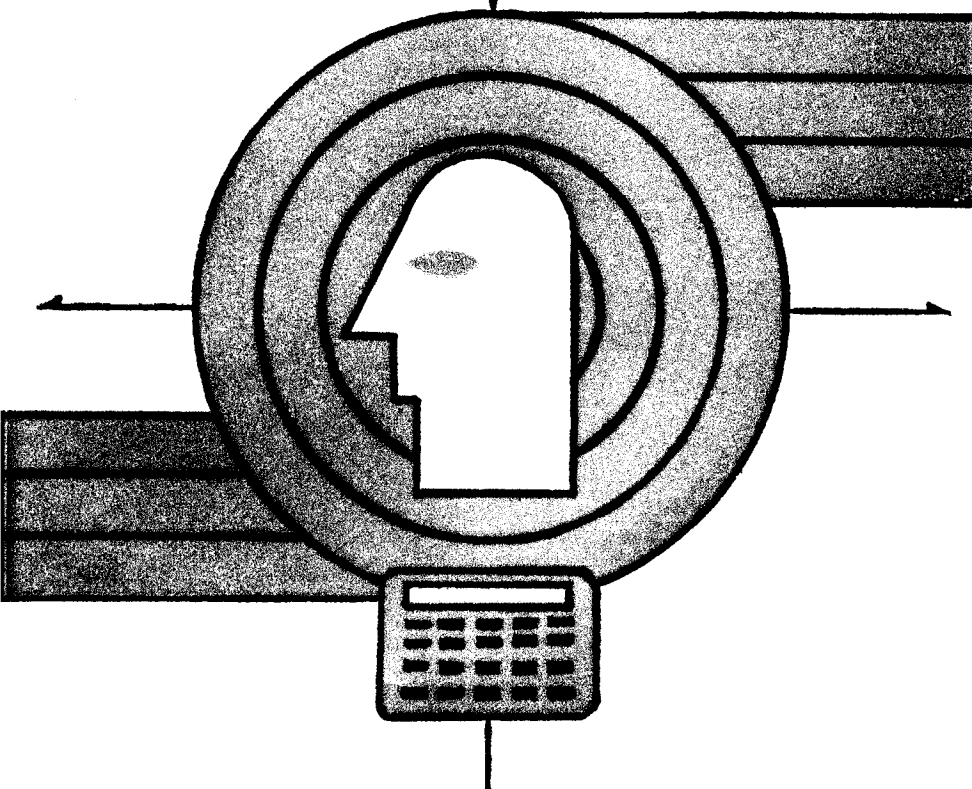


科技政策与管理译丛

〔美〕威廉·J·科宁厄姆著



苏联工业管理 的现代化

科学技术文献出版社

内 容 简 介

本书全面探讨了赫鲁晓夫以后的年代中,苏联管理科学的发展和为工业管理改革所作的努力。首先概述1965年以后苏联工业管理的现代化,着重说明扩大分权在管理科学发展中所起的作用。然后,作者介绍了苏联管理理论的产生过程及其在现行经济体制中的应用,其中包括作为管理改革的基本研究方法的系统分析法的出现,数学模型和计算机在决策中的应用,以及管理控制的经济方法和行为方法的引进。最后一部分探讨了职能合理化对现有体制结构的影响及70年代部级机构的改革。

本书可供研究苏联政治、经济、管理及组织理论和管理科学的专家、学者,以及一般管理人员参考。

William J. Conyngham

The Modernization of Soviet

Industrial Management

Cambridge University Press

1982

苏联工业管理的现代化

[美] 威廉·J·科宁厄姆 著

陈文林等 译 黄长著等 校

科学技术文献出版社出版

海洋出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

787×1092毫米 32开本 9.125印张 194千字

1989年7月北京第一版第一次印刷

印数: 1—2000册

社科新书目: 220—083

ISBN 7-5023-0781-8/F·69

定价: 4.50元

序 言

这项研究开始时简单得容易使人发生误解，因为开始只是调查1965年经济改革对工业组织产生的影响。在早些时候出版的《苏联的工业管理》一书中，我探讨了共产党在工业决策方面的领导作用，当时就已经提出了一些令人感兴趣的问题，我希望把这些问题跟改革联系起来，更系统地加以研究。50年代末，60年代初赫鲁晓夫复兴工业管理一再失败，很自然就出现这些问题。在那动荡的年代中，赫鲁晓夫通过经济管理的思想政治动员，努力使管理体系富有生命力。这样做显然与当代的形势是风马牛不相及的。他的反复试验法主要是为了改组党和国家官僚机构，却不能应付苏联社会经济发展所带来的巨大变化。从根本意义上说，根据赫鲁晓夫的经验，令人怀疑象苏联现行体制那样既庞大又复杂的管理体制，实际上能否合理地加以管理和控制。

在赫鲁晓夫以后的时期，继续努力创造一个现代管理体系，是对前一时期的一种反应，同时也是想超越前一时期的冲击力。赫鲁晓夫的后任没有忘记促使赫鲁晓夫垮台的强烈而不利的政治反应，这一教训使他们在研究管理问题时小心谨慎。然而，在政治领导集团中，人们逐渐认识到：一个非常复杂的社会经济体系向按照传统方式组织起来的工业体系提出了难以对付的挑战。核心问题仍然是如何提高工业管理效率同时又不削弱该政权的政治结构。这个问题对于勃列日

涅夫比对于赫鲁晓夫也许更尖锐。

从1964年以来，在探索一种现代工业组织的过程中，名副其实的新的因素一直是为发展一种科学的管理理论，使其成为使管理体制合法化的出发点所作的努力，这种努力是多方面的，至今仍未全面完成。设想社会和经济过程能够有意识地、合理地加以规划和控制，这是苏联马克思主义的根本点。但是，用明确的、现成可用的语言来解释这个问题，这无论对苏联学者，还是对西方学者来说都是非常困难的。80年代初期，对于苏联式的管理体制是否能够将复杂的工业经济管理得效益显著，在理论上是含混不清的。过去十五年的经验充分表明：在现行体制的框架中，工业管理的组织发展仍然是前途未卜的工作。

合理化的过程一直集中在解决两个基本的、起作用的问题。第一个问题是经济效益问题，这是从30年代初就干扰中央管制经济的老问题。第二个紧密相关的问题一直是组织多元化的扩展。组织多元化的过程，是中间层次的管理组织的作用得到发展，也是中央指导和控制作用减弱和放松的过程。其双重目标一直是要提高资源分配的效益，促进工业组织的一体化和应变能力。

过去十五年中对这些目标的追求是一个复杂的过程，而且是在各种环境中在各级水平上进行的。很清楚，最基础的水平是对如何管理复杂的工业体制的理论进行探索。当然，这种研究受到现行管理体制特有的复杂性和制度缺乏活力的重大限制，也受确定现行管理体制并使之合法化的传统合理性范式的重大限制。在这方面，管理现代化的中心问题是：在现存的意识形态和政治限制下能否确立另一种可供选择的管

理模型。由于新的管理结构和方法的发展是合乎逻辑地从这种体制理想地发挥作用的一般模式中派生出来或者是与之有关的，因而这个问题具有重要的意义。

这项研究工作的焦点在于近二十年来涌现出来的理论或概念，以及这些理论或概念是如何应用的，取得了何种结果。

第一章概述赫鲁晓夫以后时期工业管理改革的结构、实施过程和情况。其余各章集中叙述理论的产生及其在现行体制中的应用。第二章探讨作为管理改革的基本方法的系统分析的出现。第三章和第四章研究数学模型和计算机在决策中的应用，以及管理控制的经济和行为方法的引进。第五章评论职能合理化对现行体制的结构的影响。第六章讨论70年代的部级改革。

在几年的研究过程中，我受惠于多方的帮助，如果无须回报的话，谨在此表示谢意。感谢胡佛战争、革命与和平研究所的补助金，感谢对本书初稿所作的有价值的批评。也感谢埃尔哈特基金会为我写这本书所提供的资助。我的家人和我非常感谢牛津圣安东尼学院院长和各位同仁，他们对我们英国停留一年期间给予了盛情的款待。

我也应该感谢国会研究服务局的约翰·P·哈特，全国科学基金会的唐纳德·奥芬坎普，天主教大学的托马斯·韦斯特。每一位都对手稿做出了杰出的贡献。当然，他们对手稿是不负任何责任的。

威廉·J·科宁厄姆
华盛顿

目 录

序言	(1)
----	-------

第一章 管理改革概况	(1)
------------	-------

管理体制	(3)
------	-------

管理问题	(23)
------	--------

对管理理论的探索	(38)
----------	--------

第二章 管理改革的系统分析方法	(53)
-----------------	--------

作为一种管理逻辑的系统	(53)
-------------	--------

系统与管理范式	(61)
---------	--------

作为政策范式的最佳经济职能系统	(69)
-----------------	--------

第三章 发展一种管理技术	(87)
--------------	--------

模型化的问题	(89)
--------	--------

计算机与决策	(107)
--------	---------

突破信息障碍	(113)
--------	---------

作为开发项目的 OGAS	(118)
--------------	---------

计算机在工业上的应用	(129)
------------	---------

第四章 管理方法现代化	(137)
-------------	---------

经济方法和1965年的改革	(138)
---------------	---------

管理问题的人的方面	(161)
-----------	---------

第五章 形式结构的合理化	(182)
计算机和结构合理化.....	(183)
经济改革和结构合理化.....	(195)
行为对工业结构的影响.....	(206)
第六章 寻求新的部级结构	(220)
1973年部级机构的改革.....	(221)
新结构下的权力关系.....	(238)
合理化改革展望.....	(252)
跋	(261)

第一章

管理改革概况

1965年以来，苏联工业管理的现代化大部分呈现出非常复杂的形式，因为中央计划机构和生产所有制的公有制把这种体制设想为在政治上是统一的，在意识形态上是已确定了的。在组织上，苏联工业管理是更大的、层次繁复的党-国家组织综合体的构成成分。对工业管理起主要影响的是政治。

按照共产党和苏联国家机构之间的分工，国家正式负责决定行动目标，分配权限和资源，选择和调配工作人员，协调与监督贯彻执行的过程。对国家机构进行渗透，部分参与和控制则是共产党的工作。党的专职干部习以为常地介入到等级制度中每一级的几乎每一项管理职能中；党对促使这种体制的运转和一体化也负有特殊责任。正如T.H.里格比提出的：

“苏联可以称为单一组织社会，因为几乎所有活动均是由指定的各级干部根据单一的无所不包的命令进行管理的。”

苏联工业管理的组织是复杂的。它的正式结构与西方典型的对应组织非常相似。这种组织是等级制的金字塔式结构，职能专门化，有明确固定的管辖范围和工作标准和经过训练的工作人员。正式权力虽然来自集体，但其来源却是单一的。这种体制呈现专门而固定的形式，并对严格行为和独断专行大加鼓励。

机械的、明确的和权力主义的模式当然是一种理想的类

型。苏联的管理制度可以恰如其分地认为是人工子系统和自然子系统的混合型模式。与明确的、合理化的人工子系统形成鲜明对比的是，自然子系统是文化、社会、心理以及政治关系的综合体，该综合体是围绕着人工子系统发展的，而且起着支持和修正综合体的作用。在苏联的实践中，人工子系统的功能一直是塑造和控制自然子系统。苏联的管理历来非常强调行政纪律和政治动员，以此作为克服以下种种危险的主要手段，如人的易变性、越轨行为和失职，以及凭感情用事的关系和次优化作用的过度发展，或者在损害组织的总目标的情况下执行地方和子系统目标。但若没有自然子系统，苏联的管理能否起作用，那是值得怀疑的。

30年代中期以来，管理理论在工业组织的管理工作中所起的作用很小。传统上只从法律和管理的角度来描述系统内的权力分配和职能分配的正式原则。

公法的传统强调三个普遍原则。最重要的是民主集中制，据此，集中的权力与民主分享和义务相结合。第二个原则强调有必要把一长制与集体决策相结合。双重从属关度的原则是统一纵向和横向管理机构的正式形式。根据该原则，中层管理单位在纵向上从属于上级组织，同时在横向上从属于加盟共和国或地方行政管理机构。苏联的管理的特点历来都是集中制、垂直体系与一长制。

权力分配的现行管理概念为“有限的功能主义”。到20年代末，在苏联工业组织中引进F.W.泰勒的功能主义。但在30年代初，每个专家向基层、职能部门下属人员直接下达命令，引起协调方面的许多问题。即使在30年代中期，工业经济就已极其复杂，简单地回复到基层—职能部门这一结

构是不行的。有限的功能主义的折衷方案允许参谋机构或职能机构在其正式管辖范围内，向下属组织发布命令。在许多方面，折衷方案在该系统的管理上导致严重职责不清。

管 理 体 制

苏联国家最高执行机构是苏联部长会议，其正式职责是制定工业政策，指导管理体制。它的形式结构庞大而臃肿（见图 1.1）。例如，1974年7月，该部长会议由主席、第一副主席，六十一位部长，十三位最重要的国家委员会主席，还有十五位加盟共和国部长会议主席（当然成员）所组成。实权似乎集中在主席团，即由主席和副主席组成的内部内阁。

部长会议拥有制定计划、协调和管理国民经济的广泛权力。部长会议独自或跟共产党中央委员会一起发布一系列命令和决定，常常是关于非常有限的或专门性问题的命令和决定。而对决策的程序和过程却是小心翼翼地讳莫如深。服务于部长会议的行政参谋机构的大小、结构和职能也是保密的。但是，其行政管理结构可能与加盟共和国的部长会议的结构相似。例如，俄罗斯加盟共和国部长会议的执行机构就是行政事务管理部。该执行机构包括主席及其副手的秘书处和一系列的分支机构和职能部门，这些部门与共和国的国家委员会和部是平行的。每一个部门对有关的各部或委员会进行协调和监督。

部长会议直接协调和管理国民经济的能力显然是有限的。随着经济日趋复杂，管理的主要负担越来越落在中级机

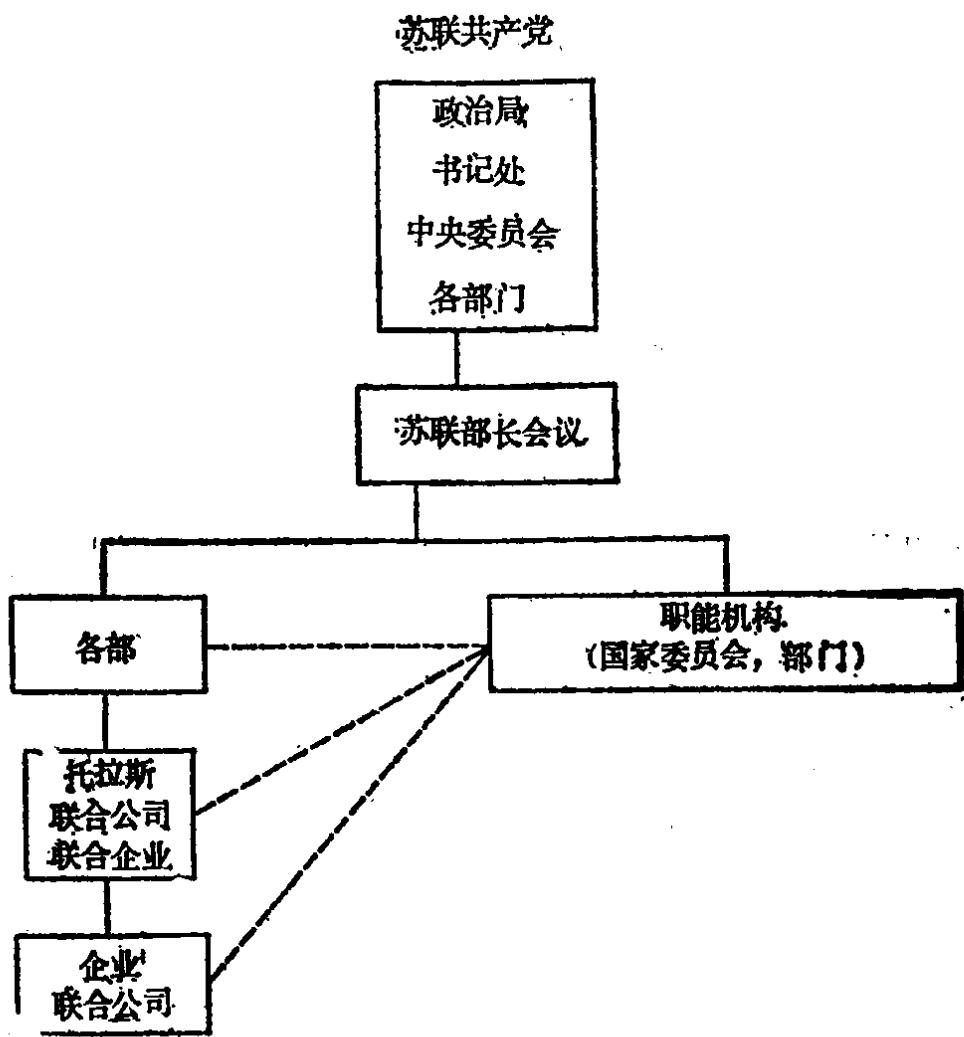


图1.1 苏联管理机构总表

注：虚线表示有限制的交往联系

构上，该级机构一般有两种类型：职能机构和作为分支的各部。

职能机构

最重要的国家委员会的主席，同时担任部长会议副主席（参阅图 1.2）。在法律上，国家委员会是全国性机构（直接向莫斯科报告）或加盟共和国机构（也向地方政府机构报告）。国家委员会具有专业化的职能，但却有着标准的正式

结构。权力集中在委员会。较大的委员会一般设有一个由主席及副主席，加上主要部门的负责人组成的小委员会。在工业管理方面关键的职能机构一直是那些调节投入产出的机构，即国家计划委员会和国家物资技术供应委员会。但是，1965年以来，其他职能机构的作用已经稳步扩大，这是对越来越复杂的管理工作的反应。

表1.1 经济管理的主要职能机构

苏联部长会议	
苏联各国家委员会和机构	
• 国家计划委员会	• 财政部
• 国家物资技术供应委员会	• 中央统计局
• 国家科学技术委员会	• 苏联国家银行
• 国家建设事务委员会	全苏基本建设拨款银行
国家物价委员会	发明创造委员会
• 国家劳动工资问题委员会	• 印刷委员会
• 人民监察委员会	• 标准、计量和计量仪器委员会
• 国家职业和技术教育委员会	微生物工业管理总局
国家采购委员会	国家矿产资源委员会
• 国家林业委员会	国家仲裁法庭
• 国家对外经济关系委员会	国家物资储备总局
• 全苏农业机械联合会	

• 部长会议成员 (1974年7月)

来源：1974年7月27日《真理报》第1—2版；G. Kh. 波波夫编：《管理机构的职能和结构及其完善》，莫斯科，经济出版社，1973年，第四章。

核心的职能机构是国家计划委员会 (ГОСПЛАН)。该委员会负责制定国民经济计划并协调计划的执行。国家计划

委员会的结构复杂（参阅图 1.2），它有一个委员会和一个小委员会。在等级结构的底层为约40个分支部门，负责协商和管理各部生产计划。中间层为综合部门（综合局），负责根据诸如资本投资、劳动力、财力和地区等因素平衡各部计划。最高层为国家计划部，该部按照共产党领导通过部长会议发布的各种政策指示，负责综合国家计划的各个方面。

社会经济发展的压力已经导致结构不断分化。1965年以来，已经建立了许多新的部门，以引进新的计划和刺激方法，以及把数学方法和计算机应用于国民经济，应用科学技术上的新成就。1967年，其物价部成为一个独立的国家委员会。为了协调苏联国民经济计划和经互会的工作，又建立了一个专门的部门。在国家计划委员会附属的许多机构中，总计算中心在工业组织现代化的工作中起着很重要的作用。

苏联管理体制的基本特点是：通过国家物资技术供应委员会，从行政上对物资供应进行分配。在30年代，供应网是作为对重要的优先项目实行定量分配短缺物资的方法发展起来的，而如今已在管理控制的总系统中成为固定的制度。1973年，国家物资技术供应委员会分配工业流动资本的60%左右。

作为一个有由共和国和州供应机构组成的分支网络的全苏机构，国家物资技术供应委员会像国家计划委员会一样，也有一个大委员会，一个小委员会和一个行政机构，该机构由分支部门、职能部门和房产管理部门组成。最重要的是负责产品供销的领导机构（苏联供销总局）和出售大型建筑工程设备的领导机构（苏联工程设备制品配套供应总局）。因为物资供应的计划与分配是与国家计划委员会和各部共同负

责的，因而涉及工业分配投入量的后勤工作变得非常困难。

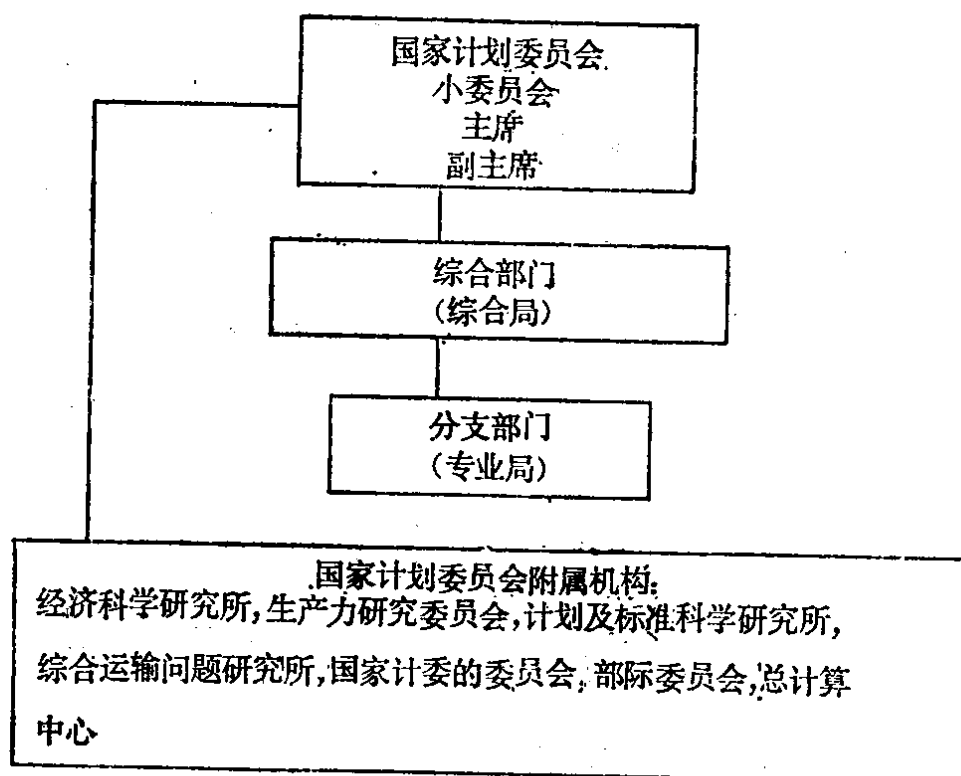


图1.2 国家计划委员会的结构

来源：F.I. 科托夫《苏联国民经济计划组织》，莫斯科：经济出版社，1974年，第三章。

每一个国家委员会，像国家计划委员会和国家物资技术供应委员会一样，都是一个巨大而又复杂的组织。例如，国家银行负责对工业发放短期和长期的信用贷款，和掌握企业的财务状况；总行设有22个行政管理部门和8个部，在每个加盟共和国的州、大城市和行政区中都设有分行。该行管理78000个储蓄所，办理57万个企业的各类转帐业务，雇有约15万人。中央统计局和财政部的正式机构也很复杂。

分支各部

工业组织的核心是1965年建立的工业部系统，基本上是

30、40年代所具有的形式。与职能机构一样，各工业部对于社会经济发展的主要反应是结构上分化。在1966年至1975年间，全苏的工业部的数目从16个增加到27个，虽然加盟共和国的工业部数目稍微有所减少（参阅表 1.2）。随着工业经济的成熟，部系统在规模、产品、生产技术和管理系统方面也表现出越来越多样化。

表1.2 各工业部（1974年7月1日）

部 长 会 议		
全 苏 各 部		加盟共和国各部
航空工业部	建筑、筑路和公共经济	地质部
汽车工业部	机械制造工业部	轻工业部
煤气工业部	机床和工具工业部	木材和木材加工工业部
	造船工业部	
机械制造工业部	拖拉机和农业机械制造工业部	肉品和奶品工业部
	化学、石油机械制造工业部	炼油和石油化学工业部
轻工业、食品工业及家庭用品机械制造工业部	化学工业部	食品工业部
医疗工业部	纤维造纸工业部	工业建筑材料工业部
海运部	电子工业部	渔业工业部
石油工业部	电子技术工业部	煤炭工业部
国防工业部	畜牧和饲料生产机械制造工业部	有色金属工业部
通用机械制造工业部	石油工业部	冶金工业部
仪器制造、自动化设备和控制系统工业部	通讯设备工业部	能源、电气化工业部
无线电工业部	动力机械制造工业部	采油工业部
中型机械制造部		
重型和运输机械制造部		

来源：《真理报》，1974年7月26日第1—2版。《经济报》，1972年第9期：第11—12页。

有些部比通用汽车公司大几倍。一个部可管理几百个或几千个企业，雇用的职工少则50万，多达360万人。产品品种，可以从煤炭工业部的几种，一直到化学工业部的几千种产品。生产技术的组合也有所不同，从重型机械制造工业部的传统生产，到一些化工厂和炼油厂的高度机械化生产不等。

传统上，各工业部或者是按行政管理级别的不同（全苏的或加盟共和国的），或者是按产品类型不同（采掘工业、重工业或轻工业）而有所区别。全苏性的部主要涉及重工业和国防。这些部通常集中程度高，管理的企业较少，而且比加盟共和国各部的地理分布集中和层次少。后者管理采掘工业和轻工业的工厂，很显然，这里的管理问题复杂得多。

工业部的正式结构也是比较标准的。全苏的部和加盟共和国的部在结构上存在着基本的差别。1973年以前，加盟共和国的部可以有五六个层次，而且在每个加盟共和国和莫斯科都有该部的工作人员。对比之下，全苏的部一般只有三个层次。最高一级为部长和五六位副部长，一个咨询委员会，以及一个科学技术委员会。1970年，部的中间层次为生产管理机构，即负责生产的主要管理局（总局），以及职能机构，即主要的职能管理机构。总局和主要的职能管理机构数目为20到30个不等；中央的工作人员平均约为1000人。部内的正式权力是建立于一长制的基础上的，部长即代表部的权力。形式上，生产管理总局直接管理企业。在制定计划的初期阶段，总局分配物资和基金，培训企业管理人员，并能改变或取消企业的决定。制定计划，供应物资，劳动和培训、财务、基本建设的管理，以及其他职能则由主要的职能管理机构执

行。由于它们控制着对企业来说必不可少的资源以及有限的功能主义的原则，非正式权力有流入职能管理机构的趋势（参阅表 1.3）。

表1.3 部的主要职能管理机构的结构和职能

部 门	职 能
计划经济	制定本部门当前的和长期的计划。
财务管理	与国家预算、银行、供货厂商和客户保持本部门的财务综合平衡和支出。
劳务管理	对劳动力进行规划并把劳动力科学地组织起来。
组织和工资 干部和教育机构的管理	组织工资和奖励制度。 监督干部的培训 and 再培训及干部使用。
资金管理	组织建设计划的制定和实施。
建筑施工	监督建筑施工事宜。
设备和供应管理	确定本分支的需求，分配设备和材料。
技术管理	制定规划以确定新技术以及新设备、新产品的研究发展的地位，并监督其完成。
生产管理	主要从事制定计划、专业化、提高生产能力和交货。
总机械师和总动力师室	使设备现代化和修理设备，以及供热、供能。
事务管理——档案馆、秘书处	为部长、副部长和部的委员会服务。

来源：G. Kh. 波波夫编：《管理机构的职能和组织及其完善》，莫斯科：经济出版社，1973年，第148—149页。

工业企业

70年代，由于多厂公司的兴起，使苏联企业的作用变得模糊不清；但是，70年代末，企业仍然是组织生产的主要机