

国家安全审查制度与“竞争中立”原则 ——兼论中国国有企业如何适应国际社会的制度规范？

余菁 王欣 渠慎宁 常蕊¹

(中国社会科学院工业经济研究所)

摘要：中国国有企业加快“走出去”的过程，也是企业从一个原本熟悉的国内制度环境迅速转入一个个陌生又复杂的国际制度环境的过程。国家安全审查制度和“竞争中立”原则，都是国际制度环境的有机构成部分。成功实施“走出去”战略，国有企业必须在较短时间里，适应上述制度环境巨变。有能力的中国国有企业，应积极效仿受到国际社会尊重的跨国公司和国有公司，改变被动应对制度环境变化的做法，积极主动地融入其中，通过大力发展合规的经营行为，来增进自身的组织合法性。

关键词：国有企业 制度 国际化 竞争中立 国家安全审查

过去十年，中国国有企业实施加快“走出去”战略，在世界市场体系中表现日趋活跃。这些企业在取得显著增长与发展成绩的同时，也遇到了不少新问题。近年间，有些国家通过国家安全审查制度，阻滞中国国有企业的对外投资活动；也有西方发达国家引入“竞争中立”（Competitive Neutrality）原则，提出了针对中国国有企业的质疑。本文试图回答两个问题：第一，中国国有企业应如何正确认识看似充满威胁与挑战的制度环境？第二，中国国有企业应如何正确应对，才有可能成为真正赢得国际社会尊重的跨国公司？

一、问题的提出与基本观点

与本世纪初相比，而今的中国国有企业生存与发展的环境发生了不少变化。其中的一个至关重要的变化是，加入WTO后，中国经济的全球化程度和国有经济部门的开放度大大提高。之前，国有企业的生存与发展，主要是在一个相对封闭的国内经济体系里实现的；而今，在新的环境条件下，国有企业不仅要面对国内市场的国际化竞争，更重要的是，它们还要走出国门，在国际市场上与世界各国政府与企业打交道，寻求生存与发展的新空间。

为适应企业实践的新变化，已有文献从企业外部环境和内部管理这两方面研究和讨论了国有企业“走出去”的相关问题。有文献分析了国有企业在我国对外直接投资中的主导地位和投资动因并认为，现阶段，国有企业对外投资以资源获取为主要目标，这导致对外投资的整体规模增长快但效益不高，同时较为单一的投资方式招致国外对中国“买空资源”的担忧，加之国有企业的特殊角色和身份，一些国家将中国国有企业的对外投资视为威胁而非机会。这其中的一些研究，涉及对制度层面问题的探讨。例如，分析了国有企业在海外投资中遇到的其他国家的国家安全审查（林平，李嫣怡，2009；王小琼，2010；李锋，2012；潘德勇，2013）。2011年以来，也有研究者探讨美国在国际社会力推的针对国有企业的“竞争中立”原则的问题（王婷，2012；黄志瑾，2013）。这些研究关注到国外制度环境对中国国有企业“走出去”所产生的不容忽视的影响。

本文从企业制度分析的视角来审视中国国有企业应该如何“走出去”的问题。我们关注

¹ 本文是中国社会科学院工经所创新工程项目“新时期国有企业制度创新研究”（SKGJCX2013—06）、商务部课题“对外开放与公有制经济的关系”和国家社科基金青年项目“国有企业跨国投资与政府监管问题研究”（批准号12CGL007）的中间成果。其中，“对外开放与公有制经济的关系”课题组成员除本文作者外，还有中国社会科学院财经战略研究院学部委员杨圣明研究员、冯雷研究员、张宁博士和汤婧博士。商务部国际经济与合作研究院李洪涛博士参加了课题组的研讨。本文作者对这些同志的思想贡献表示感谢。本文内容如存有不当之处，文责自负。

的重点是国际市场体系中制度环境的复杂性以及它们如何影响企业行为、又如何驱使企业的行为发生改变,而企业行为的改变又如何到影响国际商贸规则的演化方向。在理论研究领域,国外学者提出“制度距离”(institutional distance)假说,指在企业跨国投资活动中,母国和东道国之间在制度上的差异,会加大外资企业在东道国获取经营行为的合法性的难度(DiMaggio and Powell, 1983)。Kostova and Zaheer (1999)的研究指出,每个国家都有其复杂多变的制度背景,其中有的制度安排之间,甚至是彼此冲突的。在应用经济研究领域,OECD 自上个世纪末以来的一系列成果研究了国有企业在国际贸易投资活动中的地位、角色及相应的制度规范问题。上述两方面研究都强调:在全球化进程中,企业的跨国经营活动,应适应不同国家的制度背景,努力在高度复杂的制度环境里谋求自身存在与发展的合法性。

立足于企业制度分析的视角,本文重点关注三个问题:

第一,中国国有企业面对的国际制度环境,与这些企业早已熟悉的国内制度环境,有着截然不同的制度逻辑。本文并不孤立探讨国家安全审查制度或“竞争中立”原则的内容或其应对策略,而是将各国国家安全审查制度和“竞争中立”原则以及类似的制度要求,看作与世界市场体系相伴生的一个国际性制度环境的有机组成部分,它们的形成与演化有内在的制度逻辑,与已有国际规则体系环环相扣,又不断有所动态发展。

第二,从原本熟悉的国内制度环境转入陌生且复杂的国际制度环境,这对“走出去”的中国国有企业提出了新的能力要求。在这里,企业能力指的不是一般意义上的生产技术能力,而是指企业适应制度环境变化的能力。全球性大企业,无论是非国有的跨国公司,还是国有大企业,都应致力于使自身行为符合特定商贸情境中的企业行为规范要求。在适应制度压力的过程中,企业学习、采纳和发展那些标准化的、能在世界各国通行的经营行为规范,据此推动企业资源条件改善与能力提高,最终才能使其经营活动为广泛的各国利益相关者接受。

第三,外国国有企业的经验与教训表明,那些能够较好地适应国际规则体系的国有企业,会拥有好的企业声誉,也因此成为国际市场上受欢迎和受尊重的投资与贸易主体。中国国有企业在“走出去”的过程,必然会遇到各种各样类似国家安全审查制度或“竞争中立”原则这样的制度压力。中国国有企业应该效仿那些已经在国际市场上树立良好的竞争声誉的国有企业,大力推进组织制度变革,提高适应复杂的制度环境变化的能力。凡是应对制度距离的能力更强、经营行为更符合国际惯例要求的国有企业,它们适应国外制度环境的难度越小,主动参与改变和塑造国外制度环境的可能性越大,因此,越容易成功“走出去”;反之,会有较大的“走出去”的失败概率。

二、形势、挑战与能力的重要性

在过去十年间,中国国有企业开始加快走向开放度更高的市场环境。如何理解这十年间中国经济快速增长与对外开放的内在运行规律呢?

Dunning (1988, 2001) 提供了一种经济解释,他认为,一个国家的企业参与全球竞争的程度和该国经济发展水平密切相关,呈现出明显的阶段性特征。根据人均 GDP (国民生产总值) 的不同水平,可将一国跨国公司的投资行为划分为五个阶段:①人均 GDP 在 400 美元以下时,该国没有参与国外市场竞争的条件。②人均 GDP 在 400 和 2000 美元之间时,该国的对外直接投资流入加速,流出却较为缓慢,净对外投资额为负数,且随 GDP 的提高而日益扩大。该国企业也没有实力形成对外投资的竞争优势。大多数发展中国家处在这一阶段。③人均 GDP 在 2000 和 5000 美元之间时,该国仍为对外直接投资的净流入国。此阶段,该国企业市场竞争力增强,开始参与国际市场竞争。大多数新兴工业化国家处于这一阶段。④人均 GDP 超过 5000 美元后,该国对外投资的流出和流入量较为均衡,甚至有望成为一个对外直接投资净来源国。多数发达国家处于这一阶段。⑤人均 GDP 进一步上升,与前 4 个阶段相比,该阶段的发展,更多地取决于发达国家之间的交叉投资。

以 Dunning 的理论假说为参照系来审视过去十年间中国经济的变化, 我们看到, 在这段时期, 中国对外投资迅速经历了从第二阶段迈入第三阶段、再迈向第四阶段的转变。2003 年, 中国人均 GDP 突破 1000 美元; 2006 年, 达到 2000 美元; 2011 年, 超过 5000 美元。而从主要发达国家和后发展国家情况看 (见表 1): 美国 1950 年的人均 GDP 为 1936 美元, 直到 1970 年, 才突破 5000 美元; 泰国 1993 年人均 GDP 为 2000 美元, 到 2011 年, 才突破 5000 美元。相比之下, 我国用从 2006 年至 2011 年这 5 年时间走完了美国 20 年的增长过程。像丹麦、法国、英国、澳大利亚等比较发达的国家, 也用了 10 年左右时间。与同为后发展国家的泰国 19 年、马来西亚 17 年、土耳其 15 年的历程相比, 我国的增速也明显快了很多。

表 1 主要国家人均 GDP 分别达到 2000 美元和 5000 美元的时间

国家	达到 2000 美元水平 (现价)	达到 5000 美元水平 (现价)
美国	1950 年	1970 年
丹麦	1964 年	1973 年
法国	1965 年	1974 年
澳大利亚	1964 年	1974 年
英国	1967 年	1978 年
土耳其	1989 年	2004 年
马来西亚	1988 年	2005 年
泰国	1993 年	2011 年
中国	2006 年	2011 年

资料来源: 作者整理。

中国经济水平及对外投资活动的如此快速的增长, 对承载实施这种增长奇迹的企业主体构成了巨大的挑战。企业组织制度的变革和企业竞争能力、竞争优势的培育, 有其不以人的意志为转移的内在客观规律, 需要精耕细作。同样的对外投资增长成绩, 美国企业有 20 年时间去实现能力的提升和自身的成长; 而中国企业, 却只有短短 5 年时间。美国 20 年培育出来的对外投资增长, 是有稳固基础的经济增长, 有经过严苛的市场打拼和充分演化的企业组织能力作可持续发展的保障的。而中国用短短 5 年时间“催熟”的对外投资增长, 其成长性和可持续性, 亟待经历更为严格的、由市场机制起决定性作用的环境硬约束的考验。

多项研究表明, 我国对外直接投资质量或效益水平与其规模增长态势呈现出背离特征。根据 IMF 公布的经常账户对外直接投资收益和投资存量估算, 2012 年我国对外直接投资收益率为 4.3%, 远低于美国、英国和日本的 8.4%、7.3% 和 6.7% (田昇, 2013)。用联合国贸发会议 (UNCTAD) 开发的对外直接投资绩效指数 (OND) 衡量, 中国对外投资绩效指数在全球排名靠后, 远低于世界平均水平, 甚至低于发展中国家的平均水平 (桑百川等, 2012)。另据中国企业家联合会 2011 年发布的企业跨国指数, 我国大企业跨国经营处于较低水平, 不仅远远落后于世界 100 大跨国公司的平均水平, 也明显落后于发展中国家 100 大跨国公司的平均水平。此外, 中国企业海外并购失败率也偏高。

上述证据表明，中国国有企业的国际化经营仍处于比较初级的阶段，与真正全球化、国际化的跨国企业的能力差距非常明显；与支撑中国对外投资活动健康、快速和可持续增长的要求相比而言，也还有很大的努力和进步的空间。本文认为，国有企业的一个重要努力方向应是提升自身的制度适应能力、增进对国际社会关于商贸行为规范的制度要求的理解。

三、国家安全审查制度

国家安全审查制度，是世界各国用于维护本国核心经济利益、有效监管涉外投资活动的一类制度安排。过去二十多年，伴随企业跨国投资活动增长，国家安全审查制度在越来越多的国家得到应用，对开展国际化经营的企业行为构成了很强的约束力。

国家安全审查制度，最早出现在上个世纪 70 年代初。当时，日趋活跃的跨国投资活动，引发了主要发达国家对本国经济安全的担忧。例如，中东国家和迅速崛起的日本投资者的大规模涌入，引起了美国社会的恐慌；再如，欧美资本在加拿大的大规模投资，激发了当地的经济民族主义情绪；还如，资源性产业吸引外资快速涌入澳大利亚，也给该国经济带来了诸多不利影响，激起了民众的保护主义情绪。就是在这种背景下，加拿大、美国和澳大利亚等少数发达国家率先发展了国家安全审查制度，用于保障本国国家利益和产业经济安全。

早期的制度实践并不那么顺利。在加拿大，政府于 1972 年主张设立外国投资甄别程序和审查机构，对一切外国投资实行逐项审查，相应法案未获国会通过。后来，政府重新起草了《外国投资审查法案》，才获通过，并依此设立外国投资审查局，规定只有对加拿大具有“净利益”的投资才能获得批准。在美国，1975 年的《外国投资法案》要求授权总统基于“国家安全”、“对外政策”或“保护美国国内经济”等理由，可否决外国投资。该法案未获国会通过。这一年，福特总统设立了美国外国投资委员会(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)，负责协助总统就外国投资对美国国家安全的影响进行监督。1977 年，一项新的类似的法案也未获通过。直到 80 年代中后期、90 年代初，日本富士通公司和法国最大的军工企业汤姆逊无线电公司(Thomson-CSF)意图收购美国企业的两项外资收购案发生后，美国才分别通过《埃克森—佛罗里奥修正案》(1988)和《拜德修正案》(1993)，确立了强制调查制度：凡涉及外国政府控制或代表外国政府的交易，除非 CFIUS 确定其不会影响国家安全，否则必须进行强制调查。

进入新世纪，新一轮外资并购潮到来，各国对国家安全审查制度的热衷程度有所升温。在美国，2007 年 7 月 26 日，国会通过法案，扩大了 CFIUS 审查的产业范围，强化了其制度合法性。德国在历史上，一直对外资实行国民待遇。该国 1961 年颁布的《对外贸易和支付法》(AWG)，未对外资并购活动设限。2004 年，有美国公司获得了一家德国潜水艇制造企业的控股权。随后，德国修订《对外贸易与支付法》，规定“外资如收购德国军工企业的表决权达 25%以上，需向联邦政府申报并取得批准。”近年来，中国、俄罗斯和中东等政治形态迥异的国家的企业和主权财富基金纷纷入股德国企业，德国开始担忧命脉产业受他国控制。2009 年 4 月 24 日，《对外贸易和支付法》的第 13 次修订正式生效，规定将原来针对军工企业的限制扩大到所有行业企业，这标志德国外资安全审查制度的建立。

作为转轨经济国家的代表，俄罗斯在 2003 年以后，遇到了外资大举收购俄资产的问题。这些并购活动引起俄罗斯有关部门的不安，也使政府意识到已有法律框架不能满足外资并购监管的需要。2005 年，普京在国情咨文中论述了吸引对外投资与国家安全审查的关系。与此同时，俄罗斯在英美等国家投资受阻。作为应对性举措，2008 年，俄罗斯颁布《俄罗斯联邦有关外资进入对国防和国家安全具有战略性意义行业程序法》，这标志俄罗斯正式建立了国家安全审查制度(李建民，2008)。

在发达国家群体中，也有像英国这样的老牌市场经济国家，始终未有专门针对外资并购的国家安全审查制度，而将国家安全作为反垄断审查的一部分，坚持从维护公平贸易和公共

利益出发来行使审查权力，其与国家安全审查相关的规定也主要体现在反垄断法中。

还有像法国和日本这样一贯不太欢迎外国投资的国家，其对外政策经历了一个从保守到渐渐开放的变化过程，也走向了引入国家安全审查制度的实践方向。在法国，欧盟法律法规一体化的制度压力，迫使法国放松了对外资的限制。日本在历史上，对外资实行严格的限制和管制。20世纪70年代后，日本经济实力增长，对外投资不断增长，同时，加入OECD后，因承担履行国际规则的义务，日本放宽了对外资的限制。过去十年，日本以产业政策为主的管制方式，面临巨大的制度调整压力，也有朝国家安全审查制度演化的趋向。

从其发展历程看，没有一个国家脱离本国需要来发展国家安全审查制度，各国国家安全审查制度的建立，都经历了一个深思熟虑的制度演化过程。当一个国家要吸引外资时，往往会放松对外资企业的管制；当一个国家感受到外资进入的负面性威胁时，往往会加强对外资企业的管制。无论是原本对外资奉行自由政策的国家，还是原本对外资奉行保守政策的国家，它们先后都转向采纳国家安全审查制度。这一制度体系的核心是维护一个国家对本国经济的控制，具体表现为对国家经济主权的普遍性控制以及对重要行业和关键领域的控制。有观点认为，各国国家安全审查制度，是我国企业尤其是国有企业海外并购面临的主要风险之一。从已有制度情况看，除美国、澳大利亚和俄罗斯外，其他发达国家尚没有对外国国有企业执行更高标准的安全审查程序（见表2）。各个国家的制度差异，取决于制度制订国政府是否感受到来自其他国家的国有企业对本国利益的威胁。

表2 主要发达国家对外国国有企业审查是否有高标准？

	申请阶段	审查阶段
美国	是（强制申报）	是（有额外的考虑因素）
澳大利亚	是（强制申报）	是（有额外的考虑因素）
加拿大	否（所有交易强制申报）	否
英国	否（所有外资并购不需申报）	否
德国	否（所有外资并购不需申报）	否
法国	否	否
日本	否	否
俄罗斯	是（更严格的控制权标准）	是（更严格的控制权标准）

数据来源：作者整理

总体看来，与传统的行政性、非正式的对外投资管制政策与手段相比较，国家安全审查制度具有更具系统性、相对透明和公正的优点。在实践层面，各国政府可以在国家安全保护和开放的外资政策之间进行利益平衡，以确定本国国家安全审查制度的审查标准、具体形式、内容和执行力度。因此，越来越多的国家正在学习引入和不断完善这一制度。

四、“竞争中立”原则

上世纪八九十年代，是发达国家推行市场化改革的重要历史时期。“竞争中立”的概念，就是在这样的时代背景下提出来的。其政策含义是，消除政府对所有的国有企业竞争优势的

非市场性影响。本节简要回顾过去 20 余年，三方面力量对“竞争中立”概念的产生、传播及其政策化和制度化实践所起到的关键性推动作用，再评述其制度意义。

首先，上个世纪 90 年代初，澳大利亚成为了“竞争中立”概念及相应政策的发源地。1992 年，澳大利亚总理基廷（Paul Keating）设立一个专门委员会，评估竞争政策实施情况。委员会由希默（Fred Hilmer）教授负责，在 1993 年 8 月提交报告。该报告指出，澳大利亚各州市场化改革进程步调不一，并将“竞争中立”作为推进国家竞争政策（National Competition Policy, NCP）改革的建议之一而提出来。这份报告主张，各级政府应确保所属国有企业在同私有企业竞争时，遵守符合“竞争中立”原则要求的行为规范。90 年代中期，澳大利亚的联邦、州和地方各级政府共同议定了一系列政策文件，确立了“竞争中立”原则。其政策目的是消除国有产权因在重要领域享有税收优惠或补贴政策而造成的资源配置扭曲，即确保国有企业不会仅仅因为特殊的所有制性质而获得其私营部门的竞争对手无法获得的竞争优势。

其次，本世纪以来，OECD（经济合作与发展组织）有力地推动了“竞争中立”概念的国际化传播。上世纪末，OECD 成员国纷纷推行私有化改革，于是，OECD 开始关注和研究国有企业的公司治理问题。2005 年，OECD 发布《国有企业公司治理指引》，其第一部分就强调了，一个国家针对国有企业的法律管制框架，应致力于确保国有企业与私营企业之间的公平竞争环境（level playing field），避免由所有制因素造成的市场扭曲（OECD，2005）。

2009 年，OECD 正式将“竞争中立”引入对国有企业制度框架的研究——之前，“国有企业”和“竞争”分别是归口于 OECD 公司治理委员会和竞争委员会的两个研究方向。OECD 将“竞争中立”演绎为一种适用于所有企业的法律制度环境，在具有这种特质的市场体系中，国有企业和私有企业受到同样的制度规范约束，政府并不特别关照某一企业主体或为其提供优于竞争对手的政策支持（OECD，2010）。在 2011 年发布的《竞争中立与国有企业：挑战与政策选择》中，OECD 将澳大利亚的“竞争中立”原则作为一种成功实践推出。2012 年，OECD 在《竞争中立：确保国有企业和民营企业之间的公平竞争环境》中将“竞争中立”称作为大多数政策制订者认同的“好主意”（a sound idea），并将“竞争中立”与“公平竞争环境”的提法划了等号。这份报告还强调，其研究对象范围已经从狭义的国有企业拓展到了各种带有国家政府色彩的商业活动（OECD，2012）。

最后，美国政府在过去 3 年，积极推动“竞争中立”原则的政策化和制度化。国际金融危机爆发后，美国从国际贸易体系中感受越来越多的竞争压力，这些竞争压力的很大一部分，来自于新兴市场经济国家的那些迅速崛起的企业——包括中国的国有大企业。2011 年 3 月，美中经济安全审议委员会（USCC）举行了“中国国有企业和中美双边投资”听证会，听取对中国国有企业活动性质的不同看法。也就是这一年 5 月，美国副国务卿罗伯特·霍马茨（Robert Hormats）在探讨“中国模式”的问题时，将以中国为代表的政府主导经济发展的模式描述为不同于西方自由资本主义的“国家资本主义”。霍马茨主张和 OECD 一道，发展以竞争中立框架（Competitive Neutrality Framework, CNF）为核心的政策体系，以约束国家资本主义在全球公司治理、国际贸易和投资活动以及竞争环境等方面给美国带来的不利影响（Hormats，2011a）。基于维护本国利益的战略考虑，美国成为了近年来国际社会上“竞争中立”原则的最积极的推动者，将对“竞争中立”原则的承诺，纳入跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPP）谈判；还在中国加入《国际采购协议》（GPA）的谈判中施压（王婷，2012）。

回顾过去 20 年间的实践历程，“竞争中立”原则，从澳大利亚一国的改革实践起步发展，经由 OECD 的研究推广，正有望成为美欧国家共同主导的二战后国际贸易规则体系中的一项新的重要制度规范。由于 OECD 和美国在“竞争中立”原则与制度的国际化中起了非常积极的作用，且在这个过程中，像美国这样的发达国家维护本国利益的策略意图非常明显，因此，有国内学者质疑了“竞争中立”原则本身的公平性。黄志瑾（2013）认为，竞争中立剑指中

国国有企业。王梅（2014）认为，将“竞争中立”的概念搬到不同国家的企业之间的竞争中时，特别是不同发展水平的国家的企业之间时，其合理性和实施的可能性面临严重挑战。

本文认为，正确看待“竞争中立”原则与制度的国际化实践，需要把握好两点：

第一，“竞争中立”原则的最初产生，是和澳大利亚的经济改革实践紧密联系在一起。从该国经验看，这一制度创新的积极意义是值得肯定的。澳大利亚实践，对当下中国亟待深化的改革局面，对建设全国统一开放、竞争有序的市场体系，有重要的借鉴意义。

第二，“竞争中立”原则与制度的国际化，仍处于相对早期阶段，其制度方向和内涵仍有很强的可塑性。比如，“竞争中立”原则所约束的制度客体，到底是政府，还是企业，还是二者兼有？“竞争中立”原则所对应的政策，到底应该以澳大利亚模式中国家竞争政策的形式出现，还是应该以 OECD 倡导的国有企业或政府的商业行为规范形式出现？再如，“竞争中立”原则的适用范围，到底是适用于所有企业，还是主要适用国有企业？是适用于所有的国有企业，还是主要适用于某些类型或某些国家的国有企业？最后，不受“竞争中立”原则约束的可豁免的事项有哪些？从已有制度文本看，除政府部门或国有企业的非商业性活动外，在两种情境下，各国在是否坚持“竞争中立”原则问题上，有自由裁量权——一是如果机械地坚持“竞争中立”原则，会损害到重要的国家社会目标；二是如果坚持“竞争中立”原则的制度成本过高，比如，一些国有小企业商业活动就不在约束之列。

有鉴于“竞争中立”原则的本来含义及其具体制度体系仍处于形成过程中这一实际情况，中国政府和企业不宜简单抵触或反感于“竞争中立”原则，而应积极参与到相关国际规范与制度的研讨与制订工作中去，使其制度化过程能尽可能朝着与中国利益相一致的方向发展；同时，应及时将那些有积极意义的良性制度压力引入国内，对深化国内企业改革与市场体系的改革起到促进作用。

五、全球石油工业中的国有企业

本节将以石油工业的国有企业为例，论述所有制本身并不必然是决定企业行为性质好坏的因素。同为国有石油公司，有的企业赢得了国际社会的普遍尊重，有的企业却为国际社会普遍诟病。因此，对一个国家而言，关键不在于要不要国有企业，而在于回答国有企业应该如何参与国际竞争的问题。

石油资源，是国家发展高度依赖的战略性资源，也是分布极不平衡的自然资源。各国通过成立国家控股的石油公司，增强政府对石油资源的控制，保障本国石油产业安全。上世纪六七十年代，一些发达国家的石油储备满足不了国内日益增长的石油消费需求，其政府开始推动国家石油公司开拓海外市场，控制更多石油储备，减少对石油输出国的依赖，降低油价大幅波动带来的经济和政治风险。现在，国家石油公司已经成为国际能源市场上的主要力量。¹由于各国国家石油公司发展壮大，打乱了原有国际石油市场的供需平衡，引发了各种问题，它们也受到了国际上多方面的批评和指责。人们认为，国家石油公司的政府背景复杂，运营透明度低，是母国政府实施国家战略的一种政策工具，其海外投资行为掺杂了太多的非商业目的，这种政治和战略意图会增加公司运营成本，导致了效率损失。

过去三十年，各国国家石油公司在经营理念、行为方式、政企关系和社会声誉等方面，呈现出分化态势——并不是所有的国有企业都受到他国的抵制和指责。有一些国家石油公司

¹ 2005 年，国家石油公司控制了全球石油储备的 77%，而埃克森美孚（ExxonMobil）、英国石油公司（BP）、雪佛龙（Chevron）和荷兰皇家壳牌石油公司（Royal Dutch Shell）的石油储备分别排在第 14、17、19 和 25 位，仅仅控制了不到 10%的世界石油和天然气资源。数据来源：The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets[J]. The James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, 2007, pp1.

另据 2008 年《石油情报周刊》（PIW）发布的世界 50 大石油公司排名显示，国家绝对控股的石油公司占据了 27 家，前 20 名中就有 12 家。Energy Intelligence Group. Petroleum Intelligence Weekly Ranks World's Top 50 Oil Companies (2009)[N]. http://www.energyintel.com/pages/Eig_Article.aspx?DocId=245527, 2008-1-1.

如挪威的 Statoil、巴西的 Petrobras 等，通过理顺政企关系、提升运营透明度、保护生态环境、促进社区发展等行为，赢得了国际社会和东道国的普遍认可。有国外学者用“企业公民”的概念，来解释全球竞争环境下的企业成功法则。也就是说，参与国际竞争的企业，其行为不仅受到经济规律约束，还要符合各种国际行为规范。尽管目前大多数的国际规则属于自愿性而非强制性条款，对跨国公司行为影响有限，但是，不遵守这些规则的企业海外投资受阻的实例表明，企业行为合规的趋势是不可逆转的。纵观各国国家石油公司国际化历程，基本上都经历了一个从对国际制度环境不适应到适应的过程。实践证明，那些较快转变行为方式、主动适应国际制度环境的企业，更容易获得在国际市场上的组织合法性，有更强的竞争力。

挪威国家石油公司（Statoil）是公认的最优秀的国家石油公司。Statoil 成立于 1972 年，由国家 100% 出资设立。与其他国家石油公司一样，Statoil 成立初期，享受了政府优惠政策，承担了振兴挪威石油和天然气工业的重任。上世纪 80 年代中后期，Statoil 开展了国际化经营活动。同期，挪威政府明确要求 Statoil 努力发展成为一家营利性公司，不再享有优惠政策。2001 年，Statoil 启动了部分私有化改革，成为上市公司。政府股东的适度“隐退”，减少了 Statoil 的非经济职能，实现了“去行政化”，使其真正成为自主的市场主体，为其提升国际竞争力和获得组织合法性奠定了制度基础。图 1 简要刻画了 Statoil 在不同发展阶段的职能演变，可以看出，随着企业承担的政府职能和社会功能逐渐减弱，Statoil 实现了向符合市场规律的价值创造功能的回归（Gordon and Stenvoll, 2007）。

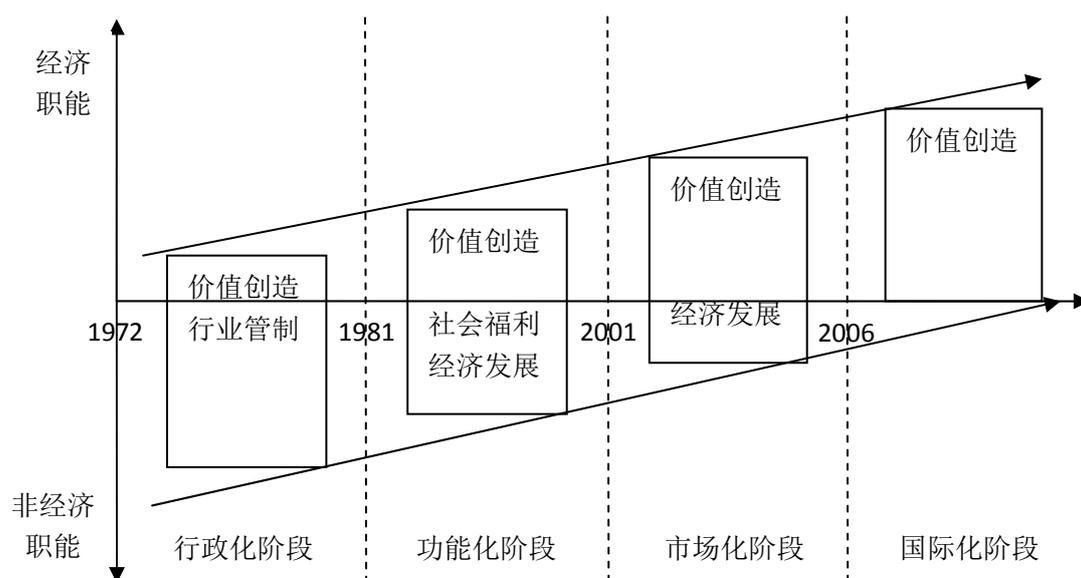


图 1 挪威国家石油公司主要发展阶段及职能变化

注：图中的“行业管制”职能指政府指定的石油开采、许可证发放、管制功能等；“社会福利”职能指创造就业和教育机会、捐赠奖学金、基础设施建设等；“经济发展”职能指促进技术转移、产业化、对外投资等；“价值创造”职能指追求股东回报。

资料来源：作者参考 Gordon&Stenvoll（2007,18）的 Statoil 发展历程图绘制。

事实上，即使是 Statoil 这样的优秀典范，在实施国际化战略的过程中，也曾因不规范的经营行为而受到苛责。2006 年，Statoil 因一笔价值 520 万美元的贿赂行为违反美国《反海外腐败法》，分别向美国证券交易委员会和美国司法部缴纳罚款 1050 万美元（Gordon and Stenvoll, 2007）。事后，为挽回公司声誉，Statoil 做了一系列改变和努力，包括定期发布可持续发展报告，提高公司运营透明度；发起社区发展计划，改善当地居民的生活水平，等等。

这些举措使其重新树立起好的企业公民形象，为其深化国际化进程奠定了良好基础。

另一个优秀企业的案例是巴西国家石油公司（Petrobras）。2005年，该公司在厄瓜多尔投资一个石油开采项目，对亚苏尼国家公园（Yasuni National Park）的生态环境构成威胁，因而遭到科学家、环境保护组织和本地居民的强烈反对。Petrobras 甚至因此陷入法律纠纷。在各方压力下，Petrobras 不得不修改最初的实施方案，改址石油加工厂，用直升飞机代替管道来输送石油。这一举措得到了当地环境保护人士和科学家的一致认可。经历这次风波后，Petrobras 专门成立了社会与环境责任管理委员会，将社会责任理念融入日常运营，实现了经营理念和行为方式的转变，有效融入了外部制度环境。

通过观察不同国家石油公司的行为差异以及国际社会和东道国的反映，可发现一些共性规律，那些“好的行为”更容易被人们所接受，而那些“差的行为”更容易招致国际社会的指责和东道国的排斥（见表 3）。我们认为，只要认真吸收其他企业国际化经营中的经验与教训，任何国有企业都完全有可能成为遵守国际企业行为规范和受国际社会普遍欢迎的企业。在我们看来，“好的行为”，应该成为中国国有大企业的努力方向。

表 3 海外投资行为对照表

容易被接受的“好的行为”	容易招致排斥的“差的行为”
遵守国际社会和东道国法律法规	违反当地法律法规或国际法案
加入国际社会组织并做出明确承诺	发表反动言论，引发政治或社会冲突
保持较高的运营和产出效率	由于承担非经济目标而降低效率
对东道国的经济发展做出贡献	威胁东道国国家安全和产业安全
雇佣本地员工，促进东道国就业	对本地就业机会贡献不足，或加大就业压力
维护劳工合法权益	损害劳工权益
保护生态环境和生物多样性、促进社区发展，改善当地居民生活水平	造成当地生态环境污染，对社区发展和当地居民生活产生不利影响
加强信息披露，提高运营透明度	运营透明度低，存在经济腐败和贿赂问题
不依靠母国政府支持的市场化经营方式	与母国政府关系过于紧密，带有政治意图
与跨国公司或东道国企业建立合作伙伴关系	牺牲东道国利益而实现自身发展目标
决策时吸纳多方意见	决策时不顾反对的声音而独断专行
平衡好经济、社会和环境的关系，实现可持续发展	只关注经济增长指标而忽视社会和环境的影响

资料来源：作者整理。

六、结论与启示

本文的研究意义在于帮助中国国有企业树立一种有益观念，以正确理解和对待企业在“走出去”过程中遇到的问题。有一种观点认为，这些问题，在很大程度上，是由于中国与其他国家在意识形态或基本经济制度上存在根本性分歧而导致的；并认为这类问题的矛盾性质，通常是不可调和的。这种观点有一定舆论影响力，但它对企业实践有消极影响，不利于帮助中国国有企业端正心态和学习成长为真正优秀的跨国公司。

放眼世界经济体系，国有企业在国际商贸总量中占比处于一个较低的水平，但不是完全没有。越是起步发展晚的国家，其国有企业的地位和作用往往越重要。因此，没有任何一个国家的对外政策会简单到排斥他国的所有国有企业。从全球范围看，各国国有企业在国际化经营的理念、行为和绩效方面，表现出很大的差异性。在同一国家或同一产业领域里，不同国有企业面临同一制度环境，有的国有企业被拒之门外，但有的国有企业却能成功实施投资活动，使各方利益相关主体均能从中受益。这说明，企业的所有制特征，并不必然决定企业

对外投资活动成败与否，不同企业在能力上的差异，才是决定企业成败的关键。

过去一段时期里，中国国有企业“走出去”的能力、尤其是组织制度能力的提升速度，明显落后于这些企业对外投资的规模扩张速度。有的国有企业将国内相对粗放的投资拉动型增长模式，移植到了国外市场。这种投资增长模式，也许在生产技术条件上有经济可行性，但却面临难以适应国外市场的复杂制度环境的挑战。国际经验表明，跨国公司参与全球竞争的前提是，拥有真正的竞争能力与市场优势。与跨国公司成长的一般规律不同，后发展国家的大企业在参与国际竞争的早期阶段，通常需要本国政府的支持来帮助形成竞争优势。这种竞争优势的大小，不一定与企业能力对等。而无论如何，后发展国家大企业发展战略的成功，最终要建立在这些大企业逐步独立于政府政策扶持、培育出真正属于自己的市场自生能力的基础上。中国国有企业，概莫能外。

本文第三节和第四节论述了国家安全审查制度和“竞争中立”原则。2012年4月10日，美国和欧盟发布《欧盟与美国就国际投资共同原则的声明》，该文件提出的七项原则，其中两条原则涉及到这两项制度安排。如文中所论述的，无论是国家安全审查制度，还是“竞争中立”原则，都经历了一个比较漫长和谨慎的制度化过程，应该看到，它们对应的国际商贸规则有其内在制度逻辑的合理性和建设性。在未来相当长一段时期里，这两项制度安排有望在国际商贸领域发挥出非常强的影响力，而它们所构建的国际制度环境，与国内制度环境有根本性的差别。中国国有企业应冷静和客观对待置身其中的制度环境的变化，克服情绪化的思维，避免先入为主地将这些制度视作为“走出去”的障碍。

总之，在本文的研究主题下，我们强调，应避免陷入关于国有企业制度与国际商贸规则之间矛盾的无谓之争。对中国而言，保留比重高于市场经济国家平均水平的国有经济部门和融入全球市场，这二者并非不可兼得的鱼和熊掌。问题应该聚焦于，我们到底需要什么样的国有企业和什么样的国有企业行为？这恰如霍马茨在倡导美式“竞争中立”原则时反复陈述的两个基本点：一方面，中国企业体制以及中国是否需要、如何需要国有企业，这是与他国无关的中国内部事务；另一方面，中国国有企业如何参与国际市场，这些企业行为规范是否遵循公平竞争要求，却是关系各国贸易伙伴利益的实际问题（Hormats, 2011b）。本文给出 Statoil 和 Petrobras 这两个案例来说明，任何一个国有企业，只要奋起直追，积极主动适应制度环境的要求，及时纠偏不合规的经营行为，就有可能成为模范企业公民。

最后，在政府和企业的应对举措方面，我们提出以下三点建议。第一，应加强了解国际企业行为准则。一个有效的方法是积极参加国际交流活动，有选择地融入对中国持善意态度的国际社会组织，多争取参与国际规则的研讨与制定的机会，按照国际交往惯例来表达中国企业的利益诉求。第二，贯彻落实深化改革的精神，进一步理顺国有企业与政府之间的关系，确保企业决策和经营的自主权，还原企业在市场中的主体地位。第三，最关键也是最困难的，是转变我国国有企业的核心价值观和经营理念，在发展自身的同时，也应致力于促进东道国经济社会发展，构造一个个“共赢”的利益共同体，巩固互信，为全球化条件下的各国经济繁荣与社会进步作应有贡献。

参考文献：

- [1] Capobianco A., Christiansen H. Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options[R]. OECD Publishing, 2011.
- [2] DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 1983.48:147-60.
- [3] Dunning J. The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future[J]. *International Journal of the Economics of Business*, 2001, 8(2): 173-190.

- [4] Dunning J. The Eclectic Paradigm of International Production: a Restatement and Some Possible Extensions[J]. *Journal of International Business Studies*, 1988, 19(1): 1-31.
- [5] Gordon R., Stenvoll T. *Statoil: A study in Political Entrepreneurship*[J]. *The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*, 2007.
- [6] Hilmer F. G. *National Competition Policy (the Hilmer Report)*[R]. 1993, <http://ncp.ncc.gov.au/docs/National%20Competition%20Policy%20Review%20report,%20The%20Hilmer%20Report,%20August%201993.pdf>.
- [7] Hormats R.D.(a) *Addressing the Challenges of the China Model*[N]. 2011-5-3, <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/157205.htm>.
- [8] Hormats R.D.(b) *The United States and China: The Next Five Years*, 2011-5-18, <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/163815.htm>.
- [9] Kostova, T., Zaheer, S. *Organizational legitimacy under Conditions of Complexity: the Case of the Multinational Enterprise*. *Academy of Management Review*. 1999. 24(1), 64–81.
- [10] OECD. *Competitive Neutrality—Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business*. 2012, <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50302961.pdf>.
- [11] OECD. *State Owned Enterprises and the Principle of Competitive*. 2010, <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50251005.pdf>.
- [12] 李锋. 美澳国家安全审查制度的比较及我国的对策[J]. *国际贸易*, 2012(11).
- [13] 李建民. 俄限制外资进入进入战略性产业法出台的背景、内容及影响[J]. *俄罗斯中亚东欧市场*, 2008(10).
- [14] 林平, 李嫣怡. 外资并购的国家安全审查: 概念、国际经验和政策建议[J]. *产业经济评论*, 2009(3).
- [15] 潘德勇. 欧盟外资并购国家安全审查制度对中国的启示[J]. *湖北经济学院学报*, 2013(3).
- [16] 桑百川, 郑伟, 刘洋. 推进中国企业“走出去”健康发展[J]. *中国经贸*, 2012(4).
- [17] 田昇. 中国企业“走出去”: 冲动后的反思[N]. *经济观察报*, 2013-9-14, <http://www.eeo.com.cn/2013/0914/249786.shtml>.
- [18] 王梅. 没有中立的国际竞争 [N]. *第一财经日报*, 2014-3-4, <http://www.yicai.com/news/2014/03/3533672.html>.
- [19] 王婷. 竞争中立: 国际贸易与投资规则的新焦点[J]. *国际经济合作*, 2012(9).
- [20] 王小琼. *西方国家外资并购国家安全审查制度的最新发展及其启示*[M]. 湖北人民出版社, 2010.

National security censorship and "competitive neutrality" principle

—A viewpoint on the Chinese SOEs adapting to the rules and norms of the international business community

Yu Jing Wang Xin Xu Shenning Chang Rui
(Industrial Economics Institute of Chinese Social Science Academy)

Abstract: The “going out” process of Chinese state-owned enterprises (SOEs) is also an important process, during which these enterprises that growing up in a familiar domestic institutional environment, rapidly transferring into a complex international institutional environment. Both of national security censorship and "competitive neutrality" principle, are organic components of the international business systems and the relating institutional environment. To successfully implement the "going out" strategy, Chinese SOEs must adapt to the challenged changes of their institutional environment. And, they should change the old passive way to response to changes in the practice of enterprise system, and should learn from the most excellent multinationals and state-owned companies overseas for high level behavior, to enhance their organizational legitimacy in the global market.

Keyword: state-owned enterprises; institutions; internationalization; competitive neutrality; national security censorship