

节约型机关建设的技术与制度融合路径研究

曾锡环, 黄钦旭

深圳大学政府管理学院, 广东 深圳

收稿日期: 2023年2月28日; 录用日期: 2023年4月14日; 发布日期: 2023年4月25日

摘要

节约型机关建设存在技术与制度两种路径, 单一的技术路径或单一的制度路径, 难以达成高效能节约型机关建设目标。现代整体性政府治理需要技术与制度协同。论文建构了“技术-制度”协同的理论分析框架, 在梳理总结我国节约型机关建设的技术与制度两方面实践概况的基础上, 揭示了上述实践存在碎片化建设、技术支持力度不足以及制度保障弱化等协同性障碍, 并提出以技术赋能制度建设, 以制度保障促进技术应用的节约型机关融合性建设建议, 重点推动技术与制度的融合发展, 实现我国节约型机关建设的整体性治理目标。

关键词

节约型机关, 技术路径, 制度路径, 机关运行保障

Research on the Path of Integration of Technology and Institution for the Construction of the Economizing Government

Xihuan Zeng, Qinxu Huang

School of Government, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong

Received: Feb. 28th, 2023; accepted: Apr. 14th, 2023; published: Apr. 25th, 2023

Abstract

The technical path and the institutional path are used to build the economizing government. A single technical path or a single institutional path is difficult to achieve the goal of building a high-

ly effective and economizing government. Modern holistic government governance requires the synergy between technology and institution. The paper constructs a theoretical analysis framework of “technology-institution” synergy. On the basis of the overview of both technology and institution in the construction of economizing government in China, the paper reveals that the above-mentioned practices have such synergistic obstacles as fragmented construction, insufficient technical support and weak institutional guarantee, and proposes the integrated construction of economizing government by empowering institution construction with technology and promoting the application of technology with institutional guarantee. The proposal is to promote the integration of technology and institution to achieve the goal of holistic governance in the construction of economizing government in China.

Keywords

Economizing Government, The Technical Path, The Institutional Path, Government Operation Guarantee

Copyright © 2023 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

节约型机关建设连续多次进入政府工作报告, 成为我国长期坚持推进建设的系统性工程, 对政府运行保障管理体系的高质量建设与发展具有深远意义。节约型机关一般指形成节约集约运行模式的机关主体, 具有资源管理集约化、运行成本极小化、生活工作绿色化等特征。进入新时代以来, 节约型机关建设的政策体系逐步完善, 全国各地政府将节约型机关建设作为重要的战略目标予以落实。节约型机关建设工作走向常态化, 面临新的发展形势。一方面, 党和国家要求机关主体坚决“过紧日子”, 着力降低机关运行成本, 带头走绿色低碳发展道路, 发挥示范引领作用; 另一方面, 政府治理现代化要求机关主体创新优化体制机制, 提高运行效率, 实现机关节约管理效能最大化。在此背景下, 各地面临较大的节约型机关建设压力, 因而亟需创新管理模式, 探索高质量发展路径, 探索节约节俭、集约运行、精简高效的治理模式。基于此, 本文基于技术与制度协同视角, 结合节约型机关建设实践及其协同性梗阻, 提出若干对策建议。

2. 文献回顾与分析框架

2.1. 文献回顾

节约型机关建设是学界长期关注的重要话题。针对如何建设节约型机关的问题, 既有理论研究观点主要可归纳为如下三类视角。

一是体制改革视角。基于这一视角的研究将体制改革视为节约型机关建设的关键路径。部分学者重点关注监督制度建设问题, 王澜明等[1]提出构建由财政、审计、纪检、社会、人大 5 类方式构成的监督体系, 李明[2]建议完善远程办公监管制度, 加强对政府机关经费开支、财政预决算以及干部职工工作的监督; 李泓[3]、徐振华[4]提出以法治化与标准化思路创建节约型机关, 通过完善各类规则与标准以及打造法律法规体系, 理顺治理主体权责利关系, 规范政府行政程序、机关工作作风以及机关经费管理等活动。

二是机制优化视角。针对经费管理不规范、财政资金监管乏力以及资源利用效率低等问题, 需要采取多元化策略来解决, 实现机关节约集约运行。一方面, 胡仙芝等[5]建议推进机构、职能与标准的统一管理, 实现资源的集中统筹与优化配置; 另一方面, 周恩毅等[6]提出要加大机关财务会计的监督与激励力度, 并利用 360 度绩效考核方式来完善节约管理的绩效评估机制。研究者王建莲[7]进一步指出, 采取综合性策略对推进节约型机关建设更加有效, 主要充分发挥评估、监督、激励、控制与竞争等行政管理机制的整体应用优势。

三是技术应用视角。在政府数字化改革背景下, 学界重点探讨了信息化技术在节约型机关建设中的作用及其创新应用。刘祖云等[8]在研究中指出, 加强数字技术应用, 建立电子政务模式, 既能促进纸质化办公向自动办公形式转变, 也能增强政府事务处理的跨域协作交流能力, 节约人力物力财力的同时, 提高了政府运行透明度; 针对何以提升信息技术应用效能的问题, 张晓卯[9]指出, 可以建设网络一体化的办公用房信息管理系统以及机关节能管理数据共享中心, 提高数据资源的智慧化管控水平, 提高管理效率, 减少资源浪费。

综上, 既有文献研究对节约型机关建设与发展路径进行了探讨, 但多为经验性质的单一视角研究, 难以满足节约型机关系统性、整体性建设的理论与实践需求。本文基于技术与制度协同视角, 探索节约型机关建设的创新路径。

2.2. “技术 - 制度” 协同理论分析框架

整体性治理是节约型机关建设的重要方向。彭宗超等[10]指出, 整体性治理理论强调通过弥合管理服务“碎片”, 实现组织整体发展, 具有显著的协同建设特征。技术与制度是组织系统的两大要素, 针对两者间的关系, 学界目前形成了三类观点。持技术治理观点的学者张茂元[11]和丁煌等[12]认为, 技术通过提升政府管理服务与资源供给能力, 建立利益、成本与红利分配机制, 促进制度变迁; 持制度治理观点的学者李鹏等[13]强调, 规则逻辑对技术系统的影响作用, 需要重点关注“组织规则对行政目标及其技术行为的塑造过程”; “技术 - 制度”交互关系学派将技术治理与制度治理两者相结合并提出新的理论观点, 沈费伟[14]和张廷君等[15]指出, 技术与制度互动实质是一种“双向调试”关系, 两者互促互融、共同发展, 推动制度体系重塑与升级。

综合上述理论观点, 本文认为技术与制度实际是一种协同关系。如图 1 所示, 技术与制度协同发生在两个层面, 即技术赋能与制度保障。一方面, 技术应用具有数据联通、智慧管控与流程再造等作用, 能为制度建设消除各类梗阻, 促进制度的系统创新与整体发展; 另一方面, 制度对技术应用合法性的认可, 是技术开发应用的前提, 而技术隐藏的潜在风险则需要借助规范化力量来消解。总体而言, 技术与制度良性互动, 能激发组织系统的整体性与系统性治理效应, 共同推动节约型机关建设。

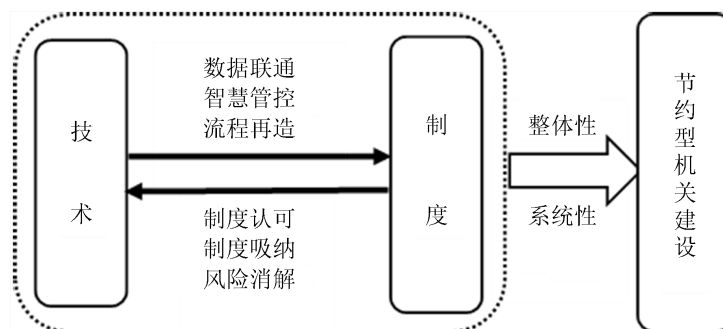


Figure 1. A framework for synergistic analysis of technology and institution
图 1. 技术与制度协同分析框架

3. 节约型机关建设的两种路径及其障碍

2007年《政府工作报告》正式提出建设节约型机关。目前, 各地政府开展大量的节约管理工作, 规范化、绿色化、数智化与市场化特点突出, 总体形成技术与制度两大路径。

3.1. 节约型机关建设的技术路径

3.1.1. 设施设备节能化

各地实践经验表明, 推行合同能源管理, 实施节能改造项目, 有助于引入先进节能降碳技术, 更新升级用能设施设备, 促进党政机节约节能管理。表 1 选取了部分地区具有代表性的节能改造项目。节能改造项目推进过程中, 机关主体可以发挥节能服务商的技术资源优势, 推动实施用能设备节能改造、优化节能产品应用、推广能源管理技术, 促进高耗能设备替换以及改善机关能源运行系统。具体而言, 目前很多地方党政机关办公区域存在较大的节能降碳需求。具体表现在, 机关办公区域各类用能设施设备老旧化现象普遍存在, 存在运行效率低下、能源消耗大以及碳排放量高等问题。因此, 各地政府大力开展合同能源管理工作, 借助节能服务商的力量, 对空调、照明、电梯、供水系统等产品设备进行更新替换或性能升级, 旨在提高资源利用效率, 减少资源浪费与碳排放。

Table 1. Energy-saving retrofit projects carried out in some cities of China

表 1. 我国部分城市开展的节能改造项目

合作单位	项目名称	时间	节能改造内容
江西省上饶市机关事务管理局—远大能源利用管理有限公司	上饶市机关事务管理局上饶市行政中心合同能源管理服务项目	2021	更换中央空调、灯照用具
浙江嘉兴平湖市机关事务管理中心—国网(嘉兴)综合能源服务有限公司	平湖市行政中心能源费用托管型合同能源管理项目	2021	建设能源计量管理系统、将灯管及筒灯更换为 LED 灯具、对空调水泵进行变频改造
江苏省镇江市机关事务管理局—国网江苏综合能源服务有限公司、镇江供电公司	镇江市行政中心综合能源托管项目	2021	对空调、电梯、照明、供热锅炉等系统进行节能改造, 建设末端空调集中管控和综合能源管理平台
上海市机关事务管理中心—上海麟祥环保股份有限公司	徐汇区行政服务中心能源托管项目	2022	对机关厨灶具、照明灯具、发电系统、空调机房进行节能优化, 建设能源管理平台
浙江省温州市机关事务管理局—正泰集团	温州市行政中心能源费用托管型合同能源管理项目	2022	节能技术应用、能源管理软件开发、能源改造

3.1.2. 节能节约数字化

《“十四五”公共机构节约能源资源工作规划》提出以数字赋能节约管理, 创建智慧化节约型机关。各地政府大力引进市场节能降碳技术, 增强能源资源与碳排放的数智化管控能力, 改善机节约节能减排效果。比如, 黔东南州一方面对电梯、空调、灯照用具、用水设备等进行节能改造, 另一方面开发订餐就餐 APP, 帮助食堂精准把握食物供应量, 减少餐饮浪费; “十四五”时期, 江苏省推广应用光伏发电、新能源微电网、节水诊断等技术, 提升机关用能管理智慧化水平。先进节能技术的开发应用, 提升政府打造低碳机关的信心。深圳福田区委大院引入“双碳云脑”技术, 建设数字化能源管理系统, 实时监测机关大楼耗能情况, 助推光伏绿电的动态调配与精准供给, 构建“近零碳机关大院”。四川成都选取武侯区人民政府等单位探索应用新型低碳技术, 推进“近零碳机关”建设。各地实践形成了具有地方特色

的节约型机关建设“经验样本”。

3.2. 节约型机关建设的制度路径

3.2.1. 节约管理规范化

为落实厉行节约、反对浪费的政策要求,我国建立健全节约型机关建设的政策法规与制度标准。在政策法规制定方面,《中华人民共和国反食品浪费法》《中华人民共和国节约能源法》为节约型机关建设提供了基础性制度遵循。《党政机关国内公务接待管理规定》《党政机关公务用车管理办法》《因公临时出国经费管理办法》《党政厉行节约反对浪费条例》等文件确立机关“三公”经费的开支标准,加强管理国有资产的使用配置。《关于党政厉行节约若干问题的通知》以及“八项规定”“六项禁令”的实施,使干部职工承担更大的节约责任;在标准化建设方面,《机关事务标准化发展规划(2018~2020年)》《机关事务标准化工作“十四五”规划》两大文件,提出在经费管理、资产管理、公共机构节能、办公用房管理、公务用车管理等领域推进标准化建设,规范机关运行保障管理,提升精细管控能力,降低成本。截至2022年1月,我国机关事务行业出台了10余项国家标准以及300余项地方标准。

3.2.2. 节约行为绿色化

各地政府贯彻落实节约管理政策制度内容,促进节约行为规范化发展。《节约型机关创建方案》提出到2022年推动全国70%左右的县级及以上的党政机关完成节约型机关创建的目标,各地政府进一步推进各项政策制度要求落地,开展如下实践:一是加大生活管理领域的制度宣传引导力度,要求机关干部职工带头节水节电,反对食品浪费,坚决过紧日子。重点倡导“绿色饮食、绿色办公、绿色出行、绿色消费”理念,鼓励养成“节电、节水、节能”的生活习惯。同时通过实施各类评比与激励活动,增强干部职工垃圾分类与物品循环利用能力;二是提升办公管理领域的监督考核水平,贯彻落实国家《绿色生活创建行动总体方案》对党政机关的相关要求,各地政府试行绿色办公模式,主要通过完善节约节能监督与考核制度,推动生态环保、节约节俭工作开展,促进节约型机关建设。例如深圳市福田区建立“节能巡查制度”,对重点用能区域水电浪费问题进行监督整改。上海市细化完善节约能源资源考核评价制度,加大对党政机关节约节能工作的考核力度,提高规范化管理水平。总体而言,党政机关加快落实“勤俭办一切事情”的政策制度要求,带头践行绿色办公、绿色生活方式,有助于引领全社会营造简约适度、节约节俭、绿色低碳的文化氛围。

3.2.3. 节能降碳市场化

《深入开展公共机构绿色低碳引领行动促进碳达峰实施方案》强调推进公共机构节能的市场化机制建设。2019年国管局发布《关于开展县(区)集中统一组织合同能源管理项目试点的通知》,要求上海、浙江、江苏、深圳等地建设合同能源管理试点,借助合同能源管理这一市场化手段破除机关绿色低碳转型难题。近年来,部分地区制定《公共机构合同能源管理暂行办法》以规范有关活动。目前,开展合同能源管理实践成为各地政府工作共识。具体通过委托、合同等方式向节能服务方购买服务,在机关绿化、保洁、用能设备改造等方面,提升政府节约管理效益。探索运用市场合同制度方式推进节约型机关建设,有助于发挥社会资本优势,将节能服务方资金引入党政机关节能改造过程,缓解政府财政压力,最终实现节能效益由财政、企业与用能单位三方共享。

3.3. 节约型机关建设的路径障碍

我国目前超过80家中央国家机关、6.4万家县级及以上党政机关建成节约型机关,机关节约工作进入新阶段。但技术与制度不匹配、不衔接的协同性障碍问题,制约节约型机关的深化建设。

一是节约型机关碎片化建设问题突出。在节约型机关管理模块建设方面, 制度设计、文化营造、信息化建设以及节能市场化等工作独立开展, 制约制度、技术、文化、信息等要素协同联动与融合发展, 降低机关节约管理效益; 在节约型机关制度体系建设方面, 存在制度层级整体较低、内部层级差距较大的问题。除了《中华人民共和国反食品浪费法》《中华人民共和国节约能源法》外, 其他制度文件大多属于指导性的部门规章, 导致资源浪费与滥用行为缺乏强制性约束。在跨域管理协作上, 各地节约管理制度的内容、流程与范围具有较大差异, 缺乏衔接基础, 制约节约型机关的区域一体化建设。

二是节约型机关政策制度落实缺乏技术抓手。在具体工作中, 节约型机关政策制度制定与落实执行之间存在脱节。由于受到管理配套不齐全、技术应用受阻等因素的影响, 节约管理信息化建设不完善, 政策制度落实缺少既技术支撑, 违规操作、资金滥用与资源浪费现象仍大量存在。例如, 机关运行成本核算缺少有效技术支撑, 核算标准不统一, 导致细项经费开支与资金耗损难“入账”; 节约管理绩效评估技术不完善, 制约各类激励性政策的落实; 节能降碳技术应用周期长, 改造难度大, 不利于系统提升节约管理效能; 节约型机关建设内容模块的集中管理缺乏信息平台支持。

三是技术要素建设缺少制度标准的高质量保障。节约型机关建设中, 数字化技术创新应用受限制。原因在于, 政府机构内部政策不完善, 很多先进节能技术没被纳入绿色采购目录, 很新工艺与新产品得不到推广, 节能改造工作被限制在更换节能灯照用具、空调设备以及净水设施上。此外, 节能技术管理协作活动缺少制度标准保障, 例如数据端口对接标准不同意、技术资源配置的制度管控能力弱等, 阻碍建构体制顺畅、高效运行的节约节能数字化管理系统。

4. 节约型机关建设的技术与制度融合策略

为破除节约型机关建设的协同性障碍, 本文尝试提出节约型机关建设的高质量发展对策, 通过深化技术与制度的融合发展水平, 激发技术赋能与制度保障“双重效应”。

4.1. 以技术赋能制度建设

一是建立节约管理目标实现的技术保障机制。推动节约管理目标模块化建设, 打造涵盖绿色出行、绿色办公、绿色餐饮、绿色生活、绿色节能等内容模块的信息管理平台, 实现政策制度落实的数字化操作; 借助信息化技术, 在线实时监测机关能耗状态, 全过程监督节约任务落实, 增强机关主体精细化监管能力; 借助大数据统计与智能分析技术, 支持节约型机关建设的场景化管理与可视化操作, 加大对节约节能工作的智慧管控力度, 提升“以数辅策”水平, 提高资源利用效率。譬如打造机关能耗信息平台, 将重点用能设备数据纳入平台管理, 随时掌握各办公区域能耗数据变化情况, 及时发现资源浪费问题, 为管理人员制定节约管理优化方案提供数据分析支撑, 实现科学、合理、精准决策。

二是以技术创新优化完善节约管理制度体系。抓住机关事务“一体两翼”改革契机, 推进节约型机关规范化与信息化协同建设, 建立健全绿色采购、合同能源管理以及建筑节能等制度标准, 将先进适用的节能降碳技术纳入到节约型机关管理体系。关键在于定期组织市场调研, 挖掘具有高潜力、高效益的新型节能技术, 开展技术论证, 为优化节约管理制度提供技术性信息支持; 为机关节约管理制度建设提供技术支撑, 主要通过探索创新建立机关运行成本核算、机关节约管理评估、机关运行保障监管等领域的技术性机制, 落实绿色低碳、节能环保、循环利用、绿色出行等制度要求, 为统计、评估、监管提供多元技术支撑。

4.2. 以制度保障促进技术应用

一是推进节约管理技术的标准化建设。技术赋能的标准化建设, 具有数目化管理、程序化操作以及

标准化运行等重要特征, 能够促进各类业务高效交互与数据融合发展, 是保障节约型机关精细化管理的重要举措。推进节约管理技术标准化建设的重要举措在于: 一方面推动技术数据标准衔接。针对不同地区、部门以及管理系统数据接口不统一、不衔接问题, 需要梳理分析数据接口类型与应用格式, 加快制定统一的技术标准, 促进数据信息共享共用; 另一方面建设技术标准体系。主要将资源循环利用、低碳出行、建筑节能、成本核算以及绿色办公等各项工作纳入标准体系之中, 实现对各项工作具体内容、流程与操作要求的精细规定, 为节约型机关提供规范协调的技术标准保障。

二是加强技术应用的保障性制度建设。建立健全制度体制, 保障各类先进技术应用, 是节约型机关高质量发展的重要工作。一方面要打破制度壁垒, 加强政企合作, 吸纳新理念、新技术与新工艺。建立常态化的技术应用论证工作机制, 实施针对节约节能技术的清单管理, 定期更新清单目录; 另一方面, 节约节能技术具有潜在风险, 需要建立与之相配套的制度规则, 规范各项技术的应用范围与流程, 加大对技术滥用的约束力度, 同时建立风险预警机制, 及时发现并解决各类技术风险问题。加强技术应用的保障性制度建设, 能够在建设节约型机关的同时, 打造平安机关。

综上所述, 以技术赋能制度建设, 以制度保障技术应用, 是加强节约型机关技术与制度协同发展的关键策略。借助数字化技术贯彻落实各项政策制度, 提高对节约节能活动的全过程与智能化管控, 极大减少资源浪费, 削减机关运行成本; 借助制度建设保障节约节能技术推广应用, 实现对技术要素的高水平规范管理, 将节约节能工作控制在了合理的行动框架之中。技术与制度的协同建设, 共同促进了节约型机关的高质量发展。

5. 结语

节约型机关高质量建设, 应当遵循整体性治理的发展逻辑, 提高技术要素与制度要素的协同融合发展水平。重点发挥数字化技术在节约管理制度建设中的数据联通与智慧管控优势, 发挥制度建设在技术推广应用中的风险约束与规范保障作用, 实现对节能减排、低碳改造、成本控制等节约管理活动的整体性治理。建设以技术与制度融合为核心的节约管理模式, 在促进节约型机关高质量发展的同时, 推动塑造以节约集约为特征的现代政府运行保障管理体系。

参考文献

- [1] 王澜明, 李金芳, 高小平, 王德, 沈荣华, 温来成, 李明, 胡仙芝, 解亚红, 赵鹏, 张士金, 霍国栋, 魏国政, 刘伟, 嵇晓雯. 建设节约型机关若干基本问题研究[J]. 中国行政管理, 2012(1): 7-12.
- [2] 李明. 美国联邦政府远程办公改革及其对我国节约型机关建设的启示[J]. 中国行政管理, 2011(1): 24-27.
- [3] 李泓. 国(境)外节约型机关的做法及借鉴[J]. 中国行政管理, 2012(8): 100-104.
- [4] 徐振华. 节约型政府构建的内在逻辑分析——基于行政成本治理的视角[J]. 党政干部学刊, 2018(8): 69-74.
- [5] 胡仙芝, 马敬萱. 论我国建设节约型机关的体制改革途径[J]. 新视野, 2011(5): 56-58.
- [6] 周恩毅, 付胜伟. 浅析 360 度绩效考评在节约型机关建设中的应用[J]. 中国行政管理, 2011(1): 20-23.
- [7] 王建莲. 论我国节约型政府建设的路径[J]. 中共南京市委党校学报, 2011(3): 101-104.
- [8] 刘祖云, 陈悦. “节约型政府”实践建构: “五力合一”[J]. 甘肃行政学院学报, 2008(4): 48-53.
- [9] 张晓卯. 整体性治理视角下的节约型机关建设研究——以党政机关办公用房管理为例[J]. 中国行政管理, 2020(6): 13-18.
- [10] 彭宗超, 曾学华, 曹峰. 整体性治理视角下党政机关事务的整合与协同[J]. 北京行政学院学报, 2019(1): 44-51.
- [11] 张茂元. 数字技术形塑制度的机制与路径[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(6): 1-10.
- [12] 丁煌, 王光良. 机关运行保障的科技赋能: 基本面向、现实困境与可能路径[J]. 中国行政管理, 2022(6): 27-32.
- [13] 李鹏, 王欢明, 马永驰. “互联网+政务服务”技术-制度网络及治理启示[J]. 中国行政管理, 2019(3): 111-117.

- [14] 沈费伟. 技术嵌入与制度吸纳: 提高政府技术治理绩效的运作逻辑[J]. 自然辩证法通讯, 2021, 43(2): 80-86.
- [15] 张廷君, 李鹏. 技术赋能还是制度重塑: 机关事务治理模式的创新路径分析——以福州“数字乌山@”为例[J]. 中国行政管理, 2021(8): 25-30.