

【地区与国别经济】

国有企业的全球图景

——各国经济中的国有企业规模和行业分布

张春霖

【作者简介】张春霖,世界银行集团前主任专家(私营部门发展)。

【原文出处】《比较》(京),2023,第1辑,104~144

【基金项目】本研究得到了清华大学中国现代国有企业研究院的资助。

在中国的社会主义市场经济体制中,国有企业是一个核心组成部分。无论是就国有企业的规模还是就其在国民经济中的地位而言,中国在世界上都是独一无二的。虽然如此,国有企业并非一个“中国现象”。近年来的多项研究(Christiansen, 2011; World Bank, 2014; OECD, 2017; IMF, 2020; EBRD, 2020)表明,尽管经历了过去几十年的几次私有化浪潮,国有企业在世界各国经济中仍然扮演着重要角色,在各个地区、各种发展水平的国家,情况都是如此。国有企业的分布非常广泛,在现代经济的核心部门如金融、能源、交通等行业尤其多见。

近十年来,越来越多的研究开始关注国有企业的广泛存在,试图从其规模和行业分布入手加深对此一现象的理解,若干颇具影响的研究对构建国有企业的全球图景做出了重要贡献。但是,这些研究往往限于全球图景的一个局部,有的只覆盖部分国家,如经济合作和发展组织(以下简称OECD)成员国,有的只覆盖部分行业(如银行业)或部分国企(如大企业、上市公司)。要寻找一个比较全面的国有企业全球图景,仍需回溯到世界银行1995年的报告:《官办企业:政府所有权的经济学和政治学》(World Bank, 1995)。

本文试图填补这方面的欠缺。本文的研究把能收集的数据集中于一个数据库,然后在此基础上,以国有企业在各国国民经济中的比重和行业分布为重

点,在数据允许的范围内构建一个国有企业的全球图景。具体而言,本文力图回答三个问题:

- 按其在产出或就业中的份额衡量,各国经济中国有企业的规模如何?
- 在哪些行业中国有企业的地位最为突出?
- 各国的国有经济^①(SOE portfolio)在各行业之间是如何分布的?

本文其余部分的结构如下。第1节讨论若干数据问题,包括简要回顾近年来收集数据的努力。第2节使用为本文构建的数据库,考察各国经济中国有企业的规模;第3节进一步考察国有企业在关键行业的地位。第4节转向各国国有经济的行业构成。第5节提出若干总体观察作为结论。

1. 数据问题

世界银行1995年的研究(World Bank, 1995)构建了一个很大的多国别数据库,覆盖了88个国家的国有企业,包括工业化国家,也包括发展中国家,但没有包括像俄罗斯和中国这样的转轨国家。数据是从各国官方收集的,指标覆盖面很广,其中包括1978-1991年各年国有企业在GDP、就业、投资、信贷、外债中的比重,以及它们的财务平衡状况、从政府获得的净财务流量、从国内和国际渠道获得的信贷(World Bank, 1995, Statistical Appendix)。1995年以后,没有任何研究试图更新世界银行的这个数据库。但是,近年来数据收集工作在很多方面也取得了进展。

1.1 近年来收集数据的努力

近年来收集数据的努力大体上有两种做法。其一是从各国官方直接获取数据。这主要是各个国际组织的做法,如 OECD、世界银行、国际货币基金组织、欧洲复兴开发银行。

OECD 的研究工作很有影响,覆盖其成员国和一些非成员国,主要着眼于国有企业的规模和行业分布。其数据的主要来源是对各国官方进行的问卷调查。第一轮这样的调查针对 27 个成员国 2009 年底的数据,完成于 2011 年初(Christiansen, 2011, 第 5 页)。最近的一轮数据收集是 2017 年进行的,针对的是 2015 年底 40 个国家的数据,包括中国、印度等若干非成员国(OECD, 2017, 第 11—12 页)。^②2017 年的研究使用的三个关键指标是国有企业的数量、其公司价值和就业人数,此外,还公布了各国国有企业按四种法律形式分类的行业分布数据:国有股权占多数的上市公司、国有股权占少数的上市公司、国有股权占多数的非上市公司、法定公司(statutory corporations)和准公司(quasi corporations)^③(OECD, 2017, 第 35—75 页)。

世界银行的《银行监管和管理调查》(Bank Regulation and Supervision Survey, BRSS)就银行业的国家所有制收集了丰富的数据。这项调查覆盖了世界上几乎所有的经济体,就银行业如何监管(regulation)和管理(supervision),包括银行的国家所有制,提供了经济体层面的可比数据库。《银行监管和管理调查》开始于 118 个司法辖区 2001 年的数据,于 2005 年公布。最近的一次调查于 2019 年完成,覆盖 160 个司法辖区的数据和信息。2019 年调查问卷的问题之一是要求提供 2011—2016 年银行体系的资产中由政府控制(即政府在其中拥有 50% 或以上股份)的银行所占的百分比。^④

国际货币基金组织 2019 年完成的一项研究对中欧、东欧和东南欧的 21 个国家进行了问卷调查,从 18 个国家收到了回复。该研究以此为基础概述了该地区国有企业的情况(Richmond et al., 2019)。欧洲复兴开发银行也为其《转轨报告 2020—2021: 国家复归》(EBRD, 2020)从其客户国家政府收集了数据。

第二种做法是从现有的企业层面数据库中抽取

数据。《福布斯全球最大 2000 家企业》(Forbes Global, 2000)是最经常被使用的数据库之一。例如,为了发现哪些国家拥有国际上活跃的国有企业以及这些国有企业都在什么行业,OECD 2013 年发表的一篇关于贸易政策的论文(Kowalski et al., 2013)使用福布斯全球最大 2000 家企业名单上的上市公司数据,开发了一个全球最大的国有企业数据库。该论文提出了一个在 38 个样本国家衡量国有企业重要性的指标:“组合国有企业份额”(composite SOE share)。^⑤国际货币基金组织 2020 年的《财政监测》在描述国有企业全球图景的部分也使用了福布斯最大 2000 家企业名单上的企业数据(IMF, 2020, 第 49 页)。

另一个经常被使用的是范迪克局(Bureau van Dijk)^⑥构建的数据集。例如,国际货币基金组织的一篇论文从 Orbis 数据库中抽取了 11 个欧盟新成员国和瑞典 2012—2014 年间 6282 家国有企业的数据库,用以描述这些国家的国有企业图景(Bower, 2017, 第 5 页)。欧盟(European Commission, 2016)和亚洲开发银行(Naqvi and Ginting, 2020)在其关于国有企业业绩的研究中也使用了 Orbis 的数据。

斯扎泽克及其合作者比较近期的一项研究(Szarzec et al., 2021)从范迪克局的 Amadeus 数据库^⑦中抽取企业层面数据,构建了一个包含 30 个欧洲国家 131068 家大型非金融企业的数据库。^⑧其中,他们找到了 6330 家国家在其中拥有 50% 以上股权的企业,他们将之界定为国有企业。如果按国家拥有 25% 以上股权划线,则国有企业的数量增加到 7353 家。使用总资产、营业收入和就业等指标,作者计算了按 50% 以上股权划线和按 25% 以上股权划线的情况下,国有企业在各个经济体的大型企业总量中所占的份额,然后将之视为国有企业在该经济体中的份额。

1.2 GLSOE: 一个新的数据库

在这些努力的基础上,本研究构建了一个为本文服务的数据库,即“国有企业全球图景数据库”(以下简称 GLSOE 数据库,附录 1 描述了数据库的结构,附录 2 提供了一个样本)。GLSOE 数据库覆盖了 140 个至少能找到一个数据的经济体。这些经济体按以下方式分组:因为所有前计划经济国家的国有企业有相似的起源,这些国家首先被挑出来组成一

组,即“转轨经济体”;其他经济体则按世界银行的各国收入水平分类进行分组。^⑨

构建GLSOE数据库的目的是为了回答以下三个问题:各国经济中,(1)按产出或就业中的比重衡量,国有企业的规模有多大?(2)在哪些行业中国有企业的地位最为重要?(3)国有经济的行业构成如何?

需要注意的是,第(3)个问题与第(1)个和第(2)个问题是明确区分的。虽然其他研究不一定总是做这样的区分,但这是观察国有企业在经济中的角色的两种不同视角。国有企业在整个经济中或在特定行业中的比重,说明了国家在整个经济层面或在行业层面的商业活动中的参与程度;而国有经济的行业构成反映了国家在各种商业活动中配置国有资本时遵循的优先顺序。由于这样的区分,一个行业中国有企业可以占有重要地位,而该行业在国有经济的构成中却并不重要,或者相反。

GLSOE数据库的大部分数据来自现有研究,其中以四个研究为主:OECD2017年的研究;世界银行2019年的《银行监管和管理调查》;斯扎泽克及其合作者的国有企业数据库(Szarzec et al., 2021);自然资源治理研究所(Natural Resource Governance Institute, NRGI, 2019)的国家石油公司数据库(National Oil Company Database)。但是,也有很大比例的新数据直接来自以下国家的官方出版物,其中包括:

- 中国:财政部和国家统计局的官方数据,以及依据这些数据进行的计算和估算(张春霖, 2019)。
- 印度:公有企业调查,2019-2020年(Government of India, 2021)。
- 印度尼西亚:国有企业部2019年年度报告(Indonesia Ministry of SOE, 2020)。
- 挪威:2020年国家所有权报告(Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fishery, 2021)。
- 巴基斯坦:联邦国有企业足迹2019财年年度报告(Pakistan Ministry of Finance, 2021)。
- 瑞典:2020年国有企业年度报告(Government Office of Sweden, 2021)。

为控制工作量,GLSOE数据库没有试图覆盖历史趋势。对每一个经济体的每一个指标,数据库只

收集了最近一年的数据。在多数情况下,这是21世纪第一个10年晚期某一年的数据,但也可以是该10年较早时期的数据。

1.3 国有企业的定义

对GLSOE数据库的数据收集工作来说,一个关键的技术性问题是国有企业的定义。OECD在其2017年的研究中邀请各国官方在回答问卷时使用以下定义:

国有企业是“按本国法律作为企业组织起来的、中央政府在其中行使所有权和控制权的公司实体……此外,法定公司,即那些其法人地位由特定立法而确立的公司,如果从事经济活动,无论是专门从事经济活动还是同时也追求公共政策目标,应被视为国有企业。经济活动指的是那些在给定的市场上提供货物或服务的活动,而这些活动至少在原则上可以由私营的营利性提供者来提供。准公司,即在一般政府部门内部从事自主性商业活动的单位,如果在财务上是自主的而且收取有经济意义的价格,也应视为国有企业”。(OECD, 2017, 第11页)

但是,每个国家都以自己的方式定义国有企业^⑩,而国有企业的原始数据一般都是按各国的定义生成的。要把各国数据放在一起构建数据库,这就成为一个挑战。

首先,“按本国法律作为企业组织起来的公司实体”在不同的司法辖区可以很不相同。比如,国有企业在巴基斯坦包括“非商业公共部门公司”(Pakistan Ministry of Finance, 2021, 第3页),而非商业公共部门实体在其他国家不一定都组织成为公司。例如,在中国,就有事业单位这样一个与国有企业平行的公共部门实体,主要包括教育、卫生、农业技术推广和科学技术研究等领域的公共服务提供者。很多事业单位在市场上提供服务、创收,所以也可以被作为企业来管理,而且实际上很多事业单位的确实行“企业化管理”(World Bank, 2005)。

不过,如果充分注意到收集的数据具有近似的性质,这个问题的影响应该是有限的。国际货币基金组织发现,各国的国有企业定义还是有若干共同之处的:被定义为国有企业的实体(1)有属于自己的、

单独的法人资格；(2)是一个至少部分地为一个政府单位控制的实体；(3)主要从事商业或经济活动(IMF, 2020,第47页)。

第二个挑战是国有企业不仅可以为中央政府拥有,也可以为地方政府拥有。2017年OECD的研究(OECD, 2017)集中关注中央政府在行使所有权和控制权的企业。印度的公共企业调查也只覆盖“中央公共部门企业”(Central Public Sector Enterprises, CPSEs)。实际上,既包括中央企业也包括地方企业的研究相对比较少见。不包括地方企业有助于避开数据方面的挑战,但如果地方企业在该经济体的国有企业中构成一个很重要的部分,则这样做的成本也不可忽视。比如,OECD的数据显示,意大利中央国有企业的就业占2015年全国总就业的2%(OECD, 2017; GLSOE数据库)。但是,根据欧盟的数据,地区、省和市一级的国有企业在就业中的比重也高达2%(European Commission, 2016,第73页)。在中国,官方统计一般都覆盖中央和地方国有企业。如果不包括地方国有企业,按2019年非金融类国有企业的资产计算,国有经济的规模会小63%(中国财政年鉴编委会, 2020,第404页)。中国的国有企业数据有时无法区分中央国有企业和地方国有企业。所以, GLSOE数据库中的中国数据包括各级政府所属的国有企业。而对其他多数国家,可以找到的数据或者没有说明是哪一级政府所属的国有企业,或者只包括中央政府所属的企业。

第三个挑战是确定区分国有和非国有的国有股权比例门槛。通常的做法是以国有股权50%或以上划线来定义国有企业,但这种做法的风险是,在一些企业中,政府持有低于50%的股权就掌握了控制权。斯扎泽克及其合作者(2021,第4页)在解决这个问题上迈出了很有意义的一步,就是把门槛降低到了25%,同时增加了一个条件,就是国家(包括其他国企)在其中必须属于最大股东。

在这方面,中国国有企业数据的口径比多数其他国家都宽。根据国家统计局的定义(国家统计局, 2021,第13章尾注),国有企业包括“国有和国有控股企业”。“国有”当然就是100%的国有全资企业,而“国有控股”企业的定义不仅包括“绝对控股”(国家

持股50%或以上),而且包括“相对控股”(国家持股不足50%但属于最大股东)和“合同控股”(国家不是最大股东但按与其他股东的合同约定行使控制权)。如果一个企业中国家股东和另一个股东各持有50%股权,该企业在统计上也定义为国有企业。GLSOE数据库包括的中国数据是国家统计局报告的数据,也就是说,根据这些数据计算出来的中国国有企业规模应属该指标的上限。

2. 国有企业的规模

根据世界银行1995年的研究(World Bank, 1995), 20世纪90年代初,除了转轨经济体,国有企业在工业化经济体的GDP中约占7%的份额,在发展中经济体约占11%。国有企业在发展中经济体总就业中的份额平均在10%以上,从拉美的2%、亚洲的3%到非洲的23%不等(World Bank, 1995,第30—32页)。该项研究没有报告国有企业在转轨经济体中的比重,但肯定要比上述数字高出很多。例如,在中国,几乎完全由国有企业构成的非农产业在1981年占GDP的65%和总就业的30%(World Bank, 1985,表2.5和表2.6,第40—42页),直到90年代的市场化改革为私营部门全面发展开辟了通道,这一结构才发生根本改变。由于世界银行1995年的研究有其独特的数据来源(World Bank, 1995,第316—324),今天要想获得直接可比的数据已经非常困难。然而,以GLSOE数据库收集的数据为基础,可以估算66个经济体21世纪第二个十年国有企业在经济中的份额。

2.1 国有企业在产出和就业中的份额

如何衡量国有企业在—国经济中所占的份额?国有企业对GDP的贡献显然是最理想的指标。但是,可靠的国有企业增加值数据非常少见。OECD 2017年的研究使用国有企业资产与GDP的比例(OECD, 2017),这是一个描述国有企业绝对规模的指标,但是,在没有非国有企业资产数据的情况下,这个指标不能说明国有企业在经济中的相对份额。但2017年OECD的研究和其他一些研究提供了国家层面的国有企业就业数据,这样就有可能计算很多经济体的国有企业就业在非农产业劳动力队伍^①中所占的份额。只要有可能, GLSOE数据库尽量使用国有企业产出占GDP的份额。在多数场合,这需要使用其他

的国有企业产出指标,如销售收入。如果找不到有意义的产出数据,就退而求其次,使用国有企业就业在非农产业劳动力队伍中所占的份额。由于国有企业倾向于在资本密集程度高的行业运营,它们在就业中的份额可能会低于它们在产出中的份额。

为展示方便,GLSOE数据库将收集到数据的66个经济体分为4组。第一组包括有产出数据的14个经济体,其中包含中国、印度、印度尼西亚和俄罗斯。有57个经济体有就业数据,其中5个同时也有产出数据(保加利亚、中国、印度、俄罗斯、塞尔维亚),它们被分为3组:转轨经济体15个,中等收入经济体16个,高收入经济体26个。因为没有找到数据,66个经济体中没有任何低收入经济体。

图1报告了14个经济体按产出计算的国有企业规模,其中9个是转轨经济体。这里包括中国、俄罗斯、越南、塞尔维亚等大型转轨经济体,其中,国有企业在产出中的份额为24%~36%。使用2019年全球

GDP数据作为参照,中国国有企业在2019年全球GDP中占有4.5%的份额;与此相比,俄罗斯、塞尔维亚、越南、印度的国有企业份额分别为0.7%、0.01%、0.09%和0.16%^②,合计为0.97%。

图2—图4分3组报告了57个经济体的国有企业就业在非农产业劳动力队伍中所占的份额。从图2可以看到,俄罗斯、中国和塞尔维亚国有企业就业在非农产业劳动力队伍中所占的份额也比较高,这与图1相一致。白俄罗斯国有企业就业在非农产业劳动力队伍中的占比高达50%,明显高于其他国家。克罗地亚的情况和塞尔维亚比较接近。其他转轨经济体的这个指标多数为1%~5%。图3和图4表明,16个中等收入经济体中的7个和26个高收入经济体中的14个,其国有企业就业在非农产业劳动力队伍中所占的份额也为1%~5%,而在10个中等收入经济体和11个高收入经济体中,这个指标低于1%。只有挪威是个例外,其国有企业就业占非农产业劳动

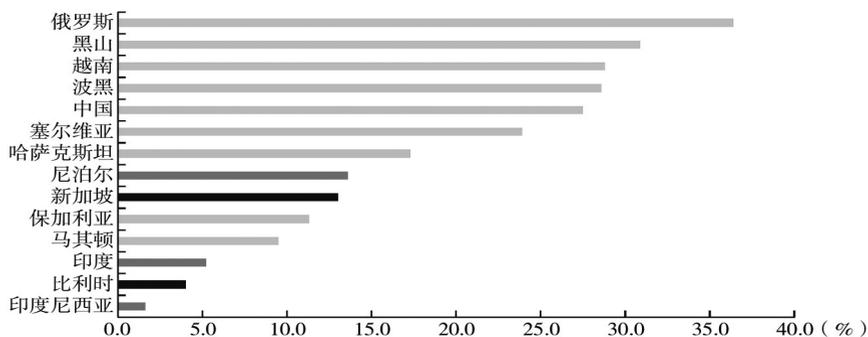


图1 21世纪第二个10年,14个经济体中国有企业的规模(按在产出中的份额衡量)

注:黑色和深灰色分别为高收入和中等收入经济体,其他为转轨经济体。

资料来源:GLSOE数据库。

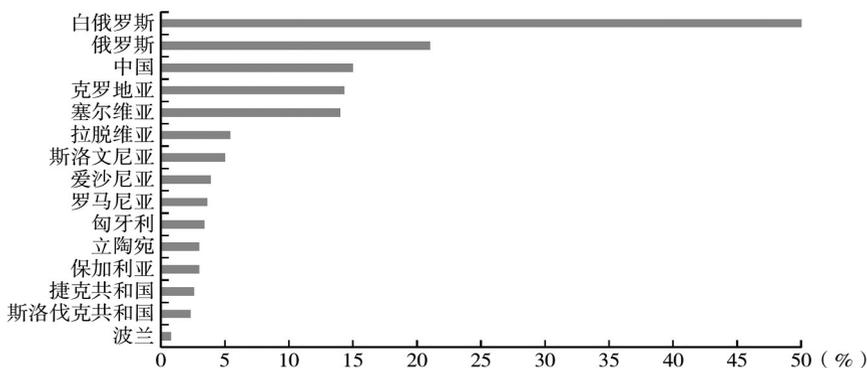


图2 21世纪第二个10年,15个转轨经济体中国有企业的规模(按在非农产业劳动力队伍中的份额衡量)

注:中国和俄罗斯各有两个不同的估算值,这里取的是二者的平均值。

资料来源:GLSOE数据库。

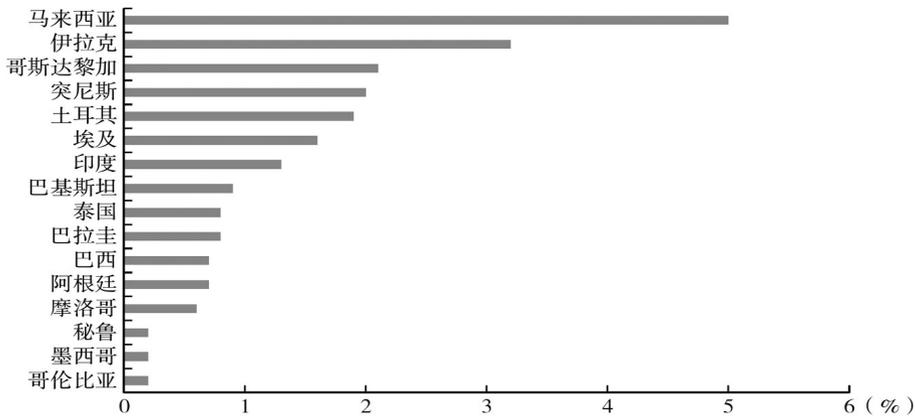


图3 21世纪第二个10年,16个中等收入经济体中国有企业的规模(按在非农业劳动力队伍中的份额衡量)
资料来源:GLSOE数据库。

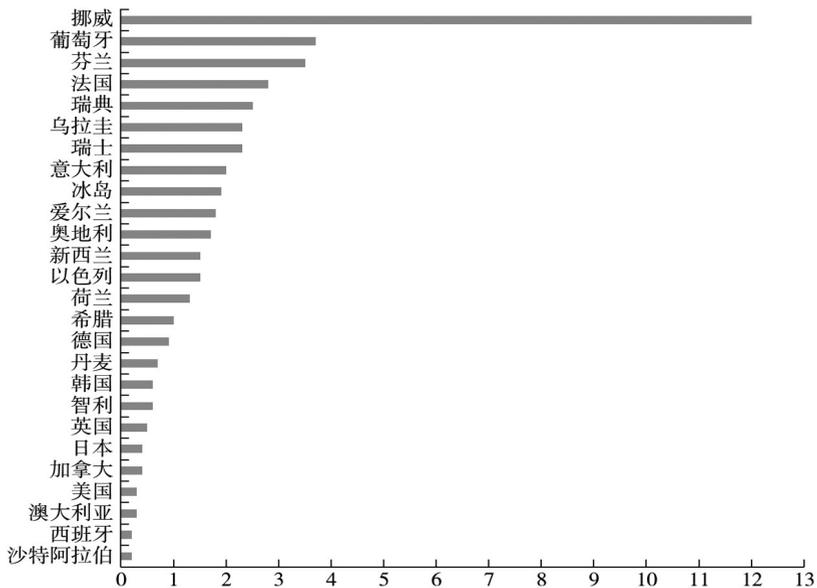


图4 21世纪第二个10年,26个高收入经济体中国有企业的规模(按在非农业劳动力队伍中的份额衡量)
资料来源:GLSOE数据库。

力队伍的比重高达12%,接近塞尔维亚、克罗地亚和中国的水平。

2.2 国家作为股权投资者

但是,把注意力完全集中于国有企业(即国有全资和控股企业),即使定义宽泛的国有企业,仍然有一个风险,就是把那些国家在其中持有少数股权但不行使控制权的私营企业,本文称之为“国家参股企业”,遗留在视野之外。与国有企业相比,国家参股企业的存在较少受到关注,因为按通常的定义它们属于私营企业,不是国有企业。

然而,有充分的理由对这类企业予以更多的关

注。如OECD已经指出的,关注国家参股企业有助于人们了解国家在企业层面不断变化的参与图景。例如,这类企业的信息有助于了解未完成的或停滞的私有化项目,国家给经营失利的公司注资输血,以及通过有否决权的少数股权把有战略意义的企业保持在国家控制之下的努力(OECD,2017,第23页)。

从更一般的意义上说,国有企业和国家参股企业之所以存在,都是国家将国有股权资本投资于企业的结果。从国家作为一个投资者的角度看,国有企业和国家参股企业不过是两类可投资的股权资产。这一点对主权财富基金来说表现得非常清楚,主权财富基

金的投资组合中普遍包括非控制性少数股权。

关于主权财富基金,不存在所有人都同意的统一定义。按照主权财富基金国际工作组(International Working Group of Sovereign Wealth Funds)发布的“圣地亚哥原则”(Santiago Principles),主权财富基金是政府拥有的、有特殊目的的投资基金或安排。主权财富基金由政府为宏观目的而设立,通过持有、管理和处置资产来实现财务目标,它采取一系列投资策略,包括投资于外国金融资产。主权财富基金的资金通常来自国际收支盈余、官方外汇操作、私有化收入、财政盈余以及/或者大宗商品出口收入。这些不包括货币当局为传统的国际收支平衡或货币政策目的而持有的外汇储备,传统意义上的国有企业,政府雇员的养老基金,或为个人受益人管理的资产。(IWGSWF, 2008, paragraph G4)

基于其主要政策目标,国际货币基金组织提出了以下的主权财富基金分类框架:(1)为把预算和经济与振荡性的商品(通常是石油)价格隔离开来的稳定基金;(2)以财富代际共享为目的的储蓄基金;(3)以基金形式作为单独实体设立的储备投资公司,其目的或者是为了减少持有储备而发生的持有成本,或者是为了追求以更高投资回报为目标的投资政策;(4)为把资源分配到高优先性的社会经济项目,如基础设施,而设立的发展基金;(5)在政府资产负债表上发现有养老金负债和(或者)或有负债的养老金储备基金(IMF, 2007, 第46页)。

由于政策目标不同,主权财富基金的投资策略也不同。就其股权投资而言,有些主权财富基金因其代表国家在国有企业中充当控制性股东而知名(如新加坡的淡马锡,马来西亚的Khazana,哈萨克斯坦的Samruk Kazyna),而很多其他的主权财富基金(如中国投资公司)则倾向于仅持有少数股权。

主权财富基金并非国有资本投资的唯一工具。至少在中国,还有很多其他工具,例如地方政府融资平台(详见Lu and Sun, 2013)和政府引导基金(详见World Bank Group and DRC, 2019, 第34页)。国有企业本身也因各种原因而投资于私营企业的少数股权。与此同时,国有企业的私有化可以是部分的,即

私营部门投资者只接管控制性股权,而留下一部分国有的少数股权(有时是拥有否决权的少数股权或所谓“金股”)。

在中国私营企业中,国有少数股权并不少见。白重恩及其合作者最近的一项研究(Bai et al., 2021, 第3页)在分析企业登记注册数据后发现,2019年,有13万家私营企业直接从一个或多个国有投资者那里收到过国有资本投资。因为它们又投资于其他私营企业,而这些企业又投资于其他企业,2019年,一共有150万家私营企业有国有资本的直接或间接参股。这些私营企业在经济中有重要地位,因为它们占中国私营企业资产的44%。在其他经济体中,当然也存在主权财富基金以外的国家投资者在私有企业中持有少数股权的情况,尤其是部分私有化的国有企业。

如果不是把注意力仅限于国有企业,而是把国家看成公司股权的一个投资者,那么,要观察包括国有企业和国家参股企业在内的全球图景,目前数据最全面的指标就是上市公司中的国有股权。OECD于2019年完成的一项研究(De La Cruz, 2019)使用占全球市场2017年底市值90%的10000家最大上市公司的数据发现,这些公司股权价值的14%为公共部门投资者持有^③,其中近800家公司中公共部门投资者持股超过50%,另外1140家公司中公共部门持股在10%~49%之间。公共部门持股总值达到10万亿美元,其中中央和地方政府占比最大,达到56%;然后是主权财富基金、公共养老基金和国有企业(De La Cruz, 2019, 第26页)。^④就这些公司所属的经济体而言,中国无疑是最大的,占比达到57%,但其他经济体合计也达到43%(De La Cruz, 2019, 第9页,同时见本文表1)。

在上市公司之外,OECD 2017年的研究发现,在它覆盖的经济体的所有国有少数股权中,按价值计算,32%是在制造业,29%在电信行业,17%在金融行业(OECD, 2017, 第23页)。遗憾的是,由于数据有限,无法对国家参股企业做进一步的考察。

3. 关键行业中的国有企业

关于各行业中国有企业所占份额的数据相对较少。世界银行的《银行监管和管理调查》提供了关于银行业国家所有制的丰富数据,自然资源治理研究

表1 2017年底全球最大10000家上市公司的股权价值在四类投资者之间的分布情况

经济体	私人公司和 战略性个人	公共部门	机构投资者	散户和小型 机构投资者
中国	24	38	9	28
美国	6	3	72	19
欧洲(英、法、德、俄等28国)	21	9	38	32
亚洲发达经济体(日本、韩国、中国香港、中国台湾、新加坡)	44	19	16	21
其他发达国家(加拿大、澳大利亚、以色列、新西兰)	11	4	39	47
拉美国家(巴西、墨西哥、智利、阿根廷)	51	7	20	21
除中国外的亚洲新兴市场国家(印度等9国)	44	19	16	21
其他新兴市场国家(南非、沙特阿拉伯)	21	28	20	31
全球平均	18	14	41	27

资料来源:De La Cruz(2019)。

所的国家石油公司数据库则提供了石油天然气行业比较好的数据。其他行业只有一些支离破碎的数据,无法支持更全面的看法。

3.1 银行业

利用世界银行2019年《银行监管和管理调查》数据,图5至图9展示了134个经济体的银行业中国有企业(即国有银行)的图景。为展示方便,这134个经济体分为5组:转轨经济体28个,低收入经济体13个,中低收入经济体29个,中高收入经济体26个,高收入经济体38个。

从数据可以观察到的第一点是,银行业资产中

国家所有制的高份额不限于转轨经济体,更不限于中国。虽然中国银行业资产中国有银行的份额高达77.3%,但在俄罗斯和越南也分别达到59.1%和47%,在一些非转轨发展中经济体的银行业中,情况类似,比如印度(67.5%)、埃塞俄比亚(60%)和巴西(46.7%)。国有银行在高收入经济体银行业资产中的份额一般较低,但也有几个例外,比如冰岛(65.9%)、德国(37.1%)和葡萄牙(37%)的情况就和转轨经济体、发展中经济体不相上下。

从数据可以观察到的第二点是各经济体之间的巨大差异。在五个组的每一组中,都有相当数量的

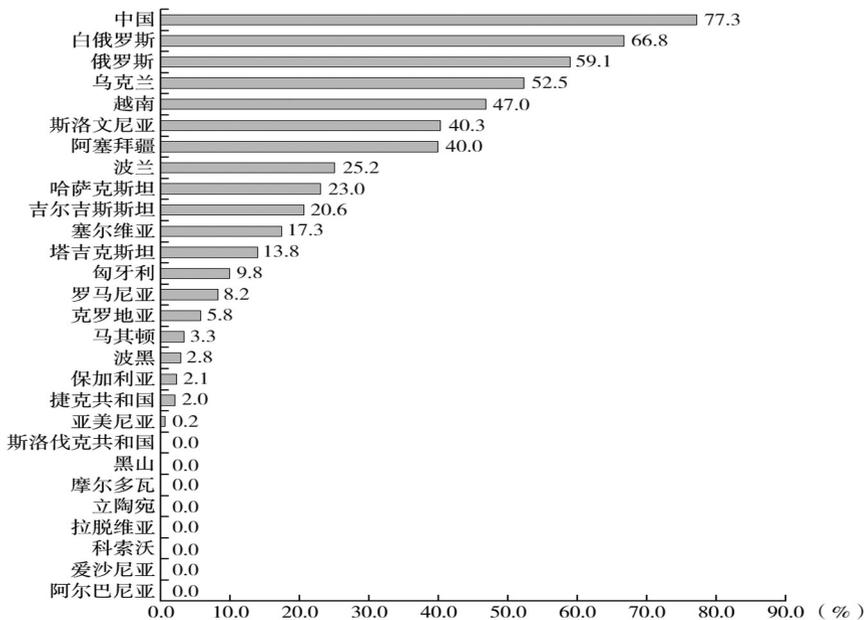


图5 21世纪第二个10年,28个转轨经济体的银行业资产中国有银行的份额

注:根据中国银监会2017年年度报告,中国的数字包括国家开发银行和政策性银行(10.1%)、大型商业银行(36.8%)、股份制银行(17.8%)和城市商业银行(12.6%)。

资料来源:GLSOE数据库。

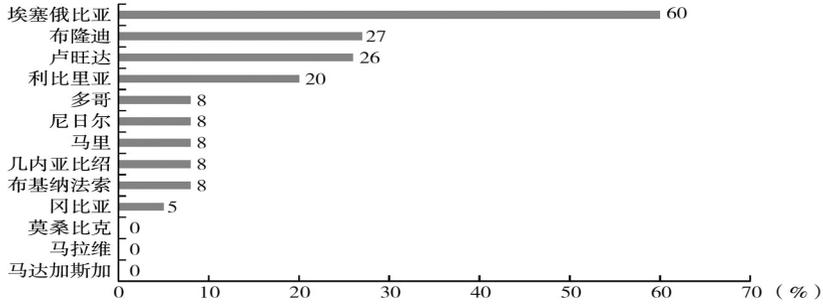


图6 21世纪第二个10年,13个低收入经济体的银行业资产中国有银行的份额

资料来源:GLSOE数据库。

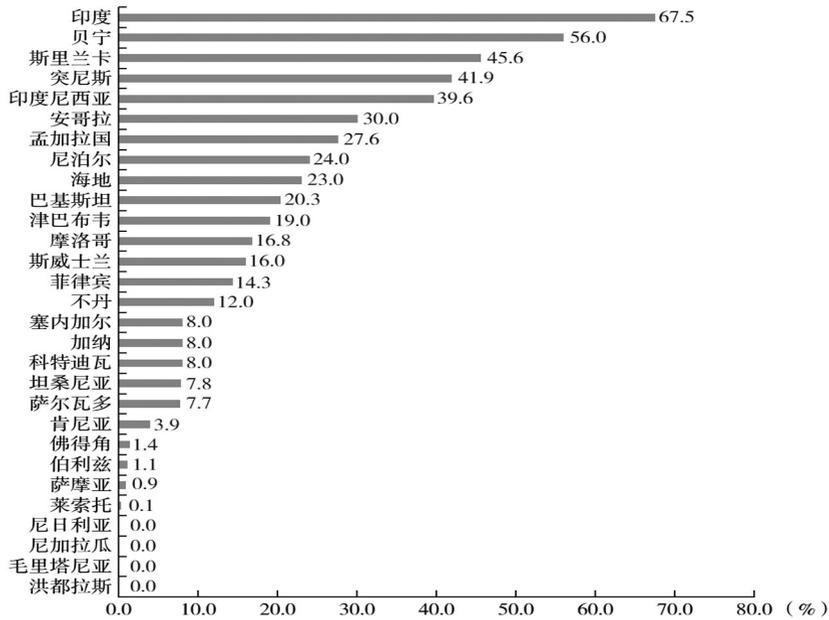


图7 21世纪第二个10年,29个中低收入经济体的银行业资产中国有银行的份额

资料来源:GLSOE数据库。

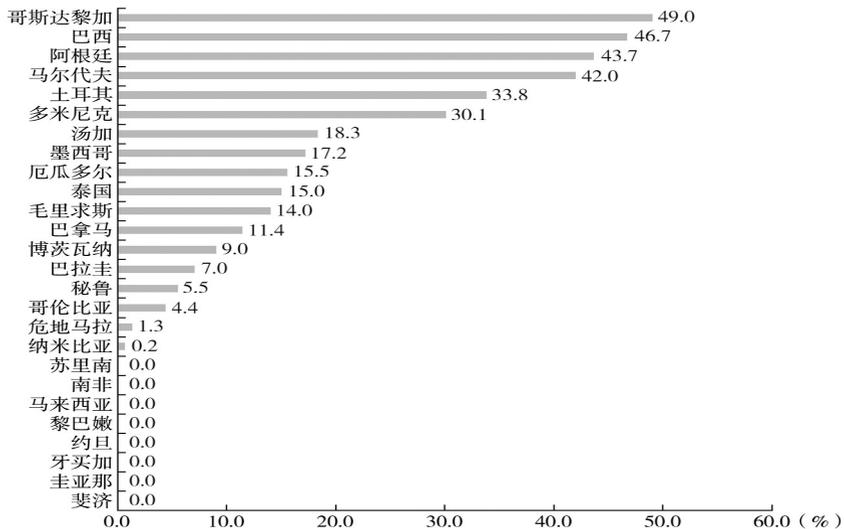


图8 21世纪第二个10年,26个中高收入经济体的银行业资产中国有银行的份额

资料来源:GLSOE数据库。

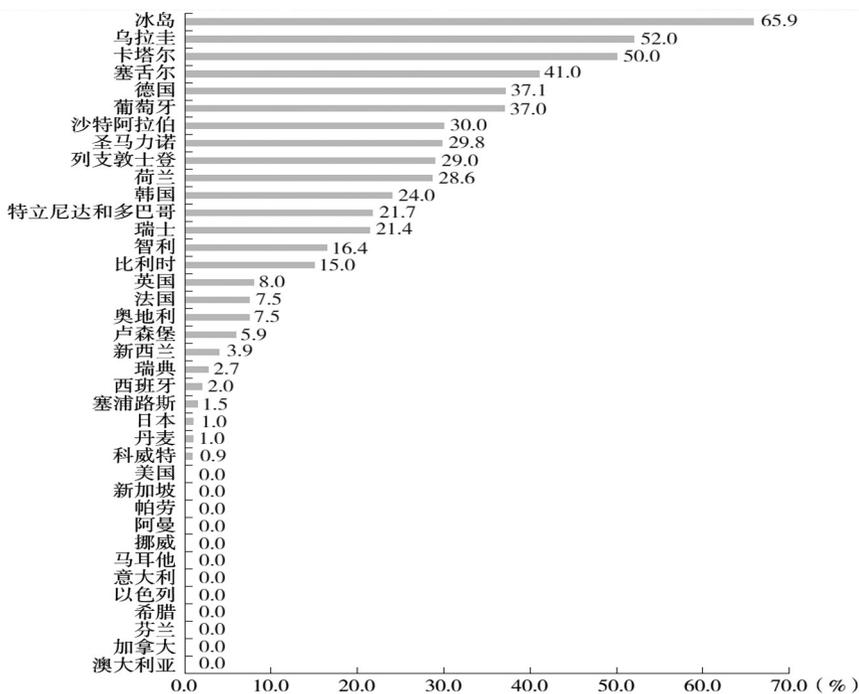


图9 21世纪第二个10年,38个高收入经济体的银行业资产中国有银行的份额

资料来源:GLSOE数据库。

经济体的银行业资产中国有份额等于零:28个转轨经济体中有8个;13个低收入经济体中有3个;29个中低收入经济体中有4个;26个中高收入经济体中有8个;38个高收入经济体中有12个。合计而言,134个经济体中有35个(26%)的银行业资产中没有任何国有成分。其结果是,各经济体之间在银行业资产的国有份额方面差异极大。在四个组中,该份额从0到60%,在第五个组是从0到49%,而简单平均数都在20%以下。

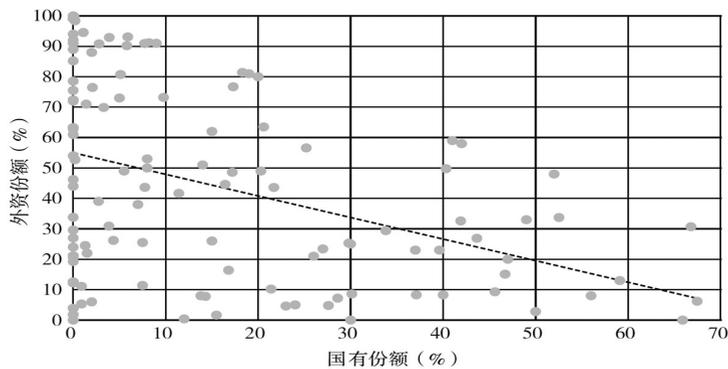
银行业资产中国有份额的巨大差异应该是与外资相关的^⑤,世界银行的《银行监管和管理调查》也提供了银行业资产中外资所有权的数据。当把国家所有和外资所有的数据像图10那样放在一起的时候,可以看出,很多经济体中国家所有的低份额和外资所有的高份额相联系的(图10a)。把它们加在一起(图10b),在119个经济体中,国家所有加外资所有占比达到100%的有11个,占50%~99%的有65个。只有在25个经济体中,二者合计的份额小于30%,也就是说,留给内资非国有银行的份额大于70%。

3.2 能源行业

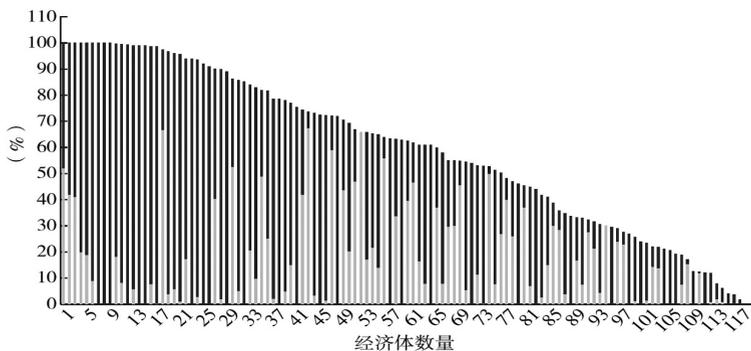
在非金融领域,包括石油天然气、煤炭、电力在

内的能源行业是国有企业地位最突出的行业之一(European Commission, 2016; Bower, 2017; IMF, 2020)。但是,国家层面的能源行业国有企业数据很有限。国际货币基金组织2017年的一项研究(Bower, 2017, 第8页)报告说,2012-2014年国有企业在能源行业中的比重,斯洛文尼亚为90%、匈牙利为80%、波兰为70%、瑞典为60%。其他国家的数据很难找到。

不过,就行业而言,全球石油天然气行业中国有企业的主导地位是非常清楚的,这些国有企业被称为“国家石油公司”(national oil companies)。根据国际能源署的数据(IEA, 2020A, 第18页、第24页),2018年,国家石油公司控制了全球已经证明的和可能的石油储量的66%,剩余部分,大型私营石油公司(Majors)占12%,其他私营石油公司(Independents)占22%(IEA, 2020A, 第19—20页)。^⑥这里的国家石油公司既包括所谓“国际化”的国家石油公司,即那些在母国之外有大额上游投资的公司(通常与非国际化的国家石油公司或私营石油公司合作),也包括所谓“非国际化”的国家石油公司,即只在母国范围内运作的公司。国家石油公司还拥有全球60%的天然气的储量(IEA, 2020A, 第19页)。就产量而言,2018年,



a. 国有份额和外资份额的关系



b. 国有和外资份额合计

图10 2016年119个经济体的银行业资产中国有和外资的份额

注:浅色为国有,深色为外资。

资料来源:World Bank(2021)。

国家石油公司在石油产量中占比近60%,在天然气产量中占比约55%(IEA, 2020A, 第19页),此外还拥有约40%的炼油和液化设施(IEA, 2020A, 第25页)。

国家石油公司通常在其母国也居于主导地位。但是,没有国家层面的数据说明各国国家石油公司和私营石油公司在石油天然气行业的相对份额。一个近似指标是根据自然资源治理研究所数据库的数据计算得出的国家石油公司的石油天然气产量与其母国的石油天然气产量之间的比例(NRGI, 2019)。但这个指标有两点缺陷:其一,这个比例小于100%并不等于说其余部分产量来自私营石油公司,因为这部分产量也可能来自自然资源治理研究所数据库没有覆盖的较小的国家石油公司。其二,这个比例大于100%意味着该国家石油公司的产量大于其在母国的产量,因其在海外有投资,但不一定意味着其母国国内没有私营石油公司。在考虑这两点的情况下,这个比例可以作为一个近似指标,说明一个国家的石油天然气行业在多大程度上由国家石油公司主

导。表2显示了42个经济体及其49家国家石油公司的最近数据。这些数据表明,在其中的32个经济体中,国家石油公司在母国石油天然气行业产量中占比超过50%,在11个国家中占比超过100%。

中国的石油天然气行业由国有企业主导,2019年行业销售收入中来自国有企业的部分占89.4%。^⑩中国的国家石油公司在全球产量中也占有显著份额,但并无支配地位。根据自然资源治理研究所的数据,2019年,中国三大石油公司的产量总计为每天950万桶石油当量^⑪(全球产量的9.5%^⑫),而两家俄罗斯国家石油公司的产量为1540万桶,沙特阿美一家的产量就高达1310万桶。^⑬

不过,在全球煤炭行业,中国国有企业的地位要重要得多,因为中国是世界上最大的煤炭生产国。2019年,中国占全球煤炭产量的46%(IEA, 2020B, 第29页)。在中国煤炭行业内部,按销售收入计算,国有企业占有75%的份额。^⑭印度作为第二大煤炭生产国,2019年贡献了全球产量的9.8%,而其全国产

表2 21世纪第二个十年,国家石油公司石油天然气产量与其母国产量的比例

序号	国家	国家石油公司	年份	比例(%)
1	缅甸	MOGE	2017	1
2	阿曼	OOC	2015	3
3	莫桑比克	ENH	2016	4
4	秘鲁	Perupetro	2019	5
5	特立尼达和多巴哥	Petrotrin	2016	11
6	阿塞拜疆	SOCAR	2019	22
7	加纳	GNPC	2019	22
8	刚果(布)	SNPC	2018	25
9	丹麦	Orsted	2017	26
10	哈萨克斯坦	KazMunayGas	2019	26
11	乍得	SHT	2018	28
12	泰国	PTT	2018	29
13	科特迪瓦	Petroci	2018	34
14	安哥拉	Sonangol	2017	35
15	阿根廷	YPF	2019	36
16	厄瓜多尔	Petroecuador	2019	38
17	尼日利亚	NNPC	2018	39
18	印度尼西亚	Pertamina	2019	47
19	挪威	Equinor	2019	52
20	巴林	BAPCO	2016	54
21	突尼斯	ETAP	2019	65
22	哥伦比亚	Ecopetrol	2019	66
23	俄国	Gazprom, Rosneft	2019	66
24	南非	PetroSA	2019	66
25	印度	ONGC	2019	68
26	伊拉克	Basra Oil Company	2018	73
27	乌克兰	Naftogaz	2019	75
28	厄瓜多尔	Petroamazonas	2019	78
29	巴西	Petrobras	2019	84
30	沙特阿拉伯	Saudi Aramco	2019	96
31	科威特	KPC	2019	97
32	阿联酋	ADNOC, ENOC, TAQA	2017	100
33	委内瑞拉	PDVSA	2017	100
34	墨西哥	Pemex	2019	103
35	苏里南	Staatsolie	2019	104
36	孟加拉国	Petrobangla	2019	107
37	越南	PetroVietnam	2019	107
38	喀麦隆	SNH	2018	116
39	阿尔及利亚	Sonatrach	2019	119
40	马来西亚	Petronas	2019	121
41	玻利维亚	YPFB	2019	122
42	中国	中石油、中石化、中海油	2019	139

注:关于NRGI的中国数据,这里假定中石油和中石化报告的数据包括其上市子公司。比较二者的2020年年度报告与国家统计局报告的2020年全国石油天然气产量可以确认这一点。

资料来源:NRGI, 2019. Indicator: "NOC oil and gas production/oil and gas production of home country".

量的83%来自一家国有企业印度煤业(Coal India Limited),这也是全球最大的煤炭企业。另外两家印度大型煤炭国有企业贡献了全国煤炭产量的12%(IEA, 2020B, 第33—34页)。中国和印度的国有企业加在一起,在2019年的全球煤炭产量中占有44%的份额。由于缺乏数据,国有企业在其他主要产煤国

的地位尚不清楚。

电力行业国有企业的地位也比较突出,尤其是具有自然垄断特征的输电和配电环节。私营投资者的参与主要发生在发电环节,但即使在这个环节国有企业也占有重要地位。根据国际货币基金组织的数据,2017年,在中东北非、撒哈拉以南非洲和亚洲

太平洋地区国家,50%~70%的发电能力是由国有企业运营的(IMF,2020,第53页)。世界银行的一项研究也指出,1990年以来,私营部门在发展中国家新增发电能力中贡献了40%,说明公共部门投资和国有企业在发电能力增长中仍然扮演了主要的角色(Foster and Rana,2020,第7页)。即使在欧洲和北美,国有企业在发电能力中也占有显著份额(IMF,2020,第53页)。

3.3 其他非金融行业

国有企业在各行业的份额反映了国家在各类商业活动中的参与程度。遗憾的是,国家层面的数据

太少,无法形成全球图景。可以收集到的数据只能显示三个较大经济体的情况:印度、俄罗斯和中国。

印度的中央公共部门企业调查提供了国有企业层面的总增加值(Gross Value Added,GVA)数据,而国有企业又分成了“同源组”。表3计算了各同源组国有企业的总增加值在相应行业中所占的比重。包括煤炭、石油、金属在内的采掘业是国有企业支配地位最突出的行业(占比54.8%);其次是公用事业,国有企业占比21.7%;居于第三位的是制造业,国有企业占比20.5%。

表3 2017-2018年,印度中央公共部门企业在关键行业的总增加值(GVA)

全国总计(现价,千万卢比)		中央公共部门企业(现价,千万卢比)		中央公共部门企业的份额(%)
行业	GVA	同源组	GVA	
1.农业、林业和渔业	2796908	以农业为基础的产业	128	0.0
2.采掘业	357788	煤炭、原油、其他矿物和金属	196209	54.8
3.制造业	2546608	化工和制药、化肥、重型和中型工程、工业和消费用品、石油提炼和销售、钢铁、纺织、运输车辆和设备	521779	20.5
4.电力、煤气、供水和其他公用事业服务	425101	发电、输电	92084	21.7
5.建筑业	1197931	合同和建筑以及技术、咨询服务	10697	0.9
6.贸易、旅店、交通、通信和广播相关服务	2812706	旅店和旅游服务、电信和信息技术、贸易和营销、运输和物流服务	-42543	-1.5
7.金融、房地产、专业服务	3206559	金融服务	20552	0.6
8.公共管理、国防和其他服务	2169522			
		未分类	314	
合计	15513122		799092	5.2

资料来源:(1)全国GVA总计数据来自National Statistical Office of India,2020,Provisional Estimates of National Income,2019-20 and Quarterly Estimates of Gross Domestic Product (GDP) for the Fourth Quarter of 2019-20. Statement 4 [Provisional Estimates of GVA at Basic Price by Economic Activity (at Current Prices)]. (2)中央公共部门企业GVA数据来自Government of India,2018. Public Enterprise Survey 2017-18, Volume 1. Statement 27 (Gross Value Added for all CPSEs during 2017-18) and Statement 21 (Number of Employees and Houses Constructed in CPSEs). (3)把同源组与全国统计中的行业相匹配是基于Government of India,2021. Public Enterprise Survey 2019-20, Volume 1.表1.2 (Breakdown of the number of enterprises by cognate group)。

表4报告了俄罗斯的数据,来自俄罗斯高等经济学院(Higher School of Economics)的纵向监测调查(Longitudinal Monitoring Survey)。从中可以看到,没

表4 2017年俄罗斯国有企业各行业就业人数中的份额

行业	份额(%)
采矿业	7
制造业	23
公用事业	30
建筑业	11
零售业餐饮业	11
ICT和运输业	43
房地产和商业性服务业	44

资料来源:Longitudinal Monitoring Survey of Russia's Higher School of Economics, cited from World Bank, 2019, pp. 13-14。

有什么行业是国有企业主导的。按就业计算,国有企业占比最高的行业是金融、房地产、商业服务、互联网通信和交通运输(43%~44%)。在公用事业中,国有企业只占就业人数的30%。但是,在制造业中,国有企业仍占就业人数的23%。

中国对工业行业(采掘业、制造业、公用事业)有按所有制分类的详细统计数据。对非工业行业,也有一些官方统计数据可以作为估算的基础。如表5所示,金融、公用事业、交通运输和采矿是国有企业占比最高的4个行业(57%~88%)。另一方面,国有企业在制造业产出中占比17.7%,低于俄罗斯、印度和一些其他转轨经济体。例如,欧洲复兴开发银行

表5 2017年中国国有企业在各行业增加值中的份额估算

行业和分行业	份额(%)
农林牧渔业	4.6
工业	21.1
采掘业	57.2
制造业	17.7
公用事业	86.7
建筑业	38.5
批发零售业	36.9
交通运输、仓储和邮政业	77.3
住宿和餐饮业	8.8
金融业	88.0
房地产业	24.6
其他	7.67

资料来源:(1)三个工业行业的数据是国有工业企业在行业销售收入中的份额,使用国家统计局网站“年度数据”栏目“规模以上工业企业主营业务收入(亿元)”和“国有控股工业企业主营业务收入(亿元)”两项指标的数据计算而得,见<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。(2)其余来自张春霖(2019),表3。

的一项调查(Life in Transition Survey)发现,在收入水平较低的转轨经济体中,国有企业在制造业中的地位更为重要。除了俄罗斯,在另外9个转轨经济体中,国有企业在制造业就业人数中的比重高于20%,其中白俄罗斯和阿塞拜疆分别以70%和60%位列前茅。而在多数中欧和波罗的海转轨经济体,这个比例低于10%(EBRD, 2020, 第41页)。

4. 国有经济的行业构成

除了国有企业在整个经济以及关键行业的产出和就业中的份额,还可以从另一个角度观察国有企业在经济中的角色,即国有经济的行业构成。

4.1 39个经济体合并的国有经济行业构成

OECD 2017年的研究对国有经济行业构成的全球图景提供了迄今为止最全面的理解(图11)。该研究使用了35个OECD成员国和4个非成员国(不包括中国)的数据,得到了如下发现(OECD, 2017, 第17页):

- 国有企业高度集中于网络型产业。电信、电力和煤气、交通运输和其他公用事业(包括邮政)在全部国有企业股权价值中占50%,就业人数中占70%。在这些行业中,电力和煤气占比最大,占全部国有企业股权价值的21%和就业人数的近10%。印度、意大利、韩国、挪威和法国的国有企业在这个行业中份额最大,合计占39个国家该行业国有企业股权价值的66%。

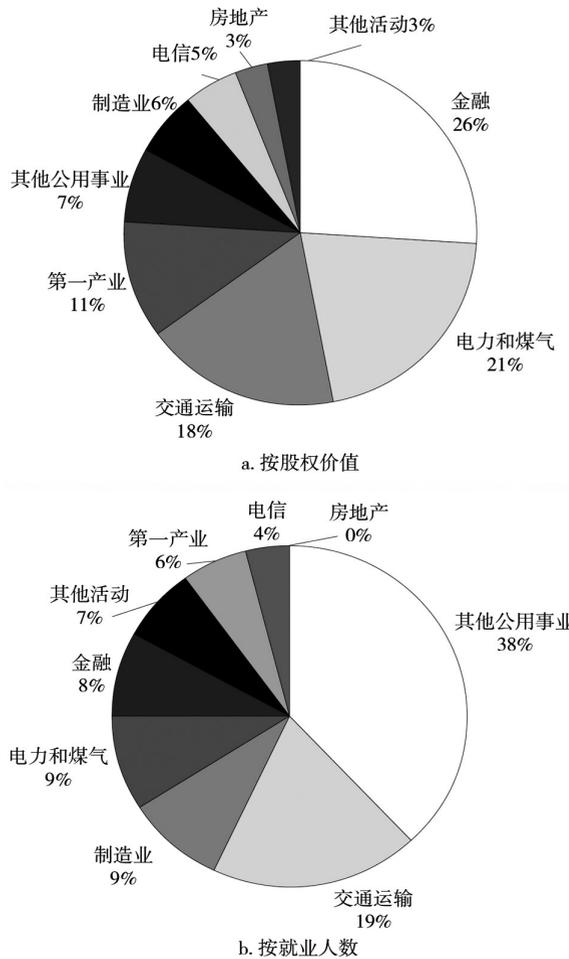


图11 2015年底39个经济体合并的国有经济的行业构成

注:39个经济体包括35个OECD成员国:澳大利亚、奥地利、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、韩国、拉脱维亚、立陶宛、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国,以及4个非成员国:阿根廷、巴西、印度、沙特阿拉伯。

资料来源:OECD(2017, 第11—12页、第17—18页)。

- 除网络型产业之外,最大的就是金融行业,占全部国有企业股权价值的26%,就业人数的8%。国有企业在这个行业份额最大的5个国家是英国、印度、荷兰、巴西和希腊,合计占39个国家该行业国有企业股权价值的比例超过60%。

- 包括碳氢化合物的生产和提炼在内的第一产业在全部国有企业的股权价值中占比11%,在就业人数中占6%。

这些结果说明了多数OECD国家在配置国有资本时遵循的优先次序。但是,需要注意的一点是,这

是39个经济体合并在一起的国有经济行业构成。这两点含义:其一,这些结果不一定意味着国有企业在OECD国家的网络型产业和金融行业中居于主导或重要地位。例如,39个国家的金融行业国有企业股权价值中,占比最大的是英国,但国有银行在英国银行业资产中只占0.5%的比重。其二,合并的国有经济数据掩盖了国别差异。例如,在这个合并的国有经济数据中,国有企业集中于网络型产业,不等于说在每个国家都一定是如此。

4.2 48个经济体分国别的国有经济行业构成

2017年OECD的研究公布了40个经济体的数据,使得进一步研究分国别的国有经济行业构成为可能。GLSOE数据库收集了48个经济体的国有经济行业构成数据,其中37个来自OECD的研究。没有纳入的3个是沙特阿拉伯、印度和中国。没有包括沙特的原因是,OECD公布的数据只是该国国有经济的一部分,不是全部。至于印度和中国,没有使用OECD的数据是因为从两个国家可以获得更新的官

方数据。此外,GLSOE数据库还收集了9个国家的新数据:白俄罗斯、克罗地亚、印度尼西亚、哈萨克斯坦、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、葡萄牙和泰国。

OECD的数据有一个统一的结构,包含2个指标(股权价值和就业人数)和9个行业,而从其他渠道收集的数据在指标和行业分类方面都不尽相同。在本文中,股权价值被作为最优先使用的指标。^②如果有数据缺口,只要有可能,就尽量使用就业或产出(多数情况下是销售收入)数据来弥补。至于行业分类,原始数据中的行业名称始终保留,然后和国家其他类似行业并入一组。表6至表10分5组显示了47个经济体的分析结果,中国因为数据更为丰富,单独显示。

第一组(表6)包括25个经济体,其中OECD定义的网络型产业,包括电力和煤气、交通运输、电信、其他公用事业,占这些经济体国有企业股权价值(葡萄牙以产出计算)的50%以上。这些多数(25个中有18个)是高收入经济体,包括主要发达国家如美国、英

表6 国有经济的行业构成:网络型产业在25个经济体国有经济中的份额

序号	经济体	分类	年份	指标	份额(%)	其中			
						电力和煤气	交通运输	电信	其他公用事业
1	瑞士	高收入	2015	股权价值	97.8	60.6	0.0	27.0	10.2
2	美国	高收入	2015	就业人数	95.6		3.8		91.8
3	澳大利亚	高收入	2015	股权价值	90.4	48.2	11.5	20.1	10.6
4	葡萄牙	高收入	2014	产出	90.0		60.0		30.0
5	加拿大	高收入	2015	就业人数	77.1				77.1
6	拉脱维亚	转轨	2015	股权价值	76.3	7.0	48.0	21.3	0.0
7	捷克共和国	转轨	2015	股权价值	74.7	0.0	55.1	12.5	7.2
8	斯洛伐克共和国	转轨	2015	就业人数	73.7	13.0	37.4		23.3
9	立陶宛	转轨	2015	股权价值	73.5	0.6	36.3	36.0	0.5
10	爱沙尼亚	转轨	2015	股权价值	73.3	0.8	50.2	21.5	0.8
11	爱尔兰	高收入	2015	股权价值	73.2	0.0	56.1	17.1	0.0
12	日本	高收入	2015	股权价值	69.2	35.0	0.0	11.0	23.2
13	丹麦	高收入	2015	股权价值	67.8	0.0	35.0	32.8	0.0
14	瑞典	高收入	2015	股权价值	67.3	36.3	24.9	4.3	1.8
15	冰岛	高收入	2015	股权价值	67.0	0.0	62.0	4.3	0.7
16	德国	高收入	2015	股权价值	66.9	41.2	0.0	8.8	16.9
17	意大利	高收入	2015	股权价值	61.3	0.0	33.9	22.5	5.0
18	挪威	高收入	2015	股权价值	59.7	17.7	38.5	2.7	0.7
19	英国	高收入	2015	股权价值	59.4	0.0	0.1	59.3	0.1
20	哥斯达黎加	高收入	2015	股权价值	56.6	0.0	43.9	12.5	0.1
21	韩国	高收入	2015	股权价值	55.9	0.0	28.9	12.2	14.8
22	克罗地亚	转轨	2016	就业人数	55.2		26.9		28.3
23	土耳其	中高收入	2015	股权价值	54.6	11.1	20.9	20.4	2.2
24	奥地利	高收入	2015	就业人数	52.4		24.1	21.8	6.5
25	新西兰	高收入	2015	股权价值	51.7	0.9	31.3	16.7	2.8

资料来源:GLSOE数据库。

国、德国和日本。6个转轨国家也在这一组,包括捷克共和国、斯洛伐克共和国、三个波罗的海国家(拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚)以及克罗地亚,此外还有作为中高收入经济体的土耳其。

第二组包括4个经济体(表7),其中金融行业在国有经济的构成中占主导地位。与此类似,在另外5个经济体中(表8),能源行业(哈萨克斯坦、泰国、巴基斯坦、印度尼西亚)或采矿行业(智利)在国有经济构成中占主导地位,它们构成第三组。第四组的4个经济体的国有经济中制造业都占有重要地位(表9)。最后,在剩下的第五组的9个经济体中,国有经济在各关键行业间的分布相对比较均等(表10)。

值得注意的是,虽然多数发达经济体都在第一组,但也有一些不同情况。例如,荷兰的国有经济中金融行业占比就高达约72%,而法国的国有经济中制造业占比约为47%。芬兰的国有经济则大体上有三分之一分布在金融行业,三分之一在网络型产业,另外三分之一在制造业、第一产业和其他行业。

对这些结果的解释需要谨慎。国有经济的行业构成反映的是各国国有资本在各种经济活动之间配置时遵循的优先次序,但并不说明哪种经济活动由国有企业主导。例如,公用事业在美国的国有经济中占比92%,不等于说美国的公用事业92%由国有企业运营。

表7 国有经济的行业构成:金融行业在4个经济体国有经济中的份额

序号	经济体	分类	年份	指标	行业名称	份额(%)
1	墨西哥	中高收入	2015	股权价值	金融	74.2
2	荷兰	高收入	2015	股权价值	金融	71.9
3	希腊	高收入	2015	股权价值	金融	62.8
4	巴西	中高收入	2015	股权价值	金融	43.1

资料来源:GLSOE数据库。

表8 国有经济的行业构成:能源和采矿行业在5个经济体国有经济中的份额

序号	经济体	分类	年份	指标	行业名称	份额(%)
1	智利	高收入	2015	股权价值	第一产业	65.5
2	哈萨克斯坦	转轨	2020	产出	石油天然气	56.4
3	泰国	中高收入	2015	产出	石油天然气	55
4	巴基斯坦	低收入	2018	产出	石油天然气	51
5	印度尼西亚	低收入	2017	产出	石油天然气和电力	50

资料来源:GLSOE数据库。

表9 国有经济的行业构成:制造业在4个经济体国有经济中的份额

序号	经济体	分类	年份	指标	行业名称	份额(%)
1	白俄罗斯	转轨	2016	产出	工业	68.3
2	印度	低收入	2017	产出	制造、加工、发电	68.1
3	以色列	高收入	2015	就业	制造业	50.4
4	法国	高收入	2015	股权价值	制造业	46.6

资料来源:GLSOE数据库。

表10 国有经济的行业构成:不同行业在8个经济体国有经济中的份额

序号	经济体	分类	年份	指标	份额(%)	其中							
						第一产业	制造业	金融	电信	电力和煤气	交通运输	公用事业	其他
1	阿根廷	中高收入	2015	股权价值	85	22.7	12.7	20.7	15.7			13.2	
2	哥伦比亚	中高收入	2015	就业人数	98.5	27.2		26.5	15.4	29.4			
3	芬兰	高收入	2015	股权价值	82.7	8.6	17.2	34.4	6.9	15.6			
4	匈牙利	转轨	2016	股权价值	83.3	29.8	20.1	11.6		21.8			
5	马尔代夫	中高收入	2015	产出	74						27	19	28
6	尼泊尔	中低收入	2018	产出	92.4			15				22.1	55.3
7	波兰	转轨	2015	股权价值	92.4	32.8		37.4		22.2			
8	斯洛文尼亚	转轨	2015	股权价值	88.6		16.1	27.5		22.2	22.8		
9	西班牙	高收入	2015	就业人数	92.1	12.3	26.6	9.7			9.7		33.8

资料来源:GLSOE数据库。

与各国比较,中国国有经济的行业分布相对比较均等,如表11所示。^③按非金融国有企业中的国有资本权益和金融企业中的国有资产衡量,中国国有经济的总规模2019年为85万亿元(金融行业20.1万亿元,非金融行业64.9万亿元)(国务院,2020)。分布比较均等的原因大概是因为中国国有企业遍布几乎每个行业。虽然如此,金融行业以24%的份额仍然超过其他行业成为国有经济的最大构成部分。随后是“社会服务”行业,在国有企业股权价值中占有18%的份额。但是,这个行业分类很可能包括了一些国家投资工具,例如地方政府融资平台和政府引导基金(我2019年对此有更详细的讨论)。如果这个类别也可以视为金融,则金融行业的份额会比统计数字显示的份额高出很多。在非金融行业中,除了占比11%的交通运输行业,看不出任何国有资本在某个“战略性”行业集中的迹象。例如,按其在国有经济股权价值中的份额衡量,煤炭、石油、石化行业和建筑行业相当,邮电通信行业的份额大致相当于批发、零售和餐饮行业。最后,尽管有“世界工厂”之称,在国有资本配置方面,制造业并没有获得比房地产行业更高的优先次序。实际上,对金融危机之后十年中国国有资本配置的分析发现,国有资本配置服

**表 11 2019年中国国有经济的行业构成:
各行业在国有股权总价值中的份额**

行业	份额(%)
煤炭、石油、石化	5.1
电力和公用事业	6.2
制造业	8.4
交通运输和仓储	11.4
邮政通信	2.9
建筑	5.8
房地产	7.1
金融	23.6
社会服务	17.7
批发零售和餐饮	3.4
其他	8.4

注:国有企业所有者权益的一部分(2019年平均为22%)是非国有股东持有的权益,但这部分权益没有分行业的数据。

资料来源:(1)金融和非金融行业国有股权总价值来自国务院(2020)。(2)非金融行业国有股权价值来自以下二者的乘积:国务院报告的非金融行业国有股权总价值(国务院,2020);非金融国有企业国家所有者权益总额中各行业的份额。(3)各行业非金融国有企业国家所有者权益的数据来自中国财政年鉴编委会(2020,第428—429页,全国国有企业所有者权益总额,按基本行业分类)。

务于某种国家战略目标的假说并无数据支持。相反,国有资本的配置似乎并不处在一个中央权威的控制之下(张春霖,2019)。

5. 总结

通过把能收集到的数据纳入一个数据库(GLSOE),本文试图以国有企业的规模和行业分布为重点,构建21世纪第二个10年国有企业的全球图景。本文的分析确认,如此前很多研究已经指出的,国有企业存在于当今世界的几乎所有国家(IMF,2020,第48页)。在此基础上,本文的分析也得出了一些新的认识。

首先,国有企业在世界各国经济中只占少数份额。那种国有经济在非农产业一统天下的苏联模式已经不复存在。今天,国有经济规模最大的国家是一些大型转轨经济体,如中国、俄罗斯、塞尔维亚、越南,其国有企业在GDP中的份额在1/4~1/3之间,在非农产业劳动力队伍中的比重在15%左右。也就是说,即使在这些国家,收入和就业创造的主体也是私营部门。其他经济体中国有企业的比重要低得多,尤其是中东欧转轨经济体和多数非转轨经济体。除了挪威等少数例外,国有企业在非农产业劳动力队伍中的占比低于5%是一个常态。

但是,国有企业在经济中的地位超出了其在产出和就业中的份额能反映的程度,因为它们通常在现代经济的核心行业,为企业和消费者提供关键性服务(World Bank,2014,第3—7页;IMF,2020,第48页)。

银行业和石油天然气行业是国有企业的支配地位最突出的两个行业。在中国,国有金融机构占银行业资产的77%和金融行业增加值的88%。在其他很多转轨国家和发展中国家如俄罗斯、越南、印度和巴西,国有银行在银行业资产中的比重为40%~70%。即使在德国等一些发达国家,国有银行在银行业资产中的份额也可以达到与转轨国家和发展中国家相当的水平。全球石油天然气行业中,国有企业或国家石油公司占支配地位,转轨或发展中的主要产油国也是如此。2018年,国家石油公司控制了全球已经证明的和可能的石油储量的66%和石油天然气产量的约60%。

值得注意的是,在转轨国家和发展中国家的银行业和石油天然气行业中,国家所有很可能是作为

对外资所有的一种替代机制而被使用的。在有数据的119个经济体中,内资私营银行在银行业资产中占比超过70%的仅有不到五分之一。而主要的国家石油公司同时也是转轨国家和发展中国家保证参与石油天然气行业并将资源控制在本国手中的工具(Tordo, 2011)。

中国国有企业在公用事业、交通运输和采矿业也有很强的主导地位,仅次于金融业。虽然没有足够的数据可以做进一步的分析,但很多其他经济体的情况可能类似。但数据的确显示,国有企业在印度的采掘业(其中包括煤炭和石油)中占有50%的比重。不过在俄罗斯,没有哪个行业中国有企业的比重超过50%。

至于和国际贸易关系最为密切的制造业,在中国、印度、俄罗斯都是由私营企业占主导地位,国有企业在产出和就业中的比重仅在20%左右。虽然没有全面的数据,但国有企业在制造业中占有少数份额在世界范围内可能是常态,除了白俄罗斯、阿塞拜疆等几个不发达的转轨经济体是例外。

国有经济的行业构成反映了国家在各种经济活动之间配置国有资本时遵循的优先次序。在这方面,OECD的研究已经显示,多数OECD国家和一些转轨国家的最优先领域是网络型产业。但是,一些经济体,包括一些发达经济体,对金融、能源和制造业也给予了很高的优先次序。而在另外一些包括中国在内的经济体中,国有经济在上述关键行业之间的分布比较均等。

超越国有企业的概念,值得注意的是,国家是当今世界一个重要的股权投资者。包括政府、主权财富基金、公共养老基金和国有企业在内的公共部门投资者在2020年全球上市公司市值中持有10%的份额。而国家的股权投资当然不仅限于上市公司。在中国,按资产计算,在接近一半的私营企业中,国家持有非控制性少数股权。在其他经济体中,类似的情况也存在,例如部分私有化的国有企业,不过要获得更全面的理解,需要收集更多的数据。

最后,国有企业不是一个中国现象,但中国是独一无二的。国有企业存在于当今世界的几乎所有国家,在现代经济的核心部门发挥着重要作用。在这

个意义上,国有企业是一个世界现象。但是,中国的国有企业无论就其在产出和就业中的份额还是就其在关键行业的地位,在世界范围内都是独一无二的。中国的国有企业在2019年全球GDP中占有4.5%的份额,而俄罗斯、塞尔维亚、越南和印度的国有企业加在一起的份额不足1%。虽然没有数据,但其他国家的份额应该更低。这种地位使得世界贸易体系中的国有企业问题几乎成为一个“中国问题”。此外,多数发达国家和一些转轨国家的国有资本配置的优先领域以公共服务为主,而中国的国有企业则遍布几乎所有行业,并以绝对优势控制着国民经济的关键行业。虽然如此,中国的独特性也不是无限的。在另外一些方面,中国与其他国家的差别也没有那么大。例如,就国有企业在产出和就业中的比重而言,中国和其他大型转轨经济体很接近。国有企业在制造业中的比重也与印度和俄罗斯相当。

作者感谢清华大学郭彦男博士在研究过程中给予的出色协助,以及香港中文大学宋铮教授、清华大学薛健教授对本文较早版本提出的评论意见。作者也得益于2022年5月19日清华大学中国现代国有企业研究院组织的线上沙龙的参加者提出的问题和建议。文责自负。

注释:

①本文按中文习惯使用“国有经济”一词,但需要注意的是,很多国家为数不多的国有企业很难称得上“经济”。

②对包括中国在内的少数几个国家,问卷是由非政府机构来回答的。

③法定公司和准公司的定义见下面“国有企业的定义”一节。

④见该调查的介绍:<https://www.worldbank.org/en/research/brief/BRSS>。但对这个问题,没有来自中国的数据回答。

⑤组合国有企业份额是一国出现在福布斯2000家名单中的最大10家企业的销售额、资产和市值中,国有企业份额的加权平均(权数相等)。在名单中出现的企业不到10家的国家不包括在内。

⑥范迪克局是穆迪分析的下属公司,专注于全球企业的数据和信息的收集和发布。见<https://www.bvdinfo.com/en-us/>。

⑦该数据库提供欧洲企业的企业层面数据。见https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/data/international/amadeus?gclid=CjwKCAiAiKuOBhBQEiwAId_sK34eulii4y-snuh3WCKTltRrQgl3jy5RD3gFbI-FXCuOlvhae0m-axoCVwkQAvD_BwE。

⑧一个企业如果符合以下条件,就被认为属于“大型”因而被包括在数据集之内:或者其2007—2016年的雇员平均人数为250人以上,或者其总资产大于4300万欧元,或者其营业收入大于5000万欧元。

⑨<https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2021-2022>.

⑩Bauer(2018,第10—12页)提供了国有企业定义的一个简要综述。

⑪非农产业劳动力队伍的数据来自世界银行《世界发展指标》中劳动力队伍总量数据和农业在劳动力队伍中所占比重的数据,见<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

⑫全球和这些国家2019年的GDP数据来自世界银行,见<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>。印度国有企业指其中央公共部门企业。

⑬OECD的另一项研究(2021,第21页)更新了这一成果。该研究的数据是2020年底来自92个不同市场的25000家上市公司的企业层面数据,这些公司加在一起占全球市场市值的98%。公共部门在这些公司的持股比例为10%。但该项研究没有提供此前研究(De La Cruz,2019)那样的细节。

⑭值得指出的是,公共养老基金对公司股权的持有与政府、主权财富基金、国有企业有所不同。因为政府、主权财富基金、国有企业投入的资本是国有资本,而公共养老基金投入的资本性质不同,并非国有资本。

⑮Cull et al.(2018)的第二部分对银行业中的国家所有和外资所有进行了详细的讨论。

⑯大型私营石油公司(Majors)包括BP、Chevron、ExxonMobil、Shell、Total、ConocoPhillips、Eni。其他私营石油公司(Independents)或者是规模比大型公司小但完全一体化的公司,或者是独立的上游运营商。

⑰国家统计局网站“年度数据”以及“规模以上工业企业主营业务收入(亿元)”和“国有控股工业企业主营业务收入(亿元)”指标。见<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C012020>(2022年1月11日查阅)。

⑱自然资源治理研究所数据库有中石油、中石化集团及其上市子公司的石油和天然气产量的数据。其中的集团数据应包括上市子公司在内。比较二者的2020年年度报告与国家统计局报告的2020年全国石油天然气产量,可以确认这一点。

⑲根据美国能源信息署的数据,全球产量是每天1亿桶石油当量。见https://www.eia.gov/out-looks/steo/report/global_oil.php。

⑳NRGI(2019)“石油和天然气产出”(oil and gas production)指标。

㉑国家统计局网站“年度数据”,“规模以上工业企业主营业务收入(亿元)”和“国有控股工业企业主营业务收入(亿元)”指标。见<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C012020>(2022年1月11日查阅)。NRGI(2019)“石油和天然气产出”(oil

and gas production)指标。

㉒有几个经济体的股权价值数据或者没有,或者包含负值,但有就业人数的数据。这种情况下就使用就业人数数据。由于各行业的资本密集程度不同,一个行业按就业人数计算在国有经济中的份额,一般会不同于按股权价值计算的份额。

㉓表1显示的结果与OECD研究的相关结果(OECD,2017,第18页),尤其是其图3有所不同。例如,根据OECD数据,金融在2015年国有企业股权价值中占比为58%,而表11中这个比例只有23.6%。即使考虑到有些金融机构可能被归入了“社会服务”类别之下,这两个数字也难以协调一致。因为OECD数据的原始出处没有具体说明,无法找出这种差异的原因所在。但是,23.6%的比例是直接由政府报告的数字中计算出来的。遗憾的是,2018年(2017年数据)之前,政府没有发布这样的报告。政府公布的2017年数据是,金融行业国有企业的股权价值为16.2万亿元,非金融行业为503万亿元,由此计算,2017年金融行业在国有经济中的比例为24.5%。

参考文献:

[1]Bai, C, C. Hsieh, Z. Song and X. Wang. 2021. "Special Deals from Special Investors: The Rise of State Connected Private Owners in China." NBER Working Paper 28170. <http://www.nber.org/papers/w28170>.

[2]Bauer, A. 2018. Upstream Oil, Gas and Mining State-Owned Enterprises: Governance Challenges and the Role of International Reporting Standards in Improving Performance. Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

[3]Bower, U. 2017. "State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly." IMF Working Paper, No. 17/221. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/30/State-Owned-Enterprises-in-Emerging-Europe-The-Good-the-Bad-and-the-Ugly-45181>.

[4]Christiansen, H. 2011. "The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries." OECD Corporate Governance Working Papers, No. 5, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/5kg54cwps0s3-en>.

[5]Cull, R, M. Peria and J. Verrier. 2018. "Bark Ownership: Trends and Implications." World Bank Policy Research Working Paper 8297. Available at <https://documents1.worldbank.org/curated/en/810621515444012541/pdf/WPS8297.pdf> Accessed on February 5, 2022.

[6]De La Cruz, A., A. Medina and Y. Tang. 2019. "Owners of the World's Listed Companies." OECD Capital Market Series, Paris, www.oecd.org/corporate/Owners-of-the-Worlds-Listed-Companies.htm.

[7]EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2020. Transition Report 2020-2021: The State Strikes Back <https://2020.tr-ebrd.com/>.

[8]European Commission. 2016. State-Owned Enterprises in

the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/.

[9]Foster, V. and A. Rana. 2020. Rethinking Power Sector Reform in the Developing World Sustainable Infrastructure Series. Washington, DC: World Bank.

[10]Government of India. 2021. Public Enterprise Survey 2019-2020: Volume 1. <https://dpe.gov.in/public-enterprises-survey-2019-20>.

[11]Government Office of Sweden. 2021. Annual Report of State-Owned Enterprises 2020. <https://www.government.se/reports/2021/09/annual-report-for-state-owned-enterprises-2020/>.

[12]IEA (International Energy Agency). 2020A. The Oil and Gas Industry in Energy Transitions: Insights from IEA Analysis. <https://www.iea.org/reports/the-oil-and-gas-industry-in-energy-transitions>.

[13]IEA (International Energy Agency).2020B. Coal 2020: Analysis and Forecast to 2025. <https://www.iea.org/reports/coal-2020>.

[14]IMF (International Monetary Fund). 2007. Global Financial Stability Report. Washington D. C. Available at <https://www.elibrary.imf.org/view/books/082/08560-9781589066762-en/08560-9781589066762-en-book.xml>. Accessed on January 28, 2022.

[15]IMF (International Monetary Fund). 2020. Fiscal Monitor: Policies to Support People during the Covid-19 Pandemic. Chapter 3 (State-Owned Enterprise: The Other Government). <https://www.elibrary.imf.org/view/books/089/28929-9781513537511-en/ch03.xml>.

[16]IWCSWF (International Working Group of Sovereign Wealth Funds).2008. Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices. Available at <https://www.ifswf.org/santiago-principles-landing/kuwait-declaration>, accessed on January 28, 2022.

[17]Kowalski, P. et al. 2013. "State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications." OECD Trade Policy Papers, No. 147, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869ckqk71-en>.

[18]Lu, Y. and T. Sun. 2013. "Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune?" IMF Working Paper WP/13/243.

[19]Naqvi, K. and E. Ginting. 2020. "State-Owned Enterprises and Economic Development in Asia: Introduction." In E. Ginting and K. Naqvi edited, Reforms, Opportunities and Challenges of State-Owned Enterprises. Asian Development Bank, 2020.

[20]Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fishery. 2021. State Ownership Report 2020: The State's Direct Ownership of Companies. <https://www.regjeringen.no/en/topics/business-and-industry/state-ownership/state-ownership-in-numbers/id2770331/>.

[21]NRGI (Natural Resource Governance Institute).2019. National Oil Company Database. Available at <https://www.natural-oilcompanydata.org>.

[22]OECD (Organization for Economic Co-operation and Development).2017. The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en>.

[23]OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 2021. "OECD Corporate Governance Facebook 2021." <https://www.oecd.org/corporate/corporategovernance-factbook.htm>.

[24]Pakistan Ministry of Finance. 2021. Federal Footprint SOEs Annual Report FY 2019: Vol 1 Commercial SOEs. http://www.finance.gov.pk/publications/SOE_Report_FY19_Vol_I.pdf.

[25]Richmond, C. et al. 2019. Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe. <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-Owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859>.

[26]Szczec, K. et al. 2021. "State-Owned Enterprises and Economic Growth: Evidence from the Post-Lehman Period." *Economic Modelling* 99(2021).

[27]The Economist. "The Rise of State Capitalism." January 21, 2012. Available at <https://www.economist.com/leaders/2012/01/21/the-rise-of-state-capitalism> Accessed on March 8, 2022.

[28]Tordo, S. 2011. National Oil Companies and Value Creation World Bank Working Paper, No. 218. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/650771468331276655/pdf/National-oil-companies-and-value-creation.pdf>.

[29]World Bank. 1985. China: Long-Term Development Issues and Options. Washington, D. C.: The Johns Hopkins University Press.

[30]World Bank. 1995. Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership. New York: Oxford University Press.

[31]World Bank. 2014. Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. Washington, DC: World Bank PP3-7.

[32]World Bank. 2005. Deepening Public Service Unit Reform to Improve Service Delivery. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8648>.

[33]World Bank. 2019. State-Owned Enterprises in the Russian Federation: Employment Practices, Labor Markets, and Firm Performance. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32098>.

[34]World Bank Group and DRC (Development Research Center of the State Council, The People's Republic of China).2019. Innovative China: New Drivers of Growth. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32351>.

[35]World Bank. 2021. Bank Regulation and Supervision Survey 2019. Updated April 26, 2021. Downloaded on December 22, 2021. Questions 13.7.1 and 13.7.2.

[36]WTO (World Trade Organization). 2001. Report of the Working Party on the Accession of China. WT/ACC/CHN/49.1 October 2001. Available at https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_SS006.aspx?FullTextHash=1&MetaCollection=WTO&SymbolList=%22WT/ACC/CHN/49%22+OR+%22WT/ACC/CHN/49*%22. Accessed on February 7, 2022.

[37]Wu, Mark. "The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance." *Harvard International Law Journal*, Vol. 57, No. 2 (2016).

[38]张春霖,《从数据看全球金融危机以来国有企业规模的加速增长》,《比较》,2019年第6期。

[39]中国财政年鉴编委会《中国财政年鉴》(各年),北京:中国财政经济出版社。

[40]国家统计局,《中国统计年鉴》(各年),北京:中国统计出版社。

[41]国务院,《关于2019年度国有资产管理情况的综合报告》(2020年)。 <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202010/8459210b544e4b9dba931e5b4682e9fa.shtml>。

附录1 国有企业的全球图景数据库(GLSOE):结构

国家	代码	一级指标	二级指标	三级指标	年份	单位	价值	注解	来源
		国有企业在经济中的份额	产出	国企增加值/GDP					
				国企收入/GDP					
				其他替代指标					
			就业	国企就业/总就业					
				国企就业/非农业部门劳动力					
				其他替代指标					
		国有企业在部门中的份额	产出	部门名称					
			就业	部门名称					
			资产	部门名称					
		各部门国有企业在国有经济中的份额	股权价值	部门名称					
资产	部门名称								
产出	部门名称								
就业	部门名称								

附录2 国有企业的全球图景数据库(GLSOE):样本

国家	代码	一级指标	二级指标	三级指标	年份	单位	值	注解	来源
阿尔巴尼亚	ALB	国有企业在部门中的份额	资产	银行业	2016	%	0		World Bank (2021)
阿尔巴尼亚	ALB	国有企业在部门中	就业	制造业	2016	%	25	2016年,国企就业超过部门总就业的25%	EBRD (2020,第41页)
阿根廷	ARG	的份额国有企业在经济中的份额	就业	国有企业就业/非农业部门劳动力	2015	%	0.7	2015年,国有企业就业人数130776人(OECD,2017,第14页),非农业部门劳动力1930万(World Bank Data)	OECD(2017); World Bank Data
阿根廷	ARG	国有企业在部门中的份额	资产	银行业	2016	%	43.7		World Bank (2021)
阿根廷	ARG	国有企业在部门中的份额	资产	银行业	2010	%	44	国家控股超过50%的即为国有银行	Cull et al. (2018,第44页)
阿根廷	ARG	国有企业在部门中的份额	资产	银行业	2016	%	40	2016年,国有银行资产占整个银行系统的40%	IMF (2020,第48页)
中国	CHN	国有企业在经济中的份额	产出	国有企业增加值/GDP	2017	%	27.5	根据官方统计数据估计	张春霖 (2019)
中国	CHN	国有企业在经济中的份额	就业	国有企业就业/总就业	2017	%	15	2017年国有企业就业占非农业部门就业的6.4%~23.4%。因为数据原因没有更精确的估计,15%为两者的平均值。	张春霖 (2019)