

企业行政管理学

李景琰 邵建生 杨维春 编著

2.9

武汉测绘科技大学出版社

(鄂)新登字 14 号

企业行政管理学

李景琰 等编著

·

武汉测绘科技大学出版社出版发行

湖北省电力试验研究所印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 8 字数: 180 千字

1993 年 4 月武汉第一版第一次印刷

印数: 1—2000 册

·

书号: ISBN 7-81030-260-4/C·10 定价: 5.00 元



本书在编写过程中得到了中国管理现代化研究会理事，湖北省管理现代化研究会理事长徐原久的指导和帮助。在编写过程中参考了有关著作和文献，由于篇幅所限不能一一列出，在此一并致以诚挚的谢意。

作者

一九九二年七月

目 录

第一章 结论	(1)
第一节 我国现代企业与企业行政管理	(1)
第二节 企业行政管理概述	(8)
第三节 企业行政管理学概念	(23)
第二章 企业行政组织	(30)
第一节 概述	(30)
第二节 企业行政组织形态	(33)
第三节 企业行政组织管理原则	(44)
第四节 企业行政组织优化	(51)
第三章 企业行政领导	(55)
第一节 企业行政领导的概述	(55)
第二节 企业行政领导素质	(60)
第三节 企业行政领导艺术	(68)
第四章 企业行政决策	(74)
第一节 企业行政决策概述	(74)
第二节 企业行政决策的原则	(78)
第三节 企业行政的程序和方法	(80)
第五章 企业行政信息管理	(86)
第一节 概述	(86)
第二节 企业行政信息系统	(90)
第三节 企业行政信息处理	(96)
第六章 企业人事行政	(102)
第一节 企业人事行政概述	(102)

第二节 人事任用行政管理	(106)
第三节 企业人才开发	(113)
第七章 企业机关行政管理	(119)
第一节 概述	(119)
第二节 企业机关行政事务管理	(122)
第八章 企业公共关系	(151)
第一节 概述	(151)
第二节 企业公共关系工作内容	(158)
第九章 企业行政全面质量管理	(169)
第一节 概述	(169)
第二节 企业行政全面质量管理活动内容	(175)
第三节 企业行政全面质量管理的基本方法	(182)
第十章 企业法制管理	(187)
第一节 加强法制观念, 重视依法治厂	(187)
第二节 企业必须依法进行生产经营管理	(192)
第三节 企业经济合同的管理	(198)
第十一章 企业行政方法	(205)
第一节 概述	(205)
第二节 企业行政方法论	(208)
第三节 企业行政方法例举	(222)
第十二章 企业行政效率	(234)
第一节 概述	(234)
第二节 提高企业行政效率的途径	(239)

第一章 绪 论

第一节 我国现代企业与 企业行政管理

企业行政管理，是适应中国现代企业的特点、模式和发展而产生的一门新兴学科。我们要深入地研究它，首先必须对它的母体——我国现代企业有一个基本认识。

一、现代企业及其特征

企业，是指为满足社会需要，进行自主经营，实行独立经济核算和自负盈亏，具有法人资格的商品生产者和经营者。根据企业在整个社会再生产过程中的经济职能，企业可划分为工业企业、农业企业、邮电企业、建筑安装企业、交通运输企业、商业企业、旅游企业、金融企业等类型。

企业是个历史范畴，它是社会发展到一定阶段的产物。企业的形态及其管理内容、方式等随社会的演变而发展变化。我国现代企业，是指现阶段具有中国特色的社会主义企业，即以全民所有制的现代化的大中型企业为主体的、适应社会主义初级阶段生产力发展水平的多层次企业。受我国国情的制约和影响，从总体上看，我国现代企业具有下述特点：

(一)社会主义公有制企业占主导地位。我国存在多种所有制形式的企业，随着改革开放的深入进行，到目前为止，我国企业的所有制形式有：全民所有制企业、集体所有制企

业、合资企业、外资独资企业、个体工商业、股份制企业、联合企业，等等。在上述多种所有制形式中，全民所有制企业，即国营企业占主导地位。据统计，我国国营企业人数占工业总人数的 69%，固定资产占全部工业固定资产的 90%，产值占工业总产值的 79%。社会主义公有制企业是我国经济建设的主力军，其兴衰成败对我国社会主义革命和建设有着举足轻重的影响。

(二)企业的经营战略以国家和社会的整体利益为出发点。我国现代企业的生产经营的根本目的是在于最大限度地满足人民群众日益增长的物质和文化生活的需要，其目标是追求企业经济效益和社会效益的统一，企业的经济效益要兼顾社会效益。由此而来，我国企业经营战略的方向、重点、方针等的制定和实施，要接受国家的领导，服从整个国民经济发展战略的要求，既要自觉地适应市场机制的调节，还要受国家行政宏观间接调控的制约和计划机制的调节。

(三)企业发展水平不平衡。我国目前还是一个发展中国家，企业的发展同整个国家的生产力发展一样，发展水平极不平衡，先进与落后并存。从企业的整体发展水平看，一部分企业拥有现代化的技术装备和世界第一流的技术人员与管理人员，可以跻身于世界发达企业的行列，而绝大部分企业则属于劳动密集型企业，其生产经营活动主要依赖于大量人员的人力劳作，大中型企业的现代化程度和管理水平较高，小型企业则大多生产力发展水平低下。从企业内部看，其发展水平也不平衡，有的工作岗位、作业活动自动化程度高，有的仍然采用原始的劳动方式，依赖人员的肩挑背扛、口传手授。企业发展水平的不平衡的特点，无疑使得我国现代企业行政管理部门的管理活动大大增强。

(四)我国企业转换经营机制过度阶段，企业办社会现象仍然会存在。我国现代企业是以生产资料公有制为基础的，企业的职工是企业的主人，经营管理者必须全心全意地依靠工人阶级，企业发展必须兼顾国家、企业、职工三者的利益。我国企业发展的特殊历史决定了我国企业不仅要发展生产，而且还要为广大职工服务，替他们谋利益。因此，我国现代企业，特别是大型企业和边远厂矿，必然存在着“工农商学兵”五行并存，“文体医邮影”样样齐备，职工的吃喝拉杂睡、生老病死退，企业领导都得关照的现象。

我国的国情决定了我国企业“小社会”现象在一定的过渡阶段还会继续存在。在转换经营机制过渡期我国企业必须正视这个现实，继续承担部分“办社会”的行政功能，完成历史赋予的使命。近年来，党和国家领导曾多次强调企业要搞好“小社会”，如国务院总理李鹏于1990年在全国经济体制改革工作会议上的讲话中指出：“在中国现在的条件下，特别是大型企业，不搞‘小社会’是不可能的，不能把所有的事情都推到社会上去。搞好了企业的小社会，不仅可以减轻社会的负担，还可以增加企业的凝聚力^①。”企业承担办“小社会”的行政功能，可以减轻社会压力，为国分忧，有利于社会稳定，有利于调动职工的生产积极性。

(五)高度的社会化，广泛的外部联系。随着科技的进步和生产社会化的发展，我国企业之间，企业与其它社会组织之间的联系和协作，日益广泛和密切。一个企业进行生产经营所需要的人、财、物等等，需要许多企事业、科研单位提供，同时，每个企业也要用自己所生产的产品、效益或劳务

①转引自《工人日报》(1990年4月20日)

为其它企业和社会提供服务。随着经济的发展，多厂企业和各种专业化，联合化企业集团越来越多，现代企业与各种社会组织的联系也越来越广泛密切。

(六)多功能的管理活动。这一点在我国现代企业尤为突出。社会主义制度的性质和特点，决定了社会主义现代企业发挥的作用比资本主义企业更大，其管理功能更多。社会主义现代企业不仅要进行物质文明建设，为社会创造物质财富，同时，也从事精神文明建设，培养和造就社会主义企业一代新人。

二、企业行政管理的客观性

在我国，企业行政管理是客观存在的，我国现代企业的特点决定了这种客观性。具体说来，理由如下：

(一)从我国的政治经济制度看，企业的社会主义性质决定了企业行政的客观性。社会主义企业的主体，包括全民所有制企业和集体所有制企业以及全民和集体混合所有制企业，都是建立在生产资料社会主义公有制基础上的，这是社会主义企业的最本质的特征，是与资本主义企业的一个最根本的区别。我国企业是人民和国家的企业，职工是企业的主人，企业既要自觉遵循社会主义市场经济运行规律，也要服从国家行政的宏观指导性计划，执行国家行政的法令。因此，我国企业就必然存在替国家完成的行政管理活动。

(二)从国家和企业的关系看，国家行政管理的经济职能决定了企业行政管理的客观性。组织经济建设是国家行政的基本职能，企业作为商品生产和流通的主要部门，是国家行政的一个重要组成部分。企业和国家是部分与整体、局部与全局的关系。我国著名的行政管理学家李方先生曾指出：“在社会主义国家，由于一切较大的企事业都属国家所有，不论

经济体制如何改革，它们都受政府的领导，并且必须接受政府的指令或指导性计划；在人事行政与工资制度上，也都直接间接受政府部门的支配，它们与行政管理的关系远比资本主义国家密切，没有严格区分的必要。有些企事业，如煤炭、铁路、邮电等，更是直接由有关政府部门所领导的，在那里，政企很难分开。”^①因此，企业是受国家行政调控的一个部分。在我国，全民所有制企业的经营者不论是由国家委派的，还是招聘或选聘的，都代表国家对企业行使管理权，企业领导直接对国家负责，企业行政的优劣，影响着国家行政的顺利发展。其它所有制形式的企业经营者，不同程度地必须接受国家行政的监控。

(三)从现代企业的生产活动看，社会化大生产决定了企业行政管理的客观性。在自给自足的自然经济中，人们的生产活动处于分散孤立的状态，生产的分工极为简单，生产者之间的协作也很少，因此，并不存在对整个生产活动进行系统的大规模的行政管理的客观要求。在社会化大生产条件下，现代企业不仅内部分工与协作更加复杂和严密，而且外部环境千变万化，外部联系大大加强，为了保证企业的生产经营活动能顺利地连续不断地进行，企业就需要建立组织严密的行政管理系统。

(四)从现代企业的管理内容看，复杂的内部管理活动决定了企业行政管理的客观性。在目前，我国企业不仅要进行复杂的生产经营管理，还要为企业劳动者提供各种生活福利保障，为劳动者的生老病死，衣食住行提供服务，许多大型企业则形同一个小社会，这使企业必须具有一定规模的行政

① 《行政管理学基础》(上册)，高等教育出版社，1988年版，第14页。

管理机构来处理各种企业行政事务，同时，企业行政组织本身也需要进行有效的管理，这都决定了企业行政的客观存在。

(五)从我国经济体制改革后企业的地位看，企业的行政性功能仍然存在。实行社会主义市场经济，确立了企业和国家的正确关系，扩大了企业的自主权，使企业真正成为相对独立，有一定的权限、利益和责任的自主经营，自负盈亏的商品生产者和经营者，企业处于“法人”的地位，政府部门不再直接经营企业，而是通过市场机制，加强宏观间接控制，厂长(经理)的独立决策权限扩大，责任加重，企业行政领导的行政指挥权力得到一定的强化。因此，企业的行政性活动仍然存在。

上述可见，我国企业行政的客观存在是不可否认的，随着改革开放的深入，企业的行政性质和行政责任还会继续存在。有的人把行政管理仅仅局限于政府活动范围内，认为基层企业根本无行政可言，显然，这是不符合我国企业的实际情况的。

三、企业行政管理在现代企业中的地位

(一)企业行政管理是我国现代企业生存和发展的必要条件。人类社会，有共同劳动，就有管理。马克思曾指出：“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 这形象地说明了共同劳动中管理的必要

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第367页。

性。在现代化大生产条件下，没有哪一个企业能够不运用有效的管理而能继续存在和发展下去的。现代企业，不仅生产的社会化程度高，生产技术复杂，企业内部分工和协作更加细密，对企业的行政管理提出了高要求，而且由于现代科学技术的迅猛发展，新能源、新材料、新工艺的不断出现，迫使企业面临着严峻的竞争环境的考验。企业要得到生存和发展，这就要求企业的经营者们具有相当的企业行政管理能力和水平，向管理要效益，合理组织生产力，正确处理企业的生产关系，调动职工的积极性，发挥企业的整体效应，协调一致地为实现企业目标而努力。因此，科学的和现代化的企业行政管理，已成为现代企业生存和发展的需要。

(二)企业行政管理是实现企业生产经营目标，提高经济效益的重要手段。生产经营是企业活动的中心。任何企业，要取得良好的经济效益，都需要运用科学的有效的行政管理手段，通过企业行政系统组织生产经营活动来完成。对于生产企业来说，从产品决策、产品设计、到购进原燃材料，组织和协调生产过程各环节，直至产品销售，都依赖企业行政进行组织。对流通企业来说，如何组织物美价廉，满足用户需要的产品供应市场，加快流通运转，也离不开行政管理活动。

(三)企业行政管理是建设社会主义企业精神文明的重要支柱。资本主义企业以获得最大的剩余价值为最高目的，社会主义企业则不同，它不仅要生产出物质产品，追求经济效益，同时还要建设社会主义精神文明，担负着培养社会主义企业新人的任务。企业行政是企业精神文明建设的重要力量，诸如进行政治思想工作，培养职工的社会主义情操与道德观念，组织引导职工的业余文化生活，教育员工，打击各

种犯罪分子等一系列精神文明建设活动，都需要企业行政组织协同党组织进行。

(四)企业行政管理是推动企业技术进步和智力开发的可靠保证。现代科学技术是推动企业生产发展和改善企业经营管理的重要条件。科学技术是生产力，加强企业的科学研究，推进企业技术改造，才能不断开发新产品和提高劳动生产率。科学技术落后，是导致产品单调、落后和消耗高、质量差、效益低的重要原因，同时，现代科技的发展，不断为企业新的技术设备，这就要求现代企业必须建立一支相应的具有较高的科学技术文化素质和技术水平的职工队伍。企业行政组织通过加强行政管理，把推进企业技术进步和智力开发列入议事日程，采取切实可行的措施，大力加强科学研究，技术开发和培养人才，企业就能有充实的后劲，就能在激烈竞争中不断以优质高效，新技术和人才优势取胜。

第二节 企业行政管理概述

一、行政管理与企业行政管理的概念

(一)行政管理的概念

行政管理，也称之为行政。“行政”一词，我国古已有之，在距今两千多年的《左传》中，就有“行其政事”，“行其政令”的提法。据此，后人便把行政管理理解为推行政令，“政”是众人之事，“行”即推行。人们现在所研究的“行政”二字是外来词，它大致与英语 Administration 一词相对应，源于古希腊文 Administrare，是指执行和管理事务之意。随着行政管理学研究的发展，国内外对于“行政”的解释也在发

展变化，众说纷纭。归纳起来，大致有以下几种观点：

1.狭义的行政概念。狭义的行政，包括两种理解：一是从“三权分立”的角度来理解，认为“行政”是指与立法、司法相并列的一部分，是政府履行职能，推行政务的活动。美国行政学家魏劳毕在1927年出版的《行政学原理》一书中说：“行政即为政府行政部门所管辖的事务。”这种理解概括了行政的主要内涵，但范围太窄，也不符合当代行政的实际情况。在当代资本主义国家，“三权分立”的体制已发了很大变化，政府职能愈来愈大，行政部门的权力在不断增加，越来越明显地凌驾于立法、司法机关之上，影响立法、司法活动。在我们社会主义国家，实行的是议行合一的制度，更不能从“三权分立”的角度来解释行政。二是认为行政只是国家机关的具体管理活动。怀特在他所著的《行政学导论》一书中认为：“行政是为完成或实现一个机关所宣布的政策而采取的一切活动。”这种理解认为行政仅是行政机关所进行的低层次的具体事务活动，排除了行政的决策性、政治性功能，其内涵比前一种理解更为狭窄。

2.相对广义的行政概念。行政的相对广义的理解，也有两种情况：一种是从政治和行政分离的角度来解释行政。其代表人物是美国行政学家古德诺。他在1900年出版的《政治与行政》一书中说：“政治为国家意志的表现，行政为国家意志的执行。”认为凡属执行国家意志的管理部门及其管理活动就叫行政。很明显，这种把政治与行政截然分离的界定是不符合实际的，在当代各国行政活动中，处处都会碰到政治性问题，行政活动也会表现出一定的政治倾向，受统治阶级的意志所支配。另一种观点认为凡是国家的管理活动都属行政范畴，它不仅包括行政部门的活动，也包括立法、司法中

的行政活动。这种观点仍然把行政局限于行使国家权力的范畴内。

3. 广义的行政概念。广义的行政，认为任何处理公务的活动，以及为达到某种共同目的有组织的活动，都谓之行政。美国行政学家西蒙在其著作《公共行政》中认为，行政是“若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动。”我国行政学家张金鉴先生在《行政学典范》中说：“所谓行政者，乃是一个团体或一个机关为达成其共同目的与任务时，若干人员以合作的努力与协调的活动，而推行的集体运作。”据此，行政就包括一切营利与非营利团体，正式与非正式社会组织、公共与私人管理机构在内的所从事的管理活动。这种最广义的行政概念包罗万象，失之太宽，混同于一般管理活动。失去了科学分类的意义。

以上介绍的是不同研究学派对“行政”的传统看法。近几年来，行政管理学在我国重新兴起之后，我国行政学界围绕行政的概念阐述了自己的观点，虽然表述方式各有不同，但大多数人受传统观点的影响，认为行政只是国家机关行使国家权力对国家事务进行管理的一种组织活动，把行政的范畴界定在政府活动范围内，把行政的主体局限于国家行政机关。

我们认为，对行政概念的解释，不可强求一致，不同学派可以根据自己划定的范畴从不同角度进行研究，但应把握一个基本原则，即紧密结合我国社会主义行政的实际，绝不可照搬西方的观点。根据我国的社会性质、国家机关的构成特点，国家同企业的关系以及企业行政的客观存在等实际现状来看，我国行政管理的范畴远远大于资本主义国家。我国企事业行政管理是国家行政管理的一个组成部分，又是国家

行政在基层的推行者，同时，还履行内部行政管理职能。因此，行政概念的范畴不应只局限于政府行政部门的活动，也不宜仅仅把行使国家权力从事国家管理活动称为行政，亦不能把包括群众团体在内的一切社会组织的管理活动称为行政。而应使用包括国家机关和企事业单位行政部门推行的管理活动在内的较为广义的行政概念。那种把企事业单位行政管理活动排除在行政管理学之外的观点，是不正确的。

我们认为，“行政”概念的涵义应该是：国家机关以及国家所属的企事业单位的行政组织为实现组织目标，依法行使决策、指挥、执行和控制等职能而进行的组织活动。即包括立法、司法在内的一切国家机关和企事业单位的行政活动，都属于行政管理范畴。

(二)企业行政管理的概念

企业行政管理，是指社会主义企业中厂长(经理)领导下的行政管理系统，在国家政府的指导下，为完成国家下达的任务，满足人民不断增长的物质文化生活的需要，提高企业生产经营效率，实现企业目标，依据一定法规而实施决策、计划、指挥、执行、控制等行政职能的一种组织活动。

上述定义可见，企业行政管理具有下列涵义：

1.企业行政管理是国家行政管理的一部分，它所从事的行政活动必须服从国家行政的统一领导、指挥，必须服从而不是违背或损害国家利益，所追求的行政目标必须与国家的目标保持一致。这是我国企业行政的根本特征。

2.行政管理的主体是以厂长(经理)为首的企业行政组织。企业实行厂长(经理)负责制，厂长(经理)领导下的各级行政部门拥有行政管理权。凡不属于企业行政的任何组织，都不能直接行使企业行政管理权。

3.行政管理权限是由国家法定，或由企业职工代表大会制定的规章所限定，而且行政管理权力的行使也必须依照国家和企业制定的有关法规进行，不允许企业行政组织或个人滥用权力。

4.企业行政管理必须替国家、社会和企业员工负责，以完成国家下达的任务，满足人民的物质文化生活的需要，提高企业活力为目的。

5.行政组织必须处理企业行政管理事务，履行行政职能。因此，企业各级行政部门和人员，都必须各司其职，各负其责，为实现企业目标而努力。

二、企业行政管理的功能

企业行政管理功能也称企业行政管理的职能，它反映着企业行政管理活动的基本方向、目的、使命、责任和作用等。充分发挥企业行政管理功能，是提高企业生产经营水平，使企业保持生机和活力的必要条件。

企业行政管理功能有三个特征：第一，政治性。从管理的社会属性看，不同社会制度的国家，企业行政管理功能具有不同的阶级属性，社会主义国家中，国家、企业与职工之间，企业职工相互之间是一种社会主义的关系，企业行政管理的功能是有利于维护和完善社会主义的生产关系，有利于巩固和发展以公有制为主体的社会主义经济基础，而资本主义国家企业行政管理的功能则维护资本主义生产关系。第二，共同性。从管理的自然属性看，任何企业要进行生产活动，客观上就要求正确处理人与自然的关系，合理组织生产力。企业行政管理组织生产活动的过程及方式，是一切社会化大生产活动所共有的，表现为一种共同的普遍的形态，资产阶级先进的企业行政管理手段，社会主义企业同样可以运