

2015年11月23日,习近平总书记在十八届中央政治局第二十八次集体学习的讲话中指出,我国基本经济制度是中国特色社会主义制度的重要支柱,也是社会主义市场经济体制的根基,公有制主体地位不能动摇,国有经济主导地位不能动摇。这是保证我国各族人民共享发展成果的制度性保证,也是巩固党的执政地位、坚持我国社会主义制度的重要保证。2019年10月31日,党的十九届四中全会通过的《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》中提出,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展和按劳分配为主体、多种分配方式并存,把社会主义制度和市场经济有机结合起来,不断解放和发展社会生产力的显著优势。公有制经济是主体和主题,这是社会主义制度的内在要求,毫不动摇巩固和发展公有制经济,做强做优做大国有企业,是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的基础。本栏目的三篇文章,分别从中国特色社会主义国有企业管理体制的形成和特征、国有企业在建设现代化经济体系中的作用及发挥、中国特色农村新型集体经济的发展策略等三个方面,分析和阐述了巩固和发展公有制经济的微观实践和走向,对于即将开启的全面建设社会主义现代化国家新征程,提供了具有历史、理论和现实统一的宏观视角。

——张旭

# 中国特色社会主义国有企业管理体制 的形成、发展与超越

张旭,王天蛟

(中国社会科学院经济研究所,北京 100836)

(中国人民大学马克思主义学院,北京 100872)

**摘要:**我国自社会主义制度确立以来,对社会主义制度下的国有企业管理体制进行了不断探索,并在这一过程中形成了许多原创性理论成果。通过历次国有企业改革实践,不断调整政府与国有企业之间的关系,不断探索国有企业内部的管理模式,已初步建立起具有中国特色且符合中国国情的国有企业管理体制。中国特色国有企业管理体制形成与发展,是对马克思主义政治经济学基本理论的运用和发展,以及对西方企业管理理论的超越。党的十八大以来,中国特色社会主义进入了新时代,中国的改革开放站到了新的历史起点,国有企业的发展与改革也进入了新阶段。应继续以马克思主义政治经济学辩证唯物主义和历史唯物主义的总体方法论,深化对中国特色社会主义国有企业管理理论的概括和研究,而不是简单地用西方企业管理理论对中国国有企业管理体制进行机械化、教条化地套用。

**关键词:** 中国特色社会主义; 国有企业; 管理体制; 马克思主义; 西方企业管理理论

中图分类号: F276.1 文献标识码: A

文章编号: 1007-7685(2020)12-0025-11

DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.202012025

**作者简介:** 张旭,中国社会科学院经济研究所教授,中国社会科学院全国中国特色社会主义政治经济学研究中心副主任; 王天蛟,中国人民大学马克思主义学院博士研究生。

中华人民共和国成立71年以来,我国通过历次国有企业改革实践,不断调整政府与国有企业之间的关系,不断探索国有企业内部的管理模式,已初步建立起具有中国特色且符合中国国情的国有企业管理体制。但也毋庸讳言,中国国有企业在管理体制建设方面依然存在一些问题,其已建立起的国资监管体制与现代企业制度依然要在改革中不断完善和创新。进一步完善国有企业的管理体制,宏观上,继续调整政府与国有企业之间的关系,并对国有资产进行有效监管;微观上,在国有企业内建立健全激励约束机制,以充分调动国有企业广大干部职工的积极性、主动性和创造性,从而使国有企业成为运行有效率的市场经济微观主体;这一直是我国不断进行国有企业改革的方向所在。我国自社会主义制度确立以来,对社会主义制度下的国有企业管理体制进行了不断探索,并在这一过程中形成了许多原创性理论成果。党的十八大以来,中国特色社会主义进入了新时代,中国的改革开放站到了新的历史起点,国有企业的发展与改革也进入了新阶段。习近平总书记面对深刻变化的国际国内经济形势,以及经济发展新阶段的新要求,对深化改革国有企业尤其针对国有企业管理方面,提出了一系列新的重要理论观点,为新时代如何改革与完善国有企业管理体制指明了方向。

### 一、新中国成立后我国对国营企业管理体制的初步探索

新中国成立后,中国共产党领导中国人民历经了新民主主义经济建设阶段,以及对农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造阶段,在中国逐渐建立起“一大二公”“纯而又纯”的公有制经济制度。在这一过程中,以毛泽东同志为核心的党的第一代领导集体,对社会主义国营企业管理体制进行了诸多探索。

#### (一)从“一长制”到“两参一改三结合”管理体制的过渡

新中国成立后,国营企业对国民经济的恢复做出了巨大贡献。党中央允许各地探索国营企业管理经验,由此各地形成了侧重点不同的企业管理模式,主要是以东北地区为代表的强调以行政为主、厂长有最后决定权的厂长负责制即“一长制”和以华北地区为代表的强调以党委为主、党委有最后决定权、厂长执行党委决定的“党委领导下的厂长负责制”。“一五”期间,国家有计划地重点发展苏联援建的156个重工业大项目,当时的国际环境和意识形态也驱动党中央一切向苏联学习。在“苏联模式”的影响下,苏联的以厂长为核心的“一长制”管理制度得到了更多支持。从1953年起,一部分企业改为实行苏联企业管理的“一长制”,即由厂长对企业生产经营活动实行集中指挥,并对企业经营成果负全责。1954年5月28日中共中央批转华北局《关于在国营厂矿企业中实行厂长负责制的决定》,标志着厂长负责制在全国推行。<sup>[1]</sup>但随着社会主义建设的全面展开,其容易产生官僚主义、忽视民主管理、弱化党对国营企业的控制等弊端也逐渐暴露出来。

1956年,毛泽东同志在听取众多部委汇报后,在4月25日召开的中央政治局扩大会议上,作了《论十大关系》的报告,对我国社会主义经济建设各个方面的经验进行了总结。他提出,“国家和工厂,国家和工人,工厂和工人,国家和合作社,国家和农民,合作社和农民,都必须兼顾,不能只顾一头。无论只顾哪一头,都是不利于社会主义,不利于无产阶级专政的。”<sup>[2]</sup>会议对“一五”期间一切学习苏联经验的弊端进行了反思,结论是苏联的“一长制”不适合中国国情。1956年9月,党的八大报告正式提出,“在企业中,应当建立以党为核心的集体领导和个人负责相结合的领导制度。凡是重大的问题都应当经过集体讨论和共同决定,凡是日常的工作都应当由专人分工负责。”<sup>[3]</sup>自此,“党委领导下的厂长负责制”,即一切重大问题由党委决定、生产经营活动由厂长负责的制度,成为之后20年国营企业基本管理体制。

1960年,当时新中国最大的国营企业鞍山钢铁公司职工,热烈响应党中央提出的技术革新和技术革命的号召,发动群众参与管理和技术革新,在一个月就提出了革新建议62.1万多件,实现10多万项,突破生产关键技术1542项,形成生产自动线7条、联动线199条、流水线102条,机械化程度大为提高。<sup>[4]</sup>毛泽东同志对此非常重视,他在总结“鞍钢宪法”时不仅把“党委领导下的厂长负责制”改为“党委领导下厂长分工负责制”,从而使事权进一步明确,责任权利更加清晰,还明确把职工参加企业管理作

为一项基本经验规定下来。由此,他提出了“两参一改三结合”这一重要的改革思想,即:对企业的管理,要采取集中领导和群众运动相结合,工人群众、领导干部和技术人员三结合,干部参加劳动,工人参加管理,不断改革不合理的规章制度。“两参一改三结合”既符合马克思主义基本原理,又符合中国国情;既充分体现了毛泽东同志对工人阶级的权利和主人翁地位的尊重,也体现了在社会主义制度下,管理者和被管理者是统一于共同利益基础上的,为实现整体利益而发挥各方面的经验和长处,并最终实现社会主义经济的发展。然而可惜的是,由于种种原因,“两参一改三结合”的管理体制仅仅在我国进行了有限的推行,并没有得到进一步发展,但它的理念对国营企业管理体制改革的积极意义不容置疑。

## (二) 三会制度的建立

中共中央曾在中央苏区的国营企业管理中实施过“三人团”制度,即在企业生产中,各项重大问题必须经过由厂长、党支部书记和工会主席组成的“三人团”会议讨论,意见不一致时,厂长有最后决定权。新中国成立后,中共中央允许各地国营企业探索不同的管理经验,但对党组织在国营企业中的作用并没有明确规定,一些企业内部党组织建设尚不健全。在华北地区,华北局认为许多从旧政权接收的大厂矿厂长都是旧人员,在实际中不能贯彻党的方针路线,也不能解决党政工团的统一问题,而许多小企业虽然换了共产党员当厂长,但他们很多人不懂生产管理。在工作中缺少政治素质和业务水平兼备的“又红又专”的干部,因此,实行“党委领导下的厂长负责制”是比较符合实际的选择,即:凡党政工团的上级指示及其在企业中的具体实施方案和措施,一律经过企业党委讨论,做出决定,分工进行;企业中的一切重要事项,最后的决定权属于党委,厂长要对同级党委负责。这样既能贯彻党的方针,领导企业民主管理,又能发挥原来企业厂长、技术人员和工程师的作用。<sup>[5]</sup>1956年党的八大正式在国家层面确立了党委对国营企业的绝对领导地位。

中国共产党是工人阶级的先锋队,自成立起就一直把建立工会和领导工人运动作为党的基本任务之一。中共中央在中央苏区国营企业施行的“三人团”制度,把工会纳入国营企业的民主管理制度之中,突显了中共中央对工人阶级根本利益的重视。新中国成立后,我国工人运动和工会组织进入了一个新的发展时期。全国工会从无到有,获得了蓬勃发展。广大工人阶级通过全国各地地方工会和各产业工会被迅速组织起来,成为党的依靠和新中国人民民主政权的坚强支柱。刘少奇同志指出,国营工厂必须处理管理机关与工人群众之间的矛盾和关系,以及由这种矛盾和关系所引发的各种问题,因此,在国营工厂中由工人群众组织工会,并由工人代表工人群众和工厂管理机关协议并调处各种有关双方的问题,以致签订集体合同及其他协定等,就是必要的。<sup>[6]</sup>

新中国成立初期,国营企业内部实行的是职工代表会议制度。这一制度要求企业应当不定期召开职工代表会议,讨论研究企业生产经营中的重大问题。但随着“一长制”的推行,国营企业内部的民主管理被不断弱化。1956年,党的八大提出要将企业中的职工代表会议制度改为职工代表大会制度。1957年4月,《中共中央关于研究有关工人阶级的几个重要问题的通知》要求在全国企业中正式建立职工代表大会制度,并明确了职工代表大会的四项职权,包括审查厂长报告和企业各项计划、审议并决定奖金和福利基金的使用方案、必要时建议上级撤换行政领导及向上级管理机关提出建议等内容,提出职工代表大会是吸引广大职工参加企业管理和监督企业行政的重要制度。职工代表大会不再仅仅是一个咨询机构,而成为具有一定权利、在一定范围内能够发挥制约作用的监督机构。

至此,在不断探索与推动下,以党委会、工会和职工代表大会组成的三会制度正式在国营企业中建立起来。三会制度以制度形式确立了职工群众参与企业管理的民主权利,发挥了职工群众对企业行政的监督作用,体现了工人阶级国家主人翁的地位和作用。

## (三) 对于发挥企业积极性的重视

毛泽东同志主张要发挥企业的积极性,为解决国家和企业的矛盾及政企不分问题提供了方向。他说“把什么东西统统都集中在中央或省市,不给工厂一点权力,一点机动的余地,一点利益,恐怕不妥。

中央、省市和工厂的权益究竟应当多大才适当,我们的经验不多,还要研究。从原则上说,统一性和独立性是对立的统一,要有统一性,也要有独立性。……各个生产单位都要有一个与统一性相联系的独立性,才会发展得更加活泼。”<sup>[7]</sup>毛泽东同志认为,企业应该有点“独立王国”。“这里所谓的‘独立王国’,就是讲要有半独立性,或者是几分之几的独立性,公开的、合法的‘半独立王国’。……如果因为反对独立王国就把一切独立自主都反掉了,没有一点自主权了,那事情也很难办。”<sup>[8]</sup>在这里,毛泽东同志实际上已经触及了国家和企业关系中企业所有权与经营权相分离和如何分离的问题。尽管在后来的实施中未能坚持下去,但这一理念无疑为后来的深化改革提供了思想和理论基础。

## 二、改革开放以来我国对国有企业管理体制的再次探索

改革开放后,我国对社会主义公有制的多种实现形式进行了不断探索。党的十四大报告提出“在所有制结构上,以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体,个体经济、私营经济、外资经济为补充,多种经济成分长期共同发展,不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营”<sup>[9]</sup>的方针,完成了所有制理论的第一次突破,并形成了社会主义所有制结构的“主体—补充”格局。党的十五大报告正式提出“公有制为主体、多种所有制经济共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度”<sup>[10]</sup>,实现了所有制理论的再次突破,形成并确立了“主体—共同发展”的所有制结构。在新时期所有制结构变化过程中,我国对国有企业管理体制也进行了再次探索。

### (一) 经济责任制与承包经营责任制下的国营企业管理体制

1978年,邓小平同志提出,要改变工农业企业的管理方式和国家对工农业企业的管理方式,使之适应现代化大经济的需要。<sup>[11]</sup>此后,我国主要对国营企业先后实行了以经济责任制为主要形式的扩权让利式改革,以及以承包经营责任制、租赁经营制为主要形式的两权分离式改革。改革开放后国营企业的管理体制较之前计划经济体制下的管理体制有了很大变化。

1979年到1984年是国营企业改革的初步试验阶段,以扩大企业自主权,逐步推行各种形式的经济责任制,从而增强企业活力为主要内容。我国将原来集中于政府部门的经营管理权逐步还给企业,建立起国家对企业的经济责任制,按照统一领导、分级管理的原则,明确中央和地方的管理权限,使企业在人、财、物、产、供、销等方面拥有更多更大的决策自主权,并形成以利润留成、盈亏包干、以税代利三种类型为主要代表的国家对企业的分配制度。同时,在企业内部也建立起经济责任制。在企业内部以责定权、以责定利,构建起责、权、利紧密结合的生产经营管理体制。在企业内部管理中,企业经营好坏同职工的物质利益挂钩,企业有权在一定程度上决定机构设置,以及任免中层以下干部。企业内部则具体实行五种分配方式:一是指标分解,计分计奖;二是计件工资;三是超产奖;四是定包奖;五是浮动工资。

1984年,党的十二届三中全会所通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出,要确立国家和全民所有制企业之间的正确关系,扩大企业自主权;要确立职工和企业之间的正确关系,保证劳动者在企业中的主人翁地位;企业的所有权和经营权可以适当分开。在实践中,我国开始了以承包经营责任制、租赁经营制为主要形式的所有权与经营权分离的两权分离式改革。1987年,承包经营责任制在全国国营企业中全面推广,小型国营企业也积极实行了租赁和承包经营模式。政府与企业之间的利益关系通过承包合同、租赁合同的方式固定下来,形成契约双方的责权利关系,改变了过去企业对政府的行政隶属依附关系。在企业内部管理中,作为承包经营责任制的一个主要内容,国营企业全面实行厂长负责制。厂长负责制在当时创造了“能人治企”的强烈氛围,各地纷纷公开招标选聘经营者,一大批经营管理人才脱颖而出,企业内部选拔干部的方式由封闭式变为开放式,使企业人事制度发生根本变革。承包制的层层推行也促进了岗位责任制的推行,全国国营企业内部推行了优化劳动组合及劳动制度改革,冲击了过去“大锅饭”的用工制度和固定工资制度,有效引导企业内部劳动力的流向,并使职工收入和企业效益捆绑在一起。

### (二) 建立现代企业制度后的国有企业管理体制

承包经营责任制和租赁经营制的改革,依然未能使国营企业建立起具有强烈的创新动机和积极的

企业行为的经营机制。在党的十四大明确建立社会主义市场经济体制的改革目标后,建立现代企业制度成为国有企业改革的目标方向。1993年11月,党的十四届三中全会所通过的《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》(简称《决定》)提出要在国有企业中建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,在理论层面上对建立现代企业制度的基本特征进行了论述。只有在国有企业建立现代企业制度,才能使其真正成为独立的法人实体和竞争主体,才能更好地适应社会主义市场经济体制。在企业具体管理方面,《决定》指出要坚持和完善厂长(经理)负责制,保证厂长(经理)依法行使职权。实行公司制的企业要按照有关法规建立内部组织机构。企业中的党组织要发挥政治核心作用,保证监督党和国家方针政策的贯彻执行。全心全意依靠工人阶级。工会与职工代表大会要组织职工参加企业的民主管理,维护职工的合法权益。要加强职工队伍建设,造就企业家队伍。形成企业内部权责分明、团结合作、相互制约的机制,调动各方面的积极性。<sup>[12]</sup>自此,我国开始了在国有企业内部构建具有社会主义性质的符合中国国情的现代企业制度的不断探索。

1995年,国务院选定了100户国有大中型企业进行现代企业制度试点。1998年,3年试点期结束。相关调查结果,总体而言,国有企业传统管理体制正被打破,适应市场经济要求的企业管理体制框架初步形成,以公司制为主要形式的制度创新效应逐步显现,试点工作达到了预期目的,取得了较明显的成效,建立现代企业制度试点较为成功。就具体层面而言,试点企业产权制度改革有了新突破,建立了企业法人财产制度,公司法人治理结构初步形成,财务状况及资产质量有明显改善,还主动进行了“精干主体,分离辅助”的内部管理制度改革。<sup>[13]</sup>可以说,在国有企业建立现代企业制度试点起到以点带面的作用,示范效应明显,为以后全面推进以建立现代企业制度为目标的国有企业改革积累了丰富经验,打下了理论和实践基础。1997年,党的十五大报告再次明确“建立现代企业制度是国有企业改革的方向”,并提出到20世纪末,绝大多数国有大中型企业初步建立起现代企业制度的改革目标。<sup>[14]</sup>1999年9月,党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确到2010年,国有企业改革和发展目标是:适应经济体制与经济增长方式两个根本性转变和扩大对外开放的要求,基本完成战略性调整和改组,形成比较合理的国有经济布局 and 结构,建立比较完善的现代企业制度,经济效益明显提高,科技开发能力、市场竞争能力和抗御风险能力明显增强,使国有经济在国民经济中更好地发挥主导作用。<sup>[15]</sup>在试点实践基础上,我国开始全面推进建立国有企业现代企业制度。

建立现代企业制度的改革极大地改变了政府管理国有企业的方式。政企分开、政资分开是现代企业制度建立中的重要命题之一。在我国推行建立现代企业制度改革过程中,一些改革开放较早、经济较发达的地区对国有资产管理体制改革进行了积极探索,尝试以建立国有资产经营公司的形式管理和经营国有资产。在1998年的政府机构改革中,我国建立了多部门管理国有企业的国有资产管理体制,被称为“九龙治水”。这种体制虽然使国有企业摆脱了来自指令性计划的直接管理,将企业生产推向市场,但这种出资人职能多头行使的做法却造成国有资产所有者职能被肢解、出资人责任主体不明确的问题。2003年国务院机构改革决定设立国务院国有资产监督管理委员会,成为新中国成立以来中央政府设立的第一个代表国家履行出资人职责的国务院直属特设机构。国资委的成立第一次在中央政府层面实现了政府的公共管理职能与国有资产出资人职能的分离,基本实现了管资产和管人、管事相结合。同时,它的成立克服了之前多头管理造成无人负责的国资监管局面,将原来分割在政府各有关部门的国有资产出资人和监督管理职能都集中起来,使国资管理和国企管理进入一个新的阶段。<sup>①</sup>

建立现代企业制度的改革也使国有企业内部管理发生了巨大变化。实行改革的国有企业根据自身

<sup>①</sup> 国资委成立后,国有企业改革主要由国资委推动。在国有企业管理体制改革上,国资委不仅继续推进国有企业的现代企业制度建设,还代表国家向部分大型企业派出监事会,并建立符合社会主义市场经济体制和现代企业制度要求的选人、用人机制,完善经营者激励和约束制度。

情况,分别建立了公司法人治理结构,也逐步形成并完善了公司的权力机构(股东会)、决策机构(董事会)、执行机构(经理层)、监督机构(监事会)。大部分国有企业采取由董事会聘任总经理的方式,企业与员工也通过合同制建立了新的劳动关系。部分企业在管理人员中推行竞争上岗方式,开始形成“能上能下”的新机制。但国有企业在建设现代企业制度过程中,一直面临新制度与旧制度融合的问题,尤其是企业的“老三会”(党委会、职代会和工会)与现代企业制度的“新三会”(股东会、董事会、监事会)的融合问题。在实际的管理中,很多企业采取董事会与经理层一套人马,董事长、总经理“一肩挑”,本应是相互监督、相互制约的关系,人员配置却高度重合,董事长、总经理依然由行政任命,职业经理人队伍并未形成。企业的“新三会”形同虚设,董事会与监事会未能发挥作用。企业在决策机制和运行方式上换汤不换药,并没有达到现代企业制度所要求的分权制衡、有效监督的目的。“老三会”与“新三会”的关系如何处理,以及党管干部与选举产生的董事长及董事会选拔任命的经理层的关系如何处理,这些也一直是争议较多的话题。直到今日,我国对国有企业中新旧制度的融合方式依然进行着不断探索。

### 三、党的十八大以来我国对国有企业管理体制的全面丰富和完善

2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“要坚持和完善基本经济制度,积极发展混合所有制经济。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式,有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。”<sup>[16]</sup>国有企业混合所有制改革从此拉开大幕,进入提速和深化阶段。随着改革的深入和形势的发展变化,国有企业尤其是中央企业领导人员管理工作面临很多新任务和新挑战。2015年8月24日,中共中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》,这是我国当前和今后一段时期深化中国特色国有企业改革的纲领性文件,对新时代国有企业管理体制改革提出了一系列系统、全面、有针对性的方针政策和措施。2019年10月31日,党的十九届四中全会通过的《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》(简称《决定》)提出,“探索公有制多种实现形式,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。深化国有企业改革,完善中国特色现代企业制度。形成以管资本为主的国有资产监管体制,有效发挥国有资本投资、运营公司功能作用。”<sup>[17]</sup>《决定》将推动国有企业改革、国资监管体制改革及国有企业管理体制改革纳入推进国家治理体系和治理能力现代化的框架下,突显了改革的重要性和艰巨性。以习近平同志为核心的党中央对组织工作和国有企业改革发展、党的建设提出了一系列新思想、新精神、新要求,为新时代国有企业管理体制改革指明了方向。

#### (一) 把党的建设与现代企业制度相结合

习近平总书记一直非常重视国有企业的党建工作。2016年10月,在全国国有企业党的建设工作会议上,习近平总书记强调,要通过加强和完善党对国有企业的领导、加强和改进国有企业党的建设,使国有企业成为党和国家最可信赖的依靠力量,成为坚决贯彻执行党中央决策部署的重要力量;指出坚持党的领导、加强党的建设,是我国国有企业的光荣传统,是国有企业的“根”和“魂”,是我国国有企业的独特优势;强调中国特色现代国有企业制度,“特”就特在把党的领导融入公司治理各环节,把企业党组织内嵌到公司治理结构之中,明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位,做到组织落实、干部到位、职责明确、监督严格。针对具体的企业管理方法,习近平总书记指出,要加强对国有企业领导人员的党性教育、宗旨教育、警示教育,严明政治纪律和政治规矩,引导他们不断提高思想政治素质、增强党性修养,突出监督重点,强化对关键岗位、重要人员特别是一把手的监督管理;要坚持全心全意依靠工人阶级的方针,从而坚持党对国有企业领导的内在要求,健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度,推进厂务公开、业务公开,落实职工群众知情权、参与权、表达权、监督权,充分调动工人阶级的积极

性、主动性、创造性;要坚持党管干部原则,保证党对干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权,保证人选政治合格、作风过硬、廉洁不出问题;要从基本组织、基本队伍、基本制度严起,把全面从严治党在国有企业落实落地,同步建立党的组织、动态调整组织设置。<sup>[18]</sup>习近平总书记关于国有企业党的建设理论的提出,深刻回答了事关国有企业改革发展和党的建设的一系列重大问题,具有很强的战略性、思想性、针对性。尤其是他所提出的把加强党的领导和完善公司治理统一起来,把党的领导融入公司治理各环节,把企业党组织内嵌到公司治理结构之中的思想,为构建中国特色现代国有企业制度指明了方向,具有重大的理论和实践意义。

### (二) 强调实现党管干部与发挥市场机制作用的有机统一

2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,全面深化改革,需要有力的组织保证和人才支撑。坚持党管干部原则,深化干部人事制度改革,构建有效管用、简便易行的选人用人机制,使各方面优秀干部充分涌现。<sup>[19]</sup>2016年10月,习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上强调,坚持党组织对国有企业选人用人的领导和把关作用不能变,着力培养一支宏大的高素质企业领导人员队伍。<sup>[20]</sup>党的十九大报告明确指出,中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。<sup>[21]</sup>由此可见,新时代国有企业管理制度呈现的特点,就是在进一步加强党对国有企业领导的基础上,坚持党管干部、党管人才的原则。2018年5月11日召开的中央全面深化改革委员会第二次会议审议通过了《中央企业领导人员管理规定》(简称《规定》),为新时代中国特色社会主义背景下如何加强党对中央企业的领导、如何实现中央企业领导人作用的充分发挥,做出了全面规定,把以习近平同志为核心的党中央对组织工作和国有企业改革发展、党的建设提出的一系列新思想、新精神、新要求,特别是党的十九大精神和全国组织工作会议、全国国有企业党的建设工作会议精神,进行了具体的制度化落实。

《规定》既坚持了党管干部原则,强调充分发挥党组织在中央企业选人用人工作中的领导和把关作用,确保党对中央企业干部人事工作的领导权和对重要领导人员的管理权,又突出了发挥市场机制作用,强调从中央企业的市场主体属性出发,扩大选人用人视野,完善与市场竞争相适应的中央企业领导管理机制,激发和保护企业家精神。《规定》提出对敢于负责、勇于担当、善于作为、业绩突出的中央企业领导人员,应当及时提拔重用,激励中央企业领导人员讲担当、重担当;建立容错纠错机制,引导中央企业领导人员争当改革的促进派、实干家;坚持物质激励与精神激励相结合、短期激励与任期激励相结合等措施,激发企业领导人员创新活力和创业动力。这些措施都是对建设适应中国特色社会主义市场经济发展要求的企业家队伍的正向激励,是将党管干部原则与市场机制相统一的中央企业人事制度改革的重大成果。这些人事管理层面的改革,必将在国有企业内部打造出一支对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁的高素质、专业化中央企业领导人员队伍,形成能领导中央企业更好地适应社会主义市场经济的企业家群体,进而极大提高我国国有企业的竞争力和引领力。

### (三) 探索实行混合所有制企业员工持股

在2004年,我国就对高新技术中央企业股权激励形式进行了初步探索,并在此基础上对国有控股上市公司实施股权激励制度也进行了探索。在新时代国有企业混合所有制改革提速和深化阶段,《关于深化国有企业改革的指导意见》(简称《指导意见》)提出要探索实行混合所有制企业员工持股。<sup>[22]</sup>这一政策是对党的十八届三中全会提出的“允许混合所有制经济实行企业员工持股”要求的具体落实。<sup>[23]</sup>实行员工持股的主要目标在于建立有效的激励约束长效机制,而不是短期套利行为,使持股员工与企业既要共同分享企业收益,又要共同承担风险,从而激发员工的积极性,增强企业活力。《指导意见》提出,优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的转制科研院所、高新技术企业、科技服务型企业开展员工持股试点,支持对企业经营业绩和持续发展有直接或较大影响的科研人员、经营管理人员和业务骨



干等持股。对员工持股的国有企业产业领域进行细致规划,可使知识密集、技术密集的科技型企业留住人才。对持股员工范围的划分既可防止全员持股或平均持股,使员工持股成为福利待遇,又可防止仅限于管理层持股,避免员工持股成为少数人的特权。通过对激励约束机制的探索,使科技型企业的管理岗位、技术岗位和业务岗位的核心骨干员工持股,大大激发这些国有企业的科研创新能力和企业活力,进而实现企业的可持续发展。

#### (四) 强化企业内部监督和外部监督

《指导意见》提出,要完善企业内部监督体系,明确监事会、审计、纪检监察、巡视及法律、财务等部门的监督职责,完善监督制度,增强制度执行力;要建立健全高效协同的外部监督体制,强化出资人监督,加强和改进外派监事会制度,健全国有资本审计监督体系和制度,加强纪检监察监督和巡视工作,推动形成高效顺畅的外部监督协同机制。<sup>[24]</sup>企业内部监督是企业自我约束的体现,是最直接、最基础的监督,可以称为加强监督的第一道防线。国家强化出资人监督从而对国有资产进行有效的外部监督,可称为第二道防线。通过审计、纪检监察、巡视等依据国家法律法规及党内规定进行的专项外部监督,可称为第三道防线。通过对三道防线的重重部署,我国构建起具有中国特色的国有企业监察制度,充分体现了监督的严肃性、权威性、实效性,从而促进了国有企业的持续健康发展。

### 四、我国国有企业管理体制形成与发展的理论基础和理论超越

#### (一) 对马克思主义政治经济学基本理论的运用与发展

马克思在《神圣家族》《关于费尔巴哈的提纲》《德意志意识形态》《哲学的贫困》《共产党宣言》等著作中,逐步系统地阐述了唯物史观的基本原理。唯物史观是马克思全部政治经济学理论的哲学基础,也是贯穿马克思经济学体系形成和《资本论》创作过程的指导思想。在《〈政治经济学批判〉导言》中,马克思第一次全面系统地阐述了政治经济学的研究对象和方法,论述了政治经济学研究的总体方法论,以及在总体方法论规定下的具体方法。对此,恩格斯指出,“德国的经济学本质上是建立在唯物主义历史观的基础上的。……黑格尔的思维方式不同于所有其他哲学家的地方,就是他的思维方式有巨大的历史感作基础。……这个划时代的历史观是新的唯物主义观点的直接的理论前提,单单由于这种历史观,也就为逻辑方法提供了一个出发点。……(马克思)从黑格尔逻辑学中把包含着黑格尔在这方面的真正发现的内核剥出来,使辩证方法摆脱它的唯心主义的外壳并把辩证方法在使它成为唯一正确的思想发展方式的简单形式上建立起来。马克思对于政治经济学的批判就是以这个方法作基础的,这个方法的制定,在我们看来是一个其意义不亚于唯物主义基本观点的成果。”<sup>[25]</sup>

马克思在《资本论》中运用唯物史观对资本主义企业的起源和发展进行了深入研究和分析,并研究了资本主义企业内部管理的职能、形式及根本性质。他指出,随着工人协作的发展,资本的指挥发展成为劳动过程本身运行的必要条件,“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总体的运动”,而“一旦从属于资本的劳动成为协作劳动,这种管理、监督和调节的职能就成为资本的职能”。<sup>[26]</sup>马克思指出,资本主义的管理就其形式来说是专制的。随着大规模协作的发展,资本家把直接和经常监督单个工人及工人小组的职能交给了特种的雇佣工人,“正如军队需要军官和军士一样,在同一资本指挥下共同工作的大量工人也需要工业上的军官(经理)和军士(监工),在劳动过程中以资本的名义进行指挥。”<sup>[27]</sup>马克思认为,“资本家的管理不仅是一种由社会劳动过程的性质产生并属于社会劳动过程的特殊职能,它同时也是剥削社会劳动过程的职能”,因此,资本主义所管理的生产过程本身具有二重性,即“一方面是制造产品的社会劳动过程,另一方面是资本的价值增殖过程”。<sup>[28]</sup>马克思指出,资本主义企业管理所具有的二重性是其作为资本的特殊职能而取得的,因此,资本主义企业管理的特殊性质存在的根本原因在于资本主义生产关系的本质。在以资本主义私有制为基础的经济制度中,资本主义企业的管理是以专制的形式实现资本主义生产过程的动机和目的,即让资本尽可能多地自行增殖和生产剩余价值,因而也就是让资本家尽可能多地剥削劳动力。



我国在探索国有企业管理体制过程中运用并发展了唯物史观。我国的社会主义是在经济文化落后国家建立的,并不是马克思根据人类社会发展一般规律所认为的在资本主义高度发达的基础上实现的。因此,我国并没有以发达资本主义企业的发展成果和管理经验为基础,只能通过国家主导,充分运用马克思主义政治经济学的基本原理并借鉴苏联模式下的企业管理经验,结合中国国情在实践中对国有企业管理体制进行不断探索。我国充分运用了生产力与生产关系的矛盾是推动社会发展根本动因这一唯物史观基本原理,在生产资料所有制社会主义改造基本完成后,即对经济管理体制改革进行了初步探索。这是因为经济管理体制是社会主义公有制的具体形态,只有实现管理体制变革,才能为生产力的发展创造良好的体制环境。就企业管理方面,毛泽东同志指出“所有制问题解决以后,最重要的是管理问题,即全民所有的企业如何管理的问题,集体所有的企业如何管理的问题。这方面是大有文章可作的”,“劳动中人与人的关系,是改变还是不改变,对于推进还是阻碍生产力的发展,都有直接的影响。”<sup>[29]</sup>由此可见,对国有企业管理体制的不断探索与改革并促进国有企业良好发展,就是通过不断调整生产关系,促进生产力的快速发展。在创立唯物史观的过程中,马克思在《关于费尔巴哈的提纲》中确立了科学的实践观。<sup>[30]</sup>我国充分运用了唯物史观视阈下的实践观,在企业管理体制改革过程中,始终认为实践是认识的基础和标准,从管理体制改革的实践中提炼出理论,再反过来对管理体制改革的实践进行解释和指导。我国始终在确保国有企业所有制形式是公有制占主体地位、具有社会主义性质这一基础之上进行改革实践。在经济发展的不同阶段,随着社会生产力的不断发展及科学技术的不断进步,我国对国有企业的认识也在不断深化。随着经济发展整体形势的不断变化,原有的企业管理理论便不能很好地指导和解释新阶段国有企业发展改革实践,由此就需要在国有企业发展改革实践的基础上,通过对现象本质的把握,用更进步、更科学的方法对现实进行再抽象,提炼并总结出新的企业管理理论并指导新的国有企业改革实践,从而也使原有的企业管理理论得到充实和更新。由此,我国历届领导人在不同历史阶段,都提出了具有不同时代特色和时代内容,但精神实质和内在脉络高度统一的国有企业管理思想。这一精神实质即是依靠工人阶级、建立劳动者平等互助关系、让企业领导干部更好地为群众服务及为人民服务等社会主义精神实质。

同时,在我国国有企业管理体制形成与发展过程中,始终重视人的作用。马克思在《资本论》中揭示,资本主义生产的目的是最大限度地追求剩余价值,所以资本主义企业管理中所呈现的资本家与雇佣工人的关系是剥削与被剥削的关系。社会主义的生产目的是为了实现人的自由全面发展和社会成员共同富裕,因此,社会主义企业管理必须要消灭剥削与被剥削的人与人的关系,建立起“同志式的互助合作的关系”。毛泽东同志清楚地意识到,“同志式的互助合作的关系”并不能仅仅成为一句空洞的话,而是要在实践中不断进行探索,方能把它切实地在落实到企业管理制度中去。<sup>[31]</sup>为此,他针对苏联模式“一长制”易滋生官僚主义的弊端,提出以“两参一改三结合”的方法扩大国有企业民主管理。进入新时代,习近平总书记提出把党的建设与现代企业制度相结合的思想,在企业管理层面巩固和加强党的领导地位,从而强化了国有企业干部的理想信念,使国有企业干部队伍能更好地为人民服务,在企业管理层面实现了党性与人民性的统一。

## (二) 对西方企业管理理论的超越

改革开放以来,随着学术界对西方经济学的逐渐引进,一些学者主张以西方经济学中的企业管理理论来指导我国国有企业管理制度改革。在西方经济理论中,新制度主义企业理论无疑是最具代表性的企业理论。新制度主义创始人科斯以“交易成本”概念重新定义了企业,认为企业存在的意义在于通过企业内部调节资源的方式取代市场配置资源以节约交易成本。在新制度主义者看来,企业内部组织是由雇员、管理者、股东之间通过契约关系组成的。企业内部成员之间存在着委托—代理关系,而委托人和代理人之间的目标函数并不一致,而且企业内部也存在信息分布不对称、环境不确定及契约不完全等问题。因此,所谓企业管理就是通过设计合适的“激励约束相容”机制,激发代理人的积极性并使之产

生自我约束的内在机制,在使代理人在追求自身效用最大化的同时,实现委托人的效用最大化。一些学者尝试将委托—代理理论引入国有企业改革中,认为国有经济改革中的问题在于初始委托人与两级代理人之间效用函数不一致性及信息的非对称性。在委托—代理分析框架下,公有经济中的委托—代理关系具有两大等级体系,即从初始委托人(全民)到政府的第一级自下而上的授权链,以及从政府到最终代理人(企业内部成员)的第二级自上而下的授权链。由此,他们提出了在国有企业内部设计最优激励约束机制的改革建议。<sup>[32]</sup>

我国在国有企业管理实践中以多重维度探索对企业干部的激励方式,从而超越西方新制度主义企业理论单一强调建立激励约束相容机制的观点。如果以新制度主义企业理论指导我国国有企业改革,那么其政策导向必然是单方面强调对企业管理人员实行薪酬激励和股权激励。但长此以往,企业管理者与工人薪酬差距过大必然会造成工人与管理者的对立情绪,打击工人的劳动积极性,同时股权激励也可能从根本上动摇国有企业的所有制形式。与西方企业管理理论相比,我国更为强调对企业管理人员的正向激励,建立容错纠错机制以激励企业管理人员勇于创新,坚持物质激励与精神激励相结合、短期激励与任期激励相结合等措施。这种包括政治、物质、精神多重维度的激励方式无疑具有更为丰富的内涵。我国对企业管理人员激励方式的探索,在保证国有企业社会主义性质的同时,极大地激励了国有企业各级领导干部干事业的主动性、积极性和创造性,从而使各个国有企业始终稳步地向前发展。

我国在国有企业管理中始终强调对人才的培养和塑造,这样的人才观也超越了西方企业管理理论。新制度主义企业理论以个人主义方法论作为其理论基石,把推动社会各类制度形成和变迁的根本动力归结为人的自利本性。这样的方法论实质是把人看作是一种生产要素,从而忽视人作为主体的特殊属性,也没有把人看作是历史的、现实的、具有一定社会关系的人。因此,新制度主义企业理论并没有提出培养人才、塑造人才的思想。与西方理论相比,我国国有企业始终将建立人才培养机制视作企业管理中的最重要一环,这与自古以来就重视人才、培养人才的优秀传统是分不开的。我国古代思想家就曾提出“育才造士、为国之本”的理念,认为人才需要通过培养和历练,才能成长为国家的栋梁。习近平总书记更是强调,“要让没有实践经历的干部到重大斗争中去经受锻炼,在克难攻坚中增长胆识和才干。”<sup>[33]</sup>我国始终注重从国有企业基层开始培养锻炼干部,所遴选的高层干部也必须经过由基层开始的层层历练。在干部参加工作实践的过程中,极为重视对干部的思想政治教育及理论素养的培养,定期组织干部集体学习,确保干部在政治上忠诚可靠,在实际工作中能把理论与实践相结合。通过这样的人才培养机制,我国锻造了一批又一批对党忠诚而又治企有方的企业干部队伍,为国有企业良好发展做出了巨大贡献。

综上,以个人主义方法论为基础的新制度主义企业理论,涵盖着对委托人和代理人理性假设及他们之间具有风险结构差异的假设,但该分析框架所忽视的是中国特色社会主义国有企业体制的特殊性、中国国有企业所处经济发展阶段的特殊性,以及中国国有企业所处中国文化土壤的特殊性。我们应合理借鉴,而不是完全套用西方企业管理理论来指导我国国有企业管理体制改革。

习近平总书记指出:“深入研究世界经济和我国经济面临的新情况新问题,揭示新特点新规律,提炼和总结我国经济发展实践的规律性成果,把实践经验上升为系统化的经济学说,不断开拓当代中国马克思主义政治经济学新境界,为马克思主义政治经济学创新发展贡献中国智慧。”<sup>[34]</sup>当前,应继续以马克思主义政治经济学辩证唯物主义和历史唯物主义的总体方法论,深化对中国特色社会主义国有企业管理理论的概括和研究,为新时代中国特色社会主义国有企业管理体制改革和现代企业制度的完善提供可靠、科学、持续的理论支撑。

#### 参考文献:

- [1]建国以来重要文件选编:第5册[M].北京:中央文献出版社,1993:254.  
[2][7][8]毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999:31,29,53.

- [3][6]刘少奇选集:下[M].北京:人民出版社,1985:232-95.
- [4]建国以来重要文件选编:第13册[M].北京:中央文献出版社,1993:111.
- [5]全国总工会政策研究室编.中国企业领导制度的历史文献[M].北京:经济管理出版社,1986:194-195.
- [9][12]十四大以来重要文献选编[M].北京:人民出版社,1996:19-525.
- [10][14]十五大以来重要文献选编:上[M].北京:人民出版社,2000:20-22.
- [11]邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:135.
- [13]邹东涛,张晓文.30家现代企业制度试点企业的调查与分析[J].管理世界,1999(1):3-5.
- [15]十五大以来重要文献选编:中[M].北京:人民出版社,2001:1006.
- [16][19][23]十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:515-544,515.
- [17]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[N].人民日报,2019-11-06.
- [18][20]习近平.坚持党对国有企业的领导不动摇 开创国有企业党的建设新局面[N].人民日报,2016-10-12.
- [21]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017:20.
- [22][24]关于深化国有企业改革的指导意见[M].北京:中国经济出版社,2016:15,118-121.
- [25]马克思恩格斯全集:第13卷[M].北京:人民出版社,1962:531-532.
- [26][27][28]马克思.资本论:第一卷[M].北京:人民出版社,2004:384,385,384-385.
- [29][31]毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话[M].北京:中华人民共和国国史学会,1998:806,806.
- [30]张旭.马克思主义政治经济学研究对象和方法的确立[J].经济纵横,2018(5):29-37.
- [32]杨瑞龙.论国有经济中的多级委托代理关系[J].管理世界,1997(1):107-116.
- [33]习近平.努力造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍[J].求是,2019(2).
- [34]习近平.不断开拓当代中国马克思主义政治经济学新境界[J].求是,2020(16).

(责任编辑:杜磊)

## The Formation , Development and Transcendence of the Socialist State-Owned Enterprise Management System with Chinese Characteristics

Zhang Xu , Wang Tian-jiao

( Institute of Economics , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100836)

( School of Marxism Studies , Renmin University of China , Beijing 100872)

**Abstract:** Since the establishment of the socialist system , China has continuously explored the state-owned enterprise management system under the socialist system and has formed many original theoretical results in this process. Through the practice of previous state-owned enterprise reforms , China has constantly adjusted the relationship between the government and state-owned enterprises , and constantly exploring the internal management mode of state-owned enterprises , we have initially established the state-owned enterprise management system with Chinese characteristics which is in line with China's national conditions. The formation and development of the state-owned enterprise management system with Chinese characteristics is the application and development of the basic theories of Marxist political economy and the transcendence of western enterprise management theories. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China , socialism with Chinese characteristics has entered a New Era , China's reform and opening up has reached a new historical starting point , and the development and reform of state-owned enterprises has also entered a new stage. We should continue to use the overall methodology of Marxist political economy dialectical materialism and historical materialism to deepen the generalization and research on the management theory of socialist state-owned enterprises with Chinese characteristics , instead of simply using western enterprise management theories to mechanically and dogmatically apply Chinese state-owned enterprise management system.

**Keywords:** Socialism with Chinese Characteristics; State-Owned Enterprises; Management System; Marxism; Western Enterprise Management Theories

# 经济学人

马名杰



**张晖明：**复旦大学经济学院教授、博士生导师，上海市哲学社会科学研究基地复旦大学政治经济学研究中心首席专家、复旦大学教学指导委员会委员、复旦大学经济学院学术委员会主任、复旦大学企业研究所所长。兼任复旦大学长三角研究院副院长、上海市政府发展战略研究咨询委员、中国宝武集团企业顾问、上海市经济体制改革研究会副会长、上海市工业经济联合会学术委员会委员、上海市科学学研究会学术委员会主任、上海市就业促进会专家委员会主任等。先后承担完成国家和省部级科研项目20余项，获省部级以上科研成果奖励13项。

**余斌：**中国社会科学院马克思主义研究院研究员，中国社会科学院经济社会发展研究中心副主任，中国社会科学院大学经济学院学术委员会委员，中国社会科学院大学首批特聘课程主讲教授，中华外国经济学说研究会副会长、中国政治经济学学会常务理事。著有《微观经济学批判》《经济学的真相——宏观经济学批判》等批判西方经济学理论谬误的专著，《中国特色社会主义政治经济学》《公共经济学》等体现中国特色、中国风格、中国气派的学术著作，以及深化马克思主义理论研究的专著《〈资本论〉正义——怎样理解资本主义》，发表中外文各类论文约200篇。



**张旭：**中国社会科学院经济研究所教授、博士生导师，中央马克思主义理论研究与建设工程专家，中国社会科学院当代中国马克思主义政治经济学创新智库秘书长，中国社会科学院全国中国特色社会主义政治经济学研究中心副主任。兼任全国马克思列宁主义经济学说史学会副会长、秘书长，北京高校研究生思想政治理论课研究会副理事长、秘书长，中国政治经济学学会常务理事，中华外国经济学说研究会常务理事，首都经济学家论坛执行副主席。出版《中国经济学的构建与发展》《20世纪经济学解析》《马克思主义经济学体系研究》等著作20余部，发表学术论文百余篇。

**马名杰：**国务院发展研究中心创新发展研究部部长、研究员。享受国务院政府特殊津贴。长期从事创新驱动发展战略、创新政策、科技体制改革、技术经济安全、数字化转型等研究。主持“加快高技术产业发展的政策环境和支撑体系研究”“新时期国家科技安全发展态势及其对策研究”等多项重大课题和评估任务，撰写并发表《我国共性技术政策的现状及改革方向》《全球创新格局变化的新趋势及对我国的影响》等学术论文和调查报告百余篇。出版《创新政策·技术经济·发展》《全球化背景下的开放创新体系建设》《数字化转型：发展与政策》等著作。

