

治理现代化背景下机关运行保障工作的现实挑战与优化路径探讨

菲路热·吐尔逊江

四川大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2025年7月29日; 录用日期: 2025年8月14日; 发布日期: 2025年9月5日

摘要

治理现代化对机关运行保障工作提出从传统保障向现代治理转型的迫切要求。当前机关运行保障工作面临体制机制障碍、法治保障不足、标准化与信息化融合滞后等系统性挑战。为提升机关运行效能与保障质量, 亟需构建多维协同的优化路径。本研究基于整体性治理理论、新制度主义与“技术-制度”互构视角, 深化对挑战根源与路径逻辑的阐释。通过强化顶层设计、整合治理工具与创新供给模式, 推动机关运行保障工作实现从被动保障向主动治理的深刻转变, 从而有效支撑政府自身建设效能的整体提升。

关键词

治理现代化, 机关运行保障工作, 整体性治理, “技术-制度”互构

Practical Challenges and Optimization Paths for Organ Operation Support in the Context of Governance Modernization

Feilure·Tuerxunjiang

School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: Jul. 29th, 2025; accepted: Aug. 14th, 2025; published: Sep. 5th, 2025

Abstract

Governance modernization necessitates an urgent transformation of organ operation support from traditional support functions to modern governance. Currently, this field faces systemic challenges including institutional and systemic obstacles, insufficient legal safeguards, and lagging integration of standardization and informatization. To enhance operational efficiency and service quality of

government agencies, it is imperative to construct a multi-dimensional synergistic optimization path. Grounded in holistic governance theory, new institutionalism, and the “technology-institutional” inter-construction perspective, this study explores the root causes and implementation logic of these challenges. By strengthening top-level design, integrating governance tools, and innovating supply models, we aim to drive a profound shift from passive protection to proactive governance in government support mechanisms. This approach will effectively bolster the comprehensive improvement of governmental self-development capabilities.

Keywords

Governance Modernization, Organ Operation Support, Holistic Governance, “Technology-Institutional” Inter-Construction

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

机关事务管理在政府管理中扮演“内行政”角色，是政府治理实施的一种特殊机制和工作安排，是国家治理体系和治理能力现代化的资源优化配置者、合作治理推动者、新技术推广者和专业化支撑者[1][2]。其作为保障党政机关高效运转的基础支撑，其效能直接影响政府治理能力与公共服务质量[3][4]。随着国家治理现代化进程深入推进，机关事务管理面临从传统后勤保障向现代运行治理转型的历史任务，其本质是一种从“广度”到“深度”的深刻转变[5]。理解这一转型的深层逻辑，亟需引入公共管理学的核心理论视角。整体性治理理论强调打破部门壁垒、整合资源与功能，以公民需求和结果为导向构建无缝隙服务供给体系，为解析当前机关运行保障工作中的碎片化困境提供有力工具；新制度主义关注正式制度(法律、规章)与非正式制度(惯例、认知)对组织行为的影响，有助于揭示法治保障不足、标准化滞后等问题的制度性根源及其变迁动力；“技术-制度”互构理念要求制度需提升灵活性以适应技术快速迭代，同时技术需增强敏捷性以有效牵引制度变革，形成制度变革与技术变革的正向循环反馈[6]。当前机关事务改革已进入深水区，既取得集中统一管理阶段性成效，亦暴露出体制机制、法治保障、技术赋能等系统性挑战。深入剖析其中矛盾问题，探索符合治理现代化规律的优化路径，对构建集约高效机关运行保障体系具有重要现实意义。

2. 治理现代化背景下机关运行保障工作面临的主要挑战

在治理现代化进程中，机关运行保障工作面临着诸多深层次挑战。从整体性治理理论视角看，体制机制层面的职能碎片化与资源配置低效的问题尤为突出[7][8]。受计划经济时期“部门办后勤”模式的长期影响，机关事务管理职能分散于各党政部门，形成“各自为政”的管理格局——不同部门在服务标准、资产配置、经费支出等方面自行其是，不仅违背整体性治理所倡导的跨部门协作与资源整合原则，导致部门间保障水平“苦乐不均”，更因重复建设、资源闲置推高行政成本。例如，办公用房、公务用车等核心资产长期实行“分级管理”，缺乏跨部门统筹调剂机制，闲置与紧缺现象并存，这正是部门本位主义对整体性治理目标的侵蚀。从新制度主义视角看，法治保障不足反映了正式制度供给的滞后与冲突。国家层面至今缺乏专门的机关事务法律，2012年施行的《机关事务管理条例》作为行政法规，位阶低于《预算法》《政府采购法》等专门法律，在实际执行中常因“效力不足”难以对各部门形成强有力的约束；地

方层面虽有多个省区市出台配套规章或实施意见，但内容零散、标准不一，导致管理职能法定化不足、权责边界模糊，部分地区甚至出现“制度冲突”——不同部门出台的规范性文件对同一事项要求不一，基层执行时无所适从[9]。这种制度体系的“碎片化”与“低位阶”，是新制度主义所关注的制度环境不健全的典型表现，直接制约机关运行保障工作的规范性与可预期性，增加运行成本。从“技术-制度”互构视角看，标准化与信息化“两张皮”现象制约治理效能。在标准化方面，现有标准多集中于公务用车、办公用房等硬件领域，安保、餐饮、物业服务等软性服务缺乏全国统一标准；在信息化方面，各地虽推进智慧后勤建设，但系统多为部门自建，数据接口不统一，办公用房、公车管理、节能监测等平台数据难以互通，形成信息孤岛。这反映了技术应用未能有效嵌入并服务于制度规则体系的构建与执行，即制度供给未能有效引导技术整合，技术潜能也未能有效支撑制度落地，最终制约治理的科学化与精准化。上述挑战相互交织，共同指向机关运行保障工作从“经验管理”向“制度治理”转型的紧迫性。

3. 机关运行保障工作改革逻辑与目标定位

机关事务改革本质上是国家治理现代化在政府自身建设领域的具体体现，其核心逻辑呈现出从“去行政化”到“再行政化”的动态调适过程。改革开放初期“去行政化”阶段(1983~1997年)，通过剥离后勤生产职能、推动服务市场化，打破“机关办社会”格局，但过度分权引发新问题，即各部门自办经济实体形成利益藩篱，资产监管失控与寻租风险加剧。为此，1998年开启“再行政化”进程，聚焦重构集中统一管理体制。此阶段核心目标是扭转碎片化管理积弊，通过职能聚合提升资源统筹效率[10]。国务院机构改革将机关事务职能整合至国家机关事务管理局，各地亦组建机关事务管理局，推行服务、资产、经费“三统一”模式。面向治理现代化目标，机关运行保障工作需立足双重定位：在价值层面，作为政府自身建设的重要内容以“勤俭办一切事业”为原则，强化成本控制与廉政风险防控，例如通过公物仓共享调剂闲置资产，压减财政支出；在功能层面，构建“整体性治理”框架，明确机关事务部门作为机关运行保障工作的专业主体定位，剥离具体服务供给职能，转而强化标准制定、绩效监督与战略规划能力[2][11]。浙江省“三化融合”实践揭示，法治化引领标准化与信息化，方能实现保障模式系统性变革。这要求改革超越简单机构撤并，向权责法定、流程再造、技术赋能纵深推进。

4. 系统化推进机关运行保障工作高质量发展的优化路径

推动机关运行保障工作高质量发展，需基于整体性治理理论对整合与协同的要求、新制度主义对制度环境的强调以及“技术-制度”互构的辩证关系，构建多维协同路径，形成系统推进的改革格局。首先，重塑集中统一管理体制，破解职能碎片化困局。整体性治理理论要求以职能整合与资源统筹为核心重塑组织结构。亟需深化机构改革，打破“分级管理”的传统藩篱，确立集中统一管理体制。赋予机关运行保障部门对办公用房、公务用车等核心资产的跨部门调剂权，建立“公物仓”式资源共享平台，实现闲置资产全流程动态监管与跨部门按需调配。同时，剥离分散于各部门的保障职能，将标准制定、绩效评估等核心权限收归统一管理机构，从根源上消除“各自为政”导致的资源错配与重复建设。其次，完善法治化制度体系，强化权责边界与执行刚性。新制度主义揭示，制度环境的清晰性与权威性是治理效能的基础。核心是推动《机关运行保障法》立法，明确机关事务管理部门的法定地位、职能边界及与其他部门的权责划分[12]。同步开展制度体系清理，重点弥合现行法规冲突：修订《机关事务管理条例》中与《预算法》《政府采购法》相悖条款，在办公用房配置、公务用车管理等关键领域制定配套实施细则，形成“法律-行政法规-部门规章”有机衔接的制度链。此外，建立制度执行问责机制，将资产使用效率、标准化执行率等纳入部门绩效考核，避免制度空转。最后，推动标准化与信息化深度融合，打通“技术-制度”互构通道。标准化建设需采用“双层架构”策略，对通用性强的事项(如办公用房面积、公务

用车配置等)制定全国强制性标准;对地域性服务(如餐饮、物业服务等)允许地方在弹性框架内细化操作规范,并建立动态修订机制。信息化建设则须以数据互通为突破口,整合分散的办公用房、公车管理等系统,构建全国统一的大数据平台,强制推行数据接口国家标准。关键是通过技术赋能标准落地——例如利用物联网传感器自动采集办公用房使用率数据,实时比对国家标准并触发预警,实现“标准数字化监管”。

5. 结语

治理现代化背景下的机关运行保障工作,已超越传统后勤保障的范畴,成为政府自身治理能力的重要体现。当前改革已从机构整合表层阶段迈向制度重构深层阶段,未来应进一步强化机关运行保障工作在政府自我革命中的功能定位,通过持续推动体制机制创新,将制度优势转化为治理效能,为构建高效能现代政府提供坚实保障。这既需要顶层设计与基层探索良性互动,亦要求理论创新与实践突破同频共振,最终实现机关运行保障工作从被动保障向主动治理的历史性转变。

基金项目

2024 年中移集成数字机关理论创新研究项目“数字机关人才培养(课程体系)研究”(编号:CMXX-202401182)。

参考文献

- [1] 王浦劬. 推进机关事务标准化助力政府治理现代化[J]. 中国机关后勤, 2017(3): 11-13.
- [2] 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): 15-20.
- [3] 朱颖杰. 从中国式现代化视角看机关事务治理现代化[J]. 前进, 2023(3): 37-38.
- [4] 蒋旭峰. 国家治理视野下的机关事务发展趋势[J]. 中国机关后勤, 2020(1): 14-15.
- [5] 王佃利, 于棋. 治理现代化视野下机关事务管理创新: 从制度优势到治理效能[J]. 理论与改革, 2020(2): 122-130.
- [6] 赵静, 薛澜, 吴冠生. 敏捷思维引领城市治理转型: 对多城市治理实践的分析[J]. 中国行政管理, 2021(8): 49-54.
- [7] 刘鑫. 国家治理现代化视野下机关事务高质量发展研究——基于 CiteSpace 可视化分析[J]. 武汉工程职业技术学院学报, 2022, 34(1): 56-61.
- [8] 卢亮. 面向现代化的政府运行保障体系建构[J]. 行政管理改革, 2024(5): 50-58.
- [9] 李巧玲. 机关事务保障的理论建构与治理现代化[J]. 甘肃社会科学, 2021(5): 178-184.
- [10] 朱萌, 王浦劬. 从“去行政化”到“再行政化”: 机关事务管理体制变迁研究(1983 至今) [J]. 云南大学学报(社会科学版), 2021, 20(4): 121-129.
- [11] 张强, 杨华. 推进机关事务管理现代化的建议[J]. 中国财政, 2022(4): 60-61.
- [12] 赵岩, 石维军, 谭海波. “整规智治”: 现代机关运行保障发展模式与路径研究[J]. 中国行政管理, 2023, 39(9): 85-89.