

# 中国“国家资本主义”发展特征

——2003-2012：国有企业的主导性发展

作者：高明

## 摘要：

- 全球经济危机中西方经济体与中国经济表现的鲜明对比，让以美国为代表的“国际资本主义”发展模式与以中国为代表的“国家资本主义”发展模式的讨论成为热点话题。
- 2003年后，在中国经济持续高增长的背后，国家经济发展战略发生了微妙的改变；2008-2009年期间，舆论对“国进民退”现象的讨论逐渐扩大。
- 实证数据并不能全面有效支持“国进民退”的晦涩描述；但从国家的政策导向以及国有企业的发展路径表明，国有企业在特定领域进行的迅速扩张与主导性发展，成为了2003年后中国“国家资本主义”发展模式的重要特征。
- 中国“国家资本主义”发展模式在经济逻辑上并无异于“亚洲发展模式”；但由于其政治环境的独特性，在2003年中国共产党十六次代表大会后，中国国家领导人的政治选择为该发展模式奠定了较强的政治逻辑基础。由于经济逻辑与政治逻辑的共同作用，使中国“国家资本主义”发展模式有别于巴西、日本的“国家资本主义”的发展特征。
- 在2012年中国领导人换届选举之前，以国企为主导的发展模式将会延续；国家将通过对产业的不断整合，将优质资源集中于少数“超级国企”，这些企业在特定领域的主导地位将加强，同时或将拓展在国际层面的业务。
- “超级国企”的经营表现与国家政策的支持密切相关；同时由于自身规模庞大，或将扩大对中央制定政策的影响：从简单的中央控制国企的局面转化成“超级国企”与中央博弈的局面。

“在以柏林墙倒塌为标志的共产主义阵营的垮台之后的二十年后，世界正面临又一次在两种完全不同的组织形态间的重大选择：国际资本主义与国家资本主义。以美国为代表的前者正在衰退；而以中国为代表的后者正在崛起。”

——乔治·索罗斯（2010）

在过去的 100 年中，每一次资本主义经济出现危机的过程，也是政治力量重新平衡的过程，亦是意识形态交锋的过程。关于国际资本主义与国家资本主义的讨论，并不因中国经济的崛起而成为多么新颖的问题；但由于中国经济在 2007 年爆发以来的全球经济危机中仍然表现强劲，以及西方对中国威胁论的再次兴起，对中国的“国家资本主义”发展模式的讨论愈发激烈。经济学家网站的辩论专栏，2010 年 8 月的专题——《中国发展模式：我们认为中国的发展模式优于西方》——便是围绕中国经济发展模式展开的。

卡耐基国际和平基金会的高级研究员 Michael Pettis（2010）指出中国的“国家资本主义”发展模式只是“亚洲发展模式”的中国版本。二十世纪六、七十年代的巴西与二十世纪的中期的日本都采用过相同的发展模式。麻省理工学院黄亚生教授（2010）指出“中国在过去 30 年的高速发展过程与 1965 年至 1974 年期间创造‘经济奇迹’的巴西在诸多方面非常相似，唯一不同的是巴西采用直接提高税收的‘显性’方法支持部分产业、企业的发展；而中国采用的则是‘隐形’的方法对目标企业进行支持。”Pettis（2010）指出该发展模式最重要的三个内在机制为：1）工资的增长率低于生产力的增长率，导致较低的工资与分配不均；2）估值偏低的本国货币，导致实际工资偏低，进口成本提高，而对出口进行长期补贴，出口成为拉动经济的重要动力；3）最重要的是，这些国家都采用了本质上相同的“金融压迫”政策（Financial Repression）。在这些国家中，银行都拥有大量的存款，而金融当局拥有制定存贷利率、选择贷款目标等权利。金融当局将存贷利率保持在较低水平，为目标产业与企业长期提供成本低廉的融资服务，以支持其发展。

中国的“国家资本主义”并不是一种新的发展模式，而是既有的发展模式在不同国家和不同时期的又一次演绎。因此，本文的目的不在于讨论以美国为代表的国际资本主义与以中国为代表的国家资本主义两种发展模式的孰优孰劣，也非重点讨论中国国家资本主义发展模式的弊端。本文讨论的焦点为：

- 2003 年之后中国“国家资本主义”发展模式的特征
- “国家资本主义”在中国的政治经济逻辑
- 2012 年之前中国“国家资本主义”的发展趋势

## ■ 2003年之后中国“国家资本主义”发展模式其特征

### 理论溯源

新中国的建立是以马克思主义为理论基础。寻求以马克思主义理论作为政策合法性基础的做法在当代中国仍起到非常重要的作用。

“国家资本主义”一词较早见于《列宁论国家资本主义》一书。最初的概念指与国家政权相结合，由国家掌握和控制的一种资本主义经济。它的性质和作用决定于国家的性质。列宁认为“在资本主义国家里，国家资本主义为国家所承认并受国家监督，它有利于资产阶级和反对无产阶级。它实际上就是国家垄断资本主义，是为资产阶级统治服务的，是变相的私人资本主义。”

毛泽东在一九五三年夏季全国财经工作会议的一个文件上的批语中指出“中国现在的资本主义经济其绝大部分是在人民政府管理之下的，用各种形式和国营社会主义经济联系着的，并受工人监督的资本主义经济。这种资本主义经济已经不是普通的资本主义经济，而是一种特殊的资本主义经济，即新式的国家资本主义经济。它主要地不是为了资本家的利润而存在，而是为了供应人民和国家的需要而存在。……这种新式国家资本主义经济是带着很大的社会主义性质的，是对工人和国家有利的。”

“国家资本主义”一开始便与国家主导、产权公有、垄断等概念密不可分。随着历史的发展，“国家资本主义”的阶级性逐渐退去，但原有概念中的以国家主导的具有垄断特征的经济发展模式被保留了下来。

### 中国共产党第十六次全国代表大会后的“国家资本主义”

在中国共产党第十五次全国代表大会至今的三次党的代表大会及历次全会中，都强调要坚持公有制，巩固公有制经济的主体地位，发挥公有制经济的主导作用。中国共产党自党的十六大之后，又着重强调了国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位，支撑、引领和国民经济命脉的重要行业和关键领域；并肯定了多年来公有制经济在保障我国国民经济平稳较快发展，保障社会稳定，辅助宏观调控等方面做出的积极贡献。

2002年11月，中国共产党第十六次全国代表在北京落下帷幕。新一代的领导人对中国改革与发展的思路也发生了微妙的变化——1992年至2002年间，中国开展了新一轮的私有化改革进程。而这一政策导向自2003年开始有所改变：国有企业在特定行业的迅速扩张与主导性发展成为了过去7年“国家资本主义”的主要特征。

在具体政策方面，党的十六大提出了两个“毫不动摇”，即“毫不动摇地巩固和发展公有制经济；毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展。”党的第十六届三中全会提出“加快调整国有经济布局结构，进一步增强公有制经济的活力，需要由国有资本控制的企业，应区别不同情况实行绝对控股或相对控股，进一步推动国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，增强国有经济的控制力，发展具有国际竞争力的大公司大企业集团。”党的十七大进一步强调“坚持和完善公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争，相互促进的新格局。”

从官方的角度审视，“国家资本主义”的概念与以公有制经济占主导地位的经济发展模式密不可分。且从官方的政策中我们可以体会到，自2003年以来，中国以公有制经济为主导作用的经济发展趋势呈现出越来越明显的态势。

从非官方的角度来审视，在过去两年中，对“国退民进”现象的讨论可以更好的完善中国“国家资本主义”的特征与发展趋势。长期关注中国实业发展的学者吴晓波（2010）界定了“国进民退”的三个特征：1）“资源垄断”：2009年，中国国有资本在资源性、能源性领域中大规模跃进的景象是非常明显的；2）“楚河汉界”：国有企业集团聚集在少数上游产业，并逐渐形成了寡头垄断的地位，其数量在逐渐减少，但是盈利能力则迅猛增加；3）“玻璃门现象”：一些行业和领域在准入政策上虽无公开限制，但实际进入条件则限制颇多，主要是对进入资格设置过高门槛。吴晓波认为“这三大特征之形成，是从2004年的那次宏观调控就发生了的。”

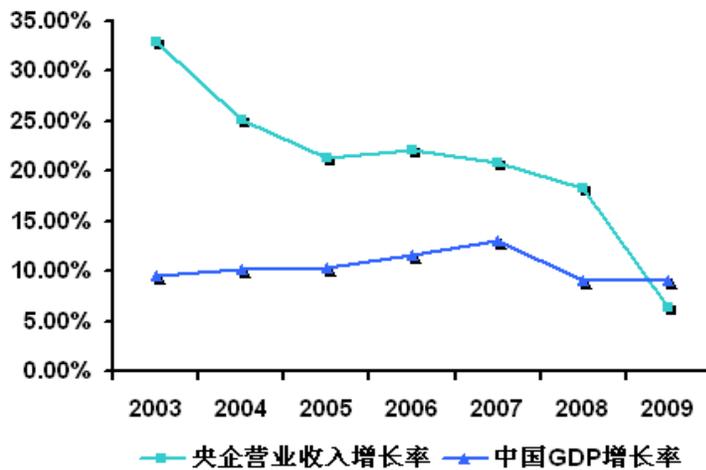
### **2003年后，以国有企业为载体的“国家资本主义”的发展特征**

从理论溯源到官方政策，再到非官方的审视，我们对中国“国家资本主义”可以界定为以公有制经济为主导的经济发展模式。而由中国国务院国有资产监督管理委员会监督管理的中央企业以及地方国有资产监督管理委员会监督管理的地方国有企业及国资企业便是中国“国家资本主义”的最大载体。自2003年以来，国有企业的高速发展，便是非官方所说的“国进民退”的现象。

需要指出的是，中国官方从未承认过“国进民退”的说法。相反，中国国家统计局局长马建堂（2009）认为中国经济总体上不存在“国进民退”的现象——从2005到2008年，中国国有和国有控股企业在企业单位数、工业总产值、资产、利润总额、税金总额、从业人数几大指标上的数字都是逐年下降，而私营及非公有制经济的份额在节节攀升，并由此得出结论从统计数据来讲不支持“国进民退”的趋势。

首先，从历史数据来看，自 1978 年以来的绝大多数年份里，国有企业的上述指标都是在逐年下降的。以中国房地产开发企业个数为例。在 2003 年至 2008 年间，国有房地产企业与集体房地产企业之和占全国房地产企业个数的比例从 1998 年 18.2% 降低至 6.2%。但这一数据掩盖了企业规模、开发土地数量等重要数据。特别是在 2008 年下半年，在国家推出“四万亿”经济复苏计划之后，国有企业获得了大量来自贷款的资金支持。造成的后果之一是国有企业在房地产开发领域的迅猛扩张；中央企业拿下“地王”的现象屡见不鲜。且诸如中国五矿、中国化工这种营业范围非房地产开发的中央企业也都纷纷设立房地产开发子公司，凭借其低廉的融资成本，快速的融资效率和与政府良好的关系等优势投资于高回报的房地产开发领域。故我们不能轻易的从所谓数据的绝对值与相对值的下降中得出“国进民退”或“国退民进”的结论。

根据统计局的数据显示，在 2003 年之后，中央企业营业收入的增长率下降趋势，而中国 GDP 的增长率却保持较为稳定。同期，所有国有企业的营业收入的增长率也处于下降的趋势。如图：

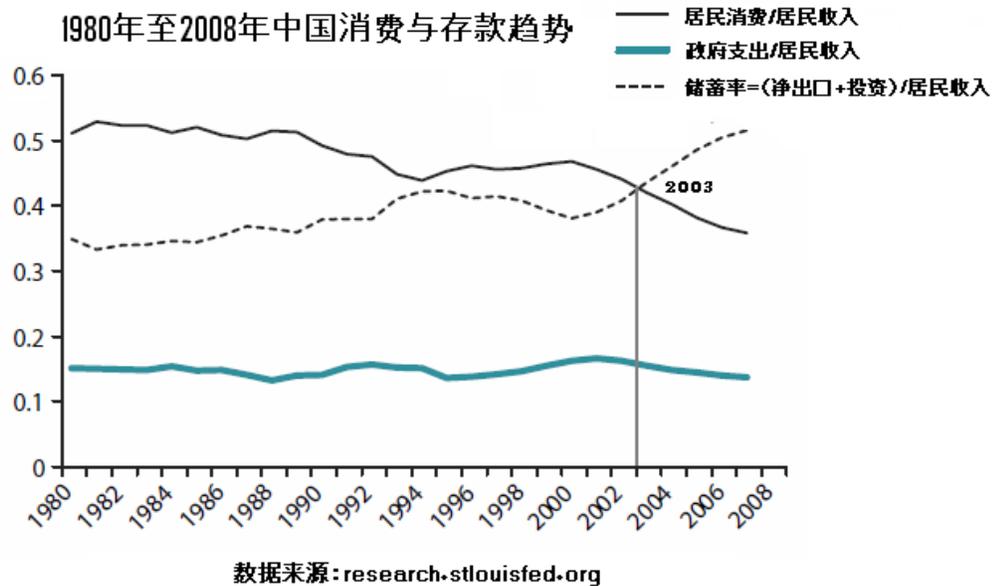


数据来源：中国国务院国有资产监督管理委员会；中国国家统计局

但是，我们也必须承认，在 2003 至 2009 年期间，中央企业的营业收入的增长率是显著快于 GDP 的增长率的事实。其次，更为微妙的是，从 2010 年 8 月由中国国务院国有资产监督管理委员会发布的《国务院国资委 2009 年回顾——调整优化上水平》的官方权威研究报告中，我们并不能得出从 2003 年至 2008 年之间，国有企业在我国经济中所占比例下降的结论。以中央企业营业收入占中国 GDP 的比例为例，2003 年至 2008 年以来，这一比例稳定处于 36.9%~39.1% 之间；而在 2002 年，该比例仅为 27.9%，两者之间存在显著差异。同理同期，全国国有企业营业收入占中国 GDP 的比例也是较为稳定的。

再次，以中央企业为代表的国有企业通过不断整合，数量虽然有所减少，但是“超级企业”的数量不断增加。资产总额超过千亿元的中央企业的数量从2002年的11家增加至2009年的53家；入围美国《财富》杂志世界500强的企业从2002年的6家增加至2009年的30家。

最后，从储蓄率的角度来分析，在2003年前后，中国的储蓄率30年来第一次超过中国居民消费/居民收入的比率，而在之后的若干年内，两者之间的差距有不断扩大的趋势。如图：



根据前文提及的“国家资本主义”的第三个内在机制，我们可以推理出自2003年后，由国家的控制的金融系统拥有了更多的资金以支持特定的产业与企业的发展。而我们可以进一步推理出，在2003年后，国有企业特别是国有中央企也，凭借其产权的特殊性，完全有可能获得了更多来自银行贷款的资金支持。

从以上的分析表明，一方面，在2003年后，“国进民退”的概念是模棱两可的：从国有企业的增长率逐年下降；国有企业的数量逐渐减少。另一方面，我们对国有企业的迅速发展的直观感受也能得到有效的支持：“超级国企”数量的迅速增加；中央企业在所在产业中占垄断地位的巩固；更加低廉的融资成本以供其发展。

综上，2003年后，以国有企业为载体的“国家资本主义”的发展特征并不可简单的定义为“国退民进”，而应该描述为国有企业在国民经济中主导性发展的地位越来越强。

不可置否，国有企业的高速发展并不是“国家资本主义”发展模式的重要特征也非充要条件。在历史上，既有以国有企业高速发展为主要动力特征的“国家资本主义”巴西，也有以非国有企业高速发展为主要动力的“国家资本主义”日本。但是从以上的分析中我们可以看出，2003年之后中国“国家资本主义”的发展特征主要体现在国有企业在经济中的主导性发展。而由于中国政治制度的特殊性，中国以国有企业高速扩张的经济发展模式其背后的政治经济逻辑则是区别与巴西、日本等国家的“国家资本主义”的关键所在。

## ■ 中国“国家资本主义”的政治经济逻辑

### 中国的“双峰政治”结构与“国家资本主义”发展的路径选择

中国的“双峰政治”始于二十世纪八十年代，分别代表中国开国元勋邓小平和陈云。在经济方面，相对于陈云“鸟笼经济”，邓小平是坚定的经济改革派。而在意识形态的方面，邓小平在处理党内不同意见时态度更为坚决，而陈云在党内对不同政治意见的态度则较为温和。

第三代领导人江泽民和胡锦涛的理念和邓小平、陈云的理念是相对应的。他们对所有制的看法的差异延续了邓小平与陈云在所有制理念上的差异：江泽民承袭了邓小平经济改革的理念，而胡锦涛却很大程度上受到了陈云捍卫“公有制”的影响。相反，在意识形态方面，江泽民时期对党内言论的管制的力度是更为严格的；而胡锦涛在任期间对悼念胡耀邦、赵紫阳的言论管制明显减弱，体现出其对党内言论管制力度的放松。

通过以上的分析我们可以看出，江泽民、胡锦涛两人分别代表了新邓小平路线和新陈云路线。邓小平和陈云的“双峰政治”结构也就延续到了现在，形成了江泽民、胡锦涛的“小双峰政治”结构。江泽民所代表的政治选择是较为市场化的经济改革与较为保守的意识形态控制；而胡锦涛所代表的政治选择是较为保守的经济改革与较为开放的意识形态控制。

中国共产党的领导人的政治选择很大程度上决定了中国共产党政策的选择，而中国共产党政策的选择则是中国发展策略的大纲。由于中共领导人代表的党内势力不同，其所持政见也有巨大的区别。中共十六大之后党的领导人的政治选择也确实映射到了之后八年的国家经济发展之中。

### 中国共产党执政合法性的巩固

中国在改革开放后的三十年中政治稳定的重要基础之一是持续高速增长和人民生活水平的提高。但是，以经济增长和人民生活水平提高为基础的政绩

型合法性是有一定时效性和局限性的，当经济增长放慢时，这种政绩型合法性就会弱化；当经济发展产生了巨大贫富差距时，政绩型合法性就会面临挑战。

在中国渐进的政治改革未能实现重大变革之前，中国共产党作为中国的唯一执政党，为了巩固执政基础，必须继续以政策向来维持中国经济的高速增长。这也是为什么中国政府对于 GDP 年增长率必须大于 8% 如此敏感的原因。同时，中央政府还意识到，单纯由市场经济引导的高增长，也并不能确保社会的稳定。由于中国企业工会的力量非常薄弱，工人福利一直不能得到很好的保障，如以“富士康员工自杀事件”为代表的社会不和谐因素便引起了中央的高度重视。在金融危机之后，大量企业倒闭导致的失业问题也威胁到了社会的稳定。国有企业作为经济发展的主要动力的同时，还为维护社会稳定起到了关键性的作用，继而为维护政权的稳定提供了支持。

综上，2003 年后中共领导人的政策选择与中共执政合法性的需求，共同促使了以国有企业高速发展为代表的中国“国家资本主义”的发展。从政治的角度分析，中国以国有企业为主导的“国家资本主义”与巴西同样是以国有企业的高速发展为特征的“国家资本主义”有着很大区别——中国的国有企业在肩负经济高速发展的同时，还肩负着巩固中国共产党执政权利基础。

## ■ 对 2012 年之前中国“国家资本主义”发展趋势的分析

2012 年召开的中国共产党第十八次全国代表大会将会产生中国新的领导人及决策团体。届时中国的发展战略在保持一贯性的同时，肯定会发生改变。但是在这之前的两年中，我们可以根据以上的分析对中国“国家资本主义”的发展趋势做出一些预判。

### 以国有企业为主导的“国家资本主义”的发展趋势将会延续

从政治逻辑分析，在中国共产党换届选举之前，将继续采取扩大国有企业在中国经济中的影响力的发展战略。2006 年 12 月，国务院办公厅转发了《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》（国办发[2006]97 号文），明确提出推进国有资本向重要行业和关键领域集中，增强国有经济控制力，发挥主导作用。重要行业和关键领域包括：设计国家安全的行业，重大基础设施和重要矿产资源，提供中国要公共产品和服务的行业，以及指出产业和高新技术产业中的重要骨干企业。

从经济逻辑分析，全球经济危机正处于二次探底的风险之中。中国仍然需要以巨额的对基础设施的投资来弥补由出口下降所导致的经济增长的缺口。而针对

“铁公基”项目进行巨额投资的企业则主要由国家控制的中央企业完成。国资委（2010）强调“将不断提高国有经济活力、控制力、影响力。贯彻落实党中央、国务院关于国有经济布局结构调整的方针政策，推动国有经济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。”具体内容包括“国有资本向基础性、支柱产业集中。国有净资产向国民经济基础性支柱产业配置和集中的趋势不断加快。”

### **产业整合加速，国企数量减少，“超级国企”数量增加，**

国资委（2010）提出“将认真贯彻落实党中央国务院关于国有经济布局结构调整的要求，着力培育具有较强国际竞争力的大企业大集团，加快中央企业调整重组步伐，共有11组22户企业参与重组，中央企业户数从年初的142户调整至年底的129户。”

在对国有企业进行调整重组的过程中，国有资本进一步相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。国资委（2010）指出“在中央企业布局结构调整中，加强了以一个行业或行业板块为对象的重组，已完成或正在进行的行业或行业板块重组包括电信行业企业重组、航空工业企业重组、医药板块企业重组、电网主辅分离等，并研究提出了装备、钢铁、有色等行业的企业重组和资源整合思路。”时任国资委主任李荣融也多次公开表示要加大国有企业重组的力度。

从以上官方的政策言论中我们也能预见，对国有企业的重组不仅仅体现在对企业的重组，更体现在对国有资源的重组：不断深化的重组，能够将优质资源相结合，解决原有国有企业分散效率低下的局面；而对行业板块的重组则为国有企业能够在其所属板块的产业链中获得最大价值提供了基础。

### **国有企业将大力引进优秀人才或将为大力拓展国际业务做准备**

全球性经济危机为国企吸纳优秀人才提供了重要契机：一方面，外企大量裁员的现象使应聘者意识到工作稳定的重要性：现今中国顶尖大学的优秀毕业生已不再以能够进入投行、咨询行业为首要选择。相反，在权衡收入与稳定之后，国企已逐渐受到越来越多的毕业生的青睐。另一方面，国企在现阶段能够以相对低廉的成本吸纳到被国外顶尖企业裁退的具有丰富工作经历的员工，或以同等的条件加上工作稳定的因素引进更多优秀人才。在国家政策方面，国资委（2010）将大力发展优秀人才列为国有企业发展战略中的重要一环。

在吸纳人才方面，具有海外工作经历背景的优秀人才成为招募的重点，为中央大型企业向国际发展奠定了人力资本基础。同时，为防止国有企业与私人企业

在国内层面发生竞争从而导致“国富”而“民穷”的局面出现，决策层也会选择鼓励国有企业向国际层面发展。

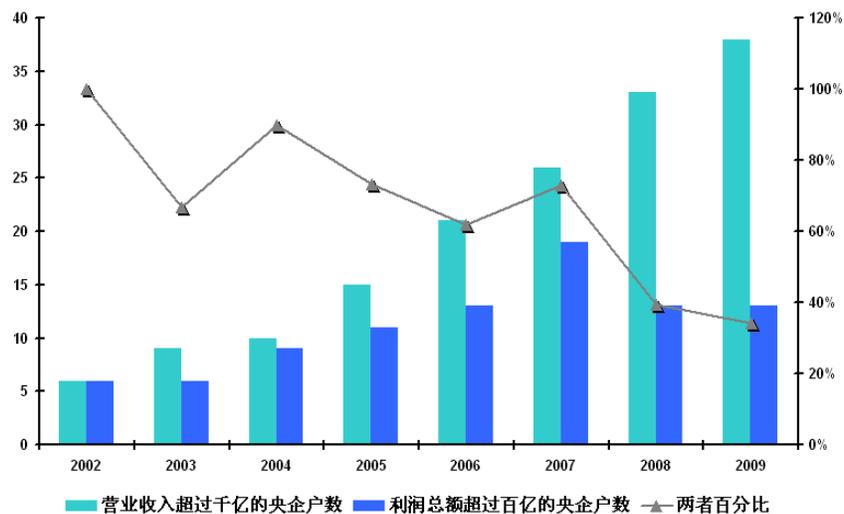
### 国有企业与中央政策的博弈或将加剧

国有企业是国家“金融压迫”政策最大的受惠者。很多学者都对国有企业盈利能力进行过实证分析。

中山大学岭南学院王珺教授（2010）指出“过去在国有企业进行绩效改革时，我将国有企业称为‘边际企业’，因为该调整最先亏损的是它，最后复苏的也是它，但是在2007、2008年的经济调整中，最先受影响的是民营企业，因为民营企业多在竞争性行业，可能有一部分来自银行贷款，受到银行影响较大。”

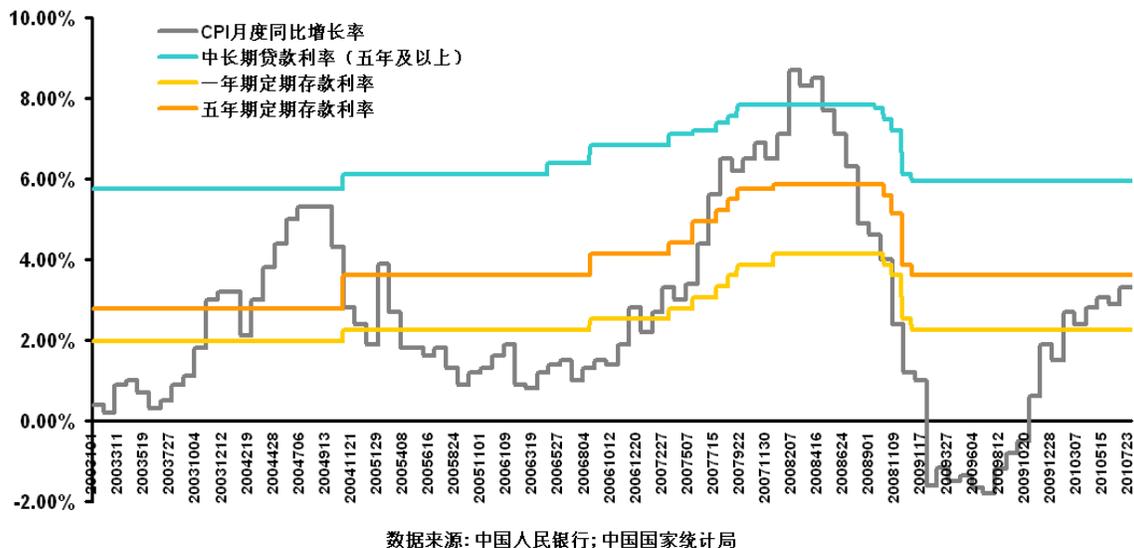
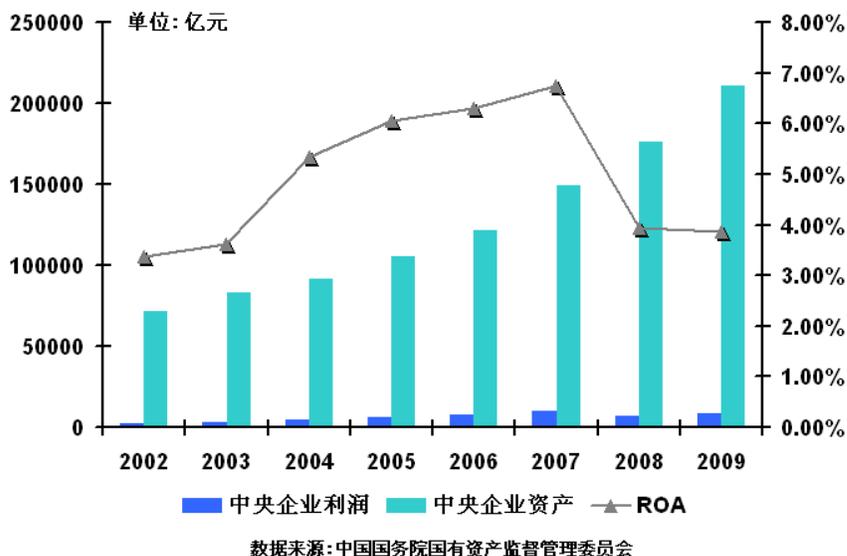
中外很多研究机构都对国有企业的盈利能力进行过实证分析。上海金融与法律研究院聂日明（2010）指出“国有大中型企业生产发展的资金大部分依赖银行贷款，利率水平的变动对企业成本和利润有着直接重要的影响，而这些企业的政策游说能力非凡，直接影响到利率政策的制定。例如，1996年至1999年，央行先后七次降低贷款利率，据易纲等人的不完全统计，累计减少国有企业利息支出2600多亿元。”黄亚生（2010）在引用香港两个经济学家的研究成果时称“在现有数据的基础上，把国有企业的利息调高到私营企业的水平，在这个简单的变动后，国有企业大部分的盈利都消失了。”

在我们的分析中发现，以国有中央企业为例，2002年至2009年之间，虽然中国中央企业营业收入超过千亿的户数明显增加，但是利润总额超过百亿的中央企业户数没有显著变化，且所占比率处于下降的趋势。



数据来源：中国国务院国有资产监督管理委员会

下面两组数据也表明，国有企业资产回报率的变化与中长期贷款利率以及 CPI 的变化有非常明显的关系。当中长期贷款利率与 CPI 增长率之间的利差收窄时，中央企业的资产回报率呈上升的趋势；而当利差扩大时，中央企业的资产回报率增速减缓或者呈现明显的下降趋势。如图：



从以上的分析中不难看出，国有大中型企业的竞争力与贷款成本有着重要的关系。中国长期以来实行低贷款利率的“金融压迫”政策以为国有企业输送资金；同时，中央还具有决定国有企业进入或者退出产业的权利。从中央到国有企业的角度看，中央对国企有着极强的控制与影响。但是，由于国有企业在我国经济中的地位非常重要，也会影响反作用于中央，与中央形成博弈之势。以

1994年中国分税制改革为例，中央将财权回收之后，地方的权利被大大削弱。但“上有政策，下有对策”导致的结果之一是：地方以土地财政来填补财政上的空缺。而这一问题在2009年集中爆发出来，形成了“中国经济被土地绑架，地方与中央权力博弈”的局面。

现今一些国有中央企业的经济规模之大超过了中国的很多省份。中国2008年共有13个省份或地区GDP超过万亿人民币；而在2008年，营业额超过万亿的国有企业便有3家。以中国石油这样的“超级国企”为例，其雇佣员工超过百万。由此可见，国有企业的发展必将影响到中央政策的制定，与中央的权力博弈也会发生。正因如此，我们也许不会看到国有企业的盈利能力有较大提高，因为只有这样才能够游说中央继续保持优惠的政策。

## ■ 观点总结

中国“国家资本主义”发展模式的内在机制与“亚洲发展模式”没有本质区别。在2003年后，中国国有企业的主导性发展是中国“国家资本主义”发展模式的特征。在2012年之前，中国将延续以国有企业为主导的“国家资本主义”的发展模式，并不断通过政策支持、资源重组等方式，在减少国有企业数量的同时，提高国有企业在垄断性行业中的竞争力与对特定关键行业的经济控制。

在分析、思考中国“国家资本主义”发展模式的过程中，必须理解其背后的政治与经济的双重逻辑。展望未来，在中国共产党十八大召开之后，中国的发展模式必将面临新的微妙的调整；但在未来的两年中，从以上分析表明，现有的中国“国家资本主义”发展模式的趋势不会改变。

（作者高明是北京大学政府管理学院发展管理在读研究生）