

■ 现代党政工商科学管理丛书

现代行政管理手册

(中册)

● 主编 于华夫 王健刚

人民日报出版社

党政工商科学管理丛书

现代行政管理手册

(中 册)

主编 于华夫 王健刚

人民日报出版社

1989.10月北京

第9部分

机 关 行 政

机关行政

机关行政是指机关内部的行政技术活动，即利用科学方法，有计划、有技术地规划、管制、联系、协调，并运用机关的组织、人员、设备、物材和经费，作适时、适地、适人、适事的处理，以提高行政效率，发展机关业务，完成机关使命。机关行政是多项管理的综合，通常由一名行政首长分管，并授权办公厅(室)、人事、总务等部门协同管理，其基本内容包括机关内部的机构设置、人事管理、财务管理、设备管理、文书管理、档案管理、会议管理和事务管理等方面。机关行政必须适应新时期新任务的总要求，其基本原则有：

一、服务原则。服务本是机关的职能之一。机关行政是

领导工作的基础，其各项具体任务都围绕领导行为这条主线去开展，所以机关行政首先是为领导服务。然而，机关行政又涉及纵向和横向的各个方面，除为领导服务外，它还必须为整个机关服务，为广大干部和职工服务，为基层服务。为领导服务同为各方面服务非但不是矛盾的，而且是统一的，它们都归旨于提高行政效率。

二、制度化原则。制度是一种执简驭繁的行政手段。许多复杂的事物，一旦形成制度，就可以规范众人的行为，使管理的方法和程序均有固定的法则可循。制度是多方面的，有“参与政务”性的，如行文制度，会议制度，保密、保卫制度等，有属于财物和生活管理方面的，如财务制度、物品领用制度、修膳保管制度、房屋分配制度、车辆使用制度等。只有建立良好的制度，才能使机关秩序井然，使广大机关干部和职工，步调一致地为实现共同目标而奋斗。

三、科学化原则。机关行政科学化要求采用包括技术和方法在内的现代化的科学知识、先进设备和管理手段等。机关行政事务纷繁、千头万绪，应该把统筹优选、网络规划、关键线路法等引用到管理中来，做到择优而从，择善而从，使管理工作定量化、条理化、系统化。搞好机关行政，既要提倡一专多能，培养众多的能工巧匠，又要逐步引进“智能型”的先进设备，即不断采用以微电脑为中心的办公事务处理机、口授机、传真机、复印机、智能电话机等，并使它们向多功能、多系统联机和大型网络方向发展。

四、勤俭办事原则。机关行政要最大限度地节约人力、物力、财力，学会少花钱、多办事。这个原则是党和国家的优良传统，在新的历史时期仍应发扬光大，它要求我们对各种能够

运用经济手段进行管理的门类和工种，实行不同形式的经济责任制。如定额包干、服务承包、以收抵支、自收自支、独立核算自负盈亏等。与此密切联系的还要制定经济奖罚办法，充分调动管理人员的工作积极性，提高物材使用的效益。

行政机关岗位系列分类法

岗位系列分类，就是把行政机关所有岗位按其工作性质、特点、职责范围，将相近或相似岗位进行归类。也就是要明确规定各种职位应具备的资格、年龄、职责、权限、工资待遇等，以及对各种不同类别的人员，规定不同的要求和标准。进行这一工作，大体分四个步骤。

一、岗位归类。所谓岗位归类，就是把行政机关所有岗位按其工作性质、特点，将相近或相似岗位归类。行政机关，无论岗位设置的多还是少，大致可归为四类，即行政领导类、政策研究类、专业技术类、常规事务类。行政领导类是指行政决策人员，包括各层次的行政领导。政策研究类是指战略谋划人员，包括政研、科研、理论研究和咨询参谋人员。专业技术类是指战术设计人员，包括行政机关有技术职称的专业知识较强的但未定技术职称的工作人员，以及文秘、信息处理人员。常规事务类是指日常工作中做具体事务，操作性强的工作人员。各类工作人员，所从事的工作都具有一定的专业性质。倘若让一个技术干部去做具体的收发工作，很可能搞的手忙脚乱，反之更是不行的。所以每一岗位系列都应是一个专门职业。

二、层次排列。所谓层次排列就是根据所分的岗位系列类别，按责任大小、工作难易程度划分层次。然后，将每一

层次按照工作资格分出等级。行政干部是一个系统，每一个岗位系列就是一个子系统。系统都具有层次性的特点。因此，层次排列就可以把行政领导类、政策研究类、专业技术类、常规事务类等岗位系列，分为若干个层次。每一层次根据客观需要分为等级，各等级要有严格的排列顺序，形成完整的体系，从层次设置，等级排列上优化整体功能。行政机关干部都可以在所处的岗位系列中，按照等级层次逐级晋升，有特殊贡献的，可以破格晋升。

三、制定岗位规范。也就是规定岗位名称、定义、编号，等级和主要工作，还规定担任岗位人员应具备的资格条件，以及升迁路线、工资待遇。上述规定要用法律或行政法规的形式确定下来，绝对不能允许违反规定滥用职权。这样做既明确规定了岗位标准和要求，即只有符合标准和要求的人才能承担岗位工作，又从根本上克服了过去传统的做法，为岗位责任制建立了一条可循的轨道，给考核干部提供了可靠的客观依据。

四、建立可比系、参照系。岗位系列的各个类别和每一类的层次及层次等级，都应和资格条件工资待遇联系起来，使各类岗位层次等级的资格条件工资待遇相对应，这种对应关系就是可比系。各类人员以实绩和贡献作为参照系，即每一类别层次等级，都以其贡献大小、实绩如何，制订出工资待遇，形成序列。

岗位系列分类不是分了就算完结，它是一个动态的岗位系列分类。因为，现代科学技术的发展，岗位不断产生新的功能，其性质和职责范围也不断发生变化。所以，岗位系列分类，也要随着社会的发展，不断地进行调整完善。实行岗

位系列分类有利于实现因事设人，用当其才，各司其职，各尽其责，发挥人的积极性。同时为考核干部，打破行政干部“铁饭碗”，正确实施奖惩提供了可靠依据。

国家机关协调功能的几种具体形式

国家机关是一个由许多不同部门和层次组成的整体，各个部门和层次的运转是既相互区别，又相互联系的。协调的功能在于把不同部门和层次有效地联结起来，以便减少它们之间的磨擦，防止各种内耗，这是提高国家机关办事效率的有效方法。这种方法，是通过如下一些具体形式来体现的。

一、职责协调。在机关工作中，有时由于部门之间职责不明确，引起工作上的相互扯皮。要解决这个问题，首先应明确划分各部门的职责，这是职责协调的第一方面内容。同时，应该看到，虽然各部门和层次的责任不尽相同，但它们作为整个国家机体中的不同部份而言，它们之间的联系是必不可少的，这是职责协调的第二方面的内容。任何一个部门或层次的责任和目标，只有在其它部门和层次的配合下，才有可能顺利地实现，而且各个职责、目标，只有加强协作，才能发挥出整体的最大效应。机械工业部门如果离开了能源、材料工业等部门的协同发展，它本身的目标是难以实现的，反之亦然。所以，职责的划分与职责的联系是职责协调中不可偏废的两方面，它是其他方面协调的先决条件。

二、权力协调。权力协调是根据各部门、各层次的责任大小，分别授予不同的权力，使其责权一致。如果权大于责，就会导致权力的滥用；如果责大于权，就会造成无法尽职尽责。由此就会滋生工作中的互相扯皮、互相推诿、无人负责等现象。要防止这些现象产生，应注意两方面的权力协

协调。一是同一层次的各部门的横向权力协调。首先，矛盾双方根据权责一致的原则，搞清权力界限，然后协商解决。如有些问题双方解决不了，上一层次的综合职能部门要出面协调，作出仲裁，不应推诿。二是不同层次的纵向权力协调。上一层次对下一层次的权力表现在，一方面根据总体目标向下一层次发出指令信息，并监督考核其执行的结果；另一方面是解决下一层次各部门之间的不协调。如果上一层次跨越权力的划分界限，直接干扰下一层次的工作，就会挫伤下一层次的积极性、主动性和责任心，以致事无巨细都往上交，结果办事效率必然低下，而上级部门因不了解具体情况，必然会出现瞎指挥。可见，权力协调是职责协调的根本保证。

三、利益协调。在机关工作中，常遇到这样两种情况。其一，一项正确的决定，因触及到某些部门、单位、地区的利益，有的就会想方设法找借口不执行；其二，有利可图的事多个部门都想插手，各不相让。这些牵涉到各部门各层次的利益问题，协调工作一旦做好了，就能调动起各方的积极性。因此，利益的协调是整个协调工作的基本动力。它包括整体利益与局部利益的协调，局部利益与局部利益的协调。就前一个协调而言，应强调局部利益服从于整体利益以整体利益为出发点，不能脱离整体利益而片面强调局部利益。同时，整体利益也要尊重局部利益，不能因为整体利益而抹煞局部利益的存在和要求的合理性。这样，才有利于发挥各个局部的积极性，最终整体利益和局部利益都得到协调的发展。就后一个协调而言，也必须以整体利益作为局部利益之间协调的基础，不能脱离整体利益片面考虑局部利益的协调。否则，仍达不到协调的目的。

四、信息协调。国家机关的各个部门和层次都存在着直接或间接的联系。它们都需要及时获取别的部门近期或远期的工作信息，以便正确地制定本部门具体的工作任务，及其确定与别的部门的协作关系。如果部门之间“老死不相往来”

“隔行如隔山”，或者信息渠道不流畅，都会引起或扩大部门间的误会和矛盾。所以，信息协调是整个协调工作的纽带之一。国家机关的信息网络是否健全，流畅，是协调工作的有力保障。信息协调包括二方面。一是不同部门的信息横向交换；一是不同层次的信息纵向交换。它们为发展横向联合和行业联合创造了重要前提。

五、动态协调。在部门之间的协作中，有时因仅抓住目前或暂时的利益不放，而忽略了双方通过合作所能达到的对双方都有益的长远利益，只好在一些暂时利益上纠缠不清，兜圈子，使协调工作陷入困境。因此，应该用变化的、发展的观点来把握协调工作，这就是动态协调的基本涵义，它是整个协调工作的催化剂。

综上所述，协调功能的表现是多种多样的，我们应根据各个部门、各个层次的实际，协调好各种关系，努力提高机关的办事效率。

机关行政协调的本质、内容和方法

行政协调是指行政管理者或管理部门对下级或下级部门的各方面关系进行调整的工作。

行政协调是机关行政管理的基本职能。管理者只有有效地履行协调职能，才能使机关工作实现高效能。随着机关职能部门、专业关系的逐渐复杂，必须及时地进行行政协调。另

外,从管理者及职工之间的关系面上看,假定一个管理者领导两个职工,那么,三者之间就有六个关系面需要协调。如图 a

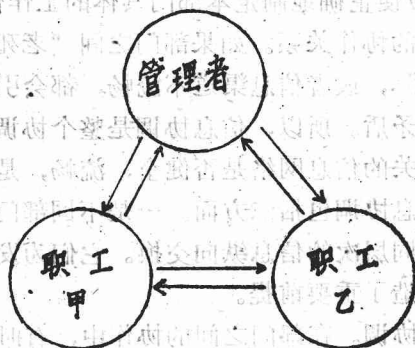


图 a

所示。如果职工按算术级增长,而管理者的协调总数则以几何级增长。管理者领导十二个职工,就有24708个关系面需要协调。当然,这仅仅是抽象的推理,因为,职工中许多关系面被他们自己协调,还有一部分关系面并不很紧密,但也说明随着人员的增加,各种关系的日趋复杂,协调的重要性也就愈加突出了。为此,本文试从三个方面对行政协调进行初步探讨。

一、行政协调的本质与作用

行政协调的本质在于协调机关整体、部门及个人的目标,调整各方面的目标关系,减少机关内部因目标差异而产生的“内耗”,使各部门和谐而有节奏地运转,实现机关工作的最佳效能。

从图 b 不难看出,机关中的部门目标、个人目标都存在与机关整体目标不一致的可能性。行政管理者行使协调的职能,其本质涵义就是使部门目标、个人目标与整体目标保持

个人目标

个人目标

部门目标

组织目标

图 b

一致，使全体职工齐心协力，为实现机关整体目标而努力工作。

机关行政协调的基本作用就是调节机关内部工作关系中，人际关系中的矛盾。机关行政管理者的协调工作，如同乐团的指挥把演员的演奏协调成优美动听的乐曲一样，对机关行政工作进行指挥与协调，使机关各个环节和谐运行，配合一致。

二、行政协调的内容

机关中工作关系、部门关系、人际关系的复杂性，使得行政协调工作内容具有多样性，从我国机关行政协调的实践经验看，大致包括下列协调内容。

1. 组织协调与个人协调

组织协调是指协调的主体和客体是行政组织。协调的内容是组织的行为。最高行政组织应当从整体出发，对各部门中一些违背整体利益的行为进行经常性的协调工作，使部门与整体，部门与部门和谐一致。

个人协调指的是协调的客体是个人。协调的内容是个人行为。各级管理者只有通过对个人行为、人际关系进行经常性的协调，才能保障机关行政工作正常、高效地进行。

在行政机关的行政协调中，组织协调与个人协调经常

交织在一起。管理者既要及时协调组织行为，又要适时协调个人的行为与心理，使之既适应整体，又能发挥出个人的最大能量。

2. 行为协调与心理协调

行为协调是指管理者对协调客体的行为进行调整，使之产生新的行为。如，两个部门之间矛盾很多，互相扯皮；推诿现象严重，并影响了其它部门的正常工作。机关管理者在协调中通过明确各自的工作性质、职能、职责范围及主要任务等，制定出有关规章制度，使这两个部门建立新的关系，产生新的行为。

行为协调是管理者对职工失调的心理进行调整，使之心理恢复正常，重新确立目标并为之努力奋斗。

行为协调与心理协调有时也同时进行。这是因为有些职工的失调心理已表现为失调的行为。这就需要管理者在协调其行为的同时协调其心理。但是，一些管理者往往因为心理活动难以掌握与分析，只注重行为协调，忽视心理协调。这显然不符合现代管理的领导方式，是不尊重客观实际的。机关职工大都是有理想、有抱负的，但他们需要管理者对他们的理想与追求的理解、支持，需要管理者经常帮助他们，并对他们及时进行心理协调，使他们经常保持进取心，不断取得成绩。

3. 积极协调与消极协调

行政工作节奏有快有慢，行政管理有张有弛，行政协调节奏也同样有紧有疏，不应强求一致。积极协调产生快节奏，消极协调产生慢节奏，各自有各自的特点与适应的环境。在行政协调中，协调的主体与客观的具体情况，以及

客观环境的影响都对节奏快慢起很大作用。比如：当协调客体态度暧昧、客观环境又不允许协调的主体用别的方式进行时，协调的主体只能在客体所能接受的范围内进行慢节奏的协调，或者是分层次地多次协调，待时机成熟后使矛盾尖锐。“欲速则不达”，此时采用消极协调，其作用比积极协调作用更大。

三、行政协调的方法

1. 连续性协调

机关中大量行政工作的连续性很强，各种不协调的现象也产生于连续的工作之中，有的则多次反复出现。因此，需要管理者在工作过程中采用连续协调的方法进行协调，以保证机关工作的高效性。

连续性协调的方法是：对有关工作实行日、月、季度、年度统计报表制，定期进行定量、定性分析，及时发现问题及时协调；定期召开有关会议，在会议上进行协调；规定规章制度。对反复出现的矛盾，通过规章制度进行协调解决。

2. 联络性协调

机关行政工作中不协调现象，许多是由于信息通路闭塞而产生。因此，应当经常沟通情况，交流思想，便于相互了解与支持。在实际工作中经常运用的办法是：

召开“通气会”。领导及时把各方面的情况直接通告有关方面及有关人员；召开“汇报会”，及时收集各方面信息；召开“协调会”，召集有关协作单位开会，相互介绍工作情况，加强横向合作；此外，像“生活会”、“经验交流会”、“情况交流会”等，都是加强联络沟通信息的办法。但在应用这些方法时，应力求讲究实效，避免“文山会海”。

等形式主义的弊端。

3. 解决矛盾的协调

在机关行政工作中，由于在职责分工、工作衔接、利益分配上的差异及认识能力不同，就不可避免在人际关系上产生各种矛盾，有些矛盾处理不好时，还会激化。因此，应当善于发现存在的矛盾，分析产生原因，掌握矛盾主导方面，及时解决。管理者应当有预见性，对一些重要事情应及早进行协调，不要等矛盾尖锐才去解决。

行政协调在机关现实管理中有着十分重要的作用，特别在当前的改革中，及时进行协调可以使机关工作进行顺利，把各项工作，各个部门有机地联成一个整体。

机关人员编制“消肿”和“防肿”可供选择的方法

机构改革的难点之一是机关人员编制的“消肿”和“防肿”问题。机关只有做到既“消肿”又“防肿”，才能提高办事效率，克服官僚主义。

稳妥地安排好精简人员的退路，是搞好“消肿”的关键所在。“消肿”，大致从“整、转、退、放”方面考虑。

“整”，就是整顿政事合一、政企不分的编制人员，做到定编定员定岗定职，实行对号入座。“转”，就是调整充实到企事业单位，对有专业特长的技术人员，动员到适应其技术岗位的单位。“退”，就是废除干部终身制，对到达法定退休年龄的，一律退下来。“放”，就是鼓励和选派干部到基层锻炼，选送部分干部定向培训，等等。但是，由于这些办法一般都是采用行政手段，矛盾多，难度大。同时，还受到领导班子的决心以及其它因素的影响，上述措施有时不能全面地、彻底地进行下去，有的部门精简之后又出现了膨胀的趋

勢。

因此，目前应建立机构本身内在的自我抑制机制，用经济手段、行政措施和法律监督等，多层次、多方位的管理机构编制，控制人员膨胀，达到“防肿”的目的。

1. 采用经济手段。将编制总额与人员经费总额挂钩，实行财政按编制总额核定人员经费，超编不增，缺编不减。在地方上，编制核定与财政预算配套，对编制实行财政控制，地方编制预算纳入地方财政预核，若编制经费节余，地方财政可以留成；编制经费超额，不仅不给补贴，还要进行财政罚款。以此控制地方无计划分割编制或变相增加事业编制。对部门，在保证完成工作任务之后，缺编单位可以从节约的经费中，按一定的比例提取奖励基金（奖给个人）、福利基金（单位留用）、余下部分上交财政。超编单位，只拨给人员基本工资，办公费等公用经费只按编制拨给，如限期解决超编人员，可仍按原供给的人员工资额核拨经费，一年后取消。或者是每减少一名超编人员，一次性拨给一定的经费，用以奖励。对于个人，缺编单位的工作人员，除按规定提取奖励基金外，领导成员可适当多奖，超编单位则相应扣罚领导班子的一年或半年本年度的奖励工资，以促进该单位调整解决超编问题。

2. 采用行政措施。可从三个方面着手：一是针对由于工资制的出台而缺少与之配套的相应改革，助长了增设职位相互攀比的现象，应及时从严核定人员结构比例，做好职位分类，将官兵比例严格控制在一定的限度内。二是建立人员疏导机制，将一部分专业技术干部诱导到专业类、产业类等部门和单位，使其专业对口，并在工资上适当体现差别。

三是实行计划调配。缺配部门调入人员要按人员结构比例规定，有计划指标、有职位分类、有来源渠道加以限制，以从宏观上抑制人员膨胀的势头。

3. 采用法律监督。各级机关各部门的人员编制都要用法的形式固定下来。一经固定，任何单位，任何人，都应坚决执行，不得违反。

秘 书

秘书，在我国现代主要是指党和政府机关、企事业单位、社会团体、军队、院校内的一种行政职位。其主要职责是辅助管理，综合服务；主要工作是撰拟文稿、管理文书、接待来访、组织会议、调查研究、处理信息、备供咨询、办理事务、联络协调、催办查办等等。由于我国的社会主义制度，我国的秘书人员都是国家工作人员，即公职秘书。绝大部分从属于党政机关、企事业单位内的综合办事机构——办公厅（室）或秘书科（室）。少部分秘书人员由机关、单位配备给首长或专家做工作助手，仍是国家干部，这与国外普遍存在的私人雇用的秘书人员性质不同。

秘书，因其承担的职责范围大小和工作任务的轻重不同，在纵向上有不同的层次。高层次的为秘书长、办公厅（室）主任。他们实际上是机关、单位日常行政工作负责人，其职责是“参与政务，管理事务”，协助首长综合情况，研究政策，推行工作，掌握机要、保密，主持日常行政事务工作等。中层次的即为秘书，包括办公厅（室）主任属下的秘书处（科）长、秘书科长。低层次的是指在办公厅（室）、秘书处（科）内从事文件收发保管、打字、接待工作和办理其他事务的人员。他们不一定有秘书的职称，但通常也被称

为秘书工作人员。

秘书，由其工作的分工或业务侧重不同，在横向上有不同的分类。主要从事行政事务的，被称为行政秘书；主要管理机密文件、电报的，被称为机要秘书；主要从事撰文拟稿的，被称为文字秘书。此外，还有企业秘书、科技秘书、外事秘书、教学秘书等等。

近几年来，由于体制改革和经济的发展，我国出现了由私人出资聘用，纯粹为私人服务的秘书人员，即私人秘书。

秘书工作

根据国家规定的政府机关秘书长、办公厅主任的工作任务，并综合多年来的实际情况，可将秘书工作概括为广义和狭义两种：广义的即秘书部门的工作，也称办公室工作；狭义的即秘书业务工作，也就是有正式秘书职称的人员所应做好的工作。主要有以下几个方面：

一、文书管理。各种机密的或一般的文件、电报、信函的收发、送阅、整理、保管工作。

二、文书拟写。起草各种公文，拟写机关应用文和新闻报道稿，编写简报、大事记，编制统计表格，修改、润色其他文稿等。

三、文书制作。文件的编排、缮印、校对、封发等技术工作。

四、档案管理。档案的收集、整理、鉴别、统计、保管和提供使用等工作。

五、会议管理。会议的组织、准备、安排、担任会议记录、录音、编写会议记要、简报，撰写会议资料、报告和在其他文件等工作。