

十八大以来我国省级机关事务管理体制改革的 发展及其思考^{*}

王浦劬 梁宇 李天龙

[摘要] 体制建设是加强国家治理体系现代化的重要方面,亦是提高国家治理水平的有效途径。实践表明,体制优化是我国机关事务治理现代化的关键,省级机关事务管理体制建设,则是机关事务管理体制优化的重要基础。党的十八大以来,我国省级机关事务工作在机构设置、职能配置和组织定位等方面深化体制改革,取得了诸多宝贵经验,逐步形成了四种典型模式。与此同时,在改革中也遇到了一些难题。为了进一步深化改革,必须在党的领导下进行顶层设计,以提升新时代机关事务管理的治理水平。

[关键词] 省级机关事务管理;体制改革;典型模式;发展对策

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 03-0008-07

新中国成立以来,在中国共产党的领导下,我国已经建立了一套覆盖各级党政机构的机关事务管理体系。其中,日臻完善的省级机关事务主管部门,对于我国机关事务工作的统一、系统、有效运行,具有承上启下的枢纽性地位。至今,我国大陆地区已有30个省级行政区划(含新疆生产建设兵团)成立了政府机关事务主管部门。十八大以来,在党中央、国务院的统一部署及《机关事务管理条例》(以下简称《条例》)的指导下,各省在推进机关事务管理现代化过程中,形成了丰富的经验,也面临着诸多困境,这为我国机关事务工作的全面深化改革提供了鲜活的“案例库”和“参考系”。

我国省级机关事务机构推进治理现代化的实践经验表明,治理现代化的“关键在体制创新”。^[1]事实上,只有以体制机制为抓手,不断深化改革创新,才能推进省级机关事务管理现代化。为总结我国省级机关事务管理体制机制改革创新的经验,针对性地解决改革面临的问题,在新时代进一步推进省级机关事务管理现代化,北京大学国家治理研究院组织课题组于2017年6月至12月,对我国省级机关事务管理体制的现状,进行了典型性调查研究,形成分析如下:

一、省级机关事务管理体制基本要素分析

制度的自我完善和发展是国家治理的核心问题,其中的关键环节是体制机制的合理设置和灵活调适。机关事务管理的体制,本质上是在管理总体格局中,政府部门之间、各级政府之间如何定位各方主次关系,如何进行权力配置,如何划分各方职责。所谓体制,实际上是以规则的形式体现机关事务管理中不同主体的组织结构和方式。因此,机关事务管理体制从主体关系的角度,以组织结构为表征形式,承担机关事务管理相关主体的互动和运行。机关事务管理体制的整合能力,往往直接决定其行为能力和管理效能。

在此,笔者把机关事务管理体制划分为组织定位、机构设置和职能配置三个方面。从系统科学的角度来看,“组织定位”即用以表征该机关事务主管部门在政府整体结构中的角色与边界,主要包括该部门的行政级别、与同级政府部门之间的关系、与上下级业务部门的关系等。机构设置主要包括内部分工、直属单位和人事安排等,能够较好地体现机关事务主管的基本履职能力。而职能配置则是该部门承担的行政管理职能,又可以细分为核心职能、边缘职能等。

在机关事务管理工作中,体制问题是机关事务部

* 基金项目:国家万人计划研究项目“当代中国治理模式研究”;委托课题“政府治理现代化视角下的机关事务工作研究”

作者:王浦劬,北京大学国家治理研究院院长,教育部“长江学者”特聘教授,北京大学政府管理学院教授;梁宇、李天龙,北京大学政府管理学院博士生,北京 100871

门及其从业人员的立身之本。我国机关事务工作一般蜕变为机关后勤,被许多人视为政府工作的“配角”,其机构设置和组织定位往往不太健全,职能配置只限于提供服务。但是,作为我国政府治理运行的基本保障和政府治理现代化的重要组成部分,只有加快建构现代化的机关事务管理体制,优化其治理结构,才能快速提升其工作水平和服务、管理和保障质量,有效有力地促进我国政府治理现代化,切实进一步牢固建立和有效运行服务型政府。

(一) 组织定位

就我国省级机关事务管理体制而言,其机关事务管理工作的组织定位,主要包括机关事务主管部门的机构级别、领导体制、与本级各部门的关系、与下级同类业务部门的关系等。

1. 机构级别与领导体制

从所调查的情况看,省级机关事务主管部门的级别定位都比较高,但在机构属性方面存在一定差异。省级管理局的级别均为厅级。在部门属性上,调查组调查的 28 个省级管理局中,七成左右是省级人民政府的工作部门,三成为省级人民政府的直属事业单位。如果将机关事务管理局的级别和人事编制下调,那么其履职效能将被削弱,如被调整为事业单位性质,则直接丧失其行政管理权。

在领导体制方面,省级机关事务主管部门一般接受本级党委和政府的直接领导、国家机关事务管理局的业务指导。一般由本级省委常委或政府常务副职分管,有些管理局局长还兼任省政府副秘书长。根据调查访谈的从业人员反映,分管领导的职务、级别、学识、人际关系和管理经验,不仅会影响机关事务主管部门的履职效能,甚至会影响到机构设置、职能配置和级别设定。

2. 与同级政府各部门的关系

机关事务主管部门与同级政府各部门之间的关系错综复杂。省级管理局既要主管本级机关的机关事务工作,对各部门机关事务工作实施行政管理权,也要协调办公厅、编办、财政等其他部门,许多事务的落实必须依靠这些机构和部门的协调配合。

但是,目前一些地方省级管理局“主管本级”的作用尚未得到充分发挥。就省级管理局对各部门机关运行经费的预算编制、归集划拨和开展监督检查考核来看,北京、天津两地全面贯彻落实条例赋予的“主管”职权,强化机关事务主管部门对本级政府各部门的“主管”效能的状况良好,而大约一半的省级管理局实际上还没有全面落实这些职责。

同时,省级管理局与其他部门之间还存在职能交叉问题,这种现象,使得省级管理局权责呈现碎片化状况,比如,政府不同部门之间的相关法规、政策存在对接困难。再如,机关事务所涉各部门之间缺乏主动配合积极性,部门和机构协调合作体制机制建立健全相

当困难,而在权责分工方面重视分工,缺乏合作协同,缺乏“整体政府”^[2]意识。诸如此类状况,严重影响机关事务管理效能,亟待改变。

3. 与下级机关事务主管部门之间的关系

省级机关事务主管部门对下级机关事务工作的业务指导机制比较多元,但总体上缺乏有效约束手段。经验座谈会、定期培训、组织机关事务研究、创办内部报刊、信息反馈以及业务竞赛等,是机关事务管理较为普遍的交流和指导方式。然而,能够对下级机关事务开展工作考核的省级管理局,不足 30%;能够经常对下级开展调研和走访的省级管理局,不足 50%。不少省级管理局从业人员期盼上级领导调研走访、尤其是开展工作考核。

(二) 机构设置

机构设置可以理解为一个组织人、财、物的安排状况,以及组织内部权责分配状况等,它是组织体制的直接表现。总体上来看,绝大多数省级机关事务主管部门的机构设置能够履行相应的职能配置。

1. 内设机构

目前,省级管理局的内设处室主要有三种类型:第一类是业务性处室,包括财务管理处、资产管理处、服务管理处等;第二类是日常行政处室,包括办公室、人事处、审计处等;第三类是党群组织,包括机关党委、团委和工会等。内设处室的数量一般都在 10 个左右,业务性处室的占比一般在 60% 以上。此外,为了贯彻落实“全面依法治国”战略,约 50% 的省级管理局增设了政策法规处,以提升机关履职的法治水平。从所调查的省份来看,省级管理局内设机构工作人员数平均 100 人左右,公务员、参照公务员法管理工作人员数量平均 75 人左右,每个处室的工作人员大体 10 个以内。人事编制数量偏少,在一定程度上束缚了其履职能力。

2. 直属单位

直属企事业单位仍然是各省级管理局开展服务管理、生产和提供的重要组织形式和依托。不过,部分省级管理局直属单位数量过多,“政事分离、管办分离”改革有待深化。所调查的省级管理局的直属单位,平均 10 个左右,有的省份甚至超过 20 个。这些直属单位大体可分两种状态,一类单位受管理局委托代行部分职能,例如公积金管理中心、办公用房管理中心等,数量占比约 40%;另一类单位承担机关服务的生产和提供职能,包括宾馆、文印中心、开发公司、幼儿园等,数量占比约 50%。这些直属单位一般以公益类事业单位为主、企业为辅。公益类事业单位的经费来源,目前正在逐步由全额拨款转向差额拨款,企业的经费管理以自收自支为主,其中也有部分企业存在经营亏损状况。

(三) 职能配置

改革开放以来,机关事务的核心工作由单一的生产服务,转变为管理、保障、服务并举的行政管理活动,形成了经费管理、资产管理和服务管理三大骨干性职

能。省级管理局已广泛开展主管本级机关事务工作、指导下级有关机关事务工作。

1. 经费管理

在机关运行经费预算管理与专项经费管理方面,除了新疆生产建设兵团,绝大多数省级管理局只能对部分机关运行经费实施管理。在住房资金的管理方面,只有不到50%的省级管理局能够统一管理本级机关办公用房建设和维修预算和经费;30%左右的省级管理局能够统一有效管理购房补贴、公有住房出售收入和住房公积金等。

2. 资产管理

能够对办公用房、公务用车、机关用地、通用资产和其他资产等各类机关资产实施管理的省级管理局约占调查数的50%,其中管理办公用房和公务用车的可达80%-90%。关于资产管理的权限,拥有对资产进行清查登记、调剂使用产权界定、修缮维护等职能的较多,而对资产进行设计规划、管理公务用车购置经费等职能相对较少。

3. 服务管理

服务管理是所有省级管理局三项核心职能中履行得最好的。所调查的省级管理局基本都可以对集中办公区内机关实施服务管理,不过,只有不到30%省级管理局的服务管理范围能够覆盖整个省级机关。另外,相当多的机关事务从业人员把公务接待视作向上争取领导重视、获取同级部门尊重的重要砝码,但是,能够承担公务接待的省级管理局占比只有20%。

二、省级机关事务管理典型模式

从机关事务主管部门的机构设置、职能配置与组织定位三个要素出发,调查组对于我国各省级机关事务管理工作现状进行统计性描述,把32个省级机关事务主管部门加以分类,运用比较分析方法,发现省级机关事务管理工作可以概括为“浙江模式”、“鲁皖模式”、“鄂冀模式”和其它模式。

(一) 浙江模式

“浙江模式”是指以浙江、辽宁两地为代表的机关事务管理体制。我国东中部发达地区普遍采用这一模式,类似的省市还包括上海、江苏、吉林等。

“浙江模式”的主要特征是,省级管理局对本级党政机关的“集中办公区”拥有很强的管理、服务和保障能力,在相关业务方面发挥着重要指导作用。对于政府而言,集中办公可以规避机关事务管理机构的重复设置,减少人力、物力、财力的冗杂浪费,还能有效地监测政府机关的“三公经费”状况,统一高效配置办公资源,均衡提升工作人员的工作生活待遇。

采取“浙江模式”的省级管理局一般都是省级政府的组成部门,与其他部门一样有平等的行政管理权,而且这些机关多为省(区、市)党委常委或政府常务副职领导,职责的履行不易受垂直化行政体制禁锢。一般具有对下级的工作考核权,而且运行状况良好。相

对而言,“浙江模式”在经费管理、资产管理等方面的履职能力较强,其中有些省份还承担了政府采购、公务接待职能。

(二) 鲁皖模式

“鲁皖模式”是指以山东、安徽两地为代表的机关事务管理体制,重庆、四川、新疆生产建设兵团等也都采取此模式。

“鲁皖模式”的主要特征是省级管理局在管理范围上相对“集中统一”。采取这一模式的省局基本能够落实资产管理、服务管理和经费管理等核心职能,部分省份在经费管理、资产管理等职能上仍存在差异。实行党、政、军、企合一体制的新疆生产建设兵团,其管理局的各项管理职能都相当健全。

该模式的另一个特点是,省级管理局对下级有关机关事务工作的指导力度、对本级各部门的机关事务工作的管理力度都较为显著。此外,采取“鲁皖模式”的省级机关事务主管部门一般是省级政府的组成单位,容易得到省级领导的重视和本级其他部门的尊重。也有一些省(区、市)管理局承担政府采购、公务接待等重要职能。

(三) 鄂冀模式

目前有湖北、河北、广西等8个省级管理局的机构性质为事业单位;在这8个省局中,湖北、河北的核心职能履行能力较强,对辖区内的机关事务管理工作拥有较大的指导、协调和联系能力。

相比前两种模式,“鄂冀模式”在经费管理和资产管理方面履职能力较弱,服务管理职能则十分突出。湖北、河北和广西等省份机关事务工作的相对成熟,也表明了两点:一方面,机构性质不是影响机关服务保障质量的决定性因素;另一方面,事业单位类管理局容易缺乏改革的“内动力”^[3],难以作为一个独立的行政管理主体,对本级机关事务工作实施管理,对下级有关机关事务工作实施指导。

(四) 其它模式

北京、西藏两地的机关事务管理体制与绝大多数省份不同。研究京藏两地的运行模式,有利于辩证地思考体制机制问题与职能权责行使效能之间的关系。

北京市政府在办公厅内成立机关事务管理委员会。管委会由市政府办公厅有关处室构成,包括行政办公室、财务处、基建房管处、行政服务处、生活处、车管处等8个处室。相比之下,北京的管委会模式特点较为明显,在经费管理、服务管理等方面履职效力很强,但是对下级机关事务工作的业务指导力度不强。

西藏自治区暂未设立省级机关事务主管部门,政府各部门设有自己的后勤保障部门。政府集中采购由自治区政府财政厅负责。机关经费方面,由自治区政府各部门实施预算,经费由财政厅统一管理。资产管理方面,公车由财政厅负责登记核销,由政府各部门后勤保障部门负责使用管理;统建周转房由住房城

乡建设厅管理,自有周转房由政府各部门在住建厅备案后自行管理。总的来讲,西藏自治区机关事务管理体制可归纳为归口管理、自给自足。

三、省级机关事务管理体制现代化的经验与路径

根据省级机关事务管理基本要素和典型模式分析,调查组认为,改革开放以来,尤其是党的十八大以来,《条例》以“法律赋权”^[4]的方式,在宏观层面上规定了机关事务主管部门的组织定位、核心职能和权力行使机制等内容。一方面,这是国务院从中央政府的层面对全国机关事务管理体制现代化经验的总结与推广,另一方面,这为各级机关事务管理体制的均衡发展、协同优化创造了法理基础和法制依据。在具体实践过程中,各省级管理局在体制改革内容和改革路径等方面,形成了许多经验和共识。

(一)省级机关事务管理体制现代化的改革经验

1. 组织定位:重视上下级的联系沟通

省级机关事务主管部门更加重视构建有效的上下级沟通、指导与联系机制。省级管理局尤为重视借助法律法规,为健全体制机制提供依据。按照《条例》的部署,省级机关事务主管部门“指导下级”的能力已逐步增强,对本级党委、人大、政协等系统联系机制的探索也取得一定的实践经验。组织研究会、座谈会、调研走访、业务竞赛等方式,让省级管理局在信息共享、资源调剂、业务指导等方面,与上下级之间形成了更加高效、便捷和紧密的工作联系。

2. 机构设置:重视提升省级管理局在行政体制中的地位

党的十八大后,随着政府购买服务的逐步推广,“管理”成为机关事务工作的重点和中心。国内外政府管理体制现代化的经验表明,机关事务管理是行政管理职能的重要组成部分。各省的探索经验表明,体制设计直接决定机关事务管理职能的行使。调研显示,在行使服务和保障职能时,省级机关事务主管部门的机构性质与其提供的机关服务保障质量之间不存在相关性;在行使管理职能时,作为省级政府组成部门的管理局(俗称“一级局”)在向本级其他部门、向下级机关事务部门行使管理权时,其执行力比直属于省级政府组成部门的管理局(俗称“二级局”)要强。定位为事业单位的管理局,大多数还属于服务机构,难以作为一个独立的行政管理主体。另外,省级管理局的分管领导、主要领导的级别也与其行政管理权限存在高度相关性。

3. 管理模式:重视探索机关事务集中统一管理体制^①

集中办公区模式是推进机关事务统一管理的有效路径。在上述四种典型模式中,“浙江模式”依托集中办公区规范管理入驻部门的机关运行经费、专项经费、机关资产和后勤服务等,不仅能够整体上减少各部门机关事务管理机构的编制,压缩行政成本,消弭寻租空

间,还能保证各部门及其公务人员的工作和生活待遇均衡化。集中办公区模式是一种通过功能的落实反向优化机关事务管理体制创新、职能配置和管理效能的现代化路径。此外,这种管理体制也与党的十九大报告中“在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公”^[5]的改革目标不谋而合。

4. 职能配置与行使:重视管理、保障和服务的工作创新

各省级管理局始终把“保障党政机关高效运转”^[6]当作工作宗旨和立身之本。当前,各省级管理局基本都能有效地履行服务管理职能,忠诚奉公、廉洁节俭、潜心工作、谨慎创新等组织文化初步形成。各省级管理局积极创新服务的生产、供给和监管模式,以保证机关服务保障的质量持续上升。此外,他们也注意到服务管理中的改革“禁区”,例如一些涉密机关^[7]、行政执法机关等的服务工作,谨慎采用购买服务的形式。

(二)省级机关事务管理体制现代化的改革策略

1. 改革动力充足:运行阻滞倒逼体制变革

从根本上来讲,机关事务管理体制的现代化“以经济体制改革为前提和牵引”^[8],核心问题仍然是处理好政府、市场、社会组织和公众的关系。“机关事务工作是一个与时俱进的发展过程,是一个从计划经济时期以‘服务’为重点到市场经济时期以‘管理’为重点的转移过程。”^[9]各部门及其工作人员日益提高的服务要求,同各省级机关事务管理体制不平衡的矛盾,是推动机关事务工作前进的根本动力。

在上述矛盾和动力推动下,机关事务工作管理体制内部呈现出两种相互作用的作用力。一种是弘扬性的,即省级机关事务管理现代化的指标不仅要高效安全、精简节约,而且要精准灵活,要让党政机关和每位工作人员都得到相应的服务。另一种是约束性的:面对“三公”经费、“围墙经济”、采购腐败、机关资产流失等违法违规现象,不再只是从财政和监督等传统角度开展治理,转而重视从公车、公务接待、楼堂馆所等机关事务相关的具体事项上规范管理。

2. 改革环境优化:顶层设计与地方需求相吻合

党的十八大以来,党中央国务院治国理政的顶层设计与省级机关事务管理体制改革的改革需求呈现高度的吻合性,使得改革获得良好的环境。

中央统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,在思想观念、政治立场、改革策略和制度建设等层面给予了省级机关事务管理体制建构以战略定位、定向和支撑,为2012年6月颁布的《条例》的实施开辟了广阔的前景,减少了诸多阻力。同时,十八大以来,党中央国务院的行政体制改革顶层设计,使得省级机关事务主管部门职能配置更加充实、机构

^①集中统一管理,即统一规划、统一权属、统一配置、统一处置。可参见《党政机关办公用房管理办法》(2017年12月)。

设置更加规范、组织关系更加科学,使其有机会承担更多的行政职能,不再只是“后勤部长”。而中央“八项规定”精神和国务院“约法三章”精神在各省的贯彻落实,使得绝大多数地方将公务用车管理职能纳入机关事务,有些省级管理局还承担了公务接待管理工作。

四、省级机关事务管理体制建构亟待解决的问题

调查组的深入调查显示,在政府治理现代化的总体背景和战略下,我国省级机关事务管理体制变革过程中,仍然存在不少亟待进一步探讨和解决的问题。

(一)机关事务管理现代化的内外力量无法有效对接

各级党委、政府及其机关事务主管部门都认识到了当前的机关事务管理体制存在问题,但是,不同地方在改革的目标、步骤和手段等方面尚未准确对接。在党委和政府之间,有关“三公”经费、机关资产等机关事务的党纪党规与国家法律法规、行政法规之间的衔接性有待提升;各省级党委对待机关事务统一管理、集中管理的态度不尽相同。涉及机关事务管理的各“条口”之间未建立有效的协作机制,机关事务主管部门与财政、国土、住建等部门之间的法规、政策和执法之间的衔接性、系统性和协调性程度不足。

另外,在机关事务主管部门内部,也存在着部分掣肘现象。例如“管办分离”过程中各类事业单位改革的分类推进,存在利益问题、管理问题的阻碍:一方面是大量的事业编和工勤人员、离退休人员的利益保障问题,另一方面是分类改革过程中所涉国有资产的管理问题,以及改制后的企业的管理问题等。

(二)《机关事务管理条例》的执行效果亟待深化

从实践效果上看,《条例》的施行,为我国机关事务治理现代化提供了重要规范并且取得了实效,尤其有力地推进了省级及其以下各级机关事务管理体制机制的法治化、规范化和程序化进程。不过,在《条例》的贯彻过程中,也显示出执法过程和文本自身存在可以进一步改进的空间。^[10]

《条例》的执行过程中对地方政府的约束力相对较弱。所调查的省在贯彻《条例》的过程中,存在着某种“选择性执行”现象,导致各省级管理局在经费管理、资产管理和服务管理这三种核心职能层面发展并不均衡。《条例》的相关执法检查和责任追究机制,其规范性和强制性也有待加强;不少机关事务从业人员也热切企盼上级的检查监督,以提升领导的重视程度。

《条例》文本也存在某些可以进一步完善之处。如,《条例》大多数条款针对的是具体事务的规范管理,尚未明确该项事权的归属;再如,《条例》与财政、国土、建设等领域的行政规章、部门规章等之间需要建立有机衔接性等等。

(三)机关事务及其主管部门的主体性地位尚需明确

从体制角度看,省级机关事务管理体制变革和现代化的首要条件,是明确其职能属性和内容,并且在此基础上进行职能定位。

因此,推进我国省级机关事务管理体制现代化,首先要在理论层面对机关事务工作的事权性质进行认定。当前,国务院与诸多省级机关事务主管部门已经逐步加深对机关事务的事权性质的认识和探究,在这其中,有观点将其界定为一门“科学”^[11],有观点将其定位为行政管理的一部分,称为“内部行政行为”^[12],也有观点将机关事务管理界定为“代表一级政府积极履行内部事务管理职责”^[13]等。这些看法各有视角,有待进一步深化达成共识。

随之而来的就是实践层面的问题,机关事务主管部门在政府系统内部的主体性地位还需明确和完善。一方面,省级机关事务主管部门的重要性尚缺乏更高位阶的法律确认。有些省级编办调低机关事务部门的级别。另一方面,机关事务主管部门集中统一管理的履职能力,也会受到省级领导和同级其他部门的质疑。此外,省级机关事务管理部门经常发生组织机构变动,这种情况对于特定管理机构积累行政经验,持续深化改革,无疑是不利的。

(四)改革所涉我国行政体制机制的问题亟待探索

省级机关事务管理体制现代化,需要放在省级党政体制机制的格局中去考量,其改革中所遇的问题,亦是政府其它部门改革中常遇到的问题。

从机关事务体制的总体格局而言,其核心问题仍是进一步明确省级党委对机关事务的领导作用。国家治理现代化的中心议题是加强党在新时代的领导和治理能力,党的领导是我国治理领域和治理格局的鲜明特征。浙江等省区市已经在机关事务治理格局和管理体制中探索落实强化党的领导、“党建为保证”^[14]等方针,并取得了相当经验,值得研究。

省级机关事务从业人员反映最多的就是管理过程中的人、权与法的关系问题。党的十八大以来,在全面依法治国的战略布局下,政府中“以权代法”逐步销声匿迹,人治、权治的现象日益减少。机关事务管理体制所涉问题在于,分管领导个人的情况与机关事务工作改革进程之间的关系过于密切,不利于提升机关事务管理体制机制的持续性、规范化和科学化;各地机关事务法制体系中缺乏强有力的激励机制,在调动下级政府及其工作人员的改革积极性方面尚需加强。

此外,现代科层制政府中的“分工”与“协作”,也是省级机关事务管理体制改革的突出问题。省级机关事务工作在改革过程中,经常遇到一些现象,例如有些事务缺乏相关政府部门的支持与配合;机关事务主管部门份内事务被其他部门抢着管;有些事务政府各部门都不愿意管,只有分给机关事务主管部门负责;等等。这些问题也亟需在今后的改革中予以解决。

五、建构现代化省级机关事务管理体制的具体对策

到本世纪中叶,“实现国家治理体系和治理能力现代化”^[15]将成为衡量社会主义现代化强国综合国力的核心指标。当前,机关事务管理体制现代化,应在组织

定位合理、职能配置科学和机构设置规范的基础上,着眼于建立系统完备、科学规范、运行有效的省级机关事务管理体制,使得体制机制能够适应机关事务发展,让法治成为机关事务治理活动的基本规则。调查显示,相关人员已经充分认识到,机关事务管理体制是我国党政治理体制中的一环,省级机关事务工作的自主探索必须与顶层设计形成互动,必须以党政体制的整体性改革为机关事务治理现代化创造条件,必须以法治思维为机关事务的事权性质确定规范,用法律权威为机关事务特定领域的改革创造条件。

(一) 着眼于党的改革意志和中央政府的顶层设计

具体而言,面向新时代的机关事务管理体制现代化事业,要遵循党的战略意志和顶层设计。按照中央“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局要求,全面深化改革,从体制层面转变机关事务主管部门的职能定位。各省级管理局在自主探索过程中,已经感受到管理集中化、统一化的益处,取得了积极成效。然而,必须认识到,我国经济社会关系是利益深度交合的共同体,党政体制是条块交错的综合体,任何一项改革都要坚持党的领导与中央政府权威的大局。正如习近平总书记所说:“地方抓改革、推改革,一方面要落实好党中央部署的改革任务,一方面要搞好探索创新。要在坚持全国一盘棋的前提下,确定好改革重点、路径、次序、方法。”^[16] 在实践层面上,省级机关事务治理改革要确立党的核心位置,要运用涉及机关事务的党内法规为改革破冰,要凭依中央的权威,用宪法和法律指导、规范和保护改革。

(二) 着眼于以法治建设推动和保障管理体制的深化变革

面向新时代的机关事务管理体制现代化事业,要以法治的精神深化体制变革,维护管理体制的改革和运行。《条例》运用法规的方式,为省级机关事务主管部门赋权、赋责、赋力。不过,由于《条例》法律位阶、条款内容、法规体系和执法监督等层面有待提升和完善,因此,省级机关事务管理体制深化改革有待进一步加强法治力度。下一阶段,统筹规划党规和国法,提升相关法律法规位阶、健全法律法规体系、修改法律法规内容、加强执法监督,无疑是省级机关事务体制改革和优化的重要路径。

(三) 着眼于论证机关事务管理为国家事务

面向新时代的机关事务管理体制现代化事业,省级机关事务管理需要确认其为国家治理的事务。目前,若干省级机关事务主管部门所遇的工作困境,归根结底,就是机关事务的重要性和必要性,尚未得到足够的重视。就其本质而言,我国的政府是人民政府,政府公务人员是人民公仆,因此,省级机关事务工作的服务对象理所当然是人民,机关事务的本质属性是国家事务和人民事务,这不仅是党中央提出“八项规定”精神、国务院倡导“约法三章”的出发点,也是人民群众关注

政府支出、反对腐败浪费的出发点。因此,在观念上,需要广泛破除机关事务是各级机关内部事务、内部行政行为的传统思想,在实践层面,需要在党的领导下,以立法确认省级机关事务管理工作的国家属性。

(四) 着眼于紧跟国家治理现代化的新时代战略

面向新时代的机关事务管理体制现代化事业,需要抓紧建立健全全国机关事务管理体制,着眼于本世纪中叶实现国家治理现代化的宏伟战略,实现全国机关事务治理体系和治理能力的现代化。当前的目标是,把十八大后各地方已取得改革成效的公务用车、办公用房、公共机构节能、政府采购等事务管理体制予以整合,规范管理局的机构设置,推动其优化组织定位和职能配置,并由省级向地市级、县区级推进。长期目标是着眼于机关事务治理体系和治理能力的现代化,着眼于治理主体的培育、制度体系的完善和治理结构的建构,着眼于创新机关事务主管部门的宏观管理能力和实施方式,逐步融入并紧跟政府治理现代化的潮流。^[17]

【参考文献】

- [1] 习近平. 在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时的讲话[N]. 人民日报, 2014-3-6 (1).
- [2] Tom Christensen 等. 后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府[J]. 张丽娜等译. 中国行政管理, 2006 (9).
- [3] 吴志华. 行政体制改革与内动力[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2006 (3).
- [4] 张紧跟. 从行政赋权到法律赋权: 参与式治理创新及其调适[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2016 (6).
- [5] [15] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28 (1).
- [6] 张高丽. 再接再厉 积极进取 推动机关事务工作改革发展再上新台阶[N]. 人民日报, 2017-1-6 (1).
- [7] 谭家玲. 明确导向强化意识 扎实推进机关事务工作科学发展[J]. 中国机关后勤, 2016 (4).
- [8] 王满幼. 论新时期深化行政体制改革的基本特点[J]. 中国行政管理, 2014 (2).
- [9] 王德. 科学把握当前机关事务工作的定位与职能[J]. 中国行政管理, 2015 (1).
- [10] 霍岩. 积极构建法规制度体系 加快机关事务工作法治化进程[J]. 中国机关后勤, 2017 (1).
- [11] 黄楚平. 转变服务理念 创新服务机制 扎实推进管理服务治理体系和治理能力现代化[J]. 中国机关后勤, 2017 (6).
- [12] 王德. 大力推进机关事务治理体系和治理能力现代化[J]. 中国行政管理, 2017 (3).

- [13] 王京哲. 试论新形势下机关事务工作的职能定位[J]. 中国机关后勤, 2016(2).
- [14] 袁家军. 深入贯彻落实党的十八届四中全会精神 努力建设现代法治后勤[J]. 中国机关后勤, 2014(12).
- [16] 习近平. 落实创新协调绿色开放共享发展理念 确保如期实现全面建成小康社会目标[N]. 人民日报, 2016-1-7(1).
- (责任编辑 熊 洋)

Thinking of the Reform and Development of the Administrative System of Provincial Government Office in China since the 18th CPC National Congress

Wang Puqu Liang Yu Li Tianlong

- [Abstract] According to several present practical experiences, an efficient and resilient system of governance is an effective implementation to boost capabilities of governance, and also a key to the modernization of government offices administration. Successfully constructing the system of provincial government offices administration could lay a solid foundation for the modernization of the whole system of China. Provincial government offices administration has enhanced the system reform since the 18th CPC National Congress, also, gained numerous valuable experiences and came up with four typical models in terms of institutional arrangement, functional allocation and organizational orientation. However, there are actually plenty of difficulties during the process of the system reform. Therefore, it is necessary to carry out the top-level design with the lead of the CPC, to upgrade the level of government offices in the New Era.
- [Keywords] provincial government offices administration, administrative system, typical models, ways of reform
- [Authors] Wang Puqu is Professor at School of Government and Dean at Institute of State Governance Studies, Peking University; Liang Yu and Li Tianlong are PhD Candidates at School of Government, Peking University. Beijing 100871

“纪念改革开放 40 周年 推进机关事务工作高质量发展” 学术研讨会征文启事

党的十九大和中央经济工作会议指出,新时代我国经济发展的基本特征就是由高速增长阶段转向高质量发展阶段。机关事务工作作为党和政府工作的重要方面,同样应以高质量发展作为根本遵循,深刻认识领会机关事务高质量发展的内涵、意义、实现路径和方法举措,聚焦聚力高质量发展,促进机关行政效能的提高、政府施政水平的提升。

为深入开展机关事务工作高质量发展理论创新研究,国家机关事务管理局、中国行政管理学会将于 2018 年 11 月举办“纪念改革开放 40 周年 推进机关事务工作高质量发展”学术研讨会。届时将邀请国家机关事务管理局、部分省(区、市)机关事务管理局、中国社会科学院、国家行政学院、中国行政管理学会、中国行政管理杂志社等单位的专家学者莅临指导,诚邀有关机关事务管理、公共管理、行政法、政府绩效评价等领域的专家学者、实务工作者参会。为了确保本次研讨会的学术质量,特开展征文活动,现将有关事宜通知如下:

一、征文议题

本次会议研讨内容包括但不限于以下议题:1. 改革

开放 40 年来机关事务改革成就、经验及启示;2. 国家治理体系和治理能力现代化下的机关事务发展;3. 机关事务工作高质量发展内涵、意义、模式、机制及路径;4. 机关事务集中统一管理体制;5. 机关事务基础理论;6. 国外机关事务管理模式、特点、沿革及发展趋势。

二、征文要求

论文应符合学术论文的规范要求,字数不少于 6000 字;提交截止日期为 2018 年 9 月 30 日;提交论文评审通过后,大会将邀请论文第一作者参会。会议具体时间地点另行通知。

三、联系方式及投稿邮箱

国家机关事务管理局政策法规司: 荣颖, 010-83083231, yjzdc@ggj.gov.cn

中国行政管理学会: 刘杰, 010-83083321, cpaj30@163.com

来稿请注明“机关事务研讨会征文”。