

提升机构编制工作 服务党和国家事业大局的能力

——专家解读《中国共产党机构编制工作条例》

前不久,中共中央印发《中国共产党机构编制工作条例》(下文简称《条例》),对党的机构编制工作作出明确规定。出台《条例》的现实针对性是什么?《条例》将会给党的机构编制工作带来什么变化?《条例》为何将监督问责单列一章?近日,有关专家就此接受了记者专访。

1 加强党对机构编制工作的集中统一领导,推进机构编制法定化,全面推进国家治理体系和治理能力现代化

机构编制工作在加强党和国家机构职能体系建设、深化机构改革、优化党的执政资源配置方面发挥着至关重要的作用,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

“党的十九大提出了加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系的重任。机构编制工作作为涉及党和国家事业全局的一项重大工作,必须加强党的集中统一领导。党如何集中统一领导机构编制工作,需要一套制度安排,在这样的背景下,《条例》应运而生。”中央党校(国家行政学院)教授封丽霞表示,《条例》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,着力加强党对机构编制工作的集中统一领导,为党管机构编制作出制度性安排。

机构编制资源作为重要政治资源、执政资源,如何合理利用以服务党和国家事业大局,成为一项重要课题。中央党校(国家行政学院)教授张晓燕说:“加强党对机构编制工作的集中统一领导,体现在机构编制工作必须遵循的首要原则之中,即坚持党管机构编制,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,要求把加强党的领导贯彻到机构编制工作的各方面和全过程,并明确规定党中央集中统一领导全国机构编制工作,第六条明确规定各地区各部门党委(党组)必须服从党中央对机构编制工作的集中统一领导。这是学习和贯彻《条例》的首要问题。”

另一方面,《条例》补齐了此前机构编制工作的短板。“在改革开放进程中,各级党委

政府从实际出发,不断加强机构编制工作、合理调整机构编制资源,对于各个时期加强党和国家机构职能体系建设,引领和推进机构改革工作深化发展,作出了积极贡献。”中国社会科学院研究员负杰说,“但也应认识到,长期以来,各级党委政府对作为重要政治资源、执政资源的机构编制工作的重要性认识还不够充分,机构编制工作不规范、不平衡问题较为突出,机构编制工作的法规制度体系还不够完善,机构编制工作的实效性和科学化、规范化水平仍有进一步提升的空间。”

《条例》的出台,弥补了此前机构编制资源运用的不足,在全面深化改革的大背景下,可谓正当其时。专家表示,从切实加强党对机构编制工作的领导,不断优化党的执政资源配置,积极推进党和国家机构职能优

化协同高效,有效强化机构编制工作的刚性约束,推进国家治理体系和治理能力现代化来看,作为第一部专门规范机构编制工作的党内法规,《条例》的制定颁布具有极强的现实针对性。

专家认为,从法律法规体系的角度,《条例》填补了此前的空白。封丽霞评价:“从机构编制工作的立法现状来看,已有国家机构的组织法和有关行政法规,尚无一部系统规范党领导机构编制工作的专门性法规。《条例》的出台,进一步健全了党内法规体系和机构编制法规体系。”

机构编制是党和国家机构组织形态的基础要素,党和国家的机构职能配置是否科学、内设机构是否适当、人员编制是否合理,直接影响着党治国理政的组织基础及效能发挥。“在党集中统一领导下,对机构编制工作进行规范,对于巩固党治国理政的组织基础,提高党的执政能力和执政水平,都具有重要的理论意义和实践意义。”张晓燕说。

2 《条例》对四个关键环节的规定,将推动机构编制工作科学合理、权责一致,有统有分、有主有次,履职到位、流程通畅

此次《条例》的一大特点,就是侧重于程序性规定,注重与现有党内法规、国家法律法规的衔接。翻看《条例》内容,第三至第六章对动议、论证、审议决定、组织实施四个机构编制工作的关键环节进行了具体规范。

“做好机构编制工作是各级党委(党组)的政治责任。实践中,还缺少一套党委(党组)抓机构编制工作的具体制度安排。”封丽霞分析,《条例》把机构编制工作的基本程序分成四个关键环节,并具体规定了每个环节的基本权限、程序和要求,就是明确要求各级党委(党组)扛起抓本领域的机构编制工作主体责任。这有助于防止责任缺位,增强机构编制工作的权威性、严肃性、规范性。

对于四个关键环节的具体规定,专家进行了详细解读:

在动议环节,进一步明确了中央和地方

各级党委对机构编制工作的管理权限、职责范围和集体动议程序,不仅有效解决了职责不清问题,而且明确了各级党委(党组)集体讨论决定的工作原则,避免了机构编制由小范围或个别领导说了算的问题,充分体现和落实民主集中制原则;

论证则在于把好机构编制调整改革的“政策关”,为审议决定和组织实施打好基础。《条例》分别对机构改革、重大体制机制和职责调整,对机构设置和职能配置,对编制和领导职数配备等不同类型机构编制事项,提出了不同的论证要求。同时,对各级机构编制委员会办公室论证时听取意见、调查研究、合法合规性审查等论证方法进行了明确;

审议决定是机构编制决策的关键程序,在整个机构编制工作中起着决定性作用。《条例》围绕“由谁来审议决定”“怎么审议决

定”,明确了审议决定机构编制事项的主体、原则、内容、程序和表决方式;

组织实施程序,主要针对贯彻执行问题,经批准发布的各部门各单位“三定”规定、机构编制管理规定等是机构编制法定化的重要形式,不能只是“写在纸上、贴在墙上、放在抽屉里”,必须不折不扣地执行落地,也有利于增强请示报告意识。

“这四个关键环节在以往工作中有所体现,但存在重审批轻落实的情况,例如对审批前的启动和研究论证及审批后的实施重视不够、把关不严、程序不规范等。”专家分析指出,《条例》明确的四个关键环节为在机构编制工作全流程中加强领导、明确责任,健全机制、规范程序,强化落实、严守制度提供了一套基本规矩,有助于切实解决实际工作中存在的动议不严格、论证不充分、审批不规范、实施不到位问题。



3 将监督问责单列一章,旨在通过有效监督问责,真正把《条例》的各项制度规定落到实处、取得实效

“各地区各部门党委(党组)对本地区本部门机构编制管理和监督负责”“机构编制工作情况和纪律要求执行情况应当纳入巡视巡察、党委督促检查、选人用人专项检查、党政主要领导干部经济责任审计等监督范围,发挥监督合力”“违反本条例规定,以及对机构编制违纪违法行为查处和追责不力、问题整改不到位造成严重后果的,依照《中国共产党问责条例》、《中国共产党纪律处分条例》等规定追究责任”。

《条例》专章监督问责一章,对相关部门在机构编制监督方面的责任权限、机构编制工作应遵守的纪律、对违纪违法行为的处理

和问责措施等作出了8条详细规定,专家指出意义重大。

“机构编制工作制度规定的生命力在于落实和执行。只有通过有效监督问责,才能真正把《条例》的各项制度规定落到实处、取得实效。”封丽霞表示,强调监督问责是对违纪违规行为进行问责、落实机构编制的刚性约束原则的题中要义,也是机构编制法定化、维护机构编制的严肃性、权威性的本质要求。

张晓燕则认为,将监督问责单列一章,是党的十八大以来制定党内法规的一个共性特点,为《条例》在内的党内法规装上了执

行“内动力”。

机构编制工作涉及党和国家机构改革、体制机制和职责调整,各类机关和事业单位的机构、编制、领导职数的配备和调整,监督对象重点是领导机关、领导干部。因此,强化党内监督为统领的多层次、多角度监督显得十分重要。负杰分析:“《条例》在明确各地区各部门党委(党组)对机构编制负有管理和监督责任基础上,规定了各级编委及其办公室、有关部门在机构编制监督方面的责任权限和运行程序,在监督主体和职责明确的基础上,建立了一套机构编制核查和评估等工作机制,使监督问责具备了坚实的制度基础。”

同时,《条例》进一步明确了机构编制工作监督问责和巡视巡察、党委督促检查、选人用人专项检查、党政主要领导干部经济责任审计等各项工作的相互关系和协同方式,有利于形成监督执行的制度合力。封丽霞解读:“《条例》规定了机构编制工作应遵守的纪律要求,明确了五种机构编制工作的禁止情形,强调了禁止‘条条干预’,并且列举了对违纪违法行为的处理和问责追责措施等,为开展监督问责提供了‘标尺’和‘利剑’。”

一分部署,九分落实。专家表示,进一步抓好《条例》的贯彻落实,将为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度和组织保障。

(赵兵)
据《人民日报》