

机构编制 管理教程

主编 / 钱其智

中国人事出版社

机构编制管理教程

主 编 钱其智

副主编 王秦丰

中国人事出版社

机构编制管理教程

主 编 钱其智

副主编 王秦丰

*

中国人事出版社出版
(北京西城区阜内宏大胡同7号)

新华书店经销

秦皇岛市卢龙印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开本 8.75印张 200千字

1990年12月第1版 1990年12月第1次印刷

印数：1—9000

ISBN7—80076—019—7/D·013

定价：4.50元

说 明

为了加强培训工作，提高机构编制管理干部的素质，原劳动人事部编制局约请部分同志编写了这本《机构编制管理教程》。1988年上半年，劳动人事部编制局的建制撤销后，现人事部地方机构编制管理司继续组织《机构编制管理教程》的编写工作。

《机构编制管理教程》既追求理论性，又强调实践性，注重理论与实践的有机结合，力求在此基础上简明扼要系统地阐述机构编制管理的基本知识和理论。

《教程》初稿执笔人为：钱其智（第一章）、张家麟（第二章）、王龙江（第三章）、王凤祥（第四章）、李永进（第五章）、郑忠德（第六章）、李田（第七章）、王秦丰（第八章）、谢久尤（第九章）。初稿经钱其智、王龙江、王凤祥、李永进、郑忠德、王秦丰等集体讨论后，又分别作了修改。最后由钱其智、王秦丰负责修改、定稿。

由于编写机构编制管理教材是一项开拓性的工作，更由于我们的水平有限，错误缺点在所难免，恳请读者提出意见，以便继续修改，逐步完善。

选派有关人员参加《教程》编写的地方编制部门有：北京市、江苏省、安徽省、山东省、湖南省、陕西省等机构编制委员会办公室。对上述单位的协助，深表谢意。

中国人事出版社为《教程》的出版发行做了大量的工作，在此一并致以谢意。

编者

1990年3月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 什么叫机构编制管理	(1)
一 机构编制管理的定义	(1)
二 机构编制管理的对象	(2)
三 机构编制管理的任务	(3)
第二节 机构编制管理的性质和意义	(4)
一 机构编制管理在国家行政管理中的 地位和作用	(4)
二 机构编制管理的特点	(5)
三 机构编制管理与人事管理、财政管理、劳动 计划管理的关系	(6)
第三节 机构编制管理的基本原则	(9)
一 效率原则	(9)
二 精简原则	(10)
三 系统原则	(11)
四 统一原则	(11)
五 法制原则	(12)
第四节 机构编制管理是一门科学	(13)
一 机构编制管理科学研究的对象	(13)
二 机构编制管理科学的研究方法	(14)
三 机构编制管理科学的体系与结构	(15)
第二章 机构编制管理体制	(17)
第一节 统一领导与分级管理	(17)
一 统一领导与分级管理的内容	(17)

二	统一领导与分级管理的意义	(17)
三	统一领导与分级管理的具体形式	(19)
第二节	机构编制的管理部门	(20)
一	机构编制管理部门的设置	(21)
二	机构编制委员会的职能	(21)
第三节	机构编制管理的运行程序	(23)
一	机构编制管理的决策程序	(23)
二	机构编制管理的执行程序	(25)
三	机构编制管理的监督程序	(25)
第四节	新中国成立以来机构编制的管理部门的 沿革	(26)
第五节	国外机构编制管理	(28)
一	完善的组织机构编制法规体系	(28)
二	以财政预算控制机构编制	(29)
三	建立健全机构编制的管理部门	(29)
第三章	职能管理	(30)
第一节	什么叫职能	(30)
一	职能的定义	(30)
二	职能管理在机构编制管理中的地位和作用	(31)
第二节	职能分类	(33)
一	政党职能	(33)
二	国家机关职能	(36)
三	人民团体职能	(40)
四	事业服务职能	(41)
五	企业经营职能	(42)
第三节	政府管理职能	(42)
一	县级以上各级人民政府的共有职能	(42)
二	县级以上各级人民政府职能的不同特点	(45)
三	乡、镇人民政府职能	(47)

四	民族区域自治地方人民政府职能·····	(47)
五	部门职能·····	(48)
第四节	职能管理的原则和方法·····	(49)
一	职能管理的原则·····	(49)
二	职能管理的方法·····	(52)
第四章	机构管理 ·····	(56)
第一节	什么叫机构·····	(56)
一	机构的定义·····	(56)
二	机构与组织的关系·····	(57)
三	机构管理的地位和作用·····	(59)
第二节	组织机构分类·····	(61)
一	党派机构·····	(61)
二	国家机关·····	(64)
三	人民团体·····	(68)
四	事业单位·····	(68)
五	企业组织·····	(71)
第三节	政府机构·····	(71)
一	政府机构分类·····	(71)
二	国务院机构·····	(78)
三	地方政府工作部门·····	(79)
四	基层政权机构·····	(81)
第四节	政府机构设置原则·····	(83)
一	目标管理原则·····	(83)
二	协调统一原则·····	(84)
三	责权一致原则·····	(85)
四	精干合理原则·····	(85)
五	整体效能原则·····	(87)
六	弹性管理原则·····	(88)
七	依法设置原则·····	(88)

第五节 机构管理的内容与方法	(89)
一 机构管理的内容	(89)
二 机构管理的方法	(96)
第六节 设置机构的程序	(98)
一 设置机构的一般程序	(98)
二 设置党派机构的程序	(100)
三 设置国家机关工作机构的程序	(101)
四 设置事业机构的程序	(104)
五 设置群团组织机构的程序	(106)
第五章 人员编制管理	(108)
第一节 什么叫人员编制	(108)
一 人员编制的定义	(108)
二 人员编制与职位的关系	(109)
第二节 人员编制分类	(111)
一 人员编制分类的方法	(111)
二 行政编制	(114)
三 事业编制	(116)
四 企业编制	(118)
五 编制分类的意义	(121)
第三节 人员编制管理的内容和方法	(122)
一 核定编制总额	(122)
二 制定编制方案	(123)
三 制定编制标准	(124)
四 具体审批编制	(126)
第四节 行政编制的审定与管理	(127)
一 行政编制的审定	(127)
二 行政编制的管理	(131)
第五节 事业编制的审定与管理	(134)
一 事业编制的审定	(134)

二 事业编制的管理·····	(141)
第六章 机构编制管理的经济手段 ·····	(147)
第一节 什么叫经费 ·····	(147)
一 经费的定义与分类·····	(147)
二 行政经费·····	(149)
三 事业经费·····	(150)
四 编制与经费的关系·····	(153)
第二节 经费预算控制 ·····	(156)
一 经费预算控制的意义·····	(156)
二 经费预算控制的方式·····	(159)
三 经费预算控制的外部机制·····	(167)
第三节 工资基金管理 ·····	(169)
一 工资基金管理的定义及其意义·····	(170)
二 工资基金管理对象与内容·····	(174)
三 工资基金管理体制与办法·····	(177)
四 工资基金管理的协调机制·····	(180)
第七章 机构编制管理的法律手段 ·····	(182)
第一节 什么叫机构编制法 ·····	(182)
一 机构编制法的定义·····	(182)
二 机构编制法与行政法的关系·····	(183)
三 机构编制法的特点·····	(184)
四 机构编制法规范的内容·····	(185)
第二节 机构编制法的分类 ·····	(186)
一 行政机关组织法·····	(187)
二 机构编制标准·····	(189)
三 机构编制管理条例·····	(190)
第三节 机构编制立法 ·····	(191)
一 机构编制立法的含义·····	(191)
二 机制编制立法的意义·····	(192)

三	机构编制立法的原则	(193)
四	机构编制立法的程序	(194)
五	建国以来机构编制立法概况	(195)
第四节	机构编制法的实施与监督	(198)
一	机构编制法的形成和实施	(198)
二	机构编制法实施过程中的协同	(199)
三	机构编制法实施过程中的监督	(201)
四	机构编制法的法律责任	(202)
第八章	机构改革	(204)
第一节	什么叫机构改革	(204)
一	机构改革的定义	(204)
二	机构改革与机构编制管理的关系	(205)
第二节	机构改革的主要内容	(206)
一	关于转变职能	(206)
二	关于理顺关系	(209)
三	关于合理设置机构、配备人员	(210)
四	关于机关制度化建设	(212)
第三节	机构改革的外部关系	(213)
一	机构改革与经济体制改革的关系	(213)
二	机构改革与政治体制改革的关系	(215)
三	机构改革与干部制度改革的关系	(216)
第四节	机构改革的方法原则	(217)
一	观念变革先行	(217)
二	综合配套	(218)
三	分步到位	(218)
四	自上而下	(218)
五	经过试点	(219)
第五节	历次精简和机构改革概述	(219)
一	1951年的精简整编	(219)

二	1954年的精简	(221)
三	1956年的行政体制改革	(222)
四	1960年的干部精简	(223)
五	1970年国务院工作部门的变动	(224)
六	1982年的机构改革	(225)
七	1988年的机构改革	(226)
第九章	机构编制管理的业务建设	(229)
第一节	机构编制台帐和卡片	(229)
一	机构编制台帐	(229)
二	机构编制卡片	(233)
第二节	机构编制统计	(237)
一	机构编制统计的特点和作用	(237)
二	机构编制统计报表	(238)
三	机构编制统计资料整理	(243)
四	机构编制统计资料分析	(248)
第三节	机构编制档案	(252)
一	机构编制档案的特点	(252)
二	机构编制档案的设计和內容	(253)
三	机构编制档案资料的收集和使用	(258)
四	机构编制档案资料的保管	(262)
第四节	现代化技术在机构编制管理中的运用	(263)
一	现代化技术概述	(263)
二	电子计算机在机构编制管理中的运用	(263)

第一章 绪 论

国家行政管理包括经济管理、外事管理、国防管理、文化管理、教育管理、科技管理、卫生管理、人事管理、劳动管理、机关事务管理等诸多内容。机构编制管理是国家行政管理的重要组成部分。认真研究机构编制管理，有利于提高政府工作效率，促进国家行政管理科学化、法制化和现代化。

第一节 什么叫机构编制管理

一、机构编制管理的定义

为了更好地理解机构编制管理的定义，这里先简单地介绍一下机构与编制的概念。所谓机构是指在社会生活中，人们为了实现某种职能所建立的相对稳定的社会实体单位。通常指国家机关、企事业单位、社会团体及其他工作单位。编制的概念有广义和狭义之分。广义的编制是指各种机构的设置及其人员数量定额、结构和职务配置；狭义的编制是指对各种机构内人员数量的定额、结构和职务作出规定，即所谓人员编制，不包括机构的设置。

机构编制管理是指各级机关及有关部门根据社会政治经济文化发展的要求，依据法定的权限和程序，运用科学的原理、原则和方法，对其所属工作部门、下级机关和事业单位的职责权限划分、职能确定、机构设置、人员编制配备及其运行程序制度化所进行的一系列管理活动的总称。

机构编制管理与机构编制既有联系又有区别。从联系方面看，机构编制管理与机构编制不可分割，机构与编制是机构编制管理的主要对象。从区别方面看，机构编制管理是一种依法授予的

行政行为，不是机构与编制两个定义的简单相加，其内容要比机构与编制两个概念的含义丰富得多，深刻得多。

机构编制管理的主要内容包括：（1）职能管理；（2）机构管理；（3）人员编制管理。

二、机构编制管理的对象

作为一种管理，总有它的管理主体，即管理者，和管理的客体，即管理对象。机构编制管理的主体是各级机构编制委员会，管理的客体是各级和各种类型的机构、所承担的职能、人员编制以及这些机构中的人员职责权限。

我们的国家大，机构种类多和人员编制也很繁杂。据不完全统计，目前各省、自治区、直辖市设置的厅局级机构达2千多个，每省平均设置六七十多个，多的达到80多个。地、市、县各级也都设有三四十个、四五十个行政机构。此外，各级还设有一批非常设机构。各级行政人员总计600多万。全国事业单位，属于全民所有制的，有上百个门类，13万5千多个单位，近2千万人。除了行政机构和事业单位以外，还有中国共产党的组织机构，各民主党派的组织机构，国家立法机构，国家检察机关，国家司法机构，企业管理机构，军民合一机构，社会团体等等。全国的人员编制，除了行政编制、事业编制以外，还有社团编制、企业编制、军事编制、临时编制等等。对于如此众多的机构和人员编制，从国家的全局考虑，不能不进行必要的控制和管理，以保证社会主义建设事业的顺利进行和国家的统一与安全。

从一般的意义上说，所有的机构和人员编制，都属于机构编制管理工作的范围，都是它研究的对象。但由于我们的国家大，情况复杂，各种机构和人员编制不可能集中于一个部门来管理。从有利于加强管理的实际出发，根据我国的宪法和法律，党和国家确定区别情况，分别授权，实行由中央统一领导，分级分类管理的体制。比如党派和人民团体的机构，分别由党派的中央机关

和地方机关、全国性组织和地方性组织进行管理；行政机关的机构设置和人员编制，以及事业单位的人员编制，统一由各级机构编制部门进行管理；企业单位的组织机构和人员编制，按照企业法规定，由企业自主管理；社团组织的登记工作，由民政部门负责。按照以上分工，机构编制部门管理的对象是行政机关和行政编制，事业单位和事业编制。

需要说明的是，在机构编制部门管理的行政编制中，除了各级国家行政机关使用行政编制以外，中国共产党的组织机构，民主党派的组织机构，工会、共青团、妇女联合会的组织机构，有些协会、学会的社团组织，以及国家立法机关、国家检察机关、国家司法机关等也使用了行政编制。行政编制的使用范围如此广泛，这是历史遗留的产物，也是我国行政管理工作的一大特点。

三、机构编制管理的任务

机构编制管理的任务分为两类，一类属于直接管理；一类属于间接管理。所谓直接管理，即对本级政府设置的机构和人员编制，以及直属的事业单位和人员编制，进行微观的具体管理。所谓间接管理，即对全国的行政机构设置和人员编制，以及全国的事业单位和事业编制进行宏观控制，政策指导，监督检查。这是中央机构编制管理部门的任务，但地方各级政府及其机构编制部门对下级政府的组织机构设置和人员编制进行调控和管理，也属于间接管理的范畴。可以说从中央到地方的各级机构编制部门均肩负着直接管理和间接管理的双重任务。

各级机构编制管理部门的职责和任务，我们将在第二章第二节中详细介绍。

第二节 机构编制管理的性质和意义

一、机构编制管理在国家行政管理中的地位和作用

机构编制管理是国家行政管理的组成部分，在国家行政管理中占有十分重要的地位。

按照马克思主义的观点，行政管理就是由国家机关以政府名义对国家事务、经济和文化事务、社会事务进行管理的一种组织活动，是国家权力的运用和实施。在国家管理活动中，国家行政机关具有关键性意义。只有建立起国家行政机关，才能开展对国家各项事务的组织活动，才能履行国家行政管理职能。列宁说：“如果没有国家机关，那我们早就灭亡了。如果不进行有系统的和顽强的斗争来改善国家机关，那我们一定会在社会主义的基础还没有建成以前就灭亡。”^①

有了国家机关，有了国家的行政管理工作，就不能没有机构编制管理。机构编制工作是国家机关（包括国家行政机关）的具体建设者。人们形象地把国家机关比作一架复杂的机器，而机构编制管理是这架机器的设计师、制造者、修理工。如果对机器设计得科学合理，制造得精细完美，使用时又注意经常性的维修和保养，那么这架机器就会运转正常，效率很高，创造的价值就大。反之，效率就低，甚至产生故障。

机构编制管理的作用，概括地说，一是保证作用。即为国家机关建立适应管理活动要求的组织形式，分工明确的职能配置，科学合理的人员结构，运转自如的行政程序，其目的在于保证这部机器正常、协调、高效率地运转，为实现它自身的管理任务和目标创造前提条件。二是促进作用。机构编制管理作为国家活动，是上层建筑的组成部分。它要适应经济发展的要求，同时对

^① 《列宁全集》人民出版社1959版，第32卷，第31页。

经济和社会的发展起着促进作用。它通过对国家机关的机构改革和经常性的管理活动，促进其改进工作和工作作风，提高行政效率，从而推动生产力发展，推动社会主义建设事业的发展。三是制衡作用。机构编制管理工作通过行政的、法律的、经济的等手段，制约机关和事业单位随意增人、因人设事、滥设机构、乱提干部以及浪费国家人力、物力、财力等现象发生；同时协调各部门的职权分工，解决各单位在机构设置和人员编制分配上的不合理问题。

二、机构编制管理的特点

机构编制管理是一门实践性很强的管理工作，它随实践的需要而产生，随实践的发展而不断调整自己的管理内容和管理方法。它与任何一项管理一样，具有自己的特点和规律性。主要特点是：

（一）综合性

如果把行政管理分为专业管理和综合管理这两大类管理，那么机构编制管理无疑属于综合管理。专业管理与综合管理不同之处在于，前者属于专项的、行业的、单一性的管理，后者属于多方面的、全局性的、统一性的管理。机构编制管理涉及各个系统、各个部门、各个单位。既管理国家机关，又管理事业单位；既为国家的政治目标服务，又为经济和文化建设事业服务。因此，它的管理内容和范围带有全局性。还有，在管理方法上，它要根据各个单位的工作任务和特点，做好综合平衡和统筹兼顾工作，把全局与局部、一般与重点、长远目标与当前需要有机地结合起来，坚持原则，按照政策和法律程序办事，处理并协调好各方面的利益和关系。

（二）动态性

机构编制管理是一个动态的管理过程。系统论认为，系统的稳定与平衡是相对的，而动态性是绝对的。事物本身在不断运动，

不断变化，管理工作不可能静止不变，只能因势利导，推动其向着预设的目标接近。新中国成立以来，我国政府工作机构的演变，历经多次精简和调整，大的精简和调整就有4次，小的精简和调整则更多，往往是前一个变动刚刚过去，后一个变动又随之而起。毛泽东说：“革命斗争的组织形式，要服从革命斗争的需要，如果组织形式已经与斗争需要不相适应时，则应取消这个组织形式。”^① 国家各种组织机构的精简和调整正是按照这样的逻辑进行的。除了上述大的和小的调整变动以外，日常的微调工作更是频繁不断。事实说明，机构编制管理一直处于运动过程之中，是一种动态的管理。

（三）法规性

邓小平说，“要遵守编制，可以说编制就是法律。”^② 这句话集中地强调了编制管理的法规性的特点。机构编制管理的法规性体现于以下几点：第一，增设机构、增加编制要按照法律程序办理，未按批准程序办理而增加的机构编制是无效的机构、无效的编制；第二，职能、机构、编制一经权威机关审批确定，就具有法律意义，任何单位和个人都不能擅自变更；第三，只有经过政府批准的机构和编制，才能成为组织人事部门配备干部的依据，同时也是行政监察部门和审计部门对各单位的人事和财务进行监察和检查的重要依据。

三、机构编制管理与人事管理、财政管理、劳动计划管理的关系

（一）机构编制管理与人事管理的关系

机构编制管理与人事管理的关系最为密切。两者的管理对象

^① 引自《人民日报》，1967年10月19日。

^② 《邓小平文选》人民出版社，1983年版。第20页。