

国企“垄断”之辩

■ 本报记者 闵云霄/文

众多国企在取得很大的经济效益的同时,一些国企也与分红、高薪等关键词联系在一起,给人留下了不公平的印象。

起点不同引发不满

中国企业联合会、中国企业家协会2010年9月发布的《2010中国500强企业发展报告》显示,在入围2010中国服务业企业500强的企业中,国有及国有控股企业289家,营业收入总额、利润总额、资产总额、纳税总额分别占总数的86.19%、86.93%、91.34%和89.89%,无论在数量还是在规模上都占据主导地位。

根据国资委5月23日发布的数据,中央企业2011年1—4月累计实现净利润2906.9亿元,同比增长18.2%。但分析央企经营成果数据不难发现,央企总收入利润率并不高。数据显示,1—4月央企累计实现营业收入60834.9亿元,同比增长24.1%,营业收入净利润率仅为4.78%。1—4月央企应缴税费总额5539.9亿元,占营业收入的9.1%,并不算高。

经过几年的国企改革,央企已从当初的“老弱病残”转为生机勃勃乃至霸气十足,2010年央企实现营收166968.9亿元、净利润8489.8亿元。虽然央企这几年的经营绩效明显提高,但有一些学者认为,绩效提高的原因并非源自企业效率的提高,而

资产投资收益按股分红、按资产分利或税后利润上缴的分配制度。作为过渡措施,近期可根据具体情况,对1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上缴的办法。”

当时国有企业普遍存在亏损,政府往往需要资金补贴,而不是分享红利,政府免除企业利润上缴的初衷之一就是希望企业用这些利润的一部分去解决改革层面上的系列问题,如下岗安置、退休金等。

2007年底,国资委与财政部联合发布了《中央企业国有资本收益收取管理办法》,标志着国企持续了14年的只上缴税收、不上缴红利的时代结束。

按照相关规定,央企红利的上缴分三种类型:烟草、石油石化、电力、电信、煤炭五个资源性行业,上缴比例为10%;钢铁、运输、电子、贸易、施工等一般竞争性企业,上缴比例为5%;军工企业转制科研院所企业三年内暂不上缴。

2010年底,财政部发布《关于完善中央国有资本经营预算有关事项的通知》,从2011年起,扩大中央国有资本经营预算实施范围,并将央企国有资本收益收取比例类型由2007年公布的三类调整为四类。第一类为企业税后利润的15%,包括中国烟草总公司、中石油、中石化、国家电网、中国移动、中国电信等15家垄断型央企;第二类上缴红利10%,主要是中国铝业、中国有色以及钢铁等78家企业;第三类为企业税后利润的5%,主要是中国核工业集团公司等军

了,该怎么来用,确实应该交代得更清楚。刘澄建议,应该由同级人大来对其资金使用进行分配,并实行监督,并每年刊发报告,接受公众监督。

垄断与反垄断的辩证思考

《中华人民共和国反垄断法》于2007年8月30日由全国人大常委会第29次会议通过,第68号主席令公布,自2008年8月1日起施行。该法明确了我国反垄断的基本制度、执法体制和法律责任,既与国际惯例接轨又具有鲜明中国特色。

具有“经济宪法”之称的《反垄断法》,它的颁布与实施对于我国经济发展、法治建设都是一件大事,可以说是我国实行社会主义市场经济体制的标志之一,具有重要意义。

国务院副总理、国务院反垄断委员会主任王岐山在主持召开国务院反垄断委员会第一次会议时强调,要充分认识实施《反垄断法》的重要意义,充分认识反垄断工作的艰巨性、复杂性,稳妥推进《反垄断法》的实施。既要保护和促进市场竞争,又要鼓励能够提高市场效率的集中、兼并;既要鼓励企业做大做强,提高市场竞争力,又要防止不当兼并、集中形成市场垄断;既要保证国有企业在重点行业和关键领域的控制力,又要防止企业滥用市场支配地位,侵犯其他经营者和广大消费者的合法权益;既要一视同仁地保护包括外商在内的所有投资者的合法

央企的 国家职责

(上接第二版)

将央企做大做强 的目标在国资委的《中央企业“十二五”发展规划纲要》征求意见稿中做了充分体现,其中重申了“四个集中”,即推动国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中;向国有经济具有竞争优势、未来可能形成主导产业的领域集中;向具有较强国际竞争力的大公司大企业集团集中;向企业主业集中,进一步提高国有经济的控制力、影响力和带动力。

命脉

国资委强调央企占绝对控制力的七大行业,无疑都是对我国国民经济具有重要作用的行业,而且事关国家经济安全,掌控着国民经济的命脉。国家的重要经济领域必须控制在央企手中,这是对我国经济发展的重要保障。

国资委对所属七大行业中的企业提出的要求是,这七大领域要拥有一批对行业发展有较强影响力和带动力的重要骨干企业,其中石油石化、电信、电力、冶金、航运、建筑等行业的重要骨干企业要发展成为世界一流企业。当前央企在这些领域的发展也已经出现了一批具有影响力的企业,像中国石油、中国石化、中国海油,对石油石化行业已经具有了绝对控制力。

陈伟说,“在央企中挑选一部分企业冲刺世界一流是件好事,我国确实需要世界一流的企业,但就怕这仅仅是一个短暂的现象,效果怎样还需要长时间的检验。”

“国有大企业是我国国民经济的支柱,是体现国家竞争力的主要力量”,国务院国资委相关负责人曾经这样表示,“国有经济控制力不但要有‘量’的保证,还要有‘质’的优化。在当前跨国巨头全面进入、民营经济异军突起的新时期,无论从国有经济的布局范围,还是从国有经济的活力和实力来看,都必须进一步增强国有经济的控制力。”

增加国有经济的控制力,无疑是为了掌握国民经济命脉,目前,从国有经济的布局来看,我国的行业分布面依然过宽,尤其是在市场化程度高、竞争激烈的行业和领域分布的企业数量过多。这样,在同一行业或领域中,会引起重复建设,同行业过度竞争的现象普遍存在。

在我国的经济体制中,国有企业是国有经济的载体,国有经济的控制力最终体现在国有企业的实力上。央企作为国有企业中的重要部分,对我国国民经济的控制力具有相当大的作用。因此,培育一批具有较强国际竞争力的大公司大企业集团,既是当前增强国有经济控制力的着力点和落脚点,也是国有资本调整和国企重组的主要目标。

陈伟对记者指出,“这些行业关系国民经济的安全,出现适度的集中垄断是合适的。短期对我国经济的发展肯定是有良好的作用,但将来是不是还适应未来的经济发展,这就不得而知,将来必须要按照那时候的经济环境再做出调整。”

安全

央企控制国民经济命脉,其现实意义就是要保证国家的经济安全。所谓的国家经济安全,其实质是指整个经济的稳定性。如果一个地区的经济发展迅猛,但其增长却是来源于一些相当不稳定的外来因素,比如外国经济增长所产生的需求、对某些特殊产品的一次性强劲需求等,那么该地区的经济便是相当脆弱的,它的增长很可能只是昙花一现。

保持一个稳定的、持续的增长状态才是一个相对安全的经济发展环境。经济安全的意义不仅局限于一个国家的经济发展总量,而且一个安定的经济环境对居民生活的意义也非常巨大。

我国经济在改革开放后有非常大的飞跃式发展,但同时也存在一些经济安全方面的隐患,如经济增长过分依赖于出口、外国直接投资,并且缺少可持续的核心竞争力,这让我们在对华竞争上占据下风,不利于国民经济的健康发展。

央企控制事关国民经济的电信、煤炭、民航、航运等关键性行业,对一个国家的国民经济安全到底能起到多大的作用?

实际上,一个国家的经济安全可分为两方面,一个是来自国家外部的威胁,另一个就是国家内部的经济运行是否健康,市场体系是否完善,资源配置是否合理。央企对经济命脉的控制力,体现在对国家安全的保卫上就是要从根本上提高我国经济的国际竞争力。而经济的国际竞争力,又来自于企业的国际竞争力,所以,建立一批集中的央企对国民经济的推动作用不言而喻。

陈伟对此表示,“组建具有国际影响力的企业是一种无奈的选择,国际国内形势要求必须要这样做,我国内部本来就没有形成一个严格的市场化竞争体系,所以,这样做会有利于提高我国企业在国际上的话语权。”

在“十一五”时期,我国的央企发展质量和经济效益大幅提升。2005—2010年,央企资产总额由10.5万亿元增长到24.3万亿元,年均增长18.2%;营业收入由6.79万亿元增加到16.7万亿元,年均增长19.7%;实现净利润由4642.7亿元增加到8489.8亿元,年均增长12.8%;上缴税金由5779.9亿元增加到1.3万亿元,年均增长17.6%。

这些数据都已经表明央企对我国经济发展和经济安全的重大作用,在央企中集中一定的资源,控制重点行业,维护国民经济命脉,保障经济安全。



CNS 供图

主要来源于央企的垄断地位,这不利于民营企业 and 市场经济的发展,深化改革需要破除国有企业的垄断。

有公开资料称,石油、电力、电信、烟草等行业的员工人数不到全国职工人数的8%,但其收入相当于全国职工工资总额的60%左右。2011年4月7日,国家发改委副主任彭森表示,“十二五”时期将加快推进垄断行业改革。如何打破央企垄断,这一直以来是经济生活中的热点。

国企改革30年来,从过去的亏损破产、发不出工资逼身一变成为众人艳羡的香饽饽,但央企的民怨却越来越大,越来越让人难以看懂。多年前,国资委前任主任李荣融曾感慨,“我想不明白,为什么国企搞不好的时候你们骂,现在我们国企搞好了你们还是骂呢?”

在国资委原主任李荣融的心里,一直存在着做强做大央企的信念与梦想,期盼着中国企业在世界企业之林中有出色的表现。事实上,一些企业的确在国际经济舞台已有“靓丽”的表现,但同时也须正视的是,央企在整合资源、获取土地以及融通资金的能力上非一般企业所可比拟。央企以其巨大的能量,在不同的起点上领先起跑。

邱宝林所著的《央企真相》认为,因脱胎于计划经济体制下,行政色彩浓厚,央企从来都是“只做不说”,在事情没有弄清楚之前,企业认为最重要的是如何去,并将损失减少到最小,至于解释应该是政府要做的事。他在书中也提出,面对如今的媒体传播环境,央企要学会利用新媒体的能力,把握事件发生后第一时间的话语权。

利润流变与资源利用

在中国的企业丛林里,央企无疑是相当特殊的一群。央企是企业,又不完全是企业,从效率角度考量,国有企业同样需要建立现代企业制度,完善企业法人治理结构和管理机制,但就功能而言,又超越了单纯的商业利益目标,特定的时候,还要承担着一定的社会政策目标。

在1984年之前,国企必须将所获得的所有利润上缴财政,然后再从国家财政那里获得投资以及弥补亏损所需的全部资金。1993年,《关于实行分税制财政管理体制的决定》中的一条规定,“逐步建立国有

工企业和科研院所等33家企业;中国储备粮食管理总公司和中国储备棉管理总公司为第四类,免交国有资本收益。

从目前的情况看,央企中确实存在一些特殊企业,其经营含有垄断的因素。这些企业分别是国家电网、南方电网、中石油、中石化、中国电信、中国移动、中国联通。这7家企业的共同特点是,其经营的领域存在市场禁入,且价格由政府控制。这7家企业营业收入大体占中央企业的40%,但从增长的贡献看,这7家企业的边际贡献不如其他竞争性企业大。2003年到2008年的5年中,这7家企业年均营业收入增长19.9%,其他企业是22.8%;实现利润这7家年均增长12.9%,其他企业年均增长26.1%。由此看出,垄断性不是中央企业的普遍特征,只是部分企业的特征。

从这7家企业自身的情况看,市场禁入都是有道理的。两家电网公司实际上是自然垄断,不可能再建设新的电网。石油和石化行业的销售环节实际上已经放开,炼油环节现在也有很多生产者,包括外资炼厂、地方炼厂;惟一没有放开的是石油开采,石油是不可再生的短缺资源,世界上除美国之外都采取国家石油公司体制,由政府直接控制,我国也只能如此。电信是基础电信网没有放开,增值服务已经放开了。建设一个基础电信网需要巨额投资,现在已有3家,再增加基础运行商不太可能。

一种观点是:对目前具有垄断经营因素的企业,重要的是建立一套完善的社会监管体系,防止企业利用垄断地位损害社会利益和公众利益。现在的问题是,对垄断的责难很多,而研究和建立监管体系做得太少。

北京科技大学教授、国资研究专家刘澄认为,国企利润现在显然已成为一部分人的利益。央企二三级子公司的监管由其集团公司负责,相当于自己给自己汇报,并不可靠。老百姓享受不到其中的利益实际上还是一个所有权人“虚位”的问题,虽然国资委代表全体人民行使出资人的权力,但除了国资委这个机构,很多人缺乏对其监管的途径。

“从形式上来看,如果把国有企业全部的利润都上缴也是可以,但是国企今后还要继续发展,继续发展是否还需要国家的注视?如果一边上缴利润,一边又是政府投资,那就是形式上的一进一出,没有多大差别。”经济学家华生认为,目前这些红利都用到哪里去

权益,又要防止外资恶意并购,维护国家经济安全。

纵观近三年来《反垄断法》的实施情况,人们不难发现其中存在的诸多问题一直没有解决:首先是实施中对一些概念、界限、标准等还难于把握,亟待配套相关实施细则。特别是《反垄断法》中有些概念比较抽象,例如价格垄断、协同行为、国家安全等概念,国家安全问题的审查机构、审查程序、违反规定的法律责任等以及相关市场如何界定、滥用知识产权排除限制竞争行为的界定等等,目前都没有具体规定。

其次是行政垄断规制难的问题。由于抽象行政行为目前既不属于我国行政复议和行政诉讼的受案范围,因此《反垄断法》的规制作用也十分有限,执法部门对此无权处理,只是提出意见建议。另外,《反垄断法》对于实施行政垄断行为的,仅规定由上级机关责令改正,对直接责任人员依法给予处分的行政责任,没有相应的民事、刑事以及国家赔偿责任和损害赔偿措施,难以有效遏制现实生活中具有较大危害的行政垄断。

第三是执法机构统一协调问题。目前的执法体制可以概括为“多层次多机构”。“多层次”是国务院反垄断委员会与反垄断执法机构;“多机构”是指商务部、发改委、工商总局以及电力监管委员会、信息产业部、铁道部、民航局、证监会、银监会、保监会等等行业主管部门。如何协调好各执法部门以及反垄断执法部门行业监管之间的关系,必然成为反垄断执法中的难点之一。

对此,有专家指出,当前的重点是进一步完善对行政性垄断的规制,对地区封锁、地方保护主义等要坚决制止。要进一步完善法律责任,明确规定行政机关因行政垄断给经营者、消费者或社会公共利益造成损害的国家赔偿责任,行政机关及负责人罚款的行政责任以及对触犯刑律进行“寻租”、权钱交易的腐败行为人追究刑事责任等,提高违法的成本,在实践中切实起到较好的规制作用。此外,还应该建立一套完善的社会监管体系,加强对具有垄断经营因素企业的监督,监管其价格水平、服务标准、成本控制、资源分配,防止企业利用垄断地位损害社会利益和公众利益。同时,还要适应日益激烈的国际竞争,顺应国际产业调整大趋势,进一步提高产业集中度,加快培育一批具有国际竞争力的世界一流企业。

