

政治工作管理概论

马安骏 著

江西人民出版社

前 言

管理，是部队建设一个永恒的主题。一部军事斗争的历史，既是一部战争史，也是一部管理史。管理，是维系部队生存与发展的重要环节，是建设现代化、正规化革命军队的重要条件，是巩固和提高部队战斗力的重要因素。有人预言，21世纪是管理决胜的世纪。

美国著名的管理学家彼得·德鲁克说过：管理的兴起，可能是我们时代的关键性事件，比报纸上头条新闻的所有大事都重要得多。纵观历史和现实，管理工作是千万不能忽视的。有人说，用人和决策失误是最大的失误，管理落后是最大的落后。有了管理不等于就有了一切，但是，从某种意义上说，没有管理就没有一切。就整个部队建设而言是这样，就部队政治工作而言也是这样。

毋庸置疑，在长期的革命和建设实践中，在中国共产党的正确领导下，部队的政治工作积累了丰富的管理经验，形成了鲜明的特色和优良的传统，这是极其宝贵的精神财富。同时，部队又是一个最富有创新的领域，兵员成分不断变化，环境条件不断进步，武器装备不断更新，作战样式不断发展。因此，部队的政治工作管理，必须与时俱进。马克思主义告诉我们，事物都是发展的，构成事物特点的条件也是不断变化的。政

治工作管理就要从实际出发，从运动、变化、发展的情况出发，按照当时当地变化了的实际来制定进行政治工作的具体方针和筹划组织政治工作管理活动。只有这样，才能不断开创部队政治工作管理的新局面，不断开创部队全面建设的新局面。

部队政治工作管理是一个复杂的系统工程。它是部队政治工作机关和政治工作管理者用正确的理论原则和先进的政治思想作指导，为实现一定的预期目的，对政治工作进行的组织、领导、计划和控制。加强部队政治工作管理，不仅是部队性质、宗旨的根本要求，是部队管理的优长所在，也是新的形势、新的任务提出的客观需要，是政治工作担负起为“打得赢”提供强大的精神动力、为“不变质”提供可靠的政治保证的历史使命的迫切需要。江泽民同志指出：“面对新形势、新情况，思想政治工作继承和发挥优良传统的基础上，必须在内容、形式、方法、手段、机制等方面努力进行创新和改进，特别要在增强时代感，加强针对性、实效性、主动性上下功夫。”（《江泽民在中央思想政治工作会议上的讲话》，引自2000年12月15日《解放军报》）因此，围绕建立良好的政治工作运行秩序，创造良好的政治工作运行效益，系统地研究和探讨政治工作管理的特点、作用、目标、原则、内容、过程、机制、环境、体制、方法、艺术、资源以及政治工作管理机关的建设等，无疑是十分必要的。只有这样，才能把握新形势下政治工作管理的客观规律，使政治工作保持与时俱进的生机与活力。

研究任何事物都应从研究它的特点开始，否则就无法认识和区别自然界和人类社会中错综复杂的现象。了解部队政治工作管理的特点，对于认识部队政治工作管理的本质，把握

与其他管理的区别和联系，进而加深对政治工作管理原则、内容和要求的理解，都有着重要的意义。部队政治工作管理具有普遍性、组织性、思想性、层次性和创新性等特点。

管理的作用，怎样强调也不过分。管理作为一种社会活动，具有悠久的历史。古代埃及的金字塔、我国的万里长城，都包含了人类早期的管理活动；管理又是现实中最热门的话题，正在成为或者已经成为全人类普遍关注的课题。美国管理学界曾自豪地宣称：工业革命发生在英国，使英国成为第一个工业化国家，而管理革命发生在美国，使美国最先成为现代化国家。事实上，管理的成功的确在很大程度上成为美国企业制胜的法宝。管理科学，会使企业的资源得到充分的利用，获得人、财、物、信息资源的最佳协同效应，达到一种理想的完美境界。管理对于政治工作同样是至关重要的。部队政治工作管理是部队政治工作活动的组成部分，它是伴随着政治工作实践，结合政治工作的具体活动，渗透到政治工作过程中的一种管理活动，与政治工作的运行程序和运行效益息息相关。科学的管理，对政治工作具有连结、把关、引导和整合作用。

管理目标就是组织在管理运动中努力争取达到的、它所希望的未来状况和预期结果。一般地说，它是目的和标准的统一。政治工作管理目标，是指在一定时期内政治工作活动预期要进行的内容与期望达到的效果，是政治管理所要求必须完成的任务。政治工作管理目标包括胜之目标、质之目标、稳之目标和序之目标。

部队政治工作作为一种特殊的管理活动，有其独特的规律和相应的管理原则。这些管理原则是在马克思主义、毛泽

东思想、邓小平理论和江泽民同志关于部队建设的重要论述的指导下，在长期的部队建设和政治工作实践中产生、形成和发展起来的，反映了部队政治工作管理的共同规律，体现了我军的性质和传统经验，具有自己的符合科学管理要求的特色。在新的历史条件下，只有坚持这些原则，才能保证部队政治工作管理沿着正确的轨道顺利发展。部队政治工作管理的原则有：党性原则、系统原则、效益原则、法规原则、创新原则。这些原则作为一个整体而存在。

部队的政治工作，内容非常丰富，在各个时期都有新的发展。政治工作管理内容，和政治工作主要内容是一致的。按照政治机关业务部门的职责进行区分，主要有组织工作管理、干部工作管理、宣传文化工作管理、政法工作管理、群众工作管理、纪检工作管理等。

政治工作管理实践是一个过程。这个过程是在管理机制的作用下，管理主体与管理客体对立统一的各种辩证关系具体的历史的展开，它表现为在时间进程中，管理系统由现实状态通过管理活动而达到目标状态的途径。可以说，计划、组织、控制，组成了政治工作管理运动的完整过程。

如果把政治工作管理作为一个系统，那么，政治工作管理机制则是这个系统的一个最重要的问题。政治工作管理机制，是指规范的、稳定的、可操作的、可考核的一整套规章制度，是解决政治工作管理做什么、谁来做、怎么做、做得怎样的问题，解决政治工作怎样运转、怎样监管、怎样考核与评估的问题。领导机制、决策机制、目标机制、考评机制等，是政治工作管理机制的基本内容。建立和完善政治工作管理机制，需

要经过长期的探索和实践。

政治工作管理不是孤立地存在和发展的，而是与一定的环境相互联系、相互作用的。只有充分考虑环境因素的影响及其相互作用，管理才可能有效地进行。因此，有必要分析环境的性质、环境的组成和环境的影响，以及探讨环境的建设问题。

在当代，体制是关于国家机关、企事业单位等的机构设置、隶属关系和管理权限划分等方面的体系和制度的总称。政治工作管理体制，就是政治工作管理的组织体系、机构设置、职权区分及法规制度等。唯物辩证法告诉我们，事物的质态或功能不仅取决于组成该事物的诸个要素是否优化，而且取决于该事物诸要素的结构方式是否合理。因此，优化政治工作管理，不能回避政治工作管理体制问题。为此，回顾政治工作管理体制的创立与发展，分析政治工作管理体制的内容与特色，以及政治工作管理体制的优势与不足，探讨政治工作管理体制的改革与构想，有其重要意义。

在一定意义上说，管理活动的过程，都是一定方法在其中发生作用的过程，选择恰当的管理方法才能使管理活动达到事半功倍的效果。黑格尔说过：方法是任何事物所不能抗拒的、最高的、无限的力量。管理方法来源于管理实践，管理实践的发展过程也即是管理方法的发展过程。政治工作管理方法按其性质和适用范围，可以分为根本方法、基本方法、具体方法这样三个基本层次。

管理艺术，是管理者在一定的知识、经验、气质的基础上，在管理活动的实践中，创造性地运用管理条件、管理原则、管理方法卓有成效地解决管理活动中的矛盾给人以美感的管理

才能。管理艺术与管理方法既有联系又相区别，管理艺术离不开管理方法，是在熟练掌握管理方法之中不断创新和不断发展的。管理方法也离不开管理艺术，管理方法只有通过管理艺术才能充分体现出来。管理艺术对管理方法的运用，体现了管理者的创造性，属于智慧和才华的结晶，常有惊人的独到之处。政治工作管理艺术贯穿政治工作管理的全过程，包括适时艺术、求势艺术、用法艺术和谋略艺术等。

科学的管理，实际上是对管理资源的合理配置。任何社会、任何组织，其发展状况和发达程度，不仅取决于它所拥有的资源，而且取决于资源的合理配置。在资源基本具备的情况下，对其合理配置和安排，即为有效管理。最早，被称为“科学管理之父”的美国管理学家弗雷德里克·温斯洛·泰罗曾提出，管理的对象是人、财、物。后来，有些管理学家认为还应加上时间和信息。还有人把管理对象分解得更为详细。这些，都有一定的道理。政治工作管理，是对政治工作管理资源的合理配置。参照上述不同的看法，可以把政治工作管理资源，主要分为信息资源、人力资源和组织资源等。

政治工作管理机关，就是党在部队中设立的政治工作机关。我们党在军队中设立政治机关，是我军政治工作的一项重要制度。机关是作为组织肌体的心脏而存在的，只有它可为组织提供动力来源，促使整个组织围绕特定目标运作起来；机关作为组织的中枢可以多种方式指挥、协调、监督组织的各项活动，使其有序、有效地展开。任何一个社会组织要实现自身的职能，都必须在很大程度上依赖机关的作用，失去机关往往意味着组织失去了活力，意味着组织失去了秩序，甚至意味

着组织陷于瘫痪。为了充分发挥政治工作管理机关的职能作用，不断加强对政治工作的管理，对政治工作管理机关的职能、干部以及政治工作管理机关的建设问题，书中也具体地进行了论述和探讨。

以上，就是政治工作管理的基本框架和基本结构。在论述过程中，注意把一般管理的普遍规律与政治工作管理的特殊规律结合起来，力求较为全面系统地探索政治工作管理的客观规律，使之具有较强的科学性。同时，政治工作管理是实践性很强的管理活动，注意把理性思考和管理实践结合起来，立足国情军情，面向基层实际，使之具有较强的实用性和操作性。另外，当前，政治工作管理面临着新的形势和任务，出现了许多前所未有的新情况、新问题，注意把我军政治工作管理的优良传统与新鲜经验结合起来，把我军的经验与外军的有益的东西结合起来，努力回答新形势下政治工作管理面临的新的问题，使之具有较强的创新性。

毫无疑问，部队建设所处的历史条件发生了重大而深刻的变化。部队建设既面临着难得的发展机遇，又面临着严峻的挑战和艰巨的任务。政治工作管理可谓任重道远。只有不断适应形势的发展，以宏大的视野把握历史发展的潮流，不断地探索和完善政治工作管理，才能大力加强部队的思想政治建设，从而为打赢未来高技术条件下的现代战争提供强大的精神动力，为保持人民军队的性质、本色和作风提供可靠的政治保证，使我军永远立于不败之地。

作者

2002.10

目 录

前言.....	1
第一章 政治工作管理特点.....	1
一、政治工作管理的普遍性.....	4
二、政治工作管理的组织性.....	11
三、政治工作管理的思想性.....	15
四、政治工作管理的层次性.....	20
五、政治工作管理的创新性.....	25
第二章 政治工作管理作用.....	29
一、联结作用.....	30
二、把关作用.....	35
三、引导作用.....	42
四、整合作用.....	49
第三章 政治工作管理目标.....	54
一、胜之目标.....	57
二、质之目标.....	62

三、 稳之目标.....	68
四、 序之目标.....	75
第四章 政治工作管理原则.....	79
一、 政治工作管理的党性原则.....	81
二、 政治工作管理的系统原则.....	84
三、 政治工作管理的效益原则.....	87
四、 政治工作管理的法规原则.....	92
五、 政治工作管理的创新原则.....	96
第五章 政治工作管理内容.....	103
一、 组织工作管理.....	104
二、 干部工作管理.....	110
三、 宣传工作管理.....	118
四、 政法工作管理.....	127
五、 群众工作管理.....	129
六、 纪检工作管理.....	132
第六章 政治工作管理过程.....	135
一、 政治工作管理的计划过程.....	135
二、 政治工作管理的组织过程.....	141
三、 政治工作管理的控制过程.....	148
第七章 政治工作管理机制.....	158
一、 领导机制.....	159
二、 决策机制.....	164
三、 目标机制.....	169

四、 考评机制.....	175
第八章 政治工作管理环境.....	180
一、 环境的性质.....	180
二、 环境的组成.....	185
三、 环境的影响.....	194
四、 环境的建设.....	199
第九章 政治工作管理体制.....	202
一、 创立与发展.....	204
二、 内容与特色.....	210
三、 优势与不足.....	217
四、 改革与构想.....	220
第十章 政治工作管理方法.....	226
一、 政治工作管理的根本方法.....	228
二、 政治工作管理的基本方法.....	237
三、 政治工作管理的具体方法.....	251
第十一章 政治工作管理艺术.....	253
一、 运时艺术.....	255
二、 求势艺术.....	259
三、 用法艺术.....	265
四、 谋略艺术.....	271
第十二章 政治工作管理资源.....	276
一、 信息资源.....	276

二、人力资源.....	291
三、组织资源.....	308
第十三章 政治工作管理机关.....	318
一、政治工作管理机关的职能.....	319
二、政治工作管理机关的干部.....	325
三、政治工作管理机关的建设.....	335
后记.....	343

第一章

政治工作管理特点

管理，无论是在外国还是在中国，都是古已有之。在国外，管理一词原是“训练和驾驭马匹”。后来这个词被美国人最早用于管理学中。管理概念本身具有多义性，它不仅有广义和狭义之分，而且还因时代、社会制度和专业的不同，产生不同的解释和理解。美国管理思想史上的颇有影响的管理学家玛丽·福莱特认为，管理就是借他人之力而实现目标。行为科学学派把管理看成是协调人际关系，激发人的积极性，以求达成共同目标的一种活动。决策理论学派的代表人物赫尔伯特·西蒙认为，管理就是决策。管理过程学派的代表人物詹姆斯·穆尼认为管理就是一种组织活动，又是组织实现其目标的过程，没有组织就没有管理可言。在西方众多的管理学派中，经验主义学派的代表人物彼得·德鲁克可以说是对管理的概念做了比较全面阐述的学者。他认为，管理是一种工作，一种实务，还是一种学术，一种文化。

在我国，从汉语的字义上看，古时人们将中空贯通的长条物称为“管”，以后引为规范、准则、法规，“管”字动词化又含有“主宰”、“主管”、“包揽”等意思。“理”字古时为整治土地、雕琢玉器、治疗疾病等意思，以后又进一步引申为处理事务。由于“管”字与“理”字意思相近，人们便逐渐把“管理”二字合为

一个词连用，其原始词义为管辖或疏导，即约束与引导。也就是说，我国一向把管理看成是依据某种法则，对组织或事情进行管辖和治理，以协调各方面的关系，达到人们期望的某种目的的行为。

上述古今中外对管理概念的不同说法，说明了管理概念的多义性。这种多义性，一方面是管理的普遍性所造成的，因为管理渗透在社会生活的各个领域，从不同的领域用不同的角度来评判管理，往往会有不同的理解。另一方面，这又是管理的复杂性所造成的，因为管理具有多种职能，包括计划、组织、领导和控制等，涉及从经济基础到上层建筑、从物质生活到精神生活的各个层次和各种关系，具有各种不同的表现形态。从某一职能或从某一表现形态出发，都可以对管理概念做出不同的解释。管理概念的多义性正是管理本质的一种表现，这种多义性都从某个侧面反映了管理的某些共同的性质和特征。

管理具有二重性。管理的二重性是马克思主义关于管理问题的基本观点。管理一方面是由众多人的协作劳动而产生的，它是有效组织共同劳动所必要的，即具有同生产力、社会化大生产相联系的自然属性。另一方面，管理又体现着生产资料所有者指挥劳动、监督劳动的意志，即具有同生产关系、社会制度相联系的社会属性。管理具有实践性。管理是一项实践性很强的活动，搞管理不能闭门造车，不能纸上谈兵，也不能逻辑推理。一般说来，人们通过管理的实践，逐步产生管理的思想与认识，这种管理的思想与认识进一步升华为管理的理论。而管理的理论既来自于实践，又要接受实践的检验，

在实践中不断修正、完善。管理具有历史性。首先，搞管理不能割断历史，而要善于从历史中汲取营养与力量。其次，搞管理要重视过去管理的影响，重视传统、习惯因素对现在与将来的影响。第三，管理是一个循序渐进、不断优化的过程。管理具有社会复杂性。管理是一个十分复杂的社会现象，既要管物，又要管人，还要管组织和工作，任何一个细小的管理活动都是一项十分复杂的系统工程。管理具有艺术性。所谓管理艺术即是管理者运用创造思维方法、技巧和实际效果的综合反映。因为对每个具体管理对象的管理没有统一模式，管理者的知识、经验、才能和气质不同，在处理各种错综复杂的管理对象时会带有强烈的个性色彩，特别是对那些非程序的、全新的管理对象，则更是如此。

从一般意义上把握管理及其特征是必要的，却还远远不够。因此，必须从理论和实践的结合上探求和把握部队政治工作管理及其特点。毛泽东同志曾经指出，仅仅懂得矛盾的普遍性是不够的。仅仅承认矛盾的普遍性，不认识具体事物矛盾的特殊性，这种认识还是空洞的、抽象的。因为现实存在着的矛盾都有其特殊性。世界上的事务千差万别，各有其特殊的本质，这种特殊的本质就是由于它们包含有各自特殊的矛盾。矛盾的特殊性，就是矛盾的个性、矛盾的特点。不但每一事物的矛盾都有其特点，而且一切事物在其发展的不同阶段上，矛盾也有其特点，每一矛盾的双方也有其特点。认识事物的特点，是认识事物的基础，也是正确地解决矛盾的关键。军队的政治工作，是中国共产党在军队中的思想工作和组织工作，是实现党对军队绝对领导、巩固和提高部队战斗力的根

本保证，是我军的生命线。军队政治工作管理，是指军队政治工作机关和政治工作管理者用正确的理论原则和先进的政治思想作指导，为实现一定的预期目的和提高效率，对军队政治工作进行的计划、组织、领导和控制，保证政治工作落实的一系列活动过程的总称。军队政治工作管理是军队政治工作活动的组成部分，它是伴随政治工作实践，结合政治工作的具体活动，渗透到政治工作过程的一种管理活动。军队政治工作管理作为军队管理的重要组成部分，具有其自身的特殊矛盾，并形成了与军队其他工作管理的不同特点。只有正确地深刻地认识这些特点，才能较好地把握复杂的政治工作管理活动。

一、政治工作管理的普遍性

管理是人类最普遍的社会活动，具有最大的普遍性。政治工作管理也是一种管理活动，因而同样具有普遍性的特点。

管理是人类最古老、最基本的社会活动，是一切有组织的活动必不可少的组成部分。可以说，自从有了组织、有了社会，也就有了管理。管理贯穿在一切社会活动中，存在于社会活动的一切方面和一切领域，凡是有人类社会活动的地方，就有管理活动存在。经济管理是人类社会最基本的管理活动，它不仅是最早产生的一种管理活动，而且还贯穿整个人类社会的历史进程。在经济管理活动中，生产力的各种要素要依人们的管理活动而相互发生有机的联系。管理活动将各种独立存在的生产力要素结合在一起，组合协调为有机的整体生产力活动，使潜在的生产力变为现实的生产力。马克思指出：

“ 不论生产的社会形式如何，劳动者和生产资料始终是生产的因素。但是，二者在彼此分离的情况下只在可能性上是生产因素。凡要进行生产，就必须使它们结合起来。”（《马克思恩格斯全集》第24卷第44页）管理起源于人类的共同劳动。在刀耕火种的原始社会，劳动者使用自己制造的简陋工具作用于劳动对象，出现了最简单的分工协作，也就产生了原始的极为简单的管理活动。随着生产力的发展，共同劳动的规模逐渐扩大，分工协作日益复杂，管理也就变得更为复杂。管理逐步成为决定生产力系统功效的关键。事实上，不仅是经济管理具有客观性和普遍性，作为经济管理关系集中表现的政治管理，也具有普遍性。政治管理是历史发展的产物，是人类社会发展到一定历史阶段上，由无阶级社会向阶级社会过渡的时候，随着社会分工的发展，为了实现和保障占统治地位的社会集团的根本物质利益，而对各种社会集团组织进行管理的活动。在政治管理中，统治阶级利用其在经济上、精神上占统治、支配、全权管理的地位，按照自己的意志、理论、思想、原则，指挥和协调各种社会集团之间的关系。这种管理既是普遍的，又是复杂的。阶级的、国家的、政党的、民族的，以及民主与集中、自由与纪律、民主与法制，等等，无不包含着政治管理活动。同时，渗透在经济和政治管理之中的社会意识管理，即人们为了达到一定的目的，对社会的人的意识和观念形态，对人的社会精神生活进行协调，也是普遍存在的。通过社会意识的管理，以协调各种社会意识之间及其内部的关系，规范人们的社会行为，来适应以生产实践为基础的整个社会实践的需要，为建立或维持一定的社会关系、社会秩序服务。