

doi:10.20270/j.cnki.1674-117X.2025.6013

# 中国共产党对国营企业领导制度的探索与实践 (1921—1966)

江轶，张嘉丽

(湖南工业大学 马克思主义学院，湖南 株洲 412007)

**摘要：**中国共产党成立之后，就对国营企业领导制度进行了积极探索与实践。革命时期，党在领导与管理国营企业的实践中，逐次构建了“三人团”、厂务会议与“工厂管理委员会”等领导制度。中华人民共和国成立后，党领导全国人民进行社会主义现代化建设，确定厂长负责制（即“一长制”）为国营企业领导制度；随后，在“以苏为鉴”的形势下，党的八大将“一长制”改为“党委领导下的厂长负责制”，其后来实际演变为“书记一长制”。1961年，中共中央颁布《工业七十条》，对工业进行整顿，同时明确党在领导与管理国营企业中的领导核心地位，清晰界定了党委和行政的分工，规范了党的工作程序。党在上述时期对国营企业领导制度的探索与实践，为当今中国式现代化提供了宝贵的历史经验和现实启示。

**关键词：**国营企业；国营企业领导制度；厂长负责制；党委领导下的厂长负责制

**中图分类号：**F406 **文献标志码：**A **文章编号：**1674-117X(2025)06-0116-10

## The Exploration and Practice of the Leadership System of State-Owned Enterprises by the Communist Party of China (1921—1966)

JIANG Yi , ZHANG Jiali

(College of Marxism, Hunan University of Technology, Zhuzhou 412007, China)

**Abstract:** After the founding of the Communist Party of China, it actively explored and practiced the leadership system of state-owned enterprises. During the revolutionary period, the Party successively established leadership systems such as the “tripartite group”, the factory affairs meeting and the “factory management committee” in the practice of leading and managing state-owned enterprises. After the founding of the People’s Republic of China, the Party led the people of the whole country in socialist modernization drive and established the factory director responsibility system (i.e., “one-man management system”) as the leadership system of state-owned enterprises. Subsequently, in the context of “learning from the Soviet Union”, the Eighth National Congress of the Communist Party of China replaced the “one-man management system” with the “factory director responsibility system under

---

收稿日期：2025-07-10

基金项目：湖南省学位与研究生教学改革研究重点项目“新时代推进研究生思想政治教育现代化路径研究”(2021JGZD051);  
湖南省社会科学成果评审委员会基金项目“‘湖南省体育运动委员会’档案的整理与研究(1949—1966)”  
(XSP22YBZ041)

作者简介：江轶，男，湖南株洲人，湖南工业大学副教授，博士，硕士生导师，研究方向为新中国工业史。

the leadership of the Party committee”, which later actually evolved into the “secretary one-man management system”. In 1961, the Central Committee of the Communist Party of China promulgated the Seventy Articles on Industry to rectify industrial management, which affirmed the Party’s core leadership role in state-owned enterprises, clearly defined the division of responsibilities between the Party Committee and the administrative department, and standardized the Party’s work procedures. The Party’s exploration and practice of the leadership system of state-owned enterprises in the above period have provided valuable historical experience and practical insights for China’s modernization today.

**Keywords:** state-owned enterprise; leadership system of state-owned enterprises; factory director responsibility system; factory director responsibility system under the leadership of the Party Committee

中国共产党自成立后,就开始关注国营企业的问题。党的一大提出,“消灭资本家私有制,没收机器、土地、厂房和半成品等生产资料,归社会公有”<sup>[1]</sup>,生产资料公有成为国营企业的物质基础。党的创始人李大钊认为:“凡大资本的企业:铁路、矿山、轮船公司、承办运输事业、大规模的制造工业、大商店,收归国有”<sup>[1]205</sup>。1927年,《职工运动决议案》申明“要极力从政治上经济上向资产阶级勇猛的进攻,一直到要求没收一切银行、矿山、铁路、轮船、大企业、大工厂等归国有的实现;要求参加国有产业的生产管理,监督生产”<sup>[2]</sup>。中国共产党自土地革命战争时期到中华人民共和国成立前,已经在各根据地、解放区进行了管理国营企业的实践。新中国成立伊始,迅速恢复国民经济、发展工业成为必然选择,而如何领导国营企业成为其中的关键问题。当前相关研究多集中于国有企业的治理与改革实践,从长时段考察国营企业领导制度变迁进程的研究有待进一步拓展<sup>[3-7]</sup>。缘于此,本文拟从历史的角度,对中国共产党成立起至社会主义探索时期国营企业领导体制变化及内在机理予以考察,以推进这一课题的研究。

## 一、国营企业领导制度的发端:“三人团”、厂务会议与“工厂管理委员会”制度

早在土地革命战争时期,中国共产党就开始了领导国营企业的实践。为了支援前线军事斗争的需要,各根据地创办了一批军事工业。尽管规模不大,却成为中国共产党领导的国营企业的雏形。在井冈山时期,党开始筹办小型修械所。在中央

苏区,创办了官田兵工厂之类的企业,有工厂33个,工人2000多人<sup>[8]32</sup>。由于产品质量与前线军事斗争密切相关,企业生产管理愈加严格。1934年4月10日,中央苏区颁布了《苏维埃国有工厂管理条例》《苏维埃国家工厂支部工作条例》,作为党领导国营企业的标志性管理制度。其具有三个方面的历史意义:一是界定了厂长的职责和权力。其“国有工厂的负责者为厂长,厂内由各该隶属的上级苏维埃机关委任,对于厂内一切事务,有最后决定之权,并向苏维埃政府负绝对的责任”<sup>[8]40</sup>,实则提出了最早的厂长负责制概念。二是实行“三人团”领导体制。“在厂长之下,设立工厂管理委员会,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,以解决厂内重大问题。”<sup>[8]40</sup>不过,“三人团”并非常设机构或部门,而是一种集体磋商体制,其初步形成了党对国营企业的领导核心。三是明确了国营企业党组织的工作任务。此阶段国营企业党的建设主要体现为通过思想建设服务生产,如国营企业党支部要组织生产模范队、建立经济核算队、提高生产技术以保证生产计划的完成、改善工人的政治文化与经济生活状况等<sup>[8]42-43</sup>。

中央苏区国营企业党的领导机制突出了由厂长负责的行政治理体系的地位,以“三人团”为领导核心实现对企业的管理,其兼具民主决策和个人负责相结合的特征,比较适合革命战争年代根据地工业经济的发展。中央苏区国营企业的建设与发展为革命事业奠定了初步的物质基础。

抗日战争时期,党领导下的国营企业有了进

一步发展。据不完全统计，在陕甘宁边区，截至1943年抗战中期，“已经建立起大小工厂七八十个了，我们把经济落后的边区逐渐变为富裕的地区”<sup>[8]85</sup>。在国营企业发展壮大的过程中，“三人团”体制逐渐不适应新的形势了。传统的“三人团”体制是国营企业处于小规模、技术要求不高时期的产物。边区的生产环境较之中央苏区时期略为稳定。在企业分工要求日趋细化的趋势下，

“三人团”中厂长、党支部书记、工会委员三者配合不够，甚至出现互相争权的“三权分立”现象，极不利于生产。为此，毛泽东指出：“改善工厂的组织与管理，克服工厂机关化与纪律松懈状态。”<sup>[8]60</sup>1943年3月，陕甘宁边区政府召开了直属公营工厂会议。此次会议提出，“一切工人、职员，均应服从厂长领导，完成生产任务”<sup>[8]70</sup>，明确实行“一元化”领导，由厂长召集有关人员以“厂务会议”方式研究企业生产问题。厂长对生产问题有最后决定之权，其实为厂长负责制之雏形。由此，其取代了“三人团”体制。

抗日战争胜利后，我党领导的根据地和解放区大为增加，其中也包括哈尔滨、张家口这样的工业城市。党在加强和改进城市工作的同时，开始关注企业的领导问题。东北是较早解放的地区，有着较好的工业基础。工矿企业要恢复生产，首先是要建立正常的生产秩序，而建立党领导下的工厂管理机制是关键。1948年8月，党中央在哈尔滨召开第六次全国劳动大会，提出在各工厂中成立管理委员会。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选出的代表组成<sup>[9]36</sup>；管理委员会由经理或厂长任主席，讨论并决定企业和管理中的各种问题。

在全国劳动大会召开后，华北人民政府颁布了《关于在国营、公营工厂企业中建立工厂管理委员会与工厂职工代表会议的实施条例草案》，其中明确提出，“凡属国营、公营工厂企业，均应组织管委会”；“由厂长（或经理）、副厂长（或副经理）、总工程师（或主要工程师）及其他生产负责人和相当于以上人员总数的职工代表共同组成”<sup>[8]148</sup>。工厂管委会在企业中处于决策地位，“讨论决定一切有关生产及管理的重大问题，如生产计划、业务经营、管理制度、生产组织、人事任免、工资福利等”<sup>[8]149</sup>；厂长作为管委会主席，对财务

和人事具有话语权。此阶段，工厂管理委员会成为国营企业的基本制度。在中华人民共和国成立前后，特别是在接收大量官僚资本企业、党的领导尚未完全确立之时，采取工厂管理委员会制度是必要的，其在一定程度上确保了企业的有序生产，稳定了管理层和生产者的情绪，为发展新中国工业打下了基础，为党探索国营企业的领导机制积累了经验。

## 二、国营企业领导制度的初创：民主改革与厂长领导下的工厂管理委员会制度

中华人民共和国成立后，恢复生产秩序、建立社会主义企业民主管理体制的任务繁重。刚刚夺得政权的中国共产党在接手企业的时候，一度由于缺乏经验而导致管理混乱。1950年2月6日，《人民日报》发表社论指出，“我们的干部缺乏管理生产的经验和知识，所以制定出来的新制度也不是很合理科学的”，“如在郑州管理局管理的铁路上，就有七种不同的工资和待遇办法”，“许多工厂内材料物质的浪费现象，仍然非常严重”<sup>[10]</sup>。由于一时难以建立有效的工业企业管理机制，“不少的同志以管理农村和管理军队的办法来管理城市、管理工厂，十月以后，少数工厂才在生产方面有了些门路”<sup>[11]12-13</sup>。

“学会管理企业”成为进城后中国共产党人的重要认识。中国共产党首先领导工业企业进行民主改革。民主改革的任务包括“破旧”和“立新”两个方面。“破旧”即开展镇压反革命运动和“三反”运动，废除带有封建性、剥削压迫关系的制度（如把头制和搜身制）<sup>[12]</sup>，这是“立新”的前提和基础；“立新”的目标是组织动员工人参加企业管理，实现企业管理民主化，其组织形式为工厂管理委员会。1949年9月，《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>[13]</sup>1950年2月28日，政务院财经管理委员会指出：“这种改革的中心环节，就是建立工厂管理委员会，实行工厂管理民主化，使工人亲身感到自己是企业的主人，而改变其劳动态度，发挥其生产积极性与创造性。”<sup>[8]156</sup>于是，成立管理委员会作为企业的最高领导机构，厂长由国家任命并以厂长的

名义发布各项生产指令, 成为推进企业管理民主化的重要举措。经此改革, 工业企业的领导权掌握到了国家政权手中。据 1950 年 3 月的统计, 仅在东北地区所属铁路站段的单位中, 建立了工厂管委会和职工代表大会制度的单位占全部企业的 45.9%<sup>[9][44]</sup>。尽管管理委员会成员并非全是工人阶级出身, 其吸纳了一些旧的管理者和技术人员, 导致党对工厂的领导与管理力度有限, 但厂长的核心地位逐步确立起来了, 为日后实行“一长制”奠定了基础。

### 三、国营企业领导制度的初步建立: “一长制”的形成、推广与争议

随着企业民主改革工作的胜利完成和工业生产的逐步恢复, 国营企业在国民经济体系中的主干地位日益凸显, 管理委员会体制已逐渐不适应新的形势: 一是管理臃肿拖沓, 工矿企业生产各环节无人负责的状况较为突出; 二是管理委员会属于企业管理机构, 在制度设计上并没有考虑企业党组织的定位与职责; 三是党在工矿企业开展思想政治工作不力, 企业工人群体的思想动态出现波动, 不利于企业管理。加强党对工业企业的领导成为当务之急。新中国成立之初, 党中央没有在全国范围内划定统一的国营企业领导模式, 而是根据各地区的实际情况逐步推进。从当时全国各地企业领导制度的运行情况来看, 主要存在东北地区“厂长负责制”(即“一长制”)和华北地区“党委领导下的厂长分工负责制”(即“党委制”)两种模式。

#### (一) “一长制”的建立与推广

当时受到苏联援助中国工业的影响, 各地不仅学习苏联先进的生产技术, 也学习苏联的工业管理模式, 正如毛泽东所强调的: “为了使我国变为工业国, 我们必须认真学习苏联的先进经验。苏联建设社会主义已经有四十年了, 它的经验对于我们是十分宝贵的。”<sup>[14]</sup>从历史上看, “一长制”原则最早由列宁提出, 1934 年“一长制”正式在苏联全面建立并推行。其“行政(厂长)对生产财务计划和所有各项生产任务的完成负有直接责任”<sup>[15]</sup>, 体现出对厂长绝对权威的尊崇。

受苏联管理中长铁路经验的影响, 东北地区工业企业最早推行“一长制”。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。”<sup>[11][415]</sup>1953 年 2 月, 中财委提出国营工矿企业管理应建立和健全责任制, 其主要是个人专责制、互助联系合同制和厂长责任制<sup>[16]</sup>; 但是在解放全中国的进程中, 华北、华中、江南、西南各区域解放时间不等, 各地区企业的情况各有不同, 这些地区的企业是否都采取东北局的企业模式应视情况而论。当时, 厂长负责制亦未在全国普遍建立起来。

东北地区国营企业推行的“一长制”是在工业密集程度高的情况下党对国营企业的领导制度, 具有以下特征: 一是赋予厂长较大的权力。此时东北地区的国营企业经历了民主改革, 国营企业厂长对生产行政工作负管理专责, 权力较大。二是党的领导偏重思想领导。厂矿党组织对厂矿的思想政治领导负有保证和监督的责任, 对于党组织的任务有着明确的要求, 即“矿中的党对于行政工作、工会与青年团的工作, 是通过自己的党员对他们进行思想政治领导, 保证各该上级任务与指示的完成, 而不是包办代替其工作”<sup>[17]</sup>。其意义在于, 党的领导不直接实施于生产过程, 而是通过思想政治工作确保干部和工人的政治立场和提升其生产积极性。三是避免党的领导虚化或包办一切。东北局当时提出, 党的领导要注意防止两个极端: 党的工作者离开生产孤立地去进行所谓政治工作与党的组织工作; 或者放松政治工作, 而去包办代替行政工作。如果这样, 党的保证监督作用必然会陷于软弱无力的状态, 生产工作也将归于失败<sup>[8][177-178]</sup>。

#### (二) 党委制的产生与推进

“党委制”并不与“一长制”相对立。1951 年 5 月, 华北局决定在所属企业中实行党委领导下的厂长分工负责制。中共中央对此予以肯定, 并批转全国。1951 年 10 月, 中共中央华北局指出“一切重要事项, 最后决定于党委, 厂长对同级党委负责”<sup>[18]</sup>, 明确以党委为核心实行统一领导<sup>[8][194]</sup>。这个决定实际上是党委管总, 厂长不负完全责任。华北地区之所以采取党委制是形势所迫。华北地区较东北地区解放晚, 华北地区企业民主改革尚未完成, 许多厂矿的厂长属于留用人员;

一些小厂矿虽然由中共党员担任厂长，但是厂长却一时未能掌握企业，也缺乏在政治上和技术上都过硬的干部。这种情况下，很难解决好党政工团统一思想、统一步调的问题，因此，采取党委的集体领导方式比较适宜。

### （三）同归“一长制”

在社会主义工业化浪潮下，国营工业企业的建设和生产要求越来越高，作为现代化企业，其管理亦日趋精细，如何在党的领导下更好地推进生产，构建与形势相适应的管理机制要经历艰辛的探索过程。1954年5月，党中央对国营厂矿企业管理体制作出指示：在全国各国营厂矿（包括地方国营厂矿）中实行厂长负责制<sup>[8][198]</sup>。值得注意的是，中央并未否定华北区的“党委制”，只是认为根据华北地区工业企业生产发展实际，决定全面推行“一长制”，以便更好地加强党对国营企业的领导。

中央作出全面推行“一长制”的决定与当时的工业生产形势有关。由于很多厂矿企业处于多头领导或无人负责状态，各种责任制尚未很好地建立起来，工作秩序混乱，互相推诿的现象仍很普遍。如济南机床二厂某次制造气缸，需要某种刀具，施工员叫找工具科，工具科推给设计科，设计科又推到生产科，生产科说应该在设计时统一筹划又推给技术科，工人急得说：“烧香找不到庙门！”<sup>[19]</sup>1953年11月中旬，湖南锡矿山2号天井部分钻机遗失几天找不到着落<sup>[20][161]</sup>。这些现象说明，国营企业各方面的工作都要有专人负责，要从行政领导、技术管理、材料供应、设备检修、技术安全等方面消灭无人负责现象。现代工业生产具有高度连续性和集中性，需要在统一意志的指挥下，发挥各生产单位和职能机构的作用。因此，实行权责集中分明的“一长制”，更能适应社会主义工业化要求，推行厂长负责制势在必行。

推行“一长制”的基础就是建立责任制，其关键在于“分区负责，层层负责，下级对上级负责”，即推行生产区域管理制度，建立和深入贯彻厂长负责制。由于工业企业的主要任务是生产，而生产的基本单位是车间与坑口，保证车间（坑口）、工段这种工作区域的统一集中领导，就成为实行厂长负责制最重要的基础。整个工厂与矿山的行政领导统一集中于厂长与矿长，车间与坑口的行

政领导统一集中于车间主任与坑长，工段的行政领导统一集中于工长，才能真正保证各个部门的工作协调一致，保证各个生产区域能够正常生产。因此，贯彻“一长制”，“就必须实行生产区域管理制度，否则其结果将使整个生产处于无人负责状态，招致生产上的混乱”<sup>[21]</sup>。

在全国工业企业中推行“一长制”，是中国共产党在社会主义建设中探索工业企业管理的重要成果，具有一定的历史意义。由于统一了思想，健全了管理机制，在推行“一长制”的初期，我国工业企业的管理水平有了明显的提高，生产计划得以顺利完成，这充分反映出此阶段“一长制”的制度优势。但是，由于各地工业基础不同，工业建设规模不一，“一长制”推行过程中也出现了一些新问题。比如，生产管理制度还不健全，生产秩序和工作秩序还相当混乱；在不少厂矿中存在着严重忽视党的领导作用的现象，有的厂矿甚至把党组织当成生产管理机关的附属品<sup>[8][204]</sup>；等等。这些情况反映出“一长制”实施过程中存在两个不足：一是曲解“一长制”，忽视党和群众的监督作用。一些企业重大问题不经集体讨论，把个人置于组织之上，错误地认为实行“一长制”，就是由厂长说了算，个人决定重大问题；甚至认为，如果要党和群众的监督，就是实行“两长制”了。1956年11月，中共陕西省委召开工业和交通工作会议指出，“有些企业的党组织变成了行政的附属机构，有些带有方针政策性的问题，不提交党委讨论，而由行政负责人单独决定；有的虽然党委讨论决定，但行政负责人也不坚决执行。同时，企业内部滋长了官僚主义、命令主义和骄傲自满情绪，干部间不团结的现象也增多起来”<sup>[22]</sup>。二是“一长制”和党的领导之间的关系没有厘清。在实行“一长制”的过程中，有的领导干部的个人工作作风和党的集体领导原则相矛盾。比如，衡阳地区省属厂矿在向省委的报告中指出：“处理问题多数是厂长说了算，个别单位厂长与书记还闹不团结，因而不能形成党的领导核心，正常秩序长期建立不起来。”<sup>[23]</sup>

因此，企业管理面临着新的重要问题，就是要解决好党的领导与行政领导的关系问题。在党委制下，党对厂矿实行一元化领导，“一长制”下以厂长为代表的工厂行政系统成为工厂管理中心，

党对厂矿的领导更多地起到监督保障作用。厂矿党组织书记和厂长之间，两者关系也发生了微妙的变化，尤其是在厂长与党委书记之间的关系不融洽的情况下，工作上自然难以配合，如“长沙机械厂车床质量不好，厂长说是思想问题，党委书记说是行政管理工作未搞好，互相埋怨。湘潭电机厂党委会议上经常吵架，议而不决、决而不行”<sup>[20]166</sup>。华北区的工厂领导反映，干部关系好的厂子凭商量办事；干部关系不好的厂子则感到事情不好办。陕西省反映：“陕西在六个厂试行一长制，效果都不好，发生过厂长不服从党委决议的现象，也发生过党委对行政工作完全不管而出了乱子的事例。有的厂长和党委书记闹关系，直到两个人都撤了职的地步。”<sup>[24]</sup>

#### 四、在曲折探索中定型：从“厂长负责制”到“党委领导下的厂长负责制”

推行“一长制”毕竟是向苏联学习的结果，其到底是否适应新中国工业发展环境需要时间的检验。从1955年开始，中央高度重视推行“一长制”过程中存在的问题，并积极开展调研工作。中央书记处第三办公室于1955年4月召开座谈会，探讨党对国营企业的领导体制问题，与会人员就采取“一长制”和党委领导下的厂长负责制的问题进行了激烈的争论。争论的焦点就是，“一长制”与“党委领导下的厂长负责制”哪个制度更能体现党的领导？更有利于生产管理？1956年2月，毛泽东对厂长负责制提出意见：“你们为什么对‘一长制’那么有兴趣？党委领导就不好？党委的集体领导无论如何不会妨害‘一长制’，可以找两个厂子分别试验一下看，一个是‘一长制’，一个是党委集体领导制，看后者是不是就一定搞得那么坏。”<sup>[25]</sup>

诚然，国家工厂的目标是完成生产计划，“一长制”适用于党在计划经济时代对现代化工业管理的迫切要求，却有可能导致中共在工业企业中的思想政治工作变相松懈。这种现象引起了毛泽东等中共领导人的高度警觉，在工业建设逐步进入正常化轨道之后，更加需要强化党对工业企业的全面领导，确保工业的建设和发展方向正确。当时，正处于“以苏为师”向“以苏为鉴”思想认识转变时期，又受到高岗事件影响（高岗曾大

力推崇“一长制”），“一长制”难以避免地受到了批判。

“一长制”最为人诟病的地方，首先是其存在“取消党的领导”的嫌疑。东北局指出：“高岗及其反党宗派在国营工业领导上最严重的错误，就是片面地强调一长制，忽视党的思想政治领导，取消党组织对企业行政工作的监督，滋长了一种极为有害的取消党的倾向。”<sup>[26]</sup>其次，“一长制”与党的民主集中制相悖。中国共产党强调集体领导和实行民主集中制。“一长制”突出厂长个人领导权威，忽视了党在领导各方面工作中行之有效的历史经验，“机械地认为既要厂长负责，即可以不服从党委的决定，如果实行党委集体领导，就破坏个人负责”<sup>[8]215</sup>。再者，“一长制”容易滋生官僚主义作风。一些干部不依靠群众，不重视职工群众对生产管理的批评和建议。企业的生产计划，只依靠少数人闭门编造，不深入进行调查研究，不吸收职工群众参加，有的甚至规定许多烦琐的手续加以限制<sup>[8]216-217</sup>。

随着批判的深入，“一长制”被当作“白旗”。正如中共中央工业交通部部长李雪峰指出的那样：

“由于错误地强调了企业行政负责人是企业的全权领导者，企业党组织对生产行政工作的职责只能是保证和监督，企业行政领导者在和党委发生意见分歧的时候可以不执行党组织关于生产行政工作所作的决议，因而就在实际上把企业的行政领导与党的领导对立起来，否定了企业党组织对于企业生产行政工作的领导，使党组织处于从属的地位。”<sup>[27]</sup>

至此，中央实行党委领导下的厂长负责制的意图越来越明显。1956年9月，党的第八次全国代表大会召开，刘少奇在大会上指出，“凡是重大的问题都应当经过集体讨论和共同决定，凡是日常的工作都应当由专人分工负责”<sup>[8]209</sup>，进一步明确在企业行政管理方面实行党委领导下的厂长负责制。

究竟如何实现党委领导下的厂长负责制呢？《人民日报》指出，党委应该主要抓党的思想政治工作，认真贯彻群众路线，充分发动群众，发挥党、政、工、团的组织作用，来保证全面完成厂内每个时期的生产任务；厂长主要依据党委决定的重大方针、原则，负责全厂行政方面的全面

工作，具体组织各个科室、车间、工段，按日、按旬、按月完成全厂各个时期的生产计划<sup>[28]</sup>。

从《人民日报》的观点来看，工厂党委的主要任务还是思想政治工作；厂长负责生产业务工作，但前提是要依据党委决定的方针和原则。两者的目的都是一样的，即完成生产计划。实际上，很多文件只是对党委领导下的厂长负责制做了一般性描述与原则规定。1957年3月，中共中央工业工作部作出具体规定：“在讨论中如果担负行政领导工作的党委委员坚持不同意见，党委应当加以慎重考虑，必要时可以缓作决定，继续深入研究或者请示上级领导机关解决，做到既不贻误工作，又能正确处理问题；紧急性的重大问题应当由行政领导者负责及时解决，事后报告党组织；党组织有关生产行政问题的决议，必须通过行政领导者按行政系统发布命令和决定实施。”<sup>[9]82-83</sup>

这个文件对党委领导下厂长负责制运行中的党政关系进行了界定，明确了当党委和行政意见相左时，如何从制度上化解矛盾；但在实际工作中，有部分厂长受到政治环境的影响，不敢放手独立开展工作，更害怕被扣上“一长制残余”的帽子，被指责为“问党要权”。因此，作为现代企业管理中关键环节的厂长全权负责受到很大影响，行政干部在厂里的地位明显下降，党务干部的话语权增大。1958年，毛泽东提出“大权独揽、小权分散。党委决定，各方去办，办也有决，不离原则。工作检查，党委有责”的党的领导原则。不过，现实中，有些企业的党委只是片面强调“大权独揽”，对于许多应当由厂长负责处理的日常生产行政事务，其也往往越俎代庖、直接处理。这样，厂长统一指挥生产的职权实际上就被取消了，或者大大削弱了，使企业生产工作处于一种无人统一指挥的状态<sup>[29]259-260</sup>。

## 五、整治与改进：《工业七十条》的出台与影响

党的八大确立了国营工业企业管理体制是党委领导下的厂长负责制，不过遗憾的是，党并没有坚持八大的正确路线，导致“大跃进”“人民公社化”运动等“极左”错误发生。这些运动对工业领域产生了不良影响。1961年1月，党中央决定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”

的方针，改变国民经济严重困难局面。当时调整工作的重心就是工业企业，国营企业的领导问题成为其中至关重要的问题。

由于过于强调“政治挂帅”，自“大跃进”以来，党委领导下的厂长负责制流于形式。有的厂矿把“书记挂帅”变成了书记包揽一切，有些企业党委由党委委员分工负责、“分片包干”，直接领导生产行政工作，党委领导下的厂长负责制实际上变成了“书记一长制”。群众反映：我们的党委书记不是“大权独揽、小权分散”，而是“大权独揽、小事都管”<sup>[29]260</sup>。当时，党的书记主要忙行政事务，事无巨细都要在党的委员会会议上讨论。这样，就事实上形成了以党委书记为中心而不是由厂长负责的国营企业管理体制。

面对此类问题，中央指出：“有些企业在强调党委统一领导的同时，没有注意加强企业行政管理方面的厂长负责制，没有注意在生产行政工作方面正确贯彻执行民主集中制的原则。”<sup>[29]259</sup>在实行党委领导下厂长负责制的过程中，出现了否定“一长制”的过“左”现象，忽视了现代企业中能够独立开展工作且对生产自负其责的厂长的作用。厂长不能发挥业务专长，出现了一些瞎指挥和无人负责的现象。全国著名劳动模范、鞍钢机修总厂第一加工车间主任王崇伦曾回忆道：“当时什么都是书记说了算，行政上决定了的事，支部一讨论就推翻。书记不懂技术，指挥生产，也得听他的。有个支部书记，用手指去量零件的内圆，然后用千分尺量手指头，一看大体‘合格’，就让检验人员放过去，大家看着直笑！”<sup>[30]</sup>

彼时，一些企业管理乱象丛生。有些单位规章制度破得多，立得少，或者是破而未立，或者是立而未行。如铁路系统“行之有效的三大制度、八大规程有些荒废，特别是定员纪律、财务纪律松弛。设备的养护维修不好，产品质量不高，技术业务教育荒疏”<sup>[31]</sup>。还有部分企业，不计工本，不计盈亏，不讲究经济核算。有些单位对党委领导下的厂长负责制执行得不好，党委包揽行政业务，放松了党委本身的工作，特别是调查研究工作和思想政治工作<sup>[32]</sup>，由此影响了企业党委履行其主体责任。

为整顿国营企业管理中的混乱情况，全面系统地总结工业领域的经验教训，贯彻执行“调整、

巩固、充实、提高”的方针，由邓小平主持起草了《国营工业企业工作条例的草案》。1961年9月16日，中共中央颁布《国营工业企业工作条例(草案)》（简称《工业七十条》），这是新中国成立以来党对工业建设的经验总结。这份文件全面、清晰地规定了国营企业内部党、政、工三方面的职责与权限，限制企业党委对生产行政工作的过度干预，强化厂长的行政权力。经历过“大跃进”以后，党试图把企业管理上混乱的局面扭转过来，恢复正常生产秩序，提高企业的管理水平和生产水平，促进生产力的发展。《工业七十条》对此发挥了重要的作用，深刻体现了党对国营企业的领导作用。

### （一）明确了党在国营企业中的领导地位

《工业七十条》明确党在国营工业企业中处于全面领导地位，指出：“国营工业企业中党的委员会，对于企业的行政管理工作、思想政治工作、工会工作、共青团工作，以及企业中生产的、政治的、文化的群众运动，实行全面的统一领导。企业内的一切重大问题，必须经过党委讨论决定。”<sup>[8]247</sup> 这条规定突出体现了党对国营企业的领导权和对所有重大问题的讨论表决权，同时进一步规定了党委领导下厂矿企业的管理制度，指出“在国营工业企业中，实行党委领导下的行政管理上的厂长负责制，这是我国企业管理的根本制度”<sup>[8]247</sup>。

### （二）清晰界定了党委和行政的责任

党委领导，厂长负责，必须要界定两者的责任边界。《工业七十条》指出，企业党委行使领导责任的具体内容包括：（1）贯彻执行党的路线、方针、政策，保证全面完成和超额完成国家计划，保证实现上级行政主管机关布置的任务；（2）讨论和决定企业工作中的各项重大问题；（3）检查和监督各级行政领导人员对国家计划、上级指示、企业党委决定的执行<sup>[8]251</sup>。由此可见，党委要把握政治方向，贯彻落实党的路线、方针和政策，解决生产中的重大问题。厂长是企业党委决定的执行者。企业党委对生产等重大问题作出决定以后，应当由厂长负责组织执行。《工业七十条》规定了行政上由厂长负责，书记不干预日常事务；强调了技术责任制，总工程师应该是党委成员，应该由总工程师签字的，不仅书记不能代替，厂长

也不能代替<sup>[33]</sup>。实行《工业七十条》以后，厂矿企业的一些混乱情况得到整顿。如株洲电厂，“围绕七十条加强了党委领导下的厂长负责制和各级责任制，发挥政、工、团组织和各职能科室的作用。在厂长领导下初步建立了以总工程师为首的技术责任制，进一步加强了技术管理，整顿和建立了三本账（设备台账、缺陷账、备品配件账），发挥工程技术人员的作用”<sup>[34]</sup>。

### （三）规范了党的工作程序

《工业七十条》对工厂中党组织的规范运行提出了要求，如“要定期召开党的小组会和支部大会，加强党员对党的政策的学习和党章的学习”；特别是对党的会议形式和内容作出了规定，指出尤其要避免出现“一揽子会”“碰头会”等情况；提出要保证党委会的权威性，把思想政治工作放在重要地位<sup>[8]255</sup>。

自1961年工业企业整顿以来，在不触动党委领导下的厂长负责制原则的前提下，出台了《工业七十条》及其修正案这样的工业管理制度，对管理体制进行改革，有利于当时工业经济的发展。如全国煤矿企业在贯彻执行“工业七十条”和建立党委领导下的厂长负责制当中，大部分煤矿建立了以局长、矿长为首的统一的生产行政指挥系统；恢复了总工程师责任制和各级技术人员责任制，开始建立了技术管理上若干规章制度，煤炭质量和工程质量都有所提高<sup>[35]</sup>。正如邓小平同志指出的：“企业管理归根到底一定要集体领导，这是根本原则。不是书记专权，也不是厂长专权。多几个人出主意总比一个人好。集体领导有相互监督、相互制约的作用。工业条例对厂长负责制一定要写清楚，包括副厂长、总工程师等的责任制，要规定一套制度。”<sup>[36]</sup>

不过由于当时受“左”的思想影响，这种整顿难以起到彻底反思的作用，未能从根本上解决问题。1965年7月，中央颁布《国营工业企业工作条例（修正草案）》（以下简称《条例》），《条例》继续强调加强党对国营企业的领导，指出“党在企业的生产行政工作、工会工作、共青团工作、民兵工作等，实行绝对领导”<sup>[8]260</sup>。《条例》提出“绝对领导”概念，进一步强调了党的领导权威，使得“企业中一切重要工作和重大问题，必须由党委集体讨论决定。企业在生产行政上，实行党

委领导下的厂长负责制”<sup>[8][26]</sup>。“文化大革命”爆发后，工业企业也不可避免地卷入这场风暴之中。彼时，国营企业领导机制也走向极端，如直接将党委和行政系统合并，建立集党政权力于一身、集各种职能于一体的“革命委员会”。此时期国营企业的领导与管理陷入混乱之中。

党领导下的国营企业坚持以生产为中心，有力地支持了国家建设与经济发展。自党成立起，党对国营企业的领导制度进行了艰辛的探索和实践，不同时期的政治形势使得国营企业领导制度多次发生变化。新民主主义革命时期，党领导下的国营企业建立了“三人团”、厂务会议与“工厂管理委员会”领导制度。中华人民共和国成立后，国营企业形成了党委制、“一长制”、党委领导下的厂长负责制等多种领导制度形态。党的八大以后，由于党在指导思想上“左”的错误的发展，党委领导下的厂长负责制逐步发展为书记一长制。

“文革”时期，随着权力日趋集中，逐渐形成了党组织决定一切、包揽一切的“革命委员会”领导制度等。国营企业领导制度的曲折变迁，对新中国工业发展产生了重要影响。

党在不同时期对国营企业领导制度的探索与实践，为当今中国式现代化提供了宝贵的历史经验和现实启示。一是坚持党的领导是保持国有企业政治本色和社会主义属性的根本保证。习近平总书记强调，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>[37]</sup>。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，而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，中国共产党对国有企业的领导是巩固我国公有制主体地位、巩固社会主义制度的重要保障。只有坚持党的领导，才能保证国有企业改革发展保持正确的政治方向和实现持续健康发展。二是加强和改善党对国有企业的领导是新时代国有企业改革的本质要求。新时代加强和改善党对国有企业的领导，关键在于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中，建立完善党组织参与决策机制。2019年颁布的《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》，就明确了党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题的前置程序，提出坚持和完善

“双向进入、交叉任职”领导体制等。三是始终坚持管好“绝大多数”，抓好“关键少数”，才能营造国有企业良好政治生态。为此，要严肃党内政治生活，严明党的政治纪律和政治规矩，发展积极健康的党内政治文化，坚持党管干部原则，从严选拔国有企业领导人员，注重突出政治标准选人用人，选拔任用政治可靠、业务过硬、德才兼备的企业负责人，并加强对干部的培养和教育，从而为国有企业党的政治建设创造良好环境。

### 参考文献：

- [1] 中共中央文献研究室，中央档案馆.建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）：第一册 [M].北京：中央文献出版社，2011.
- [2] 中共中央文献研究室，中央档案馆.建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）：第四册 [M].北京：中央文献出版社，2011：196-197.
- [3] 武力.五十年代国营企业党政关系的演变 [J].改革，1996(5)：110-117.
- [4] 梅丽红.建国后刘少奇对国有企业领导制度建设的初步探索 [J].当代中国史研究，1998(5)：32-38.
- [5] 孙泽学.认同·争议·命运：共和国初期国营企业实施“一长制”述论 [J].史学月刊，2017(10)：73-80.
- [6] 王金柱.新中国成立70年党领导国有企业的历史进程和经验启示 [J].哈尔滨市委党校学报，2019(6)：1-8.
- [7] 张洪松，朱家明.国有企业党的领导制度百年探索：发展历程与基本经验 [J].四川大学学报（哲学社会科学版），2021(2)：14-23.
- [8] 全国总工会政策研究室.中国领导制度的历史文献 [M].北京：经济管理出版社，1986.
- [9] 张占斌.新中国企业领导制度 [M].北京：春秋出版社，1986.
- [10] 学会管理企业 [N].北京：人民日报，1950-02-06(1).
- [11] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编：第二册 [M].北京：中央文献出版社，2011.
- [12] 汪海波，刘立峰.新中国工业经济史 [M].3版.北京：经济管理出版社，2017：15.
- [13] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编：第一册 [M].北京：中央文献出版社，2011：8.
- [14] 中共中央文献研究室.毛泽东文集：第七卷 [M].北京：人民出版社，1999：242.
- [15] 王金存.苏联企业一长制的由来和发展 [J].外国经济与管理，1985(5)：1-2.
- [16] 《当代中国的经济管理》编辑部.中华人民共和国经济管理大事记 [M].北京：中国经济出版社，1986：96.
- [17] 中央档案馆，中共中央文献研究室.中共中央文件选集（一九四九年十月——一九六六年五月）：第四册

- [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 91.
- [18] 中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集 (一九四九年十月——一九六六年五月): 第七册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 315.
- [19] 中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集 (一九四九年十月——一九六六年五月): 第二十册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 490.
- [20] 湖南省委关于第四次工业生产会议情况的报告 (1954年3月6日) [A]. 湖南省档案馆, 档案号: 141—1—312.
- [21] 中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集 (一九四九年十月——一九六六年五月): 第十五册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 422.
- [22] 中共陕西省委召开工业和交通工作会议 研究企业中党委集体领导制度 [N]. 人民日报, 1956—11—10(6).
- [23] 衡阳地区省属厂矿第一季度政治工作情况向地委和省委工业部的初步报告 (初稿) (1953年4月8日) [A]. 湖南省档案馆, 档案号: 144—1—161.
- [24] 黑龙江省《建国以来企业领导制度演变史略》编写组. 建国以来企业领导制度演变史略 [M]. 哈尔滨: 黑龙江省《建国以来企业领导制度演变史略》编写组, 1984: 17.
- [25] 常明. 中国共产党经济思想史 (1921—2021): 第二卷 [M]. 北京: 经济科技出版社, 2021: 372.
- [26] 中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集 (一九四九年十月——一九六六年五月): 第十八册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 153—154.
- [27] 在中国共产党第八次全国代表大会上 加强党对企业的领导, 贯彻执行群众路线 中共中央工业交通工作部部长李雪峰同志的发言 [N]. 人民日报, 1956—09—25(5).
- [28] 党委主动 厂长尽责 职工添劲 济南冶金矿山设备厂认真贯彻党委领导下的厂长负责制 [N]. 人民日报, 1959—08—12(6).
- [29] 中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集 (一九四九年十月——一九六六年五月): 第三十一册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [30] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾 (修订本): 下卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1997: 997.
- [31] 中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集 (一九四九年十月——一九六六年五月): 第三十六册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 471.
- [32] 中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集 (一九四九年十月——一九六六年五月): 第三十八册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 69.
- [33] 杨胜群, 闫建琪. 邓小平年谱 (1904—1974): 下 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2009: 1715—1716.
- [34] 株洲电厂六二年一季度工作总结和二季度工作安排 (1962年4月26日) [A]. 株洲电厂档案馆, 档案号: 061—1.
- [35] 中央档案馆, 中共中央文献研究室. 中共中央文件选集 (一九四九年十月——一九六六年五月): 第四十一册 [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 372—373.
- [36] 中共中央文献研究室. 邓小平文集 (一九四九—一九七四年): 下卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2014: 104.
- [37] 习近平. 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 [EB/OL]. [2025—05—15]. <https://www.12371.cn/special/xjgqddjh/>.

责任编辑: 黄声波