

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： 各国实践



OECD

经济合作与发展组织 著

赵立新 蒋星辉 高琳 译

**Competitive Neutrality:
National Practices**



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： 各国实践

 OECD 经济合作与发展组织 著
赵立新 蒋星辉 高琳 译

Competitive Neutrality:
National Practices



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

竞争中立：各国实践/经济合作与发展组织著；赵立新，蒋星辉，高琳译. —北京：经济科学出版社，2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6136 - 6

I. ①竞… II. ①经…②赵…③蒋…④高… III. ①国有企业 - 市场竞争 - 私营企业 - 研究 - 世界 IV. ①F279.1②F276.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 237720 号

图字：01 - 2015 - 6995

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以下书名出版：

Competitive Neutrality: National Practices <http://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>

© 2012 经合组织

© 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：徐领柱

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

竞争中立：各国实践

经济合作与发展组织 (OECD) 著

赵立新 蒋星辉 高 琳 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 9.75 印张 100000 字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6136 - 6 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

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研究报告，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

目 录

概述	1
第一章 绪论	7
第一节 关于本报告	7
第二节 竞争中立的定义及优先领域	9
第三节 报告结构	13
第二章 各国竞争中立框架	14
第一节 调查结果概述	15
第二节 法律、规章制度框架及其他指引	25
第三节 在传统国有企业及其他公共机构中的应用	28
第四节 竞争中立的监督、调查及执行	32
第三章 实现竞争中立的主要因素	36
第一节 政府商业活动的经营方式	36
第二节 识别成本	56
第三节 商业回报率	76

第四节 考量公共服务义务	84
第五节 税收中立	99
第六节 监管中立	107
第七节 债务融资中立与直接补贴	116
第八节 公共采购	126
附录 问卷调查	135
参考文献	141

概 述

本报告是一份关于各国竞争中立实施情况的调查问卷汇总报告。调查问卷发放对象主要为经合组织所有成员国、欧盟及小部分观察员国的国有制机构和公平竞争主管部门。迄今为止，三十个国家已经给予答复，其中许多国家提供了由多个政府部门汇总的回复。

国家竞争中立框架。在所有答复问卷的国家中，公共部门都在提供商品和服务方面（或者是在任何有可能竞争的领域）与私营部门产生竞争。不同的司法管辖区内，对竞争中立应用的领域及实施程度有所不同：

- 对欧盟（包括欧洲经济区）的所有成员国而言，欧盟法律中的条款规定，不论其所有制性质，竞争中立应用于一切机构，包括承担公共服务义务的私营企业（例如，公众经济利益业务）及享受特殊权益及独家经营权的公司。其中，欧盟委员会负责执行欧盟关于竞争中立的规定。^①

^① 在本报告中，欧盟（包括欧洲经济区）成员国各国关于竞争中立各自不同的规定与欧盟的总规定将分别叙述。由于欧盟法律体系的特殊性，许多国家的条款都源自欧盟的相关规定：所有欧盟（包括欧洲经济区）成员国均受欧盟一定的法规的约束（例如，欧盟关于国家援助的规定）。不受欧盟约束的方面可以有相应调整（例如，可基于欧盟指令而执行）。欧盟委员会承担监督各成员国是否遵守欧盟规则的任务。

- 在多数国家中，竞争中立主要通过竞争法规及相关政策体现。这些政策大都明确规定，公共及私营企业拥有平等的权利及义务。然而，公平竞争法及相关政策在不同的政府商业活动中应用程度有所区别（例如，一般的政府活动不在公平竞争法规定的范围内，且在某些领域，尤其是公共服务义务至关重要的相关领域，国有企业得到法律的豁免，受公平竞争法约束）。另外，在遵循欧盟部分规则的国家中，各国不受监管的领域也可能不同。

- 少数国家将竞争中立在国家政策中明确提出并切实执行。很少国家正式建立了竞争中立框架。在其他情况下，一些国家正致力于在公平竞争法及其他相关政策中规定混合市场中的竞争中立。基于以上情况，竞争中立框架的应用范围就不仅限于传统的国有企业，而是一个广义范围的政府“业务”。

优化政府商业活动的运作方式。各国正在掀起一个国有企业及其他商业实体全面公司化的潮流（商业实体是指根据制定法、公共法和/或公司法而建立）。也就是说，大多数国家保留的提供商品或服务的政府、机关或其他公共机构的总部具有商业组织的性质（在国家级或次国家级）。

许多国家已经从组织架构上将国有企业的商业成分与非商业成分进行分离。然而，不同的公司及行业有不同的做法。比如，在政府反对组织架构分离的情况中，原因主要可归结为以下几点：在技术上不可行、经济的非有效性以及履行公共服务义务的能力不足。

识别特定功能成本。公司制国有企业的透明度及信息披露实践在很大程度上与私营企业类似（例如，根据国际公认的报告

标准出具年度或季度报告、内部及外部审计、对公众的信息披露)。有些政府活动,尤其是受公共预算直接影响的活动,需要遵守更为严格的报告要求。然而,公司制国有企业在涉及负债归因方面则享受比私营企业更为宽松的报告要求。公共退休金就是一个通常的特例,通常会在政府总资产负债表中反映。

将商业成分从非商业账户中分离出来,在某些行业尤为重要,例如,受管制行业(如公用设施及能源)及/或涉及公共服务的部门。然而,这类实践并不普及。在欧盟,账户独立会计核算原则上适用于一切接受公共基金、获得特殊或专属权利的公共或私营机构,其计算成本的方法也有具体的要求。

实现一定的商业回报率。政府商业活动一般不会被要求事前设定回报率(RoR)。相反,许多公司制国有企业采用以行业对比为基准的业绩考核指标。对于设定了回报率要求的国家,这些要求与市场一致,并且考虑与公有制相关的收益(例如资本成本、全部成本、其他经济条件或政府设定的价格要求)。通常,回报率还以政府或行业风险为基准进行划分。

公共服务义务。实际上几乎所有国家都会对提供公共服务的组织(无论公共私营)的商业活动进行补偿。补偿机制(包括直接转移支付、资本拨款、事前事后补偿、财政预算拨款、国家资助/补贴等)主要依照所提供公共服务的差异及实施机构的不同而制定。对基本公共服务的补偿通常依照行业(如邮电部门、公共部门、电讯部门、卫生部门与交通部门)和国家帮助及补贴的相关法律(特别是对包括欧洲经济区在内的欧盟成员国)规定。

少数国家并不提供补偿。公用服务所需的资金主要向用户以

成本加成法征收。适当收费由部门主管单位（或其他公共机构）根据已达成的服务质量和价格标准决定。关于交叉补助的实践，大部分国家在一些具体情况下允许或默许由盈利部门对亏损部门进行公用服务的补贴。然而，也有一些国家完全禁止交叉补贴，但是他们允许补贴对象之间基于其客户层面私下互相救助。为了确保公共资金没有用于商业活动，一些国家要求国家资助部门的非商业账户与其商业账户之间保持相互独立。

税收中立原则。大部分国家的国营企业与民营企业享受同等税收待遇，特别是对于来自政府的公司制企业。然而，在一些特定情况下，部分国有企业可享有某些税收减免。比如，提供全国性公共服务的企业（如邮政局）可对其提供相关服务中的收入免征所得税与增值税。

在其他情况下，不同公共部门也可享有部分或全部免税（包括直接税与间接税之一或者二者兼有）的税收优惠政策。这些部门通常由公共团体运营，既是政府的一部分，在一些情况下又是独立的公司。另外，在有的国家中，非公司制政府事业单位可面临其他形式的税收（这主要取决于其公共团体的形式及相适用的税法）。少数国家认为此类税收制度并不利于国有企业，因为税率过高或者无法受益于税收抵扣。

在公私企业的税收待遇存在差异的国家中，发放补偿金的形式并不普遍。事实上只有两个国家为了补偿公共企业与私营企业税收上的差异而对税收中立的相关规定进行了调整。在欧盟（与欧洲经济区）国家中，国家补助中的税收优惠政策若与欧盟规定相悖，则由欧盟委员会强制执行欧盟规定。

监管中立。在大多数国家中，公司制政府业务与私营企业接