

行政管理学专业系列教材

企业行政管理

叶锦斌
编著

云南教育出版社

责任编辑：郭 净
封面设计：周 宇

行政管理学专业系列教材

企业行政管理

叶锦斌 编著

云南教育出版社出版发行 (昆明市书林街100号)
云南新华印刷厂印装 云南省新华书店经销

开本：850×1168 1/32 印张：8.5 字数：200,000
1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷
印数：1—15,000

ISBN 7-5415-0198-0/G·181 定价：3.15 元

行政管理学专业系列教材编辑委员会

顾问：罗徵启（深圳大学校长）

夏书章（中山大学教授）

丘 晓（苏州大学教授）

主 编：郭用宪（深圳大学行政学系主任）

编 委：黄卫平 全斗辉 林英男

序 言

深圳大学是我国重建行政科学以来，在综合性大学第一个设立行政学系的。这件事本身就是开创性的。在筹建行政学系的同时，他们又把教材建设摆在第一位，组织力量编写了“行政管理学专业系列教材”，这又是一件开创性的工作。这两件事，将在我国行政管理学的学科建设方面，在行政管理学专业教学方面产生良好的影响。

行政科学在我国销声匿迹三十年之后，近几年得到出人意料的广泛传播和迅速发展，短短四五年时间，走过了从重新提起行政学这个名字到高等学校正式设立专业和系这样一个大跨度的进程，取得了从一无所知到出版系列教材这样大踏步的进展，这是多么令人惊异，又令人兴奋的事。这充分表现了行政管理科学的生命力，说明了我国社会主义现代化建设和改革事业非常需要行政管理学，需要行政管理的专门人才。随着经济体制改革，特别是政治体制改革的深入发展，这种需要越来越明显，越迫切。极言之，如不能迅速培养一大批通晓现代行政管理专业知识、掌握科学行政管理技能的行政管理人才，将直接影响我国改革和建设事业的成败。

毋庸讳言，我国行政管理学仍处在重建阶段，学科体系和专业知识体系都仍在探索中，高等学校、干部院校的行政管理学专业和系科寥寥无几，远远不能适应国家建设和改革的需要。正因

为如此，深圳大学和其它学校在这方面的开拓和探索更显得难能可贵。

“行政管理学专业系列教材”的设计者，从我国社会主义现代化建设和改革事业对行政管理人才的实际需要出发，尽量吸收现代新学科的相关成果，力图使所培养的学生和所培训的干部掌握现代科学技术知识和技能，同时，也注意了从理论上总结我国行政管理的经验，使受教育者从理论与实践的结合上受到实际的教益，这种探索的方向无疑是对的。至于这个设计是否完善，是否体现了知识的系统性和完整性，如何在教学中结合案例调查和实习研究，以贯彻理论联系实际的原则等等，只有在编写和教学实践中继续摸索、研究、修改和充实，这是需要广大师生和行政干部共同参与的。

“行政管理学专业系列教材”的编写在我国是一项全新的工作，参与编写的大多数作者也是从事本学科研究不久的新人。他们志在抛砖引玉，甘做铺路石子，这种精神正是繁荣学术事业所需要的，应当感谢他们。

可喜的是，我国教育行政部门和干部教育部门已经重视行政管理专业人才的培养，专业教材的建设已提到有关方面的日程上，行政管理学专业教育蓬勃发展的新局面即将到来，从事这项工作的朋友们是大有可为的。

中国行政管理学会（筹）副秘书长：郭丙子

一九八七年七月于北京

前 言

我国经济体制改革正在各条战线上全面展开。继党的十二届三中全会提出在全国企业中实行厂长（经理）负责制以后，十三大又进一步提出实行党政分开，把企业领导体制的改革推向了一个崭新的阶段。正是由于确立了企业和国家的正确关系，扩大了企业自主权，实行所有权和经营权的分离，从而使企业真正成为相对独立的、自主经营和自负盈亏的、具有一定权利和义务的法人；同时，也正是由于党政分开以后，能够在企业中真正建立起厂长（经理）集中统一的行政指挥系统，这就使企业的行政性质比以往任何时候都更为突出，使对企业行政理论的研究提到了当今社会行政科学理论研究的日程上。加强对企业行政的研究，对于深化改革，对于进一步贯彻改革、开放、搞活的方针，具有无比的紧迫性和特殊重要的意义。

然而，对企业行政理论的研究，在我国还刚刚起步。企业行政活动中的许多新情况和新问题，还有待我们去探索、去研究！笔者试图运用行政管理学理论原理，联系我国企业和改革的实际，从理论与实践的结合上，去探索一条具有中国特色的社会主义企业行政发展的道路。

本书共十一章，着重阐明了企业行政的一般原理和企业行政的若干主要制度，重点放在企业行政的领导制度（第五章）和决策制度（第七章），这两章是企业行政的主要内容，也是全书的核心部分。

本书的著述，是为了适应我校编写行政管理系列教材的需

要，特别是时正处在我国经济体制改革的洪流中，企业行政也还在不断发展和完善的情况下匆促成篇的。加上笔者学识浅陋，谬误之处在所难免，尚愿藉此抛砖引玉，并祈请各位先辈、专家和广大读者，不吝指正，不胜谢意！

深圳大学行政学系 叶锦诚

目 录

前 言	(1)
第一章 企业行政管理的内容与发展	(1)
第一节 企业行政的客观性及其主要内容	(1)
第二节 经济体制改革中的企业行政	(11)
第二章 企业行政管理的性质和任务	(14)
第一节 企业行政管理的必要性	(14)
第二节 企业行政管理的性质和职能	(16)
第三节 企业行政管理的任务	(30)
第三章 企业行政管理的一般原则与方法	(34)
第一节 企业行政管理的一般原则	(34)
第二节 企业行政管理的一般方法	(38)
第四章 企业行政组织制度	(46)
第一节 组织的含义和作用	(46)
第二节 企业行政组织结构	(48)
第三节 企业行政组织形态	(59)
第五章 企业行政领导制度	(71)
第一节 企业行政领导的一般原理	(71)
第二节 企业行政领导体制	(77)
第三节 企业行政领导班子的建设	(93)
第六章 企业行政信息制度	(98)

第一节	信息与信息流.....	(98)
第二节	企业管理信息系统.....	(106)
第三节	电脑和企业信息系统.....	(112)
第七章	企业行政决策制度.....	(121)
第一节	企业行政决策的作用和分类.....	(121)
第二节	企业行政决策的原则和步骤.....	(129)
第三节	企业行政决策的方法.....	(137)
第八章	企业行政计划制度.....	(151)
第一节	全面计划管理的意义和作用.....	(151)
第二节	企业行政计划和计划指标的分类.....	(156)
第三节	企业行政计划的编制.....	(162)
第九章	企业劳动人事制度.....	(171)
第一节	劳动人事管理的目的、任务和原则.....	(171)
第二节	改革中的企业劳动人事制度.....	(178)
第三节	职工培训、考核和奖惩.....	(191)
第十章	企业经济责任制度.....	(200)
第一节	企业经济责任制的必要性和原则.....	(200)
第二节	企业经济责任制的内容和形式.....	(209)
第三节	企业经济责任制的实施.....	(223)
第十一章	企业行政财务制度.....	(229)
第一节	现代企业财务行政管理的新趋势.....	(229)
第二节	企业财务行政管理的内容.....	(237)
第三节	企业财务行政的预算控制.....	(253)

第一章 企业行政管理的内容与发展

第一节 企业行政的客观性及其主要内容

在行政管理科学中，企业行政是一个极其重要的组成部分。这不仅由于企业行政管理在国家行政管理中占有非常重要的地位，而且由于企业在国民经济发展中起着巨大的作用。在我国，企业有上百万家、一亿多职工，为国家提供的积累占整个财政收入的绝大部分；预计到本世纪末，还将有三到四亿的农业人口转移到企业队伍中来。因此，在建设高度社会主义物质文明和精神文明的进程中，企业行政所发挥的作用无疑是不可低估的。

企业行政的核心内容，一是指建立合乎规律的企业领导体制；二是指不断完善企业的经营机制；三是指围绕提高企业经济效益不断提高企业的行政效率。显然，所谓企业行政，实质上就是指包括企业的领导体制、经营机制和提高行政效率这三者在内的有机统一的整体。在实践中对上述三个方面的内容作深入细致的研究和探索，是促使企业腾飞的必要条件。

一、企业行政的客观性。

在任何一个国家中，行政管理都表现为国家政务的推行。从组织的角度看，行政管理又表现为不同的层级，一般可划分为高、中、低三个层级，不同的层级对执行行政事务有不同的侧重点。一般说来，越高的层级，行政的性质就越强，包含决策性的因素就越多。例如我国有中央人民政府（即国务院）作为最高的

层级，主要是对整个国家进行行政决策；各部委和省、市一级属于中间层级，除了执行中央人民政府的行政决策以外，还要作出部门或地方的行政决策，并加以规划、指导、监督、执行，起承上启下的作用；各县、各企业属于一个国家中较低的层级，除了贯彻执行中央、部门和地方的各项路线、方针和政策以外，还要从本县、本企业的实际情况出发，作出具体的规划和决策，搞好生产和经营，承担应尽的责任。

各个层级的行政性是相对而言的。事实上，各个不同的层级又可划分为高、中、低三个层次。例如在企业中有厂部（最高层即决策层），科室和工段、车间（中间层，起组织、控制、监督的作用），班组（最低层，承担具体的生产、工作任务）。这些就是企业中的行政层次和行政组织。

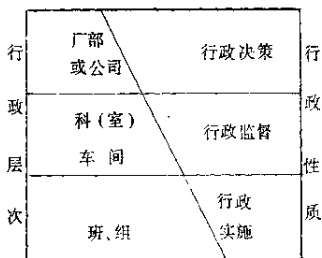


图 1—1 企业行政层次及其相应的行政性质

（见图 1—1）人们过去习惯把企业的行政部门简单地理解为生活服务后勤管理的科室，这显然是一种误解。企业行政部门是指企业党政分开以后，厂长领导下的各科室或车间，直至各班组等一整套行政管理系统。

企业行政是客观存在的。这是因为：

第一，企业行政是由国家的经济职能所决定的。组织经济建设的职能是国家的基本职能。企业作为物质资料生产和流通的主要部门，是国家行政的一个重要组成部分。企业和国家是部分和整体的关系，是局部和全局的关系。因此，企业行政必然是国家

行政的一个组成部分。在我国，企业厂长（经理）不管是由国家委派的，还是招聘或选聘的，都代表国家对全民所有制生产资料行使支配与使用权。企业厂长（经理）直接对国家负责。企业行政工作的好坏，也必然要影响到国家行政工作的顺利发展。

第二，企业行政是由企业在国民经济中的重要作用所决定的。社会主义企业是国民经济的细胞，是社会主义生产和流通的主体，是社会主义经济制度的主要物质基础，是正确处理国家、集体和劳动者个人三者物质利益关系的关键性环节。就拿我国城市企业来说，包括工业、交通运输业、建筑业、商业和服务业的企业，目前在全国已有一百多万个，拥有职工八千多万人。仅城市工业企业提供的利税，就占全国财政收入的百分之八十以上。特别是一些大、中型企业，拥有职工少则几万，多则十几万，几十万，在整个国民经济中有举足轻重的地位。加强和建设企业行政管理，是关系我国经济现代化成败的一件大事。

第三，企业行政是由企业实现独立自主经营以后的法人地位所决定的。在我国经济体制改革中，确立了企业和国家的正确关系，扩大了企业自主权，这就使企业真正成为相对独立的、自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，使企业处于“法人”的地位。政府部门原则上不再直接经营企业，而是采用经济杠杆，加强宏观间接控制。这不仅扩大了企业自主权，也大大加强了企业的法人地位。厂长（经理）独立决策的权限扩大了，责任加重了，因此，企业行政的性质也就增强了。

由此可见，企业的行政性质和行政责任现在比以往任何时候都更加增强了。人们原以为从中央人民政府到省、市政府，再到企业，行政的性质愈来愈淡薄，有的人甚至认为到了基层企业，只是推行政务，执行政策，根本无行政可言，这显然是不符合事实的。随着经济体制改革的深入，随着社会主义商品经济的发展，随

着企业自主权的扩大及其法人地位的加强，企业行政的性质只会愈来愈增强。因此，大力加强企业行政管理的研究也就愈加紧迫。

二、企业行政管理的主要内容。

企业作为物质资料生产和流通的主体，具有相应的行政职能。一个企业就是一个系统。以厂长（经理）为首的行政指挥系统，是企业行政工作的主体；企业生产经营活动，是企业行政工作的主要对象。企业行政工作的根本任务，是在国家统一计划的指导下，独立自主地努力搞好生产和经营，为社会提供产品或流通服务，向国家上缴税金和利润，并不断地创造自我发展的条件。衡量企业行政工作好坏的根本标准是企业活力的强弱，满足社会需要的程度和对国家贡献的大小。企业是否充满活力，是同企业行政管理直接相联系的。企业干部和职工群众的生产经营积极性、创造性的充分发挥，是企业充满活力最重要的标志。

企业行政管理的主要内容，包括以下几个方面：

1.行政组织。这是指企业的组织结构。这种组织结构必须符合精简、统一、效能的原则。

2.行政领导。这是指实行企业厂长（经理）负责制。选择行政领导，应该符合干部革命化、知识化、年轻化、专业化的原则，并注意提高干部马列主义理论水平，科学文化素养，注重德才兼备。

3.人事行政。这是指建立一整套用人唯贤、唯才是举的人事管理制度，要尊重知识，尊重人才，造成人才倍出的局面。

4.财务行政。企业除了管好、用好现有的资金以外，还要大力加强财力开发，要在企业生财、聚财、用财上狠下功夫。

5.信息行政。信息资源是企业的无价之宝。企业要大力加强信息的收集、处理和运用，并逐步建立起一套人员齐备，手段先进的信息系统，不断为企业的发展开辟道路。

6.行政决策。决策是企业行政的核心。正确的决策，是企业始终充满活力的决定性条件。决策的失误必然会直接影响到企业的生存和发展。

7.生产和计划行政。社会的生产和再生产是人类社会生存和发展的基础。计划，是企业行政的基本职能。有没有计划或计划工作的好坏，都会对企业生产和经营产生直接的影响。正确的行之有效的计划，可以使领导做到“心中有数”，可以有力地推动企业生产经营的发展。

8.技术行政。科学技术和管理的，是推进现代生产和经营发展的两个“车轮子”。对企业来说，重视必要的技术引进，大力加强技术改造，是保证企业迅速发展的必要条件。

9.全质行政。加强全面质量管理，不断提高产品质量，降低成本、消耗，是不断提高企业经济效益的重要环节。保证产品质量，也是维护消费者利益的一条根本措施。

10.供销和市场行政。产品的供应和销售，都要通过市场才能实现，一方面同直接生产过程相联系，它能保证生产连续不断地进行，加速资金周转，推动生产的发展；另一方面又直接同生活消费过程相联系，它能保证满足广大消费者日益增长的物质和文化的需要，为不断地提高和改善人民生活发挥更大的作用。

上述各个方面的内容，构成了企业行政管理的有机整体。任何一个行政环节，都会对整个企业行政链条产生一定的影响。

三、企业行政管理的发展过程及其特点。

1.企业行政管理的发展过程：

把企业作为一个系统来管理，是在资本主义机器大工业出现以后。在这以前的分散的小商品生产以至资本主义手工工场的协作生产，由于生产规模的狭小，生产手段的落后，不可能也不需要形成一套行政管理的生产指挥系统。只有当资本主义机器大工

业出现以后，生产规模和范围的迅速扩大，产业工人的急剧增多，分工与协作的迅速发展，生产过程的日趋复杂化，加强对企业的行政管理也就愈加必要。正如马克思指出的：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^①

资本主义企业行政管理的发展大体经历了三个阶段：

（1）经验性行政阶段。这一阶段是从十八世纪后期到二十世纪初，即资本主义产业革命以后到自由竞争阶段结束时为止。这一阶段主要是资本家及其代理人凭借个人的经验组织企业的分工协作，以保证生产过程的正常进行。其行政工作的中心是加强对企业的生产管理，工资和成本管理，连接产、销、供、技术等各环节。其特点是仍然没有摆脱小生产经营方式的影响，企业行政只限于个人经验组织、指挥、监督和协调生产过程。

（2）科学行政阶段。这一阶段是从二十世纪初到四十年代，约经历了半个世纪。随着资本主义社会生产力的发展，其生产关系也发生了一系列重大的变化，企业规模进一步扩大，生产技术更加复杂，劳资矛盾日益加深。因此资本家及其代理人单凭个人的经验来管理企业已经远远不够，而必须将过去长时间积累的行政管理经验系统化，即用所谓标准化的科学管理来代替经验性的行政管理。美国的泰罗（F·W·Taylor）首先适应这种需要，提出了一整套系统性管理的理论。其主要内容是：（1）制定各种工作的标准操作法；（2）制定劳动定额；（3）实行有差别的计件工资制度；（4）按照标准化操作规程对工人进行培训等

①：《马克思恩格斯全集》第23卷第367页。

等。其后，甘特（Henry L. Gantt）、法约尔（Henri Fayol）等人又提出了如领导、组织、成本、人员专业化等一系列科学管理的理论。这就使企业行政从根本上摆脱了靠个人经验进行管理的旧模式，而走上了科学管理的崭新阶段。

（3）现代化行政阶段。这一阶段约从二十世纪四十年代起，直至现在。第二次世界大战以后，科学技术迅猛发展，生产过程的自动化和连续化的程度空前提高，分工协作更加细密，生产社会化更加发展，市场竞争更加激烈，阶级矛盾更加激化。在这种情况下，单靠标准化的管理方法已经不够了，而必须运用现代化的管理思想、组织、方法和手段，突出经营决策，实行以人为中心的管理，与此同时，把系统论、控制论、数学模型、价值工程、网络技术、行为科学等引进管理中来，这使企业行政的面目发生了根本性的变化。当然，这一切都是在资本主义生产关系下发展起来的，它维护和体现了资本的利益和意志。但它对现代企业和社会生产力的发展起到了重大的推动作用。

2. 我国企业行政管理的发展过程

解放以前，我国处在半封建半殖民地社会，资本主义未能得到充分的发展。但由于受西方资本主义的影响，民族资本主义工商业有了一定的发展。从总的来看，这些企业管理的水平很差，资本对雇佣的剥削露骨而野蛮，不像西方发达国家那样巧妙和善于欺骗。与此同时，在共产党领导下的革命根据地也陆续开办了一些小型的手工业工厂，主要是满足苏区人民生活 and 战争的需要。由于企业规模一般较小，生产工具落后，基本上属于小生产经营，企业行政管理在这些企业中只处在摸索和准备阶段。如当时在一些企业中曾试行“一长制”、“民主管理”等等，这对解放后企业行政管理的发展起到了一定的影响和作用。

全国解放以后，我国通过没收官僚资本和对民族资本主义工

商业实行社会主义改造，从而建立起社会主义的经济基础。三十多年来，我国依靠自己的积累又建立起一大批现代国营工业企业，大大加强了社会主义的物质技术基础。到目前为止，我国已拥有现代国营工业企业近40万个，固定资产和流动资金八千多亿元。其中年税利在一千万元以上的大企业就有一千零二十个。这批大企业仅占工业企业总数的0.27%，总产值却占工业总产值的31.2%，税利额占工业总税利额的51.7%。它们是我国国民经济的命脉。对这些企业的管理，我国经历了一个反复曲折的过程。大体有这样三个阶段：

（1）军事行政阶段。这主要是在1949年解放以后到1956年生产资料的社会主义改造基本完成以前这一过渡时期。企业中实行军事管制或军事首长负责制。在一些新建的企业中则试行工厂管理委员会和职工代表会议的领导体制。在这期间，大规模引进了苏联当时的企业管理办法。同高度集中统一的体制相适应，实行指令性计划为主，并建立企业的生产责任制度和经济核算制度，大力培养企业各类干部和工人，开展社会主义劳动竞赛；实行部分供给制和按劳分配相结合。从而保证了企业正常的生产和工作秩序，促进了生产力的发展。

（2）党务行政阶段。这主要是从1956年底起至1984年十二届三中全会为止。这一期间，在企业中普遍实行党委领导下的厂长（经理）负责制。企业行政管理虽然得到了一定的发展，但由于体制上的原因，国家实行统包统配，统购统销，企业本身没有自主权，基本上是属于单纯生产型企业，同市场完全脱节，企业没有活力。由于强调企业中党的一元化领导，厂长（经理）基本上成为企业中的“二把手”，没有决策权、人事权、财务权，在一些企业中，基本上是党委包揽了企业的行政权，企业厂长（经理）没有能够发挥应有的作用。1961年9月，中央针对企业存在的