



机关后勤管理工作

刘万兴 李润乾 乔广奇
陕西人民出版社

序

牟 玲 生

机关后勤管理是一项很重要的工作。说它重要，首先是因为机关工作和职工生活离不了。例如，机关要办公，没有办公室和办公用具怎么行？机关职工要吃、住，没有食堂、房子怎么行？恩格斯曾经指出：“人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等。”机关的情况也是这样。其次，机关的后勤工作不仅离不开，而且落后了也不行。我们当然在机关要提倡艰苦奋斗，但这既不是说就不要必需的办公条件，也不是说办公条件越落后就越好。干部出差，坐车总比步行快。打印文件，微机、复印机比普通打字机、油印机工效要高出许多倍。现在有些机关办事效率低，就某一方面说，办公条件落后可能是其中的一个重要原因。第三，机关后勤管理还是一门重要的学问。它作为一门综合性的学科，有它特定的研究领域和对象，实际情况也证明不认真学习研究是搞不好的。例如，不懂得财务知识就

搞不了机关预决算和日常财务管理，不懂得医疗、保健知识就办不好机关卫生所，不懂点烹饪、营养知识就办不好机关食堂，不懂点园林艺术就搞不好机关环境绿化美化。毛泽东同志早在50年代就说过：“任何轻视后勤工作，以为后勤工作不是重要的专门科学，不需要有系统的学习，不需要精通业务的观点是完全错误的。”

但是，长期以来机关后勤管理工作却没有得到应有的重视。尽管后勤部门为机关工作和职工生活提供了多方面的服务，有些机关领导却对后勤工作很少过问，有些机关干部也瞧不起后勤管理工作，甚至一些搞机关后勤管理工作的同志也自认为“低人一等”。特别是“文化大革命”对机关后勤管理工作的冲击和破坏，大家是有目共睹的。党的十一届三中全会前后，邓小平同志曾在几次会议上强调过后勤管理工作的重要性。特别是他在全国科学大会上慷慨陈词“我愿意当大家的后勤部长”，这对搞好包括机关后勤管理在内的各方面的后勤管理工作起到了振聋发聩的作用。近十多年来，随着全党、全国工作重心的转移和改革开放、经济建设的不断发展，机关后勤管理工作也逐步得到恢复、充实和加强，机关后勤管理改革也开始被提上议事日程。但是，同整个形势的发展、特别是新时期机关工作的客观要求相比，机关后勤管理工作落后和改革滞后的问题还比较突出。出现这种局面的原

因是多方面的，其中很重要的一条就是对机关后勤管理工作的研究探讨不够。现在研究机关后勤管理的人很少，很不适应这方面工作的要求，全省各种各样的协会、研究会不少，唯独没有一家机关后勤管理工作协会或研究会；不少机关“文山会海”，但有关机关后勤管理的文件则极少，开这一方面的会更是三年五年才能碰上一回；特别是非常缺少专门研究机关后勤管理方面的刊物和书籍，这不能不说是一件憾事。

鉴于此状，作者在多年工作实践和思考探讨的基础上，写出了《机关后勤管理工作》，这是我至今看到的我省第一本专门研究机关后勤管理工作的书，光这一点就值得赞许。这本书坚持以马列主义、毛泽东思想和党在社会主义初级阶段的基本路线作指导，在认真总结经验教训的基础上，对新时期机关后勤管理工作的地位作用、主要内容、基本方法、组织领导等问题进行了比较系统的阐述，特别是对机关后勤管理改革有比较精当的论述，有一定的理论深度和较丰富的实践措施。我想这本书的出版会弥补目前机关后勤管理工作研究方面的不足，对进一步搞好机关后勤管理工作也会有所帮助。我也希望有更多的领导干部重视和支持机关后勤管理工作，希望有更多的实际工作者和理论工作者投身到机关后勤管理的理论研究和改革探讨中来。

1991年10月7日

目 录

第一章 绪论..... (1)

第一节 机关后勤管理的性质、地位和作用..... (1)

第二节 机关后勤管理的特点..... (5)

第三节 机关后勤管理的基本内容和原则
要求..... (8)

第四节 努力开创机关后勤管理工作新局面..... (10)

第二章 机关财务管理..... (18)

第一节 机关财务管理的性质、特点和任务..... (18)

第二节 机关财务管理的体制和原则..... (22)

第三节 机关预算资金管理..... (25)

第四节 机关预算外资金管理..... (47)

第五节 机关财务活动分析和财务监督..... (58)

第六节 机关会计..... (64)

第三章 机关基本建设管理..... (81)

- 第一节 基本建设的一般知识..... (81)
- 第二节 机关基本建设计划管理..... (86)
- 第三节 机关基本建设资金管理..... (91)
- 第四节 机关基本建设设计管理..... (94)
- 第五节 机关基建施工前的准备..... (96)
- 第六节 机关基建施工管理..... (107)
- 第七节 机关基建竣工验收与结算..... (112)
- 第八节 工程建设的招标投标制..... (116)

第四章 机关房屋管理..... (158)

- 第一节 机关房屋产权与档案管理..... (158)
- 第二节 机关房屋使用管理..... (162)
- 第三节 机关住宅分配管理..... (167)
- 第四节 机关房屋租金管理..... (170)
- 第五节 机关房屋维修管理..... (178)
- 第六节 机关住房制度改革..... (193)

第五章 机关物资设备管理..... (203)

- 第一节 机关物资设备管理的意义..... (203)
- 第二节 机关物资设备管理的任务..... (207)
- 第三节 机关物资设备管理的原则..... (208)

第四节	机关物资设备管理的内容·····	(210)
第五节	机关物资设备管理的方法·····	(215)
第六章	机关车辆管理·····	(219)
第一节	机关车辆管理的意义和作用·····	(219)
第二节	机关车辆管理的主要内容·····	(220)
第三节	机关车辆管理的有效方法·····	(224)
第七章	机关集体食堂管理·····	(227)
第一节	机关集体食堂管理的意义和任务·····	(227)
第二节	机关对集体食堂的管理·····	(228)
第三节	机关集体食堂内部管理·····	(230)
第八章	机关医疗保健管理·····	(243)
第一节	机关医疗保健管理的意义和作用·····	(243)
第二节	机关医疗保健管理的内容·····	(244)
第九章	机关幼儿园管理·····	(249)
第一节	机关对幼儿园的管理·····	(249)
第二节	机关幼儿园的内部管理·····	(250)
第三节	机关幼儿园保教人员管理·····	(251)

第十章 机关庭院管理.....(253)

第一节 机关庭院总体管理.....(253)

第二节 机关庭院绿化管理.....(255)

第三节 机关环境保护管理.....(256)

第十一章 机关招待工作管理.....(258)

第一节 机关招待工作管理的性质、作用
和原则.....(258)

第二节 机关内宾接待管理.....(261)

第三节 机关外事接待管理.....(271)

第四节 机关接待工作中的礼节.....(304)

第五节 机关招待单位的经营管理.....(312)

第十二章 机关会议服务管理.....(318)

第一节 会议管理的一般知识.....(318)

第二节 机关会务管理.....(321)

第十三章 机关后勤人事管理.....(334)

第一节 机关后勤人事管理的地位和作用.....(334)

第二节 机关后勤人事管理工作的原则.....(335)

第三节 机关后勤人事管理的几项主要工作.....(344)

第十四章 机关后勤管理的组织与领导	(350)
第一节 机关后勤管理组织.....	(350)
第二节 机关后勤管理领导.....	(359)
第三节 机关后勤管理领导干部的职能、 职权和职责.....	(368)
第十五章 机关后勤管理的基本方法	(373)
第一节 系统方法.....	(373)
第二节 调查研究方法.....	(383)
第三节 行政方法.....	(389)
第四节 法律方法.....	(396)
第五节 思想政治教育方法.....	(411)
第六节 电子计算机的应用.....	(433)
第十六章 机关后勤管理改革	(441)
第一节 机关后勤管理体制现状分析.....	(442)
第二节 机关后勤管理改革的指导思想和方向	(449)
第三节 机关后勤管理改革当前应抓好的 几项工作.....	(455)
附一 我国古代机关后勤管理机构设置情况 简介.....	(458)
附二 我们党和国家机关后勤管理发展梗概	(464)
后 记	(483)

第一章 绪 论

机关后勤管理是机关管理的重要组成部分，是整个后勤管理系统中的一个重要分支。它自成体系，已成为一门很重要的学问，在我国的革命和建设事业中发挥着越来越重要的作用。过去，我们对机关后勤管理的研究没有引起足够的重视，甚至有些人不认为它是一门科学。而从事机关后勤管理工作的同志又常常陷于具体事务之中，从而使得机关后勤管理研究落后，使后勤工作在很大程度上至今仍停留在经验管理的水平上。现在，我国社会主义现代化建设已进入向第二步战略目标迈进的新阶段，这种新形势对机关后勤管理工作提出了新的更高的要求。为了适应新形势新要求，从理论与实践的结合上总结机关后勤管理工作的经验与教训，探索机关后勤管理工作的规律，切实加强和改善这一工作，使它在为机关服务，进而在为社会主义现代化建设服务方面发挥更大的作用，已成为行政管理理论研究者、机关后勤管理领导者和广大后勤管理工作者的项重要的责任。

第一节 机关后勤管理的性质、地位和作用

要了解什么是机关后勤管理，首先要弄清楚什么是机

关？什么是后勤？什么是管理？所谓机关，就是指在社会机构和组织中从事枢纽和要害工作的单位或层次，它是各种机构和组织的要害部分。社会主义机关是社会主义社会中各种机构和组织的枢纽和要害部分，体现着无产阶级和广大劳动人民的经济利益和政治要求；是劳动人民当家作主的一种十分重要的组织形式，是领导社会主义事业的核心部门。

所谓后勤，就是后方勤务的简称，它本是一个军事术语，指军队后方对前方的物资供应，后来这一术语被广泛运用在其他方面，一般指为保证某一方面工作正常进行而提供的各种物质和其他服务。

所谓管理，从一般意义上讲，就是管辖和治理。从管理科学的角度分析，管理也就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，对管理对象所进行的一系列的组织实施活动。

社会主义机关后勤管理，就是指从事此项工作的组织和管理者，为了保证社会主义机关职能活动正常、高效地进行，采用一定的方式、方法，在所管辖的范围内，对所管对象所进行的一系列的组织实施活动。

社会主义机关后勤管理的重要地位，我们可以从以下三个方面来认识：

1. 机关后勤管理工作是机关其它一切业务工作的基础。马克思曾经指出：“我们首先应该确定人类生存的第一前提也是一切历史的第一前提，这个前提就是：人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。”恩格斯也指出：“人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗

教等等。”机关后勤管理工作就是为机关正常、高效地进行职能活动提供工作条件、生活条件的基础性工作。没有这种基础性工作，不仅谈不上机关工作的高效进行，就连正常开展也是不可能的。

2. 机关后勤管理是机关工作的重要组成部分。一般说来，机关工作是由三个方面组成的：一是决策与执行决策系统，这主要是指作出决策和执行决策的部门和人员。二是思想保证系统，这主要是指搞思想政治工作的部门和人员。三是物质保障系统，这就是后勤管理部门和人员。一个机关没有决策与决策执行系统就失去了存在的意义，但仅有决策与决策执行系统，而没有思想保证系统和物质保障系统，决策与决策执行系统所确定的任务也是难以实现的。由此可见，一个机关的工作要正常运转，这三者缺一不可。

3. 机关后勤管理是后勤管理系统中的一个重要分支。后勤管理包括的范围很广，既有横向的，如党组织、政府、经济部门、军事部门、文化艺术和科学技术部门的后勤管理，也有纵向的，如中央、地方、基层等各级后勤管理。而在后勤管理系统中，机关后勤管理因其直接为枢纽和要害部门服务而显得尤其重要。机关后勤管理工作搞好了，对其他方面的后勤管理工作有一定的促进作用。

机关后勤管理的作用主要表现在以下几个方面：

1. 机关后勤管理是机关进行职能活动的重要保证。衣、食、住、行、用等物质要素不仅是个人生存和发展的第一需要，也是任何组织正常有效地开展工作的基本前提和条件。机关后勤管理工作为机关进行职能活动提供必要的工作条件和生活条件，少了它，任何机关工作都将无法正常进行。

2. 机关后勤管理是提高工作效率和服务质量的重要环节。马克思曾经说过：“和单一的个人一样，社会发展、社会享乐以及社会活动全面性，都决定于时间节约。一切经济最后都归结为时间经济。”“真正的财富在于用尽量少的价值创造出尽量多的使用价值。换句话说，就是用尽量少的价值创造出尽量丰富的物质财富。”搞好机关后勤管理，从一定意义上讲，也就是少用人多办事、少花钱多办事，在有限的时间和空间内多办事。后勤管理有方，服务周到，机关的各项工作也一定会高效率、高质量地进行。

3. 机关后勤管理是密切党群关系的桥梁。机关后勤管理工作关系到机关职工的切身利益，最能体现党对群众的关怀和革命大家庭的温暖。早在革命战争年代，毛泽东同志就指出：“解决群众的穿衣问题，吃饭问题，住房问题，柴米油盐问题，疾病卫生问题，婚姻问题，总之，一切群众的实际生活问题，都是我们应当注意的问题，假如我们对这些问题注意了，解决了，满足了群众的需要，我们就真正成了群众生活的组织者，群众就会真正围绕在我们周围，热烈地拥护我们。”我们做好了机关后勤管理工作，帮助干部职工解决了应该解决而且能够解决的许多实际问题，就一定会密切党群、干群关系，也一定会激发机关广大工作人员的工作热情，把各项工作搞得更好。

4. 机关后勤管理是反映社会主义精神文明的窗口。机关后勤管理工作质量的高低和服务态度的好坏，往往直接影响到机关的声誉，影响到党群、干群关系，影响到与兄弟地区和单位的交往和合作，因此，我们决不能轻视这项工作。搞好机关后勤管理，对纠正各种不正之风，抵制剥削阶级腐朽思想

的侵蚀，培养广大干部职工廉洁奉公的品质和文明、礼貌的工作作风，创造优美的工作和生活环境，也具有十分重要的作用。

第二节 机关后勤管理的特点

机关后勤管理工作具有以下鲜明特点：

1. **先行性。**也叫作超前性。我国有句古话：“兵马未到，粮草先行。”这是对后勤工作先行性的生动表述。所谓后勤，从空间概念上讲，它比之于前方、第一线的工作，是靠后的，但是从时间概念上讲，后勤并不“后”，往往是先行的、超前的。比如，成立了一个新部门，如果事先没有准备好办公室和办公设备等，这个部门就无法正常工作。再比如，机关要召开一个会议，代表们都来报到了，而食宿还未准备好，会场还未布置好，会就不能顺利开展，这不就拖了会议的后腿吗？可见机关后勤工作只能靠前，不能拖后，后勤一“后”，一切工作都得落后。忽视了后勤工作的先行性，必然导致后勤工作处处被动，从而影响整个机关工作的开展。

2. **科学性。**由于机关后勤管理工作的范围相当广泛，因而所涉及的科学领域也就比较多。有些同志否认机关后勤管理工作的专业性，认为它不是一门科学，不需要专门的知识，这是一种错误的认识。例如，在机关后勤管理中，不懂得医疗卫生知识和技术，就搞不了医疗保健和卫生防疫工作；不懂得建筑工程学，就搞不了基建工程；不懂得水、电、锅炉知识，就搞不好水、电、锅炉设备的安装、维修和使用；不

懂得营养学和烹饪技术，就办不好食堂；不懂得幼儿教育，就搞不好幼儿园的工作；不懂点园艺学，就搞不好机关的绿化美化；特别是电子计算机在机关后勤管理上的推广和应用，更要求工作人员具备一定的计算机硬件、软件知识。而对于后勤管理领导者来说，不懂得后勤管理学，不具备与后勤管理有关的多方面的知识，就很难成为一个合格的领导者。早在1953年，毛泽东同志在给解放军后勤学院的题词中就指出：“任何轻视后勤工作，以为后勤工作不是重要的专门科学，不需要有系统的学习，不需要精通业务的观点，是完全错误的。”邓小平同志1977年在科学和教育工作座谈会上也指出：“后勤工作也是一门学问，也需要学习，也能出人才，不钻进去是搞不好的。”随着科学技术的不断发展和机关管理手段的逐步现代化，机关后勤管理者只有不断地用新的科学知识和管理知识武装自己的头脑，才能适应新形势的要求。

3. 时效性。任何工作都有时效性，而机关后勤管理工作的时效性更为明显。例如，调查研究部门搞一项调查，要求一个月完成，而调研部门搞了一个月零几天，一般来讲，也未尝不可。但机关后勤管理就不行，许多工作必须在规定的时间或很短的时间内完成。例如，机关集体食堂规定七点半开早饭，你到八点钟才开饭就不行。可见机关后勤管理工作对时间的要求是很严格的，不允许拖拉延误。因此，机关后勤管理者一定要有很强时间观念和效率观念，自觉培养准时、迅速、雷厉风行的工作作风。

4. 事务性。机关后勤管理工作事多事杂，十分琐碎，吃喝拉撒睡，桌椅床凳柜，生老病死退，无所不包，无所不

管。由于机关后勤管理事务性很强，这就要求后勤管理工作者一定要有勤勤恳恳、扎扎实实的实干精神，甘当无名英雄。仅仅满足于坐而论道，不干实事，是不行的。

5. 突发性。在机关后勤管理工作中，经常会有一些意想不到的事情要做。例如，突然发生了险情、灾情，领导要立即赶到现场；食堂正在做饭，突然停水停电；汽车正在行驶，突然发生故障；深更半夜，某同志突然得了急病，需要立即送往医院等等。这类事情的发生，往往都很突然，但又必须立即做出恰当安排和处置，这就要求机关后勤管理工作者要具有一定的应变能力，能够在突发事件面前迅速拿出主意和办法，并做出正确处置，避免陷入被动之中，给机关工作和人民生命财产造成损失和不良影响。

6. 复杂性。机关后勤管理工作不仅涉及到机关内部，而且涉及到机关外部；不仅涉及到领导，而且涉及到一般同志及其家庭；不仅涉及到生活条件，而且涉及到工作条件；不仅涉及到人，而且涉及到财和物；不仅受内部条件变化的影响，还要受外部条件变化的制约。总之，复杂多变是机关后勤管理工作的又一特点。

7. 政策性。机关后勤管理工作不仅头绪繁多，而且涉及到财务、基本建设、物资管理、税收、环保、医疗、房地产、交通管理、干部、知识分子、统战等许多方面的政策和法令问题，因此，机关后勤管理工作者必须有很强的政策和法制观念。

8. 服务性。这是机关后勤管理工作最基本的特点。机关后勤管理的首要任务是为机关工作和职工生活提供多方面的服务，服务好坏是衡量机关后勤管理工作情况的最基本、

最主要的标志。不管机关发生什么变化，机关后勤管理部门的这一职责只能加强，不能削弱。

第三节 机关后勤管理的基本内容和原则要求

机关后勤管理的基本内容概括地讲，就是为机关工作和职工生活所提供多方面的服务。再具体一点说，它大体包括机关财务管理、物资设备管理、基本建设管理、房产管理、车辆管理、接待服务管理和生活服务管理等（包括食堂、幼儿园、医务室、礼堂、浴室、理发室等管理），还承担机关的计划生育、环境卫生、植树造林、人民防空、义务献血、交通安全等其他各项社会性事务工作。

要搞好机关后勤管理工作，必须遵循以下原则：

1. **从实际出发，坚持按客观规律要求办事的原则。**如同许多事物一样，机关后勤管理工作也是有规律可循的。我们应该从实际出发，认识和运用客观规律，严格按照客观规律的要求办事，这样才能使后勤工作达到预期的目的。我们要在马克思主义理论的指导下，结合工作实践，认真调查机关后勤管理工作的历史和现状，经过认真地分析研究，总结推广经验，吸取有益教训，不断提高按客观规律办事的自觉性。

2. **民主管理原则。**我国是社会主义国家，广大人民群众是国家和社会的主人。在各级各类机关，全体职工是机关的主人，当然也是机关后勤管理工作的主人。我们国家和机关的性质决定了我们在机关后勤管理工作中必须相信群众，依靠