

# 国有企业领导体制的变迁与启示

■ 杨 丽 张金才

**【提 要】**我国社会主义的国家性质，决定了党必须在国有企业中发挥领导作用。新中国成立后，我国国企领导体制经历了从“一长制”、党委领导下的厂长负责制、厂长（经理）负责制、“三句话”，到建全体现党对国企全面领导的公司治理结构的深刻变化。在历史考察基础上，总结归纳变迁中反映出的经济、政治逻辑及规律性启示，以期在实践中完善中国特色现代企业制度，确保国企改革发展正确方向。

**【关键词】**国有企业 中国共产党 领导体制 变迁 启示

**【中图分类号】**D267 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-1747(2022)08-0070-06

**【DOI】**10.19632/j.cnki.11-3953/a.2022.08.011

“国有企业的改革发展史，就是一部坚持党的领导、加强党的建设的历史。”<sup>[1]</sup>国有企业的前身公营企业诞生于新民主主义革命时期，先后实行过“三人团”“厂务会议”等领导体制。在服务革命战争需要的实践中，“公营企业中生产经营管理主体主要是党政工三方”的认识初步形成，奠定了此后国企领导体制中“党—政—工”的基本架构。

中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，必须在国有企业中发挥领导作用。党的十八大以来，公司治理结构和机制迎来重塑，国企领导体制发生深刻变化，国企党组织的地位愈发重要。对此变化，社会上存在一些不同看法，如把当前“党委（党组）发挥领导作用”理解为计划经济时期“党委一元化”领导体制的回归，质疑“党管企业是开改革倒车”“公有制与市场经济不相适应”。考察新中国成立以来国企领导体制的变迁，有助于厘清各种认识误区，正确把握中国特色现代企业制度内涵，汇聚国企改革发展的共识。

## 一、社会主义革命与建设时期：从“一长制”到党委领导下的厂长负责制

新中国成立后，党面临着完成社会主义革命和推进社会主义建设的任务。“一五”计划期间，我国成功完成社会主义改造，建立了社会主义制度，形成高度集中的计划经济体制。计划经济体制单一公有制的基础、实行指令性计划的特征、对生产指挥高度集中的要求，客观上要求建立与之匹配的企业领导体制。

### （一）“一长制”的推行与取消

新中国成立之初，各地在国营企业采用何种领导体制上没有统一的想法。1951年，各中央分局召开的城市工作会议上，华北局等倾向于实行党委领导下的厂长负责制<sup>[2]</sup>，东北局则明确支持实行厂长负责制<sup>[3]</sup>。这种“厂长负责制”，实际上就是苏联“一长制”的翻版<sup>[4]</sup>，更适应计划经济生产指挥高度集中的要求，因而东北地区的工业生产取得了亮眼成绩。1954年，中共中央批准并转发《关于在国营厂矿企业中实行厂长负



责制的决定》，开始在全国推广“一长制”。但“一长制”在全面推广前并未在除东北以外的地区进行过试点，当时也未注意研究国营企业内部党委与行政的关系问题，很快，厂长权力过大会威胁党对国营企业的领导的弊端开始显现。1955年，中共中央书记处办公厅召开“工矿企业领导问题的座谈会”，多数代表认为应当加强党在企业中的领导作用，国营企业的“一长制”需要改变。

（二）党委领导下厂长负责制的确立及实践的“变形”

1956年，刘少奇在党的八大会议上提出要在国营企业强调党的领导，在企业中建立“以党为核心的集体领导和个人负责相结合的领导制度”<sup>[5]</sup>。1961年，《国营工业企业工作条例（草案）》（工业七十条），明确了企业党委和行政的职权：共产党在企业中的组织，是企业工作的领导核心，党委领导下的厂长负责制是我国国营企业的根本制度，企业中有关生产行政的企业重大问题由党委讨论后决定。<sup>[6]</sup>但由于党的八大以后政治运动不断，党委领导下的厂长负责制在实践中逐渐“变形”为“大权独揽”“书记挂帅”的“书记一长制”，即党委书记成为企业生产经营管理的实际负责人。“文化大革命”时期，在错误政治路线影响下，国营企业领导体制陷入混乱，先后经历“群众组织”掌权、“革命委员会”掌权以及党委“一元化”领导三个阶段。<sup>[7]</sup>1975年，邓小平试图以《关于加快工业发展问题》（工业三十条）进行调整，但很快遭到批判，企业管理混乱的局面没有改观。

要看到，“一长制”和党委领导下的厂长负责制，都是在革命时期公营企业“党一政一工”基本架构上形成的，虽然在具体领导体制下三者地位、作用、关系不同，但都没有离开这个基本架构。还要看到，计划经济体制作为国营企业领导体制的根本制度基础，不管领导体制如何变化，最终必然要遵循生产指挥高度集中的基本逻辑。短暂实行的“一长制”符合这个逻辑，党委

领导下的厂长负责制则与这种逻辑存在矛盾，很快变成“书记一长制”，以至“文化大革命”时期最终形成党委“一元化”领导。总体看，国企作为政治和经济双重属性的辩证统一体，这个时期的经济属性表现为在指令性计划下完成国家生产计划，领导体制必须有利于实现经济属性，因此才有“一长制”的推行；政治属性表现为加强党的领导，因此才有党委领导下厂长负责制对企业内部党政关系的调整。

## 二、改革开放与社会主义现代化建设新时期：从厂长（经理）负责制到“三句话”

改革开放后，党面临的主要任务是继续探索中国建设社会主义的正确道路，解放和发展生产力，使人民摆脱贫困、尽快富裕起来。为回答这一时代课题，必须对经济体制进行全方位改革，进而也必须对国企领导体制进行改革。

### （一）确立厂长（经理）负责制

以党的十一届三中全会为标志，我国拉开了以社会主义市场经济为取向的经济体制改革大幕。1981—1983年，中央陆续颁布《国营工业企业暂行条例》等四个条例，在企业中重新恢复党委领导下的厂长负责制。实践发现，企业中原有的党政工职责不明、工矿生产管理多头领导和党不管党的问题非但没有解决，还暴露出无人负责、企业的集中统一和凝聚力受损、生产经营和党建“一手硬、一手软”等弊端<sup>[8]</sup>，对解放企业生产力造成严重束缚。

1980年，邓小平在《党和国家领导制度的改革》中阐述了对企业领导体制改革的设想，提出要“逐步推广、分别实行工厂管理委员会、公司董事会、经济联合体的联合委员会领导和监督下的厂长负责制、经理负责制”<sup>[9]</sup>。为此，从1984年起，中央决定在部分单位进行厂长（经理）负责制试点。在试点基础上，1986年陆续颁发《全民所有制工业企业厂长工作条例》等“四个条例”，对厂长的任免、权责、奖惩，以及

厂长与党组织的关系等具体问题作出规定，厂长（经理）负责制开始全面铺开。1987年，党的十三大报告在阐述党政分开时进一步明确：“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，而应支持厂长、经理负起全面领导责任。”<sup>[10]</sup>

## （二）“三句话”领导体制的形成与体制调整重点的转向

实行厂长（经理）负责制后，国企内部各主体职责得到明确，干部和职工的生产积极性有所提高。与此同时，由于过于强调“效益第一”，党组织的活动空间被大大挤压，不同程度出现党的领导被边缘化的倾向，加之资产阶级自由化泛滥以及一九八九年政治风波暴露出各领域党的领导缺失的严重后果，党中央重新思考企业党组织的地位作用。1989年8月，江泽民在全国组织部长会议上强调“企业党组织发挥政治核心作用”<sup>[11]</sup>。讲话发表一周后，中共中央发布《关于加强党的建设的通知》，明确“党在企业的基层组织处于政治核心的地位；企业党委要参与讨论企业的重大问题并提出意见和建议”<sup>[12]</sup>，党组织在国企领导体制中的地位得到提升。1990年，《中共中央关于国民经济和社会发展十年规划和“八五计划”的建议》提出，“在企业内部进一步发挥党组织的政治核心作用，坚持和完善厂长负责制，全心全意依靠工人阶级”<sup>[13]</sup>。此后，这三句话长期成为对我国国企领导体制的集中概括。<sup>[14]</sup>

在实行“三句话”领导体制过程中，经济体制改革出现新的变化。1992年，党的十四大报告指出经济体制改革的目标是“建立和完善社会主义市场经济体制”<sup>[15]</sup>。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》明确“建立现代企业制度是我国国有企业的改革方向”“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执行”。<sup>[16]</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》进一步强调国企党组织参

与企业重大问题决策是发挥政治核心作用的重要职责和基本途径，明确参与重大决策的内容、途径、方法以及需要建立的配套制度。此后十几年间，企业领导体制的调整主要聚焦协调各治理主体的关系，细化党组织参与重大决策的方式方法。

总的来看，改革开放后国企领导体制的变化有三个特点。其一，依旧遵循“党一政一工”基本架构。“政”的内涵，则由厂长（经理）扩展为“三会一层”。实践中，各企业逐渐有了党组织嵌入公司法人治理结构的趋向。其二，依然受政治因素影响较大。1986年出台的全民所有制工业企业“四个条例”中的“补充条例”过于突出厂长“一把手”地位，由此导致企业党组织地位下降和作用弱化的倾向，直到建立“三句话”领导体制才得到纠正。其三，领导体制调整的重点发生转向。实行厂长（经理）负责制的底层逻辑是强调经济责任制、防止以党代企、释放企业活力，这个时期国企领导体制改革被视为政治体制改革的重要内容。“三句话”领导体制的底层逻辑，则兼顾党的领导和企业改革发展，体制调整的重点转为建立协调“党一政一工”三者关系的具体制度机制。前者突出强调国企的经济属性，后者力求国企经济属性和政治属性的协调。

## 三、中国特色社会主义新时代：坚持党对国有企业的全面领导

以党的十八大为标志，中国特色社会主义进入新时代，党面临的主要任务是，实现第一个百年奋斗目标，开启实现第二个百年奋斗目标新征程，朝着实现中华民族伟大复兴的宏伟目标继续前进。为此，必须坚定不移深化国企改革，把国企做强做优做大。现实是，一段时间以来，不少企业不同程度存在党的领导、党的建设弱化、淡化、虚化、边缘化问题，出现“只抓业务不抓党风、只管发展不治腐败”的现象，对企业改革发展造成不利影响。完成公司制改革后，国企内部





治理主体从“老三会”（党委会、厂长办公会、职工代表大会）变为“三会一层”（股东会、董事会、监事会、经理层），因而公司治理结构中党组织功能定位亟待进一步明确，领导体制有待重塑。

#### （一）对国有企业党组织功能定位认识的深化

2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要在国企积极发展混合所有制，进一步完善现代企业制度。<sup>[17]</sup>习近平在2014年中央经济工作会议上首次提出，要加强和改进公司法人治理机制，把加强党的领导和完善公司治理统一起来。据此，2015年8月，《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》强调，“将党建工作总体要求纳入国有企业章程，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>[18]</sup>，同时要求党组织领导班子成员与“三会一层”成员“双向进入、交叉任职”、党组织书记与董事长“一肩挑”。同年9月，中办发布《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》，对国企党的领导与公司治理相统一的具体体制机制问题作出规定，分类明确“党组发挥领导核心作用”“党委发挥政治核心作用”，以“双向进入、交叉任职”“一肩挑”等要求保证在组织架构上将党的领导和公司法人治理主体相融合，以“四同步、四对接”实现国企党组织发挥作用组织化、制度化、具体化。至此，重塑国企治理机制的制度条件初步具备。

#### （二）建立体现党对国有企业全面领导的公司治理结构

2016年10月召开的全国国有企业党的建设工作会议，在国企改革发展和党的建设史上具有里程碑意义。习近平对许多长期存在模糊认识的问题作出论述，明确国企是中国特色社会主义的重要“物质基础和政治基础”；指出国企改革发展的目标是“做强做优做大”；强调在政治原则

和发展方向上要做到“两个一以贯之”；提出“建设中国特色现代国有企业制度”的重大命题；强调中国特色现代国有企业制度的本质特征是“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”；指出建设中国特色现代国有企业制度的关键是“处理好党组织和其他治理主体的关系，明确权责边界，做到无缝衔接，形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制”；指出国企党组织发挥政治核心和领导核心作用，基本职责是“把方向、管大局、保落实”；强调国企的决策程序是“重大经营管理事项必须经党组织研究讨论后，再由董事会和经理层作出决定”。<sup>[19]</sup>这些论述起到“一锤定音”作用，成为新时代重塑国企领导体制的根本遵循。

2017年，党的十九大修订党章，用“国有企业党委（党组）发挥领导作用”一统此前的“政治核心和领导核心作用”表述，结束了国企实践中长期存在的党组织与其他治理主体究竟谁是中心的争论。2019年，《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》安排专章“党的领导和公司治理”，对党的领导融入公司治理作出原则规定。2021年，中办印发《关于中央企业在完善公司治理中加强党的领导的意见》，将企业党委（党组）“把方向、管大局、保落实”的职责优化为“把方向、管大局、促落实”，强化企业党组织对抓落实的领导力度。此外，对中央企业党委（党组）的领导原则、讨论和决定重大事项的职责范围、前置研究讨论重大经营管理事项的要求和程序、在董事会授权决策和总经理办公会决策中发挥作用的方式、自身建设等一系列问题作出明确规定，将党的领导融入公司治理的要求进一步制度化、具体化。

新时代国企领导体制的变革，政治背景是党的十八大以来坚持和加强党的全面领导，因此这个时期国企领导体制调整的价值取向是实现政治属性与经济属性的统一，底层逻辑是确保党对国

企的领导权，具体途径是将党的意志在国企“一竿子插到底”。虽然仍在“党一政一工”基本架构内进行调整，但思路更强调“党组织领导其他治理主体、其他治理主体自觉维护党组织”，其目标是形成具有中国特色的公司治理机制。企业领导体制的调整，既呈现出制度化的特点，落脚于健全党的全面领导制度，也呈现出具体化的特点，落脚于改进党的领导方式。

#### 四、新中国成立以来国有企业领导体制变迁的启示

综观新中国成立以来国企领导体制的变迁，不难发现其中既有“变化”，也有“坚持”，既遵循企业发展规律，也追求政治目标，最终形成的是“中国土壤”中自然生长出来的中国特色现代企业制度。

##### （一）坚持党的全面领导

列宁强调在无产阶级建立政权后，社会主义建设事业的发展同样必须由无产阶级政党来领导，在讨论如何进行活动、如何组织建设工作时“一定要注意承认党的领导作用问题”<sup>[20]</sup>。这是国企必须接受党的领导的基本理论依据。由于时代局限，列宁没有也不可能涉及到国企领导体制问题。这样的问题，只能由实践来回答。自国企诞生之日起，其领导体制变化无一不是在企业出现这样或那样的问题、存在偏离正确发展方向的危险时，由党主导进行，取得了“纠偏”效果。

没有决策权，就谈不上领导权。正因为“一长制”在实践中形成厂长“一言堂”，弱化了党的建设和思想政治工作，所以才有党委领导下的厂长负责制要求党委对企业生产经营管理进行集体讨论；正因为厂长（经理）负责制过于强调厂长作为“一把手”全权决定企业重大事项，造成企业党组织作用被边缘化，所以才有“三句话”领导体制的要求；正因为党的十八大前一段时间内，不少国企存在不同程度党的领导、党的建设弱化、淡化、虚化、边缘化问题，所以才强调

“国企党委（党组）依照规定讨论和决定企业重大事项”。实践反复证明，要确保党对国企的领导权，必须确保企业党委（党组）的决策权。

##### （二）确保政治属性与经济属性的平衡

长期以来，我国国企领导体制变化多有“反复”，给企业带来一系列体制变化成本。“反复”的动因主要有两个：一是对企业改革发展的要求，二是外部政治环境。这两个因素互动往往导致企业的经济属性与政治属性失衡。在企业外部环境特别是政治环境相对宽松，出资人更强调经济效益时，就偏向于弱化政治属性，一切为了效益，容易造成“党的领导缺失”；在政治环境强调集中统一，需要强化党的领导时，出资人更看重企业政治责任、社会责任的落实，就偏向于强化政治属性，容易造成“以党组织代替其他治理主体行权”。消除“反复”的关键在于解决“失衡”。习近平提出的“两个一以贯之”“建设中国特色现代企业制度”等重要论断提供了一把金钥匙。中国特色现代企业制度，强调把党的领导融入公司治理，形成“权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制”<sup>[21]</sup>，做强做优做大国有资本和国有企业。可以预见，中国特色现代企业制度将使国企彻底跳出“两个属性”失衡的“怪圈”，成为国企领导体制相对稳定的长期制度形态。

##### （三）重视建设与领导体制配套衔接的制度体系

党委领导下的厂长负责制，初衷是加强集体领导，实践中却走向“书记挂帅”“大权独揽”；厂长（经理）负责制，初衷是强化经济责任制，释放企业活力，实践中却走向厂长“一言堂”；“三句话”领导体制，初衷是“党一政一工”分工协作、各司其职、各负其责，实践中却出现不同程度党的领导、党的建设弱化、淡化、虚化、边缘化问题。体制实践的这些“走样”，固然受改革要求和政治背景的强烈影响，但也反映出与体制配套衔接的制度体系不健全。



党的十八大以来，中央高度重视国资国企领域制度体系的完善。2016年，习近平强调“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>[22]</sup>，指明建立中国特色现代企业制度的关键在以制度形式明确各治理主体的权责边界。此后十九大党章、《中国共产党国有企业基层组织条例（试行）》明确了企业党委（党组）的权责范围。党中央和国务院国资委出台的一系列规范性文件对“双向进入、交叉任职”“一肩挑”的要求作出更具体的规定。《关于中央企业在完善公司治理中加强党的领导的意见》更是对企业党委（党组）“如何参与决策”这个要害问题作出详细规定。围绕建立体现党的全面领导的公司治理结构，已基本形成以党内法规为主、规范性文件为辅的严密制度体系。

#### （四）坚持顶层设计和基层探索相结合

各个历史时期的国企领导体制，都是中国共产党立足中国市场特征、制度环境和社会传统，汲取经验教训，对企业治理制度进行的创新，都需要结合实际不断探索，及时发现基层创造的好做法，总结提炼后用于完善顶层制度。此外，为了控制风险、降低成本，全局性的国企重大改革事项也往往由中央统筹安排部分试点进行先行探索。

例如，在国企实行“三句话”领导体制时期，1997年，《中共中央关于进一步加强和改进国有企业党的建设的通知》首次允许在国企中实行“双向进入、交叉任职”“一肩挑”，就是在上海国企成功做法的基础上概括的<sup>[23]</sup>，现已成为构建中国特色现代企业制度的基本体制要件。党的十八大以来，国资国企领域继续坚持顶层设计和基层探索相结合，进一步完善中国特色现代企业制度，中央制定的制度文件都体现了对基层好经验、好做法的凝练总结。只要继续坚持顶层设计和基层探索相结合，当前国资国企领域存在的

“混合所有制国有控股企业党的建设”“一带一路下国有企业境外单位党的建设”“党组织参与决策后企业议事链条延长导致决策效率降低”等难题，一定会逐步得到破解。

#### 注释

- [1][19][22]《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。
- [2]《建国以来刘少奇文稿》第3册，中央文献出版社2005年版，第403~406页。
- [3][5][6]《中国企业领导制度的历史文献》，经济管理出版社1986年版，第177页；第233页；第233页。
- [4]薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（下），中共党史出版社2008年版，第676页。
- [7]李烈满：《建国以来国有企业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。
- [8]欧阳丽宇、朱昌裕：《党在国有企业领导体制中地位和作用的历史考察》，《理论学刊》2011年第10期。
- [9]《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第340页。
- [10]《十三大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2011年版，第32页。
- [11][12][13]《十三大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2011年版，第35页；第47页；第758页。
- [14]韩强：《改革开放以来国有企业党组织地位作用的演变与反思》，《学习论坛》2018年第9期。
- [15][16]《十四大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2011年版，第10页；第455~457页。
- [17]《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2018年版，第515~516页。
- [18]《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2018年版，第660页。
- [20]《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第304页。
- [21]《坚定改革信心汇聚改革合力 推动新发展阶段改革取得更大突破》，《人民日报》2020年12月31日。
- [23]周鹤龄：《“双向进入、交叉任职”：上海国企党建的创新实践》，《上海党史与党建》2017年第4期。

（作者为中国社会科学院大学历史学院博士研究生；中国社会科学院当代中国研究所研究员）

特约责任编辑 古虹