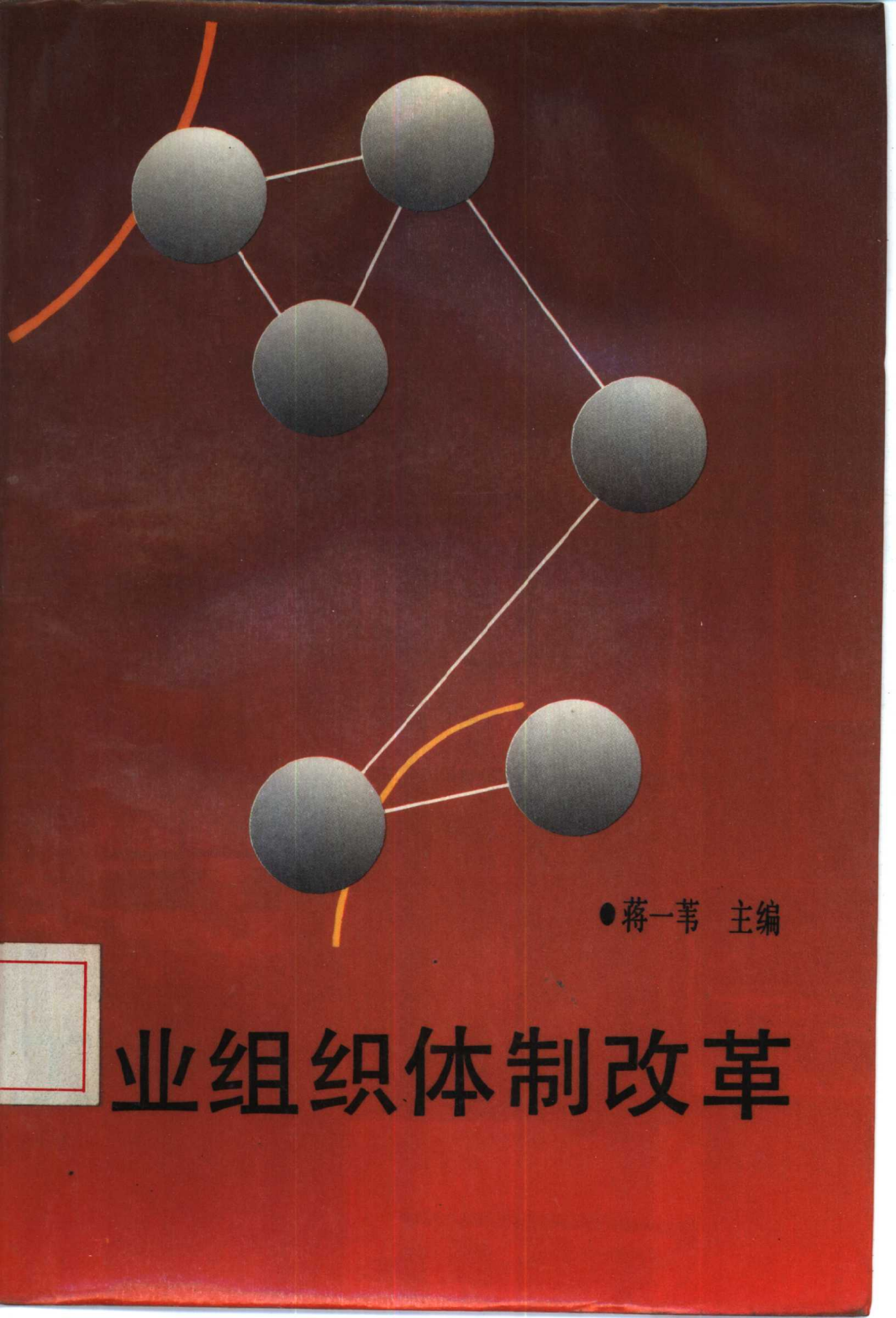




● 蒋一苇 主编

业组织体制改革

工业组织体制改革

蒋一苇 陈佳贵 主编

经济管理出版社

校 对 王 铮

封面设计 李更新

技术设计 赵惠民

工业组织体制改革

蒋一苇 陈佳贵 主编

刘其昌 责任编辑

•
经济管理出版社出版

北京市新华书店总发行 各地新华书店经售

北京外文印刷厂印刷

•
850×1168 1/32 7.25 印张 178,000字

1986年12月第一版 1986年12月北京第一次印刷

印数: 1- 3,500册

统一书号: 4361·55 定价: 1.65元

前 言

《工业组织体制改革研究》这本专著，是列入国家“六五”计划的重点研究课题：“中国经济体制改革研究”的一个分支，由中国社会科学院工业经济研究所工业管理研究室承担。几年来，承担这一课题研究的同志们，作了大量的调查研究，对我国工业组织的历史、现状进行了比较深入的分析，从而提出了一些改革的设想和建议。

据我所知，在我国对工业组织问题，还没有出版过系统论述的专著，这本书可能是第一本。正因为是第一本，必然是不成熟的；所提出的设想与建议，也是一家之言，未必可取。但作为“抛砖引玉”，出版这项研究成果，还是有意义的，可能会引起工业部门、企业界以及从事工业经济、企业管理教学的同志们的兴趣。

这本专著曾经由国家体改委所属体制改革研究会组织专家学者进行一次论证，听取了一些专家学者的评价和宝贵的意见，使本书的内容得到进一步的完善，在这里谨向他们表示诚挚的谢意。

这个课题是集体承担的研究项目，因此本书也是一本集体著作。尽管分章执笔，都经过集体讨论，基本观点是一致的，个别问题也尊重执笔者的见解。全书由我主编，但大量的组织工作都是副主编陈佳贵同志承担的。

在这六章之后，附载了我最近写的《经济体制的组织模式问

题》一文，也是论述工业组织问题，观点和这本书基本上也是一致的，但在某些问题上有所发展，当然，这篇文章只是我个人的见解，如果有什么不妥之处，应由我个人负责。把它附载于这本书内，目的也在于抛砖引玉，希望一并得到读者的批评指正。

蒋一苇

1986.11.18

目 录

前 言	蒋一苇 (1)
第一章 工业组织体制研究的内容和范围	(1)
第二章 工业组织体制的沿革和现状	(14)
一、我国工业组织体制的沿革	(14)
二、工业组织体制改革的经验和教训	(24)
三、近年来工业组织体制改革的尝试	(30)
四、改革试验中出现的新问题和今后改 革的方向	(38)
第三章 工业组织的对象和原则	(42)
一、工业组织的对象	(42)
二、国家组织工业的原则	(66)
第四章 工业的横向经济联系——企业的联合	(77)
一、发展工业横向经济联系的必然性	(77)
二、发展工业横向经济联系的战略目标	(82)
三、发展工业横向经济联系的重要形式 ——企业联合	(85)
第五章 工业的纵向组织——国家对企业的 领导系统	(113)
一、社会主义工业纵向组织管理的客观 必然性	(113)
二、工业纵向组织体制的状况	(116)

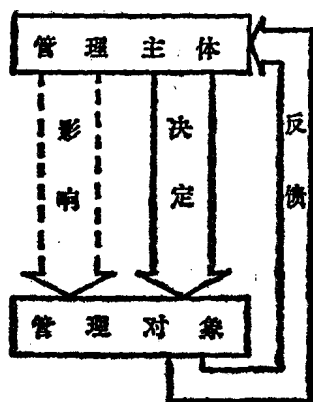
三、工业纵向组织体制存在的问题	(119)
四、工业纵向组织体制改革的方向	(125)
第六章 建立以城市为中心的工业网络	(158)
一、以城市为中心组织工业网络的必要性	(162)
二、以城市为中心组织工业网络的目标	(168)
三、以城市为中心组织工业网络的内容和途径	(175)
经济体制的组织模式问题	蒋一苇 (190)

第一章 工业组织体制研究 的内容和范围

经济体制是在一定的经济制度下，组织生产、流通、分配的具体形式，其中主要的部分是经济管理体制。它包含了管理制度，管理方法，管理权限的划分，管理机构和组织等许多内容，涉及生产关系和上层建筑的各个方面，是一个十分复杂的体系。为了对这一复杂的体系进行深入的研究，人们往往把经济管理体制按经济活动的不同层次，不同范围进行划分。譬如，按经济活动的不同层次，可以把经济管理体制分为国民经济管理体制和企业管理体制；按国民经济的不同部门，可以分为工业管理体制，农业管理体制，商业管理体制等；按国家管理经济的职能，可以分为计划体制，财政体制，劳动工资体制；按再生产过程的不同阶段，可以分为生产体制，流通体制，分配体制等。所有这些划分，都有助于我们细致地分析和研究经济体制某一方面的问题，从而有重点、有步骤地对经济体制进行系统地改革。

那么什么是工业组织体制，工业组织体制所要研究和解决的问题又是什么呢？为了说明问题，我们以一个最简单的管理系统为例（见下页图1）：

从上面的管理系统图我们可以看到，工业组织体制包含着一个管理主体和一个被管理的对象这样一种结构，同时我们还可以看到管理主体向管理对象发布决定、施加影响，管理对象向管理主体反馈信息这样一种不断反复运行的过程。当我们把管理作为一种结构时，我们是从静态上来把握管理系统；当我们把管理作



为一种不断运动的过程时，我们是从动态上来把握管理系统。虽然经济管理体制远比上面那个管理系统的示意图要复杂得多，但是我们对管理系统的结构和过程、静态与动态的抽象，在分析经济管理体制时同样适用。从静态上去把握经济管理体制，把执行各种经济管理职能的机构和组织以及他们所形成的组织结构和分工体系作为研究的对象，这就是我们所要研究的组织体制；从动态上把握经济管理体制，我们可以把各种管理过程概括为计划体制（决定）、调节体制（影响）、监督体制（约束）等。

按照系统分析的方法，我们可以把经济管理体制划分为组织体制、计划体制、调节体制、监督体制等。那么组织体制与计划、调节、监督体制之间是什么样的关系，它在整个经济体制中起什么作用呢？大家都清楚，确定管理的组织机构，划分它们的职权和分工，这是实施管理的重要前提和保证。同样，在经济管理体制这个系统中，组织体制也是实施计划、调节、监督的前提和保证。没有一个由各种管理机构和组织构成的组织结构体系，计划将无法执行，调节将不能实施，监督将无从进行，整个管理

系统也就运行不起来。我们举计划管理为例：我国完整的计划体制的形成，就是从建立中央统一的计划管理机构——国家计划委员会开始的。中央有国家计委负责全国的计划领导和综合平衡，各部则设立了计划司、局负责各部门的专业计划，各省、市又有计划委员会负责该地区计划工作等。这些机构形成一个组织体系，它们分别执行着计划管理各个环节和各个层次的职能，从而把国家的各项计划指令一直贯彻到基层企业，同时又把企业的生产经营信息反馈回去。没有这套组织体系，计划工作就不能进行，国家对国民经济实行有计划的领导也将落空。因此，可以说，组织体制是整个经济体制的组织保证，起着保障计划、调节、监督体制正常运行的重要作用。

管理的组织体制或组织结构，是由参与管理的各个机构和组织所构成。这些机构和组织承担着某种管理职能，是管理分工体系中的基本要素。在一个简单的管理系统中，其组织结构所包含的要素以及要素之间的关系比较单纯，如前面那个简单的管理系统图，只包含着一个管理主体和一个管理对象，前者表现为施加管理，后者表现为接受管理。但是在一个复杂的管理系统中，构成管理组织结构的要素很多，各个要素之间存在着纵横交织、错综复杂的关系。我们所要研究的工业组织体制，就是这样一个复杂的体系。在这里，我们有必要把它包含的各种要素加以划分。

首先，我们要研究作为管理主体的要素和它们之间的关系。社会主义工业管理的主体要素，有社会主义的国家及其政府机构，也有非国家性质的社会组织或经济组织（如工会、行业协会等）。

国家作为工业组织结构中的主体要素，主要是由社会主义制度下劳动人民在国家中的主人翁地位以及公有制性质决定的。从根本上讲，劳动人民是社会主义管理的主体。劳动人民对全社会经济活动的管理，主要是通过国家来实现的。国家代表全体劳动

者和社会的整体利益对工业企业进行管理，同时还行使全民所有制生产资料所有权的职能。

国家管理经济的机关包括：国家的最高权力机关，执行和行政机关，司法机关和检查机关等等。

国家管理经济的最高权力机关，是全国人民代表大会，它对经济的管理，主要表现在审定和批准带有普遍约束力的最一般的规范上。例如，审定和批准国民经济和社会发展规划，制定经济法规等。

国家最高权力机关的执行机关和国家最高行政机关是国务院，它执行着国家对经济管理最基本和最主要的职能。国务院下属若干综合部门和专业部门。它们则分别执行着国家管理经济的一些具体的职能。如国家计委执行着计划综合平衡的职能，国家经委执行着日常管理和协调的职能，审计部门行使国家审计监督职能等。

国家的司法机关和检查机关对经济的管理，一般是表现在根据国家法律（包括各种经济法规、法令）对企业以及企业的管理人员进行法律监督、检查、仲裁、保护等方面。

上述这些机关，都是代表国家对整个社会的经济活动进行管理，它们在履行自己的职责时存在着分工。其中，国务院以及它的各个部、委，是我们通常讲的国家经济管理机关或政府机构。它承担国家经济管理的主要职责。由于工业经济是国民经济的重要组成部分，因此，上述国家及其政府机构，自然就构成工业组织结构中的主体要素。我们研究工业组织体制，其中一个重要任务就是，以工业管理为主要内容，研究社会主义国家的经济管理职能，以及执行这些职能的管理机构和组织。

由于工业企业为数众多，而管理的幅度有限，国务院和中央各部不可能直接管理所有的工业企业，而只能采取分级管理的办法。这样，在中央一级国家机关与基层企业之间，就必须设置一

些中间的管理层次和管理机构，如省、市、县的计委、经委、工业厅、局等。这些中间的管理机构，在工业组织结构中的作用是双重的：一方面，它们接受上一级的领导；另一方面，它们又对下实施管理，在工业管理系统中起着承上启下的重要作用。这些中间层次的机构和组织，往往数量很多、类型繁杂，如果设置不当，职责分工不清，国家对工业企业管理的效能，很可能在这些中间环节上互相抵消或丧失掉。所以，合理地设立管理的中间层次和机构，正确划分它们的管理范围，也是工业组织体制所要研究的问题。

在工业组织结构中，除了国家这一主体要素外，另一主体要素是社会或经济组织。在社会主义制度下，劳动人民除了通过国家的各级政府机构对工业进行管理外，也通过一些民主自治的社会组织或经济组织进行管理。这些组织与国家机构之间没有直接的隶属关系，一般由人民群众或一些企业民主选举和协商产生，代表某一部分劳动人民或企业的利益，在工业管理上发挥着自己特殊的职能和作用。例如，工会就是这样的组织，它由工会会员民主选举产生，起着团结教育工人群众，保障职工利益的作用。再譬如行业协会，由企业自愿组成，在管理工业行业上起着重要作用。建立各种社会或经济组织，发挥它们在工业管理中的民主自治作用，对发扬社会主义经济民主，保障劳动群众直接参加管理具有十分重要的意义。所以，研究这些组织的性质和作用，也是工业组织体制研究的一项重要内容。

既然在工业组织结构中存在不同的管理主体，那么它们是否能够平行发号施令，多头进行领导呢？那是不行的。各管理主体要素之间必须有明确的分工，有的执行主要的领导职能，有的执行辅助的或一般的管理职能。例如，目前在大多数社会主义国家里，代表国家的政府机构通常执行着主要的领导职能，而其它社会经济组织执行着辅助的管理职能。因此，科学地划分各管理主

体的职责分工，也是工业组织体制研究的课题。

其次，我们要研究作为管理客体的要素和它们之间的关系。社会主义工业管理的客体，是工业企业以及由它们组成的联合体。目前，我国有几十万个工业企业，这些企业中，有全民所有制的，有集体所有制的，还有中外合资的。由于企业的类型多样，性质各异，管理这些企业的机构和组织自然也有区别。研究工业组织体制，就应该研究这些区别，以便对不同所有制性质的企业，采取不同的组织方式，设置不同的管理机构。在我国，全民所有制经济是国民经济的主导力量，对全民所有制工业企业的管理，是国家工业管理的主要内容。事实上，我国现行的工业组织体制，也主要是根据国家对全民所有制工业企业进行管理的需要而建立起来的。因此，如何认识全民所有制工业企业的性质、地位，对于目前我们改革工业组织体制关系重大。如果我们把全民所有制企业当作国家行政机构的附属物，那么工业组织体制是某一种模式；如果我们把全民所有制企业当作相对独立的商品生产者和经营者，那么工业组织体制又将是另外一种模式。正因为如此，本书将着重研究全民所有制工业企业的性质、地位、组织形式、经济规模等问题，以及这些问题对工业组织体制的影响。

企业除了和国家的管理机构发生联系外，企业与企业之间还存在着生产、经营和资金等方面的广泛联系。这种联系随着社会主义商品经济的发展，产生了各种各样的联合形式，并相继出现了各种类型的经济联合体和公司。这些联合体和公司，对提高工业生产的社会化程度有重大意义。因此，研究企业联合的内容和形式，探讨组建各类联合体和公司的方法、步骤、途径，是工业组织体制研究的又一项重要内容。

在工业的组织体制中，上述管理主体与管理客体的关系，概括起来，可以分为纵向的关系和横向的关系两个方面。所谓纵向的关系，指的是管理主体通过管理的各种中间环节一直到管理的

对象这种垂直的领导关系，如国务院——部——局——企业。在纵向关系中，又可分为隶属关系或主管的领导关系（如工业主管部门和企业的关系），职能关系或综合职能的管理关系（如各综合职能部门和企业的关系）。所谓横向的关系，是指管理系统各要素之间的平行协作关系。例如，国家的不同管理机关之间的职能分工，不同部门、地区和企业之间的协作联合等。由于纵向和横向关系在管理系统中所处的地位不同，我们可以把管理的组织结构划分为不同的类型。例如，在企业管理中，我们常根据纵向的关系和横向的关系，把管理结构分为直线型结构、职能型结构和直线参谋型结构等。在工业管理中，纵向的关系和横向的关系往往相互交错，同时并存。如果只有纵向的管理，缺少横向的关系，就会形成部门之间、地区之间、企业之间的分割，不利于社会化大生产分工协作的发展。反之，如果只存在横向关系，缺乏纵向的管理，那么国家的经济政策、计划、法令就不能顺利贯彻到企业，不利于国家对经济的宏观控制和协调。尽管这两种关系在工业组织中同时存在，但这并不排除在一定时期或一定条件下，以某一种关系为主来设计管理的组织结构类型。例如，当我们以纵向的关系为主，把管理的权力和信息集中在中央，它作出的各项决策、指令通过一系列中间机构，层层下达到基层企业的执行者，我们常把这种管理结构形象地称为金字塔型的组织体制。如果我们以横向的关系为主，在企业协作联合的基础上建立不同层次、不同类型的经济中心，管理的权力和信息根据需要在这些中心之间相对分散和互相交流，我们常把这种管理结构形象地称为网络型的组织体制。此外，工业管理中纵向的关系和横向的关系又往往和“条条”与“块块”的关系相联系，所谓“条条”，一般是指中央各部门直接管理企业所形成的纵向管理体系；所谓“块块”，一般是指各地区（包括省、市、自治区等）直接管理企业所形成的相对于前者来说的横向管理体系。所以，又存在着以“条

条”为主的组织体制和以“块块”为主的组织体制的区别。上面是从国家的行政管理角度讲。若是从经济关系的内在联系讲，纵向的关系和横向的关系又表现为行业性的组织与中心城市或经济区之间的关系，存在着行业管理的组织结构和中心城市及经济区管理的组织结构等。所有这些问题，在我们分析工业组织体制时都需要进行研究和探讨。

工业的组织体制可以依据它内部的各种关系划分为不同的类型，但采取什么类型的组织体制，并不总是按照人们的主观意愿，而是受各种客观的因素所制约，不研究和了解这些因素，我们就无法建立符合我国具体情况的合理的工业组织体制。研究制约管理的组织体制的因素同分析管理的其它现象一样，必须区别属于生产力方面的组织技术因素和属于生产关系方面的社会政治因素。由于管理具有两重性，所以管理的组织体制也具有两重性。

先从生产的技术因素讲，一种管理的组织结构或组织体制的形式，是与生产力的发展和生产社会化的程度直接联系着。以企业的组织结构发展为例。在手工作坊里，管理的结构只是师傅带徒弟这么一层简单的关系；在工场手工业中，分工的发展使组织结构上出现了按工艺或工序划分的生产组织；在机器大工业里，科学技术在生产过程中的应用，以及供、产、销这些再生产环节之间的联系加强，要求某些特殊的管理职能独立出来，出现了按职能划分的管理机构；现代工业由于电子计算机在生产和管理方面的广泛应用，生产过程高度自动化，出现了无人车间，无人工场，又给管理结构带来了新的巨大变化。同样，在工业管理方面，由于生产力的发展和科学技术的进步，对管理的组织结构的影响也非常大。譬如，生产越发展，生产单位的数量也就越多，相应的管理机构和组织也增多或扩大；社会分工的日趋深化，使一些新的产业从老的产业中分化出来，而某些老的产业逐渐被淘

汰，结果新的部门管理机构诞生了，老的部门管理机构撤消了；交通运输日益发达，相对缩小了各地之间的空间距离，使各地区之间的经济技术交流和联系变得更加容易和广泛，随之带来了新的地区分工和工业布局，从而地区的管理组织也要相应进行调整和改变；专业化协作的扩展，生产资料和资金的集中与积聚，各种经济组织和联合体应运而生，它们逐步取代了过去的单纯行政管理机构而成为工业组织中重要的形式；先进的管理手段和管理方法在工业管理中的应用（如计算机和各种数学模型等），使管理的效率大大提高，管理幅度扩大、层次减少，信息社会带来了金字塔型的管理结构逐步向网络型的管理结构转化，……所有这些制约和影响工业组织结构的因素，在我们建立工业组织体制时都要密切加以注意，使我们的工业组织体制能够与我国生产力发展水平相适应，体现社会化大生产的特点。

再从生产的社会因素讲，工业组织体制还应体现社会主义生产关系的性质和要求。管理的机构和组织，是人们根据管理的需要而设立的。管理的性质则由一定生产关系的性质所决定。生产关系的性质不同，管理的组织结构也就不同。我们还以企业管理的组织结构为例，资本主义企业由于生产资料被资本家私人占有，管理的主体必然是资本家，或者是代表资本家集团利益的组织，如董事会、监事会、经理等。而被管理、被监督的客体，是丧失生产资料，出卖劳动力的职工（包括出卖劳动力的技术人员和职员）。管理主体和管理客体之间存在着根本利益上的冲突。管理的组织结构形式，就以便于榨取职工的剩余价值为转移，因此有的管理机构和管理人员主要是为了统治和监督职工而设置的。在社会主义企业内部，由于劳动者和生产资料直接结合，管理的主体是当家作主的职工自己，企业的管理机构和管理人员，无论是职工代表大会，还是厂长，原则上都是代表劳动者利益，执行劳动者集体的意志，管理的主体和对象是统一的。管理组织

结构的建立，也必然是以最大限度地发挥职工的积极性为原则。同样，在社会主义工业管理组织结构中，管理主体是代表全体劳动人民利益的国家，管理客体主要是归劳动人民所有的企业，国家与企业之间利益的一致性，要求工业组织结构的形式，即各级国家经济管理机构的设置及其职能的发挥，都应以最大限度地发挥企业活力为原则。这是社会主义工业组织体制适应生产关系性质的一个方面。另一个方面，社会主义工业组织应体现社会生产有计划、有组织这一特点，保证国家对企业实行有效的管理。我们知道，在资本主义国家中，企业为私人所有，企业的经营活动只服从于资本家的最高权威，企业内部生产是有组织、有计划的，但整个社会生产则是无组织、无政府状态的。虽然现代资本主义国家也设置一些工业管理的机构和组织，对企业进行干预，但是这些机构和组织以及它们对企业的干预，是和企业的私人性质以及资本家的权威和意志相对立、相排斥的，不可能从根本上克服社会生产的无政府状态。因此严格地讲，在资本主义国家里，不可能建立一套非常权威的工业组织体制。我们社会主义国家则不同，由于实现了生产资料公有制，能够在全社会范围内有计划地组织生产，国家代表全体劳动人民通过各种机构和组织不仅直接管理全民所有制工业企业，也间接管理集体所有制工业企业和个体手工业，无论是全民所有制企业还是集体所有制企业，它们的生产经营活动首先都必须服从国家的整体利益，服从于国家管理这个最高权威。因此，我们不仅有必要，而且完全有可能建立一套有权威，成体系的工业组织体制，从而保证国家对企业进行有效的管理和监督。

管理的组织结构或组织体制，要体现生产关系的特点，还有另一层意思，就是要与一定的经济体制或经济模式的内容相适应。经济体制作为实现生产关系的具体形式，与反映生产关系本质内容（如公有制、按劳分配、劳动者当家作主等）的经济制度