

做强做优做大国有资本 和国有企业的方向与路径^{*}

邱 霞

【提 要】做强做优做大国有资本和国有企业是建设中国特色社会主义的基础和保障，必须在坚持党的领导、加强党的建设基础上，以提高核心竞争力和增强核心功能为重点深化国有企业改革，按照以管资本为主加强国有资产监管。党的十八大以来，我国国有企业改革取得巨大成绩，国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力有所增强，但也面临着治理水平仍有待提高、引领带动作用仍有待加强、保障不同所有制经济公平竞争共同发展的效果仍有待提升等问题。为推进中国式现代化，必须进一步做强做优做大国有资本和国有企业。其中，“做强”主要通过更好发挥中国特色现代国有企业制度优势来实现 “做优”主要通过推进国有经济布局优化和结构调整来实现 “做大”主要通过推动混合所有制改革来实现。

【关 键 词】中国特色现代国有企业制度 国有企业改革 国有资本 混合所有制

【中图分类号】 F276.1

【作 者 信 息】邱霞，中国社会科学院当代中国研究所副研究员、硕士生导师，100009。

* 本文系国家社会科学基金项目“国有企业发展与改革口述历史收集、整理与研究”（20BDJ065）的阶段性研究成果。

习近平总书记历来重视做强做优做大国有资本和国有企业，多次发表重要讲话，作出重要指示、批示，强调国有企业是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量，必须理直气壮做强做优做大。党的十八大以来，我国出台了一系列关于做强做优做大国有企业的文件。2015年8月，中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》（以下简称《意见》），这是新时期指导和推进国有企业改革的纲领性文件，旨在破除体制机制障碍，推动国有企业发展。《意见》指出，要做强做优做大国有企业，不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力。2021年11月，党的十九届六中全会通过《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》（以下简称《决议》），即党的第三个历史决议，对党百年奋斗经验作了历史性的总结，为新时代国有企业改革提供了重要指导。《决议》提出，要支持国有资本和国有企业做强做优做大，建立中国特色现代企业制度，增强国有经济的竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。2024年7月，党的二十届三中全会通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》），对全面深化改革作了进一步部署，明确了国有企业在新时代的新使命。《决定》提出，要推动国有资本和国有企业做强做优做大，增强核心功能，提升核心竞争力。做强做优做大国有资本和国有企业已成为我国国资国企改革的根本方向。本文将在深入学习领会和分析研究习近平总书记重要论述基础上，结合我国国有经济发展现状研判，提出做强做优做大国有资本和国有企业的政策建议。

一、习近平总书记做强做优做大国有资本和国有企业重要论述的逻辑体系

习近平总书记关于做强做优做大国有资本和国有企业的重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是对马克思主义政治经济学的创新发展，为做强做优做大国有资本和国有企业指明了方向，提供了根本遵循。

（一）强调做强做优做大国有资本和国有企业是中国特色社会主义的重要基础和保障

习近平总书记指出“国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，关系公有制主体地位的巩固，关系我们党的执政地位和执政能力，关系我国社会主义制度。”^①他进一步指出“我国国有企业为我国经济社会发展、科技

^① 习近平《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社，2018年，第289页。

进步、国防建设、民生改善作出了历史性贡献，功勋卓著！功不可没！”^① 从实际情况来看，国有企业在新时代党和国家的各项事业中发挥着越来越重要的作用，具体主要承担了四个重要角色。一是国民经济的主导者。目前我国国有控股企业资产总额占比已经达到 60%，对其他所有制企业形成明显规模优势，对于我国经济的发展发挥着主导作用。二是公共服务的提供者。提供公共服务是国有企业最原始的职能，也是最主要的职能之一，如世界上最早的国有企业——英国邮政总局的建立就是为了向公众提供公共服务。第二次世界大战之后，西方很多国家出现了国有化浪潮，而这主要是在一些具有公共服务属性的领域，如邮电、通信、交通、能源等。目前，我国国有企业主要在公用事业、基础设施建设等领域发挥公共服务提供者的职能，为我国经济社会稳定发展作出重要贡献。三是国家战略的贯彻者。党的十八大以来，在国家重大战略实施中，国有企业发挥了不可替代的重要作用。在承担急难险重任务中发挥主力军作用，无论是抗洪救灾，还是维护国家海外利益，国有企业都勇挑重担，积极履行责任；在打赢脱贫攻坚战中发挥中流砥柱作用，在扶贫工作中，国有企业通过经济支持、技术支持、人力资源支持、产业支持、金融扶持、基础设施投资等方式，为贫困地区的发展注入了资金和活力；在实施“一带一路”建设中发挥引领保障作用，作为我国对外经济合作的重要市场主体，国有企业尤其是中央企业通过参与互联互通建设、搭建产业合作平台、深化产能合作等方式，在推动“一带一路”建设中作出重要贡献。四是创新发展的引领者。科学技术是第一生产力，科技兴则民族兴，科技强则国家强。新中国成立以来特别是党的十八大以来，党中央始终将科技创新置于关乎国家发展全局的战略高度，在每个关键节点均进行系统布局。我国科技创新整体水平由此呈现出由量的积累迈向质的飞跃、从局部突破转向系统能力提升的态势，展现出巨大发展潜力，具备了从科技大国加速向科技强国迈进的基础和条件。国有企业作为创新驱动发展的关键支撑力量，大多分布在关系国计民生和国民经济命脉的关键领域和基础性行业，多年来形成了具有较强韧性和较大回旋余地的产业体系，具备了较强自主创新能力和产业链影响力、带动力。

（二）强调做强做优做大国有资本和国有企业必须坚持党的领导、加强党的建设

习近平总书记指出，“新形势下，国有企业坚持党的领导、加强党的建设，总的要求是：坚持党要管党、从严治党，紧紧围绕全面解决党的领导、党的建设

^① 习近平 《论坚持全面深化改革》，2018 年，第 290 页。

弱化、淡化、虚化、边缘化问题”。^①从实际工作来看，在国有企业中坚持党的领导、加强党的建设主要通过三个途径来实现。一是坚持“两个一以贯之”。所谓“两个一以贯之”，指的是坚持和强化党对国有企业的全面领导，这是至关重要的政治原则，需要始终如一地坚持；建立现代企业制度是国有企业改革的方向，这一点也必须持续贯彻。实际上，“两个一以贯之”体现了将党的领导与现代企业制度的有机结合，从而不断发展完善中国特色现代国有企业制度。2020—2022年，中央部署开展国有企业改革三年行动，将加速构建和完善具有中国特色的现代企业制度作为八项重点任务之首。围绕着加快完善中国特色现代企业制度，国资监管部门出台了一系列制度文件，重点在于将党的领导融入公司治理各环节，实现制度化、规范化、程序化。经过国有企业改革三年行动，中央企业集团层面及已设立党委的重要子企业，均已全面制定党委（党组）前置事项清单；全国各省级国资委所监管的一级企业及重要子企业，亦已悉数制定党委（党组）前置研究讨论重大经营管理事项清单。“两个一以贯之”以明确的制度与机制，在中央企业等各级国有企业中得以贯彻实施。二是坚持党管干部。在国有企业中坚持党管干部原则，旨在确保党对干部人事工作的领导权以及对重要干部的管理权，强化党组织在国有企业选人用人过程中的领导与把关职能，致力于打造一支规模庞大且高素质的企业领导人员队伍。国有企业领导人员需要同时具备政治能力和专业能力，党管干部并不是要完全用行政体制对国有企业领导人员进行选拔和管理，而是需要更多发挥市场机制，选拔和建设适应中国特色社会主义市场经济发展要求的企业家队伍。同时，建立完善区别于党政领导干部、符合市场经济规律和企业家成长规律的国有企业领导人员管理机制，分级分类地推行职业经理人制度，推行经理层成员任期制和契约化管理。三是加强基层党组织建设。基层党组织作为国有企业的战斗堡垒，其建设的质量和水平直接关系到国有企业的改革发展稳定。国有企业基层党组织应当更好发挥自身政治功能和组织功能，围绕企业生产经营开展工作，重点做好服务改革发展、凝聚职工群众、建设企业文化等重点任务。要将提升企业效益、强化企业竞争力、确保国有资产保值增值视为国有企业基层党组织工作的根本出发点和最终落脚点。

（三）强调做强做优做大国有资本和国有企业必须以提高核心竞争力和增强核心功能为重点深化国有企业改革

习近平总书记指出，“要根据形势变化，以提高核心竞争力和增强核心功能

^① 《习近平谈治国理政》第二卷，外文出版社，2017年，第176页。

为重点，谋划新一轮深化国有企业改革行动方案”。^① 核心竞争力是指企业独有的、能够在激烈的市场竞争中维持优势并确保企业持续发展的能力，这种能力是企业硬实力与软实力的集中体现，是技术、产品、管理、企业文化、人才等方面优势的综合结果。核心功能体现了国有企业存在的价值和使命，与国有企业作为公有制主体的地位紧密相连，要从服务构建新发展格局、推动高质量发展、促进共同富裕、维护国家安全出发，重点发挥好科技创新、产业控制和安全支撑三大作用。在国有企业改革的实践中，提升核心竞争力重点体现在四个方面。一是推进国有经济布局优化和结构调整。我国国有资产规模庞大，但布局 and 结构不够合理，有的企业收益率不高、创新能力不强，应遵循问题导向原则，针对当前国有经济布局 and 结构中的问题，将深化供给侧结构性改革作为核心任务。坚持“有所为有所不为”的原则，专注于战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等关键领域，推动国有资本逐步向涉及国家安全、国民经济命脉、国计民生的重要行业 and 关键领域、重点基础设施集中，向具备前瞻性和战略性的产业聚焦，向拥有核心竞争力的优势企业汇聚。二是推进国有企业打造原创技术策源地。近年来，国有企业在整合创新资源、引领科技创新方面发挥了重要作用，一大批关键核心技术攻关取得突破，“卡脖子”问题得到不同程度缓解，重大科技创新成果丰硕。然而，与中央将其作为原创技术策源地的要求相比，国有企业的创新意识和创新能力均有待进一步提升。为更好发挥原创技术策源地的作用，国有企业应加强基础研究和应用研究，尤其是在一些有可能引领未来科技发展方向领域，充分发挥集中力量办大事的制度优势，利用举国体制攻关重大科研创新课题，加强原创技术供给。三是推动国有企业当好现代产业链的“链长”。现代产业链“链长”概念的提出，体现了国有企业在构建现代产业链和现代经济体系中的新角色定位，同时也反映了新时期对国有企业改革与发展的新要求。^② 作为现代产业链“链长”，国有企业应以服务国家战略、促进高质量发展为主线，统筹兼顾发展与安全，着力提升基础固链、技术补链、融合强链、优化塑链的综合能力，持续增强产业链和供应链的韧性与竞争力，以在现代产业体系建设中更加有效地发挥支撑与引领作用。四是推进国有企业建设世界一流企业。世界一流企业通常指的是那些在全球产业链的关键环节持续展现出强大的市场竞争力和行业影响力并得

① 习近平《当前经济工作的几个重大问题》，《求是》2023 年第 4 期。

② 中国社会科学院工业经济研究所课题组（曲永义等）：《产业链链长的理论内涵及其功能实现》，《中国工业经济》2022 年第 7 期，第 5～24 页。

到全球同行业广泛认可的企业。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，对于全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标具有至关重要的作用。为打造世界一流企业，国有企业需遵循产品卓越、品牌卓著、创新引领、治理现代化的高标准，完善企业治理模式和经营机制，提高核心竞争力和资源配置效率，增强内在活力、市场竞争力、发展引领力。

（四）强调做强做优做大国有资本和国有企业必须以管资本为主加强国有资产监管

中央全面深化改革委员会第十六次会议强调，“国有资产是全体人民共同的宝贵财富，是保障党和国家事业发展、保障人民利益的重要物质基础，一定要管好用好”。^① 确保国有资产的安全性、防止国有资产的流失，对于全面建成小康社会、实现共同富裕的目标而言，是不可或缺的必要条件，同时也是国有企业改革的基础性前提。为实现国有资产的保值增值，在实际工作中要重点做好三个方面。一是优化国有资产监管体制。构建并完善出资人监管的权力与责任清单，着重落实优化国有资本布局、提升资本回报率、规范资本运作流程、保障资本安全等关键任务，把强化出资人监管与履行好管党治党责任结合起来，把精简监管事项与完善国有企业法人治理结构结合起来，形成科学系统、精简高效的以管资本为主的国资监管体系。二是完善功能鲜明、分工明确、协调发展的三类出资企业格局。产业集团公司、国有资本投资公司、国有资本运营公司三类国家出资企业分别发挥不同的战略功能，采取不同的运作方式。其中，产业集团公司主要承担产业培育和发展的功能，在国家重要行业及关键领域发挥支柱作用，运作上要围绕确定的主业范围，推动产业发展和科技进步；国有资本投资公司的主要目标是服务国家战略、优化国有资本布局和提高产业竞争力，运作上主要是对重点产业进行长期投资，推动产业转型升级；国有资本运营公司主要服务于国有资产的保值增值，推动国有经济布局优化和结构调整，运作上主要是以资本运作为主。三是积极推行混合所有制改革。促进国有资本、集体资本、非公有资本等实现交叉持股、相互融合，形成混合所有制经济，有利于放大国有资本功能，促进国有资产保值增值。为更好实现国有资产的保值增值，要坚持以管资本为主，从提高资本效率、加强资本回报出发，积极发展混合所有制企业。

^① 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十六次会议强调 全面贯彻党的十九届五中全会精神 推动改革和发展深度融合高效联动》，《人民日报》2020年11月3日。

二、做强做优做大国有资本和国有企业的现实基础

做强做优做大国有资本和国有企业，构成了国有企业改革发展的总体方向，其根本目的在于提升国有经济的竞争力和创新力、控制力和影响力以及抗风险能力。其中，做强主要体现为国有经济竞争力的提升，包括国有企业经济效益的提高、在市场上有更加优异的表现等；做优主要体现为国有经济创新力和影响力的提升，包括国有企业更好承担服务保障功能、发挥创新驱动作用、引领产业转型升级等；做大主要体现为国有经济控制力和抗风险能力的提升，包括发挥国民经济“压舱石”“顶梁柱”作用、保障国家重大战略的实现、维护国家安全等。党的十八大以来，我国深化国有企业改革，在做强做优做大国有资本和国有企业方面取得巨大成就。然而，目前我国国有经济在发展中还存在经济效率不高、产业布局不优、创新能力不强、带动作用不够等问题。

（一）在做强方面，国有经济竞争力有所增强，但治理水平仍有待提高

随着改革的持续深化，我国国有经济竞争力总体呈稳步提升的态势。党的十五大提出国有大中型企业改革和脱困三年目标，国家采取了企业兼并、破产重组、债转股等方式，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，1997 年国有大中型亏损企业为 6599 户，到 2000 年 10 月已减少了 4098 户，占 62.1%。^①之后，我国持续推动国有企业改革。2020—2022 年，开展国有企业改革三年行动，加快建设更加成熟、更加定型的中国特色现代企业制度，努力提高国有企业活力和效率，改革取得显著成效。经过多年改革发展，我国国有企业竞争力明显增强，经济效益指标持续改善。例如，净资产收益率体现了每单位净资产创造的净利润水平，其变化趋势可大致体现企业的竞争力水平变化，我国国有企业净资产收益率明显提高，从 2001 年的 3.2% 上升到了 2007 年的 6.7%，到 2022 年和 2023 年，该指标分别为 5.8% 和 5.4%；国有企业利润总额也大幅增长，2007 年至 2024 年从 1.6 万亿上升到 4.4 万亿，年均增速达到 6% 左右（见表 1）。2024 年 8 月《财富》世界 500 强排行榜发布，133 家中国公司上榜（含我国台湾地区企业），其中有 91 家国有企业，在很多领域国有企业代表了我国产业的国际竞争力水平。

^① 盛华仁 《关于国有企业改革与脱困情况的报告——2000 年 12 月 27 日在第九届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2001 年第 1 号，第 51～58 页。

表 1 我国国有企业经济效益情况

年代	净资产收益率(%)	利润总额(亿元)
2001 年	3.20	
2002 年	3.40	
2003 年	3.90	
2004 年	5.80	
2005 年	6.60	
2006 年	6.20	
2007 年	6.70	15 833.56
2008 年	6.30	11 843.50
2009 年	5.80	13 392.20
2010 年	6.20	19 870.60
2011 年	6.00	22 556.80
2012 年	5.50	21 959.60
2013 年	5.10	24 050.50
2014 年	5.00	24 765.40
2015 年	4.80	23 027.50
2016 年	4.70	23 157.80
2017 年	5.60	28 985.90
2018 年	5.70	33 877.70
2019 年	5.80	35 961.00
2020 年	5.00	34 222.70
2021 年	6.00	45 164.80
2022 年	5.80	43 148.20
2023 年	5.40	46 332.80
2024 年		43 504.60

数据来源: Wind 数据库

我国国有企业竞争力有所增强的同时,治理水平仍有待提高。虽然目前我国国有企业净资产收益率相比于 2001 年有了明显提升,但与民营企业相比仍处于较低水平,根据全国工商联发布的《2024 年中国民营企业 500 强调研分析报告》,2023 年,民营企业 500 强的平均净资产收益率为 10.09%,大大高于国有企业平均水平。国有企业的资产收益率偏低,部分原因在于国有企业承担大量的社会责任,导致大量成本投入未能转化为相应的经济收益,从而在数据上反映出经济效率偏低,然而国有企业在创新精神和治理水平方面同样也存在很多不足,制约了其经济效率的提升。一些影响国有企业发展活力和内生动力的顽瘴痼疾尚未完全解决,一些国有企业仍然存在创新精神不强、创新能力不够、创新动力不

足等问题，与构建高水平社会主义市场经济体制的要求不相适应。

（二）在做优方面，国有经济创新力和影响力有所提升，但引领带动作用仍有待加强

随着国有经济布局优化和结构调整的持续深入推进，我国国有经济的创新能力和国际影响力有所提升。近年来，国有企业尤其是中央企业研发投入快速增长，“十三五”期间央企研发投入年均增长 14.5%，2024 年中央企业全年研发经费投入达 1.1 万亿，连续三年超过万亿元。^① 在研发投入大规模增长的情况下，中央企业的创新力得到了明显提升，一系列重大创新成果涌现，充分彰显了国有企业的战略支撑作用。国有企业积极应对全球技术和产业竞争新形势，不断策划提出重大需求，通过自主创新，推出首创技术、颠覆性技术、前沿技术，关键核心技术攻关取得突破，我国“卡脖子”技术问题得到一定程度缓解。同时，国有企业尤其是中央企业积极承担现代产业链“链长”职能，围绕国家产业战略安全和发展需要，推动产业链相关主体形成共同信念和一致行动，引领整个产业链大中小企业融通发展。^② 2022 年以来，国务院国有资产监督管理委员会遴选出两批共 16 家“链长”央企，与产业链上下游企业共同补链、延链、固链、强链。

我国国有经济创新力和影响力有所提升的同时，引领带动作用仍有待加强。一是国有经济布局有待进一步调整。目前，我国国有资本分布比重最高的领域主要是社会服务业、工业、交通运输仓储业等，而从工业内部来看，主要集中于电力工业、石油及石化、机械、冶金、煤炭工业等。这些领域很多都是关系国计民生的基础性领域，关系到国家安全和稳定，国有经济在这些领域布局具有合理性。然而，国有企业在战略性新兴产业和未来产业布局相对较少，国有经济在高新技术产业方面的优势并不显著。^③ 为更好发挥国有企业在产业转型升级中的引领作用，必须加大国有经济在战略性新兴产业和未来产业的前瞻性布局。二是国有企业打造原创技术策源地还存在“不敢干”“不想干”“不能干”的问题。^④ 其中，“不敢干”主要体现在国有企业面临绩效考核指标设置不合理、历史遗留

① 《中央企业运行总体平稳》，《人民日报》2025 年 1 月 18 日。

② 中国社会科学院工业经济研究所课题组（曲永义等）：《产业链链长的理论内涵及其功能实现》，2022 年，第 5～24 页。

③ 中国社会科学院经济研究所课题组（原磊、白培军等）：《新征程国有经济布局优化和结构调整研究》，《经济学家》2023 年第 9 期，第 5～13 页。

④ 李寒湜、梅珺淇、张铭慎、刘方：《国有企业打造原创技术策源地的思考与建议》，《企业改革与发展》2024 年第 4 期，第 53～57 页。

问题过多等约束，不敢从事风险性高的技术研发活动。“不想干”主要体现在国有企业面临的制度环境存在重眼前、轻长远，重显绩、轻潜绩，重表内、轻表外等问题，不想进行长期的研发投入。“不能干”的原因主要是部分国有企业的基础研究能力较差，在创新生态的多个层面面临着重大制约，不具备开展重大研发活动的的能力。三是国有企业在构建适合中国国情的产业链协同模式、提升中国产业链的现代化水平方面，发挥作用的广度和深度均有待进一步提升。国有企业与民营企业在深化合作方面仍存在诸多顾虑，许多国有企业表现出较强的风险意识，甚至在某些情况下显得过度谨慎，普遍担心在与民营企业合作过程中可能遭遇的风险；而民营企业则担忧在合作中可能因与国有企业实力差距大而面临地位不平等、丧失控制权等困境，往往持有完成任务的心态，仅限于开展一些简单的、交易性的合作，未能将与国有企业的合作视为提升产品质量、技术水准的良机。^①目前国有企业与民营企业的合作，主要通过市场交易、业务合作、项目联合等方式来进行，而通过签署战略合作协议来实现的深度合作相对较少，限制了国有经济与民营经济协同发展。

（三）在做大方面，国有经济控制力和抗风险能力有所提升，但保障不同所有制经济公平竞争共同发展的效果仍有待提升

随着规模的扩张，我国国有经济控制力和抗风险能力有所提升。我国国有资产总量呈现出稳步且持续的增长态势，2000年，我国国有资本总量仅为16万亿，而到2022年，这一数字已显著增长至340万亿，国有资本总量的扩张趋势尤为明显。与此同时，我国独立核算的国有法人企业数量呈现“先降后升”的发展趋势。2000年，全国国有法人企业数量达到19.1万户，随后逐年递减，至2008年降至11万户，缩减幅度达8.1万户。自2008年起，国企数量开始持续回升，截至2022年，全国独立核算的国有法人企业数量已增至29.1万户。^②国有资本的稳步增长符合国有经济在经济发展中发挥主导作用的要求，特别是2008年国际金融危机后，我国推出了进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的措施，而承担这些投资和保障经济稳定增长的主体就是国有企业。从这个角度看，国有企业作为政府调控宏观经济、应对金融危机的重要手段，其数量在2008年以后呈现增长的趋势也就不难理解。在国际形势较为严峻、全球分工体系加快调整的背景

① 王欣、肖红军《推动国有企业与民营企业协同发展：进展、问题与对策》，《经济体制改革》2022年第5期，第5~13页。

② 《中国财政年鉴（2023）》，中国财政杂志社，2023年，第416页。

景下，提高国有经济比重也有利于增强经济发展的独立性，保障国民经济安全稳定。

我国国有经济控制力和抗风险能力有所提升的同时，保障不同所有制经济公平竞争共同发展的效果仍有待提升。做大国有企业不是国有经济“一支独大”，而是整个国民经济的整体壮大。实现不同所有制经济高水平和高层次的协同共生、互利合作和生态共建是中国特色社会主义市场经济的基本要求，也是做大国有企业的重要前提，只有充分发挥国有企业的引领带动作用，实现多种所有制企业公平竞争共同发展，才算是真正做大国有企业。国有企业具有规模优势、人才优势、资金优势、技术优势等，能够在整个国民经济发展中发挥战略支撑、示范引领和服务保障作用；民营企业机制灵活、竞争意识强、对市场响应速度快，是推动社会主义市场经济发展的重要力量，可以成为推进中国式现代化的生力军；外资企业往往具有技术先进、管理先进、国际化水平高的特点，不仅能够为我国企业带来先进技术和管理经验，也是我国加强与世界经济联系合作的重要纽带。目前，不同所有制经济在公平竞争、共同发展方面，还存在市场干预、行业垄断、地方保护、市场分割等现象，制约了不同所有制经济的协同发展。民营企业，特别是中小民营企业，发展中面临诸多障碍。在某些领域，尤其是那些能够带来丰厚利润的行业，往往是国有企业占据主导地位，民营企业难以进入；即便在那些理论上对民营企业开放的行业，也存在诸多附加条件和限制性规定，导致民营企业在进入市场时常常遭遇不公正的待遇，不仅需要应对复杂的审批流程，而且在实际的投标竞争中往往处于不利地位；一些行业民营企业虽然能够进入，但随时可能因非市场因素而被迫退出。^①

三、做强做优做大国有资本和国有企业的实践路径

国有资本和国有企业在我国构建新发展格局中担负重要角色，不仅要实现自身的做强做优做大，更重要的是要激发经济活力，带动整个国民经济健康发展，实现国有经济、民营经济、外资经济等不同所有制经济和谐共生，相互促进。

（一）做强：发挥中国特色现代国有企业制度优势

做强国有资本和国有企业的关键在于更好发挥中国特色现代国有企业制度优

① 原磊 《推动共同富裕的产业政策研究》，《中国井冈山干部学院学报》2022 年第 5 期，第 18~31 页。

势，提高国有企业公司治理水平，提升国有资本运营效率和国有企业竞争力。判断国有资本和国有企业“强不强”，关键要看是否实现公司治理体系和治理能力现代化。中国共产党对国有企业的领导，是中国特色社会主义最突出的结构性制度特征之一，更是国有企业最大的制度优势。理论上讲，这种制度优势可以体现在两个层面：宏观层面来看，加强党的领导能够增强国有企业之间的组织协调性和行动一致性，从而避免出现个体理性和集体理性的矛盾，避免造成对国家整体利益的损害和公共资源的浪费；微观层面来看，加强党的领导有助于有效纠正公司制度的缺陷，包括弥补董事会运作的不足、保护利益相关者、提高员工的凝聚力、加强对企业社会责任的监督等。然而从现实来看，这种制度优势能否真正转化为国有资本运营效率和国有企业竞争力，关键要看党的领导和现代企业制度之间能否做到有机结合并发挥协同作用。事实上，改革开放以来我国国有企业改革中一个核心问题就是如何处理旧的治理体系与新的治理体系之间的关系，解决好二者之间存在的边界不清、责权不清的问题。

近年来，国有企业改革将加快完善中国特色现代企业制度作为核心任务，全面贯彻“两个一以贯之”，明确了党组织主要发挥“把方向、管大局、促落实”的职能，董事会主要发挥“定战略、作决策、防风险”的职能，经理层主要发挥“谋经营、抓落实、强管理”的职能。其中，党组织体现方向性，董事会体现专业性，经营层体现操作性，然而在企业实际中，如果不加以严格规范，可能会出现角色交叉的问题。有的国有企业存在董事会专业化和规范化不够等问题。目前，国有企业基本实现了外部董事数量大于内部董事，然而这些外部董事很多都是集团总部派到子公司的上级部门人员或兄弟单位人员，而非真正的外部人员，其独立性不足。近年来，国有企业尤其是中央企业加强了总部机关化的治理，压缩管理层级，提高管理效能，取得了明显效果。但目前来看，有的国有企业对经理层的授权仍不足，高效率的经营机制仍有待完善。

提升国有企业治理水平，必须更加清晰地界定党组织、董事会、经营层三者之间的责权范围，并对其行为进行有效规范。第一，进一步界定党组织的责权范围。对于前置事项清单中应由党组织决定的重大事项，要充分发挥好党组织的作用，切实履行好责任；对于前置事项清单中应由党组织研究的重大事项，党组织的作用应更主要体现为否决权，而非建议权或审批权。原则上，党组织前置研究的重大事项中，只要不违背国家“五位一体”总体布局，不违背国家对国有企业的定位，不违背企业总体发展方向，就可以交由董事会研究决定。第二，选优配齐配强董事会。以董事会专业委员会建设为抓手，规范董事会议事规则和程

序,提高董事会专业化决策能力。优化外部董事队伍,邀请科技、法律、管理、经济等领域专业人才担任外部董事。第三,加强对经理层授权。优化组织、流程设计,明确经理层的权责范围,建立权责明确、权责利对等、清晰考核、刚性激励约束的市场化机制,确保管理层团队和个人能够灵活、高效地实现工作目标,从而快速达成企业的使命和战略目标。

(二) 做优: 推进国有经济布局优化和结构调整

做优国有资本和国有企业的关键在于加速推进国有经济布局的优化与结构调整,促使国有企业持续增强核心功能、提升核心竞争力,更好地服务国家战略,实现政治责任、经济责任、社会责任的有机统一。国有企业并不是一般意义上的企业,而是承担国家使命的特殊企业,国有企业不仅承担着经济责任,更肩负着政治责任与社会责任。判断国有资本和国有企业“优不优”,不仅要看履行经济责任的好坏,更重要的是看履行政治责任和社会责任的好坏。其中,经济责任主要体现为国有企业的核心竞争力,目标是以一流的产品、技术、人才、管理和文化等建设世界一流企业;政治责任和社会责任主要体现为国有企业的核心功能,目标是增强安全支撑力、产业控制力和科技创新力,更好地服务国家使命。因此,必须推进国有经济布局优化和结构调整,将国有资本配置到更加重要、更有效率的领域,更好发挥国有企业的经济主导作用、引领带动作用 and 战略支撑作用,带动国家整体利益的实现。

推进国有经济布局优化和结构调整,必须着力推动国有资本向战略性新兴产业和未来产业布局。战略性新兴产业与未来产业是发展新质生产力形成的核心领域,体现了新一轮科技革命和产业变革的前进方向,国有企业必须将战略性新兴产业与未来产业置于重要位置,增强对这些产业的投资与布局,带动民营企业共同促进新质生产力的健康发展。一是成立专业子公司推动新产业新模式的发展。对于战略性新兴产业与未来产业,应当投入更多的资源,建立更加灵活的机制,而这可以通过建立新的专业子公司来实现。二是采取合资合作、战略联盟等方式建立产业联合体。国有企业投资战略性新兴产业与未来产业时,要避免对现有产业生态造成破坏,避免重复建设和恶性竞争,为此应当建立产业联合体,实现不同国有企业之间、国有企业与民营企业之间的优势互补、共同行动。三是充分发挥金融工具的作用。通过建立产业基金和创建股权投资公司等手段,发展战略性新兴产业和未来产业,不仅可以通过对产业科技公司的参股来强化对产业链的前瞻性布局,而且可以吸引更多的资金和资源,加速产业发展的进程。

推进国有经济布局优化和结构调整，必须更好发挥国有企业原创技术“策源地”、现代产业链“链长”作用。国有企业作为原创技术“策源地”、现代产业链“链长”，既有规模实力、政策条件、资源保障等方面的优势，也存在观念滞后、机制不活等方面的劣势。为此，必须完善国有企业的分类考核机制、创新激励机制和协同创新机制，健全以创新为导向的体制机制。一是完善分类考核机制。对于中央企业，要坚持“一企一策”，统筹国有资产保值增值、利润率、经营效率等共性指标和体现企业功能定位、行业特点、承担重大任务等情况的差异化指标。对于创新型国有企业，要健全符合科研规律的差异化考核机制，加长考核周期，强化容错免责机制，对科技创新活动给予足够包容支持，鼓励国有企业开展高风险、高价值基础研究。要将国有企业发挥现代产业链“链长”作用的情况，作为重要考核指标。二是完善创新激励机制。推行更为积极、开放且高效的人才政策，灵活运用股权分红等多种中长期激励方式，加速推进科技成果赋权改革，加强对科研人员的中长期激励力度。实施重点产业链尖端人才奖励制度，激励创新人才面向“卡脖子”技术和“杀手锏”技术实施技术突破，对于解决产业循环痛点堵点的企业或个人，给予特殊激励。三是完善协同创新机制。支持国有企业全面融入国家创新体系，深化与高校、科研院所、各类所有制企业以及地方政府的融通创新，共同承担国家重点研发计划、重大科技项目，强化项目、基地、人才、资金一体化配置，探索建立产业链研发成果共享机制，优化创新联合体协同攻关机制。

（三）做大：推动混合所有制改革

做大国有资本和国有企业的关键在于推动混合所有制改革，以有限规模的国有资本撬动更多的社会资源，从而更好发挥国有资本的控制力，实现国有企业和其他所有制企业优势互补、共同发展。判断国有资本和国有企业“大不大”，不能仅看国有资产规模，更重要的是看国有资本能够撬动多少社会资源和国有企业的实际控制力。混合所有制改革在优化国有企业的资源配置效率进而提升国有经济的整体功能方面有着重要作用。改革开放以来，国有企业混合所有制改革作为我国经济体制改革的重要组成部分，经历了“形式”混合、“资本”混合、“产权”混合的阶段，逐步进入“机制”混合的阶段，整体来说成效显著。^①截至2022年底，中央企业各级子企业中混合所有制企业户数占比超过70%，上市公

^① 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》，《管理世界》2021年第7期，第44~60页。

司已成为中央企业混改的重要载体。^① 然而，在肯定成绩的同时也应看到，我国混合所有制改革总体进展仍较为缓慢，很多国有企业只是象征性地预留一部分股权引入非公有制资本，未能真正发挥积极股东参与公司治理的重要作用，改革后的混合所有制企业也仍存在股权结构不优、治理机制不健全、监管体制针对性不足等问题。

推动混合所有制改革是提升国有控制力从而“做大”国有资本和国有企业的根本途径。为更好推动混合所有制改革，必须重点做好四个方面。一是分层分类深化混合所有制改革。我国混合所有制改革既包括公益类企业，也包括竞争性企业，既包括大企业，也包括很多中小企业，这些企业特征各异，面临问题也不同，必须采取分层分类的方式深化混合所有制改革。^② 对于公益类企业和自然垄断企业，要在坚持国家绝对控股基础上，适度推动投资主体多元化；对于承担一定国家使命的竞争类企业，可以采取国家相对控股的方式，大力引进非国有资本；在非国家明确规定的国有资本控股领域，对于竞争类的国有企业，尤其是中小型企业，要大力推进混合所有制改革，国有资本可控股，也可参股，甚至完全退出。二是优化混合所有制企业治理机制。混合所有制改革并不会自动带来治理机制的完善。例如，我国商业银行在股权结构上已经具备了混合所有制之“名”，但仍没有完全具备混合所有制之“实”，与充分市场化和商业化的现代商业银行的运行机制还有一定的差距。^③ 对那些已经具有混合所有制经济形式的企业，也还要根据企业发展的需要，规范并完善公司治理机制。三是多元化混合所有制改革路径。充分发挥国有资本投资、运营公司在资本运作中的平台作用，通过市场化的股权流动，推动产业整体上市或主业上市，吸引社会资本发展混合所有制。积极鼓励国有企业通过增资扩股的方式，引入具有高度认同感、匹配度和协同性的战略投资者，支持国有资本绝对控股的上市公司引入持股 5% 以上的战略投资者，将其作为积极股东。鼓励国有企业采取骨干员工持股的方式开展混合所有制改革，同时完善股权流转机制，以更好发挥员工持股的激励作用。四是完善混合所有制企业监管体制。对于混合所有制企业，特别是国有相对控股且非国有股东能有效参与公司治理的企业，实施差异化管控、精准化管控。要以资本为

① 国务院国资委党委 《国企改革三年行动的经验总结与未来展望》，《人民论坛》2023 年第 5 期，第 6~9 页。

② 黄群慧 《国有企业分类改革论》，《经济研究》2022 年第 4 期，第 4~12 页。

③ 余菁 《“混合所有制”的学术论争及其路径找寻》，《改革》2014 年第 11 期，第 26~35 页。

纽带、以产权为基础、以管资本为主线，对相对控股企业实施监管，确保国有资产的安全和增值，同时促进企业的市场化运作和效率提升。

四、结 语

国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，推进中国式现代化建设，必须做强做优做大国有资本和国有企业。做强做优做大并不是支持国有资本和国有企业盲目扩张，而是要发挥中国特色现代国有企业制度优势，提升国有企业公司治理水平，提高国有资本运营效率和国有企业竞争力；要加速推进国有经济布局的优化与结构调整，促使国有企业持续增强核心功能、提升核心竞争力，更好地服务国家战略，实现政治责任、经济责任、社会责任的有机统一；要推动混合所有制改革，以有限规模的国有资本撬动更多的社会资源，从而更好发挥国有资本的控制力，实现国有企业和其他所有制企业优势互补、共同发展。总之，做强做优做大国有资本和国有企业必须放在中国式现代化建设全局中去谋划和推进，一方面要加速打造创新引领、功能卓著、治理高效、活力充沛的现代新型国有企业，另一方面更要加快国有经济布局优化和结构调整，推动混合所有制改革，在全面落实国家战略、服务新发展格局上发挥战略支撑作用。

（责任编辑：高 媛）

connotation and qualitative dimensions of new quality productive forces. This paper brings the analysis of new quality productive forces down to the provincial level and three sub-dimensions. Using panel data from Chinese provinces spanning from 2001 to 2022 , this paper quantitatively explores the impact of intellectual property right protection (IPRP) on provincial new quality productive forces in China. The findings reveal that strong IPRP significantly improves the level of provincial new HHH (high-technology , high-efficiency and high-quality) productive forces in China. This effect is more pronounced in eastern provinces and provinces with large population. The strengthening of IPRP significantly improves the level of provincial novel HHH productive forces by stimulating innovation vitality. By refining three sub-dimensions of novel HHH productive forces , we find that the strengthening of IPRP significantly improves the level of provincial high-efficiency and high-quality productive forces , whereas the impacts on high-technology productive forces are not significant. The result suggests that the need to subdivide the dimensions of novel HHH productive forces , explore and implement region-specific IPRP rules in light of actual conditions in order to provide effective institutional guarantees for the development of new quality productive forces.

Keywords: intellectual property right protection , innovation , high-tech productive forces , high-efficiency productive forces , high-quality productive forces

Strengthening State Capital and State-owned Enterprises in China: Strategies for Enhancing Their Core Functions and Core Competitiveness

Qiu Xia

Abstract: Strengthening , optimizing , and expanding state capital and state-owned enterprises is both a foundation and a safeguard for building socialism with Chinese characteristics. On the basis of upholding the leadership of the Communist Party of China and strengthening Party building , efforts must focus on improving core competitiveness and enhancing core functions of state-owned enterprises(SOEs) in order to deepen the reform of state-owned enterprises. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China , China ' s state-owned enterprise reform has achieved tremendous success. The economic competitiveness , innovation capacity , influence , and resilience of SOEs have all improved. However , challenges remain , such as the need to further improve governance levels , strengthen the leading and driving role of SOEs , and enhance the effectiveness of ensuring fair competition and common development among different types of ownership economies. To advance the

modernization of socialism with Chinese characteristics , it is necessary to make state capital and state-owned enterprises get stronger , do better and grow bigger. Among these , “getting stronger” is mainly achieved by better leveraging the advantages of the modern state-owned enterprise system with Chinese characteristics; “doing better” is mainly achieved by refining the layout of the state-owned sector and adjust its structure; and “growing bigger” is mainly achieved by promoting mixed-ownership reform.

Keywords: modern state-owned enterprise system with chinese characteristics , refine the layout of the state-owned sector and adjust its structure , mixed ownership

The Theoretical Contributions , Limitations , and Implications of Stiglitz’ s Reformism

Fu Mozhuang Wei Jian

Abstract: Taking the widening economic inequality between the upper and lower classes in American society as a starting point , Joseph Stiglitz examines the deep-seated institutional problems underlying the crisis of capitalism. He articulates a comprehensive reform agenda for capitalist societies , encompassing economic , political , and cultural dimensions. Drawing on his profound economic expertise and active engagement in global public affairs , Stiglitz developed a theory of capitalist reform that has exerted significant influence. His approach represents a theoretical response to the economic crises , growing social inequality , and political corruption that have intensified since the 1990s , offering a relatively complete set of reform goals and institutional designs across multiple sectors , thus constituting an overall strategy for reforming capitalist society. The contribution of Stiglitz’ s reformist theory lies in its deep analysis of the economic and political roots of capitalist crises in the context of globalization and financialization , and in its formulation of policy proposals within the public agenda. However , the limitation of his theory stem from his overarching assumption about the inherent benevolence of free markets and the state. These assumptions confine his reform agenda to the realm of technical adjustments and struggle to address the structural contradictions generated by predatory capitalism , rendering his proposals difficult to implement. Nevertheless , Stiglitz’ s insights—particularly in areas such as tax reform , financial regulation , social security , and innovation-driven development—continue to offer valuable theoretical references and inspiration for China’ s ongoing efforts to deepen reforms and improve its governance system.

Keywords: the U. S economy , reformism , inequality , state intervention , Stiglitz