**石家庄市机构编制审计研究与探索**

2014年7月，审计署、中央编办等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“机构编制、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。自此，不少地方开始实践与探索。2015年下半年以来，石家庄市结合实际，以中央决策为导向，以强化新时期机构编制管理为动力，以探索新常态下机构编制审计方法路子为目标，对机构编制审计的主要内容、原则、方法、手段以及难以把握的问题等，积极研究，大胆探索，取得了初步成效。与以往的机构编制监督检查相比，问题找得更多、更准，效率高，成效实，为促进机构编制管理的法制化和规范化提供了重要保障。

一、机构编制审计的重要意义

机构编制审计，通常是指有关部门对党政群机关事业单位机构设置、人员编制、职责任务等进行审验、评价和督导的行为，是一项新工作、新任务。把机构编制审计列入领导干部经济责任审计，创新了机构编制监督检查的方法手段，成为新常态下加强机构编制管理新的抓手，不仅有利于“财政供养人员只减不增”任务的完成，也有利于提升领导干部机构编制法纪意识和自律意识，对新时期加强机构编制管理，具有深远的历史意义和重要的现实意义。

第一，有利于加强机构编制管理。党的十八大以来，党中央、国务院对机构编制管理工作十分重视，要求越来越严，机构编制部门认真贯彻执行有关法律法规，及时查处机构编制管理中的一些违规违纪问题，机构编制管理纪律得到有效维护。但是，长期以来，受多种因素制约和影响，一些地区和部门有法不依、有章不循的现象不同程度地存在，机构编制管理法规和相关规定得不到很好地落实，仍然不同程度地存在违规设置机构、超职数配备干部、超编进人等问题。这些问题市县两级的事业单位表现较为突出。另外，机构编制部门“重审批、轻监管，监管方法不多、措施不力”等问题也较为普遍，对违规人员的处理偏宽偏软，机构编制部门应有的权威和作用还没有得到充分体现。

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、公信力强，可以有效预防、揭示和抵御机构编制违规违纪问题。开展机构编制审计，对执行机构编制管理规定和纪律提出了更刚性、更具体的措施和要求，不仅创新了机构编制管理的方法手段，提高了机构编制管理的效能，也有效提升了机构编制管理工作的规范化和法制化水平，可以说是为破解机构编制管理难题、强化机构编制管理“打开了一扇窗，开辟了一条道”，有效弥补了机构编制监督方法不多、手段单一等“短板”。

第二，有利于提升领导干部机构编制法纪意识和自律意识。《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》明确指出，机构编制审计的对象主要是地方各级政府主要领导干部，地方各级审判机关、检察机关主要领导干部，中央和地方党政工作部门、事业单位和人民团体等单位党政主要领导干部。实际工作中，一些领导干部尤其是市县级和部门“一把手”，在机构设置、编制核定、选人用编等工作中，不按程序办事，搞“一言堂”，随便“许诺、签批”，不仅严重影响了机构编制规范化和法制化管理，也容易滋生腐败。开展机构编制审计，尤其是领导干部任中或离任审计，将有效地提高各级领导干部机构编制的法纪意识和自律意识，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管理规定和纪律。

第三，有利于完成“财政供养人员只减不增”任务。机构编制部门核定的人员编制数量，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。增加机构和人员，势必增加财政支出。财政供养人员无序增长，既容易造成机关臃肿和行政成本的提高，也增加了纳税人的负担。严格控制机构编制，确保财政供养人员只减不增，是本届中央政府提出的任务目标。要实现这一目标，需要有有行之有效的工作机制和具体的措施作保障。

开展机构编制审计，能够加强对各级各部门机构编制使用的监督和约束，提高各级各部门对机构编制管理的认识，为更好地落实控编减编政策要求，进一步优化机构编制资源配置，进一步降低行政运行成本，实现财政供养人员只减不增提供有力保障。

第四，有利于形成相关部门之间的工作合力。机构编制管理是一项系统工程，需要组织、人社、财政、纪检等部门协调配合。在机构编制监督检查中发现，一些县（市）区在私设机构、超编进人、超职数配备干部等问题上，没有严格落实机构编制管理有关规定和编制使用核准程序，在没有办理编制使用核准手续的情况下就办理了其他手续，明显不符合机构编制管理有关规定。另外，在日常工作中，不同部门统计的在编人员，数字不一致，既给管理工作带来困难，也损害了机构编制管理的权威性和严肃性。

开展机构编制审计，通过查阅组织、机构编制、人社、财政等部门的有关数据台帐，能够发现机构编制管理中存在的不实、不作为、乱作为等现象，引导和督促各有关部门间增强协同配合意识，建立和完善选人用编、调配干部等工作中的协调配合机制。

二、机构编制审计的主要内容

通过对机构编制工作中违规违纪现象的分析和近几年监督检查中发现的问题，我们认为，机构编制审计的内容主要有以下几个方面。

**（一）违规设置机构**

围绕是否落实“三定”规定中的机构名称、规格等，重点审查：一是有没有私设机构。即是否按照上级批准的机构限额设置机构，审批手续是否齐备；有无超出机构改革方案和“三定”规定的限额设置机构（含内设机构）。二是有没有应撤未撤机构。在历次政府机构改革中，已经明确要求撤并整合的机构，机构和人员是否调整到位，是否存在领导干部仍然单独任命、机构“明撤暗不撤“等问题。三是有没有擅自提高规格机构。是否存在为了提拔干部或所谓工作需要而擅自提高规格的机构。四是有没有擅自变更名称或经费形式的机构。是否存在违反管理权限，没有履行相应手续，擅自变更名称或调整经费形式的机构，尤其是将自收自支事业单位经费形式调整为财政拨款。

**（二）违规定编、超编进人**

围绕石家庄市编委会制定的《严格控制机构编制和人员实施方案》，审查控编减编落实情况。重点审查：是否在上级机构编制部门下达的编制总额内控制、分解和下达编制，有无突破上级核定的编制总额，违规自行核定编制；是否在规定的权限内调整使用编制，有无跨层级擅自调配使用编制；是否按照编制的类别和使用范围使用编制，有无混编，有无挤占、挪用或者自行设定其他类别编制，有无超范围使用政法专项编制；是否在核定的编制限额内配备人员，有无超出编制限额配备工作人员；是否存在以虚报人员等方式占用编制、领取财政资金情况，有无在编不在岗、已调离不办理核减编制手续，受到降级、撤职或被判刑等人员仍在原单位、按原职级领取工资和津贴补贴等“吃空饷”问题。

**（三）超职数配备干部**

围绕机构编制“三定”方案中明确的领导职数限额，主要审查：是否按规定权限和规格核定领导职数；是否按核定的领导职数和机构规格配备干部，有无以“低职高配”等形式超机构规格调配干部；是否按照领导职数比例限额配备非领导干部，有无突破比例限额、超出规定范围设置非领导干部。

**（四）执行编制核准制度不严格**

依据省委办公厅、省政府办公厅和省编委要求，是否建立完善了机构编制实名制管理制度，机关事业单位人员是否全部纳入实名制管理系统；是否按照编制使用核准办法办理用编进人，相关部门工作协调机制是否建立；是否按规定程序办理编制使用手续，有无未经机构编制部门核准办理录用、聘用、调动、安置人员及办理核拨经费、发放工资手续；是否按照“空编先核准后补充，满编先出后进，超编只出不进，逆向流动严格控制”的原则核准使用编制。

三、机构编制审计的主要原则

**（一）依法审计原则**

没有规矩，不成方圆。机构编制管理工作政策性强，出现问题的历史和现实原因复杂，开展机构编制审计尤其是在问题定性、审计评价、责任界定等关键环节，必须以法律法规为依据，坚持有法可依、有法必依。依法审计的基础就是有关法律法规。机构编制审计工作主要依据《中华人民共和国审计法》、《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）、《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》、《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》、《行政机关机构编制违法违纪行为政纪处分暂行规定》以及省市机构编制管理有关规定等。

**（二）辩证客观原则**

辩证、客观地看待和分析问题，是我们干好工作的前提和基础。机构编制审计同样需要以事实为依据，尊重客观，尊重历史，不能用过去的政策处理当前的问题，也不能用现在的政策处理过去的问题，必须坚持辩证、客观的实事求是工作作风，正确看待和处理机构编制审计工作中发现的问题。比如，在新一轮展开的行政体制改革工作中，部门整合、编制划转等都会带来机构编制和人员变化，一些问题可能会与当前机构编制管理的有关规定不相适应。一些涉改部门整合后会出现人员超编、超职数配备等问题。这就需要客观公正地作出评价，以问题产生的实际原因为依据作出问题定性和责任界定。

**（三）突出重点原则**

机构编制管理内容广、范围大、人员多，实现审计全覆盖存在不少困难。机构编制审计，必须依据国家政策要求，确定审计重点和方向。重点把握三个方面：一是围绕“本届政府任期内财政供养人员只减不增”目标，重点审计是否存在“私设机构、擅自提高机构规格、超编进人、违反编制核准程序、超配领导（非领导）职数”等内容；二是针对问题苗头多、管理不到位、违规违纪问题多发、易发的县（市）区作为重点审计对象；三是针对举报线索多、机构编制重点工作不力，以及社会普遍关注的各项改革中重大问题作为审计重点。

**（四）协同配合原则**

一是建立审计与机构编制部门日常工作联系机制，明确分管领导和联络人员，及时沟通情况，协调工作遇到的问题。二是机构编制部门定期、不定期向审计机关提供中央及省、市有关机构编制工作精神、当前工作重点，主动配合审计机关工作；对审计机关开展的经济责任审计项目，有针对性提出审计要求并提供被审计单位“三定”规定等机构编制信息。三是审计部门在实施相关审计工作时，可以根据需要商请机构编制部门派员参加。机构编制部门在专项督查和机构设置、人员编制核查时，需要审计机关协助查证的，可以商请审计机关协助查证。四是审计部门在工作中发现机构编制违纪违规问题，应当在出具审计报告征求意见稿时，与机构编制部门协商提出处理意见。需要移交的问题，按照程序和要求制定移送处理文书，送达机构编制部门。机构编制部门依照职权进行调查处理，并及时将移送处理结果、被审计单位整改情况以及审计结果的采纳运用情况，反馈给审计机关。对严重违规违纪问题，依照程序提交纪检监察机构处理。

四、机构编制审计的组织与实施

机构编制管理实行下管一级，审计权限通常也应为“下审一级”，即省审市（含省直部门）、市审县（含市直部门）。关于机构编制审计计划，石家庄市主要依据《河北省人民政府关于加强审计工作的实施意见》（冀政〔2014〕133号）中“领导干部年底任中审计比重不低于60%，重点地区（部门、单位）、关键岗位的领导干部任期内至少审计一次”的要求，由市委组织部商市审计局等部门，结合实际，与领导干部离任或任中经济责任审计计划同步拟定并实施。

（一）建立完善的工作体系

建立配套完善的机构编制审计工作体系，是开展机构编制审计的前提和基础。为此，石家庄市主要建立了以下工作体系：一是设立专门的工作机构。2015年7月，在市审计局设立了机构编制审计处，专门负责机构编制审计。二是参照中央经济责任审计工作部际联席会议模式，成立了由市审计局牵头，市纪委、市委组织部、市编委办、市人社局等为成员单位的联席会议，协调、领导全市机构编制审计工作。在市审计局设立联席会议办公室，负责联席会议的召开及部门之间的协调。三是成立了由市审计局和市编委办主要领导和分管领导及相关人员组成的市机构编制审计工作领导小组，负责审计工作组织实施的决策与管理。具体实施由市审计局机构编制审计处和市编委办机构编制监督检查处共同负责。

**（二）选择适用的工作模式**

从目前掌握的情况看，全国机构编制审计的组织实施模式主要有三种：一种是编制部门组织实施。编制部门根据工作需要，自行组织实施的审计模式。这种模式是全国部分开展机构编制审计较早地区实施的的一种审计模式。另外一种是审计部门组织实施。也即审计部门根据领导干部经济责任审计工作安排，自行组织实施的审计模式。主要由审计部门牵头，编制等部门提供有关数据资料组织实施。石家庄市在调研的基础，经过研究与探索，实施的是审计和编制部门联合组织实施的审计模式。实践中感到，这种模式效率较高、效果较好，既发挥了编制部门业务熟、政策清的特点，也充分体现了审计部门的职能和地位作用。

**（三）运用科学的工作方法**

实践中，我们对县（市）区采取的审计方法主要有普审法、抽审法和比对法等。

普审法是对所有被审计县（市）区的部门（单位）进行全部审计，这种审计方式的优点是覆盖面广，能综合反映出被审计单位存在的问题，不足是人力物力消耗较大，周期较长。

抽审法可分为随机抽审和重点抽审。随机抽审是对某被审计县（市）区的所有部门（单位）通过随机抽取一定数量的部门（单位）进行审计；重点抽审是针对问题多发、易发的部门（单位）展开审计。

比对法是审计时将机构编制部门的实名制数据与人社部门的人员花名册以及财政部门的人员工资表等，进行比对，发现异常，查找问题。

一般地，对于机构编制管理总体情况比较好的县（市）区和部门（单位），往往采用抽审法或比对法审查有无问题；对于机构编制管理较为混乱的县（市）区和部门（单位），以及审计内容较为单一的机关事业单位往往选取普审法。

**（四）形成完整的工作程序**

**1、制订审计方案**

审计小组根据年度审计计划安排，针对审计对象的实际情况，结合审计对象机构编制管理权限和编制管理现状，研究确定审计时间、内容、方法等，制定审计工作方案。

**2、召开协调会议**

审计小组进点入驻被审计县（市）区后，召集被审计县（市）区主管领导及审计、组织、机构编制、人社、财政等部门，安排部署机构编制审计有关事项，提出有关工作要求和工作纪律。

**3、查阅相关资料**

主要调阅被审计对象的以下数据资料：机构编制部门提供的所有机关事业单位的“三定”方案或批复文件、编委会和编委办的会议纪要、机关事业单位实名制数据平台信息，组织部门提供的领导干部花名册和领导干部任免文件，人社部门提供的在职人员花名册、增人（减员）台账、纳入社会保险的人员名册，财政部门提供的机关事业单位财政供养人员工资表。

**4、现场抽查座谈**

为了客观准确地了解机构编制有关事项的真实性，审计小组有针对性地到一些部门或单位现场了解有关情况，发放调查问卷，召集有关人员座谈。如对一些已经撤并的机构，看是否还独立办公、领导是否还单独任命、是否还挂着不该挂着的牌子、所属人员对机构编制的意见建议及问题线索等。

**5、核实有关问题**

针对查阅资料中发现的有关问题线索，审计小组召集有关被审计部门（单位），对疑似问题采取排除法予以质疑核实，沟通有关情况，听取意见。对当场不能解释清楚的，由被审计部门（单位）提供相关证据，说明有关情况，以确保审计问题的客观性和真实性。

**6、锁定审计证据**

在核实、认定相关审计问题并为被审计部门（单位）认可的基础上，机构编制审计小组撰写机构编制审计问题认定书，并附相关书证材料，交由被审计部门（单位）签字盖章确认。

**7、提交领导审阅**

将机构编制审计出的有关问题，与其他经济责任审计问题一并纳入被审计部门（单位）经济责任审计报告，按程序提交领导审阅。

**8、下达整改通知**

审计小组根据领导审阅意见，对照机构编制管理有关规定，形成《机构编制整改通知书》，交被审计部门（单位），并要求其在规定时间内反馈整改结果。

**9、跟踪反馈情况**

整改通知书下达后，审计小组要对被审计部门（单位）整改情况进行跟踪督导，及时掌握情况，提出完成时间。对在规定时间内仍整改不到位的，将按有关规定启动问责程序。

五、当前机构编制审计难以把握的问题及建议

**（一）审计结果运用把握难**

机构编制审计结果的运用是机构编制审计的落脚点。应该不断推动将包括机构编制审计在内的经济责任审计结果纳入领导班子、民主生活会及党风廉政建设责任制检查考核内容，作为领导班子述职述廉、年度考核、任职考核等内容，也作为提拔使用干部的重要参考依据。但在实践中，我们感到，机构编制审计结果的运用还遇到不少困惑和问题。

一是反馈时间长短把握难。无论是经济责任审计，还是其他审计，都有一套比较规范的程序和方法。在对县（市）区的领导干部经济责任审计中，机构编制审计作为经济责任审计的一部分，已经纳入领导干部任中或离任审计内容。由于领导干部经济责任审计内容多、持续时间较长，审计报告往往需要半年以上时间才能反馈到相关部门。因此，机构编制审计出的问题，反馈周期时间长，不利于“立行立改”，效率低，效果差。如何破解这一问题，还需要结合实际，创新审计方法和程序。

二是适用法律法规更新慢、衔接难。到目前为止，在审计结果运用方面缺少权威、统一的法律法规。2009年6月，中央纪委制订了《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》，这成为当前处理机构编制违规违纪行为唯一依据。2015年10月，新修订的《中国共产党纪律处分条例》已经颁发，但《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》到目前为止仍没有修订颁发，对审计出来的机构编制违规违纪问题，新旧“解释”条款尚无法对接适用。

三是审计结果处理涉及部门协同配合难。实际工作中，虽然审计局成立了机构编制审计处，编制部门参与配合机构编制审计工作，但由于审计结果运用涉及组织、人社、纪检、财政等部门，各成员单位对机构编制审计工作认识不一，对审计结果运用的程序、方式、责任和相关方面的界定都较为模糊，操作性不强，在审计结果运用上尚未形成完善的协调配合机制。

对审计结果运用问题，我们建议：在审计程序方面，可以采取简化处理。即：机构编制审计小组在锁定审计证据的基础上，直接向被审计单位下达整改通知书，缩短周转时间，提高工作效率；在适用法律法规方面，建议上级尽快完善相关法律法规，让基层工作“有法”可依；在部门配合方面，在审计部门的牵头下，真正发挥联席会议的职能作用，建立完善的会议制度和协调制度。同时，要与领导干部考核、提拔使用紧密结合起来。

**（二）编外用人政策把握难**

编外用人，就是编制外用人。编外用人多，将增加财政开支，提高行政成本。按照经济责任审计的范畴，编外用人理应纳入机构编制审计中。但在实践中，编外用人纳入机构编制审计在目前情况下，尚有许多难以把握之处，难以展开。

一是编外用人的定位难。按照2014年中央编办机构编制核查时的解释是：编外人员指机关事业单位在机构编制管理部门核定编制限额外，通过直接聘用或人事代理等形式聘用，且聘用期在6个月以上的工作人员。但在实际工作中，有些人员是否是“编外人员”难以确定。

二是编外人员审计结果使用难。对审计出的编外人员，是否违规定性难、整改难。由于编外人员定位不确定，一个机关事业单位，到底该不该使用编外人员，应该使用多少，难有定论。因此，如何把握编外人员的审计，从当前情况看，确实是个难题。

对编外用人审计问题，建议上级作出统一、明确的定位，明确哪些人员属于编外人员，哪些属于违规的，哪些属于该清理的。在今后的审计实践中，我们也将逐步探索总结，形成科学合理的定位及处理方案。