

机关行政管理 与办公现代化

杜玉章 刘维业 主編

宁人民出版社

ENG
XUE
SHU

行政管理学丛书

· 行政管理学丛书 ·

编 委 会

主 编

郝怀礼 孟继群

副主编

宋伟义 李和仁 由绍峰

编 委

袁德君 谢燮正 吴玉有

王太一 王雪峰 王天舒

张凤坡 方立群 李金山

王建学

· 行政管理学丛书 ·

第一批书目

城市行政管理

乡镇行政管理

机关行政管理

与办公现代化

行政领导学

行政决策学

现代公共关系学

现代管理哲学

中国行政管理史

外国行政管理史

决策实例分析

《行政管理学丛书》序

夏书章

中共辽宁省委党校联合二十余所党校、行政学院、管理学院和高等院校协作编写出版《行政管理学丛书》。应当认为，这是对这门新兴学科的建设所做出的新贡献，是一件令人高兴和值得欢迎的好事情。

《丛书》的编写指导思想是正确的和明确的：“以党在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的总方针，坚持一切从实际出发的思想路线。既努力总结我国行政管理经验，又开拓思路、扩大视野、积极吸收国外一切科学成果，回答改革开放条件下行政管理的理论和实践问题，着重于行政管理人员思维和业务能力的开发和科学训练。力求具有原则性，时代性，针对性和实用性，以广泛适应各种行政管理的资格培训、岗位培训和在职学习的需要。”作为理论必须紧密结合实际的应用学科，上述要求比较恰当。虽然要完全做到难度较大，但是，只要朝着这个方向作不懈的努力，相信必能逐步接近所预期的目标并有所成就。

《丛书》的第一批书目有：城市行政管理，乡镇行政管理，机关管理与办公现代化，行政领导学，行政决策学，行政监察，人事行政，行政公共关系，行政管理心理学，现代

管理哲学，行政能力开发，中国行政管理史，外国行政管理史，政治学，行政组织学，调查研究理论与方法，决策实例分析等。显然，这是一项专业配套的系统工程。可见，编委会给自己提出的任务不轻，而且，可以说是行政管理学教材编写的一种变革性尝试。

《丛书》还规定了“编教一证，即编书者也是教书者”的原则。应该说，这对教学本身具有积极意义，同时也应该预防可能产生的局限性。编写组全体成员应统一认识，在编写工作中狠下功夫，使成果达到力所能及的广度、深度和新度。这样经过比较、鉴别，即使已有同类内容和性质的版本，也可以取长补短，后来居上。竞争机制无疑是适用的。我们对这套丛书寄以厚望。

中国行政管理学会已正式宣告成立。国务院总理李鹏同志为学会成立的题词是：“政府行政管理必须讲科学、求效率、守法制、重廉洁。”这是对行政管理学研究提出的现实和迫切要求。现在，我们正面临全面改革的继续深化，其中就有举足轻重的行政管理改革。因此，在行政管理学研究中，一定要坚持理论联系实际的原则，既要在理论上有所创新和突破，又要始终注意把着眼点放在对现实问题的研究上，任何时候都不可偏离这个方向。这门学科的生命力也只有这样才能显示出来。换句话说，就是要力求学以致用，学能致用，不尚空谈，不可空谈，要为当前的改革实践服务。

建设有中国特色的社会主义需要创立有中国特色的社会主义行政管理学体系，从而也需要与此相适应的行政管理学研究，这对我国的行政管理学界和有志于从事这一学科领域研究的同志们来说，是责无旁贷的。

本来，顾名思义，行政，行政，行政就不能只是坐而言，而要起而行。但是，这并不等于说行政用不着理论指导。例如所行的什么政，如何去行，怎样才能行，即通行无阻和行之有效，等等，便不是没有考究而是大有学问的。前人有言：“为政不在多言，在力行耳。”不多言亦非不言；而是切忌空言、赘言、谎言之类。言之有物、言之成理的言和利于行的逆耳忠言、匡时弊的“盛世危言”（不是耸人听闻的危言、不负责任的流言、别有用心的谣言）还是需要的。

我们深知。由于理论贫乏和悖谬导致实践中失误的情况时有发生，各级政府的行政管理工作也不例外。而且因为事关国家和地区全局，这就更有必要对行政管理进行全面、系统的研究，以期有助于改革，有助于提高工作效率，直到整个管理水平。因此，这套《丛书》的有关同志在这方面所作的努力和可能作出贡献，其意义自不能以一个区域或一个系统的范围来估量。

总之，在全面改革逐步深化之际，开展行政管理学的研究和使之得到加强，颇有现实意义。欣闻《丛书》出版，欣然命笔，略抒所感，以求正于广大读者。

（一九八九年三月于中山大学）

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 机关和机关管理	(1)
一、机关管理的含义.....	(1)
二、机关管理的特点.....	(3)
三、机关管理的作用.....	(5)
第二节 机关管理的原则	(6)
一、服务原则.....	(6)
二、民主原则.....	(8)
三、民主集中制原则.....	(9)
四、效率原则.....	(10)
第三节 机关管理的职能	(12)
一、决策计划.....	(12)
二、组织协调.....	(13)
三、控制监督.....	(15)
第二章 机关的分类及其相互关系	(17)
第一节 机关的类别	(17)
一、机关的分类方法.....	(17)
二、党务系统.....	(20)
三、行政系统.....	(22)
第二节 行政机关与其他机关的关系	(24)
一、行政机关与权力机关的关系.....	(24)

二、行政机关与党务机关的关系·····	(26)
三、行政机关与司法机关的关系·····	(28)
第三节 系统内部机关之间的关系·····	(29)
一、上下级机关的关系·····	(29)
二、各职能机关之间的关系·····	(31)
三、机关整体功能的发挥·····	(32)
第三章 机关领导体制·····	(35)
第一节 党政分开·····	(35)
一、党政分开与改善党的领导·····	(35)
二、党政分开与党的保证作用·····	(36)
三、党的职能与行政职能·····	(37)
第二节 机关领导班子·····	(38)
一、机关领导班子的结构·····	(38)
二、机关领导班子成员之间的关系·····	(41)
三、机关领导班子的效能·····	(43)
第三节 行政首长负责制·····	(43)
一、首长负责制与集体领导·····	(43)
二、首长目标责任制·····	(45)
三、机关首长的责、权、利·····	(48)
第四章 机关公务员的管理·····	(50)
第一节 建立有中国特色的国家公务员制度·····	(50)
一、公务员制度的形成·····	(50)
二、公务员制度的主要特征·····	(52)
三、公务员制度在机关管理中的地位和作用·····	(55)
第二节 公务员的职责和素质·····	(56)
一、公务员的职责·····	(56)

二、公务员的政治素质·····	(57)
三、公务员的业务素质·····	(57)
四、公务员的能力素质·····	(58)
第三节 公务员制度的基本内容·····	(60)
一、公务员权力与义务·····	(60)
二、公务员的考试录用制度·····	(61)
三、公务员的考核与培训制度·····	(63)
四、公务员的职务升降、任免及辞职辞退制度·····	(65)
五、公务员工资福利及奖惩制度·····	(68)
第五章 机关公务员的职业道德建设·····	(70)
第一节 公务员职业道德建设的意义·····	(70)
一、公务员职业道德的含义及其本质特征·····	(70)
二、公务员职业道德建设的重要作用·····	(72)
第二节 公务员职业道德建设的基本原则和规范·····	(76)
一、公务员职业道德的基本原则·····	(76)
二、公务员职业道德规范·····	(79)
第三节 公务员职业道德建设的途径·····	(83)
一、加强公务员的职业道德教育·····	(83)
二、公务员职业道德的自我修养·····	(84)
第六章 机关规章制度建设·····	(86)
第一节 机关规章制度建设的重要性·····	(86)
一、机关规章制度的含义·····	(86)
二、机关规章制度的特点·····	(87)
三、机关规章制度的作用·····	(89)
第二节 机关规章制度的内容·····	(90)
一、领导制度·····	(90)

二、工作制度	(90)
三、责任制度	(92)
四、机关工作纪律	(94)
第三节 机关规章制度的制定与实施	(96)
一、机关规章制度的制定	(96)
二、机关规章制度的实施	(98)
三、规章制度执行情况的检查	(99)
第七章 机关文书工作	(102)
第一节 机关文书	(102)
一、文书的含义	(102)
二、文书的形成、处理和管理	(103)
第二节 机关文书工作的特点和作用	(106)
一、文书工作的特点	(106)
二、文书工作的基本要求	(107)
三、文书工作的作用	(109)
第三节 常用公文及其作用	(109)
一、命令	(110)
二、指令	(110)
三、决定	(111)
四、决议	(111)
五、指示	(111)
六、布告	(111)
七、公告	(111)
八、通告	(111)
九、通知	(111)
十、通报	(112)

十一、报告	(112)
十二、请示	(112)
十三、批复	(112)
十四、函	(112)
十五、会议纪要	(112)
第四节 文书立卷的原则与方法	(114)
一、文书立卷的原则	(114)
二、文书立卷的方法	(116)
第八章 机关档案工作	(117)
第一节 机关档案工作的性质和作用	(117)
一、机关档案的含义	(117)
二、机关档案工作的性质	(118)
三、机关档案工作的作用	(120)
第二节 机关档案工作的原则	(121)
一、集中统一原则	(122)
二、完整与安全原则	(123)
三、便于利用原则	(124)
第三节 机关档案工作的任务和内容	(125)
一、机关档案工作的任务	(125)
二、机关档案工作的具体内容	(126)
第九章 机关秘书工作	(133)
第一节 秘书工作的职责与作用	(133)
一、秘书工作的含义	(133)
二、机关秘书工作的职责	(134)
三、秘书工作的作用	(136)
第二节 秘书工作的原则和特点	(138)

一、秘书工作的原则·····	(138)
二、秘书工作的特点·····	(141)
第三节 改进秘书工作·····	(143)
一、变革观念·····	(143)
二、增强能力·····	(145)
三、改进工作方法·····	(147)
第十章 机关财务管理 ·····	(151)
第一节 机关财务管理概述·····	(151)
一、机关财务管理的概念及意义·····	(151)
二、机关财务的性质和特点·····	(152)
三、机关财务管理的原则·····	(154)
第二节 机关预算管理·····	(155)
一、机关预算管理的概念·····	(155)
二、机关预算管理的形式·····	(156)
三、机关预算的编制与程序·····	(156)
四、机关预算的执行·····	(158)
第三节 机关经费收支管理·····	(158)
一、机关预算收支管理·····	(159)
二、机关预算外收入的管理·····	(160)
三、机关经费支出管理·····	(161)
四、机关现金管理·····	(163)
第四节 机关财务监督·····	(164)
第十一章 行政机关后勤管理 ·····	(167)
第一节 机关后勤管理的内容和作用·····	(167)
一、机关后勤管理的含义·····	(167)
二、机关后勤管理的内容·····	(168)

三、房产管理·····	(169)
四、生活服务管理·····	(170)
五、环境卫生管理·····	(172)
第二节 机关后勤管理的原则和方法·····	(173)
一、机关后勤管理的特点·····	(173)
二、机关后勤管理的原则·····	(173)
三、机关后勤管理的方法·····	(175)
第三节 提高后勤管理水平, 实现后勤管理的科学化·····	(177)
一、提高后勤管理水平, 实现后勤管理科学化的必要性·····	(177)
二、改进后勤工作, 实现后勤管理工作的科学化·····	(178)
三、逐步实现后勤管理的社会化·····	(180)
第十二章 机关会议管理·····	(182)
第一节 会议概述·····	(182)
一、会议的含义及其历史沿革·····	(182)
二、会议的功能·····	(183)
三、会议的类型·····	(184)
第二节 会议的组织·····	(187)
一、会议的组织安排·····	(187)
二、会议的主持·····	(189)
第三节 提高会议效率·····	(192)
一、认真计算会议成本·····	(192)
二、掌握开会艺术·····	(192)
三、加强主持会议者的修养·····	(195)

第四节 改进会风·····	(196)
一、会风不正的表现及危害·····	(196)
二、会风不正的原因·····	(197)
三、改进会风的方法·····	(198)
第十三章 机关办公自动化 ·····	(200)
第一节 办公自动化概述·····	(200)
一、办公自动化的含义·····	(200)
二、办公自动化的内容·····	(202)
三、实现办公自动化的意义·····	(204)
第二节 计算机与办公自动化·····	(207)
一、计算机简介·····	(207)
二、计算机结构和工作原理·····	(208)
三、计算机在办公自动化中的应用·····	(210)
四、计算机辅助决策·····	(213)
第三节 办公自动化的实施·····	(213)
一、实施前的准备工作·····	(213)
二、办公自动化总体规划·····	(215)
三、办公自动化实施步骤·····	(216)
第十四章 机关管理的现代化 ·····	(219)
第一节 机关管理现代化的含义及意义·····	(219)
一、机关管理现代化的含义·····	(219)
二、机关管理现代化的意义·····	(221)
第二节 机关管理现代化的内容·····	(223)
一、机关管理的科学化·····	(223)
二、机关管理的法制化·····	(225)
三、机关办公室自动化·····	(228)

四、机关工作效率与机关管理科学化、法制化、现代化的关系·····	(229)
第三节 实现机关管理现代化的途径·····	(230)
一、树立现代管理观念·····	(230)
二、建立科学的机关管理组织·····	(231)
三、提高机关工作人员素质·····	(232)
四、运用现代管理方法·····	(233)
五、应用现代管理工具和技术·····	(233)
第十五章 机关工作效率·····	(235)
第一节 提高机关工作效率的意义·····	(235)
一、机关工作效率的含义·····	(235)
二、机关工作的效能、效率及效益·····	(236)
三、机关工作的宏观效率和微观效率·····	(237)
四、提高机关工作效率的意义·····	(239)
第二节 提高机关工作效率的基本途径·····	(240)
一、科学设置机关管理机构·····	(240)
二、提高机关公务人员素质·····	(243)
三、树立良好的领导作风·····	(244)
四、机关内部要协调配合·····	(244)
五、建立机关工作岗位责任制·····	(245)
第三节 机关工作效率的评价·····	(246)
一、设置评价机关工作效率标准的客观要求·····	(246)
二、评价机关工作效率的标准·····	(247)
三、评价机关工作效率量的标准·····	(249)
四、检查机关工作效率的方法·····	(251)

第一章 绪 论

国家和社会的管理，是一种十分复杂的系统性的活动。这种有目的的系统性活动是通过系统的管理组织来进行的。这些组织包括国家的各级政府及其职能部门、政党和团体组织、企事业单位的组织机构等等。在这些组织机构中，机关起着核心枢纽的作用。因此，机关管理是众多管理活动中的一种关键性管理。机关管理学是管理科学的一个重要分支。

第一节 机关和机关管理

一、机关管理的含义

机关，原始意义是指器械上能发动和控制整体的关键部分。任何一部机器之所以能发挥它固有的功能，主要在于它有一定的机关在起作用。把机关的本意引伸到社会生活当中，指国家、政党或团体为实现其职能而组织的某些固定机构。例如，各级政府及其职能部门的办事机构，政党、军队、企事业单位的首脑组织及其办事机构，等等。正式的组织都要有机关，离开了机关，就不能发挥其组织功能。这些机关，分别在各自所管辖的范围内居于主导地位，负责指挥和控制该系统组织的活动，并在该组织系统中起着核心枢纽的作用。

由于机关处于指挥与控制的地位上，具有综合枢纽作用，所以，对于本系统的组织来说，具有下列基本功能：一是发动功能。机关对于其所辖组织系统来说，好比是“发动机”，好比是人的心脏，具有启动、推动、带动的功能。二是控制功能。它是组织系统的司令部，又好比是人的大脑，具有指挥、协调和控制本组织系统的功能。三是代表功能。对于一个系统，一个单位，它的机关是其公开代表，机关的意志、动向、形象，都代表着该系统、该单位。在处理公共关系中，它具有当然代表的资格。因此，人们可以根据它的形象和行为的判断和认识它所代表的管理组织系统。

机关的含义存在着广义与狭义之说。广义的机关，是人们在通常意义上所讲的行政机关、权力机关、政党和团体的办事机关以及各个实体单位的领导与办事机构。这种机关，是泛指组织系统核心部门的办事机构，它相对于其下属组织来说，是上层组织机构。本书所讲的机关，也是指这种广义的机关。除了指党和国家的各级机关以外，包括一切正式组织的机关。一般行政管理学讲的机关，都是指狭义的机关，主要是指为处理综合性事务而设置的办事机构，如办公厅（室）等。

由于“机关”有广义与狭义之分，机关管理也有广义与狭义之分。狭义的机关管理，是指对本机关内综合性日常事务的管理，也就是办公厅（室）的工作。广义的机关管理，是指对整个机关的管理活动，包括机关的领导与决策、机关的机构设置、机关工作人员的配备与协调、文书处理、档案管理、财务管理、物资供应、办公设施、规章制度、后勤管理等诸多方面。