

第三章 国有企业政策研究框架

本章旨在构建“企业—政策”动态共生的分析框架，并凸显国有企业兼具商业性与社会性的双重属性。在该框架下，国有企业既是政策的执行主体和反馈来源，也是议程设置与规则重塑的重要参与者。国有企业政策研究由此服务于两条主线：一方面，为党政机关科学、民主、依法决策提供证据与方案，优化宏观制度环境；另一方面，支撑企业自身战略与治理升级，在不确定的外部环境中识别机遇、管控风险，提升竞争力与可持续发展能力。围绕上述目标，本章提出覆盖政策全周期的“五环节闭环”研究路径：以数据与协同驱动的议程设置为起点，继之以兼顾合规性与可行性的政策设计、以项目化与绩效导向为牵引的政策执行、以量化与质化相结合的政策评估，最终通过试点示范与循证反馈推动政策调整与变迁。通过在效率与公平、商业目标与社会价值之间寻求动态平衡，本章力图为国有企业在国家战略与市场竞争的双重场域中实现高质量发展提供系统化的理论支撑与实践指引。

第一节 国有企业政策研究概述

一、企业政策研究概述

在制度经济学视野下，企业与政策构成一个相互作用、动态共生的制度系

统，政策被视为塑造行为边界与激励结构的“游戏规则”（North，1990；Williamson，1985）。政策通过法律、税收、技术标准、环保法规等多种形式，为企业提供基本制度约束，并经由激励与约束机制影响企业的设立、生存与发展。例如，研发税收优惠可激励企业增加创新投入，而环保排放约束则限制高污染项目的扩张。

与此同时，企业并非政策的被动承载者，而是政策过程的积极参与者和塑造者。大型国有企业和跨国公司常通过行业协会、公共事务部门等渠道向政府建言献策，甚至凭借资源和话语权推动政策修订与实施方向的调整，这在企业政治行为和企业—政府关系研究中已有大量经验性讨论（Hillman et al.，2004；李岚，2019）。企业与政策的这种双向互动，既体现了政策对市场秩序的塑造，也反映了市场主体对制度安排的反馈与重构，二者在经济社会运行中相辅相成、互为条件。

企业政策研究首先在于“解读与分析”。通过对法律法规、政府公告、行业指引等政策文本的系统研读，并结合对政策出台背景（如产业结构调整、环境治理需求）和历史演变脉络的把握，企业能够较为前瞻地研判政策走向，评估其对成本、营收、合规负担及市场格局的影响（Howlett et al.，2009）。在此基础上，还需识别由政策变动带来的新机遇与潜在风险，例如，“新基建”支持政策既可能催生数字化转型契机，也可能增加合规要求和投资回报的不确定性。

其次在于“参与与塑造”。企业可通过提交意见稿、参与政策听证、开展联合行业研究或公共倡导等方式，积极介入政策制定过程；也可凭借自身技术与市场优势提出政策创新建议，或通过战略性投资和示范项目，预先构建政策预期与实践案例，从而在既有政策框架内争取更有利的发展环境（Hillman et al.，2004；李岚，2019）。

企业政策研究既以“影响政策制定”为首要目标，也以“服务企业战略决策”为关键使命。前者旨在为政府提供客观、专业的行业数据与政策建议，通过制度化沟通和合规游说，促使监管措施更加科学、合理且具有可操作性（Davies et al.，2000）。后者则通过对政策环境及其演变趋势的系统研判，帮助企业在不确定情境下优化资源配置，提前布局重大投资与技术升级。前者有助于降低合规

和制度性风险，后者则直接有助于提升企业的市场竞争力与可持续发展能力。二者协同发力，共同构成企业在市场与制度双重空间中稳健前行的支撑体系（Hillman et al., 2004）。

优秀的企业政策研究机构通常构建“资源—学术—协同”三位一体的综合治理体系：通过设立专门领导小组统筹决策与协调，通过学术委员会把关研究方向与学术质量，并借助与政府部门、行业组织和科研院所的协同合作，提升研究的权威性与社会影响力。研究团队宜具备经济、管理、政治学、相关技术等跨学科背景，走国际化、专业化与信息化相结合的发展路径——既保持与国际智库和学术网络的持续对话，又将大数据、人工智能等工具引入研究方法创新。同时，应将研究成果与企业生产经营和发展战略紧密对接，常态化开展对标分析与应用评估，并通过论坛、研讨会和媒体传播等公共活动，提升研究成果的对外可见度和实践转化能力。

当前，企业政策研究普遍面临数据可得性不足、质量参差不齐及更新滞后等“数据困境”，研究者的学术背景与利益关联也可能导致“主观偏见”，而跨学科融合则因研究范式和术语体系差异而充满挑战（King et al., 1994; Davies et al., 2000）。针对上述问题，一方面需要采取多元数据源策略，综合利用政府统计数据、企业资源规划系统数据、舆情大数据和遥感影像等多渠道信息，提升数据的全面性与可靠性；另一方面，应严格执行研究伦理规范和同行评审制度，组建具有互补专业优势的多学科团队，并构建开放共享的平台与协作网络，推动知识与方法的高效流通与持续创新。唯有如此，企业政策研究方能在深刻变革中保持科学性、独立性与前瞻性，更好助力国有企业在复杂多变的政策环境中抢占发展先机。

二、国有企业政策研究概述

企业通常被理解为以组织化方式替代部分市场交易，并以生产或提供商品与服务为基本职能的经济组织，其运作以自主决策为前提，以效率提高与价值创造为导向，并在竞争环境中承担由技术、市场与制度安排所带来的经营风险（Coase，

1937; Williamson, 1985; Porter, 1985)。在这一意义上,企业在资源配置与经营活动中享有相对独立的决策空间,并通过持续提升组织效率与竞争优势来实现经营目标。

国有企业则是指国家出资并能够对其施加控制性影响的企业组织形态。在我国制度语境下,《中华人民共和国企业国有资产法》将“国家出资企业”界定为国家出资的国有独资企业、国有独资公司,以及国有资本控股公司、国有资本参股公司;并明确国有资产“属于国家所有即全民所有”,由国务院代表国家行使国有资产所有权(全国人民代表大会常务委员会,2008)。据此,实践中由国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)及地方国资监管机构履行出资人职责,并由国家保持独资或控股地位的企业,构成国有企业的重要主体。2015年《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》进一步强调,国有企业不仅是市场主体,也是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量,承担着服务国家战略与公共目标的职责(中共中央、国务院,2015)。

从研究功能看,国有企业政策研究首先面向党和政府决策体系,提供战略研判、政策论证与评估反馈等智力支持。围绕宏观调控、产业政策与社会发展战略等重大议题,研究需要在规范分析与实证证据之间建立可检验的逻辑链条,形成兼具可解释性与可操作性的政策建议,以服务“科学、民主、依法决策”的制度化要求(中共中央办公厅、国务院办公厅,2015)。与此同时,作为公共政策的重要执行主体,国有企业往往在政策形成、实施与评估环节中提供来自行业与企业层面的信息回流,进而提升制度设计的针对性与可行性。

与此同时,国有企业政策研究也直接服务于企业自身的战略决策与治理改进。面对复杂多变的外部环境,国有企业需要围绕公司治理、投资布局、技术创新、市场拓展与人力资源等关键领域开展前瞻性与情景化分析,形成与国家战略导向相衔接的中长期规划与风险应对方案。就治理与经营逻辑而言,国有企业同样需要遵循现代企业制度与竞争战略的一般规律,通过提升组织能力与资源配置效率来应对外部竞争压力(OECD, 2015)。

在一般层面,国有企业政策研究与其他市场主体的公共事务研究具有相通之处:都需要跟踪法律法规、产业政策与监管规则的变化,评估其对成本结构、收

益预期与竞争地位的影响，并通过行业协会、企业公共事务部门或合规体系参与政策沟通与反馈（Hillman & Hitt, 1999; Hillman et al., 2004）。然而，与民营企业等主体相比，国有企业研究更突出其公共性与政治属性：国家作为出资人不仅关注企业财务绩效，也会将特定公共政策目标嵌入企业任务体系之中，从而使其目标函数呈现“经济目标—公共目标”并存的结构特征（OECD, 2015; Shleifer, 1998）。

这种双重属性使国有企业在市场化运作与公共职能履行之间必须进行持续权衡。一方面，国有企业需要在竞争性领域保持效率、创新与盈利能力，以实现国有资本保值增值与企业可持续发展；另一方面，其也可能承担政府委托或制度规定的非市场性任务，如在关系国民经济命脉、国家安全及重要基础设施等领域发挥支撑保障作用，或在特定时期承担稳增长、稳就业与公共服务供给等政策性任务（全国人民代表大会常务委员会，2008；中共中央、国务院，2015）。因此，政策研究在提出制度建议时，需要明确区分商业性目标与公共政策目标的边界与优先序，并设计与之相匹配的治理结构、考核机制与信息披露安排，以降低目标冲突带来的治理成本（王丹，2010；OECD，2015）。

据此，国有企业政策研究的目标可以概括为两个相互关联的方向：其一，通过专业化分析和制度参与影响宏观政策制定与调整，推动形成更有利于国有企业规范治理与公平竞争的制度环境；其二，服务企业战略规划与经营决策，通过对政策趋势与国际规则的跟踪研判，帮助企业在国内国际双循环格局中识别机遇、规避风险，并推进产业升级与高质量发展（新华社，2020）。

作为企业智库体系的重要组成部分，国有企业政策研究在决策支持、行业协同、国家战略落实、国际化发展与公共服务等方面发挥复合功能：既为企业中长期战略与风险管理提供依据，也通过标准制定、产业链协作与政策沟通等提升行业整体竞争力；同时，研究成果可为政策执行提供解读与反馈，促进制度优化与政策迭代，并在对外合作与国际规则对接中发挥“参谋—桥梁”作用。近年来，国务院国资委既围绕中央企业新型智库建设提出任务导向与能力建设要求，也从政策层面强化了“咨政建言、理论创新、成果转化与国际合作”等功能定位（国务院国资委，2023）。

当前，国有企业政策研究仍面临多重挑战：其一，部分研究和企业决策的时间尺度与问题导向不匹配，导致理论阐释与管理实践之间存在落差；其二，在数据获取、口径一致性与质量控制方面仍受行业敏感性与信息分割等因素制约，影响研究的可验证性与可复用性；其三，复杂议题对经济、管理、法学与工程技术等跨学科协同提出更高要求，而组织机制与激励约束往往不足；其四，国际规则与全球竞争环境变化加快，研究的国际比较与规则研判能力仍须提升；其五，短期应急研究与长期战略研究之间易出现结构性失衡，影响持续创新。针对上述问题，国有企业应在数据平台与知识管理、跨学科团队协作、对外合作网络、成果转化机制与反馈闭环等方面持续完善，并以更高水平的信息披露与透明治理提升研究公信力与政策影响力（OECD，2015；国务院国资委，2023）。

第二节 国有企业服务党政决策的政策研究

一、国有企业设置政策议程

国有企业在中国的政策议程设置中扮演着不可或缺的角色。其介入不仅可能改变政策问题的识别与界定方式，也会影响议程形成及其优先序的排序过程（Kingdon，1984；王绍光，2006）。改革开放以来，政策过程在参与主体方面呈现出一定的开放化与多元化趋势：除传统的党政机关与关键部门外，专家学者、社会组织、行业群体乃至公众意见也通过舆论表达、专题调研，以及人大代表、政协委员等渠道进入议题建构环节（Lieberthal & Oksenberg，1988；Mertha，2009）。在此背景下，国有企业凭借资源禀赋、行业信息与制度性联结等优势，往往在多元主体互动中形成更强的议题聚合与传导能力，从而在议程设置中占据相对突出的地位（Kennedy，2005；Lin & Milhaupt，2013）。

在政策问题构建的初始阶段，国有企业常常充当“问题发现者”与“证据供给者”的角色。它们依托行业数据、技术能力与运营经验，对特定领域开展系

统研究，以相对可验证的证据阐明问题的性质、边界及其潜在影响（Kingdon, 1984）。例如，在能源转型相关议题中，围绕化石能源使用的环境与气候代价，以及可再生能源替代的必要性，国际权威评估与能源情景分析已形成较为一致的证据基础（IPCC, 2021; IEA, 2025）。在此类证据框架下，能源领域国有企业通过开展成本—效益分析、全生命周期评估与减排路径测算等工作，往往能够将分散的环境风险、产业约束与安全目标转化为更易进入政策讨论的“问题表述”，从而提升相关议题进入决策视野的概率。

在形成问题框架之后，国有企业通常会进一步整合内外部专业资源，提出策略性政策建议，使其兼具宏观方向与微观可操作性：既包括技术路线与实施步骤的设计，也涵盖财政激励、监管机制与配套制度的优化方案（Kingdon, 1984）。例如，通信领域中央企业可能建议政府通过定向补贴、频谱资源配置与监管规则调整，加快第五代移动通信技术（Fifth-Generation Mobile Communications, 5G）网络部署，并对产业链带动效应与社会经济收益作出前瞻性评估。此类建议若能在制度化的专家咨询与跨部门论证机制中获得吸纳，通常更易转化为可进入政策文本的备选方案（Li, 2021）。

与政府的互动是国有企业推动议程设置的重要环节。通过参与政策咨询小组、专题研讨会、行业发展论坛以及规范性文件起草过程中的征求意见等制度化渠道，企业代表不仅能够提供行业信息与技术细节，也能在持续沟通中促使决策者更充分地理解行业现实与政策约束（Lieberthal & Oksenberg, 1988; Li, 2021）。这种双向交流有助于将企业的议题主张嵌入政策方案的论证链条，并在政策文本起草、修订与配套实施细则制定阶段获得更高程度的可见性与优先性（Mertha, 2009; Baumgartner & Jones, 1993）。

与此同时，国有企业还可能借助公众倡导提升议程“可感知度”。通过发布白皮书、召开媒体说明会或在主流舆论平台发表专题文章，企业在传达专业判断的同时，也可能影响公众对议题重要性的认知，并形成从社会关注到政策关注的传导效应（McCombs & Shaw, 1972; Baumgartner & Jones, 1993）。例如，在推动绿色转型的议题上，国有企业通过公开展示清洁生产与节能减排的实践案例，既有助于塑造社会认同，也可能为政府出台更具前瞻性的环保政策提供一定的社

会支持基础（IPCC，2021）。

通过上述环节的协同运作，国有企业能够将行业关键议题纳入国家或地方政府的政策议程。在这一过程中，企业不仅提供议题界定的证据基础与政策备选方案，也通过持续倡导与跟进，促使议题在政策调研、立法审议与资源配置等阶段获得相应关注（Kingdon，1984；王绍光，2006）。从议程建构的视角看，这一过程在一定程度上体现了“由外而内”的议程生成机制，有助于扩展政策过程中的信息来源与参与主体，并提升政策讨论的证据性与回应性（Cobb & Elder，1972；Mertha，2009）。

二、国有企业参与政策制定

国有企业作为国家经济体系中的关键组织形态，兼具资源组织能力与制度性嵌入优势，因而在政策议程形成、方案拟定、评估完善、规范化确认以及后续反馈等环节中，往往同时扮演“参与者”与“推动者”的双重角色（Lieberthal & Oksenberg，1988；Mertha，2009；Lin & Milhaupt，2013）。本节围绕国有企业影响政策目标、参与方案设计、支撑评估、推动合法化与持续参与的具体路径，系统阐释其在政策制定过程中的作用机理。下文所称“央企”系指中央企业。

国有企业对政策目标的初步设定具有较强影响力，其根源在于其在关键行业长期积累的数据、工程体系与技术能力，使其能够以相对系统的证据与模型支撑问题界定与目标设定，并通过既有的制度化沟通渠道进入政策讨论的核心环节（Kennedy，2005；Lin & Milhaupt，2013）。以能源与电力领域为例，央企在能源结构调整、减排路径和成本核算等方面所形成的研究与运行数据，常被用于支撑“双碳”目标相关政策议程的论证与细化。同时，国有企业通过发布研究报告、行业白皮书及与媒体的专业互动，能够在一定程度上影响议题关注度与公共讨论框架，从而间接增强相关政策目标的优先性与可操作性（Kingdon，1995；Xu，2018）。因此，在宏观目标设定阶段，政府往往会更充分地吸纳这些企业所提出的现实约束、产业趋势判断与战略性建议，以提高政策目标的可行性与可落实性（Mertha，2009；Kennedy，2005）。

在政策方案设计阶段，国有企业凭借对市场运行、技术迭代与供应链治理的经验性知识，为政策文本提供“行业内部视角”，并将工程实践转化为可操作的制度安排建议（Xu, 2018; Kennedy, 2005）。例如，在碳排放权交易制度建设中，配额分配方法、基准线设定、监测报告核查规则等关键环节高度依赖企业端数据与行业运行参数，相关制度也呈现出“先试点、再扩围、再完善”的渐进式特征（Heilmann, 2008; ICAP, 2025）。在此过程中，国有企业往往通过参与专家论证、行业座谈、公开征求意见等方式，与政府部门及相关主体开展持续互动，推动政策工具在效率、成本与可执行性之间达成更可行的平衡（Yan & Ge, 2016; Mertha, 2009）。

在政策评估环节，国有企业常被用作政策试点与效果检验的重要承载主体，其规模化运行数据与试点经验为政策参数校准、风险识别与配套机制优化提供了更可验证的依据（Wang, 2021）。具体而言，国有企业可以基于运营数据对政策预期效果进行对照检验，技术与财务团队可对技术可行性、经济可行性与组织执行条件开展综合评估，并据此提出对潜在瓶颈的预警；法务与合规体系则可对规则执行中的合规风险和责任边界进行识别与提示，从而提升评估的系统性与可追溯性（Wang, 2021; Suchman, 1995）。通过多维度评估与迭代修正，政策在正式推广前得以降低不确定性，减少简单化、一次性推进所带来的外溢风险。

国有企业在推动政策规范化与合法化确认方面亦具备相对优势。一方面，其在行业中的组织化程度与合规体系建设，使其能够从法律适配、规则可执行与监管成本等角度，对政策草案提出可操作的修订建议；另一方面，国有企业常成为新制度先行先试的重要对象，其试点反馈能够为规则完善、执法安排与责任体系的明确提供经验基础。以全国碳市场为例，相关制度近年在法律基础、处罚机制与监管规则方面持续强化，体现出在运行经验基础上推进规范化与制度化完善的路径（ICAP, 2025）。

国有企业对政策制定的参与并非一次性投入，而更常表现为持续性的组织化行动。其一，国有企业可通过建设数据驱动的决策支持平台，持续监测行业运行与政策效果，并将数据分析嵌入政策反馈与方案调整之中，但同时需正视算法治理的透明性、可解释性与责任界定等挑战（陈国青等, 2018）。其二，国有企

业可通过制度化的协同机制，组织政府、学术界、社会组织与企业界开展定期对话，提升政策修订过程的信息吸纳能力与程序正当性（Yan & Ge, 2016）。其三，在人员交流与专业支持方面，国有企业管理者与专业人才在党政—企业体系中的流动与任职安排，使其更容易进入政策工作网络并参与技术性细节讨论，但也需要通过规则化程序防范角色冲突与信息不对称带来的治理风险（Leutert, 2018；杨瑞龙等，2013）。其四，通过发布评估报告、公开说明与在线征求意见等方式，国有企业能够将实践反馈制度化与可见化，从而促进政策的持续优化与社会理解（Wirtz et al., 2019）。

三、国有企业推动政策执行

国有企业是政府政策的重要执行主体，其在具体落实过程中不仅提供必要的资源支持，更通过参与方案设计与执行监督，确保政策目标得到切实实现。以下内容将围绕国企在推动政策执行中的核心功能、应遵循的原则、执行标准及所需条件，系统阐述其关键作用。

国有企业凭借深厚的行业积累和实践经验，在政策执行方案的设计阶段就展现出显著优势。首先，作为行业龙头，它们能够基于自身运营数据和技术沉淀，为政府提供精准可行的执行路径建议；其次，国企法务和合规团队在方案修订中提前识别潜在法律风险，确保方案的合法合规；最后，通过参与事前评估和试点运行，国企能够在政策大规模推广前，帮助优化行动方案，提高后续执行的科学性与可操作性。正是这种从源头参与设计的模式，为政策执行奠定了坚实基础。

在执行资源的供给与调度方面，国有企业同样承担着关键角色。它们不仅拥有雄厚的财务和物资储备，还具备完备的技术平台与专业人才队伍，能够迅速动员各类资源保障政策落地。国务院国资国企改革中明确指出，国企要“优先配置重点领域资源”，以专项资金、设备与人力支持国家重大工程和社会民生项目。通过建立专门的资源调配机制，国企确保在执行过程中资金、设备与人力能够按需及时到位，从而保证执行效率与持续性。

国有企业内部健全的管理体系和监督机制，是推动政策落实的重要保障。通

过将政府政策要求层层传递至生产一线，并在组织结构中明确责任主体，国企能够实现对执行进度和质量的实时监控。以每季度“政策执行报告”为例，相关部门需汇报执行进度、存在问题及改进建议；若出现偏差，及时启动纠偏流程，确保政策要求不打折扣。与此同时，绩效考核和激励制度将政策执行成效与干部晋升、团队奖励直接挂钩，进一步强化了落地意愿和执行力度。

要让国企在政策执行中真正发挥效能，还需遵循四项基本原则：其一，忠实履行政府授权，将政策执行视为核心职责，不得擅自变更或延误；其二，积极参与执行方案的完善，通过专业研判和数据支撑，弥补政府制定过程中的信息盲区；其三，保持管理透明，确保政策要求、资源配置与执行进度对内公开，对外接受社会监督；其四，主动承担社会责任，在追求高效执行的同时兼顾环保、安全与员工福利，以维护公共利益和企业声誉。

在具体操作层面，国企应满足以下四项条件方能高质量推动政策执行：首先，拥有全局视野和执行力兼备的领导与管理团队；其次，构建科学的内部决策与反馈机制，打通信息传递与上下联动渠道；再次，建立灵活的资源管理体系，确保资金、物资与人才供给精准对接政策需求；最后，保持良好的社会信誉，通过主动公开执行进展与成果，赢得公众信任，为持续有效的执行创造良好外部环境。只有在这些条件共同保障下，国有企业才能真正发挥“国家队”的骨干作用，确保政策从设计到落实的全流程高效运行。

四、国有企业支撑政策评估

国有企业为公共政策评估提供了翔实的数据支持。作为政策执行的直接主体，国企在生产运营、财务绩效、资源配置及成本收益等方面积累了海量一手数据，这些数据的真实性和全面性为评估结论增添了说服力，并为政策的改进指明了方向。

国有企业通过参与政策执行全过程，为评估提供全面的反馈。企业在落地过程中遇到的瓶颈与挑战，如技术障碍、流程延误或市场反应偏差，均通过既有的内外部沟通渠道及时上报，帮助政策制定者识别设计缺陷并提出优化建议。