

# 中国国有企业制度发展变革的 历史逻辑与基本经验

○ 慕好东 彭睿 苏琪琪 朱炜

**摘要** 企业制度类型应不同生产力发展水平的要求而产生,并反过来推动生产力的发展。新中国成立以来,中国国有企业制度依次经历了计划经济体制下“国有国营”、改革初期以放权让利为切入点的“承包制”、市场经济体制下“公司制”现代企业制度的初步构建和新时代中国特色现代国有企业制度全面完善四个历史阶段。本文坚持历史唯物主义观点,基于政治经济学视角,以揭示历史逻辑和实践逻辑为主线,将中国特色现代国有企业制度视为国家基本经济制度的具体实现形式和实现国有资本功能的基础性制度,分析新中国国有企业制度发展变革过程中涉及的政企关系、产权关系和企业内部治理三个核心问题,总结了渐进变革与跨越发展的成功经验。这些经验包括:坚持用马克思主义关于生产力和生产关系原理指导国有企业制度建设,坚持党对国有企业制度建设的集中统一领导,坚持国有企业制度建设的方法论创新,坚持服务国有企业功能实现,坚持走中国特色国有企业制度建设道路。

**关键词** 国有企业;企业制度;发展历程;历史逻辑;基本经验

## 引言

国有企业在我国国民经济中居于支柱地位,而国有企业的健康持续发展又依赖于有效的企业制度。企业制度作为生产关系的表现形态,随着生产力的发展而变

化其形式或改变其性质,同时又反作用于生产力,影响有时甚至决定着生产力的发展进程。企业制度是社会基本经济制度的重要组成部分,也是实现基本经济制度目标的基础性制度安排。国有企业制度建设是中国特色社会主义基本经济制度形成和发展的重要组成部分,总结新中国成立以来尤其是改革开放以来国有企业制度建设的历程和经验,已成为理论界关注的热点问题,学术界进行了多视角、多方法的研究,并得出很多富有价值的结论。从研究视角看已有研究主要包括:(1)基于企业所有权改革视角的研究,将公司化、股份制、民营化、混合所有制改革看作国有企业制度建设与改革的“牛鼻子”。<sup>[1,2]</sup>(2)基于企业制度微观视角的研究,着重探究企业制度本身的发展改革经验,总结其中的经验和不足,指出公司治理结构、内部管理的重要意义。<sup>[3,4]</sup>(3)基于内外部结合视角的研究,不仅对企业内部治理制度进行经验总结和提炼,还重视所有权改革、政企关系视角的总结和提炼。<sup>[5-7]</sup>(4)基于国有企业改革“范式”的全方位研究,将国有企业改革重点和改革方式相联系进行系统研究,分析中国从局部控制权改革到所有权改革的渐进改革方式。<sup>[8-10]</sup>以上研究,尽管视角各异、方法不同,但都对我国国有企业制度建设所走过的历程和经验进行了概括和提炼,以寻找国有企业制度发展变革的主要规律。

新中国国有企业制度的生成和变迁有其特有的政治

**作者简介** 慕好东,山东财经大学国有资本研究院、山东财经大学会计学院教授、博士生导师、博士,研究方向为会计与公司治理、国资国企改革;彭睿(通讯作者),山东财经大学会计学院博士研究生,研究方向为会计与公司治理、国资国企改革;苏琪琪,山东财经大学会计学院博士研究生,研究方向为会计与公司治理、国资国企改革;朱炜,山东财经大学会计学院教授、博士生导师、博士,研究方向为国有企业改革与国资监管、价值链管理

**基金资助** 本文受国家社会科学基金重点项目(18AJL007)资助

与经济背景，其变迁过程也有着特殊的政治经济学含义。因此，本文坚持历史唯物主义观点，依据马克思主义关于生产力与生产关系辩证关系的原理，着重从经济体制形成与改革的历史重大事件切入，分析新中国成立以来，高度计划经济、社会主义有计划商品经济、社会主义市场经济三种经济体制形态下国有企业制度发展变革的历程，总结发展变革过程中所积累的历史经验，为走好中国特色现代企业制度建设未来之路提供经验基础。与已有相关文献相比，本文的创新点主要是：从政治经济学视角出发，以揭示历史逻辑和实践逻辑为主线，将中国特色现代国有企业制度视为国家基本经济制度的具体实现形式和实现国有资本功能的基础性制度，聚焦国有企业制度所涉及的政企关系、产权关系和企业内部治理三个核心要素展开理论分析。

## 一、国有国营：高度计划经济体制下国有企业制度的形成及特征

国有企业制度是整个计划经济体制最为基础的构成部分。从1949年新中国成立到1978年改革开放之前，是计划经济体制的形成和曲折发展时期。由于没有现成模式可以参考，新中国成立之后便开始了从企业所有权制度到企业内部治理制度的全方位探索，国有企业所选择的制度形式是“国有国营”，即国营企业制度。

国营企业制度的所有制基础是生产资料社会主义公有制。新中国成立之初便迅速开始了社会主义公有制实现形式的探索，国营企业迅速发展并占据绝对优势地位。这时的国营企业主要有三大来源：没收官僚资本企业、接管外资企业、原解放区公营企业，其中没收官僚资本所占比重最大。1949年，工业总产值中国营部分仅占26.25%，集体部分占0.50%，私营经济、个体经济、公私合营等占73.25%；之后经过对私营工商业的社会主义改造，到三年国民经济恢复时期结束时的1952年，工业总产值中国营占比已从26.25%增加到41.54%，集体部分占3.26%，私营经济、个体经济、公私合营等占55.20%；1957年工业总产值中国营部分占53.77%，集体经济占19.03%，私营经济、个体经济、公私合营等占27.20%，国营经济占绝对优势；1958年底，国营工业产值占89.17%，集体经济占10.83%。<sup>①</sup>至此，社会主义生产资料公有制经济全面建立，“国有国营”成为计划经济时期最为普遍的企业制度形式。国有经济比重得以迅速提高，主要有两种途径：一是对资本主义工商业的社会主义改造，即通过公私合营发展国家资本主义和赎买（分配利润和固定利息）方式来实现；二是国家进行

了大规模基本建设投资，如“一五”时期开工的工矿建设单位数超过一万个，其中重要建设项目实现全部或部分投产。<sup>[11]</sup>中国社会主义生产资料公有制的快速建立，有其特殊的政治经济背景。新中国成立之初，农业落后、工业基础薄弱，面对美国等西方国家的政治和经济封锁，中央决策层选择了以重工业优先增长带动整个工业化发展，以实现国民经济快速增长的发展战略，<sup>[12]</sup>而加快对私营工商业社会主义改造的进程，迅速建立社会主义生产资料公有制，成为实施国家发展战略的基础性制度安排，国营企业制度成为服务国家经济体制目标的内生性制度。这种单一的企业所有权制度一直持续到20世纪70年代末。

由社会主义公有制性质所决定，政企关系（国家与企业之间的关系）又在很大程度上决定了国营企业制度的特征和运营机制。基于新中国成立之前革命根据地时期公营企业供给制的传统，特别是出于实施国家工业化战略的迫切需要，新中国成立之后就开始建立中央计划经济体制下的国营企业领导和管理体制，包括：主要国营企业由中央各部门直接管理，关系国计民生重要工业品的生产和分配、绝大部分工业基本建设项目、重要工业生产资料都由中央部委统一分配，中央管理之外的企业由地方政府统一管理，整体上形成了由物资分配管理、财务管理、干部管理、劳动工资（福利）管理等计划经济管理制度所组成的国营企业制度。尽管高度计划经济体制下国营企业制度存在活力不足等弊端，但也必须承认这一企业制度在我国工业化和经济增长中所发挥的重要作用。1952-1957年，重工业产值增长210%，轻工业产值增长83.3%，年均增长速度分别为25.4%和12.9%；重工业在工业中的比重由1952年的37.3%上升到1957年的45%；重工业中制造业的比重由1952年的41.9%上升到1957年的47.4%。<sup>[11]</sup>政府直接管理国营企业和政府直接向国营企业下达计划指标是高度集中的计划体制主要特征，也是国营企业制度的重要特征。这一制度的优势是便于集中生产资源和提升要素调配效率，但也出现管得过多过死、影响企业活力等问题。国营企业生产经营权利如何在国家与企业之间进行配置，以及企业与职工之间的关系等问题，在国营企业制度初建时期就成为实践面临的难题。对如何处理好这些问题，毛泽东曾发表过重要论述：对于国营企业，既要有统一性也要有独立性，必须兼顾国家、企业和工人（职工）之间的利益关系。<sup>[13]</sup>1957年9月党的八届三中全会建议通过的《关于改进工业管理体制的规定》明确将部分国营企业管理权、物资分配权、利润分配（使用）权等下放

给地方和企业,在减少指令性计划、简化计划编制程序、实行国家与企业利润分成、改进企业财务管理和人事管理等方面做出了制度性调整。

内部治理制度是国营企业制度的主体,企业内部领导体制则在企业内部治理中居于核心地位。为重建企业领导机构、生产经营决策和指挥制度,新中国成立之初便进行了国营企业内部民主化改革和生产制度改革。主要包括由政府委派“军事代表”进行监督和间接管理,委派厂长(或经理)建立厂长(经理)负责制;建立由工人代表参加的工厂管理委员会,实行工厂管理民主化;建立包括企业计划管理制度、经济核算制度、统计工作制度、工资及劳动保险制度等在内的国营企业基础性管理制度。<sup>[14]</sup>“一五”期间,国营企业内部治理制度建设取得了明显进展。其中,在企业内部领导体制探索方面主要实行厂长负责制与管理民主化相结合,通过采用工厂管理委员会的形式达到民主管理的目的。生产行政工作实行厂长负责制,党在企业中主要负责政治思想领导,对企业生产行政工作发挥保证监督作用,对工会、青年团等群众组织发挥领导作用。<sup>[15]</sup>当时的厂长负责制虽然对加强企业生产行政统一指挥、克服企业管理中存在的多头领导和无人负责现象起到了积极作用,但由于相应的监督机制没有跟上,在一些企业也出现了命令主义和官僚主义作风,党的政治思想领导作用和职工民主管理作用未能得到有效发挥。为纠正这些问题,1956年9月党的八大报告明确指出,国营企业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,凡是重大问题都应当经过集体讨论和共同决定。这是我国国有企业发展史上首次明确企业党委领导下的厂长负责制,与今天我们所实行的党委集体领导的体制一脉相承。在实行党委领导下厂长负责制的同时,实行职工代表大会制,吸收广大职工参加企业民主管理。劳动工资制度主要是建立全国统一的企业工资制度;经济核算制主要是构建全国统一的会计核算制度,并将其嵌入企业制度中。

由于没有现成模式可供参考,新中国成立至改革开放的30年时间里,我国国有企业制度探索过程中也出现过曲折。但党和政府能从中汲取教训,努力纠偏纠错。1961年9月中共中央制定并发布了具有重要意义的《国营工业企业工作条例(草案)》,明确国家对企业实行统一领导和分级管理原则,明确党委领导下的厂长负责制、工会和职工代表大会、党的工作等企业制度核心要素,以规范企业基础管理。1972年进行“企业管理制度整顿”,1975年进行“集中整顿企业管理工作”,1976年伴随经济领域拨乱反正进行国营企业管理制度全面整

顿和恢复,<sup>[16]</sup>1978年4月中共中央颁发了《关于加快工业发展若干问题的决定(草案)》,明确了国营工业企业党委领导下的厂长分工负责制重新。

总之,至20世纪70年代末改革开放之前,新中国建立的是高度集中的计划经济体制,包含其中的“国有国营”企业制度存在动力与活力不足等问题。但站在历史视角审视,当时的制度选择并非偶然。“国有国营”企业制度其实是实现国家工业化发展战略所提出的内生性制度,<sup>[17]</sup>是整个计划经济体制的基础部分。1952-1978年,全国国内工业总产值由1.198万亿元增长至16.07万亿元,占国民生产总值由17.64%增长至44.34%。<sup>②</sup>这其中显然包括国营企业制度所做出的历史性贡献。

## 二、“放权让利”与“承包制”:国有企业制度的探索性改革

在高度计划经济体制下,国营企业只是国家整个计划经济体这个巨型“企业”的生产“车间”,企业生产什么、生产多少都由政府根据掌握的信息直接判断和决策,而不是由企业根据市场供求关系所形成的价格信号来决定。同时,企业生产要素也由政府的计划之手统一调配,企业生产经营自主权缺失导致企业组织结构僵化和活力不足。关于国有企业活力不足等问题,在改革之前就已经发现并做过制度调整的努力,但因为制度调整基本局限于国家财政视角的“放权”与“收权”,“放”与“收”之间的切换主要停留在中央与地方、中央与部门之间,并未触及企业制度深处的“产权”“激励”等核心机制,所以效果一直不够理想。

1978年改革之初,中央决策层便迅速确定了以“放权让利”为中心的国有企业改革方向,承包经济责任制(本文多数情况下简称“承包制”)成为这一时期所采用的主要形式。经济体制改革起步时,决策层关于改革的目标模式和实现路径并不十分清晰,而是“摸着石头过河”,进行试验性探索。这一试验性探索首先从企业层面的放权让利开始,意在通过让渡一部分收益支配权给企业来激励管理者和职工,最终达到管理者、职工和国家利益共同增加的目的。<sup>[17]</sup>1979年7月国务院印发了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》及《关于国营企业实行利润留成的规定》等配套文件。这些文件试图以实施利润留成制度赋予企业一定的分配权为切入点扩大企业自主权,努力解决“以政代企”问题。同时,国家计划经济体制改革也开始发动。1984年12月党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决

定》把“以公有制为基础的有计划的商品经济”设定为当时制度改革的目标模式，把增强企业活力确定为经济体制改革的中心环节，并围绕这个中心环节调整国家与企业之间、企业与职工之间的关系作为改革的着力点。而早期以“利润留成”为主要形式的放权让利，因留成基数确定和市场价格体系不合理等在企业之间造成了不平等竞争，因而未能达到所设想的激励和约束效果。于是，1986年开始大范围实施承包经营责任制。承包制其实是“放权让利”的一种深化形式，具有“两权分离”的含义。1987年10月党的十三大明确了社会主义有计划的商品经济体制中“国家调节市场，市场引导企业”的原则。此后，国家赋予了企业一定的产品销售、定价、生产资料市场购买、自有资金使用和技术改造等权力。<sup>[18]</sup>

承包制作为改革之初全民所有制企业采用的主要经济责任制形式，是国营企业由单纯生产型企业向生产经营型企业转型的初始形态。企业通过承诺利润上缴、经济效益、自负盈亏、资产保值、技术改造等义务获得部分经营自主权和剩余索取权。1988年2月国务院发布《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，对企业承包内容、内部承包方法和责任制落实、管理制度等做了详细规定，1988年4月发布的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》进一步提升了承包制的合法地位。扩大企业自主权的试点工作，1978年下半年首先从四川开始，随后迅速在全国推广。1980年底，全国进行扩大企业自主权试点的国营工业企业就达2100多户，试行各种利润留成办法的企业6000多户；1987年中大型企业普遍推行了企业承包经营责任制，全国预算内企业的承包比例达到78%，其中大型企业达到80%。<sup>[19]</sup>到1988年，全国预算内9900多家工业企业中已有91%实行了承包。企业自主权扩大的一个重要表现是指令性计划的减少，国有企业产销中通过计划实施的部分由改革之初的80%-90%下降至1992年的10%左右。<sup>[19,20]</sup>

“放权让利”本质上是对作为国有企业股东的政府与企业之间权责关系（政企关系）的调整，这种调整也必然对国有企业内部治理产生直接影响。这一时期国有企业治理制度也发生了一些变化：1. 企业领导体制的探索，主要是围绕企业内部党、政、工关系进行了探索。先是明确国营企业实行党委领导下的厂长负责制和党委领导下的职工代表大会制，确立企业党组织在企业中的领导核心地位。1984年大范围实施承包制之后，又开始强化厂长的生产经营和行政管理权，强调实行厂长（经理）负责制，将企业党组织作用限定在保证监督和职工民主管理层面。2. 企业内部层层建立岗位责任制，尤其

是开始关注如何借鉴发达国家企业管理经验，探索建立适合中国国情的企业现代化管理体系，首钢等在这方面进行了许多有益尝试。3. 进行企业内部工资分配制度改革，实行了职务工资、岗位工资津贴、浮动工资、奖金提取与分配、承包工资等新的工资制度，使企业管理者和职工工资总额与企业经济效益挂钩。

20世纪70年代末到90年代初的国有企业改革，主要是有限利用经济利益原则，在原有计划经济制度框架下扩大企业自主权、给予企业和职工部分经济激励为特征的局部改革。<sup>[21]</sup>放权让利因触及控制权和收益权，激发了企业和职工积极性，提升了企业效率。例如，“七五”（1986-1990年）期间全国预算内工业企业资产净值比“六五”期间增加了近两倍，这其中除了1/3是靠银行贷款增加的之外，其余2/3是靠企业自我积累进行技术改造实现的。<sup>[19]</sup>尽管如此，承包制并没有持续下去。究其原因，一是当时企业产品和生产资料市场并没有形成真正的竞争性市场，作为核心承包指标的“利润”难以准确反映企业生产经营业绩及其背后所隐含的管理者与职工的努力程度；二是在政府与企业进行承包指标谈判过程中，企业比政府拥有信息优势，导致承包合同未能形成政府对企业的有效约束机制，利益常常偏向企业一方。<sup>[22]</sup>事实上的包盈不包亏，也在一定程度上助长了企业的短期行为，<sup>[10]</sup>逆向选择、内部人控制等问题较为严重。到20世纪90年代初，出现了1/3真正盈利、1/3亏损、1/3虚盈实亏<sup>[23]</sup>的局面。承包制虽然已经触及国有企业控制权和收益权的分配，但仍不能很好地解决激励不相容问题，具有明显的过渡性特征。因此，中央决策层在1993年叫停承包责任制实施，开始了国有企业制度改革路径的新探索。

以放权让利为切入点和承包制为主要形式的国有企业制度改革，虽然未能动摇企业所有权制度，但毕竟使其控制权结构、收益分配结构和企业目标等发生了许多有积极意义的变化，具有重要制度试验意义。

### 三、现代企业制度建设：国有企业制度的革命性变革

1992-2012年是党的十八大之前国有企业制度革命性变革的重要时期。1992年1月邓小平南方讲话及10月召开的党的十四大及时调整了原有的经济体制改革目标，将经济体制改革的目标锁定为“建立社会主义市场经济体制”。党的十四大报告首次将“全民所有制企业”改称为“国有企业”，替换了长期使用的“国营企业”称谓。从“国营企业”到“国有企业”，意味着在经过公司化、

股份制改制及上市后, 国有企业已不仅仅局限于全民所有制企业。<sup>[24]</sup>1993年3月《中华人民共和国宪法修正案》则以法律形式明确“国家实行社会主义市场经济”; 把“国营经济”改称为“国有经济”, 把“国营企业”改称为“国有企业”。1993年11月党的十四届三中全会提出建立“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。1993年12月通过的《公司法》, 从法律上规范了包括国有企业在内的市场经济体制下企业组织形式的种类和基本组成。1992年7月国务院公布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》是现代企业制度建设的重要参考。1994年底, 国务院选择了具有不同地区和不同类型的100家企业进行现代企业制度的试点工作。<sup>[25]</sup>2006年1月实施修订后的《公司法》, 对国有独资公司和控股公司的治理结构做了专门规定。

从1993年颁布《公司法》之后, 国有企业便开始以《公司法》为基本遵循, 围绕市场主体的培育, 以产权为突破口, 进行了以公司制为主要实现形式的企业制度改革。自党的十四大之后, 党的历次代表大会的工作报告都强调要深化国有企业改革, 按照现代企业制度的要求进行国有大中型企业的公司制改革, 完善法人治理结构。1999年9月党的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确指出, 建立现代企业制度是发展社会化大生产和市场经济的必然要求, 是公有制与市场经济相结合的有效途径, 是国有企业改革的方向; 公司制是现代企业制度的有效形式; 公司法人治理结构是公司制的核心。同时还明确党对国有企业的政治领导, 发挥企业党组织的政治核心作用是一项重大原则, 无论何时都不能动摇; 国有企业党委负责人与董事会、监事会、经理层人员“双向进入”原则, 以及党委书记和董事长可由一人担任等治理原则。

积极寻求规范国有资本出资人制度的新路径, 以解决所有者缺位和经营层缺乏监督等问题是建立现代国有企业制度的必然要求。这方面的探索主要包括1998年7月国务院颁布《国务院稽查特派员条例》, 设置由国务院派出稽查特派员代表国家对国有重点大型企业行使监督权力; 2000年2月国务院颁布《国有企业监事会暂行条例》, 随后开始向国有重点大型企业派出监事会; 2003年3月成立了国务院特设机构——国有资产监督管理委员会, 代表政府履行出资人职责, 而地方政府陆续设立地方国资监管机构, 代表地方政府履行出资人职责。2003年5月国务院发布《企业国有资产监督管理暂行条例》, 明确了国资监管机构性质和基本职责。国资委的成立和《企业国有资产监督管理暂行条例》的发布实施

进一步完善了国有企业出资人制度, 进而对推进现代国有企业制度建设发挥了积极作用。

这一时期的国有企业内部治理制度建设, 主要按照中央关于国有企业改革尤其是国有大中型企业建立现代企业制度的精神建立健全有效的法人治理结构。2003年10月党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出要“建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”, 希望通过深化产权改革与政企关系调整、发展混合所有制经济等促进有效法人治理结构的建立健全。2005年, 中央启动了股权分置改革, 通过引入市场化激励约束机制、搭建利益平衡协商机制, 构建有效的外部监督与自我约束机制, 进一步完善了国有企业法人治理结构。从2003年开始, 又通过国有资产监管体制的改革促进国有企业法人治理结构的建立和完善。《公司法》在有序推进国有企业法人治理结构建设方面起到了关键作用。根据《公司法》, 公司制国有企业主要包括有限责任公司和股份有限公司两种基本形式, 而国有企业现代企业制度建设某种意义上说就是国有企业公司制改造和规范化发展的过程, 其内外部治理结构发生了根本性变化。公司制企业法人资格的取得, 克服了全民所有制企业下国家作为投资者要承担无限责任的弊端, 也突破了筹资规模的限制, 增强了产权的流动性, 为国有资本的自由进退提供了便利。正是公司制企业的这一优势使其成为现代企业组织的最主要形态。国有企业公司制改造, 从根本上说是为解放和发展生产力而对生产关系进行重大调整的制度创新, 是以提升“治理效率”为主要目的的制度变革。公司制改革使国有企业控制权重新配置具有了合法性意义, 这种重新配置以信息占有为基础、以分权治理为核心。《公司法》按照资本逻辑, 确定了公司人事、经营、投资、财务管理、收益分配、薪酬等重大事项在股东(股东会)、董事会、监事会、经理层等层级的权力配置, 建立了公司治理的激励与制衡机制。随着现代企业制度建设的推进, 国有企业的“三项制度”改革进入了全面、系统和法治化轨道。1992-2011年, 国有企业劳动、人事、工资“三项制度”改革经历了“破三铁”“劳动契约化”“养老保险社会化”“全面市场化”等不同阶段, 年薪制、激励性股票期权等新的分配形式应运而生, 与社会主义市场经济体制相适应的市场化劳动契约关系逐步确立。

现代企业制度建设是在国有企业内生发展要求和外部市场环境倒逼的双重压力下进行的, 其过程充满曲折和艰辛。20世纪90年代中后期, 国有企业曾陷入大

范围亏损境地,许多企业面临破产倒闭。例如,1997年,16874户国有大中型工业企业中亏损6599户,亏损比例达39.1%;全国31个省区市国有大中型工业企业有12个省净亏损;14个重点监测行业当中的纺织、有色、煤炭、建材、军工等5个行业全行业亏损;从1998年开始,以建立现代企业制度为核心举措的国企“三年脱困”行动曾取得重要成果。2000年,国有及国有控股工业实现利润2392亿元,比1997年增长了2.9倍;重点监测的14个工业行业中,12个行业实现整体盈利;原先亏损的6599户国有大中型企业减少了4799户。<sup>[19]</sup>

如果说1992年之前的局部改革是不触动所有权根基的国有企业控制权改革,那么,1992年之后的改革则可以看作以所有权改革为突破口、以建立法人治理结构为中心、国资监管体制改革为辅助、培育市场主体为目标的企业制度革命性变革。截至2011年底,全国90%以上的国有企业完成了公司制股份制改革,中央企业的公司制股份制改制面由2003年的30.4%提高到2011年的72%,50家中央企业和部分地方国有企业进行了建立规范董事会的试点。<sup>③</sup>现代国有公司制企业的发展,形成了“分权化”与“集权化”两种不同的组织管理模式,经营机制市场化、产权多元化、多种所有制性质资本相融合成现代企业制度区别于传统国有企业制度的主要特征。

2003年后随着国有企业现代企业制度建设及国资监管体制改革的深入,国有企业的经济效益改善明显。2003-2011年,国有企业(指非金融类)营业收入从10.73万亿元增加到39.25万亿元,年增长率高达17.6%;净利润从3202.3亿元增加到1.94万亿元,年增长率高达25.2%;上缴税金从8361.6亿元增加到3.45万亿元,年增长率高达19.4%。2011年末,全国国有企业资产总额为85.37万亿元,所有者权益29.17万亿元,分别为2003年的4.3倍和3.5倍。<sup>④</sup>

#### 四、顶层设计与整体推进:中国特色现代国有企业制度的全面完善

党的十八之后,中国特色现代国有企业制度建设进入全面完善新时代。其主要特征是强化顶层设计,整体推进中国特色现代国有企业制度建设。2013年11月党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》把以往市场在资源配置中“基础性作用”的提法改为“决定性作用”,并指出新时代国有企业改革的方向:积极发展混合所有制经济,以管资本为主加强国有资产监管,推动国有企业完善现代企业制度;明确了健

全国有企业法人治理结构、建立职业经理人制度、发挥企业家作用,以及深化企业内部劳动、人事和分配制度改革等现代国有企业制度的具体要求。随后中央出台的《关于深化国有企业改革的指导意见》(下文简称《指导意见》)等系列文件(俗称“1+N国企改革政策”),进一步对企业法人治理结构完善、加强党的领导、发展混合所有制经济、员工持股、分类改革与考核、国有资产管理体制改革、国资委职能转变等内容给出了指引。党的十九大和十九届四中全会更加明确地强调了发展混合所有制经济、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等国有企业改革的核心内容。新时代对国有企业改革的顶层设计是对自1992年之后长达20年现代国有企业制度建设经验总结的升华,也是中国特色现代国有企业制度建设新阶段的基本遵循。

以混合所有制改革为切入点,提升公司法人治理结构的有效性是新时代中国特色现代国有企业制度建设的重要特点。党的十八大之后,混合所有制改革被提到了历史最高位置,2015年9月国务院发布《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》。近期混合所有制改革展现出许多新特点:一是把引资本与转机制紧密结合,把产权多元化与完善企业法人治理结构紧密结合,并作为推动提高国有资本配置和运行效率、建设一流国有企业的重要手段。二是坚持从实际出发,因地因业因企施策,政府引导,市场化推动,在电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域都迈出了实质性步伐。三是通过混合所有制改革,改变政企关系状况,实现政府国资监管机构由“管企业”向“管资本”为主的转变。中央还明确要在国有传媒企业、军工企业等探索实行国家特殊管理股制度,<sup>[26]</sup>以改善这类企业的治理效率。

分类改革与分类治理是推进国有企业现代企业制度建设的新方略。现阶段以因企施策推进改革为基本前提,按照国有资本的战略定位和发展目标,以及国有企业在经济社会发展中所起作用、发展现状和需要,将国有企业分为商业类和公益类,并进行功能界定和分类治理,明确不同的发展方向、监管方式、承担责任和考核内容,并针对不同的改革模式、发展模式和监管模式,选择不同的企业制度类型。充分竞争行业和商业类国有企业,国有资本出资人代表或者投资运营公司只能按照以“管资本”为主的原则,实行严格意义上的“两权分离”,出资人(代表)只能以股东身份承担责任和参与公司治理。对处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,以及主要承担重大专项任务的商业类国有企业,其内部治理仍遵循资本市场法则,建立完善的法人治理

结构,要求国有资本出资人在“管资本”的同时,通过合法程序关注企业服务国家战略、保障国家安全和国民经济运行、发展前瞻性战略性新兴产业及完成特殊任务的情况。对处于自然垄断行业的国有企业,其治理结构主要围绕提升市场化程度进行优化,注重经济效益和社会效益的有机结合。公益类国有企业采取国有独资形式或投资主体多元化的方式建立公司法人治理结构,非国有企业可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式参与经营,但不作为投资者持有股份和参与公司治理,通过加大信息公开力度,接受社会监督等手段来强化外部监督。

现阶段完善现代国有企业制度主要内容包括:推进公司制股份制改革、健全公司法人治理结构、建立企业领导人员分类分层管理制度、实行企业薪酬分配制度改革、深化企业内部用人制度改革、加强党的领导和党的建设等。其中,将党组织嵌入公司治理并发挥领导核心和政治核心作用,是新时代现代企业制度建设的重要创新。习近平总书记指出,坚持党对国有企业的领导是重大政治原则,必须一以贯之;建立现代企业制度是国有企业改革的方向,也必须一以贯之。<sup>⑤</sup>这两个“一以贯之”,也是中国特色现代国有企业制度建设的根本遵循。

契合完善法人治理结构需要,改革完善国有资产管理体制,是新时代国有企业制度建设的重要抓手。党的十八届三中全会《决定》、党的十九大报告及党的十九届四中全会《决定》都强调完善国有资产管理体制、改革国有资本授权经营体制的重要性。国有资产监管体制和国有资本授权经营体制改革,本质上是国有资本委托代理关系的改革,也是政企关系和政资关系的改革。“以管资本为主”体现了对资本属性的尊重,有利于国有资本的合理流动和优化配置,释放国有资本增值能力,提升国有经济的竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力。推进国有资本投资运营公司的改组和组建,是以管资本为主改革国有资本管理体制并服务于本轮现代企业制度建设的重要举措。“政府—履职国有资本出资人职责的机构(部门)—国有资本投资运营公司—国有企业(主要是混合所有制企业)”将成为国有资本委托代理链条的普遍模式。从制度安排的角度看,国有投资运营公司在国有资本委托代理链条中起到了“承上启下”的关键作用,特别是能够有效隔离国资出资人与生产经营实体之间的直接联系,进一步分离所有权与经营权,建立以管资本为主线的国资治理新体系。

内部管理制度是中国特色现代国有企业制度的重要组成部分,“劳动、人事和分配”制度又是其中十分关键的内容。党的十八届三中全会《决定》和深化国企改革

《指导意见》等政策文件对国有企业三项制度改革提出了明确要求。近年来,围绕增强企业活力和竞争力,着力构建企业各类人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的市场化劳动用工、人事和收入分配机制。在劳动薪酬方面着力构建主要由劳动力市场所决定、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定及正常增长机制;综合考虑选任方式、企业功能性质,建立与经营业绩挂钩的企业领导人员差异化薪酬分配办法;对市场化选聘的职业经理人采用市场化薪酬及中长期激励机制。

党的十八大以来,中国特色现代国有企业制度建设的全面完善和提升已经取得了良好制度绩效。到2018年底,中央企业公司化改制已经全面完成,83家集团企业及其15035户权属二、三级企业均建立了规范的董事会;省(直辖市、自治区)管企业也有超过90%的企业建立了规范的董事会;同时,国有企业在落实董事会职权,实施经理层任期制和契约化管理,试点职业经理人制度、中长期激励等现代企业制度核心要素方面成效显著。随着混合所有制改革的有序推进,上市公司已经成为中央企业运营的主体;中央企业资产的65%、营业收入的61%、利润总额来源的88%都在上市公司。<sup>⑥</sup>企业制度的全面完善带来了国有企业绩效的提升。2019年,全国国有及国有控股企业实现营业总收入62.55万亿元,与上年度同比增长6.9%。其中,中央企业35.90万亿元,同比增长6.0%;地方国有企业26.65万亿元,同比增长8.2%。国有企业利润总额3.60万亿元,同比增长4.7%。2019年,国有企业税后净利润2.63万亿元,同比增长5.2%,归属于母公司所有者的净利润1.55万亿元。<sup>⑦</sup>

中国特色现代国有企业制度的全面完善不仅需要“形”的改观更需要“神”的改变;当前仍需进一步破解发展难题,通过产权制度的改革促进企业治理机制效能的提升和国有企业功能的实现。

## 五、中国国有企业制度发展变革的基本经验

新中国成立以来,国有企业制度经过“渐进”和“跨越”,走出了一条具有中国特色的国有企业制度建设道路,我们应以马克思历史唯物主义观点考察和分析其成功经验,以更加自信、更加稳健的步伐走好中国特色国有企业制度建设的未来之路。

第一,坚持用马克思主义关于生产力和生产关系的思想指导国有企业制度建设。国有企业制度建设之所以能够取得巨大成功,一个重要原因是我们党始终不渝地坚持学习和实践马克思主义关于生产力和生产关系的思想,认识和遵循生产力与生产关系矛盾运动的基本规律,

在实践中逐渐领会和掌握了生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间客观存在的相互作用、相互制约的原理。企业制度本质上属于生产关系范畴，必须适应生产力发展的要求，不断调整其与生产力发展要求不相适应的部分，从根本上解放和发展社会生产力。正如习近平总书记所指出的：“我们要勇于全面深化改革，自觉通过调整生产关系激发社会生产力发展活力，自觉通过完善上层建筑适应经济基础发展要求，让中国特色社会主义更加符合规律地向前发展”。<sup>⑧</sup>

回顾国有企业制度建设的历史过程不难发现，我国一直以社会生产力的发展作为国有企业改革的根本目标，在生产力与生产关系矛盾运动中寻求二者最佳结合的路径和生产关系的最优实现形式。从国有国营、放权让利与承包制经营，到产权多元化的公司制和混合所有制企业，都是不同所有制结构、不同产权制度和治理结构的实现形式，也是生产关系变革的不同表现形式。尽管在中国国有企业制度建设过程中也曾忽视过生产力发展水平的决定作用，不恰当地强调和追求生产关系的“先进性”，未按客观规律处理政企关系、产权关系和内部管理工作，但应认识到这是国有企业制度历史进程中的失误，也是新生事物发展过程中难以完全避免的“成本”。难能可贵的是，我们党很快在学习和实践中找准了国有企业建设的正确方向，在旗帜鲜明地坚持马克思主义关于生产力和生产关系辩证关系这一历史唯物主义基本原理的基础上，更加注重将马克思主义关于生产力和生产关系的辩证思想同中国国有企业建设的具体实际相结合，更加强调将解放和发展生产力作为检验国有企业改革成效的根本标准，最终使国有企业制度建设实现了成功跨越，越来越适应生产力发展的要求，国有企业活力和竞争力大大提升。

第二，坚持党对国有企业制度建设的集中统一领导。中国特色国有企业制度的实践探索一直是在党的领导下进行的，尽管过程艰辛、道路曲折，但最终还是取得了伟大成功。从革命根据地时期的“公营企业”，到新中国成立之后的“国营企业”，再到改革开放之后逐渐实施两权分离的“国有企业”，其制度形式、制度架构与运作体系都是在党的领导下加以确立和推广实施的。即使是在改革开放之初的“诱致性制度变迁”也是在得到党中央先期默许及后期确认的前提下得以完成的。改革开放以来，围绕经济体制改革目标，党中央经过若干重要会议，出台重要文件对经济管理体制、国有企业自主权、党政企关系等的改革取向和措施都做出了规定。例如围绕发展公有制基础上的有计划商品经济，把增强国有企

业活力确定为经济体制改革的中心环节，并围绕这个中心环节，将国家与企业之间、企业与职工之间的关系作为国有企业制度改革的着力点；大胆吸收和借鉴世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代社会化生产和商品经济一般规律的先进经营方式和管理方法，将“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”作为国有企业现代企业制度建设的目标，将建立现代企业制度作为国有企业改革的方向、公有制与市场经济相结合的有效途径，并将公司制明确为现代企业制度的有效形式，公司法人治理结构作为公司制的核心。进入新时代，以习近平为核心的党中央突出创新引领，更加旗帜鲜明地坚持党对国有企业体制、制度和机制改革的全面领导，统筹谋划，攻坚克难，以产权制度改革为突破口，全面提升现代国有企业制度建设水平，在混合所有制改革、公司法人治理结构完善、企业内部制度改革、国有资产监管体制转型等方面都实现了历史性跨越，强有力地促进了国有企业的高质量发展和世界一流企业的建设。

第三，坚持国有企业制度建设的方法论创新。实事求是、理论联系实际是中国革命和建设取得成功的重要法宝，也是被国有企业制度建设历史证明行之有效的宝贵经验。国有企业制度是在没有现成理论和成熟模式可供借鉴的背景下形成并在不断改革中得到完善的。从国有国营，到两权分离“承包制”的探索性改革，再到现代企业制度建设，都没有现成理论可以直接套用，更没有现成模式可以直接照搬，开创的是前无古人的制度建设之路。实践证明，什么时候坚持实事求是、理论联系实际的方法论，什么时候就会取得成功，反之，就会遭受挫折甚至失败。国有企业制度建设目标模式的确定和调整、实现路径的选择都体现了理论联系实际的方法论基础。“国有国营”“承包制”“现代企业制度”都是理论联系实际方法论下国有企业制度建设历程不同阶段所取得的实践成果。

在保持稳定基础上进行渐进式改革，是中国改革方法论的重要内容，而“摸着石头过河”正是渐进改革的理论基础和表现形式。<sup>[27]</sup>改革伊始，国有企业制度改革主要是放权让利基础上的“承包制”改革，后来随着改革的日渐深化，将现代企业制度建设作为改革主题，这个过程中所遵循的正是先局部后整体、先试验后推广的渐进改革原则。国有企业制度改革所经历的从扩大企业自主权到利润留成，从减少指令性计划指标范围到取消指令性计划，从一般意义上的国有产权明晰到股份制和混合所有制改革，从全民所有制企业到公司制企业，从增强企业活力到培育企业市场主体地位，从少数企业



试验试点到大范围实施推广等遵循的都是“摸着石头过河”方法论下的渐进改革原则,先易后难,先试点后推广是其核心要素。

“摸着石头过河”方法论虽然在中国经济改革的实践中获得了巨大成功,但随着改革的深入,尤其是改革到了攻坚期和深水区的当下,利益调整难度加大,改革的复杂性程度大大增加,需要实现新的跨越,需要更具战略性和前瞻性的顶层设计和系统推进的行动方案。党的十八大以来,中央关于国有企业制度建设的顶层设计目标明确、框架清晰,行动方案可操作性强,更加注重改革的系统性、整体性、协同性,统筹推进重要领域和关键环节改革。<sup>⑨</sup>当然,“顶层设计”与“摸着石头过河”并不是一种替代关系,而是辩证统一、相辅相成的关系,二者共同推动经济改革的深化。正如习近平所指出的:“‘摸着石头过河’和加强顶层设计是辩证统一的,推进局部的阶段性改革开放要在加强顶层设计的前提下进行,加强顶层设计要在推进局部的阶段性改革开放的基础上来谋划。”<sup>⑩</sup>

第四,坚持服务国有企业功能实现。国有企业的功能由其所处的政治、经济和社会环境所决定。作为整个经济体制基础部分的国有企业制度是实现国有企业功能的基本手段,必然要协同于经济体制的目标,服务于国家政治、经济和社会目标。无论是改革之前国有经济占有绝对优势时期,还是改革之后国有经济“主导地位”时期,国有企业都是推进国家现代化、推进党和国家事业发展、保障人民共同利益的经济和政治基础,肩负着履行服务国家发展战略的重任。新中国成立之后,基于当时的国际国内政治经济背景和强烈的赶超愿望,迅速建立起了“国有国营”企业制度。尽管这一制度在管理体制和运行机制方面存在多种问题,但在我国快速形成较为完整的工业体系方面<sup>[28]</sup>所发挥的重要作用。

改革开放以来,我国基本经济制度的内涵发生了明显变化,最终确立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,以按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制的基本经济制度,使公有制的实现形式更加契合社会主义初级阶段的实际。国有企业制度建设正是随着基本经济制度内涵变化及由此引致的国有企业功能侧重点的调整而不断发展和变革的。尽管企业制度的内涵在变化,但服务经济建设这个中心的功能定位一直没有变。进入新时代,以习近平为核心的党中央按照“有利于国有资本保值增值,有利于提高国有经济竞争力,有利于放大国有资本功能”<sup>⑪</sup>的国有企业改革三项原则,对国有企业制度进行了再设计和再完善。依

据国有企业在公益性、商业性、竞争性等不同领域赋予了不同的功能定位,中央已对国有企业制度做出了有差别的制度设计并付诸实践。这些改革都是基于对中国国有企业制度与其功能关系的历史关系中汲取有益经验所做出的正确选择。

第五,坚持走中国特色国有企业制度建设道路。企业制度的形成和运行要受到政治环境、经济环境、文化环境,尤其是所有制形式等多种因素的影响和制约。虽然比较成熟的企业制度会有一些共同要件,但世界上并没有也不可能放之四海而皆准的企业制度可供直接套用。因此,欲取得良好制度绩效,就必须在积极借鉴成熟企业制度经验的基础上,大胆探索适于自身所处政治、经济和文化环境的企业制度,而不是盲目照搬。前苏联东欧国家所选择的大规模私有化的国有企业改革道路,导致了国企效率的急剧降低,大部分企业败落和破产,<sup>[29]</sup>最终使国民经济长期陷入困境,失业等严重社会问题群生,教训极其深刻。同样是市场化改革的头30年,中国GDP增长了9倍,俄罗斯仅增长了20%。<sup>[29]</sup>

中国国有企业制度发展变革的历史也正是一部中国特色国有企业制度探索形成和完善的历史。从新中国成立到进入改革开放时代,建立什么样的国有企业制度一直是摆在党和政府面前的重大课题。经过“渐进”和“跨越”,具有中国特色的现代国有企业制度已基本形成并进入完善提升新阶段。走自己的路,坚持中国特色,是中国国有企业制度建设取得成功的历史经验。我国国有企业制度的发展变革不仅制度内容和形式(包括各种过渡性制度)具有中国特色,而且发展变革过程的渐进性本身也具有中国特色。我们所形成的是世界上独一无二的国有企业制度模式,具有丰富的政治经济学意义。

作为企业制度核心内容的企业内部党政关系一直是国有企业制度的核心问题,也是新中国成立以来一直探索的重大理论和实践课题。习近平总书记反复强调党的领导在现代国有企业制度中的重要性,并高度概括了中国特色现代国有企业制度的特征。他指出,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,党组织在国有企业中发挥领导核心和政治核心作用的根本点就是“把方向、管大局、保落实”。<sup>⑫</sup>

## 参考文献

- [1] 尉锦文. 改革开放40年国有企业所有权改革探索及其成效. 改革, 2018, (6): 38-48.
- [2] 程俊杰, 章敏, 黄速建. 改革开放四十年国有企业产权改革的演进与创新. 经济体制改革, 2018, (5): 85-92.

- [3] 沈志渔, 缪荣. 企业制度改革三十年: 回顾与展望. 首都经济贸易大学学报, 2008, (6): 23-33.
- [4] 赵经彻. 国有企业建立现代企业制度的思考与探索. 管理世界, 2000, (2): 86-92.
- [5] 李兆熙, 张永伟. 中国国有企业制度 30 年的变革. 黑龙江社会科学, 2008, (5): 10-13.
- [6] 戚聿东, 肖旭. 新中国 70 年国有企业制度建设的历史进程、基本经验与未竟使命. 经济与管理研究, 2019, 40(10): 3-15.
- [7] Lin, J. Y., Cai, F., Li, Z.. Competition, Policy Burdens, and State-Owned Enterprise Reform. The American Economic Review, 1998, 88(2): 422-427.
- [8] 黄群慧. “新国企”是怎样炼成的——中国国有企业改革 40 年回顾. China Economist, 2018, 1(13): 58-83.
- [9] 黄速建, 胡叶琳. 国有企业改革 40 年: 范式与基本逻辑. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2019, 56(2): 38-48.
- [10] 张文魁. 国有企业改革 30 年的中国范式及其挑战. 改革, 2008, (10): 5-18.
- [11] 郑有贵. 中华人民共和国经济史(1949-2012). 当代中国出版社, 2016.
- [12] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革. 上海人民出版社, 1994.
- [13] 毛泽东. 论十大关系. 人民出版社, 1976.
- [14] 徐之河, 徐建中. 中国公有制企业管理发展史(1927-1965). 上海社会科学院出版社, 1992.
- [15] 孙健. 中华人民共和国经济史 1949-90 年代初. 中国人民大学出版社, 1992.
- [16] 徐之河, 李令德. 中国公有制企业管理发展史续编(1966-1992). 上海社会科学院出版社, 1996.
- [17] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 充分信息与国有企业改革. 上海人民出版社, 1997.
- [18] 蔡昉. 四十不惑: 中国改革开放发展经验分享. 中国社会科学出版社, 2018.
- [19] 陈清泰. 重塑企业制度: 30 年企业制度变迁. 中国发展出版社, 2008.
- [20] 杜海燕, 郑红亮. 承包制下的国有企业制度分析. 管理世界, 1991, (1): 164-171.
- [21] 路风. 国有企业转变的三个命题. 中国社会科学, 2000, (5): 4-27.
- [22] 段文斌, Chen Jean, 韩亮. 中国国有企业改革 20 年反思与前瞻. 南开管理评论, 1999, 2(6): 56-64.
- [23] 常修泽等. 所有制改革与创新——中国所有制结构改革 40 年. 广东经济出版社, 2018.
- [24] 武常岐, 钱婷, 张竹, 轩宇欣. 中国国有企业管理研究的发展与演变. 南开管理评论, 2019, 22(4): 69-79.
- [25] 邹东涛, 张晓文. 30 家现代企业制度试点企业的调查与分析. 管理世界, 1999, (1): 154-161.
- [26] 王乐锦, 苏琪琪, 綦好东. 我国国家特殊管理股制度构建: 基于国外经验借鉴的研究. 经济学动态, 2018, (9): 51-66.
- [27] 刘纪鹏. 重视改革方法论找准改革切入点. 证券时报, 2013-02-22.
- [28] 张文魁, 袁东明. 国有企业改革与中国经济增长. 中国财政经济出版社, 2015.
- [29] 谢尔盖·尤里耶维奇·格拉济耶夫著. 俄罗斯改革教训: 自由主义乌邦托的破产与创造“经济奇迹”之路. 中国社科科学出版社, 2018.

## 注释

- ① 《中国工业经济统计年鉴(1995)》。
- ② 国家统计局国民经济综合统计司, 《新中国五十年统计资料汇编》, 中国统计出版社, 1999 年, 经作者整理汇总而成。
- ③ 《国务院关于国有企业改革与发展工作情况的报告》, [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/ztbg/gwygygyqygyfzg-zqkdbg/2012-10/26/content\\_174123\\_6.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/ztbg/gwygygyqygyfzg-zqkdbg/2012-10/26/content_174123_6.htm)。
- ④ 《国务院关于国有企业改革与发展工作情况的报告》, [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/ztbg/gwygygyqygyfzg-zqkdbg/2012-10/26/content\\_174123\\_6.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/ztbg/gwygygyqygyfzg-zqkdbg/2012-10/26/content_174123_6.htm)。
- ⑤ 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讲话, <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0709/c49150-30135278.html>。
- ⑥ 国务院国资委就“国有企业改革发展”答记者问. 新华网: <http://www.xinhua.net.com/politics/2019lh/zb/20190309e19739/>。
- ⑦ 财政部资产管理司网站, [http://zcgls.mof.gov.cn/qiyeyunxing-dongtai/202001/t20200120\\_3462158.htm](http://zcgls.mof.gov.cn/qiyeyunxing-dongtai/202001/t20200120_3462158.htm)
- ⑧ “习近平: 在纪念马克思诞辰 200 周年大会上的讲话, [http://www.xinhua.net.com/politics/2018-05/04/c\\_1122783997.htm](http://www.xinhua.net.com/politics/2018-05/04/c_1122783997.htm)
- ⑨ 2012 年 12 月, 习近平总书记在广东考察工作时的讲话, [http://www.xinhuanet.com/politics/2012-12/11/c\\_113991112.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2012-12/11/c_113991112.htm)。
- ⑩ 2012 年 12 月, 习近平总书记在十八届中共中央政治局第二次集体学习时的讲话, <http://politics.people.com.cn/n/2013/0101/c1024-20069591.html>。
- ⑪ 2016 年 10 月习近平总书记在国有企业党的建设工作会议上的讲话, [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/11/c\\_1119697415.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/11/c_1119697415.htm)。
- ⑫ 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的讲话, [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/11/c\\_1119697415.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/11/c_1119697415.htm)。

# 中国国有企业制度发展变革的 历史逻辑与基本经验

**摘要** 企业制度类型应不同生产力发展水平的要求而产生，并反过来推动生产力的发展。新中国成立以来，中国国有企业制度依次经历了计划经济体制下“国有国营”、改革初期以放权让利为切入点的“承包制”、市场经济体制下“公司制”现代企业制度初步构建和新时代中国特色现代国有企业制度全面完善四个历史阶段。本文坚持历史唯物主义观点，基于政治经济学视角，以揭示历史逻辑和实践逻辑为主线，将中国特色现代国有企业制度视为国家基本经济制度的具体实现形式和实现国有资本功能的基础性制度，分析了新中国国有企业制度发展变革过程中涉及的政企关系、产权关系和企业内部治理三个核心问题，总结了渐进变革与跨越发展的成功经验。

至 20 世纪 70 年代末改革开放之前，新中国成立之初所建立的是高度集中的计划经济体制，包含其中的“国有国营”企业制度存在动力与活力不足等问题。但从历史视角审视，当时的制度选择是国家工业化战略所诱致出的内生性制度安排。经济改革初期所进行的以放权让利为切入点和以承包制为主要形式的国有企业制度改革探索，虽然未能动摇企业所有权制度，改革效果亦不算理想，但毕竟使企业的控制权结构、收益分配结构和企业目标等发生了许多有积极意义的变化，具有重要制度试验意义。1992 年至 2012 年是国有企业制度革命性变革的重要时期，它以所有权改革为突破口，以建立法人治理结构为中心，以国资监管体制改革为辅助，以培育市场主体为目标，初步构建了特色的现代国有企业制度，国有企业的经济效益取得明显改善。党的十八之后，中国特色现代国有企业制度建设进入全面完善新时代，其主要特征是强化顶层设计，整体推进中国特色现代国有企业制度建设。2013 年 11 月党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出了新时代国有企业改革的方向：积极发展混合所有制经济，以管资本为主加强国有资产监管，推动国有企业完善现代企业制度；明确了健全国有企业法人治理结构、建立职业经理人制度、发挥企业家作用，以及深化企业内部劳动、人事和分配制度改革等现代国有企业制度的具体要求。而随后出台的《关于深化国有企业改革的指导意见》等系列文件，则进一步对企业法人治理结构完善、加强党的领导、发展混合所有制经济、员工持股、分类改革与考核、国有资产管理体制改革、国资委职能转变等给出了行动指引。党的十九大和党的十九届四中全会更加明确地强调了发展混合所有制经济，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等国有企业改革的核心内容。

新中国成立以来，经过“渐进”与“跨越”，我国国有企业制度日趋成熟和定型，走出了一条具有中国特色的国有企业制度建设道路，取得了丰富的成功经验。这些经验包括：坚持用马克思主义关于生产力和生产关系原理指导国有企业制度建设，坚持党对国有企业制度建设的集中统一领导，坚持国有企业制度建设的方法论创新，坚持服务国有企业功能实现，坚持走中国特色国有企业制度建设道路。

**关键词** 国有企业；企业制度；发展历程；历史逻辑；基本经验

## The Historical Logic and Basic Experiences of the Development and Reform of China's State-Owned Enterprise System

Qi Haodong<sup>1,2</sup>, Peng Rui<sup>2</sup>, Su Qiqi<sup>2</sup>, Zhu Wei<sup>2</sup>

1. State-owned Capital Research Institute, Shandong University of Finance and Economics; 2. School of Accountancy, Shandong University of Finance and Economics

**Abstract** The types of enterprise system, which promote the development of productivity in turn, are generated in response to the requirements of different development levels of productivity. China's state-owned enterprise system has experienced four distinct historical stages since the founding of the People's Republic of China: the "state-owned and state-run system" in the stage of the national planned economy, the "contracting system" at the initial stage of China's reform and opening-up aiming at devolution and profit

division, the "company system" under the market economy system at the preliminary stage of modern enterprise system, as well as the "modern company system of state-owned enterprises with the New Era Chinese characteristics" in a comprehensive improvement fashion. Adhering to the perspective of historical materialism of Political Economics in line with the historical logic and the development of the state-owned enterprise system in practice, the paper holds that the modern state-owned enterprise system with Chinese characteristics is the specific realization mode of China's basic economic system and the fundamental system for fulfilling the functioning roles of state-owned capital. The paper explores three core issues concerning the relations between government and enterprises, property rights relations and the internal governance of state-owned enterprises in the process of the development and transformation of state-owned enterprise system of the People's Republic of China. The last part of this paper summarizes the successful experiences of the gradual transformation and leap-forward development of China's state-owned enterprise system.

From the founding of the People's Republic of China to China's reform and opening-up in the late 1970s, the "state-owned and state-run enterprise system" was established in accordance with China's highly centralized and planned economic system, which is proved to be lack of impetus and vitality. Nevertheless, this system was adopted as the consequence of the endogenous impact of the national industrialization strategy when viewed from a historical perspective. The "contracting system" at the initial stage of China's reform and opening-up aiming at devolution and profit division failed to diminish the central role of the fundamental ownership system of enterprises and yielded an undesirable result. Yet, the "contracting system" is an important institutional endeavor which brings about positive transformations in terms of the control right structure, income distribution structure and corporate goals of enterprises. The twenty years from 1992 to 2012 witnessed the vital stage of fundamental changes in the state-owned enterprise system. Ownership reform was carried out as the breakthrough, which centered on the establishment of a corporate governance structure along with the reform of state capital supervision system for the purpose of fostering market players. As a result, the modern state-owned enterprise system with Chinese characteristics was basically established with significant improvements in the economic efficiency of state-owned enterprises. Since the 18th CPC National Congress, modern state-owned enterprise system with Chinese characteristics has entered a new era of comprehensive improvement. Its main feature is to strengthen the top-level design and promote the construction of modern state-owned enterprise system with Chinese characteristics as a whole. In November 2013, the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee adopted "the Resolution Concerning the Major Issues of Comprehensively Deepening the Reform", which designated the direction of SOE reform in the New Era by vigorously promoting the growth of mixed ownership economy, strengthening the supervision of state-owned assets with capital supervision as the core, and enhancing state-owned enterprises to improve the modern enterprise system. The Resolution has clarified such specific requirements for the reform of modern SOE system as perfecting SOE corporation governance structure, establishing a professional manager system, giving full play to entrepreneurs, and deepening the reform of internal labor, personnel and distribution system of enterprises. The subsequent series of documents, entitled as "the Guiding Principles of Deepening the Reform of State-owned Enterprises", have provided guidelines of action for perfecting the corporate governance structure of enterprises, strengthening the leadership of the Communist Party of China, developing mixed ownership economy, as well as employee shareholding, classification reform and assessment, the reform of the management system of state-owned assets, and the transformation of the functions of SASAC. The 19th CPC National Congress and the Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee have laid more emphasis on the vital domains of SOE reform by developing a mixed-ownership economy, perfecting the modern enterprise system with Chinese characteristics, and establishing the supervision system of state-owned assets with capital supervision.

China's state-owned enterprise system has become increasingly mature and in sound shape as the consequence of the gradual transformation and leap-forward development since the founding of the People's Republic of China. The successful experiences have paved a unique way out in the construction of state-owned enterprise system with Chinese characteristics. Five successful experiences are generalized from China's four distinct historical development stages of the construction of state-owned enterprise system: sticking to Marxist principles of productive forces and production relations as the guideline, the unified central leadership of the Communist Party of China over the system construction, the methodological innovations of the system construction, serving the realization of the functions of state-owned enterprises, and the road of building the state-owned enterprise system with Chinese characteristics.

**Key Words** State-owned Enterprises; Enterprise System; Development Stages; Historical Logic; Basic Experience