

內地踏入「國資改革」階段

早前第四輪中美戰略與經濟對話以「深化戰略溝通與務實合作，推進持久互利的中美經濟關係」的主題，中國的國有企業替代人民幣滙率，成為中美對話核心議題。

在5月4日公布的成果清單中，中方承諾提高國有企業紅利上繳比例，增加上繳利潤的國企數量，並將國有資本經營預算納入國家預算體系，這讓外界頗為意外。

因為在內地的政治經濟話語體系裏，改革和開放雖然總是並提，但是改革總是指向內部，開放指向外部；雖然不無開放倒逼改革、改革促進開放的政治口號，但是二者在同一根本問題上，滙聚成同一股力量，則恐怕是第一次；同樣，中美戰略對話糾纏多時的人民幣滙率和貿易逆差等問題，則難以與此次國企改革一樣，如此迅速形成共識，並落實到具體措施。

從中美雙方來看，美國方面擔心中國國企利潤節節攀升，造成不公平競爭。大量利潤留存企業，將抑制中國國民收入，進而影響消費升級，阻礙通過內需拉動經濟增長，影響美國對中國的貿易和投資，因此期望從外部給國企改革施壓。

海外憂與國企不公平競爭

中國高層也意識到，國企改革不可迴避，借此外力，以紅利上繳為起點，優化國有資本布局、實現財政體制重構，正當其時。

中美對話傳遞出的訊號表明，內地國有資本進退已成為國際對話焦點。美國等國家認為，中國國家資本主義的擴張，即國有資本借助國有企業的實物形態擠壓民營資本，對民主基礎是一種破壞。

同時，隨着國企海外投資額逐步擴大，美國等國家認為國企享受政府權利獲取低廉資源，造成與國際企業間的不公平競爭。美國財長蓋特納在此次對話中，就批評國企享有巨額政府補貼及各項不公平的政策傾斜。

此外，美國正在要求經濟合作與發展組織（OECD）研究「限制各國政府對國有企業支援」的「競爭中立框架」。該框架包括一整套政策建議，從稅收中立、債



■在第四輪中美戰略與經濟對話中，難有共識的人民幣滙率不再是核心議題，反而中國國有企業盈利上繳比例能夠迅速達成共識，由外力推動國企改革漸見端倪。（路透社圖片）

務中立、規則中立、保證國有企業與私營企業的利潤率具有可比性等方面入手，確保國有企業和私營企業能夠公平競爭。一旦該框架成為具有全球約束力的國際公約，國企的海外之路將更為艱難。

冀降國企佔經濟比重

今年以來，重啟國企改革的呼聲鶩起。2月27日，世界銀行與國務院發展研究中心聯合發布的《2030年的中國》說涉及國企改革與紅利返還問題，一時輿論熱議（本專欄亦曾專題討論）。「兩會」期間，「國企要不要再改革」亦成為代表委員討論的焦點。4月初博鰲亞洲論壇上，美國前財長保爾森指出，國企改革事關中國經濟長期增長的成敗，破除國企壟斷，降低國企在國民經濟中的比重，是中國面臨的重大挑戰之一。

然而，對於下一步國企改革的大方向，卻莫衷一是。內地各界多是在現有理論框架下進行機制創新討論，而國際組織和美國等則將市場化、私有化作為不二法門。內外之爭不無意識形態色彩，內地民族情緒高漲之下，似乎外部批評和建議反倒適得其反，對內地國企改革增加了額外的政治成本。直至這次中美戰略對話，雙方在一些基本制度安排方面達成一定共識，國企改革下一步大方向也有了眉目。

國企改革到現在的階段，已經不是單純的國資監管之下的國企改革，應該是圍繞國有資產戰略布局，和國家戰略層面財政體系重構的「國資改革」。

國有資本以價值最大化為目標的運作，即契合了資本追求利益最大化的本質，尋求與其他資本形式融合共生，從根本解決內地經濟的市場化問題。也因為回復了資本的市場化屬性，而徹底解決了國資監管的難題，純粹資本形式的投資管理，市場回報和標準，毋須討論和爭論，以免出現「疊床架屋」的監管。

料出現更多「淡馬錫」

可以預見，如此布局之後，類似新加坡淡馬錫（Temasek）那樣的中國投資公司將不斷湧現，或投資海外，或持股私企。國有企業並不一定必須國家經營，可以「國有國不營」，國有資產亦可以經由民營經營、保值增值。國資委將不再是國有企業的管理委員會，而是國有資本配置的機構。財政部亦不再是出納與會計的身份，而真正是國家財政統籌規劃的機構。

長遠而言，國有資本的進退，應與國家財政體制的再改革相匹配。目前已經到了恢復國企紅利的公共財政屬性之時。把國有資本預算與國家經常預算統一，稅收與利潤放在一起，將大大提升政府的財政調遣能力。

因此，國企改革再出發，更深層的含義是國家財政體制的建設和國家財政能力的重構。此次中美對話內，中方承諾的提高國企分紅比例正是財政體系重構的題中應有之義。

李元莎 美國麻省大學商學院助理教授
何順文 澳門大學副校長兼教授