

● 考试录(聘)用干部(公务员)公共科目丛书

管理概要



湖南省人事厅组织编写

考试录(聘)用干部(公务员)公共科目丛书

管理概要

国防科技大学出版社

[湘]新登字 009 号

管理概要

湖南省人事厅组织编写

责任编辑：郑久平 龚文密

封面设计：王其安

*

国防科技大学出版社出版发行

国防科技大学印刷厂印装

*

开本：787×1092 1/32 印张：13.25 字数：290千字

1992年8月第1版第1次印刷 印数：1—20,000册

ISBN 7-81024-206-7

C·4 定价：6.90元

前 言

在干部人事制度改革的大潮中，干部(公务员)考试录用制度建立了。为了提高干部(公务员)考试录(聘)用工作的科学化、规范化程度，适应广大干部学习有关公共业务知识需要，我们组织一些专家、教授和实际工作者，编写了《考试录(聘)用干部(公务员)公共科目丛书》。

该丛书约98万字，包括《政治概要》、《法学概要》、《写作概要》和《管理概要》。它既是录(聘)用干部和补充机关工作人员公共科目考试的学习丛书，也是在职的机关工作人员和企事业单位管理人员学习公共业务知识必备的参考丛书。

《管理概要》一书约29万字，包括行政管理、事业管理和企业管理等内容。参加编写的人员：张胜祖(绪论、第1~3、5—6、11章)、黄鸿生(第7—8、10章)、郑洁(第9章)、韩未名(第4、13、20章)、胡跃福(第12、14—15章)、缪雄伯(第16—19、21章)、杨盛海(第22—23章)。全书由湖南省社会科学院张胜祖副研究员统稿、审定。

该书由我厅刘文普、陈昌吉、黄源成、欧又荣、黄鸿生等同志组织编写。

由于时间仓促，错误难免，敬请广大读者批评指正。

湖南省人事厅

一九九二年六月

绪 论

在社会生活中，人们必须参加物质产品和精神产品的生产和交换活动。但是，这种生产和交换的过程，只有在组织得非常严密的管理系统中才能实现。所谓管理，一般是指对规模较大的共同社会活动进行组织、决策、指挥、协调、监督等的活动过程。从管理对象来看，管理是指对社会的人、财、物、事的处理和运用。整个管理活动是人们对社会或社会的某个领域实施影响的有意识的活动，其目的是使社会及其各个具体领域正常地发挥各自的功能，并不断地完善和发展，以保证整个社会有秩序地良性运行。

马克思主义不仅把社会发展看成是一个客观的、必然的历史过程，而且也把它看做是一个自觉的、有目的的活动的活动过程。而管理作为这种自觉、有目的的活动的表现，则成为保证多种社会机构正常发挥职能，保证社会生产方式顺利发展的最重要因素。最近几十年，世界各国对于管理的兴趣日益增加。随着社会发展的日益社会化，社会各个部分的相互联系、相互依赖越来越紧密，管理几乎成为社会生产力发展的重要内容和必要条件，成为人类面临的一个中心问题。我国社会主义现代化建设，也是一个包括政治、经济、文化等多种社会因素组成的一个有机系统，而要使这个系统有秩序地运行，就必须探讨和建立社会主义管理。有效的管理已成为我们社会主义现代化建设健康向前发展的一个决定性因素。

但是，社会主义管理与资本主义管理相比有着本质区别。在

社会主义条件下，管理不带有阶级对抗的性质，它不是把自己的管理对象作为自己的敌对力量而与之对立，恰恰相反，管理却成为反映管理客体，反映人民群众利益的有效形式。同时，由于社会主义社会中的生产力和生产关系、经济基础和上层建筑之间的矛盾，是在共产党领导下通过改革自觉地解决的，所以，管理作为调节这种矛盾的重要手段，能够灵活地根据各种条件的变化，促使社会全体成员围绕党和国家的路线、方针、政策紧密地联合起来，为了全社会的利益，去合理地利用一切有利于社会生产力发展的条件和资源。因此，我们必须深入研究社会主义管理理论，揭示社会主义管理的特有规律，建立起具有中国特色的社会主义管理体制。但是，我们必须看到，管理作为生产力的内在要素，有其共同的一般规律。因此，在研究和完善社会主义管理的过程中，必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。

在社会管理中，存在着反映社会生活的一般的管理规律，这些规律是社会各个领域所共有的和共同遵循的规律，具有普遍意义。列宁曾经指出：“各种不同的企业、机关、部门等等处理工作，有许多相同的……情况。”^①管理过程中一般规律的存在，是我们建立管理理论的基本的理论依据，许多具体的管理活动都应当在这些一般的、共同规律的基础上实现。但是，不同领域的管理有其自身的特征和规律。如，社会主义政治管理是要巩固以工人阶级为领导的、工农联盟为基础的人民民主的政权，发展和健全社会主义的民主和法制；社会主义经济管理是对以公有制为基础的有计划商品经济的管理，是对物质财富的生产、

① 《列宁全集》第33卷，第23页。

交换、分配和消费的管理，其目的是为社会主义建立起雄厚的物质技术基础，满足人民群众日益增长的物质文化生活的需要；而社会主义思想文化管理，则是为了提高全民族的科学文化水平，解决人们的思想信念问题，帮助人们树立马克思主义的科学世界观。只有把管理的一般规律和社会每一具体领域的管理特征结合起来，才能有效地发挥管理的职能。本书从我国管理实践出发，分别从行政、事业、企业三个方面的管理活动作一些概要性的介绍。这三个方面的管理虽然没有包括整个社会的一切方面，但就其所涉及的范围来说，已覆盖了社会管理的主要方面。我们可以从这三种管理中去研究社会政治关系、经济关系和思想文化关系，研究政府与群众之间、各个社会集体之间、各种劳动功能之间的关系。

本书所探讨的行政管理、事业管理和企业管理都是处于一定领域之中的独立活动，具有相对的独立性。但是，它们之间又是互相渗透互相影响的。首先每种管理中间都包括政治的、经济的、思想文化的管理因素，只是用不同管理的形式从不同的方面来体现这些管理因素；其次，每种管理形式又包含着它种管理形式的某些因素，比如，行政管理中也有事业、企业管理的某些形式和因素，而事业、企业管理中也包含着行政管理的某些形式和因素。当然，这种相互之间的包含并不是机械地移植和搬用，而是具有一定特点的、内在地成为各种管理形式中不可缺少的有机组成部分。

马克思主义认为，在社会管理中，政权是实际上的基础。由于行政管理是国家行政机关直接运用政权力量以实现国家职能的活动，因此，在本书叙述的三种管理形式中，行政管理居于主导地位。行政管理不仅直接影响、制约事业、企业单位的管理，而且从宏观角度讲，事业、企业单位的管理本身又是行政管理中的一个重要组成部分。当然，事业、企业单位的管理也

有自己的相对独立性,具有许多不同于行政管理的特殊规律。因此,在管理方式上,绝不能简单地套用行政管理的那一套做法。但是,这些单个的管理都是在国家行政管理总的规范下进行的,特别是社会主义国家是以生产资料公有制为基础的,离开了行政管理总体目标,无论事业单位或者企业单位的管理都无法进行。总之,事业管理和企业管理离不开行政管理,但行政管理不能代替企业、事业管理。

在管理的内容上,经济是主要管理对象。因为经济的发展是整个社会主义进步的基础。列宁曾多次强调了 this 思想。他指出,对于建设社会主义国家来说,“经济工作乃是……最有意义的政治活动。”^① 社会主义社会的经济基础是以公有制为主体的多种经济成分并存,国家既是全民所有制的代表,又是全社会的代表,既要行使掌握国民经济命脉的全民所有制生产资料的所有权,又要对整个国民经济的运行实行宏观控制和调节。通过规划、协调、服务和监督,保证政府为企业的经济发展服务,以促进社会生产力的发展和保证经济活动符合全体劳动者的根本利益。这就决定了社会主义国家具有以往任何性质的国家所从未有过的经济调控作用,因此领导、组织和管理经济的职能,成为社会主义国家行政管理的一项基本职能。当然,社会活动中各个领域都是处在不断的相互作用之中。政治领域、思想文化领域以及其它社会生活领域都对经济生活有着直接的、间接的反作用。不仅政治领域、思想文化领域的管理在很大程度上与经济活动相关联,而且科技、教育领域的管理也离不开经济活动。因为经济要上去,离不开科学技术的现代化,离不开教育文化事业的发展;相反,教育科技事业的发展必须以经济发展为前提。所以,在明确管理内容以经济活动为主要对象的前

^① 《列宁全集》第32卷,第422页。

提下，必须全面考虑对其它各个领域的管理。

现代管理科学把系统、人和社会价值三个主要因素当作一个统一的运动整体来加以考虑，与此相对应形成三个主要的管理原则，即系统的原则、“人”的原则和价值原则。所谓系统的原则就是要求管理者要着眼于充分发挥系统的整体功能，各个子系统的行为必须服从整体的要求；“人”的原则是要求把做好人的工作看成是提高整个系统功效的关键，把调动人的积极性和创造性看作是管理过程各个环节充分发挥效能的根本；价值原则就是要求整个管理工作归根到底必须为社会创造更高的价值，包括经济价值、文化价值、生态价值等等。而个别价值如何，最终必须以是否有利于整个社会发展作为唯一的最高的价值准则。

实现管理原则必须有相应的方法。管理实践的成就在很大程度上依赖于对它的方法论和由此产生的工作方法的运用。一切管理活动都是在一定的哲学思想和基本理论的指导下进行的。在社会主义社会，制约管理的方法论，从根本上来说，就是辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论，即唯物辩证法和历史辩证法，在这种方法论的基础上，应该详细地研究管理实现过程所应当采取的具体方法。在管理实践中产生着许多特殊需要，不是任何一方面的科学方法所能满足的。一些研究管理的科学——控制论、信息论、系统论以及管理的某一方面的具体科学，都对管理方法的形成起着极为重要的作用。管理行为方法是对管理系统中各类人员的行为进行科学分析和有效管理的方法，国外行为科学的成果我们可以借鉴，但其中包含的抽象的人性论、资产阶级个人主义、功利主义错误观点，则必须清除。更为重要的是，我们需要对我国长期革命过程中积累的丰富的政治思想工作经验，进行科学的总结，概括出科学的理论和方法，以适应管理工作发展的新需要。本书力图从这一方面做一

些努力，以期能对管理实践活动有一定的帮助。

研究管理问题，是我们当前一项艰巨任务，但是，只要我们坚持在马克思主义理论指导下，认真总结自己的经验，善于吸收古今中外的研究成果，就一定能够在社会主义建设中作出自己的贡献。

目 录

绪论	(1)
----------	-----

第一编 行政管理

第一章 行政管理概述	(1)
第一节 行政管理的性质和特点	(1)
第二节 中国社会主义行政管理的沿革	(6)
第三节 中国国家行政管理的职能和原则	(9)
第二章 行政管理主体	(19)
第一节 行政管理主体的构成	(19)
第二节 行政领导	(21)
第三节 行政人员	(25)
第四节 行政管理主客体关系	(29)
第三章 行政组织	(32)
第一节 行政组织的结构和体制	(32)
第二节 行政组织建设的原则	(37)
第三节 行政组织的信息沟通	(40)
第四节 行政组织机构的改革	(44)
第四章 行政决策	(47)
第一节 决策的作用	(47)
第二节 信息沟通	(49)
第三节 决策体制	(53)
第四节 决策程序	(57)

第五章	行政执行	(63)
第一节	行政执行的涵义和特点	(63)
第二节	行政执行的准备	(66)
第三节	行政指挥和控制	(68)
第四节	行政执行的方法和手段	(72)
第六章	行政规范	(77)
第一节	行政规范的内容	(77)
第二节	行政规范在行政管理中的作用	(80)
第三节	行政规范的建设	(86)
第七章	行政监督	(91)
第一节	行政监督的性质和特点	(91)
第二节	行政监督的原则	(95)
第三节	行政监督的方式	(97)
第四节	行政监督的完善	(105)
第八章	人事行政	(109)
第一节	人事行政的内容	(109)
第二节	人事行政管理的原则	(113)
第三节	国家公务员制度	(116)
第九章	财务行政	(128)
第一节	财务行政概述	(128)
第二节	预算和决算	(132)
第三节	会计和审计	(138)
第十章	机关管理	(144)
第一节	机关管理的特点和作用	(144)
第二节	机关管理的内容	(148)
第三节	机关管理现代化	(156)
第十一章	行政评估	(161)
第一节	行政评估的意义和标准	(161)
第二节	行政效率	(165)
第三节	行政效益	(168)

第四节 总结评比	(172)
----------------	-------

第二编 事业管理

第十二章 事业管理概述	(176)
第一节 事业管理的概念	(176)
第二节 事业管理的特点	(180)
第三节 事业管理的原则	(187)
第十三章 事业管理制度	(193)
第一节 事业管理制度的作用	(193)
第二节 事业管理制度的基本内容	(197)
第三节 事业管理制度的制定和执行	(200)
第十四章 事业管理方法	(208)
第一节 行政方法	(208)
第二节 经济方法	(218)
第三节 疏导方法	(227)
第十五章 事业科技管理	(236)
第一节 科技人员管理	(236)
第二节 科技成果管理	(245)
第三节 科技档案管理	(256)

第三编 企业管理

第十六章 企业管理概述	(263)
第一节 企业管理的原理	(263)
第二节 企业管理的主要职能	(266)
第三节 社会主义企业管理的基本任务	(269)
第四节 社会主义企业管理的原则	(272)
第十七章 企业管理体制	(276)

第一节	企业管理机构的设置原则	(276)
第二节	企业管理的组织体制	(282)
第三节	企业领导制度	(285)
第四节	企业民主管理	(290)
第十八章	企业经营管理	(293)
第一节	企业经营思想	(293)
第二节	市场调查和预测	(295)
第三节	企业经营决策	(301)
第四节	企业经营计划	(305)
第十九章	企业生产管理	(312)
第一节	生产管理的指导原则	(312)
第二节	生产计划	(315)
第三节	生产作业计划	(320)
第四节	生产过程组织	(322)
第五节	生产调度	(326)
第二十章	企业科技管理	(329)
第一节	科技管理的任务	(329)
第二节	科技开发管理	(331)
第三节	新产品开发管理	(336)
第四节	全面质量管理	(339)
第五节	企业技术改造	(342)
第二十一章	企业销售管理	(347)
第一节	销售管理的意义和任务	(347)
第二节	销售计划	(350)
第三节	销售策略	(352)
第四节	促销	(356)
第五节	销售服务	(361)
第二十二章	企业劳动人事管理	(364)
第一节	企业劳动人事管理的任务	(364)
第二节	劳动制度和人事制度	(365)

第三节	人力开发和人力发展规划	(369)
第四节	按劳分配和工资制度	(372)
第五节	劳动保障和职工福利	(377)
第二十三章	企业财务管理	(382)
第一节	企业财务管理的任务和原则	(382)
第二节	资金管理	(384)
第三节	成本管理	(390)
第四节	利润管理	(394)
第五节	经济核算	(397)
主要参考书目		(401)

第一章 行政管理概述

行政作为国家的组织活动，伴随着国家的产生而产生，伴随着国家的发展而发展。特别是在国家对社会的干预和控制越广泛越深刻时，行政管理活动就越广泛地存在于国家生活和社会生活之中。在我国社会主义现代化建设过程中，认识行政和行政管理，把握社会主义行政管理的特性和原则，强化行政管理的职能，进行行政管理体制的改革，成为了我们建设社会主义的一项重大任务。因此，认真学习，深入研讨社会主义行政管理，具有十分重要的现实意义。

第一节 行政管理的性质和特点

关于行政的概念，古今中外，有各种各样的说法。我国历史上最早出现的“行政”一词，是《史记·周记》里记载的“成王少，周初定天下，周公恐诸侯叛国，公乃摄行政当国”。《纲鉴易知录》也记载西周时期的厉王因“国人发难”而逃走，太子靖年初，由“召公，周公行政”。这里所说的行政，是指管理国家事务，近代国际通用的《社会科学大辞典》也说“行政为国家事务的管理”。由于许多资本主义国家实行“三权分立”，国家管理划分为立法、司法和行政三个不同的职能部门。有的学者便把行政作为立法、司法以外的行政机关的政治活动，也

有的把政治和行政分离开来，认为“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。”许多学者还认为行政所指的范围不仅包括一切国家机关，而且还包括一切公共机构，以及一切私人的企事业单位机关的管理活动。所有这些对“行政”概念的不同解释，对于理解“行政”的涵义都有一定的参考价值，它向我们提供了全面理解“行政”这个概念的许多思路。

马克思正确地揭示了行政活动的性质，指出：“行政是国家的组织活动”。^①这就说明行政最直接地体现国家职能的行使，即国家机关为了保证宪法和法律的实施，所进行的组织管理工作。根据这个观点和世界各国国家管理的实际情况，我们认为，所谓行政主要是国家行政系统的管理活动，即政府依据立法机关制定的法律，运用国家的权力，通过各种组织活动，实现国家的任务和目标，以达到预期的效果。当然，由于国家行政机关的活动与立法机关和司法机关的活动有着相互制约、相互渗透的关系，尤其是社会主义国家实行的是议行合一的制度，所以国家行政机关的活动，离不开立法机关、司法机关的活动。行政活动除了政府机关的活动以外，还包括与行政机关相联系的一部分立法、司法活动。概括起来讲，行政管理主要是国家行政系统的活动，同时也包括与立法、司法机关相联系的活动。

行政管理的性质是由政权性质决定的。行政作为一种管理活动，在整个政治系统中起着执行国家法律、法令和政策的作用，社会政治体系的性质最终决定于社会经济基础的性质，社会经济中占统治地位的阶级，必然要取得政治体系中的统治地位，即通过国家的政权力量实现本阶级的意志。行政管理与政治体系中的任何政治活动不一样，它所面对的是社会经济、政治和文化活动的直接过程，只有通过行政机关制定并实施各项

① 《马恩全集》第1卷，第349页。