



机构编制监督检查
工作指南系列丛书

机构编制审计 工作指南

中央编办监督检查司◎编著

人民日报出版社



机构编制监督检查
工作指南系列丛书

机构编制审计 工作指南

中央编办监督检查司◎编著

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

机构编制审计工作指南/ 中央编办监督检查司编著.

— 北京: 人民日报出版社, 2015.8

ISBN 978-7-5115-3324-1

I. ①机… II. ①中… III. ①国家行政机关-编制-工作-中国-指南 IV. ①D630.1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 190602 号

书 名: 机构编制审计工作指南

作 者: 中央编办监督检查司

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 陈 红 金 晶

封面设计: 吕雪梅

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010)65369527 65369509 65363528 65369846

邮购热线: (010)65369530 65363527

编辑热线: (010)65369844

网 址: [www. peopledailypress. com](http://www.peopledailypress.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 大厂回族自治县彩虹印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

字 数: 110 千

印 张: 5

印 次: 2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-3324-1

定 价: 20.00 元

“机构编制监督检查工作指南”系列编写组

主 编:田玉萍

副主编:郭廷科 范 玲

编写组成员(以姓氏拼音为序):陈吉兵 李 楠

庞君森 戚家领 宋炳华 杨显武

张 锐 朱丙栋 周云涛

“机构编制监督检查工作指南”系列总序

机构编制工作是加强党的执政能力建设和国家政权建设的一项重要基础性工作,机构编制监督检查是机构编制工作的重要内容,也是党和政府监督体系的重要组成部分。

2005年中央编办监督检查司成立以来,紧紧围绕机构编制中心工作,在实践中拓展,在探索中完善,监督检查职能作用日益彰显,为深化行政体制改革、完善机构编制管理、维护机构编制秩序提供了重要保障。特别是近年来,监督检查司注重发挥制度建设的根本性、全局性、基础性作用,深入总结地方和部门开展监督检查的工作规律、制度经验和创新做法,通过国家社科基金课题加强制度研究,用法治和制度思维规范和推进各项工作,逐步形成了事前预防控制、事中监督落实、事后检查评估相结合的监督检查制度体系和工作格局。

机构编制监督检查工作政治性、政策性很强,对干部队伍能力素质要求很高。为加强实践指导和人员培训,监督检查司在吸收制度研究成果、总结提炼地方实践经验的基础上,组织编写了“机构编制监督检查工作指南”系列,从具体操作层面详细阐述监督检查各项业务工作。通过编写工作指南,进一步解释和细化监督检查有关规定,明确工作流程、工作方法、工作标准和操作规范,系统回答地方在实践中遇到的共性问题,使从事监督检查工作的人员能够明

确、清晰地获得操作指引,从而真正实现机构编制监督检查工作规范化、精细化、标准化。

当前深化行政体制改革和机构编制管理任务艰巨繁重,机构编制监督检查责任重大。各级机构编制监督检查战线的同志要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,坚持将机构编制监督检查贯穿于深化行政体制改革、推进简政放权和转变政府职能的工作大局和改革总体设计中,贯穿于机构编制管理运行的全过程之中,增强大局意识,善于高位思考,勇于负责、敢于担当,切实履行监督职责,为推进机构编制领域治理体系和治理能力现代化作出积极贡献!

前 言

为严控机构编制和财政供养人员增长,新一届中央编委第一次会议作出了将机构编制管理情况纳入审计内容的重大决策。中央编办和审计署认真贯彻落实,从两个方面推动将机构编制管理情况纳入审计内容。2014年3月,审计署下发《关于加强公务支出和公款消费审计的若干意见》(审行发〔2014〕22号),将机构编制管理情况作为日常审计监督的重点领域和重点环节。2014年7月,中央纪委机关、中央组织部、中央编办、监察部、人力资源社会保障部、审计署、国资委等7部委联合印发《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》(审经责发〔2014〕102号),将“机构设置、编制使用以及有关规定执行情况”列入各级各部门主要领导干部经济责任审计内容。

机构编制审计是一项新工作、新任务。为更好地指导和规范各地机构编制部门协同审计机关做好这项工作,我们会同甘肃省编办,在充分吸收借鉴地方经验的基础上,组织编写了《机构编制审计工作指南》。《指南》详细介绍了机构编制审计的法规政策依据,基本原则,主要对象、内容和程序,工作制度,工作方法,结果运用和协作配合机制等,供各地在工作中参考。各级机构编制部门要切实加强组织领导,健全完善与审计机关的协作配合机制,在实践中创造

好的经验做法,推动机构编制审计工作深入开展。

由于时间有限,疏漏在所难免。使用中如遇到问题,请及时反馈中央编办监督检查司,以便将来修订时加以完善。

目 录

第一章	机构编制审计概述	(1)
一、	背景和意义	(1)
二、	法规政策依据	(4)
三、	目标和任务	(5)
四、	基本原则	(6)
五、	职责分工	(7)
六、	组织领导	(7)
七、	主要工作制度	(8)
八、	审计结果运用	(9)
第二章	机构编制管理情况纳入经济责任审计	(11)
一、	审计对象	(11)
二、	审计内容	(12)
三、	工作程序	(14)
第三章	机构编制管理情况纳入日常审计	(18)
一、	审计对象	(18)
二、	审计内容	(18)
三、	工作程序	(19)

第四章	机构编制审计方法	(23)
一、机构编制审计的基本方法		(23)
二、机构编制分类审计方法		(28)
第五章	机构编制审计工作要求	(39)
一、加强组织领导		(39)
二、密切协作配合		(40)
三、加强制度建设		(40)
四、积极探索创新		(41)
附录 1	机构编制审计有关法规政策	(42)
附录 2	机构编制管理法规政策	(75)
附录 3	机构编制工作用语释义	(102)
后记		(148)

第一章 机构编制审计概述

一、背景和意义

机构编制工作是加强党的执政能力和国家政权建设的重要基础性工作,机构编制纪律是党和国家纪律的重要组成部分。党的十八大以来,党中央、国务院和中央编委反复强调严格控制机构编制、严肃机构编制纪律。十八届三中全会将行政体制改革作为全面深化改革的一项重要任务,明确提出“严格控制机构编制,严格按照规定职数配备领导干部,减少机构数量和领导职数,严格控制财政供养人员总量”。在这个大背景下,新一届中央编委第一次会议作出了将机构编制管理情况纳入审计内容的重大决策。

中央编办和审计署认真贯彻落实党中央、国务院和中央编委的决策部署,在全面总结和吸收借鉴甘肃等省开展党政主要领导经济责任和机构编制情况审计经验做法的基础上,共同研究出台有关文件,从两个方面推动将机构编制管理情况纳入审计内容。一是机构编制管理情况纳入日常审计。2014年3月,审计署下发《关于加强公务支出和公款消费审计的若干意见》(审行发〔2014〕22号),将机构编制管理情况作为日常审计监督的重点领域和重点环节,并对审计机关和机构编制管理部门建立协作配合机制提出了具体要求,审计署已将机构编制管理情况列入了中央部门年度预算执行审计内

容,各地审计机关和机构编制部门也在研究制定实施细则,抓好贯彻落实。二是机构编制管理情况纳入领导干部经济责任审计。2014年4月,经中央批准,中央编办成为中央经济责任审计工作部际联席会议成员单位。2014年7月,中央纪委机关、中央组织部、中央编办、监察部、人力资源社会保障部、审计署、国资委等7部委联合印发《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》(审经责发〔2014〕102号),明确将“机构设置、编制使用以及有关规定执行情况”列入各级各部门主要领导干部经济责任审计内容。2014年7月28日,全国经济责任审计工作电视电话会议召开,对这项工作进行了动员部署。

机构编制管理情况纳入审计特别是对各级领导干部的经济责任审计,对于进一步加强机构编制工作,更好地做好审计工作具有重要的现实意义。

(一)有利于提升领导干部机构编制责任意识

鉴于机构编制工作具有高层决策、集中管理的特点,各级各部门领导干部都有一定的机构编制决定权和管理权,机构编制的各项法律法规、管理制度和政策规定很大程度上需要各级各部门的领导干部来贯彻落实。实践证明,领导干部越了解机构编制工作,越重视机构编制工作,本地区本部门的机构编制管理就越好越规范,机构编制违规违纪问题也就越少。开展这项审计工作,能够进一步提升领导干部机构编制责任意识,进一步推动领导干部自觉执行机构编制规定,进一步强化领导干部履职要求和带头作用,不断提高本地区本部门的机构编制管理水平。

(二)有利于保障财政供养人员只减不增任务的完成

精简统一效能是党和国家一贯的方针政策,精简机构和人员也

是人民群众一向的期盼和要求。党中央、国务院决定,要在本届政府内做到财政供养人员只减不增。实现这一目标,任务十分艰巨复杂,需要方方面面共同努力。开展机构编制审计,能够更好地落实控编减编,进一步优化机构编制资源配置,进一步降低行政运行成本,为实现财政供养人员只减不增目标提供有力保障。

(三)有利于进一步加强机构编制管理和严肃机构编制纪律

十八大以来,党中央、国务院强调,编制就是法,不得随意突破,要加强机构编制刚性约束力,对典型案件要坚决查处,严肃处理。近年来,随着机构编制工作不断加强,机构编制纪律不断严格,机构编制监督检查力度不断加大,机构编制违规违纪势头得到了明显遏制,机构编制管理的新秩序正在形成和建立。但是,目前一些地区和部门仍不同程度地存在超编进人、擅自设立机构、超职数配备领导干部等问题。这些问题相对在市、县两级和事业单位更加突出。审计监督作为宪法规定的一项重要监督制度,是党和国家监督体系的重要组成部分,审计监督平台高、覆盖广、公信力高,通过跟进财政资金运用的全过程,可以有效预防、揭示和抵御机构编制违规违纪问题。开展这项审计工作,对执行机构编制规定和纪律提出了更刚性、更具体的措施和要求,能够进一步严肃机构编制纪律,进一步规范机构编制管理,进一步增强机构编制的约束力。

(四)有利于更好地维护国家财政经济秩序

机构编制是组织(人事)部门配备人员和核定工资、财政部门拟定财政预算和核拨经费的主要依据,也是审计工作开展起点和依据。审计监督通过跟进编制核定使用、财政资金运行流转的全过程,发现问题、揭露问题,促进建立健全管理机制,推动实现良好的

国家治理。多年来,内蒙古、江苏、湖北、甘肃等地审计机关和机构编制管理机关积极探索对机构编制管理情况进行审计监督,密切协作配合,取得了明显成效。审计监督作为宪法规定的一项重要监督制度,是党和国家监督体系的重要组成部分,也是机构编制综合约束机制的重要监管平台。

将机构编制管理纳入审计内容,是审计监督的题中应有之义。开展机构编制管理情况审计,实现审计监督与机构编制监督检查的紧密衔接,有助于整合资源,优势互补,形成监督合力,对于降低行政成本,把更多财力用于改善民生,维护国家财政经济秩序具有重要意义。

二、法规政策依据

机构编制审计工作要依法依规开展,遵循以下法规政策依据。

(一) 审计法律法规和文件

主要包括《审计法》、《审计法实施条例》、《国家审计准则》(审计署令第8号)、《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》、《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》(审经责发〔2014〕102号)、《审计署关于加强公务支出和公款消费审计的若干意见》(审行发〔2014〕22号)。

(二) 机构编制法规政策

机构编制审计要以机构编制法规政策为依据。最直接的依据有三个方面的:一是机构编制法律法规和中央有关政策文件。主要包括《国务院组织法》、《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》以及中办、国办 2002 年、2007 年和 2011 年下发的严格控制机构编制、加强机构编制管理的通知和党中央、国务院关于机构改革的文件。它们对机构编制管理权限、程序等基本规则作出了明确规定。二是部门“三定”规定以及中央编办文件规定。它们对部门的主要职责、内设机构、人员编制和领导职数作出了明确规定,是具有法律效力的规范性文件。三是机构编制纪律规定。主要包括中央纪委《机构编制违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》,监察部、人力资源社会保障部《行政机关机构编制违法违纪行为政纪处分暂行规定》。它们对机构编制违纪违规行为及其责任追究作出了明确规定。

(三) 干部(人事)管理法规政策

考虑到机构编制管理与组织(人事)管理密不可分,机构编制审计除依据机构编制法规政策外,同时还应参考干部(人事)管理法规政策。主要包括《公务员法》、《党政领导干部选拔任用工作条例》、《事业单位人事管理条例》、《关于严禁超职数配备干部的通知》(组通字〔2014〕5 号)、《事业单位公开招聘人员暂行规定》(人事部令第 6 号)等。

有关机构编制的配备标准,以及地方根据中央机构编制法规政策,结合本地实际制定的有关机构编制条例、办法等法规制度,是开展机构编制审计的重要参考依据。

三、目标和任务

机构编制情况审计目标。通过开展机构编制审计,加强机构编

制管理,严肃机构编制纪律,从严控制财政供养人员规模,维护机构编制管理秩序和国家财政经济秩序,切实降低行政成本,促进简政放权和政府职能转变,推进国家治理体系和治理能力现代化。

机构编制情况审计任务。全面检查本届政府任期内控编减编和财政供养人员只减不增目标落实情况,重点检查机构设置、编制使用及有关规定执行情况,严格控制机构编制,严肃查处机构编制违规违纪行为,切实增强机构编制刚性约束力。

四、基本原则

鉴于机构编制工作的特点和实际,机构编制审计除应遵循审计工作的基本原则外,还应遵循以下原则。

(一)依法依规、实事求是

机构编制工作政治性、政策性强,机构编制问题产生的历史背景和现实原因比较复杂。因此,开展机构编制审计特别是在问题定性、审计评价、责任界定等关键环节,既要严格依照审计法律法规和机构编制法律法规,又要准确把握机构编制有关政策要求,客观公正、实事求是地作出评价。

(二)权责一致、突出重点

机构编制审计的内容和重点应根据审计对象实际的机构编制管辖范围、享有的决策权限、承担的具体职责来确定。要按照权责一致的要求,根据审计对象机构编制管理权限、管理范围、任职时间来界定审计对象应承担的具体责任。

(三) 协作配合、形成合力

各级机构编制部门要充分发挥职能作用,主动加强与审计机关的沟通协调,建立健全机制,通力协作配合,共同推进这项工作。

五、职责分工

根据《审计法》等有关规定,各级审计机关是开展机构编制审计工作的法定主体,依法按规定开展机构编制审计。机构编制部门作为机构编制业务主管部门,主要职责是积极主动地配合审计机关,提供有关文件、开展业务培训、提供政策咨询、提出问题定性和责任界定的建议、运用审计结果等。在机构编制管理情况纳入经济责任审计工作中,机构编制部门还要加强与纪检监察、组织、人力资源社会保障、国有资产监督管理等经济责任审计工作联席会议成员单位的沟通合作,形成各部门“审前共商、审中协作、审后运用”的机构编制审计协调配合机制。

六、组织领导

关于机构编制情况纳入经济责任审计工作,中央成立经济责任审计工作部际联席会议,由审计署牵头,中央纪委、中央组织部、中央编办、监察部、人力资源社会保障部、国务院国资委为成员单位,联席会议下设办公室,办公室设在审计署经济责任审计司,与审计署经济责任审计司合署办公,负责日常工作。关于机构编制情况纳入日常审计工作,中央层面由审计署财政审计司牵头组织实施。中央编办由监督检查司牵头,支持、协调、配合审计署开展机构编制