



理性看待国际舆论对中国国企改革的争议

要 点

金融研究总监：詹向阳

国际宏观经济研究团队：

樊志刚 马素红 宋玮

郭可为 王婕

执笔：马素红 郭可为

suhong.ma@icbc.com.cn

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在单位的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

- 近来，世界银行、美国政府及智库等外部舆论针对中国国企改革提出的观点引起了较大争议。我们在看到国际舆论有关中国国企改革观点的局限性和片面性的同时，也应吸收其部分观点的合理性：其一，国企应从非主业、一般竞争性领域退出；其二，国企应加大红利上缴比例支持完善社会保障体制；其三，中国政府应降低民营企业的进入壁垒，疏通中小企业的融资渠道。
- 虽然近年来中国国企改革实现了重大进展，但仍存一些深层次的矛盾。当前国企改革要实现有效突破，关键在于“二次定位”，即不是定位在国有企业本身，而是定位在提升整个国家的经济竞争力和产业的有效活力，应着力推进四方面：第一是继续推进国有经济布局和结构的战略性调整。第二是要明确国企职能，坚决做到政企分开。第三是继续推进国有企业公司制股份制改革。第四是进一步完善国有企业内部激励和约束机制。

Rationally observe the international public opinions on the reform of Chinese state-owned enterprises

Executive Summary

Recently, external viewpoints proposed by the world bank, the United States government and some think tanks on Chinese state-owned enterprise reform caused great controversy. While We acknowledge these viewpoints have limitations and one-sidedness, we should also absorb their rationality: Firstly, the state-owned enterprises should exit from non-core, generally competitive field; Secondly, the state-owned enterprises should increase the proportion of bonus to support the improvement of the social security system; Thirdly, the Chinese government should reduce the entry barriers of private enterprises and broaden financing channels of small and medium-sized enterprises.

Although the reform of state-owned enterprises in recent years have made significant progress, there still remain some profound contradictions. China should continue to deepen the reform of state-owned enterprises and regard it as a breakthrough of Chinese economic system reform. To achieve effective breakthrough in the current reform of state-owned enterprises, the key point lies in “secondary positioning”, which means it should be positioned in enhancing the whole country economic competitiveness and industrial vitality other than the state-owned enterprise itself. We should promote this process from the following four aspects: the first is to continue to promote the strategic adjustment of the layout and structure of the state-owned economy. The second is to clear the function of state-owned enterprises and resolutely to separate government functions from enterprise management. The third is to continue to promote the corporate governance reform of state-owned enterprises. The fourth is to improve the state-owned enterprise internal incentive and restraint mechanism.



目 录

一、国际舆论针对中国国企改革的主要观点.....	4
(一) 中国国企在资金、资源和政策等领域享有优势, 造成与外企和民企的不公平竞争.....	4
(二) 中国应继续加大国有企业改革力度.....	4
二、如何看待国际舆论有关中国国企改革的观点.....	5
(一) 应看到国际舆论关于中国国企改革观点的局限性.....	5
(二) 应认清国际舆论关于中国国企改革观点的片面性.....	6
(三) 应吸收国际舆论有关中国国企改革部分观点的合理性.....	8
三、我国国企取得巨大成就的同时仍应继续深化改革.....	11
(一) 我国国企改革已经取得重大进展.....	11
(二) 国企改革中的深层次问题仍待解决.....	11
(三) 应继续以国企改革为突破口深化中国经济体制改革.....	12

图目录

图 1 中国中央企业 2002 年与 2011 年资产总额与营业收入的比较.....	11
--	----

表目录

表 1 中国 2010 年国有企业与、外资及港澳台资和私营企业主要经营数据比较	8
---	---

国有企业改革是中国经济体制改革最重要的领域之一，同时困难最大、争议最多。近一个时期以来，除国内有关国企改革的讨论和争议持续升温之外，世界银行、美国政府和智库等外部舆论也加大了对中国国企改革的关注力度，并多次提出针对性的观点和建议。如世界银行与中国国务院发展研究中心于 2012 年 2 月联合发布了题为《2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会》的报告（以下简称世行报告），其中关于推进国有企业改革的建议引起了各界的热烈讨论。而 2012 年 5 月第四轮中美战略对话也将中国国企改革作为焦点议题之一并达成最终成果。如何看待国际舆论有关中国国企改革观点的局限性、片面性及合理性，如何结合中国经济体制改革的大背景理解国企改革的方向，是本文尝试探讨的主要问题。

一、国际舆论针对中国国企改革的主要观点

（一）中国国企在资金、资源和政策等领域享有优势，造成与外企和民企的不公平竞争

世行认为，中国的国企从很多方面得到了很多收益，包括廉价的融资、在市场中的优势地位、大量的收益留存等。

在第四轮中美战略与经济对话上，以美国财长盖特纳为代表的美方认为，中国国有企业享有巨额政府补贴及各项“不公平”的政策倾斜。

中国美国商会的《美国企业在中国--2012 白皮书》指出，多年来中国的利率管控政策一直对投资进行补贴，该政策使以国有企业为主体的银行贷款人可以获得较低的资本成本。

美国国务院 2012 年 8 月发布的“东亚和太平洋地区”报告认为，中国国有企业所拥有的特殊优惠政策包括补贴出口信贷、低廉的土地或能源价格、低于市场的贷款利率及反垄断豁免权等，将会给予这些企业人为的竞争优势，从而扭曲市场竞争环境。

（二）中国应继续加大国有企业改革力度

1. 国企应向社会返还更多红利

世行认为，国企没有让老百姓更多地获利。“要想降低中国的储蓄率，使中



国老百姓更多地获益，国企应把更多的红利返还给社会，需要实行一些结构调整，从而建立良好社会保障体制。”

在第四轮中美战略与经济对话上，美方认为，提高国有企业分红比例带来的收入可用于资助政府的社保和养老开支，从而有可能降低中国人大量储蓄的必要性，让他们提高消费支出，从而达到刺激中国内需的目的。

2. 应破除国企垄断，降低国企在国民经济中的比重

美国前财长保尔森在 2012 年 4 月的博鳌论坛上指出，破除国企垄断，降低国企在国民经济中的比重，是中国面临的五大挑战之一。

美中经济和安全审议委员会（USCC）2011 年 10 月发布的《关于中国国有企业和国家资本主义的分析》报告，将中国的国有企业同国家资本主义联系到了一起。报告提出，美国应该促使中国澄清和减少国有企业的角色，特别是在促进削减大量“战略”行业领域；支持 IMF 淡化银行贷款作为中国宏观经济工具的努力，而更加推崇财政政策；立即开始评估反托拉斯法和其他法律的能力，以应对中国国有企业的行为。

3. 应降低民营企业进入战略性行业的门槛

世行认为，应加快推进中国国有企业股权证券化；降低民营企业进入包括战略性行业在内的相关行业的门槛，重新界定国有企业的作用，打破某些行业的垄断，实现所有权结构的多元化，降低私营企业进入的壁垒，疏通中小企业的融资渠道。

在第四轮中美战略与经济对话上，美方认为：“中国必须更多地依靠民营企业的创新，而不是国有企业的产能扩张。”

二、如何看待国际舆论有关中国国企改革的观点

（一）应看到国际舆论关于中国国企改革观点的局限性

美国及世行等国际舆论针对中国国企改革的观点，其根本出发点在于维护自身的政治经济利益。美国和世行是针对中国国企改革不断提出批评意见的主要国际舆论方。由于美国在世行拥有最大的投票份额，且世行行长一直是由美国来任命的，可以说，世行的观点在很大程度上代表了美国的立场和利益。因此，国际

舆论针对中国国企改革的观点，主要体现了美国对于中国国企改革的关注，这是与美国的商业政治利益密切相关的。

从经济利益考虑，在经济全球化的趋势下，一国的经济竞争力不仅体现在该国经济总量和整体实力的大小，还直接体现在该国拥有的大型跨国企业在国际市场上的竞争力的强弱。全球金融危机以来，中国国有企业在稳定国内经济增长、拓展国际市场等方面的优异表现及拥有的明显优势，给美国奉行市场至上的保守主义者及美国商界很大的触动和震撼，美国政府代表着该国垄断资本及跨国公司的利益，而跨国垄断资本希望通过美国政府采取措施来延缓中国国企的扩张势头，从而为美国产业资本和华尔街争取到更大的利益。

从政治利益考虑，中国近年在全球的迅速崛起引起了美国等西方发达经济体的恐慌和担忧，“中国威胁论”甚嚣尘上，遏制中国崛起则成为美国在全球的重要战略之一。而中国当前国际竞争力的表现之一是国有企业不仅在国民经济中担当主力军，还积极“走出去”拓展国际市场。如果把国有企业的龙头打掉，将不利于中国未来国家竞争力的培育，从而起到遏制中国崛起的意图。

（二）应认清国际舆论关于中国国企改革观点的片面性

1. 国际舆论片面强调中国“国企”改革的实质是主张私有化

中国既有国有企业，也有私有企业，国有企业和私有企业均需要改革和发展。而世行及美国舆论片面针对中国“国企”提出改革建议，其背后隐含的实质仍是主张“私有化”。世行向中国推销的一系列改革措施是以被广泛证明已经失败的“华盛顿共识”为基础的¹。我们认为，中国的经济发展方式确实需要完善和转变，但私有化不可能是解决中国问题的灵丹妙药。首先，中国国企的发展经验至少可以表明，垄断和创新并不矛盾。如国企在航天领域取得了长足的突破，高铁在技术标准上领先全球。其次，国有企业是中国经济的主体和主导，私有企业在

¹ 华盛顿共识（Washington Consensus），1989年由位于华盛顿的三大机构——国际货币基金组织、世界银行和美国政府提出的一整套针对拉美国家和东欧转轨国家的、新自由主义的政治经济理论。该共识包括十个方面：①加强财政纪律，压缩财政赤字，降低通货膨胀率，稳定宏观经济形势；②把政府开支的重点转向经济效益高的领域和有利于改善收入分配的领域（如文教卫生和基础设施）；③开展税制改革，降低边际税率，扩大税基；④实施利率市场化；⑤采用一种具有竞争力的汇率制度；⑥实施贸易自由化，开放市场；⑦放松对外资的限制；⑧对国有企业实施私有化；⑨放松政府的管制；⑩保护私人财产权。



可预见的未来仍然没有能力成为中国经济的主体,如果把国有大企业都拆分或私有化,不仅会严重削弱中国经济在全球的影响力,还会给国际垄断资本控制中国经济提供更多机会。特别是在某些战略性产业领域,国企必须承担起保障公共服务任务。这些领域的私有化并不能破除垄断,只能导致私人资本垄断代替国有资本垄断,甚至有可能会演变为权贵的私有化或者外资的私有化,最终危害国家和社会的稳定。其三,拉美、非洲、前苏联等历史经验证明,盲目的全盘私有化给一国政治、经济和社会带来的诸多副作用长期存在,难以根除。

2. “国企私有化”的建议不适合中国国情和发展实际

世行报告建议实现所有权结构的多元化,降低国企在国民经济中的比重也不适合中国国情。我国是社会主义国家,必须坚持以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度。因此国有经济必须得到发展壮大,这就是国企改革的“根本”。虽然目前国企依然存在较多的问题,壮大国有经济、做强做优国有企业的任务远未完成,国企改革还有很长的路要走。但这绝不能影响和动摇我国既定的国企改革思路与方向。不管如何推进和深化国企改革,我们都必须在坚持公有制为主体、不影响我国的社会主义性质、国有经济的控制力和竞争力得到增强的前提下,让国有经济更多地分布在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域;国有企业同时也可以在其他非重要行业和非关键领域中依据公平竞争、优胜劣汰的市场规则存在和发展。

3. “国进民退”的论断并不符合中国国企发展的实际情况

从改革开放至今,我国的国企改革经历了从扩权让利、承包经营到建立现代企业制度,从破产关闭、重组并购到国有经济布局战略性调整,经历了不断探索、不断深化改革的历程,走出了一条中国特色的成功之路。尤其是近十年来,国企更是取得跨越式发展。从央企数量看:2003年国资委成立时,中央企业的数量是196家。从2006年到现在,每年都有约10家规模较小的企业并入大型优势企业,目前,央企户数已减至117家。从行业看:2010年,在39个行业中有32个行业是民企与外企占支配地位,国有企业占支配地位的只有7个行业。²事实

² 据《中国统计年鉴2010》。

上，国有经济及其国有企业在逐步收缩阵线的历程中实现了集体性崛起，结构得到优化，布局更趋合理，实力得以增强。这种退中有进、以退为进的国有企业改革调整，不仅优化了国有经济及其国有企业的结构和布局，而且优化了以公有制为主体、多种经济成分共同发展的整个国民经济的系统结构与战略布局。从这个意义上说，这既非“国退民进”，也非“国进民退”，而是“国民共进”。

项目	国企	外资及港澳台	私营企业	国企所占比重%
企业数(家)	20510	75376	256031	5.8
工业总产值(亿元)	146630	152686	162026	31.78
资产总计(亿元)	215742	124478	91176	50
利润总额(亿元)	9287	10107	9678	31.94
本年应交增值税(亿元)	6508.7	4034	4547	45.12
全部失业人员(万人)	1804	2450	2974	24.96
外贸出口(亿美元)	1909.9	6722.3	3384.4	15.87
高新技术产业投资额(亿元)	2714.7	992.9	944.3	59

表 1 中国 2010 年国有企业与、外资及港澳台资和私营企业主要经营数据比较

资料来源：《中国统计年鉴 2010》、《中国高新技术产业统计年鉴 2010》和《中国对外贸易经济合作年鉴》

(三) 应吸收国际舆论有关中国国企改革部分观点的合理性

显然，国际舆论将中国国企的高速发展和市场竞争力归咎于“垄断”等论点有失偏颇，其根本出发点也是为自身利益服务，但其中部分建议也有一定的合理性，可考虑在国企下一步改革过程中加以吸收和借鉴。

1. 国企应从非主业、一般竞争性领域退出

世行建议，在某些竞争性领域，中国需要进一步重组国有企业部门，拆除竞争性行业中垄断和寡头垄断企业，在必须实行垄断的领域中引入必要的监督，以确保市场力量不被滥用。由于石化、电力、电信等行业关系国家安全，由公有制企业经营要比由私有制企业经营能更好地体现国家的战略利益和社会公众利益，因此上述行业由国有企业主导无可厚非。但应当指出的是，部分国企利用自身优势大举进入娱乐业、房地产业、商务服务业等回报率较高的竞争性行业。这种状况不仅会造成国资投资领域投资不足，而且会与民资争利，形成垄断并损害民生。



例如，在过去几年中，不少国企竞相投资房地产、重金圈地，造成国内部分城市房价过快上涨，影响了房市调控效果。中国政府也充分认识到了国企资本涌入非主业、非战略性行业的严重危害，早在2010年3月18日，国资委就明确要求，78家不以房地产为主业的中央企业应加快调整重组步伐，在完成自有土地开发和已实施项目后退出房地产业务，此举为配合国务院实施房地产调控创造了良好的氛围。

2. 国企应加大红利上缴比例，支持完善社会保障体制

近年来，关于国企是应上交多少红利一直国企改革问题中的焦点之一。客观而言，世行关于“国企应把更多的红利返还给社会，从而建立良好社会保障体制”的建议具有其合理性。

首先，与国际惯例相比，我国国企向国家分红的比例较低。2011年起，三类央企的红利收取比例为：第一类为资源型企业，如烟草、石油石化、电力、电信、煤炭等，征收比例为15%；第二类一般竞争性企业，如钢铁、运输、电子、贸易、施工等，征收比例为10%；第三类军工企业、转制科研院所企业，从原来暂不上缴上调至5%。按照国际惯例，上市公司股东分红比例为税后可分配利润的30%-40%。一般而言，欧美国家在分红比例的确定上，普遍保持在42%-65%的较高水平。

其次，我国国企红利的分配主要用于国企的转制和改革，较少用于民生领域。而欧美国家如丹麦、意大利、芬兰、德国、新西兰等大多将国企分红转给财政部门，纳入公共财政预算，主要投向国家公益事业，有的国家甚至直接向国民分红。

此外，我国某些国企用留存的红利进行“副业”投资和建设并造成了不好的社会影响。高比例的红利留存，其负面效应十分明显。其一，留存过多利润可能会导致企业投资冲动和过度扩张，进一步加剧某些行业的集中度，使行业内的在位企业获得高额垄断利润，使竞争性的市场经济体制难以形成；其二，进一步提高这些行业的进入壁垒，不利于民营经济和民营企业的发展，进而削弱中国经济可持续发展的能力；其三，由于这些行业高额垄断利润的存在，将滋生高奖金、高福利和高职务消费，无疑会加剧我国的收入分配差距。可见，这些负面效应或

直接影响效率，或通过影响公平进而影响效率。中国政府也已在上调国企红利征收比例的问题上有了明确的主张，在第四轮中美战略与经济对话上，中方郑重承诺将稳步提高国有企业红利上缴比例，增加上缴利润的中央国企和省级国企的数量，将国有资本经营预算纳入国家预算体系，继续完善国有资本收益收缴制度。此举充分说明中国政府意识到国企红利问题的重要性，并已经开始着手解决。

3. 中国政府应降低民营企业的进入壁垒，疏通中小企业的融资渠道，打造公平竞争的市场环境

从国际市场的角度看，中国的国有企业参与国际竞争，往往因身份的特殊性而遭受歧视性待遇。无论是公司兼并，还是资源收购，都因为国有企业与国家财政密不可分的关系而屡屡受挫。在西方看来，中国的国企享受着利润留成的优厚待遇，就等于变相的财政补贴，因此是以国家的财力同他们的公司在竞争，有失公平。这也是欧美国家不承认我国市场经济地位的重要原因之一。

从国内市场情况看，民营企业特别是中小型民营企业融资困难是造成企业经营困难甚至破产的重要原因之一。特别是在全球金融危机爆发期间以及本轮经济下行过程中，金融市场流动性紧张，中小企业融资困难加剧，而国企由于较民企更易获得金融业的青睐，所以资金流动性相对充裕。此外，由于拥有雄厚的资金和行政权力支持，央企被掌握地方资源的当地政府视为香饽饽，因此有利于获得更多的投资机会。相对而言，民营企业在资金贷款、优惠政策等方面得到的支持和保障仍有待加强。

近年来，为促进和扶持民营经济发展，中国政府不断加大对中小型民营企业在金融服务、政府采购、财政税收等各个方面的扶持力度，并已出台多项针对性政策。如《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》（国发〔2009〕36号）、《国务院关于进一步支持小型微型企业健康发展的意见》（国发〔2012〕14号）、银监会《支持商业银行进一步改进小企业金融服务》等。与此同时，政府还宣布鼓励和引导民营资本进入铁路、市政、金融、电信、教育、医疗领域。上述相关政策出台和实施，将有助于降低相关行业对民营资本的进入门槛，缓解中小企业融资困难、支持中小企业开拓市场，最终提升中小企业及民营经济的竞争



力。

三、我国国企取得巨大成就的同时仍应继续深化改革

(一) 我国国企改革已经取得重大进展

经过几十年艰苦的探索和推进，中国的国有企业改革实现了重大进展，国有经济的布局结构、国有企业的体制机制都发生了深刻变化，在一些重点和难点问题上取得新的突破，主要表现在新的国有资产管理体制框架基本建立，长期存在的政企不分、所有权与经营权不分的状况得到明显改善，国有资产监管法律法规体系基本形成，公司制股份制改革加快推进，现代企业制度建设迈出重大步伐，等等。可以看到，经过多年改革，国有企业已经发生了质的变化，整体素质和竞争力大大增强。2002年到2011年，中央企业的资产总额从7.13万亿元增加到28万亿元，翻了两番；营业收入从3.36万亿元增加到20.2万亿元，增长了近5倍。美国《财富》杂志评出2012年“世界500强”中，中国大陆共有69家公司上榜，其中国有企业或国有控股企业占到64家。

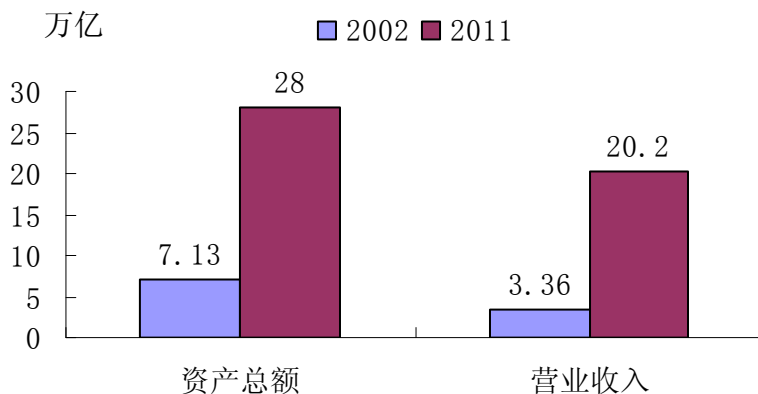


图1 中国中央企业2002年与2011年资产总额与营业收入的比较

资料来源：Wind 资讯，中国工商银行城市金融研究所。

(二) 国企改革中的深层次问题仍待解决

我国国企克服多重困难取得了巨大的成绩，但是仍存在一些深层次的矛盾需

要解决。首先，国企的主导地位、对资源的控制力、低成本获得资金的能力等，在一定程度上造成了中国长期以来投资领域的低效率以及利率市场化进程较为缓慢。其次，国企的收益没有实现全民共享，国企与其他性质的企业以及国企内部收入差距逐渐过大，包括由此产生的社会不稳定同样离不开国企对社会资源的过度把控。第三，国企在承担国家宏观调控职责、平抑市场波动的同时，也使政府介入市场的程度较深、干预力度较大，在一定程度上弱化了市场运行效率。

（三）应继续以国企改革为突破口深化中国经济体制改革

改革国企是中国经济发展的内在要求，也是当前约束条件上中国最佳的改革突破点。国企改革之所以备受国内外关注，主要是国企背后所体现的经济增长模式、收入分配制度、政府职能界定等深层次的问题。中国未来要推动改革，还必须将国企改革作为关键突破口。一是因为国企是国内经济体制与市场体制改革的交汇点，如能深化改革会产生较大影响力；二是国企改革涉及广大的市场利益，是人心所向；三是国企改革是当前现实约束条件下最能收获改革利益的领域。

当前国企改革已进入“深水区”和攻坚期，要实现有效突破，关键在于“二次定位”，即改革不是定位在国有企业本身，而是定位在提升整个国家的经济竞争力和产业的有效活力。从具体方向上看，应着力推进以下几方面：

第一是继续推进国有经济布局和结构的战略性调整。首先，切实把国有资本投资重点放在关系国家安全和国计民生的重要行业和关键领域，有序退出一般竞争行业和落后产业；其次，改造和提升传统产业，培育和发展战略性新兴产业，不断提升企业科技创新能力和整体素质；再次，大力支持有条件的国有企业“走出去”，提高国际资源配置能力，提升国际竞争力。

第二是要明确国企职能，坚决做到政企分开。首先将关系国家经济命脉的国有企业主要定位于公共企业，即提供具有公共物品性质的产品或服务的企业，其基本性质是非营利性；其次让竞争性领域的国有企业转制为公众公司，国家按照所占股份比例分红，红利直接进入公共财政预算；再次应政企权责明确，政府的管理职能与资产所有者职能彻底分开，即政府只用间接手段来管理企业，并承担企业分离出的社会职能，企业实现自主经营。



第三是继续推进国有企业公司制股份制改革。首先，要在一般竞争性领域，鼓励和支持民营资本参与市场竞争；其次，加快推进大型国有企业的公司制股份制改革，实现产权多元化，完善法人治理结构；再次，继续推动和规范企业改制上市，探索完善企业整体上市后的管理体制。

第四是进一步完善国有企业内部激励和约束机制。首先，应采取适当激励手段，让企业管理者勤恳地守护国有资产，实现保值增值，同时守护好职工、企业和国家利益；其次，要深化垄断行业收入分配制度改革，完善对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控政策，严格规范国有企业、金融机构经营管理人员特别是高管的收入，并完善监管办法。再次，还要进一步加强和改善国有资产监督管理，坚持和完善监事会制度，加快建立健全国有金融资产、非经营性资产和资源性资产等的监管制度。