

【区域格局与产业发展】

新时代国有企业改革的痛点和主要方向*

梁尚尉 郝宇彪

摘要:世界经济的不确定性增强、全球价值链重构等给中国深化国有企业改革带来了机遇和挑战。国有企业改革的核心原则是竞争中立,以进一步优化市场竞争环境,提升资源配置效率。国有企业改革需要解决现代企业制度不健全、风险控制体系不完善、竞争力和盈利能力不够强、结构性矛盾突出等问题。中国需要在强化混合所有制改革、完善税收体系改革、深化金融体系改革、推进会计制度改革等方面采取有效措施,深化国有企业改革。

关键词:国有企业改革;竞争中立;混合所有制改革

中图分类号:F061.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)03-0065-05 **收稿日期:**2020-02-26

***基金项目:**北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目“新时代中国企业对外直接投资风险预警体系构建及化解研究”(19LLLJB040)。

作者简介:梁尚尉,男,广西投资集团创新研究院院长,高级经济师(南宁 530000)。

郝宇彪,男,通讯作者,首都经济贸易大学经济学院副教授,经济学博士,博士生导师(北京 100070)。

2008年全球金融危机以来,贸易保护主义、民粹主义和逆全球化思潮在世界范围内不断升温,世界经济正经历大调整与大变革。在国际局势不断变幻的背景下,中国积极推动“一带一路”倡议,建设自由贸易试验区,贯彻互惠互利、合作共赢的发展思路,践行人类命运共同体的发展理念。“一带一路”倡议与自由贸易试验区是中国应对全球经贸体制变革与深化改革的重要举措。党的十八大以来,中国不断推进市场化改革,取得了一系列重大成就。然而,新时代市场化改革的深化能否顺利进行以及能否支撑中国经济发展方式的重要转变,其中一个关键因素是国有企业改革的思路与成效。

2015年8月,中共中央、国务院发布《关于国有企业改革的指导意见》,从分类改革、现代企业制度、国有资产管理体制、混合所有制等方面对国有企业改革提出了指导性意见。当前,国有企业改革取得了显著成效。一是确立了“1+N”国有企业改革政策体系。在《关于国有企业改革的指导意见》的

基础上,国家和地方先后出台了一系列配套政策。二是不断扩大国有资本投资和运营公司试点企业。从管资产到管资本是国有企业改革的重要措施。2019年,国有资本投资公司试点中央企业扩充至21家,形成了“国资委—资本运营平台—实体企业”的三级架构,进一步实现了政企分离、政资分开。三是稳步推进混合所有制改革。目前70%以上的央企已经实施混合所有制改革,并涌现出中国联通、中国诚通、格力电器等成功案例。除上述改革措施外,中国还积极推进中央企业董事会高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理职权试点工作以及央企并购重组等改革措施。然而,在取得上述成绩的同时,国有企业改革还存在一定问题。2019年12月,中央经济工作会议提出,要加快国资国企改革,推动国有资本布局优化调整。因此,在新时代背景下,深化国有企业改革应该遵循什么样的路径是需要思考的问题。

一、国有企业改革的背景

当前,世界经济的不确定性增强、全球价值链重构等给中国深化国有企业改革带来了机遇和挑战。

1.世界经济的不确定性增强

2008年全球金融危机以来,世界经济不确定性成为研究世界经济增长和经济风险的热点话题,也是世界经济复苏和稳定预期面临的重要挑战。党的十九大报告明确提出,世界面临的不稳定性、不确定性突出,人类面临许多共同挑战。尽管很多机构和学者认为,当前世界经济总体呈现向好态势,世界主要发达经济体的增长动力比较强劲,新兴经济体也保持着中高速增长或进入复苏增长,区域经济一体化呈现较好的发展态势,但受部分经济体债务风险加大、地缘政治冲突、环境问题等因素影响,世界贸易总额增长缓慢,主要经济体的贸易增速持续下降,世界经济的不确定性增强。可以预见,未来世界经济的不确定性日益升高将会给全球经济发展带来更多不利影响。另外,从中国经济发展的历程来看,改革开放40多年来,中国总体是外向型经济发展模式,通过嵌入跨国公司的国际供应链,提供劳动力、土地等要素,促进经济快速发展。新时代,中国仍然需要以开放促改革,贯彻互利互惠、合作共赢的发展理念,实现经济发展方式转变,而自贸区的全面实施就是中国对外开放政策的标杆,促进多边经济合作的实质性举措。

2.全球价值链重构趋势明显

在全球保护主义抬头、中国制造业成本上升、欧美发达国家“重拾”制造业以及新一轮科技革命等背景下,全球价值链面临重构的挑战。当前全球价值链与产业链呈现分散化、碎片化以及区域化等“三化”发展态势。全球价值链的“三化”特征对中国外向型经济发展模式和经济全球化构成了挑战。中国已经进入经济结构重构和增长动力重塑的转型阶段,要培养能够应对未来国际贸易新趋势的硬实力,需要解决的关键问题是国家内生的发展机制。在全球价值链重构的关键时期,中国也迎来了新的机遇。中国是世界上唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家,如何调整经济发展模式以适应当前不断变动的国际治理格局,提升产业基础能力和产业链水平是关键点。由此来看,中国

产业链转型的重点是从代工贴牌转向自主知识产权、品牌和营销渠道,从劳动力等要素驱动转向创新驱动,从全球产业链低端提升到高端的生态环境、支撑体系和管理体制。应用人工智能、3D打印、物联网、云计算、大数据等新兴功能与技术,提升产业链位置以满足分散化、个性化、本地化的需求。中国产业链的转型需要依靠自贸区政策来推动企业转型。自中国建立自贸区后,各自贸区都密集发布了促进贸易发展的相关文件,积极引进先进的生产要素,促进产业升级。尽管短期内各个自贸区的贸易取得了较为明显的成绩,但中国仍需从总体上关注贸易发展问题,实现“点一线一面”全方位开放格局。

总而言之,中国正处于经济结构改革、产业升级的转型阶段。在经济转型的过程中,对内深入推进市场化改革、对外建立开放高效的贸易和投资体系是中国未来经济发展必须跨越的关键阶段。针对中国经济发展的需求,全面深化国有企业改革,主动采取改革措施适应国际经贸合作新体系,在贸易与投资自由化、金融服务国际化、市场准入与监管以及行政程序精简等方面进行改革。

二、国有企业改革的核心原则与要求

当前,中国正处在全面深化改革的关键阶段,其中国有企业改革是关键举措。因此,分析国有企业改革的核心原则与要求对于深化国有企业改革至关重要。

1.核心原则

新时代国有企业改革的核心原则是竞争中立。关于竞争中立的原则,目前虽无标准定义,但各国对于竞争中立的基本内涵已达成共识,即国有企业与民营企业按照市场竞争原则平等参与竞争,国有企业不应享受额外的政府支持政策。竞争中立概念于1993年由澳大利亚政府发布的《国家竞争政策》提出,初衷在于强调国有企业不应该因为归政府所有而享有相对于私营部门竞争对手的净竞争优势。目前,竞争中立已成为欧盟、OECD国家以及部分发展中国家普遍采用的市场准则。OECD强调,国有企业和私营企业在市场上的地位是相同的,他们享有同样的外部环境,在市场上公平的竞争。OECD的研究报告中明确了建

立竞争中立框架的目标和运行方式,并形成了规范国有企业运行模式的要求,即实现竞争中立的8大支柱性决定因素。一是精简的政府运作形式。二是确定特殊职能的直接成本。三是获得商业回报。四是核算公共服务义务。五是税收中立。六是监管中立。七是债务中立与直接补贴。八是公共采购。8大支柱性决定因素可以为中国建立竞争中立制度提供参考。欧盟推动竞争中立原则的主要目的在于维护区域内各类企业公平竞争的环境,提升企业的市场竞争力。欧盟推行竞争中立的总体原则是:公平地对待国有和私营企业、在企业所有权方面实现中立原则,要求公共和私营部门间的责任相同,面临无歧视的平等竞争环境。欧盟竞争中立原则的措施包括平等对待、透明度审查、政府援助控制等。

在发达国家大力推动竞争中立原则的同时,发展中国家对竞争中立原则的态度莫衷一是。总的来说,国有经济占比较高的国家对竞争中立原则持消极或者相对中立的态度,中立的原因在于希望竞争中立原则能够深化国有企业改革,但又担心削弱本国国有企业的国际竞争力。国有经济占比较低的国家对竞争中立原则持积极的态度。对于东盟而言,尽管对竞争中立原则持消极态度,但从20世纪80年代起,多数东盟国家意识到经济改革的重要性,从而大力创造更为合理的市场经济体系,促进公平竞争和资源合理利用。东盟推进竞争立法的代表国家主要是印度尼西亚、泰国、新加坡和越南。

从以上分析来看,竞争中立原则已经成为国际经贸规则发展的趋势。从中国国有企业改革的进程来看,竞争中立原则与中国经济体制改革的方向也基本一致。经过40多年的改革开放,国有企业已经总体上同市场经济相融合。改革的思路、改革的目标就是要使国有企业真正成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体,国有企业和其他所有制企业一样,依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争,同等受到法律保护,这与竞争中性原则是一致的。

2.改革的要求

竞争中立原则作为改善市场环境、维持国有企业和私有企业公平竞争的规则体系,对于正在实施全面深化改革的中国来说具有重要意义。中国国有企业改革的要求包括以下4个方面。

第一,国有企业经营的独立性。国有企业应该实现政企分开、政资分开。要实现政企分开,一是必须加快国有企业分类改革,明确不同类型企业的发展定位,将公益性职能从商业竞争类企业中剥离出来。二是进一步完善国有资产经营体制,完善相关政策,组建国有资本投资、运营公司,构建国有资本投资、运营主体。

第二,经营主体地位的平等性。在OECD看来,国有企业因为具备私营企业所不具备的市场准入、政府补贴、税收减免和返还、贷款、产业政策与信息披露等方面的竞争优势,所以在与私营企业共同竞争时享有更强的竞争力,从而挤压了民营企业的生存空间,造成市场扭曲,也不利于国有企业自身竞争力的提高。中国国有企业改革要破除行政垄断,将行政垄断纳入《反垄断法》范畴,根据不同行业的特点形成不同的反行政垄断措施,在放开竞争性业务、推进公共资源配置市场化方面采取有效措施,从而创造公平的市场竞争环境,消除造成不平等竞争的机制性扭曲,削减政府给予国有企业的无理竞争优势,维护国有企业和私营企业之间的公平竞争,增强市场发展活力。

第三,国有企业制度的现代性。按照《OECD国有企业公司治理指引》的指导意见,国有企业应按照现代企业治理模式建立充分有效的约束机制和激励机制,构建以董事会为核心的经营管理体系。中国国有企业建立现代企业制度的核心在于国家(政府)作为股东应该如何行使自己的责任与权利,主要包括3个层面的内容。一是国家作为股权所有者的职责范围如何界定。二是允许国有企业拥有完全的经营自主权,例如有些国家(如挪威)规定,不允许政府官员进入国有企业董事会,其目的是杜绝政府直接干预国有企业经营管理的可能性。三是国家(政府)所有权人应以透明和问责的方式行使所有权。

第四,国有资本的流动性。国有企业改革的目标在于完善中国特色社会主义市场经济体系,实现资源的有效配置。这需要明确国有企业的功能与定位,实现国有资本合理的产业布局与资产优化,向经济发展的制高点集中。因此,国有资本的流动性至关重要。从实际情况来看,通过何种产权交易方式既能够实现国有产权的有效流动,又能避免国有资产流失是国有资产管理亟待解决的难点。

三、国有企业改革的痛点

国有企业改革的痛点包括以下4个方面。

1.现代企业制度尚不健全

近年来,国家相继出台了一系列政策措施深化国有企业改革,但国有企业在产权交易、并购重组、董事会组建、经营层选聘、薪酬激励等方面仍存在诸多问题,未能真正实现自主经营管理。激励机制和约束机制不健全,市场化薪酬分配制度未能有效建立,股权激励较难实施,导致国有企业引人难、留人难等问题突出,领军型人才、核心研发人员、高级技术工人流失严重。重点领域和行业的改革缺少灵活的激励机制和约束机制,这些问题的出现削弱了企业管理者对国有资产保值增值的履职能力。

2.风险控制体系仍不完善

国有企业总体资产负债率依然较高,债务结构不合理,带息债务负担沉重,间接融资比重过高,财务成本居高不下,部分地区国有企业平均负债率超过70%。部分国有企业在战略发展、重大投资、债务融资等过程中,对风险防控工作的重要性认识不足,缺乏相应的风险管理和内控体系,导致风险控制问题仍较为突出。

3.竞争力和盈利能力有待提升

大部分国有企业从事的是传统产业,而传统产业附加值低,再加上生产技术落后、原材料价格上升、环保要求等因素影响,导致企业盈利能力和核心竞争力不强。在深化国有企业改革的进程中,企业还需要承担去产能和解决遗留人员安置工作等产生的巨额负担,但从这些问题的成因来讲,这并非全是企业自身运营的结果。如何将这部分巨额负担与核心竞争性产业发展成本相剥离是目前需要应对的重要问题。

4.结构性矛盾依然存在

国有企业经营业务普遍存在同质化严重、同区域竞争激烈的问题。与此同时,大部分国有企业还存在大量低效资产、无效资产、低端产品过剩以及营业收入过度依赖贸易等问题。这些结构性矛盾严重制约着国有企业的高质量发展,其主要原因在于,企业管理者缺乏科学合理的指导理念,导致其对国有资本的产业布局调整不够充分。

四、国有企业改革的主要方向

国有企业改革的主要方向包括以下5个方面。

1.强化混合所有制改革,实现地位平等

国有经济在经济发展中占主导地位与市场在资源配置中发挥主导作用相结合是中国特色社会主义市场经济的典型特征。混合所有制改革是两者能够有效结合的重要机制。混合所有制改革包括两个层面:一是宏观层面的混合所有制经济;二是微观层面的混合所有制企业。1997年党的十五大首次提出混合所有制经济,其含义是在宏观经济成分构成中,积极发展民营企业、集体控股企业以及外资企业等多元化经济主体。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,在宏观层面和微观层面积极发展混合所有制经济。从宏观层面来看,混合所有制改革依然是保持国有经济的主导地位,大力发展其他所有制形式企业。从中微观层面来看,在坚持分类改革的指导思想下,将民营资本引入国有经济的运行中,实现不同资本之间的优势互补。促使国有企业真正走向市场,成为平等的市场竞争主体,提升资产运营效率、增强创新能力,实现放大国有资本功能、提升国有经济市场竞争力的目的。

2.完善税收体系改革,实现税收中立

税收中立是竞争中立的子系统,即同一市场中的企业不因税收待遇差异而造成竞争优势或劣势。然而,税收减免条款往往比较隐蔽,要真正落实到制度上,需要经过漫长的改革过程。一些国家会采用直接税和间接税代替补偿制度,例如,欧盟增值税指令规定,如果某些税收政策可能对国有企业有利,税务部门应该考虑将相同的待遇扩展到私营企业。有的学者明确提出,可以效仿澳大利亚的做法,建立等效税收机制。在具体实施方面,OECD发布的竞争评估工具原则中针对税收中立列出了问题清单:一是国有企业职能是否能明确划分;二是国有企业的商业性职能与公益性职能能否独立核算运营成本;三是国有企业的商业活动是否获得与可比较企业相似的回报率;四是国有企业是否得到了某种税收减免或接受监管时的豁免;五是国有企业是否获取了及时、全面的税收信息。从中国的实际情况来看,国有企业享有税收优惠政策的情况

依然存在,从而导致资源配置不合理,影响经济运行效率。

3.深化金融体系改革,实现融资中立

融资中立指国有企业在债务或股权融资时,不应享有对民营企业造成不公平竞争优势的融资政策。然而,从中国的实际情况来看,要实现这一中立原则比较困难。由于国有企业在融资过程中享有政府提供的显性担保或隐性担保,从而被认定为违约风险较低,更容易获得融资。因此,政府部门应该采取有效措施,深化金融体系改革。第一,通过实施差别化的货币政策、加大直接融资支持力度、提高金融机构服务实体经济能力等政策,提升对民营企业金融服务的有效性。第二,从信息服务平台、增信体系、股权融资平台等方面强化融资服务基础设施建设,破解民营企业在融资过程中的信息不对称与信用不充分问题。第三,通过完善商业银行体系的绩效考核与激励机制,疏通民营企业融资堵点。第四,从风险救助、债务清偿、政策实施监督等机制方面,化解民营企业的流动性风险。此外,还需要继续深化金融改革,完善金融服务体系,发展多层次资本市场,构建多层次金融服务体系,有序推动金融体系开放。

4.推进会计制度改革,实现分账管理

传统国有企业是具有公益性与商业性双重职能的特殊经济组织,分类改革的目的在于区分国有企业的类型,将公益性职能剥离商业类国有企业。然而,在很多情况下,国有企业的主营业务兼具商业性和公益性。公益型业务旨在代替政府承担一

定的社会服务职能,具有一定的正外部性,导致企业的政策性负担较重,应当享受一定的财税补贴等政策优惠。但如果国有企业的商业性活动和公益性活动共同分担成本,那么将会导致商业活动的成本低于实际水平,从而给国有企业带来不合理的竞争优势。面对这种情况,许多国家采取的措施是要求国有企业将商业活动和非商业活动的账目分开设立。经济合作与发展组织先后发布了一系列政府服务外包和成本核算指引,要求分担的成本既应包括所有共同承担的财务(管理费用)及非财务成本(资本贬值等),还应包括职工安置费用、工资福利及养老金。在具体运作方面,一是要确保政府与企业之间的资金往来账目透明。二是要确保政府的优惠政策与扶持资金投入特定的公益性活动。

参考文献

- [1]丁茂中.竞争中立政策视野下的政府补贴中立研究[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2015(5).
- [2]冯雷,汤婧.大力发展混合所有制应对“竞争中立”规则[J].全球化,2015(4).
- [3]李宇英.“竞争中立”规制水平的国际比较研究[J].复旦学报(社会科学版),2019(2).
- [4]刘雪红.国有企业的商业化塑造——由欧美新区域贸易协定竞争中立规则引发的思考[J].法商研究,2019(2).
- [5]鲁桐.竞争中立:政策应用及启示[J].国际经济评论,2019(5).
- [6]张琳,东艳.主要发达经济体推进“竞争中立”原则的实践与比较[J].上海对外经贸大学学报,2015(4).
- [7]赵庆功.从税收中立视角看我国税收优惠制度改革[J].现代经济探讨,2018(10).

The Pain Point and Main Direction of State-Owned Enterprise Reform in the New Era

Liang Shangwei Hao Yubiao

Abstract: With the increasing uncertainty of the world economy and the reconstruction of global value chains, China is faced with opportunities and challenges in the deepening state-owned enterprise reform. The core principle of state-owned enterprise reform is competitive neutrality, which is beneficial to further optimize the market competition environment and improve the efficiency of resource allocation. But these reforms meet some difficulties such as inadequate modern enterprise systems, incomplete risk control systems, insufficient competitiveness and profitability, and prominent structural contradictions. Furthermore, China shall take some effective measures on strengthening the reform of mixed ownership, tax system, financial system, and counting system to deepen the reform of state-owned enterprises.

Key Words: State-Owned Enterprise Reform; Competitive Neutrality; Mixed Ownership Reform

(责任编辑:张子)