

# 双循环发展格局下国有企业 高质量发展的对策

◇金晓燕 任广乾 罗新新

## 一、双循环新发展格局下国有企业高质量发展面临的障碍

### (一)外部市场环境障碍

1.资本市场障碍。一方面,国有企业高质量发展需要不断通过兼并重组以及吸收合并等资本运作方式推动国有经济战略性布局调整和优化,受制于资本市场的发展背景和早期股权分置的限制,我国资本市场的并购功能一直受到制约。另一方面,国有企业高质量发展需要通过资本化和证券化等方式优化资源配置效率,当前的资本市场在此方面还存在种类或手段单一等问题,制约了国有资本的运行效率。

2.产品市场障碍。一方面,在由外循环为主向双循环新发展格局转变的过程中,产品市场逐步从出口海外市场为主转向对国内市场的深耕,国有企业原有的市场发展规划和战略可能与新发展格局存在差异,这就需要从整体上调整国有企业对国内和国外两个市场的定位,以适应双循环新发展格局下的经济运行模式。另一方面,随着经济水平的提高,国内产品市场的需求层次和质量也在不断提升,国有企业在双循环新发展格局下不仅要调整市场战略核心,在面对国内市场对产品的需求变化时,也要不断调整和优化供给侧结构性改革,通过科技创新和产品质量提升来降低或消除产品市场需求的变化和供给的不匹配带来的发展障碍。另外,双循环新发展格局将使我国经济增长模式中的消费端发挥越来越重要的作用,尤其是国内消费市场,未来消费拉动经济增长的动力作用越来越重要,因此,需要不断健全产品市场的价值机制以最大化激发市场主体活

力,从而通过制度体系建设和市场主体培育消除或缓解产品市场的障碍问题。

3.劳动力市场障碍。一方面,我国要素市场的资源配置机制还需要不断完善,通过市场化机制和配套制度建设推动劳动力市场的健全,不断完善城乡劳动力市场以实现劳动力的有序流动。另一方面,在双循环新发展格局下要完善劳动力激励机制和约束机制建设,对于企业高管人员以及普通员工要有充分的激励措施,尤其是高管人员,除了晋升激励之外,物质激励等举措需要与市场相接轨,以激发国有企业内部的活力。

### (二)内部治理结构障碍

1.国有企业股权结构有待于进一步优化。一方面,不同类型的国有企业在股权结构上应当存在差异,战略性或公益性国有企业中的国有股可以占据较大比例,商业类或竞争类国有企业需要借助市场化调节机制,国有股可以适当降低,从而在国有企业内部形成多元股权结构,实现战略投资者或财务投资者的有效参与,形成多元制衡机制,以缓解国有企业的内部治理成本,提高治理效率。另一方面,双循环新发展格局的宏观经济背景以及《国企改革三年行动方案(2020-2022年)》的实施和推进,要求国有企业尤其是地方国有企业从股权结构的逻辑上实现合理的政企关系,尤其是商业类或竞争类国有企业,应减少地方政府的直接干预,塑造竞争中性的国有企业市场主体地位,为国有企业的高质量发展提供内部制度保障。

2.国有企业董事会运作效率有待于进一步提升。一方面,国有企业董事会结构不够健全,尤其是

国有独资企业,按照现代企业制度的设置,董事会应由执行委员会、审计委员会、薪酬委员会和提名委员会等构成,而很多国有企业并没有完整的委员会设置,内部结构较为单一。加上董事会成员的任免行政化特点浓厚,并没有按照股东大会或董事会的法定程序进行选聘,导致内部治理效率较低。另外,国有企业的独立董事制度也需要不断完善,在国资监管体系和国有企业独立董事制度之间应形成一个有效通道,发挥独立董事或外部董事在国有企业监管中的作用。另一方面,国有企业董事会议事程序还不够完善,从“三会一层”到“四会一层”的治理框架设计只是从结构上实现了国有企业的决策和治理体系,而在实施过程中,议事程序还需要不断完善,实现有效的内部制衡机制,为保障科学决策提供制度基础。

3.国有企业高管激励约束机制有待进一步完善。一方面,国有企业高管人员的选任或任免方式单一,呈现出行政化特点,并且董事会成员和经理层成员没有严格区分,这导致国有企业独立自主经营权的弱化,使国有企业的市场主体地位被削弱,制约了国有企业进一步释放生产力。另一方面,国有企业高管业绩考核体系不够科学合理,对不同类型的国有企业考核方式没有做出差异化区分,商业类国有企业和公益类国有企业有着不同的职能定位,考核指标和方式应当因地制宜,董事会成员和高管人员的考核也应呈现出差异,考核指标的设置应体现出国有企业的特征以及双循环发展的需求。此外,国有企业高管人员的薪酬激励体系还不够健全,年薪激励和任期激励的方式以及指标还不够合理,加上董事会和经理层的权限界定模糊,这些都构成了双循环新发展格局下国有企业高质量发展的基础性制度障碍。

## 二、对策与建议

(一)加大国有企业的科技创新,积极参与国家重大经济战略

一方面,外向型经济的长期发展为我国科技创新积累了丰富的经验和资源,国有企业在改革发展历程中积累了较多的财富,具有较好的抗风险能力,加上政府的大力支持和双循环经济发展模式的转

换,这些都为国有企业的科技创新提供了基础和条件,因此,在未来的双循环新发展格局下,国有企业要聚焦于基础性的技术创新,在财务资源、人力资源等方面实现优化配置,推动基础性和原创性创新的突破,塑造基础原理到技术应用的经济影响力。另一方面,在科技创新的助推下,国有企业将会在国家重大经济战略中发挥更大影响力,成为经济发展和稳定的压舱石。国有企业可以充分利用国家重大经济战略提供的条件和机会,推动数字化转型,在自贸区和自主创新区的发展和建设中发挥中坚力量,借助国家在教育、医疗、文化、金融等领域的改革和开放机会,在与民营企业和外资企业的竞争中合作,充分吸收技术、人才和管理经验等方面的资源,不断激发自身创新能力,实现国有企业做强做大,塑造核心竞争优势。

(二)稳定国有企业在产业链和供应链整合中的骨干和核心作用

一方面,国有企业在双循环新发展格局下要积极参与产业链和供应链的短板环节或缺失环节,塑造国民经济的完整产业链和供应链,增强国有企业在产业链和供应链中的供给能力和保障能力,确保以内循环为主的经济运行顺畅,并不断提升技术创新水平和抗风险能力。国有企业自身拥有资源优势,这种优势可以在产业链和供应链的整合中充分发挥出来,通过资源优势产生带动效应和辐射效应,从而对整个产业链和供应链产生引领和保障作用。另一方面,国有企业要在产业链和供应链的整合中做优做强,在经济双循环的发展过程中,国有企业要把核心资源运用于影响产业链和供应链的关键基础环节,实现关键基础材料、核心基础工艺以及基础装备技术上的突破,构建以国有企业为核心的产业集群,发挥国有企业的核心带动作用,提升整个产业链和供应链的竞争力水平。另外,在产业链和供应链的上下游价值链环节,国有企业应充分利用资源优势开展生产性服务业、供应链金融等关键领域的建设,在扩大和提升自身资源影响力的同时,为民营企业的发展提供机会,共同推进双循环新发展格局下的国民经济竞争力提升,同时实现国有企业资源配置的优化和高质量发展。

(三)优化国有企业的产业布局,引领以内促外的经济发展模式

一方面,在双循环新发展格局下,国有企业需要不断优化产业布局,打造企业自身的经济增长点,以此带动整个产业的升级以及区域经济增长。在双循环新发展格局的实施过程中,国有企业要充分利用供给侧结构性改革、一带一路倡议等重大经济决策,通过产业战略合作实现主业的聚焦,从而根据主业特点突出重点,强化行业内的管控能力,实施专业化、品牌化、基础化的高质量发展模式,构建起以主业为核心且前向后向一体化发展的产业架构。另一方面,国有企业在双循环新发展格局下可以通过对外引资合作等方式实施股权结构的多元化,利用引资合作的方式推动技术升级,提高在国际经济分工中的地位和影响力。另外,在双循环新发展格局下,国有企业要通过兼并重组、主辅分离、有序进退等措施不断推动资源的优化配置,促进国有资本的高效流动,优化国有资本的结构并扩大其影响力和辐射范围,利用资产证券化、资本运作等方式提升国有资本的运行效率,从而在双循环新发展格局下,提升国有企业的内部资源、能力和竞争力,适应外部市场环境、制度环境和国际经济形势的变化,发挥自身资源优势,实现以内促外和内外结合的发展模式,带动整个产业的升级和区域经济发展。

(四)深化国有企业混合所有制改革,不断完善国有企业内部治理结构

一方面,围绕国有企业的分类治理,借助混合所有制改革,分别引入战略投资者或财务投资者,实现股权结构多元化,进而形成国有企业内部有效的制衡机制,强化“四会一层”在国有企业公司治理中的决策作用,落实国有企业党组织的“三重一大”前置决策机制。完善国有企业董事会结构和运作机制,健全独立董事或外部董事在国有企业决策中的功能和作用。优化国有企业高管人员的任免机制,探索高管人员任免的市场化机制或模式,激发内部治理效能。另一方面,深入推进国企改革三年行动,对商业类国有企业按照现代企业制度不断完善治理结构

和制度建设,在引入战略投资者或财务投资者之后,逐渐形成有效的内部制衡机制,从而提升企业的决策效率并保障决策科学化。对公益类国有企业要强化国有股权的影响以及外部董事作用,充分发挥混合所有制带来的制度变革优势,通过非国有资本的参与治理,提高公益类国有企业的治理水平,从而能够优化或完善这类企业的内部治理结构。按照现代公司治理模式推动内部制度建设,推动《国企改革三年行动方案(2020-2022年)》的实施和落地,激发国有企业的企业家精神,提高国有企业的治理能力和长期竞争力。

(五)完善国有企业外部治理环境,畅通外部环境到内部效能的通道

一方面,在混合所有制改革的过程中,国有企业要在内外环境及形势相结合的基础上制定方案,对于经济发展相对落后的地区,政府应在政策上给予更多的优惠和支持,充分考虑国有企业的市场主体特征及能力差异,结合十四五规划中的国有企业改革重点以及近年来“1+N”的国有企业改革政策体系,通过各类专项工程建设,成功塑造创新型国有企业样板,不断增强国有企业深化改革的整体性和协同性,从而使国有企业在双循环新发展格局下发挥引领和示范作用。另一方面,要不断畅通治理环境改善向治理效能传导的路径和机制,充分利用国有企业跨体制任职、控制权配置、董事会结构优化等内部治理要素的改变,推动国有资本和非国有资本的充分融合,发挥国有资本的资源优势和非国有资本的制度灵活性优势,从而不断激发国有企业的治理效能,为国有企业高质量发展创造路径和机制保障。

作者简介:金晓燕,河南工业大学马克思主义学院副教授、经济学博士;任广乾,郑州大学商学院副教授、管理学博士。

(摘自《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2021年第2期)