

机关管理艺术

● 胡巨保主编

● 湖南出版社

机关管理艺术

〔湘〕新登字001号

机关管理艺术

胡巨保 主编

责任编辑：车戈平

*

湖南出版社出版

（长沙市河西银盆南路67号）

湖南省新华印刷二厂印刷

1993年4月第1版第1次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：17.5

字数：446,000 印数：1—3,000

ISBN 7-5438-0521-9

C·27 定价：11.5元

前 言

这本《机关管理艺术》，是随着党的十四大召开而问世的。十四大提出：到下世纪中叶建国一百周年的时候，基本实现社会主义现代化。这个目标是宏伟的，也是亿万人民的心愿。加强对行使国家权力的机关的管理，是实现这个伟大目标的关键的关键。

机关的职能在于对国家和社会公务进行管理，机关工作人员的使命在于执行公务。而这种公务活动是纷繁复杂、琐碎零乱的。如果管理不善，必将使机关工作陷入忙忙碌碌的事务主义，甚至使机关实现自身目标的效能日渐衰退，腐败老化。如何防止机关腐化，保持机关活力，如何使机关工作系统化、有序化、科学化，以便把握机关工作的重点和规律，更好地提高机关工作效率，早日实现十四大确定的目标，这是我们编写这本小册子的出发点。

我们认为，任何一门学科都有一个艺术问题，即方法和技能的体系。尤其是对机关管理工作这门实践性极强的学科，更不可忽视对艺术的研究。为此，我们大胆地对机关的计划决策、组织管理、监督控制和机关秘书、人事、党务、后勤等工作，从方法和技能的角度进行了一些探讨，特别是对机关公务员制度、机关后勤改革发表了一些不成熟的意见。由于我们根底不厚，知识不足，经验更少，在编写本书的过程中，我们借鉴、吸收了许多同行、专家、学者的研究成果，有些不乏大段引用，书后附有“主要参考书目”，在此表示最诚挚的谢忱。

笔者之所以不揣浅薄，不怕见笑于人，目的在于笨拙地吐露自己不成熟的思路，以期为机关工作者做点奉献，并企求同行、

专家、学者和广大机关工作者不吝指正。

胡巨保

1992年11月于长沙

目 录

第一编 总 论

第一章 机关管理是一门科学	(1)
一、机关和机关管理的涵义.....	(1)
二、机关管理的产生和发展.....	(3)
三、机关管理学研究的对象和任务.....	(5)
四、学习机关管理学的意义和方法.....	(6)
第二章 机关管理在机关中的地位和作用	(10)
一、社会主义社会机关的性质.....	(10)
二、社会主义社会机关的分类.....	(11)
三、机关管理的特点.....	(11)
四、机关管理的原则.....	(14)
五、机关管理的基本任务.....	(17)
六、机关管理的主要内容.....	(18)
七、机关管理的作用.....	(23)
第三章 机关管理现代化	(27)
一、机关管理的发展趋势.....	(27)
二、管理手段现代化.....	(29)
三、信息传输网络化.....	(30)
四、机关工作效率化.....	(32)

第二编 秘书工作管理艺术

第一章 秘书工作概述	(34)
一、秘书和秘书学	(34)
二、秘书工作发展史	(36)
三、秘书部门的职能和工作特点	(41)
四、秘书工作的指导思想和基本原则	(45)
五、秘书工作的分类	(49)
六、秘书工作的作用	(50)
七、我国秘书部门的设置和职责	(53)
第二章 秘书部门的基本任务	(56)
一、公文撰写和管理技术	(56)
二、文电处理技术	(71)
三、会议管理技术	(81)
四、督查工作技术	(85)
五、信访接待技术	(90)
六、机要保密技术	(98)
七、档案管理技术	(106)
第三章 秘书部门的调查研究与信息工作	(116)
一、秘书工作与调查研究	(116)
二、调查研究的准备工作	(117)
三、调查方法	(119)
四、研究方法	(126)
五、调查报告撰写技巧	(130)
六、信息对秘书工作的作用	(133)
七、信息处理技术	(138)
八、信息的利用	(147)
第四章 秘书工作技巧	(149)

一、正确认识秘书职责·····	(149)
二、协调工作技术·····	(150)
三、领导活动安排技术·····	(156)
四、业务问题处理技术·····	(163)
第五章 秘书人员的素质要求 ·····	(167)
一、秘书工作者的政治素质·····	(167)
二、秘书工作者的职业道德·····	(170)
三、秘书工作者的知识修养·····	(172)
四、秘书工作者的能力修养·····	(174)

第三编 机关人事管理艺术

第一章 人事管理在机关管理中的地位和作用 ·····	(179)
一、人事管理概述·····	(179)
二、人事管理的基本原则·····	(183)
三、人事管理的地位和作用·····	(186)
第二章 机关工作人员管理技术 ·····	(190)
一、机关工作人员应具备的条件和个人素质·····	(190)
二、机关工作队伍结构和职位分类·····	(195)
三、机关工作人员的选拔和任用·····	(201)
四、机关工作人员的培训·····	(213)
五、机关工作人员的退休、离休和退职·····	(218)
第三章 机关人事激励技术 ·····	(226)
一、人事激励的概念·····	(226)
二、机关工作人员的考核·····	(227)
三、机关工作人员的奖惩技巧·····	(234)
四、机关工作人员的工资待遇及其管理技术·····	(238)
五、保险福利制度·····	(242)
六、福利制度的改革·····	(248)

第四章 机关岗位责任制	(251)
一、机关岗位责任制的含义和作用.....	(251)
二、机关岗位责任制的内容和形式.....	(254)
三、机关岗位责任制的基本原则.....	(259)
第五章 建立和推行国家公务员制度	(262)
一、国家公务员制度的产生和发展.....	(262)
二、西方国家公务员制度的主要特征和历史作用.....	(267)
三、建立有中国特色的国家公务员制度.....	(270)

第四编 机关党务工作艺术

第一章 机关党的工作概述	(276)
一、机关党务工作的研究内容.....	(276)
二、机关党的工作特点.....	(277)
三、机关党的工作的基本原则.....	(279)
四、机关党的工作作用.....	(284)
五、机关党的工作的指导思想.....	(287)
六、机关党的工作任务.....	(289)
七、机关党的工作作风.....	(290)
第二章 机关党的组织建设技术	(295)
一、机关党组织设置的原则和形式.....	(295)
二、机关党组织隶属关系的确立与变更.....	(297)
三、机关党组织的管理技巧.....	(299)
第三章 机关党员教育技术	(320)
一、机关党员教育的主要内容.....	(320)
二、机关党员教育的原则.....	(325)
三、机关党员教育的方法与技术.....	(327)
第四章 机关社会主义精神文明建设艺术	(332)
一、机关精神文明建设的作用.....	(332)

二、机关精神文明建设的特点·····	(333)
三、机关精神文明建设的主要任务·····	(335)
四、机关精神文明建设的基本内容·····	(335)
五、机关精神文明建设的形式·····	(338)
六、机关社会主义职业道德规范·····	(340)
第五章 机关思想政治工作 ·····	(346)
一、机关思想政治工作的地位·····	(346)
二、机关思想政治工作任务·····	(348)
三、机关思想政治工作的指导方针·····	(351)
四、机关思想政治工作的基本特点·····	(352)
五、机关思想政治工作的原则·····	(355)
六、机关思想政治工作方法与艺术·····	(359)
第六章 机关党的纪律检查工作 ·····	(364)
一、机关纪律检查工作的地位和任务·····	(364)
二、机关纪律检查工作的方针和原则·····	(367)
三、党性党风党纪教育·····	(371)
四、案件的检查和审理技术·····	(374)
五、党的纪律处分·····	(386)
第七章 机关工会、共青团工作 ·····	(394)
一、机关工会的地位和作用·····	(394)
二、机关工会的主要任务·····	(395)
三、机关工会的组织原则·····	(397)
四、机关工会的职工民主管理·····	(398)
五、机关团的工作特点、地位和任务·····	(399)
六、机关团的思想教育工作技巧·····	(402)
七、机关党组织对机关工会、共青团的领导·····	(403)

第五编 机关后勤管理艺术

第一章 机关后勤管理工作概述	(407)
一、机关后勤管理工作的产生和发展.....	(407)
二、机关后勤管理工作的作用.....	(409)
三、机关后勤管理工作的特点和原则.....	(411)
第二章 机关生活管理技术	(415)
一、食堂管理.....	(415)
二、职工医疗保健.....	(420)
三、幼儿园管理.....	(426)
四、车辆管理.....	(444)
五、机关安全保卫.....	(450)
第三章 机关财务管理技术	(454)
一、机关财务的性质和任务.....	(454)
二、机关财务管理的原则.....	(455)
三、预算资金管理.....	(457)
四、预算外资金管理.....	(464)
五、审计监督.....	(468)
第四章 机关房产基建管理技术	(473)
一、房屋结构的基本知识.....	(473)
二、基本建设程序.....	(480)
三、房屋维修与管理.....	(493)
四、全面推进住房制度改革.....	(499)
第五章 机关财产物资管理技术	(505)
一、机关财产物资管理的主要任务.....	(505)
二、机关财产物资管理的范围.....	(506)
三、机关财产物资管理的原则.....	(507)
四、机关财产物资的计划管理.....	(507)

五、机关财产物资的技术管理.....	(508)
六、机关固定资产和材料的管理.....	(511)
第六章 机关环境管理技术.....	(516)
一、机关环境管理的含义和作用.....	(516)
二、机关办公室管理技巧.....	(517)
三、机关绿化管理技巧.....	(519)
第七章 机关办公室自动化.....	(532)
一、办公室自动化的产生和作用.....	(532)
二、办公室自动化系统.....	(536)
三、我国办公室自动化现状.....	(539)
四、办公室自动化的主要设备.....	(540)
五、办公室自动化的基本技术.....	(542)
六、努力实现办公室自动化.....	(544)
主要参考书目.....	(547)

第一编 总论

第一章 机关管理是一门科学

科学是通过对客观事物进行系统研究，揭示其研究对象所具有的特殊的规律而形成的理论体系。机关管理作为一门科学，有自己的研究对象和特点，有产生发展的历史和固有的发展规律。

一、机关和机关管理的涵义

机关，按其本意来说，是指机械设备中具有发动和控制全体作用的枢纽，一个机械的启动、运行、停止，都要通过这“机关”起作用。但“机关”一词，在不同的情况下，还有着不同的涵义。如《易林·屯之谦》中：“甘露醴泉，太平机关。”其意指事物发动的表证、关键。又如《红楼梦》第五回：“机关算尽太聪明，反算了卿卿性命！”无名氏《连环记》第三折：“王家设筵莫猜疑，就里机关我自知。”是指周密而巧妙的计谋或计策。机关引伸到社会上，则是泛指国家、政党或团体为实现其职能而组织的某些固定机构，如行政机关、立法机关、司法机关，监察机关、军事机关等。这些机构在各自的范围内负责指挥和控制该组织的活动，在该组织中起核心枢纽作用。正如一台机器离不开发动和控制它的机关一样，国家、政党或团体也不能没有它的机关。离开了机关，该国家、政党和团体的功能也就不能发挥。

在一般情况下，机关对它的组织者来说，有三种功能：一是

发动功能。机关是国家等组织肌体上的心脏部分，它的工作能促使整个组织活动起来。二是代表功能。在各自管辖的范围内，机关就是该组织的公开代表，它的正式意志也就是该组织的意志。三是控制功能。各级机关都在固定范围内承担着各种指挥责任，它是司令部，负有组织、协调和控制各项开展工作的使命。

我们要了解机关管理的涵义，首先要搞清楚什么是管理。从最一般的意义来说，管理就是管辖和治理。管辖指权限，治理是指在权限范围内的职能作用的发挥。管辖和治理，是同一事物密切联系的两个方面，二者是辩证的统一。如果有管辖权，而不会治理，或治理不好，那么，最终会动摇这种管辖的权力。一个单位如此，一个国家也是如此。如果有治理的才能，而无管辖权，那么这种才能便得不到发挥和发展。

从管理科学的角度分析，管理是指管理者为了一定的目的，采用一定的方式和方法，在所管辖的范围内，对所管对象进行的一系列的组织实施活动。它是决策、计划、组织、指挥、协调、监督等一系列的活动的全过程。

由此引伸，可给机关管理下这样的定义，机关管理，是指从事机关管理工作的组织或管理者为了保证机关职能活动正常、高效的进行，采用一定的方式、方法，在所管辖的范围内，对所管辖的对象进行一系列的组织实施活动。

在现实生活中，对机关管理的理解还存在广义和狭义之分。广义的机关管理是指一级政府或一个单位所属各机构的管理；狭义的机关管理是指一级政府或一个单位为处理综合事务的办事机构的管理。按照后一种观点，所谓机关管理实际上就是指办公厅（办公室）有关事务的管理。

无论是从广义的还是狭义的机关管理来看，都包括主体对客体的管理和主体自身的管理两方面。行政管理学研究的内容主要是研究主体对客体的管理。而主体自身的管理还应该有一门专门的学科进行研究，这就是机关管理学。“正人先正己”，管人者先管

好自己。搞好管理主体自身的管理是非常重要的。从我国的实际情况看，管理效率的高低和管理主体本身的健全是分不开的，所以，我们研究机关管理，不仅有其理论意义，而且具有重要的实际意义。

二、机关管理的产生和发展

机关管理活动的产生，同经济活动的产生一样，仍是分工协作共同活动（或劳动）的产物。我们知道，随着生产力的发展和社会的进步，社会分工越来越细。分工协作共同活动（劳动），必然要产生相互影响和相互制约的关系。人们为了达到一定的目的，客观上就要求有协调一致的行动，就要有专人或专门的组织来从事组织、指挥和协调工作，从事管理活动。

机关管理工作，是众多人从事的一项工作，在分工协作条件下，要搞好机关管理，为机关的职能活动服务，就必然产生管理活动。

机关管理工作，应该说在原始社会的末期就萌发了，因为当时在部落群体中，就出现了管理生活事务的成员和简单组织。正式出现机关管理工作，则是阶级社会产生后的事情。生产资料私有制出现以后，阶级压迫和剥削日益增强，阶级对立日趋严重。统治阶级为了自己的利益，产生并不断强化国家政权，建立健全了各种、各级组织。为了保证这些组织的活动，从而维护其阶级统治，他们日益重视机关行政事务工作。在奴隶社会、封建社会中，相互吞并激烈，战争纷起。为保证频繁战争的胜利，统治阶级非常重视信息的收集和传递，以及生活事务的保障。随着社会生产力的发展，统治阶级为了维护其庞大的官僚机器和军事机关的需要，这种建立在小生产基础上的机关行政事务管理，规模越来越大，内容越来越繁杂，管理方式、方法也越来越复杂化。文书事务和生活事务的管理在漫长的历史过程中形成了一定的体

制。这在秦朝到清朝的历史事实中看得十分清楚。

但是，在我国历史上，却没有机关管理这个概念。这方面的管理内容，古代都归在“吏治”的范围内。所谓“吏治”，就是对官吏政绩和行为的考察和管理。历代明君，都懂得吏治的好坏，直接关系到国家行政效率的高低，《汉书·宣帝纪》中“具知闾里奸邪，吏治得失。”所以，对吏治都很重视。战国时期的韩非，曾提出“圣人治吏不治民”的主张，意为君主不要直接管理百姓，应通过管好官吏去管好老百姓。唐太宗李世民接位后，首先就针对隋朝冗兵繁政的弊病，搞“官省以国治”，实行精兵简政，一时中央政府官员仅643人。这一改革大大提高了政府工作效率，使一系列的革新政策得以及时推行，“贞观之治”，名垂青史。清代思想家唐甄，在《潜书》中提出：“养民之道，省官为先”，以及“天下难治在于官”的思想。这都是机关管理中很有见地的主张，可惜的是，由于我国古代只强调“人治”，忽视科学和民主，未能形成一门系统的科学。

本世纪初，西方一些行政学者，吸收泰罗的科学管理思想，对机关办公室的文书管理，资料统计、机关报表格式的选择和办公室用品的选购等进行了研究和改进，借以提高办公室工作的科学性和效率，这就是最初机关管理的萌芽。以后的机关管理，一直保持这个传统，把自己的研究范围和对对象放在机关办公室的事务管理上。

至到第二次世界大战以后，随着信息论、系统论、控制论的相继问世，决策理论、网络技术、通讯技术的迅速成长，推动了机关管理的理论研究和实践。特别是电子计算机在管理上的使用，机关管理亦产生了飞跃，研究对象已由过去的办公室管理发展成为对整个机关的总体研究，研究内容由过去的办公室事务管理发展成为对机关的系统管理。研究重点也转移到了机关信息处理和各种决策活动上，大大扩展了机关管理研究的范围。我们这本书打算从广义的角度去研究、探讨机关管理的艺术。

三、机关管理学研究的对象和任务

(一) 机关管理学研究的对象

机关行政事务工作是为机关行使其正常职能提供物质保证和生活服务的。机关行政事务工作涉及众多因素。首先，它涉及到自身内部的诸多因素，机关行政事务工作就其内部按业务性质和担负的具体任务来说，可以分为政务和事务两部分。以管理职能为主的政务部门，现在约占机关行政事务部门总人数的20%左右，主要负责计划、分配、组织、管理、协调、考核等工作，包括党务、人事、秘书、财务等办事部门。它们作为机关的一部分，在不同社会制度和不同的管理体制下，尽管其机构繁简、人员多少有所不同，但都是不可缺少的。以服务职能为主体的事务部门，我们称之为后勤服务部门，现在约占机关行政事务部门总人数的80%左右，主要为机关工作和职工生活服务，是机关内部的“第三产业”。它包括食堂、车队、招待所、幼儿院、医务室、印刷厂、维修队、礼堂、澡堂等单位。其次，机关行政事务工作还涉及到环境的、服务对象的外部的诸多因素和条件。为了提高机关行政事务工作的服务质量，更好地发挥机关职能的作用，这就必须通过管理工作，使相关的一切因素有机地结合起来。

在日常的机关活动中，这些因素是相互联系、相互影响、相互制约的，但它并非杂乱无章，而是有其内在的规律。机关管理学，就是研究机关行政事务管理工作的内在规律及其基本理论、基本原则的一门科学。孙钱章同志主编的《机关行政事务管理学》中，明确提出，机关管理学的研究对象是：在马克思主义、毛泽东思想基本理论的指导下，综合运用社会科学、自然科学、管理科学、工程技术科学的有关理论和方法，研究影响机关行政事务工作的有关因素和环节，有机结合、平衡运动的规律性。也就是说，机关管理学是一门研究影响机关行政事务工作的诸因素、环