

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2024.05.001

1978年以来国有企业改革史述论

武力, 张克利

(中国社会科学院 当代中国研究所, 北京 100009)

摘要: 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, 在中国的经济体制改革中始终具有突出的政治经济地位。从1978年中共十一届三中全会国有企业放权让利改革开始, 国有企业改革的步伐从未停止, 循序渐进、不断深化。每个时期的国有企业改革都受这个时期的发展要求和改革条件制约, 都需要智慧和勇气。作为经济体制改革的主要内容, 国有企业改革难度最大, 首当其冲, 而且决定了中国发展的方向, 直接关系到改革、发展、稳定三者的平衡。中共十八大以来, 面对社会主义矛盾变化和经济发展由高速度转向高质量的新形势新任务, 国有企业通过全面深化改革, 在党建引领、战略安全、监督考核和积极灵活、主动创新、科技领跑等方面发生了根本性变化, 不断做强做优做大, 增强了核心功能, 提升了核心竞争力, 彰显出国有企业在中国式现代化建设中的主导地位, 体现出社会主义体制的优越性。46年的国有企业改革, 其历程虽然艰难, 但取得了显著成功, 其从理论和实践上都证明了公有制是可以与市场经济有机结合的, 也极大丰富和发展了马克思主义政治经济学和社会主义理论。

关键词: 国有企业; 改革史; 制度变迁; 市场经济

中图分类号: F276.1; F271 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-117X(2024)05-0001-09

A Review of the History of State-Owned Enterprise Reform Since 1978

WU Li, ZHANG Keli

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

Abstract: State-owned enterprises are an important material and political foundation of socialism with Chinese characteristics, and have always held a prominent political and economic position in China's economic system reform. Since the Third Plenary Session of the Eleventh Central Committee of the CPC in 1978, which initiated the reform of granting more autonomy and profit-sharing in state-owned enterprises, the pace of state-owned enterprise reform has never stopped; instead, it has advanced step by step and continuously deepened. The reform of state-owned enterprises in each period is constrained by the development requirements and reform conditions of that period, and requires wisdom and courage. As the main content of economic system reform, the reform of state-owned enterprises is the most difficult and crucial, and it determines the direction of China's development, directly related to the balance among reform, development, and stability. Since the 18th National Congress of the CPC, facing the new situation and new tasks of the transformation of socialist contradictions and the shift from high-speed to high-quality economic development, state-owned enterprises have undergone fundamental changes

收稿日期: 2024-08-10

作者简介: 武力, 男, 北京人, 中国社会科学院研究员, 中国社会科学院大学博士生导师, 中华人民共和国国史学会学术委员会主任, 研究方向为中华人民共和国经济史。

in party building leadership, strategic security, supervision and assessment, active flexibility, proactive innovation, and technological leadership through comprehensive deepening reforms. They have continuously strengthened, optimized themselves, enhancing their core functions and competitive edge. This highlights the leading position of state-owned enterprises in the construction of Chinese path to modernization, and reflects the superiority of the socialist system. The 46-year reform of state-owned enterprises has gone through a difficult but successful path, proving both theoretically and practically that public ownership can be well integrated with the market economy, greatly enriching and developing Marxist political economics and scientific socialist theory.

Keywords: state-owned enterprises; reform history; institutional changes; market economy

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,是中国共产党执政兴国的重要支柱和依靠力量,在全面推进中国式现代化进程中发挥着不可替代的重要作用^[1]。因此,进一步全面深化国资国企改革,对于巩固公有制主体地位、更好发挥国有经济战略支撑作用、确保中国共产党长期执政和国家长治久安都具有重要意义。从1978年十一届三中全会拉开改革开放大幕后,国营企业(1992年后改称国有企业)在中国的经济体制改革中始终具有突出的政治经济地位。怎样认识46年国有企业的艰辛改革历程及其在中国经济发展中的地位,以及国有企业改革中所形成的理论和制度对马克思主义中国化、时代化的贡献,需要我们回顾和总结历史,正如习近平总书记所说:“重视历史、研究历史、借鉴历史,可以给人类带来很多了解昨天、把握今天、开创明天的智慧。”^[2]

一、国营企业改革的开启(1978—1984)

中共十一届三中全会后,城市经济体制改革在局部领域开始探索,主要围绕扩大国营企业管理自主权、实行工业生产经济责任制展开。

针对原有体制下国家对企业管得过多过死、企业缺乏活力等弊病,1978年10月,四川省率先在四川化工厂、成都无缝钢管厂等6家地方国营企业进行在增产增收基础上扩大企业自主权试点,首先发动群众讨论增产节约的目标和方式,实现增产增收目标后,企业可少量留存一定利润,并给职工发放奖金。这些措施极大地调动了职工的生产积极性,仅一个季度企业效益就得到较好的改善。

1979年5月,国家经委、财政部等六部门发出通知,确定在首都钢铁公司、天津自行车厂、上海汽轮机厂和彭浦机器厂等8家京、津、沪企业进行企业管理改革试点。为了扩大企业经营自主权,建立了党委领导下的厂长负责制和职工代表大会制度;企业在产品生产、销售、资金使用、人事安排等方面拥有了更多的权力;改企业基金制为利润留成制,逐步把企业推向市场。试点内容实际上是四川省试点的推广,目的是提高职工积极性和企业活力,它标志着扩权让利的企业改革正式启动。

为了进一步加强和统一领导各地的试点工作,1979年7月,国务院正式下达了《关于扩大国营工业企业管理自主权的若干规定》《关于国营企业实行利润留成的规定》《关于提高国营工业企业固定资产折旧率和改进折旧费使用办法的暂行规定》《关于开征国营工业企业固定资产税的暂行规定》《关于国营工业企业实行流动资金额信贷的暂行规定》等5个文件,要求各地选择少数国营企业进行扩大经营管理自主权试点,允许试点企业在完成国家计划的前提下制订扩大生产的补充计划,并留成利润,推动了扩大企业自主权试点的深入。到1979年10月,全国已经有1200多个工业企业开始试行扩大企业自主权和利润留成的制度,1980年又增加到6600家^[3-4]。

扩大企业自主权的试点,使企业有了一定的自主权和独立的经济利益,企业领导干部、管理人员和技术人员在发挥才能方面有了较大空间,企业在发展生产的基础上可以逐步改善职工生活,从而调动了职工的生产积极性。大多试点企业的产量、产值和上缴利润数额均超过试点前的水平,

并较非试点企业要高。1984 年 5 月, 国务院颁布《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》, 从 10 个方面赋予国营企业自主权: 生产经营计划权、产品销售权、产品定价权、物资选购权、资金使用权、资产处置权、机构设置权、人事劳动权、工资资金使用权、联合经营权等, 被誉为“扩权十条”。拥有一定的经营管理自主权和经济利益归属权后, 企业的发展动力开始内在化。为了使企业把责、权、利进一步有机结合, 1981 年初, 山东省试行工业生产经济责任制, 把试点企业的利润留成改为利润(亏损)包干, 即承包完成国家利润后, 余下部分全部或大部分留给企业, 进一步扩大了企业自主权。工业生产经济责任制在增收节支、提高财政收入方面颇见成效, 对全国工业企业产生了巨大影响, 也很快得到了中央的肯定。1981 年 10—11 月, 国务院分别批转《关于实行工业生产经济责任制若干问题的意见》《关于实行工业生产经济责任制若干问题的暂行规定》, 要求通过实行工业生产经济责任制, 把企业和职工的经济利益与承担的责任、实现的效益联系起来, 用最少的人力、物力消耗取得最大的经济效益, 并确定在分配上实行“利润留成”“盈亏包干”“以税代利、自负盈亏”等原则。在企业经营管理体制改革方面, 工业生产经济责任制比扩大企业自主权又前进了一步。

工业生产经济责任制主要包括两个部分: 一是扩大企业自主权, 明确企业对国家承担的经济责任, 在企业与国家的关系上实行经济责任制; 二是在企业内部实行层层落实到人的经济责任制。这不仅对保证国家的财政收入起到了一定的作用, 而且在相当程度上解决了“大锅饭”问题, 调动了企业、干部和职工的积极性。首钢从 1981 年开始在企业内部实行全员承包责任制, 从公司、厂矿一直到车间、班组、个人, 采取层层包干的办法, 使责、权、利相结合, 国家、企业、职工三者利益得到实际的统一, 极大地调动了职工的积极性, 提高了经济效益。1981 年首钢向国家承包的上缴利润基数是 2.7 亿元, 结果当年实现利润 3.16 亿元, 超额完成了承包任务。1982 年 10 月, 全国 80% 以上的全民所有制工业企业和 35% 的全民所有制商业企业实行了不同形式的经济责任制。1982 年全国工业总产值比上年增长 7.7%, 超过了计划增

长 4% 的要求^[5]。

二、国营企业改革的破冰(1984—1992)

1984 年 10 月召开的十二届三中全会拉开了全面经济体制改革的序幕, 并将重心从农村转向拥有众多国有企业的城市。会议通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出, 经济体制改革的中心环节是增强企业活力, 主要是正确处理国家和企业、企业和职工这两方面的关系。按照所有权同经营权适当分开原则, 使企业真正成为相对独立的经济体, 按照自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者的要求, 国营企业进一步扩大生产经营自主权, 实行承包经营责任制、租赁制、股份制等多种搞活企业的经营方式。由于承包经营责任制能够调动企业经营者和职工的积极性, 迅速产生增产增收效应, 因而很快在国营大中型企业得到普遍实行。

国营小型企业、小型商业和服务业则开展租赁制改革, 由国家授权的出租方将企业有期限并附加一定条件地交给承租者经营。承租者定期交付租金, 企业实行自主经营。1987 年, 大中型国营工业企业中实行多种形式的承包经营责任制的占 82%, 小型国营工业企业中实行集体经营、租赁和个人承包的占 46%^[6]。

一些企业还试行股份制改革。1984 年 11 月, 经中国人民银行上海市分行批准同意, 向社会公开发行的上海飞乐音响公司股票面世, 成为我国改革开放以来发行的第一支上市股票。1986 年 11 月, 邓小平会见以约翰·范尔霖为团长的美国纽约证券交易所代表团, 向范尔霖赠送了面值 50 元的上海飞乐音响公司的股票。

从 1984 年开始, 国营企业内部实行厂长负责制试点, 明确厂长在重大问题上的决策权、生产经营上的指挥权和对中层行政干部的任免权, 试点企业生产经营和职工民主管理都得到加强, 工作效率和经济效益明显提高。到 1987 年, 据 28 个省、自治区、直辖市统计, 国营工业企业中实行厂长负责制的企业占 68%^[6]。

1985 年 1 月, 国务院启动国营企业工资改革, 以充分发挥企业和职工的积极性、主动性。改革的办法是实行职工工资总额同企业经济效益按比例浮动, 国家对企业的工资实行分级管理的体制。

国家负责核定省、自治区、直辖市和国务院有关部门所属企业的全部工资总额及其随同经济效益浮动的比例。每个企业的工资总额和浮动比例,由省、自治区、直辖市和国务院有关部门在国家核定给本地区、本部门所属企业的工资总额和浮动比例的范围范围内逐级核定。

1986年7月,国务院颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》《国营企业招用工人暂行规定》《国营企业辞退违纪职工暂行规定》《国营企业职工待业保险暂行规定》等一系列行政法规,对国营企业招工用工制度进行改革,新招工人都实行劳动合同制。

通过一系列改革,城市国营企业的活力明显增强。

在推进国营企业改革过程中,同步进行的中央向地方放权和部门计划管理体制也促进了国营企业改革。到1987年,已有石油部、煤炭部、冶金部、铁道部等部门实行了不同内容的计划承包责任制;44%的在建大中型项目实行了各种形式的投资包干责任制^[7]。一批城市和企业还实行了计划单列。自1983年2月开始,国务院陆续批准对重庆、武汉、沈阳、大连、广州、哈尔滨、西安七城市实行计划单列,赋予这些城市省级经济管理权限,以真正发挥中心城市在经济体制改革中的特殊作用。七城市被赋予省级经济管理权限后,扩大了经济管理权限,积极发挥中心城市的经济功能,简政放权,把注意力放到搞活企业上,1985年上半年实现的工业企业利税比1984年同期增长30.4%,完成企业技术改造投资比1984年同期增长17.2%^[8]。1986年10月,国家计委发出《关于解放、东风、重型汽车工业企业联营公司实行计划单列的通知》,赋予中国第一汽车制造厂、湖北第二汽车制造厂自主经营决策的权力,实行自主管理。1987年4月,国务院批转国家计委《关于大型工业联营企业在国家计划中实行单列的暂行规定》,规定大型联营企业在国家计划中实行单列。明确企业实行计划单列是计划体制改革的一项重要内容,有利于企业摆脱条块束缚、发展横向联合和专业化协作,有利于减少管理层次,提高企业效率。1987年底,在国家计划中实行单列的企业集团共有解放汽车工业联营公司、东风汽车工业联营公司、重型汽车工业联营公司、

东方电站成套设备公司、上海电气联合公司、哈尔滨电站设备成套公司、西安电力机械制造公司、中国新型建筑材料公司、中国非金属矿工业总公司、长城计算机集团公司、长江计算机(集团)联合公司等11个。

三、国有企业改革的攻坚(1992—2002)

由计划经济体制转向市场经济体制,必然要求建立现代企业制度,公司制成为主要选择形式。中共十四大报告提出,适应建立社会主义市场经济体制的要求,国有企业改革要进一步从放权让利为主,转向机制转换、制度建设为主。十四大报告在国有企业改革方面实现了两个重大突破,一是用“国有企业”概念替换了“国营企业”概念,二是确定了国有企业改革主线从放权让利转向制度建设。“国营企业”改为“国有企业”,意味着由“全民所有、国家授权经营”改为“国家所有、企业独立经营”。

1993年11月召开的中共十四届三中全会,明确提出现代企业制度的基本特征是“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”,并指出国有企业实行公司制是建立现代企业制度的有益探索。按照中共十四届三中全会的要求,国务院开始在100家国有大中型企业中进行建立现代企业制度的试点,在18个城市进行优化资本结构和资产重组的配套改革试点。在试点企业中进行了公司制、股份制改造,使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场主体。2002年,在4371家骨干企业中,已有3322家企业实行了公司制改革,改制面达76%^{[9][198]}。

1997年底,中共十五大和中共十五届一中全会提出:用三年左右的时间,通过改革、改组、改造和加强管理,使大多数亏损国有大中型企业摆脱困境,力争到2000年底大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度。1999年9月,中共十五届四中全会通过了《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,提出国有企业继续从多方面、向深层次改革攻坚。围绕国有企业改革与脱困,国家采取了债权转股权、技术改造贷款贴息、兼并破产等一系列政策措施,对国有经济布局和国有企业进行战略性调整和改组,应该淘汰的淘汰,能够救活的救活,需要做

大的做大, 必须提高的提高。经过艰苦努力, 基本实现了国有企业改革与脱困的三年目标。

大多数亏损国有大中型企业走出困境的标志为: 一是国有及国有控股工业企业经营利润大幅度增长, 2000 年达到 2408 亿元, 比 1997 年的 806.5 亿元增长约 1.99 倍, 并创历史最高水平; 二是大多数行业实现整体扭亏或继续增盈, 在重点监测的 14 个行业中, 整体亏损的行业由 1997 年的 4 个减少到 2000 年的 2 个; 三是 31 个省、自治区、直辖市由 1997 年的 12 个省区市整体亏损转为全部实现整体盈利; 四是 1997 年亏损的 6599 户国有及国有控股大中型企业, 通过多种形式, 到 2000 年底, 减少 4799 户, 减少了 72.7%^{[10]79}。在减少的这些亏损企业中, 有的实现了扭亏为盈, 有的被兼并或进行了改制, 有的通过关闭破产退出了市场。

大多数国有大中型骨干企业初步完成了建立现代企业制度的目标。列入 520 户国家重点企业的 514 户国有及国有控股企业, 2000 年底有 430 户进行了公司制改革, 占 83.7%。其中, 282 户企业整体或部分改制为有限责任公司或股份有限公司, 实现了投资主体多元化^{[10]79}。改制企业初步建立起了现代企业制度的框架, 基本形成了公司法人治理结构, 在实现政企分开、转换经营机制、加强科学管理等方面, 迈出了重要步伐。

国有企业改革的根本任务是积极探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式, 实现国有制与市场经济的有机结合。1998 年后, 大批国有企业按照建立现代企业制度的要求进行了公司制和股份制改造。截至 2001 年底, 占全国国有及国有控股企业净资产 70% 的 4371 家国有大中型骨干企业中, 有 3322 家完成了公司制改革, 改制面达 76%。在已经改制的国有大中型骨干企业中, 有限责任公司和股份有限公司占 69%, 以多元股东为主体的公司制企业格局逐步形成^{[10]82}。改制企业都依法设立了股东会、董事会、监事会和经理层, 并明确了各自的职责, 初步构建了公司法人治理结构。2000 年 9 月, 《国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理的基本规范(试行)》经国务院同意发布施行, 标志着我国企业建立现代企业制度由过去的试点探索, 进入比较规范的推广实施阶段。2002 年初, 中国证监会和国家经贸委

共同发布了《上市公司治理准则》, 要求加强董事会建设, 规范控股股东的行为和上市公司的运作, 并组织开展了上市公司建立现代企业制度检查工作。这对上市公司完善治理结构、加快制度建设起到了积极促进作用, 并带动了面上企业的规范化改革。

国有小型企业采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营、股份制、股份合作制、出售等多种形式, 放开搞活。国有小型工业企业从 1994 年起连续 6 年盈亏相抵后净亏损, 2000 年扭亏为盈, 实现盈利 48.1 亿元, 2001 年盈利 120.9 亿元, 2002 年盈利 109.8 亿元^{[11]173}。到 2002 年底, 全国国有小型工业企业的改制面已达 86%^{[10]85}。通过改制, 一大批企业寻找到适合自身发展的具体形式, 促进了经营机制的转换, 增强了市场竞争力。

搞好国有企业下岗职工的基本生活保障和再就业, 是国有企业改革攻坚成功的重要一环。1998—2002 年, 通过减员增效、下岗分流、实施再就业工程, 国有企业分流下岗人员累计达 2700 万人, 其中 1800 万人实现了再就业^{[11]173}。

在社会主义市场经济条件下, 通过推进国有经济战略性结构调整、优化国有经济布局等, 国有经济分布过宽、整体素质不高、资源配置不尽合理的状况有所改善, 整体实力和控制力得到增强, 国有经济质量和经济效益进一步提高, 主导作用得到了更好的发挥。一是国有经济的总体实力显著增强, 非金融类国有企业总资产和净资产由 1998 年的 135 000 亿元和 50 000 亿元增至 2002 年的 180 000 亿元和 67 000 亿元, 分别增长了 33.3% 和 34.0%^{[11]173}。二是国有经济控制力极大增强, 国有经济在关系国计民生的重要行业和关键领域中一直占有支配地位。2002 年, 国有经济在国防、金融、航空航天、邮电、铁路等关键部门中的比例在 80% 以上, 在电力、冶金、石油、石化等基础行业中的比例在 60% 以上^{[9]199}。国有经济在资金和技术密集型的一些竞争性产业中, 也占据主导地位。

国有经济掌握着国民经济的命脉和国计民生产业, 壮大国有经济, 促进国有经济发展, 对于发挥社会主义制度的优越性, 提升国家治理能力和治理水平, 增强我国的经济实力、科技实力和民族凝聚力, 都具有关键性作用。

四、国有企业改革的深化(2002—2012)

1997年中共十五大之后,为改变国有企业整体效益不高、亏损严重问题,中国打响了国企改革“攻坚战”,如期实现了国有企业“三年脱困”(1998—2000)目标,国有企业效益明显提高,国有经济布局更加合理,呈现出良好发展势头。国有经济的变化,使得2001年社会上出现了所谓“国进民退”议论。针对这个舆情,2002年中共十六大报告完整地阐述了“两个毫不动摇”,指出坚持公有制为主体,鼓励、支持、引导非公有制经济发展,两者统一于社会主义现代化建设进程中,不能把两者对立起来。各种所有制经济完全可以在市场竞争中发挥各自优势,相互促进,共同发展^[12]。中共十七大报告进一步强调,毫不动摇地巩固和发展公有制经济,毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展,坚持平等保护物权,形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局。

在促进国有经济发展上,中国推进了国有资产管理体制和国有企业改革。

一是深化国有资产管理体制改革。中共十六大报告指出,中央和地方政府分别建立代表国家履行出资人职责的国有资产监督管理机构,由其委员会授权给国有资本运营管理公司,把国有资产出资人和经营者分开。2003年4月,国务院国有资产监督管理委员会正式成立,负责管理196户中央企业近7万亿元的国有资产。国有资产管理体制也相应出台,2003年5月国务院颁布了《企业国有资产监督管理暂行条例》,2008年10月十一届全国人大五次会议通过《中华人民共和国企业国有资产法》。在国有资本经营预算制度改革方面,2007年9月国务院颁布了《关于试行国有资本经营预算的意见》,并于同年迅速落实,启动了国有资本经营预算试点工作,试点企业按照一定比例上缴国有资本收益。这改变了从1994年起国有企业不上缴税后利润的做法,充实了财政;国家依法取得收益,调整了国有资产所有者和经营者之间的权、责、利,是对所有者权益的维护,保障了收益的全民所有。与“管资产”相比,“管资本”更多指向资本的市场属性,更强调国有资本以股权为纽带,通过市场化运作实现利润最大化,具有促进产业整合、加快国有企业

改革和国有经济战略性调整步伐的作用。由此,中央企业的数量逐步减少,由2003年国有资产监督管理委员会成立时的196家,减少至2009年底的128家^[13]。

二是国有企业改革继续深化。在公有制的实现形式探索完善上,国有资本、集体资本和非公有资本相互交叉持股的混合所有制经济有了较快发展。2012年国有控股上市公司达953家,占全国A股上市公司数量的38.5%,市值合计13.71万亿元,占A股上市公司总市值的51.4%^[14]。在引导国有企业进一步健全和完善公司内部治理结构上,2004年,在中央企业进行国有独资公司建立和完善董事会试点工作。在中央企业人事制度改革上,加大了竞争性选拔力度,通过公开招聘、竞争上岗等方式选拔各级企业经营管理人才。在国有企业承担社会责任上,以发挥表率作用为取向,引导国有企业在推进环境保护、可持续发展、扶贫救灾、慈善公益等事业中作出重要贡献。

五、国有企业改革的全面深化(2012—2023)

中共十八大以后,我国社会主要矛盾发生变化,中国进入新时代,世界也面临着百年未有之大变局。中国经济开始由高速增长转向高质量发展,经济增长高速增长转向中高速增长的新常态,产业结构优化升级日益紧迫。中共中央面对“三期叠加”的经济形势,开展了以供给侧结构性改革为主的全面深化经济改革,做强做优做大,增强核心功能,提升核心竞争力,成为新时代国有企业改革发展的目标和任务。

2013年11月中共十八届三中全会召开,会议审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。这次会议实现了改革由局部探索、破冰突围到系统集成、全面深化的转变,划时代地开创了改革开放新局面。《决定》强调,要坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持“两个毫不动摇”,积极发展混合所有制经济,完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管,多措并举增强国有经济活力、控制力、影响力。

2015年8月,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》（以下简称《指导意见》），《指导意见》成为国有企业改革的顶层设计文件。《指导意见》印发之后，国务院国资委等部门又陆续出台多个配套文件，形成了国有企业改革的“1 + N”文件体系。另外，为整体推进国有企业改革，2015年国务院成立了国企改革领导小组，办公室设在国务院国资委。《指导意见》对新时代指导和推进国企改革具有纲领性作用，提出要以解放和发展社会生产力为标准，以提高国有资本效率和增强国有企业活力为中心，完善产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，完善国有资产监管体制，防止国有资产流失，全面推进依法治企，加强和改进党对国有企业的领导，做强做优做大国有企业，不断增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。2016年10月，习近平总书记在全国国有企业党建工作会上发表重要讲话，为新时代国有企业党建工作提供了根本指南。

中共十八届三中全会首次明确指出“组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司”（以下简称“两类公司”）。随后又进一步阐释和丰富了“两类公司”的内涵，并提出了具体要求。国有资本投资公司、国有资本运营公司是投资和运营国有资本的市场化运作平台，是国家授权的履行国有出资人监管职责的独资公司。“两类公司”的职责主要是促进国有资本合理流动、推动产业转型升级、服务国家战略、实现国有资本保值增值，在有关国家安危、社会稳定、国计民生的重要行业和领域，按照国家规划的国有资本布局和结构优化要求，以控股战略性核心业务为主，通过开展投融资、资本运作和产业培育等，发挥投资引导和结构调整作用，化解过剩产能、优化资本布局和推动产业集聚，培育核心竞争力和创新能力，通过积极参与国际高水平竞争，着力提升国有资本的控制力、影响力。

2014年7月，中粮集团、国开投2家中央企业纳入首批改组改建国有资本投资公司试点。2016年2月，中国诚通、中国国新2家中央企业启动了国有资本运营公司试点。2016年7月扩大投资公司试点范围，对招商局集团、保利集团、神华集团、中交集团、宝武、五矿等6家中央企业也启动了改组改建有关工作。目前，试点企业

在探索有效投资运营模式、推动产业结构调整、打造改革“综合试验区”等方面，已取得了积极进展。与此同时，各地方国资委也在积极探索开展两类公司改革试点。截至2017年底，36个地方国资委完成改组组建国有资本投资公司、国有资本运营公司86家。

2013年以来，国有企业规模实力明显提升。财政部公布的数据显示，2017年全国国有及国有控股企业营业总收入52.2万亿元，相比2012年年均增长4.2%，利润总额2.9万亿元，相比2012年年均增长5.7%，资产总额151.7万亿元，相比2012年年均增长13.6%；国有企业上缴税费在全国占比高于同期主营业务收入及利润总额占比，为支撑国民经济发展作出了重要贡献。2018年公布的《财富》世界500强名单中，有48家中央企业上榜。

2018年10月9日，全国国有企业改革座谈会在北京召开。会议提出要深入贯彻落实习近平总书记关于国有企业改革的重要思想，准确研判国有企业改革发展的国内外环境新变化，从战略高度认识新时代深化国有企业改革的中心地位。按照完善治理、强化激励、突出主业、提高效率的要求，扎实推进国有企业改革。2020年6月，中央全面深化改革委员会批准了《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》，开启了新一轮国有企业改革，国资国企领域发生了全局性、根本性、转折性变化。

第一，党对国有企业的领导得到根本性加强，中国特色现代企业制度更加成熟定型。国有企业落实“党建入章”“一肩挑”“前置清单”等制度，绝大多数企业党委对经营管理中的重大事项前置研究讨论，将党的领导和公司经营管理有机结合。建立了下级央企国企党委按年向上级党委报告党建工作的制度，确定了党委书记向上级党委现场述职、基层党支部书记负责党建述职评议等考核制度的落实，制定实施央企国企党建工作责任制，层层压实央企国企党建责任，持续推进党建考核评价体系建设，坚持党建工作和业务工作统一谋划部署、共同考核实施，积极完善基层党建工作向规范化标准化发展。推进党委的领导作用与公司运营管理的市场化体制相统一，推进党管干部、党管人才体系建设与现代公司制选人用人原则相

一致,推进党组织架构与企业部门机构相协调,推进党的意识形态工作与企业文化建设的有机结合,推进以党内监督促进企业内部稽核监察、以党建责任促进经营责任,不断增强国资国企管党治党主体责任意识,以高质量党建引领企业高质量发展。

第二,整体性优化国有经济布局结构。专业化整合中央企业资源,完成中国稀土集团、中国电器装备集团等中央企业的战略性重组,新组建和接收中国物流集团、国家管网公司、中国融通集团等8家中央企业,推动物流、电力、医疗、检验检测等30余个领域优化,中央企业全国省属国有企业更是进行了多达116组347家2150次的专业化重组。整合后央企国企的经营质量进一步提升,在国民安全和国计民生领域营业收入占比超过70%,保障了公有制的主体地位,巩固了国有经济的主导作用。打造国有核心企业产业链供应链的“链长”步伐加快,向影响国计民生的关键行业布局,选出16家核心“链长”企业,对链上企业给予资金技术扶植,实现链上企业韧性和安全水平有效提升,围绕央企国企为核心的战略性新兴产业2021—2023年年均投资增速超过20%。对国有企业中非主业、非优势、低效、无效资产的清退任务基本完成,“两非”“两资”中央企业下降到7%。在特困企业处理、“僵尸企业”整治、国有企业办社会剥离等方面取得全面进展。

第三,国有企业科技创新体制机制不断完善。加大对国企科技创新支持,创新激励政策上“能给尽给、应给尽给”;鼓励企业加大研发投入,建立科技研发投入合理增长机制,对研发投入全部从利润加回;增加科技人才激励力度,对国家重大项目核心技术团队工资总额难以满足工效联动支撑的给予单列等政策;推行“赛马”竞争择优和“揭榜挂帅”公开招标等管理模式,激发科研人员创新创造潜能。企业对研发的重视程度可以从研发投入强度中体现。2022年中央企业研发投入突破1万亿元,全国工业企业平均研发投入强度超过3%。原创技术策源地布局建设加快,把准战略方向,首批遴选29户企业先行先试,推动中央企业完善创新体系。“央企攻坚工程”一期圆满收官,在“卡脖子”等核心技术攻关方面取得重要进展,加快了新质生产力发展。

第四,国资监管体制全面转向管资本。各级国资委履行出资人职责对国有企业行使股东权力,同时负有对国有资产的监管职责,国资监管效能得到切实增强。为使企业经营效益合理增长,建立了利润总额和资产负债率等“一利五率”高质量发展指标体系,实现发展与安全共同推进的双重监管目标。在中央企业试行公益性业务分类核算、分类考核取得重要阶段性成果。自然垄断行业改革不断深化,组建国家管网集团、中国电气装备集团,电力油气体制改革取得新成果。在促进国有资本布局优化、支持国资国企重大改革落地和结构调整等方面,中央企业5家国有资本投资公司、2家国有资本运营公司发挥了重要作用。加快构建国资监管大格局,按照“法定职责必须为”的要求,建立了中央、省、市三级国资监管一盘棋的工作机制,建成了运行有效、系统完备的国资国企在线监管系统,实现上下联动的监督检查体系,对省级国有资产的系统监管比例提升至99%。

第五,市场化经营机制改革深化。国有企业通过推进人事、劳动、分配三项制度改革,使得内部经营机制实现了转换。将契约化管理和经理层任期制作为三项制度改革深化的“牛鼻子”,加快向各级国有企业全面推行。通过开展经理层任期制和契约化顶层设计,中央企业和地方国有企业的新进员工公开招聘比例均由2020年底的不足90%提升到99.9%以上,深入推进了效益效率为导向的市场化用工机制;末位淘汰的管理人员比例也有所上升,实现了人力资源的优上劣下流动。混合所有制企业经营管理机制按照现代企业制度要求深入调整。70%的混合所有制企业中有外部投资者派出的董事,他们参与企业长期发展规划,确保企业整体战略目标的实现。2020年深化改革后,有92户国有股占50%以上的上市公司,引入股权5%以上战略投资者派驻投资董事,通过重点领域混改试点,85.7%的企业效益获得增长。

第六,国有企业活力效率增强。国有企业充分发挥自身优势,利用资本市场优化资源配置,同时积极拓宽吸引资本的市场化渠道,提升经营管理、完善战略布局。为提高透明度,在国有资产混改中的交易流转全部在资本市场公开进行,获得了市场的有效监督,提升了混改成效。具备条件的混改企业绝大多数派驻了外部董事并设立了

党组织, 建立起现代企业制度。混改企业灵活开展中长期激励, 谋求企业长远发展, 其中, 实施股权激励的有上百家上市公司, 超过 200 家科技型企业实施了股权和分红激励, 这些激励措施增强了公司凝聚力, 留住了高端人才。“三项制度”的深化改革形成了企业能上能下、能进能出、能增能减的市场化用人和分配管理体制, 混改形成了一批公司治理新、布局结构新、经营机制新的现代新国企。国资系统监管企业的资产总额和利润总额分别从 2012 年的 71.4 万亿元和 2.0 万亿元增长到 2023 年的 317.1 万亿元和 4.5 万亿元, 规模实力和效益均明显提升^{[15]173}。

六、国有企业改革迈上新征程 (2024)

2024 年 7 月, 中共二十届三中全会在北京召开, 这次全会与党的十一届三中全会、十八届三中全会一样, 肩负着重大的历史使命。它是中国实现了第一个百年奋斗目标、迈上第二个百年奋斗目标的新征程后, 在中共二十大确立了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的中心任务, 阐述了中国式现代化的中国特色、本质要求、重大原则等, 并对推进中国式现代化作出了战略部署后, 召开的一次三中全会。

全会审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称新《决定》), 锚定 2035 年基本实现社会主义现代化目标, 以经济体制改革为牵引, 全面系统部署经济、政治、文化、社会、生态文明、国家安全、国防和军队等各方面改革, 共提出 300 多项重要改革举措, 为中国式现代化擘画了更加清晰的蓝图。

对于深化国资国企改革, 新《决定》提出: “深化国资国企改革, 完善管理监督体制机制, 增强各有关管理部门战略协同, 推进国有经济布局优化和结构调整, 推动国有资本和国有企业做强做优做大, 增强核心功能, 提升核心竞争力。进一步明确不同类型国有企业功能定位, 完善主责主业管理, 明确国有资本重点投资领域和方向。推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中, 向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中, 向前瞻性战略性新兴产业集中。健全国有企业推进原始创新制度安排。深化国有资本投资、运营公司改革。

建立国有企业履行战略使命评价制度, 完善国有企业分类考核评价体系, 开展国有经济增加值核算。推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革, 健全监管体制机制。”^{[15]19-20}

关于如何落实新《决定》、推进国有企业改革进一步全面深化并达到预期目标, 国资委主任张玉卓的文章《深化国资国企改革》^{[15]172-178}进行了比较清晰完整的论述, 可以作为重要参考。

综上所述, 46 年的国有企业改革史, 是党和人民通过改革开放不断推进中国式现代化、不断发展和完善社会主义建设事业的一个缩影。中国国有企业的改革, 是在工业化、市场化、城市化、国际化多重变奏下展开的, 是在单一公有制和计划经济向多种经济成分和市场经济转型过程中展开的, 其规模之大、涉及面之广、困难之多、变动之深刻, 都是空前的。

46 年国有企业改革的历程和成功, 显示出以下特点和经验: 第一, 中国共产党的领导和始终坚持党的基本路线, 是国有企业改革成功的关键因素; 第二, 改革是摸着石头过河与顶层设计相结合, 上下互动、共同探索的过程; 第三, 改革必须循序渐进, 处理好发展、改革、稳定三者关系; 第四, 坚持开放创新, 积极借鉴经济发达国家的先进经验; 第五, 国有企业改革的成功证明了公有制和市场经济是可以兼容的, 国有企业与民营企业是可以分工合作、各得其所的, 这是中国对世界社会主义的重大理论和实践贡献。

国有企业的性质、地位和在中国式现代化中应该发挥的作用, 决定了它必须做强做优做大, 增强核心功能, 提升核心竞争力。但是, 国有企业的内部经营管理体制机制仍然存在亟需改进的地方, 例如国有企业之间的类型差异很大, 如何实行科学有效的分类管理和监督, 仍然是一个没有完全解决的问题; 又如国有企业不仅具有对资本保值增值的经济责任, 还担负着政治责任和社会责任, 如何协调好三者的关系仍然需要深入探索; 再如国有企业在科技创新和新型举国体制中如何发挥主力军的作用, 也需要持续深入探索。这些都说明, 国有企业改革只有进行时没有完成时。

(下转第 54 页)