

张家麟 \ 著

# 职有常守 位有常员

WHAT YOU CHANG FROM WHAT YOU CHANG WHEN

——感悟集

APC

安徽人民出版社



张  
家  
麟

#### 作者简介

张家麟，男，1953年生，上海市人，毕业于中国人民大学，长期从事机构编制和人事管理工作。先后著有《编制管理简论》(合著)、《组织社会学》(专著)、《机构编制管理教程》(合著)、《事业单位编制标准》(主编)。作品曾获全国首届行政管理优秀科研成果著作类二等奖，安徽省第一届社会科学优秀成果三等奖，国家新闻出版署和中国青年报《全国优秀图书“希望杯”群众评选候选书目》等。

# 目录

## 实践思考篇

- 机构编制管理体制研究的对象 / 3
- 结构、机制、政策
  - 事业单位管理体制改革的思路 / 5
- 改革时期编制工作的任务 / 15
- 分类管理是事业单位管理体制改革的重点 / 23
- 编制包干的实践与思考 / 28
- 由“供给型”走向“经营管理型”
  - 安徽省宿县部分事业单位实行企业化管理 / 32
- 两个过渡与两个百分之三十
  - 安徽省事业单位改革实录 / 35
- 事业单位登记 皖准开了先河 / 40
- 事业单位法人制度建设成功实践 / 44
- 情有所钟循新规 / 52
- 标准、体系、法制
  - 安徽省事业单位机构编制标准建设的实践与思考 / 55
- 中小学编制管理几个问题的探讨 / 59

- 事业单位转企改制提速 / 65
- 事业单位机构改革思路的几个问题 / 71
- 创新思维 走新路径  
——安徽省走出一条事业单位改革的新路子 / 82
- 深化改革“破冰之举”  
——我省事业单位转企改制试点工作回眸 / 89

## 理论探索篇

- 机构编制管理科学研究的近期任务 / 99
- 我国组织问题之研究 / 102
- 论机关工作效率与现代组织体系设计 / 110
- 依法保护事业单位的合法权益 / 114
- 租赁、承包、兼并、联合的辩证法  
——国有事业单位实现形式之研究 / 119
- 职有常守,位有常员  
——从秦汉到明清中央和地方官制的历史沿革 / 123
- 简论企业组织结构、运行机制、产业政策 / 131
- 简论个性形成和发展 / 136
- 金钱是万能的吗  
——一种新的理论论证方法:现代组织行为学 / 142
- 打造安徽经济发展新的增长极  
——关于实现安徽快速崛起路径选择之一的思考 / 148

## 调研报告篇

- 安徽省机构编制和干部数量情况分析及其对策研究 / 157
- 马鞍山市机构改革情况的问卷调查报告 / 163
- 干校处困境,出路在何处  
——省直机关干校情况和问题的调查 / 167
- 解决机关单位中亲眷关系网问题十分迫切 / 178
- 安徽省政府专业管理部门职能现状的调查 / 181
- 没有束缚的红十字  
——记安徽省红十字会医院 / 185
- 赴湖北省考察直管市的调研报告 / 192
- 赴阜阳、马鞍山、芜湖、巢湖市七个乡镇督察“双清”  
工作的调研报告 / 197
- 德国政府促进科学技术发展的政策和措施  
——赴德国科技创新与科研机构运行管理培训收获之一 / 202
- 德国政府促进科学技术发展的政策和措施  
——赴德国科技创新与科研机构运行管理培训收获之二 / 209
- 香港政府三大监督系统  
——赴香港考察报告 / 213
- 安徽省赴美加招聘留学人才情况的报告 / 220
- 后 记 / 228

## 实践思考篇

实践思考篇 > > > > > >

第一章 绪论



## 机构编制管理体制研究的对象

机构编制体制是在一定的政治制度下，配置职能、机构、编制的具体形式，其中主要的部分是机构编制管理体制。它包含了管理制度、管理方法、管理权限的划分、管理机构和组织等许多内容，涉及生产关系和上层建筑的各个方面，是一个十分复杂的体系。从机构编制体制的内涵来说，既包含机构编制管理运行机制，又包含机构编制管理组织模式，而且两者相辅相成成为一体。“体制”这个术语就字义来说，包含了“体”（组织）和“制”（机制）两方面的内容。因为任何机构编制要素的运行不可能是虚无的，必然有它的载体，正如在哲学的观念上物质和运动是不可分割的一样。机构编制要素的运行是这些载体的行为，机构编制的运行机制是这些载体的行为机制。机构编制关系是这些载体互相形成的主客体的关系。所以，研究机构编制管理体制，一是要探寻与社会主义市场经济体制和行政管理体制相适应的机构编制运行机制，包括作为微观基本单位的组织行为机制、机构编制横向管理的社会协调机制、国家对机构编制纵向管理的行政调控机制，以及这三者的最佳结合。二是要探寻与上述运行机制相适应的机构编制管理的组织模式，包括各种层次的横向和纵向组

织模式以及这些组织的有机结合。

机构编制管理体制包含着一个管理主体和一个被管理的对象这样一种结构。同时，管理主体向管理对象发布决定、施加影响，管理对象向管理主体反馈信息。这种过程不断反复运行。当我们把管理作为一种结构时，我们是从静态上来把握管理系统；当我们把管理作为一种不断运动的过程时，我们是从动态上来把握管理系统。虽然机构编制管理体制远比管理系统的描述要复杂得多，但是我们对管理系统的结构和过程、静态与动态的抽象，在分析机构编制管理体制时同样适用。从静态上去把握机构编制管理体制，把执行各种机构编制管理职能的机构和组织以及他们所形成的组织结构和分工体系作为研究考查的内容，即我们所要研究的机构编制管理的组织体制；从动态上把握机构编制管理体制，我们把各种管理过程概括为决策体制、执行体制、调节体制、监督体制等，即我们所要研究的机构编制管理的运行机制。上述两方面就是机构编制管理体制研究的对象\*。

---

\* 此文原载《机构编制教程》第2章，中国人事出版社出版。

## 结构、机制、政策

### ——事业单位管理体制改革的思路

长期以来，我国事业单位管理体制缺乏体系观念，条块分割，画地为牢，使得商品、资金、技术、人才的流通不顺畅，组织之间横向联系受到阻碍，发展社会主义市场经济受到制约。这已成为当今我国改革、开放、搞活和建设社会主义四个现代化的羁绊。因此，事业单位管理体制改革的势在必行。

#### 一、调整组织结构

事业组织结构是我国组织体制的一个重要组成部分，是微观事业单位组织活动与国家宏观行政管理紧密结合起来的重要组织形式，是我国社会主义政治、经济、文化各项事业建设的组织载体。事业组织结构总量，是衡量一个国家产业结构优化程度和社会文明发展程度的重要标志之一。因此，调整优化事业单位组织结构，是事业管理体制改革的重要内容和迫切任务。

调整事业组织结构的目的是，在考虑各地经济承受能力和事业适度发展的前提下，设计规模，调整结构，提高效益，适应需要。当前，事业组织结构调整的任务包括三个方面。

一是调整事业单位的横向组织结构，促进组织要素

(人、财、物)的优化组合。要打破条块分割、部门所有和“大而全”、“小而全”的旧格局,按照发展社会主义市场经济的客观要求和社会化服务体系的原则,通过联合、兼并、改组等措施,发展多层次、多形式的事业单位联合体,建立起以横向联系为主的网络型的事业单位组织结构,以促进事业单位产业组织的效益化和组织要素的优化组合,提高事业单位整体的社会效益和经济效益。在事业单位横向组织结构调整上,尤其要重视发展事业集团。它是解决事业组织结构一小二散三弱,调整优化事业组织的主要途径,必将成为我国未来事业组织主体模式。通过这种组织形式,把不同经济成分的大、中、小事业单位有机地组织起来,向资产和产业技术兼收并蓄方向发展,实现事业单位资源优化配置与社会资源优化配置的有机结合,增强发展实力,形成合理社会分工,使其在社会主义物质文明和精神文明中发挥主力军作用。

二是调整事业单位的纵向组织结构,改善行业管理。对任务已经完成或因形势变化不需设置的机构,予以撤销;对任务相近或设置重叠的单位,予以裁并;对工作任务长期不足,而资金来源主要靠财政拨款的单位,予以调整;对未经批准,擅自增设机构,增加编制的单位,予以吊销;对政事不分、事企不分的单位,要在合理划分其职能的基础上,按照经济体制改革的客观进程,成熟一个,调整一个,逐步理顺关系;对全额拨款的超编单位,需限期“消肿”。通过清理整顿,使事业单位纵向组织结构配置更加合理、科学,保证事业单位组织结构同国民经济、社会发展相协调,以适应市场经济发展的需要。

三是调整事业单位存、增量组织结构，提高规模效益。我国事业组织结构的一个突出问题，是总量失控、结构失调。目前，全国有事业单位 100 多万个，职工总数达 2000 多万人，事业费年支出几百个亿，占国家财政总支出的三分之一。但事业单位总量失控是组织结构不合理的外在表象，结构失调才是其内在本质。其主要特征表现在：一是多、乱、散、弱成为我国事业单位组织结构的致命伤，也是造成事业单位规模效益差的症结所在。二是我国事业单位人财物浪费很大，效率极低。如高等教育发展迅速，但社会经济发展需要调整院校和专业设置，两者不协调导致学校培养的大学生社会不需要，社会需要的人才学校不培养。学非所用，用非所学，供需脱节现象严重。尤其教育投资效益低，教师与学生的比率是衡量一个国家和地区教育投资效益高低的主要标志之一。据世界银行 1989 年对我国 136 所大学的调查，平均师生比为 1:3.7，而美国是 1:15，法国 1:25，东亚和太平洋地区其他国家是 1:12。教育机构臃肿、冗员过多则是它的并发症，致使本来就十分匮乏的教育经费因负担庞大的人头费而更加拮据，也就无力调整专业结构，更新教学设施，优化教学规模，提高整体素质。要改变事业单位总量失控、结构失调的局面，必须进行事业单位存、增量有效调整，而存量结构是现行组织结构的基础，是调整的重点。因为存量调整的长处恰在于“截长补短”，可以在资源总量基本不变的前提下，对现有结构进行调整，较快地实现事业组织结构的优化重组。而新增事业单位占用资金多，建设周期长，所以靠增量结构来调整组织结构的作用有限。在我国现有

事业单位中，由于需求、技术的变化和预测的误差，使服务能力短缺和过剩并存。在这种情况下，只有对存量结构进行再配置，才能有效调整好事业单位组织结构。

## 二、转换运行机制

转换运行机制是事业单位管理体制改革的核心理念。建立计划与市场相结合的三位一体新运行机制（即微观运行机制、社会协调机制、国家调控机制），是保障事业管理体制成功的关键。

### （一）搞活微观运行机制

国家事业单位微观运行机制的转换，要立足于把国家事业单位从政府机关附属物转变为相对独立的事业法人，实行政事分开；从单一的国家包办一切事业，转变为国家、集体、个体及多种经济成分共同办事业，实行两权分离；从无偿占用国家资产转变为国家计划指导下的有偿使用，实行服务的价值形态，不断完善事业单位的自主服务、自我积累、自我发展、自我约束的规范机制。从这一前提出发，做好以下微观机制的转换：

1. 转换管理机制。当务之急是给事业单位下放自主权。（1）服务计划权。即在国家计划指导下，由事业单位根据市场需要自行制定服务计划，原有的指令性计划逐步转变为指导性计划。（2）资产处置权。在保持国家资产价值不变乃至增值前提下，允许事业单位出租或转让多余闲置固定资产，以所得收益用于设备更新和技术改造，优化固定资产存量的实物结构。（3）资金运筹权。事业单位目前拥有的全部或部分资金，应允许拆做股本，用于合资、合作、联营和举办事业集团。（4）收益处置权。除国家特

殊规定不准自行处置的收益成果外，其余收益成果均允许事业单位通过市场转化为价值形态，随行上市。同时，只要法律没有明令禁止，应允许事业单位采取灵活多样的转换手段。（5）劳动人事权，事业单位机构设置、编制定员、人员配置、收入分配，应由事业单位根据服务特点和实际需要自行调整，职工逐步实行全员合同制，能进能出，能上能下，职工工资、奖金应进入服务成本，分配水平随事业服务效益状况上下浮动，以发挥竞争择优机制作用。

2. 转换组织机制。作为固定资产实际使用者，事业单位必须选择适合服务发展水平的具体组织形式，才能使服务领域和对象不断扩大。由于不同事业发展水平参差不齐，因而对不同类型的事业单位组织机制转换，要依差异选择不同的组织机制。（1）承包制。对社会保障事业的事业单位，如基础教育、卫生及公益事业单位，可以继续实行财政预算包干。（2）合资制。对服务结构、技术结构调整任务较重的事业单位，应当鼓励采取合资制，通过外资引进，使事业增加资本实力，更新技术，优化结构，加速发展。（3）兼并制。对于服务领域狭窄、管理水平较低、服务缺乏市场的事业单位，可以鼓励同行业优势事业单位予以兼并。（4）集团制。对于发展后劲充足而又可以跨行业服务的事业单位，可依靠资金、技术、人才的优势跨部门、跨地区、跨国界组建事业集团。（5）对于资产规模不大，服务条件多变的小、弱、散事业单位，国家不应管也管不好的这一部分，可以通过招标竞租方式实行租赁服务。

## （二）启动社会协调机制

事业组织，它决不是孤立于社会而单独存在，也绝不可能孤立于社会而单独生存。事业单位的产生及其作用和功能，都体现一种社会历史的需要。这种需要不是由一两个或一两种事业组织能实现的，而总是由无数个和许多种事业组织去实现的。这是社会分工不断发展的结果。此外，任何事业组织的产生、存在与活动，都是在整个社会背景下，在与其他社会组织的相互依赖、相互作用（包括矛盾冲突）中发生的，由此也就决定了各种事业组织同社会组织的总体上的联系。社会协调机制是社会化大生产和商品经济发展的历史产物。一个具体事业单位，可以通过同行业或社区的力量，解决其本身无法解决的问题。这本身就是社会协调机制的作用。政府如何利用这种机制，顺乎社会化大生产的发展规律，转变职能和管理方式，使自己从本应不该管理或管理不好的事务中解脱出来。这对解放和改革事业单位生产力，促进社会发展和进步具有重大现实意义。社会协调机制包括行业协调体系、社区协调体系、社会化服务体系三个方面。

1. 行业协调体系。行业协调体系的主体不是行政主管部门或者单纯的学术团体，也不是事业、公司一类的经济单位，而是按产业类别自愿组合的团体。这种组织所从事的行业协调，是以事业或企业单位自主经营服务为前提，通过为它们服务，从而推动整个行业向前发展的行业管理；这种行业管理，不是强制性的，而是以企事业自我奋斗为前提，对企事业的服务和经营加以扶植、引导的行业管理。行业组织所产生的协调机制的基本着眼点，是解

决单个企事业不能解决的问题，协调行业内部的矛盾，推动行业内开展正当的竞争，激发企事业自身的创造精神，改善自己在竞争中的地位。

2. 社区协调体系。社区协调体系是指一个社区里各类社会组织系统之间彼此联系，从而形成的整个社区的社会组织协调体系。以城市社区为例，城市是现代化工业企业比较集中的地方。这些企业采用现代化管理的办法，采用新工艺、新技术、新材料、新装备，合理组织劳动分工，进行专业化、协作化大生产。因此，城市的劳动生产率较高。工业企业生产率的提高，在很大程度上取决于科学技术的提高，而科学技术的提高又依赖于高等学校、科研机构培养的科技人才，依赖于科学技术与生产实际密切结合。要想使城市的社会再生产顺利进行，除了科学技术、文化教育组织外，还需要对外贸易、商业金融、交通运输、环境保护、邮电通讯、能源供应、医疗卫生、城市建设以及政府管理部门或其他社会组织的密切配合和相互协调，这就构成了城市社区组织协调体系。这些组织相互联系、相互依存，在功能上相互影响、相互制约，成为一个社区整体的有机协调体系。

3. 社会化服务体系。无论是搞活事业组织，还是转变政府职能，都离不开社会化服务体系建设。建立和完善事业单位社会保障机制，是社会化服务体系建设的当务之急，也是深化事业组织体制改革的一个重要环节。随着改革开放的进一步发展，各种经济成分的事业单位的并存和交互发展、组织要素的合理流动，以及事业法人地位的确定，都迫切要求尽快建立与之相适应的事业单位养老、失

业、医疗、工伤等项社会保险制度。其次，培育资金、人才、信息、技术、房地产等体系及市场的建设，使事业单位从沉重的社会负担中逐步解脱出来，解决职工住房、就餐、交通、子女入学就业等实际困难，将事业办社会变为社会办事业，为事业组织发展创造良好的外部环境。

启动社会协调机制，发挥其应有的功能，强化力度。这对揭示事业单位在社会协调体系、结构模式、协调层次及活动规律等方面起着实质的作用。

### （三）加强宏观调控机制

目前各级政府直接掌握着事业组织的投资计划权、机构编制权、人事任免权、业务范围权、财产支配权、收益分配权等具体事业组织活动的权力。政府的这种权力是以直接掌握组织要素和本身管辖区域为特征的，改革这种旧的调控机制，建立与社会主义市场经济相适应的调控机制，必须解决以下两个问题：

1. 选择政府调控机制的转换方式。政府调控机制的转换，有三种方式可以选择。第一种，首先无条件地放弃原有的对事业组织的直接组织和指挥权，在放权的基础上，再逐步获得事业组织活动的宏观调控权；第二种，放弃原有对事业组织管辖的直接组织和指挥权，与获得新的对事业组织管理的宏观调控机制同时进行；第三种，首先获得对事业组织活动的宏观调控权，然后再逐步放弃原有的对事业组织管辖的直接组织和指挥权。就我目前所了解，有些地方持第一种方式下放事业组织管辖权，其结果是带来宏观失控和机构编制管理秩序的紊乱。第二种方式也不适合我国，因为我国经济发展水平较低，各项事业规