

 SPTA

上海市职业能力考试院

上海市机关事务管理职业资格考试参考用书

机关事务管理 基础知识

主 编 陈兆丰

副主编 郭伟达 顾水根

Jiguan Shiwu Guanli

Jichu Zhishi

上海人民出版社

上海市机关事务管理职业资格考试参考用书

机关事务管理 基础知识

主 编 陈兆丰

副主编 郭伟达 顾水根

Jiguan Shiwu Guanli
Jichu Zhishi

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机关事务管理基础知识/陈兆丰主编.

—上海: 上海人民出版社, 2005

ISBN 7-208-05751-6

I. 机... II. 陈... III. 国家行政机关—行政管理—
基本知识—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 075099 号

责任编辑 屠玮涓

封面装帧 甘晓培

机关事务管理基础知识

陈兆丰 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 11 插页 4 字数 137,000

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-208-05751-6/D·993

定价 21.00 元

序 言

现代政府的职责,核心是向社会提供优质的公共服务产品,其中既包括社会公共服务设施、人民生活保障系统,也包括良好的经济运行环境。从这个意义上说,现代政府的组织形式和运行方式必然是与整个经济社会发展的体制现状和未来发展的总体趋势紧密联系在一起的。当前,上海正在为建设社会主义现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心之一,率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化而不懈努力。在这样一个大背景下,以服务、法治、效能为核心,加快建设服务政府、责任政府、法治政府,不断提高政府管理的效能和专业化水平,是现阶段政府管理体制改革的目标和职责所在。

总体上看,上海的政府管理模式正在经历着一场由行政主导向服务主导、由计划封闭向法制开放、由传统管理向专业化运作转变的重要变革。在这一变革过程中,涉及的不仅是政府外部职能运作模式的转变,也包括内部组织形式、管理方式的根本转变。机关事务管理作为政府内部管理的重要组成部分,作为维护、保障政府有效运行的基础性环节,也是现代政府建设的一项重要内容,迫切需要纳入政府职能转变的总体框架中,不断提升规范化、科学化、专业化水平。

正在积极、稳妥推进的机关后勤改革,既涉及机关后勤管理职能的转变,也涉及机关后勤服务社会化的转型,是对传统机关后勤管理、服务、保障模式的突破和创新。实现这种突破和创新的关键在于进一步提高机关事务管理队伍的整体素质。上海市人事局和上海市人民政府机关事务管理局联合推出上海市机关事务管理职业资格制度,正是顺应形势发展,优化后勤管理队伍知识结构,使更多新型管

2 序 言

理人才脱颖而出的重要举措。

机关事务管理职业资格制度的建立,有利于加强后勤管理人力资源的开发和利用,更好地以人力资源带动其他资源要素价值的实现;有利于促进现有机关后勤人才的能量释放和能级提升,加快吸纳社会优秀人才从事机关事务管理工作,以适应机关事务管理工作对中高级人才和专业人才迅速增长的需求;有利于积极引入和遵循科学规范的人才培训、标准考核、资格认定机制,建设一支职业化、专业化的机关事务管理队伍,促进机关事务管理工作的现代化、科学化、规范化。

为推进机关事务管理职业资格制度的建立,上海市人民政府机关事务管理局组织了《上海市机关事务管理职业资格考试参考用书》的编写工作。这套教材由专门研究公共行政管理事务的专家、学者、长期从事机关事务工作的管理人员和具有丰富后勤管理实务操作经验的同志共同编撰而成。内容包括机关事务管理基础知识、工作实务和相关法律法规三个方面,既有宏观层面的理论阐述,也有管理知识的传授推介;既有思维方式的诠释分析,也有操作实务的研判解读。整套教材文字精炼、内容丰富,相信无论是需要更新知识接受继续教育的后勤部门在职管理人员,还是志在投身后勤战线的社会才俊,都能从中获益良多。

现代社会是一个学习型社会。作为职业教育的一部分,建立机关事务管理职业资格制度是富有创意的尝试,对全面提高上海机关后勤管理人员队伍质量,增强机关后勤管理和服务的创新能力具有重要意义。衷心希望机关事务管理职业资格教育蓬勃发展,热切期待有更多的同志将学到的知识运用于实践,努力实现机关后勤管理科学化、保障法制化、服务社会化的工作目标,向党和人民交出满意的答卷。

上海市人事局局长 丁薛祥

二〇〇五年五月

目 录

序 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 机关事务管理学科的研究对象与内容构成	(2)
第二节 学习机关事务管理基础知识的重要意义	(5)
第三节 学习机关事务管理基础知识的基本方法	(6)
第二章 机关事务工作概述	(8)
第一节 机关事务工作的地位、作用、宗旨和任务	(9)
一、机关事务工作的重要地位	(9)
二、机关事务工作的作用	(11)
三、机关事务工作的根本宗旨	(13)
四、机关事务工作的基本任务	(14)
第二节 机关事务管理的特性、原则、机构和职能	(17)
一、机关事务管理工作的特性	(17)
二、机关事务管理工作的原则	(20)
三、机关事务管理机构	(22)
四、机关事务管理部门的职能	(24)
第三章 机关事务工作的发展历程和改革实践	(28)
第一节 机关事务工作的历史沿革	(29)
一、革命战争年代的机关事务工作	(29)

2 目 录

二、计划经济时期的机关事务工作	(30)
三、市场经济条件下的机关事务工作	(32)
第二节 我国机关事务的改革实践	(33)
一、我国机关事务改革的简要历程	(33)
二、我国机关事务改革的主要经验	(37)
第三节 上海机关事务的改革进程	(39)
一、政企分开阶段(1984—1992 年)	(39)
二、体制分离阶段(1993—1999 年)	(39)
三、机制转换阶段(2000—2002 年)	(40)
四、资源整合阶段(2003—)	(42)
第四节 上海机关事务改革的主要做法	(43)
一、开展理论研究,指导改革实践	(43)
二、创新管理理念,拓展工作思路	(45)
三、突破体制障碍,构建新型框架	(49)
四、提升管理层次,完善管理职能	(52)
第五节 当前机关事务改革面临的形势和任务	(58)
一、当前机关事务改革的形势分析	(58)
二、机关事务改革目标和主要任务	(61)

第四章 党和国家领导人对机关事务(后勤)工作的重要

论述	(70)
第一节 党和国家第一代领导集体的重要论述	(71)
一、“发展经济,保障供给”	(71)
二、“全心全意为人民服务”	(71)
三、“毫不利己、专门利人,对技术精益求精”	(72)
四、后勤工作是“专门的科学”	(72)
第二节 党和国家第二代领导核心的重要论述	(73)
一、后勤工作“十分重要”	(74)

二、“少花钱多办事”	(74)
三、“让忠心耿耿、懂科学知识的人搞后勤”	(75)
第三节 党和国家第三代领导集体的重要论述	(76)
一、“深化后勤改革,加快后勤建设”	(76)
二、社会化改革“要加快进度、加大力度”	(77)
三、“要加强科技创新,力争跨越式发展”	(78)
第四节 党和国家新一届领导集体的重要论述	(79)
一、“要树立光荣感、责任感”,把后勤保障工作做得 更好	(79)
二、“提高管理、保障、服务能力”	(80)
三、“一身正气,不以权谋私”	(81)
 第五章 建设科学、民主、法治的机关事务部门	(84)
第一节 以“三个代表”重要思想指导机关事务工作	(85)
一、深刻领会“三个代表”重要思想的基本精神	(85)
二、把“三个代表”重要思想贯彻到机关事务工作中 去	(86)
第二节 以科学发展观为指导,促进管理、加快发展	(88)
一、深刻领会科学发展观的精神实质	(88)
二、以科学发展观指导机关事务工作	(89)
第三节 完善机制,推动依法行政和决策的科学化、民主 化	(90)
一、完善机制,推进决策的科学化、民主化	(90)
二、依法行政,推动后勤保障法制化	(91)
 第六章 发达国家和地区政府事务管理简述	(93)
第一节 发达国家和地区政府事务管理机构及职责	(94)
一、设立独立的政府后勤管理机构	(94)

4 目 录

二、不单设后勤管理机构,实行隐性管理	(97)
第二节 政府事务管理的法制化特征	(98)
一、经费管理的法律程序	(98)
二、政府采购的法律规则	(100)
三、服务保障的法制规范	(102)
第三节 服务供给方式的市场化特征	(105)
一、服务资源的市场配置	(105)
二、招投标管理的严格规则	(107)
三、合同管理的广泛运用	(108)
第四节 满足服务对象的人性化需求	(110)
一、完备的社会保障体系	(111)
二、便捷的电子管理系统	(112)
三、满足雇员的人性需求	(114)
第五节 国外政府事务管理的发展变化	(115)
一、管理机构和职能的发展	(115)
二、服务和运作模式的变化	(116)
 第七章 机关事务管理相关学科知识简介	(118)
第一节 管理学的一般知识	(118)
一、计划	(119)
二、组织	(120)
三、领导	(121)
四、控制	(122)
五、创新	(124)
第二节 公共事务管理相关知识	(126)
一、公共物品	(126)
二、公共收入	(129)
三、公共支出	(132)

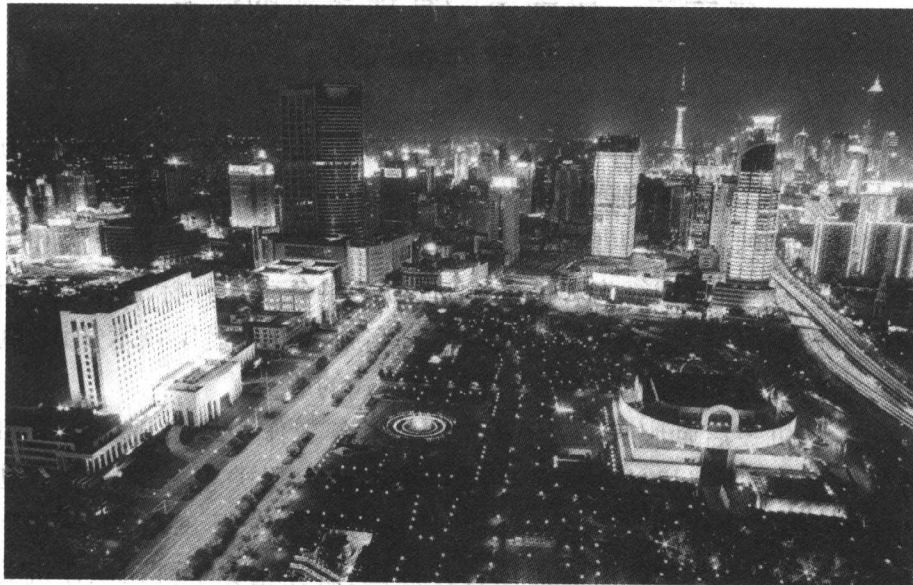
四、公共预算	(135)
第三节 信息化管理相关知识	(143)
一、信息、信息社会、信息化管理的概念	(143)
二、信息化管理的作用和管理信息的类型	(146)
三、管理信息系统的构成、程序和要求	(148)
第四节 现代管理理论在机关事务管理中的应用	(151)
一、系统理论的应用	(151)
二、管理心理学理论的应用	(156)
三、公共财政原理的应用	(160)
编后寄语	(166)

第一章 绪 论

[学习目的]

通过本章学习,了解机关事务管理基础知识的构成与内容,充分认识学习机关事务管理基础知识的重要意义,掌握学习机关事务管理的基本方法。

机关事务工作是政府工作的重要组成部分,是一项政策性、科学性、专业性很强的工作。长期以来,机关事务工作为党和国家中心工作的开展提供了有力的保障,在工作实践中也积累了丰富的经验。



图左为上海市人民大道 200 号办公大楼

党的十一届三中全会以后,机关事务工作在经济体制改革和政府机构改革中取得了很大发展。当前,随着社会主义市场经济体制的日益完善,我国改革开放和社会主义现代化建设进入关键时期,机关事务工作迎来了难得的发展机遇,但同时也面临着新的挑战,因此,必须站在新的高度来寻找自身定位与发展目标。我们要以“三个代表”重要思想为指导,树立和落实科学发展观,加强对机关事务工作的研究,加强对全局性、前瞻性问题的思考,通过学习和研究,进一步把握新时期机关事务工作的规律,明确改革与发展的目标、方向和任务,推动机关事务工作更快地发展。

《机关事务管理基础知识》这本教材,是对机关事务工作实践进行经验总结和理论研究的成果。它为正在从事或有志于从事机关事务工作的人员提供相对系统的机关事务管理基础知识和实践经验,使之了解进而掌握从事机关事务工作的基本要求。

第一节 机关事务管理学科的研究 对象与内容构成

一般认为,机关事务工作(有时也称机关后勤工作)包含两个方面内容,即机关事务管理与机关后勤服务。所谓机关事务管理,是指机关事务管理者依据一定的法规、规范和原理,运用一定的方法和手段,通过一系列管理行为和活动,实现机关事务工作目标的过程。所谓机关后勤服务,是机关后勤人员通过实施管理和运用技术知识,利用一定的设备和设施为机关提供各种形式的服务。

随着机关后勤服务的社会化,机关事务工作主要表现为机关事务管理活动,所以机关事务管理学科重点是以机关事务的管理活动为研究对象,研究机关事务工作的性质、地位、作用、基本任务和宗旨,研究机关事务工作的发展历程及规律,研究相关学科知识在机关事务管理中的应用,探讨机关事务管理工作的发展趋向。

无论是过去还是现在,机关事务工作始终得到了党和国家领导人的高度重视。党和国家领导人在不同时期对机关事务工作作了大量的指示和论述。党和国家领导人关于“政务和事务是机关工作的两个轮子,两者缺一不可”〔1〕的指示,充分强调了机关事务工作的重要性。党和国家领导人关于机关事务工作的性质、作用、宗旨和任务的精辟论述,特别是“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”〔2〕的指示,鲜明地指出了机关事务工作所具有的科学性。在新的历史时期,党和国家领导人就机关事务工作的改革和发展方向作了重要论述,指出“机关事务工作也要深化改革,要坚持管理科学化、保障法制化、服务社会化的方向,逐步建立适应社会主义市场经济要求和新时期机关建设需要的后勤保障机制”。〔3〕党和国家领导人对机关事务工作的一系列指示和论述,为机关事务工作指明了方向,机关事务工作者应当认真学习、深刻领会并贯彻始终。

在党和国家领导人的亲切关怀下,机关事务工作从无到有、迅速发展。党的十一届三中全会以来,随着经济体制改革和政府机构改革的不断深化,我国机关事务工作开始了自身改革的历程。全国各地政府机关事务工作的体制已经和正在发生着变革:在管理体制上,管理与服务职能逐步分离,“管理科学化,保障法制化,服务社会化”被确立为机关后勤改革的目标;在服务机制上,后勤服务机构从原来的行政单位转变为事业单位,并逐步向现代企业过渡。在这一进程中,上海机关事务改革与发展也取得了显著成效,主要表现为:管理体制创新,在实践中形成了适应“两级政府,

〔1〕 华建敏国务委员在全国机关事务工作协会第三次会员大会暨机关后勤先进集体先进工作者表彰大会上的讲话,《中国机关后勤》2004年增刊,第4页。

〔2〕 《邓小平文选》第二卷,人民出版社,1993年版,第56页。

〔3〕 朱镕基总理在接见全国机关事务工作协会第二次代表大会暨机关后勤改革座谈会全体代表时的讲话,《中国机关后勤》1999年增刊,第4—5页。

三级管理”的政府行政管理体制的机关事务新体制框架,各区县相继成立了机关事务管理局,积极行使管理职能;服务机制创新,率先将后勤服务机构转制为现代企业,成立后勤服务集团;管理职能创新,及时提出了“管资产,管法规,管监督”的职能转变要求,得到了国内同行的肯定和响应。

他山之石,可以攻玉。机关事务工作的改革与发展,需要借鉴发达国家和地区政府事务管理的有益经验,同时积极吸收国内其他各行业好的做法。长期以来,我国机关事务工作囿于传统体制,管理方法单一,管理科学化程度较低。而当今世界,发达国家和地区政府事务管理的法制化、契约化、信息化、标准化,以及后勤服务社会化等做法已经相当成熟和普遍,这些理念和方法的引进,无疑对我国机关事务管理科学化、法制化、信息化建设,对机关后勤服务社会化的推进具有重要意义。

机关事务工作是一项涉及部门多、专业范围广、服务界面宽、工作要求高的领域,这就要求机关事务工作人员必须是了解和掌握多方面知识的复合性人才。与之相适应,就必须学习、掌握与机关事务管理工作密切相关的现代管理知识,并根据实际需要,将系统论、管理心理学、绩效管理理论、公共财政等现代管理理论引入并应用到机关事务管理的具体实践中来。

作为一门学科,机关事务管理有相当丰富的内涵,需要我们不断进行实践和探究,并不断赋予以理性的思考,要做到这一点,掌握正确的思维方法和基本的概念及知识十分重要。为此,我们在这里把机关事务工作的基本概念、党和国家领导人关于机关事务工作的重要论述、机关事务工作改革和发展实践及经验总结、国外政府事务管理的经验以及相关的学科知识等内容,作为机关事务管理者需要学习的基础知识,目的是使大家从这里开始进入角色,从而激发起更多的学习动力和实践思考。

第二节 学习机关事务管理基础知识的重要意义

面对新世纪、新形势、新机遇、新挑战,认真学习机关事务管理的科学知识和业务本领,特别是学习和掌握机关事务管理的基础知识,对于正在从事或即将从事机关事务管理工作的人员而言极具重要性和必要性。

学习和把握机关事务管理基础知识,是适应社会主义市场经济发展的需要。党的十一届三中全会明确提出要把经济建设作为全党的中心工作以后,我国的经济和社会迅速发展,这对为各级机关提供后勤保障的机关事务管理工作提出了新的要求。随着社会主义市场经济体制的不断完善、科学技术的进步,要求机关事务工作的管理职能、管理范围以及管理手段也必须适应变化,及时创新。为更好地应对这种新形势,进一步提高机关事务管理水平,加强对机关事务管理基础知识的系统学习,就成为一项极为迫切的任务。

学习和把握机关事务管理基础知识,是机关事务工作深化改革和加快发展的需要。对机关事务管理规律的正确认识要经过从实践到认识、从认识到实践的多次反复,实践丰富了理性认识,理性认识又指导实践活动。机关事务管理的基础知识正是源于机关后勤管理工作的经验总结和理性思考。机关事务管理基础知识作为对事物规律的基本认识,在一定意义上也是一种理论概括,其对机关事务工作改革与发展必将具有重要的指导作用。当前,机关事务工作面临许多改革和发展的难点、热点问题,亟需加强理论研究和指导。因此,学习机关事务管理基础知识,对提高机关事务管理工作能力,推动机关事务工作的改革发展具有重要意义。

学习和把握机关事务管理基础知识,是提高机关事务工作者素质的需要。人才资源是第一资源。未来世界的发展和竞争,归根结

底是人才的竞争,机关事务工作的发展也不例外。随着政府职能的转变,城市功能的增多和政府交往范围的扩大,对机关事务工作,尤其是对机关事务工作人员的要求将越来越高。系统学习机关事务管理基础知识,是适应这种新形势的需要。而目前从事机关事务管理工作的人员,实干型和经验型的较多,知识型和研究型较少。尽管近年来这种情况有所转变,队伍的文化结构有了变化,但多数人仍然没有系统学习过机关事务管理基础知识,缺乏系统理论的指导,从而制约了机关事务工作的改革与发展。为此,我们要从战略高度来认识学习机关事务管理基础知识的重要性,实现从经验管理到科学管理的跨越,切实提高机关事务管理工作的水平。

第三节 学习机关事务管理基础知识的基本方法

“学习的目的在于应用”,学习机关事务管理基础知识的目的,在于用科学的理论指导机关事务管理实践,把精神力量转化为物质成果。因此,在充分认识学习机关事务管理基础知识重要性的同时,还要讲究学习方法,注重学习实效。

要坚持把学习理论与贯彻党的路线、方针、政策结合起来。在不同时期和条件下,党的路线、方针、政策会各有侧重。作为政府工作的重要组成部分,机关事务管理工作一定要围绕党的中心工作来开展。在当前,就是要以“三个代表”重要思想来指导机关事务管理工作,把科学发展观贯穿于机关事务管理工作中去;要从加强党的执政能力建设的高度,充分认识机关事务管理工作的重要性;着力建设科学、民主、法治的机关事务管理部门。

要坚持全面、准确、系统的学习方法,理解和把握机关事务管理基础知识的结构、内容及相互之间的联系。在学习过程中,既要尊重机关事务管理工作自身的规律,又要认真总结和吸取机关事务管理

工作多年来所积累的丰富经验;既要认真学习和领会党和国家领导人在不同时期所作的重要指示和论述,又要结合新形势,研究和解决机关事务管理工作改革发展中出现的新情况、新问题;既要着力于普遍规律的认识和把握,还要针对机关事务管理工作中的个性和特殊性进行深入分析、研究。只有全面、准确地领会机关事务管理基础知识的内容实质,才能提高理论素养,提高机关事务的管理能力。

要坚持理论联系实际的学风。在学习过程中,要用理论来指导实践,用实践来检验与丰富理论。要善于运用理论来指导机关事务管理工作,不断提高工作质量;要善于结合机关事务管理工作的实际,及时总结机关事务管理工作的新做法和新经验,丰富机关事务管理的理论;在通过学习提高理论素养的同时,还要培养和提高破解机关事务工作改革与发展中出现的难题的能力,把学到的知识切实转化为指导机关事务管理工作的实际成果。

[本章小结]

机关事务管理基础知识是一门专门学科,对有志于机关事务工作的人员来说非常重要。通过学习,要努力掌握这门学科,将其应用到工作实践中去,并在实践中不断加以完善和发展。

[思考题]

1. 机关事务管理基础知识的研究对象是什么?
2. 机关事务工作由哪些方面的内容构成?
3. 什么是机关事务管理?
4. 什么是机关后勤服务?
5. 学习机关事务管理基础知识有哪些重要意义?
6. 学习机关事务管理基础知识有哪些方法?