

科学出版社

编制法研究

BIANZHIFAYANJIU

吕凤大 等著

编制法研究

吕凤太 等著

科学出版社

1992

(京)新登字 092 号

内 容 简 介

本书是关于“编制法系统研究”大型软课题的研究成果汇编。内容主要包括五个方面：(1)系统地阐述了编制法的原则、地位、特点、法律关系和监督保障体系等有关编制法学的基本理论；(2)进一步阐述了有关编制及其管理的概念、特性，深化编制管理的科学理论；(3)提出了编制立法的理论框架和实施规划，从分析编制立法的迫切性、必要性和可行性入手，提出了编制立法的科学依据、形式、作用、指导思想、方法技术和总体策略；(4)对古今中外编制法制及其历史发展轨迹进行了系统的研究；(5)运用法学理论，提出了编制法制的规范、结构，并研究制定了若干具有操作意义的法规文件、编制技术规范。经过加工整理汇编的这本书，是一部理论性、实用性兼备的文献性资料。它所提出的编制法学的理论、编制法体系框架以及具体法规文件、编制技术规范，对于从事政治学、法学、行政学研究的理论工作者和从事机构编制管理、行政管理、人事管理的实际工作者，均具有一定的参考价值。

编 制 法 研 究

吕凤太 等著

责任编辑 樊友民 石 兵

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码 100707

上海王桥印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经营

1992年12月第一版 开本：850×1168 1/32

1992年12月第一次印刷 印张：10

印数：1—1000 字数：258 000

ISBN 7-03-003459-7/D·26

定 价：8.90 元

前 言

“编制法系统研究”是上海市科委立项，国家社会科学基金会资助，由上海市编制委员会承担的大型软课题，此项课题的研究工作在45个单位100多位专家、学者和实际工作者的共同努力下，经过一年半的时间，已全部完成，并于1991年10月23日通过了专家的鉴定。

担任本课题成果鉴定的专家共十三位。我国法学界的老前辈、全国人大法律委员会副主任、教授张友渔，全国人大内务司法委员会副主任焦善民，中央编委办公室副主任、人事部副部长张志坚因事未能到会参加鉴定，但都为课题组寄来了书面评审意见。他们认为，这一课题研究，在国内尚属首次，具有开创性，课题运用马克思主义的法学原理，结合中国国情，坚持理论联系实际的工作作风，对编制法作了系统而深入的研究并提出了编制法体系的构想和一系列理论原则，这将对我国的编制立法及丰富和完善我国的法学理论产生积极影响。

十位到会的鉴定专家是：上海市人民政府副秘书长、市法制办主任、研究员卢莹辉同志，华东政法学院院长史焕章教授，原国家编委办公室副主任吴佩纶教授，中央编委司长顾家麒、钱其智同志，全国人大内务司法委员会内务室主任孙之骥同志，中国行政管理学会副会长兼秘书长刘怡昌教授，上海市行政管理学会常务副会长缪士德同志，华东师范大学王松教授，复旦大学王沪宁教授。卢莹辉、史焕章两同志被推选为专家鉴定组组长。专家组听取了出席鉴定会的有关代表意见，经过10月22日下午的预评审和10月23日下午的大会评审，作出以下鉴定意见：

1. 编制法系统研究课题是继“上海市机关、事业单位编制管理科学研究”课题之后又一个重要的研究项目。编制立法及编制法

的理论研究是我国法制建设中紧迫的重大课题，此项研究选题及时、意义重大，是我国首次较大规模地对编制法进行的系统研究。课题研究的成果在国内具有领先水平，并填补了我国在编制法理论研究方面的空白。

2. 课题研究运用马列主义的政治学、行政学和法学原理，结合中国国情，经过广泛调查和系统研究，达到了预定的研究目标。整个课题采集的数据准确、资料翔实、观点清晰、论据充分，不仅具有较高的学术水平，而且具有一定的操作性、应用性。

3. 课题首次系统阐明的编制法的若干理论和提出的我国编制法体系的基本框架，不仅具有突破性和开拓性，而且对我国的编制立法实践具有重要的促进和推动作用，为丰富我国的编制管理科学和编制法学理论作出了重要的贡献。

4. 课题根据我国的实际情况和编制法学的理论所设计起草的部分法律、法规的课题研究稿以及编制立法的规划和建议，为我国的编制立法工作提供了很有价值的新思路，可提供给国家权力机关和行政机关进行编制立法时作为参考。

5. 课题提出的“先整体框架设计，后个体法规完善”的研究方法，对克服因法制建设中存在的立法不配套的状况，具有重要的指导作用。

6. 课题研究理论联系实际。实际工作者与理论工作者密切结合，进行课题研究，探索客观规律的研究方法具有方向性意义。

7. 本课题的研究成果将对加快我国的编制立法进程，促进国家管理的法制化，强化国家编制管理工作具有十分重要的意义。同时对提高行政效率，完善行政管理运行机制，推进机构改革也将产生积极影响。

中共上海市委常委、副市长赵启正也出席鉴定会，并给予课题高度的评价。他认为，编制法系统研究这个课题，对于机构和人员编制管理以及机构改革甚至对于干部队伍建设都具有重大的影响，必须充分肯定这个课题的研究。如果这个课题能真正付诸实施，将对机构编制的管理带来新的面貌。

为了更好地发挥这一课题研究成果的社会效益，我们在科学出版社及有关部门的支持下，将课题研究的成果汇编成书，使之成为一部对从事政治学、法学、行政学、编制管理学研究的理论工作者和从事实际管理工作的同志有一定参考价值的理论性实用性兼备的文献资料。以期引起理论界同仁更加深入的研究和探讨，促进我国编制管理的法制化。

本书由孔长明、缪士德同志任编委顾问，吕凤太同志任主编。参加本书编辑的有封国庆、黄永明、吴国清、张学利、朱国祥、何卫平、邓新程、郑伟等同志。在本书编辑和出版过程中，得到了有关单位的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢！

编 者

目 录

前言 i

鉴定组专家对课题成果的鉴定意见

全国人大法律委员会副主任张友渔教授的书面鉴定意见 3
全国人大内务司法委员会副主任焦善民同志的书面鉴定意见 4
中央机构编制委员会委员、办公室副主任，人事部副部长张志坚同志
的书面鉴定意见 5
上海市政府副秘书长、市法制办公室主任卢莹辉同志的鉴定意见 6
全国人大内务司法委员会内务室主任、副研究员孙之骥同志
的鉴定意见(摘要) 10
中国行政管理学会副会长兼秘书长刘怡昌教授的鉴定意见(摘要) 13
原国家机构编制委员会办公室副主任吴佩纶教授的鉴定意见(摘要) 15
上海复旦大学国际政治系主任王沪宁教授的鉴定意见(摘要) 17
中央机构编制委员会顾家麟司长的鉴定意见(摘要) 19
中央机构编制委员会钱其智司长的鉴定意见(摘要) 20
上海华东政法学院院长史焕章教授的鉴定意见(摘要) 21
上海华东师范大学政教系主任王松教授的鉴定意见(摘要) 23

研 究 报 告

实现编制管理科学化的根本途径在于法制化

——编制法系统研究课题总报告 编制法系统研究课题组 27
我国编制管理及其法制建设的主要问题和基本对策
..... 封国庆 黄永明 85
编制立法的若干理论问题研究 吕凤太 封国庆 钱世德 99
编制管理的法律监督机制研究 陈 方 梁文清等 118

行政机关组织规范研究	陈 方 吴国清 封国庆	139
行政机关编制标准研究	封国庆 黄永明	158
附件 1 行政机关编制标准(研究稿)		164
事业单位编制技术规范研究	陈 建 黄渭茂	174
编制立法的比较研究	王召棠 程晋权 郝铁川 何勤华	188
附件 1 中华人民共和国编制法(研究稿)		243
附件 2 非常设机构管理条例(研究稿)		249
附件 3 事业单位编制管理条例(研究稿)		251
附件 4 上海市人民政府组织条例(研究稿)		255

研究 论 文

编制立法的基本思路	李宗兴	263
编制立法的目的、内容与原则	郝铁川	268
关于制定组织规章的总体思路与前提	王健刚 周振益 王 鸣	275
编制管理中的法律责任及法律监督	丘仰东	280
关于强化编制管理的若干问题	丛树海	283
编制管理程序法规模式初探	吴伯庆 徐英福 李志强	290
编制立法对策研究	吕凤太	296
浅谈市辖区编制管理的法制化	苏秉公	301

鉴定组专家对课题成果的 鉴定意见

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring transparency and accountability in financial operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support effective decision-making.

3. The third part of the document focuses on the analysis and interpretation of the collected data. It discusses the various statistical and analytical tools used to identify trends, patterns, and insights from the data.

4. The fourth part of the document discusses the importance of communication and reporting in the context of data analysis. It emphasizes the need for clear and concise communication of findings to stakeholders and the importance of regular reporting to keep them informed.

5. The fifth part of the document discusses the challenges and limitations of data analysis. It highlights the need for careful consideration of the limitations of the data and the potential for bias or error in the analysis process.

全国人大法律委员会副主任 张友渔教授的书面鉴定意见

编制立法工作是全国各界都非常关注的大问题，也是一直强调的老问题，多年的实践使人们认识到，行政效率的提高、运行机制的完善、机构改革的推进都离不开编制立法这个基础保证。

对“编制法系统研究”这一课题开展深入的系统性研究，在国内尚属首次，具有开创性。工作中理论联系实际，所提出的编制法的体系设想是有价值的，这项工作对于丰富和完善我国的法学理论是有意义的。

张友渔

1991年10月12日

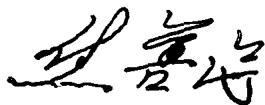
全国人大内务司法委员会副主任 焦善民同志的书面鉴定意见

非常欣喜地读完了编制法系统研究的课题报告。

社会主义国家的编制管理在整个国家的管理中，占有十分重要的地位，它的科学化程度极大地影响着国家管理活动的绩效。实践证明，它的科学化还有赖于法制化来保证，而法制化的过程又会促进它的科学化。课题组选择这一课题进行研究，并提出了成果报告，这是对我国法制建设和国家管理科学化的一大贡献。

编制法的课题研究，是在我国编制法理论十分薄弱的情况下进行的。“报告”比较系统地阐述了编制法的基本理论，在广度和深度方面均有较大发展，使编制法的理论研究迈出了新的一步。“报告”能够较好地把理论和实践结合起来，在分析我国编制管理和编制立法现状以及存在问题的基础上，提出了建立我国编制法体系的构想和框架，并提出了编制立法的具体规划和方法、步骤。这对我国编制法理论建设将会产生积极的促进作用。

诚然，编制法系统的研究还刚刚起步，任重而道远。当前，正值中央、国务院着手研究精兵简政、深化机构改革，加强编制管理的法制建设之际，希望课题组的同志们在现有成果的基础上，继续进一步深入研究，积极探索开拓。为建立有中国特色的社会主义编制法体系提供理论依据。在此谨对你们为此而付出的辛勤劳动表示衷心的感谢。



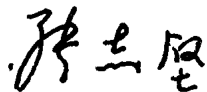
1991年10月

中央机构编制委员会委员、办公室副主任、 人事部副部长张志坚同志书面鉴定意见

上海市编制委员会办公室：

我看了你们的编制法系统研究成果，十分高兴。你们作了大量的工作，取得了圆满的成功。在此，谨向你们表示热烈的祝贺。

长期以来，国家一直很重视编制立法工作。你们运用马克思主义的法学原理，结合中国的国情，坚持理论联系实际，对编制法作了系统而深入的研究，具有开拓性。你们所提出的编制法体系的构想和一系列理论原则，将会对我国的编制立法工作产生积极的影响；许多研究成果将会受到理论界和实际部门的重视。希望你们继续努力，开拓前进，在工作和研究两个方面争取更大的成绩。



1991年10月18日

上海市政府副秘书长、市法制办公室主任 卢莹辉同志的鉴定意见

1989年，市编委办公室的同志承担的“上海市机关事业单位编制管理科学研究”课题获得了成功，对推动我国编制管理的科学化起到了重要的促进作用。这次又进行了编制管理法制化的研究。从一定意义来说，这次研究，比上次研究的难度更大，经过一年半的研究，终于取得丰硕的成果。可以这样说，编制法系统研究课题同1989年编制管理科学研究课题是姐妹篇。我认为课题组选题和立题的重大意义，进行如此系统的研究，这在我国编制管理法制建设理论研究中尚属首次。他们所取得的成果是对我国编制管理工作的又一贡献。作为实际工作部门的同志，能够不断探索编制管理的客观规律，用理论来指导实践，这种精神是难能可贵的。

下面我讲几点意见：

一、关于课题研究的意义

第一，编制法研究，对于推动我国社会主义法制建设事业的发展具有积极的作用。

全国人大七届四次会议通过的《十年规划和八五计划纲要》，强调了在我国改革开放深化的情况下，加强社会主义法制建设的重要性，指出要“进一步强化宪法和法律在政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个领域的权威和作用”。党的十一届三中全会以来，虽然我国社会主义民主和法制建设有了很大发展，但是从总体上说还很不完善，需要我们不断努力。课题组的同志们正是在作这种努力和探索。编制管理的法制建设是我国社会主义法制建设的重要内容，课题研究阐述的编制法基本理论、编制法体系框架和编制立法策略和建议等成果对推动我国的社会主义法制建设具

有积极作用。

第二，编制法研究，对于加快我国编制管理的法制化进程具有积极的促进作用。

社会主义国家的编制管理是国家政权建设的重要组成部分，在整个国家的管理中占有十分重要的地位，从某种意义上说，编制管理决定着整个国家管理活动的效率，但是，正如大家知道的情况，目前我国在编制管理方面的问题还不少。我国的编制管理主要还是依靠单一的行政手段，管理体制不顺，人治现象严重，监督机制缺乏等等，造成机构林立，人员超编。课题研究在分析了我国编制管理和编制立法现状的基础上，提出实现编制管理的法制化是实现编制管理科学化的根本途径的结论，并提出了富有建设性的对策和建议，这些对策和建议不仅为各级政府领导提供了编制管理的决策储备，而且还将为权力机关进行编制立法提供宏观思路。课题研究必将加快我国编制管理的法制化进程。

第三，编制法研究，对于实现编制管理科学化具有重要的法律保障作用。

编制管理不仅需要法制化，而且首先需要科学化。譬如，机构如何设置，各机构相互关系如何确定，怎样才能避免职责的相互交叉，员额编制如何配备，人员结构是否合理等等，都有一个客观的标准，科学的编制管理就要使之符合客观的标准。编制管理的科学化有赖于法制化来保证，而法制化的进程又会促进科学化，两者相辅相成，不可分割。总结建国以来几次机构改革的教训，其中重要的一点，就是因为缺乏法律保障，往往使机构改革的成果不能得以巩固。课题研究重视法制化与科学化的关系，把法制化与科学化结合起来加以研究，并把编制管理科学的内容用法的形式予以固定，如行政机关编制标准研究，事业单位编制技术规范研究等等，使编制法的研究成果能更好地为实际管理服务。

二、关于课题成果的评价

课题研究能够坚持党的基本路线，运用马克思主义的法学原

理,结合我国的国情,采取理论与实际相结合的方法,其方向是正确的,方法是科学的,而且课题研究成果具有突破性和开拓性。特别是课题总报告观点清晰,论据充分,论证严密,不仅有理论,而且有立法建议,有操作性,理论与实际能够较好地结合起来,具有较高的理论水平和学术价值。今天参加会议的同志中有不少就是这个课题的理论界的同志和实际工作部门的同志,对你们为课题研究所付出的辛勤劳动表示衷心的感谢!同时,希望承担课题的市编委办公室的同志在鉴定会以后,认真总结经验,摸索出一条政府机关联系工作实际搞研究的路子来。我认为,政府机关结合本职工作开展课题研究,不仅能够用理论指导自己的工作,而且是培养锻炼干部,提高干部素质和业务水平的好方式。当然这需要理论界的支持帮助,因此,我感到编委的经验对于其他单位同样适用,这是我对课题的一个总的印象和评价。作为评委我想再谈几点具体意见:

1. 课题研究比较系统地阐述了编制法的基本理论,并在我国首次提出了编制法学的基本理论框架,如编制法的基本概念、特点、基本原则,编制法律关系的基本概念等等,特别是编制法律关系是一种特殊的法律关系,编制法律行为的非诉讼性等观点具有新意,这些理论观点为丰富和完善我国法学理论作出了重要的贡献,填补了编制法的理论研究中的一个空白,把编制法的理论研究提高到一个新的水平,课题研究成果在国内处于领先地位。

2. 课题研究能够实际出发,立足我国国情,在编制法理论指领下,规划了编制法体系的基本框架,并提出了编制立法的具体对策和立法建议,其中包括近期的和长期的规划,在研究的基础上,起草了编制管理实际工作中迫切需要的编制管理法等十几个法律研究稿,使课题成果具有可操作性。课题阐述编制法体系中各个实体法之间的相互关系和其法律地位,为我国的编制立法工作提供了非常有价值的思路和参考作用。课题研究不仅具有较高的理论水平,而且具有重要的应用价值。

3. 课题研究运用比较研究的方法,对古今中外编制管理的法

制及其历史发展进行了系统的研究和对比分析，总结了我国社会主义历史条件下在编制立法、执法等方面的若干经验和教训，这将对我国编制管理的法制建设具有十分重要的借鉴作用。

4. 课题研究成果不仅对我国的编制管理工作具有推动作用，而且对其他领域诸如人事管理、干部制度改革等都有一定的推动作用。