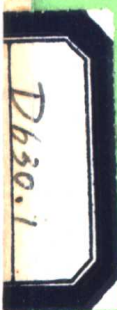


编制管理简论

黄海主编

编制管理简论



版社

安徽人民出版社

基础管理简论

黄 海 主编

安徽人民出版社

1984.7

封面设计：阿 喜

编制管理简论

黄 海 主编

*

安徽人民出版社出版

(合肥市跃进路1号)

安徽省新华书店发行 安徽新华印刷厂印刷

*

开本：787×1092 1/32 印张：2.75 字数：53,000

1984年10月第1版 1984年10月第1次印刷

印数：1—30,000

统一书号：3102·596 定价0.35元

内 部 发 行

前 言

为了配合党政机关机构改革工作，一九八二年四月，我们举办了全省编制干部业务训练班，并根据中央关于机构改革的指示精神和实际工作需要，编印了编制工作业务学习教材。此后，一些单位和同志不断来函索要。为了满足这种要求，我们决定将这份业务学习教材编辑出版，定名为《编制管理简论》。参加本书编写的有黄海、汪茂楨、方俊文、张家麟，由黄海修改定稿。这些材料是从实际工作需要出发而编写的，在理论上、体系上都不完整，不少问题尚有待进一步探讨，难免有错误之处。我们抱着抛砖引玉的心情，欢迎批评指正，更希望有高水平的专著问世，把编制管理工作从理论与实际的结合上提高一步。解放思想，对编制管理改革进行大胆的探讨，也是我们编写这本小册子的宗旨。

编 者

一九八四年七月

目 录

第一章 编制工作的性质和任务	1
第一节 什么是编制工作	1
第二节 编制工作的性质和特点	3
第三节 新时期编制工作的任务	11
第二章 机构编制管理的原则和方法	15
第一节 机构编制管理的基本原则	15
第二节 机构编制管理的方法	18
第三节 机构编制管理体制和方法的改革	23
第三章 机构编制性质划分的有关规定	27
第一节 国家机关编制	27
第二节 国家事业编制	29
第三节 国家企业编制	31
第四节 附属机构编制	32
第四章 编制统计	34
第一节 编制统计的任务和要求	34
第二节 编制统计主要指标	35
第三节 编制统计报表	39
第四节 编制统计资料的整理	41
第五章 编制工作的业务建设	48
第一节 编制工作的基础知识	48
第二节 编制工作的调查研究	50

第三节	编制工作的基础业务建设	52
第六章	机构编制改革中若干问题的探讨	60
第一节	国家机关整体和局部的关系问题	60
第二节	行政体制改革和经济体制改革的关系问题	62
第三节	政府职能部门和直属事、企业单位及附属机构的 关系问题	65
第四节	机构编制改革与干部制度改革的关系问题	66
附录：	安徽省各级党、政、群机关机构演变概况 (1949—1981)	70

第一章 编制工作的性质和任务

编制工作是国家的一项重要工作。从理论和实践的结合上阐明编制工作的性质、特点，以及党和国家的有关方针政策，掌握编制工作的规律，对于更好地为党的组织建设和国家政权建设服务，为四化建设服务，具有重要的意义。

第一节 什么是编制工作

当社会生产力发展到一定阶段，出现社会分工的时候，人们为了生存和斗争的需要，就开始按照一定的生产方式进行社会组织和管理活动，于是，人类社会便产生了最初的组织机构。到了人类社会出现阶级之后，统治阶级为了其统治的需要，便将领土划分为若干行政区域，并采取一定的组织形式，设置管理机构，配备管理官员，建立武装力量，并赋予他们一定的职权，作为本阶级的统治工具，这就是国家机关。人们通常把国家组织的各种机关总称为国家机器，是说它们象一架机器中的各种零部件一样，相互配合，协同工作，共同完成国家的职能任务。国家要设

立多少部门，每个部门的任务是什么，需要多少定员，部门之间的相互关系如何，等等，这就是编制工作的研究对象。

世界各国都有自己国家政权的组织形式、机构设置和官员定员编制制度。西方一些国家把编制工作列为行政管理工作的组成部分，成为行政学中的一个重要组成部分。行政学属于政治学的分支。行政学的内容一般包括行政组织、人事行政、机关管理、财务行政以及行政方法、行政技术等方面，其中行政组织就是研究组织形式、机构设置、人员编制问题的。人事行政是研究干部任免、晋升、考试、考核制度以及抚恤、退休和工资奖惩制度的。行政管理是一门复杂的社会科学。

在我国，编制工作属于组织工作的一部分。“编制”一词从广义上来讲是指机关、军队、学校、企业、事业的组织机构及其人员的数量和职务的配备。目前，各级编制委员会所说的编制工作有其特定的内容，是指党、政、群机关、事业单位、企业行政管理单位的组织形式、机构设置、人员编制的管理工作。这个概念一是说明编制工作是组织工作的一部分；二是说明它不是一般的组织工作，是研究国家体制(组织形式)、机构设置、人员编制配备的组织工作。目前编委管理的主要是国家机关及其附属机构和下属事业、企业行政管理机构。军队的编制由中央军委管理。企业是直接生产单位，由劳动部门和行政主管部门管理。

编制工作是无产阶级政党和社会主义国家的一项重要工作。革命领袖历来十分重视编制工作，特别是对精简机构、改善国家机关的工作更加重视。列宁曾在《论苏维

埃国家机关工作》序言中指出：“现在，在最近的几年内，最重要的迫切任务就是通过缩减苏维埃机关，改进组织，消灭拖拉作风、官僚主义和减少非生产开支，来不断地精简苏维埃机关和减少其开支。”他还提出：“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，那我们就一定会在社会主义的基础还没有建成以前灭亡。”列宁在生前最后一个时期特别关心改善国家机关问题。他说：关于国家机构“是我特别关心的”。他的最后两篇著作《怎样改组工农检察院》、《宁肯少些，但要好些》是专门论述改善国家机关的。列宁提出：“我们国家机关及其改善的问题，是一个非常困难、远未解决同时又急待解决的问题。”毛泽东同志也早在抗日战争时期就提出：精兵简政是一个极其重要的政策。建国不久，中央就成立了国家编制委员会，各级地方政府也相应地建立了编制委员会及其办事机构。三十多年来，我们党和国家先后进行了三次大的精简工作。当前，在向四个现代化的伟大进军中，党中央又提出了机构改革的任务。改革机构，提高效率，已成为当前编制工作的一项十分重要而又迫切的任务。

第二节 编制工作的性质和特点

机构编制属于上层建筑的范畴。编制工作是组织建设和国家政权建设工作的重要组成部分。编制工作具有很强的阶级性和科学性，从本质上来说，国体不同的国家，政权组织形式、机构设置、人员编制也具有不同的性质和特

点。这是因为，任何统治阶级为了保证自己的统治，都要建立与本阶级利益相适应的组织机构。编制工作的性质和特点，可以从四个方面来说明。

第一、从编制工作与党的总任务的关系来说明。

党的十二大确立的总任务反映了客观经济规律的要求，是一定社会历史阶段生产关系一定要适应生产力发展的规律的体现，符合社会发展的方向和广大人民群众的要求。

编制工作是为一定的政治路线和政治、经济任务服务的。编制工作的组织形式、机构设置、人员编制等方面都要保证政治、经济、文化等项任务的实现。编制工作的任务，就是根据党和国家的政治、经济、文化等项事业和任务发展变化的需要，研究确定合理的、既适应实际需要又符合精简精神的组织机构和人员编制，以不断地改进国家机关工作，更好地促进社会主义现代化建设事业迅速发展。工作任务和工作量大小是设立机构、配备人员的依据。当前，我们要根据社会主义现代化建设的需要设置机构，配备人员。国家机构的设置，要建立在科学的基础上，具体分析，区别对待。不能一说精简，都要精简；一说扩大，都要扩大。一般说来，行政执行机构总的是要精简，因为行政机构臃肿重复，自成体系，就会造成经济建设的浪费，多头领导，争功诿过，办事扯皮的情况就会增多，助长官僚主义。智力机构（如咨询服务机构、研究机构）则应适当加强，但也要设置合理，不能滥竽充数。要培养专业人才，提高这些机构的水平和工作效率，真正起到为四化建设出谋献策的作用。干部选配要求做到革命化、年轻化、知识化、专业化。第一线的领导干部数量要用行政立

法的办法规定定额，克服副职、虚职设置过多的弊病。编制工作的这些政策规定，就是根据当前四化建设的实际需要而确立的。

第二、从机构编制与国体、政体的关系来说明。

不同社会制度的国家，由于国体、政体不同，社会生产方式不同，国家担负的职能也不同，政权的组织形式和机构设置也不一样。在资本主义国家，由于生产资料私有制，许多政治、经济管理事务是由资本家私人组织完成的，而国家的职能则是执行资产阶级的共同意志，从而形成了资产阶级国家的组织形式、机构设置、人员配备和雇员制度。我国是社会主义国家，生产资料是公有制，在共产党的统一领导下，由人民管理国家。国家既行使人民民主专政的职能，又担负组织领导经济、文化建设的任务。国家的管理，从管理的主体（管理者）到管理的客体（管理对象），以及管理的内容和方法，都有与资本主义国家不同的特点。我们的国家，是中国人民在中国共产党领导下，依靠武装斗争、统一战线工作而建立起来的，从而形成了我国现行的政治体制和干部制度。它既有党的机关，又有民主党派、人民团体和政治协商机构，国家机关有人民代表大会、司法部门和政府各部门。

党是我们国家和社会主义事业的领导力量与领导核心。党的领导，主要是政治、思想和组织的领导，通过党的路线、方针、政策，通过党员的模范作用，通过人大、政协、政府等部门中的党组织和党员团结各方面力量，实现党的领导。人民政协是党领导下的统一战线组织，是各民族、各党派、各阶层、各人民团体、各界著名人士和一切爱国

力量参政议政的一种民主组织形式。党依靠人民政协组织动员各种社会力量开展多方面的统战工作，促进社会主义事业的繁荣昌盛。

我国的国体是工人阶级(经过共产党)领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政(即无产阶级专政)的国家。我国的政体是人民共和体制(即人民代表大会制度)，国家元首、国家权力机关定期由人民代表大会选举产生。国家机关是指行使国家权力、管理国家事务的机关。它包括国家权力机关、国家司法(法律审判和法律监督)机关和国家行政机关。这三个部门总称政权机关。全国人民代表大会、各级人民代表大会，负有立法、监督、任免权力，审查决定政治、经济等重大问题的权力。各级政府是行政机关，由各级人民代表大会产生。中央政府是由国务院总理、副总理、国务委员、秘书长及各部委负责人(正职)组成。公安属于政府部门。军队是国家的军队，国防是国家的防务。新宪法规定，国家设立中央军事委员会，领导全国武装力量，对全国人民代表大会和它的常委会负责。但我国有我国的特点，军队始终在党的领导之下，国家军事委员会成立以后，中国共产党对军队的领导不会改变。在干部制度上，目前实行的是终身制。这些就构成了我国现行组织机构和人员编制的特点。此外，经济管理体制也直接影响机构编制。我们现行经济管理体制，一是中央和地方关系的问题，就是常说的“条块关系”，即以条为主、条块结合和以块为主、条块结合的关系问题，实质上是中央集权和地方分权的问题。这两种形式都是高度集中的、以行政为主的管理体制，即人们常说的所谓“部门所有制”、“地区所有

制”；二是党、政、企的关系问题，现在提出党政分开、政企分开，逐步扩大企业自主权，按专业协作原则组织行业性的经济组织，精简经济行政机构，加强统计监督，综合协调立法执法机构。宏观经济加强集中统一，实行计划管理；微观经济要搞活，发挥市场调节的辅助作用。

第三、从人员编制与国民经济劳动力计划的关系来说明。

国民经济劳动力计划，主要是正确计算劳动力的资源和需要，对劳动力的招募、培养、分配、使用作出计划安排，从劳动力上保证社会再生产和各项事业发展的需要。劳动力计划可以按部门和专业划分，也可以按大的领域，划分为物质生产领域和非物质生产领域。物质生产领域的劳动力计划，一般包括工业、建筑业、交通运输业、商业、农业劳动力的直接计划部分，这部分计划目前是由计委和劳动部门管理的，主要是根据生产任务(生产量)和劳动生产率(劳动生产计划定额)制定劳动力需要量计划。其中技术人员，是按照与工人的比例确定的(行业不同、技术复杂程度不同，比例大小也不一样)。这样就计算出劳动力的数量和质量计划。为了加强企业管理，还规定了企业中生产人员和非生产人员的比例，以控制非生产人员，提高生产人员的比例。国家原规定非生产人员占企业职工人数的比例幅度为百分之十三到百分之十八。

非物质生产领域，主要指党派、群众团体、国家机关及其附属单位、事业单位、企业行政管理单位等。这部分单位的劳动力计划实际是人员编制指标，是由各级编制部

门按照一定的定编系数、定员定额标准以及各类人员定编比例进行计划管理的。目前各级编制委员会只审批和管理人员编制计划指标，而各部门各单位人员编制所需要的各项专业劳动力来源计划和调配工作，是由各级计划、组织、人事、劳动部门管理的。

由上可以看出，各级编制部门现在管理的人员编制计划，实际上是整个国民经济劳动力计划的一个组成部分。由于它属于非生产领域，具有它的特殊性，因此在管理方法上要求有严格地审批手续，以严格控制和精简非生产领域、特别是国家机关的职工人数，扩大与充实生产、流通和社会服务性行业的职工人数，以促进社会总产品的迅速增长。

第四、从机构编制与经济基础和生产力状况的关系来说明。

机构编制属于上层建筑的范畴，它受经济基础和生产力状况的制约。斯大林曾说过：“上层建筑是社会的政治、法律、宗教、艺术、哲学的观点，以及同这些观点相适应的政治、法律等设施。”“基础是社会的其一定发展阶段上的经济制度。”这里的政治、法律等设施主要指的是国家机器，这正是我们编制工作研究的对象。这里讲的社会经济制度就是经济基础。编制工作必须适应经济基础和社会生产力的发展。马克思在肯定了生产力决定生产关系、经济基础决定上层建筑的同时，还肯定了上层建筑对经济基础、生产关系对生产力有着直接的影响和反作用。机构编制虽然受经济基础的制约，但它并不是消极地、被动地反映经济基础的需要，恰恰相反，编制工作的好坏，

机构编制是否科学、合理，将直接影响经济基础的完善和生产力的发展。它对经济基础和生产力的影响和反作用，主要表现在两个方面：当它适应经济基础发展的需要，与生产力的发展要求相一致的时候，就会促进生产力的发展；而当它违背经济基础的发展方向和生产力发展的客观要求时，就会对经济基础起消极破坏作用，阻碍和影响生产力的发展。党的十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出：“社会主义生产关系的发展并不存在一套固定的模式，我们的任务是要根据我国生产发展的要求，在每一个阶段上创造出与之相适应的和便于继续前进的生产关系的具体形式。”这里就提出了生产资料所有制的形式、管理方法、分配制度等，都要从有利于社会生产发展的要求出发，适应生产力的发展状况。由于经济基础的发展变化，机构编制、干部制度等也都要与之相适应。例如，我国目前县级工业部门管理体制的改革，将工口若干局合并为县经委(实际是工交委员会)一个机构。除了其它原因以外，从县级工业生产力状况看，一般县级厂矿企业数量不多，生产力水平不高，往往一个主管局只管一、两个厂矿。主管部门太多，形成分兵把口，管理分散，搞“小而全”，自成体系，不利于按专业化协作原则组织生产。统管起来，可以打破部门所有制的束缚，扬长避短，促进联合，有利于按专业化协作原则组织生产。实践证明，这种管理体制的改革，路子是对的，它促进了生产的发展。又如，我国农村基本上还是手工和半机械化劳动，组织管理上的“大呼隆”，影响了农民生产积极性的发挥，实行了以联产计酬为中心的多种形式的生产责任制以后，极大

地调动了农民的生产积极性，有力地促进了生产的发展，这实际上是生产管理上的一种改革，是生产关系的一种调整。随着这种调整，人民公社的管理体制和组织形式也必然要随之进行改革。

以上，我们从四个方面分析了编制工作的性质，可以看出：编制工作是一门社会科学，它有自己的规律性，有着自己的特点。编制工作的特点，概括起来，有以下四点：

一、综合性强。编制工作是一项综合性较强的工作，它涉及到各个部门、各条战线、各个单位。既管理国家机关，又管理经济、文化等组织机构。既要为政治服务，又要为经济建设服务。由于组织形式、机构设置、人员编制牵涉到各个方面，必须做好综合平衡，统筹兼顾。要有全局观点，必须与计划、财政、组织、人事、劳动、银行等部门密切协作，紧密配合。

二、服务性强。编制工作属于组织工作，组织工作要保证党的政治路线的实现。随着国家政治形势、经济建设的发展变化，机构编制也要适应形势、任务发展变化的需要。毛泽东同志曾经说过：“革命的组织形式要服从于革命斗争的需要。如果组织形式已经与斗争的需要不相适应时，则应取消这个组织。”编制工作是为改善国家机关和社会主义建设事业服务的。

三、科学性强。编制工作是一门科学，有它固有的内在规律性。实践证明，当机构编制适应经济基础，符合生产力发展的需要，就有利于国家各部门之间协调地进行工作，促进事业的发展。因此，编制工作要努力从实际出发，

坚持调查研究，实事求是，因地因时制宜地设置机构，配备人员，使组织机构科学、合理。

四、纪律性强。编制本身具有法规效能，增设机构、增加编制都要经过严格的审批手续。因为机构编制是一个整体，涉及到整个国家管理体制，任何地区和部门，不按编制规定行事。擅自增设行政机构、增加编制，都是违反组织纪律的行为。

第三节 新时期编制工作的任务

党的十一届三中全会以来，全党工作的重点转移到经济建设上来了，我国进入了一个新的历史时期。党在现阶段的总任务是：团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。

为了实现新时期的总任务，党中央制定了一系列的方针政策。在政治上，发扬社会主义民主，健全社会主义法制，坚持党领导下的人民当家作主，改善党和各级政府的领导，进一步巩固发展安定团结、生动活泼的政治局面；在经济上，实行许多重大改革，积极地有步骤地扩大了企业自主权和职工参加企业管理的权力，逐步改革经济体制，实行计划调节为主和市场调节为辅的政策，依靠经济组织、经济杠杆和经济立法管理经济。编制工作属于组织工作，它要为党的政治路线服务。在当前的形势下，编制工作的主要任务就是要从组织机构和人员编制上促进社会主义现代化的实现，确保新时期党的总任务的实现，为改