

公务员系列丛书

公务员与机关工作

● 人事部高级公务员管理司 组织编写



辽宁人民出版社

《公务员系列丛书》顾问

孙维本 全树仁 李泽民

《公务员系列丛书》编委会

(以姓氏笔画为序)

王小夫	王述纯	陈启光	林 相
周立伯	金恩泽	范鹏绪	费英久
贾云江	彭发祥	薛恩华	蒋 棋
韩 鹏	贾同民		
主 编	周立伯	薛恩华	彭发祥
副主编	王晓晋	李述笑	李传模
	程 成		

前 言

党的十三大在阐述我国进行政治体制改革的原则中，提出了关于实行国家公务员制度的总体设想。为此在两年前我们曾组织编写了一本《公务员手册》。这本书出版后，收到了较好的反映。同时，也收到了一些热心读者提出的更高要求，希望能更系统、更全面、更充实地了解有关公务员制度的知识。为了适应形势的发展，也为了更好地满足广大读者的需要，推进公务员制度的实施，我们又重新组织专家、学者编写了这套《公务员系列丛书》。

本丛书共有六种，即《公务员与公务员系统》、《公务员制度的过去与现在》、《公务员与行政法》、《公务员与机关工作》、《公务员入门》、《怎样做一个公务员》。其中《公务员与公务员系统》是把公务员制度作为一个科学、完整的系统工程，从总体上探讨了该系统及其内容各个环节的性质、职能、关系和运行机制。《公务员制度的过去与现在》则介绍了公务员制度产生的历史背景和发展变化的沿革过程。其他几本书中，我们从行政法、机关行政等一些公务员最经常、最普遍，同时也是最重要的侧面，分别进行了考察和论证，力求完整、系统地向读者勾画出清晰而又具体的知识轮廓。《公务员入门》、《怎样做一个公务员》则从每个公务员自身的角度去考察，为什么和怎么样来提高自己的素质，加强个人修养与更好地掌握工作技能的途径、方法。

本丛书的编写原则主要是根据党在社会主义初级阶段的

理论方针，并结合我国国情，从提高我国行政管理系统的总体效益，提高干部队伍素质的角度，来宣传和普及公务员制度的知识。在本丛书各书之间，我们考虑到知识的系统性和结构的科学性，在每本书的编写中，力求准确、生动、自成体系。

公务员制度对于我国的行政管理是一个新事物，也是一个新的建设，对于我们来说，也缺乏必要的理论准备和实际工作的经验，加上由于水平和知识的限制，在编写中难免存在一些不足以至偏差，在此我们衷心地希望广大读者和从事这方面实际工作的同志，提出宝贵的意见。

最后，我们还要对哈尔滨市社科所政治学研究室协助组织编写这套丛书所做的大量工作表示感谢。

《公务员系列丛书》编委会

1989年5月5日

目 录

第一章 概论	1
第一节 机关.....	1
第二节 行政机关.....	9
第三节 做好行政机关工作是公务员的天职.....	15
第二章 决策	20
第一节 行政决策.....	20
第二节 行政决策分类.....	22
第三节 行政决策程序.....	27
第四节 行政决策原则.....	32
第三章 领导	37
第一节 领导概述.....	37
第二节 领导的方式与手段.....	42
第三节 领导艺术.....	46
第四章 计划	52
第一节 行政计划的含义.....	52
第二节 计划在管理职能中的地位.....	54
第三节 计划的分类.....	56
第四节 计划的制定.....	60
第五章 组织	66
第一节 组织机构的设计与建立.....	66
第二节 组织活动和组织工作.....	71
第三节 组织活动规范的制定.....	75

第四节	人事行政	79
第六章	监督	82
第一节	行政监督的概念和特点	82
第二节	行政监督的必要性和作用	85
第三节	一般监督	88
第四节	审计监督	92
第五节	监察监督	96
第七章	财务	101
第一节	行政财务管理概述	101
第二节	行政预算管理	106
第三节	行政单位人员经费管理	111
第四节	定员定额管理与资金管理	114
第五节	财务活动分析与财务人员	122
第八章	公文	125
第一节	行政公文概述	125
第二节	通用行政公文写作	138
第三节	常用行政公文写作	159
第九章	文档	168
第一节	机关文书工作	168
第二节	机关档案管理	176
第三节	人民来信来访	186
第四节	办公自动化	191

第一章 概 论

公务员是机关的细胞，是机关工作的载体。没有公务员，机关工作就没有实施者；没有机关工作，也就不需要设置公务员。所以，公务员与机关工作是紧密相连、不可分割的。作为机关工作行为主体的公务员，只有对机关的性质、地位和作用，以及机关工作的特征等有一个比较透彻的了解，才能自觉地而不是盲目的、科学地而不是随意地履行自己的权力和义务，成为一个胜任的好公务员。

第一节 机 关

公务员所工作的机关，是国家行政机关，而不是别的机关。

国家行政机关在我国机关群体中，只是其中的一类。除了国家行政机关以外，还有一些其他性质和作用的机关。这些机关同国家行政机关一样，在国家的政治生活和社会生活中发挥着各自不同的作用。国家行政机关同这些机关既有明显的区别，又有着紧密的联系。作为国家行政机关的公务员，首先应该从宏观上对我国的机关群体有一个概括的基本的了解，进而掌握国家行政机关在机关群体中的地位和作用以及与其他机关的联系与区别，这样才能卓有成效地开展本机关的工作。

机关，是指一定的社会或社会组织，为管理该社会或社会组织而设立的具有中枢地位的机构。在我国的政治生活和

社会生活中，主要有四大类机关，即国家机关、执政党机关、政治协商机关和群众团体机关。

一、国家机关

国家机关是一个总称，它包括国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关四个组成部分。国家机关的性质是行使国家权力，履行国家职能。

国家机关按照其行使权力的地位和权力所作用的范围，由高到低分成若干层次，即中央国家机关和地方各级国家机关。中央国家机关包括全国人民代表大会（国家最高权力机关），国务院（国家最高行政机关），最高人民法院（国家最高审判机关），最高人民检察院（国家最高检察机关）。地方各级国家机关包括省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会和相应的政府、审判、检察机关。而省、自治区下设的地区行政公署是省、自治区的派出机构，不属于一级政权，但具有机关工作的性质。

国家机关的四个组成部分不是平行的关系。在它们中间，国家权力机关居于首要和支配的地位；国家行政机关、审判机关和检察机关相对于权力机关居于从属和执行的位置。

（一）国家权力机关

国家权力机关即各级人民代表大会。人民代表大会制度是我国人民民主专政的政权组织形式，是我国的根本政治制度。我国的一切权力属于人民。人民通过民主选举选出代表，组成各级人民代表大会，并由各级人民代表大会产生其他各级国家机关。各级人民代表大会代表人民行使当家作主的权力，有权决定全国和各级地方的一切重大问题。

全国人民代表大会是我国的最高国家权力机关。所谓“最高”，就是指它在整个国家机构系统中地位最高，权力最大，其他同级的国家机关都由它产生，对它负责，受它监督。全国人民代表大会行使国家立法权、对国家重大事务的决定权和对最高国家机关领导人员的任免权以及其他应由最高国家权力机关行使的职权。全国人民代表大会常务委员会是全国人民代表大会的常设机关，在全国人民代表大会闭会期间，依据宪法行使职权。

地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。它们同全国人民代表大会一起，构成从中央到地方的国家权力机关系统。它们对本地区的重大事项有决定权，对本级人民政府的领导人员有任免权，对宪法、法律、行政法规以及上级人民代表大会决议的遵守和执行有监督、保证权。县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会，它是本级人民代表大会的常设机关，在人民代表大会闭会期间，依法行使职权。

（二）国家行政机关

国家行政机关即各级人民政府。各级人民政府是各级国家权力机关的执行机关。它由国家权力机关产生，对国家权力机关负责并报告工作。人民政府的组成、职权和管辖范围由宪法和国家机关组织法规定，其领导人员由国家权力机关决定。人民政府依据宪法和法律行使国家行政权，对本行政区域的行政事务进行管理。

我国的中央人民政府是国务院。它是国家最高行政机关，负责统一管理全国的行政事务，领导全国的行政工作。它的主要任务是：执行全国人民代表大会作出的决定，执行法律，组织实施国家权力机关做出的决策，领导国务院各部委和地方各级人民政府的行政工作。国务院由总理、副总理、

国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成，实行总理负责制。

地方各级人民政府是地方国家行政机关。它们同国务院一起，组成了国家的行政机关系统。县级以上地方各级人民政府的主要任务是：管理经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。乡、民族乡、镇的人民政府的主要任务是：执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。

（三）国家审判机关

国家审判机关即各级人民法院。人民法院行使国家审判权。它的主要任务是审判刑事案件和民事案件，并通过审判活动，惩办犯罪分子，解决民事纠纷，保卫社会主义制度，维护社会主义法制，保护国家财产和公民的合法财产及权利。人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

国家审判机关系统由最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院三个部分组成。最高人民法院是国家最高审判机关，它监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，对全国人民代表大会及其常委会负责并报告工作。地方各级人民法院包括高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院。专门人民法院包括军事法院等。

（四）国家检察机关

国家检察机关即各级人民检察院。人民检察院行使国家检察权，是国家的法律监督机关。它的主要任务是：镇压、

打击反革命分子和其他犯罪分子，维护国家的统一、无产阶级专政制度、社会主义法制和国家秩序，保护国家财产和公民的合法财产及权利。人民检察院独立行使检察权，不受其他行政机关、团体和个人的干涉。

国家检察机关系统由最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院三个部分组成。最高人民检察院是国家最高检察机关，领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，对全国人民代表大会负责并报告工作。地方各级人民检察院分为省、自治区、直辖市人民检察院；省、自治区、直辖市人民检察院，自治州和省辖市人民检察院；县、市、自治县和市辖区人民检察院。省一级和县一级人民检察院根据工作需要，提请本级人大常委会批准，可以在工矿区、农垦区、林区等区域设置人民检察院，作为派出机构。专门人民检察院包括军事检察院等。

二、执政党机关

执政党是组织和领导国家政权的政党。在我国，中国共产党是执政党。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是中国各族人民利益的忠实代表，是中国社会主义事业的领导核心。中国共产党的执政地位，是历史发展的必然。中国共产党科学地总结了建国以来的历史经验，确立了党在社会主义初级阶段的基本路线：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。

中国共产党的执政地位，是通过领导国家政权贯彻党的路线、方针和政策来实现的。党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重

要干部。党对国家事务实行政治领导的主要方式是：使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针和政策。党领导人民制定了宪法和法律，党本身也必须在宪法和法律的范围内活动。

中国共产党设立中央、地方和基层党组织。党的中央组织包括：全国代表大会、中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会、中央军事委员会、中央顾问委员会、中央纪律检查委员会。全国代表大会和它所产生的中央委员会是党的最高领导机关。在全国代表大会闭会期间，中央委员会执行全国代表大会的决议，领导全党的工作。党中央就内政、外交、经济、国防等各个方面的重大问题提出决策，推荐人员出任最高国家政权机关领导职务，对各方面工作实行政治领导。

党的地方组织包括：省、自治区、直辖市、设区的市和自治州的代表大会和它所产生的委员会、常务委员会；县（旗）、自治县、不设区的市和市辖区的代表大会和它所产生的委员会、常务委员会；省、自治区、直辖市党的顾问委员会；地方各级纪律检查委员会。地方各级代表大会和它们所产生的委员会，是党的地方各级领导机关。党的地方各级委员会在代表大会闭会期间，执行上级党组织的指示和同级党代表大会的决议，领导本地方的工作。省、市、县地方党委在执行中央路线和保证全国政令统一的前提下，对本地区的工作实行政治领导。其主要职责是：贯彻执行中央和上级党组织的指示；保证国务院和上级政府指示在本地区的实施；对地方性的重大问题提出决策；向地方政权机关推荐重要干部；协调本地区各种组织的活动。

党的基层组织是指工厂、商店、学校、机关、街道、合作社、农场、乡、镇、人民解放军连队和其他基层单位的党组织。党的基层组织根据工作需要和党员人数，经上级党组织批准，分别设立党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会。它们是党在社会基层组织中的战斗堡垒。

中国共产党在中央和地方各级人民代表大会、政治协商会议、人民团体和其他非党组织的经选举产生的领导机关中成立党组。党组的任务主要是负责实现党的方针、政策，团结非党干部和群众，完成党和国家交给的任务，指导机关党组织的工作。

三、政治协商机关

政治协商机关即中国人民政治协商会议。它是中国共产党领导的包括各民主党派、各人民团体和社会各方面代表的爱国统一战线组织。人民政协是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式，根据中国共产党同各民主党派和无党派人士“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针，对国家的大政方针和群众生活的重大问题进行政治协商，实行民主监督。

人民政协设立全国委员会和地方委员会。全国委员会由中国共产党、各民主党派、无党派民主人士、人民团体、各少数民族和各界的代表、台湾同胞、港澳同胞和归国侨胞的代表以及特别邀请的人士组成。全国委员会设立主持会务的常设组织常务委员会。地方委员会有省、自治区、直辖市委员会；自治州、设区的市、县、自治县、不设区的市和市辖区，凡有条件的均设立委员会。地方委员会也设立主持会务的常设组织常务委员会。

四、群众团体机关

群众团体是非国家政权性质、非政党性质的群众组织，主要有工会、共青团和妇联。它们围绕党和国家的中心工作，按照各自的特点，独立自主地开展工作在维护全国人民总体利益的同时，维护各自所代表的群众的具体利益。群众团体在社会主义民主生活中具有重要作用，是党和政府联系工人阶级和人民群众的桥梁和纽带。

工会是工人阶级的群众性组织。它维护职工的合法权益，参加经济建设和企业的经营管理，教育职工提高思想觉悟。工会的组织机构有全国总工会、全国产业工会、地方总工会、地方产业工会、基层工会。中国共产主义青年团是先进青年的群众组织，是广大青年在实践中学习共产主义的学校，是党的助手和后备军。共青团的组织机构有团中央、地方团组织和基层团组织。妇女联合会是各族妇女的群众组织。它的基本任务是团结全国各族妇女，坚决贯彻宪法和法律规定，维护妇女儿童的合法权益，抚育、培养、教育少年儿童健康成长。妇联的全国领导机构是中华全国妇女联合会。按照行政区划建立地方各级妇女联合会。

从以上对我国机关群体的概述中可以看出，公务员所供职的国家行政机关与其他机关相比，有着自身的特点。它与其他机关的区别和联系主要表现在：

第一，国家行政机关与国家权力机关的关系是从属关系。国家权力机关通过行使立法权和重大事务决定权，表达人民意志，决定国家大政方针；国家行政机关要对国家权力机关的立法和决定的大政方针具体组织实施。

第二，国家行政机关与国家审判机关和国家检察机关的关系是平行关系。审判机关和检察机关独立行使审判权和检

察权，行政机关不得干预；行政机关行使行政权，审判机关和检察机关无权管理行政事务。审判机关有权审理行政争议案件和不服行政处罚的诉讼案件，检察机关有权监督行政机关和公务员遵守法律、法规；行政机关有权管理司法机关的司法行政事务。

第三，国家行政机关与执政党机关的关系是政治领导与被领导的关系。党和国家政权机关的性质不同、职能不同，组织形式和工作方式不同。党不可能具体、直接地管理纷繁复杂的各种国家和社会事务。党对国家行政事务的领导是政治领导。党的主张经过法定程序变成国家意志以后，行政机关通过行使行政权予以具体的贯彻实施。

第四，国家行政机关与政治协商机关的关系是听取意见、接受监督的关系。人民政协对国家的大政方针和群众生活的重大问题进行政治协商和民主监督，行政机关要十分注意听取人民政协的意见和建议，接受民主监督，改进工作。人民政协不具有国家政权的属性，接受国家行政机关的行政领导。

第五，国家行政机关与群众团体机关的关系表现为，行政机关要善于通过群众团体机关联系广大人民群众，取得群众团体对行政管理工作的支持和监督；要尊重群众团体组织上的独立性，使它们能够按照各自的特点独立自主地开展工作。群众团体机关要遵守国家行政机关的行政领导。

第二节 行政机关

行政，是国家的基本职能之一，是统治阶级为实现其国家意志，对国家行政事务进行的管理活动。行政是国家的伴生物，它随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展。

一、行政机关的性质

行政机关是统治阶级行使国家权力，依照宪法和法律，对国家行政事务进行管理的机构，是国家行政职能的承担者。

行政机关属于上层建筑的范畴，为一定的经济基础服务，因此具有鲜明的阶级性。资本主义国家的行政机关体现资产阶级的阶级意志，为生产资料的资本主义私有制服务。社会主义国家的行政机关体现无产阶级和广大劳动人民群众的意志，为生产资料的社会主义公有制及其多种经济成份服务，为巩固和发展社会主义制度服务。

我国的行政机关是社会主义“议行合一”政治体制的组成部分，这同“三权分立”政治体制下的资本主义国家的行政机关有着本质的区别。资本主义的“三权分立”即立法、行政、司法机关分别掌管立法权、行政权和司法权，表面上三权分立、互相制约，实际上行政机关拥有统治国家的广泛权力，这种广泛的权力又高度集中地控制在行政首脑手中。社会主义国家的行政机关则是国家权力机关即立法机关的执行机关，它与权力机关的关系是从属关系，而不是分权关系。它必须执行权力机关制定的宪法和法律，遵守权力机关对重大事务做出的决定，它对行政事务的管理是执行性的。

二、行政机关的结构

行政机关的结构是指行政机关的构成形式。它包括两方面的含义：一是指整个行政机关系统的构成形式；一是指行政机关系统中单个行政机关的构成形式。行政机关的结构要从国家行政区划的实际情况和管理国家行政事务的客观需要出发加以设立。

我国的行政机关系统分为纵向的层次结构和横向的部门

结构。

纵向的层次结构是根据行政区域的大小建立的。高层次的行政机关领导低层次的行政机关，层次之间是上下级的隶属关系。国务院是最高国家行政机关，负责管理全国的行政事务。在它之下是地方各级行政机关，有省、自治区、直辖市人民政府；自治州、设区的市人民政府；县、自治县、不设区的市人民政府；乡、民族乡、镇、市辖区人民政府。地方各级行政机关负责本行政区域内的行政事务的管理。在纵向的层次结构中，各个层次所管辖的业务性质大体相同，管辖范围和权限随层次的降低而缩小。

横向的部门结构是根据一级行政机关所管理的不同行政事务建立的。行政事务种类繁多，为了便于对各种业务性质不同的行政事务实行有效的管理，建立了不同的业务主管部门。它们之间的地位是平行的，都是一级行政机关的组成部分。如国务院设立了若干个部和委员会，省、自治区、直辖市人民政府设立了若干个厅、局等。业务主管部门由于所管理的业务性质不同，又分为综合性部门（如计划委员会）和专业性部门（如公安局）。上级行政机关的业务主管部门对下级行政机关的同类业务主管部门有着业务上的垂直领导关系。

单个行政机关的结构是指一级人民政府中的一个业务主管部门的构成形式。如国务院的部是由司、局组成的；省、自治区、直辖市的厅、局是由处组成的。单个行政机关的结构一般按照工作目标、工作程序或工作对象等实际需要加以设立。

三、行政机关的职权

行政机关的职权是行政机关在管理国家行政事务时享有的权力，是国家行政权的具体化。它由宪法和行政机关组织