

建设世界一流国有企业：“两类”公司 改革的意义、作用与政策建议

张 鹏^{1,2} 胡 蝶²

(1. 中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836; 2. 中国社会科学院大学 经济学院, 北京 102488)

摘要: 国有企业作为我国国民经济发展体系中的重要组成部分,对推动我国经济高质量发展、保障经济安全具有重要作用。深化国有企业改革、建设世界一流国有企业是新时代促进经济高质量发展转型和建设现代化经济体系的重要途径。文章总结新时代以来党中央、国务院对国有企业改革的重要论述,探讨国有企业改革中“两类”公司改革对建设世界一流国有企业的意义、作用机理和政策建议。从意义上看,建设世界一流的国有企业,契合国有企业从规模扩张到实力增强的需求,满足以创新驱动增长实际要求,同时也是提升动态柔性能力和价值创造能力的关键行动,标志着新时代国有企业改革的重要方向和目标。“两类”公司改革作为国有企业组织形式的变革,对促进世界一流国有企业建设的作用机理是:(1)组织形式变革优化了国有企业管理模式,为向世界一流企业演变奠定基础;(2)组织形式变革铺就穿越周期的动态能力,不断开启国有企业二次增长曲线;(3)组织形式变革有利于破解国有企业多元化难题,实现多元化和专业化共演共进。以“两类”公司改革为契机加快建设世界一流国有企业,应深化国有企业双层分类治理体系改革;构建“放管服”导向的国有企业改革新范式;推进“专精特新”导向的高质量发展战略。

关键词: 世界一流企业;“两类”公司改革;政策建议

中图分类号: F276.1 **文献标志码:** A **DOI:** 10.3969/j.issn.1009-3699.2025.01.001

党的二十大报告提出“深化国资国企改革,加快国有经济布局优化和结构调整,推动国有资本和国有企业做强做优做大,提升企业核心竞争力”,“完善中国特色现代企业制度,弘扬企业家精神,加快建设世界一流企业”,为新时代新征程上国有企业改革指明了方向,加快建设世界一流企业不仅是国有企业由大到强到优,实现高质量发展的基本方向和奋斗目标,也是实现中国式现代化的客观需要^[1]。

世界一流(World Class)概念起源于第二次世界大战后日本制造业的复苏,主要指为获得竞争性优势所必须具有的各类特征, Hayes 和 Wheelwright 将其描述为企业区别于对手的竞争性优势^[2]。 Peters 和 Watermans 通过八个卓越属性界定了成为世界一流企业的基本特征^[3]。 Schonberger 通过一些案例展示了世界一流企业的共性特点,例如持续专注于产品设计、改善与供应商的关系等^[4]。 Gunn 特别强调技术是制造业企业达到世界一流的关键^[5]。 Giffi 等学者指出世界一流企业应以质量和顾客需求作为核心,外围则由制造战略和能力、管理方法、人力资源、技术、组织因素和绩效测度等因素构

收稿日期:2023-11-06

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“人口老龄化影响产业结构的机制、效应与对策研究”(20BRK026); 国家社会科学基金重大项目“基于中国实践的经济增长理论创新研究”(22&ZD053)

作者简介: 张 鹏,中国社会科学院经济研究所经济增长研究室副主任、副研究员,中国社会科学院大学经济学院副教授,中国社会科学院上市公司研究中心副主任,经济学博士,主要从事经济增长与资本市场研究。

成^[6]。Haleem提到世界一流意味着应变能力,企业必须随时检查其制造战略的竞争力以达到世界一流水准^[7]。黄群慧等认为世界一流企业是在关键经济领域或行业中能持续保持全球领先的市场竞争力、综合实力和行业影响力的企业^[8]。杨莲娜和冯德连指出世界一流企业应该是国际化程度高、市场竞争力强、创新程度高、品牌价值高的企业,从这几个方面测度中国的世界一流企业还较少^[9]。崔新健和欧阳慧敏采用规模、效益、创新、国际化和品牌5个维度衡量《财富》中国500强和世界500强,并对其特征进行对比,认为中国企业除了在规模维度领先外,其他四个维度与世界一流企业都存在较大差距^[10]。中国社会科学院工业经济研究所课题组指出在新工业革命背景下,世界一流企业管理围绕管理目标和管理方式两个维度展开,新工业革命开启为中国企业建设世界一流提供了机会窗口^[11]。

综合已有研究,世界一流企业必须具备较强的战略支配力、关键领域控制力、领先的产品与服务能力、动态的感知应变能力等,无论是国有企业属性还是民营企业属性,这些共性特征是创建世界一流所必须具备的本领。2019年初,国资委提出“三个领军、三个领先、三个典范”是中央企业建设世界一流企业的衡量标准,包括:在国际资源配置中占主导地位的领军企业,引领全球行业技术发展的领军企业,以及在全球产业发展中具备话语权和影响力的领军企业;效率领先、效益领先、品质领先;成为践行绿色发展理念、履行社会责任以及树立全球知名品牌形象的典范^[12]。2020年6月30日,中央全面深化改革委员会通过了《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》,提出要“增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力”。2022年2月28日,中央全面深化改革委员会审议通过了《关于加快建设世界一流企业的指导意见》,明确提出“建设一批产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代的世界一流企业”的目标。显然,学术界对于“世界一流”企业和政府建设“世界一流”国有企业在概念表述上有一定的区别,但二者在本质上是一致的,都认为世界一流企业意味着在特定行业或领域具有全球竞争力,是该行业或领域标杆性企业。因此,本文将产品卓越、品牌卓著、创新领先和治理现代作为世界一流国有企业的特征,和未来中国继续深化国有企业改革的基本方向和目标。

党的十八大以来,国有企业改革在顶层设计、实施方案以及具体措施等方面迈开了稳健有力的步伐,并取得了显著成效(见表1)。2015年,中共中央、国务院发布的《关于深化国有企业改革的指导意见》标志着国有企业改革进入新阶段。目前,以“1+N”政策体系为核心框架,已基本形成支撑改革目标与实施方案的“四梁八柱”。这一体系既包括国有企业改革的总体指导意见,又涵盖完善现代企业制度、优化国有资产管理体制、推动混合所有制经济发展、强化监督防止资产流失以及加强党的领导等具体实施方案。除政策方案体系构建外,还通过组织形式变革推动国有企业做强做大做优,加快建设世界一流企业的步伐。2018年7月,国务院发布《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》,标志着国有资本授权经营体制改革迈出里程碑式一步。国有资本投资公司、运营公司和产业集团公司的功能定位清晰,分工明确,协调发展的国家出资企业新格局正在加速形成^[13]。2022年6月,国资委发布《关于国有资本投资公司改革有关事项的通知》,宣布宝武集团、国投集团、招商局集团、华润集团和中国建材正式转型为国有资本投资公司。同年12月,国资委在《关于进一步深化国有资本运营公司改革有关事项的通知》中明确,中国诚通和中国国新从国有资本运营试点阶段转入持续深化改革阶段。

随着国有企业改革的不断深入,国有企业组织形式必然从管企业、管资产向管资本转变,从条条管理向横向管理转变,促进国有企业不断做优做强。这一改革的目标不仅要让更多的国有企业进入世界500强,而且要让更多的国有企业成长成为产品卓越、品牌卓著、创新领先和治理现代的世界一流企业,成为不败于时代、受人民喜欢的企业。2023年3月3日,国务院国资委召开会议,对国有企业对标

开展世界一流企业价值创造行动进行动员部署。会议强调,面对新一轮科技革命和产业变革,“国资国企要进一步提高政治站位,把企业价值创造行动抓紧抓细,务求取得工作实效”。那么,国有企业建设世界一流企业的意义是什么?进一步而言,新时代以来国有资本投资公司和国有资本运营公司这两种新的组织形式(即国企“两类”公司),在促进国有企业进一步壮大并建设成为世界一流企业的作用机理是什么?需要采取哪些措施加快国有企业建设世界一流企业步伐?这是本文讨论研究的重点。

表1 党的十八大以来国有企业改革重要论述

发布时间	文件名称	简要内容
2015年8月24日	《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》	意见共分为国有企业改革的总体要求、分类推进国有企业改革、完善现代企业制度、完善国有资产管理体制、发展混合所有制经济、强化监督防止国有资产流失、加强和改进党对国有企业的领导、为国有企业改革创造良好环境条件等八个方面30条,全面提出了新时代国有企业改革的目标任务和重大举措,是国企改革“1+N”政策体系文件中的“1”。
2015年9月	《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》	坚持党的建设与国有企业改革同步谋划,充分发挥党组领导核心作用、党委政治核心作用、基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用;把建立党的组织、开展党的工作,作为国有企业推进混合所有制改革的必要前提。
2015年9月23日	《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》	通过深化国有企业混合所有制改革,推动完善现代企业制度,健全企业法人治理结构;提高国有资本配置和运行效率,优化国有经济布局。在国有企业混合所有制改革中,要坚决防止因监管不到位、改革不彻底导致国有资产流失。
2015年11月4日	《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》	要以管资本为主加强国有资产监管,改革国有资本授权经营体制,真正确立国有企业的市场主体地位,推进国有资产监管机构职能转变,适应市场化、现代化、国际化新形势和经济发展新常态,不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。
2015年11月10日	《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》	要加强和改进党对国有企业的领导,切实强化国有企业内部监督、出资人监督和审计、纪检监察、巡视监督以及社会监督,严格责任追究,加快形成全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监督体系,充分体现监督的严肃性、权威性、时效性,促进国有企业持续健康发展。
2015年12月7日	《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》	结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和需要,根据主营业务和核心业务范围,将国有企业界定为商业类和公益类。同时明确,对商业类和公益类国有企业,要分类推进改革,分类促进发展,分类实施监管和分类定责考核;要按照谁出资谁分类的原则,履行出资人职责机构负责制定所出资企业的功能界定与分类方案。
2015年12月8日	《关于全面推进法治央企建设的意见》	央企建设要适应市场化、现代化、国际化发展需要,坚持依法治理、依法经营、依法管理共同推进,坚持法治体系、法治能力、法治文化一体建设。
2016年2月26日	《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》	对符合条件的国有科技型企业,可采取股权出售、股权奖励、股权期权等股权激励方式,或项目收益分红、岗位分红等分红激励方式,对企业重要技术人员和经营管理人员实施激励。与试点政策相比,进一步扩大了企业适用范围,提高了股权激励的总体额度,增强了对科技型初创企业的激励作用等。
2016年6月24日	《企业国有资产交易监督管理办法》	为规范企业国有资产交易行为,加强企业国有资产交易监督管理,防止国有资产流失,确立的企业国有资产交易监管格局更为严格,以进场公开交易方式为原则,对“三类主体”的“三类交易”进行明确监管,并对企业国有资产交易的细节规则进行了重塑。
2016年8月2日	《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》	明确了开展员工持股试点的企业应是主业处于充分竞争行业的商业类企业,试点企业要求营收和利润90%以上来自集团外部市场。同时规定,员工入股应以岗定股,支持关键技术岗位、管理岗位和业务岗位人员持股,员工入股应主要以货币出资,入股价格不得低于经核准或备案的每股资产评估值。
2016年8月23日	《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》	规定了责任追究范围包括集团管控、购销管理、工程承包建设等共10个方面,同时对于资产损失认定、经营投资责任认定进行了详细的规定。对于责任追究处理的方式与力度也进行了明确规定。

续表1 党的十八大以来国有企业改革重要论述

发布时间	文件名称	简要内容
2016年8月24日	《关于完善中央企业功能分类考核的实施方案》	进一步明确和实化了国有资本保值增值责任,文件按照国有企业功能界定与分类的有关政策要求,对中央企业主要分为主业处于充分竞争行业和领域的商业类中央企业,主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类中央企业以及公益类中央企业三类,对于不同功能定位的中央企业量身定制了考核标准,同时建立了特殊事项管理清单制度。
2018年7月30日	《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》	明确了国有资本投资公司的功能定位、组建方式、授权机制、治理结构、运行模式以及监督与约束机制,并设置了包括推进简政放权、综合改革试点、完善落实支持政策等配套政策。
2019年4月19日	《改革国有资本授权经营体制方案的通知》	优化出资人代表机构履职方式,分类开展授权放权,加强企业行权能力建设,完善监督监管体系。
2019年6月3日	《国务院国资委授权放权清单(2019年版)》	明确5大类、35项授权放权事项。对国有资本投资、运营公司的授权放权事项作出了明确规定。
2019年11月7日	《关于以管资本为主加快国有资产监管职能转变的实施意见》	围绕“管资本”主线,从总体要求、重点措施、主要路径、支撑保障四个维度,构建以管资本为主加快国有资产监管职能转变的工作体系。
2022年6月	《关于国有资本投资公司改革有关事项的通知》	对国有资本投资公司试点企业进行调整优化,宝武集团、国投集团、招商局集团、华润集团和中国建材5家企业正式转为国有资本投资公司。
2022年12月	《关于进一步深化国有资本运营公司改革有关事项的通知》	中国诚通、中国国新由国有资本运营试点转入持续深化改革阶段。

一、国有企业建设世界一流企业的意义

正如上文提到的,世界一流国有企业的特征包括产品卓越、品牌卓著、创新领先以及治理现代。当前,我国国有企业规模和实力有了前所未有的进步,一些国有企业在中国经济发展中发挥着引领、支撑和融合作用,但与世界一流企业相比,产品影响力、品牌声誉、创新能力和治理水平还存一定差距。因此,培育一批具有全球竞争力的世界一流国有企业是新发展阶段中国经济转型的内在要求,契合国有企业由大到强到优、创新驱动增长、动态柔性能力提高和价值创造能力提升的需要,也是我国国有企业适应新时代、引领新时代的必然选择。

(一)契合国有企业由规模扩张向实力增强转变的需要

改革开放以来,我国国有企业改革促进了国有企业由小到大的转变。以2022年度《财富》世界500强排行榜为例,包括台湾地区企业在内,我国共有145家公司上榜,比上一年增加了2家,连续四年位居各国榜首。2022年中国(含香港)企业的平均营业收入达到809.8亿美元,与2021年相比实现显著增长;平均总资产为3 580亿美元,平均净资产为431.8亿美元,均超过世界500强的平均水平^[14]。其中,共有99家国有企业入选,比2021年增加3家,包括国务院国资委监管的央企47家(含招商局集团旗下的招商银行)、地方国资委监管的地方国企39家(比2021年新增6家),以及财政部监管的金融等企业12家^[15]。

虽然国企上榜数量一直上升,但在核心竞争力、创新能力、重构和整合能力方面距离世界一流企业还有不小的距离。国有企业总体上还处于以规模扩张获得增长版图阶段:企业规模不断壮大,但增长疲态渐显,且发展方式较为粗放;价值创造能力下行,高质量发展转型较为缓慢,未来尚有巨大优化

空间。随着中国经济进入高质量发展阶段,国有企业必然面临规模效益瓶颈、产业融合瓶颈和领先优势瓶颈等约束,推动质量变革、效率变革、动力变革是实现经济可持续发展的关键。新时代国有企业必须加快推进由规模向质量、由封闭向生态、由国内向国际的“三个转变”,即从规模扩张为主的增长模式向创新驱动的内生增长模式转变,从注重产业链横向扩张向产业链生态化开放和闭环并存转变,从聚焦国内业务为主向国际和国内并重转变。力争成为具有长久优势的世界一流企业的过程,正契合了“三个转变”的要求,具有十分重要的意义。

(二)契合创新驱动增长的需要

我国国有企业改革着眼于公共属性和效率改革两个方面。从公共属性看,国有企业大多处于产业供应链的关键节点和重要环节,一方面在产业链下游通过公共服务、稳定物价等保障民生^[16],另一方面在产业链上游作为重要基础和关键原材料供应者为中游产业链企业提供支持^[17]。从效率改革方面看,创新能力还需要提高。毛利率是衡量产品价格高于成本的程度,因此是考察企业产品创新能力和“护城河”深浅的重要指标。表2统计了十年来不同属性企业的毛利率变化,可以看出国有企业的毛利率整体上低于平均水平。图1为央企上市公司历年研发强度变化趋势,可以看出上市央企的研发虽然与全部A股企业上升趋势一致,但整体研发强度低于平均水平,近年来上升的势头也明显放缓。进入新发展阶段,在世界百年未有之大变局背景下,如何实质性地推进国有企业改革深化,找准发展难题和改革重点,使得国有企业在继续保持国有性质的同时,能充分体现现代企业特征,既强调不同于民营企业的公有性,又能实现经营效率的不断提高,是国有企业改革的应有之义。在我国深入实施创新驱动发展战略的背景下,建设世界一流国有企业契合了创新驱动增长的要求,为全面、整体、系统和协同地发挥公有制经济在社会主义基本经济制度中基础性和战略性作用提供支撑^[16]。

表2 不同属性企业毛利率变化

	毛利率										
	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
全部平均	30.80	31.24	31.61	32.76	33.01	32.55	32.73	31.34	30.17	25.71	25.59
民营企业	33.57	34.04	34.64	35.69	35.63	35.02	35.31	33.93	32.37	31.54	30.74
地方国有企业	26.56	26.36	26.06	26.94	26.96	27.08	27.09	24.55	25.00	23.24	23.80
中央国有企业	22.43	22.78	22.95	23.59	24.44	24.70	23.95	23.90	22.60	22.37	22.24

资料来源:Wind金融资讯终端。

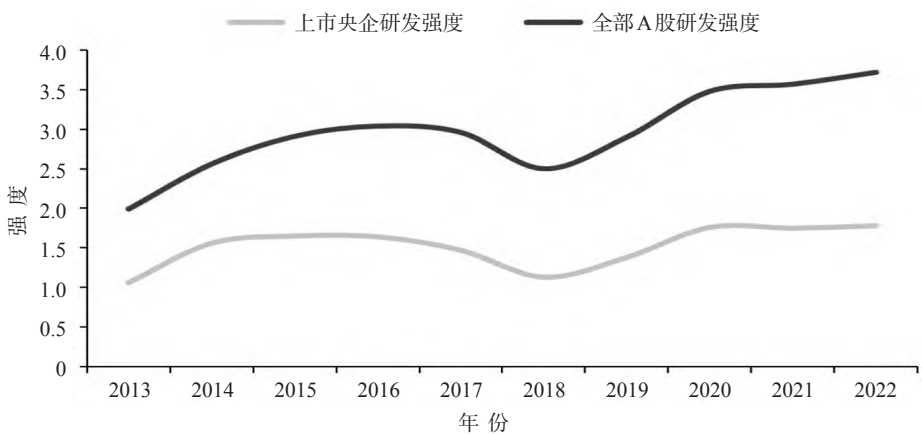


图1 上市企业研发强度对比

资料来源:Wind金融资讯终端。

(三)契合提高动态柔性能力的需要

从国外顶尖企业的演进历程可以看出,要成为世界一流企业,就必须具备强大的学习能力、重构能力和适应时代变化的能力,也就是所谓“动态柔性能力”。这种能力使产品能够穿越市场周期、持续吸引消费者,使技术能够一直站在行业前沿,使企业在产业链上占据领导地位并对产业链拥有强大的控制力,进而在国际、国内市场具有强大的影响力,在时代变革中具有立于不败之地的韧性和抗风险能力。我国国有企业要成为世界一流企业,一是要根据企业特色和多维环境变化,在充分感知市场变化形势的基础上,不断强化主责主业优势,通过产业链专业化发展和适度多元化发展,持续提供卓越产品和服务,打造卓著品牌赢得品牌溢价;二是要以适应时代和消费者变化、提升产业竞争力为使命,预判产业发展趋势,加快核心技术的突破和应用场景的拓展,全面提升和实现高水平科技推广应用;三是要提高公司治理能力,增强企业的整合能力、重构能力和执行能力,不断优化组织结构、优化权责关系、优化共享服务,打造其动态、多维、及时的韧性能力。这契合了提高动态柔性能力的需要。

(四)契合价值创造行动的需要

加快世界一流国有企业建设是一项对标世界一流企业的价值创造行动。国有企业为全民所有,其价值创造能力不仅要体现在为社会持续创造物质财富上,还应体现在保障民生、维护国家安全等非物质层面的贡献上。一直以来,我国国有企业对保障国民安全和人民生活起到了非常重要的作用,在2020年新冠疫情爆发后表现得极为明显,为挑起经济社会发展和稳定的大梁起到了重要作用^[18-19]。但在为全体民众持续创造物质财富方面,对标世界一流企业尚有距离。国内外文献一般用净资产收益率(ROE)来衡量企业的价值创造能力。净资产收益率为公司净利润与股东权益之比,表征了过去一年企业为所有者所创造的剩余价值(净利润)。表3列示不同属性上市公司价值创造能力差异,国有企业ROE低于民营企业,一些年份甚至低于市场平均水平。因此,我国国有企业要建设世界一流企业,必须回归价值创造,以价值创造为核心提升企业产品竞争力、提高品牌影响力、激发创新驱动力,并构建现代企业治理体系,以持续增强国有企业的抗风险能力。

表3 不同属性企业价值创造能力对比

	净资产收益率(ROE)										
	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
全部平均	12.16	11.62	11.23	11.89	11.48	7.91	1.72	7.58	2.89	5.44	3.48
民营企业	14.96	15.83	15.78	15.39	13.07	10.20	7.03	9.78	2.92	7.48	3.62
地方国有企业	8.29	5.57	1.88	5.74	9.12	4.15	4.13	4.93	10.34	3.06	2.35
中央国有企业	4.81	6.40	2.33	6.20	7.25	4.38	-3.13	5.43	-11.68	5.79	4.46

资料来源:Wind金融资讯终端。

二、“两类”公司改革加速国有企业建设世界一流企业

企业组织形式随着企业生命周期与经济社会发展阶段不断演变,决定了企业“投入-组织-产出”的整体情况。资本、劳动力、技术、环境等要素投入,经过企业特定的组织形式转化为产出。“组织”在这一过程中作为功能或函数(Function),解构其内部机制与形式,能帮助我们解密企业组织结构演化

与效率提升的规律。因此,企业组织形式是决定企业绩效和有效性的关键。

国有资本投资公司和国有资本运营公司作为国有企业中的新兴组织形式,体现了国有企业组织形式的变革,不仅是国有企业改革深化的一部分,也为建设世界一流国有企业提供了新的动力和方向。

(一)组织形式变革优化了国有企业管控模式,为向世界一流企业演变奠定基础

一般来说,稳定性(惯性)和灵活性(变化)是企业组织的两个主要性质,两者是此消彼长的关系。从企业组织形式演化看,U型组织与M型组织^①是比较具有代表性的两种组织形式。U型组织是一种集中的、按职能划分的集权型结构,其特点在于企业依据职能(如生产、销售、财务、人事、研发等)设立部门,各部门负责具体事务,权力集中于总部和高层,由企业战略统一指挥协调经营活动^[20]。U型组织更适合于成熟业务,管理人员的主要工作内容是以更加精益的方式完成生产任务。U型组织有利于企业集中有限资源,也有利于各管理职能的紧密配合,但行政性较强,体制上容易僵化,因此,U型组织不擅长创新性决策和资源配置。并且,由于U型组织主要面对成熟业务,工作重心在于如何规避和处理好日常经营中的问题和风险,因此职能部门往往表现得较为保守。M型组织是一种较为灵活的组织形式,以分化的运营单位为基础,通常按产品、服务或区域设立,各单位独立负责日常经营决策^[21]。在各运营单位之上设有总部,主要承担监督、协调和绩效评估的职能,同时负责资源分配、战略规划和公司长期目标的制定。总部聚焦于整体绩效,而较少干预运营单位的日常事务,将更多精力投入长期性决策^[22]。M型组织多见于巨型多元化企业,这种组织形式有利于协调成熟业务和创新业务的矛盾,但各业务单元独立核算,协同的难度大幅上升,在跨界创新方面存在难度。

从我国国有企业组织形式发展演变看,总体上经历了从U型向M型演进过程,在具体的实践中则兼顾了两类组织优点,既统筹考虑了国有企业在新时代所承担的历史使命和战略任务,也坚持了向现代企业制度转型的方向不动摇。一方面,随着我国国有企业规模的不断壮大,业务范围、组织层级、管理系统的日益复杂,要建设现代企业制度和实现国资保值增值,就必须加快推动国资国企组织形式由集权向分权、自主转变,促使“管资本”和“管资产”分离。在“管资本”目标牵引下,逐步放开和充分给予下属企业各项经营自主权,以提高国资国企的质量效益和竞争力。另一方面,充分考虑国资国企的“国有属性”“人民属性”,结合新时代国家发展和安全战略,加强国资国企对战略性、关键性领域的自主可控,推进国资国企在高质量发展中服务国家战略,完成国家赋予的使命和任务。

《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》的发布,意味着国有企业组织形式进一步变革,国有资本授权经营体制改革迈出重要一步,逐步形成了由国有资本投资公司、国有资本运营公司和产业集团公司构成的国家出资企业新格局。

国有资本投资公司、国有资本运营公司和产业集团公司的核心分别聚焦于“投资”“运营”和“产业”。从功能定位来看,国有资本投资公司以服务国家战略为目标,重点优化国有资本布局、提升产业竞争力^[23]。在国家安全及经济命脉相关的重要行业和关键领域,按照政府规划,通过控股战略性核心业务,开展投资融资、产业培育和资本运作,发挥引导投资和调整结构的作用,推动产业集聚、过剩产

^①西方经济学者、诺贝尔奖得主奥利弗·威廉姆森(Oliver Eaton Williamson)将公司的内部组织形式分为U型、H型和M型。其中U型(U-Form)又称为一元结构,即 Unitary structure;M型(M-Form)又称为多元结构,即 Multidivisional Structure。

能化解和转型升级,同时增强核心竞争力与创新能力,积极参与国际竞争,提升国有资本的控制力和影响力。产业集团公司则专注于国家重点行业和领域,在国民经济中发挥支柱作用。2020年6月,中央深改委第十四次会议审议通过《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》,文件提出国有资本投资公司要做好“领航员”“尖刀班”“突击队”“精英连”等四个功能,聚焦自身主业,培养核心竞争力;投资前瞻性领域,优化空间布局,抢占发展制高点;进行产业聚焦,突击产业高端,打造龙头企业;实施创新驱动,构建创新体系,加强产业链延伸和成果转化。产业集团公司应以主业为核心,在关乎国民经济命脉的重要行业和关键领域发挥主导作用,致力于打造“航母级”跨国国企,增强全球资源配置能力,提升国际市场竞争能力^[13]。与国有资本投资公司和产业集团突出“产业使命”不同,国有资本运营公司主要强调国有资本运营效率,即通过资本整合、处置变现和资产证券化等资本运营手段,实现国有资本向关键领域集中,使国有资本在市场化运营中实现资本回报率不断提高和保值增值(见表4)。

表4 国有资本投资公司、国有资本运营公司与产业集团对比

	国有资本投资公司	产业集团	国有资本运营公司
定位	主要服务于国家战略目标,通过优化国有资本的行业和区域布局,进一步提升产业的整体竞争力	立足国家重要行业及关键领域,专注于在关键领域发挥重要支柱作用,推动国民经济稳定运行	不承担具体产业发展使命,核心目标是提高资本的运营效率,提升国有资本在市場中的整体回报
	国有资本保值增值	国有资本保值增值	国有资本保值增值
目标	发挥投资引导和结构调整作用	围绕确定的主业范围,从事生产经营和管理	盘活国有资产存量
	推动产业集聚和转型升级	重视产业发展和科技进步,强化国际化经营能力	提升国有资本运营效率,并向关键领域和产业集中
	优化国有资本布局,提升其控制力和影响力	培育为具有世界水平的跨国公司	引导和带动社会资本参与
产业	以现有主业为发展重点,适当选择1-2个新兴领域进行产业培育,进一步扩展企业在战略性行业中的影响力	聚焦做强做优做大实体经济,既保障国民经济基础的稳定性,又为国家经济抵御宏观风险提供支持	没有特定的主业限制,投资方向更加灵活
管控	战略管控 财务管控	运营管控 战略管控 财务管控	财务管控

总体来说,国有企业“两类公司”改革有利于实现国有资本保值增值,推动国有资本实现“四个集中”,即向重要行业、关键领域、重点基础设施集中,向前瞻性、战略性产业集中,向产业链关键环节和价值链高端集中,向具有核心竞争力的优势企业集中。这样的改革策略,一方面可以在专业化领域做到“单项冠军”,在细分领域做到“长跑冠军”,将专业化、规模化优势发挥到极致,另一方面还有利于现代企业制度建立,在保证国有资本保值增值的同时,最大程度地为全民创造价值,为加快建设世界一流企业奠定基础。

(二)组织形式变革铺就穿越周期的动态能力,不断开启国企二次增长曲线

世界一流企业应在重要的关键经济领域或者行业中长期保持全球领先的市场竞争力、综合实力和行业影响力。通过“两类”公司组织形式变革,能够增强国有企业穿越周期的动态能力,不断突破生命周期对企业成长的束缚(如图2),为未来发展积蓄强劲动能和内生动力。

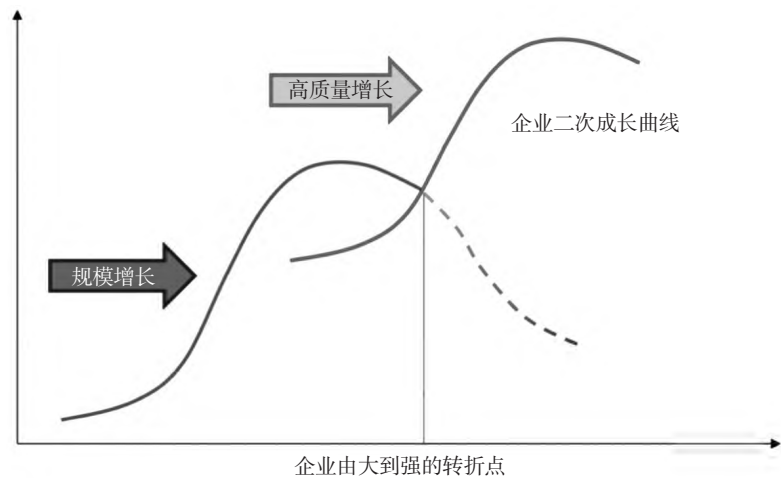


图2 企业成长曲线演变

首先,组织形式变革准确界定了国有企业总部和分部(或子企业、业务单元)边界,有利于总部专注于市场前沿的动态,分部则聚焦于细分市场的发展趋势,这种变革提升了国有企业的“感知能力”,使国有企业对新趋势、新技术、新机会能够主动嗅变、求变、应变,在创新转型中不断取得新突破。这样,无论内外部环境如何变化,国有企业都具有能够始终保持竞争优势的韧劲和能力,实现在高度变化的市场环境中的可持续发展。其次,组织形式变革赋予了国有企业总部和分部(或子企业、业务单元)良好的动态学习能力。这种变革使国有企业主动适应外部变化的环境,并基于对外界环境因素、内部资源及能力的正确认知,瞄准长期目标不断学习和调整战略,确保企业发展始终以领先的战略认知和正确的战略导向为指导,以“不变”的学习应“万变”的环境;最后,组织形式变革使得国有企业具备较强的“重构能力”。随着时代变迁和经济周期波动,企业的业务领域必将发生变化。在这样的背景下,组织形式变革使得国有企业能及时对管理系统、价值文化系统、技术创新系统进行重构,以更加灵活高效地进行资源配置,并在创新转型中获得更大竞争优势。

总之,组织形式变革不仅使企业摆脱了规模的局限,也使企业具备了较强的感知能力、学习能力和重构能力,为实现由规模速度向质量效益增长方式转变,实现高质量发展,培育具有全球竞争力的世界一流企业提供了重要支撑。

(三)组织形式变革有利于破解国企多元化难题,实现多元化和专业化共演共进

从宏观经济周期、产业周期来看,多元化、生态化是企业未来的发展方向,特别是在数字化革命推动下,信息搜寻成本、匹配成本和调整成本降低,使得企业能够兼顾多元化优势与专业化优势。

改革开放以来,我国国有企业总体上经历了规模扩张、业务扩围的过程,业务多元化使得很多国有企业在营业收入上成为“巨无霸”,无论是国内外纵向、横向大规模并购的开展,还是全新业务领域的开辟,都是业务多元化的具体体现。但随着中国经济由高速增长向高质量发展转型,更加强调由规模向质量、由要素向创新、由外延向内涵转变,国有企业虽然紧密跟随我国宏观经济转型步伐,但囿于对传统扩张路径的依赖以及由此带来的规模报酬递减影响,仍然需要通过持续并购和扩张维持增长,这导致企业业务层级越来越复杂、管控体系越来越庞大,业务之间甚至存在竞争关系。国有企业要建设世界一流企业,必须将相对多元化市场优势转化为各自领域的专业化优势。组织形式的变革有助于简化传统国有企业相对繁琐的层级结构,加快响应机制,解绑相对僵化的管理体制,使国有企业下属子企业、被投资公司、业务单元等保持相对独立,破解以往多元化发展中的难题。在数字化革命的

背景下,国有企业通过提升智能化、网络化和数字化水平,将促进各业务板块脱胎换骨式的转型,实现多元化与专业化的共演共进,加快迈向建设世界一流企业的步伐。

三、以“两类”公司改革为契机加快建设世界一流企业的政策建议

国有企业因改革而兴,改革是推动国有企业高质量发展、建设世界一流企业的关键动力。“两类”公司改革突出不同类型国有企业的功能定位,优化国有资本配置和布局,促进国有资产快速保值增值,不仅能加快建设以“产品卓越、品牌卓著、创新领先和治理现代”为特征的世界一流企业,还能以国有资本投资公司改革为重点推动传统产业转型升级,培育战略新兴产业和未来产业,以国有资本运营公司改革为重点发挥耐心资本的长期支撑作用,更好地服务我国转型发展和创新发展目标。

为此,要以“两类”公司改革为契机,深化双层分类治理体系改革,构建“放管服”导向的改革新范式,突出世界一流企业所要求的“治理现代”特征,不断释放企业发展活力、提升国有资本配置效能。在良好的治理结构牵引下,“两类”国有企业应根据其功能定位在“专精特新”领域持续发力,把握技术革命和产业变革带来的机遇,推进国有经济布局优化和结构调整,增强产品竞争力,提升品牌影响力和市场粘性,擦亮“产品卓越、品牌卓著、创新领先”的特征标签,加快建设世界一流企业步伐。

第一、深化国有企业双层分类治理体系改革。正如何瑛和杨琳^[24]所指出的,应将分层机制与分类机制相结合,通过建立集团—子企业分层分类的管理机制,实现治理效能的整体提升。具体而言,根据企业的功能定位和层级特点,对集团公司和子企业实施差异化的治理策略,推动治理结构的科学性和决策效率的提升。首先,实施差异化分类治理,以“清单式管理”为核心,针对集团和子企业分别设立符合实际的制度架构。集团层面注重规划制定、资源整合和考核评估,发挥战略引领和协调职能;而子企业则基于自身业务属性、市场环境和竞争特征,设立适应市场变化的决策机制。通过设立竞争性业务的专门议事机构,授权范围内自主决策,实现管理扁平化和决策高效化^[16]。其次,强化董事会的能力建设。董事会作为公司治理的核心环节,在企业决策中发挥关键作用。通过推进“阳光决策”机制,确保重大事项决策过程的透明性和科学性。加大外部董事引入力度,吸收具备丰富行业经验的高水平独立董事,使外部董事比例过半,提升董事会在决策中的客观性和专业性。同时,加强董事会下设专业委员会的职能,由外部董事担任关键职务,对重大投资、人事任免等事项进行专业化审议,提高决策的科学性和独立性。再次,推动高素质专职董事人才的培养与管理。采取内部选拔与市场招聘相结合的方式,打造一支高素质、高标准的专职董事队伍。完善动态评价机制,建立子企业董监事团队,强化其专业能力与市场适应性,打造符合现代治理需求的治理人才梯队。最后,深化职业经理人制度改革,构建市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬和市场化退出的“四化”管理模式^[25]。推行管理层任期制和契约化管理,形成成熟的职业经理人选任和退出机制,进一步激发管理层的积极性与创新能力,为国有企业的市场化发展提供重要支撑。

第二、构建“放管服”导向的国有企业改革新范式。面对新时代国有企业改革发展的新形势、新任务,必须以高质量发展为导向,创新治理模式,优化管控机制,构建更加规范、更有活力、更可持续的发展格局。为此,需要重点把握以下三个方面:首先,要深化简政放权,切实激发企业经营活力。要坚持“管资本”为主导,实行权力清单制度,科学界定管控边界。在集团层面统一部署加强和改进党对国有企业的领导等核心事项,同时充分赋予子企业其他经营管理事项的自主权。立足企业特质和市场特征,构建多维度的授权评估体系,建立权责对等、有进有退的动态授权机制。通过持续优化授权范

围,推动资本运作权力上移、产业发展责任下沉,为子企业创造充分的经营发展空间,激发基层创新创业活力。其次,要着力强化放管结合,健全监管服务体系。针对国有企业改革进入深水区的新形势,创新监管方式,营造相对包容的改革环境。将授权范围与子企业董事会考核及经营业绩考核挂钩,实施差异化监管,建立改革容错和纠错机制。支持企业在混合所有制改革、股权激励、员工持股计划、差异化薪酬安排、外部董事聘用等方面先行先试。要定期总结梳理现有改革成果并制定未来改革方向,建立先行改革的激励制度及规范性文件,及时将取得积极成效的改革经验固化为制度,同时在容错机制框架下分析改革过程中出现的偏差,鼓励持续探索^[26]。在此基础上,形成事中、事后监管的良性机制。最后,要注重优化服务供给,构建创新发展生态。搭建战略性新兴产业孵化平台,设立创新基金,组建创新联合体,在重点领域支持子企业开展技术攻关和商业模式创新。通过市场化方式整合内外部创新资源,优化创新要素配置,构建协同创新生态。加强创新服务供给,建立“一站式”服务机制,为企业持续创新提供全方位支持。定期梳理总结改革经验,推广复制优秀改革样本,引导企业在公司治理、市场化经营等重点领域大胆创新,打造国有企业改革发展新标杆。

第三、推进“专精特新”导向的高质量发展战略。当前,面对新一轮技术革命和产业变革的机遇与挑战,国有企业的发展已步入高质量发展的关键期。但国有企业整体发展面临着大而不强的瓶颈,多元化扩张中亟需注意围绕主业做强这个核心,加快前瞻性、前沿性产业布局,提高国有资本配置效率^[27]。要以打造“专业化、精细化、特色化、新颖化”竞争优势为目标,在“专”上深耕、在“精”上打磨、在“特”上见长、在“新”上发力,构建新时代国有企业的创新发展生态。首先,立足传统优势产业,以数字化、智能化改造为抓手,推动产业链升级重构,打造一批具有全球竞争力的新时代国有企业。紧紧围绕主业,以科技创新推动发展,实现从产业规模扩张向产业结构升级和优化转变,这是国有企业集团和子企业以主业运营为核心并适度多元化的关键标志之一^[28]。同时要布局战略性新兴产业,通过产业链上下游延伸和跨界融合,培育新的增长极。在此过程中,要建立市场化、专业化的投资决策体系,完善项目评估和风险管控机制,对于非主业、竞争力弱的业务领域进行战略性重组或市场化退出,通过并购重组、业务整合等方式,推动优质资源向优势企业和重点领域集中,不断提高资本配置效率。其次,要深化创新驱动发展,以企业创新主体地位为核心,搭建覆盖“研发-转化-产业化”全链条的创新平台,促进科技要素与产业资源的深度融合。通过市场化机制整合创新资源,设立产业创新基金,组建创新联合体,推动关键核心技术攻关和原创性、引领性科技突破。与此同时,要加强与产业链上下游、科研院所、金融机构等多方协同,完善科技创新服务平台,为企业在技术开发、成果转化、人才培养等方面提供全方位支持,并通过加快完善创新激励机制,探索混合所有制、科技要素参与分配等改革举措,激发各类创新主体活力。最后,要着力优化协同机制,把握产业发展的关联性和协同性,构建以主导产业为核心、新兴产业为突破、配套产业为支撑的现代产业体系。完善考核评价机制,引导企业从规模扩张向质量效益提升转变,通过产业链上下游深度协同,增强产业链供应链韧性,提升产业基础能力和产业链现代化水平。围绕重点产业打造创新共同体,形成创新要素汇聚、产业集群发展、上下游协同互补的高质量发展新格局。

参 考 文 献

[1] 秦荣生. 世界一流财务管理体系建设:目标使命、现实挑战与实现路径[J]. 会计研究,2023(1):38-44.

- [2] HAYES R H, WHEELWRIGHT S C. Restoring our competitive edge: competing through manufacturing[M]. New York: Wiley, 1984:99-109.
- [3] PETERS T J, WATERMAN T H. In search of excellence: lessons from American best-run companies[M]. New York: Harper & Row, 1982:120-121.
- [4] SCHONBERGER R J. World class manufacturing: the lessons of simplicity applied[M]. New York: The Free Press, 1986:206-228.
- [5] GUNN T G. Manufacturing for competitive advantage: becoming a world class manufacturer[M]. Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1987:28-29.
- [6] GIFFI C, ROTH A V, SEAL G M. Competing in world-class manufacturing: America's 21st century challenge[M]. Homewood: Business One Irwin, 1990:403-408.
- [7] HALEEM A, SUSHIL, QADRI M A, et al. Analysis of critical success factors of world-class manufacturing practices: an application of interpretative structural modelling and interpretative ranking process[J]. Production planning & control, 2012, 23(10-11):722-734.
- [8] 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]. 中国工业经济, 2017(11):5-25.
- [9] 杨莲娜, 冯德连. 中国企业迈向世界一流: 多维度评价、差距与解决方案[J]. 江淮论坛, 2020(1):90-97.
- [10] 崔新健, 欧阳慧敏. 中国培育具有全球竞争力的世界一流企业: 进展、差距和策略[J]. 经济学动态, 2020(5):28-40.
- [11] 中国社会科学院工业经济研究所课题组. 新工业革命背景下的世界一流管理: 特征与展望[J]. 经济管理, 2021, 43(6):5-21.
- [12] 徐佩玉. 对标“世界一流”, 央企加速奔跑[N]. 人民日报海外版, 2022-03-03(4).
- [13] 赵振兵. 国有资本授权经营体制改革着力点探析[J]. 企业管理, 2021(6):116-118.
- [14] 财富中文网. 2022年《财富》世界500强排行榜: 中国企业数量连续四年居首 [EB/OL]. [2023-10-07]. https://www.fortunechina.com/fortune500/c/2022-08/03/content_415683.htm.
- [15] 周德强. 高水平社会主义市场经济体制视角下国有资本布局优化和结构调整的思考[J]. 国有资产管理, 2023(5):9-17.
- [16] 张鹏, 侯庆峰, 张自然, 等. 新时代国有企业改革成效、难点与重点[J]. 中国西部, 2023(1):1-10.
- [17] 张乃欣. 支点的力量: 不同类型企业在产业链供应链中的地位及作用[J]. 企业管理, 2022(5):16-22.
- [18] 董成伟. 中国特色社会主义举国体制的显著优势研究[D]. 长春: 吉林大学, 2021.
- [19] 陈宝胜, 冯昊. 国有企业参与公共危机治理的四种逻辑[J]. 浙江工商大学学报, 2022(1):102-113.
- [20] 任汝娟, 王锦. 浅谈集团管控与组织结构的匹配[J]. 财会通讯, 2016(8):61-63.
- [21] 杨记军, 徐乙尹, 黄皓月. 国有企业“事业部制”改革模式研究: 基于“M型”组织理论新视角[J]. 经济学家, 2019(11):75-83.
- [22] 丘海雄, 许扬先, 赵巍. 国有企业组织结构转型的过程、原因及结果[J]. 社会学研究, 1997(2):85-94.
- [23] 周晶. 厘清国有资本投资公司定位和模式[J]. 企业管理, 2023(3):54-56.
- [24] 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]. 管理世界, 2021, 37(7):44-60.
- [25] 黄群慧, 石颖, 张慧. 国有企业职业经理人制度改革研究[J]. 西部论坛, 2024, 34(3):24-36.
- [26] 杨天宇, 朱光. 容错机制能促进国有企业创新吗[J]. 经济理论与经济管理, 2022, 42(10):4-16.
- [27] 张杰. 强化国有企业对中国国家自主创新能力体系支撑力的途径与对策[J]. 河北学刊, 2022, 42(6):119-129.
- [28] 赵晶, 刘玉洁, 付珂语, 等. 大型国企发挥产业链链长职能的路径与机制: 基于特高压输电工程的案例研究[J]. 管理世界, 2022, 38(5):221-240.

[责任编辑 石心竹]