

---

# 国企改革破局： 逆全球化喧嚣中的全球化选择与对标\*

余 兴 张宝英

---

**摘要：**美国挑起的全球贸易摩擦持续不断，给中国国有企业顺应全球化趋势的深化改革带来一定的阻力。但美国现政府逆转全球化潮流终究无法对抗全球经济不断融合的历史大势，中国国有企业改革还是必须保持放眼全球的眼界和定力，主动对标国际规则，正视资产利用效率不高、创新能力偏弱、股权结构不合理等不足，自觉应对不断扩大开放带来的倒逼压力，借助自贸试验区等改革开放先行先试创新平台和“一带一路”等对外交流合作机制的作用，不断深化改革。通过彻底转变政府职能，让市场、政府和国有企业各司其职，通过对外开放的各种通道让国有企业在国际市场环境中不断成长。

**关键词：**国企改革 全球化 竞争中立原则

**作者简介：**余 兴，福建师范大学经济学院讲师、博士；  
张宝英，福建师范大学经济学院讲师、博士。

---

党的十九大报告提出，深化国有企业改革，培育具有全球竞争力的世界一流企业。习近平总书记还在多个场合强调，要理直气壮做强做优做大国有企业。这要求在深化国

---

\* 本文为国家社科基金一般项目“社会主要矛盾变化背景下企业家精神空间溢散与区域协调发展研究”（18BJL084）的阶段性成果。

企改革时必须具备全球视野，在当前改革进入“深水区”的攻坚阶段，通过持续扩大开放传导国际先进规则的压力，在全球化浪潮中推动国有企业适应并融入国际市场竞争环境。但随着贸易保护主义的抬头，逆全球化行为与全球化潮流交织、博弈，扰乱了整个国际政治经济环境，也给中国国企改革带来一些困扰和挑战。深化国企改革既要重视当前逆全球化带来的压力，在中央的外交与经济战略框架内积极应对；更要准确把握全球化的大势，保持战略定力，主动对标国际高标准，努力建设适应国际市场环境的新时代有中国特色的现代化国有企业。

## 一、近忧远虑：国企改革压力凸显

国有企业是中国公有制经济的重要载体，能否通过卓有成效的改革，把大批国有企业建设成具有全球竞争力的世界一流企业，关系到国企能否承担起新时代中国特色社会主义建设赋予的历史使命，深化国企改革已是时不我待。但当前国际环境的变幻和未来国际竞争合作的趋势，都给国企改革添加了许多困扰和压力。

### （一）贸易保护主义抬头给国企以开放促改革带来阻力

短期来看，美国的经济霸权和单边主义对中国经济尤其是对外贸易将造成一定的冲击，对以立足国际市场为重要目标的中国国企改革也必然造成一定的负面影响。2017年1月美国现政府上台以来，在“美国优先”的幌子下频频发动波及全球的贸易摩擦，并陆续退出了多个国际间的各类合作组织，借助其在全球的经济霸权，肆意破坏多边贸易规则，用单边主义和双边谈判阻断多边合作。如通过施压方式对原北美自由贸易协定进行修改，形成新的美国—墨西哥—加拿大贸易协定（USMCA），在协定中加入了旨在阻止与其他国家达成贸易协议的“毒丸”条款；美国财政部发布了《外商投资风险审查现代化法》（FIRRMA）“试点计划的暂行监管规定”，扩大了美国外国投资委员会的审查权限，进一步突出了保护主义色彩，对于国际间的投资自由化、便利化带来不利影响。凡此种种都显示了美国正在推行的对外政策对现行国际投资贸易规则和体系正产生着巨大的破坏作用。更由于当前美国将中国列为主要战略竞争对手，一些保护主义的政策与措施针对性很强，很多方面直接指向中国，一度不断升级中美之间的贸易争端，甚至直接干预中国企业在国际市场上的并购、投资、贸易等正常的市场经营行为，这给中国推进国有企业融入国际市场带来很大不确定性。

### （二）贸易规则高标准化趋势使国企改革面临严峻挑战

从长远看，以“竞争中立”原则为基础构建高标准贸易规则体系是国际贸易的发展

趋势，这将给中国国企改革带来较大压力。美国当前的逆全球化行为并不符合全球经济发展的潮流，其对经济全球化进程造成的干扰也不会长期存在，在世界各国间经济联系空前紧密的背景下，谋求不断深化合作与互利共赢终将是人心所向、大势所趋。但在全球融合发展过程中不断升级国际经济秩序，建立更合理、更高标准的投资贸易规则体系也将无可回避，“竞争中立”原则无疑将成为新规则体系的重要基石之一。“竞争中立”旨在营造不受外来因素干扰的公平竞争的市场环境，其中尤其对国有企业参与市场竞争有较详细的规定。长期以来，西方发达国家认为中国国有企业凭借其国有身份获得了补贴、低息贷款等方面的优惠，取得了相对于其他性质企业的不对称竞争优势，违背了“竞争中立”原则中有关国有企业的规定，从而对正常的国际市场公平竞争环境构成威胁。这种指责当然有失偏颇，忽视了几十年来中国国有企业一直处于持续的改革进程中，中国已逐步从原来单一计划经济实体逐步转化为如今的市场经济实体。但确实也应看到，改革推行至今天，中国的政府职能转变还不彻底，国有企业在市场中的运营状况也远未达到西方发达国家贸易规则中的相关要求。因此在实践中，一些西方发达国家在劳工标准、环境保护、知识产权保护、市场开放等方面以高标准审视并排斥中国国有企业参与国际竞争与合作，并力图在世界贸易组织（WTO）框架外构建一套以“竞争中立”原则为主导的高标准贸易体系。比较典型的是一度达成协议的“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），最后虽然由于美国的退出而未能实施，但其中所涉及的贸易条款确立了高标准的规则，这在今后的全球化过程中很可能将成为一种发展趋势。TPP 失败之后，原 TPP12 个成员国除美国之外的 11 个国家在总体上继承 TPP 主要精神和原则的基础上达成一致，并签署了“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP），这也印证了国际投资贸易规则的发展趋势，而这些高标准的规则给中国国企改革增加了巨大的外部压力。

## 二、改革困局：全球化进程中国企的“难言之隐”

打铁还需自身硬，不管面对当前的贸易保护主义，还是着眼于长远的国际市场竞争与合作，借鉴国际先进规则，提升自身的经营效率和核心竞争力才是国企发展的根本出路。但由于旧体制的长期呵护，导致大批国企活力不足、能力偏弱，如果以“竞争中立”原则为核心的国有企业规则为标准参与国际市场竞争，许多国有企业都将经历阵痛。这也是当前中国面对外部压力推进国企改革的最大困难。

### （一）资产利用效率不高加大了国企的国际竞争压力

近年来，虽然中国国有企业的总资产和利润总额都持续增长，但国有企业的总资产

报酬率一直处于较低水平，凸显国有企业资产利用效率不高。如表 1 所示，从横向看，2006—2016 年国有企业总资产报酬率的平均值仅为 3.71%，而集体企业总资产报酬率的平均值为 12.25%，私营企业总资产报酬率的平均值为 11.68%，港、澳、台商投资企业和外商投资企业总资产报酬率的平均值分别为 7.99% 和 8.38%，一年期贷款利率的平均水平基本在 6% 左右，且近三年虽有降低但也维稳在 4%~5% 区间。可见，国有企业总资产报酬率一直不及全国企业总资产报酬率的平均水平，它不仅低于内资企业和港、澳、台商投资企业及外商投资企业的总资产报酬率，同时也低于一年期贷款利率水平，即甚至还可能不足以偿还银行贷款利息。同时，这种差距呈逐年扩大趋势：国有企业总资产报酬率与集体企业、股份合作企业、联营企业、私营企业、港澳台商投资企业和外商投资企业

表 1 2006—2017 年规模以上工业企业总资产报酬率情况 单位：%

项目 \ 年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
全国企业平均	6.70	7.69	7.09	7.00	8.95	9.09	8.06	7.39	7.12	6.47	6.62	6.68
内资企业平均	6.60	7.65	6.99	6.62	8.56	8.93	8.04	7.25	6.80	6.12	6.22	6.24
国有企业	4.11	4.81	3.77	2.87	4.13	4.02	3.80	3.66	4.05	2.95	2.59	3.53
集体企业	9.62	11.16	12.37	12.72	14.72	15.94	15.79	13.37	10.23	10.00	8.80	7.19
股份合作企业	6.98	7.99	8.22	9.78	12.14	13.64	9.62	8.34	9.27	11.58	13.00	7.80
联营企业	5.32	6.11	3.33	3.16	4.92	7.38	6.49	5.83	6.26	5.77	11.20	10.52
有限责任公司	6.48	7.25	6.23	5.48	7.13	7.26	6.19	5.40	4.95	4.47	4.62	4.99
股份有限公司	8.55	9.67	6.60	6.91	4.39	14.21	7.80	7.00	5.90	4.64	4.99	5.78
私营企业	7.88	9.48	10.94	10.61	8.08	24.07	13.24	11.94	11.05	10.59	10.64	9.50
港、澳、台商投资企业	6.58	7.38	7.61	7.75	12.80	9.21	7.47	6.86	7.56	7.15	7.48	7.58
外商投资企业	7.20	8.04	7.21	8.33	8.49	9.77	8.50	8.50	8.89	8.43	8.83	9.24
一年期贷款利率	6.12	7.47	6.03	5.81	6.06	6.56	6	6	5.6	4.60	4.35	4.35

数据来源：作者根据《中国统计年鉴（2007—2018）》相关资料整理而得。

注：全国规模以上工业企业统计范围 1998 年至 2006 年为全部国有及年主营业务收入在 500 万元及以上的非国有工业企业；2007 年至 2010 年为主营业务收入在 500 万元及以上的工业企业；2011 年及以后年份为年主营业务收入在 2000 万元及以上的工业企业。为了分析数据的稳定性、准确性与科学性，金融机构人民币法定贷款基准利率采取的是年中（7—10 月）数据。由于规模以上企业调查范围调整、相关基数依规修正、“营改增”政策施行等原因，2017 年数据与上年数据之间存在不可比因素。

总资产报酬率的差距从 2006 年的 5.51%、2.87%、1.21%、3.77%、2.47%、3.09% 升至 2017 年的 8.54%、6.35%、2.27%、7.98%、4.28%、4.68%。从纵向看，2006—2016 年国有企业总资产报酬率呈波动下降趋势，2006 年国有企业总资产报酬率为 4.11%，受固有体制机制和国际金融危机等因素的影响，2009 年下降至低谷 2.87%，在后金融危机国家政策的刺激下有所恢复，但配合全国新经济转型、深化国有企业去杠杆等进一步推进国有企业深化改革，2010—2016 年国有企业总资产报酬率仍然处于下降趋势，从 2010 年的 4.13% 下降至 2016 年的 2.59%，降幅达 37.3%。

## （二）创新能力不强降低了国企的国际市场竞争力

随着中国经济的快速发展，中国企业在世界 500 强中上榜的数量稳步上升（如表 2 所示）。2018 年世界 500 强的 120 家中国企业中，国有企业有 83 家，与 2006 年相比，增加了 64 家，年均增长 13.07%。历年上榜企业中，国有企业占比均非常高，常年稳居 70%~80%。近几年随着中国民营企业崛起，尤其是新兴的信息技术及其他高科技行业高速发

表 2 2006—2018 年世界 500 强中国公司上榜情况

年份	中国	民营企业 (个)	民营企业 比重 (%)	国有企业 (个)	国有企业 比重 (%)
2006	23	0	0.00	19	82.61
2007	30	0	0.00	22	73.33
2008	35	1	2.86	25	71.43
2009	43	1	2.33	33	76.74
2010	54	3	5.56	40	74.07
2011	69	4	5.80	54	78.26
2012	79	6	7.59	64	81.01
2013	95	8	8.42	78	82.11
2014	100	10	10.00	82	82.00
2015	106	11	10.38	83	78.30
2016	110	17	15.45	81	73.64
2017	115	24	20.87	81	70.43
2018	120	28	23.33	83	69.17

数据来源：作者根据 2006—2018 年世界财富 500 强相关数据整理而得。

展，国企占比有所下降。从根本上来看，上榜企业数量的上升及国有企业占比的高企并不能说明国有企业全球竞争力的增强，因为从历史上看，与民营企业由市场主导推动不同，国有企业的崛起很大程度上是政府主导下的结果。由于历史发展的惯性，政府对国企发展的干预很难在短时间内完全消除，这在一定程度上改变了市场选择的结果，降低了国企迫于市场竞争压力而努力提升企业创新能力的积极性。一方面，上榜的中国国企与榜单上发达国家的企业在行业领域有较大差异。从世界 500 强上榜的中国国有企业看，主要集中在炼油、能源、金融、汽车、房地产等行业，能凸显国际竞争能力的科技企业匮乏，上榜的企业排位相对靠后的占据大部分，在前 100 席中仅占 22 余席，更多企业主要分布在 300~500 位中。而其他国家的上榜企业主要集中在金融、服务、科技等行业领域，创新能力相对于中国国企有较大优势。另一方面，上榜的中国国企与榜单上发达国家的企业在盈利能力上有较大差距。相关数据显示，2018 年上榜的美国企业平均利润额达到 52.1 亿美元，是中国企业平均利润的 1.7 倍。<sup>①</sup> 可见，中国国有企业的国际市场竞争能力还有较大提升空间，尤其是钢铁、汽车生产等传统制造企业，还需进一步转型升级以提升生产效率和盈利能力。

### （三）股权结构不合理提升了国企的国际对标难度

股权多元化改革在 20 世纪 90 年代就已经列入国企改革的框架体系中，在 20 多年的改革中，国企股权改革有所突破但改革进程仍然较为缓慢。一方面，国企股权结构多元化的广度虽有所拓展，但国有及国有绝对控股企业（国有股份高于 50%）占比还是较高。截至 2017 年 2 月，沪深两市 A 股上市公司 3118 家，其中，国有及国有控股企业 1095 家，占 A 股上市公司总数的 35.1%，如果加上非绝对控股但股份占比较高的（如高于 20%），则涉及面更大。另一方面，国企股权结构多元化的深度不够。据 WIND 网相关数据显示，截至 2015 年 9 月，合计市值占沪深 A 股市值总额 22.83% 的 TOP10 家上市公司中，9 家为国有企业，仅 1 家为民营企业（见表 3）。此外，2013 年中国国企中少数股东权益占比仅 20%。有数据显示，2003—2013 年的 11 年间，国企少数股东权益占比仅上升了 5%，<sup>②</sup> 尤其是 2007—2013 年的 7 年期间，少数股东权益所占比例基本保持不变，但略有下降的倾向（如图 1），以致所有者权益与少数股东权益的比值越来越大，中小股东消极履职，没有发挥应有的影响力和作用。

<sup>①</sup>数据来源：《2018 年财富世界 500 强排行榜》，[http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2018-07/19/content\\_311046.htm](http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2018-07/19/content_311046.htm)。

<sup>②</sup>杨浩辉、宋志才：《国有企业经营状况调查研究》，《财经》2014 年第 9 期。

表 3 沪深 A 股市 TOP10 公司概况

	上市公司	总市值 (亿元)	公司类型	占 A 股市值比重 (%)
TOP1	中国石油	13326.19	中央国有企业	4.71
TOP2	工商银行	11647.25	中央国有企业	4.12
TOP3	农业银行	8908.88	中央国有企业	3.15
TOP4	中国银行	7840.48	中央国有企业	2.77
TOP5	中国人寿	5316.25	中央国有企业	1.88
TOP6	中国石化	4529.44	中央国有企业	1.60
TOP7	招商银行	3665.76	中央国有企业	1.30
TOP8	中国平安	3234.63	民营企业	1.14
TOP9	浦发银行	3102.07	中央国有企业	1.10
TOP10	中国中车	2972.42	中央国有企业	1.05

数据来源：作者根据 wind 资讯相关资料整理而得 (<http://www.wind.com.cn/Default.aspx>)，2016 年 2 月 22 日。

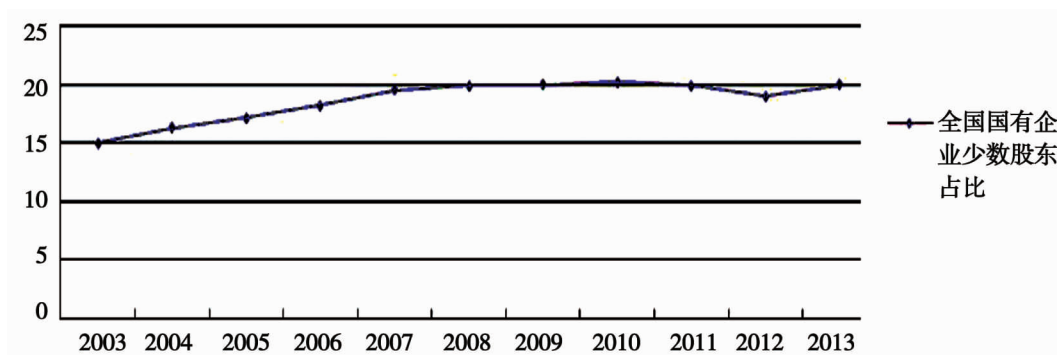


图 1 2003—2013 年全国国有企业少数股东占比

数据来源：杨浩辉、宋志才，《国有企业经营状况调查研究》，《财经》2014 年第 9 期，第 23～26 页。

### 三、困局源头：市场决定性作用未能充分发挥

在旧的体制影响下，国有企业背靠政府备受呵护，使得市场在国有企业面前失去了威力，进而使国有企业逐步丧失了成长的压力与动力，扭曲了国企的成长路径，而国企的孱弱反过来大大增加了改革的难度。

### （一）产权关系不清晰弱化了国企市场主体意识

产权清晰是市场交易的重要前提，中国国企经营效率不高、创新动力不足，说到底都跟其产权关系不清晰有重大关系。长期以来，中国国有企业董事会、总经理等中高层领导基本上由政府直接任命，政府过多直接或间接参与了国有企业的经营管理和行政性事务。据中国经济网记者了解，仅国务院国资委管理的 100 多家中央企业，就有 50 多家为“副部级”央企。<sup>①</sup> 政企分开不彻底自然导致国企产权关系不清晰，进而使得国有企业的市场行为经常受到行政权力的渗透。国企事实上丧失了市场主体的地位，投资经营决策可能偏离市场规律，产品与服务竞争可能受到行政力的庇护而无需精益求精仍能在市场竞争中占据优势。这种情况造成了国有企业“寄生”公权的现象。市场主体地位的长期缺失自然带来国企市场主体意识的淡薄，于是众多国企想得最多也做得最多的就是如何轻松地按部就班，维持现状，不求有功但求无过，厌恶市场风险、不愿承担市场主体责任。这种市场主体意识的缺失给国企改革造成的阻力是非常大的。

### （二）法人治理结构不完善提升了国企经营管理成本

中国国有企业的法人治理结构仍然不够完善，出现监管缺位和监管力度不足等经营管理问题，大大提升了国企的管理成本，降低了经营效率。国企法人治理结构中较为突出的问题是“内部人控制”的现象仍然较为严重，在实际工作中，董事会、监事会的监控作用没有得到真正有效的发挥，大多数股东因为持股比例过小，基本仅注重股份分红和增值保值的问题，而较少关注国有企业的内部治理机制和问题，从而股东大会还没有完全发挥出其有效的约束作用。同时，中国现阶段国有企业的董事、经理人员的选举、聘任和监管一般由政府部门决定，而非通过市场竞争。这样的选举和聘任呈现出不合理的形式化和主观性，无法保证国有企业中小股东的合法权益，如果用人机制和决策机制出现不当，还可能造成国有资产的严重流失。国资委作为国企的主管部门，扮演着出资人代表和行政管理者的双重角色，既不利于权利制衡，又可能造成由于管理幅度过大而降低管理效率。虽然在国资委之外还有许多部门参与国有企业的相关监督与管理工作，但各部门之间缺乏有效沟通与协同，监管重复与监管真空并存，监督结果不能有效利用，浪费了资源，也降低了效率。<sup>②</sup> 因此，从根本上来说，正如科斯定理所指出，权利界定不清晰，将会导致责任归属的不清晰，那么监管缺位和监管失效则将成为问题体制的必然产物，这将在无形中大大提高国有企业的经营管理成本。

<sup>①</sup>楼继伟：《中国经济最大潜力在于改革》，《求是》2016 年第 1 期。

<sup>②</sup>祝琼：《试论国有企业监管的问题与对策》，《经营管理》2015 年第 11 期。



### （三）竞争规律作用受限消解了国企创新动力

随着中国经济进入新常态，经济发展从高速发展转向高质量发展阶段，相应地要求经济发展驱动力也要逐步从传统的要素驱动、投资驱动转向创新驱动。国有企业作为公有制经济的重要支撑，理应成为创新驱动的先行者和引领者。但在旧的体制下，国有企业凭借其独特的经济和社会地位，相对于非国有企业更容易获得各种资源的优先配置，进而确立起基于不平等基础上的竞争优势。残酷的市场竞争规律在国有企业身上被严重弱化和扭曲，这在破坏市场生态的同时，从很大程度上催发了国有企业的惰性和依赖心理，使得国有企业失去了竞争、创新和转型的动力。首先，在旧体制余荫庇护下，国有企业不愿意突破现有的生存、发展模式，从而缺乏自主创新的压力和动力。从新古典经济学理论来看，这是现有社会团体高估了交易成本、沉淀成本（尤其是体制性和社会性沉淀成本）对国有企业自主创新不利影响的结果，也正是由于国有企业自身的经济性、体制性和社会性沉淀成本的存在，与非国有企业形成不对等的竞争关系，才导致国有企业竞争力下降，很难进行自主创新。<sup>①</sup>其次，与民营企业、外资企业相比，国有企业技术创新投入和努力与其产生的绩效收益相关度较低（如专利在不同性质企业的奖励力度不同），同时国有企业旨在引领全社会技术创新能力，对技术创新成果的占有不具排他性，即无法通过企业行为真正实现利润最大化，因此往往会选择同等收益下的付出最小化，从而对技术研发人员的激励程度较低，极大削弱了技术创新的动力。最后，由于上述技术创新成果共享激励制度匮乏、企业实力不对等和历史思维惯性等原因，中国企业联而不和的现象较为突出，国有企业与民营企业、国有企业与研发机构、国有企业与国有企业之间的联合创新动力不足，制约了国有企业横向联合创新的可能性与积极性。

## 四、破局建议：用开放与创新突破国企改革障碍

治疗国企沉痾需要内部改革和外部开放相结合，创新动力与竞争压力相呼应。一方面持续扩大开放，推动国企走向国际市场，引入外部的竞争理念和竞争压力，帮助国企树立危机感和忧患意识，主动对标国际先进规则；另一方面要深化改革创新，理顺政府与市场的关系，真正确立国企的市场主体地位，激发创新激情，提升国企自我改革的勇气和信心。

### （一）对标先进，扩大开放倒逼国企转变发展模式

习近平总书记在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上再一次表达了中国开放共赢的理

<sup>①</sup>汤吉军：《沉淀成本效应与国有企业自主创新动力不足分析》，《经济体制改革》2012年第5期。

念和决心，明确了中国会坚定不移地在全球化思维引导下推动国际间的交流与合作，致力于构建人类命运共同体。这充分体现了中国的全球视野与大国担当，同时也必将促进中国市场与国际市场的进一步融合，中国广大企业将进入一个更广阔的开放空间参与国际竞争。在此背景下，一方面要推动国有企业主动对标高标准的国际规则来深化改革。国企要承载着中国开放合作、共享发展的使命走向国际市场，就必须顺应国际市场竞争规则的发展趋势。国企深化改革不仅不应回避国际高标准的规则，还应主动去了解、吸收其合理的成分，应主动对标先进，参照西方发达市场有关国有企业的规则，逐步将“竞争中立”规则应用于国有企业，从资源配置到绩效激励各个层面贴近市场，形成充分尊重市场规律，对市场怀有敬畏之心的氛围。只有这样才能让国企脱下各种优惠政策的“防护服”，以真正的市场主体身份参与竞争，让国企逐步适应开放、公平的国际市场环境，在不断扩大开放的环境中承受外部压力带来的阵痛以突破当前改革的瓶颈。另一方面要努力打造并充分运用对外开放合作的平台，助力国企深化改革。国务院已正式发布海南自贸试验区建设总体方案，至此中国已正式形成四批“1+3+7+1”的自贸试验区大范围扩大开放压力测试格局，“一带一路”倡议也取得了丰硕成果，得到全球众多国家的支持和高度评价。我们要继续加大自贸试验区建设力度，持续推动“一带一路”多边合作共建的机制不断得到巩固和发展，用扩大开放和多边合作共赢的行动来削弱美国自我中心的单边主义和保护主义的消极影响。鼓励国有企业运用自贸试验区和“一带一路”等开放合作平台，主动先行先试，用高标准国际规则规范自身的国际竞争与合作，真正实现与国际规则的对接。

## （二）转变职能，让政府在国企改革中发挥更好作用

政企分开是现代企业制度的重要目标，也是当前深化国企改革的重要内容。政府在国企改革中应起恰当作用，要转变传统思维模式，在该放的方面要舍得放、放得开，在该管的方面要管到位、管得住，要配合经济发展规律建设好“服务型”政府。这就要求大力推进政府职能的转变，让政府发挥更好的作用。党的十八届三中全会《决定》对更好发挥政府作用提出了明确要求：“强调政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。”可见，维护经济稳定和市场有序，营造良好的营商环境是现阶段中国政府的重要目标，从深化国企改革角度看，转变政府职能从本质上讲并非先进国际规则给政府带来的压力，而是时代的需要和市场经济发展到现阶段的必然要求。所以在推进政府职能转变中，一方面可在规则上对标国际先进；另一方面在思想上应当

---

超越规则本身，而从市场经济发展的本质要求和人民核心需要的角度思考政府的职能转变问题。尤其是在现阶段社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分发展之间的矛盾，政府职能转变和国企深化改革都应从有利于解决新的社会主要矛盾的高度去思考。“竞争中立”等高标准规则折射出中国政府在市场经济发展中的许多不足，包括政府在对待市场上的越位、错位和缺位问题，都应作为推进政府职能转变和深化国企改革的重点。要结合新时期国企改革的目标，准确定位政府的职能范围，明确界定政府的作为空间，自觉清除旧体制下政府给国企改革造成的种种障碍。

### （三）健全预警机制，借力行业协会、商会推动国企改革

中国国有企业正处于新一轮改革的攻坚阶段，在“去行政化”背景下的行业协会、商会正承接部分政府转移职能。实践证明，在国企参与国际市场竞争与合作中，行业协会、商会在缓解由于国有企业规则等问题而引起的贸易摩擦方面发挥着重要的积极作用。发达国家的国际贸易摩擦问题一般都将行业协会、商会作为第一调节手段。因此，在深化国企改革对接国际市场过程中，应充分利用行业协会、商会尤其是海外的华人行业协会、商会及其他华人组织的积极作用，为中国国企改革争取较为宽松的国际市场环境和改革回旋空间。一方面充分发挥行业协会、商会的专业化水平和能力，为国有企业提供相应的信息咨询服务和协调作用，推动国有企业形成战略联盟，探索中国国有企业对外投资贸易的模式，并提升国有企业国际化经营的能力，统一协调对外直接投资贸易过程中的摩擦问题；另一方面充分利用行业协会、商会的话语权，代表或组织企业在贸易摩擦中应诉，避免政府因提供这些服务时可能会遭受的质疑，有利于撇清政府与国有企业的联系，协调贸易摩擦，同时还可以与国际规则接轨，促进对外贸易。因此，行业协会、商会在制定行业规范、维护市场秩序、推动公平竞争、监督预警以及承担政府转移职能等方面发挥了重要作用。<sup>①</sup> 从而为国有企业与外部市场的对接创造便利条件。

### （四）激发创新激情，把国企改革有机融入供给侧结构性改革的大战略中

引入国际规则压力的同时，在推进国企改革中还应着重做好两个方面：一是强化国企市场主体意识，激发国企创新激情。长期在“保护”中长大的国企市场主体意识薄弱，习惯于垄断优势的低烈度竞争，缺乏创新激情。因此要想让国有企业真正适应高竞争压力的国际市场环境，首先就要唤醒国企的市场主体意识，用国际先进规则的倒逼力量激发国企的忧患意识和创新激情。要持续深入实施创新驱动发展战略，让国企改革融入大

---

<sup>①</sup>姜华欣：《中国国有企业对外直接投资研究》，吉林大学博士学位论文，2013年。

众创业、万众创新的大环境中。实践证明，大众创业、万众创新不仅是小微企业等中小企业的兴业之策，也是大型企业尤其是国有企业的兴盛之道，是中国经济持续健康发展的新动力之源。二是把供给侧结构性改革作为国企改革的主轴，推动国企主动融入全球价值链。供给侧结构性改革是“新常态”背景下中国经济发展的重大安排，也是新的经济全球化背景下中国经济融入全球价值链并在其中争取应有位置和话语权的重要抓手。“竞争中立”规则下的全球企业的竞争，实质上就是全球价值链的竞争。面对国际规则带来的挑战，国有企业要大力实施全球价值链战略，积极主动融入全球价值链，培育企业国际竞争新优势，引领企业从全球价值链的中低端向高端发展，不断缩小中国国有企业与发达国家跨国公司之间的差距。这就要求国有企业一方面要主动响应供给侧结构性改革的号召，根据市场实际调整自身的生产结构，提高国有企业供给体系的质量和效率，从而进一步提升国有企业的竞争力、影响力和成长力；另一方面，要积极抓住中国对外开放与合作的战略机遇，搭上自贸试验区和“一带一路”建设的列车，充分利用好自贸试验区和“一带一路”打通的国际市场通道，从而扩大自身在供给侧结构性改革进程中的回旋空间。

#### 参考文献：

1. 汤吉军：《沉淀成本效应与国有企业自主创新动力不足分析》，《经济体制改革》2012 年第 5 期。
2. 姜华欣：《中国国有企业对外直接投资研究》，吉林大学博士学位论文，2013 年。
3. 杨浩辉、宋志才：《国有企业经营状况调查研究》，《财经》2014 年第 9 期。
4. 祝琼：《试论国有企业监管的问题与对策》，《经营管理》2015 年第 11 期。
5. 楼继伟：《中国经济最大潜力在于改革》，《求是》2016 年第 1 期。

责任编辑：谷 岳