

《南通市机关事务管理办法》 行政规范性文件后评估报告

南通市机关事务管理局

二〇二五年六月

目 录

一、前言	1
二、后评估工作概况	3
(一) 评估准备阶段	3
1. 成立领导小组	3
2. 委托第三方机构进行评估	3
3. 制定评估工作方案	3
(二) 评估实施阶段	4
(三) 评估报告形成阶段	4
三、评估内容	5
(一) 合法性评估	5
1. 制定主体和制定权限合法	5
2. 制定程序合法	5
3. 主要规定未违反上位法	5
(二) 合理性评估	5
1. 《管理办法》践行了新发展理念	6
2. 《管理办法》对“机关事务”这一核心概念作出了较为合理的界定	6
3. 《管理办法》中对机关事务管理工作原则的规定，符合法律法规和国家政策	6
4. 《管理办法》中职能划分明确	7
5. 《管理办法》中具体管理制度设置合理	7
(三) 执行性评估	8
(四) 协调性评估	8
(五) 可操作性评估	9
(六) 立法技术性评估	9
(七) 实效性评估	10

1. 机关运行经费管理	10
2. 国有资产管理	10
3. 办公用房管理	11
4. 公务用车管理	12
5. 服务管理	12
6. 满意度评价	12
(一) 评估结论	14
(二) 建议	14
1. 强化政治引领	14
2. 合理章节设置	14
3. 细化制度规范	15
4. 构建多维度闭环管理机制	15

一、前言

党的十八大以来，机关事务管理领域的法治化建设步伐持续加快。作为政府治理体系的重要组成部分，机关事务管理在保障党政机关高效运转、优化政务服务供给、推进廉洁政府建设等方面发挥着愈发关键的作用。国务院和江苏省人民政府先后发布了相关条例和办法，为规范机关事务管理、提高机关运行质效提供了法律法规依据。2025年，中共中央、国务院修订了《党政机关厉行节约反对浪费条例》（中发〔2013〕13号），深入贯彻中央八项规定精神，强调党政机关要以更高标准、更严要求落实厉行节约、反对浪费的工作要求，对机关事务管理工作提出了更高标准和更严要求。

为了持续完善南通市各级政府的机关事务管理机构职能，不断优化体制机制，南通市人民政府于2016年12月13日召开的南通市十四届人民政府第74次常务会议审议通过了《南通市机关事务管理办法》（通政规〔2017〕1号，下文简称《管理办法》），自2017年3月1日起施行。这不仅是执行“两条例一办法”、明确机关事务管理职责、强化政府建设、持续深化纠正“四风”长效机制的关键步骤，也是紧扣中央八项规定精神，优化制度体系、强化南通市依法行政、提升机关事务管理效能、规范机关事务活动、确保机关顺畅运作、减少机关运作开支、打造节约型机关、推动廉政建设的必然要求。

通过对《管理办法》实施八年来的情况进行后评估，以期达到：（1）评估《管理办法》作为行政规范性文件的合法性、合理性、执行性、协调性、可操作性、立法技术性、实效性等；（2）评估《管理办法》在实施过程中取得的效果，在征求各方意见的基础上完善《管理办法》的内容，并对《管理办法》后续的实施作出客观评价，为构建廉洁高效、集约节约的现代化政府治理体系筑牢制度支撑。

二、后评估工作概况

为深入贯彻落实中央八项规定精神，根据南通市人民政府办公室《关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》（通政办发〔2015〕5号）、《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省政府令第158号）《南通市行政规范性文件管理办法》（通政发〔2023〕28号）的要求以及《市政府办公室关于开展2025年度政府规章和行政规范性文件后评估工作的通知》，需对《南通市机关事务管理办法》（通政规〔2017〕1号）进行后评估，南通市机关事务管理局认真部署后评估相关工作，具体流程和工作方法如下：

（一）评估准备阶段

1. 成立领导小组

2025年4月南通市机关事务管理局成立了《管理办法》行政规范性文件后评估领导小组，由局主要负责人任组长，分管法治工作领导任副组长，相关处室负责人为成员。

2. 委托第三方机构进行评估

为了保证评估结论的客观性、公正性和专业性，南通市机关事务管理局委托北京市炜衡（南通）律师事务所作为第三方评估机构。

3. 制定评估工作方案

评估小组制定了《管理办法》行政规范性文件后评估实施方案，明确了本次评估活动主要分为前期准备、调研论证、

形成初稿、修改定稿四个阶段。

（二）评估实施阶段

首先，进行文件检索及梳理。对《管理办法》实施以来相关的法律、法规、政策、文件、报告、资料进行了详细地梳理和分析，与上位法进行比较分析。其次，通过调查问卷、书面征求意见和座谈会的方式为《管理办法》的评估和完善提供了重要的参考。再者，汇总分析了各项评估意见和数据，得出了本评估报告的初步结论。

（三）评估报告形成阶段

在收集完相关的统计数据 and 意见、建议之后，评估小组开展了内部讨论，开始起草和撰写后评估报告。

2025年6月17日，评估小组主持召开了专家论证会，各位专家和相关领导认为评估工作和方法合理完整、结论恰当，建议待上位法出台（修订）后，结合南通市实际情况，进一步厘清职责分工，适时对《管理办法》进行修订。会后，评估小组对评估报告及时作了修改和完善，完成了本评估报告。

三、评估内容

结合行政规范性文件后评估的目的及《管理办法》实施以来的具体情况，重点从合法性、合理性、执行性、协调性、可操作性、立法技术性、实效性等七个方面进行逐项评估。

（一）合法性评估

1. 制定主体和制定权限合法

《管理办法》于2016年12月13日经南通市十四届人民政府第74次常务会议审议通过，自2017年3月1日起施行。结合了相关法规规章与南通市实际情况制定的具体实施机关事务的管理办法。南通市人民政府作为设区的市一级人民政府，有相关行政规范性文件的制定权限。

2. 制定程序合法

《管理办法》制定的程序严格执行了省、市行政规范性文件制定的相关规定，按照立项、起草、审查、决定、公布、备案等所有规定的程序进行，不存在违反法定程序的情形。

3. 主要规定未违反上位法

《管理办法》的主要制度、机制设置与《机关事务管理条例》《江苏省机关事务管理办法》等上位法的立法目的、基本原则和主要规定基本一致，同时还吸纳了《党政机关厉行节约反对浪费条例》的相关制度，进一步的细化和丰富了内容。

（二）合理性评估

从后评估调研结果来看，《管理办法》中的制度能够结合南通地区的实践经验和实际情况，具有制度的合理性。

1. 《管理办法》践行了新发展理念

《管理办法》较为全面、精准地将新发展理念贯穿其中。它以打造政治型、节约型、效能型机关为制度设计核心目标，严格遵循厉行节约反对浪费等要求，在机关事务管理的各个环节，都积极践行绿色低碳发展理念。通过优化资源配置、严格经费管控、推动节能降耗等一系列具体举措，切实响应党和政府带头过紧日子的号召，为建设廉洁、高效、节约型政府奠定坚实基础。

2. 《管理办法》对“机关事务”这一核心概念作出了较为合理的界定

《管理办法》将机关事务分为三大类：经费运行、资产使用和后勤服务，与上位法的界定较为统一。其次，章节设置和《江苏省机关事务管理办法》一致。从《管理办法》规定的制度内容上看，也涵盖了机关事务的各个方面。值得注意的是，在新时代背景下，需要深刻认识到能源资源节约管理在机关事务工作中的重要战略地位，将能源资源节约纳入机关事务管理核心范畴。

3. 《管理办法》中对机关事务管理工作原则的规定，符合法律法规和国家政策

《管理办法》中多次对机关事务管理工作原则作出了

规定，遵循了上位法和国家重大方针政策，对于机关事务管理工作起到了统领性、指导性的作用。

同时，对比上位法的规定，《管理办法》增加了集中统一原则，有利于打破“小而全”“大而全”格局，有利于提高工作效率、降低服务成本。

4. 《管理办法》中职能划分明确

机关事务管理涉及各级人民政府、机关事务主管部门及政府各部门，在具体的规则设置中较为清晰地划分了职能归属，有效地提高了机关运转效率。但机构改革后，对机关事务管理工作进行了较大的调整，出现了行政职能归属与实际执行主体错位的现象。

5. 《管理办法》中具体管理制度设置合理

（1）在经费管理方面：并建立动态调整机制；确立先有预算后有支出原则，严格执行机关运行经费预算，严格控制、规范使用“三公经费”；同时建立机关运行经费支出统计报告和绩效考评制度，定期统计、分析机关运行成本。

（2）在资产管理方面：对机关资产配置标准的制定、机关资产的使用管理及处置作了具体规定，加强了办公用房日常使用的管理，改革公务用车实物供给方式，普通公务出行实行社会化提供，从严配备定向化保障的公务用车。

（3）在办公用房建设管理方面：对办公用房建设的立项审批程序以及组织实施作出了具体规定，明确了办公用房

建设应当推行代建制。严格执行国家的相关政策，在规定期限内一律不得以任何形式和理由新建楼堂馆所。

（4）在服务管理方面：加强对机关后勤服务的监管，统一机关后勤服务项目和标准，合理配置和节约使用后勤服务资源，推进后勤服务社会化；加强和规范公务接待、会务培训、因公出国（境）、节约节能等方面的管理。

（三）执行性评估

在经费运行方面，强化财务集中统一管理，坚持勤俭办一切事业。行政机关严格执行预算，建立起预算动态监控机制，全面提升财务管理规范化水平。

在资产使用方面，规范资产配置计划，完善资产日常管理；依托资产云平台管理，加快闲置资产盘活利用；严格公务用车使用，强化公务用车编制动态管理；加强公车使用日常监管，规范商务车配备使用。

在办公用房管理方面，开展常态化巡检，同时推进办公用房权属统一登记工作。此外开展续签办公用房租赁价格谈判，落实“过紧日子”要求，降低租赁成本。

在后勤服务方面，开展机关事务“八大提升工程”，推动作风转变、效能提升，推进智慧机关事务管理综合平台建设，坚持服务至上，优化后勤服务保障机制。

（四）协调性评估

为了配套《管理办法》的实施，南通市委办公室、市政

府办公室先后印发了《南通市党政机关公务用车管理办法》（通办发〔2019〕23号）、《南通市党政机关办公用房管理办法》（通办发〔2019〕24号）和《南通市党政机关办公用房专项巡检暂行办法》（通机管资〔2021〕5号）等配套文件，完善了机关内部运行机制，相关配套制度完备且互相衔接。

（五）可操作性评估

《管理办法》解决了“谁来管”“管什么”“怎么管”三大问题，具体制度在实践中具有较高的可操作性。

首先，节约型机关建设成效明显。《管理办法》将保障机关高效运行、推进节约型机关建设作为立法宗旨，大力推动集约节约和节能环保，建设节约型机关。其次，标准化建设稳步推进。《管理办法》严格按照中央八项规定要求，就会议、差旅、培训、物业等服务以及公务用车配备和使用、办公用房分配和装修等进行了标准化的建设和管理。再者，统筹管理提升管理效果。“一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”基本实现。

《管理办法》在制定时充分借鉴了其他城市的立法经验，又有一定的实践基础，结合南通市机关事务管理的工作实际，相关的措施具有必要性，且具有可操作性。

（六）立法技术性评估

从立法体例结构来看，《管理办法》共七章、四十五条，

对于机关事务的各个方面，以及立法目的、适用范围、职权划分、制度落实、法律责任等方面都有详细的明确规定。

在语言规范方面，《管理办法》的制定技术具有用语比较规范、逻辑较为严密、结构合理的特点，语言准确简洁，条文明确具体且具有可操作性。

在章节设置上，建议结合当前智慧后勤、绿色办公等新型管理要求，将节约资源能源管理作为专章加以规定。

在用语方面，可以根据现行规范进行相应的修改和完善。

（七）实效性评估

《管理办法》的实施，为南通市市域范围内机关事务集中统一管理、规范运作、高效保障、推动机关事务改革创新发展发挥了积极作用，提供了法治保障。结合《管理办法》所涉及的主要制度，从具体落实的情况来看：

1. 机关运行经费管理

集中办公区实行资金集中核算，落实财务信息分析反馈、报销审核退票和共性问题库机制，严把预算编制、执行、支出、公开关口，强化财务监管和执行跟踪，资金支付的规范性、安全性得到进一步提升。实际工作过程中，部分实物定额和服务标准没有及时根据市场形势进行调整，一定程度上影响了后勤服务保障质效。

2. 国有资产管理

在《管理办法》的落实过程中，逐步建立健全了“大资

产”管理机制。首先，通过多部门联动会商机制优化资产管理模式。对市本级行政机关及下属事业单位办公及业务用房统一实施“扎口管理、统一调配”，联合市财政局建立市级机关资产“公物仓”。

其次，通过信息化手段提升资产管理水平，运用智能图形系统对市级机关办公用房实现联网动态监管。运用 RFID 全生命周期固定资产管理系统，进行固定资产分类标识，实施精准化管理，实现资产全流程高效管理。

再者，落实省市关于加强机关资源社会共享要求，积极探索通过适应性改造，推动具备条件的党政机关停车场地、活动场地、庭院绿地、环境卫生设施等资源向社会开放。

此外，要进一步提高公物仓精细化、精准化管理水平，提升共享共用、循环利用效能，推进国有资产清查利用，切实销号整改落实到位，全面提升国资管理质效水平。

3. 办公用房管理

按照“一房一档”要求，积极推进党政机关办公用房权属登记，完善办公用房基础数据档案。采取拍卖、出售、有偿转让、无偿划拨等方式盘活闲置资产，推动经营性用房由市财政局处置中心统筹管理。

我市严格执行国家最新标准和国家、省党政机关办公用房管理办法，组织开展了办公用房基础信息自查与核查，并按全省统一要求完成行政单位办公用房统计上报。其次，需

结合办公用房维修改造的规定，制定针对性计划，优先解决问题严重的办公用房，同时建立常态化维护机制，保证办公用房的安全。

4. 公务用车管理

我市在《管理办法》实施后已全面完成公务用车制度改革任务：强化公务用车编制动态管理，升级完善公车信息化管理平台，完成全市公车统计报告工作，规范组织车辆报废更新。此外，持续加大新能源车辆更新占比，规范组织车辆更新，逐步淘汰报废老旧燃油用车。

5. 服务管理

《管理办法》实施以来，节约型机关建设成效明显。具体举措如下：（1）大力实施节能技改项目，推进屋顶分布式光伏项目建设；（2）引入市场机制推广实施能源托管，全市集中办公区实施合同能源管理；（3）开展市级机关垃圾分类工作检查，实地验收全市垃圾分类示范点。

此外，在公务接待、政府采购或日常工作中基本不存在铺张浪费的情形。在物业及后勤服务需要改进的方面，主要为缺乏绩效评价机制或监管执行不到位。

6. 满意度评价

根据调查，对本级政府和机关事务主管部门的机关事务工作满意率为100%，其中集中办公区域物业服务与后勤保障的满意度评价较高，反映出统一管理模式下服务资源整合、

标准执行的积极成效。同时在“服务满意度提高”“成本节约”“资源使用效率提升”“管理流程标准化”等多项管理指标上实现显著提升。

在《管理办法》执行过程中存在的问题相对集中于“人员意识”与“资源配备”。主要反映为基层对制度理念理解不深、执行主动性尚有欠缺，人力编制短缺与数字化工具滞后等问题。此外，多部门协同监管尚显不足，且部分制度条款因缺乏量化标准导致基层执行弹性过大。

四、评估结论及建议

（一）评估结论

经过客观、全面的评估，我们的评估意见是：《南通市机关事务管理办法》整体质量较高，作为行政规范性文件，内容与制定时的相关上位法不抵触，具备合法性；制度设计合理、结构完整、层次分明、逻辑严谨、表达规范，具有较强的合理性、执行性、协调性、可操作性、立法技术性和实效性，在实施之后对于进一步加强和规范我市机关事务管理工作、保障机关正常运行、降低机关运行成本、建设节约型机关和提高机关事务管理法治化水平起到了比较明显的促进作用。实现了预期目的。可待国家、省级对应的法律法规政策出台（修订）后，结合南通市的实际情况，对《管理办法》进行修订。

（二）建议

评估小组在以上评估内容和评估意见的基础上，提出如下建议，以期进一步完善《管理办法》。

1. 强化政治引领

在立法宗旨中新增“贯彻中央八项规定精神”“推进节约型机关建设”表述，明确以厉行节约为核心；并在管理原则中补充“绿色发展”“数字化转型”要求，推动机关事务与节能环保、智慧化管理融合。

2. 合理章节设置

进一步明确“机关事务”工作的范畴，将机关事务具体化为保障机关正常运行所需的经费管理、资产管理、办公用房管理、公务用车管理、服务保障管理和节约能源资源管理等事项，并设置相应章节，以更好地理顺机关事务的内涵外延和逻辑关系。

3. 细化制度规范

对比修订的《党政机关厉行节约反对浪费条例》，建议在以下几个方面对《管理办法》进行完善：（1）经费管理增强刚性约束；（2）明确资产配置与处置标准；（3）深化公务用车改革深度；（4）增加数字化管理应用。

4. 构建多维度闭环管理机制

建议将节约绩效与预算安排联动，公开资金、资产、资源使用详情，同时在问责情形方面，建议增加如超标准租车、重复体检等新型浪费行为。

此外，建议强化主动公开，主动接受社会监督；将机关事务管理纳入政府绩效考核体系，制定量化指标；明确机关事务管理人员滥用职权、监管失职、未履行法定职责等的处分标准，构成犯罪的依法追究刑事责任，强化责任威慑。