# 《中国共产党机构编制工作条例》释义（第四期）

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了明确。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力、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动，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开展工作，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、文化和社会发展总体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、运行情况和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。