

# 政治机关建设探要

陶传铭 著



西安出版社

## 序 言

新年伊始，青年教员陶传铭同志潜心研究多年而写成的专著《政治机关建设探要》就要付梓出版了。他热诚地邀我为此书作序。当洋洋 27 万字的沉甸甸的书稿摆到我的面前时，作为一个多年从事政治工作的同志，我为我军政治工作研究事业人才辈出而感到欣慰，也为这位青年人大胆而求实的探索而感到高兴。

军委江泽民主席提出要努力探索发展社会主义市场经济和对外开放条件下治军的特点和规律，为世纪之交的我军建设提出了一个历史性的课题。军队建设的特点和规律是一个多层次的综合性体系，包含着十分丰富的内容。作为军队政治工作者，落实江主席的指示就要努力探索和研究军队政治工作的特点和规律。政治机关是我军政治工作的领导机关，政治机关工作是我军政治工作的重要组成部分，研究探索政治机关建设的特点和规律是研究探索军队政治工作特点和规律的内在要求。我军政治机关伴随着我军的成长壮大已经历了七十余个春秋，积累了十分丰富的加强自身建设的经验。在加快改革开放步伐、发展社会主义市场经济新的历史条件下，我军政治机关建设与军队各方面的建设一样，面临着复杂的新情况新问题新矛盾，需要我们每个有历史责任感的政治工作者去潜心探索和研究，为加强和改进我军政治工作，促进军队现代化建设尽心尽力。陶传铭同志这部《政治机关建设探要》，可谓是一部研究探索政治机关建设特点和规律的很有新意的著

作。读罢此书,给我突出的感觉是该书立论视野比较宽阔,逻辑体系比较严密,理论与实践、历史与现实、一般性与特殊性、指导性与操作性的关系处理得比较好。特别是该书突破了政治机关思想、组织、业务建设三大块的传统思维模式,既在这几个方面倾注了大量的笔墨,又在此基础上拓展了很多有新意的内容,如:政治机关建设与基层建设的关系,政治机关的运行机制,政治机关的科学管理,政治机关的OA革命(办公自动化建设),政治机关的工作效能等,既有新鲜的感觉,也不失“建设”的味道,对加强新形势下的政治机关建设不无启迪意义。当然,对一个青年人来说,啃这样一块“硬骨头”,难免挂一漏万,有失精当之处。我相信,《政治机关建设探要》的出版,对加强我军政治机关建设将会起到积极的作用。

王仁银

1998年1月8日于西安

(注:序言作者为西安政治学院政治委员,少将军衔)

## 目 录

|                                              |        |
|----------------------------------------------|--------|
| 序 言                                          | 王仁银(1) |
| 引 言                                          | (1)    |
| 第一章 源流与轨迹——政治机关的动态发展                         | (7)    |
| 一、政治机关的源头追溯                                  | (7)    |
| 二、我军政治机关的创立                                  | (9)    |
| 三、我军政治机关的曲折发展                                | (12)   |
| 四、我军政治机关建设面临的新情况新问题                          | (20)   |
| 第二章 坐标与空间——政治机关的科学定位                         | (24)   |
| 一、从政治机关与党的工作的关系看,政治机关是党在军队中的工作机关             | (25)   |
| 二、从政治机关与部队政治工作的关系看,政治机关是军队政治工作的领导机关          | (28)   |
| 三、从政治机关与同级其它机关的关系看,政治机关与同级其它机关都是同级党委领导下的工作机关 | (31)   |
| 四、从政治机关与国家政权机关的关系看,政治机关是国家政权机关在军队中的代表机关      | (33)   |
| 第三章 结构与功能——政治机关的组织整合                         | (36)   |
| 一、政治机关组织结构的框架与要素                             | (36)   |
| 二、政治机关的职能及运作障碍                               | (47)   |
| 三、政治机关的组织整合                                  | (57)   |
| 第四章 素质与活力——政治机关的人才开发                         | (79)   |
| 一、政治机关人才的素质构成                                | (79)   |

|                                  |              |
|----------------------------------|--------------|
| 二、政治机关人才的成长规律·····               | (88)         |
| 三、政治机关人才的开发方略·····               | (98)         |
| <b>第五章 灵魂与形象——政治机关的思想作风·····</b> | <b>(121)</b> |
| 一、政治机关思想作风的本质·····               | (121)        |
| 二、政治机关思想作风建设面临的考验·····           | (126)        |
| 三、政治机关思想作风建设的几个着力点·····          | (137)        |
| 四、政治机关思想作风建设应处理好的<br>几个关系·····   | (165)        |
| <b>第六章 镜子与尺子——政治机关与基层建设·····</b> | <b>(177)</b> |
| 一、政治机关建设与基层建设的关系·····            | (177)        |
| 二、机关指导基层建设的几种习惯性偏向·····          | (180)        |
| 三、建立机关指导基层建设的正规秩序·····           | (195)        |
| 四、理顺机关指导基层建设的若干关系·····           | (212)        |
| <b>第七章 动力与规约——政治机关的运行机制·····</b> | <b>(222)</b> |
| 一、政治机关的运行动力——激励机制·····           | (223)        |
| 二、政治机关的运行规则——约束机制·····           | (233)        |
| 三、政治机关的运行关系——协调机制·····           | (242)        |
| <b>第八章 和谐与秩序——政治机关的科学管理·····</b> | <b>(260)</b> |
| 一、政治机关的办公程序管理·····               | (261)        |
| 二、政治机关的文件管理·····                 | (266)        |
| 三、政治机关的档案管理·····                 | (275)        |
| 四、政治机关的会议管理·····                 | (277)        |
| 五、政治机关的事务管理·····                 | (286)        |
| 六、政治机关的目标管理·····                 | (290)        |
| <b>第九章 挑战与趋势——政治机关的OA革命·····</b> | <b>(303)</b> |
| 一、办公自动化(OA)的含义及特点·····           | (303)        |

|                                                         |                     |
|---------------------------------------------------------|---------------------|
| 二、办公自动化的发展状况 .....                                      | (307)               |
| 三、推进政治机关办公自动化建设的意义 .....                                | (312)               |
| 四、办公自动化系统的功能与模式 .....                                   | (314)               |
| 五、办公自动化系统的主要设备和技术 .....                                 | (320)               |
| 六、办公自动化系统的创建 .....                                      | (321)               |
| <b>第十章 效率与效益——政治机关的工作效能</b> .....                       | (338)               |
| 一、政治机关工作效能的含义及特点 .....                                  | (338)               |
| 二、政治机关工作效能的测评 .....                                     | (344)               |
| 三、政治机关工作效能的提高 .....                                     | (355)               |
| <b>附件一 中国工农红军政治机关组织系统表</b> .....                        | (14)                |
| <b>附件二 《政治工作条例》对政治机关干部<br/>        素质要求</b> .....       | (87)                |
| <b>附件三 机关干部成才“十字经”</b> .....                            | 张子俭(108)            |
| <b>附件四 下大力气抓好政治机关青年干部培养<br/>        提高工作</b> .....      | 李兴龙(113)            |
| <b>附件五 加强政治机关思想政治建设为部队树立良好<br/>        形象</b> .....     | 空军某师政治部(169)        |
| <b>附件六 机关干部的楷模——张世黎</b><br>.....                        | 钟友国 夏洪青(174)        |
| <b>附件七 充分发挥党委统筹协调的职能作用形成抓基层<br/>        的整体合力</b> ..... | 兰州军区某高炮旅党委(215)     |
| <b>附件八 电脑与人脑</b><br>——南空宣传处办公微机化探秘 .....                | 秦 柯(331)            |
| <b>附件九 运用计算机多媒体软件开展思想政治教育的有益尝<br/>        试</b> .....   | 空政宣传部 空司直政部宣传处(333) |
| <b>附件十 谈谈我过去当主任的一些体会</b> .....                          | 张立志(368)            |

|              |       |
|--------------|-------|
| 主要参考书目 ..... | (377) |
| 后 记 .....    | (379) |

## 引 言

“机关”本意是指机械上能发动和控制全体的部分。《后汉书·张衡传》记载张衡“复造候风地动仪……中有都柱，傍行八道，施关发机”。一部机器之所以有固定的功能，主要就在于有一定的机关在起作用。机器正是在发动部分的推动下才能运转，才能显示其功能。所以《辞源》把“机关”解释为：“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”。近代，“机关”一词被引入到社会组织生活中，泛指国家、政党或团体为实现其职能而设立的负责指挥和控制该组织活动的固定机构，并在其中起着核心枢纽作用。如同一部机器离不开发动和控制它的机关一样，离开这些机关，国家、政党、团体和其它组织的功能就不能正常发挥。机关一般具有如下功能：

(1)发动功能：机关是组织机体的心脏部分，其工作能促使整个组织活动起来；

(2)控制功能：各种机关在固定范围内承担着各种指挥责任，负有组织、协调、控制各项开展的使命；

(3)代表功能：在各自管辖的范围内，机关就是该组织的公开代表，它的正式意志就是该组织的意志，人们一般就是根据机关的作为来判断和认识一个组织的。

军队是执行政治任务的武装集团,是国家政权的重要组成部分。军队机关则是指挥、调动、管理、控制军队的统率部门,是军队一切活动的神经中枢系统。中国人民解放军在军队系统内部设置的机关包括司令机关、政治机关、后勤机关、技术机关,俗称“四大机关”。其中,政治机关是毛泽东等老一辈革命家在创建人民军队的过程中,把马克思列宁主义的建党建军学说与我军建设具体实践相结合的产物。它是中国共产党在军队中的政治工作的领导机关,负责管理军队中党的工作,组织进行政治工作,是我军领导体系的重要组成部分,也是我军政治工作的一项重要组织制度。按照这一制度的要求,我军在团或相当于团的单位设立政治处,旅以上部队或相当于旅以上单位设立政治部,全军设立总政治部。政治机关通常设组织、干部、宣传、文化、群工、联络、保卫、秘书等业务部门。总政治部在中央军事委员会的领导下,负责管理全军党的工作和组织全军进行政治工作,是全军政治工作的领导机关。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。

作为我军政治建设和政治工作的领导中枢,政治机关自身建设的水平直接制约和影响着我军政治建设的质量,进而影响我军质量建设的整体水平。政治机关建设是一个系统工程。所谓系统是由两个以上相互联系、相互作用的要素所组成的、具有一定结构和功能的有机整体,它从属于更大的系统。系统是物质存在的形式,世界万事万物都各成一个完整的系统。政治机关实际上就是一个由具有一定的排列组合形式并各自发挥一定功能的各种要素所构成的一个系统。从纵向来看,我军政治机关是由“五级三层”(即总政、大军区或相当于

大军区政治机关构成宏观层次,军、师或相当于军师的政治机关构成中观层次,旅团或相当于旅团政治机关构成微观层次)构成的层级系统;从横向来看,我军政治机关是由组织、干部、宣传、文化、群众、联络、保卫、秘书等职能部门构成的部门系统。而不论是纵向层次系统,还是横向部门系统,都是由人、财、物、职能、职责、工作制度、运行机制、内外关系等各种有形与无形要素构成的有机实体。其中人这个要素即政治机关领导、政治机关干部和其它政治机关工作人员是政治机关系统中的核心要素,是最活跃的要素,是政治机关的主体。人既是政治机关建设的主体,又是政治机关建设的主要对象。所以,加强政治机关建设必须突出人这个中心,既要注意个体素质(包括思想、业务、身体、心理等方面)的优化,又要注重整体素质的互补完善。传统观点认为政治机关建设要注重选拔配备高素质的政治机关干部,道理正在于此。强调人在政治机关建设中的核心地位,并不是否定其它要素的作用。作为一个组织系统,除了人这个核心要素外,其它要素都不可缺少,它们之间是密切相关、不可分割的。离开任何一个要素,都将影响机关整体功能的发挥。其中,财、物的要素是政治机关得以正常运行的物质基础。加强政治机关建设一方面要开源节流,杜绝奢侈浪费现象,另一方面要适应时代特点和军队现代化建设的要求,注重加强办公现代化建设,不断改善办公条件,提高办公效率。在政治机关系统诸要素中,人、财、物是看得见摸得着的有形要素,即硬件。此外还有诸如职能、职责、权责关系、工作制度、运行机制等各种隐形要素,即软件。电子计算机离开软件就如一堆废物,是无法运行的。同理,政治机关如果仅仅有了人、财、物这些硬件要素而缺少优良的软件要素,也是

无法正常运转的。所以加强政治机关建设除了要抓好有形要素外,还必须注重抓好这些无形要素的优化。只有这样,政治机关才能像一部性能良好的机器,有条不紊地运转。至此,我们不妨给政治机关建设下一个定义:所谓政治机关建设即是指对政治机关各构成要素不断加以优化并进行合理配置以提高政治机关工作效能的各种实践活动及其过程的总称。

政治机关建设是有规律的。世界上任何事物的运动发展过程都有其自身的规律。列宁曾经指出:“科学在所有知识领域内都向我们说明,在貌似紊乱的现象中有它基本的规律。”所谓规律就是事物发展过程中内在的本质的必然的联系。它规定着事物发展的性质方向及发展趋势。政治机关建设作为政治机关主体一种自觉的能动的实践活动,也存在着规定政治机关建设性质方向及其发展趋势的客观规律。政治机关建设的规律就是政治机关建设实践活动展开和进行过程中各个相关要素之间内在的本质的必然的联系。政治机关建设规律是政治机关建设实践的产物。我军政治机关建设在近70年的实践中,积累了丰富的历史经验和大量的历史文献资料,它们是我军政治机关建设理论原则的载体,反映了政治机关建设的客观规律,是我们抽象概括政治机关建设客观规律的重要的理论和实践依据。科学地揭示和运用政治机关建设的规律,是加强政治机关建设的客观要求,有利于克服政治机关建设过程中的主观随意性,提高政治机关建设的质量。

政治机关建设的规律具有层次性特点。由多方面、多过程、多层次构成的政治机关要素体系使政治机关建设过程呈现出多样与多变的色彩,因而也决定了政治机关建设的规律也是多个方面多种层次的。有的规律制约政治机关的全面建

设,有的规律制约政治机关建设的某一方面,各个规律之间并不是彼此孤立,互不相干,而是互相补充,互相依存,对政治机关建设共同发挥作用。根据政治机关建设的历史经验,以及毛泽东、邓小平等老一辈革命家关于政治机关建设的一系列重要论述,还有理论工作者、实际工作者的研究实践成果,政治建设的规律至少有这样一些方面的内容:

- (1)、政治机关建设要与整个军队建设要求相适应;
- (2)、政治机关建设必须把思想政治建设摆在首位;
- (3)、政治机关建设必须着眼于提高政治机关工作效能;
- (4)、政治机关的思想建设、组织建设与业务建设互相制约互相促进;
- (5)、政治机关建设与基层建设互相制约互相促进;
- (6)、政治机关的事务性工作与建设性工作互相制约互相促进;
- (7)、政治机关建设有赖于党委首长的坚强领导;
- (8)、政治机关建设的成效与政治部(处)主任及机关干部素质相统一;
- (9)、要重视加强政治机关的根本性基础性长远性建设;
- (10)、继承政治机关建设的优良传统要与改革创新相结合。

当然,认识和揭示政治机关建设的规律并不是一件容易的事,由于主客观条件的限制,我们对政治机关建设规律的认识需要经过“实践——认识——再实践——再认识”的循环往复过程,需要经历一个从不知到知、从知之不多到知之较多的过程。另一方面,规律并不是处于静止状态,而是随着实践过程的发展而不断变化。特别是在改革开放发展社会主义市场经济

经济新的历史条件下,政治机关建设面临着许多新情况新问题,需要理论工作者和实际工作者充分发挥主观能动性,勇于实践,勤于探索,经过“去粗取精,去伪存真,由此及彼,由表及里”的能动过程,找出政治机关建设各个方面、各个层次的规律,使政治机关建设由“必然王国”走向“自由王国”,努力把我军政治机关建设成为政治坚定、思想纯洁、结构合理、业务精通、作风扎实、运行有序、效率较高的坚强的政治工作指挥部。

## 第一章 源流与轨迹—— 政治机关的动态发展

我军政治机关从创立至今已有70年历史。政治机关的建立,是人民军队的一大特色,也是我军区别于其它剥削阶级军队的显著标志之一。在几十年的光辉战斗历程中,我军政治机关为保证党对军队的绝对领导,促进部队政治合格,提高部队战斗力发挥了重要作用。同时,我军政治机关也伴随着历史脉搏的律动,历经风雨沉浮,坎坷磨难,积累了十分丰富的加强自身建设的正反两方面的经验。马克思有句名言:“人们创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”反思我军政治机关几十年的风雨历程,对于我们认识总结政治机关建设的特点规律,继承发扬政治机关建设的优良传统,加强新形势下的政治机关建设大有裨益。

### 一、政治机关的源头追溯

机关并不是天生就有的,它与国家相伴而生。列宁在《国家与革命》中指出:“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现,在阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和程度,便产生

国家”。国家一经产生,就要组织自身的机器:军队、警察、监狱和管理国家的政府。这样,机关也就随之产生了。但是,政治机关并不是与军队相伴而生的。在军队发展史上,军队机关是在军队漫长的发展过程中从无到有,由简单到复杂逐渐形成和发展起来的。而在革命军队中设立政治机关则最早开始于列宁领导下的苏联红军。

早在1918年夏,苏联红军刚刚建立,由一些方面军和集团军革命军事委员会倡议在苏联红军中建立了政治处,主要是行使军事行政和宣传鼓动职能。1918年10月25日,俄共(布)中央在总结了设立政治处的经验之后,决定在集团军和师两级设立政治处(《关于红军中党的工作的决定》),并取消了这两级的党委会,将党委的全部工作转交给政治处去做。在这一决议的基础上,同年12月5日,共和国革命军事委员会在第32号命令中宣布,在方面军和军的革命军事委员会下设立政治机关。1918年12月26日,规定在所有的师旅都建立政治机关。1918年12月共和国革命军事委员会颁布了政治处条例。1919年1月,俄共(布)中央批准了党支部工作细则。这些文件中,规定了军队政治机关是党的领导机关,并规定了政治机关的权力和职责。1920年,俄共(布)中央又进一步明确了各级政治机关的等级,规定师政治处相当于区委,集团军政治处相当于省委,方面军政治部相当于州委。与此同时,也组建了军队中的中央政治机关。1918年4月,成立了革命军事委员会全俄执行局,行使苏军中央政治机关的职能。至1919年4月,按照俄共(布)第八次代表大会的决议,建立了以党中央委员为首的共和国革命军事委员会政治处,该中央委员享有革命军事委员会的一切权力,这就强调了军队最高

政治机关的重要作用和它具有的严格的党的性质。1919年5月,政治处更名为革命军事委员会政治部,后来,又改组为工农红军总政治部。此后,政治机关的机构、名称、职责虽然有过一些变更,但是它的性质、地位和作用始终没有改变。苏联红军政治机关在建军实践中,对于加强和巩固部队战斗力,保证军队作战的胜利,起到了不可磨灭的作用。原苏联共产党中央委员会1969年5月在庆祝军队政治机关系统成立50周年的贺词中指出:“政治机关在苏联武装力量全体人员中的崇高威望清楚地证明了,无论是和平时期,还是战争年代,它都做了巨大而卓有成效的工作。在严酷的战争考验的年代里,政治机关的工作人员、共产党员总是站在保卫祖国的最前列,他们进行了多方面的组织工作和思想工作,培养了军人的勇敢精神、英雄主义,对占领者的强烈仇恨,不可动摇的政治信念,并以身作则鼓舞和动员他们去战胜敌人”。(《武装力量共产党人》1969年第2期)苏军政治机关的主要特点是团以下部队不设政治机关,由政治副取代行职权;党政合一,行使党委职能,隶属于军事指挥部行使军事管理职能。

## 二、我军政治机关的创立

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开创政治工作的实践,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。以后,政治机关随着我军的发展壮大而不断发展完善起来。

1924年5月,在中国共产党的积极促进和苏联的帮助下,孙中山在广东黄埔创办了国民党陆军军官学校(简称黄埔

军校)。黄埔军校成立后,我党建议学习和仿效苏联红军的经验,首先在黄埔军校设立了政治部,“专司本校一切政治工作”。黄埔军校政治部是作为国民党的工作机关而设立的。它的工作对党代表负责,并接受党代表的命令和指导,主要任务是“培植师生国民革命意识”。但是由于开始担任主任、代主任的都是国民党的官僚政客,如戴季陶、邵元冲、汪精卫、邵力子,他们三天打鱼,两天晒网,常不来校。所以,政治部实际上是个“空架子”,没有多少真正的进步的政治工作可言。1924年11月,周恩来接任黄埔军校政治部主任后,才把政治工作全面开展起来,使政治部真正成为全校政治工作的领导机关。黄埔军校政治部设有宣传科、组织科。在宣传工作中区分为“主义的宣传、文化的宣传和民众的宣传”。在组织工作中区分为“党的、娱乐的(即群众性的)社会的组织工作”。熊雄曾担任过政治部主任,包惠僧代理过主任,鲁易担任过副主任,聂荣臻担任过政治部秘书、政治部编辑主任。政治部科长、干事多由共产党员担任。由于黄埔军校政治部具有很大的先进性和影响力,因此,政治部制度很快地被推广到东征军和之后的国民革命军中。尽管黄埔军校的政治工作带有很大的局限性,但仍不失其巨大的影响和划时代的意义。对此,毛泽东同志曾经给予了充分的肯定。他在《和英国记者贝特兰的谈话》中说:“那时军队设立了党代表和政治部,这种制度是中国历史上没有的,靠了这种制度一新其面目。1927年以后的红军以至今日的八路军,是继承了这种制度而加以发展的”。

1927年,国共合作失败后,中国共产党于八月一日发动了武装反抗国民党的南昌起义。从此,我党进入创建新型人民军队,独立领导中国革命战争的新时期。武装起义的领导人周