

中国政务值班

EXPLORATION AND RESEARCH ON CHINESE GOVERNMENT DUTY

探源及研究

胡永新·李楠·王济萍·冯杨 / 著

济南出版社

中国政务值班 探源及研究

胡永新·李楠·王济萍·冯杨 / 著

济南出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政务值班探源及研究/胡永新,李楠,王济萍著.
—济南:济南出版社,2013.12
ISBN 978-7-5488-1150-3

I. ①中… II. ①胡…②李…③王… III. ①国家行政
机关—工作—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第303697号

中国政务值班探源及研究

封面题字	张仲亭	印刷	济南黄氏印务有限公司
特邀编审	戴永夏	开本	710×1000毫米 1/16
责任编辑	戴梅海	印张	9.25
装帧设计	冯一婧	字数	130千
出版发行	济南出版社	版次	2013年12月第1版
地址	济南市二环南路1号	印次	2013年12月第1次印刷
邮编	250002	定价	59.00元
网址	www.jnpub.com	发行电话	0531-86131730
电话	0531-86131726		86131731 86116641
传真	0531-86131709	传真	0531-86922073
经销	各地新华书店		

(版权所有,侵权必究。如有印装质量问题,请与印刷厂联系调换)

序

值班工作是大家十分熟悉的一种工作形式，各行各业有着不同方式的值班安排。在日常工作中，政务值班发挥着承上启下、上传下达、下情上报、联络左右、沟通内外的重要作用。它是保障和维护政府系统连续、有序、高效运转的重要组成部分。值班人员是机关应急反应的第一道关口，牵动、影响着政府全局工作。

值班工作涉及工作面广，内容繁杂，政策性和原则性强，面对的又多是急事、难事。值班人员没有一定的阅历、经验和责任心，没有一定的分析综合能力，是难以很好完成任务的。

胡永新同志从事政务值班工作多年，他在 23 年的值班工作中，不断积累，认真思考，以史为鉴，结合工作体会，探索政务值班规律，总结了历史上有关政务值班工作的经验，厘清了值班工作的实质与要点，对政务值班工作的发展演变、工作概念、工作职能、工作特点、工作技巧、岗位要求等作了较为全面、系统、深入的阐述。他和其他同志一起精心构思，潜心撰写了《中国政务值班探源及研究》一书，向从事政务值班一线的工作人员和相关专业研究者提供了第一手的基础性资料。该书深入浅出、视角独特、可读性强，书中所列案例生动地展现了政务值班工作历史的发展脉络。

“要识人间盛衰理，岸沙君看去年痕”。胡永新等同志为《中国政务值班

《探源及研究》的写作付出了很多精力。他们在工作中，重视学习总结，勤于思考，爱岗敬业，努力追求“有猷、有为、有守”，他们的工作实践和所写的这本书，对同志们必将有所启发和教益。

以此为序。

济南市人民政府秘书长 李华贤

2013年10月16日

前 言

树有根，水有源，世间万物都有来龙去脉，都经历着不断的发展和变化。政务值班这种工作形式有着什么样的前世今生？又有着什么样的起源和发展变化呢？新形势下的政务值班工作如何开展？今后又有哪些发展趋势？这是一直萦绕在我心头并让我不断思索的问题。

我有幸在地方政府做了 23 年的政务值班工作，亲历和感受到值班工作在机关工作系统中虽分量不重，但责任不轻，且形式单调、内容繁杂，是机关组织结构中不可或缺的一项基础性工作。也正因如此，很多人可能不真正了解值班是做些什么工作，或感觉不到值班工作存在的实际意义。倘若机关一旦缺少政务值班，哪怕是很短时间，很多人也会立刻感到由此给工作带来的不便，甚至影响到政府工作的正常运转和社会的和谐稳定。犹如一个健康的身体不会感到行动不便带来的麻烦一样，一旦身体某一功能出现障碍，不便与痛苦就是必定的结果。

在过去的 23 年中，我每天重复着前一天的工作。当重复成为一种习惯，并且成为个人工作和生活中最重要的一部分时，伴随而生的是对政务值班工作的深厚情感。正是在这种带着感情的重复中，我对政务值班工作有了更多的理解和感悟。

这些年，我一直专注地从事着政务值班工作。我常想，倘若没有离开当初我所从事的医务工作的话，那我或许也是有一定医学造诣的大夫了。当年，

我弃医改行，进入政府单位做值班工作，而且一干就是23年，如果做不到精益求精，那真是荒废了年华和精力。冥冥之中，社会这一巨手把我的一生交给了值班工作。也正是长时间地从事这一工作，心无旁骛让我有了充足的时间去思索工作得失，也让我领悟了别人没有时间或没有兴趣了解的一些内容。

我似乎感到，如果没有把这些年工作的感悟加以总结并且整理好，那我定是虚度人生，白白浪费了人生时光。那样不仅愧对国家和人民，也愧对自己的人生。所以，我从2009年开始构思本书的写作，着手收集有关值班工作的历史资料，对政务值班工作的来龙去脉、前世今生进行有意学习、探究和梳理。

但真的动笔写作后，我发现关于政务值班的历史记载十分有限，并且都是散乱地记录在其他的文字之中。同时还感到，自己所列的题目虽是已干了二十多年的工作，而且十分熟悉，但题目还是大了，有些甚至承载不起。因为，这个题目所面对的工作，涉及内容实在宽泛，完全不是当初所想的那样，“用了23年，做了一样工作——熟悉，写出来对别人就有参考价值”。如何写？真的不是当初想象的那样。

我们都知道，任何一项工作都与它所在的系统、直至社会相互联系着的。想写好值班，如果只是做过值班工作，了解值班，那是远远不够的，而且也是写不好的。我提醒自己千万不能坐井观天、管中窥豹，以免误导别人。好在我还是继续做值班工作，还有时间变换不同视角观察、思考值班工作。之后，我开始从其他角度去探究值班工作的内涵，也权当是对自己这些年所从事工作的全面反思。

工作之余，我几乎将所有精力用在了思考上面所讲的问题上，比对现实工作与历史上的异同之处，思考如何完善现实中的工作思路。渐渐的，我的写作思路清晰起来。

一开始我先拟定写作提纲，这反反复复就耗去了我近一年的时间。我想自己虽然愚钝，但只要坚持不懈地努力，书总有一天会写成的。我发誓，一定要让同行们从我的思维中了解一些他们想了解、想知道但还没来得及看到，

或者还没来得及梳理的事情；同时，为同仁们提供点工作中的基础资料，这或许能让他们在工作上有点启示，有所借鉴。这也是我坚持写作的动力之所在。

这本书的写作内容确定后，时任济南市人民政府秘书长的许强同志给予了极大的关心、支持和鼓励，并对全书的写作框架给予了高屋建瓴的指导。中共济南市委党校王济萍教授也从全书结构、写作思路方面进行了专业指导，提出了很多指导意见和有益的建议。尤其是著名书法家、中国书法家协会理事、山东书法家协会顾问、济南市书法家协会名誉主席张仲亭先生，为本书题写了书名。仲亭先生雅洁秀美、隽永洒脱的墨宝，为本书增色多多。山东省人民武装学校的李楠少校、山东财经大学的胡锦涛同学、江苏省连云港市政府办公室副主任赵涛同志为本书提供了不少帮助，在此一并表示感谢。

胡永新

2013年10月16日

政务值班工作者职业理念

严于律己，清正廉洁；

忠诚正直，秉公办事；

服务全局，谨言慎行；

规整有序，快捷高效。

目 录

序	1
前 言	1
导 语	1
第一章 概 论	8
第一节 政务值班工作的概念	9
第二节 政务工作历史初考	13
第三节 政务值班工作的产生	17
第四节 政务值班的工作形式及特征	26
第五节 政务值班工作在国家管理中的地位	33
第六节 政务值班工作研究的目的和方法	37
第二章 政务值班工作的演变	41
第七节 值班工作是最早的秘书工作	42
第八节 政务值班工作与秘书工作的关系	47
第九节 政务值班工作与政务信息工作的关系	50
第十节 政务值班工作与督查工作的关系	53
第十一节 政务值班工作与政府热线的关系	54

第十二节 政务值班工作与应急工作的关系	56
第十三节 政务值班与风险管理工作	65
第三章 政务值班工作的职能	68
第十四节 联络功能	69
第十五节 信息接收处置职能	69
第十六节 咨询查询功能	71
第十七节 监督职能	72
第十八节 协调职能	73
第十九节 应急处置职能	74
第二十节 系统保障服务职能	74
第四章 现行政务值班工作状况	76
第二十一节 各级政府现行值班工作机构设置及工作模式	76
第二十二节 政务值班工作的基本流程	78
第二十三节 政务值班信息的分拣与研判	84
第五章 政务值班工作的网络搭建	86
第二十四节 政务值班工作中的纵向网络	86
第二十五节 政务值班工作中的横向网络	87
第六章 政务值班工作及人员要求	89
第二十六节 政务值班的工作要求	89
第二十七节 政务值班工作对人员素质要求	92
第二十八节 政务值班工作对人员结构要求	95
第二十九节 政务值班工作人员固定与流动的利与弊	96
第三十节 政务值班工作整体与个体的关系	98

第七章 政务值班中的协调艺术	101
第三十一节 协调工作的原则	102
第三十二节 协调艺术	104
第八章 对政务值班工作的几点反思	106
第三十三节 工作预警应该是值班在政务工作中的核心任务	107
第三十四节 值班者对政务工作要各有担当	110
第三十五节 更新知识是提高值班工作质量的保障	112
第九章 政务值班工作中的常用文体	114
第三十六节 值班报告	114
第三十七节 活动方案	115
第三十八节 工作函	116
第三十九节 喜 报	117
第四十节 唁函、唁电	117
第四十一节 特殊气象的预警	118
第四十二节 政府通告	118
第十章 附 录	119
第四十三节 政务值班工作中常用文体样本	119
主要参考书目	130
后 记	132

导 语

历史是什么？其实，历史就是过去人的生活，社会历史是众多人的生活总和。在远古时期，人类的演进完全是一个自然的过程，没有人为制定的色彩，生活中存在的一切“规矩”均是约定之“俗”。随着人类经济、社会生活的发展，人们逐渐具有了反思约定之“俗”的能力，约定之俗渐渐成为了制度规章，人为制定章程的色彩开始加重起来。人类的智慧开始在生活管理中显露出来，并逐步建立了人类社会文明。翻开我们国家的历史，就会看到，先祖们的治国思想比比皆是，处处闪耀着智慧的光辉。

人是社会的主体，社会是人生的平台。知道了人类的生活历史，也就知道了人类发展的心路。任何工作都是在具体的历史条件和环境下所做的具体劳动。政务值班工作是政府系统千万种工作的一种；值班在政务系统运行中，是为了保证政务的连续、畅通和及时应对突发情况而设置的一种系统保全和应急反应的工作。因此，对值班工作的探讨、研究，必须在政务系统整体背景之下进行。如果脱离了这一点，单纯谈值班工作，是不全面、不完整、有失偏颇的。

《中国政务值班探源及研究》就是试图从政务系统运行的过程中，对政务值班工作的现象与实质、结构与功能、局部与整体、演化与规律等关系中分析值班工作。这样不仅会使我们对值班这一具体性工作有一深刻认识，而且还会使我们对政务系统看得更真切、立体、全面。

《中国政务值班探源及研究》不是做学究式的陈述政务值班工作的历史发展过程、具体工作模式。我们只是想通过对政务值班工作历史上的重要片段和典型事件的探究，来回答这样三个问题：其一是古人管理国家是怎么安排值班的，值班时都做些什么？其二是为什么要这样做，这样做有什么利与弊？其三是当今我们值班是怎么做的，应该如何做值班工作？带着这三个问题，我们来研究、探讨中国政务值班工作。

一、从历史的发展看值班工作的演化

社会是一个演化着的命运有机体，尽管人们在这个有机体中担任的角色和发挥的作用各不相同，但都必须在这个有机体中同呼吸；尽管个体命运也有所不同，但都要一起共生存。人类从远古一路走来，从洪荒到文明，从听天由命顺其自然，到社会高度制度化，历史经历了什么样的文化方式，付出了什么样的社会代价，制度形态如何演化，如何设定社会运行机制，这些都是历史学家探讨的问题。我们只是想从历史这一鸿篇巨著中，翻阅我们感兴趣的政务值班内容，借鉴一下祖先们的智慧，或者从历史这一长河中，取一瓢之水滋养一下值班工作，给我们现行从事政务值班的同仁来些启迪，借此创新工作。

政务值班不是一种职业，只是一种工作形式。值班者的职务有高有低，任务有大有小，责任有轻有重。如果要对值班者进行职业划分的话，那么值班者应该是他所值守行业的最综合职业岗位。如参加生产产品的值班者，一定要懂生产作业；参与急救的值班者，一定要懂救治；参与政务值班者，一定要熟悉政务。

社会发展与人的生存条件以及环境是息息相关，密不可分的。在封建社会经济条件下，官员值班是为皇帝的统治和他的家族服务，我们现代人值班是为政府和社会服务，在值班形式与内容上都有所不同。但其辅助领导这一特性，过去和现在都是一致的。值班工作无论过去还是现在，都是属于组织机构的神经反应系统，这一点也是亘古不变的。

几千年来，王朝更替，一代一代的人，踏着前人的足迹，不断地推动着社会向前发展。人们取得了成功，但也有不少地方重蹈着前人的覆辙。成功者往往是顺应了规律和借鉴了前人的经验。而重蹈覆辙者，一定是对前人经验茫然无知，或者是视而不见。因此，我们要汲取历史中的精华、经验与教训，古为今用，从而增强值班者的历史使命感和责任感。

二、值班工作中的现象与实质

长时间的政务值班工作，使我充分地品尝了值班的枯燥和寂寞，也看到了值班工作在政务高效运作中的作用，更感受到值班工作在政务工作中的责任与光荣。二十三年的值班工作实践，让我深刻体验了值班工作中的酸、甜、苦、辣、咸，这些都与工作责任交织在一起，促使我反思值班工作。

值班工作大部分时间是单调的值守，枯燥又要坚守。因此，在常人的眼中，所看到或理解的值班工作是简单、肤浅和枯燥的。对此，我们不难理解，也情有可原。而值班工作所具有的时效性、敏锐性、综合性的一面不是谁都能看到，就是看到了又往往被人们忽视。正因如此，值班工作在整个机关的运行中，常常是讲起来重要，做起来不够重视。在实际工作中，往往不能让值班工作在政务工作中发挥出应有的作用。

如果政务工作者对值班工作自身规律能够认识深刻一些的话，如对值班工作所具有的时效性、敏锐性、预警性、不确定性、综合性以及值班工作所具有的极大挑战性等，多些认识和理解，那么在平时工作中表现出来的，就不是值班安排上的随意性和值班人员上的单一性了。

在平常工作中，人们各自忙着自己的工作，多与值班无关，似乎什么人都可以值班。不遇到问题，这也并无大碍。但如遇到急事、难事时，或处置中一旦出现问题、失误，就不是处分当事人能够弥补了的过失。这点就是人们常说的“平时显不出，关键时刻掉链子”的道理，为何不防范于未然呢。

值班工作是一种责任心强、伸缩性大的工作。干过值班工作的同志都有

这种体验：如果你不愿多做工作的时候，值班工作就会闲来没事做；如果你愿意多做些事情，值班工作到处都是可做的事，又会感到有无数的工作等着你。这种情况，通常会形成值班工作中的一种怪象，就是有能力者不太愿干值班工作，而无能力者，又干不好值班工作。天长日久，值班工作通常形成得过且过的工作状态。这也是值班工作的难点之所在。

我们一直认为，在政务工作中，值班工作是一种最具战略思维，最能考究良心，最有时间观念，最具军事管理性质的工作。因为，值班工作的特点多与突发、急迫、不确定、重大、果断、敏锐等要素联系在一起。值班需要具有综合、敏锐、清晰、果断等素质的工作者才能胜任，这才是值班工作的实质。只有你深入了解了值班的实质，值班工作的魅力才会征服你。值班者所承担的责任是服务大局，要时刻以“如履薄冰，如临深渊”的心境，以担负全局责任的光荣，且具有丰富学识和辨识能力，才能履行完成的工作。政务值班工作的基本要求就是认真细致地做好每一件事。

值班机制、值班制度是完成值班工作的基本保障。值班工作制度与其他工作制度一样，就是平衡工作、完成任务要求及满足各方利益的暂时“契约”。真正完成好值班工作，还是要靠值班者的思想境界、文化修养、道德情怀、业务素质、工作能力等方面的综合发挥与运用。我们现在所做的，就是让值班机制、值班制度如何更贴近规律，更贴近工作，更加科学合理；让值班工作者在值班中提高素养，增强能力，更好地为政务工作服务。

值班这种工作形式不仅在政务工作系统中有，在其他各行各业的管理中，也是不可或缺的，而且是十分重要的。尤其是在当今社会工业化、城镇化加快发展的时期，公共安全和应对突发情况的形势更加严峻，这更加突显出值班工作的重要。

三、值班在政务工作中的连接作用

值班工作在政务运转中，是整个环节中的连接点。值班承担着一个机关或部门的应急值守、内外联络、信息报送、综合协调、服务监督等重要职能，

是一个机关或部门政务运转的中枢，是一种涉及范围广、综合性强、实用性强同时也是最常见、最普通的基础性工作，是为机关和组织服务的。以上这些职能是值班工作从过去到现在都具有的“天然属性”。

政务值班在国家的日常管理工作中，最能体现出一个单位、部门的“窗口、接口、关口和枢纽”作用，也最能体现一个单位的整体素质和水平。另外，值班工作还有一个重要功能，这一功能到目前也没有被很好地运用，这就是值班的预警功能。这一功能与现代兴起的安全评估又有着前世今生的联系。安全评估是对可能出现的危险做出评价，而工作预警是通过日常工作中出现的细微反映，预测出可能发生的危险，将问题解决在出事之前，避免小事酿成大事。经验告诉我们：值班工作无小事，小事都牵连着全局。

另外，最近几十年，我们国家正处在改革开放深入发展，经济增长突飞猛进的时期，政务值班工作的内容有了很大的拓展和变化。从这些变化中，我们切实感受到国家对政务值班工作的重视，值班工作一直处在良性发展状态，这是值得庆幸的。我们认为，所有的政务工作者都有责任和义务关心和了解政务值班工作。因为，值班工作连着其他所有工作。提高对政务值班工作的认识，对提升政务工作的整体水平是十分有益的。

四、《中国政务值班探源及研究》的框架结构

目前，我们国内对政务值班工作的研究还远远不够，如果说对值班工作有些研究的话，也多是局部的、单方面的，缺少系统性和深入性。这不能不说是我们国家行政管理工作中的一个缺憾。

《中国政务值班探源及研究》就是试图弥补这一缺憾。

《中国政务值班探源及研究》全书共分十章、四十三节，集中探讨论述政务值班工作。

第一章 绪论。主要对政务值班工作的概念、内容、范围进行基本界定，讲述政务值班工作的概念、内涵及特征，以便准确地加以论述；政务值班工作的起源和历史发展；政务值班工作在国家管理中的地位；政务值班工作研