

竞争中性视域下的国有企业改革

黄速建，肖红军，王欣

[摘要] 本文从竞争中性理论出发，对过去四十年的国有企业改革进行了重新审视，发现改革的演化方向正在逐步向竞争中性趋近与收敛，主要表现在七个方面：市场化改革的基本取向契合竞争中性的核心理念，分类改革的统领性思路契合竞争中性的基本要义，国有经济布局优化调整契合竞争中性的价值追求，公司化为主的产权改革契合竞争中性的实现范式，经济型治理的制度安排契合竞争中性的基础要求，管资本为主的国资监管契合竞争中性的根本逻辑，高质量发展的范式转型契合竞争中性的本真功能。在新时代，竞争中性已然成为国有企业改革和发展需要考虑的重要因素，国有企业面临由“软”到“硬”的竞争中性国际约束、由“弱”到“强”的竞争中性政策规制、由“偏”到“全”的竞争中性生态要求、由“外”到“内”的竞争中性驱动变革等新情境。新一轮国有企业改革应当将竞争中性的情境要求内嵌，基本思路是在坚持“两个毫不动摇”的前提下，进一步优化国有企业改革目标，更加精细化推进国有企业分类，以分离政府多重角色优化改革实施方式，多维度拓展和深化混合所有制改革。着眼于实际操作层面，下一步应着力推进五个方面的改革，即简化负面清单的类型和内容、推动公司治理的制度安排和改革举措扎实落地、深化经营机制特别是三项制度的市场化改革、全方位抑制甚至消除引致预算软约束的关键要素、保证政府与企业互动过程的公开透明和信息披露的真实有效。

[关键词] 竞争中性；国有企业改革；公平竞争

[中图分类号]F270 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2019)06-0022-19

一、引言

李克强总理在 2018 年 12 月 24 日国务院常务会议和 2019 年政府工作报告中对引入竞争中性原则的明确，激发了全社会对竞争中性的广泛热议。实际上，无论是党的十八届三中全会提出要“坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定”，还是党的十九大报告强调要“清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法”，抑或是国家在多个场合明确要求对国有企业和民营企业一视同仁、平等对待，特别是 2019 年政府工作报告专门提出要“按照竞争中性原则，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制企业平等

[收稿日期] 2019-05-04

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“竞争性国有企业的混合所有制改革研究”(批准号 71472186)；国家社会科学基金重点项目“互联网平台型企业社会责任问题研究”(批准号 18AGL011)。

[作者简介] 黄速建，中国社会科学院工业经济研究所研究员，博士生导师；肖红军，中国社会科学院工业经济研究所副研究员，管理学博士；王欣，中国社会科学院工业经济研究所副研究员，管理学博士。通讯作者：肖红军，电子邮箱：xiaohjxiaohj@126.com。

对待”,以及现实中国国家经济政策体系开始从以产业政策为主导向以竞争政策为基础转型(项安波,2018),都表明竞争中性在政策思路层面获得认同。

“竞争中性”(Competitive Neutrality)概念自20世纪90年代提出以来,经过澳大利亚的制度建构与实践探索、OECD拓展研究与倡导应用、美欧战略性的规则延展与国际推广,呈现出从国内(特定国家)扩展到国际的明显趋势(Sauvant et al.,2014),即沿着“国内制度—双边规则—国际软法—国际规则”的路径逐渐演化(石伟,2017)。尽管竞争中性有所谓的“澳大利亚版”“OECD版”和“美国版”,但其基本思想都要求“国有企业和私营企业需要面对相同的规则约束”(OECD,2009),国有企业不能因为其公共所有权性质而相对私营企业享有净竞争优势或劣势,并涵盖简化国有企业运作形式、核定承担特定职能的成本、获取合理的商业回报率、对承担公共服务义务的足额透明补偿、税收中性、监管中性、债务和直接补贴中性、政府采购中性等八个方面(OECD,2012)。也就是说,竞争中性要求国有企业与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。随着竞争中性应用范围持续扩展、应用场景不断增多、应用平台和应用方式逐渐多元,无论是发达国家还是新兴经济体,都主动或被动地对竞争中性给予高度关切与重视。特别是近些年来产业政策议题和国有企业议题成为中美经贸互动与对话的重要主题,由此推动竞争中性在中国受到政府、商界和学界的极大关注。

长期以来,国有企业改革一直是中国经济体制改革的中心环节和重要内容,2018年10月召开的全国国有企业改革座谈会更是强调,要“从战略高度认识新时代深化国有企业改革的中心地位”。深化国有企业改革的成败,事关中国经济能否实现高质量发展、“两个一百年”奋斗目标能否如期达成。然而,无论是曾经发生的“国退民进”大争论,还是再次兴起的“国进民退”大争议,抑或是新近出现的“民营经济离场论”“新公私合营论”等歪曲性观点,都深刻说明新时代深化国有企业改革的复杂性和艰巨性,正确处理国有经济与民营经济、国有企业与民营企业之间关系就是一项复杂而艰巨的任务。对此,“两个毫不动摇”已经从大政方针和根本要求上进行明确,“国进民退”和“国退民进”都绝不是深化国有企业改革的目标与方向(厉以宁,2014)。新时代深化国有企业改革必须在坚持社会主义基本经济制度前提下,推动国有企业与市场经济深度融合,增强国有企业与民营企业作为微观市场主体的活力,不仅要做强、做优、做大国有资本,而且要促使民营企业变强、变优、变大,努力实现“国民共生”“国民共进”“国民共赢”“国民共强”和“国民共荣”。国有企业与民营企业的“同发展”和“共繁荣”离不开一系列合意的制度安排,尤其是有利于促进国有企业与民营企业合作竞争的制度供给,包括本源上着眼于追求公平竞争的竞争中性。虽然竞争中性作为国际规则尚存有值得商榷与潜在风险之处,但其核心理念、主要原理、基本要求和关键内容在相当程度上契合推动国有企业与民营企业公平竞争的制度建构诉求,符合新一轮国有企业改革方向(李锦,2018)。从竞争中性视角出发推动国有企业改革,有助于加快推进和有效深化国有企业改革的进程,有利于更好地实现新一轮国有企业改革的目标。

二、国有企业改革历史演化的竞争中性收敛

由于“一切社会制度和现象都是历史的产物”,因此以竞争中性视角审视国有企业改革这一“现实的历史”,就需要从历史演化的全过程考察国有企业改革与竞争中性的链接性,揭示国有企业改革背后的竞争中性逻辑。自1978年以来,中国国有企业改革采取政策实验的方式(Qian et al.,2006)和沿着渐进式的制度变迁路径,经历了从早期以“放权让利”为核心特征的扩权让利试点、经济责任制、利改税、承包经营责任制、租赁制、股份制试点等系列改革,到中期以产权改革为主要特

征的现代企业制度建设和基于“整体搞活”的国有经济战略性改组,再到近期以分类改革为关键特征的“新型国有企业”构造,形成了具有中国特色的国有企业改革和发展范式。纵观四十年来国有企业改革的全部轨迹,无论是主要演进脉络还是相应演化方向,国有企业改革的探索虽然尚存诸多不足,但它们都有意或无意、显性或隐性、直接或间接地向竞争中性的核心理念、基本要义、价值追求、基础要求、根本逻辑、本真功能和实现方式收敛与趋近。

1. 市场化改革的基本取向契合竞争中性的核心理念

市场化改革的基本取向贯穿于国有企业改革的全过程,是国有企业改革取得成功的根本法宝。市场化改革既从宏观上为国有企业改革提供了制度供给和改革条件,又在微观上推动了国有企业实现脱胎换骨的“改造”。从宏观看,中国经济体制从高度集中的计划经济演变到“计划经济为主、市场调节为辅”的经济,再演变到“公有制基础上的有计划的商品经济”,最后演变为“社会主义市场经济体制”;政府和市场的关系由市场在资源配置中“起辅助性作用”演变到“起基础性作用”,最终演变为“起决定性作用”,更好地发挥政府的作用。一方面,社会主义市场经济体制推动形成了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的格局,同时强调“使市场在资源配置中起决定性作用”和“更好发挥政府作用”,它们结合起来实际上构成了竞争中性得以生成的混合经济情境要求;另一方面,社会主义市场经济的建立和完善过程也是社会分工与社会服务体系重建的过程,有效推动了国有企业办社会职能和各种政策性负担的剥离,避免国有企业在与非公有制企业的竞争中处于“不当劣势”,这与竞争中性要求同时消除国有企业“不当竞争优势”与“不当竞争劣势”的核心思想高度契合。从微观看,国有企业的角色由政府行政机构附属物逐渐向自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体转变,并按照市场导向原则对不适应市场经济要求的产权制度、经营机制和管理方式进行改革(杨瑞龙,2018),成为社会主义市场经济微观基础,这与竞争中性要求国有企业首先是独立市场竞争主体与采取市场取向的运营完全相符。

2. 分类改革的统领性思路契合竞争中性的基本要义

竞争中性无论是作为特定国家国内经济改革的因应制度还是作为国际经贸的规则谈判,都强调其适用于商业性活动而排除非商业性活动(卜令强,2017;宋彪,2017)。前者如澳大利亚在《竞争原则协定》中直接规定,竞争中性是为了“消除政府企业在开展重大经济活动中因为所有权因素而产生的资源配置扭曲”“这些原则仅仅适用于政府所开展的商业活动,其所开展的非商业、非营利性活动并不包括在内”;后者如 TPP 协定将与竞争中性相关内容的适用范围界定为主要从事商业活动的国有企业,将诸如专门行使公共职能的从事非商业活动的国有企业排除在外。由此可见,竞争中性要求国有企业区分商业行为和非商业行为,并通过分设独立账户进行管理甚至组织分离予以实现,这与竞争中性市场化与竞争有效的条件假设也高度吻合。从中国国有企业改革看,曾经的“抓大放小”改革隐现过分类改革的思想,只不过其以规模为依据并不合理,没有触及国有企业本质的功能差异。真正意义的分类改革应当始于准确界定不同国有企业功能,背后隐含着对国有企业提供私人物品和提供公共物品与外部性产品的功能区分(中国宏观经济分析与预测课题组,2017)。目前,国有企业改革已经由过去的“一刀切”推进阶段进入到真正意义的分类改革时期,分类改革成为统领性的改革思路,并将国有企业划分为公益类和商业类,前者的功能定位是保障民生、服务社会、提供公共产品和服务,后者则被要求以市场化方式开展商业运作。以分类为基础,公益类国有企业和商业类国有企业被赋予不同的改革路径、发展思路、监管模式、定责要求和考核标准。由此可见,分类改革将国有企业的商业性行为与公益性功能区分开来并进行差异化要求,与竞争中性的基本要义和生成条件要求不谋而合。

3. 国有经济布局优化调整契合竞争中性的价值追求

自党的十五届四中全会以来,推动国有经济布局优化、结构调整和战略性重组一直是国有企业改革的重点任务,并在改革实践中得到稳步推进和取得重要进展。国有经济布局优化与结构调整一方面反映出国有企业作为矫正市场失灵和服务国家战略的制度安排功能(黄速建和余菁,2006),因为国有资本更多地被要求投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域;另一方面也直接或间接地增进企业主体的市场化运作能力、促进行业市场的公平竞争和优化国有资本配置效率,一定程度上与竞争中性的价值目标相契合。首先,国有经济布局优化与结构调整意味着国有资本有进有退、有所为有所不为,部分国有企业退出一般性竞争领域,聚焦于主业发展,不但使这些领域的市场竞争更加公平,而且能够促使这些国有企业将公益性功能与商业性行为相分离,以便于“核定承担特定职能的成本”和“对承担公共服务义务的足额透明补偿”,这显然符合竞争中性的要求。其次,国有经济布局优化与结构调整意味着对国有资本以往布局战线过“长”、分布过“宽”、领域过“散”、效率不高的现象进行改变,尤其是对国有企业的过剩产能化解和“僵尸企业”处置,不仅增强了国有企业的市场活力,而且相当程度上推动了国有资本配置和社会资源配置的优化,这与竞争中性追求增进资源配置效率的目标相一致。最后,国有经济布局优化与结构调整还体现于对垄断行业改革的推进,主要是通过区分垄断行业的自然垄断环节和可竞争环节,打破行政垄断,放宽市场准入,降低行业门槛,引入竞争机制,优化规制方式,对多个垄断行业实现不同程度的改革(肖兴志和韩超,2018),推动垄断行业某些竞争领域的投资主体多元化,形成领域内国有企业和民营企业公平竞争、共同发展的格局,这与竞争中性的市场进入平等、公平竞争的价值追求相契合。

4. 公司化为主的产权改革契合竞争中性的实现范式

“华盛顿共识”和“休克疗法”的失败引发全球范围对国有企业全面私有化的反思,而“后华盛顿共识”的形成则意味着国有企业存在的价值得到广泛认可,国有企业天然“不可改革”的争论逐步退出,取而代之的是推动国有企业改革聚焦于公司治理改善,让国有企业置于公平竞争环境中。因此,竞争中性的目标并不是要消除国有企业,也并不要求国有企业一定要“私有化”,如“Hilmer 报告”就提出可以通过私有化、公司化、对国有企业竞争优势的特定来源进行改革、定价指导等方式实现竞争中性。对于竞争中性来说,公司化改造并非强制性而是更具选择性(宋彪,2017)。国有企业经过公司化改造后,政府仍然持有企业产权,但经营目的、动机和奖惩等都会发生变化,行为范式也必然要求突出市场导向、竞争意识和商业化理念。从中国国有企业改革看,产权改革是一条主线和主攻方向,也是改革战略主义思维落地的反映(张文魁,2008)。产权改革大致经历了部分国有企业的股份制探索、国有企业全方位与大力度的产权改革、混合所有制改革有序推进这三个阶段的演化,主要形式则包括“公司化”和“民营化”,尤其是当前的混合所有制改革依然主要采取公司制形式(剧锦文,2018)。也就是说,以股权多元化和混合所有制为重点方向的产权改革主要是通过“公司化”来实现。目前,中央企业已全部完成公司制改制,由全民所有制企业转化成公司制企业,政府的角色不再是企业的行政领导,而是产权拥有者和出资人身份,从而极大地促进企业成为真正的独立市场主体。由此可见,国有企业实施以公司化为主的产权改革与竞争中性对国有企业“改造”的选择性要求高度匹配,特别是符合竞争中性“简化国有企业运作形式”的要求,为竞争中性的实现奠定了基础。

5. 经济型治理的制度安排契合竞争中性的基础要求

公司治理是国有企业“公司化”产权改革取得实质成功的关键,也是国有企业真正转向市场化经营机制的基础。发达国家与发展中国家的实践经验皆表明,国有企业都面临大同小异的治理挑战,它们在不同程度上都源于政府部门的传统习惯和不恰当的行政干预(鲁桐,2018),因此消除这

些治理挑战是实现竞争中性的基础要求。竞争中性要求的“简化国有企业运作形式”“获取合理的商业回报率”和“监管中性”都有赖于国有企业的良好公司治理,这也是 OECD 一直强调国有企业公司治理与竞争中性相融性的重要原因。从中国国有企业改革看,公司治理改革是国有企业建设现代企业制度的关键内容,并经历了行政型治理有所松动、经济型治理开始导入、持续推进治理改革、明确深化改革方向四个阶段的演化,逐步实现或正在努力实现由“强行政型治理、弱经济型治理”向“弱行政型治理、强经济型治理”的转型(李维安和李元祯,2018)。无论是现代企业制度建设早期探索对构建“法人治理结构”的强调,还是近些年积极开展的董事会授权试点和建立职业经理人制度,都彰显出国有企业改革对公司形态下经济型治理模式的努力探寻。经济型治理作为一种与市场治理相配套的治理模式,能够较好解决国有企业经理人的激励约束问题,促进国有企业建立健全市场化经营机制,进而从治理层面和制度层面抑制国有企业的不良动机与行为,避免国有企业违背市场化原则开展运营而扭曲资源配置,这为国有企业作为一般企业公平参与市场竞争提供了保障。由此可见,国有企业对经济型公司治理的制度安排与改革方向,有利于促进“简化国有企业运作形式”“获取合理的商业回报率”和“监管中性”等竞争中性基础要求的实现。

6. “管资本”为主的国资监管契合竞争中性的根本逻辑

竞争中性生成逻辑的关键在于政府与国有企业的关系,偏颇的联结关系与不当的制度安排容易导致政府对国有企业的“特别关照”,造成竞争非中性甚至竞争扭曲,因此竞争中性要求消除这种偏颇的联结关系与不当的制度安排。政府与国有企业的关系既依赖于深层次的产权改革,又反映于国有资产监管模式。特别是,国有资产监管模式改革往往还会对产权改革提出导向需求,并直接决定政府与国有企业的责权利关系。从中国国有资产监管体制改革看,基本上是沿着政企分开、政资分开、所有权与经营权相分离的思路和按照权利、义务、责任相统一的原则逐步推进,大致经历了沿袭计划经济下传统行政管理体制、国有资产监管体制初步形成、国有资产监管权分散行使、国有资产监管权集中行使和国有资产分层分类监管等五个阶段的演化(白金亚,2016),逐渐实现由“政资不分、政企不分、以政代企、以政代资”的直接行政管理和监督企业模式向“管资产与管人、管事相结合”的国有资产监管体制转变,并朝着以“管资本”为主的新型国有资产监管模式演变(中国社会科学院工业经济研究所课题组,2014)。这意味着国有资产监管体制的深刻变革,不仅国有资产监管机构的职能需要转变,避免既当“裁判员”又当“运动员”,防止对国有企业经营活动的直接干预,而且监管方式也要求进行相应改变,更多采取法治化、市场化监管手段,防止监管的“越位、错位、缺位”。因此,以“管资本”为主的国有资产监管模式有利于消除政府与国有企业之间的偏颇联结关系与不当制度安排,避免国有企业获取相对于民营企业的不当竞争优势或劣势,这与竞争中性的根本逻辑和监管中性要求高度契合。

7. 高质量发展的范式转型契合竞争中性的本真功能

国有企业改革的微观目的是要推动国有企业更健康、更可持续发展,国有企业发展质量是国有企业改革成效的重要衡量维度。由于国有企业在不同改革阶段所面临的经济重点、社会关注焦点、市场发育程度、改革主攻方向不同,国有企业的发展质量也呈现动态演化。随着中国经济由高速增长阶段步入高质量发展阶段,国有企业的发展也需要由过去的粗放式发展向高质量发展转型。2018年政府工作报告就曾明确提出,“国有企业要通过改革创新,走在高质量发展前列”。围绕实现高质量发展,国有企业推行了“瘦身健体”“处僵治困”、建设中国特色现代国有企业制度、培育具有全球竞争力的世界一流企业等一系列重大改革举措,力求通过质量变革、效率变革和动力变革推动国有企业高质量发展。从微观层面看,国有企业高质量发展意味着国有企业个体表现出社会价值驱

动、资源能力突出、产品服务一流、透明开放运营、管理机制有效、综合绩效卓越、社会声誉良好等七大核心特质,并通过动力转换、战略转型、效率变革、能力再造、管理创新和形象重塑予以实现(黄速建等,2018)。而竞争中性虽然从直观上是要求政府对企业之间的竞争保持中立,但其本真的出发点是要通过发挥竞争的优胜劣汰功能,促使参与市场竞争的企业不断提升发展质量。由此可见,国有企业高质量发展无论是核心特质还是实现途径,都与竞争中性的本真功能发挥密不可分,国有企业向高质量发展的转型契合竞争中性的本真目的。

三、国有企业改革的竞争中性新情境

相较以往,新一轮深化国有企业改革深植于一个充满易变性、不确定性、复杂性、模糊性的时代,面临更加复杂多变、更加立体多维、更加广泛多元的情境,而蓬勃兴起的竞争中性就是情境集合中新的重要元素。虽然四十年的国有企业改革总体趋势在向竞争中性收敛与靠近,最新的改革方向、思路与行动也不同程度的契合竞争中性要求,但竞争中性的目标仍然没有完全实现。新一轮实质性、有力度的国有企业改革(项安波,2018)则全然不同,无论是竞争中性在国际上尤其是发达国家备受推崇,还是中国对竞争中性的多次表态,都意味着竞争中性将成为影响国有企业改革“再出发”的重要因素。新一轮深化国有企业改革无论是顶层设计还是行动推进,都必须将竞争中性作为主要情境变量纳入考量,由此就要求深刻理解与把握竞争中性作为情境变量之于深化国有企业改革的影响逻辑与作用机制。

1. 由“软”到“硬”的竞争中性国际约束

随着国家间制度竞争成为国际竞争的新核心(冯辉,2016),一个国家的经济体制和规则愈与主导国际规则相接轨或相适应,制度能力、影响力和“溢出”性就越强,在国际竞争中也会处于更加有利的位置。新时代深化国有企业改革亦是如此,一方面,绝不可能完全不考虑国际经贸规则的影响,无论如何,这些规则会直接或通过“国际—国内”的传递与转化对国有企业改革形成正式或非正式的约束;另一方面,深化国有企业改革应着眼于培育和建设具有全球竞争力的世界一流企业,随着国有企业“走出去”参与全球竞争的步伐不断加快,深化国有企业改革与市场化 and 全球化方向、与国际通行规则相匹配,将有利于减少改革面临的国际阻力和增强国有企业的国际竞争力。

从竞争中性的国际化看,虽然世界各国尤其是发达国家与新兴经济体之间对竞争中性尚未形成理解共识、内容共识和规则共识,国际立法更是尚无从谈起(赵海乐,2015),但经过 OECD 和欧美的大力推广,竞争中性已经成为经贸领域的重要国际思潮。作为一种重要国际思潮,竞争中性对于政府行为和国有企业改革会形成某种约束,目前只局限于软约束和隐性约束。然而,随着竞争中性越来越多地出现于双边或多边投资贸易协定中,尤其是在欧美发达国家的强力推动下,竞争中性在国际上呈现出由非正式规则向正式规则、隐性规则向显性规则、软规则向硬规则演变的趋势。特别是,当前国际经贸规则正处于变革与重构期,高标准、广覆盖成为变革与重构的重要特征,而竞争中性则被认为是高标准的重要构成要素,因此未来很有可能会转变为硬约束的正式国际经贸规则,成为新一代国际经贸规则的重要内容。从竞争中性的国际争议看,欧美发达国家在国有企业、竞争中性议题上频频诘难以中国为代表的新兴经济体,甚至被冠以所谓的“国家资本主义”之名,将“国有企业扭曲竞争”泛化、一般化和绝对化。虽然欧美发达国家的诘难甚至歪曲隐藏着其不可告人的战略意图,但却从事实上对国有企业群体庞大的中国造成巨大压力,这也构成深化国有企业改革不得不考虑的情境因素。因此,无论是竞争中性呈现向正式国际经贸规则演变的趋势,还是竞争中性国际争议带来的现实压力,都意味着竞争中性对深化国有企业改革的国际约束可能趋于“硬化”。

2. 由“弱”到“强”的竞争中性政策规制

深化国有企业改革与国内经济政策具有共演关系,后者对前者形成制度引导、制度供给与制度约束,前者对后者生成制度需求并促进制度优化。共演关系意味着深化国有企业改革与国内经济政策的方方面面关联密切,其推进应当与更广泛的经济政策相适应、相协调。长期以来,国内经济政策以着眼于后发国家的经济赶超为目的,采取以产业政策为中心,并将选择性产业政策作为主导(黄群慧,2016),功能性产业政策应用较少,通常选择特定的产业、技术路线、产品与企业予以直接支持、扶持、保护或者限制,表现为政府对市场的强干预性。选择性产业政策虽然对中国形成完备的工业体系、快速推进工业化进程、保持较长时间的经济高速增长、实现后发国家的不断赶超功不可没,但也因为政府对市场的“驾驭”、干预甚至替代(江飞涛和李晓萍,2015)和经常发生的“政府失灵”而引致资源配置扭曲,从而引发了一系列不良后果。例如,2008年国际金融危机爆发后,中国出台了系列重点产业调整振兴规划、政策和配套措施,延续甚至强化了以往选择性产业政策的浓厚干预主义色彩(江飞涛和李晓萍,2018),结果是产业效率受到质疑、产能过剩问题变得突出。显然,以选择性产业政策为主导的产业政策体系与中国经济发展进入新常态、新时代已经不相适应。正因如此,产业政策的功能与有效性在国内引发广泛争论和反思,虽然出现了有效论、无效论、负效论、权变论或条件论等结论各异观点,但正在形成的共识则是中国经济政策应当由原来以产业政策为主导转向以竞争政策为基础(项安波,2018),由差异化、选择性产业政策向普惠化、功能性产业政策转变,从而“使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”。

与选择性产业政策完全不同,竞争政策强调对竞争性市场机制的维持与发展,包括实现竞争、增进竞争和规范竞争的政策规定与政策手段。由于竞争政策在经济政策中处于统领地位,对市场经济运行能够发挥“保护伞”的功能(徐士英,2015),因此通常被认为是市场经济中基本的、首要的制度性政策(胡伟,2018)。虽然广义的竞争政策与狭义竞争政策具有不同的外延,但反垄断和反不正当竞争一直毫无争议成为竞争政策的两大传统核心内容。然而,正如“Hilmer 报告”所指出的,由于国有企业和政府的商业行为往往豁免于竞争法,传统的反垄断和反不正当竞争无法消除国有企业相对私营企业所享有的“不当竞争优势”,因此需要通过竞争中性来矫正因为所有权性质差异而导致的国有企业与私营企业不公平竞争。随之而来的是,竞争中性日益成为竞争政策新的重要构成内容,这意味着竞争政策并不完全排除扶持性政策,但扶持必须普惠包容和符合竞争中性要求。从中国经济政策转型实践看,2018年中央经济工作会议已经明确要“强化竞争政策的基础性地位,创造公平竞争的制度环境”,而反垄断法的不断完善、公平竞争审查制度的逐步落实、政府对竞争中性的频频表态,都意味着竞争政策的落实正在加速推进,未来预期会实现由“强产业政策、弱竞争政策”向“弱产业政策、强竞争政策”的转变。相应地,竞争中性也必将由“弱政策”转变为“强政策”,并成为深化国有企业改革需要考虑的重要规制因素。

3. 由“偏”到“全”的竞争中性生态要求

按照企业生态系统理论,民营企业是国有企业生态系统的重要生态成分,国有企业的健康成长直接或间接地依赖于民营企业的存在,二者构成相互作用、相互依赖、协同发展的经济共同体,具有协同共生特点。因此,所谓的“国进民退”和“国退民进”在逻辑上不具合理性,甚至被认为是伪命题,“国民共进”“国民协同”才能确保国有企业与民营企业共同构成的生态系统实现健康发展,才是深化国有企业改革的目标方向。由于优胜劣汰的自然选择是生态系统演化的基本法则,竞争是生态系统的基础治理机制,因此实现“国民共进”“国民协同”的关键是要塑造国有企业与民营企业公平竞争的环境,保护竞争机制,让竞争机制有效发挥应有的正向效用,对此竞争中性的“友善之手”不可

或缺。竞争中性意味着深化国有企业改革需要走出狭隘主义视野,不能仅仅怀有一隅之见,“只见国有企业,不见民营企业”,而是要全面统筹考虑国有企业与民营企业,从促进经济整体效率的视角对二者采取一视同仁、平等对待的态度,防止改革对民营企业造成“挤出效应”,避免国有企业与民营企业共同构成的生态系统遭受损害。

从中国实践看,长期以来的国有企业改革并没有完全有效实现“非挤出效应”,离竞争中性的要求仍有差距。究其原因,主要是四十年的国有企业改革虽然在大趋势、大方向、大战略上逐步向竞争中性收敛,但受路径依赖、体制锁定和改革不到位的影响,民营企业相对国有企业一定程度上受到歧视性待遇。制度性壁垒、操作性偏移使得“卷帘门”“玻璃门”和“旋转门”等三重门问题时常出现,民营企业在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购、招投标、军民融合等方面仍然面临一些壁垒,民营企业的人身安全与财产安全保护有时也并不到位。民营企业与国有企业享受的税费负担不平等、融资条件不平等、公共服务不平等、政策歧视或执行的区别对待(刘志彪,2019),一定程度上挫伤了民营企业参与市场竞争的信心和积极性。结果是在民营企业发展陷入困境之时,社会上对“国进民退”的担忧与质疑再度盛行,“民营经济离场论”也夹杂其中。所幸的是,随着政府对民营企业和民营企业家的“正名”,以及逐步破除对民营企业的偏见与歧视性待遇,着眼于促进公平竞争的竞争中性成为更加全面平等对待国有企业与民营企业的制度正在逐步完善。这意味着深化国有企业改革应当从促进国有企业与民营企业构成的生态系统健康发展出发,遵循竞争中性规律,构造公平竞争的生态环境,推动“国民共进”“国民协同”的实现。

4. 由“外”到“内”的竞争中性驱动变革

企业变革的动力机制既有外源性环境驱动,也有内生性自我驱动,但二者并非完全相互独立,某些因素甚至能够在二者之间进行转化,以二者交集身份成为企业变革的激发因素,竞争中性之于深化国有企业改革即为如此。无论是作为国际影响,还是政策规制,抑或生态要求,竞争中性俨然都是深化国有企业改革的外部情境变量。按照组织系统理论,外部情境的变化尤其是跃变相当于对组织系统形成外部冲击,势必打破组织系统内部均衡状态并进行再均衡,而再均衡的过程意味着组织系统的自我革新。竞争中性的兴起亦不例外,它将对国有企业的组织系统形成外部冲击,打破国有企业长期保持的组织惯例和系统均衡,对国有企业固有的心智模式与行为范式产生影响。对于因为长期享受特殊待遇而具有高度制度优势依赖的一些国有企业来说,竞争中性的外部冲击势必意味着其需要走出“舒适区”,进行因应性的变革,改变其固有的心智模式与行为范式。同时,根据组织环境适应理论,组织会按照“刺激—反应—效果审查—适应函数修正”的方式对外部环境变化做出响应,并通过组织调适满足新的外部环境要求。竞争中性的兴起对于国有企业意味着外部发展环境的重要变化,要求国有企业通过深化改革、推进变革来适应竞争中性作为外部环境因素的变化要求,实现国有企业发展与外部环境演变的动态匹配。

竞争中性不仅仅是深化国有企业改革的外部情境变量,也不纯粹是驱动国有企业变革的约束性与生态性力量,而是越来越成为破解国有企业改革与发展难题的内在要求、前瞻方法和可行工具,并完全可能演化为深化国有企业改革的内部情境变量。四十年的持续改革让国有企业发生了脱胎换骨的变化,国有企业的发展质量与健壮性显著提升,但不得不承认,时至今日国有企业仍然存在诸多问题,尤其是国有企业改革在涉入深水区后,依然面临许多复杂的问题与“难啃的骨头”。产权明晰与权责明确问题尚未彻底解决、治理结构尚不完善、经营机制尚不够灵活、国有经济布局尚不合理、国有资产监管转变尚不到位等系列问题(杨瑞龙,2018),导致国有企业的行政化、独资化、独治化、垄断化、独享化、刚性化特征仍然明显(戚聿东和张任之,2019),结果是国有企业运营效率

没有得到充分发挥(黄群慧和余菁,2019)。深入分析看,这些问题与特征都不同程度地与市场化机制和竞争中性相关联,要么是造成市场化不足和竞争非中性的原因,要么需要通过市场化机制和竞争中性制度的完善予以解决。因此,竞争中性既是诱发国有企业变革的内部情境变量,也是破解国有企业改革所面临难题的可能出路。

四、竞争中性情境下深化国有企业改革的思路

新时代不断呈现与强化的竞争中性新情境,意味着新一轮深化国有企业改革需要将竞争中性的理念、原则和要求导入其中,全面审视、优化、重组改革目标和思路,形成竞争中性视域下深化国有企业改革的战略构思,探寻出破解国有企业改革深层次难题和“硬骨头”的战略性方案,推动国有企业发展行稳致远。需要强调的是,竞争中性的引入和实施往往需要考虑本国经济发展阶段、政府对市场的介入程度与方式、本国的产业政策等多重因素(Healey,2014),从而选择适合于本国国情的方式予以推行(卜令强,2017)。竞争中性在深化国有企业改革中的引入和实施亦是如此,需要充分契合国情、契合国家经济政策转型、契合国有企业改革实际,以有效发挥竞争中性在深化国有企业改革中的启迪、引领、催化与优化功能,实现更为实质、更高质量、更有成效的国有企业改革。

1. 坚持“两个毫不动摇”

党的十九大报告指出,“必须坚持和完善我国社会主义基本经济制度和分配制度,毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”。坚持“两个毫不动摇”,任何时候都不能偏废。新时代深化国有企业改革必须坚定不移地贯彻落实“两个毫不动摇”大政方针,坚持用“两个毫不动摇”来认识和把握国有企业与民营企业的根本关系、长远关系。一方面,国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量。国有企业在国家发展中的重要地位和不可替代的作用,要求必须坚定不移地把国有企业搞好、把国有企业做强做优做大。另一方面,习近平总书记在2018年11月1日召开的民营企业座谈会上强调,民营经济是我国经济制度的内在要素,是社会主义市场经济发展的重要成果,是推动社会主义市场经济发展和我们党长期执政的重要力量,民营企业和民营企业家是我们自己人。鼓励和支持民营企业健康发展、推动民营经济不断发展壮大是深化经济体制改革的重要内容,必须不断为民营企业、民营经济营造更好发展环境。由此可见,公有制经济与非公有制经济、国有企业与民营企业之间具有相辅相成、相得益彰的关系,深化国有企业改革必须着眼于推动公有制经济与非公有制经济、国有企业与民营企业更好地协同发展。

竞争中性在深化国有企业改革中的引入与应用,必须坚持“两个毫不动摇”。“两个毫不动摇”意味着竞争中性并不是为了削弱国有企业,也绝不是给予民营企业特殊待遇,大规模甚至全面民营化绝不是深化国有企业改革的方向。相反,竞争中性应当着眼于为国有企业和民营企业创建公平竞争的市场环境,更大程度激发国有企业和民营企业的发展活力。竞争中性要求坚持权利平等、机会平等、规则平等原则,对国有企业和民营企业一视同仁、平等对待,保证国有企业和民营企业依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护。对此,习近平总书记在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上明确指出,要“清理废除妨碍公平竞争、扭曲市场的不合理规定、补贴和做法,公平对待所有企业和经营者”。2019年3月26日召开的国务院常务会议强调,“要按照竞争中性原则,加快清理修改相关法规制度,对妨碍公平竞争、束缚民营企业发展、有违内外资一视同仁的政策措施应改尽改、应废尽废”“坚决防止和纠正排除或限制竞争行为”。因此,深化国有企业改革应当积极吸收和嵌入竞争中性的核心要义,以竞争中性的引入与应用更好地落实“两个毫不动

播”,推动建立契合竞争中性要求的中国特色现代国有企业制度,更好地让国有企业参与市场竞争,让民营企业共享改革红利,促进国有企业与民营企业平等竞争、相互合作、共同发展。

2. 优化国有企业改革目标

新时代深化国有企业改革的突出特点是“摸着石头过河”和顶层设计相结合,强调问题导向和目标导向相统一,尤其是改革的基本取向、逻辑思路和重点任务都生发于清晰的改革目标,并深受改革目标的指向引领和价值判定,因此合理的目标定义对深化国有企业改革至关重要。竞争中性情境的嵌入首先是目标嵌入与映射,要求对深化国有企业改革的目标进行重新审视和优化,将竞争中性所要实现的目标与国有企业改革的本质属性结合起来,丰富、拓展、深化和升华国有企业改革的目标定义。竞争中性背后隐含的经济生态系统观和企业生态系统理论,均意味着深化国有企业改革必须对国有企业的本位目标进行超越,不能停留于就国有企业论国有企业(项安波,2018),而是需要从包括民营经济在内的整个经济系统和全社会角度定义改革目的与目标。为此,由竞争中性出发,深化国有企业改革的目标可以系统化为三个层次,即直接目标、衍生目标和终极目标。

对于直接目标,推动“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”符合竞争中性促进公平竞争目标的要求,亦可认为是深化国有企业改革最基础的目标;推动“国有企业做强、做优、做大”和“国有资本做强、做优、做大”的目标可以进一步拓展,将民营企业和民营资本纳入目标范畴,即转变为推动“国有企业与民营企业共同做强、做优、做大”“国有资本与民营资本共同做强、做优、做大”“培育具有全球竞争力的世界一流企业”的目标也应当由国有企业延伸至民营企业,即推动国有企业和民营企业“培育具有全球竞争力的世界一流企业”。无论是更大范围的“做强、做优、做大”还是更广泛的“世界一流”,都是竞争中性促进公平竞争目标所希冀达成的结果。对于衍生目标,增强“国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力”与推动国有经济高质量发展的目标,应依据竞争中性促进经济效率的目标要求,从构建“国民共进”“国民协同”经济格局和提高国民经济整体效率的角度,将其转化为推动国有经济和民营经济协同实现高质量发展,并进一步演进为推动经济高质量发展。对于终极目标,“以人民为中心”的国有企业本质属性和竞争中性增进社会福利的目标要求,都一致指向社会福利最大化的改革目标,并最终助力“建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”目标实现。

3. 精细化国有企业分类

分类改革思路已经成为深化国有企业改革的社会共识,并契合竞争中性的基本要义。分类改革成功的基础是合意的国有企业分类,即反映不同类群国有企业的本质属性区别和功能定位差异。从宏观分类看,国家已经明确将国有企业区分为公益类、商业一类、商业二类,其中公益类国有企业更加强调“特殊企业”性质,突出社会性与公共性功能,商业一类国有企业更强调“一般企业”性质,突出商业性与市场性功能,商业二类国有企业则同时强调“特殊企业”性质与“一般企业”性质,突出特定功能性,要求经济性与社会性并重。宏观分类能够大体识别出某一国有企业的基本属性和核心功能,理想的方式是通过改革重组将所有国有企业转变成为纯粹的某一类企业(黄群慧和余菁,2013),但现实中实现起来比较困难,因此大量国有企业在相当长时间内仍将保持多产业、多功能、多属性的内部运作状态。这意味着科学的分类应当是在宏观分类基础上还需对国有企业内部进行相应分类,即微观分类,区分同一国有企业内部的不同性质业务活动(杨瑞龙,2018)。

从竞争中性的适用范围和操作要求看,内部具有从事商业性业务活动的国有企业是竞争中性针对的主要企业对象,竞争中性的“核定承担特定职能的成本”和“获取合理的商业回报率”则要求对国有企业的商业性活动与特定职能进行合理区隔,这也意味着国有企业分类应当深入到同一国

有企业的内部。根据企业从事不同性质业务活动的组合性,国有企业可以进一步细分为七类,即纯粹公益类、纯粹商业一类、纯粹商业二类、公益类与商业一类混合型、公益类与商业二类混合型、商业一类与商业二类混合型、公益类与商业一类和商业二类混合型。竞争中性施用的基础是特定领域已经市场化,包括绝对市场化和相对市场化(丁茂中,2018)。纯粹公益类国有企业处于非市场化领域,原则上并不属于竞争中性的适用范畴,但现实中依然应鼓励政府追求竞争中性(OECD,2009),以便实现公益性供给活动的高效率和潜在资源配置扭曲的最小化。纯粹商业一类和纯粹商业二类国有企业分别处于绝对市场化领域和相对市场化领域,竞争中性的落实相对简单,深化国有企业改革的方向也相对清晰。竞争中性在四类混合业务型国有企业的实际操作则变得相对复杂,深化国有企业改革的目标取向更为多维、组织形态更加多样、实施方式更需多元,因为需要对不同性质业务活动进行多重因素考虑和平衡,特别是涉及公共产品与服务的成本核算、补偿和分账户运行问题,以及自然垄断业务与竞争性业务的分离问题。

4. 科学界定政府的多重角色

竞争中性要求政府公平对待国有企业与民营企业,而公平对待的前提是调整和规范政府与国有企业之间的关系,基本思路是剖析政府在与企业的互动关系中所扮演的角色,通过制度安排和机制设计使政府的多重角色更加清晰化、合理化。具体而言,政府既是国有企业的出资人,又是国有资产的行政性监管者,同时还是针对所有企业的行业管理者和市场竞争维护者,而当出资人角色与其他角色相互结合并归于同一政府机构时,就有可能因为政府习惯于运用其他角色的行政管理方式来履行出资人职能,而导致竞争非中性的产生。基于此,从制度层面看,应对国有资产管理部門的出资人代表角色和国有资产的行政性监管职能进行分离,《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》对此已经有所体现,但仍需进一步深化和落实。特别是,对于已经明确并正在构建的“国有资产管理部門+国有资本投资运营公司+国有企业”三级架构模式,落实的关键是通过更加合理的监管清单和责任清单、国有资本投资运营公司授权放权清单来清晰界定各个层级之间的边界,确保处于中间层级的国有资本投资运营公司真正发挥应有的作用,防止三级架构模式流于形式。

从操作层面看,深化国有企业改革应当改变“谁出资,谁决定”的现行做法,避免因利益攸关而导致操作行为的偏离甚至扭曲,为竞争非中性的产生留下潜在操作空间。一方面,分类改革中如果以“谁出资,谁分类”为逻辑或标准,政府部门作为出资人代表可能为了某些既得利益或继续保持控制而“有意”扩大公益类企业覆盖面。相反,应当依据细化的产业划分标准对“关系国家安全、国民经济命脉,以及供给公共产品和提供公益性服务的重要行业和关键领域”进行科学细分,建立一套“行业细分负面清单”,国有企业的分类以这一客观标准为依据而不是企业的所有者主观决定(杨瑞龙,2018)。类似地,国有资本布局优化调整亦应如此操作。另一方面,如果按照“谁出资,谁授权”的逻辑或标准推进国有资本授权经营体制改革,国有资产管理部門可能会出现少授权、多监管的倾向,难以真正实现从管企业向管资本的转变。因此,国有资本投资运营公司授权放权清单、国有资产管理部門的监管清单和责任清单不能由国有资产管理部門自己制定,而是应当由更高一级机构或更综合性部门组织制定,实现制定者与执行者分开。此外,与竞争中性和垄断行业国有企业改革密切相关的是政府作为市场竞争维护者的功能发挥,对此公平竞争审查是一项重要的制度安排。然而,目前中国公平竞争审查制度采取的是自我审查方式,“同体监督”容易使得公平竞争审查流于形式,无法达到审查目的与效果,合理的方式应当是建立从事公平竞争审查工作的独立性专业机构,实现政策制定者与公平竞争审查者的角色分离。

5. 深化混合所有制改革

混合所有制能够发挥不同所有制资本的制度和互补效应,一方面是非公有资本的引入能够将灵活的经营机制移植到国有企业,推动国有企业提升效率,另一方面是非国有企业通过资本介入能够享受垄断性国有企业部分市场支配势力或融资优势(杨瑞龙,2018),改变自己在市场竞争中所处的劣势地位。显然,混合所有制有利于实现竞争中性“简化国有企业运作形式”的要求,也能促进国有企业像“正常公司”一样追求竞争中性所要求的“获取合理的商业回报率”,同时还为民营企业与国有企业的公平竞争提供了新途径。无论是从竞争中性的实现要求出发,还是基于产权制度的合意性安排,混合所有制改革都是深化国有企业改革的重要方向。然而,当前混合所有制改革仍然存在多个方面亟需破解的问题:一是“混动不足”问题。民营企业对于发展混合所有制的动力不足主要是由于许多投资领域存在进入障碍,担心在与国有资本混合过程中权益受到侵犯;国有企业对于发展混合所有制的动力不足主要是由于害怕承担混合失败所带来的国有资产流失风险,担心混合之后失去原来享有的权力和优势。二是“混位失衡”问题。“混下不混上”现象比较常见,混合停留于下属子公司层面是当前发展混合所有制的普遍做法,集团总部层面的混合所有制改革推进较为缓慢。三是“混而不和”问题。由于一些混合所有制企业重“混”轻“改”,仅仅重视形式上的股权混合,而忽视混合后的企业运行制度改革与管理变革,导致无法发挥互补效应甚至造成管理混乱。四是“混中失当”问题。混合所有制改革之所以受到一定的争议和阻力,某种程度上是因为现实中存在混合所有制改革操作不规范现象,如国有资产定价不合理、产权交易过程不透明等问题。

竞争中性不仅对推进国有企业混合所有制改革提出了方向和要求,而且提供了破解现实问题的有益思路。具体包括:一是以分类为基础,扩展“混改”领域。竞争中性意味着民营企业与国有企业应当享受权利平等、机会平等和规则平等,而民营企业以资本介入的方式实现对行政性垄断市场和自然垄断市场的进入,则是权利平等和机会平等的重要体现。由此,深化混合所有制改革应当全面涵盖纯粹商业一类、纯粹商业二类、公益类与商业一类混合型、公益类与商业二类混合型、商业一类与商业二类混合型、公益类与商业一类和商业二类混合型六类国有企业,加快推进混合业务型国有企业的“主辅分离”、“主多分离”。对于纯粹商业二类国有企业或业务单元,积极推进国有资本占据控制地位的混合所有制改造,对于纯粹商业一类国有企业或业务单元,可以进行国有资本控股或民营资本控股形式的股份制改造。二是以集团为重点,拓展“混改”层次。在集团公司绝对控股的情境下,集团总部的国有独资化容易导致总部倾向于同时管资本、管资产、管企业,下属子公司的混合所有制改革将会面临产权难以独立化的挑战,不符合竞争中性的要求。基于此,深化混合所有制改革应当将国有企业集团总部层次作为新重点,鼓励民营资本的进入,推动集团公司向股权多元化或混合所有制模式转变。三是以市场为主导,优化“混改”方式。竞争中性要求在推进国有企业混合所有制改革过程中,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,采取政府引导、市场主导的方式,减少行政干预和避免“拉郎配”,通过市场化的操作实现国有资本与非公有资本的混合、融合。四是以“混”促“改”为主线,深化“混改”内涵。竞争中性要求国有企业经过混合所有制改革,应当实现内部经营机制的市场化转变,变革管理方式,平等参与市场竞争,因此深化混合所有制改革需要重视“混合”之后的“改革”,以产权安排的变化促进国有企业进行全方位的适应性变革,提升混合所有制改革的质量与效果。五是以平等为关键,夯实“混改”保障。竞争中性要求混合所有制改革过程中对不同所有制资本平等对待,破解“不愿混”和“不敢混”的难题。为此,深化混合所有制改革应强化产权平等保护,一视同仁地保障国有产权和非国有产权持有者依法享有与其出资相

对应的权益,特别是坚持治理同股同权原则,同时增强“混改”过程的公开透明,防止不公平、不正当行为的出现。

五、基于竞争中性深化国有企业改革的建议

新时代深化国有企业改革已经步入“持久攻坚战”和“施工高峰期”(戚聿东和张任之,2019),处于“一个行动胜过一打纲领”的关键时刻,去虚向实已经成为新时代深化国有企业改革的重要特征。以竞争中性嵌入推动深化国有企业改革的关键是要探寻深化国有企业改革的行动方案,特别是针对改革中“难啃的骨头”提出因应性的具体破解对策。竞争中性的嵌入意味着深化国有企业改革视域与维度的增加,必然要求从竞争中性的核心理念、基本要义、目标追求、内在逻辑、主要内容和实现方式出发,结合深化国有企业改革的目标方向、战略思路和重点领域,建立二者之间的链接与映射关系。基于此,着眼于实际操作层面,新时代深化国有企业改革的着力点主要体现在五个方面,包括:简化负面清单的类型和内容、推动公司治理的制度安排和改革举措扎实落地、深化经营机制特别是三项制度的市场化改革、全方位抑制甚至消除引致预算软约束的关键要素,以及保证政府与企业互动过程的公开透明和披露信息的真实有效。

1. 清单管理简化

竞争中性涉及政府与市场关系、政府与不同类型企业关系的处理,竞争中性的实现必然要求将清晰合理界定政府与市场关系的边界、重新划定政府与国有企业和民营企业关系的外延作为深化国有企业改革的基础内容。理论上,政府与市场关系、政企关系可以通过内容罗列式的正面清单予以界定,但长期的实践表明,“政府在前—市场或企业紧随”的正面清单方式不仅会带来过度行政干预、“政府失灵”和对市场配置资源功能的抑制,而且实施成本较高、限制企业创新空间。正因如此,缘起于国外的负面清单管理模式在中国新一轮的改革开放中得到广泛应用,以便对历史形成的政府与市场关系、政企关系进行调整和规范。负面清单管理模式以“除非法律禁止,否则允许”的权利推定逻辑代替“除非法律授权,否则禁止”的义务推定逻辑(陈兵,2016),改变以往只重视避免“市场失灵”,转而强调避免“市场失灵”和“政府失灵”双向推进,不仅能够产生成本节约型收益(Soderholm, 2013),而且可以解决市场准入门槛过高、管理程序复杂、竞争公平性不足、运行透明度低等问题(郭冠男和李晓琳,2015)。然而,负面清单管理模式的效果却高度依赖于负面清单的质量。目前中国尚处于负面清单管理模式的探索期,负面清单过多过长的的问题较为突出,一定程度上影响了负面清单管理模式的效果。

从深化国有企业改革看,清单管理尤其是负面清单管理也在较大程度上得以应用,深化国有企业改革的诸多战略思路均需以清单管理的方式予以落实。对于国有资本布局优化调整,需要建立“关系国家安全、国民经济命脉,以及供给公共产品和提供公益性服务的重要行业和关键领域”清单;对于国有企业分类,需要建立“保障民生、服务社会、提供公共产品和服务”行业和领域清单,以及“关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域”和“重大专项任务”清单;对于垄断行业国有企业改革,需要建立“自然垄断行业、领域、环节”清单;对于国有资本授权经营改革,需要制定国有资本投资运营公司授权放权清单;对于国有资产监管改革,需要建立国有企业监管事项清单。这些清单实际上可以转化为诸如商业一类国有企业划分的负面清单、国有企业运营的权责负面清单等不同类型的负面清单,对于清晰界定政府与国有企业关系具有重要意义。但是,从国有企业改革已经出台、准备出台和规划出台的清单看,仍然存在清单过多过长的的问题,因此着眼于更好地发挥市场在资源配置中的决定作用和推动政企、政资、政监的实质分开,需要对清单尤其是负面清单进

行简化。一方面,需要简化清单类型,尽可能将多种相似或关联密切的清单协调整合,避免多样化清单之间的潜在冲突;另一方面,需要简化负面清单内容,尽量缩减负面清单条目,减少模糊弹性条款,避免负面清单过于冗长或过于“可解释性”,以达到激发市场活力、增进国有企业作为独立市场主体活力的目的。

2. 公司治理实化

公司治理是推动国有企业建立现代企业制度的关键维度,也是竞争中性“简化国有企业运作形式”要求的主要内容,对于国有企业作为实质性的独立市场主体参与竞争、提高国有企业效率至关重要。虽然中国国有企业的公司治理改革已经取得很大进步,但目前仍然存在诸多问题,集中体现为多重“虚化”,包括:一是治理主体虚化,即一些国有企业治理结构不合理,董事会、监事会或监事、经理层的设置不科学,董事、监事配置不规范甚至不到位,影响到董事会、监事会的正常运转。二是治理权责虚化,即一些国有企业的董事会、经理层并不拥有相应的实质权利,管人、管事、管资产的权利往往都掌握于国有资产管理部門。虽然董事会授权试点一定程度上扩大了国有企业董事会权利,但试点范围和授权幅度均有待深化。与此同时,董事会和经理层的责任模糊、监事会或监事的职能弱化在国有企业依然存在,问责制有待加速建立和完善。三是治理机制虚化,即一些国有企业董事会、监事会或监事形同虚设,没有实际的运行程序和机制,或者建立了相关制度却未能有效执行,董事会、监事会或监事无法发挥应有的作用。四是治理能力虚化,即一些国有企业董事会、监事会或监事、经理层的队伍专业化程度低,缺乏现代公司治理能力与手段,习惯行政化思维和决策方式,治理效果不佳。五是政策落地虚化,即虽然公司治理改革的部分重要政策与制度已经开始探索推行,如经营管理者的市场化选聘制度、职业经理人制度、差异化的薪酬分配制度等,但在实际中的制度执行层面没有达到预期的目标。

鉴于此,深化国有企业公司治理改革的关键就是要多管齐下破解多重“虚化”问题,既要顺应现代公司治理发展的新趋势和新规律,结合中国特色要求,创新公司治理模式,更要全方位推动公司治理的制度安排和改革举措扎实落地,实实在在推动公司治理不断完善。国有企业公司治理的“实化”主要包括:①治理模式转型实化。一方面,随着利益相关方理论、企业与社会关系理论的兴起,现代公司治理呈现出由传统的股东单边治理模式向利益相关方共同治理模式转变的趋势。利益相关方共同治理模式意味着决策权力配置不再是以往的一元主导模式,取而代之的是多元共享模式(李伟阳和肖红军,2010),如此能够发挥多元利益相关方的决策参与、治理监督功能。国有企业公司治理应当进行顺应性的变革,逐步由单边治理模式转向多边共同治理模式,形成更加有效的多元共享共商的权利配置机制。另一方面,深化国有企业公司治理改革应当依据细化的国有企业分类、不同所有权安排相机确定改革方向与重点,针对纯粹公益类、纯粹商业一类、纯粹商业二类、混合业务型国有企业和国有独资、国有控股企业分别设计选择匹配性的公司治理模式。②机构与机制实化。建立健全董事会、监事会或监事、经理层三大治理主体,特别是要加强董事会建设,深化外部董事制度改革,规范董事来源与构成,健全董事会内设机构。完善董事会、监事会或监事、经理层的运行规程并加以落实,切实形成协调有效的运转机制。③权责能匹配实化。以清单形式明确董事会、监事会或监事、经理层的权利与责任边界,实现不同治理主体的权责匹配。重点应当加快推进董事会授权改革,让董事会真正拥有并能够行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利;构建、规范与优化经理层授权管理制度,让经理层真正享有并实际行使经营自主权;进一步提升监事会或监事的独立性与权威性,对董事会和经理层的监督职能得到充分履行。此外,应全面加强董事会、监事会或监事、经理层的队伍能力建设,使其能够与各自所行使的权利、承担的责任相适配。④市场化方向实化。切实加

快推行职业经理人制度,既要规范和完善经营管理者的市场化选聘操作,扩大市场化选聘范围和比例,又要为现有经营管理者构建向职业经理人转换的畅通通道,推动现有经营管理者的职业化转型,同时还应当对经营管理者实行契约化管理和任期制,建立市场退出机制。推动落实差别化的激励约束制度,针对企业领导人实行差异化薪酬制度,特别是薪酬水平应当与经理人才市场接轨、与企业经营业绩挂钩。

3. 经营机制活化

竞争中性要求参与市场竞争的主体不仅具有“正常公司”的组织形态,而且必须能够表现出“正常公司”的行为方式,即市场化经营。这意味着深化国有企业改革应当在产权制度安排合理化、公司治理机制合意化的基础上,对国有企业的内部经营机制和管理体制进行深化改革,基本方向是构建灵活高效的市场化经营机制,制度化规范国有企业参与市场竞争的行为,最大限度激发国有企业发展的内生活力和巨大潜力。市场化经营机制的核心是要深化国有企业内部的劳动、人事、分配三项制度改革,从生产要素层面实现人力资源、企业家的市场化配置和管理灵活性,形成有效的激励约束机制。实际上,三项制度是政府与国有企业发生作用关系的重要领域,容易出现政府的不当干预现象,加之国有企业长期以来在三项制度上形成的制度锁定和路径依赖,人力资源要素配置扭曲和成本难以显化的现象经常出现,导致国有企业相对民营企业呈现出不当的制度优势或劣势,这有悖于竞争中性的要求。从实践看,尽管中国自20世纪90年代初就开始推进国有企业三项制度改革,21世纪初更是加快了深化三项制度改革步伐,取得了很大进展,但国有企业三项制度的僵化与刚性问题仍然没有得到根本性解决,管理人员能上不能下、员工能进不能出、收入能增不能减的现象还较为普遍,特别是在垄断性、公益性国有企业和老国企更为严重(国务院发展研究中心课题组,2015)。人力资源市场化机制未能有效建立,无法适应国有企业业务发展的市场化要求,严重制约国有企业的经营效率和市场竞争力。竞争中性的实现必然要求深化国有企业三项制度的市场化改革,推动三项制度去行政化、去刚性,真正建立管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的市场化劳动用工和收入分配机制。

从劳动用工制度看,目前国有企业已经拥有符合市场经济要求的自主招聘权,能够依据企业发展需要自主从劳动力市场引进人才,“进”的渠道较为顺畅,但鉴于政府就业要求和社会稳定压力,国有企业解聘员工、精减人员往往会比非国有企业面临更多的限制,“出”的通道较为受限。深化劳动用工制度改革需要对此进行破解,关键是要强化劳动契约化管理。一方面,国有企业需要全面推行公开招聘制度,打破不同类型员工的身份界限,加快建立并不断完善以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度;另一方面,国有企业需要构建形成员工正常流动机制,规范员工退出制度,通过体制机制改革和权利责任清单约束政府对国有企业经济性减员的干预,引导社会形成合理预期,畅通员工退出渠道。

从人事管理制度看,长期以来的任命制和中层以上管理人员市场化配置比例不高,意味着国有企业管理人员“上”的方式可能就存在不合理,加之部分国有企业管理人员在内部仍然有隐性的所谓“行政级别”,结果是通常情况下能上不能下。深化人事管理制度改革必然要求对此进行彻底改变。一方面,国有企业需要为管理人员能上能下建立通道即职级体系,明确每一职级的岗位职责和任职条件,并将综合考核评价作为基础,通过竞聘上岗、公开选聘等多种方式,优化管理人员选拔任用机制;另一方面,国有企业无论在组织机构设置还是岗位设置上,均应破除传统的行政化方式和称谓,符合公司制与市场化要求,同时扩大经理层、中层管理人员选聘的市场化来源。

从薪酬分配制度看,目前工资总额预算管理一定程度上使得国有企业难以对市场变化进行灵

活应对,特别是限制了市场化程度较高的重点岗位薪酬空间,人才获取相对民营企业变得更加困难。同时,薪酬与绩效挂钩不紧密甚至不挂钩、平均主义、吃“大锅饭”现象仍然存在。深化薪酬分配制度改革就是要有效解决这些问题,重点包括两个方面:一是减少政府对国有企业工资分配的行政干预,加快推动工资总额由“政府核定”转变为“市场决定”。对于纯粹商业一类国有企业,工资总额预算原则上实行备案制,工资分配管理权应切实赋予企业,增加企业应对市场变化的灵活性。对于其他国有企业,工资总额预算原则上实行核准制,其中已建立规范董事会、法人治理结构完善、内控机制健全的企业,经履行出资人职责机构同意,其工资总额预算可实行备案制。二是国有企业的内部薪酬分配制度应当与效益紧密挂钩,不仅需要建立健全与劳动力市场基本适应、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制,而且应当通过市场化手段对薪酬分配进行调节,薪酬收入应当与企业效益和员工的岗位职责、个人绩效、实际贡献紧密挂钩,切实形成重实绩、重贡献的薪酬激励机制。

4. 预算约束硬化

按照竞争中性的“债务和直接补贴中性”要求,政府不能给予国有企业相对民营企业特殊的融资、债务担保和直接补贴待遇,这对破解国有企业预算软约束问题既提出了明确要求,又提供了有益思路。自匈牙利著名经济学家 Kornai(1979)首次提出预算软约束概念以来,国有企业预算软约束问题一直受到广泛关注。尽管过去的改革取得了一定进展,预算软约束问题仍然在相当程度上困扰着国有企业健康发展,也成为竞争非中性的重要表现。国有企业预算软约束的形成,既可能与国家的父爱主义(Kornai,1979)、政治利益目标(Shleifer and Vishny,1994)、政策性负担(林毅夫等,2004)等外部性因素密切相关,也可能是动态承诺不一致(Dewatripont and Maskin,1995)、国有企业“内部人控制”等内生性因素引致的,更可能是内外因素一体化作用的结果(谢作诗和李善杰,2015)。预算软约束导致国有企业对价格反应不敏感、资源配置无效率、信贷投资需求过度 and 负债过度(罗长林和邹恒甫,2014),当前国有企业运营效率低落化和资产负债率居高不下的背后都有预算软约束等深层次矛盾未能得到有效化解的原因(黄群慧和余菁,2019)。预算软约束也是诱发国有企业盲目扩张、导致产能过剩的重要因素,许多“僵尸企业”的出现也与预算软约束关联密切。因此,无论是从竞争中性实现要求角度,还是着眼于推动国有企业高质量发展角度,深化国有企业改革都迫切需要破解国有企业预算软约束问题,转而硬化预算约束,促使国有企业行为变得理性与“正常”。

鉴于国有企业预算软约束成因的多样性,实现预算约束硬化必然要求多个主体综合施策、多措并举,全方位抑制甚至消除引致预算软约束的关键要素。在战略层面,硬化国有企业预算约束的根本仍然在于规范政府与国有企业之间的关系,深化国有企业产权改革,完善国有企业公司化运作尤其是公司治理,实现政企、政资、政监的实质性分开,从根源上消除预算约束体即国有企业、支持体如政府与银行的非理性行为。在操作层面,硬化国有企业预算约束的重点包括:一是剥离国有企业的已有政策性负担,最大限度不赋予国有企业新的政策性负担,如果不能避免,则需要按照竞争中性的要求给予足额透明补偿,而不可给予过度的不当补偿,尤其是不能以政策性负担补偿的名义对亏损国有企业进行救助。二是深化国有资本经营预算管理改革,特别是完善国有资本收益分享制度。依据竞争中性“获取合理的商业回报率”和不给予国有企业变相的特殊补助要求,应适时适度提高国有独资公司资本收益上缴比例,基于公司法和公司治理机制规范国有控股公司的利润分享制度。三是建立健全优胜劣汰市场化退出机制,完善国有企业破产制度,优化国有企业破产程序与配套机制,特别是针对长期经营困难、亏损严重、资不抵债的国有企业,需要对破产申请的启动义务进

行明确,改变以往国有企业破产重组完全依赖于政府“兜底”的解决方式,破解“不愿退”“不敢退”“不能退”和“退不好”的难题。四是严格规范和执行经济政策的公平竞争审查制度,重新梳理已有的经济政策,对于不符合公平竞争要求的政策应当予以调整,拟出台或新出台的经济政策则需要完全满足竞争中性要求,防止对国有企业的偏袒性政策支持,避免国有企业和支持体行为方式的扭曲。

5. 透明问责强化

竞争中性要求政府平等对待国有企业与民营企业,而平等的核心除了行为表现的一视同仁,还应当保证政府与企业互动过程的公开透明。而且,国有企业改革所强调的政企、政资、政监实质分开,必然要求政企互动的透明化。由此可见,强化政府与国有企业之间互动行为的透明管理,既是实现竞争中性的客观要求,更是深化国有企业改革的重要内容。从政府行为透明看,为了实现“对承担公共服务义务的足额透明补偿、税收中性、监管中性、债务和直接补贴中性、政府采购中性”,政府的政策制定与实施过程应当保持公开透明,强调与国有企业、民营企业和社会各方的平等互动,将政策制定与实施置于利益相关方和社会的监督之下,实现“阳光行政”。与此同时,为了避免政府与国有企业之间可能出现“共谋”现象,政府与国有企业之间的联结界面、权责清单、重大决策和重要互动行为均需向社会公开,保持公众透明度。从国有企业透明运营看,国有资本的公共性质和公平竞争的透明要求,都意味着国有企业应当像上市公司一样透明,实行高标准、高质量的信息披露和透明度政策(鲁桐和党印,2015)。深化国有企业改革需要加快完善国有企业信息披露制度,推动国有企业遵从全面性、真实性、有效性、及时性的信息披露原则,解决信息披露不充分不健全问题,主动回应社会关切问题,自觉接受利益相关方和社会监督。特别是,国有企业应着重披露与竞争中性相关的议题信息,涵盖治理结构、财务预算、社会责任、重大事件、税收优惠、补贴、贷款利率等,并确保信息的真实有效性。

无论是竞争中性的有效实现还是深化国有企业改革的顺利推进,都离不开针对主体性的政府和国有企业问责制,离不开发挥问责制的约束、惩戒与矫正功能。从政府主体看,应当按照权责清单和授权放权清单严格规范自身行为,既不能越权干预国有企业的授权经营活动,又不能缺位对责任范畴内的监管义务履行不充分,同时出台的政策应当经过客观的公平竞争审查,符合竞争中性要求。对于政府的越权、缺位行为和政策的公平竞争审查不到位,尤其是政策出台与实施中出现重大不良影响的,应对相关政府部门进行严格问责。政府的问责方式应当由以同体问责为主转向异体问责为主,避免问责的形式主义和不到位。从国有企业主体看,授权放权的推进必然要求相应责任的同步落实,避免国有企业成为有权无责的“自由王国”,改变国有企业以往“无人负责”的局面(鲁桐和党印,2015)。问责制应当成为深化国有企业公司治理改革的重要内容,国有企业应当建立健全问责制实施程序和规范,强调和明晰不同治理主体对国有企业经营决策与执行后果所承担的责任,对于履责不充分、不到位甚至“乱作为”的行为主体进行严格问责,推动国有企业像“正常公司”保持决策与行为的理性,公平参与市场竞争。

[参考文献]

- [1]白金亚. 我国国有资产监管体制的历史演进与发展研究[J]. 行政与法, 2016,(7):57-73.
- [2]卜令强. 竞争中立规则与中国国有企业改革初论[J]. 经济法论丛, 2017,(2):95-121.
- [3]陈兵. 简政放权下政府管制改革的法治进路[J]. 法学, 2016,(2):28-41.
- [4]丁茂中. 竞争中立政策研究[M]. 北京:法律出版社, 2018.
- [5]冯辉. 竞争中立:国企改革、贸易投资新规则与国家间制度竞争[J]. 环球法律评论, 2016,(2):152-163.
- [6]郭冠男,李晓琳. 市场准入负面清单管理制度与路径选择:一个总体框架[J]. 改革, 2015,(7):28-38.
- [7]国务院发展研究中心课题组. 深化国有企业三项制度改革思考[J]. 发展研究, 2015,(11):9-12.

- [8]胡伟. 竞争政策理论与应用前沿[N]. 中国社会科学报, 2018-05-02.
- [9]黄群慧,余菁. 国有企业改革的进程、效率与未来方向[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2019,(1): 87-98.
- [10]黄群慧,余菁. 新时期的新思路:国有企业分类改革与治理[J]. 中国工业经济, 2013,(11):5-17.
- [11]黄群慧. 以产业政策转型促进竞争政策基础地位确立[J]. 中国价格监管与反垄断, 2016,(S1):31-33.
- [12]黄速建,肖红军,王欣. 论国有企业高质量发展[J]. 中国工业经济, 2018,(10):19-41.
- [13]黄速建,余菁. 国有企业的性质、目标与社会责任[J]. 中国工业经济, 2006,(2):68-76.
- [14]江飞涛,李晓萍. 当前中国产业政策转型的基本逻辑[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2015,(3): 17-24.
- [15]江飞涛,李晓萍. 改革开放四十年中国产业政策演进与发展[J]. 管理世界, 2018,(10):73-85.
- [16]剧锦文. 改革开放40年国有企业所有权改革探索及其成效[J]. 改革, 2018,(6):38-48.
- [17]李锦. 以“竞争中性”塑造引领国企改革[N]. 经济参考报, 2018-10-17.
- [18]李维安,李元祯. 国企治理改革:从企业治理到公司治理[N]. 经济参考报, 2018-12-10.
- [19]李伟阳,肖红军. 全面社会责任管理:新的企业管理模式[J]. 中国工业经济, 2010,(1):114-123.
- [20]厉以宁. 国进民退和国退民进都不是目标[J]. 企业研究, 2014,(5):8-8.
- [21]林毅夫,刘明兴,章奇. 政策性负担与企业的预算软约束——来自中国的实证研究[J]. 管理世界, 2004,(8):81-89.
- [22]刘志彪. 平等竞争:中国民营企业营商环境优化之本[J]. 社会科学战线, 2019,(4):1-7.
- [23]鲁桐,党印. 改善国有企业公司治理:国际经验及其启示[J]. 国际经济评论, 2015,(4):134-149.
- [24]鲁桐. 《OECD 国有企业公司治理指引》修订及其对中国国企改革的启示[J]. 国际经济评论, 2018,(5):119-134.
- [25]罗长林,邹恒甫. 预算软约束问题再讨论[J]. 经济学动态, 2014,(5):115-124.
- [26]戚聿东,张任之. 新时代国有企业改革如何再出发[J]. 管理世界, 2019,(3):17-30.
- [27]石伟. “竞争中立”制度的理论和实践[M]. 北京:法律出版社, 2017.
- [28]宋彪. 竞争中性的渊源、政策目标与公共垄断改革[J]. 经济法研究, 2017,(1):179-199.
- [29]项安波. 重启新一轮实质性、有力度的国企改革[J]. 管理世界, 2018,(10):95-104.
- [30]肖兴志,韩超. 中国垄断产业改革与发展40年:回顾与展望[J]. 经济与管理研究, 2018,(7):3-15.
- [31]谢作诗,李善杰. 软预算约束的原因与性质:一个改进的一般化模型[J]. 经济学(季刊), 2015,(4):1193-1210.
- [32]徐士英. 竞争政策研究:国际比较与中国选择[M]. 北京:法律出版社, 2015.
- [33]杨瑞龙. 国有企业改革逻辑与实践的演变及反思[J]. 中国人民大学学报, 2018,(5):44-56.
- [34]张文魁. 国有企业改革30年的中国范式及其挑战[J]. 改革, 2008,(10):5-18.
- [35]赵海乐. 是国际造法还是国家间契约[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2015,(1):116-124.
- [36]中国宏观经济分析与预测课题组. 新时期新国企的新改革思路[J]. 经济理论与经济管理, 2017,(5):5-24.
- [37]中国社会科学院工业经济研究所课题组. 论新时期全面深化国有经济改革重大任务[J]. 中国工业经济, 2014,(9):5-24.
- [38]Dewatripont, M., and E. Maskin. Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies [J]. Review of Economic Studies, 1995,62(4):541-555.
- [39]Healey, D. Competitive Neutrality and Its Application in Selected Developing Countries [R]. UNCTAD Research Partnership Platform Publication Series, 2014.
- [40]Kornai, J. Resource-constrained versus Demand-constrained System[J]. Econometrica, 1979,47(4):801-809.
- [41]OECD. State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality[R]. Paris: OECD Publishing, 2009.
- [42]OECD. Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business[R]. Paris: OECD Publishing, 2012.
- [43]Qian, Y., G. Roland, and C. Xu. Coordination and Experimentation in M-form and U-form Organizations[J].

- Journal of Political Economy, 2006,114(2):366–402.
- [44]Sauvant, K. P., P. Economou, K. Gal, S. Lim, and W. P. Wilinski. Trends in FDI, Home Country Measures and Competitive Neutrality [A]. Bjorklund, A. K., ed. Yearbook on International Investment Law & Policy 2012–2013[C]. New York: Oxford University Press, 2014.
- [45]Shleifer, A., and R. Vishny. Politicians and Firms[J]. Quarterly Journal of Economic, 1994,109(4):995–1025.
- [46]Soderholm, P. The Political Economy of Global Ban on Mercury-added Products:Positive versus Negative List Approaches[J]. Journal of Cleaner Production, 2013,53(8):287–296.

SOE Reform in the View of Competitive Neutrality

HUANG Su-jian, XIAO Hong-jun, WANG Xin

(Institute of Industrial Economics CASS, Beijing 100836, China)

Abstract: Based on the theory of competitive neutrality, this paper re-examines the reform of state-owned enterprises in China in the past forty years, and finds that the evolutionary direction of reform is gradually converging and approaching to competitive neutrality. This reflects in several aspects: the basic orientation of market-oriented reform is compatible with the core concept of competitive neutrality, the guiding principle of classification reform is compatible with the basic essence of competitive neutrality, the reconstruction of state-owned economy is compatible with the value pursuit of competitive neutrality, the property rights reform based on corporation is compatible with the realization paradigm of competitive neutrality, the institutional arrangement of economic governance is compatible with the basic requirements of competitive neutrality, the supervision and management of state-owned assets dominated by capital is compatible with the fundamental logic of competitive neutrality, the paradigm transformation of high quality development is compatible with the real function of competitive neutrality. In the new era, competitive neutrality has become a key factor to consider for the reform and development of state-owned enterprises, which is facing new situations such as the international restriction of competitive neutrality from “soft” to “hard”, the policy regulation of competitive neutrality from “weak” to “strong”, the ecological requirement of competitive neutrality from “partial” to “comprehensive”, and the change driven by competitive neutrality from “outside” to “inside”. It is necessary to embed the situational requirements of competitive neutrality in the reform of state-owned enterprises. The basic idea is sticking to the preconditions of “There must be no irresolution about working to consolidate and develop the public sector; and there must be no irresolution about working to encourage, support, and guide the development of the non-public sector”, improving the reform target of state-owned enterprises, refining the state-owned enterprise classification, separating the multiple roles of government to promote reform implementation, and multi-dimensionally expanding and deepening mixed ownership reform. Focusing on the operating level, it should to push forward the reform in five areas in the next period: simplifying the type and content of negative lists, consolidating the institutional arrangements and reform measures of corporate governance, deepening the operating mechanism, especially the market-oriented reform of labor, personnel, and distribution systems, suppressing or even eliminating the key elements due to soft budget constraints, and ensuring the process transparency of government-enterprise interaction and the authenticity and effectiveness of information disclosure.

Key Words: competitive neutrality; state-owned enterprise reform; fair competition

JEL Classification: D21 L20 P31

[责任编辑:王燕梅]