

“竞争中性”原则下国企改革方向探究

合肥兴泰金融控股集团

金融研究所

徐 蕾 程丹润

咨询电话：0551-63753813

服务邮箱：xtresearch@xtkg.com

公司网站：<http://www.xtkg.com/>

联系地址：安徽省合肥市政务区
祁门路 1688 号兴泰金融广场 2209

2018 年 10 月 26 日

更多精彩 敬请关注

兴泰季微博、微信公众号



内容摘要：

- ◆ 近日，央行行长易纲、国资委发言人彭华岗先后就“竞争中性”原则发表言论，提倡“所有制中立”，“竞争中性”似乎将成为国企改革的重要标准，引起市场普遍关注。
- ◆ 综合来看，“竞争中性”究竟是应时所需？还是长远之计？我们不得而知，但可以肯定的是，官方的表态一定是一种政策趋势，那就是改革与开放的有机结合、国企与民企的无差别待遇。
- ◆ 当然，“竞争中性”显然也不可能“包打天下”，“竞争中性”的前提是能够“同台竞争”，目前存在的各种进入壁垒，就可能让“竞争中性”原则无从发挥。但愿这次不是“为赋新词”的随口说说，我们期待在这个原则引领下的具体政策的出台，能够成为新一轮国企改革的突破口，进而带动全面深化改革红利的加速释放。

“竞争中性”原则下国企改革方向探究

10月14日，央行行长易纲 G30 国际银行业研讨会提出考虑以“竞争中性”原则对待国有企业。15日，国资委发言人彭华岗表示，中国的国有企业改革思路和目标与“竞争中性”原则一致，提倡“所有制中立”，反对因企业所有制的不同而设置不同的规则，反对在国际规则制定中给予国有企业歧视性待遇。“竞争中性”原则似乎将成为国企改革的重要标准，引起市场普遍关注。

一、“竞争中性”是什么？

对待国有企业的“竞争中性”原则，最早是澳大利亚政府在上个世纪九十年代提出的，其目的在于确保公共企业与私人企业平等竞争。当时，澳大利亚联邦政府、州政府的公有制企业占据大量生产资料，导致垄断，影响经济运行效率。1996年，澳大利亚政府发布《联邦竞争中性政策声明》，制定更严格的竞争中性措施，包括国有企业公司化改革、税收中性、债务中性、盈利率要求、监管中性、价格反映全部成本和投诉机制等7项。核心内容是要将国有企业作为普通企业对待，国有企业可以正常参与竞争、追求利润，同时还需维持正常的商业回报率，但不得利用国有身份谋求资源倾斜或政策优惠等额外好处。

此后，经济合作与发展组织（OECD）在2009年启动对竞争中性的研究，在2012年出版的《竞争中性：维持国有企业与私有企业公平竞争的环境》一书中提到，“**竞争中性**”（Competitive Neutrality）指的是一个市场上的所有经营主体，在经营与竞争的过程中，无论其所有制如何，均不存在过度的、不适当的竞争优势或劣势。同时指出，竞争中性包括**企业经营形式、成本确认、商业回报率、公共服务义务、税收中性、监管中性、债务中性、政府采购**等8方面标准。

由此可以看出，“竞争中性”原则旨在强调国有企业和民营企业间的平等市场竞争地位，通过设定公平的市场竞争机制，确保国有企业与政府部门间的联系不为其带来额外的竞争优势，消除国企在资源配置上的扭曲状态，增强所有市场参与者的竞争力。

二、“竞争中性”为什么？

任何一项中央新的提法都不会是“昙花一现”式的随便说说，必定有着伏脉千里的背景、后续政策以及深远影响。就“竞争中性”来说，虽然此前国资国企改革的一系列政策措施很多都是对“竞争中性”原则的体现，但此时提出一定有着深刻的背景和意义。

1. 对近期舆论热点的连续响应。今年以来，关于国企改革滞后、国进民退、消灭私有制、私营经济离场论、民企被国资控股、国资救市等舆论热点不断发酵，国家领导人以及各部委不断予以澄清或辟谣，出台系列扶持民营发展政策，坚定民营经济发展信心。作为“一个硬币的两个方面”，国有企业不改革，再强调扶持民营经济始终是“一个巴掌作响”，正是如此，提出“竞争中性”给予国企改革定方向，回应舆论关切。

2. 应对贸易摩擦的一种正面表态。中美贸易战已成不争事实，谈判争议的核心就是国有企业问题，而且从趋势上来看，即使有美国的影响或主导原因，国企竞争问题正成为全球主要贸易体的重点，此前国内媒体鲜有报道的10月初在阿根廷举行的B20峰会（二十国集团工商峰会，提前于1个月给G20峰会提供决策参考），就是因为将“确保国有企业不享有特权获得非商业性援助”作为优先事项，引发了中国的缺席和退群。基于此，为应对贸易摩擦或认识偏见，官方提出国企改革“竞争中性”，算是在谴责之外的一种积极的正面表态。因为，从法理上说，只有国内达到“竞争中性”了，才能让国外保持“所有制中立”，这是一个必要而非充分条件。

3. 改革政策对国际原则的重视。按照政治经济学的表述，改革开放是强国之路，应该是一个整体，但在现实中往往将改革和开放割裂起来，对内改革与对外开放政策的不统一、不协调、不一致，往往导致1+1<2的结果。比如国企改革政策，作为全球规模最大的国有资产，在世界500强中占据1/5，这些年推行某些国企政策，很少有考虑过国际市场影响，很少遵循过国际规则，导致国企不平等竞争问题越来越被国际社会所诟病。此次提出的“竞争中性”可能是一个政策导向的转变，即更加重视国际规则、国际原则以及国家惯例。

4. 可能是国企改革“去虚向实”的前奏。有的学者认为，从2000年以来就没有真正意义上的国企改革，混合所有制早在国企上市之时就有，国有资本投资运营公司还在试点摸索阶段，内外环境压力下，对于新一轮国资国企的呼声不断加大。10月份召开的全国国有企业座谈会，刘鹤强调“深化国有企业改革的中心地位”“伤其十指不如断其一指”，意味着国企改革将真正进入“脱虚向实”。此时提出将“竞争中性”列入国企改革议程，无疑是一个重大信号，可能是新一轮国企改革的前奏。

三、“竞争中性”怎么做？

近日，有媒体以“中国一汽授信1万亿”为题，指出“竞争中性”不能成为一句空话。确实如此，在现阶段，国企民企在遵循“竞争中性”方面还有很多困难和制约，不是一朝一夕便能轻易实现。比如**商业回报率**方面要求国家资本投到国有企业里，要拿正常的回报率，大约是经营利润的1/3，不能低也不能高，现实中目前国有资本收益上交比例仅为20%左右。再如**债务中性**方面，要求在融资方面杜绝国有企业从不当的融资优惠中获利，这正是当前我国当前融资“国企易便、民企难贵”结构性矛盾的体现。

当然，路走对了，就不应该嫌远，即使当下“竞争中性”实施起来相当困难，即使“竞争中性”是否作为国企改革的核心原则仍未有定论，仍然需要朝着符合国际化、更为公平的“竞争中性”方向加快转型。具体对照OECD“竞争中性”8个标准，形成以下分析建议：

1. 企业经营形式。要求国有企业的商业和非商业活动的经营形式应有所区分，可能是结构性分离（如会计上分开核算），并通过定期审查完善相应的问责制，以提高国有企业商业性经营的透明度。这可能会是当前“国有企业功能界定与分类”政策的延伸，明确个体归属商业类或公益类，同时实施分类界定、分类发展、分类监管以及分类考核。金融类国企除政策性以外，大多数是商业类，要按照市场化要求实行商业化运作，公益性、政策性可能需要分类核算或剥离。

2. 成本确认。要求国有企业的商业和非商业活动的成本应有所区分，确保国有企业获得的公共服务补贴不会被用于商业经营活动，严禁交叉补贴、过度补偿等情况发生。这是第一条原则的延伸，即不光是形式要区分，资产和成本也要分开核算，比如金融类企业获得的政府引导基金投入、担保体系注资及补贴等等，都需要一一对应、独立核算，不能张冠李戴、挪作它用。此外要加强政府公益性项目的投资、成本及收益等科学核算，为争取补贴创造合理、合法条件。

3. 商业回报率。要求在商业性的竞争环境中，国有企业商业活动应与同类经营活动获得相近的回报率。如果不对国有企业商业经营的回报率提出要求，那么国有企业或将通过降低回报率目标调整定价，进而获得不正当的竞争优势。这与我国要求2020年实现国有资本收益30%的上缴比例也是一致的，无疑会进一步压缩商业类国企的利润空间，就金融国企而言，原先的资金优势、价格优势要逐步向专业优势、人才优势、管理优势、声誉优势等更为市场化的方向转变。

4. 公共服务义务。要求国有企业提供的公共服务时，可能遭受一些损失，处于竞争劣势，甚至会影响所公共服务的质量，对此需提供透明、合理、适当的补偿，补偿金最好由公共部门的预算资金直接偿付。由此，可以认为，国企接受补贴或补偿必须以提供公共服务为前提，主要是以公益性国企为主，针对商业性国企的补贴或补偿政策会逐步减少甚至取消。

5. 税收中性。要求国有企业应与市场上的其他竞争对手承担相近的税负。这一方面在我国可以说做的不错，国企在逃税漏税方面基本很少，关注的重点应为税收优惠方面，今后的税费优惠条款中可能会出现针对国企的排他性条款，比如现在的股权投资基金优惠政策，大多将国有的排除在外，而推进混合所有制将是规避这一政策陷阱的有效手段之一。

6. 监管中性。要求国有企业所处的监管环境应与私营企业一致，消除国有企业和其他企业的待遇差异。现实中，在历次宏观调控或者是行业整顿中，大多数都是民企自然破产或者被收编，国企因为“大而不能倒”往往采用重组、整顿、债转股等方式继续生产（例如铁本事件）。按照监管中性，今后国企民企在监管方面会按照“王子犯法与庶民同罪”一视同仁，这对于金融类国企的影响更为深远，失去监管庇护的国有金融企业，要摒弃特殊性的标签，采取更为市场化的手段参与市场公平竞争，接受市场优胜劣汰和良币驱劣的考验。

7. 债务中性。要求在融资方面杜绝国有企业从不恰当的融资优惠中获利，保证国有企业不受益于政府背景的显性或隐性担保，享受偏低的融资利率，例如不应出于就业经济等因素考虑，允许某些持续亏损、还债困难的国有企业继续维持商业运营，使得市场对国有企业产生违约率较低的一致预期。如前所述，这一点目前很难有根本改观，国企的刚兑信仰、隐形担保、融资便利、债务展期豁免、债转股等等优势，都是民企所不具备的。但按照趋势来说，至少目前在打破刚兑、去除隐形担保、僵尸企业出清等方面已经开始行动，特别随着一系列解决民营企业融资难政策实施，在“债务中性”方面的待遇鸿沟终将趋于收敛。

8. 采购中性。在公共采购方面，应保证采购标准公正、透明，平等对待国有企业和其他企业。现实情况中，规模经济效应导致长期经营的国有企业存在一定的在位优势，国有企业还具备一定的信息优势，报价更接近采购需求，部分国有企业还具备部门直接内部采购的竞争优势。这既与我国整体加入WTO《政府采购协议》（GPA）谈判进展缓慢有关，又与现行政府采购体制机制改革具有关联性，但大的发展方向一定是内外资、国企民企的市场主体地位统一性。

免责声明

兴泰智库成立于 2016 年 8 月，是由合肥兴泰金融控股（集团）有限公司（以下简称“公司”）发起，并联合有关政府部门、高等院校、研究机构、金融机构和专家学者组成的，以“汇聚高端智慧，服务地方金融”为宗旨的非营利性、非法人学术团体。

《兴泰智库研究报告》是兴泰智库自主研究成果的输出平台，内容以宏观报告、政策解读、行业分析、专题研究为主，对内交流学习，对外寻求发声，致力于为合肥区域金融中心建设提供最贴近市场前沿的前瞻性、储备性、战略性智力支持。

本报告基于兴泰智库研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料，但对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。报告中的信息或所表达意见仅代表研究人员观点，不构成对任何人的投资建议，公司不对本报告任何运用产生的结果负责。

本报告版权归公司所有，未经事先书面授权，任何人不得对本报告进行任何形式发布、复制。如引用、转载、刊发，需注明出处，且不得对本报告进行有悖原意的删节和修改。