

■ 现代党政工商科学管理丛书

现代行政管理手册

(下册)

● 主编 于华夫 王健刚

人民日报出版社

党政工商科学管理丛书

现代行政管理手册

(下 册)

主编 于华夫 王健刚

人民日报出版社

1989.10月北京

第18部分

工业行政管理

工业行政管理学

工业行政管理学是行政管理学的一个分支，是一门新兴的、实践性、政治性很强的应用科学。工业行政管理学的重要性是由工业企业在国民经济发展中所处的地位决定的。工业企业是从事工业性生产活动（包括生产工业产品或提供工业性劳务）并独立进行经济核算的工业生产单位。工业企业成为生产的基本单位，成为社会经济体系的基本环节，是伴随着资本主义制度的产生、发展而逐步形成的。它经历了简单协作、工场手工业和大机器工业的发展阶段，最后才成为高度社会化的大机器生产的现代工业企业。没有大批现代工业企业的崛起与发展，就没有现代工业。现代工业是国民经济的主导力量。一个国家的经济实力，科学技术进步往往决定

于一个国家的工业发展水平。据统计，工业是国家财政收入的主要来源，提供的积累一般占财政收入的80%左右。它是国民经济发展的骨干力量，也是现代农业、科学技术及其本身现代化的强大物质基础。鉴于工业如此之重要，我们就必须对它进行科学地管理和研究，以强化它在国民经济中所起的巨大作用。于是，一门为工业生产管理活动服务的新兴学科——工业行政管理学便应运而生。

社会主义工业是国民经济的主导部门。工业行政管理也就必然在国家行政管理中占有重要地位。搞好工业行政管理是搞好国家行政管理的重要方面。为了充分发挥工业行政管理的职能，就必须有大量的行政法规来调整工业管理过程中的各种关系，来更有效地指导工业行政管理活动。在我国政治体制、经济体制和科技体制改革逐步深入的今天，工业行政管理学日益受到人们的广泛重视。借鉴国外工业行政管理的成功经验并密切联系我国国情，实现我国工业行政管理的科学化、法制化、民主化、现代化，创造具有中国社会主义特色的工业行政管理学，是一项重要的战略任务。当前学习和研究工业行政管理学，掌握工业行政管理学的科学理论和方法，对于深化改革、搞活企业、提高工业行政效率和工业经济效益，加强四化建设等都具有非常重要的作用。

工业行政管理学的研究对象，一般包括：

一、工业行政管理学的基础理论，如工业行政管理的概念、原理、职能、方法等。

二、工业行政管理的合理组织结构及由管理系统与被管理系统所构成的管理体系。

三、工业行政管理的各种有效手段，如行政手段、经济

手段、法律手段、教育手段等。

工业行政管理学的研究内容，主要有：

一、工业行政管理的基本理论与原理；

二、工业行政组织；

三、工业行政领导；

四、工业行政劳动人事管理；

五、工业行政财产物资管理；

六、工业企业的所有权与经营权；

七、工业企业中的计算机应用；

八、工业行政情报信息管理；

九、工业企业的科学诊断；

十、工业企业的人际心理；

十一、工业企业的质量管理；

十二、企业的技术管理。

工业行政管理学的研究方法：

工业行政管理学是一个庞大的复杂的、多层次的动态体系、涉及范围广泛，内容错综复杂。它涉及到生产力、生产关系、政治、经济、科技、文化、科育、心理、环境等方面，是自然科学与社会科学相互汇流的一门综合性、政治性很强的应用科学。我们必须在坚持党的四项基本原则的前提下，结合改革实践，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的基本观点和基本方法来进行学习和研究，使这门新兴的学科不断成熟、发展。在这一思想指导下，应坚持如下基本观点：

一、坚持理论与实际相结合的观点。实践是检验真理的重要标准，凡符合我国国情，促进社会主义生产力发展的一切管理方法，均可采用。实事求是，解放思想，勇于实践，

敢于改革，努力闯出一条具有中国社会主义特色的工业行政管理新路子来。为此，我们决不能因循守旧，裹足不前，也不能机械模仿西方，亦步亦趋。

二、研究工业行政管理应树立系统的观念，这就要求我们要有全局观点、长远的观点，全方位、多角度地考虑立体网络中的各种相关因素，并正确处理国家、集体和个人的三者利益关系。

三、定性分析与定量分析相结合的观点。对工业行政一系列活动进行管理，既要注重“质”的分析，又要注重“量”的分析。两者结合，不能偏废。

四、纵向比较研究与横向比较研究相结合的观点。在研究我国工业行政管理学时，不但要用历史的，发展的观点，从时间序列上进行纵向比较，从历史的演变过程中，考察工业行政管理的来龙去脉，发展势态，从中总结成功的经验，寻找出规律性，同时也不能忽视空间上的横向比较研究，对不同地区和国家的工业行政管理问题，应全面地深入地进行分析研究，以权衡利弊，扬长避短，为我所用。

工业行政管理的基本职能

工业企业的基本职能，是对企业生产活动进行计划、组织、协调和控制。任何一项管理业务或任何一级管理者，都必须执行这五方面的基本职能、工业行政管理也不例外。社会主义工业行政管理的职能是工业行政机关为执行其任务，实现国家管理工业的目的，完成政府的使命，促进工业经济的发展，最终目的是最大限度地满足人民日益增长的物质文化生活的需要，根据国家行政法规所进行的职务活动。

工业行政管理活动是一个动态的大系统，是由工业行政

活动过程的各个职能与系统构成。概括言之，工业行政管理的基本职能有如下五个：

一、计划。这是工业企业管理最重要的基本职能。它包括决策和实施决策达到目标的所需要的步骤和方法。决策就是预测未来，确定目标，决定大计方针。它对于企业来说，就是根据国家的长远规划、方针政策、建议计划和对市场预测所得的情报、资料、数据，经过归纳整理、鉴别、研究、平衡后，拟定几种方案，从中选出最优方案，对企业生产技术经济活动中的重大问题作出决策。有了正确的决策，还必须根据决策编制出实施决策方案的具体计划，才能有效地指导企业的生产经营活动，最后实现决策目标。企业只有在计划的指导下，才能把各部门的工作有机地组织起来，协同作战，建立正常的生产秩序。

计划是工业行政管理的中心环节。通过计划，确定工业行政管理的任务内容、工作步骤工作方法和各种需要；还可作出决议、指令，解决企业生产经营管理活动中出现的一些问题。因而，科学地制定企业的计划，是进行企业行政管理的基础和依据。

二、组织。把企业生产的各个要素、各个方面的各个环节，从劳动分工和协作上，从上下左右的相互关系上，从时间与空间的相互联结上，都合理地、紧密地、高效地组织起来，形成一个有机的整体，使整个企业象一部“大机器”一样正常运转。为此，就必须根据规定的目标计划，建立必要的组织机构和确定权责关系。组织活动包括的内容是：进行机构设置和调整，使之有效地运转；工作人员的选拔、调配、培训和考核，使其能胜任组织机构中所确定的职务和职

责；对组织工作进行必要的监督落实计划目标和任务。因此，组织是工业行政管理活动的重要环节。

三、指挥。为了达到企业生产经营目标任务，对生产活动进行有效的领导和监督。这就需要遵照规定的指挥系统，由上级提出明确的指示，使下级具体地贯彻执行。工业行政指挥系统是以某一级工业行政领导为首的各级行政领导人，依照法规确立的相互制约的责权关系，为实现工业行政目的各级职能机构和工作人员的总体。工业行政指挥任务的履行，必须要有一整套组织机构来保证。组织机构设置的目的，必须有利于加强工业行政首长的领导，实行统一指挥；有利于改善工业行政管理，提高行政效率。

四、协调。就是调整、改善各单位之间的相互关系，建立纵向和横向、内部和外部的良好工作关系，达到步调一致，实现企业的共同目标。工业行政管理涉及面广，事务工作复杂，组织执行工作时，必须进行协调。通过工业政策、法规和各种措施，不断地调整改善和组织之间、职工之间的各种关系，以避免职权、事权冲突和管理工作的混乱，尽量减少内耗，增强凝聚力、向心力。“协调”是工业行政管理必不可少的“润滑剂”、“粘合剂”。

五、控制。就是对计划执行情况进行检查、分析和处理。也就是检查分析生产的进展与规定计划，指示和经济原则是否相符，其目的在于找出问题、比较分析，寻求对策，加以纠正，以实现计划目标或对计划目标作一些必要的修正，有利于工业企业的生存发展。

上述五个基本职能是一个整体。它在国家计划和政策法规的指导下，根据市场需求和技术发展水平，围绕企业生产

经营活动，既相互依赖，又发挥其各自独立的作用。

我国工业行政管理的基本原则

坚持党的四项基本原则，深化改革，搞活企业，是确立我国工业行政管理基本原则的基础和依据，是有效地进行工业行政管理的根本保证。在上述前提下，结合我国工业行政管理的性质、目的和特点，在进行工业行政管理时，还应遵循以下六项基本原则，

一、从实际出发，依照客观规律办事的原则。要把我国工业行政管理好，关键在于我们确立的工业决策、计划、方针和法规等是否符合我国国情，是否符合工业经济发展的客观规律。按照社会主义经济规律办事，对工业经济进行合理的调整，不断地改革和调整工业行政管理体系，精简行政机构，改进领导方法，建立岗位责任制，是取得社会效益的重要保证。

二、政治与经济相统一的原则。马克思主义认为，经济是基础，政治是上层建筑，基础决定上层建筑、经济决定政治。政治与经济互为条件，互为目的、政治与经济是一个统一体的两个方面，它们相互作用，相互促进，但不能相互割裂，不能互相取代。当前，党和国家工作的重点，已转移到经济建设为中心的社会主义现代化建设上，现代化建设就成为当前最大的政治。我国工业行政管理必须围绕“经济建设”这个中心服务。

三、集中领导与民主管理相结合的原则。集中领导与民主管理是民主集中制原则在工业行政管理中的基本原则。高度的集中必须以高度的民主为基础。工业管理离不开自下而上的广泛的民主管理，民主管理是社会主义生产关系本质的

反映。为了协调整个工业系统的发展，要求在实行民主管理的同时，实行严格的集中统一领导。没有必要的集中，也不可能搞好民主管理。实行集中领导与民主管理相结合的原则时，对中央与地方之间的关系，必须坚持统一领导和分级管理相结合的方针，充分调动各方面的积极性。

四、有计划的商品经济的原则。这个原则是十一届三中全会以来体制改革试点经验的概括和总结。它既适应我国经济基础的现状，又符合客观经济规律的要求，是在相当长的历史时期内必须坚持的原则。在计划经济的前提下，适当增强经济运转的灵活性，允许对一些产品的生产和流通，不实行计划，由价值规律、市场机制自发起调节作用，促进商品经济的发展。

五、正确处理三者利益关系的原则。在社会主义我国，国家、集体和个人之间的根本利益是一致的，但也存在着矛盾。正确处理三者之间的关系，主要是保证国家的长远利益，同时要照顾企业和职工的物质利益。为了正确处理三者之间的利益，在工业行政管理中，要贯彻责、权、利相结合的原则。

六、提高经济效益的原则。生产出成本低、消耗少、质量高、花色品种多、价廉物美适销对路的产品，满足市场的需要，为国家创造出更多的经济收入，是一切工业经营活动的出发和落脚点。在工业行政管理的全过程中，必须贯彻提高经济效益的原则。想方设法地提高企业的经济效益，都会不同程度地给国家、企业和职工带来经济上的好处。

我国工业行政管理的现代化

我国工业行政管理的现代化，是指用科学的思想、组

织、方法和手段等，对工业企业进行有效的管理，使之创造最佳效益，促进国民经济的迅速发展。根据我国工业行政管理的现状及其发展趋势，我国工业行政管理思想的现代化、工业行政管理手段的现代化、工业企业管理制度的现代化。

一、工业企业行政管理思想的现代化。这是指在坚持党的四项基本原则的基础上，从深化改革、搞活企业的指导思想出发，不断建设和完善工业行政管理思想的科学化、民主化、高效化、系统化和经营思想现代化的过程。工业企业行政管理现代化，首先要树立思想、观念上的现代化。党的十一届三中全会指出：“实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必须要求多方面地改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式。”因而，这首先是一份思想观念上的深刻革命。没有一个适合我国国情现代化管理理论的指导，不破除陈旧的传统的小生产者的思想或观念，工业行政管理的现代化就不能实现。我们唯有以开拓创新的精神，从思想上摒弃因袭的重担，大胆探索管理上的变革，才能解放思想，轻装上阵，创造具有中国社会主义特色的工业行政管理理论体系。

二、工业行政管理组织的现代化。这就要根据生产关系适合生产力、上层建筑适应经济基础的原理，遵循现代管理组织的原则，建立合理的科学的工业行政管理体制，设置管理机构，确定生产组织和劳动组织。合理的科学的工业行政管理体制，应有机构灵活，层次简化、职权分明的高效率的执行系统。这个系统应包括如下四个子系统：

1. 信息系统。建立有效的信息系统，这是工业行政管

理现代化的必要前途。信息是宝贵的财富，也是行政领导“望远镜”、“显微镜”。

2. 咨询系统。工业行政领导的正确决策，不能靠个人“拍脑瓜”、凭经验决策、要依靠智囊的群体智慧。

3. 决策系统。它的职能是对咨询系统提出的各种方案进行比较分析后择优决策。

4. 控制系统。对决策实施过程中出现的偏差或错误及时反馈修正，达到决策的既定目标。

此外，工业行政管理组织的现代化，还包括对工业行政管理人才的培养，使用、考核、奖惩等方面内容。现代化的工业行政管理人才是现代化工业行政管理组织的“血肉”和“灵魂”。否则，实现工业行政管理组织的现代化，就无从谈起。

三、工业行政管理方法的现代化。这就要求在工业行政管理过程中运用一系列现代管理方法，如现代决策方法、经济方法、思想政治教育方法等。在运用现代管理方法时，特别要注意运用系统研究分析的方法。从纵向看，工业行政管理，是国家工业行政部门、省、地、县工业行政部门之间相互联系，相互制约的直线工业行政管理系统。从横向看，是某地区各工业部门相互协调的平行工业行政管理系统。各工业部门又互为系统，是一个多维、多向、多因素、多层次纵横交错的立体网络结构，属复杂交叉效应的工业行政管理系统。

工业行政管理是一个开放的动态的系统。因而，我们既要研究现状，又要预测未来，并对系统各因素作最优处理。运用系统研究分析的方法，能有效地揭示整个系统的运动规律，从而摆脱掉过去把对象先分割成部分再综合研究传统方

法。

四、工业行政管理手段现代化。其主要指动用电子计算机，建立管理信息系统。也就是说，在现代工业行政管理工作中，除采用行政手段、经济手段、法制手段、思想政治教育等手段外，还应广泛采用先进的技术手段，以现代化技术装备工业行政管理各职能部门，这对迎接世界新技术革命的挑战来说，尤为重要。其目的是为了大幅度提高行政效率，加快情报信息交流，保证行政指挥系统畅通，逐步做到工业行政管理系统化、规范化、精确化、高效化。众所周知，长期以来，我国工业行政管理工作主要是靠人工管理，故效率低，信息传递处理，极大地阻碍了我国工业行政管理的数量和质量提高，在一定程度上影响了生产力的迅速发展。解决这个问题的办法，除广泛应用各种办公室现代化手段（如复印机、传真机、电视电话等）外，最重要的是运用计算机组成工业行政管理信息系统，实现工业行政管理现代化。在广泛采用电脑先进技术的基础上，不但要加强工业行政管理的定性分析，而且还要加强工业行政管理的定量分析。

五、工业行政管理制度的现代化。这主要指工业行政管理制度的法规化，依法进行工业行政管理是头等重要的事。过去，我国工业行政管理法规是很不完备、严密的，许多应有的法规都没有，办事无法可依，有时凭长官意志办事，有时靠层层上报审批，因而行政效率低下，官僚主义泛滥。为了实现工业行政管理制度法规化，完备和严密行政管理法规，建立工业行政法规体系，应做好这几件事：

1. 制定好政府工业部门的组织法规，规定各工业部门的地位、任务、职权、机构设置、人员编制，规定政府工业

部门之间的关系，工业部门与经济组织之间的关系。以便做到分工合理、关系明确、避免任务与机构重复。

2. 制定好工业行政管理干部法规，其内容包括干部的选用、职责权限、绩效考核、奖惩待遇等方面的规定。

3. 制定好管理文件的法规，其内容包括文件，拟稿、审批、打印、分发、传阅范围、处理时间等的规定。

厂长负责制

就是国家在扩大企业自主权的前提下，委托厂长对企业的生产指挥说经营管理工作统一领导、全面负责的一种企业领导体制。统一领导的主要内容是：在明确厂长的责任的权力以前，企业生产经师和行政工作中的重大问题，由企业党、政、工负责人参加的管理委员会讨论研究，然后由厂长行使生产经营的决策权、指挥权。全面负责的主要内容是：厂长在企业执行宪法、法律和法令，贯彻执行党的方针、政策、路线，全面完成国家计划等方面；在企业保证产品质量，降低生产成本，保证环境等方面；在企业发展生产，提高经济效益，改善职工物质文化生活方面，都要对国家、社会和职工全面负责。厂长负责制具有以下四个方面优点：

一、建立了厂长的权威，强化了生产经营管理工作统一领导。决策快了，指挥灵了，大大提高了工作效率。

二、厂长有了“组阁”权和行政干部的任免权，有利于人才开发和强化经营管理。

三、厂长为企业的法人代表，责权一致，行使生产经营的决策权、指挥权，出了问题有人负责，有利于加强法制。

四、有利于企业开展横向联系。厂长有权组成董事会或联合管理委员会一类的组织，作为联合企业的最高权力机

构。厂与厂之间的联合不涉及党委联合领导，有利于党委发挥政治领导和监督保证作用。实行厂长负责制，目前要解决好三个问题：

一、由厂长行使生产经营决策权、指挥权和行政干部任免权。党委要从对生产经营的直接决策指挥转移到保证监督作用上来；

二、要发挥职代会作用，保证职工行使当家作主的民主权利。充分发挥工会组织职工代表大会在审议企业重大决策，监督行政领导和维护职工合法权益等方面的权力和作用；

三、要明确厂长在其职权范围内进行生产经营决策时，应当采取的组织形式和工作程序，厂长要拟订任期目标。

党委领导下的厂长负责制

是我国企业中实行时间最长的一种领导体制。1956年9月，党的第八次全国代表大会决定在国营企业中实行党委领导下的厂长负责制，即“在企业中，应当建立以党为核心的集体领导和个人负责相结合的领导制度。凡是重大问题都应当经过集体讨论和共同决定，凡是日常的工作都应当由专人分工负责。”1957年党中央又决定在实行党委领导下的厂长负责制的同时，实行职工代表大会制，加强群众监督。在从1958年开始的三年“大跃进”中，由于“左”的思想影响，党委领导下的厂长负责制和职工代表大会制，实际上并没有得到贯彻执行，在企业工作中，事事强调“书记挂帅”，实际形成了书记一长制。1961年党中央制订了《国营工业企业工作条例（草案）》，即《工业七十条》，重申必须企业中贯彻执行党委领导下的厂长负责制和职工代表大会

制。条例草案总结了几年来推行党委领导下的厂长负责制
的经验，对制度内容作出了一些具体规定，在一定程度上克服
了许多企业中存在着党委包揽企业日常行政事务的现象。
1965年国家颁发了《国营工业企业工作条例（修正草案）》
进一步规定：企业的职工代表大会，是职工群众参加管理、
监督干部、行使三大民主的权力机关。《工业七十条》在
企业中贯彻执行，使党委领导下的厂长负责制和职工代表大
会制开始在我国企业中普遍实行。在1966年以前的十年动
乱时期，党委领导下的厂长负责制被迫中断。1976年粉碎江
青反革命集团后，党委领导下的厂长负责制得以恢复。但由
于指导思想上的“左”的错误没有得到纠正，企业领导体制
中依然存在着党政不分，以党代政的问题。在生产行政方
面，强调所谓“厂长分工负责制”，事实上厂长、副厂长各
自分工抓一摊工作，直接对党委负责，形不成以厂长为首的
集中统一的生产行政指挥系统，阻碍了生产力的发展。1978
年，党的十一届三中全会以来，党中央日益感到现行企业领
导体制不适应“对外开放、对内搞活”的新形势，在恢复党
委领导下的厂长负责制的同时，经过1980年的一些地区少数
企业中进行改革企业领导体制的试点工作，总结了经验教
训，作出了把党委领导下的厂长负责制改为厂长负责制的重
大决策。

党政分开后企业党组织的职能

实行党政分开，企业党组织如何工作？这是目前政
治体制改革中一个亟待解决的重大问题。党的十三大报
告中明确指出，“企业党组织的作用是保证监督，不再对
本单位实行一元化领导，而应支持厂长、经理负起全面领

导责任。”根据这一精神，今后企业党组织的任务是：坚定不移地支持厂长（经理）负责制这项新的企业领导制度在企业中的贯彻执行；保证党和国家的路线、方针和政策在企业得到贯彻落实；抓好党的自身建设，进一步提高党员的修养和责任，切实做到“党要管党，全体党员要起模范先锋作用，发挥战斗堡垒作用，做好企业职工的思想政治工作。我们在企业中从事党的工作和思想政治工作的同志，必须深刻理解转变企业党委职能，对于改善和加强党的领导，提高工作效率，进一步搞活企业和发展生产力等，都有十分重大的意义。

党政分开后，党委的职能由全面领导转到保证监督。党委地位是否下降了呢？不是。企业是经济组织，在企业中实行厂长（经理）负责制，是由企业的性质和社会化大生产的客观要求决定的。而党组织是政治组织，在企业中发挥保证监督作用，不再像过去那样包揽企业的生产经营和行政事务，实行超脱的更高水平的领导。党组织的地位只会提高而不会下降。

党委的职能由全面领导转到保证监督，是否削弱或“架空”了党的领导呢？不是。众所周知，长期以来由于党政不分，党委和党委书记处于行政工作第一线，包揽了许多应该由厂长去管理的日常行政事务，而党的思想建设、组织建设、党风党纪等都没有人管或管得不力，出现了许多弊端和错误。现在，党委从繁杂的日常事务中解脱出来，就能集中时间和精力加强党的自身建设，进一步提高党的战斗力，更充分地发挥党员的模范先锋作用，做为群众的思想政治工作，搞好保证监督，推动和促进企业各项任务的完成。这样