

新中国成立 70 年来国有企业发展的实践探索与经验总结

■ 王晓明

摘要：历经 70 年的理论探索与发展实践，我国国有企业改革和发展先后经历了从国有国营到放权让利、两权分离与承包经营责任制、建立现代企业制度与抓大放小、国有资产管理体制与股份制改革和发展混合所有制经济与全面深化改革等五个阶段。作为经济体制改革的中心环节，国有企业改革也一直深刻地影响并推动着许多重要领域的变革，为我国经济快速发展提供重要支撑，其成功经验值得总结。

关键词：新中国成立 70 年 国有企业 改革历程

历经 70 年的风云激荡和历史性变革，我国国有企业发展取得了辉煌成就。2019 年《财富》世界 500 强企业榜单显示：2018 年世界 500 强企业中，中国企业达 129 家，上榜企业数量首次超过美国。国务院国资委监管的企业达到 48 家。其中，中国企业占据前五强中三席（中石化、中石油以及国家电网）。国有企业 70 年取得的成就来之不易，其发展历程及成功经验值得总结。

一、新中国成立 70 年来国有企业的发展历程

（一）建国后至改革开放初期我国国有企业的发展脉络（1949—1977 年）

我国国有企业的产生可以追溯到 20 世纪 30 年代的土地革命时期，抗日战争时期和解放战争时期有了进一步的发展。新中国成立后，我国实行高度集中的计划经济体制。在此情况下，企业规模日渐扩大。1952 年，国有经济总量约占当年国民生产总值 679 亿元的 20% 左右。到 1978 年，国有经济总量约占当年国民生产总值 3624 亿元的 55% 左右。企业基本归国家所有、国家经营，“国营企业”这一称呼深入人心，国营企业一统天下的态势亦非常明显。

随着国营企业规模的扩大，国家对国有企业管理得过死、过多、过细的弊端逐步被认识。企业经济效益每况愈下，财政困难状况逐渐加剧。1956

年，毛泽东同志在《论十大关系》中提出，必须调动一切积极因素。此后，国家相继出台了《关于改进工业管理体制的决定》（1957 年）、《关于工业企业下放的几项决定》（1958 年）和《关于调整管理体制的若干暂行规定》（1961 年）等一系列政策文件，着手破除企业管理体制僵化的藩篱，但对企业的管理易陷入“一管就死、一死就叫、一叫就放、一放就乱、一乱又管”的怪圈。基于现实的困境与管理的弊端，我国企业改革步入探索快车道。

（二）改革开放以来国有企业的改革历程（1978—至今）

1. 从国有国营到放权让利阶段（1978—1984 年）

以党的十一届三中全会作为新的改革历史截点，我国步入改革开放新轨道。国营企业改革成为此次改革的重点。党的十一届三中全会公报明确指出国营企业的弊端和改革方向。1978 年 10 月，四川省率先选择 6 个企业作为扩大企业自主权的改革试点，成为我国企业放权让利改革的排头兵。紧接着，1979 年 7 月，国务院发布了《关于扩大国营企业经营管理自主权的若干规定》等 5 个文件，标志着以放权让利为重点的企业改革在全国范围内全面推行。企业改革的主要措施是：以下放财政和物资分配权，增加工资、发放奖金、实行利润留成等手段，刺激地方政府、企业员工和经营者的生产经营积极性。

2. 两权分离与承包经营责任制阶段（1985—1992 年）

放权让利的改革确实调动了地方政府、企业员工和经营者的生产经营积极性，减轻了税收负担，将部分利润留给企业。但企业与国家之间在利益分配关系和分配比例上并无明确界定。为此，我国从1983年开始进行税制改革，对国营企业实行利改税。经过两轮税制改革，1984年10月1日，实行国营企业完全向国家交税，国家与企业的利益分配关系通过税收分配的方式固定下来。税后利润全部留给企业，由企业自负盈亏。但是，企业自负盈亏实质是企业只负责盈，不负责亏，这意味着真正亏损的主体依然是国家。面对这种困境，推进国营企业进行新一轮的改革势在必行。

家庭联产承包责任制的推行，为国营企业改革提供了新的思路与方案。1986年12月5日，国务院发布了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》明确提出：“推行多种形式的经营承包责任制，给经营者以充分的经营自主权。”这是我国对所有权与经营权分离的初步探索。1987年党的十三大报告再次指出：“承包、租赁等多种形式的经营责任制，是实行两权分离的有益探索，应当在实践中不断改进和完善。”此后，承包经营责任制成为国营企业的主要经营形式。承包经营责任制的推广实现了我国首批国营企业的所有权过渡。

3. 建立现代企业制度与抓大放小阶段(1993—2002年)

国营企业所有权的过渡虽然实现了所有权与经营权的分离，在一定程度上起到了激励企业员工和经营者作用。但是在实践过程中政企不分，企业经营者依然是只负责盈，不负责亏，很多国营企业出现了明亏或者暗亏。党中央意识到企业改革的关键还得靠体制机制的改革。

1993年党的十四届三中全会通过的《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》，正式确定通过产权结构的改革建立现代企业制度的目标。这次改革是首次针对改变企业产权属性的改革，首次为国营企业的改革注入了市场因子，成为我国国有企业改革的一个重要转折。从

党的十四届三中全会到十六届三中全会10年里，党中央一直把“抓大放小”作为国有企业改革的基本思路，对其实施战略性改组。即大中型国有企业可以改革成为国有独资、有限责任公司及股份公司，中小型国有企业可以出售给集体和个人。到2000年底，历经亚洲金融危机爆发和市场洗礼的国有企业呈现出崭新的面貌，现代企业制度和公司治理结构框架初步建立。2001年，我国成功加入世界贸易组织，一大批国有企业进军国际市场。

4. 国有资产管理体制与股份制改革阶段(2003—2012年)

在上一轮“抓大放小”改革过程中，有效地“抓大”(所谓的“进”)，提高了我国国有企业综合竞争力。适当地“放小”(所谓的“退”)，丰富了市场微观主体，壮大了社会主义市场经济。但是，在此过程中，国有资本流向利益更多的资源、能源、重化等所谓的战略性部门，并在这些部门形成了主导和垄断地位。同时，不可避免地滋生了寻租行为与腐败，造成国有资产流失，无法保障处于弱势地位的国有企业职工权益。2003年，国务院国有资产监督管理委员会(简称国资委)成立，开启了国有企业管理体制改革的新阶段。

早在1986年我国就提出了关于企业的股份制试点，当时仅针对少数有条件的大中型国营企业。1992年开始，陆续出台几个文件法规，引导股份制试点走向规范化。而当时改革重心在计划向市场化的过渡，目标都是在为建立现代企业制度做铺垫，对股份制内涵的认识不够深入。2003年10月，党的十六届三中全会召开，开始对部分垄断行业实施深化改革和重组，国有企业股份制改革的大幕才真正拉开。通过采取上市、吸纳社会资金等多种方式，使得绝大多数企业的投资主体多元化，而不再是单一的国有资本。到2010年，我国基本完成国有企业的战略性调整和改组，形成比较合理的国有经济布局 and 结构。这一时期的国有资产管理体制与股份制的改革，是国有企业改革进程中非常关键的一步，标志着我国国有企业改革开始朝着



更高的层次迈进。

5. 发展混合所有制经济与全面深化改革阶段 (2013- 至今)

2012 年开始，国有企业产能过剩和债务高企等新疾与运营机制和资本结构等方面所存在的旧患交织在一起倒逼新一轮的改革。2013 年 11 月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，并将混合所有制作为国有企业改革的重要形式和推进方向，我国国有企业进入全面深化改革阶段。

2013 年底，习近平总书记在对国家国资委的工作批示中，首次指出“要做强做优做大国有企业”。2014 年国家国资委选择了 6 家中央企业作为混合所有制改革试点。2015 年 9 月，《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》发布。该《意见》全面系统地提出了新时代全面深化国有企业改革、从整体上搞好国有企业的设计方案。国有企业改革进入实质性阶段。2018 年 10 月，党的十九大报告提出：“要深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业”。到目前为止，国有企业改革的深度和广度远超以往任何时期，改革的车轮还在继续向前滚动。

二、新中国成立 70 年来国有企业发展的基本经验

(一) 坚持党的领导

一是确保国有企业改革的政治方向正确。坚持党的领导是中国最大的政治优势，也是国有企业改革发展方向明、路子正的独特优势。中国共产党对我国经济社会发展各领域、各部门实行全面集中统一领导，当然包含对国有企业工作的集中统一领导，为其提供改革的方针政策和方法路径，指明改革的方向和路线，对决策事项是否符合党和国家政策方针进行把关，确保国有企业的社会主义性质。二是保障国有企业改革的各项举措落地生根。国有企业发展至今，一直坚持工作推进到哪里，党的组织就覆盖到哪里，一直通过借助党的政治、思想、组织等强大优势发挥政治领导和保障监督作用，使国有企业改革和发展不偏离党的基本路线、方针和政策。探索党管干部原则与企业法人治理结构的有机结合路径，使党的领导与法人治理结构在组织领导、办事程序、机构设置等方面实现有效衔接和融合，保障党中央的路线、方针和政策落到实处。

(二) 坚持人民立场

立场问题是政治经济学的首要问题。坚持人民立场是最符合人类社会发展规律、最能体现和维护最广大人民根本利益的。这一立场也成为国有企业改革和发展的基本立场和根本遵循。我国国有企业性质是社会主义全民所有制的国有经济，意味着生产资料归全体人民所有，国有企业的发展与壮大凝

聚着人民的力量，发展成果当然也属于人民，这也决定了其重要地位。70年来国有企业一直是推动我国经济发展的重要力量，也是我们党和国家事业发展的重要物质基础，其支柱作用不可替代。与此同时，国有企业在决策、生产、经营等环节中也处处体现着人民立场的思想精髓，依靠民主集中制的集体智慧，提高企业的决策和贯彻落实能力。

（三）坚持市场导向

改革开放是以经济体制改革为主线的改革，始终坚持的是市场导向的改革。国有企业改革作为经济体制改革的中心环节，也同样是坚持市场导向的改革方向，始终在公有制与市场经济有机融合的道路上探索前行。回首国有企业的发展过程，从最初的国有国营，放权让利扩大企业经营自主权，尝试向市场经济体制下独立的市场主体转变，到明确社会主义市场经济体制改革目标模式后，提出建立现代企业制度，国有企业逐步成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场竞争主体和法人实体。

（四）坚持改革创新

我国国有企业所取得的辉煌成就，很大程度上靠的是改革创新。今后，国有企业发展要实现高质量发展取得更大的成就，还要靠改革创新。改革是解决制约我国经济社会发展存在的深层次矛盾和问题的根本途径，创新是解决制约改革发展体制机制障碍的有效方法。承包经营责任制的实行，解决了企业经营者财产权的缺失问题；建立现代企业制度涉及对产权的改革，让国企成为“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业；国有资产管理体制改革中国资委的建立，解决了因国有资产所有者缺位造成的国有资产流失问题；股份制改革与发展混合所有制经济，着力解决了制约改革的深层次矛盾和问题。

（五）坚持对外开放

对外开放40年来，我国国有企业在全球市场竞争“大熔炉”中百炼成钢，企业国际竞争力不断提升，创造了“制造大国”的中国奇迹。通过对外

开放，我国从一个相对封闭的经济体，到打开国门逐渐融入全球产业分工体系，积极参与国际分工合作，变成了今天开放程度较高的新兴经济体；通过对外开放，吸引外国企业积极参与国有企业改革，共同探索各种所有制经济深度合作的途径和办法，国有企业在相互学习、相互借鉴和相互促进中不断壮大；通过对外开放，学习并掌握国外先进技术、管理等优势，我国国有企业实现了“引进—消化—吸收—再创新”的模式，降低了企业创新发展的经济成本，使得低要素价格优势得以充分发挥，提升了我国国有企业的国际竞争力；通过对外开放，与外国企业保持密切交往，建立紧密的合作机制，为我国国有企业发展提供有力的人才保障。未来，要推动我国经济与世界深度融合，培育具有全球竞争力的世界一流企业，国有企业坚持对外开放坚决不能动摇。■

参考文献：

- [1] 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利. 新华网, 2017-10-18.
- [2] 宋方敏. 论“国有企业做强做优做大”和“国有资本做强做优做大”的一致性[J]. 政治经济学评论, 2018,(2).
- [3] 黄群慧.“新国企”是怎样炼成的 - 中国国有企业改革40年回顾[J]. China Economist, 2018,(1).
- [4] 薛之桂. 国有企业的感悟与实践[M]. 中央文献出版社, 2009.
- [5] 李政. 中国国有企业改革的历史回顾与评析[J]. 政治经济学评论, 2008,(2).
- [6] 中共中央文献研究室. 毛泽东文集, 第7卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [7] 曾培炎. 新中国经济50年(1949—1999)[M]. 北京: 中国计划出版社, 1999.
- [8] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [9] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编(下)[M]. 北京: 人民出版社, 1993.

(作者单位: 内蒙古党校经济学教研部)

责任编辑: 康伟