

# 从“企业办社会”到“企业支持社会”

## ——国有企业与中国特色现代企业制度的探索

杨典 欧阳璇宇

**摘要:** 国有企业改革是政治、经济与社会交织的系统性议题,关系到能否充分发挥社会主义市场经济制度优势和健全中国特色现代企业制度。改革初期,社会学者在社会变迁背景下聚焦国有企业的非经济特征,发展出以国有企业社会成本为代表的独特分析视角。历经四十余年改革,我国形成了一批体现现代企业制度特点的“新国企”,但新的社会成本问题也随之凸显。应对新问题,进一步平衡经济效益与社会责任是未来国企改革的关键。从“企业办社会”到“企业社会责任”再到“企业支持社会”的演进,国企与社会的关系变迁不仅展现了企业自身改革历程、市场竞争力提升和社会贡献方式转变,更彰显了我国对中国特色现代企业制度的持续探索。

**关键词:** 国有企业改革; 社会结构转型; 中国特色现代企业制度; 中国式现代化

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.02.013

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。《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》中指出,要“深化国资国企改革,做强做优做大国有企业和国有资本……增强国有企业核心功能、提升核心竞争力”<sup>①</sup>。改革开放以来,如何推进国有企业改革创新、更好履行其功能使命,一直是经济学、管理学、法学等学科的研究重点之一。国内社会学界虽在改革初期形成了一批关于国有企业和单位制的研究成果,但随着国有企业进入以现代企业制度建设为核心的改革新阶段,社会学对该领域的关注度相对有所下降。当前,国有企业进入全面深化改革新阶段,伴随社会结构转型、社会公平议题凸显及组织形态的持续重塑,围绕国有企业运行与治理的诸多新现象、新问题不断涌现,亟需社会学视角的系统研究。基于此,本文以社会结构转型理论为分析工具,立足计划经济时期至新时代我国国有企业与社会关系变迁的宏观脉络,从国有企业社会成本问题切入,系统呈现国有企业从“企业办社会”到“企业支持社会”的演进逻辑。重点关注国有企业改革发展过程中非经济特征的变化,分析国有企业的社会功能随社会结构调整而非单纯以“效率最大化”为最终目标的历史趋势,展现中国特色现代企业制度的探索过程、制度特色和治理优势,在方法上尝试超越“企业—市场”二元分析框架,为丰富中国特色现代企业制度理论、推动国有企业改革发展提供社会学视角。

### 一、社会结构转型视角下的国有企业改革

#### (一) 结构转型的宏观背景

改革开放以来,中国社会处在整体性的结构转型中,表现为新旧体制的动态转换和结构性要素的全面调整。有学者认为,推动中国发展的力量除了国家干预这只“有形的手”和市场调节这只“无形的手”以外,社会结构转型亦构成影响经济社会发展趋势和资源配置方向的“另一只看不见的手”,中国的现代化进程不仅表现为单纯经济数值增长的结果累积,还伴随着结构转换所带来的推动社会变革

**基金项目:** 国家资助博士后研究人员计划(GZC20240854);中国博士后科学基金面上项目(2024M751589)。

**作者简介:** 杨典,中国社会科学院大学社会与民族学院教授,中国社会科学院社会学研究所研究员(北京 100732; yangdian@cass.org.cn);

欧阳璇宇(通讯作者),清华大学社会科学学院社会与金融研究中心在站博士后(北京 100084; ouyangxuanyu@tsinghua.edu.cn)。

<sup>①</sup> 《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》,北京:人民出版社,2025年,第16页。

的压力、结构变动的动力和资源配置方式的变化<sup>①</sup>。其中,最为核心的是政治和经济领域社会规范的变革转型与社会功能的分化:一是组织体制层面的放权赋权,中央对城市生产经营主体的让利放权和扩大经营自主权,推动工业生产组织体制权力的重新分配;二是逐步放松对经济领域的控制,将资源配置和收入分配的主体由国家行政部门逐步向市场过渡,引入价值规律,重视社会需求,建设社会主义市场经济体制。

国有企业改革即结构转型的直接例证。新中国成立初期,为解决工业基础薄弱、通货膨胀、失业等经济社会问题<sup>②</sup>,行政力量直接指挥企业经济活动,国有企业被建设成附属于国家行政体系的“巨型企业”<sup>③</sup>,承担着政治、经济、社会等多重功能,企业行为兼具政府、市场和社会属性。后因国营工业、国有企业的功能外延被无限扩大,企业逐渐行政化、非经济化,又因缺乏必要的生产经营自主权和剩余利润分配权,事实上的“企业办社会”“大锅饭”和“终身雇佣制”等情况随之出现,职工难以进行工作流动,企业也难以宣告破产,国营企业成为行政系统的经济部门和社会延伸<sup>④</sup>。这种国有企业“单位化”<sup>⑤</sup>造成的组织封闭性、对政府的全盘依赖和功能多元化,不但导致单位制初期所取得的“突出绩效”无法持续,还在后期成为工业发展的制约因素<sup>⑥</sup>。20世纪80年代初,我国政治经济改革的重点从农村转向城市,国有企业改革成为体制改革的核心。这一改革复杂而庞大,不仅涉及经济效率问题和组织内外利益格局的调整,更关涉宏观政治经济体制改革和社会关系调整。改革以来,组织体制和功能转型使国有企业从提供社会职能的主体转向市场化的生产经营主体,为当前“企业支持社会”奠定了制度空间和物质基础;市场经济体制的建立则大大降低了国有企业社会成本,改变了资源获取和利益分配的方式,为从对职工个人的福利兜底转向对社会整体的战略支撑提供了现实动力,引导国有企业从事无巨细地“办社会”走向全局性地“支持社会”。

## (二)超越“企业—市场”二元对立的分析框架

正因国有企业改革与社会变迁、社会结构转型之间的相互影响,西方经济学理论中“企业”与“市场”之间二元对立的分析框架难以有效解释真实世界中广泛存在的相当“稳定”的“过渡型”资源配置形态与牵涉政治、经济、社会多重复杂关系的国有企业。经济学理论倾向于将企业“理性经济人”这一前提假设作为分析的基础,但中国制度环境下国有企业的目标远非追求经济利益最大化这般简单,其组织行为实际上是由国家、管理者、职工及其他众多利益相关者等不同行动主体之间“互动集合”的产物,也是独特制度环境塑造的结果<sup>⑦</sup>。国有企业之所以特殊,还在于其“单位制”特性将企业、社会甚至国家都囊括其中,无法简单套用“企业—市场”分析框架。

## 二、经济体制改革中的企业社会成本问题

20世纪90年代,社会学者通过国有企业社会成本理论回答了“国有企业为什么在‘全要素生产率’得到提高的情况下仍然出现亏损”<sup>⑧</sup>这一现实困惑,呈现了市场经济转型过程中国有企业组织行为选择背后的利益格局、组织目标和运行逻辑,逐步成为后续分析国有企业改革中企业与社会、经济效益与社会责任等关系的基本理论工具之一。

① 李培林:《另一只看不见的手:社会结构转型》,《中国社会科学》1992年第5期。

② 李培林、张翼:《国有企业社会成本分析》,北京:社会科学文献出版社,2007年,第48页。

③ 李培林:《再论“另一只看不见的手”》,《社会学研究》1994年第1期。

④ 李培林、张翼:《国有企业社会成本分析》,第52—53页。

⑤ 路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》1989年第1期。

⑥ 田毅鹏:《单位制与“工业主义”》,《学海》2016年第4期。

⑦ 李培林、张翼:《国有企业社会成本分析》,第20页。

⑧ 李培林、张翼:《国有企业社会成本分析——对中国10个大城市508家企业的调查》,《中国社会科学》1999年第5期。

## (一)国有企业社会成本理论

### 1. 国有企业社会成本的内涵

承担经济、社会和政治多重功能的国有企业为实现其非经济功能所付出的成本即国有企业的社会成本<sup>①</sup>。改革初期,国有企业虽推出一系列市场导向、效率导向的举措,企业“全要素生产率”得以提升,但仍面临连续亏损的局面,其根源在于国有企业“单位制”的性质非但未变反而得到强化,福利供给功能非但未见收缩反而呈现进一步扩张。

在长期形成的制度化利益结构中,国有企业倾向于将部分利润转化为企业内部福利,尤其在面临市场改革等不确定性情境时,决策中的有限理性和机会主义进一步加剧福利内部化倾向。有学者曾于1996年从固定资产、人员构成和保险福利费用三个维度,对全国10个大城市的国有工业企业社会成本进行了测算<sup>②</sup>。该调查显示,国有企业及国有控股企业的非生产性固定资产,非工资性福利保险费用和负责内部社会性、福利性事务的服务人员数量均显著高于私有企业和中外合资企业。实际上,与非国有企业相比,虽然国有企业经济效益较低,但在盈利情况下其获利能力也仍是可观的,矛盾就在于国有企业的经济效益与社会贡献率成反比关系,其根本性原因在于社会成本对国有企业利润的冲销,过量的人力成本侵蚀利润、占比过大的保险福利费用“制造”着亏损。也就是说,国有企业承担了大量本应由社会承担的成本。

### 2. “人员过剩化”与“功能内卷化”是国有企业社会成本的典型表现

国有企业社会成本过高源于两个相互矛盾的目标:一是作为经济组织在市场经济条件下追求经济效益最大化,二是作为单位体制的社会组织追求综合福利最大化。这两个相互矛盾的目标关联着国有企业经营者和职工利益,形成了向下刚性的利益格局<sup>③</sup>。即便之后市场化改革扩大了国有企业经营自主权与分配权,面对与非单位制企业相比利益(福利)下降的情况,经营者仍倾向于强化对综合福利最大化的追求并将留利资金用于增加自身和内部职工的人工成本与福利费用,而虚置国家利益。

上述矛盾直接体现为国有企业运行中的“人员过剩化”和“功能内卷化”。改革初期,国有企业中的冗员(隐蔽失业)现象受到经济因素和非经济因素的多重影响。当时,计划经济体制仍影响着国有企业和劳动力市场,加之失业问题与社会稳定的强关联性,所以,在外部环境相对稳定的情况下,当国有企业决策者选择解雇职工的综合收益小于综合成本时,就会表现为企业的隐蔽失业(人员过剩化或劳动力囤积)。这种兼顾经济层面考量收益—成本等理性选择与非经济层面利益结构、制度环境约束的雇佣现象,即“人员过剩化定律”<sup>④</sup>。随着新中国成立后国有资本的扩大和生产能力的增强,国有企业在提高效率的同时不断扩张社会功能和福利功能,尤其在人员过剩化状态下,国有企业又缺乏解雇自主权和破产退出机制,从而使社会功能和福利功能的内卷化进一步加剧。因此,国有企业在追求综合福利最大化与消化就业人口的双重作用之下,逐渐陷入产量逐年增长、营收却年年下滑的怪圈。

### 3. “人力资本失灵”与国有企业社会成本的分摊

体制转轨和国有企业改革伴随大量人员下岗失业,这一现象的根本原因在于“后工业化”过程中产业结构与就业结构的深刻转型<sup>⑤</sup>。社会结构转型打破了原有结构和体制的平衡,下岗工人在计划经济体制下积累的人力资本难以匹配市场经济中知识技能和就业结构的变化,既难以促进收入水平的提高,也不利于个人社会态度理性化,出现了“人力资本失灵”现象<sup>⑥</sup>。这也表明,短时间内强制性地裁减国有企业中的富余人员、剥离企业社会功能以应对人员过剩化和功能内卷化的做法,易引发对社会群体的次生危害;片面从产权、治理结构等经济理性角度对国有企业进行改革,既难以打破长期以来形成的刚

① 李培林、张翼:《国有企业社会成本分析——对中国10个大城市508家企业的调查》,《中国社会科学》1999年第5期。

② 李培林、张翼:《国有企业社会成本分析——对中国10个大城市508家企业的调查》,《中国社会科学》1999年第5期。

③ 李培林、张翼:《国有企业社会成本分析》,第20页。

④ 李培林、张翼:《国有企业社会成本分析》,第80页。

⑤ 李培林、张翼:《国有企业社会成本分析》,第104页。

⑥ 李培林、张翼:《走出生活逆境的阴影——失业下岗职工再就业中的“人力资本失灵”研究》,《中国社会科学》2003年第5期。

性利益格局和行政、经济、社会一体的封闭性单位组织形式,也易形成连锁性社会风险,影响社会稳定。

## (二)“新国企”与新企业社会成本

自20世纪90年代末推行“抓大放小”政策以来,尤其是党的十八大之后进一步深化国有企业分类改革,县市级层面的国有企业大都进行了民营化改制,保留下来的国有控股和国有独资企业以中央和省级国资管理机构所属的大中型国企为主,且多集中于国防、通信、电力、铁路、民航等战略性行业。这些企业围绕经营市场化、产权多元化、融资规范化推进治理现代化,其中大部分企业还成为国有控股上市公司。总体而言,国有企业内部治理与外部制度安排显著优化,以国企为代表的国有经济结构布局得到改善,发展活力与经济效益明显提升,国有企业在长期制度变迁和战略调整中逐步形成政治、经济和社会等多重使命及多元逻辑动态协同的运行机制,在尊重市场规律、体现国家意志和实现社会期待等方面持续完善<sup>①</sup>。

经历了四十多年的改革发展之后,我国形成了一批体现中国特色现代企业制度特点的“新国企”。这些新国企的内部治理机制、外部约束机制、劳动雇佣制度、市场化程度和竞争力都与改革初期的老国企有较大不同,呈现出诸多新特征:一是出资主体对国有企业的差异化布局。央企聚焦于国家战略安全领域和战略性新兴产业;省级国企侧重于区域性、行业性的资本运作和公共服务;部分地市级国企则集中于地方公用事业和公益性领域。二是所有制结构日益多元化。大量国有控股上市公司采用混合所有制结构,在“改机制”的同时提升企业绩效、形成市场优势<sup>②</sup>,显著改善ESG表现<sup>③</sup>,并且在国有、私有和外资股东及利益相关者之间形成一定制衡。三是行业分布集中化与差异化并重。垄断和半垄断行业引入社会资本参与生产经营以实现市场化运营;竞争性行业国有控股企业通过技术创新形成竞争优势;公益性行业借助混合所有制或市场化治理机制改革提升公共服务效率。四是治理机制现代化。股权多元化和公司法律、上市制度、社会保障体系等外部制度变革赋予国有企业更大自主权和灵活性,社会成本大为减少,预算约束硬化趋势加强;外部战略投资者的引进和企业内部管理流程的优化也提升了国有企业管理的科学性、竞争力和现代化水平。总体而言,相比于改革初期分布于各个行业中规模不一的老国企,“新国企”尤其是央企数量更少、规模更大、实力更强、战略重要性更高。

然而,“新国企”也面临新的社会成本问题。国有企业多处于关键行业或具备较大竞争优势,利润高、职工福利待遇好,由此引发“过度职工福利”“过高高管薪酬”争议,被认为不利于市场竞争并易滋生内部利益集团。特别是,部分企业管理层利用职权所掌握的资源谋求个人利益最大化,通过指使亲朋好友设立影子公司、开展不当关联交易、依靠低买高卖输送利益、受贿行贿等侵占企业资源。这些本属于国家的资产和社会的财富,结果却成了企业管理层和职工的过高收入和福利来源,甚至是违法违纪所得,构成国企“新社会成本”。需明确的是,少数垄断性、暴利性企业出现的问题不能否定四十多年来国有企业在内外部制度改革和结构调整方面的成就,其现状与改革前垄断但仍绩效不佳的情况截然不同。“新国企”的核心社会目标应是通过战略支撑实现国家战略或社会整体利益最大化,这是“企业支持社会”的关键,而高管腐败、过度福利等“新社会成本”本质上是部分利益主体将企业内外部资源异化为私人或小团体利益,挤占了“企业支持社会”的资源投入,削弱了国有企业支持社会的能力。党的十八大以来,国家出台政策限制国企高管过高薪酬和职工过度福利,表明治理“新社会成本”需要通过完善制度设计,强化对社会价值的制度性重视和资源投入的监督考核,以防范内部人利益优先,避免借“支持社会”之名行“利益输送”之实。

实际上,相较于传统国企,“新国企”在应对社会成本问题方面具有不少优势:其一,功能定位的战

① 肖红军、李焯:《基于多重使命和多元逻辑的国有企业运行机制研究》,《财经问题研究》2025年第6期。

② 李维安、王琪、侯文涛:《国企混改何以“改机制”“合优势”?——制度变迁视角下混合所有制并购研究》,《财经问题研究》2025年第1期。

③ 刘岩:《混合所有制改革对企业ESG表现的影响——基于国有企业“正向混改”和民营企业“逆向混改”的比较》,《南方金融》2025年第3期。

略性、引领性和公益性使得企业能更精准地聚焦于国家战略的实现和社会整体利益的提升,契合“企业支持社会”目标;其二,产权多元化有助于企业整合社会资本、利用先进经验和技能,提升企业“支持社会”的能力与对接社会需求的精准度;其三,市场化运作能够避免传统国企内部社会成本过高的问题,通过高效配置资源保障“企业支持社会”的长期可持续性。

### 三、国有企业改革中企业—社会关系的演化

国有企业的社会成本概念是社会学特别是社会结构转型理论解释国有企业与社会关系变迁历史过程的核心概念工具,沿着这一分析思路,能够突破单一经济收益的讨论,聚焦国有企业改革与社会整体利益的平衡,更多关注社会议题。若只聚焦于内部制度和市场经济环境来研究国有企业,则难以打开国有企业发展和改革的“黑箱”,尤其在中国经济社会剧烈变革期,社会结构转型深刻塑造着国有企业组织行为取向,交织其上的复杂政治、经济和社会关系持续影响着企业的改革发展路径。在四十多年的改革过程中,伴随着社会结构的转型,国有企业在提升市场竞争力的同时对社会贡献的方式也发生了显著变化,体现了对中国特色现代企业制度的不懈探索。

#### (一)计划经济时期(1949—1978年)“企业办社会”的形成与发展

计划经济时期的单位体制下,社会发育程度低,国有企业作为依附于行政机关的单位制组织,承担着工业化生产和为社会群体提供生产生活相关社会服务的双重目标。“企业办社会”的形成与发展,实质是经济组织按国家计划所进行的社会整合,其典型特征表现为经济组织的目标模糊性和社会功能的泛化。一方面,国有企业为内部职工提供“从摇篮到坟墓”的社会服务与福利;另一方面,缺乏生产经营自主权的企业需兼顾工业化积累(经济效益)与确保社会稳定(社会效益),承担高额社会成本。“企业办社会”虽内含丰富的社会功能,但本质是行政计划代替市场和社会功能,在这种关系模式下,企业只是充当国家对社会进行总体性治理的组织载体,其社会功能是国家行政职能的延伸。

#### (二)市场化改革初期(1978—1997年)“企业办社会”的逐渐退场

经济体制改革逐渐打破了“单位制”的封闭性和单位内部的刚性利益格局,国有企业为提升市场竞争力和经济效益,开始剥离“企业办社会”功能,国家—企业、市场—社会之间的关系不断被重塑。但由于社会保障体系尚未健全,市场机制的引入导致原本由国有企业承担的社会成本外化,加剧了短期社会风险。最为典型的是下岗职工“人力资本失灵”引发的部分地区社会问题。而且,在“企业办社会”的逐渐消退中,企业仍然承担着不同程度、针对特定人群的隐性社会成本。因此,尽管国有企业与社会之间已从行政捆绑走向边界重构,但仍存在着不少模糊地带,社会成本的市场化改革与社会承接(社会保障体系的建设)之间亦存在着制度缺口。

#### (三)现代企业制度建设时期(1997—2012年)“企业社会责任”的兴起

社会主义市场经济体制的完善推动国有企业向现代企业制度的改革进一步深化,健全现代产权制度、完善治理结构和大力发展混合所有制使国有企业从福利兜底转向相对独立的市场化经济组织。西方企业社会责任理念(CSR)的引入在当时被视为提升企业竞争优势、平衡企业经济效益与社会利益的手段。而且,因国有企业在我国经济体制中的特殊角色定位和部分企业在环境污染、生产安全和食品安全等领域的违法违规行爲,自2008年起,国资委要求央企必须发布“企业社会责任报告”,当时新修订的公司法也对上市公司提出相同要求,以回应国家与社会的双重诉求。

与其他市场主体类似,通过承担社会责任,企业能够提升品牌知名度和利益相关者福利。虽然国有企业还在国家政策引导下参与对口帮扶、西部大开发等,但这类责任的承担多具有局部性和暂时性,与企业主营业务、核心战略的相关性往往比较弱,企业社会责任的履行仍多被视为“成本项”而非“价值项”。因此,国有企业将“企业社会责任”纳入运营实践,其行为逻辑主要表现为对市场化转型与制度建设要求的工具性适应,具有一定被动性。

#### （四）中国特色现代企业制度完善时期（2012年至今）“企业支持社会”的形成

国有企业作为党执政兴国的重要支柱和依靠力量，在推进中国式现代化建设中肩负重大经济社会责任。社会对国有企业的期待也从改革初期的提高效率转向更好发挥制度优势和提升国家治理现代化水平，要求国有企业在履行国家战略、维护社会公平、提升公共服务水平中发挥引领作用。

“企业支持社会”是国有企业在市场化改革深化阶段形成的一种自主互动新模式，既突破了单位制时期“企业办社会”的行政依附性与福利兜底逻辑，也超越了传统“企业社会责任”以规避外部风险为主的工具性取向，是国企与政府、市场、社会等主体构建的新型权责关系，其核心功能是在社会结构转型中基于国家战略和社会整体利益为经济社会发展提供结构性战略支撑。在这一关系模式下，国有企业特别是央企作为兼具经济属性和政治属性的组织，从宏观层面来看主要发挥以下作用：一是支撑国家战略和国际竞争，为应对发展风险和提升发展能力承担“卡脖子”技术的研发<sup>①</sup>、物资的战略性储备、关键产业与技术的备份、全国范围内特别是经济落后和偏远地区的非营利性基础设施建设等任务；二是弥补市场失灵，提供其他市场主体或组织无法供给的公共服务、应急产品/服务；三是促进社会公平，在乡村振兴、区域协调发展中推动利益和财富再分配，通过与地方多主体之间的数字共生和责任共担助力共同富裕<sup>②</sup>；四是强化制度合法性，国有企业作为国民经济的重要支柱，通过划转国有资本充实社保基金、支援社会民生建设等，实现企业利润由全体人民共享<sup>③</sup>，增强公众对我国社会主义经济制度和根本制度的认同。

### 四、国有企业、中国特色现代企业制度与中国式现代化道路

#### （一）“企业支持社会”是中国特色现代企业制度的关键特征

1978年至今，国有企业改革历经“放权让利”、“两权分离”、“抓大放小”、股份制改造、现代企业制度建设、分级分类改革、混合所有制改革等阶段，企业与市场关系、企业与政府关系、企业与社会关系、企业与国有资产管理机构关系逐渐清晰，产权更为多元，围绕着企业控制权、企业内部治理和企业所有权的改革成效显著。混合所有制改革降低了非国有资本在部分行业的进入壁垒，对于形成良好市场竞争环境、促进社会公平具有重要意义<sup>④</sup>，不同所有制企业在市场经济中相互竞争、共同发展的格局基本形成。国有企业改革成就的重要基础是逐步厘清企业、市场和社会的边界，在对标现代化企业和面向市场的过程中降低社会成本，精简社会功能。

以“新国企”为代表的中国特色现代企业制度，其核心导向区别于西方“股东利益最大化”与工具性企业社会责任，而是深度融入国家治理和中国式现代化建设中，以从战略层面支持社会发展和民族复兴作为改革发展的长期目标。“企业支持社会”是中国特色现代企业制度发展成熟的标志之一，核心特征是国有企业与社会的关系从行政强制下的局部福利和被动的工具性适应向自主的功能协同转变，并通过制度创新将企业组织优势和经济效益转化为社会发展动能，推动国家治理体系和治理能力现代化，彰显社会主义市场经济的制度优势。“企业支持社会”在支撑国家战略、弥补市场失灵、促进社会公平正义等多个方面发挥着不可替代的作用，进一步稳固了社会主义市场经济的制度根基。“企业支持社会”的实践表明，中国的经济改革需立足本土制度环境，在企业组织的现代化过程中促成政治、经济和社会逻辑的统一，不片面服膺于单一的资本逻辑或者行政命令，这正是完善中国特色现代企业制度的核心追求。

中央全面深化改革委员会第三次会议强调，“推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性

① 李政：《国有企业推进高水平科技自立自强的作用与机制路径》，《科学与科学技术管理》2023年第1期。

② 张欣、辛杰、刘欣悦等：《乡村振兴背景下涉农国有企业社会责任的数字共生机理——基于山东农担的数字惠农案例研究》，《管理学报》2025年第9期。

③ 江剑平：《利润全民共享：国有企业扎实推进共同富裕的逻辑与路径》，《当代经济研究》2023年第10期。

④ 胡叶琳、黄速建、施怡：《论更高水平的国有企业混合所有制改革》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2023年第1期。

新兴产业集中”<sup>①</sup>。近年来,国有企业在上述领域取得诸多成效,为更好发挥“企业支持社会”职能奠定了良好基础。在公共服务领域,“新国企”突破传统依靠行政指令提供局部性、小范围的公共服务供给模式,在国家战略引导下主要通过市场化运作和资源再分配机制进行跨区域建设,比如在欠发达和偏远地区推进数字化、智能化的新型基础设施布局,为区域协调发展、推进共同富裕及经济高质量发展提供战略支撑,体现了新国企“企业支持社会”的全局性、自主性。在应急能力建设方面,相较于传统被动响应和事后突击的应急模式,“新国企”正在构建以主动预判、快速响应和跨区域协同的应急体系,提前储备“平急两用”资源,解决可能存在的市场失灵问题,强化“企业支持社会”的战略性和协同性。在公益性领域,相较于传统国企的内部福利,“新国企”建立了制度性的国有资本划转社保基金和央企定点帮扶等制度,将企业内部公益拓展至社会整体,通过同社会群体共享发展成果的方式彰显社会主义制度的优越性,为“企业支持社会”提供系统性、普惠性实践范式。

从纵贯视角来看,平衡社会成本与社会整体价值始终是国有企业改革的关键之一。改革初期,“企业办社会”导致社会成本过度侵蚀利润,使国有企业陷入发展困境;而在国企改革全面深化的新时期,高管腐败、利益集团化等“新社会成本”虽表现形式不同,但本质仍是社会成本与经济效益的失衡,挤占“企业支持社会”的资源投入,削弱国家战略支持能力与公众认同。就此核心矛盾而言,国有企业的“企业支持社会”应当逐步构建管控社会成本与扩大社会价值创造的双重机制:一方面,通过更好落实国家战略和调整战略定位,提升自身效益增强创造有效社会价值的的能力,不断寻求社会成本最小化与社会价值最大化的目标;另一方面,通过优化考核体系、完善公司治理、加强外部监督等制度设计强化对企业无效社会成本的监管。

## (二)中国特色现代企业制度与中国式现代化道路

正因国有企业在我国国民经济发展中的主导作用和在中国特色社会主义事业中的支柱性地位,其发展深刻影响着我国经济社会发展水平、共同富裕的实质性进展和社会群体的获得感,因此,高效运转的国有企业是中国式现代化的重要制度优势。

在前期“市场化”“现代化”改革基础之上,国有企业作为中国特色现代企业制度体系的重要组成,已经从计划经济时期服务于内部职工的“社会成本”导向,升级为服务党和人民、夯实社会主义道路物质基础和政治基础的使命导向,是党执政兴国的重要支柱和依靠力量,既体现着政治体制、经济治理特征,又承担着回馈社会的责任。国有企业已成为政府宏观调控的重要抓手,也是国家公共组织的经济与社会延伸,其治理现代化与国家治理体系和治理能力现代化相辅相成。国有企业适应市场、获得良好经济效益既是自身治理现代化的结果,也是我国国家治理能力提升的体现。因此,国有企业改革不单单是经济问题和生产效率问题,更是政治和社会问题,关乎中国特色社会主义市场经济制度优势能否充分彰显,亦关系到突破西方以私有制为基础、以股东利益最大化为核心的“现代企业制度”范式,探索出契合中国式现代化的企业发展路径的成败。从“企业办社会”到“企业支持社会”,既体现了国有企业四十余年改革历程,也反映了国有企业市场竞争力的提升和对社会贡献方式的转变,是中国式现代化的重要成就。

从长期完善“企业支持社会”与推进中国式现代化的战略角度来看,未来国有企业改革需聚焦三个重要方面:一是社会公平,缩小国企与其他市场主体在收入分配、福利保障、职业稳定性上的差距,解决不平等问题;二是市场竞争,破除部分国企垄断获利格局,提升市场化与竞争能力,保障上下游供应商权益,优化消费者与客户体验,维护市场经济健康发展与各类市场主体信心;三是国有企业角色、责任与中国式现代化的关系,新自由主义下美式“股东导向型”的“现代”公司治理模式专注于股东利益最大化,忽视企业员工、社区及其他利益相关者权益,探索契合中国制度环境与国企定位的发展路径、平衡经济效益和社会责任是未来国有企业改革发展的关键问题。

从实践路径来看,“企业支持社会”意味着在社会功能进一步分化和市场化改革全面深化的条件

<sup>①</sup> 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第三次会议强调:全面推进美丽中国建设 健全自然垄断环节监管体制机制》, [https://www.miit.gov.cn/xwdt/szyw/art/2023/art\\_1c5d022a01d241279124d97d72c3657c.html](https://www.miit.gov.cn/xwdt/szyw/art/2023/art_1c5d022a01d241279124d97d72c3657c.html), 访问日期:2025年12月4日。

下进行社会整合,需要在新发展理念下将产业链协同、企业战略导向变革和支持社会行为的边界规制进行有机统一,以兼顾经济效益和社会进步。一是以产业链协同为纽带,突破经济效益至上导向,依托国有企业在产业链和企业集群中的优势地位,带动中小微企业协同发展,增设保障公平竞争、促进利益协调和强化可持续发展能力等指标,在产业提质升级的同时避免利益集团化。二是重视战略导向的考核,将国有企业落实国家战略纳入国有资产考核体系与企业战略,引导国有企业向推进共同富裕、乡村振兴和提供公共服务等方面倾斜资源,优化其在支持社会方面的领导决策、资源配置和具体执行等组织行为,实现国资考核与企业发展战略的深度协同。三是明确“企业支持社会”的权责边界与实施清单,运用穿透式监管监测风险,防范形式化“支持社会”功能与利益输送行为的出现,避免“企业支持社会”沦为新的企业社会成本。

## 五、结论与讨论

中国的社会结构转型是制度化结构的系统性重构,表现为多领域的渐进式改革推动社会向新体制全面转型,最终形成更具效率与包容性的现代社会体制。国有企业与社会关系变迁也始终与这一转型紧密相关:计划经济时期,“企业办社会”导致国有企业“人员过剩化”和“功能内卷化”现象;市场化改革初期,国家、企业、社会之间的利益分化,社会流动加快,企业与社会之间的界限逐渐清晰,但社保体系滞后和“人力资本失灵”集聚了一定的社会风险;随着西方企业社会责任、ESG等理念的传入,企业开始了模仿和工具性适应行业规范;党的十八大以来,“企业支持社会”开始了国有企业与社会的主动协同,核心是通过制度创新实现政治、经济与社会价值的统一。国有企业所承担社会功能的演化,反映了国家治理体系和治理能力现代化的进程,是国有企业与社会在长期互动中组织逻辑变迁和制度创新的结果,表明国有企业与社会的关系并非简单的二元对立,而是随社会结构转型进行动态重构的过程,本质是中国国有企业在国家治理与社会发展中角色定位的持续调整。

国有企业改革是经济问题,更是社会问题。本文通过构建“企业支持社会”的逻辑主线,借助分析不同时期国有企业的社会成本,整合国有企业改革、市场经济建设与社会治理、民生建设等,解释了“国有企业的社会功能如何随社会结构而变”“国有企业如何通过组织创新实现社会支持”等问题,体现了国家治理正主动适应工业社会向后工业社会的变迁,积极加大教育、医疗、住房、就业等社会保障与社会福利投入,逐步改变民生建设只是企业发展和财政支出负担的刻板观念,树立“注重经济发展与民生改善的良性循环,在发展中改善民生,在改善民生中挖掘发展新动能”<sup>①</sup>的新理念。从理论上讲,将国有企业改革置于体制转轨、社会结构转型、“后工业化”的宏大进程中,得以跳出“就经济论经济、就企业谈企业”的窠臼,将企业改革与更宏观的国家建设与社会治理联系在一起。从方法论上看,从国有经济改革入手,突破了经济效率最大化假设,超越了现有研究局限于“企业办社会”或被动社会责任等角度对国有企业社会功能方面开展的讨论,充分反映了新时代国有企业与社会关系的新变化,开启了中国社会学对体制转轨和结构转型视角下国有企业改革与政府、社会关系研究的新角度。“企业支持社会”逻辑基于社会结构转型理论与中国制度环境现实,用以分析组织创新在社会资源重新配置以及国家治理体系和治理能力现代化中的作用,有助于厘清其与“企业办社会”“企业社会责任”的差异,丰富中国特色现代企业制度的理论内涵,为构建中国自主的国有企业理论提供新的社会学视角。

应当指出的是,相较于经济学、管理学与法学等,社会学对国有企业改革的研究在理论对话深度与现实解释力上仍具有提升空间。本文所提及的国有企业社会成本理论、“单位制”研究等社会学研究成果走出了一条与经济学、管理学等不同的研究进路,突破了“企业—市场”“企业—社会”“政府—企业”等传统二

<sup>①</sup> 国家发展改革委社会发展司:《奋力推进“十五五”时期社会事业高质量发展》, [https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/dt/sjdt/202512/t20251231\\_1402882\\_ext.html](https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/dt/sjdt/202512/t20251231_1402882_ext.html), 访问日期:2026年1月23日。

分法。将国有企业改革发展置于整体宏观社会之中去理解,形成了在体制改革和社会结构转型中研究国有企业的社会学分析框架,至今仍具有重要的学术价值,为从中国式现代化道路、政治经济体制改革和现代企业制度形成的宏观层面探索完善中国特色现代企业制度提供了社会学视角。长远来看,国有企业仍需避免陷入单纯追求“股东利益最大化”和短期利益的发展导向,而是形成具有中国特色的兼具经济效益和社会价值的现代企业制度。这一目标的实现,还需要学界、政府、企业界在综合考量政治、经济和社会等因素的基础上持续探索,共同寻求契合我国制度环境和国际发展趋势的国有企业改革路径。

---

## From “Enterprises Managing Social Affairs” to “Enterprises Supporting Society” —An Exploration of State-Owned Enterprises and the Modern Enterprise System with Chinese Characteristics

Yang Dian<sup>1,2</sup> Ouyang Xuanyu<sup>3</sup>

(1. School of Sociology and Ethnology, University of Chinese Academy of Social Sciences,  
Beijing 102488, P.R.China;

2. Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, P.R.China;

3. Society and Finance Center, School of Social Sciences, Tsinghua University, Beijing 100084,  
P.R.China)

**Abstract:** This study reviews the reform in China’s State-Owned Enterprises (SOEs) over the past four decades and analyzes the transformation of their social functions amid China’s broader social restructuring and the establishment of a modern enterprise system with Chinese characteristics. In the planned economy era (1949—1978), SOEs functioned as administrative “units” providing both production and comprehensive social services, resulting in welfare dependence, low autonomy, and high social costs. During the early market-oriented reform period (1978—1997), divestment of social functions enhanced competitiveness but also externalized social costs due to underdeveloped market institutions and social security systems.

Between 1997 and 2012, SOEs advanced property rights and governance reforms and adopted Corporate Social Responsibility practices, though largely in a symbolic and non-strategic manner. Since 2012, the consolidation of a modern enterprise system with Chinese characteristics has fostered a shift toward “enterprises supporting society,” with SOEs—especially central SOEs—proactively aligning with national strategies, supporting strategic industries, addressing market failures, and promoting social equity. The study identifies the emergence of “new SOEs,” marked by differentiated investor roles, diversified ownership, strategic industrial deployment, and improved governance, while noting new challenges such as excessive executive pay and internal interest groups. Methodologically, it moves beyond the Western firm - market dichotomy, arguing that SOE behavior is institutionally embedded and shaped by interactions among state, managerial, and stakeholder actors.

The study concludes that “enterprises supporting society” is a defining feature of China’s modern enterprise system and reflects SOEs’ transition from administrative appendages to active contributors to national governance and Chinese modernization. It highlights the need to reduce income disparities, curb monopolistic structures, and further align SOE functions with national development goals.

**Keywords:** State-owned enterprises reform; Social structure transformation; Modern enterprise system with Chinese characteristics; Chinese modernization

[责任编辑:陆 影]