


市场竞争与公司治理译丛

本译丛由君百略咨询公司策划并推荐出版

竞争中立：

维持国有企业与私有企业 公平竞争的环境

 OECD 经济合作与发展组织 著
谢晖 译

Competitive Neutrality:
Maintaining a Level Playing Field between Public
and Private Business



经济科学出版社
Economic Science Press


市场竞争与公司治理译丛

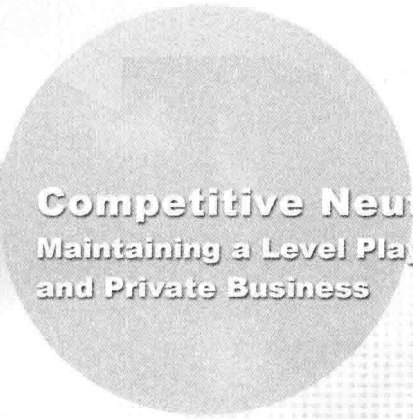
本译丛由君百略咨询公司策划并推荐出版



竞争中立：

维持国有企业与私有企业 公平竞争的环境

 OECD 经济合作与发展组织 著
谢晖 译



Competitive Neutrality:
Maintaining a Level Playing Field between Public
and Private Business



RFID



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

竞争中立：维持国有企业与私有企业公平竞争的环境/经济合作与发展组织著；谢晖译. —北京：经济科学出版社，2015. 10
ISBN 978 - 7 - 5141 - 6135 - 9

I. ①竞… II. ①经…②谢… III. ①国有企业 - 市场竞争 - 私营企业 - 研究 IV. ①F276. 1②F276. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 237626 号

图字：01 - 2015 - 7192

该作品中文译本与经合组织协商后合作出版。该中文译本并非经合组织的官方翻译版本，其翻译质量以及与原版作品的一致性均由译者本人负责。如中文译本中与原版作品出现分歧，则以原版作品为准。

该作品英文原版由经合组织以下书名出版：

Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business

© 2012 经合组织，巴黎

版权所有

© 2015 经济科学出版社拥有该作品的中文版权

责任编辑：王长廷 刘 莎

责任校对：徐领弟

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

竞争中立：维持国有企业与私有企业公平竞争的环境

经济合作与发展组织 (OECD) 著

谢 晖 译

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxbs. tmall. com

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 10 印张 100000 字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6135 - 9 定价：36. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

序 一

应当感谢经济合作与发展组织（简称经合组织或 OECD）的专家们，为我们提供了这样几本非常有价值的研究报告。对于关注或从事中国国有企业改革的人来说，读了这几本研究报告一定会深受启发，甚至会有眼前一亮的感觉。“市场竞争与公司治理译丛”收录了其中的五本中译文，三本是有关竞争中立的，两本是关于董事会的。董事会的概念和运作国内已较为熟悉，而竞争中立的概念可能需要多说几句。

中国的国有企业改革在整个经济体制改革中是一个操作上的难点，也是一个争论的热点。这本身没有什么不正常。问题是，这种争论的出发点往往差异很大。否定国有企业的观点经常是很情绪化的，肯定国有企业的论述往往是很政治化的。这样的争论很难达成共识。其实对于中国来说，国有企业不是一个好与不好、要或不要的问题，而是一个既成事实，是我们的父辈们已经建好的一个经济体系。我们只能把这个经济体系承接过来，并按照市场化的要求进行改革和改造。这是我们的历史责任。从这样一个现实出发，我们可能需要一个更符合实际、更加具有建设性的出发点，来观察判断或评价中国的国有企业改革。

经合组织的专家们提出的“竞争中立”的概念，很可能就是这样一个合适的出发点。试想，如果竞争中立的原则和环境能够确立，各种类型的企业平等竞争、优胜劣汰，在竞争中能够生存的企业自然是全社会中的最优秀者。在这种情况下，国有企业如何改革，或改制成什么形态确实就不那么重要了。这实际上是从经济环境或有效竞争的角度对所有的企业、包括国有企业进行选择。物竞天择，这样的选择似更有道理，也更有说服力。

这一点实际在中国国有企业改革的初期就已经被意识到了。当时的认识是：如果某一类企业背后有政府的支持，那么这些企业永远不可能成为真正的市场竞争主体。因而切断政府对国有企业的输血渠道，就成为中国国有企业改革的重要目标之一。早在1999年《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中就已明确提出：“促进各种所有制经济公平竞争和共同发展”、“建立企业优胜劣汰的竞争机制”。而后，“平等竞争、优胜劣汰”的说法不断见诸于各个重要文件，并变成全社会的一种共识。

在这个方向上力度最大的改革发生在1998年。当年进行的财政体制改革的目标是建立公共财政体制，财政要从竞争性领域退出，为此财政停止了对国有企业的经营性亏损补贴，并最终取消了这一科目。当年进行的金融体制改革的目标是建立商业银行制度，商业化改革后的国有银行成为独立的市场经营主体，政府很难再干预其为困难的国有企业贷款了。这一轮财政和金融体制改革把政府对国有企业的输血渠道完全切断了。国有企业作为独

立的市场竞争主体，经营不善只能破产或被重整。这可能是中国在竞争中立方向上迈出的最大的一步。当然，这一步迈得异常艰难和痛苦，为此我们付出了五千户大中型国有困难企业破产、近一千万职工下岗的代价。

如果选择实践研究的案例，在中国最典型的莫过于当年通讯设备制造业“巨大中华”竞争的例子。在20世纪90年代中后期，巨龙、大唐、中兴、华为是这个领域中最强的四家企业。其中巨龙和大唐是国有企业，中兴是股份制企业、华为是民营企业。经过这些年的市场竞争，巨龙已经被淘汰出市场，大唐产业化不顺利转而专注研发，华为和中兴实现了长足的发展并成为国际知名企业。在这场激烈的市场竞争过程中，中国政府并没有对其中的国有企业进行关照或保护，华为和中兴的最终胜出表明“平等竞争、优胜劣汰”已成为中国经济发展中的常态。

当然，停止为国有企业输血并不是竞争中立概念的全部，经合组织的专家们为这一概念归纳出“八大基石”。这些方面都是创造公平竞争环境所必须的。所以我们认为，“竞争中立”的概念和中国提出的“平等竞争、优胜劣汰”的概念在内涵的方向上是一致的。中国的国有企业改革在这个方向上已经迈出了很大的步伐，并取得了重要的成果。也许是“不识庐山真面目，只缘身在此山中”。我们在改革中并没有把这一概念清晰地概括出来，更没有进一步展开。因此，当我们阅读这几本研究报告后，对其中的很多内容有似曾相识的亲切感。而且可能会得到这样一个启发：也许我们切换到这样一个角度，可以更实际、更客观地

竞争中立：维持国有企业与私有企业公平竞争的环境

判断和评价中国的国有企业改革。而且从这个角度向远看，我们对改革的前景可以有更加清晰的认识。

邵宁

全国人大财经委副主任委员 邵宁

2015年12月

序 二

改革开放三十多年来，中国经济取得了举世瞩目的成就。追根溯源，可以说这些成就源于持续市场体系建设、鼓励民营和外资企业发展、推进国有企业改革等举措所激发出来的巨大需求和供给能力。但也应看到，市场体系建设、国有企业改革还远没有结束，仍有大量的工作需要推动和完成。十八届三中全会《决定》以及最近发布的国有企业改革系列文件指出了未来改革的着力点，包括“建立公平开放透明的市场规则”、“健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构”、“促使国有企业真正成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体”等。

近二十年来，经济合作与发展组织（简称经合组织或OECD）在引导全球范围内的公司治理规范建设和国有企业治理改革中发挥了积极作用。《OECD公司治理原则》、《OECD国有企业公司治理指引》以及经合组织完成的相关实践调查报告，对中国制定上市公司治理规范和推进国有企业治理改革提供了颇具价值的参考，一些治理概念和理念，如“信息披露”、“透明度”、“问责”、“独立董事”、“防止利益冲突”、“平等对

待股东”、“积极的所有者”等，也因此在中国获得了较广泛认知、认同。

经合组织近年在公司治理领域的研究切入了细分主题，如国家所有权政策、国有企业在经济发展中的作用、国有企业董事会、董事提名与选任、机构投资者作用等等，并且针对国有企业市场化运作和各类所有制主体公平竞争这一国际性难题，围绕“竞争中立”概念开展了一系列研究，包括竞争中立的具体内涵、各国实践以及有关措施建议。但由于种种原因，这些研究报告未被引进和翻译出版。

我本人于2013年创办君百略咨询之初，就将研究咨询的重点聚焦到国资国企改革、企业改组转型、公司治理和企业战略等领域。在研究咨询中发现，过去困扰我们的一些问题，如国有企业功能定位、国有经济布局、国有企业分类治理、董事会建设、国有资产管理体制等，可以在经合组织的研究成果或其他国家实践经验中获得重要借鉴。从而产生了继续引进经合组织研究成果的想法，在与经合组织公司事务处、版权部门以及经济科学出版社多次沟通协商之后，这套“市场竞争与公司治理译丛”的出版得以实现。

本丛书首批包括了三本竞争中立研究报告和两本公司治理研究报告。三本竞争中立研究报告分别是《竞争中立：维持国有企业与私有企业公平竞争的环境》、《竞争中立：各国实践》、《竞争中立：经合组织建议、指引与最佳实践纲要》。两本公司治理研究报告分别是《公司治理：国有企业董事会，若干国家

做法的概述》、《董事会成员提名与选任》。

三本竞争中立书籍涵盖了对经合组织成员国竞争中立实施情况的问卷调查结果、对竞争中立问题的系统分析研究、以及提出实现竞争中立的建议指引。值得注意的是，书中提出了竞争中立“八大基石”，其中一些实践举措和建议可能对下一步推进国有企业改革有较强的借鉴价值，如分离竞争性和非竞争性职能、对公共服务企业的扩张和多元化加以限制、明确所有权目标、建立成本分担机制、竞争性商业环境中经营活动应有与市场水平相当的回报率、履行公共政策职能应有精确和透明的补偿，等等。

两本公司治理书籍则是针对国有企业董事会、董事提名选任两个主题，重点总结了有关国家的实践经验。《公司治理：国有企业董事会，若干国家做法的概述》一书的内容涵盖了董事会作用、提名、组成、培训、薪酬、效率、评估等方面。《董事会成员提名与选任》一书的内容则重点介绍若干国家实践经验并给出评价。两本书对于国有企业董事会运作、普通企业的董事提名选任等实践具有很强的借鉴价值。

非常感谢全国人大财经委副主任委员邵宁为本丛书作序，作为国有企业改革的主要推动者之一，他用非常朴素的语言，将竞争中立这一国内并不太熟悉的外来概念阐述得十分清楚，充分说明竞争中立与中国国有企业改革的过去实践和未来政策方向是吻合的。

感谢本丛书首批译者，他们都是公司治理和国有企业改革相关领域的资深人士，正是由于他们的专业能力和敬业精神，才能

够将本丛书原汁原味地呈现给中国的读者。

感谢经合组织专家——金融与企业事务部门公司事务处的 Hans Christiansen 和 Sara Sultan，以及公共事务与交流部门的 Sophie Alibert 对本丛书出版事宜的支持和协调，经合组织金融与企业事务部门公司事务处和版权部门相关人员对本丛书出版也给予了支持。

感谢经济科学出版社对本丛书出版所给予的热情支持和细致的编审工作，也感谢君百略的杜璇等同事对本丛书的出版所开展的大量沟通协调和校对工作。



君百略咨询创始人、CEO 张政军

2015年12月

前言

经合组织以推进改善全球人民福祉的政策为使命。完善的政策应能支撑经济发展、创造就业岗位、增强社会凝聚力，并促进环境保护。国有经济与私有经济在推动上述目标中彼此发挥的作用因国而异，同时取决于历史、文化及经济发展程度等因素。

同时经验表明，若国有企业与私有企业在公平的环境中竞争，则经济体内部的资源能够得到更为有效的利用，有利于促进增长和发展。正因如此，国有企业与私有企业之间的竞争中立原则在全球日益获得广泛支持。然而，该原则如何在实践中得以贯彻，则不是一个简单的课题。

为回应这一难题，本书指出了政府为实现竞争中立而需要应对的一系列重要议题，并围绕所谓“八大基石”展开，包括选择最佳企业形式、获得商业回报率、履行公共服务义务、实现债务中立、政府采购公开透明等。报告还为竞争中立在实践中的运用提供了国别案例。

本书不讨论私有化，而是为政策制定者提供指导，帮助他们确保市场中的国有企业既没有阻碍企业家创业，也没有扭曲竞争或造成效率低下。各级政府都要平衡国有企业的商业活动和非商

业活动，也都必须面对这种平衡所带来的挑战，因此对于这些政府的政策制定者来说，知道如何避免国家所有权造成意想不到的经济后果是十分重要的。

未来10年，竞争中立的重要性会日益显现。随着基础设施建设等原先只有国有企业参与的经济领域越来越多地向私人竞争开放，对中立性的担心无疑将会增多。此外，政策制定者们也意识到两点新的变化，一是越来越多的国有企业在参与国际市场竞争，二是部分国家开始重新关注国有企业对经济增长的驱动作用。

本书中，经合组织针对国内经济的竞争中立问题摆出事实，并对有效的政策和做法作了进一步说明。鉴于该主题对处于不同发展阶段的国家都十分重要，经合组织将在该领域继续深入研究，以帮助各国在追求自身发展战略中有效运用良好实践并不断适应。竞争中立对全球经济也有启示，我们将汇聚经合组织在国际投资、公司治理、竞争、贸易等与跨境竞争中立密切相关的优势资源和专业人才，集中力量对该课题进行研究。

我们邀请经合组织成员国及伙伴国政府继续交流经验，深化国际对话，共同促进国有企业与私有企业的通力协作，共同推动各国社会福祉的不断提升。

经合组织秘书长：安赫尔·古里亚

关于本书

竞争中立是一个完善的理念，这得到了大部分政策制定者的赞同。经合组织成员国政府也多次在部长会议上做出建立公平竞争环境的承诺。在 2011 年经合组织部长会议上，大会主席这样说道：“经合组织加强了与新兴经济体的联系和接触，也应该继续努力在国有及国有控股企业领域制定跨学科的指导方针，力争有所突破。”在 2012 年部长会议上，各国重申了在该领域开展工作的要求，并强调要与非成员伙伴国进行合作。

本书是对该要求的首次回应。本书是公司治理委员会下属国家所有权与私有化实践工作组正在进行的“市场中的国家”项目的一部分，由该工作组与竞争委员会于 2012 年 4 月共同完成并解密发布。经合组织秘书处的报告草案由公司事务处的汉斯·克里斯蒂安森（Hans Christiansen）和莎拉·苏丹（Sara Sultan）共同起草，竞争处的安东尼奥·卡波比安科（Antonio Capobianco）也作出了实质性贡献。与工商顾问委员会（BIAC）、工会顾问委员会（TUAC）及其他咨询伙伴和非成员经济体的广泛讨论，也使得该报告更加完善。

本书也可与另外两本可从公开渠道获取的盘点式论文一起阅

读：一是《竞争中立：各国实践》，综述了各国为应对国有企业与私有企业竞争问题的政策设计和操作实践；二是《竞争中立：经合组织建议、指引与最佳实践纲要》，综述了经合组织应对竞争中立各方面或各要素的现行文献。

内容摘要

竞争中立是指在经济市场中运行的任何实体均不存在不正当竞争优势或劣势。追求竞争中立原则的根本依据有两点，一是政治，二是经济。经济方面就是要提高经济体内部的资源配置效率。当经济主体（无论国有或私有）面临不正当竞争劣势，则产品和服务不能由效率最高的一方来提供。政治方面则与政府扮演的普遍监管者这一角色息息相关。政府必须确保经济主体（国有企业以及其他市场参与者）之间的“公平竞争”，同时确保有效履行公共服务义务。虽然维持公平竞争环境的政治承诺一般会比较强烈，但是政府的商业活动仍会有意或无意地偏离中立做法，损害竞争环境。

一、竞争中立的“八大基石”

本书兼具双重目的：一是确定在混合市场中的国有和私有实体之间实现竞争中立所面临的主要挑战，二是基于经合组织成员国实际做法、经合组织现有政策工具以及该领域最佳实践，为探究应对上述挑战的方法提供一些线索。本书将围绕所谓“八大基石”展开，这些“基石”正是希望实现竞争中立的政府必需

应对的问题。

(1) 精简政府企业的结构或企业形式，能对竞争环境产生影响。

在具有自然垄断特点的领域（例如，公用事业网络），从结构上分离竞争性与非竞争性职能更有利于竞争性活动以市场化的方式运行，也有利于其他企业进入该市场（如果存在这一市场的话）。然而，这可能并非最为可行或最有效率的方案，因此还应该考虑行为方式上的补救措施（例如，进行会计分离）。

另一个相关的问题是政府企业应精简到什么程度。如果政府企业以竞争性和商业化为基础运行，部分国家选择了公司制改造的方式，并尽可能使其遵循普通公司法。如果有必要采用独特的法律形式（例如，为了履行公共服务职能）或该商业活动与政府不可分割，则应对其扩张和多元化能力加以限制。同时，明确设定并定期审核所有权目标，将有利于加强政府企业活动角色和范围的透明度与问责性，也有利于清晰描述国有企业在履行公共政策职能方面的角色。

(2) 确定特定职能的成本，制定适当的成本分担机制，将提高透明度、促进信息披露。

在透明度和信息披露方面对国有实体的成本结构实施高标准、严要求，将确保用于履行公共服务职责的报酬不会被用于交叉补贴商业活动；同时也能确保产品和服务的定价能够充分反映其成本。这还意味着明确界定所共担的成本和分担的债务，如养老金债务。

例如，《欧盟透明度指令》要求国有企业（以及受托履行公共服务职责的其他实体）将其成本和资产划分为商业性和非商