

政治机关工作理论和方法

徐向东 郑崇峰 编著
王景堂 方山才

军事科学出版社

政治机关工作理论和方法

作者：徐向东 郑崇峰
王景堂 方山才
顾问：权增德 胡胜华
曲秀贤

军事科学出版社

书名：政治机关工作理论和方法

作者：徐向东、郑崇峰

王景堂、方山才

顾问：权增德、胡胜华、曲秀贤

出版：军事科学出版社

经销：全国各地新华书店

印刷：防化指挥工程学院印刷厂

版次：1989年2月第1版

1989年2月北京第1次印刷

开本：787×1092毫米 1/32

9.75印张 220千字

ISBN 7—80021—146—0/D·01

定价：3.10元

前 言

政治机关工作的实践在呼唤政治机关工作的系统理论！

政治机关是党委办事机关，是政治工作的领导机关。政治机关工作要保证党的路线方针政策的贯彻执行，必须按政治机关工作学所揭示的客观规律办事。在加强干部队伍“四化”建设中，广大政治机关干部，也迫切要求系统地学习掌握政治机关工作学。但是，到目前为止，全国还没有出版一部较系统的政治机关工作专著。

我国进入新的历史时期以来，随着改革开放所出现的新情况、新问题，对政治机关工作科学化，政治机关人员的专业化，提出了更高的要求。对广大政治机关干部进行系统的正规化的培训，已成为各级党校、干部管理学校以及军队各级政治院校所面临的一项十分迫切而艰巨的任务。我们海军政治学院适应形势发展的要求，增设了军队政治机关工作专业，加强了对政治机关干部的正规培训，我们教研室在总政、海政机关的关怀和帮助下，在学院各级领导的具体指导下，通过深入地调查研究，向有关院校学习，编写了试用教材《军队政治机关工作》，并在政治机关专业班施教，受到学员的欢迎。这本书就是在试用教材和我们的讲稿基础上，广泛征求各方面的意见修改成的。

本书力图揭示军队政治机关工作的一般规律，探索建立

政治机关工作学知识体系。几十年来，老一辈无产阶级革命家、军事家和广大军队政治机关干部对军队政治机关工作的客观规律进行了大量的探索和研究，奉献出了许多有重大价值的理论篇章。特别是近些年来，几所解放军政治院校先后开办了军队政治机关干部短训班或部门工作专业班，编写了几本以介绍军队政治机关各部门工作为主要内容的讲义，使军队政治机关工作专业知识有了一定的理论性。兰州军区、海军南海舰队和全军其他部队，相继进行了军队政治机关工作专题研究活动，产生了一批比较优秀的论文，所有这一切，为系统地研究和揭示军队政治机关工作的客观规律，建立政治机关工作学准备了比较充分的条件。本书在广泛吸取新老研究成果的基础上，就政治工作一系列基本问题进行了较为深入的探讨。对政治机关工作的基本原理、基本原则、基本作风、基本方法，对政治机关各部门工作的任务、原则、工作方式和方法以及技能技巧，进行了较为系统的阐述。这是对建立政治机关工作学的知识体系的一次尝试。

本书的结构，是服从内容的需要而安排的，为了便于阐述政治机关工作的一般规律，提供新时期机关工作的当务知识和技能技巧，也为了方便读者阅读和运用，本书没有完全按机构论、工作论、干部论和文书论的机关学的一般框架来安排章节，也没有完全按军队政治机关组织编制的序列来叙述。本书是围绕阐述理论问题的重点和政治机关工作的各种性质而设置章节的。

政治机关工作学，是一门新的学科，它的科学体系、它的许多概念、定义和理论观点，不少需要从头开始建立。由于资料不足，时间仓促，尤其是我们理论水平的有限，对许多理论问题，本书的阐述是肤浅的。我们只是就政治机关工

作的基本问题略抒浅见，为建立全面而系统的政治机关工作学投石探路。不言而喻，本书还不够成熟和完善，有的问题研究还不深，不妥之处在所难免，敬请读者特别是专家学者提出宝贵意见。

《政治机关工作理论和方法》是集体劳动的成果。

本书是遵照海军政治学院首长和训练部、政治部领导的指示编著的。

在编著过程中，解放军军事检察院和军事法院，海军政治部各业务部门和我院图书馆等单位的同志，热情地为我们提供了大量资料，我们参考和吸取了兄弟军兵种和军区及兄弟院校的专家学者的研究成果。我院政治部各处，训练部学术处和几个政工教研室的领导及有关同志张守敏、黄毅、鲍国钧、樊凤阳、张信兴、黄金声、徐莉莉、章润钦、曲国臣、陈明福、赵锡顺、赵言舟、刘志强、阎宝珠、吕北安、季世庆、周承礼等提供了有关资料，并提出了许多建设性意见。

海政保卫部、军事检察院、军事法院负责同志权增德、胡胜华、曲秀贤，分别对保卫工作、军事检察工作和军事法院工作等章的书稿进行了审阅。

在此，谨向上述同志及一切关心支持本书编著出版的同志，一并深表谢忱。

编 者 1988年9月15日

目 录

前 言

上 编

第一章 政治机关工作概述	(2)
第一节 军队政治机关的创建和发展.....	(2)
第二节 军队政治机关的地位和作用.....	(8)
第三节 认真学习和研究政治机关工作的 理论与方法.....	(14)
第二章 政治机关工作的任务和原则	(17)
第一节 政治机关的主要工作任务.....	(17)
第二节 政治机关工作的基本原则.....	(21)
第三章 政治机关工作作风和工作方法	(30)
第一节 政治机关工作作风和方法概述.....	(30)
第二节 抓好基层.....	(35)
第三节 调查研究.....	(39)
第四节 以点带面.....	(43)
第四章 政治机关的工作效益和效率	(47)
第一节 政治机关工作的效益和效率概述.....	(47)
第二节 政治机关工作的效益和效率的评估.....	(49)

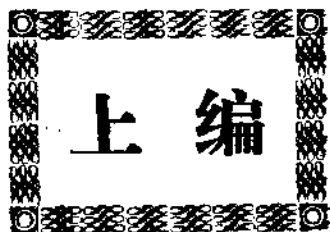
第三节 提高政治机关工作效益和效率的 基本途径·····	(52)
第五章 政治机关的职权和威信 ·····	(56)
第一节 正确地认识和使用政治机关的职权·····	(57)
第二节 正确地认识和建立政治机关的威信·····	(61)
第六章 政治机关工作的创新和体制改革 ·····	(67)
第一节 政治机关工作的创新·····	(67)
第二节 政治机关的体制改革·····	(71)

下 编

第七章 政治部（处）主任工作 ·····	(79)
第一节 政治部（处）主任的主要工作·····	(79)
第二节 科学决策·····	(81)
第三节 正确用人·····	(89)
第四节 领导艺术·····	(93)
第八章 组织工作 ·····	(102)
第一节 组织部门的主要工作·····	(102)
第二节 指导所属部队党委建设·····	(104)
第三节 指导和帮助所属部队党支部建设·····	(110)
第四节 指导部队在军事训练中开展政治工作·····	(114)
第五节 组工干部的基本素质要求·····	(119)
第九章 干部工作 ·····	(122)
第一节 干部部门的主要工作·····	(122)
第二节 坚持干部队伍“四化”方针，加强干部 队伍和领导班子建设·····	(124)
第三节 干部部门干部的素质要求·····	(136)

第十章	宣传工作	(140)
第一节	宣传部门的主要工作.....	(140)
第二节	宣传工作的原则和纪律.....	(142)
第三节	宣传工作的改革.....	(146)
第四节	加强政治教育的组织指导.....	(148)
第五节	当一个功底厚实的宣传干部.....	(154)
第十一章	文化工作	(159)
第一节	文化部门的主要工作.....	(159)
第二节	开展文化工作的基本原则.....	(161)
第三节	加强对基层文化活动的组织指导.....	(165)
第四节	当一个多才多艺的文化干部.....	(168)
第十二章	群众工作	(170)
第一节	群工部门的主要工作.....	(170)
第二节	群工部门的工作性质与工作原则.....	(172)
第三节	认真抓好军民共建活动.....	(178)
第四节	对群众工作干部的要求.....	(182)
第十三章	联络工作	(187)
第一节	联络部门的主要工作.....	(187)
第二节	联络部门的工作性质与工作原则.....	(190)
第三节	联络干部要适应新时期工作的需要.....	(196)
第十四章	保卫工作	(199)
第一节	保卫部门的主要工作.....	(199)
第二节	保卫工作的方针原则.....	(201)
第三节	组织和指导部队做好预防犯罪工作.....	(205)
第四节	保卫干部的素质要求.....	(210)
第十五章	军事检察院工作	(212)
第一节	军事检察院的主要工作.....	(212)

第二节	军事检察的原则和制度·····	(219)
第三节	充分发挥职能作用, 为部队现代化 建设服务·····	(224)
第十六章	军事法院工作 ·····	(230)
第一节	军事法院的主要工作·····	(230)
第二节	军事审判的原则和制度·····	(235)
第三节	改善执法活动, 提高执法水平·····	(240)
第十七章	秘书工作 ·····	(249)
第一节	秘书工作的特点和作用·····	(250)
第二节	秘书部门的工作职责·····	(254)
第三节	政治机关秘书的素质要求·····	(261)
第十八章	文书工作及政治机关常用文书的写作 ··	(267)
第一节	军用文书的种类及有关的要求·····	(267)
第二节	军用文书的作用与特点·····	(272)
第三节	军用文书的行文关系·····	(276)
第四节	军用文书的处理程序·····	(280)
第五节	部门文书的特点及几种 常用文书的写作·····	(285)



上 编

第 一 章

政治机关工作概述

中国人民解放军的政治机关，是军队领导体系的组成部分。在军队中设置政治机关，是我军政治工作的一项重要组织制度，也是我军的优良传统。中国人民解放军总政治部是中共中央军事委员会的办事机关，它在中共中央、中央军委的直接领导下进行工作。总政治部以下各级政治机关，在上级政治机关、同级党的委员会和政治委员的领导下进行工作。

第一节 我军政治机关的创建和发展

一、军队政治机关的创建

我军政治机关，是我党借鉴苏联红军的经验，根据大革命时期党在国民革命军中进行政治工作的实践，适应创建新型人民军队和进行人民战争的需要，为保证党对军队的领导，管理军队中党的工作，组织实施政治工作而建立起来的。

1927年，我国人民反帝反封建的革命因国民党反动派的叛变而失败后，中国共产党于同年8月1日领导了具有伟大历史意义的南昌起义，创建了一支崭新的革命武装。武装起义的领导人周恩来等同志，一方面吸收苏联红军在内战时期的

经验，一方面根据我党在第一次国共合作的实践，在起义军的师以上部队设立政治部，全军设总政治部。这就是我军建立政治机关的开端。

1928年4月，朱德、陈毅同志率领南昌起义余部及湘南起义农民军，与毛泽东同志领导的秋收起义部队会师于井冈山，5月成立中国工农红军第四军，同时建立了红四军政治部。1928年7月，党在莫斯科召开六大，作出了《军事工作决议案》，明确规定把实行政治委员和政治机关制度作为建立红军的一项原则。指出：“采取苏联红军组织的经验，实行政治委员和政治部制度。”^① 1929年，毛泽东、朱德同志率领红军主力在转战赣南、闽西的军事斗争中，在各纵队（相当于团）相继成立了纵队政治部并积极开展了政治工作。但是，由于旧军队军阀主义的影响，红军中存在着单纯军事观点，一些同志轻视政治工作，贬低政治机关，影响了红军的建设，1929年12月，毛泽东同志在他起草的《中国共产党红军第四军第九次代表大会决议案》中，系统地总结了红军建设的经验，批判了把政治机关隶属于军事机关的错误主张和“司令部对外”的错误口号，规定了政治机关的职权以及政治系统与军事系统的关系。明确指出：“红军的政治机关军事机关，在前委指导下，平行地执行工作”；“凡有全军意义的事项，如发布政纲等，军事政治两机关会衔发布”；“凡给养、卫生、行军、作战、宿营等项，政治系统应接受军事系统的指挥。凡政治训练群众工作等项，军事系统应接受政治系统之指挥。但指挥的形式，只能直达对方机关里的从属机关（总务科或副官处）”。还规定：“凡

^①《军队政治工作历史资料》第二册，解放军政治学院编，第103页。

没有建设政权机关的地方，红军政治部即代替当地政权机关，至地方政权机关建设时为止。”这些规定，为我军政治机关建设和发展指明了方向，奠定了基础。党中央为适应红军发展的需要，加强党对军事工作领导，1931年2月，成立了全军统一的政治工作领导机关——总政治部。此时，全国各地红军在团以上部队相继成立了政治机关。

随着红军的迅速发展和开展人民战争的需要，政治任务越来越重，工作范围越来越广，政治机关需要明确工作职责和工作范围。为了适应这一需要，1930年冬，党中央颁发了《中国工农红军政治工作暂行条例草案》。这是我军历史上第一个正式的政治工作条例，这个条例明确规定了我军政治机关的性质、任务及组织机构，促进了政治机关工作的制度化、条理化和规范化。该条例规定：团及独立营设政治处，师以上各级设政治部。政治机关“是苏维埃政权的一部分，是党在红军中政治路线及纪律的執行者。”“是直接进行党和政治及政治教育工作之机关”，是“党和政治工作的指导机关”。总政治部“是指导全国红军和地方部队党与政治工作机关”。《条例》除了对政治机关的地位作用和任务作了明确规定外，对各级政治机关机构设置也作了具体规定：团政治处由政治主任、团委书记、组织工作干事、俱乐部主任等组成。师以上政治机关设组织分配科（处）、宣传鼓动科（处）等业务工作部门。红军总政治部除设上述业务部门外，还设调查统计处、出版处。中国工农红军具有自己特点的政治机关制度初步形成。

抗日战争初期，中国共产党为推动国民党抗战，建立了抗日民族统一战线。1937年8月，中国工农红军改编为国民革命军第八路军，红军总政治部改为第八路军总政治部。由

于一时迁就国民党，取消了政治委员，把政治部改为政治处，降低了政治机关的地位，削弱了政治工作。为了纠正这种偏向，当年10月20日中共中央决定恢复政治委员和政治部等原有制度，加强了政治工作。1938年和1942年两次颁发的八路军政治工作条例规定，政治工作就是党的工作，政治部就是共产党的机关。进一步明确了政治机关的性质、地位和作用。中华人民共和国成立后，于1954年颁布了《中国人民解放军政治工作条例草案》，进一步肯定了政治工作是我军的生命线，政治机关是党的工作机关，是政治工作领导机关，并统一了各级政治机关的组织机构、工作职责。从全军最高政治机关总政治部到部队政治处，形成了完整的组织体系和工作制度。1961年总政治部制定了省军区、军分区、县（市）人民武装部政治工作条例草案，规定：“省军区、军分区政治部实质上是民兵政治部”。至此，我国武装力量政治机关制度更趋完善。

二、军队政治机关工作的发展

政治机关工作的发展同党的政治路线、军事路线和政治工作的形势任务紧密相联，它随着我军任务特别是政治工作任务的发展，在实践中发展完善。建军初期，政治机关主要负责宣传工作和政治监督。随着我军战斗队、工作队、生产队三大任务的明确，政治机关的工作范围就扩大了。古田会议在总结我军政治工作实践经验的基础上，明确规定：政治机关对内抓部队的政治训练，党的组织教育，实行官兵一致，军民一致和瓦解敌军，对外做群众工作，即宣传群众、武装群众、帮助群众建立革命政权。这使政治机关工作的全面开展，取得了突破性进展，初步形成了既区别于国民革命军的政治机关，又区别于苏联红军政治机关的具有中国革命军队

特色的政治机关工作。第二次国内革命战争后期，在王明左倾错误的影响下，我军一度照搬苏联内战时期的经验，取消了红军中的党委制，不适当地强调政治机关的地位权力，不适当地强调军事工作人员与政治工作人员的党性差别，造成了政治机关工作与其他机关工作不协调，使政治机关产生了脱离部队中心、脱离实际、脱离群众的教条主义和形式主义作风。加上肃反扩大化，败坏了政治机关声誉，使政治机关建设受到严重损害，不能有效地开展工作和发挥作用。1935年1月，遵义会议后，这些错误得到了纠正，政治机关工作获得了转机。抗日战争时期，党中央十分重视发挥政治机关作用，加强政治机关工作。毛泽东同志曾亲自兼任总政治部主任，组织领导政治机关工作。1944年4月，谭政同志的《关于军队政治工作问题》的报告，总结了政治工作和政治机关建设的经验，对政治工作和政治机关的性质、地位、任务、职能、作风、方法等，作了全面的论述，使政治机关工作更加系统化、条理化。解放战争时期的1947年7月，总政治部颁发了《中国人民解放军党委会条例草案》，对各级党委与政治机关的关系作了明确规定：“军政机关应无条件地执行党委会之决定、指示和训令。该级军政机关首长，对党委会之决定指示或训令须负责保证实施之。”同时还规定：“上级军政机关之指示、训令、命令，一般应由党委员会讨论保证执行。”这就进一步加强了党委对政治机关工作的领导，进一步明确了政治机关工作的职责范围和实施形式。

建国不久，党中央和中央军委颁发了政治工作条例，明确了政治机关的基本任务和主要工作，使政治机关工作更加规范化、科学化，并取得了巨大的成绩。但是，在“左”的路线的干扰下，尤其在“文化大革命”期间，政治机关工作

遭受了严重挫折。林彪、江青反革命集团为了篡党夺权，严重地干扰和破坏军队政治机关工作，以莫须有的罪名加害于军队政治机关，提出了“砸烂总政阎王殿”的口号，企图摧垮和搞乱政治机关，使政治机关无法正常地开展工作，严重损坏了政治机关的职能、作用和威信。粉碎“四人帮”以后，1978年7月，中共中央批转中央军委《关于加强军队政治工作的决议》，要求大力恢复政治机关的职能、作用和威信，强调尊重政治机关职权，不准脱离政治机关另立党委办公室。党的十一届三中全会以后，各级政治机关经过整党整风，体制改革和精简整编，大力加强了自身的思想、作风、组织和业务建设，更加强有力地开展工作。1986年底，

《中央军委关于新时期军队政治工作的决定》，把改进政治机关工作，提高政治干部素质，作为七个重大问题之一提了出来。《决定》强调：“政治机关和政治干部是政治工作的组织者和实施者。建立和提高政治工作的威信，主要靠政治机关、政治干部贯彻党的路线，保持良好作风，做出优异成绩，发挥模范作用。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。”《决定》是全面加强政治机关建设，端正政治机关工作方向和作风，实行科学的工作方法的指路明灯。

政治机关的创立和政治机关工作发展的历史表明，我军政治机关对加强军队建设，提高部队战斗力，起着极其重要的组织指导和服务保证作用。加强政治机关建设既是建设现代化、正规化的革命军队的重要组成部分，又是它的重要保证。