

岳云龙

编制管理概论

劳动人事出版社

编制管理概论

岳云龙

劳动人事出版社

编制管理概论
岳云龙

劳动人事出版社出版
(北京市和平里中街12号)

冶金出版社印刷厂 印刷
新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 9.875印张 222千字

1987年7月北京第1版 1987年7月北京第1次印刷

ISBN 7-5045-0035-6 D·005 统一书号:3238·230

印数: 1—7400册 定价: 1.75元

写在前面

说起上层建筑，对它的地位、作用和重要性，可能就连只具备一般常识的人也无不知晓。而编制管理，这一直接涉及国家机关及某些事业单位——上层建筑的重要组成部分——的机构设置、组织模式及其工作人员配备的重要工作，却至今没有引起人们足够的重视。表现之一，就是在我国浩繁的书海之中，几乎找不到比较系统、比较全面地介绍、研究编制及其管理的专著。以至不少人对“编制”、“编制管理”等简单的概念，还感到十分生疏。这无论从哪个角度来说，都是一种亟待改变的现象！

实际上，编制管理就其本质来说，是一门科学；就其现实需要来说，更应该建立一门自成体系的重要学科——编制学。然而，从客观需要到成为现实，是一个逐步发展的过程，一蹴而就是不可能的。这就需要有人做铺路奠基、抛砖引玉的工作。以本人的学识和才力，铺路奠基断不敢当，抛砖引玉亦属勉强，充其量只能提供一些造砖瓦的泥沙或讨论针砭的“箭靶”。但我以为，即使如此，在目前状况下也是不无意义的。于是，不揣浅陋，写成本书。

本书力求对有关编制和编制管理的概念、内容和方法，作一比较全面的介绍。但由于对不同方面所掌握资料的多少或认识的深浅有所不同，因此有的讲得多一些，有的则讲得少一些。书中的内容，有的侧重于介绍，有的则主要是个人的见解。但即使是前者，由于在相当数量上是第一次进行，也使之在很大程度上具有个人见解的性质。这一点，希请读

者注意，以免视 谬为正，贻害于事。

在写作本书的过程中，得到了劳动人事部编制局有关领导和劳动人事出版社的同志的热情鼓励、支持。在此，谨表示衷心的感谢！

热忱地希望编制部门的同行，有关学者、专家，以及其他所有关心编制管理的同志，对本书提出批评！

作 者

1986年8月16日于北京

目 录

绪论	1
第一节 编制的概念及其特点	1
第二节 编制管理工作的性质及其特点	6
第三节 编制管理同其他行政管理的关系	11
第四节 我国编制的历史沿革	17
第五节 当代若干国家的政府编制概况	28
第一章 机构的类别及其各自的特点	39
第一节 概说	39
第二节 按社会、政治职能划分的机构类别及其各自的特点	43
第三节 按系统职责划分的机构类别及其各自的特点	56
第四节 按工作性质划分的机构类别及其各自的特点	62
第五节 按管理对象划分的机构类别及其各自的特点	66
第六节 按特定身分划分的机构类别及其各自的特点	79
第七节 按相对关系划分的机构类别及其各自的特点	84
第八节 事业单位	94
第二章 机构设置及其管理	97
第一节 机构设置及其管理的一般知识	97

第二节	政府机构设置的原则·····	108
第三节	机构的主要组织模式·····	122
第四节	机构管理的主要方法·····	135
第五节	机构设置的合理化·····	144
第三章	人员编制及其管理·····	159
第一节	概说·····	159
第二节	人员编制的基本类别及其各自的特点·····	162
第三节	人员编制管理的基本内容和一般方法·····	172
第四节	核定人员编制的主要依据·····	181
第五节	核定人员编制的若干方法·····	187
第六节	人员编制及其管理的其他知识·····	198
第四章	机构改革·····	205
第一节	概说·····	205
第二节	建国以来我国历次机构改革的回顾·····	212
第三节	对下一步机构改革的设想和展望·····	229
第五章	编制管理工作的业务建设·····	234
第一节	编制管理工作的调查研究·····	234
第二节	编制统计·····	242
第三节	编制档案和编制卡片·····	254
第六章	开创编制管理工作新局面·····	266
第一节	加强编制立法·····	266
第二节	完善事业单位的编制管理·····	273
第三节	搞好编制管理工作的队伍建设和组织建 设·····	278

附表:

- 一、唐代中央政府机构表
- 二、国民政府机构表(1928年)

- 三、苏联政府机构表
- 四、美国政府机构表
- 五、日本内阁机构表
- 六、南斯拉夫联邦政府机构表
- 七、中华人民共和国政府机构表（目前）
- 八、中华人民共和国中央人民政府机构表（1954年）
- 九、中华人民共和国国务院机构表（1954年）
- 十、中华人民共和国国务院机构表（1956年）
- 十一、中华人民共和国国务院机构表（1965年）
- 十二、中华人民共和国国务院机构表（1975年）
- 十三、中华人民共和国国务院机构表（1985年）

绪 论

第一节 编制的概念及其特点

学习和研究编制管理，首先要弄清什么是编制。在现代汉语中，编制一词主要有两种语法意义：一是作动词用，如编制国民经济计划；再就是下面我们所要论述的作名词用的意义。

在编制管理工作中，编制的概念有广义和狭义之分。广义的编制概念指一切法定社会组织内部的机构设置、组织形式，及其工作人员的定员、结构和职务配备等方面的规定。狭义的编制概念则指广义编制概念中有关工作人员的规定，即等同于人员编制的概念。更狭义的编制概念则仅指工作人员的数量规定，即等同于编制员额的概念。

由于社会组织有不同的种类和规模，大到整个国家，小到具体的基层单位或团体，都属于社会组织范畴，因此编制概念的外延，也有不同的层次和种类。其中第一层次及其基本类别是：国家机构编制、政党机构编制、人民团体编制、事业单位编制及企业单位编制等。

编制不是从来就有的，而是历史的产物。当人类出现了阶级对立，产生了国家之后，国家要行使管理职责，就需要设立管理机构，配备管理人员。而管理机构的设置和管理人员的配备，总要有名称、种类、数量及相互关系等方面的规定，于是就产生了编制。在古代，编制通常称为官制。“官”

既表示官府即国家机关，又表示官员。只是到了生产力高度发展、社会生活日益丰富，社会组织日益繁多和完善的近代，随着行政管理日益科学和严密，编制管理的对象才扩展到政党、团体及事业、企业单位。

在各种编制中，国家机构编制最为重要，它和国体、政体有着紧密的联系。大家知道，国体指社会各阶级在国家中的地位，即国家的阶级性质；政体指统治阶级采取一定形式去组织反对敌人、保护自己和行使统治权力的国家机关，即国家政权的组织形式。政体是与国体相适应的。而编制则是政体即政权的组织形式在机构设置和工作人员配备上的具体体现。很显然，离开了一个个具体的国家机关和相应的工作人员，国家政权的组织形式就只剩下一个毫无作用的空壳。编制一方面为国体和政体的实现服务，并受后者的制约；另一方面又有自己的相对独立性。在一般情况下，政体只规定政权的基本组织模式，如君主制、立宪制、共和制和人民代表大会制等，而不具体规定各个机关的设置和人员配备。在同样的政体之下，机构设置和人员配备可以有较大程度的不同。如新中国成立以来，国家机构及其工作人员几经调整和变动，而人民代表大会制的政体却一直未变。

在国体、政体、编制三者中，编制同经济基础的距离最近，是经济基础的比较直接的反映，受经济发展的影响也最为明显。经济发展过程中的每一个较大变化，几乎都会很快在编制上反映出来。这种反映是否及时，是否得当，又会明显地对经济发展起到或是促进或是阻碍的作用。另外，政治对编制也有直接影响。因为政治是经济的集中表现，而编制又是政治的性质及其规定得以实现的重要环节。不难设想，如果没有某些担负政治职能的具体机关及其工作人员，要使

某种政治得以实施，就象过河没有桥和船一样，是寸步难行的。因此，每当一个国家在政治上有了新的发展或变化时，在编制上也一定有所体现。

由于编制的内涵主要是国家机构及其各个组成部分的机构设置和人员配备，便决定了它是上层建筑的重要组成部分的基本属性；而它是政治得以实现的重要媒介，又使它具有了鲜明的阶级性。国家政权是哪个阶级的，编制就具有哪个阶级的属性，就为哪个阶级的根本利益提供服务 and 保证。不同社会制度的国家，也许它们的国家编制在形式上会有某些相同或相似之处，但其内容和本质却无一例外地有着根本的不同。例如资本主义国家也设有类似我国公安部的国家机关，但两者设置该机关的目的及该机关的阶级属性却有着根本的不同，便是大家所熟知的。

但无论何种社会制度的国家，其编制都有一个共同的特点，即系统性。这主要是因为，各个机关及其工作人员，尽管有不同的职责任务，但都共同服务于同一个基本目的：在资本主义国家是为了保证资产阶级获得最大的剩余价值；在社会主义国家是为了保证物质文明和精神文明的不断发展、人民生活水平的不断提高。也就是说，那些表面上看来名称不同、职责各异的国家机关，实际上都是同一个基本任务的分门别类的承担者。由此也就决定了某个机构的设置及人员配备是否得当，不仅影响该单位本身的工作，而且直接或间接地影响其他机构乃至整个国家机构的效率，并进而影响上述基本目的的实现。表现在编制上，就要求把每个具体机构是否设置，怎样设置，以及配多少人员，配哪几类人员等问题，放到整个编制体系中去考察，而不能孤立地去判断，力求使各个机构既有分工，又有合作，既有相互补充，又有必

要的制约，形成一个有机的、和谐的、有节奏地运转的整体。也只有形成了这样的整体，其共同的目的才有可能得到最大限度的实现。这样的整体，正是系统性的体现。

具有法律意义是编制的另一个重要特征。邓小平同志就曾指出：“编制就是法律”（《邓小平文选》第20页）。编制的法律意义主要体现在以下三个方面：（1）编制的形成有着更高层次法律依据。例如在机构编制方面，就是宪法和有关组织法的具体实施。再具体说，象我国国务院和县以上地方各级政府设立审计机关，其根据就是宪法第九十一条和第一百零九条；（2）编制自身具有法的效力。凡是正式下达的编制，除编制主管部门外，任何单位或个人（包括领导干部）都不得擅自变更或突破。此外，人员编制还是调配工作人员和支付工作人员劳动报酬的基本依据；（3）编制自身具有法的形式。这主要是指凡属较为重要的编制，都要经过有权制定行政法规的机关如国务院的批准，并以其正式文件的形式下达。而象编制标准、编制管理办法等，其法规的形式就表现得更为充分了。

编制的本质是客观的，表现形式又是主观的，它是客观和主观的统一。编制既是经济基础的反映，就必然要受经济基础的制约，并由其所规定。当然，这并不排除有时人们并没有自觉地认识到这一点，或者实际的编制与经济发展和社会发展的客观要求有所背离。但没有自觉的认识，不等于可以随心所欲。如果编制与经济发展和社会发展的客观要求相背离，就会受到惩罚，从而迫使人们加以调整。所以，归根到底编制还是由经济基础决定的，由此也决定了它的本质是客观的。但任何社会组织的编制，都是主体的人对决定编制的客体的主观认识的产物。也就是说，编制是通过人的主

观形式表现出来的。因此，实际存在的编制都是主观和客观的统一。当然，我们这里所说的统一并不是指完全一致。实际上主观和客观之间难免有一定距离，表现在编制上也一样。

我国是社会主义国家，它的编制同资本主义国家有着本质的区别。除了阶级属性不同这一根本区别之外，还有以下不同。

首先，我国各方面的编制拟定，都受党的集中统一领导。这是由我国工人阶级及广大人民群众根本利益的一致性，以及党是这一利益最集中的代表所决定的。因此，我国各方面的编制，都可以从工人阶级和广大人民群众的根本利益出发，进行集中统一的安排调整。而资本主义国家，由于统治阶级和广大人民的根本矛盾，以及统治阶级之间的矛盾，是不可能做到这一点的。

正是由于我国编制可以集中统一地安排调整，便使之有可能最大限度地达到精简、节约和高效。马克思早就针对资产阶级政府的臃肿、庞大、高耗，提出社会主义国家要建立“廉价”的政府。今天，我国宪法明确规定：“一切国家机关实行精简原则。”实践也证明，只有社会主义国家才具备建立起精简、“廉价”，又具有高效率的政府编制及其他编制的条件。尽管在某些时期，我国也存在着相当严重的机构臃肿、人浮于事现象，但这是由一些特定的、临时性的原因造成的，属于不断纠正并完全可以纠正的范畴。建国以来，我们曾主动、自觉地进行过几次较大规模的机构精简和机构改革，并将继续进行改革，就有力地说明了这一点。

其次，由于我国生产资料为全民所有，由国家代表人民管理国营经济并领导其他经济，特别是过去长时期实行计划

经济体制，这在客观上就要求设置较多的经济管理部门。而资本主义国家生产资料为私人占有，国家设置的经济管理部门则很少。这从表面上看似乎很精干，但由于国民经济命脉实际上分散地掌握在利益相互对立的各大资本家和财团手中，这种分散和对立便带来了经济容易比例失调，以至产生周期性的经济危机等不可克服的弊端。当然一个时期以来，我国也存在着经济管理部门，特别是其中的专业部门，设置得过多过细，某些权力过分集中，管了许多不该管也管不好的事，以及过多地使用了行政手段、忽略了经济手段等问题。今后，随着进一步简政放权、政企分开的改革，随着从计划经济向有计划的社会主义商品经济的转化，经济管理部门、特别是专业部门，必须大大合并、简化。在这方面，资本主义国家经济管理部门设置的某些合理因素，是值得我们借鉴的。

第二节 编制管理工作的 性质及其特点

编制管理工作是以各类编制为对象的综合性工作，其主要内容包括理论研究和实际管理两个方面。

象其他工作一样，编制管理工作的理论研究和实际管理，也是互为条件、相互促进的一个整体。理论研究必须以实际管理的经验和情况为基本研究素材，研究的成果也要在管理实践中加以验证；同样，要想真正作好实际的编制管理，也离不开从大量具体管理实践中总结出来的编制管理理论的指导。下面我们将两个方面工作的性质和特点分别作简要介绍。

编制管理理论研究是一门科学。一般认为，它从属于行

政管理学范畴。应用性强，是编制管理理论研究的显著特点，在这个意义上，它又属于应用科学之列。而这一特点又是由它所研究的对象和内容所决定的。

编制管理理论研究的对象是各类社会组织及其编制。而编制虽然最终由经济基础所决定，但它作为上层建筑，也与其他上层建筑一样，具有相对独立性。它既反作用于经济发展和社会发展，又有自己独特的发展规律。编制管理理论工作的重要内容，就是从编制角度研究有关社会组织的机构设置和人员配备形成和变化的原因；研究编制对经济发展和社会发展所产生的反作用的不同情形和过程；探讨编制的发展、变化规律。此外，还要具体总结实际的编制管理的经验和教训；探讨科学合理的定编方法和依据，并从整体上探讨政府机关及其他国家机关如何与不断发展变化的经济生活和社会生活相适应的最佳编制方案。在此基础上，还要研究各个部门的职责任务、工作性质及其包括合理分工在内的相互关系等。

编制管理理论研究的根本目的，是为实际编制管理提供理论上和方法上的指导，使其不断趋于科学化。而与一般基础科学不同的是，它的研究成果，不是仅仅停留在理论上，而是能够对一个具体机构究竟是否设置、怎样设置，以及人员编制应该怎样核定、核定多少等，给以直接而具体的指导。

编制管理理论研究作为一门应用科学，还必须有一套更高层次的基础学说作为指导自己进行具体研究的理论依据。其中主要是马克思主义的国家学说、政治学说和行政管理学说。而为人民服务，适应和促进经济发展及社会发展，以及体现民主集中制，是编制管理理论研究的灵魂；力求精简、

统一、效能、节约和反对官僚主义，是编制管理理论研究的最基本的原则。此外，系统论、信息论、控制论等现代管理理论，也是编制管理理论研究工作所应借鉴和运用的重要理论。

目前，我国的编制管理理论研究还十分薄弱，既没有一支专门的研究队伍，也没有建立起一套基本的理论体系。这一状况，同编制作为上层建筑重要组成部分的地位极不相称。特别是经济体制及其他管理体制改革的深入发展，对编制和编制管理工作不断地提出了更新更高的要求，这就必然会使上述不相称的矛盾更为突出。但我们相信，有需求就一定会有发展。一个新的科学分支——编制学，迟早会建立起来。

所谓实际的编制管理，是指在编制管理理论及其他有关理论的指导下，对管理对象单位的编制实行行政管理的活动。即根据经济发展和社会发展的实际情况，对管理对象单位的机构设置（包括内部机构）和人员配备等方面，提出意见并加以实施。其基本内容包括：制定有关编制管理的方针政策；拟制全国或某一层级、某一系统的编制方案；根据发展变化了的情况，对现行编制进行调整；对增设、合并、调整机构和增加、调整人员编制事宜进行审批，以及制定编制标准、编制法规等。

编制管理的根本目的，就是通过上述工作使国家机关和其他机构不断趋于精干、节约、高效，形成科学合理的组织管理系统，以不断适应和促进经济发展与社会发展。

编制管理相对于其他一般行政管理，具有以下几个方面的特点。

（一）集中程度高。由于编制管理直接涉及作为社会管

理中枢的国家机关的形态和职能的发挥，所以它必须是集中统一的。特别是对政府机构编制的管理，要求有更高的集中性和统一性。因为它们作为权力机关的执行机关，更强调上下贯通的纵向联系和一致性。唯其如此，才能保证国家机关的整体性和系统性的实现。其次，国家机关和某些事业单位的经费开支，完全依靠国家财政拨款，为最大限度地节省开支，使有限的资金发挥最大的效益，也要求对编制实行集中统一管理。在实际管理实践中，上述特点首先表现为“一支笔审批”的原则，即有关编制问题，在一定层级内只能由一个部门审批。再就是对政党、政府及人民团体等方面的编制实行统一管理，从国家总体上进行综合平衡，调剂安排。

（二）综合性强。编制管理的对象包括所有的政府机构、政党机构、人民团体机构、人民代表大会机构、政协机构、检察院、法院，以及大部分事业单位和某些企业单位。如此众多的单位，其性质和特点千差万别。而编制管理工作一方面要通过掌握它们共同的规律，以实现对其的统一管理；另一方面还要分别掌握它们各自的特点，并相应采取不同的具体管理方法。这就决定了编制管理工作是一项涉及面极广、综合性极强的工作。同时也要求，编制管理必须是开放的，而不能是孤立的和封闭的。即编制主管部门的工作，必须和组织部门、人事部门、财政部门、业务主管部门，以及其他有关部门密切配合，相互协作。

（三）具有阶段性。当上层建筑与经济基础基本相适应时，就要求上层建筑相对稳定一个时期，以保证经济基础在这一既定的“框架”内有一个持续而稳定的发展。相反，如果上层建筑总是大幅度地变来变去，经济的发展就会缺乏必要的政治保证。但上层建筑的稳定又不能是永久的。经济和