

安徽省事业单位 机构设置和编制管理规定

释 义

罗昌平◎主编

ANHUI SHENG SHIYE DANWEI
JIGOU SHEZHI HE BIANZHI GUANLI GUIDING SHIYI

APG 安徽人民出版社

本书编委会

主 编：罗昌平

副主编：程利民 陈晓淮 张家麟

编 委：丁和生 周 勤 黄显鸿 吴 鹏

魏建国 沈永寿 王 许 王 钰



依法行政 规范管理

促进我省事业单位健康有序发展(代序)

罗昌平

经中央机构编制委员会办公室审核,省政府第38次常务会议研究同意,《安徽省事业单位机构设置和编制管理规定》(以下简称《规定》)于8月21日以省政府令第224号正式颁布,并于2009年10月1日起开始实施。

一、我省制定出台《规定》的重要意义

加强机构编制法制化建设,是中央提出的明确要求,也是规范机构编制管理的客观需要。我省此次以省政府令出台《规定》,不仅填补了我省事业机构编制管理的行政立法空白,标志着我省事业机构编制管理步入法制化轨道,同时对于加强我省事业机构编制管理,促进事业单位健康有序发展,都具有非常重要的意义。

首先,出台《规定》,是服务我省科学发展、加速崛起的现实需要。事业单位是由国家机关或者其他组织利用国有资产举办的,从事社会公益服务活动的社会组织。事业单位作为向全社会提供公益服务的社会组织,在经济建设和社会发展中发挥着重要的作用。目前,我省共有事业单位4万多个,从业人员近百万,广泛分布在教育、科技、文化、卫生、新闻、体育、环保、建设、劳动、农业、水利等行业,涉及我省经济社会发展各个领域。事业单位拥有庞大数量的国有资产,集中了我省70%以上的科技人才和教师、医生等专业技术人员。因此,事业单位的发展状况和职能作用发挥得如何,直接关系到我省经济社会发展和构建社会主义和谐社会进程。《规定》的出台,将从事业单

位机构设置、职能配置、编制配备等源头上加强管理,对于促进其健康有序发展,更好地服务我省科学发展、加速崛起具有重要作用。

其次,出台《规定》,是适应机构编制管理法制化建设的客观要求。随着《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》(国务院令第486号)和《安徽省行政机构设置和编制管理规定》(省政府令第190号)的相继颁布,我省地方行政机构编制管理工作进入了法制化轨道,收到了很好的效果。但是,在我省整个机构编制管理中占有十分重要地位的事业单位机构编制管理,仍是依据不同时期印发的政策文件,尚未上升到法规层面,使得事业机构编制管理工作的严肃性、权威性和约束力受到了削弱。《规定》的出台,填补了我省事业机构编制管理的立法空白,使得事业机构编制管理由政策层面上升到地方行政规章,与《安徽省行政机构设置和编制管理规定》双管齐下,进一步健全了我省机构编制法制体系,加强了事业机构编制管理的规范化、科学化、法制化建设,提高了全省机构编制管理部门的依法行政水平。

第三,出台《规定》,是推进我省事业机构编制管理体制创新的有效途径。随着各项改革的不断深入,事业单位自身存在的一些弊端,以及事业单位机构编制管理中存在的一些突出问题,也越来越凸现出来。如事业单位的结构、布局不尽合理,退出、调整和设立机制不活;事业单位机构编制管理的体制、程序、模式不统一、不规范,擅自设立机构、超编进人和超职数配备领导干部等现象在一些地方还时有发生等,亟须以法规的形式从事业单位管理体制和机制上予以调整和规范。同时,《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》和中共中央办公厅、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》(厅字[2007]2号)也明确要求,要强化省级机构编制部门对本地区各级事业单位的管理职责,统一制定事业单位机构编制管理办法。《规定》的制定出台,将被实践证明是合理、有效的事业单位机构编制政策规定以法规的形式固定下来,对一些形势发展需要或实践证明不利于科学管理的政策规定以法规的形式作出调整,既是贯彻国家法规规定的客观要求,也是创新

管理体制机制,加强和改善对事业单位的管理,促进其健康、协调和有序发展的现实需要。

第四,出台《规定》,是建立我省机构编制督查约束机制的法律依据。科学、完善、严格的监督检查机制是做好机构编制工作的有力保证。我省出台的《规定》,既强化了机构编制管理部门的监督检查职责,也严明了机构编制纪律,其中对机构编制部门监督检查的权限、监督检查的内容和违规问题的处分等,都作了明确的规定,这就为全省各级机构编制部门开展监督检查,提供了可循之章、可依之据。这有利于严格规范机构编制管理,有利于切实解决存在的问题,从而使机构编制工作真正走上制度化、规范化、法制化的轨道。

二、《规定》的内容和主要特点

《规定》的制定,经历了较长时间酝酿、多方论证和反复修改。省编办早在2006年下半年就开始收集资料,并在充分调研和广泛征求意见的基础上,拟定了初稿。2007年11月,经省编办办公会议研究,作了进一步修改并形成送审稿正式上报省政府。省政府法制办在审查《规定》(草案)过程中,书面征求了各市政府和省政府有关部门的意见,并且在省政府法制办网站上公布了《规定》(草案)全文,公开征求社会各界的意见建议。为使《规定》更具有针对性、可操作性,省政府法制办和省编办一起赴淮南、蚌埠等地进行了专题调研,召开了省直有关部门协调会和省政府立法咨询员参加的专家论证会等。在充分吸取各方面意见和借鉴外省相关立法经验的基础上,省法制办、省编办对《规定》草案作了认真研究,反复修改,先后十几易其稿,并经中央编办审核和省政府常务会研究通过。

《规定》共6章30条,包括事业单位机构编制管理的范围与对象、体制与原则、机构设置与编制管理、审批权限和程序、监督检查与法律责任等内容。主要有以下特点:

(一)明确了事业单位机构编制管理的原则和体制。党的十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》强调,要按照政事分开、事企分开和管办分离的原则,对现有事业单位分三类进行改革。

中办、国办厅字〔2007〕2号文件强调,除法律法规和党中央、国务院有关文件规定外,各地区各部门不得将行政职能转由事业单位承担,不再批准设立承担行政职能的事业单位和从事生产经营活动的事业单位。公益服务事业发展需要增加事业单位机构编制的,应在现有总量中进行调整;确需增加的,要严格按程序审批。因此,《规定》第二条把事业单位界定在“为了社会公益目的,由本省国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的社会服务组织”范围内。第三条规定:“事业单位机构编制管理,实行统一领导、分级管理的体制,遵循精简效能、分类指导的原则。”第二十二条规定:“事业单位的管理体制、机构名称、机构规格、隶属关系、职责任务、人员编制、领导职数、编制结构、经费预算形式等事项,由各级机构编制管理机关按照法定权限和程序受理、审核、报批。”

同时,为了加强对全省事业单位机构编制的宏观管理,第三条规定,对事业单位机构编制实行总量控制、结构管理和标准管理。省机构编制管理机关根据本省人口增长、经济总量和财政收入等经济社会发展情况,制定各类事业单位的机构编制标准、结构比例和控制数量,并组织实施。通过结构管理、总量控制和标准管理,进一步调整优化各级各类事业单位的布局结构,鼓励公益性事业单位的设立,形成分工合理、区域覆盖、优势互补的事业单位布局结构。

(二)规范了事业单位机构编制的审批权限。目前我省事业单位机构编制审批权限是,省机构编制管理机关直管到县、乡。这一规定对控制事业单位机构增长、人员膨胀发挥了积极作用,但在实际执行中也出现了审批权限过度集中,省、市两级机构编制管理机关职能定位不清、权责不符的问题,既削弱了市级机构编制管理机关的职责,不利于调动其积极性,也使省级审批具有一定的盲目性。同时,省机构编制管理机关忙于事务性工作,也影响了宏观管理职能的发挥。根据中办、国办厅字〔2007〕2号文件关于“统一领导、分级管理”的要求,《规定》第八条对我省现行事业单位机构编制的管理审批权限进行了调整,实行事业单位机构编制分级管理和级别管理相结合的体制。即市、县(市、区)属事业单位的设立,分别由同级机构编制管理

机关审核后报相应的机构编制委员会审批,并报上级机构编制管理机关备案。其中,设区的市属副处级和县(市、区)属副科级以上事业单位的设立,应分别报送省、市机构编制管理机关审批。

同时,为了确保实现中央提出的5年内乡镇机构编制和财政供养人员只减不增的目标,《规定》还明确规定乡镇事业单位的机构数量不得超出省规定的限额。

(三)突出了事业单位机构编制的标准管理。近年来,国家和省已经颁布了部分事业单位(如学校、医疗机构)的机构编制核定、审批标准,规定了领导职数的控制数。这既是适应不同类别事业单位管理的需要,也是规范事业单位机构编制审批的要求。因此,《规定》第19条规定:“事业单位的编制分为管理人员编制、专业技术人员编制和工勤技能人员编制,由机构编制管理机关在设立审批时,根据职责、业务范围和财政承受能力等情况,按照国家和省颁布的机构编制标准核定;国家和省尚未颁布标准的,按照职责和实际需要,参照相关标准核定。”第二十条规定:“对经批准确定规格的事业单位,机构编制管理机关根据该单位的人员编制和职责任务,按照国家和省颁布的机构编制标准,核定该单位及其内设机构的领导职数。”

同时,为避免事业单位及其内设机构领导职数审批的盲目性和随意性,《规定》对国家和省尚未颁布事业单位及其内设机构领导职数标准的,规定了明确的核定标准。这些规定为推进机构编制标准化建设奠定了坚实的基础。

(四)强化了事业单位机构编制的监督管理。加强机构编制法制化管理,加大监督检查力度,强化机构编制法律规范,严肃查处违纪违法行爲,是建设法治政府、实施依法行政的应有之义。因此,《规定》第二十三条规定建立事业单位机构编制与人员工资、财政预算之间相互配合与相互制约的机制,第二十四条规定建立机构编制管理机关与行政监察机关的监督检查协调配合机制,第二十五条、第二十六条规定建立事业单位机构编制统计和评估制度。作出这些规定的目的,是要在强化监督检查的同时,建立教育、制度、监督、惩处并重的长效机制,使事业机构编制管理工作真正走上制度化、规范化、法

制化的轨道。

同时,对事业单位及其举办主体和机构编制管理机关违反本规定的行为,《规定》第二十八条、第二十九条还设定了行政处分等责任追究内容。

三、《规定》出台后重在贯彻落实

《规定》的颁布,只是事业机构编制依法管理的前提和基础,关键是要抓好贯彻落实。

首先,要认真学习领会《规定》。各级机构编制管理机关,要带头认真学习和深刻领会《规定》的精神,把握《规定》的主要内容和具体规定,进一步提高依法管理事业机构编制的水平。各级机构编制部门要把学习贯彻《规定》摆到重要的议事日程,结合本地实际,研究制定贯彻《规定》的实施意见。同时,要充分运用广播、电视、报刊、网络等媒体,向全社会进行广泛宣传,努力增强各方面的事业机构编制法制意识,为《规定》的实施创造良好的社会氛围。

其次,要认真组织好《规定》的专项培训工作。省编办将专门举办市、县编办负责同志培训班和部分事业单位及其主管部门负责同志培训班,邀请机构编制、法律等方面的专家学者授课,并辅之以《安徽省事业单位机构设置和编制管理规定释义》读本,丰富培训内容,全方位增强培训效果。市、县编办可参照省编办的做法,举办事业单位及其主管部门负责同志专题培训班,让他们深入了解制定出台《规定》的必要性和重要意义,加深对主要内容的理解,并在日常工作中能自觉贯彻执行。

第三,要在规范管理上下功夫。各级机构编制管理部门要以《规定》的颁布实施为契机,将《规定》规定的机构编制管理措施逐项分解,建立健全相关制度,明确工作任务,落实执法责任,完善工作措施,不断提升依法管理、规范管理的水平,提高依法行政的能力。要深入调查研究,了解机构编制管理工作实情,及时研究解决《规定》实施中面临的困难和问题,把《规定》落到实处,切实做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

第四,要认真开展督查工作。推进机构编制法制化,必须加强机构编制督查。各级机构编制管理部门要进一步加大事业机构编制监督检查力度。通过督查及时发现和解决《规定》贯彻落实过程中出现的新情况新问题,严格依法管理,推进依法行政,维护政府行政规章的严肃性,确保《规定》得到严格执行。在此基础上,要进一步健全机构编制管理的社会监督机制和群众举报制度,自觉接受群众监督,推行机构编制管理的政务公开,提高工作透明度,不断推进事业机构编制管理规范化、科学化、标准化建设,为我省经济社会发展提供坚强的体制机制保障。

(本文系罗昌平 2009 年 9 月 8 日在省政府《安徽省事业单位机构设置和编制管理规定》新闻发布会上的讲话。)

2009 年 9 月 8 日

目 录

依法行政 规范管理 促进我省事业单位 健康有序发展(代序)	(1)
--	-------

第一部分 行政规章文本

安徽省人民政府令	(3)
安徽省事业单位机构设置和编制管理规定	(4)

第二部分 规章条文释义

第一章 总 则	(13)
第二章 机构管理	(31)
第三章 编制管理	(61)
第四章 监督管理	(74)
第五章 法律责任	(86)
第六章 附 则	(91)

第三部分 相关法律、法规

中华人民共和国民法通则	(95)
中华人民共和国公务员法	(118)
中华人民共和国国务院令	(137)
地方各级人民政府机构设置和编制管理条例	(138)
事业单位登记管理暂行条例	(143)
安徽省人民政府令	(147)
安徽省行政机构设置和编制管理规定	(148)

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	(155)
关于印发《机构编制监督检查工作暂行规定》的通知	(160)
机构编制监督检查工作暂行规定	(161)
关于批转《〈事业单位登记管理暂行条例〉实施细则》的通知	(166)
《事业单位登记管理暂行条例》实施细则	(167)
中共安徽省委办公厅 安徽省人民政府办公厅关于贯彻《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》的意见	(185)
关于印发《安徽省事业单位岗位设置管理实施意见》的通知	(189)
安徽省事业单位岗位设置管理实施意见	(190)

第四部分 附 录

安徽省编办主任罗昌平就《安徽省事业单位机构设置和编制管理规定》有关问题答记者问	(203)
后 记	(209)

第一部分

行政规章文本

安徽省人民政府令

第 224 号

《安徽省事业单位机构设置和编制管理规定》已经 2009 年 7 月 13 日安徽省人民政府第 38 次常务会议讨论通过,现予发布,自 2009 年 10 月 1 日起施行。

省 长 王三运
二〇〇九年八月二十一日

安徽省事业单位机构设置和 编制管理规定

第一章 总 则

第一条 为了规范事业单位机构设置,加强事业单位编制管理,根据有关法律、行政法规的规定,结合本省实际,制定本规定。

第二条 本规定适用于本省行政区域内事业单位的机构设置和编制管理。国家对事业单位机构设置和编制管理另有规定的,从其规定。

本规定所称事业单位,是指为了社会公益目的,由本省国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。

第三条 事业单位机构编制管理,实行统一领导、分级管理的体制,遵循精简效能、分类指导的原则。

事业单位的机构编制实行总量控制、结构管理和标准管理。省机构编制管理机关根据国家有关机构编制管理法律、法规和政策,以及本省人口增长、经济总量和财政收入等经济社会发展情况,制定各类事业单位的机构编制标准、结构比例和控制数量,并组织实施。

第四条 县级以上机构编制管理机关负责本行政区域的事业单位机构编制管理工作,指导和监督下级机构编制管理机关开展事业单位机构编制管理工作。

第五条 依法定权限和程序设置的机构和核定的编制,是事业单位录用与聘用人员、配备领导成员和核拨经费的依据。

第二章 机构管理

第六条 申请设立事业单位,应当具备下列条件:

- (一)符合法律、法规和政策规定;
- (二)符合经济和社会事业发展需要;
- (三)明确的公共服务属性和职能;
- (四)明确的举办主体;
- (五)有与其业务活动正常开展相适应的经费保障;
- (六)业务范围涉及国家实行资质认可或者执业许可的事项,应当取得法定机关的资质认可或者执业许可;
- (七)法律、法规规定的其他条件。

设立事业单位需要依法论证、评审的,举办主体应当一并提供依法设立的相关专门委员会或者评审委员会的论证、评审报告等材料。

第七条 申请设立事业单位,由举办主体向同级机构编制管理机关提出申请。申请的主要内容包括设立目的、拟设立的机构名称、职责任务、内设机构、人员编制、领导职数、编制结构、经费预算形式等。

第八条 设立事业单位的审核、审批,按照下列程序办理:

(一)省属事业单位的设立,由省机构编制管理机关审核后报省机构编制委员会审批。

(二)设区的市属事业单位的设立,由市机构编制管理机关审核后报市机构编制委员会审批,并报省机构编制管理机关备案;其中副处级以上事业单位的设立,应当报省机构编制管理机关审批。

(三)县(市、区)属事业单位的设立,由县(市、区)机构编制管理机关审核后报县(市、区)机构编制委员会审批,并报省、市机构编制管理机关备案;其中副科级以上事业单位的设立,应当报市机构编制管理机关审批。

(四)乡(镇)事业单位的设立,由县(市、区)机构编制管理机关

审核后报县(市、区)机构编制委员会审批,并报省、市机构编制管理机关备案。乡(镇)事业单位的机构数量,不得超出省规定的限额。

(五)实行省以下垂直管理的部门,其所属事业单位的设立,由省垂直管理部门报省机构编制管理机关审核后,报省机构编制委员会审批。

前款规定中的副厅级以上、设区的市副处级以上、县(市、区)副科级以上事业单位的设立,经机构编制管理机关审核、机构编制委员会审批后,还应当报有关机关讨论决定的,依照相关规定执行。

第九条 事业单位的名称由机构的地域位置或者隶属关系、基本工作内容或者工作性质、机构组织方式中心词等部分构成,并与党政机关、企业和社会团体相区别。

事业单位名称冠“中国”、“中华”、“全国”、“国家”和“国际”等字样的,应当报国务院审批;市以下事业单位名称冠“安徽省”、“安徽”、“全省”等字样且不冠所在市、县(市、区)名称的,应当报省机构编制管理机关审批。

第十条 事业单位的职责和业务范围,应当政事分开、事企分开、权责一致,在机构设立时确定。除法律、法规、规章另有规定外,不得将行政职能授权或者委托事业单位承担。

第十一条 事业单位的经费预算形式,应当根据其职责配置的不同情况,确定为财政全额拨款、财政补助或者经费自理。

第十二条 事业单位根据需要实行规模、等级管理的,可以不确定规格;确需确定规格的,经审核比照同级行政机构的规格确定。

第十三条 经批准确定规格的事业单位的内设机构规格的设定,厅级事业单位的,按处级确定;处级事业单位的,按科级确定;科级事业单位的,按股级确定。规模较小、任务单一的和股级的事业单位不设内设机构。

第十四条 有下列情形之一的,事业单位的举办主体应当向机构编制管理机关申请变更:

(一)调整事业单位名称、职责、规格、内设机构、经费供给形式的;