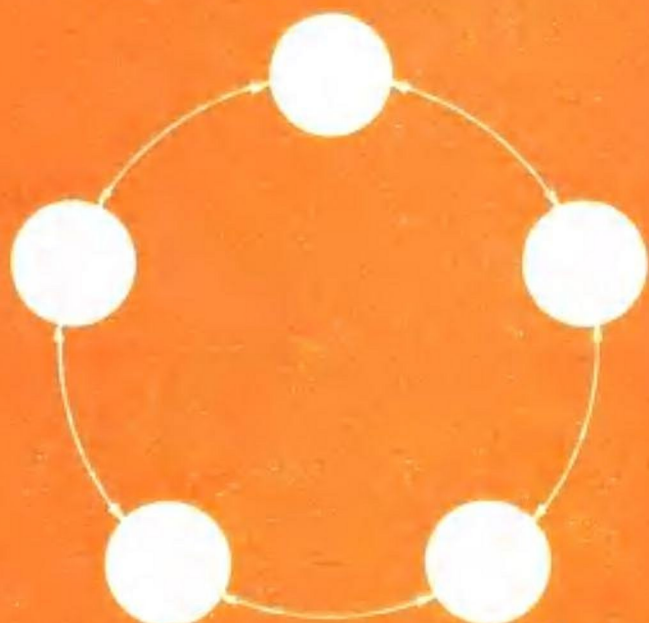


GONGYE XINGZHENG GUANLI



杜祖鹏 主编

工业行政管理

工业行政管理

杜祖鹏 主编

158/35

中国铁道出版社

1987年·北京

内 容 简 介

本书主要阐述工业行政管理的基本原理,以及工业行政管理的内容和方法,并介绍了国外研究工业行政管理的观点。全书共分十二章:概论,工业行政组织,工业行政领导,工业劳动人事管理,管理心理理论,工业行政管理信息,工业行政控制理论,系统工程在工业行政管理中的应用,工业行政预测,工业行政决策,工业行政管理诊断,电子计算机在工业行政管理中的应用。本书可供各级工业行政管理干部和工业企业行政管理干部学习参考,并可作为行政管理专业、工业行政管理专业的教材。

工 业 行 政 管 理

杜祖鹏 主编

中国铁道出版社出版

责任编辑 胡彝珣 封面设计 翟 达

新华书店北京发行所发行

各地新华书店经售

中国铁道出版社印刷厂印

开本:787×1092毫米 $\frac{1}{32}$ 印张:11.75 字数:269千

1987年9月第1版 第1次印刷

印数:0001—5,000册 定价:2.40元

前 言

工业行政管理学是一门实践性、政治性很强的应用学科，是管理科学的一门分支学科，是将管理学原理和知识应用于工业行政管理中的学科。随着经济体制和国家机构改革的深入进行，特别是在世界范围内兴起的科学技术革命，工业行政管理学作为一门新兴的学科，越来越受到广泛的重视。学术界和实际工作者对这门学科也积极进行学习和开展科学研究工作。为了创建具有中国特色的社会主义工业行政管理学，实现工业行政管理的科学化、法制化、现代化，更好地引导工业行政管理制度的改进，是摆在我们面前迫切需要解决的一项任务。

《中共中央关于经济体制改革的决定》指出：“经济体制的改革和国民经济的发展，迫切需要大批既有现代的经济、技术知识，又有革新精神，勇于创造，能够开创新局面的经营管理人才，特别是企业管理干部。”显然，为了加强工业行政管理，适应四个现代化建设的需要，必须造就一支社会主义工业行政管理干部的宏大队伍。

为了适应形势和教学工作的需要，我们将近年来收集的资料和讲授提纲，加工整理编写了《工业行政管理》一书。

本书由江西行政管理干部学院工业行政管理系杜祖鹏（第一、二、三、七、十一章）、汪克仁（第七、九、十章）、吴鸣（第六、十二章）、黄凯（第四、五章）参加编写。杜祖鹏主编并负责统稿。中央党校孙钱章同志审稿，江西行政管理干部学院黄

成义同志对本书第一、二章提了宝贵意见,特此致谢。

工业行政管理的研究在我国刚刚起步,由于我们水平有限,缺乏经验,对工业行政管理问题,仅作了初步尝试性的探索,错误和缺点一定不少,衷心希望专家和读者批评指教。

编 者

1986 年 7 月

目 录

第一章 概 论	1
第一节 行政管理概念.....	1
第二节 工业行政管理及其研究对象.....	13
第三节 工业行政管理的职能和现代化.....	25
第四节 工业行政管理的基本原则.....	31
第二章 工业行政组织	38
第一节 工业管理体制.....	38
第二节 工业行政组织理论.....	47
第三节 建立工业行政组织的原则.....	56
第四节 工业行政组织的体制和形式.....	61
第三章 工业行政领导	77
第一节 概 述.....	77
第二节 领导者的素养.....	87
第三节 领导艺术.....	93
第四节 思想政治工作.....	99
第四章 工业劳动人事管理	106
第一节 劳动定额、定员.....	107
第二节 工业企业劳动组织的主要内容.....	116
第三节 人事管理的任务和原则.....	119
第四节 职工培训.....	124
第五节 职工的工资与奖励.....	127
第六节 安全生产、劳动保护.....	129
第五章 管理心理理论	137
第一节 管理心理理论的发展和意义.....	137
第二节 职工个体心理.....	142

第三节	群体心理	161
第四节	领导心理	169
第六章	工业行政管理信息	177
第一节	工业管理信息的基本概念	178
第二节	信息处理的内容和要求	183
第三节	工业管理信息与工业管理信息系统	189
第四节	工业行政信息系统设计与分析	193
第五节	工业行政管理信息系统的发展	198
第七章	工业行政控制理论	202
第一节	反馈的一般原理	203
第二节	模型研究	208
第三节	工业行政控制系统的性能分析	214
第四节	自适应控制	218
第五节	最优控制	223
第六节	复杂系统的控制理论	228
第八章	系统工程在工业行政管理中的应用	232
第一节	工业行政系统的概念	232
第二节	工业行政系统工程的程序和方法	237
第三节	系统分析及其在工业行政管理中的应用	246
第四节	系统设计及其在工业行政管理中的应用	259
第九章	工业行政预测	268
第一节	时间序列预测法	269
第二节	因果分析预测法	273
第三节	增长曲线预测法	280
第四节	德尔菲预测法	283
第五节	工业行政预测分析	285
第十章	工业行政决策	292
第一节	工业行政决策的一般概念	292
第二节	非确定型决策	297
第三节	风险型决策	301
第四节	多级决策	305

第五节	灵敏度分析·····	308
第六节	多目标决策·····	311
第十一章	工业行政管理诊断·····	317
第一节	概 述·····	317
第二节	工业管理诊断的类型、任务和准则·····	321
第三节	工业管理诊断的程序·····	324
第四节	工业产品质量管理的诊断·····	327
第五节	工业财务管理诊断·····	335
第六节	工业管理诊断报告的编写·····	343
第十二章	电子计算机在工业行政管理中的应用·····	346
第一节	电子计算机的发展历史与展望·····	346
第二节	电子计算机的结构及各部件的功能·····	349
第三节	电子计算机的工作特点和应用步骤·····	354
第四节	电子计算机在工业行政管理中的应用·····	357

第一章 概 论

第一节 行政管理概念

一、行 政

当前国内外学者对“行政”有着各种各样的表述。有的西方行政学者从“三权分立”的观点解释行政,认为:“行政是除国家立法、司法以外的行政机关的政务活动”,有的主张“行政应从政治中分离出来,政治是国家政策的制定,行政是国家政策的执行”,把行政看成是一种对法律和政策的执行活动。我国有的行政学者认为“行使国家权力从事国家管理的活动,称为行政”,“行政可表述为社会公共事务的推行与管理”,等等。众说纷纭,各抒己见。

根据行政广泛的涵义,行政一般具有以下特征:

1. 行政是行使国家权力、属于国家的一种活动。国家产生后,国家作为阶级矛盾不可调和的产物,是统治阶级对被统治阶级实行专政的暴力组织,是阶级统治的工具。统治阶级运用国家机器这个强制的力量,按照本阶级的意志组织社会生产和生活,对社会事务实行管理,这就是国家的行政管理。因此,行政是随着国家产生而产生的,是国家的一种职能,它以国家权力为基础,是属于国家的。凡不属于行使国家权力的管理,一般不属于行政的范畴。

2. 行政活动权限由国家法律和法规所规定。什么事物及其界限属于行政?或不属于行政?均由国家法律和法规进行规定。如,有的国家能源充足,对石油供应不进行控制;有

的国家能源紧缺，石油需要纳入行政轨道进行控制。我国以往棉布需要纳入行政系统进行定量控制，现在棉布充裕，行政上就不再进行定量控制。随着行政管理地位和作用的加强，行政并不是消极地照章办事，而且要在执行过程中积极地、能动地参与和影响国家的立法和政治上的决策。对于共同而又不可缺少的行政活动，常常通过国家宪法给予明确的行政权限。

3. 行政既要管理社会的公共事务，又要执行阶级统治的政治职能。行政以推行和管理国家公共事务为准绳，行使国家权力，处理社会公共事务。国家是阶级统治的工具，行政在管理社会公共事务时，必须以维护统治阶级的根本利益为前提。因此，行政具有政治性和阶级性。

4. 行政不仅指政府机构，而且扩展分为专业行政机构。过去人们习惯用静止的观点看待行政，只认为国家机构从事行政管理的部门属于行政，对国家依法授权或委托其他非政府部门去执行的行政职能，不认为是行政性质的活动。随着社会的进步，科学技术的发展，行政管理的范围越来越广，派生出很多专业行政。例如，工业行政，农业行政，司法行政，教育行政等等。在执行行政职能时，有时不完全限于政府机构中的行政部门，如我国当前的一些专业性大公司，既有企业性质的一面，又有行政性质的一面。

二、行政管理

（一）概述

行政管理在国外通称为行政学、行政组织与管理，或称公共管理。国内有人认为：“行政管理，概括地讲它是一种国家职能，旨在执行和在某种情况下，也参与制定国家的方针、政策，为有效地组织和协调各种管理活动的总体”（《行政管理》

周世述著,人民出版社1985年版)。“行政管理就是国家行政机关以政府的名义,依据一定的法律、法规,对国家事务进行管理的一种组织活动;是国家行政权力的运用和实施”(张友渔谈行政科学的建设,1984年7月在天津召开的全国行政科学学术讨论会上的讲话)。从行政和管理的特点出发,我们认为行政管理的涵义应表述如下:行政管理是国家通过行政机关,用政府的名义,根据宪法和法规在组织、计划、指挥、人事、控制和协调等整个行政过程中,对国家政治、经济、文化等方面进行管理活动的总体。

行政管理是一门政治性、实践性很强的边缘科学,它作为一门独立学科还是近百年的事。1887年美国普林斯顿大学教授于1913~1921年担任美国总统的威尔逊,在美国《政治学季刊》上发表了“行政学研究”一文。文章强调单纯从政治和法律的角度来研究行政的传统作法已经过时,提出应着重研究如何有效地推行行政,提高政府的效能。怀德1926年系统地对行政学的主要内容作了论述,开始形成了行政学的体系。后来国内外许多学者专门从事行政学的研究,逐渐使行政学成为一门独立的学科。

随着科学技术和社会经济的高度发展,国家与国家、地区与地区之间的竞争加剧,对行政管理提出了更高的要求,要求人们认真研究行政管理,学会科学的行政管理,提高行政管理现代化水平,以适应社会发展和经济高涨的需要。

随着我国社会主义建设事业的蓬勃发展,目前的行政管理体制、机构设置、人事管理制度以及行政管理方式和方法等,越来越不能适应社会主义建设的要求。党的十一届三中全会以来,随着行政管理改革的深入,学习行政管理,提高行政管理的效率已成为四化建设必须解决的重要课题。国家科委最近已将行政管理的研究列为国家重要科研课题。我们相

信,在党和政府的关怀下,在行政学专家、学者的倡导下,以及广大干部和群众对行政管理学的重视,行政管理学的系统研究一定会全面铺开。

(二)社会主义行政管理的性质

我国社会主义行政管理是随着社会主义国家制度的建立而产生的,它经历了长期的发展过程,积累了有益的管理经验,为创建具有中国特色的社会主义的行政管理学,创造了优越条件。下面从四方面阐述社会主义行政管理的性质。

1. 社会主义行政管理的思想基础是马克思列宁主义、毛泽东思想。

我国社会主义行政管理的思想基础是马克思列宁主义理论在行政管理工作上的应用。马克思主义创始人,在他们创建革命理论的同时,也阐明了社会主义的行政管理的原则、方法和内容,为我国建立和研究具有中国特色的社会主义行政管理提供了科学的理论依据。社会主义行政管理是上层建筑,建立在社会主义经济基础上。它一方面由社会主义经济基础决定,另一方面又对社会主义经济基础起保证和推动作用。我国社会主义的行政管理与社会主义经济基础是相适应的,但随着社会生产力的不断发展,它们之间也会出现不相适应的地方。因此,要求我们用马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,认真分析行政管理与经济基础之间的新情况、新问题,改革行政管理与经济基础不相适应的地方,使其不断完善、不断充实。

2. 我国社会主义行政管理的政治基础是以工人阶级为领导,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家政权。

社会主义国家政权,是中国历史上从来没有过的人民当家作主的新型政权,是建设现代化的、高度文明的、高度民主

的社会主义国家的根本保证；是我国社会主义行政管理建设的根本保证。我国宪法明确规定了人民管理国家事务的权利，指出“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”人民群众是国家的主人，国家的一切权力属于人民，国家行政机关是代表人民利益、执行人民意志的。社会主义行政管理要支持人民当家作主，帮助人民认识自己的长远利益，团结起来为实现自己的长远利益而奋斗。这有利于生产力的发展，有利于调动广大群众的积极性，促进整个社会主义事业的发展。行政管理要充分依靠全国各族人民的力量进行工作，应制定必要的行政法规，保证人民有效地工作、学习和有秩序地生活。行政法规是保证政府机关实现行政管理职能，完成国家政治、经济、文化建设任务的重要工具；又是保障社会主义民主，保障公民权利和合法利益的重要手段。我们是社会主义人民民主国家，保障公民的权利和合法利益是天经地义之事，所以必须完善我们的行政法规制度，加强行政管理的立法工作。

3. 我国社会主义行政管理的经济基础，是生产资料的公有制。

无产阶级掌握了国家政权，实现了生产资料的社会主义公有制以后，领导和组织经济建设就成为国家机构的一项基本职能。管好经济、促进生产力迅速发展，是国家行政管理的最根本任务。十一届三中全会以来在经济管理上，采用计划经济为主，市场调节为辅的经济发展方针；在分配制度上，建立多种形式的经济责任制，把责权利紧密地结合起来。农业联产承包责任制度是一个突出的创造。工业部门也采用了多种形式的生产责任制，较好地体现了社会主义按劳分配的原则，充分调动了社会各阶层人们的积极性、创造性，使人人负责，层层负责，高度地发展国民经济。生产资料公有制，国家

机构能够有计划、合理地利用全国的人力、物力、财力,统一调节全国的各种经济活动,避免产生资本主义经济的无政府状态和由此造成的人力、财力、物力的巨大浪费。工业行政管理如何适应经济建设的发展需要,如何系统地整理、总结、提高我们党和国家在长期革命和建设事业中积累的科学的工业行政管理经验,需要我们认真去研究。例如,在工业行政管理中,存在着党政不分,政企不分,管理层次过多,统得过死,职工吃企业的“大锅饭”,企业吃国家的“大锅饭”的现象,使得生产效率不高,经济效益和社会效果较差;在工业行政立法方面,缺乏一套适宜生产力发展的规章制度等等。

4. 我国社会主义行政管理的组织基础是民主集中制。

宪法规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”。宪法还明确指出:我国地方各级人民政府实行的首长负责制,是相对于委员会制来说的,不属于行政首长个人独裁制,它是在民主集中制原则下,在行政机关领导制度中实施的一种具体形式;它与资产阶级的行政首长负责制,即资产阶级官僚主义集中制是不同的。我国确立的行政首长负责制是以社会主义的社会关系为基础的;是反映社会主义社会人与人之间的关系,体现全国人民在政治上、思想上的一致和相互间的平等、互助、协调、合作,共同为实现新时期的总任务而努力奋斗的新型关系。为了保证各级行政机关首长负责制的贯彻实施,必须坚持从实际出发,在建立和健全行政机关岗位责任制的基础上,明确划分各级行政首长的职责权限,精简机构,减少层次,简化工作程序,使之制度化、法律化,真正做到各级行政首长有职有权,职责分明;必须加强各种行政监督措施,包括机关内部的民主生活制度,督促行政首长积极认真负责地完成人民所赋予他们的任务,防止他们成为官僚主义者或凌驾于人民头上的主人。机关内部实行的民主生活制度内

容,应包括干部之间开展批评与自我批评的制度,民主检查本机关工作完成情况的制度,以及检查监督行政领导人的制度,增强广大干部关心全机关工作的责任感,增强主动承担机关任务和团结协作的自觉性。

(三)我国社会主义行政管理的特点

研究我国社会主义行政管理,要从我国实际需要出发,特别要从我国国情出发,用理论与实践相结合的方法,探讨我国社会主义行政管理的特点。

1. 我国行政管理的指导思想是马列主义的普遍真理同中国的具体实际紧密结合,并进一步丰富和发展马列主义、毛泽东思想。

邓小平同志在十二大开幕词中指出:“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来,走自己的道路,建设有中国特色的社会主义,这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”这是我国现代化建设的指导思想,是我们研究具有中国特色的社会主义行政管理必须遵循的指导原则,是我国社会主义行政管理的最大特点。照抄照搬别国经验,别国模式,从来不能得到成功,这方面我们有过不少教训。因此,我们在认识上必须明确:研究行政管理,必须以马克思主义的普遍原理为指导;推行行政管理,必须从本国的国情出发,使马克思主义的普遍原理与中国的国情特点结合起来;学习行政管理着重点是借鉴别国的经验,切忌盲目推行某国的经验和某国的“模式”。

2. 我国行政管理的目的是为人民服务。人民是国家的主人,政府各部门是全心全意为人民办事的,这是我国社会主义国家行政管理区别于一切资产阶级国家行政管理的重要特点之一。因此,我国社会主义行政管理的行为,根本出发点是为人民服务的;行政管理的措施是维护人民的利益;行政管理

的目标是造福于人民。建国三十多年来，我们党和国家采取了各种措施同官僚主义、脱离人民群众的错误倾向作斗争，防止国家机关工作人员由社会公仆成为社会主人。党的十一届三中全会以后，进行了党和国家领导制度的改革，通过一系列改革，改善了我国社会主义行政管理制度，坚持了为人民服务的根本方向。

3. 我国行政管理的中心任务，是提高行政效率和社会效果。实现四个现代化，不仅工业企业要高效率生产，还要生产出优质产品。行政机关也要高效率工作，要取得优良的社会效果。效率和效果是密切联系的，效果是行政行为产生的有效成果，效率是加快成果的应用速度。因此，效果是第一位的，没有好的社会效果，效率越快，产生的反作用也就越大。行政管理要提高行政效率，首先要有很强的时间观念。当今社会在日新月异地发展，新事物、新知识、新技术不断涌现，新问题接踵而来。行政管理工作必须适应这种形势，特别要讲究行政效率，这是社会发展的需要，是社会发展的必然趋势。行政管理工作仅考虑速度快是不够的，还必须强调社会效果好，我们是为人民服务的，时效和功效都非常重要。质量和数量是辩证的统一，没有质量就没有数量，我们一定要始终把行政管理工作的质量保持在一个高水平上。

4. 我国国家行政管理的范围是整个国民经济和社会事务。

资本主义国家的行政管理仅直接控制国家的政治生活，对社会生产不可能直接管理。我国的国家行政管理范围相当广泛，除管理国家的政治生活外，还具有管理经济和文化的职能，涉及到内政外交、国防治安、经济建设、文化教育、公共卫生、城建环保、社会福利等方面的行政事务的管理。决定了社会主义国家应比资产阶级国家更重视行政管理，更需要发挥

行政管理的作用。国家政治的稳定,经济的繁荣,文化的昌盛,群众的物质生活水平的提高,都与国家行政管理作用的发挥、行政管理效率和社会效果的水平有很大关系。因此,社会主义国家行政管理需要加强和自我完善,不断总结经验,改进行政管理方式和方法。

5. 我国行政管理的活动是按照客观规律办事的。我国是社会主义制度,给人民创造了科学认识和正确运用客观规律的极大可能性。我国的生产资料是社会主义公有制,消除了社会生产中根本对立的关系,体现了无产阶级和人民群众的利益是与客观规律、社会发展趋势根本一致的。因此,工人阶级和人民群众能够逐步做到,正确认识和运用客观规律进行国家行政管理。工人阶级和人民群众能够很好的把阶级的长远利益和当前利益紧密结合,能动地、创造性地运用马克思主义的科学世界观和方法论,遵照社会客观规律体系的要求,自觉地调节和改进行政管理系统,有效地组织各项管理活动,促进社会生产不断深化、不断发展,社会生活不断提高、不断繁荣。资本主义国家的行政管理,有科学的管理方法和先进技术,但是,由于生产资料的私有制,决定了资产阶级的利益与社会发展规律具有不可调和的矛盾。资产阶级的剥削本性,使他们不可能真正认识到社会发展和经济发展的规律性,也不可能遵照客观规律办事。

6. 我国行政管理的全过程始终贯穿着社会主义高度精神文明。我国行政管理在建设社会主义的伟大活动中,始终贯穿着不但要有高度物质文明,而且要有高度精神文明的宗旨,这是我国社会主义行政管理的最大特点之一。我国政府机关在组织和领导社会、经济活动、大力发展生产力的同时,还要培养一批具有社会主义思想、道德、纪律,优良素质的脑力劳动者和体力劳动者,这是社会主义制度的优越性。资本