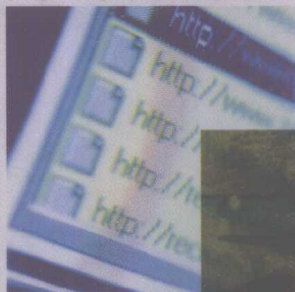


机关 工作概论

A
N
I
N
T
R
O
D
U
C
T
I
O
N

TO OFFICE WORK



李方平 著

LI FANGPING

经济管理出版社

ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

机关工作概论

李方平 著

经济管理出版社

责任编辑：苏全义

版式设计：蒋 方

责任校对：全志云

图书在版编目 (CIP) 数据

机关工作概论/李方平著/—北京：经济管理出版社，2000.1

ISBN7-80118-910-8

I. 机… II. 李… III. 国家行政机关—工作—基本知识—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 72597 号

机关工作概论

李方平 著

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：国防科工委印刷厂

850×1168 毫米 1/32 7.75 印张 188 千字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月北京第 1 次印刷

印数：1—7000 册

ISBN 7-80118-910-8/F·861

定价：14.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

内 容 提 要

书中对机关工作的特性与功能、机关的机构设置与机构改革、机关工作人员的素质、机关的产生及其历史发展，均作了较详细而明确的阐述，并对知识经济时代的机关工作做了某些预想和揣测，可作机关工作人员熟悉和掌握机关工作的客观规律，提高自身素质所必需的学习材料，亦可作各级党校和行政学院培训公务员的参考教材。

目 录

绪 论	(1)
第一编 机关工作的特性与功能	(7)
第一章 机关工作的特性与总体功能	(9)
第一节 机关工作的特性	(9)
第二节 机关工作的总体功能	(11)
第三节 机关工作需正确认识和处理的矛盾	(15)
第二章 机关的主要工作	(22)
第一节 文件工作	(22)
第二节 会议与会谈	(31)
第三节 信息与调查研究	(38)
第四节 信访工作	(47)
第五节 机关事务管理工作	(53)
第六节 保密工作	(56)
第七节 资料工作	(62)
第二编 机关的内部构成	(67)
第三章 机关的机构设置	(69)
第一节 机关机构设置的基本原则	(69)
第二节 机关机构设置的最佳模式	(71)
第四章 机关机构改革	(78)
第一节 机构改革的历史必然性	(79)

第二节	解放后中国历次机构改革的回顾与反思·····	(82)
第三节	政府改革的目标·····	(86)
第四节	新政府改革的成功经验·····	(90)
第五节	西方主要发达国家政府机构的启示·····	(93)
第五章	机关的分类与职权范围·····	(101)
第一节	机关的分类·····	(101)
第二节	机关的职权范围·····	(102)
第三编	机关工作人员的素质·····	(107)
第六章	机关工作人员素质概述·····	(109)
第一节	世界的竞争实质是人才的竞争·····	(109)
第二节	机关工作人员的素质事关大局·····	(114)
第七章	机关工作人员的政治思想素质·····	(118)
第一节	科学的世界观、人生观、价值观·····	(118)
第二节	现代意识·····	(122)
第三节	坚定的政治立场和政治信念·····	(128)
第四节	高尚的品德情操·····	(129)
第八章	机关工作人员的智能素质·····	(133)
第一节	知识、智力、能力的涵义及其相互关系·····	(133)
第二节	知识结构·····	(134)
第三节	智力素质·····	(137)
第四节	能力素质·····	(138)
第九章	机关工作人员的作风和工作方法素质·····	(146)
第一节	作风素质·····	(146)
第二节	工作方法素质·····	(148)
第十章	机关工作人员的心理素质·····	(151)
第一节	当今人易产生的心理障碍和心理健康的 标准·····	(151)

第二节	机关工作人员应具备的心理素质·····	(158)
第十一章	机关工作人员的审美素质·····	(164)
第一节	人类审美活动的特点·····	(164)
第二节	审美能力的构成·····	(167)
第三节	机关工作人员在审美活动中的地位与 作用·····	(171)
第十二章	机关工作人员的礼仪素质·····	(174)
第一节	礼仪美的特征·····	(174)
第二节	机关工作人员礼仪美的构成·····	(177)
第十三章	机关工作人员素质的养成·····	(181)
第一节	机关工作人员素质养成应明确的 指导思想·····	(181)
第二节	机关工作人员素质养成的途径·····	(183)
第十四章	激励人的三大动力和危害人的三大阻力·····	(191)
第一节	激励人奋进的三大动力·····	(191)
第二节	危害人进步的三大阻力·····	(196)
第十五章	机关工作人员的培养、选拔与任用·····	(201)
第一节	机关工作人员培养、选拔与任用的原则·····	(201)
第二节	机关工作人员选拔、培养的途径和方法·····	(204)
第四编	机关的产生及历史发展 ·····	(207)
第十六章	机关的产生与我国机关的历史演变·····	(209)
第一节	机关的产生及我国机关的雏形·····	(209)
第二节	中国历代封建王朝的机关·····	(210)
第三节	旧中国的机关·····	(213)
第四节	新中国的国家机关·····	(214)
第十七章	中国社会主义国家机关的特征·····	(216)
第一节	中国国家机关的独特社会主义特征·····	(216)

第二节	坚持社会主义国家机关的正确道路应防止和克服的错误倾向·····	(220)
第十八章	知识经济时代的国家机关建设·····	(225)
第一节	知识经济的产生与形成·····	(225)
第二节	知识经济的基本特征·····	(226)
第三节	知识经济时代的国家机关建设·····	(229)
后记	·····	(236)

绪 论

机关工作概论是社会科学的一部分，它既与其他社会科学有某些共同性，也与其他社会科学有显著不同的特性。准确而完整地认识和把握机关工作概论的特性及其价值，是机关工作概论首先要回答的一个重大理论与实践课题。

一、机关工作概论的特性

虽然自从有了国家机关就开始了对机关工作规律的探讨，但作为一门独立的社会科学研究，不但在中国，而且在世界各国，机关工作概论都还是处在初创阶段。目前，尚无这方面的系统的专门研究，也尚未出版有关机关工作概论的专著，有待我们去开拓、去探索。机关工作概论作为一个既与其他社会科学密切相联，又与其他社会科学有明显区别的社会科学分支，其基本特性可以从以下几个方面来认识。

（一）机关工作概论具有边缘性

机关工作概论是一门边缘性十分突出的学科，是从社会学、政治学、管理学、人才学、秘书学、写作学、行为学等学科的边缘中产生的，它既与上述各学科有密切的联系，又是从上述学科的发展中逐渐分离出来的一门新兴的学科。

机关工作概论与政治学、社会学有着密切的联系。作为研究国家和社会的大脑与神经中枢的产生和发展规律的机关工作概论，有着丰富而深刻的政治学和社会学的内容，是政治学和社会学所需承担的一个重大课题。但机关工作概论又不同于一般的政治学和社会学，而是着重研究国家机关的客观规律的科学，是介

于政治学和社会学边缘的一门特殊的学科。

机关工作概论与管理学、行为学、人才学也有着密切的联系。机关担负着繁重而艰巨的对于国家和社会的管理工作，是整个国家和社会的大管家。管理的科学，是机关必须认真研究和掌握的一门艺术，是机关建设的一个重要方面。但机关工作概论又不同于管理学，它比管理学有着更丰富、更复杂的内涵与外延。机关工作又是一种重要的行为，是关系整个国家和社会生存兴亡的行动，研究机关的行为与动作，是行为学需认真思考与探讨的重大理论课题与实践课题。但机关工作概论又不等于行为学，它比行为学有更为广阔而复杂的研究对象和研究内容。机关是人才的汇集之地，是整个国家和社会的精英的汇集之地，研究机关工作人员的构成、素质及合理结构，是人才学所需研究的一个极为重要的内容。但机关工作概论又不是人才学，它比人才学也有着更丰富而深刻的内容。

机关工作概论也是从秘书学、写作学的边缘中产生的。机关在一定程度上可以说是决策者和领导人的秘书班子。秘书性质的工作，是机关的一项极为重要的工作。但机关工作概论又不同与秘书学，它比秘书学所要研究的内容也广泛得多，复杂得多。机关又担负着繁重的公文写作任务，是写作学所要研究的重要对象与内容之一。但机关又不仅仅承担着写作任务，而是承担着对整个国家和社会的领导与管理工作，公文写作只是其中的一个方面，机关工作概论比写作学的内容也更为广泛和错综复杂。

这些都说明，机关工作概论既与上述各个社会学科有密切联系，而又不同于上述各社会学科，而是从上述各社会学科的边缘中产生和分离出来的一门新兴学科。边缘性是机关工作概论的一个重要特性。

（二）机关工作概论具有强烈的政治性

机关工作概论是社会科学的一个部分。任何社会科学都具有

意识形态性，都具有政治倾向性。而国家机关是整个国家机器的大脑和神经中枢，是整个国家机器的最核心最要害的部分，集中体现了阶级的意志和利益。这就使作为研究机关运动规律的机关工作概论比其他社会科学具有更强的政治性，具有直接地、公开地为一定的阶级、一定的路线服务的社会功利性。任何阶级、政党和集团，都是按照本阶级、政党、集团的利益和意志，建设自己的机关和配备自己的机关工作人员的，总是把最忠诚于本阶级、本政党、本集团的人选拔到机关中，把那些最能体现本阶级、本政党、本集团的意志和利益的机构强化起来，突出出来，而把那些有碍、有害的机构舍弃和削弱。这就使机关工作概论也不能不成为某个阶级、政党和集团的意识形态表现。正像世界上不存在超阶级、超功利的机关一样，世界上也根本不存在超阶级、超功利的机关工作概论。任何机关工作概论，都是一定阶级的意识形态表现。

（三）机关工作概论还具有综合性

机关工作概论是在其他社会科学的发展基础上分离出来的，是在积极地吸收政治学、社会学、管理学、行为学、人才学、秘书学和写作学等的成果的基础上发展起来的。它吸收和综合了许多社会科学的积极成果，而又形成了自己独立而完整的系统。综合性是机关工作概论的又一显著特征。

二、机关工作概论的研究对象

作为研究机关及其运动规律的机关工作概论，其研究对象和范围大体包括以下几个方面：

1. 研究机关及机关各机构部门的产生及其历史沿革，探索机关产生和发展的客观规律，使我们对机关的认识不断由必然王国变为自由王国。

2. 研究机关各机构的体制、职责范围及其限度，尽快使机关成为一个既有机联系又职责分明的运行机制。

3. 研究机关各职能机构的具体法则、条例、程序和方法,把机关工作的实践经验上升到理论高度,使机关工作更加科学化、法制化、规范化。

4. 研究机关工作人员的选拔、培养、任用及其素质要求,探索选拔、培养、任用、考核机关工作人员的有效方法和途径,加强机关工作人员队伍的建设。

5. 研究机关工作概论和相关社会学科的联系与区别,探索机关工作概论的特殊性,尽快建立和完善机关工作概论的科学体系。

三、研究机关工作和机关工作概论的意义与目的

(一) 研究机关工作和机关工作概论的意义

机关工作是整个国家和社会工作的核心部分,是整个国家和社会的实践活动的神经中枢系统,对整个国家和社会的时间活动都具有统率、指导和规范的作用。因此,研究机关工作和机关工作概论具有十分重要的意义。

1. 研究机关工作及机关工作概论能更好地探索与总结机关工作的客观规律。机关工作像任何实践活动一样,总是处在由必然王国向自由王国飞跃的流动过程中,而要完成这一飞跃,仅仅依靠机关工作的实践经验是极其困难的,甚至是不可能的,只有不断思索,努力把握机关工作的客观规律,才能较快较好地完成机关工作由必然王国向自由王国的转变,不断减少机关工作的被动性、盲目性、不系统性,增强机关工作的主动性、自觉性、有机整体性,将丰富生动的但又是朴素的、感性的机关工作实践经验,上升为自觉的、理性的认识。这种认识上的飞跃,不但会带动机关工作新的飞跃,而且能用机关工作的新的提高,带动和促进整个国家和社会的各项工作、各项事业的更大发展。

2. 研究机关工作和机关工作概论,能加速机关工作的法制化、科学化、规范化的进程。机关工作的生命在于高效能的运转机制。而要建立和发展这种高效能的运转机制,极为重要的一环就是要

使机关工作由人治走向法治,由简单粗率的手工操作走向科学,由无序化走向规范化、秩序化,大大提高机关工作的可操作性、规范性。在实现机关工作的这一可操作的历史转变中,有目的地、系统地加强对机关工作的研究和对于机关工作概论的研究,将会起很大的催动作用,它可以缩短这一历史转变的进程,并提高这一转变的质量和品位。

3. 研究机关工作和机关工作概论,能更好地加强机关工作人员队伍的建设。机关建设,最重要的有两条,一条是思想和政治路线的正确;二是高素质的机关工作人员队伍,要建设高素质的机关工作人员队伍,同样需要认真研究机关工作和机关工作概论,根据机关工作的客观规律选拔、培养、任用机关工作人员。当前,由于机关工作概论还处在初创阶段,各类学校也没有专门培养机关工作人员的专业,机关工作和机关工作人员的培养还处在边干边学,靠在实践中摸索经验,靠在实践中增长才干,靠以老带新的手工式培养。这就使机关工作和机关工作人员的培养缺乏规范性和科学性,严重影响了机关工作和机关工作人员的培养。要改变这一状况,就要重视研究机关工作和机关工作概论,尽快建设一门独立的自成体系的机关工作概论学科,以利于更快更好地加强机关建设和机关工作人员的培养。

(二) 研究机关工作概论和机关工作的主要目的

1. 建立有中国特色的社会主义的机关工作和机关工作概论,填补社会科学研究的一大空白,促进中国的社会科学研究的更大发展,更大进步。

2. 用机关工作概论指导和推动中国的机关工作和机关工作人员的培养,将中国的机关工作和机关工作人员的培养,提高到一个新的水平。

3. 把对机关工作人员的选拔、培养、任用等建立在科学规律的基础上,增强机关工作人员建设的规范性和科学性。

第一编

机关工作的特性与功能

第一章 机关工作的特性与总体功能

机关是整个国家和社会的神经中枢系统，占有极其特殊而重要的地位，具有与其他工作显著不同的特性，发挥着其他任何工作也无法承担的重大而艰巨的领导和管理国家与社会的功能。

第一节 机关工作的特性

由于机关处在国家和社会的神经中枢的特殊地位，因而使机关工作具有与其他工作显著不同的特性。

一、权威性

机关承担着对国家和社会的组织和管理，它所制定的法律、法令、条例、规定、决定、细则等等，都是国家意志的体现，代表着国家、社会和人民的根本利益，它对于各个地区、单位、部门、社会组织和全体公民都具有法律或行政的强制力量和约束力量，具有不可违犯的权威性。任何组织或个人都没有超越这种法律或行政的强制力量和约束力量的自由，都必须服从机关所体现的法律力量和行政力量，服从机关的权威，而不能违背和超越这种权威；否则，将受到机关所体现的法律力量和行政力量的约束甚至惩处。这是与任何工作都显著不同的。

其他工作，不论是工厂企业，还是学校、医院、银行、商店等等，它们的工作对各地区、部门、社会组织和个人，都不具有法律的、行政的、强制力量和约束力量，都不具有权威性。只有机关工作才具有这种法律的、行政的强制力量和约束力量的权威