



Working Paper No. 202205

May. 5, 2022

本文已发表于《农村金融研究》2022 年第 2 期

吴国鼎、党印  
wugd@cass.org.cn

## 竞争中性规则的发展对中国企业“走出去”的影响及应对

**【内容提要】** 竞争中性规则是国际上逐渐开始推行的一项国际经贸规则。近年来，在贸易保护主义背景下，美国等西方国家开始在国际上推行各自主张的竞争中性规则，其主要目的是为了打压中国等新兴市场的发展，这使中国企业“走出去”面临更大的挑战。为了使企业更好地“走出去”，中国需要采取接受竞争中性规则、加快国企改革、积极参与国际经贸规则制定、建立支持企业“走出去”的服务体系等措施。

**【关键词】** 竞争中性；国有企业；贸易保护主义；对外投资

竞争中性规则是上世纪 90 年代以来在国际经贸组织中逐步开始推行的一项规则。该规则在经合组织（OECD）、联合国贸发会议（UNCTAD）等国际组织以及在“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）”、“美墨加协定（USMCA）”等

---

\* 吴国鼎，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员；党印，中国劳动关系学院副教授。



双边或区域自贸协定中均有体现并逐步推广。近年来，随着中国经济越来越深地融入全球经济，中国企业“走出去”越来越普遍，积极进行对外投资和对外贸易，这就使得竞争中性规则成为中国企业“走出去”必须面对且要努力适应的问题。在当前全球贸易保护主义盛行的背景下，竞争中性规则的涵义也在发生变化，对中国企业“走出去”的影响程度也在加大。因此，有必要对这一问题进行更深入的研究，分析中国企业在新形势下面临的挑战，并提出应对这一问题的策略。

### 竞争中性规则的缘起、发展和基本内涵

所谓竞争中性，一般是指在市场竞争环境下，政府对包括国有企业和民营企业在内的各种类型企业一视同仁，让各种类型的企业在市场上开展公平竞争。对于竞争中性的具体含义，国际上并无统一的标准。其在不同的国家、不同的组织以及不同的经贸协定中有不同的规定。

竞争中性规则最早是作为国内法提出来的。1993年，澳大利亚的国家竞争政策调查组在《希尔默报告》中提出了竞争中性的概念，其主要是针对澳大利亚国内的国有企业改革提出的。1996年，澳大利亚在《联邦竞争中性政策声明》中对竞争中性的涵义、理念以及实施原则等进行了进一步明确。在澳大利亚版本竞争中性规则的基础上，自2009年开始，OECD开始研究竞争中性并逐步在国际范围内进行推广。在2010—2012年间，OECD相继发布了《竞争中性和国有企业：挑战和政策选择》等多篇研究报告，对竞争中性的理念以及行动指引进行了详细的分析。报告分析了国有企业在哪些方面具有不正当的竞争优势，也分析了政府为什么要背离竞争中性而给予国有企业以各种优惠，还讨论了政府应该如何维护市场公平竞争。2011年之后，美国开始强调竞争中性并逐步在国际经贸谈判中进行推广。美国对于竞争中性的含义并无具体的规定，其主要表现在美国有关官员的演讲报告和美国参与签署的双边或多边协定中。和澳大利亚版本的竞争中性规则主要规制国内竞争问题不同的是，美国推行的竞争中性规则主要规制的是国际范围内的竞争问题。

由于竞争中性最早起源于澳大利亚，把其开始向国际介绍和推广的主要机构是 OECD，因此这两个版本中对于竞争中性的规定也是现阶段国际上竞争中性规则的基本内涵。表 1 是这两个版本的竞争中性规则的简单介绍和比较。

	澳大利亚版本	OECD 版本
提出时间	1993 年提出概念，1996 年进行明确和完善	2009 年开始研究，2011—2012 年提出基本原则和政策框架
主要文件	《联邦竞争中性政策声明》	《竞争中性和国有企业：挑战和政策选择》 《竞争中性——确保国有企业和私营企业间的公平贸易》
基本涵义	政府所从事的商业活动不能仅凭借其所有权属于公共部门就享有相对于私营部门竞争对手的竞争优势	在市场中经营的任何实体都不受不正当竞争优势或劣势的影响
针对市场	国内市场	国际市场
强调重点	实质公平	形式公平
实施原则	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 公司化：对国企进行公司化改革</li> <li>(2) 税收中性：取消针对国企的税收减免</li> <li>(3) 债务中性：取消国企融资时享有的由政府隐性或显性担保带来的竞争优势</li> <li>(4) 必要收益率：从事商业活动的国企要取得合理的运营回报率</li> <li>(5) 监管中性：国企与私企处于相同的监管环境</li> <li>(6) 完全成本定价：国企要确保其收取的价格反映其业务活动的全部成本，从而防止其定价低于同等效率的私企</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 简化国企经营形式：对从事竞争性业务的国企进行公司化改造；垄断企业中竞争性业务与非竞争性业务分开</li> <li>(2) 税收中性：国企和私企的税收负担应该基本一致</li> <li>(3) 债务中性：相似的市场环境下，国企与私企的融资利息应该相同</li> <li>(4) 必要收益率：国企从事商业行为应该取得与市场一致的回报率</li> <li>(5) 监管中性：国企与私企处于相同的监管环境</li> <li>(6) 完全成本定价：国企在同时进行非商业行为和商业行为时，要设置合理的成本分摊机制以避免成本分配集中于非竞争性业务、压低竞争性业务成本从而取得不正当竞争优势</li> <li>(7) 对国企履行公共服务义务的补偿：国企在履行公共政策职能时获得充分、透明和可计量的补偿</li> <li>(8) 政府采购：政府的采购政策和程序具有竞争性和无歧视性，并且有适当的透明标准作为保障</li> </ul>

资料来源：笔者根据澳大利亚和经济合作与发展组织相关文件整理制作。

从表 1 中可以看出，从规制范围来看，澳大利亚版本的竞争中性规则将规制范围限定在政府所从事的商业活动，对于政府所从事的非营利性以及非商业性活动，则不在规制范围之内。而 OECD 版本则将规制范围扩展到了更广泛的领域，其强调整个市场环境的中立性。从实施原则上看，澳大利亚版本规制的内容更具体，其更强调的是实质公平；而 OECD 版本规制的内容更广泛，更具有原则性，其更强调的是形式公平。从表 1 也可以看出，虽然两个版本的内容有一定的差异，但是基本理念及实施原则都是一致的。两个版本所体现出来的竞争中性规则在本质上都是一个监管框架，包括一系列政策，旨在保证市场中从事商业活动的各类主体在公平的市场环境中进行竞争。

## 贸易保护主义背景下竞争中性规则的发展

2008 年金融危机导致西方主要国家的经济发展陷入低迷。为摆脱危机，一些国家开始采取贸易保护主义措施，而且近年来有越演愈烈的趋势。据 UNCTAD 发布的《世界投资报告（2019）》统计，仅在 2018 年，就有大约 55 个国家和经

济体出台了 112 项对外国投资的约束政策和措施。各国对外国投资的审查也变得更加普遍和严格，从 2011 年至 2019 年初，各国至少对外国直接投资审查框架进行了 41 项重大修订，至少有 11 个国家引入了新的审查框架。大多数修订通过增加新的部门、降低触发门槛或扩展外国投资的定义等扩大了审查规则的范围。另有一些新监管条例则是扩展披露义务、延长筛查程序的法定时限，或对不遵守通知义务的行为实施处罚。在贸易保护主义背景下，竞争中性的内涵及应用目的也发生了很大变化。

### （一）竞争中性内涵以及应用目的的发展

近年来，美国逐渐开始重视和推广竞争中性。2011 年，时任美国副国务卿罗伯特·霍马茨（Robert Hormats）在题为《竞争中性：为全球竞争构筑良好的基础》的发言中指出，国际市场中一些企业的商业活动由于有政府的支持导致其拥有了比私营企业更多的竞争优势。因此，应对现有国际经贸规则进行调整，从而使各种类型的企业在国际市场竞争中拥有平等的竞争地位。可以看出，霍马茨的发言把竞争中性所规制的范围扩大了。无论是澳大利亚版本还是 OECD 版本的竞争中性，其本质上是一种规制国有企业的规则。而在美国推行的竞争中性规则下，无论是国有企业还是私营企业，只要是政府支持的企业以及相关活动，都在规制范围之内。而且霍马茨在发言中，还主张将针对国有企业的规范性条款纳入国际贸易规则体系中。

在这一理念的指导下，美国在 TPP 以及 USMCA 中都加入了相应的条款。如在 TPP 针对国有企业补贴问题的规定中，要求签约国之间在对方提出要求的情况下，提供信息说明政府对有关国有企业的所有权和控制权状况以及对国有企业提供的非商业性援助情况。而且 TPP 还把国家对其具有影响力的非国有企业也纳入“国有企业”范畴。虽然美国最终并没有加入 TPP，但是由日本主导的在 TPP 基础之上签署的 CPTPP 也把体现这一理念的条款加入到协定之中。美国除了在双边或多变经贸谈判中坚持这一规则外，还在 OECD、UNCTAD 等国际组织中进一步推广竞争中性，从而逐步推动竞争中性向国际经贸规则中的一个通行规则

发展。

## （二）美国推行的竞争中性规则的本质

当今世界，很少有国家能够完全做到竞争中性。例如，按照一般意义上的竞争中性的规定，国家不应该对国有企业所从事的商业活动进行特别的扶持。但在现实中，很多国家基于国家利益或特定群体的利益，仍会对某些行业或者企业采取特别的扶持政策。虽然美国一再标榜自己是实行公平竞争的国家，但这一现象在美国国内仍然存在。美国一直重视利用产业扶持政策促进本国特定产业的发展。据国务院新闻办公室发布的《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》统计，仅在2000—2015年间，美国联邦政府就通过拨款和税收抵免等方式向企业提供了至少680亿美元的补贴。在同一时期，美国联邦机构还向私人部门提供了高达数千亿美元的贷款、贷款担保以及其他方式的救助援助。除此之外，美国还采用歧视他国产品、滥用“国家安全审查”、使用大量非关税壁垒、滥用贸易救济措施等措施打压其他国家的企业和产品，从而阻碍了市场公平竞争。

美国本身都没有真正实行竞争中性，但却在国际经贸谈判中兜售其所主张的竞争中性。2008年金融危机的爆发，使得国际经济格局发生了很大的变化。美国、西欧等国家和地区的经济受到了很大的影响，而包括中国在内的一些新兴经济体的经济则获得了较快发展。这些新兴经济体的企业特别是国有企业，实力也相应得到了增强，在国际市场上具有越来越强的竞争力。据UNCTAD发布的《世界投资报告（2019）》统计，全球国有跨国企业的数量在2018年有接近1500家，其中45%来自亚洲发展中经济体。在全球跨国企业百强中，国有跨国企业的数量有16家。其中中国的企业表现得更为突出。《财富》杂志公布的2019年世界500强企业排行榜中，有129家中国企业上榜，上榜企业数量首次超过美国。其中国有企业上榜总数为88家，包括48家国务院国资委出资企业，12家财政部出资企业，28家地方国有企业。《福布斯》杂志公布的2019年“全球上市公司2000强”中，中国上榜公司达309家，仅次于美国的575家。在榜单的前十大公司中，中国公司有5家，美国公司有4家。以中国为代表的新兴经济体经济和企业的发





展，给美国等西方发达国家造成了很大压力。面对新兴国家的企业特别是国有企业海外投资不断增加的趋势，美国等西方国家开始采取多种措施和手段，给这些国家企业的对外投资设置障碍。而竞争中性则是美国近年来频繁使用的手段之一，其在一定程度上成为美国等西方国家打压中国等新兴国家发展的工具。

2011年5月时任美国副国务卿霍马茨的发言中，强调了全球经济中国家资本主义对所谓的美国自由经济的威胁。霍马茨认为，以中国为代表的国家借助国家的力量同美国等国家的私人企业进行竞争，获得了竞争优势，对美国造成了威胁，因而要求在国内立法中限制这些企业进入国内市场。同时，在国际经济规则中要加入相应的条款，对这些企业进行限制。时任美国副助理国务卿黛博拉·麦卡锡（Deborah McCarthy）于2012年在美国—亚洲商业峰会的演讲中声称，一些新兴经济体一方面享受了国际贸易和投资自由化带来的红利，另一方面却通过对本国的国有企业进行补贴，使其在国际市场上拥有竞争优势。这导致了国际市场中的不公平竞争，损害了其他国家的利益。因此，应在国际市场中推行竞争中性，维护公平的竞争环境。美国还联合一些其他国家通过发表共同声明或联合声明的形式在技术转让、国有企业地位等问题上对中国等一些国家进行质疑，推动这些问题多边化、国际化。2019年5月23日，美国、欧盟、日本三方的贸易代表在巴黎就世贸组织（WTO）改革、产业补贴、国有企业等问题进行三方会谈，并随后发表联合声明。联合声明认为，对国有企业的补贴以及强制技术转让等非市场导向的政策和做法破坏了国际贸易的正常运作，并使得现有规则无效。联合声明还在产业补贴、技术转让等领域推动形成建立于三方共同意愿基础上的新标准和新规则，并在WTO机构内与其他成员合作，深化关于新标准和新规则的共识。在美国等国家的推动下，2018年10月阿根廷布宜诺斯艾利斯B20峰会发布的《B20贸易与投资报告》中专门讨论了国有企业对市场竞争的扭曲和不公平问题。

正是在这一理念和特殊目的之下，美国借助其国内法、双边或多边协定以及一些国际组织，将竞争中性的规制范围随意扩大化，将经济问题政治化，对新兴经济体的一些企业进行打压。据国务院新闻办公室发布的《关于中美经贸摩擦的



事实与中方立场》统计，仅就所谓的“安全审查”来说，2013—2015年，美国外国投资委员会共审查了涉及到39个国家和经济体的387起交易，其中由中国的企业进行的投资交易就有74起，占19%。美国外国投资委员会成立以来，否决的4起投资交易均是针对中国企业或其关联企业的。典型案例如中国航空技术进出口总公司并购美国的曼可公司（MAMCO）、中国海洋石油集团有限公司并购美国的优尼科公司（Unocal Corporation）等。特朗普政府上台以来，美国进一步收紧了对外国投资的审查。2018年8月美国总统签署生效的《外国投资风险审查现代化法案》赋予了外国投资委员会更大的对来自外国的投资交易的审查权。其中，法案还特别要求美国商务部就中国企业在美国的投资情况每两年提交一份分析报告。近几年，除了对来自中国的投资交易收紧审查外，美国更是要求中国放弃《中国制造2025》等产业政策，还以各种借口对中国的高科技企业进行打压。新冠疫情暴发以来，美国对中国企业的打压更加严重。其中最典型的就是对华为的打压。华为是一家民营企业，但是美国借口华为有政府和军方背景，使用华为的产品会危害国家安全，从而阻止美国公司与华为合作。除此之外，美国也游说其他国家拒绝与华为合作。这都进一步暴露了美国推行竞争中性规则的真实目的。

## 中国企业“走出去”面临的挑战

中国企业“走出去”，参与国际竞争，是企业做大做强的有效途径。在现阶段贸易保护主义愈演愈烈、尤其是美国频繁挑起和中国的贸易摩擦的背景下，美国等国家推行的竞争中性规则已经成为中国企业向海外发展的一大障碍。这不但影响到中国的国有企业，也影响到民营企业。因此，包括国有企业和民营企业在内的中国企业“走出去”会面临越来越大的挑战。

### （一）中国企业“走出去”的门槛会提高

按照美国等国家推行的竞争中性规则，例如要求投资者母国提供有关政府对国有企业的控制状况以及非商业性援助情况的信息，中国国有企业进入海外市场时要对这些信息进行披露。如果不进行披露，就不能进入海外市场；如果进行披

露，则易于被他国认定中国国有企业享受了优惠政策，从而构成不公平竞争，进入海外市场时就会受到限制。在美国、欧盟等国近年来对中国企业发起的多起反补贴调查案例中，这些国家不但认为中国的国有企业获得了政府补贴，还认为中国的国有企业是“公共机构”，从而在一些双边或多边贸易框架下对中国国有企业采取反补贴措施。所有这些都导致中国企业“走出去”的门槛大幅提高。

## （二）中国企业“走出去”受到的审查会越来越严格

近年来，除美国外，欧盟等一些国家和地区的投资保护主义也逐渐升温，对外国投资的审查进一步趋严。2019年3月，欧盟理事会批准了《关于建立欧盟外国直接投资审查框架的条例》，进一步加大了对非欧盟企业进入欧盟的审查力度。随着中国企业实力的不断增强和“走出去”步伐的不断加快，一些国家担心中国企业进入其国家进行投资会对其发展造成威胁，因而加大了对中国企业投资的审查力度。因此，随着竞争中性规则在全球范围内的进一步推广，中国企业遭受的类似审查和不公平对待会越来越多。

## （三）中国企业的国际竞争力会遭到削弱

通过产业政策扶持本国企业发展是很多国家在经济发展过程中的普遍做法。因此，如果不区分一个国家的发展阶段，而是对不同发展程度的国家采用标准一致的竞争中性规则，并不符合世界各国经济发展的规律。从历史上看，一些发达国家的崛起都离不开政策扶持。以美国自身为例，其产业政策在国家工业化进程中发挥了重要作用。从19世纪20年代到20世纪30年代，美国为了保护本国产业，一直对进口产品征收较高的关税，进口关税普遍高达30%以上。二战后，日本、亚洲“四小龙”等经济体在发展过程中，政府均通过关税保护、提供补贴等产业政策来扶持本国关键产业的发展。中国仍处于发展中阶段，企业的实力和国际竞争力还不强，为促进本国相关产业的发展，需要政府对其进行一定的政策扶持。如果按照西方国家推行的竞争中性规则，取消对企业的扶持政策 and 措施，企业的国际竞争力可能下降，企业“走出去”就会面临更大的困难。

## （四）中国企业在海外经营的难度会增加





竞争中性规则的发展也导致中国企业在海外经营中会遇到更多的困难。由于中国国有企业与政府的关系较为紧密，导致国有企业在一些国家受到不公平对待。有些国家认为中国国有企业的海外投资是执行一定的国家政治或者经济政策，因而对其海外投资进行“污名化”。甚至中国的一些民营企业进行对外投资，也被认为其背后包含有国家意志。在这种情况下，中国企业的海外经营环境受到较大影响。企业的摩擦成本、经营成本等也会相应增加。一旦进入国际市场与国外企业竞争，可能处于竞争劣势，从而容易导致“走出去”的失败。

## 中国的应对之策

面对上述挑战，包括政府、国有企业和民营企业在内的各类主体都应该积极面对。既要进行相应的改革以适应竞争中性在国际经贸领域逐渐实行的趋势，又要采取措施避免对中国不利的条款给企业带来的限制和损害，化被动为主动，变不利为有利，从而使中国企业能够更好地“走出去”。

### （一）实行适合中国国情的竞争中性

竞争中性原本是一个中性词。如果不是在特定背景下，实行竞争中性对于一国经济的发展以及构建更加合理的国际经济秩序是有利的。在中国实行竞争中性，能够创造一个更加良好的竞争环境，有利于调动各种所有制类型企业的积极性。实行竞争中性也有助于中国企业更好地走向国际市场，同其他国家的企业展开公平竞争。因此，我们不应该因为美国等国家借助竞争中性压制中国的发展就排斥竞争中性。实际上，中国一些政府官员也在多种场合表态要实行竞争中性。2018年10月14日，中国人民银行行长易纲在G30国际银行业研讨会上表示要“考虑以竞争中性原则对待国有企业。”李克强总理2019年3月5日在《政府工作报告》中也提出中国要实行竞争中性。

中国要实行竞争中性，需要从中国现实国情出发，实施适合中国国情的竞争中性，而不是对美国等国家推行的竞争中性规则完全接受。从全球范围内看，除了各国普遍实施产业政策外，对经济实行规制也是一种普遍现象。为度量成员国

的市场规制水平，OECD 设置了产品市场监管指标（PMR）。李宇英在此基础上设置了一种测度各国竞争中规制水平的指标。按照该指标的测度结果，中国比越南、南非的规制水平低，比巴西和俄罗斯的规制水平高，和印度的规制水平大体相当。研究也发现，美国的规制水平并不低。主要原因在于：美国在公私合作采购、国有企业渗透率以及对外国投资的歧视性待遇等方面的规制水平较高。基于此，中国必须反对在竞争中性方面对中国的过度指责和过高要求。2018 年 10 月在阿根廷 B20 峰会上，中国代表团就对峰会通过的文件中片面强调国有企业扭曲市场竞争的议题表示了反对。国资委新闻发言人在 2018 年 10 月也表示，中国提倡竞争中性，国企改革目标同竞争中性原则是一致的。但不应该因为是国有企业就给予歧视性待遇。

具体来说，在中国实行竞争中性，首先要坚持中国的发展中国家定位。中国仍属于发展中国家，面临的主要问题还是发展问题。发展中国家享受优惠待遇以加快发展符合包括发达国家在内的世界各国的长远利益，也是国际公平的一种体现。因此，国际社会应该给予中国更宽松的标准和一定的改革过渡期。其次，要创造良好的竞争环境。中国需要修改和完善《反垄断法》和《反不正当竞争法》，为实施竞争中性提供政策依据。同时也要进一步改善营商环境，为各种类型的企业进行公平竞争创造条件。最后，实行竞争中性需要逐步推进。中国实施竞争中性所需要的改革必须根据中国的发展水平和承受能力有步骤地进行，不能急于求成。

## （二）深化国有企业改革

现阶段中国国有企业在经营机制、监管体系等方面还存在一些同竞争中性不匹配的环节。为更好地实行竞争中性，中国有必要对国有企业进行进一步改革。一是要进一步加强对国有企业的分类管理。国有企业可以划分为公益性国企和竞争性国企两类。国际上通行的竞争中性规则约束的是从事商业行为的国有企业，而对于从事公益性活动的国有企业则不加限制。因此，中国应该加强对于国有企业的分类管理。二是要继续对国有企业进行混合所有制改革。这涉及到对于国有

企业的界定。一些竞争中性版本把国有资本控股的企业界定为国有企业，而有些竞争中性版本则把国有控股 20%以上的企业就界定为国有企业。对国有企业的界定标准过宽，容易扩大竞争中性的规制范围，对于中国国有企业“走出去”就更加不利。在以政府拥有过半数表决权作为国企界定标准的竞争中性规则下，中国国有企业有必要加快进行混合所有制改革。也就是说，要对由政府全资持有或控股的国有企业（尤其是竞争性国有企业）进行混改，吸引更多的其他类型资本进入企业。在混改后，国资可以不对企业进行控股。这样，这些经过混改的企业就不属于竞争中性规则所界定的国有企业，从而能够规避规则的规制。三是要进一步规范对国有企业的补贴等优惠政策。国有企业还存在着补贴不透明、交叉补贴等现象。国有企业在行业准入、信贷等方面较民营企业也享有一定的政策优势。这种状况的存在确实也不利于公平市场环境的培育，因此有必要对国有企业以及国企监管体制进行改革。要减少对于国有企业的不合理补贴，防止国有企业对于资源的过多占用。可以按照 OECD 的《公司治理准则》以及关于竞争中性的指引对国有企业以及监管体制进行规范和改革。国家对国有企业进行扶持并不是绝对被禁止的，这要依据不同国家的情况来定。这其中的关键是对国有企业获得的补贴、税收等优惠，要做到公开和透明。只有如此，才能在一定程度上保证市场的公平，同时也能符合国际通行的竞争中性规则。中国现阶段在全国范围内实行竞争中性可能会有困难，因此可以选择在自贸区内进行试点，让中国企业先熟悉同国际接轨的经营环境，积累经验。对于自贸区内的竞争性国有企业，要让其经营活动遵循和国际规则一致的投融资体制和法规体系。这些国有企业不享有额外的信贷、税收、补贴等优惠，在同等条件下同民营企业及外资企业进行竞争。

### （三）积极参与关于竞争中性的国际规则制定

现阶段，国际上对竞争中性规则的涵义以及该如何实行尚未达成一致，而美国等西方国家所主张的竞争中性规则对中国企业提出的要求又不合理。这就需要中国积极参与该规则的制定，将符合自身诉求的理念引入谈判中，争取形成有利于中国发展的竞争中性国际规则。



中国参与国际规则制定，一是要积极参与国际交流与合作。中国要跟踪国际上关于该问题的进展，积极参与对于这一问题的讨论和谈判，以掌握更多的话语权。二是要在谈判中争取更多的同盟。当今世界，有很多国家的国有企业在国民经济中占重要地位，尤其是在发展中国家中这种状况更多，包括俄罗斯、印尼、马来西亚等。也有一些国家在竞争中性问题上和中国的立场具有一致性，如巴西、印度、挪威、韩国等。中国可以联合这些国家共同发声。三是可以先在更小范围内主导该规则的制定。首先可以首先在中国能掌握一定主导权的经贸协定中制定该规则，如中国可以在“一带一路”框架内探索制定适合中国和沿线国家国情的竞争中性规则，然后再把该规则在更广范围内的双边或多边协定内进行推广和发展。

#### **（四）健全支持企业“走出去”的服务体系**

现阶段国家对于企业“走出去”的支持，多采用信贷、税收和补贴等扶持措施。这一方面容易导致资源分配等的扭曲效应，另一方面也容易成为他国以竞争中性为理由限制中国企业进入的借口。因此，中国扶持企业“走出去”，应该更多地采取提供服务的形式，也就是健全支持企业“走出去”的服务体系。一是要在国家层面制定和完善支持企业“走出去”的规划。在规划中对“走出去”的重点领域、“走出去”的方式方法等提出目标、路径和步骤；二是要建设协助企业“走出去”的服务平台。服务平台为企业的跨国经营搜集信息，协助企业选择合作伙伴。同时也通过平台简化手续，提高审批效率，为企业“走出去”提供快捷便利的服务；三是要提供多方位的金融支持服务。可以充分利用发债、股权投资基金、外资银行贷款等更加多样化的、商业化的资金，而不是单纯依托国有银行或者国家的扶持资金；四是要构建多维风险管控体系。包括充分进行投资风险评估，充分利用国际投资争端解决机制，充分发挥保险公司、担保公司、信用评级机构、律师事务所、会计师事务所等第三方中介机构的作用等。

#### **（五）企业“走出去”要遵守当地法规和国际通行规则**

对于已经在海外进行投资的企业，要遵守投资所在国的法律法规，遵循国际通行的经贸规则，所投资的项目要有利于当地的经济和社会发展。一些国家对中

国的投资尤其是国有企业的投资带有偏见，认为中国企业的投资都是带有一定的政治目的。再加上中国一些“走出去”的企业对于项目所在国的法规还不熟悉、不适应，企业不遵循当地法规的现象时有发生，这都导致一些国家对中国企业的海外投资有戒备心理。因此，“走出去”的企业必须尽快熟悉当地的法规体系，守法经营，以便在当地塑造良好的形象。在项目选择上，企业海外投资的项目要摒弃单纯以输出过剩产能以及获取当地资源为主的传统合作模式。投资项目要同当地的社会发展联系起来，要能够带动当地产业链的发展，要有利于当地的技术和产业升级。同时，要坚持绿色发展的理念，不投资高能耗、高污染的项目，注重保护当地的生态环境。企业海外投资也要坚持以人为本的理念，投资的项目要有利于增加当地就业、有利于改善当地民生，有利于提升当地居民福祉。只有这样，才能减少中国企业在海外投资和生产过程中遇到的障碍和受到的偏见，海外投资企业 and 项目才能受到项目所在国的欢迎。

## 结论与展望

当前，竞争中性规则正在被越来越多的国家以及双边或多边经贸协定所接受，正逐渐成为全球通行的经贸规则，在国际经贸交流中接受这一规则已经成为大势所趋。竞争中性规则对中国企业“走出去”带来了挑战，尤其是在近年来贸易保护主义愈演愈烈、美国等西方国家把竞争中性作为遏制中国发展的工具的背景下，中国企业“走出去”面临更大的挑战。

一方面是竞争中性规则给中国企业“走出去”带来了挑战；另一方面，随着中国经济融入全球经济的程度加深，中国近年来越来越多地参与国际经贸谈判和加入更多的双边或多边经贸协定，这使得中国企业需要更多地“走出去”。2020年11月，RCEP协定签署；2020年底，中欧投资协定签署；2020年11月习近平主席在APEC第27次领导人非正式会议发言中指出，中方将积极考虑加入CPTPP。CPTPP是在TPP基础上达成的自贸协定，其在关于国有企业的条款中设定了较高的标准。中国要加入CPTPP存在一些障碍。日本前首相菅义伟2021年1月初在接受采访时称，CPTPP的门槛很高，中国的国有企业体制、市场开放程度等导





致中国现阶段加入 CPTPP 难度较大。2021 年初美国拜登政府上台后，在一定程度上改变了特朗普政府的粗暴做法，其更加强调以国际规则作为工具约束中国的发展。可以预见，竞争中性问题将会被美国等国家更多地提及，被更多地利用来作为限制中国发展的工具。因此，采取措施应对这一问题就显得更加重要和迫切。一方面，需要进行相应的改革，实行适合中国国情的竞争中性；另一方面，要积极对外宣传中国的企业尤其是国有企业，消除外国对中国国有企业的偏见。一些国家之所以对中国的国有企业怀有偏见，部分原因在于对中国的国有企业不了解，中国有必要制定一部国有企业白皮书，对中国国有企业的性质、运行方式、监管模式、公司治理、党组织在企业中的作用等问题进行阐述和说明。可以预见，随着中国包括国企改革在内的一系列改革的不断深入，以及中国在全球经济治理体系中话语权不断提高，中国企业“走出去”遇到的障碍会越来越少，中国企业“走出去”也将取得越来越大的成绩。

(文中注释略。)

### **全球治理研究团队**

任琳 熊爱宗 鲁桐 吴国鼎  
陈兆源 黄宇韬 韩永辉 宋锦  
刘玮 沈陈 田旭 彭博

### **研究助理团队**

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪 孙振民