

张静之 王月夫 著

事业机构编制管理概论

中国和平出版社



事业机构编制管理概论

张静之 王月夫

中国和平出版社

事业机构编制管理概论

张静之 王月夫 著

中国和平出版社出版

(北京东城区豆腐池胡同9号)

新华书店北京发行所发行 北京师大印刷厂印刷 850×1168 1/32

6.125印张 1990年4月第一版 1990年4月第一次印刷 定价：3.90元

ISBN7-80037-335-5/D·1

前 言

迄今为止，我国还没有一本专门论述事业单位及其机构和编制管理的专著。我们斗胆积前人之经验，同时又研究了近年来事业单位在改革开放的新形势之下出现的新情况和新问题，写了这样一本专门论述事业机构与编制管理的书。本书献给我国数以百万计的事业单位的领导者、组织者和管理者；献给事业编制管理者——我们的同行；以及关心我国事业机构发展和编制管理的理论工作者。

事业单位真可谓中国特有的提法，并注入了特定的含义。在国外，尤其是在西方的一些国家，不存在事业单位与企业组织的十分明显的界线，它们同样具有法人地位，同样要独立经营，盈亏自负。盈则立，亏则垮。我国的事业单位，主要依靠国家的财政拨款来维持生计，只不过近年来随着经济体制改革和政治体制改革的深入进行，出现了部分既为社会、为公众服务而又完全靠自己服务的收入来养活自己的事业单位。在社会主义初级阶段的特定的条件下，如何充分发挥事业单位在国民经济建设中的作用，让其在社会主义精神文明和物质文明建设中作出更大的贡献，这是本书在论述过程中围绕的一条根本轴线，也是本书要解决的基本问题。

我们不赞同事业单位及其管理的官本位化。什么都用行政地位和级别来界定，没有比这种管理更省事和更愚蠢的了。同样一所学校，尽管规模、任务大体相同，但在行政级别上却有处级、

科级之分，甚至还有什么级也够不上的。这难道符合事物本身发展的客观规律吗？答案显然是否定的。但是，目前这种比比皆是

的官本位制，同样侵蚀到事业单位内部。事业单位不能套用行政级别，这是本书作出的大胆探索——要创办具有中国特色的事业单位，同样也必须用崭新的事业编制管理办法来进行科学管理。

我们不可小看事业单位的巨大作用。从某种意义上讲，一个国家科学、文化、教育、卫生等事业发展的程度如何，可以衡量一个国家实力的大小；可以决定一个国家的兴衰。国民素质的提高，靠教育；国家实力的增强，靠科学。教育是立国之本，科学促进生产力，我国一百多年的历史已经让我们深信无疑了。大力促进教育的发展，大力提高科技水平，这是我们要用全力来做的两件事。本书当然不可能专门论述如何发展教育和促进科学，但在论述加强以教育、科技为主体的事业单位时，以及如何改善事业编制管理时，是把这两点作为根本的立足点的。

由于我们的学识与水平都有限，不可能用这么一本仅十几万字的书把所有问题都解答了，但我们作了大胆的探索和尝试。抛砖引玉，实不敢当，作为靶子，欢迎同行和有关人士批评指正。

作者

1988年11月17日于北京寓舍

目 录

第一章	事业单位和事业编制·····	(1)
第一节	事业单位和事业编制的概念·····	(1)
第二节	事业单位的产生和发展·····	(6)
第三节	事业单位和事业编制管理的范围·····	(15)
第二章	事业编制管理的任务、原则和方法·····	(18)
第一节	我国事业编制管理的历史回顾·····	(18)
第二节	事业编制管理的任务·····	(20)
第三节	事业编制管理的原则和方法·····	(23)
第三章	事业编制的计划管理·····	(28)
第一节	事业编制计划管理的目的和主要任务·····	(28)
第二节	事业编制计划管理的主要内容和基本要 求·····	(30)
第三节	制定事业编制计划的主要方法和程序·····	(32)
第四节	搞好事业编制计划的综合平衡·····	(34)
第四章	事业单位的机构级别·····	(26)
第一节	事业单位套用行政级别的由来和弊端·····	(36)
第二节	事业单位不宜套用行政级别·····	(40)
第三节	关于事业单位机构级别的改革设想·····	(42)
第五章	事业单位的结构层次和领导职数·····	(49)
第一节	事业单位的组织结构和人员结构·····	(49)
第二节	事业单位的领导职数及结构·····	(52)

第六章	事业单位的专业技术职位·····	(55)
第一节	事业单位专业技术职位设置的回顾与改 革·····	(55)
第二节	事业单位专业技术职务的任职条件·····	(58)
第三节	事业单位专业技术职务的职责·····	(63)
第四节	事业单位专业技术职务的配比结构·····	(66)
第七章	事业单位的编制标准和定员比例·····	(68)
第一节	事业单位编制标准和定员比例的概念·····	(68)
第二节	事业单位编制标准和定员比例的作用·····	(71)
第三节	制定编制标准和定员比例的原则·····	(73)
第四节	我国制定事业单位编制标准和定员比例 的实践·····	(74)
第八章	事业编制统计工作·····	(82)
第一节	事业编制统计的概念及意义·····	(82)
第二节	事业编制统计的研究对象和范围·····	(84)
第三节	事业编制统计的程序及其方法·····	(85)
第四节	事业编制统计报表·····	(88)
第九章	事业编制档案管理·····	(99)
第一节	事业编制档案的概念·····	(99)
第二节	事业编制档案的收集·····	(101)
第三节	事业编制档案的整理·····	(102)
第十章	事业编制管理部门的自身建设·····	(106)
第一节	事业编制部门的思想建设·····	(106)
第二节	事业编制部门的组织建设·····	(107)
第三节	事业编制部门的业务建设·····	(108)
第十一章	事业单位及其编制管理改革·····	(110)
第一节	实行事业单位的经营承包责任制·····	(110)
第二节	建立健全事业编制管理体系·····	(115)

第三节	事业编制管理必须在改革中创新 ·····	(117)
附录：	事业单位编制标准和定员比例 ·····	(121)
一、	普通高等学校设置暂行条例·····	(121)
二、	全国普通高等学校人员编制的试行办法·····	(127)
三、	国务院各部门和省、自治区、直辖市干部院校 教职工编制标准的暂行规定·····	(138)
四、	全日制普通中等专业学校人员编制标准（试 行）·····	(139)
五、	技工学校机构设置和人员编制标准暂行规定·····	(142)
六、	全日制、寄宿制幼儿园编制标准·····	(145)
七、	综合医院组织编制原则试行草案·····	(146)
八、	各级卫生防疫站组织编制规定·····	(158)
九、	全国中医医院组织机构及人员编制标准·····	(160)
十、	各级妇幼保健机构编制标准（试行）·····	(169)
十一、	全国地方各级药品检验所和药品监督员编制 标准·····	(171)
十二、	地方各级档案馆人员编制标准（试行）·····	(174)
十三、	气象台站人员编制标准（试行）·····	(175)
十四、	基层水利、水土保持管理服务机构编制标准 （试行）·····	(182)

第一章

事业单位和事业编制

第一节 事业单位和事业编制 的基本概念

人们通常把各类学校、各类文化团体、研究院、所、医院、出版社、气象台、站等机构称之为事业单位，这是因为上述机构不同于国家机关党派、人民团体，也不同各种生产和流通领域企业。事业单位的概念，是一个看起来似乎很简单，但却是需要我们认真研究的问题。

正确的思维活动要求做到概念明确。明确概念就是要明确它的内涵和外延，也就是要明确概念所反映的事物的特有属性和数量范围。那么，什么是事业单位呢？概念所反映的事业单位的特有属性是什么呢？对这个问题，建国以来，较有权威和影响的表述有以下两种：

一、60年代的表述及其特点

在1963年7月22日发出的《国务院关于编制管理的暂行办法（草案）》中，把教育、卫生等事业单位的概念表述为：“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开支的单位。”在1965年5月4日发出的《国家编制委员会关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见（草稿）》中，表述为：“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

于全民所有制单位的编制，列为国家单位编制。”以上的表述，在当时的划分国家机关、事业、企业编制界限和强调事业编制管理中，起到了一定的作用。

60年代对事业单位概念的表述，主要是从事业单位的经费来源、事业单位的所有制性质以及事业单位的劳动成果的表现形式等几个方面来考察。那个时候的以教育、科研、文化、卫生为主体的事业单位、主要依靠国家的财政拨款，其本身几乎没有什么其他经费来源；这些事业单位都是国家兴办的，属于全民所有制性质；另外，它们的劳动成果所产生的价值，不能直接用货币形式表现出来。这样，就把事业单位限制在靠国家拨款、全民所有制的、劳动成果无法用货币形式表现等条件之内。

二、80年代初期的表述及其特点

在1984年3月召开的全国编制工作会议上印发的《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)》中，表述为：“凡是为国家制造或改善生产条件，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，可定为事业单位，使用事业编制。”

80年代初期，尤其是在党的十一届三中全会以来，确定了以经济建设为中心的大政方针，新体制即社会主义有计划商品经济体制正在逐步确立和替代旧的产品经济体制，这一切变革，影响和冲击了我国数以百万计的事业单位，使得事业单位也面临一个改革的新时期。随着农村联产承包责任制的推广，城市经济体制改革也开始迈步，教育体制改革和科研体制改革使得以教育、科研为主体的各类事业单位蓬勃地发展，出现了一系列新的情况。这就是：事业单位在精神文明和物质文明的建设中，其地位和作用正日益显得突出和重要；随着各项改革的深入发展，许多事业单位的劳动成果，可以直接或间接地用货币形式来表现。这就反映出社会主义商品经济条件下的事业单位的主要特点。这个

时期对事业单位概念的表述，如果仅仅从所有制关系和经费来源上来表述已经不够了，还必须真正从事业单位在新的历史条件下的特点和作用来准确地表述。同时，用“不是为国家积累资金为直接目的”代替“产生的价值不能用货币表现”这个提法，用以区别国家行政机关和企业单位。

三、事业单位的基本概念是个历史范畴的问题

事业单位的概念，是个历史范畴的问题。随着社会政治经济的发展，以及生产资料所有制形式和管理体制的变化，不同的历史时期或发展阶段，有着不同的解释。我们不能说60年代的关于事业单位概念的表述是不全面的或不确切的；同样，80年代初期的表述也必将随着改革的飞跃发展而需要修改和补充。既然事业单位的概念是个历史范畴的问题，那么，我们只能就当前经济体制改革和政治体制改革的形势，以及国民经济发展的现状，对事业单位的概念作如下的表述：

“事业单位是不同于国家机关、党派、社会团体，也不同于企业单位的社会组织；是从事为党政机关和国民经济、社会生活各个领域服务的，为国家创造或改善生产条件，增进社会福利，满足人民文化、教育、科学、卫生等方面的需要，不以为国家积累资金为直接目的的单位。”这是因为事业单位的性质、特点和作用所决定的：

1. 事业单位的服务对象是整个社会的各个领域和各个方面。

事业单位既不同于国家机关、党派、社会团体，又不同于企业单位。我国国家机关虽是人民民主专政的工具，是社会主义建设的组织者和领导者，它行使国家权力和行政管理职能，与党派、社会团体一起，同属于政治上层建筑的领域。企业是依法直接从事商品生产和商品流通等项业务活动的自主经营、自负盈亏的经营单位，承担着为国家为社会创造财富、积累资金的任务。事业单

位的主要职能是创造、服务和促进，它不仅为国家和社会改善或创造生产条件，为生产服务，为人民文化生活和社会福利等服务，而且还为党政机关决策和全社会的各个领域和各个方面服务。可以说，其服务对象是整个社会的各个领域和各个方面。事业单位的服务对象如此之广，可见整个社会对其的依赖性不亚于对行政机关和企业。同时，也可以看出事业单位在整个国民经济建设中的地位 and 作用是极其重要的。简言之，事业单位所提供的各项服务，是社会存在，尤其是社会发展必不可少的一个重要方面，并且将会随着社会的发展而得到不断地增长。

2. 事业单位是以脑力劳动者为主体的知识密集型的组织，绝大多数单位是生产知识产品为其主要劳动成果。

事业单位内的各类专业技术人员一般要占事业单位职工总数的50%左右，尤其是中央和省一级所属的事业单位的专业技术人员，要占总人数的65%左右，有的要占到80%左右。这样一大批集中在事业单位里的专业技术人员，是我国建设社会主义四个现代化强国的宝贵的人材资源。正因为有这样一大批宝贵的专业技术人员，他们的辛勤劳动的成果，能够为国家创造或改善生产条件，增进社会福利，不断满足人民文化、教育、科学、卫生等方面的客观需要。

3. 以生产精神产品和知识产品为其主要劳动成果的事业单位，能够直接或间接地实现经济效益，虽然其实现的经济效益的一部分需要经过较长一段时间才能看得出并得到兑现。如果说事业单位是“生产”和“再生产”各类人才的工厂，那么，从人才是国家宝贵的财富这一点上看，事业单位的积累，即为国家创造的财富将是无穷无尽的。事业单位的劳动成果，不同于企业，也不完全同于资本主义国家的“事业单位”。它把社会效益放在第一位，经济效益放在第二位。但是，我国事业单位，已经一改过去不讲经济效益的做法，也要讲经济效益。我们要的经济效益，

是和社会效益相一致的经济效益。目前，已经有一大批科研、出版等事业单位，面向社会，面向企业，搞有偿服务取得了相当的经济效益，减轻了国家和人民的负担，同时又发展壮大自身。可以预见，随着经济体制改革和科研、教育体制改革的深入发展。事业单位劳动成果能够直接或间接地实现经济效益这一点，将会被越来越多的人所认识和使用。

4. 事业单位是基层组织，是独立的专业实体，其本身只受行政部门的领导和管理。因此，事业单位之间没有领导与被领导的关系，只是存在规模大小、任务轻重之分，没有权力大小之说。事业单位之间的横向联系，也只是专业或业务上的协作或指导关系。这就是区别于行政机关的特点之一。目前，有的部门把所属的事业单位确定为某一行政级别，这既是不科学的，也是不合理的，应列为改革内容。事业单位，只有在充分调动专业技术人员的积极性，提高创造水平，才能以优异的劳动成果显示出自己在国家经济建设中的地位和作用。

5. 事业单位的发展，必将随着国家经济建设的发展而不断扩大自己的队伍。也就是说，无论是在机构上，还是在人员数量上，事业单位的不断增长以适应社会发展的需要，是一种必然的和合理的趋势。党的十一届三中全会以来，我国的科研、教育、卫生等机构和人员在不断增长。仅以高等教育为例，机构就几乎增长了一倍，虽然在不断地增长，但还是不能适应“四化”建设对人才的需求，还要不断地有计划地发展。从某种意义上讲，以科学、教育、卫生等为主体的事业单位的发展，是衡量一个国家经济力量大小、生产力水平高低和文明程度的主要标志之一。

编制是指国家机关、军队以及工厂、学校等企事业单位的组织机构及其人员数量的定额和职务的配置。在我国，军队有其自己的编制序列；企业单位的编制，历来是通过劳动工资计划由主管部门和劳动部门来管理；而各级国家行政机关和所属的事业单位的编

制,则由国务院和国务院授权的编制主管部门审定并管理。因此,就目前编制主管部门管理工作的职责范围而言,“编制”是指国家机关及所属事业单位的组织机构、人员数量定额和职务的配置。由此可见,事业编制是指事业单位的组织机构、人员数量定额和职务的配置,其包括事业单位的名称、规格、任务、职责、机构设置、人员数量、专业技术人员比例和领导职数等方面的内容。

第二节 事业单位的产生和发展

马克思主义告诉我们,任何事物都有一个产生、发展、衰亡的过程。研究事业单位的产生和发展,能够帮助我们充分认识其在以往的历史发展过程中所发挥的巨大作用;同时,还能够为其在今后的不断发展,制定正确的方针政策。

一、事业单位的产生

事业单位的产生,可以说是随着社会生产力的发展,人类社会几次大分工之后,私有制出现;随着阶级和阶级社会的产生,使得一部分人能够专门从事教育、科研等脑力劳动,历史上最早的事业单位也就出现了。

我们知道,任何一个社会,一刻都不能停止消费,也就一刻也不能停止生产。离开了生活资料的生产以及为了生产生活资料所需要的生产工具和其他劳动资料的生产,人类就不可能生存。因此,马克思主义认为,人类的生产活动是最基本的实践活动,是决定其他一切活动的东西。人类在为了自己生存而进行的生产中,从最原始的采集和狩猎活动,发展到第一次社会大分工,即游牧部落从一般部落中分离出来,出现了专门从事牧业和农业的部落;第二次社会大分工,即手工业从农业中分离出来,出现了专门从事手工业的作坊。这样,随着社会生产力的发展和提高,

生产有了剩余，出现了私有制，出现了阶级和阶级社会，一批脱离体力劳动，专门从事脑力劳动的人出现了。以教育和科研为例：

教育是一种社会现象，起源于劳动，是年长一代为了社会的延续和发展，把长期积累起来的生产劳动经验和社会生活经验传授给年轻一代，使他们适应劳动和生活的需要而产生的。原始社会的教育，是在生产劳动和生活实践中进行的，没有一批专门脱离生产劳动的人来进行教育，也就是没有类似我们现在的学校这样的专门机构来从事教育活动。只是到了奴隶社会，由于生产力的发展，才有可能出现学校，学校成为专门从事教育的场所，即专门有一批人，脱离了生产劳动，按照当时社会的要求，有目的、有计划、有组织地从事向年轻一代传授知识和技能的活动。

科学研究也是这样，原始社会中，人们只能在一边劳动一边生活中，积累经验，研究和改善劳动工具等，为生活而想方设法，没有人脱离生产劳动专门从事改善劳动工具等的活动。只是到了奴隶社会，才出现了脱离体力劳动而专门从事各种科学研究的人。可见，事业单位的产生，是生产力发展的结果，是社会发展的产物。反过来，由于它的产生和发展，加速推动了人类社会的进步和发展。

二、事业单位的发展

随着社会生产力的飞速发展，资本主义社会中的各类“事业单位”，如科研机构、教育单位等，其规模、设备、手段、经费等都是以往历史发展阶段所不能相比的。美国的“哈佛”，英国的“剑桥”等高等学府，日本的“筑波”科学城等举世闻名的科研和教学的圣地，为人类的科学进步作出了贡献。但在资本主义国家中的“事业单位”，绝大多数是私人办的，或者是各垄断集团资助并为其服务的。社会主义社会的事业单位，绝大多数是国家兴办的，是劳动人民自己的，它为劳动人民服务，其精神产品

和文化产品，以及培养的各类人才是为社会主义建设所需要的。它是社会主义社会不可缺少的重要的一部分。

据有关方面的统计，我国目前有独立的全民所有制的事业单位135万多个，职工总数达到2100多万人，占全国全民所有制职工总数的18%左右，是全国行政机关工作人员总数的三倍多。我国的事业单位，在党和政府的领导下，飞快地发展，尤其是在党的十一届三中全会以来，其发展更是迅猛。从下面几张表中，可以看出其发展：

1. 各类学校发展统计表

单位：所

年份	普通 高等 学 校	中等学校	小 学	幼 儿 园	盲 聋 哑 学 校
1952	201	6059	526964	6531	...
1957	229	12474	547306	16420	66
1965	434	80993	1681939	19226	266
1976	392	194595	1044274	442650	269
1978	598	165105	949323	163952	292
1981	764	112505	894074	130296	302
1982	715	107829	880516	122107	312
1985	1016	104848	832309	172262	350
1987	1063	105151	867406	176775	414

2. 各类学校教职工发展统计表

单位: 万人

年 份	普通高等学校	中等学校	小 学	幼 儿 园	盲聋哑学校
1952	7.2	26.0	152.8	1.9	...
1957	15.5	53.4	198.1	10.1	0.1
1965	32.3	110.5	407.5	16.2	0.4
1976	44.0	355.7	564.1	76.3	0.6
1978	51.8	415.4	582.0	46.9	0.7
1981	66.6	411.7	616.5	59.9	0.9
1982	73.0	399.7	611.3	63.7	0.9
1985	87.1	417.6	602.1	79.8	1.1
1987	96.9	455.3	608.5	94.1	1.3