



机构编制监督检查
工作指南系列丛书

机构编制违规违纪问题查处 工作指南

中央编办监督检查司◎编著

人民日报出版社



机构编制监督检查
工作指南系列丛书

机构编制违规违纪问题查处 工作指南

中央编办监督检查司◎编著

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机构编制违规违纪问题查处工作指南 / 中央编办监督检查司编著. — 北京 : 人民日报出版社, 2018.4

ISBN 978-7-5115-5351-5

I. ①机… II. ①中… III. ①国家机构—编制—中国—指南 IV. ①D630.1-62

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第042767号

书 名： 机构编制违规违纪问题查处工作指南
作 者： 中央编办监督检查司

出 版 人： 董 伟
责任编辑： 陈 红 金 晶
封面设计： 吕雪梅
版式设计： 大有艺彩

出版发行： 人民日报出版社

社 址： 北京金台西路2号

邮政编码： 100733

发行热线： (010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线： (010) 65369530 65363527

编辑热线： (010) 65369844

网 址： www.peopledaily.press.com

经 销： 新华书店

印 刷： 大厂回族自治县彩虹印刷有限公司

开 本： 880mm × 1230mm 1/32

字 数： 40千

印 张： 2.375

印 次： 2018年4月第1版 2018年4月第1次印刷

书 号： ISBN 978-7-5115-5351-5

定 价： 18.00元

《机构编制违规违纪问题查处工作指南》

编写组

主 编：田玉萍

副主编：王伟峰 郭廷科 范 玲

编写组成员（以姓氏拼音为序）：陈吉兵 黄厚瀚

李 楠 李雅娟 庞君森 戚家领

宋炳华 杨显武 杨圣坤 张 锐

朱丙栋

前 言

机构编制违规违纪问题查处，是机构编制监督检查机构的主要职责，是减少和预防机构编制违规违纪行为发生、维护机构编制管理秩序的最直接、最有效手段，也是维护机构编制纪律严肃性的重要保障。

与机构编制管理工作相比，机构编制违规违纪问题查处工作起步较晚。2005年中央编办成立机构编制监督检查机构以来，制定或推动相关部门出台了《机构编制监督检查工作暂行规定》、《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》、《机构编制“12310”举报受理工作规定》等一系列规章制度，建立健全了机构编制违规违纪问题查处的制度体系，为机构编制违规违纪问题查处工作的深入开展提供了重要依据和根本遵循。

根据这些规定，各级机构编制监督检查机构不断加大对机构编制违规违纪问题的查处力度，畅通“12310”举报热线和其他举报渠道，加强与纪检监察、组织等部门的协作配合，案件查处工作取得了显著成绩，有力地维护了机构编制纪律的严肃性。为进一步指导和规范机构编制违规违纪案件查处工作，我们在对近年来机构编制违规违纪查处工作实践情况和存在问题进行深入分析和研究的基础上，组织编写了《机构编制违规违纪问题查处工作

指南》，明确了机构编制违规违纪问题查处规则、查处程序、查处要求等，介绍了典型案例，供各地在工作中参考。

由于时间有限，疏漏在所难免。使用中如遇到问题，请及时反馈中央编办监督检查司，以便将来修订时加以完善。

目 录

第一章	机构编制违规违纪问题查处相关规定和基本内涵·····	(1)
一、法规政策	·····	(1)
二、基本内涵	·····	(4)
第二章	受理·····	(14)
一、受理材料来源	·····	(14)
二、受理程序	·····	(17)
三、受理工作要求	·····	(19)
第三章	初核·····	(21)
一、初核内容	·····	(21)
二、初核形式	·····	(21)
三、初核方法	·····	(22)
四、初核工作要求	·····	(24)
第四章	立项·····	(27)
一、启动立项程序的条件	·····	(27)
二、立项程序	·····	(27)
三、时限要求	·····	(33)

第五章 调查核实	(34)
一、调查程序	(34)
二、调查核实方式	(37)
三、调查核实的基本方法	(39)
四、调查核实的工作难点	(43)
 第六章 机构编制违规违纪问题处理追责	(44)
一、机构编制违规违纪行为定性量纪	(44)
二、机构编制违规违纪问题的整改	(47)
三、机构编制违规违纪问题责任认定	(51)
四、机构编制违规违纪问题的责任追究	(54)
 第七章 办结	(59)
一、主要任务	(59)
二、相关要求	(61)
 第八章 综合机制	(62)
一、加强部门间协作配合	(62)
二、工作人员纪律和责任	(65)
三、加强案件查处结果运用	(67)

第一章 机构编制违规违纪问题 查处相关规定和基本内涵

机构编制违规违纪问题查处，是机构编制监督检查机构的主要职责，是减少和预防机构编制违纪违规行为发生、维护机构编制管理秩序的最直接、最有效手段。

一、法规政策

机构编制违规违纪问题查处是机构编制部门的法定职责。《关于成立中央编办监督检查司的批复》（中编发〔2005〕2号）明确，中央编办监督检查司承担“受理违反机构编制纪律的检举和投诉，对违反机构编制纪律的问题进行检查，并提出处理意见”的职责。《关于印发二司等3个司级单位“三定”细化规定的通知》（中编人发〔2012〕4号）进一步明确，中央编办监督检查司“负责受理违反机构编制法规、纪律的检举和投诉，负责中央编办群众来

信来访处理和‘12310’举报受理工作，对违反机构编制法规、纪律问题进行调查核实并提出处理意见。”“承担‘12310’举报受理工作；承担对地方违反机构编制管理规定的案件开展专项查办工作；承担对举报件的统计和分析研究工作；指导地方编办开展‘12310’举报受理和案件查办工作。”“承担对中央和国家机关及所属事业单位违反机构编制管理规定案件的专项查办工作。”《机构编制“12310”举报受理工作规定》（中编办发〔2011〕18号），明确了“12310”举报方式、受理范围、职责权限、工作程序、情况分析报告、纪律和责任等。

机构编制违规违纪问题查处工作的法规政策依据主要有：1997年，国务院令 第227号颁布《国务院行政机构设置和编制管理条例》，第二十三条列举了国务院行政机构的机构编制违规违纪问题主要类型，并规定了如何追责、谁来追责。2004年，国务院令 第252号发布《事业单位登记管理暂行条例》，第十八、十九条列举了事业单位机构编制违规违纪问题的主要类型，并规定了如何追责。2007年，国务院令 第486号公布《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》，第二十六条列举了地方各级人民政府机构编制违规违纪问题的主要类型，并规定了如何追责、谁来追责。中央编办与监察部联合印发《机构编制监督检查工作暂行规定》（中央编办发〔2007〕5号），在全面规范监督检查工作程序的同时，明确了违反机构编制管理规定的行为及处罚措施。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明

确提出，要对机构编制违法违纪行为限期纠正。2009年，中央纪委印发《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》（中纪发〔2009〕15号），与《中国共产党纪律处分条例》具有同等效力，为追究机构编制违纪人员党纪责任提供了明确依据。中央纪委和中央编办印发《中央纪委、中央编办关于纪检监察机关和机构编制管理机关在查处案件中加强协作配合的通知》（中纪发〔2011〕34号），明确提出了纪检监察机关和机构编制管理机关应在查处案件中加强协作配合的要求，并对在什么情况下协作、如何协作、各自职责分工及案件移送要求等作出了明确规定。2012年，监察部、人力资源和社会保障部令第27号公布《行政机关机构编制违法违纪行为政纪处分暂行规定》，是第一部专门规范机构编制领域行政纪律处分的部门规章，明确了行政机关公务员在机构编制违纪违法行为中的政纪责任，实现了政纪处分在机构编制工作领域的延伸。它与《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》等法规制度相衔接，形成了既有程序性规定又有实体性规定、既有党纪处分又有政纪处分的较为完整的机构编制责任追究体系。2013年，地方政府职能转变和机构改革时，党中央国务院强调要加大对机构编制违法违纪行为的查处力度，切实维护机构编制管理的严肃性和权威性。2016年，《中共中央组织部、中央编办关于进一步规范领导职数管理的意见》（中央编办发〔2016〕82号）强调，对违反规定超职数配备领导干部的，上级组织人事部门要严肃查处，依照党纪政纪

有关规定，追究党委（党组）和组织人事部门主要负责人的责任。

党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确提出，要加大机构编制违纪违法行为查处力度，严格执行机构编制管理法律法规和党内法规，坚决查处各类违纪违法行为，严肃追责问责。这为在新时代加强机构编制违规违纪问题查处工作指明了方向，提出了更高要求。

二、基本内涵

（一）直接依据

中央编办与监察部联合印发的《机构编制监督检查工作暂行规定》第三条明确，“各级机构编制管理机关应当按照法定管理权限，履行机构编制监督检查职责。各级监察机关应当依法履行行政监察职责，检查执行机构编制管理规定中存在的问题，查处机构编制违法违纪行为。”第十一条明确，“对违反机构编制管理规定的问题，机构编制管理机关应当按照职责和权限进行调查核实。调查核实应当两人以上共同进行。”第十三条明确，“上级机构编制管理机关可以责成下级机构编制管理机关调查核实有关违反机构编制管理规定的问题，并应当进行督办；必要时，可派出督促检查组进行督查。下级机构编制管理机关对上级机构编制机关批转的查核件，应当在 60 日内报告办理结果；逾期不能报告的，应当书面说明理由。”

《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》明确，对以下十类问题要追究党纪责任：1. 超机构限额设置机构或者变相增设机构，擅自设立机构或者变更机构名称、规格、性质、职责、权限的；2. 违反规定增加编制或者超出编制限额录用、调任、转任人员的；3. 擅自超职数配备领导干部的；4. 违反规定干预下级部门机构设置、职能配置、人员编制和领导职数配备，造成不良后果的；5. 具有机构编制审批权的机关在履行机构编制管理职责时，超越权限审批机构的，或超越权限审批编制种类、编制的，或违反规定核定领导职数和非领导职数的；6. 伪造、篡改、虚报、瞒报或者拒报机构编制统计资料，造成不良后果的；7. 以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金的；8. 妨碍、干预机构编制监督检查工作或者机构编制违纪责任追究的；9. 在机构编制工作中，利用职务上的便利，为自己或者他人谋取私利的；10. 经集体研究决定，导致机构编制违纪行为发生的。

《行政机关机构编制违法违纪行为政纪处分暂行规定》明确了“有机构编制违法违纪行为的行政机关工作人员，应当承担纪律责任的，由任免机关或者监察机关按照管理权限依法给予处分。单位有机构编制违法违纪行为，需要追究纪律责任的，对负有责任的领导人员和直接责任人员，由任免机关或者监察机关按照管理权限依法给予处分。”同时明确对超机构限额设置机构或者变相增设机构等十类问题，区分情节的严重程度给予相应的政纪处分。

这些规定，为开展机构编制违规违纪问题查处工作提供了重

要依据和支撑，也是维护机构编制纪律、规范机构编制管理秩序的重要保障。

（二）工作定位和原则

机构编制违规违纪问题查处，是各级机构编制部门依据机构编制法规政策，根据职责权限，对涉嫌违反机构编制管理规定的行为，进行调查核实并提出处理意见的活动。与纪检监察案件查处相比，机构编制违规违纪问题查处更侧重于管理环节，旨在通过查处机构编制违规违纪问题，堵塞管理漏洞、完善管理制度。

机构编制违规违纪问题查处工作是机构编制监督检查工作的有机组成部分和重要环节，是堵塞机构编制管理漏洞、完善机构编制管理的必然要求，是维护机构编制工作严肃性和权威性的根本保障，是确保各项政策有效落实、推动行政管理体制改革的重要手段。

机构编制违规违纪问题查处工作，应坚持以下原则：一是事实清楚、客观公正。要坚持实事求是，严格以被调查单位和相关责任人员的违纪违规事实为基础，以机构编制纪律规定为准绳，从客观实际出发去调查、研究、分析。二是定性准确、处理恰当。在事实清楚的基础上，根据中央和地方关于机构编制管理的法规和政策规定，准确认定违规行为的性质，作出合适、恰当的处理。对积极配合调查，主动纠正处理违规违纪问题的，可以从轻或者减轻处理；对拒不整改，甚至干扰、妨碍查处的，要从严处理；

对机构编制部门自身的违规违纪问题，要从重处理。三是程序合规、手续合法。机构编制违规违纪问题查处中的受理、初步核实、立项、调查核实、纠正处理等各环节，都要严格按照《机构编制监督检查工作暂行规定》等相关规定进行，以保障查处工作规范有序开展。

（三）查处内容

根据《机构编制监督检查工作暂行规定》、《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》和《机构编制“12310”举报受理工作规定》等的规定，机构编制违规违纪问题查处内容，主要包括以下十类机构编制违规违纪问题。

一是机构设置违规违纪。主要表现形式有：1. 超机构限额设置机构。2. 变相增设机构。如一些地区和部门新设立的机构，名义上是挂牌、挂靠、归口、设在、合署、“一个机构两块牌子”，实际上却配备了独立的领导班子，有独立的决策权。3. 擅自设立机构。主要指超越职权，未按规定程序，自作主张设立无权设立的机构的问题。4. 擅自变更机构名称。5. 擅自更改机构规格。6. 擅自更改机构性质。7. 擅自更改机构职责。8. 擅自调整机构隶属关系。9. 擅自改变机构经费渠道等。

二是编制管理违规违纪。主要表现形式有：1. 违规增加编制数量或种类。2. 超编制限额录用（聘用）、调任（调配）、转任人

员。3. 挤占、挪用编制。4. 行政编制与事业编制混用。5. 未经法定程序擅自跨层级调整使用编制等。

三是领导职数管理违规违纪。对机构编制部门来说，主要表现为违规核定领导职数，即超出规定的领导职务名称、设置范围核定领导职数，超机构规格核定领导职数，未经批准擅自超出规定的数量标准核定领导职数。对组织人事部门来说，主要表现为超领导职数配备干部。

四是上级业务部门干预下级机构编制事项。这种行为俗称“条条干预”。“条条干预”的表现形式较多，总体来看，实践中常见的主要有下发文件、召开会议、领导讲话、考核评比、审批资金五种形式，其中以考核督查、评比表彰最为突出。近年来，“条条干预”的手段越来越巧妙，越来越隐蔽。从实际情况看，“条条干预”是造成超限额设置机构、超编进人、超职数配备领导干部等问题发生的重要诱因。

五是机构编制审批违规违纪。凡是违反机构编制审批管理权限、程序、范围等的规定，对机构编制事项作出决定的，都是属于违规审批机构编制的问题。违规审批机构编制问题主要有三种表现形式：1. 超越权限审批机构。2. 超越权限审批编制类型和数量。3. 违反规定核定领导职数。

六是机构编制统计违规违纪。主要表现形式有：1. 伪造机构编制统计资料。2. 篡改机构编制统计资料。3. 虚报瞒报机构编制统计资料。4. 拒报机构编制统计资料。

七是以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金。这类问题俗称“吃空饷”，它不仅违反了机构编制纪律，而且违反了组织人事纪律和财经纪律。《国务院办公厅转发人力资源社会保障部等部门关于开展机关事业单位“吃空饷”问题集中治理工作意见的通知》（国办发〔2014〕65号）明确了“吃空饷”主要有单位“吃空饷”和个人“吃空饷”两类。其中，机关事业单位隐瞒事实、虚报人员编制或实有人数套取财政资金的，属于单位“吃空饷”。有关人员不在岗而违纪违规领取工资、津贴补贴的，属于个人“吃空饷”，主要包括以下情形：1. 在机关事业单位挂名并未实际到岗上班，领取工资、津贴补贴的。2. 因旷工或因公外出、请假期满无正当理由逾期不归等原因，按照规定应当与单位终止人事关系，但仍在原单位领取工资、津贴补贴的。3. 已与单位终止人事关系或已办理离退休手续，仍按在职人员领取工资、津贴补贴的。4. 已死亡或被人民法院宣告死亡、失踪，仍由他人继续领取工资、津贴补贴的。5. 受党纪政纪处分及行政、刑事处罚等，按规定应该停发或降低工资待遇，但仍未停发或按原标准领取工资、津贴补贴的。6. 其他违纪违规领取工资、津贴补贴的。机构编制部门主要负责查处以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金的情形。

八是妨害机构编制监督检查。主要表现形式有：1. 不按照监督检查工作人员的要求提供相关材料。2. 对监督检查工作人员要求解释和说明的问题，故意拒绝或者拖延。3. 使用暴力、威胁、

利诱等手段，阻止监督检查工作的正常进行。

九是机构编制工作中以权谋私。按照机构编制管理流程，此类问题可分为机构编制审批工作中的以权谋私问题、机构编制日常管理工作中的以权谋私问题、机构编制监督检查工作中的以权谋私问题三类。按照机构编制管理内容，此类问题可分为机构设置管理、编制管理、领导职数管理、机构编制统计等工作中的以权谋私问题。

十是经集体研究决定导致的以及其他机构编制违规违纪问题。

这些机构编制违规违纪问题有以下四个主要特征：一是后果非常严重。机构编制违规违纪问题的发生和存在，不仅冲击了机构编制管理的正常秩序，削弱了机构编制纪律的权威性和严肃性，影响了机构编制资源配置，还增加了政府行政成本，影响了行政效能，降低了行政管理的社会公信力，在一定程度上有损党和政府形象，影响社会和政治稳定大局。二是问题发现难。机构编制事项属于政府自身管理，有关信息公开机制缺失，缺乏社会监督途径，公众知晓渠道不畅通，机构编制违规违纪问题很难被发现。而且，机构编制违规违纪问题多是经过党委政府或是部门领导集体研究决定，多发生在管理体制调整、机构改革时期，容易被掩盖。三是问题纠正难。问题纠正会对业务工作、甚至社会稳定有一定影响，面临阻力较大。纠正一般涉及具体人员的切身利益，要做好相关人员的清理、清退、安置工作，需要花费大量的人力、精力和财力，成本高、周期长。四是责任追究难。机构编制违规

违纪问题大多经过集体研究决定，有些问题还涉及党委、政府等机构编制管理审批机关以及组织、人事、财政等多个部门，有些问题时间跨度较长，而且对于涉嫌党纪政纪处分的，机构编制管理机关只有建议处分权、没有直接处分权，对相关人员的责任认定和追究有一定难度。

（四）查处程序

按照程序查处机构编制违规违纪问题，是确保案件查处工作依法依规、客观公正的重要前提，是提高案件查处质量的重要保证。根据《机构编制监督检查工作暂行规定》、《机构编制“12310”举报受理工作规定》及《中央纪委、中央编办关于纪检机关和机构编制管理机关在查处案件中加强协作配合的通知》等有关规定，机构编制违规违纪问题查处工作一般分为受理、初核、立项、调查核实、纠正处理和责任追究、办结等环节，每个环节又有细化的程序和要求，各环节既相互独立又紧密联系。具体见后续各章节。

（五）查处办理方式

机构编制违规违纪问题查处办理有自办、交办、转办、联合查办四种方式。

自办是指对本级机构编制部门管理权限内的举报事项和下级管理权限内事实清楚、情节严重、影响重大的举报事项，由受理

举报事项的机构编制部门自行办理。机构编制部门不仅可对同级党政群机关、事业单位发生的机构编制违规违纪问题进行查处，对下一级党政群机关、事业单位发生的性质恶劣、后果严重的机构编制违规违纪问题，也可以作为本级机构编制部门自办件进行查处。

交办是指对属于下级机构编制部门管理权限内的重要举报事项，由受理举报事项的机构编制部门交下级机构编制部门办理，下级机构编制部门不得再转办或交办。下级机构编制管理机关按照要求，在规定的时限内进行查处，并向上一级机构编制部门报送办结报告，经审核同意后向举报人反馈办理结果。

转办是指对属于下级机构编制部门管理权限内的举报事项，由受理举报事项的机构编制部门转下级机构编制部门办理。下级机构编制部门接到上级机构编制部门转办的举报件，应当在规定的期限办结，并向举报人反馈办理结果，办理结果和反馈情况须报受理举报事项的机构编制部门备案。

联合查办是指需要其他部门协助办理的举报件，按程序报批后，会同有关部门联合进行查办。

这四种查处方式并不是相互独立、毫无联系的，在一定情况下，可以相互转换。比如有的举报件转交下级机构编制部门办理过程中，存在查处难度较大，或是问题比较复杂导致承办人员不能在规定期限内办结，或是在规定期限内办结，但达不到办理要求等情形的，上级机构编制部门可将该举报件转入自

办方式进行查处。对于性质恶劣、社会影响大的机构编制违规违纪问题，上级机构编制部门也可以直接进行查处。对于一些情况复杂，或是受机制体制制约，本级机构编制部门难以查处的机构编制违规违纪问题，可以申请上级机构编制部门直接查处，或协助查处。

第二章 受理

受理是机构编制违规违纪问题查处工作的初始环节，旨在审查接收的违规违纪问题线索和材料是否具有违规事实，是否需要进一步核实。做好受理工作，把住机构编制违规违纪问题查办工作的第一道关口，是做好机构编制违规违纪问题查处工作的前提和基础。

一、受理材料来源

机构编制违规违纪信息来源，主要有全国统一的机构编制“12310”举报平台、群众来信来访、领导机关交办及上级机构编制部门转交办、有关单位移送、下级部门报送、日常监督发现、媒体报道等。

（一）“12310”举报

“12310”是全国统一的受理违反机构编制纪律的举报平台，

用于接受群众对机构编制违规违纪问题的举报。2011年，为建立便捷、安全、高效的“12310”举报受理机制，中央编办专门出台了《机构编制“12310”举报受理工作规定》，明确了“12310”举报形式、具体程序和工作要求等。

“12310”举报包括电话、传真、网络邮件等方式。下一步，全国统一的机构编制“12310”举报受理系统开通后，将实现公众通过统一入口向相应的编办在线提交举报材料，查询举报受理情况；全国各级编办在线受理公众举报，包括举报筛选、举报件转交办、举报办理结果回复等，同时实时查询和监控本级及下级编办的举报受理情况，并按照各种查询条件生成统计报表等功能。

县级以上机构编制部门负责受理“12310”举报，具体工作由监督检查机构承担，其他有关机构应当密切配合。“12310”举报电话工作时间由人工接听，非工作时间转入自动状态；传真、网络邮件由专人接收。“12310”举报受理程序包括：受理、办理、办结、情况分析和报告。其中，办理环节，根据机构编制管理权限实行分级办理。对重要举报件，受理机关有自行办理的自由裁量权。办理方式具体划分为自办、转办和交办等类型。前一章已阐述过，这里不再赘述。

（二）领导机关交办及上级机构编制部门转、交办

领导机关交办及上级机构编制部门转、交办，是机构编制违规违纪问题的来源渠道之一。根据《机构编制监督检查工作暂行

规定》和《机构编制“12310”举报受理工作规定》，对违反机构编制管理规定的问题，机构编制管理机关应当按照职责和权限进行调查核实。对于属于下级机构编制部门管理权限内的举报事项，由受理举报事项的机构编制部门转下级机构编制部门办理；对于属于下级机构编制部门管理权限内的重要举报事项，由受理举报事项的机构编制部门交下级机构编制部门办理，下级机构编制部门不得再转办或交办。交办的机构编制违规违纪问题一般是重大问题，应立即受理、专项查处。

（三）有关单位移送、下级部门报送

有关单位移送，主要是指巡视、审计等部门在工作中发现的机构编制违规违纪问题线索，按照一定程序移送机构编制部门。下级部门报送，是机构编制部门根据管理权限，将属于上级管理的举报材料及时向上级机构编制部门报送。

（四）群众来信来访

群众来信来访是机构编制违规违纪问题信息来源之一。对于来信，坚持每信必登原则，按照信访人基本信息、诉求、处理情况等要素，建立信访工作台账，涉及机构编制违纪违规的，及时调查核实，反映其他问题且诉求清晰的，及时转相关部门处理，诉求不清的，做好登记留存。对于群众来访，按照来访必接原则，涉及机构编制违纪违规的，做好记录并及时调查核实，其他问题，

做好政策解释和劝返工作。

（五）机构编制日常监督发现

通过机构编制专项督查、核查、实名制管理等机构编制日常监督管理工作，发现的机构编制违规违纪问题线索。

（六）媒体报道

媒体报道，除报纸、电视、广播等传统媒体报道外，还包括网络新闻、手机新闻、博客、微博、微信等新兴媒体报道，是发现机构编制违规突出问题的重要渠道。媒体报道的问题往往是社会普遍关注的突出问题，并具有传播速度快、覆盖面广等特点，相关热点报道容易迅速引起社会关注，给机构编制管理带来负面影响。因此，对媒体报道的机构编制违规违纪问题要特别重视、迅速反应。

二、受理程序

机构编制违规违纪问题举报受理，一般包括接收举报材料、视情况作进一步了解、进行初步核实、决定是否受理四个环节。

（一）接收举报材料

对于各种渠道来源的举报，应集中登记和统计、归口管理。

对各种渠道转来的问题线索建立管理台账，定期进行汇总统计。对问题线索要逐件进行编号登记，及时更新台账信息。登记内容应包括举报人姓名、职业、住址、联系方式以及举报内容、举报时间、举报方式、登记人员、登记编号等。根据《“12310”举报受理工作规定》有关要求，如属匿名举报，还应予以注明。

（二）视情况作进一步了解

对材料不完整、线索不清晰，影响作出是否受理决定的举报，应当与举报人加强沟通，要求举报人及时补充相关证明材料，以便准确研判是否予以受理。

（三）进行初步核实

下一章具体讲解，这里不再赘述。

（四）决定是否受理

对接收到的机构编制违规违纪信息，要进行认真分析、仔细甄别。

对属于受理范围，且举报事实清楚、证据充分的，应予受理，按程序报批。对属于本级机构编制部门管理权限内应自办的举报事项和下级管理权限内事实清楚、情节严重、影响重大的拟自办或交下级机构编制部门办理的举报事项，必须报本级机构编制部门分管负责人。

对不属于受理范围的举报事项，应当及时通过当面、电话、

电子邮件、信函等方式答复举报人，并做好解释说明工作。对材料不完整、线索不清晰、情节不具体，无法进一步查证的，或已经做过调查并作出结论、此次举报没有新内容的，应向举报人作出说明，并做好记录以便留存备查。

三、受理工作要求

（一）保障举报渠道公开和畅通

加大对举报渠道的宣传，及时在本级编办官网上公开举报电话、邮箱等举报渠道。建立举报渠道的定时定期检测机制，确保“12310”举报热线等各种举报渠道畅通无阻。

（二）及时作出受理决定

收到举报信息后，应当根据《机构编制“12310”举报受理工作规定》、《信访条例》，及时作出是否受理的决定，不能以各种理由推诿、拖延或压制不办。

（三）严格保密

在机构编制违规违纪问题查处工作中要注意做好保密工作。《机构编制“12310”举报受理工作规定》第二十五条明确规定，举报受理人员“（一）不准向被举报人或无关人员泄露举报件相关情况；（二）不准私自摘抄、复制举报件或者擅自将举报件带出工

作场所以及在没有保密措施的载体上存储、传递、处理”。对举报件及举报人等相关信息要严格控制知悉范围，举报材料要专人保管、专门存放。转、交下级机构编制部门办理的举报件，需要提供举报人基本情况的，应当要求承办单位做好相关保密工作。

第三章 初核

机构编制违规违纪问题初核，是机构编制部门在立项调查机构编制违规违纪问题前，围绕相关线索进行初步核查、证实，对举报信息去伪存真、补充佐证，以便准确确定是否予以立项。

一、初核内容

初核内容主要包括，问题线索是否真实、完整，有关部门和地方是否已经受理或处理过等。比如，对于举报的“条条干预”问题，初核主要看被举报单位是否正式印发有关文件还是处于征求意见阶段，相关文件是否征求过机构编制部门的意见等等。

二、初核形式

初核工作一般采用以下两种形式：一是受理机关直接初核。

二是委托下级机构编制部门初核。若负责管理违规单位机构编制事项的机构编制部门与受理机关不同，一般应采用委托方式开展初核，即委托负责违规单位机构编制事项的机构编制部门开展初核。主要是因为，负责违规单位机构编制事项的机构编制部门掌握违规单位较为全面、准确的机构编制信息，初核更加高效。确有需要的，受理机关可派人参与委托初核。委托初核可以采取书面或者电话沟通等方式。委托初核要明确说明初核的事项，要求受委托机关提供真实情况，并对初核结果负责。同时，要求受委托机关注意保守秘密，以免影响下一步的查处工作。

初核是收到机构编制违规举报决定受理前的常规做法，是按程序报领导审批前的工作。

三、初核方法

开展初核工作，常见的方法有“三查阅一征询”：

一是查阅统计或实名制数据。对相关机构编制统计报表和其他统计资料，进行查阅和分析比对。

二是查阅台账资料。查阅机构编制文件档案资料和以往举报受理工作台账等，看举报问题是否属实，以及线索是否重复、以往受理同类案件采取的办法等。

三是查阅政务信息公开网站等网络信息。政务信息公开网站中，一般都包含有机构和领导班子成员的信息。此外，通过网络

搜索，还可以挖掘出大量可能帮助研判违规违纪问题线索可靠性的信息。

四是向负责违规单位的机构编制审批机构了解有关情况，掌握违规违纪问题的实际情况。

一般来讲，机构设置方面的违规违纪问题：主要查阅党委政府或机构编制管理机关有关机构设置、合并、撤销等机构调整文件；机构编制统计数据库，重点是涉及部门及其内设机构不同年度机构编制统计数据；涉及部门的有关收发文登记，机构设置、调整的原始资料等；网络上是否能搜索到被举报机构的信息，如机构名称、职能及其领导干部配备情况等。超职数配备领导干部问题：主要查阅机构编制管理机关或党委政府批准的领导职数核定文件；机构编制统计数据库，对不同年度领导职数进行比对；干部（组织、人事）部门或工作部门关于领导干部的任职文件、干部档案等。超编进人问题：主要查阅党委政府或编制管理机关关于部门单位的人员编制核定文件；相关不同年度机构编制统计数据和实名制系统；实有人员花名册；考勤表；值班表；通讯录；工资发放表；津补贴发放登记表；编制台账；人员档案等。“条条干预”问题：主要查阅上级业务部门下发的涉及“条条干预”内容的正式文件，机构编制的审批文件等。机构编制统计违规违纪问题：主要查阅相关年度机构编制统计报表、机构编制统计数据库等基本资料，另外还可以查阅相关人员编制核定文件、人员花名册、编制台账、工资发放表等。

四、初核工作要求

一是迅速及时。按照《机构编制“12310”举报受理工作规定》，受理机构编制违规违纪问题后，应迅速及时开展初核，在尽可能短的时间内，对所反映主要问题有较为清晰的把握。

二是重点突出。对于机构编制违规违纪问题线索，要找准突破口，搜集相关资料、核实有关情况，其他细节问题可留待调查核实阶段再作深入了解。如，上级业务部门以下发文件的方式干预下级机构编制事项的问题，初核中就要把重点放在收集业务部门下发的文件上，对于违规行为造成的后果、违规行为背景和违规行为责任人等情况，则可以放在调查核实阶段。

三是证据可靠。机构编制审批管理为依申请行为，这决定了绝大部分机构编制违规违纪问题有书面证据。如，初核越权审批机构问题，则可查阅能够反映越权审批行为的批复文件，并在网络上搜索该机构开展工作的有关信息；初核超编进人问题，则可查阅能够反映该单位编制数量、实有人员数量以及新进人员的有关资料。

【典型案例一】

2014年6月，中央编办“12310”接到群众举报，反映某省某县级市机构设置太多太滥，并提供了该市副科级以上机构名单。从举报件反映的行政机构数量和部分机构名称看，该市存在涉嫌

超限额设立行政机构和越权审批机构的问题。对此，初核人员及时查阅了该市机构编制统计年报，多数涉嫌违规的机构在年报中没有体现，又查看了该市政府官网，发现了部分涉嫌违规机构开展公务活动的信息。初核人员又通过网络搜索这些机构领导成员的信息。经过对这些信息的反复比对，初核人员分析提出了涉嫌违规的重点机构。随后，初核人员查阅了近几年举报受理和案件查处工作台账，确定该问题为首次举报。对此，初核人员与省编办监督检查处作了沟通，说明前期初核情况，委托省编办相关同志根据自身掌握的台账资料，对重点问题作进一步初核，并提出初核意见。省编办监督检查处查阅了本地区机构编制管理相关规定，以及该市上一轮政府机构改革时报经上级批复的改革方案，对重点问题作了进一步核实，及时反馈了初核意见。在此基础上，中央编办监督检查司相关工作人员综合分析初核情况，按程序向中央编办领导提出了立项调查的请示。

【典型案例二】

2009年3月，某省编办查处了某县擅自将原县城管局所属事业单位环卫处升格为正科级，并更名为市政市容管理委员会的案件。2009年5月，该县上报整改方案，方案明确：撤销机构升格和更名为市政市容管理委员会的决定，恢复原县环卫处。2013年8月，省编办接到举报，反映该县没有落实整改方案，不仅机构升格的决定没有撤销，而且仍然以市政市容管理委员会的名义开展工作。对此举报线索，省编办相关工作人员立即展开了初核。一

是调阅了 2009 年案件查处工作卷宗，对当时查处的该县机构设置违规违纪问题进行了“回头看”，并及时复制了部分档案资料备查。二是查看该县政府官网，收集 2009 年 5 月以来该县市政市容管理委员会开展公务活动的信息。三是查阅上一轮政府机构改革中报省里备案的该县政府机构改革方案，看方案中是否批准该县设立市政市容管理委员会。四是委托该县上级机构编制部门市编办相关同志暗访该县，查看相关办公场所是否悬挂县市政市容管理委员会标牌，并将该办公场所拍成数码照片发送省编办。经过深入初核，该省编办掌握了大量证据资料，为下一步立项报批，并做好调查核实违规违纪问题奠定了坚实基础。

第四章 立项

对于经过初步核实的机构编制违规违纪问题线索，分析研判后基本可以认定为违规违纪行为的，应当进行立项查处。

一、启动立项程序的条件

对于经过初步核实，已经掌握了部分违规事实的机构编制违规违纪问题，要按照规定程序向本级机构编制管理机关主要负责（或相关负责）同志报批立项。如反映违规设置机构问题，必须有能够证明这个机构存在的证据材料。证据材料可以有多种表现形式，如成立该机构的批复文件、配备该机构领导班子的文件、该机构的挂牌情况、该机构印发的公文材料和文件头纸、网络上有关该机构或者其领导成员开展公务活动的信息等等。

二、立项程序

立项须按规定程序书面报批。具体程序如下：

（一）立项申请并提出拟办意见

承办人根据举报信息及初核情况，提出立项申请，报机构编制监督检查机构负责人审核，审核通过后报机构编制管理机关主要负责人审批。立项申请，要说明被举报违规违纪问题的具体情况，并提出拟办意见。具体内容如下：

一是案件线索来源。比如“×月×日，×编办‘12310’举报邮箱接到×××的举报”，或者“×月×日，接到××的来信”，等等。

二是案件线索的主要内容。

三是对案件线索初步核实的情况。要说明初核的方法和初核中发现的机构编制违规违纪问题事实，以及违反的机构编制管理具体规定。相关证据材料可以附后。

四是对违规线索的基本判断。判断是否构成违规及属于何种违规行为。

五是提出拟办意见。要根据举报问题涉及的行政层级、违规主体、问题性质、影响大小等，提出查处目标、查处方式（自办、转办、交办、联合查办等）、办结时限等具体拟办意见。

对于重要案件，立项申请还要附调查核实方案，具体参见第五章相关内容。

立项申请有两种文书格式，一种是请示（见如下模板），一种是立项申请单（见下表）。实践中，根据工作实际灵活采用。

关于调查核实 ××× 问题的请示（模板）

×××：

× 月 × 日，×× 编办“12310”举报邮箱接到网名为“×××”的举报，反映 ××× 等问题。我们查阅了机构编制统计年报、×× 政府官网，发现：……。按照 ×× 等规定，如果以上情况属实，那么以上问题属于 ×× 的违规违纪问题。我们委托 ×× 编办监督检查处（科）对该问题作了进一步初核。× 年 × 月 × 日 ×× 编办向我们反馈了初核情况报告。从初核报告情况看，存在 ××× 等问题。

综合以上初核情况，我们认为举报人反映的 ×× 问题有一定可靠性。对此，我们建议 ×× 月 ×× 日会同 ×× 部门，赴 ×× 对 ×× 涉嫌机构编制违规的问题开展调查核实。

妥否，请批示。

附件一、举报材料；

二、初核情况材料；

三、调查核实工作方案。

×× 编办监督检查司（处、科）

年 月 日

表 机构编制违规违纪问题立项申请单

举报人		举报时间		登记号	
举报内容					
拟办意见	承办人： 年 月 日				
督查机构 领导审批 意见	负责人： 年 月 日				
编办领导 审批意见	编办领导： 年 月 日				

在机构编制监督检查机构或者联合调查组书面向审批机关领导同志或者领导机关提出立项申请的同时，还应提出拟办意见，根据管理权限和问题性质、情节严重、影响大小等因素，明确办理方式、提出时限要求。

（二）立项审查

相关领导同志或者领导机关接到立项申请后，通过听取案件查办人员的情况汇报，必要时可调阅相关案卷材料，审查机构编制违规事实及其证据材料，以及该违规行为所违反的机构编制管理相关规定，决定是否立项调查。

对重要的、复杂的案件，可将相关情况上报编委等领导机关

及其负责人，并提出立项审查的建议。这样做有利于编委等领导机关及其负责人及时掌握相关情况，获得相关支持。尤其是机构编制违规违纪问题往往涉及多个部门以及具有机构编制审批权的党政领导干部，及时上报有关情况可以减少办案阻力、形成办案合力。

（三）决定是否立项

决定立项与否，主要看是否存在违规事实，证明违规事实的证据材料是否充分可靠，涉嫌违规的问题是否需要纠正，涉嫌违纪的责任人是否需要追究责任。对经初步核实缺乏部分违规事实或者违规事实不清、证据不充分的，应暂不批准立项，并提出明确的补充调查的意见，退回呈报单位继续核实。待补充调查后，再重新报批。

立项申请一经批准，即正式立项。立项申请及相关批复，是查处机构编制违规违纪问题的重要程序材料，案件承办人必须妥善保存。

（四）发出立项通知

立项审查批准后，负责调查核实违规违纪问题的机构编制部门，应当将拟开展违规违纪问题调查的立项决定通知相关单位，旨在使被通知的单位掌握情况，做好协调配合、提供工作支持。

通知包括书面通知和电话通知两种形式。通知对象有三类：

一是机构编制违规违纪问题涉及本级部门的，要通知该部门人事编制管理机构，要求其做好相关配合协助工作。二是机构编制违规违纪问题涉及下级机关的，如某省编办立项调查某县擅自设立机构问题，一般要通知管辖该县的市级编办，通报相关背景，传达领导同志批示意见和指示精神，对下一步开展立项调查需要市级编办协作配合的事项提出要求，抄送立项调查方案等。三是需要其他部门协助的，要通知相关部门。

【典型案例】

2006年3月，中央编办“12310”举报电话接一群众举报：原A市市委副书记、市长于某，2006年2月底调任B市新华区区委副书记、区长。2006年1至2月，于某在即将调离之际，违反程序，个人签批同意A市的事业单位突击进入100余名。对此，中央编办及时责成所在地区省编办予以查处并将处理结果报中央编办监督检查司。省编办高度重视，立即对此举报件进行了初步核实。初核后，省编办及时将初核情况报送省政府副省长，建议由省纪检监察、组织、人事、编制、财政等部门组成联合调查组立项专项查办。该副省长高度重视，批示：“同意编办意见，如若属实，建议查处”。

经联合调查组查实，于某在调离前违反程序，个人签批同意A市31个事业单位突击进入105名。2006年5月14日，省纪委、省委组织部共同印发了该案的查处情况通报。通报指出，经B市委研究决定，对A市作出的违规进入决定予以纠正，同时给予于某同

志党内严重警告处分，免去其 B 市新华区委副书记、区长职务。

三、时限要求

根据《机构编制“12310”举报受理工作规定》第十条，对属于受理范围的举报信息，应在接到举报后的 10 个工作日内提出拟办意见，明确办理方式是自办、转办、交办还是联合查办，交由承办单位查处。

第五章 调查核实

调查核实，是对已经立项的违规违纪问题，收集研究相关资料，认定问题性质、剖析问题成因、分析问题造成的后果，为下一步的纠正处理违规行为，追究有关人员责任奠定基础。调查核实是机构编制违规违纪问题查处工作的重要阶段。

一、调查程序

（一）组织调查

对已经立项的机构编制违规违纪问题，机构编制部门要选好配强调查人员，重大案件要组建调查组。要选派政策水平高、法纪观念强、熟悉机构编制管理和监督检查业务、处事果断、组织协调能力强的同志参加调查工作。

调查人员数量，可根据违规违纪问题的具体情况、复杂程度来具体确定。问题重大、复杂的，调查人员适当增加；问题比较

简单的，调查人员适当减少，但最低不得少于两人。确定调查人员时，要考虑问题的性质和办案人员的工作能力、特长等因素，特别是涉及政府机构改革、机构编制审批、机构编制统计年报等问题的，应充分吸收了解相关政策的同志参加。

（二）分析梳理材料、了解熟悉案情

分析违规违纪问题线索，如哪些线索较具体、可查性较强，哪些线索不够具体、难以核实，哪些线索需要先查、哪些线索应该后查，哪些线索是重要线索、哪些线索是一般线索等。一般来讲，举报人署真名，留下真实联系方式，反映的违规违纪问题时间、地点、事情、结果等比较清晰具体的，线索可信度较高。在监督检查工作中发现的违规违纪线索比其他渠道的线索可靠性较高。

调查人员要了解掌握问题所涉单位的基本情况，以便为后期调查核实排除工作障碍，取得工作支持和配合，要全面分析问题所涉人员的有关情况，以便为调查谈话找到突破口。

梳理初步核实材料，掌握基本案情，使调查人员明确调查的目的、任务、方法以及调查中应注意的事项。调查人员还要根据违规违纪问题的具体情况，认真学习和掌握有关政策、法律法规和党纪政纪的规定，便于查找和认定违规违纪问题、收集证据，提高调查核实的效率和准确性。

（三）制订调查核实方案

调查核实方案一般要报相关领导同志批准。调查核实方案主要包括五方面内容：一是明确调查内容。针对线索的轻重缓急，确定调查的重点。二是明确调查方式。可采取召开座谈会、个别谈话、约谈、查阅资料、实地走访等方式进行。三是明确调查时限。根据调查人员的组成、领导的要求和违规违纪问题的复杂程度、调查工作的难易程度等，明确调查时限。四是明确组织领导。主要指调查组组成及相关领导机构。五是明确注意事项。包括安全保密、廉洁纪律要求等。此外，还可对调查中可能出现的问题，提出应对措施。在实际工作中可根据情况，适当简化方案。

（四）具体实施调查

根据中央编办和监察部联合印发的《机构编制监督检查工作暂行规定》第十五条，“机构编制监督检查的对象应当配合机构编制监督检查工作，及时、全面、客观地提供相关材料”。在具体实施调查前，调查组应向被调查对象重申上述规定，要求被调查对象积极配合。应及时、快速地实施调查，避免被调查对象隐瞒事实、藏匿资料、编造假文件、转移知情人员等现象发生，确保调查情况准确、真实。

通过具体实施调查，收集、汇总相关证据材料。证据材料主要包括文字材料，如相关机构编制批文、会议记录、会议纪要、

任命文件、商调函、介绍信、工资发放表、录取和录用通知书等；调查的谈话笔录；举报人的举报材料等。音视频资料：举报人举报音视频、案件查办音视频、访谈对象音视频等。留存的证据必须是真实、有效、完整的，证据材料之间没有矛盾且逻辑上能够相互印证，支撑调查结论。

（五）调查核实结束

在对调查获取的证据材料进行全面整理汇总后，必须在一定范围内，与相关党委、政府及问题涉及部门领导等人员，就调查程序的规范性、调查方式方法的合理性以及相关调查数据表格、名单、文件资料名称、内容等的完整性、真实性等等，进行核对确认，最终形成全面、客观、公正的调查核实结果，从而为下一步违规违纪问题定性、责任认定奠定基础。

二、调查核实方式

根据违规违纪问题的属地范围、严重程度、影响大小等因素，确定科学合理的调查核实方式。调查核实的方式，总结起来，主要有以下几种：

一是机构编制管理机关独立调查。对于擅自变更机构名称、擅自提高机构规格、擅自扩大职责范围等问题，若情况比较清楚、涉及人员少、整改工作较容易，应该由同级的机构编制机关独立

调查。对于性质恶劣、社会影响较大的机构编制违规违纪问题，上级机构编制管理机关也可以直接进行查办。另外，一些上级机构编制机关或领导交办且明确要求由机构编制管理机关办理的举报件，也由机构编制管理机关独立调查。

二是委托下级机构编制管理机关调查。虽由上级机构编制管理机关受理，但是问题发生在下级机关、事业单位的一般性质的机构编制违规违纪问题，受理的上级机构编制管理机关可以委托下级机构编制管理机关调查。

三是联合同级纪检监察、组织、人社、财政等部门共同调查。有的机构编制违规违纪问题，如超职数配备领导干部、超编进人、擅自变更经费形式等，情节严重，影响范围广，涉及人员多，且应当追究相关责任主体责任的，一般应该由同级机构编制管理机关根据查办需要，联合同级纪检监察、组织、人社、财政等部门联合调查。有的机构编制违规违纪问题虽然发生在下级，但性质恶劣、影响较大的，也应当由上级机构编制管理机关联合相关部门进行联合调查。

四是申请上级机构编制管理机关调查。对于那些涉及同级党委政府、上级或同级党政群部门的一些典型的或者重大的机构编制违规违纪问题，如“条条干预”、妨碍机构编制核查等问题。本级机构编制管理机关受体制机制制约，无法查处或是查处难度太大的情况下，可以申请上级机构编制管理机关直接查处，或协助查处。

三、调查核实的基本方法

根据中央编办和监察部联合印发的《机构编制监督检查工作暂行规定》第十条“实施机构编制检查，可以采取听取汇报、召开座谈会、个别谈话、走访等方式进行”，具体实施调查主要有四种方式：一是“听”，召开座谈会听情况；二是“问”，进行约谈或个别谈话问情况；三是“查”，查阅资料核实际情况；四是“访”，实地走访深入了解情况。

（一）召开座谈会

召开座谈会是目前查处机构编制违规违纪问题中最常用的方式。对于具有一定普遍性的问题，一般优先采用座谈会的方式，这样有利于深入分析原因、发现问题规律、找到预防和遏止类似问题发生的办法。

座谈范围应有所控制，与问题查处无关者，原则上不要参加。座谈过程中要注意发现突破口、层层深入，确保问题查得深、查得准。如对于超编制限额录用人员的问题，可以先问核定了多少编制以及实际有多少人，再进一步询问按照什么程序决定超编录用人员、为什么要超编制限额录用人员以及如何防止超编制限额录用人员问题发生等。

（二）个别谈话和约谈

个别谈话和约谈对象一般是举报人或相关知情人。

个别谈话比座谈会更容易了解真实情况，因此，对于重大的、突出的机构编制违规违纪问题，一般优先采用个别谈话方式。个别谈话要列出谈话名单，合理安排谈话顺序。对谈话对象，可不事先通知谈话。谈话过程中，要注意根据谈话对象的不同特点，采取不同的谈话策略，以确保谈话人提供尽可能真实、准确、全面的信息。比如，对于案件涉及人员或相关责任人，可采取虚实结合的谈话方式；对于案件知情人员，则可开门见山，明确说明来意，并作出保密承诺、打消其顾虑。

对调查核实违规事实比较清楚、违规后果比较轻微、不必到违规单位实地走访的案件，一般采取约谈方式，约请违规单位负责人或相关机构工作人员来机构编制部门说明情况，共同商讨解决办法。有些违规违纪问题是因违规单位不了解机构编制纪律造成的，比如“条条干预”问题，相关文件一般是由业务部门内设机构起草的，他们往往不太了解机构编制纪律，从加强某个方面工作出发，起草的文件可能会包含有要求下级机关设置对口机构、增加人员编制和领导职数的内容，如果部门领导把关不严，这些文件就可能以部门的名义发布，造成业务部门干预下级机构编制事项的问题。对这些违规违纪问题，案件查处重在纠正违规违纪问题，减少违规行为造成的不良影响。纠正的方法需要机构编制

部门与违规单位加强沟通，共同商讨妥善处理的办法。在这种情况下采用约谈方式，不仅可以调查清楚有关情况，而且还可以宣传纪律、警示告诫、督促整改。

（三）查阅资料

查阅资料是查处机构编制违规违纪问题的重要手段。查阅资料时要注意资料的真实、准确、全面性。除查阅被调查单位的批复文件、档案资料、会议记录、工资核发资料，还要留意过程资料和工作人员手边使用的备查资料等，如压在工作人员办公桌台板下的通讯录、贴在墙上的值班表等，都是非常有用的资料。

（四）实地走访

实地走访是到违规违纪问题单位对有关事实进一步核实的过程。一般来讲，对于违反规定程序和权限，擅自设立机构、提高机构规格、变更机构名称等问题，均应实地走访，对其机构标牌、机构名称、印章、文头纸等进行查证，可以进行实物取证，同时也可以拍照、录像取证。

“听、问、查、访”四种方法，对于不同违规违纪问题，顺序安排上可以不同。比如，对于违规违纪情节比较清楚但证据不充分的问题，可以先从查阅资料核实情况开始。列出要查阅的资料清单，资料涉及机构编制、人事、工资、社保等内容，必要时可调阅组织、人力资源和社会保障、财政等部门资料，将已经掌握

的情况与查阅的资料进行比对，确认部分事实。然后利用掌握的事实，有针对性地选择部分人员个别谈话。由于个别谈话建立在已经掌握的事实基础上，谈话中往往既可以了解违规违纪问题产生原因，也可以了解面上情况，甚至可以发现新的违规违纪问题线索。然后再针对疑点实地走访。如果违规违纪问题具有一定普遍性，需要研究深层次原因，则可召开座谈会，听取意见、分析原因、研究对策。

【典型案例】

2009年某省编办接到群众举报，反映某县县乡两级机关事业单位“吃空饷”问题严重。省编办会同省纪委、人社厅组成联合调查组，赴该县进行调查核实。在调查中，查办人员通过查阅资料发现该县卢峰乡计生服务站事业编制56名，实有58人，考虑到普通的乡镇计生服务站不需要这么多人，于是查办人员到卢峰乡实地走访。走访中发现，乡计生服务站办公室仅40平方米，有5张办公桌，且办公室墙上贴着只有5个人的值班表。经询问，该计生服务站办公人员只有5人。查办人员对办公室和值班表拍照取证，并将询问情况作了笔录。以此为突破口，查办人员继续追查违规违纪问题，查明了该县部分领导以虚报人员等方式占用编制并冒用财政资金的违规事实。

四、调查核实的工作难点

调查核实是查处工作的重要环节和基础，要争取党委政府以及领导的重视和支持，做好办案部门间的协调配合，处理好与违规违纪单位和相关单位的关系，确保调查核实工作高效进行。主要难点有：一是干扰大。有些机构编制违规违纪问题，涉及部门和人员多，触及的利益群体多，在调查核实中，常常会遇到心理抵触不配合、推诿扯皮不积极、设障阻碍等人为因素，使调查核实工作不能有序开展。二是获取真实情况困难多。由于档案不健全、资料不翔实、记录不准确、信息有虚假、实情有隐瞒等情况，给获取真实、完整、有效的调查核实资料带来了很大困难。三是成本高。为了获取有效的调查核实结果，必须花费大量的人力和精力，围绕被举报的问题线索，细致查阅、认真收集有关的资料信息（特别是原始资料），提取具有真实性和完整性的核心基础信息资料；同时，还要对调查所获取的不同文件资料信息，进行比对印证，形成各类情况之间不脱节、不矛盾、不交叉的完整证据链。

第六章 机构编制违规违纪问题处理追责

在机构编制违规违纪问题查处中，明确机构编制违规违纪行为的性质、纠正处理违规违纪行为、认定责任主体的责任并追究相应责任，是查处违规违纪问题的关键。

一、机构编制违规违纪行为定性量纪

定性量纪是机构编制违规违纪问题处理追责的依据，一定要根据调查事实，按照相关规定，做到定性准确，量纪得当。

（一）违纪行为定性

违纪行为定性，就是根据违纪事实，按照有关规定，认定被调查的人员行为是否构成违纪以及是何种违纪行为。机构编制违纪行为的定性要认真分析定性情节，一般有情节轻重和损失大小两种定性情节，具体为：情节较轻、情节较重、情节严重；对党

和国家、人民利益、公共财产造成较大损失、造成重大损失等。违纪行为定性必须注意四个方面：

一是符合相关规定。定性活动和定性结论必须符合法律法规和政策规定。

二是坚持公正原则。必须依照事实和纪律认定，只要查明的事实构成了违纪行为，无论被调查人和受害人是谁，毫无例外地认定违纪。

三是协调一致。在一定的时间和空间内某种行为是否认定为违纪行为以及认定为是什么违纪行为，应当协调一致。纵向上，注意历史的一贯性和稳定性，使同一行为的定性前后一致；横向上，不同地区、不同部门的机构编制违纪行为定性基本一致。

四是疑似从无的原则。对于证据不足而不能认定的行为按从无处处理。

（二）违纪行为量纪

违纪行为的量纪，就是根据违纪事实，按照有关规定，衡量决定是否给予处分以及给予何种处分。量纪制度有累犯从重处理、合并处理、从宽处理三种。

一是累犯从重处理，是指重复违纪从重处理。重复违纪是指故意违纪受到党纪政纪处分后又犯应当受到党纪政纪处分的故意违纪。另外，特别指出的是机构编制管理机关尤其是审批机关滥用职权、徇私舞弊造成违纪的，加重处理。

二是合并处理，是指凡有两种或两种以上应当受到处分的违

纪行为，分别定性量纪，合并起来决定应当执行的处分。一般情况下，多项违纪，在最高的处分基础上再提高一档予以处分。

三是从宽处理，是指主动交代从宽处理。一是无论违纪行为轻重，都可从轻处分；二是违纪行为较轻的，可从轻处分，也可减轻处分；三是违纪行为较重的，一般可从轻处分，如果有立功表现的，也可减轻处分。

（三）违纪行为定性量纪的难点

一是机构编制违规违纪问题千差万别，违纪情节的轻重，危害性的大小和造成后果的严重程度，没有衡量和判断的统一标准，各方的认识往往差异较大。

二是各地区、各部门情况有差异。地区人口多少、经济社会发展状况、部门大小都不尽一样，不同情况下导致的违纪问题，很难把握情节的不同程度。

三是集体决定事项不易确定责任人的责任大小。

（四）注意事项

一是根据本地区本部门的实际，结合违纪行为具体实施情况和损害后果，注意一致性和稳定性，把握好量纪标准。

二是对具体决定的事项要认真查阅会议记录、文件审批、事项办理等过程资料，根据各责任人的意见、建议和态度来分清责任。

三是在没有明确量纪标准的情况下，可以采取后案参照前案

的办法。

二、机构编制违规违纪问题的整改

机构编制违规违纪问题的整改主要包括对行为的纠正和责任人追究责任。其中，对违反机构编制纪律的单位，要责令其限期纠正；逾期不改的，予以纠正并进行通报批评。对于需要追究相关人员责任的，由纪检监察机关或主管部门按规定予以党纪、政纪处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

（一）机构编制违规违纪问题整改的基本方法

对于机构编制违规违纪行为，机构编制部门可根据《机构编制监督检查工作暂行条例》第十六条的规定，采取下列处理措施：通报批评（可采取正式文件、电话传真、会议通报、电话通报等方式）；建议改正或责令限期改正；予以纠正（下发正式文件，宣布相关行为无效）；建议财政部门对超编人员不予核拨经费；建议对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

1. 典型案例通报批评

运用好通报手段，对于发挥典型案例的警示教育作用，严肃机构编制纪律，维护机构编制管理的权威性、严肃性具有重要意义。通报批评的内容既可以是对年度查处违规违纪情况和某一类案件进行的综合性通报，也可以是对某一个典型案例进行的专题

性通报；通报批评的形式根据机构编制违规问题的情节、性质等不同，可以采取发文通报、会议通报等；机构编制部门既可以单独通报，也可以会同相关部门联合通报，对于重要典型案件，还可以提请党委、政府通报。

2. 建议改正和责令限期纠正

这两种措施是机构编制部门督促违规单位自行纠正违规问题而采取的措施，这两种措施的应用和行政等级体制相适应，适用对象不同。对于以编办名义作出的处理措施，建议改正适用于同级部门和下级党委、政府、编委的违规行为；责令限期纠正适用于同级部门所属事业单位、下级部门以及再下级党委、政府、编委的违规行为。

3. 予以纠正

“建议改正或者责令限期纠正”处理措施是机构编制部门督促违规单位自行纠正违规问题所采取的方法，“予以纠正”处理措施则是机构编制部门主动纠正违规问题的工作方法。对于经过建议改正或责令限期纠正，违规单位仍然不纠正或者纠正不到位的，机构编制部门要根据职责权限，宣布违规行为无效，并结合机构编制实名制管理规定等采取相应措施。对于条条干预问题，不仅要督促相关部门纠正违规行为，还要通知下级机构编制部门不得以业务部门的文件作为审核、审批机构编制的依据。

4. 运用财政手段纠正处理

运用财政手段纠正机构编制违规行为需要财政等相关部门配合，

适用于违规设置的机构、超编进入的人员。对查证属于上述情形的机构和人员，机构编制部门应及时将相关信息通报相关主管部门和财政部门，建议停止核拨经费；已安排经费的，按规定交回财政，按照《财政违法行为处罚处分条例》等规定追究相关人员责任。

5. 移送涉嫌违反党纪、政纪责任人的材料

对于需要追究责任人党纪政纪责任的，各级机构编制部门可依据《中央纪委、中央编办关于纪检监察机关和机构编制管理机关在查处案件中加强协作配合的通知》等规定，按照管理权限及时主动移送有关材料，依据《中国共产党纪律处分条例》精神和《行政机关机构编制违法行为政纪处分暂行规定》，提出处分建议，并积极配合做好违规问题证据收集等相关工作。

（二）机构编制违规违纪问题整改的基本程序

1. 提出整改意见

在查实机构编制违规违纪问题基础上，通过全面分析研究导致违规违纪问题发生的主要因素，针对违规违纪问题及其在制度、管理等方面存在的不足，本着务实的态度，提出符合政策要求的、具有现实操作性的整改意见。

（1）确属违法违规的，坚决处理，及时纠正。

（2）对因制度不健全造成问题发生的，责成完善规章制度，建立长效机制，杜绝违规问题再次发生。

（3）对一些情况复杂，一时难以纠正到位的，则要求其制定

可行措施，排出纠正时间表，并进行跟踪问效，直到纠正到位。

2. 下发整改通知

整改意见在按照规定程序报领导审定同意后，应当以正式的书面材料，向对机构编制违规违纪问题具有管辖权的主管部门下达整改通知，提出应该整改的问题，明确整改应达到的标准，限定时间界限等。

3. 分级负责、整改问题

机构编制违规违纪问题整改按照属地管理、分级负责的原则进行。受理机关负责对问题的整改工作进行指导、督促。具体整改工作以对责任主体有管辖权的机关为主，组织实施。

4. 跟踪问效、督办到位

有些机构编制违规违纪问题，由于其涉及相关问题多、整改难度大，所需时间周期长，整改措施落实有一个较长过程，所以受理机关要采取电话督促、发督办函、派员督办等有效形式，持续督办，直至整改措施落实到位。

（三）问题整改的难点

问题整改工作，要结合实际、依据政策、提出切实可行的整改意见，并分级负责、跟踪问效、督办到位。问题整改是查处工作的目的和核心，会因为问题内容和性质的不同而存在不同难度。一是纠正工作难度大。纠正问题涉及具体人员切身利益，人员的清理、清退、安置非常困难。例如：违规增加的机构编制撤销了，

而相关人员难以消化；清退超编人员时，有的原单位已经变化或撤销，没有清退安置渠道；超配领导干部的免职，涉及干部管理部门，纠正起来，协调难度较大。二是阻力大。一方面，违纪单位、当事人不理解、不支持，甚至采取上访、扰乱办公秩序等手段阻挠整改工作正常进行；另一方面，问题整改后可能对业务工作、社会稳定等有所影响，来自方方面面的阻力较大。三是持续时间长。有的单位出于自身利益需要或是碍于同事情面等，会以工作需要等理由对整改工作进行推诿；有的整改措施实施持续时间较长，甚至长达数年。

三、机构编制违规违纪问题责任认定

机构编制违规违纪问题查处工作中的责任认定，是依据调查核实的事实资料、按照工作职责权限、结合法规制度，认定责任主体和主体所承担的责任。机构编制违规违纪责任主体大致分为集体和个人两种。责任主要分直接责任、主要领导责任和重要领导责任。

（一）责任主体

作为机构编制违规违纪责任主体的集体主要有三类：一是具有机构编制决策权限的党委政府；二是执行机构编制的党政群机关事业单位；三是审批和管理机构编制的机构编制管理机关。

个人责任可以根据责任人员在责任行为中的角色和发挥的作用进行区分确认，一般分为直接责任和领导责任。根据机构编制管理工作特点和查处机构编制违规违纪问题实践来看，可以将相关行为人划分为承办人、审核人、批准人。

承办人，即指具体承办机构编制管理事项的工作人员。其负直接责任的情形主要有以下几种：违反程序和权限，未经报批，直接做出具体行政行为；弄虚作假、徇私舞弊、故意提供错误信息，导致审核、批准人不能正确履行职责，导致违规违纪问题发生；不依照审核、批准的内容实施具体行政行为，导致违规违纪问题发生；工作不严谨、调研不深入、情况掌握不全面，提出的方案或意见有错误，导致违规违纪问题发生。

审核人，指机构编制决策或管理机关具体办事机构责任人。其负直接责任的情形主要有：不采纳或者改变承办人提交的正确意见，导致违规违纪问题发生；未报批准人审批，直接作出决定，导致违规违纪问题发生。

批准人，对机构编制事项有审批权，签发机构编制事项批文的人。其负直接责任的情形主要有：不采纳或改变承办人、审核人正确意见，批准机构编制事项，导致违规违纪问题发生；未经承办人拟办、审核人审核，批准人直接作出决定，导致违规违纪问题发生。

（二）责任划分

直接责任。在其职责范围内，不履行或者不正确履行职责，对机构编制违规违纪行为起决定性作用的党员或党员领导干部。特别是，党员领导干部直接参与研究并决定机构编制违规违纪问题，或是由其拍板决策机构编制违规违纪问题的，可以认定为直接责任者。

主要领导责任者。在其职责范围内，对其直接主管的工作不履行或不正确履行职责，造成机构编制违规违纪问题发生的党员领导干部。

重要领导责任者。在其职责范围内，对应主管的工作或参与决定的工作，不履行或不正确履行职责，对造成机构编制违规违纪问题发生负次要责任的党员领导干部。

经领导班子集体研究决定，导致违规违纪问题发生的，决策人及持赞同意见的班子成员负直接责任，明确提出反对意见班子成员不承担责任。

（三）责任认定的难点

责任认定工作，要根据相关法规制度，依据调查核实的事实、结合编制事项办理工作程序和职责，界定主体、分清责任。责任认定的难点有：一是责任主次不易区分。一方面，责任认定办法尚未出台，出了问题大家相互推诿。比如，某县违规设置机构，

编办领导说这是县领导交办的，责任在县领导，县领导说不了解政策；另一方面，机构编制违规违纪问题可能涉及到党委、政府，以及组织、人事、财政等多个部门，责任主体多、关联性强，在约束机制不健全的情况下，出现问题后，不易区分责任主次。二是有些违规违纪问题早已产生，没有及时发现纠正，长期隐蔽存在，期间责任人任职变动又较大，以致责任追究困难。三是领导口头交办事项较多，难以认定真正的责任主体。一方面，事项办理没有文字记录，责任主体不易确认；另一方面，责任主体只能认定为具体办事部门或人员，产生干部为领导代罪受过的现象，没有给真正的责任人认定责任。

四、机构编制违规违纪问题的责任追究

机构编制违规违纪问题责任追究，要把握好责任追究的建议权和处分权的关系，建立配合机制，整合协作力量，借助纪检监察机关，争取党委、政府支持，依据违纪行为定性量纪的结果，落实责任追究措施。

（一）责任追究的方式

机构编制违规违纪问题责任追究，主要依据《中国共产党纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》、《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》、《机构编制监督检查工作暂行规定》等法律法规，进行责任追究和处分处理。

对机构编制违规违纪责任主体责任追究的处分处理主要分为党纪和政纪处分。

1.《中国共产党纪律处分条例》对党员的党纪处分作了规定。党纪处分种类有：警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。

2.政纪处分种类有：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。

3.组织处理：诫勉谈话、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等。

4.其他方式：约谈、责令写出书面说明、下达告诫书、建议取消年度考核评优、各类先进资格等。

（二）协调相关部门共同追究责任

对违纪责任人的责任追究处分处理，是机构编制部门、纪检监察机关和国家公务人员管理机关等部门的共同责任，主要由机构编制部门提出建议，协作部门共同议定，相关单位根据干部管理权限和部门职责职权追究责任。

党纪处分的实施主体为党组织、纪检机关，处分对象为机构编制违纪行为中负有责任的共产党员；政纪处分的实施主体为任免机关、监察机关，处分对象为机构编制违纪行为中负有责任的行政机关工作人员。

机构编制管理机关经过调查核实，认为需要追究有关责任人纪律责任的，属于纪检监察对象的，移送纪检监察机关处理；不属于纪检监察对象的，移送任免机关处理。涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

根据干部管理权限和部门职责权限，案件移送原则，一般有：机构编制部门直接移送案件到同级或低级别的责任追究机关；机构编制部门直接移送案件到同级责任追究机关，再由同级责任追究机关根据有关规定决定是否下转；机构编制部门要移送案件到高级别的责任追究机关时，应当在机构编制系统内先行层级移送，再由同级机构编制部门移送同级责任追究机关。

案件移送材料必须事实清楚、证据齐全、程序合法、手续完备。主要包括：1. 移送书。包括违纪事实、处分建议、答复期限、双方交接人签收的回执等。2. 涉嫌机构编制违纪问题的线索和机构编制部门认定事实。包括涉嫌违反党纪政纪的线索、判定是否违纪的依据、领导批示等。3. 调查报告。经机构编制部门主要负责人审批的调查报告。4. 证据材料。书证（机构编制管理台账、工资表、人员花名册、责任人身份证明、编委会会议记录等）、责任人对违规违纪行为的陈述和申辩、证人证言等。

（三）责任追究的难点

机构编制违规违纪问题的责任追究，必须争取党委、政府支持，纪检监察机关、任免机关和机构编制管理部门、公务员主管

部门等，要积极协调配合，确保责任追究工作落实到位。责任追究的难点主要表现在：一是机构编制违规违纪问题责任人员，基本都是一级党委政府、党政群机关的主要领导，责任人员的特殊性，决定了责任追究工作的难度。二是各级机构编制部门不具备对责任人员实施责任追究的主体资格，编制部门不能直接组织实施对责任人员的党纪、政纪追究和司法处理，只能向有关部门和机构提出建议，并协调督促追责工作的实施。

（四）注意事项

根据《中国共产党纪律处分条例》第二十六条规定，“党组织领导机构集体作出违犯党纪的决定或者实施其他违犯党纪的行为，对具有共同故意的成员，按共同违纪处理；对过失违纪的成员，按照各自在集体违纪中所起的作用和应负的责任分别处分”。对经集体研究决定的机构编制违纪行为，责任追究中需要注意四个方面的问题：一是是否共同故意。故意可以分为直接故意和间接故意两类。直接故意是指行为人明知自己的行为必然或者可能发生危害结果，并且希望这种结果发生的心理态度。间接故意是指行为人明知自己的行为可能会发生危害结果，并且放任这种结果发生的心理态度。比如，某省（区、市）编委会召开会议，未报中央审批，集体研究决定设立副厅级以上行政机构，会议中与会成员都明知设立该副厅级以上行政机构为违规行为，有的成员积极推动违规行为的发生，他们是直接故意；有的成员既不提出反对意见，也不表示赞同，

他们的行为属于放任违规行为的发生，是间接故意。直接故意的危害性大于间接故意，因而对直接故意违纪行为的量纪应重于间接故意的违纪行为。二是对集体研究的违纪决定持不赞同意见的成员怎么办。对集体研究的违纪决定持不赞同意见的成员，不承担责任。三是对集体研究的违纪决定不发表意见的成员怎么办。这是在集体决策中常见的一种现象。参与集体决策的每位成员都有责任和义务发表自己的意见，不发表意见说明未尽到义务，放任违纪行为的发生，属于间接故意，也应追究责任。四是对领导集体成员以文件传批方式作出违规决定的怎么办。当前，有的地区对于比较紧急、来不及召开决策会议进行研究的机构编制事项，采取领导集体成员以文件传批的方式对相关机构编制事项作出决定。采取这种方式作出违规决定的，在责任认定上主要看传批件上各位领导同志的批示意见，对违规决定的意见批示同意的，表明赞同违规决定；批示不同意见的，表明不赞同违规决定；画圈的，表示默许违规行为的发生。

追究经集体研究决定的机构编制违规违纪问题有关人员的责任，要认真查阅集体决策时的会议记录，并与参与集体决策的成员和负责会议记录的人员进行个别谈话，深入了解和分析每个集体成员在违规行为中的作用。对于共同故意违纪的，应按照《中国共产党纪律处分条例》第二十五条“二人以上（含二人）共同故意违纪的，对为首者，除本条例分则中另有规定的外，从重处分；对其他成员，按照其在共同违纪中所起的作用和应负的责任，分别给予处分”的有关规定给予处分。

第七章 办结

一、主要任务

在办结这个环节，主要有以下五项任务：

一是形成办结报告。在对受理立项的机构编制举报件按照规定程序完成了初核、立项、调查核实后，应对整个举报件查处工作进行全面总结，形成办结报告，报送受理立项审批机构审定。自办件，报本级编办领导审定；同级党委政府或上级编办交办的件，报同级党委政府或上级编办审定；多部门联合查办的举报件，应多部门联合起草报告，同时报相关部门领导审定。办结报告应包括受理的违规问题线索、认定的违规问题、处理意见等内容。其中，认定违规问题的证据材料，要在调查报告中详细说明，材料较多的，可作为调查报告的附件；处理意见要说明所依据的法律法规和政策规定。

二是形成办结通知。举报件办结报告报立项审批机构领导审

定后，属于转交办的举报件，上级机构编制部门还应当向下级单位下发书面同意办结函，同意办结举报件。同意办结函的下发，标志着举报件查处工作的结束。

三是向举报人反馈查处情况。对经审核同意办结的案件，承办人要及时通过电话、邮件等方式向举报人反馈查处结果，听取意见。举报人对办理结果不满意的，要认真做好解释。

四是做好分析总结工作。要加强对举报情况的综合分析和案件剖析，及时发现机构编制管理工作中存在的突出问题以及苗头性、倾向性问题，深入研究发生的原因和规律，提出解决的意见和建议，不断推动机构编制管理工作水平提升和制度健全。要对案件查处工作总结回顾、分析规律、发现不足，不断改进案件查处工作的方式方法、提高案件查处的工作效率，同时也帮助违规单位总结经验教训、提升管理水平。对于典型的、重大的案件，有必要形成书面分析总结报告。

五是立卷归档。机构编制违规违纪问题办结后，有关的接听记录、举报材料、受理单据、立项审批、调查核实方案、会议记录、谈话笔录、录音录像、检查记录、调查报告、同意办结的函件等资料，均应按照真实、原始、完整的原则，及时立卷归档，为今后类似举报件的查处提供重要参考和依据。

二、相关要求

一是质量要求。承办单位报送的办结报告和相关材料，应当事实清楚、定性准确、处理恰当、程序完备，确保办结质量。不符合要求的，应当补办或者重新办理。

二是时限要求。举报事项应自确定承担单位之日起 60 个工作日内办结。因故需要延长的，由承办单位提出书面申请，可以适当延长，一般延长期限不得超过 30 个工作日，并及时向举报人说明；因情况特别重大复杂不能在规定期限内办结的，承办单位提出书面申请，按程序报批后，可再行延长。

三是督办要求。对于转办、交办的举报件，有以下情形的，均应予以督办：1. 规定期限内没有报送办结报告或者未将办理结果和反馈情况报送备案的；2. 应当查清的问题没有调查清楚的；3. 应当纠正的问题没有纠正的；4. 没有按照规定对责任人作出处理或者处理不当的；5. 有其他需要督办情形的。督办可根据情况，分别采取电话通知、发督办函、现场督办、通报等方式进行，必要时可责成相关人员到机构编制部门说明情况。

四是统计报告要求。机构编制部门应定期对举报受理和查处的情况进行统计。下级机构编制部门还应定期向上级机构编制部门监督检查机构报告举报受理的情况和相关统计，每年年初上报一次，重要情况随时报告。

第八章 综合机制

一、加强部门间协作配合

机构编制违规违纪问题，尤其是影响较大的违规违纪问题，往往涉及组织、人事、财政等多个部门，需要相关部门齐抓共管，形成合力。追究责任入党纪、政纪责任的案件，更需要纪检、监察机关的大力支持和密切协作。

（一）相关政策依据

近年来，中央就机构编制部门在机构编制违规违纪问题查处中加强与相关部门协作配合，出台了一系列政策规定，为部门间协作配合提供了制度依据。

《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第二十一条明确，“县级以上各级人民政府机构编制管理机关应当按照管理权限，对机构编制管理的执行情况进行监督检查；必要时，可以会

同监察机关和其他有关部门对机构编制管理的执行情况进行监督检查。有关组织和个人应当予以配合。”

中央编办和监察部联合印发的《机构编制监督检查工作暂行规定》第四条明确，“机构编制管理机关与监察机关在机构编制监督检查工作中应当互相支持，协作配合。”

《中央纪委、中央编办关于纪检机关和机构编制管理机关在查处案件中加强协作配合的通知》第二条明确，“纪检机关和机构编制管理机关共同立项查处的案件，应当组成联合调查组，按照各自的职权开展调查。案件调查终结后，共同研究写出调查报告。需要给予党纪处分的，由参与联合调查的纪检机关负责落实；需要对机构编制问题作出处理的，由机构编制管理机关负责落实。”第四条明确，“机构编制管理机关在对违反机构编制管理规定的行为进行调查处理时，需要纪检机关协助配合的，可以商请纪检机关予以协助，纪检机关应当予以配合。”

（二）加强与组织、人社、财政等部门的协作

机构编制违规违纪问题大多与组织、人社、财政等部门有一定联系，加强与这些部门的协作，有利于进一步核实情况，查清问题。尤其是对于影响较大的重大机构编制违规违纪问题，在立项调查前和调查过程中就应主动加强与这些部门的沟通。比如超编进人问题，按照一些地区机关事业单位进人的工作流程，一般要经历机构编制部门办理入编通知单、人社部门出具行政介绍信

和工资审批表、财政部门办理工资统发手续等程序，在立项调查前，就需要查阅机构编制部门核定编制的文件和入编通知单、人事部门人员调配和工资核定资料、财政部门工资统发台账资料等，以便核清有关情况、提高查处效率。

（三）加强与纪检监察机关的协作

对于经调查核实，认为确实存在机构编制违规违纪问题，需要追究有关人员党纪、政纪责任的，应当及时移送纪检监察机关处理并提供必要的支持和协助。对于机构编制部门移送的案件，纪检监察机关应按照规定程序立项受理，并根据《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》等有关规定作出处理。

纪检监察机关在日常业务工作中发现有违反机构编制纪律的问题，将按照移送规定向机构编制部门及时通报有关情况。

（四）加强与司法机关的协作

对于机构编制违规违纪问题查处工作中发现的涉嫌违法犯罪线索，要及时按照程序移送司法机关处理。

（五）注意事项

在与部门协作配合过程中，要主动说明受理和初核的情况，

以及已经掌握的违规事实，介绍违规违纪问题中可能涉及该部门管理事项的内容，希望提供支持。如需与该部门组成联合调查组，要及时提出建议，移送相关材料，做好组织协调和联络服务。在开展调查核实前，要与协作部门共同商讨调查核实方案，重大违规违纪问题的调查核实方案要报双方领导批准。

【典型案例】

2014年3月，某省编办“12310”举报邮箱接到群众举报，反映某县擅自增加3个正科级机构、超职数配备13个县政府部门领导干部。省编办初核后认为，举报件有一定可靠性。鉴于超职数配备领导干部问题涉及组织部门，及时与省委组织部作了沟通，建议组成联合调查组赴该县进行实地调查。省委组织部高度重视，派出相关干部与省编办组成联合调查组进行了实地调查。实地调查中，省编办重点调查擅自设立机构问题，省委组织部重点调查超职数配备领导干部问题，很快查清了该县存在的违规违纪问题。此后，省编办会同省委组织部一同督促整改、一同通报批评违规违纪问题、一同研究完善管理制度，违规违纪问题查处工作达到了预期目的。

二、工作人员纪律和责任

机构编制违规违纪问题查处工作对象特殊、时限要求严、工作标准高，受理和查处工作人员要有严格的纪律要求和强烈的责

任意识，严格遵守有关纪律要求：

一是严格保密。不向被举报人或无关人员泄露举报件相关情况；不私自摘抄、复制举报件或者擅自将举报件带出工作场所以及在无保密措施的载体上存储、传递、处理。转、交下级机构编制部门办理的举报件，需要提供举报人基本情况的，应当要求承办单位做好相关保密工作。

二是廉洁自律。在对机构编制违规违纪问题的立项、调查核实、责任认定等查处全过程中，不与违规单位及关系人员单独私下接触，严禁接收针对违规单位和相关责任人员的说情、打招呼、请客、送礼等。

三是实事求是。不歪曲、隐瞒和捏造举报内容及查核的事实真相；不推诿、拖延、压制不办或者损毁举报件；不利用举报件和调查核实举报问题之机谋取私利，打击报复举报人，对当事人或他人诽谤、侮辱和诬陷。

四是回避制度。工作人员与举报事项、举报人、被举报人有直接利害关系的，应当回避。举报人有正当理由要求有关人员回避的，承办单位应当作出回避决定。

五是汇报与监督。要坚持重大问题和重要步骤及时请示汇报。要按照有关规定，调查核实时应二人以上共同进行以便相互监督。

举报受理人员违反纪律的，按有关规定严肃追究责任。

三、加强案件查处结果运用

（一）适时“回头看”、确保查处到位

对违反机构编制管理规定的突出问题或容易反弹的问题，要适时组织“回头看”，打消违规单位和相关领导干部可能存在的“闯关”、“松口气”等侥幸心理，确保纠正处理不走样、不变通，切实推进相关违规违纪问题的有效解决。

（二）发现共性问题、开展专项督查

要定期对查处的机构编制违规违纪问题进行汇总梳理，查找是否存在共性问题。对于发现的共性问题，开展专项督查，明确督查重点、督查步骤、督查期限和相关要求等。通过开展专项督查，以点带面，早发现、早查处、早纠正有关共性问题，把机构编制违规违纪问题遏制在萌芽状态、有效控制所造成的危害和影响。

（三）完善管理制度、堵塞管理漏洞

机构编制违规违纪问题查处工作应坚持标本兼治，以查促建、以查促管、以查促进。加强对机构编制违规违纪问题的研究，建立“一案两报告”制度，深入分析问题产生原因，认真总结问题规律，及时发现机构编制管理缺陷，建立健全机构编制管理制度，及时出台相关规定，堵塞机构编制管理漏洞，不断提升机构编制

管理水平。

（四）通报典型案例、开展警示教育

典型案件办结后应在一定范围内及时通报。通报内容应包括查处的问题、查处结果等情况。通报按照管理层级和管理幅度，一般可分为点对点式、点对面式通报。点对点式通报知悉范围小、便于操作，点对面式通报又可分为系统内通报和全国通报，威慑力更大。及时通报机构编制违规违纪问题，能够有效警示教育党员领导干部、减少机构编制违规违纪问题的发生，达到“通报一起，警示一片”的目的。

ISBN 978-7-5115-5351-5



9 787511 553515 >

定价：18.00 元