

以法治化建设促进机关事务集中统一管理研究

陈嘉璐, 王夫杰, 倪华民

泰州市远恒企业咨询管理有限公司 江苏 泰州 225712

DOI: 10.61369/SSSD.2025100001

摘 要： 自二十大以来，全面依法治国战略深度融入国家治理领域，“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”的论断为机关事务工作提供了新方向。机关事务作为机关综合服务管理体系高效运转的“保障线”与法治政府建设的“展示窗”，提高集中统一管理的法治化水平，直接关系到机关事务管理效率与工作水平。本文以泰州为样本，站在数字化治理、协同治理创新视角，探索通过法治化突破管理瓶颈，为机关事务集中统一管理提供更具前瞻性的实践路径。

关 键 词： 法治化建设；机关事务；集中统一管理

Research on Promoting Centralized and Unified Management of Government Affairs through Legalization Construction

Chen Jialu, Wang Fujie, Ni Huamin

Taizhou Yuanheng Enterprise Consulting and Management Co., Ltd., Taizhou, Jiangsu 225712

Abstract： Since the 20th National Congress of the Communist Party of China, the strategy of comprehensively governing the country according to law has been deeply integrated into the field of national governance. The assertion of "comprehensively building a modern socialist country on the track of the rule of law" has provided a new direction for government affairs work. As the "security line" for the efficient operation of the government's comprehensive service management system and the "display window" for the construction of a law-based government, improving the legalization level of centralized and unified management of government affairs is directly related to the management efficiency and work level of government affairs. Taking Taizhou as a sample, this paper, from the perspective of digital governance and collaborative governance innovation, explores breaking through management bottlenecks through legalization, so as to provide a more forward-looking practical path for the centralized and unified management of government affairs.

Keywords： legalization construction; government affairs; centralized and unified management

引言

《机关事务工作“十四五”规划》提出，要站在国家治理体系和治理能力现代化的高度，推进集中统一管理，加强标准化、信息化建设，体制机制建设实现新作为。现代机关事务行业建设要用新发展理念引领机关事务管理，推动国家治理体系和治理能力现代化^{[1][2]}。在全面建设社会主义现代化国家进程中，以集中统一管理为目标，重塑工作观念，转变传统职能，实现流程重建与机构重组，推动机关事务行业高质量发展势在必行^[3]。

一、地级市以法治化推动机关事务集中统一管理的成效

（一）法治基础建设：从“制度覆盖”到“体系赋能”

1. 分层分类法治培训升级：突破传统“全员同课”模式，建立“岗位需求—课程匹配”机制。针对资产管理人员开设《民法典》物权编与国有资产数字化管理实务课，为接待人员设计“厉行节约条例+公务接待智慧审批”融合培训，实现法治知识与业务场景深度绑定。

2. 法律顾问体系提质：构建“双轨联动”顾问模式，内部法律顾问聚焦日常合规与风险预判（如合同预审、政策合规性筛查），外部律师团队专攻重大决策法律论证（如跨部门资产整合法律方案设计），并建立“法律意见书—整改反馈—效果评估”闭环机制。

3. 制度规范动态优化：打破“制定即静止”惯性，建立年度制度“体检”机制，对公务接待、资产管理等制度进行“立改废释”，同步编制《制度衔接指南》，解决不同领域制度交叉冲突问题，形成“可操作、可追溯、可优化”的制度体系。

（二）集中管理格局：从“领域分割”到“全域协同”

1. 公务用车智慧化统管：依托全市统一信息化平台，实现“调度—监控—结算—考核”全流程线上化，创新“新能源汽车优先调度+闲置车辆共享池”模式，打破部门车辆壁垒，提升全域车辆使用效率。

2. 办公用房权属“穿透式”管理：联合财政、资规等部门建立“资产清查—权属登记—调剂使用—动态巡检”协同机制，对未完成权属登记的办公用房，制定“一房一策”推进计划，同时通过线上巡检系统实时监控用房标准执行情况。

3. 国有资产“公物仓+”模式创新：在“线上虚拟仓+线下实物仓”基础上，新增“需求预对接”功能，提前收集部门资产需求，实现“入仓即匹配”；针对罚没资产，建立“鉴定—修复—再利用”专项流程，提升资产循环利用价值。

4. 后勤服务“标准化+市场化”融合：制定后勤服务地方标准时，融入“市场化评价”指标（如服务企业响应速度、成本控制能力），通过集中采购引入优质服务商，同时建立“服务质量—续约资格”挂钩机制，倒逼服务升级。

（三）标准与法治融合：从“被动执行”到“主动赋能”

1. 标准体系“法治转化”设计：将机关运行保障相关法律法规要求，拆解为具体标准条款（如将“厉行节约”转化为会议经费、接待费用的量化标准），确保标准与法治无缝衔接。

2. 重点领域标准创新应用：在公务接待领域，开发“数字化审批+费用自动核算”系统，实现标准自动校验；在物业服务领域，建立“分级标准+业主评价”机制，让标准执行效果由服务对象说了算。

3. 标准监督“闭环化”升级：通过标准实施信息平台，实时收集标准执行问题，组织专家开展“问题溯源—标准修订”工作，同时将标准执行情况纳入部门绩效考核，强化执行刚性^[4]。

二、地级市法治化推动机关事务集中统一管理面临的问题

（一）体制机制：“统一管理”与“现实壁垒”的矛盾

1. 机构性质不统一：部分区县机关事务管理部门为事业单位，缺乏行政决策权，在办公用房登记、公车编制管理等行政事项上“权责不对等”，导致全市管理标准难以统一。

2. 部门协同存在“隐性壁垒”：虽建立协调机制，但在大型活动保障、应急物资调配等场景中，仍存在“部门利益优先”倾向，需层层审批协调，影响集中管理效率^[5]。

（二）法规制度：“支撑力度”与“实践需求”的差距

1. 立法层级不足：缺乏统一的机关运行保障专项法律，多数工作依赖政策性文件，存在“稳定性差、权威性低”问题，如数字化管理、资产跨区域调剂等新兴领域无明确法律依据。

2. 制度更新滞后于实践：部分标准规范未随新形势调整（如新能源汽车推广、智慧后勤建设），导致执行中“无据可依”或“依据过时”，制约管理创新。

3. 基层执行存在“变通”：部分基层单位以“地方特殊”为

由突破制度规定，如超标准使用办公用房、简化资产处置流程，削弱制度统一性。

（三）监管执法：“管理权威”与“手段不足”的失衡

1. 执法权限缺失：机关事务部门无行政执法权，对超标用房、违规用车等问题，仅能通过“督促整改、通报批评”等软性手段，难以形成有效震慑。

2. 监管方式传统：过度依赖人工检查，智慧监管平台功能不完善（如数据分析、智能预警能力弱），无法实现“精准监管、提前防控”。

3. 社会监督渠道不畅：机关运行保障信息公开不全面，公众监督平台响应慢、办结率低，社会力量参与监督的广度和深度不足。

（四）队伍建设：“专业需求”与“能力短板”的错位

1. 专业结构单一：法律、工程管理、数字化治理等专业人才占比低，难以支撑法治化、智能化管理需求（如合同审查、智慧平台运维缺乏专业力量）^[6]。

2. 基层力量薄弱：基层单位“人少事多”矛盾突出，部分岗位由兼职人员承担，导致管理精细化程度不足。

3. 培训与激励脱节：培训内容与实际需求匹配度低，且缺乏“法治业绩—晋升薪酬”挂钩的激励机制，人才流失率高、工作积极性不足。

三、以法治化促进机关事务集中统一管理的优化策略

（一）构建“多层次+动态化”法规体系，夯实法治根基

1. 国家层面：推进专项立法：建议将《机关运行保障法》纳入全国人大立法规划，明确机关事务管理的法律地位、跨部门协同机制、数字化管理要求，填补新兴领域法律空白^[7]。

2. 地方层面：细化实施细则：江苏省可制定《机关运行保障条例实施细则》，明确公务用车、办公用房、国有资产统筹操作规范，针对数字化管理、跨区域资产调剂增设“技术规范+法律责任”条款，填补制度空白。构建“省级指导—市级统筹—区县落地”衔接机制，每两年评估并修订滞后条款，保障制度适应性。

3. 市级层面：动态优化制度：建立“季度调研—年度修订”机制，聚焦智慧后勤、绿色机关需求，完善《机关数字化运维管理办法》等专项制度。编制《机关事务制度冲突解决指南》，明确交叉制度适用优先原则，避免基层“选择性执行”。

（二）深化体制改革：从“分散管理”到“全域统管”

1. 统一机构与职能：泰州市委编办牵头，推动区县机关事务服务中心向行政单位转型，明确其办公用房登记、公车编制管理权责；在市县两级“三定”方案中增设“数字化管理”“跨部门协同”模块，配备专职人员，夯实集中管理基础。

2. 破除协同壁垒：建立“机关事务联席会议”制度，由市政府统筹，组织财政、自然资源和规划等部门协调跨领域事项，制定“任务—责任—时间节点”清单，明确职责边界；开发协同管理平台，实现信息共享、需求对接、问题反馈，压缩审批流程，

提升效能^[8]。

3. 优化资源配置：联合财政部门制定机关运行经费定额动态调整办法，将经费标准与区域发展、工作任务挂钩，保障科学配置；扩大公物仓覆盖范围，构建“需求申报—资源调配—使用反馈”全流程机制，强化国有资产循环利用，提升配置效率与效益。

（三）升级监管执法：从“软性约束”到“刚性保障”

1. 明确执法权限：修订《泰州市机关运行保障实施办法》，赋予机关事务部门调查取证、责令整改、行政处罚权；制定《行政执法操作规范》，细化全流程指引，配备专职执法人员并开展年度培训，确保执法合规。

2. 建设智慧监管平台：统筹资源升级智慧监管平台，增设办公用房标准预警、公务用车违规监测等模块，整合多领域管理数据，实现“一屏统览、动态监控”；引入大数据分析，对运行成本、资产效率等指标深度分析，为决策提供数据支撑^[9]。

3. 拓宽监督渠道：在政府门户网站设“机关事务阳光监督”专栏，定期公开公务用车调度、办公用房配置、资产处置等信息；开通监督热线与线上留言平台，建立“响应—核查—公示”闭环机制；邀请人大代表、政协委员、媒体参与专项督查，增强监督公信力与透明度。

（四）强化队伍建设：从“单一技能”到“复合能力”

1. 优化人才结构：联合人社部门制定专业人才引进计划，定向招聘法学、工程管理、数字经济人才，提升专业人才占比；建立人才库，整合政策研究、法律实务等专家资源，为决策与问题解决提供智力支持^[10]。

2. 充实基层力量：根据区县工作量、服务规模，重新核定基层人员编制，避免兼职，缓解“人少事多”；建立“市级下沉指导—区县互助协作”机制，组织市级骨干赴基层帮扶，加强区县

经验交流，提升基层管理能力。

3. 创新培训与激励：与高校、党校合作开发“法治+业务+技术”融合课程，涵盖法律法规、数字化管理等内容，采用“案例教学+实操演练”模式；将法治建设成效、集中统一管理贡献度纳入绩效考核，设专项奖项，优先晋升评优，增强队伍稳定性与积极性。

（五）推动社会化改革：从“行政主导”到“多元协同”

1. 规范购买服务：联合财政部门制定购买指南，明确后勤服务、设备维修等购买范围、标准与评价体系；引入第三方评估服务质量，结果与费用支付挂钩；建立供应商信用档案，对违规者实施“黑名单”管理。

2. 科学定价控本：由发改委牵头，会同机关事务、财政部门制定服务成本核算办法，采用“成本+合理利润”定价；建立价格动态调整机制，平衡服务质量与成本控制。

3. 保障从业人员权益：开展服务企业用工专项检查，核查劳动合同、工资发放、社保缴纳，责令违规企业整改；建立技能培训补贴制度，鼓励企业组织员工培训，提升服务水平。

四、结语

综上所述，机关事务集中统一管理的法治化，是国家治理现代化的重要内容与党政机关效能提升的关键路径。泰州实践表明，破除体制壁垒、完善制度、创新监管机制，才能将法治优势转化为管理效能。未来需以数字化为支撑、协同化为理念，破解基层痛点，推动管理向“全域化、法治化”转型。随着《机关运行保障法》立法推进，地方制度将更完善。地方应持续探索体制创新、智慧监管等经验，为长三角乃至全国提供样本，助力机关高效运转与区域高质量发展。

参考文献

- [1] 吕关学，王凯强. 整体性治理视角下地方机关事务数字化建设——基于 W 市机关事务管理局的考察 [J]. 中国机关后勤, 2024, (07): 67-70.
- [2] 陈璇. 推进机关事务集中统一管理提升“两个更好服务”水平 [J]. 中国机关后勤, 2023, (12): 14-16.
- [3] 彭瑾玉. 整体性治理理论视角下机关事务集中统一管理模式研究 [D]. 华南理工大学, 2023.
- [4] 李森. 市级机关事务集中统一管理研究 [D]. 山东大学, 2022.
- [5] 鲍铁欣. 机关事务法治化几个理论认识问题 [J]. 中国机关后勤, 2022, (10): 30-33.
- [6] 机关事务管理现代化之路——基于新中国成立以来不同发展阶段的比较与综合 [J]. 中国机关后勤, 2021, (12): 54-57.
- [7] 黄世钊. 用法治方式推动和规范机关事务工作 [N]. 广西法治日报, 2021-11-19(B02).
- [8] 余少祥. 机关事务集中统一管理：理论与实践 [J]. 北京大学学报（哲学社会科学版）, 2021, 58(04): 141-150.
- [9] 杨震群. 宁夏机关事务管理法治化研究 [D]. 宁夏大学, 2021.
- [10] 秦建培，张扬. 以法治化促进机关事务职能建设 [J]. 中国机关后勤, 2020, (07): 48-49.