# “竞争中性”与国企改革

□ 张 伟

齐鲁策论

日前，中国人民银行行长易纲在2018年G30国际银行业研讨会上指出：“为解决中国经济中存在的结构性问题，将加快国内改革和对外开放，加强知识产权保护，并考虑以竞争中性原则对待国有企业。”次日，国资委发言人在2018年前三季度央企经济运行情况发布会上强调：“经过改革以后的国有企业和其他所有制企业是一样的，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，这与竞争中性原则是一致的。”随后，“竞争中性”原则在国内引起广泛讨论。笔者认为，以竞争中性原则作为一个可实施的标准来推动国有企业进一步深化改革，不仅有利于实现国有企业做强做优做大的目标，而且也有利于继续完善公平合理的市场竞争机制，为经济持续稳健增长注入新的活力。

## “竞争中性”原则旨在建立一个公平、平等的市场竞争环境，消除因企业产权特征而带来的竞争优势或竞争劣势

在实践中，竞争中性原则最初由澳大利亚政府在1996年提出，该原则认为“政府的商业企业不应仅因其为政府所有而享有对其私营部门竞争对手的净竞争优势”。在此原则下，澳大利亚政府在其发布的《联邦竞争中性政策声明》中，制定了包括国有企业公司化改革、税收中性、债务中性、盈利率要求、监管中性、价格反映全部成本和投诉机制等七项措施。2012年，经济合作与发展组织(OECD)在其发布的《竞争中立：维持国企和私企之间的公平竞争环境》中，确认了竞争中性应包括企业经营形式、成本确认、商业回报率、公共服务义务、税收中性、监管中性、债务中性与补贴约束以及政府采购等八个方面的标准。总的来说，竞争中性原则旨在确立一个公平、平等的市场竞争环境，消除因企业产权特征而带来的竞争优势或竞争劣势。从这个意义上来说，对待国有企业的竞争中性原则，与产权中性或所有制中性原则是一致的。

改革开放四十年来，针对国有企业的改革一直构成了中国经济体制改革的核心环节之一。历史上，政府对国有企业相继推出了放权让利、建立现代企业制度以及抓大放小等重大改革措施，2015年开始又启动了混合所有制改革，希望以国有企业产权的多元化促进国有企业建立起现代企业制度，通过各类资本间的取长补短，提升国有企业的效率及市场竞争力。从数据上看，有研究发现，1998年中国国有工业企业的劳动生产率大约只有相同工业行业非国有工业企业的三分之二；通过国有企业抓大放小改革措施的实施，近年国有企业的劳动生产率已超过非国有企业两成左右。但从全要素生产率来看，目前国有企业的中位数仍比非国有企业低四成左右，而且相当部分国有企业的全要素生产率相对非国有企业的比值在0.4到1之间，显示国有企业的生产效率仍有较大的提升空间。

此外，我们还需在以下方面加大改革力度。首先，目前国有企业所在行业领域往往存在着进入退出的行业管制政策，民营企业难以进入。虽然中央政府于2005年及2010年相继颁布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》和《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，提出对于可以实行市场化运作的基础设施、市政工程和其他公共服务领域，应鼓励和支持民间资本进入，以及在一般竞争性领域要为民间资本营造更广阔的成长空间，但民营企业仍难以进入电信、电力、能源等行业，面临较高的市场进入壁垒。其次，国有企业相对于非国有企业存在着明显的融资成本优势，民营企业特别是中小型民营企业，普遍存在融资难融资贵的问题。根据中国财政科学研究院发布的2018“降成本”调研结果，民营企业银行贷款成本比国有企业高出接近2个百分点，债券融资、股权融资两种方式民营企业的融资成本比国有企业高出约1个百分点，这使民营企业面临着较高的成本压力。再次，国有企业相对非国有企业获得了较多的政府补贴，这不仅造成僵尸企业的存在，而且也不利于资源向效率更高的部门或企业流动。据万得数据统计，2017年A股上市公司获得政府补贴共计1302亿元，其中中央国有企业获得的政府补助中位数约为0.2亿元，地方国有企业的中位数补助水平也接近0.16亿元，但民营企业尚不足0.1亿元，显示出不同类型企业在资源获取方面仍存在着一定的差异。最后，国有企业的特征及背景有利于其在政府项目获取、投资回报考核等方面具有相应的优势。国有企业通常由各级政府依照法律法规代表国家履行出资人的职责，因此与政府存在着千丝万缕的联系；另一方面，政府可能会出于稳定经济运行、稳定就业等非经营性目标的考虑，对国有企业的投资回报率等指标放宽考核标准，从而使非国有企业难以平等地展开与国有企业间的竞争。

## 混合所有制改革是当前国企改革的重要突破口，但所有制改革只有与市场化改革、竞争机制引入相配合，才能更好地发挥协同效应

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。国有企业改革要坚持有利于国有资产保值增值、有利于提高国有经济竞争力、有利于放大国有资本功能的方向。为此，中央提出了国有企业的混合所有制改革方案，并强调国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式。但我们也应看到，混合所有制改革虽然是实现国有企业改革目标的一种重要方式，但并不意味着企业在所有制形式多元化后就能够自动提升生产效率和市场竞争力。例如，如果其他方面都不发生改变，而仅仅是在国有企业中引入非国有资本的话，那么有可能出现非国有资本依赖于国有企业的地位来获取超额利润，却无助于国有企业内部建立起现代公司制度、也无助于国有企业生产效率提高的情况。历史数据也显示，国有企业的改制、行业竞争程度以及市场化改革之间，存在着一定的协同效应。在竞争程度较高和竞争程度增强的行业中，国有企业改制能够提高企业的产出绩效以及社会福利水平；但在竞争程度较低和竞争程度降低的行业中，以上作用并不明显，甚至不利于社会福利的改善。因此市场化程度的提高和竞争机制的引入，将有利于发挥国有企业改制对社会福利的积极作用。这意味着，只有在国有企业与非国有企业进行公平竞争的条件下，国有企业的混合所有制改革才能够更好地发挥出应有效果。

改革开放以来，中央文件多次提出不同类型企业间要公平竞争。1993年党的十四届三中全会提出，“要为各种所有制经济平等参与市场竞争创造条件，对各类企业一视同仁”；2013年党的十八届三中全会强调，“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公考公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护”；2018年党的十九大进一步指出，要“全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法”。这些文件为国有企业竞争中性原则的提出，提供了理论基础。

十八大以来，我国政府通过简政放权、商事制度改革等政策实施，进一步降低了民营企业的市场进入壁垒。从2014年到2017年，中国平均每天新增市场主体4万多户。根据世界银行发布的数据，从2013年到2017年，中国营商环境的世界排名提高了18位，其中开办企业便利度上升了65位。这表明，我国市场改革的实践也在逐步按照竞争中性的原则进行。

## “竞争中性”所要求实现的状态，不会一蹴而就，而需要长期深入细致的推进，需要各方面的政策设计来保障落实

近年来，虽然我国在促进国有企业与民营企业公平公正公开竞争方面已经开展了诸多工作，但竞争中性所要求实现的状态不会一蹴而就，而需要长期深入细致的推进，期间可能会涉及到重大利益调整等问题。在混合所有制改革背景下，竞争中性原则的提出，应该说为改革方案效果的衡量，提供了一个具有可操作性的标准，这有利于完善中国特色社会主义市场经济体制。

在当前阶段，以竞争中性原则为指引，笔者认为可进一步推进以下四个方面的政策设计，以更有利于国有企业改革目标的实现。

首先，深入落实中共中央国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》，分类推进不同类型国有企业的改革，并将国有企业的划分类型等信息及时向社会公布。根据上述指导意见，国有企业将划分为商业类和公益类，其中主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业，将重点考核经营业绩、国有资产保值增值和市场竞争能力，可借鉴欧盟竞争委员会确定的市场投资者原则对国有企业的经营绩效进行评价。对关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，应制定相应的负面清单，对非国有企业能够进入的产业领域或产业环节，不应设定有别于国有企业的市场进入标准；而对同时承担特殊业务和竞争业务的国有企业，则应对业务板块进行有效分离，独立运作、独立核算，并对相应信息充分披露，避免各业务板块之间的交叉补贴。

其次，以更大力度实施国有企业混合所有制改革。混合所有制改革有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。在国有企业中引入非国有资本，还有利于强化国有企业的预算约束，促使国有企业建立起有效制衡的公司法人治理结构，以满足不同类型资本的要求。当前的混合所有制改革通常在企业层面进行，每一个国有企业中均具有国有及非国有资本，其中国有资本一般会处于主导地位。为提高国有企业活力，以伤其十指不如断其一指的思路，可以考虑在行业层面上实施混合所有制改革，例如国有资本从行业内某一国有企业中逐渐退出并配置到其他行业，从而使这一行业出现国有企业与非国有企业同时存在的状态，通过非国有企业带来的竞争压力，倒逼国有企业实现生产效率的提升。

再次，传统上由国有企业控制的电信、电力、铁路、能源、金融等领域，应通过进一步深化改革，使民营企业同样能够参与这些市场中的竞争。虽然在2005年颁布的《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》中便鼓励民营企业进入上述行业领域，但针对这些行业出台的法规或政策文件却组成了阻碍民营企业进入的玻璃门，导致目前这些行业中仍不存在重要的民营企业。例如2016年电力行业出台了《售电公司准入与退出管理办法》以及《有序放开配电业务管理办法》，其中规定配电网运营者不得跨供电营业区从事配电业务，配电网运营者不得同时经营供电营业区内的发电企业，而且在改革初期，配电网运营权仅授予国有企业，通过以上方式限制了民营发电企业的发展以及民营企业进入配电环节的机会。上述行业的改革，涉及到的相关规定数量众多，可能需要大量深入细致的工作，但在竞争中性的原则下进行梳理，相信能够取得突破性的进展，切实保证民营企业等非国有企业进入上述行业领域。

最后，应切实将国有企业和非国有企业统一纳入《反垄断法》的管制范围，并按照统一标准实施《反垄断法》。《反垄断法》是保护市场竞争、维护市场运行秩序、充分发挥市场资源配置决定性作用的重要制度。我国《反垄断法》自2008年开始正式施行，其中在第七条规定了国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业，国家对其经营者的合法经营活动予以保护。在竞争中性的原则下，立法机构应针对关系国民经济命脉和国家安全的行业或行业领域，做出具体的适用除外或法律豁免的规定；这些行业或行业领域之外的国有企业，则应与非国有企业适用相同的《反垄断法》实施标准，以确保不同类型企业不会因所有制结构上的差异获得竞争优势或竞争劣势地位。

10月9日，全国国有企业改革座谈会在北京召开，会议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。这意味着国企改革目前已成为带动整个经济体制进一步深化改革的牛鼻子。国有企业竞争中性原则的提出，将使不同所有制类型的企业在市场竞争中获得同样的国民待遇，成为落实中央关于国有企业改革政策的重要抓手，最终将有利于公平公正公开的市场竞争机制的建设，并增强整个经济社会的运行活力。

**(作者系山东大学经济学系主任)**

# 乡村振兴须用好本土人才

□ 周其森

**我国农村千差万别、条件各异，往往有着自己独特的自然禀赋。发现自身禀赋并使之转化为特色资源优势，是实现乡村振兴的关键。在这方面，乡村本土人才具有独特优势。**

习近平总书记在中央政治局就实施乡村振兴战略进行第八次集体学习时指出：“人才振兴是乡村振兴的基础，要创新乡村人才工作体制机制，充分激发乡村现有人才活力，把更多城市人才引向乡村创新创业。”这是从我国农村人力资源实际出发、基于乡村人才的基本状况、着眼于乡村人才的现实需求和长期发展需要而作出的正确判断。我国农业农村的发展实践也证明，本土人才具有减少扶贫成本、提高致富效率、发挥资源优势、激发内生动力等基础效应，理应在乡村振兴中得到更多重视。

要发挥本土人才懂经营、会管理的资金规模使用效应，实现有限资金效益最大化。资金是制约农村发展的最直接因素。虽然国家财政、金融机构和社会各界对贫困地区和困难户进行了政策性倾斜和援助，取得了很好的成效，但这种输血式的帮扶并非治本之策和长久之道，乡村振兴终究要靠乡村的自我发展来实现。如何使有限的资金发挥最大的效益，以此激活乡村的自我发展功能，放大资金的经济效益，一直是困扰乡村发展的难题。发挥本土人才的资金规模使用效应，具体来说，就是把钱集中起来，委托本地的“能人”使用，使之产生最大的经济效益。在这期间，各级政府、村级组织要加强监督管理，并让农民群众参与监督。这样，死钱活用、以钱生财，既能把各类涉农资金变成推动农民脱贫致富的活水源头，又能节约财政成本，还能避免助长贫困群众的“等靠要”心理，一举多得。

要发挥本土人才干事创业的人力带动效应，实现农村劳动力优势最大化。在劳动力资源越来越珍贵的背景之下，拥有大量剩余劳动力资源的广大农村，无疑拥有强大的竞争优势。据我们对山西、山东、河北、河南等省部分市县农村的调查，一个农民一年只忙麦秋两季，约计只有二至三个月的农活，一年之中有9个多月的时间无固定活干，只好依靠短暂出卖劳动力挣钱。这种临时性工作大都很不稳定，报酬也低，造成了劳动力资源的极大浪费。造成这种状况的关键因素就是缺少当地带头人，形不成“人力带动”效应。如果由具有组织管理能力、农民信得过的本土人才，将富余劳动力组织起来，从事规模化、有组织的经济活动，就可以盘活劳动力资源，拓宽农民收入渠道，并结合农村产权制度改革，探索由富余劳力向“职业农民”的转变。比如组织各种形式的经济合作组织，建立起科学的劳动力管理制度，进行必要的管理和培训，这样既可以发展多种形式的适度规模经营，又可以把劳动力队伍进行细分，建立起适应不同行业要求的职业农民队伍，对内进行协作生产，对外进行组织化输出。这样不仅能够杜绝农村劳动力浪费，而且能把农村劳动力的作用发挥到最大程度，变闲置劳力为人力资源优势。

要发挥本土人才因地制宜发展乡村产业的资源利用效应，实现农村资源优势最大化。充分利用当地资源优势，因地制宜，发展乡村特色经济，是一条被充分证明了的乡村脱贫致富的成功经验。我国农村千差万别，条件各异，往往有着自己独特的自然禀赋。发现自己的禀赋并且使之转化成为特色资源优势，是实现乡村振兴的关键。而要想发现和利用这些资源优势，首先就要有慧眼识珠的人。本土人才最了解本土资源优势所在。改革开放以来，不少贫困地区的本土“能人”，利用当地特色资源发展特色产业，走出了一条“特色资源——特色产业——脱贫致富”的路子。他们或利用土地资源优势搞适度特色种植，或从事土特产品加工，或开发具有地标性质的绿色产品系列，都取得了成功。近年来，许多贫困地区的优秀旅游资源日渐成为潜在的价值洼地，正越来越多地吸引人们关注，只要有人带头，在政策上加以引导，就能实现“资源变资产”，把山水田园变成脱贫致富的财富源泉。

要发挥本土人才一呼百应的“能人”效应，实现脱贫致富内生动力最大化。首先，“能人”效应能够激发农民群众脱贫致富的自信心，变“人穷志短”为“人穷志不穷”。对于贫困人口来说，信心比黄金更重要。他们相信耳听为虚、眼见为实，对于身边的“能人”比较信服。发挥这些榜样的力量，通过脱贫致富的“真人真事”，能够显著增强农民战胜困难的信心，实现精神上先富起来，并进一步改变物质上的贫穷。其次，“能人”效应能够孵化出更多的乡村能人。广大农民群众中蕴含着丰富的优秀人才资源，如果有人带动，再加上政策上的引导，就能产生人才孵化效应，进而出现人人争先致富、个个勇于创新的良好局面。最后，“能人”效应能够推动人才脱贫长效机制的建立。从长远来说，本土人才具有深厚的乡土情怀，只有本土人才才更有可能扎得下根、稳得下心，真正把心思用在家乡的建设上。因此，本土人才是乡村人才队伍建设的主体，为乡村振兴提供人才支撑。我们应坚持走充分挖掘、培养本土人才资源为主，人才引进、人才支援等手段为辅的乡村人才振兴之路，逐步建立起当地人才不断成长的长效机制，更多依靠乡村本土人才改变家乡面貌、实现乡村振兴。

**(作者系山东省委党校中国农民思想文化研究中心首席专家、教授)**

# 让大数据成为环保利器

□ 罗思洁

**大数据技术在环境信息的收集、分析，环保方案的规划、应用，环保工作的参与、衔接等方面，都可以极大地提高工作质量和工作效率。**

党的十九大报告将美丽中国作为现代化强国建设指标，将环境治理视为国家治理的重要方面。随着信息时代来临，大数据技术日益成熟，已成为环境治理的关键发力点：依靠现代科学技术，环境污染可以用模型的方式予以展现，通过大数据收集相关的数据信息，可以清晰看到不同阶段环境污染的主要来源，并制订相应的污染治理方案。可以说，大数据技术的发展为环境治理智能化发展奠定了基础，利用大数据技术对环境进行“智理”已成为可能。

首先，大数据技术可以实现环境数据信息全面收集。大数据技术应用于环境治理的关键就在于数据收集。传统环境治理的数据收集，数量和质量偏低，透明度也不高，只能依靠人工进行数据收集，不仅需要耗费大量时间，而且无法保障数据的真实可靠。同时，传统数据收集计算工作开展困难，导致数据收集应用困难。自大数据技术应用于环境治理以来，数据收集质量和效率大大提高，并利用网络平台实现数据公开，不仅让社会公众参与到环境治理之中，更实现对环保部门的有效监督，有利于环保部门提高自身工作水平。

其次，大数据技术可以有效应用于空气质量检测。大数据技术不仅能够对空气质量进行数据收集，也能对未来空气质量进行正确预测，分析空气质量的内在规律，为空气治理提供有效的参考。同时，空气质量成功监测，也让环境保护离社会公众越来越近，有助于环境保护理念和环保知识的普及，让社会公众参与环境保护成为可能。

最后，大数据技术可以促进环保电子政务发展。依托大数据平台，企业可以在环保电子政务平台上实现一站式服务，环境治理办事流程得到简化，便于环保部门、企业以及社会公众开展环保工作，尤其是违规举报平台的搭建，更可以让企业污染行为得到有效控制，让社会公众广泛参与到环境治理工作之中。

上述科技基础与应用前景表明，大数据对污染治理和环境保护有着巨大的潜在作用，需要引起更多重视。当前，进一步利用大数据技术对环境进行“智理”，需要从如下几个方面着手推进：

完善环保大数据平台建设。大数据“环境智理”的关键就在于平台建设，构建大数据平台将是“环境智理”的重中之重。首先，构建以省级环保部门为主体的数据发布平台。以省级环保部门为主体，搭建大数据信息共享平台，并由省级环保部门负责运营，最大限度发布气象、环境、灾害等数据信息。政府应充当指挥官角色，从政策和资源上保障大数据平台的构建，逐渐营造以数据治理为主体的环境治理氛围，要求下级环境管理部门参与其中，利用大数据更好地开展环境治理工作。其次，保证大数据平台数据真实可靠。大数据“智理”环境的数据，不仅来源于自动收集，也存在部分人工收集的数据信息，政府要做好审核工作，确保大数据平台上的数据信息真实可靠，同时要建立数据信息核对机制，把控数据源头，确保大数据系统能够健康发展。最后，不断推进大数据技术与环境治理融合。政府应聘请专业人才，不断开放大数据技术与环境治理的链接点，让大数据技术能够持续对环境治理作出突出贡献，将大数据技术视为未来环境治理的核心技术。

加强政府与企业的环保数据共享合作。首先，政府应允许企业参与大数据“智理”环境的工作。应允许企业公益性参与，提高企业自身的品牌形象，激发企业积极性，更多承担大数据“智理”环境的技术性工作。其次，发挥政府资源协调能力，让大数据企业与环保企业合作互惠。政府应利用自身资源优势，将环境治理数据与企业共享，让企业能够以较低的成本获取庞大的数据；企业则可以利用自己的技术实现对庞大数据的分析，挖掘其中存在的公益价值和商业价值，并将公益价值反馈给政府，比如污染企业名单、治理污染策略等。随着这项工作的进一步发展，应形成政府提供数据、企业分析数据，两者共享数据结果发展趋势，让大数据技术在“智理”环境的工作中更加准确便捷。最后，围绕大数据应用，促进企业管理模式变革。大数据“智理”环境的最终目的是消除环境污染，应围绕大数据应用，积极引导、激励企业开展环境治理工作，找到污染企业根源，采取正确的治理措施，注重企业管理模式和技术研发，让企业彻底解决环境污染问题，化解企业利益和环境污染之间的矛盾。

构建多元主体参与的环保数据治理体系。大数据“智理”环境不仅要依赖政府主导，更要让企业和社会公众广泛参与其中，形成多元主体参与的环境治理体系，最终形成主体多元、决策科学、监管高效、预警精准的治理体系。政府要打破绝对控制地位，积极与企业和社会公众分工合作，优化企业和社会公众参与环境治理的渠道，让企业和社会公众能够为环境保护作出更多的贡献。一方面，政府在治理中引入新型信息与技术手段，确保政府提供的环境保护、污染治理的数据信息准确，利用现代化的信息技术手段，强化环境治理的执行力，提高政府的治理效能，让政府在“智理”环境中更加强而有力，实现环境污染精准治理。另一方面，政府要时刻与企业分享大数据信息，让企业能够充分了解区域环境污染的整体情况，利用企业高技术水平实现污染分类治理，让不同企业都能够参与到环境治理之中。