

向“新”而行：国有企业发展新质生产力的现实约束与优化路径

尹天惠 王天奇

摘要 发展新质生产力是实现社会生产力“质式”飞跃、形成国家竞争力和构建新发展格局的必然选择。以促进新质生产力作为出发点和落脚点，新一轮国企改革应重点集中于以“管资本”为核心的集聚式发展方向、以人才培养和自主创新为重点的内源式发展方向、以绿色创新和风险管理为主线的可持续发展方向。为解决当前创新链产业链竞争力不足，突破国资国企体制机制约束，应加快国有经济布局优化，从资本、产业、企业等多维度推动技术创新和产业结构升级；持续优化体制机制创新，推进因企施策的国有企业分类改革；提升国有企业治理现代化水平，确保国有企业的生产关系和生产方式契合新质生产力发展需要。

关键词 新质生产力 国企改革 科技创新

一、引言

2023年12月，中央经济工作会议强调科技创新推动现代化产业体系建设和发展新质生产力的重要性，并对深化国有企业改革行动，增强国有企业核心功能和核心竞争力给予重要指示。在此背景下，国有经济和国有企业的发展需要以推动新质生产力发展为目标导向。科技创新是新质生产力发展的内在动力，国有经济支持新质生产力发展的关键是国有企业的制度创新和在此基础上的技术创新，尤其在需要持续资本投入且研发成果具有高度不确定性的“卡脖子”技术创新领域，以及具有公共产品特征和高外溢效应的基础研究、中间实验环节等，需要国有资本和国有企业肩负起使命担当，克服市场对技术创新

和产业发展的局限和不确定性。

目前学术界对于新质生产力的研究大多集中于新质生产力概念、内涵和特征研究（周文和许凌云，2023；刘伟，2024）、新质生产力的要素特征和主要功能（黄群慧和盛方富，2024）、新质生产力的测度方式和评判标准（徐政等，2023；王珏，2023），对于如何发展新质生产力的研究大多集中于政府与市场关系、中央与地方的关系等宏观角度（黄瑾和唐柳，2024）、产业发展方向和战略等行业视角（刘志彪等，2023），甚少对微观主体创新推动新质生产力发展进行专门研究。

面对新质生产力发展的新使命，需要前瞻性和系统性研究如何以国有企业创新为切入点，不断提升国有企业核心竞争力。鉴于此，本文将探讨新质生产力的理论内

尹天惠，北京国有资本运营管理有限公司与清华大学联合培养博士后站；王天奇，合肥工业大学管理学院。



涵，剖析国有企业创新对新质生产力发展的重要性，识别促进新质生产力发展视角下国有企业创新发展重点、现实约束和优化路径。这不仅有利于从国有企业这一微观层面为新质生产力发展提供启示，更有利于探讨国有企业形成“科技+产业+组织+制度”的创新框架。

二、新质生产力视角下国有企业创新发展重点

（一）迈向集约化发展

集约化发展主要体现在国有资本的统筹、投资和管理。资本作为一种特殊的生产关系，在资本主义商品经济中具有支配生产要素的权力，同时资本也具有生产要素属性。在社会主义公有制制度下的国有资本具有较弱的资本增值属性，其作为物质的生产要素属性及其服务社会主义生产关系的功能得到强化（郗戈，2023）。

从2003年我国开始建立和完善中国特色国有资产出资人制度，到从“管人管事管资产”向以“管资本”为主的新型国有资产管理体制转变，体现我国国有资产管理体制和国有企业制度逐步将国有企业从政府附属中剥离，并对国有资本等资源的集约统筹管理，坚持“以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心”。^①截至2023年底，我国国资系统监管企业资产总额为317.1万亿元，比2012年底增长3.4倍^②，我国国有资本总量增长显著，其作为生产要素在培育新质生产力发展方面潜力

巨大。

2023年11月，中央全面深化改革委员会第三次会议强调“要推动国有资本向前瞻性战略性新兴产业集中”，培育战略性新兴产业和未来产业是新质生产力发展的重要方向，国有资本被赋予了集中投入关系国家安全和国民经济命脉领域的重要使命。2023年，中央企业向战略性新兴产业投资额占全部投资比例35.2%，尤其在新能源汽车和通信电子等领域保持快速增长趋势。^③

从目前来看，国有资产管理体制的“管资本”属性仍需加强，行政部门监管理念、重点、方式和导向尚未彻底转变，各主体的权责关系尚未清晰划分。国有资本投资、运营公司发挥效能受限，需持续深化社会主义市场经济体制下的国有资产监管体制改革，进一步寻找以市场化方式盘活存量资产的有效路径，持续淘汰落后产能，加快处理非主业和无竞争优势的国有资产，推动国有资本进一步向重点产业和关键领域集聚。这意味着国有企业需要借助资本市场工具，基于主业进行战略性重组和整合，推动商业类和公益类国有企业整体上市，逐步私有化部分竞争性领域的中小型国有企业，加速国有资产处置效率。通过坚持国有资本有所为有所不为和有进有退原则，为民营企业拓宽发展空间，实现“国民共进”的经济格局，持续优化国有经济布局，集中国有资本“活水”灌溉新质生产力。

① 新华社.中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见[EB/OL].(2015-09-13)[2024-05-01].https://www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content_2930440.htm.

② 国务院国资委党委不断创新发展中国特色国有资产监管体制[J].国有资产管理,2024(05):4-9.

③ 国务院国资委研究中心发布的《中央企业高质量发展报告(2023)》。

（二）迈向内涵式发展

新质生产力视角下国有企业的内涵式发展强调激发企业发展生产力的内在动力、活力和能力，通过优化配置企业内部资源要素，进而提升企业生产率和可持续发展能力，重点在人才培养和激发自主创新潜力。

第一，国有企业人才培养储蓄是实现内源式发展的关键。新质劳动力是国有企业内源式发展的根本动力，是决定国有企业生产力能否实现量变和质变的活跃要素。国有企业发展新质生产力既需要劳动者的生产知识、生产经验、认知能力与生产资料的技术要求相匹配，又需要劳动者提高素质，增强创新意识，进一步推动科学技术进步，为新质生产力从量变到质变提供条件。从实际数据来看，2022 年中央企业拥有专职研发人员 104.5 万人，占全国的 1/5，中国科学院、中国工程院院士 231 名，占全国 1/7。此外，国有企业持续深化“科改行动”，89% 的“科改企业”开展针对 11.6 万核心骨干人才的中长期薪酬激励，2022 年“科改企业”的劳动生产率较两年前提提高超过 30%。^① 以上数据反映出国有企业对培育新质劳动力的投入已颇具规模，未来国有企业支持科技创新增长动力较强。

但是，国有企业深化改革过程中存在一项不容忽视的问题，即人员结构问题，

体现在管理人员冗余和专业技术人员短缺。按照年末在职人数计算，2023 年平均每家上市国有企业拥有高级管理人员约为 6.65 名，是上市民营企业的 1.11 倍。^② 相比于高层管理人员，中层管理人员冗余问题更为突出，这主要是因为随着国有企业多元化经营和国际化发展趋势，企业内部层级偏多，组织结构不合理问题日益突出，管理人员相比于工人增长速度过快，出现管理人员结构性冗余和权责划分不清等问题。国有企业深化改革的目标是解决生产关系矛盾，势必要突破管理层冗余这一制约发展的难题。从当前具体解决方案来看，国有企业多采用转换单位等方式，但这不仅会增加国有企业的隐性和显性成本负担，而且实际效果有限。

同时，国有企业还存在技术职工不足的结构性问题，虽然整体来看国有企业研发人员比例较高，但其中仍然存在仅在企业挂靠资格证书和职称，而非实际投入研究工作的现象。此外，一线技术人员也严重短缺，比如，工程师、质量控制员等，直接影响国有企业项目推进效率，长期来看影响企业内部运营的健康性和可持续性。^③ 在新质生产力视角下，国有企业劳动力改革方向应该聚焦中高端制造体系。国有企业应前瞻性地开展人力资源规划，注重职工技能培训，畅通人员进出机制，让国有企业劳动力与新技术同频共振，努力

① 央企投资协会，国资报告：以战略性新兴产业引领国有经济布局优化调整[EB/OL].(2024-05-17)[2024-06-14].
https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzIzMzIxNzE0OA==&mid=2652574479&idx=2&sn=4e2a060a6d8bcd44a183100421f0c8ea&chksm=f211dbf91dad6c4fedb300e17118d673c593fe3fecc3e6b320c1b7d747cbfa886232d17d593a&scene=27.

② 国泰安数据库和Wind数据库。

③ 国有企业人才结构性短缺现状分析及解决建议[EB/OL].(2022-05-12)[2024-05-01].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1732585201909170243&wfr=spider&for=pc>.



提高国有企业劳动生产率和智能工具生产效率，将冗余资源转换为“人口红利”，深度融入新质生产力发展和现代化产业体系建设的伟大蓝图之中。

第二，国有企业应注重培育内涵创新能力。国有企业肩负引导产业发展方向和主导产业升级的“国家使命”，使国有企业的发展方向和轨迹与新质生产力高度吻合。新质生产力既是国有企业的内涵式创新发展的能量，也从国有企业创新中获取再发展的动力。因此，国有企业在助力我国建立完整的工业体系和国民经济体系的基础上，需要进一步提高自主创新能力。

目前来看，我国国有企业科技创新投入意愿较强，2023 年中央企业对基础研究、应用研究和试验发展的投入高达 1.1 万亿元，同比增长 10%，向战略性新兴产业投资高达 2.18 万亿元^①，近 10 年来中央累计投入研发经费 7.3 万亿元^②，国有企业的科技创新驱动力不断增强，且国有企业拥有天然的体制优势，能够推动创新要素集聚，助力我国实现科技自立自强。但从专利能力看，截至 2023 年底，上市非国有企业及其子公司各年累计绿色专利被引用 45 046 次，是上市国有企业的 2.29 倍，国有控股企业研发能力还存在进步空间，重点领域的技术溢出能力和创新成果转化能力尚有不足。^③国有企业应该基于物质基础和政治地位，承担更多的社会责任，向“市场失灵”领域发力，形成国有龙头牵头科研主体和创新主体协同的创新生态系统。

（三）迈向可持续发展

新质生产力视角下国有企业将要迈向可持续发展，一方面要求企业关注经济效益、社会效益和环境效益的综合性目标，另一方面也强调企业抗风险能力的重要性。

在新质生产力背景下，简单追求经济效益提高已不是企业走向高质量发展的道路选择。站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，国有企业作为生态文明建设的重要实践者，也是碳排放份额管理的重点单位，其发展目标应回归环境和社会可持续发展软约束。这种目标导向也会影响国有企业科技创新的使命任务，使其不再局限于经济效益，而是内嵌于整个社会高质量发展。目前来看，随着绿色发展的政策不断出台，ESG 可持续发展理念逐渐深入国有企业，国资委社会责任局指导建立“中央企业 ESG 联盟”，代表着我国将国有企业引入可持续发展道路的坚定信念。部分国有企业也在带头落实碳达峰碳中和战略。

此外，可持续发展还要求企业具有抗击外部风险的能力。2015 年 8 月，《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》将抗风险能力纳入国有经济发展目标中。国有企业具有抗风险能力旨在以长远眼光确保企业健康稳健和有活力地发展，能够抵御外部风险带来的不确定损失，要求企业不断提高风险管理水平、业绩风险水平和社会风险水平，也是国有经济发挥在国民经济中主导地位作用的关键。尤

① 央企研发经费投入连续两年破万亿[EB/OL].(2024-01-25)[2024-05-01].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1789019885412749210&wfr=spider&for=pc>.

② 国务院国资委研究中心发布的《中央企业高质量发展报告(2023)》。

③ 国泰安数据库和Wind数据库，绿色专利引用次数不包含企业自引用。

其是在当前复杂多变的外部环境下，“黑天鹅”“灰犀牛”事件频发，如何成功穿越经济周期，抓准时机重构资源和形成新质要素（Teece，2007），打破外部对我国企业在价值链产业链上的“低端锁定”和“高端挤压”（黄速建等，2018），是国有企业形成可持续成长能力和竞争优势的必然选择和战略要求。

三、新质生产力视角下国有企业创新的现实约束

（一）国有经济布局待优化，创新链与产业链竞争力有待提高

我国独特的国有经济产业布局发挥出稳定宏观经济的重要作用（郭靖和马光荣，2019），国有企业经营效率也有所提升，但同新质生产力发展要求还存在一定差距。在产业布局方面，截至2022年底，国有企业在商贸服务及其他行业中的占比高达57.50%，基础性行业和一般生产加工行业中的占比仅为31.85%和10.64%。国有资本逐渐从工业、交通运输、仓储业等基础性行业向服务行业调整，工业的国有资产占比从2012年的36.18%下降到2022年的21.04%。^①我国科学研究和技术服务业国有资本投入水平较低，截至2022年科学研究和技术服务业的国有资产总额为4.85万亿元，虽然较2021年增长0.64万亿元，但占国有资产总量仍仅1.04%，知识密集型行业的国有资本供给水平不足。

同时，我国国有企业空间布局优化主要依赖于新设和腾退国有企业，但我国国有企业目前明显退少于进，整体布局有固化倾向。近年来，中央企业布局战略性新兴产业领域步伐加快，2018—2023年，投资规模由0.7万亿元增长至2.18万亿元，投资规模年均增长24.97%。^②地方国有企业也应积极响应国家政策，向关系国家安全、国民经济命脉行业集中。

不断增强国有经济在战略性新兴产业和未来产业的引领力度，国有经济仍需加强在战略性新兴产业和未来产业的引领力度，特别是机械、电子和信息传输、软件和信息技术服务业等关系产业发展和国民经济的重要领域。在科技创新体制方面，国有企业的基础性研究投入力度仍需进一步提升，部分国有企业科研投入机制体制尚待优化，科研项目审批过于烦琐，影响企业创新激励效用。部分国有企业尚未与高校和科研院所建立合理的人才培养机制和科技研发机制，在尖端科技人才和团队培养中缺乏长期规划能力。

（二）国资监管体制约束，资源集聚能力与配置效率不足

资本投入是技术进步的基础，技术进步也是资本增值的源泉。在加快形成新质生产力的背景下，国有企业作为国有资本的重要微观载体，在推进“管资本”为主的国有资产监管体制改革中仍存在一些亟待解决的矛盾和问题。

① 中国国有资产监督管理年鉴。

② 央企投资协会,国资报告:以战略性新兴产业引领国有经济布局优化调整[EB/OL].(2024-05-17)[2024-06-14].
https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzIzMzIxNzE0OA==&mid=2652574479&idx=2&sn=4e2a060a6d8bcd44a183100421f0c8ea&chksm=f211dbf91dad6c4fedb300e17118d673c593fe3fecc3e6b320c1b7d747cbfa886232d17d593a&scene=27.



第一, 我国目前尚未实现中央企业经营性国有资产集中统一监管, 政企不分、政资不分问题依然存在, 影响国有资本布局结构优化和监管效率。

第二, 部分地方国有资产监管体制机制较为简化, 国企分类治理能力不足, 竞争类国有企业的政策性负担降低不显著。目前国有企业从业务角度分为公益类和商业类两大类, 商业类进一步细分为市场竞争充分的商业一类, 以及关乎国家安全和国民经济命脉的商业二类, 但这种分类标准仍然较为宽泛, 难以设定科学合理的分类监管机制。虽然中央企业已根据分类改革要求, 推行“一业一策、一企一策”的分类改革和分类考核新方法, 但地方国企因数量和规模较大难以实施精细化分类管理, 依然存在社会功能难剥离、职员冗余等问题阻碍创新活动的开展(王彩萍等, 2024)。

第三, 国资国企发展的变化缺乏适应性调整, 亟须落实数字化转型需求, 建立数据交互机制, 以突破制度滞后性对国有企业创新效能的负向影响。

第四, 我国国有资本管理和行政管理目标仍有冲突, 财政、国资委及其他行政管理部门对于国有企业的市场化运作要求过多, 各行政部门之间也存在目标冲突, 比如, 财政对于国有资本保值增值要求和发展改革委、科委等部门对于产业发展的需求存在矛盾, 导致企业受多头管理影响, 无法明确其资本运作的目标以及其职能和权责。

第五, 国有资本投资、运营公司作为

国有资本授权经营体制改革的关键, 其对国有资产管理权和监督权与企业母公司经营权之间的边界尚未清晰划分, 一些投资公司和运营公司并未按照战略性持股和财务性持股要求去推进改革, 尚未准确把握自身作为市场化运作平台的主要职责定位, 对于增量投资并购和存量资产调整等主业依然简单遵循国资委等部门的行政指示, 存在回归行政化趋势, 公司法人治理结构逐渐虚化, 影响国有资本的创新纽带和资源链接效果。

(三) 国企深化改革瓶颈, 内部治理效能与经营机制存在短板

新质生产力要求企业追求更高的经营效益和可持续发展能力, 这离不开企业公司治理水平的提高, 完善公司治理的关键是加强党的领导(刘新刚, 2023)。党的二十大报告提出, 推进国有企业、金融企业在完善公司治理中加强党的领导。党的领导是国有企业的重要优势。然而, 部分国有企业对于党委前置研究讨论重大问题决策制度浮于表面, 简单程序化的党委工作与实际公司治理的结合不够深入。

此外, 董事会中, 外部董事发挥的治理作用有限。部分国企党委成员和董事会成员高度重合, 这是强化“党的领导”嵌入性的重要措施, 在这种董事会成员结构下, 外部董事对公司决策专业性有重要影响。但我国国有企业的外部董事制度等董事会建设的基础性制度安排仍存在缺陷。当前已有 1.3 万户中央企业子企业建设完成企业董事会^①, 但部分子企业的董事会运

① 国企改革三年行动, 带来哪些改变? [EB/OL].(2024-05-17).http://m.news.cn/gd/2023-02/01/c_1129326718.htm.

作和履职评价制度不够完善，尚未形成权责清晰、有效制衡的董事会治理机制，部分兼职的外部董事对于企业的战略规划和实际运营情况了解有限，无法实现科学高效的履职功能和治理作用。

同时，新质人才缺乏是阻碍国企实现重大创新的关键。新质人才不仅包括技术研发一线的高素质专业人才和领军人才，还包括能带领国有企业释放创新活力的高水平、复合型管理人才。部分国有企业仍然缺乏合理的尽职免责机制和中长期创新激励机制，在培养和运用高水平新质劳动力，打造领军人才队伍，积累国有企业新质人力资本方面仍需进一步完善。部分国有企业经理层尚未按照市场原则推行任期制和契约化管理，考核结果和薪酬以及职位挂钩落实不到位，决策者不愿担责、不敢改革，企业管理路径依赖较强，影响国有企业塑造与新质生产力适配的生产关系。在新质生产力发展视角下，国有企业领导干部不仅需要对新技术、新模式、新产业有一定的了解，而且对选人用人和政策匹配要有全方位的把控。

四、新质生产力视角下国有企业的优化路径

（一）增强科技创新和产业引领能力，激发新质生产力

在遵循国家总体规划的前提下，国有经济正在稳步从规模扩展向质量提升、从低端产业向高端制造业转型。这一转变的实现既彰显了国家战略决策的精准性，也体现了国有经济对新质生产力发展需求的引领。国有经济布局调整主要体现在国有资源的重新配置。国有资本和国有企业作为中观和微观层面的国有资源重要

载体，需要持续推进战略性转变，持续推动国有资本“有进有退”运作模式，同时督促国有企业担当起产业链“链长”责任，聚焦技术创新、产业发展、风险控制和绿色引领的核心职责，为加快形成新质生产力提供重要支撑。

第一，国有资本继续锚定技术导向型的战略投资方向发力。国有资本持续聚焦塑造国有企业核心竞争力和重构市场格局的颠覆性技术创新和集成创新。国有企业可以依靠雄厚的资本要素购买先进设备，集中力量打造符合战略发展需要的数字基础设施。国有资本投资公司聚焦战略性新兴产业、未来产业和关键核心技术，不仅实现重点产业领域的国有资本全覆盖，还要进一步提高资源使用效率。除加大国有资本投入，还要充分发挥国有企业和国有资本的引领示范作用，通过与先进民营企业开展技术研发和产业链合作，形成国企带动型技术创新体系，国有企业在加快推进颠覆性技术创新方面，需要深刻理解其复杂性、系统性、跨领域和跨学科特征，深入贯彻开放创新理念，发挥国有企业的资本、人力、空间、市场和政策资源优势，促进技术溢出。

第二，国有企业积极发挥产业链“链长”作用，支持建设产业创新体系化。部分资信优质的国有企业应发挥自身优势，助力产业链供应链上下游中小微企业获得更多金融服务，缓解中小微企业融资约束；发挥国有资本在资本市场的融资和引导功能，解决战略性新兴产业、未来产业发展资金不足的难题，尤其是国有资本投资公司充分发挥战略投资者功能，鼓励下属被授权企业或被投资企业组建 CVC 基金（企业风险投资基金），以长期资本支持产业链供



应链上下游企业创新发展，重点支持一批有潜力有基础的初创企业。国有企业应积极支持研发专项基金和产业引导基金，利用国有土地房产资源积极打造“双创”平台，通过国有企业在航空航天、核工业、信息产业的技术突破形成外溢效应，带动产业链上下游、大中小企业、多种所有制企业的成立创新联合体，形成产业集聚效应。

第三，国有企业应积极成为科技创新的风险承担者和市场创造者。产业链延伸的基础是市场的承载能力，这就需要国有企业在需求端为民营企业的产品提供应用场景，以有效需求牵引供给，降低民营企业创新成本和风险。在生产端方面，国有企业要发挥规模优势，尤其在我国产业升级突破原有国际分工的关键阶段，应加快推进国有企业管理体制、机制以及相关法律法规制度的适应性改革，为我国加入 CPTPP（全面与进步跨太平洋伙伴关系协定）和 DEPA（数字经济伙伴关系协定）扫清障碍，锚定在全球价值链中提高国有企业市场竞争优势和国际市场份额占有率目标，促进形成“技术变革—全要素生产率提升—创新发展—产业结构升级”的通道式系统性路径。

第四，鼓励国有企业绿色科技创新，激发新质生产力发展后劲。新质生产力发展与生态绿色发展之间紧密相关、协同共进。国有企业作为落实国家战略的重要主体，理应在推动我国经济社会发展绿色化、低碳化转型中承担更多的社会责任，综合运用国有资本和资本市场工具，积极推进环保产业并购重组和绿色技术创新，为企业低碳转型赋能。国有企业应坚持以绿色创新发展绿色生产力。从中央企业绿色创新经验来看，集成创新是国有企业创新的重点，比如，中国中车冬奥会绿色低碳高

铁智能动车、南水北调中线干线工程等，体现了国有企业通过集成创新在生态保护和可持续发展中的积极探索，但未来仍需重点攻克绿色颠覆性技术创新难关，进一步提高绿色创新效率。

（二）推动国企体制创新，加速新质生产力成长

国企体制创新的目标是激发国有资本、人力资源、政策资源潜力，加速形成新型生产要素和新型生产关系，加快优化新型生产要素配置。持续深化以“管资本”为主的国资监管职能转变，形成中国特色国有资产监管体制，深入推进国有企业分类改革，坚持围绕管好资本布局、规范国有资本运作，以提高国有资本回报率和国有资本保值增值作为国资监管重点方向。

第一，不断深化国有资本授权经营体制改革，进一步厘清国资监管机构、两类公司以及下属企业之间的权责关系，持续完善依法履行出资人职责的相关规制和方式，督促国资监管机构落实授权放权清单履行监管职责，理顺政府、两类公司和国企的关系，避免国企回归行政化的风险。持续增强对中国诚通、中国国新等国有资本运营公司在主业管理、产权流转等方面的授权力度。加快有资质的中央企业向两类公司改革组建进程，按照两类公司改革要求持续深入推进企业内部改革，加快探索中央经营性国有资产的集中统一管理的有效方式。

第二，持续推进国有企业分类改革，以动态视角建立一个具有结构性和包容性的中国特色国资监管体制框架。通过分类改革明确不同国有企业的战略定位、功能特征和发展目标，明确各类国企“社会功

能”和“企业功能”的界限，为国有经济布局优化、所有制改革和“因企施策”奠定基础（王彩萍 等，2024）。在当前发展阶段，部分政策性和社会性负担难以从国有企业中彻底剥离，而且国有企业的公共属性也要求其必须承担公共任务。以国有资本投资、运营公司为例，发展新质生产力和激发科技创新活力的战略目标赋予其成为“耐心资本”的重要责任，需要对其实施具有包容性的中长周期考核机制。此外，还需要重点关注对企业承担的社会功能和非社会功能的清晰界定，进而有利于国资监管部门从“企业—业务—社会功能”三个维度开展结构性监管，建立一套具有现实性和可承受性的国有企业分类监管体系。

第三，鼓励国有资本投资、运营公司探索更多价值创造方式。比如，部分限制国有企业投资二级市场股票的地方政府应尝试设立监管沙盒机制，引导资本运作能力较强的两类公司投资指数基金或二级市场，重点投资北交所和新三板的优质企业，增加资本市场流动性，以促进国资与民资的深度融合，一方面为做强做优做大国有资本拓宽可行道路；另一方面也增加我国资本市场规模和活跃度。值得注意的是，“管资本”目的是提高国有企业的经营自主权，统筹资本要素激发企业创新活力，并非以国有资本取代国有企业对新质生产力和实体经济发展的作用。坚持以辩证统一角度看待国有资本和国有企业的关系和作用，理解两者的独立性和依存性。

（三）完善国有企业治理，打造现代新国企

提升国有企业治理现代化水平是打造现代新国企的必然选择，重点在于持续完善中国特色现代企业制度，加强党的领导

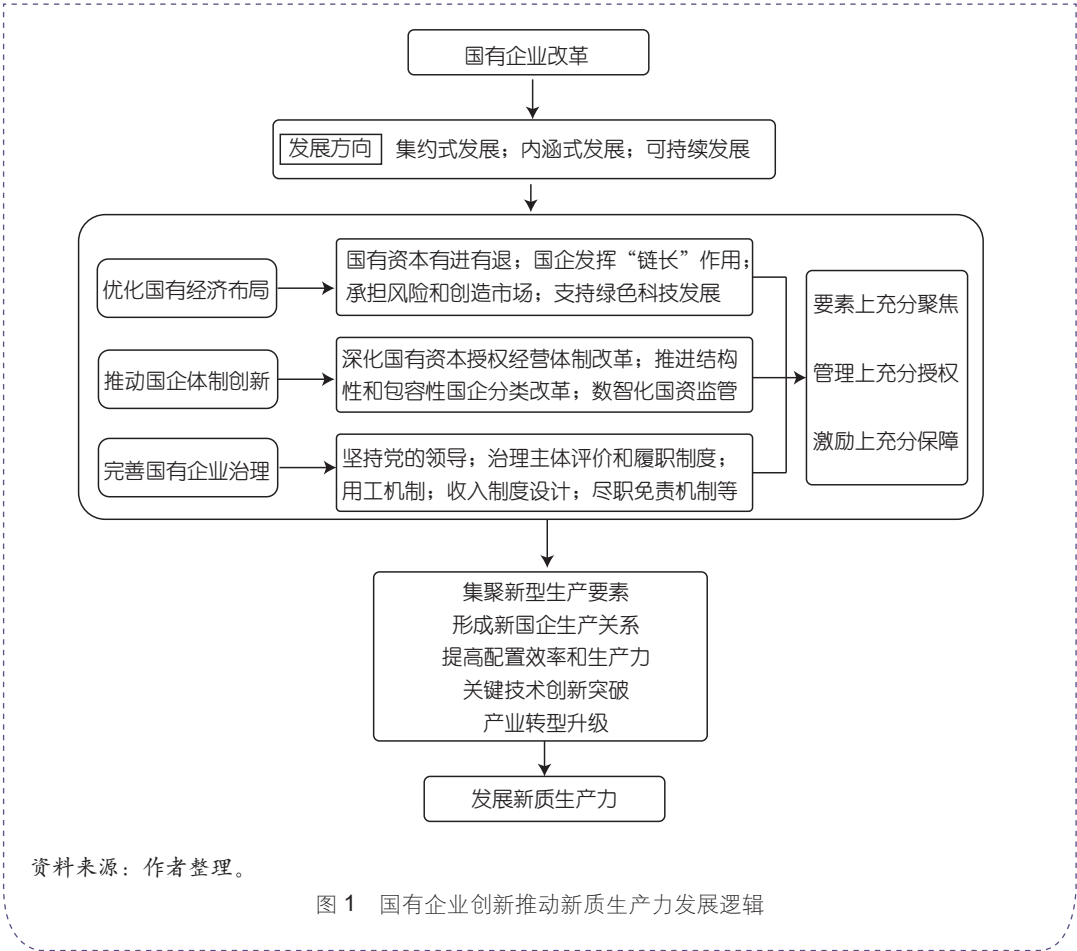
与完善公司治理的有效融合。在此基础上，不断提高新质劳动力培养和配置效率，形成契合新质生产力发展要求的新型生产关系和生产方式。

第一，建设中国特色现代国有企业制度，必须坚持“两个一以贯之”，将党的领导内嵌于公司治理整体架构之中。坚持党管人才，发挥党在选人用人、人才管理、人才培养规章制度等方面的重要作用，加强对人才的理想信念教育，以讲政治、重实干、重绩效为导向形成符合市场经济规律和技术发展规律的国有企业选人用人机制。

第二，完善对党委（党组）、董事会、经理层等治理主体的评价办法和外部董事履职制度。根据“三重一大”决策权责清单、董事会授权清单，明晰和落实国企各治理主体职责，坚决推进党的领导与公司治理深度结合。明确外部董事工作报告制度和工作例会制度，保障外部董事知情权，尤其在充分竞争行业和领域的商业类国企，要打通外部董事信息资源渠道，确保其有效履行决策参与和风险评估等职责。

第三，在国企分类改革的基础上，健全“管资本”为主的国资监管体制改革，以“一企一策”提高国有企业分类治理的活力与效率。鼓励竞争性国企推行契约化管理、竞聘上岗和末位调整退出的市场化用工机制，加快形成一批现代化新型国企。进一步探索混合所有制企业经营机制，通过数智化技术分析战略投资者匹配度和协同度，选取有比较优势的投资者优化公司治理结构。运用市场化混改基金拓宽社会资本参与混改的路径，形成国有企业和民营企业协同发展新常态。

第四，持续深化国有企业三项制度改革，完善激励创新的收入制度设计。针对



科技创新制定特殊激励的考核成果兑现机制，加大收入分配向关键岗位、一线岗位、高素质专业人才特别是领军人才的倾斜力度。针对骨干员工利用好虚拟股权期权、分红奖励等中长期激励措施。审慎实施对中高层管理人员的股权和分红激励政策，加强对管理人员的专业评估体系和考核机制。扩大对产业工人的培训投入，以国企党建弘扬“传帮带”优秀企业文化。加快完善尽职免责机制，尤其是针对科创专项投资和科技研发应加快制定针对性和可行性的尽职合规免责事项清单，对绩效评价和亏损治理实行差异化管理。

五、结语

国有企业的体制机制、科技创新和产业引领能力关系到我国国有企业能否成为发展新质生产力、保持国民经济平稳发展的引领者和支撑者。根据新质生产力发展下对新型生产要素和新型生产关系的要求，可以从集约化、内涵式、可持续三方面作为新一轮国有企业改革的重要方向。科技创新、产业引领和绿色发展是国资国企做强做优做大的必然路径；坚持“管资本”授权经营体制和国有企业分类监管制度是增进企业效率与活力的重要引擎；坚持党的领导，提高国企治理现代化水平是

建设现代新国企的重要保障。

未来还需进一步通过强化政策引导、完善管理授权、健全激励保障持续增强国企创新要素集聚能力、关键核心技术攻关

能力和创新成果转化能力，强化国企创新主体地位，引领构建开放型创新生态，释放更多新质生产力。^[N]

学术编辑：韦燕春

参考文献

- [1] 陈金至,刘元春,宋鹭.进退相济:国有经济的产业布局与宏观稳定效应[J].管理世界,2023,39(10):23-41.
- [2] 陈小亮,陈伟泽.垂直生产结构、利率管制和资本错配[J].经济研究,2017,52(10):98-112.
- [3] 洪银兴.发展新质生产力建设现代化产业体系[J].当代经济研究,2024(02):7-9.
- [4] 洪银兴.加快形成新质生产力[N/OL].经济日报.(2023-11-27)[2024-05-01].http://views.ce.cn/view/ent/202311/27/t20231127_38806561.shtml.
- [5] 何瑛,梁湘钊.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[J].经济管理,2024,46(04):5-28.
- [6] 黄瑾,唐柳.推动新质生产力加快发展,更重育人实效[N].光明日报,2024-02-20(011).
- [7] 黄群慧,盛方富.新质生产力系统:要素特质、结构承载与功能取向[J].改革,2024(02):15-24.
- [8] 黄速建,肖红军,王欣.论国有企业高质量发展[J].中国工业经济,2018(10):19-41.
- [9] 李政,周希祺.国有企业创新功能的理论逻辑与实现路径[J].当代经济研究,2020(08):21-30+113+2.
- [10] 李书娟,徐现祥,王贤彬.目标导向的微观机制:国有企业的关键作用[J].财贸经济,2021,42(04):83-97.
- [11] 李维安.分类治理:国企深化改革之基础[J].南开管理评论,2014,17(05):1.
- [12] 刘九源,季雷.新质生产力与现代化经济体系研究[J].政治经济学评论,2024,15(03):128-144.
- [13] 刘伟.科学认识与切实发展新质生产力[J].经济研究,2024,59(03):4-11.
- [14] 刘新刚.在完善公司治理中加强党的领导[N/OL].经济日报.(2023-09-06)[2024-05-01].<http://theory.people.com.cn/n1/2023/0906/c40531-40071522.html>.
- [15] 刘志彪,凌永辉,孙瑞东.新质生产力下产业发展方向与战略——以江苏为例[J].南京社会科学,2023(11):59-66.
- [16] 路风,何鹏宇.举国体制与重大突破——以特殊机构执行和完成重大任务的历史经验及启示[J].管理世界,2021,37(07):1-18+1.
- [17] 骆桢.新质生产力发展与新型生产关系构建——基于企业“双重属性”的视角[EB/OL].文化纵横,(2024-03-15)[2024-05-01].<https://mp.weixin.qq.com/s/-2mOpFssNDi6bc-SokBFrw>.
- [18] 石明明,张小军.我国国有企业如何响应外生经济波动:不同性质经营主体策略互动的视角[J].政治经济学评论,2024,15(03):68-89.
- [19] 孟捷,韩文龙.新质生产力论:一个历史唯物主义的阐释[J].经济研究,2024,59(03):29-33.
- [20] 王珏.新质生产力:一个理论框架与指标体系[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2024,54(01):35-44.
- [21] 王勇.“垂直结构”下的国有企业改革[J].国际经济评论,2017(05):9-28+4.
- [22] 王彩萍,姜彦君,丁浩珂.分类改革、政府权力下放与国有企业创新投入[J].南方经济,2024(04):35-53.
- [23] 武丽娟,徐璋勇,苏建军.市场结构、技术差距与企业间技术溢出效应——基于国有企业与“三资”企业间关系的研究[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2016,46(01):108-113.
- [24] 郝戈.“驾驭资本”与中国式现代化的理论思考[J].中国社会科学,2023(12):4-18+199.
- [25] 徐建伟.加快构建与新质生产力相适应的产业新体系[N].学习时报,2023-12-27(002).
- [26] 徐政,郑霖豪,程梦瑶.新质生产力助力高质量发展:优势条件、关键问题和路径选择[J].西南大学学报(社会科学版),2023,49(06):12-22.
- [27] 尹俊,孙中雅.新质生产力与新型生产关系:基于政治经济学的分析[J].改革,2024(05):45-53.
- [28] 张开,王腾,雷鸣.习近平经济思想研究新进展[J].政治经济学评论,2023,14(02):31-49.
- [29] 中国工程科技发展战略研究院.2023中国战略新兴产业发展报告[M].北京:科学出版社,2023.
- [30] 周文,李吉良.新质生产力与新型举国体制[J/OL].广东社会科学,1-10[2024-06-05].<https://tlink.lib.tsinghua.edu.cn:443/http/80/net/cnki/kns/yitlink/kcms/detail/44.1067.C.20240529.0952.022.html>.



- [31] 周文,李思思.高质量发展的政治经济学阐释[J].政治经济学评论,2019,10(04):43-60.
- [32] 周文,许凌云.论新质生产力: 内涵特征与重要着力点[J].改革,2023(10):1-13.
- [33] 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(05):221-240.
- [34] Fang H,Hu W Q,Shi R,et al.The Chinese-style macroeconomic control:the role of state-owned enterprises[J].The World Economy,2023,46(3):702-725.
- [35] Teece D J.Explicating dynamic capabilities:the nature and micro foundations of (sustainable) enterprise performance[J].Strategic Management Journal,2007,28(13):1319-1350.

Optimization Paths of State-owned Enterprises in Developing New Sources of Quality Production

YIN Tianhui¹ WANG Tianqi²

(1.Postdoctoral Research Workstation of Beijing State-owned Capital Operation and Management Company Limited;

2.School of Management, Hefei University of Technology)

Abstract The development of new productive forces is an essential component in realizing a "qualitative" leap in strengthening national competitiveness and constructing a new development pattern. Taking the promotion of new productive forces as the starting and ending point, a new round of state-owned enterprise reform is needed. It should focus on agglomerative development with "capital management" as the core, the direction of development focusing on talent cultivation and independent innovation, and sustainable development with green innovation as a primary focus. In order to compensate for insufficient competitiveness in the innovation chain and industrial chain and break through current institutional constraints, we should continue to expedite the optimization of the state-owned economic framework, and promote technological innovation and an upgrading of the industrial structure from the multidimensional perspective of capital, industry, and enterprises. Continuous enhancements in the institutional mechanisms of state-owned enterprises are essential, advancing classified governance of state-owned enterprises based on enterprise-driven strategies. Elevating the modernization level of state-owned enterprise governance is crucial to ensuring that their production relation and mode of production align with the requirements of developing new and high-quality productive forces.

Keywords New Quality Productive Forces, State-Owned Enterprises Reform, Scientific and Technological Innovation

JEL Classification H44 L32 P31