

《中国共产党机构编制工作条例》

释 义

中央机构编制委员会办公室政策法规局 编著

 党建读物出版社

前 言

2019年8月，中共中央印发了《中国共产党机构编制工作条例》（以下简称《条例》）。《条例》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，立足于坚持和加强党的全面领导，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，对党管机构编制进行了全面系统的制度安排，明确了机构编制工作运行机制，为构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系提供了有力制度和组织保障。《条例》是制度治党、依规治党的重要内容，是机构编制工作的“基本法”，是全方位系统规范党领导机构编制工作的专门法规。《条例》的制定和实施，对于完善党和国家机构法规制度，推进机构编制法定化，提升机构编制工作水平，具有重要意义。

《条例》着重体现了以下几个特点：一是充分体现习近平总书记关于深化党和国家机构改革、机构编制工作的重要论述和党的十九届三中全会精神；二是侧重明确党中央与地方党委、党委与部门党组、党委与编委、编委与

有关部门在机构编制工作中的领导与被领导关系；三是注重机构编制工作全流程规范，对纳入机构编制管理的各类机关和事业单位全覆盖。《条例》总体侧重程序性规范，以工作基本流程为主线，按照动议、论证、审议决定、组织实施等关键环节进行布局，突出基本程序和要求，确保党的领导贯穿机构编制工作的各方面和全过程。

为帮助大家全面准确理解《条例》的精神实质和具体内容，增强党管机构编制意识，特别是让各地区各部门党委（党组）、各级党委组织部及编办在工作中更好把握执行《条例》确立的基本原则和制度，我们组织力量编写了《〈中国共产党机构编制工作条例〉释义》，对《条例》的内容主旨、核心要义和条文内涵逐章逐条进行了阐释。《〈中国共产党机构编制工作条例〉释义》注重政治性与业务性相结合，力求帮助读者提升政治站位，准确理解立法原意；注重理论性与实践性相结合，力求做到既有原则要求，又有操作指导；注重权威性和规范性相结合，力求做到观点和内容有出处、有依据，引用相关规定和数据恰当准确，严格遵守保密规定。

在本书编写过程中，党的十九届四中全会召开。会议重点研究了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的若干重大问题并作出决定，阐明了必须牢牢坚持的重大制度和原则，部署了推进制度建设的重大任务和举措，必将对推动各方面制度更加成熟

前 言

更加定型、把我国制度优势更好转化为国家治理效能产生重大而深远的影响。全面落实党的十九届四中全会精神，为学习贯彻《条例》进一步指明了方向，提出了新的要求，也提供了难得的契机。今后，我们将在《条例》实施过程中，及时总结经验，深入研究问题，加快建立健全配套制度，不断推进机构编制法定化，为新时代机构编制工作提供坚实制度保障。

中央机构编制委员会办公室政策法规局

2019 年 12 月

目 录

中共中央关于印发《中国共产党机构编制 工作条例》的通知 (2019 年 8 月 5 日)	(1)
中国共产党机构编制工作条例	(3)

释 义

第一章 总 则	(19)
第一条	(19)
第二条	(22)
第三条	(25)
第四条	(35)
第二章 领导体制	(38)
第五条	(38)
第六条	(49)
第七条	(54)

《中国共产党机构编制工作条例》释义

第三章 动 议	(59)
第八条	(59)
第九条	(63)
第四章 论 证	(66)
第十条	(66)
第十一条	(69)
第十二条	(78)
第十三条	(85)
第五章 审议决定	(88)
第十四条	(88)
第十五条	(93)
第十六条	(97)
第六章 组织实施	(102)
第十七条	(102)
第十八条	(104)
第十九条	(108)
第二十条	(110)
第二十一条	(113)
第二十二条	(114)
第七章 监督问责	(117)
第二十三条	(117)

目 录

第二十四条	(118)
第二十五条	(122)
第二十六条	(124)
第二十七条	(130)
第二十八条	(132)
第二十九条	(133)
第三十条	(136)
第八章 附 则	(138)
第三十一条	(138)
第三十二条	(138)
第三十三条	(139)

附 录

附录一

让机构编制工作更好服务党和国家事业大局

——中央编办负责人就《中国共产党机构编制 工作条例》答记者问	(143)
---	---------

奋力开创新时代机构编制工作新局面

..... 《人民日报》评论员	(149)
-----------------	---------

附录二

中国共产党章程

（中国共产党第十九次全国代表大会部分修改，
2017 年 10 月 24 日通过）（152）

中国共产党地方委员会工作条例

（中共中央 2015 年 12 月 25 日印发）（192）

中国共产党工作机关条例（试行）

（中共中央 2017 年 3 月 1 日印发）（206）

中国共产党党组工作条例

（中共中央 2019 年 4 月 6 日印发）（215）

中国共产党纪律处分条例

（中共中央 2018 年 8 月 18 日印发）（232）

中国共产党问责条例

（中共中央 2019 年 8 月 25 日印发）（274）

中国共产党重大事项请示报告条例

（中共中央 2019 年 1 月 31 日印发）（285）

后 记（300）

释 义

第一章 总 则

本章是《中国共产党机构编制工作条例》（以下简称《条例》）的统领部分，明确了机构编制工作的原则和基础。本章共四条，分别规定了制定《条例》的目的和依据、机构编制工作的指导思想、机构编制工作的基本原则、《条例》的适用范围。

第一条 为了加强党对机构编制工作的集中统一领导，规范党和国家机构编制工作，巩固党治国理政的组织基础，根据《中国共产党章程》，制定本条例。

本条是关于《条例》制定目的和依据的规定。

制定《条例》的目的

机构编制资源是重要政治资源、执政资源。推进机构编制法定化是落实依法治国方略的重要内容，党中央高度重视。习近平总书记对深化党和国家机构改革及机构编制工作多次作出重要指示，要求完善党和国家机构职能体系，推进机构编制法定化，为做好新时代机构编制工作提供了思想动力、理论支撑和行动指南。党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确提出，

制定中国共产党机构编制工作条例。《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》也将制定《条例》列入其中。制定《条例》的目的主要有以下几方面：

第一，加强党对机构编制工作的集中统一领导。党的十九大提出，坚持党对一切工作的领导，必须完善坚持党的领导的体制机制，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系。党的十九届三中全会进一步提出，完善坚持党的全面领导的制度，加强党对各领域各方面工作领导，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。同时，为加强党对机构编制和机构改革的集中统一领导，调整优化了机构编制工作领导体制。中国特色社会主义进入新时代，迫切需要制定一部机构编制工作党内法规，确立党管机构编制的基本规则并作出制度安排，为构建党领导机构编制工作新格局提供有力制度保障。

第二，规范党和国家机构编制工作。机构编制工作涉及党政群各类机关和事业单位，覆盖面很广，而现行与机构编制相关的法律法规主要包括《中华人民共和国国务院组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《国务院行政机构设置和编制管理条例》《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》《事业单位登记管理暂行条例》等，主要对各层级政府机关、事业单位的机构编制管理作出了规范，覆盖范围有限。在党内法规中，除《中国共产党工作机关条例（试行）》的

一些规定涉及机构编制内容外，尚无一部系统规范党和国家机构编制工作的专门法规。面对新的形势和任务，要按照党的十九大提出的形成党内法规制度体系、完善国家机构组织法等要求，坚持机构编制党内法规制度与国家法律法规统筹推进，逐步形成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的机构编制法规制度体系。同时，从严格执法、自觉守法和法律监督等方面多管齐下，切实提升机构编制依法依规治理水平。《条例》是第一部全方位系统规范党领导机构编制工作的专门法规，也是组织系统党内法规的重要部分，对于完善党和国家机构法规制度，推进机构编制法定化，提升机构编制工作水平，具有重要意义，是新时代机构编制工作的“基本法”。

第三，巩固党治国理政的组织基础。党的十九届三中全会提出，党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是我们党治国理政的重要保障。机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障。要完善党和国家机构法规制度，依法管理各类组织机构，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。通过制定《条例》将机构改革和机构编制管理实践中行之有效、带有规律性和长期适用性的成果固定下来，依法规范管理各类组织机构和编制，强化机构编制管理刚性约束，是推进机构编制法定化的一项重大举措，有利于落实党和国家机构改革成果，实现改革与法治相互促进，不断巩固党治国理政

的组织基础。

制定《条例》的依据

《条例》根据《中国共产党章程》制定。党章是党的总章程，集中体现了党的性质和宗旨、党的理论和路线方针政策、党的重要主张，规定了党的重要制度和体制机制，是全党必须共同遵守的根本行为规范。党章是最根本的党内法规，是制定其他党内法规的基础和依据。特别是党章中的组织制度等内容与机构编制工作密切相关，是机构编制工作必须遵循的基本要求。

第二条 机构编制工作必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以坚持和加强党的全面领导为统领，以完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，完善机构设置，优化职能配置，提高效率效能，为决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度和组织保障。

本条是关于《条例》指导思想的规定。

本条规定主要包括四个方面内容：

第一，机构编制工作必须以马克思列宁主义、毛泽东

思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。党的十九大把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党必须长期坚持的指导思想并写进党章，体现了党的指导思想又一次与时俱进。习近平新时代中国特色社会主义思想，是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展，是马克思主义中国化最新成果，是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南，必须长期坚持并不断发展。机构编制工作必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，确保机构编制工作始终沿着正确的政治方向行稳致远。

第二，机构编制工作必须以坚持和加强党的全面领导为统领。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。必须坚持党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。坚持党的领导，最根本的是坚持党中央权威和集中统一领导。机构编制工作必须紧紧把握适应新时代中国特色社会主义发展要求，着力从制度安排上发挥党的领导这个最大的体制优势，明确各地区各部门党委（党组）在机构编制工作中的职责权限，完善相关程序机制，促进机构编制资源充分发挥效益，为党长期执政和国家长治久安提供组织保障。

第三，机构编制工作必须以完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化为导向。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要使各方面制度更加科学和完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须健全完善党和国家机构职能体系，确保有效治理国家和社会，实现党和国家兴旺发达、长治久安。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。当前，中国特色社会主义进入新时代，治国理政任务更加艰巨，必须围绕实现国家治理体系和治理能力现代化，统筹谋划、科学合理配置机构编制资源。

第四，机构编制工作必须以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点。改革开放以来，我们党积极推进党

和国家机构改革，各方面机构职能不断优化、逐步规范。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，在一些重点领域和关键环节取得重大进展，取得历史性成就。针对党和国家机构设置、职能配置方面存在的一些不相适应的方面，党的十九届三中全会通过了《深化党和国家机构改革方案》，以优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，深化转职能、转方式、转作风，提高效率效能。可以说，“优化协同高效”深刻总结了改革开放以来历次党和国家机构改革的成功经验，抓住了机构职能体系的突出问题，为做好新时代机构编制工作指明了方向。

机构编制工作事关党和国家政权建设，要始终坚持上述指导思想，完善机构设置，优化职能配置，提高效率效能，为决胜全面建成小康社会、坚持和完善中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度和组织保障。

第三条 机构编制工作必须遵循以下原则：

（一）坚持党管机构编制。坚持党对机构编制工作的集中统一领导，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚持民主集中制，把加强党的领导贯彻到机构编制工作的各

方面和全过程，完善保证党的全面领导，始终总揽全局、协调各方的制度安排，有效实施党中央方针政策。

（二）坚持优化协同高效。适应新时代新形势新要求，力求科学合理、权责一致，科学审慎设置党和国家机构，统筹谋划好党和国家机构职能体系建设；力求有统有分、有主有次，理顺党的领导体系和政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系之间的领导指挥关系，明确其他各个体系的职责定位，完善党和国家机构布局；力求履职到位、流程通畅，统筹干部和机构编制资源，提高各类组织机构贯彻落实党的决策部署的效率，构建运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系。

（三）坚持机构编制刚性约束。贯彻编制就是法制的要求，机构编制一经确定必须严格执行，录（聘）用人员、配备干部、核拨人员经费等应当以机构编制为基本依据。用法治思维和法治方式维护机构编制的权威性和严肃性，切实把机构编制工作纳入法治化轨道。加快完善机构编制党内法规和国家法律法规并有效实施，依据国家法律法规有关规定履行法定程序。

（四）坚持机构编制瘦身与健身相结合。适应经济社会发展变化和财政保障能力，管住管好用活机构编制，严控总量、统筹使用，科学增减，不断提升机构编制资源使用效益。妥善处理严控机构编制与满足发展需要之间的关系，围绕中心、服务大局，保障党和国家事业发展，更好

满足人民日益增长的美好生活需要。

本条是关于机构编制工作基本原则的规定。

本条规定的四项原则，是根据党的十八大以来习近平总书记对机构编制工作的一系列重要指示及党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，在总结多年机构编制工作实践经验的基础上，进行概括提炼得出的。这四项原则是有机统一的整体，其基本精神和要求贯穿于整部《条例》之中，体现在机构编制工作的各方面和全过程，必须不折不扣遵照执行。

坚持党管机构编制原则

机构编制工作是党的一项重要工作。从根据地时期开始，机构编制工作就是在党的领导下进行的。新中国成立后，党领导的机构编制工作在社会主义建设和改革中，为保障党的执政能力建设和国家政权建设发挥了重大作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对机构编制工作提出了新的更高要求，作出了一系列重要指示。党的十九大提出，坚持党对一切工作的领导，完善坚持党的领导的体制机制。习近平总书记在党的十九届三中全会上《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》中指出“为更好落实党管干部、管机构编制原则，加强党对公务员队伍和机构编制的集中统一领导，更好统筹干部、机构编制资源，由中央组织部统一管理公务员工作，统一

管理中央编办”，第一次明确提出了“党管机构编制”的原则。为加强党对机构编制和机构改革的集中统一领导，理顺机构编制管理和干部管理的体制机制，对中央机构编制委员会领导体制进行调整优化，明确其作为党中央决策议事协调机构，统筹负责党和国家机构职能编制工作。地方各级党委设立机构编制委员会，管理本地区机构编制工作。同时，中央编办归口中央组织部管理，地方各级编办归口本级党委组织部管理。这些规定，为党管机构编制提供了组织和制度保障。

党管机构编制原则，是新时代机构编制工作的根本政治原则，是党的领导在机构编制工作中的重要体现，是巩固党的执政地位、履行党的执政使命的重要保证。《条例》对此从两个层面作出了规定：

第一，坚持党对机构编制工作的集中统一领导，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。坚决做到“两个维护”，是根本政治纪律和政治规矩，也是落实党管机构编制原则的关键和根本。

第二，坚持民主集中制，把加强党的领导贯彻到机构编制工作的各方面和全过程，完善保证党的全面领导的制度安排，有效实施党中央方针政策，确保党始终总揽全局、协调各方。党章在“党的组织制度”一章中对党的民主集中制基本原则进行了集中阐释，其中明确规定：“党

员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会”，“党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会”。党中央要始终掌握对机构编制工作的集中统一领导权，党的各级组织要严格按照权限和程序对有关机构编制事项进行有效管理和监督，在动议、论证、审议决定、组织实施等各个环节和监督问责方面切实发挥党的领导和把关作用。这里需要注意的是，强调党管机构编制，重点应突出党组织在机构编制工作中的作用和责任。要注意发挥党内民主，防止领导干部一言堂或少数人说了算，防止滥用职权、私相授受等不正之风。

坚持优化协同高效原则

优化协同高效，是2018年深化党和国家机构改革提出的一项重要原则，也是机构编制工作必须遵循的原则。

改革开放以来，党中央部门和国务院机构分别进行了多次改革。与以往历次机构改革不同，2018年的党和国家机构改革是对党和国家组织结构和管理体制的一次系统性、整体性重构，改革力度之大、范围之广、关系之复杂都是少有的。这次改革将优化协同高效确定为必须坚持的四项原则之一，体现了新时代党和国家机构改革的要求和特点，也为今后的机构编制工作指明了方向。

全面准确理解优化协同高效原则的深刻内涵和工作要求，才能牢牢把握机构编制工作的方向和着力点，把各项

改革和管理举措落实到位。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确提出，优化就是要科学合理、权责一致，协同就是要有统有分、有主有次，高效就是要履职到位、流程通畅。要优化党和国家机构设置和职能配置，坚持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，加强相关机构联动配合，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮，下决心破除制约改革发展的体制机制弊端，使党和国家机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效。

与优化协同高效原则紧密相关的是精简统一效能原则。早在延安时期，毛泽东同志就提出要实行“精兵简政”，并要求“必须达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义五项目的”。新中国成立后，在长期改革和管理实践中，“精简统一效能”一直是机构编制工作遵循的一项基本原则。但随着时代发展，机构编制工作面临的形势任务已发生了很大变化。习近平总书记在《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》中指出，我们适应新时代新形势新要求，强调这次改革要坚持优化协同高效。只要这个目标达到了，该精简的就精简，该加强的就加强，而不是为了精简而精简。因此，优化协同高效原则作为此次党和国家机构改革的新提法，是对精简统一效能原则的继承和升华，同样适用于机构编制各项工作，其内涵和外延更加全面准确。《条例》从三个方面对优化协同

高效原则作出规定：

第一，力求科学合理、权责一致，科学审慎设置党和国家机构，统筹谋划好党和国家机构职能体系建设。在优化方面，主要强调了机构和职能的优化，既包括中央和地方各个层面横向的优化，又包括中央到地方各个层级纵向的优化。

第二，力求有统有分、有主有次，理顺党的领导体系和政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系之间的领导指挥关系，明确其他各个体系的职责定位、完善党政机构布局。在协同方面，强调了相关机构之间的配合联动。要在科学设置机构和优化职能配置的基础上，理顺党的领导体系和其他各个体系之间的领导指挥关系，理顺优化党的部门、国家机关、群团组织、事业单位的职责，完善党政机构布局，使各类机构有机衔接、相互协调。

第三，力求履职到位、流程通畅，统筹干部和机构编制资源，提高各类组织机构贯彻落实党的决策部署的效率，构建运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系。在高效方面，强调体制机制运行的效率效能。要求进一步理顺干部管理和机构编制管理的体制机制，统筹优化配置机构编制资源，同时通过简化中间层次、加强流程公开等，保障各层级各领域机构各尽其职、有序协同，保障中央和地方各级政令统一、运行顺畅、执行高效。

坚持机构编制刚性约束原则

机构编制工作是配置党的政治资源、执政资源的一项

基础性工作，强化机构编制刚性约束是机构编制法定化的本质要求。多年来，在机构改革和机构编制日常管理工作中，已逐步建立起一套比较清晰的制度规定和纪律要求。但违反机构编制管理规定的行为在部分地方和部门仍时有发生，其中一个重要原因就是机构、职能、权限、程序、责任缺乏法定化的刚性约束。《条例》对坚持机构编制刚性约束原则从三个层面作出规定：

第一，贯彻编制就是法制的要求，机构编制一经确定必须严格执行，录（聘）用人员、配备干部、核拨人员经费等应当以机构编制为基本依据。机构编制、组织、人事、财政管理是管理链条上的不同环节，要突出机构编制在管理全流程中的基础性作用，以机构编制为龙头，建立健全机构编制、组织人事、财政预算相互配套协调的约束机制。

第二，用法治思维、法治方式维护机构编制的严肃性、权威性，切实把机构编制工作纳入法治化轨道。依法治国是我国的基本治国方略，要突出法治在机构编制工作中的引领和推动作用，确保机构编制工作在法治框架内有序进行，并通过法治手段提升机构编制管理的效力和水平。

第三，加快完善机构编制党内法规和国家法律法规并有效实施，需要履行法定程序的，要依据国家法律法规有关规定履行法定程序。《条例》是制度治党、依规治党的

重要内容。《条例》的出台，标志着机构编制工作纳入法治轨道，机构编制工作的权威性得到极大增强，相关机构编制法规制度都应与之衔接。要以《条例》为基础，加快完善相关党内法规和国家法律法规制度，力求尽快形成系统完备的机构编制法规制度体系。需要指出的是，在实际工作中，要注意依据国家法律法规有关规定履行好法定程序。例如，党的十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》，同意把《深化党和国家机构改革方案》的部分内容按照法定程序提交十三届全国人大一次会议审议。国务院就《国务院机构改革方案》提请第十三届全国人大一次会议审议批准后，国务院机构改革方案正式实施。履行这个程序的国家法律法规依据是《中华人民共和国国务院组织法》第八条的规定：“国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并，经总理提出，由全国人民代表大会决定；在全国人民代表大会闭会期间，由全国人民代表大会常务委员会决定。”

坚持机构编制瘦身与健身相结合原则

坚持机构编制瘦身与健身相结合，是习近平总书记对机构编制工作既要坚持严控也要满足发展需要作出的形象比喻。“瘦身”强调严格控制机构编制总量，要对职能任务弱化的做减法，精简多余的机构编制；“健身”强调提高机构编制使用效率，要根据职能和任务调整变化情况，

加强关系政权建设、国计民生等重点领域的机构编制配备，保障机构编制资源更好发挥效益。“瘦身”与“健身”涵盖了机构编制“控、减、调、保”四层含义，生动体现了新时代机构编制工作的鲜明特点。要在“瘦身”的基础上，达到“健身”的目的，对机构编制工作科学化和规范化水平提出了更高要求，不能因为强调严控就搞简单的一刀切，也不能因为地方和部门都提要求就随意增加机构编制。要切实提升站位、深入研究，打开思路、创新方式，将机构编制资源用活用好。《条例》对坚持机构编制“瘦身”与“健身”相结合原则从两个层面作出了规定：

第一，适应经济社会发展变化和财政保障能力，管住管好用活机构编制，严控总量、统筹使用，科学增减，不断提升机构编制资源使用效益。这是“瘦身”“健身”的内容和方式，强调根据实际需要动态调整机构编制，在总量内统筹设置党政机构、统筹使用各类编制资源，整合优化力量配备。

第二，妥善处理严控机构编制与满足发展需要之间的关系，围绕中心、服务大局，保障党和国家事业发展，更好满足人民日益增长的美好生活需要。这是“瘦身”“健身”的宗旨和目的，强调要从党和国家事业发展大局出发，以人民为中心，综合考虑各方面因素，在严控机构编制与满足发展需要之间找到平衡点。

第四条 党和国家机构改革、体制机制和职责调整，各类机关和事业单位的机构、编制、领导职数的配备和调整，适用本条例。

前款所称各类机关是指党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关和各民主党派机关、群团机关。

本条是关于《条例》适用范围的规定。

《条例》规范的主要内容

本条第一款规定了机构编制工作的主要内容，包括三个方面：一是党和国家机构改革，二是体制机制和职责调整，三是各类机关和事业单位的机构、编制、领导职数的配备和调整。

在不同的历史时期，上述工作的内涵和范围也不尽相同。

第一，党和国家机构改革。机构改革一般是指为了适应社会政治经济发展需要，对机关、事业单位的管理体制、职能配置、机构设置、人员配备等作出总体改革和调整，通常在党委、政府换届时进行，大约每5年一次。改革开放以来，我国已进行了多次机构改革，其中：1982年、1988年、1993年、1999年集中进行了4次党中央部门机构改革；1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年集中进行了7次国务院机构改革。每

一次改革都顺应和体现了当时发展阶段的需求和特点，提出了相应的改革思路 and 原则。与以往历次机构改革有所不同，2018 年的深化党和国家机构改革发生了较大变化：一方面是范围和幅度扩大，这次是系统性、整体性、重构性的变革，涉及党委、人大、政府、政协等各类机关，跨军地、群团组织等各个领域。另一方面是主要目标任务有所不同，这次改革重点是加强党对各领域各方面工作的领导。

第二，体制机制和职责调整。体制主要指机关、事业单位的机构设置、隶属关系、职责权限划分和管理层级等方面的具体体系和组织制度。机制主要是指部门之间以及部门内部之间协调、配合、约束等工作制度和运行方式。这里所说的体制机制和职责调整主要是指在集中进行的机构改革之外，对一些领域、行业、环节涉及的体制机制和职责进行的调整完善，例如综合执法改革、事业单位改革等。

第三，各类机关和事业单位的机构、编制、领导职数配备和调整。本条中的编制是指机构编制委员会及其办公室核定的机关、事业单位的人员数额。本条中的领导职数是指机构编制委员会及其办公室核定的机关、事业单位领导职务的名称、级别和数量。各类机关和事业单位的机构、编制、领导职数配备和调整是机构编制管理的主要内容，可以在机构改革时集中进行，也可以根据实际需要适时进行。

《条例》的适用对象

本条第二款解释了第一款中“各类机关”的含义，即

《条例》适用的对象。

党的机关包括中国共产党各级工作机关；人大机关包括各级人民代表大会及其常务委员会机关；行政机关包括各级政府机关；政协机关包括中国人民政治协商会议各级委员会机关；监察机关包括各级监察委员会；审判机关包括各级人民法院；检察机关包括各级人民检察院。

各民主党派机关包括中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟8个民主党派的各级机关。

群团机关指由机构编制部门管理其机构编制的人民团体和社会团体机关。目前，中央一级群众团体共22家，包括：中华全国总工会、中国共产主义青年团中央委员会、中华全国妇女联合会、中国文学艺术界联合会、中国作家协会、中国科学技术协会、中华全国归国华侨联合会、中国法学会、中国人民对外友好协会、中华全国新闻工作者协会、中华全国台湾同胞联谊会、中国国际贸易促进委员会（中国国际商会）、中国残疾人联合会、中国红十字会总会、中国人民外交学会、中国宋庆龄基金会、黄埔军校同学会、欧美同学会（中国留学人员联谊会）、中国思想政治工作研究会、中华职业教育社、中华全国工商业联合会、中国计划生育协会。

第二章 领导体制

本章是关于机构编制工作组织形式、职责权限的规定，主要确定了各级党委对机构编制工作的领导形式、各级党委之间的机构编制管理职责关系、机构编制委员会及其办公室的设置和有关职责、机构编制委员会办公室归口同级党委组织部管理等。本章共三条，分别明确了中央机构编制委员会（以下简称“中央编委”）的设置和主要职责、各地区各部门党委（党组）机构编制管理体制、机构编制委员会办公室的设置。

第五条 党中央集中统一领导全国机构编制工作。党中央设立中央机构编制委员会，作为党中央决策议事协调机构，在中央政治局及其常委会领导下开展工作，负责党和国家机构职能体系建设的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。

中央机构编制委员会的主要职责是：

（一）贯彻落实党中央对党和国家机构编制工作的集中统一领导。

（二）研究提出机构编制工作的方针政策。

（三）研究提出党和国家机构改革方案并组织实施；

审定省级机构改革方案，指导地方各级机构改革工作。

（四）审定中央一级副部级以上各类机构的职能配置、内设机构和人员编制规定（以下简称“三定”规定）。

（五）统一管理中央和国家机关各部门的职能配置以及调整工作，统筹协调部门之间、部门与地方之间的职责分工。

（六）统一管理中央一级党政机关，中央一级各民主党派机关、群团机关的机构编制工作。审批上述单位厅局级机构设置、人员编制和领导职数，中央和国家机关各部门垂直管理机构、双重领导并以部门领导为主的机构、派驻地方机构、我国驻外机构的机构设置、人员编制和领导职数。

（七）审定地方行政编制总额、机构限额和职能配置的重要调整，审批省、自治区、直辖市厅局级行政机构的设置。

（八）研究提出事业单位管理体制和机构改革方案，统一管理党中央、国务院直属事业单位以及部门所属事业单位的机构编制工作，审批地方厅局级事业单位的设置，指导协调地方事业单位机构编制工作。

（九）推进机构编制法治建设，研究完善党和国家机构编制法规制度。

（十）督促检查各地区各部门贯彻党中央关于机构编制工作的方针政策和重要决定，严肃机构编制纪律。

本条是关于中央编委设立及其主要职责的规定。

决策议事协调机构

党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》提出，中央编委作为党中央决策议事协调机构，统筹负责党和国家机构职能编制工作。《条例》进一步明确，中央编委作为党中央决策议事协调机构，在中央政治局及其常委会领导下开展工作。

党中央历来高度重视加强对涉及全局重大工作的集中统一领导，在革命、建设、改革的不同历史时期，为军事斗争、经济建设、改革开放等重大工作，都曾专门设立过决策议事协调机构，发挥了重要作用，成为党加强集中统一领导、推动重大工作落实的一条成功经验。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》对建立健全党对重大工作的领导体制机制提出了原则要求，明确党中央决策议事协调机构在中央政治局及其常委会领导下开展工作，负有对重大工作进行顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进的重要职责，为有效发挥党的领导这一最大制度优势，提供了完善有力的体制机制保障、坚实组织基础和有效工作体系。

决策议事协调机构重点是谋大事、议大事、抓大事。中央编委作为党中央决策议事协调机构，负责党和国家机构职能体系建设的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。顶层设计，就是充分考虑党和国

家机构职能体系建设各层级、各阶段的目标、需求和问题，从最高层次上谋划工作蓝图。总体布局，就是对党和国家机构职能体系建设的全方位系统性安排，既兼顾点面，又主次分明。统筹协调，就是推动党和国家机构职能体系建设的工作思路和方式方法，是党和国家机构职能体系建设的整体谋划、部署安排、衔接沟通、整合协调等各项工作的有机集成。整体推进，就是全面把握党和国家机构职能体系各领域、各方面工作的建设进度和工作节奏，从全局性高度来谋划重点领域、关键环节的集中突破，推动党和国家机构职能体系的整体提升。督促落实，就是对各地区各部门落实党中央关于党和国家机构职能体系建设的各项方针政策和决策部署进行指导、监督和管理，确保党和国家机构职能体系建设的具体目标、任务和举措落到实处。

中央编委主要职责

本条列举了中央编委的十项主要职责：

1. 贯彻落实党中央对党和国家机构编制工作的集中统一领导。

政治性是机构编制工作的第一属性。要把贯彻落实党的集中统一领导贯穿机构编制工作全过程，设置机构、配置职能、使用编制，都要以是否有利于坚持和完善党的领导、提高党的执政能力、巩固党的执政基础、完善发展中国特色社会主义制度，作为衡量工作的标准。

2. 研究提出机构编制工作的方针政策。

主要包括两方面内容：一是就机构编制管理基础性、全局性、系统性问题研究提出方针政策，如2016年制定印发《中央机构编制委员会关于中央和国家机关实行机构编制实名制管理的意见》等。二是根据党中央要求，研究提出重点领域管理体制改革的方案并组织实施，如根据党的十八届三中全会有关要求，统筹谋划市场监管体系改革相关工作，提出完善市场监管体系、建设法治化市场环境的指导思想、基本原则和总体目标。

3. 研究提出党和国家机构改革方案并组织实施；审定省级机构改革方案，指导地方各级机构改革工作。

深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革，是加强党的长期执政能力建设的必然要求。中央编委作为负责党和国家机构职能体系建设的党中央决策议事协调机构，一项重要任务就是绘制党和国家机构改革的规划图和施工图，提出改革具体方案，并通过组织实施，解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端。地方机构设置和职能配置是党和国家机构职能体系的重要组成部分，中央编委负责具体审定省级机构改革方案，加强对地方各级机构改革工作的政策指导跟踪，及时回应共性问题，加强整体推动和督促检查，指导、协调和监督地方在保证党中央令行禁止前提下，合理设置和配置各层级机构及其职能，为推进机构职能优化协同高

效、提高履职服务能力水平提供坚强的体制机制保障。

4. 审定中央一级副部级以上各类机构的职能配置、内设机构和人员编制规定。

职能配置、内设机构和人员编制规定（简称“三定”规定），是各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关和各民主党派机关、群团机关（以下简称“各类机关”）及相关事业单位机构职责权限、人员配备和工作运行的基本依据，是各级党委对各类机关及相关事业单位机构编制进行管理的重要手段，是机构编制法定化的重要形式，具有权威性和严肃性。中央编委主要是对中央一级副部级以上机构的“三定”规定进行审定，具体包括中央一级党的机关、全国人大机关、国务院各部（委、办、局）机关、全国政协机关、国家监委机关、最高人民法院机关、最高人民检察院机关、中央一级各民主党派机关、中央一级群团机关和党中央、国务院直属（所属）事业单位以及部门代管或管理的副部级事业单位。

5. 统一管理中央和国家机关各部门的职能配置以及调整工作，统筹协调部门之间、部门与地方之间的职责分工。

主要是两方面内容：一是对中央和国家机关各部门的职能配置以及调整进行管理，同时对部门之间存在分歧的职责分工进行协调。在协调过程中，要充分考虑法律法规

有关规定、存在分歧职责与相关部门现有职责关系等问题。经中央编委作出或认可的协调意见，分歧各方必须严格执行。二是就中央和国家机关各部门与下级地方党委政府之间存在分歧的职责分工进行协调，这主要涉及中央和地方的事权划分，在研究过程中要充分考虑法律法规有关规定和权责对等、收支关系等问题，经中央编委作出或认可的协调意见，分歧各方必须严格执行。

6. 统一管理中央一级党政机关，中央一级各民主党派机关、群团机关的机构编制工作。审批上述单位厅局级机构设置、人员编制和领导职数，中央和国家机关各部门垂直管理机构、双重领导并以部门领导为主的机构、派驻地方机构、我国驻外机构的机构设置、人员编制和领导职数。

中央一级党政机关，中央一级各民主党派机关、群团机关厅局级机构设置、人员编制和领导职数，由中央编委审批。

部门垂直管理机构，是指中央部门为处理在地方的事务而设置的派出机构或分支机构，如设在地方的海关、人民银行、银行保险业监管机构、证券监管机构等。双重领导并以部门领导为主的机构，是指同时受中央部门和同级党委政府领导，其机构设置、人员编制、业务工作、财务物资等主要由上级主管部门管理的机构，如消防救援、气象地震、邮政等。派驻地方机构，一般是中央部门为强

化对某方面工作的监督管理、加强与地方的沟通联系而设置的派出机构，如财政部地方监管局、商务部驻各地特派员办事处等。垂直管理机构与派驻地方机构的区别在于，前者有的在各行政区划层级均有设置，其下往往设有二级、三级机构；而后者一般仅在某一行政区划层级中设置，其下不再设立二级、三级机构。我国驻外机构，是指我国驻外国的使馆领馆、常驻政府间国际组织代表团等外交机构以及有关部门驻外的非外交机构，如中国驻俄罗斯使馆、中国驻日内瓦代表团、巴黎中国文化中心、人民银行驻欧洲代表处等。这些机构的设置、人员编制和领导职数由中央编委审批。

7. 审定地方行政编制总额、机构限额和职能配置的重要调整，审批省、自治区、直辖市厅局级行政机构的设置。

关于哪些属于重要调整，目前主要是在实践中有一些基本认识，如地方行政编制总量的增减、跨行政区划层级自下而上调整行政编制、不同类型编制的转换等，属于对行政编制总额的重要调整；在中央规定的限额外增加机构数额，属于对机构限额的重要调整；将法律法规明确由某一部门行使的职责调整为其他部门行使，属于对职能配置的重要调整（相对集中行政许可权改革、相对集中行政处罚权改革等事项，按试点工作方案和意见的规定办理）。关于省、自治区、直辖市厅局级行政机构由中央编委审

批，其中的“省、自治区、直辖市”，应当理解为是地域而不是层级，即在某一省份内设立的厅局级行政机构，不管属于哪个行政区划层级，均应报中央编委审批。其中的“行政机构”，指的是涵盖所有党政机构类型，既包括各类机关，也包括垂直管理机构、派出机构等。其中的“厅局级”，既包括正厅局级，也包括副厅局级。

8. 研究提出事业单位管理体制和机构改革方案，统一管理党中央、国务院直属事业单位以及部门所属事业单位的机构编制工作，审批地方厅局级事业单位的设置，指导协调地方事业单位机构编制工作。

事业单位是国家提供公益服务的主要载体，承担着满足人民群众日益增长的公益服务需求职责。事业单位改革是深化党和国家机构改革的重要组成部分。以习近平同志为核心的党中央高度重视事业单位改革，党的十九大强调要深化事业单位改革，党的十九届三中全会进一步作出部署。习近平总书记在深化党和国家机构改革总结会议上对深化事业单位改革提出了明确要求。事业单位机构编制管理涉及机构、职责、编制、领导职数、机构规格等方面，目前实行分级管理体制。关于地方厅局级事业单位设置审批，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅关于严格控制机构编制的通知》要求，各地设立副厅局级及以上机构，必须报中央机构编制部门审批。《条例》进一步明确了地方正、副厅局级事业单位的审批权限在中央。

9. 推进机构编制法治建设，研究完善党和国家机构编制法规制度。

党的十九届三中全会明确提出推进机构编制法定化。习近平总书记多次强调，编制就是法制，要用法治思维和法治方式维护机构编制的严肃性、权威性。中央编委作为负责党和国家机构职能体系建设的党中央决策议事协调机构，在推进改革、管理各项工作的同时，根据深化党和国家机构改革精神，将继续推进机构编制相关党内法规、法律法规和制度规范的完善，并依法管理各类组织机构，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，实现在法治下推进改革管理和在改革管理中完善法治的有机统一。

10. 督促检查各地区各部门贯彻党中央关于机构编制工作的方针政策和重要决定，严肃机构编制纪律。

中央编委作为党中央决策议事协调机构，一项重要职责是负责党和国家机构职能体系建设的督促落实。具体而言，就是督促检查各地区各部门在贯彻落实党中央关于机构编制工作的方针政策和重要决定时，是否能够做到不讲条件、不打折扣、不搞变通。关于严肃机构编制纪律，《条例》规定了一系列机构编制管理的刚性要求，明确机构编制一经确定必须严格执行，禁止“条条干预”，坚决查处机构编制违纪违规行为。

中央编委的历史沿革

中央编委的设置最早可追溯到新中国成立之初。1949

年12月，政务院成立政务院及其所属单位机构编制审查委员会，负责了解、审查政务院各行政部门以及直属企事业单位的机构和编制的初步审核事项。1950年3月，政务院决定成立全国编制委员会，主要负责管理全国地方编制。至“文化大革命”前，全国编制委员会又相继更名为国务院编制审查委员会、国务院编制工资委员会、国务院编制委员会和国家编制委员会，仍负责管理全国编制。1963年5月，经第二届全国人大常委会第九十七次会议批准，国家编制委员会列入国务院常设机构序列。“文化大革命”开始后，编制管理工作基本处于中断状况。1978年10月，党中央、国务院批准恢复国家编制委员会，并于1982年与国家劳动总局、国家人事局、国务院科技干部局合并组成劳动人事部。1988年6月，为做好国务院机构改革组织实施工作和新组建部委的“三定”工作，国务院决定成立国家机构编制委员会，由国务院总理兼任主任。

1991年，为加强中央对全国机构编制工作的领导，理顺各方面的关系，加强集中统一管理，严格控制机构编制膨胀，推进机构改革和行政管理体制改革，党中央、国务院决定成立中央编委，作为党中央的议事协调机构，由国务院总理兼任主任，在党中央、国务院领导下负责全国行政管理体制和机构改革以及机构编制工作，统一管理全国党政机关，人大、政协、法院、检察院机关，各民主党

派、人民团体机关及事业单位的机构编制工作。此后 20 多年，中央编委体制大体上保持稳定。

党的十九大报告提出，坚持党对一切工作的领导，完善坚持党的领导的体制机制。为加强党对机构改革和机构编制工作的集中统一领导，落实党管机构编制原则，党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》明确，调整优化中央编委领导体制。中央编委作为党中央决策议事协调机构，在中央政治局及其常务委员会领导下开展工作，更加突出强调中央编委作为党中央决策议事协调机构的把方向、谋大局、定政策、促改革的“决策”职能。

第六条 各地区各部门党委（党组）必须服从党中央对机构编制工作的集中统一领导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚决落实党和国家关于机构编制工作的方针政策和决策部署，严格执行党和国家关于机构改革、体制机制、机构、职能、编制和领导职数等规定，确保中央令行禁止、政令畅通。

各地区各部门党委（党组）根据规定的职责权限，负责本地区本部门的机构编制工作。

地方各级党委设立机构编制委员会，管理本地区机构编制工作。各部门各单位应当明确负责机构编制工作的机构和人员。

乡镇、街道的机构编制事项由上一级机构编制委员会管理。

本条是关于各地区各部门党委（党组）机构编制管理体制的规定。

各地区各部门党委（党组）必须服从党中央对机构编制工作的集中统一领导

机构编制工作是党的一项重要工作，在加强党和国家机构职能体系建设、深化机构改革、优化党的执政资源配置方面发挥着至关重要的作用，对完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。各地区各部门党委（党组）必须服从党中央对机构编制工作的集中统一领导，把增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，作为最高政治原则，全面准确把握机构编制工作的战略定位、目标任务、基本原则、实践要求和纪律规定，坚定坚决、不折不扣地落实党和国家关于机构编制工作的方针政策和决策部署。党和国家关于机构改革、体制机制、机构、职能、编制和领导职数等规定，是党中央关于机构编制工作方针政策和决策部署的重要载体和具体要求，是纪律“红线”，也是“硬杠杠”，各地区各部门党委（党

组)要增强思想自觉、政治自觉、行动自觉,强化责任担当,切实把机构编制管理各项制度规定要求落到实处,确保党对机构编制工作的集中统一领导在各方面各环节得到落实和体现,确保中央令行禁止、政令畅通。

同时,各地区各部门党委(党组)在贯彻执行《条例》过程中,还应当按照《中国共产党党内法规制定条例》及《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》等有关要求,在职责范围内统筹抓好机构编制党内法规制度建设

工作。

各地区各部门党委(党组)根据规定的职责权限,负责本地区本部门的机构编制工作

中央层面,党中央集中统一领导机构编制工作。中央编委作为党中央决策议事协调机构,在中央政治局及其常委会领导下开展工作,负责党和国家机构职能体系建设的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。地方层面,省级党委按照规定职责负责本地区机构编制工作,包括研究确定本地区机构编制工作的具体目标任务和制度办法,统筹谋划和组织推进本地区机构改革工作,在中央批复总量内按规定调配行政编制,统一管理本地区事业编制总量,指导下级党委做好机构编制工作等。市级党委的职责主要是开展本级机构改革工作,负责本级机构编制具体管理,指导下级机构编制工作等。县级党委的职责

主要是开展本级机构改革工作，负责本级机构编制具体管理等。同时，各级各类机关的党组（党委）根据规定的职责和权限，主要负责研究制定本单位“三定”细化规定，对本单位内设机构的下设机构及其领导职数进行管理，对所属事业单位内设机构编制进行管理。

地方各级机构编制委员会（以下简称“编委”）的设立和职责

根据党章和《中国共产党地方委员会工作条例》规定，党的地方委员会是指“党的省、自治区、直辖市，设区的市和自治州，县（旗）、自治县、不设区的市和市辖区委员会及其常务委员会”，乡镇、街道党委属于党的基层组织，不属于党的地方委员会范畴。因此，本条第三款规定的“地方各级党委设立机构编制委员会”和第七条规定的“各级机构编制委员会下设办公室”，就是指县级以上地方各级党委设立编委及其办公室。

县级以上地方编委的设立最早可追溯到新中国成立之初。1950年3月，在成立全国编制委员会的同时，政务院要求各大行政区、省、大市均分设编制委员会。1956年3月，国务院决定在中央、省（市）、县三级设立编制委员会。“文化大革命”开始后，地方各级机构编制工作基本处于中断状态。改革开放后，各地方相继恢复了“文化大革命”期间撤销的编制委员会，一般依靠当地的人事部门开展日常工作。1991年，党中央、国务院决定成立中央编

委，各地方先后将编制委员会改为编委，在县级以上设置，一般作为党委的议事协调机构，由政府首长兼任主任。此后20多年，地方编委体制和格局基本上保持稳定。党的十九届三中全会后，根据党中央统一部署开展新一轮地方机构改革。在此次改革中，地方各级编委领导体制得到了调整优化，作为党委议事协调机构，由党委书记兼任主任。

目前，地方各级编委的主要职责包括：贯彻执行党中央、中央编委和地方党委有关机构编制的方针政策和决定；研究制定机构编制管理的政策制度；研究拟订本级机构改革方案；审定下级机构改革方案；管理本级各类机关和事业单位的机构编制工作；指导下级机构编制管理工作；监督检查本级和下级的机构编制工作情况；完成同级党委和上级编委交办的机构编制方面的其他工作。

各部门党组（党委）负责本部门机构编制管理，具体工作一般由本单位负责干部人事工作的机构或人员承担。比如，教育部、水利部、农业农村部等均在人事司设立机构编制处，承担机构编制管理工作。再如，某省自然资源厅“三定”规定明确，由人事处承担机关的人事管理、机构编制、劳动工资和教育培训工作。

乡镇、街道的机构编制事项由上一级编委管理

乡镇、街道作为党的基层组织，不设编委，其机构编制事项由上一级编委管理。乡镇、街道实行简约精干的组

组织架构，其特点是机构综合设置、人员编制较少。乡镇、街道的机构编制事项由上级编委管理，符合乡镇工作特点。同时，不同乡镇、街道之间的情况差异较大，由上级编委统筹管理机构编制事项，也有利于机构编制资源在区域间、不同乡镇和街道间的灵活调配，充分发挥现有机构编制资源使用效益，更好适应不同地区的经济社会发展要求。

第七条 各级机构编制委员会下设办公室，承担日常工作，归口本级党委组织部门管理，根据授权和规定程序处理机构编制具体事宜。

本条是关于各级机构编制委员会办公室（以下简称“编办”）的设立、管理体制和主要职责的规定。

编办的设立及主要职责

各级编办作为本级编委的常设办事机构，根据编委的授权开展工作。主要职责有：研究起草机构编制工作政策规定；在编委领导下，负责本地区各类机关的机构编制管理工作；根据党中央和本级党委要求部署，研究起草本级机构改革方案和有关领域的管理体制改革方案，审核下级机构改革方案和重要领域的管理体制改革方案，指导协调下级机构改革及机构编制管理工作；审核本级各类机关“三定”规定；协调本级各类机关之间、本级各类机关与

下级党委政府之间的职责分工；审核本级各类机关的机构设置、人员编制和领导职数的调整，审核下级党政机构设置并实施机构限额管理；研究起草本地区事业单位管理体制和机构改革方案，审核本级党委政府直属事业单位的机构编制方案，按照权限审批本级部门所属事业单位的机构编制，审核下级党委政府直属事业单位和有关事业单位的设置，负责本级事业单位登记管理工作，指导和监督检查下级事业单位登记管理工作；对本地区贯彻党中央和本级党委关于机构编制工作方针政策和重要决定以及法规制度的执行情况进行监督检查；负责本级机关、编办直接管理机构编制的群团统一社会信用代码赋码工作；完成本级党委、编委和上级编办交办的与机构编制有关的其他工作任务。

编办的管理体制

“归口管理”是长期以来党政机构各项工作管理中采取的一种领导方式，其核心有两个方面：一方面，是归口管理部门对被归口管理部门的领导指挥关系，包括布置工作、交办任务、综合协调、督促检查等。另一方面，是被归口管理部门对归口管理部门的请示汇报关系，被归口管理部门的一些重大工作、紧急工作或意外情况，特别是超出管理权限的事项，都要向归口管理部门请示汇报。“归口管理”方式在这次深化党和国家机构改革中进一步得到确认和巩固。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决

定》提出，要优化党的组织、宣传、统战、政法、机关党建、教育培训等部门职责配置，加强归口协调职能。《深化党和国家机构改革方案》进一步明确，中央组织部统一管理中央机构编制委员会办公室、统一管理公务员工作，中央宣传部统一管理新闻出版工作、统一管理电影工作，中央统战部统一领导国家民族事务委员会、统一管理宗教工作、统一管理侨务工作，等等。2018年地方机构改革有关文件也明确，省（自治区、直辖市）党委机构编制委员会办公室归口省（自治区、直辖市）党委组织部管理。这些规定和要求，进一步发挥了党的职能部门对本系统本领域工作的统筹作用，适应了在新时代确保党的领导全覆盖、确保党的领导更加坚强有力的客观需要，适应了党的事业不断向广度拓展、向深度推进的发展趋势，适应了推进党和国家机构职能优化协同高效的改革要求，有利于将党作为最高政治领导力量的地位和作用进一步制度化，推动形成党总揽全局、协调各方的领导体系，把党的理论和路线方针政策转化为具体举措和工作实效。为更好贯彻落实归口领导、归口管理的要求，中共中央办公厅印发了文件，专门对有关问题予以明确。

此次深化党和国家机构改革，着眼于机构编制工作和组织工作的紧密联系，作出了编办归口同级党委组织部管理的决策，进一步强化了党委对干部和机构编制资源统筹协调的能力，这有利于更好落实党管干部、管机构编制原则，也有

利于更好统筹干部、机构编制资源，充分发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用。各级编办必须深刻认识机构编制工作的历史性变革和编办自身建设的历史性转换，切实强化“组织口”意识，对标“组织口”标准，培育“组织口”作风。

编办的历史沿革

编办的设置最早可追溯到新中国成立之初。从新中国成立初期到20世纪60年代，全国编制委员会、国务院编制工资委员会、国务院编制委员会的办事机构先后设在财政部、人事部和国务院人事局。1963年5月，国务院编制委员会改称国家编制委员会，下设若干处室，具体负责机构编制管理工作。“文化大革命”后，国家编制委员会恢复设立，并于1982年与有关部门合并组建劳动人事部，在其内部设立编制局，负责编制管理日常工作。1988年6月，国家机构编制委员会成立后，办公室设在人事部，日常工作由人事部中央机构编制司和地方机构编制司承担。

1991年，党中央、国务院决定设立中央编办，作为中央编委常设办事机构，负责全国行政管理体制和机构改革以及机构编制的日常管理工作，既是党中央的机构，又是国务院的机构。之后，地方也相应设立了编办，有的还实行单设。在2009年地方政府机构改革中，各级编办体制进一步完善，除个别与有关部门合署办公的省级编办外，绝大部分实现了单独设置，列入党委机构序列，同时也作为

政府工作机构。到2011年底，省、市、县各级编办基本实现单独设置。

2018年2月，为加强党对机构编制工作的集中统一领导，理顺机构编制管理和干部管理的体制机制，党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》明确，调整中央编办的管理体制，中央编办作为中央编委的办事机构，列党中央办事机构序列，归口中央组织部管理。此次地方机构改革要求，各级编办作为编委的办事机构，列党委办事机构序列，归口本级党委组织部管理。

第三章 动 议

本章是关于机构编制工作如何提出启动有关体制机制和机构编制调整意见的规定。《条例》把党管机构编制的程序分成四个基本环节：即动议、论证、审议决定和组织实施。“动议”是四个环节中的初始环节，指党委（党组）或者负责机构编制工作的部门，根据党中央要求和机构编制管理实际，按照机构编制管理权限，提出启动有关体制机制和机构编制调整意见的过程。本章共两条，主要对各级党委（党组）和地方各级编委关于机构编制事项的动议权限、程序和要求进行规范。

第八条 机构编制工作动议应当根据党中央有关要求和工作需要，按照机构编制管理权限提出。

党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整由党中央启动。

地方各级党委可以提出本地区体制机制和职责调整动议，并组织力量对有关问题进行分析研判。重大事项和超出本级机构编制管理权限的事项应当按照规定向上级党委请示报告，上级党委同意后方可研究推进。地方各级机构

编制委员会可以根据规定权限，对本地区相关体制机制和职责调整提出动议。

各部门党组（党委）可以动议机关及其所属事业单位机构、职能、编制、领导职数等事项调整，报本级机构编制委员会及其办公室。根据机构编制管理权限可以由部门决定的事项，按照有关规定办理。

本条是关于机构编制事项动议权限的规定。

机构编制动议应当严格按照相关规定进行

提出启动体制机制和机构编制调整的意见，应当按照党中央决策部署和有关要求，立足于事业发展和工作需要，从本地区本部门机构职能体系建设实际出发，并严格按照规定的权限进行。

凡涉及党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整，只能由党中央启动。具体程序和要求按党中央有关规定执行。

党委（党组）、编委等可就所管理、使用的机构、编制、领导职数的配备和调整，履行职责所涉及的体制机制和职能调整等事项提出动议。动议主体权限内能够决定的事项，按规定形成启动调整的意见后，才能进入《条例》第四章规定的论证等后续环节。权限内不能决定的事项，动议主体应当按照相关规定请示报告。

机构编制工作动议必须符合党中央有关要求和实际需要

通常情况下，包括以下情形：一是党中央或上级党委（党组）有明确要求的；二是重大体制机制和职责调整需要进行相应的配套改革的；三是本地区或本部门机构职能体系的局部运行出现了较为明显的不适应不协调，需要及时调整解决的；四是人民群众、所辖地区或下属部门反映强烈的；五是因其他特殊情况需要启动调整的。

关于地方各级党委（编委）的动议权限

在党中央集中统一领导下，地方各级党委负责本地区机构编制工作，落实党中央关于机构编制工作的方针政策和决策部署，按照规定权限，可以就本地区体制机制和机构职能事项提出启动调整的意见。地方各级党委提出动议事项时应当组织力量对有关问题认真分析研判，坚持问题导向，进行充分论证，切实吃透中央精神，充分考虑地方实际，实现科学决策、民主决策和依法决策。动议工作应当严格执行请示报告制度有关规定。重大事项和超出本级机构编制管理权限的事项应当按照规定向上级党委请示报告，得到上级党委同意后才能够继续研究推进。地方各级编委作为同级党委的议事协调机构，根据规定权限，可对本地区相关体制机制和职责调整等机构编制事项提出动议。

对《条例》中多处出现的“重大事项”“重大问题”

等表述如何理解，可以从以下几方面把握：一是可以参照《中国共产党重大事项请示报告条例》中的相关规定。二是实践中对此有一些共识，一般认为重大事项主要包括重大改革措施、重大体制变动、重大机构调整 and 特殊敏感事项。重大改革措施，多是指创造性、全面性的改革措施，如整合多领域执法队伍；重大体制变动，多是指与各地现有体制差别较大，相当于重构性的体制调整，如变更法检院的管理体制；重大机构调整，多为涉及多个机构的重组整合，或重要领域机构的调整，比如涉及党的集中统一领导等领域的机构调整等。此外，还包括新情况新问题且无明文规定、需要先行先试，或者创新举措可能与现行规定相冲突、需经授权才能实施的情况等。三是在实际工作中，机构编制重大事项请示的范围可根据不同情况来具体确定。各地区各部门党委（党组）在确定本地区本部门机构编制管理范围的基础上，应按照规定进一步明确须由会议集体讨论决定的机构编制事项清单。

关于部门党组（党委）的动议权限

部门党组（党委）可以动议本单位机关及所属事业单位机构、职能、编制、领导职数等事项调整，垂直管理机构可以按照规定权限动议本系统相关机构编制事项。对于部门党组（党委）职责权限内可以决定的事项，由部门按照机构编制管理相关规定办理。无权决定的，可向本级编委及其办公室提出建议调整的动议。同时，需要注意的

是，即使是部门党组（党委）审批权限内的事项，动议时也要遵循有关规定。在办理程序上，应按照《条例》规定履行内部动议等程序。例如，按照2018年深化党和国家机构改革关于细化落实部门“三定”规定的有关要求，中央国家机关部门党组（党委）在细化落实部门“三定”规定过程中，在规定的主要职责和编制总额内，有权决定每个司局设置几个处，每个处配备几个编制。这是部门的权限，无需中央编办审批，但要报中央编办备案。在具体设置处室和配备处员时应遵循相关规定。

第九条 机构编制工作的动议应当由党委（党组）领导班子集体讨论决定。

各地区各部门提出机构编制工作动议必须符合党中央有关改革精神和机构编制有关规定，应当充分论证必要性、合理性、可行性。

本条是关于机构编制动议要求的规定。

机构编制工作动议必须坚持民主集中制，由党委（党组）领导班子集体讨论决定

民主集中制是我们党的根本组织原则，凡属机构编制问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，经党委（党组）集体讨论，作出决定。动议调整机构编制是一件非常严肃的政治工作，必须慎重对待，由

领导班子集体讨论决定，任何个人无权擅自就机构编制工作提出动议。

机构编制工作动议必须经过充分研究论证

此处是对动议工作提出论证要求。各地区各部门提出机构编制动议，必须对动议事项进行客观、充分研究论证。需要注意的是，如果动议权和审议决定权属同一主体，那么此处的论证与第四章的论证环节应统筹把握，简化程序。如果动议权和审议决定权分属不同主体，此处的论证与第四章的论证有较大区别。一是主体不同，前者是动议提出者，后者是动议的审查部门。二是在机构编制工作流程中的地位不同。前者是党委（党组）、编委形成正式动议意见的必经环节和前提条件，论证结果决定是否提出动议意见。后者是审查部门就机构编制工作动议进行论证，论证结果决定是否进入审议决定环节。三是重点不同。前者侧重于对机构编制动议事项必要性、合理性的考量，可能就本地区本部门的需要考虑得更多一些；后者是为审议决定机构编制事项提供参考、奠定基础，可能从全局工作的角度考虑得更多一些。同时，两者又有所联系，无论动议中的论证还是单独的论证环节都要遵循党中央有关改革精神和机构编制有关规定，保持前后论证的统一性，特别是动议中的论证应尽量全面、客观、充分、合理，避免只说有利因素、不说不利因素的片面论证行为，为下一环节的论证奠定基础。为此，动议过程中的论证也可以参

考论证环节中的相关要求和规定。例如，是否符合党中央有关改革精神和机构编制有关规定；是否符合优化协同高效原则；是否属于本地区本部门职责范围或履职所需；是否可借助市场机制和社会力量，通过购买服务方式解决，或通过技术升级、管理创新等内部挖潜方式解决；现有机构、编制是否适应实际工作需要；机构编制管理情况是否规范等。必要时可以通过各种渠道和不同方式听取人民群众、专家学者、相关部门的意见建议。

第四章 论 证

本章是对机构编制事项开展论证工作的规定。论证是做好机构编制工作承上启下的重要一环，其作用在于把好“政策关”，把党中央关于机构编制工作的决策部署和有关要求体现贯彻到改革调整的具体方案中，为审议决定和组织实施奠定坚实基础。本章共四条，分别对机构改革、重大体制机制和职责调整，机构设置和职能配置，编制和领导职数配备的论证提出了要求，对研究论证的具体方法进行了规范。

第十条 党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整应当在党中央集中统一领导下组织论证。

党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整应当有利于构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系，有利于推动各类组织在党的统一领导下协调行动、增强合力。

本条是关于对党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整进行论证的规定。

重大事项论证必须在党中央统一领导下组织实施

党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整，属于机构编制工作的重大事项，只能在党中央统一领导下组织研究论证，具体程序和要求按党中央有关规定执行。党的十八大以来，党中央统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，并适应新形势新任务的要求不断全面深化改革，先后出台了很多改革方案，比如纪律检查制度改革、法律制度改革、司法体制改革、社会治理体制改革、生态文明体制改革等，都涉及党和国家机构改革。这些改革的研究论证，都是在以习近平同志为核心的党中央为核心的党中央的领导下组织开展的。特别是2018年的党和国家机构改革，是对党和国家机构职能体系的系统性、整体性、重构性变革。党的十九大闭幕后，中央政治局常委会、中央政治局决定，党的十九届三中全会专题研究深化党和国家机构改革问题，并决定成立文件起草组。习近平总书记亲自担任组长，多次对改革文件的起草工作作出重要指示，提出明确要求。文件起草组深入开展专题研究论证、总结以往改革经验，吸收调研成果，反复讨论修改。其间，中央政治局常委会、中央政治局召开会议审议全会决定稿和方案稿。决定稿下发党内一定范围征求意见，包括征求党内老同志意见。习近平总书记还亲自主持召开座

谈会，听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表的意见和建议。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》这两个文件稿，就是在以习近平同志为核心的党中央领导下，总结历次改革经验，反复论证修改、充分发扬民主、集思广益的结果，凝聚了各方面的智慧，为改革顺利实施提供了根本保证。

论证要着眼是否有利于构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出，深化党和国家机构改革，目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。《条例》据此对党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整等重大事项的论证要求进行了明确。这是坚持目标导向、衡量方案优劣的重要标准。系统完备，就是看机构是否健全、职能是否配套、机制是否完善，是否有利于重点解决党和国家机构职能体系覆盖面问题，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。科学规范，就是看机构设置是否合理、程序是否严密、于法是否周延，是否有利于重点解决党和国家机构职能体系精准度问题，不断提高制度化、规范化、程序化水平。运行高效，就是看运转是否协调、执行是否顺畅、监督是否有力，是否有利于重点解决党和国家机构职能体系实效性问题，推进党和国家机构职能优化协同高效。

论证要着眼是否有利于推动各类组织在党的统一领导下协调行动、增强合力

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确，改革后的党和国家机构职能体系，包括总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系，推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力。《条例》将这一要求在论证环节进行了明确。党的全面领导是具体的，不是空洞的、抽象的，必须体现到治国理政的方方面面，体现到国家政权的机构、体制、制度等设计、安排、运行之中。因此，党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整方案在研究论证中，关键要看是否有利于加强党对各方面工作的领导，是否有利于推动各类组织在党的统一领导下协调行动、增强合力，是否有利于为党的长期执政、国家长治久安提供坚强体制机制保障。

第十一条 机构设置应当科学合理，具有比较完整且相对稳定的独立职能，能够与现有机构的职能协调衔接。

统筹党和国家机构设置和职能配置，应当强化党的组织在同级组织中的领导地位，加强归口协调职能，统筹本系统本领域工作。坚持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。党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置，实行合并设立或者合署办公。

地方机构设置和职能配置应当保证有效实施党中央方针政策和国家法律法规，涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能应当同中央基本对应。除中央有明确规定外，地方可以在规定限额内因地制宜设置机构和配置职能，严格规范设置各类派出机构。地方可以在规定权限范围内设置和调整事业单位。

本条是关于机构设置和职能配置论证要求的规定。

在对机构设置和职能配置方案进行研究论证过程中，应重点把握以下几个方面：

机构设置和职能配置的总体要求

本条第一款首先对机构设置和职能配置研究论证过程中需要把握的总体要求进行明确。这是对多年来机构编制管理经验和规律的凝练总结，是机构设置和职能配置必须长期坚持的重要准则，也是研究论证过程中需要首先把握的政策规定。在对机构设置和职能配置方案进行研究论证时，本条明确主要从以下三个方面来分析把握：一是看机构设置是否科学合理；二是看机构是否具有比较完整且相对稳定的独立职能；三是看该机构职能能否与现有机构的职能协调衔接。党和国家机构设置和职能配置，是国家

政权建设的一项基础性工作，也是党配置执政资源的重要组成部分。设置机构的关键是职责配置，也就是要解决所设机构是“干什么”和“由谁干”的问题。改革开放以来的历次机构改革，都对机构设置和职能配置提出了要求。综合历次改革文件和相关法律法规中的要求，机构设置应当以职责的科学配置为基础，具有比较完整清晰且相对稳定的独立职能，应当综合设置，做到职责明确、分工合理、机构精简、权责一致。同时，机构设置还需要保持一定的稳定性，不能朝令夕改，在一定时期内要保持总体框架稳定，不能频繁变更。对于经济社会发展产生的新职能，能够交由现有机构承担的，就不再设立新的机构。

机构设置和职能配置是否有利于强化党的组织在同级组织中的领导地位

理顺党的组织同其他组织的关系，强化党的组织在同级组织中的领导地位，是《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出的明确要求。在党和国家机构职能体系中，党总揽全局、协调各方的领导体系是统领地位的，是全覆盖、全贯穿的，人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织以及武装力量等，在党的统一领导下，各就各位、各司其职、各尽其责、有序协同，保证中央和地方各级政令统一、运行顺畅、执行高效、充满活力。这样一种组织和制度安排，是我们党着眼于实现“两个一百年”奋斗目标、

实现中华民族伟大复兴的中国梦提出来的。本条第二款中体现了这一要求。在研究论证过程中，首先要看有没有体现落实这一要求，这是机构编制工作讲政治最本质的要求，也是研究论证工作必须坚持的政治标准。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，党是最高政治领导力量。党的领导是全覆盖的，要靠一级一级党组织来实现，只有各级党组织坚强有力，才能保证党中央的集中统一领导。因此，在统筹党和国家机构设置和职能配置方案论证中，必须提高政治站位、严把政治关，确保方案充分体现党中央的要求，通过健全党组织的机构设置和职能配置，强化党的组织在同级组织中的领导地位，推动形成党总揽全局、协调各方的领导体系，从而确保党的全面领导落到实处。

机构设置和职能配置是否有利于更好发挥党的职能部门作用

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确提出，要优化党的组织、宣传、统战、政法、机关党建、教育培训等部门职责配置，并进一步明确加强这些部门归口协调、统筹本系统本领域工作的职能。2018年党和国家机构改革调整了相关党政机构设置和职能配置，把政府有关机构职能并入党的职能部门或由其统一归口领导，或在党的职能部门加挂牌子、由其承担某个方面行政职责，就是要发挥好党的职能部门统一归口协调管理职能，统筹本

领域重大工作。《条例》将这一要求在论证环节予以体现，就是要在研究论证过程中，确保方案体现这一要求，使其有利于更好发挥党的职能部门作用，有效统筹本系统本领域工作。

机构设置和职能配置是否坚持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

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中“坚持优化协同高效”原则部分明确提出，要优化党和国家机构设置和职能配置，坚持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，加强相关机构配合联动，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮，实现党和国家机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效。这一原则把握了深化党和国家机构改革的深层次矛盾和问题，集中反映了我们党对深化党和国家机构改革规律性认识的新飞跃，对于机构改革有着长远的指导意义。《条例》将此要求在本条第二款中予以体现。具体在论证中，就是要看相关领域的机构设置和职能配置，有没有将同一类型事项让一个部门统一管起来，变部门之间的协调为部门内部的协调，实现优化协同高效的目标。例如，2018年党和国家机构改革，《深化党和国家机构改革方案》要求组建国家市场监督管理总局，就完全体现了这一要求。党中央着眼于解决市场监管中的突出问题，推动实行统一的市场监管，让人民群众买

得放心、用得放心、吃得放心，将国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局和国家食品药品监督管理总局三个正部级单位的职责，以及国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责进行了整合，交由国家市场监督管理总局统一行使。通过机构重塑、队伍整合、职责重定、力量集聚来实现市场统一监管。

机构设置和职能配置是否体现党政机构统筹设置

党的十九大报告指出，统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。为贯彻落实党的十九大战略部署，针对党政机构实际运行中存在的机构重叠、职能重复、工作重合等突出问题，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确要完善党政机构布局，理顺党政机构职责关系，形成统一高效的领导体制，保证党实施集中统一领导，保证其他机构协同联动、高效运行，并提出党的机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置，实行合并设立或合署办公。《条例》将此要求在论证环节予以体现。具体到论证过程中，就是要看党政机构统筹设置，是否有利于解决党政机构重叠、工作重合等问题，是否有利于增强党的领导、增强政府的执行力。

地方机构设置和职能配置是否符合党中央要求

地方机构设置和职能配置是党和国家机构职能体系的重要组成部分。确保党中央令行禁止和全国政令统一，是统筹优化地方机构设置和职能配置的最基本前提。地方各级党委、编委（编办）在组织地方机构设置和职能配置论证过程中，除了需要掌握一些机构编制工作共性的原则要求外，还需要重点把握以下几点：

第一，能够有效实施党中央方针政策和国家法律法规。这是地方机构设置和职能配置论证过程中需要首先把握的政治要求。研究论证中要注重完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互通，将党的领导主张和重大决策部署与法律法规和政策政令有效衔接，保证党的决定得到迅速有效的贯彻执行。要高度重视确保党中央令行禁止和全国政令统一的极端重要性，并将之贯彻到地方机构设置和职能配置的全过程，特别是在方案研究论证过程中要严把这个关。

第二，涉及党中央集中统一领导的机构职能要同中央基本对应。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确，省、市、县各级涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能要基本对应，这是确保党中央令行禁止和全国政令统一的必然要求，也是理顺中央和地方职责关系、更好发挥两个积极性的基础性制度保障。2018 年党和国家机构改革后，省、

市、县 80% 左右的党政机构职能同中央保持基本对应。我国县以上政权有 3200 多个，如果在机构职能上各搞一套，弄成五花八门，上下就贯通不起来，党中央令行禁止和全国政令统一就成了一句空话。需要注意的是，论证过程中把握的“基本对应”，并不是要求地方在机构设置上搞“上下一般粗”。基本对应强调的是上下贯通、执行有力，不是机构和职能的机械对接。地方每个层级机构的职责定位、使命任务不一样，且每个层级的机构都有限额规定，越往下数量越少，都一一对接也不现实。所以，在机构总量有限的情况下，要严格执行中央有关规定，党中央明确要求对口设置的机构必须对口设置。没有明确要求的，既允许“一对多”，由一个机构承接多个上级机构的任务，也允许“多对一”，由不同机构向同一个上级机构请示汇报，但要确保对中央要求能接得住、落得实。

第三，可以因地制宜设置机构和配置职能。地方机构改革中包括“规定动作”和“自选动作”。“规定动作”就是为确保党中央令行禁止和全国政令统一，省、市、县各级设置与党和国家的机构职能基本对应的机构。“自选动作”就是在中央规定的限额内，除了按照中央规定对口设置的机构外，还可结合地方实际设置相应机构。我国是一个大国，各地具体情况千差万别，决定了在机构设置和职能配置上不能一刀切。即使是中央规定需基本对应的统一动作，落到具体的地方，也是轻重难易各不相同。这就

需要各地根据本地区经济社会特点，适应社会管理和公共服务需要，在机构限额内因地制宜设置机构和配置职能，但是，特殊性必须服从大局，绝不允许因过分强调特殊性，超限额设置机构，或设置不符合中央要求的机构。论证的目的，就是要确保地方机构设置和职能配置既符合党中央要求，又因地制宜、体现地方特色。比如，某地方有独特的自然资源，就要有相应的机构和职能，以利于有效贯彻实施自然资源保护的大政方针和相关的法律法规。如果某个地方是海边，根本没有草原，那就没有必要设置草原机构、配置草原保护职能。

第四，严格规范设置各类非建制区、功能区党工委、管委会等派出机构。当前，全国各地各级设立了数量众多的各类经济技术开发区、高新技术开发区、保税区等功能区。实际工作中，一些地方违反机构编制管理规定，随意设立派出机构，任意抬高机构级别。比如，按照中央有关文件要求，副厅局级以上机构的审批权在中央，但在机构编制督查中发现，一些地方还存在擅自设立副厅级派出机构现象。为了维护机构编制的权威性、严肃性，解决此类问题，《条例》对规范各类派出机构设置提出了原则性要求，地方各级党委在机构设置和职能配置研究论证中，要注意把好这道关，严格规范设置各类派出机构。

第五，在规定权限范围内设置和调整事业单位。事业单位的设置和调整以及事业编制总量的核定，由地方在规

定的权限范围内，根据各地经济社会发展和公共服务水平研究决定。其中，地方副厅级及以上事业单位设置和调整的审批权在中央。

第十二条 编制和领导职数配备应当符合党中央有关规定和机构编制党内法规、国家法律法规，适应党和国家事业、经济社会发展、机构履职需要。

编制配备应当符合编制种类、结构和总额等规定。领导职数配备应当符合领导职务名称、层级、数量等规定，领导职务名称应当与机构层级相符合。

本条是关于编制和领导职数配备论证要求的规定。

论证过程中，需要重点把握以下几方面要求：

编制和领导职数配备是否符合党中央有关规定和机构编制党内法规、国家法律法规相关要求

新中国成立后，我国逐步建立了严格的编制管理制度，对于控制政府人员规模、提高行政效能、巩固国家政权发挥了重要作用。这些编制管理规定主要体现在以党中央、国务院文件形式印发的历次机构改革文件和加强机构编制管理的通知，以中央编委、中央编办文件形式印发的大量机构编制管理文件，以及有关法律法规中，这些规定对加强机构编制管理，严肃机构编制纪律发挥了重要作用。

目前，党中央关于严控编制的规定主要包括，2007年印发的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的通知》，2011年印发的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于严格控制机构编制的通知》，2017年印发的《中国共产党工作机关条例（试行）》，以及2018年党和国家机构改革有关文件、经党中央批准发布的各部门各单位的“三定”规定等文件。特别需要指出的是，党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，对编制和领导职数配备提出了明确要求：“严格执行机构限额、领导职数、编制种类和总量等规定，不得在限额外设置机构，不得超职数配备领导干部，不得擅自增加编制种类，不得突破总量增加编制。严格控制编外聘用人员，从严规范适用岗位、职责权限和各项管理制度。”

中央编委和中央编办关于编制日常管理的规定，主要以中央编委和中央编办文件形式印发，如《中央和国家机关部门职责分工协调办法》《全国机构编制核查暂行办法》《机构编制监督检查工作暂行规定》《机构编制事项备案办法》《机构编制“12310”举报受理工作规定》等制度规定。还有一些是中央编办会同其他部门印发的文件，如《中共中央组织部 中央编办关于进一步规范领导职数管理的意见》《中共中央组织部 中央编办关于规范事业单位领导职数管理的意见》等。

《国务院行政机构设置和编制管理条例》《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》等规范政府机构和公职人员的行政法规中，对编制和领导职数配备作出了专门、具体的规定。

机构编制事项调整论证过程中，要看编制和领导职数配备，是否符合党中央有关规定和机构编制党内法规、国家法律法规，不符合要求的要及时进行调整，确保方案既符合地方和部门实际，也符合编制管理各项要求。

编制和领导职数配备是否适应党和国家事业、经济社会发展、机构履职需要

机构编制资源是党的重要政治资源、执政资源，必须进行科学配置，切实提高使用效益。科学配置编制的标准就是看是否适应党和国家事业、经济社会发展和机构履职需要。这既是编制和领导职数配备的重要标准，也是研究论证过程中需要着重把握的要求。一是通过优化编制和领导职数配备，完善坚持党的领导体制机制，把党的领导贯彻到党和国家机关全面履行职责的各领域各环节，确保党始终总揽全局、协调各方，从制度上保证党长期执政和国家长治久安。二是通过优化编制和领导职数配备，充分考虑国家财政收入和经济社会发展需要，充分调度政治资源、执政资源来解决发展不平衡不充分问题，集中力量解决当前发展中的突出问题，向加强党的全面领导、防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治等当前急需加强

的重点领域倾斜，为顺利推进新时代党和国家各项事业提供体制机制保障。三是通过优化编制和领导职数配备，严格落实“严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保证重点、服务发展”的要求，既要坚持过紧日子，又要保障党和国家机构正常工作，适应顺利履行职责的要求。

编制配备是否符合编制种类、结构和总额等规定

关于编制种类。在机构编制管理中，编制分为行政编制和事业编制两大类。行政编制是指各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关和各民主党派机关使用的人员编制，其经费由国家财政保障。有关群团机关使用行政编制。行政编制的使用与国家的政治体制和行政系统的管理活动密切相关。这就决定了行政编制有较强的外在约束，不能随意扩大规模。全国行政编制总量由中央统一核定，必须严格控制。

事业编制主要是指各类事业单位所使用的人员编制。与行政编制相比，事业编制具有以下几个显著特点：一是使用范围广泛。事业单位涉及社会政治经济文化生活的各个方面，包括教育、科技、文化、新闻出版、广播、卫生、农林水利、交通、气象、社会福利等各类从事社会公益服务的单位。二是经费形式多样。事业编制根据经费来源不同可分为财政补助和经费自理两种形式。三是实行标准管理。根据服务对象、服务内容、工作方式等方面特

点，一些领域制定了编制标准，如中小学、乡镇卫生院、社区卫生服务中心（站）、疾控中心等均已出台全国性标准，根据标准来确定人员编制，使之达到科学、合理。四是与财政承受能力关系密切。增加财政补助事业编制应与本地区经济发展水平、财政承受能力相适应。

关于编制结构。编制结构是指将核定的编制根据机构性质和职能特点分成若干组成部分，并明确各部分之间的结合方式，也称“人员编制结构”。科学合理核定人员编制结构，是促进人力资源合理配置的一项重要内容。比如，地方行政编制由中央按照省、市、县、乡各层级分别核定总量，各层级编制总量的调整要按有关规定执行。不同的事业单位，其人员编制结构方式（或比例）可根据不同类型、不同性质具体划定。

关于编制总额。编制总额即编制总量，指全国或某地区、某层级、某系统内人员编制的总员额。核定编制总额是人员编制管理的基本方法。全国编制总额是国家的经济、政治、文化和社会发展规划的有机组成部分。严控总量是机构编制管理多年来一直坚持并将长期坚持的一项重要原则。我国行政编制的总量由中央统一管理，地方各级在中央下达的编制总数内按相关规定分配和调剂使用，无权在中央核定下达的行政编制总额外自行核定行政编制数额。事业编制实行中央、地方分级管理。2013年开始，中央要求各省、自治区、直辖市不得突破2012年底的

本地区事业编制数。这是中央对事业编制管理的严格要求，各地必须认真贯彻执行。

领导职数配备是否符合领导职务名称、层级、数量等规定

领导职数涉及的问题比较复杂，每次制定机构改革方案或各部门“三定”规定时，对领导职数中央都有相应规定。在《中华人民共和国国务院组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《国务院行政机构设置和编制管理条例》等法律法规中，对领导职数也作了专门规定。2016年11月，出台了《中共中央组织部 中央编办关于进一步规范领导职数管理的意见》，这是党和国家机构编制工作历史上首次对领导职数管理进行全面系统规范。该意见对领导职务名称、层级、数量等进行了明确。2019年6月，又出台了《中共中央组织部 中央编办关于规范事业单位领导职数管理的意见》。

在对领导职数配备研究论证时，关键要符合以下三点：

第一，看是否严格依法依规核定领导职务名称。领导职务名称，是领导职务的称谓，也是国家政权机构的重要组织制度。领导职务名称，是领导职数管理的源头。规范领导职数管理，首先就要规范领导职务名称。实践中，一些地方对于职务名称的管理较为混乱，有的违反规定设置“助理”“专员”“资政”等领导职务名称，有

的突破党中央有关文件规定的领导职务设置范围违规设置领导职务名称，有的违反规定实行党政分设等。这些行为扰乱了领导职数管理的正常秩序，增加了行政成本、降低了行政效率，群众和社会反应十分强烈。对此，《中共中央组织部 中央编办关于进一步规范领导职数管理的意见》明确规定：“领导职务的名称和设置范围由法律、行政法规，党中央、国务院、中央编委文件及中央机构编制、组织部门文件明确规定，各级党政群机关和事业单位不得自行设置领导职务名称并配备相应干部。各级党政机关领导职务名称应当与机构的名称、规格相对应。”

各级党政机关领导职务名称应当与机构层级相符合。目前，我国行政机关中最高机关是国务院，以下依次为省部级、司局级、县处级、乡科级，共分五层。工作实践中，领导职务名称与机构层级不相符主要体现在部门内设机构。产生这一问题的原因，主要是一些地方内设机构的名称本身不规范，比如，地级市党委政府工作部门内设机构的名称为“科”，领导职务名称应为“科长”“副科长”，但有的地方却称为“处长”“副处长”。

第二，看是否严格依法依规核定领导职务层级。法律法规和中央有关文件明确规定，领导职务层级根据机构规格确定。各地区各部门不得超出规定的机构规格核定领导职务，也不得通过不明确机构规格但配备相应级别干部等

形式变相超机构规格核定领导职务。比如，一些地方违反规定，超出开发区所在城市党政工作部门的机构规格，核定开发区管理机构领导职务，或者故意不明确开发区管理机构规格，但配备了较高级别的领导干部。这种做法，严重扰乱了正常的机构编制管理秩序。

第三，看是否严格依法依规核定领导职务数量。法律法规和中央有关文件明确规定了领导职务数量标准的，各地不得超过规定的数量标准核定领导职数。比如，2017年《中央编办关于贯彻落实〈中国共产党工作机关条例（试行）〉的通知》规定，省级党委工作机关领导职数一般为2至4名，市、县级党委工作机关领导职数比照省级党委工作机关从严控制。这一数量标准就是核定领导职数时不得逾越的“红线”。

研究论证过程中，发现编制和领导职数配备存在违规情况，要及时加以纠正。

第十三条 各级机构编制委员会办公室研究论证机构编制事项时，应当进行深入调查研究和合法合规性审查，重大问题应当进行专家论证和风险评估。研究论证时应当充分听取各方面意见。

本条是关于研究论证方法的规定。

本条对机构编制事项研究论证工作提出明确要求，强

调必须在深入调查研究、充分听取各方面意见的基础上，进行合法合规性审查，重大问题应当进行专家论证和风险评估。相关党内法规对党委（党组）决策过程中的调研论证也作出明确规定。例如，《中国共产党工作机关条例（试行）》第十八条明确规定：“党的工作机关领导班子应当科学决策、民主决策、依法决策。对重大事项的决策，一般应当经过调查研究、征求意见、专业评估、合法合规性审查和集体讨论决定等程序。”《中国共产党地方委员会工作条例》第二十一条规定：“党的地方委员会及其常委会应当健全决策咨询机制，重大决策一般应当在调查研究基础上提出方案，充分听取各方面意见，进行风险评估和合法合规性审查，经过全会或者常委会会议讨论和决定。”《中国共产党党组工作条例》第三十一条规定：“党组作出重大决策，一般应当经过调查研究、征求意见、充分酝酿等程序，按照规则由集体讨论和决定。”

对于地方或部门提出的动议事项，各级编办必须认真开展调查研究，视情况对动议事项所涉及的发展历史、现实状况、运行情况 and 存在问题等进行梳理分析，通过多种渠道和方式，充分听取各方意见建议，参照《条例》第十六条中列明的五项审议内容进行研究论证。研究论证过程中，对于重大问题，如涉及专业性较强的重大体制机制调整或标准规范等，且符合保密规定适合听取相关领域专家学者意见的，还应进行专家论证和风险评估，

对可能的影响因素进行科学系统、客观公正的预测、分析和评估，必要时制定风险应对策略和预案。听取意见的具体方式应该灵活多样，可以召开专家论证会，可以上门听取相关人员意见，也可以通过函询、电话等方式听取各方面意见。

第五章 审议决定

审议决定是机构编制决策的关键程序之一，在整个机构编制工作中起着决定性作用。本章围绕“由谁来审议决定”“怎么审议决定”，对审议决定机构编制事项的主体、程序、方式和要求等作出了明确规定。各地区各部门党委（党组）、编委审议决定机构编制事项时，应当按照机构编制管理权限，坚持民主集中、科学决策，严格执行机构编制工作的各项程序规定，坚持机构编制重大问题经集体讨论作出决定，坚持按照规定内容进行议题审议，不断提高机构编制决策水平。本章共三条，分别明确了机构编制事项的审批程序和管理权限、机构编制重大问题的审议和机构编制议题的审议内容。

第十四条 审批机构编制事项应当按程序报批，严格遵守管理权限。

党和国家机构改革方案、重大体制机制和职责调整方案必须报党中央审议批准。

各部门提出的机构编制事项申请，由本级机构编制委员会办公室审核后报本级机构编制委员会审批，重大事项由本级机构编制委员会审核后报本级党委审批。需报上一

级党委及其机构编制委员会审批的，按程序报批。各级机构编制委员会办公室根据授权审批机构编制事项。

地方党政机构设置实行限额管理，各级机构限额由党中央统一规定。地方党委提出机构编制事项申请，报上一级机构编制委员会审批，重大事项由上一级机构编制委员会审核后报本级党委审批。

地区或者部门专项体制机制和职责调整方案，由有相应机构编制管理权限的党委（党组）审议批准。超出本级机构编制管理权限的重大问题，党委（党组）在审议后应当向上一级党委请示报告，上一级党委同意后方可实施。

本条是关于机构编制事项审议决定主要程序和管理权限的规定。

严格遵守机构编制管理权限

科学确定机构编制管理权限，划分机构编制审批范围，是党委（党组）、编委讨论决定机构编制事项的前提。机构编制管理权限与机构编制管理体制紧密联系。按照机构编制管理体制的要求，各地区各部门党委（党组）、各级编委应当科学合理确定本级管理的机构编制事项范围，并严格按照这一范围讨论决定机构编制事项。党和国家机构改革方案、重大体制机制和职责调整方案只能由党中央审议批准。审议批准的具体程序和要求按照党中央有关规定执行。

地方和部门向中央编委（中央编办）提出机构编制事项请示，原则上以下列名义行文：党中央部门、国家机关部门党组（党委）或部门、各省级党委或编委（根据省级编委授权，省级编办可就相关机构编制事项提出请示，请示中注明经省级编委研究同意）、部委管理的国家局党组或国家局、群众团体党组或群众团体。以国家机关部门、国家局、群众团体等名义行文的机构编制事项请示，有党组的应注明已经党组会议审议同意。

地方和部门向中央编委（中央编办）提出机构编制事项请示之前，应当按照《条例》规定严格履行动议、论证、审议决定等程序，将履行程序情况在请示中作出说明并附相关材料。

根据中央编委领导体制，对地方事业单位冠“中国”等字头事项的办理程序予以调整，由省级编委（编办）报中央编委（中央编办）审批。

部门机构编制事项申请的审批程序

本条第三款和第五款对部门机构编制事项申请的审批程序和权限作出规定，明确党委、编委是部门机构编制事项申请的审批决定主体。《条例》第八条第四款对部门机构编制事项申请的范围作了规定。

对于部门机构编制事项申请，属于本级编委管理范围的，由本级编办研究提出明确审核意见后，报本级编委审批；属于本级党委管理范围的，由本级编委经集体讨论后

提出明确审核意见，报本级党委审批。在特殊情况下，有些部门机构编制事项申请属于上一级党委及其编委的管理范围，审议批准的具体程序和要求按有关规定执行。

各级编办作为本级编委的办事机构，其机构编制事项审批权来自本级编委的正式授权。在符合党中央统一规定的前提下，向编办授权的具体内容、方式和程序原则上由各级编委根据管理权限、结合地方机构编制管理实际情况确定。

机构编制事项经过审批，需要履行相应行政程序的，应当根据有关规定履行行政程序。

地方党委机构编制事项申请的审批程序

本条第四款和第五款对地方党委提出机构编制事项申请的审批程序和权限作出规定，明确上级党委、编委是地方党委机构编制事项申请的审批决定主体。《条例》第八条第三款对地方党委机构编制事项申请的范围作了明确规定，即地方各级党委可以提出本地区体制机制和职责调整动议。

规定地方党政部门的机构限额是严控机构编制的重要手段。地方党委、编委必须严格执行党中央统一规定的机构限额，提出机构设置建议、拟订机构设置方案和按规定权限程序审批决定机构设置方案都不得超出规定限额。地方党政部门的具体限额按有关规定执行。通常情况下，党中央通过机构改革文件对一段时期的地方党政机构限额作出具体规定并保持相对稳定。例如，1999年、2008年、

2013 年地方机构改革时对省、市、县各级政府部门的限额作出规定，1999 年的地方机构改革还对省级党委机构限额作出规定。1993 年、2018 年地方机构改革时中央对省、市、县各级党政部门的限额统一作出规定。

对于地方党委机构编制事项申请，属于上一级编委管理范围的，报上一级编委审批；属于上一级党委管理范围的，由上一级编委提出明确审核意见，报本级党委审批。例如，市级党委的机构编制事项申请，如果属于省级编委的管理范围，报省级编委审批；如果属于省级党委管理范围的，由省委编委提出明确审核意见，报省级党委审批。

地区或者部门专项体制机制和职责调整方案的审批程序

党委（党组）是专项体制机制和职责调整方案审议批准的主体。通常情况下，同日常机构编制事项申请相比，专项体制机制和职责调整方案往往涉及面广、敏感度高、意义重大，必须由党委（党组）统筹考虑各方因素，综合分析研判作出决定。专项体制机制和职责调整方案的审议批准必须按机构编制管理权限进行。一些阶段性的专项体制机制改革任务，通常会在改革部署的文件中对改革方案的制定和审批工作加以明确。例如，《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》明确规定，各省（区、市）党委和政府对本地区的改革负总责，要建立领

导小组，健全工作机制，结合实际研究制定实施意见并抓好组织落实。

机构编制请示报告工作要严格执行《中国共产党重大事项请示报告条例》的规定。本条第五款对地区或者部门专项体制机制和职责调整方案审议决定过程中涉及的请示报告工作作了原则规定。

根据《中国共产党重大事项请示报告条例》相关规定，地区或者部门专项体制机制和职责调整方案审议决定工作中的请示事项主要有以下三种情况：一是重大改革措施、重大体制变动、重大机构调整；二是出台重大创新举措，特别是遇到新情况新问题且无明文规定、需要先行先试，或者创新举措可能与现行规定相冲突、需经授权才能实施的情况；三是属于自身职权范围内但事关重大或者特殊敏感的事项。在实际工作中，请示的具体范围可根据专项体制机制和职责调整的层级、领域和方案内容的不同情况来具体确定。机构编制工作的请示报告原则上采取书面方式进行。

需报上级党委（党组）审议的机构编制事项，呈报材料一般包括党委（党组）请示、《条例》第十六条所规定五项内容的说明材料和党委（党组）会议纪要或纪要相关内容等。

第十五条 凡属机构编制重大问题，应当由党委（党

组)或者机构编制委员会集体讨论作出决定。党委(党组)和机构编制委员会审议机构编制议题的程序,应当符合党内法规和中央机构编制委员会有关规定。

本条是关于机构编制议题决定程序的规定。

凡属应当由党委(党组)或者编委集体讨论决定的机构编制重大问题,必须由集体研究决定,任何个人或者少数人无权擅自决定。集体讨论的形式主要有党委全会、常委会会议、党组会议、编委会议等。

机构编制审议事项

各地区各部门党委(党组)在确定本地区本部门机构编制管理范围的基础上,按照相关规定进一步明确须由集体讨论决定的机构编制事项的议事清单,并严格执行。

相关党内法规明确了各地区各部门党委(党组)职责事项应当实行清单管理。例如,《中国共产党地方委员会工作条例》规定,党的地方委员会应当建立职责清单制度,明确常委会及其成员职责,并在一定范围内公开。《中国共产党党组工作条例》规定,党组应当紧密结合本单位实际,对党组讨论和决定的本单位重大问题进行明确细化、列出具体清单。清单内容根据需要动态调整。

相关党内法规也明确了一些须经党委(党组)集体讨论决定的机构编制问题。例如,《中国共产党地方委员会工作条例》规定,讨论和决定本地区重大改革事项,研究

讨论本地区行政区划调整以及有关党政群机构设立、变更和撤销方案，都属于党的地方委员会应当通过召开全会的方式履行的职责。《中国共产党党组工作条例》规定，党组讨论和决定本单位职能配置、机构设置、人员编制事项等重大问题，党组决策一般采用党组会议形式。

各级编委在委员会主任领导下审议决定重大事项，根据工作需要召开会议。各级编委会议议题由主任确定。重要机构编制和职能配置事项，由各级编委审批，重大事项事先向主任请示汇报。地方各级编委可以结合工作实际，进一步明确须由本级编委会议审议的事项清单。

集体讨论机构编制事项应当符合规定

会议审议是集体讨论并决定机构编制重大问题的主要形式。《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例》等党内法规对于党委（党组）集体审议的会议形式、到会人数、表决方式、通过条件等作出明确规定。党委（党组）会议审议机构编制事项也应当符合相关要求。

例如，关于到会人数，《中国共产党地方委员会工作条例》规定，地方党委全会应当有三分之二以上党委委员到会方可召开。党委委员、候补委员因故不能参加会议的应当在会前请假，其意见可以用书面形式表达。根据工作需要，常委会可以确定有关人员列席全会。而地方党委常委会会议应当有半数以上常委会委员到会方可召开。常委

会委员因故不能参加会议的应当在会前请假，其意见可以用书面形式表达。根据工作需要，会议召集人可以确定有关人员列席会议。《中国共产党党组工作条例》明确规定，党组会议应当有半数以上党组成员到会方可召开。党组成员因故不能参加会议的应当在会前请假，其意见可以用书面形式表达。

又如，关于表决方式，《中国共产党地方委员会工作条例》规定，地方党委全会表决可以根据讨论和决定事项的不同，采用举手、无记名投票或者记名投票等方式进行。而地方党委常委会会议表决可以根据讨论和决定事项的不同，采用口头、举手、无记名投票或者记名投票等方式进行。会议讨论和决定多个事项，应当逐项表决。《中国共产党党组工作条例》规定，党组会议议题提交表决前，应当进行充分讨论。表决可以采用口头、举手、无记名投票或者记名投票等方式进行。表决实行会议主持人末位表态制。会议研究决定多个事项的，应当逐项进行表决。

再如，关于通过条件和会议纪要，《中国共产党地方委员会工作条例》规定，地方党委全会表决的赞成票超过应到会党委委员半数为通过。未到会党委委员的意见不得计入票数。候补委员没有表决权。而地方党委常委会会议表决的赞成票超过应到会常委会委员半数为通过。未到会常委会委员的意见不得计入票数。常委会会议由专门人员

如实记录，决定事项应当编发会议纪要。经常委会会议讨论通过、以党委名义上报或者下发的文件，由书记签发。《中国共产党党组工作条例》规定，赞成票超过应到会党组成员半数为通过。未到会党组成员的书面意见不得计入票数。党组会议由专门人员如实记录，决定事项应当编发会议纪要，并按照规定存档备查。

对于编委会议程序，通常情况下，各级编委会议由主任主持，会议出席人员为编委主任、副主任、委员。根据会议议题可以请其他领导同志及有关负责同志列席会议。各级编委的会议纪要，由编委主任签发。会议纪要一般印发给编委主任、副主任、委员，以及与会议决定有关的领导同志和有关部门或地方，并根据需要在一定范围内报送本级党委领导同志。

第十六条 党委（党组）、机构编制委员会应当主要就以下内容对机构编制议题进行审议：

（一）是否有利于坚持和加强党的全面领导；

（二）是否符合党中央有关规定和机构编制党内法规、国家法律法规以及相关政策规定；

（三）是否适应经济社会发展需要和财政保障能力，能否有效解决实际问题；

（四）是否科学合理，充分考虑了除调整机构编制外的其他解决办法；

(五) 是否对可能带来的问题和遇到的困难进行客观分析，并做好应对准备。

提请审议机构编制议题时，有关部门应当对照前款规定逐项作出说明。

本条是关于机构编制议题审议内容的规定。

机构编制议题的审议内容主要包括以下五个方面。

是否有利于坚持和加强党的全面领导

机构编制资源是重要政治资源、执政资源。审议机构编制议题必须旗帜鲜明讲政治，从政治上认识问题、分析问题、解决问题，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。审议机构编制议题要把坚持和加强党的全面领导、加强党的长期执政能力建设作为决策的出发点和落脚点。每项机构编制议题的内容，要符合体现党的集中统一领导、贯彻党的路线方针政策的要求。要以是否有利于党的执政基础巩固和国家长治久安作为审议机构编制议题内容的根本标准。

是否符合党中央有关规定和机构编制党内法规、国家法律法规以及相关政策规定

依法管理各类组织机构是依规治党、依法治国的内在要求。审议机构编制议题必须自觉遵循党规国法的刚

性约束，依规而为，确保决策的合法合规性。审议机构编制议题要坚决维护机构编制党规国法的严肃性和权威性，坚决杜绝自创职能、自设机构、自定编制等逾越机构编制党内法规和国家法律法规的现象。党中央有关规定和机构编制党内法规是机构编制工作的基本遵循，国家法律法规规定需要履行法定程序的，要按照有关规定履行法定程序。

机构编制党内法规主要有三类：一是有关机构编制工作的中央党内法规，如《中国共产党机构编制工作条例》《中国共产党工作机关条例（试行）》。二是中央机构编制委员会办公室等制定的党内法规，如《机构编制监督检查工作暂行规定》《机构编制事项备案办法》《口岸检查检验机构设置和编制管理办法》等。三是“三定”规定类党内法规，一般是指中共中央办公厅或中共中央办公厅、国务院办公厅印发的中央和国家机关有关部门“三定”规定，党中央工作机关制定的部门细化“三定”规定，以及省、自治区、直辖市党委办公厅或省、自治区、直辖市党委办公厅和政府办公厅印发的省级党委、政府各部门“三定”规定。机构编制国家法律法规主要有两类：一是机构组织法，如《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》《中华人民共和国国务院组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国人民法院组织法》《中华人民共和国人民检察院组织法》。二是机构

编制管理的行政法规，如《国务院行政机构设置和编制管理条例》《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》《事业单位登记管理暂行条例》等。

是否适应经济社会发展需要和财政保障能力，能否有效解决实际问题

审议机构编制议题要立足于我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情和现实财力状况，必须坚持机构编制瘦身与健身相结合，既要适应经济社会发展变化，又要充分考虑财政保障能力，管住管好用活机构编制资源。审议机构编制议题的内容时，要看相关内容能否妥善处理严控机构编制与满足发展需要之间的关系，能否有助于不断提升机构编制资源使用效益，能否有效解决部门地区实际工作中的问题。

是否科学合理，充分考虑了除调整机构编制外的其他解决办法

机构编制资源的配置和使用具有长期性、稳定性等特点。对于本地区本领域机构职能体系运行中出现的日常性问题，首先要着眼调整机制、优化管理、提高效率，通过转变职能、优化结构、升级技术、购买服务等手段加以解决。经深入分析研判，确需调整机构编制的，也要把内部挖潜作为前置条件，先在系统内调剂、“撤一建一”等措施上下功夫。

是否对可能带来的问题和遇到的困难进行客观分析，并做好应对准备

机构编制议题，特别是有关体制机制和职能调整、机构整合撤并的议题，往往涉及面广、敏感度高。审议机构编制议题时要看议题内容是否能清醒认识面临的困难和挑战，充分估计难点和复杂性，深入分析各种可能风险，全面考虑各方面情况，做好统筹兼顾和应对准备。坚持对可能带来的问题和遇到的困难进行系统调查、科学预测、分析评估，制定应对策略和预案，有效规避、预防、控制机构编制重大事项实施过程中可能产生的各种风险，攻坚克难，坚定不移地把改革推向深入。

党委（党组）、机构编制委员会审议机构编制议题前，提请审议议题的部门可以根据实际需要就有关问题征求相关部门意见。

提请审议机构编制议题时，汇报方应当对以上情况逐项作出说明。一般情况下，机构编制事项的会议审议有三个基本步骤：一是就审议的机构编制事项进行说明。二是参加会议人员进行充分讨论。三是形成决定。对讨论中意见分歧较大或者有重大问题不清楚的，应当暂缓决定。对影响作出决定的问题，会后应当及时查清。

第六章 组织实施

本章是关于机构编制工作决策如何执行的规定。决策的生命力在于执行。只有通过组织实施，才能真正使党关于机构编制的决策部署落到实处、取得实效。本章共六条，首先规定了党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整实施工作的领导体制，其次明确了“三定”规定、请示报告、部门职责协调、编制统筹调配和动态调整等机构编制组织实施制度或机制，最后确定了机构编制在管理全流程中的基础性作用。

第十七条 党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整的实施工作由党中央统一部署，中央机构编制委员会按照党中央要求组织实施。

地方各级党委按照党中央统一部署研究制定本地区实施方案，按程序报批后方可实施，并对实施工作负领导责任。

本条是关于党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整的实施工作的规定。

党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整的实施

工作事关全局，涉及体制机制深层次变革，牵一发而动全身，必须统筹各方面情况，只能由党中央统一进行部署。中央机构编制委员会作为党中央决策议事协调机构，在中央政治局及其常委会领导下开展工作，按照党中央要求组织实施。《条例》第五条也明确规定中央机构编制委员会负责党和国家机构改革方案的组织实施工作，并审定省级机构改革方案，指导地方各级机构改革工作。

地方各级党委按照党中央统一部署研究制定本地区实施方案，要坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚持正确改革方向，把思想和行动统一到党中央关于深化党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整的重大决策部署上来，不折不扣落实党中央决策部署。确保机构改革、重大体制机制和职责调整举措落地生根是地方各级党委的政治责任。党委（党组）主要领导应当好第一责任人，对党中央明确的改革调整任务坚决落实到位；涉及机构变动、职责调整的部门应当服从大局，确保机构、职责、编制、人员等按要求及时调整到位。中央有关部门应对各地区各部门落实党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整情况加强指导和督导。地方各级党委推进改革情况和遇到的重大问题应当及时向党中央请示报告。

按照党中央关于地方机构改革的相关要求，各省（自治区、直辖市）结合本地实际制定省级机构改革方案，经

党中央批准后组织实施。各省（自治区、直辖市）统筹安排本地区市县机构改革，研究制定市县机构改革总体意见，报党中央备案。各市县的机构改革方案，由省（自治区、直辖市）党委审核批准。

第十八条 经批准发布的各部门各单位“三定”规定、机构编制管理规定等，是机构编制法定化的重要形式，具有权威性和严肃性，是各部门各单位机构职责权限、人员配备和工作运行的基本依据，各地区各部门必须严格执行。“三定”规定的重大调整，应当报上级党委批准后实施。

本条是关于依法管理各类组织机构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化的规定。

“三定”规定和机构编制管理规定的基本含义

“三定”规定即“定职能、定机构、定编制”，是对各部门各单位职能配置、内设机构、人员编制及领导职数等内容进行确定，按照统一的体例和审核审批程序印发的党内法规和规范性文件。“三定”规定概念产生于1988年机构改革，当时文件由国家机构编制委员会印发，名称是“×××‘三定’方案”。1993年机构改革，对文件体例和结构作了规范，名称调整为“×××职能配置、内设机构和人员编制方案”。1998年机构改革，为了体现部门

“三定”的权威性和稳定性，将“三定”方案统一改称为“三定”规定。同时，党中央各部门“三定”规定以中共中央办公厅名义印发，国务院各部门的“三定”规定以国务院办公厅名义印发。2003年机构改革，为了更好体现权责一致，将“三定”规定名称中的“职能配置”改为“主要职责”；在体例上，一般包括设立依据、职责调整、主要职责、内设机构、人员编制、其他事项等内容。2008年、2013年机构改革沿用这一名称和体例。2018年党和国家机构改革，对“三定”规定的效力层级作了进一步提升。中央和国家机关各部门的“三定”规定经党中央批准后，作为中央党内法规以中共中央办公厅名义或中共中央办公厅、国务院办公厅“两办”名义印发。省级党委、政府各部门的“三定”规定经省级党委批准后，以省级党委办公厅或省级党委、政府办公厅名义印发，也是党内法规。同时，“三定”规定名称统一改为“×××职能配置、内设机构和人员编制规定”，在体例和内容上，改用条款形式表述。

本条所称机构编制管理规定，是指用以规范和调整各类组织机构职能配置、机构设置、人员编制等机构编制事项的法律法规和规范性文件。既包括国家法律法规和地方性法规及地方政府规章，如《国务院行政机构设置和编制管理条例》《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》等；也包括党内法规和规范性文件，如《中国共产党机构

编制工作条例》《中国共产党工作机关条例（试行）》，以及2018年党和国家机构改革中单独印发的关于调整相关部门机构编制的通知等；还包括经批准发布的各部门“三定”规定。

“三定”规定和机构编制管理规定是机构编制法定化的重要形式

“三定”规定和机构编制管理规定一经批准发布，就具有权威性和严肃性。中央和国家机关各部门以及省委、省政府各部门的“三定”规定作为党内法规，是机构编制法定化的重要形式。不具有党内法规制定权的市县党委制定的部门“三定”规定作为党内规范性文件，是党内法规制度体系的重要补充，也是机构编制法定化的重要体现。除党委、政府各部门外的其他各类机关“三定”规定，中央有明确要求的，继续按要求执行；属于地方事权的，由地方党委、政府根据工作需要研究确定。机构编制管理规定明确了严格的机构编制管理权限和程序，是机构编制部门依法管理各类组织机构的依据，也是各部门各单位应当遵守的法规纪律要求。必须严格执行机构编制审批权限、机构限额、领导职数、编制种类和总量等规定，严禁越权审批机构编制，严禁限额外设置机构、超职数配备领导干部、擅自增加编制种类、突破总量增加编制。出现违反“三定”规定的情况，必须严肃查处、及时纠正。

“三定”规定和机构编制管理规定是各部门各单位机构职责权限、人员配备和工作运行的基本依据

“三定”规定作为党内法规和规范性文件，对明确部门职能定位、规范部门权力运行、强化机构编制刚性约束具有重要意义。各部门各单位履行职责应当以“三定”规定为依据，不能越位、缺位、错位。设置机构、配备人员也必须按照“三定”规定核定的机构数、编制数和领导职数执行，不能擅自增设机构、超编进人、超职数配备干部。通过履行“三定”规定，促进各部门间和部门内部的优化协同高效。

“三定”规定可以根据形势任务需要，按照法定权限和程序进行调整

根据形势任务不断变化的情况，也需要适时对部门职责和机构编制、人员配置进行调整，以满足党和国家事业发展需要。对运行一段时间后需要调整完善的，部门可以提出调整的建议，经本级编办统筹研究、提出意见，按程序报批；也可以由本级编办根据经济社会发展需要和改革要求，直接提出调整的建议，按程序报批。

“三定”规定的重大调整，涉及上级党委统一部署的事项，按照规定程序请示上级党委；涉及党中央统一部署的事项，按照规定程序请示党中央。中央对于部门“三定”规定有备案要求的，“三定”规定调整后应继续执行

备案规定。经批准印发的关于调整相关部门单位机构编制的规范性文件，也应按照“三定”规定有关要求严格执行。

“三定”规定的日常调整，由编办根据机构编制管理权限报编委同意后，以编委或编办名义发文明确，作为“三定”规定的重要补充，补充规定属于党规性质的规范性文件。

第十九条 建立机构编制报告制度。下级党委应当向上级党委报告机构编制管理情况。各地区各部门落实机构改革、重大体制机制和职责调整等任务的情况，应当及时按程序报告。工作中遇到的问题，在权限范围内能够解决的应当主动协调解决，超出权限的应当按程序请示，重大事项报党中央决定。

各部门应当定期向本级机构编制委员会报告机构设置和编制管理情况。县级以上地方各级机构编制委员会应当定期向本级党委报告机构编制管理情况，重要事项向上级机构编制委员会报告。

本条是关于机构编制报告和请示制度的规定。

建立机构编制报告和请示制度的意义

请示报告制度是我们党的一项重要政治纪律、组织纪律、工作纪律，是执行民主集中制的有效工作机制，对于

坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，保证全党团结统一和行动一致，具有重要意义。党的十八大以来，党中央从全面从严治党出发，强调要严格执行请示报告制度，并把它确立为新形势下党内政治生活的一项重要内容。2019年，中共中央印发了《中国共产党重大事项请示报告条例》，对各级党组织和广大党员干部贯彻落实请示报告制度提出了明确具体的要求。建立健全机构编制请示报告制度，为落实加强党对机构编制工作的集中统一领导、适应中央编委领导体制调整优化提供有力载体，为强化各地区各部门党委（党组）机构编制管理和监督主体责任、推动部门和地方由被监督向自我监督转变创造有利条件。

机构编制报告和请示的主要事项

本条第一款主要规定了下级党委、各地区各部门需要报告的内容和报告对象，并进一步明确工作中遇到的问题，在权限范围内能够解决的应当主动协调解决，超出权限的应当按程序请示，重大事项报党中央决定。这些规定有助于党中央及时了解掌握全国机构编制管理重大事项和机构改革情况，同时有助于进一步落实各地区各部门党委（党组）机构编制管理主体责任。在实际工作中，重点报告超出职权范围或者在职权范围内但关乎全局、影响广泛的重要事情和重要情况，包括落实机构改革、重大体制机制和职责调整任务等情况。通过建立

明确的报告和请示制度，便于上级党委、编委及时了解掌握下级机构编制管理情况，有利于加强党的领导，维护机构编制管理秩序。

本条第二款主要规定了部门向本级编委、编委向本级党委、编委就重要事项向上级编委定期报告机构编制管理情况的制度，即各部门应当定期向本级编委报告机构设置和编制管理情况；县级以上地方各级编委应当定期向本级党委报告机构编制管理情况，重要事项还要向上级编委报告。这样有利于县级以上党委、各级编委及其办公室全面掌握本辖区机构编制管理的总体情况，更好规范机构编制管理，优化机构编制资源配置。

各地区各部门应结合实际贯彻落实机构编制报告制度。在具体执行中，已经出台机构编制请示报告制度的，要对照《条例》进一步完善；县级以上地方各级编办报告年度总结以及统计、实名管理信息等业务工作涉及执行本条规定的，按照《条例》精神进一步规范；部门定期报告机构编制管理情况可结合机构编制执行情况评估等业务工作开展。要建立健全机构编制报告工作督查机制，严明政治规矩，严格政治纪律，强化主体责任。各级编办加强对机构编制领域报告情况的监督检查，及时查处该报告不报告、报告内容不实、程序不规范等问题。

第二十条 各部门在履行职责过程中对职责划分规定

在理解上有分歧的，应当主动协商解决。协商一致的意见，报本级机构编制委员会办公室备案审查。协商不一致的，应当提请本级机构编制委员会办公室按照有关规定进行协调。

本条是关于部门职责分工协调的规定。

按照党中央决策部署，中央编办多年来不断加强职责分工协调工作，理顺部门职责关系，强化部门责任，探索建立部门职责分工协调机制，2011年研究制定并以中央编委名义印发了《中央和国家机关部门职责分工协调办法》。党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》进一步强调指出要“优化党和国家机构设置和职能配置，坚持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，加强相关机构配合联动，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮”。

部门协商是职责分工协调的前置程序

实践中，大量职责分工争议是可以通过部门协商，采取明晰任务分工、完善工作流程、明确主次关系和各自职责权限等方式解决的，不必提请协调。2007年颁布施行的《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》明确规定：“行政机构之间对职责划分有异议的，应当主动协商解决。”2011年制定出台的《中央和国家机关部门职责分工协调办法》进一步明确，部门未经协商的，中央机构编制

部门不予受理部门职责分工协调的申请。部门申请协调应当以书面形式提出，并报送争议事项以及协商情况等相关材料。一些地方编办也出台了本地区部门职责分工的协调办法，都将部门协商作为职责分工协调的前置程序。

职责分工的协商

相关部门对职责分工争议，应首先采取主动协商的方式解决。已明确工作牵头部门的，以牵头部门为协商工作的主办部门；尚未明确工作牵头部门的，以首先对职责分工提出异议且建议共同协商的部门为协商工作的主办部门；其他相关部门是协商工作的协办部门。协商过程中，主办部门应当充分听取协办部门的意见，协办部门应当予以配合。经协商达成一致意见的，由主办部门将协商工作纪要报送本级编办备案审查，编办认为有必要发文明确的，按程序报批，并发文明确；认为没有必要发文的，予以备案。职责分工的协商是通过明晰任务分工、完善工作流程等方式解决职责分工争议问题，不能擅自改变法律法规、“三定”规定和党中央、国务院有关文件已经确定的职责分工。

职责分工的协调

相关部门协商未达成一致意见，由主办部门提请本级编办进行协调。编办受理申请后，组织争议各方开展协调，并在一定期限内提出协调意见。经反复协调难以达成一致意见时，编办根据改革与管理的实际需要，及时提出职责分工意

见，按规定程序报批。经批准的职责分工意见，应当正式发文告知争议各方，争议各方必须严格执行。

第二十一条 建立编制统筹调配和动态调整机制。根据党和国家事业发展需要，统筹使用各类编制资源，按照机构编制管理权限，加强编制的统筹调配和动态调整，建立部门间、地区间编制动态调整机制。

本条是关于建立编制统筹调配和动态调整机制的原则性规定。

党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》强调：“强化党对机构编制工作的集中统一领导，统筹使用各类编制资源，加大部门间、地区间编制统筹调配力度，满足党和国家事业发展需要。根据经济社会发展和推进国家治理体系现代化需要，建立编制管理动态调整机制。”建立健全编制统筹调配和动态调整机制，一是要打破“编制归部门所有”的观念，明确机构编制是党的重要政治资源、执政资源，必须坚持在党的集中统一领导下，科学配置、动态调整、合理使用编制，该精简的精简，该加强加强；二是要适应经济社会发展、推进国家治理体系和治理能力现代化需要，建立编制动态调整机制，依据职能变化、工作量等多种因素动态调整编制，优化编制结构，让编制动

起来、活起来，充分发挥编制效益；三是要赋予地方和有关部门动态调整本地区、本系统编制的自主权，但必须在中央批准的总额内按规定和权限进行调整，超出权限的要按程序报批。

第二十二条 充分发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用，对编制使用实行实名管理，建立机构编制管理同组织人事、财政预算管理共享的信息平台。

本条是关于发挥机构编制在管理全流程中基础性作用的规定。

发挥机构编制的基础性作用

在党和国家机构职能体系中，机构编制管理与组织人事、财政预算管理环环相扣，共同构成从编制职数核定、人员录（聘）用、干部配备到工资核定与统发的完整流程。在这一流程中，机构编制是源头和基础，是组织人事和财政预算管理的重要依据。组织人事、财政部门在本级编委及其办公室审核同意设置的机构、核定的人员编制和领导职数范围内，负责办理人员录（聘）用、干部配备、工资核定与统发等手续。

对编制使用实行实名管理

机构编制实名管理是确保机构编制在管理全流程中发

挥基础性作用的重要手段。实行机构编制实名管理，各级编委、编办能够动态掌握机构编制资源配置和实际使用情况，并通过与组织人事、财政部门信息共享，确保具体机构设置与按规定审批的机构相一致、实际配备人员与批准的编制和领导职数相对应。同时，实行机构编制实名管理，强化信息的共享和分析运用，有助于党中央动态掌握全国机构编制资源分布和实际使用情况，加强对机构编制的集中统一领导；有助于组织人事部门掌握编制、领导职数核定和实际使用情况，更好统筹干部、机构编制资源，更好推动人力资源合理利用；有助于财政部门掌握机构编制使用情况，更好使用财政资源；有助于科学分析各地区各部门机构编制情况，为统筹使用机构编制资源提供准确依据。

机构编制实名管理内容主要包含两个方面：一是机构审批及实际设置情况，包括机构的名称、性质、规格、类别、隶属关系、主要职责、内设机构等。二是编制和领导职数核定及实际使用情况，包括编制类型及数量、领导职数（包括机关事业单位及其内设机构领导职数），以及实际使用编制和领导职数的人员姓名、性别、公民身份号码、所在机构、所占编制类型、职务职级等。

在机构编制实际工作中，各级编办负责建立健全包括机构、编制、领导职数信息在内的机构编制台账。各级机关事业单位负责建立健全本单位实际使用编制和领导职数

的人员台账，做到人编对应，并报送本级编办。人员台账因机构变动、人员增减、职务任免等发生变化的，各级机关事业单位应及时向本级编办报送更新。

建立机构编制管理同组织人事、财政预算管理共享的信息平台

加快建立机构编制管理同组织人事、财政预算管理共享的信息平台，是党的十九届三中全会提出的明确要求。各级组织、机构编制、财政、人力资源社会保障等部门通过建立共享信息平台，实现机构编制实名管理系统与机关事业单位人员管理、工资核定与统发、机关事业单位社会保险管理等系统的信息数据共享，从而减少机关事业单位重复填报相同数据。配套建立信息数据核实比对、联合校验等工作机制，推动将共享信息平台中的机构、编制和人员情况，作为机构编制管理、干部配备、工资核发、社会保险审核等业务的重要依据。建立健全组织、机构编制、财政、人力资源社会保障等部门的联动管理机制。实践中，一些地方已经建立了组织、机构编制、财政、人力资源社会保障等部门共享信息平台，实现了部门间基础信息数据共享共用和相关业务联审联办。

第七章 监督问责

本章是关于开展机构编制监督检查、对违纪违规行为进行问责的规定。监督问责是确保《条例》各项规定落到实处、强化机构编制刚性约束的重要保障。本章共八条，分别规定了各地区各部门党委（党组）的管理监督责任，各级编委及其办公室的监督权限、内容和方法，相关部门的协同监督，机构编制工作的纪律要求，禁止条条干预，对机构编制违规行为的处理措施、问责追责和举报受理等。

第二十三条 各地区各部门党委（党组）对本地区本部门机构编制管理和监督负责。

本条是关于各地区各部门党委（党组）在机构编制管理和监督方面职责的规定。

党的十九届三中全会提出，要完善坚持党的全面领导的制度，建立健全党对重大工作的领导体制机制。《条例》围绕党对机构编制工作的集中统一领导，从各方面作出了制度安排。《条例》第三条规定必须坚持党管机构编制原则，把加强党的领导贯彻到机构编制工作的各方面和全过

程。《条例》第六条规定：“各地区各部门党委（党组）根据规定的职责权限，负责本地区本部门的机构编制工作。”本条进一步规定了各地区各部门党委（党组）对本地区本部门机构编制管理和监督负责。明确各地区各部门党委（党组）在机构编制管理和监督问责方面的主体责任，既是对各地区各部门党委（党组）的政治要求，也是对各地区各部门党委（党组）职责的强化，有利于层层落实责任、层层传导压力，进一步增强机构编制工作权威性。

关于各地区各部门党委（党组）在机构编制工作方面的职责权限，在相关党内法规中也有规定。例如，《中国共产党地方委员会工作条例》第九条规定，党的地方委员会职责包括“研究讨论本地区行政区划调整以及有关党政群机构设立、变更和撤销方案”；《中国共产党党组工作条例》第十七条规定，党组讨论和决定本单位“职能配置、机构设置、人员编制事项”。

第二十四条 各级机构编制委员会及其办公室应当按照相应权限，对机构编制工作规定贯彻落实情况进行监督检查，纠正违纪违法行为，并按照规定向本级党委提出问责建议。

建立机构编制核查制度，各级机构编制委员会在本级党委一届任期内至少组织1次管理范围内的机构编制核查。

各级机构编制委员会办公室应当采用科学方法，对机构编制执行情况和效益进行客观评估，或者委托第三方进行评估。评估结果作为改进机构编制管理、优化编制资源配置的重要依据。

本条是关于编委、编办监督权限、内容和方法的规定。

机构编制监督检查的内容

机构编制监督检查是监督机构编制执行情况、督促落实机构编制管理政策规定、纠正违纪违法行为、严肃机构编制纪律、维护机构编制权威的一项工作。监督检查的范围和对象主要包括以下方面：机构编制工作相关党内法规、法律法规、政策规定的贯彻执行情况，上级批准的改革方案中涉及机构编制事项的落实情况，机关、事业单位职能配置、机构设置、人员编制、领导职数配备等机构编制事项的执行情况，机构限额和编制总量控制情况，机构编制管理权限和审核、审批程序执行情况，机构编制举报受理和查处违反机构编制规定问题情况，机构编制统计情况，违规设置机构、超编进人、超职数及超机构规格配备领导干部、“吃空饷”和上级部门干预下级机构编制等情况。

机构编制监督检查的主体、权限、对象、问责方式

本条第一款规定，机构编制监督检查的主体是各级

机构编制委员会及其办公室。开展监督检查、纠正违纪违法行爲，提出问责建议等都要依据管理权限，超出权限的要请示上级或者会同相关部门查处、移送相关部门处理。根据《中国共产党问责条例》第四条规定：“党的工作机关应当依据职能履行监督职责，实施本机关本系统本领域的问责工作。”编办作为党的工作机关，应当依据职能履行监督职责，实施机构编制问责工作。超出职能范围的，有权向本级党委提出问责建议。

本条第二款规定，建立机构编制核查制度，明确了核查主体、范围和频次。核查是指各级机构编制委员会按照统一规范，对管理范围内机构编制资源实际配置情况进行定期核实、检查、分析和规范的活动。核查目的是全面及时查清管理范围内机构编制资源的审批和执行情况，准确掌握机构编制基础数据，集中规范机构编制管理秩序，为深化行政体制改革、加强机构编制管理提供依据和保障。从2014年2月起，根据中央编委《关于开展中央和国家机关机构和人员编制核查的通知》和《关于深入开展地方机构和人员编制核查 全面推行机构编制实名制管理的通知》要求，中央编办会同中央组织部、财政部、人力资源社会保障部等部门组织实施了为期一年多的核查。2017年5月，中央编委印发《全国机构编制核查暂行办法》，初步建立了定期核查制度机制。《条例》对此予以明确。

本条第三款明确了对机构编制执行情况和效益进行评估的主体、内容、方法、结果运用等。一是评估主体，明确开展评估是各级机构编制委员会办公室应当履行的职责，同时应注重保证评估的客观性，视情邀请相关部门和专家学者参评、管理服务对象助评，并积极探索第三方评估。各地可结合实际，因地制宜建立第三方评估机制，发挥好第三方机构相对独立、专业、科学的优势。充分调动各参与方和利益相关者的积极性，力求全面客观、立体多维衡量有关情况。尤其是窗口行业和经济社会民生部门，更要注重听取人民群众、市场主体等服务对象的意见建议，让群众打分、让社会监督，确保评估结果反映民意、经得起推敲。二是评估内容，明确评估机构编制审批后的贯彻执行和使用效益等情况，在挖掘部门瘦身潜在可能性的同时，引导部门健身、促进挖潜增效、优化结构，把编制资源用到最重要、最亟需、最关键的职责上，向发展最需要的领域调整、向基层最繁忙的一线倾斜，促进编制使用效益最大化。尤其对新组建、调整的部门，要依据新“三定”规定，重点评估新增（调整）职责是否落实到位，需加强的职责是否切实强化，已取消或调整的职责是否完全落实，主体、牵头、配合类职责是否履行到位，履职效率效能如何，机构运行是否顺畅，编制配备是否合规等情况。三是评估方法，明确科学客观的要求，实践中可以综合运用材料调阅、个别访谈、召开座谈会等方式，并

充分借助信息化手段，加强信息采集和分析研判，全方位、多角度开展评估。四是结果运用，明确要把评估结果作为改进机构编制管理、优化编制资源配置的重要依据。对于评估中发现部门存在占编“吃空饷”、机构编制批复长期不落实、机构编制资源闲置浪费等情况，可考虑酌情核减或调整该部门相应机构编制。收回的编制资源可按照有关规定，统筹用于亟需支持的重点领域、重点行业。通过强化结果运用，切实打通机构编制管理前端和末梢，形成反馈机制，推动机构编制资源统筹和动态调整。

从地方实践经验来看，在开展评估工作时，应注意把握以下三点：一是避免形式主义。力求评估制度科学严谨、周全实用，运行机制简便可行、顺畅有序。促进与相关部门评估结果的互认互用，避免重复评估、多头评估。二是避免为评估而评估。将评估与机构编制管理紧密结合，切实强化结果运用，以评促管、以评促改、以评促建，避免评估与管理“两张皮”。三是避免就机构评机构、就编制评编制。着眼于持续完善党和国家机构职能体系，突出职能履行，强调优化协同高效，使党和国家机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效。

第二十五条 机构编制工作情况和纪律要求执行情况

应当纳入巡视巡察、党委督促检查、选人用人专项检查、党政主要领导干部经济责任审计等监督范围，发挥监督合力。

各级机构编制委员会办公室应当加强与纪检监察机关、巡视巡察机构和组织人事、财政、审计等部门的协作配合，建立健全情况通报、信息共享、线索移送、整改反馈等工作机制，必要时组成工作组，开展联合督查。

本条规定了机构编制监督检查与相关部门协同监督的关系。

将机构编制工作情况纳入巡视、审计等监督范围

巡视和审计是党和国家监督体系的重要内容，是推进全面从严治党、全面依法治国的利剑。党的十八大以来，党中央根据世情国情党情的深刻变化，将巡视作为加强党内监督的战略性的制度安排，将审计上升为党和国家监督体系的重要组成部分，提出了全覆盖的要求，彰显了监督无禁区、纪律无例外的决心。

近年来，在中央组织部、中央巡视工作领导小组办公室、审计署等大力支持下，机构编制管理情况已纳入巡视、选人用人专项检查、审计等工作，实现了机构编制监督检查的全覆盖，提升了各级党政主要领导干部机构编制纪律意识。地方各级编办加大与纪检监察机关、巡视巡察机构和组织人事、审计等部门的协作力度，推动将机构编制管理情况

纳入巡视巡察、审计内容，建立了覆盖巡视、审计工作全流程、全链条的“事前共商——事中协作——事后运用”工作机制。

建立同相关部门的协作配合工作机制

党的十九届三中全会提出，完善机构编制同纪检监察机关和组织人事、审计等部门的协作联动机制，形成监督检查合力。中央组织部统一管理中央编办后，健全了机构编制领导职数检查与选人用人监督检查的联动机制，形成了工作合力。各地应当贯彻落实党中央有关要求，在已有实践经验基础上，将机构编制工作情况和纪律要求纳入巡视巡察、党委督促检查、选人用人专项检查、党政主要领导干部经济责任审计等监督范围，发挥监督合力。各级编办也应当加强与纪检监察机关、巡视巡察机构和党委办公厅（室）、组织人事、审计等部门的协作配合，建立健全情况通报、信息共享、线索移送、整改反馈等工作机制，必要时组成联合检查组进行检查，使部门协作联动收到实效，发挥应有作用。同时，按照中央办公厅《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》以及《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》要求，相关部门之间应加强沟通联系，共享检查成果，尽可能避免多头检查、重复检查，减轻地方和部门负担。

第二十六条 机构编制工作必须严格执行本条例的各

项规定，严禁以下行为：

（一）在贯彻落实党和国家机构改革和机构编制重大决策部署过程中有令不行、有禁不止，上有政策、下有对策，搞变通、拖延改革或者逾期不执行、不报告；

（二）擅自设立、撤销、合并机构或者变更机构名称、规格、性质、职责权限，在限额外设置机构，变相增设机构或者提高机构规格；

（三）擅自增加编制种类、突破行政编制总额增加编制、改变编制使用范围、挤占挪用基层编制，擅自超编录（聘）用、调任、转任人员，挤占挪用财政资金、其他资金为超编人员安排经费，以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金；

（四）违规审批机构编制、核定领导职数，或者超职数、超规格配备领导干部；

（五）伪造、虚报、瞒报、拒报机构编制统计、实名信息和核查数据；

（六）实施其他违反机构编制管理规定的行为。

本条是关于机构编制纪律要求的规定。

本条明确了五种常见的机构编制工作禁止性情形，并设置了兜底条款。这是在总结多年来机构编制违纪违规案件查处实践经验基础上形成的，为查处机构编制违纪违规问题提供了依据。

严禁在贯彻落实党和国家机构改革和机构编制重大决策部署过程中有令不行、有禁不止，上有政策、下有对策，搞变通、拖延改革或者逾期不执行、不报告

所列情形是机构编制政策执行方面的违纪违规问题。党和国家机构改革和机构编制重大决策部署，是党对机构编制工作集中统一领导的体现，事关国家治理体系和治理能力现代化，各地区各部门必须坚决贯彻落实。任何有令不行、有禁不止，上有政策、下有对策，搞变通、拖延改革或者逾期不执行、不报告的行为都是严重违反机构编制纪律的行为，应坚决查处。

严禁擅自设立、撤销、合并机构或者变更机构名称、规格、性质、职责权限，在限额外设置机构，变相增设机构或者提高机构规格

所列情形是机构设置方面的违纪违规问题。主要表现形式有：一是擅自设立、撤销、合并机构，主要指超越职权、未按规定程序、自作主张设立、撤销、合并机构的问题；二是擅自变更机构名称；三是擅自变更机构规格；四是擅自变更机构性质、职责权限；五是擅自改变机构经费形式；六是超机构限额设置机构；七是变相增设机构，如一些地区和部门新设立的机构，名义上是挂牌、挂靠、设在、合署、“一个机构两块牌子”，实际上却配备了独立的领导班子，有独立的决策权。各类机关和事业单位机构的

设立、撤销、合并要结合经济社会发展需要，根据职能变化和业务范围调整等因素，严格按照规定权限和程序进行审批。机构的名称、规格、性质、职责权限的变更也要履行相应程序。任何组织和个人未经批准擅自设立、撤销、合并机构或者变更机构名称、规格、性质、职责权限，都要承担相应责任。各类超出限额设置机构、变相增设机构或者提高机构规格的行为，都属于逃避审批和管理的违规行为，也要严肃查处、追究责任。

严禁擅自增加编制种类、突破行政编制总额增加编制、改变编制使用范围、挤占挪用基层编制，擅自超编录（聘）用、调任、转任人员，挤占挪用财政资金、其他资金为超编人员安排经费，以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金

所列情形是编制管理方面的违纪违规问题。主要表现形式有：一是擅自增加编制种类；二是突破行政编制总额增加编制；三是改变编制使用范围，如在行政编制岗位上分配的是事业编制人员；四是挤占挪用基层编制；五是擅自超编录（聘）用、调任、转任人员；六是挤占挪用财政资金、其他资金为超编人员安排经费；七是以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金。编制的种类、数额和适用范围都要符合规定的条件和程序，任何地方和部门的编制种类、数额和使用范围一经确定，就不得随意突破和更改。在核定的编制以外，自行增加的编制无效。由于基层

管理层级低，编制容易被挪用挤占，所以必须坚决纠正有关行为。擅自超编录（聘）用、调任、转任人员，挤占挪用财政资金、其他资金为超编人员安排经费，涉及机构编制管理与组织人事、财政管理协调制约机制。机构编制是调配人员、核拨经费的依据和基础。按照规定，先有空余编制才能进入，超出编制限额进入，组织人事部门不得为其办理人员调配手续，财政部门不得为其核拨经费。以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金是“吃空饷”的一种情形，一直以来都是机构编制监督检查和案件查处的重点内容。以上都需要建立机构编制、组织人事、财政、审计等部门协作配合机制。

严禁违规审批机构编制、核定领导职数，或者超职数、超规格配备领导干部

所列情形是机构编制审批和领导职数管理方面的违纪违规问题。其中违规审批机构编制一般包括两种情况：一种是没有审批权的部门，超出职责权限审批机构编制；一种是有审批权的部门违反有关规定审批机构编制。领导职数管理方面的违纪违规问题，主要表现形式有：一是违规核定领导职数，即超出规定的领导职务名称、设置范围核定领导职数，超机构规格核定领导职数，未经批准擅自超出规定的数量标准核定领导职数；二是超职数配备领导干部；三是超机构规格配备领导干部。机构编制、领导职数审批有严格的条件和程序，其他部门下发文件或者开会涉

及机构编制事项的，不能作为增加或者调整机构编制的依据。机构编制部门更要依法依规履行职责，不能滥用职权。

严禁伪造、虚报、瞒报、拒报机构编制统计、实名信息和核查数据

所列情形是机构编制统计、实名管理、核查等方面的违纪违规问题。真实、准确、完整、及时地提供机构编制统计和实名信息，是对党和国家机关、群团组织、事业单位的机构编制情况进行统计分析、提供信息和咨询、实行监督的前提和基础。伪造、虚报、瞒报、拒报机构编制统计、实名信息和核查数据，影响了机构编制统计和实名管理工作的正常开展。尤其是故意传递机构编制不实信息的行为，容易导致机构编制决策的失误，影响机构编制工作的权威性、严肃性和有效性。

严禁实施其他违反机构编制管理规定的行为

以上列举了常见易发的五类机构编制违规行为。对其他一些违反机构编制管理规定的行为，此处通过设置兜底条款，确保监督问责无遗漏、无死角。地方制定的机构编制管理政策、措施不符合中央有关要求和国家法律法规有关规定，妨害机构编制监督检查，机构编制工作中以权谋私等行为，均属于违反机构编制管理规定的行为。

第二十七条 未经党中央授权，任何部门不得以任何形式干预地方机构设置。坚决制止和整治通过项目资金分配、督查考核、评比表彰、达标验收等方式干预机构设置、职能配置和编制配备的行为。

部门规章和规范性文件不得就机构编制事项作出具体规定，不得作为审批机构编制的依据。

本条是关于禁止条条干预的规定。

机构编制资源是重要政治资源、执政资源，应由党中央根据党和国家工作全局需要进行科学配置。《条例》第五条、第六条、第七条规定：党中央集中统一领导全国机构编制工作，中央机构编制委员会作为党中央决策议事协调机构负责党和国家机构职能体系建设的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实；各地区各部门党委（党组）必须服从党中央对机构编制工作的集中统一领导，根据规定的职责权限负责本地区本部门的机构编制工作；地方各级党委设立机构编制委员会，管理本地区机构编制工作；各级机构编制委员会下设办公室，承担日常工作，归口本级党委组织部门管理，根据授权和规定程序处理机构编制具体事宜。因此，为维护机构编制工作的政治性、权威性，本条首先强调未经党中央授权，任何部门不得以任何形式干预地方机构设置。

条条干预的表现形式有很多种，工作实践中主要是上

级业务部门通过项目资金分配、督查考核、评比表彰、达标验收或者直接下发文件等方式干预地方机构设置、职能配置和编制配备。其实质是，上级业务主管部门利用业务管理权或优势地位对下级具体机构编制事项直接提出或变相提出要求，破坏了机构编制管理秩序。2011年，中共中央办公厅、国务院办公厅就严格控制机构编制印发通知，严禁上级业务部门干预下级机构编制事项，明确要求上级部门不得通过划拨经费、项目审批、评比达标等形式要求下级政府设立与其业务对口的机构或提高机构规格、为其业务对口的机构配备或增加编制。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确要求：“坚决整治上级部门通过项目资金分配、考核督查、评比表彰等方式干预下级机构设置、职能配置和编制配备的行为。”据此，本条规定：“坚决制止和整治通过项目资金分配、督查考核、评比表彰、达标验收等方式干预机构设置、职能配置和编制配备的行为。”

2007年印发的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的通知》规定，除专项机构编制法律法规外，各地区各部门拟订法规或法律草案不得就机构编制事项作出具体规定。

理解本条第二款应当把握以下两点：一是部门规章和规范性文件不得作为受理和审批机构编制事项的依据；二是部门规章和规范性文件中有关条条干预的条款一律无

效。各部门要严格遵守机构编制管理权限和程序，主动清理、废止部门文件中涉及条条干预的条款，在起草或制定部门规章、规范性文件时不对机构编制事项作出具体规定。各地编办应当认真履行监督检查职责，主动抵制上级业务主管部门的条条干预，同时也应坚决整治本地区各种形式的条条干预问题，推动将条条干预问题纳入巡视巡察、审计内容，形成上下联动、联防联控的监督合力。

第二十八条 违反本条例第二十六条规定的，各级机构编制委员会有权采取通报批评、责令限期纠正、予以纠正等处理措施。对有关责任人，可以采取约谈、责令说明情况、下达告诫书等处理措施。

对违规超职数、超规格配备领导干部，违规超编录（聘）用、调任、转任人员，挤占挪用财政资金、其他资金为超编人员安排经费，以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金等行为，有关机关应当依规依纪依法查处和纠正。

本条是关于违反《条例》第二十六条禁止性行为处理措施的规定。

本条主要规定了对于违反机构编制禁止性行为的三种处理措施、对有关责任人的三种处理措施。同时，明确对与机构编制相关的违规超职数、超规格配备干部等其他领

域的违规违纪违法行为，有关机关应当依规依纪依法查处和纠正。这里需要说明两点：一是以上所列处理措施不是全部的处理措施，它们主要是在问题严重或有关地区、部门纠正不力等情况下采用；二是对于某一违规违纪违法行为，以上处理措施不是只能采用其中一项，而是可以多项一起采用。

执行过程中，对机构编制违规行为，不仅各级编委应当采取相应纠正处理措施，相关职能部门也有义务从本部门职责出发进行规范和纠正。特别是对于违规超职数、超规格配备领导干部，违规超编录（聘）用、调配、转任人员，挤占挪用财政资金、其他资金为超编人员安排经费，以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金等行为，就涉及组织人事、财政等部门职责。实际工作中，一个机构编制违规案件可能掺杂几种情形，具体认定和处理还需要根据实际情况与相关部门协作配合，形成纠正违规行为合力。

第二十九条 违反本条例规定，以及对机构编制违纪违法行为查处和追责不力、问题整改不到位造成严重后果的，依照《中国共产党问责条例》、《中国共产党纪律处分条例》等规定追究责任。

本条是关于对机构编制违规行为问责追责的规定，主

要规定了责任追究的情形和依据。

机构编制违规行为查处工作具有一定特殊性。一方面，机构编制工作程序性强，工作过程一般留有书面档案资料，调查核实违规问题相对容易，但是纠正违规问题，往往牵一发而动全身，涉及干部调整、人员分流、财政预算等几个环节，查处纠正难度大。另一方面，机构编制违规问题的危害具有潜在性，在追究责任方面不易达成共识。例如：擅自设立机构不仅增加行政成本，而且影响行政秩序和行政统一性，危害很大，但一些责任人认为自己谋公不谋私，其他人也会为之开脱。加之机构编制违规问题大多是集体行为，缺乏责任人认定标准；党纪、政务处分程序复杂，部门间协调难度大，导致大部分违规问题责任落不到人头上，严重损害机构编制法规纪律的权威性和严肃性。本条针对机构编制违规行为、对机构编制违纪违法问题查处和追责不力、问题整改不到位造成严重后果的情形，明确规定依照《中国共产党问责条例》和《中国共产党纪律处分条例》等规定追究责任，这为查处机构编制违规行为提供了有效遵循和依据。

正确适用本条，要把握以下两个方面：一是明确适用对象，即三种问责情形可能涉及的行为主体。第一类是违反《条例》的行为主体，主要包括各地区各部门党委（党组）及有关责任人。第二类是对机构编制违纪违法问题负有查处和追责义务的主体，主要包括各级机构编制委员会

和纪检监察机关，组织人事、财政等有关部门。第三类是问题整改不到位造成严重后果的行为主体，和第一类的主体重合。二是明确适用依据，包括《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》《公职人员政务处分暂行规定》以及《行政机关机构编制违法违纪行为政纪处分暂行规定》等。

为严肃机构编制纪律，强化机构编制违规行为责任追究，2007年2月，中央编办、原监察部印发了《机构编制监督检查工作暂行规定》；2012年9月，原监察部、人力资源社会保障部联合印发《行政机关机构编制违法违纪行为政纪处分暂行规定》。这些规定结合机构编制工作实际，明确了几类比较常见的违纪行为，为监督检查和严肃处理机构编制违纪案件提供了依据，有利于进一步加强和规范机构编制管理工作、预防机构编制违纪行为的发生。

为规范机构编制违纪线索移送等工作，2011年9月，印发了《中央纪委 中央编办关于纪检机关和机构编制管理机关在查处案件中加强协作配合的通知》，对双方在查处和追责中各自的职责、分工和协作都作出了明确规定。

除了机构编制领域专门的党纪、政务处分制度外，《中国共产党问责条例》规定了对党组织和党的领导干部的问责方式。对党组织的三种问责方式包括检查、通报、

改组；对党的领导干部的四种问责方式包括通报、诫勉、组织调整或者组织处理、纪律处分。结合机构编制工作实际，《条例》第二十八条规定，对有关责任人，可以采取约谈、责令说明情况、下达告诫书等处理措施，为追究机构编制违规行为责任人的责任提供了明确依据。

第三十条 任何组织和个人对违反机构编制管理规定的行为，有权向纪检监察机关、组织部门、机构编制委员会办公室等有关部门举报，受理机关、部门应当按照有关规定处理。

本条是关于机构编制违规行为举报受理的规定。

举报和受理主体

举报是指公民个人或者单位向有关部门检举、控告违法违纪行为，依法行使其民主权利的行为。机构编制违规行为的纠正处理和责任追究经常需要纪检监察机关、组织部门、机构编制委员会办公室等有关部门协作配合。任何组织和个人都有权向纪检监察机关、组织部门、机构编制委员会办公室等有关部门举报违反机构编制管理规定的行为，受理机关、部门应该按照有关规定处理。

举报方式

为方便群众举报，纪检监察机关、组织部门和机构

编制委员会办公室均开通了面向社会的举报电话，分别为“12388”“12380”和“12310”，同时设有相应的举报网站，可以在线填写举报信息。其中，“12310”是全国机构编制系统统一举报平台，受理机构编制违规问题的举报。

第八章 附 则

本章共三条，规定了《条例》的解释机关和施行时间等。

第三十一条 中国人民解放军和中国人民武装警察部队的编制工作，按照中央军事委员会有关规定执行。

本条是关于军队编制工作的规定。

武装力量体系是党和国家机构职能体系的重要组成部分。考虑到军队编制工作的特殊性，本条明确军队编制工作按照中央军事委员会有关规定执行。

第三十二条 本条例由中央组织部、中央机构编制委员会办公室负责解释。

本条是关于《条例》解释机关的规定。

党内法规需要进一步明确条款具体含义或者适用问题的，根据《中国共产党党内法规制定条例》第三十四条规定以及党内法规解释工作规定，中央党内法规由党中央或者授权有关部委解释。《条例》属于中央党内法规，根据

上述规定，授权中央组织部、中央机构编制委员会办公室解释。

党内法规解释可以根据工作需要使用不同名称，一般采用书面形式作出，并以一定形式发布，同党内法规具有同等效力。

第三十三条 本条例自2019年8月5日起施行。

本条是关于《条例》施行日期的规定。

党内法规的生效一般有两种情况：一是即时生效，自其发布之日起施行，印发日期以核文报批环节领导同志最后签批日期为准；二是附期限或者附条件生效，即只有待规定的时限到来或者条件满足之后才施行。《条例》的施行日期属于即时生效。

后 记

《中国共产党机构编制工作条例》颁布实施后，地方和部门的同志都盼望能尽快出版辅导读本，对条文进行必要解读，作为学习和贯彻《条例》的参考。为此，我们组织力量编写了这本释义，逐章逐条对《条例》各项规定的制定依据、有关概念、起草考虑及实施过程中应注意的问题等作了说明。为方便大家学习，我们还在附录中收入了《条例》涉及的相关中央党内法规。对于一些地方同志提出的机构编制工作具体管理规范 and 办法，特别是实体性内容，不是《条例》规范的主要内容，本书没有过多涉及。

本书由中央机构编制委员会办公室政策法规局组织编写，监督检查局和综合局、一局、二局、三局、四局、研究中心有关同志参与。书中不妥之处，欢迎大家批评指正。

本书的编写出版，得到了有关部门和地方编办的大力支持和帮助，在此一并表示由衷感谢。

中央机构编制委员会办公室政策法规局

2019 年 12 月

图书在版编目(CIP)数据

《中国共产党机构编制工作条例》释义 / 中央机构编制委员会办公室政策法规局编著. —北京: 党建读物出版社, 2020. 1

ISBN 978 - 7 - 5099 - 1248 - 5

I. ①中… II. ①中… III. ①中国共产党—组织机构—编制—工作条例—学习参考资料 IV. ①D262. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 297084 号

《中国共产党机构编制工作条例》释义

《ZHONGGUO GONGCHANDANG JIGOU BIANZHI GONGZUO TIAOLI》
SHIYI

中央机构编制委员会办公室政策法规局 编著

责任编辑: 朱玲 赵梦姝

责任校对: 钱玲娣

封面设计: 刘伟

出版发行: 党建读物出版社

地 址: 北京市西城区西长安街 80 号南楼 (邮编: 100815)

网 址: <http://www.djcb71.com>

电 话: 010 - 58587122/7166

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中科印刷有限公司

2020 年 1 月第 1 版 2020 年 1 月第 1 次印刷

880 毫米 × 1230 毫米 32 开本 9.75 印张 175 千字

ISBN 978 - 7 - 5099 - 1248 - 5 定价: 22.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换 (电话: 010 - 58587361)