

专家解读：“点线面体”联动 打造布局结构新的现代新国企

新时代以来,随着国企改革三年行动顺利结束,国有企业改革深化提升行动纵深推进,我国国有企业发展质量不断提高。面对推进中国式现代化的历史使命,如何使国有经济在建设现代化产业体系、构建新发展格局、发展新质生产力、推动高质量发展中发挥更大作用,成为当前国企改革的核心任务。

聚焦布局优化 打造现代新国企

国家参与经济活动通常与实现发展目标有关,例如提供普遍公共服务、弥补市场失灵与消除外部性、通过就业促进社会契约、扩大融资渠道、推动产业转型、出于国家安全目的对战略部门实施调控。这意味着国有经济在以上重要领域、关键环节布局才更具有合理性。建设现代新国企也离不开布局结构优化,核心特征是聚焦增强企业核心功能,要求国有企业不仅要注重资产保值增值,而且要围绕功能使命服务国家总体战略优化布局。通过优化布局提升国有企业核心竞争力。历史上,部分国有企业有盲目多元、“铺摊子”倾向。在398个国民经济行业中,国有企业曾经涉足行业高达380个,业务板块纷杂、辅业包袱重,子企业层级过多、母公司对子公司管控能力弱,导致一些国有企业大而不强、运营效率低。现代新国企建设就是要实现国有经济布局“有进有退、有所为有所不为”,从回报率低、竞争力弱的领域退出,围绕企业优势业务提升核心竞争力。通过优化布局增强国有企业核心功能。作为社会主义市场经济的重要主体,国有企业既需要创造经济价值,更需要创造功能价值。国有经济布局战线过长,势必影响国有企业功能价值的创造能力。因而需要进一步明晰不同类型国有企业功能定位,完善主责主业管理,向更好体现核心功能的主业集中。国企改革三年行动结束后,国有企业对重要行业和关键领域的控制力显著增强。通过优化布局深化国有企业改革。经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系。由于既得利益的关系,部分行业的国有企业依靠行政壁垒,不愿意推进竞争环节的市场化,不愿意从低效率领域退出。这需要国有企业突破利益固化的藩篱,通过推进战略性重组、专业化整合提高资源配置效率。总之,建设现代新国企要锚定助力中国式现代化目标,以布局优化、结构优化、功能优化更好地服务国家战略,更好展现国资国企责任担当。

推动国有企业布局优化 取得明显成效

党的十八大之前,国有经济布局结构优化问题没有受到足够重视,国企改革主线侧重公司治理、经营机制等。国有经济呈现战线长、行业散、分布宽的特点,在支撑国家战略性目标中作用发挥不够。党的十八届三中全会之后,国企调整重点开始从“降数量”转为“提质量”,以优化功能布局、提升质量、增强核心功能为改革目标。2013年出台的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确了国有经济布局调整方向应以服务国家战略为目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域。

此后,从“1+N”系列文件的出台到国企改革三年行动的收官,国有经济布局优化和结构调整取得了明显成效。国务院国资委发布的数据显示,2020年以来,央企战略性新兴产业年均投资增速超过20%,营业收入占比超35%,发展新动能更加充沛。央企控股的境内上市公司中战略性新兴产业企业占比超过了四成。国企对重要行业和关键领域的控制力显著增强。

明确发展目标,奠定布局优化的政治基础。国有经济布局优化始终在党的统一领导下持续推进。党中央高度重视国有经济布局优化和结构调整的重要意义。从国企改革三年行动中“抓重点、补短板、强弱项”的要求,再到党的二十届三中全会“三个集中”的新要求,以及习近平总书记对《决定》所作说明中对“推进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”的再次强调,充分体现推进国有经济布局优化和结构调整始终在党的领导下进行,具有目标一致性和持续深入性。特别是“两个一以贯之”要求的不断强化,使得国企布局优化更加坚定了党的领导这个根本政治保障。

分类改革细化了各类国有企业发展目标。不同国有企业功能定位差异较大,统一的监管思路和考核体系不利于激发国有资本的活力和竞争力。2015年8月,《关于深化国有企业改革的指导意见》提出国有企业布局优化将以市场为导向,按照国企分类原则推进。分类改革有助于国有企业明确自身定位,将资源集中于企业核心业务上,围绕主业进行产业链的构建,增强核心功能;退出非主业和竞争力弱的领域,减少国有资产错配。以科技型军工央企——中国电科为例,集团将处于充分竞争领域的子公司确定为商业一类,承担重大专项任务的部分科研院所和子公司确定为商业二类,为电子信息行业提供公益性、关键共性技术的创新类子公司确定为公益类。积极引入非公资本来减少商业一类的国有资本占用,加强后两类企业投资。通过功能界定和分类,集团总部投资重点更加清晰,成员单位的使命责任更加坚定。

考核评价机制改革调整成为布局优化的“指挥棒”。国务院国资委组建以来,持续优化考核评价体系,为国有经济布局优化提供了较好的支撑。比如最新的“一利五率”考核框架强化了科技产出方面的考核,对央企进一步发挥“链长”作用,进一步发展新质生产力,进军战略性新兴产业提出了更高的要求。目前国务院国资委已经出台了针对19个行业的考核实施方案,在2024年度对中央企业的经营业绩考核中,个性化指标占比达到77%,有力引导企业各展所长,争当各自赛道的“尖子生”,实现质量更高、功能更优的发展。

“点线面体”联动打造 布局优化的现代新国企

党的二十届三中全会提出,推进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,增强核心功能,提升核心竞争力。进一步明晰不同类型国有企业功能定位,完善主责主业管理,明确国有资本重点投资领域和方向。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。可见推动布局优化和结构调整成为现代新国企提升核心竞争力,增强核心功能的关键一招。

为进一步巩固扩大国有企业布局优化阶段性成果,未来国企布局优化应向更系统、更深入的层次迈进,建议以企业业务布局优化为“点”,以产业链布局优化为“线”,以产业间布局优化为“面”,以各有关管理部门战略协同为“体”,全面系统推进国有经济布局优化,从而加快现代新国企建设。

优化考核评价机制引导企业业务布局优化。在改革中,应进一步明确国有企业的功能定位,充分竞争领域国有企业中的国有资本可以适当退出,积极引入社会资本进行补充,将腾挪出的国有资本更多投向重大专项任务、公益性服务和关键技术创新等领域。推动大型国企业务主辅分离,竞争性环节市场化改革,将资金导向主业,强化企业核心功能。深化配套的分类考核、分类核算,在中央企业实行“一业一策、一企一策”的个性考核,以企业主业、核心功能为考核核心。同时强化国企承担战略使命任务评价机制,绩效考核标准与国家重大战略目标相一致。

以“补短板”为核心,强化产业链环节布局优化。产业链布局优化的重点是淘汰落后产能,补齐产业链短板,解决关键环节“卡脖子”问题,维护产业链安全。为此国有企业应勇于担当“链长”,整合科技创新资源对产业链落后环节进行现代化改造,集中力量攻关关键技术,强化原创性技术供给,推动全产业链布局高端化、现代化。为此,我们建议,一是弘扬企业家精神,以创新人才队伍建设驱动国有企业创新发展;二是推进体制机制创新,加速创新要素集聚,建设高水平研发平台,鼓励国有企业将更多资本投入到科学创造和原创性技术创新之中;三是着力优化创新生态,厚植创新文化;四是将现代新国企打造成科技创新举国体制的推动者,带动产学研融合,与非公企业、科研机构等各方通力合作,整合社会科技创新资源,承担国家重大技术攻关任务,推动高质量发展。以“三个集中”导向推动国有经济产业布局优化。完善国有企业功能界定与分类指引,明确公益性、基础性、战略性行业分类范围,加强国有企业在这些行业的进入力度,使国有资本投资运营更多地投向“三个集中”重要行业和关键领域。对于新赛道产业、颠覆性技术和前沿科技应当尽早建立国有资本专项支持资金库,围绕第四次科技革命,尽早布局一批未来产业研发与发展基地,建立未来产业技术研究院和先导示范区,推动形成未来产业策源地。

服务国家发展战略,协调各部门实现整体布局优化。完善国资国企管理监督体制机制,增强各有关管理部门战略协同,加强政策协调和信息共享,形成工作合力,统筹国有经济重大生产力布局,突出抓好以更好服务国家战略为导向的功能性改革。不断健全经营性国有资产出资人制度和集中统一监管制度,打造专责专业的国有资产监管机构,防范在国有经济布局调整进程中会面临的国有资产流失、员工权益受损等各种风险。同时有效发挥国有资本投资公司产业投资功能和国有资本运营公司资本运作功能,打造国有资本投资布局、整合运作和进退新型举国体制的专业化平台,利用多层次资本市场体系促进国有资产证券化,实现不同行业、不同地域的国企股权统一布局优化调整操作,推进国有企业战略性重组和专业化整合。

国有经济布局优化与结构调整已成为国企改革的一条重要主线。未来要通过业务布局优化,产业链、供应链布局优化,产业间布局优化,完善国资国企管理监督体制机制的“点线面体”联动,在更大范围、更深层次、更广领域配置国有资本,更好发挥国有经济主导作用和战略支撑作用,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出更大贡献。