

高端
释法

权威读本

地方各级人民政府机构设置 和编制管理条例 解读

主 编

曹康泰

(国务院法制办公室主任)

副主编

郜风涛

(国务院法制办公室副主任)

吴知论

(中央机构编制委员会办公室副主任)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

地方各级人民政府机构设置 和编制管理条例

解 读

王 强

国务院研究室

《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》

王 强

国务院研究室

《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》

王 强

《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》

权威读本

地方各级人民政府机构设置 和编制管理条例 解读

主 编
曹康泰

副 主 编
郜风涛 吴知论

编写人员

李 建	王明珠	王龙江	郭建平
李辉凤	梁 远	张 威	王 琪

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

地方各级人民政府机构设置和编制管理条例解读 / 曹康泰主编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0542 - 3

I. 地… II. 曹… III. 地方政府 - 机构组织法 - 法律解释 - 中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 061637 号

地方各级人民政府机构设置和编制管理条例解读

DIFANG GEJI RENMIN ZHENGFU JIGOU SHEZHI HE BIANZHI GUANLI
TIAOLI JIEDU

主编/曹康泰

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 5 月第 1 版

印张/ 6.25 字数/ 130 千

2008 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0542 - 3

定价: 17.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

深化行政管理体制和机构改革 推进机构编制管理法治化进程 (序)

国务院法制办公室主任 曹康泰

深化行政管理体制和机构改革，是发展社会主义市场经济和社会主义民主政治的必然要求，是贯彻落实科学发展观、促进社会主义和谐社会建设的客观需要，是推进政治体制改革和加强党的执政能力建设的重要内容。党中央、国务院历来高度重视行政管理体制改革。改革开放以来，特别是党的十六大以来，在以胡锦涛为总书记的党中央领导下，按照全面贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的总要求，我国行政管理体制和机构改革不断深化。党的十六大报告明确指出：要进一步转变政府职能，改进管理方式，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，依法规范中央和地方的职能和权限，按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，继续推进政府机构改革，科学规范部门职能，合理设置机构、优化人员结构，实现机构和编制的法定化。党的十七届二中全会根据党的十七大报告提出的“要加快行政管理体制改革，建设服务型政府”的要求，通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》，指出了行政体制改革的重要性和紧迫性，明确了行

政体制改革的指导思想、基本原则和总体目标，提出了加快政府职能转变、推进政府机构改革、加强依法行政和制度建设等具体要求。

地方机构编制管理工作是行政体制管理的重要组成部分，是党和国家配置执政资源的一项基础性工作。推进机构编制管理的法制化建设，是我国实现依法治国目标的重要组成部分。《关于深化行政管理体制改革的意见》指出，推进地方政府机构改革，要根据各层级政府的职责重点，合理调整地方政府机构设置。要认真执行政府组织法律法规和机构编制管理的规定，建立健全机构编制管理与财政预算、组织人事管理的配合制约机制，加快推进机构编制管理法制化进程。改革开放以来，经过五次行政管理体制和机构的深化改革，政府职能转变迈出了重要步伐，市场配置资源的基础性作用显著增强，社会管理和公共服务得到加强，政府组织机构逐步优化，公务员队伍结构明显改善，科学民主决策水平不断提高，依法行政稳步推进，行政监督进一步强化，有力保障了改革开放和社会主义现代化建设事业的发展。但是，随着经济社会的发展，行政体制改革还有很多地方不能与之相适应，尤其是地方政府职能转变还不到位，机构重叠、部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍比较突出，机构设置和调整随意性大，还缺乏法制化保障。为了深入贯彻落实党中央关于机构编制管理的要求，适应深化行政管理体制改革和依法行政的需要，解决地方机构编制管理工作中存在的突出问题。国务院继 1997 年公布实施《国务院行政机构设置和编制管理条例》后，2007 年 2 月颁布、5 月 1 日实施的《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》，是国务院推进机构编制管理法制化进程的又一重大举措，对于规范

地方政府机构设置，加强地方政府机构编制管理，实现地方政府机构编制管理向科学化、规范化、法制化的根本转变，建立规范有序、公开透明、高效廉洁的法治政府具有十分重要的意义。

加强依法行政和制度建设是深化行政管理体制和机构改革的重要保障。遵守宪法和法律是政府的根本原则。实现深化行政体制改革的总体目标，就必须严格依法行政，用制度管权、管事、管人；必须加强和改进政府立法工作；必须健全行政执法体制和程序；必须推行政府绩效管理和行政问责，扎实推进惩治和预防腐败体系建设。《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》的制定，为深化地方行政管理体制和机构编制管理工作提供了法律依据。《条例》共6章30条，对地方机构编制管理的原则、条例的适用范围、行政机构设置和编制管理、监督检查、法律责任以及事业单位的机构编制管理等方面作了比较明确的规定。《条例》规定的适用范围是：地方各级人民政府机构的设置、职责配置、编制核定以及对机构编制工作的监督管理等工作。《条例》确立的管理原则是：地方各级人民政府机构设置和编制管理工作，应当按照经济社会全面协调可持续发展的要求，适应全面履行职能的需要，遵循精简、统一、效能的原则。《条例》明确规定，地方各级人民政府的机构编制工作，实行中央统一领导、地方分级管理的体制。《条例》根据宪法和地方组织法的规定，对国务院和地方各级人民政府的机构编制管理的权限和程序作了规定，同时还规定了监督检查的内容以及相应的法律责任。

实践证明，制定一部法律非常不易，真正要贯彻落实好更加不易。我衷心希望由中央编办、国务院法制办承办

《条例》起草、审查工作的同志编写的这本《解读》，能够对广大地方政府机构工作人员，特别是各机关的领导人员和机构编制管理机关的工作人员准确了解和掌握《条例》所确立的原则和制度有所裨益，增强在机构编制管理工作中依法行政的观念，切实提高地方机构编制管理工作的法制化水平。

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条	(1)
第二条	(4)
第三条	(6)
第四条	(9)
第五条	(10)
第六条	(11)
第七条	(13)
第二章 机构设置管理	(14)
第八条	(14)
第九条	(16)
第十条	(18)
第十一条	(19)
第十二条	(20)
第十三条	(21)
第三章 编制管理	(22)
第十四条	(22)
第十五条	(24)
第十六条	(26)
第十七条	(27)
第十八条	(28)
第十九条	(29)
第二十条	(30)

第四章 监督检查	(31)
第二十一条	(31)
第二十二条	(35)
第二十三条	(36)
第二十四条	(37)
第二十五条	(38)
第五章 法律责任	(40)
第二十六条	(40)
第二十七条	(45)
第六章 附 则	(46)
第二十八条	(46)
第二十九条	(46)
第三十条	(48)

附 录:

地方各级人民政府机构设置和编制管理条例.....	(50)
(2007 年 2 月 24 日)	
地方各级人民政府机构设置和编制管理条例 (英文)	(56)
(2007 年 2 月 24 日)	
中央编办、国务院法制办负责人就《地方各级人民政府 机构设置和编制管理条例》答新华社记者问	(66)
(新华社 北京 3 月 6 日电)	
中华人民共和国宪法.....	(70)
(2004 年 3 月 14 日)	
中华人民共和国国务院组织法.....	(98)
(1982 年 12 月 10 日)	
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	(100)
(2004 年 10 月 27 日)	
中华人民共和国公务员法	(121)
(2005 年 4 月 27 日)	

中华人民共和国行政监察法	(142)
(1997 年 5 月 9 日)	
中华人民共和国行政监察法实施条例	(151)
(2004 年 9 月 17 日)	
国务院行政机构设置和编制管理条例	(161)
(1997 年 8 月 3 日)	
事业单位登记管理暂行条例	(166)
(2004 年 6 月 27 日)	
行政机关公务员处分条例	(170)
(2007 年 4 月 22 日)	
关于印发《机构编制监督检查工作暂行规定》的通知	(183)
(2007 年 2 月 13 日)	
后 记	(189)

第一章 总 则

第一条 为了规范地方各级人民政府机构设置，加强编制管理，提高行政效能，根据宪法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，制定本条例。

【条文解读】

本条是关于制定条例的目的和依据的规定。

一、制定条例的目的

地方机构编制管理工作是国家机构编制管理工作的重要组成部分，是党和国家配置执政资源的有效途径。多年来，中央相继出台了一系列政策性、规范性的文件，在指导地方机构编制管理工作中发挥了重要作用，同时也为机构编制立法提供了坚实的实践基础和充分的政策依据。制定本条例的主要目的是：

（一）进一步规范地方机构编制管理的基本秩序。近年来，随着经济社会迅速发展，机构编制工作也面临许多新的问题和挑战。在一些地方，仍然存在擅自增设机构、在行政机关使用事业编制、超编制配备人员、超职数配备领导干部等问题，上级业务部门干预下级机构编制的情况也时有发生，影响了机构编制的正常管理。为防止类似现象的发生和蔓延，有必要通过制定行政法规，规范和完善地方机构编制管理的基本秩序，同时将实践证明行之有效的制度、方法以法律的形式予以确认和规范。

（二）进一步完善地方机构编制管理体制，提高管理水平。地方机构编制管理的对象众多，任务繁重。过去，由于没有一部统一的行政法规，各地在机构编制管理体制、机构设置、职权配置

等方面都不尽相同。通过行政法规进行统一规范，有利于制度的稳定和延续，也有利于完善地方机构编制管理体制，提高机构编制管理水平。

（三）完善机构编制法制体系，促进依法行政。随着我国依法行政步伐的加快，在行政管理领域，相关的法律法规已比较健全，机构编制管理方面也需要一些基本的法规与之衔接、配套。研究制定地方机构编制管理法规，有利于逐步建立和完善科学、统一的机构编制管理法规体系，在地方机构编制管理工作中做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，促进依法行政。

（四）强化机构编制法治意识，维护机构编制管理的严肃性。近年来，社会各界对制定地方机构编制立法的呼声很高。虽然在本条例出台前全国已有十多个省、区、市制定了机构编制管理的地方性法规或规章，但其法定效力低于国务院的行政法规，各级机构编制部门迫切希望尽早出台一部全国性的法规，以便对此有一个统一的规范。制定条例有利于加强党和政府对机构编制管理工作的领导，有利于增强社会各界的机构编制法治意识，排除各种不利因素对机构编制管理工作的干扰，营造机构编制依法管理的良好氛围，同时也便于社会各界的监督。

（五）为深化行政管理体制改革提供法律保障，促进行政效能的提高。实践证明，法律手段是巩固机构改革成果，控制机构编制随意膨胀的重要保障。加快推进行政管理体制改革的，既要加大改革步伐，突破影响科学发展的体制机制障碍，又要从依法管理入手，巩固改革成果，防止出现反弹。同时，严格实行依法审批、依法管理，有利于规范机构编制管理的程序和规则，优化行政流程，提高政府运行效率，推动行政效能的全面提高。

二、制定本条例的法律依据

（一）宪法是我国的根本大法，也是制定条例的基本依据。宪法就国家机构的职权作出了一系列规定，例如：“中央和地方的国

家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”（第三条）；“一切国家机关实行精简原则，实行工作责任制”（第二十七条）；国务院“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”，“审定行政机构的编制”（第八十九条）；“县级以上地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作”（第一百零八条）；“地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院”（第一百一十条），等等。这些规定为制定本条例提供了最基本的依据。

（二）地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法也是制定本条例的重要依据。该部法律对地方各级人民政府的组织办法、职权划分和工作程序等作出了比较系统的规定，例如：“地方各级人民政府必须依法行使行政职权”（第五十五条）；“地方各级人民政府根据工作需要和精干的原则，设立必要的工作部门”；“省、自治区、直辖市的人民政府的厅、局、委员会等工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请国务院批准，并报本级人民代表大会常务委员会备案。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的局、科等工作部门的设立、增加、减少或者合并，由本级人民政府报请上一级人民政府批准，并报本级人民代表大会常务委员会备案”（第六十四条）；“省、自治区、直辖市的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并且依照法律或者行政法规的规定受国务院主管部门的业务指导或者领导。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并且依照法律或者行政法规的规定受上级人民政府主管部门的业务指导或者领导”（第六十六条），等等。这些规定为本条例的制定提供了重要依据。

（三）《国务院行政机构设置和编制管理条例》第二十四条规

定“地方各级人民政府行政机构的设置和编制管理办法另行制定”，为本条例的制定提供了直接的法律依据。

第二条 地方各级人民政府机构的设置、职责配置、编制核定以及对机构编制工作的监督管理，适用本条例。

【条文解读】

本条是关于条例适用范围的规定。

从管理内容上看，机构编制管理主要包括职责管理、机构管理和编制管理。在不同历史时期，政府及部门的职责配置、机构设置和编制管理的内容和方式不尽相同，但分解整合职能、优化设置机构、控制编制数量是机构编制管理的主要工作。同时，在职责、机构和编制确定后，还需要对其实际的运行情况进行跟踪监督。因此，条例作为有关地方机构编制管理的行政法规，其规范对象主要是职责管理、机构管理、编制管理和监督检查等几个主要方面。

一、职责管理

职责管理就是要对各级人民政府工作部门及其内设机构进行科学的责任定位和职能划分。按照建设责任政府的要求，首先要明确各部门分别承担什么责任，在明确责任的基础上，界定和划分各部门及其内设机构的职能。机构编制管理的科学性和合理性，取决于行政责任的明确和行政职能的配置。构建比较完善的责任体系和职能结构，并根据形势任务的变化对职责进行动态调整、对各部门职责分工和衔接进行协调，这是机构管理和编制管理的前提和依据。

特别要强调的是，对行政机构的职责配置和协调进行规范，是本条例的一个特点。由于职责配置涉及很多实体方面的内容，本条例没有作详细规范，但第一、二章中包含了一些原则性要求

和程序性规定。这样做，符合当前机构编制管理的现实需要，有利于机构编制管理工作的全面加强。

二、机构管理

机构管理主要是指对机构设置和调整的管理，具体包括对机构设置的数量、规格、名称等内容的管理。机构是职责的载体，职责是机构的内核，一定的职责需要设立一定的机构来承担，所以机构管理与职责管理是直接相联系的。机构管理就是要根据职责定机构，根据职责的变化适时调整机构，使机构设置更好地适应职责履行的需要。要做到这一点，关键是坚持各级人民政府及其机构编制管理机关对机构设置的统筹把握和严格管理，严肃机构设置的审批程序，防止擅自设立机构、擅自提高机构规格等现象的发生。条例第二章就地方各级人民政府行政机构及其内设机构设立和调整的审批权限与程序，作出了具体规定。

三、编制管理

编制管理主要包括三方面内容：一是核定并下达各级行政编制总额。根据宪法及有关规定，国务院核定各级人民政府的行政编制总额，并由地方各级人民政府逐级下达。二是核定行政机构的具体编制数额，即地方各级人民政府在编制总额范围内，对本级各行政机构的编制数额进行具体核定。行政机构的编制数额主要是根据职责加以确定的，在贯彻精简原则的前提下，做到有多少职责就核定多大的编制数额，使一个机构的编制数量与其所承担的职责相适应。三是核定领导职数，即对某一机构配备领导人员的数额作出规定，主要是根据有关规定加以确定。条例第二章就地方各级人民政府行政编制的审批权限与程序，作出了具体规定。

四、监督检查

由于机构编制管理是包括事前、事中、事后各阶段的全程管理，对机构编制执行情况的监督检查是机构编制管理一个必不可少的环节。机构编制方针政策的贯彻、有关法律法规的实施、“三

定”规定的落实，都需要监督检查来加以保证。条例有关地方机构编制管理的实体性和程序性规定，要切实得以执行，监督检查是不可或缺的手段。因此，条例将机构编制的监督管理作为一项重要内容，在第四章中专门做了规定。中央编办、监察部根据条例的相关规定，联合制定了《机构编制监督检查工作暂行规定》，就机构编制监督检查的主体、程序和方式等进行了细化，使监督检查工作逐步健全和规范。

第三条 地方各级人民政府机构设置和编制管理工作，应当按照经济社会全面协调可持续发展的要求，适应全面履行职能的需要，遵循精简、统一、效能的原则。

【条文解读】

本条是关于地方机构编制管理原则的规定。

一、符合科学发展观的要求

地方机构编制管理工作“应当按照经济社会全面协调可持续发展的要求”，这一表述体现了科学发展观的精神，实际上确立了科学发展观在机构编制管理工作中的统领地位。机构编制管理工作在党和国家工作大局中的特殊性和重要性，决定了我们必须把科学发展观作为根本指导方针，通过合理设置机构、科学配置职能、完善运行机制、提高行政能力，促进政府全面高效地行使权力、履行职责，为落实科学发展观和构建社会主义和谐社会提供体制保障，使我国的行政管理体制逐步适应经济社会全面协调可持续发展的要求；必须牢固树立以人为本的管理理念，更加注重政府社会管理和公共服务职能的完善，更加关注直接面对基层和群众的“窗口”机构的建设，使职能配置和机构设置更加贴近和方便群众并有利于群众切身利益的问题的解决；必须确立围绕大局、统筹兼顾的工作思路，明确工作定位和工作目标，改进工作