

 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 相关法律法规

主 编 李 琪

副主编 陈保中 王永敏

Jiguan Shiwu Guanli

Xiangguan Falu Fagui

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 相关法律法规

主 编 李 琪

副主编 陈保中 王永敏

Jiguan Shiwu Guanli
Xiangguan Falu Fagui

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机关事务管理相关法律法规/李琪主编.

—上海: 上海人民出版社, 2005

ISBN 7-208-05720-6

I. 机... II. 李... III. 国家行政机关—行政管理—
行政法—汇编—中国 IV. D922.119

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 060942 号

责任编辑 屠玮涓

封面装帧 甘晓培

机关事务管理相关法律法规

李 琪 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 16.5 插页 4 字数 265,000

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-208-05720-6/D·985

定价 32.00 元

上海市机关事务管理职业资格考试参考用书

编委会

主 任：陈兆丰

副主任：张裕民 李 琪 陈 皓

编 委：（以下名单按姓氏笔划排列）

马玉成 王永敏 匡成鸣 孙 荣 孙小弟

孙昭伦 李竞业 张学才 陈 勇 陈保中

陈晓原 陈莉萍 胡伟晴 胡祥郁 高贵生

郭伟达 凌永铭 顾水根 倪一飞 徐桂生

梁增贵

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。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。

2 序 言

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,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,相信无论是对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事务管理人员队伍质量,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)
绪论	(1)
第一节 依法治国与依法行政	(1)
第二节 建设法治政府的重要意义	(3)
第三节 建设法治政府的基本要求	(5)
第一章 依法行政与机关事务管理法制化	(10)
第一节 机关事务管理的性质与内容	(10)
第二节 机关事务管理法制化是实行依法行政的必然要求	(13)
第二章 行政法基本理论	(16)
第一节 行政法概述	(16)
第二节 行政法的基本体系	(25)
第三节 行政许可法	(49)
第四节 行政诉讼法	(55)
第三章 道路交通安全法	(62)
第一节 道路交通安全法概述	(62)
第二节 道路交通安全法的主要内容	(65)
第三节 法律责任	(70)
第四章 食品卫生法	(75)
第一节 食品卫生法概述	(75)
第二节 食品卫生的主要内容	(76)

2 目 录

第三节	食品卫生监督与法律责任·····	(82)
第五章	政府采购法·····	(86)
第一节	政府采购的一般理论·····	(86)
第二节	政府采购法的主要内容·····	(89)
第三节	监督检查与法律责任·····	(94)
第六章	人民防空法·····	(98)
第一节	人民防空法概述·····	(98)
第二节	人民防空法的主要内容·····	(100)
第三节	法律责任·····	(105)
第七章	合同法·····	(107)
第一节	合同法概述·····	(107)
第二节	合同的订立和效力·····	(109)
第三节	合同的履行·····	(116)
第四节	合同的变更、转让和终止·····	(120)
第五节	违约责任·····	(123)
第六节	有名合同简介·····	(125)
第八章	劳动法·····	(137)
第一节	劳动法概述·····	(137)
第二节	劳动关系协调·····	(139)
第三节	劳动基准·····	(145)
第四节	劳动保障·····	(150)
第五节	劳动执法·····	(155)
第九章	会计法·····	(160)
第一节	会计法概述·····	(160)
第二节	会计法的基本制度·····	(162)
第三节	违反会计法的法律责任·····	(167)

第十章 预算法	(170)
第一节 预算法概述	(170)
第二节 预算管理体制和预算收支范围	(172)
第三节 预算管理程序和预决算监督	(174)
第十一章 招标投标法	(181)
第一节 招标投标法概述	(181)
第二节 招标投标的主体、范围和方式	(184)
第三节 招标投标的程序	(190)
第四节 违法招标投标行为的法律责任	(200)
第十二章 物业管理条例	(204)
第一节 物业管理条例概述	(204)
第二节 物业管理条例的基本规定	(207)
第三节 违反物业管理条例的法律责任	(218)
第十三章 机关事务管理相关规范性文件	(221)
第一节 行政规范性文件概述	(221)
第二节 关于机关事务管理职能定位和机构设置的规范性文件	(223)
第三节 关于机关事务管理人员能力建设的规范性文件	(226)
第四节 关于机关财务预决算管理的规范性文件	(227)
第五节 关于机关国有资产管理的规范性文件	(228)
第六节 关于机关办公用房管理的规范性文件	(230)
第七节 关于机关公务用车管理的规范性文件	(231)
附件	
1. 中华人民共和国人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》	(234)
2. 中华人民共和国人事部关于《事业单位试行人员聘用制度有关问题的解释》	(240)
3. 上海市人民政府《上海市事业单位聘用合同办法》	(243)
4. 中华人民共和国国务院《企业事业单位内部治安保卫	

4 目 录

条例》 (253)

后记 (257)

绪 论

[学习目的]

通过系统学习机关事务管理相关法律法规的知识,进一步明确在机关行政管理活动中贯彻依法行政原则、实现机关事务管理法制化的重要意义和作用;进一步学会运用有关的法律法规对全部机关事务管理活动过程中的各方面、各要素实行制度化、规范化和法制化的管理与运作;进一步提高机关事务管理人员依法行政和依法办事的自觉性,提高法治观念、自身素质以及组织绩效。

第一节 依法治国与依法行政

一、依法治国是党领导人民治理国家的基本方略

党的十五大明确指出:“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”在这里,党中央明确地将依法治国和建设社会主义法治国家作为党的执政方略;同时,也指明了依法治国的主体是人民群众,前提是坚持党的领导,依据是宪法和法律,实质是人民群众管理国家事务、经济文化事业和社会事务,目标是改变人治状态,使社会主义民主制度化、法律化,建设社会主义法治国家。

党的十六大从发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的高度揭示了依法治国的重要性及其实质。大会报告指出:“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”依法治国

就是在党的领导下,通过制度化、法治化建设,实现人民群众当家作主。

依法治国作为一项治国方略,旨在实现国家政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的法治化,杜绝以言废法、以权凌法、因人改制的现象。这就要求国家各个机关,包括立法、行政、司法等各个部门都要在党的领导下,依法通过各种途径和方法治理国家,确保依法治国沿着正确的方向前进,真正实现党依法执政、人大依法掌政、政府依法行政、政协依法参政、司法机关依法司法,各企事业单位依法管理和办事,人民群众依法行使民主权利。

二、依法行政是依法治国的关键和核心

依法治国是一个巨型社会系统工程,主要包括依法立法、依法行政、依法司法、依法监督等环节,而依法行政乃是其关键和核心。

所谓依法行政,是指国家各级行政机关及其工作人员依据宪法和法律赋予的职责权限,在法律规定的职权范围内,对国家的政治、经济、文化、教育、科技等各项社会事务,依法进行有效的管理活动。这就要求一切国家行政机关和工作人员都必须严格按照法律的规定,在法定职权范围内,充分行使管理国家和社会事务的行政职能,做到既不失职,又不越权,更不能侵犯公民的合法权益。法律是行政机关活动的准绳,也是对行政行为进行监督和评价的依据。

依法行政作为依法治国的重要内容和重要体现,对依法治国基本方略的实施具有决定性的作用。首先,立法机关代表人民意志所制定的法律,大多数是通过行政机关执行的。行政机关作为国家权力机关的执行机关,在依法治国中担负着管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的繁重任务。其次,负责实施执行的行政权力具有支配并运用多种资源的优势,具有干预人们的社会活动和私人活动的特性。在国家的所有权力中,行政权总是影响巨大,直接关系到国家和社会的安定和发展、关系到最广大人民群众利益的力量。没有依法行政,依法治国就失去了最主要的支柱。再次,依法治国要求全体公民和国家机关都奉行“法律至上”的信念,以法律为行为准则。但从某种意义上,政府守法比老百姓守法更重要。这是因为,其一,虽然民事关系的存在要比行政关系更为广泛,但在现代社会中,相当多的民事关系都直接或间接受到行政管理的影响、干预。其二,行政机关的行为是否法治化,显然是矛盾的主要方面,没有行政立法和管理行为的法治化,就无法要求被管理者行为的“法治化”。因此,在建立法治国家的过程中,依法行政是依法治国的关键和核心。

总之,全面推进依法行政,是从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效政府,实现政府管理法制化的根本要求,是贯彻党的路线、方针和政策,维护广大人民群众利益的根本保证。依法行政水平的高低,关系依法治国的进程。

第二节 建设法治政府的重要意义

一、建设法治政府的重要意义

所谓法治政府,一般是指政府由法律产生,政府受法律制约,并对法律负责;政府的一切权力由法律赋予,政府依法管理并为人民服务,政府与公民法律地位平等。

贯彻落实依法治国的基本方略,贯穿于全面建设小康社会的各个方面。具体地说,就是在经济、政治、文化和社会发展的各个领域推进依法治国进程,提高国家在管理经济、社会、文化生活和社会公共事务等方面的法治化水平,为发展社会主义政治文明提供法律保障。

建设法治政府,是坚持和实现依法治国、建设社会主义法治国家这一基本方略的客观要求,是有效贯彻依法治国和依法行政的组织载体,是公共管理责任、行政法制理念与公信力的具体体现,是切实履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四大职责的基本条件。只有首先建设好法治政府,才能建设好法治社会和法治国家。只有政府的一切权力和行为都遵循法律的原则和规范,才能保证政府权力正确有效地服务于人民权利,从而实现依法治国,建设社会主义法治国家。

二、法治政府建设的基本目标

国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》进一步提出,要经过 10 年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标。

(一)政府依法设立

公共行政组织设立必须由宪法或法律予以规范,而不能由行政机关各行其是,这是法治原则对政府的最基本要求。依法规范公共行政组织设立对于防止行政权滥用、自我膨胀以及行政机关争权、越权是最重要最有效的制约。根据世界各国的经验和我国的实际情况,规范公共行政组织的法律主要包括行政机关的组织法、行政机关编制法和公务员法。行政机关组织法是行政机

4 绪 论

关得以产生并行使职责的法律依据。一般地说,未经行政组织法规定,行政机关就无法成立,也无法行使职权。目前,我国的行政机关组织法不健全,存在一些问题,如在内容上有些方面不能与社会主义市场经济体制、民主法治体制和精简、统一、效能的行政管理体制相适应;某些法律条款过于简单、粗疏、不明确;体系上还要进一步健全和完备,以形成一个相互配套的行政组织法体系;中央政府没有部委办局组织法,地方政府没有分级组织法,组织法中没有规定法律责任等。在实践中,我国行政部门机构林立、层次过多、职责不清、人浮于事等现象依然存在,政府机构改革一度走入“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈之中,一个很重要的原因就是没有完善的行政机关组织法。党的十五大、十六大报告都明确提出要完善组织立法,实现机构、编制的法定化。国务院《全面推进依法行政实施纲要》也明确提出“科学合理设置政府机构,核定人员编制,实现政府职责、机构和编制的法定化”。这些都为今后公共行政组织设立的法定化指明了方向。

(二)政府行为遵循职权法定原则

政府行为包括整体行为和个体行为。在政府整体行为中强调抽象行政行为和政府决策的合法性、规范性,政府个体行为主要指政府具体行政行为的合法性、规范性。

首先,政府抽象行政行为必须有法律依据。抽象行政行为是行政机关针对不特定的人和不特定的事制定和发布的具有普遍约束力的行为规则的行为,包括行政法规、规章以及其他行政规范性文件。各级各类政府机关必须在法定的职权范围内实施抽象行政行为,制定出的法律规范和规范性文件必须符合有关法律的立法精神和立法目的,决不能超越自己的行政立法权限滥用立法权。根据我国宪法和法律规定:国务院根据宪法和法律,有权制定行政法规;国务院各部委根据法律和行政法规制定规章;省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区人民政府所在地的市及国务院批准的较大的市的人民政府根据法律、行政法规和地方性法规制定规章,并且上述立法行为必须依据法定程序实行。其他任何行政机关都无权制定规章,但可以在自己职权范围内制定规范性文件,却不得与法律、法规、规章相抵触。目前,政府抽象行政行为行使过程中,存在着许多问题:行政立法冲突广泛存在,越位立法,位阶无序,程序虚置,行政立法过多、过滥,质量不高,利用行政立法扩张地方和部门权力,搞地方保护和部门保护,规范性文件高于法律,等等,这些都不符合法治政府的要

求,必须加以改革和完善。

其次,政府依法决策。在政府决策过程中要力求做到制度化、程序化和规范化,实行依法决策。政府决策是政府管理活动的核心,依法决策是建设法治政府的重要环节,尤其在现代社会,各方面往往有千丝万缕的联系,牵一发而动全身,一项决策会导致一连串的连锁反应。一旦决策失误,后果不堪设想,造成难以挽回的浪费和损失。因此,任何政府决策都必须有法律依据,必须实现政府决策体制、决策程序、决策方法的法治化,而不能不考虑法律依据,凭热情、主观意志、长官意志决断拍板。当前,尤其要真正落实听证程序,特别是事关多数人切身利益的政策和法律、法规、规章的制定过程,不能搞“暗箱操作”。通过切切实实地落实听证程序和其他具体程序,为实现法治化政府奠定基础。

再次,行政机关作出具体行政行为必须依据法律。具体行政行为是行政机关为了执行法律、法规、规章和其他具有普遍约束力的决定命令,直接对特定的相对人和行政事务采取措施,影响相对人的权利和义务,实现行政管理目标的活动。机关事务管理活动中的许多内容和要素亦属具体行政行为,同样要求我们要行之依法、行之有据。

第三节 建设法治政府的基本要求

一、法治政府的基本要求

建设法治政府的基本途径是先实行政程序化,继之以实行规范化,再实行制度化和法制化;建设法治政府,就要求政府在职能和行为方式的确定、组织机构的设置、人员素质的提高以及公共行政管理活动的各环节和全过程中都严格地依法行事,做到有章可循,有法必依。

法治政府的基本要求,既是对西方国家法治发展经验的抽象,也是对我国依法行政实践经验的总结,集中体现了通过依法行政追求公正与效率的价值目标。《全面推进依法行政实施纲要》进一步从六个方面规定了全面推进依法行政、建设法治政府的基本要求:

(一)合法行政

行政机关实施行政管理,应当依照法律、法规、规章的规定进行;没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。

6 绪 论

(二)合理行政

行政机关实施行政管理,应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理相对人,不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的,排除不相关因素的干扰;所采取的措施和手段应当必要、适当;行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的,但应避免采用损害当事人权益的方式。

(三)程序正当

行政机关实施行政管理,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外,应当公开,注意听取公民、法人和其他组织的意见;要严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责,与行政管理相对人存在利害关系时,应当回避。

(四)高效便民

行政机关实施行政管理,应当遵守法定时限,积极履行法定职责,提高办事效率,提供优质服务,方便公民、法人和其他组织。

(五)诚实守信

行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。非因法定事由并经法定程序,行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定;因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的,应当依照法定权限和程序进行,并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿

(六)权责统一

行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责,要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

二、法治政府的基本特征

上述六方面要求也反映了法治政府的基本特征和价值取向。

(一)法治政府必须以合法行政为前提

政府施政必须以法律明确规定为依据,在法定权限范围内活动,要依照法律法规的规定办事,确保各种行政行为合法有效,而不得与法律相违背。法律的规定是政府行使权力的依据和界限,政府行为的存在和实施都必须有法律依据。必须树立法律权威至上的观念,从根本上杜绝权大于法、以言代法等行

政违法现象。违法的行政行为应当无效或被撤销,行政违法者必须承担相应的法律责任。

(二)法治政府必须以责任行政为基础

法治政府应当是责任政府,责任政府是社会主义民主政治的基本理念,也是对政府公共行政进行民主控制的制度安排。政府接受人民的委托,行使管理社会公共事务的权力,作为受委托人的政府在行使权力过程中,必须对人民负责,回应社会和人民的正当要求并积极采取行动加以满足。法律约束政府的目的在于把全部行政活动置于法律责任的基础之上,避免随意行政、滥用职权。职权与职责是相统一的,是一项事物的两个方面,政府行使的每一项权力背后都连带着一份责任。拒绝、放弃应该行使的权力就是失职,必须承担法律责任。政府作为公共权力的行使者,其行为以社会公共利益和公民个人利益为目标,如果政府行为可以随意实施而无需承担责任,就会导致社会动荡。因此必须增强各级政府部门及其工作人员的责任意识,建立健全过错责任追究制度和领导引咎辞职制度。行政权力要与责任紧密挂钩,与行政权力主体利益彻底脱钩。要进一步拓宽人民监督政府的渠道,增强政府工作透明度,加强行政执法监督,做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿、违法要追究。

(三)法治政府必须以有限行政为尺度

法治政府的第一要义是保障宪法规定人民所享有的自由和权利,这就必须限制政府的权力,限制政府规制的范围,建设“有限政府”。在公民权利与行政权力关系上,公民权利是行政权力之源,而不是相反。公民的权利是公民本身所固有的,而不是由政府许可或提供的。政府的权力是有限的,其权力来源于人民的授权和委托,它必须在法律规定的职权范围内活动,即法无明文规定即为禁止。行政机关必须以法律作为自己的最终依据,法治之下的政府权力就是一种有限权力。同时,政府要推进职能转变,加快政企分开,政事分开,进一步把不该由政府管的事交给企业、社会组织和中介机构,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。行政机关应主要运用经济和法律手段管理经济,依法履行市场监管职能,打破部门保护、地区封锁和行业垄断,建设统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。政府在社会主义市场经济条件下的职能主要是经济调节、市场监管、公共管理、社会服务,政府一定要履行好上述四方面新的职能,并适应新形势改进管理方式和方法,提高行政效能和工作效率。