# 《中国共产党机构编制工作条例》释义（第五期）

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。