

# 国有企业相关国际规则：调整、影响与应对

田 丰

**内容提要** 实现国有企业相关国际规则与国内国有企业改革协调发展是新形势下构建开放型经济新体制的客观要求。国有企业相关国际规则的调整是全球金融危机以来国际经济规则调整的重要组成部分。国有企业相关国际规则的新发展与中国正在进行的国有企业改革有一致性,同时有可能对中国国有经济的发展、战略布局,尤其是国有企业参与国际竞争形成强大的外部压力。为此,中国一方面对国有企业相关国际规则进行跟踪研究和评估,把握规则的前沿和发展趋势,明确国有企业相关国际规则的新发展对中国国有企业的影响,积极参与相关规则的构建;另一方面,需要深入推进国有经济布局调整,打造适合国际化发展需要、更富效率的企业组织新形式,完善国资监管体制。

**关键词** 国有企业 国际规则 开放型经济新体制

作为国民经济的骨干和中坚,国有企业在“十三五”时期的改革发展情况好坏,直接关系到中国能否顺利实现全面建成小康社会新目标,中国经济能否顺利转型升级,以及中国基本经济制度能否得到巩固完善。在既往中国国有企业改革的历程中,采取的主要方式是根据内部需要自主改革,对于外部规则的约束则相对考虑较少,其原因在于当时国有企业相关国际规则发展的程度,以及中国国有企业跨境活动活跃的程度较为有限。随着经济全球化的发展,国有企业的运作、治理及其规范越来越成为国际经

济规则体系变革与发展中一个绕不开的议题。与此同时,中国已经进入对外开放的新阶段,在此阶段坚持统筹国内国际两个大局,用好国内国际两个市场、实现市场深度融合,用好国内国际两种资源、实现资源高效配置,用好国内国际两类规则、实现规则有机衔接,是中国如期实现全面建成小康社会奋斗目标,推动经济社会持续健康发展的必由之路。《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》特别提出,要大力培育开放主体,完善国有资本对外开放的监管体系,鼓励各类所有制企业发挥自身优势,

深度参与国际产业分工协作。国内外形势的新变化意味着,深入研究国有企业相关国际规则的趋势及影响,并就此提出针对性的建议刻不容缓。

## 一、国有企业相关国际规则：基本框架与主要特点

国有企业相关国际规则是现行国际经济秩序的重要组成部分之一。然而,不同于一般贸易、原料及初级商品贸易、国际货币和发展援助、工业化以及运输等领域,国有企业或国有经济方面并没有建立全球性协调机构或形成全面制度安排,即处于“无核心”

状态,其基本治理框架由多个维度、多个领域的相关规则交织而成。以世界贸易组织(WTO)的有关规定为例,WTO没有专门规制国有企业的协定,相关多边贸易规则散见于《关税与贸易总协定》(GATT)、《服务贸易总协定》(GATS)、《补贴与反补贴措施协定》(SCM)及特定成员的入世议定书或承诺中。总体来看,国有企业相关国际规则涉及多边、区域、双边和单边等多个维度,以及贸易、投资、竞争政策、补贴、倾销、公司治理、金融等多个领域,相互交织,形成规则网络体系。

### (一)国有企业相关多边贸易规则的主要特点

多边贸易规则主要指世界贸易组织及其涵盖协定确立的规则框架,其涉及国有企业的规定主要具有以下特点:

#### 1.总体上秉承所有制中性原则

WTO的基本职能是组织制定和管理多边及诸边贸易协定,而这些协定的谈判、签署和履行由成员政府负责,WTO对各成员的贸易政策和法规进行监督和管理,以保证其合规性。因此,WTO协定显著区别于其他以企业为约束对象的制度,尤其是基本没有系统的制度设计以针对不同所有制企业进行分类监管。

#### 2.WTO部分协议中包含了一些与国有企业相关或部分重合的概念

例如,国营贸易企业、公共垄断、公共机构等,但这些概念并不等同于国有企业。在GATT/WTO文本中,并没有“国有企业”这一

词汇,仅有一些规则涉及特定非政府实体的行为,其中部分特定非政府实体与一般意义上的国有企业密切相关。例如,GATT第17条规定,WTO成员须确保其“国营贸易企业”(State Trading Enterprises)在商业考量的基础上运行,在进出口方面的活动遵守非歧视原则,对其他缔约方的贸易给予公平公正待遇。但对于什么是“国营贸易企业”,WTO并没有给出清晰的定义,从而影响了协定的适用性。此外,可以确认的是,WTO国营贸易企业条款仅适用于国有企业中涉及“贸易”功能的企业,具有生产、主权投资、提供公共服务等其他功能的国有企业不在此条的规范领域内。“公共机构”是否是国有企业则取决于国有企业与政府之间的关系,如果没有证据表明政府对国有企业及其行为实施了有意义控制,国有企业不能认定为“公共机构”。

#### 3.在普遍的所有制中性基础上部分WTO规则对国有企业规制性更强

例如,SCM并非专门针对国有企业,但国有企业经常被认为获得了或更有可能获得资金转移、税收减免、贷款等多种形式的补贴。一般情况下,WTO要求成员履行国民待遇义务和市场准入义务,禁止偏袒本土企业,无论其为公有或私有企业。由于在服务部门领域,通常国有企业参与度较高,后者自然成为GATS的重要规制对象。

### (二)国有企业相关区域经贸规则的主要特点

区域经贸规则是探索新领域

国际规则的重要场所。在关于国有企业的规定方面,一些区域协定比多边贸易规则更为明确广泛,主要体现在以下几个方面:

#### 1.明确的国有企业定义

例如,《美国—新加坡自由贸易协定》规定,如果国家持有一家企业的股份超过20%,那么这家企业就应被视为国有企业。

#### 2.明确适用于国有企业的条款以及为国有企业提供的例外

《美国—秘鲁贸易伙伴协议》的投资章节规定,国有企业与私人投资者一样享有获得投资保护、参与投资争端解决的权利,同时成员国承担的条约义务同样适用于国有企业或者其他行使规制、行政或政府职权的实体。《美国—新加坡自由贸易协定》规定,针对行使政府职能、既非基于商业基础也非竞争性的服务,新加坡保留如下权利:允许政府控股企业成为唯一服务提供商;对于提供涉及公共健康、公共福利、安全、关键经济基础等服务的企业,新加坡政府可以限制外资总体持股比例(不超过49%)、限制高管和董事会组成等。

#### 3.明确国有企业在竞争政策等领域的特定义务

这些义务主要包括:国有企业在进行货物交易、服务交易或投资等商业行为时,应与商业考虑相一致;国企不能从事反竞争的行为,不能滥用市场支配地位;国有企业从事商业行为应遵循非歧视原则;国有企业行使规制、行政或其他政府权力时,国企的行为方式应与缔约国承担的条约义务相一致。例如,《美澳自由贸易协定》在“国有

企业与相关事项”中规定,国有企业不得对贸易与投资造成阻碍;国有企业在行使政府授予的管理、行政职能时,不得与本条约相违背;在货物或服务的销售上奉行非歧视待遇。在一些区域协定中,缔约方还进一步明确要求特定成员减少其国有企业或削弱对国有企业的实质性控制。例如,《美国-新加坡自由贸易协定》就求新加坡承诺“以基本消除为目标,继续减少对国企行使有效控制的所有权或其他利益”。

### (三)国有企业相关专业领域经贸规则的主要特点

如前所述,国有企业相关国际规则涉及贸易、投资、竞争政策、补贴、倾销、公司治理、金融等多个领域,大部分领域在多边或区域规则中已有较为详尽的阐释,本处主要介绍公司治理和主权财富基金这两个多边或区域规则较少涉及的领域。在公司治理领域,经合组织(OECD)多年来一直致力于推动建立与完善全球性公司治理与国有企业公司治理规范,特别是2005年出台了《OECD国有企业公司治理指引》,代表了OECD国家国有企业公司治理的发展趋势,也为世界其他国家的国有企业公司治理提供了重要参考。在主权财富基金领域,2008年国际上26个主权财富基金在美国华盛顿成立了“主权财富基金国际工作组”,工作组经过广泛协商后,发布了主权财富基金《公认的原则和实践》(圣地亚哥原则),在主权财富基金法人治理结构、信息披露、风险管理三个方面提出了规范性要

求。这些指引与原则具有以下特点:

1.包括诸多对细节的规定和详细建议

这是专业领域经贸规则与多边或区域规则最为显著的区别。例如,OECD国有企业公司治理指引规定了国有企业董事自由权、国有企业公共职能和商业运作间的差别等事项,“硬化”了国有企业财务约束,对其投资回报水平作市场化要求。

2.缺乏约束力

《OECD国有企业公司治理指引》和主权财富基金《公认的原则和实践》不是国家间签署的条约或协定,是否遵守其规范性要求取决于自愿,规则本身没有强制约束力,也没有专门的监督机构就成员执行规则的情况进行定期评估。

## 二、国有企业相关国际规则的新发展

国有企业相关国际规则的调整是全球金融危机以来国际经济规则调整的重要组成部分。目前,美国、欧盟等发达国家致力于综合利用多边、区域、双边和专业领域等诸多平台,试图在经合组织、《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)和《跨大西洋贸易与投资伙伴关系》(TTIP)等谈判框架下,确立其国际规则谈判的主导地位,引领国有企业相关国际规则的发展方向。

### (一)TPP

国有企业是TPP谈判的关键领域之一。2012年,美国正式提出在TPP中就国有企业进行

谈判,而且力主将国有企业作为谈判的关键内容。2016年2月4日,美国、日本、澳大利亚、文莱、加拿大、智利、马来西亚、墨西哥、新西兰、秘鲁、新加坡和越南12个国家在奥克兰正式签署了TPP协议。由于美国把TPP看作亚太自贸区(FTAAP)或者WTO未来形态的模板,深入理解TPP中关于国有企业的规定对中国把握国有企业相关国际规则未来走向具有重要意义。与此前达成的多边或区域协定相比,TPP中关于国有企业的规定具有以下特点:

1.独立成章

TPP中,国有企业议题不再散见于竞争、补贴等多个部分,而是单独作为一章,明确列出。此举既在结构上体现了对国有企业规则的重视,也从内容上强化了国有企业方面的纪律。

2.重新定义国有企业

TPP中国国有企业指主要从事商业活动的企业,并且同时满足下述三种条件之一:(1)股权条件,政府直接拥有50%以上的股本;(2)投票权条件,政府通过所有权益行使50%以上的投票权;(3)任命权条件,政府拥有任命董事会或其他类似管理机构大多数成员的权力。这一定义通过明确国有企业的类别和股权、投票权或任命权等政府控制企业的方式,严格界定了国有企业,为TPP中国国有企业规则重心的转移提供了基石。

3.创设了对非商业援助的约束

TPP约束的对国有企业的“非商业援助”主要来自三个方

面:缔约方本身对国有企业、国有企业对国有企业,以及缔约方对另一缔约方境内的国有企业投资。TPP规定,缔约方不能通过对国有企业的“非商业援助”损害其他缔约方及其国内产业的利益。

#### 4.拓展了对国有企业的约束范围

以补贴为例,在现有世贸规则中,《补贴与反补贴措施协定》仅规范货物贸易,而TPP在国有企业新定义下创设的对非商业援助的约束实际上覆盖了货物贸易、服务贸易和国际投资等领域,拓展了对国有企业的约束范围。关于国有企业和非商业援助的清晰而广泛的界定更为缔约方认定国有企业获得补贴,并采取相应救济措施提供了极大的便利。

#### 5.主张限制国有企业的管辖豁免

TPP国有企业规则要求,对于在缔约方境内从事商业活动的外国拥有或通过所有权益控制的企业,缔约方应规定本国法院就对该企业提起的民事诉讼拥有管辖权。根据美国贸易代表办公室对TPP的解读,在缔约方境内经营的外国国有企业,不能通过主张国家豁免而规避对其商业活动的法律诉讼。中国一贯的立场是,一国政府及其财产不受任何外国法院的管辖,即享有绝对豁免。如果依据美国贸易代表办公室的解释,TPP将实施相对豁免,这样政府在从事商业活动而非履行政府职责时,应接受外国法院的管辖,从而实际上限制国有企业的管辖豁免。

### (二)公司治理

公司治理失效被认为是全球金融危机爆发的重要微观基础。围绕着金融危机暴露的公司治理问题,OECD、国际金融公司、国际清算银行巴塞尔银行监督委员会等机构发布了一系列加强公司治理的指引与原则。OECD在2015年9月发布了国有企业公司治理指引的更新稿,强调参与市场公平竞争的国有企业应该同等对待不同所有制类型的股东。由于金融危机中暴露的公司治理缺陷主要表现为内部控制和风险管理的失效、薪酬制度错位、董事会未能充分履职,以及股东权利的缺失,关于公司治理国际规则的调整也主要围绕以下几点展开:

#### 1.董事会改革:明确基础目标、提高履职能力和增加责任

纽交所公司治理委员会认为,董事会的基础目标应该是为公司创造长期的、可持续发展的股东价值,并且董事会须就目标的实现情况向股东负责。董事会有职责领导企业制定相关政策,以支持股东价值的长期持续增长。为此,董事会须清楚理解,“为追求短期股价增长而鼓励过度承担风险的公司政策,是与良好的公司治理相悖的”。董事会和管理层应“制定适当的薪酬计划,并与不同阶段的长期价值目标挂钩”。

为提高董事会履职能力,巴塞尔银行监督委员会要求各国银行业监管部门对拟任董事和高管人员进行资质审查。董事和高管的任职资格包括具备相应的经验、能力和个人素质,如职业精神和个人诚信。OECD要求董事会

采取措施确保股东在提名董事中发挥作用。董事会应有专门委员会负责识别潜在的董事会成员是否具备专门的技术、知识和经验以增加公司的价值。

新的规则还明确,董事会在制定公司战略、选拔高管人员、监控高管人员绩效、决定高管人员薪酬水平、管理风险、制定税收计划、进行内部审计,以及确保财务信息真实可靠等方面负有责任。一些国家针对参与政府救援计划的金融机构公布了限薪措施,同时还规定董事会应收回基于出现严重错误而赋予高管的奖金红利和激励性报酬,即要求这些公司披露相应的追回条款。

#### 2.风险管理改革:设立首席风险官、明确董事会和高管的风险管理职责,并且加强信息披露

首席风险官主要负责企业范围的风险管理框架,具体包括:识别企业的主要风险,评估此类风险并计量相应的风险敞口,持续对风险敞口进行监控并确定相应的资本规划,对接受特定风险的决定是否与董事会确定的风险政策相符进行评估,并向高管层和董事会汇报风险管理信息。首席风险官享有充分的地位和权威,可以向首席执行官或董事会直接报告,对企业风险敞口决策有直接的影响力。

董事会及高管应积极参与操作风险管理框架的管理。所有风险评级和估值过程的重要方面都必须得到董事会和高管层的批准。董事会有责任确定企业对风险的承受能力,确保管理层建立一套评估各类风险的框架,并详

细了解与评级相关的管理层报告。高级管理层应深入了解风险评级体系的设计和运作,掌握企业所承担风险的性质和程度,确保风险管理程序的规范,并及时向董事会提供重大风险变化的报告。

为使投资者能够更好地评估董事会和高管层在风险管理和内部控制方面的角色和效果,董事会有责任在年度股东大会上向股东提供详细的风险控制报告并汇报公司的风险控制状况,特别需要向股东说明的是,面对公司特有的风险,董事会和管理层采取哪些应对措施。

3. 薪酬管理改革:薪酬结构应与风险匹配、提高股东参与、加强信息披露与监管机构的权力

机构浮动薪酬的规模以及其在机构内的分配应考虑所有当前和潜在的风险。企业遭遇重大财务损失时,也应相应缩减甚至取消浮动薪酬。可考虑采取“薪酬追回”和“薪酬惩罚”等措施。高管奖金中的现金比例不得超过50%,40-60%的奖金要延期3-5年发放。如果公司业绩随后表现不佳,延期发放部分将下调等。

上市公司至少每三年进行一次不具约束力的股东投票表决,以批准所任命高管人员的薪酬方案。若公司的“黄金降落伞”方案之前并未经过高管薪酬方案投票表决,则公司在就未来所有的收购、兼并、整合或出售方案寻求股东批准时须同时进行此项表决。

及时对外披露薪酬年报,其内容应包括确定整个机构薪酬政策的决策程序,衡量绩效和调

整风险的标准,递延支付政策,决定薪酬以现金或其他形式分配的参数等。

对上市公司基于错误财务信息发放的高管薪酬,美国证监会拥有追索权,该追索权的行使不需要证明高管任何行为错误,只要发行人被要求重述以及已经支付的报酬超出会计重述后所应付的报酬即可,并且未赋予董事会任何裁量权(即使所能追回的报酬将小于追回所需要的成本)。

### (三) 国际投资便利化与投资促进

2016年2月26日,联合国贸易与发展会议(UNCTAD)发布了《投资便利化与投资促进:全球行动指南(讨论稿第二版)》。该行动指南主要分为两部分:投资便利化行动,以及支持有利于发展的投资促进和便利化行动。其中有关投资便利化的行动主要包括七项措施:(1)提升与投资者相关的投资政策、法规和程序制定的可获得性和透明度;(2)提高投资政策实施中的可预测性和一致性;(3)提高投资管理程序的效率和有效性;(4)建立建设性利益相关方关系;(5)就投资争端解决、相关立法监管等事项任命投资监察员/协调员牵头机构;(6)就投资便利化建立监管和审查机制;(7)通过国际投资协定条款等方式加强投资便利化国际合作。支持有利于发展的投资促进和便利化行动主要包括三方面措施:(1)就投资便利化加强发展中国家合作伙伴的努力,为建立透明有效高效的行政程序、解决投资争端、提高相关机构能力提供支

持和技术援助;(2)就投资政策和积极主动的投资促进加强发展中国家合作伙伴的努力,为设计有效的投资促进策略、组织投资促进论坛、建立和维护适宜的投资促进机构等事项提供支持和技术援助;(3)通过国际投资协定条款等方式就有利于发展的投资促进和便利化事项加强国际合作。

### 三、国有企业相关国际规则:影响与评估

推进国有企业改革是中国加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势的形势所需。中国正在积极构建开放型经济新体制,推进对内对外相互促进、“引进来”与“走出去”更好结合,促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合,企业在全中国范围内配置资源、参与国际竞争将成为常态。

重新规划现存国际经济规则或制度,在国有企业和非国有企业之间实现公平竞争,完善公司治理,加强风险管控是近来部分国际规则调整的主要趋势。其背后的基本逻辑在于一些人认为国有企业具有特殊优势,实行了不合理的企业行为。综合来看,关于国有企业享有哪些特殊优势的观点主要包括:政府支付补贴;政府及政府金融机构提供有利的融资和信用担保;监管上的特别优惠(例如,不适用信息公开义务或反垄断法);保证垄断及现有企业的优势;政府稳定持股;免除破产和获取信息优势。关于国有企业进行哪些不合理企业行为的观点主要包括:公司治理、生产效率和经

营效率需要提高;反竞争行为,例如,限制出口、要求当地采购等;实施国家政治和战略意图,例如,中国对非洲资源的投资,中国国家外汇管理局、新加坡淡马锡控股公司等主权财富基金在资源和基本设施等领域的投资。

上述观点有其偏颇之处,主要在于未能准确评估国有企业的效率和国有企业的权责。首先,有研究表明,2002年之后中国国有绝对控股和国有相对控股企业的效率高于其他内资非国有企业。这种变化反映了“抓大放小”下国有企业整体效率的改善。从技术进步的角度看,国有独资和国有混合所有制国企的全要素生产率(TFP)增长率都比其他各类非国有企业更高。其次,上述观点过多考虑了国有企业获得的利益,而对其负担估计不足。例如,与一般市场经济国家的国有企业相比,中国国企承担额外八个方面的职能:承担了国家对经济运行进行宏观调控的部分职能;承担了国家应对和处理突发事件的部分职能;承担了维护地区和社会稳定的职责;承担了确保国家大型活动成功举办的职能;承担了支援新疆、青海、西藏等地区经济社会建设的职能;承担了参与国际竞争和合作的部分职能;承担了国家对外交往和维护国家安全的部分职能;承担了很重要的部分政治职能。

即使如此,我们仍然应该看到,当前国有企业相关国际规则与中国目前正在进行的国有企业改革有一致性。自改革开放以来,中国一直致力于通过剥离不良资

产、股份制改造、股权分置等举措,以加强国有企业的市场化程度,同时放开竞争性产品市场,使得国企和私企都可以参与公平公正的市场竞争。当前,在新的国内外形势下,中国政策思路从总量上实施宽松宏观政策,调整为更注重采取各种措施激发微观主体活力;从放松财政货币政策从需求端发力,调整为更注重简政放权从供给端发力。在国企改革方面,致力于使得市场在资源配置中起决定性作用,以“市场化、专业化、国际化”为导向,通过分类改革、完善现代企业制度、增强活力和强化监管相结合,增强国有经济整体的“活力、控制力、影响力、抗风险能力”。因此,国有企业相关国际规则的发展方向与中国国有企业改革的进程有着契合的一面,实现两者的协调发展是提高主体活力、构建开放型经济新体制的形势客观所需。

然而,竞争中立并不等同于制度中性,即便表面上平等适用于所有对象的规则,不同阶层、集团或个人从中的受益和受损状况也不尽相同。近来关于国有企业的一系列新规有可能对中国国有经济的发展、战略布局,尤其是国有企业参与国际竞争形成强大的外部压力。

首先,国有企业在规则项下享有的国民待遇有可能被减损。TPP国有企业条款将国有企业参与境外市场投资的审查阶段提前到进入行为发生之前,并把限制要求(如披露信息等)仅与国有企业身份挂钩而与市场行为割裂,极大地增加了国有企业境外投资

的成本与难度,可能对大规模走向国门的国有企业造成准入阶段的投资壁垒。

其次,国有企业跨境活动有可能面临更高的经营风险。例如,TPP要求缔约方“不通过向在别国领土内生产、销售产品的国有企业提供非商业帮助损害另一缔约方国内产业”,如果该规定在其他国际规则中被推广采纳,那么在中国国有企业投资东道国的同行业公司认为其损害了自身利益的情况下,中国国有企业有可能被提起诉讼,并且由于TPP相关规定排除了关于补贴认定的多重障碍,在类似规则框架下中国国有企业更有可能因为接受非商业援助而成为东道国实施救济措施的对象。此外,尽管OECD指引只是一个非强制性规则,但其影响不可小觑。如果中国国有企业打算对OECD成员投资或在其境内经营企业,就必须参照OECD关于国有企业的指引,从而面临如何有效控制海外分支机构的问题。

最后,国有企业跨境活动有可能面临更高的交易成本。TPP要求缔约方应向其他缔约方提供有关国有企业或政府垄断实体的详细信息,如政府及国有企业持有的股份比例;对持有的特殊股票或投票权说明;在国有企业任职的政府官员的职务;过去3年的年度收入及总资产;依法从中受益的例外或豁免;年度报表及第三方审计报告等。这些关于透明度的要求广泛而具体,不仅客观上加大了企业的经营成本,还有可能成为继“国家安全审查制

度”之后,拒绝中国企业进入市场的另一有效政策工具。例如,2012年美国对中国企业华为、中兴的并购案件提起了国家安全审查,华为、中兴在回应调查委员会提出的“中国共产党与企业的关系”这一问题时,拒绝披露公司架构、党委在决策中的作用等信息,最终美国以这两家企业的并购活动违反国家安全为由,拒绝予以批准。

#### 四、中国的对策

实现国有企业相关国际规则与国内国有企业改革协调发展是新形势下构建开放型经济新体制的客观要求。为此,相关工作应主要从两个方面开展:一方面,跟踪研究和评估国有企业相关国际规则,把握规则的前沿和发展趋势,明确国有企业相关国际规则的新发展对中国国有企业的影响,积极参与相关规则的构建;另一方面,深入推进国有经济布局调整,打造适合国际化发展需要、更富效率的企业组织新形式,完善国资监管体制。

国家间经济实力的重大变化和原有规则体系内在缺陷的显露是国际规则体系调整的内在原因,其实质是国际事务主导权的转移与争夺。如果任由少数国家主导国际规则体系调整,结果只能是以新的不公正取代旧的不公正,不仅各方很难取得共识,也会影响全球经济持续健康发展。国际规则的调整应切实考虑不同国家发展水平和发展能力的差异,在综合平衡基础上公平对待和反映各方利益,客观评估各国可以

承担的责任,以使各方拥有的权利、履行的义务和承担的责任相匹配。

在未来一个时期,抢抓“创始红利”“参与红利”“改革红利”应成为中参与构建更加公平公正国有企业相关国际规则的总体目标,具体应做到以下几点:

抢抓“创始红利”,完善多边规则。国有企业相关多边规则目前处于缺位状态,多边规则涉及中国根本利益,也是中国有所作为最具潜力的方面,多边规则所秉持的制度中性原则同样应被运用于国有企业领域。

抢抓“参与红利”,全面参与多层面、多领域的国有企业规则谈判。国有企业跨境活动涉及的商品、资本和组织管理形式多种多样,既有货物贸易,也有服务贸易;既有机器设备、商品等实物资本,也有商标、专利、生产诀窍等无形资产,还有债券、股票、衍生证券等金融资本;既有竞争政策、知识产权保护、专业技术标准、政府采购和补贴等“硬”领域,也有劳工、环境等“软”领域。中国应广泛参与各种谈判,争取在每一张谈判桌上都有自己的代表,并根据进展情况,选择重点予以支持。

抢抓“改革红利”,推动国有企业规则改革。实践证明,规则达成后并不是一劳永逸,TPP虽初步达成,但在具体规则的理解上,美国、日本等发达国家和发展中国家仍存在一定分歧。WTO项下涉及的国有企业相关规则迄今为止仍在不断明晰中。尽管中国短期内不可能加入TPP,但是仍应加强对相关规则的跟踪、研究和

评估,制定风险预警机制和应对预案,并在多边、区域和双边等多个平台推动国有企业相关国际规则改革,当前的重点平台包括WTO、APEC、RCEP、中日韩FTA、中美BIT、中欧BIT谈判等。此外,中国还需要在深入实施一带一路倡议基础上,加强与沿线国家合作,完善双边FTAs和BITs,开拓构建国有企业相关国际规则的新空间。

以开放倒逼改革、推动国内制度与国际规则接轨是中国经济建设取得巨大成就的宝贵经验。同理,国有企业相关国际规则应成为中国推动国有经济改革发展的动力。归根结底,改革要处理好政府与市场的关系,致力于提高国有经济活力和竞争力,实现国有资本合理布局,分类推动国企改革,完善国有资产管理体制,即做到三个“管好”。

一是管好资本。资本是市场化资源配置中的核心要素。中国的经济体制改革是一个渐进的转轨过程,与此相应,国有资产管理体制也经历了从以“管企业”为主、向以“管资产”为主、再向以“管资本”为主的转变。资本对应所有者,与“管企业”和“管资产”相比,“管资本”更强调所有者的权责,更强调管理对象的价值形态而不是组织形态,更强调管理对象的流动性而不是实物资产。以“管资本”为主完善国有资产管理体制意味着在监管主体性质上,更加突出政府层面的出资人代表性质,在监管职责上,更加体现以产权为纽带,立足符合法律法规和公司治理基本原则的股东

定位,围绕管好资本落实出资人责任。“管资本”重新界定了国资监管机构的职能,反映了从出资人角度加强国有资产监管的内在要求,意味着出资人管理职能重心的转变,即从以往“管人、管事、管资产”的相对全面的管理职能,转向以管资本为主的、管理重点更加突出核心性管理职能。

二是管好“为”与“不为”的边界。政企分开、政资分开的关键是处理好“为”与“不为”的边界,“该为”的决不推诿、决不缺位,积极主动、科学管理,“不该为”决不越位、决不揽权,该放的坚决放到位,把该给的坚决给到位,大力精简优化相关职能。首先,企业董事会应充分行使职权。董事会在公司治理中具有重要的核心作用,但受现有体制机制以及董事会自身治理水平和规范化程度影响,董事会职能尚未充分落实。随着国资监管改革的推进和董事会运行日益健全规范,可考虑下放一批本应由监管企业行使的经营自主权,以最大程度激发企业活力。其次,推进分类改革,充分保证竞争性企业行使经营自主权。除涉及重要子企业合并、分立;战略规划、主营业务发生重大调整;股权转让致使国有股失去控制地位,有可能造成国有资产流失的重大事项,需经国资委批准外,其余事项应交还一级企业管理。对于涉及国有资本权益,影响国有资本安全等确需国资监管机构管理的事项,也要改变现有监管的思路和方式,以更加市场化的机制和手段,通过完善机制、引导激励、股东问责等来实现管理目标。最

后,移交一批非出资人事项由政府公共管理部门和社会组织行使。目前,国有企业和国资监管部门客观上承担着大量公共管理职能,如节能减排、安全生产、知识产权管理等。这些职能不仅导致国有企业和国资监管部门核心职能淡化,客观上还造成与其他政府管理部门职能重合,浪费了政府资源,也加重了企业的负担。在下一步改革中,对国有企业和国资监管部门目前承担的公共管理职能,应逐步移交给政府相关行业管理部门和社会组织。

三是管好制度规范与能力建设。改革重在落实。在实施过程中尤其需要注意将权力放进“制度的笼子里”,实行依法监管;同时该着重加强能力建设,避免在政策执行过程中的无谓效率损失。在制度规范方面,一方面可考虑制定完善一批核心制度,例如,国有资本产权制度、国有资本运营管理制度、国有资本经营预算制度和国有资本风险管理风险防范制度;另一方面,可考虑建立与强化一系列配套制度,例如,政府购买公共服务制度规范,市场化购买资金安排操作手册,公私伙伴关系、公共服务外包、母基金模式、BOT模式等的操作指引。在能力建设方面,需要提高国资监管和运营的统一性和专业性,推进经营性国有资本监管全覆盖,形成规则统一、权责明确、分类分层、规范透明、全面覆盖的经营性国资监管框架;需要依法依规放开各种准入限制,建立国有资本按市场规则有序进退、合理流动的机

制;需要完善推进量化的考核指标体系和第三方评估机制。

(作者单位:中国社会科学院世界经济与政治研究所)

#### 主要参考文献:

中共商务部党组:实现开放发展必须坚持统筹国内国际两个大局,《求是》,2016年第2期。

张乃根:试论国际经济法律秩序的演变与中国的应对,《中国法学》,2013年第2期。

李振宁:论国有企业的国际贸易法规制,《中国物价》2015年第10期。

韩立余:TPP国有企业规则及其影响,《国家行政学院学报》,2016年第1期。

川濑:TPP谈判与制定限制国有企业的规则,《RIETI电子信息》,2014年第4期。

刘小鲁、聂辉华:《国企混合所有制改革:怎么混?混得怎么样?》,人大国发院年度报告。

季晓南:《中国国企承担额外八个方面职能》。2015年网易经济学家年会。

毛志远:美国TPP国企条款提案对投资国民待遇的减损,《国际经贸探索》,2014年第1期。

屠新泉、徐林鹏、杨幸幸:国有企业相关国际规则的新发展及中国对策,《亚太经济》,2015年第2期。

Basel Committee on Banking Supervision, "Principles for Enhancing Corporate Governance", 2010.

Kowalski P, Buge M, Sztajerowska M, Egeland M. Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. OECD Trade Policy Papers, 2013, 21(2): 35-43.