

编制管理基础

寇生杰 余兴安 主编

改革出版社

编制管理基础

主编 寇生杰 余兴安

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

刘熙瑞 杨文忠 何凤秋

余兴安 郭宝平 袁成玲

寇生杰 曹顺利

改革出版社

(京)新登字053号

责任编辑:高金利

封面设计:张 驰

编制管理基础

寇生杰 余兴安 主编

改革出版社出版

(北京东城 安德里北街23号)

新华书店 北京发行所发行

东方印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 11.印张 260千字

1993年3月第1版 1993年3月第1次印刷

印数1-2000册

ISBN7-80072-335-6/F·190

定价:6.50元

前 言

《编制管理基础》一书是国家人事部1991年资助课题《中国编制管理的理论与实践》的最终成果。在系统调查研究并充分吸收近年来我国编制管理科学研究成果的基础上，对编制管理的基础理论、编制管理体制、职能管理、机构管理、人员编制管理、事业单位编制管理、编制管理的业务建设与法制建设等问题作了较为全面的阐述。

担任本书编写工作的作者及其分工是，余兴安：第一章第一、二、三、四节、第五节部分，第七章；袁成玲：第一章第五节部分、第二章；何凤秋：第三章；寇生杰：第四章、第五章、第六章部分、第八章；刘熙瑞：第六章部分；郭宝平：第九章；曹顺利：第十章；杨文忠：第十一章。全书由寇生杰、余兴安统一修改、定稿。

本书初稿完成后，曾送原国家机构编制委员会办公室副主任吴佩纶同志审阅，吴佩纶同志不辞辛劳，不吝赐教，使我们获益良多。栾建平同志也曾对本书的设计提供过宝贵意见。

本书的出版，得到了国家人事部行政管理科学研究所领导的积极支持，改革出版社的高金利同志更为此付出了辛勤的劳动。在此，我们谨向他们表示诚挚的谢意。

由于我们水平有限，书中不足不当之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

编 者

1993年1月

AL97/15

目 录

前言

第一章 绪论

- 第一节 编制与编制类别…………… (1)
- 第二节 编制管理的涵义、属性与功能…………… (12)
- 第三节 制约编制管理的诸种因素…………… (20)
- 第四节 编制管理改革…………… (28)
- 第五节 编制管理科学研究…………… (34)

第二章 编制管理的理论基础

- 第一节 坚持以马克思主义作为编制管理的理论
基础和指导思想…………… (47)
- 第二节 行政组织理论与编制管理…………… (54)
- 第三节 系统论与编制管理…………… (70)

第三章 中国编制管理的历史发展

- 第一节 古代国家编制的历史沿革…………… (80)
- 第二节 古代国家的编制立法…………… (92)
- 第三节 古代机构设置特点及冗官问题…………… (96)
- 第四节 古代国家编制几次失控的历史启示…………… (99)
- 第五节 中华民国时期的国家编制…………… (104)
- 第六节 中华人民共和国时期的国家编制…………… (106)

第四章 编制管理体制

- 第一节 编制管理体制概述…………… (111)
- 第二节 编制管理机构…………… (114)
- 第三节 中央与地方编制管理的职权关系…………… (124)

第四节	编制管理的运行程序·····	(127)
第五节	编制管理体制的完善·····	(130)
第五章	职能管理	
第一节	职能管理概述·····	(136)
第二节	职能分类·····	(139)
第三节	政府职能·····	(144)
第四节	政府职能管理的目标与原则·····	(154)
第五节	政府职能管理的内容与方法·····	(159)
第六章	机构管理	
第一节	机构概述·····	(167)
第二节	行政机构·····	(175)
第三节	机构管理的内容与方法·····	(189)
第七章	人员编制管理	
第一节	人员编制的分类·····	(201)
第二节	人员编制的结构·····	(209)
第三节	领导编制·····	(215)
第四节	人员编制管理的基本原则·····	(220)
第五节	人员编制核定的依据·····	(227)
第六节	人员编制核定的方法·····	(237)
第八章	事业编制管理	
第一节	事业编制管理的涵义与特点·····	(242)
第二节	事业编制管理的原则·····	(246)
第三节	事业编制的宏观管理·····	(252)
第四节	事业编制的微观管理·····	(264)
第九章	编制管理方法	
第一节	编制管理的行政方法·····	(279)
第二节	编制管理的经济方法·····	(291)

第三节	编制管理的法律方法·····	(298)
第四节	编制的目标管理·····	(300)
第十章	编制管理的业务建设	
第一节	编制调查·····	(309)
第二节	编制统计·····	(313)
第三节	编制档案·····	(326)
第四节	编制帐卡·····	(330)
第十一章	编制管理的法制建设	
第一节	编制管理法制建设的依据·····	(336)
第二节	编制管理法制建设的必要性·····	(338)
第三节	编制管理法制建设的意义·····	(340)
第四节	编制管理法制建设应遵循的原则·····	(343)
第五节	编制管理法制建设的历史沿革·····	(345)
第六节	编制管理法制建设的任务·····	(349)
第七节	编制管理法制建设的体系·····	(351)
第八节	编制管理法制的监督与执行·····	(357)

第一章 绪 论

国家行政管理从总体上大致可以分为三个方面。其一是行政主体自身，从政府的角度看就是政府自身，包括其结构、功能及其运行规程；其二是对行政主体实施的管理，具体指编制管理、人事管理、财务管理、机关事务管理等；其三是行政主体对其客体——社会事务的管理，具体包括经济行政管理（其中又可以再分为若干类项）、教育行政管理、文化行政管理、科技行政管理、国防行政管理、司法行政管理、民政管理，等等。如果我们能从这样一个大的视野去认识，不难看到，编制管理是对行政主体自身实施的诸项管理活动中的一个方面，是对管理者（行政主体）进行的管理活动。而在对行政主体实施的各项管理活动中，相对于人事管理、财务管理、机关事务管理而言，编制管理因其管理对象是行政主体——国家机关及其他有关单位的职责规范、机构设置与人员配备，在整个国家行政管理中具有更为突出的地位。因此，研究编制管理不但对于我们做好编制管理工作，而且对于优化整个国家行政管理体系，推进国家行政管理的科学化、现代化均具有重要的意义。

第一节 编制与编制类别

一、编制的定义

研究编制管理，首先要明确什么是“编制”。国家行政管理中对“编制”一词大体有四种不同的理解与运用，依据

其指涉范围的广狭程度，依次为：

1. 指一个法定组织（在我国的编制管理实践中，通常指国家机关、企事业单位、社会团体及其它工作单位）的法定人员数额。

2. 指一个法定组织法定的人员数额及其相关的人员结构与职位配置。

3. 指一个法定组织的机构设置、规格级别、隶属关系，及其人员数额、人员结构与职位配置。

4. 指一个法定组织的职能范围、责权关系、机构设置、规格级别、隶属关系、人员数额、人员结构、职位配置，等等。

从上可见，定义之一实际上是将编制等同于人员数额。这是最狭义的理解，但在日常运用中却相当广泛。定义之二进而扩展为一定数额下人员的组合形式与立体结构，但仍然还仅限于人员方面，为区别于以下对编制的广义理解，我们可将其限定为“人员编制”的定义。定义之三又扩展到包含人员编制由以存在的机构设置（没有一定的机构，当然就不会存在什么人员编制了）。实质上包含了“机构设置”与“人员编制”两方面。定义之四指涉最为宽泛，它更进一步地将一个法定组织内在的质的规定性——职能范围与责权关系纳入到定义之中，使“编制”由仅指一个法定组织外在的、形式的组织结构与组织规模，变为对一形、质具备的组织整体的表述。

编制概念含义的由狭而广，当然不由凭空臆造，也不是一种纯理论的推演，而是我国编制管理为适应社会政治经济文化事业的发展、适应国家行政管理的科学化而不断开拓、发展、创新的产物，同时也是我国编制管理不断走向科学

化、现代化的具体表现。我们在本书中对“编制”一词的运用取最宽泛的定义，即指国家机关、企事业单位、社会团体及其它工作单位的职能范围、责权关系及相应的机构设置与人员配备。

当然，尽管我们在对编制的定义中包含了职能范围、责权关系、机构设置与人员配备四方面的内容，但并不表明我们认为可如同前述定义之三中将编制区分为机构设置与人员编制一样，再区分出两个比如称之为“职能编制”和“责权编制”的类项来。事实上，一个部门、一个单位的职能范围、责权关系与机构设置、人员配备并不是可以分离开来的两个方面，而是表现为事物质与形的关系，并具体体现在后者，即机构设置与人员配备之中。但是，在具体的管理实践中，将以一个部门、一个单位的职能范围及责权关系为管理对象的“职能管理”与“机构管理”、“人员编制管理”相对区分开来，作为编制管理部门的一项重要职能，是有其实际意义的。

二、编制的属性

编制当然不是从来就有的。或许在原始的部落群体和军事组织中，由于分配职责，就有了某种组织化的建设。但是，我们现在所说意义上的编制无疑是国家形成后的产物，是政治在组织结构上的具体化。因此，它不是社会上一种孤立的、独立存在的现象，而是具有一定属性的。首先，编制的属性是依据它赖以存在的社会形态及政治制度决定的。在奴隶社会，只能存在与奴隶社会及其政治制度相适应的编制；在封建社会，只能存在与封建社会及其政治制度相适应的编制；在资本主义社会，只能存在与资本主义社会及其政治制度相适应的编制；在社会主义社会，其编制建设当然只

能与社会主义社会及其政治制度相适应了。编制是政治与行政制度在组织上的实现，是国家意志表达与执行的载体。不难设想，如果没有担负某种政治职能与管理职能的具体机构与人员，政治意志的表达是无从谈起的；而一定机构与人员的结构配置的科学与否，又无疑影响着政治统治的成败。

其次，作为上层建筑的一个重要组成部分，编制又是受经济基础制约的。即使在同一性质的社会中，由于经济发展状况的不同，在编制上也会呈现出不同的面貌。而经济发展中每一个较大的变化都会对编制的调整与改革提出相应的要求。同时，编制尽管基于经济基础而产生和奠定，但作为一个客观存在，亦反作用于经济与社会发展。编制作为国家对社会实施管理的凭借，在组织建设能反映社会经济发展的需要时，能促进社会经济的发展；反之，则会成为经济发展的阻碍因素。当然，编制的表现形式与运行方式，与管理的客观对象——始终处于发展变化中的社会——之间是不可能完全达到统一的，这之间难免存在一定的距离和不协调。但是，作为管理者的主观努力则应使这种距离尽可能缩短。所以，主动地、积极地因时改制，使我们的主观认识不断地与客观事物发展的需要相适应，是一个有活力的领导阶层不可缺少的，也是我们在编制管理中应该把握的一条重要原则。

其三，编制的属性除其在与政治、经济的相对位置中体现出来外，亦有其相对独立的属性。不论在何种阶级社会和政治制度下，编制皆具有法律意义。这种法律意义体现在：（1）编制的形成皆具有更高一层的法律依据。如我国古代的行政法（包括行政编制的有关法规），几乎无有例外地首列皇帝的有关诏令。在这里，皇帝的诏令便是最高层次的法

律依据，在近现代制宪社会中，编制又往往就是宪法和有关组织法的具体实施；（2）编制自身具有法的形式。它都是经过有权制定法规的部门通过法律的程序制定，并通过正式文件的形式下达的；（3）编制自身具有法的效力。编制一经制定并付诸实施，任何机关和个人不得变动，如因管理对象的变化而需要对编制进行相应的调整，则必须通过法定的程序报请编制主管部门核批。

其四，任何编制从整体上来看是一个相互之间有机联系起来的系统。尽管从纵向看划分为众多不同的层级，从横向上看又区分为若干不同的部门，但实质上是系统目标的一个个分门别类的承担者。所以，任何机构与人员的建构与配置，都不可能是孤立的，都不得不置于整个编制系统中去进行设计。当然，编制的系统属性并不能排除系统内部不协调因素的存在，这固然与编制设计的技巧有关，也与编制系统与外界环境能否维持一种动态平衡相关联。理想的编制系统是尽可能将不协调因素消减到最低度，使之达于良性运行的轨道。

三、我国编制的种类

前面说，编制可分机构设置和人员编制，但在实际中，二者是统一的。不存在没有人员的机构（即使有，也是空头的，毫无意义的），不属于某一个机构的人员亦无编制可言。所以，我们在下面将要述及的编制种类对于机构设置与人员编制具有同样的意义。

根据机构的性质、任务的不同及经费来源的区别，我国将编制划分为国家机关编制、国家事业编制、国家企业编制和军事编制四大类（关于军事编制，我们在本书中不作具体论述）。因我国近年来未颁布正式的编制划分标准的法律文

件，参照1965年当时的国家编制委员会拟制的《关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见（草稿）》，并结合近年来一些发展变化情况，兹分述其具体分类如下：

（一）国家机关编制

国家机关编制又称国家行政编制。凡各级国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关、各党派机关、政协机关、人民团体机关的机构及所属人员皆归入此类。

1. 国家权力机关：全国和地方各级人民代表大会常务委员会及其办事机构。

2. 国家行政机关：

（1）国务院及其所属各部、各委员会、各直属机构和办事机构，国务院办公厅。

（2）地方各级政府及其所属的各职能部门、办事机构和办公厅（室）。

（3）地方各级人民政府的派出机构，如行政公署、区公所、街道办事处以及驻外地办事机构。

（4）派驻国外的大使馆、代办处、领事馆及其他外事机构。

（5）各级公安部门所辖的派出所、交通队、刑警队、看守所及司法部门所属的劳改队、劳动教养院等。

（6）其他国家行政机关，如海关等。

3. 国家审判机关：最高人民法院、地方人民法院、专门人民法院和派出的人民法庭。

4. 国家检察机关：最高人民检察院、地方各级人民检察院、专门人民检察院及派出机构。

5. 中国人民政治协商会议：中央及地方各级委员会及其

办事机构。

6. 党派机关：

(1) 中国共产党中央委员会及其设立的工作部门；

(2) 中国共产党地方各级委员会及其设立的工作部门；

(3) 中国共产党各级委员会的代表机关及工作部门，如地委、农村区委、机关党委等；

(4) 中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟等民主党派的中央和地方各级工作机构。

7. 人民团体机关：如各级总工会、专业工会，各级共青团组织，各级妇女联合会等。

凡上列国家机关的各种机构及其工作人员，皆归入国家机关编制类。国家机关编制内工作人员的工资和日常办公经费，一般由国家财政的行政经费开支。但也有一些国家行政机关如地方人民银行、基层税务所、物价所、商检所和人民团体，如工会，使用事业和企业编制，经核定，其编制内的有关工作人员的工资和日常办公经费，可由事业经费和企业经费开支，但其不足部分仍由国家财政支付。

(二) 国家事业编制

凡直接从事为国家创造和改善生产条件，促进社会福利，满足人民文化、教育、卫生等需要，生产的价值不能用货币表现，其经费由国家事业费内开支、属于全民所有制单位的编制，列为国家事业编制。

1. 农林水利气象事业单位

(1) 农业事业单位：包括农业示范、试验场(站)、

种子站、农业技术推广站，水产、畜禽养殖试验场（站），畜牧兽医站、良种繁殖场等。

（2）林业事业单位：包括试验苗圃、林场和林业工作站、护林站（队）、病虫害防治站等。

（3）水利事业单位：包括排水灌溉管理、水库管理、堤坝管理、涵闸管理，水土保持、水文、治河、防汛等单位。

（4）气象事业单位：包括气象台（站）、农业气象试验站、气象通讯站、人造气象卫星接收站、气象中心等。

2. 文教卫生事业单位

（1）文化事业单位：包括图书馆、文化馆、档案馆、文史馆、展览馆、文工团、剧团、电影放映队等群众文化事业单位，博物馆、纪念馆、陵园、文物保管所（队）等社会文物事业单位。

（2）教育事业单位：包括各类大专院校、中等专业学校、中等技术学校、普通中小学校、管理干部学院（校）、广播电视大学、函授大学（学校）、盲聋哑学校，以及干训班、教研室、幼儿园等。

（3）卫生事业单位：包括各种医院、疗养院、防疫站、药检所、妇幼保健站和其他卫生、医疗保健机构。

（4）体育事业单位：包括公共体育场（馆）、各种体育俱乐部、各类专业运动队和业余体校（不含其训练、教育对象）等。

（5）新闻、广播、出版单位：包括通讯社、广播电台（站）、电视台、转播站、发射台、干扰台，出版社、报社、杂志社、新闻图片社、画报社等。

3. 科学研究事业单位：包括从事自然科学、社会科学等

各类科学研究的各类研究院、所、中心，如中国科学院、中国社会科学院、中国农业科学院、中国医学科学院及其分支机构，中央及地方国家机关所属的各种科学研究院、所等。

4. 勘察设计事业单位：包括中央各部门和地方各级部门所属的设计院（分院）、独立的勘探队、普查队、测量队等。

5. 社会福利事业单位：包括敬老院、教养院、收容所、荣军休养所、火葬场、殡仪馆、烈士陵园的管理机构等。

6. 交通、环卫等事业单位：包括交通管理站、收费站、车辆管理、公路养护、船政管理、城市规划、绿化站、园林管理、房产管理、环卫管理、公园、动物园、清洁队等。

7. 其他事业单位：包括旅行社、宾馆、各种援外机构，等等。

凡列为事业编制的单位，其日常经费和工作人员的工资，在国家各项事业费内开支。有些事业单位，如出版社、宾馆，实行企业化管理，自己有经费和收入的，可以由自己的经费和收入支出，不足部分由国家事业经费和行政经费予以补助；节余部分上交国库。

（三）国家企业编制

凡是直接从事工农业生产、交通运输和商品流通等活动，生产的价值可以用货币表现，并能实行独立经济核算的全民所有制单位，为企业单位，列入国家企业编制。

（1）冶炼、采掘、制造、加工、修理等厂矿和水电站；

（2）农场、伐木场、牧场、水产养殖场、捕捞场、盐场、农业机械站等；

(3) 建筑公司、工程公司、安装公司、施工队、修缮队；

(4) 铁路、公路、水上运输、民用航空、邮电、维修、搬运等单位；

(5) 企业筹建机构及其生产准备人员；

(6) 商业公司、商店、门市部、经理部、批发部、采购站、粮管所、粮店、仓库、货栈、饭馆、旅店以及其他服务行业；

(7) 公共汽车、电车、自来水、电话、电灯、煤气等经营单位；

(8) 书店、电影发行公司、电影院、剧院等单位；

(9) 银行营业所、储蓄所、分理处、办事处。

列为企业编制的单位，其工作人员的工资和日常办公经费由企业费用开支，纳入企业产品成本。按1988年颁布的《企业法》第32条规定，企业有权决定机构设置及其人员编制，即企业对此有自主权。所以，除在此对列入企业编制的单位作一简要的介绍外，在本书中，我们不拟对企业编制管理进行专门的论述。

在实际中，还有另外一类单位，这就是各级国家机关、事业单位、企业行政管理单位及企业单位设立的为本单位服务的、并且不实行独立经济核算的幼儿园、托儿所、卫生所（医务室）、印刷厂、房产维修队、汽车修理厂（修理部），等等。按照前述1965年国家编委《关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见（草稿）》，这些单位的编制皆计入其行政上所属单位的编制额内，编制类项的归属也与之相一致，这事实上是不合理的。试想，一个行政机关的幼儿园、汽车修理部的编制如何能同样计入行政编制中呢？所以，