



领导干部MPA必读核心课程

MPA



公共部门机关管理



【中】张泰峰 教授 【美】Eric Reader博士
总策划/北京中哈管理研究院

这是一套给各级领导干部和国家公务员奉献的MPA学习专著。

这是一套中国特色的本土化MPA必修教材。

这是一套美国大学品质的MPA经典读本。

不用怀疑，它超越美国的管理之高度，不仅让人，而能充乎灵魂张定之精髓。
MPA将带给您超群的能力和胆识，塑造您优秀的品格和魅力，伴随有您的幸福和奋进，
即为您开创新的成功之路。



郑州大学出版社



58372

D035-51
2:8

领导干部MPA必读核心课程

MPA



公共部门机关管理



【中】张泰峰 教授 【美】Eric Reader博士
总策划/北京中哈管理研究院



这是一套给各级领导干部和国家公务员奉献的MPA学习经典；

这是一套中西合璧的本土化MPA必修教材；

这是一套走出大学高墙的MPA经典读本。

不出国门，坐拥哈佛公共管理之权威；不进北大，遍览光华卓越领导之精髓。
MPA将带给您超群的能力和胆识，锻造您优秀的品格和魄力，伴随您的希望和奋斗，
把您送上卓越的成功之路。



郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门机关管理/《MPA 必读核心课程》
编写组编. —郑州:郑州大学出版社,2003.3
(MPA 必读核心课程)
ISBN 7-81048-709-4

I. 公... II. 公... III. 国家行政机关—公共管理
—研究生—教材 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 017655 号

MPA 必读核心课程

公共部门机关管理

本书编写组

出 版:郑州大学出版社
经 销:全国新华书店
印 刷:北京泰山兴业印务有限责任公司
开 本:720×1010mm 1/16
字 数:2200 千字
印 张:180
版 次:2004 年 2 月第一版
印 次:2004 年 2 月第一次印刷
书 号:ISBN 7-81048-709-4/F·19
全套定价:312.00 元(本册定价:39.00 元)

本书如有质量问题,由经销店负责调换



前 言

正当 MBA (Master of Business Administration, 工商管理硕士) 风靡全球、方兴未艾之际, 一个全新的概念——MPA (Master of Public Administration, 公共管理硕士) 又亮丽起来。可是, 千百万奋斗在政府及其他公共部门的工作者, 或为报考条件, 或为修读经费, 或为修读时间而望“门”兴叹。为解兴叹者覬覦之情, 我们组织编写了这套 MPA 核心课程自修丛书, 帮助你把 MPA 课堂搬到家。《公共部门机关管理》, 正是其中的一门。

机关管理是公共管理的一个组成部分, 它普遍存在于国家机构、政党团体、事业单位、社会中介组织等公共部门的运转过程中, 并以为这些部门的职能活动提供基本支持的方式, 发挥着不可替代的作用。为了能使这种作用得到更有效的体现, 需要从事公共管理工作的各级各类人员充分认识机关管理的特有规律, 熟练地掌握机关管理的基本方法技巧。正是由于这种原因, 公共管理硕士专业把它作为核心课程而加以设置。

按照 MPA 专业课程教育体系构成规则及相应的分工, 作为一门课程的“公共部门机关管理”, 它所涉及的内容对象并非是公共部门机关的所有活动, 而只是为机关实现自身职能奠定基础提供条件的事务活动, 并且主要是其中的一部分办公事务活动和后勤事务活动。“公共部门机关管理”课程的基本功能也主要是向专业培养对象提供最基本的专业训练, 帮助他们探求和掌握机关事务活动的基本规律、基本知识和基本方法、途径, 使他们能适应实际工作活动的基本要求。

以上特定的课程内容对象以及特定的课程使命, 决定了本书的基本内容体系, 这个体系的基本组成情况包括如下内容。

1. 总论部分

有关的基本概念、基本原理。如机关管理的概念体系, 机关管理的特性、任务、作用、体制, 机关管理的基本原则等。

2. 管理内容部分



如机关的文书管理与保密工作、电子文件管理、档案与信息管理和机关信息网络管理、会议管理、财务管理、人事行政管理、公关工作、工作人员素质管理、绩效考核以及工作程序管理等。

3. 常用管理方法技术部分

主要是在机关管理实践中通用的工作简化技术、标准化技术、事务质量管理技术、流程图与决策表绘制技术、质量分析图表绘制技术、网络图绘制技术、办公技术、计算机应用技术等。

本书在编写过程中,我们本着专业理论通俗化、教学内容社会化、权威学说操作化的五项原则,使其尽量适合众多公共部门工作者及其他有自于MPA自修者的口味,最终轻轻松松地修完MPA这套核心自修教程,成为一个优秀的公共管理人才。

最后,需要强调的是:即使白璧,也有瑕疵。本书在编写中,尽管有专家予以指导,但由于时间仓促等诸多因素,不当之处,在所难免。在此,诚请读者批评指正。



目 录

第一章 机关管理概论 /1

本章概括性地介绍了机关管理的概念、特征、原则、体制,以及阐释机关工作需要正确认识和处理的矛盾。

第一节 机关管理 /1

一、机关管理的内涵 /1

二、机关管理的特征 /3

三、机关管理的作用 /5

第二节 机关管理的原则、内容与体制 /6

一、机关管理的基本原则 /6

二、机关管理的内容 /10

三、机关管理体制与管理机构 /14

第三节 机关工作需要认识和处理的矛盾 /18

一、被动性与主动性的矛盾 /18

二、事务性与政治性、思想性的矛盾 /19

三、机要性与群众性的矛盾 /20

四、经常性与突击性的矛盾 /21

五、综合性与专业性的矛盾 /22

第二章 机关文书管理及保密工作 /25

本章在对公文的性质、特点、作用、种类名称以及撰拟要求进行详细介绍的同时,还讲解了公文的办理,以及在机关文书管理工作中如何做好保密工作。



第一节 公文的性质、特点与作用 /25

一、公文的性质 /25

二、公文的特点 /27

三、公文的作用 /28

第二节 公文的种类名称和撰拟要求 /29

一、公文的分类 /29

二、公文的名称 /33

三、公文撰拟要求 /37

第三节 公文办理与保密工作 /38

一、公文处理 /38

二、案卷管理 /39

三、机关保密工作 /40

第三章 机关电子文件管理 /53

电子文件管理,原本属于文书和档案管理以及办公自动化的范畴,只是因为高科技的发展及其广泛应用,电子文件管理在现代化管理中地位越来越突出,以致于在本书中,我们独辟一章加以重点阐述。

第一节 电子文件 /53

一、电子文件的内涵 /53

二、电子文件的特征 /54

三、电子文件的种类 /57

四、电子文件的生命周期 /60

第二节 电子文件管理 /61

一、电子文件管理的原则 /61

二、电子文件的管理模式 /64

三、电子文件管理的法规、制度和标准 /70

第四章 机关档案与档案信息管理 /79

本章概述了档案工作,档案信息工作的基本概念,介绍了机关档案信息工作的内容、方式与基本管理体制。

第一节 档案 /79

一、档案的涵义 /79



- 二、档案的特点 /80
- 三、档案的价值 /81
- 四、档案的存在形式 /82
- 五、档案的分类 /83
- 第二节 档案工作 /84
 - 一、档案工作流程 /84
 - 二、档案工作机构与方式 /86
 - 三、档案工作管理体制 /87
- 第三节 档案信息 /88
 - 一、档案信息的内涵 /88
 - 二、档案信息的特征 /89
 - 三、社会信息与档案信息 /91
 - 四、档案信息的发展趋势 /92
- 第四节 档案信息的开发与利用 /93
 - 一、开发档案信息的意义 /93
 - 二、档案信息开发的类型 /93
 - 三、档案信息的利用 /95

第五章 机关信息网络管理 /99

在科技的发展进程中,人们开始认识到信息网络对生活和工作的重要性,并加以开发和运用。尤其是办公自动化的普及,机关处理和运用信息及信息网络的能力已今非昔比。本章将向读者讲解机关信息网络管理的有关知识,其中重点阐述机关信息处理与机关信息网络工作内容,以期改进公共部门机关信息网络管理的能力,加快机关管理由传统化到现代化的进程。

- 第一节 信息与信息社会 /99
 - 一、信息的内涵 /99
 - 二、信息的功能 /100
 - 三、信息的内容及载体 /101
 - 四、信息的存在和传播方式 /103
- 第二节 机关信息 /104
 - 一、机关信息的内涵 /104
 - 二、机关信息在决策中的作用 /105
 - 三、现代决策对机关信息的新要求 /107



第三节 机关信息及其网络管理 /109

- 一、信息工作的地位、特点、作用 /109
- 二、信息工作的任务及其管理内容与方式 /113
- 三、信息工作程序 /115
- 四、机关信息网络管理 /120

第六章 机关会议工作 /129

公共部门机关是公共部门的组织、指挥、决策性机构,其组织、指挥、决策工作通常是依靠会议来实现的。可见会议工作对公共部门而言是非常的重要。本章将对会议、会议组织、会议控制、会议要求的相关概念及其实施方法进行深入、细致的阐述。

第一节 会议概念 /129

- 一、会议的内涵 /129
- 二、会议要素 /129
- 三、会议类型 /130
- 四、会议的功能 /131

第二节 会议组织 /131

- 一、会议组织规则 /132
- 二、会议组织职责 /133
- 三、会议组织程序 /134

第三节 会议控制 /138

- 一、会议数量控制 /138
- 二、会议质量控制 /140
- 三、会议进程控制 /142
- 四、会议成本控制 /146

第四节 会议要求 /147

- 一、对与会者的要求 /147
- 二、提案要求 /148
- 三、汇报要求 /148
- 四、讲话要求 /149

第七章 机关财务管理 /155

机关财务管理就是为了保证机关正常运转,而对资金的领拨、运用、管



理和监督等一系列的管理活动。其内容包括:预算分配、资金运用、财务处理、财务分析、审查监督等。

第一节 机关财务管理形式和原则 /155

一、财务管理的形式 /155

二、财务管理的原则 /156

第二节 机关账务管理的中心环节 /157

一、会计凭证 /157

二、会计账簿 /162

三、会计报表 /166

第三节 机关预算资金和预算外资金的管理 /168

一、预算资金的管理 /168

二、预算外资金的管理 /172

第四节 机关财务监督和内部审计 /174

一、机关财务监督 /174

二、机关内部审计 /176

第八章 机关人事行政管理 /179

本章将对我国的现行人事行政工作进行综合性的介绍,重点阐述了我国的公务员制度和当今我国机关工作人员的培养、选拔与任用的有关知识。

第一节 人事与人事行政 /179

一、人事管理的内涵 /179

二、人事管理的任务和原则 /180

三、人事管理的新阶段 /182

第二节 人事行政的功能和环节 /184

一、人事行政及其在机关管理中的地位 /184

二、人事行政的功能 /185

三、人事行政的环节 /187

第三节 机关工作人员的培养、选拔与任用 /190

一、机关工作人员培养、选拔与任用的原则 /190

二、机关工作人员选拔、培养的途径和方法 /192



第九章 机关公关工作 /201

现代公共部门事务日趋复杂多样,机关工作人员要与社会各方面公众进行接触与交往,如与上级行政机关,与平行同级行政机关,与行政机关内部其他工作人员,与本行政机关管辖范围内的人民,都要频繁的联系。为了使公共部门能搞好与各方面公众的关系,达到相互了解,加深感情,争取公众的信任、支持和合作,因此有必要开展公共部门机关公共关系活动。

第一节 机关公关概述 /201

一、机关公关的意义 /201

二、机关公共关系的特征 /202

三、机关公关的基本任务 /204

第二节 机关沟通 /207

一、机关沟通概述 /207

二、机关沟通的分类 /211

三、机关沟通的障碍及其排除 /214

第三节 机关协调 /216

一、机关协调的含义和范围 /216

二、协调的地位作用 /217

三、协调的基本方法 /219

四、协调原则和技术举要 /221

第十章 机关工作人员的素质管理 /225

机关工作的特殊重要地位和作用,对机关工作人员的素质提出了更高更严格的要求、要求他们必须具备能体现机关工作的性质,充分发挥机关特殊功能的素质。这些素质既是对机关工作人员的客观要求,也是机关工作人员的基本训练和重要的实践内容。

本章将对机关工作人员必备的几个方面的素质进行阐述并对如何帮助机关工作人员养成这些素质进行一定的探讨。

第一节 机关工作人员素质概述 /225

一、世界竞争就是人才竞争 /225

二、进行素质管理的意义 /228

第二节 机关工作人员素质的内容 /231



一、政治思想素质 /231

二、智能素质 /233

三、工作作风素质 /238

四、工作方法素质 /240

五、心理素质 /242

六、审美素质 /244

七、礼仪素质 /246

第三节 如何培养机关工作人员的素质 /249

一、指导思想 /250

二、培养途径 /251

第十一章 机关绩效考核工作 /257

考核工作是人力资源管理的重要内容。建立机关工作人员考核制度,是合理使用、开发人力资源,发现人才,选拔优秀人才和提高工作效率的重要措施。

第一节 绩效考核 /257

一、绩效考核的涵义 /257

二、绩效考核的作用 /258

三、绩效考核的特点 /260

四、绩效考核的原则 /260

第二节 绩效考核的内容、种类、程序、方法 /262

一、绩效考核内容 /262

二、绩效考核的种类 /263

三、绩效考核的程序 /264

四、绩效考核的方法 /265

第三节 绩效考核的后续工作 /266

一、考核结果的使用 /266

二、考核中的偏差 /269

三、纠正偏差的方法 /270

第十二章 机关工作程序管理 /271

本章在对机关工作程序的特征、类型与功能进行全面系统介绍的基础上,进一步阐述了工作程序设计、分析改进与实施的原则和方法。



第一节 机关工作程序 /271

一、机关工作程序的内涵 /271

二、工作程序的对象 /272

三、工作程序的特征 /272

四、工作程序分类 /273

五、工作程序的功能 /274

第二节 工作程序的设计与实施 /275

一、设计的基本任务 /275

二、设计步骤 /276

三、程序设计的准则 /277

四、实施步骤 /279

五、实施要求 /279

第三节 怎样分析与改进工作程序 /281

一、分析准备工作 /281

二、分析改进的方法 /282

第十三章 机关办公室工作与后勤管理 /287

办公室(这里主要指行政机关办公室或办公厅)是行政机关、行政领导的综合管理机构,是沟通上下、联系左右、连接内外,保证行政机关各项工作正常进行的枢纽。后勤管理部门是为行政活动和组织提供保障的重要系统,又是为机关人员提供工作和生活条件的物质基础。办公室与后勤服务工作是机关工作的重要组成部分。因此,办公室与后勤服务部门,理所当然是机关管理的重要组成部分。

第一节 机关办公室工作 /287

一、办公室工作的性质 /287

二、办公室工作的任务 /288

第二节 办公室管理的现代化 /292

一、办公室管理的科学化 /292

二、办公自动化 /293

第三节 机关后勤管理 /295

一、后勤管理的必要性 /295

二、后勤管理的主要内容 /296



第四节 后勤管理体制改革 /299

一、体制改革的必要性 /299

二、体制改革的内容 /302

第十四章 机关管理的常用方法技术 /307

本章介绍了工作简化技术、标准化技术、事务质量管理方法、流程图及网络图与决策表技术、质量分析图表技术等常用管理技术方法在机关管理领域中的应用要点。

第一节 工作简化 /307

一、工作简化的必要性 /307

二、工作简化的主要对象 /308

三、工作简化的基本规则 /308

四、工作简化的过程与方法 /309

第二节 事务标准化 /310

一、标准的特性、种类与级别 /310

二、机关事务标准化的内容 /311

三、事务标准化的形式 /311

四、标准的制定与修订 /312

第三节 事务质量管理方法 /313

一、影响事务质量的因素 /313

二、事务质量管理的原则 /314

三、事务质量管理的过程 /314

四、事务质量保证体系 /315

第四节 流程图的绘制 /316

一、流程图的种类与应用范围 /316

二、流程图的绘制 /318

第五节 决策表的绘制 /321

一、决策表的结构 /321

二、决策表的种类 /322

三、决策表绘制规则 /322

第六节 质量分析图表的绘制 /323

一、排列图 /323

二、分层排列图 /325



三、因果分析图 /325

第七节 网络图与水平时间线条图的绘制 /327

一、网络图 /327

二、水平时间线条图 /327

附 录 /329

一、中华人民共和国保守国家秘密法 /329

二、中华人民共和国保守国家秘密法实施办法 /333



第一章 机关管理概论

本章概括性地介绍了机关管理的概念、特征、原则、体制,以及阐释机关工作需要正确认识和处理的矛盾。

第一节 机关管理

一、机关管理的内涵

(一)机关

“机关”一词的本义,是指机械上能发动和控制整体的部分。引申到人类社会是指国家、政党或其他社会组织为实现公共管理目标而建立起来的具有发动、控制和代表功能,按照法定程序建立和运行,具有法定权威和独立行为能力的固定组织机构。

任何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,失去了机关,往往就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。之所以如此,是源于机关所具备的三项基本功能,即发动功能、控制功能、代表功能。

真正意义上的机关都是具有正式性的,这种正式性质主要是要求被视为“机关”的固定机构必须具备三个要素,即必须具备三个条件:按照法定的程序建立和组织;具有法定的权威;具有独立活动的的能力。可以说,不具备,或不完全具备这些条件的机构,仍然不是真正意义上的机关。

(二)机关管理

如果单纯从字面意义去理解,“机关管理”应当是以机关为对象的管理,而实际上,作为 MPA 专业教育课程的“机关管理”所针对的对象范围却要小得多。理由十分简单,主要是为顺应客观工作实际及其发展的需要,顺应专业教育的规律,满足构筑合理的课程体系结构的要求。



首先,这里的“机关管理”被限制为对机关自身事务活动的管理,而并不针对机关的职能活动。

按照机关工作活动的功能和性质,这些工作活动可以分为职能活动和事务活动。

职能活动通常称之为业务工作,每一个机关都有其特定的职能以及为实现这些职能而开展的职能活动,如各级教育行政机关(教育部、教育局等)是各级人民政府主管教育工作的职能部门,其基本职能就是:振兴教育,改革教育,综合管理教育。围绕这一基本职能,教育行政机关要开展一系列职能活动,如贯彻执行党中央、国务院及上级人民政府有关教育工作的路线、方针,拟定教育的指导思想、政策、基本法规和重要规章制度;编制有关教育事业的发展规划,确定教育事业的发展重点;指导教育改革,建立合理的教育体制工作等等。

事务是相对职能而言的,指职能之外但却为实现职能所必须的例行的、程序性的、辅助性的事情的总体。事务活动则是指那些为机关职能实现,为职能活动的有效展开奠定基础、提供服务、创造条件的条件性、辅助性、技术性的活动。如文件工作活动、会务活动、档案信息工作活动、处理来信来访、组织保障和制度规范保障活动,以及后勤服务保障等活动都属于事务活动。

对于机关管理而言,它并不直接针对机关职能活动,对机关各种职能的管理另有其他管理活动专门涉及,如教育行政机关职能活动的管理就属于“教育行政管理”的范畴。机关管理的对象专为与职能活动相对称的事务活动。正是从这样的意义上,机关管理又常常被人们直接称之为“机关事务管理”。

其次,“机关管理”也不是针对机关自身所有事务活动的管理,而只涉及一部分办公事务和后勤事务活动。

机关内部为职能活动奠定基础、提供服务、创造条件的事务活动也具有多样性,按照学科发展需要以及科学分工的要求,围绕一部分事务活动已形成了专门的管理领域,如围绕组织保障性的事务活动:机关内部机构的设置、人力资源的调配管理等就形成了“人事行政管理”;围绕后勤保障性的财务活动,就形成了“财务行政管理”,等等。这些管理专门以机关中的某项事务活动为对象,有特定的规律可循,有稳定的内容,有规范有效的方法措施体系,有特定的机构和可靠的人力、物力保证,“机关管理”已经不需要也不可能再将其涵盖其中。因此,实际上机关管理的对象只包括那些为职能活动提供信息服务、信息支持、制度保障、安全保障、后勤保障,带有综合性很强的事务活动。如,文件工作、会务工作、档案工作、政务信息工作、制度规范与程序规范建设工作、值班接待工作、信访工作、综合协调