

§ 中国共产党百年: 革命与治理 §

## 国有企业党的领导制度百年探索: 发展历程与基本经验

张洪松, 朱家明

**摘要:** 新民主主义革命时期以厂长负责制为基点的初步探索, 为新中国成立以后进一步健全国有企业党的领导制度奠定了基础。新中国成立初期, 经过一系列的摸索调整, 党的八大确立了党委领导下的厂长负责制。进入全面建设社会主义时期, 在政治逻辑的主导下, 党委领导下的厂长负责制呈现出集中化发展趋势, 逐渐形成党组织包揽一切的运行机制。改革开放以后, 党委领导下的厂长负责制得以重建, 并在经济逻辑的主导下呈现出分权化发展趋势, 逐渐导致一些国有企业党的领导弱化。党的十八大以来, 在融合党的领导与现代企业制度的基础上, 形成了中国特色现代国有企业制度的稳定架构, 并通过党内法规予以集成。政治逻辑与经济逻辑的统合, 是国有企业党的领导制度百年变迁的基本主线, 为新时代深化国有企业改革提供了宝贵经验。

**关键词:** 国有企业; 党的领导; 企业治理

**中图分类号:** D267.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2021) 02-0014-10

国有企业是中国特色社会主义的物质基础和政治基础, 也是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量。<sup>①</sup> 作为公有制的组织形式, 国有企业治理必须坚持工人阶级主人翁地位, 体现党在国有企业中的领导作用; 作为经济组织, 国有企业治理又必须坚持效率原则, 构建统一高效的管理体制和运行机制。从国有企业党的领导制度变迁看, 早在土地革命战争时期苏维埃国有企业建立之时, 如何有效调适二者关系, 就已成为我们党高度关注和不断探索的重要问题。当前, 国有企业党的领导制度问题已经引起学界重视, 这些研究强调了国有企业坚持党的领导的重要性,<sup>②</sup> 同时从法人治理结构等视角审视了国有企业党组织领导作用的实现方式。<sup>③</sup> 但是, 从总体上看, 这些研究主要立足于当下国有企业治理实践展开, 从长时段视角把百年历史时期贯穿起来考察国有企业党的领导制度变迁走向和发展规律的研究还比较欠缺。有鉴于此, 本文将系统梳理百年来国有企业党的领导制度发展历程, 总结其历史经验, 以期为新形势下国有企业党的领导制度的健全和完善提供历史智慧和学理支撑。

### 一、新民主主义革命时期厂长负责制的初步探索

早在1921年, 党的一大纲领就提出消灭私有制, 生产资料归社会公有。1927年, 《中华全国总

**作者简介:** 张洪松, 四川大学马克思主义学院教授(成都 610065); 朱家明, 复旦大学马克思主义学院博士研究生(上海 200433)

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“新中国成立以来党内法规发展历程和经验研究”(19XDJ005)、中国博士后科学基金项目“党政关系规范化视域下的党内法规建设”(2016M590193)

① 《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》, 《人民日报》2016年10月12日, 第1版。

② 参见李泊衡《党的领导在国企改革发展中的重要作用探究》, 《学校党建与思想教育》2018年第8期, 第86-87页; 章治国《坚持和改善党对国有企业的领导》, 《理论探讨》2017年第8期, 第82-85页; 谭啸《加强党对国有企业的领导至关重要》, 《红旗文稿》2016年第17期, 第23-24页。

③ 参见陈宾《法人结构治理视角下完善国有企业党的领导》, 《行政管理改革》2018年第5期, 第67-72页; 郑寰、祝军《也论党的领导与国有企业公司治理的完善——中国国有企业公司治理的政治维度》, 《经济社会体制比较》2018年第2期, 第123-129页。

工会召开第四次全国劳动大会宣言》要求工人阶级“参加管理国有企业”,明确提出了“国有企业”的概念。1931年,中华苏维埃共和国成立,中国共产党开始了领导国有企业的实践。1934年3月,刘少奇在《论国家工厂的管理》中提出,“必须把工厂中的完全的个人负责制建立起来。厂长对于全厂的生产与行政,负有绝对的责任,因此他有权力来决定和支配全厂的一切问题。……厂长在决定各种问题时,必须事先与党的支部书记和工会的主任商量,尽可能取得他们的同意,配合党与工会的系统来一致执行。……我们现在要用这种‘三人团’的方式来管理我们的工厂”。1934年4月,中华苏维埃共和国人民委员会颁布《苏维埃国有工厂管理条例》,明确“国有工厂的负责者为厂长,厂长由各该隶属的上级苏维埃机关委任,对于厂内一切事物,有最后决定之权,并向苏维埃政府负绝对的责任”。“在厂长之下,设工厂管理委员会,由厂长,党支部代表,工会代表,团支部代表,工厂其他负责人,工厂代表等五人至七人组织之,开会时以厂长为当然主席,以解决厂内的重大问题,管理委员会内组织‘三人团’,由厂长党支部代表及工会支部代表组织之,以协同处理厂内的日常问题”。在同一时间,中共中央组织局颁布《苏维埃国家工厂支部工作条例》,明确工厂支部的基本任务是教育工人以“新的态度对待新的劳动”,并“从各方面去改善群众的生活”。<sup>①</sup>由于工厂管理委员会仅有讨论和建议权,而在厂长与党支部代表或工会代表发生争议时,最后决定执行权在厂长,<sup>②</sup>“三人团”实际上是厂长负责制的配套,是厂长负责制下的“三人团”体制。

严格说来,“三人团”并不是一种行政组织,而是一种协调行政、支部和工会三者关系的工作机制。也正因为如此,在“三人团”体制下,行政、支部和工会并未真正统合在一起。随着工厂数量的增加、规模的扩大,经营管理日趋复杂,行政、支部和工会之间也开始出现越来越多的矛盾。1942年12月,毛泽东在作《经济问题与财政问题》的报告时对“各顾各地把三方面工作分裂起来的做法”提出批评,要求三个方面组织统一的委员会,使行政人员、行政工作、生产计划走向正轨。<sup>③</sup>1943年3月到4月,陕甘宁边区政府召开直属各公营工厂会议,洛甫在《关于公营工厂的几个问题》中提出,“必须贯彻工厂管理一元化的方针”。对外,“工厂应该只同政府的一个管理工厂的部门发生关系”;对内,“厂长代表政府,集中管理工厂内部的一切,凡有关生产上的一切问题,他均有最后决定之权”,“工厂内党的支部与工会工作,也必须以完成工厂的生产任务为其基本的唯一的内容”。<sup>④</sup>在工厂管理一元化的思路下,各个公营厂矿企业开始取消“三人团”,实行厂长领导下的厂务会议,强调支部和工会对工厂行政的支持与合作,这种更加彻底的厂长负责制有苏联国营企业普遍实行“一长制”的背景,有助于提升管理效率,但也存在厂长权力过大,削弱党支部和工会组织作用等问题。1944年,陕甘宁边区召开工厂厂长暨职工代表会议,特别强调厂长负责制不是厂长独裁制,厂长必须依靠党支部和工会去动员和组织职工的劳动热情。<sup>⑤</sup>

进入解放战争时期,职工民主管理进一步加强。1948年1月,毛泽东在《关于目前党的政策中的几个重要问题》中指出,“在公营企业中,必须由行政方面和工会方面组织联合的管理委员会,以加强管理工作,达到降低成本、增加生产、公私两利的目的”。<sup>⑥</sup>1948年8月,中国第六次全国劳动大会通过《关于中国职工运动当前任务的决议》强调要在各企业各工厂中建立统一领导的工厂或企业管理委员会。管理委员会“由经理或厂长工程师及生产中其他负责人和工会在工人职员大会上所选出的代表(相当于其他委员的数量)组成”,“为工厂或企业中的统一领导机关,由经理或厂长任主席,讨论并决定有关工厂或企业生产和生产中的各种问题”,但是,“在工厂或企业管理委员会多

① 中华全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度历史文献》,北京:经济管理出版社,1986年,第34-35、40、42页。

② 但在许多实行军事化管理的军工企业,设有政治委员。根据《苏维埃国家工厂支部工作条例》的规定,有政委的工厂,政委参加三人团会议,并有最后决定的权力。

③ 中华全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度历史文献》,第61页。

④ 中华全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度历史文献》,第70-71页。

⑤ 陈丽凤《中国共产党领导体制的历史考察:1921—2006》,上海:上海人民出版社,2007年,第151-152页。

⑥ 《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社,1991年,第1269页。

数通过的决议,如经理或厂长认为与该厂或企业利益抵触或与上级指示不合时,经理或厂长有停止执行之权,并报告上级请求指示”。同时,“在有紧急情况不及等待管理委员会开会时,经理或厂长有权处理之,但事后须将经过报告管理委员会请求追认”。通过把管理委员会设置为统一领导机关并赋予经理或厂长超越其他成员的决断权,一方面保障了经理或厂长的权威,另一方面也为吸纳一线工人参与企业领导工作提供了更加制度化的渠道。1949年8月,华北人民政府颁发《关于在国营、公营工厂企业中建立工厂管理委员会和工厂职工代表会议的实施条例草案》,明确职工代表会议有权听取和讨论管理委员会报告,检查管委会对于工厂的经营管理及领导作风,对管委会进行批评与建议,但是,职工代表会议关于工厂及企业行政上的一切决议均须经管委会批准,并由厂长以命令颁布后方为有效,从而进一步明确了管理委员会和职工代表会议的关系。<sup>①</sup>显然,这种工人参加生产管理的制度并没有改变厂长的最后决定权,从实质上说,它仍然是以厂长负责制为基点,是一种带有“一长制”特点的领导体制;同时,在管理委员会和职工代表会议制度中,并没有涉及工厂企业党组织在国有企业的地位和作用问题,作为一种组织形态的党的领导仍然呈现出隐性化的特征,这就为新中国成立以后进一步健全国有企业党的领导制度埋下了伏笔。

## 二、党委领导下的厂长负责制的确立及其集中化演进

新中国成立初期,对国有企业应当实行一长制还是实行党委领导制,曾一度形成了两种不同意见。经过实践中的摸索调整,最终在党的八大上正式确立了党委领导下的厂长负责制。此后,在政治逻辑的主导下,党委领导下的厂长负责制呈现集中化发展趋势。这里所谓的集中化,关注的是权力的流向,即国有企业的领导权力向企业党组织和地方党组织转移,它与民主分属不同的角度,因此这种集中本身并不意味着不民主。<sup>②</sup>

### (一) 党委领导下的厂长负责制的确立

1949年9月,具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定“在国家经营的企业中,目前时期应实行工人参加生产管理的制度,即建立在厂长领导之下的工厂管理委员会”,<sup>③</sup>实际上肯定了民主革命时期的厂长负责制。1951年7月,《中共中央东北局关于党对国营企业领导的决议》明确规定“国营厂矿中实行厂长在生产行政管理工作上的责任制,是目前我党管理工业的比较适宜的制度。”同年8月,中央复电同意。<sup>④</sup>但是,在实践中,厂长负责制并未在全国范围内普遍建立起来。1951年10月,《中共中央华北局关于把领导的重点放在工业生产上来的决定》指出,在国营企业必须实行党委领导下的厂长负责制,“一切重要事项,最后决定于党委。厂长对同级党委负责”。同年12月,中央认为该文件是正确的,并发各地参考。<sup>⑤</sup>起初,党委领导制仍然被看作是过渡性的,未来的发展方向仍然是厂长负责制,只是由于关内各地的具体情况还不成熟,因此才在过渡期内实行党委领导制。因此,当我国转向大规模经济建设以后,又开始在全国范围内推行厂长负责制。1954年5月,中共中央转发华北局《关于在国营厂矿企业中实行厂长负责制的决定》。<sup>⑥</sup>但是,厂长负责制很大程度上是学习苏联国有企业领导制度的结果,<sup>⑦</sup>并在企业治理中显现其负面效应,比如放松了党的思想政治领导、党委处于从属地位等。随着党和国家开始破除对苏联模式的迷信,国有企业领导制度也很快改变。1956年2月,毛泽东在进行《论十大关系》写作调研时对厂长负责制提出意

① 中华全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度历史文献》,第120-121、151页。

② 由于民主和集中指向不同的角度和范畴,因此民主和集中之间可以相互结合,形成民主集中制原则。参见王长江《政党论》,北京:人民出版社,2009年,第64页。

③ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第1册,北京:中央文献出版社,2011年,第7页。

④ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第2册,北京:中央文献出版社,2011年,第367页。

⑤ 中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》第7册,北京:人民出版社,2013年,第315页。

⑥ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第5册,北京:中央文献出版社,2011年,第224页。

⑦ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》,北京:中共党史出版社,2008年,第676页。

见“一个工厂几千人, 很不容易搞好, 没有党的领导, 很容易形成一长独裁。任何情况下, 党的集体领导这个原则不能废除, 如果企业可以除外, 那党的集体领导原则就变成了有头有肚子没有脚。”<sup>①</sup>同年9月, 党的第八次全国代表大会召开, 大会报告指出“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。”大会审议通过的《中国共产党章程》规定, 企业党组织应当领导和监督本单位的行政机构和群众组织。<sup>②</sup>这是中国共产党章程首次规定企业党组织在企业的领导地位。自此, 党委领导下的厂长负责制开始在全国各地普遍实行。

从党委领导下的厂长负责制确立的历史进程看, 有几个因素发挥了极其重要的作用。首先, 厂长负责制未涉及党组织在国有企业的地位和作用问题, 由此导致工人阶级主人翁地位如何体现、党的领导如何实现等问题在厂长负责制中都不够清晰, 制度构造上存在缺陷。其次, 党委领导下的厂长负责制是党领导人民探索与中国国情相适应的社会主义模式的产物。由于新中国成立时我们党既没有管理大型国有企业的丰富经验, 也没有足够的理论准备, 所以基本参照苏联经验进行操作。随着对苏联模式迷信的破除, 我国开始探索适合自己国情的社会主义建设道路, 于是, 革命战争年代在人民军队中广泛实行的党委领导下的军政首长制, 作为一种既被实践证明行之有效, 又区别于苏联“一长制”的成功制度被引入国有企业领域。最后, 新中国成立初期, 又红又专的企业管理人员严重不足, 也是党委领导下的厂长负责制得以确立的重要原因。由于这一时期的国有企业主要来自没收的官僚资本, 这些企业的管理人员往往是旧有人员, 对党的各项政策不够熟悉, 同时对新制度的政治认同也有待观察, 而上级机关派去的接管人员又普遍缺乏企业管理的专业知识和业务能力, 这就使得厂长的合适人选严重匮乏。在这种情况下, 党组织很快成为上级机关依靠的重要力量, 在国有企业承担起领导者的重要角色。<sup>③</sup>

## (二) 党委领导下的厂长负责制的集中化演进

党的八大决定在国有企业中实行党委领导下的厂长负责制, 统一了国有企业党的领导制度。1959年12月到1960年2月, 毛泽东在读苏联《政治经济学教科书》的谈话中指出“社会主义企业管理的原则, 应当同资本主义企业有根本的区别。我们实行党委领导下的厂长负责制, 就使我们同资本主义企业的管理制度严格的区别开来了。”“在这里, 例如领导人员以普通劳动者姿态出现, 以平等态度待人, 改进规章制度, 干部参加劳动, 工人参加管理, 领导人员、工人和技术人员三结合, 等等, 有很多文章可做”。<sup>④</sup>这就比较明确地提出了社会主义企业管理的基本原则。1960年3月, 中共鞍山市委经辽宁省委向中央递交《关于工业战线上的技术革新和技术革命运动开展情况的报告》, 中央认为该报告创造了一个鞍钢宪法。通过对鞍钢“大跃进”以前情形的否定和以后情形的肯定, 中央更加明确地提出了社会主义企业管理的若干原则, 包括进行技术革命, 大搞群众运动, 实行“两参一改三结合”的方针, 坚持政治挂帅, 实行党委领导下的厂长负责制等。<sup>⑤</sup>这些原则很大程度上是针对苏式“一长制”提出的, 反映了中国共产党对社会主义改造基本完成以后企业管理问题的艰辛探索, 但在“大跃进”的历史背景下, 这种探索又有其局限性。1961年, 中央颁布《国营工业企业工作条例》(草案), 以党内法规的形式明确规定党委领导下的行政管理上的厂长负责制是我国企业管理的根本制度, 但没有把党委领导下的厂长负责制引申到车间、工段和科室,<sup>⑥</sup>这是根据“调整、巩固、充实、提高”八字方针对鞍钢宪法进行扬弃并予以制度化的重要成果。1965年, 《国营工业企业工作条例》(修正草案)进一步将党委对企业实行全面统一领导修改为实行绝对领导; 同时, 进一步扩大了

① 中共中央文献研究室编《毛泽东传》(1949—1976), 北京: 中央文献出版社, 2004年, 第473页。

② 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第9册, 北京: 中央文献出版社, 2011年, 第61、289页。

③ 陈丽凤《中国共产党领导体制的历史考察: 1921—2006》, 第190页。

④ 中华人民共和国国史学会编印《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话》上, 1998年, 第107、319页。

⑤ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第13册, 北京: 中央文献出版社, 2011年, 第97—98页。

⑥ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第14册, 北京: 中央文献出版社, 2011年, 第559页。

车间、标段党总支和支委的权力。<sup>①</sup> 由于实行以党委为核心的统一领导,党委不仅负责思想政治及群团工作,而且对生产行政工作负有完全的责任。

为体现国有企业工人阶级的主人翁地位,并将党的领导建筑在群众路线的基础上,在党的八大上,时任中央工业交通工作部部长李雪峰提出,应当建立职工代表大会。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》要求在党委的领导下建立职工代表大会,并赋予职工代表大会听取厂长报告、审查企业计划、讨论职工福利、建议领导人员任免等权力。<sup>②</sup> 由于和党的领导制度结合在一起,党委领导下的职工代表大会并不只是着眼于发挥职工群众对厂长的监督作用,同时也作为职工群众参加管理和监督企业行政的权力机构而存在。1961年,职工代表大会制度被纳入《国营工业企业工作条例》(草案),但对职工代表大会的组织属性和具体职权规定得还比较模糊。<sup>③</sup> 1965年,中央颁布《国营工业企业工作条例》(修正草案),明确了“企业的职工代表大会,是职工群众参加管理、监督干部、行使三大民主的权力机关”,并赋予职工代表大会更多的职权。<sup>④</sup> 当然,这些权力必须在企业党委的领导之下行使,避免出现管理上的极端民主化和实际无人负责的现象。

从逻辑构成上看,党委领导下的厂长负责制包括两个要素:一是党的领导及群众路线的领导方法,二是厂长负责,前者体现国有企业治理的政治逻辑,后者体现国有企业治理的经济逻辑。但是,党的八大以后,由于党在指导思想上的“左”的错误的发展,国有企业治理的政治逻辑开始超越甚至替代经济逻辑,党委领导下的厂长负责制逐步发展为书记一长制。<sup>⑤</sup> 首先,在国有企业内部,厂长对生产经营和行政业务的管理权逐步向党委集中,在党委内部又逐步向党委书记集中,强调“书记挂帅”,国有企业内部领导权力呈现集中化的演进趋势。其次,在国有企业外部,党委分口领导体制逐步形成,党委直接设置工交、财贸、农林、文教等与政府经济管理部门对应的党内工作部门。这些党内工作部门不仅管理各口企业的领导干部,而且管理各口企业的一切重大事项。在外部领导关系上,国有企业管理权限也开始从政府经济主管部门向党委归口工作部门集中。随着权力在国有企业内部和外部向党组织集中,逐渐形成了党组织决定一切、包揽一切的运行机制。发展到极端,就是在“文革”期间,直接将党委和行政系统合并,在企业内部和地方建立集党政权力于一身、集各种职能于一体的革命委员会。这种党政高度一体化的革命委员会,使政治逻辑完全取代经济逻辑,党的领导体制严重病变,也给国有企业管理带来严重弊端:一方面,党对国有企业的领导不仅不能有效实现,而且大多处于“软、懒、散”状况;另一方面,企业行政系统无法发挥独立工作的生产指挥系统作用,以致多数企业管理活动混乱,生产经营效率低下。<sup>⑥</sup>

### 三、党委领导下的厂长负责制的重建及其分权化演进

改革开放初期,为改变“文革”期间党政高度一体化的领导体制,我国开始重建党委领导下的厂长负责制。此后,随着经济体制改革的展开尤其是社会主义市场经济体制的确立,国有企业党的领导制度也随之调整,其演进的方向就是将原来由党委承担的领导职能更多地下放给厂长(经理)或者依据现代企业制度组建的公司董事会。

#### (一) 党委领导下的厂长负责制的重建

1978年,《中共中央关于加快工业发展若干问题的决定》(草案)决定取消企业中的革命委员

① 中华全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度历史文献》,第260页。

② 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第10册,北京:中央文献出版社,2011年,第149-150页。

③ 中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》第38册,北京:人民出版社,2013年,第103页。

④ 中华全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度历史文献》,第284页。

⑤ 李烈满《建国以来国企领导体制沿革与党的建设的回顾与思考》,《党史研究与教学》1998年第5期,第40页。

⑥ 陈丽凤《中国共产党领导体制的历史考察:1921—2006》,第239页。

会,恢复党委领导下的厂长负责制。企业的一切重大问题,必须经过党委集体讨论决定,由厂长组织执行。<sup>①</sup>同时,党委领导下的厂长负责制也在重建中走向制度化。1981—1982年间,中央先后颁布了《工业企业职工代表大会暂行条例》、《工厂厂长工作暂行条例》和《中国共产党工业企业、财贸企业基层组织工作暂行条例》。这些条例以党内法规的形式明确规定国有企业实行党委领导下的厂长负责制,并将“党委集体领导、职工民主管理、厂长行政指挥”确立为国有企业领导制度建设的基本原则,标志着我国国有企业领导制度走上了新的发展阶段。虽然重建后的国有企业领导制度与党的八大确定的企业领导制度基本一致,但又不能将其简单理解为新中国成立初期党委领导下的厂长负责制的再现。1980年,邓小平在《坚持党的路线,改进工作方法》中指出“党委只管大的政治问题、原则问题,厂里的生产、行政方面的管理工作,就应该由厂长负责统一指挥,不能事无大小都由党委包起来。”<sup>②</sup>在新的历史条件下,党委发挥作用的方式已经不同于社会主义革命和建设时期,而是将生产行政指挥权更多的交给了以厂长为首的生产技术经营指挥系统,党委则以主要精力抓企业的重大问题、企业党的建设和思想政治工作。

## (二) 党委领导下的厂长负责制的分权化演进

随着经济体制改革的深入,中央开始进一步改革国有企业领导制度,其方向就是将更多原来由党委承担的领导职能下放给厂长(经理)。1984年5月,中央办公厅、国务院办公厅决定在部分地区试点厂长(经理)负责制。<sup>③</sup>1984年10月,《中共中央关于经济体制改革的决定》指出“必须建立统一的、强有力的、高效率的生产指挥和经营管理系统。只有实行厂长(经理)负责制,才能适应这种要求。”<sup>④</sup>1986年,在总结试点经验的基础上,中共中央、国务院颁布《全民所有制工业企业厂长工作条例》《中国共产党全民所有制工业企业基层组织工作条例》和《全民所有制工业企业职工代表大会条例》,进一步突出厂长(经理)在生产指挥和经营管理中的地位和作用。<sup>⑤</sup>1987年,党的十三大报告要求,全民所有制企业都要实行厂长(经理)负责制,并强调企业党组织的作用是保证监督,不再对本单位实行“一元化”领导。<sup>⑥</sup>1988年,《全民所有制工业企业法》颁布,以国家法律的形式将厂长(经理)负责制的改革成果固定下来。

在厂长(经理)负责制下,企业党组织主要发挥保证和监督作用,而厂长(经理)则被赋予完整的指挥权,负责企业一切行政管理事务,甚至企业职工思想政治工作也被纳入行政序列,由党委书记兼任主管思想政治工作的副厂长。<sup>⑦</sup>而在外部关系上,也开始改变过去的党委分口领导模式,各级党委向政府主管部门放权,政府主管部门又进一步向企业放权并推动在企业内部向厂长(经理)放权。这些改革对于解决过去党组织包揽一切,生产行政多头领导和无人负责的现象收效显著。但是,也出现了一些新的问题,主要是厂长(经理)的权力过于集中,造成一些厂长(经理)在企业运行中独断专行,甚至滋生腐败,而企业党组织却无力监督。针对厂长(经理)负责制实施以后国有企业党的建设有所削弱、淡化的倾向,1989年8月,江泽民指出,“现在我们党中央有必要要求企业党组织起政治核心作用,这与《企业法》规定的厂长负责制并不矛盾。”<sup>⑧</sup>实践证明,那种认为只要保证经营者有至高无上的指挥权,就能够给企业带来最大利益的观点,是过分简单化的,忽视了国有企业性质对领导体制的要求。<sup>⑨</sup>

党的十四大正式确立社会主义市场经济体制以后,中国经济形态开始发生具有革命意义的重大变

① 中华全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度历史文献》,第295页。

② 《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1994年,第282页。

③ 中华全国总工会政策研究室编《中国企业领导制度历史文献》,第506页。

④ 中共中央文献研究室编《新时期经济体制改革重要文献选编》,北京:中央文献出版社,1998年,第286页。

⑤ 中共中央文献研究室编《新时期经济体制改革重要文献选编》,第403页。

⑥ 中共中央文献研究室编《十三大以来重要文献选编》上,北京:中央文献出版社,2011年,第24、32页。

⑦ 《中共中央关于加强和改进企业思想政治工作的通知》,《人民日报》1988年12月10日,第2版。

⑧ 中共中央文献研究室编《十三大以来重要文献选编》中,北京:中央文献出版社,2011年,第35页。

⑨ 邓纯东《关于企业党组织地位与作用的理论探讨》,《党建研究》1989年第10期,第22页。

革,这种变革对国有企业领导制度也产生了深远影响。1993年,《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》将建立现代企业制度确立为新时期国企改革的基本目标。1994年,《公司法》正式实施。此后,大量国有企业被改制为公司制企业。通过建立股东会、董事会、监事会、经理层等现代企业法人治理结构,国有企业领导制度由厂长(经理)负责制转变为公司董事会领导下的经理负责制。在新的领导制度下,企业生产经营由公司董事会负责,经理则由企业的决策者转变为董事会聘任的执行人,主要是负责贯彻落实董事会的决议并接受董事会的考核评价。随着现代企业制度的建立,国有企业开始从原来的单位制企业转型为公司制企业,职工代表大会的组织属性也开始发生深刻转型。1994年开始施行的《公司法》并未专门针对职工代表大会制度作出规定,只是原则性的要求公司研究决定涉及职工利益的重大问题,应当通过职工代表大会或者其他形式听取职工意见和建议,但这里真正关键的变化并不在于某一民主管理事项的增减,而是组织属性的深刻变化。在新的公司制企业中,职工代表大会从原来单位制企业中的权力机构转变成公司制企业中职工参与企业民主管理的形式之一,制度建设的重心也转向职工合法权益的维护。但是,不能将现代企业制度同党组织在本企业发挥作用对立起来。为进一步明确企业党组织在现代企业制度中的地位,中共中央组织部分别在1994年和1996年颁发了《关于加强股份制企业中党的工作的几点意见》和《关于在现代企业制度百家试点企业中加强和改进党的工作的意见》(试行),要求现代企业制度试点企业同步设置党组织,并在改制后充分发挥党组织在本企业的政治核心作用。<sup>①</sup>1997年,《中共中央关于进一步加强和改进国有企业党的建设工作的通知》再次强调发挥国有企业党组织的政治核心作用。<sup>②</sup>

进入新世纪以来,国有企业党组织作为政治核心的基本定位一以贯之,并在国有企业形成了这样一种制度分工:党组织领导企业思想政治工作和群团组织,董事会和对其负责的经理层主要负责企业的经营管理。同时,在外部关系上,党的十六大决定,在坚持国家所有的前提下,把政府主管部门的公共管理职能和国有资产出资人职能区分开,将出资人的管人、管事、管资产职能剥离出来整合到专门组建的国有资产监督管理委员会,作为政府直属特设机构,实现权利、义务和责任的统一,这就进一步压缩了党政部门干预国有企业日常运营活动的制度空间。总体上看,与1980年代厂长(经理)负责制一脉相承,新的领导制度同样倚赖具有专业知识和技能的管理运营团队并在国有企业领导制度中凸显其地位,企业领导制度建设的重心进一步向管理运营团队倾斜。这种制度性的倾斜,微观上反映了市场对企业家精神和企业家才能的客观需求,宏观上反映了改革开放以来我国社会主义经济运行模式的深刻变革。在过去的计划经济体制下,国有企业主要按照上级机关的计划安排生产,企业运营对企业家精神和才能的需求并不突出,相反,企业对各种计划的遵从性对计划经济的运行尤其重要,而保证党委集中统一的领导在确保这种遵从性上往往更有优势。

当然,相对于厂长(经理)负责制,现代企业制度建立以后,权力不再集中于厂长(经理)一人,而是在法人治理结构改革中被进一步分解到董事会及其选聘的经理层和与董事会并行的监事会,由此在公司制国有企业内部形成了一个权力制约和监督的机制。同时,在现代企业制度下,企业党组织的政治核心作用和职工代表大会的民主参与职能也逐步走向规范化、程序化、制度化。2007年,国资委党委、国资委颁布《关于建立和完善中央企业职工代表大会制度的指导意见》,对职工代表大会与公司董事会、监事会、经理层等治理结构的有效衔接做了系统的设计,明确职代会对企业重要事项有审议建议权,对涉及职工切身利益的重大事项有审议通过权,并对企业经营班子成员行使评议监督权。2010年,中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》,明确要求董事会在研究“三重一大”事项时,应当事先听取党委的意见。通过“三重一大”集体决策制度的健全和完善,国有企业党组织的政治核心作用逐步形成了可操作的制度

① 中央办公厅法规室、中央纪委法规室、中央组织部办公厅编《中国共产党党内法规选编(1978—1996)》,北京:法律出版社,1996年,第290—291、302—303页。

② 中央办公厅法规室、中央纪委法规室、中央组织部办公厅编《中国共产党党内法规选编(1996—2000)》,北京:法律出版社,2001年,第134页。

规范和程序机制。

#### 四、新时代国有企业党的领导制度的重塑与发展

党的十八大以前,党中央一再强调国有企业党组织的政治核心地位,赋予企业党组织参与讨论企业重大问题的职权,这就产生了董事会及对其负责的经理层的中心地位与企业党组织的政治核心地位如何协调的问题。而从改革开放以来国有企业领导制度建设的实际情况看,现代企业制度的重点主要是公司董事会及其选聘的经理层,国有企业党组织的政治核心地位在实践中尚未充分发挥出来。因此,虽然厂长(经理)负责制和董事会领导下的经理负责制对提高国有企业经营效率起到了积极作用,但在实施过程中也导致一些国有企业基层党组织出现虚化、弱化和边缘化等问题,而有制度重塑的必要。

##### (一) 党委领导制度与现代企业制度的再融合

2015年8月,针对一些国有企业党的领导弱化、党的建设缺失的情况,中共中央、国务院明确要求国有企业把党建工作总体要求纳入公司章程,明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位,创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。<sup>①</sup>这里的着力点仍然是政治核心在现代企业制度中的实现方式问题,是对十八大以前国有企业党的领导制度的进一步优化。同年9月,中共中央办公厅在系统梳理国有企业党建工作存在的突出问题的基础上,提出充分发挥国有企业党组领导核心作用、党委政治核心作用、基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。<sup>②</sup>虽然主体被限定在“党组”上,但这里已开始出现“领导核心”的表述。而在2016年10月的全国国有企业党的建设工作会议上,习近平明确要求发挥国有企业党组织的领导核心和政治核心作用。<sup>③</sup>这就将国有企业领导制度改革的方向从“政治核心”的实现方式转向了新形势下“领导核心”的构建。过去,国有企业党组织被定位为“政治核心”,主要负责国有企业的思想政治工作、群团工作,而在习近平关于国有企业领导制度的新论述中,国有企业党组织的职能被扩展为“把方向、管大局、保落实”,这就大大超越了思想政治工作的范畴。2017年,党的十九大将《中国共产党章程》第33条第2款第1句修改为“国有企业党委(党组)发挥领导作用,把方向、管大局、保落实,依照规定讨论和决定企业重大事项”,<sup>④</sup>以最具权威性的党内法规形式明确了党组织在国有企业的地位和作用。由于“把方向、管大局、保落实”涉及国有企业的各个方面,在新的领导制度中,企业党务工作和业务工作不再是两个相互独立的工作系统,而是共同处于企业党组织的统一领导之下,过去政治核心与经营管理中心的协调问题也开始得到破解,这是对十八大以前国有企业领导制度的重大重塑。2019年,中共中央印发《中国共产党国有企业基层组织工作条例》(试行),对十八大以来国有企业领导制度建设的新探索和新经验进行系统集成,使国有企业党组织发挥领导作用的方式进一步组织化、制度化、具体化。

##### (二) 中国特色现代国有企业制度的提出与建设

2016年,习近平在全国国有企业党的建设工作会议上指出,坚持党对国有企业的领导是重大原则,建立现代企业制度是改革方向,都必须一以贯之。而党的十九大确立的国有企业领导制度,正是基于习近平关于“两个一以贯之”的重要论述,在社会主义市场经济条件下在现代企业制度的基础上对党委领导体制的再融入,这是对党委领导制度和现代企业制度的有机结合。从形式上看,对党委领导制度的强调似乎只是在回归新中国成立初期或者改革开放初期的做法。但是,从党委领导制度所

① 中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编》中,北京:中央文献出版社,2016年,第660页。

② 《中央组织部负责人就〈关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见〉答记者问》,《人民日报》2015年9月21日,第4版。

③ 《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》,《人民日报》2016年10月12日,第1版。

④ 《中国共产党章程》,北京:人民出版社,2017年,第46页。



嵌入的经济社会背景看,党的十八大以来党委领导制度的回归并不是对过去历史的简单再现,而是在深刻总结国有企业领导制度建设正反两个方面经验教训的基础上,对国有企业领导制度的重大重塑。由于结合了现代企业制度的元素,相较于新中国成立初期和改革开放初期的党委领导制度,新时代党委领导制度对国有企业治理结构的嵌入更加稳定、更加持久、更加定型,其核心要义就是融合企业党建和公司治理,把党的领导制度和市场经济体制有机地结合起来,形成中国特色现代国有企业制度的稳定架构。

在具体实现方式上,国有企业党的领导与公司治理的有机融合,主要通过双向进入、交叉任职等领导机制来实现。所谓双向进入,是指党组织领导班子成员通过法定程序进入公司法人治理结构,担任公司董事、监事和高级管理人员,同时公司法人治理结构中的党员负责人按照党章党规设定的程序进入党组织领导班子。所谓交叉任职,是指由具备“一肩挑”素质的人同时担任党组织负责人和董事长,并将董事长和总经理分设,藉此解决国有企业党组织和法人治理的关系问题。与改革开放以前集中化的领导制度相比,它回应社会主义市场经济体制对企业家才能和权力制约监督的现实需求,融入了法人治理结构上的制度性安排;与改革开放以后分权化的领导制度相比,它使党组织的领导作用组织化、制度化、具体化,使党组织真正成为公司法人治理结构的重要组成部分。在此意义上,在“两个一以贯之”基础上提出的中国特色现代国有企业制度,其实质是党委领导下的现代公司治理,是党的十八大以来,我们党着眼于充分发挥国有企业党建工作和公司治理两个制度优势而形成的重大理论创新和实践创新。这一制度的提出,不仅反映了新时代国有企业运行的基本机制和管理特征,而且在更高的层面实现了新民主主义革命时期“三人团”、社会主义革命和建设时期“鞍钢宪法”的基本诉求,既体现了国有企业领导制度与时俱进的创新发展,也体现了党领导国有企业发展历程的连续性。

## 五、中国国有企业党的领导制度百年变迁的基本经验

回顾百年来中国国有企业党的领导制度的发展历程,政治逻辑和经济逻辑的统合始终是制度变迁的主线,而在这条核心主线上,无论是新民主主义革命时期以厂长负责制为原点的制度设计,还是改革开放前后两个历史时期党委领导下厂长负责制的不同演进,都是对国有企业党的领导制度的宝贵探索,为新时代进一步深化国有企业改革提供了宝贵经验。

### (一) 在制度建设的基本原则上,坚持加强和改进党对国有企业的领导

中国共产党成立以来,国有企业领导制度虽然历经多次调整,但保证党的路线、方针、政策在国有企业贯彻落实,保证党对国有企业的领导是始终不变的原则。国有企业的属性、党的执政规律和社会主义建设规律都决定了必须坚持党的领导、加强党的建设。总结国有企业党的领导制度变迁的历史经验,首要的一条,就是坚持党的领导是我国国有企业的独特优势。只有加强党对国有企业的领导,才能使国有企业成为我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量,企业的思想政治工作、生产管理才能协调发展。而从国有企业党的领导制度的发展历程看,加强党对国有企业的领导与改进党对国有企业的领导又是辩证统一的。中国共产党成立以来,国有企业运行的外部环境发生了深刻变化,党对国有企业的领导范围和领导方式也因应不同历史阶段形势和任务的不同不断调整优化。尤其是进入新时代以来,随着社会主义市场经济体制改革的深化,加强党对国有企业的领导必须和市场经济有机结合起来,明确坚持党对国有企业的全面领导并不是为了控制国有企业,而是要通过党的全面领导为社会主义市场经济环境中国有企业的建设和发展提供更加坚实的政治保障。

### (二) 在领导作用的实现方式上,把党的领导与法人治理、职工民主结合起来

党的领导、生产管理和职工民主是贯穿新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放新时期和新时代国有企业领导制度建设的三个基本要素,如何处理好三者之间的辩证关系是中国共产党领导国有企业整个历史进程的基本问题,只是在不同历史阶段,制度建设的侧重点有所不同。在

社会主义市场经济条件下,生产管理主要表现为现代法人治理结构的建立和运行。中国国有企业党的领导制度的长时段变迁表明,党的领导与法人治理不能相互替代,只有将二者有机结合起来,既在事关全局和方向的重大事项上充分发挥企业党组织的领导作用,也在公司的治理和运营中充分发挥董事会的决策作用、经理层的管理职能、监事会的监督作用,使二者相互补充、协调运转,才能形成中国特色现代国有企业制度的稳定架构,实现国有企业的良性发展。与此同时,从我们党开始领导国有企业以来,工人阶级始终是我们党最可信赖的依靠力量,加强和改进党对国有企业的领导和国有企业内部以职工代表大会为基本形式的民主管理制度是同步发展的。中国共产党是工人阶级的先锋队,党的性质决定了全心全意依靠工人阶级是我们党的一项基本方针,只有把党的领导建筑在群众路线的基础上,密切国有企业党组织和广大职工群众的联系,党才能更好地领导国有企业发展。

### (三) 在领导作用的保障机制上,着力做好组织、纪律和制度保障

中国国有企业党的领导制度发展史,充分证明了国有企业领导人才培养的重要性。新中国成立初期党委领导下的厂长负责制的确立就与又红又专的管理人才严重匮乏有关;而改革开放以来的厂长负责制和现代企业制度建设,很大程度上也是为了更有效地激发和保护企业家精神和才能。以史为鉴,应当将国有企业领导人才培养作为基础性工作进行谋划和布局,为国有企业党组织发挥领导作用提供组织保障。但是,对领导人才的过分倚赖,也可能导致国有企业领导制度在实践中演变成少数领导人员的领导进而滋生腐败。“打铁必须自身硬”,党要有效领导国有企业,必须加强党的自身建设,综合运用巡视监督、派驻监督等手段,以强力问责推动国有企业各级党组织知责明责、守责尽责,为国有企业党组织发挥领导作用提供纪律保障。在百年探索中,无论是领导人才的选拔任用,还是对其职务行为的监督问责,一个深刻的教训都是,相对于个人的责任,领导制度更加根本,必须通过党内法规、国家法律和公司章程等多种形式,明确党的领导与公司治理、职工参与交互的界面和程序,为国有企业党组织发挥领导作用提供更加坚实的制度保障。

## A Historical Study of the Leadership System of State-owned Enterprises: Development and Experience

Zhang Hongsong, Zhu Jiaming

**Abstract:** During the period of the new democratic revolution, the preliminary exploration of the factory director responsibility system laid the foundation for further improving the party's leadership system in state-owned enterprises. In the early days of New China, the 8th National Congress of the CPC established the factory director responsibility system under the leadership of the Party Committee. During the period of building socialism in all-round way, under the guidance of political logic, the system showed a trend of centralization and gradually went to extremes. In the early stage of reform and opening up, the factory director responsibility system under the leadership of the Party Committee was rebuilt, but under the guidance of economic logic, the system showed a trend of decentralization, which led to the weakening of the leadership of the Party Committee in some state-owned enterprises. Since the 18th National Congress of CPC, a stable structure of the modern state-owned enterprise system with Chinese characteristics has been formed by integrating the party building with the modern enterprise system. The integration of political logic and economic logic is the main line of the development, which provides valuable experience for deepening the reform of state-owned enterprises in the new era.

**Key words:** state-owned enterprise, the leadership of the Party, the governance of enterprises

(责任编辑: 邱 爽)