

SHILIAN ZHONG DE JIGOU BIANZHIZHIGONGZHUO

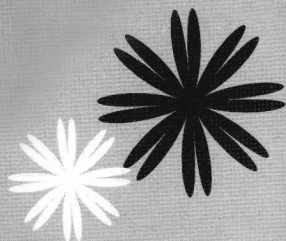
机构编制工作

实践中的机构编制 工作

曹兴隆 著



贵州民族出版社



实践中的机制编制工作

曹兴隆 著

贵州民族出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

实践中的机构编制工作 / 曹兴隆著. — 贵阳: 贵州民族出版社, 2002.10

ISBN 7-5412-1063-3

I. 实... II. 曹... III. ①国家行政机关-编制-工作-中国②行政事业单位-编制-工作-中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 069435 号

作 品 名	实践中的机构编制工作
著 者	曹兴隆
出版发行	贵州民族出版社 (贵阳市中华北路 289 号 邮编:550001)
责任编辑	禄 桑
封面设计	吕凤梧
责任校对	张 红
经 销	贵州省新华书店
印 刷	贵阳宝莲印务有限公司
开 本	850×1 168mm 1/32
印 张	7
字 数	157 千字
版 别	2002 年 10 月第 1 版
印 次	2002 年 10 月第 1 次印刷
印 数	1~3 100 册
定 价	25.00 元

写在本书的前面

我是1974年5月初于上海复旦大学中文系文学评论专业毕业的。按照学校的毕业生分配计划,我被分配到当时的国务院科教组工作,该组后分为教育部、文化部、广播电影电视部等。但我个人的要求,是要回老家——贵州省盘县工作,以便照顾家母和弟妹。没有想到,不去北京的请求被批准了,回贵州后却被巧妙地留在了贵州省人事局的编制处工作。

贵州省人事局的编制处,对外为贵州省编制委员会办公室。在这里工作,一干就是29年。当然,其间也曾经到织金县去搞过半年的“农业学大寨”;到紫云县民族中学去挂过一年的职;又到绥阳县去蹬点,搞过近两年时间的党政机构改革试点工作。回顾29年的工作历程,从择业的意义讲,我这一生可谓是“从一而退”,今后将直接从机构编制工作岗位上退休。

从文学评论到机构编制工作,我是不太计较这个专业不对口的问题的。实际上,所谓的专业对口也只能是相对而言。对机构编制工作,我是十分热爱而又非常执著的,可以说是越干越起劲,越干感情越深。正因如此,在二十几年的机构编制工作实践中,也曾尝到许多的酸甜苦辣。由于机构编制工作的管理体制不顺,上下的业务工作联系较少,不仅时常感到机构编制工作的步履维艰,有时甚至感到为人也难。尽管工作的环境和条件如此,但我始终

无怨无悔。

就我个人的意愿而言,在工作中既不想沾,更不想贪。根本的愿望是想扎扎实实地做一些对党对国家为人民有益的事情,以报答党和人民对我的培养。人这一生,总是要给社会留下一点印迹。只有所做的工作是具有实际意义的才有为之奋斗的价值。做机构编制工作,完全是对公为公,业务上既很有钻头,交往中又可省去个人请吃、送礼之烦。可以说,从事机构编制工作,正好对了我的胃口,是一件很有意义的事情。

既然在机构编制部门呆的时间较长,对于二十几年工作实践中的一些所知、所感和所思,我有责任有义务将其整理出来,以奉后来者的深入研究、探讨与订正。对于整理的事实依据,必须坚持客观真实的原则。因为,只有对历史的记录是客观公正的,人们据此所推断出来的结论才会是正确的。当然,我所从事的这种整理工作,也带有某种抛砖引玉的性质,主要是做一些铺路石的基础性工作。至于更高层次的大块文章,还有待于后来者们去做。因为,人类社会的实践,向来都是与时俱进的。

在机构编制工作战线上,我可以算是一名老兵。经过二十几年风风雨雨的艰苦奋斗之后,再沿着自己和机构编制工作所走过的路程,回过头来认真总结一下这一阶段的工作,归纳提炼出一些有用的东西,做一点力所能及的加工制作工作,这是一名老兵应尽的责任,也算是与后来者们的一种交流,是对历史的一份交待和对未来机构编制工作的殷切期盼。

强调二十几年的经历,并非是在摆什么资格和架子,目的在于强调实践、启迪与思索的重要性。没有一定的实践经历,本书中的一部分内容是难以总结和提炼出来的。书中第五章、第十一章、第

十四章等的内容,迄今为止可以说是新的课题、新的内容、新的分析与新的结论;其他章节里面的一些内容,也可以说是老课题中有新内容、新层次、新分析与新结论;尤其是对机构编制部门管理体制不顺的问题,这是机构编制工作者们苦苦思索了几十年的老问题,但在本书出版之前,却都未能说清过其根本性的症结之所在。

从实际工作的角度看,本书的基本价值在于:第一次形成了一部具有教科书性质的机构编制工作的基础读本。全书的内容,既有机构编制业务工作的基本知识,又有一定的理论探讨;既有实践经验的总结,又有新的课题和新的领域的分析预测与探讨。总的是内容较为完整,思路较新,可供行内行外的读者阅读。此书的写成,既是我对机构编制工作的一份新的献礼,又体现着我对机构编制工作的致诚。

本书关于《机构编制工作中的主要问题》一章,其基本的内容是在2001年5月以前就已经写成的。5月以后,中央和贵州机构编制部门的管理体制已经出现了变化。围绕着要不要继续保留机构编制部门管理体制不顺这部分内容的问题,思想上出现过几番犹豫。但我想,既然是整理所知、所感与所思,就要客观地实录。既不讳言,也不惧言;既不回避矛盾,也不歪曲事实,这才是向历史负责,向实践负责的正确立场与态度。

实践告诉人们,历史虽不会简单地重复,但历史毕竟是现实的一面镜子。我所探讨的目标,是要将党和国家的机构编制工作摆在应有的位置,理顺机构编制部门的管理体制,以利业务工作的开展,而不是要将某一个群体摆在什么样的位置,更不是要为某个群体谋取什么样的好处或利益。在理顺机构编制部门管理体制的前提下,至于是用这个群体去继续管理,还是换一个群体去承担这项

工作任务,都是完全可以的,而不是非某个群体不可。

党和国家的机构编制工作,是我将为之奋斗一生的事业。为了自己所执爱的事业,二十几年来,我是一心扑在工作上,忍辱负重,埋头苦干,始终都在努力地奋斗着。具体工作中,既不敢因为善小而不为,也不敢因为恶小而为之。为了宣传这项事业,促其继往向前,在本书的写作任务即将完成之际,我已着手编辑出版《开垦者的足迹——曹兴隆文稿集》,共计二十七万余字,届时也将奉献给我的同行们。

需要说明的是:本书的《事业单位的登记管理工作》一章,基本上是参照《事业单位登记管理须知》一书的内容写成的。为了本书的内容配套,不要此章不行,但要完全写成自己的一套也难,因为这是属于执法性的工作。《事业单位的效益评估工作》一章,是目前尚未开展的一项工作。但我个人认为此项工作的分量不轻,算是作为一个建议提出来商榷。在机构编制工作中,还会有许多这样的新问题和新内容,需要人们去进一步地认识和开拓。

本书的写作工作,是从2001年初开始构思的。这一年多中,我又恰好担负着省、市、县级人大机关、政协机关、各群众团体机关、四个省辖市及其所属县(市、区)、乡(镇、街道办事处)的机构改革与指导实施工作。由于业务工作任务繁重,本人的业务知识和写作水平有限,加之基层机构编制部门的同志对本书的要求又很急切,因此,本书就只能以现在这个面貌呈献给各位读者,但愿能对读者有所收益。不足之处,敬望包涵。

作 者

2002年5月21日于贵阳

导 言

机构编制工作,属于综合性行政管理与执法监督工作的范畴,是我们党和国家的一项重要工作。机构编制工作对于巩固中国共产党的执政地位,搞好我国的政权建设,推进社会主义物质文明建设和社会主义精神文明建设事业的发展,具有重要的作用 and 意义,是其他党政工作部门的工作所不能替代的。机构编制工作推进“两个文明”建设事业的发展,是通过搞好党政群机关、行政执法队伍和事业单位的机构编制管理与服务工作来实现的,是一种间接的表现形式。

机构编制工作,其准确的概念应当是机构与编制工作,是一个独立存在的社会学科。机构编制这个社会学科,有其内在的客观规律。在其管理内容上,具有完整的有机结构体系;在其管理的

方式、方法和途径上,具有严谨的科学性与规范性;在其管理的方针政策上,具有严肃的法规性;在其管理机构的建设上,具有特殊的组织形式;在其管理人员的素质要求上,具有鲜明的个性特征,有别于党政机关其他工作部门的工作。

深入研究和认识机构编制工作的基本性质、特征、管理内容、方法、措施、目标、任务、原则要求及其理论基础,回顾总结机构编制工作的发展历史,探寻机构编制工作中的主要问题,总结机构改革工作的实践,研究机构编制工作者的素质要求和各业务主管部门与单位的配合工作,既是机构编制部门的重要任务,又是搞好机构编制部门的组织建设、思想建设和业务建设,做好机构编制工作的重要条件。

为进一步探讨和认识机构编制工作中的上述内容,以利做好机构编制工作,使之适应我国社会主义市场经济体制的要求和现代化建设事业的需要,本书侧重从实践认识、体会与思考的角度出发,试就机构编制工作实践中的有关问题,作如下的综合性探讨与论述,以供机构编制工作战线上的同志研究与指正。

目 录

导 言	(1)
第一章 机构编制	(1)
第一节 组 织	(3)
第二节 机 构	(5)
第三节 编 制	(10)
第二章 机构编制工作	(13)
第一节 机构编制工作的性质	(14)
第二节 机构编制工作的业务联系	(14)
第三节 机构编制工作与组织、人事工作的区别	(16)
第四节 机构编制工作与组织、人事工作的监督制约关系	(18)
第五节 机构编制工作的作用和地位	(19)
第六节 机构编制工作研究和管理的内容	(22)
第三章 机构编制工作的特征与核编依据	(34)
第一节 机构编制工作的基本特征	(34)
第二节 确定行政编制数量的主要依据	(41)
第三节 确定事业编制数量的主要依据	(46)
第四章 机构编制工作的基本方法与原则要求	(48)

第一节 机构编制管理的基本原则与要求	(48)
第二节 机构编制工作的基本方法	(52)
第五章 机构编制工作的历史沿革	(61)
第一节 80 年代以前的基本情况	(62)
第二节 80 年代以后的情况	(64)
第三节 2001 年后的展望	(66)
第六章 机构编制工作的理论基础	(69)
第一节 机构编制工作的理论基础	(69)
第二节 “三个代表”与机构编制工作的关系	(71)
第三节 努力实践“三个代表”的重要思想	(72)
第七章 机构编制工作中的主要问题	(79)
第一节 机构编制部门的管理体制不顺	(79)
第二节 机构编制队伍建设与工作任务不相适应	(86)
第三节 机构编制管理法规不健全	(87)
第四节 内部监督制约机制尚未形成	(88)
第八章 机构编制统计工作	(90)
第一节 机构编制统计的对象与内容	(91)
第二节 机构编制统计工作的作用和地位	(92)
第三节 机构编制统计与其他统计的不同特点	(94)
第四节 机构编制统计的时间性和准确性	(95)
第五节 如何做好机构编制统计工作	(96)
第六节 对机构编制统计人员的几点要求	(99)
第九章 事业单位的登记管理工作	(101)
第一节 什么是事业单位的登记管理制度	(101)
第二节 事业单位登记管理工作的作用和地位	(103)

第三节	机构编制审批与登记管理工作的关系·····	(106)
第四节	事业单位登记管理与机构编制审批的区别·····	(107)
第五节	事业单位登记管理与机构改革的关系·····	(109)
第六节	事业单位登记管理与其他登记管理的区别·····	(110)
第七节	初始登记管理工作中的难点·····	(112)
第八节	各级登记管理机关的主要职责·····	(113)
第十章	机构编制的立法工作·····	(116)
第一节	机构编制立法工作的作用与地位·····	(117)
第二节	机构编制立法实践的回顾·····	(118)
第三节	机构编制立法的主要依据和目标·····	(120)
第四节	机构编制立法工作的主要内容和方法·····	(121)
第五节	机构编制立法中的难点问题·····	(122)
第六节	难点面前的作为·····	(123)
第十一章	事业单位的效益评估工作·····	(125)
第一节	事业单位效益评估工作的对象、内容和目的·····	(126)
第二节	事业单位效益评估工作的作用和地位·····	(127)
第三节	事业单位效益评估与登记管理工作的区别·····	(130)
第四节	如何做好事业单位的效益评估工作·····	(131)
第十二章	党政机关的机构改革·····	(135)
第一节	机构改革的科学命题·····	(135)
第二节	机构改革的起始动因·····	(138)
第三节	机构改革的指导思想、原则与目标·····	(140)
第四节	机构改革的主要特点·····	(142)
第五节	机构改革中的重要工作环节·····	(144)
第六节	机构改革中的人员分流问题·····	(147)

第七节	与机构改革有关的几个问题·····	(151)
第十三章	事业单位的机构改革·····	(155)
第一节	事业单位机构改革的必要性和重要性·····	(155)
第二节	事业单位机构改革的指导思想·····	(156)
第三节	事业单位机构改革的主要内容与任务·····	(157)
第四节	事业单位机构改革的特点·····	(164)
第五节	事业单位机构改革的方法步骤·····	(166)
第十四章	机构编制工作者的基本素质·····	(169)
第一节	机构编制工作队伍建设的三个要素·····	(169)
第二节	机构编制工作者的政治素质·····	(170)
第三节	机构编制工作者的思想素质·····	(171)
第四节	机构编制工作者的业务素质·····	(174)
第五节	领导者的领导素质·····	(179)
第十五章	业务主管部门与单位的工作·····	(184)
第一节	业务主管部门、单位与机构编制工作的关系·····	(184)
第二节	业务主管部门与单位的主要工作·····	(185)
第三节	机构编制请示的主要内容·····	(186)
第四节	机构编制请示的具体写法·····	(187)
第五节	机构编制请示的呈报程序·····	(189)
第六节	与机构编制部门的沟通工作·····	(190)
第七节	其他配合工作·····	(192)
第十六章	机构编制工作中的其他事项·····	(194)
第一节	要加强和维护党对机构编制工作的领导·····	(194)
第二节	要全面地履行好机构编制部门的工作职责·····	(196)
第三节	要严格按照审批程序办事·····	(201)

第四节	要搞好机构编制部门的自身建设·····	(204)
第五节	要加强机构编制部门的业务联系·····	(206)
第六节	要进一步加强机构编制宣传工作·····	(207)
第七节	要进一步做好新建事业单位的资质审查工作 ·····	(209)

第一章

机构编制

机构编制,实际上应当是组织、机构与编制,通常将其简称为机构编制。组织、机构与编制,属于三个截然不同的名词概念,不仅各自的涵义互不相同,而且是有其严格的适用政策界线的。但在其相互的联系上,三者之间却是一种互相关联、相互依存的关系。首先,组织是主体,或称之为母体,所有的机构都是从属于其相应的组织的。其次,凡有机构,就必然涉及到要使用编制的问题。现实生活中,没有不需要使用或依托使用编制的机构。所谓依托使用编制,就是甲机构的工作任务,依托乙机构的编制去完成。第三,只有存在具体的组织、机构,方会涉及到要使用编制的问题。也就是说,没有组织、机构,就不会存在着编制。第四,组织、机构是载体,编制从属于组织与机构,是为具体的组织、机构而配备的。

以机构编制工作代替过去所称的编制工作,以及用“机构编制”来界定其管理机构——机构编制委员会及其机构编制委员会办公室的机构名称,实际上是略去了组织这个名词概念,而将机构与编制这两个截然不同的名词概念并列使用。这种代替与界定,科学而又准确地揭示了事物的本质及其外延关系,展示了这种业

务工作定名和机构定名的完整性与准确性。之所以要略去组织的概念,主要是因为:我国的各级各类组织,一般都是按照相关的法律和章程组建的,绝大多数都不需要经过机构编制部门审批;只有少数的特殊群团组织,有时才需要经过机构编制委员会批准。

各类组织的章程,主要有:《中国共产党章程》、《中华人民共和国政治协商会议章程》、《中国工会章程》、《中国共产主义青年团章程》、《中华全国妇女联合会章程》、《中国文学艺术界联合会章程》、《中国科学技术协会章程》、《中国残疾人联合会章程》、《中国红十字会章程》、《中华全国归国华侨联合会章程》、《中华全国台湾同胞联谊会章程》、《中国法学会章程》、《中国国际贸易委员会章程》、《中国作家协会章程》、《中国人民对外友好协会章程》、《中国人民外交学会简章》、《黄埔军校同学会章程》,等等。

从编制工作到机构编制工作,从编制委员会及其办公室到机构编制委员会及其办公室,是机构编制工作中的一大进步,是实践认识中的一次飞跃,经历了三十多年的实践、认识与发展过程。机构编制工作的定名及其管理机构的定名,为规范机构编制的管理内容、理顺机构编制部门的管理体制提供了重要的依据。从决策的角度和依存关系看,机构的问题比编制的问题更显重要。在机构编制事项的处理工作中,首先需要解决的就是要不要建立机构,然后才是编制的问题;既然建立了机构,就必然涉及核定编制的问题;总体编制数量的多少,在很大程度上是由于机构的多少所决定的;机构设置越多,编制数量也就越多,机构设置越少,编制数量相对的也就少。

第一节 组 织

据《机构编制管理手册》介绍,“组织”一词,来源于动物的器官,因为动物器官是一个自成系统的具有特定功能的细胞结构。随着社会的发展,“组织”一词又逐渐地演变为专指人群而言,运用于社会的管理之中。一般说来,组织是一群人为达到共同的目的,通过权责分配和层次结构所构成的一个完整的有机体系。这种有机的体系随着时代及环境的改变而不断地自行调整 and 适应,同时使人员之间建立起一种团体的意识和规范。

用系统论的观点来加以科学的定义,组织就是指一个复杂的开放的社会技术系统。这个科学的定义,包含下述三种含义:①组织是一个开放的系统。组织不断地与外部环境进行适应性的调节和转换,从而不断地迎得了新的改革与发展。②组织是一个复杂的社会技术系统。这个系统,既包括结构和技术性的方面,也包括心理、社会和管理性的方面。③组织是一个整合的系统。即:组织既是建立在其各系统的相互依存的基础上,也离不开与环境的相互作用。

我们现在所称的组织,一般是指依照《中国共产党章程》、《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《组织法》)、《中华人民共和国政治协商会议章程》和有关章程组成的政治性群体或一般性群体。主要有:①中国共产党的各级组织,包括各级纪律检查委员会、直属机关党委和机关党委;②各级人民代表大会常务委员会;③各级人民政府;④中国人民政治协商会议各级