



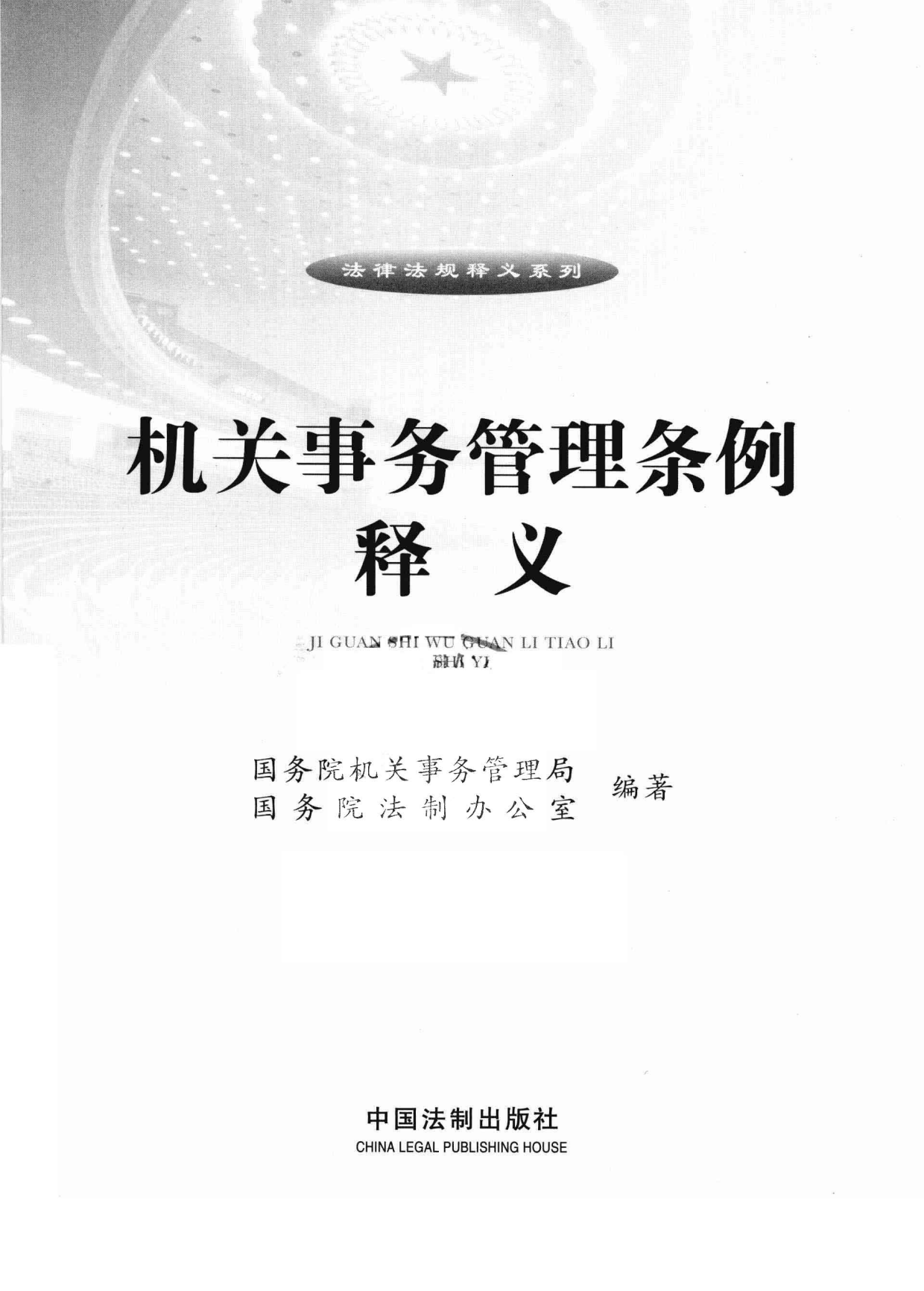
法律法规释义系列

机关事务管理条例 释义

JI GUAN SHI WU GUAN LI TIAO LI
SHI YI

国务院机关事务管理局
国务院法制办公室 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



法律法规释义系列

机关事务管理条例 释义

Jǐ GUAN SHI WU GUAN LI TIAO LI
释义

国务院机关事务管理局
国务院法制办公室 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

机关事务管理条例释义 / 国务院机关事务管理局, 国务院法制办公室编著. —北京: 中国法制出版社, 2012. 12
(2013. 1 重印)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2974 - 0

I. ①机… II. ①国…②国… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 条例 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 269173 号

责任编辑 朱丹颖

封面设计 李 宁

机关事务管理条例释义

JIGUAN SHIWU GUANLI TIAOLI SHIYI

编著/国务院机关事务管理局、国务院法制办公室

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 960 毫米 16

版次/2012 年 12 月第 1 版

印张/9 字数/78 千

2013 年 1 月第 2 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2974 - 0

定价: 33.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66067369

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

认真贯彻落实《机关事务管理条例》 推进机关事务工作法治化

焦焕成

《机关事务管理条例》（以下简称《条例》）经 2012 年 6 月 13 日国务院第 208 次常务会议通过，6 月 28 日温家宝总理签署国务院令第六十二号予以公布，自 2012 年 10 月 1 日起施行。《条例》的公布施行，是我国机关事务工作改革发展进程中的一件大事。

一、充分认识《条例》公布实施的重要意义

新中国成立以来特别是改革开放以来，各级机关事务管理部门围绕中心，服务大局，认真履行管理、保障、服务职责，为各级机关正常运行提供了有力保障，为经济社会发展作出了积极贡献。随着依法治国方略的深入实施和法治政府建设的稳步推进，机关事务工作法治化日趋重要，正是在这种背景下，《条例》作为规范机关事务工作的行政法规，其公布实施具有十分重要的意义。

（一）《条例》的公布实施，体现了党中央、国务院对机关事务工作的高度重视，是推动机关事务工作科学发展的重要契机。党中央、国务院历来高度重视机关事务工作。在国内革命战争、抗日战争

以及解放战争等不同历史时期，我们党都设立了管理机关事务工作的部门，统一管理中央机关和各部门的行政后勤事务。新中国成立以后，毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家提出政务、事务工作是机关工作的两个轮子的论述；党的十一届三中全会以后，邓小平、江泽民、李鹏、朱镕基等党和国家领导人对机关事务工作高度重视并给予了极大的关心、支持和指导。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体，对机关事务工作作出许多重要指示，提出明确要求。温家宝总理在全国机关事务工作协会第三次会员代表大会暨机关后勤先进集体先进工作者表彰大会上指出，机关事务管理工作是党和政府工作的重要组成部分，直接关系到机关工作的质量、效率和水平，关系到党和政府同人民群众的联系；要健全管理制度，做到机关事务管理有法可依，接受社会和人民的监督。李克强副总理在中央和国家机关事务工作先进集体先进工作者表彰大会上强调，机关事务工作是党和政府工作的重要一环，工作量大，政策性和专业性强；要促进管理科学化、保障法制化，为机关高效运转服好务，进而为经济社会管理服好务，为人民群众服好务。正是在党中央、国务院领导同志的高度重视和亲切关怀下，在各级机关事务管理部门的积极努力下，在国务院相关部门特别是法制办的精心组织、积极协调和大力支持下，《条例》经国务院常务会议讨论通过并于2012年10月1日起施行。《条例》的公布实施，标志着国家以立法形式明确了机关事务管理部门的职责地位，为机关事务管理活动提供了良好的法制环境，为机关事务工作科学发展提供了有利契机，将有力地提升机关事务工作的科学

化、规范化和法治化水平。

（二）《条例》总结了 30 多年来机关事务工作改革创新의 实践经验，是深化机关事务工作改革的重要指引。改革开放以来，各级机关事务管理部门积极适应建立和完善社会主义市场经济体制的要求，根据国家行政管理体制改革、投融资体制改革、财政体制改革等要求，在推进办公用房集中管理、国有资产统一管理、开展机关后勤服务社会化改革以及公务用车制度改革等方面进行了积极探索和大胆尝试。例如，中央国家机关推进办公用房和机关用地管理体制改革，建立了所有权与使用权相分离的集中统一管理体制；上海市组建了上勤集团和展览中心集团，后勤服务的社会化、专业化水平显著提高；江苏、山东等省在建立上下级机关事务管理部门之间的业务指导关系方面取得了积极进展；河北、吉林、安徽、重庆等省市大力推进机关事务集中管理，四川、济南等地积极推动机关资产统一管理，湖南、福建、山西、黑龙江等省建立工程项目的统建机制等等，这些改革都取得了明显的成效。通过这些年来的改革，我们在完善机关事务管理体制，健全机关事务管理制度以及转变服务运行机制方面，取得了积极的进展；通过这些年来的改革，我们在推动机关事务工作走上科学化管理、法制化保障和社会化服务的发展之路上，取得了长足的进步。《条例》系统总结了 30 多年来特别是近 10 年来，各级机关事务管理部门深化改革的理论成果、实践成果和制度成果，并将各地区、各部门好的经验和做法用法规的形式固定下来。《条例》贯穿着改革的思想、彰显着创新的理念。《条例》的公布实施，是机关事务工作深化

改革、加快发展的必然产物，是各地区各部门先行先试、大胆改革、成功实践的制度升华。《条例》的公布实施，为新形势下进一步深化机关事务工作改革，推动机关事务工作科学发展，奠定了法制基础，创造了工作平台。

（三）《条例》彰显了依法治国、建设法治政府的目标要求，是机关事务管理依法行政的重要抓手。贯彻依法治国基本方略，推进依法行政，建设法治政府，是我们党治国理政从思想理念到工作方式的重大转变，具有划时代的意义。机关事务工作是党和政府工作的重要组成部分，机关事务法制建设是建设法治政府的重要内容。近年来，随着经济社会的发展和政府自身建设的不断加强，机关事务工作发生了许多新的变化，工作对象更加广泛，工作内容更加多样，工作职能更加丰富，工作关系更加复杂，其发展主题、工作主线、业务重心、管理要求和评价标准等也都相应发生了变化。与此同时，各级机关事务管理部门为进一步加强管理，做好工作，制定出台了大量的政策性文件，其中一些关于公务用车、公务接待、办公用房管理的重要规定以中共中央办公厅、国务院办公厅文件印发实施。《条例》立足这些变化和实践，在全面梳理现有政策文件和制度办法、深入分析工作要求和目标任务的基础上，以推进体制机制和制度创新为突破口，以规范行政权力运行、保证行政法规严格执行为着力点，明确了机关事务工作的主要内容、管理体制、工作机制、基本原则和目标要求，完善了约束机制，明确了法律责任，推动了机关事务工作由主要依靠政策文件办事向主要依靠法律法规办事的转变。这既是机关事务管理科学

化的新进展、保障法制化的新突破，也是新时期机关事务管理依法行政的重要依据和制度支撑，必将从整体上进一步提升机关事务管理的依法行政水平。

（四）《条例》的公布实施，顺应了人民群众降低行政成本、加强政府自身建设的愿望，是建设节约型机关的重要举措。机关事务工作管钱、管物、管资产，涉及公务接待、公务用车、经费使用以及政府采购、办公用房建设等事项，与机关廉政建设和作风建设密切相关。近年来，随着政府信息公开工作的深入推进，公众对降低行政成本、加强政府自身建设十分关心，对机关事务工作特别是公务用车、公务接待、政府采购等事项十分关注。《条例》顺应形势发展的要求，积极回应社会关切，把公开透明作为机关事务工作的基本原则，把社会普遍关注的“三公经费”支出作为规范重点，把政府采购、办公用房建设、会议管理等作为规范对象，进一步明确了建设节约型机关的要求、方法和途径，加大了对实物定额、服务标准和预算支出的管理力度，强化了对经费、资产和服务的管理，突出了对违规行为的责任追究和处罚，体现了民主、公开、平等的法治精神，有利于强化行政监管，有利于建设廉洁政府，有利于密切党群干群关系。《条例》的公布实施，为各级政府继承和弘扬艰苦朴素、勤俭节约的优良作风，降低行政运行成本，建设节约型机关，提供了更加科学、更具操作性、更有约束力的制度保障。

二、切实做好《条例》确定的各项重点工作

《条例》坚持全面规范与突出重点相结合，构建体制机制与完善制度标准相结合，明确职责分工与加强协同配合相结合，对机关运行经费、资产和服务管理等重点工作和有关问题进行了规范，是当前和今后一个时期推动机关事务工作科学发展的重要法律文件。各级机关事务管理部门要准确把握《条例》的规定和内容，认真贯彻落实《条例》的部署和要求，不断提高管理、保障和服务水平。当前，要着力抓好以下五个方面的工作。

（一）以完善制度标准为重点，提升机关事务管理科学化水平。完善的制度是规范机关事务管理、提高机关事务工作效能的重要保障。《条例》强调，要健全和完善具体制度、细化各项标准，为加强机关事务管理、规范机关事务工作、保障机关正常运行提供依据。各级机关事务管理部门要会同有关部门，抓紧制定和完善有关制度和配套办法，推进制度的立、改、废工作，努力构建结构完整、内容全面、形式规范、层级分明的机关事务管理制度标准体系。一是要拟定机关事务管理地方性法规或政府规章。省级政府机关事务主管部门要结合工作实际，根据需要与可能，在省级人民政府的领导下，积极会同法制等有关部门，研究制定本地区机关事务管理的地方性法规或政府规章，进一步细化、实化《条例》的各项规定，夯实制度基础。二是要加快建立健全专项管理制度。要立足机关事务工作实际，加快制定和完善机关运行经费公开、支出统计报告、绩效考评、资产使用

管理、后勤服务、公务用车以及公务接待管理等专项制度和政策措施，提高制度的系统性和可操作性。三是要抓紧完善各项具体标准。要按照《条例》的规定，加快研究制定实物定额和服务标准、机关运行经费预算支出定额和有关开支标准，以及办公用房建设维修、物业服务 and 后勤服务等标准，增强标准的针对性和可行性，进一步提高管理科学化和精细化水平。

（二）以“三公经费”等机关运行经费公开为抓手，抓好厉行节约各项工作。去年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步做好党政机关厉行节约工作的通知》提出，要“推动党政机关行政经费信息公开，在向全国人大常委会报告中央财政决算报告时，应将党政机关行政经费和‘三公经费’情况纳入报告内容，并适时向社会公开”。今年7月，90多个中央部门在同一天向社会公开了2011年度部门决算和“三公经费”支出情况，社会舆论给予了积极评价。我们要充分认识到，公开仅仅是手段，控制行政成本才是目的。要通过公开的方式，主动接受社会的监督，进一步加强和改进我们的工作，降低机关运行成本。特别是要根据《条例》的规定，以“三公经费”等机关运行经费公开为抓手，切实做好厉行节约的各项工作。要认真落实《党政机关公务用车配备使用管理办法》，重新核定和压缩公务用车编制，严格按照规定标准配备更新公务用车，完善公务用车运行费用定额制度，改进公务用车政府采购工作。要严格执行《党政机关国内公务接待管理规定》，完善接待经费管理等配套办法，严格控制经费开支标准，严禁以会议和培训名义列支公务接待费用。要进一步理顺

公共机构节能管理体制，健全制度标准体系，强化计量监督考核，完善约束和激励机制，充分发挥科技创新和技术进步的促进作用，扎实做好公共机构节约能源资源工作。要加强采购预算管理，推进制度标准、操作流程、人员队伍、信息平台的规范化建设，着力提高采购质量和效率，切实做好扩面增量工作，充分发挥政府集中采购在控制经费支出、促进廉政建设方面的积极作用。要进一步加强国有资产管理，严格控制楼堂馆所建设，大力推进信息工程共建共享，严格控制论坛、庆典、节会活动，进一步降低差旅、会议、文件等一般性支出。

（三）以推进服务社会化为方向，深化机关后勤服务的改革。《条例》要求，各级人民政府应当推进机关后勤服务、公务用车和公务接待服务等工作的社会化改革，建立健全相关管理制度。在机关后勤服务改革方面，经过多年的努力，中央国家机关后勤服务外包率达到了49%以上，有些部门甚至达到90%；有的地方政府实行集中办公，比如泰安、长沙、南昌等地，服务社会化的程度则更高。下一步，各级机关事务管理部门要结合事业单位分类改革，加大引进社会服务机构提供会议、物业、通讯维护、餐饮等服务的力度，进一步推进机关后勤服务社会化改革，逐步实现由内部自我服务为主向主要由社会提供服务转变。在公务用车服务改革方面，近年来，各地区、各部门积极探索公务用车服务改革，特别是上海、广东、杭州、大庆等地的改革，取得了明显成效，积累了有益的经验。下一步，我们要坚持因地制宜、保障公务、高效服务的原则，稳步推进各项改革，通过服务外包、司勤人员外聘、引进专业服务企业以及劳务派遣等方式，

进一步提升公务用车服务的社会化、专业化水平，使经费支出更加合理可控，公务出行更加方便快捷。在公务接待服务改革方面，政府机关自办的接待服务单位要逐步实行企业化管理，有条件的要转制为企业，提升市场竞争能力，实现经营、服务的平衡发展。同时，要积极利用社会服务资源，实现食宿、交通、会议、考察等服务项目，逐步由社会定点招标饭店、租车公司以及会议公司提供。

（四）以实现统一集中为目标，完善机关事务管理体制。实现机关事务的统一集中管理，是30多年来机关事务工作改革与发展形成的共识。实践表明，在新的历史条件下，统一集中管理有利于打破“小而全”“大而全”的工作格局，有利于避免部门之间的苦乐不均、相互攀比，有利于提高工作效能，降低服务成本。所以，《条例》明确规定，县级以上人民政府应当推进本级政府机关事务的统一管理，政府各部门应当对本部门的机关事务实行集中管理。在统一管理方面，首先，要实现在同级预算单位的不同部门之间，在同一地区机关事务工作的基本制度和服务标准上的统一；其次，要制定统一的机关事务工作发展规划，统筹各类资源的配置和供给，努力为各部门提供标准一致、合理适度的保障资源和服务；再次，要加强不同层级机关事务工作的联系，加强上级对下级的业务指导，并实施有效的监督。这就要求县级以上人民政府要按照深化行政管理体制改革的要求，明确本级政府的机关事务主管部门，科学配置工作职能，理顺与相关部门的权责关系，防止政出多门，相互扯皮。在集中管理方面，对政府部门而言，要按照政务事务分开、管办分离的要求，推进内部机关事

务的统一管理，逐步将部门内部的机关事务工作集中到一个机构来承担，优化人员结构，减少人员配备，提高专业化水平，使部门内部其他工作机构集中精力做好政务工作。对于集中办公区内的部门，要考虑把各部门的机关事务管理职能集中起来，由机关事务主管部门集中管理、统一组织提供专业化的后勤服务。实现机关事务工作的统一集中管理是一项系统工程，也是一项艰巨复杂的任务，各地区、各部门要根据自己的条件，整体考虑，分项实施，稳妥推进。

（五）以强化法律责任为保障，提高机关事务管理部门依法行政水平。《条例》既是规范机关事务管理的工作规则，也是规范机关工作人员相关行为的准则。《条例》明确了机关事务管理的法律责任，强调了机关事务管理的严肃性，也强调了机关事务管理部门依法行政的严肃性。为此，各级机关事务管理部门要根据《条例》的规定，进一步加大监督检查力度，完善责任追究机制，切实提高依法行政水平。一是各级机关事务主管部门要会同同级发展改革、财政、审计、监察等部门，落实责任分工，健全监督检查机制，完善责任追究制度，加强对机关运行经费、资产和服务管理的监督检查，加大对违法行为的处理力度，做到用权受监督、违法必追究。二是积极拓展监督渠道，改进监督方式，充分发挥社会舆论和新闻媒体的监督作用，建立健全社会举报的调查处理机制，及时回应社会关切，认真调查处理各种违法行为，确保《条例》能够顺利贯彻执行。

三、认真抓好《条例》的贯彻实施工作

《条例》的贯彻实施既是当前的一项重要工作，也是今后的一项长期任务。各级机关事务管理部门要统一思想，认清形势，明确任务，落实责任，切实加强组织领导和统筹协调，确保《条例》得到全面贯彻落实。

第一，要增强法律意识，提高贯彻实施《条例》的自觉性。《条例》作为国务院公布的行政法规，具有不容置疑的权威性、不可动摇的强制性和普遍适用的广泛性。所有政府机关工作人员，特别是机关事务管理人员都要提高贯彻实施《条例》的自觉性，增强法律权威意识、法律程序意识和法律责任意识，牢固树立法律至上、规则至上的理念。任何单位和个人，都不能以任何理由和借口，拒不遵守《条例》，或者在执行过程中打折扣、搞变通；更不能因为领导意志、部门利益而规避或者违反《条例》的相关规定，要努力营造依法办事、自觉维护法律权威的良好氛围。

第二，要增强主体意识，提高贯彻实施《条例》的主动性。《条例》的出台体现了党中央、国务院加强政府自身建设的坚强决心。各级机关事务管理人员，一方面要增强主体意识，提高工作的积极性和主动性，带头深入学习，全面掌握《条例》的内容和实质，认真履行《条例》规定的责任和义务，严格执行有关管理规定；另一方面要坚持适度的原则，充分认识《条例》是规范机关内部事项而不是规范社会大众事项的行政法规，要继续发扬默默无闻、甘于奉献的工

作作风，少说多做，低调务实地抓好贯彻实施工作。

第三，要增强合作意识，提高贯彻实施《条例》的协调性。机关事务工作是一项复杂的系统工程，涉及多个部门的权责分工。《条例》对有关机关事务管理部门的责任义务作了规定。各级机关事务主管部门要进一步增强合作意识，注重统筹兼顾，加强协同配合，主动加强与同级发展改革、财政、国土资源、住房城乡建设、监察和审计等部门的沟通协调，通过联席会议、信息交流等形式，建立工作协调机制，努力形成互通情况、通力合作的工作格局。

第四，要增强战略意识，提高贯彻实施《条例》的前瞻性。贯彻实施《条例》是一项长期的任务。各级机关事务管理部门要增强战略意识，树立长远眼光，加强前瞻性研究，统筹机关事务工作改革发展全局，并根据《条例》确定的基本原则、改革目标、主要任务和工作要求，科学制定本地区、本部门机关事务工作的改革发展规划，明确各个阶段的目标任务、工作措施和责任分工，扎扎实实地贯彻实施好这部《条例》。

（本文为国务院副秘书长、国务院机关事务管理局局长焦焕成2012年9月6日在学习贯彻《机关事务管理条例》工作会议上的讲话）

目 录

第一部分 机关事务管理条例

机关事务管理条例	1
Regulations on Administration of Government Offices	10

第二部分 《机关事务管理条例》释义

绪论	24
----------	----

第一章 总则

第一条 【立法目的】	30
第二条 【适用范围】	32
第三条 【管理体制】	34
第四条 【管理职责】	36
第五条 【监督检查】	39

第六条	【基本原则】	42
第七条	【机关运行经费公开】	44
第八条	【机关后勤服务社会化】	46

第二章 经费管理

第九条	【机关运行经费定义】	51
第十条	【机关运行定额和标准】	53
第十一条	【机关运行经费预算编制】	56
第十二条	【“三公经费”管理】	58
第十三条	【专项经费管理】	60
第十四条	【机关运行所需货物和服务的采购】	62
第十五条	【政府集中采购要求】	65
第十六条	【机关运行经费支出统计报告和绩效考评】	68

第三章 资产管理

第十七条	【资产管理体制】	71
第十八条	【资产配置】	72
第十九条	【资产使用和处置】	76
第二十条	【用地管理】	78
第二十一条	【办公用房管理】	81
第二十二条	【办公用房收回和调剂】	87