

面向现代化的政府运行保障体系建构

卢 亮

[摘要] 新时代政府运行保障体系需要转变传统机关事务发挥作用的路径依赖，建立系统高效的运行保障机制。这是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，对于破解政府内部治理难题，推动党政机关高质量发展具有重要意义。鉴于当前政府运行保障面临的实践困境，基于集中统一、节俭高效的目标，构建政府运行保障体系的分析框架，从坚持节俭高效导向、创新体制机制、加强资源统筹协调、深化开放多元四个维度构建政府运行保障的系统性治理模式，提升政府运行保障的效能性、专业性、协同性和示范性。

[关键词] 政府运行保障；机关事务；治理现代化

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 05-0050-09

政府运行保障作为政府行政的重要组成部分，得到越来越多的关注，相关法规、制度在不断完善。政府运行保障现代化的目的是为国家机关运转提供有力保障，构建节俭高效的政府运行保障体系是现代政府治理的内在要求，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要标志。

一、问题提出

行政管理事务分为政府外部的社会公共行政管理事务和政府内部的行政管理事务。当政府为维持自身组织活动、加强自身建设对行政机关系

统内部实施管理，即为政府运行保障或机关事务。政府运行保障是党政机关部门在运行过程中履行具体职能、开展具体工作的一个功能性范畴，是对机关正常运行所需经费、资产、服务、能源、资源等进行统筹安排、优化配置、管理监督的行政活动，包括管理、保障、服务三个重要方面。机关事务具有区别于公共事务的“内部性”和“特殊性”，既具有机关事务作用于自身、间接服务于社会的特点，又具有为特定对象和特定内容提供服务保障的特点。面向现代化的政府运行保障，需要转变传统机关事务发挥作用的路径依赖，通过多元的保障路径，建立系统高效的运行保障机制，适应国家治理体系和治理能力现代化的新要

[作者简介] 卢亮，国管局北戴河接待服务中心协调办公室副主任，财政学博士。

求。治理体系的现代化集中表现为制度的科学完备,具体到政府运行保障领域,要求由专业性行政管理机构统筹政府运行所需资源,构建起依法治理、管理精细、服务规范、手段先进的体系。治理能力的现代化,需要通过资源的优化配置、集约利用来加强对国家机构内部的规范、协调、服务和保障,更好地提高效率、达成目标。2022年,国务院学位委员会办公室印发《关于推进“政府运行保障管理”专业方向(二级学科)建设的通知》,决定在北京大学、清华大学、中国人民大学等11家高校开展首批学科建设工作,建设单位在公共管理等一级学科下设置“政府运行保障管理”二级学科,开展专业学位或学术学位研究生培养。政府运行保障管理学科的设立是国家治理体系和治理能力现代化建设的现实需要,不仅是促进政府运行保障管理方式和手段现代化的重要环节,也是政府运行保障管理主体根据时代要求进行的自我提升与更新。

已有研究认为,集中统一、简约高效是机关事务管理现代化的目标。具体而言,机关事务管理现代化包括以下四个方面:一是法治化。法治政府是法治中国建设的重点,对法治国家和法治社会建设具有示范带头作用。^[1]法治化建设有助于提高机关事务管理的制度化、规范化水平。2012年施行的《机关事务管理条例》“是我国首部专门规范机关事务的行政法规”,^[2]对机关事务管理的主体和内容进行了规定。同时,机关事务管理还受到《中华人民共和国预算法》《政府采购法》、公务用车、用房、接待等法规的约束。虽然我国机关事务管理法治化水平不断提高,但相关条例、意见、办法位阶较低,适用范围较小,^[3]有待与其他法律更好衔接。二是标准化。标准化是机关事务管理现代化的必然选择,是运行服务保障均等化的重要抓手,是推进机关事务管理的基础支撑,^[4]也是高质量发展的前提。经过《机关事务工作“十三五”规划》《机关事务标准化发展规划(2018-2020年)》

的逐步建设,我国机关事务标准化水平不断提高,但标准化体系尚未健全,标准化措施难以有效落地,^[5]在建设过程中仍需要处理好横向部门间关系和纵向层级差异。^[6]三是数字化。“数字化是推动机关事务高质量发展的关键力量”,也是“实现机关事务治理体系和治理能力现代化的必然选择”。^[7]各个地方都在着力打造“智慧后勤”,加强大数据中心和一体化平台建设,^[8]利用数字技术和信息技术的工具优势,充分调动人、财、物,激发内部的组织优势、资源优势和人才优势,为政府提供低成本、高质量的运行保障。^[9]四是科学化。科学化是机关事务现代化的内在要求,在法治化、标准化、数字化的基础上,通过专业技术应用和专业人才培养,提高机关事务管理科学化水平,通过引入市场机制、会计核算制度和绩效评估体系,提高经费、资产和服务管理水平。

二、当前政府运行保障面临的实践困境

集中统一、节俭高效是我国机关事务管理改革始终坚持的目标,起草中的《机关事务管理法》草案和各地的改革实践都在不断朝着这一目标努力。但从政府治理视角审视我国当前政府运行保障,由于政府管理分部化、碎片化以及公共服务裂解性等诸多因素影响,^[10]政府运行保障法定职能的履行面临诸多困难。各职能机构之间的协同不到位、政府运行保障作用发挥区域差异较大、运行支出绩效评价结果应用不充分等沉疴痼疾,已成为政府运行保障治理现代化的“瓶颈”。

(一) 政府运行保障资源配置效率较低

长期以来,政府运行保障职能部门权责分散割裂,“多龙治水”现象突出,导致“一家一户办后勤”,部门之间相互攀比、需求膨胀。机关与机关之间运行保障工作相互独立、各自为政,大大增加了政府运行内部交易成本,保障执行力

度和成效差异较大,不均衡现象明显。长期以来政府内部管理工作的自由裁量空间较大、服务保障随意性较高,一定程度上造成了运行成本较高、资源浪费、制度标准落实不到位等问题,特别是各个机关之间权力大小不一,掌握资金、项目等的权力部门在资金资源分配中拥有更大的话语权,导致有时出现违背公平原则的现象。同时,横向分部化导致政府运行保障资金、资产、资源的集中度较低,政府运行经费管理主体职责不明确,财力资源调配效力不足,经费使用效益较低;有些地区的机关用地、办公用房、公务用车、后勤服务等保障资源较为分散。根据国家机关事务管理局统计,机关事务管理集中度低的地区人均政府运行成本是集中度高的1.46倍。一些地区的机关事务由分散管理改为集中管理后,运行成本大幅下降。如江西省2015年底对省直机关实行行政集中办公后,2016年政府运行费用(水电、物业、维修、取暖等)同比下降33%。

(二) 政府运行保障标准体系尚需完善

当前,政府运行保障标准化管理仍然存在问题。一是覆盖面不全。党的十八大以来,陆续出台了一批公务用车、办公用房、能源消耗等方面的标准,但在安保、绿化、餐饮服务等诸多方面仍缺乏明确标准,中央和地方一体适用的全国性标准和各级政府制定的地方性标准还未覆盖政府运行保障各领域和各事项。研究发现,由于缺乏统一的核算口径和支出标准,导致同一地区不同部门的同类政府运行支出差异很大。比如,福建省2020年办公区物业费平均值约为111元/平方米,但超过200元/平方米的部门占比33%,低于50元/平方米的部门占比25%,部门之间差别明显。二是结构不均衡。解决常规性问题的标准多、针对前瞻性问题的标准少,工程建设类标准较多、管理及服务类标准较少,标准与标准之间缺乏紧密的内在联系,标准化建设碎片化现象明显,未形成统一、系统的标准体系。

三是评价体系不完备。存在“重制定、轻问责”的现象,由于缺少支出标准监督评价体系和问责机制,很多突破标准、违反标准的行为没有得到及时制止、纠正和问责,使得标准的权威性、严肃性打了折扣。

(三) 政府运行保障支出缺乏效能理念

“兵马未动,粮草先行”。机关事务的轮子转得稳、转得快才能保障政务工作无后顾之忧。政府运行不仅要强调节约,更要重视效能,要从“控制支出”和“追求效率”升级为“成本和绩效”的有机结合,在控制成本的同时,发挥最大保障效能。但在实际工作中,机关往往对支出多少、增减幅度高度关注,而对资金支出之后产生了什么效果没有足够重视,思维仍然停留在建设“节约型机关”的初级阶段,而没有上升到建设“效能型机关”的高级阶段。由于缺乏整体的顶层设计、统一的政策指导、规范的组织实施,目前的政府运行效能建设无论是在理论上还是在实践中都不够成熟。比如政府运行成本绩效考核体系尚未建立,预算分配没有与各部门支出绩效紧密衔接,存在部门之间苦乐不均、运行经费分配不合理等现象。

三、新时代政府运行保障体系建构的基本原则

机关事务管理已不再是传统的“后勤服务”,机关事务工作也已从直接提供服务转向管理、保障、服务三项主要职能。^[1]机关事务管理改革需要处理好横向部门间关系、纵向层级关系和内外关系。面向现代化的政府运行保障体系建构需要坚持效能性、专业性、协同性和示范性。

效能性。提供政府运行保障需要进行投入要素与实际产出之间的考量,进而保证运行成本与效果具有内生对应关系。效能性具体表现在如下方面。一是结果的导向性。主要指政府运行保障

服务更为注重节俭节约,合理利用政府运行资源,以尽可能少的资源消耗获得最大的公共管理和服务保障效益。二是成本的可控性。主要指政府运行保障服务需要进行成本的测量和最低成本的对比,进而实现成本可控,促进管理科学化、规范化和精细化。三是绩效的可测性。主要指政府运行保障工作要不断提升机关内部运行效率,保证其最终运行绩效的可测量性,进而形成保障的绩效标准,不断改善政府运行保障服务质量。

专业性。组织发展的基本逻辑就是当组织规模发展到一定程度时,按照分工要求对组织内部分别设置独立的管理机构。机关事务管理部门从形成时期就作为党政机关运转的服务保障机构扮演着后勤服务供给者的角色。在新时代国家治理语境下,政府运行保障更应该从专业化视角出发,为党政职能机构提供高质量运行保障服务;做好机关内部事务管理,特别是充分发挥机关用地规划、办公用房用车管理监督、国有资产统筹配置、公共机构节能减排等核心职能的专业管理优势;从传统单纯的后勤事务管理角色转向政府运行保障专业化服务供给者角色。从而为承担国家和社会治理任务的党政职能机构腾出更多时间和精力聚焦政务工作,做好外部公共事务管理。^[12]

协同性。机关事务部门作为行政部门间资源和关系的调整主体,是府际关系的重要载体,对于增强行政协调性、调节政府间资源配置具有重要作用。新时代政府运行保障体系应当明确界定四种层面的职权边界,即横向上机关事务部门与政府其他部门的关系职权界限、纵向上省级机关事务部门和下级机关事务部门之间的关系、机关事务部门的内设机构组成和职责、直属单位的性质和发展路径。政府运行保障的整体协同体现在机关事务管理部门与其他政府组成部门间的沟通与协调、与企业及非政府组织间的联系与合作。保持政府运行保障系统上下关系的明确性与一贯

性,确立保障服务与需求相一致、保障功能与职能定位相匹配,才能确保政府机关整体运作效率和效能的提升。

示范性。政府运行保障主体数量大、类型多、分布广,涉及机关、事业单位、公共机构等近200万家,关涉近5000万个工作人员,1亿多家庭人口,涵盖机构广、辐射面大。在一定意义上,政府运行保障工作的发展方向影响着社会风气和价值追求,在国家治理中扮演“风向标”的角色,发挥着示范导向作用。比如,在公共机构节能减排方面,“十三五”时期我国分两批建成了节约型公共机构示范单位3064家,大力推进节能节水、资源综合利用、可再生能源应用、绿色消费等重点任务,推广应用节能新产品、新技术、新机制,为全社会树立了可资借鉴的节能标杆,带动形成了节能减排、厉行节约、建设生态文明的良好氛围。

四、推进集中统一、节俭高效的政府运行保障体系建构

政府运行保障是维护国家治理机构稳定高效的基本保障。全面深化机关事务改革,需要树立现代机关治理理念,构建新型政府运行保障体系。政府运行保障的最终目的是服务于政府部门的核心工作,为政务工作提供全方位支持,进而促进政府部门工作效率的提升。构建集中统一、节俭高效的政府运行保障体系,应当以节俭高效为导向,创新体制机制,加强资源统筹协调,推进开放多元共治,不断提高政府运行保障的效能性、专业性、协同性和示范性。

(一)模式升级:从节约型向效能型转换,提升政府运行保障效能性

节俭高效是政府运行保障追求的首要目标。构建节俭高效的政府运行保障体系,是深入贯彻落实习近平生态文明思想,形成绿色发展方式和生活方式的重要举措,是政府建设生态文明、美

政府管理创新

丽中国的具体行动。实现从“节约型机关”向“效能型机关”的转型升级，需要着力推进绿色机关建设、保障标准体系构建和绩效考核制度设计。

一是健全政府运行绿色保障体系。党政机关应当推进资源全面节约和循环利用，注重机关运转的节约环保，强调机关与自然环境的和谐；健全节约型机关、绿色学校、绿色医院建设和评价标准体系，制定形成全面覆盖、科学规范的节约能源资源制度标准体系；持续组织实施绿色建筑、绿色办公、绿色食堂等绿色行动和节能工程；加强政府运行资源消耗计量和监测管理，积极开展能源审计，制定机关能源资源使用定额标准，健全节约能源资源的长效机制。

二是构建系统完备的政府运行保障标准体系。强化标准的硬约束，避免“虚化”现象，将年度政府运行保障目标任务，细化为单位指标、岗位指标，精确分解到每一单位、岗位，明确每个岗位的标准成本耗费，建立明确的工作效能标准，编制作业指导书。将标准化作为提升政府运行保障质量的“主抓手”，建立政府运行保障服务标准的质量手册、程序文件、作业性文件和工作记录，精准实施程序控制和结果导向，建构统一协调、系统完备、科学合理的政府运行保障标准体系。可以选择典型代表地区，实施政府运行保障标准化试点，总结经验，适时推广。

三是设计精准有效的政府运行保障效能考核制度。建立精准有效的政府运行保障效能评价指标体系，协调设定政府运行资源配置、支出效率、运行效能等指标。比如机关节能方面，应结合能源成本节约率与运行能耗的内在关系设计科学合理的指标体系，实现以最小投入获取最大服务保障效能的目的。按部门层级、业务职能分类设计政府运行保障效能考核制度，将评价结果纳入各级政府绩效考核的内容，建立量化与主观评价相结合、机关内部与外部多元参与、上下级联动的政府运行保障效能考核体系，实现管控政府运行

成本，保障党政机关高质量运转的目标。

（二）机制革新：建立集中统一、法治引领、数字化支撑的治理架构，提升政府运行保障专业性

在新时代国家治理语境下，以创新方式方法推动组织变革、制度变革，建立集中统一、法治引领、数字化支撑的政府运行保障机制，有助于提升保障水平和管理效能，推进政府治理能力和治理体系现代化进程。

一是加强集中统一管理。集中管理侧重政府运行保障中的权力与资源集中，以及专业性与效率性的强化，统一管理侧重政府运行保障领域相关规则、标准和服务方面的合规性与公平性的提升。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》要求，建立健全党对重大工作的领导体制机制，加强党对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导。^[13]政府运行保障工作服务中心保障全局，推进集中统一管理。一方面，符合加强党的全面领导的大趋势、大背景，确保党中央的路线方针政策和决策部署在政府运行保障领域得到贯彻落实，保证党中央政令畅通和工作高效。另一方面，将政府运行供给侧资源集中起来、统筹安排、统一调配，可以避免政出多门、责任不明、推诿扯皮等问题，能够更好地发挥集约优势、形成规模效应，最大程度实现规范有序的善治目标。2018年的党和国家机构改革，退役军人事务部、国家国际发展合作署、国家医疗保障局等新组建部门，不再单独设立后勤服务机构，由国家机关事务管理局按照统一项目、统一标准、经费归口、资源共享的原则，统一提供后勤服务保障。^[14]各级机关事务部门也在推进集中统一管理，31个省区市和新疆生产建设兵团成立了统一的省级机关事务管理部门，在规模集约中体现了政府运行保障工作的整体效能。

二是职能法定，夯实政府运行保障体系的法治基础。在立法层面制定定位较高的专门性法律

制度,作为政府运行保障的法律依据,对有关机构、职能、权限、责任、程序等体制性、框架性、根本性内容进行科学界定,整体规范我国党政机关的政府运行保障工作,改变以往机关事务管理体制改革仅在行政系统内部进行自我调整,相关要求散见于各类规范的局面,解决职能交叉、部门利益、非正式制度对政府运行保障职能的影响。唯有从国家治理全局视角充分考量各职能机构的利益诉求,在国家治理体系中完善政府运行保障法制体系建设,才能真正破除“部门利益”对运行保障体系建设的阻碍。^[15]立法重点是处理好与《中华人民共和国预算法》《公共机构节能条例》等国家法律法规、《党政机关厉行节约反对浪费条例》等党内法规的衔接问题,明晰财务预算管理、经费资产管理以及办公用房、公务用车等事项在政府各部门之间的划分,解决事权边界模糊、缺乏监督制约程序等问题。2020年9月,山西省颁布了全国首部政府运行保障地方性法规《山西省机关运行保障条例》,2021年1月1日起实施,为推进政府运行保障法治化迈出关键一步。

三是数字化赋能。在新信息化时代,信息是国家治理的重要依据,《国家信息化发展战略纲要》提出了提高政府信息化水平的要求,以政府数字化、智能化推进国家治理体系和治理能力现代化。顺应信息化发展大趋势,政府运行保障治理应当充分利用数字化、智能化手段和工具,降低各治理主体之间沟通协调与功能整合的成本。政府运行保障应当加强与高等院校、科研院所的交流合作,深化理论研究,充分利用内外部智力资源,围绕政府运行保障信息化基础理论和应用,争取形成更多高质量研究成果,为信息化建设实践提供理论支撑。加强人才队伍培养,将信息技术、信息安全等作为全系统教育培训的重要内容,切实提高干部职工的信息技术应用能力和安全保密监管能力,着力在各地区、各岗位上培养造就一批精通业务工作、熟悉信息技术、懂安全保密

的复合型人才,为政府运行保障工作的长远发展提供人才储备。

(三)资源统筹:实现行政运行资源最优配置,提升政府运行保障协同性

党政职能机构要正常履行对外管理职能,离不开必要的人力、财力、物力的资源保障。^[16]相对于党政职能机构外部管理的多元性需求,保障党政职能机构正常运行的各项资源通常是稀缺的。因此,合理配置稀缺的资源让党政职能机构有效运转起来,是政府运行保障管理角色定位的逻辑起点。^[17]由机关事务管理部门将保障党政职能机构运行所必须的资源统筹起来,可以及时掌握各项治理资源的存量与使用情况,协调政府运行保障系统横向与纵向的关系,对运行资源进行最优化配置,能够最大化地提升稀缺资源对接“前台”党政职能机构的精准程度,发挥保障能力的最大效能。因此,明确有统有分、有主有次的政府运行保障分工协作关系,建立权责清晰、相互制衡的政府运行保障协同配合机制,是确保政府运行资源有效供给的重要途径,也深度契合了党和国家对治理资源集约节约利用的内在要求。

一是建立政府运行保障计划协同配合机制。保障计划是政府运行保障的一项重要行政手段,作为政府运行保障的重要制度设计,应当成为贯彻新时代政府运行保障的发展定位。保障计划应当包含政府运行经费需求、机关用地规划、办公用房配置维修、公务用车配备更新、通用资产配置、后勤服务购买、节能改造等事项。政府运行保障作为政府整体性治理的重要载体,保障计划作为其前端环节,应当明晰保障相关主体的职责范围,确保计划程序法定,实现计划的协同性与法治性。在制度设计环节,各级机关向同级机关事务管理部门提出政府运行保障计划,列明具体项目、数量、经费等内容;机关事务管理部门会同有关部门依据实物定额、资产配置标准、后勤服务项目和标准等,对计划进行审核批复;各级机关依据

政府管理创新

批复的政府运行保障计划,编制相应经费预算,纳入本机关预算申请,报财政部门审批;财政部门依据各部门上年计划的执行情况、支出绩效,结合部门实际需求批复预算。通过政府运行保障计划,科学合理分配、调动一切的人、财、物资源,最大程度地实现政府运行保障的应有目标。^[18]

二是健全政府运行经费协同管控机制。针对政府运行经费管理分散问题,财政、机关事务管理部门等应当共同研究并明晰政府运行经费口径,在预算中单独归口反映。财政部门负责预算审批和执行监督,机关事务管理部门侧重于政府运行经费的统计分析和支出绩效评价,准确测算各级各类政府运行支出的标准值,以此作为政府运行经费的预算定额标准。人大负责运行经费预算草案事前审议和决算情况审查,审计部门负责运行经费事后审计。应当将各地区、各部门政府运行支出责任与经费预算总额、预算资金的剩余支配权、管理灵活性挂钩,从而形成激励相容机制,提升政府治理水平。

三是建设政府运行保障信息资源共享平台。统筹推进政府采购、资产管理、公共机构节能管理和后勤服务等管理服务平台建设,构建政府运行保障管理系统全国信息资源共享体系,逐步实现跨部门、跨区域、跨系统平台保障,建设“一个库”“一张网”,破除“小而全”的分散保障格局,发挥规模化集约优势,提升政府运行保障效能。构建“一个库”,打通政府运行管理的信息化、大数据治理通道,高度集成各层级政府运行数据,为深度挖掘、利用数据提供资源库。建设“一张网”,运用互联网、云计算、大数据等技术,构建政府运行保障综合治理网络,打造纵向联动各层级机关事务管理部门和政府采购供应商,横向涵盖政府运行、异常数据监测和应急管理新架构,探索无缝覆盖、实时监测、主动解决的全新政府运行保障治理模式,最终实现对政府运行资源精准调配,达到制度政策的“点对点”投送。目前,一些地区已在探索建设政府运行保障综合管理信息系统。比如,上海市打造了以OA系

统为核心的行政办公功能,以“上勤服务”“上展政务”“孙宋文博”为核心的服务保障功能以及各业务条线开发的多款应用的“1+3+N”的总体架构。

(四)供给多元:打破内外循环壁垒,提升政府运行保障示范性

政府运行保障事项的提供,可以分为基于外循环的市场主导型供给和基于内循环的政府主导型供给。基于外循环的市场主导型供给,主要承担政府运行保基本的主体功能,基于内循环的政府主导型供给,主要承担政府运行保安全的稳定功能。^[19]随着社会生产力的发展和市场分工程度不断加深,政府运行保障由供给型、福利型、封闭式的自我服务逐步向商品化、市场化、企业化服务转变。从本质上说,这是服务方式和手段的现代化,并未改变运行保障的对象、内容和规则,因此无论是市场主导供给还是政府主导供给,二者并不冲突,更应该是相辅相成、互为补充,充分发挥二者的特点和优势。党和国家机构改革遵循的重要原则就是实现政企分开、事企分开,原具备市场属性的,逐步转为企业,原从事公益服务的,继续保留在事业单位序列,强化公益属性。以山东省为例,事业单位改革中,将省级部门所属的包括后勤服务单位在内的79家事业单位转企,连同部门所属企业400余家,全部与机关剥离后纳入国资委整合统一监管,省直部门不再管企业,全部交给市场。两相对比,在改革中机关事务的定位、属性进一步明确,服务保障的手段、方式等具体实现路径则更加灵活。

在国家治理的整体性视角下,政府运行保障系统应积极构建政府主导下的保障服务多元供给体系,充分发挥市场和社会的优势,促进外部主体和资源参与机关事务管理。^[20]政府运行保障虽然是内部行政行为,其资源属于政府内部,但也是社会资源的一部分,要打破自身封闭、垄断的保障模式,遵循市场经济规律,利用市场的思维、手段和方式配置政府运行资源。对一些不涉及机关安全、保密、

稳定等领域可以逐步放开,在相应保障标准指导下,赋予机关事务管理部门与市场、社会多元主体对接权限,引入多元化的经营主体作为政府运行保障的参与者、实施者。机关事务部门作为组织者、监管者和评估者,构建市场导向、多元并存的运行保障服务供给机制,着力调整服务结构、转变保障方式,减少资源占用、节约运行成本,推动政府运行保障机制健康高效运转。

五、结语

完善政府运行保障体系、提高政府运行保障能力是国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,对于提升政府部门工作效率具有重要意义。政府运行保障体系建构需要回应经济社会发展需要和政府自我变革的要求,要处理好政府运行资源存量与增量的关系,解决保障能力建设与发展在部门之间、地区之间不充分不平衡的矛盾,解决机关事务管理部门工作惯性、路径依赖与机关事务适应内外部环境变化之间的矛盾。从提质增效的视角来看,新时代的政府运行保障体系是将政府内部治理的预期目

标贯穿从资源投入到结果产出的全过程,其目的是深化节约型机关建设,有效控制党政机关运行成本,推动内部保障效能转化为外部行政效能,真正实现“为机关高效运行服好务,进而为经济社会管理服好务、为人民群众服好务”的目标。^[21]从政府自我变革的视角来看,建设现代化的政府运行保障体系,高效保障机关要素供给,是党政机关供给侧结构性改革的重要组成部分,是一个涉及运行经费、办公用地、办公用房、国有资产、公务用车、公务接待、后勤服务等种类繁多的综合体系,迫切需要推进供给侧结构性改革,着力解决好保障不平衡、不充分的问题。构建全方位、多层次、有针对性的政府运行保障体系,能更加快速便捷地对需求侧作出响应,带动机关事务质量变革、效率变革和动力变革,为党政机关规范有序运行提供强有力的支撑。

构建集中统一、节俭高效的政府运行保障体系,能够破解政府运行保障资源配置效率较低、标准体系不完备和效能重视不足等困境,有助于提升政府运行保障的效能性、专业性、协同性和示范性,促进政府运行保障同政府主要职能和社会发展相协调。

【参考文献】

- [1]习近平.坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[EB/OL].人民网,http://cpc.people.com.cn/n1/2021/0228/c64094-32038656.html,2021-2-28.
- [2]马怀德.政府运行保障立法的意义、原则和任务[J].中国法学,2020(1).
- [3]湛中乐.政府运行保障的立法逻辑[J].中国法学,2020(1).
- [4][6]周志忍.美国“三公经费”管理对机关事务标准化建设的启示[J].中国行政管理,2018(12).
- [5]尹利民,丁杰,吴茗.机关事务标准化:理论逻辑、实践困境与路径选择[J].理论与改革,2020(2).
- [7]江小涓.机关事务数字化建设需关注的三个重点[J].中国行政管理,2020(12).
- [8]李宝荣.着力提升机关事务工作保障水平和管理效能[J].中国行政管理,2021(1).
- [9]丁煌,王光良.政府运行保障的科技赋能:基本面向、现实困境与可能路径[J].中国行政管理,2022(6).
- [10]韩兆柱,于均环.整体性治理、合作治理与合同制治理理论比较研究[J].天津行政学院学报,2018(5).
- [11]吴志攀.新时代下“政府运行保障”概念建构、特征和意义[J].中国行政管理,2022(7).
- [12]蓝志勇,魏明.现代国家治理体系:顶层设计与实践经验与复杂性[J].公共管理学报,2014(1).
- [13]中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[M].北京:人民出版社,2018:7.

- [14]中共国家机关事务管理局党组.着力提升机关事务工作保障和管理效能[J].求是,2020(22).
- [15]张瑞.我国立法中的部门利益探究[J].中共山西省委党校学报,2017(6).
- [16]张晓天.充分认识强化政府机关事务管理在建立高效、廉洁政府中的地位和作用[J].中国行政管理,2001(1).
- [17]丁煌.政策执行阻滞机制及其防治对策[M].北京:人民出版社,2002:36.
- [18]封蔚然.论政府运行保障计划的法治化[J].中国行政管理,2020(3).
- [19]赵峰涛.学习贯彻党的十九届六中全会精神 全面推进机关事务治理现代化[J].中国行政管理,2021(12).
- [20]丁煌,王光良.国家治理语境下机关事务管理的角色定位与改革创新[J].中国行政管理,2020(12).
- [21]李克强.在接见机关事务先进工作者代表时的讲话[EB/OL].新华网,http://www.xinhuanet.com/xwzx/20111119/t20111119_22850533.html,2011-11-18.

责任编辑 刘学侠

Construction of a Modern Government Operation Guarantee System

Lu Liang

[Abstract] The system of government operation guarantee in the new era needs to change the path dependence of the traditional institutional affairs and establishes a systematic and efficient operation guarantee mechanism, which is an inevitable requirement to promote the modernization of China's system and capacity for governance, and is of great significance to crack the internal governance contradictions of the government and promote the high-quality development of party and government offices. In order to improve the efficiency, professionalism, cooperation and demonstration of government operation guarantee, the paper is aimed at summarizing the practical dilemmas faced by the current operation guarantee system. Based on the goals of achieving centralization and unification, economy and efficiency, the paper builds an analytical framework for the system of government operation guarantee including four dimensions: adhering to the principle of economy and efficiency orientation, innovating institutions and mechanisms, strengthening overall coordination of resources, and promoting opening-up and diversity.

[Key Words] Government Operation Guarantee; Affairs of Administrative Agencies; Governance Modernization