

五类市场失灵与国有企业战略使命

李 钢^{1,2}, 游正宇¹, 熊 昭¹

(1. 中国社会科学院大学 应用经济学院, 北京 102488; 2. 中国社会科学院 工业经济研究所, 北京 100006)

摘 要: 国有企业作为社会主义市场经济的重要市场主体,始终是推动中国经济高质量发展的核心力量。在新时代背景下,面对国际政治格局的深刻变革与国内共同富裕目标的战略要求,重新审视国有企业的功能定位,不仅关乎其自身改革方向,更是理解中国特色社会主义市场经济制度优势的关键命题。通过构建拓展性的基于“五类市场失灵”的国有企业“属性—战略使命—功能”分析框架,系统阐释国有企业在新时代的战略使命与功能定位。从弥补市场失灵的视角切入,传统市场失灵理论主要聚焦三类典型问题:第一类是市场经济国家普遍面临的垄断、外部性与公共品短缺问题,第二类是发展中国家因路径依赖形成的比较优势陷阱,第三类是转型经济体特有的市场制度不完善与行政壁垒。随着时代的发展,市场失灵的外延进一步扩展,形成两类新挑战:第四类失灵是逆全球化趋势的国际政治影响下传统国际分工体系受到冲击,第五类失灵是市场机制难以实现共同富裕。本文提出,国有企业的战略使命及功能定位根植于其三重属性的协同实践:经济属性以效率提升与战略突破为核心,能够弥补传统的三类市场失灵,驱动经济高质量发展;政治属性以国家安全与全球竞争力为使命,能够弥补第四类市场失灵,应对逆全球化挑战;社会属性以公平共享为目标,能够弥补第五类市场失灵,努力推动共同富裕。国有企业不仅是市场失灵的“修补者”,更是国家战略的“引领者”。其三重属性的协同实践,既是中国经济体制的独特优势,也是全球治理变局下“有效市场+有为政府”的生动注解。IGDS 调查发现,国有企业在解决五类市场失灵中的表现已获得社会较高认可。

关 键 词: 国有企业; 市场失灵; 国际政治形势; 共同富裕

中图分类号: F 062.9

文献标志码: A

文章编号: 1674-0823(2025)02-0121-16

在社会主义市场经济深化发展的进程中,国有企业作为兼具市场效率与国家意志的特殊市场主体,始终处于理论与实践的双重焦点。改革开放以来,中国从计划经济向市场经济转型,关于“国进民退”或是“国退民进”的争论从未停歇,本质是对国有企业战略定位的深层追问。要深入剖析这一长期争论的焦点,须回归国有企业的三重本质属性——经济属性、政治属性与社会属性,以及由此延伸出的其独特的战略使命与功能定位。国务院国资委党委在《深入实施国有企业改革深化提升行动》一文中明确指出,“国有企业改革深化提升行动从新时代新征程赋予的新使命新任务出发,体现经济属性、政治属性、社会属性的有机统一”,这一要求揭示了其内在逻辑链条——属性决定使命,使命驱动功能。

当前,在全球产业链重构、国内经济转型与社会公平诉求交织的复杂背景下,国有企业的战略使命面临多重挑战,而应对关键就在于根植于其

经济、政治、社会三重属性的协同实践。具体来说,国有企业的经济属性要求其成为高质量发展的核心引擎;其政治属性赋予其维护国家经济安全与全球竞争力的使命;其社会属性则指向共同富裕目标。三重属性的协同实践,最终转化为国有企业具体的功能定位。正如国务院国资委、财政部联合印发的《关于完善中央企业功能分类考核的实施方案》中所指出的基本原则:“根据国有资本的战略定位和发展目标,……,自觉履行经济责任、政治责任和社会责任。”

在既有研究中,对国有企业的讨论往往陷入“效率优先”的单一维度,部分文献过度聚焦企业内部治理效率、市场竞争力不足等微观问题,未能将其置于国家治理体系与市场失灵治理的宏观框架下审视。这种视角的局限性导致对国有企业功能的认知碎片化,例如:将“垄断性行业改革”简单等同于私有化竞争,而忽视其在维护经济安全(如能源、通信领域)中的战略托底作用;或仅以

收稿日期: 2025-01-10;修回日期: 2025-02-28

基金项目: 国家电网有限公司科技项目(SGHEDK00KJJS2310138)。

作者简介: 李 钢(1973—),男,贵州思南人,研究员,博士,主要从事产业经济学等方面的研究,E-mail:lgui@sina.com。

财务指标衡量国企绩效,无视其承担的区域协调发展(如西部基础设施建设)、公共危机应对(如紧急情况下的物资保障)等社会成本。这种割裂本质上是将国有企业的经济属性与其政治属性、社会属性对立,忽视了“三重属性协同”这一核心逻辑,忽视了国有企业所承担的不可替代的战略使命及重要功能。因此,全面、客观地重新审视国有企业的属性、战略使命与功能具有重要意义。

在2015年国务院国资委《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》中,国有企业的属性、战略使命与功能始终呈现动态协同的特征得到深刻体现:商业一类国企通过市场竞争实现资产增值(经济属性主导),商业二类国企聚焦国家安全与关键领域攻坚(政治属性凸显),公益类国企则承担民生保障与社会福利供给(社会属性优先)。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出,“要深化国资国企改革,推进国有经济布局优化和结构调整,推动国有资本和国有企业做强做优做大,增强核心功能,提升核心竞争力。”当前,面对严峻复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,每一次深化改革都包含对国有企业的新定位,深入研究并更新国有企业在新征程上的功能定位十分重要。

本文在李钢等的观点基础上^[1],将国有企业战略使命及功能根据其解决的市场失灵的类型进行分类,在传统的三类市场失灵基础上加入对国际政治形势以及共同富裕的新思考,全面客观地分析了国有企业功能定位,并依据中国包容性绿色发展跟踪调查(IGDS)数据对当前中国国有企业战略使命及功能进行评价,旨在为国有企业在新时代背景下的发展和改革提供更具前瞻性和实践价值的参考。

依据市场失灵的特征,本文将市场失灵分为五个类别:第一类市场失灵,即市场经济国家普遍面临的市场失灵问题,在中国构建高水平社会主义市场经济体制的道路上,这类失灵不可避免;第二类市场失灵,即发展中国家所特有的市场失灵问题,中国作为最大的发展中国家也必然面临;第三类市场失灵,即转型国家面临的市场失灵,中国在市场经济转型中也会面临^[1];第四类市场失灵,即国际政治影响下的市场失灵,目前主要表现为,在国际分工体系面临逆全球化挑战时,以美国为代表的发达国家利用非市场化的手段,对以中国为代表的“全球南方”国家进行打压;第五类市场失灵是指中国在实现共同富裕的道路上需要面对的市场失灵。

一、从经济属性看市场失灵与国有企业功能

国有企业的经济属性是其作为社会主义市场经济核心主体的本质特征,表现为在遵循市场规律的同时,承担国家赋予的战略使命。这一属性要求国有企业既要通过市场化运营提升资源配置效率,又要在关键领域弥补市场机制不足,实现效率与战略的双重目标。从战略使命来看,经济属性的终极目标是驱动经济高质量发展,其功能定位是系统性弥补三类市场失灵——第一类失灵(普遍性市场缺陷)、第二类失灵(比较优势陷阱)、第三类失灵(转型期制度壁垒)。这一逻辑在《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》中得以制度化:商业类国企分类改革旨在平衡“效率提升”与“战略攻坚”,最终服务于“经济高质量发展”的核心战略使命。

(一) 解决第一类市场失灵的国有企业功能

1. 第一类市场失灵阐述

市场经济国家普遍面临的市场失灵问题被称为第一类市场失灵,表现为市场机制在某些领域不能使社会资源的配置达到帕累托最优^[1]。一般认为市场失灵理论的三个主要内容是:垄断、外部性、公共品^[2]。这类市场失灵源于市场经济固有的缺陷,广泛存在于市场经济国家。中国在推进高水平社会主义市场经济体制建设的过程中,同样面临这一挑战。鉴于市场经济难以自行实现资源最优配置,政府干预就显得至关重要,政府可利用政策和调控工具优化资源配置,从而有效应对市场失灵问题。

2. 国有企业解决第一类市场失灵中的理论基础及功能定位

政府设立国有企业,是干预市场、弥补市场失灵的重要手段之一。国有企业运用自身对上游产业的控制力,以及应对市场失灵、调节市场缺陷、提供公共品等功能,在维护国内市场稳定方面发挥着积极作用^[3]。

第一,国有企业是传统市场失灵的纠偏者。国有企业的存在首先是基于市场机制在某些领域无法有效运作的现实。在自然垄断行业、公共品及服务供给、外部性问题处理等领域,市场机制往往无法提供足够的激励,导致资源配置效率低下,无法达到经济学中的帕累托最优。而国有企业的介入能够弥补这些缺陷,确保经济活动顺利进行,减少市场失灵带来的负面影响。

第二,国有企业可作为政策执行平台与宏观

经济目标高度融合。由于政府不能直接参与市场竞争,国有企业便成为政府政策实施的有效平台。同时,国有企业的存在有助于解决仅靠政策干预无法解决的部分问题,例如可通过较为严格的监管和审计,使经营活动透明化,从而减少“寻租行为”,以及通过增加国有企业投资刺激经济以解决“滞胀”问题等。

因此,国有企业在面对第一类市场失灵时,不仅有助于解决自然垄断、外部性、公共品等传统市场失灵的问题,还能将宏观经济目标融入企业行为。作为构建现代国家治理体系的重要组成部分,国有企业通过这样独特的功能和定位,确保了国家经济目标与企业行为的一致性。在国民经济中,国有企业发挥着稳定器的功能,通过调节市场、提供关键服务和保障社会福利来维护经济的平稳运行,从而成为国家治理机制中不可或缺的一环。

3. 当前中国国有企业解决第一类市场失灵的功能定位评价

如上文所述,当前中国的国有企业通过多种途径解决第一类市场失灵问题,其具体实施路径包括:

一是纠正自然垄断的弊病。自然垄断是指某些产品和服务由单个企业大规模生产经营比多个企业同时生产经营更有效率的现象,通常出现在供水、供电、供热等公共事业领域。若缺乏政府监管,易出现企业操控市场,损害消费者利益的垄断现象。因此,通常通过建立国有企业的方式,有效纠正垄断,保护公共利益。根据《中国统计年鉴2023》,电力、热力、燃气及水生产和供应业企业总资产为287 507.0亿元,其中国有控股企业总资产为238 731.8亿元,占比约为83.0%。这一数据凸显了国有企业在自然垄断行业中的主导地位。以水电燃料类为例,我国水电燃料类城市居民消费价格指数2021—2023年来分别为101.6、102.4、100.3(上年=100),国有企业占据绝对主导地位的公共品市场价格波动较小,表明了国有企业能够稳定为社会提供具有自然垄断属性的产品,保护公共利益。

二是提供公共品和服务。由于公共品具有非竞争性和非排他性,人们即使不支付费用也能享受其带来的便利,这就导致私人生产者缺乏提供这类产品的动力。因此,公共部门通过建立国有企业来提供这些产品,尤其是在涉及国家安全和

社会整体福利的关键领域。以邮政快递行业为例,中国邮政作为国有企业,其核心功能之一便是提供邮政普遍服务,是国家基本公共服务的重要组成部分。中国邮政的邮件寄递业务覆盖了全国所有人群以及所有地区,据《2023年度邮政普遍服务监管报告》,截至2023年底,中国邮政普遍服务营业场所数量达到54 416个,其中城市地区14 716个,农村地区39 700个。在投递服务方面,城市地区基本实现每日至少投递1次,乡镇政府所在地基本达到每周投递5次及以上,而建制村则基本实现每周投递3次及以上。值得注意的是,建制村中每周投递5次及以上的占比接近50%。在边境地区,3 356个抵边自然村已全部实现通邮,其中2 706个抵边自然村达到每周投递3次及以上,占比超过80%。这些数据清晰地展示了中国邮政在提供公共服务方面的广泛覆盖和高效运作,体现了国有企业在确保公共服务均等化方面的重要作用。同时,邮政快递行业中也存在很多民营快递企业,如顺丰、申通、圆通、韵达等,它们主要集中在城市及辐射范围内的经济发达地区,服务覆盖范围相对有限。IGDS调查数据也揭示了我国民生产品供应服务的满意度情况,如图1所示,其中供电和铁路服务的满意度较高,满意和很满意的

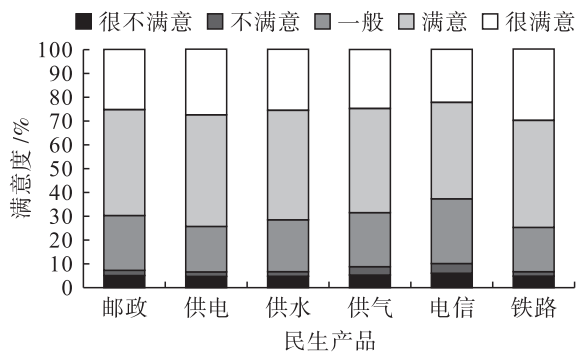


图1 对各项民生产品的满意度情况

三是实现区域经济协调发展。国有企业凭借其独特的政治地位所赋予的战略布局能力,能够服从国家宏观规划,承担社会责任;同时依靠由其经济实力支撑的资源调配能力,进行大规模资金投入和技术与人才支撑,从而促进形成产业带动与协同发展效应,具有长期稳定的发展影响力。以西部大开发战略为例,2021—2023年底,中央企业在新疆累计投资额5538亿元,共有项目5.2

万个,围绕新疆八大产业集群,紧贴民生开展产业援疆,同时大力推进新疆地区基础设施建设,累计承建工程项目 4.31 万个,完成合同额 4 491 亿元^[4],充分体现了国有企业在促进区域经济协调发展中的主要作用。

四是强化政府的宏观调控作用。国有企业逆周期投资在财政政策与货币政策之外构成了一种中国特色的宏观调控手段,在经济下行时起到稳定需求、增强信心、重启社会再生产的作用^[5]。政府通过控制国有企业的投资规模以及方向,对经济起到抑制或刺激的作用,达到宏观调控的效果。2008 年金融危机之后,国有企业固定资产投资继续保持增长趋势,尤其在 2009 年和 2010 年出现了较大幅度的增长,分别达到 66 050 亿元和 78 181 亿元。与此同时,非国有企业固定资产投资也从 2008 年开始显著增长,2009 年达到 37 535 亿元,2010 年达到 49 911 亿元,此后,两者的变化趋势基本保持一致。在这一阶段,国有企业固定资产投资继续保持增长,同时非国有企业固定资产投资也出现了明显的上升趋势,其原因可能是国有企业投资增长带动了非国有企业投资的增长,体现了国有企业在经济不稳定时期的重要作用。2020 年受突发公共卫生事件影响,全球经济再一次受到严重冲击,中国经济也面临着巨大的下行压力。2020 年全年,国有企业固定资产投资完成额达到 178 989 亿元,相比 2019 年(170 303 亿元)增长了约 5%;而民营企业固定资产投资完成额 2020 年仅为 79 040 亿元,相比 2019 年(158 397 亿元)下降了约 50%^①(见图 2)。在民营企业面临巨大冲击、固定资产投资大幅锐减的同时,国有企业固定资产投资依然保持了相对稳定的增长,在危机中承担了重要的逆周期调节作用,通过大规模投资,国有企业能够有效对冲经济下行压力,稳定经济增长,实现宏观政策目标。

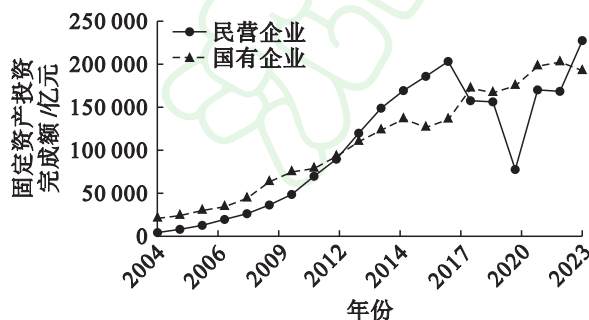


图 2 2004—2023 年我国国有企业及民营企业固定资产投资完成额

① 数据来自 wind 数据库。

(二) 解决第二类市场失灵的国有企业功能

1. 第二类市场失灵阐述

发展中国家所特有的市场失灵问题被称为第二类市场失灵。斯蒂格利茨等经济学家指出,在许多发展中国家,私人部门发展尚不成熟,市场自我协调能力较弱,导致市场协调失败比市场失灵更为常见。因此,发展中国家面临的挑战不仅包括因市场机制不完善导致的资源配置效率低下,还涉及市场失灵和非市场协调失效的问题,这便是第二类市场失灵^[1]。发展经济学指出,发展中国家在追求经济赶超时,常依赖静态比较优势,易陷入“低端锁定”。这种模式虽能带来短期贸易利益,却难以推动经济结构升级,导致产品易受国际波动影响,面临贸易壁垒、国际市场空间受限等问题,加剧了第二类市场失灵的严峻性。

2. 国有企业解决第二类市场失灵的理论基础以及功能定位

发展中国家在经济发展过程中普遍存在经济赶超的目标,同时也需要对前瞻性的战略性新兴产业进行提前布局。而在市场经济下,私营企业往往以短期的企业利润与发展为经营目标,这就需要由国家资本建立并扶持国有企业,促进部分资本(技术)密集型产业以及战略性新兴产业迅速发展,在全球生产体系中获得竞争优势,拉动产业升级,避免陷入低端锁定陷阱。

第一,国有企业能够实现发展中国家在部分资本(技术)密集型产业的竞争优势。中国通过对国有企业的一系列政策及制度安排,在一定程度上实现了国内要素市场的分割,有学者利用经济普查的数据指出国有企业及非国有企业的比较优势不同,即国有企业资金成本低于非国有企业资金成本,而国有企业的劳动力成本高于非国有企业的劳动力成本^[6]。首先,国有企业融资难度小,资金成本低。由于国有企业在规模、政策支持、信用评级、融资结构等多方面的优势,其融资成本远低于民营企业,所以相对于民营企业,国有企业在资本(技术)密集型产业更具比较优势,较低的融资成本使得国有企业在国际市场上同样具备竞争力。其次,国有企业劳动成本高于民营企业。如图 3 所示,根据《中国统计年鉴 2024》的数据,2010—2023 年,国有企业和民营企业的年平均工资均呈现出稳定的增长趋势,其中国有企业年平均工资始终高于民营企业,且增长幅度显著大于民营企业。所以在劳动密集型产业,民营企

业因其较低的劳动成本而展现出较强的市场竞争力。

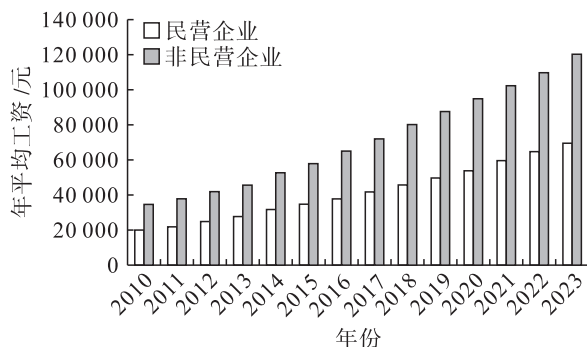


图3 我国2010—2023年国有企业和民营企业的年平均工资

第二,国有企业更能够承担并推进长期的科技项目。近年来,在国际经济与贸易的竞争中,企业技术“卡脖子”问题频频出现,国家知识产权局《2023年中国专利调查报告》指出,2023年被调查企业反映专利引进过程中遇到“技术引进难”的比例为9.7%,增幅达到7.4个百分点,可以看出中国企业在不断变化的国际形势中面临着较大的技术难题,容易受制于人。改变这种状况需要前瞻性地发展战略性新兴产业,而大部分战略性新兴产业的发展通常依赖于基础性和战略性研究,这类研究往往需要大量的前期投入,具有较大的风险和较长的回报周期,与通常以短期技术成果商业化和快速实现经济效益为目标的小型民营企业相比,国有企业更能够承担并推进长期的科技项目。

第三,国有企业能够更好地整合市场和政府资源。国有企业在解决第二类市场失灵问题时,可从国家或政府层面获得必要的支持,这种支持通常体现为特殊的政策倾斜,因为其在不同利益群体进行政治博弈的社会总成本较小^[1]。

3. 当前中国国有企业解决第二类市场失灵的功能定位评价

一是承担经济赶超的功能,充分发掘并发挥进而创造动态比较优势,助力产业升级。在当前国际竞争环境下,我国作为世界上最大的发展中国家,面临着实现经济赶超的压力。通过扶持国有企业发展资本和技术密集型产业以及战略性新兴产业,我国可以在全球价值链中向高附加值环节攀升。以高铁为例,国有企业通过加大投入,加强自主创新,实现技术突破,不仅在国内市场占据了主导地位,还在国际市场上获得了认可,提升了我国在全球高铁产业链中的地位。同时,国家通过聚集资源至国有企业,使其在资本密集型市场

获得比较优势;通过提前布局等方法,实现部分细分市场的赶超,并逐步扩展到多个市场,避免发展中国家在国际分工中长期处于低端制造环节,被“锁定”在全球价值链的低端;通过推动制造业向高端化、智能化、绿色化方向发展,逐步摆脱“世界工厂”的低端形象,提升了产业的国际竞争力。以风电产业为例,中国通过对国有企业的资源倾斜,具体来说,包括在财政方面给予研发补贴,在税收方面对部分企业所得税予以减免或优惠税率以及增值税退税政策,在金融方面对部分风电企业给予低利率贷款以及更多的贷款额度,在技术创新方面积极联合各类企业、科研院所及高校合作研发等多方面提前布局,发展全球领先的风电技术,构建了全球最先进的风电产业体系,具有了全球最完备的风电产业链,在风电能源行业上实现了赶超。根据IGDS调查,受访者在购买各类商品时都倾向于购买国企产品,这种购买倾向性存在信任品最高、体验品居其次、搜寻品最低的特点。具体来说,在购买婴儿奶粉和心脏起搏器时,受访者选择国有企业的比例高达63.8%和59.7%;在购买汽车、护肤品、手机时,选择国有企业的比例分别为57.9%、51.1%、57.9%;在购买衣服时,选择国有企业的比例为45.8%(见图4)。从购买动机看,驱动消费者决策的内在因素呈现差异化特征,产品价格已不再是最核心的考量要素。另外,如图5所示,多数受访者认为在生产相似产品时,国有企业的产品要好于民营及外资企业,说明国有企业在很多产品市场认可度已经超过了外资企业,获得了消费者的认可。

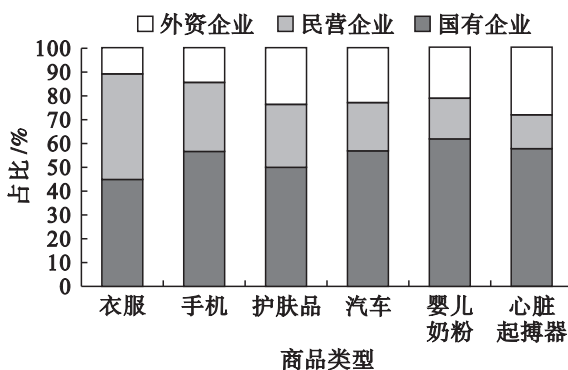


图4 对不同所有制企业的商品购买倾向

二是承担引领关键核心领域研发的功能,发挥新型举国体制优势,打赢关键核心技术攻坚战。首先,当前国有企业体量普遍较大,具有相对较好的资金实力,能够通过增加研发投入提升自我创新能力,在关键技术攻克上取得更大作为,能够并应该利用好自身的产业优势以及规模优势带动全行业研发进展,从而助力民营企业实现技术进步、

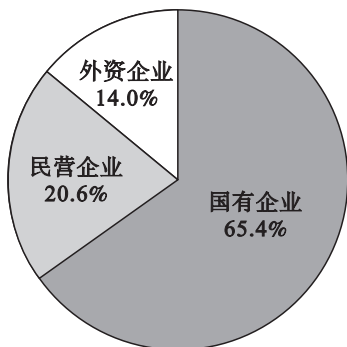


图5 对不同所有制企业生产同种产品的优劣判断

产业升级、市场竞争力提升。其次,国有企业更容易获得国家的政策及资源支持。最后,国有企业拥有强大的创新能力、资源集聚优势和组织平台优势,尤其在关键核心技术创新和产业链现代化建设中充当着“领头羊”的角色。2023年,央企在科技创新领域取得了显著成就,构建了一个覆盖8大类、60个领域、201个方向的原创技术策源地网络,同时牵头完成全国重点实验室的重组,并推动创新联合体的发展,引领超过500家高校、科研院所、地方国企和民营企业共同推进了1000多个合作项目^①。例如,我国已经成功研发并构建了具有完全自主知识产权的核电品牌“国和一号”。这一核电品牌是国家电投依托大型先进压水堆核电站国家科技重大专项创新研发的成果。在这一过程中,国有企业上海核工程研究设计股份有限公司发挥了牵头作用,成立了“国和一号”产业链联盟,致力于实现整机的国产化,同时持续推进关键零部件的国产化攻关。目前,“国和一号”产业链联盟已经汇集了122家成员单位,其中包括37家民营企业。在“国和一号”供应链的2900余家主要供应商中,民营企业占比高达70%,充分体现了国有企业带动民营企业参与关键核心领域研发,共同打赢关键核心技术攻坚战的重要功能^②。根据IGDS调查,如图6所示,绝大多数受访者对国有企业在科技创新领域和产业升级方面作出的贡献持肯定态度。具体来说,受访者对国有企业在承担航空航天、大飞机、北斗卫星、探月工程等建设方面取得的成效评价很高,评价为很满意的占比最高,达到45.7%,评价为满意的占比居第二,达到33.8%,两者合计高达79.5%。评价为一般的占比14.8%,评价为不满意和很不满意的都很低,分别为1.2%和4.5%。总之,国有企业在长期基础研究、产业技术升级等方面具有更强的综合实力,能够发挥国

家创新体系的核心力量,使得国家在高技术壁垒、长回报周期、重大战略意义的领域形成国际市场竞争优势。

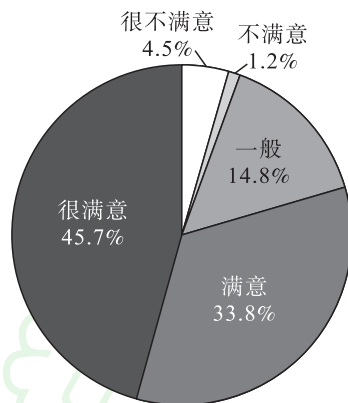


图6 对国有企业承担航空航天、大飞机、北斗卫星、探月工程等建设的评价

三是优化资金配置与战略布局。一方面是使国有企业本身成为国有资金投资的重要平台,引领各类长期资本聚焦科技属性、技术价值、新兴领域开展有效投资。2023年,中央企业战略性新兴产业投资同比增长32.1%,2024年前3季度,中央企业该项投资同比增长17.6%,占央企总投资额近40%,体现了国有企业在战略性新兴产业核心技术攻关的核心带动作用。2024年12月,国务院国资委、国家发展改革委联合出台政策措施,着重指出中央企业创业投资基金致力于长周期陪伴创新企业成长,推动国资成为更有担当的长期资本、耐心资本,同时支持中央企业围绕主责主业,聚焦重大战略、重点领域、重要技术设立专门基金,引领资本投资方向。国有企业在研发和科技创新方面的投入,有助于提升全行业技术水平,增强向产业链高端攀升的能力,从而带动全行业实现产业升级,提高国民福利水平。例如,中国诚通运用其旗下管理的国家级基金推动央企前瞻性布局集成电路、新能源汽车、生物医药等战略性新兴产业,南方电网成立南网战新产业投资基金,重点投向储能、新能源、数字电网、节能环保等战略性新兴产业项目^[7]。另一方面是与民营企业形成协同效应。国有企业在战略性新兴产业的投资不仅实现了自身的高质量发展,还通过与民营企业合作,形成了协同效应。根据全国工商联公布的数据,民营企业在制药与生物技术、软件与计算机服务、传媒服务、硬件与设备以及零售业等行业的研发投入强度较高。这种分布特点使得国有企业和民营企业在不同领域各有优势,可以通过合

① 数据来自《中央企业高质量发展报告(2024)》。

② 数据来自“国和一号”现代产业链共链行动(第三届联盟大会)。

作实现优势互补,提升整个行业的创新能力和竞争力。国有企业在基础研究和核心技术研发方面具有强大实力,而民营企业在应用创新和市场灵活性方面表现突出,通过合作,国有企业可以将先进的技术和研发成果与民营企业的市场应用能力相结合,加速技术的商业化和产业化;同时,国有企业在大型项目和基础设施建设方面具有优势,而民营企业在细分市场和创新服务方面更具灵活性,通过合作,国有企业可以借助民营企业的市场渠道和客户资源,拓展市场份额,同时民营企业也可以借助国有企业的品牌和资源,提升市场竞争力;此外,国有企业在产业链的上游和中游具有较强的控制力,而民营企业在下游的应用和终端市场更具优势,通过合作,国有企业可以将产业链向下游延伸,提升产业链的附加值,同时民营企业也可以借助国有企业的资源,向上游拓展,增强产业链的稳定性。

(三) 解决第三类市场失灵的国有企业功能

1. 第三类市场失灵阐述

第三类市场失灵常见于从计划经济向市场经济转型的国家,包括中国,由于市场经济体制尚在完善过程中,市场机制可能无法充分发挥在资源配置中的调节作用。此类市场失灵主要源于市场发展的不充分、协调市场运行的法律法规不完善以及政府经济管理水平和手段的不足,具体表现为市场竞争主体的缺乏、地区及壁垒的存在以及行政部门与企业之间的不当行为,即在市场经济从无到有,从弱到强过程中因市场力量较弱所导致的市场机制不能充分发挥作用的市场失灵。

2. 国有企业解决第三类市场失灵的理论基础以及功能定位

在解决第三类市场失灵的过程中,国有企业的功能定位为建立现代的市场经济秩序,打破地区及行业的壁垒,推动建立良好的行业标准。

第一,国有企业具有先导性地位,能够有效充当并培育市场主体。与市场主体行为规范、市场主体地位清晰、市场机制成熟的发达国家相比,经济转型国家普遍面临着市场化进程慢、市场主体行为缺乏理性、市场机制不健全等问题。国有企业作为计划经济时期广泛存在的企业形态,在转型国家市场化进程中,自然而然地成为引导市场参与者成长,提供塑造市场竞争环境物质基础的先导性力量。具有发展潜力和充沛活力的企业,才是名副其实的市场主体,在经济转型国家中,企

业能否抓住机遇成为合格的市场主体,归根到底是一个体制问题,而企业的微观经济基础是否规范化在其中发挥着重要作用^[8]。国有企业不仅是规范化的主体,而且通过为行业提供规范和标准,对私营企业起到引导作用,还能够有效充当并培育市场主体。改革开放后,我国市场主体数量不断激增,改革开放初期仅有不足50万户,截至2024年11月底,我国实有登记注册经营主体数量1.89亿户,其中企业6086.7万户,分别同比增长3.1%和5.4%^①,实现了市场主体的多元化。

第二,国有企业能够打破地区和行业壁垒。改革开放以后,地方官员的绩效考核在很大程度上依赖于经济指标,使得各地之间开展经济“锦标赛”。这种竞争机制虽然在一定程度上激发了地方经济的发展活力,但也引发了一系列地方保护主义政策的出台,地区之间形成了较高的市场壁垒,导致大部分民营企业难以进入。BROADMAN将进入壁垒的内部结构分为三部分,分别是市场性进入壁垒、策略性壁垒及规制性壁垒。尤其是在转型经济下,现有垄断行业内的企业可能有条件使用现有资源并凭借政治寻租等行为,谋取强有力的“规制性壁垒”保护,减弱市场性及策略性行为的能量^[9]。而国有企业则为消除这种行业壁垒提供了可能,进而达到优化资源配置的目的。

第三,国有企业能够维护良好竞争秩序,制定严格的行业标准。虽然竞争是促进经济发展的有效手段,但有效的竞争需要有效的制度来保障^[10]。在计划经济转型至市场经济的初期,初始市场主体以国有企业为主,国有企业在实现经济效益的同时还肩负着各种政策性任务,作为国家的重要经济支柱,严格遵守国家的法律法规,带头维护市场秩序。

3. 当前中国国有企业解决第三类市场失灵的功能定位评价

一是为市场主体提供理性引导,维护良好市场竞争秩序。首先,国有企业通过自身行为规范为市场主体行为提供了规范理性指导。2021年,国务院国资委组织国有重点企业认真开展管理标杆企业、标杆项目和标杆模式创建行动,并公布了200家标杆企业名单、100个标杆项目以及10个标杆模式,这些国有企业为行业内各个市场主体提供了规范市场行为标杆,切实发挥了管理标杆的示范带头作用。同时,国有企业在一些关键领域占据着重要地位,但其通过自我约束和接受政

① 数据来自“中国经济高质量发展成效”系列新闻发布会公开披露。

府监管,维护了市场竞争秩序。例如在中国银行业,中国工商银行、中国建设银行等国有银行在金融市场中具有重要影响力,而它们都能够自觉接受中国银保监会等监管机构的严格监管,从而确保国有银行在提供服务时保持公平竞争,促进整个行业的健康发展。IGDS 调查发现,国有企业对民营经济具有较强带动性是社会普遍观点。67.5%的受访者认为国有企业对民营经济带动力非常强或较强,而只有9.2%的受访者认为国有企业对民营经济阻碍力较强和阻碍力非常强,这充分说明了国有企业在市场中具有不可替代的引领作用(见图7)。

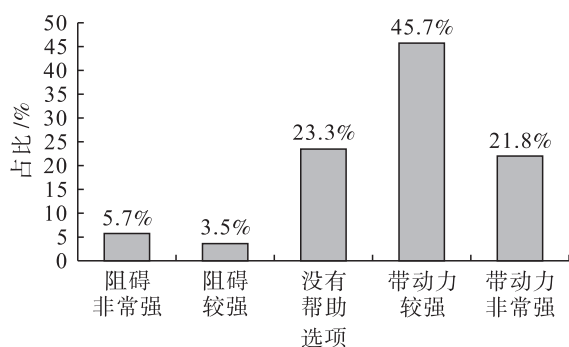


图7 关于国有企业对民营经济带动力的评价

二是打破地区壁垒及行业壁垒。一方面,国有企业凭借其独特的经济资源优势以及政治优势,能够打破地区壁垒。国有企业可利用规模经济的优势,降低进入地区市场的成本,同时利用政府的政策协调能力,减少地方政府对本地企业的保护,推动建立统一开放、竞争有序的市场体系。例如,中国石油、中国石化通过上中下游一体化,进行全国布局,实现了资源的优化配置和市场的统一管理,促进了石化产品全国统一市场的形成,提高了资源利用效率。另一方面,国有企业可凭借易获得行政许可的优势进入高壁垒行业。我国正处在市场经济不断完善的时期,制度理论认为这一时期市场机制的局限性很大程度上是由于政府对资源分配的干预,而这种现象在政府规制行业中的表现最为突出,企业能否进入规制行业的关键在于能否获得政府的行政许可。以我国医疗行业为例,医疗健康行业涉及公共健康和生命安全,因此受到严格的政府规制,而国有企业如国药集团在获得政府的行政许可后,能够参与药品的生产和分销,并很好地保证药品的安全性。

二、从政治属性看市场失灵与国有企业功能

国有企业的政治属性是其作为国家治理体系

延伸的核心特征,体现在复杂国际环境下维护国家主权、保障经济安全、抵御系统性风险的使命担当。根据《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,国有企业要“推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中”。具体来说,这一属性源于国家意志与全球竞争的加剧——既须融入全球化分工体系以获取发展红利,又须防范逆全球化冲击导致的产业链脱钩风险。从战略使命来看,国有企业需要确保国家经济安全不受外部政治干预的威胁,其本质为通过主动防御与开放协同,维护国家经济主权与全球竞争力,即解决第四类市场失灵——逆全球化下的市场失灵。

(一) 第四类市场失灵阐述

在国际政治影响下,逆全球化趋势使国际分工体系受到冲击,催生调整传统国际分工的需求,这是国际政治影响下的全球市场失灵即第四类市场失灵。这类市场失灵的原因可以归纳为贸易保护主义抬头、全球多边机制受阻以及产业回流与脱钩,从而导致世界各国重新审视自身的产业布局和经济结构,加强区域性合作,开发国内需求市场,积极应对逆全球化带来的挑战。

21世纪以来,逆全球化现象在西方萌芽并不断发展,部分发达国家为了保护自身利益,纷纷采取贸易保护主义措施,如提高关税、设置贸易壁垒、实施进口配额等,严重阻碍了国际贸易的自由流动,影响了全球产业链和供应链的稳定,而其中最突出的表现为特朗普政府单方面挑起的中美贸易摩擦^[11]。所以,在确保国际政治形势稳定,国际分工体系能够持续稳定运作之前,发展中国家需要保持一定数量的特大型国有企业以应对国际政治形势下的不确定性。

(二) 国有企业解决第四类市场失灵的理论基础以及功能定位

在应对国际政治形势的复杂挑战的过程中,国有企业扮演着至关重要的角色,其功能主要体现在促进产业链的强链、补链、增链、固链,推动国内大循环的顺畅运行,以及加速重构国有资本的海外布局,构建新型国际市场。

第一,国有企业在强链、补链、增链、固链中发挥核心作用。在当前国际政治形势下,以美国为首的部分发达国家对我国高科技领域不断实施封锁乃至脱钩,传统国际分工体系受到严重破坏,依靠比较优势进行国际分工合作以实现更高经济效益的模式面临严峻挑战。我国在这样的外部环境冲击下,必须重新审视自身的产业布局和经济结

构,清晰地认识到尽管中国已经建立了完整的工业体系和全产业链,是全世界唯一拥有联合国产业分类当中全部工业门类的国家,但在产业链的高端环节仍存在短板,特别是在芯片、航空发动机等关键核心技术领域,面临着被“卡脖子”的风险。为应对这些挑战,“十四五”规划中指出要形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链。《关于加快建设世界一流企业的指导意见》明确要求国企“增强产业链韧性”,并特别指出要引导产业链关键环节留在国内。这些任务往往需要巨额的资金投入和强大的资源整合能力,单靠私营部门很难独立完成,而国有企业拥有独特的优势以及雄厚的实力,同时承担了大量的社会责任。在此背景下,要通过做强做优做大国有企业,使国有资本聚焦产业链中的核心环节,带动建设完整全产业链条,促进产业链上下游协同发展,提高产业链的自主可控能力,从而减少对外部供应链的需求。

第二,国有企业有助于国内大循环的构建。新的国际环境下,国内大循环是降低我国经济对外依存度、维护我国国民经济安全的关键^[12]。目前中国国内的消费潜力有待进一步激发,国有企业通过其广泛的市场影响力,可以推动产品和服务向更广泛的市场区域和消费者群体延伸,积极拉动内需。另外,市场分割阻碍了要素市场化配置,不利于充分发挥国内超大规模市场优势和内需潜力^[13]。而国有企业能够促进资本市场法律法规健全、提升资本市场数字化监管水平和资本市场对外开放程度,从而破除市场分割,进而提升全要素生产率,实现高质量发展,加快建设全国统一大市场。

第三,国有企业能够加速重构国有资本海外布局,加快构建新型国际市场。在当前国际政治形势下,部分发达国家企图通过脱钩、贸易战的方式对中国进行打压,中国的进出口贸易面临着前所未有的挑战。首先,国有企业通常拥有较强的资金实力和丰富的资源,在进行海外投资和市场拓展时具备更高的灵活性和抗风险能力,可以通过并购或者绿地投资的方式快速进入国际市场。其次,国有企业通过实现规模经济,降低成本,提高效率,实行成本领先战略,为全球市场提供物美价廉的产品。最后,国有企业能够更好地落实国家重大倡议,如“一带一路”倡议等,能够通过参

与国际合作项目,加快构建更加公平公正的国际市场。

(三) 当前中国国有企业解决第四类市场失灵的功能定位评价

一是从产业链维度,以产业链“链长”角色强化纵向延伸与韧性建设。我国国有企业特别是中央企业业务链较长,体系较完整,截至2021年,在我国国民经济全部行业20个门类、96个行业大类中,国有经济涉及94个行业,中央企业及各级子企业经营的业务涉及19个门类、90个行业大类^[14]。可以说国有企业承担了增链、补链的主要任务。2021年1月11日,习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班仪式上发表重要讲话明确指出,中央企业等国有企业要勇挑重担、敢打头阵,勇当原创技术的“策源地”、现代产业链的“链长”。中央企业等国有企业可以承担的产业链治理功能包括:激励功能、协调功能、公共品供给功能、市场主体功能^[15]。即国有企业通过对产业链内其他企业实施激励、牵引产业链向特定方向协同合作发展、提供共性技术等公共品的方式,弥补创新系统缺失以及提升获取信息能力,提升效率,增强对产业链的治理,达到强链、固链的效果。

二是从国内市场维度,促进国内统一大市场建设,同步落实扩大内需战略,进一步畅通国内大循环。在供给端,近年来全国统一大市场建设取得积极进展,国有企业在强化市场基础制度规则统一,打造统一的要素和资源市场,推进商品和服务市场高水平统一、市场设施高标准联通、市场监管公平统一以及破除地方保护和市场分割等方面持续发力;在需求端,党的二十大报告指出,要着力扩大内需,增强消费对经济发展的基础性作用和投资对优化供给结构的关键作用。实施扩大内需战略,是充分发挥我国超大规模市场优势、以自身的稳定发展有效应对外部风险挑战、推动经济平稳健康可持续发展的重要决策。在此背景下,国有企业通过扩大投资、加大研发投入、提升产品质量、开拓国内新市场等一系列手段刺激内需。2024年中国移动联合多家央企发布《国有企业落实扩大内需战略的路径研究》报告,对内聚焦国企主责主业,通过“拓展消费空间、催生消费业态、增加投资体量、优化投资结构”四大路径落实扩大内需战略^①,再次强调了国有企业落实扩大

① 资料来源: <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588139/c30311042/content.html>。

内需战略的要求,为在需求端实现国内大循环提供条件。同时,国有企业也正逐步成为资本市场的重要投资选择。值得一提的是,在当前全球经济面临通胀上升、利率变动等多重挑战的背景下,投资者普遍对股市行情保持谨慎。然而,随着中央出台一系列增强投资中国市场信心的政策,部分国有企业在股市中表现优异,吸引了众多投资者的目光。国有企业通常具有较强的市场韧性和稳定的盈利能力,这使得它们在不确定的经济环境中成为投资者的优选标的。例如,港股国企ETF(159519)在2025年1月7日迎来了值得关注的发展,基金份额增加了500万份,最新总份额达到了1亿份,净资产规模为2亿元。这充分反映了国有企业在全球经济大环境下的投资潜力与机遇。通过供给端和需求端的双重发力,国有企业不仅为构建国内统一大市场提供了制度保障,也为扩大内需、实现国内大循环提供了重要支撑。

三是从国际市场维度,积极开拓海外新市场,加强区域经济合作,加快构建更加公平公正的国际市场。当今中国为积极应对逆全球化的挑战,发起了“一带一路”倡议,建设了自由贸易试验区、海南自由贸易港等,加强中日韩贸易往来与经济合作,推动中欧关系稳定,积极在东南亚及非洲地区投资,进行了一系列促进经济全球化、开拓海外市场的行动。在这些项目中,国有企业发挥了决定性的作用。以“一带一路”倡议为例,2013—2022年,我国与“一带一路”共建国家货物贸易额从1.04万亿美元扩大到2.07万亿美元。2022年,我国与“一带一路”共建国家的进出口规模创历史新高,占我国外贸总值的比重达到32.9%,较2013年倡议提出时提升了7.9个百分点,这不仅印证了贸易合作的持续深化,还凸显了“一带一路”倡议在中国对外贸易格局中的地位。截至2019年,中央企业在“一带一路”共建国家共承担3120个项目,这些项目分布在基础设施建设、能源资源开发、国际产能合作以及产业园区建设等各个领域。中央企业承担的项目数占比超过60%,合同金额占比接近80%。2024年1—11月,中国企业在“一带一路”共建国家非金融类直接投资146.6亿元人民币,同比增长6.2%。同期,新签承包工程合同额11949.6亿元,增长12.9%;完成营业额8263.4亿元,增长3.6%。其中,以央企建筑上市公司为主力军,中国建筑、中国中铁、中国铁建等国企在海外新签订单保持高速增长态势。通过大力进军海外市场,国有企业扩大了中国企业的国际影响力,为中国加强区域

间经济合作夯实基础,有助于积极构建区域合作与多边机制和加快构建新型国际市场。如图8所示,根据IGDS调查,对于国有企业在全球市场的竞争力情况,多数受访者认为国有企业在全球具有较强竞争力,评价为比较强的受访者占比最高,达到39.3%,评价为非常强的占比23.9%,两者合计占比63.2%,表明公众认为国有企业具有较强国际竞争力,评价为比较弱和非常弱的占比都很低,分别为3.7%和5.3%。

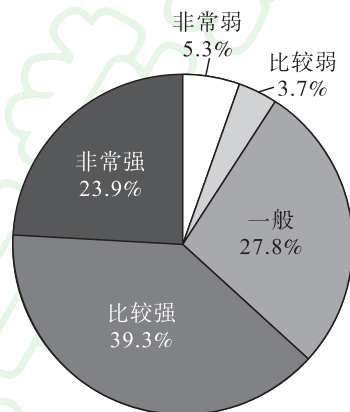


图8 关于国有企业在全球市场的竞争力的评价

三、从社会属性看市场失灵与国有企业功能

国有企业的社会属性是其作为国家治理体系核心载体的本质要求,聚焦于效率与公平的均衡治理,体现为破解市场机制在共同富裕目标下的系统性失灵。《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》中,国有企业被明确要求推动有效市场和有为政府更好结合,充分发挥国有经济战略支撑作用。具体来说,社会属性根植于效率与公平的辩证统一——既须通过经济增长“做大蛋糕”,又须通过制度设计“分好蛋糕”,最终实现社会整体福祉的最大化。从战略使命来看,国有企业应为扎实推动实现全体人民共同富裕取得更为实质的进展,即弥补第五类市场失灵——市场经济更多表现出马太效应,难以实现共同富裕。

(一) 第五类市场失灵阐述

仅仅依靠市场机制难以实现共同富裕。首先,市场经济中通常会出现马太效应,即资源和财富向已有优势的个体或群体集中的现象,这会导致贫富差距的扩大。其次,全球要素市场资本市场可以自由流动,而劳动力市场不能自由流动,这进一步加剧了国家间的收入差距。最后,市场初次分配调节作用有限,难以使全体人民共享发展成果。基于居民福利最大化标准,上述情况也属

于市场失灵,在此将其称为第五类市场失灵。第五类市场失灵主要源于市场机制的局限性与共同富裕的全局性。

以我国为例,共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征,同时要注意我们所说的共同富裕是全体人民共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义^[16]。在计划经济时代,中国可以说实现了较低水平的较高公平,改革后,生产力水平较低的问题大幅改善,2023 年全年国内生产总值达到了 1 294 272 亿元,中国人均 GDP(美元现价)为 1.26 万美元,与高收入国家差距不断缩小,但分配不均问题却越发严重。1978 年,中国基尼系数为 0.32 左右,20 世纪 90 年代,基尼系数开始逐渐上升,1994 年后开始越过 0.4 的警戒线,近 10 年来中国基尼系数维持在约 0.47 的较高水平。城乡收入差距虽有所缩小,但仍保持在较高水平。2023 年,城镇居民和农村居民人均可支配收入分别为 51 821 元和 21 691 元,收入差距约 2.4 倍;行业间工资差距仍然较大,一些垄断行业和高技术行业收入较高,而传统制造业和农业收入较低。此外,中国的收入分配制度分为初次分配、再分配和第三次分配,而市场初次分配调节作用有限,再分配调节力度及精准性不够,第三次分配机制待完善。由此可见,中国实现共同富裕的难点问题集中为“做蛋糕”和“分蛋糕”的问题,其中,分配问题更为突出。仅仅依靠市场机制难以实现效率与公平的统一,因此必须保持一定数量的国有企业以弥补第五类市场失灵。

(二) 国有企业解决第五类市场失灵的理论基础以及功能定位

在进行共同富裕相关调查时,充分了解民众对日常生活富裕程度的感知以及对共同富裕进程的看法至关重要。IGDS 针对受访者关于共同富裕感知方面进行了一系列的调查。如图 9 所示,大多数受访者认为当前我国距离实现共同富裕还存在一定差距,认为我国共同富裕进展在 60 分以上的仅有 47.4%。由图 10 可以看出,物质财富不足仍然是影响共同富裕感知的核心因素,其中直接表现为“家庭收入过低,无法满足对于美好生活的需要”,该因素占比高达 59.5%;其次为“日常工作过于忙碌,没有闲暇”,占比 21.9%;第三位因素源于与周围经济条件优越的群体对比后产生的心理落差,占比 13.1%;精神文化产品供应不足的占比仅为 5.5%。因此可以说,现阶段

影响我国共同富裕的核心因素仍为物质财富。

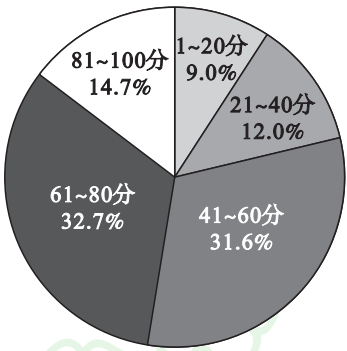


图 9 对我国当前共同富裕进展的评价

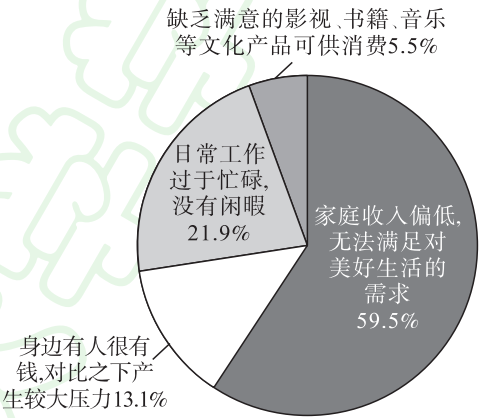


图 10 影响共同富裕感知的核心原因

在推动共同富裕的进程中,国有企业重要性日益凸显,成为实现这一目标的关键力量。根据 IGDS 调查,如图 11 所示,受访者认为,我国推动共同富裕的进程中,主要依赖的主体前 3 名依次为国有企业、政府和民营企业。这一认知反映了公众对国有企业在促进社会公平、推动经济发展和保障民生等方面所发挥的重要作用的高度认可,凸显了国有企业在实现共同富裕中不可或缺的地位。鉴于此,国有企业在弥补第五类市场失灵、推动共同富裕中的功能就显得尤为重要。

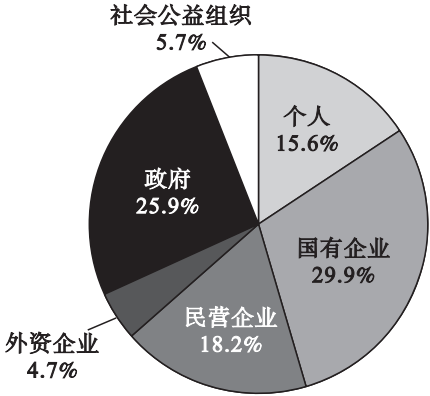


图 11 推动共同富裕的关键主体选择

第一,国有企业的性质决定了其弥补第五类市场失灵的重要地位。国有企业是指所有权归属于国家的企业,具体来说,国有企业的资本属于全

民所有,国家代表全民行使所有权。这就意味着国有企业的运营和管理旨在实现全体人民的共同利益。

第二,国有企业有助于完善分配制度。在推动实现共同富裕的实践过程中,必须持续完善收入分配制度,奋力健全多层次分配机制,包括初次分配、再分配和第三次分配。在初次分配方面,国有企业大力落实按劳分配原则,注重提升劳动报酬在初次分配的要素报酬中的占比;在再分配方面,国有企业作为所有权归属于国家的企业,其利润部分需要上缴国家,国有企业通过纳税及上缴利润为国家提供了更多的资金用于实现再分配;在第三次分配中,国有企业资产的全民共有性质决定了其理应积极主动地承担社会责任^[17]。

第三,国有企业有助于缩小区域间收入差距。要实现共同富裕,就必须要实现区域协调发展,解决各地发展不平衡不充分的问题。李钢等通过研究不同所有制企业的空间演变趋势,分析中央企业与非国有经济对缩小中国经济区域差距所起的作用,认为中央企业推动了中国工业经济重心向西部移动,为缩小中国东西部经济差距起到了积极作用^[18]。在20世纪80年代,中国提出了“两个大局”的战略构想,旨在解决不同区域间的发展不平衡问题。第一个大局是指优先发展东部沿海地区,通过加快对外开放实现快速增长;第二个大局是指在达到一定发展水平后,集中力量支持中西部地区的发展,以实现区域间的协调发展。国有企业在这一战略中扮演了至关重要的角色,其通过投资基础设施、推动产业升级和优化资源配置,加强了经济欠发达地区的自主发展能力。这不仅有助于处理好先富与共富的关系,而且积极推动了先富地区带动后富地区的发展战略,从而有效地协调了区域发展,为实现共同富裕奠定了基础。

第四,国有企业有助于实现人民精神生活富裕。国有企业注重发挥党组织的作用,坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,同时承担着将社会主义核心价值观和中华优秀传统文化融入产品和服务的重要任务,这使得它们在促进精神文化产品的社会效益方面具有独特的优势。国有企业在坚持经济效益的同时,始终将社会效益放在首位,努力实现两者的有机统一。此外,国有企业具有独特的文化属性和社会属性,能把握好守正与创新的关系,成为社会先进文化的

践行者和中华优秀传统文化的传承者,在文化领域展现国有企业的责任和担当。

(三) 当前中国国有企业解决第五类市场失灵的功能定位评价

一是促进社会财富的增长,致力于“做大蛋糕”。国有企业以促进实体经济做强、做优、做大作为重要着力点,以加快转变经济发展方式、调整经济结构、加速产业升级为途径,以带动社会财富增长即“做大蛋糕”为总目标。近年来,中国国有企业通过大规模的资本投入,支持关键行业和战略性新兴产业的发展,为实体经济提供必要的物质基础和资金保障。2024年1—11月,中央企业完成战略性新兴产业投资2万亿元,同比增长18.7%,占投资总额比重首次突破40%^①,坚守实体经济,在人工智能、新能源、量子科技等多个领域开展专项行动,促进实体经济产业升级。同时,国有企业积极落实加快转变生产生活方式,大力改变粗放的经济增长方式和失衡的经济结构,努力促进经济增长,从主要依赖第二产业带动向第一二三产业协同带动转变,从主要依赖增加物质资源消耗向主要依赖科技进步、提高劳动者素质、管理创新转变。IGDS调查显示,受访者普遍认为国有企业在促进环境保护和低碳转型中处于上游。具体而言,受访者中认为国有企业处于上游的比例最高,占39.4%,总体而言,认为处于中游以上的占比为70.6%,认为处于中游以下的占比仅为7.3%(见图12)。故在加快转变绿色生产生活方式中,国有企业被普遍认为属于“先锋队”角色。国有企业的存在通过促进多数行业效率的上升,积极推动了社会财富的增长^[19]。

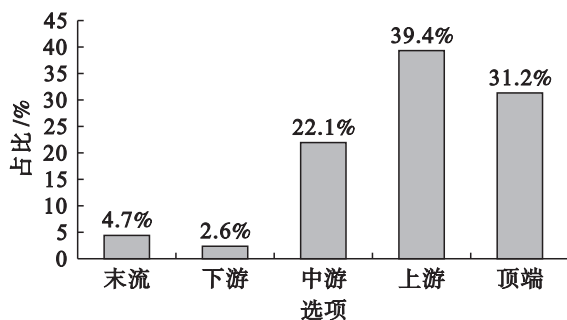


图12 国有企业在推动环境保护和低碳转型中的企业队伍位置评价

二是完善分配制度,致力于“分好蛋糕”。国有企业作为社会主义市场经济中的第一市场主体,全过程参与多层次分配机制,奋力完善初次分配、再分配和第三次分配机制,弥补市场机制在初

① 数据来自国务院国有资产监督管理委员会。

次分配中的不足,提升再分配的力度以及精准性,健全第三次分配机制。首先,在初次分配方面,根据《关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》中的信息,国有企业应实行按劳分配原则,合理拉开分配档次,允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配。以非正规就业者待遇为例,国有企业十分注重对非正规就业人员的劳动合法权益保护,切实保障和谐劳资关系,积极落实被派遣劳动者同工同酬权利。故首先在初次分配时,国有企业可落实提升劳动报酬在要素报酬中的占比,尽管目前仍存在差距,但国有企业在初次分配中对劳动报酬的重视,为实现更公平合理的收入分配体系提供了有力支撑。其次,在再分配方面,国有企业是国家财政收入的重要来源,在国有企业做强做优做大的过程中,通过上缴税金为国家提供大量财政税收收入,近年来在税收总量中,国有企业贡献率保持在25%左右的较高水准^①。“十三五”期间,国有企业累计贡献税收17.7万亿元,约占同期全国税收收入的1/4;同时国有企业还通过利润部分上缴,进一步为国家实施更广泛的转移支付和社会保障等再分配政策提供了物质基础^②,中央企业累计上缴国有资本收益4135亿元,向社保基金累计划转国有资本1.21万亿元。最后,在第三次分配方面,国有企业资产全民共有的特殊属性,决定了其需要承担更多的社会责任。在前两次分配的基础上,国有企业积极参与第三次分配,在公益事业、慈善事业、扶贫事业多方面发挥了重要作用。党的十八大以来,国有企业累计投入和引进各类资金超过千亿元,承担各类结对帮扶任务1.2万个,派出帮扶干部超过3.7万人,定点帮扶的246个原国家扶贫开发工作重点县全部脱贫摘帽^[20]。同时,《企业社会责任蓝皮书(2024)》公布的数据显示,国有企业100强社会责任发展指数(60.3分)连续16年领先于民营企业100强(42.1分)与外资企业100强(23.5分),充分体现了国有企业较好承担了社会责任。然而,通过调查发现,社会并不了解国有企业在多层次分配机制中的作用。以对国企利润上缴和国有股充实社保基金情况的了解为例,受访者中了解程度一般的占比最高,达到35.9%,达到了了解和非常了解的合计占40.9%,不了解和完全不了解的合计占23.2%(见图13)。可以说,近年来中国国有企业通过完善分配制度,为实现共同富裕和社会公平作出了积极贡献,但是

想要被社会大众所熟知和理解还需要更多努力。

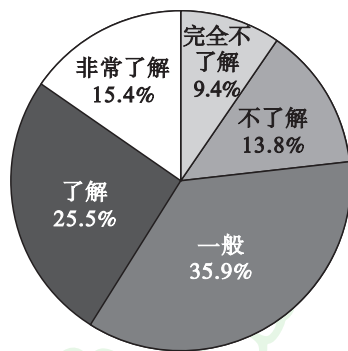


图13 对国有企业利润上缴国家财政及国有股充实社保基金情况的了解程度

三是缩小区域收入差距,促进区域协调发展。国有企业凭借强大的经济实力,能够通过投资基础设施建设、因地制宜发展优势特色产业,贯彻落实国家区域发展战略,同时促进各产业融合,优化产业结构,实现产业升级。以重庆市为例,作为西部大开发的重要城市,重庆积极融入国家战略,推动区域协调发展,其中多家国有企业扮演了不可或缺的角色。第一,重庆建工集团等国有企业参与了重庆的交通、水利、能源等基础设施建设,显著提升了城市的基础设施水平:在交通基础设施方面,包括重庆江北国际机场的扩建、重庆地铁多条线路的建设,以及多条高速公路的修建等;在水利基础设施方面,包括渝西水资源配置工程等民生项目,正建设起现代化高质量水利基础设施网络;在能源基础设施方面,包括西气东输、西电东送等跨省区能源通道的建设,确保了重庆的能源供应,支持了城市的工业化和现代化进程。第二,重庆的国有企业通过多种方式推动产业升级,打造了多个产业集群。以汽车产业为例,长安汽车作为重庆的大型国有企业,带动了上下游相关产业的发展,形成了完整的汽车产业链,实现了产业升级。第三,重庆的国有企业通过多种方式促进产业融合,推动了城市的全面发展,其中,产学研融合效果显著。重庆大学与重庆机电集团合作,共同开展高端装备制造技术的研发和应用,提升了企业的创新能力和竞争力。综上所述,不同领域、承担不同社会责任、不同定位的多家国有企业通过打好“组合拳”促进了西部区域发展,是国有企业落实西部大开发战略,促进区域协调发展的重要体现。另外,国有企业通过重大项目布局,带动了相对滞后地区的产业发展。从历史视角来看,有156项重点工程以及三线建设促进区域发

① 数据来自《中国财政年鉴》。

② 数据来自国务院国有资产监督管理委员会。

展平衡;从当今视角来看,也有众多国有企业积极承担社会责任,在较为落后地区进行战略布局,例如我国最大的硫酸钾生产企业——国投罗钾,地处新疆若羌县罗布泊镇,该地区曾是国家级贫困县。通过建设年产120万吨钾肥项目,国投罗钾不仅开发出了当地特色优势产业——钾盐产业,同时还带动了当地上下游产业的协同发展,促进了区域协同发展。从IGDS调查结果来看,受访者普遍对国有企业在乡村振兴中的作用感到满意。受访者选择满意和很满意的比列分列分别为37.8%和31.0%,合计高达68.8%;评价为一般的占比24.1%;评价为不满意和很不满意的比列都很低,分别为2.2%和4.9%(见图14)。由此可见,国有企业通过“对口支援”“产业帮扶”等方式推动乡村振兴,有效缩小城乡差距、促进区域协调发展,其成效获得社会广泛认可,为共同富裕目标的实现提供了有力支撑。

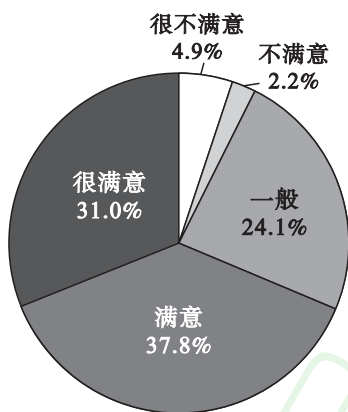


图14 对国有企业在乡村振兴中进行“对口支援”“产业帮扶”等表现的评价

四是推进精神文化领域供给侧结构性改革,健全现代公共文化服务体系,促进全体人民精神生活富裕。国有企业在文化产品的生产过程、传播过程中扮演重要角色,提升了精神文化产品和服务的供给效率和质量。中央级的文化企业如中国出版集团有限公司、中国电影股份有限公司等,以及地方性的国有文化企业如江苏凤凰出版传媒集团有限公司、浙江出版联合集团有限公司等,不仅在内容创作上坚持正确导向,还通过数字化转型和媒体融合,提升了文化产品的传播力和影响力,承担起了国有文化企业的责任。根据IGDS调查,受访者对我国书籍、影视、音乐、展览、体育、旅游等文化产品供应很满意和满意的占比之和基本超过60%,而很不满意及不满意的占比均很低,可以看出社会公众对现阶段我国文化产品普遍感到较为满意(见图15)。

五是扩大就业。国有企业本身能够创造大量

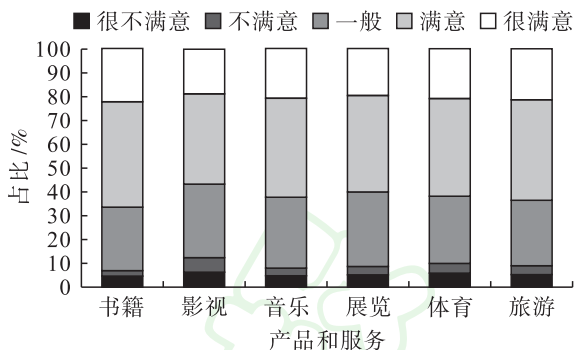


图15 对我国各类文化产品和服务(书籍、影视、音乐、展览、体育、旅游)供应的满意程度

的就业岗位,同时国有企业的高工资为私营企业的员工谈判提供了依据和参考。根据IGDS调查,如图16所示,受访者认为国有企业应重点采取扩大就业、深化改革以提升效率、丰富产品供应提升服务能力等多方面举措。具体而言,选择扩大就业的比例最高,达到47.6%,位列第1,足以体现社会对国有企业扩大就业的要求。而且国有企业在就业上具有较强吸引力的核心原因是大众对工作生活稳定的强烈需求。对国有企业具有吸引力的原因进行调查,结果表明,89.1%的受访者选择了工作生活稳定,占比最高;其次为工资待遇好(65.2%)。以上均说明了国有企业在就业市场的优势以及重要性,充分体现了国有企业在实现共同富裕的重要作用。

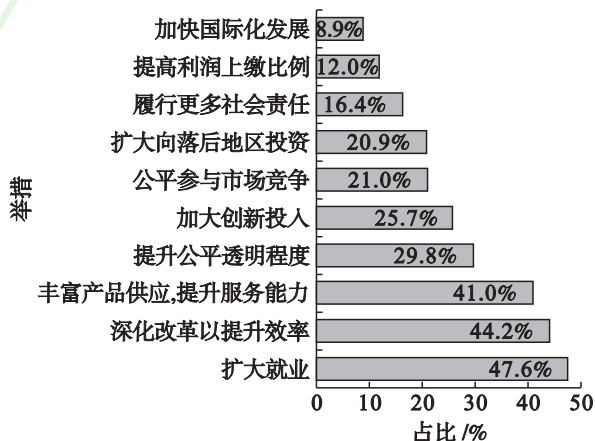


图16 国有企业为促进共同富裕应采取的举措

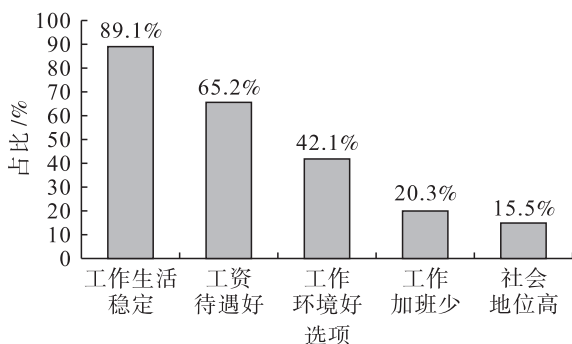


图17 国有企业具有吸引力的原因

四、主要结论

第一,经济高质量发展是国有企业经济属性的战略使命。国有企业的经济属性通过系统性弥补三类市场失灵,成为经济高质量发展的核心驱动力:国有企业在解决传统市场经济中的市场失灵(即垄断、外部性和公共品短缺等)时,很好地充当了市场的补充机制,弥补了市场经济的不足,具有纠正自然垄断的弊病、提供公共品和服务、促进区域协调发展、强化政府宏观调控作用等重要功能;在解决发展中国家普遍存在的市场失灵时,较好地承担了经济赶超的任务,发挥了新型举国体制的优势,对发展重要前瞻性战略性新兴产业、支持科技进步、保障国家安全具有重要作用;在解决转型国家中面临的市場失灵时,国有企业有助于打破地区及行业的壁垒,建立良好的市场经济秩序并制定严格的行业标准。

第二,国家经济安全保障是国有企业政治属性的战略使命。在逆全球化与大国博弈加剧的背景下,国有企业的政治属性聚焦应对第四类市场失灵(即逆全球化冲击):国有企业通过强链、补链、增链、固链,增强了产业链的自主可控能力,减少了对外部供应链的依赖。同时,国有企业在促进国内大循环、加速重构国有资本海外布局、构建新型国际市场方面发挥了关键作用,提升了国家经济的自主性和韧性。

第三,共同富裕是国有企业社会属性的战略使命。国有企业的社会属性通过破解第五类市场失灵(即仅靠市场机制难以实现共同富裕),成为公平与效率的平衡器:国有企业在促进社会物质财富和精神财富增长、完善分配制度、缩小区域间收入差距、推进精神文化领域供给侧结构性改革、扩大就业等方面发挥了重要作用。通过优化初次分配、再分配和第三次分配机制,国有企业为实现共同富裕提供了物质基础和制度保障。

第四,国有企业功能成效多维彰显。国有企业在公共品及服务提供、科技创新、产业升级、区域协调发展等多方面的功能得到了人民群众的高度认可。根据IGDS调查,受访者对国有企业在科技创新、产业升级、公共服务等方面的表现评价较高,认为国有企业在促进共同富裕、推动经济高质量发展方面发挥了重要作用。

第五,国有企业在建设高质量社会主义市场经济中不可或缺。国有企业是中国特色社会主义市场经济的制度性存在,其不可替代性源于三重属性协同。这种“三位一体”体系超越了西方“市

场至上”范式,其本质是中国经济制度优势的实践结晶,也说明了国有企业的存在本质是中国特色社会主义制度优势的微观载体。在社会主义初级阶段,尽管国有企业存在市场反应较慢等问题,但其在关键领域(能源安全、科技攻坚、民生保障)的战略功能是私营企业无法替代的。因此,简单套用西方经济学理论来否定国有企业的制度价值是片面的,须立足中国国情,动态审视国内发展需求与国际政治挑战,清晰认识国有企业不仅是市场失灵的“治理工具”,更是国家战略的“执行中枢”;其经济属性驱动效率提升,政治属性筑牢安全底线,社会属性促进公平共享,三者协同实现了“有效市场”与“有为政府”的深度融合。

参考文献:

- [1] 李钢,王茜,程都. 市场经济条件下国有企业的功能定位——基于市场配置与政府调控融合的视角[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2016(9):51-56.
- [2] 刘辉. 市场失灵理论及其发展[J]. 当代经济研究,1999(8):40-44.
- [3] 曲永义,金岳. 国有企业在中国经济中的核心功能[J]. 拉丁美洲研究,2024,46(1):2-21.
- [4] 新华社. 中央企业计划在新疆完成投资近9400亿元[EB/OL]. [2025-01-02]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6965085.htm.
- [5] 齐昊,何宁致. 中国特色的宏观经济稳定器:国有企业的逆周期投资[J]. 政治经济学报,2024,29(1):53-81.
- [6] 李钢. 新二元经济结构下中国产业升级路线[J]. 经济体制改革,2009(5):22-27.
- [7] 陈伟荣. 发挥国有企业产业支撑引领作用以加快现代化产业体系建设推进中国式现代化[EB/OL]. [2025-01-01]. <http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n29955503/n31255390/n31295630/c31296958/content.html>.
- [8] 厉以宁. 简政放权与培育自主经营的市场主体[J]. 行政管理改革,2015(9):10-16.
- [9] BROADMAN H G. Reducing structural dominance and entry barriers in Russian industry[J]. Review of Industrial Organization,2000,17(2):155-175.
- [10] LAFFONT J J, GREMAQ I, TIROLE J, et al. Creating competition through interconnection: theory and practice[J]. Journal of Regulatory Economics,1996,10(3):227-256.
- [11] 董琴. “逆全球化”及其新发展对国际经贸的影响与中国策略研究[J]. 经济学家,2018(12):91-98.
- [12] 胡吉亚. “双循环”背景下我国国有资本布局的特征、问题及优化路径[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版),2023,40(1):71-82.
- [13] 余泳泽,胡山,杨飞. 国内大循环的障碍:区域市场分割的效率损失[J]. 中国工业经济,2022(12):108-126.
- [14] 王绛. 国有企业要在“双循环”中起战略支撑作用[J]. 中国发展观察,2021(1):25-27.
- [15] 中国社会科学院工业经济研究所课题组. 产业链链长的理论内涵及其功能实现[J]. 中国工业经济,2022(7):5-24.
- [16] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 中国民政,2021(20):4-6.

- [17] 叶延禹. 国有企业应积极参与三次分配助推共同富裕 [N]. 企业家日报, 2022-12-05(3).
- [18] 李钢, 王罗汉. 国有经济的发展对我国省际经济差距收敛的影响 [J]. 经济管理, 2015, 37(1): 33-42.
- [19] 曹凤超. 行业国有化程度对行业收入和效率影响的实证分析 [J]. 生产力研究, 2020(9): 88-91.
- [20] 国务院国有资产监督管理委员会研究中心. 中央企业高质量发展报告(2022) [EB/OL]. [2025-01-17]. <http://www.sasac.gov.cn/n2588020/n2877938/n2879671/n2879673/c26508617/content.html>.

Five types of market failures and strategic missions of state-owned enterprises

LI Gang^{1,2}, YOU Zhengyu¹, XIONG Zhao¹

(1. Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China; 2. Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China)

Abstract: As crucial market entities in the socialist market economy, state-owned enterprises have always been the core force driving China's high-quality economic development. In the new era, amid profound shifts in the international political landscape and strategic requirements of the domestic goal of common prosperity, redefining the functional positioning of state-owned enterprises not only shapes their reform trajectory but also serves as a crucial proposition for understanding the institutional strengths of the socialist market economy with Chinese characteristics. Based on the extended analytical framework of "Attributes-Strategic Missions-Functions" for state-owned enterprises based on five types of market failures, this paper systematically explains the strategic mission and functional positioning of state-owned enterprises in the new era. From the perspective of making up for market failures, the traditional market failure theory mainly focuses on three types of issues: first, issues universal in market economies such as monopolies, externalities, and public goods shortages; second, the trap of comparative advantage in developing economies formed due to path dependence; third, imperfect market institutions and administrative barriers peculiar to transitional economies. With the development of the times, the scope of market failure has been further extended to two new types of challenges: fourth, disruptions to the international division of labor under the influence of international politics in the trend of anti-globalization, and fifth, market mechanisms' inadequacy in achieving common prosperity. This paper argues that the strategic mission and functional positioning of state-owned enterprises are rooted in the coordinated practice of their triple attributes: the economic attribute, with efficiency improvement and strategic breakthrough as the core, can make up for the traditional three types of market failures and drive high-quality economic development; the political attribute, which carries the mission of ensuring national security and enhancing global competitiveness, can make up for the fourth type of market failure and cope with the challenges of anti-globalization; the social attribute, which aims to promote fairness and sharing, can make up for the fifth type of market failures and strive to achieve common prosperity. State-owned enterprises are not only key actors in addressing market failures but also the pioneers of national strategies. The coordinated practice of their three attributes is not only a unique advantage of China's economic system but also a vivid illustration of "an efficient market + an effective government" in the changing situation of global governance. The Inclusive Green Development Survey finds that the realization of the functions of state-owned enterprises in addressing the five types of market failures has been highly recognized by society.

Key words: state-owned enterprises; market failures; international political situation; common prosperity
(责任编辑: 靳文凯)