

部门行政管理学丛书

吴兴鹏
主 编 李善岳
施恩亚

乡镇企业行政管理

人民出版社

总 序

江苏省行政学院和省有关部门联袂编写《部门行政管理学丛书》，嘱予为序。我为他们致力于行政学教学和研究的熱情所感动，他们正在进行的是一项具有开拓意义的重要工作。

当前，我国政治体制改革正在积极推进。随着机构改革的展开、公务员制度的推行、法制特别是行政法规的不断完善，同社会主义市场经济相适应的社会主义行政体制开始建构起来。改革的实践呼唤理论，催动着新的理论体系的产生和发展。于是，一篇篇论文发表，一部部著作问世，从事行政实践和行政科学研究的人们感应着时代发展的脉搏，进行着艰苦的理论探索。可以预见，在深化改革的实践中，行政学及相关学科的研究必将出现蔚为壮观的新局面。

我们所要建构的行政体制是中国特色的社会主义行政体制，我们所要形成的行政学理论也应该是有中国特色的社会主义行政理论。首先，这是社会主义行政学，是马克思主义的现代行政科学。因此，它要求从事实践和理论探索的人们，不惮于借鉴西方行政学理论的积极成果，吸取其与我有用的精华，用以开拓自己的视野；更要求人们坚持马克思主义的历史观和方法论，树立科学的现代意识，努力在世界行政科学的最高峰插上自己的理论旗帜。其次，这是当代中国的社会主义行政学。因此，它要求人们始终坚持以当代中国的马克思主义——邓小平同志建设有中国特

色社会主义理论为指导，彻底贯彻这位伟大的理论家和实践家提出的“解放思想，实事求是”的根本观点，不仅敢于冲破传统思想和主观偏见的束缚，使行政科学的研究真正放眼世界、面向未来、适应当代中国政治现代化的历史要求；而且尊重实践，着力研究我国行政实践特别是行政改革实践中的重大现实问题，在实践的基础上发展理论，建构有中国特色的社会主义行政科学体系。

基于上述认识，江苏省行政学院和有关部门的同志设想先从部门行政管理这个重要层面切入，开拓一条从中国具体实际出发，系统进行行政科学研究的新路子。经过辛勤劳动，这套丛书终于奉献在读者面前。他们的成果达到了一定的理论高度，他们探索的意义当予以充分的肯定。

部门行政管理学是一个尚待深入进行理论开发的领域。虽然现在已有多种部门行政管理学著作问世，但是大体说来，这种研究还处在分散的、零星的状态；像本丛书编著者这样有计划地进行系统的部门研究，肯定是一种有益的尝试。应该认为，从总体上研究国家行政管理，揭示其运行规律，对于部门行政管理的实践和理论研究无疑具有重要意义；然而从另一方面来看，积极开展部门行政管理的研究，探索部门行政管理的特有规律，并不断取得成效，整个行政学的开拓发展，从而不断充实丰富，才有坚实的基础。同时，当代中国部门行政管理和改革的实践也正企盼着加强部门行政管理的理论建设。唯其如此，我们希望本丛书的出版能引起人们对部门行政管理科学的更大关注，能带动更多的理论工作者和实际工作者深入研究部门行政管理的重大课题。

部门行政管理学又是一门最贴近行政直接现实的科学。它所研究的是政府各具体部门的组织结构和形式、运动过程和方式、行政规范和方法，是国家法律、法规和政策向经济社会现实的直接转变，也是经济社会信息向政府部门的直接反馈。由此切入，有利于研究行政管理和改革中的新情况、新问题，总结行政管理和

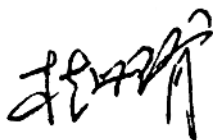
改革中的新经验，也有利于立足中国的实践，检验中外各种现成的行政学理论，对其进行马克思主义的批判分析，进而把那些具有科学价值和体现时代精神的观点方法，融入对现实问题的阐发论证。这就可以使行政学的研究更紧密地结合中国的具体实际，达到理论和实际在较高层次上的统一，使行政学研究中的合理借鉴更坚实地立足于中国的行政实践，在现实性中透出较强的时代精神。丛书编著者在这方面进行了可贵尝试，不是单纯在现成理论中寻觅，而是在实践中探索正确的思路，这应能给人们以若干启示。

丛书的编写采取了理论工作者和实际工作者携手合作的方式。这种合作的好处是使理论工作者和实际工作者各自的优势得到较充分的发挥。理论工作者有较多的理论积累，长于理论思维，有较丰富的研究经验；实际部门的同志置身于行政工作第一线，对行政实践中的新情况、新问题了解比较透彻和深切，不仅拥有丰富的经验材料，而且往往有独到的见解。这套丛书作为理论工作者和实际工作者的共同成果，说明这种合作是促进行政学研究沿着理论和实际相结合的轨道深入发展的有效形式。当前，我国的行政学研究还落后于行政管理和改革实践的要求，而要在现有成绩的基础上将行政学研究上升到更高水平，就必须深入实际，就需要实现理论工作者和实际工作者的密切合作。

这套丛书具有自己的鲜明特色：既着力于有较高的理论性，又注重有一定的实践性和可操作性。编著者努力运用邓小平同志关于社会主义政治和政治体制改革的基本理论，展现中国部门行政演变发展的历史过程，总结改革开放以来部门行政管理和体制改革的实践经验，同时吸纳西方行政学关于政府组织、政府行为等方面有价值的观点，去认真探索和阐明当代中国特定历史条件下部门行政运行和发展的客观规律。丛书还具体地描写了不同部门的行政过程和方法，为读者提供了不少可资操作运用的知识。

最后需要指出，这套丛书也是为适应行政学院培训公务员的需要而编写的。公务员分布在政府的不同部门，其所从事的工作具有部门业务提出的专门要求，因而应当根据政府部门划分，对公务员进行专门化培训。这就需要加强部门行政管理和实践的研究，逐步形成一套有较高学术水平的部门行政管理学教材。就此而言，江苏行政学院和有关部门的同志奉献的这部丛书，对行政学院系统的教材建设，也具有重要意义。

无庸讳言，我们面前的这部丛书在内容上和文字表达上都还有所欠缺，其中个别作品的理论阐述较为粗疏。但我仍要肯定这部丛书，并愿它能成为一个良好的开端，一股促进的力量，把部门行政管理学的研究带动起来。是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '杜明' (Du Ming), written in a cursive style.

目 录

总 序	桂世镛
第一章 乡镇企业行政管理概述	(1)
第一节 乡镇企业行政管理概述	(1)
一 乡镇企业行政管理的涵义	(1)
二 乡镇企业行政管理的特点	(5)
第二节 乡镇企业行政管理的范围和作用	(7)
一 乡镇企业行政管理的范围	(7)
二 乡镇企业行政管理的职能	(10)
三 乡镇企业行政管理的作用	(14)
第三节 乡镇企业行政管理的原则和方法	(15)
一 乡镇企业行政管理的原则	(15)
二 乡镇企业行政管理的方法	(20)
第二章 乡镇企业行政管理体制	(24)
第一节 乡镇企业行政管理的组织机构及其职责	(24)
一 乡镇企业行政管理的成因	(24)
二 乡镇企业行政管理的机构	(26)
三 乡镇企业行政管理机构的职责	(27)
第二节 乡镇企业行政管理的领导体制和改革	(31)
一 乡镇企业行政管理体制的类型	(31)
二 乡镇企业行政管理的领导体制	(35)
三 乡镇企业行政管理体制的改革	(37)

第三节	乡镇企业行政管理的责任制度和层级	(39)
一	乡镇企业行政管理的制度体系	(40)
二	乡镇企业行政管理责任制度	(41)
三	乡镇企业行政管理责任层级	(42)
第三章	乡镇企业行政的领导职能	(44)
第一节	乡镇企业行政规划	(44)
一	乡镇企业行政规划的涵义和特点	(44)
二	乡镇企业行政规划的方针和原则	(47)
三	乡镇企业行政规划的内容和作用	(50)
第二节	乡镇企业行政协调	(56)
一	乡镇企业行政协调的原理和要求	(56)
二	乡镇企业行政协调的内容和原则	(61)
三	乡镇企业行政协调的手段和方法	(64)
第三节	乡镇企业行政监督	(67)
一	乡镇企业行政监督的地位和作用	(67)
二	乡镇企业行政监督的类型和内容	(71)
三	乡镇企业行政监督的原则和走势	(74)
第四章	乡镇企业行政管理经济职能	(78)
第一节	乡镇企业的经济计划管理	(78)
一	政府对乡镇企业经济计划管理的涵义与要求	(78)
二	政府计划综合管理部门及其职责	(80)
三	改革和完善政府对乡镇企业的经济计划管理体制	(82)
第二节	乡镇企业的工商行政管理	(84)
一	政府对乡镇企业进行工商行政管理的涵义和任务	(84)

二	政府工商行政管理的机构和职责	(84)
三	政府对乡镇企业进行工商行政管理的内容和趋势	(86)
第三节	乡镇企业的财政金融税收管理	(90)
一	财政金融税收管理的涵义	(90)
二	乡镇企业财政金融税收管理的内容和制度	(91)
三	政府对乡镇企业的财政金融税收管理	(96)
第五章	乡镇企业人事行政	(99)
第一节	乡镇企业人事行政的原则和意义	(99)
一	乡镇企业人事行政的涵义	(99)
二	乡镇企业人事行政的原则	(101)
三	乡镇企业人事行政的作用	(105)
第二节	乡镇企业人事行政的功能和特征	(108)
一	乡镇企业人事行政的功能	(108)
二	乡镇企业人事行政的特征	(113)
第三节	乡镇企业人事行政的内容和改革	(115)
一	乡镇企业人事行政的内容	(115)
二	乡镇企业人事行政的改革	(124)
第六章	乡镇企业的教育、科技和文化行政	(126)
第一节	乡镇企业教育行政	(126)
一	乡镇企业教育行政管理的涵义和要求	(126)
二	乡镇企业教育行政管理的原则和制度	(129)
三	乡镇企业教育行政管理的内容和体制改革	(130)
第二节	乡镇企业科技行政	(135)
一	乡镇企业科技行政管理的涵义和意义	(136)
二	乡镇企业科技行政管理的方针和原则	(137)

三	乡镇企业科技行政管理的内容和方法·····	(139)
第三节	乡镇企业文化行政·····	(141)
一	乡镇企业文化行政管理的涵义·····	(141)
二	乡镇企业文化行政管理的原则·····	(143)
三	乡镇企业文化行政管理的内容·····	(143)
四	乡镇企业文化行政管理的形式·····	(145)
第七章	乡镇企业行政管理中的思想政治工作·····	(148)
第一节	思想政治工作在乡镇企业行政管理中的地位和作用 ·····	(148)
一	乡镇企业行政管理中思想政治工作的特点 ·····	(148)
二	乡镇企业行政管理中思想政治工作的地位 ·····	(150)
三	乡镇企业行政管理中思想政治工作的作用 ·····	(154)
第二节	乡镇企业行政管理中思想政治工作的内容和原则 ·····	(157)
一	乡镇企业行政管理中思想政治工作的要求 ·····	(157)
二	乡镇企业行政管理中思想政治工作的内容 ·····	(159)
三	乡镇企业行政管理中思想政治工作的原则 ·····	(165)
第三节	乡镇企业行政管理中思想政治工作的规律和方法 ·····	(170)
一	乡镇企业行政管理中思想政治工作的规律 ·····	(171)
二	乡镇企业行政管理中思想政治工作的方法	

.....	(175)
第八章 乡镇企业行政管理中的行政信息	(180)
第一节 行政信息及其对乡镇企业行政管理的影响	(180)
一 行政信息的涵义和特征.....	(180)
二 信息对乡镇企业行政管理的重要作用.....	(182)
三 信息分类和乡镇企业行政信息管理的任务	(184)
第二节 乡镇企业行政信息管理的基本原则和主要环节	(188)
一 行政信息处理的一般原则.....	(188)
二 乡镇企业行政信息管理的要求.....	(192)
三 乡镇企业行政信息管理的环节.....	(194)
第三节 建立和完善乡镇企业行政管理的信息系统	(202)
一 建立乡镇企业行政管理信息系统的原则	(202)
二 提高乡镇企业行政管理信息系统的运转效率	(204)
三 实现乡镇企业行政管理信息系统现代化	(206)
第九章 乡镇企业行政管理法规	(209)
第一节 乡镇企业行政管理法规	(209)
一 乡镇企业行政管理法规与行政法规.....	(209)
二 乡镇企业行政管理法规的特点及作用	(211)
三 乡镇企业行政管理法规的分类.....	(214)
四 乡镇企业行政管理法规的实施.....	(216)

第二节	乡镇企业行政制度·····	(219)
一	乡镇企业行政制度的成因·····	(219)
二	乡镇企业行政制度的内容·····	(220)
三	乡镇企业行政制度的完善·····	(225)
第三节	乡镇企业行政措施·····	(226)
一	乡镇企业行政措施的大致类型·····	(226)
二	乡镇企业行政措施的制定原则·····	(228)
三	乡镇企业行政措施的执行现状·····	(231)
四	乡镇企业行政措施的完善趋势·····	(234)
第十章	乡镇企业行政效率·····	(237)
第一节	乡镇企业行政效率的特征与层级·····	(237)
一	乡镇企业行政效率的涵义·····	(237)
二	乡镇企业行政效率的特征·····	(242)
三	乡镇企业行政效率的层级·····	(244)
第二节	乡镇企业行政效率的评价和测量·····	(247)
一	乡镇企业行政效率的评价·····	(247)
二	乡镇企业行政效率的测量·····	(250)
第三节	乡镇企业行政效率的现状与提高·····	(256)
一	乡镇企业行政效率的现状·····	(256)
二	提高乡镇企业行政效率的途径·····	(257)

后 记

第一章

乡镇企业行政管理概述

乡镇企业行政管理既是行政管理学的一个分支学科，又是行政管理学与企业管理学相结合产生的一门新的带有边缘性和交叉性的学科。乡镇企业异军突起，已成为不少县区经济的“半壁江山”或“三分天下有其二”。因此，对乡镇企业的行政管理已显得十分重要了。本章主要介绍乡镇企业行政管理的涵义和特点、职能和作用、原则和方法等基本内容。

第一节 乡镇企业行政管理的涵义和特点

乡镇企业行政管理既不同于乡镇企业的经营管理，又不同于乡镇政府的行政管理。它是政府对乡镇企业的公共行政事务的管理。这就需要对其涵义和特点加以理论上的概括和限定。

一、乡镇企业行政管理的涵义

要明确乡镇企业行政管理的涵义，就必须对与其相关的诸概念进行简要的介绍。

1. 企业

所谓企业，一般是指从事生产、流通和服务性经营活动，给社会提供商品或劳务，为盈利而进行自主经营的具有法人资格的经济组织或经济群体。它是社会生产的基本单位，也是社会经济

的细胞。

作为企业应具备一些相应条件：一是有一定的产品方向和销售方向；二是资源开发和土地征用符合国家规定；三是具有必要的资金、设备和原材料、燃料、动力、交通运输等条件；四是具备协作配套的条件；五是环境保护和劳动保护符合国家规定；六是具有适应生产需要的劳动、技术和管理人员。

根据我国目前企业的不同情况，可以从不同的角度把企业分成不同的类型。如果根据企业的性质，企业可分为全民所有制企业、集体所有制企业、中外合资经营企业和私营企业。集体所有制企业，又可划分为市、县、区、街道企业和乡镇企业等。

2. 行政

行政这一概念，在我国古代是指执掌政务、推行政令的意思；在西方一般只指国家事务的管理活动。由于人们是从不同时间、不同区域、不同角度、不同层次来解释行政一词的，所以至今尚无统一定义。但归纳起来，大体上可表述为：行政是指国家政府机关和其他行政组织，依据国家法律，运用国家法定权力，为实现国家的社会目标和统治阶级的利益，而对社会公共行政事务所进行的一系列组织和管理活动。

3. 行政管理

管理二字的本意是管辖和治理的意思。主其事叫管，治其事叫理。管理是人类社会一种普遍现象，只要存在人类社会组织，就必然有管理。在国家消亡之前的长时间里，几乎所有管理都是通过相应的行政机关进行的。而通过国家行政机关对政治、经济、文化、教育、科技、卫生、环保等各方面公共行政事务的管理，就是行政管理。

行政管理有广义、狭义之分。从广义上讲，任何一种管理当中都含有行政管理。这就是，行政管理存在于各种管理之中。从狭义上讲，行政管理是国家行政机关对各种公共行政事务的管理，

这就是说，行政管理又独立于其他各种管理之外。

我国社会主义行政管理，主要是国家通过各级行政机关运用多种手段，对国家公共行政事务的管理，其中包括行政机关自身的管理以及行政机关对政治经济和社会公共行政事务的管理。

行政管理是人类的一种社会管理活动。它是随着国家的出现而产生的。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一文中指出：“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。”这种“公共权力”的存在，就使行使这种权力的国家管理和政府管理应运而生。

现代行政管理的核心是公共行政管理。因为时代的发展使人类社会活动的领域日益拓宽，社会管理和社会服务的内容日益增多，国家和政府既要管理政治事务，又要管理社会公共事务。公共行政管理中的“公共”二字，旨在强调行政管理与企业的经营管理、社团的内部管理是有区别的。

我们所说的公共行政管理，是建立在一定的社会政治制度 and 经济制度基础之上的，是历史的产物，是有阶级性的。这与西方资产阶级学者宣扬的超阶级、超国家、超历史的公共行政管理，虽名称相同，但实质迥异。

4. 企业行政管理

企业行政管理是行政系统为了实现一定的目标对企业进行行政管理的制度、原则、功能和方法的综合。要理解企业行政管理的涵义，必须说明企业管理和行政管理的联系与区别。

企业管理和政府行政是有重大区别的。

(1) 性质不同。政府行政具有国家政权性质，而企业不具有这种性质。政府行政是国家行政机关的政务管理活动，是国家行使权力的重要形式。因而政府行政具有广泛的职权。例如命令权、任免权、外交权、军事权、审计权、赦免权等。特别是命令权，除了国家元首委托政府成员以外，还有依据宪法或法律的授权，自

行制定并颁布各种法规、决定和命令的权力。这些权力的行使是通过强制的方式进行的。它使政府行政对全社会具有极大的权威性和严肃性。

企业不是一级国家政权，它是社会的一种经济组织。企业管理也不具有政权性质，它只是基层组织的管理形式。企业根据宪法、法律和其它行政管理法规进行管理，它在企业内部可以制定各种具体的规章制度，但并不具有立法性质，而只是为了更好地贯彻法律和法规。企业管理也具有一定的强制性，但这与政府行政的强制性是不能同日而语的。企业管理也具有一定的权威性，但这种权威与政府权威的性质不同，而且只是在企业内部发生作用，对社会并没有作用。

(2) 范围不同。政府行政管理的范围是全国。它的层次依行政区划的层次而定，如中央政府行政，省、自治区、直辖市政府行政，区、县政府行政，乡、镇政府行政。企业管理的范围局限于企业内部。虽然它也有科室、车间、工段、班组等行政层次，但毕竟不出企业范围。两者由于性质不同，范围不同，管理方式也有很大区别。我国的国家结构形式是单一制，下一级政府行政服从上一级政府行政的领导，全国政府行政服从中央政府行政的领导。因而政府行政管理具有全国统一的性质。

企业管理不具有全国统一的组织形式，每一个企业虽然接受政府主管部门的领导，但并不存在上一级企业行政的领导。在单个企业内部，在不违反国家法律和规定的前提下，具有较大的自主权和灵活度。特别是在实行政企分开和深化企业改革的情况下，企业的自主权和灵活度就更加明显。

(3) 内容不同。政府行政从事内政、外交、财政、经济、国防、教育、交通、卫生、公用事业、社会治安等管理活动。整个国家事务除立法、司法外，全由政府行政负责。因而，它是国家机构中最庞大和最复杂的部门。

企业管理的内容要狭窄得多，它主要管理企业范围以内的事务，服务于生产任务和经济效益，从事组织、决策、人事、劳动、工资、教育、劳动保护、环境保护等方面的管理活动。由于内容不同，企业在机构设置、人员配备、功能发挥、内部关系处理等方面都有不同于政府行政的特点。

5. 乡镇企业行政管理

所谓乡镇企业行政管理，是指领导与管理乡镇企业的各级政府及其职能机构为了实现一定的目标，从行政体制、行政法规、行政领导与服务、行政资源配置、行政文化、行政信息、思想政治工作和行政效率等方面，管理乡镇企业的活动。

二、乡镇企业行政管理的特点

乡镇企业行政管理具有以下特点：

1. 广泛的包容性

所谓乡镇企业行政管理的包容性，是指对乡镇企业实施行政管理过程中辐射范围的广泛性和包含内容的丰富性。主要表现在以下几个方面：

(1) 目标，即明确乡镇企业行政管理的目标。其行政系统总是围绕着这一目标来展开管理活动的。

(2) 计划，即确定总体目标以后，再将它层层分解落实到各级行政机构，各级行政机构据此制定出切实可行的计划以达到目标。

(3) 人员，即选定和组织各有关行政人员按照制定的计划有步骤、有系统地展开行政活动。

(4) 经费，即开展乡镇企业行政管理活动所需要的资金及其使用计划。

(5) 物资，即为完成乡镇企业行政管理计划所需要的各种设备、工具、材料以及对它们的管理。

(6) 组织, 即为实现乡镇企业行政管理计划和目标, 对人、财、物进行有效组织, 使它们更有利于乡镇企业行政管理活动的开展。

(7) 方法, 即如何运用系统的和有效的方法来完成行政任务。

(8) 指挥, 即行政领导在工作进程中所进行的指挥和指导活动。

(9) 激励, 即通过一定的手段和条件来激发乡镇企业的领导及其人员使其在完成任务中具有较高的积极性和创造性。

(10) 和谐, 即在行政管理过程中促使乡镇企业各职能机构和各个工作人员之间形成和谐一致的气氛。

2. 一定的权威性

所谓乡镇企业行政管理的权威性, 是指对乡镇企业实施行政管理过程中具有的使管理对象服从的力量和威望。这种权威主要来自于对乡镇企业实施行政管理的各级行政机构的职责范围内的支配力量及其本身的威望。社会主义乡镇企业, 由于生产手段不断变化, 劳动社会化程度逐步提高, 因而劳动效率相对较高, 速度相对较快, 连续性相对较强。这就要求乡镇企业行政管理必须拥有一定的权威, 以确保令行禁止, 保证乡镇企业行政管理活动的顺利实施。而要维护乡镇企业行政管理的权威, 就必须正确处理民主和集中的关系, 在强调发扬民主的同时, 还必须讲集中和统一; 必须有一个通畅协调的行政领导体系, 对乡镇企业依法实施有效管理。

3. 相对的规范性

所谓乡镇企业行政管理的规范性, 是指明文规定的对乡镇企业行政管理实施的具体方式、方法或数量标准的总和。在乡镇企业行政管理的长期实践中, 人们对其活动规律的认识不断深化, 并从理论上进行提炼、概括, 进而形成了乡镇企业行政管理的相对的规范性。

乡镇企业行政管理的相对规范性的主要表现有: 一是有关乡