

办公室学

谢煜桐◎著

中国办公室学的拓荒之作

来自实践又高于实践并指导实践的教科书

OFFICE

SCIENCE

中共中央党校出版社

办公室学

谢煜桐◎著

中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

办公室学 / 谢煜桐著. -- 北京: 中共中央党校出版社, 2018.1

ISBN 978-7-5035-6190-0

I . ①办… II . ①谢… III . ①办公室工作 IV .
① C931.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 226386 号

办公室学

责任编辑 王 君 高 颖

版式设计 张 敏

责任印制 宋二顺

责任校对 魏学静

出版发行 中共中央党校出版社

地 址 北京市海淀区大有庄 100 号

电 话 (010) 62805830 (总编室) (010) 62805821 (发行部)
(010) 62805034 (网络销售) (010) 62805822 (读者服务部)

传 真 (010) 62881868

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 690 毫米 × 980 毫米 1/16

字 数 145 千字

印 张 14

版 次 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

定 价 46.00 元

网 址: www.dxcbs.net 邮 箱: cbs@ccps.gov.cn

微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有 · 侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换

目 录

CONTENTS

第一章 理论篇

- 第一节 办公室学的研究对象和范围 / 3
- 第二节 办公室学的研究意义 / 4
- 第三节 办公室学的指导思想和研究方法 / 7
- 第四节 办公室学的特点 / 10
- 第五节 办公室学和其他相关学科的关系 / 13

第二章 职能篇

- 第一节 概述 / 19
- 第二节 当参谋 / 21
- 第三节 抓落实 / 24
- 第四节 做保障 / 29

第三章 业务篇

- 第一节 值班 / 33
- 第二节 办文 / 44
- 第三节 办会 / 55
- 第四节 办事 / 81
- 第五节 机要保密工作 / 96

第四章 机构篇

第一节 办公室机构设置的一般原则 / 107

第二节 我国的办公室设置现状 / 108

第三节 办公室机构的管理和领导 / 112

第五章 运行篇

第一节 办公室的职责范围 / 117

第二节 办公室内部机构设置 / 119

第三节 构建科学合理的运行关系 / 138

第六章 队伍篇

第一节 办公室人员的素质要求 / 147

第二节 提高办公室工作人员素质的途径 / 160

第三节 如何建设好办公室队伍 / 166

第七章 历史篇

第一节 我国古代办公室制度 / 171

第二节 我国近代办公室制度 / 176

第三节 我们党行政办公工作的创建与发展 / 178

第八章 国外篇

第一节 美国白宫办公厅的设置及其运作 / 185

第二节 俄罗斯联邦总统办公厅的设置及运作 / 192

附录一 / 197

附录二 / 204

附录三 / 208

后 记 / 213

Chapter 1

第一章

理 论 篇



办公室学是一门新兴的学科，是一个新的学术领域。它同其他学科一样，有着自己特有的研究对象、研究范围以及研究方法（尤其是研究对象）。在我国，开展办公室学研究，既是我国管理学尤其是行政管理实践对理论的要求和呼唤，也是我国行政管理学界面临的一项重要学术任务。

第一节 办公室学的研究对象和范围

办公室学是以办公室工作规律及其应用为研究对象的一门科学。办公室，作为一个概念，主要是管理领域的一个组织机构和制度设计，也正是在这个意义上讲，办公室学是管理学、特别是行政管理学的一部分，或者说，是行政管理学的一个分支。

毛泽东在《矛盾论》一文中指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”办公室学的研究范围广泛，如果说得具体一些，包括办公室性质、办公室职能、办公室业务、办公室机构、办公室运行、办公室人员以及办公室的发展历史，等等。

办公室作为一个机构和制度设计，其工作有特殊性。在我国现实中，办公室分布领域相当广泛，党政军群和各行业都有自己的办公室，省级以上的党政军群以及部分地市级单位设有办公厅。这些不同系统、不同行业的办公室机构和办公室工作，既有共性，又各有特点和区别，即使在党政系统，办公室（厅）工作的内容和方式也有较大不同。同时，办公室（厅）工作的方方面面、各个侧面，也具有相对独立性。这是一种办公室内部的复杂性和特殊性。

需要特别说明的是，本书中的办公室是广义的概念，包含了各级具有办公室功能的机构。这个意义上的办公室（厅）就简称为办公室。

基于以上原因，办公室也就如毛泽东所指出的，具有“某一现象的领域所特有的某一种矛盾”，可以各自构成一门独立的学科。

因此，办公室学既是一门独立的学科，同时也是一个学科体系或者学科群。

第二节 办公室学的研究意义

办公室是一个单位的中枢部门，无论对于党政机关，还是企事业单位，办公室作用发挥得好与坏，直接决定了整个单位工作的质量与水平。因此，重视办公室工作，加强办公室工作规律研究，对于做好办公室工作意义重大。

办公室工作，在人类政治活动与管理活动史上由来已久。自从有了阶级社会和国家，就有了办公室工作。只是在不同时期，人类对办公室工作的称呼不同，对办公室作用的认识不甚清晰而已。至少从我国来看，对办公室学的研究，远远落后于办公室工作的实践。研究办公室学，是为了总结我国的办公室工作经验，吸收我国古代和国外办公室工作的精华，建立具有中国特色的办公室学，从而提高办公室工作和办公室管理水平，进一步指导和推动办公室工作向前发展，开创办公室工作新局面，更好地服务党和国家工作大局。

任何一门学科的兴起，都是某一特定领域中人类实践发展到一定阶段的产物。自古以来，办公室实践在我国已经积累了丰富的经验，党和国家的事业发展也对办公室工作提出了新的更高的要求，这就需要我们对办公

室工作进行系统的研究。目前，办公室工作很大程度上是个人经验的积累，但是，办公室工作不能指望“师傅带徒弟”模式来推进，散落在茫茫人海中的个体经验的贝壳，需要穿成美丽的项链。只有依靠理论的指导，才能在整体上推进办公室工作水平的提高，可以说，办公室学的兴起不仅是必要的，也是紧迫的。

一、更好地适应新时期党和国家的中心工作对办公室的新要求

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，一方面确立了“中国梦”这个我们民族奋斗的美好蓝图；另一方面脚踏实地抓落实，强调要用抓铁有痕、踏石留印的精神来抓落实。习近平总书记在《关键在于落实》一文中指出：“我们党坚持以马克思主义为指导，善于把远大目标、奋斗目标同脚踏实地、埋头苦干紧密结合起来。”“我们的所有成就，都是干出来的。这里的关键，就是始终注重抓落实。如果落实工作抓得不好，再好的方针、政策、措施也会落空，再伟大的目标任务也实现不了。”在党和国家重大决策部署落实过程中，各级办公室（厅）是主要承担者和督促者。因此，研究办公室学，不是没活找活消磨时间，不是为了学问而学问，不是搞经院哲学，更不是关起门来坐而论道，而是寻找办公室工作的规律，掌握规律，运用规律，推动办公室工作上台阶，保证党和国家重大决策部署能够真正得到贯彻落实。

二、更好地适应新时期办公室队伍建设的新要求

谋事在人，成事也在人。人是一切社会实践活动的主体。人的素质是各行各业事业成败的关键。再好的蓝图，再好的制度框架，如果离开了人，离开高素质的人，都是一句空话。办公室工作本来就十分重要，不仅如此，

改革和发展对各行各业的办公室工作提出了越来越高的要求。

这就决定了办公室队伍必须是一支高素质的人才队伍，不仅具有较高的政治理论水平，还需要具有较高的办公室工作职业素养和工作能力。这两者都要具备，缺一不可。从目前我国办公室队伍的实际状况看，与上述要求还有一定的距离。高素质的办公室队伍从哪里来？一靠实践，在办公室工作实践中边干边总结边提高，办公室实践是一本无字大书，实践出真知，这是最基础的路径。二靠学习，包括有组织的学习和自学。培养办公室人才，不能像过去那样“师傅带徒弟”的手工业方式，必须采用现代培训的方法，以规范的办公室教材为依据，集中地、系统地培训，才能适应工作的需要。

个体的工作经验，包括行政工作经验，是需要学习的，而且也可以传授，这一点没有人会否认，但是大规模培训办公室工作人员，必须用现代培训的方式，手工业的“师带徒”以及个体之间的口口相传远远不够。

学习必须有理论，有教材，至少有学习材料。对办公室工作进行理论概括，使之系统化、理论化，找出办公室工作规律，阐明办公室工作规律，形成文字文件，供办公室工作人员学习使用，是加强办公室人才队伍建设的重要保障，也是办公室工作的一项基础性工程。

三、进一步丰富和繁荣我国公共管理科学

在长期的办公室工作实践中，广大办公室的同志在完成本职工作的同时，对办公室工作规律进行了积极探索，积累了丰富的经验，但是这些经验还是分散的、零碎的，缺乏系统化和条理化，甚至有的同志认为，办公室工作庞杂，属于事务性工作，没有理论可言。因此，开展办公室学研究，可以使这些分散的、具体的工作经验，上升为系统化、条理化的科学理论，

从而更好地指导办公室工作。

不仅如此,开展办公室学研究有利于打破办公室的神秘“面纱”,办公室学不是玄学,也不是厚黑学,更不是讳莫如深的宫廷学,它是管理科学的一部分,是坦荡的、阳光的,可以在大庭广众之下传授宣讲的科学。研究办公室学,就是要还原办公室学的本来面目,昭示它的真谛所在。

第三节 办公室学的指导思想和研究方法

开展办公室学研究,必须采用正确的指导思想和研究方法。办公室学是指导我国办公室工作的科学,开展办公室学的研究工作,必须用马克思主义的立场、观点和方法,对办公室工作进行全面研究和综合分析,并批判地吸收我国古代和世界各国办公室工作的经验以及其他学科的一切有益知识,创立具有中国特色的办公室学。这是我们开展办公室学研究必须坚持的指导思想,是一个必须明确的思想,关乎开展办公室学研究的方向。

开展办公室学研究,总的方法是理论联系实际。办公室学是一门应用学科,实践性强,来自于实践,回归实践,并紧密服务于实践,因此,开展办公室学研究,必须注重理论联系实际这一总的研究方法。从事办公室工作的同志,研究办公室工作具有得天独厚的优势,试想,一个作家为了写一部作品,需要深入生活一段时间才行,而作为办公室工作人员,我们就生活在办公室工作这片热土上,没有理由不去珍惜和利用好这一条件。在这个总的原则下,研究办公室工作,可以采取以下一些具体的方法。

一、经验总结法

经验总结法，就是从总结办公室工作的经验入手。客观地说，办公室工作的既存经验是十分丰富的。远的不说，中华人民共和国成立以来我国党政以及其他系统的办公室，在各级党委和政府的领导下，在社会主义革命和建设中，在我国改革发展的进程中，取得了许多符合我国国情的成功经验，为保证党和国家各项领导工作的顺利进行，发挥了应有的作用。这些实践中的好的经验，如办公室工作的指导思想、办公室工作的指导原则、办公室职能的设定、办公室内部机构设置的原则、办公室队伍建设的特殊要求，等等，都需要我们作系统的研究和总结，找出其中规律性的东西。总结我们自己过去的经验，是建立中国特色办公室学的基础。任何时候研究办公室学，都不能离开这个根本，否则研究就没有任何现实的意义，成了空洞的经院哲学。

二、联系现实法

联系现实法，就是将办公室学的研究工作，与现实中的办公室工作实际相结合。毛泽东在《实践论》中指出：“通过实践而发现真理，又通过实践而证实真理和发展真理。从感性认识而能动地发展到理性认识，又从理性认识而能动地指导革命实践，改造主观世界和客观世界。实践、认识、再实践、再认识，这种形式，循环往复以至无穷，而实践和认识之每一循环的内容，都比较地进到了高一级的程度。”今天的中国，正处于日新月异的伟大变革中，各个领域都是如此。研究办公室学，就要投身到这个现实中，关注办公室工作的现实变化。一方面，要从现实的办公室工作中汲取营养，因为办公室工作在多年来的发展中，进行了许多新的探索，创造

了许多新的经验，为研究办公室学提供了新的素材，这是极为宝贵的实践储备；另一方面，研究办公室学还要帮助办公室部门研究和解决一些实际问题，提出改革方案和路径选择。比如，如何把握新形势下办公室工作的本质要求？如何认识党政办公室和其他类型办公室的区别？新形势下办公室工作如何吸收借鉴国外办公室工作的有益经验？在新形势下，对办公室人员的素质有何新的要求？等等。类似这些问题，都需要广泛深入地进行调研，认真加以总结分析，特别是总结那些在实践中行之有效的好做法、好经验，摸索出我国办公室工作的规律。

三、总结历史法

总结历史法，就是对办公室工作的历史进行认真梳理，研究得失，取其精华，去其糟粕，古为今用，来充实和完善我国社会主义的办公室学。

自古以来，中国人民在漫长的历史中，创造了灿烂辉煌的中华文化。其中的政治文化，尤其是政治制度文化中，包含了许多与办公室有关的内容，值得我们去挖掘、去整理、去鉴别、去吸收。比如，在历代政府机构中，尽管名称不同，但都建立了办公室制度并积累了一些经验，这些内容，不仅在历代官方古籍中有记载，在一些政治家和文学家的著作中也有体现。这些历史素材都需要我们从研究办公室学的角度进行专业化的研究，这是开展办公室研究的一项基本工作任务。

四、借鉴国外法

他山之石，可以攻玉。在办公室学的研究工作中，我们必须善于学习借鉴国外在这方面有益的经验。人类的智慧是共同的，人类在办公室工作方面的探索和积累，是全人类管理智慧的结晶，要大胆借鉴，善于借鉴，

以促进我国办公室学的发展。在过去的一个时期内，人们对国外办公室工作的历史和现状了解较少，研究更是无从谈起。现在是全球化的时代，国际交往越来越密切，尤其是文化及学术交流越来越多，这就为我们研究国外办公室工作提供了很好的条件。从本质上讲，办公室作为行政管理或者公共管理活动的一部分，或者作为一种制度设计，在性质不同的国家，其本质是不同的，但是，这并不妨碍或者影响我们对他们的做法和经验加以借鉴。其他国家办公室学研究的一些做法和经验，我们也可以借鉴和吸收，但是，借鉴和吸收的前提是我们必须坚持以我为主原则，不能照抄照搬。要广泛收集各国好的经验，作为建设我国办公室学的素材。要去粗存精，善于消化吸收，最终达到为我所用的目的。无论学习借鉴什么，都是为创建和发展我国的办公室学服务的，这个宗旨须臾不能忘记，须臾不能偏离。

第四节 办公室学的特点

办公室学是一种由办公室工作升华而来的理论，它具有以下几个特点。

一、政治性

办公室学是一门政治性很强的学科，这是由其研究对象和目的所决定的。办公室工作在阶级社会中，是为一定的阶级、一定的国家和社会集团服务的，特别是党政机关的办公室，是直接为其阶级和国家的各级领导和

领导机关服务的，具有鲜明的政治性。不同历史时期，不同社会制度，不同阶级和国家，对办公室工作有着不同的要求。因此，作为研究办公室工作的办公室学，也就具有很强的政治性。对于不同时期的办公室工作，要以马克思主义的立场、观点和方法，进行历史的、阶级的分析，不能笼统地只做一般性、业务性的研究，更不能把某一历史时期的特殊规律和方法，不加区别、不做分析地套用到各个历史时期的办公室工作中。不同的国家、不同的社会制度，有着不同的办公室学。资本主义国家的办公室学，是为资本主义社会制度 and 经济制度服务的；社会主义国家的办公室学，是为社会主义制度服务的。社会主义办公室学，作为社会主义办公室工作的科学总结和理论体现，必然带有鲜明的社会主义特点。在现阶段，我们中国特色的社会主义办公室学，要坚持四项基本原则，适应改革开放要求，提高工作效率，发挥好办公室工作的各项职能，为实现中华民族伟大复兴的中国梦服务。

二、应用性

学科分为基础学科和应用学科。基础学科对于实践具有指导作用，但是，这种指导往往具有间接性的特点。与之不同，应用学科对于社会实践的指导和服务是直接的。办公室学是一门实践性和应用性很强的学科。它来自于实践，直接服务于实践，与实践具有非常紧密的联系，因此，是一门典型的应用学科。办公室学的研究对象是办公室工作，一方面，它所分析和概括出来的关于办公室工作的指导思想、指导原则以及各项具体工作的理论和方法，对办公室工作的各个方面都起着指导作用；另一方面，办公室学的产生和发展，也离不开社会的需要，离不开我国社会主义现代化建设的实践，离不开办公室工作的客观实际。理论