

行政与行政管理

天 津

编者的话

为加强国家机关的行政管理，提高机关工作效率和机关干部的理论水平，天津市人民政府办公厅与市哲学社会科学学会联合会于今年四、五月份联合举办了“行政管理讲习班”，收到了良好效果。应学员和本市及兄弟省、市、区广大干部的要求，我们把讲习班的讲稿，汇编成《行政与行政管理》一书。该书以怎样加强行政管理，做好办公室工作为总论，共有四部分内容：一是文书处理、文件起草工作；二是调查研究；三是法制建设；四是人事管理、行政管理工作，以及怎样促进行政管理现代化、效率化和开展行政管理学的研究等。

该书以马列主义、毛泽东思想为指导，紧密联系实际，力图从理论上概括行政日常工作的经验，是把行政工作当做一门学科进行研究的一次有益尝试，因而具有一定的学术水平和应用价值。

市人民政府办公厅资料室和市社联编辑资料部的同志，参加了编辑工作。在举办讲习班和编写过程中，还得到了市人民政府办公厅秘书处、调研室和市自来水公司同志们的大力帮助，仅此表示感谢。

由于我们水平所限，加之时间紧迫，错误和不当之处一定不少，企望读者不吝批评指正。

天津市哲学社会科学学会联合会

《行政与行政管理》编辑组

一九八三年十月

目 录

- 怎样做好办公室工作……………鲁学政 (1)
- 怎样做好文书处理工作……………刘瑞岐 (7)
- 怎样写好几种常用公文……………吴湃澄 (33)
- 怎样写好总结报告……………张绍宗 (45)
- 怎样组织好会议……………王水田 (66)
- 怎样搞好调查研究中的定量分析……………周 路 (79)
- 怎样进行抽样调查……………杨心恒 (96)
- 怎样促进调查研究科学化……………王 辉 (112)
- 地方立法的基本原则……………徐大同 (132)
- 立法技术简介……………徐承敏 (151)
- 谈谈行政机关建立工作责任制问题……………赵 科 (167)
- 谈谈行政机关的人事管理……………李林山 (183)
- 谈谈行政机关工作现代化问题……………王 辉 (202)
- 行政管理学初探……………李林山 (221)

怎样做好办公室工作

鲁学政

怎样做好国家行政机关办公室的工作，属于行政学研究的内容。而行政学又是政治学的一个较晚的分支。由于种种原因，我们国家对行政学的研究，还可以说是个“空白”。逐步开展这方面的学习与研究，以适应四化建设的需要，这是十分有益的，显然，这也是我们办这个讲座的目的和宗旨。

我想就怎样做好办公室工作谈三个问题。

一、办公室工作的性质、地位和作用

我们研究任何事物都要弄清事物的性质，这一事物和其他事物的关系，从而加深对这一事物的认识，了解它的本质，掌握它的规律性。

办公室的性质、地位和作用，怎样表述、概括？

办公室是一个机关单位的综合办事机构，是一个机关单位组织机构中的重要组成部分，它起着领导的参谋、助手作用。

任何一个单位，无论是工厂、企业、机关、团体、部队、学校，都有办公室的设置。当然，因管辖范围大、小不同，机构设置也应有区别。有的设厅、室，有的设科、组。无论叫什么名称，无论人多人少，但这部分工作是不可缺少的。一个单位，如局，办事机构很多，可以设若干个处，如基建处，财务处

等，但都是专业的办事机构，而办公室则是综合的办事机构。它在整个机构设置中处在综合、枢纽和中心的位置。

认识办公室的性质、地位和作用，对于我们做好办公室的工作十分重要。由这一点出发，一、要为领导服务，发挥参谋、助手和耳目的作用。二、要为机关服务，发挥综合、枢纽的作用。三、要为基层服务，发挥上传下达、联系各方的作用。

要组织好办公室的工作，就要认清它的性质，明确它的地位和了解它应该起的作用，这是做好办公室工作的前提条件。

二、办公室的主要职责

办公室的职责，在各单位不完全一样。这与领导怎么使用办公室，让它主要发挥什么作用有直接关系。通常情况下办公室的共同职责是：掌握情况，调查研究，起草文稿，组织会议，管理机关，协调各方。概括起来是参与政务、管理事务。

为了更好地参与政务、管理事务，必须抓好以下几方面的工作：

（一）掌握情况，搞好调查。

了解情况，对于指导工作，作出决断的重要性，大家是了解的。只有系统、周密地调查了解实际情况，才能做出符合实际情况的工作部署，使之达到预期的目的。根据实际情况，决定工作方针是一条基本原则，它体现着党的思想路线。毛主席对这个问题有过许多精辟的论述，至今仍是指导我们工作的重要原则。三中全会以后，拨乱反正，首先是从思想路线上开始的。但是，不注意认真地调查，凭想当然，凭老经验做决断的事还是有的。而且，有几种情况也是在一些单位不同程度地存

在的。一种是人云亦云，说左，到处是左；说右，又一律都是右；说形势好，就好得没有问题；说存在问题就看不到好的一面。这样就不能对情况作出全面、准确的分析。一种是不区分个别和一般，往往把个别当成一般。一种是缺乏基本的数量分析，心中无数。凡此种种，都不能正确地估量形势，不能恰当地分析实际情况，据以指导我们的工作。因此，掌握情况，搞好调查，这是办公室工作的首要任务。要发挥参谋、助手作用，不了解情况是根本不可能的。

（二）要十分重视政策研究。

在了解情况，搞好调查的基础上，加强政策研究，这是发挥参谋助手作用的重要方面。特别是领导机关，这更应该成为重要的任务。其所以要重视政策研究，是由于：

从我国历代兴衰的历史教训上看，这类事例是不少的。隋炀帝之身亡国灭，是因为他武断专横，“护短拒谏”，“偏信佞臣”。唐太宗“贞观之治”，则是因为他重视纳谏，并推行谏官制度。

从现代科学技术发展的需要和发达国家的经验来看，二次大战以后，世界各国特别是发达国家都设置了独立的、专门从事政策研究的智囊机构。在美国，有各种咨询公司二千五百家，其中著名的如布鲁金斯学会、兰德公司、胡佛研究所等，作为政府的“智囊团”、“思想库”，在国家行政管理和政府决策中起着越来越大的作用，有的已经成为白宫和五角大楼决策重大问题的参谋本部。

从我们党的历史经验看，凡是革命和建设顺利发展时期都是由于决策的对头和领导的正确。反之，亦然。

就办公室来讲，要发挥参谋、助手作用，就要重视和抓好政

策研究。一方面，我们自己来做；另一方面，还可以采取委托调查、专题座谈、不定期联系、组织某种形式的委员会等方式，组织某一方面的专家、学者、实际工作者、离休和退休老干部来参加这方面的工作。

搞好政策研究，要求我们要具备较好的思想政治素质和工作能力。主要是：1. 敢于直言不讳，坚持严格的科学态度。要尊重科学，尊重事实，尊重真理。“不唯书，不唯上，要唯实”。要一心为公，有坚强的事业心和高度的责任心。2. 应该是专家中的杂家，杂家中的实干家，也即是专才中的通才。3. 勇于变革现实，具有独创精神。要思想活跃，眼光敏锐，反馈信息能力强，善于独立思考和钻研分析。4. 具有一定的政策水平和决策能力，要熟知国家大政方针，了解政治、经济、社会情况，善于组织调查研究，有一定的社会活动能力和严肃认真的工作作风。

搞好政策研究，还要掌握科学的思想方法和正确的工作方法。归纳起来有“十个观点”和“十个忌”。即：一要有客观的观点，忌主观；二要有全面的观点，忌片面；三要有深入的观点，忌表面；四要有具体的观点，忌抽象；五要有灵活的观点，忌一刀切；六要有比较的观点，忌自以为是；七要有反复的观点，忌过急；八要有辩证观点，忌形而上学；九要有发展的观点，忌一成不变；十要有群众的观点，忌个人决断。

(三) 要搞好服务。

办公室是服务部门，要坚持把搞好服务做为指导工作的准则。具体说要为领导服务，为机关服务，为基层服务。这三者不可偏废。总的讲是为人民服务。工作人员一定要树立这个思想，才能做好工作。

三、对办公室工作的一般要求

当前，中心问题是提高效率的问题。提高效率说来简单，实行起来不容易，它涉及我们的管理体制、机构设置、领导方法、工作作风、工作人员的能力和水平等等。外部条件不讲，就办公室本身讲，也有个“四化”的问题。

(一) 机构设置、组织分工合理化。

机构设置、组织分工是否合理，与工作效率有直接关系。机构设置，既不能因人而设，也不能因一时之需随意乱设。而应当因事而立，并要经过通盘考虑、权衡利弊而后立。这就是说机构的设立和组织分工要从实际需要出发，不论数量的多少，层次的高低，规模的大小，还是内部的结构、具体的分工，管理的制度，都必须遵循严格的程序。先定出明确的目标，即职能，然后按照其所应达到的目标，去寻求可能的方案，经过比较选出最佳方案，作为机构设置和组织分工的最后决策。特别要注意精减那些重复的、多余的、不必要的环节，要定员、定职、定责。而且，要经过实践检验，不断调整、改革和完善。

(二) 工作人员要专业化和通才化。

党中央提出干部要革命化、年轻化、知识化、专业化，这是十分重要的。办公室工作涉及面广，事多、复杂，而时间性强，要求干部要有专业知识和相应的工作能力。行政工作人员既要具备某一方面专门知识，坚持革命化、专业化方向，同时要博览群书，广泛接触，既懂业务，又善管理，逐步培养自己成为行政工作的“杂家”、“通才”或“软专家”。前几年把行政干部视为“万金油”，是错误的，如果去掉贬意，把“万金油”理解为“万事通”，更能体现行政干部的特点，更好地适

应行政工作的特殊需要。行政工作本身就是一种专业，认为行政工作无业可专是不对的。

（三）办事程序要科学化。

办公室工作千头万绪，既庞杂又具体。因此要做好工作必须有一套严密的科学程序。这是提高效率的一个重要方面。

办一件事，处理一件公文，要遵循科学程序，必要的环节不能缺，不必要的环节不能要，必办的手续不能少，繁琐的手续不应有。环节的先后、程序、左右衔接要合理，重复的环节要去掉，平行的环节要减少。要依此原则，规定出科学的程序，象生产工艺流程一样，如：一个文件先送谁，后送谁，不送谁，有一定的程序。办什么事都应如此，板上钉钉，照章办事。而不能随心所欲，一个和尚一本经。

要建立严格的岗位责任制，使上下左右分工明确，做到权限清楚，职能分明，各负其责。

只有使工作程序安排得当，使之科学化、制度化、规范化，井井有条，才能忙而不乱，节省时间和人力，加快速度，保证质量，提高效率。

（四）工作方法、手段要现代化。

方法、手段，十分重要。这里应该包括两个方面。一是要把现代科学知识运用到工作中来，如系统工程、决策科学、行政管理学等；一是在工作中尽可能采用一些先进技术和设备，如录音、录相、传真、复印、电子计算机的应用等等。

搞好办公室工作，上面讲了一些一般的要求。我看最主要的是解决革命化的问题，即树立全心全意为人民服务的思想，热爱本职工作，钻研本职业务，如果不安心本职工作，一切便无从谈起。

怎样做好文书处理工作

刘瑞岐

一、文书学的研究对象和任务

社会主义文书学是运用马克思主义的立场、观点、方法，来研究各个历史时期国家机关文书及文书工作的概况、特点和规律，阐明文书工作的原则和方法，不断提高文书工作的质量和效率，使文书工作充分发挥应有的作用，更好地为社会主义事业服务的科学。

文书学的研究对象有二：一是文书，二是文书工作。

(一) 文书，又称文件、文牍。

它是人们用文字或其他技术方式，使用不同的书写材料，从事各项社会活动的一种工具。国家机关的公务文书，简称公文，是文书的主体，是传达政令、指导工作、商洽问题、交流经验、联系群众的一种政治工具。

文书研究的范畴，主要是文书的形式，而不是它的内容。文书的形式是指文书的种类、名称、格式、结构和用语等等。这些形式是由文书的内容来决定并与文书的内容互相制约的。

(二) 文书工作或称文书处理工作。

文书工作是国家机关在采用科学的组织形式和现代化技术的基础上，最合理地安排文书处理程序和手续的工作。建立这些程序和手续的目的，是为了保证文书迅速、准确、安全地制

作、运转、传递和处理，以发挥文书应有的作用。

文书工作的内容包括：文书的收发、分办、承办、催办、拟稿、审核、签发、缮印、送达、立卷、归档等工作。不同类型的文书，有不同的程序和手续，其中公务文书的处理程序和手续，则是文书学研究的重点。

文书学的任务是不断提高对文书工作重要意义的认识，并运用文书工作的客观规律科学地组织现行机关的文书工作，不断提高文书的质量和效率，使文书充分发挥应有的作用，为机关工作服务，为领导和基层服务，为巩固人民民主专政服务，为社会主义现代化建设服务。

二、文书的起源和发展

人类在长期的共同劳动和生活中，为了互相表述思想感情，交流经验，逐渐产生了语言。随着生产的发展，语言受到时间和空间的限制，不能持之久远，因而已不能满足人类活动的需要，文字遂应运而生。据考古证实，文字产生于原始公社制度瓦解时期，那时出现了阶级，产生了国家，人类由“野蛮时代”进入了“文明时代”。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中指出：“人类从铁矿的冶炼开始，并由于文字的发明及其应用于文献记录而过渡到文明时代。”（《马克思恩格斯选集》第4卷第21页）斯大林在《马克思主义和语言学问题》中也说：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书，商业的发展，商业更需要有条理的书信来往”（《斯大林选集》下卷第518页）。也就是说，在人类历史上，文字、文书是和阶级、国家同时产生、同步发展的。自从有了国家开始，奴隶主阶级就

把文书作为他们统治人民、管理国家的政治工具而加以重视和利用。

我国发现最早的文字是甲骨文，最早的文书是甲骨文书。相传五千年前就有轩辕黄帝让他的史官苍颉造字，当时已由氏族社会进入奴隶社会，可惜尚未发现可靠的考证和史料。考古学家自清光绪二十五年开始在河南安阳小屯村发现甲骨文开始，已有十万片之多，绝大部分是殷商王室自武丁至纣（公元前1300年至1100年）二百年间的公务文书。殷王朝每遇战争、祭祀、庆典等重大政治活动和殷王的日常生活，事先都由巫吏进行占卜，然后把占卜的时间、事件和结果刻在龟的腹甲和牛的肩胛骨上，而形成甲骨文书。此后，中国社会经历了殷周奴隶制社会的极盛时期，经历了春秋、战国奴隶制崩溃和封建制萌芽的大变动时代，秦王朝以后，封建制经历了确立、巩固、鼎盛、衰落的各个时期，到清朝末叶和国民党反动统治时期的半封建、半殖民地时代，统治阶级总是把文书和文书工作摆在重要地位。尽管各个历史时期的公务文书具有不同的名称、不同的格式和用语，不同的字体和不同的书写材料，但是所有这些公务文书实质上都是反动统治阶级用来压迫和剥削人民、统治和欺骗人民的政治工具，也是反动统治阶级内部用来勾心斗角、互相倾轧、贪脏枉法、营私舞弊的政治手段。

革命的阶级为了发动人民和反动统治阶级进行斗争，最后推翻统治阶级，建立人民自己的政权，也同样把建立和健全自己的文书和文书工作，始终摆在非常重要的地位。当然，革命政权的文书和文书工作与任何反动政权的文书和文书工作之间有着本质的区别，有着根本不同的性质和作用。但是利用文书和文书工作为本阶级的利益服务这一点，两者则是完全一致

的。

中国共产党及其领导的革命武装、革命政权，从建立的那天起，就建立了自己的文书工作。第一次国内革命战争时期，虽然还没有建立自己的政权，但是党通过各种宣言、文告、呼吁书等形式，揭露敌人的反动本质，宣传和组织人民向北洋军阀发起猛烈的进攻。第二次国内革命战争时期，无论是坚持城市斗争的地下党的秘密机关，还是农村根据地的苏维埃政权机关，都建立了自己的文书工作。1931年，周恩来同志就为党中央机关亲自起草了一个“文件处置办法”。抗日战争时期，党领导的各个抗日根据地先后建立了自己的政权，相应建立了文书工作，并进行了一系列的改革，创立了崭新的公文书式。如晋察冀边区行政委员会在1938年4月发出了《改革公文理论与实际指示信》，陕甘宁边区行政委员会在1942年1月颁布了《陕甘宁边区新公文书式》，废除了行文中的陈词滥调、等级观念和繁琐哲学。第三次国内革命战争时期，解放区不断巩固和扩大，相继成立了大区人民政府。机关文书工作也适应革命形势和政权建立的发展，而逐步完备和健全起来，特别是华北人民政府的文书工作经验，对后来中华人民共和国文书工作的建立和健全起到了非常重大的影响。全国解放以后，随着中央和地方各级政权的建立，一个全国规模的、统一的文书工作体系逐步建立和健全起来。虽然经过十年动乱的严重破坏，但在粉碎“四人帮”，特别是在党的十一届三中全会以后，经过拨乱反正和恢复、整顿工作，文书作为国家机关传达政令、指导工作、商洽问题、交流经验、联系群众的政治工具，又恢复了它的青春与活力。

三、文书工作的性质和作用

文书工作是一项具有政治性、机密性、科学性和事务性的工作。

文书和文书工作的性质是由国家的性质来决定的，严格为本阶级的利益服务的，具有鲜明的阶级性和政治性。社会主义国家的文书工作是传达贯彻党的路线、方针、政策和国家的法律、法令的媒介，是加强党的领导，巩固人民民主专政，进行社会主义建设的工具，是为人民服务的手段。

文书和文书工作的阶级性、政治性，决定了它的机密性。任何阶级为了防止敌对阶级的破坏，总是十分注意保密工作的。我们党一向教育自己的党员和干部保守党和国家机密要“慎之又慎”。在党的历史上有许多革命先烈，为了保守党的机密献出了自己宝贵的生命。在全国解放后，我们又陆续完成了土地革命和对资改造，剥削阶级作为阶级已不复存在，社会性质由新民主主义过渡到社会主义，落后的生产力不能满足人民群众日益增长的物质和文化生活的需要，它和社会主义的生产之间的矛盾上升为社会的主要矛盾。但是，阶级斗争依然存在，仇恨社会主义的敌对分子还存在，杀人、强奸、放火、投毒、走私贩私、贪污盗窃、投机倒把等刑事犯罪分子还存在，特别是帝国主义和国民党反动派，他们为了推翻人民民主专政，破坏社会主义建设，总是千方百计地企图盗窃党和国家的机密。我们必须时刻保持清醒的头脑和高度的警觉，严格遵守党和国家的保密制度，象保护生命一样，保守住党和国家的机密。在十年动乱期间，部分党政权力被林彪、江青反革命集团篡夺，党和国家的机密遭到严重扩散，从而给革命造成了极大损失，这一

惨痛的历史教训，应该永远作为我们进行保密教育的反面教材。

文书工作具有严密的科学性。文书工作需要进行严密的科学组织，以保证机关工作的效能和秩序。文书和文书工作都有自己的质和量的规定性，有它内在的规律性。如果人们能自觉地掌握和运用这些规律，就可以决定正确的处理原则和方法，采用科学的运转程序和手续，机关工作就可以有秩序地进行，文书这一政治工具才能发挥其应有的作用。反之，如果人们不去自觉地掌握和运用这些规律，就会受到规律的惩罚，最后逼迫着人们还得回到这些规律的轨道上来。不掌握和运用规律的结果，可能出现两个极端：一个是文牍无用论，十年动乱期间表现得最为突出。这种现象已经随着对无政府主义的批判而逐步得到解决。另一个是文牍主义。我们工作中存在的公文数量多，运转速度慢，行文关系乱，文字质量低的毛病，便属于此类。有的同志没有透过这些现象去研究它的本质，却把文牍工作和文牍主义混为一谈。这显然是错误的。我们社会主义国家文书工作的性质和任务，和文牍主义是根本不相容的。文牍主义是官僚主义的一种表现形式，前者是从后者派生出来的。凡存在有官僚主义的地方就产生文牍主义；反之凡出现文牍主义的地方，必然有官僚主义存在，可以说两者是“双胞胎”。有官僚主义作风的同志深居简出，高高在上，不调查，不研究，不深入群众，不深入实际，只是习惯于坐在办公室指手划脚，发号施令。在这些地方出现文牍主义，便成为必然的。社会主义国家机关存在官僚主义作风，是旧社会留下来的残存物。旧社会的衙门已被人们送进历史的博物馆，但是旧思想、旧作风的残余，却不能一下子扫除净尽，还

在暗暗腐蚀着我们的肌体。经济基础决定上层建筑，但是上层建筑一旦形成，它就具有相对的独立性，即便新的经济基础已经形成，旧的上层建筑会依然存在，并顽固地为产生它的旧经济基础服务。只有用共产主义思想武装人们的头脑，除旧习，树新风，才能从根本上免除官僚主义。当然，这并不是说我们文书工作者在反对文牍主义方面是无所作为的，相反，我们在精简行文数量，简化行文手续，减少运转环节，反对拖拉积压，加强督促检查等方面，即在反对文书工作中的形式主义和繁琐哲学方面是大有作为的。

文书工作又是一项辅助性事务性的工作，是政务工作的辅助手段。任何机关也不存在脱离政务而独立存在的文书工作。办公厅、室的任务，用高度概括的语言来表达，叫作“参与政务，管理事务”。文书工作则属于管理事务这一侧面。当然说文书工作是一项辅助性、事务性的工作，就认为它是一项无足轻重、可有可无的工作，那是天大的误会。恰恰相反，它是机关工作的重要组成部分，是保证政治任务完成的重要条件。政务与事务，互相依存，相辅相成，任何一项任务的成果，都是政务与事务工作的综合结晶。就一个机关的工作人员来说，政务与事务的分工也不是绝对的。任何一个主持政务的领导人员，也避免不了承担一部分事务的工作。例如某些文件的文字审修、某些亲启件的拆封等。从这个意义上讲，文书工作又具有它的普遍性。

如前所述，文书之所以重要，因为文书是进行阶级统治和国家管理的一种政治工具。具体地讲，它具有法律作用，执行作用，领导作用，证实作用和教育作用。

文书具有法律作用。正式的文书在一定范围内都具有法律

效用。有些文书本身就是法律，如国家的宪法、法律、法令。其他文书虽然不具有法律的形式，都在一定范围内具有强制性，必须依照执行。

文书具有执行作用。文书下达后就要求在所属系统和管辖的区域内执行。如果拒不执行，就要追究责任。

文书具有领导作用。所有领导、指导性文件包括指示、命令等，都具有领导或指导作用。

文书具有证实作用。所有公文都是在机关活动中形成的真实记录，都可以作为机关活动的原始凭证。

文书具有教育作用。我们的任何文件都是为了贯彻执行党的方针政策，因而对干部和群众都具有教育作用。

四、我国现行文书的分类和名称

文书可以分为两大类：公务文书和个人文书。前者是党和国家机关在公务活动中形成的，后者则是个人在各种活动中形成的。下面重点研究公务文书或称公务文件的分类。

公务文件从制作技术上可分为缮印文件，造型文件，录音文件和综合文件。缮印文件是手写、打印、印刷、复印而成的文字文件。造型文件是图、图样、平面图、照片、影片等。录音文件主要是录音带。以上三种方法结合起来形成的文件叫综合文件，它在摄制的有声记录影片里可以得到充分的应用。

从性质上文件可以分为法规文件和行政文件。法规文件是国家最高权力机关、最高执行机关和县级以上各级国家权力机关颁发的法律、行政法规和地方法规；行政文件则是各级国家机关在具体贯彻执行法律、行政法规和地方法规以及在日常公务活动中形成的。