

兰州军区政治研究室 编

论新时期军队政治机关建设

新疆人民出版社

论新时期军队 政治机关建设

兰州军区政工研究室 编

新疆人民出版社

论新时期军队政治机关建设

兰州军区政工研究室 编

新疆人民出版社出版发行

(乌鲁木齐市建中路54号)

新疆商业学校印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6.75印张 2插页 150千字

1988年4月第1版 1988年4月第1次印刷

印数: 1——8600

ISBN7-228-00487-6 /D·29 定价: 1.90元

目 录

适应军队建设指导思想的战略性转变

努力建设高效能的政治机关(代序)……王茂润(1)

论政治机关体制改革问题……祖书勤 王建民 郑复新(8)

试论政治机关决策科学化问题……杨观生(21)

政治机关防止和克服官僚主义需要

研究解决的几个问题……王建民(30)

✓ 增强政治机关活力问题研究……智勇备 曹务权(41)

对越防御作战实践对平时政治机关

建设的几点启示……吕兴元 柯汉明(50)

发挥政治机关整体效能之管见……李平安(57)

发挥政治机关整体效能的实践与思考……王天晞(66)

提高政治机关工作效率若干途径探讨……刘平利(73)

✓ 政治机关行政效能低的表现及原因简析……杨观生(81)

当前政治机关思想建设方面存在的

问题和改进建议……郑颖生 李中越(88)

✓ 改进和加强在职培训工作提高政治

机关干部业务素质……刘继福 郑复新(94)

师团政治机关干部在职培训初探……苏明启 孙义武(103)

加强政治机关干部效能考评是提高

政治工作效率的重要一环…………… 侯敬智 (110)

① 政治机关干部编成和素质结构问题…………… 王振西 (117)

浅议政治机关干部的选拔标准与渠道…………… 王昌林 (125)

稳定政治机关干部队伍问题探析…………… 廖 云 (133)

提高政治机关干部素质问题探讨…………… 李 军 (141)

浅谈怎样当好团政治处主任…………… 王皇义 (147)

政治机关干部工作能力及提高途径

…………… 石惠卿 解瑞亭 (152)

① 努力提高政治机关干部的业务素质

…………… 党万录 王明利 (158)

② 完善政治机关工作制度的调查与思考

…………… 陈旭榜 于鉴之 琚再强 岳朝晖 (166)

新形势下政治机关制度建设方面的问题和建议

…………… 赵连臣 赵春生 (177)

政治机关工作目标管理初探

…………… 窦 坚 孙玉贤 田之章 (185)

浅谈后勤部队政治机关建设…………… 杨太平 (193)

军分区干部来源变化后如何加强政治机关建设

…………… 孔令纪 林化增 高平均 (200)

浅谈如何加强边防团政治处的服务职能建设

…………… 窦清长 孙东升 由清波 (205)

适应军队建设指导思想的战略性转变 努力建设高效能的政治机关(代序)

兰州军区政治部主任 王茂润

近几年,各级政治机关适应军队建设指导思想战略性转变的要求,狠抓了自身建设,较好地发挥了职能作用,推动了部队政治工作的开展。尤其是精简整编后,根据政治机关面临的新情况,就在新形势下如何加强政治机关的建设,进行了研究和实践,取得了可喜的成果。《论新时期军队政治机关建设》一书,比较系统地论述了新时期军队政治机关的地位、作用、人员构成、内部活动、干部素质、工作效率、目标管理、科学决策、制度建设等方面的内容,回答了政治机关建设中遇到的新问题,为充分发挥政治机关的整体效能和服务、保证作用,提出了富有启示性的新见解。但必须看到,我们对新时期政治机关建设的研究刚刚开了个头,许多问题有待在实践中进一步探讨。

精简整编以来,各级政治机关建设的形势是比较好的,经过组织调整,机关干部年龄和知识结构有了较大的改善;干部的短期培训和岗位练兵等在职学习得到了重视,人员业务素质与工作要求不相适应的状况正在逐步改变;坚持深入实际调查研究,解决问题,到实地、讲实话、办实事、求实效的作风进一步发扬。不少单位还适应新的编制,注意理顺机

关内部的关系，建立了一些规章制度，机关的基础性建设有了加强。

但是，政治机关建设还存在不少薄弱环节。这方面的问题，概括起来主要是“三个不适应”：思想观念同军队建设指导思想战略性转变的新形势不适应；干部素质同部队政治工作新情况、新要求不适应；工作作风和方法同新的组织编制体制不适应。这就造成了一些机关官僚主义比较严重，工作效率不高，上不能很好地为党委、首长当参谋，下不能有效地对部队政治工作实施指导。中央军委《关于新时期军队政治工作的决定》指出：“政治机关要加强自身的思想建设、组织建设和业务建设，树立领导就是服务、机关要为部队服务的思想，发扬重调查、多研究、讲真话、办实事的好作风。”如何落实这一要求，把政治机关建设成政治坚定、组织精干、素质优良、作风扎实的高效能的党委办事机关和政治工作领导机关，是摆在我们面前的一个重要而紧迫的任务。加强政治机关建设，需要解决的问题很多，当前重要的任务是：

一、努力提高政治部（处）主任的自身素质

政治部（处）主任是机关工作的领导者和组织者。机关工作质量如何，在很大程度上取决于主任的自身素质。目前一些政治机关工作效率不高，主要是整个机关干部素质较低。对此，各单位已有所认识，并采取了一些措施着手解决。但相比之下，对提高政治机关领导素质这个更为重要的问题，不少单位却重视不够。解决这方面的问题还缺乏有效的办法和得力的措施。政治机关建设水平的提高，有赖于主任素质的提高。据调查了解，目前不少政治机关领导的自身

素质不适应工作需要，甚至有较大差距。有的缺乏科学领导和机关业务知识，工作无计划、无重点；有的缺乏谋略意识和创新精神，不善于从全局上去发现问题；实施工作指导，限于日常事务，工作平平淡淡；还有的既不熟悉机关工作，不善于抓机关建设，又缺乏指导基层的能力，工作不大称职。因此，抓政治机关建设，必须把提高主任的自身素质摆在一个突出的位置上。

现在的政治部（处）主任大都是精简整编中调整配备的，经过两年多的实践，需要对他们的素质和工作状况进行一次考察分析。通过考察，对那些有工作热情，但缺乏经验和能力的，要采取具体措施给予帮助；对虽有一定能力，但不积极工作的，要进行批评教育；对个别不适应做机关领导工作的，要调整。根据考察的结果，要有针对性地抓好政治部（处）主任的业务学习和培训。要重视短期培训，组织政治部（处）主任集中研究探讨部队在贯彻执行党对军队重大方针政策中的问题，研究探讨如何卓有成效地抓好机关自身建设的问题，提高他们进行宏观指导的能力和组织开展各项业务工作的能力。要指导政治部（处）主任搞好在职自学，定期检查督促。在职自学除了学习和掌握机关业务知识外，主要是学习基本理论和现代领导科学知识，以及与政治工作相关的新学科知识。为了有利于政治部（处）主任在工作实践中积累经验、增长才干，还要注意在组织上保持相对稳定。一般情况下，政治部（处）主任在现职岗位上至少应稳定3年以上。而要做到组织上相对稳定，很重要的一条是把好选拔关。对选拔对象要进行全面考察，不仅要看他的德才情况，还要看他是否具有部队工作经验和机关工作经验，

真正把那些适合作政治机关领导工作的干部选拔到主任岗位上来。

二、重视加强政治机关根本性和长远性的基础建设

过去,政治机关建设存在一个突出问题,就是碰到什么抓什么,什么问题突出抓什么,权宜之计多,着眼于治本少,缺乏总体、长远的设想和安排。因此,官僚主义、效率不高的现象难以克服,影响了机关职能作用的发挥。比如:“文山会海”的问题,解决了这么多年,现在还是一个突出的问题。又如:机关忙乱问题上下都在喊,也想了不少解决的办法,但成效不大。再如:机关干部业务素质低的问题在整编后就暴露出来了,尽管各单位抓了培训工作,但仍是零打碎敲、时断时续,没有大的起色。这些情况说明,抓政治机关建设,必须重视抓带根本性的基础建设。

军队建设指导思想实行战略性转变,要求我们必须改变过去那种在机关建设上被动应急的状况,着眼长远,打牢基础,搞好根本性建设。一是要理顺工作关系。应根据各级机关的功能和职责,自上而下地合理划分职权范围,实行分级管理,逐级负责。要统筹计划和组织协调机关工作,对中心工作要明确主管部门和配合部门,对阶段性重大工作要集中力量协同作战,对“边缘性”工作要明确分工、归口负责。这样,围绕一个目标,上下机关各负其责,机关内部协调一致,就能形成一个和谐有机的整体。二是要建立科学的工作程序。一级机关,从领导到一般干部,都应依据所承担的责任对基本工作程序作出明确严格的规定。开展一项工作,作出一项决定,先干什么,后干什么,要经过哪些环节,都必须程序化。工作程序要注意前后相连、左右衔接,必要的环节不能

少,重复的环节要去掉。三是完善各项规章制度。制度是机关工作和管理正规化的基本保证。要对如何加强政治机关制度建设认真地研究。当前政治机关亟需要搞好科学决策制度、计划工作制度、组织协调制度、考评奖惩制度等工作制度的建设;除此之外,还应建立组织人事制度、党组织生活制度、监督检查制度等。对这些制度,各单位已经有了的要很好地坚持,还没有的要尽快建立,不完善的要逐步完善。

三、把提高干部业务能力同解决思想问题结合起来

精简整编后,政治机关新成份增多,尽快提高干部素质是当务之急。针对干部业务不熟悉的问题,各级机关都采取了一些措施,组织干部学习业务,使他们尽快胜任本职工作。这是很必要的,要继续抓下去。但是,机关干部的素质不仅是业务能力,而且包括思想素质。

现在,有些单位对机关干部的思想政治工作有所忽视,长期不搞思想教育,二三个月不安排干部过组织生活。时间一长,各种思想问题就暴露出来了。有的干部考虑家庭、后路多,没有心思学习和钻研业务,进取精神差;有的不能正确对待职务待遇,工作不安心;有的思想作风不端正,弄虚作假;更为严重的是,近些年来,部队政治机关中陆续发生了个别干部观看黄色录像、贪污受贿等严重违法乱纪问题。这方面的教训告诉我们,机关建设不能只抓业务,不抓思想。在机关建设中要把抓业务同抓思想结合起来,二者不能偏废。

政治机关要把思想建设放在首位,对干部在政治思想上严格要求,保证不出政治性的问题,不发生思想意识、道德品质、经济方面的问题,使政治机关成为部队精神文明建设的表率。抓思想工作,要适应机关的特点。机关人少事多,

下部队蹲点、代职、调查研究多，人员难以集中；业务分类多，工作独立性强，思想情况不易了解。这就要求我们在思想政治工作中注意以下几点：一是多谈心，及时掌握干部的思想问题和实际困难，积极帮助解决；二是发挥机关党组织的作用，严格组织生活，加强对干部的监督和管理；三是布置工作任务，同时提出思想方面的要求，总结工作，对干部的思想情况进行讲评；四是在工作阶段和任务转换时，适当集中时间进行思想整顿，解决一些带倾向性的问题。这几条是多年来加强政治机关思想建设行之有效的办法，应该坚持下去。

四、坚持在抓部队政治工作中促进和检验机关自身建设

抓政治机关自身建设同抓部队政治工作，是密切联系、相辅相成的。组织和指导部队政治工作，能促进和检验机关建设；机关建设搞好了，又能加强对部队政治工作的指导。但是，从实际情况看，一些单位对抓自身建设与抓部队政治工作的关系处理得不够好。有的离开服务、保证的职能作用，孤立地抓自身建设，使机关建设脱离了部队政治工作的实际需要；有的只想在抓部队政治工作上出成果，很少在自身建设上用心思，以抓部队政治工作代替自身建设，这两种倾向都是不对的。

政治机关应该把抓自身建设同抓部队政治工作有机地结合起来，坚持一手抓工作，一手抓机关。抓机关，要一手抓工作，一手抓建设，两者并举，互相促进。要做到这些，一要以部队为镜子，透过思想政治工作方面的问题，检查机关自身建设存在的薄弱环节。比如：下面有些工作难以落实，就要看看机关的工作指导是否符合实际；下面出现报喜不报

忧、作表面文章的问题，就要看看是不是机关思想作风不正；下面发生了事故、案件，就要看看是不是由于机关的官僚主义造成的，等等。二要注意在指导部队政治工作的实践中加强自身建设，坚持抓工作促建设，抓建设促工作。在机关抓干部的学习培训，是搞好自身建设的重要形式；下部队调查研究、指导工作，也是加强自身建设的重要途径。通过深入实际，摸索思想政治工作规律，增长做好工作的才干；通过蹲点代职，与基层干部战士实行“五同”，培养密切联系群众的作风；通过与干部战士的直接对话，倾听基层同志的意见和呼声，增强为基层服务的观念。这样，不仅能促进机关建设，而且能提高工作的成效，有利于防止和克服抓机关与抓部队“两张皮”的现象。三要在总结推广部队的先进典型中，重视学习适用于机关的好经验。抓典型是领导机关指导部队工作的一个基本办法，也是一项经常性的任务。机关向部队推广典型，自己应该首先学好典型，运用先进个人的事迹教育激励机关干部，运用先进单位的经验指导机关自身建设。机关抓典型、学典型，既可以使机关建设不断获得新的动力，同时还能够带动部队形成一种学习先进、争当先进的好风气。

论政治机关体制改革问题

祖书勤 王建民 郑复新

我军政治机关的体制，基本上是战争年代形成的。建国以后，由于军队建设指导思想立足于时刻准备打仗，政治机关建设偏重于适应临战需要，对如何从和平时期建军的要求出发，改革政治机关体制研究得比较少。近几年来，党中央、中央军委采取一系列重大步骤，对军队体制包括政治机关体制进行了调整和改革，使之逐步趋于合理和完善。但是，从实践看，政治机关体制上存在的问题还相当突出，官僚主义、效率不高的现象还难以克服，严重影响着政治机关职能作用的发挥。因此，进一步改革、完善政治机关体制，仍然是一个需要研究和解决的问题。

一、关于政治机关组织编制问题

合理的编制是政治机关发挥高效能的组织基础。如何使机关的组织编制更加合理、科学，是政治机关体制改革的首要任务。近年来的几次整编，虽然对解决机构臃肿、人浮于事的问题起了一定的作用，但基本上是追求砍机构、减人员的形式目标，很少考虑如何从编制上体现工作重心的变化、结构功能的合理和职能作用的发挥，以致现行编制不能很好地适应和平时期军队政治工作面临的新情况。从调查情况看，政治机关编制体制改革，要重视克服以往这方面存在的弊

端，着眼于我军现代化建设的发展，注意把握以下几个原则：

（一）要适应和平建军时期政治工作面临的新任务。

政治机关编制的确定，应以政治工作的任务为依据，设什么部门，不设什么部门，哪些部门力量要加大，哪些部门人员要减少，都要与政治工作任务的变化相适应。军队建设指导思想实行战略性转变后，政治工作不仅要围绕和服务于军队现代化建设这个中心，保证提高部队战斗力，而且要服从于国家经济建设的大局，保证军队成为社会主义建设的重要力量。在具体工作内容上，除了要完成一些传统性的任务外，又增加了培养军地两用人才、军民共建社会主义精神文明、学习科学文化知识、支援国家重点工程建设等许多新的任务。这些变化，在政治机关现行编制中没有完全体现出来。以群众工作为例，在和平时期，各种社会活动明显增多，支援经济建设和抢险救灾的任务加重，军民共建活动的组织工作量很大，处理与地方的关系也要花费很大的精力，象解决房产、土地、草场、水源纠纷、生产经营中的军地利益矛盾和干部家属子女就业、入学问题，等等。工作任务的大量增加，客观上要求群工部门的力量要相应加强。可是，上次整编恰恰削减了群工部门的机构和人员，尤其是集团军以下单位，大量的具体工作要他们去做，却撤销了群联处（科），只在秘书部门编配一名群联干事。文化工作也存在着类似情况。部队文化工作，本来应该随着人民群众物质文化生活水平的日益提高而不断加强，可是军以下单位不设文化部门，文化工作的力量与干部战士对文化生活的需求很不适应。

（二）要着眼结构功能的科学性和有效性。

按照领导科学的基本原理，一级机关编制就是一个系统，系统功能的有效性如何，很大程度上取决于内部结构排列组合是否科学。从政治机关现行编制看，结构功能存在着一些明显缺陷：一是残缺不全。政治机关作为部队政治工作的领导机关，其结构功能应该包括决策指导、综合研究、参谋咨询、协调执行、监督检查等方面，而现在机关部门设置和力量使用基本上是偏重于协调执行和监督检查，综合研究力量很弱。大军区只在办公室编制序列中设了一个五人研究室，军一级单位还没有专门的研究机构或人员，这同政治、经济、军事、科学技术飞速发展的形势和实现科学领导的客观要求是不相适应的。二是交叉重叠。现在一些机关部门设置重叠、功能交叉，一项工作由好几个部门管，造成工作重复或脱节。比如：同是干部工作，选拔配备和离退休却分别由干部部和老干办两个部门管。又如：党委班子建设，干部部门只管组织配备，组织部门只管思想建设。文化部与创作组在编制设置上也存在类似问题。三是缺乏稳定。一个机关的结构功能具有客观性，适应客观要求而确定的编制，就应该具有法规性，不应随意变动。现在的情况却是，编制本身缺乏充分的科学论证，几次整编，有些部门和人员减而复增，增后又减，定编后，经常出现因强调某项工作重要而随意增加机构和人员的现象；另外，遇到重要任务，总要设立一些临时机构，结果临时机构林立，架空了职能部门，造成机构功能的紊乱。

（三）要体现出各级政治机关的职能作用。

政治机关的编制应与其职能作用相一致。在总体上，政

治机关作为党的工作机关和部队政治工作的领导机关，从总政治部到团政治处，职能作用是相同的，但就各级职能作用的范围和特点来看，又是有区别的。这种区别大致可以划分为三个层次：总政治部和大军区政治机关可视为宏观层次，军、师政治机关可视为中观层次，团政治处可视为微观层次。现行编制对这种层次上的区别没有明显体现出来，各级的编制基本上都是按照政治工作的业务分工设置的，有多少方面的业务，就设多少个部门，一个部门有多少项工作，就设多少个处（科），并且越往上分工越细，编制越大。这样，就带来了以下几个问题：高级机关的业务部门往往陷入具体工作的小圈子，忽视对全局的了解和研究，很难从宏观上对下进行指导；上下之间过分强调业务对口，上面有一个什么部门，下面也要设相应的部门或专职人员，形成了条块分割；各个业务部门、业务系统，基本处于自成体系、自我服务的封闭状态，很少关照到左邻右舍。以往政治机关在工作指导和工作作风上存在的问题，之所以长期难以解决，其根源很大程度上就在于编制没有体现出各级机关的职能作用。

二、关于建立政治机关科学决策系统问题

政治机关既是本级党委实施决策的参谋咨询机关，又是所属部队政治工作的决策机关。随着国家和军队现代化建设的发展，对机关决策科学化的要求越来越高。从目前政治机关实际看，决策系统由于缺乏支持系统和严格的程序，决策的盲目性和随意性很大，正确与否无从检验，出现失误也难以及时纠正。因此，建立科学的决策系统，是政治机关体制改革的一个重要目标。

（一）要完善决策系统的组织体系。

完整的组织体系是决策科学化的组织保证，它应由全局性的宏观决策中心、参谋性的咨询反馈信息中心和指导性的监督执行中心组成。这“三个中心”的作用，现在实际上平均分散在政治机关的各个业务部门，每一个部门都是集决策、参谋、执行等多种功能于一体，形不成完整的组织体系，结果造成决策研究力量薄弱，信息反馈不灵，执行机构庞杂，影响决策的科学性和有效性。解决这个问题，就要根据决策系统的客观要求，健全“三个中心”，即宏观决策中心，以政治机关领导为核心，秘书部门为办事机构，基本职责是通过对全局性问题的综合研究，进行宏观决策。咨询反馈中心，以研究部门为骨干，以业务部门为依托，基本任务是组织和发挥所属部队信息网络的作用，为领导决策提供准确、完整、有用的信息；在对部队情况进行定性定量分析的基础上，搞好决策前的论证研究，提出最优决策方案或决策咨询意见，供决策中心参考和选择；收集决策执行过程中的反馈信息，为决策中心修正原有的决策方案或进行追踪决策提供依据。监督指导中心，以业务部门为主，纪检、检察、报社、信访等部门配合，主要任务是监督所属部队正确执行决策，并按专业分工给予必要的指导，同时还要监督决策系统本身是否出现失误，发现偏差后及时进行调整与修正。

（二）要加强决策系统自我控制。

科学的决策系统必须具有自我控制的能力，才能保证决策的稳定性和严肃性。而现在政治机关的决策系统，除了尚未形成体系外，在决策中不能有效地进行自我控制也是一个突出的问题。主要表现在：前后决策互相冲突，有时事无巨细都作决策，导致工作中的多中心，使下属无所适从；决策