S 商业行政管理

HANGYE XINGZHENG GUANLI

北京商业管理干部学院 编著

中国商业出版社

商业行政管理

北京商业管理干部学院 编著

中国商业出版社

商业行政管理

北京商业管理干部学院 编著

中国商业出版社出版

河北省承德市印刷厂印刷

1989年2月第1版 1989年2月第一次印刷

开本787×1092毫米1/32 10.03印张

字数216.32千字印数1—4000册

统一书号ISBN 7—5044—0301—6 / F · 185

定价3.95元

代 序

行政管理学是一门涉及面很广、应用性很强的科学。研究行政管理学，目的在于通过研究行政管理的活动规律，提高行政管理效能，使之更好地为社会主义现代化服务。随着我国经济、政治、科技、教育等各个领域体制改革的逐步展开和深入发展，加强对行政管理学的研究，已引起广大理论工作者的高度关注。

商业行政管理学是研究商业行政管理活动规律的科学。随着商业工作的发展和商业体制改革的深化，研究商业行政管理这门科学是摆在商业理论工作者、教育工作者和实际工作者面前的一项日益紧迫而又具有重要现实意义的课题。但长期以来，由于我们对商业行政管理是一门科学缺乏应有认识，对商业行政管理的科学化、法制化、现代化的重要意义理解不深，对商业行政管理已有的经验缺乏系统总结，对国外行政管理的理论和做法缺乏研究借鉴，因此，时至今日，我国商业行政管理这门学科还是个空白点。为了填补这个空白，充分发挥商业行政管理在发展商品交换中的积极作用，本书的编著者在认真研究国外行政管理有关理论，结合我国国情，总结我国已有的实践经验的基础上，集思广益，对中国商业行政管理这门科学进行了大胆的十分有益的探索，编写了这本《商业行政管理》。这本书，尽管在理论体系、涉及领域、观点论证等方面，有待进一步深入探讨与研

究，但我相信，它的问世，将会引起广大商业理论工作者、教育工作者和实际工作者的关注和兴趣。随着商业体制改革的深化，对商业行政管理的研究将会更广泛、更深入地展开。可以预期，不久必将有更多的商业行政管理的论著、教材涌现出来，使我国商业行政管理这块科学园地开放出更多更鲜艳的花朵。

冯庆联

1988年12月

前 言

我国商业体制的深入改革，提出了许多亟待解决的重要课题。实践和理论的发展，将一门新的学科——《商业行政管理》的建立，及时提到了人们面前。

商业行政管理，是国家通过商业行政机关对管理客体施加定向影响的方式和手段，体现了国家对商业的领导、组织、协调和监督，在商业管理中处于特别重要的地位。列宁曾经指出，无产阶级夺取胜利以后，“整个关键不在于政权，而在于是否会管理。”（《列宁全集》第33卷，第165页）这里所说的管理，主要是指国家的行政管理。列宁所以把国家的行政管理提到关键的高度，因为行政管理是一种宏观管理，而宏观管理在各种管理中起着举足轻重的作用。历史和现实一再表明，一旦宏观出现了失误，它所造成的损失就是全局性的、战略性的；反之，宏观管理正确，即使微观出现了偏差，也只是局部问题，而且容易解决。正因为它的这种特殊作用，所以一直受到当权者的高度重视。

但是，很长时期内，人们往往把商业行政管理理解成政府部门对企业的直接管理，由于认识上的偏差，管了许多不该管、管不好、也管不了的事，造成权力过分集中、政企职责不分的状况，使企业成了行政机构的附属物，严重地限制了企业积极性的发挥。建国以来，我们对商业行政管理进行过多次改革，也搞企业下放，但只是在划分企业隶属关

系上兜圈子，往往是放放收收，收效甚微，时至今日，在商业行政管理上，从职能任务、机构设置、领导素质、管理体制到管理方法，都存在着许多亟待解决的问题，其阻碍和逆向作用，已经严重影响了经济改革的进程。实践要求我们必须加强对商业行政管理理论的研究：（一）努力揭示商业行政管理的客观规律，探索其运行轨迹，使商业行政自觉地按客观规律去行使职能；（二）总结我国商业行政管理的经验教训，对过去的实践进行反思，为今后的改革提供借鉴；（三）研究我国商业行政管理中出现的新情况、新问题，并从理论高度一上去认识和抉择；（四）社会主义商业的发展，迫切需要大批政治思想好、管理业务熟、开拓精神强的各级各类行政管理人员，这样人才的获得，固然可以通过实际锻炼去提高，但更要通过系统培训才能实现，这就迫切需要建立具有中国特色的商业行政管理系统学科。

建立中国商业行政管理学科，不但需要，也有可能。党的十一届三中全会实事求是的路线，冲破了人们头脑中“左”的束缚，思想获得了解放，人们可以大胆涉足这个领域，从1984年全国第一届行政管理年会至今，有关行政管理方面的著作，如雨后春笋，在商业行政管理方面也涌现出不少颇有创见的论述。认真总结这方面的经验，创建一门新的商业行政管理学科，正是其时。这就是本书编写的背景和目的。

作为一门学科，《商业行政管理》有它自身的特点。它是行政管理现象的一个特定部分——商业中的行政管理，即深入到商业中，将商业行政机关依法对商业事务的管理作为研究对象的。商业事务是十分广泛、复杂的。这就决定了商业行政管理几乎涉及现代管理科学的各个方面和相关学

科，比如政治学、行政管理学、社会学、法学、经济学、教育学、心理学、行为科学、系统论、信息论、控制论等等。当然，商业行政管理的不同岗位所涉及的学科也不尽相同，应各有侧重，但就商业行政管理总体而言，则是融合了多学科理论、原则、方法和知识的管理科学。对于这样一门学科，如何建立起比较周密完整的体系，我们还缺乏经验，但总的指导思想是：以一般行政管理基本原理为理论依据，以我国几十年来商业行政管理实践为基础，站在宏观管理角度，以职能转变为核心进行谋篇布局。

按照这样的思路，全书分十二章四部分。第一部分是总论，包括第一章绪论、第二章我国社会主义商业行政管理概况，主要论述了商业行政管理基本涵义、基本特点、主要任务以及我国商业行政管理在各个历史时期的发展演变情况。第二部分是管理主体，包括第三章商业行政组织、第四章商业行政领导者，主要论述了商业行政组织的特征、功能、结构、体制，商业行政领导的职能、分类、素质要求和领导方法等，主要解决如何实现自我完善、健全机能、协调关系，使自身处于最佳运行状态。第三部分是管理职能，包括第五章商业行政信息、第六章商业行政决策、第七章商业行政执行、第八章商业行政管理法规、第九章商业行政监督、第十章商业行政方法、第十一章商业行政改革，主要论述了对客体管理的特点、原则、方式和手段，解决如何更好地实现自己的职能。第四部分是国外商业行政管理，主要介绍了美国、英国、联邦德国和日本的情况，作为我们的借鉴。这四部分中，重点在第三部分，其它三部分依次是概述、基础和补充，四者是有机的结合在一起的。

本书由沈思义主编，吴峰、李寰明副主编，冯庆联审定。各章的撰稿人依次是：前言，第一、三、七、十、十一章——沈思义；第二、六章——李寰明；第四章——洪凯歌，第五章——刘建华；第八、九章——吴峰；第十二章——刘敏。

由于我们对商业行政管理理论和实践研究探讨不够，而我国商业体制改革形势又发展很快，本书错误与不当之处，热忱希望读者批评指正。

编者

1988年10月

目 录

代 序.....	(1)
前 言.....	(3)
第一章 绪论.....	(1)
第一节 商业行政管理涵义.....	(1)
第二节 商业行政管理特点.....	(8)
第三节 商业行政管理任务.....	(15)
第二章 我国社会主义商业行政管理概况.....	(22)
第一节 我国新民主主义时期的商业行政管理.....	(22)
第二节 新中国建立以来的商业行政管理.....	(30)
第三节 新的历史时期商业行政管理.....	(38)
第三章 商业行政组织.....	(45)
第一节 商业行政组织涵义和功能.....	(45)
第二节 商业行政组织种类和设置原则.....	(49)
第三节 商业行政组织结构和体制.....	(55)
第四节 加强和完善商业行政组织建设.....	(60)
第四章 商业行政领导者.....	(67)
第一节 商业行政领导者概述.....	(67)
第二节 商业行政领导者的素质.....	(76)
第三节 商业行政领导艺术.....	(86)

第五章 商业行政信息	(98)
第一节 商业行政信息的特点和分类.....	(98)
第二节 商业行政信息处理的内容.....	(105)
第三节 商业行政信息的运用.....	(120)
第六章 商业行政决策	(131)
第一节 商业行政决策的特点及原则.....	(131)
第二节 商业行政决策的程序和方法.....	(136)
第三节 建立商业行政决策的科学系统.....	(150)
第七章 商业行政执行	(155)
第一节 商业行政执行的作用.....	(155)
第二节 商业行政执行的方法.....	(158)
第三节 商业行政执行的程序.....	(169)
第八章 商业行政管理法规	(176)
第一节 商业行政管理法规概述.....	(176)
第二节 商业行政管理法规与商业行政管理 行为.....	(190)
第三节 商业行政立法.....	(195)
第四节 我国商业行政管理法规的立法概况.....	(203)
第九章 商业行政监督	(211)
第一节 商业行政监督的性质和作用.....	(211)
第二节 商业行政监督的种类.....	(217)

第三节	商业行政监督的内容和形式·····	(222)
第四节	商业行政纠纷的处理·····	(226)
第十章	商业行政方法 ·····	(234)
第一节	商业行政方法的内容和特点·····	(234)
第二节	商业行政的主要方法·····	(239)
第三节	提高运用商业行政方法的科学水平·····	(254)
第十一章	商业行政改革 ·····	(261)
第一节	商业行政改革的原因和依据·····	(261)
第二节	商业行政改革的形式和目标·····	(265)
第三节	商业行政改革的原则·····	(270)
第四节	商业行政改革的环境和时机·····	(280)
第十二章	主要资本主义国家商业行政管理 ·····	(288)
第一节	美国商业行政管理·····	(288)
第二节	英国商业行政管理·····	(294)
第三节	联邦德国商业行政管理·····	(297)
第四节	日本商业行政管理·····	(301)

第一章 绪 论

第一节 商业行政管理涵义

一、什么是行政

行政是一种古老的社会现象。自有国家以来，人类社会生活的许多领域，从政治、经济、文化、到外交、国防都离不开行政的功能。

“行政”一词，在西方源于拉丁文“administrare”，原意为“事务执行”，是相对于“政治”这一概念而产生的。早期西方行政学者认为，政治是国家主权意志的体现，行政则是国家主权意志的执行。比较有代表性的如美国著名行政学者古德诺在他所著的《政治与行政》一书中说：“在一切政治制度中只有两个基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行”，“行政是政府官员官吏推行政府功能的活动。”随着西方资产阶级国家立法、行政、司法三权分立学说的流行，“行政”一词则通常指国家立法、司法以外的政务，即政府组织中行政部门的工作。如美国另一位著名行政学者威洛比说：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”由于现代生产技术的发展，在组织生产过程中形成的“科学管理”理论和经验逐渐被引入行政机关工作中，“行政”含义又被人们从管理的角度来解释。例如美国芝加哥大学教授怀特，他以科学管理的功能、要素和宗旨为依据，在他所著的《行政学导论》一书中说：“行政的最广意义包括为

完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切动作。”美国加州大学教授费富纳说：“行政是集体的努力与合作的艺术。”而西蒙与斯密斯堡、汤姆森合著的《行政学》一书则认为“行政是若干人为达到共同目的时所作的合作的集体行动。”等等。这些早期和后来学者所作的不同解释，尽管说法不一，但有一点却是相同的，即都把行政归结为一种活动。

马克思认为：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页）从这一定义中我们可以看出，马克思也认为行政是一种活动，也就是说，需要通过人们的一系列创造性活动来实现国家的目的和任务，所不同的是，马克思指出，行政是一种国家的组织活动，它的主体是国家，而不是社会的组织，更不是指个人，从而在范围上给予了更科学明确的界定。

马克思的这一表述无疑是十分正确的，是我们创立社会主义行政学的科学理论依据。但需要指出的是，国家是个历史范畴，它是在一定历史条件下产生、发展和消亡的，是阶级专政的工具，随着阶级关系的不同而具有不同的性质与职能，行使不同的行政权力。社会主义国家不同于资本主义国家，中国又不同于外国。我们是社会主义国家。社会主义由于生产资料的公有制，其行政事务远比资本主义国家繁重、复杂得多，它不仅统一管理国家的内政外交、安全保卫、社会生活等各个方面的事务，而且还统一管理国民经济和科学文化事业。根据这个情况，对社会主义国家的行政需要作出更为具体的表述。目前国内有不少提法，一种是，“所谓行政，就是国家行政机关为国家的目的和任务而行使的执行、

指挥、组织、监督诸国家职能。”这里的行政已明显超出了组织的范围。另一种是，“行政是行使国家权力的管理活动。”则进一步将立法、司法都包括在内了。但比较一致的提法是：行政是国家行政机关以政府名义，根据宪法和法律、法规确认的原则，运用和实施国家行政权力，执行和实现国家意志，有效地对国家事务进行的组织领导与管理活动。

从上述表述中，我们可以看出行政有以下几个特点：

（一）行政是国家事务的管理活动。就这个意义讲，它既包括国家行政机关的行政活动，也包括国家立法、司法机关中的行政活动。但是，行政的主体是国家，即上自国务院下至各级人民政府，从这方面讲，行政又是主要指国家行政机关管理活动。

（二）行政是执行和实现国家意志的管理活动。列宁指出：“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”（《列宁选集》第4卷，第48页）。而政府是国家的行政办事机构，国家的意志和职能主要是通过政府来实现的，国家意志的执行，实际上是统治阶级意志的执行。因此，行政具有鲜明的阶级性。

（三）行政是国家拥有法定权力的管理活动。按照我国宪法规定，中央和地方各级人民政府有领导和管理国家政治、经济、文化、教育等方面事务的行政权力，这就使行政活动具有法定的权威性。

（四）行政是依法进行的管理活动。一方面，行政机关为了实现其职能，必须具有相应的权限，它可以对社会组织、企事业单位和公民的活动进行组织、指挥、监督，这些权限

是依据国家法律所规定的，行政必须依据其权限进行，即依法行政。另一方面，被管理对象必须服从，否则将受到法律追究。

(五) 行政必须以推行公务为目的。行政机关和行政人员的活动，是代表国家进行组织和管理的，履行各种职能。为了维护法制、执行法律、保障社会秩序和安定，实现国家的任务而采取的各种措施和行为，都是对国家公共权力的行使，都是以推行国家公务为目的的。国家行政机关和行政人员都应该奉公守法、各司其职，为国家和社会公共利益目标行事。

二、什么是行政管理

管理是人类社会的一种有组织的控制治理活动，是协调个人活动和组织集体活动的一种指挥职能。广义的管理可以包括统治、镇压、保卫、裁决、监督、治理、组织、计划、安排、部署、指挥、协调、服务等。而狭义的管理则侧重于从技术、方法、程序等方面考虑问题，是一定的社会单位进行的计划、组织、指挥、协调等活动，是为了使整体运动中各要素协调有序，使运动更适时、更准确地到达目标，提高效率或效益。管理是随着人类社会的出现而产生，随着社会经济、政治、文化、科技的发展而发展的。只要有人类社会组织存在，就不可能没有管理。在现代社会中，管理在整个社会生活中的地位和作用日益重要，越来越引起人们的高度重视。

从对管理的分析中，可以看出：

一方面，管理与行政是有区别的，既与广义的管理不完全相同，又与狭义的管理有不同之处。行政侧重于理论、原

则、决策、指导等较高层次的活动，管理则侧重于较低层次的活动。两者之间，存在着政与治的关系，理论与实践的关系。政决定治，治落实政。

另一方面，管理与行政又有着密切的联系。行政也是一种管理，它只是政府部门所进行的各种管理活动。西方早期的管理一词，其解释就是行政。英语中“Administration”一词，既可以解释成管理，又可以解释成行政。在我国，人们习惯于把各种工作与管理联系起来，为便于区别其它各种管理，把行政称为行政管理。

行政管理是个复杂的系统，有着多层次、多门类的结构：

从社会性质的变化看，可以分为：（1）神权行政。在远古部落国家，人们以游牧为主，政治组织及其活动受神权支配。政府行政以迷信为基础，支配众人之事，而“知天通神”的巫覡及祭祀一类人便犹如行政长官。（2）封建专制行政。以反动的血统论为理论基础，建立传统性的宗法统治结构，支配社会一切权利。专制君主至高无上，行政官吏只对君主负责，不顾民意，不恤民难，是封建专制行政的特征。（3）资本主义法制行政。由过去的“人治”转变为“法治”，即以立法机关所制定的法律为依据并受其约束。随着生产社会化的发展，在行政机关中引进科学管理方法，所以法治行政又有科学行政之称。（4）社会主义民主行政，按照民主集中制原则不断完善国家的政治体制，保证一切权力属于人民，人民参加国家管理，为不断提高全体人民物质文化生活水平而共同努力。

从行政内部结构看，又可以分为多种：（1）从层级和地域分，有中央行政、地方行政、城市管理和乡镇管理等。