

说说“机关”和“机构”

潘波

“机关”原意是机械的关键部分，也指人的计谋、心机，在中医学上还指人体骨关节。“机构”指机械内部的构造或者组成部分。长期以来，人们用“机关”代指公权力组织，形容其地位重要，如“国家机关”在字面上就能反映出其在国家权力运行中的重要作用。在法律法规中，“机关”的用法比较常见。近些年来，“机构”的使用次数日益频繁，大有后来居上之势。

在法律法规中，“机关”一般指掌握公权力的组织，而“机构”既可以指公权力组织，也可以用于表述事业单位、人民团体、企业等非公权力组织。如《银行业监督管理法》第2条规定：“国务院银行业监督管理机构负责对全国银行业金融机构及其业务活动监督管理的工作”；《公共机构节能条例》第2条将公共机构界定为“全部或者部分使用财政性资金的国家机关、事业单位和团体组织”；《律师法》第14条规定：“律师事务所是律师的执业机构”。此外，《医疗机构管理条例》规定的“医疗机构”、《境外非政府组织境内活动管理法》第2条列举的“智库机构”，《网络安全法》第15条列举的“研究机构”也都是非公权力组织。这里主要分析作为公权力组织的“机关”和“机构”。

从法律法规以及党政机关日常工作来看，“机关”和“机构”的用法与习惯密切相关，有些已是约定俗成的表述。用“机关”而不用“机构”的惯例，如公安机关、监察机关、上级机关、

国家机关工作人员等。用“机构”而不用“机关”的惯例，如机构改革、机构编制、驻外机构等。一般来说，“机关”代指本级组织，且还是常设性组织，用法相对固定。而“机构”既可指本级组织又可指其内部组织，既可以指常设性组织也用来表述非常设组织，如临时机构。所以在使用范围上，“机构”的弹性比“机关”大一些。

值得注意的是，法律上的“派出机关”和“派出机构”在性质、职责、地位等方面有较大差别。派出机关由一级政府派出，如根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第68条，区公所、街道办事处是基层政府的派出机关。派出机构则由政府的某个部门派出，如《中国人民银行法》第13条规定：“中国人民银行根据履行职责的需要设置分支机构，作为中国人民银行的派出机构。中国人民银行对分支机构实行统一领导和管理。”公安派出所、司法所也是基层公安局、司法局的派出机构。

尽管“机关”和“机构”的用法还没有明显的规律可循，但我们可以尝试总结出几个特点。

第一，在宏观表述时，“机关”用得较多。如党政机关、中央国家机关、政法机关。《国防法》第42条规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业单位都应当组织本地区、本部门、本单位开展国防教育。”再如，《人民防空法》第7条、《国家安全法》第39条

都使用了“中央国家机关”的表述。

第二，表述一个单独设立的部门时，“机关”用得较多。法律法规对公安、财政、人力资源社会保障、交通运输等多数单独设立的部门用“部门”表述的同时，也用“机关”的表述，如财政部门或者财政机关。而使用“机构”表述一个单设部门的情况也存在，但用法相对较少，如《证券法》上代指中国证监会的“国务院证券监督管理机构”。

第三，涉及内部事务时，“机构”用得较多。职能、编制、运行等一般都被认为是机关单位的内部事务，因而以机关内部组织、职责权限、编制为调整内容或者工作对象的《深化党和国家机构改革方案》《国务院机构设置和编制管理条例》《地方人民政府行政机构设置和编制管理条例》，以及中央机构编制委员会等都用了“机构”的表述。再如，《行政许可法》第26条规定：“行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的，该行政机关应当确定一个机构统一受理行政许可申请，统一送达行政许可决定”。《公安机关组织管理条例》第7条规定：“县级以上地方人民政府公安机关和公安分局内设机构分为综合管理机构和执法勤务机构。”这里的“机构”就是机关单位的内设组织。

第四，名义上有专门职责但又不单设部门的，“机构”用得较多。一些法律法规用了“国家地名管理机构”“渔政监督管理机构”等表述，一个重要原因是这些机构履行的职责很重

要，但往往都设立在一个机关内，以这个机关的名义履行职责、发挥作用。如国家地名管理机构设在民政部，具体职责由民政部区划地名司承担，但有关区划地名的重要决定往往以国务院名义作出。相似的例子是《反垄断法》规定的反垄断执法机构，该机构并不是以一个专门设立的组织存在，而是设在市场监督管理部门，以该部门的名义执法。

第五，表述决策、议事协调、办事等职能定位时，“机构”用得较多。如《中国共产党支部工作条例（试行）》第11条规定：“党支部党员大会是党支部的议事决策机构”，《反恐怖主义法》第7条规定：“国家设立反恐怖主义工作领导小组，统一领导和指挥全国反恐怖主义工作”。再如，《立法法》规定的全国人民代表大会常务委员会工作机构，《国家安全法》规定的中央国家安全领导机构。

第六，在表述对自然人、法人和非法人组织的执法职责时，“机关”和“机构”都可以用。用机关的，如有关法律法规规定的公安机关、国家安全机关，以及《审计法》规定的审计机关等。用机构的，如《保险法》规定的保险监督管理机构、《期货交易管理条例》规定的期货监督管理机构等。

（文章转自《行政法》）

