

苏联工业和建筑业 管理的改組

叶菲莫夫著



生活·讀書·新知·三联書店

苏联工业和建筑业管理的改组

叶菲莫夫著

潘文院译



生活·读书·新知三联书店

一九五九年·北京

А. Н. Ефимов
ПЕРЕСТРОЙКА УПРАВЛЕНИЯ
ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ И СТРОИТЕЛЬСТВОМ
В СССР

Госполитиздат, Москва, 1957

根据苏联国家政治书籍出版局1957年版译出

苏联工业和建筑业管理的改组

(苏)叶菲莫夫著

潘文院译

生活·讀書·新知三联書店出版

(北京朝陽門大街320号)

北京市書刊出版業營業許可證出字第56号

北京崇文印刷厂印刷 新华書店发行

开本 787×1092 公厘 $\frac{1}{32}$ · 印张 $4\frac{1}{4}$ · 插页 1 · 字数 81,000

1959年1月第1版

1959年1月北京第1次印刷

印数 0,001—3,000 定价(六) 0.40元

统一书号 4002·152

目 录

第一章	工业的发展和实行按区域原則管理	
	生产的必要性	1
第二章	經濟行政区是經濟区域管理的基础.....	26
第三章	工业和建筑业的新的管理組織	39
第四章	新条件下的生产計划工作	69
第五章	生产专业化、协作化和联合化的进一步发展...	111

第一章

工业的发展和实行按区域原則 管理生产的必要性

进一步改进工业和建筑业管理的问题，对于解决苏联共产党第二十次代表大会在共产主义建設现阶段向我国国民經济提出的巨大任务來說，具有首要的意义。

苏联共产党中央委员会和苏联部长會議，鉴于这个问题具有异常重要的意义，已就工业和建筑业的管理改組拟訂了具体的建議，并将这些建議交由全民討論。

1957年5月，苏联最高苏維埃第七次會議通过了“关于进一步改进工业和建筑业管理組織”的法令。法令規定把通过各專業部和主管机关（它們过去在經济建設上起过良好的作用）管理工业和建筑业的形式改为新的領導形式，这就是在原有經济区的基础上按照区域原則，并且保留它們各部的专业化来領導工业企业 and 建筑工程^①。

通过国民經济委员会按区域特征的管理，完全符合“苏联现阶段发展国民經济的任务，完全符合进一步加强国家經济实力和不断提高苏維埃人民物質福利的利益”^②。

① 參閱“苏联关于进一步改进工业和建筑业管理組織的文件”，人民出版社，1958年版，第115頁。——譯者注

② “关于进一步改进工业和建筑业管理組織的法令”，載“苏联关于进一步改进工业和建筑业管理組織的文件”，人民出版社，1958年版，第113頁。

管理組織是發展物質生產的重要因素。因此，我國國民經濟管理制度執行如何，將決定社會勞動生產力提高的程度，決定社會主義生產的發展和改進，決定國家的經濟實力。所以我國國民經濟及其各個部門的管理問題，過去和現在一直是共產黨和蘇聯政府的注意中心。

黨在社會主義建設的不同階段修改和改進國民經濟的管理時，是始終不渝地遵循着馬克思列寧主義的下列原理，即管理的形式和方法不能不发生由於物質生產條件的變化而引起的經常變化。

管理制度的原則系由生產關係的性質決定。每個社會經濟形態所具有的主要的管理原則，則由居于統治地位的所有制形式和與這種形式相適應的生產關係所決定。這就決定了生產管理的普遍規律和原則，這些規律和原則對於某種經濟形態發展的一切階段來說，基本上都是不可動搖的。

資本主義私有制使商品生產者分散開來，並且排除了經濟集中和全國經濟計劃管理的一切可能性。管理組織只局限於個別企業或一部分企業。而在社會上則是自發性和無政府狀態居于統治地位，這些現象是任何資本集中和建立托拉斯及康采恩所不能消除的。

在資本主義條件下，管理具有二重性質：“資本家的管理，不僅是從勞動的社會過程本身性質所發生、並屬於這種過程的特种職能，它同時也是剝削這種勞動的社會過程的職能，從而，它是由剝削者及其剝削的原材料之間的不可避免的对立所決定的。”^①

社會主義管理制度的特征，與資本主義管理制度在原

則上根本不同。这种制度反映出社会主义生产的特点和它的經濟本質。

苏联整个管理制度的基础，就是列宁所科学地制定的民主集中制的原則。这种原則是从社会主义制度的本質中产生的。它創造了最优越的条件，使得国家經濟的集中領導（客觀上这在生产資料公有制的条件下是必要的）与群众（社会主义社会制度在他們面前展現了管理国家和国家經濟的广泛可能性）創造积极性的最大限度的发展結合起来。只有在以工农联盟，自由各族人民的友誼和合作为基础的社会主义国家的条件下，民主集中制原則才是唯一可能和必要的管理原則。民主集中制原則保證集中的計劃領導与給予地方机构广泛权限結合起来，保證全国利益与地方利益的一致。

“……集中制从真正民主的意义来理解，是以历史第一次提出的下述可能性为前提的：那不仅要暢通无阻地充分发展地方特点，而且要发展地方創議、地方主动性以及达到总目的的途径、方法和手段的多样性。”②

生产資料公有制，創造了計劃管理国民經濟这种統一整体的客觀可能性和必要性。国民經濟在統一的国家計劃基础上的发展，是决定社会主义比資本主义更大优越性的、社会主义管理制度的根本原則。列宁早在1918年說，只有那种将按庞大的总計劃进行的建設，才配称为社会主义的建設。

① 參閱馬克思：“資本論”，第1卷，人民出版社，1953年版，第396頁。

② ‘列宁全集’，俄文版，第27卷，第181頁。

社会主义管理，正如国民经济的整个发展一样，目的在于最充分地满足劳动人民日益增长的物质需要和文化需要。这里没有资本主义管理制度所特有的生产管理的二重性。在社会主义制度下，管理的使命是保证根据科学和技术的所有成就，为了顺利地发展生产和在这个基础上不断提高劳动人民物质福利和文化而有计划地组织社会生产。

由此可见，代替资本主义社会所固有的无政府状态的剥削者的管理制度，社会主义制度提出了真正科学的生产管理制度，这个制度的基本原则，就是计划领导和民主集中制。

然而，社会主义管理的主要原则的不可动摇性，并不意味着管理的组织形式和方法，在某种经济形态存在的整个时期都是一成不变的。恰恰相反，它们是依生产总量的增加、生产水平的提高、生产力地区配置的进展、社会分工、干部数量提高的程度这些生产的社会条件和物质条件的变化而经常地发生变化。

社会主义经济的发展，同时引起了所有这些因素的不断变化，这一点也同样地使得有必要不断改进国民经济管理，特别是其最重要的部门——工业和建筑业管理的组织形式。

共产党和苏联政府，一贯遵循社会主义管理制度的基本原则，正在改进国民经济管理的组织形式和方法，使它们符合日益发展的生产力，符合生产关系的发展水平，符合共产主义建设的不同阶段实际生活所提出来的具体的国民经济任务。

由于经常地改进管理形式，在社会主义经济管理中，

已正确地应用了基本的管理原则——即将集中制与社会主义民主制彻底结合起来，在社会主义经济发展中加强计划原则。

我国无产阶级自从夺取政权后的最初几天起，就一直在共产党的领导下，为建立和发展社会主义管理制度、为组织经营管理、为在这个经济薄弱、技术落后，并遭受帝国主义战争破坏的国家里整顿秩序，顽强地进行了斗争。在社会主义国家里，建立了人类历史上空前未有的、国家影响经济、首先是影响它的决定性部门——工业的崭新形式。

早在苏维埃政权的初期，列宁在拟定经济建设的纲领时，就制定了社会主义经营管理的基本原则——经济部门中的民主集中制原则。列宁说：“我们现在的任务——正就是在经济部门中实行民主集中制……”。管理民主化的任务，由于建立中央和地方的国民经济委员会而得到了解决。

根据 1917 年 12 月 2 日中央执行委员会和人民委员会就普遍调整国内经济生活和管理工业所颁发的指令，建立了俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国最高国民经济委员会。最高国民经济委员会的职能是组织国民经济和国家财政、拟订调整国内经济生活的普遍规则和计划，协调和统一中央与地方的调整机构的活动。由于最高国民经济委员会的成立，国内经济建设领导的集中加强起来了。同时在各个地方也开始成立起来地方的（省级和县级）国民经济委员会。1918 年 1 月，成立了以彼得格勒为中心的北方区国民经济委员会。后来就成立了乌拉尔、南方等地的国民

經濟委員會。這些委員會都是在工农兵代表蘇維埃下面建立起來的，並且都是它們的經濟機構。到 1920 年時已成立了 86 個省級國民經濟委員會。這時總共有 37,000 個國營企業。這些企業的四分之一加入了托拉斯（“聯營公司”），而其餘企業則直接屬於總管理局或地方國民經濟委員會。

這樣的管理機構代表列寧主義民主集中制的原則，保證把集中的計劃領導、堅強的国家紀律同地方機構的主動性的發揮結合起來。國民經濟委員會就調整國內經濟生活、組織社會主義管理制度和經濟的計劃化進行了許多的工作。

在蘇維埃政權的最初年代，由於當時具體的歷史條件（外國的武裝干涉和內戰，經濟破壞、糧食和物資生產資源的極度不足），只好執行所謂軍事共產主義政策，蘇維埃國家不得不改變管理形式，推行極嚴格的集中制，限制企業和地方經濟機構的獨立性。企業的材料和燃料供給以及成品的分配，都是以嚴格的集中方式進行的。每個部門企業的所有現行的領導權都集中在專業總管理局和中央手里。

這樣的工業管理組織，即所謂“總管理處制度”，是這段時期具體歷史條件中唯一可能的組織。它使得生產活動集中在最大的企業手中，按照戰勝內外反革命的全國任務，分配當時年輕蘇維埃共和國所掌握的有限的物質資源。

在最初時期，國民經濟委員會領導着國民經濟的一切部門。然而隨着國營工業經濟作用的提高，和由於工农國防委員會的成立，國民經濟委員會開始逐步地變成工業管理的機構。自 1920 年後，成立了區的經濟管理機構——

直屬最高國民經濟委員會的工業局，來領導省級國民經濟委員會和各個企業。當時的工業局有：烏拉爾工業局、東南工業局、烏克蘭工業局、西伯利亞工業局、西北和遠東工業局。

早在國內戰爭年代，黨和蘇維埃政府就已經非常注意計劃經濟組織的問題。1920年2月成立了全俄電氣化委員會，它編制了俄羅斯電氣化第一個國民經濟遠景計劃。根據1921年2月22日人民委員會的指令，成立了國家計劃委員會，後來在共和國和地方勞動者代表蘇維埃下面很快地成立了計劃委員會。

實行旨在利用市場、貿易、貨幣流通來建設社會主義的新經濟政策時，就需要在最大程度上符合新的經濟原則，特別是符合經濟核算的比較靈活的工業管理形式。同時已經有必要和有可能放棄不必要的管理集中化、加強國民經濟的計劃領導，同時大規模地發展人民群眾在經濟建設戰綫上的創造積極性。

第八次蘇維埃代表大會通過了一項改變工業管理方式和保證發揮地方主動性以及保證管理局直接接近企業，接近生產的決議。最高國民經濟委員會的總管理局系統已被取消。大部分企業已併入實行全面的經濟核算制和擁有廣泛職權和獨立性的托拉斯。

蘇維埃社會主義共和國聯盟的成立（1922年12月），使工業領導的組織形式發生了新的重大變化。俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國最高國民經濟委員會不再是一個活動遍及全國的機構；它的職權已移交給1923年成立的蘇維埃社會主義共和國聯盟最高國民經濟委員會，它是作為

領導各个共和国国民經济委员会活动的統一的联盟性的人民委员会而設立起来的。

由于苏維埃社会主义共和国联盟的成立，工业开始分为联盟营工业（这主要是重工业部門）、共和国营工业和地方性工业。

联盟性托拉斯在 1924 年年底时已超过了 70 个。在最高国民經济委员会下面設有中央国营工业管理局，領導全苏性的托拉斯。为了有計劃的領導各个加盟共和国国民經济委员会的活动，在最高国民經济委员会下面成立了中央經济局。領導各共和国工业的是各个加盟共和国最高国民經济委员会，它們受两重管轄：共和国人民委员会和苏联最高国民經济委员会。

苏联国营工业，合作社工业和私营工业的总的領導和管理，由最高国民經济委员会負担。最高国民經济委员会在高级国家机构系統中的地位，相当于其他人民經济委员会的地位。最高国民經济委员会隶属于劳动国防委员会和人民委员会，并根据它們的指示进行工作。

根据苏維埃社会主义共和国联盟的宪法規定，苏联最高国民經济委员会是統一的人民委员会，也是各个加盟共和国最高国民經济委员会的主管机关；这表明，加盟共和国最高国民經济委员会一方面在自己工作上 is 独立的，并属于本加盟共和国人民委员会和中央执行委员会管轄，同时有义务执行苏联最高国民經济委员会关于工业領導的基本問題的指令（一般指示）。

管理的分散和国营企业（托拉斯）改行經济核算制，对于加强社会主义計劃的整个制度，首先是对于加强集中化

的計劃原則來說，具有特殊的意義。

在恢復時期建立的計劃管理的形式和方法，促進實現國家經濟發展，特別是工業發展的最初成就，到恢復時期結束時（1926年），工業生產已經超過了戰前（1913年）的水平。已經為走向國家社會主義工業化創造了前提。

蘇聯勝利地完成了國民經濟恢復的綱領，進入了發展的新階段——國家社會主義工業化和農業集體化的階段。這時候已經有必要於短期以內，在技術上從新裝備整個國民經濟，建立國內最重要的許多生產部門，在生產力的配置上實行根本的改革。執行這些任務，就需要動員大量的物資、勞動和財政資源，這些資源在着手工業化時還是極為缺乏。國家當時也未曾擁有領導巨大建設所必需的工程技術幹部。

所有這些因素，以及尖銳的階級鬥爭，複雜的國際形勢，造成有必要制定管理國民經濟的新的組織形式。這些改革的主要方向，就是加強最高國民經濟委員會機關及其地方機構的專業區分。

1926年，最高國民經濟委員會包括下列幾個專業總管理局和局：冶金工業管理總局、軍用工業管理局、紡織工業管理總局、電業管理總局、化學工業管理總局、農業食品工業管理總局、木材造紙工業管理總局、礦山燃料與地質勘探管理總局、以及印刷工業委員會、制革工業委員會、科學技術管理局。國營工業管理總局已被撤銷。最高國民經濟委員會中央經濟局仍然存在，但是不久這個機構也改組為計劃經濟管理局。

由於新迪加的日益增長的作用，和由於它們的職權與

最高国民經济委员会各个中央管理局职权的一致,1929年,新迪加与地方管理局进行了合并。結果成立了所謂联合机构,它們在經济核算的基础上进行活动,并按照計划任务严格地进行工作。

自1928年后,苏联經济开始根据五年計划进行发展。第一个五年計划的执行任务,要求提高工业計划领导的水平。第一个和第二个五年計划年代工业的大力发展,引起了生产管理形式的一系列变化。新的工业部門的建立,把加强专业管理原則的必要性,提到了首位。

1932年1月,最高国民經济委员会改組为重工业人民委員部,同时由該委员会划分出森林工业人民委員部和輕工业人民委員部,作为联盟兼共和国的部。共和国人民委員部进行领导地方工业。

在社会主义建設过程中,工业领导的組織,計划和技术水平不断提高了。1936年成立了国防工业人民委員部,而在1937年8月——成立了全联盟的机械制造业人民委員部。1939年重工业人民委員部分为6个人民委員部:燃料工业人民委員部、电站和电力工业人民委員部、黑色冶金工业人民委員部、有色冶金工业工人民委員部、化学工业人民委員部、建筑材料人民委員部。

在第三个五年計划中,发生了人民委員部的进一步划分,以及管理机构部門专业化的过程。到1940年年底时,已經有39个人民委員部(加盟共和国所屬各部除外)。

人民委員部的划分,改善了管理形式,因为它保証了某一部門比較具体,熟練和机动的领导,可以把經济领导的注意力集中在发展决定性的重工业部門,培养高度熟練

的工程技术干部和生产組織人員上面，并促进解决用于滿足国家工业化需要的社会主义积累的問題。

人民委員部的划分，反映出物質生产条件中发生的变化：工业生产和建筑业規模增大了，生产技术水平提高了，由于建立新的生产部門和生产种类而造成的工业专业化和协作化发展了。

下面就是表明这些进展的某些指标。

在战前几个五年计划年代（以1940年与1928年水平相比較），全国工业总产量几乎增加了5.5倍，而生产資料的生产——增加了9倍。这种生产增加速度所以得到保証，一方面是由于劳动生产率的提高，另一方面是因为在工业、特别是重工业部門的大量投資。在战前几个五年计划年代，已經实现了巨大的建設綱領。在12年半中（从1929年到1941年6月1日），苏联工业的投資（換算成現在的价值来說），已約近两千亿卢布。

固定資金的巨大增加，几乎保証在当时現代化技术的水平上把生产机器全部加以更換。战争前夜，在工业化年代新建或完全重建的工业企业总值，約为大工业全部固定生产資金总值的90%。

国内已經建立了許多新的工业部門：拖拉机制造业、汽車制造业、机床制造业、航空工业。實質上从新建立了化学工业、建筑工业和許多其他部門。国民經济的恢复保証了专业化和协作化水平的提高。

战前几个五年计划年代，在生产力的配置上已发生了根本的变革，这些变革保証鏟除了沙皇俄国遗留下来的生产力配置的极端不合理性。工业已在国内得到了合理的配

置，这一点主要是通过改进东部工业和大力发展民族共和国工业的途径达到的。只要举出下面的事实就够了，就是：1940年烏拉尔工业产量比1913年多12—13倍。早在1937年，哈薩克苏維埃社会主义共和国有色金属的生产比1913年的生产多12倍。

实现国家工业化和农业集体化網領的历史成就，无法估量地提高了国家的經济实力和国防能力，这一点保证了我国人民在伟大卫国战争中的胜利。

在伟大卫国战争时期，工业进行了巨大的改組。数千企业迁往国家内地，并改为軍用生产。許多地方党和苏維埃机构在战争时期就提高工业的生产能力进行了巨大的組織工作。苏联人民在伟大卫国战争中的胜利，非常雄辯地証明了党的国家工业化总路綫的正确性，同时也証明了当时形成的、保证順利解决国家工业化任务的、主管机关管理制度的积极作用。

1946年，人民委員部改組为部。工业部分为三类：全联盟部、联盟兼共和国部和共和国部。每一部或多或少都包括一些专业化企业。重工业部門的特征，就是各部的高度专业化水平（煤炭工业、石油工业、化学工业等部門）；出产消費品的企业受专业化程度較差的部管轄。輕工业部、食品工业部和地方工业部具有明显的多部門性質。

經由各专业部負責的工业管理原則图表如下（第1表，見第13頁）。

我国經济发展的当前阶段，工业生产的水平和基本建設的規模，以及一系列其他經济和組織因素，非常尖銳地提出了进一步改进工业和建筑业管理的任务。

主管机关制度下的工业管理图

第1表

