

中国共产党领导政企关系百年建构： 思想、实践与经验

刘凝霜^{1,2}

(1. 上海财经大学 经济学院, 上海 200433; 2. 上海财经大学 中国经济思想发展研究院, 上海 200433)

摘要: 中国共产党成立以来始终高度重视理顺政企关系。那么, 百年来经历了怎样的思想演进与实践探索过程? 中国共产党对政企关系的建构发展起到了何种作用? 相比西方主流经济学中政府“守夜人”的角色界定, 我国在认识和处理政企关系上是否积累了独特经验? 文章基于对国企与民企的综合考察, 按照时间线索系统梳理了党领导政企关系建构的百年思想与实践历程, 进而提炼了其中蕴含的宝贵经验。研究表明: (1) 党和国家发展的阶段性战略目标转变与经济体制变迁是推动政企关系演进的主要依据, 并使之呈现出革命战争局势下(1921—1949年)以保障生产为主导、工业化战略下(1949—1978年)以行政管理为主导、市场化改革目标下(1978—2012年)以激发企业活力为主导、高质量发展主题下(2012年以来)以服务企业创新发展为主导的特征趋势; (2) 坚持中国共产党领导是我国建立健全政企关系的根本政治保障, 党在政企关系问题上遵循“顶层设计—政策制定—实践探索”的基本路径, 发挥着“把方向、谋大局、定政策、促改革”的领导核心作用; (3) 坚持马克思主义指导地位, 注重“有效市场”与“有为政府”相结合, 形成“党—政府与市场—优化企业外部环境”的建构逻辑, 有利于推动政企关系健康发展; (4) 坚持国企与民企共进发展, 充分发挥党在企业内部的利益引导和平衡作用, 不断探索党的建设与企业发展有效结合的实现途径, 有利于建构和完善具有中国特色的政企关系。

关键词: 中国共产党; 政企关系; 思想与实践; 历史经验

中图分类号: F124.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2021)12-0004-15

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.20211016.201

一、引言

良好的政企关系有利于激发企业活力、提升治理效能、推动经济发展(林光彬和徐振江, 2020; 聂辉华, 2020), 但其形成并非一蹴而就, 期间既存在各级政府、不同所有制企业等行为主体之间的竞争博弈, 也可能面临战争、疫情、经济危机等重大事件或系统性风险所产生的外部冲击。因此, 政企关系的建构、调整与完善是贯穿中国经济发展过程的重要课题。中国共产党成立100年来, 始终高度重视理顺政企关系问题, 并取得了一系列显著成效。截至2020年底, 我国已有企业4331.4万户, 当年新登记企业803.5万户。^①企业的快速发展, 为我国经济总量实现100万

收稿日期: 2021-05-02

基金项目: 上海市哲学社会科学规划课题(2020EJL002); 上海财经大学创新团队建设项目(2020110932)

作者简介: 刘凝霜(1989—), 女, 安徽芜湖人, 上海财经大学经济学院、中国经济思想发展研究院助理研究员。

^① 参见综合规划司:《2020年全国市场主体发展基本情况》, 国家市场监督管理总局网站, http://www.samr.gov.cn/zhghs/tjsj/202106/t20210611_330716.html。

亿元的历史性突破提供了大量动力。尤其在当前面对新冠肺炎疫情全球蔓延的情况下,不少国家陷入政府疫情防控与企业经营发展相冲突的两难困境,经济增长持续低迷。反观中国,以习近平同志为核心的党中央果断作出“六稳”“六保”系统部署,及时统筹协调政企关系,从源头上为疫情防控同时兼顾企业生存发展提供多方支持,使我国成为世界主要经济体中首个实现正增长的国家。事实表明,党在处理政企关系问题上“把方向、谋大局、定政策”,始终发挥着总揽全局、协调各方的领导核心作用,科学引导政府职能和企业行为在国家治理的宏观框架体系下高效有序地开展。2021年是中国共产党成立100周年,也是“十四五”规划开局之年,鉴往知来,回顾和总结党在过去100年领导政企关系建构及演进的思想、实践与经验,具有重要的理论意义和现实价值。为此,本文将着眼于中国共产党领导这一制度优势,系统梳理党领导下政企关系的百年演进历程,^①在廓清思想发展脉络、提炼总结实践经验的基础上,分析我国政企关系呈现出的特征、趋势、问题和挑战,以期“十四五”时期建立健全有利于经济高质量发展、全面建设社会主义现代化国家的政企关系提供参考。

西方主流经济学通常将政府视为“守夜人”,负责提供国防、治安、基础设施等公共品,不干预企业生产,从而与企业不存在直接互动关系。这种基于成熟市场经济产生的经济理论其实难以阐释发展中国家或转型经济体的政企关系(聂辉华,2020)。目前,关涉我国政企关系问题的研究文献大体可分为三类:第一类旨在通过实证分析考察政企关系对企业绩效(罗党论和应千伟,2012)、治理机制(谭劲松和郑国坚,2004)、债务融资能力(潘越等,2013)、产能过剩问题(汪涛等,2021)、外商投资行为(包群等,2021)、企业实际税率(申广军和邹静娴,2017)等方面的影响。这类研究通常将政企关系界定为企业的政治关联或政治关系(*Political Connections*),泛指企业管理者(特别是民营企业)所拥有的政治身份、背景或资源,侧重探讨微观领域中企业与个人的行为,却较少关注党和政府的行为。第二类文献属于历史回顾研究,主要对政企关系的发展历程进行阶段划分,其中较为主流的观点认为我国政企关系整体上经历了由政企合一(政企不分)向分离(政企分开)转变的渐进调整过程(王珺,1999;冯华和任少飞,2007;罗国亮,2008;卢超群和宁小花,2010),^②这一结论主要是基于对政府与国有企业两者关系以及国企改革历程的考察,而未涉及对政府与非国有企业关系的分析;此外,也有学者从国家的生产性视角,提出我国政企关系是一种典型的合作关系,表现为计划经济时期的政企合一模式和市场经济时期的政企合作模式(林光彬和徐振江,2020)。这类研究大多立足于经济史和政策史维度,注重实践描述,而疏于对思想的挖掘,同时也较少涉及新中国成立以前以及进入新时代以来的时段研究,从而不利于系统揭示百年来中国政企关系演变的长期路径及其背后的思想逻辑。第三类文献基于世界史和国际比较视角,构建了几种解释政企关系的理论框架。例如,朱鸿伟(2003)借鉴了青木昌彦和奥野正宽(1999)关于政企关系的分类观点,^③指出我国作为转型国家应调整并建立与社会主义市场经济相适应的政企关系;杜媛和王竹泉(2014)认为不同国家的政府根据其对公平和效率的价值取向,权衡了经济价值和社会价值两类社会资本的投入,进而影响了政府与企业之间的关系;聂辉华

^① 本文认为在我国的经济和制度环境中,“政企关系”既涉及国有企业也应包括民营企业,同时在具体讨论时还应区分政府与企业内部和外部的关系。政府与企业内部的关系是微观层面的,主要包含政府领导干部与企业家之间的“政商关系”、企业的领导管理制度等;政府与企业外部的关系是宏观层面的,是“营商环境”的重要部分,主要涉及政府与企业的边界问题,如政府职能、企业性质与定位、制度环境等。需要说明的是,外资企业因涉及国外政府和国际政治经济因素的分析,故在本文中暂不做讨论。

^② 其中,一些学者在此观点和大框架的基础上,依据国企改革进程做了更为细致的阶段划分,如“三阶段论”“四阶段论”“五阶段论”等。

^③ 青木昌彦认为政企关系可以分为三种基本类型,包括权威关系型、关系依存型和规则依存型。参见青木昌彦、奥野正宽:《经济体制的比较制度分析》,中国发展出版社1999年版,第243页。

(2020)从政府干预视角将政企关系划分为合作、合谋、分治、伤害四种类型,并提出政府能力、产业规模和监督力量是决定政企关系类型的主要因素。这类研究为我们理解政企关系提供了一些不同视角和理论依据,但遗憾的是,它们并未将中国共产党领导这一因素纳入分析框架。实际上,中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。^①在革命、建设和改革的长期实践中,中国共产党深刻洞察不同时期和不同发展阶段的政治经济内涵(裴长洪和倪江飞,2021),在推动和形塑政企关系演进中所发挥的领导核心作用至关重要,理应展开深入研究。^②

在此基础上,本文尝试从以下三个方面丰富和发展已有研究:第一,系统梳理百年来中国共产党关于建构和完善政企关系的思想认识与探索实践,进一步充实中共党史和中国经济思想史研究;第二,将国企和民企皆视为企业重要组成部分和微观基础,共同纳入研究范围,进而对已有文献关于国企改革中的“政企不分”“政企合一”“政企分开”等观点进行补充与拓展;第三,增加思想史维度的考察,重点关注中国共产党的领导及其思想,形成“顶层设计—政策制定—实践探索”的分析思路,阐述党在不同历史阶段是如何立足国家发展的全局高度认识和处理政企关系的思想逻辑与实践经验,丰富我国政企关系理论研究。

二、百年回溯:党领导政企关系建构的思想与实践

(一)革命战争局势下的政企关系:以保障基本生产为主导(1921—1949年)

新民主主义革命时期,是中国共产党尝试初步建构政企关系的早期探索阶段。争取革命战争胜利是该时期党一切工作的中心任务,包括政企关系在内的各项经济建设都是紧紧围绕这一中心任务展开的。由于敌方军事经济封锁、红军战争物资供给不足,中国共产党将马克思主义基本原理同中国革命实践相结合,指导政府在革命根据地先后建立了一批公营企业进行物资生产,^③且十分重视保护当地留存的部分私人企业和小手工业以供给军需民用。在此过程中,党逐步认识到在战争环境中政府应为企业生产提供必要保障的重要性,并以保障企业生产、支援革命战争为目标导向开始探索政企关系问题,主要体现在以下两个方面。

一是从企业外部环境的视角来看,该时期党在思想上和政治上领导政府为企业提供了有利于保障战时生产的政策环境。早在土地革命战争期间,以毛泽东、张闻天等为代表的中国共产党人就曾提出要重视解决经济问题、保护工商业的思想。^④特别在涉及政府与私人企业的关系上,张闻天认为当时苏维埃政府尚无力量经营国有大企业,而利用私人资本发展工商业是有利的,但政府须在劳动法、工人监督、征收累进税等方面对私人企业有所限制。^⑤随着抗日民族统一战线形成,党在领导边区人民开展大生产运动的过程中明确了鼓励私人工商业的指导思想。

^① 参见习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《光明日报》,2021年7月2日。

^② 目前,在宏观层面有关中国共产党经济思想与实践的整体性、综合性研究已然积累了较多成果,但对于党在统筹各个关键领域、协调各方面经济关系中的领导作用与经验总结的专题性研究仍有待进一步开拓与挖掘,本文即尝试丰富这类研究。

^③ 新民主主义革命时期,中国共产党先后建立过不同形式的政权,在中央苏区、陕甘宁边区、敌后抗日根据地以及解放区都曾进行过局部执政。

^④ 1933年,毛泽东在《必须注意经济问题》的报告中强调:“革命战争的激烈发展,要求我们动员群众,立即开展经济战线上的运动,进行各项必要和可能的经济建设事业。”张闻天在《论苏维埃经济发展的前途》中指出:“只有工商业的发展,才能更有力量地在经济上帮助革命战争的胜利,改善工农群众的生活,并在经济上巩固他们的联合。”

^⑤ 张闻天认为相关限制措施包括:一是通过劳动法限制资本主义的剥削,二是实行工人对资本家企业的监督生产,三是通过征收累进税抽取利润的一部分巩固苏维埃政权。参见中共中央文献研究室、中央档案馆:《建党以来重要文献选编》(第十册),中央文献出版社2011年版,第173、174页。

1940年,毛泽东为中共中央起草对党内的指示时指出,“应该吸引愿来的外地资本家到我抗日根据地开办实业。应该奖励民营企业,而把政府经营的国营企业只当作整个企业的一部分。凡此都是为了达到自给自足的目的。应该避免对任何有益企业的破坏。”^①在党的七大政治报告《论联合政府》中,毛泽东进一步提出,“保证国家企业、私人企业和合作社企业在合理经营下的正当的赢利;使公私、劳资双方共同为发展工业生产而努力。”^②解放战争时期,毛泽东在《目前形势和我们的任务》报告中宣布“保护民族工商业”是新民主主义革命的经济纲领之一,并强调新民主主义国民经济的指导方针必须紧扣“发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利”的总目标。^③

党的上述思想在政府的政策制定中有着重要体现。例如,中华苏维埃共和国临时中央政府是中国共产党在局部地区执政的重要尝试,^④1931年中华苏维埃第一次全国代表大会通过《中华苏维埃共和国宪法大纲》《中华苏维埃共和国关于经济政策的决定》,指出在工业方面“竭力促进工业的发展,苏维埃特别注意保障供给红军的一切企业的发展”,在商业方面“苏维埃应保证商业自由,不应干涉经常的商品市场关系”。^⑤1932年临时中央政府颁布《关于工商业投资暂行条例的决议》,规定“无论国家的企业、矿山、森林等和私人的产业均可投资经营或承租承办,但须由双方协商订立租借合同,向当地苏维埃政府登记”,以及“私人投资所经营之工商业,苏维埃政府在法律上许可其营业的自由”。^⑥这些政策充分吸收并体现了党为突破经济封锁、支援革命战争而鼓励公营企业和私人企业发展的指导思想,在实践中为政府和企业行为提供了理论依据和政策保障,其中也蕴含了党领导政府从企业外部视角为其发展探索制度环境建设的思想萌芽。

二是从企业内部领导制度的视角来看,该时期党领导政府致力于推动公营企业管理制度改革,以保障企业的生产经营遵循党和政府的方针政策。土地革命战争期间,中央苏区部分公营企业出现过分突出工会作用、管理不科学、生产浪费等问题,为此刘少奇提出一套企业领导制度改革方案,其中涉及建立厂长负责制、设立工厂管理委员会、成立“三人团”制度(由厂长、党支部书记、工会主任组成)等建议。^⑦该方案重视将厂长负责制、工人民主管理与发挥企业党组织作用进行有机结合,是党对公营企业进行领导的早期制度探索。在1934年颁布的《苏维埃国有工厂管理条例》和《苏维埃国家工厂支部工作条例》中设有厂长由上级苏维埃机关委任、对苏维埃政府负责,政委参加三人团会议、具有最后决定权利等规定。“三人团”制度在革命根据地实行范围较广,可以看作是党从组织上在企业内部构建党政企三者关系的有益尝试。解放战争时期,公营企业规模不断扩大,在党的领导下逐步形成建立工厂管理委员会和职工代表会议的企业管理思想,更加注重企业的行政管理和民主管理。^⑧1948年,毛泽东在《关于目前党的政策中的几个重要问题》中强调加强对企业的管理工作,“在公营企业中,必须由行政方面和工会方面组织联合的管理委员会,以加强管理工作,达到降低成本、增加生产、公私两利的目的。私人资本主义企业也应当试行这种办法,以达到降低成本、增加生产、劳资两利的目的”。^⑨1949年,刘少奇在华北

① 参见毛泽东:《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社1991年版,第768页。

② 参见毛泽东:《毛泽东选集》(第三卷),人民出版社1991年版,第1082页。

③ 参见毛泽东:《毛泽东选集》(第四卷),人民出版社1991年版,第1254、1256页。

④ 参见中共中央党史研究室:《中国共产党简史》,人民出版社、中共党史出版社2021年版,第50页。

⑤ 参见中共中央文献研究室、中央档案馆:《建党以来重要文献选编》(第八册),中央文献出版社2011年版,第716、717页。

⑥ 参见厦门大学法律系、福建省档案馆:《中华苏维埃共和国法律文件选编》,江西人民出版社1984年版,第239页。

⑦ 参见中华全国总工会政策研究室:《中国企业领导制度的历史文献》,经济管理出版社1986年版,第34页。

⑧ 该制度中的企业民主管理思想为新中国成立后党领导工会工作提供了经验,但企业党组织的作用变得较为隐性,亦为后来在国营企业进一步加强党的领导埋下了伏笔。

⑨ 参见毛泽东:《毛泽东选集》(第四卷),人民出版社1991年版,第1269页。

解放区第一届职工代表会议上就工厂管理民主化等问题发表讲话,会议通过《关于在国营公营企业中建立工厂管理委员会与职工代表会议的决定》,同年8月华北人民政府颁布了该决定的实施条例,该企业管理制度因此有了统一规定和法律保障。上述管理制度改革不仅改善了当时公营企业管理水平、提高了企业生产效率,为支援革命战争提供了物资保障,同时也加强了党和政府对企业的管理,为新中国成立后奠定党执政的经济基础以及在新的历史条件下党领导政企关系建构积累了早期经验。

(二)工业化战略下的政企关系:以行政管理为主导(1949—1978年)

新中国成立后,面对人口众多、工业薄弱、经济落后的现实国情,^①党在恢复和整顿国民经济的基础上提出了过渡时期总路线,实现工业化成为党领导社会主义建设的一项战略任务。而构建何种政企关系有利于在生产资料极为有限的条件下集中人财物发展工业、调动企业和工人的生产积极性,是党推进工业化建设必须考虑的关键问题。由于缺乏建设经验,我国仿效苏联模式而选择了生产资料公有制、优先发展重工业、建立计划经济体制的发展路径,逐步形成以行政手段直接管理企业为主要特征的政企关系,即企业基本没有自主权,依据上级行政部门的指令计划行事。这主要是从以下两个方面来推动的。

一方面,通过调整公私关系、改造资本主义工商业,使国营企业成为经济运行的基本单位,同时逐步消除企业外部的市场因素。新中国成立之初,私营经济仍占国民经济重要份额,^②然而有不少私营企业出现了困难局面。^③在此背景下,以毛泽东、陈云等为代表的中国共产党人提出“既团结又斗争”方针,^④成为1950年《私营企业暂行条例》的指导思想。陈云具体主持私营工商业调整工作,主张通过政府和国营企业委托私营工厂加工或向私营工厂订货,并制定经济计划将全国订单首先加以集中再实行向下分配,“有一个适当的比例,大体照顾到公私双方”。^⑤这一举措较为妥善地处理了建国初期政府恢复国民经济的政策目标以及国营、私营企业的关系问题,使双方既有合作也有界限,及时缓和了社会紧张局面,也使国营经济比重得以提高。此外,陈云在党内首先提出了重建工商业界组织的设想,“为了调整公私企业关系,随时协商有关问题,公营和私营工商业以合组同业公会和工商业联合会为适宜”。^⑥1952年8月《工商业联合会组织通则》颁布,1953年11月中华全国工商业联合会成立,为党和政府与企业界人士建立沟通联系提供了纽带。在贯彻“一化三改”过渡时期总路线的过程中,党领导政府采取了由初级到高级的国家资本主义形式以及和平赎买方针,逐步完成了对私营工商业企业的社会主义改造。在此基础上,我国建立起社会主义基本经济制度,生产要素获得重新配置,全国企业实行国营或集体经营模式,生产、经营、销售、流通等各个环节开始进入国家经济计划的统一安排,市场因素逐渐消失。这为政府采用行政手段集中统一管理企业提供了制度基础,创造了适合的外部环境。

^① 由于受到侵略和战争破坏,新中国成立时工业生产力普遍衰退,工业水平落后于1928年的苏联,甚至同时期的印度。参见黄群慧:《中国共产党领导社会主义工业化建设及其历史经验》,《中国社会科学》,2021年第7期。

^② 据统计,1949年民族资本主义工业约占全国工业总产值的43%,社会主义工业(包括合作社)占比26.7%,个体手工业和国家资本主义工业分别占23%和7.3%。参见柳随年、吴群敢:《恢复时期的国民经济(1949—1952)》,黑龙江人民出版社1984年版,第113页。

^③ 1950—1952年期间,我国出现过两次私营工商业歇业倒闭、经营困难的局面,第一次是在1950年初物价基本趋稳以后,第二次是在“五反”运动开展以后。

^④ 在国家计划的基础上鼓励和扶助有利于国计民生的私营企业,给予其自主经营的合法权利以发展生产、繁荣经济,同时限制和排挤不利于国计民生的私营企业,引导其向国家资本主义方向发展从而积累社会主义的经济基础。

^⑤ 参见陈云:《陈云文选》(第二卷),人民出版社1995年版,第93页。

^⑥ 参见陈云:《关于经济形势、调整工商业和调整税收诸问题的报告》,引自中国经济论文选编辑委员会:《一九五〇年中国经济论文选》(第三辑),三联书店出版社1951年版,第12—16页。

另一方面,伴随社会主义改造的推进,该时期政企关系逐渐简化为政府与国营企业之间的关系,通过借鉴苏联企业管理经验,在国营企业内部加强集中统一管理,进而形塑了政企关系的行政化特征。1950年《人民日报》发表题为《学会管理企业》的社论,指出:“各管理机关的首要任务,不仅要根据需求和客观的可能,将工厂企业的管理统一起来,而且要赶紧制定可能实行的各方面的统一的制度,以便制定全国统一的经济计划。”^①同年贸易部、人民银行及各工业部制定并实施了部管企业的计划管理办法。在社会主义改造过程中,私营企业逐渐消失,党领导构建政企关系的工作重点开始聚焦于如何加强对国营企业的经营管理,期间借鉴了以行政管理为特征的苏联企业领导制度和管理经验。例如,国营企业的生产建设须服从党和国家的总体规划,在原料供给、生产经营、销售流通等各个环节实行计划管理和政府调配的统一安排;政府通过行政手段对国营企业进行直接管理,实行产品统一定价、人员统一调配、工资统一分配、利润统一上缴等措施(陈清泰等,2008);东北国营企业的领导制度借鉴了苏联的“一长制”等。^②社会主义改造的完成推动政府与国营企业的关系基本实现行政化,表现为“政企不分”或“政企合一”(林光彬和徐振江,2020)。

在实践中,党很快也意识到其中存在不少问题。如毛泽东在《论十大关系》中就曾提出工厂在统一领导下的独立性问题,认为“把什么东西统统都集中在中央或省市,不给工厂一点权力,一点机动的余地,一点利益,恐怕不妥。……各个生产单位都要有一个与统一性相联系的独立性,才会发展得更加活泼”。^③党的八大在反思苏联模式、总结经验的基础上探索改进企业管理方针,会议否定了“一长制”,提出在国营企业中实行党委领导下的厂长负责制,后来党的八届三中全会上邓小平进一步提出建立党委领导下的职工代表大会制度,成为前者的重要补充。1957年陈云负责起草《关于改进工业管理体制的规定》,指出工业行政部门对企业业务管得过多,限制了地方和企业的主动性和积极性,“在国家的统一计划以内,给地方政府和企业以一定程度的因地制宜的权力,是完全必要的”。^④而此后由于“把搞活企业和发展社会主义商品经济的种种正确措施当成‘资本主义’”,^⑤以致经济体制上过度集中统一的问题长期未得到解决,政企关系之间的行政僵化问题日渐严重,为下一时期党领导改革经济体制以及政企关系埋下了伏笔。但从大规模推进国家工业化建设的角度来看,该时期政企关系在从上至下地坚定工业化这一国家战略和集体行动目标、统一调拨管理生产资料优先发展重工业、集中国营企业力量进行计划生产等方面发挥了重要作用。经过近30年的建设,我国逐步建立形成了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系。^⑥

(三)市场化改革目标下的政企关系:以激发各类企业活力为主导(1978—2012年)

党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。为消除阻碍生产力发展的种种弊端,党领导推进我国从计划经济向社会主义市场经济

① 引自顾龙生:《中国共产党经济思想史(1921—2011)》,山西经济出版社2014年,第344页。

② “一长制”是向苏联学习国营企业管理经验的产物,是对列宁企业管理思想的继承与发展。当时在国营企业领导制度中还存在工厂管理委员会制度、党委领导下的厂长负责制等多种企业领导制度形式。参见龚睿:《中国国有企业党的领导制度变迁研究》,中共中央党校博士论文,2018年。

③ 参见毛泽东:《论十大关系》,《人民日报》,1976年12月26日。

④ 参见陈云:《陈云文选》(第三卷),人民出版社1995年版,第87页。

⑤ 参见《中共中央关于经济体制改革的决定》,中央政府门户网站, http://www.gov.cn/test/2008-06/26/content_1028140.htm。

⑥ 社会主义建设期间,我国国防工业、铁路、公路、水运、航空和邮电事业都有很大发展。据统计,1980年全国工业固定资产(按原价计算)同1952年相比增长26倍多,达4100多亿元。参见黄群慧:《中国共产党领导社会主义工业化建设及其历史经验》,《中国社会科学》,2021年第7期。

转型。在此过程中,国营企业作为原来计划经济体制的重要支柱,必然成为经济体制改革的主要对象,而与国营企业紧密相连的行政僵化的政企关系也成为亟需改革的重要环节。同时,随着增量改革不断推进,乡镇企业、民营企业、外资企业等各类市场主体蓬勃发展,使政府与国营企业之间原来一对一的政企关系向一对多转变,如何改革并理顺政府与各类企业的关系成为党面临的重大理论和现实问题。为此,中国共产党酝酿形成“简政放权”“搞活企业”的指导思想,逐步明确市场化改革方向,引导政府综合运用行政、经济、法律等多种手段调整政企关系,促使政府和企业 在激励相容的目标驱动下共同致力于经济发展。具体体现在以下三个方面。

第一,以增强国企活力为目标,合理界定政府与企业的权责关系,推动国有企业向市场主体转型。^①计划经济体制下“政企职责不分,条块分割,国家对企业统得过多过死”是国营企业普遍缺乏积极性的主要原因。改革初期,党中央在放权让利的改革逻辑下首先通过扩大企业自主权来调动企业生产积极性,后进行“利改税”扩大了企业财权,这是政府角色的一次重要转变和政企关系的重大改革(项安波,2018)。党的十二届三中全会强调“增强企业活力是经济体制改革的中心环节”,并提出“所有权同经营权可以适当分开”的思想,开始在国营企业内部推动经营方式改革,实行租赁、承包等不同形式的“两权分离”。党的十三大提出转变政府职能,由原来直接管理转变为间接管理,旨在调整政府和国营企业之间的行政属性。1992年邓小平视察南方谈话发表后,党的十四大明确了“建立社会主义市场经济体制”的改革目标,提出国有企业改革方向是建立“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《公司法》的出台为国企建立现代企业制度和公司制改革奠定了法律基础。在此背景下,党领导国有企业进一步实行“抓大放小”“国有企业战略性改组”,以及探索国有资产管理体制改革等系列举措,逐渐形成在政资分开的基础上加快推进政企分开的改革思路。这一过程中,国有企业活力不断增加,从计划经济中的基本单位逐步向自主经营、自负盈亏的市场主体转型;在“国有企业总体上已经同市场经济相融合”的同时,政府从国企的直接管理者逐渐向出资人角色转变。因此,政府对国企的管理从行政干预逐渐转向综合运用经济手段和法律手段。可以说,国企改革本质上是对计划经济体制下政企关系的一次调整与改革。

第二,以恢复和发展民营企业为目标,重塑政府与民营企业 and 民营企业家之间的关系。改革开放前,原工商业者及其子女所具有的资本家或资产阶级身份是一个带有歧视性的政治身份(冯筱才,2012),使不少具备经营管理才干的人被排挤在经济建设事业之外。改革开放后,中国共产党结合实际,逐步反思并破除了所有制问题上的传统观念束缚,对民营企业和民营企业家的性质、作用与地位问题进行了深刻的理论与实践探索。例如,邓小平提出要充分发挥原工商业者的作用,把工商界的闲置资金和闲置人才都利用起来管理企业、进行经济建设。^②1979年中共中央批转《关于把原工商业者中的劳动者区别出来问题的请示报告》《关于对原工商业者的若干具体政策的规定》两份文件,妥善处理并落实了相关政策,不仅为我国经济建设事业吸纳了一批有经验、有活力的建设者,也为重建政府与民营企业家的关系做了准备工作。另外,为解决大量返城劳动力就业问题,薛暮桥在经济理论工作中多次强调要从客观经济规律和国情出发看待个体、私营经济问题,主张在公有制经济占绝对优势的条件下,“留一点资本主义和个体经济的尾巴,可能利多害少”。^③经过从“不加限制”到“允许试点”,再到“政策支持”的渐进式改革思路,民

① 在我国1993年宪法修正案中,使用“国有企业”概念替代了“国营企业”,并规定国有企业在法律规定的范围内有权自主经营。

② 1979年1月17日,邓小平在约请胡厥文、胡子昂、荣毅仁、古耕虞、周叔弢等老工商业者座谈时提出“要发挥原工商业者的作用,有真才实学的人应该使用起来,能干的人就当干部”,并“要落实对原工商业者的政策,这也包括他们的子孙后代”。

③ 参见薛暮桥:《薛暮桥经济论文选》,人民出版社1984年版,第219页。

营经济获得了恢复和发展。党的十二大和十三大先后将个体、私营经济视为公有制经济的有益补充。1992年邓小平视察南方谈话发表后,兴起了一轮创业兴业、发展民营经济的热潮。党的十五大把“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”确立为我国基本经济制度,明确“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”。党的十六大提出“两个毫不动摇”方针,在此基础上,国务院先后颁布《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》,旨在为促进民营经济发展消除制度性障碍。在党的方针政策的指引下,我国民营经济实现了从小到大,由弱变强。这一进程中,政府重新建立了与民营企业的互动关系,从产业、金融、税收、制度等方面为民营企业发展提供了大力支持。

第三,为营造有利于各类企业共同发展的外部环境,不断探索政府与市场的关系。在高度集中的计划经济体制约束下,我国基本上不存在市场因素;改革开放后,党领导推进市场化改革,着手培育市场主体,建设市场体系。市场的孕育和形成突破了以往企业只能依靠行政命令获得资源配置的局限性,使政企之间的依附关系得以放松。通过对政府、市场、企业关系的初步探索,党中央在改革初期先后提出了有关“计划经济为主、市场调节为辅”“有计划的商品经济”“国家调节市场,市场引导企业”“计划经济与市场调节相结合”的指导思想,在实践中逐步采取了一系列推动国企改革和民营经济发展的举措,同时配合价格、金融、收入分配等领域的制度改革,使得我国初步孕育并形成了一个相对具有活力的市场雏形,市场主体逐步呈现多元化发展趋势。在这基础上,党的十四大提出“我们要建立的社会主义市场经济体制,就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,实行政企分开、把国有企业推向市场、加快培育市场体系等成为推进改革的重要抓手。党的十五大提出对国有大中型企业实行公司制改革,使之转变成适应市场的法人实体和竞争主体,同时指出包括民营企业在内的非公有制经济已成为我国社会主义市场经济的重要组成部分。在此背景下,我国市场主体的数量和规模不断扩大,市场化程度逐渐提高。党的十六大指出要“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”。党的十七大进一步提出“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”,同时强调在法律上平等保护物权,形成各种所有制经济平等竞争、相互促进的新格局。总体上,该时期党领导下的市场化改革给不同所有制企业的生存发展创造了机遇和条件,为我国建立社会主义市场经济培育了大量市场主体。据统计,1996—2012年我国企业法人数量从262.8万个增加到828.7万个,呈快速增长势头。^①同时,伴随党对政府和市场关系认识的不断深化,我国各类企业发展的市场环境、政策环境、法制环境等也得到日益改善,形成了一个有利于不同所有制经济共同发展的外部环境。

(四)高质量发展主题下的政企关系:以服务企业创新发展为主导(2012年以来)

党的十八大以来,我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。面对国内国际环境的深刻变化,实现高质量发展仍有许多短板和弱项亟需弥补,如规范市场秩序、提高资源配置效率、增强企业自主创新能力、加快转变政府职能、遏制消极腐败现象等,而这些问题归根结底都与政府、市场和企业三者紧密相关。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,经济体制改革的核心问题在于处理好政府和市场的关系。现如今,各类企业已发展成为我国最重要的市场主体,不断完善政企关系必然成为处理好政府和市场的关系的关键抓手。在此背景下,党中央十分重视新时代政企关系的建立健全问题,突出强调创新是企业经营最重要的品质,更加注重政府在宏观营商环境和微观政商关系建设中发挥服务性职能,为完善新时代政企关系指明了

^① 1996年我国开展了第一次全国基本单位普查,全面查清了各行业的单位底数。参见国家统计局:《单位数量快速增长市场活力不断激发—新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之二十一》,国家统计局网站, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190826_1693395.html。

方向。构建新时代政企关系重点聚焦在以下三个层面。

1. 在顶层设计层面,坚持“两个毫不动摇”原则,为深化国企改革和推动民企高质量发展并举提供制度保障。改革开放以来,党始终将国有企业改革和民营企业发展统一于社会主义现代化建设的进程之中(白永秀和王颂吉,2021)。然而,伴随新一轮国企改革的推进,社会上却出现了一些否定、怀疑民营经济的错误言论,如“国进民退”“民营经济离场论”“新公私合营论”等。对此,以习近平同志为核心的党中央作出了一系列重要思考和决断。在多次重申坚持基本经济制度、坚持“两个毫不动摇”的基本立场上,党的十八届三中全会提出“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础”,党的十九大进一步将“两个毫不动摇”写入习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略,作为党和国家的一项大政方针确定下来。^①这表明党中央对推动国企改革和支持民企发展的坚定决心丝毫不会动摇。在此基础上,《关于深化国有企业改革的指导意见》《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》相继出台,成为新时代党和国家推进国企改革的纲领性文件,其中体现了国企改革向更加注重完善中国特色现代企业制度、坚持和加强党对国企的领导、推进分类改革、发展混合所有制经济、健全市场化经营机制和国有资本监管体制等重要方向转变。与此同时,大力支持民企发展的政策也在逐步制定落实。2016年习近平总书记在政协十二届四次会议民建、工商联界委员联组会上强调“三个没有变”原则,阐明了党关于民营经济的方针原则。2018年习近平总书记在民营企业座谈会上,对我国民营经济的重要地位和作用以及民营企业家的奋斗精神和创新意识进行了充分肯定,同时就如何切实帮助解决民营企业遇到的困难、支持民营企业发展壮大指明方向。2019年《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》出台,成为各地区各部门贯彻落实党中央思想的行动指南。党的十九届五中全会重申坚持“两个毫不动摇”,并进一步强调要激发国企、民企等各类市场主体活力,加快建设世界一流企业。

2. 在企业外部的宏观层面,处理好政府和市场的关系,为各类企业共同发展持续优化市场化、法治化、国际化营商环境。改革开放以来,我国培育产生了大量市场主体,市场化程度不断提高,社会主义市场经济体制初步形成,但在资源配置效率、政府干预与监管等方面仍存在不少问题,需要不断完善社会主义市场经济体制,为企业创新发展提供更有利的外部环境。对此,党对处理政府和市场关系进行了新的探索与定位。党的十八大提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”,同时深入推进“政企分开、政资分开、政事分开、政社分开”以建设服务型政府的新要求,旨在推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。^②党的十八届三中全会围绕“进一步形成公平竞争的发展环境”“进一步提高政府效率和效能”等全面深化改革的重大课题进行了深入思考和研究,提出“使市场在资源配置中起决定性作用”的重大理论观点。经过几年实践探索,党的十九大在坚持和贯彻新发展理念的基础上,再次强调“使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”“建设人民满意的服务型政府”。^③面对新冠肺炎疫情冲击,我国许多企业遇到融资、经营、市场萎缩等突发困难,习近平总书记为此在企业家座谈会上发表重要讲话,明确提出要加大保护市场主体的政策支持力度,“打造市场化、法治化、国际化营商环境”。^④党的十九届五中全会进一步提出“充分发挥市场在资源

① 参见习近平:《在民营企业座谈会上的讲话》,《人民日报》,2018年11月1日。

② 参见胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗》,《求是》,2012年第22期。

③ 参见习近平:《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2017年10月28日。

④ 参见习近平:《在企业家座谈会上的讲话》,《人民日报》,2020年7月21日。

配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合”。^①可见,中国特色社会主义进入新时代以来,党对市场规律的认识和驾驭能力、对建设服务型政府的目标定位以及对政府和市场关系的认识都在不断深化,为该时期注重优化营商环境、服务企业创新发展的政企关系奠定了理论基础。在此背景下,我国企业法人数量进入爆发式增长阶段,从2012年的828.7万个迅速增长到2019年的2109.1万个,^②7年间增长154.5%,从源头上为经济高质量发展注入了大量活力。

3. 在政府和企业内部的微观层面,构建亲清新型政商关系,支持企业家深耕中国市场。改革开放推动我国各类企业蓬勃发展,涌现出一批勇于探索创新、具有时代特征和民族精神的企业家群体。企业家在创办与经营企业的过程中不免要与各级政府部门、各级领导干部交涉往来,而由于一些主客观因素导致政商沟通不畅、企业合法权益无法得到保障或消极腐败现象时有发生。如何构建良好的政商关系,引导企业家健康成长,巩固发展爱国统一战线,成为考验党的执政能力和领导水平的时代课题之一。党的十八大提出“鼓励和引导新的社会阶层人士为中国特色社会主义事业作出更大贡献”,旨在团结企业家群体巩固和发展最广泛的爱国统一战线,增强企业家的爱国情怀和社会责任感。2016年,习近平总书记在全国政协十二届四次会议民建、工商联界委员联组会上提出构建“新型政商关系”,并概括为“亲”“清”二字,即对领导干部来说,要同民营企业坦荡交往,帮助解决实际困难,与企业家关系保持清白纯洁;对民营企业来说,要积极主动同各级党委、政府部门沟通交流,遵纪守法办企业、搞经营。^③这为政府干部和企业家两个不同行为主体建立健全政商关系提供了理论指引。党的十九大进一步明确要“构建亲清新型政商关系,促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长”的工作部署。针对如何在工作中切实推进新型政商关系构建的问题,习近平总书记在2020年7月主持召开的企业家座谈会上指出:“涉企政策制定要多听企业家意见和建议,同时要坚决防止权钱交易、商业贿赂等问题损害政商关系和营商环境”,同时强调“政府是市场规则的制定者,也是市场公平的维护者,要更多提供优质公共服务”。^④同年9月,中共中央办公厅印发《关于加强新时代民营经济统战工作的意见》,指出建立健全政企沟通协商制度、构建亲清政商关系是民营经济统战工作的重要任务,同时督促党政领导干部做到“亲”而有度、“清”而有为。这一系列新理念、新举措为党领导新时代政企关系建构提供了有力支撑。

三、党领导政企关系百年建构与演进的历史经验

(一)坚持中国共产党领导,依据阶段性战略目标建构完善相应的政企关系

一百年来,我国政企关系的发展进程并不是一帆风顺的,期间面临来自战争、经济、疫情等重大事件的冲击和挑战,但在中国共产党的坚强领导下,始终能够齐心协力、迎难而上,紧紧围绕为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命,立足全局高度,根据党和国家最重大的战略需求和中心任务,确定不同历史阶段经济发展目标,建立完善经济体制并明确与之相适应的政企关系建构方向。^⑤因此,我国政企关系的建构与演进始终是在党的领导下向前推进的。党领导

^① 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,《光明日报》,2020年11月4日。

^② 参见企业法人单位数年度数据,国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A010402&sj=2020>。

^③ 参见《习近平看望出席全国政协十二届四次会议民建、工商联界委员并参加联组讨论》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/04/c_1118236318.htm。

^④ 参见习近平:《在企业家座谈会上的讲话》,《人民日报》,2020年7月21日。

^⑤ 政企关系与我国经济体制变迁有着紧密的内在联系和历史渊源,其根源在于,经济体制的变迁在一定程度上为政企关系的建构与调整塑造了经济运行的基本方式和制度环境。

建立健全政企关系的最主要方式是通过中国共产党全国代表大会、中央全会作出系统部署,历届党代会的报告、中央全会的决定以及中共中央重要文件、党的领导人的重要讲话等都集中体现了党对如何认识和处理政企关系的顶层设计,进而在思想上、政治上、组织上形成各级党委、政府和企业在实际工作中不断推进完善政企关系的指导思想、政策导向和实践遵循原则,形成“顶层设计—政策制定—实践探索”的基本路径。在此基础上,不同历史阶段战略目标的转变和经济体制的变迁,构成党领导下我国政企关系演进的主要依据,并使之呈现出阶段性特征。

新民主主义革命时期,限于当时的物资和经济条件,党在局部地区执政的过程中指导政府在极为艰苦的环境下建立公营企业、保护民族工商业,在争取革命战争胜利的战略目标下,制定了有利于保障企业战时生产的经济政策,同时对企业管理制度进行了早期探索,为保障军需民用供给、支援革命战争提供了大力支持。新中国成立后,在党的领导下,我国确立了社会主义基本制度,明确了以工业化为中心的社会主义建设目标,由于人、财、物等资源约束,我国借鉴苏联经验而形成了以行政手段直接管理企业为主要特征的政企关系,集中资源优先发展重工业,在较短时间内实现了从“一穷二白”到建立门类较为齐全的工业体系的跃升。但遗留了一些政企不分、权责不清的问题和弊端,抑制了企业活力,阻碍了生产力发展。改革开放以来,伴随党和国家的工作中心转向经济建设,并逐步明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标,政企关系的建构方向随之围绕“简政放权”和“搞活企业”的顶层设计展开,赋予国企更多的经营管理自主权,为民营企业发展提供政策支持,营造适合不同所有制企业共同发展的外部环境,企业因此获得发展机遇并迅速成长,同时较为平稳地实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的渐进转型,为我国经济发展取得举世瞩目的成就贡献了重要力量。进入中国特色社会主义新时代,以习近平同志为核心的党中央坚持初心使命,形成以新发展理念为指导、以高质量发展为主题战略目标,通过重申“两个毫不动摇”原则、大力优化营商环境、构建亲清新型政商关系等系列重大举措,引领政企关系朝着更加注重服务企业创新发展的方向不断完善。

历史经验和实践充分证明,坚持中国共产党领导,是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,也是建立健全我国政企关系、持续推进社会经济健康发展的根本政治保障。中国共产党在处理政企关系问题上始终发挥着“把方向、谋大局、定政策、促改革”的领导核心作用。在党的坚强领导下,我国政企关系是紧密围绕党和国家发展的阶段性战略目标以及与之相适应的经济体制来建构、调整和完善的,并且较好地配合实现了各个阶段的主要发展目标。因此,在论述或概括我国政企关系时不能只简单地讲“政企不分”“政企合一”或“政企分开”,而应将其置于党和国家发展的全局高度,同时结合不同所有制企业这一整体和阶段性历史背景加以全面认识和理解。

(二)坚持马克思主义指导地位,在政企关系中更好发挥政府作用,优化企业外部环境

中国共产党一经成立就把马克思主义作为指导思想。在1938年党的六届六中全会上,毛泽东指出“离开中国特点来谈马克思主义,只是抽象的空洞的马克思主义”,^①提出“马克思主义中国化”的科学命题。在马克思主义经济学中国化的过程中,党围绕如何处理政府和市场关系这一核心问题,产生并形成了系列理论成果,为建构和完善政企关系提供了思想指导和理论基础。特别是改革开放以来,党的十四大提出“使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,党的十六大、十七大、十八大分别指出“在更大程度上”“从制度上”“更大程度更广范围”发挥市场在资源配置中的基础性作用,并强调形成各种所有制经济平等竞争、相互促进的新格

^① 参见毛泽东:《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社1991年版,第534页。

局,推进“政企分开、政资分开、政事分开、政社分开”,建设服务型政府。这为党领导建构社会主义市场经济体制下的政企关系指明了方向,激发了各类企业活力和积极性,促进了生产力发展。在此基础上,党的十八届三中全会重点指出:“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”^①这是党对政府和市场关系认识的又一重大突破。党的十九届五中全会进一步提出要“推动有效市场和有为政府更好结合”。这些重大理论观点的产生与形成,为新时代政企关系的建构提供了思想牵引、明确了目标方向,为建立新型服务型政府、增强企业的创新力和竞争力、实现经济高质量发展赋能。

政企关系是政府和市场关系的重要体现,是我国经济体制改革的核心问题(彭向刚和周雪峰,2016)。政企关系建构的出发点通常在于对政府作用的界定,落脚点则在于是否有利于企业发展和经济增长。相比于西方主流经济学关于政府“守夜人”角色的定位,以及“政府与市场”二元对立的分析范式(周文,2020)而言,我国在处理政府和市场关系、推动企业改革发展和政府职能转变的过程中,始终坚持将马克思主义基本原理同中国具体实践相结合,发挥中国特色社会主义制度和社会主义市场经济的优越性,在党对社会经济发展工作的集中统一领导下,逐步探索出一条“有效市场”和“有为政府”相结合的发展道路。在此基础上,一方面可以充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,提高配置效率;另一方面能够站在党和国家发展的战略高度,在市场低效领域或市场失灵时更好地发挥政府作用,进行长期规划、制定法律法规、规范市场主体行为、完善市场监管等,从而为企业营造出有利于发展创新的外部环境,形成“党—政府与市场—企业外部环境”的建构逻辑,推动政企关系健康发展。

(三)坚持国企民企共进发展,从企业内部调控维度来探索与完善中国特色政企关系

改革开放以来,中国共产党通过“循序渐进,不搞急转弯”的方式领导推进市场化改革(张卓元,2021),采取增量与存量互促的改革模式,逐步开放市场鼓励民营企业恢复发展,同时在保持经济增长与社会稳定的前提下推进国企改革,调整计划经济体制下僵化的政企关系。当时西方主流经济学倡导企业产权私有化,快速切断国家与企业间联系,苏联、东欧诸国据此推行“休克疗法”(Shock Therapy),在短期内进行大规模国有企业产权改革,建立私有产权市场,但这种激进的转型方式并未取得预期效果。^②反观我国,党领导下的渐进式市场化改革不断探索公有制经济与非公有制经济共同发展的经济制度和实现形式,逐步构建起一个国企民企共进发展的微观市场结构,使我国政企关系的内涵不仅涉及国有企业,还包括政府与大量民营企业的关系,具有显著的中国特色。^③这一进程史无前例,没有现成经验可以直接借鉴,是一个长期的理论积累和实践互动过程,既突破了“华盛顿共识”的理论框架,也是我国政企关系的一次创新与调整。

在统筹协调好国有企业和民营企业发展关系的基础上,党在企业内部调控方面也发挥了重要的利益引导和平衡作用。一方面,通过坚持和加强党对国有企业的领导,将党的建设与不断完善国有企业领导制度和公司治理统一起来,引导和发挥国有企业在维护国家战略安全、保障改

^① 参见《中共十八届三中全会在京举行》,《光明日报》,2013年11月13日。

^② 一般认为“休克疗法”包含三方面内容:价格和管制的自由化改革、快速的私有化、严厉的财政紧缩和预算平衡政策。20世纪90年代前后,学术界曾普遍认为“休克疗法”是苏联、东欧等转型经济体尽快摆脱计划经济体制束缚、融入市场经济体制并重新实现经济增长的捷径,然而,事实上实行“休克疗法”的国家几乎都经历了痛苦的转型历程。

^③ 目前,除中国以外的世界主要经济体基本都是以私有企业为基础的发达市场经济国家。尽管2008年全球金融危机促使美、英、荷等发达市场经济国家对一些大型金融机构以及公共事业进行了不同程度的国有化,但其公共资本和国有企业规模与中国相比仍有较大差距。参见托马斯·皮凯蒂:《21世纪资本论》,中信出版社2014版。

善民生等领域的社会责任与使命担当。事实证明,国有企业对熨平经济波动、在危机中引导民间投资、实现我国宏观经济平稳性增长等方面具有重要意义(詹新宇和方福前,2012;郭婧和马光荣,2019)。另一方面,通过赋予民营企业企业家政治身份(如人大代表或政协委员等)、建立民营企业基层党组织、构建亲清新型政商关系、建立健全政企沟通协商机制等途径,党和政府试图与民营企业以及民营企业企业家建立和发展各种有益联系,从而引导民营企业发挥积极作用,促使其蕴涵的竞争机制、激励机制等市场自发力量得到有效释放,进一步提高资源配置效率,推动经济增长,扩大就业,促进科技创新(王争和史晋川,2008;曾铮,2018)。因此,需要注重探索将党的建设与企业有效结合起来的实现途径,在党的坚强领导下不断建构与完善具有中国特色的政企关系。

四、结论与启示

中国共产党的百年发展史是不断自我革新、与时俱进的历史,中国共产党领导政企关系建构的演进历程是展现党的百年发展史的一个微观视角,其中蕴含了丰富的思想资源和历史经验。本文通过系统梳理党领导政企关系建构的百年思想与实践,进而总结提炼了这一进程中所积累的宝贵经验。研究表明:第一,我国政企关系的发展演进与党和国家发展的阶段性战略目标以及与之相适应的经济体制紧密相关,呈现出阶段性特征和逐步演进趋势,即在革命战争局势下(1921—1949年)以保障企业生产为主导、在工业化战略下(1949—1978年)以行政管理为主导、在市场化改革目标下(1978—2012年)以激发各类企业活力为主导、在高质量发展主题下(2012年以来)以服务企业创新发展为主导,并且较好地实现了各阶段的主要发展目标,从而在百年接续奋斗的历程中一脉相承地推动了中国企业改革与国民经济发展。第二,党在建构与推动政企关系演进的过程中始终发挥着领导核心作用,通过“顶层设计—政策制定—实践探索”的基本路径,从思想上、政治上、组织上科学引导政府职能和企业行为在国家宏观治理体系下共同致力于建构和完善政企关系。第三,历史经验和实践充分证明,坚持中国共产党领导是我国建立健全政企关系的根本政治保障;坚持马克思主义指导地位,注重“有效市场”与“有为政府”相结合,形成“党—政府与市场—优化企业外部环境”的建构逻辑,有利于推动政企关系的健康发展;坚持国企民企共进发展,充分发挥党在企业内部的利益引导和平衡作用,不断探索党的建设与企业有效结合起来的实现途径,有利于建构与完善具有中国特色的政企关系。

进入“十四五”时期以来,面对国内国际政治经济形势的深刻复杂变化,以推动高质量发展为主题,形成强大的国内市场、加快构建新发展格局成为党和国家的一项重大战略。在此背景下,如何进一步激发我国企业活力、增强企业创新力和竞争力、更多依靠和充分发挥国内市场优势是当前完善政企关系亟需讨论的关键问题。为此,坚持党的全面领导是根本政治保障。首先,要充分认识到加强党对社会经济发展领导的重大意义,明确中国经济发展所处的历史方位,积极发挥党在国企改革中的领导作用,建设具有中国特色的现代国有企业制度,同时积极建立发展党和政府与民营企业的有益联系,确保政企关系朝着有利于我国社会经济高质量发展的方向改进。其次,要加快转变政府职能,使市场在资源配置中起决定性作用。政府承担好市场规则的制定者和市场公平的维护者职责,为各类企业持续健康发展大力优化营商环境,特别是要推动各类创新要素向企业聚集,加大对企业的创新支持力度,同时构建亲清政商关系,切实帮助民营企业解决融资、税费、市场准入等方面的实际困难,从而使政企关系成为畅通国内大循环和助力企业发展的润滑剂。最后,要充分发挥企业家才能、弘扬企业家精神,依法保障企业家合法权益,建立健全政企沟通协商制度,坚定企业家深耕中国市场的决心和信心,同时鼓励企业家将企业

发展同国家、民族的繁荣兴盛相结合,勇于创新,建立世界一流企业,为我国实现高质量发展注入强大活力。

参考文献:

- [1]白永秀,王颂吉. 中国共产党 100 年经济思想的主线、发展阶段与理论体系[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2021, (3): 23-32.
- [2]包群,梁贺,阳佳余. 主动亲近还是避而远之——政企关系视角下的外商合作对象选择[J]. 经济学(季刊), 2021, (4): 1477-1498.
- [3]陈清泰,吴敬琏,蒋黔贵. 重塑企业制度: 30 年企业制度变迁[M]. 北京: 中国发展出版社, 2008.
- [4]杜媛,王竹泉. 政企关系再观察: 一个理性视角[J]. 改革, 2014, (11): 127-136.
- [5]冯华,任少飞. 有效政府与有效市场: 改革历程中的政企关系回顾与前瞻[J]. 山东社会科学, 2007, (7): 85-89.
- [6]冯筱才. 身份、仪式与政治: 1956 年后中共对资本家的思想改造[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2012, (1): 32-38.
- [7]龚睿. 中国国有企业党的领导制度变迁研究——基于“嵌入式治理”结构视角[D]. 北京: 中共中央党校, 2018.
- [8]郭婧,马光荣. 宏观经济稳定与国有经济投资: 作用机理与实证检验[J]. 管理世界, 2019, (9): 49-64.
- [9]黄群慧. 中国共产党领导社会主义工业化建设及其历史经验[J]. 中国社会科学, 2021, (7): 4-20.
- [10]林光彬,徐振江. 中国政企合作的政治经济学分析[J]. 教学与研究, 2020, (9): 15-25.
- [11]卢超群,宁小花. 博弈视角下的政企关系改革历程及趋势——基于国有企业改革的分析[J]. 经济体制改革, 2010, (3): 54-58.
- [12]罗党论,应千伟. 政企关系、官员视察与企业绩效——来自中国制造业上市企业的经验证据[J]. 南开管理评论, 2012, (5): 74-83.
- [13]罗国亮. 改革与启示: 改革开放 30 年来政企关系演化研究[J]. 理论与改革, 2008, (4): 74-77.
- [14]聂辉华. 从政企合谋到政企合作——一个初步的动态政企关系分析框架[J]. 学术月刊, 2020, (6): 44-56.
- [15]潘越,王宇光,戴亦一. 税收征管、政企关系与上市公司债务融资[J]. 中国工业经济, 2013, (8): 109-121.
- [16]裴长洪,倪江飞. 党领导经济工作的政治经济学[J]. 经济学动态, 2021, (4): 3-14.
- [17]彭向刚,周雪峰. 论新型政企关系下的政府规制: 挑战与要求[J]. 学术研究, 2016, (3): 59-66.
- [18]申广军,邹静娴. 企业规模、政企关系与实际税率——来自世界银行“投资环境调查”的证据[J]. 管理世界, 2017, (6): 23-36.
- [19]谭劲松,郑国坚. 产权安排、治理机制、政企关系与企业效率——以“科龙”和“美的”为例[J]. 管理世界, 2004, (2): 104-116.
- [20]王珺. 政企关系演变的实证逻辑——我国政企分开的三阶段假说[J]. 经济研究, 1999, (11): 69-76.
- [21]汪涛,颜建国,王魁. 政企关系与产能过剩: 基于中国制造企业微观视角[J]. 科研管理, 2021, (3): 46-60.
- [22]王争,史晋川. 中国私营企业的生产率表现和投资效率[J]. 经济研究, 2008, (1): 114-126.
- [23]项安波. 重启新一轮实质性、有力度的国企改革——纪念国企改革 40 年[J]. 管理世界, 2018, (10): 95-104.
- [24]曾铮. 民营经济是推动高质量发展的重要主体[N]. 光明日报, 2018-11-07(13).
- [25]詹新宇,方福前. 国有经济改革与中国经济波动的平稳化[J]. 管理世界, 2012, (3): 11-22.
- [26]张卓元. 党领导市场化改革带来生产力大解放[J]. 经济学动态, 2021, (5): 3-7.
- [27]周文. 坚持和加强党对经济工作的集中统一领导[N]. 四川日报, 2020-11-09(009).
- [28]朱鸿伟. 政企关系的国际比较及启示[J]. 南方经济, 2003, (1): 73-75.

Centennial Construction of the Government-Enterprise Relationship under the Leadership of the Communist Party of China: Thought, Practice and Experience

Liu Ningshuang^{1,2}

(1. School of Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China;

2. Institute for the Development of Chinese Economic Thought, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Summary: Since its establishment, the Communist Party of China (CPC) has always attached great importance to exploring the government-enterprise relationship. What kind of ideological evolution and practical exploration process has it experienced? What role did it play in the construction and development of government-enterprise relationship? Compared with the “night watchman” role of the government in Western mainstream economics, has China accumulated unique experience in understanding and handling the government-enterprise relationship? Relevant researches mainly analyze state-owned enterprises, pay more attention to practical description, and focus on the behavior of enterprises and individuals in the micro domain, but pay less attention to private enterprises and ignore the key role of the CPC’s thought and its leadership advantages, which needs systematic analysis and in-depth study.

This paper finds out that the evolution of China’s government-enterprise relationship is closely related to the development strategy and corresponding economic system of the CPC and the state. This evolution process presents four phased characteristics: focused on ensuring enterprise production under the background of the revolutionary war (1921-1949), characterized by administrative management under the industrialization strategy (1949-1978), focused on stimulating corporate vitality under the market-oriented reforms (1978-2012), and aiming to support corporate innovation under the theme of high-quality development (since 2012). There are at least three basic experiences: Adhering to the leadership of the CPC is the fundamental political guarantee; adhering to the guiding position of Marxism and focusing on the combination of “effective market” and “promising government” are conducive to optimizing the external environment of enterprises and promoting the development of government-enterprise relationship; adhering to the common development of state-owned enterprises and private enterprises and constantly exploring ways to achieve an effective combination of Party building and enterprise development are conducive to constructing and perfecting the government-enterprise relationship with Chinese characteristics.

The academic value of this paper could be concluded in three aspects: Firstly, it systematically sorts out the thought and exploration practice of the CPC on the construction of government-enterprise relationship over the past 100 years. Secondly, based on a comprehensive investigation of state-owned enterprises and private enterprises, it supplements the views drawn from the existing literature mainly based on the state-owned enterprise reform. Thirdly, it establishes an analytical framework of “top-level design – policy – practice”, thus expounding the logic and basis of the CPC’s understanding and handling of government-enterprise relationship in different historical stages, and summarizing the valuable historical experience contained therein.

Key words: the Communist Party of China; government-enterprise relationship; thought and practice; historical experience

(责任编辑 景 行)