

机构编制事项论证工作的研究与思考——以泸州市江阳区为例

周嘉维 罗艺曼

四川省社会科学院，四川省成都市，610071；

摘要：《中国共产党机构编制工作条例》（以下简称《条例》）是机构编制领域第一部基础主干党内法规，是新时代机构编制工作的基本遵循。《条例》的制定和实施，对于落实党管机构编制原则，推进机构编制法定化，提升机构编制工作水平，巩固党治国理政的组织基础，具有重要意义。本文通过对泸州市江阳区机构编制事项论证工作的调查研究发现，其编制事项论证工作在基于《条例》的前提下，遵照《泸州市机构编制事项论证工作办法（试行）》开展相关工作并取得了一定的成效，但仍在论证指标清晰度、人员专业性欠缺以及论证过程缺乏监督机制等方面存在不足。这些问题阻碍了编制事项论证工作的推进，降低了编制资源优化配置的效率，亟待解决。

关键词：基层治理；机构编制管理；机构编制论证

DOI: 10.69979/3041-0673.25.08.082

引言

2019年中共中央印发了《中国共产党机构编制工作条例》，详细阐明了机构编制论证的主体，并对论证的动议、论证及审议决定和组织实施、监督问责等方面作出原则性的指示^[1]。中央编委《关于推进机构编制法规制度体系建设的意见》进一步明确了机构编制论证的工作机制。2023年习近平总书记在二十届中央机构编制委员会上强调机构编制是重要政治资源、执政资源，机构编制工作是加强党的长期执政能力和国家政权建设的重要工作^[2]，要将我国行政编制和事业编制总量要控制在合理、可持续的范围内^[3]。推进机构编制工作适应

“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的需要的过程中，机构编制的论证工作承担着承上启下的重要作用，不仅严格控制着机构编制岗位的数量同时保证了机构编制人员的工作效率，是推动党对社会主义现代化建设的领导在机构设置上更加科学、在职能配置上更加优化、在体制机制上更加完善、在运行管理上更加高效的必然要求。

1 江阳区编制事项论证工作的开展情况

1.1 论证工作中遵循“五个坚持”工作原则

江阳区机构编制事项论证工作遵循“坚持党管机构编制、坚持优化协调高效、坚持机构编制约束、坚持瘦身与健身相结合”的五项原则^[4]，以此作为论证工作的出发点和落脚点，确保机构编制事项的调整切实符合政

策法规要求，契合江阳区经济社会高质量发展的需要。

1.2 论证工作中明确论证主体

江阳区机构编制事项论证主要分为动议论证和审查论证。动议论证由机构编制动议事项提出部门开展，审查论证由具有审议决定权的机构编制部门开展。涉及区委、区委编委审议决定的机构编制事项，由区委编办开展审查论证。论证时，除动议事项提出部门的班子成员、股室干部外，根据需要，征求组织人事部门、财政部门、巡察机关、审计机关、职责交叉衔接部门、属地街镇（园区）等多方意见，力求论证过程中有理有据，广泛吸收各人员意见建议。

1.3 论证工作中坚持凡调整必论证

江阳区的编制事项论证内容主要包括机构设置调整、体制机制调整、职能职责调整、编制职数调整四个大的类型展开。论证内容主要围绕必要性、合理性、可行性三个方面开展动议论证。论证主要采用原因分析、沿革梳理、现状调查、横向比较等方法，全面评估考量，核查动议依据的真实性和有效性，深入了解申请主体的机构编制现状，全面了解单位职能职责履行情况、工作实绩表现、干部职工管理情况等，进行纵向、横向对比和综合研判，力求依据充分、研判精准、结果合理，为区委编委审议决定提供参考^[5]。论证方式包括但不限于座谈会、论证会、实地走访、个别谈话、查阅数据资料、书面征求意见、问卷调查、专家论证等。

1.4 论证工作中规范论证程序

论证工作采取分层分类负责，按照动议衔接、分析研判、组织会商、会议讨论程序实施。一是部门动议。动议部门对拟动议机构编制事项开展论证，根据论证结果，经部门党组（党委）审议通过后，形成正式动议意见，按机构编制管理权限和程序报区委编委审核、审定。二是机构编制部门审查。区委编办对部门正式提出的机构编制动议事项开展审查论证，明确由业务股室初审、分管领导审核、室务会会议研究。相关业务股室根据部门动议论证情况，在政策把关、横向对比、分析测算基础上提出初核意见，经分管领导审核后提交室务会会议审议，决定是否纳入区委编委会审核流程^[6]。

1.5 论证工作中强化结果运用

江阳区机构编制事项论证工作实行单项论证结果否决制。经论证，动议事项具备必要性、合理性和可行性的，按程序做出审议决定；不具备必要性、合理性和可行性的，及时向动议事项提出部门反馈，对评估结果进行否定。

1.6 论证工作中注重风险评估

动议事项属于机构改革、重大体制机制调整事项，或事关群众切身利益的，均适当进行了风险评估。比如学校机构撤并事项，区委编办配合教育主管部门、区级相关部门和属地街镇，以座谈会、民意调查等方式，充分了解教职工意愿、征求家长意见，充分考虑针对机构撤并可能会带来一系列社会风险，包括教育资源分配不均、社会稳定风险、经济影响以及心理和社会适应等因素，在做出撤并决策时，采取相应的措施来减轻潜在的负面影响。

2 江阳区编制事项论证工作取得的成效

2.1 机构编制论证过程清晰化

随着《中国共产党机构编制条例》的颁布，全国各地对编制论证工作趋于规范化、常态化，编制论证工作的成效显著。泸州市委编办依据《中国共产党机构编制条例》、《四川省贯彻〈中国共产党机构编制工作条例〉实施办法》以及《“三定”规定制定和实施办法》等法规制度，形成了《泸州市机构编制事项论证工作办法（试行）》（以下简称《办法》），在此基础之上，泸州市江阳区依据该条例，结合自身区域内的实际情况开展相

关工作。一是在论证流程方面，江阳区贯彻实施动议论证与审查论证相结合的形式，提出动议事项的区县、部门首先内部进行论证是否要进行动议，其次机构编制部门负责审查论证，判断其结果是否可以进入决定环节。动议论证的环节设定可以有效避免不必要的动议事项进入审查论证阶段，节约了编制论证工作的时间成本与人力成本。二是在论证指标方面，动议论证工作的内容紧紧围绕必要性、合理性、可行性三个一级指标进行展开，同时下设二、三级指标进行细分并以表格的形式呈现。除此以外，论证过程中实行“关卡制”，确保论证流程的清晰、明确。

2.2 机构编制资源效益最大化

机构编制论证工作的实行本质上是为了适应工作的需要。当国家的政治、经济、文化等方面的情况发生变化，以及单位的工作性质、任务发生变化时，编制也要相应变化与之适应^[7]。《泸州市机构编制事项论证工作办法（试行）》发布以后，江阳区在贯彻实施中首先积极宣传学习，扩大该区域内各街道、部门、单位编制论证工作的知晓度，确保各部门（单位）精准把握《工作办法》的精神。其次在机构编制事项论证过程中加强监督检查，督促各部门（单位）严肃机构编制纪律，对《工作办法》印发后新产生的违反机构编制管理规定做出论证结果行为的任何组织和个人，严格按照有关规定处理，维护其《工作办法》的权威性。在编制论证结果通过之后，江阳区编委办对审核通过的事项建立常态化跟踪问效机制，适时通过座谈会、实地走访、查阅数据资料等形式，了解结果的运用效果。建立“事项回收制度”，对未按规定使用好机构编制资源、与经济社会发展已不再匹配的机构编制事项等情形，及时按照程序收回，确保机构编制资源的效益最大化，避免编制资源的浪费和机构编制资源的臃肿，继而达到减少财政支出的目的。

3 江阳区编制事项论证工作存在的问题

3.1 机构编制论证指标体系不够清晰

泸州市编制机构事项论证指标体系主要从必要性、合理性、可行性三个大一级指标，八个二级指标和若干个三级指标组成。但各项指标的标准仍停留在理论性、原则性层面，并没有对不同的指标进行可实践性的内容细化，这套指标体系目前还停留在理论层面，只有大纲没有具体内容的方案。例如在“必要性”这个指标下，

需要满足哪些具体条件才算必要以及需要提供什么样的证明材料，都未明确说明，这就导致江阳区在进行机构编制论证的过程中应该如何将指标体系转变为具体的论证内容成为一大难题，且遇到指标体系规定范围以外的特殊问题，只能与泸州市编委办反复沟通协商进行确认，甚至还要请示更上一级的单位，大大增加了机构编制论证的时间成本，浪费不必要的人力物力。同时，因为机构编制论证体系的不够清晰，也导致了在论证过程中，各部门的动议论证与编委办的审核论证的衔接不够流畅，各个部门在提出机构设置申请时，往往按照自己的理解准备材料；而编委办审核时又按另一套标准来评判，导致材料反复修改、流程来回折腾，严重降低了论证的效率。

3.2 机构编制论证人员专业性欠缺

通过调查研究发现，江阳区在进行机构编制论证事项工作的时候，多是由需要进行论证的相关部门的工作人员依据日常工作情况提供相关材料进行论证，而未能引入第三方专业机构或专家团队的意见和建议进行独立评估，缺乏外部专业意见的补充，论证的科学性和公信力受到影响，可能导致编制调整的决策依据不够充分。同时因为论证的指标体系不够清楚明确，在该部门需要调整增减编制的时候，仅根据自身部门的需要而提出编制论证，并且提供的论据具有较强的主观性和随意性，这种“自我论证”模式容易导致论证视角受限，难以跳出部门利益视角，客观评估机构编制的实际需求。

3.3 机构编制论证程序缺乏监督与质量控制

江阳区委编办在进行编制论证的过程中，江阳区部分机构编制部门对论证工作的理解存在偏差，将“论证”简单等同于“征求意见”，认为召开座谈会或收集部门反馈即完成了论证工作，这种认知误区导致论证过程流于形式，未能深入分析机构编制的必要性、合理性和可行性。例如，某些编制调整事项仅通过会议讨论或书面征求意见的方式进行，而未开展系统的数据分析、横向比较或成本效益评估，使得论证结果缺乏严谨性和权威性。这种形式化的论证方式不仅降低了机构编制管理的严肃性，容易导致论证工作流于形式还可能因论证不充分而导致编制资源配置失衡，影响行政效能，降低论证工作质量。

4 进一步完善江阳区编制事项论证工作的对策

和建议

4.1 细化机构编制论证指标体系，构建“立体化”评估体系架构

对于机构论证指标体系不够清晰的问题主要集中在三级指标过于原则性、理论性强，难以具体实施等方面。因此，作为上级单位的泸州市委编办应积极细化三级指标，采取定性与定量分析相结合，立足个性溯源，考究纵向条线上下、横向同类情形、历史自身演变、设置变化等方式设立评估体系，并将一些理论性强，可行性较差的指标进行相应的注释与阐述，把空洞的理论及原则转化为可操作的，显化的具体的方案。并且，有必要针对三级指标制定《论证材料指引手册》，将每一项论证需要提供的论证材料按照手册的要求进行详细规定，减少编制论证过程中的无序性，提高编制论证的效率。除此以外，针对机构编制事项论证工作中可能会遇到的特殊事项，制定《例外情形处理办法》，明确“何种情况可跳过常规流程”“需哪一级审批”，压缩自由裁量空间，保障编制论证的严肃性，减低由于工作人员自行裁量带来的风险概率，并在实践中不断完善《办法》，减少机构编制论证的工作漏洞。

4.2 建立专家机构编制论证专家库，培训机构编制论证人员

针对在机构编制论证中出现的人员专业性欠缺的问题，应着力从以下两个方面解决。一是要认真组建专家论证。考察推选具有良好政治素养、长期从事行政管理研究和从事行政管理实践的专家学者、领导干部、社会人员等，进入机构编制论证专家库并且与入库人员签订合作协议和保密协议，支付相应的薪资报酬^[8]。不仅如此，还要对专家库进行动态调整，最大限度发挥专家库的作用。二是要培训内部机构编制论证人员，提高其专业性。由于机构编制事项论证工作的保密性，无法交由第三方机构或者购买外包服务进行，因此内部的机构编制人员有必要提升论证素养，不能完全依赖于专家库中学者意见和建议，要根据自身部门的实际情况再结合专家意见进行综合性的考量与判断。在进行“自我论证”之前对相应的政策文件理解到位，确保正确领会其意志。在进行“自我论证”的过程中规避为部门谋利益的消极思想，真正落实机构编制论证的真实意图。

4.3 建立编制论证过程监督机制，保障论证质量

江阳区委编办在工作中规范论证程序，确保动议过程与审核过程的严谨，但在整个过程中没有完整的体制机制对其动议的过程进行监督，有可能导致动议过程缺乏透明度，相关决策依据和论证材料可能存在不完整或不准确的情况，甚至有可能造成论证结果的科学性和公信力可能受到质疑，影响机构编制管理的权威性。因此，有必要建立其一套过程监督机制，主要有以下几个方面。第一，整个动议过程采用全流程记录制度，内容包括论证材料、修改意见及采纳情况、决策会议纪要，确保每次的论证有迹可循，有据可依。第二，要制定随机抽查制度，定期抽查已完成的论证项目，检查是否存在论证漏洞，同时要随机从专家库中抽取专家对论证项目进行评估。第三，要对论证通过的部门和单位设置回访制度，查验该部门或单位编制调整后的整体工作效率是否提升、是否存在不符合申报情况等。

参考文献

- [1] 邯郸市邱县机构编制网. 《中国共产党机构编制条例》权威解读【EB/OL】(2019-09-19)【2024-4-3】. <https://www.hebjgbz.gov.cn/cms/preview/qiuxian/zcf>.
- [2] 中国人民政治协商会议陕西省委员会. 省政协党组

- 理论学习中心组自学材料（第三十二期）【EB/OL】(2023-12-22)【2024-4-3】. <http://www.szxz.gov.cn/xx/55822.html>.
- [3] 中华人民共和国中央人民政府. 习近平在二十届中央机构编制委员会第一次会议上的讲话【EB/OL】(2023-12-15)【2024-4-3】. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6920458.htm.
- [4] 贵南县人民政府. 中共青海省委机构编制管理规定【EB/OL】(2025-04-02)【2024-4-3】. https://www.guinan.gov.cn/zfjg/content_1013647864.
- [5] 南京市玄武区委编办. 机构编制事项论证工作的实践与思考[J]. 中国机构编制, 2022(12): 37-39.
- [6] 中国机构编制网. 四川省遂宁市探索推进机构编制申请事项论证工作试点【EB/OL】(2023-12-25)【2024-4-3】. https://www.guinan.gov.cn/zfjg/content_1013647864.
- [7] 岳云龙. 编制管理概论. [M]. 北京: 劳动人事出版社, 1987. 01.
- [8] 机构编制事项论证工作机制"课题组. 机构编制事项论证工作机制研究[J]. 中国机构编制, 2022(11): 5-55. DOI: 10. 3969/j. issn. 2095-1507. 2022. 11. 024.