

主 编：王安文 常秀贞
副主编：王安普 吴玉玺

社会福利企业管理

● 山东人民出版社

前 言

由于国家实行保护扶持社会福利生产的政策,特别是在经济体制改革的浪潮推动下,我国社会福利企业犹如雨后春笋,蓬蓬勃勃地发展起来。面对这一形势,改进和加强社会福利企业管理工作就成为十分迫切的任务。为了适应社会福利企业广大领导干部和管理人员工作和学习的需要,为了满足民政学校(干校)教学的急需,民政部济南民政学校、民政部长沙民政学校、北京民政干部学校、武汉民政学校、山东省民政厅事业局等单位联合编写了《社会福利企业管理》一书。

本书从我国社会福利企业的实际情况出发,全面系统地阐述了社会福利企业管理的基本理论,具有较强的针对性、实用性。同时,又吸收了国家目前关于治理整顿等方面的新精神,具有较强的现实性。本书内容丰富,资料新颖,说理深入浅出,文字通俗易懂。它既可作为民政干部和社会福利企业管理人员的工作指导,又可作为社会福利企业广大职工的自学用书,也适宜作民政学校(干校)的教材。

参加本书编写的有:王安文、常秀贞、王安普、吴玉玺、李为生、郭卫京、崔恒晨、曹治璞、彭竹池、尹辉、杨学军、邢东月、王珂、刘秀芳、王鸣、郝德利、李素珍同志。全书由王安文、常秀贞同志统稿、定稿。

本书在编写过程中,参考了经济学界有关的新资料、新观点,有些内容亦采用了民政经济研究者文章中的观点和资料。在此谨向原作者们致谢。

编写《社会福利企业管理》是首次尝试。我们虽竭尽全力,但由于水平所限,加之时间紧迫,错误之处在所难免,恳请各级领导和同志们批评指正。

编 者

1989年12月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 社会福利企业的含义和特征	1
第二节 社会福利企业的性质与任务	6
第三节 社会福利企业的产生和发展	9
第四节 社会福利企业管理的性质、职能和 基本原则	13
第二章 社会福利企业的领导制度和组织机构	22
第一节 社会福利企业的领导制度	22
第二节 社会福利企业的厂长负责制	27
第三节 社会福利企业中的职工民主管理	35
第四节 社会福利企业的管理组织机构	40
第三章 社会福利企业的经营决策和经营计划	48
第一节 社会福利企业的经营决策	48
第二节 社会福利企业经营决策的过程与基本方法	56
第三节 市场调查和预测	66
第四节 社会福利企业的经营计划	73
第四章 社会福利企业的生产管理	80
第一节 社会福利企业生产管理总论	80
第二节 社会福利企业生产过程组织	91
第三节 社会福利企业劳动组织	103

第四节	社会福利企业生产计划与生产作业计划	116
第五章	社会福利企业的技术管理	141
第一节	社会福利企业技术管理的任务和内容	141
第二节	产品的开发	143
第三节	产品设计工作	146
第四节	工艺管理与试制鉴定	150
第六章	社会福利企业的技术改造	154
第一节	概述	154
第二节	市场预测和生产规模的确定	157
第三节	产品、工艺和设备的选择	164
第四节	技术改造资金的筹集和管理	168
第五节	企业财务效益分析	175
第六节	国民经济效益分析	197
第七节	项目管理需编报主要文件的内容要求	209
第七章	社会福利企业质量管理	219
第一节	质量管理的含义及其意义	219
第二节	全面质量管理的含义及特点	224
第三节	全面质量管理体系	228
第四节	质量控制的统计方法	240
第八章	社会福利企业财务管理	255
第一节	社会福利企业财务管理概述	255
第二节	社会福利企业的固定资金管理	260
第三节	社会福利企业的流动资金管理	265
第四节	社会福利企业的成本管理	277
第五节	社会福利企业的专用基金管理	287
第九章	社会福利企业的利润管理及国家规定的 优惠政策	293
第一节	国家对社会福利企业的优惠政策	293

第二节	社会福利企业的利润管理	298
第三节	社会福利企业利润分配原则及增加利润的 根本途径	302
第十章	社会福利企业的物资管理	311
第一节	社会福利企业物资管理的任务和要求	311
第二节	社会福利企业的物资定额管理	316
第三节	社会福利企业的物资供应计划与采购	333
第四节	社会福利企业的仓库管理和物资节约	338
第十一章	社会福利企业内部经济责任制与按劳 分配	347
第一节	社会福利企业内部经济责任制的含义与意义	347
第二节	社会福利企业内部实行经济责任制的原则、 形式及具体实施	354
第三节	社会福利企业的按劳分配和工资形式	363
第十二章	新时期社会福利企业的思想政治工作	372
第一节	社会福利企业思想政治工作的地位、 作用和任务	372
第二节	新时期社会福利企业思想政治工作的原则、 内容和方法	377
第三节	开创社会福利企业思想政治工作的新局面	389
附录:	全国明星社会福利企业和“优秀社会福利企业家” 情况简介	393

第一章 绪 论

第一节 社会福利企业的含义和特征

一、社会福利企业的含义

要研究社会福利企业,首先必须了解什么是企业。企业是专门从事生产、流通等经济活动,进行自主经营,实行独立经济核算,具有法人资格的基本经济单位。按企业的生产经营活动性质,可划分为工业企业、农业企业、商业企业、交通运输企业、建筑安装企业、金融企业等。本书所讲的社会福利企业主要是指工业企业。它是从事工业生产经营活动相对独立的经济组织。工业企业的全部活动,从总体上看可以分为两大部分。一部分活动主要是在企业内部进行,以生产活动为中心。它的基本要求是,充分利用企业内部的一切条件,用最科学的安排和最经济的办法,按预先确定的计划把产品制造出来。这部分活动叫生产活动。对这方面的管理称为生产管理。企业的另一部分活动,涉及到外部条件,与市场有着十分密切的联系。它的基本要求是,企业的生产技术经济活动要适应企业外部环境的变化,根据市场环境的变化制定企业的目标、方针和

策略。这部分活动叫做经营活动。对这方面的管理称为经营管理。

社会福利企业,是我国国民经济中的一种特殊的生产经营组织。它既具备一般工业企业所具有的共性,又具有差异于一般工业企业的个性。其特殊性首先在于它具有社会福利的特性,即主要是为了安置具有劳动能力的残疾人就业,并在生产、生活上积极为他们提供方便;其次,由于残疾人员的劳动能力受到生理缺陷的限制,从而决定了社会福利企业的生产经营能力要比其他工业企业差一些,需要国家给予必要的保护和优惠待遇。综上所述,社会福利企业是以安置具有一定劳动能力的残疾人生产、生活为目的的特殊企业,是在我国社会主义制度下得到政府扶持和保护并享受优惠待遇的特有的经济组织。

二、社会福利企业的特征

任何事物都有自己的特征,要认识事物首先必须认识事物的特征。因此,要研究社会福利企业管理,也应当首先认清社会福利企业的特征。为了解决这一问题,还要从一般社会主义工业企业的特征说起。

(一)社会主义工业企业的特征

社会主义工业企业既是社会生产力的承担者,又是社会生产关系的体现者,它是生产力和生产关系的统一体。为此,应着重从生产力和生产关系两个方面来分析和认识社会主义工业企业的特征。

1. 从生产力方面来看。在现今社会,不论是社会主义工业企业,还是资本主义工业企业,都是建立在社会化大生产、应用现代生产技术和现代管理技术基础之上的经济组织,从生产力

方面来看,它们基本相同。主要表现在:

(1)实行广泛的专业化协作。社会化大生产是在全社会范围内实行劳动分工,任何产品都不是哪一个人、哪一个单位孤立地生产出来的,而是整个社会共同劳动的结果。专业化是社会分工的必然产物。专业化愈发展,企业间的联系和协作,也就愈益广泛和密切。任何一个企业,如果离开了同其他企业和经济单位的技术经济联系,生产是不可能进行的。随着现代科学技术的不断发展,新技术、新设备、新工艺、新能源、新材料的不断涌现,又必然促进专业化协作的发展,而专业化协作的发展,又为科学技术的进步创造了必备的条件。因此,实行广泛的专业化协作就成为社会主义工业企业发展的必然。

(2)广泛地应用现代科学技术和机器设备体系开展生产。社会化大生产是现代科学技术发展的必然结果。社会化大生产要求系统地应用科学技术的最新成果来装备企业,以适应生产发展的不断需要。但是由于各个企业在国民经济中的地位和作用不同,各个企业的实力不同,其技术发展水平也是有差异的,有的采用世界最先进的技术,有的采用一般的技术,也有的采用比较简单的技术。这种差异性,称之为“多层次性”。在一个企业内部,技术设备状况也具有这种“多层次性”,形成该企业的机器设备体系。

(3)生产过程具有高度的比例性、连续性。随着机械化和自动化程度的日益提高,随着流水生产等先进生产组织形式的广泛采用,生产过程的比例性和连续性的要求越来越高。它们之间联系的精确性和严密性,就象一台机器一样,一个零件的误差和失灵,往往会使整台机器停止运转。同样,一个生产环节的失误,也会导致整个生产过程的中断。这就要求企业必

须合理地组织生产过程。

(4)采用科学的管理方法。专业化协作的发展,现代科学技术的进步,以及先进机械设备的广泛采用,使得现代工业企业的管理工作越发显得重要。在这种情况下,单纯依靠传统的管理方法已远远不能适应客观的需要,而必须在传统管理的基础上,采用先进的、科学的管理方法,才能提高管理的水平 and 质量,以适应社会化大生产的要求。

2.从生产关系方面来看。社会主义工业企业与资本主义工业企业存在着本质的差别。主要表现在以下几个方面:

(1)企业的生产资料所有制不同。资本主义企业的生产资料完全归资本家私人占有,广大劳动者一无所有;社会主义工业企业的生产资料是全体劳动人民或部分劳动人民集体的公有财产,广大劳动者是生产资料的主人。

(2)企业的生产目的不同。资本主义工业企业生产的目的是资本家为了榨取最大限度的剩余价值;社会主义工业企业生产的目的是为了满足人民日益增长的物质和文化生活的需要。

(3)企业物质财富的分配关系不同。资本主义工业企业生产的物质财富完全归资本家私人占有,劳动者所得的工资只是相当于劳动力的价值或价格,而不是劳动者劳动的全部报酬,资本家和劳动者之间完全是一种商品买卖关系;社会主义工业企业生产的物质财富归全体人民或企业的劳动者所有,在兼顾国家、企业和个人三者利益的前提下,实行“各尽所能,按劳分配”的原则。

(4)企业与企业之间的关系不同。资本主义工业企业之间始终存在着尔虞我诈、你死我活的斗争;社会主义工业企业之

间是分工协作、互助互利的关系,虽然它们之间也存在着竞争,但这是一种根本利益一致的、为了实现共同的生产目的而进行的竞争。

(5)企业内部人与人之间的关系不同。在资本主义工业企业内部,资本家与劳动者之间是雇佣与被雇佣、剥削与被剥削的关系,他们的根本利益是对立的、不可调和的;社会主义企业的职工是企业的主人,职工之间的关系是平等的、互助合作的、联合劳动的关系。

全面认识和了解社会主义工业企业的上述特征,对改进和提高社会福利企业的管理水平是十分必要的。

(二)社会福利企业的特征

社会福利企业除了具有一般社会主义工业企业的特征以外,还具有自己的特征。这主要表现在以下几个方面:

1. 生产组成人员比例的规定性。残疾人员必须占企业生产人员一定的比例。凡安置残疾人员达到生产人员总数 35% 以上的企业,均为社会福利企业。

2. 诸方面对政府的依赖性。由于社会福利企业中的生产人员大都有生理缺陷,掌握技术有一定的困难,生产效率较低,竞争能力较差,因而国家根据其性质和任务的特殊性,规定在贷款、税收、利润等方面给予优惠待遇,同时要求有关部门在计划安排、物资供应以及协作配合等方面给予保护和扶持。这就形成了社会福利企业对政府一定程度上的依赖性。

3. 生产经营方面的局限性。社会福利企业残疾人员的生理缺陷,决定了他们难于从事工艺技术复杂的行业。由于这种局限性,企业可供选择的产品方向相对来说要比一般企业少得多,生产经营范围狭窄。因此,社会福利企业必须根据市场

需要,选择适合残疾人生产的产品,因人制宜地安排工种和劳动岗位。

4. 管理工作的特异性。任何一个企业的管理,都表现为对人和物的管理,而人是管理工作中最复杂的实体。社会福利企业中的残疾人既有与普通人相同的一面,也有与普通人不同的一面。只有重视其相同的一面,也把握其不同一面,才能有效地激励他们,调动他们的积极性。这是社会福利企业管理工作的特异性所在。

5. 规模小,应变能力强。社会福利企业的规模一般都比较小。规模小的好处是,便于管理,机动灵活,能够适应不断变化的经营环境,可以根据市场的需要迅速作出反映,因地、因时制宜地组织生产或转产。这就是通常所说的“船小好调头”。

由以上可以看出,社会福利企业既有社会主义工业企业的一般特征,还有自己的特点。因此,我们必须大力开展适合残疾人生理特点的技术革新和技术革命,设计和配制专门的生产设备,加速社会福利企业的改革步伐,促进社会福利企业不断发展。

第二节 社会福利企业的性质与任务

一、社会福利企业的性质

社会福利企业是社会主义初级阶段“劳动福利型”社会保障的一种重要而有效的组织形式,也是一种受国家保护和扶持的、不完全相同于一般企业的特殊企业的经济组织。关于社会福利企业的性质,在理论界曾一度有过争论,归纳起来主要有三种观点:第一,社会福利企业是社会保障事业的一部分,

是事业性质；第二，社会福利企业是事业单位，实行企业管理，企业和事业的性质兼而有之；第三，社会福利企业是一种具有特殊性的企业。究竟哪一种意见比较客观、比较接近实际呢？我们认为，从企业与事业的质的规定性来看，社会福利企业具备了企业的基本要素，具有一般企业的属性，属于企业的范畴。它既从事生产流通领域里的经济活动，又进行经济核算，既获取利润，又自主经营。这是共性，是社会福利企业性质的主导方面，是社会福利企业的主体和基本点。另一方面，社会福利企业又具有区别于一般企业的特殊属性，即在于社会福利企业的根本前提是安置残疾人就业，解决残疾人的生产和生活问题，解除他们家庭和个人的忧虑，这是个性，是具有中国特色的、解决残疾人就业的一种办法。

我们明确社会福利企业的性质，对于把握事物的发展规律，推动社会福利企业的发展，具有重要的意义。如果社会福利企业不强调企业性是主导方面，福利性是从属方面，把经济效益同社会效益对立起来，甚至把自己排斥在企业改革之外，路将会越走越窄，很可能走进一条死胡同。当然，也不能不高度重视和照顾社会福利企业自身的特点和需要，不然就无所谓社会福利企业而丧失其存在的必要性。总之，社会福利企业只有坚决走企业的路子，才能在经济体制改革中求生存，求发展。

二、社会福利企业的任务

社会福利企业是从事工业生产经营活动的经济组织，它的任务是由它在国民经济中的地位、作用及其性质决定的。具体包括以下几个方面的内容：

（一）安置有劳动能力的残疾人就业

中国是世界上人口最多的国家,也是残疾人口最多的国家。残疾人的问题牵扯到千家万户,是一个不容忽视的社会问题。残疾人的事业发展与否,在某种意义上反映了一个国家的文明程度。根据 1986 年抽样调查试点推算,估计全国有 5000 万残疾人。这是社会工作中至关重要的一个方面。这项工作做好了,可以促进社会的安定和经济的发展,促进社会主义人道主义深入人心和社会道德水平的提高。社会福利企业有计划地安置有劳动能力的残疾人就业,在劳动、生活等方面为他们创造条件,可以使他们壮有所为,老有所养,肩负一般企业所不能完成的任务。

(二)为社会创造财富

物质资料的生产是社会存在和发展的基础。社会福利工业企业属于物质资料生产部门,它也要在国家计划指导下,为社会生产出更多的价廉物美的适销产品,并以此作为自己的职责,不断满足人民日益增长的物质生活和文化生活的需要。

从目前情况看,在社会福利工业企业中,有独立产品和多道工序的最终产品的厂家,已占相当数量,其中有一部分产品已成为名牌、优质,且市场覆盖面较大,出口创汇产品亦不断增加。据统计,1988 年社会福利企业出口的产品有 20 多个大类,1500 多个品种,创汇额达 2.4 亿美元。例如,浙江省社会福利企业迈开外向型经济的步伐,1988 年全省共有 58 家企业的 60 余种产品打入国际市场,创汇总值达 2300 万美元。闽南漳州市芗城区解放居委会街道福利企业具有雄厚的经济实力。1988 年委办企业总产值 530 万元,实现税利 31.4 万元;1988 年 3 月投产的皮鞋厂,9 个月内完成产值 164 万元,实现税利 12 万元,产品出口美国、香港、台湾,为国家创汇 45 万美

元。

实践证明,通过社会福利企业这块基地,使残疾人发挥了自身的能动作用,由社会的负担变成了社会的动力,为社会的物质文明建设做出了应有的贡献。

(三)为基层社会保障提供积累

要搞好基层社会保障工作,必须有大量的资金。资金从何处来?如果只依靠国家拨给的民政事业费是远远不够的,在很大程度上靠自我积累、自我发展的能力。我们应当以社会福利企业为经济支柱,促进基层社会保障工作同步进行。社会福利企业发展了,经济效益提高了,就可以从利润和免税中拿出一元钱来,加强和促进社会保障工作。社会保障工作的内容很多,单从残疾人这一方面来看,只有办好社会福利企业,才能加强残疾人的社会保障。因为残疾人不能仅靠国家发放残废金和家庭供养来维持生计,他们需要通过自己参加生产劳动来找到经济来源,从而使他们在生活、保健、医疗、退休养老等方面获得保障。从另一方面看,只有搞好社会福利企业,才能有更多的资金积累,从而保证更多的残疾人就业、生活,并使他们社会保障的程度不断提高。

目前,社会福利企业已经在不同程度上为基层社会保障事业提供了一部分资金,初步显示了社会保障事业经济支柱的作用。

第三节 社会福利企业的产生和发展

一、社会福利企业存在和发展的客观必然性

社会福利企业是我国社会主义制度的必然产物,是我国

社会主义初级阶段不可缺少的重要的经济组织。它的产生、存在和发展是客观的、必然的，是不以人的意志为转移的。

(一)是由我国的国情决定的。

我国是发展中国家，人口多，底子薄，耕地少，生产力水平低，也可以说还比较穷。国家每年为安排残疾人的生活所拨经费有限，远远不能满足残疾人的需要。大量事实说明，单纯依靠国家救济解决不了残疾人的问题。发展社会福利企业，组织有劳动能力的残疾人参加生产劳动，这是解决残疾人生活问题的根本措施。

(二)是由我国的社会主义制度决定的

我国是社会主义国家，人民群众是国家的主人。宪法明文规定：“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育”。宪法规定了国家的职责，公民的权利和义务。残疾人也是公民，当然也有劳动的权利，受教育的权利，平等地参加社会生活的权利。国家有责任帮助残疾人享受这些权利。社会福利企业安置残疾人就业、生活，具体实施了宪法规定的精神，这是社会主义制度优越性的体现，也是社会主义精神文明建设的内容之一。

(三)是由残疾人自身的实际需要决定的

残疾人的问题是永远不容忽视的重大的社会问题。解决得好，是社会主义现代化建设的一支力量，解决得不好，是社会的压力和负担。大量事实说明，广大残疾人身残志不短，他们希望自己能同健全人一样，生活得有价值。他们迫切要求走向社会，参与社会，他们渴望得到工作，向往生活自立。社会福利企业的存在和发展满足了他们的要求。

(四)是由家庭和社会的需要决定的

残疾人的就业,不仅是他们自食其力,进而全面参加社会生活的关键一步,而且对其亲人和 社会其他方面也会产生很大影响。由于科学技术的进步,生产力的发展,家庭结构逐步发生变化,日趋走向小型化,而且随着人们工作、生活节奏的加快,家庭的抚养和赡养功能势必减弱,残疾人必然成为家庭的沉重负担,这样势必影响家庭成员的工作和生活。社会福利企业安置残疾人就业,就进一步解除了残疾人家庭和社会有关方面的后顾之忧。

(五)是由解决残疾人就业问题决定的

残疾人就业,是个人及家庭的合理要求。但这种要求同现行的招工条件有相当距离。招工标准中最基本的条件是对健康程度和文化水平的要求,而残疾人不仅身体条件不合格,文化程度也普遍很低。这就决定了通过社会招工的渠道来解决残疾人的就业问题,困难是很大的。社会福利企业是解决残疾人就业问题的特殊方式和途径。

二、社会福利企业产生与发展的历史过程

我国的社会福利企业从无到有,从小到大,发展到令世界瞩目的今天,也不是一帆风顺的。它经历了一个曲折坎坷的发展过程。大体可分为这样几个阶段:

(一)初办阶段(1949~1953年)

解放初期,党和国家为了解决贫困户、残疾人和优抚对象的温饱和生存问题,曾实行了单纯救济的措施,即给予钱或物的救济。事实证明,这种措施在历史上起到了很大的作用,但它毕竟是一种应急措施。进入 50 年代,党和国家把生产自救作为社会救济工作的重要方针,由民政部门积极组织那些尚有劳动能力而生活困难的人开展生产劳动,让他们自己解决