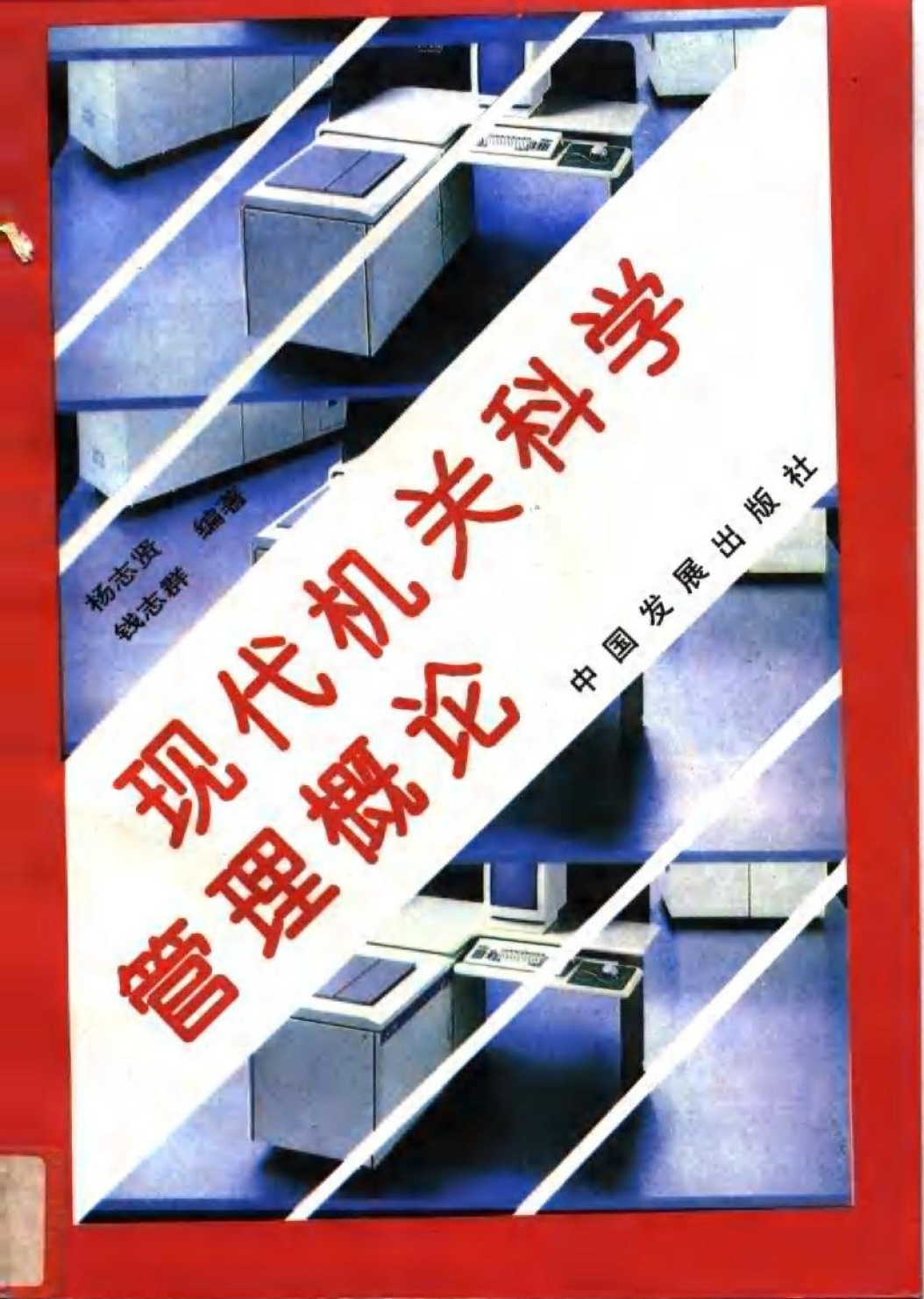




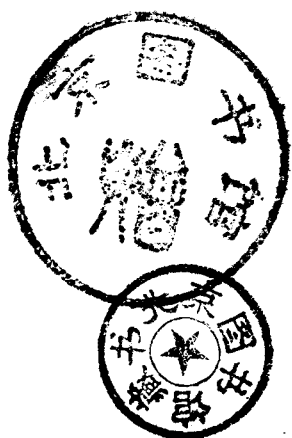
杨志强 编著
钱志群

现代机关科学 管理概论

中国发展出版社

现代机关科学管理 概论

杨志贤 钱志群 编著



中国发展出版社

(京)新登字 070 号

书 名 现代机关科学管理概论

编 著 杨志贤 钱志群

出版者 中国发展出版社

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮编: 100035 电话: 601.7941

印刷者 北京地质印刷厂

发行者 中国发展出版社总发行

新华书店经销

开 本 1/32 850×1168mm

印 张 9.5

字 数 235 千字

版 次 1993 年 2 月第 1 版

印 次 1993 年 2 月第 1 次印刷

印 数 1—6000 册

ISBN 7—80087—092—8/Z·11

定 价 6.20 元

(如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换)

前言

20 世纪 90 年代，世界政治和经济将发生巨大而深刻的变化。

以中国共产党第十四次全国代表大会为标志，确定在占世界人口 1/4 的大国，建设有中国特色的社会主义的基本理论、路线、方针和政策；确立了社会主义市场经济新体制，为我国经济腾飞创造了坚实的基础。

但是，现代发达国家拥有较强的资金优势，科技领域处于领先地位，产业结构高度软化，劳动者的受教育程度和专业知识普遍提高，产品在市场上具有较强的应变能力和竞争能力，管理水平和方法还将进一步提高。

面对如此良好的机遇和严峻的挑战，伴随我国改革的不断深化和开放的不断扩大，我们必须提高对现代机关科学管理的重要性的认识，在现代科学管理理论的指导下，对现有的管理制度、管理方法以及管理手段进行更新和提高，化制约因素为激励因素，大量释放管理工作的潜能，为深化改革和发展经济服务。

本书的目的旨在介绍现代机关科学管理的基本概念和情况，所涉及的内容比较广泛，特别是机关管理的基本原则、方法，管理工作的重点和内容等，都作了较为详细的叙述。

现代机关科学管理，必须培养和造就一支具有高度政治修养，精通业务知识，熟悉管理科学和管理艺术的专门队伍。他们或许是自然科学专家、经济技术专家、社会科学专家和理论家，也可能是企业管理专家以及专门从事机关管理的专家等等。同时，现代机关管理的主要对象和中心环节是人，是生产力诸因素中最活跃的因素。所以，现代机关科学管理的根本任务就是使用有效的

激励方法和手段，最大限度地调动人的主动性、积极性和创造精神，发挥他们的聪明才智和潜能，为建设有中国特色的社会主义事业贡献毕生力量。

本书的目的还在于抛砖引玉，把我们的一孔之见奉献给热心于管理事业而辛勤耕耘、默默无闻的人们，以求在新的改革开放和飞速发展的时期，经过共同的努力，逐步建立和完善具有我国特色的现代机关科学管理体系。

由于时间和篇幅所限，不足之处在所难免，望专家们和读者赐教。

作 者

一九九二年十月

目 录

第一章 机关概述	(1)
§ 1 机关的内涵	(1)
§ 2 机关的类别	(3)
§ 3 机关职能的分工、合作与交叉.....	(19)
§ 4 机关的地位.....	(22)
第二章 机关管理	(24)
§ 1 机关管理的涵义和内容.....	(24)
§ 2 机关管理的目的和任务.....	(30)
§ 3 机关管理的作用.....	(34)
§ 4 机关管理的特点.....	(36)
§ 5 机关管理的基本原则.....	(39)
§ 6 机关管理的方法.....	(44)
第三章 机关基础管理及四维结构模式	(48)
§ 1 机关基础管理的含义.....	(48)
§ 2 机关基础管理的主要内容.....	(49)
§ 3 机关基础管理的统计方法.....	(54)
§ 4 机关管理的四维结构模式.....	(56)
§ 5 机关的政治管理.....	(58)
§ 6 机关的业务管理.....	(61)
§ 7 机关的行政管理.....	(63)
§ 8 时间管理.....	(65)
第四章 机关公共关系	(69)

§ 1	机关公共关系的涵义、特点与性质·····	(69)
§ 2	机关公共关系管理的基本原则·····	(74)
§ 3	正确处理对“上”关系·····	(76)
§ 4	正确处理对“下”关系·····	(79)
§ 5	正确处理对“外”关系·····	(80)
§ 6	正确处理对“内”关系·····	(82)
§ 7	政府机关公共关系·····	(84)
第五章	机关环境管理 ·····	(87)
§ 1	机关环境的涵义和类型·····	(87)
§ 2	机关环境的特征·····	(91)
§ 3	环境是机关管理的基础·····	(93)
§ 4	驾驭环境的主要程序和常用手段·····	(94)
§ 5	机关环境因素的评价·····	(98)
第六章	机关目标管理 ·····	(100)
§ 1	目标管理的由来与基本概念·····	(100)
§ 2	机关从任务管理向目标管理的转变·····	(102)
§ 3	目标管理的特点和意义·····	(104)
§ 4	目标的制定与展开·····	(109)
§ 5	目标实施过程中的管理·····	(115)
§ 6	目标考评与总结·····	(119)
第七章	机关决策管理 ·····	(123)
§ 1	机关决策的涵义、特点和作用·····	(123)
§ 2	机关决策的类型与体制·····	(126)
§ 3	机关决策的原则和基本程序·····	(131)
§ 4	决策执行的涵义与意义·····	(137)
§ 5	决策监督的涵义、形式与意义·····	(142)
§ 6	形成决策、执行、监督的良性循环·····	(145)
第八章	机关信息管理 ·····	(147)

§ 1	机关信息的内涵与作用	(147)
§ 2	机关信息流程	(149)
§ 3	正确利用信息反馈	(152)
§ 4	强化机关基础信息	(155)
§ 5	创建机关管理信息系统	(158)
第九章	机关领导者素质管理	(161)
§ 1	机关领导者及其素质	(161)
§ 2	领导者的政治素质修养	(164)
§ 3	领导者决策能力的修养	(166)
§ 4	灵活变通——领导方法之一	(170)
§ 5	超脱琐事——领导方法之二	(171)
§ 6	协调工作——领导方法之三	(173)
§ 7	公关意识——领导方法之四	(175)
第十章	机关领导班子的结构优化	(180)
§ 1	机关领导班子及其结构的优化	(180)
§ 2	领导班子结构优化的意义	(182)
§ 3	领导班子结构优化的原则和标准	(184)
§ 4	领导班子结构优化的基本内容	(189)
§ 5	领导班子的团结与内聚力	(198)
§ 6	加强领导班子建设	(208)
第十一章	机关人员激励	(210)
§ 1	机关人员激励及其作用	(210)
§ 2	建立机关激励机制	(212)
§ 3	岗位责任制、考核与奖惩激励	(216)
§ 4	机关工作人员情绪的正确引导和调整	(224)
第十二章	机关作风管理	(226)
§ 1	建立严格的廉政制度	(226)
§ 2	加强职业道德教育	(229)

§ 3 反对官僚主义，力戒形式主义	(232)
第十三章 机关文书、档案与保密管理	(237)
§ 1 公文管理	(237)
§ 2 档案管理	(250)
§ 3 保密工作	(252)
第十四章 机关会议管理	(254)
§ 1 机关会议与功能	(254)
§ 2 会议的类型	(257)
§ 3 会议的组织安排	(262)
§ 4 关于会议主持工作	(265)
§ 5 会议效率	(267)
第十五章 机关调查研究	(272)
§ 1 调查研究的涵义与作用	(272)
§ 2 调查研究的基本原则	(274)
§ 3 调查研究的基本方法	(276)
§ 4 调研报告的撰写	(282)
第十六章 机关工作总结	(286)
§ 1 工作总结的涵义与意义	(286)
§ 2 总结报告的内容与形式	(287)
§ 3 总结报告的主要程序	(288)
§ 4 总结报告的基本要求	(290)

第一章 机关概述

劳动创造世界，劳动创造人类，劳动创造人类的一切文明成果。

世界进入 20 世纪 90 年代，科学和技术将得到突飞猛进的发展，国际上普遍关注的空间技术、生物工程、海洋工程、热核聚变、新材料技术、微电子技术、激光和光纤技术等将获得突破性的进展。与此相适应，人类社会的组织机构，管理科学和管理技术亦会更加完善和严密，并推动机关管理走上现代化和科学化的轨道。

如果社会是一个有机运行的系统，机关则是这种组织系统中的纽带和关键，其基本功能是决策、指挥、组织、协调、控制和管理，保证社会的正常发展。

如果说社会是一张普通联系的网，那么机关则是网中之结。没有机关，便没有社会的存在，更谈不上社会的有机运行及其顺利发展。古今中外，概莫能外。

§ 1 机关的内涵

机关，原本是指机器中关键性的发动部分，机器正是在发动部分的推动下才能运转，才能显示其功能的。“机所以发，关所以闭，凡设有机件而能制动的器械，皆称为机关。”（引自《辞源》）随着行政管理学的诞生，机关一词被引用到社会组织生活中，泛指国家、政党、团体和其它组织为实现其职能而设立的某些固定机构。这些机构承担法定的职权，在各自一定的范围内负责指挥和控制该组织的活动，起着核心枢纽的作用，如同一部机器的机

关一样。离开这些机关，国家、政党、团体或其它组织的功能就不能正常发挥。

机关管理研究，目前我国尚无专著。何谓机关？机关是为适应社会生产力的发展和生产关系的变革，为保证人类社会正常运行和顺利发展，为一定的阶级或群体利益的目标服务，组织联结成的决策及其办事系统。所以，机关的组织结构带有鲜明的时代特征和阶级属性。

在我国，大量的行政管理学专著对机关的定义作了两方面的理解。一种是广义的理解，指各级政府及其所属部门和办事机构；另一种是狭义的理解，主要是指行政单位为处理综合性事务而设置的专门机构，如各行政单位的办公厅、办公室等。这就是说，机关概念在此仅限于政府机关及其办公室。然而，现实生活中，机关不仅包括政府机关，而且包括党务机关、立法机关、司法机关、军事机关、企业机关、事业机关、社会团体机关等等（图 1）。每类机关不仅包含着办公室工作管理，也包括着其它厅（司、局）、处、科室的业务工作管理。机关是一个以办公室为中心的多机构的综合体，各职能机关工作环连套结，连成一体（图 2）。

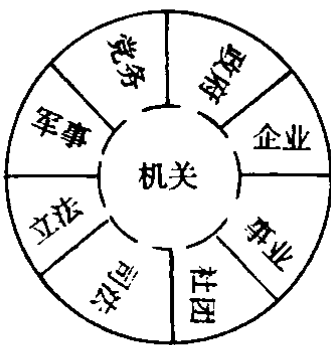


图 1

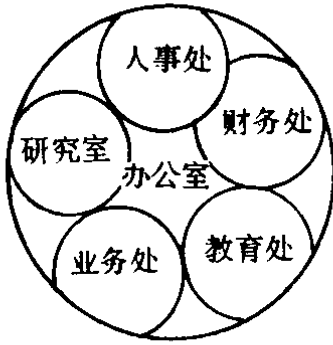


图 2

可以说，机关是人类社会、某一方面或领域为推动社会有机体运行发展而设立的决策及其办事机构，这种机构是以办公室为中心的诸多分机构相互联系、密切配合的综合体。从横向方面说，机关是一个多领域的概念，社会发展的各个领域、各条战线都有

其机关。从纵向方面说，机关又是一个多层次的概念，由于分工层次的不同，各个领域、各条战线又有不同层次的机关。这样就组成了纵横交错的机关网络系统（矩阵式结构系统）。正是这些机关在实现各自职能的过程中，推动人类社会、某一领域、某一方面的逐步发展，从而最终推动整个社会不断进步。

机关的组织结构、层次、人员等，取决于机关的职能及管辖范围。机关一般的组织结构形式呈宝塔型（图 3）。

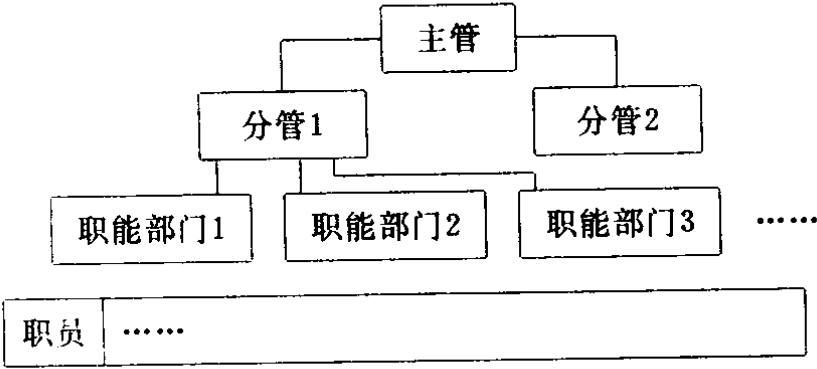


图 3

§ 2 机关的类别

任何事物都是矛盾的复合体，均可依据一定的标准，按其不同的性质特点，分为若干类别。机关作为系统也不例外，从不同角度，可划分为若干类别。

在国际上，随着科学和技术的发展，社会生产力有了前所未有的进步。然而，地球资源十分有限且分布极不均匀，加之各国政治、经济和文化发展的不平衡，促使彼此之间需要进行经济、技术、文化和军事等各方面的合作与交往，因此产生了一系列的世界性和地区性的组织机构。例如：联合国及其办事机关、东南亚联盟、欧洲共同体、国际红十字会、国际金融组织、跨国公司、国际奥委会，等等。

我国是发展中国家，实行的是社会主义制度。所以，机关的设置和职能都具有中国的特色。

（一）从机关的性质划分，可分为党务机关、政府机关、立法

机关、司法机关、军事机关、企业机关、事业机关和社会团体机关。

1. 党务机关

在我国,实行的是中国共产党领导下的多党合作的政党体制。中国共产党是社会主义事业的领导核心。在中国共产党的领导下,我国有中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟等民主党派。在社会主义建设事业中,它们积极参政议政。为了实现各自的职能,各个政党均有其机关。

中国共产党作为执政党,其组织系统包括:组织部门的机关、宣传部门的机关、青年团工作的机关、妇女工作的机关、党的纪律检查部门的机关、党的教育工作机关,等等。

在政府、军事、立法、司法、企业、事业和社团等机关中(包括中央和地方),通常有党组、党委、党总支或党支部。这样,就组成了一个完整的党务机关系统。党组织在这些机关中,担负着核心领导作用和保证作用。

2. 政府机关

在我国,国家机关是代表人民行使行政权力,实现国家意志的机关。虽然各国行政机关名称各异,但其职能大致相同。行政机关的职权主要是执行国家的意志,实施法律,对国家的整个政治、经济、文化、国防、外交、公安、民政等公共事务进行决策、计划、组织、控制等管理。行政机关的权力极为广泛,一是职能部门,包括外交、国防、财政、文化、教育、经济、商业、卫生等各种职能领域的部门。这些部门,在全国范围内对本职能部门系统进行指导。二是地域部门,包括行政区划中各层次行政部门,如省、自治区、直辖市行政机构、省辖市行政机构、乡镇行政机构等。三是特殊部门,即为满足特殊职能而设立的直属中央行政机构的专门化部门。

各国行政机关的体制各不相同，如就中央行政机关而论，有总统制、内阁制、委员会制、君主制、部长会议制等。我国是国务院制。

我国地方各级人民政府，是在中央政府统一领导下的地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。我国地方各级政府除了设置省长和副省长、市长和副市长、县长和副县长等行政领导以外，还设置了数目众多的工作部门，有的称委，有的称厅，有的称局，它们分别行使地方各级人民政府管理各项行政事务的职能。

按照《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，我国地方政府设置四级：省、自治区、直辖市人民政府；设区的市、自治州人民政府；县、自治县、不设区的市、市辖区人民政府；乡、民族乡、镇人民政府。省、市、区、县级人民政府可以设置派出机构。省政府的派出机关为行署，市政府辖区的派出机关为街道办事处，县政府的派出机关为区公所。

根据 1990 年底的统计，我国现有 31 个省、自治区、直辖市，151 个地区（不包括地级市），464 个市（其中地级市 185 个，县级市 279 个，不包括北京、天津和上海市），1903 个县（不包括县级市），650 多个市辖区，近 60000 个乡镇。为了切实行使法律赋予各级地方政府的职权，完成各项工作任务，各级人民政府都设置了一批行政管理机关。例如：

在工交管理方面，设工业、交通、邮电等部门，省和市一般还设有机电、冶金、电子、食品、化工、纺织、轻工等产业机构；

在农业管理方面，设农业、林业、水利、乡镇集体企业等部门；

在财贸管理方面，设财税、商业、粮食、供销社、外经外贸、物资等部门；

在文教卫管理方面，设文化、科技、卫生、教育、计划生育、体育、广播电视、新闻出版等部门；

在政法管理方面，设公安、司法、检察等部门；

在综合管理方面，设计划、经贸、体改、劳动、人事等部门；

在监督检查管理方面，设审计、监察、技术监督、工商行政、环保等部门；

从上述可见，我国地方各级人民政府机构设置分为两大部分：一是省、市、区、县等各级人民政府，这是政府机构的主体；另一部分是各级人民政府所属的各工作部门，它们直接受各级政府的领导，具体行使某一方面工作的管理职能。这两部分机构紧密地联系在一起。

上述政府机关的情况，只是当前的状态。随着我国经济体制改革的不断深化，政府机关的改革也势在必行。政府机关改革总的原则是政企职责分开，政府职能是进一步给企业放权，实行宏观调控。因此，综合部门要适当加强，专业部门因实行行业管理而弱化其机关职能，使政府机关真正从事决策、协调和服务，做到决策迅速正确，服务工作质优高效，真正体现出我国各级政府为人民服务的宗旨。

3. 立法机关

一般指国家（或地方）中以行使立法权和监督行政为主要任务的机关。各国立法机关名称不一，英国的议会，美国的国会，我国的全国人民代表大会，都是立法机关。各国立法机关的职权，其范围广狭不同。概括地说，一般国家立法机关的职权有两大项：立法权和监督权。立法权包括对法律的创议权、通过权和修正权。监督权指对政府其它机构（特别是行政机关）的活动进行监督的权力。

监督权力行使的范围和程度各国也不大一致，一般国家通常包括：

(1) 议决预算权，即审查和批准行政机关提出的预算和决算；

(2) 质询权，即立法机关成员，对行政机关的活动，以个人或集体、书面或口头方式，向行政首长提出质询，要求其即席或做出书面答复的权力。其目的在于了解施政情况，监督行政机关，纠正其违法失职行为；

(3) 弹劾权，即立法机关对行政机关的高级官员的违法犯罪行为进行控告和制裁的权力；

(4) 不信任投票权，这是内阁制立法机关制约行政机关的手段。在内阁制中，行政机关的存在以立法机关的信任为条件。如果内阁的政策、法案为议会否决，立法机关表示不信任时，即以不信任投票的方式促其去职；

(5) 选举权，即投票决定政府首脑的权力；

(6) 罢免权，立法机关对于违法失职的公职人员，在其任职期未满前，以投票方式令其去职；

(7) 调查权，即立法机关对行政机关行为进行调查的权力。

另外，立法机关还具有议决大赦案、戒严案、条约案、宣战案、媾和案等监督权力。

在我国，立法机关是全国人民代表大会，包括委员长、副委员长、常务委员会，法制工作委员会，香港特别行政区基本法起草委员会（临时机构），民族事务委员会，法律工作委员会，财政经济委员会，教育科学文化卫生委员会，外事委员会，华侨委员会，人大×届×次会议主席团，法案委员会，预算委员会，代表资格审查委员会，提案审查委员会，以及省人民代表大会，自治区人民代表大会，市（直辖）人民代表大会，市人民代表大会，县人民代表大会。

我国的各级人民代表大会，主要任务是：

(1) 制订和修改法律，如，宪法、民法、刑法、诉讼法、婚姻法、土地法、环境保护法、税法，等等；

(2) 任免政府机关主要领导人员，如总理、副总理；省长、副省长；市长、副市长；县长、副县长；

(3) 听取并审议政府工作报告；

(4) 听取并审议国民经济及社会发展情况的报告；

(5) 听取并审议财政预决算报告；

(6) 听取并审议两院（即法院和检察院）的工作报告；

(7) 其它：如宣布战争、媾和等突发事件。

4. 司法机关

政府中专门行使司法权力的机关叫司法机关。各国司法机关一般都称为法院，其功能在于维护法律的尊严，监督法律的实施；当法的秩序受到侵害或扰乱时，运用法律以维护其秩序。司法机关的职权因历史传统不同，其规定之范围有广狭之别。归纳言之，司法机关的职权可分为：

(1) 一般审判权，即指民事诉讼和刑事诉讼两种审判权；

(2) 政治争讼审判权，选举诉讼、行政诉讼、弹劾诉讼均属此类；

(3) 法令解释权；

(4) 司法行政权。

各国的司法机关一般是由中央到地方各级法院以及各种专门法院组成的系统。

我国的司法机关由司法部、各级人民法院和各级人民检察院等组成。其主要的司法行政任务是：

(1) 加强对犯人的监督改造和对劳动教养人员的管理教育；

(2) 为全社会提供法律、咨询服务的律师工作；

(3) 各种公证工作；

(4) 人民调解工作；

(5) 法制宣传教育。

5. 企业机关