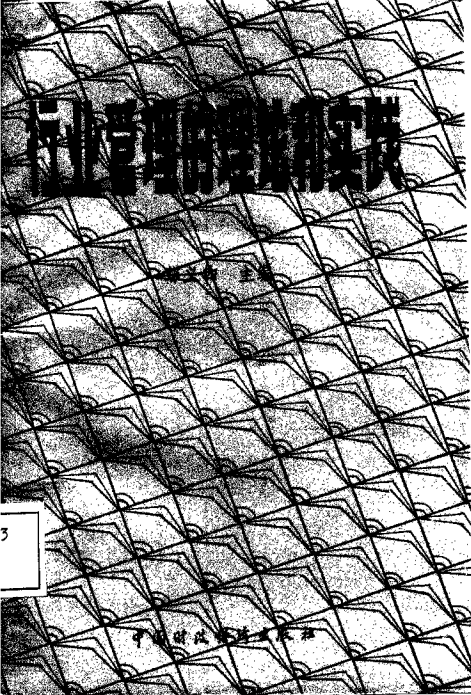




行业管理的理论和实践

王明华 主编

中国财政经济出版社

3

行业信道的理论和协议

邵文衡 主编

※

中国邮电出版社出版发行

北京市东城区大佛寺东街3号

湖北汉阳县印刷厂印刷

•

787×1092毫米 32开 6.126印张 128 000字

1987年8月第1版 1987年8月第1次印刷

印数1—3 000册

统一书号:4166·924 定价1.30元

编者的话

行业管理是组织社会化大生产和发展商品经济的客观要求。当今世界各主要发达国家都有着不同程度的行业管理。本书以马克思主义的基本原理为指导,根据《中共中央关于经济体制改革的决定》精神,对我国正在进行的工业管理体制改革的行业管理问题作了比较系统的理论研究和探索。同时也对国外不同社会制度、不同经济模式下的行业管理作了比较研究。它可作为大專院校经济系、经济管理系、工业经济系学习工业管理的参考书,也可供工业管理干部,特别是各级政府体改委(办)的干部学习专业知识之用。

本书以鄧义钧同志(中南财经大学工业经济系副教授)为主編,各章编写分工如下:第一、三章,林汉川。第二章,张冀湘。第四章,刘友松。第五章,屠祖健、鄧义钧。第六章,刘大明。此外,黄仲同志提供了一章的提纲初稿。初稿完成后,由鄧义钧同志逐章进行审改、定稿。

本书在编辑——出版过程中,得到李正本、屈演文、徐崇伦等同志的热情支持和帮助,特在此表示衷心的感谢。

由于我们对工业经济管理的理论和实践学习研究不够,因此书中的缺点和错误在所难免,恳请读者批评指正。

1985年9月

目 录

第一章 我国行业管理的现状

- 第一节 我国工业管理体制的演变…………… (1)
- 第二节 只有部门管理、没有行业管理的弊端
及其形成原因…………… (6)
- 第三节 目前我国试行行业管理的探索…………… (11)
- 第四节 亟需研究和探讨的问题…………… (19)

第二章 行业管理是我国工业管理体制的重大改革

- 第一节 行业的历史演变和发展…………… (21)
- 第二节 行业、产业、部门与公司…………… (30)
- 第三节 行业管理的性质…………… (33)
- 第四节 行业管理的特点…………… (53)
- 第五节 行业管理的优越性…………… (56)
- 第六节 行业管理的目标与主要内容…………… (57)

第三章 行业管理的组织体系

- 第一节 建立两类行业管理组织体系的依据及
其原则…………… (61)
- 第二节 政府的行业管理机构…………… (68)
- 第三节 行业协会…………… (80)

第四章 行业管理与中心城市管理相结合

- 第一节 行业管理与中心城市管理相结合的客
观必然性…………… (95)
- 第二节 以中心城市为依托,实行行业管理与
中心城市管理相结合…………… (107)

第三节	以中心城市为依托，实行行业管理与 中心城市管理紧密结合的途径……………	(117)
第五章	实现从部门管理向行业管理的过渡	
第一节	过渡的必要性及完成过渡的标志……………	(129)
第二节	在转变过渡中必须处理好几个关系…	(139)
第六章	国外行业管理比较研究	
第一节	国外行业管理的比较……………	(145)
第二节	国外行业组织和行业协会概况……………	(174)

第一章 我国行业管理的现状

1982年，赵紫阳同志在天津的一次会议上指出：“工业的调整，一个是要从中心城市搞起，再一个是要从行业搞起，按行业组织，按行业管理，按行业规划。”^①1983年，赵紫阳同志在听取机械工业部汇报时，又明确指出，要改变只有部门管理，没有行业管理的状况。

赵总理的讲话切中时弊。他十分突出地强调了行业管理在经济管理中的重要性。随着我国经济体制改革的深入进行，加强行业管理，建立行业组织，已成为我国当前工业管理体制改革的的一项重要内容。只有部门管理没有行业管理的弊病严重阻碍我国社会生产力的发展。因此，按照《中共中央关于经济体制改革的决定》精神，深入分析我国现行工业管理体制，特别是只有部门管理而没有行业管理的现状、弊病和教训，了解当前行业管理试行的一些情况，弄清尚需深入研究探讨的一些问题，不仅很有必要，而且也有极为深刻的现实意义。

第一节 我国工业管理体制的演变

一、虽经三次大的变革，但未打破部门、地区分割

^①转引自邓传宽、陈长华《积极组建行业协会，加强行业管理》，《经济管理》杂志，1984年第3期。

建国35年来，我国工业管理体制一直是按行政组织由部门和省（市）、自治区分别管工业，其间也曾发生过三次大的变革。

（一）第一次变革

恢复时期，我国工业管理的权力主要集中于各大行政区。第一个五年计划期间，为了集中力量，确保重点建设，采取了中央高度集中的体制，主要工业企业都改由中央各工业部直接领导，中央各部直属企业从1953年的2 800个增加到1957年的9 300个，逐步形成了一套集中统一的以条条管理为主的工业管理体制。这种体制对于当时集中全国财力、物力和技术力量，保证以156个重点项目为中心的经济建设的顺利进行，起了重要作用。

从1958年开始，进行了扩大地方权限为中心的改革。当时，把中央所属企业下放给地方管理，并相应下放计划、基建、财政、税收等方面的权限。到1958年底，中央直属管理的企业只有1 075个，比1957年减少了88.4%。这次改革，原来想调整中央与地方、条条与块块的矛盾，扩大地方政府的经济管理权限，调动地方的积极性，但在“左”的错误思想指导下，权力下放过多过猛，使改革离开了正确的轨道，这就是我国工业管理体制上的第一次变革。

（二）第二次变革

1961年以后，为了贯彻“调整、巩固、充实、提高”的方针，又重新强调集中统一，实行了中央集权领导下的“条块结合，以条条为主”的管理体制。又开始上收企业，凡是产品需要在全国范围内统一调配的重点企业，由条条直接管理。到1965年，中央直属企业又上升到10 533个，产值占全

国工业总产值的42.3%，这次改革，由于是同国民经济的调整结合起来进行的，所以，从实践效果看，是一次比较成功的改革。虽然从现在角度来看，有些集中过多了，统得过死了，但在当时的条件下，不进行这样的集中和统一是不能渡过难关的。这就是我国工业管理体制上的第二次变革。

（三）第三次变革

十年动乱期间，否定了条条的作用，且不加区别的几乎把所有中央直属企业包括鞍钢、大庆油田、第一汽车制造厂等在内的大型骨干企业都下放给地方管理。到1976年，中央直属企业只剩下1674个，产值占全国工业总产值的6%。这次经济体制的变动，虽然在一定程度上或在某些方面调动了地方的积极性，促进了地方的工业发展，但是，严格说来，这并不是一次正常的经济体制改革，而是一次盲目的“折腾”。因为当时经济体制上的变动正是和政治上的动乱结合在一起的，改革工作受到“左”的错误思想的干扰，缺乏明确的指导思想，实事求是的科学态度和慎密的方法步骤，其结果是原有体制的弊端不仅没有得到解决，反而人为地造成了更大的困难。如严重的重复建设和盲目建设，大大降低了经济效益；经济生活既乱又死；国家对宏观经济的领导与控制被严重削弱，加剧了经济的无政府和半无政府状态。这就是我国工业管理体制上的第三次变革。

上述三次改革，虽各在一定时期发生过某种作用，但却没有跳出原体制的过分高度集中、以行政管理为主、忽视企业的自主权、忽视价值规律的作用等框框，而一直是围绕以条条管理为主，还是以块块管理为主的分歧进行的，部门的分开与合并，企业的上收与下放，基本上都是在企业隶属关系上

兜圈子，既没有发挥行业管理的积极作用，也没有发挥中心城市的作用，始终难以解决条条分割、地区分割的问题，严重地束缚了企业和职工在生产和经营上的积极性。

二、我国部门管理的现状

1982年，中央、国家机关改革以后，国务院直属部委合并为45个，直属局16个。工交系统的部门虽然有所减少，但仍然分得太专太细，设有煤炭、石油、水电、冶金、化工、机械、电子、纺织、轻工、林业、铁道、交通、邮电、核工业、航空、航天、兵器等17个专业部。属于工交的直属局有建材、医药、民航等三个局。部和总局一级的工业公司有船舶、石化、汽车、有色金属、丝绸、烟草、海洋石油和包装公司等8个。如果从行业管理的角度来看，这些部门可以分为四种类型：

（一）产品和业务比较单一的。象煤炭、石油、水电、冶金、纺织、林业、医药、铁道、交通、邮电、民航等11个部门。这些部门同其他部门业务交叉比较少，基本上可以把本行业的事管起来。

（二）按行业组织起来的全国性工业公司。象船舶、石化、汽车、有色金属、丝绸、烟草等。它们基本上是把同类型的大中型生产企业划进来了，但不管地方的同类性中小型企业。

（三）多产品、多行业由一个部门管理。象轻工、化工、机械、电子、建材等五个专业部。轻工包括44个大行业；化工包括16个大行业；机械包括10个大行业，94个小行业；电子包括5个大行业；建材包括7个大行业。然而，这五个专业部门有的只管直属企业，有的只管本系统的企业，

难以起到整个行业管理的作用。

(四) 一种产品由多部门生产和管理的。如老“三大件”自行车、缝纫机、手表；新“三大件”洗衣机、电冰箱、电风扇，还有电视机、录音机、收音机、照相机等四机，军民两口的许多部门都在生产。最突出的是机械工业，现在分军民两大体系。民用机械又分为5层38条线。五层是中央、省（市、自治区）、地（市）、县、乡镇。38条线是工交13个部，3个直属局，6个工业公司，还有商业、物资、农牧渔、地质矿产、城乡环保、地震、气象、海洋、经贸、文化教育、广播电视、侨办、民政、公安等16个。尤其是哪些市场紧缺、投资少、上马快、利润高的行业，一哄而上更加严重。如民用电表，一时“热销”，各部门的企业竞相转产，全国电表厂由20多家一跃上升到上千家，产品由“热销”转为“滞销”，造成积压。烟草、手表、自行车、缝纫机、电风扇、电冰箱等行业先后重蹈复辙。甚至有些厂刚建成，便被限令关停并转，造成人力、物力和财力的巨大浪费。象这样一种产品多部门生产和管理类型的企业的重复建设，盲目生产的状况十分严重，始终没有解决好行业归口管理的问题。

上述这些部门管理形式，从行业管理的角度来看，除个别部门和个别部门的某些行业管得比较好外，其他一些部门基本上是属于传统的和经验的管理办法。都是按行政手段管直属企业，直接指挥生产，最多管到本系统的企业。

从企业的隶属关系来看，大都是按行政隶属关系来管企业。大体上可分为三种情况：一是中央直属企业，由有关部门直接领导，企业党的组织归地方党委管；二是地方企业分别由

地方各级政府的厅、局领导，同时受到上级主管部门的业务指导；三是相当多的一批大、中型企业，名义上隶属于地方，实际上生产、基建、技术、物资、产品等都是由中央部门直接管理，地方只管人事、产值和利润。这类企业“婆婆多”，管理比较乱。

综上所述，我国以往的管理形式和方法，主要是部门管理，而不是行业管理，中央的各工业部不象是国务院的职能部，而是象直属企业的生产“指挥部”，没有按行业进行组织、管理和规划。因此，赵紫阳同志在1982年11月30日五届人大五次会议上又指出：“国务院决定，从现在起，立即按照产品分工由归口部门协作地方组织强有力的领导小组，制定行业规划，提出企业调整方案。”^①从制定行业规划入手，结合对现有企业的调整与整顿，为在我国逐步实行行业管理创造条件。

第二节 只有部门管理，没有行业管理的弊端及其形成原因

一、部门管理的弊端

所谓部门管理，就是以产品为对象设置政府工业部门，并由工业部门直接经营管理企业，以保证完成国家计划的一种管理制度。多年来，由于我们在组织工业生产方面，只有部门管理而没有行业管理，各级工业主管部门都愿当企业的“老板”，而不愿意当全行业的“头头”。结果是忽视了宏

^① 《中华人民共和国五届人大五次会议文件》，第95页。

观方面的决策、监督和指导，使行业管理软弱无力，因而出现不符合社会需要的重复生产、重复建设、重复引进的现象比较严重。这就不可避免地存在以下弊病：

（一）各级工业部门直接经营管理企业，使企业缺少必要的生产经营自主权，企业没有活力，职工的生产积极性和创造性受到束缚，使整个经济缺乏生机与活力，阻碍生产力的发展。

（二）各级工业部门按企业隶属关系管理企业，使企业进一步成为“部门所有”、“地区所有”，割裂了部门之间、行业之间、地区之间，特别是企业之间的经济联系，造成了条块之间人为的分割封锁，重复建设与盲目生产现象严重，浪费惊人。例如，自行车行业1981年国家定点厂57家生产，到1982年底发展到140家，超过原计划数近1.5倍。国家计划产量2400多万辆，实际生产能力达到了3100多万辆，超过计划数700多万辆。洗衣机、电风扇、手表、缝纫机等等，也是一面积压，一面还在盲目上马。一些大的产品和项目，盲目、重复的问题也相当严重。如微波通讯，邮电部已建成1.4万公里微波线路，电力、石油、电视广播等部门又自建1.6万公里，而且技术标准不一，各行其事，一旦发生特殊情况，网络间不能相互利用和调剂，后果是严重的。就是行业管理比较好的纺织行业，这几年也控制不住了，目前在建项目和准备新建项目生产的纺锭远远超过国家所规划的应控数额。全国许多省、市、自治区都突破了国家下达的指标，造成盲目发展、重复建设的现象时有发生。

（三）部门管理使人才、资金、物资成了部门所有制，使人才、资金、物资造成短缺或积压，无法合理流动，合理使用。

致使企业的经济效益差，社会经济效益更差，阻碍了技术的进步。例如，激光器的研究与应用，全国有100多家在搞，分别隶属于12个研究所和大专院校。技术引进也是各搞各的，如感光材料的技术引进工作，有三家同时对外谈判。引进来的技术设备放在哪里，也往往由于部门或地区的扯皮，而延误了时机。同行业中部门之间、企业之间的技术封锁也十分严重，技术人员分布很不合理，重工业系统的多，轻工业系统的较少；机关、研究所、设计部门的多，企业比较少；搞基础理论的多，搞应用开发的相对较少。如天津二轻系统有43个工厂，一个技术人员都没有。上海手工业系统有24万职工，只有200多名技术人员，工程师只有1人，而航天工业部技术人员有6万多，其中高级工程师2000多名，工程师4万多，有2万多人没有任务。由于人才、项目、资金分散以及生产科研严重脱节，结果造成产品质量差，更新换代慢，新技术推广不开。

（四）部门之间、地区之间各自为政，自成体系，不能形成统一的行业规划，不能形成完整的信息反馈系统，不能形成有效的宏观控制与调节体系，致使行业决策比较混乱。

由于没有专门的单位进行综合性分析研究，大量经济技术信息的传递没有形成网络，不能定期向行业内各个企业通报有关产品的供、产、销和库存保有量等情报，提出决策性的意见，进行有效的行业指导。尤其是一个产品，属于多层次、多部门生产管理，各搞各的，谁也不听谁。此外，由于多部门、多层次管理生产，办一件事往往需要多方面的协调，看法又不尽一致，这就难免扯皮，因此，有时看来是一

些很简单的事情，也无法落实，难以办成，工作效率自然很低。同时，由于部门之间、地区之间的自成体系，专业化程度低。如电冰箱是近几年发展起来的新产品，但缺乏相应生产压缩机和电机的专业厂与之配套，各厂搞自己的协作，或者靠进口，而且标准不一，轻工业部和机械工业部就各搞自己的一套。在这种情况下，市场上需要的名牌产品、短线产品上不去，而长线产品、杂牌产品又压不下来。加之这几年新建的厂，属于能源、原材料工业和交通运输业的很少，大量是加工工业。这就造成了相当一部分企业，由于受能源、原材料和交通运输能力的制约，被迫处于停产和半停产的状态。如辽宁省的地方轧钢企业，从1978年的87个，发展到1982年的203个，生产能力达250万吨，而全省1984年的钢坯料只有70多万吨，造成大部分企业停工待料没活干。

（五）行政部门有经营权但无经济责任，而企业无经营权却要负经济责任，这就造成政企不分，人浮于事，整天忙于企业的日常生产经营活动而不能自拔，企业需要的人才、资金、物资的安排，都依靠各级工业部门的分配与安排，由主管的上级部门的干部与领导决定，很少顾及客观经济规律，特别是忽视价值规律，也不尊重企业之间的经济关系。企业之间的协作、联合也往往按行政部门的指令性计划行事，而不是由企业根据实际条件自愿组织、自行决定，因而出现很多行政性公司与“拉郎配”的极不相称的所谓专业化协作。由于结构的不合理，结果使在微观上辛辛苦苦得到的一些效益，因行业管理薄弱而冲淡或冲销，甚至入不敷出。因此，变部门管理为行业管理，已势在必行。

二、造成上述弊端的原因

(一) 在指导思想上不承认我国社会主义制度下仍存在着商品经济的客观现实。

由于不承认我国存在商品经济，必然不承认全民所有制企业是商品生产者和经营者，企业的所有权和经营权不能分开，以致把政府部门管理经济与直接经营企业混为一谈，把经济形式与经营方式混为一谈；认为生产资料既然归全民所有，就只能由代表全体人民利益和意志的国家机构直接管理企业。在这种思想的指导下，企业只能是行政机构的附属物，它们的经营自主权没有了，随之而来的是国家对企业的干预过多。于是，众多条条块块的绳索必然把企业的手脚捆绑得严严实实，试想国民经济的细胞，商品经济的生产者和经营者——企业哪里还有活力呢？这就是过去政府部门对企业管得过多过死的一个重要原因。

(二) 对苏联模式的生搬硬套

由于理论认识上的偏差和国际国内环境的制约，使我国工业管理体制受到苏联模式的影响。一直是以产品为对象设置工业部门机构和工业管理体制。把生产分工越来越细与部门机构设置越来越多混为一谈，忽视了科学技术的发展越来越互相渗透及其综合性开发的方向；只注意把企业管住，而忽视了整个国民经济管理与宏观管理。所以，由于受到苏联形式上的有计划的产品经济模式，而实际上的战时统治经济模式的影响，致使我国工业部门分得太专太细，部门林立。1982年国家机关虽经改革，但工交系统的部门机构仍然存在着专、细、多的现象，办事效率仍然很低，没有明显的改变。

（三）传统观念的影响和束缚

我国自然经济历史悠久，商品经济不发达，受旧社会遗留下来的小生产管理方式的影响，自给自足，自成体系，“万事不求人”，追求“大而全”、“小而全”的传统思想很严重。这就必然表现为要求同行业的生产、建设、流通都集中在一个部门或一个地区的政府机构，实行统一管理和统一经营，而缺乏按商品经济的客观规律组织社会化大生产的经验与实践。

综上所述，我国过去僵化的工业管理体制依存的理论基础是“产品经济论”、“自然经济论”和“战时经济论”这三种理论的混合。虽然三种理论的来源不同，但都是以不同角度排斥和否定我国存在商品经济。因此，认真学习与贯彻《中共中央关于经济体制改革的决定》，进行工业经济管理体制的改革，从部门管理向行业管理过渡，首先必须在理论上承认我国社会主义经济是一种商品经济，即社会主义的有计划的商品经济，使工业经济管理体制的改革有一个正确的理论基础和指导思想，使改革工作能够迅速而顺利地发展。

第三节 目前我国试行行业管理的探索

建立行业组织，加强行业管理，这是用经济办法来管理经济的一种尝试。赵紫阳总理在1981年11月五届人大四次会议的政府工作报告中指出：要“建立为企业服务的各种行业组织。”^①他在1982年11月五届人大五次《关于第六个五年计划的报告》中又指出：“现在经济生活中城乡分割，条块分

^① 《三中全会以来重要文献选编》，第1029页。

制，生产重复，流通堵塞，运输浪费，领导多头，互相牵制等现象，都同行政管理体制和行政机构设置有关。这种情况不改变，许多合理的事情办不通，整个社会的浪费很难减少。解决这个问题，一是要注意发挥行业的作用，一是要注意发挥城市的作用。”^①国务院1981年4月在批准国家经委、国务院体改办公室《关于工业管理体制改革的座谈会汇报提纲》的通知中也指出：“要制订行业改组规划，进行行业组织的试点”，“通过试点，总结经验，摸索行业组织的任务、体制和管理办法。”^②在1983年底，赵紫阳总理在听了日本的经验后，又一再主张全国逐步建立各种行业协会。由此可见，建立行业组织，加强行业管理，是探讨我国工业经济管理体制改革的一个重要课题，是当前经济体制改革中中央多次强调而又必须解决的现实问题。

为了贯彻党中央和国务院的指示，近几年来，全国一些工业部门以及上海、重庆、武汉等体制改革的试点城市，在建立行业组织，加强行业管理方面，进行了许多探索，现简略介绍如下：

一、政府职能机构从部门管理向行业管理过渡的试验

（一）机械工业部

党中央、国务院决定在经济体制改革中，让机械工业先行一步。自1984年下半年以来，各级机械工业部门在加强行业管理的改革方面做了不少工作，取得了一定进展。主要表

^① 《中华人民共和国五届人大五次会议文件》，第105页。

^② 转引自邓传宽、陈长华《积极组建行业协会，加强行业管理》，《经济管理》1984年第3期。