



中国国有企业改革：国内与国际视角

北京，2015年5月7日

结论与政策建议

中国政府预计会在 2015 年出台新一轮国有企业改革的政策。经济合作与发展组织（OECD）对国有企业的改革和管理拥有丰富的经验，北京大学国家发展研究院则广泛参与了中国国内的政策讨论。本次研讨会由 OECD 和国家发展研究院共同发起，邀请了来自 OECD 总部及其成员国的专家以及中国国内的学者和实践者共聚一堂，讨论中国下一轮国企改革重大问题及解决方案。本文总结了研讨会对中国国企改革达成的一致意见及建议。

国有企业改革的国际背景：

国有企业虽然只归属于某一国家或地区，但由于它们参与贸易、投资和跨境竞争，因此在国际上也具备一定的影响力。此外，在可比的经济发展阶段之中，不同国家的国有企业往往面临着类似的挑战。因此，就国企改革问题展开国际谈话不仅十分迫切而且能惠及多方。

虽然国企改革并没有一个放之四海而皆准的方案，但是，各国政府间确实存在一些公认的改革目标，例如增加透明度、所有权和经营权的分离、健康的竞争环境、具有较高专业素养的管理层和监事会，等等。这些目标已被纳入了国际性文件，如《OECD 国有企业公司治理指南》（下简称《OECD 指南》）。

中国所面临的挑战：

上世纪 90 年代的第一轮国企改革之后，中国的国企数量急剧下降，但是，截至 2013 底，仍然存在 159,000 家国有企业。在国有企业总资产中，约有 40% 归属于中央企业，而央企所拥有的资产中，又有三分之二以上归属于 112 家由国资委主管的大型央企。尽管就业规模相对较小，但是，国有企业为国民经济做出了巨大贡献，全国工业附加值的四分之一来自于国有企业。在金融领域，国有银行和其它国有金融结构也占据着主导地位。

尽管如此，国有企业和私人部门竞争资源，尤其是金融资源，却是不争的事实。此外，国有企业还垄断了上游产业，它们所获得的垄断利润是以挤压下游产业的利润为代价的。国企的低效率与垄断行为是促进经济发展和发挥市场配置资源功能的潜在阻力。现在，国有企业已经帮助中国迈入了中等收入国家之列，但也令中国不得不面对其它国家在跨入中等收入国家阶段时曾经面临的问题，即如何找到私有部门与国有部门之间的有效平衡点。

建议:

1. 所有权改革

- 国企改革需要从“既要最大化经济效益，又要防止因经济改革而造成的分配不均或其它社会问题”的观念中解放出来。从 OECD 国家的实践来看，全盘私有化并不是国企改革是唯一出路，而且，对于目前国家处于垄断地位的行业而言，私有化也未必有利。
- 但是，多种形式的所有权有利于提高国企效率，从而达到改革的既定目标。政府应明确定义不同国企所追求的目标，正式将其划分为几大种类：纯营利类（最大化公共财产的金融回报）、经济基础设施类（最大化公共资产的总经济回报而非利润回报）和非商业目标类（提供社会服务和公共物品）。纯营利性国企就可以考虑私有化，而在其它两种情形中，一般可使用混合所有权。
- 公开上市可能是增强国有企业公司治理的有效方式，因为它要求国有企业采用国际公认的信息披露、会计和董事会架构准则。
- 若条件允许，混合所有制改革可以考虑将社会资本——由股权基金、养老基金或其它形式的社会基金所提供的资本——作为吸收外部资本的首选。社会资本的参与可以减少财富集中带来的风险和私人大企业对国民经济的主导。
- 国际经验表明，公私合作模式（PPP）是提供公共服务的有效工具。在公私合作模式比较合适的领域，可以考虑将国有企业私有化或者降低它们的作用。

2. 国有资产的管理

- 国有资产管理模式不是唯一的。
- 对于执行政府战略目标的大型国企，政府仍可以拥有其所有权并直接管理。
- 对于其它国企资产的管理，设立专门的所有权管理机构、股权控股公司或其它类似的中央协调机构都是可以的。所有这些机构都应向上级行政部门报告并接受国家机构的监督。

3. 国有企业的管理

- 无论国有企业采取何种所有权模式，政府都不应干预其日常管理。在这点上，《OECD 指南》提供了最佳实践的模板。具体而言，
 - 确立董事会在国有企业最高权力机构的角色；
 - 保护企业专业的所有权功能，保证其日常运作独立于监管机构；
 - 保证透明度和问责；
 - 应用市场原则促进健康的竞争环境；
 - 促进国有企业管理层与监事会成员的专业性和独立性。
- 国有企业应建立必要的激励机制，以吸引更多具有竞争力的人才并促进专业水平的提高。