

以深化国资国企改革 推进国家治理体系和治理能力现代化

黄群慧

[摘要] 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、我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量，这意味国有企业本身就是国家治理体系的一个重要组成部分，构成了国家治理能力中的重要力量。深化国企国资改革需聚焦进一步全面深化改革总目标，服务于推进国家治理体系和治理能力现代化。基于此认识，在论述世界一流企业建设、完善中国特色现代企业制度、建立国有企业履行战略使命评价制度等深化国资国企改革的关键任务与推进国家治理体系和治理能力现代化的关系的基础上，提出并论证了建设世界一流企业是实现国家治理体系和治理能力现代化的内在要求、中国特色现代企业制度是支撑国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度、国企履行战略使命评价制度是服务于国家治理体系和治理能力现代化的重要保障观点。特别值得强调的是，党的二十届三中全会提出建立国有企业履行战略使命评价制度，是一项根植于中国国有企业改革发展实践的重大企业理论创新，是“使命导向企业理论”指导下的一种制度创新。

[关键词] 国资国企改革；世界一流企业；中国特色现代企业制度；治理体系；治理能力

[中图分类号] D616

[文献标识码] A

当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，党的二十届三中全会要求围绕中国式现代化进一步全面深化改革，指出进一步全面深化改革总目标是继续完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。中国国有企业在

国家治理中具有特殊而又十分重要的地位，进一步深化国企国资改革是构建高水平社会主义市场经济体制的重要任务，需要聚焦进一步全面深化改革总目标，服务于推进国家治理体系和治理能力现代化。这要求必须加快建设世界一流企业，完善中国特色现代企业制度，建立国有企业战略

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“发展新质生产力与完善现代化产业体系研究”（24&ZD039）、国务院国有资产监督管理委员会项目“中国特色国有企业理论的内涵、结构与演进脉络研究”。

[作者简介] 黄群慧，第十四届全国政协委员、经济委员会委员，中国社会科学院经济研究所研究员，中国社会科学院大学经济学院特聘教授。

使命评价制度，为国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实的组织支撑和制度基础。

一、国资国企改革要服务于国家治理体系和治理能力现代化

进入新时代，中国国有企业改革进入到全面深化改革新阶段。2013年11月党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。以党的十八届三中全会精神为指导，2015年中共中央、国务院发布《关于深化国有企业改革的指导意见》，并进一步出台了一系列关于深化国有企业改革的政策文件，推进了国有企业功能定位与分类、混合所有制改革、国有资产管理体制和国有企业治理结构的规范等全面深化改革，国有企业全面深化改革取得了重大成就。2020年6月开始实施《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》，围绕着完善中国特色现代企业制度、推进国有经济布局优化和结构调整、积极稳妥深化混合所有制改革、健全市场化经营机制、形成以管资本为主的国有资产监管体制、推动国有企业公平参与市场竞争、抓好国企改革专项工程和加强国有企业党的领导和党的建设等方面的改革攻关。2023年开始深入实施《国企改革深化提升行动方案（2023—2025年）》，以党的二十大精神为指导，更加强调在增强国有经济产业引领力、布局前瞻性战略性新兴产业、提高安全支撑力、加快完善中国特色国有企业现代公司治理、营造公平竞争市场环境、促进各类所有制企业共同发展等方面深化改革。

新时代国资国企改革开创了全新局面，形成1+N政策体系，在形成更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度和国有资产监管体制上都取得了巨大成效，国有经济布局不断优化，持续推动了国有资本和国有企业的做强做优做大。全国国有企业（不含金融企业）资产总额由2012年的89.5万亿元增长至2023年的371.9万亿元，年均增长13.8%。2024年全国国有企业（不含金融企

业）营业总收入84.7万亿元，利润总额4.35万亿元，应交税费5.88万亿元，较2012年分别增长100%、98%、75%。近年来，中央企业在战略性新兴产业领域年均投资增速超过20%，2023年战略性新兴产业投资同比增长32.1%，2024年投资达2.7万亿元，占总投资比重首次突破40%。2024年中央企业在涉及国家安全、国计民生等领域的布局比重超过70%，98%的中央企业和地方国有企业子企业建立了经理层成员任期制和契约化管理制度^[1]。

党的二十大开启了中国式现代化新征程，要求深化国资国企改革，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。党的二十届三中全会把进一步深化国企改革纳入进一步全面深化改革、推进中国式现代化的战略全局中。进一步深化国资国企改革，是到2035年全面建成高水平社会主义市场经济体制的关键任务，也是基本实现国家治理体系和治理能力现代化这个进一步全面深化改革总目标的必然要求。国有企业和国有资本在国家治理体系中具有十分重要的地位，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，是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量^[2]。这意味着，我们党要执政兴国、推进国家治理体系和治理能力现代化，从而领导全国人民实现中国式现代化，一定要高度重视、充分发挥好国有企业的重要物质政治基础、重要支柱和依靠力量的作用。这要求通过深化国资国企改革，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，从而支撑国家治理体系和治理能力现代化。

围绕着实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标，党的二十届三中全会关于国资国企改革的具体要求可以归结为以下六方面。一是要基于中国式现代化建设的使命要求，进一步科学完善国有企业功能界定和分类。二是完善管理监督体制机制，增强各有关管理部门战略协同，深化

国有资本投资、运营公司改革,需要更好地发挥国有经济科技创新、产业控制、安全支撑的战略功能,推进国有经济布局优化和结构调整。三是建立国有企业履行战略使命评价制度,深化分类改革,完善分类核算、分类考核评价体系,提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性。四是健全国有企业推进原始创新制度安排,发挥新型举国体制优势,弘扬企业家精神,推进从基础研究到产业化应用的全链条创新,加快发展新质生产力。五是完善中国特色现代企业制度,加快提升企业现代治理和管理能力,全面提升企业产品品牌价值创造力,加快建设世界一流企业。六是通过深化国资国企改革、构建全国统一大市场,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护,促进各类所有制企业优势互补、高质量协同发展^[3]。

二、建设世界一流企业是实现国家治理体系和治理能力现代化的内在要求

进入新时代,中央企业开始全面推进建设世界一流企业。2013年1月,国资委同时印发了《中央企业做强做优、培育具有国际竞争力的世界一流企业要素指引》(国资发改革〔2013〕17号)和《中央企业做强做优、培育具有国际竞争力的世界一流企业对标指引》(国资发改革〔2013〕18号),明确提出了世界一流企业应当具备的各项具体要素及其各自对应的要素体系,并将对标作为做强做优、培育世界一流企业的重要工作抓手。党的十九大报告指出:深化国有企业改革,发展混合所有制经济,培育具有全球竞争力的世界一流企业^[4]。这对国有企业提出培育世界一流企业的任务。

2019年,国资委将航天科技、中国石油、国家电网、中国三峡集团、国家能源集团、中国移动、中航集团、中国建筑、中国中车和中广核集团等10家中央企业列为创建世界一流示范企业。2020年,又增加了中国宝武。入选示范企业的中央企

业的共同特点是主业突出、竞争优势明显,初步具有国际资源配置主导、行业技术发展引领、全球产业话语权的初始地位;同时,在公司治理、集团管控、人才队伍建设等方面表现突出,具备成为世界一流企业的基础条件。2020年6月,习近平总书记主持第十四次中央全面深化改革委员会审议通过的《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》,要求开展培育世界一流企业创建示范工程和对标世界一流管理提升行动。2020年10月,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,将“加快建设世界一流企业”作为“十四五”期间国有企业改革发展重大目标任务。2022年2月28日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第二十四次会议,审议通过《关于加快建设世界一流企业的指导意见》,进一步明确要加快建设一批产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代的世界一流企业。党的二十大报告和二十届三中全会进一步强调要求加快建设世界一流企业。

可以说,对于一个企业组织而言,成长为世界一流企业,应该是所有企业发展的最终目标。对于国有企业而言,建设成为一个世界一流企业,无疑是改革发展的目标。所谓世界一流企业,是在重要的关键经济领域或者行业长期持续保持全球领先的市场竞争力、综合实力和行业影响力,并获得全球业界一致性认可的企业,具有产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代等显著特征^[5]。产品卓越,反映了企业提供的产品与服务水平,依赖卓越的产品与服务水准,掌握在全球价值链中高端环节的主导权与话语权,以强大的产品与服务的供给能力来确立企业在全世界竞争中不可撼动的一流地位。品牌卓著,说明企业在全世界具有著名的优秀品牌形象与公司声誉,显示了企业各方面资源与能力具备全球一流的竞争软实力。创新领先,意味着企业掌握关键核心技术、在关键核心领域具有领导全球技术发展潮流的能力,能够不断推出技术全球领先的服务和产品,在新一轮科技革命

和产业变革中居于前沿水平。治理现代,要求企业具备现代企业制度和公司治理结构,能够形成科学的决策机制、现代高效的管理组织结构、国际化的经营能力等。

世界一流企业是国家经济实力、科技实力、国际竞争力的重要体现,是引领全球产业发展和技术创新的关键力量,是一个国家现代化事业的坚实的物质技术基础,在一个国家的经济治理体系中具有举足轻重的地位。因此,建设世界一流企业,对于支撑中国式现代化具有重大作用。没有一批世界一流企业的支撑,我国2035年不可能建成现代化经济体系和新发展格局,不可能基本实现现代化;没有一大批世界一流企业,我国2050年不可能成为综合国力和国际影响力领先的社会主义现代化强国。国有企业关系到我们党的执政地位和执政能力,关系到我国社会主义制度,因此,能否将国有企业建设成为世界一流企业,事关我国治理体系和治理能力现代化水平。要实现到2035年全面建成高水平社会主义市场经济体制、中国特色社会主义制度更加完善、基本实现国家治理体系和治理能力现代化,必然要求通过深化国有企业改革、建设中国特色现代企业制度、弘扬企业家精神,将更多国有企业建设成为世界一流企业。

虽然经过改革开放尤其是新时代以来,我国很多国有企业已经成为规模巨大、在全球具有一定影响力的大型企业,2024年世界500强中我国国有企业已经达到90家。但总体而言,我国国有企业还存在企业资产收益率不高、创新能力不足,同产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代的世界一流企业的要求还有差距,同国有企业在国家治理体系和中国式现代化事业中重大战略支撑的功能定位要求还有差距。新征程上,需要进一步深化国资国企改革,增强国有企业核心功能、提升核心竞争力,加快推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中,向前瞻性战略性新兴产业集中,加

快以数字技术、绿色技术改造提升传统产业,大力布局战略性新兴产业和未来产业,进一步加快推动国有资本和国有企业做强做优做大。通过把握新一轮科技和产业革命趋势有效提升企业技术牵引和产业变革的创新能力,通过对标世界一流企业全面提升企业产品品牌价值创造力,通过完善中国特色现代企业制度加快提升企业现代治理和管理能力,通过积极融入国际经济大循环快速提升企业的全球影响力,从而积极推进我国更多国有企业跨越发展为世界一流企业。

三、中国特色现代企业制度是支撑国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度

党的十四大正式确立了经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确提出建设产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度是我国国有企业改革的方向。

新时代以来,按照党的十八届三中全会精神,国有企业不断深化公司制改革,强化现代企业制度建设。在现代企业制度建设具体实践方面,2017年国务院办公厅先后发布《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》《中央企业公司制改制工作实施方案》等文件。2017年年底国有企业公司制改革基本完成,按照《中华人民共和国全民所有制工业企业法》登记的中央企业(不包括金融、文化企业)全部改为按照《中华人民共和国公司法》登记为有限责任公司或者股份有限公司,加快形成有效制衡的公司法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制。以董事会建设为重点完善公司法人治理结构,到2020年,国有独资、全资公司全面建立外部董事占多数的董事会。中央企业实现董事会应建尽建,董事会定战略、作决策、防风险功能作用有效发挥。国资监管部门向建有规范董事会的国有企业陆续下放发展决策

权,经理层成员选聘权,业绩考核权和薪酬、职工工资分配及重大财务事项等重要权限。全面深化劳动、人事、分配三项制度改革,建立健全反应灵敏、运行高效的市场化经营机制,积极推进经理层成员任期制和契约化管理,推行职业经理人制度。到2024年,中央企业经理层契约化管理实现签约全覆盖,管理人员竞争上岗比例超过六成,中长期激励扩面提质,累计激励36.8万人次。

在坚持现代企业制度这个国有企业改革方向的同时,新时代深化国有企业改革更加强调一以贯之地坚持党对国有企业的领导这个重大政治原则,努力把加强党的领导与完善公司治理统一起来,建设中国特色现代企业制度。2016年10月,习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上指出,坚持党对国有企业的领导是重大政治原则,必须一以贯之;建立现代企业制度是国有企业改革的方向,也必须一以贯之。中国特色现代国有企业制度,“特”就特在把党的领导融入公司治理各环节,把企业党组织内嵌到公司治理结构之中,明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位,做到组织落实、干部到位、职责明确、监督严格^[6]。

在坚持和加强党的全面领导的实践方面,近年来中央企业集团持续健全“三重一大”决策制度,落实党委(党组)研究讨论前置程序,充分发挥党委(党组)的领导作用,尊重和支持董事会、经理层依法行使职权。现在中央企业已经全面完成“党建入章”,全部实现党委(党组)书记、董事长“一肩挑”,全部中央企业集团公司和1.26万户重要子企业制定了党委(党组)前置研究讨论重大经营管理事项清单,在制度上、组织上、程序上确保了党委(党组)的领导地位。

中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于完善中国特色现代企业制度的意见》,对完善中国特色现代企业制度的内涵和目标进行了具体明确。从中国特色现代企业制度内涵看,中国特色现代企业制度以坚持和加强党的领导为根本,以产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学为基础,

以完善公司治理为重点,以改革创新为动力,弘扬企业家精神,加快建设更多世界一流企业,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑。从推进建设目标看,要经过5年左右,推动具备条件的企业普遍建立适合国情、符合实际、满足发展需要的中国特色现代企业制度,到2035年,中国特色现代企业制度更加完善,企业国际竞争力全面提升,为加快建设世界一流企业奠定坚实基础。上述完善中国特色现代企业制度意见还指明具体的推进原则为坚持分类引导、统筹推进,根据企业规模、发展阶段、所有制性质等分类施策。从具体工作要求看,要做到坚持以制度建设促发展,破解体制机制障碍,推动公司治理结构和组织形态创新,完善企业制度,支持和引导各类企业提高资源要素利用效率和经营管理水平。以这个意见为指导,进一步深化国企改革、完善中国特色现代企业制度的工作重点包括:推动党的领导更加融入公司治理各环节,分层分类、动态优化国有企业党委(党组)前置研究讨论重大经营管理事项清单;更加注重完善公司治理结构,保障董事会发挥决策中心作用,落实董事会向经理层授权制度,建立新型经营责任制;更加重视弘扬企业家精神,健全优秀企业家培养、选拔、任用、考核、评价机制,完善物质激励和荣誉表彰体系,最终要培育更富活力、更具韧性、更有竞争力的现代企业,建设世界一流企业。

基于上述对中国特色现代企业制度的理论、政策和实践的认识,我们需要明确的是:中国特色现代企业制度在我国国家制度体系和国家治理体系中处于什么样的地位呢?实际上,党的十九届四中全会围绕着坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题作出重要决定,提出中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。中国特色社会主义制度的科学制度体系包括根本制度、

基本制度、重要制度，在坚持和完善社会主义基本经济制度过程中，需要不断完善一系列重要制度。中国特色现代企业制度就是社会主义基本经济制度体系中关于公有制为主体、多种所有制经济共同发展制度的一项重要制度，是国家制度体系中的一项重要制度，是国家治理体系和治理能力现代化的一项具体体现。

总之，中国特色现代企业制度，是高水平社会主义市场经济体制的重要的企业微观制度基础之一，是中国企业建设世界一流企业的重要制度基础，既坚持中国共产党领导这个中国最大的国情，又坚持建立现代企业制度这个市场化改革方向，是对推进中国式现代化、国家治理体系和治理能力现代化具有重要支撑意义的一项重要制度。我们必须认识到，以完善中国特色现代企业制度为基础建设世界一流企业，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

四、国企履行战略使命评价制度是服务于国家治理体系和治理能力现代化的重要保障

党的二十届三中全会要求：“建立国有企业履行战略使命评价制度，完善国有企业分类考核评价体系，开展国有经济增加值核算”^[7]。建立国有企业履行战略使命评价制度，是党的二十届三中全会提出的一项具有重大意义的改革举措。2025年《政府工作报告》进一步要求加快建立国有企业履行战略使命评价制度。

使命是企业组织存在的理由，使命决定战略，企业组织基于战略进行有效运作，在市场中计划运筹、组织协调各种资源，最终实现自己的使命，这是企业组织运行的基本逻辑。对于国有企业而言，国家赋予的使命也就是国家出资设立国有企业的理由。从一般意义看，中国国有企业被赋予了中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础、我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量的使命，这意味着国有企业本身就是国家治理体系的一个

重要组成部分，构成了国家治理能力中的重要力量。因此，新时代新征程，中国国有企业必须围绕实现国家治理体系和治理能力现代化改革总目标要求，强化建设中国式现代化的使命担当。从具体企业运行看，作为国有企业监管治理，必须围绕其使命进行评价。建立国有企业履行战略使命评价制度，既是国家治理制度建设、国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是要求国企改革服务于国家治理体系和治理能力现代化的制度保障。

党的二十届三中全会提出建立国有企业履行战略使命评价制度，不仅仅是一项关于国有企业改革发展的重大制度创新，也是一项根植于中国国有企业改革发展实践的重大企业理论创新。企业理论是经济学和管理学的重要基础理论，旨在从理论上解释企业的本质、存在意义、边界、组织结构、行为模式等。改革开放以来中国企业发展的实践，中国各类所有制企业蓬勃发展的经济现象，尤其是中国国有企业改革发展的重大成就，现有的经济学和管理学中占据主流地位的、根植于西方市场经济的企业理论，包括新古典主义厂商理论、交易费用理论、团队生产理论、契约理论、委托代理理论、资源基础观理论、核心能力理论等，虽然在一定程度上也有借鉴意义，但无法全面客观解释我国社会主义市场经济条件下的企业本质和行为，我们亟须基于本土实践的中国企业理论或者中国国有经济理论。对于中国国有企业而言，“使命导向的企业理论”可以更好地解释中国国有企业改革与发展的实践。“使命导向的企业理论”核心观点在于，企业是通过明确组织使命来驱动其战略决策和经营行为的，企业存在的本质和行为逻辑是为了实现其组织使命。与一般企业理论单纯强调利润最大化的逻辑不同，中国国有企业更多的是以市场化手段实现国家赋予其的使命，国有企业市场化改革是手段，而不是目标。中国国有企业战略决策和行为逻辑决定于其国家使命定位，这意味着“使命导向的企业理论”更能解释中国国有企业现象。新时代以来，

我国实施国有企业分类改革,基于组织使命将国有企业划分为公益类、商业一类和商业二类,分类推进改革。而所谓国有企业履行战略使命评价制度,正是基于这三类使命对企业履行情况进行评价的制度。也可以说,建立国有企业履行战略使命评价制度是“使命导向的企业理论”指导下的一种制度化改革实践。

具体到如何建立国有企业履行战略使命评价制度,需要把握以下几方面基本原则。

首先,将国有企业战略使命评价与分类改革相结合。建立国有企业履行战略使命评价制度,要求与深化分类改革、分类考核、分类核算结合起来,进一步完善国有企业分类考核评价体系,使其更好地服务于国家设立国有企业的初衷,实现国家使命要求。“十五五”期间要进一步深化使命导向的国有企业分类改革,以国有企业战略使命评价制度深化国有企业分类改革。

其次,将国有企业战略使命整体评价与国有企业战略使命具体评价相结合。建立国有企业履行战略使命评价制度,要区分国有企业战略使命的整体评价与国有企业战略使命的具体

评价。前者是将国有企业作为一个整体对其履行战略使命——战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等方面的评价,评价结果应由国资委对全国人大报告。后者是“因企制宜”针对每个企业具体战略使命要求,由国资委对具体每家国有企业的评价。

再次,实现战略使命评价的稳定性和动态性的结合。建立企业战略使命评价模型,从战略使命界定、战略使命规划、组织架构支持、要素资源保障等方面设置战略使命评价指标体系。这个过程注意评价长期使命的稳定性和具体战略任务动态性的结合。企业使命是长期性、相对稳定的,企业战略可以是中期和年度的,每年具体战略任务可以动态变化。在评价指标设计中要考虑到这方面。

最后,强化国有企业发展新质生产力的战略使命导向。这要求通过建立完善国有企业战略使命评价制度,对国有企业履行发展新质生产力战略使命进行评价,推进国有企业构建更加适应新质生产力发展的体制机制,更好完成以科技创新引领现代化产业体系建设的战略任务。

参考文献

- [1]黄群慧.为“十五五”国资国企良好开局打牢基础——从《政府工作报告》看下一步国资国企改革发展发力重点[J].国资报告,2025(4).
- [2]习近平经济文选:第1卷[G].中央文献出版社,2025:195、196.
- [3]黄群慧.聚焦中国式现代化使命,深化国资国企改革[J].国资报告,2024(8).
- [4]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].人民出版社,2017:33.
- [5]黄群慧,张弛.现代新型国有企业建设六大显著成效[J].国资报告,2022(8).
- [6]习近平谈治国理政:第2卷[G].外文出版社,2017:176.
- [7]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[M].人民出版社,2024:7.

责任编辑:毛 强