

CONGBUMENGUANLI
ZHUANXIANG
HANGYEGUANLI

戎文佐 主编

从部门管理转向行业管理

济 科 学 出 版 社

96
F402.3
2
2

从部门管理转向行业管理

戎文佐 主编

张崇和 胡启昌 江文藻 副主编



经济科学出版社

C

1996·北京

253774

责任编辑:刘 萍
责任校对:段健瑛
封面设计:张卫红
版式设计:舒天安

从部门管理转向行业管理

戎文佐 主编
张崇和 胡启昌 江文藻 副主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
北京印刷三厂印刷

*

850×1168毫米 32开 9.75印张 250000字
1996年2月第一版 1996年2月第一次印刷
印数:00001—5000册
ISBN 7-5058-0898-2/F·689 定价:15.00元

图书在版编目(CIP)数据

从部门管理转向行业管理/戎文佐主编. —北京:经济
科学出版社, 1996. 2
ISBN 7-5058-0898-2

I. 从… II. 戎… III. 行业组织-经济管理-研究-文集
IV. F203

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 21218 号

中国轻工软科学项目
编号:94002

编辑出版说明

本书是中国轻工总会行业管理指导部会同有关部门、院校协作完成的软科学研究成果,已经部级评审验收通过。说明下列几点:

- 一、项目名称:从部门管理转向行业管理的情况、经验、趋势与对策
 - 二、委托单位:国务院研究室(工业局)
 - 三、立项单位:中国轻工总会科技发展部
中国轻工总会行业管理指导部
 - 四、项目负责人:戎文佐 曲 英
 - 五、课题组长:徐 永 戎文佐 张崇和
-

内 容 简 介

本书是由国务院研究室委托中国轻工总会会同有关部门共同完成的“八五”重点研究课题。

主要内容有“从部门管理转向行业管理的情况、经验、趋势、对策”总报告与三十篇分报告及大量史料与数据组成。包括八篇由中国轻工总会、中国工业经济协会、中编委、国家体改委、民政部负责同志与北京、清华大学等著名学者专家写的理论文章；四篇由中国轻工总会有关部门写的历史回顾的文章；十一篇分行业协会总结的各具特色的经验；七篇分国家、分地区（日本、德国、美国、意大利、台湾、香港、突尼斯）介绍的海外经验。附有轻工行业协会简介、行业协会工作大事记与行业协会组织图解等珍贵资料。

本书是对我国工业管理体制具有先导意义的机构改革试点成果的总集锦，是整个体制改革中的一个重要环节，对理论工作者与实际工作者及各行各业的协会组织与广大企业都有重要的学习与参考价值。

序 言

从部门管理转向行业管理是由国务院研究室委托中国轻工总会研究的重要课题。课题立项要求通过调查研究说明历史情况、总结经验教训、探索发展趋势、提出咨询建议。从1994年4月至1995年10月,课题组主要做了下列几方面的工作:一是对轻工业各个行业与行业协会分别进行两次普查,基本上搞清了各个行业与行业协会的历史与现状;二是广泛搜集与整理世界各个国家与地区的行业组织与行业管理资料;三是会同会内外有关部门召开各种小型座谈会、理论研讨会、行业管理论坛与行业协会工作会议,听取各方面的意见;四是邀请会内外专家学者就行业管理与行业协会的理论与政策问题提供论述或历史回顾文章,集思广益;五是选定十个行业协会总结各具特色的经验。

本报告遵循理论与实际相结合的原则,在占有和分析大量资料的基础上提供一份总报告和三十份分项材料,包括理论篇、回顾篇、经验篇、海外篇四大部分,另有三个附录。

本课题在进行过程中,得到中国轻工总会有关部门与各个公司、协会的大力支持与国务院有关部委、中国工业经济协会、中国轻工业投资协会和中国社会科学院、清华大学、北京大学的学者、专家的协作和帮助,由经济科学出版社惠予出版,在此一并致谢。

行业管理课题组

1995年11月1日

目 录

总 报 告

从部门管理转向行业管理的情况、经验、趋势与对策…………… (3)

理 论 篇

论建立我国工业管理新体制……………	吕 东 (23)
探索以行业协会为主体的轻工行业管理新模式……………	于 珍 (29)
社会主义市场经济条件下的行业管理……………	顾家麒 (35)
行业协会是适合社会主义市场经济的中介组织……………	董新保 (39)
工业管理体制改革:从部门管理到行业管理 ……	沈鸿生 (46)
谈谈行业管理的新思路……………	贾和亭 (57)
论行业协会在新时期的历史使命……………	刘治国 (63)
从部门管理转向行业管理的实质、难点与方案 ……	戎文佐 (71)

回 顾 篇

轻工行业管理体制的演变历程与发展趋势……………	纪 文 (79)
轻工业计划工作四十年……………	叶有义 (94)
轻工行业管理政策法规工作的回顾与展望……………	钦宗文 (110)

轻工行业协会工作的回顾与探索..... 张崇和(120)

经 验 篇

适应改革形势 坚持双向服务..... 中国钟表协会(131)

明确目标与认清形势 全心全意为企业服务

..... 中国糖业协会(137)

转变思想观念是搞好协会工作的关键..... 中国自行车协会(141)

努力增强协会的生命力与凝聚力..... 中国皮革工业协会(146)

特殊的行业需要特殊的管理

——盐业管理体制变革的回顾与展望

中国轻工总会盐业管理办公室

..... 中国盐业总公司 中国盐业协会(153)

从行业的基本特点出发来开展工作..... 中国工艺美术协会(161)

积极开展双向服务 充分履行协调职能

..... 中国文教体育用品协会(167)

振兴轻工 模具先行..... 中国轻工模具协会(173)

从基础工作抓起 想企业所想所急..... 中国搪瓷工业协会(180)

全面开展双向服务 振兴洗涤用品行业

..... 中国洗涤用品工业协会(186)

海 外 篇

日 本..... (193)

美 国..... (199)

台 湾..... (203)

香 港..... (207)

联邦德国..... (211)

意 大 利..... (218)

突 尼 斯.....	(225)
附录：I. 轻工行业协会一览表	(227)
II. 轻工行业协会大事记	(241)
III. 中国轻工总会现行协会组织体系表	(298)
简介：中国轻工企业投资发展协会	(299)

总 报 告

说明：总报告的题目是由国务院研究室的委托函所确定的；总报告起草小组包括四名成员，即本书的主编与副主编；总报告在通过评审后吸收了各位评委的意见，由评委主任委员龚权同志与本书主编共同定稿。

从部门管理转向行业管理的 情况、经验、趋势与对策

第一部分 历史回顾与现状分析

对情况部分,着重从下列三方面作历史回顾与现状分析。

一、轻工行业管理机构的演变历程与现状分析

对此,大体上可分为两个历史时期。从建国开始到 80 年代中期的 30 多年为高度集中的计划经济体制下的部门管理时期。总的说来,也就是在中央设轻工业部,省、自治区、直辖市设轻工业厅局,在部和厅局下设专业处(科、室),对轻工业行业与产品实行归口管理与分级管理。在这一时期中,轻工业部门机构变动频繁,部名一再变化,企业上收下放反复多次,是中央国家机关中变化最多的一个工业部门。但是,“万变不离其宗”;轻工业行业管理采取的始终是政企不分、政资不分、政社不分的行政型管理模式,也可以说是部门管理体制。当然,联系轻工业部门行业与产品多、小型企业多、集体所有制经济比重大的实际,在具体管理方式上与重工业部门以至纺织工业部门有明显不同:中央部与省市厅局直属企业少,与其他部门的产品归口交叉矛盾多,和手工业社会主义改造基础上建立起来的联社组织联系紧密等等。

从 80 年代初期到 1995 年的十余年为从部门管理转向行业管理的过渡时期,也可以说是从量变到质变的时期,其中大体上可分为三个小段:

1982—1987 的 6 年为轻工业部门机构改革的准备阶段。在 1982 年的政府机构改革中,国务院直属机构大量裁并,轻工业部机构基本不变,主要在内部机构设置与职责范围上作调整,为下一阶段的改革创造条件。

1988—1992 的 5 年为轻工业部机构改革的大变动阶段。1988 年,国务院决定实行第二次机构改革,轻工业部作为试点单位之一,在内部机构设置与政府职能转变两方面作了大胆的探索,特别是在部机关的七个局中撤销了五个专业局,为探索以行业协会为主体的轻工业行业管理体制迈出了一大步。这次改革的思想与组织准备不足,工作比较粗糙,在后来产生了一系列的矛盾,应该接受教训。但是,对它的改革方向和主流必须肯定。

1993 年迄今的 3 年是轻工部门机构改革从量变转向质变阶段。在 1993 年的国家机构改革中,轻工业部门是首当其冲的产业部门。当年 3 月,全国人民代表大会决定撤销轻工业部,组建中国轻工总会。7 月,中国轻工总会正式成立,原轻工业部作为国家对轻工业行业实行统一管理的机构退出政府序列,中国轻工总会作为国务院直属正部级事业单位开始运行。这是轻工业行业管理史上的一个划时期的变化,是从部门管理转向行业管理的决定性的一步。在 3 年时间中,总会在思想上与组织上作了比较充分的准备。在这一根本转变过程中,原轻工业部及各级轻工业部门工作人员情绪基本稳定,轻工行业管理工作逐步加强,轻工行业队伍在总体上没有散失,整个轻工业生产建设与出口得到了迅速的发展,基本上做到了改革与发展两不误、生产与出口双丰收。对这一方面的成绩必须充分肯定。

值得注意的是:中国轻工总会的现有机构在工作范围、工作方法与工作作风等方面还不能完全适应深化改革与加速改革的要

求。在这一方面,不仅需要中国轻工总会的努力,更需要外部条件的配合。包括整个国民经济宏观调控体制的建立与综合经济部门体制改革的推动,国有与集体企业产权制度的改革与企业经营机制的转换,整个社会主义市场经济体制框架的建立与完善等等。

二、轻工行业协会兴起过程与现状分析

行业协会的兴起是商品经济发展的客观要求。在高度集中的计划经济体制下,政府这个“婆婆”实际上也管不了、管不好企业的许多事情。早在 50 年代,同行业企业,尤其是大量的中小企业、集体所有制企业、地方企业中,已经有许多行业、企业自发组织起来开展经济技术协作。当时,他们大都以经济技术协作组的面貌出现,为沟通行业信息,协调相互关系,帮助政府主管部门安排生产和市场等方面作出了相应的贡献。

从 1983 年开始,在党的基本路线与改革开放方针政策指引下,轻工行业协会的组建犹如雨后春笋,锐不可当。普查结果表明:在 1983—1995 年 13 年期间,原轻工业部归口管理的 22 个大类行业与产品已经先后组建了 43 个行业协会(包括一个筹备委员会),其中大体上可分为三个阶段:(1)从 1983—1987 年为初创阶段。在这 5 年中,先后建成了 15 个行业协会,占现有行业协会总数的 35%。(2)从 1988—1992 年为铺开阶段。在这 5 年中,先后建成了 16 个行业协会,占现有行业协会总数的 37%。(3)从 1993—1995 年的 3 年为全面发展与巩固提高阶段。在这 3 年中,先后组建了 12 个行业协会,占总数的 28%。

综上所述,截至 1995 年,轻工行业协会组织已经普及各个行业与产品,以行业协会为主体的轻工行业管理新模式的框架已经初步形成、迅速壮大。普查资料告诉我们,在前两个阶段发展起来的行业协会,大都经过 1—3 次换届选举,机构比较健全、规章比较完善、人员相对年轻。少数未经换届选举的老协会与新组建的行

业协会的机构设置与人员配备相对落后,亟待加快步伐,充实提高。

通过对各行业协会组建历程的分析,说明下列几点:

第一,在组建方式上基本上采取从上到下推动的“官办”形式,这是 43 个行业协会得以迅速组建起来的根本原因,是从部门管理转向行业管理的过渡阶段不得不采取的一种形式。关键是在今后怎样从现状出发,逐步实现从“官办”协会到真正的民间社会团体的过渡。

第二,在领导班子上基本上是以原来的专业局、处长任理事长、秘书长。这是从部门管理转向行业管理的转变时期的一种适当过渡方式。这些同志大多有长期从事专业管理的经验和丰富的专业知识,在行业内外有广泛的社会关系。通过机构改革,让这些人员从行政官员转移到行业协会这个新的岗位上来,总体效果是比较好的。个别协会领导人能力不称或年事过高的应该通过换届选举或工作调动或其他方式来调整。

第三,在管理范围上,多数仍停留在系统内部的范围之内、在不同程度上有所延伸。一部分协会已经逐渐向全行业管理方向发展。在某些行业中,已经闯出了一些诸如皮革行业的“真皮标志”、乐器行业的钢琴调律师资格培训测试等面向全行业管理的新路子,值得重视。

第四,在制度建设上,基本上已经摆脱无章可循、无规可依的阶段。在中国轻工总会制订与颁发的《关于加强轻工行业协会工作的决定》推动下,许多协会已经通过常务理事会议或换届选举修订了章程,明确了宗旨,加强了自律,健全了组织,关键在于进一步的贯彻实施。

第五,在自身建设上,多数协会的人员配备已经逐步到位,一支由 200 余名工作人员组成的轻工行业协会工作队伍已经形成。通过内调外进、换届选举,一些行业协会短缺急需的业务骨干开始得到补充,行业管理后继无人的问题正在得到缓解。

三、轻工业专业管理体制的历史回顾 与现状评估

行业管理与专业管理是两个既有密切联系、又有明显区别的概念。

轻工业部门在名义上是一个专业部门,实质上却是一个包括诸多行业与产品的综合部门,也可以称作是综合性专业管理部门。再说,在原轻工业部归口管理的 22 个大类产品与 40 多个行业中,还包括许多具体的分小类以至中类产品的专业。普查资料表明,在 43 个全国性行业协会中,普遍成立有对各种行业或产品实行细分类的专业委员会、专业协会或协作组,其中最多的达 20 个以上,由此可见一般。历史告诉我们:对轻工行业实行分专业的管理体制是由它的部门特点决定的,应该予以充分肯定。

当代中国轻工业发展史告诉我们,建国伊始的 1949 年 11 月,在中央轻工业部成立时,经政务院批准归口管理的就有 40 个左右行业,超过其他 4 个工业部门的总和,其中的手工业范围尤其广阔,很难按其他工业部门的一套方法来进行管理。在这种情况下,轻工业部不得不抓住重点行业,通过召开各种专业会议的办法来安排生产与组织加工订货,并且总结了这一方面的经验,得到了政务院财政经济委员会的鼓励。

在“一五”初期,随着生产的发展与市场的变化,在上海、天津、武汉等轻工业集中城市,开始出现专业公司的组织形式。1956 年,在全国对手工业与资本主义工商业的社会主义改造高潮中,陈云同志亲自总结了上海制笔工业公司的经验。他认为:“组织各行各业的专业公司,很有必要”,“为了安排全行业的生产与进行行业内部改组,以及实行全行业的公私合营,也需要有专业公司。”^①这一

^① 引自陈云文选:1949—1956 年。