

JIGUANGUANLIDE
YUANLIYUFANGFA

21世纪公共行政系列教材

机关管理的 原理与方法

(修订版)

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

(修订版)

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

图书在版编目 (CIP) 数据

机关管理的原理与方法/赵国俊, 陈幽泓编著. (修订版).

北京: 中国人民大学出版社, 2005

(21 世纪公共行政系列教材)

ISBN 7-300-03166-8

I. 机…

II. ①赵…②陈…

III. 国家行政机关-行政管理-高等学校-教材

IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 010340 号

21 世纪公共行政系列教材

机关管理的原理与方法 (修订版)

中国人民大学行政管理学系 组编

赵国俊 陈幽泓 编著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河市汇鑫印务有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 1999 年 9 月第 1 版

2005 年 5 月第 2 版

印 张 17.75

印 次 2005 年 5 月第 1 次印刷

字 数 321 000

定 价 20.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



丛书总序

历史经验表明,发展水平和现代化水平越高的社会,公共行政也越发达,因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的的重要性,正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来,并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息,培养公共管理的职业人才,改善政府和社会公共部门管理、服务的质量,提高效率,最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中,公共行政管理也和其他领域中的管理一样,主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质;要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看,随着社会的政治民主与科学技术的全面进步,公共行政的职能在迅速扩展,公共管理部门迅速增加,公共管理中的分工协作日益增强,社会对政府公共管理质量的要求越来越高,“职业化”成了公共管理领域的一个重要趋势,不经专门化的教育培训,就不可能胜任管理岗位的要求。所以,在现代社会,通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才,不仅是时代的迫切要求,也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的,公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，经历了100多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓是百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展，日新月异，美不胜收。在如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共管理者教育、发展与训练的需要，我系组织编写公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持以邓小平理论为指导，坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学与科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在学术界和实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向《21世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21世纪公共行政系列教材》编委会

1999年4月

本书导言

机关管理是公共管理的一个组成部分，它普遍存在于国家机构、政党团体、事业单位、社会中介组织等公共部门的运转过程中，并为这些部门的职能活动提供基本支持的方式，发挥着不可替代的重要作用。为了能使这种作用得到更有效的体现，需要从事公共管理工作的各级各类人员充分认识机关管理的特有规律性，熟练地掌握机关管理的基本方法技巧。正是由于这样的原因，高等教育公共管理类专业，特别是行政管理专业普遍设置了“机关管理的原理与方法”（或类似名称）课程。

按照公共管理类专业教育课程体系构成规则及相应的分工，作为一门课程的“机关管理的原理与方法”，其所涉及的内容对象并非是机关的所有活动，而只是为机关实现自身职能奠定基础、提供条件的事务活动，并且主要是其中的一部分办公事务活动和后勤事务活动。“机关管理的原理与方法”课程的基本功能也主要是向专业培养对象提供最基本的专业训练，帮助他们探求和掌握机关事务活动的基本规律、基本知识和基本方法、途径，使他们能适应实际工作活动的基本要求。

上述特定的课程内容对象以及特定的课程使命，决定了《机关管理的原理与方法（修订版）》的基本内容体系，这个体系的基本组成情况是：

一、总论部分。有关的基本概念、基本原理。如机关管理的概念体系，机关管理的特性、任务、功用、职责划分，机关管理基本原则等。

二、管理内容部分。办公事务的管理，如机关文件工作、档案工作、政务信息工作管理，会议管理，保密工作管理，信访工作管理，工作程序管理，工作制度管理，工作环境管理，办公自动化系统规划等；后勤事务管理，如对物材工作、基本建设工作、财务工作、生活服务工作、接待服务工作、交通服务工作、安全保卫工作、绿化美化工作的管理等。

三、常用管理方法技术部分。主要是在机关管理实践中通用的工作简化技术、标准化技术、事务质量管理技术、流程图与决策表绘制技术、质量分析图表绘制技术、网络图绘制技术、计算机应用技术等。

根据教学需要，本书分为十一章，分别讨论上述内容。这里需要特别说明的是，考虑到客观实际的需要，以及目前课程建设中的分工情况和相关教学内容的成熟程度，管理内容部分将侧重于讨论办公事务管理问题，仅有较少章节涉及后勤事务管理。

“机关管理的原理与方法”课程的内容具有很强的综合性、实践性。课程所涉及的对象范围宽泛，不管是办公事务，还是后勤事务，其构成要素无一不包含人、财、物、信息、时间，工作性质则既具操作性、辅助性、服务性，又关涉机要，参与决策；课程所涉及多方面课题的分析解决，需要综合运用多门类学科的知识，有理论科学，更包括多种技术门类。课程内容与工作实际联系紧密，对工作实践有较强的直接指导意义，有一定的直接应用价值。在内容体系方面，较少有抽象的理论，更多的是解决具体实际问题的原理、原则和方法、技术、技巧。

“机关管理的原理与方法”的上述特点要求我们在学习中必须采用具有一定特色的学习方法，这就是要“多看”“多思”“多练”。

所谓“多看”，就是一要尽可能广泛地研读相关学科领域的书籍、资料 and 文件材料。机关管理的综合性质，决定了它需要依赖多门类学科知识解决自身的问题，只有广泛摄取知识营养，我们才能找到顺应客观规律性的有效解决问题的方法途径。二要尽可能多地深入实际，多观察，多做调查研究。这一方面是因为机关管理具有很强的实践性，真正认识问题并提出解决问题的有效办法，将更多地依赖管理者的直接经验；另一方面是因为目前“机关管理的原理与方法”课程的总体水平还比较低，可资借鉴利用的成功的间接经验并不多，这些间接经验也还没有上升为反映客观规律性的理论。

所谓“多思”，就是要勤用脑，多思考。机关管理是一些比较琐碎、复杂的活动，不能幻想靠懂得一点原理、原则和一般方法就能够解决实际问题。这中间

还缺少一个重要的过程，就是在充分了解实际情况的前提下认真地思考。没有这样的过程，不经过细致的分析研究，不去认真探寻规律性，客观实际与原理原则就永远是“两张皮”。在目前“机关管理的原理与方法”课程的总体水平不高，基本内容尚停留在对机关管理工作状况作一般性描述阶段的情况下，多思考以探寻真正的规律，当然也就更显得重要和必要。

所谓“多练”，就是要多动手，多动笔，创造条件进行管理演练和模拟。机关管理是一种能力。能力从来都不是单靠他人的传导获得的，而只能通过实践，从素养、从知识中转化而来。因此，学习《机关管理的原理与方法（修订版）》不能只靠读书，只靠听讲，还应当亲身参加管理实践。

为了帮助大家掌握有效的学习方法，本书在各章的后面附录了一些思考题、练习题，以及管理案例。希望它们能对大家的学习有所助益。

本书编写的分工是：第一章至第九章，第十一章赵国俊；第十章陈幽泓；全书由赵国俊统稿。

本书在编写过程中，参考了部分文献资料和管理案例，在此谨向有关作者、编者致以谢意。

限于编著者水平，本书难免有各种缺点、错漏，欢迎读者批评指正。

目 录

第一章 机关管理概述	(1)
第一节 机关与机关管理	(1)
第二节 我国机关管理体制与管理机构	(8)
第三节 机关管理的基本原则	(11)
第二章 文件工作管理	(17)
第一节 概述	(17)
第二节 文件工作的组织	(23)
第三节 文件运转过程与传递过程控制	(26)
第四节 文件数量控制	(34)
第五节 文件质量控制	(36)
第六节 文件工作的综合协调	(41)
第七节 表格文件管理	(44)
第八节 案卷管理	(47)
第三章 会议管理	(64)
第一节 会议概述	(64)
第二节 会议的组织	(66)

第三节	会议数量控制	(73)
第四节	会议质量控制	(75)
第五节	会议进程控制	(77)
第六节	会议成本控制	(82)
第七节	正确与会的方法	(82)
第四章	机关档案工作与信息工作管理	(94)
第一节	档案与档案工作	(94)
第二节	机关档案工作机构与工作方式	(98)
第三节	档案工作管理体制	(99)
第四节	机关信息工作管理	(100)
第五章	信访工作与保密工作的管理	(110)
第一节	信访工作概述	(110)
第二节	信访工作管理及其基本原则	(112)
第三节	信访工作的组织	(114)
第四节	信访工作的监督控制	(120)
第五节	保密工作管理的原则与方法	(123)
第六章	机关后勤事务管理	(135)
第一节	机关后勤事务活动的主要内容	(135)
第二节	机关后勤事务管理要则	(137)
第三节	机关后勤事务管理的主要方式	(140)
第四节	机关后勤服务的社会化	(145)
第七章	机关工作环境管理	(151)
第一节	机关空间的规划与管理	(151)
第二节	办公机具的选择与安置	(155)
第三节	照明环境的控制	(157)
第四节	颜色环境的控制	(159)
第五节	微气候环境与噪声环境的控制	(160)
第八章	机关工作的制度化	(169)
第一节	机关工作制度化的客观必要性	(169)
第二节	机关工作制度的特性	(171)
第三节	机关工作制度的类型	(173)
第四节	机关工作制度的制定	(174)
第五节	机关工作制度的实施	(179)

第六节 基本办公制度的改进	(181)
第九章 机关工作程序管理	(194)
第一节 工作程序概述	(194)
第二节 工作程序的设计	(198)
第三节 工作程序的分析与改进	(201)
第四节 工作程序的实施	(203)
第十章 办公自动化	(210)
第一节 办公自动化概述	(210)
第二节 办公自动化技术与设备;个人办公自动化	(213)
第三节 办公自动化系统;支持群体办公的自动化	(224)
第十一章 机关管理的常用方法技术	(243)
第一节 工作简化	(243)
第二节 事务标准化	(246)
第三节 事务质量管理方法	(249)
第四节 流程图的绘制	(252)
第五节 决策表的绘制	(257)
第六节 质量分析图表的绘制	(259)
第七节 网络图与水平时间线条图的绘制	(263)
参考文献	(269)

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，机关可用多种方式指挥、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，客观上也实际存在上面所说的这种“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、管理高等学校和科学研究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需的例行的、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。正是从这个意义上，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、后勤保障等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、生活服务等工作，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、制度方法等都要参与其中，共同发挥作用。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。

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。