



# 大公国际：“大政府”归来——全球国有企业百年演进与启示

国际合作部 何岩浩

2026年5月19日

百年未有之大变局下，全球政治经济格局深度调整，“大政府”与“小政府”讨论再起，政府在经济活动中的角色正经历深刻转变。国有企业作为政府干预经济、弥补市场失灵的核心工具，其百年发展历程正是政府与市场关系动态演变的集中体现。通过对全球国有企业发展历程的系统梳理可以发现，尽管不同模式的国有企业在设立背景、发展路径和功能定位上存在差异，但国有企业作为国家治理的重要工具，在各国经济社会发展的不同阶段都发挥了不可替代的作用。国有企业的发展轨迹具有一定的共性规律，同时也因各国经济发展阶段、社会制度和历史文化的不同而呈现出鲜明的特色。总体而言，国有企业在加速工业化进程、完善基础设施建设、培育国家支柱产业、保障国家安全等方面具有独特优势。国有化与私有化并非非此即彼的二元选择，而是政府调控经济的两种互补手段，两者的动态平衡构成了现代市场经济的重要特征。当前，国有企业仍然在全球各国的能源、公共事业等关键领域发挥着核心作用，并且在应对全球性挑战、推动经济转型等方面被赋予了新的使命。

## 一、国有企业设立初衷均是为实现特定战略目标

纵观全球各国国有企业的发展历程，尽管时代背景、社会制度与经济基础存在巨大差异，但国有企业的设立本质上都是国家意志的体现，服务于特定历史阶段的国家战略目标。不同模式下的国有企业，因面临的时代课题不同，在国民经济中发挥的作用也各有侧重。

### （一）解决经济问题模式：应对危机与构建现代经济体系

该模式下大规模设立国有企业主要是为了实现资本集中，支撑危机应对、战争需求与战后经济重建，同时为福利国家建设奠定物质基础。1929年全球大萧条爆发后，自由市场机制彻底失灵，为应对经济崩溃、缓解失业与贫困危机，发达国家率先通过设立国有企业、强化政府干预，开启了国有化进程。二战前，为满足战争动员需要，主要发达国家率先在军工及相关战略产业推行国有化。比如美国为了战争需要，在冶金、原子能、发电、化工和军工等领域建立了国有企业；德国为加强对战争的经济支持，对军工企业及其他支柱行业公司进行了大规模的国有化；日本国有化也与其军事扩张政策密切相关，政府通过创建众多组织和法



人为其战争提供物质保证。二战后，各国主要竞争领域由军事转为经济建设，面临着重建支柱产业，解决经济放缓、物价上涨的问题。为弥补私人资本投资不足、快速恢复国民经济，各国将金融、交通、邮政、电力、能源等具有自然垄断属性和战略意义的行业收归国有。这一时期，国有企业在发达国家经济中的占比达到历史峰值，通过大规模基础设施投资和产业引导，有效完成了资本集中，推动了战后经济的快速恢复与物价稳定，为西方发达国家随后三十年的“黄金时代”奠定了坚实物质基础。

### （二）后发国家赶超模式：摆脱依附与实现经济赶超

该模式下的国有企业诞生于国家独立运动的历史背景下，主要是为了扭转其经济结构单一、基础设施落后、资本薄弱的经济现状，实现赶超发展。这类国家的国有企业主要通过两条路径，一是接管殖民时期遗留的基础设施和战略性资产，收回自然资源控制权。比如新加坡接管了石油化工以及造船业相关工业设施；马来西亚接管了殖民时期的水电、码头、邮电以及机场等基础设施；巴西接管了在殖民时期建立的邮政、造币以及银行业；印度在独立后收购了此前殖民政府掌握的矿山、铁路等。二是政府主动出资创建，培育具有本国比较优势的产业，摆脱对发达国家的经济依赖。比如新加坡自然资源薄弱，但港口优势显著，国家在贸易、航运以及造船业成立国企，以建立优势产业；巴西矿产资源丰富，国家在二战结束后对石油相关产业采取垄断措施，并在基础设施领域成立国有企业，以增加基础设施建设；独立初期印度国内资本匮乏，为发展支柱工业，在包含金融、贸易以及制造的国民经济全范围进行了国有化，对外资流入实施限制，以保护国内幼稚产业。

### （三）生产资料公有模式：制度构建与集中力量办大事

该模式下的国有企业是社会主义生产关系的直接体现，其设立的根本宗旨是实现生产资料公有制，通过集中全社会资源快速推进工业化，实现社会公平与共同富裕，典型代表为苏联及战后建立的社会主义国家。十月革命胜利后，苏联成为世界上第一个社会主义国家。在社会主义意识形态指导下，苏联政府首先将土地收归国有，随后从关系国家命脉的重工业、铁路运输、金融等行业入手，逐步将国有化扩展至国民经济各个领域，非公有制经济占比被压缩至极低水平。这种高度集中的国有经济体制，使苏联能够在短时间内集中全国资源推进工业化建设，迅速从一个落后的农业国转变为工业强国，成为当时综合国力仅次于美国的世界第二大经济体，并为赢得反法西斯战争的胜利提供了坚实的物质保障。二战后新



建立的一批社会主义国家，也普遍效仿苏联模式推行彻底的国有化政策，这既是社会主义制度的内在要求，也是在当时国际环境下快速实现工业化、保障国家安全的必然选择。

总体来看，国有企业并非社会主义国家的特有产物，而是各国在特定历史阶段应对挑战、实现发展目标的共同选择。从历史作用来看，国有企业至少在两个方面发挥了不可替代的关键作用，一是加速工业化进程，无论是西方发达国家还是发展中国家，都通过政府主导的国有企业完成了原始资本积累，打下了基础设施和工业化的基础，二是培育国家支柱产业，通过国有企业引导资本向战略产业倾斜，发展出符合本国国情的支柱性产业，提升了国家整体竞争力。

## 二、国有化和私有化均为政府动态调控经济的手段

纵观全球经济发展史，国有化与私有化浪潮交替出现，本质上是政府根据不同时代背景和经济社会问题，对政府与市场关系进行的动态调整。历史经验表明，国有化通常兴起于大萧条、战争、重大经济危机等市场严重失灵时期，而私有化则多发生在经济复苏后期、国有企业效率低下、政府财政负担过重的阶段。两者没有绝对的优劣之分，都是政府调控经济、实现国家目标的工具。

首先，1929 年大萧条以及二战后，各国经历“大政府”崛起与全面国有化时代。1929 年爆发的全球性大萧条，彻底打破了自由放任经济——“看不见的手”能够自动实现均衡的神话。资本主义世界陷入了前所未有的经济危机和社会动荡，而同期实行计划经济的苏联却未受影响，顺利完成了多个五年计划，展现出强大的经济韧性。在此背景下，美国罗斯福新政开启了“大政府”时代和国家大规模干预经济的先河，掀起了全球第一次国有化浪潮。随后爆发的第二次世界大战，进一步加速了“大政府”扩张和国有化进程。战争期间，各国为保障军需供应，对战略产业实施了全面的国家管制，政府对经济的控制达到了前所未有的程度。二战结束后，无论是遭受战争重创的发达国家，还是刚刚获得独立的后发赶超国家，都面临着艰巨的经济重建任务。私人资本的匮乏和市场机制的残缺，使得国有资本成为推动经济恢复的主导力量，国有化成为各国恢复经济、重建国家的共同选择。截至 1980 年前后，无论属于哪种设立模式，全球各国的国有化程度都达到了历史最高水平，“大政府”模式也在这一时期确立了其在全球经济治理中的主导地位。

其次，20 世纪 80 年代左右自由经济主导下，“小政府”模式盛行，全球掀起了大规模私有化浪潮。在经历了半个世纪的国有化扩张后，国有企业普遍出现



了机构臃肿、效率低下、创新不足等问题，成为政府沉重的财政负担。20 世纪 70 年代，西方发达国家普遍陷入“滞胀”困境，凯恩斯主义宏观调控政策失灵，在此背景下，主张减少政府干预、恢复市场自由、推行“小政府、大市场”的新自由主义思潮重新占据主导地位，为全球私有化浪潮提供了理论基础。以英国撒切尔夫人推行的私有化改革为标志，全球掀起了大规模私有化浪潮。在此次浪潮中，西方发达国家的私有化最为彻底，基本遵循“先竞争性行业、后垄断性行业”的顺序，将大部分国有企业出售给私人资本。改革在一定程度上提高了企业效率、改善了政府财政状况，但也带来了公共服务质量下降、贫富差距扩大等问题。苏联解体后，原社会主义国家采取了“休克疗法”式的激进私有化，导致经济严重衰退、国有资产大量流失、寡头垄断形成，给这些国家带来了长期的经济社会创伤。后发赶超国家的私有化进程则相对缓慢，这主要是因为其经济发展水平仍然较低，仍需国家资本持续投入，同时政府债务负担相对较轻，有条件采取渐进式改革。

最后，2008 年金融危机以来，全球出现国有化的小幅回潮，“大政府”思潮的讨论也逐步回归。2008 年全球金融危机的爆发，再次暴露了自由市场的内在缺陷。为防止金融体系崩溃引发系统性危机，各国政府纷纷出手救助陷入困境的大型金融机构，通过注资、接管等方式成为银行和企业的股东，形成了一轮小规模国有化回潮。美国政府接管“两房”（房利美、房地美）并向华尔街大型银行注资；英国政府对苏格兰皇家银行等主要银行实施了部分国有化；巴西等拉美国家在能源、交通、公用事业和金融等战略部门新建了一批国有企业，重新加强了国家对经济的控制；新加坡扩大了公共部门的投资规模；俄罗斯则在电子科技、航空航天、金融、通讯和军工等领域组建了大型国家集团公司。2020 年新冠疫情、2022 年俄乌冲突、2025 年关税战以及 2026 年中东地区冲突等事件的出现，让各国深刻认识到国家掌控关键战略资源和产业链安全的重要性，国有企业在保障国家安全方面的作用得到了重新重视。值得注意的是，与 20 世纪中期的全面国有化不同，当前的“大政府”回归呈现出明显的精准化、战略化特征，聚焦于芯片、稀土、能源、国防等关键战略领域，通过股权投资、产业政策、监管引导等手段实现国有化控制目标。2025 年美国通过股权收购成为英特尔和稀土生产商 MP Materials 的最大股东，正是这种新型“大政府”模式的典型案例。

从上述百年政府和市场关系的变迁历史来看，全球国有化与私有化是交替演进的，反映了人类社会对政府与市场关系认识的不断深化。国有化的核心逻辑是



弥补市场失灵，在危机时期稳定经济、保障公共利益、维护国家安全，私有化的核心逻辑是提升经济效率，通过引入市场竞争激发企业活力、减轻政府负担。两者并非相互对立，而是可以相互补充、动态调整的。

### 三、国有企业在当代全球经济中占比逐步上升，发挥其不可替代的作用

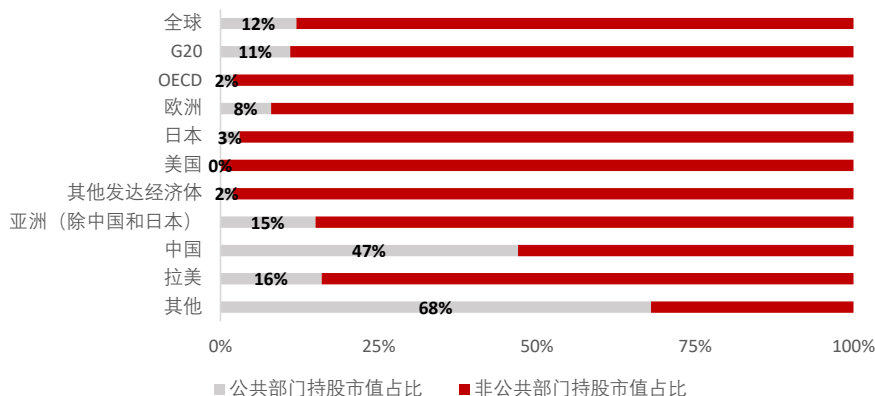
当前，国有企业在全球各国仍然普遍存在，且占比呈上升趋势，但在不同经济体中仍存在较大差异。根据 OECD 2024 年《国有企业所有权和治理报告》数据显示，全球营收规模排名前 500 名的大企业中，共有 126 家为国有企业，占比约 25%。相较 2000 年仅有 34 家国有企业、2017 年增至 102 家，规模提升十分显著。上述报告数据显示，截至 2023 年末，全球范围内由公共部门持股超 25% 的上市公司达 2037 家，合计市值占全球总市值的 12%，但在不同发展阶段的经济体中，这一比例呈现出截然不同的特征。其中，发达经济体普遍较低，OECD 国家整体公共部门持股市值占比仅为 2%，美国、日本等经济体的占比更是处于极低水平，欧洲相对较高，但也不足 10%。而发展中经济体国有经济参与度则显著更高，亚洲（不含中国和日本）以及拉美地区占比分别为 15% 和 16%，其他地区基本上均为发展中经济体，占比更是高达 68%。这体现了各国对政府与市场关系的定位选择，发达经济体更倾向于通过市场化配置资源，而发展中国家则更依赖国有资本稳定经济运行、保障战略产业安全、实现后发赶超目标。

表 1 2023 年《财富》世界 500 强中的国有企业情况

指标	《财富》世界 500 强合计	国有企业合计	国有企业占比
企业数量（家）	500	126	25%
资产总额（十亿美元）	151,986	53,545	35%
营业收入（十亿美元）	40,957	12,303	30%
利润（十亿美元）	2,898	730	25%
员工总数（人）	70,119,405	21,202,854	30%

数据来源：OECD，大公国际整理

图1 2023年公共部门持股的市值占比分布



数据来源：OECD，大公国际整理

注：公共部门指政府、国企、主权基金等。



从行业分布来看，发达国家与发展中国家的国有企业布局呈现出明显的结构性差异，同时也存在共同战略导向。一方面，两者均高度集中于能源与公共服务类行业，体现了国有企业保障国家基础运行的核心功能。例如，芬兰、立陶宛和俄罗斯等国的国有企业在电力、热力、燃气及水生产和供应业占比极高，日本、西班牙、意大利、法国等国家的国企则在交通运输、仓储和邮政业占据主导地位，这些行业关乎国家能源安全与公共基础设施稳定，是各国国企布局的普遍重点。另一方面，发达国家与发展中国家的行业侧重点存在显著分化。发达国家的国有企业更多集中在传统公共服务与高附加值服务业。例如，瑞典、德国、丹麦的国企在房地产业、科学研究和技术服务业占比突出，反映了其在成熟经济体中，国企主要承担公共服务与高端技术支撑的角色。发展中国家的国有企业则更偏向资源型产业与制造业，以支撑工业化进程和经济赶超。例如，印度、伊朗、泰国、沙特的国企在制造业占比极高，印度尼西亚、印度和玻利维亚等国的国企在采矿业、电力行业也布局广泛，体现了其通过国有资本掌控关键资源、推动工业化的战略导向。

整体而言，国有企业的行业分布既体现了各国在能源安全、公共服务领域的共同需求，也反映了不同发展阶段战略差异，其中发展中国家更依赖国企推动工业化与资源开发，发达国家则更注重国企在公共服务与高端产业中的功能定位。近年来，随着全球政治经济格局的深刻变化，国有企业的功能定位也在不断拓展。除了传统的提供公共服务、保障基础设施运行外，国有企业在保障国家战略安全、推动绿色低碳转型、促进科技创新以及应对全球性挑战方面，正日益成为支撑国家长远发展、统筹安全与发展的核心力量。



图2 2022年各国国有企业行业分布

国家	农、林、牧、渔业	采矿业	制造业	电力、热力及空调供应业	水供应业(含污水处理、废弃物处理)	建筑业	批发和零售业(含汽车、摩托车修理业)	交通运输、仓储和邮政业	住宿和餐饮业	信息传输、软件和信息技术服务业	房地产业	科学研究和技术服务业	其他行业
瑞典	0%	2%	0%	18%	0%	2%	2%	4%	0%	0%	33%	33%	4%
芬兰	0%	4%	0%	58%	0%	0%	4%	17%	0%	0%	8%	4%	4%
德国	0%	0%	18%	26%	0%	9%	0%	26%	0%	4%	35%	0%	0%
挪威	0%	10%	5%	40%	0%	0%	0%	15%	5%	10%	5%	5%	10%
新加坡	0%	0%	5%	0%	0%	0%	10%	20%	0%	15%	15%	10%	20%
瑞士	0%	0%	0%	37%	0%	0%	0%	21%	0%	5%	0%	11%	26%
韩国	0%	0%	5%	37%	0%	5%	0%	5%	0%	0%	32%	1%	0%
丹麦	0%	0%	7%	21%	7%	7%	7%	8%	0%	7%	0%	29%	7%
奥地利	0%	9%	0%	45%	0%	9%	0%	9%	0%	0%	0%	27%	0%
法国	0%	0%	27%	0%	0%	0%	0%	36%	0%	0%	0%	27%	0%
意大利	0%	0%	18%	0%	0%	0%	0%	45%	0%	9%	0%	9%	0%
比利时	0%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	38%	0%	13%	0%	13%	13%
立陶宛	0%	0%	0%	57%	0%	0%	0%	14%	0%	0%	0%	29%	0%
西班牙	0%	0%	17%	17%	17%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%
日本	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
中国	0%	4%	25%	7%	3%	8%	6%	8%	0%	2%	19%	11%	7%
印度	0%	21%	42%	13%	0%	11%	0%	5%	0%	5%	0%	0%	0%
越南	0%	7%	26%	22%	0%	11%	4%	11%	0%	11%	0%	0%	7%
伊朗	8%	12%	73%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	0%
沙特	0%	14%	41%	5%	0%	0%	5%	5%	0%	14%	5%	0%	5%
印度尼西亚	0%	24%	29%	5%	0%	19%	0%	10%	0%	10%	5%	0%	0%
波兰	0%	10%	14%	14%	5%	5%	5%	19%	5%	0%	10%	0%	5%
阿联酋	0%	5%	25%	5%	5%	0%	10%	15%	0%	25%	5%	5%	0%
俄罗斯	0%	5%	30%	55%	0%	0%	5%	5%	0%	0%	0%	0%	0%
泰国	0%	5%	41%	6%	6%	6%	12%	18%	0%	0%	0%	0%	0%
马来西亚	20%	0%	27%	12%	7%	7%	7%	7%	0%	0%	7%	0%	13%
巴西	0%	8%	0%	42%	33%	0%	0%	8%	0%	8%	0%	0%	0%
哥伦比亚	0%	11%	18%	44%	22%	11%	0%	0%	0%	11%	0%	0%	0%
卡塔尔	0%	0%	33%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	44%	0%	11%	0%
玻利维亚	33%	17%	17%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
总计	1%	5%	21%	13%	3%	7%	5%	10%	0%	4%	15%	10%	6%

数据来源：美国罗斯福研究所，大公国际整理

注：数据统计涉及全球国有企业数量排名前30的国家，行业分布是国有企业数量占该国国有企业数量的比例。

#### 四、核心启示与未来展望

基于以上研究，结合当前全球“大政府”与“小政府”的讨论，可以得出以下启示。

首先，评价国有企业的作用必须结合一国的发展阶段和战略目标。西方发达国家之所以当前国有企业占比较低，是因为其已经通过早期的国有化完成了工业化和基础设施建设，具备了私有化的基础条件。而广大发展中国家仍然面临着工业化、城镇化的艰巨任务，需要借助国有企业的力量集中资源突破发展瓶颈。因此，不能脱离具体国情抽象地讨论国有企业的优劣，更不能将西方发达国家的模式作为普世标准。

其次，私有化改革必须坚持渐进原则，警惕盲目激进私有化带来的风险。苏联解体后“休克疗法”的惨痛教训表明，不顾国情的激进私有化不仅不会带来经济繁荣，反而会导致经济崩溃、国有资产流失、贫富分化加剧和社会动荡。私有化改革应当遵循“先竞争后垄断、先一般后关键”的顺序，在保持经济社会稳定的前提下，逐步引入市场竞争，提高企业效率。对于涉及国家安全和国民经济命脉的关键领域，必须保持国家的绝对控制力，绝不能贸然完全私有化。

最后，政府与市场的关系是动态调整的，不存在一成不变的最优模式。从百年历史来看，政府与市场的边界始终在根据时代的变化而不断调整。在市场能够



有效发挥作用的领域，应当充分尊重市场规律，减少政府干预，在市场失灵的领域，政府则应当主动补位，通过国企介入等手段维护公共利益和国家战略。当前，面对百年未有之大变局，全球性挑战层出不穷，单纯依靠市场机制已经难以有效应对，政府在经济社会发展中的作用正在重新得到重视。构建“有效市场”与“有为政府”的良性互动关系，或将成为全球各国应对百年未有之大变局下的共同选择。

## 报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。