

JIGUANGUANLIDE
YUANLIYUFANGFA

21世纪公共行政系列教材

机关管理的 原理与方法

中国人民大学行政管理学系 组编
赵国俊 陈幽泓 编著

JIGUANGUANLIDE
YUANLIYUFANGFA
21世纪

JIGUANGUANLIDE
YUANLIYUFANGFA

中国人民大学出版社

21 世纪公共行政系列教材

机关管理的原理与方法

中国人民大学行政管理学系 组编

赵国俊 陈幽泓 编著

中国人民大学出版社

机关管理概述

本章概要介绍了机关管理的基本概念，以及我国机关管理的体制，阐释了机关管理的基本原则。

第一节 机关与机关管理

一、机关

“机关”一词的本来意义，指器械上能发动和控制全体的部分。引申到人类社会是指国家、政党或其他社会组织为实现其职能而建立的固定机构。本书所涉及的机关正是这种意义上的概念。

任何一个社会组织要实现自身的职能，都必须在很大程度上依赖机关的作用，失去机关往往就意味着组织失去了活力，意味着组织失去了秩序，甚至意味着组织陷于瘫痪。之所以如此，概源于机关所具备的三项基本功能：发动功能、控制功能、代表功能。

发动功能——机关是作为组织肌体上的心脏而存在的，只有它可为组织提供动力来源，促使整个组织围绕特定目标运动起来。如中国共产党中央委员会就是中国共产党组织的最高领导机关，正是她为全党围绕党的最终目标和现阶段目标

而展开的一系列活动提供着源源不断的动力。

控制功能——作为组织的中枢，机关可以多种方式指挥、协调、监督组织的各项活动，使其有序、有效地展开。组织是特定的人群整体，要达成自己的目标必须自始至终同一切无序和低效现象进行斗争。而秩序和效率的建立，需要有权威地发号施令，协调步调，不断纠正一切脱离目标的偏向。这一使命的承担者就是机关。在一定意义上可以说，人们设置机关正是出于对机关控制功能的需要。

代表功能——机关作为组织实体的存在形式，可在法律规定的范围内，成为组织的代表，代表其对外承担义务、行使权利。如按照法律规定，中华人民共和国国务院就是中华人民共和国中央人民政府的代表；按照《中国共产党章程》的规定，中国共产党中央委员会对外代表中国共产党。

当然，真正意义上的机关都是具有正式性质的，这种正式性质主要是要求被视为“机关”的固定机构必须具备三个要素，即必须具备三个条件：按照法定的程序建立和组织；具有法定的权威；具有独立活动的能力。

按照法定的程序建立和组织——这是使机关获得合法地位和权力的保障。国家以宪法、法律、法规的形式对各类机关设置的程序规则、组织和运行规则进行了规范，政党和其他社会组织也大都以章程等规范性文件作出同类的规定。任何机关只有依照这些规范的程序和规则去建立和组织，才能取得特定的法律地位，才能在特定强制力的保护之下，以自己的名义承担义务责任，行使权力，获得利益。

具有法定的权限——机关在取得合法地位的同时，也就有了为法律所规定、所承认的职权范围，机关能够而且只能在这样的范围内行使权利。具有合法地位的机关应当独立地拥有如下基本权利：独立的机构编制，独立的预算权、决算权、人事任免和调配权、对外正式行文权、组织规则编制权等。有无这些权利是机关与机关内设机构的重要区别，机关内部设置的机构均没有这些方面的权利。

具有独立活动的能力——这里的独立活动的能力，主要是指在可独立支配的人力、物力、财力、权力保障下，独立自主地处置、解决一定范围内社会事务的条件。不具备，或者不完全具备这种条件的机构，仍然不是真正意义上的机关。

从以上的简单分析中，我们可以得出这样一个结论，机关就是指国家、政党或其他社会组织为实现其职能而建立的具有发动、控制、代表功能，按照法定的程序建立和组织，具有法定的权威，具有独立活动能力的固定机构。

不难看出，我们这里所说的机关确实是一个十分宽泛的概念，任何社会组织，不管是非营利性的公共组织，还是营利性的经济组织；不管是国家，还是政党，或者是人民团体；不管是企业单位，还是事业单位；不管组织的性质是立

法性的、司法性的，还是执法性的，是专业性的，还是综合性的；不管组织的职能是什么，是简单，还是复杂，它们都需要有，客观上也都实际存在以上所说的这种“固定机构”。本书所称的“机关”就是这种宽泛意义上的机关，本书所介绍的“机关管理”原理原则和方法技术，也是普遍适用于这些“机关”当中的，只是由于本书是主要供公共管理类专业，特别是行政管理专业使用的教材，因此，在内容方面侧重满足公共组织，特别是其中行政组织机关管理的实际需要。

二、机关管理

如果从字面的意义上去理解，“机关管理”应当是以机关为对象的管理，而实际上，作为公共管理类专业教育课程的“机关管理”所针对的对象范围却要小得多。个中道理十分简单，主要是为顺应客观工作实际及其发展的需要，顺应专业教育的规律，满足构筑合理的课程体系结构的要求。

首先，这里的“机关管理”只是对机关自身事务活动的管理，而并不针对机关的职能活动。

按照机关工作活动的功能和性质，这些工作活动可以分为职能活动和事务活动。

职能活动也可以称之为业务工作，每一个机关都有其特定的职能以及为实现这些职能而开展的职能活动，如各级教育行政机关（教育部、教育局等）是各级人民政府主管教育工作的职能部门，其基本职能就是：振兴教育，改革教育，综合管理教育。围绕这一基本职能，教育行政机关要开展一系列职能活动，如贯彻执行党中央、国务院及上级人民政府有关教育工作的路线、方针，拟定教育工作的指导思想、政策、基本法规和重要规章制度；编制有关教育事业的发展规划，研究确定教育事业的发展重点、规模、速度和步骤；指导、协调和监督教育规划、计划的实施；组织和指导教育改革，建立适应社会主义建设需要的教育体制和运行机制；宏观管理和指导辖区内基础教育、高等教育、职业技术教育、成人教育、师范教育、民族地区教育和广播电视教育等工作；指导、推动各类教育的课程发展以及教材、图书资料和实验室的建设工作；指导和推动高等学校的科学研究工作；指导、管理高等学校和科研机构培养研究生的工作；拟定普通高等学校、成人高等学校、中等专业学校招生和毕业生分配计划，以及提出改革的方针、政策，并指导贯彻实施；指导高等教育、中等专业教育的学力考试；参与指导资格考试和证书管理工作；统筹规划各级各类教师队伍的建设和培养工作；主管各级各类学校教师的职务评聘工作；参与拟定教师工资待遇政策；拟定教育系统劳动、工资、人事管理工作的具体政策和规章制度；指导各级教育行政干部

队伍的建设；按照干部管理权限任免直属高等学校、代管单位和所属企、事业单位的主要领导干部；拟定教育基建投资、事业经费、人员编制和统配物资设备的管理制度及定额标准的原则；拟定筹措基建投资、教育经费的方针、政策和法规；管理国外对我国的教育贷款和援款；拟定教育外事工作的方针、政策与规定；归口管理教育对外交流工作、出国留学人员工作和来华留学人员工作，以及同港、澳、台地区的教育交流；负责实施对外智力开发援助计划；检查和监督下级政府及教育行政部门贯彻执行中央和国务院、上级人民政府关于教育工作的方针、政策，以及有关法规的情况；规划和实施教育管理情报、统计、信息系统的开发和建设工作；办好机关报刊，负责指导教育方针、政策的宣传和舆论监督工作；做好直属高等院校和直属企事业单位的服务、管理工作；指导有关教育学会、协会、基金会等组织的工作，等等。

事务是相对职能而言的，指职能之外但却为实现职能所必须的例行的、程序性的、辅助性的事情的总体。事务活动则是指那些为机关职能实现，为职能活动的有效展开奠定基础、提供服务、创造条件的条件性、辅助性、技术性的活动。如文件工作活动、会务活动、档案信息工作活动、处理来信来访、组织保障和制度规范保障活动，以及后勤服务保障等活动都属于事务活动。

对于机关管理而言，它并不直接针对机关职能活动，对机关各种职能的管理另有其他管理活动专门涉及，如教育行政机关职能活动的管理就属于“教育行政管理”的范畴。机关管理的对象专为与职能活动相对称的事务活动。正是从这样的意义上，机关管理又常常被人们直接称之为“机关事务管理”。

其次，“机关管理”也不是针对机关自身所有事务活动的管理，而只涉及一部分办公事务和后勤事务活动。

机关内部为职能活动奠定基础、提供服务、创造条件的事务活动也具有多样性，按照学科发展需要以及科学分工的要求，围绕一部分事务活动已形成了专门的管理领域，如围绕组织保障性的事务活动：机关内部机构的设置、人力资源的调配管理等就形成了“人事行政管理”；围绕后勤保障性的财务活动，就形成了“财务行政管理”，等等。这些管理专门以机关中的某项事务活动为对象，有特定的规律可循，有稳定的内容，有规范有效的方法措施体系，有特定的机构和可靠的人力、物力保证，“机关管理”已经不需要也不可能再将其涵盖其中。因此，实际上机关管理的对象只包括那些为职能活动提供信息服务、信息支持、制度保障、安全保障、后勤保障，带有综合性很强的事务活动。如，文件工作、会务工作、档案工作、政务信息工作、制度规范与程序规范建设工作、值班接待工作、信访工作、综合协调工作、办公自动化系统建设工作、新闻发布工作、保

密与安全工作、环境管制工作、后勤供应、生活服务工作，等等。鉴于按照法律法规的授权，以及多数机关职责分工，这些事务的管理责任主要划归给机关的综合办公部门（办公厅、办公室），因此，机关管理又被人们称之为“办公室管理”。

最后，还是让我们尝试着对“机关管理”进行简单的概括：所谓管理，可以理解为以保持或者放大事物的功效为目的，对事物的构成要素及其流通过程所作的规划、组织、监督、控制、协调。据此，机关管理就可以理解为：以为全面提高组织效能提供必要保障为目的，而对机关内部部分办公事务、后勤事务活动的构成要素及其流通过程所作的规划、组织、监督、控制、协调。

三、机关管理的功能

管理活动之所以越来越受到人们的广泛关注，以至于将管理视为社会生命力之所在，将管理与科学技术并称为推动社会历史进步的两大车轮，这当然主要决定于管理确实有一种“神奇”的力量，确实有不可替代的特殊功能。

功能是指事物有利的作用。那么管理究竟有哪些有利的作用呢？对于这个问题，人们的具体看法是多种多样的，见诸于书面文字的具体表述更是见仁见智，千差万别，但对管理功能本质方面的认识却是基本相同的，人们都承认管理的最主要的作用，就在于其能够保持或者放大事物的功效。

系统理论认为，大系统的功能相对于各子系统功能的总和是不守恒的，因此，将子系统联系起来，组合为新的整体，构成大系统，大系统的能力就有可能超过子系统能力的总和，这就是“整体大于部分之和”定理。那么，这种能力的放大是如何实现的呢？人们发现，在人类社会活动领域，这种能力的放大主要源于管理的作用，因为正是管理充当了联系子系统的纽带。虽然管理活动并不能直接创造任何知识产品和物质产品，也不能为这两类产品的生产直接提供能量，但它在子系统之间建立的联系，可以通过信息的流通过程促使事物的要素（子系统）组合实现合理化，使要素在围绕共同目标的流通过程中取得最佳配合关系，从而产生子系统所没有的新的能力，新的功效。这正是我们在日常工作中屡见不鲜的一种普遍现象产生的原因：在其他条件相同的情况下，管理水平越高，工作效能越高。

根据上述道理，我们可以说，机关管理的功能就在于：它可以使机关内部的办公事务、后勤事务的功效得到放大和充分发挥。之所以如此，就在于它能使这些事务的要素构成及流通过程达到最佳状态。

机关内部的各种事务也是由多种要素构成的，人、财、物、信息、制度方法等等都要参与其中，共同发生作用，这就需要保持构成要素的齐全、有效，使要

素之间有最佳的配合关系，而机关管理的规划^①、组织^② 职能的使命正在于此，能力更在于此。

机关内部各种事务的构成要素并不是静止的，而是处于不断运动变化之中的，它需要通过要素有秩序、有实效的流通来创造工作成果，需要通过流通来适应不断变化着的客观环境，满足同样在不断运动变化着的机关职能活动提出的需求。这一特点就需要以有效方式，保证各种要素的流通方向正确，流通过程有秩序，有效率，能保持对客观环境和机关职能活动需求的动态性适应。而我们知道，机关管理的监督^③、控制^④、协调^⑤ 职能正可以满足这些方面的需求。

四、机关管理的基本任务

机关管理的基本任务就是通过对事务活动的构成要素及其流通过程实施科学有效的规划、组织、监督、控制、协调，为机关职能活动的高效展开创造条件、奠定基础、提供保障。要使：

“人尽其才”，即为事务活动的有效运行提供人力资源保证，要通过科学分工、优化组合、完善行为规范、教育培训与激励，合理配置各类从事事务处理工作的人员，明确其职责，提高其素质，充分调动他们的积极性，充分发挥他们的作用。

“物尽其力”，即为机关职能活动提供必须的物质条件，要合理分配、正确使用各种设备、工具、材料和能源，充分发挥其作用，厉行节约，努力降低消耗，力争供求平衡。

“财尽其用”，即为机关职能活动提供基本的财力保证，要量入为出，量力而行，讲成本效益，讲核算，使有限的资金得到合理利用。

“时尽其能”，即为机关职能活动的有效性提供必要的时间资源，要维护事务的时效，以有力措施充分发掘时间的利用价值，合理配置时间，充分利用时间。

“文畅其流”，即为机关职能活动提供包括文件信息在内的各种信息资源，要创造条件，充分利用、有效维护信息资源，使信息流通过程有序、顺畅、有效。

五、机关管理的特性

作为公共管理，特别是行政管理活动的一个组成部分，机关管理具有行政管

① 管理的职能之一，为实现目标要求，在分析预测的基础上，制定对未来行动具有指导意义的方案的行为或过程。

② 管理的职能之一，将机关内部各要素组合为一个有机整体的行为或过程。

③ 管理的职能之一，规定的机构对特定对象的行为过程或效率效果所实施的监察督导。

④ 管理的职能之一，不断了解管理对象各要素的流通状态，纠正流通状态与目标之间偏差的行为或过程。

⑤ 管理的职能之一，统一和调解各项活动、各个方面、各级各类工作人员关系，指导其实现共同目标的过程。

理的一般属性，同时，它也具有一般行政管理活动所不具备的特殊属性。正确认识这些特性，对我们在管理实践中顺应客观规律性，从而取得更好的管理实效创造了必备的条件。

1. 事务性。如前面所说，所谓事务是针对职能而言的，指职能之外但却为实现职能所必须的例行的、程序性的、辅助性的事情的总体。事务活动则是指那些为机关职能实现，为职能活动的有效展开奠定基础、提供服务、创造条件的条件性、辅助性、技术性的活动。机关管理就是对机关内部一部分事务的管理，而非特定职能的管理，因此，它需要研究这些事务自身的规律性，优化这些事务；需要对这些渗透甚至融合在职能活动中的事务进行具体的甚至精细的安排、干预；需要经常性地对有关事务作例行的、程序性的处置。这些特点使机关管理既是对事务的管理，又成为一种管理的事务，其管理活动的主体部分带有明显的例行的、程序性的、辅助性的特点。

机关管理的事务性要求我们在管理实践中，重视对事务、事务活动规律性的研究，同时可以根据实际情况和需要，更加充分地发挥制度化、程序化管理方法的作用。

2. 综合性。机关管理的综合性一是指其管理对象广泛，管理活动内容庞杂；二是指其居于机关工作活动的中枢地位，需要综合处理多种关系，综合解决多种问题。

机关管理的对象是机关内部的一部分办公事务、后勤事务活动。由于这些事务、事务活动要为机关的所有职能活动服务，每一项事务活动又构成一项相对独立的工作（文件、会务、档案、信息、机要、保密、安全、信访、财务、基建、环境、供应、房产、生活服务等工作），事务的构成要素又涉及到人、财、物、信息、时间等诸多方面，事务活动又往往与职能活动渗透交融，这就必然使相应的管理活动变得庞杂起来。面对各有特色的职能活动及其多种多样的需求，面对互有联系又各成体系的一项项工作，面对内容繁杂、性质不一的具体事务，面对职能活动中的事务和事务中的职能，既要管人管事，又要管钱、管物、管信息；既要管程序，管规范，又要管协调关系，管随机事件的处置；机关管理成为名副其实的“管得宽”“管得多”。

在我国，机关管理的内容范围基本上就是机关综合办公部门（办公厅、室）的职责范围。机关综合办公部门历来被称作机关的“神经中枢”，个中原因就在于它所承担的机关管理工作在整个机关工作中居于中枢地位。因为一个机关的职能是可以被各个职能部门分割，也是需要被分割的，而“事务”却不能被分割。在这样的意义上，是“职能”，是职能分割使机关分为一个个的“部分”；是“事

务”，是不可分割的渗透在各个职能部门、各项职能活动之中的“事务”使机关又连接为一个“整体”，这就使事务活动大都成为涉及多方关系的节点，使机关管理居于对处置综合性问题起主导作用的中枢点。这也使机关管理职责主要承担者的综合办公部门在具体管理实践中，能以一种相对超脱的身份（不是职能部门，不分担任任何一项机关职能，没有自己的特殊利益）和各种有权威的方式（源于机关首长的正式授权），协调处理各个职能部门在事务活动中的综合关系，解决各种跨部门、跨业务领域的综合性问题。

机关管理综合性特点，要求我们在管理实践中务必注意从机关整体角度出发考虑和处置各种问题，同时，还应当注意对具体事务进行实事求是的具体分析，充分借鉴和运用多学科、多门类管理方法和技术方法，有切实针对性地解决问题。

3. 技术性。相比较而言，机关管理是行政管理中自然属性较强的部分，突出的表现是它具有较强的技术性。这种技术性主要是指机关管理需要遵行特定的技术规律，需要从事各种管理活动的人掌握特定的技术知识和方法技巧。

机关管理的对象是机关内部的事务活动，这些活动本身就大都具有一定的技术色彩，需要活动的参与者掌握一部分应用性的经验和技巧，有些活动本身就有很高的技术含量，是综合运用多种技术的产物，有些活动本身甚至就可以构成一项独特的技术，如办公自动化活动。这一特点给机关管理带来的直接影响就是，它必须顺应特定的技术规律。

机关管理是一种微观的管理，需要有精细具体且操作性强的管理技术方法体系作为支持。工作简化、质量控制、标准化、程序分析与设计、管理图表绘制等实际上都是特定的管理技术，它们在机关管理中有着很高的利用价值。从发展的眼光看，管理技术在机关管理中有更广阔的应用领域，有巨大的发展潜力。在一定意义上，机关管理的过程将成为综合运用管理技术的过程。

机关管理的技术性要求我们在管理实践中，要尊重技术规律，要钻研并熟练掌握有关的事务处理技术、管理技术。

第二节 我国机关管理体制与管理机构

一、机关管理体制

机关管理体制是指在机关管理过程中制度化的关系模式，它对机关管理有很强的规定性，对包括从机关管理的基本制度规范到具体管理方法措施在内的各个方面都有重要影响。我国现行的机关管理体制有两个特点：

1. 总体上“统一领导指导，分级负责”。国家从总体上以统一制度、统一业务指导的形式管理有关方面的事务活动。具体而言，在行政系统是由国务院办公厅、国务院事务管理局制定并监督实施相应的法规制度和政策，在一些具体事务活动方面对中央国家行政机关及地方各级人民政府的有关工作进行指导。各级人民政府的综合办公部门、事务管理部门除具体管理本机关的相关事务活动外，还对本层级政府各部门及下级政府的有关事务活动进行指导，在总务后勤事务的一些方面还负有审核监督、综合协调等责任。

2. 机关内部“直接领导，集中管理，分工负责”。

(1)“直接领导”就是机关首长中有人分工领导机关管理工作。这样的体制有助于使机关管理获得必要的权威性，而这种权威性对于有效管理渗透融合在各项职能活动中，机关内部各个部门、各级各类工作人员共同参与的事务活动来说，具有极大的必要性。

(2)“集中管理”就是在机关中设置专门机构以多种方式集中管理各类事务。根据实际需要，可以在机关设置统一综合办公机构（办公厅、室）集中管理有关事务；也可以另设机关事务管理部门（机关事务管理局、处，行政局、处等）集中管理后勤事务活动，综合办公部门集中管理办公事务活动。

在规模大、事务量大的机关，或者需要处置特殊事务的机关，还可以在内设职能部门中设置综合机构（办公室或综合处、科等）集中管理本部门的有关事务活动。

(3)“分工负责”就是根据事务性质或其他标准进行科学分工，各有关机构和工作人员在特定范围内专司其职、专负其责。

二、机关管理机构

按照我国机关管理体制的要求，机关管理的领导责任在机关首长，但日常的机关管理活动的实际承担者却是机关内设的综合办公部门和机关事务管理部门。这些部门除了参与一部分带有政策性的职能性活动（如办公厅室要以进行调查研究、提供决策方案或政策建议等方式，参与政务，根据领导安排直接处理一部分跨部门的综合职能性问题等）之外，其主要的和基本的活动就是直接处理一部分事务，并负责承担机关管理的主要责任。正因为如此，我们将这些部门称之为机关管理机构。

（一）机关管理机构的设置

机关管理机构同样需要按照机构设置的一般规则，以“精简、统一、适用、效能”的精神进行。要尽量减少机构层次和子机构的数量，使人员精干，工作量分担饱满而均衡；要合理构筑机构自身的结构，使其有利于统一指挥；要明确分

工，合理、准确地规定各子机构的任务和职责权限；要使机构的功能完整，不出现漏管事务；要保持“责、权、利”的高度一致，有利于强化责任制，奖惩分明，提高工作效率和质量；要有利于充分尊重各级各类工作人员，充分调动他们的工作积极性和创造性。

目前，我国的机关管理机构设置的大致情况是：

1. 在公共管理机关分别以分理制和综理制设置机关管理机构。分理制就是机关采用分部门分担职责任务的方式开展工作，这样，办公厅（室）和机关事务管理局（有些不设，将职责合并划归办公厅）就分别成为部门之一。其下再设二级机构，分担不同的职责任务。在规模大、事务量大的机关，或者需要处置特殊事务的机关，还在内设职能部门中设置综合机构，承担本部门有关事务管理的责任。目前党政系统的机关基本上采用这种方式。

综理制就是机关不采用分部门分担职责任务的方式开展工作，办公厅（室）在机关秘书长（或办公厅主任）领导下，负责综合管理机关的一切日常工作。其下再设二级、甚至三级机构，由其分担不同的职责任务。目前，各级人民代表大会、政治协商会议等机关基本上采用这种方式。

2. 在一般基层企事业单位参照党政机关设置机关管理机构或配置专门人员。在基层企事业单位，大中型规模的，一般情况下均参照同等级别的党政机关采用分理制设置办公室，必要时下设二级机构。规模较小的，一般采用分理制或综理制设置办公室或者秘书科（股）等，不再设置下属机构。规模很小的，大都不设专门机构，只配备专职或兼职机关管理人员负责有关管理工作。

3. 在工会、共青团、妇联组织，一般根据组织级别及人员规模分别以分理制和综理制设置机关管理机构。

4. 在民主党派、学术团体一般按综理制设置机关管理机构。

（二）机关管理机构的管理职责

机关管理机构除了要参与一部分带有政策性的职能性活动，直接处理一部分事务之外，在机关管理方面需要履行的管理职责主要包括：

1. 管理本机关的文件工作、会务工作、机要工作、保密工作、通信工作、档案工作、督办查办工作、值班工作、信访工作、政务信息工作、办公自动化工作；根据授权对下级机关上述方面中的有关工作进行管理。

2. 管理本机关财务工作、物材供应工作、生活服务工作、交通保障工作、基建房产工作、接待工作、环境管制工作；根据授权对下级机关或平级机关上述方面中的有关工作进行管理。

（三）机关管理机构的主要管理方式

机关管理机构在履行自身管理职责时，主要采用如下管理方式：

1. 制定机关事务处理、管理方面的方针政策、规章制度、程序规范、工作标准，并监督执行。
2. 编制机关事务处理、管理方面的计划、规划并组织 and 监督实施。
3. 制定并组织实施本机关事务工作系统的改进方案。
4. 审核下级机关和其他部门起草的有关计划、方案、制度标准。
5. 组织并监督控制本机关有关事务的处理过程。
6. 指导解决本机关事务处理过程中出现的随机事件。
7. 指导本机关其他部门内设机关管理机构的工作。
8. 建立并完善本机关事务质量保障体系和工作效能保障体系。
9. 总结和推广机关事务处理与管理的经验与先进技术。
10. 在机关内进行事务处理与管理方法技能的培训。
11. 检查下级机关的事务处理与管理工作情况，指导其总结经验教训，纠正错误。
12. 对下级机关和其他有关机关的事务处理、管理工作进行业务指导和咨询。
13. 协调本机关与其他机关之间、本机关各部门之间在事务处理过程中的关系，解决有关矛盾和问题。
14. 奖优罚劣，表彰先进，批评错误，依法严惩违法乱纪行为。
15. 指导和协助下级机关建立事务质量保障体系与工作效能保障体系等。

第三节 机关管理的基本原则

机关管理是具有特定内容、特定性质的特殊行政管理活动，需要遵循一些特殊的规律，遵行一些特殊的原则。

一、系统原则

系统原则的内涵是：将整个机关的全部事务活动视为一个整体，注意以系统的思想、系统工程的方法认识和分析解决实际问题。

具体实施这条原则要求我们做到：坚持从整体需要，从共同目标出发认识事物，采取管理措施，避免局部优化；注意各项工作及其各组成部分之间的相互影响，不断调整变化着的关系，努力实现最佳配合；各项工作之间要相互提供便利条件，相互借鉴工作经验，相互利用工作成果，尽可能共享资源；掌握事务活动服务对象的特点、要求、约束条件（法律、法规、程序、惯例等）及其变化的规

律，保持对合理需求及其变化的适应；建立主动适应对象变化的机制，能在出现例外情况时，有各种“备份”的措施方法（预案）供有效采用；用系统工程的原则与方法分析研究、设计和改进事务系统。

奉行系统原则的客观必要性主要在于，作为机关管理对象的各项事务活动均有相对的独立性，尽管多数活动由机关上上下下各级各类工作人员、各个部门共同参与，但大都分散进行，因此，事务活动的整体性很容易为人们所忽视，从而出现局部优化、轻视相互配合，重复进行没有必要的工作，忽略对环境及服务对象变化应保持的主动适应等方面的问题，这些问题是会严重制约事务活动总体效能的。

二、服务第一

服务第一原则的基本内涵是：始终将为公民、为领导、为基层、为其他各级各类工作人员，为实现机关的各项职能提供服务放在首位。

具体实施这条原则，就是要求我们在实施管理的过程中，无论是在设计规划，还是制定政策和规范；无论是在从事监督控制，还是从事沟通协调；无论是在宏观方面，还是在微观方面，都要确立这样一种保证：要为机关事务活动的开展创造尽可能好的方便条件和管理方法、措施保障，能以热忱的态度，以主动、积极、负责的精神，以科学有效的方法，为服务对象提供及时、周到、便利的服务。

事务、事务活动的本质特征就在于它的服务性质，它的存在价值就在于提供为公民、为领导、为基层、为其他各级各类工作人员，为实现机关各项职能所需要的各种服务，就是“为他人作嫁衣裳”。而我们所做的机关管理工作的目标，说到底也就在于使这种存在价值得到更充分的体现。“管理就是服务”，这对于机关管理来说是最贴切不过了。机关管理实质上就是为服务工作服务，为“为他人作嫁衣裳”的人作嫁衣裳。为此，进行机关管理需要有更好的服务精神，更高的服务本领，更有效、更优质、更令人满意的服务效果。

三、全面质量管理

从通俗的意义上讲，质量就是指事物优劣的程度。在一定意义上，人类的社会活动就是一种追求优质的活动。对机关各类事务来说，当然也不例外，鉴于机关活动影响的权威性和普遍性，机关事务活动从来不是简单的“有胜于无”，因为缺乏必要质量的事务活动比没有这些活动所造成的实际负面效果要大许多倍。“质量是生命”对机关管理而言决不是一种比喻，因为机关的权威性地位决定了它做出的事情，往往真的直接关涉个人、团体甚至国家民族及各种有关事物的生死存亡，一个微小的错漏都可能造成不可弥补的损失。因此，古今中外在机关事

务中都讲求质量，机关管理自然也必须把质量管理放在重要位置上。

机关管理全面质量原则的内涵就是：强化质量意识，强化全面质量管理，追求事务活动的全面优化。

这条全面质量原则具体要求我们，树立正确的质量意识，真正了解机关事务质量的重要性，了解在机关事务中的小错会被放大为大错的特有规律性，真正把质量视为生命；深入研究、认真借鉴社会营利组织（特别是企业）在实践中创造的行之有效的一整套质量管理理念和方法技术，建立和完善机关事务质量保障体系，以确保机关工作在优质基础之上的高效。

四、时效性

时效就是事物有效的时间限度，人类社会生活中的事物都只能在特定时间范围内具备有效性。这一点在机关事务方面表现得更加突出。随着社会生活节奏越来越快，客观对象发生着越来越剧烈和迅速的变化，机关内各种事务有效的时间范围呈现日益短暂的趋向。这时候，如果我们在事务处理和管理过程中，不去正确认识和适应这种趋向，那么，我们的工作就成为明日黄花，不仅失去其有效性，还会因贻误现代社会最宝贵的时机而使国家、人民、团体和我们个人蒙受损失。

机关管理时效性原则的内涵是：处处事事、时时刻刻讲究时效，确立切实保障、维护机关事务在特定时间范围内的有效性。

这条原则要求我们，树立正确的观念，养成雷厉风行的工作作风；充分发掘时间的利用价值，科学安排时间，合理配置时间；在保证质量的前提下，提高事务处理的速度，尽量缩短运转周期；注意对事务处理时机的有效把握，讲及时，也讲适时。

五、经济性

机关管理经济性原则的内涵是：力争以最小的投入（人力、物力、财力、时间等）产生最大的效益。

要实践这条原则，就需要：

树立成本控制观念，建立成本控制制度，讲究对投入与产出的比较分析。在处理问题，选择方法手段，采取措施，建立新的体系时，要注意比较和精心筹划，争取在投入相同最好是减少的情况下取得更好的效果。一切投入，当用则用，成效好且确有需要的，再多也不能吝惜；否则，消耗再少也是浪费，要坚决放弃。

厉行节约，减少浪费。要通过教育培训，使机关工作人员提高觉悟，增强责任感，强化节约意识；要提高工作的计划性，使工作人员在事务处理过程中

养成严密计划的习惯，讲究成本，讲究核算，大处着眼，小处着手，精打细算；要严惩铺张浪费、化公为私的各种行为，特别要防微杜渐，不忽略任何细节。

机关管理中所以要讲究经济性，不仅仅在于机关事务中都有金钱、物力方面的投入，更在于它更多地被投入了诸如人力资源、时间资源等更为宝贵甚至不可再生的财富。从总体上说，我们的机关事务，如果其投入与产生的效果不成比例，特别是呈现负比例，那么实际就意味着这些事务基本不具备存在价值，这样的事务，我们做得越多、越好，对机关对社会的负面作用就越大。对非营利的公共管理部门来说，由于长期以来不存在竞争的压力，工作过程难以监督，工作效果也难以比较衡量，因此在机关事务活动中忽略成本，不讲投入产出比，不讲实际效益，为处理事务而处理事务的倾向一直比较严重，实际上是做了大量不该做的虚事、蠢事。而科学的机关管理的重要使命之一，就是要减少和最终克服这种倾向，使机关事务活动更有价值。

六、集中化

机关管理集中化原则的内涵是：根据机关事务分散处理、分工负责的特点，以集中的管理建立秩序，提高效能。

这条原则具体要求：机关管理工作应置于机关首长的直接领导之下；有关规章制度应尽可能在最大程度和范围内实现统一；由专兼职机构或人员分类集中处理一部分事务；上下级机关管理部门应实施统一的业务指导。

奉行这条原则的客观必要性同样还是决定于机关事务活动的特点。机关的事务系统相当于人的神经系统，是网络状的。神经系统分布在人体的各个部位，而要使这个神经系统处于受控状态，只有“大脑”能做得好。对机关而言，“大脑”当然是机关首长，机关管理工作置于首长直接领导之下，才有权威保障，才会使这些各个部门、各级各类人员都参与，都要管，又都管不来的工作能被管起来。机关事务活动在本质上应当属于信息活动，处理任何事务无一不是在处理信息。而我们知道，信息系统的有效性是以“共同语言”为前提条件的。分散进行、人人参与的事务活动主要就是靠规章制度这些“共同语言”粘合成为一个整体的，这些“语言”通用的程度和范围越高、越广，它的有效性也就越强。这也就是机关管理有关规章制度应尽可能在最大程度和范围内实现统一的原因。而所以要由专兼职机构或人员分类集中处理一部分事务，上下级机关管理部门所以应实施统一的业务指导，则在于一方面可以充分发挥科学分工的作用，通过提高熟练程度提高工作质量与效率；一方面以控制关键性事务活动环节的手段，达到控制整个事务活动过程的目的。

七、规范化

机关管理规范化原则的内涵是：充分制定、严格实施各类统一规范。

实践规范化原则的具体要求就是切实实现管理的制度化、程序化、标准化。要完善规章制度体系，严格依法依制办事；要根据事务活动的性质和需要，对重复发生的过程进行认真规划，建立并充分实施各种工作程序；要通过统一化、简化、组合化、通用化等形式针对重复发生的事物和概念，制定、实施各级各类标准。

机关管理对统一规范的依赖程度是非常高的，“置以规矩，始成方圆”在机关管理领域是永远不变的硬道理。在各个部门、各级各类工作人员共同参与，而又分散进行的事务活动过程中，靠“人盯人”的防守，靠随机性的个别指导，靠不定形的“惯例”，靠每个人的自觉，靠靠不住的“每个人都具有高素质”的假设，去避免盲目性，实现科学化、合法化，去建立秩序，创造优质，提高效率是完全不可能的。先不言管理的成本会高得令我们无法负担，就连管理本身也成了真正的“空中楼阁”。因为没有制度，没有程序，没有标准，管理目标何在？怎样去度量管理效果，怎样判定优与劣，怎样通过比较去发现问题，找到努力的方向？又如何去判定人们的“责、权、利”，何以界定“为”与“不为”的界限，如何将合法、合理，也就是经过实践检验被证明是最优化的方法、过程推而广之，产生更大的效应？失去管理的目标，失去管理的途径，失去管理的方法手段，失去合法性、科学性的保障，管理还能成其为管理吗？

八、简化

机关管理中的简化决不是简单化，简化原则的真正内涵是：在满足既定目标要求，保证具有相同功能的前提下，对事务活动的过程、方法等尽可能化繁为简。

简化原则对我们的具体要求也是简单的：正确把握简化的对象与时机，正确运用简化的技术方法，对一切有必要简化、有可能简化的事物化繁为简。

在机关管理实践中人们发现，那些有生命力的、功能强的、有实际效果的事物，特别是那些事务处理与管理的方法、程序、制度、措施、工具等等，往往都具有结构简单，使用便利的特点。这其中的原因也是简单的：简单就是可靠，构成简单的事物，组成部分少，中间转化过程少，出错的机会也就相应减少，因而在其他条件相同的情况下，简单的事物更有质量保证；简单并不意味着功能低下，相反，简单的事物却往往能在更省时、省钱、省力、省脑筋的前提下，帮助人们更快捷、更方便地实现目的。机关事务活动是机关上上下下几乎所有人都参加的，他们不可能也不需要都成为“事务专家”，简单而又具备必要功能的方法、