

督办查办工作的 理论与实践

马国良 郭福长 于冀波 赵培星 主编

龙江人民出版社

督办查办工作的 理论与实践

马国良 郭福长 于冀波 赵培星 主编

黑龙江人民出版社

1989年·哈尔滨

责任编辑：许文锋

封面设计：岳大地

督办查办工作的理论与实践

Duban Chaban Gongzuo De lilun Yu Shijian

马国良 郭福长 于冀波 赵培星 主编

黑龙江人民出版社出版发行

(哈尔滨市道里区地段街179号)

黑龙江新华印刷厂制版 黑龙江肇东印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张9 4/16·插页2

字数184,000

1989年6月第1版 1989年6月第1次印刷

印数1—20,500

ISBN 7-207-01130-X/D·151 定价：3.00元

序 言

《督办查办工作的理论与实践》，是一本关于督办查办工作的论文集。它是在十五省区市党委系统督办查办工作理论研讨会的基础上，由北京市委办公厅和黑龙江省委办公厅共同编辑的。督办查办工作十分重要，可惜我们以往对它研究得很不够。我愿借本书出版的机会，谈谈自己的看法，抛砖引玉，以待更多的同志投入到这一工作的研讨中来。

督办查办工作古已有之。任何国家和政党，要保证自己方针政策的贯彻执行，都必须进行督促检查，这在人类不同的社会形态中是普遍存在的现象。马克思主义经典作家历来重视督促检查工作，列宁在俄国十月革命后，针对当时人民委员会和劳动国防委员会工作中缺乏对执行情况的检查的问题，明确指出：“在我看来，主要的是把工作重心从草拟指示和命令（在这方面我们愚蠢到了痴呆的地步）转到挑选人才和检查执行情况上。问题的关键就在这里。”周恩来同志在论述“什么是正确领导”时也曾指出，“审查工作人员和工作计划之执行情况，是领导者的一项重要任务。任何领导者都要通过自己的方针政策，来实现领导过程和行使领导职能。对于每一项方针政策来说，它的正确制定，只是进行了事情的一半，另一半而且可以说是更重要的一半，就是要保证它的贯彻实施。一个再好的决策，如果贯彻落实不了，就会前功

尽弃，变成一纸空文。认真的强有力的督促检查，任何时候都是确保领导决策贯彻执行的关键一环。

随着社会事业的发展和社会管理水平、领导水平的提高，决策的内涵越来越宽，所涉及的相关因素日益增多，难度也相应增加，决策以后需要督促检查贯彻落实情况的事项也必然增多。因此，除了领导同志要亲自进行必要的督促检查外，还必须有专门的组织或人员协助抓决策落实。这项工作已越来越突出地提上了领导的议事日程。

在党政职能分开以后，随着党委具体行政事务工作的减少，宏观决策职能的加强，对督办查办工作也提出了更高的要求。党委办事部门要发挥好参谋助手作用，就要抓好决策前的调查研究和决策后的督促检查。加强督办检查工作既可以促进各项决策的落实，又可以将决策的执行情况和遇到的问题及时反映给领导同志，为领导上进一步完善和调整决策服务。

督办查办工作对于党组织发挥监督职能也起着积极的作用。通过督办检查，可以协助领导上对各部门、各单位的工作效果进行考察，从中发现问题，促进其改进工作和工作作风。当然，这种监督不属于纪检、行政监察和司法、审计方面的监督，而是对工作执行情况和决策实施情况的监督。这种监督对于克服有令不行、有禁不止等现象是至关重要的。

督办查办作为领导活动中不可缺少的组成部分，有其自身的特点和规律性。应加强对这些特点和规律的研究，并认真加以总结概括，使之上升为理论认识，这对于建设和发展有中国特色的督办学，丰富领导科学的理论，更好地指导工

作是十分必要的。

现在，各地对督办查办工作都很重视，不少省区市建立了专门机构，配备了人员，在协助党委抓好党的方针政策的落实，克服官僚主义，提高工作效率等方面发挥了重要作用。许多从事这项工作的同志，大胆实践，创造了一些新鲜经验。为了使督办查办工作走上科学化、规范化、制度化的轨道，要继续坚持在实践中勇于探索和积极进行理论探讨。这本《督办查办工作的理论与实践》，在这方面已迈出了可喜的一步。希望今后有更多的督办查办工作方面的新经验和新著作问世，为推动这项工作的发展开拓更广阔的前景。

廖一氓

9月17日

目 录

序 言	薄一波 (1)
改革的深入需要强化督办查办工作	马国良 (1)
督办是重要的领导职能	于万岭 (5)
试论查办工作的职能	陈燕喜 (11)
监测、催化、反馈——查办在决策实施中的作用	崔达成 高迎年 (16)
试论查办工作在加强人民群众监督中的作用	任高峰 (24)
督办检查工作参谋作用的特点和表现形式	李朋彰 张铭钊 陈德厚 吴云峰 (31)
试论新时期查办工作的重要作用	吴孟庆 (39)
谈谈加强督查工作的必要性	薄 昌 (49)
明确查办工作作用进一步强化查办工作	康建华 王金明 (56)
强化督办职能的意义和途径	巴宏德 周凤池 陈玉昌 (63)
浅谈党政分开后党委办公部门督办检查工作的 职能转变	赵清祥 嵇鹏 (70)
查办工作的任务、作用、特点和方法	李真 (76)

督办检查工作的特点·····	王亚军 李克军 段淑清	(83)
试论查办工作的秘书性·····	刘全旺	(89)
试谈督办检查的权威性·····	刘维谭	(97)
怎样确立督办检查工作的权威		
·····	戴永来 孙柏生 徐凤岐	(100)
提高督办检查工作权威性的内在因素		
·····	李剑英 范道修	(108)
高层次督办的趋势、特点和要求		
·····	刘星轲 郭少春 王者平	(116)
查办工作的发展趋势及其对策·····	李咏瑜	(124)
浅议查办工作的原则·····	黄应祥	(131)
查办工作的基本原则·····	冯俊庭	(141)
督办检查工作方法·····	张明惠 刘兴权	(147)
督办检查工作的立项·····	王文华 徐洪成	(154)
试论督办检查的协调工作·····	续文志	(161)
坚持督办检查工作的重点必须正确处理四个关系		
·····	华景伟 林伊兴 杨林	(168)
查办工作如何突出重点·····	贾喜学	(174)
突出重点 做好查办工作·····	孙炳焰 刘泚清	(178)
谈主动查办·····	王文芳 杨新力	(184)
查办工作方法要科学·····	李连玉 郭玉芳	(191)
试论党政分开条件下的督办检查工作		
·····	宋运至 傅景荣	(195)
实现两个转变掌握三个特征·····	刘兴	(201)

浅谈督办人员的基本素质·····	王启尧 黄贵荣	(207)
查办工作如何运用电子计算机		
·····	刘向 广启	(211)
关于督办工作的几点理论思考·····	王景耀	(218)
建立督办学的几点构想·····	王波	(227)
试论心理学在督办检查工作中的运用		
·····	陈大林 张学文	(240)
督办检查的管理学意义·····	韩安国	(252)
党委系统督办检查工作的运行机制·····	王斌	(262)
谈督办检查工作的系统方法·····	蒋文成	(271)
略论机构名称：催办、督办、查办的差异		
·····	那应耀	(278)
编后·····		(284)

改革的深入需要强化督办查办工作

马 国 良

随着经济体制改革与政治体制改革的深入，特别是在治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革中，督办查办工作在督促落实、完善决策、民主监督等方面的作用，将会比以往任何时候都显得更为重要。

抓好督促落实，是督办查办工作的重要职能。过去一段时间，群众批评我们有些工作“虎头蛇尾”，“雨过地皮湿”。这主要是因为我们的工作部署多、检查少，抓落实不够。领导决策在执行中出现“中梗阻”现象，除了执行者思想作风方面的原因以外，也是上级领导督促检查不力所造成的。针对这种情况，省委专门进行了研究。认为在党政分开的新形势下，随着党组织具体行政事务工作的减少和宏观决策职能的加强，督办查办工作对落实党委重大决策的促进作用显得更为重要。督办查办工作必须把单纯对具体工作和领导批示的催办，扩展到对落实省委重大决策和重要工作部署的督促检查方面来。省委主要领导同志对此非常重视，不但经常对督办工作布置任务，提出要求，进行具体指导，而且在督办检查室党支部过组织生活，经常同室内工作人员交流思想。今年年初，他在一个材料上对督办工作作了具体批示，要求

督办工作要和全省工作的总体部署结合得更加紧密。目前，我省督办工作已开始把主要精力从一般的文件催办，转到对省委重要决策和重大方针政策实施的督促检查上，并逐步形成了制度。省委作出重要工作部署以后，马上由督办工作部门分解列项，落实到具体领导同志和部门头上，定期督促检查，反馈落实情况。由于这种督促检查有专职人员和部门负责，有时跟要求，对推动各项工作的落实，对发现和解决落实过程中出现的拖延、压误、推诿、扯皮、敷衍塞责等现象，起到了积极的促进作用。治理经济环境，整顿经济秩序的工作十分艰巨，必须统一行动，令行禁止，否则就会扰乱中央的部署。因此，督办查办工作更应该增强其权威性、严肃性，要同“你有政策我有对策”的各行其是现象作斗争，保证中央和省委决策的真正落实。

所谓完善决策，是指督办查办工作要通过对于执行情况的反馈，帮助领导完善已作出的决策。任何机关和个人所作的决策，都不可能一开始就尽善尽美。一方面因为人们对错综复杂的事物，有一个认识过程；另一方面，在决策实施过程中，还会发生一些难以预料到的新情况、新问题。督办查办工作正是调整和完善决策的重要途径之一。1988年年初，督办工作部门发现，在贯彻省委发展糖麻生产的决策中，有21个市、地、县都在上亚麻生产项目，在原料、市场、资金、技术等方面出现了许多矛盾。他们深入进行了专项调查研究，在调查报告中提出了控制亚麻加工工业的建设规模、理顺管理体制的意见，使这个问题得到了妥善解决。这说明可以通过督办发现新情况、新问题，及时进行信息反馈，进一步检

验和完善党委的决策，使之更加符合实际，减少失误，获得最佳效果。整顿、治理经济工作和深入改革，涉及到不同地区、不同阶层、不同人员的利益调整，触及局部与全局、个人与国家、下级与上级等方面的关系，这就需要督办工作快速地对政策执行情况进行反馈，掌握政策执行中瞬息万变的社会动向，并据此提出调整决策或制订新的措施的建议。这不仅要求我们改变单纯用电话、文件催办的办法，多走出去调查研究，增强灵敏性，而且要求我们增强政策观念，能够举一反三，积极提出建议，对领导决策进一步起到参谋作用。

监督协调，是政治体制改革赋予督办查办工作的一个新的内容。政治体制改革的目标之一是建设社会主义的民主政治。进一步深化改革需要一个民主监督的政治环境。由于各种原因，执行机构本身常常无法揭露自己工作中的问题，甚至会出现歪曲事实真相，夸大成绩，掩饰缺点的情况。通过督办检查，可以协助领导对各部门、各单位的工作效果进行考察，从中发现问题，促进其工作作风的转变。当然，督办查办工作的监督，不同于法律监督，也不同于行政监督，而是通过抓工作落实来行使这种监督职能的。用周恩来同志的话说，这种职能是通过“审查工作人员和工作计划之执行情况”来完成的。在党政分开的过程中，逐步理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系，党组织总揽全局、协调各方、行使监督的职能加强了。这同时也就强化了督办查办工作协调监督的职能。省委已经确定，随着新闻改革和舆论监督的加强，要通过督办这条渠道，从报纸、广播中发现问题，经

领导批示后，列入催办，把舆论监督和行政手段结合起来，促使问题得到尽快解决。去年督办工作部门从广播中发现，某县乡级机关干部到个体饭店吃喝，长期拖欠饭费不还。向省委反映后，省委主要领导同志亲自作了批示，督办工作部门督促检查，很快使问题得到解决。同时，在解决这个问题过程中，由于报纸、电台连续报道，举一反三，也促进了其它类似问题的解决，使舆论监督发挥了应有的作用。这说明，督办工作对于实现为政清廉，分配公平，创造良好的改革环境，是大有可为的。

督办查办工作需要理论作指导。几年来，督办查办工作已经有了比较丰富的实践经验，但是我们对于督办查办工作的规律性尚缺乏应有的认识。这一方面说明督办查办工作现在具备了上升到理论高度的条件；另一方面也说明，如果不加强理论指导，不解决工作中的盲目性，这项工作难以提高到一个新的水平，适应不了全面改革的要求。通过理论探讨，加深对督办查办工作规律性的认识，把丰富的实践上升到理论高度，就会更加促进督办查办工作实践的发展。

（作者系中共黑龙江省委常委、秘书长）

督办是重要的领导职能

千 万 岭

现代领导科学认为，领导活动是领导者、被领导者和他们共同的作用对象（客观环境）相结合、相互作用的运动过程，同时也是领导者为实现某种预期目标而进行组织、指挥、协调、控制的行为过程。这两个过程能否最终体现领导活动的预期目标，很重要的一条是把督办检查贯穿于全过程，保证信息反馈回路的畅通。随着现代科学技术和领导实践的发展，整个领导工作体系逐渐分化为咨询、决策、执行、监督、反馈等相互作用、相对独立的系统，各个系统的组织、职能都有明确的界限。在这种情况下，领导活动是否具有督办的职能？从发展看领导的督办职能应该强化还是弱化？以及如何实现领导的督办职能？这些都是应从理论上进行研究和回答的问题。本文试从领导职能的意义上对督办活动作一点粗浅的探讨。

督办活动是领导的一种重要职能

所谓督办，从本质上说，是指在领导活动过程中产生的，综合运用各种信息反馈方法，能动地对决策实施过程进行有效控制 and 推进，以保证领导预期目标实现的一种手段。

首先，督办是与领导活动相伴而生的，是实施领导的一项重要内容。按照现代领导科学的理论，领导活动是一种矛盾的运动，既表现为领导者与被领导者的矛盾，又表现为他们与共同的作用对象的矛盾。矛盾运动的结果是要实现领导活动中三要素（领导者、被领导者、客观对象）的相互结合、相互作用，以达到认识客观世界和能动地改造客观世界的目的。在这个矛盾运动过程中，必然要产生一种协调群体动作，对整个过程实行反馈控制，保证领导活动向着既定目标高效运行的机制。督办正是这种领导工作运行机制的不可缺少的重要组成部分。它始终处于三要素的中间环节上，发挥着桥梁与纽带的作用。领导者借助督办，把自身与被领导者的关系协调起来，实现在目标一致基础上的有机结合，产生巨大的合力共同作用于客观对象，就会收到显著的社会效果。

其次，督办活动是与领导决策职能紧密相关的，是保证决策顺利实施的重要手段。大家知道，领导的过程，实际上就是制定决策并实施决策的过程，决策是领导的基本职能。任何决策都是以实践为背景的决策，都是为了实施的，因此必须得经受实践的检验。督办是以决策在实施过程中的客观真实反映为基础的，它与决策的关系十分密切，任何决策的实施，都有督办活动参与其间。通过督办及时的把决策实施的信息反馈给领导者，以实现有效的控制。如果领导只注重决策，不注重督办，好的决策也会被束之高阁或者在贯彻中走样，甚至会出现官僚主义的错误，给工作造成不应有的损失。特别是在改革开放和现代化社会大生产的条件下，领导决策往往带有连续性和梯度递进的特点，督办的作用就显得

更为重要。决策的连续性决定了督办的连续性。虽然督办检查有形式上的中断，但却不能有工作上的中断。这个中断，必然要造成决策实施过程中的失控和漏洞，影响决策目标的实现。例如，要制定深化某项改革的决策，如果没有通过督办反馈回来的上次决策执行结果的全部信息，该项决策就不可能制定得科学周密，决策进入实施阶段，如果领导不注重行使督促检查的职能，搞好追踪决策，及时纠正实施中出现的偏差，也就无法保证决策目标的顺利实现。

第三，督办活动是领导的经常性工作，是领导的一项重要职能。一九八五年全国秘书长、办公厅主任会议之后，各地党委办公部门相继建立了督办查办的专门机构，使督办查办工作形成了系统，发挥了很好的作用。但是，专门机构的建立，并不能代替领导具有的督办职能，反而从客观上要求领导强化督办职能，用领导的权威推动督办工作的开展和各项决策的贯彻执行。事实上，督办活动是领导的经常性工作。比如，领导围绕某项工作部署所进行的调查、检查、督促等活动，实质上就是在行使督办的职能。而督办查办部门主要应在这方面为领导当好参谋和助手，协助领导更好地发挥督办职能的作用，促进各项工作任务任务的落实。

现代领导必须强化自身的督办职能

领导活动是有目的的活动，是追求高效能地实现预定目标的活动，而影响效能的主要因素是构成领导活动的基本要素之间的结合状态。随着社会生产力的巨大增长和科学技术

的日新月异，现代领导者、管理者面临的对象，其规模之巨大、因素之众多、联系之复杂、变化之迅速，都是前所未有的。这种变因纷呈、多元构成的领导活动环境，必然给追求高效能地实现预定目标的领导活动，带来种种预想不到的不利因素，影响预期目标的顺利实现。因此，现代领导必须强化自身的督办职能，对领导过程实行有效的控制，保证领导工作机制的正常运行。

领导的督办职能，有着深刻的含义。从作用上考察，大体上可以归纳为四个方面：一是协调作用。一方面是在明确分工的基础上，协调领导群体内部的关系，使领导成员都能为实现决策目标各司其职，努力工作，发挥领导整体功能，实现领导活动的高效率；另一方面是在分解决策目标的基础上，把任务落实到有关部门，并约束其协调动作，发挥职能部门的作用；再一方面是协调与被领导者的关系，使之实现在目标一致基础上的最佳结合。二是监控作用。即通过听取汇报、深入实际调查、检查和分析有关部门反馈上来的情况，实行对决策实施过程的监督 and 有效控制。三是调节作用。领导者根据信息反馈情况，进行综合分析、比较和论证，发出或者调整决策、或者调整力量、或者修订方案的指令，以修正决策实施过程中出现的偏差。事实上，调节的过程就是追踪决策的过程。四是推动作用。这是督办职能作用的核心。无论在领导活动的哪个环节上，督办都发挥着推动落实的作用。因此，重视督办工作，对实现高效能地领导有着重要的意义。以上四方面的作用，构成了领导上完整的督办职能，这也是衡量领导工作运行机制是否健全完善的重要标志。