绪　论

机关工作概论是社会科学的一部分，它既与其他社会科学有某些共同性，也与其他社会科学有显著不同的特性。准确而完整地认识和把握机关工作概论的特性及其价值，是机关工作概论首先要回答的一个重大理论与实践课题。

一、机关工作概论的特性

虽然自从有了国家机关就开始了对机关工作规律的探讨，但作为一门独立的社会科学研究，不但在中国，而且在世界各国，机关工作概论都还是处在初创阶段。目前，尚无这方面的系统的专门研究，也尚未出版有关机关工作概论的专著，有待我们去开拓、去探索。机关工作概论作为一个既与其他社会科学密切相联，又与其他社会科学有明显区别的社会科学分支，其基本特性可以从以下几个方面来认识。

（一）机关工作概论具有边缘性

机关工作概论是一门边缘性十分突出的学科，是从社会学、政治学、管理学、人才学、秘书学、写作学、行为学等学科的边缘中产生的，它既与上述各学科有密切的联系，又是从上述学科的发展中逐渐分离出来的一门新兴的学科。

机关工作概论与政治学、社会学有着密切的联系。作为研究国家和社会的大脑与神经中枢的产生和发展规律的机关工作概论，有着丰富而深刻的政治学和社会学的内容，是政治学和社会学所需承担的一个重大课题。但机关工作概论又不同于一般的政治学和社会学，而是着重研究国家机关的客观规律的科学，是介

需要全本请访问 www.ertongbook.com

于政治学和社会学边缘的一门特殊的学科。

机关工作概论与管理学、行为学、人才学也有着密切的联系。机关担负着繁重而艰巨的对于国家和社会的管理工作，是整个国家和社会的大管家。管理的科学，是机关必须认真研究和掌握的一门艺术，是机关建设的一个重要方面。但机关工作概论又不同于管理学，它比管理学有着更丰富、更复杂的内涵与外延。机关工作又是一种重要的行为，是关系整个国家和社会生存兴亡的行动，研究机关的行为与动作，是行为学需认真思考与探讨的重大理论课题与实践课题。但机关工作概论又不等于行为学，它比行为学有更为广阔而复杂的研究对象和研究内容。机关是人才的汇集之地，是整个国家和社会的精英的汇集之地，研究机关工作人员的构成、素质及合理结构，是人才学所需研究的一个极为重要的内容。但机关工作概论又不是人才学，它比人才学也有着更丰富而深刻的内容。

机关工作概论也是从秘书学、写作学的边缘中产生的。机关在一定程度上可以说是决策者和领导人的秘书班子。秘书性质的工作，是机关的一项极为重要的工作。但机关工作概论又不同与秘书学，它比秘书学所要研究的内容也广泛得多，复杂得多。机关又担负着繁重的公文写作任务，是写作学所要研究的重要对象与内容之一。但机关又不仅仅承担着写作任务，而是承担着对整个国家和社会的领导与管理工作，公文写作只是其中的一个方面，机关工作概论比写作学的内容也更为广泛和错综复杂。

这些都说明，机关工作概论既与上述各个社会学科有密切联系，而又不同于上述各社会学科，而是从上述各社会学科的边缘中产生和分离出来的一门新兴学科。边缘性是机关工作概论的一个重要特性。

（二）机关工作概论具有强烈的政治性

机关工作概论是社会科学的一个部分。任何社会科学都具有

意识形态性，都具有政治倾向性。而国家机关是整个国家机器的大脑和神经中枢，是整个国家机器的最核心最要害的部分，集中体现了阶级的意志和利益。这就使作为研究机关运动规律的机关工作概论比其他社会科学具有更强的政治性，具有直接地、公开地为一定的阶级、一定的路线服务的社会功利性。任何阶级、政党和集团，都是按照本阶级、政党、集团的利益和意志，建设自己的机关和配备自己的机关工作人员的，总是把最忠诚于本阶级、本政党、本集团的人选拔到机关中，把那些最能体现本阶级、本政党、本集团的意志和利益的机构强化起来，突出出来，而把那些有碍、有害的机构舍弃和削弱。这就使机关工作概论也不能不成为某个阶级、政党和集团的意识形态表现。正像世界上不存在超阶级、超功利的机关一样，世界上也根本不存在超阶级、超功利的机关工作概论。任何机关工作概论，都是一定阶级的意识形态表现。

（三）机关工作概论还具有综合性

机关工作概论是在其他社会科学的发展基础上分离出来的，是在积极地吸收政治学、社会学、管理学、行为学、人才学、秘书学和写作学等的成果的基础上发展起来的。它吸收和综合了许多社会科学的积极成果，而又形成了自己独立而完整的系统。综合性是机关工作概论的又一显著特征。

二、机关工作概论的研究对象

作为研究机关及其运动规律的机关工作概论，其研究对象和范围大体包括以下几个方面：

1. 研究机关及机关各机构部门的产生及其历史沿革，探索机关产生和发展的客观规律，使我们对机关的认识不断由必然王国变为自由王国。

2. 研究机关各机构的体制、职责范围及其限度，尽快使机关成为一个既有机联系又职责分明的运行机制。

3. 研究机关各职能机构的具体法则、条例、程序和方法，把机关工作的实践经验上升到理论高度，使机关工作更加科学化、法制化、规范化。

4. 研究机关工作人员的选拔、培养、任用及其素质要求，探索选拔、培养、任用、考核机关工作人员的有效方法和途径，加强机关工作人员队伍的建设。

5. 研究机关工作概论和相关社会学科的联系与区别，探索机关工作概论的特殊性，尽快建立和完善机关工作概论的科学体系。

三、研究机关工作和机关工作概论的意义与目的

（一）研究机关工作和机关工作概论的意义

机关工作是整个国家和社会工作的核心部分，是整个国家和社会的实践活动的神经中枢系统，对整个国家和社会的时间活动都具有统率、指导和规范的作用。因此，研究机关工作和机关工作概论具有十分重要的意义。

1.研究机关工作及机关工作概论能更好地探索与总结机关工作的客观规律。机关工作像任何实践活动一样，总是处在由必然王国向自由王国飞跃的流动过程中，而要完成这一飞跃，仅仅依靠机关工作的实践经验是极其困难的，甚至是不可能的，只有不断思索，努力把握机关工作的客观规律，才能较快较好地完成机关工作由必然王国向自由王国的转变，不断减少机关工作的被动性、盲目性、不系统性，增强机关工作的主动性、自觉性、有机整体性，将丰富生动的但又是朴素的、感性的机关工作实践经验，上升为自觉的、理性的认识。这种认识上的飞跃，不但会带动机关工作新的飞跃，而且能用机关工作的新的提高，带动和促进整个国家和社会的各项工作、各项事业的更大发展。

2.研究机关工作和机关工作概论，能加速机关工作的法制化、科学化、规范化的进程。机关工作的生命在于高效能的运转机制而要建立和发展这种高效能的运转机制，极为重要的一环就是要

使机关工作由人治走向法治，由简单粗率的手工操作走向科学，由无序化走向规范化、秩序化，大大提高机关工作的可操作性、规范性。在实现机关工作的这一可操作的历史转变中，有目的地、系统地加强对机关工作的研究和对于机关工作概论的研究，将会起很大的催动作用，它可以缩短这一历史转变的进程，并提高这一转变的质量和品位。

3. 研究机关工作和机关工作概论，能更好地加强机关工作人员队伍的建设。机关建设，最重要的有两条，一条是思想和政治路线的正确；二是高素质的机关工作人员队伍，要建设高素质的机关工作人员队伍，同样需要认真研究机关工作和机关工作概论，根据机关工作的客观规律选拔、培养、任用机关工作人员。当前，由于机关工作概论还处在初创阶段，各类学校也没有专门培养机关工作人员的专业，机关工作和机关工作人员的培养还处在边干边学，靠在实践中摸索经验，靠在实践中增长才干，靠以老带新的手工式培养。这就使机关工作和机关工作人员的培养缺乏规范性和科学性，严重影响了机关工作和机关工作人员的培养。要改变这一状况，就要重视研究机关工作和机关工作概论，尽快建设一门独立的自成体系的机关工作概论学科，以利于更快更好地加强机关建设和机关工作人员的培养。

（二）研究机关工作概论和机关工作的主要目的

1. 建立有中国特色的社会主义的机关工作和机关工作概论，填补社会科学研究的一大空白，促进中国的社会科学研究的更大发展，更大进步。

2. 用机关工作概论指导和推动中国的机关工作和机关工作人员的培养，将中国的机关工作和机关工作人员的培养，提高到一个新的水平。

3. 把对机关工作人员的选拔、培养、任用等建立在科学规律的基础上，增强机关工作人员建设的规范性和科学性

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一编

机关工作的特性与功能

第一章　机关工作的特性与总体功能

机关是整个国家和社会的神经中枢系统，占有极其特殊而重要的地位，具有与其他工作显著不同的特性，发挥着其他任何工作也无法承担的重大而艰巨的领导和管理国家与社会的功能。

第一节　机关工作的特性

由于机关处在国家和社会的神经中枢的特殊地位，因而使机关工作具有与其他工作显著不同的特性。

一、权威性

机关承担着对国家和社会的组织和管理，它所制定的法律、法令、条例、规定、决定、细则等等，都是国家意志的体现，代表着国家、社会和人民的根本利益，它对于各个地区、单位、部门、社会组织和全体公民都具有法律或行政的强制力量和约束力量，具有不可违犯的权威性。任何组织或个人都没有超越这种法律的或行政的强制力量和约束力量的自由，都必须服从机关所体现的法律力量和行政力量，服从机关的权威，而不能违背和超越这种权威；否则，将受到机关所体现的法律力量和行政力量的约束甚至惩处。这是与任何工作都显著不同的。

其他工作，不论是工厂企业，还是学校、医院、银行、商店等等，它们的工作对各地区、部门、社会组织和个人，都不具有法律的、行政的、强制力量和约束力量，都不具有权威性。只有机关工作才具有这种法律的、行政的强制力量和约束力量的权威

性。任何组织和个人，都必须保证机关的政令畅通，保证机关的指示、方针政策、决定等有令即行，有禁即止，决不允许发生政令运行中的肠梗阻，更不能让“上有政策，下有对策”的歪风邪气继续蔓延滋长。否则，失去权威的机关将失去它的效力和价值。

二、规范性

机关所制定的法律、法令、条例、规定、规则等，是各个组织和个人行为的准则、尺度和标准，具有不可逾越的规范性。一切组织和个人，都必须遵循机关所制定的法律、法令、条例、规定、规则等规范自己的实践活动，而不能越轨，更不能各行其是；否则，国家和社会都会处于严重的无政府状态，滋长和蔓延地方主义、分散主义和无政府主义，使国家和社会变成一盘大散沙，严重影响国家和社会的稳定、秩序和正常运转。

三、政治性

国家是阶级的产物，是隶属于一定的阶级的。国家机关是阶级斗争的工具，是从属于一定的阶级、一定的政治路线的。机关所制定的法律、法令、条例、规定，所推行的方针、政策，从根本上说，都是统治阶级意志的体现。都是从属于一定的政治路线的。世界上不存在所谓超阶级、超政治的国家，不存在超阶级、超政治的国家机关。任何国家机关都是统治阶级进行政治斗争和发展社会经济、文化等事业的工具，都是政治性的行为。政治性是国家机关的基本社会属性。只要阶级存在一天，这一基本属性就不会消失，国家机关总是统治阶级手中的工具，是为统治阶级所利用，并为统治阶级服务的。

四、导向性

国家机关所制定的法律、法令、规定、规则，国家机关所推行的方针政策，不但是一切国家组织、社会组织和个人的至高无上的权威和行为的准则，而且是一切国家组织、社会组织和个人行为的旗帜和方向，是组织和个人的奋斗目标。他们对一切国家

组织、社会组织和个人的实践都有导向的功能，并且规划了这种实践所必须遵循的正确的轨迹。一切组织和个人必须遵循国家机关所倡导、引导的方向前进，而不能违背国家机关所倡导、允许的方向而南辕北辙或偏离这种正确的方向。否则，国家组织、社会组织和个人的实践将会犯方向性的错误，工作做得越多，国家和社会的损失也就越严重。

五、时效性

机关是国家和社会的神经中枢，机关的高效能运转才能带动整个国家和社会的高效能运转，时效性是机关全部工作的根本目标，是机关工作价值的体现。机关的一切工作都是为了创造国家和社会的高的经济效益、社会效益、人文效益、环境效益。失去了时效性，机关的权威性、规范性、政治性、导向性也将失去价值。越是现代的国家机关，其时效性的要求也越为严格。机关的人浮于事，互相推诿，办事拖拉，将从根本上危及国家和社会的生存，更谈不上国家和社会的高速发展。

第二节　机关工作的总体功能

机关承担着对国家和社会的领导、组织和管理，涉及的范围极其广泛，有着任何工作都难以完成的艰巨而重大的功能。这些功能概括地讲，主要是辅佐决策、参谋咨询、沟通协调、智囊团和思想库、管理事务等方面。

一、辅佐决策

首脑、领导的主要职责是决策，是抓战略，抓全局，抓方向。作为首脑、领导的参谋和助手的机关的首位的功能便是辅佐决策。辅佐决策越得力，越有成效，机关的功能也越显著，越有力。这种功能主要通过以下方式和途径体现出来。

1. 决策前为领导提供正确决策的准确有效的依据，包括收集

需要全本请访问 www.ertongbook.com

有关方针政策、法规条款和有关规章制度，作为决策前的法规准备，使决策符合法律和政策；收集组织内外各相关方面的信息、资料，做好信息、资料准备，使决策符合组织运转的实际需要；收集组织内外各方面的意见、建议和要求，做好多元的群体智能准备，使决策建立在多元群体智能综合的基础上，符合决策民主化的要求，以便更好实现决策的科学化。

2. 为领导人的决策提供最佳的决策方案。科学的决策是建立在对多种决策方案的反复比较、论证的基础上的，是从多种预选方案中所筛选出的一种最佳方案。多种方案是由机关选定的，是机关提供给领导参考、审定，最后由领导决定的。机关提供的多种决策方案，是实现决策优化的重要保证。

3. 帮助领导人及时补充、修正、完善决策。决策是一个动态过程和系统工程，自始至终都处在不断丰富自己、完善自己的动态之中。要实现决策的动态优化的效果，很重要的一条就是要依靠机关在决策动态的发展过程中，及时收集、梳理和提炼决策实施过程中的各种反应、效应信息，帮助领导人及时地补充、修正、完善决策，使决策日臻完美。

二、参谋咨询

机关是领导的参谋助手，参谋咨询是机关的一个十分重要功能。这种功能的基础是：

1. 由机关的特殊地位决定的。机关是领导联系基层和群众的纽带，是协调左右、沟通上下的枢纽，这种特殊地位决定着机关可以有力发挥为领导和群众参谋咨询的重要功能。

2. 由领导的信任和群众的理解、支持决定的。机关是领导的参谋和助手，与领导人不仅有密切的工作联系，而且有亲密的感情联系，在领导心目中享有很高的信任程度，领导人愿意并且乐于让机关履行参谋咨询功能。机关又是面向基层，面向群众的，为群众服务的，这又使机关自然地会获得群众的充分信任、理解

支持，他们也愿意并且乐于获得机关的参谋咨询。

机关的参谋咨询的功能的方法和途径主要是：

（1）可采取预测的方法，即机关根据各方面的信息资料，把握住事物发展的客观规律，对组织发展的未来状况加以预测，并针对组织的未来发展提出相应的策略供领导人参考。

（2）跟踪性的方法，即机关工作人员随着计划实施的过程，在各个环节、步骤中，追踪发现问题、分析问题，向领导人提建议谋对策，进行参谋咨询。

（3）进谏性方法，即机关就组织中存在的某些问题，向领导人提出规劝或建议，或者提出问题，引起领导人重视后，再提供咨询。在进行进谏性的参谋咨询过程中，机关工作人员应当采取灵活的易于为领导人所接受的进谏方式，如类比式，即用“他山之石，可以攻玉”的方法，向领导人介绍古今中外同类问题成功的处理方法和手段，让领导人借鉴采纳，取人之长，补己之短；论辩探讨式，即领导需要论证某项决定的可行性和利弊得失时，机关工作人员对领导的决定有意提出质疑或提出相反的意见，通过论辩，求证领导决定的正确性和可行性；漫谈式，即机关工作人员在与领导人轻松愉快的谈心交流中，向领导人提供有关信息，或提出解决问题的方法和措施；比较式，即当出现两种以上解决问题的办法时，机关工作人员可协助领导人将诸解决问题的办法逐一进行比较，分析其异同、优劣，以求获得最佳方案；补充完善式，即领导人已经形成一个比较合理的初步方案后，机关工作人员发现了该方案的某些缺陷与不足，向领导提出意见和建议，使方案更加完善。

三、沟通协调

机关处在整个国家和社会的枢纽地位，联系、沟通着四面八方，上下左右，这就使机关具有沟通上下、协调左右的重要功能。这种沟通协调，既包括协调本地区各单位的工作，也包括协调本

地区、本单位与兄弟地区、兄弟单位的工作，以及本单位各部门的工作，使方方面面、上下左右联结成一个紧密相联、密切配合、动作协调的有机整体，保证上级的决策、指示顺利、畅通有力地得到贯彻落实，充分发挥机关的枢纽作用。

（一）机关发挥沟通协调的基础

1. 机关的信息枢纽地位具有沟通协调的优势。
2. 机关具有沟通的便利条件。
3. 机关蕴藏着沟通协调的能量。

(二)机关沟通协调的特点

1. 非权力支配性。
2. 非职责限定性。
3. 非确定地位性。
4. 认同疏导性。

机关沟通协调的目的与作用是沟通化解矛盾、变通淡化矛盾和融合缓解矛盾。机关要有力发挥其沟通协调的功能，使上下左右的矛盾得到及时有力的化解、淡化和缓解，增进上下左右的亲近感、友谊情。

四、智囊团和思想库

机关掌握着丰富的信息，机关又是首脑和领导的参谋助手，机关工作人员又都是社会的精英，具有很高的素质，这就使机关具有智囊团和思想库的功能。这是机关的一个重大价值和功能。高效能的机关应当成为首脑、领导人的智囊团和思想库，帮助首脑、领导人出谋划策、运筹帷幄，以便使领导人能选择最佳的决策、最佳的领导、指挥和管理国家与社会的方案、措施和谋略。这是机关成为高效有力的神经中枢，成为领导人得力的参谋助手的重要体现。不能发挥智囊团和思想库的作用，机关就是平庸的、乏力的，甚至是可有可无的。

五、管理事务

机关的职能概括起来是两大方面，即参与政务和管理事务。政务寓于事务之中，事务又有利地保障着政务的开展和有效地得到贯彻落实。机关不但要下大力气参与政务，抓好大事，成为领导得力的参谋和助手，辅佐决策，充分发挥其智囊团和思想库的作用，而且必须以极大的热诚和负责精神，做好事务管理工 作，保证政务工作的顺利开展和有效地贯彻落实。

第三节　机关工作需正确认识和处理的矛盾，

在机关工作中，存在着以下几个突出的矛 盾，需认真 重视和正确地加以认识和处理

一、被动性与主动性的矛盾

机关工作是从属于首长和决策人的，是首长、决策人的参谋和助手，只起辅佐作用，不是权力中心和决策中心，在整个领导集团中不起主导作用，只起助手作用。机关工作的这一特定地位和性质，决定了机关工作从总的方面看是被动的，是从属于首长的领导、指挥和决策的。这是机关工作的根本规律，根本的工作程序。不认清这一根本特点，不尊重和服从首长的决策和领导，不恪守这一被动地位，就是喧宾夺主，就是越权犯上，不但为首脑所不容，也会从根本上破坏整个工作的程序和纪律，造成工作上的混乱和无政府状态。

(一)机关工作的被动性

主要表现在两个方面：

1. 作为领导的参谋和助手，机关部门和机关工作人员必须坚决按照和遵从领导指示和意图办事，必须心悦诚服地、老老实实地尊重、接受和服从首长的领导与指挥，而不能目无领导，自行其是，更不能越权犯上，拒不服从首长的指挥和调遣；否则，不但从根本上破坏了工作秩序和纪律，而且违反了政治纪律和组织

纪律，是决不能允许的。

2. 机关工作很多是随时都可能遇到、发生的，是事先难以预料和加以计划的，这也决定了机关工作的被动性。

被动性是机关工作的主导性的属性，是它的基本规律。但机关工作仍有发挥主动性的广阔天地，仍有在被动中争取主动，在不自由中争取自由的巨大思维与工作空间。要切实搞好机关工作，就要自觉把被动性与主动性统一起来，努力从被动中争取主动，从不自由中创造自由。

(二)机关工作的主动性和自由

主要表现在四个方面：

1. 机关部门和机关工作人员都承担着参与决策、政务的重要职责，机关部门和机关工作的积极主动的创意精神，可以对全局的工作，对领导的正确决策和领导，产生不可低估的影响。在某种程度上可以说，没有机关工作人员的积极主动精神，不但难以有领导人正确的决策和领导，甚至根本上就无法产生正确的决策和实施正确的领导。领导人的决策和领导是建立在机关和机关工作人员的积极主动精神的基础上的，是通过机关工作来实现的。

2. 机关从众多纷繁复杂的信息中捕捉、发现和提供的重要信息，往往是整个领导工作的动作的开始，是领导行动的重要基础。

3. 机关搜集、综合的信息资料，可以成为领导人决策和行动的重要依据。

4. 机关搜集、整理的反馈信息，可以帮助领导及时发现和纠正工作中的不足、偏差与失误，减少工作中的损失，使领导工作不断有新的进步与提高。

总之，机关工作不但存在着被动性的方面，也有着发挥主动性、创造性的广大自由。但从基本倾向上看，机关工作的主动性和自由，是从属性的、次要的，在整个机关工作中不起主导方面，其主动性和自由，是在被动中的主动和自由，是领会领导意图，服

从领导决策和指挥的主动与自由，是参与决策和执行决策的主动与自由，而不是脱离被动的主动与自由，超越领导的主动与自由，决定决策的主动和自由。不认识机关工作的这一根本特点，就不会有正常的、健康的领导与被领导的关系，也不会有正常的工作秩序和工作纪律。

二、事务性与政治性、思想性的矛盾

机关工作是按照首长的意图和决策参与领导和管理国家与社会，是整个国家机器的神经中枢。而国家是阶级的代表和象征，是阶级的工具与武器。这就决定了机关工作的政治性、思想性、政策性的特点。机关的所有工作，从大政方针到具体性的事务管理，都带有或可能变为政治性、政策性、思想性的工作。即使从形式上看是纯粹的事务性工作，在机关中，也不同一般的事务性工作，而是可能会带有政治性、政策性和思想性的工作。在机关的全部工作中，可以说没有纯粹的、单纯的事务性工作，没有绝对的小事。机关的任何工作，任何细小、琐碎的事情，都可能变为大事，都可能会产生政治上、政策上和思想上的重大影响。这是由机关的特殊地位决定的。不认识机关工作的这一根本特点，不充分重视机关工作的政治性、政策性和思想性的特性，就离开了机关工作的根本要求，不但难以提高机关工作人员的积极性、主动性和责任感，甚至会造成重大的政治上、政策上和思想上的错误与失误，使机关工作受到不应有的损失。

但机关又承担着大量的、繁重而庞杂的具体管理工作，事务性的工作。机关工作的政治性、政策性、思想性有许多也是通过事务工作体现出来的，是寄寓于事务性工作之中的，是通过事务而服务政务和体现政务的。不重视事务性工作，不做好每一件具体的小事，也很难服务政务，体现政务。这就要求机关工作不但要抓政治性、政策性和思想性的政务工作，而且要热心做小事，认真抓好事务性工作。这也是机关工作的一个重要内容。不认识机

需要全本请访问 www.ertongbook.com