

对邵宁新著《艰难的变革》中关于国企改革两个“终极问题”的研究思考

■ 陶名钢

《艰难的变革：国有企业改革的回顾与思考》是第十二届全国人大财经委副主任委员、国务院国资委原副主任邵宁以改革亲历者与政策制定者的双重身份，系统回顾四十年来国有企业改革历程的重要著作。这部作品不仅真实再现了改革进程中的重大历史场景，更以其独特的“双重视角”揭示了改革进程中“问题倒逼”与“主动求变”的辩证统一、“顶层设计”与“基层创造”的有机互动。尤为重要的是，著作前瞻性地提出了国有企业改革的两个“终极问题”：国有企业在社会主义市场经济中的功能和定位、国有企业与市场经济最终的融合方式。这一理论建构为我们理解中国特色国有企业改革提供了深刻的认知坐标系，也为新时代深化改革提供了重要的理论指引和实践指南。

功能重构： 分类监管与使命担当的辩证统一

邵宁主任在著作中前瞻性地构建了分类监管的理论框架，这一创新直接回应了第一个“终极问题”，即国有企业在社会主义市场经济中的功能和定位问题。著作将国有企业科学划分为三类：一是公益保障类企业聚焦国计民生基础保障，需要建立专门的法律约束机制；二是特定功能类企业承担国家战略安全支撑，需要建立“国家使命清单”管理制度；三是商业竞争类企业完全面向市场竞争，需要全面推进市场化改革。这一分类方法超越了简单的“进与退”争论，为不同类型国有企业明确了差异化改革路径，解决了长期存在的功能混淆问题。

具体而言，公益类企业要确保公共服务供给的质量和效率，需要建立成本规制和财政补贴机制，在保持公益性的同时提高运营效率。特定功能类企业要聚焦国家战略任务实施，在关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域发挥主导作用。商业竞争类企业要全面提升市场竞争力和创新力，完全按照市场化要求进行经营管理。这种分类改革使国有企业能够更好地聚焦主责主业，同时也为政府实施差异化监管提供了科学依据。实践中，这种分类监管框架已经在中央企业和地方国有企业中得到广泛应用，取得了显著成效。

著作特别指出，竞争类国企改革面临集团层面行政化管理这一主要梗阻。大量调研表明，虽然中央企业大部分的资产已进入上市公司，但是母公司过度干预导致上市公司市场化运作受限，制约了企业活力释放。要解决这一问题，必须通过整体上市、引入战略投资者等方式，实现管理体制的实质性变革。这一洞见深刻揭示了国有企业与市场经济深度融合的关键障碍，指明了深化改革的方向。宝钢集团的整体上市案例表明，通过母公司层面股份制改造，可以有效解决上市公司独立性问题，使企业真正成为市场化运作的主体。

面对全球科技竞争新态势，著作提出国有企业应成为“国家战略科技力量”的核心载体。中央企业在载人航天、探月工程、北斗导航等重大科技攻关中的突破性贡献，证明了国有企业在新质生产力发展中的不可替代作用。数据显示，中央企业承担了数十个国家重大科技专项，获得国家科技进步奖等奖超过总数的 70%，在关键材料、核心零部件、基础软件等领域突破了一批“卡脖子”技术。这一战略定位准确把握了国有企业的时代使命，为深化改革指明了方向。特别是在当前国际环境下，国有企业更要勇当原创技术的“策源地”和现代产业链的“链长”，为国家科技自立自强

作出应有贡献。

历史镜鉴： 改革历程与制度创新的辩证统一

著作以历史哲学的深度，重新审视了国有企业改革各个阶段的辩证关系。邵宁主任通过对“三年脱困”攻坚战的角度剖析，展现了改革进程中历史代价与发展红利之间的艰难平衡。20 世纪 90 年代末，面对国有企业大面积亏损的严峻局面，改革者以非凡的勇气推动全国范围内 5000 余户国有企业破产清算，完成数以千万计职工的分流安置。这一过程虽然伴随着阵痛，但是通过结构性调整实现了国有经济的“瘦身健体”，为后续发展创造了制度空间。

在产权改革问题上，著作旗帜鲜明地提出“机制创新优于产权变更”的核心论断。这一深刻见解突破了传统产权理论的局限，揭示了国有企业改革的关键在于建立适应市场经济要求的内在运行机制，而非简单地改变产权形式。著作系统论证了“国有资本实力与民营资本活力相融合”的发展路径，强调混合所有制改革的实质是通过引入多元产权主体，促进企业经营机制的深刻变革，从而激发企业内生动力和市场竞争能力。这一论断精准回应了第二个“终极问题”，即国有企业如何与市场经济最终融合的问题。著作指出，融合的关键不在于产权形式的变更，而在于经营机制的市场化转型。

2003 年国资委的成立标志着国有资产管理体制的历史性突破。著作详细记录了这一制度创新的全过程，通过《企业国有资产监督管理暂行条例》确立出资人代表的法定地位，构建“权利、义务和责任相统一”的权责体系，实现政资分开、政企分开的制度化安排。这些创新既借鉴了国际经验，又具有鲜明的中国特色，为世界贡献了国有资产监管的“中国方案”。制度实施三年内，中央企业资产总额大幅增长，利润总额实现翻番，充分证明了制度创新的巨大效能。与此同时，著作也客观指出了改革进程中存在的深层次问题，集团层面改革滞后导致上市公司治理效能弱化，董事会运行机制虚化使重大决策保留行政痕迹，这些问题的存在说明制度创新是一个持续的过程，需要不断深化和完善。

未来进路： 方法创新与战略选择的辩证统一

著作最为珍贵的理论贡献在于系统提炼出了中国国企改革的“实践方法论”，这一方法论体系包含多个相互关联的维度，为未来深化改革提供了完整的行动指南。首先是“问题导向”的行动哲学，邵宁主任通过详实的史料分析表明，四十年来所有成功的改革都始于对实际问题的准确把握和回应。面对 20 世纪末国有企业经营困境，改革者没有陷入意识形态争论，而是建立了“下岗职工基本生活保障制度”等务实举措。这种求真务实的工作作风体现在三个层面，一是坚持从实际出发，将改革的着力点放在解决最突出的矛盾和问题上；二是注重实践检验，通过试点探索、经验总结、推广完善的工作方法；三是保持战略定力，既不被短期困难所动摇，也不因暂时成效而自满。

其次是“系统思维”的协同推进，著作深刻阐明了国企改革不是孤立进行的，而是与社会保障体系建设、政府职能转变、市场体系培育等改革协调推进的。这种系统思维要求我们在推进国企改革时，必须统筹考虑以下几个方面：一是要完善社会保障体系，为改革提供

安全网；二是要转变政府职能，实现政企分开、政资分开；三是要培育市场体系，为国有企业参与市场竞争创造良好环境；四是要加强法治建设，为改革提供制度保障。只有各项改革协同推进，才能确保国企改革取得预期成效。

第三是“底线思维”的风控智慧，著作通过对数以千万计职工的分流安置这一重大改革实践的深入分析，提炼出了一整套风险防控的方法论。这一方法论要求我们在推进改革时，必须建立健全风险评估机制、应急预案机制和动态调整机制。特别是在当前推进混合所有制改革过程中，要重点防范三个方面的风险，一是国有资产流失风险，要通过完善资产评估、产权交易等制度来防范；二是员工安置风险，要通过健全职工民主参与机制来防范；三是社会稳定风险，要通过建立社会矛盾预警和化解机制来防范。

最后是“基层创造”的创新机制，著作通过对上海“再就业服务中心”、大庆油田“有情操作”等地方创新实践的深入分析，揭示了基层创造在改革进程中的关键作用。邵宁主任提出了培育基层创造力的三大机制，一是改革试点容错机制，要明确免责情形和容错条件，为基层创新提供制度空间；二是基层经验上升机制，要建立改革案例库和快速推广通道，及时将地方经验转化为政策制度；三是政企学研协同机制，要组建国企改革智库联合体，促进理论与实践深度融合。这些机制的建设，将为基层创新提供有力保障，也为改革注入持续动力。

时代启示： 现实挑战与未来展望的辩证统一

邵宁主任提出的两个“终极问题”，在新时代背景下具有更加深刻的现实意义和时代价值。当前，世界百年未有之大变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际竞争格局发生深刻变化。从全球视野看，单边主义、保护主义抬头，经济全球化遭遇逆流，全球产业链供应链面临重构，科技创新成为国际战略博弈的主要战场。这些变化既给国有企业带来前所未有的挑战，也创造了转型升级的重大机遇。从国内环境看，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正在加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。在这一历史性转变过程中，国有企业作为中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，肩负着新的历史使命和时代责任。

第一个终极问题关于国有企业在社会主义市场经济中的功能和定位，在当今复杂多变的国际环境下显得尤为紧迫和重要。新时期国有企业不仅要发挥经济增长的支撑作用，更要承担起多维度、多层次的战略功能。在科技创新领域，要成为国家战略科技力量的核心载体，在关键核心技术攻关中发挥主导作用，努力成为原创技术策源地和现代产业链链长；在产业安全领域，要担当现代产业链的链长，在保障产业链供应链安全中发挥关键作用；在民生保障领域，要成为公共服务的重要提供者，在关系国计民生的重要行业和关键领域发挥主力军作用；在共同富裕领域，要成为社会责任的积极践行者，在促进区域协调发展和收入分配改革中发挥重要作用。这些多元化的功能定位要求国有企业既要遵循市场经济规律，又要体现国家战略意志；既要追求经济效益，又要注重社会效益，真正成为党和国家最可信赖的依靠力量。

第二个终极问题关于国有企业与市

场经济最终的融合方式，在高质量发展阶段被赋予了新的时代内涵和实践要求。这种融合不是简单地机械叠加，而是有机地深度融合，需要从多个维度协同推进。在产权结构层面，混合所有制改革要从“混资本”向“转机制”深化，真正实现各种所有制资本取长补短、相互促进，着力引入高匹配度、高认同感、高协同性的战略投资者，通过股权结构的优化促进经营机制的转变；在治理结构层面，要进一步完善中国特色现代企业制度，处理好党组织与其他治理主体的关系，形成更加成熟定型的公司治理机制，既保证公司治理的规范性，又确保党组织发挥领导作用；在创新体系层面，要建立产学研用深度融合的技术创新体系，促进创新链产业链资金链人才链深度融合，形成有利于原创科技成果转化的体制机制；在开放合作层面，要进一步提升国际化经营水平，优化境外投资布局，创新对外投资方式，在“一带一路”建设中发挥更大作用，培育一批具有全球资源配置能力的跨国公司。

面向未来，国有企业改革发展可以在以下几个重点领域实现新的突破。

——在科技创新方面，国有企业应勇当国家战略科技力量的主力军。建立持续稳定的研发投入增长机制，确保研发投入强度稳步提升，重点加大对基础研究和应用基础研究的投入力度。完善科技创新体制机制，建立以企业为主体、市场为导向、产学研用深度融合的技术创新体系。大胆探索“揭榜挂帅”“赛马”等新型科研组织方式，赋予科研人员更大技术路线决定权和经费使用权。重点围绕国家重大战略需求，在高端芯片、基础软件、生物医药、新材料等关键领域开展核心技术攻关，着力突破“卡脖子”技术瓶颈。加快建设国家级创新平台，积极参与国家实验室体系建设，牵头组建创新联合体，促进大中小企业融通创新。完善科技成果转化机制，建立有利于原创科技成果产业化的激励机制，打通科技成果向现实生产力转化的通道。

——在布局优化方面，应持续推动国有资本布局优化和结构调整。坚持有所为有所不为，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，向提供公共服务、应急能力建设和公益性等关系国计民生的重要行业和关键领域集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。加大在高端装备制造、新能源、新材料、生物技术、信息技术等战略性新兴产业的布局力度，培育新的增长点。深化供给侧结构性改革，持续推进“处僵治困”，加快处置不具备优势的非主营业务和低效无效资产。通过专业化整合，促进资源向优势企业和主业企业集中，打造一批具有全球竞争力的世界一流企业。建立健全国有资本进退机制，完善国有资本流动平台功能，提高国有资本配置效率。

——在深化改革方面，应扎实推进各项改革任务落地见效。完善中国特色现代企业制度，厘清党委（党组）、董事会、经理层等各治理主体的权责边界，形成权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制。深化混合所有制改革，坚持“三因三宜三不”原则，着力引入高匹配度、高认同感、高协同性的战略投资者，重点转换经营机制，提高混改质量。健全市场化经营机制，全面推进用工市场化，建立完善管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的机制。加快构建以资本本为主的国有资产监管体制，改革国有资本授权经营体制，深化国有资本投资、运营公司改革，提高国有资本监管效能。

——在促进共同富裕方面，应更好

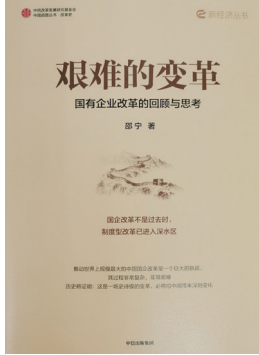
履行社会责任。完善国有企业利润上缴和国有资本收益分享机制，稳步提高国有资本收益上缴比例，让全民共享国有企业发展成果。健全促进就业长效机制，在扩大就业容量、提升就业质量上作出更大贡献。完善职工收入分配制度，建立健全与劳动生产率提高相适应的工资决定和正常增长机制。积极参与乡村振兴战略，在产业发展、基础设施建设、人才培养等方面加大支持力度。带头落实碳达峰碳中和战略，加快绿色低碳转型。加强应急保障体系建设，在应对重大突发事件、保障民生需求中发挥主力军作用。积极参与公益慈善事业，在促进社会和谐稳定中发挥积极作用。

在新的历史起点上，国有企业应准确把握新发展阶段的新形势新任务，深入贯彻落实新发展理念，在构建新发展格局中发挥战略支撑作用。坚持问题导向和目标导向相统一，既着力破解当前改革发展中的突出问题，又着眼于建设世界一流企业的长远目标；坚持系统观念，加强改革举措的协同配套，注重各项任务的系统集成；统筹发展和安全，增强忧患意识，有效防范化解各种风险挑战。通过持续深化改革，不断增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，为全面建设社会主义现代化国家作出新的更大贡献。

邵宁主任通过《艰难的变革》向我们深刻阐明，中国国企改革的成功经验不在于找到了某种一劳永逸的完美模式，而在于形成了一套行之有效的改革方法论。这套方法论包括坚持问题导向与目标引领相结合，尊重基层首创与加强顶层设计相统一，推进重点突破与注重系统协同相促进，深化改革创新与维护社会稳定相协调。这是中国特色社会主义改革道路的重要经验，也是对世界改革理论的重要贡献。基于此，国有企业需要不忘初心、牢记使命，继续发扬敢闯敢试、敢为人先的改革精神，以更大的勇气和智慧推进改革，努力开创国有企业改革发展新局面，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出应有贡献。

著作最后指出，“改革永远在路上”不仅是一种实践态度，更是一种哲学认识。中国国有企业从计划经济执行者向全球市场竞争者的转型，是一场永无止境的制度创新和实践探索。当前面临世界百年未有之大变局，国有企业改革既要坚持市场化方向，又要坚守服务国家战略的使命担当；既要把握制度创新的关键环节，又要尊重基层实践的创造精神。这部著作提供的不仅是历史总结，更是面向未来的改革哲学和方法论指导。它告诉我们，改革没有终点，只有新的起点；没有完美方案，只有更好选择。唯有坚持实践第一、问题导向、系统思维、底线思维，才能在新时代续写国有企业改革发展的新篇章。

（作者单位系连云港市金海建设管理有限公司党政办公室）



《艰难的变革：
国有企业改革的回顾与思考》

作者：邵宁
出版社：中信出版社
出版时间：2024 年 12 月