

新时代国有企业党组织职能演变解析^{*}

邵奇 吕立志

【内容提要】党的十九大通过的《中国共产党章程（修正案）》将国有企业党组织的职能从发挥政治核心作用修改为发挥领导作用，这与我国政治经济建设的深刻变革密不可分。相较于发挥政治核心作用，党组织发挥领导作用的内涵更加丰富、方式更加全面、保障更加有力。党组织发挥领导作用的意义重大，有利于提升国有企业的效率，使国有企业树立正确的发展理念，加强党对国有企业的领导。要充分发挥国有企业党组织领导作用，必须坚决纠正以公司章程替代法律规范、以抓好党建替代全面领导、以国际接轨否定党组织的作用等认识误区，夯实法律基础，加大制度供给，建设复合型高素质党务工作者队伍。

【关键词】新时代 国有企业党组织 国有企业改革

作者简介：邵奇（1983-），南京航空航天大学马克思主义学院博士生（江苏南京 211106）；吕立志（1959-），南京航空航天大学马克思主义学院教授、博士生导师（江苏南京 211106）。

中国特色社会主义进入了新时代，国有企业党组织的职能也随着时代发生了演变^①。党的十九大通过的《中国共产党章程（修正案）》，新增了“国有企业党委（党组）发挥领导作用，把方向、管大局、保落实，依照规定讨论和决定企业重大事项”的内容，删除了“发挥政治核心作用”的内容^②。国有企业党组织职能的演变必将对国有企业的领导体制、公司治理结构及相关法律制度体系产生重大而深远的影响。

一、国有企业党组织职能的演变及比较

1. 党的十八大之前国有企业党组织职能的演变

从新中国成立至党的十八大召开，在六十余年间，国有企业党组织的职能经历了多次演变，大体可以分为四个阶段，详见表1。

从表1可以看出，国有企业党组织的职能不是一成不变的，而是紧随我国政治经济体制变革的步伐，呈现出与时俱进的鲜明特色。党中央通过对党组织职能的调整，使国有企业制度与每一时期的政治经济环境相适应，以更好地发挥其服务社会主义建设的作用。

^{*} 本文系江苏省普通高校学术学位研究生科研创新计划项目“借鉴淡马锡模式破解国企改革困局研究”（KYZZ16_0143）的阶段性成果。

^① 本文所称的国有企业党组织是指国有企业党委和党组，国有企业是指国有独资企业、国有全资企业、国有资本绝对控股的混合所有制企业和国有资本相对控股的混合所有制企业。

^② 参见《中国共产党章程》，北京：人民出版社，2017年，第23页。

表 1 党的十八大之前国有企业党组织职能的演变

时间	国有企业党组织的职能
1949—1956 年	党组织领导企业政治思想工作及群众组织，对生产行政保证监督，不直接领导和干预企业的生产行政工作。
1956—1986 年	党组织对生产、行政、思想等各项工作实行统一领导，企业的一切重要事项最终决定于党组织。
1986—1992 年	党组织保证和监督党和国家各项方针、政策的贯彻实施；搞好企业党的思想建设、组织建设，改进工作作风；支持厂长实现任期目标和生产经营的统一指挥；做好职工思想政治工作；加强对群众组织的思想政治领导，做好群众工作。
1992—2012 年	党组织发挥政治核心作用，围绕企业生产经营开展工作。保证监督党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行；支持股东会、董事会、监事会和经理（厂长）依法行使职权；全心全意依靠职工群众，支持职工代表大会开展工作；参与企业重大问题的决策；加强党组织的自身建设，领导思想政治工作、精神文明建设和工会、共青团等群众组织。

2. 党的十八大以来国有企业党组织职能的演变

1992 年，党的十四大首次将国有企业党组织的职能确定为“发挥政治核心作用”，此后这一职能定位长期保持不变，一直延续到党的十八大。2015 年，中共中央办公厅印发《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》，将党委与党组的职能分别表述为发挥政治核心作用和发挥领导核心作用^①。2016 年 10 月，在全国国有企业党的建设工作会议上，习近平总书记强调，“国有企业党组织发挥领导核心和政治核心作用”^②，将党组织的职能从“单核心”扩展为“双核心”。2017 年 10 月，党的十九大通过《中国共产党章程（修正案）》，将国有企业党委和党组的职能合并表述为“发挥领导作用”，以党的根本大法形式确定了党组织的新职能。

可见，党的十八大至十九大期间，国有企业党组织的职能发生了三次演变，这与新时代政治经济建设的深刻变革密不可分。首先，强调党对一切工作的领导为党组织职能演变提供了理论支撑。党的十九大指出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”^③ 党的十九届三中全会强调：“要建立健全党对重大工作的领导体制机制，强化党的组织在同级组织中的领导地位。”^④ 十九大通过的党章重新定位党组织的职能正是贯彻落实党的十九大精神，坚持党对一切工作领导，强化党组织在国有企业同级组织中领导地位的集中体现。其次，建立健全中国特色现代国有企业制度为党组织职能演变创造了制度环境。建立中国特色现代国有企业制度是新时代国有企业改革的方向，习近平总书记将其归纳为两个“一以贯之”：“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。”^⑤ 要加强和改善党对国有企业的领导，推进中国特色现代国有企业制度建立，贯彻落实两个“一以贯之”，必须进一步提升党组织的地位和作用，这就为党组织职能演变创造了制度环境。最后，加强国有企业党的建设为党组织职能演变提出了现实需求。在习近平总书记关于国有企业党建工作重要讲话精神的指引下，加强党的建设成

① 参见《中办印发〈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〉》，《人民日报》2015 年 9 月 21 日。

② 《习近平谈治国理政》第 2 卷，北京：外文出版社，2017 年，第 176 页。

③ 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》，北京：人民出版社，2017 年，第 20 页。

④ 《中共十九届三中全会在京举行》，《人民日报》2018 年 3 月 1 日。

⑤ 《习近平谈治国理政》第 2 卷，北京：外文出版社，2017 年，第 176 页。

为新时代国有企业改革的首要任务。党组织担负着党建工作的主体责任，要凝聚各方力量共同抓好党建工作，不断巩固党对国有企业的领导，必须拓展党组织的职能，使党组织有职有权有责，真正成为国有企业的领导核心。

3. 发挥领导作用与发挥政治核心作用比较

第一，发挥领导作用的内涵更加丰富。发挥领导作用是对“双核心”论的概括，也就是说国有企业党组织发挥领导作用既包含了原来发挥政治核心作用的内容，又新增了发挥领导核心作用的内容。习近平总书记对什么是领导核心作用讲得非常明确、生动、具体，他指出：“我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点是党总揽全局、协调各方的领导核心作用，形象地说是‘众星捧月’，这个‘月’就是中国共产党。”^①在国有企业中，党组织就处于这个“月”的位置，凡是党组织做出的决定，各组织机构和个人都要贯彻落实，自觉接受党组织的领导，遇到重大问题要及时向党组织请示、报告。在国有企业的公司治理体系中，党组织是坐镇中军帐的“帅”，其他组织机构各负其责、各司其职。只有这样，公司治理才有方向、有章法、有力量。如果没有党组织的领导核心作用，就会导致各自为阵、各自为政，国有企业就会在无休止的争论中坐失发展良机，就会在争权夺利的内耗中走向衰败。

第二，发挥领导作用的方式更加全面。国有企业党组织发挥领导作用的方式是把方向、管大局、保落实，三者有机结合，更加全面地覆盖了党组织的各项主要工作。（1）把方向，就是党组织通过开展思想政治工作，引导广大干部职工牢固树立“四个意识”，把思想和行动统一到党中央精神上来，确保国有企业的生产经营和发展方向符合党和国家的路线方针政策；按照习近平总书记提出的“三个有利于”标准，积极推动国有企业改革，坚决破除一切阻碍国有企业发展的体制机制障碍；带领国有企业通过自主创新，走在高质量发展前列，向国家和人民提供优质产品和服务，不断满足人民日益增长的美好生活需要，为实现中华民族伟大复兴做出应有的贡献。（2）管大局，就是党组织要领导国有企业从国家和人民的根本利益出发开展生产经营活动，坚持为人民服务的宗旨不动摇，使国有企业的行为与党和国家的要求、人民群众的期待保持一致；要保证国有企业时刻以党和国家的大局为重，以人民群众的利益为重，忠实履行国有企业的经济责任、政治责任、社会责任；要严格落实“三重一大”制度，在关系国家安全、企业发展以及职工切身利益的重大事项上加强领导，依法依规及时做出决定或向其他组织机构提出意见或建议。（3）保落实，就是党组织要保证国有企业合法合规经营，保质保量完成党和国家下达的各项任务；领导广大干部职工坚决贯彻党和国家的决策部署，确保党和国家的各项方针政策在企业得到不折不扣的落实；督促各组织机构和群团组织切实执行党组织的决定，凝聚一切力量为国有企业发展壮大共同奋斗；严肃查处各类违纪案件，严格执行党的各项纪律，坚定不移推动全面从严治党，对于执行党组织决定不力或拒绝执行党组织决定的机构或个人，依照党纪党规给予惩戒与教育。

第三，发挥领导作用的保障更加有力。原党章规定，国有企业党组织仅限于“参与企业重大问题的决策”，这导致党组织缺乏正常履职的制度保障。一方面，代表党组织参与决策的人员往往担心被扣上“干扰”甚至“代替”董事会决策的帽子，所以在参与决策时底气不足、甘当陪衬；另一方面，一些国有企业的董事会、经理层在讨论生产经营问题时往往不通知党组织，导致党组织对企业生产经营的具体情况不甚了解，参与决策时无法提出切实可行的意见或建议。十九大通过的党章规定，党组织“依照规定讨论和决定企业重大事项”，这意味着国有企业的重大事项必须经党组织

^① 《习近平关于全面建成小康社会论述摘编》，北京：中央文献出版社，2016年，第96页。

讨论和决定才能实施。凡是党组织职能范围内的重大事项，党组织有权直接做出决定，各组织机构和个人必须按照党组织的决定不折不扣地执行。凡是依法应由股东（大）会、董事会、经理层、监事会等组织机构决定的重大事项，党组织应提出建议或意见，在各组织机构担任职务的党组织领导班子成员必须严格遵守组织纪律，按照党组织的建议或意见执行，不得发表相抵触的言论，做出相抵触的抉择，并要如实向党组织反馈各组织机构的决策和执行情况。这样一来，党组织在国有企业重大事项上的话语权和领导权明显增强，为有效发挥领导作用提供了更为有力的保障。

二、国有企业党组织发挥领导作用的重要意义

国有企业党组织职能的演变是党中央做出的重大制度调整，对于国企国资改革发展意义重大。

1. 有利于国有企业树立正确的发展理念

发展为了人民，这是马克思主义政治经济学的根本立场。马克思恩格斯指出：“无产阶级的运动是绝大多数人的，为绝大多数人谋利益的独立的运动。”^①我国国有企业的资产属于全民所有，发展国有企业的根本目的与党的宗旨内在统一于全心全意为人民服务。党组织发挥领导作用能够促使国有企业坚持诚信经营，避免唯利是图的错误倾向，更加注重保护生态环境、维护职工权益、遵守法律法规；能够引导国有企业树立以人民为中心的发展理念，做到发展为人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享，不断满足人民群众对美好生活的需要；能够推动国有企业积极参与精准扶贫，着力探索解决我国社会不平衡不充分发展的新路子，使国有企业成为提升综合国力、维护人民利益的重要力量。

2. 有利于提升国有企业的效率

习近平总书记强调：“坚持党的领导、加强党的建设……是我国国有企业的独特优势。”^②党组织发挥领导作用能够把党的宗旨和价值观念植入国有企业价值体系，用社会主义核心价值观引导国有企业职工，激发职工爱岗敬业、脚踏实地、奋勇争先的精神，把党组织的政治优势转化为国有企业的竞争优势；能够通过工会、共青团、妇联等群团组织搭建密切联系群众的桥梁，倾听广大职工的心声，帮助职工解决生产生活中的实际困难，救济和扶助特困职工，从而调动职工的积极性和主动性，增强企业的凝聚力和向心力；能够通过开展思想政治教育活动向职工灌输中国特色社会主义理想信念，激励他们以“主人翁”的姿态投入生产实践当中，尽心竭力为企业发展做贡献。

3. 有利于加强党对国有企业领导

国有企业是党执政兴国的重要支柱和依靠力量，加强党对国有企业的领导，是巩固党的执政地位，维护中国特色社会主义制度经济基础的根本保证。作为党在国有企业全部工作和战斗力的基础，党组织发挥领导作用有利于提高党员干部的政治觉悟和政治能力，强化党的意识和组织观念，坚定听党话、跟党走决心和信心，提升作为社会主义劳动者的责任感和使命感；有利于监督国有企业执行党中央的决策部署，保证党中央提倡的坚决响应，党中央决定的坚决照办，党中央禁止的坚决杜绝；有利于教育党员干部积极主动地维护习近平总书记的核心地位、维护党中央权威和集中统一领导，在政治立场、方向、原则、道路上始终同党中央保持高度一致，做到思想上高度认同，政治上坚决维护，组织上自觉服从，行动上紧紧跟随，确保国有企业牢牢掌握在党和人民的手中。

^① 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第42页。

^② 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第176页。

三、国有企业党组织发挥领导作用应纠正的误区

目前，要加强国有企业党组织发挥领导作用，必须解决以下存在的问题。

1. 以公司章程替代法律规范

2017年3月，中共中央组织部、国务院国资委党委印发了《关于扎实推动国有企业党建工作要求写入公司章程的通知》，这一通知对于坚持党的领导、加强党的建设起到了重要作用。但是，公司章程还不能代替法律规范。一方面，根据习近平总书记要求必须“明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位”^①，也就是说，必须在法律层面明确党组织在公司法人治理结构中的地位，公司章程只对公司内部有效，不具有赋予党组织法定地位的效力；另一方面，根据十九大通过的党章规定，国有企业党组织必须服从上级组织、坚决执行上级组织的决定，在宪法和法律的范围内活动^②。因此，必须用法律规范党组织的职能范围、行权方式、责任义务等，保证党组织开展各项工作有法可依。

2. 以抓好党建替代全面领导

当前，绝大多数国有企业已经按照《公司法》的规定，组建由股东（大）会、董事会、监事会和经理层构成的公司法人治理结构。有一种观点认为，党组织只要抓好党建工作就可以了，生产经营等工作由“三会一层”负责，党组织不要插手。这种错误认识的根源在于将中国共产党等同于西方国家的执政党，将党组织等同于西方国家的政党组织。事实上，我国与西方国家的政治经济体制有根本性区别，中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，各个领域、各个方面都必须自觉坚持党的领导。因此，党组织对国有企业的领导也不能局限于党建领域，而应体现在国有企业各项工作的方方面面。生产经营是国有企业的中心工作，更不能离开党的领导，党组织必须紧紧围绕生产经营开展工作，把提升效益、壮大实力、改善管理作为党组织的工作重点。

3. 以国际接轨否定党组织的作用

现代企业制度是在西方市场经济的土壤上形成和发展起来的。有人在简单比较后认为，在西方国家，无论是国有企业还是私有企业的公司法人治理结构都不存在党组织，建立现代企业制度就要同国际接轨，党组织应该随着国有企业改革的深入逐步退出。事实上，这种类比既不科学也不恰当，从世界范围看，现代企业制度并不存在普遍适用的模式，即使在西方也存在着以美国为代表的“股东模式”和以日本、德国为代表的“相关利益者模式”。因此，企业制度并没有孰优孰劣之分，关键看能不能与本国的市场特征、政治经济环境以及社会传统相协调，能不能真正促进企业发展。从我国国有企业改革发展40年来取得的巨大成就来看，党的领导至关重要，党组织的作用无可替代，中国特色现代国有企业制度与我国政治经济制度相契合，能够有力促进企业快速发展。

四、保证国有企业党组织发挥领导作用的路径

党组织发挥领导作用，不是空洞的、抽象的，必须体现在法律、党规、公司章程的制定、修改、规范之中，体现在机构、体制、制度等的设计、安排、运行之中，体现在公司治理的决策、执行、

^① 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第176页。

^② 参见《中国共产党章程》，北京：人民出版社，2017年，第11、15、17页。

监督各环节之中，以确保党组织的领导坚强有力。

1. 夯实党组织发挥领导作用的法律基础

党组织发挥领导作用，既要党章授权，又要法律规范。但是，目前相关法律内容空泛，缺乏可操作性，而且存在大量空白，不能满足新时代国有企业党组织履职的需要。例如：《公司法》仅在第19条规定：“在公司中，根据中国共产党章程的规定，设立中国共产党的组织，开展党的活动。公司应当为党组织的活动提供必要条件。”^①关于党组织的法定地位、党组织的具体职能、党组织与其他组织机构的关系等，无论是法律还是党章均没有明确规定。因此，有必要通过对相关法律进行完善与整合，构建严密系统的法律体系，使党组织在国有企业的活动有法可依。

首先，建立“四会一层”公司法人治理结构。明确国有企业的公司法人治理结构由“四会一层”构成，党委会（党组）是领导机构、股东（大）会是权力机构、董事会是决策机构、监事会是监督机构、经理层是执行机构。其次，明确党组织与其他组织的关系。在国有企业公司法人治理结构中，党组织居于领导地位，其他组织机构在党组织的领导下开展工作。所有机构和个人必须坚决执行党组织的决定，如果有机构或个人认为党组织的决定不科学、不合理、不符合实际情况，可能给企业造成损失，可以请求党组织改变决定。如果党组织仍然坚持原决定，机构或个人在坚决执行的前提下，可以向党组织的上级组织直至中央报告。最后，明确党组织的法定职能。党组织的法定职能主要体现在讨论和决定企业重大事项上，所谓重大事项应包括：管理人员的选拔任用，发展规划和年度计划，财务预决算、大额资金使用、资产重组和股东分红方案，重要制度的制定、修改，重要投资、重大技术改造和引进，涉及广大职工切身利益的重大事项，等等。从表面上看，党组织的职能与其他组织机构的职能存在重合，但实际上并不矛盾。党组织的职能是总揽全局而不是包揽各项工作，是抓重点工作而不是事必躬亲，是充分发挥各组织机构的职能作用而不是专权武断干预具体事务。

2. 加大党组织发挥领导作用的制度供给

充分发挥党组织的领导作用，除了需要法律层次的规范，还要加大制度供给，通过出台党规党纪、修订公司章程、制定企业管理制度，确定党组织的非法定职能，明确党组织发挥领导作用的途径，拟定党组织讨论和决定重大事项的程序。

确定党组织的四项非法定职能。一是做好思想政治工作。宣传党的路线、方针、政策，组织党员学习党的指导思想和基本知识，教育党员干部加强党性修养，自觉抵制“四风”侵蚀。二是搞好组织建设。抓好党支部和党员队伍建设，充分发挥党支部的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。三是领导群团工作。领导工会、共青团、妇联等群团组织，支持职工代表大会开展工作。四是监督执纪问责。监督干部职工遵守国家法律法规，严格执行和维护党的纪律，加强对各组织机构和群团组织主要负责人以及重点部门和关键岗位人员的监督检查，防止国有资产流失。

明确党组织发挥领导作用的四个途径。一是召开党委会（党组会），讨论和决定企业重大事项，研究企业重大问题。二是召集党政工团联席会议，听取各组织机构和群团组织的工作报告，对各项报告提出意见和建议，及时了解企业的生产经营情况和职工思想状况。三是参加董事长办公会、总经理办公会和各种专门会议，参与企业重大问题的决策。四是听取领导干部关于本人婚姻、收入、房产、投资以及配偶与子女移居、从业等重大事项的报告并做出指示。

拟定党组织讨论和决定重大事项四个环节。第一环节，党组织召开党委会（党组会），对企业重大事项进行讨论、做出决定，对拟在董事会上表决的重大问题进行讨论研究并提出意见和建议。

^① 《中华人民共和国公司法》，北京：法律出版社，2017年，第6页。

第二环节，在议案正式提交董事会前，进入董事会尤其是担任董事长的党组织领导班子成员，就党组织的意见和建议与董事会其他成员进行充分沟通，争取协调一致。第三环节，在董事会会议上，进入董事会的党组织领导班子成员充分表达党组织的意见和建议，争取董事会采纳党组织的意见和建议。第四环节，进入董事会的党组织领导班子成员及时将董事会的决策情况向党组织反馈。

在党纪党规、法律法规许可的范围内，国有企业可以根据实际情况，有针对性地制定企业内部制度，促进党组织更好地发挥领导作用，没有必要“一刀切”。

3. 建设复合型高素质党务工作者队伍

充分发挥国有企业党组织的领导作用，关键是要建立一支复合型高素质的党务工作者队伍。当前国有企业党务工作者队伍建设仍然存在不少亟待解决的问题，有的国有企业党务部门工作人员较少，而且兼职多、专职少，人员待遇低，党务干部与经管干部很少交流，党务干部普遍缺乏培养锻炼的机会，年轻干部、业务干部不愿从事党务工作；有的国有企业党组织成为安置富余人员的场所，党务岗位沦为闲职，遇到精简机构和人员，往往首先裁撤党务机构和人员；有的国有企业党务工作者队伍年龄结构严重老化，文化素质偏低，缺乏运用现代信息技术开展党务工作的能力。

建设复合型高素质党务工作者队伍可以从六个方面着手：第一，在认识上，要彻底纠正轻视党务工作、贬低党务干部的错误倾向，提升国有企业对党务工作的重视程度。第二，在培育上，要坚持开展教育培训，不断提高党务工作者的理论水平和业务能力，使之成为既精通党务工作，又熟悉生产经营的复合型人才。第三，在选拔上，要坚持德才兼备、以德为先的选人标准，尤其要选优配强党组织领导班子，既要注重从业务骨干中选拔优秀人才进入党务工作者队伍，也要注重从党务工作者队伍中选拔先进分子担任经营管理人员。第四，在管理上，要为党务工作者提供必要的工作和生活条件，保证党务工作者与相应层次的经营管理人员同待遇、同薪酬，让党务工作者工作有劲头、生活有奔头。第五，在使用上，要安排经营管理人员与党务工作人员有计划地交流，拓宽党务工作者的发展空间，要把政治觉悟高、业务能力强、思想作风正的党务工作者优先选拔到领导岗位上来。第六，在考核上，要制定科学合理的考核评价体系，从德、能、勤、绩、廉等方面对党务工作者进行全面考核，把考核结果作为甄别和使用干部的重要依据。

参考文献：

- [1] 习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年。
- [2] 《国企改革若干问题研究》，北京：中国经济出版社，2017年。
- [3] 韩强：《基层党组织“领导核心”与“政治核心”地位作用辨析》，《探索》2017年第3期。
- [4] 郑寰、祝军：《也论党的领导与国有企业公司治理的完善——中国国有企业公司治理的政治维度》，《经济社会体制比较》2018年第2期。
- [5] 宋方敏：《把中国特色现代国有企业制度的“根”和“魂”落到实处》，《红旗文稿》2016年第22期。
- [6] 张弛：《为什么中国特色现代国有企业制度“特”在党组织？》，《红旗文稿》2017年第6期。
- [7] 蒋建湘、李依伦：《论公司章程在党组织参与国企治理中的作用》，《中南大学学报》（社会科学版）2017年第3期。

（编辑：黄华德）