干预的手段之一就是建立或扩张国有企业。同时，现实的情况还表明，国有企业事实上还具有增强执政党执政地位及其稳定性的功能。如果执政党能够有效使用国有资源进行相机性决策，将会提高公共领域的运行效率，更加有效并直接地获得政治支持，强化或巩固其执政地位。本文在综合上述两种影响因素的基础上，提出一个关于国有经济规模与范围的理论模型。

**【关键词】** 国有经济 国有企业 执政基础 效率 公平

## 一、引言

本文感兴趣的是，从世界范围看，几乎所有国家都存在国有企业。但是，为什么有些国家的国有企业规模较小，而在另外一些国家里，国有企业却分布在各行各业？而从历史发展看，为什么有些国家曾经或者正在进行私有化，而另外一些国家却反其道而行之？我们以为，这绝不仅仅是简单的意识形态差异所引致。这些现象背后一定存在着更为深层次的政治、经济与社会动因，也就是国有企业存在的原因、以及规模和范围的决定因素。

本文在前人研究的基础上建立了关于企业产权类型的模型，通过逻辑分析导出如下结论：国有企业的存在具有两个方面的原因——作为政府履行职责的工具和作为执政者的执政基础。也就是说，当出现自然垄断、外部性和公共品等市场失灵时，政府的职责决定了它应该对经济进行干预，而干预的手段之一就是建立国有企业，直接向社会提供产品和服务，提高经济运行的效率，维护社会公平。同时，国有企业还具有强化执政党执政地位的功能。执政党通常会利用国有企业作为其相机决策的抓手，以巩固和强化其执政地位。所以，在很多情况下，国有企业实际上是作为执政党的执政基础而存在的。

本文的研究意义来自于理论与实践两个方面。从学术角度，关于国有企业存在的原因和影响因素，目前还没有一个全面考虑政治体制因素的理论框架，本文的研究具有一定的创新性。从实践角度，改革开放三十年以来，我国国有经济的范围已大大收缩，但在许多竞争性行业中，我们仍然看到一批占据领先地位的大型国有企业，本文的研究有助于理解这些企业存在的价值，以及如何更加有效地在这些企业中建立有效的治理架构，以最大程度地发挥它

---

**收稿日期：**2009年11月30日

**基金项目：**国家自然科学基金研究项目“公司治理机制的实施程序与方式选择研究”（编号70672002），项目主持人是本文第一作者宁向东。

**作者简介：**宁向东（1965-），男，清华大学经济管理学院教授、博士生导师；吴晓亮（1982-），女，清华大学经济管理学院博士研究生

们在国民经济和强化政治和社会稳定中的应有作用。从长期趋势来看，随着政治体制、政府职能的完善以及执政党执政能力的提高，国有经济的范围将会缩小。对于执政党来说，值得重视的是把握好国有企业产权改革的速度、节奏和顺序。那些处于一般竞争性行业、生产效率受政治控制的影响较大、较少涉及公平问题的国有企业应优先被改制，而对于那些关系到国计民生、国家安全和稳定的大企业，则应该采取更细致和渐进的改革策略，特别要在控制方式上要大胆创新，在保证控制力的前提下尽可能提高效率。

本文的结构如下：第一节是概述，简要介绍本文的研究目的、基本结论，以及理论和实践两个方面的意义。第二节提出了一个关于国有产权决策的基本模型，在政府目标是“福利最大化”的假设下，分析国有经济的范围是如何决定的。第三节在模型中加入了强化执政基础的内容，讨论了执政党选择国有经济规模与范围的决定逻辑。第四节进一步分析国有经济范围的影响因素，提出了一些可供实证检验的理论命题。第五节对全文做出总结，并指出本研究的局限性和未来研究的方向。

## 二、基本模型：履行政府职能的国有企业

### 1. 模型设定与假设

我们首先从一个简单的模型开始。假设政府是企业产权类型的决策者，其目标是社会福利最大化，并且其决策行为遵循“理性人”假设。为了提供社会公众所需要的产品和服务，政府可以采用两种方式：允许私人建立企业（并加以不同程度的政府管制）或者由国家投资建立国有企业。由于所有权性质天然所固有的效率差异，不同产权类型的企业往往具有不同的效率水平，因此，政府的选择一定有着不同的福利含义和结果。基本模型所要回答的是，在什么条件下，政府会选择建立国有企业向社会提供产品与服务？

一般地，政府的职责包括提高效率和维护社会公平两个大的方面，因此本文所指的“社会福利”也相应地包括效率与公平两个维度。研究者们对于“效率”的定义较为一致，一般指经济效率，即投入产出比，而对“公平”，则仍存在着许多不同的理解。在实践中，人们常使用收入差距指标来评价一个社会的公平程度，比如基尼系数等。政府通常可以采用转移支付手段（包括税收、社会救济、社会保障等）来调整国民收入的分配，以达到期望的社会公平程度。然而，国有企业也可以成为转移支付的渠道——国有企业由政府投资兴办，政府通过它兼顾效率和公平的目标，在向社会提供产品和服务的同时，也定向实现转移支付的功能，兼顾就业机会和工资水平等福利目标。于是，这两种方式之间就存在着选择的价值。当政府的转移支付职能不够完善时（比如社会保障体系不健全），国有企业在一定程度上可以弥补政府职能的缺失，通过隐性的收入分配调节机制来在保证基本效率要求的前提下，改善社会福利。

本模型暂不考虑“公平”内涵的复杂性，仅采用收入差距指标来评价社会公平程度。假设政府可以通过两种手段实现理想的社会公平度 $\alpha$ ：财政转移支付，或者国有企业隐性转移支付。两种方式可以达到相同的效果，但其实施成本不同。

### 2. 效率因素与国家所有权的形式

早期的经济学文献普遍认为，出现国家所有权是为了解决市场失灵问题。当出现自然垄

断、外部性和公共产品等情况时，市场机制无法自动实现资源的最优配置，实行国家所有权则能够纠正这个问题。然而，这种理论解释具有逻辑上的漏洞，它只能说明国家（政府）干预市场的必要性，却无法解释为什么必须采用国家所有权的形式，而不是“私人所有、政府管制”等其他形式。实际上，西方发达国家的许多公共品和服务都是由私人企业生产的，同时政府会对这些企业进行多方面的干预和管制。西方经济学中有一个分支专门研究这个问题，也就是所谓的“规制经济学”（Economics of Regulation）。

Hart, Shleifer和Vishny发展了一种能够更合理地解释国有产权存在原因的理论。当政府无法写出一个能够包含所有可能发生的情况的完全合同时，产权意味着剩余控制权，而剩余控制权的安排对于代理人的激励是非常重要的。<sup>[1]</sup>私人承包者对经济利益的追求可能会损害那些无法完全写入合同的社会目标。在这种情况下，建立国有企业，由政府掌握剩余控制权，才能保证社会目标的实现。<sup>[2]</sup>这也说明，国有企业相比于私人企业可能存在效率上的优势。

按照以上的思路，市场失灵产生了政府对企业进行干预的必要性，然而，不管采用国有产权还是私有产权，政府都可以对企业进行干预。如果产权决策者（政府）的目标是效率最大化，那么采用哪种产权类型就取决于两种产权形式的相对效率。

以上逻辑可以通过图 1 直观地表示。图 1 的横轴表示以市场完全程度为标准进行排序的行业分类（用从 1 到  $n$  的离散变量来表示），越趋近于左端，表示该行业越容易存在市场失灵，比如公共产品、自然垄断等行业；越趋近于右端，则表示该领域的市场竞争越完全，比如日化、家电等行业。行业细分程度越高， $n$  就越大，不妨假设  $n$  足够大，使得图 1 中横轴所表示的离散变量近似于连续状态。纵轴表示国有产权在行业中所占的比重，下端是 0，表示该行业完全没有国有经济；上端为 1，表示整个行业都是国有经济。

（1）假设在行业  $1 \sim x_b$  中存在着较为严重的市场失灵，因此政府应该采用某种程度的所有权形式介入这些行业，进而国有企业的存在具有了可能性。

（2）假设在行业  $1 \sim x_a$ （ $x_a < x_b$ ）中，私人企业无法提供这些产品与服务，比如国防和军事工业等。在这种情况下，政府只能自己建立企业，提供产品和服务。因此这些领域必然是完全的国有经济。

（3）根据以上两个假设，在行业  $x_a + 1 \sim x_b$  中，政府既可以选择直接提供产品与服务，也可以选择向私人企业购买。对于某个产品和服务领域，假设采用私有产权的效率水平为  $e_1$ ，采用国有产权的效率水平为  $e_2$ 。政府选择何种产权，取决于两种产权的相对效率水平。因此，

**命题一（仅考虑效率）：当且仅当  $e_2 \geq e_1$ ，政府才会选择国有产权；反之选择私有产权。**

该命题的经济含义非常直观，之所以以命题的方式提出，是为了给后续命题提供一个比较的基准。

根据以上所述，我们可以在图 1 中刻画出反映国有经济的规模与范围关系的曲线：

1) 在行业  $1 \sim x_a$  中，国有产权的比重为 1，由直线 PK 表示；

2) 在行业  $x_a + 1 \sim x_b$  中，国有产权比重在  $[0, 1]$  之间，由曲线 AB 表示。根据福利经济学的基本观点，市场竞争越完全，私有经济的效率越接近于帕累托最优，国家干预经济的必要性就越低。因此，在一般情况下，曲线 AB 应该是单调递减的；

3) 在行业  $x_b + 1 \sim n$ ，国有产权的比重为 0，由直线 RT 表示。因此，当政府仅考虑效率因素时，国有经济的规模-范围曲线为 PK-AB-RT。将该情况下采用国有产权的那些产品与

服务领域记为  $F_1$ 。

需要说明的是，为了简化分析，我们并没有考虑行业之间、上下游之间，甚至企业之间、股权之间的相互影响和关联控制问题。在这样的前提下，比较一国国有经济的必要程度问题，实际上就成为讨论这条曲线的形状问题。在极端的计划经济时期、以及理想化的市场经济中，K点与A点，B点和R点，是可以重合的。但在多数情况下，它们却并不完全重合。

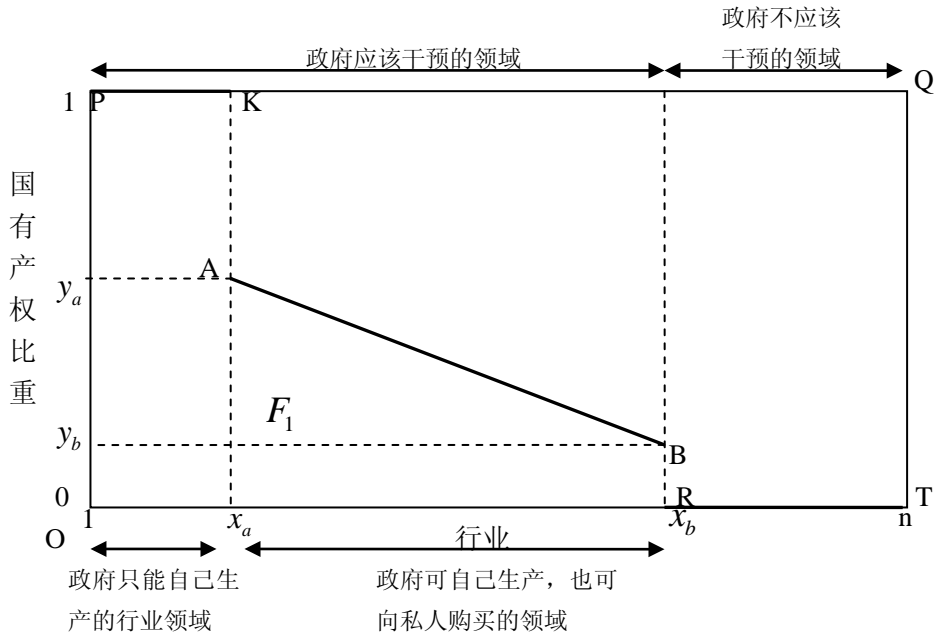


图 1 国有经济领域 ( $F_1$ )

### 3. 国有企业对公平的作用

下面，我们把公平维度引入到模型中进行分析。如前所述，政府可以通过两种手段实现理想的社会公平度  $\alpha$ ——财政转移支付，或者国有企业隐性转移支付。两种手段可以达到相同的效果，但其实实施成本不同。财政转移支付成本取决于政府的行政能力和组织效率，国有企业隐性转移支付则取决于政府对企业的控制力度、企业的执行效率等诸多因素。假设政府的目标是在达到社会最优公平度  $\alpha$  的前提下，追求效率最大化。这个假设使得公平与效率统一为一个目标——扣除公平成本后的社会净收益  $s$ ， $s = e - c$ 。

对于每一项产品和服务领域，政府首先要决定采用何种产权类型进行生产。然后，为了实现理想的社会公平度  $\alpha$ ，政府需要对该产品和服务领域所涉及的人群进行收入再分配，假设转移支付额为  $\Delta e$ 。如果政府选择了私有产权，那么它只能采用财政转移支付手段。将财政转移支付的费用率记为  $\beta_1$ ，则政府仅采用财政转移支付手段的社会公平成本和社会净收益分别为：

$$c_1 = \Delta e \beta_1, \quad s_1 = e_1 - \Delta e \beta_1$$

如果政府选择了国有产权，它就能综合使用两种转移支付手段。假设  $\Delta e$  中有一部分

( $\Delta e_2$ ) 现在能够通过国有企业隐性转移支付, 另一部分 ( $\Delta e_1$ ) 仍通过财政转移支付。将国有企业隐性转移支付的费用率记为  $\beta_2$ , 则政府综合使用两种转移支付手段的社会公平成本和社会净收益分别为:

$$c_2 = \Delta e_1 \beta_1 + \Delta e_2 \beta_2, \quad e_2 - (\Delta e_1 \beta_1 + \Delta e_2 \beta_2)$$

其中,  $\Delta e_1 + \Delta e_2 = \Delta e$ 。

此时, 政府仍然可选择完全通过财政转移支付, 对应的社会净收益为  $e_2 - \Delta e \beta_1$ 。

当  $\beta_2 \leq \beta_1$  时,  $e_2 - (\Delta e_1 \beta_1 + \Delta e_2 \beta_2) \geq e_2 - \Delta e \beta_1$ , 政府将综合使用两种转移支付手段; 反之, 仅使用财政支付手段。因此, 政府选择国有产权的社会净收益为:

$$s_2 = \text{Max}\{e_2 - (\Delta e_1 \beta_1 + \Delta e_2 \beta_2), e_2 - \Delta e \beta_1\} = e_2 - \Delta e_1 \beta_1 - \Delta e_2 \text{Min}\{\beta_1, \beta_2\}$$

政府将根据社会净收益  $s_1$  和  $s_2$  的相对大小, 来进行产权类型决策。

**(1) 在命题一得出的  $F_1$  范围之内 ( $e_2 \geq e_1$ )**

如果  $\beta_2 \leq \beta_1$ , 政府将综合使用两种转移支付手段,  $s_2 = e_2 - (\Delta e_1 \beta_1 + \Delta e_2 \beta_2)$ , 则  $s_1 - s_2 = e_1 - e_2 + \Delta e_2 (\beta_2 - \beta_1) \leq 0$ , 因此政府将选择国有产权。

如果  $\beta_2 > \beta_1$ , 政府将完全通过财政转移支付,  $s_2 = e_2 - \Delta e \beta_1$ ,  $s_1 - s_2 = e_1 - e_2 \leq 0$ , 因此政府也将选择国有产权。

因此, 在  $F_1$  范围之内, 无论国有企业是否有利于实施转移支付和改善社会公平, 政府都会选择国有产权。

**(2) 在  $F_1$  范围之外 ( $e_2 < e_1$ )**

如果  $\beta_2 \leq \beta_1$ , 政府将综合使用两种转移支付手段,  $s_2 = e_2 - (\Delta e_1 \beta_1 + \Delta e_2 \beta_2)$ ,

$$s_1 - s_2 = e_1 - \Delta e \beta_1 - [e_2 - (\Delta e_1 \beta_1 + \Delta e_2 \beta_2)] = e_1 - e_2 + \Delta e_2 (\beta_2 - \beta_1)$$

当  $e_1 - e_2 \leq \Delta e_2 (\beta_1 - \beta_2)$  时,  $s_1 - s_2 \leq 0$ , 政府将选择国有产权。

当  $e_1 - e_2 > \Delta e_2 (\beta_1 - \beta_2)$  时,  $s_1 - s_2 > 0$ , 政府将选择私有产权。

如果  $\beta_2 > \beta_1$ , 政府将完全通过财政转移支付,  $s_2 = e_2 - \Delta e \beta_1$ ,

$$s_1 - s_2 = e_1 - \Delta e \beta_1 - (e_2 - \Delta e \beta_1) = e_1 - e_2 > 0, \quad \text{因此政府会选择私有产权。}$$

**命题二:** 如果政府不仅考虑效率, 还具有社会公平目标。那么, 在  $F_1$  之外, 当且仅当  $e_1 - e_2 \leq \Delta e_2 (\beta_1 - \beta_2)$  成立时, 政府才会选择国有产权。

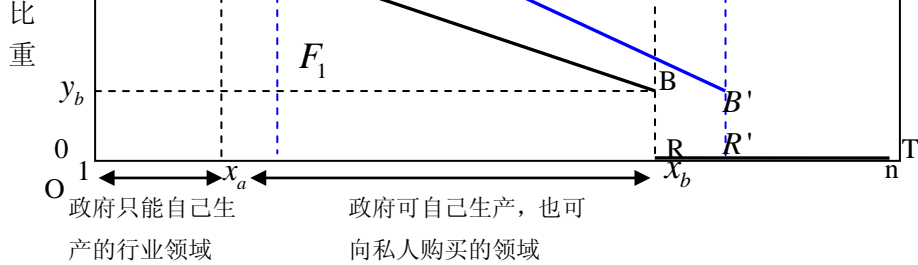


图2 国有经济领域 ( $F_2$ )

该命题的经济含义是，在那些采用私有产权效率更高的产品与服务领域，如果建立国有企业并利用其进行隐性转移支付，能够节约（转移支付）成本、并且成本的节约量大于两种产权的效率之差，那么政府选择国有产权有助于提高社会净收益。可见，一旦在模型中引入政府的公平目标，产权类型决策将取决于三个因素：产权类型的相对效率水平、可通过国有企业实施的转移支付比重、财政转移支付与隐性转移支付的相对效率水平。在这种情况下，国有经济的规模与范围曲线（PK-AB-RT）将移动至PK'-A'B'-R'T。将该曲线所对应的、采用国有产权的产品与服务领域记为  $F_2$ 。

以上逻辑可以通过图2表示。在范围  $F_1$  之外，既有政府应该干预的领域，也有政府不该干预的领域。如果政府具有公平目标，那么只要存在某个产品和服务领域，满足条件  $e_1 - e_2 \leq \Delta e_2 (\beta_1 - \beta_2)$ ，政府就一定会选择建立（或扩张）国有企业。

### 三、扩展模型：作为执政基础的国有企业

#### 1. 对基本模型假设条件的讨论

在现实中，不管在什么国家或政治体制下，政府目标与公共福利目标之间都存在着一定的分歧，有一些文献对此进行了深入的分析。诺斯提出“国家悖论”，他认为国家是界定和实施产权的主体。在确立社会的产权结构时，它既要使统治者的租金最大化，又要使社会总产出最大化（从而得到的税收最大化），而这两个目标是相互冲突的。<sup>[3]</sup>Sappington 和 Stiglitz 认为，国有企业和私人企业的主要差异在于，政府干预企业的成本不同。如果很可能发生不可预料的情况，并且当情况（比如战争或者暴乱）发生时，对企业的快速干预非常关键，政府就会选择直接拥有企业。<sup>[4]</sup>Vickers 和 Yarrow 提出了“政府失灵”的概念，即由于政治目标和社会福利目标的分歧而产生的外部负效应。只有当政府失灵的程​​度低于市场失灵的程​​度时，采取国有产权才是有效率的。<sup>[5]</sup>Lopez-de-Silanes, Shleifer 和 Vishny 则分析了国有企业私有化决策的政治影响因素。他们认为，政治家可以从国有企业中获得很多政治收益，也因此而必须承担更多的政府支出，进而形成一种政治成本。当政治收益大于政治成本时，政治家就会选择国有产权。<sup>[6]</sup>

在一元政治体系的情况下，这些文献中的产权决策主体就不是泛泛的“政府”（常被使用的是“Politicians”或“Bureaucrat”），而是执政党。执政党是指处于执政地位的政党，<sup>①</sup>它是国家或政府的实际决策人。执政党不仅要履行政府的一般职责，还可能为维护自身执政而做一些特殊的考虑。

假设政党都以执政为目标。在普选体制下，由于存在实力相当的竞争者与轮换执政的正式制度，执政党更替的社会成本较低，而政党是否执政的决定因素是民众支持率。如果一个国家的信息充分透明、选民理性、选举制度有效，那么执政党维系执政的唯一方法是努力提高社会公平和效率，以此来获得大多数民众的支持。此时，执政党的目标与公共福利目标完全一致，国有经济的范围和规模也就是前面讨论的国有经济领域  $F_2$ 。然而，当信息透明度、

选民理性程度和选举制度的有效性等因素并不完全理想时,就产生了执政党通过其他方式获取支持率的机会,其手段可能是向关键选民输送利益、操纵选举过程、利用意识形态影响选民等等。大量关于西方国有企业的研究发现,即使在普选国家中,执政党常常利用国有企业作为利益输送的渠道,向重要的选民团体(工人)提供额外的就业机会或较高的工资水平。<sup>[6][7][8][9]</sup>在这种情况下,国有企业可以为执政党带来特殊利益。

在非普选体制下,政党更替会导致更高的社会成本。于是,稳定的政治局面对于社会经济发展、或者说对于改善整个社会的福利水平,可能是更优的。由于不存在轮换执政的正式制度或者与执政者实力相当的竞争对手,执政者拥有较大的在位优势,它可以利用这种优势进一步巩固政权,维护和平稳定的政治局面。具体来说,执政党能够:(1)在国有资源的分配中,向关键人群倾斜,以获得足够维持社会稳定的支持率;(2)在必要时迅速调动各方面资源进行相机性决策,比如,在紧急情况下动员人力、物力进行政治保障,等等。如果一个国家的国民经济以高度分散决策的私有经济为主,那么政府就必须采用某种社会动员机制来实现经济主体之间的一致和协同,这将产生巨大的社会协调成本。相反,如果一个国家的国民经济以相对集中的国有企业为主导,那么,作为国家所有者代表的政府就有了更大的选择空间。这包括在国有体制内,执政党可以使用直接的行政动员机制来实现组织自身的协同;并且通过国有经济的影响力和带动力,对国有体制之外的经济运行施加强有力的影响,从而有效地降低社会协同的成本。因此,在非普选体制下,国有企业对执政党具有重要的意义。

综上所述,无论在何种政治体制下,国有企业存在的条件与范围都会因为执政党的参与而偏离基本模型中得出的结论。因此,本节提出一个考虑了执政党目标的扩展模型。

## 2. 执政党的产权决策模型

扩展模型的假设如下:

(1) 产权类型的决策者是具有维护稳定目标的执政党,其效用由社会福利水平和对资源的行政控制程度共同决定。

(2) 社会福利包含了公平与效率两个方面。假设执政党的公平目标也是实现期望的社会公平度 $\alpha$ ,则社会福利水平可用扣除了 $\alpha$ 所需成本的社会净收益 $S$ 来代替。

(3) 执政党对资源的行政控制程度记为 $k$ ( $0 \leq k \leq 1$ ), $k$ 越大表示行政控制力度越强。假设政府无法对私人企业进行直接的行政控制, $k=0$ ;但是在国有企业,政府能够凭借其所有者身份,实施一定程度的、基于执政目标的行政控制, $k \geq 0$ 。

(4) 一般地,来自于外部的行政控制会干扰企业的正常运作,降低企业效率。将行政控制对企业效率的负面影响记为 $e(k)$ ,这里,我们可以想见有如下性质: $e'(k) > 0$ , $e(0) = 0$ , $e(k) \geq 0$ 。

(5) 在Shapiro和Willig关于国有企业与私人企业效率比较的模型中,他们假设国有企业管理者的目标函数是社会福利水平和他个人目标的加权平均。<sup>[5]</sup>本模型借鉴这种思路,假设社会净收益和控制资源带给执政党的效用是可简单加总的,即: $f(S,k) = \varphi(S) + g(k)$ ,其中, $\varphi'(S) \geq 0$ , $g'(k) \geq 0$ 。

其他未作说明的参数含义与本文的基本模型相同。

根据以上假设,可知 $S$ 是关于 $e, \beta$ 和 $k$ 的函数,有: $S_i = s_i(e_i, \beta_i) - e(k)$ 。

当  $i=1$ （即采用私有产权）时， $k=0$ ，社会净收益为： $S_1 = s_1 = e_1 - \Delta e \beta_1$

当  $i=2$ （即采用国有产权）时，社会净收益为：

$$S_2 = s_2 - e(k) = Ma \{e_2 - (\Delta e_1 \beta_1 + \Delta e_2 \beta_2), e_2 - \Delta e \beta_1\} - e(k)$$

可见， $S$  是关于  $k$  的非增函数，并且由于  $\varphi'(S) \geq 0$ ，因此  $\varphi$  也是关于  $k$  的非增函数。

下面对不同的产品和服务领域进行决策分析。

### (1) 范围 $F_1$ 内

根据命题一，在此范围内，采用国有产权的效率水平大于私有产权的效率水平。并且，采用国有产权还使执政者获得所有者的身份，进而能够自由选择国有企业隐性转移支付的比例、以及对国有企业实施行政控制的程度。如果采用私有产权，执政党就失去了这个权利。显然，在这种情况下，执政党将选择国有产权，并根据效用最大化原则，作出关于转移支付手段和行政控制程度的决策。

### (2) 范围 $F_1$ 外、 $F_2$ 内

根据命题二，在此范围内， $e_2 < e_1$  且  $e_1 - e_2 \leq \Delta e_2(\beta_1 - \beta_2)$ 。虽然采用国有产权的效率水平低于私有产权的效率水平，但建立国有企业进行隐性转移支付能够节约社会成本，并且，该节约量超过了两种产权的效率差，因此采用国有产权有利于社会福利最大化。引入执政者目标后，如果采用国有产权，执政者能够凭借其所有者身份，自由决定对国有企业实施行政控制的程度。显然，执政党将选择国有产权，并根据控制收益与效率损失的相对大小，决定对国有企业实施行政控制的程度。

### (3) 范围 $F_2$ 外

根据命题二，在范围  $F_2$  外， $e_2 < e_1$  且  $e_1 - e_2 > \Delta e_2(\beta_1 - \beta_2)$ 。采用国有产权的效率水平低于私有产权的效率水平，并且，即使建立国有企业进行隐性转移支付能够节约社会成本，节约量也低于两种产权的效率差，因此采用私有产权有利于社会福利最大化。

对模型进行扩展之后，决策者的目标函数为  $f(S, k) = \varphi(S) + g(k)$ 。 $k$  从两个方面影响效用函数—— $k$  的变动将同时引起  $\varphi(S)$  反向变动和  $g(k)$  正向变动。如果至少存在一个  $k^* \in (0, 1]$ ，使得  $g(k^*) > \varphi(S_1) - \varphi(S_2)$ ，那么执政党必然会选择采用国有产权。

从以上分析可导出下面的结论：

**命题三：**对于处在范围  $F_2$  之外的产品和服务领域，如果至少存在一个  $k^* \in (0, 1]$ ，使得  $g(k^*) > \varphi(S_1) - \varphi(S_2)$ ，那么，这是执政党选择在这个范围内建立国有企业，并对其实施控制的理由。

该命题的经济含义是：当产权类型的决策者是具有“维稳”目标的执政党时，对于那些从社会福利角度看应该采用私有产权的产品和服务领域，如果采用国有产权会带来额外的社会收益和政治收益，大于采用国有产权产生的福利损失所引致的效用损失，那么执政党将会选择建立国有企业，并且通过在该企业中实施一定程度的行政控制来获得相应的控制收益。因此，对于范围  $F_2$  之外的产品和服务领域，即使与经济理论上一般所谓的“公共福利最大化的目标”有所差异，执政党仍会选择国家直接控制的产权形式，使国有经济的规模与范围曲线（ $PK'-A'B'-R'T$ ）将进一步移动至  $PK''-A''B''-R''T$ 。本文的扩展模型论证了执政党的这种决定是符合其利益的理性行为，而满足命题三的国有经济成分则是为了满足作为执政基础的目标而存在的。



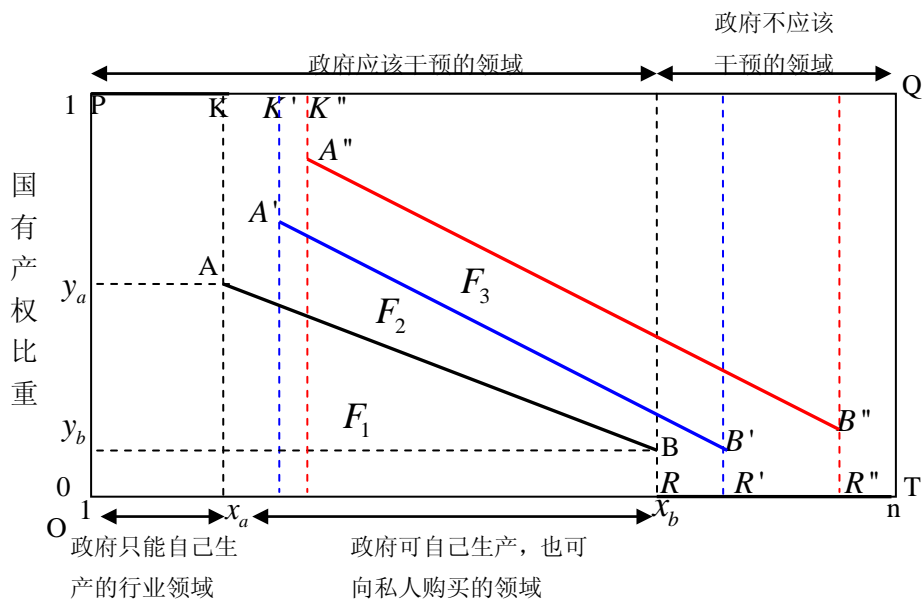


图3 国有经济领域 (F3)

#### 四、进一步讨论：国有经济领域的影响因素

根据产权决策扩展模型中导出的结论，当产权决策主体的目标偏离公共福利目标时，产权类型的选择引致了两方面变动：社会总效率水平和执政党的政治收益。前者引起的执政党效用变化量（记为  $\Delta\varphi$ ）与后者引起的执政者效用变化量  $g(k)$  的相对水平，决定了国有产权的决策以及国有经济的规模与范围。本节在此基础上，进一步讨论可能影响  $\Delta\varphi$  和  $g(k)$  的种种因素，并提出一些可供实证检验的理论命题。

##### 1. 函数形式 $\varphi$ 和 $g$ 的变化

$\varphi$  函数表示社会福利对执政党总效用的贡献。 $\varphi$  函数形式的变化是  $\Delta\varphi$  变化的一个来源。影响  $\Delta\varphi$  函数的因素包括信息透明度、选民的理性程度、国家开放度、政党的竞争性、政治体制有效性等等。如果一个国家的政治经济体制不够完善，政治市场就不是充分有效的，此时执政党的业绩（社会福利水平）不一定能够得到选民的有效评价，因此，与政治市场充分有效的情况相比，同等社会福利水平带给执政党的效用就降低了（ $\Delta\varphi$  更少）。

$g$  函数表示控制国有资源对执政党总效用的贡献。如果执政党控制的资源量不变，但

$g$  函数形式产生变化，也会影响其带给执政党的效用。影响  $g$  函数的因素也包括信息透明度、选民理性程度、国家开放度、政治体制有效性等等。不完善的政治经济体制提供了执政党控制国有资源以获取支持率的机会，使得控制企业资源变得更加有利可图，因此控制企业对执政地位更重要了。也就是说，

**命题四：当决定一国政治体制的基础性因素从不完善向完善转变时，同等社会福利水平带给执政党的效用水平变大，或者说同一水平的资源控制程度给执政党带来的效用变小，则由此会导致国有经济的规模-范围曲线向左下方移动。**

## 2. 国有产权与私人产权的相对效率（ $e_1$ 和 $e_2$ ）

在不同的产品服务领域或不同的经济体制环境下，国有产权与私人产权的相对效率是不同的。学者们对此进行了大量的实证研究，但并没有得到清晰一致的结论。<sup>[10][11][12][13][14]</sup> 比如，关于中国国有企业的实证研究发现，民营化后的企业在盈利水平上具有显著的提升。<sup>[12]</sup> 但是，关于新加坡国有企业（淡马锡旗下的“淡联企业”）的实证研究却发现，淡联企业比（对比组的）非国有企业的公司治理状况更好，企业的价值也因此更高。<sup>[15]</sup> 由此，我们可以推测，给定作为参照的平均私有产权的效率水平，如果国有产权的效率更低，均衡的国有经济范围就越小；而国有产权的效率越高，则均衡的国有经济范围就越大。于是有，

**命题五：在其他条件不变的情况下，如果企业采用国有产权的效率水平下降，国有经济的规模-范围曲线会向左下方移动。**

而另一方面，企业采用私人产权所能达到的社会效率水平不仅与市场特征有关，也与政府的规制能力相关。如果政府具有良好的规制和宏观调控能力，那么，在那些存在市场失灵的行业领域，政府不仅可以通过国有产权的方式直接干预企业、还可选择“私人企业加政府管制”的方式来达到同样的、甚至更好的效果。因此，

**命题六：在其他条件不变的情况下，如果政府规制的能力提高了，国有经济的规模-范围曲线也会向左下方移动。**

## 3. 转移支付成本（ $\beta_1$ 和 $\beta_2$ ）

政府财政部门的转移支付成本与通过国有企业进行隐性转移支付的成本的相对大小也是影响国有经济范围的一个重要因素。随着政府职能的完善和效率的提高，政府的财政转移支付成本率（ $\beta_1$ ）将会变小。而另一方面，如果国有企业的信息披露程度加大，或者引入股权多元化改革以及公司治理改革，则会形成社会舆论、监督机构以及其他股东等利益主体对国有企业转移支付的约束与制衡；而且，国有企业承担转移支付任务，还可能会加剧信息不对称、滋生偷懒和腐败等代理问题，造成恶劣的社会影响。这些原因使得国有企业的转移支付成本率（ $\beta_2$ ）增大。 $\beta_1$  变小或者  $\beta_2$  变大，都会引起国有企业的私有化和国有经济范围与规模的缩小。因此，

**命题七：在其他条件不变的情况下，如果政府转移支付职能更完善了，或者通过国有企业转移支付的成本更高了，国有经济的规模-范围曲线会向左下方移动。**

#### 4. 执政党控制对国有企业效率的影响 ( $e(k)$ )

企业是盈利性组织，其目标是经济利益导向的，即使是国有企业也不应例外。为了获取尽可能多的利润，企业权衡竞争环境确定战略目标，并通过严密的计划体系分解为业绩目标体系。然后，根据实际产出的衡量结果与计划值相比较，出现差异就调整相应投入或者过程，以保证既定战略的实施。另一方面，由于企业面临的市场竞争是不断变化的，高层管理人员必须鼓励员工不断根据市场变化进行创新，催生新的战略。因此，企业控制系统的实质是在创新与实现预定目标之间掌握平衡，做到两者兼顾。在这个过程中，对员工的激励建立在业绩与收入挂钩的基础之上，使得个人目标和组织目标尽可能一致。

然而，执政党对国有企业的控制则是基于政治目标的，而并非获得经济利润。执政党对国有企业的控制系统的实质在于确保特定政治目标的达成，它更接近于行政性的运作规则。显然，这与企业的盈利性目标是有冲突的，会干扰企业正常的运作，并因为目标的多重性而进一步加剧国有企业中的委托代理问题，进而降低企业效率。根据扩展模型的结论，在控制收益  $g(k)$  不变的情况下， $e(k)$  越大，执政党控制国有企业导致的自身效用下降量越大，国有经济的均衡范围将会缩小。因此有，

**命题八：执政党基于政治目标的控制对企业效率产生的负面影响越大，国有经济的规模-范围曲线会越向左下方移动。**

这个命题可以从另外一个角度来理解。如果执政党对国有企业具有很灵活的控制能力，能够把政治控制对企业效率产生的负面影响限制在一个可以接受的小范围内，那么均衡的国有经济的范围就比较大。在我国现阶段的国情下，这个结论具有重要的政策含义。由于政治体制方面的特征，在相当长的时期内，我国的国有经济比重都不可能发生巨大的改变，因此，执政党当前的最优策略应是在控制国有企业的方式上大胆改进和创新，在保证控制力的前提下，尽可能降低对效率的影响。

### 五、初步结论与未来研究的方向

本研究的目的在于揭示国有企业存在的原因以及相关的影响因素。本文认为，国有企业的存在具有两个方面的原因——作为政府履行职责的工具和作为执政者的执政基础。也就是说，在公共经济范畴的基础上，当企业产权类型的决策者是执政党时，国有产权的规模与范围就不仅仅来自于社会福利方面的因素，还取决于执政党对于社会关键资源（尤其是企业）的控制，以及由此而来的、保证执政地位强化方面的因素。如果在一个国家的政治经济环境中，执政党能够通过控制资源、进行相机性决策以维持稳定的社会政治格局，那么执政党就有动机将重要的企业资源收归国有，扩大国有经济的版图。

而从动态的角度看，国有企业产权决策的影响因素包括：国有产权和私人产权的相对效率水平；国有企业改善社会公平的效力、以及改善的程度；国有企业在国民经济中的地位及其对执政党的政治意义；执政党的政治控制对企业效率的影响程度；政治经济体制的完善程度等等。于是，随着政治体制、政府职能的完善和执政党执政能力的提升，国有经济的范围将会缩小，而社会公众福利水平将会提高。

本文的研究结论有助于理解和指导我国国有企业的改革实践。比如，在改革开放之初，

我国国有经济在整个国民经济中的比重非常高。伴随着经济与政治体制改革的逐步深入,我国国有经济的范围已大大收缩,逐渐向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中。这种转变反映了执政党对社会总福利的追求,也反映了我国经济、政治体制的不断完善和执政党执政能力的提升。再比如,在国务院国资委的主导下,执政党对于大型国有企业集团的领导方式正在进行目标明确的改革,比如在中央企业中建立董事会、聘用具有丰富国企管理经验的老干部作为外部董事、全球公开招聘央企高管、以及在一些企业中试行企业党组与董事会“双向进入”的制度,等等。这些改革尝试都反映了国有企业管理效率的改善与规模收缩之间的逻辑关系。

本研究还是一个初步的探索。为了聚焦于执政与国有经济范围之间的关系,本文在分析中对一些变量做了简化处理,这也使本文的逻辑结构稍显粗糙,形成了一定的局限性。这包括执政党、政府决策与企业决策之间的关系,执政党对于国有企业的控制过程与企业效率保证之间的关系;等等。事实上,这些问题背后隐藏着更深刻地理论逻辑,也是研究国有企业的的关键性问题之所在。它们是我们进一步研究的方向。

## 参考文献

- <1> Hart, O., Shleifer, A. and Vishny, R. W., The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons[J]. Quarterly Journal of Economics, 1997, 112(4):1127-1160
- <2> Grossman, Sanford J. and Hart, Oliver D., the Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration[J]. the Journal of Political Economy, 1986, 94(4): 691-719
- <3> 道格拉斯 C. 诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁等译. 上海:上海人民出版社,1994.
- <4> Sappington, David E. M. and Stiglitz, Joseph E., Privatization, Information and Incentives[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1987, 6(4): 567-582
- <5> Vickers, John and Yarrow, George, Economic Perspectives on Privatization[J]. Journal of Economic Perspectives, 1991, 5(2): 111-132
- <6> Lopez-de-Silanes, Shleifer, A. and Vishny, R. W., Privatization in the United States[J]. Journal of Economics, 1997, Vol. 28(3): 447-471
- <7> Shleifer, A., Vishny, R., Politicians and Firms[J]. Quarterly Journal of Economics, 1994, 109(4): 995-1025
- <8> Shleifer, A., State Versus Private ownership[J]. Journal of Economics Perspective, 1998, 11, Vol. 12:133-150
- <9> Bennesen, Morten, Political Ownership[J]. Journal of Public Economics, 2000, 76(3): 559-581
- <10> Ayud, M.A., Hegstad, S.O., Public Industrial Enterprises: Determinants of Performance[M]. The World Bank, Washington, D.C., 1986.
- <11> Megginson, William L. and Netter, Jeffrey M., From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization[J]. Journal of Economic Literature, 2001,

39(2): 321-389

<12> Wei, Z., Varela, O., Hassan, M.K., D'spuza, J., the financial and operating performance of china's newly privatized firms[J]. Financial Management, 2003, 32(2): 107-126

<13> Megginson, W.L., Nash, R.C., Netter, J.M. and Poulsen, A.B., the choice of private versus public capital markets: evidence from privations[J]. Journal of Finance, 2004, 59(6): 2835-2870

<14> Shirley, Mary and Patrick, Walsh, Public versus Private Ownership: the Current State of the Debate[J]. Working Paper, the World Bank: Washington, D. C., 2000.

<15> Ang, James S. and Ding, David K., Government ownership and the performance of government-linked companies: The case of Singapore[J]. Journal of Multinational Financial Management, 2006, 16(1): 64-88

## 注释

① 本文假设执政党是一个单一的利益主体，暂不考虑执政党成员的个人利益与政党利益的差异。