



机关管理规范化建设

黄河水利委员会办公室 编



黄河水利出版社

机关管理规范化建设

黄河水利委员会办公室 编

黄河水利出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机关管理规范化建设 / 黄河水利委员会办公室编. — 郑州:
黄河水利出版社, 2003.9
ISBN 7-80621-695-2

I.机… II.黄… III.黄河-水利工程-委员会-行政管理-
研究 IV.TV512

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 062813 号

出 版 社: 黄河水利出版社

地址: 河南省郑州市金水路 11 号 邮政编码: 450003

发行单位: 黄河水利出版社

发行部电话及传真: 0371-6022620

E-mail: yrcp@public.zz.ha.cn

承印单位: 黄河水利委员会印刷厂

开本: 787 mm × 1 092 mm 1 / 16

印张: 14.375

字数: 332 千字

印数: 1—3 000

版次: 2003 年 9 月第 1 版

印次: 2003 年 9 月第 1 次印刷

书号: ISBN 7-80621-695-2 / TV · 320

定价: 28.00 元

审 定：郭国顺

主 编：赵国训 侯全亮

副 主 编：陈维达 任德存

编 辑：柴建国 赵淑玲 郭可习 刘德夫

各专题负责人：卢 旭 党宏龙 张振洲 尚长昆 李西民

易成伟 司 权 彭绪鼎 李肖强 李东征

陈树峰 陈义斌 王 军

主要工作人员：陈晓磊 郜国明 千 析 吴 斌 田 凯

杨建顺 陈晓光 黄玉萍 杨玉生 郭丽萍

康客辖 刘争鸣 陈 丰 朱桂珍

前 言

黄河是世界上公认的最复杂难治的河流。黄河水利委员会（以下简称黄委）是国内成立最早、职工人数最多、职能范围最广、治河任务最重的流域机构。半个多世纪以来，在党中央、国务院的亲切关怀下，经过广大治黄职工艰苦奋斗，黄河治理开发取得了举世瞩目的巨大成就。同时，机关管理工作也积累了丰富的实践经验。

治黄工作是一项系统工程，而各级机关处于这项系统工程的中枢地位，是“龙头”。因此，切实做好机关管理工作，对整个治黄工作具有重要的推动作用和示范作用。各级机关的办公室处于承上启下、联系左右、沟通内外、保证机关工作高效有序运转的重要地位，是综合性的办事机构，同时也是直接体现黄委形象的重要“窗口”。在全河上下大力推进“三条黄河”（原型黄河、数字黄河、模型黄河）建设，努力实现“四不”（堤防不决口、河道不断流、水质不超标、河床不抬高）目标，把黄河治理开发与管理全面推向现代化的新形势下，各级机关要切实加强科学化、制度化、规范化建设与管理。在科学的基础上，做到办事有章可循、有规可依、环环相扣、有条不紊；做到人人职责清楚、任务明确、各项考核有依据，形成团结、和谐、务实、进取的工作环境和规范、有序、高效、优质的运转机制。我们在实际工作中也深刻地认识到这一点。因此，于2000年8月通过申请立项，按照办公室的职责职能，开展《机关管理规范化建设》的课题研究。经过大家的共同努力，于2002年10月提出研究成果。2002年11月，由黄委国际合作与科技局组织有关专家对项目进行验收。专家们一致认为，该项目选题很有针对性，研究内容全面，基本涵盖了办公室职责的各个方面，具有很强的实用性，对机关管理规范化建设有重要的指导作用，建议印发、交流。我们在研究成果的基础上，经过进一步充实、完善，编写出版本书。

管理是一门综合性科学。加强机关管理规范化建设，可以出效益、出人才，可以提高工作效率和服务质量。而实现黄河治理开发现代化，离不开管理，因此，要加强机关管理的规范化建设。但是，由于水平和时间的限制，以及情况在不断变化，认识在不断深化，机关管理规范化建设还需要进一步研究、探讨，还需要在实践中不断充实、完善。因此，我们殷切希望能得到大家的批评指正，以便更好地改进我们的工作。

参加本书编写的工作人员还有：徐书森、刘予生、胡世显、赵正安、姜顺河、赵兵、高晓平、谢义民、吴银萍、王雪辉、段秀朝、孙利刚、于海泓、陈纪涛、徐鹏飞、王敏、林青、葛乐萍、尹衍朋、唐宏杰、翟新枝等。

编 者

2003年4月

目 录

前 言

第一章 机关管理规范化建设研究	(1)
第一节 研究的必要性和可行性	(1)
第二节 研究的主要内容	(2)
第三节 研究的技术路线和方法	(6)
第二章 黄委职能及机构设置	(8)
第一节 黄委机构历史沿革	(8)
第二节 职能及机构设置	(8)
第三节 办公室职能及其特点	(12)
第三章 综合管理	(14)
第一节 综合协调	(14)
第二节 秘书工作	(17)
第三节 督促检查	(21)
第四节 值班工作	(23)
第五节 印章管理	(28)
第六节 机要工作	(31)
第七节 保密工作	(35)
第八节 信访工作	(37)
第九节 文明办公	(43)
第四章 公文管理	(45)
第一节 公文处理	(45)
第二节 公文格式	(56)
第三节 行文规则	(67)
第四节 公文拟写	(70)
第五节 机关事务文书拟写	(76)
第六节 主题词运用	(89)
第七节 人大议案、政协提案办理	(91)
第五章 会议管理	(96)
第一节 会议分类及会议准备	(96)
第二节 会议召开及决定事项的贯彻落实	(100)
第三节 大中型会议组织工作基本规程	(102)
第六章 公务接待管理	(113)
第一节 接待工作主要规定	(113)

第二节	重要接待工作基本规程	(116)
第三节	接待工作礼仪	(121)
第七章	目标管理	(128)
第一节	基本原则和组织体系	(128)
第二节	目标体系	(129)
第三节	目标制定和监控	(136)
第四节	目标考核	(138)
第八章	行政事务管理	(145)
第一节	机关办公区管理	(145)
第二节	机关办公设施、设备的配备与管理	(152)
第三节	机关收发管理	(154)
第九章	机关财务管理	(157)
第一节	部门预算管理和国库集中支付	(157)
第二节	借款、报销、结算管理	(158)
第三节	固定资产管理	(160)
第四节	资金安全管理	(162)
第十章	宣传信息管理	(164)
第一节	新闻宣传管理	(164)
第二节	信息管理	(169)
第十一章	文书立卷归档	(174)
第一节	文书立卷归档的目的与原则	(174)
第二节	立卷归档范围	(175)
第三节	文书档案分类	(178)
第四节	立卷归档程序	(179)
第五节	电子文件归档	(182)
第十二章	黄委重要文件基本资料应用系统	(191)
第一节	需求分析	(191)
第二节	系统设计原则及最低配置	(192)
第三节	系统功能及操作说明	(193)
附 录		(208)
附录一	标点符号用法	(208)
附录二	校对符号及其用法	(215)
附录三	容易出现的错别字	(218)

第一章 机关管理规范化建设研究

在黄河治理开发与管理工作中的机关的管理和运转处于中枢地位。办公室是综合性的办事机构，也是直接体现黄委形象的重要“窗口”。具有服务性强、涉及面广、工作标准要求高的特点。机关管理属于软科学的范畴，在大力推进“三条黄河”建设，努力实现科技治黄，把黄河治理开发与管理工作全面推向现代化的新形势下，进一步总结机关管理工作经验，研究其规律，搞好科学化、规范化建设，不断提高办事效率和服务质量，已成为各级办公室面临的一项新的课题。因此，开展机关管理规范化建设研究，具有重要的现实意义。

第一节 研究的必要性和可行性

一、客观形势和发展机遇对治黄工作提出新的更高要求

人民治黄事业已经走过了 50 多年的辉煌历程，黄河的治理与开发为我国国民经济发展和进步作出了巨大贡献。当前，随着经济社会的快速发展，治黄事业也面临着历史上少有的发展机遇，对黄河治理开发与管理工作提出了新的更高要求。

一是党中央、国务院对黄河治理与开发高度重视，对新时期治黄事业提出了更高要求。1997 年，江泽民同志做了关于治理水土流失、建设生态农业的重要批示；1999 年 6 月，他第 7 次考察黄河，并召开黄河治理开发工作座谈会，发表重要讲话，要求必须从战略的高度和推进黄河的治理开发。三年时间里，党和国家领导人多次视察黄河，这在治黄历史上是罕见的。最近，国务院又批复了《黄河近期重点治理开发规划》。这些都充分表明，黄河在我国经济社会发展中占有重要地位，党中央、国务院对黄河的治理与开发寄予了厚望。

二是国家正在实施西部大开发战略，治黄事业迎来了新的发展机遇。我国西部地区地处干旱、半干旱地区，水对西部经济和社会发展具有特殊作用，黄河作为西部地区最重要的水源，必须以水资源的可持续利用来支持西部地区经济社会的可持续发展。

三是治黄工作出现了许多新情况、新问题，突出表现在洪水威胁、缺水断流和生态环境恶化这三大问题上。尤其是随着人口的增长、经济的快速发展，黄河水资源供需矛盾日益尖锐，污染超标和生态环境恶化问题日益严重。这些都对国家经济社会可持续发展构成了严重威胁。确保防洪安全，依然是黄河治理的一项长期而艰巨的任务。同时，要把水资源的节约利用、合理配置与有效保护摆到突出的位置，把水土保持作为改善农业生产条件、生态环境和治理黄河的一项根本措施，持之以恒地抓紧、抓好。要求从战略的高度全面规划、合理安排、分步推进。

最近，国务院批复了《黄河近期重点治理开发规划》，必将进一步加快黄河治理开发的步伐，为实现黄河“四不”目标，谋求黄河长治久安，奠定坚实的基础。同时，对于加快黄河流域及其相关地区经济社会发展，促进西部大开发战略的顺利实施，也具有十分重要的意义。作为在全河管理工作中具有主导地位和枢纽作用的黄委机关管理工作，必须以改革的精神，进一步加强规范化建设，不断提高机关管理的规范化、科学化、现代化水平，以适应治黄事业发展提出的新的更高要求。

二、加强机关管理规范化建设是搞好治黄工作的重要保证

黄委机关管理在治黄工作中起着参谋助手、指挥中枢、信息反馈、督促查办和后勤保障等重要作用，机关管理工作水平的高低，直接影响治黄工作整体效益的发挥。近几年来，尽管机关管理在规范化建设方面做了一些有益的尝试，取得一定成效，但是，从机关的整体来看，还存在着这样那样的问题，还不适应形势发展的要求。机关管理的科学化、规范化建设，还有待于进一步加强、完善和提高。

目前，黄委机关机构改革已经顺利完成。通过改革，加强了业务部门的职能，理顺了关系，减少了职能交叉，优化了人力资源配置，为提高机关工作整体效率奠定了良好的基础。但是，要建立高效、有序、运转协调的管理体制，实行规范化管理，还需要根据治黄的实际，进行深入研究和探讨。特别是委机关机构改革以后，一批年轻同志走上治黄领导岗位，他们对机关管理工作一时还不很熟悉，对如何实行规范化管理还缺乏实践经验。因此，现阶段开展机关管理规范化建设的研究工作显得十分必要，更具有现实意义。

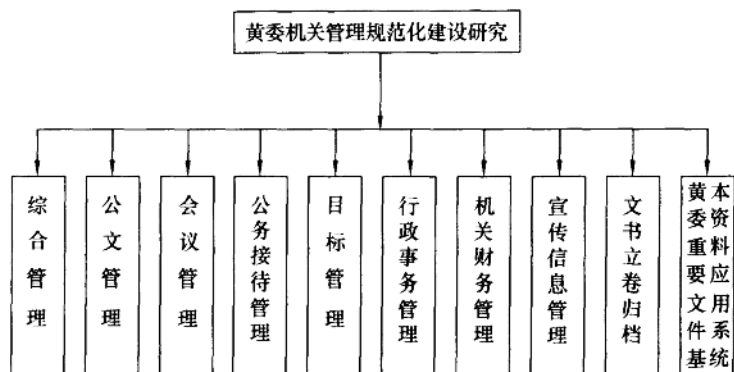
三、开展机关管理规范化建设研究已经具备了一定的基础和条件

首先，黄委在 50 多年的治黄工作中留下了许多文献资料，这对开展研究工作奠定了良好的基础。其次，改革开放以来特别是近几年，我们在机关管理的很多方面进行了大胆改革、探索，在规范化建设方面有了一定进展。如黄委的目标管理工作，已经实施了十几个年头，初步形成了一套比较规范的考核实施办法；制定了会议制度、接待工作规程等一批规章制度，这些都为本项目研究工作提供了有利条件。最后委办公室具有比较强的技术力量和管理人才，在机关管理实践工作中积累了比较丰富的经验，为本项目研究提供了可靠的人才和智力保障。

第二节 研究的主要内容

一、子专题设置

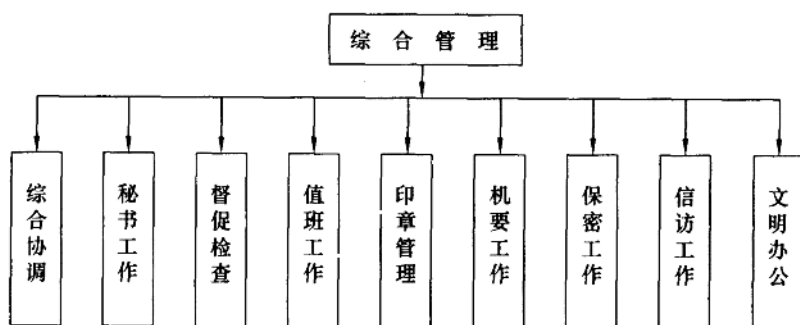
根据研究项目的总体要求和机关管理基本任务，本着突出重点、强调实用、具有可操作性的原则，按照目前办公室内部分工，共设置 10 个子专题。用框图表述如下：



二、各子专题研究内容

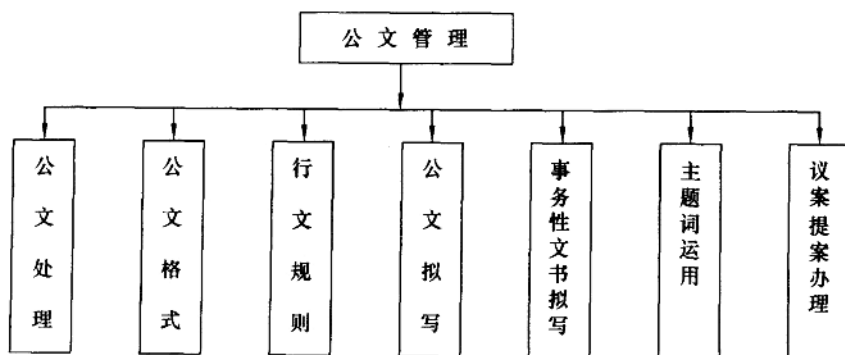
(一) 综合管理

综合管理的内容如下图所示：



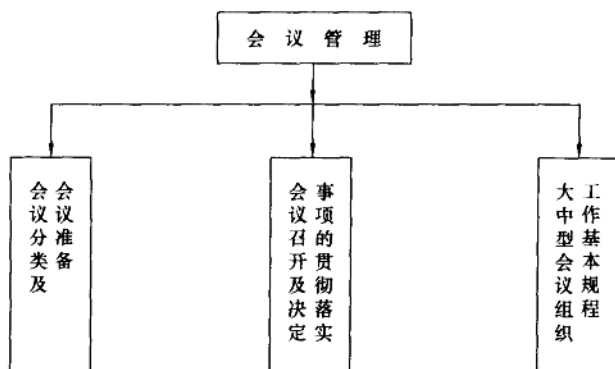
(二) 公文管理

公文管理的内容如下图所示：



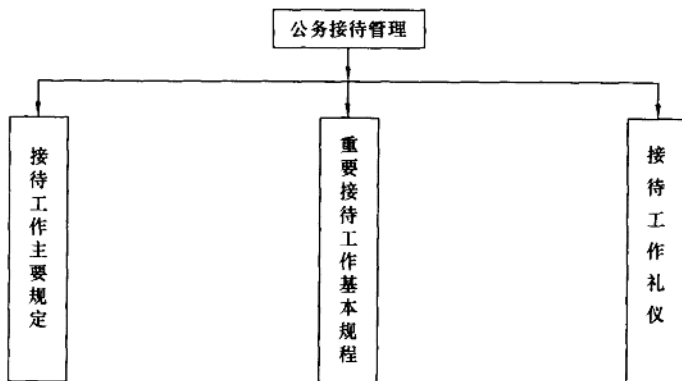
(三) 会议管理

会议管理的内容如下图所示：



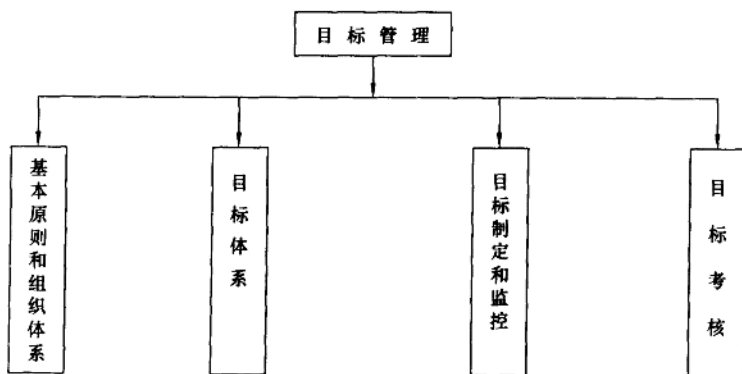
(四) 公务接待管理

公务接待管理的内容如下图所示：



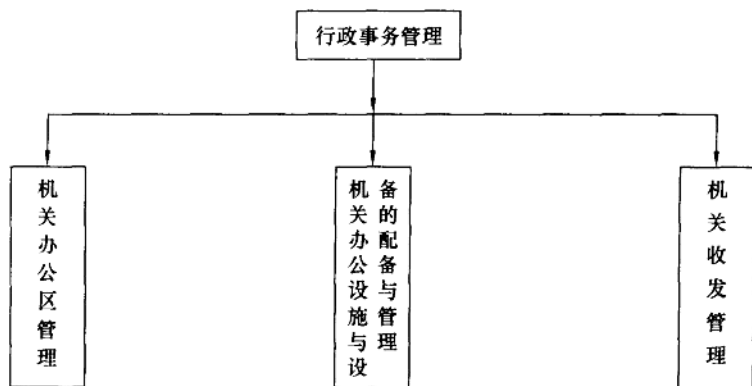
(五) 目标管理

目标管理的内容如下图所示：



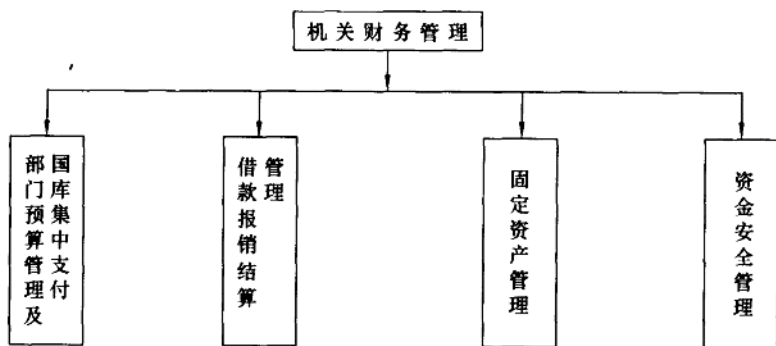
(六) 行政事务管理

行政事务管理的内容如下图所示：



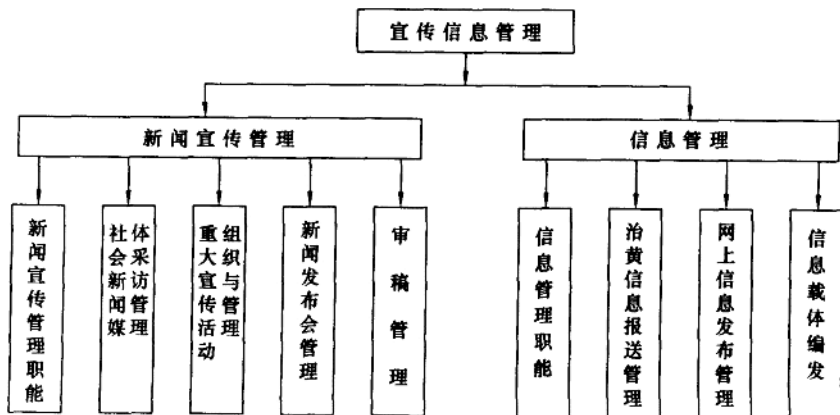
(七) 机关财务管理

机关财务管理的内容如下图所示：



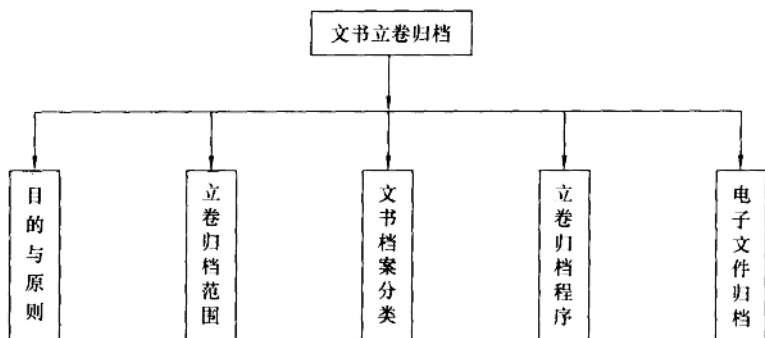
(八) 宣传信息管理

宣传信息管理的内容如下图所示：



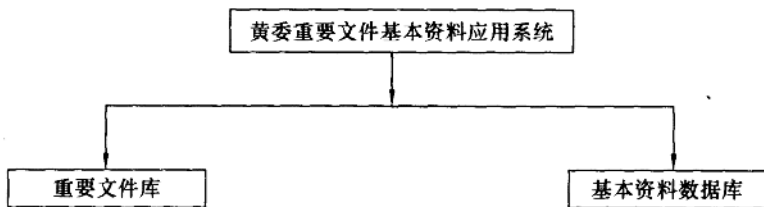
(九) 文书立卷归档

文书立卷归档工作的内容如下图所示：



(十) 黄委重要文件基本资料应用系统

黄委重要文件基本资料应用系统的内容如下图所示：



第三节 研究的技术路线和方法

一、技术路线

本研究课题采取的技术路线包括以下4个方面：

(1) 分析机关管理工作的基本规律，找出机关管理工作的基本因子，并从中筛选出影响委机关管理工作的主要因子，依据办公室的职责和机构设置，确定机关规范化建设研究的子专题设置和研究内容。

(2) 收集、整理基本资料和已有的研究成果，重点收集、整理委机关近几年制定的一系列管理规定和规章制度等；同时，有重点地调研国内党政机关和流域机构机关规范化管理的经验。

(3) 针对不同的专题采取不同的研究方法，综合分析研究影响每项管理工作的基本因子（如领导态度、规章制度、岗位职责、办公手段、职工素质等），在此基础上提出委机关各项规范化管理模式。

(4) 进行技术咨询及成果合理性分析。邀请有关专家进行技术咨询，对项目研究成果的科学性、合理性、实用性及应用前景进行综合评估分析，修订完善。

二、研究方法

该项目研究在方法上采取三个结合。一是充分利用现有文献资料，进行综合分析、重点考察与引进先进方法相结合。先后收集了近几年来黄委制定的有关机关管理方面的管理规定和规章制度共 80 多份，进行综合分析研究，并重点到深圳、珠江水利委员会、长江水利委员会等沿海省市和流域机构进行考察、学习，为项目研究奠定了良好基础。二是综合分析 with 重点解剖相结合。如重点分析了公文运行程序和各个关键环节、接待工作全过程和各个细节，以及大中型会议会前、会中、会后服务的主要内容，在此基础上提出具体的运行规程。三是常规方法与计算机处理等先进手段相结合。在编制基本规程、运行程序的同时，利用计算机技术研制开发重要文件基本资料应用系统，为起草文件提供了快捷的查询系统，提高了工作效率。

需要继续研究的问题主要是以下 3 个方面：

(1) 关于机关管理规范化的理论探讨。管理学是一门范围很广的重要学科，属于软科学的范畴。目前，有关企业管理方面的论著很多，但机关管理方面的理论专著则很少。机关管理规范化如何定义，它的内涵如何概括，理论基础如何建立等等，这些理论问题还需深入探讨，需要有从感性认识到理性认识的飞跃。只有在系统的理论指导下，机关管理规范化建设才能提高到一个新水平。

(2) 关于如何引进国外先进的机关管理经验。目前，国外机关管理人员精干，一人兼数职，办事规范、效率高，电子政务系统技术先进，许多已经实现无纸化办公。这些先进的机关管理经验，值得我们借鉴。今后出国考察，应同时了解和收集机关管理方面的资料和经验，带着具体问题进行比较深入的座谈讨论。结合治黄工作实际，引进一些先进的机关管理经验，进一步提高黄委机关规范化管理的水平。

(3) 关于机关管理规范化建设的考核和评价。目前，机关部门实行的目标管理考核和评价体系与机关管理规范化建设考核和评价既有联系又有区别。今后应着重研究制定具体的机关管理规范化建设考核指标，研究制定评价机关管理规范化建设效果的标准和办法。通过考核和评价，推进机关管理规范化建设的发展，不断提高机关管理规范化建设水平。

第二章 黄委职能及机构设置

黄河水利委员会是水利部在黄河流域和新疆、青海、甘肃、内蒙古内陆河区域内的派出机构,代表水利部行使水行政主管职责,为具有行政职能的事业单位。在全国七大江河治理机构中,黄委是成立时间最长、职工人数最多、职能范围最广、治河任务最重的流域机构。新中国成立以来,在党中央、国务院的亲切关怀下,经过广大治河职工的艰苦奋斗,黄河治理开发取得了举世瞩目的巨大成就。同时,机关管理也积累了丰富的实践经验。

人民治黄的专门机构——黄河水利委员会自 1946 年成立以来,经过半个多世纪的发展,职能不断扩大,已经成为设置比较齐全,运转规范、有序、高效的流域机构。

第一节 黄委机构历史沿革

中华人民共和国成立前,晋冀鲁豫边区政府于 1946 年 2 月在山东省菏泽设立冀鲁豫区治河委员会,后改称冀鲁豫区黄河水利委员会。1948 年 12 月,冀鲁豫区黄河水利委员会接管了国民党政府黄河水利工程总局及其下属机构。1949 年 6 月,华北、中原、华东三个解放区派代表在山东济南召开会议,建立了统一的黄河水利委员会,主要负责下游堤防整修。1950 年 1 月,中华人民共和国政务院决定将黄河水利委员会改为流域机构,属水利部领导。山东、河南、平原三省河务局划归黄河水利委员会领导。1951 年 1 月,统一的流域机构——黄河水利委员会在河南开封正式成立。1953 年底,黄河水利委员会由开封迁到郑州。1994 年,水利部在关于黄河水利委员会“三定”方案中,明确黄河水利委员会为水利部的派出机构,国家授权其在黄河流域和新疆、青海、甘肃、内蒙古内陆河流域行使水行政管理职能。2002 年 8 月,水利部根据国务院批准的《水利部职能配置内设机构和人员编制规定》和中央编制委员会办公室《关于〈水利部派出机构的主要职责、机构设置和人员编制方案〉的通知》精神,以及国家有关法律、法规,明确黄河水利委员会是水利部在黄河流域和新疆、青海、甘肃、内蒙古内陆河区域内的派出机构,代表水利部行使所在流域的水行政主管职责,为具有行政职能的事业单位。

第二节 职能及机构设置

一、黄委的职能

黄委的主要职能如下:

(1) 负责《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)等有关法律、法规的实施和监督检查,拟订流域性的水利政策法规;负责职权范围内的水行政执法、水政监察、

水行政复议工作，查处水事违法行为；负责省际水事纠纷的调处工作。

（2）组织编制流域综合规划及有关的专业或专项规划并负责监督实施；组织开展具有流域控制性的水利项目、跨省（自治区、直辖市）重要水利项目等中央水利项目的前期工作；按照授权，对地方大中型水利项目的前期工作进行技术审查；编制和下达流域内中央水利项目的年度投资计划。

（3）统一管理流域水资源（包括地表水和地下水）。负责组织流域水资源调查评价；组织拟订流域内省际水量分配方案和年度调度计划以及旱情紧急情况下的水量调度预案，实施水量统一调度；组织或指导流域内有关重大建设项目的水资源论证工作；在授权范围内组织实施取水许可制度；指导流域内地方节约用水工作；组织或协调流域主要河流、河段的水文工作，指导流域内地方水文工作；发布流域水资源公报。

（4）根据国务院确定的部门职责分工，负责流域水资源保护工作，组织水功能区的划分和向饮用水水源保护区等水域排污的控制；审定水域纳污能力，提出限制排污总量的意见；负责省（自治区、直辖市）界水体、重要水域和直管江河湖库及跨流域调水的水量和水质监测工作。

（5）组织制订或参与制订流域防御洪水方案并负责监督实施；按照规定和授权对重要的水利工程实施防汛抗旱调度；指导、协调、监督流域防汛抗旱工作；指导、监督流域内蓄滞洪区的管理和运用补偿工作；组织或指导流域内有关重大建设项目的防洪论证工作；负责流域防汛指挥部办公室的有关工作。

（6）指导流域内河流、湖泊及河口、海岸滩涂的治理和开发；负责授权范围内的河段、河道、堤防、岸线及重要水工程的管理、保护和河道管理范围内建设项目的审查许可；指导流域内水利设施的安全监管；按照规定或授权负责具有流域控制性的水利项目、跨省（自治区、直辖市）重要水利项目等中央水利项目的建设与管理，组建项目法人；负责对中央投资的水利工程的建设除险加固进行检查监督，监管水利建设市场。

（7）组织实施流域水土保持生态建设重点区水土流失的预防、监督与治理；组织流域水土保持动态监测；指导流域内地方水土保持生态建设工作。

（8）按照规定或授权负责具有流域控制性的水利工程、跨省（自治区、直辖市）水利工程等中央水利工程的国有资产的运营或监督管理；拟订直管工程的水价、电价以及其他有关收费项目的立项、调整方案；负责流域内中央水利项目资金的使用、稽查、检查和监督。

（9）承办水利部交办的其他事项。

二、黄委机构设置

黄委总部设在河南省郑州市，为副部级单位。黄委机关机构设置和委属单位机构设置见图 2-1 和图 2-2。

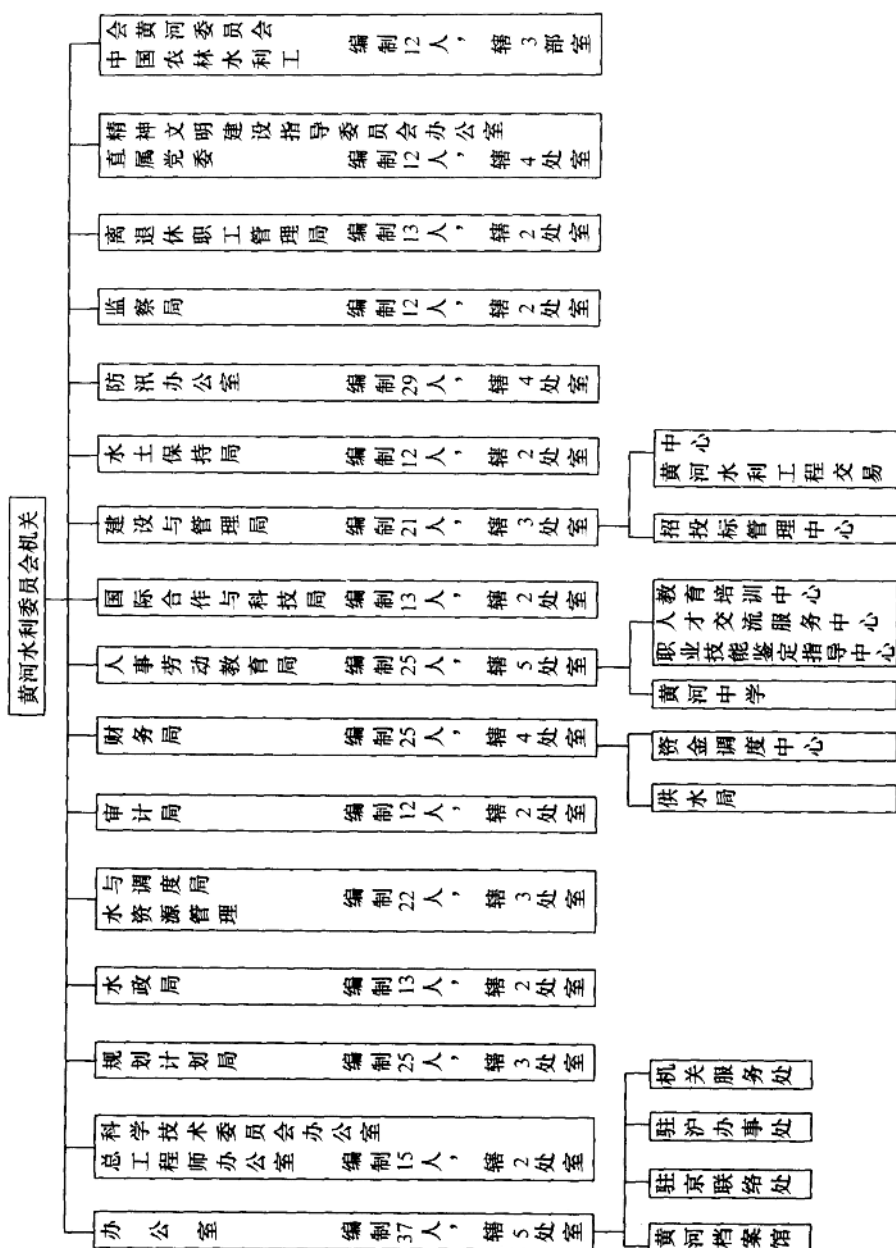


图 2-1 黄委机关机构设置