

商行天下

张理泉 主编

中国民主大学出版社

工业行业管理

张理泉 主编

中国人民大学出版社

工业行业管理

张理泉 主编

中国人民大学出版社出版发行

(北京海淀区39号 邮码100872)

中国人民大学出版社印刷厂印刷

(北京鼓楼西大石桥胡同61号)

新华书店 经销

开本：850×1168毫米32开 印张：8.25

1991年6月第1版 1991年6月第1次印刷

字数：201000 册数：1—3500

ISBN 7-300-01091-1

F·308 定价：3.95元

前　　言

我国在公有制基础上实行有计划商品经济的条件下，在实践中不断探索，努力创造一种适合我国情况具有中国特色的，把计划经济和市场调节有机结合起来的社会主义商品经济运行机制的模式，是一个重大的理论问题和实践问题，也是时代赋予我们的一项光荣而艰巨的任务。《工业行业管理》正是根据这一要求，对部门管理转向行业管理中有关理论和实践问题进行初步研究的基础上写成的一本探索性著作，是适应经济管理专业研究生和高年级本科生的教学需要而编写的。

通过十多年来改革开放的实践，我国以往产品经济模式，正向着以公有制为基础的有计划的商品经济转化。这种转化已极大地促进了我国社会主义经济的繁荣和发展。虽然这种转化经历了许多曲折，并还将遇到许多困难，但基本方向已经明确，某些领域已开始向新的运行机制过渡，出现了可喜的成果。有些人把实行有计划的商品经济同西方资本主义国家实行的市场经济等同起来，其实这是一种误解。在市场经济条件下，企业在私有制基础上完全受市场的自发调节。即使在当代，西方国家政府也只是在市场调节严重失衡时才进行有限的政府干预，而且由于其阶级利益的局限性，也不可能从维护整个社会的利益出发来引导企业的行为。在有计划商品经济条件下，由于公有制的主体地位和主导作用，可以从总体上自觉地实行有计划按比例地发展国民经济。但在商品经济条件下实行计划经济，又必须充分尊重和利用价值规律和市场调节的作用。因此，我国经济体制改革的基本原则是

计划经济与市场调节相结合。

适应有计划商品经济的要求，行业管理也应实行计划调节和市场调节相结合。这种结合应当体现在指令性计划、指导性计划和市场调节三种形式之中。这三种形式的具体运用和比例关系，应当根据不同所有制性质和各行业在国民经济中的地位和作用，不同社会生产环节和领域，而有所不同，并且要根据不同时期的实际情况进行必要的调整和完善。有的行业应以指令性计划调节为主；有的行业应在国家宏观规划的指导下以实行市场调节为主；有的行业应实行指导性计划调节和市场调节相结合。考虑到我国原有部门管理体制下存在着统得过多过死的情况以及实行有计划商品经济的客观需要，通过改革的深化，实行指导性计划调节和市场调节相结合，以及以市场调节为主的行业将进一步扩大。

传统的部门管理是以按行政系统直接指挥所属企业的生产经营活动为基本特征的，而行业管理则主要是以用经济手段和法律规范间接引导企业的行为为基本特征的，直接管理只是行业管理的一种特殊方式。因此，竞争性行业的行业管理是有计划商品经济条件下最为典型的行业管理类型，因此本书着重探讨的主要的竞争性行业的行业管理问题。

本书的主要内容，张理泉同志从1987年以来曾在中国人民大学工业经济系部分研究生班和本科班中进行过讲授。在此基础上逐渐形成了本书的思路和结构。工业经济系工业经济管理教研室曾组织部分教师和研究生对行业管理问题集中一段时间进行过调查研究，并于1986年冬在郑州召开了“行业管理理论讨论会”。张理泉同志始终参加并参与组织了这些活动，这对本书的构思和写作也起了很大的促进作用。本书的内容虽然是针对工业行业管理而言的，但各行业的管理既有个性，也有共性，因而其中的若干基本内容，对进行其它行业的行业管理也有一定的参考价值。

本书由张理泉主编，工业经济系工业经济管理86级硕士研究生谢芳和87级工业经济管理研究生班的部分同学参加了本书初稿的编写。参加本书初稿编写的同志（按编写章名先后为序）有：张理泉（导言、第一章、第二章、第三章、第六章、第九章），谢鹏（第四章），王宝林（第五章），谢芳（第七章），芦福财（第八章），李健峰（第十章）。全书由张理泉同志提出编写计划和方案，并对全书进行统纂、定稿。中国人民大学出版社高旭华同志为本书提出了许多好的建议，并为本书的编辑出版付出了辛勤劳动，徐安琳同志对本书的写作给予了很大的鼓励和支持，在此一并致谢。

当前，我国经济管理体制还面临着继续深化改革的繁重任务，对工业行业管理问题的研究和实践，都还处于刚刚起步的阶段，许多理论和实践问题都还有待于继续进行探索；再加上我们的水平所限，书中缺点和不当之处在所难免，恳请读者批评指正。

编者

1990年10月

目 录

导言	1
第一章 原有部门管理概述	16
第一节 工业部门的形成及其划分	16
第二节 部门管理体制的沿革	18
第三节 部门管理的类型	22
第四节 部门管理的主要弊端	25
第二章 行业管理的特征与意义	32
第一节 行业的概念及其特点	32
第二节 行业管理的内涵及其特点	42
第三节 加强行业管理的必要性	47
第三章 企业行为分析	54
第一节 企业类型与企业行为	54
第二节 企业合理行为的内容和特征	61
第三节 我国企业行为的合理化	64
第四章 行业管理的职能	73
第一节 行业管理的职能体系	73
第二节 制定行业规划和行业政策的目标和方法	80
第三节 行业规划	86
第四节 行业政策	94
第五章 行业管理的手段	103
第一节 经济手段	103
第二节 法律手段	120

第三节 行政手段	124
第四节 各种行业管理手段的综合运用	129
第六章 行业管理的组织机构体系	134
第一节 改革部门管理组织机构的必要性	134
第二节 我国行业管理组织机构体系的雏型	136
第三节 行业管理组织体系中若干关系的处理	144
第七章 行业协会	149
第一节 行业协会的性质和分类	149
第二节 我国行业协会的产生和发展	153
第三节 我国行业协会的基本特征	157
第四节 我国行业协会的组建	167
第五节 组建和发展行业协会的若干条件	171
第八章 不同部门行业管理的特点	176
第一节 部门的概念和性质	176
第二节 原材料与能源工业的行业管理	178
第三节 主导产业部门的行业管理	182
第四节 竞争部门和垄断部门的行业管理	187
第五节 连续生产部门的行业管理特点	191
第九章 行业管理的条件与对策	194
第一节 实施行业管理的基本条件	194
第二节 实施行业管理的若干对策	200
第十章 国外行业管理简介	217
第一节 国外行业组织的发展和演变	217
第二节 西方国家的行业管理	224
第三节 苏联东欧国家的行业管理	239

导　　言

一、行业管理问题的提出

实行行业管理是我国经济管理体制改革实践中提出的一个新问题。一方面，由于在传统体制下按行政系统对企业实行直接控制，从而造成条块分割等弊端，使经济统得过多过死，因此必须进行改革；另一方面，企业通过改革放开搞活以后，又要在充分注重企业活力和自主权的同时，加强对微观经济活动的宏观控制，而这种控制又不能回到原有直接控制的老路上去，否则就难以对旧体制进行改革。为了达到既要搞活企业又要加强对企业的宏观控制和引导，从而提出了行业管理的问题。

为吸取国外行业管理的经验，1980年，原国家经委派代表团对日本行业管理的状况进行了专题考察。

代表团回国后，写出了《日本行业管理的考察报告》。《报告》建议有关部门和地方政府进行组建行业协会的试点，并首先批准成立了中国包装技术协会。从此，我国行业协会逐步发展起来。到目前为止，共有各种全国性行业协会近百个。此外，最近若干年来，各地还组建了大量区域性行业协会。据《中国区域性行业协会》^①一书介绍，仅北京、上海、沈阳、哈尔滨、南京、武汉、重庆、西安、河南等八市一省就组建了150多个地方性行业协会。虽然大部分协会起步时间不长，工作刚刚开始，但其中

^① 该书由国家经济体制改革委员会经济管理司编，中国计划出版社于1989年12月出版。

确有一些行业协会活动开展得有声有色。不论是全国性行业协会，还是区域性行业协会，其共同特点是：以为企业服务为宗旨；打破了部门、地区界限，由同行业企业自愿组成；组织机构和领导成员由会员民主商定，选举产生；业务上接受挂靠部门的指导。我国开始提出发展行业协会，是把它作为政府行业主管部门的补充提出来的，其目的是想通过发展行业协会，开展民间性的行业协会的活动，打破“条块”分割的局面，推动经济管理体制改革发展。从实践看，行业协会在传统的部门管理体制没有进行根本改变的情况下，对搞活企业，沟通同行业企业之间的联系，改善部门管理等方面都发挥了积极作用。但在很长一段时期内，究竟怎样处理好行业协会和政府行业管理部门之间的关系问题并没有解决，因而行业协会很难发展，也很难充分发挥其应有作用。

随着经济管理体制的深入，特别是1984年中央作出关于经济体制改革的决定以后，又提出了政府行业管理部门如何由部门管理转向行业管理的问题。如果不改变部门管理体制，“条块”分割的状况很难改变。“条块”分割是实行部门直接管理的必然结果。在不改变部门管理的情况下，单靠民间性的行业协会是很难冲破的；同时，企业搞活放开以后，也要求政府行业管理部门转变职能，改变控制方式。政府行业管理部门由部门管理转向行业管理问题的提出，是对如何形成适合我国有计划商品经济特点的行业管理体制的深化。我国是以公有制为基础的、实行有计划的商品经济，这和以私有制为基础、实行市场经济的国家不同，它不仅要发展民间性的行业协会，而且要加强政府部门的行业管理和宏观控制，以引导国民经济的合理发展，这正是社会主义制度优越性的重要表现。因此，从我国实际情况出发，要加强行业管理，必须抓好政府部门的职能转换问题。

《中共中央关于经济体制改革的决定》公布以后，许多政府

经济管理部门开始进行了职能转换工作，由部门管理向行业管理转变。我国政府经济主管部门的职能转换工作，首先是从机械工业开始的。在传统的行政部门管理体制下，机械工业生产由多部门管理，重复生产、重复建设、重复引进的状况相当严重。一方面使现有机械工业生产能力，特别是军工机械的生产能力不能充分发挥作用；另一方面，各部门又根据自身发展的需要，不断搞新建、扩建，分散力量，造成严重的浪费。为了解决这些问题，国务院决定撤销了原机械工业部和兵器工业部，合并成立了国家机械工业委员会，对全国机械工业实行行业管理。以后，汽车、建材、电子等行业，也都陆续提出政府部门如何转向行业管理的问题，并且在这方面摸索出不少好的经验。

行业管理是在我国经济管理体制改革的实践中提出，并随着体制改革的深入而不断发展的。当然，在要不要进行行业管理，什么是行业管理，怎样进行行业管理，行业管理的目标模式是什么，又怎样向行业管理的目标模式过渡等等问题上，还有许多问题需要作进一步研究和探讨。但是，通过10年改革的探索，在我国建立政府行业管理部门和民间行业协会相结合的双轨运行模式的基本框架的设想是符合我国国情的和切实可行的。

行业管理问题的提出，不仅是我国经济管理体制改革的需要，而且也是进行工业经济管理课程改革和建设的需要。在我国社会主义工业建设的过程中，我们逐步建立了工业经济管理学的学科体系，特别是在10年改革、开放的过程中，适应发展有计划商品经济的要求，补充了许多新内容。但是，我认为，我国现有的工业经济管理学，还未彻底摆脱苏联早期工业经济教材中陈旧的、高度集中的管理体系的影响。对课程内容的一些补充和修改在很大程度上还属于打补钉的性质，还没有形成新的科学体系，很不适应有计划商品经济条件下对工业经济活动进行管理和控制的需要。从课程内容的体系上看，还带有产品经济的痕迹。我们所

以研究行业管理问题，并将初步研究成果编写成书，就是为了适应教学内容改革的需要，想从行业管理的角度来弥补现有工业经济管理学的不足，以适应有计划商品经济条件下对工业经济活动进行科学管理的需要。当然，由于改革尚待深入，理论和实践正在不断发展，再加上本人的水平和条件所限，这一良好的欲望也只能力求起到一种“抛砖引玉”的作用，在探索逐步建立具有中国社会主义特色的行业管理制度中发挥一点微薄的作用。

二、《工业行业管理》的结构

本书是以行业中观经济活动的运行为中心内容而展开的。它以分析论述行业管理的目标模式为主，同时分析研究由传统的部门管理向行业管理目标模式过渡的条件和对策。它着重分析研究政府专业经济管理部门如何转向行业管理的问题，同时也分析了民间行业协会发展中的一些共性问题。根据这一基本指导思想，各章安排的大致思路是：考虑到行业管理是对传统的部门管理的变革和发展，因此首先对传统的部门管理的状况及其存在的问题进行了分析。然后转入对行业管理有关问题的分析，与部门管理相对应，阐述了行业管理的特征和意义。由于考虑到行业管理的目的是引导同行业企业的合理发展，实行行业管理必须建立在企业具有商品经济所要求的企业合理行为的基础上，因此对企业行为进行了分析。既然行业管理是对部门管理的变革，必然在管理职能、组织机构、管理手段等方面，与传统的部门管理有着根本的区别。搞清楚行业管理在这些方面的状况，对理解政府行业管理的运行特征十分必要，因此分别对行业管理的职能、组织体系，以及行业管理的手段进行了专门分析。虽然行业管理主要应由政府行业管理部门来进行，但是民间的行业协会也具有辅助作用，因而又专门对行业协会，以及行业协会与政府行业管理部门的关系作了分析。以上主要是针对竞争性行业的共性来分析政府行业管理和民间行业协会的一般特征的，但由于各产业的技术经

济特点不同，行业管理应是各有特色的，因而又分析了各主要产业行业管理的特点。以上这些内容，都是从行业管理的目标模式的角度来考虑的，但我国目前正处在经济管理体制改的新旧双轨制过渡时期，按目标模式的要求推行行业管理的条件尚不具备，必须积极创造条件，从实际出发，逐步向目标模式过渡，因此又探讨了行业管理的条件和对策问题。行业管理是在我国经济管理体制改过程中出现的新事物，还需要不断发展和完善，也需要借鉴外国的成功经验，因此在本书的最后，简单介绍了外国行业管理的状况，以供关心此问题的同行进一步研究。

三、行业管理立论的若干前提假定

《工业行业管理》一书的基本内容可以概括为两个部分。一部分是研究和探讨行业管理的目标模式；另一部分是探讨在体制改革转轨时期，进一步深化改革，推进行业管理的若干对策。但本书的主要内容是围绕行业管理的目标模式展开的。行业管理只是国家宏观经济管理这个大系统中的一个子系统，对行业管理的研究，既离不开国家整个宏观经济管理系统的运行状态，也离不开作为国民经济细胞的企业行为特点和状态。而这些要求是不可能，也不应该由本书来全部完成的。本书只能立足于行业中观经济管理活动，而把国家宏观经济管理系统的运行状况和企业的状况作为前提假定下来，使行业中观经济活动不与宏观和微观经济运行相矛盾。本书涉及的主要前提假定有以下几个方面。

（一）国家实行以间接管理为主要特征的宏观经济管理的基本格局。建立这一格局的大致思路是：

1. 进行宏观经济管理是国家各级政府的一项最基本的功能，但管理的方式必须按照我国有计划商品经济的要求进行改革。要把国家对国有资产的管理和对经济运行的调节控制职能分开。国家对国有资产的管理，应在中央和地方分别建立国有资产经营公司，同时在中央和地方政府成立资产管理部门，以加强对国有资

产经营公司的管理和考核。

2. 国家对经济运行的调节和控制，要按照以间接管理为主的要求进行改革，形成高效能的政府经济管理系统。

(1) 加强综合部门，搞好宏观决策。要强化综合部门中的宏观管理方面的综合性机构，以便搞好社会总供给和总需求、积累与消费、国际收支等方面全局性综合平衡；要研究产业政策、生产力布局、发展战略、经济杠杆的综合运用等，以实现对宏观经济运行的有效调节和控制。与此同时，要逐步减少，以至最后取消综合部门中的微观管理方面的专业性机构，以便使综合部门的主要精力由重复专业管理部門的管理，转移到宏观经济的综合管理上来。还要把精简综合部门中的专业性机构同加强综合部门中的战略决策研究机构，中长期计划机构和重大经济政策的综合性研究机构结合起来。

(2) 精简专业经济管理部门，加强行业管理。除少数基础原材料工业、特别是基础设施和公用事业管理部門，需要赋予一定权限，直接管理企业外，大量不直接管理企业的政府专业部門，应转变职能，面向全行业，成为真正的行业管理部门。这部分是本书需要着重研究的。

(3) 充实和加强经济调节、监督与信息部门。价格、税收、金融、汇率、工资等是重要的经济调节手段，必须通过加强这些部门，充分发挥经济杠杆的调节作用。要强化政府的监督，包括政纪监督、财务监督、市场监督、技术监督、行业监督等。同时还要强化经济调节部门的监督职能，如税务部門的税务监督，金融部門的金融监督，价格部門的物价监督等。要加强信息部门，不仅要健全各经济部門的各自信息机构，更要充实和强化专门的信息部门，如国家统计部門与国家信息中心，还要建立与完善政府之外的社会经济信息支持系统，不断提高信息的收集、整理、加工和传输的水平，以适应有计划商品经济的需要，提高

决策的科学性。

(二) 形成完善的市场体系。我国实行的是有计划的商品经济，因而组织经济活动必须以市场为中心。市场体系的建立和完善，是实现扩大再生产的客观要求。完善生活资料市场和生产资料市场是实现商品的价值和获得再生产所需的物质条件的需要；完善劳务市场有利于获得保证再生产得以顺利进行的劳动力；完善科技市场和信息市场有利于使企业从市场上获得先进技术和迫切需要的信息，改进生产经营活动；完善资金市场有利于为扩大再生产提供资金来源。社会主义经济是建立在生产社会化基础上的有计划的商品经济，自然也需要建立和完善统一的市场体系。只有这样，才能充分发挥市场机制在经济运行中的作用，才能为搞活企业创造良好的市场环境，也才能为实行间接管理创造前提条件。当然，作为国家中观经济管理层次的行业管理的运行，也必然离不开市场体系的建立和完善。市场体系的研究，内容十分丰富，本书不可能做深入的分析研究。在本书中，只是从保证行业管理运行所需的市场条件角度涉及到市场问题，也就是说只是讲到建立和完善市场体系对推行行业管理的必要性，而对市场体系本身以及如何建立和完善市场体系等内容并未进行深入阐述。

(三) 企业成为相对独立的商品生产者和经营者。工业企业是工业和国民经济的基本经济单位。行业管理也只有通过对企业行为的影响才能实现，同时企业的行为状况和特点又是关系到能否真正实行行业管理的重要条件。如果不具有商品生产者和经营者所具有的行为特点，真正的行业管理就难以实现。因此，研究行业管理问题，必然要涉及对企业的研究。对企业的研究包括的内容很多，如企业的性质、企业的所有制形式、企业的类型和任务，企业的经营方式、企业的行为特征等。但从行业管理的角度看，不可能深入研究企业本身的具体内容。在本书中，仅仅对与行业管理密切相关的企业行为问题进行了一些初步分析研

究，而对企业中的其他问题却没有涉及。在实行行业管理条件下的企业，必须具有充分的活力和自主权，真正成为相对独立的社会主义商品生产者和经营者。只有这样，以间接管理为主要特征的行业管理，才会有坚实的微观基础，企业才能对行业管理的种种信号做出灵敏的反映，从而达到引导和控制全行业合理发展的目的。

四、我国行业管理制度的若干特点

我国要实行的新的行业管理制度，既不同于原有产品经济条件下的传统的部门管理，也不同于资本主义国家的行业管理。我国行业管理同资本主义国家相比，由于所有制的不同和实行计划经济同市场调节相结合的经济体制以及社会条件和经济条件的不同，决定了在工业行业管理制度以及体系等方面确有其特色。

马克思主义认为，在阶级社会里，管理始终具有两重性，行业管理也不例外。一方面行业管理是社会化大生产和商品经济发展的要求；另一方面又要考虑经济基础和社会制度对行业管理的影响。而由经济基础决定的我国商品经济的特点和社会制度却同西方资本主义国家有很大的差别，因此决不能简单照搬资本主义国家行业管理和经济运行的模式。我国行业管理是在搞活企业和政企职责分开的过程中，为克服以往以直接控制为特征的部门管理方式的弊端，在借鉴资本主义国家行业组织经验的基础上提出来的。但我国在公有制基础上实行有计划的商品经济，这同西方资本主义国家在私有制基础上实行市场经济是根本不同的两种经济制度。我国的行业管理既要反映社会分工和商品经济发展的共同要求，又应体现社会主义经济制度的基本特征，因而行业管理制度也必然具有自己的特点。我们的任务就是要努力创建具有中国特色的社会主义行业管理制度。我们认为，这些特色主要有以下几点：

（一）组织形式的双轨性。在以私有制为基础的市场经济条

件下，国家主要通过市场调节经济，一般不设置政府的行业管理机构。行业间的协调完全是在市场竞争中自发实现的，行业协会主要承担为企业服务的职能。在以公有制为基础的我国有计划商品经济条件下，国家具有管理经济的职能。为提高行业规划制订和实施的科学性，更好为企业服务，并引导企业合理发展，不仅应借鉴西方国家行业协会的组织形式，而且还必须充分发挥政府行业管理部门的作用。因此，应建立“双轨性”的组织形式来实施行业管理。在这种“双轨性”的组织形式中，应以政府行业管理部门为主，民间性行业协会为辅，两种组织形式相互补充有机结合。前者是行业行政管理的组织形式，后者是行业民主管理的组织形式。

行业协会的形成和发展，是同社会分工和商品经济的发展紧密相联系的。由于社会分工和商品经济的发展使各类行业日益增多，生产社会化的程度不断提高。与此相适应，行业之间以及行业内部企业之间的协调也就越来越重要。行业协会正是适应这种需要由同行企业自愿组成的民间性经济团体。我国经济管理体制的深入和社会主义商品经济的发展，也对行业协会的产生和发展提出了客观要求。在高度集中的着重用行政办法管理企业的部门管理体制下，国家直接指挥企业的生产经营活动，企业也只有依附于一定的部门才能生存和发展，因而也就没有组建行业协会的必要和可能。随着改革开放和政企职责逐步分开，政府宏观经济管理开始由直接管理转向间接管理，企业也开始由单纯生产型转向生产经营型，从而为行业协会的产生和发展提供了前提条件。我国“民间性”行业协会往往首先在那些政府部门职能转变较快、企业活力较大的行业中出现。在政府经济管理职能转变以后，行业协会既在政府和企业之间起“桥梁”和“纽带”作用，又帮助同行企业研究和解决生产经营活动中不便为单个企业所承担的许多共同性的问题，对改善政府对全行业的管理和促进企业