

# 事业单位机构编制 管理与改革简论

◎ 主编 魏建一



天津教育出版社  
TIANJIN EDUCATION PRESS

责任编辑 / 王剑文  
封面设计 / 王楠

ISBN 978-7-5309-5570-3



9 787530 955703 >

定价:36.00元

# 事业单位机构编制 管理与改革简论

◎ 主编 魏建一

编写组

周 鹏 王林星 袁成香 陈 鹏  
王宏才 王洪军 郝 郁 魏 玮



天津教育出版社  
TIANJIN EDUCATION PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

事业单位机构编制管理与改革简论 / 魏建一主编.  
—天津:天津教育出版社,2009.3

ISBN 978-7-5309-5570-3

I.事… II.魏… III.行政事业单位—组织机构—  
编制—概论—中国 IV.D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第028622号

## 事业单位机构编制管理与改革简论

---

出版人 肖占鹏

---

主 编 魏建一

责任编辑 王剑文

装帧设计 王 楠

---

出版发行 天津教育出版社

天津市和平区西康路35号 邮政编码 300051

<http://www.tjeph.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 天津泰宇印务有限公司

版 次 2009年3月第1版

印 次 2009年3月第1次印刷

规 格 32开(787×1092毫米)

字 数 300千字

印 张 11.5

插 页 2

---

定 价 36.00元



## 内容简介

党的十六大提出改革事业单位管理体制,党的十七大提出积极推进事业单位分类改革。为了提高人们对事业单位机构编制管理工作的认识,做好事业单位机构编制管理与改革工作,我们编撰了《事业单位机构编制管理与改革简论》。全书是根据有关国家法律、法规和方针、政策、规定进行编撰的。我们以“简论”的形式,从理论到实践,系统地论述了事业单位机构编制管理与改革的内容。本书共分十五章,主要内容有:事业单位架构、机构设置、机构管理、事业编制、事业编制管理、职能配置、监督检查、事业单位登记管理制度、机构编制管理信息、机构编制管理的调查研究、机构编制工作公文、事业单位改革、事业单位分类、机构编制立法理论、机构编制立法实践等内容。另外,我们还附录了部分论文,供大家参阅。

编撰《事业单位机构编制管理与改革简论》是事业单位机构编制管理的需要,是对事业单位机构编制管理理论的新探索,具有对事业单位机构编制管理实践的指导意义。它是党政群机关、事业单位、相关研究部门和机构编制管理、组织人事干部提高理论、业务素质的参考书籍,也是党政群机关、事业单位领导干部和体改、社科工作者研究、学习、培训的参考书。

目前,事业单位机构编制管理方面的理论研究较弱,重视程度不够,理论相对滞后,这与事业单位日常管理和改革的需要不相适应。事业单位机构庞大,人员众多,情况复杂,要改革其管理体制、搞好机构编制管理,首先应从理论上对相关问题进行阐述。随着经济社会的发展和各项改革的进展,涉及事业单位管理、改革内容越来越多,确需专门对此进行研究、论述,以适应事业单位管理和改革的需要。这个问题应引起各方面的足够的重视。

事业单位机构编制管理是国家社会事业发展的一项基础性工作,具有很强的政策性、法规性、科学性,涉及国家经济发展和社会稳定。如何从理论上正确认清事业单位机构编制管理工作性质、地位、作用,加强、改善事业单位机构编制管理,实施科学管理,改革事业单位管理体制,是值得广大理论和实践工作者深入研究和探讨的。本书的编撰历时两年,从史实到文字,都精心把关;从体例到内容力求系统地对事业单位机构编制管理与改革进行论述,以对人们有所启发,其编撰的价值和特点就在于此。



## 序 言

加强事业单位机构编制管理工作是经济社会发展的要求。多年来,事业单位为经济建设和社会事业的发展作出了贡献。但也要看到,事业单位主要是在计划经济体制下建立和发展起来的,还带有传统体制的惯性,与现行的经济体制还有不适应的地方,主要是:政事职责不分,社会化程度不高,财政负担沉重,公共化服务与市场化服务不分,以及缺乏竞争机制和自我发展、自我约束机制,发展和需要有所脱节,机构臃肿、人员结构不合理等问题,还比较普遍地存在。

同时,在事业单位机构编制管理工作中还存在着多头审批、盲目发展、缺乏宏观规划的现象。这不仅降低了事业单位的活力和效益,使之难以很好地承担起自身的职责,而且加重了主管部门的管理负担,不利于政府职能的转变。为此,机构编制管理部门要根据党的十六大“改革事业单位管理体制”、“政事分开”和“科学规范部门职能,合理设置机构,优化人员结构,实现机构和编制的法定化”的精神,加强对事业单位整体布局、机构层次、机构编制、职责范围、等级规格、经费渠道、领导职数和人员结构的研究与管理,把事业单位机构编制管理工作提到重要的日程。通过加强事业单位的机构编制管理促进经济社会发展。

机构编制管理工作,是党的组织建设和国家政权建设的重要组成部分,其管理事业单位机构编制的任务就是科学、合理地确定事业单位的机构编制,并根据政治、经济情况的发展,适时地予以调整。这项工作,对于改革事业单位管理体制、规范事业单位布局、提高事业单位效益,有着重要的意义。机构编制管理是一门涉及政治学、经济学、组织学、管理学、行政学等多学科的应用性科学。过去我们对之重视不够,理论研究亦很薄弱,这同机构编制作为党的组织建设和国家政权

建设的重要组成部分的地位是不相称的。随着经济体制改革和政治体制改革的深入发展,党和国家对机构编制管理工作提出了新的更高的要求。

关于事业单位机构编制管理方面目前尚未有系统论述,为了加强事业单位机构编制管理,增强事业单位机构编制管理意识,使同志们了解机构编制管理的重要性,我们投入力量编撰了《事业单位机构编制管理与改革简论》,对事业单位的架构、机构编制管理、监督检查、事业单位改革、立法理论与实践等作了简明扼要的阐述。此书由魏建一同志撰稿,经过市编委事业处全体同志的共同努力,尝试予以编辑出版,盼望能对事业单位机构编制管理的研究有所促进。随着事业单位机构编制管理理论研究实践的深入,此项理论将会逐步完善。本书只供大家在工作中参考,不足之处请大家批评指正。

此书在编辑过程中得到了市信息化办、市电子信息应用教育中心的大力支持,在此表示感谢。

编 者

2008年8月12日





# 目 录

<b>第一章 事业单位架构</b> .....	1
第一节 事业单位基本情况 .....	1
第二节 事业单位的概念与特征 .....	4
第三节 事业单位内涵 .....	8
第四节 事业单位的统计类别划分 .....	11
第五节 事业单位与企业 and 机关的划分 .....	12
第六节 事业单位与机关等组织的区别 .....	14
第七节 事业服务的社会功能 .....	21
<b>第二章 机构设置</b> .....	23
第一节 机构概述 .....	23
第二节 机构设置与撤并 .....	25
第三节 机构设立的条件 .....	29
第四节 机构规格的核定 .....	33
第五节 内设机构的核定 .....	37
第六节 经费形式的核定 .....	38
<b>第三章 机构管理</b> .....	43
第一节 管理的历史 .....	43
第二节 机构编制管理机关 .....	47
第三节 机构管理的原则 .....	51
第四节 机构管理的内容 .....	55
第五节 机构管理的方法 .....	60
第六节 事业单位规划布局 .....	65

<b>第四章 事业编制</b> .....	67
第一节 事业编制概念 .....	67
第二节 编制核定的原则和方法 .....	72
第三节 编制的核定 .....	77
<b>第五章 事业编制管理</b> .....	89
第一节 编制管理的原则和内容 .....	89
第二节 编制实施的状态评估方法 .....	91
第三节 编制调控方法 .....	94
第四节 编制调控手段 .....	97
第五节 编制审定权限 .....	100
第六节 编制审定依据 .....	101
第七节 编制的日常管理 .....	102
第八节 事业编制配备 .....	103
<b>第六章 职能配置</b> .....	106
第一节 职能概述 .....	106
第二节 职能的确定 .....	110
第三节 职能的规范 .....	113
第四节 职能的调整 .....	116
<b>第七章 监督检查</b> .....	119
第一节 机构编制监督检查的主体 .....	119
第二节 机构编制监督检查的内容 .....	121
第三节 监督检查程序和违规处理 .....	122
第四节 举报制度和社会监督的规定 .....	123
第五节 机构编制统计制度的规定 .....	124
第六节 机构编制评估 .....	126
<b>第八章 事业单位登记管理制度</b> .....	128
第一节 登记管理制度形成过程 .....	128
第二节 登记管理制度是社会发展的必然 .....	131
第三节 登记管理制度的运行方式 .....	134

<b>第九章 机构编制管理信息</b> .....	144
第一节 机构编制管理统计 .....	144
第二节 机构编制管理档案 .....	150
第三节 机构编制管理信息数据库 .....	154
<b>第十章 机构编制管理的调查研究</b> .....	158
第一节 调研的必要性 .....	158
第二节 调研的内容和要求 .....	160
第三节 调查方法 .....	165
第四节 分析方法 .....	169
第五节 调研的基本步骤 .....	173
<b>第十一章 机构编制工作公文</b> .....	180
第一节 工作文件的体式 .....	180
第二节 工作常用公文介绍 .....	182
第三节 工作文件写作的基本要求 .....	193
<b>第十二章 事业单位改革</b> .....	204
第一节 事业单位改革的含义 .....	204
第二节 事业单位改革的原则 .....	207
第三节 事业单位管理体制存在的问题 .....	209
第四节 事业单位改革的内容 .....	213
第五节 事业单位改革的情况 .....	218
第六节 事业单位的发展方向 .....	230
第七节 事业单位改革方向 .....	234
第八节 事业单位的配套改革 .....	241
第九节 完善事业单位管理体制 .....	242
<b>第十三章 事业单位分类</b> .....	245
第一节 事业单位分类的指导思想 .....	245
第二节 事业单位分类的意义 .....	249
第三节 事业单位分类的原则和有关问题 .....	250
第四节 部分省市事业单位分类 .....	254

<b>第十四章 机构编制立法理论</b> .....	260
第一节 机构编制管理的特性及立法的必要性 .....	260
第二节 机构编制立法的科学依据 .....	262
第三节 机构编制立法的作用 .....	265
第四节 机构编制立法的指导思想和基本原则 .....	270
<b>第十五章 机构编制立法实践</b> .....	274
第一节 机构编制法制建设 .....	274
第二节 机构编制管理规定 .....	280
第三节 机构编制立法策略方法 .....	286
第四节 机构编制立法技术 .....	289
<b>附录论文部分</b> .....	299



# 第一章 事业单位架构

## 第一节 事业单位基本情况

从全国看,各级党政群机构办的事业单位大约 130 万个,总的构成社会事业的主体。这类事业单位实有人数,1990 年底统计 2361 万人,1991 年底统计 2462 万人,相当于国有工业、建筑业企业职工人数(4985 万人)的一半。国营企业办的事业单位大约 46 万个、363 万人(《中国统计年鉴》[1992]资料)。事业单位人员占机关和事业单位人员总和的 80%。

### 一、全国事业单位划分

#### (一)按行业分

按三次产业的划分,第三产业是除农业、工业和建筑业以外的其他各业。社会事业作为第三产业的重要组成部分,主要分布在为提高科学文化水平和居民素质服务的部门、为生产和生活服务的部门,在流通部门也有一部分。据粗略估计,其人数约占第三产业从业人员总数的 30%,在今后经济和社会发展中,事业单位都占有重要的位置。企业在市场中的竞争力是与为其提供配套的生产性服务业分不开的。信息、科技、研发、设计、技术、商务、企业服务是转变增长方式,走内涵发展道路的重要方面。目前,此类机构我市还尚属事业单位,如研发、设计院所。

按我国《国民经济行业分类》的 13 个门类,社会事业相对集中于第三、七、八、九、十门类,并广泛分布在非工业的其他 8 个门类中。按事业单位在职人数及其占事业单位总人数的比例是:教育事业 1225

万人,约占 49.7%;卫生事业 299 万人,占 12.2%;农牧林水事业 261 万人,占 10.6%;科研、设计事业 171 万人,占 7%;城市公用事业(含城市规划、勘测、公房管理和维修等)108 万人,占 4.4%;交通事业 90 万人,占 3.6%;文化艺术事业 56 万人,占 2.3%;机关附属事业 46 万人,占 1.9%;新闻广电事业 39 万人,占 1.6%;社会福利事业 23 万人,接近 1%;体育事业 8 万人,占 0.3%;其他事业 136 万人,占 5.5%。可见,事业单位的行业分布广,但在不同行业之间的人数差别悬殊。

## (二)按社会功能分

随服务对象的不同,可分为:公益性、福利性单位 1700 多万人,约占 70%;生产经营性或开发性单位 600 多万人,约占 25%;其他类单位(含行政延伸性、机关附属性单位)100 多万人,约占 5%。“事业单位链”大致呈现枣核状:(为社会服务的)中间大,(为企业服务的)一头中,(为党政群机关服务的)一头小。

## (三)按隶属关系分

隶属于各级党政群机关的事业单位在职人数及其占事业单位总人数的比例,逐级为:中央级 240 多万人,约占 10%;省级 240 多万人,约占 10%;地级 535 万人,约占 21%;县级 721 万人,约占 29%;乡级 722 万人,约占 29%。纵向分布的基本格局是:以中央和省级为骨干,以县、乡级为基础。

中央级事业单位平均规模每个单位 680 人,比全国平均规模(约 19 人)高 30 多倍。省级事业单位平均规模 117 人,比全国平均规模高 5~6 倍。

## (四)按经费形式分

随财政拨款和核算的经费形式的不同,可分为:全额拨款单位 1557 万人,约占 63%;差额补贴单位 510 万人,约占 21%;自收自支单位估计为 270 多万人,约占 11%;企业化管理单位估计为 120 多万人,

约占5%。多年来的演变趋势是:全额拨款单位所占的比重逐渐下降,但仍居主导地位,后三类单位所占的比重有不同程度的上升。

## 二、本市事业单位的划分

据初步统计,截止到2002年底,本市事业单位共有7747个,事业编制367356名(包括尚未定编单位),实有340875名。

### (一)按行业分

本市教育事业单位2293个,编制161694名,实有155610名;农林牧水事业单位1354个,编制19817名,实有16746名;卫生事业单位594个,编制64413名,实有61127名;文化事业单位322个,编制11317名,实有9553名;房地产服务、城市公用事业单位713个,编制36155名,实有34234名。以上几类事业单位共有5276个,约占事业单位总数的68%;共有编制数293396名,约占事业编制总数的79%;实有277270名,约占事业总人数的81%。

### (二)按隶属关系分

市直属事业单位1297个,约占事业单位总数的16%。事业编制138708名,约占事业总编制数的37%;实有118136名,约占事业总人数的34%。区县直属事业单位4743个,约占事业单位总数的61%。事业编制216728名,约占事业总编制数的58%;实有211571名,约占事业总人数的62%。街道乡镇所属事业单位1697个,约占事业单位总数的21%。事业编制11920名,约占事业总编制数的3%;实有11168名,约占事业总人数的3%。

### (三)按经费形式分

本市财政预算单位5757个,约占事业单位总数的74%;经费自理单位1914个,约占事业单位总数的24%。财政预算人员名额305323

名,约占事业总编制的83%;实有287025名,约占事业总人数的84%。经费自理事业编制58427名,约占事业总编制数的15%;实有50393名,约占事业总人数的14%。另有企业化管理事业编制3606名,实有3457名。

从以上数字可以看出,事业单位的机构编制数较大,财政预算单位比例较大(约占事业机构数的74%),吃财政饭的人员较多(约占事业编制的84%),教育、卫生、文化、房地产服务及城市公用事业单位是事业单位的大户。从全市行政、企事业单位总体情况看,事业单位是我市各项建设的重要力量,是财政支出的大头,同时也是通过改革挖掘潜力的大头。

## 第二节 事业单位的概念与特征

### 一、事业单位的概念

事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。

在西方国家中难以找到与我国事业单位一样的、界限明确的社会组织群体。从实际情况看,“事业单位”是将很多类别归纳成一个大类来加以表示的集合概念,其所属类别之间有差别。随着社会政治经济的发展,伴以生产资料所有制形式以及管理体制的变化,对事业单位的解释也随之变化。

20世纪50年代所谓的事业单位,就是指那些活动经费列入事业项目开支而且人员编制按事业编制管理的单位。从我们目前事业单位管理上看,随着经济社会的发展,现行管理体制与市场经济不相适应。党的十六大提出改革事业单位管理体制,党的十七大提出加快推进事业单位分类改革,事业单位的管理与改革提上日程。以下我们先



谈谈事业单位的概念。

1963年,《国务院关于编制管理的暂行办法(草案)》对事业单位的界定是:“凡是为国家创造或改善生产条件,促进社会福利,满足人民文化、教育、卫生等需要,其经费由国家事业费内开支的单位。”

1965年,国家编制委员会在《关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见(草案)》中将事业单位界定为:“凡是直接从事为工农业生产 and 人民文化生活等服务活动,产生的价值不能用货币表现,属于全民所有制编制的单位。”

1978年党的十一届三中全会后,随着改革开放的深入和社会事业的发展,对事业单位的解释又发生了变化。1984年3月,《关于国务院各部门直属事业单位编制管理的试行办法(讨论稿)》对事业单位的界定是:“凡是为国家创造或改善生产条件,从事为国民经济、人民生活、增进社会福利等服务活动,不是以为国家积累资金为直接目的的单位。”

1998年10月,朱镕基总理签署第252号国务院令,发布施行《事业单位登记管理暂行条例》。该《条例》第一次从法律意义上对事业单位这一具有中国特色的名词做了解释:“本条例所称事业单位,是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。”

由定义的变化调整可以看出,最初对事业单位的认识只限于其经费来源,以后发展为关注其所有制性质和劳动成果的表现形式。20世纪80年代开始随着经济的发展,逐步形成了全额、差额、自收自支经费形式的事业单位。事业单位形成了事实上存在的经济活动。

## 二、事业单位的特征

任何一种社会组织的存在,都是缘其社会角色定位所决定的。事业单位在社会分工中有其明确的角色地位,那就是向社会及公众提供信息、技术、劳务等专门业务服务,这是事业单位的基本功能。事业单