

国有企业改革推进中国式现代化建设： 理论逻辑、经验范式与实践路径*

何 瑛 梁湘钊

(北京邮电大学经济管理学院,北京 100876)



内容提要:党的十八大开启了我国新一轮国有企业改革的新篇章。十多年来,国有企业在党的领导下激发了推进中国式现代化的强劲动力,在多重功能定位中肩负起全面建设社会主义现代化国家的使命任务。围绕习近平总书记关于国有企业改革和党的建设的重要论述,本文首先构建了新观念、新定位、新原则、新模式和新标准“五位一体”的理论逻辑框架,力图揭示国有企业改革推进中国式现代化建设的理论逻辑。接着本文基于广度、高度和深度等多维视角,从国企改革整体性、全面性、系统性和外延性梳理国企改革十多年来的重要成就,并鉴于国有企业改革的艰巨性、复杂性、长期性和紧迫性,从改革的目标、逻辑、方向、模式和成效五大方位切入,总结出中国独特的国企改革经验范式。最后,立足于国有企业在新发展阶段的现实情境,提出国企改革推进中国式现代化建设以实现经济高质量发展的路径。

关键词:中国式现代化建设 国有企业改革 高质量发展 理论逻辑 经验范式

中图分类号:F276.1;F271 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2024)04—0005—24

党的十八大以来,国有企业在党的集中统一领导下步入了“全面深化改革”的高质量发展阶段。国有企业作为中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础、党执政兴国的关键支柱和依靠力量,不仅是宏观国有经济发展的微观载体,也是政治、经济、社会等利益主体的核心,需在党的领导下激发推进中国式现代化的强劲动力,在多重功能定位中肩负起全面建设社会主义现代化国家的使命任务。面对发展不平衡不充分的现实矛盾,国家沿袭“理论体系—政策制度—实践路径”渐进式地推动国企改革持续纵深发展,着力解决长期阻碍国有企业高质量发展的质量、效率和动力问题,在改革整体性、全面性、系统性和外延性上取得了重大进展和关键成就,并通过十多年的国企改革实践逐步形成中国独特的国企改革经验范式。然而,新发展情境下国有企业仍存在新旧矛盾并存、内外冲击交叠等问题亟待解决,未来更需有针对性地完善国有企业高质量发展体系,涌现出更多活力竞相迸发、动力更加充沛的“新国企”为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴、推动中国式现代化建设做出更大贡献。

收稿日期:2023-08-09

* **基金项目:**国家哲学社会科学基金重大项目“数字化变革推动中小企业高质量发展研究”(22&ZD148);国家哲学社会科学基金重点项目“双向混合所有制改革中非控股股东治理机制对资本配置效率的影响研究”(20AGL015)。

作者简介:何瑛,女,教授,管理学博士,主要研究方向是公司财务与公司治理、数智管理与企业高质量发展,电子邮箱:heyingen2001@126.com;梁湘钊,女,博士研究生,主要研究方向是公司治理和企业高质量发展,电子邮箱:liangxiangchuan@126.com。通讯作者:何瑛。

一、国有企业改革推进中国式现代化建设的理论逻辑

党的十八大以来,面对中国式现代化建设中内在要求和外在需求的动态变化,国有企业以习近平总书记关于国有企业改革发展、党的建设以及中国式现代化的重要论述为根本遵循和科学指南,形成了国企改革推进中国式现代化建设的理论逻辑,为新时代新征程国资国企更好地履行新使命、推动全面建设社会主义现代化国家提供了理论支撑。基于唯物史观视角,中国式现代化具有各国现代化的共同特征,是生产关系、上层建筑和意识形态的现代化(韩保江和李志斌,2022)^[1]。基于新结构经济学视角,中国式现代化理论根植于中国传统优秀文化,是将马克思主义的现代化基本原理同中国具体实际相结合的产物(林毅夫和付才辉,2022)^[2]。党的二十大报告明确指出,中国式现代化以党的领导为基本前提,以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循,具有人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路五大基本特色。现代新型国有企业充分将先进生产力、先进制度和先进文化相结合,是契合中国式现代化本质要求的微观组织形式。十多年来国企改革在理论和实践更迭中的创新突破,为成功推进和拓展中国式现代化建设提供了更为坚实的物质基础和更为完整的制度保障。

习近平总书记关于国有企业改革发展和党的建设的重要论述是国有企业“五位一体”推进中国式现代化建设的理论指引,衍生出我国国有企业改革中新观念、新定位、新原则、新模式和新标准相互贯通、有机融合的理论创新内生场域(如图1所示)。其中:“新观念”将新发展理念引领高质量发展贯穿于国企改革的始终,与中国式现代化的本质要求相一致,是国企改革推进中国式现代化的理论逻辑主线;“新定位”从国有企业的功能地位切入,以支柱地位“同一性”和分类思想“差异性”推进理论创新,是国企改革推进中国式现代化建设的理论逻辑基点;“新原则”从“经济制度—经济运行—经济发展”三个层次出发,把握了国有企业作为习近平新时代中国特色社会主义思想的践行者,在改革中推进中国式现代化建设遵循的理论逻辑方向;“新模式”围绕国有企业全面推进中华民族伟大复兴的中心任务,根植实践实现了战略、制度、体制、机制方法论的全面创新,形成了国企改革推动中国式现代化建设的理论逻辑内核;“新标准”立足于中国式现代化建设全局为新一轮国企改革的整体过程提供了总体要求和检验标准,是国企改革推进中国式现代化建设的理论逻辑目标。

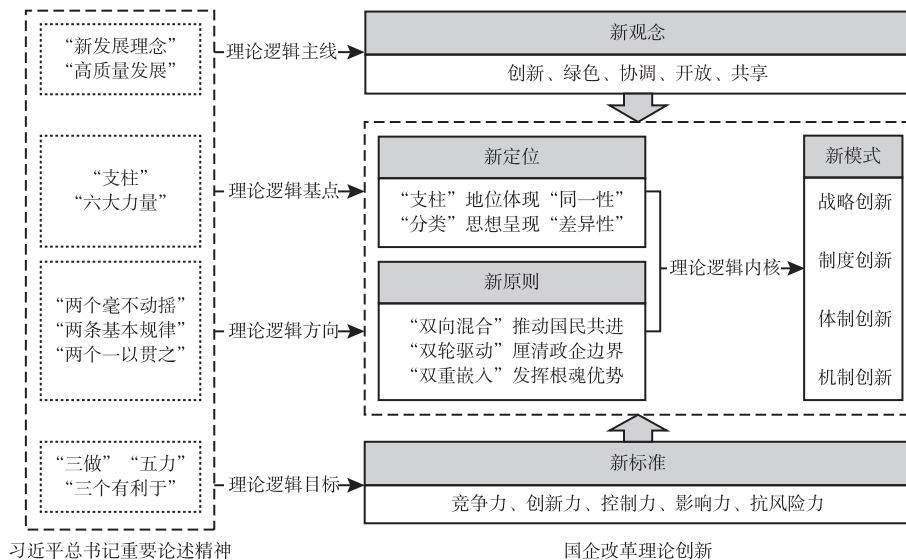


图1 国企改革“五位一体”推进中国式现代化建设的理论逻辑框架

资料来源:作者整理

1. 理论逻辑主线:贯彻新发展理念引领高质量发展的“新观念”

党的十八届五中全会首次提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念是马克思主义中国化时代化的理论成果,为推进中国式现代化建设提供了价值导向和路径指引。习近平总书记强调“理念是行动的先导,一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的”。随着改革和发展的深化,党和国家围绕高质量发展主题,立足新发展阶段,要求完整、准确、全面贯彻新发展理念,构建新发展格局,作出了“三新一高”的全面部署。五大发展理念作为内在相互贯通的集合体,对高质量发展具有核心引领作用,体现了党对中国特色社会主义经济发展规律认识的新高度和全面建设社会主义现代化国家的新要求。国有企业作为推进中国式现代化、实现高质量发展的重要微观载体,将新发展理念引领高质量发展的“新观念”作为理论主线嵌入国企改革的全视阈,构成了新一轮国企改革的总“指挥棒”,体现国企改革的中国智慧。

根据马克思主义政治经济学“生产力与生产关系”的相关理论,国有企业亟需在新发展阶段探索与生产力发展与生产关系调整相适配的最优生产关系和生产方式。新发展理念从不同视角为国企改革提供了总体指导,形成了以国有企业高质量发展推动中国式现代化建设的逻辑主线。具体而言:第一,创新发展作为引领国有企业高质量发展的第一动力,创新能促进社会生产力的发展和生产关系的调整,推动国有企业实现从外延式扩张向内涵式发展的转型,最大程度发挥公有制经济生产方式的先进性,为中国式现代化建设奠定坚实的经济基础,推动经济社会全领域的动力机制变革。第二,协调发展是国有企业高质量发展的内在要求,为解决国企改革实践中不平衡、不协调、不充分、不可持续的问题提供了理论指引。国企改革需兼顾发展机会公平和资源配置均衡,实现组织内外部利益相关方的协同价值创造。第三,绿色发展是高质量发展应形成的普遍形态,根据“三重底线”理论,国有企业需统筹经济底线、环境底线和社会底线,以此为底层支撑实现“双碳”目标匹配社会主义生产目的的内在要求。第四,开放发展理念关乎国企改革中内外部联动问题,面对世界百年未有之大变局,国有企业是应对外部环境变化和重大风险挑战的关键变量,在改革中需以高水平的对外开放推动中国开放型经济体制建设。第五,共享发展以人民为中心体现社会主义生产目的和发展规律,与国有企业的社会性相耦合,促使国企改革从全民共享、全面共享、共建共享等方面推进中国式现代化建设。

2. 理论逻辑基点:明确支柱地位“同一性”和分类思想“差异性”的“新定位”

国有企业的功能定位是国企改革推进中国式现代化的理论逻辑基点,其被赋予的制度功能、战略功能和政策功能决定了国有企业在解决生产力与生产关系矛盾中的最优站位。不同于追求股东财富最大化的其他类型企业,国家、政府作为企业控股股东代表公民行使所有权和控制权,赋予了国有企业经济目标以外的政治和社会色彩,政府和市场双重载体身份决定了国有企业既要在双重委托代理和预算软约束下追求经济效益,又要在共同富裕等公共目标中承担社会责任,在实际发展中国有企业功能的统一性伴随着矛盾性。十八届三中全会提出建设现代化市场体系后,民营经济及民营企业在我国实体经济中的支撑力和推动力不断增强,加之混合所有制改革对国有企业产权结构的调整,不仅国有企业自身在政府和市场关系中难以定位,还出现了国有企业“淡化、弱化、退出”等错误说法影响了改革进程。因此,在新的改革阶段和新的现实情境中确立国有企业在全局中新的定位具有重要性和迫切性。

近十年来,关于国有企业性质地位和功能定位的理论阐述不断丰富,形成了“同一性”上的发展式理论创新和“差异性”上的开拓式理论创新。一方面,在“同一性”上,明确国有企业在推动中国式现代化进程中的重要作用,其始终是国民经济发展中起主导作用的中坚力量,是社会主义制度的物质基础和中国共产党执政的政治基础。习近平总书记针对国有企业的定位陆续提出“主导”“基础”“顶梁柱”“排头兵”“支柱”“六大力量”等,完善了新时代国有企业思想理论体系(宋方

敏,2017)^[3],形成了“国有企业是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量”的深刻论述,实现了国有企业在“经济主导”“物质基础”和“政治基础”定位上的全面统一。“党和国家最可信赖的依靠力量”与中国特色社会主义性质、公有制为主体的所有制形式、执政为民的中国共产党领导相匹配,是国有企业在推动中国式现代化建设中的总体定位;“坚决贯彻执行党中央决策部署的重要力量”要求国有企业成为灵活的方针政策传导者和可靠的决策部署执行者,在思想和行动维度上与党中央保持一致性以发挥其“根魂”优势;“贯彻新发展理念、全面深化改革的重要力量”强化了国有企业实现中国式现代化本质要求的载体地位;“实施‘走出去’战略、‘一带一路’建设等重大战略的重要力量”从全球市场竞争和国际关系重塑视角对国有企业面对百年未有之大变局提出新要求;“壮大综合国力、促进经济社会发展、保障和改善民生的重要力量”要求国有企业兼顾经济与社会双重属性,以人民为中心推动中国特色社会主义建设;“我们党赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争胜利的重要力量”赋予了国有企业在历史方位上应对改革发展新常态、解决意识形态新矛盾的新定位,顺应了国有企业推动中国式现代化建设的历史逻辑。国有企业的新定位防止了“国退民进论”“唯经济组织论”“辅助性原则”等错误思潮在意识形态领域阻碍国企高质量发展,是解决国企改革方向和路径等一系列问题的基础。另一方面,在“差异性”上,开创性地提出“国有企业分类改革”,根据战略定位、发展现状和预期目标将国有企业分为商业类和公益类,以此作为国企改革因企施策的前提和要求(李维安,2014)^[4],进而衍生出分类监管、分类考核、分区改革、分层改革等以兼顾差异性为核心的“分类理论”体系,不仅提供了多层次的国有企业分类评价新体系,反击了“国企低效论”和私有化思潮;还明确了社会主义市场经济中“国”与“企”的界限,为社会主义市场经济下不同所有制经济的兼容性奠定了基础,是国有经济布局结构调整和混合所有制改革等理论的出发点。

3.理论逻辑方向:坚持“两个毫不动摇、两条基本规律、两个一以贯之”的“新原则”

习近平总书记关于国有企业改革发展和党的建设的重要论述在坚持改革原则与把握改革方向上具有辩证统一性,始终坚守国企改革的重大的原则,在中国特色社会主义政治经济学的框架下,形成了“经济制度—经济运行—经济发展”三层次的理论创新(洪银兴,2020)^[5],坚定国企改革推进中国式现代化建设的理论逻辑方向。在经济制度层面,坚持“两个毫不动摇”原则,以混合所有制经济实现基本经济制度,“双向混合”推进“国民共进”;在经济运行层面,遵循“两条基本规律”,以社会主义市场经济实现资源最优配置,“双轮驱动”厘清“政企边界”;在经济发展层面,坚持“两个一以贯之”,基于中国特色现代企业制度实现高质量发展,“双重嵌入”发挥“根魂”优势。具体而言:

第一,“两个毫不动摇”是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”“毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济”在坚定我国基本经济制度的同时,创造性地丰富了党对社会主义初级阶段的所有制理论。基于此,党和国家进一步探索出混合所有制经济作为基本经济制度的实现途径,通过“双向混合”突破不同形式的资本与不同所有制企业间的性质壁垒。基于国企改革的“混合所有制经济”理论在本质上区别于资本主义的“混合经济”(王婷和李政,2021)^[6],是马克思主义指导下对社会主义基本经济制度形式探索的重大理论创新。在“国有企业引入社会资本”和“国有资本入股非国有企业”两种混改情境下(何瑛和杨琳,2021)^[7],不同微观市场主体“以混促改”增强发展活力,国有企业以更高效地参与市场竞争,民营企业以更平等地共享改革红利(黄速建等,2019)^[8],向“国民共进”“国民共赢”的方向迈进。第二,“两条基本规律”是国企改革需要遵循的根本原则,需把握“市场经济规律”和“企业发展规律”客观性的要求,坚持社会主义市场经济改革方向。宏观上,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用是我国经济运行高效、要素配置合理的关键;微观上,改革与发展步调一致保证了国有企业充分发挥

其载体功能推进我国社会主义市场化改革。基于此,党和国家以实现经济运行中资源最优配置为导向,实现了“有为政府”和“有效市场”的有机结合。国企改革从“管企业、管资产”向“管资本”为主转化,形成了政府简政放权与市场竞争中性“双轮驱动”、政企边界清晰权责分明的国企改革新方向。第三,“两个一以贯之”是重大政治原则和国企改革方向的统一,从“坚持党对国有企业的领导”和“建立现代企业制度”两方面确保了国有企业在西方新制度经济学理论下的社会主义改革方向。将“党的领导”作为“中国特色”内嵌于国有企业,化解了市场化改革深化中信息不对称导致的“内部人控制”的局面,调和了政治组织与经济组织间的矛盾。在“产权清晰、权责分明、政企分开、管理科学”的现代企业制度要求下,形成了党组织和现代法人治理结构“双重嵌入”任免、决策、监督等环节的新模式,破除了新发展阶段国有企业改革攻坚和国有经济高质量发展的逻辑桎梏,推动了“中国特色现代企业制度”的新时代改革理论创新。

4. 理论逻辑内核:根植实践实现战略、制度、体制、机制全面创新的国企改革“新模式”

国企改革的定位和原则在理论创新与实践检验中形成了新的理论根基,推动国企改革实现了根植实践的战略、制度、体制和机制等的全面创新,重塑国企改革“新模式”是其推进中国式现代化建设的逻辑内核。

第一,基于国企“支柱地位”和“分类改革”思想的新定位推动了国有企业改革战略创新,使国有企业“围绕国之大者、围绕国之所需”实施以服务国家战略为导向的功能性改革,从国有经济布局结构优化调整和分类改革两个整体视角为新一轮国企改革提供原则指引。一方面,国有经济布局结构的战略性规划是基于国企功能定位的国有资本“进”“退”调整,在战略创新中形成了“企业引领”和“平台支撑”两个理论核心:既要求国企在宏观驱动下聚焦主业主责发展实体经济,在畅通产业循环、市场循环、经济社会循环上起引领作用;还要求国有资本投资运营公司发挥中介作用联通国资与国企,同时建立协同创新平台、科技成果转化平台等为新发展格局下的布局结构调整提供支持。另一方面,分类改革在理论逻辑上是新国企推进混合所有制改革、国资监管体制改革、国有企业治理结构创新的战略起点(中国宏观经济分析与预测课题组,2017)^[9]。在混合所有制改革中分类设计混改企业股权结构,分层推进改革进程;在国资监管体制改革中采取差异化的“管资本”手段,分类授权放权、监管考核;在公司治理机制中分类推进组织结构创新,并分类建立激励与约束机制。

第二,基于“国民共进”为方向的新原则推动了国有企业以“双向混改”为核心的制度创新。以“双向混改”为核心的制度理论创新是新一轮国企改革的逻辑重点,包括多标准的混改原则、多元化的路径选择和多维度的功能实现。“宜混则混、宜独则独、宜控则控、宜参则参”活化了横向行业的改革原则,给予商业一类、商业二类和公益类等企业不同的混改标准。而分层原则在纵向企业层级上提高了混改灵活度,从集团公司向子公司、从中央企业向地方国企有序推进。尤其是“双百”企业“一企一策”的混改原则充分考虑了管理的科学性和针对性。基于分类分层改革,提出以改制上市、兼并重组、合资新设、基金投资、引入战略投资者、员工持股等实现企业内部多元资本结构,在理论上为不同混改情境提供了多种路径选择。混合所有制改革使不同资本主体在微观领域形成新型股权关系,在资本融合的基础上形成利益与风险的共享共担的深层次机制融合,由此形成了以“混”资本、“混”产权促进“改”机制的逻辑链条,在推进国民共进中激发国有企业的产权激励功能和资本带动功能。总之,从混合所有制改革的实质出发推进的多方位制度创新为国有企业改革提供了理论支点。

第三,基于“厘清政企边界”的新原则推动了“管资本为主”的国资监管体制创新。在国有资本授权经营体制和国有资产监督管理体制改革的双重主线牵引下,开创性地建立了“国资委—国有资本投资运营公司—国有企业”三层授权架构,以及“所有者—监管者—履职者—经营者”的四层

权力链条。党的十八届三中全会提出改组组建国有资本投资运营公司,其作为体制创新的抓手连接了整个国资与国企改革。一方面,在国资授权经营体制架构中,国有资本投资运营公司发挥“平台”作用,集中国有资本并发挥专业化手段进行市场化调控。向上接受国资委的授权履行出资人的职责,实现国有资产增值保值;向下服务于被出资企业的资本运作,作为国有股权的代表负责资本流向和投资效率。另一方面,在国资监管权力链条中,政府是国有资本的所有者,企业是国有资本的经营者,国有资本投资运营公司在两者间形成了“隔离带”,以“一臂之距”落实了“政企分开”的原则,形成了“管资本为主”的新型权力关系,使监管职能转移至“管好资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全”,以资本为纽带在理论上解决了政府行政干预频繁、监管机构职责模糊、企业经营活力不足等委托代理问题。国有资本管理体制的重构激发了国有资本的流动性和国有企业的自主性,在与分类改革和产权制度的协同创新中,为新一轮国企改革模式提供了体制突破。

第四,基于“双重嵌入”的新原则建立了具有“根魂”优势的国有企业新型治理机制。党的领导嵌入公司治理形成国有企业治理新局面。在“组织落实、干部到位、职责分明、监督严格”的理论逻辑下,开创了以党的领导为核心的国企新型治理机制。首先,分立设置独立于公司治理架构的党组织机构,形成“党委会、董事会、监事会、经理层”的四层组织结构确保了党组织在国企治理中的法定地位。其次,开创性地建立“双向进入、交叉任职”的人事管理机制,通过“党管干部”原则促使国企领导人成为“执政骨干”和治国理政复合型人才,为提升国有企业治理效能奠定了基础。再次,划清公司治理结构中各方的权责边界是治理机制科学有效的前提。既要完善“前置清单”,保证党委在方向、大局上的把关作用;又要落实授权机制,发挥经理层经营管理的专业能力。最后,在监督机制上形成了党委统一领导、纪委组织协调,各部门有机融合的综合监督体系,建立起“两委三会一专责部门一业务部门”的立体化监督框架以及“事前一事中一事”的全过程监督模式。中国特色现代企业制度从多方位融入党的领导,使国有企业实现了制度优势向治理效能的转化(燕继荣,2020)^[10],推动了国有企业现代化公司治理机制的完善和创新。

5. 理论逻辑目标:以使命、效率、结果有效融合为导向的“新标准”

习近平总书记关于国有企业改革和党的建设的重要论述为国企改革成效提供了新的检验标准,同时指明了新一轮国企改革推进中国式现代化建设的整体目标。首先,“做强做优做大”统筹了国有经济的价值形态和物质载体两个层面,是国有资本和国有企业的有机统一。在国有资本角度,通过调整资本布局和供给侧结构性改革引导企业转变发展方向,借助混合所有制改革和新型国资监管体制增强国有企业“做强做优做大”的自主权。在国有企业角度,要求以独立运营主体身份在国内外市场竞争中实现要素最优配置,不断提高企业核心竞争力为国有资本“做强做优做大”提供基础性、实质性的支撑。其次,“五力”是对“做强做优做大”进一步的理论扩充和解释。“做强”要求通过“加快建设世界一流企业”,从硬实力与软实力两方面增强国有经济“竞争力”;“做优”要求国有企业以提高“创新力”为核心,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长;“做大”以“做强”“做优”为基础,要求国有企业发挥“支柱”作用,全面增强国有经济“控制力”“影响力”和“抗风险力”。“三个有利于”与“三做”“五力”相呼应,为国企改革提供了从存量到增量、从量变到质变的发展目标。以“国有资本的增值保值”判断国企做强做优做大的成效,以“提升国有经济竞争力”契合“五力”目标的整体要求,以“放大国有资本功能”引领国有资本经济与非经济功能与时俱进。最后,“三个明显成效”对增强国有企业服务国家战略功能作用、推动国有企业真正按照市场化机制运营、加快建设世界一流企业和培育专精特新企业提出了新的要求,既是国有企业经济、政治、社会三重属性的有机统一,也是内在要求和外在需求间的相互贯通。新一轮国企改革评价的新标准在内在逻辑上辩证统一,体现了使命导向、效率导

向和结果导向的有效融合,深化了国企改革理论创新主旨,是与推进中国式现代化的总体要求相契合的理论逻辑目标。

二、国有企业改革推进中国式现代化建设的经验范式

1. 党的十八大以来国有企业改革取得的重要成就

党的十八大以来,国企改革的整体性、全面性、系统性和外延性显著增强,形成了国有企业推进中国式现代化建设的重要现实基础。国有企业通过不断深化改革,以自身的高质量发展来更好地应对百年未有之大变局,在广度、高度和深度等多维视角取得了重要成就。

(1)国有企业改革整体性:从顶层设计到关键环节整体逐步推进。十多年来,党和国家领导人以全局视角布局国企改革的整体规划,构建了全方位、深层次、多角度的新一轮国企改革体系。从整体性来看,国企改革取得的重要成就体现在顶层设计的完善和关键环节的突破。

一方面,本阶段国企改革以“理论体系—政策制度—实践路径”为逻辑架构,以三个标志性文件的出台为节点,国企改革顶层设计实现了阶段性推进。首先,“理论体系”阶段以2013年党的十八届三中全会的召开为起点,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的出台从发展混合所有制经济、准确界定国有企业功能、实施分类监管、完善“管资本”为主的国有资产管理体制、放开竞争性领域、调整国有资本投向等多个角度为新一轮国企改革指明了方向,奠定了全面深化改革的基调。其次,2015年纲领性文件《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》及22个配套文件形成的“1+N”政策体系开启了国企改革的“政策制度”部署阶段,此后四年,国有企业改革的顶层设计逐步完善、制度框架基本确立。“1+N”方案从三个层面确立了国企改革目标、时间与模式,夯实了国企改革制度基础。第一层面进一步明确了国企改革的方向,提出了“四梁八柱”式的政策文件,涉及坚持党的领导、国企功能界定及分类改革、国有资产管理体制改革、国企发展混合所有制经济、防止国有资产流失等方面,支撑了国企改革顶层设计的总体框架。第二层面聚焦于国企改革中的重点难点,在国企公司治理、解决历史遗留问题、企业结构调整和重组等方面形成了专项文件,使国企改革设计方案更为细化。第三层面是国企改革方案落实与部署的制度支撑,从工作计划和分工方案等角度保障了顶层设计的完整性和可操作性。最后,“实践路径”阶段以2020年《国企改革三年行动方案》为标志,进一步深化了党的领导及建设、中国特色现代企业制度、国有经济布局、混合所有制改革、市场化经营机制、国资监管体制、改革专项工程等改革重大任务,为“1+N”政策体系提出了深层次、大范围、可考核、可检验的改革实施路径,对新一轮国企改革中未落实、未覆盖的问题进行系统整合。随着国企改革三年行动的收尾,《国企改革深化提升行动》要求国有企业服务于国家战略和中长期发展,为新时代新征程下国有企业推进中国式现代化提出了明确的战略部署,国企改革进入全面深化、纵深推进、加速落实、推广经验、巩固成效的决定性阶段。

另一方面,本阶段国有企业改革聚焦于重点难点,着力补齐影响国有企业高质量发展的短板,在关键环节取得了重大突破。首先,新一轮国企改革以“分类”为前提(黄慧群和余菁,2013)^[1],中央企业全面完成了功能界定,划分为商业一类、商业二类和公益类企业,基本实现了分类改革、分类发展、分类考核和分类监管,使国有企业的功能定位更为清晰,为后续更具针对性的国资监管改革、混合所有制改革、公司治理改革等奠定了基础。其次,国务院国有资产监督管理委员会和国家发展和改革委员会对新的改革举措陆续进行试点,以适当的节奏把握国企改革整体进程。2014年“四项改革”在央企集团层面对六家企业开展国有资本投资运营公司试点、混改试点、董事会改革试点,到2016年“十项改革”进一步扩大了改革试点涉及企业及领域。2016—2019年混合所有制改革试点分四批进行,试点企业数量从首批的6家增加至160家。2018年起的“双百”行动是国企改革

革由点到面、全面深入的标志,涉及中央企业及地方国企450余家,大范围、深层次地推动了改革进程。2019年起设立上海、深圳等区域综合改革试验区,以先行改革带动国企改革整体深入。2020年“科改示范行动”聚焦于国企改革重点和短板,以专项行动推动国企提高自主创新能力。2023年“世界一流企业示范工程”推动28家国有企业围绕科技创新能力、价值创造能力、公司治理能力、资源整合能力和品牌引领能力这五个方面向世界一流企业迈进。国企改革在关键领域以试点为形式逐步走向全面铺开,再针对重点难点各个击破,蹄疾步稳地推动了新一轮国企改革整体性的提高。最后,国有企业集中攻坚制约改革深化的关键问题,剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题已全面扫尾,截至2022年底,全国两万余公共服务机构、1500万户职工家属区“三供一业”分离移交工作和2000余万退休人员社会化管理任务完成率已超过99%,在国企改革的关键环节取得了决定性成果。

(2)国有企业改革全面性:“自上而下、从内到外、刚柔并济”全面深化。国有企业改革十多年来实现了从内部治理到外部模式、自顶层逻辑至底层实践、刚性制度与柔性文化相结合的全方位深化。具体而言:

第一,党的领导制度化。党的十八大以来,国有企业在改革中全面加强党的领导和党的建设,从根本上扭转了弱化、虚化、淡化、边缘化等问题,在新时代党的建设总要求下真正将制度优势转化为了国有企业发展效能。通过深入贯彻落实习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上的重要精神,国有企业在改革中不断建立健全党建工作责任体系,尤其是2016年后国资委部署30项重点任务清单和5个专项行动以压紧压实党建工作。在基层党建基础上,国有企业实施党建工作责任制,坚持“四同步、四对接”,形成了严密灵活的党组织体系,以党建推动生产经营和改革深化。在党组织嵌入治理上,各中央企业全部实现了“党建入章”及企业党委(党组)书记和董事长“一肩挑”,中央企业集团及96%重要子企业落实了党组织决策程序前置,将党的领导制度化、具体化。在人员队伍建设上,国企领导人员是党在经济领域的执政骨干,国有企业在改革中坚持党管干部原则,发挥党对干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权。同时,党风廉政建设和反腐败工作不断深化,有力推动了国有企业的健康持续发展,发挥了党对国有企业的领导核心和政治核心作用。

第二,产权结构多元化。党的十八大以来,国企混合所有制改革作为攻坚重点加速深化(王东京,2019)^[12],在“三因三宜三不”原则下分类分层推动混合所有制改革向更广范围、更深层次融合,基本形成了多元产权协同效应,为国有企业建立现代企业制度奠定了基础。新一轮国企改革借助混合所有制改革构建了公有制为主体下公有制经济与私有制经济共存以及国有资本、民营资本、外资资本交叉融合的格局。首先,改革规模不断扩大,自2013年至今累计实施混改近5000项,中央和地方混改企业占比分别超过70%和54%。其次,改革领域积极拓宽,在制造、建筑、批发零售等充分竞争领域积极开放社会资本的同时,在电力、石油、电信、军工等重点领域有序开展混改试点,改革层级也从二三级子公司向集团公司扩展。再次,改革方式逐步活化,通过开放式改革重组、整体上市、设立混改基金和引入战略投资者等多种混合方式积极推动国有企业股权多元化(杨兴全等,2020)^[13]。最后,改革效率持续提升,在推动产权混合的基础上促进管理、运营、文化等方面的深度融合,充分发挥了多元化产权结构的“资源效益”和“制衡效应”。

第三,治理机制现代化。新一轮国企改革重点建立中国特色现代企业制度,推动国有企业全部成为符合现代企业制度规范的公司制企业,不断健全法人治理结构,将党的领导贯穿于公司治理全过程,在完善国有企业治理机制方面取得了关键性成果。首先,国有企业董事会建设和运行质量大幅提升,“前置清单”清晰了党组织与董事会的权责边界,董事会应建尽建和外部董事占多数的目标基本实现,董事会职权得到了进一步落实与规范。其次,经理层授权管理制度基本建立,

国有企业全面推行任期制和契约化管理,中央企业和地方国企末等调整和不胜任退出管理人员比例达5.7%和45%,激发经理层积极发挥治理主体作用以缓解委托代理问题。再次,监督与激励制度不断完善,通过公司章程和追责制度明确了党组织、董事会、监事会、经理层等主体职责权限,并通过科学的绩效考核和长效激励并行的机制强化了国有企业的规范运行、有效制衡。最后,央企集团公司对子公司的授权放权逐步合理,双方层级关系重新定义,推动子企业的公司治理走向自主化与现代化。

第四,经营模式市场化。新一轮国企改革在竞争中性 and 市场导向原则下多维度深化经营机制改革,强化了“市场在资源配置中的决定性作用”,国有企业在外部经营和内部模式上同市场经济深度融合。一方面,目前我国国有企业基本全部完成公司制改革,确立了制度层面政企分开、政资分开的独立法人实体和市场竞争主体地位,政企关系变革赋予了其公平参与市场竞争的高度自主权,国有企业经营模式在市场化改革的主线牵引下实现了向自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的角色转型。国企改革在分类分层的前提下推进竞争性环节市场化,对垄断与竞争、行政与市场、充分竞争与适度竞争间关系的权衡更为科学合理。另一方面,国有企业内部以劳动、人事、分配三项制度改革为核心推动用人机制和薪酬分配市场化,以“干部能上能下、员工能进能出、收入能增能减”目标为切入点,实施更灵活多样、符合市场规律的选聘与激励方式,持续激发国有企业活力。

第五,保障体系双元化。国企改革十多年来逐步形成了正式制度和非正式制度两个层面“刚柔并济、软硬兼施”的完备化保障体系。一方面,法律法规和政策体系不断健全,破除了监管体制、市场准入、价格规制、投资审批、融资限制、产权流动等障碍,从宏观经济体制、中观产业及区域政策体系、微观企业内部机制等方面支撑了国企改革的顺利推进。目前不仅形成较为完善的“管资本”为主的国资监管体系和外部监督体系,还出台了年度考核加分、研发费用视同利润加回等一系列创新支持政策。另一方面,社会支撑体系逐步构建,形成了对国有企业更为理性的社会预期、更为有效的社会支持和更为积极的社会参与(黄速建等,2018)^[14],利益相关方在舆论环境、市场激励、合作机制等方面为国企改革营造了适宜的社会生态保障。

(3)国企改革系统性:从微观国有企业发展向宏观国有经济布局系统拓展。新一轮国企改革沿着“微观—中观—宏观”的发展路径,以现代化经济体系建设为主线不断拓展改革高度,对国有经济及体现其价值形态的国有资本和作为其物质存在方式的国有企业进行了系统化调整,在加速国企战略转型、完善国资监管体系、优化国有经济布局三个层面持续深化改革。

第一,微观国有企业层面,国企改革同供给侧结构性改革并行,多途径推进国有企业“瘦身健体”以实现战略转型。首先,国企改革开展“压减”管理层级和法人单位工作,目前中央企业管理层级大多控制在四级以内,法人户数累计减压44%。其次,国有企业聚焦主责主业积极转型,低效、无效资产和非主业、非优势企业剥离成果显著,从事主业的中央企业占比为93%,全国国有“僵尸企业”处置率基本达100%,2000余户特困企业已实现扭亏为盈。最后,国有企业兼并重组在规模、速度和形式等方面成效显著,从2012—2022年完成了26组47家中央企业重组,中国船舶、宝武钢铁等国有企业率先探索出横向战略性重组、纵向产业链整合、区域性兼并和归核化转型等多种改革路径,加快培育了中钢集团等一批“专精特新”和单项冠军企业,形成了一批优质资产规模大、资源配置效率高、协同效应显著的典型案例,有效推进国有企业整体实力提升。

第二,中观国有资本层面,以“三类公司”为载体推动国资改革取得了突破性进展。党的十八大以来国资委在中央企业中先后改组组建了中国国新和中国诚通两家国有资本运营公司以及19家国有资本投资公司,目前招商局集团、国投集团等五家试点央企已正式转为国有资本投资公司。国资国企改革基本实现了国有资本自由流动和保值增值的目标,一方面,国有资本发挥了向上承

接宏观战略布局落实、向下引导微观投资发展方向的中坚作用,引导国有资本更多地集中于重点行业、关键领域和优势企业,并利用国有资本经营预算和结构调整基金确保企业主营业务发展方向的合理性。另一方面,“管资本”为主的授权监管模式赋予了国有企业更大的经营自主权和更强的市场竞争活力,提高了资本配置效率的同时又反作用于国有资本所投向行业的持续健康发展(肖红军,2021)^[15],形成了国资运营的良好循环。

第三,宏观国有经济层面,在整体功能实现、发展方式转型和质量效益提高等方面表现出新特征。国有经济围绕现代化经济体系建设,聚焦于科技创新、产业控制和安全支撑,进行了由数量到质量、由低端到高端的布局结构优化调整。一方面,以三个层面的“进”推动实体经济高质量发展,在行业分布范围上向关系国家安全、国民经济、国计民生和战略新兴行业集中;在行业内部分工上向产业链、价值链的上游和基础性、关键性环节集聚;在市场主体分布上推动资源向核心竞争力强的优势企业倾斜。目前中央企业涉及国家安全、国民经济命脉和国计民生领域营业收入占总体比重超70%。同时,强化了对新一代信息技术等高端制造业的布局,自2020年以来,中央企业战略性新兴产业年均投资增速超20%。另一方面,国有经济在供给侧结构性改革指导下实现了有序而“退”,改造落后低端传统产业的同时淘汰过剩落后产能,目前中央企业“去产能”目标任务基本完成,钢铁、煤炭等行业的整合重组持续推进。国有经济在“进”“退”布局优化调整中实现了核心竞争力和核心功能的持续提升。

(4)国企改革外延性:实现多维度协同效应赋能国有经济高质量发展。国有企业改革是一项涉及多方利益主体的系统性工程,国有企业在政治、经济、社会的多重功能定位中持续提高利益认同度和价值共创力,在新一轮改革中同时“利用”和“摆脱”路径依赖、制度依赖及社会依赖(黄速建和胡叶琳,2019)^[16],以广泛的影响力实现了国有企业内外部共同参与式重塑。多维度协同效应显著提高了国企改革成就的外延性,以国有企业为中心形成改革辐射源,在市场竞争中与民营企业协同共进,在可持续发展中统筹兼顾经济与社会效益,在全球化背景下实现国内与国际双循环相互促进,通过多方协同效应共同赋能国有经济高质量发展。

第一,国有企业与民营企业协同共进。党的十八大以来国企改革探索出实现“国有经济与市场经济相结合”的新路径,逐步构建了符合竞争中性原则的“国民共进”生态系统,以混合所有制改革推动国有企业和民营企业协同发展。一方面,公平的竞争环境和合理的竞争保护机制进一步完善。党的十八大以来,国企改革从促进经济整体效率出发,统筹兼顾国有企业和民营企业公平健康发展,逐步破除了制度性壁垒和歧视性待遇以及“卷帘门”“玻璃门”和“旋转门”等问题,创新金融支持体系为民营经济拓宽了投融资渠道和未来发展空间。国有企业和民营企业在使用生产要素、参与市场竞争、接受法律保护上更加体现出平等性。另一方面,国有企业与民营企业相互作用、协同共生的经济共同体形态更为清晰。首先,国有企业愈发彰显出强大的“影响力”,利用人才、资本、技术和规模优势担任现代产业链“链长”,在产业结构调整和生产经营方式上带领、扶持非国有企业向绿色、创新、开放的世界一流企业转型升级。其次,民营经济的市场化属性激发了国有经济活力,国有企业通过混合所有制改革加速转换内部体制机制,激烈的市场竞争增强了国有企业“提质增效”的主动性(黄速建等,2021)^[17]。最后,“国民共进”巩固了我国社会主义基本经济制度,通过共同投资、交叉持股的方式协同发展。国有企业和民营企业分别贡献了30%和60%以上的GDP,共同推动了我国国民经济的快速发展。

第二,经济效益与社会效益统筹兼顾。国有企业“经济属性”与“社会属性”的双重身份要求国企在改革中兼顾“盈利性”和“公共性”,国企改革有效对冲了三重压力和新冠疫情等超预期因素,在推动经济稳定增长的同时实现社会保障功能。从经济效益来看,国有企业规模、实力、效率和创新投入实现快速增长。首先,国有企业总体规模和资本实力的壮大为国有经济高质量发展提供了支撑,至2022年全国国资监管企业资产总额339.5万亿元,较2012年增长了3.7倍,是抵御经济风

险、保障经济安全的“稳定器”，也是贯彻中央经济政策、提高宏观调控有效性的“传导器”。其次，国有企业生产经营效率大幅提升，“两增一控三提高”目标基本完成。2022年，国有企业营业总收入达到82.6万亿元，十年来增长近94%；实现利润总额4.31万亿元，是十年前的2倍。其中，中央企业仍然是营收和利润贡献的“主力军”（如图2、图3所示）。最后，国有企业以科技创新驱动企业经济效益屡创新高。国有企业聚焦自主可控，大力开展核心技术攻关，形成了以高速铁路、探月工程、北斗组网、5G应用、港珠澳大桥、白鹤滩水电站等为代表的标志性成果。十年来国有企业持续提升创新资本和人才投入，形成了世界级技术成果、高水平科技平台和高层次创新人才的“三个一批”，建立了超700个国家级研发平台，七个创新联合体，累计研发投入超6.2万亿元，打造了以国有企业为牵引、围绕国家战略的产学研深度融合的科技创新共同体。从社会效益来看，国有企业积极承担社会责任，越发适应经济社会可持续发展的要求。首先，国有企业承担基础性产业供给，在保障国家安全、应对突发疫情、创造就业岗位、执行公共政策、推进城乡融合和区域协调发展等方面发挥了重要作用。其次，国有企业是国家财政稳定的收入源，中央企业2012—2022年累计上交税费18.2万亿元，上缴国有资本收益1.3万亿元，上缴公共财政比例也不断提高至30%，抑制两极分化、缩小贫富差距的有效性进一步增强。最后，国有企业在改革发展中形成的企业文化为国家创造了丰富的精神财富，是培养优秀人才、激发企业家精神的文化摇篮。党的十八大以来国有企业逐步塑造了具有高度责任感和社会认同感的“新国企”形象，与利益相关方和社会公众以更透明开放、友好互动的模式开展社会责任实践，社会价值和共享价值突显。

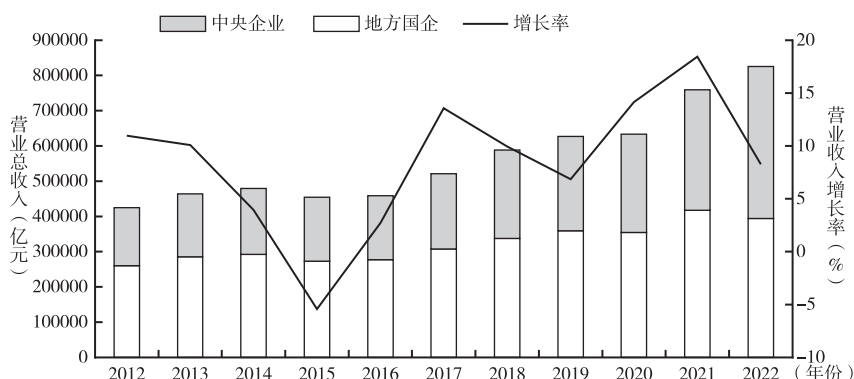


图2 各类国有企业营业收入及营收增长率

资料来源：根据中华人民共和国财政部报告加工整理

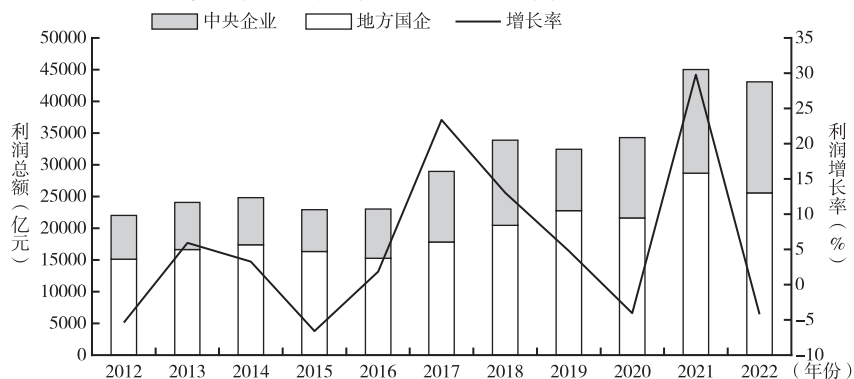


图3 各类国有企业利润总额及利润增长率

资料来源：根据中华人民共和国财政部报告加工整理

第三，国内与国际双循环相互促进。在全球化背景下，国有企业作为实现“引进来、走出去”战略、“培育世界一流企业”目标的重要载体，在国际技术封锁和贸易限制的巨大挑战下，自觉统筹国

内国际两个大局,在国际市场的影响力和竞争力显著增强。首先,国有企业以上市公司为载体推进高水平对外开放。截至2022年底,国有控股上市公司约1400家,总市值近46万亿元,其在抵御风险、获取资源、开拓市场上优势显著,资本市场表现持续向好。其次,国有企业培育了顺应“新经济”的发展新模式。国有企业大力发展以5G为基础的大数据、区块链、云计算等新基建,推动数字经济与实体经济深度融合,其中中国石油和国家电网积极推动企业数字化转型,成功探索出国企参与“双循环”的新机制。国有企业还在“双碳”目标下以ESG实践推动绿色发展,通过绿色技术、绿色产品和绿色金融等形成了参与国际竞争与合作的新优势。再次,国有企业国际化程度持续加深,不仅积极进行国际化投资和经营,还担任“走出去”的主力军,建设了一批“一带一路”标志性项目。2022年中国100大跨国公司中国国有企业达63家,中国铝业、中国电信等关键性领域国企海外上市的步伐也逐步加快。最后,国有企业国际化能力迅速提高,在国际市场形成了一批主业突出、技术领先、管理先进、绩效卓越、声誉良好的一流国企,2023年度世界《财富》500强中,我国国有企业上榜数量合计142家。十年来,国有企业在全球化竞争中上榜数量持续增加、排名普遍提升,带领我国企业在全产业链的地位分工、海外市场竞争能力、全球资源配置整合水平等方面实现了质的飞跃。国企改革成就不断延伸至全球市场,同时拉动内需和外需向更高质量的“双循环”迈进。

2. 党的十八大以来国有企业改革积累的成功经验

党的十八大以来,国有企业在大规模、持续性、渐进式的改革实践中积累了丰富的经验,鉴于国企改革的艰巨性、复杂性、长期性和紧迫性,需从多维视角系统梳理国企改革的成功经验,以便进一步深化改革并以高质量发展推进中国式现代化。基于国有企业始终体现为政治主体、经济主体和社会主体的三重功能定位,以及国企改革经历了“理论体系”探索、“政策制度”部署、“实践路径”落实三个深化发展阶段,本文从改革目标、改革逻辑、改革方向、改革模式和改革成效五大方位切入,总结了独特的国企改革经验范式(如图4所示)。

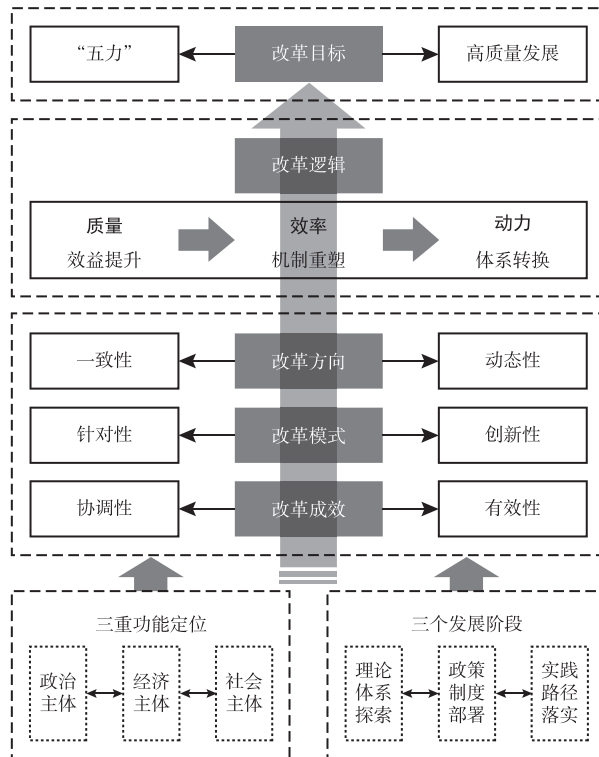


图4 党的十八大以来中国国有企业改革的经验范式

资料来源:作者整理

(1)国企改革目标:始终锚定使命任务聚力攻坚。党的十八大以来国企改革步入“深水区”,解决即时性问题的应急式改革方式并不适应全面深化改革阶段,目标导向为国企改革提供了方向指引,带动国有企业增强主动改革意识,保证改革的全面性、系统性和协调性。国企改革始终聚焦于国有企业的使命任务,以实现高质量发展为总体目标牵引,旨在通过增强国有企业竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力推动中国式现代化建设。提升“五力”实现高质量发展与“新发展理念”相一致,不仅以“查缺补漏”的形式抓重点、补短板,保证了改革的连贯性,也为“改什么”“怎么改”等一系列问题指明方向,最后总体目标落实为具体方案,推动国企改革顺利前行。

第一,增强国有经济“竞争力”是高质量发展的整体标准和综合目标,表现在国民经济和世界经济两个格局。一方面,要求提高国有经济内部要素活力和国有企业资源配置效率,推动产业数字化转型,提高资本、人才、技术等关键要素的投入产出效率,从而将市场竞争能力转化为经济发展动力,实现国有经济和国有企业的发展壮大。另一方面,以国有企业为“走出去”战略载体,培育“世界一流”国企在全球产业链、国际化分工、参与海外市场竞争等方面的国际地位。第二,“创新力”是国企改革的核心要素,不仅应体现较强的自主研发能力,实现关键技术的攻克,还应以需求为导向,推动开放式创新。国企改革应在创新投入上增强对资金、技术、人才、平台等的重视程度和支持力度,在创新产出上完善相关体制机制以提升成果转化效率,进而提升国有企业创新驱动发展的能力(欧阳耀福和李鹏,2021)^[18]。第三,“控制力”是我国社会主义性质赋予国有经济和国有企业的独特定位和目标,在宏观层面发挥国有经济对整个国民经济发展的支柱作用和支配能力,在中观层面实现对关系国家安全和国民经济命脉的重要行业领域及战略新兴产业的主导地位,在微观层面表现在国有企业对国有产权的把控。第四,“影响力”是国有企业与利益相关方在经济和社会两个层面实现协同发展。在经济发展上,国有企业利用资本、规模、技术优势主导产业链、价值链的战略转型,带动非国有经济发展进而促进整个国民经济的发展。在社会发展上,国有企业不仅应通过积极承担社会责任推动中国式现代化建设,成为实现“两个一百年”奋斗目标的重要力量;还应成为促进可持续发展、构建人类命运共同体的推动力量。第五,“抗风险力”是国有企业面对内外部环境不确定性的抵御和防范能力,应以合理的产业布局、健全的治理模式、合理的财务结构、自主的研发能力、强大的竞争能力和可持续的发展能力抵抗市场风险、经营风险和财务风险,为国有经济高质量发展提供保障。随着改革的持续深化,党和国家对新时代新征程下的新国企提出了“提高核心竞争力、增强核心功能”的新要求,国企改革仍以目标为导向持续推进中国式现代化建设。

(2)国有企业改革逻辑:推进质量-效率-动力变革。国企改革构建了“质量变革-效率变革-动力变革”的发展逻辑,由表及里地推动国企改革全面深化。三大变革既是推动中国式现代化建设的重要目标,也是我国现代化经济体系建设的根本路径,国企改革应以动力体系转换为核心,以效率机制重塑为主线,以质量效益提升为目标,为实现高质量发展奠定逻辑基础。

第一,国有企业质量变革是整个国企改革的底层基础,要求理念、方向、制度、社会生态各领域实现全方位提升。首先,国有企业需牢固树立“质量第一、效益优先”的理念,以创新为核心构建差异化商业模式、共益型品牌形象和可持续发展体系,改变对传统国企形象的认知偏差。其次,坚持“宏观经济-中观产业-微观企业”的质量变革方向,系统化整合国有资本和国有资源形成集聚效应(李红娟和刘现伟,2020)^[19],推动先进制造业和战略新兴产业发展。再次,强化制度作为国有企业质量变革的外部支撑作用,以高质量的制度安排匹配国有企业对社会主义市场经济体制的制度依赖。最后,国有企业的发展模式及运行方式反馈于公众预期和市场行为,其面向各类利益相关者的质量变革对整个社会生态的支持和参与提出更高的要求。

第二,国有企业效率变革是贯穿国企改革脉络的主线,国有企业在质量效益提升的基础上破除体制机制障碍,实现改革效率体系重塑和全要素生产率的提高。国有企业在效率变革中坚持经营权、所有权、监管权三个层面协同改革深化(刘纪鹏等,2020)^[20],充分体现“政企分开”“政资分开”原则下国有企业市场主体地位,在内外部体制机制上形成了联动效应。另外,国企改革经验推广模式使改革有章可循,如南方电网建立健全纵横衔接的授权体系,为不同治理结构公司完善中国特色现代企业制度提供了范本;中国宝武钢铁集团有限公司以“一基五元”“一企一业”的原则不断进行战略重组,不断推进布局结构优化和结构调整的国企改革实践;山东重工集团有限公司实行全员竞聘上岗,采用多种方式畅通退出渠道,形成了三项制度改革激活企业发展的典型;国家电网有限公司推进“旗帜领航”党建工程,探索党建与经营深度融合的可行模式。典型案例的成功经验加速了改革投入产出周期,是国有企业效率变革的重要组成部分。第三,国有企业动力变革是深化国有企业改革的逻辑核心,要求国有企业在效率机制重塑、改革活力增强的基础上实现动力转换,由内生性动力驱动国企改革。首先,坚持“人才是第一资源”的理念,将企业家精神贯穿于价值链的每个环节,激发其在战略决策、资源获取、组织管理和企业文化等方面的关键作用。其次,以政治、经济、社会责任赋予企业的使命感为驱动,重塑国有企业引领利益攸关者价值共创的动力体系。最后,以创新为国企改革的核心动能,通过观念创新、制度创新、技术创新、管理创新等提高核心竞争力。此外,国企动力变革需建立合意的激励约束和容错机制,赋予企业更大的改革探索权限(叶永卫等,2022)^[21],以更宽松的环境保障企业主动突破的积极性。

(3) 国企改革方向:把握一致性与动态性的平衡。国企改革“始终如一”地坚持国企改革与国家战略同部署,体现国有企业多重功能定位;“与时俱进”地坚持国企改革与时代特征相匹配,分层次分阶段持续动态调整。

在一致性上,国有企业作为国有经济发展的载体与宏观基本国情和战略方向保持一致,在推进中国式现代化的过程中始终体现政治主体、经济主体和社会主体的三重利益相关方身份。首先,在不同演进发展阶段,国有经济为党执政奠基的政治站位始终稳定。党对国有企业的全面领导,使国有企业成为能推动现代化体系建设、实现高质量发展的国家使命载体和战略价值主体。其次,国有经济重要的历史渊源和制度诱因使其发挥经济主体作用,维护“公有制为主体,多种所有制经济共同发展”的社会主义基本经济制度。党的十八届三中全会“必须毫不动摇巩固和发展公有制经济,坚持公有制主体地位”的要求再一次巩固了国有企业推进经济体制改革、服务经济建设的中心定位。国有企业在“完善社会主义市场经济体制”的总方向指引下坚持市场化改革,从独立法人地位的确立到市场化经营机制的完善再到公平市场环境的营造,在“政企分开、政资分开”和“竞争中性”的原则指导下,着力破除限制各要素自由流动的障碍。同时,国有企业在经济布局调整、参与全球化竞争等方面始终与国家战略步调一致,改革方向始终顺应市场经济的运行规律和企业发展的现实基点。最后,国有企业是衔接国家战略和人民需求的物质载体和社会主体,国企改革从国家政治经济大局出发保障人民共同利益、实现共同富裕,以人民为中心是在中国情境下国企改革实践的必然选择。

在动态性上,国企改革方向不仅具有随国家经济环境和时代特征不断调整的应变性,还需要在实践中分层次分阶段优化调整来保障改革顺利推进,且与中国式现代化进程动态一致。党的十八大以来,我国经济转入“新常态”,国企改革步入攻坚深水区。随着内外部环境变化,国企改革进入新阶段,国企改革方向不断随之调整(如图5所示)。赋予国企改革“3+4+3”(李锦,2022)^[22]的三阶段时代特征是新一轮国企改革汲取经验做出的正确选择。2013—2015年是国企改革“理论体系”探索阶段,面对经济增速“换挡期”、结构调整“阵痛期”和前期政策“消化期”的“三期叠加”,《中

共中央关于全面深化改革若干问题的决定》以经济发展问题为导向指明了国企改革建设方向,以微观国有企业的转型升级为宏观经济发展带来动力和活力。2016—2019年是国企改革“政策制度”部署阶段,经济发展的不确定性更加凸显了国企改革动态调整的重要性。在国内经济发展不平衡、不协调、不可持续问题与国际逆全球化、贸易封锁双重压力下,《关于深化国企改革的指导意见》构建了“1+N”顶层设计和政策体系以展开供给侧结构性改革和国企改革双轮驱动。党的十九大提出的“中国经济转向高质量发展阶段”赋予了国企改革新的内涵,从改革试点到全面铺开,国企改革边试边行以实现与宏观发展的动态平衡。2020—2023年是国企改革的“实践路径”落实阶段,全球爆发的新冠疫情加剧了世界经济格局的动荡调整,《国有企业改革三年行动方案》立足于疫情经济复苏和全球产业链重构对国企改革做出了新的判断和部署。对新时代新征程,党的二十大在构建高水平社会主义市场经济体制的大背景下,进一步提出“深化国资国企改革”“提升企业核心竞争力”。另外,国企改革方向也随着对国有企业再认识和再理解的深化而逐步调整(项安波,2018)^[23],如从“三力”到“五力”再到“核心竞争力”的国企目标演进,渐进式推动了国企改革沿着正确的方向不断优化落实。

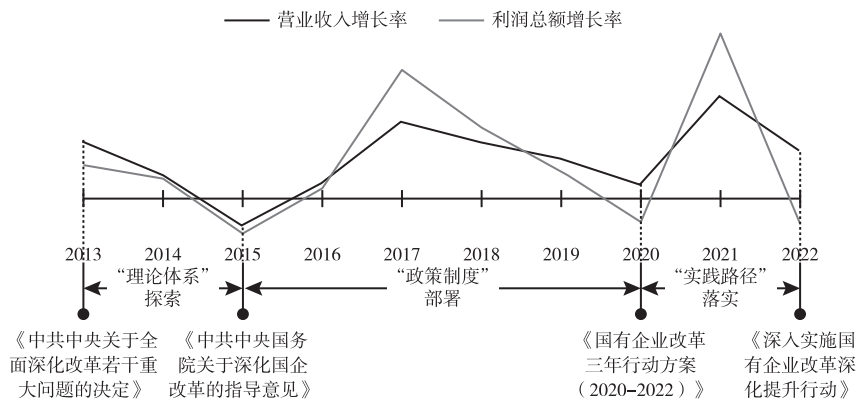


图5 国有企业营业收入增长率、利润增长率与深化国企改革阶段框架

资料来源:作者整理

(4)国有企业改革模式:坚持针对性与创新性的结合。国企改革“有的放矢”地坚持以问题为导向,破除阻碍高质量发展的因素;以创新为根本动力,实现理论与实践的融合创新。

在针对性上,国企改革始终以抓住“牵一发而动全身”的主要矛盾为逻辑起点,用“靶向思维”精准定位阻碍国有企业发展的关键问题。党的十八大以来,国企改革以混合所有制改革推动多维机制建设,通过建立完善中国特色现代企业制度来增强国有企业活力。具体来说,党坚持以马克思主义关于生产力和生产关系的历史唯物主义观点为指导,探索国企改革模式(綦好东等,2021)^[24],将中国特色现代企业制度作为生产力与生产关系的最佳结合路径,以产权制度和治理结构等生产关系变革激发了经济增长活力和企业活力。一方面,混合所有制改革是基本经济制度的重要实现形式,以产权为核心实现国有经济与市场经济的有机融合,在资本层面解决关于控股“是否控”“控什么”“控哪些”等问题,针对“所有者缺位”提供了可行改革路径。同时,在混合所有制改革中,通过分类改革避免“一刀切”改革模式,针对不同国有企业功能定位、所处行业、发展现状等匹配合理的改革途径,着重在集团层面、主营业务、垄断环节打好产权基础(威聿东等,2021)^[25]。另一方面,两权分离带来的治理机制问题是完善中国特色现代企业制度的关键性环节,应从公司治理、市场经营、监督管理、激励分配四大机制发力,其中公司治理问题是解决国有企业活力问题的重中之重。我国国企改革在党组织的引领下实现了权责明晰、制衡有效的治理机制,首先,坚持党的领导和公司治理的有机结合,充分发挥“中国特色”的社会主义和嵌入式领导机制的优势,如边界清晰

的“前置清单”发挥了党把控方向、督促落实的作用;党组织与董监高“双向进入、交叉任职”的模式提高了公司治理效应。其次,在权责关系上坚持完善授权放权机制和权利制衡机制,不仅明确了董事会“定战略、作决策、防风险”、经理层“谋经营、抓落实、强管理”的委托代理关系,还探索出以制衡解决“中国式内部人控制”问题的经验(郑志刚和刘兰欣,2022)^[26],即通过混合所有制改革引入多元股东,与国有控股股东在股权层面形成分权控制的制衡架构。最后,国企改革以问题为导向形成了解决国企改革主要矛盾的逻辑框架,如在改革模式上推动国有企业去独资化、去独立化(戚聿东和张任之,2019)^[27],有效增强了国有企业的活力。

在创新性上,新一轮国企改革坚持以创新为动力提高改革综合效益,积极吸收历史经验,通过理论逻辑创新、路径模式创新、实践方法创新,形成了渐进与跨越动态结合、强制与诱致共同推进、理论与实践融合创新的螺旋式改革推进模式。首先,党的十八大以来国企改革涉及利益广、改革难度大,仅通过“摸着石头过河”的渐进式改革无法兼顾改革的系统性、整体性、协同性,需要以更注重战略性和前瞻性的跨越式改革模式拉动改革进程,实现渐进式和跨越式改革的动态结合。在实践中具体表现为,在改革整体框架上以顶层设计为指引,充分发挥中央政策方针的“拉力”作用;在改革的局部推进中以试点推广为抓手,重视地方探索和局部试错的“推力”。其次,强制性和诱致性相结合的改革路径共同激发了被动改革和主动改革的双重动能。强制性的政策制度是国有企业改革固有的“路径依赖”,通过出台法律法规和方针政策推动改革的落实。诱致性的调整是地方或企业主体在改革深入后积极主动的自发性改革模式,部分试点企业或地区通过改革显著提高了经营效益、资源获取、社会认可、竞争能力等,诱使其他主体形成“同群效应”进行改革探索,形成的改革成功经验又进一步推动政策的完善。最后,国企改革在理论与实践融合创新过程中螺旋式推进,丰富的改革实践在成功经验和失败教训上为理论研究提供了素材,推动了各界在理论层面的探讨,形成了关于改革总结和反思的理论创新,新的理论突破又接受实践检验形成新的方法论。新一轮国企改革在理论与实践的持续互动中探索出符合现实情境的中国特色国有企业改革之路,发展了马克思主义政治经济学。

(5)国有企业改革成效:强调协调性与有效性的统一。国企改革“统筹兼顾”地在改革进程中关注各主体、措施、关系间的协同共进;“令不虚行”地在改革中强调成效的可落实性,形成可量化、可考核的评价反馈机制。

在协调性上,国企改革是一项复杂的系统性工程,尤其是新一轮国企改革处在深层次、多维度的全面深化过程中,必须关注各个利益主体之间、各项改革措施之间、各种辩证关系之间的平衡与协调。首先,国企改革涉及多方利益相关主体的协调。在政府层面,实现“有为政府”和“有效市场”对资源配置的共生互补;在产业层面,以“链长”身份带动产业链现代化水平的提高;在市场层面,带动各种规模和各种所有制企业以创新提升市场核心竞争力;在社会层面,以责任式发展模式增强改革对人民群众及社会发展的正向效益;在企业层面,通过激励约束、权责利统一增强领导的使命感、员工的归属感和全员改革的主动性等。其次,国企改革注重各项改革措施的协调。国企改革各项措施是有机统一的整体,“单兵突进”在新一轮国企改革中必然难以取得成效。如混合所有制改革既需要宏观层面“管资本”为主的监管机制和微观层面市场化的公司治理机制共同发力,也需要金融财政等支持性工具的配套改革;国资监管体系改革既需要依托国有经济布局调整来改组国资投资运营公司,也需要深化垄断行业企业兼并重组调整市场结构;正式制度与非正式制度需要同步跟进使改革成效最优化。最后,国企改革坚持各种辩证关系的协调。国企改革中错综复杂的矛盾关系间是辩证统一的,一方面,应兼顾改革收益与风险的辩证关系,国企改革对内外部利益关系的调整和对意识形态桎梏的解除都会打破已有的平衡,部分利益相关方对改革的抵触情绪会增大改革的阻力和不确定性并诱发改革风险;同时,成功改革会给宏观国有经济、微观国有企业

以及政治、经济和社会带来深远的正向影响,因此改革中应解放思想,把握改革时机,关注改革目标的合理性、改革路径的现实性和改革力度的可承受性,实现改革收益与风险的协调。另一方面,以习近平同志为核心的党中央形成了关于“改革、发展和稳定”三者平衡关系的科学判断,坚持通过改革促进发展、在发展中实现稳定、以稳定为改革奠基。

在有效性上,新一轮国企改革步入攻坚难度大的“深水区”,2015年“1+N”政策体系中出台的配套文件为改革实践中可能出现的问题提供了解决思路,以措施细分的方式强调改革的可落实性。到2020年国企改革进入决定性、关键性阶段,《国企改革三年行动方案》制定了国企改革“时间表”和“路线图”,更加强调成效的可衡量性、可考核性和可检验性,形成可量化的评价反馈机制。一方面要求领导责任逐级实化,健全改革相关负责人的工作机制,通过多种形式的改革经验交流平台,发挥人员在改革推进与监督上的主观能动性,实现各项改革举措的精准落地。另一方面要求企业制定具体的实施方案,建立在线督办系统实现定量化指标的采集和考核,动态追踪重点任务的完成情况,切实加强了硬性监督考核机制的压力传导。总之,改革成效的成果可量化、制度可落实、实践可检验推动改革形成完整、连续的闭环系统,这不仅有利于对本轮改革成效进行系统总结,更为确定下阶段改革的方向和重点提供了经验参考。

三、国有企业改革推进中国式现代化建设的目标与实践路径

1. 国有企业改革推进中国式现代化建设的新时期目标

党的二十大报告擘画了全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图,国有企业必须强化以高质量发展推动中国式现代化建设的使命担当。在现代化新征程中,国有企业应根植国企改革的历史逻辑与理论逻辑,以党的十八大以来取得的重要成就和积累的成功经验为鉴,探索现实情境下国企改革推进中国式现代化建设的新时期目标及实现路径。面对世界百年未有之大变局,国有企业应立足于新发展阶段持续深化改革,以增强核心功能和提高核心竞争力为重点,将实现“三个明显成效”作为新时代目标。首先,国企改革应以功能使命类改革为引领,发挥国有企业服务国家战略的功能作用。在改革中推动国有资本和国有企业做强做优做大,实现政治、经济和社会属性的有机统一,进而更好地发挥国有企业在战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等的功能,尤其要在科技创新、产业控制和安全支撑上取得明显成效。其次,国企改革应以体制机制类改革为支撑,推动国有企业真正按市场化机制运营。以构建高水平社会主义市场经济体制和现代化经济体系为大方向,以国有企业市场化竞争、选聘、分配、考核和退出为着力点,“形神兼备”地将国有企业市场化改革落实。最后,国企改革应在加快建设世界一流企业和培育“专精特新”企业上取得明显成效。对标世界一流企业“产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代”的标准,积极培育战略新兴产业和未来产业,加快形成新质生产力和发展新动能,着力构建中国式现代化情境下发展方式新、公司治理新、经营机制新、布局结构新的现代“新国企”。

2. 国有企业改革推进中国式现代化建设的实践路径

(1)提升国有企业科技创新力,集聚资源服务于新型举国体制战略,实现高水平科技自立自强。国有企业推进中国式现代化建设必须以创新为第一动力,驱动实体经济和制造业高质量发展。国有企业作为创新驱动发展战略的核心要素,上承建设现代化和创新型强国的国家战略,中联协同创新生态体系中各利益主体,下接国内国际双循环驱动的市场需求,在建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国、数字中国上需积极发挥主导和引领作用。国企改革必须强化企业科技创新主体地位,更好地服务于新型举国体制战略,推动国家实现高水平科技自立自强。

第一,国有企业应不断完善创新体系,在新型举国体制的战略要求下形成以国有企业为核

心,人才、资金、技术三位一体的开放式创新网络,形成具有全球竞争力的开放创新生态,提升国家创新体系整体效能。首先,国有企业应完善科技创新环境,主动开放创新资源、提供技术牵引和转化支持,与党和政府、金融机构、创新平台等多方服务机构共筑创新生态圈。应推动政府出台创新扶持政策以保障制度供给,促使金融机构丰富科技创新资金获取渠道,要求创新平台提高创新决策咨询服务质量,为国有企业创新提供有力有效的外部支持。其次,国有企业应构建协同创新平台,拓展国有企业、高等院校、科研机构间的组织边界,牵头或参与建设国家实验室、国家重点实验室等国家级创新平台,实现产学研用多环节、跨领域、全产业链的创新资源共用和价值共创。广泛积累创新人力资本、吸收多种渠道创新资金、实现创新共同体基于战略合作的技术创新和成果转化。

第二,国有企业应着力增强创新能力,全面提高创新投入质量和创新产出效率,加快实现高水平科技自立自强。首先,国有企业应盘活存量拓展增量,以高质量的创新投入保障原创技术源头供给。充分发挥资金、人才、技术等要素的存量优势,并在数字化情境下集聚全球创新资源拓展增量边界,聚焦主业加大对基础研发、科技人才的投入力度,建立研发专项资金并探索多渠道创新投入机制,为国有企业自主创新能力提升奠定基础。在企业内部以创新推动组织结构、经营模式、资本运营等优化调整,实现以科技创新和管理创新深度融合为驱动的国有企业内涵式发展模式。其次,国有企业应坚持国家战略需求和市场需求为创新导向,集聚力量于原创性引领性科技,加快实施一批具有战略性、全局性、前瞻性的国家重大科技项目。围绕企业创新主体地位开展战略核心技术攻关、原创科技领域突破等创新活动,以高效率的创新产出形成原创技术策源地。推动产业链和创新链精准对接以实现科技创新成果的产业化、场景化应用,以数字经济赋能国有企业创新成果产出、转化和控制能力的全面提高。

第三,国有企业应持续激发创新活力,以体制机制创新发挥国有企业引领作用。通过竞争机制和激励机制实现推力和拉力双轮驱动,重构国有企业创新动能体系。首先,国有企业应从强化竞争机制角度,推动以市场为中心的国企创新主动性,实现创新资源市场化配置下国有企业竞争力与创新力相互驱动的动力循环系统。将创新融入企业绩效评价和企业文化,在行业各企业间、企业各部门间形成“创新为王”的竞争氛围,进而提高国有企业创新活力和效率。其次,国有企业应从完善激励机制角度,拉动以人才为核心的国企创新积极性,赋予科技人才队伍更大的资金用途支配权和技术方向决定权,加快建设世界重要人才中心和创新高地。国有企业应将创新驱动发展战略和人才强国战略相结合,以创新人才为依托,集聚创新资源推动中国式现代化建设。既要加强高层次创新人才培养力度,也要丰富创新人才全方位发展路径,还要完善多维度创新人才评价体系,更要建立创新人才中长期激励机制,以人才创新动力激发企业创新活力。

(2)增强国有企业产业引领力,促进数字经济与实体经济深度融合,推动现代化产业体系建设。国有企业是中国现代化产业体系建设的主力军,是形成中国式现代化建设物质技术基础的重要载体。国有企业必须加快布局结构优化调整,以政治引领、经济支撑、社会责任构筑国有企业数字化、绿色化发展新动能,把握新一轮科技革命和产业变革新机遇,充分利用国有企业资源协调能力和资本规模优势,以数字化赋能实体经济实现质的有效提升和量的合理增长,促进形成自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系。

国有企业应在产业数字化和数字产业化进程中发挥微观价值载体作用和战略引领作用。国有企业作为顺应数字经济时代、落实数字中国发展战略、推动数字化智能化升级的排头兵,需强化补链、稳链、强链的产业链核心地位,着力提升产业链供应链韧性和安全水平,促进数字经济与实体经济的深度融合。第一,国有企业需完善数字化转型顶层设计,以分类分层分行业改

革为逻辑起点布局“数字国企”发展战略,形成改革的前瞻性目标指引和动态化制度保障,全面推动数字经济时代国有企业高质量发展。国有企业应在战略上全方位深化自身数字化转型和智能化变革(吴非等,2021)^[28],以人员数字思维为核心,以大数据和科技创新赋能国有企业认知理念、生产经营、组织体系、商业模式、管理体制全面升级,提升数字资源运用的深度与广度,形成技术、业务与管理深融合的组合优势,进而使国有企业实现数字经济与实体经济协同价值创造。第二,国有企业应推动数字化生态系统的构建,以“链式思维”推动全产业链、供应链、价值链间的数据共享和协同价值创造,实现生产要素与资源的高水平融合。以“集约共享”为目的建设市场、技术、知识、资金等资源自由配置的数字化平台,实现数据共享、财务共享和知识共享。以“开放融合”为原则构筑共建共享的数字生态共同体,围绕国有企业开展产学研多方主体合作机制,加强数字化共用基础设施建设,构建数据治理体系及安全防护体系,共同推进数字化赋能下的国有企业高质量发展(戚聿东和肖旭,2020)^[29]。第三,国有企业应发挥对现代产业链的战略支撑作用,以数字化推动高级化产业链重构。国有企业应积极参与新一代技术革命和产业革命,依托数字技术创新推动传统优势产业的转型升级,将数字经济全面融合渗透至传统产业。同时,国有企业应以大数据、互联网、人工智能等新要素创新产业模式,加快布局新一代信息化产业体系和数字化产业集群,加大人工智能、新能源、新材料、生物技术、绿色环保等前瞻性战略性新兴产业投资力度,促进新业态、新经济的迅速发展。第四,国有企业应推动数字化与绿色化协同发展,以数字技术赋能产业绿色低碳发展,加大绿色低碳技术研发和推广,在ESG理念和“双碳”目标的指导下实现数字产业绿色发展和传统产业绿色转型。国有企业应以数字化转型提高国有企业全要素生产率和核心竞争力,以绿色化转型兼顾多方利益相关者实现可持续发展。在此基础上提升国有企业参与全球产业链优化布局能力,进而为主导全球产业分工格局奠定基础。

(3)提高国有企业安全支撑力,践行对标“世界一流”管理提升行动,培育全球化竞争新优势。经济全球化是当今和未来世界经济发展的重要趋势,加快建设世界一流企业是国有企业顺应经济全球化机遇与挑战、应对“百年未有之大变局”、推动中国式现代化建设的必然选择。国有企业不仅是维护国家战略安全的重要基石,也是我国参与全球竞争的主要载体,在全球化深入的背景下既面临包括贸易保护、技术封锁、金融施压等一系列长期化战略遏制在内的复杂的国际政治经济形势,又有机会以经济和科技实力在全球治理体系重构中占据国际资源配置、全球行业技术发展和产业分工布局的主导地位。作为应对外部环境变化和重大风险挑战的关键变量,国有企业必须在维护国家战略安全的基础上提高国际市场的综合竞争力和世界一流企业的创建能力(黄群慧等,2017)^[30],加快推进国家安全体系和能力现代化,增强自身在世界经济体系中的影响力和话语权。

一方面,维护国家战略安全是国有企业参与国际竞争的重要前提,国有企业需肩负起保障国家、经济、产业安全的使命责任。首先,国有企业应以习近平总体国家安全观为根本遵循,构建国有企业安全制度体系,建立完善风险管控和应急响应等保障体系,着力防范和化解重大风险,以高水平安全护航高质量发展。其次,国有资本需进一步向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的领域集中,巩固国有企业对国防军工、能源资源、粮食供应等安全底板的控制作用。不仅要确保能源安全、科技安全、粮食安全、产业安全、生物安全、信息安全等重点领域关键资源的稳定供给;还要强化重点基础设施建设,加大对通信网络等新型基础设施建设、关键大通道和重要枢纽等交通建设的投入力度。最后,国有企业需保障产业链供应链安全,提升对产业链供应链核心环节的控制水平。既要加强国际产业安全合作,建立多元可靠的供应商网络,降低外部风险对我国企业和产业的影响;又要打造产业链供应链中的关键竞争优势,以关键科学技术突破缓解国际资源依

赖和高质量发展制约,占领全球产业链、价值链的至高端。

另一方面,在构建国内国际“双循环”的新发展格局下,国有企业应以更深层次的制度型开放应对全球经济一体化,对标“世界一流企业”增强核心竞争力,在激烈的国际市场中获取竞争优势,为我国经济长期高质量发展提供支撑。第一,国有企业应深入实施人才强国战略,全面提高人才自主培养质量,打造具有全球视野和专业技能、符合“一流国企”需要的复合型人才,着力形成人才国际竞争的比较优势。坚持党对人才的政治引领,多措并举优化人才孵化环境、发展体制和引进政策,提高国企对国际化“高精尖缺”人才的吸引力,加快建设世界重要人才中心和创新高地。第二,国有企业应实施国际化经营战略,以“质量第一、效益优先”为理念打造具有国际市场竞争力的产品服务和具有全球知名度的品牌形象。拓宽企业发展的资源与市场边界,兼顾收益与风险,形成随国内国际市场动向和需求特点而不断更迭转型的新业务模式和新经营机制,以效率、效益和品质优势在国际市场中占据“红海”、开拓“蓝海”,树立认同度高、影响力广、附加值高的“中国品牌”。第三,国有企业应开拓灵活多样的国际化发展模式,根据企业属性、行业定位、资源获取能力和风险承担水平匹配适宜的国际化模式。在国际贸易、兼并收购、海外投资、境外上市等传统发展形式的基础上,探索匹配国家战略的“一带一路”海外产业园区和以科技创新为导向、基于政策扶持和国际合作的新型国际化模式。同时,国有企业在全球范围分散国际化风险,避免地缘政治和区域风险的冲击。总之,国有企业应以“产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代”为“世界一流”发展目标,全面提高国有企业国际化竞争力,并以“内”促“外”发挥双向国际化的协同作用,从战略高度协调人才、资本、技术等资源要素,充分整合并利用国际化资源以形成后发优势,全面谋划统筹国内国际市场的动态型国际化模式,维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系,建设更高水平的开放型经济体制,为中国应对百年未有之大变局提供安全支撑。

(4)聚焦国有企业公司治理力,推动运营机制与监管体制深度转换,激发现代新国企活力与效率。活力与效率是新时代新征程国企改革的关键问题,提升国有企业公司治理现代化水平是打造现代新国企的关键任务。在进一步深化国资国企改革中,应持续完善中国特色现代企业制度,将加强党的领导与提升公司治理效率有机融合。在此基础上,进一步推动运营机制及监管体制的深度转换,围绕市场化运营机制和管资本为主的国资监管体制深化改革,在体制机制的不断创新突破中激发国有企业推动中国式现代化建设的活力与效率。

第一,国有企业应围绕中国特色现代企业制度完善新型治理机制,释放企业活力和效率。在深化改革中全面落实“两个一以贯之”,以坚持党的领导、加强党的建设为国有企业的“根”与“魂”,进一步完善党的领导下的中国特色现代企业制度,发挥国有企业党组织政治功能和组织功能。一方面,要落实党组织在企业各环节把方向、管大局、保落实的领导作用,分层分类动态优化党组织前置研究讨论重大经营管理事项清单,完善“三重一大”决策机制,确保国企改革方向与经营活动符合建设中国式现代化的使命要求。另一方面,要推动党组织、董事会和经理层等主体形成沟通顺畅、权责明晰、制衡有效的公司治理机制,在落实董事会职权、强化外部董事管理和完善董事会授权制度等方面深化改革。

第二,国有企业应全面构建中国特色现代企业制度下的新型经营责任制,着力加强内部三项制度改革的深度和广度,持续完善市场化经营机制。以市场化为导向优化人才选聘、契约管理、薪酬分配等市场资源配置方式,在人才方面,大力推行管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出等市场化选人用人机制,建立完善国有企业内部人才市场;在薪酬方面,健全更加精准灵活、规范高效的收入分配机制和更具市场竞争优势的核心关键人才薪酬制度;在激励方面,探索更大范围、更大力度、更灵活高效的中长期激励政策,采取适宜的激励途径和工具,审慎实施管理层和核

心骨干员工股权和分红激励,强化企业与员工增量价值共享机制,激发国有企业活力和改革自主性。在推动国有企业运营机制市场化的过程中,激励国有企业经理人发挥追求卓越、敢于担当的企业家精神,以更高的政治站位、更长期化的战略思维和更强的风险承担能力推动国有企业高质量发展。

第三,国有企业应以深化分类分层改革为基础,健全“管资本”为主的三层次国资监管体制,实现授权与监管、放活与管好的有机统一。一方面,深化分类思想、细化分类标准、活化分类方式、实化分类要求,完善分类考核与分类核算,根据企业功能定位和发展方向的差异性精准施策,避免国有资本“脱实向虚”违背使命要求,优化资本投向提高投资效率。还应“一业一策”“一企一策”创新国有资本投资、运营公司授权放权机制,探索混改企业区别于国有独资企业的差异化权责分配和分类监管模式(綦好东等,2017)^[31]。另一方面,发挥出资人、监管者职能和党建职责特色实施专业化、法治化的全方位监管,促进内部与外部协同监管机制的形成。国资监管体制改革应健全权力责任清单制,持续推进数字化与监管业务深度融合,实现动态化、智能化、差异化监管,通过科学有效的国资监管引导国有企业以正确的业绩观实现高质量、可持续发展和做强做优做大的目标。

(5)围绕国有企业协同发展力,构建国企民企共生共济共同体,探索新时代“国民共进”多维实现机制。国企与民企共生共济是新时代国有企业全面深化改革的突破口,在国有企业和民营企业互利合作、国有经济和民营经济共同发展的主旋律下,国有企业需坚持中国特色社会主义基本经济制度,同各类所有制企业一道,积极探索深化合作的有效模式。混合所有制改革需适应经济发展需要,以营造公平竞争的市场环境为重心,推动各类所有制企业“资本融合、产业协作、创新协同、要素共享”,实现“国”“民”共同推进中国式现代化建设的新时代格局。

一方面,国有企业和民营企业应积极稳妥深化“双向”混合所有制改革,以资本深度融合促进经营机制转换。在改革中坚持资本“引进来”与“走出去”并重,国有企业通过引入战略投资者、资产重组和员工持股等优化股权结构,民营企业积极寻求利益契合点和合作最大公约数,两者共同出资设立产业投资基金,通过“双向”混改推动“国”“民”共享高质量发展新机遇。同时,国有企业应依据竞争中性原则推动建设统一开放、高效规范、公平竞争的现代化市场体系,着力完善“公平公开公正”原则下的政策体系、制度供给和社会生态支撑,在公平准入、公正监管和平等支持等方面优化民营企业发展环境,保护民营企业产权和企业家权益,充分激发民营经济的生机与活力。另一方面,国有企业应积极探索国有企业和民营企业发展新模式,推动国有经济与民营经济协同发展(中国社会科学院工业经济研究所课题组,2020)^[32],进而形成混改多方利益主体协同价值创造合力。第一,深化产业协作。国有企业作为“固链、补链、强链、塑链”的产业链“链长”,需在培育“专精特新”企业和带动民营经济发展壮大上发挥作用,带动产业链上下游的民营企业不断增强我国产业链供应链韧性和竞争力。民营企业通过合资建设、增资扩股、投资并购等加强与国有企业的产业对接,协同突破产业链断点堵点卡点,构建互利共赢的产业链新生态。国企和民企不断健全合作机制、拓宽合作领域、扩大合作成果,共同推动我国产业基础高级化和产业链现代化。第二,加强创新协同。国有企业应借助雄厚的创新资源和要素发挥技术溢出效应,打造共性技术服务平台和产学研协同创新网络,发挥产业链创新需求牵引作用和科技创新引领作用。而民营企业应利用在新兴产业方面的创新能力和市场洞察力优势,逐步成长为创新重要发源地,与国有企业联合推进关键核心技术攻关。国企和民企在大中小企业融通创新中汇聚创新驱动发展的合力,共同推进中国式现代化建设。第三,推动要素共享。国有企业应全面协调市场、人才、资本、技术、数据和治理要素,通过提供全方位、全要素、全链条优质资源引领和培育中小民营企业,尤其应加大资金支持力度、畅通人才流动渠道、激活数据要素潜

能,建立产业链供需对接平台和供应链金融服务平台,打造国企和民企高效合作、共建共享、价值共创的产业生态格局。

四、总结与展望

国有企业是“国之大者”,发挥着基础性、根本性和保障性的重要作用。过去四十多年国家将国企改革置于战略高度并作出重大决策部署,随着改革开放以来中国社会主义市场经济体制的确立,国有企业以“放权让利”为探索起点,在中国共产党的带领拉开了国企改革的序幕。党的十八大以来,国有企业面对经济高质量发展的新阶段,肩负着推动国民经济和社会发展的新使命,由此揭开了新一轮国企改革“全面深化”的新篇章。国有企业在持续深化改革中不断做强做优做大,为全面建设社会主义现代化国家提供了有力支撑,是推进中国式现代化的重要动力引擎。国有企业作为国有经济的微观载体、公有制的实现形式和社会主义制度的重要保证,涉及政治、经济、社会等多个功能主体和多重利益关系。国企改革牵一发而动全身,其日益彰显的艰巨性、复杂性、敏感性和紧迫性,愈发要求我们把握国企改革进程中科学的理论武器,依据国企改革的历史逻辑抽丝剥茧地探索规律与经验,与时俱进地指导国企改革未来实践。基于此,本文沿袭“理论逻辑—经验范式—实践路径”的研究框架,首先,围绕习近平总书记关于国有企业发展和党的建设的重要论述,总结出了国企改革推动中国式现代化建设的理论逻辑主线、基点、方向、内核和目标。其次,梳理出了党的十八大以来中国国企改革独特的经验范式,即以国有企业使命任务为改革目标,以“质量—效率—动力”变革为改革逻辑,在改革方向上把握一致性与动态性的平衡、改革模式上坚持针对性与创新性的结合、改革成效上强调协调性与有效性的统一。最后,提出国企改革应以史为鉴,在理论与实践的更迭中探索推动中国式现代化建设的未来实践路径,在新时代新征程中充分发挥国有企业的科技创新力、产业引领力、安全支撑力、公司治理力和协同发展力。

面对党的第二个百年奋斗目标,国有企业显现出对中国式现代化建设和中华民族伟大复兴更强劲的支撑和引领作用,国企改革也将面临更多重要的理论和实践命题。在“为什么”问题上,国企改革势必受到全球环境因素、国家战略因素和企业发展因素等的影响,必须深刻认识国企改革在内外及自身形势下的重大意义。首先,全球环境的动荡凸显了国企改革的必要性。世界百年未有之大变局下国际政治经济形势具有不确定性,国有企业作为参与国际竞争的重要载体,必须提升核心竞争力以应对外部环境变化和重大风险挑战。其次,国家战略的调整提升了国企改革的重要性。国有企业大多分布于关系国家国民经济命脉的重要行业和关键领域,是全面建设社会主义现代化国家宏伟蓝图中不可替代的力量,应增强核心功能以发挥战略支撑作用。最后,企业发展的要求加强了国企改革的紧迫性。国有企业当前仍存在制约其发展的体制机制问题,亟待通过改革抓重点、补短板、强弱项,开创国资国企高质量发展的新局面。在“怎么做”问题上,践行国企改革既要有道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的战略定力,又要有与时俱进、守正创新、审时度势、随机应变的战略主动。一方面,应将习近平总书记关于国有企业改革发展和党的建设的重要论述贯穿始终,全面落实“两个一以贯之”,坚持和加强党对国有企业的领导,坚持和完善社会主义基本经济制度,坚持社会主义市场经济改革方向,始终保证国企改革的重大原则不动摇不偏离。另一方面,国有企业应主动适应内外及自身形势之变,围绕增强核心功能和提高核心竞争力,统筹把握功能使命性改革与体制机制性改革。随着新一轮技术革命和产业革命的发展,新质生产力为中国经济高质量发展注入了新动能,应以此为突破口开启国企改革新篇章,推动国有企业因地制宜发展新质生产力,并形成与之相适应的新型生产关系,为中国式现代化建设和中华民族伟大复兴作出更大贡献。

参考文献

- [1]韩保江,李志斌.中国式现代化:特征,挑战与路径[J].北京:管理世界,2022,(11):29-43.
- [2]林毅夫,付才辉.中国式现代化:蓝图,内涵与首要任务——新结构经济学视角的阐释[J].武汉:经济评论,2022,(6):3-17.
- [3]宋方敏.习近平国有经济思想研究略论[J].北京:政治经济学评论,2017,(1):3-24.
- [4]李维安.分类治理:国企深化改革之基础[J].天津:南开管理评论,2014,(5):1.
- [5]洪银兴.进入新时代的中国特色社会主义政治经济学[J].北京:管理世界,2020,(9):1-11.
- [6]王婷,李政.党的十八大以来国有企业混合所有制改革研究进展与述评[J].北京:政治经济学评论,2021,(6):116-145.
- [7]何瑛,杨琳.改革开放以来国有企业混合所有制改革:历程,成效与展望[J].北京:管理世界,2021,(7):44-60,4.
- [8]黄速建,肖红军,王欣.竞争中性视域下的国有企业改革[J].北京:中国工业经济,2019,(6):22-40.
- [9]中国宏观经济分析与预测课题组.新时期新国企的新改革思路——国有企业分类改革的逻辑,路径与实施[J].北京:经济理论与经济管理,2017,(5):5-24.
- [10]燕继荣.制度,政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化[J].北京:政治学研究,2020,(2):2-13,124.
- [11]黄群慧,余菁.新时期的新思路:国有企业分类改革与治理[J].北京:中国工业经济,2013,(11):5-17.
- [12]王东京.国企改革攻坚的路径选择与操作思路[J].北京:管理世界,2019,(2):1-6.
- [13]杨兴全,任小毅,杨征.国企混改优化了多元化经营行为吗?[J].北京:会计研究,2020,(4):58-75.
- [14]黄速建,肖红军,王欣.论国有企业高质量发展[J].北京:中国工业经济,2018,(10):19-41.
- [15]肖红军.国有资本运营公司改革进展与深化方向[J].重庆:改革,2021,(11):42-61.
- [16]黄速建,胡叶琳.国有企业改革40年:范式与基本逻辑[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2019,(2):38-48,158.
- [17]黄速建,任梦,张启望.竞争性行业混改中国有资本控制人持股比例与企业绩效[J].北京:经济管理,2021,(3):62-79.
- [18]欧阳耀福,李鹏.论国有经济创新力的核心地位[J].成都:经济学家,2021,(3):24-34.
- [19]李红娟,刘现伟.优化国有资本布局的思路与对策[J].北京:宏观经济管理,2020,(2):29-34.
- [20]刘纪鹏,刘彪,胡历芳.中国国资改革:困惑,误区与创新模式[J].北京:管理世界,2020,(1):60-68,234.
- [21]叶永卫,云锋,曾林.容错纠错机制何以激励国企创新?[J].上海:财经研究,2022,(5):95-109.
- [22]李锦.国企改革三年行动收官的重点突破与成效展望[J].北京:现代国企研究,2022,(Z1):72-79.
- [23]项安波.重启新一轮实质性,有力度的国企改革——纪念国企改革40年[J].北京:管理世界,2018,(10):95-104.
- [24]綦好东,彭睿,苏琪琪,朱炜.中国国有企业制度发展变革的历史逻辑与基本经验[J].天津:南开管理评论,2021,(1):108-119.
- [25]戚聿东,杜博,温馨.国有企业数字化战略变革:使命嵌入与模式选择——基于3家中央企业数字化典型实践的案例研究[J].北京:管理世界,2021,(11):137-158,10.
- [26]郑志刚,刘兰欣.所有者缺位与国企混合所有制改革的突破方向[J].北京:经济管理,2022,(2):5-16.
- [27]戚聿东,张任之.新时代国有企业改革如何再出发?——基于整体设计与路径协调的视角[J].北京:管理世界,2019,(3):17-30.
- [28]吴非,胡慧芷,林慧妍,任晓怡.企业数字化转型与资本市场表现——来自股票流动性的经验证据[J].北京:管理世界,2021,(7):130-144,10.
- [29]戚聿东,肖旭.数字经济时代的企业管理变革[J].北京:管理世界,2020,(6):135-152,250.
- [30]黄群慧,余菁,王涛.培育世界一流企业:国际经验与中国情境[J].北京:中国工业经济,2017,(11):5-25.
- [31]綦好东,郭骏超,朱炜.国有企业混合所有制改革:动力,阻力与实现路径[J].北京:管理世界,2017,(10):8-19.
- [32]中国社会科学院工业经济研究所课题组.我国多种所有制企业共同发展的时代内涵与“十四五”政策措施[J].北京:经济管理,2020,(6):5-24.

Promoting Chinese Modernization through State-owned Enterprise Reform: Theoretical Logic, Experience Paradigm and Practice Path

HE Ying, LIANG Xiang-chuan

(School of Economics and Management, Beijing University of Posts and Telecommunications, Beijing, 100876, China)

Abstract: State-owned enterprises (SOEs) are a crucial material and political foundation of socialism with Chinese characteristics, playing a fundamental role in safeguarding. As the micro-carriers of the state-owned economy and important guarantors of the socialist system, state-owned enterprises involve multiple functional subjects and stakeholders, including politics, economy, and society. Since the establishment of China's socialist market economy system during the reform and opening up period, state-owned enterprises have viewed "decentralization of power and profit transfer" as the starting point of their exploration, marking the beginning of state-owned enterprise reform. The 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC) signaled the start of a new phase of high-quality economic development in China. Over the past decade, under Party leadership, state-owned enterprises have embarked on a new phase of "comprehensive deepening" in a new round of reform, and assuming the mission of comprehensively constructing a socialist modernized nation and promoting national economic and social development. They have indeed generated significant momentum to drive Chinese modernization. However, during the ongoing reform process, state-owned enterprises still face challenges such as the coexistence of "new" and "old" contradictions and the overlap of "internal" and "external" impacts, which require urgent resolution. The challenges of reforming state-owned enterprises, characterized by their difficulty, complexity, sensitivity, and urgency, necessitate a strategic approach involving theoretical insights, targeted reform system improvements, and continuous resolution of key challenges to enhance the strength, quality, and scale of these enterprises.

Accordingly, this paper adopts the research framework of "theoretical logic-empirical paradigm-practical path" to explore the principles and experiences based on the historical context of the reform, thereby guiding the future trajectory of state-owned enterprise reform in line with contemporary needs. First, by examining General Secretary Xi Jinping's key insights on state-owned enterprise development and party building, this paper introduces a theoretical innovation called "Five-Pronged Integration." This framework includes new concepts, new positions, new principles, new models, and new standards that align with the mainline, base point, direction, core, and goal of theoretical logic. This section aims to clarify the theoretical framework supporting the progress of state-owned enterprise reform alongside Chinese modernization. Second, using multidimensional perspectives including breadth, depth, and height, this paper thoroughly evaluates the substantial achievements of state-owned enterprise reform in the past decade, highlighting its holistic, comprehensive, systemic, and expansive characteristics. Subsequently, the paper strategically analyzes the subject from five dimensions, leading to the identification of China's unique paradigm of state-owned enterprise reform experience. Specifically, the goals and tasks of state-owned enterprises represent the reform objectives, with the "quality-efficiency-power" sequence serving as the reform logic, the balance between consistency and dynamics is grasped in the direction of reform, the combination of pertinence and innovation is adhered to in the reform model, and the unity of coordination and effectiveness is emphasized in the reform outcome. Finally, in light of the current state of state-owned enterprises entering a new developmental stage, this paper suggests that the reform of these enterprises should draw lessons from history and chart a future path for advancing Chinese modernization through changes in theory and practice. It is essential for state-owned enterprises to deepen their reforms in alignment with the objectives of the new era, particularly focusing on achieving high-quality economic development. This can be accomplished by leveraging scientific and technological innovation, industrial leadership, security support, improved corporate governance, and fostering the coordinated development of state-owned enterprises in the new journey.

Key Words: Chinese modernization; state-owned enterprise reform; high-quality development; theoretical logic; experience paradigm

JEL Classification: P21, P31, G34, L22

DOI: 10.19616/j.cnki.bmj.2024.04.001

(责任编辑:刘建丽)