

中国式大科层体系的历史透视： 国有企业的初始制度逻辑

宋冬林 孙尚斌

摘要 大科层体系是对社会主义国有经济的组织刻画，国有企业则是国家这个有意识合作大陆的有机分支。建设时期，工业化目标与多重约束条件要求科层体系的权威控制完全取代市场主体间自发交易，社会主义积累规律发挥主导作用。通过企业剩余权向国家分级集中、职工通过企业而组织起来，国家、生产单位和生产者个人的物质利益矛盾在宏观计划体制与微观单位体制中解决。面对信息阻塞下的弱激励困境，大科层体系通过条—块关系的结构性调整将剩余权合理下放，而弱激励引发的官僚主义弊病又要求有促进企业决策者—职工利益相容的治理结构与之适应。此时国家与企业、企业与职工间分别存在央地政府和双重治理的中介职能调整关系，两者的不断再生产使国企成为条条与块块的联通器和国家与职工的联结器，在价值规律引入后，前者表现为国企适度集中与央地双向合作，后者表现为党的领导融入公司治理。

关键词 大科层体系 国有企业 计划体制 单位体制 经济建设中的民主集中制

作者宋冬林，吉林大学中国国有经济研究中心研究员、经济学院教授（吉林长春 130012）；孙尚斌，吉林大学中国国有经济研究中心兼职研究员、经济学院讲师（吉林长春 130012）。

中图分类号 F12

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)11-0033-15

一、引论

按其原初性质，国有企业并非科斯式企业那种“无意识合作的海洋中屹立的有意识力的岛屿”，相反，其更近乎一种有意识合作的大陆中延伸出来的分支。即便市场经济要求政治国家与市民社会相互分离，由“国有”——所有者外置所决定，形式上政企分离的两者间仍存在实质上的权力依存关系，这确保了国企能够适时执行某种超经济职能。然而学界尚未对此达成共识，部分研究仍按照科斯式企业的理论及标准来评价、要求国有企业。但作为一个并联、叠加的高速发展进程，中国的工业化、现代化绝非单一自发秩序所能实现，客观规律之所以能够被掌握与运用，其物质基础必然是代表集体理性的“科层大陆”和代表个体理性的“市场海洋”两极体系。

从洋务运动兴建官办工业，到孙中山提出：“中国实业之开发应分两路进行，（一）个人企业、（二）国家经营是也。”^① 中国的“工业化—国有化”二元结合思想及制度探索肇始于清末民初，但在制度路径依赖意义上，社会主义建设时期的制度框架才构成后续制度变迁的母体与起点，并为后继者刻上无法抹除的制度基因，这一框架便是围绕国有企业计划、管理、生产经营所形成的大科层体系。其将国有企业确立为生产力体

^① 孙中山：《建国方略》，北京：生活·读书·新知三联书店，2014年，第145页。

系的核心载体，并选择以单一科层调节主导资源配置，实现了价值规律以外的第二种法则——社会主义积累规律。在第一种场合，共同利益和目标在对特殊利益和目标的普遍追求中得以凝聚。而在第二种场合，代表共同利益的发展战略自上而下逐级贯彻，贯彻的动力与方向因客观生产力水平的限制，以及利益、目标的冲突而存在不足与偏差。当动力不足成为主要短板，便要通过权责利调整来获得一种强刺激，由此放大的方向偏差，又需要新的制度安排来予补偿。

在文献方面，既有研究关注了建设时期国有企业的若干制度安排，如宏观层面的政企关系变化、以企业为杠杆的央地关系调整，与微观层面的单位体制、鞍钢宪法、运动式治理等。但宏观侧鲜见有关央—地、政—企间计划管理体制与运行机制的学理基础，导致对大科层体系普遍置以“僵化”的感性评价，忽视了经济剩余的快速积累与集中调配，即产业、区域政策直接贯彻下的宏观控制效率。微观侧又分别以党史学、社会学等单一视角加以研究，未能体现若干制度背后的互补性与经济学逻辑，引发对企业微观运行效率的普遍低估。事实上，大科层体系的宏观侧与微观侧，以及两侧的各个子制度共同构成一个互补的制度有机体。时至今日，坚持公有制为主体的中国经济仍以大科层体系作为底框架，若拒绝以系统观念分析之，则对每一具体制度及相关变革的分析都难免有所遗漏、有失偏颇，最终使国有企业研究失去整体性和历史基础。故本文从大科层体系的本质、生成，及其中国化的历史性出发，将整个体系拆解为国家与企业、企业与个人两组关系，尔后沿此路径纵向探讨相关制度设计、调整、特色与时代化逻辑，完成对建设时期国有企业宏、微观制度框架的客观科学阐释。

二、大科层体系的历史生成及中国化缘起

从唯物史观出发，理想或原初的社会主义生产方式更多是遵循生产力质态演化规律而进行理性推演的合规律产物。在《资本论》第一卷，马克思基于工具机革命而提出生产力质态变革的时代特征，并归纳出与之伴随的生产组织形式新变化。到《资本论》第三卷，这种变革因新一轮科技革命而再度出现，并为资本的垄断性扩张提供坚实的生产组织基础，有关国有（国营）企业的理论与实践正是在此背景下得到极大发展。

（一）大科层体系出场：公有制与“科层—权威”型组织体系

当大工业开始呈现“经济职能集中化”与“资本占有社会化”两大趋势，马克思推断，“资本主义生产极度发展的这个结果，是资本再转化为生产者的财产”、资源配置职能再转化为“联合起来的生产者的单纯职能”所必需的“过渡点”^①。而过渡的必要性在于，“大工业使建立一个全新的社会组织成为绝对必要的”，即“工业生产将不是由相互竞争的单个的厂主来领导，而是由整个社会按照确定的计划和所有人的需要来领导。”^②以“结束无时不在的无政府状态和周期性的动荡这样一些资本主义生产难以逃脱的劫难”^③。这样一来，原本独立的生产单位被整合为一个由生产与计划部门共同构成的“大科层体系”。此时，权威构成“大科层体系”运行的基础，因为组织内部独立器官的运动上的联系在观念上作为管理者的计划，在实践中作为管理者的权威而和他们相对立，同时生产和流通的物质条件又不可避免地随着大工业的发展而扩展起来，并趋向于日益扩大这种权威的范围。可以说，大工业既造成了“生产力和交换形式本身之间的冲突”，又“通过这些巨大的生产力来发展解决这些冲突的手段”^④，后者即权威—科层制。

使科层体系权威控制完全取代市场主体间自发交易是具备某种效率优势的，这不仅表现在对个别企业生产有组织性与整个社会生产无政府状态的矛盾克服上。一如韦伯所言，科层制是最合乎理性的组织形式，它依靠形式法规确定每个机构的管辖范围，规定机构内的权力分布，把每个职位和责任联系起来并为履行职责建立规则秩序。^⑤较之于市场，科层能够以一种强适应性、有秩序的决策过程节省有限理性、不确定性、信息

① 《马克思恩格斯文集》第 7 卷，北京：人民出版社，2009 年，第 495 页。

② 《马克思恩格斯文集》第 1 卷，北京：人民出版社，2009 年，第 683 页。

③④ 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，北京：人民出版社，2012 年，第 103、644—645 页。

⑤ 苏国勋：《理性化及其限制——韦伯思想引论》，上海：上海人民出版社，1988 年，第 214 页。

不对称和资产专用性条件下的昂贵交易成本。^① 也正因如此，列宁才主张为那种自发“过渡”注入能动力量。他认为，由于无产阶级政权并没有资本主义那种“现成的关系”，因此落在我门肩上的“巨大组织任务”就是“组织计算，监督各大企业，把全部国家经济机构变成一架大机器，变成一个使亿万人遵照一个计划工作的经济机体”^②，“这一极其复杂和精密的新的组织系统”能够“使生产在事实上社会化”^③。但在实践中，这种大科层体系也常因科层规模逾界、内部行为偏移与激励弱化而造成计划失灵与生产力浪费，从而呈现管理收益递减趋势。^④ 因此，一国无法凭借这种单一体制实现长期效率，基于公有制的“科层—权威”型组织体系有其特定的适用条件。

（二）大科层体系何以在中国确立：工业化目标与多重约束条件

从工业化一般规律出发，科层管理性强制与市场竞争性强制是相互替代的两种剩余积累方式，前者能够按国家意志直接调控剩余提取比例，并选择积累的物质形式（产业结构与区域布局），后者则依赖自发秩序，依循农—轻—重顺序发展的产业路径和惯性—极化趋势明显的区域特征，其间可能落入低水平均衡陷阱。相比之下，采取前一积累方式的大科层体系能够缩短工业化进程，宏观效率释放可以抵消管理收益递减下的微观效率损失。以苏联为例，“一五”时期苏联的社会主义工业比重达到99.9%，使其工业产值年均增长19.2%，到“二五”时期，年均增速仍有17.1%。卫国战争结束后，苏联仅两年便将经济恢复至战前水平，到1950年，工业总产值相比1940年增长73%。^⑤

对中国而言，“在新民主主义的政治条件获得之后，中国人民及其政府必须采取切实的步骤，在若干年内逐步地建立重工业和轻工业，使中国由农业国变为工业国”^⑥。“但是首先重要并能带动轻工业和农业向前发展的是建设重工业和国防工业。”^⑦ 此时选择以大科层体系推进工业化，内生于若干时代条件。

首先，对于后发农业国，发展重工业依赖一个强力的、有计划的积累和建设体系。到1953年，全民所有制单位的固定资产投资由1952年的43.56亿元上升至91.59亿元，陡增110.3%^⑧，而同期国家财政收入由183.72亿元增为222.86亿元，仅提高21.3%。^⑨ 重工业建设的大规模投入，使国家的财政经费空前紧张起来。资本主义国家的经济史已经证明，“落后国家要有几亿美元或金卢布的长期借款，才有可能发展重工业”^⑩。但资本主义国家不可能真正地支援后发国经济建设。^⑪ 因此，效法苏联模式，借助国有企业发展重化工业就成为破解资金约束的一个关键制度安排。

其次，“工业较发达的国家向工业较不发达的国家所展示的，只是后者未来的景象”^⑫。刚刚启动社会主义工业化的中国与世界工业前沿已有两轮革命代差。后发优势理论认为，后发国与先发国差距越大，工业化追赶的路线越清晰，从而两者的工业化进程将显示出相当大的不同，“这不仅体现在发展的速度（工业增长率）上，而且还体现在从这些进程中产生的工业的生产结构与组织结构方面”。具体表现为“一个国家的经济越是落后，由旨在增加新生的工业部门的资本供给（此外，还为它们提供更少分权化的以及具有更丰富信息量的企业指导）的特殊的制度因素所发挥的作用就越大”^⑬。

① 奥利弗·E. 威廉姆森：《市场与层级制：分析与反托拉斯含义》，蔡晓月、孟俭译，上海：上海财经大学出版社，2011年，第25—47页。

② 《列宁选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第437页。

③ 《列宁全集》第34卷，北京：人民出版社，2017年，第154页。

④ 奥利弗·E. 威廉姆森、西德尼·G. 温特：《企业的性质——起源、演变与发展》，姚海鑫、邢源源译，北京：商务印书馆，2010年，第29页。

⑤ B.T. 琼图洛夫等：《苏联经济史》，郑彪等译，长春：吉林大学出版社，1988年，第181、213页。

⑥ 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1081页。

⑦ 《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年，第207页。

⑧ 国家统计局固定资产投资统计司：《1950—1985中国固定资产投资统计资料》，北京：中国统计出版社，1987年，第9页。

⑨ 中华人民共和国财政部综合计划司：《中国财政统计：1950—1985》，北京：中国财政经济出版社，1987年，第15页。

⑩ 《列宁全集》第43卷，北京：人民出版社，2017年，第285—286页。

⑪ 参见R. 南克斯：《不发达国家的资本形成问题》，谨斋译，北京：商务印书馆，1966年，第VI页。

⑫ 《马克思恩格斯文集》第5卷，北京：人民出版社，2009年，第8页。

⑬ 亚历山大·格申克龙：《经济落后的历史透视》，张凤林译，北京：商务印书馆，2012年，第11、445页。

最后，建立大科层体系，客观上的一个关键因素是从苏联方面得到了援助中国优先发展重工业的承诺。^①中国向苏联“一边倒”与苏联对华经济援助的国际政治结果，反映着马克思列宁主义意识形态的本质规定性。^②整个 50 年代，中国同苏联和东欧签订的引进项目合同达 27 亿美元^③（折合人民币 66 亿，不足一五计划总投资额的 10%，表明苏联对生产资料的定价极低，各类具有知识产权的技术参数、工艺资料均由苏联无偿提供），其中基础工业占约 80%、国防工业占约 12%^④，在全部引进项目当中，有 89.2% 的外汇用于从苏联和东欧各国购入成套设备 415 个^⑤，通过各种渠道引进的技术资料达 4000 项。1950—1959 年，在华援助的苏联专家共 8500 余人^⑥，有 20%—30% 的技术设计与施工图设计工作是由苏联专家承担。^⑦巨大的制度净收益意味着拒绝大科层体系将导致高昂的机会成本。可以说，建立大科层体系是特定历史条件下的必然之举，是工业化目标与多重约束条件下的最优策略选择。

三、以苏为师时期大科层体系的制度设计

作为一个复杂机体，大科层体系需要若干配套制度来维持自身高效运转，包括建立全国性及各省各县的国民经济委员会、成立各专业部门，以及建立国营、省营、县营、市营各企业间的正确关系等。^⑧到 1953 年，微观的生产经营规章制度与宏观的计划管理体制基本建立起来，中央正式提出“使生产资料的社会主义所有制成为我国国家和社会的唯一的经济基础”^⑨。通过分级管理的计划体制和组织起来的单位体制，中国将政府、企业与个人整合进一个“国营经济综合体”，其凭借条条间横向闭合与层级间纵向贯通的伞状科层结构^⑩，实现了剩余稀缺条件下的强性控制、资源提取与重点投放。

（一）企业决策权向国家分级集中的计划体制

诚然，大科层体系以权力的集中化作为核心特征，但这种权力集中的具体类别、位置与效果还需进一步明确：一是所集中权力主要是生产计划（存量控制）权还是建设计划（增量控制）权；二是所谓权力向国家集中是指集中在中央还是地方；三是权力的集中化是否真的只有僵化而没有成效。

1. 社会主义积累规律要求决策权向国家集中。理论上，社会主义生产应遵循有计划按比例发展的规律。但毛泽东认为，“不以规律为计划的依据，就不能使有计划按比例发展的规律的作用发挥出来”^⑪。那么规律是什么呢？普列奥布拉任斯基认为，这里存在两种分配劳动力和生产资料的方法——价值规律与社会主义积累规律。对于前者，“规则只能作为没有规则性的盲目起作用的平均数规律来为自己开辟道路”^⑫。（这里价值规律不是指作为一般性的劳动消耗比例性规律，即毛泽东一再强调的，通过算账才能实行的那个客观存在的价值法则。^⑬）而后者“一开始就为自己开辟走向自觉的道路”，“在每一个年度，它都迫使我们在整个国营经济内部这样来实行生产力的分配：预先就推测出下一年度以及部分地推测出以后几年的生产力分配”^⑭。实践中，两种规律相互交融且彼此制约，两者不同的力量配比直接导出不同的发展战略。

① 朱佳木：《由新民主主义向社会主义的提前过渡与优先发展重工业的战略抉择》，《当代中国史研究》2004 年第 5 期。

② 刘建平：《毛泽东的美国观与新中国“一边倒”国际战略的形成》，《中国社会科学》1999 年第 5 期。

③ 国家计划委员会对外经济贸易司等：《中华人民共和国技术引进四十年（1950—1990）资料汇编》，上海：文汇出版社，1992 年，第 14 页。

④ 《当代中国》丛书编辑部：《当代中国的基本建设（上）》，北京：中国社会科学出版社，1989 年，第 53—55 页。

⑤ 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1953—1957 固定资产投资和建筑业卷》，北京：中国物价出版社，1998 年，第 441—442 页。

⑥ 董志凯、吴江：《新中国工业的奠基石——156 项建设研究》，广州：广东经济出版社，2004 年，第 159 页。

⑦ 董志凯：《关于“156 项”的确立》，《中国经济史研究》1999 年第 4 期。

⑧ 《刘少奇选集》上卷，北京：人民出版社，2018 年，第 429 页。

⑨ 《毛泽东著作选读》下册，北京：人民出版社，1986 年，第 705 页。

⑩ 刘建军：《单位中国：社会调控体系重构中的个人、组织与国家》，天津：天津人民出版社，2000 年，第 43 页。

⑪⑫ 《毛泽东文集》第 8 卷，北京：人民出版社，1999 年，第 119、34 页。

⑫ 《马克思恩格斯文集》第 5 卷，第 123 页。

⑭ 叶·阿·普列奥布拉任斯基：《新经济学（对苏维埃经济进行理论分析的尝试）》，纪涛、蔡恺民译，北京：生活·读书·新知三联书店，1984 年，第 15、24 页。

在苏联模式中，社会主义积累规律始终占据支配性地位，“价值规律的作用是被严格地限制在一定范围内的”^①。因此国家把货币计算与价格制定当作经济建设和计划国民经济的经济工具。^②譬如国家利用适当的比价体系，一则抽取非核心部门经济剩余，另一则通过预算资金注入与政策性利润来推进战略性部门扩大再生产，刺激其生产积极性。由于康特洛维奇的“解乘数法”及与之配套的“利别尔曼建议”尚未面世，而兰格的计划模拟市场方案又在强调价值规律的道路上走得太远，因此社会主义积累规律实现必然依赖于决策权高度集中的科层计划控制。

2. 基于平衡法的一线串式生产计划。大科层体系首先由宏观的计划管理体制和微观的“经济核算制度”及其内置的“生产计划管理制度”予以确立。经济核算制度的核心要义是通过强化投入—产出核算来提高产量、质量并降低成本^③，因而具备企业一般性。其中的生产计划管理制度则要求企业内部各工厂、车间、工段、班组层层编制生产作业计划，建立各种责任制^④，以对企业下一生产周期的原材料需求与半成品、产成品供给做出计划，这样遵循工序分工原则的各部门可依循事前计划开展生产，保证了各环节物料供应充足、存货储蓄有限。而实行生产计划管理制度的基本前提是建立福特制意义上的技术作业规程，通过生产指数核算来确定技术经济定额，后者直接反映企业的生产函数，借此能够确定一定生产资料与劳动单位投入的标准产出额，制定出更加客观、标准的生产计划。^⑤

从特殊性来看，企业内部计划又要与国家计划相互配套，而非自适应市场需求。根据1952年1月中财委颁布的《基本建设工作暂行办法》，大科层体系需遵循“两下一上”的计划编制方式，即“自上而下颁发控制数字，自下而上逐级编制并报送计划草案，自上而下批准计划”^⑥。而计划制定则采取“平衡法”，即维持企业内生产及收支平衡、区域内各产品供需平衡与国民经济各部门比例平衡。虽然中央能够以价格为杠杆调节微观生产与宏观结构，但经济计算问题的客观存在使价格体系难以准确反映国家意志^⑦，中央必须采用控制数字和指令性、指导性计划等行政调节方式。其中，控制数字负责引导生产计划，其主要参照前期计划的制定与完成情况（甚至控制数最初由企业提出），因此企业既是编制计划的基本环节又是执行计划的基本主体^⑧，在逐级综合并填写各级所用表格后，计划由上到下一线串成。

3. 基于分级管理的剩余权分级集中。进一步地，计划又分为生产与建设计划。如果说前者作为简单再生产计划，依赖企业在中央控制和上级监督下的自主决策，那么后者作为扩大再生产计划，只能由具备统筹规划与横纵协调能力的国家机关制定，与之对应的剩余权向国家高度集中。这就引发剩余权在中央与地方之间的分配问题。与苏联的“联盟政府—加盟共和国/大经济区—经济行政区—地区生产管理局”^⑨多级管理体制相仿，中国同样采取在国家统一计划、法令、税收、劳资关系等共同制度框架下的分级归口管理模式，“凡属国家所有的工厂企业，分为三种办法管理：一是属于中央人民政府各部直接管理者，二是属于中央人民政府所有，暂时委托地方人民政府或军事机关管理者，三是划归地方人民政府或军事机关管理者”^⑩。这样企业被划分为中央企业与地方企业两个层次。生产和建设计划按企业隶属关系由中央主管部和地方政府分别编制，地方各级政府同样设立计划管理委员会，以对企业生产资料统一调配、对企业产品统购统销、对企业利润、折旧基金和投资性支出统收统支，央、地政府在经济职能上既有交集又各管一摊。一方面，虽名义上为属地与

① 斯大林：《苏联社会主义经济问题》，北京：人民出版社，1961年，第16页。

② 苏联科学院经济研究所：《政治经济学教科书》，北京：人民出版社，1955年，第485—487页。

③ 具体包括：编制计划、核定资金、定额管理、保安检查、建立责任制、成本管理、统计报表。

④ 行政的专责制、技术的责任制、技术供应责任制、技术安全责任制、生产调度责任制、设备检修责任制等。

⑤ 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1949—1952 综合卷》，北京：中国城市经济社会出版社，1990年，第805—806页。

⑥ 《基本建设工作暂行办法》，《新黄河》1952年第4期。

⑦ 路·冯·米塞斯、陈国雄：《社会主义制度下的经济计算》，《经济社会体制比较》1986年第6期。

⑧ 刘国良：《中国工业史》现代卷，南京：江苏科学技术出版社，2003年，第65页。

⑨ 陆南泉：《苏联经济体制改革史论》，北京：人民出版社，2007年，第194页。

⑩ 《中央人民政府政务院关于统一国家财政经济工作的决定》，《天津市政》1950年第10期。

垂直双重管理，但中央政府无力全面介入地方工业^①，地方政府掌握其主要剩余权，并在计划编制中尽可能实现自积累与自平衡。中央只需完成全国汇总与最终平衡，各省物资盈余与缺口统一由国家计划委员会和中央贸易部专业公司负责平抑，双重管理实际表现为属地管理。另一方面，中央难以对分散央企实行充分监管，从而需要指定地方当局对央企加以监督、指导、协助，以保证国家统一的政策、方针、计划，重要制度的贯彻实行。^②但由于地方与央企间没有行政隶属关系，前者难于插手、后者不愿服从问题频现。并且地方担负辅助管理责任，却不拥有相应权力和利益，使地方管理动力严重不足，双重管理实际表现为垂直管理。

通过剩余权向国家分级集中，在价值补偿维度，1953—1957 年（一五计划期间），国家共提取基本折旧基金 59.09 亿、大修理折旧基金 32.41 亿、超计划利润分成 10.61 亿，共计 102.11 亿，而三项费用拨款仅为 12.3 亿。通过集中积累，国家财政收入由 1953 年的 173.94 亿上涨至 1957 年的 310.04 亿（当年国内生产总值 1068 亿），5 年总收入 1318.53 亿，为高达 766 亿的建设投资准备了物质基础。^③在实物补偿维度，中国以 156 个项目为核心，以 694 个大中型建设项目为重点（真正落实的达到 921 个），初步建立起自主工业体系，使工业总产值增长 128.4%，年均增长 18%。^④其间企业建设与配套基础设施建设、城市公共服务建设与居民社区建设共同设计、一体推进，新建企业与原有企业及待建企业之间的供应链配套与产业园区共享方案在计划中得到贯彻。^⑤

（二）职工以企业为载体组织起来的单位体制

对大科层体系而言，宏观的计划管理体制重点解决中央、地方与企业的利益矛盾，因而必须有落实到个人利益的微观制度基础与之配套，否则计划将成为一纸空文。这种互补性微观制度就是单位体制，是兼具经济、政治和社会属性的，包含契约关系、组织形式及个体利益相容机制在内的一整套制度安排。

1. 单位体制：超经济的封闭式劳动（力）契约。1952 年，《中央人民政府政务院关于劳动就业问题的决定》指出：“为配合国家建设计划，逐步解决失业、半失业和劳动力问题并争取逐步实现合理使用劳动力起见，应从统一介绍就业开始，逐渐达到统一调配劳动力。”^⑥自此工人就业虽采取劳动契约形式，但企业已失去自主用工权，工人亦不具备自由流动权，劳动力在一定程度上归为公有，职工与劳动力个人产权相互分离，劳动契约具有一定超经济的强制性。同时，劳动契约内置激励条款由中央统一规定，薪酬以八级定额工资为主体，以绩效奖金为补充，各级工资仅在行业间有所差异。^⑦企业拥有少量激励设计和增量分配权，可以从计划利润中提取 2.5%—5%、从超计划利润中提取 12%—20% 用作奖励基金，但提留总额不得超过企业全年基本工资总额的 15%。^⑧

此外，劳动契约的特殊性还表现为企业办社会，即企业提供福利设施和福利事业。多重因素叠加，使企业之于职工拥有一个新的身份——单位。所谓单位，是指国家为管理公有体制内人员而设立的具有政治、经济、社会性质的组织形式^⑨，其异于自由契约下的纯粹经济组织。职工医疗、教育、娱乐等非生产性社会活动均在企业中进行，同时企业也具有一定行政等级并隶属于国家行政机构，强化了职工与企业契约关系的超经济性与封闭性。这样一来，国家建立起高度统一的社会秩序，极大增强了对劳动者的组织动员和控制能力，为中国调动一切资源推进工业化建设发挥了积极作用。

2. 企业办社会与“行政—政党”双重治理。在社会属性维度，企业办社会与分级计划管理体制间存在必然联

① 王丹莉：《工业布局调整中的中央与地方关系：解读“大跃进”时期的财政放权》，《中国经济史研究》2018 年第 5 期。

② 《政务院关于划分中央与地方在财政经济工作上管理职权的决定》，《天津市政》1951 年第 24 期。

③ 董志凯：《国营企业对我国工业化资金积累作出的贡献和牺牲——对“一五”建设资金积累再现认识之一》，《当代中国史研究》1998 年第 1 期。

④ 刘国良：《中国工业史》现代卷，第 158 页。

⑤ 参见董志凯、吴江：《新中国工业的奠基石——156 项建设研究》，第 216—218 页。

⑥ 《中央人民政府政务院关于劳动就业问题的决定》，《江西政报》1952 年第 8 期。

⑦ 产业顺序划分一般是：矿山、冶炼为一类产业，工资标准最高；其次是机器制造、电力；再次是轻工、纺织，工资标准较低。参见刘国良：《中国工业史》现代卷，第 49 页。

⑧ 《国营企业提用企业奖励基金暂行办法》，《山西政报》1952 年第 2 期。

⑨ 周翼虎、杨晓民：《中国单位制度》，北京：中国经济出版社，2002 年，第 3 页。

系。由于中国原有城市及工业规模狭小，企业的大规模建设过程同样是其所在城市的建设过程，新增职工对社会福利设施的迫切需求与城市相关设施的存量供给存在矛盾。又因新建企业多为中央与省级直管，福利设施使用收益由企业及主管部门获得，供给责任落在所在地政府将造成财权与事权不对称，引发条块矛盾。因此国家计委要求凡属工业企业专用的配套设施，由企业负责投资建设。

在政治属性维度，分级计划管理体制要求企业实行“行政—政党”双重治理。由于新中国所接收企业大都存留着旧社会的意识形态，与党的政治路线和经济政策存在直接冲突，因此需要进行政治改造，以便建立起国营工业体系。核心是在原有组织结构基础上建立企业党、团组织，同时改组、组建工会组织，使具体的党务工作由专门管理思想政治教育、宣传、文娱、党务和组织工作的政治机关（党委工作机关）负责执行，统一对工会、青年团的领导，并对企业行政实行党的保证监督职责。^①

3. 职工的“经济人—政治人—社会人”属性。单位制企业的核心功能是将工人“组织起来”^②，以克服计划管理下的那种国家与个人的物质利益矛盾。当经济人基于利己的讨价还价关系开展物质交往活动时，经济要素是自由流动的，企业契约是松散缔结的，这将与计划性的社会化大生产发生冲突。因为经济计划不是在个体的利己决策中制定，由于集体理性有限性，计划无法契合每一个体的特殊利益，即便企业接受指令性计划，也难以避免与职工的再谈判和契约再订立^③，由此可能阻滞全局性经济计划的执行。

若单位制企业将分散个人“组织起来”，企业便成为国家生产计划、剩余汲取与剩余配给调控体系的承载者，和疏通国家与个体利益矛盾的纽带。个人与组织关系的稳固化，使国家与个体的利益矛盾转化为国家与企业，特别是企业与职工的利益矛盾，这样矛盾主要在企业内部得到化解而不致对全局建设造成影响。由于人员长期固化，职工之间的利益依赖关系和职工对单位的身份依赖关系得以确立，在企业的正式科层组织关系以外衍生出纵横交错的人际关系网络。而企业的封闭结构和办社会职能又进一步为人际关系的再生产开辟道路^④，非正式的、隐含的长期合约关系嵌入正式合约关系当中。

可以说，单位制企业的职工已成为经济人、政治人与社会人的复合体，其行为决策不再是个体、集体抑或国家利益最大化的单一目标结果，而是一种经过权衡取舍的综合性选择。其中，社会人要求人与人之间结成由亲及疏的熟人网络，职工与单位（班组→车间→分厂→总厂）之间结成一层层由小及大、由稳固到松散的“社会化家族系统”；政治人则要求人与人之间结成思想信念上的同志关系、组织原则上的权威—服从关系，职工与单位之间则结成利益考量上的小我—大我关系。如果说经济人是高度利己与原子化的个人，那么政治人就是高度利他与社会化的个人，社会人则是一种拥有利己与利他双重倾向且介于原子化与社会化之间的个人，具体表现为利他动机随社会关系的疏远而衰减，且社会化程度以稳固的社会关系网络为限，这决定了社会人能够成为衔接经济人与政治人的枢纽。从经济人属性出发，借助社会人属性，可建立起个人—社群—集体的利益传导机制，合乎集体利益但不符合个人利益的某些指令，会因合乎社群利益而被个人接受，个人诉求也可通过社群行动实现向集体决策的表达。因此社会人属性一经形成，政治人属性得以巩固，使单位制企业在矛盾化解基础上，增加了激励补充的重要功能，譬如单位制企业可借助社会网络与政治动员来提高个体决策中的集体、国家利益考量权重，建立起“厂兴我荣，厂衰我耻”“以厂为家，爱厂如家”的超经济利益相容机制，从而在缺少物质激励的情况下激发工人阶级劳动热情。

四、自主探索时期大科层体系的制度调整

从科层运行一般规律出发，科层层级必然随控制范围扩大而逐渐增多，有限理性下的控制缺失、信息层

① 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1953—1957 综合卷》，北京：中国物价出版社，2000年，第178页。

② “全国同胞们，我们应当进一步组织起来。我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，克服旧中国散漫无组织的状态，用伟大的人民群众的集体力量，拥护人民政府和人民解放军，建设独立民主和平统一富强的新中国。”《中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言》，《人民日报》1949年10月1日，第2版。

③ 建国初期，中国面临劳动力供给总量过剩与结构性短缺双重问题，企业抽调在校学生与企业之间互相挖聘技术人员的现象非常普遍。参见武力、李光田：《论建国初期的劳动力市场及国家的调控措施》，《中国经济史研究》1994年第4期。

④ 刘建军：《单位中国：社会调控体系重构中的个人、组织与国家》，第13页。

级传递的积累损失、子群理性偏离系统理性的决策损失、模拟市场强激励机制或采用“次优”弱激励机制的额外成本与激励损失，以及官僚主义成本等负面因素不断放大。^① 虽然在生产力特定发展阶段，大工业释放的规模经济和范围经济效应支撑着“科层—权威”型组织体系的体量扩张，但也只是延后而非取消了规模不经济拐点，大科层体系的效率空间终将无法容纳中国日益扩张的工业规模。对于该问题，一个标志性思想便是《论十大关系》，其中，国家、生产单位和生产者个人的关系抓住了问题核心，即如何平衡好三者的利益矛盾，实现在国家统一调节下个人与集体的动力释放，直接决定大科层体系的运行效率。

（一）科层结构调整：“中央—地方—企业”的决策权限变动

在科层中，激励强度取决于信息和决策权的匹配度。由于信息的纵向流动效率远不及市场（横向流动），科层顶部需要将权力下放以维持一个必要的动力水平，由此必定牺牲科层系统的理性与有序性。而选择使权力沿条条还是块块下放，则取决于在信息阻塞成因中，空间分隔与逻辑分野何者具有首位性。

1. 充分信息统计量缺失与企业激励弱化。在大科层体系中，严重的信息阻塞直接造成企业激励弱化。一方面，市场发现价格的过程被取消，一个推断企业努力水平的充分统计量不复存在，企业利润因受国家战略与定价偏向影响而存在行业性、地域性、制度性差异，具有鲜明政策性而非竞争性，客观业绩指标只有产品实物量及其“价值扭曲型货币表现”。劳动竞赛下的相对业绩比较与标尺竞争同样失效，而作为补偿策略的同比增长测算又会引发严重的棘轮效应，削弱企业业绩提升动力。另一方面，若委托人无法观测代理人努力情况，则努力供给必然低于帕累托最优水平。此时企业对剩余的分成比例愈小，发掘潜在力量的动力愈弱。面对剩余供给与投资需求的尖锐矛盾，经济剩余只能由企业少量留存，基层普遍出现隐藏产能与做低计划倾向。

当激励问题随科层规模扩张而放大，整个体系开始出现严重的增长缺口。1956年1月，《人民日报》发表社论指出，很多人“安心于一种落后的发展速度，安心于一种落后的平均定额。而事实却是：我们有很大的潜在能力，把这些潜在能力发掘起来，就可以争取实现更高的发展速度，争取实现一种先进的平均定额”^②。若要改变这一现状，就必须诉诸信息禀赋与权、责、利配置趋于对称的制度性变革。由于企业所在的条与块之间存在管理权限的排他性与管理业务的互补性，权限划分矛盾始终存在，即企业收则计划统一但动力弱化、放则行动分散但动力释放。因此对企业管理权限的上收与下放将直接改变条块间的权、责、利分配关系，并实现统一计划与动力释放关系的再平衡。

2. 从以条为主到以块为主的决策权分散。一五时期，大科层体系始终以条为主。1952—1957年，中央企业固定资产总值年均增长20.4%，而地方企业年均增长仅8.93%^③，地方财政支出降至25.9%^④，由此抑制了块块的经营动力。1953年，地方企业产值占全部产值的68.2%，但利润与折旧仅83982亿元，占比12%^⑤。相较之下，地方对央企的管理缺位更加严重。伴随央企规模迅速扩张，垂直部门管理事务不胜繁巨，条条的激励与效率同样受损。对此毛泽东强调，应在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，发挥中央与地方两个积极性。^⑥ 1957年，党的八届三中全会通过《关于改进工业管理体制的规定（草案）》^⑦，正式扩大地方政府在工业管理方面的权限和企业主管人员对企业内部的管理权限。

一方面，各垂直部门将中央企业下放给所在地政府管理，从1957年底到1959年6月，下放央企、事业单位共计1024个，占原单位总数的78%，下放产值占原产值80%左右。^⑧ 地方获得对央企人、财、物的部分支配权，如有权对企业物资进行调剂与再分配；有权负责企业大事管理；有权向中央申请或协调主要干部调动；有权分享企业20%利润。另一方面，企业也获得一定自主权，如获得四项费用、企业奖励基金与四成超计划

① 奥利弗·E. 威廉姆森：《资本主义经济制度》，段毅才、王伟译，北京：商务印书馆，2004年，第183—218页。

② 《为全面地提早完成和超额完成五年计划而奋斗》，《新黄河》1956年第1期。

③⑤ 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1953—1957 工业卷》，北京：中国物价出版社，1998年，第1178、1173页。

④ 中华人民共和国财政部综合计划司：《中国财政统计：1950—1985》，第91页。

⑥ 《毛泽东著作选读》下册，第729页。

⑦ 《国务院关于改进工业管理体制的规定》，《中华人民共和国国务院公报》1957年第50期。

⑧ 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1958—1965 工业卷》，北京：中国财政经济出版社，2011年，第204页。

利润的支配权^①；获得主要管理和技术人员以外的人事权；获得8个原指令性指标的自由决策权。整个二五期间，地方财政支出占比上升至51.9%，超过建国初期。^②通过剩余权下放，中国由以条为主转变为以块为主，地方负责企业具体事务，中央则将主要精力用于全面规划和建设。

权力下放意味着委托人通过关键指标和经济杠杆实现对代理人的间接调控，刺激其围绕关键指标开展竞争。因此企业一经下放，块块便获得建设本地工业的强激励，而条条的跨区平衡力量随之弱化。由于块块没有权力和动力建立区际平衡协作机制，大科层体系出现区域分割，社会再生产发生裂变。原本以央企作为关键节点的国内大循环体系拆解为若干小循环体系，各省协作与平衡关系需要重新建立，引发重复建设与分工退化问题。对此，中央曾在1958年2月出台《关于召开地区性的协作会议的决定》，将全国划分为7个协作区。但在“左”的思想引导下，关键指标最终确定为产量，产品质量及投入一产出效率受到忽视，各地在竞争压力下出现投资饥渴，企业也倾向于搞“大而全、小而全”，缺少内涵式发展动力。1958—1960年，工业劳动生产率相比1957年下降8.4%，三年间基本建设工程项目报废、下马及其他损失，据不完全统计，共220亿元，占三年基建投资总额的22.1%^③，全国工业企业每百元产值生产费用从1957年的51.1元增加到1960年的56.4元。^④对此，1961年国家出台“工业七十条”等文件，使以条为主的企业管理体制再次恢复。^⑤“三五”时期，地方财政支出占比降至38.9%，基本达到三年恢复时期水平。^⑥

1965年11月，中央出台系列规定，力争再次扩大地方与企业管理权限。^⑦到1970年，国家正式启动新一轮企业下放。据统计，1965年央企共10533个，工业产值占全民所有制工业的46.9%，1970年下放以后，中央保留直属企事业单位500多个（工厂142个），工业产值占比降至8%左右。^⑧其间虽然第一轮下放的问题再度出现，但经过五年放权调整与合理控制增长指标，情况明显好转。1973年，国家计委起草《关于坚持统一计划，加强经济管理的规定》，规制了地方事权滥用问题。^⑨1978年，中央出台《工业三十条》，要求将下放不当的中央企业逐步上收。^⑩同年的全国计划会议则要求继续坚持“统一计划，分级管理，条块结合，以块为主”^⑪原则。因此较之于前者，第二轮企业下放持续时间更长，且在调整中仅对下放权力作部分上收，极大保留了地方自主权。可以说，建设时期中国始终在经济集中基础上开展经济民主化探索，大科层体系不断在动力释放与统一秩序间寻求动态平衡，而反复的收—放权运动也使地方经济管理权限不可逆转地逐渐增加，最终奠定了中国经济分权结构的历史基础。^⑫

3. 从行政手段到经济手段的决策权集中。伴随各级地方工业的发展，整个体系由垂直部门和直属企业边界清晰的双层结构转为多级政府与多级企业穿插而成的混合结构。然而，政府和企业在运行上分别呈现一种行政与经济逻辑，前者指组织以履行分内职责和上级指令为中心，强调主观治理，后者指组织确立非行政化的经济目标，强调经济核算。当行政逻辑日益强化，每一政府部门都要管理多家企业，每家企业都要接受多部门管理。不仅政府的多元目标会造成企业经济效率损失，在多头领导下，企业计划编制也因顾及多方要求而耗费大量成本。因此一个调整方案是将同类企业整合为行业托拉斯，使大量政—企关系为企业内部关系所替代，扩大经济逻辑比重。

托拉斯成立后，其作为整体只需对单一上级负责，政府参与资源配置比重显著下降，双层结构再度显现。

① 董辅初：《中华人民共和国经济史》上卷，北京：经济科学出版社，1999年，第333、338、339页。

②⑥ 中华人民共和国财政部综合计划司：《中国财政统计：1950—1985》，第91页。

③⑧ 刘国良：《中国工业史》现代卷，第420、552页。

④ 董辅初：《中华人民共和国经济史》上卷，第339页。

⑤ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第14册，北京：中央文献出版社，2011年，第87页。

⑦ 通过出台《关于改进基建计划管理的几项规定（草案）》《关于国家统一分配物资留给地方使用的几项规定（草案）》和《关于国营工业、交通企业财务管理的几项规定（草案）》，扩大了地方的计划管理权、基本建设管理权和物资分配权，企业三项费用、固定资产更新资金、小型技术措施费用、小型生产性建筑物等费用均可摊入成本，企业提取资金比例得到提升。

⑨⑪ 武力：《中华人民共和国经济史》上卷，北京：中国时代经济出版社，2010年，第550、645页。

⑩ 关系国民经济全局的重点企业实行央地双重领导、以中央为主的管理体制，而中央下放企业应当放到省或省属市一级，不能层层下放。参见《中共中央关于加快工业发展若干问题的决定草案》，北京：总后勤部工厂管理部，1978年，第14—15页。

⑫ 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社，2008年，第127页。

子企业只需完成特定生产任务，原本分散的销售、仓储、财务、政工等配套部门在集成管理中大量撤并。据统计，托拉斯成立后会议、文件减少一半以上，统计报表减少 70%—80%，管理人员精简三分之一左右。^① 特别地，托拉斯能够打破地区分割，释放出跨区域分工与协作的经济效能。此时中央是托拉斯的主要试办方，各地可以有重点地试办地方性托拉斯。因此在建设时期，企业与政府的混合、经济逻辑与行政逻辑的张力使行政性放权运动并不构成决策权限调整的唯一内容，尽管纳入托拉斯的企业只占本行业的少数^②，但经济性集权仍然与行政性分权共同绘制出中国克服微观激励难题的政策图景。

（二）治理结构调整：“国家—集体—职工”的利益链条疏通

当激励不足时，以官僚主义为代表的利益不相容问题随之而来，国家计划难以有效贯彻。对此，一个补偿性方案是发动职工民主基础上的运动式治理，实现“国家—集体—职工”的利益链条疏通。而运动式治理与职工民主又高度依赖具有独特权威性质和组织原则的党委领导制度。

1. 利益不相容问题：官僚主义、贪污与浪费。当弱化了的激励逐级贯彻，科层体系总倾向于叠床架屋，并诱发对错误的宽容、决策的政治性支配、热衷于发号施令与人治的管理倾向等官僚主义弊病，其惯性和惰性难以有效克服。因此官僚主义不过是弱激励下利益不相容的同义语。进一步地，官僚主义又会滋生贪污与浪费。^③ 在大科层体系中，不依赖私人所有权的公权力持有者在配置稀缺资源时，具有将权力租转化为私人收益的内在冲动。而即便个人以审慎的态度、紧张的精神和周密的盘算来开展生产经营，所获私人收益也极其有限。这种私人收益（成本）与公共成本（收益）的非对称结构必然引发公地悲剧，造成监督失灵与规制失效。

在利益不相容问题中，浪费和官僚主义最为严重。因为“浪费的损失大于贪污”^④，而官僚主义作为贪污与浪费的温床，表现为“不注意国家大事，不关注群众痛苦”，“轻视党的组织和纪律，轻视政府和法律”^⑤。此时企业管理人员与上级组织、下级职工的利益不相容构成该行为倾向的基本动因，对内部的信息垄断构成其“保护带”，中央开展经济建设的强烈使命、迫切愿望与绩效合法性压力均难以向下充分贯彻。有鉴于此，间或以运动式治理暂时代替常规治理，并完成对科层的“除锈”与纠偏就成为更好实现国家、企业、个人间利益与行动一致性的可行策略。

2. 治理整风运动对利益相容链条的周期性重塑。自 1951 年起，中国经常性地开展“三反”“五反”及增产节约运动。其中，“三反”通过在工矿企业发动基于坦白检举制的群众斗争，使干部受到深刻教育，群众真正被发动起来，从而对企业工作达到“知无不言、言无不尽”的地步。一般地，处于流通领域的企业经营、供销、仓储部门和政府贸易、税收、金融部门问题较多，业务受冲击较大，生产部门则因同步开展增产节约运动而基本能够完成计划。可以说，治理整风运动是发动群众整顿官僚主义的权威重塑运动，增产节约运动则是发动干部调动群众热情的生产刺激运动^⑥，后者以编制增产节约计划、签订集体合同（企业与上级部门）和联系合同（企业内工段、车间、工序之间）等形式开展，计划的制定与执行直接决定企业业绩。因此在晋升压力下，增产节约运动易于使科层由层层保守转向层层加码，造成生产建设冒进、工人高度疲劳与经济比例失衡。^⑦

① 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1958—1965 工业卷》，第 259 页。

② 1964 年，全国汽车配件厂共有 267 个，汽车托拉斯管 53 个；全国纺织机械厂共有 68 个，纺织机械托拉斯管 16 个；全国橡胶工业共有 367 个厂，橡胶托拉斯管 98 个。参见中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1958—1965 工业卷》，第 254 页。

③ “反贪污斗争和反浪费斗争的开展和深入，必将接触到各方面存在着的各种程度的官僚主义和自由主义的工作作风。这种作风，是贪污和浪费现象所以存在和发展的根本原因。”《毛泽东文集》第 6 卷，第 209 页。

④ 《中共中央关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定（节选）》，《支部建设》2021 年第 18 期。

⑤ 《朱德选集》，北京：人民出版社，1983 年，第 282、283 页。

⑥ 为避免计划在个人意志主导下脱离实际，增产节约计划需要由工会组织动员全体职工积极参加讨论，充分发扬民主，使生产、财务计划和增产节约计划变成职工群众自己的行动纲领，计划执行也由系统的思想教育予以保证。参见中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1949—1952 工业卷》，北京：中国物资出版社，1996 年，第 615—618 页。

⑦ “急躁情绪所以成为严重的问题，是因为它不但是存在在下面的干部中，而且首先存在在上面各系统的领导干部中，下面的急躁冒进有很多就是上面逼出来的……层层下达，甚至层层加重，下面就必然受不了。”参见《要反对保守主义，也要反对急躁情绪》，《人民日报》1956 年 6 月 20 日，第 1 版。

可以说，增产节约运动构成治理整风运动的对冲机制，又因其依赖于原有权威结构，使上述官僚主义弊病始终存在。而治理整风运动则是暂时打断科层中各就其位的常规运作过程，通过集中群众力量和主要注意力来完成对原有科层弊病的纠偏与矫正^①，最终以权力和权威体系的暂时消解来重塑利益相容链条，并以瞬时效率损失为代价换取一段时期的效率增长。由于这种链条重塑源自外生的思想改造^②，而非内生于正式制度的革新与重构，运动必然呈现短周期特征。经常性地发动治理整风运动和增产节约运动成为应对“大科层病”的无奈之举。^③此外，治理整风运动并非无条件发动，其之能够在大科层体系中得到积极响应，有赖于自上而下的卡理斯玛权威，这源于党对国有企业的集中统一领导。

3. 政党治理主导对利益相容链条的常态化巩固。由于存在政党治理，国有企业自成立伊始便探索其与行政治理的结合形式。首先，行政与政党治理在支配关系上对应两种权威——法理权威（制度化权威）和卡理斯玛权威（人格化权威），权威性质直接决定科层内上下级的“权威—服从”水平。其次，两种治理在决策上对应两种组织原则——专断与民主，行政治理适配专责制，权力与责任统一于一人，由其主导组织决策并对组织运行负总责；政党治理适配民主集中制，要求将充分发扬党内民主和正确实行集中有机结合起来，实现集体领导和个人分工负责有机结合。

行政与政党治理在运行机制上的分异最终衍生出两种企业治理形态：一是行政治理为主、政党治理为辅的“厂长负责制”（简称一长制），厂长对上级主管部门负责，对企业执行国家计划、经营管理、生产技术、财务工作均负全责，企业党组织主要对工业生产发挥思想政治领导作用与保证监督作用^④；二是政党治理为主、行政治理为辅的“党委领导下的厂长负责制”（简称党委制），厂长对同级党委负责，一切重要决策都在党委会上充分讨论，而紧急事件、党委决策的执行以及日常行政事务和技术工作的开展则由企业行政领导同志按照个人负责原则进行。^⑤两者的核心界别在于，党委是否领导企业生产经营工作、掌握企业经营决策权，表现为采用多方意见参考下的个人决策，还是多方代表参与下的集体决策，是充分贯彻上级指令，还是基于客观制度选择性发起博弈。

建国初期，新接收企业民主改革尚未完成，大厂矿仍由旧人员任厂长，党内干部缺乏工矿企业管理经验，使企业需要党委对旧人员与旧厂长形成监督，部分地区实行党委制。而解放较早、具备人才干部基础的东北地区于1951年开始试行一长制，到1953年，一长制在全国推行。但在实践中，一长制倾向于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，这种倾向在组织上的反映，就是不重视党委干部的配备。^⑥尽管中央从1955年开始加强企业党组织建设，但一些问题仍无法克服。

一是一长制与上级政府党委制难以衔接，即企业法理权威与政府卡理斯玛权威存在矛盾，大科层体系的权威链条出现第一道裂隙（政府与企业之间）。表现为：企业讨价还价，三级一长领导干部（厂长、车间主任和工段长）对党的方针政策执行有偏差，运动式治理无法沿卡理斯玛权威链条向下充分贯彻，企业形成“针插不进、水泼不进”的利益割据格局，企业与国家的利益矛盾日益激化。

二是一长制与企业单位体制难以衔接，即企业法理权威与超经济封闭式契约关系不相适配，大科层体系的权威链条出现第二道裂隙（企业与职工之间）。表现为：（1）厂长无法有效协调党、工、团、妇等组织的关系和工作，职工有转归单一经济人倾向；（2）党委无法对行政首长施加有效约束，职工代表会议变成由厂长布置任务和向职工群众提出保证的会议，工人权益经常遭到忽视^⑦；（3）三级一长专断与职工民主管理相

① 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期。

② 1952年7月4日，在中央节约检查委员会《关于反贪污、反浪费、反官僚主义运动结束工作的报告》中指出，“三反”运动实际上形成了一个大规模的思想改造运动。

③ 毛泽东对此评价道，“官僚主义这种旧社会遗留下来的坏作风，一年不用扫帚扫一次，就会春风吹又生了。”《毛泽东文集》第8卷，第166页。

④⑤ 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1953—1957 工业卷》，第245、248页。

⑥ 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1953—1957 综合卷》，第212、220页。

⑦ 刘国良：《中国工业史》现代卷，第212页。

互排斥，单向命令与服从关系消解了职工主人翁意识，滋生出对抗专断法理权威的消极情绪^①，而契约封闭性又进一步弱化企业管理权威有效性。

1956 年，党的八大要求企业全面转向党委制，通过职工、企业、国家的利益相容实现自上而下的政令贯通与行动一致性。由于党委决策的重大事务不易界定而又不断泛化，党委领导经常挤占个人负责空间，造成多头管理、无人负责与决策效率低下等问题。因此如何平衡好集体领导与个人负责关系，为集体与个人决策权划定清晰界限，就成为该制度的一大难题。为此中央多次出台文件，强调企业党委不能代替厂长，包办行政事务，而是要领导和支持以厂长为首的统一生产行政指挥系统行使职权。^② 可以说，对两种企业治理形式的尝试与切换，是对大科层体系宏观控制效率与微观运营效率进行权衡的综合结果，此时决定宏观控制效率的国家、企业、职工利益相容更为关键。

五、大科层体系的制度特色及时代化发展

经过制度调整，大科层体系被赋予鲜明的中国特色，其中以宏观侧条条与块块的联通机制和微观侧个人与国家的联结机制最具标志性。对前者而言，企业是联通央地、省市、市县关系的核心枢纽，并构成区域、产业政策的传导工具和实现载体。对后者而言，企业成为国家与个人有机结合所不可逾越的中心环节^③，党的领导和职工民主管理构成企业中介作用的必要条件。

（一）以国有企业为中介的“条条一块块”联通机制

宏观层面，企业对条与块的联通作用内生于生产力维度企业分工协作关系和生产关系维度企业行政隶属关系的矛盾，亦即信息阻塞与统一计划的矛盾。一方面，央企具有最高要素等级和资源配给权限，强生产能力使其业务具有全国性与不可替代性，管理事权难以与地方财权相互适配。另一方面，广泛分散的央企作为全国分工体系与地方分工体系的核心节点，生产计划影响地区与全国平衡，建设计划牵动地区与国家发展。此时中央面临管理上的“松—紧”两难，央企也难以发挥溢出效应，推动大小工业体系融合发展。当央企的一部分权限下放，地方便在横向竞争压力与纵向自主动力驱使下强化对央企的绩效管理、释放央企引领效能。因此，央企不仅是实行计划“双轨制”^④ 的重要载体，更是调节条一块矛盾的桥梁和传导产业、区域政策的核心工具，若进一步拓展，省、市、县企业同样承担对应条块的矛盾调节与政策传导功能。

通过布局优化与结构调整，中国在保证重工业优先发展的同时，实现了产业维度农、轻、重的平衡，区域维度一、二、三线的平衡。首先，结构调整通过央—地在基本建设中分工互补而实现。一五时期，重工业基本建设投资比重达 75.9%，解决主要轻工业品的央企需要在地方企业配合下完成各地差异化生活资料供给。尽管轻工业在工业基本建设投资中仅占 14.97%，但在“就地取材，就地制造，就地推销”原则下，仍实现年均 12.9% 的增长速度。^⑤ 到二五期间，轻工业建设继续以中小企业为主，由地方负责统筹安排。^⑥ 其次，布局优化在中央对地方的引领带动中实现。一五、二五时期，国家通过大型骨干央企引领、中小地方企业为主体，大搞“小洋群”和“小土群”，中央引导性投资与地方配套性投资并行，以地方为主，力争在 1965 年基本建立起全国的经济体系和各大协作区的经济体系。到三五期间，国家通过一线企业整体搬迁、一分为二，以及

① 个人对企业权威的认同主要来源于对党代表人民利益这一性质的赞赏，建设初期不断高涨的劳动热情正是以个人对企业权威的认同作为基础的。参见刘建军：《单位中国：社会调控体系重构中的个人、组织与国家》，第 76 页。

② 1961 年，中共中央制订《国营工业企业条例（草案）》，后续出台《中央关于讨论和试行国营工业企业工作条例（草案）的指示》。参见全国总工会政策研究室：《中国企业领导制度的历史文献》，北京：经济管理出版社，1986 年，第 241—242 页。

③ 蒋学模：《社会主义所有制研究》，杭州：浙江人民出版社，1985 年，第 92 页。

④ 所谓计划“双轨”制，就是一方面，中央部门必须对自己所管的企业和地方所管的同类企业进行全面规划；另一方面，各省、市、自治区也必须对该地区内所有中央部门管理的企业和地方管理的企业进行全面规划。国家计划委员会和经济委员会应该根据这两方面的计划，加以综合平衡，制定全国的计划。参见中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1958—1965 工业卷》，第 690 页。

⑤ 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1953—1957 工业卷》，第 4 页。

⑥ 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编 1958—1965 综合卷》，北京：中国财政经济出版社，2011 年，第 442 页。

技术力量、管理干部、非标准设备成套定向投送等方式支援三线地区发展。1964—1971年，全国共有380个项目，14.5万人，3.8万台设备从沿海地区迁到三线地区。^①

虽同为条块式结构，苏联企业却不具备上述功能。首先，苏联始终奉行以条为主。1952年，苏联所属工业占比达70%，尽管在1957年推行工业大改组（不久后反弹），但企业仅从苏联下放到经济行政区（105个）一级，1959年，地方管辖工业仅占22%，而同期中国企业沿“省→市→县→街道”路径层层下放，各地区在层层平衡要求下主动建立工业体系。^④其次，苏联工业追求高集中度。1954年，苏联有工业企业21.2万个^⑤，到1975年缩减至4.68万个，1985年，4378个生产联合公司创造了50.3%的产品销售额。^⑥而中国在1965—1978年，国有、集体企业由4.59万、11.18万增至8.37万、26.47万，增长82.35%、136.76%。^⑦1978年，占比98.7%的小型企业提供了56.6%的工业产值。^⑧因此中国特色在于，央—地条块关系在各地区内部层层复制，且大企业坚持以扩散效应为主、集聚效应为辅，在统一计划、重点集中基础上开展“全党办工业，各级办工业”^⑨，实现“大权独揽、小权分散”。若就此向前追溯，中国长期延续中央集权下的属地管理体制。官员权力由中央统一授予，对应行政事务逐级发包，形成半自主的全能型多级地方政府^⑩，各地自主权充分而又不至失控。相反，俄国实行地方自治基础上的垂直管理体制，尽管沙俄在19世纪初建立起部门管理制度，但贵族仍在地方自治中扮演重要角色。^⑪为克服长期以来的分散主义倾向，苏联只得坚持垂直管理，使地区间各有分工、高度互补。^⑫

若向后观察，国企这种联通与中介功能延续至今，并完成时代化发展。首先，多种所有制经济发展使地方财政比重日益提高，为平衡央地关系，中国在20世纪80年代推进企业横向经济联合，1991年以后，开展大型企业集团试点，推动国企兼并重组，形成以资本为纽带的子公司体制。其间大量地方企业并入央企，中央国资规模占比由1978年的28.3%上升至2000年的53.3%，实现利润占比由25.1%提高至78.8%。^⑬而地方国企在部分上收后同样获得快速发展，2000—2022年，地方国资年均增长16.7%，高于中央国资的12.0%，与1978—2000年间地方国资的9.7%。^⑭其次，深化改革以来，国有资本不断向前瞻性战略性新兴产业集中，央企引领作用尤为突出。2018—2024年，央企在战新产业投资规模由0.7万亿增至2.7万亿，年均增长25.2%，投资比重由12.8%提高到40%以上^⑮，由于产业与区域政策高度互补，央地双向合作日益深化。

① 赵德馨：《中华人民共和国经济史1967—1984》，郑州：河南人民出版社，1989年，第183页。

②⑤ 苏联部长会议中央统计局：《苏联国民经济统计资料汇编》，中华人民共和国国家统计局编译处译，北京：统计出版社，1956年，第37、38页。

③ 陆南泉：《苏联经济体制改革史论》，第189页。

④ 与中国的层层平衡方针不同，苏联在自上而下下发控制数字后，企业计划按部门原则垂直上报，最终由国家计委按照从各个经济部收集到的计划情报完成平衡。因此苏联计划编制中只存在一次最终平衡，这造成每年的行动计划中并不包含一个设计良好的部门和地区发展战略，虽然每一个地区都有一个计划，但它只不过是把在那个地区的部门和职能计划汇总起来而已。参见克里·特纳、克莱夫·科利斯：《计划经济学》，林毅夫译，北京：商务印书馆，1982年，第33—34页。

⑥ 陆南泉等：《苏联国民经济发展七十年》，北京：机械工业出版社，1988年，第121页。

⑦ 国家统计局工业交通物资统计司：《中国工业经济统计资料1949—1984》，北京：中国统计出版社，1985年，第16页。

⑧ 国务院全国工业普查领导小组办公室：《中国工业经济统计资料1986》，北京：中国统计出版社，1987年，第114、184、185页。

⑨ 中共中央文献研究室：《毛泽东年谱1949—1976》第3卷，北京：中央文献出版社，2013年，第414页。

⑩ 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，第54—70页。

⑪ 县级行政长官（县警察局长）由省贵族会议选举产生，底层农民（农奴）则归地主（领地贵族）管理。参见许金秋：《俄国国家机构和官员制度（19世纪—20世纪初）》，吉林大学东北亚研究院博士学位论文，2008年，第149—184页。

⑫ 这解释了为什么在工业大改组期间，苏联的国民经济综合体系受到冲击，而各级各地区又未能形成自主的工业体系。由于105个经济行政区之间产业高度互补，使企业下放对各地的生产力刺激作用并未达到预期，各经济区企图建立排他性的经济，企图不惜损害国家利益，获得更多的物力财力来进行不必要的基本建设，如福利设施。参见邢广程：《苏联高层决策70年：从列宁到戈尔巴乔夫》第三分册，北京：世界知识出版社，1998年，第152、155页。

⑬ 《中国财政年鉴2002》，北京：中国财政杂志社，2002年，第394页；徐传湛、彭华岗等：《中国国有经济发展报告1949—2002》，北京：经济科学出版社，2012年，第154—155页。

⑭ 《中国财政年鉴2023》，北京：中国财政杂志社，2023年，第416、420页。

⑮ 申海燕：《以战略性新兴产业引领国有经济布局优化调整》，《国资报告》2024年第4期；李心萍：《国企改革进入关键年》，《人民日报》2024年5月22日，第2版。

（二）以国有企业为中介的“国家—职工”联结机制

微观层面，企业对国家和职工的联结内生于集中积累与分散消费的矛盾。由于国家的强性积累需要，政策性、禀赋性利润（职工福利）和按劳分配原则存在冲突，加之信息阻塞，经济刺激面临严重失灵。此时国家意志能否落于个人，直接取决于企业决策是否代表工人利益，即集体—职工的利益链条是否通畅。建国初期，国企普遍建立以厂长为首的工厂管理委员会，吸收工人参加生产管理^①，同时有作为监督、建议、协商组织的职工代表会议与之配套。转向党委制以后，党委会取代工厂管理委员会，职工代表会议升格为职工代表大会（小企业为全体职工大会），有权审查和讨论企业计划，定期检查计划的执行情况，并在必要时向上级机关建议撤换某些企业领导人员。^② 通过职工民主的制度化贯彻，工人从名义上的企业所有者转为决策管理意义上的企业控制者，其积极性与创造性充分调动起来，努力完成生产计划开始成为工人第一要务，企业财产被等视为工人自有财产，工人自发对企业行政权力形成约束。

有别于中国企业的民主管理制度，苏联长期坚持“完全的、绝对的”一长制，其在企业设立简化的集体领导机构，使协议制减到最小限度^③，并要求有经理独立领导的权威和工人绝对服从的劳动纪律^④，各工业部同步实行一长制。^⑤ 而之所以出现管理制度分野，是因苏联实行劳动力流动制度，企业与职工均可主动订立或解除劳动合同^⑥，契约的显著经济属性能够与一长制所依赖的法理权威相互适配。^⑦ 但在中国，劳动合同是封闭的，这种单位体制能够广泛建立，是因新中国脱胎于半殖民地半封建社会，彼时契约制度尚未完成对封建宗法制度的替换，旧厂矿企业普遍采取层级分明的把头制^⑧，把头与劳工间结成超经济的人身依附关系和依赖传统权威的家长制支配方式。当民主改革消解了把头制所维系的传统权威基础，红而未专的干部与重新组织起来的工人面对法理权威无所适从，便需要卡理斯玛权威代为发挥作用。^⑨

面对宏观控制效率与微观运营效率的矛盾及其主要方面的周期性调整，中国多次在两种治理模式中进行切换。又因厂长领导倾向于拒绝集体决策，党委领导倾向于排斥个人专责，使中国在改革中探索出两种治理有机结合的创新方案，即通过一种人员交叉但不相重合的组织间分工（双向进入、交叉任职的领导体制），使党委会和行政委员会既在日常事务中各管一摊，又在重大事项决策中高度互补（三重一大事项的党委讨论前置），克服了一长制那种党委在企业决策中虚化，与党委制那种党委在日常事务中参与过度的问题。在一岗双责人员中，核心是企业一把手对党委书记与厂长（董事长）一肩挑，使以往分置条件下党组织与行政组织间绝对意义上的领导与被领导关系，转变为一般事项上的职能分工关系和重大事项上的工序分工关系。两类治理由二元分立走向融合，并形成一种法理权威和卡理斯玛权威混合兼容的权威型式，从而企业契约关系转变为介于单位体制与一般企业之间的体制型契约^⑩，提高了企业单方面解约的门槛条件，使国企在具备现代企业一般性的同时保证了党的领导与职工民主管理的真正实现。

① 《学会管理企业》，《福建政报》1950年第3期。

② 徐之河、徐建中：《中国公有制企业管理发展史 1927—1965》，上海：上海社会科学院出版社，1992年，第18、177页。

③ 中共中央马恩列斯著作编译局：《苏联共产党决议汇编》第2分册，北京：人民出版社，1964年，第9页。

④ 百爽、白原：《学习苏联企业工作经验 第一集 关于企业管理问题》，北京：大众书店，1950年，第32—37页。

⑤ 刘振华：《工业化进程中的技术引进（1949—1965）》，北京：经济科学出版社，2021年，第147页。

⑥ 潘石：《苏联的劳动力流动制度及其对劳动力流动的限制》，《经济学动态》1988年第6期。

⑦ 苏联曾长期苦于劳动力流动所带来的巨大损失，60年代初，苏联每年因劳动力流动而损失产品价值达30亿卢布，并经常采取限制措施，但收效甚微。政府欲征集工人以开发远东，必许以重利，结果仍有大量工人去而复返。参见袁伦渠：《关于苏联劳动制度的一些资料》，《经济学动态》1980年第7期。而苏联之所以无法将工人真正组织起来，很大程度上因为其经历过资本主义充分发展的阶段，经济契约制度已然形成。

⑧ 有研究认为，把头制形成于洋务派厂矿企业，并与中国传统社会基层组织中的保甲制度密切相关。参见马学军：《把头包工制：近代中国工业化中的雇佣和生产方式》，《社会学研究》2016年第2期。

⑨ 以卞历南为代表的国营企业制度路径依赖说仍然无法回答中国因何能够长期坚持单位体制。若仅是统治阶级的意识形态和思想模型就能够决定单位体制的建立，那么为何苏联政府同样试图限制劳动力流动，却又总是无功而返？参见卞历南：《制度变迁的逻辑：中国现代国营企业制度之形成》，卞历南译，杭州：浙江大学出版社，2011年，第284—285页。

⑩ 宋冬林、孙尚斌：《国有企业改革的理论建构与演进逻辑——以企业契约关系为视角》，《教学与研究》2024年第10期。

六、结语

作为对整个社会主义国有经济的组织刻画，国企与各级归口部门构成大科层体系的主体内容。借助该体系，体现国家意志的战略与计划可得到系统贯彻，但也需要支付较高的组织成本。具体来说，信息阻塞构成一切问题总的根源。其一，高度集中意味着信息与决策权严重错配，引发自上而下的激励失灵。此时一个折中方案是将决策权部分下放，代价却是计划的系统性有序性相应弱化。其二，信息阻塞妨碍了对权力的约束，这为官僚主义大开方便之门，在高筑本位利益边界的同时放大干群对立，弱化职工集体意识与奉献精神。因此与统一计划相适配，党委领导需要取代一长专断，以打通中央到基层职工的权威与利益链条。在价值规律引入后，剩余权配置需要在央地间进行调整，政党与行政治理也应在新的水平上完成融合。总的来说，中国式大科层体系活的灵魂就在于正确贯彻经济建设中的民主集中制原则，包括中央有计划的领导同地方、企业在确定更好地完成所规定任务的方法方面的独立性密切地结合；企业内严格遵守纪律和高度发挥劳动群众参加生产管理的创造性积极性相结合。^① 面对增强核心功能、提高核心竞争力的时代任务，国企改革深化的核心便是使民主与集中的具体形式发生调整：一是在分散决策基础上增强国企行动的战略性、一致性；二是在行政治理基础上增强党的领导与职工民主嵌入的有机性、有效性。

[本文为教育部哲学社会科学研究重大专项“政治经济学自主知识体系中的国有企业”（2025JZDZ001）的阶段性成果。孙尚斌为本文通讯作者。]

（责任编辑：沈敏）

A Historical Perspective on China's Grand Bureaucratic System: The Initial Institutional Logic of State-Owned Enterprises

SONG Donglin, SUN Shangbin

Abstract: The grand bureaucratic system organizationally characterized China's state-owned economy, with SOEs serving as organic branches of the state. Industrialization goals and constraints required authoritative bureaucratic control to replace spontaneous market transactions, enabling socialist accumulation. Contradictions in material interests among the state, production units, and individuals were resolved by centralizing enterprise surplus rights and organizing labor through enterprises within the macro planned and micro work unit systems. Confronting weak incentives from information blockages, the system decentralized surplus rights through structural vertical-horizontal (tiao-kuai) adjustments. Bureaucratic ailments further necessitated governance structures that aligned interests between managers and workers. These intermediary adjustments—in state-enterprise and enterprise-labor relations—continuously reproduced SOEs as connectors linking central-local authorities and state-society. After introducing market mechanisms, this manifested as moderated centralization with bidirectional central-local cooperation and the integration of Party leadership into corporate governance.

Key words: grand bureaucratic system, state-owned enterprises, planned economy, work unit system, democratic centralism in economic development

^① 格尔什别尔戈：《经济建设中的民主集中制》，刘全、新农译，北京：生活·读书·新知三联书店，1958年，第2页。