

上海市编制委员会办公室 编著 · 科学出版社



编制管理新论

——上海市编制管理科学研究成果汇编

编制管理新论

——上海市编制管理科学研究成果汇编

上海市编制委员会办公室 编著

科学出版社

1990

内 容 提 要

本书是关于上海市机关、事业单位编制管理科学研究成果汇编。其内容主要包括编制管理的基本理论、原则、方法、手段,编制管理的法规体系和监督机制以及各类机关、事业单位(含部分企业单位)编制管理的基本原则、方法模型、比例标准等,还有对国外机构编制管理情况和香港地区机构编制等的介绍资料。这一研究成果是国内首次在编制管理方面进行的较为系统的理论和实践探索,经过加工汇编的这本书,是一部理论性和实用性兼备的文献性资料。它所提出的编制管理学的理论框架和编制管理的实际方法,对于从事组织机构与编制管理、行政管理,包括人事管理的实际工作者和从事编制管理学、行政管理学、人事管理学、政治学、法学、系统学研究的理论工作者,均有一定的参考价值。

编 制 管 理 新 论

——上海市编制管理科学研究成果汇编

上海市编制委员会办公室 编著

责任编辑 樊友民

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码 100707

商务印书馆上海印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经营

*

1990年9月第一版 开本: 850×1168 1/32

1990年9月第一次印刷 印张: 19

印数: 0001—10 000 字数: 520 000

ISBN 7-03-002233-5/F·46

定价: 9.50 元

编制管理工作的一个新的突破*

(代序)

吴佩纶

上海市编制委员会办公室在上海市科委和有关部门的支持下,展开编制管理科学研究,经过近一年的艰苦努力,已经取得了初步成果,这是一件非常有意义的事情。

把编制管理作为一门科学进行研究,这本身就是编制管理工作的一个突破,一个十分重要的良好的开端。过去,一谈到机构编制管理,许多同志认为只是机构设置的撤并和人员编制上的加减,这种观念已经很不适应形势的发展需要。党的十三大和七届人大一次会议已经把转变职能作为机构改革的关键,这就引起机构编制管理工作的重大转折。现在上海市走在了全国的前面,进行了大量的科学研究工作,为这个转折寻求正确的理论指导,这不仅有利于对编制管理工作的再认识,而且对于当前的治理整顿,也有现实意义。过去往往是用突击式搞运动的方式来推行机构改革,有人甚至可以在一个晚上拿出一个或几个机构改革方案。如果确实是把职能的合理配置作为机构改革和机构编制管理的中心环节,那就不能通过突击式的运动来完成,而应是一项长期的工作任务。要真正做到加强日常编制管理,控制机构和人员的膨胀,并通过长期的努力来实现机构改革的任务,就必须扎扎实实打好基础,就要靠深入的理论研究来指导工作,否则就会有盲目性或陷入爬行的

* 吴佩纶同志,国务院机构改革办公室国家机构编制委员会办公室副主任。本文是他在上海市机关事业编制管理科学研究课题成果鉴定会上的讲话。

经验主义。因此，我们说上海市进行编制管理的科学研究是非常有意义的。

上海市在进行这项研究中采取的理论联系实际的科学方法也是十分重要的。他们提出这次课题研究不是单纯的理论研究，也不是实际工作的简单总结，而是实践的理论升华，并能指导实践。在实际研究中又体现了三个积极性：首先是编制部门自己的主动性和积极性；其次是理论界专家、学者的支持和积极参与，理论工作者和实际工作者相结合；第三是各主管部门、各事业单位的直接参加，这三个积极性拧在一起，推动课题研究的稳步发展。在具体工作方法上实现了三个结合，即总体目标的综合性研究和各分课题的专题研究相结合；广泛的调查研究和抽样调查相结合；边研究、边论证、边实施，即研究、论证和逐步实施相结合，尽快使理论研究成果转化为实际效益。总之，这次课题研究从指导思想到具体方法都体现了实事求是，理论联系实际的精神，这是非常值得提倡的。

在这次课题研究中，提出了一些很好的、重要的论点。对编制管理的基本内涵进行了比较明晰、比较科学的阐述；对现行编制管理模式的弊端及其要害，进行了实事求是的分析和解剖；通过研究提出了编制管理改革的方向，即由编制的单纯的总额管理转向总额管理与结构管理相结合，由主要用政策管理转为主要用法规管理，由单一的行政手段管理转向多种手段相结合管理，由定性为主的管理转向定性、定量相结合的管理。对编制管理的基本规律和特征阐述得也比较好，即编制管理具有行政属性、经济属性、技术属性和法规属性，具有管理职能的统一性，管理对象的复杂性和管理组织的权威性。课题研究中还有一个突出的特点，就是用很大的精力，很多的篇幅研究事业单位的编制管理问题。全国的行政编制有五百多万，而事业编制则有两千多万，是个非常庞大、非常复杂的系统。课题研究注意到了这一点，并且放在突出的位置上，这对如何加强事业单位的编制管理很有实际意义。

在课题研究中，通过大胆探索提出的一些很有启发性的见解，

值得进一步研究。比如,关于人员编制的重新分类;关于编制测定的方法,对现行的定性管理方法进行了归纳和总结,对定量管理方法和将定性分析与定量测算结合起来而形成的综合管理方法进行了探索和研究;对编制管理的经济手段提出了一些新的概念,特别是关于价值工程在编制管理中的运用,提出了建立编制效益制度的问题;关于国家对编制管理采取指令性、指导性和指令性与指导性相结合的三种方法的问题,以及关于编制法规体系和编制管理的监督机制的构思等等,都很值得也很有必要引起进一步的研究探讨。

上海市进行编制管理的科学研究,回头看是取得了突破性的进展,具有开拓性的意义;向前看,还仅是一个良好的开端。他们提出还要进一步进行“滚动性研究”,衷心希望这一研究能继续“滚动”下去,并且越滚越大,拓宽研究工作的领域,延伸到职能的合理配置、运行机制的完善化方面,为全国的行政管理科学化作出新的贡献。

目 录

编制管理工作的一个新的突破(代序).....吴佩纶 (i)

研 究 报 告

加强理论研究,完善管理方法,把编制管理工作推向新阶段 ——上海市机关事业单位编制管理科学研究课题总报告	3
高等学校编制管理改革趋势及方法模式探讨.....	33
普教系统编制管理改革的设想及对策.....	66
附件一 上海市师范专科学校、中等师范学校编制原则.....	76
附件二 上海市全日制中学编制原则.....	82
附件三 上海市全日制小学编制原则.....	90
附件四 上海市全日制幼儿园编制原则.....	98
附件五 上海市职业技术学校编制原则.....	102
附件六 上海市全日制特殊教育学校编制管理原则.....	107
附件七 上海市工读学校现行编制原则.....	113
附件八 上海市校外教育编制原则.....	116
市属科研机构编制管理研究.....	125
附件一 对市属科研机构编制管理现状及未来发展的心态分析	133
附件二 关于自然科学技术研究机构编制量化方案的设想.....	149
附件三 科研机构的综合评价指标体系研究.....	152
附件四 上海市属科学技术研究机构人员比例研究.....	165
社会科学研究机构编制原则及量化测定法研究.....	174
各类文化表演艺术团体编制管理原则及方法模式探讨.....	190
卫生事业单位编制管理原则研究(一)(医院部分).....	217

附件一 上海市各级医院机构编制暂行规定	214
附件二 上海市工厂企业医疗机构编制暂行规定	257
卫生事业单位编制管理原则研究(二)(防治站、所部分).....	261
附件一 上海市结核病(肺部疾病)防治系统组织编制暂行规定	276
附件二 上海市精神病防治系统组织编制暂行规定	282
附件三 上海市卫生防疫系统组织编制暂行规定	289
附件四 上海市眼病防治系统组织编制暂行规定	295
附件五 上海市牙病防治系统组织编制暂行规定	311
附件六 上海市妇幼保健系统组织编制暂行规定	306
附件七 上海市皮肤病性病防治系统组织编制暂行规定	309
附件八 各类职业病防治研究所机构编制原则研究	313
体育系统事业单位编制原则初探	317
附件一 体育场、馆机构编制原则	322
附件二 上海体育运动技术学院机构编制原则	324
附件三 上海市体育运动学校机构编制原则	327
各类设计研究院(所、室)机构设置及定编依据探讨	330
各类科技情报研究所机构编制原则研究	345
报纸期刊社定编原则研究	350
附件 上海市报纸期刊社定编原则	354
机关编制量化测定体系及模式研究	369
行政机关“三定”工作科学设计	406
上海市区级机关定编原则及管理科学初探	422
县级机关定编原则和方法模式构想	435
本市街道机关机构编制问题初探	448
编制的立法与监督	454
编制管理的方法模型及调控手段研究	465

研 究 论 文

如何将经济手段运用于编制管理	489
-----------------------------	------------

经济手段在编制管理中的应用研究	504
科研机构的经济特征及编制的合理化	512
1978年以来成立的自然科学研究所编制现状统计分析	517
科研事业费改革对科研机构编制的影响	526
论具体行政行为	531
事业编制管理研究的意义、内容和管理方式探索	542
论事业单位的机构与编制管理改革	554

比 较 研 究

国外机构编制管理的比较借鉴	561
香港的机构和编制管理	576
编 后	597

研 究 报 告

加强理论研究，完善管理方法， 把编制管理工作推向新阶段

——上海市机关事业单位编制管理科学研究课题总报告

编制管理科学研究课题组

一、 编制管理科学研究势在必行

(一) 课题背景

1988年11月，上海市编制委员会办公室为进一步寻求和把握编制管理的客观规律和科学原理，推动编制管理科学研究的进程，会同上海市行政管理学会、《组织人事信息报》编辑部、《行政与人事》编辑部联合召集理论界以及政府有关部门从事编制管理并有实践经验的同志，召开了“上海市编制管理科学理论研讨会”。与会同志一致认为编制管理是国家管理的重要组成部分，编制管理水平的高低关系到我国以公有制为主体的社会主义制度的优越性能否得到充分体现的问题。因此，必须加强科学研究，促进提高编制管理水平，更好地为发展社会生产力服务。由于这次编制管理理论研究首次尝试的成功，不仅能形成一支有志于编制管理科学研究的骨干队伍，而且得到了国家编制委员会的高度重视和许多兄弟省、市编制管理部门的支持，这就更加增强了我们进行编制管理科学理论研究的信心。本课题就是在这样的情况下，于1988年底经上海市科学技术委员会正式批准立题研究的。

(二) 课题任务

广义的编制是指组织机构设置、人员编制确定、结构层次设计、装备标准配备、经费额度核定等方面，它涉及社会的各种组织。狭义的编制主要是指人员编制的数额，涉及的范围和重点是国家机关和事业单位人员编制核定的原则、方法及其管理手段等。

本课题研究的重点是人员编制管理，由于确定人员编制的依据由诸因素构成，所以在研究中也会涉及组织、结构、职能等方面的问题。

这次课题研究，试图运用马克思主义关于国家管理的学说以及行政管理学的科学原理，探索编制管理应遵循的原则及其客观规律，寻求改进方法，运用科学理论指导实践，提高编制管理水平，更好地为四个现代化建设事业服务。

(三) 研究的形式

编制管理属于软科学的范畴，具有较强的应用性。对它的研究，既不能是纯理论的研究，又不能是实际工作的简单总结。它必须是实践的理论升华，并能指导实践。从这个要求来看，仅靠编制部门的孤军奋斗是不行的，还必须有理论工作者和实际管理人员的通力合作才能成功。因此，本课题的研究方法是采取有志于编制管理研究的理论工作者和实际管理人员相结合，总体目标综合性研究和各分课题专题研究相结合，广泛的调查研究和抽样调查相结合，领导机关同各事业单位相结合。每个分课题组均有领导、专家和实际管理人员参加。主要研究成果一般都在不同层次召开了论证会、评审会，并广泛地征求意见，以保证研究成果达到应有的理论水平和具有一定的可操作性。

(四) 研究的基本要求

(1) 必须适应我国国情

编制管理是国家实现其职能和进行政权建设、组织建设的重要内容，是为党和国家的政治路线和经济基础服务的。它的研究必须同党中央、国务院提出的“自觉调整生产关系中与生产力不相适应的部分，调整上层建筑中与经济基础不相适应的部分”的要求相适应，立足我国的国情，改革现行编制管理中同发展有计划的商品经济不相适应的部分。

(2) 必须具有应用价值

几十年来的编制管理工作，给人造成一种错觉，似乎编制管理工作就是简单的加加减减，只存在随意性，而无科学性。事实上并非如此。编制管理工作，不论是在高度集权的产品经济的条件下，还是在发展有计划的商品经济的条件下，都离不开科学手段和理论指导。它是在一定的政治、经济形态下的关于权力划分、组织形式、机构设置、职责任务、体制结构、职位职务、人员配备之间的相互关系和模式的一门管理科学。因而，它的理论研究必须直接服务和作用于它的实践活动。

(3) 必须改变单一的行政管理手段

从我国编制管理工作的实践来看，基本上是缺少科学原理指导、缺少法规、缺少辅助手段的经验型管理。根据现代化管理的要求以及发展趋势，很难容忍完全凭经验去解决纷繁复杂的体制、编制和结构等方面的问题。因此，不改变编制管理中单一的行政管理手段，则必然会给工作带来被动和困难，直接影响经济体制和政治体制改革的深化，影响行政效率的提高。

通过研究，由编制的总额管理转向总额和结构相结合的管理；由主要用政策管理转向主要用法规管理；由单一的行政手段管理转向多种手段相结合的管理；由定性为主的管理转向定性、定量相结合的管理。总之，要用科学原理指导编制管理的实践。

（五）编制管理的历史回顾和现状

全国解放以来，党和政府十分重视编制管理工作，早在1950年就成立了全国和各地的编制委员会，对机构、编制实行统一管理。中央根据各个时期的中心工作，就编制管理的方针、政策以及管理原则等发布了一系列指示、规定和政策性文件。其中曾为中央和领导人反复强调并写入重要文件中的有著名的“统一领导、分级管理”和“编制就是法规”的原则。实践证明，党和国家历史上制定的编制管理的方针、政策、原则、以及管理方法是同当时的政治、经济形势和产品经济管理体制基本相适应的，在特定的历史条件下发挥了重要的作用，并有力地推动了我国社会生产力的发展。

党的十一届三中全会以后，党和政府的工作重点转向经济建设。特别是随着我国以城市为重点的经济体制改革的深入和社会主义有计划的商品经济的日益发展，虽然我国既定的编制管理方针、政策、原则仍在国家管理中发挥其积极的作用，但随着改革、开放的不断深入，现行编制管理模式已受到了历史的挑战，一些与新的形势不相适应的因素也日益显露出来。这种不适应性，主要表现在以下四个方面：

（1）编制分类上的交叉性

现行国家编制分为3类：国家机关编制、国家事业编制、国家企业编制。国家机关编制是指各类国家机关所确定的人员数额，其中又分为3类，即国家机关行政编制、国家机关事业编制、国家机关企业编制。国家事业编制和国家企业编制，分别是指国家各类事业单位和企业单位所确定的人员编制数额。这种编制划分，使国家机关编制中除有行政编制外，还有事业编制和企业编制；而事业、企业单位的编制又往往渗透在机关编制中。这种交叉划分配备编制的方法，就连编制管理者有时也会混淆。因此，在编制管理的实践中许多人常常把国家机关事业编制(机关部分)同国家事业编制(事业单位部分)相混，把国家机关企业编制(机关部分)同

国家企业编制(企业单位部分)相混, 很容易造成机关编制挤占事业编制或企业编制的现象。由于编制分类上的含混, 造成实践中的串用, 变相扩大机关编制。编制分类上的交叉性, 是造成编制管理混乱的重要原因。

国家事业编制的含义虽特定指各类事业单位编制, 但我国的事业单位是一个庞大的系统, 其面广、量大、类型多、情况各异。在编制管理实践中, 国家拨款的事业单位编制同自负盈亏的事业单位编制统称国家事业编制, 其跨度过大, 管理中矛盾较多。

(2) 编制管理手段的单一性

作为国家行政管理重要组成部分的编制管理, 在我们已经走过的历程中, 基本上是单一的高度集权的行政手段。在这种统一集权的管理体制下, 由国家审定编制、核拨经费, 导致编制的作用仅局限于行政约束, 而难以激发单位对用人效益的关注和精简编制的内在要求。不少单位在编制问题上吃国家的大锅饭, 一遇任务调整增加, 往往不是从内部挖潜, 调整人员结构, 调动人的积极性, 而是一味向国家要编制、要经费, 致使国家负担越来越重。由于缺少经济的和法制的多种制约手段, 对于控制编制, 尽管强调了40年, 但日渐膨胀的趋势始终居高不下(见下表)。

上海市解放以来机关编制增长情况

年 份	编 制 数	实有人数
1952	49321	48479
1956	50034	51425
1965	39220	36910
1978	44649	47827
1980	59300	61063
1982	61714	73306
1984	69150	74638
1986	76482	84976
1988	85758	88732

(3) 编制确定的随意性

编制管理从理论上来说,它的内涵丰富,外延广阔,且应用性极强。然而,几十年来,编制管理科学未被人们所重视。实践中经验管理的随意现象比比皆是。因而往往出现一个反常的现象,即要编制的是“头戴三尺帽”,给编制的是“拦腰砍一刀”。这种双重的随意性主要是现行编制管理缺乏科学原理和缺乏定编依据造成的。在实践中,定编基本上是靠主观经验判断决定,这是造成编制膨胀的主要原因之一。

(4) 编制管理缺乏严肃性

现行编制管理的基本原则依据是“精兵简政”和“编制就是法规”,这仅仅是一个原则和观点,并未形成系统的理论和具体的规范。在实践中,由于缺乏定编的科学依据,缺乏编制管理的法律规范,更缺乏违反编制管理的监督处罚机制,没有真正把编制作为法规来执行,更没有真正实现毛泽东同志提出的“精简、统一、效能、节约和反对官僚主义”的目标要求。现在全国机关超编40余万人,就是一个明证。定编的目的,是为了制约超编,如果任其超编,定编就失去其意义,更失去编制管理的严肃性。

上述问题可以归纳为一句话,编制管理虽属管理科学的范围,但它缺乏理论指导。现代社会是信息社会,它的发展,一靠科学、二靠管理。历史唯物主义的基本原理表明,生产力决定生产关系,经济基础决定上层建筑。生产关系和上层建筑又反作用于生产力和经济基础。编制管理属于上层建筑的范畴,编制管理只有实现现代化、科学化、法制化,才能同社会主义现代化管理要求相适应,才能促进社会生产力的发展。

编制管理的科学研究势在必行!

二、 编制管理必须有理论指导

随着我国社会主义现代化建设事业的日益发展,作为现代管理重要内容的编制管理,在社会政治、经济方面所起的作用亦愈来愈受到人们的重视和关注。在现代管理科学的推动下,编制管理的