



# 新时代加强党对国有企业领导的理论逻辑与实践路径

■ 姬旭辉

**【提 要】**国有企业是中国共产党领导的国家治理体系的重要组成部分，是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础。党的十八大以来，习近平对坚持和加强党对国有企业的领导做出了许多重要论述，深刻回答了国有企业改革发展和党的建设的重大理论与现实问题，体现了我们党对社会主义经济规律认识的进一步深化，丰富和发展了中国特色社会主义政治经济学和党建理论。坚持和加强党对国有企业的领导，其理论逻辑在于国有企业是党执政兴国的重要支柱和依靠力量，领导方向是政治领导、思想领导、组织领导的有机统一，实践路径是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，这是我们理解新时代党中央领导国有企业改革发展指导思想的政治经济学理论基础和实践逻辑。

**【关键词】**党的领导 国有企业 治理结构

**【中图分类号】**D25

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-1747(2020)07-0081-06

**【DOI】**10.19632/j.cnki.11-3953/a.2020.07.013

国有企业是中国共产党领导的国家治理体系的重要组成部分，是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础。党中央高度重视国有企业的改革和发展，习近平对坚持和加强党对国有企业的领导做出了许多重要论述。这些论述站在党和国家发展全局的战略高度，对坚持和加强党对国有企业领导的理论依据，党对国有企业的领导方向，以及实现党对国有企业领导的实践路径，进行了全面系统地阐述。习近平2016年10月在全国国有企业党的建设工作会议上的讲话是指导新时代国有企业改革发展的纲领性文献，深刻回答了国有企业改革发展和党的建设的重大理论与现实问题，其中很多重要论述在中央文献出版社2019年10月出版的《论坚持党对一切工作的领导》中第一次公开发表，对于我们深入认识党对国有企业的领导具有重要启示意义。习近平关于

坚持和加强党对国有企业领导的重要论述，进一步丰富和发展了马克思主义政治经济学和党建理论，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，对于我们深入地认识国有企业的地位，理解国有企业党组织发挥领导作用的方式，构建中国特色现代国有企业制度，具有十分重要的指导意义。

## 一、理论逻辑：“国有企业是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量”

生产资料公有制是社会主义经济制度的基础，经济基础决定上层建筑，中国共产党领导的社会主义制度，必须坚持以公有制为主体的生产资料所有制。公有制的主要组成部分是全民所有制经济，即国有经济，它是社会主义制度的重要物质保障和经济基础。习近平从党执政基础的高

度看待国有企业，多次强调国有企业是我们党领导的社会主义国家政权的经济基础。在主持第十八届中央政治局第二十八次集体学习时，习近平指出：“公有制主体地位不能动摇，国有经济主导作用不能动摇，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。”<sup>[1]</sup>在全国国有企业党的建设工作会议上，习近平进一步明确了国有企业的重要战略地位：“国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量。”<sup>[2]</sup>国有企业的发展不仅对于我国经济社会的发展起着决定性作用，而且关系着党的执政地位和社会主义事业的成败。

（一）坚持和加强党对国有企业的领导是巩固中国特色社会主义政治基础的必要保证

习近平在全国国有企业党的建设工作会议上指出：“在中国共产党领导和我国社会主义制度下，国有企业和国有经济必须不断发展壮大。”<sup>[3]</sup>然而，有一段时期，社会上否定和抨击国有企业的声音不绝于耳，一些敌对势力和思想模糊的人大肆攻击、抹黑国有企业，操弄所谓“国进民退”和“国退民进”的话题混淆黑白，宣扬鼓吹“私有化”和“去国有化”改革。针对社会上一些人制造的针对国有企业的奇谈怪论，习近平在全国国有企业党的建设工作会议上尖锐地提出了“国有企业还要不要？”的问题，告诫大家要善于从政治上看问题，决不能认为这只是一个简单的所有制问题，或者只是一个纯粹的经济问题。政治上的坚定源于理论上的清醒。国有企业如果不是发展壮大，而是日渐萎缩，公有制的主体地位将岌岌可危，社会主义制度的经济基础也将被消除，上层建筑必将随之改变，其结果就是国家改变颜色，社会主义制度被颠覆。所以，国有企业做强做优做大，既是坚持党的领导的前提和物质基础，也是坚持党对一切工作领导的重要内容。

（二）坚持和加强党对国有企业的领导是实现共同富裕的必要保证

社会主义的本质目标是实现全体人民的共同富裕，生产资料的公有制是保证实现共同富裕的前提条件。在社会主义初级阶段，在以国有企业为主要代表的公有制经济中，实行的分配制度主要是按劳分配，在私营企业和外资企业中，实行的是按生产要素所有权分配。<sup>[4]</sup>虽然按劳分配承认“劳动者的不同等的个人天赋，从而不同等的工作能力，是天然特权”<sup>[5]</sup>，不同劳动者由于体力、智力等的差别会产生收入差距，但是相比较而言，按劳分配比按生产要素所有权分配带来的收入差距更小，更加公平。只有公有制占主体地位，才能形成以按劳分配为主体的分配关系。

习近平在全国国有企业党的建设工作会议上敲响了警钟：“如果把国有企业搞小了、搞垮了、搞没了，公有制主体地位、国有经济主导作用还怎么坚持？工人阶级领导地位还怎么坚持？共同富裕还怎么实现？”<sup>[6]</sup>我国社会主要矛盾中的发展不平衡不充分，很重要的表现就是社会群体之间的收入差距，解决这一问题需要坚持公有制的主体地位，发挥国有企业改善民生、使全体人民共享发展成果的作用。不同于私营企业和外资企业，国有企业的目标不仅是追求企业自身的利润，还要承担更多的社会责任，满足人民日益增长的美好生活需要。加强党对国有企业的领导，是解决新时代社会的主要矛盾、实现共同富裕的必要保证。

（三）坚持和加强党对国有企业的领导是把握国有企业改革正确方向的必要保证

国有企业的改革方向关系到我国的基本经济制度和党的执政基础，改革能否成功，关键在于是否正确认识和体现国有企业“全民所有、为民服务”的根本性质。国有企业改革方向是建立中国特色现代国有企业制度，革除不适应社会主义市场经济的弊端，但是不能以改革为名取消国有



企业、削弱党的领导。深化国有企业改革，要坚持以马克思主义政治经济学和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，不能照搬照抄西方经济理论。一些西方经济理论的鼓吹者打着市场经济应当减少政府干预的旗号，否定党对国有企业的领导。早在1998年，习近平在《社会主义市场经济和马克思主义经济学的发展与完善》文中指出：“一些人用西方的市场经济理论给国有企业改革开出了许多‘药方’，但到头来没有几贴能治‘病’。”<sup>[7]</sup>在国有企业改革的问题上，要坚持马克思主义的立场和分析方法。从本质上看，国有经济是生产资料公有制的一种形式，生产资料是属于全体人民共同所有的，要通过政府部门和企业管理人员行使所有权和经营权，必然要求党对国有企业的领导。从经济上看，国家要对国民经济和社会发展有计划的宏观调控，也离不开党对国有企业的领导。深化国有企业改革，必须加强党对国有企业的领导，国企改革的目标不是私有化，而是做强做优做大，不断增强国有经济活力、控制力、影响力、国际竞争力和抗风险能力。

## 二、领导方向：“党对国有企业的领导是政治领导、思想领导、组织领导的有机统一”

在社会主义市场经济条件下，实现党对国有企业的领导，要充分认识国有企业的政治属性、社会属性和经济属性，把握正确方向。习近平指出：“党对国有企业的领导是政治领导、思想领导、组织领导的有机统一，放弃或忽视其中任何一点，都不可能实现党的领导。”<sup>[8]</sup>党的领导是全面的、整体的，任何一个方面的缺失和弱化，都会削弱党的领导。在宏观层面，国有企业要听党话、跟党走，服从党中央的领导，同党中央保持高度一致。党对国有企业的宏观层面的组织领导主要包括上级党组织按照“党管干部”原则决定国有企业领导班子成员，以及党通过国资委、

财政部、发改委等行政部门对国有企业进行监管和业务指导。<sup>[9]</sup>在企业内部，国有企业党委（党组）要发挥领导作用，基层党组织要落实好上级党组织的各项任务，发挥战斗堡垒作用。党对国有企业的政治领导、思想领导、组织领导要在宏观和微观层面得到落实，要体现到企业党委（党组）和基层党组织各自的职责定位上。

党对国有企业的政治领导、思想领导、组织领导，体现到国有企业党组织的领导作用上，就是把方向、管大局、保落实。这一定位充分把握了国有企业党组织作为党的基层组织政治属性，又考虑到了国有企业作为市场主体参与竞争要遵循社会主义市场经济的运行规律的特点，为国有企业党组织正确发挥领导作用提供了指引。

第一，“把方向”。党对国有企业的政治领导主要体现在“把方向”上。国有企业党组织是保证党中央决策部署在企业贯彻落实的关键环节，对于关系企业政治方向和重大战略性的决策，国有企业党组织要讨论把关，依照规定作出决定，并监督经理层执行落实。国有企业党组织要确保企业的发展方向服从党中央的战略规划，不得与党中央唱反调，不能对党中央的决策部署搞上有政策、下有对策。

第二，“管大局”。国有企业党组织发挥领导作用，必须提高政治站位，围绕大局，服务大局。习近平指出：“管大局，就是要坚持在大局下行动，议大事、抓重点，加强集体领导、推进科学决策，推动企业全面履行经济责任、政治责任、社会责任。”<sup>[10]</sup>从经济属性上看，全体社会成员是国有企业掌握的生产资料的共同主人，国企发展目标不能仅追求企业自身利润最大化，还要着眼于全局利益，满足社会全体成员的共同利益。这是国有企业与私营企业、外资企业的最大区别，这也决定了国有企业参与社会主义市场经济的机制不同于普通企业参与西方资本主义市场经济。马克思在《资本论》中指出，在公有制条



件下，全部生产的联系是“作为由他们的集体的理性所把握、从而受这种理性支配的规律来使生产过程服从于他们的共同的控制”。<sup>[11]</sup>国有企业的发展必须服从大局，服从社会主义经济的计划性调节，服从国家的宏观调控。从政治属性上看，牢固树立大局意识，是党对各级党组织和全体党员的要求，国有企业党组织也不例外。国有企业党组织要从党和国家工作大局出发考虑问题，不能囿于局部利益，要使企业的发展紧贴党和国家全局的需要，符合最广大人民群众的根本利益。

第三，“保落实”。习近平指出：“保落实，就是要管干部聚人才、建班子带队伍、抓基层打基础。”<sup>[12]</sup>企业党组织开展工作的出发点和落脚点是促进企业发展，落实上级党组织和企业的决策部署。党组织要在干部选拔任用、管理监督过程中发挥领导作用，在职工队伍建设中发挥凝聚作用，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用，确保党组织和企业经营管理层的决策得到贯彻落实。国有企业党组织发挥“保落实”作用，必须全心全意依靠工人阶级，加强思想政治工作。习近平指出：“在企业改革中，许多企业领导人只记住了市场经济的物质利益原则和经济奖惩手段，忘记了群众路线、思想政治工作和党员的先锋模范作用，将自己摆在了与群众相对立的位置。”<sup>[13]</sup>思想政治工作是国有企业的传家宝，党组织要用好这个传家宝，密切联系职工群众，把解决思想问题同解决实际问题结合起来，充分调动工人阶级的积极性、主动性、创造性，使企业的决策部署落地见效。

### 三、实践路径：“把企业党组织内嵌到公司治理结构之中”

公司治理结构是现代企业制度的核心，把党对国有企业的领导落实到实践中，必然要求把加强党的领导与完善公司治理统一起来，建设中国

特色现代国有企业制度。习近平在全国国有企业党的建设工作会议上指出，要“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”，“要明确党组织在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，使党组织发挥作用组织化、制度化、具体化”。<sup>[14]</sup>组织化、制度化、具体化的要求为党组织如何在公司治理结构中发挥领导作用指明了方向，是实现党的领导和公司治理结构相统一的关键所在。

#### （一）在制度上明确党组织在公司治理结构中的法定地位

公司章程是企业内部的根本法，通过公司章程确立党组织在公司治理体系中的法定地位，是党组织发挥领导作用的制度保证。公司章程是企业依法制定的组织和活动的基本准则，是企业治理的主要依据，党组织参与公司治理要体现到公司章程中。过去一些人受到西方新自由主义等思想的影响，对于坚持党对国有企业的领导底气不足，对于在公司章程中写明党组织的地位和党建工作不够理直气壮。对此，习近平明确指出：“这个问题没有什么可回避的，也没有什么不好意思的。我国是中国共产党领导的社会主义国家，宪法都明确了党的领导地位，一个公司章程有什么好回避的！不要‘犹抱琵琶半遮面’！”<sup>[15]</sup>国有企业在混合所有制改革中，要坚持把“党建进章程”作为与非资本合作谈判的必要条件，与民营资本方、外资代表充分沟通，确保国有资本流动到哪里，党组织的作用就发挥到哪里。中共中央2020年1月印发的《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》明确规定国有企业要把党建工作要求写入公司章程，写明党组织的职责权限、机构设置、运行机制、基础保障等重要事项。公司章程内容既要明确党委（党组）领导作用的法定地位，还要明确党组织参与重大问题决策的机制和程序。党组织作用的发挥也要遵循公司法、企业国有资产法等法律的



规定,使法律法规、党章党规和公司章程都成为确保党组织发挥领导作用的制度依据。

现代国有企业的治理主体包括党组织、董事会、经理层、监事会、职工代表大会等,党组织要处理好与各治理主体的关系,明确权责边界,既要尊重和支持其他治理主体行使职权,又要注重通过制度设计发挥领导作用。党委(党组)是公司治理结构的核心,要重点从宏观和战略层面考虑“应当干什么”和“哪些不能干”的问题;董事会按照公司章程和出资人要求,行使决策权,决定“要干什么”的问题;总经理办公会根据党组织的意见和董事会作出的决定,抓好贯彻落实,提出具体工作方案,决定“怎么干”的问题。在企业领导层之外,还要畅通职工群众参与企业治理的途径。国有企业的管理者和劳动者在生产资料的占有上是平等的,工人阶级有权对企业生产经营活动进行民主管理。要健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度,在重大决策上听取职工意见,保障职工有序参与公司治理。

(二) 在组织上坚持“党管干部”原则和“双向进入、交叉任职”的领导体制

国有企业领导人员是党在经济领域的执政骨干,必须根据“党管干部”原则任命和管理,在组织上保证党对国有企业干部人事工作的领导权,这是保证国有企业听党话、跟党走的基础。习近平对国有企业领导人员提出的“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁”<sup>[16]</sup>要求是党组织选拔任用干部的根本遵循,党组织要以这一标准树立正确选人用人导向,在对企业重要干部的推荐、提名、考察、决定、管理中发挥主导作用,把政治标准放在首位。党管干部原则要与发挥市场机制有效结合起来,根据国有企业所在行业和岗位类别,适当引入市场化选聘机制,发挥党组织领导和把关作用,选拔高素质专业化的企业领导人员。

“双向进入、交叉任职”的领导体制是中国特色现代国有企业制度的重要创新,把党的建设要求和市场化选人用人机制有机结合起来。一方面,符合条件的党委(党组)书记和党委其他领导班子成员要通过法定程序进入董事会、监事会、经理层;另一方面,董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员领导人员可以依照有关规定和程序进入党委(党组)领导班子。党委(党组)书记和董事长一般应“一肩挑”,便于统筹把握重大问题的决策;经理层成员和党组织领导适度交叉,党委书记(兼董事长)和总经理一般分设,这样的制度安排适应了公司制决策层和执行层分开的惯例。中央企业党委(党组)要配备专职副书记,专职副书记也应依据一定程序进入董事会,但不在经理层任职,专责抓好党建工作。没有设立董事会的国有企业,如果设立党组的,根据《中国共产党党组工作条例》规定,应由总经理担任党组书记。“双向进入、交叉任职”对国有企业党员领导干部提出了更高的要求,既要讲政治、抓党建,又要懂经营、会管理。在“双向进入、交叉任职”领导体制下,进入董事会和经理层的党组织领导班子成员必须落实党组织决定,为党组织发挥领导作用提供了可靠的组织保证。

(三) 在具体的重大事项决策中发挥党组织的领导作用

国有企业重大经营管理事项在由董事会或者经理层作出决定之前,必须经党委(党组)研究讨论,这种党组织“讨论前置”决策程序是党的十八大以来国有企业决策机制的重大改革和创新,既确保了党组织把方向、管大局、保落实的领导作用,又充分尊重经营管理层在决策和执行中的自主权,适应了市场化要求。国有企业党组织在重大问题前置研究的决策过程中,主要发挥否决权、建议权和监督权的作用。在决策事项上,党委会主要是政治方向的把关,如果发现不

符合党中央的决策部署和国家法律法规时，要及时纠正和否决。被党委会否决的事项，不能进入公司决策和执行的程序，党委会通过的，只是放了“路条”，技术经济性的论证还要通过公司法人的决策流程。<sup>[17]</sup>企业重大问题在党组织前置研究讨论通过后，进入董事会和经理层的党委委员要把党组织的意见与经营管理层的其它成员充分沟通，并在董事会和经理办公会上按照党组织决议的精神表达意见，落实党组织意图。这是党组织在国有企业发挥领导作用的有效途径，也是把党组织嵌入公司治理结构的独特优势。

国有企业党组织与经营管理层在研究和决策中有不同的规则和立场，“前置程序”兼顾了国有企业的政治属性和经济属性。任何一级党组织的议事规则都是民主集中制，国有企业党组织也不例外，研究“三重一大”事项时要按照少数服从多数的原则充分民主、有效集中，重点从政治和战略方针的角度来研究问题。国有企业的董事会和经理层决策时主要考虑业务的经济效益问题，经理办公会的决策机制是经理负责制，不同于党组织议事“一人一票”、少数服从多数的原则，经理可以在多数反对的情况下决定执行某项决策。<sup>[18]</sup>在党组织成员和经营管理层成员交叉程度很高的情况下，两种不同的决策机制可能会形成不一样的结果，所以，党组织研究重大问题的“前置程序”并不是浪费功夫的形式主义。党组织前置研究讨论重大事项，多一道把关程序，提升决策的科学性，既能够保证重大决策符合政治要求，又能促进企业实现经济效益的最大化。

#### 四、结语

在中国共产党领导的社会主义制度下，国有企业要理直气壮做强做优做大，必须坚持和加强党对国有企业的领导，把国有企业基层党组织建设成促进企业发展的坚强战斗堡垒。习近平的重

要论述以及党中央制定的党内规章制度和指导意见从理论和实践上回答了如何把党的领导有效融入现代公司治理结构，构建中国特色现代国有企业制度这一难题，体现了我们党对社会主义经济规律认识的深化，进一步发展了中国特色社会主义政治经济学，是新时代指导国有企业改革发展和党的建设的根本遵循。

#### 注释

- [1] 《立足我国国情和我国发展实践 发展当代中国马克思主义政治经济学》，《人民日报》2015年11月25日。
- [2][16] 《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第175页；第178页。
- [3][6] 《十八大以来重要文献选编》下，中央文献出版社2018年版，第391页；第393页。
- [4] 卫兴华：《社会主义初级阶段理论与实践》，经济科学出版社2017年版，第88页。
- [5] 《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年版，第435页。
- [7] 习近平：《社会主义市场经济和马克思主义经济学的发展与完善》，《经济学动态》1998年第7期。
- [8][10][12][14][15] 习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社2019年版，第148页；第149页；第149页；第148~149页；第150页。
- [9] 张志明：《打铁必须自身硬：新时代党的建设新的伟大工程》，红旗出版社2018年版，第208~210页。
- [11] 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社2004年版，第286页。
- [13] 习近平：《对发展社会主义市场经济的再认识》，《东南学术》2001年第4期。
- [17] 胡徐腾：《坚持党对国有企业的领导与建立现代企业制度》，《党建研究》2018年第7期。
- [18] 郑琦：《运用“前置程序”推进国有企业重大决策》，《中国党政干部论坛》2018年第10期。

（作者为中央党校[国家行政学院]党的建设教研部讲师）

特约责任编辑 唐宝全