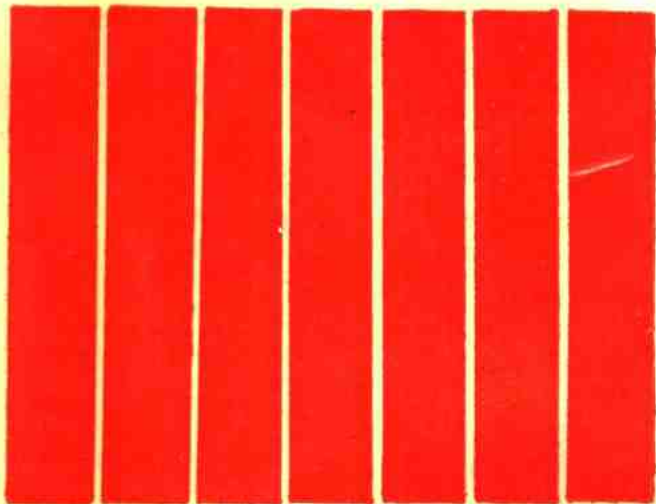


# 机构编制管理手册

●主 编 夏 贻 芮明春 徐云波

中国人  
事出版  
社



9101313

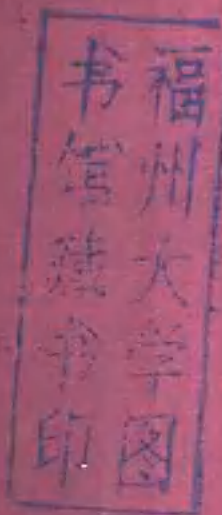
D6301-62  
83



9101313

# 机构编制管理手册

主编 夏 骥 芮明春 徐云波



中国人事出版社

一九八九年·北京·

## 机 构 编 制 管 理 手 册

夏 骥 芮明春 徐云波主编

中国人事出版社出版

(北京市安定门外黄寺大街乙一号)

江苏省句容印刷厂排版

江苏省句容印刷厂印刷

中国人事出版社出版部发行

☆

开本787×1092毫米 1/32 印张15.125 千字340

1989年8月北京第1版 1989年8月北京第1次印刷

册数1——19,000

。 JSBN 7—80076—007—3

C·001 定价： 4.95元

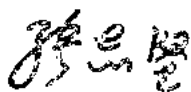
# 序

机构编制管理工作，是党的组织建设和国家政权建设的重要组成部分，其任务就是科学、合理地确定党、政、群机关和企事业单位的职能、机构设置、人员编制，并根据政治、经济情况的发展，适时地予以调整。这项工作，对于党和国家机关正确行使职权，改进工作，提高工作效率，控制国家行政经费的增长有着重要的意义。机构编制管理是一门涉及政治学、经济学、组织学、管理学、行政学等多学科的应用性科学。过去我们对之重视不够，理论研究亦很薄弱，这同机构编制作为党的组织建设和国家政权建设的重要组成部分的地位是不相称的。经济体制改革和政治体制改革的深入发展，对机构编制管理工作提出了新的高的更要求。目前，国务院机构改革的任务已基本完成，地方各级政府工作机构的改革也将提上议事日程，进行机构改革，既需要理论的指导，也需要比较全面地了解机构编制工作的历史和现状，总结研究历史的和国外的经验，借鉴和应用其它学科的研究成果。《机构编制管理手册》的公开出版，正适应了这种客观要求。

《机构编制管理手册》是我国目前第一部比较系统、比较全面地介绍党、政、群机关、事业、企业单位机构编制管理情况和机构改革的基础理论、基本知识的手册。它按专题分条目，既对马克思主义国家学说、政治学说以及组织机构理论作了简明扼要的阐述，又对机构编制工作的许多专门

问题进行了汇总和整理，有较强的实用价值，它对于广大从事机构编制管理工作的干部学习和掌握党和国家关于机构编制工作的方针、政策，研究、总结机构编制工作的经验教训，提高业务素质，搞好机构改革，同时，对于促进一门新兴学科——机构编制管理学的建设，都将起到一定的作用。我相信，它不仅能成为从事机构编制管理工作同志的一本很好的工具书，而且对从事政治学、管理学、行政学、组织学学科的教学和研究也具有一定的参考价值。

当然，由于主客观方面的种种原因，《机构编制管理手册》尚有不足之处，尤其在理论部分显得比较薄弱。然而，坚冰已经打破，航道已经开辟。我相信，随着机构编制管理理论研究和实践的深入，机构编制管理学作为一门新的学科将会日臻完善。



一九八九年七月

# 目 录

## 一、体制

国家	1	邦联	11
国体	1	政合国	11
政体	1	君合国	11
城邦民主政体	2	经济体制	12
贵族共和制政体	3	政治制度	12
封建共和制政体	3	政治体制	13
专制君主制政体	3	社会主义政治体制	15
等级君主制政体	4	行政	15
贵族君主制政体	4	行政体制	17
二元君主制政体	4	行政体制的作用	17
议会君主制政体	5	影响行政体制的因素	18
议会共和制政体	5	行政权力体制	19
议会制政体	5	三权分立	19
总统制政体	6	议行合一	20
委员制政体	6	政府首脑体制	20
法西斯独裁政体	7	党政合一	21
人民代表大会制政体	7	政教合一	21
苏维埃制政体	8	军政合一	21
代表团制政体	9	一元制	21
国家结构	9	单头制	22
单一制	10	二元制	22
复合制	10	双头制	22
联邦制国家	10	多元制	22
		多头制	23
		合议制	23

首长制	23
地方分权制	23
中央集权制	23
中央政府体制	24
总统制	24
内阁制	25
委员制	25
部长会议体制	26
国务院体制	26
政务院体制	27
行政区划	28
行政区划体制	28
市管县体制	29
我国行政体制改革的目标	29
预算管理体制	30
财政金融行政管理体制	31
税收管理体制	32
国民经济行政管理体制	33
工商行政管理体制	33
农业行政管理体制	34
科技行政管理体制	34
教育行政管理体制	35
司法行政管理体制	36
干部管理体制	36

## 二、职 能

职能	37
国家职能	37
行政职能	37

政治职能	38
经济职能	39
文化职能	39
社会职能	40
控制职能	40
组织职能	41
决策职能	41
计划职能	41
行政基本职能	42
行政总体目标	42
行政职能体系	43
职能转变	44
职能归类	44
职能分解	45
职能条件	45

## 三、组织机构

组织	46
机构	46
组织与机构的关系	48
行政组织	49
行政组织的特点	49
非正式组织	51
泰罗	51
法约尔	52
韦伯	54
西方早期组织理论	54
行为科学学派的组织理论	56
帕金森定律	57

组织设计·····	58	挂靠机构·····	70
组织结构·····	59	一级机构·····	70
分权事业部制·····	59	二级机构·····	70
执行部制·····	60	非常设机构·····	70
直线制·····	61	常设机构·····	71
职能制·····	61	独立机构·····	71
直线职能制·····	62	内设机构·····	71
矩阵制·····	63	业务机构·····	71
立体多维结构·····	64	保证机构·····	72
管理幅度·····	65	仲裁机构·····	72
管理层次·····	66	附属机构·····	72
办公机构·····	66	中央机构·····	72
办事机构·····	66	地方机构·····	73
决策机构·····	68	政府工作机构·····	73
执行机构·····	67	政府职能机构·····	73
监督机构·····	67	政府组成机构·····	73
反馈机构·····	67	机构序列·····	73
咨询机构·····	67	部·····	74
专业机构·····	67	委员会·····	74
综合机构·····	67	署·····	74
派出机构·····	68	行·····	74
分支机构·····	68	司·····	74
保留名义机构·····	68	局·····	75
虚设机构·····	68	厅·····	75
合署办公机构·····	68	处·····	75
两块牌子机构·····	69	室·····	75
垂直领导机构·····	69	科·····	76
双重领导机构·····	69	股·····	76
代管机构·····	70	所·····	76



台	76	党的地方工委	83
站	76	农村区工委	84
馆	76	党的基层组织	84
中心	76	基层党委	84
社	76	党总支	84
队	76	党支部	85
院	77	政治协商机构	85
学校	77	中国国民党革命委员会	86
党派机构	77	中国民主联盟	87
党的全国代表大会	77	中国农工民主党	88
中央政治局常委会	78	九三学社	88
中央政治局	78	中国致公党	89
中央委员会	78	中国民主建国会	90
中央书记处	78	中国民主促进会	91
中央顾问委员会	79	台湾民主自治同盟	91
中央纪律检查委员会	80	国家机关	92
中央军事委员会	80	国家权力机关	92
解放军总政治部	81	全国人大及其常务委员会	92
党的地方组织	81	地方各级人民代表大会	93
省委	81	国家行政机关	93
自治区党委	81	我国政府机构体系	94
直辖市党委	82	中央政府	96
自治州党委	82	国务院直属机构	96
市委	82	国家局	97
县(旗)委	82	国务院办公厅	98
市辖区委	82	外交部	98
党组	82	国防部	99
党的派出代表机关	83	国家计划委员会	99
党的地区委员会	83	国家经济体制改革委员会	99

国家教育委员会·····	100	文化部·····	112
国家科学技术委员会·····	100	广播电影电视部·····	113
国家民族事务委员会·····	100	卫生部·····	114
公安部·····	101	国家体育运动委员会·····	114
国家安全部·····	101	国家计划生育委员会·····	114
监察部·····	102	中国人民银行·····	115
民政部·····	102	审计署·····	115
司法部·····	103	国家统计局·····	115
财政部·····	103	国家物价局·····	116
人事部·····	104	国家建筑材料工业局·····	116
劳动部·····	104	国家医药管理局·····	117
地质矿产部·····	104	海关总署·····	117
建设部·····	105	国家技术监督局·····	117
能源部·····	105	国家工商行政管理局·····	118
铁道部·····	106	国家环境保护局·····	118
交通部·····	106	中国民用航空局·····	118
机械电子工业部·····	107	国家旅游局·····	119
航空航天工业部·····	107	国家海洋局·····	119
冶金工业部·····	108	国家气象局·····	119
化学工业部·····	108	国家地震局·····	120
轻工业部·····	108	国家土地管理局·····	120
纺织工业部·····	108	新闻出版署(国家版权局)·····	121
邮电部·····	109	国家档案局·····	121
水利部·····	109	国务院宗教事务局·····	122
农业部·····	110	国务院参事室·····	122
林业部·····	111	国务院机关事务管理局·····	122
商业部·····	111	国家税务局·····	122
对外经济贸易部·····	112	中国专利局·····	123
物资部·····	112	国家外国专家局·····	123

国家中医药管理局·····	124	高级人民法院·····	138
国家语言文字工作委员会·····	124	中级人民法院·····	138
国家烟草专卖局·····	124	基层人民法院·····	138
国家国有资产管理局·····	125	专门人民法院·····	139
国家黄金管理局·····	125	人民检察院·····	139
国家核安全局·····	125	最高人民检察院·····	140
国家测绘局·····	125	地方各级人民检察院·····	140
国家矿产储量管理局·····	126	专门人民检察院·····	140
国家文物局·····	126	国家军事机关·····	140
国家保密局·····	126	人民团体·····	141
国家外汇管理局·····	127	中华全国总工会·····	141
国家进出口商品检验局·····	127	中国共产主义青年团·····	142
国务院法制局·····	127	中华全国妇女联合会·····	142
国务院外事办公室·····	127	科协·····	143
国务院侨务办公室·····	128	文联·····	143
国务院港澳办公室·····	128	侨联·····	144
国务院台湾事务办公室·····	128	作协·····	144
国务院特区办公室·····	129	残联·····	145
国务院研究室·····	129	事业单位·····	145
地方人民政府·····	129	事业单位的分类·····	146
大行政区·····	129	企业组织·····	148
省、自治区人民政府·····	130	企业组织分类·····	148
市人民政府·····	132		
自治州人民政府·····	134	<b>四、职位人员编制</b>	
县、自治县人民政府·····	134	职位·····	149
区人民政府·····	135	职位分类·····	150
乡(民族乡、镇)人民政府·····	135	中央总书记·····	151
人民法院·····	137	中央政治局常委·····	151
最高人民法院·····	138	中央政治局委员·····	151

中央政治局候补委员·····	152	政协秘书长·····	159
中央书记处书记·····	152	政协副秘书长·····	160
中央书记处候补书记·····	152	国家主席·····	160
中央委员·····	152	国家副主席·····	161
中央候补委员·····	152	人大常委会委员长·····	161
中共中央军委主席·····	153	人大常委会副委员长·····	161
中共中央军委副主席·····	153	全国人大常委会秘书长·····	161
顾委主任·····	153	全国人大常委会副秘书长·····	162
顾委副主任·····	153	全国人大常委会委员·····	162
顾委常委·····	154	人大代表·····	162
顾委委员·····	154	人大常委会主任·····	163
纪委书记·····	155	人大常委会副主任·····	163
纪委副书记·····	155	中央军委主席·····	163
纪委常委·····	155	中央军委副主席·····	164
纪委委员·····	156	中央军委委员·····	164
党委书记·····	156	国务院总理·····	164
党委副书记·····	156	国务院副总理·····	164
党委常委·····	157	国务委员·····	164
党委委员·····	157	国务院秘书长·····	165
党委候补委员·····	158	国务院副秘书长·····	165
地委书记·····	158	国务院各部部长·····	165
地委副书记·····	158	国务院各部副部长·····	165
地委委员·····	158	国务院各委员会主任·····	165
党组书记·····	158	国务院各委员会副主任·····	166
党组副书记·····	159	审计长·····	166
党组成员·····	159	省长·····	166
政协主席·····	159	副省长·····	166
政协副主席·····	159	自治区主席·····	166
政协常委·····	159	自治区副主席·····	167

市长·····	167	最高人民法院副检察长···	172
副市长·····	167	检察委员会委员·····	173
自治州州长·····	167	检察员·····	173
自治州副州长·····	167	助理检察员·····	173
专员·····	168	书记员·····	173
副专员·····	168	军事检察院检察长·····	173
县长·····	168	检察长·····	173
副县长·····	168	副检察长·····	174
区长·····	168	人员编制·····	174
副区长·····	168	人员编制的分类·····	175
乡长·····	169	行政编制·····	175
副乡长·····	169	事业编制·····	175
镇长·····	169	企业编制·····	176
副镇长·····	169	社团编制·····	176
厅长·····	169	行政附属编制·····	176
副厅长·····	169	军事编制·····	177
局长·····	169	条条编制·····	177
副局长·····	170	块块编制·····	177
最高人民法院院长·····	170	单列编制·····	178
最高人民法院副院长·····	170	专项编制·····	178
庭长·····	170	机动编制·····	178
副庭长·····	171	临时编制·····	178
审判委员会委员·····	171		
审判员·····	171	<b>五、机构编制管理</b>	
助理审判员·····	171	机构编制管理·····	179
军事法院院长·····	171	国家机构编制委员会任务职	
法院院长·····	172	责·····	180
法院副院长·····	172	“一支笔”审批原则·····	181
最高人民法院检察长·····	172	机构管理的地位和作用·····	181

政府机构设置的原则·····	182	设置企业组织的程序·····	204
目标管理原则·····	182	设置公司的程序·····	204
协调统一原则·····	183	设置群团组织机构的程序··	207
责权一致原则·····	184	人员编制管理的一般原则··	208
精干合理原则·····	184	人员编制管理的一般内容··	209
整体效能原则·····	185	计划管理·····	209
弹性管理原则·····	186	编制定员标准·····	210
依法设置原则·····	187	编制定员比例·····	211
机构管理的一般内容·····	188	编制方案·····	211
机构的性质·····	188	人员编制审批程序·····	211
机构的名称·····	188	定编·····	212
机构的位置·····	189	缺编·····	212
机构的级别·····	190	超编·····	213
机构的规格·····	191	编余·····	213
机构的规模·····	191	定编不定人·····	213
机构管理的一般方法·····	192	编制挤占·····	213
机构管理的行政方法·····	192	挪用编制·····	214
设置机构的一般程序·····	195	自带编制·····	214
编制部门在机构审批中的主要 职责·····	197	减编抽人·····	214
设置中共党委工作机构的程 序·····	197	列编外·····	214
设置政协办事机构的程序··	198	中央国家机关人员编制的核 定·····	214
设置人大办事机构的程序··	198	省、自治区、直辖市党政机 关人员编制的核定·····	215
设置政府机构的程序·····	199	省辖市党政机关人员编制的核 定·····	216
设置法院内部机构的程序··	200	地区和州党政机关人员编制的 核定·····	216
设置人民检察院内部机构的程 序·····	201	县级党政机关人员编制的核	
设置事业机构的程序·····	202		

定	216
区乡镇党政机关人员编制的核	
定	217
普通高校定编	217
党校定编	218
干部院校定编	218
技工学校定编	219
中等专业学校定编	219
中等师范学校定编	220
中学定编	220
小学定编	220
幼儿园定编	221
托儿所定编	221
图书馆定编	222
文化馆定编	222
档案馆定编	222
医院定编	223
中医院定编	223
妇幼保健院(所)定编	224
卫生防疫站定编	224
药品检验所定编	225
工资基金管理	226
编制包干	227
预算	227
国家预算	228
行政事业支出	228
行政管理支出	228
文教科卫支出	229
行政事业预算管理	229

行政事业财务管理方式	230
行政成本预算	231
机构编制监督	232
机构编制档案	232
机构编制卡片	232
机构编制统计	233
机构数	233
编制数	233
实有人数	234
机构编制统计分析	234
机构编制统计报表	235
机构编制统计指标体系	235
机构编制统计分组体系	236

## 六、机构编制立法

宪法	237
行政法	238
行政组织法	238
编制管理法	239
组织通则	239
部门组织条例	240
机构编制立法	240
机构编制立法的必要性	240
机构编制立法的内容	241
机构编制立法的步骤与办法	242
典	243
周礼	243
唐六典	244
元典章	244

明会典.....	244	组织法.....	254
清会典.....	245	1982年中华人民共和国国务院	
中华民国临时约法.....	245	组织法.....	254
五权宪法.....	246	中华人民共和国地方各级人民	
中华民国国民政府组织法.....	246	代表大会和地方各级人民政府	
闽西苏维埃政权组织法.....	247	组织法.....	255
中华苏维埃共和国地方苏维埃		苏维埃行政法.....	256
暂行组织法.....	247	法国行政法.....	257
中华苏维埃共和国中央苏维埃		美国行政法.....	257
组织法.....	248	英国行政法.....	258
<b>陕甘宁边区各级参议会组织条</b>		<b>七、机构改革</b>	
<b>例.....</b>	<b>248</b>	机构改革.....	259
<b>陕甘宁边区政府组织条例.....</b>	<b>249</b>	机构改革的要素.....	260
<b>陕甘宁边区行政督察专员公署</b>		以结构为中心的机构改革.....	260
<b>组织暂行条例.....</b>	<b>249</b>	以人员为中心的机构改革.....	262
<b>陕甘宁边区县政府组织暂行条</b>		党政分开.....	262
<b>例.....</b>	<b>250</b>	政企分开.....	264
<b>华北人民政府组织大纲.....</b>	<b>250</b>	政社分开.....	265
<b>中华人民共和国中央人民政府</b>		简政放权.....	265
<b>组织法.....</b>	<b>251</b>	权力下放.....	266
<b>中央人民政府政务院及其所属</b>		小政府、大社会.....	267
<b>机关组织通则.....</b>	<b>251</b>	1982年国务院机构改革.....	267
<b>大行政区人民政府委员会组织</b>		1983年省级机构改革.....	268
<b>通则.....</b>	<b>252</b>	1983年地市机构改革.....	269
<b>省人民政府组织通则.....</b>	<b>252</b>	1983年县级机构改革.....	270
<b>县人民政府组织通则.....</b>	<b>253</b>	中等城市机构改革试点.....	270
<b>中华人民共和国全国人民代表</b>		1988年国务院机构改革的目	
<b>大会组织法.....</b>	<b>253</b>	<b>标.....</b>	<b>271</b>
<b>1954年中华人民共和国国务院</b>		<b>1988年国务院机构改革的特</b>	



点·····	271	湖北军政府的两次改组·····	284
皇帝制度的创立·····	272	苏联政治体制·····	285
封建丞相制的沿革·····	273	苏联政府体制·····	286
秦汉时期独相制到三公制到尚书台的变革·····	273	苏联地方行政体制·····	287
魏晋南北朝隋唐时期三省制度的确定·····	274	赫鲁晓夫时期的政治体制改革·····	288
宋明清一省制到内阁制的沿革·····	275	苏共二十大·····	289
丞相制的废除·····	275	公开性·····	291
丞相九卿的中央行政管理体制的确立·····	276	新思维·····	293
地方行政机构的演变·····	276	苏联选举制度改革·····	294
二级地方行政机构——郡县制·····	277	苏联干部制度改革·····	295
三级地方行政体制——州、郡、县制·····	278	波兰政治体制·····	296
唐辽宋路地方行政体制·····	278	波兰政治体制改革·····	298
行省(省)地方体制·····	278	波兰党政机构的改革·····	301
商鞅变法·····	279	捷克斯洛伐克的政治体制·····	302
孝文帝改革·····	279	布拉格之春·····	303
随机宰相制·····	280	匈牙利机构改革·····	305
翰林院·····	280	纳吉改革·····	305
王安石变法·····	281	保加利亚政治体制·····	307
六院·····	281	保加利亚政治体制改革·····	309
张居正改革·····	281	德意志民主共和国政治体制	310
新政·····	282	·····	
戊戌变法·····	283	德意志民主共和国宪法和选举法的改革·····	311
官制改革·····	284	罗马尼亚政治体制·····	313
		罗马尼亚党政合一的机构·····	314
		罗马尼亚国家机构的改革·····	314
		罗马尼亚行政体制的改革·····	315
		梭伦改革·····	316