

# 中国国有企业低碳转型研讨会

加州大学圣地亚哥分校

21世纪中国研究中心

电力转型实验室

2023年2月23-24日

## 六大要点总结

注:本文中的六大要点是对2023年2月23-24日在加州大学圣地亚哥分校召开的“中国国有企业低碳转型研讨会”中与会者观点的记录和总结,并非会议所达成的共识。

### 1、国企是实现低碳转型的关键,但央企与地方国企在气候领域表现不同

国企,特别是煤炭行业国企在应对气候变化挑战中至关重要。国企的二氧化碳排放量达全国总碳排一半,且国企掌握超95%的煤炭资产。重工业领域企业的国有程度和气候承诺存在较大差异:相较于水泥和铝业,石化和钢铁行业在应对气候变化方面更加积极。国资委规划要求各行业央企2022年底前完成编制碳达峰碳中和行动方案,但这一任务仍在进行中,且一些方案或将不会包含具体实施步骤。尽管如此,央企在气候领域的表现整体优于地方国企。这种差异可能来源于政府与企业之间的责任关系:对地方政府而言,实现气候目标的优先级可能并不高,因此地方国企也缺乏来自政府的激励。无论是央企还地方国企,贯彻落实气候目标的挑战来自三方面:管理层频繁轮换、优先级冲突以及政府对企业管理的过度干涉。

### 2、中国共产党与市场共同推动低碳转型

近年来,随着中国共产党对国企的控制逐渐增强,国企也重新在某些市场部门占据了主导地位。在管理层面,2015年起深化国企改革中“党管企业”的建设加强了中国共产党对国企更为直接的控制。如今的国企已被改造得高度顺应中国内部果断、自上而下的治理体系,这同时也增加了国际行为者眼中“政治高于商业”的决策风险。这也意味着市场压力和非正式手段对鼓励国企实现低碳转型目标的效果将会较弱。在界定国企改革的边界时,尽管中国国内并不特别关注私有化或混合所有制改革,国际上仍然存在将私有化和市场化混为一谈的现象。在中国的语境下理解国企在市场中的行为,关键正是要独立于私有化这个概念。

治理结构以及激励机制的变化促使我们重新审视中国在低碳转型方面的一些做法。外国政府和以世界银行及国际货币基金组织(IMF)为代表的国际金融机构的气候政策大都建议提高市场激励、增强企业治理透明和大规模私有化。中国的国企从补贴中享有持续且不公平的优势已经广受诟病,且国企的政治优势还顺延至融资、监管批准和发展国际业务。然而,国企的资产回报率仅为4%左右,低于私营企业约7%的资产回报率。如果国企改革的目标是气候效益而不是企业效率,那么针对国企与政府之间的关系来定制激励措施可能更容易推动其进行低碳转型。这些措施包括利用政府作为国有企业股东的权力;在不同的政府股东、国资委和各省之间保持信息一致;将管理激励、政府任命和培训与能源转型相结合;实施影子定价;以及通过国有银行动员资金。

### 3、“出海”国企活跃在高环境风险行业中,其活动的边界取决于东道国和国际行为者的自身情况及影响力

在海外,国企尤其活跃于如采矿业、农业和基础设施(电信和能源)等对环境影响较大的经营领域。目前,国企已在增加对制造业和服务业的投资,特别是在拉丁美洲,国企增加了对清洁能源技术所需的采矿业的投资。电力行业中,国企的海外投资主要集中在输电、煤炭、水电和大型风电等大规模项目。除一些小型水电项目以外,相对规模较小的可再生能源项目不太能够吸引国企投资。值得注意的是,东道国的政策能够在一定程度上影响并塑造海外国企。例如,由于需求减少以及国内外压力削弱了煤炭出口企业的影响力,中国决定于2021年退出海外煤炭融资。然而,国企缺乏与东道国民间社会组织交流的动力。考虑到东道国作为合作伙伴的角色及其政治结构,国企与东道国的制度性交流通常仅存在于政府渠道内。

### 4、由政府扶持的央企至少能够在中期内减少转型阶段的融资风险

从最高层面来看,中国的低碳转型融资有很多积极迹象。投资者并不担忧中国电力国企的转型融资。电力行业中超大型国企的债务杠杆并不高。负债率较高的第二梯队国企只占行业内少数,且存在于分布式太阳能等清洁技术领域的细分市场中。资金紧张的问题确实存在,但也仅在长期。评级机构普遍看重国家的大力扶持对风险控制的价值。央企能够通过国有银行和债券市场获得中央政府的全力支持,从而享有较高的信用评级。例如,

给予华能集团“A”级评级时，[惠誉](#)评级特别强调了华能背后强大的政府支持（国资委先前的资本注入）以及其能源领域的战略地位（违约将造成巨大社会经济影响）。由此可见，对于中国的国企而言，获取稳定现金流而非盈利能力，更能说明其财务稳健度。此外，在评估国企时，关注系统层面的风险比资产层面更加合适。国企债务所面临的最大风险并非某一具体项目的失败，而是更广泛的宏观经济问题。地方政府债务和房地产市场走低是可能构成系统性风险的最大不确定因素。国家主导的金融创新（包括政府引导基金和风险投资）在绿色转型中的作用并不突出，而是主要集中在高新技术领域，且只有一小部分用于绿色技术发展。这也给予气候转型融资一点启示：主权层面的融资或较个体机构而言更为成功。

## 5、国企肩负资产和职工转型的重大责任，且能够影响财政收入，因此需要大规模的再分配协调

在机械化和国企改革的推动下，煤炭行业的官方就业人数自2013年以来减少了一半。然而，官方统计数据可能只记录了直接就业人数，而未包括“派遣合同”和临时工。为了进一步分流安置被裁员工，国企提供了三种方法：内部（将下岗员工调入其他子公司、提前退休等），外部（支持员工自主创业等），以及终止劳动合同。中央和地方政府为国企转型和员工安置提供支持。例如，中央政府为产能过剩行业建立了[1000亿元的工业企业结构调整专项奖补资金](#)，但该资金尚未被充分利用。地方政府可能为“员工留存”提供支持或直接雇佣下岗员工。即使逐步淘汰煤炭将不会带来收入赤字甚至能够增加总收入，政府也必须发挥重要再分配职能。对于煤炭资源税收占省财政收入大部分的产煤大省而言，财政转移支付能够限制资源税收下降对省财政收入的影响。

## 6、若国企能不受制于各种不协调的发展目标，中国共产党的介入或反能增强国企在低碳转型上的努力

中国共产党对国企的加强控制让其低碳转型的前景喜忧参半。就企业治理而言，国企的董事会会议仍然不够透明，与此同时，党委活动也在增加。国企董事会和党委的权力被有意识地、政治化地正式融为一体。传统上，党委注重人事和政治事务，其监督和运营职能有限，但现在这些职能已经被加强。国资委在中央的权力被分散、削弱。中国共产党中央组织部负责任命“核心”国企的领导，而国资委则负责非核心国企。这两种情况下产生的国企高

管都来自于国有体系的内部劳动市场, 缺乏私营部门经验。新的终身责任制要求干部在离开企业或退休后仍要对决策负责。这一点对国企的低层领导来说比反腐运动更令人担忧, 国企领导因此更加谨慎并采取规避风险的行动。而距退休时间远、业内工作时间短的国企领导恰好是更具能动性, 往往也更愿意承担风险的人群。值得注意的是, 在低碳转型方面, 国企可能会出于政治压力而设定不切实际的目标。一方面, 中国共产党的介入可能能够更有效地引导低碳转型, 因为党的等级制度和集权可能会增强国企的响应能力; 另一方面, 将中国共产党的目标融入到国企的关键绩效指标(KPIs)中可能会导致优先级冲突增多并造成管理混乱。同时, 中国共产党要实现对国企的有效监督也有诸多困难, 原因之一就是党内以及央地之间的之间本就存在目标冲突。