



机关行政研究

- 主 编
- 张 龙
- 李善阶
- 王本理



中国广播电视出版社

机 关 行 政 研 究

张 龙 李善阶 王本理 主编

中国广播电视出版社

机 关 行 政 研 究

张 龙 李善阶 王本理主编

★

中国广播电视出版社出版

新华书店总店北京发行所发行

济 南 印 刷 三 厂 印 刷

★

850×1168毫米 32开 11印张 260千字

□ 1990年6月第一版 1990年6月第一次印刷

印数：1—4000册 定价：4.40元

ISBN 7—5043—0448—4/Z·12

机关行政研究

主 编：张 龙 李善阶 王本理

副主编：王金卓

编 辑：赵忠山 王秀禄 王振海

邵 靖

序 言

高 昌 礼

行政管理是一门宏观的、综合的管理，它以研究科学行政、科学治国为基本内容，以提高行政效率和效益为主要目的。它与行政决策层关系最密切，为决策者提供服务最直接。行政管理的作用，小处说可以关系到一级政府工作的成败；大处说可以影响到国家民族的兴衰。其重要性是不言而喻的。

科学的管理标志着一个国家的发达程度。研究行政管理学的主要宗旨，就是要寻求国家行政管理的规律，制定管理国家的最佳方案。这就要求我们要把已有的管理经验上升到理论高度，为政府管理的实践活动提供科学依据。使从事行政管理工作的人，从仅靠经验治国的传统束缚中解脱出来，把行政管理学切实当作政治国的指南，自觉地、主动地加强行政管理学的研究，努力在行政管理过程中，完成从感性认识到理性认识的飞跃。为政治国者都能这样做了，行政管理就能走上科学化轨道，我们就定能看到国家和民族的振兴之光。

我国是世界文明古国之一，我国的行政管理活动历史悠久。建国四十年来，我们的国家经历曲折，实践经验丰富，有成功的经验，也有失误的教训。只要我们对前人和现实的行政管理经验，进行系统的而不是片面的，严肃的而不是草率的，弘扬的而不是卑弃的总结，我们就能够寻找出我国行政管理中的精粹，总结和建立起具有中国特色的行政学来。

缘此，我们在行政学的研究中，要牢牢遵循理论联系实际的原则，并把遵循这项原则，看成是行政学研究的前途和生命力之

所在。也正是基于这种认识，本书的编著者，把行政学的研究扎根于现实的土壤中，深深地从机关行政管理的实践中吸取营养，对现实的实践经验进行理论升华，编写了这本《机关行政研究》。该书对机关行政的意义、内涵和研究方法，都进行了有益的探索，从日常司空见惯的管理活动中，提炼出了令人信服的理论见解。此书论述的内容，可以直接应用于实际，指导工作；也可以用于继续加深研究，作为深入探索前进的阶梯。既为现实应用，又为深化研究铺路，是本书的重要特色。此书很值得从事机关行政管理的实际工作者和行政学理论研究工作者认真一读。

我殷切期望，领导同志要积极倡导研究“为政治国”之道的行政管理学，并对这项研究活动给予关怀、重视和支持，使其研究保持正确方向。同时，也希望一切有志于行政管理学研究的同志们，进一步深入实际，搞好行政对策研究和行政学基础理论的研究，为实现行政管理的科学化、法制化、现代化，为创建具有中国特色的行政管理学作出贡献。

一九九〇年一月

目 录

上 编

新形势下政府办公部门必须优质高效服务·····	宇培杲	1
怎样做好新形势下政府办公部门的工作·····	段 杰	7
强化企业办公室职能浅探·····	张 敏	14
做好办公室工作必须正确处理“十个关系”·····	邱衍禄	19
关于改进政府文秘工作的几点看法·····	张洪涛	25
适应新形势 做好秘书工作·····	韩冠生	29
县级政府办公部门秘书工作浅见·····	衣传科	33
适应形势需要 做好文秘工作·····	张君玉	39
浅谈如何做好秘书工作·····	林 伟	44
试谈行政机关公文分类问题·····	王桂森	50
简谈电报文书的快速制发·····	山作启	59
行政协调工作的重要性、原则性和艺术性·····	韩福堂 董云卿	63
围绕政府职能 做好协调工作·····	张维荣	69
浅析新形势下怎样发挥政府办公部门的协调作用·····	崔守国	73
秘书工作改革探微·····	李善阶	77
浅谈秘书人员素质·····	赵忠山	83
适应新形势的需要 加强秘书队伍建设·····	刘明远	89
调查研究中的心理效应·····	李长英 邢守润	94
加强政府办公厅(室)工作规范化建设		
实现高效优质服务·····	马芸生	99
建立科学的规章制度是保证政府办公		
部门高效运转的关键·····	王金卓	104
试论实践中的机关工作规范·····	于志仁	112

对机关工作实行全方位目标管理的实

践与思考.....庄隆玉 丁印泉 122

政府办公部门如何处理好与业务部门

的关系.....杨同光 许 华 赵治国 129

政治思想教育是教育行政管理工作的紧迫任务.....王凤鸣 136

试谈乡镇机关行政管理与岗位责任制.....毕可仁 141

加强宏观调控 搞活微观金融

应处理好三个关系.....任 建 李新章 何 建 147

下 编

论行政决策的科学化.....李庆臻 155

行政决策科学化的探索.....刘文军 侯正欣 163

省政府组织结构优化模式初探.....陈建坤 172

转变政府职能的基本思路.....韩希江 184

转变政府职能 强化服务机制.....王元甫 徐向东 194

行政机构改革的指导原则初探.....杨世清 201

建国以来山东省机构精简改革的回顾与思考.....曲万法 207

行政机构改革浅议.....王庆泗 216

浅谈行政机构改革.....柏呈明 李清华 221

县级机构改革的初步探索.....王德义 228

县级机构编制膨胀的原因与对策.....陈乃良 韦 民 232

论县乡行政体制改革的契机及相关因素.....王振海 237

行政效率现状及对策研究.....李善阶 247

浅谈测评行政效率的原则.....刘文卿 娄 军 254

提高管理的有效性刍议.....辛禄升 杨春城 258

建立有中国特色的公务员制度.....马增芳 刘国武 264

对干部实行考选制的思考.....李仁忠 271

浅谈竞争机制引入干部人事管理.....姜开勋 闵 锐 274

关于县级政府机关工作人员向国家公

务员过渡的思考·····	郝甫祥 周元富	280
领导短期行为的根源及对策初探·····	王树彬	286
招标选聘企业经营者的利弊与对策·····	宋协尧	291
政务公开的效果与思考·····	刘金昌	298
建立社会协商交流制度的思考·····	张兰君 张瑞业	303
腐败现象产生的原因及对策·····	杨永莱 高德荣	309
谈历史经验在当前反腐败斗争中的借鉴价值·····	段复群	316
发挥监察职能 推动政务公开·····	李世光	320
依法行政 提高政府工作水平·····	王道玉	325
行政执法检查初探·····	王秀禄	330
怎样有效地发挥法律顾问在政府工作中的作用 ·····	杨同光 段夕云	335

新形势下政府办公部门 必须优质高效服务

宇 培 果

政府办公部门是综合性的办事机构，担负着多种服务功能。大家常用“参与政务、掌管事务”来概括政府办公部门主要任务，但无论是“参与政务”，还是“掌管事务”，对办公部门来讲，说到底都是服务工作。在新形势下，充分认识政府办公部门服务功能的多面性，认识在综合服务中突出参政作用的重要性，并运用辩证的方法，采取有效措施进行工作，才能为政府领导提供高层次、高质量、高效率的服务。

一、充分认识政府办公部门服务功能的多面性

在当前以经济建设为中心和改革开放的新形势下，政府办公部门担负着多方面的重要功能。

一是，咨询参谋功能。政府办公部门是直接为政府领导决策服务的参谋部门。在新形势下，政府的重大决策，更需要办公部门提供更多的信息、情况和建议，作为决策依据。这种依据，关系到领导决策的科学化水平，关系到政府工作的权威性。所以办公部门必须把发挥咨询参谋功能放在重要位置。

二是，传递运转功能。办公部门是一级政府工作的运转枢纽，需要上情下达，下情上达。在新形势下，工作节奏加快，对运转功能时效性的要求更加迫切。传递运转功能发挥得好，政府工作效率就高；反之，就会给工作造成损失。

三是，协调关系、化解矛盾功能。当前政府工作以经济建设为中心，工作千头万绪，新情况、新问题经常出现，地区、部门之间的许多问题需要协调解决。政府办公部门能否及时妥善地协调关系，解决矛盾，关系到经济和社会事业发展的大局，关系到政府工作能否顺利进行。

四是，联络服务功能。政府办公部门担负着同各方联络、对内外服务的多项职能，其服务质量如何，对政府形象影响极大。办公部门的工作同志，言语稍有疏失，行动稍有怠慢，就会损害政府形象，对此必须引起重视。

发挥政府办公部门的上述功能，是一个综合指标，不可偏废。秘书长、办公厅(室)主任既是政府决策的参与者，又是政务活动的组织者，必须善于站在政府领导高度观察、分析和处理问题，总揽全局，组织协调，搞好综合服务，才能把工作做好。

二、突出重点，紧紧围绕参政搞好服务

要正确发挥政府办公部门的各项功能，必须紧紧围绕参政搞好“四个服务”。

一是为领导服务。服务重点是发挥参谋助手作用。要及时、准确地向领导反映工作情况、动态和重要信息，为领导决策和指导工作提供依据；积极协助领导处理好日常政务工作，抓好政府工作部署的贯彻落实；及时沟通政府领导同志之间的密切联系；组织好领导同志的重要活动，圆满完成领导交办事项。

二是为部门服务。服务重点是搞好协调工作。要及时向部门通报政府一个时期的工作重点、任务要求和有关事项；及时向政府领导反映各部门的重要报告和请示，并反馈领导意见；协调解决部门之间工作中出现的矛盾；协调军政、军民关系；积极配合有关办公部门做好工作。

三是为下级和基层服务。服务重点是搞好联络中转，为基层

排忧解难。要及时向下级和基层传达上级和同级政府制定的方针、政策、政令、法规和工作部署；按时通报工作情况和应注意的倾向性问题；总结推广典型经验；答复下级请示的问题；热情接待、处理人民来信来访。

四是为机关服务。服务重点是提供后勤保障。主要是搞好文电传递、通信交通、安全保卫、联络接待、生活管理和机关思想政治工作等。

三、运用辩证方法，正确处理工作中的关系

（一）重点与一般的关系。办公部门的工作重点，一般来说，一是，政府每个时期的中心工作，就是政府办公部门的工作重点。二是，政府领导同志交办事项。这类工作，一般是全局性、综合性的重大问题，必须积极配合，抓紧办理。三是，突发性事件。遇有这类问题应做到急事急办，或组织有关方面按职能、分层次处理，或亲自去办理。在抓好重点工作的同时，必须兼顾其他方面的工作，分别轻重缓急，搞好全面服务。

（二）主动服务与被动服务的关系。政府办公部门的工作被动性、变动性比较大。如何在被动中求主动，变被动为主动，从目前看，须解决好三个问题：一是深化改革，简政放权，理顺各方面的关系。尽量不做或少做那些不该管、管不了、管不好的事情。秘书长、办公厅（室）主任，要尽量摆脱日常事务缠身的被动局面，腾出更多的精力，围绕政府的中心工作和领导的意图，开展调查研究，提供高层次服务。二是提高工作的预见性，搞好超前服务。要经常对工作超前预测，看得远一些，想得深一些，及早发现工作中出现的问题，提出意见和建议。三是加强工作的计划性。根据每一时期的中心工作，明确目标，制定计划，协调一致地搞好服务。

（三）发挥部门作用与做好自身工作的关系。政府办公厅（室）

和政府各部门，共同担负着政府的行政管理职责，担负着为领导出主意、当参谋的任务。所不同的是，职能和任务各有侧重。政府办公厅(室)是综合服务部门，既有自身为领导服务的责任，也有组织有关部门共同为领导服务的任务。要解决好这类问题，一方面，办公厅(室)要注意简政放权，不包揽部门的业务；另一方面，要组织业务部门按照政府授权大胆独立工作，不推诿扯皮。这样才能把各方面的力量充分调动起来，形成一种强大的合力，共同为领导决策提供服务。

(四)政务与事务的关系。政务和事务是政府办公部门工作中相互依存、缺一不可的两项任务。政务工作要放在重要位置切实抓好，事务工作也不可忽视。机关的后勤保障工作搞不好，跟不上，势必影响政务工作的顺利进行。因此，政府办公部门的领导同志必须拿出相当的精力抓好机关日常事务工作，为干部职工创造一个良好的工作环境和工作条件。

四、采取有力措施，实现优质高效服务

要做好政府办公部门的工作，措施是多方面的，这里重点谈谈制度建设和队伍提高问题。

(一)制度建设。这是实现程序化、规范化的前提和基础，是机关优质高效进行工作的保证。当前应着重建立健全以下制度。

一是公文处理制度。公文是政府实施领导、进行管理、指导工作的重要手段。公文处理必须严格执行《国家行政机关公文处理办法》及省内的实施细则，切实解决公文处理不规范的问题。

二是会议制度。政府的重要决策和工作安排是要通过政府全体会议、常务会议、办公会议和专题会议等作出的。因此，从会议议题的确定、会议的组织、会议的记录到决定事项的传达、实施和查办，都要建立完整严密的制度，以保证会议的效率和质量。

三是信息工作制度。政务信息是领导决策和指导工作的重要依据。为确保信息的质量，从信息的搜集、编写、审核、传输到反馈等各个环节，都必须按程序、制度进行。

四是催查办制度。催查办工作是督促落实党的方针政策、政令法规、领导指示和各项工作部署的重要环节，尤其需要重视加强制度建设。

五是政务公开制度。政务公开是增加政府工作透明度，加强社会主义民主政治建设的重要措施。为了把这项工作开展起来，坚持下去，也必须建立起一套制度，如新闻发布制度、人民来访接待制度、政府与群众对话制度等。此外，对机关保密制度、接待联络制度、岗位责任制度、考核奖惩制度等，也要进一步加以完善。

(二)提高队伍素质。要从多方面采取措施，造就一支能打硬仗的队伍。

一要提高政治素质。通过经常的思想政治工作，进一步提高全体工作人员坚持四项基本原则、坚持改革开放、坚持廉洁从政的自觉性，牢固树立全心全意为人民服务的思想。政府办公部门的同志，要自觉把本职工作同实现四化、振兴中华的大目标联系起来，积极作出贡献。我省有些市地办公厅(室)，在加强机关思想建设中，大力提倡发扬埋头苦干、任劳任怨的“老黄牛”精神，精益求精、一丝不苟的“工匠”精神，兢兢业业、忠于职守的“公仆”精神和改革创新、锐意进取的开拓精神，在提高队伍的政治素质方面收到了良好效果。

二要提高业务素质。当前，我们政府办公部门面临治理、整顿、深化改革和各级政府领导班子实现“四化”的新情况，全体工作人员必须不断提高业务素质，增强综合分析能力、组织协调能力、文字表达能力和办事能力。业务素质的起码要求可概括为能“听明白、看明白、说明白、写明白”。这四个“明白”实质

上是一个人的理论水平、认识水平、政策水平、业务水平和文字水平的综合反映。要提高工作人员的业务素质，就必须重视这种综合水平的培养。努力在知识全面的基础上求深、求专，逐步形成以全为主，全、专结合的知识结构。

三要提高应变能力。办公部门的工作服务性强，突击性任务多，工作人员必须努力提高应变能力。头脑要清楚，思想要敏锐，能准确领会上级的指示，及时提出有针对性地意见和建议。要善于做好工作的超前准备，做到在突发事件中，遇变不惊、临危不惧，协助领导圆满高效地完成各项任务。

怎样做好新形势下 政府办公部门的工作

段 杰

政府办公部门是整个政府机关的指挥中枢，处于承上启下、协调左右的重要位置。因此，政府办公部门的工作如何，往往影响和决定着整个政府的工作效率和工作水平。在当前改革开放不断深入，经济建设迅速发展新形势下，积极探索政府办公部门如何适应形势发展要求，进一步转变工作职能，提高工作效率，具有十分重要的意义。本文试图结合我市政府办公部门近年来的工作实践，对如何做好新形势下政府办公部门的工作作一些探讨。

一、新的形势对政府办公部门提出了新要求

政府办公部门的基本职能，是由它所处的位置和工作性质决定的，也就是人们通常说的参与政务和管理事务。但是，随着形势的发展和政府职能的转变，对办公部门的要求是不断有所变化的。长期以来，由于党政不分、政企不分等多种原因，政府管理经济基本上是管微观的多，管宏观的少；直接管理和单纯依靠行政手段管理的多，间接管理和综合运用经济、法律、行政手段管理的少。政府的这种领导方式和活动方式，决定了政府办公部门的工作也相当繁杂、忙乱，整天忙于具体事务，参与政务很少，处于被动、应付的状态。党的十一届三中全会后，随着经济体制改革和政治体制改革的不断深入，政府的职能发生了很大转变，同时

对政府办公部门的工作也提出了新的、更高的要求。主要表现在以下几方面：

一是随着经济体制改革的深入发展，政府工作职能逐步从微观管理转向宏观管理，从直接管理企业的生产经营活动转向综合运用经济、法律和行政手段实行间接管理。这一转变使政府工作逐步摆脱事务圈子，腾出主要精力抓大事、抓战略、抓宏观，政府领导想的和做的，都是一些涉及经济和社会发展全局的工作。作为政府和政府领导的参谋助手，政府办公部门的工作也必须转到抓大事、抓宏观上来。与过去管理微观相比，抓宏观、抓战略所需要的信息容量要大的多，工作精力要花费的多，政府领导不可能也不需要面面俱到、事必躬亲、从所有基础工作抓起。这就需要办公部门积极主动地做一些辅助性的工作，包括收集信息，提供资料，做好决策方案的调查论证，为领导决策提供有效服务。

二是随着党政职能的分开，过去由党委管理的一些经济和社会发展方面的事情，逐步转到了由政府管理，使政府处于驾驭经济和社会发展的中心地位，同时，也处于各种矛盾的焦点上。政府的任何重大决策，必须充分考虑各方面的因素，平衡各方面的关系，接受各方面的监督。因此，综合协调成为政府的一项非常重要的工作。由于部门之间、地区之间及社会各方面之间的利益存在差异，靠他们自身协调有许多困难，推诿、扯皮的现象难以避免，这就决定了统筹协调工作非常复杂。为了使政府领导有更多的精力抓大事、抓全局，协调工作责无旁贷地落到了政府办公部门的身上。在这种新形势下，政府办公部门不但要起“联系左右”的中介体的作用，而且更要积极地、主动地协调左右，负起统筹协调的责任，努力把存在的矛盾与分歧解决在领导决策之前，为政府领导正确、及时决策提供有利条件。

三是随着社会化大生产的迅速发展和对外开放的不断扩大，