

# 推进机关事务管理现代化的建议

张强 | 杨华

国家机关事务管理局在《机关事务工作“十四五”规划》中提出，“国家治理体系和治理能力现代化为机关事务工作指明了发展方向，要继续在优化体制机制中完善治理体系，在履职尽责中提升治理能力。”作为国家治理体系中的重要一环与有机组成部分，机关事务管理既承担着保障党政机关正常履行职能，又在既定的预算约束条件下起着管控政府部门非理性行为等重要作用，如何有效地构建机关事务治理体系并推进其治理能力现代化，是一个值得探讨的重要命题。

## 国家治理现代化背景下机关事务管理的功能定位

在国家治理现代化背景下，机关事务管理并不直接向社会提供公共产品与服务，而是通过为党政机构提供运行保障，间接向社会提供公共产品与服务，进而履行为人民服务的宗旨。如果对机关事务管理在国家治理体系与治理能力上所体现的地位与作用缺乏一个相对清晰明确的定位，就易造成其功能定位不当，也易陷入行政管理的定式当中，进而影响国家党政机关的运行保障，降低国家整体的治理效能。因此，将机关事务管理与国家

治理这个概念对接，并放置于国家治理体系与治理能力现代化的背景之下，无疑为机关事务管理相关理论与实践的创新赋予了新的时代意义。

（一）优化资源配置的功能。资源是组织机构发挥功能与作用的基础，资源稀缺性使得资源配置的合理性对于组织机构职能的发挥具有举足轻重的影响，对于公共资源而言尤甚，科学配置资源进而保障党政机关的正常运转，是国家治理背景下机关事务管理工作功能定位的逻辑起点。

机关运行保障资源的分配具有较强的内部性与计划性特征，难以采用市场机制进行配置。为切实有效发挥机关事务管理优化资源配置的功能，必须依托于集中统一的管理方式与现代化的技术手段。数字经济时代，大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿科技为机关事务集中统一的管理方式提供了技术支持。在科学合理应用前沿科技的基础上，一方面，依赖数字政府，机关事务管理部门通过集中党政机关及其内设机构所辖的全部机关运行保障资源，有效掌握机关运行保障资源的总量与使用情况，避免资源的闲置与浪费；另一方面，机关事务管理部门通过有计划的、科学

合理的资源分配，使机关运行保障资源有效对接业务部门，提升资源使用效率。

（二）推进合作治理的功能。在既定的资源禀赋条件下，机关事务管理部门所拥有的机关运行保障服务的供给能力有其极限，而社会对于国家治理体系与治理能力现代化的需求不断增强。当有限的供给能力难以满足日益上升的治理需求时，就对如何有效地开发机关事务管理部门供给能力提出了挑战。在数字化浪潮下，合作共赢已成为企业管理和政府管理的发展目标。因此，笔者认为，合作治理应当成为当前开发机关运行保障供给能力的重要途径，有效地开发机关事务管理部门供给能力，是推进合作治理成为国家治理背景下机关事务管理的发力点。

在社会主义市场经济条件下，机关事务管理已经从以往的“生产者”与“服务者”逐渐地转型为“管理者”和“开发者”，管理与开发成为机关事务工作现代化的代名词。与此同时，我国与机关事务管理相关的服务业蓬勃发展，已具有相应的能力和水平直接扮演机关事务工作的“生产者”与“服务者”。在机关事务管理

合作治理思维指导下,应研究开放机关运行保障市场,对其开放空间及准入条件进行合理规划,在非涉密及垄断机关运行保障服务领域,积极推动政府、企业与社会组织的三方合作治理,通过与不同主体间合作治理的方式有效地开发机关运行保障能力,提高机关事务管理部门的资源配置能力,进而满足日益上升的机关运行保障需求。

(三)提供专业保障的功能。在推进国家治理体系与治理能力现代化的过程中,党政机关的精力主要集中于政务工作之上,而其具有共性的机关事务工作若牵扯太多精力,则很难提升工作效率。共性的工作应统一交由专业化机关事务管理部门统筹管理,这也要求机关事务管理从机关事务专业化的角度出发,为党政机关提供现代化的运行保障服务。将国家治理背景下的机关事务管理功能定位于提供专业保障,一方面有利于提升党政机关处理政务的绩效水平,减少党政机关及其内设机构在非政务工作上的时间与精力耗散,而专注于处理国家治理过程中所面临的关键矛盾问题;另一方面事务工作的统筹专业化管理有利于推进机关事务管理的现代化进程,专业化管理厘清了机关事务管理部门纵向垂直指导关系与横向职责边界,有效增强机关事务管理的独立性,推进了机关事务管理理论与实践的有机融合,提升了机关事务工作的专业化水平。

### 推进机关事务管理现代化的相关建议

(一)完善机关运行,保障法治体系建设。现阶段机关事务管理的法治体系初具规模但是完备性还不高,法律基础略显薄弱,依法治理的能力有待提高。截至2021年9月,支撑机关事务管理活动的主要制度依据是《机关事务管理条例》《党政机关用房管理办法》《党政机关公务用车管理办法》等,还存在立法程度不高、覆盖面过广、文件制定与相关参与机构过多等问题,导致机关事务管理相关主体存在职责交叉、大量文件和法规所产生制度内耗,在一定程度上妨碍了机关事务工作的统筹管理,限制了机关事务管理现代化的步伐。

站在推进国家治理体系与治理能力现代化的高度,应当将机关事务管理领域的相关法治建设纳入国家法治化轨道,以此优化党和国家机构运行保障的法治化建设。首先,对现有机关事务管理领域的相关文件进行清理、规范和整合,解决制度内耗的问题,并在此基础上考虑制订《机关运行保障法》;其次,将党政机构所涉及到的机关事务管理的相关职能优化重组,归口机关事务管理部门统筹,并赋予机关事务管理部门负责机关运行保障相关制度建设的职能,从根本上解决政出多门、职责不清等问题,为机关运行保障法治体系建设奠定坚实的职能基础。

(二)优化机关运行,保障组织体系建设。受传统后勤管理理念的影响,机关事务管理机构设置往往不完备,从中央到地方的机关事务管理组织体系建设相对于国家治理的现代化进程略显滞后。在组织体系建设方面,从

上至下的机关事务管理组织体系还有待完善,给予地方组织体系建设的空间不大。目前,中央层级事务管理职能逐步理顺,省级基本都设立了机关事务管理局,但组织机构管理内容存在很大的差异,这种差异加大了机关事务垂直指导的难度。

机关事务管理现代化应结合新时代国家治理的客观需要,着眼于党和国家改革的整体进程。在从中央到地方的指导和隶属关系明确界定的基础上,梳理各级机关事务管理业务,并依据《机关事务管理条例》从经费管理、资产管理、服务管理的职能建设入手,着力优化办公用房、机关用地、公务用车、后勤服务、公务接待、干部职工服务、政府采购等组织机构,建立协同、高效的机关事务管理组织体系,为党政机关正常运转提供必要的服务保障。

(三)强化机关运行,保障理论体系建设。目前,我国在机关事务管理领域尚未形成相对完备的理论体系,应着力加强理论研究,为正处于深化改革与高质量发展阶段的机关事务管理提供坚强的理论指导。应积极构建“机关事务管理局+专业机构+专家队伍”的工作格局;同时,借助机关事务研究的智力平台,在推进机关事务管理职能化、标准化、规范化、信息化等研究的基础上,有机结合我国经济发展的现实情况,让研究落地生根,发挥作用,切实发挥理论对于实践的指导作用,为保障机关运行、服务高质量发展奠定坚实的理论基础。■

(作者单位:财政部机关服务局)

责任编辑 廖朝明