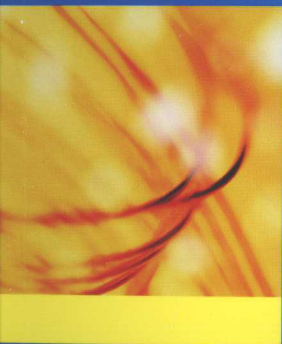


JIGUAN
SHIWU

GUANLI

机关事务管理 思考与前瞻



王德 著

SIKAO YU QIANZHAN



中国人事出版社

机关事务管理思考与前瞻

王 德 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

机关事务管理思考与前瞻/王德著. —北京: 中国人事出版社, 2012

ISBN 978-7-5129-0382-1

I. ①机… II. ①王… III. ①国家行政机关-行政管理-中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 234870 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

保定市中国画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 6.375 印张 151 千字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

定价: 23.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

目 录

第一章 把握机关事务工作定位	(1)
第一节 政府行为与非政府行为	(2)
第二节 内部行政行为与外部行政行为	(7)
第二章 廓清机关事务工作基本问题	(16)
第一节 机关事务工作的要素、特征、作用和地位	(16)
第二节 机关事务工作的主题、主线、矛盾和规律	(27)
第三节 机关事务工作的发展方向与工作目标	(38)
第三章 完善机关事务工作职能	(48)
第一节 政府职能建设的原则和要求	(48)
第二节 机关事务工作职能建设的主要问题	(54)
第三节 机关事务工作职能建设的基本内容	(60)
第四章 加强机关事务管理机构建设	(65)
第一节 政府机构建设的原则与要求	(65)
第二节 机关事务管理机构建设的现状与问题	(69)
第三节 机关事务管理机构建设的目标和要求	(77)
第五章 理顺机关事务工作权责关系	(82)
第一节 政府及政府间关系	(82)

第二节	机关事务工作与政府间关系	(86)
第三节	理顺机关事务工作关系的公共政策安排	(89)
第六章	加快机关事务法制建设	(93)
第一节	政府法制建设的目标与要求	(93)
第二节	必须加快机关事务法制建设	(96)
第三节	机关事务法制建设的目标要求与主要任务	(107)
第四节	机关事务法制建设要解决的重点问题	(111)
第七章	提高机关事务工作能力	(128)
第一节	政府能力建设及要求	(128)
第二节	把握能力建设的基本准则	(131)
第三节	加强能力建设的核心与重点	(136)
第四节	深化政府预算管理改革	(142)
第五节	改革政府机关资产管理	(149)
第六节	推动政府会计制度改革	(159)
第八章	打造先进机关事务文化	(168)
第一节	行政文化与行政伦理	(168)
第二节	机关事务工作与行政文化	(175)
第三节	打造先进的机关事务文化	(180)
第四节	先进的机关事务文化必须以节俭效能为核心	(184)

第一章 把握机关事务工作定位

在社会心理学中，“角色”是一定社会关系所决定的个体的特定地位、社会对个体的期待以及个体所扮演的行为模式的综合表现。角色包含三方面含义：第一，它取决于一定的社会关系；第二，它直接表述为一种地位或身份；第三，它意味着相应的权利和义务。“定位”则是指根据周边环境、形势发展和工作要求，确定自己的角色目标、行为方式、工作规划和发展目标，从而更好地服务自己所从事的工作，推动事业发展。从管理学的一般意义上讲，机关事务工作定位，是指机关事务管理部门根据自身的条件、所承担的工作职责，以及服务保障对象的工作要求等因素，明确自身的角色、担当的任务和工作要求，为确定的服务对象提供及时、到位和高质量的服务保障而进行的一系列思考和规划的活动。

从理论意义上说，合理的定位有利于机关事务管理部门把握客观形势，理顺相关关系；有利于确立发展方向，明确工作任务；也有利于找准路线方法，实现组织规划和工作目标。从现实意义上讲，合理的定位有利于将机关事务工作与发展改革工作、财政工作、国土资源工作、城乡建设工作等区别开来，找到机关事务管理行为区别于政府其他行政行为的本质特征，找到机关事务管理部门区别于其他部门的本质特征和质的规定性，从而在真正意义上明确机关事务工作的地位、性质、作用与功能，更好地推动机关事务工作科学发展。

机关事务工作定位包括时代定位、目标定位、关系定位、功能定位、行为定位、职责定位等诸多方面的内容。概括地讲，我们要在社会主义市场经济体制下而不是计划经济体制下，在买方市场条件下而不是卖方市场条件下，来找寻机关事务工作的时代定位；要在政府内部行政行为，而不是在政府外部行政行为中，来找寻机关事务工作的行为定位；要在公共产品和准公共产品领域，而不是在私人产品领域，来寻找机关事务工作的产品定位；最后，我们要在把握机关事务工作的内涵、外延和本质规定的前提下，而不是在其他条件和前提下，来寻找机关事务工作的职责和定位。通过这种定位，达到明确性质功能、确定发展方向、规划途经路线、实现工作目标的目的，更好地为党和国家中心工作服务、为党政机关运转服务、为人民群众服务。

第一节 政府行为与非政府行为

要明确机关事务工作定位，首先要明确机关事务管理的行为属性与本质特征。众所周知，任何组织或者个体的行为，因为行为主体不同，会展现出不同的行为取向和行为特征。区分政府行为与非政府行为，是为了廓清个体、企事业单位法人、社团组织以及政府机关等不同主体，在相同的自然和社会条件下的行为特点及行为特征，找到机关事务管理的行为特点和本质规律，并探讨进一步规范包括机关事务管理在内的政府行为与非政府行为的内在机理和有效路径。

一、政府行为及其特点

因为角度不同，对政府行为可以有不同的理解。比如，法学上

的政府行为是指享有行政权能的行政组织即行政主体，运用行政权对行政相对人所做出的法律行为^①。在这里，把政府行为等同于法律行为。政治学上的政府行为是指国家机关，包括立法机关、司法机关和行政机关及其工作人员，为实现国家相关职能，基于国家权力而实施的一系列行为活动的总和^②。在这里，把政府行为等同于行政行为。那么，什么是真正意义的政府行为，我们可以从三个角度进行分析。首先，从行为主体看，政府行为的主体是政府，既包括国家行政机关，也包括立法或者司法机关，而不是单纯意义上的行政机关行为，这是广义上的政府行为概念。其次，政府行为是政府的一切行为，无论是法律行为还是一般行为，具体行为还是抽象行为，都属于政府行为的范畴。最后，从行为结果看，政府行为必定导致一定结果的产生，这种行为结果表现为社会既定状态的改变，或者是短期的或者是长期的，或者是局部的或者是全局的。

通俗地讲，政府行为主要是指各级政府部门为实现行政管理目标所采取的举措和行动，也就是行政主体实施行政管理的全部实践活动，包括行政决策、行政领导、行政执行以及部分行政监督（涵盖行政组织对内部和外部所实行的监督）。比如，城市地下空间灾害管理中的政府行为，主要包括政府的组织行为、执行行为、法治行为、监督行为和保障行为等方面。而针对城市地下空间灾害管理的特点和要求进行的投资与经营、咨询与服务、保险与赔偿、教育与宣传等行为，就属于非政府行为。

相比较而言，政府行为和非政府行为主要有以下不同：一是法定地位和作用不同。政府行为在所有行为中占主导地位，而非政府行为要靠政府的授权，按照政府的要求和规则办事。二是行为职责与义务不同。一定个体、组织或者团体的行为，只是对一定范围的

① 姜明安. 行政法与行政诉讼法. 北京: 北京大学出版社, 1999. 141.

② 姜士伟. 论政府行为规范化. 行政论坛, 2007 (4).

行为相对人负责，而政府行为往往承担更多的职责和行为义务。三是行为效力或效应不同。政府行为具有法定性和权威性，而非政府行为除非得到授权才具有这种效力，并且其行为必须接受政府的指导和监督。

由于政府行为的主体是国家机关及其公职人员，因此，行政机构设置是否合理完整、管理层次与幅度是否适中、组织结构中责权利配置是否科学、行政人员素质的高低等，一系列因素直接影响政府的行为取向。在现代市场经济条件下，规范的政府行为一般都要遵循边界、效率和法治的原则。也就是说，在政治领域，政府行为应该以不损害个人权利和民主宪政安排为界线。在经济领域，政府行为应该以弥补市场失灵和市场失败为范围。在意识形态领域，政府行为应该以不侵入“私人领域”和非强制性为边界。

二、有政权存在就有机关事务管理

恩格斯曾说过，人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等。这里说的是任何工作单位、机关和工作人员要进行管理活动，都离不开最基本的物质生活条件。只要有国家和政权存在，就有履行其统治职能的机关和政府行为的存在，而只要机关和政府行为存在，维系其生存和发展的机关事务管理也就必然存在。从本质上讲，机关事务管理是随着国家的产生和政权组织的出现而形成和发展起来的，其主要目的是为政权机关的运转及其工作人员的行政管理活动提供相关管理和服务保障，因而，无论在我国的夏商周时代，还是在秦汉时期；无论在唐宋繁荣之际，还是在明清拓疆之时，机关事务管理，总是作为政权建设的基础而不断发展和延续的。尽管不同时代，从事和管理机关事务工作的机构名称、主要职责和管理对象、服务范围等有所不同，比如，秦汉时期，掌管宫廷事务的机构是少府，唐宋时期是内侍省，而清代则

是内务府，名称不同，但其基本功能和工作目的是一致的。

任何时代，只要有阶级、国家和政权存在，就有机关事务工作，也就必然有机关事务管理。作为政权建设的有机组成部分，机关事务管理工作伴随政权的存在而存在，随着政权的消亡而消亡。

对于当代而言，机关事务管理工作是政府职能活动的重要组成部分，是政府的一个子系统，是为领导、机关和广大干部职工服务的，应属于政府的最直接的工作。机关事务管理工作是领导工作的延伸，具有承上启下、协调左右、保障运转的特殊职能。这项工作不是全局关乎全局，不是中心服务于中心。在一定意义上说，机关事务管理工作的内涵带有很大的政务性，其外延带有较大的社会性。有别于机关后勤服务，机关事务管理作为政府职能的组成部分，不会因为机关后勤服务的社会化改革而消亡，也不会因为我国第三产业的高度发达而湮灭。

三、机关事务管理是政府行为

从政府行为与非政府行为的划界可以看出，无论是法学意义上的政府行为，还是政治学意义上的政府行为，机关事务管理是国家机关及其公职人员，为实现国家相关职能，基于国家权力而实施的管理、保障、服务等一系列行为活动的总和，是典型意义的政府行为，不是个体行为，也不是企事业单位和社团组织的行为。

从我国机关事务管理工作的沿革可以看出，从古至今，机关事务管理一直就是作为宫廷行为，即特定历史朝代的皇家行为而存在的，从泛化的角度看，这种行为就是典型意义的政府行为。比如，我国古代最早管理宫廷事务的官员是宰。秦汉时期，掌管宫廷事务的机构是少府，少府内设中尚署、左尚署、右尚署、织染署等部门；南北朝以后，掌管宫廷服务的官署主要是内侍省。北齐初置中侍中省，隋初改称内侍省。唐宋内侍省专用宦官，由内侍监、内

侍、内常侍等为首官。元代时，掌管宫廷服务的官署称侍正府。明代没有设立相当于内侍省或侍正府的类似机构，而设十二监、四司、八局，分别负责宫廷各项服务工作。清代又设总掌宫廷服务的内务府，由士官主持，宫内宦官皆归其统管^①。可见，通过这些机构所做出的行为，是代表当时统治阶级意志的权力机构所做出的行为，虽然那时还没有形成现代意义的政府，但这些行为实际上就是现代意义的政府行为。从国外的情况看，机关事务管理都属于政府行为的范畴，而不是企业行为、个体或者团体组织行为的范畴。比如，美国联邦政府的机关事务管理工作由联邦总务署负责，加拿大由公共工程和政府服务部负责，俄罗斯由联邦总统事务管理局负责等，这些机构，都是典型意义的政府机构，有的甚至是政府内阁机构。所以，从这个角度讲，目前我国国内有些地方将机关事务管理工作划归一般事业单位、参照公务员法管理的事业单位负责，这种做法在理论上是讲不通的，在实践上是有害的。

机关事务管理作为政府行为，当然要遵循科学化、制度化、透明化、程序化和责任化的原则。所谓科学化，是指通过科学合理地设置机关事务管理机构的权力、界定机关事务工作职能等手段，实现对机关事务管理的行为约束和规范，从政府行为产生的源头来规范其运行。所谓制度化，是指机关事务管理要符合一定的规则、规矩，遵循一定的范式，符合法律的要求。所谓透明化，是指机关事务管理的所有事项，凡是在不涉及国家秘密的情况下，都应当及时公开有关的法律法规、政策文件、财务预算以及基本开支等信息，以便公民及时了解，并进行有效的监督。所谓程序化，就是在机关事务管理中，用程序来约束和规范管理、保障、服务等具体行政行为，从而使机关事务管理有序化。所谓责任化，就是要建立机关事

^① 余大芹：古人是怎样搞宫廷服务的，秘书工作，2007（12）。

务管理运行的相关监控机制，一方面预防失范行为的发生；另一方面要在失范行为发生后，明确追究责任主体及其相关责任。

第二节 内部行政行为与外部行政行为

从机关事务工作实践来看，仅仅停留在政府行为的层面来认知其性质、地位和作用，是远远不够的。从深层次角度看，还必须从行政行为的角度进一步认识和把握机关事务管理行为，这样，才能全面洞悉机关事务管理行为及其本质特征。

一、行政行为及其要素特征

行政行为是政府行为，是行政实践中最基本的行为之一，也是构成行政理论的最重要的范畴之一。在我国，行政行为是指依法享有行政权的组织或个人（主要是行政机关，法律、法规授权和委托的行政组织、公务员），为实现一定的行政管理目标，执行公务的各种行为方式、方法和过程的总称。不同类型的行政行为，其内容、特点、适用原则均有所不同。科学地对行政行为进行分类，以类为单位进行研究，既是行政法学研究的重要方法，也是公共管理学需要明确的重要问题。

由于各国行政法学和公共管理学研究的重点和范式各有侧重，各国行政手段与监督行政制度存在较大差异，对行政行为的分类也不尽相同。比如，以行政行为的方式、方法为分类标准，可将行政行为划分为抽象行政行为与具体行政行为；以行政行为的作用对象为标准，可将行政行为划分为内部行政行为与外部行政行为；以实施行政行为形成的法律关系的不同为标准，可将行政行为划分为行政立法行为、行政执法行为与行政司法行为；根据行政行为的性

质,可将行政行为划分为实体行政行为和程序行政行为;根据行政行为的权力来源,可将行政行为划分为职权行政行为、授权行政行为与委托行政行为;根据决定行政行为当事人的数目,可将行政行为划分为单方行政行为、双方行政行为与多方行政行为等^①。

无论我们对行政行为作怎样的划分,从构成要素来看,行政行为为一般包含以下几个要素特征:

一是主体要素特征。行政行为是行政主体的法律行为,非行政主体的行为不属行政行为。在我国,国家行政机关是施行行政行为的主体要素,只有国家行政机关才能作出行政行为,各社会团体、企事业单位所作的行为一般不能称为行政行为。行政行为的主体要素,明确了行政管理权的归属,即行政管理权由国家行政机关行使,其他机关、团体和单位都无权行使。

二是对象要素特征。任何行政行为都是针对一定的客观对象作出的,无对象的行政行为是不存在的。行政行为的客体对象要素主要包括三类,即人、行为和物。这里的“人”指行政相对人,包括公民、法人和其他组织。“行为”指行政相对人的各种行为。“物”是指各种财物,包括公物和私物,无主财物和有主财物等。

三是职能要素特征。指国家行政机关行使职权,实施行政管理的行为,这个特征说明,行政机关在从事行政活动时,必须也只能以平等的行政主体出现,遵守行政规则,不能滥用各种特权。同时还说明,只有当行政机关实施行政管理活动时,这种活动才是具有行政行为职能的行为,行政管理活动以外的其他活动则不属于行政行为的职能行为。

四是法律要素特征。行政行为是行政机关依据法律规定所作的直接或间接产生行政法律后果的行为。这种特征表明,行政行为是

^① 杨海坤,陈迎.国内行政行为分类研究述评.黑龙江社会科学,2000(3).

行政机关代表国家所实施的管理行为，而法律性是国家性的集中体现，也是民主性的有力保障。行政机关必须依法行政，由此产生法律效果才能得到国家强制力的保障。

二、客观把握内部行政行为

研究行政行为，不能回避外部行政与内部行政的问题。一般而言，外部行政主要指通过对一个国家或者地区的社会组织、社会成员、社会行为及社会资源进行规范、控制、引导，实现行政目标和社会共同利益。内部行政则是指对行政权力自身进行组织、规范、监督和协调等，包括对行政权力的架构、行政职责的确定、行政运行机制的确立、组织结构的设置与规范、行政物资资源的配置、行政人员的管理与约束等。从功能比较的角度看，内部行政是整个行政权的基础，实际上更具本源性，在相当程度上决定了行政的秩序与效率状况；外部行政则是行政权力自内而外的逻辑延伸与扩展，是行政权力的外在表现形式^①。同样，研究行政行为，也不能回避内部行政行为与外部行政行为的问题。内部行政行为并非严格意义上的法律概念，而是一个学理概念。但是把握这一概念，对于我们更好地理解和把握机关事务管理这一行政行为的特点和规律，具有十分重要的意义。

我国行政法学依据行为的效力范围不同，把行政行为划分为内部行政行为和外部行政行为。在这一问题上，由于角度不同，界定的标准也不一致。比如，有的以作用对象为标准，认为凡以公民、法人、其他组织为作用对象而做出的行政行为是外部行政行为；凡以行政机关及其工作人员为作用对象而做出的行政行为是内部行政行为。有的以隶属关系为标准，认为行政法律关系依当事人相互关

^① 郭卫民，刘为民，“三定”的功能与完善途径，中国行政管理，2011（11）。

系可分为内外部关系，凡行政主体与行政相对人之间有隶属关系，则该行政行为为内部行政行为；若行政主体与行政相对人之间无隶属关系，则该行为为外部行政行为。有的则以效力范围为标准，认为如果做出的法律效果只及于系统内部，则为内部行政行为，反之，则为外部行政行为。有的以适用法律为标准，认为外部行政行为指行政主体基于行政管理法，对其管理对象进行的管理、服务、监督行为等。

不管如何划分，内部与外部都是相对独立的概念，况且现代法治的发展早已突破古典权力分立与制衡理论，在西方法治发达国家，司法权早已深入行政权内部对其进行监督。比如，法国的行政法院一般以是否影响利害关系人的法律地位为标准，划定内部行为的界限。一切损害关系人法律地位的行为不再属于内部行政措施，按照一般的行政行为可以进行行政诉讼。日本的传统学说将公权力行政关系划分为两种：一种是一般权力关系；一种是特别权力关系。司法权一般不介入为维护内部纪律而采取的惩戒处分。但超过单纯的维护内部纪律范围，将特别权力服从者从特别权力关系中排除出来的行为，或涉及有关作为公民在法律上的地位的措施，都将构成司法审查的对象^①。即作为私法上的权益已经受到潜在或现实的影响。行政诉讼为主体性要求，是主体保障其人格完整和意志自由的手段。

客观地看，行政机关与行政机关工作人员的关系是公法上的行政合同关系，双方权利义务的改变，依照法律、法规、规章或其他规范性文件的规定进行，已经影响到相对人的人身权、财产权，必然涉及法律问题，既然是法律问题，就应当受到法院的审查。我们认为，随着《中华人民共和国公务员法》的逐步实施，公务员权利

① 舒展. 论内部行政行为的分类及其救济. 广东广播电视大学学报. 2009 (4).

的法定化和公务行为的透明度逐渐增高，行政机关的内部行为会越来越多地转化为准行政行为的内部行为乃至转化为外部行政行为^①。因此，内部行政行为与外部行政行为，只是一个相对的概念，在这一场合是内部行政行为，在另外一个场合，就可能变成外部行政行为。所以，对行政行为的把握，必须要有这种与时俱进的动态观点。

三、非一般意义的内部行政行为

从行政管理学的角度看，内部行政的范围一般包括组织、人事、财务、决策、机关事务等方面的内容。机关事务管理是围绕机关运转而开展的组织协调、资源配置和相关活动，对象是机关资产和资源，方式是采购、配置和使用，范围是行政机关及其工作人员，目的是保障机关运转和职工生活。从一般意义上讲，机关事务管理是内部行政行为，其主要根据，一是从行为主体看，机关事务管理的行为主体是行政机关，其与管理对象的关系是基于行政职务所形成的内部行政法律关系，而外部行政行为的主体通常包括行政机关、法律法规授权机关和受行政机关委托的组织或者个人。二是从行为对象看，机关事务管理行为针对机关和公务员作出，它影响机关和公务员的权利义务，一般不对外部行政相对人产生法律效力。三是从行为内容看，机关事务管理行为是依据行政隶属关系或者行政职务关系所作的行政权力性行为。这种行为的法律依据是组织人事和编制法，内容是关于内部组织关系、隶属关系、人事关系、供给关系、服务关系等方面的；而外部行政行为的法律依据是调整社会管理某一方面的法律、法规，内容都是有关社会公共事务管理关系方面的。四是从法律效果看，机关事务管理行为是法律行

^① 刘晓，樊孝群，“内部行政行为”之法律含义探讨，华中农业大学学报（社会科学版），2004（2）。

为，这种行为涉及机关团体和公务员法律权益的处分。机关事务管理行为作为法律行为，一般意义上只影响机关团体和国家公职人员作为特定公民所享有的权利和承担的义务；而外部行政行为影响的是公民、法人或社会组织所享有的全部法律权利和义务，范围和幅度要大得多。

但是，随着时间和条件的变化，特别是随着社会主义市场经济体制的不断完善和公共管理改革的不断深入，我国机关事务管理的对象、范围、边界以及方式、方法、手段都在发生变化，机关事务管理也从传统的后勤生活服务的直接生产向经费资产管理、房地产管理、政府采购、住房资金甚至人防工程管理等方转变。当前的机关事务管理越来越具有外部行政行为的特征。比如，从行为效力看，它同样具有公定力，即机关事务管理行为一经成立，即具有被推定为合法而要求所有机关、组织或个人予以尊重的法律效力。同样具有确定力，即已经生效的机关事务管理行为具有不受行政机关和行政相对人任意改变的法律效力。同样具有拘束力，即机关事务管理行为生效后，对行政机关和行政相对人具有同样的拘束和限制的法律效力。当然，也同样具有执行力，即已经生效的机关事务管理行为的内容，必须在法律上予以实现。在一定意义上说，机关事务管理行为之所以能够快捷、有效率地运行，正是由于其与外部行政行为一样，具有公定力、确定力、拘束力和执行力的特征所致。所以，内部与外部的区别本身是相对的，同时又是互相影响的。机关事务管理不是一般意义的内部行政行为，它同样具有外部行政行为的特征，在一定条件下，它本身就是外部行政行为。

这里，可以从机关事务管理机构的沿革来进一步佐证我们的判断。我国古代最早管理宫廷事务的官员是“宰”。宰的意思为主宰，是商代为商王管理家务和奴隶的官员，据杨剑宇先生在《中国秘书史》中的介绍，“宰”本来是商王的厨师，属事务官，因经常接近