



国有经济布局优化和结构调整“三个集中”的现实意义、深刻内涵与实践进路

贺剑 郭丽娟

摘要:“三个集中”是推进国有经济布局优化和结构调整的重要方向,能够有效提升国有企业对国家重大战略的支撑力、对战略性新兴产业的引领力,以及有效提升国有企业科技创新能力和价值创造能力。“三个集中”具有鲜明的时代特征和行业特征,其根本目标是实现国有资本和国有企业做强做优做大。新时代新征程,推进“三个集中”必须在党的坚强领导下,加强顶层设计、凸显功能使命性改革要求,坚持分类指导、提升整体耦合效应,坚持动态协同、提升国有经济发展的健壮性和柔韧性,坚持协调发展、推动国有经济与民营经济互促共赢。

关键词: 国有经济;国有企业;布局优化;结构调整;“三个集中”

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0118

收稿日期: 2024-09-12

基金项目: 本文系 2021 年国家社科基金青年项目“中国共产党交通强国思想研究”(21CDJ036)的阶段性成果。

作者简介: 贺剑,男,江苏连云港人,四川省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员,西南交通大学马克思主义学院博士研究生、副研究员,E-mail: hejian@swjtu.edu.cn;
郭丽娟,女,河北保定人,经济学博士,西南交通大学经济管理学院讲师、硕士生导师。

国有企业是国有经济的重要载体和实现形式,是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础;国有企业改革始终是我国经济体制改革的重要内容,是完善中国特色社会主义市场经济体制的关键。党的二十届三中全会擘画了进一步全面深化改革、推进中国式现代化的宏伟蓝图,提出要推进国有经济布局优化和结构调整的“三个集中”,即“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”^①。当前,国有企业改革发展面临日趋复杂的国内外环境和风险挑战。从国际看,世界百年未有之大变局加速演进,局部冲突和动荡频发,全球性问题加剧,来自外部的打压遏制不断升级;从国内看,我国经济由高速增长转向高质量发展新阶段,国有经济在布局 and 结构上还存在诸多问题。因此,如何推进国有经济布局优化和结构调整,提升国有企业的竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力,以高质量发展更好履行职责使命,在日趋激烈的国际竞争中赢得战略主动,是国有企业面临的重大现实问题。

学者们针对国有经济布局优化和结构调整进行了深入探讨。张晨宇等指出,我国国有资本布局呈现出“战线长、行业散、分布宽、‘大而全、小而全’的局面”,“以央企并购重组推进的国有资本布局优化有助于实现国有资本的价值创造”^②。刘现伟等认为,我国国有资本主要分布在传统行业,竞争性行业国有资本分布过宽过散,战略性新兴产业国有资本竞争力不够强,国有资本布局产业结构趋同且效率有待提高,需要从国家、行

①《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》,《人民日报》2024 年 7 月 22 日,第 1 版。

②张晨宇、毛新述、毛聚《国企改革、国有资本布局优化与价值创造——基于中央企业并购重组的经验证据》,《管理科学学报》2023 年第 10 期,第 36、48 页。

业、区域、企业四个维度重构国有资本布局^①。胡吉亚认为,我国国有资本行业分布广泛,但资产配置仍主要集中于传统产业,存在国有资本产业布局与高质量发展战略不够匹配的问题,国有资本布局优化调整需坚持问题导向,基于产业链完善产业布局,立足内循环优化区域布局,植根双循环重塑海外布局^②。杨瑞龙认为,国有经济布局优化的核心命题是界定国有经济与民营经济的投资领域与经营领域的边界,让二者在不同领域相互促进、协调发展^③。原磊等研究发现,我国经济在行业分布上从基础性产业向商贸服务行业调整,国有资本在公益类、知识密集型行业的比重较低,在高新技术产业和战略性新兴产业的布局优势并不明显,国有经济布局优化和结构调整需要用好引导机制、整合机制、运行机制、监管机制^④。

综上所述,已有研究对当前我国国有经济布局的现状和问题进行了深入分析,并提出了布局优化的思路 and 策略,但是现有研究尚没有充分认识和准确把握“三个集中”的内涵要义。本文聚焦“三个集中”,从理论上对“三个集中”的现实意义、深刻内涵与实践进路进行深度剖析,以期为新时期引导国有企业聚焦国家重大战略、适应时代变革要求、实现高质量发展提供有益启示。

一 “三个集中”的现实意义

(一)“三个集中”能够有效提升国有企业对国家重大战略的支撑力

服务国家重大战略是国有企业不变的核心使命,也是国有企业战略功能价值的根本体现。2023年12月,国资委召开中央企业负责人会议,明确提出要更加注重提升附加值、功能价值、经济增加值、战略性新兴产业收入和增加值占比以及品牌价值^⑤。2024年9月6日,国资委召开国有企业经济运行座谈会,明确把提升国有企业战略功能价值放在优先位置,推动业务布局优化和结构调整^⑥。由此可见,提升战略功能价值、更好服务国家重大战略、实现国家战略意图,是国有企业后续改革的重要目标。“三个集中”能够引导国有企业聚焦主责主业,遏制盲目投资,避免同质化竞争和重复建设,提高资本效率,服务国家重大发展战略。以中国船舶工业股份有限公司为例,公司2024年9月3日发布的《关于筹划重大资产重组停牌公告》显示,其正在筹划由中国船舶通过向中国重工全体股东发行A股股票的方式换股吸收合并中国重工,明确此次重组的目的是“进一步聚焦国家重大战略和兴装强军主责主业、加快船舶总装业务高质量发展、规范同业竞争、提升上市公司经营质量”^⑦。两家公司同属于中国船舶集团有限公司,是我国船舶制造工业的排头兵,在船舶总装领域业务重合度较高,实施重组有利于解决同行竞争问题,改善订单结构,提高未来经营效益。

(二)“三个集中”能够有效提升国有企业对战略性新兴产业的引领力

战略性新兴产业是发展新质生产力的主阵地,是全球企业竞争的新赛道,也是建设世界一流企业的应有之义。因此,国有企业必须在继续做强做优做大传统领域业务的基础上,把发展战略性新兴产业作为新的主攻方向,积极推进产业布局,抢占新高地,塑造新优势。2023年,中央经济工作会议提出,要“打造生物制造、商业航天、低空经济等若干战略性新兴产业,开辟量子、生命科学等未来产业新赛道”^⑧。随后,工业和信息化部等四部门印发《新产业标准化领航工程实施方案(2023—2035年)》,聚焦8个新兴产业领域和9个未来产业领域,明确了推进下一阶段新产业标准化工作的目标、原则和重点任务。“国资委数据显示,2023年中央企业、地方国有企业战略性新兴产业投资分别为2.18万亿元、0.73万亿元,占投资总额比重分别达

①刘现伟、李红娟、石颖《优化国有资本布局的思路与策略》,《改革》2020年第6期,第71页。

②胡吉亚《“双循环”背景下我国国有资本布局的特征、问题及优化路径》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2023年第1期,第71页。

③杨瑞龙《构建国有经济与民营经济协调发展的微观基础》,《经济理论与经济管理》2023年第6期,第8页。

④原磊、白培军、杨耀武《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。

⑤《国务院国资委召开中央企业负责人会议 以进促稳推动高质量发展 勇担使命增强核心功能提高核心竞争力》,中华人民共和国中央人民政府网站,2023年12月26日发布,2024年8月25日访问, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content_6922480.htm。

⑥《国务院国资委召开国有企业经济运行座谈会》,国务院国有资产监督管理委员会网站,2024年9月9日发布,2024年9月10日访问, <http://www.sasac.gov.cn/n2588020/n2877938/n2879597/n2879599/c31615917/content.html>。

⑦《中国船舶工业股份有限公司关于筹划重大资产重组停牌公告》,中国船舶工业股份有限公司官网,2024年9月3日发布,2024年9月10日访问, https://static.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2024-09-03/600150_20240903_8MNP.pdf。

⑧《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2023年12月13日,第1版。

35.2%、17.1%”^①。同时,央企积极开辟产业新赛道,整合重组步伐不断加快,如2024年3月华润集团宣布拟斥资117亿元投资入主集成电路制造和技术服务提供商长电科技,中国电信全资子公司斥资19.03亿元认购国盾量子23.08%股份,2024年7月中钨高新拟购买湖南柿竹园金属有限责任公司100%股权等。知本咨询数据显示,2024年1月至7月初,国有企业整合重组事件数量同比增幅超过120%,充分显示了国家对国有企业战略布局的重视和决心。

(三)“三个集中”能够有效提升国有企业科技创新能力和价值创造能力

“产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代”是世界一流企业的重要标志,科技创新能力和价值创造能力则是建设世界一流企业的必要条件和重要基础。一方面,科技是第一生产力,企业是科技创新的重要主体,科技创新是企业发展的原动力。金碚认为,国有企业在技术创新上有独特的优势,国有企业资源聚集能力强,融资条件更为有利,其有国家信誉作背书,有更多机会获得政府特许,尤其是对于技术路线基本明确的创新,国有企业依靠资源、组织和人才优势,可以集中力量实现突破^②。通过“三个集中”,国有企业能够将资源集中到主业上,充分发挥举国体制优势和自身优势实现重大技术创新。以国产盾构机为例,中铁工程装备集团有限公司聚焦盾构产业,通过多年科研攻关实现了国产盾构机从0到1的突破,通过实施集成产品开发模式,盾构装备设计周期从60天缩短至30天,成为实现“中国制造”向“中国创造”转变的典型。另一方面,价值创造能力是国有企业存在的逻辑起点,是进一步增强核心功能、提高核心竞争力的基础。在高质量发展阶段,国有企业价值创造的内涵发生了一系列变化:一是从更加关注速度、规模和眼前价值转向更加关注质量、效益和长远价值;二是从聚焦提升经济价值转向聚焦提升包括经济价值和功能价值在内的多元价值^③。“三个集中”正是体现了对国有企业发展从量到质、一元到多元、短期到长远的实践要求。

二 “三个集中”的深刻内涵

(一)“三个集中”的历史演进

“三个集中”是在国资国企改革实践历程中不断发展完善的,具有鲜明的时代特征。有关推动国有经济布局优化和结构调整的表述涉及两个部分:一是布局优化和结构调整的领域,二是国有经济发挥的作用。从领域上看,由最初的“关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”发展为当前的三个领域;从发挥作用上看,由重点突出控制力拓展到控制力与影响力、创新力、竞争力、抗风险能力并重。上述变化贯穿始终,深刻体现了国有经济发展历程中的“变”与“不变”,即“70年来国有经济的制度功能始终如一,而政策功能和战略功能却在不断发生演变”^④。向相关领域集中是手段,促进作用发挥是目的。因此,对于“三个集中”内涵的理解,必须从这两方面加以全面把握。

从改革开放之初到20世纪90年代,国有经济使命和功能定位主要是体现经济主导地位 and 带动作用,国有资本布局主要方向是关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点体现国有经济的控制力和带动作用。党的十四届三中全会强调,公有制主体地位的重要体现之一就是“国有经济控制国民经济命脉及其对经济发展的主导作用”^⑤。党的十五届四中全会指出,“在社会主义市场经济条件下,国有经济在国民经济中的主导作用主要体现在控制力上”,要“放大国有资本的功能,提高国有经济的控制力、影响力和带动力”,必须着力解决国有经济分布过宽、整体素质不高、资源配置不尽合理的问题,并提出“国有经济需要控制的行业和领域主要包括:涉及国家安全的行业,自然垄断的行业,提供重要公共产品和服务的行业,以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”^⑥。

①刘丽靓《新一轮国企改革深化提升奏响奋进曲》,《中国证券报》2024年2月29日,第1版。

②金碚《技术创新离不开国有企业》,《光明日报》2015年4月1日,第15版。

③中国建设科技有限公司党委《提升价值创造能力 夯实高质量发展基础》,《国资报告》2024年第5期,第68页。

④李政《中国国有经济70年:历史、逻辑与经验》,《社会科学辑刊》2020年第1期,第11页。

⑤《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》(1993年11月14日),中共中央文献研究室编《十四大以来重要文献选编》(上),人民出版社1996年版,第526页。

⑥《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》(1999年9月22日),中共中央文献研究室编《十五大以来重要文献选编》(中),人民出版社2001年版,第1007—1009页。

党的十六大后,我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新阶段。在继续增强国有经济控制力的基础上,如何激发国有经济内生动力,提升国有经济活力和竞争力成为深化改革要解决的重要问题。党的十六大将调整国有经济布局 and 结构确定为深化经济体制改革的重大任务。党的十六届三中全会提出,要加快调整国有经济布局 and 结构,“进一步推动国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,增强国有经济的控制力”^①。2006年,国资委《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》提出,要“进一步推进国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域(以下简称重要行业和关键领域)集中”^②。党的十七大报告强调,要“优化国有经济布局 and 结构,增强国有经济活力、控制力、影响力”^③。

党的十八大后,中国特色社会主义进入新时代,如何适应新形势新要求,推动经济由注重数量和速度转向提升质量和效率,实现高质量发展,成为亟待解决的问题。为此,党的十八大提出“把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来”,“推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,不断增强国有经济活力、控制力、影响力”^④。党的十八届三中全会强调,“国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全”^⑤。2015年,《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》明确提出,要“不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力”,“推动国有资本向关系国家安全和国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施集中,向前瞻性战略性新兴产业集中,向具有核心竞争力的优势企业集中”^⑥。党的十九届四中全会首次提出,“推进国有经济布局优化和结构调整,发展混合所有制经济,增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力,做强做优做大国有资本”^⑦。2023年,中央全面深化改革委员会第三次会议强调,要“发挥集中力量办大事的体制优势,聚焦推进国有经济布局优化和结构调整,推动国有资本向关系国家安全和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,更好服务构建新发展格局、推动高质量发展”^⑧。

(二)“三个集中”的行业特征

第一,“向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中”是基础,是国有资本和国有企业基础作用、主导作用的重要体现。关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域是国民经济的基本盘,也是国有企业的主阵地。2006年,时任国资委主任李荣融接受新华社记者采访时明确表示,国有经济应对关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域保持绝对控制力,包括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运等七大行业。对基础性和支柱产业领域的重要骨干企业保持较强控制力,包括装备制造

①《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(2003年10月14日),中共中央文献研究室编《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2005年版,第466页。

②《国务院办公厅转发国资委关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见的通知》,国务院国有资产监督管理委员会网站,2006年12月19日发布,2024年9月10日访问,<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588119/c2676787/content.html>。

③胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》(2007年10月15日),中共中央文献研究室编《十七大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2009年版,第20页。

④胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗》(2012年11月8日),中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第16页。

⑤《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日),中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第515—516页。

⑥《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(2015年8月24日),中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第649、656页。

⑦《中共中央关于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的决定》(2019年10月31日),《十九大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2021年版,第281页。

⑧《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第三次会议强调:全面推进美丽中国建设 健全自然垄断环节监管体制机制》,《人民日报》2023年11月8日,第1版。

造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、有色金属、化工、勘察设计、科技等九大行业^①。国资委官网相关信息显示，关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域与上述界定基本一致，但是在重要行业中加入了金融、文化两个行业^②。

第二，“向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中”是民生层面，是国有企业承担社会责任的集中体现。该领域主要包括教育、医疗、社会保障、环境保护、应急管理以及灾害救助等，涵盖了关系国计民生的主要领域，是社会公平正义和人民生活福祉的重要内容，也是人民群众对改革成效感受最直接的领域。该领域基本上属于自然垄断行业，具有鲜明的公共性、公益性和外部性，投资周期长、回报率低、服务要求高、影响范围广，更加注重社会效益和长期稳定性，需要“耐心资本”的投入。

第三，“向前瞻性战略性新兴产业集中”是推动国有资本和国有企业抢占科技和产业制高点，为我国在激烈国际竞争中赢得先机的关键领域。该领域主要包括新一代信息技术、生物医药、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保以及航空航天、海洋装备等产业。这些产业知识技术密集，具有高成长性、创新性和先导性，对我国经济社会发展全局和长远发展具有重大引领带动作用。战略性新兴产业市场竞争激烈、技术难度大、资源投入多、投资风险高，一旦实现技术突破，不仅能够取得很好的经济效益，而且具有战略价值。因此，该领域既需要加大国有资本投入，也需要积极引导社会资本参与进来，起到放大国有资本、凝聚各方力量、分散投资风险的作用。

（三）“三个集中”的根本目标

“三个集中”是为了做强做优做大国有资本和国有企业，根本体现在提升国有经济的“五力”，即竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。国有经济“五力”的提出，“是在改革与发展进程中逐渐演化形成的，国有经济发展目标的转变，体现了不同时期国有经济使命和功能定位的变化”^③。一方面，提升“五力”既是“三个集中”的现实导向，也是评价“三个集中”执行效果的最直接反映。另一方面，“三个集中”必须通过提升“五力”来实现做强做优做大国有资本的根本目标。

首先，提升“五力”是我国经济发展适应新环境新要求，贯彻新发展理念，推动经济实现质量、效率、公平、安全、协调、可持续发展的重要抓手。当前，我国经济已从高速增长阶段转向高质量发展阶段，国有经济主导作用的发挥已经由过去以体现控制力为核心的一维，逐渐拓展为竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力的多维，体现了国有经济由规模数量到内涵质量，由激发内生活力到提升外在竞争力的发展指向。李政认为，国有经济“五力”之间具有严密的逻辑关系，如果没有国有经济创新力就没有竞争力，没有竞争力和创新力也不会有控制力、影响力和抗风险能力^④。

其次，“三个集中”体现了国有资本做强做优做大要遵循的逻辑进路。党的二十届三中全会提出，推动国有资本和国有企业做强做优做大。做强做优做大的顺序建立在对发展速度、发展质量、发展风险之间关系经验总结和科学分析的基础上，体现了国资国企改革发展的现实逻辑。赵昌文认为，“在中国市场经济转型和经济发展进入新常态的大背景下，现在国有企业的主要目标首先应该是做强、做优，然后是做大”^⑤。丁晓钦认为，在不同时期，国有企业为应对中国发展主要矛盾，满足全体人民迫切需要，在“做强”、“做优”、“做大”之间各有侧重、不断探索、不断成长。“做强”体现在国有企业履行经济职能和社会职能方面执行力和控制力强，“做优”体现在资源配置和治理结构的优化，“做大”体现在国有企业总量大、大型国有企业个体规模大，国

①《国资委：国有经济应保持对七个行业的绝对控制力》，中华人民共和国中央人民政府网站，2006年12月18日发布，2024年9月10日访问，https://www.gov.cn/ztl/2006-12/18/content_472256.htm。

②《关于〈企业国有资产交易监督管理办法〉第31条的理解》，国务院国有资产监督管理委员会网站，2018年9月25日发布，2024年9月10日访问，<http://www.sasac.gov.cn/n2588040/n2590387/n9854167/c9930949/content.html>。

③王欣《“五力”确保国有经济高质量发展》，《中国社会科学报》2020年11月10日，第A03版。

④李政《新时代增强国有经济“五力”理论逻辑与基本路径》，《上海经济研究》2022年第1期，第5—11、26页。

⑤北京大学国家发展研究院《未来五年的增长与改革系列简报之一》，北京大学国家发展研究院网，2015年9月16日发布，2024年9月10日访问，<https://nsd.pku.edu.cn/cbw/jb/250909.htm>。

有企业的世界影响力和竞争力大^①。

三 “三个集中”的实践进路

(一)加强党的领导,为改革发展提供根本保证

“党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证”^②。进一步全面深化改革是新时代党领导的一场全方位的、深刻的社会革命,是思想理论、国家制度和治理体系的深刻变革,是一项长期、复杂的系统工程,势必要冲破思想观念束缚,突破利益固化藩篱,这在拥有超大人口规模和经济体量、发展不平衡不充分的中国,其困难程度可想而知。“在政治难有作为的情况下,结构性调整光靠经济力量本身很难实现”^③。如果没有一个具有伟大历史主动、巨大政治勇气、强烈责任担当、高超执政能力的执政党在风高浪急中总揽全局、协调各方,全面深化改革无疑便会成为镜花水月。因此,实现“三个集中”必须坚持党的领导,充分发挥党组织把方向、管大局、保落实的领导核心和政治核心作用,强化政治担当,统筹处理好改革中政治责任与经济责任、全局利益与局部利益、长期目标与短期目标、发展与安全的关系,充分激发和调动全社会的积极性和创造力,保障党的二十届三中全会关于进一步全面深化改革的决策部署得到贯彻执行。

(二)加强顶层设计,凸显功能使命性改革要求

国有资本与其他资本一样,具有“逐浪”和“逐利”的特性,这是导致国有资本布局调整难的客观原因^④。“国有经济的发展关键不在于规模,而在于质量;国有经济发挥主导作用不在于比重大小,而在于其功能有多强,在于活力、创新力、控制力大小;国有经济存在的范围不在于大而全,而在于专而精,在于能否在关键领域发挥关键作用;国有经济的贡献不在于有多少盈利而在于增进人民福祉和提高国家综合实力”^⑤。因此,在推进国有经济布局优化和结构调整中,不可避免要直面国资国企经济责任、社会责任和政治责任之间的现实张力,这要求我们必须树立系统思维,加强顶层设计,要立足国有经济发展总体布局、功能定位和使命责任,全面系统对接国家重大战略,建立和完善推动国有经济布局优化和结构调整的常态化、系统化、制度化体制机制。一是必须站在全局高度,时刻把握好全局和局部、长远和当前的关系,以“五位一体”总体布局为出发点,以优化产业结构、提升产业链现代化水平为落脚点,动态调整存量资产,优化增量投向。二是要立足行业和区域发展新使命新要求,细化“三个集中”所涉及的相关领域,科学制定布局优化和结构调整的目录清单、具体标准。明确国有资本在哪些领域该进、哪些领域该退,推进国资国企向核心功能和核心业务聚焦,增强战略核心功能。三是市场化方式推进战略性重组和专业化整合,前瞻布局战略性新兴产业,避免同质化竞争和重复建设,塑造适应市场需求的独特竞争优势,增强国有经济战略支撑保障能力。

(三)坚持分类指导,提升整体耦合效应

推进布局优化和结构调整要避免简单化、一刀切,要充分结合商业竞争类、特定功能类和公益保障类国有企业各自的使命、目标及责任进行分析研判,进一步深化分类改革、分类考核、分类核算方案,做到“一业一策”、“一企一策”。最终是要引导企业根据自身情况和行业特点制定相应的发展战略,形成差异化发展路径,最大程度提高资源配置效率,提升不同企业、不同产业之间的整体耦合效应。第一,对于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和重点领域,要聚焦统筹发展和安全,保证国有资本的投入以保障国有资本的控制力,维护产业链供应链的韧性和安全,增强对核心、战略物资的供应保障能力,强化关键基础设施建设,充分发挥国有资本对国家安全和国民经济发展的托底作用。第二,对于关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域,要聚焦社会安全稳定和人民生活需要,加大国有资本布局,积极吸引社会资金参与,放大国有资本功能,提升规模和效益。积极探索公共服务新业态和新模式,加强应急保障体系和能力建设,提升国资国企在

①丁晓钦《“做强做优做大”:国有企业改革理论与实践的逻辑统一——我国国有企业发展历程与展望》,《当代经济研究》2021年第9期,第39页。

②《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》,《人民日报》2024年7月22日,第1版。

③郑永年、杨丽君《中国叙事——如何讲好中国故事》,中信出版社2023年版,第96页。

④国务院发展研究中心“深化国有企业改革中的突出矛盾与对策研究”课题组《推进我国国有资本布局调整的建议》,《发展研究》2016年第10期,第4页。

⑤李政《中国国有经济70年:历史、逻辑与经验》,《社会科学辑刊》2020年第1期,第17页。

公共服务、应急能力和公益性领域的引领带动作用。第三,对于前瞻性战略性新兴产业,国有资本要结合自身技术、产品和市场优势找准新兴产业切入点,依托主责主业选择主攻方向,集中力量突破关键核心技术,打造以核心企业为主导的自主创新生态系统,按照“四新”标准超前布局新领域新赛道。

(四)坚持动态协同,提升国有经济总体发展的健壮性和柔韧性

所有的改革方案都不可能做到毕其功于一役,国内国际形势、产业迭代升级与企业自身发展相互交织、相互影响,推动国有经济布局优化和结构调整本身就是一个不断发展变化的过程,具有系统性、复杂性、长期性等特点,这就要求在推进国有经济布局优化和结构调整“三个集中”中必须坚持动态协同,处理好变与不变的关系。“变”的是形势、问题、思维及对策,“不变”的是在坚持党的基本路线和指导思想、中国特色社会主义制度、人民的根本利益前提下推动国资国企做强做优做大。具体来说,一是要坚持动态调整。根据形势发展要求和企业实际情况及时进行科学研判,使改革方案保持整体上的科学合理性和局部上的机动灵活性。二是必须实现战略目标协同。要坚决贯彻党中央关于推动国有经济布局优化和结构调整的战略部署,立足国资国企功能定位,聚焦主责主业,将资源向优势行业和优势企业集中。同时,增强各方合力,切实解决相关管理部门协同不够、政出多门、相互牵制的问题。三是必须实现制度协同。要逐步完善推动国有经济局部优化和结构调整的考核、评价、监测、反馈、督导、调整等一系列制度体系和管理机制,做到全局性规划、全链条推进、全过程监督、全方位评价,提高工作的科学性和高效性。四是必须实现创新协同。要突破各创新主体间的制度壁垒、利益壁垒,推动技术、资本、人才、信息等要素的统筹规划和高效流转,充分发挥市场在资源配置中的主导作用以及国有资本的引领带动作用,激发各主体的创新活力。

(五)坚持协调发展,推动国有经济与民营经济互促共赢

推进布局优化和结构调整虽然强调针对国有经济,但是党的二十届三中全会同时强调,要“坚持致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策”^①。较之国有经济,民营经济具有更强的适应性,能够在市场经济浪潮中更快地进行自我调整,适应市场需求变化。民营经济具有很高的创新能力,具有灵活高效的经营管理机制和对市场需求变化的高敏感度,能够更快地实现技术创新和经营模式创新,在激烈竞争中抓住发展机遇,提升中国经济发展的创新性和灵活性。《国务院关于促进民营经济发展情况的报告》相关数据显示,2012年到2023年,民营企业占全国企业总量由79.4%提高至92.3%^②,民营经济已经成为推进中国式现代化的生力军和实现高质量发展的重要基础。因此,在推进国有经济布局优化和结构调整中必须系统考虑国有企业和民营企业的整体性和协调性。具体来说,就是要“进一步研究和厘清哪些领域需要以国有企业为主体、哪些领域可以大量让渡给民营企业、哪些领域可以由政府和民营企业进行合作等问题”^③,坚决破除非此即彼、厚此薄彼的错误观念,通过推进国有经济布局优化和结构调整,为民营企业创造更加良好的发展空间和环境,实现“国民共进”。处于自然垄断行业的国有企业可以通过混合所有制改革引入民营资本,在自然垄断行业的竞争性环节中通过市场化方式积极引入民营资本,积极推动国有企业和民营企业开展资本合作、产业链供应链合作以及科技创新合作,实现国有经济和民营经济在更广领域、更深层次、更高水平上协同发展,形成相互促进、相得益彰的良好发展格局。

[责任编辑:何毅]

①《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》,《人民日报》2024年7月22日,第1版。

②郑备《国务院关于促进民营经济发展情况的报告——2024年6月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上》,中国人大网,2024年6月27日发布,2024年8月25日访问,http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202406/t20240627_437798.html。

③郑永年、杨丽君《中国叙事——如何讲好中国故事》,第97页。