

# 机构编制管理教程

JIGOU BIANZHI GUANLI JIAOCHENG

主编 程乐意



河南人民出版社

# 机构编制管理教程

JIGOU BIANZHI GUANLI JIAOCHENG

主编 程乐意

J  
B  
G  
Z

河南人民出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

机构编制管理教程 / 程乐意主编. — 郑州: 河南人民出版社, 2013. 10  
ISBN 978-7-215-08531-2

I. ①机… II. ①程… III. ①国家机构—编制—行政管理—中国—教材 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第218179号

---

河南人民出版社出版发行

(地址: 郑州市经五路66号 邮政编码: 450002 电话: 65788070)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 710毫米×1000毫米 1/16 印张 28

字数 500千字

2013年10月第1版 2013年10月第1次印刷

---

定价: 70.00元

## 序

省编办(河南省机构编制委员会办公室)组织力量编写了《机构编制管理教程》和《机构编制工作讲座》两本教材,很及时,很有必要,填补了我省机构编制系统业务教科书空白,是机构编制系统加强学习创新型机关建设的一件大事。编写机构编制干部培训教材,既是贯彻落实《中央机构编制委员会办公室 河南省人民政府共同创新中原经济区行政管理体制合作备忘录》精神的一项重要举措,也是系统总结近几十年以来机构编制工作,加强机构编制业务培训,更好地推动机构编制事业发展,担负起时代赋予的重要职责使命的需要,对于推动广大机构编制干部完善知识结构、提高业务能力和综合素质等,加强干部队伍建设,不断提升全省机构编制工作水平,具有重要意义。

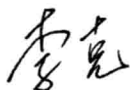
机构编制工作是合理配置党和国家执政资源、加强党的执政能力和国家政权建设的一项重要工作,在党和国家事业发展中发挥着重要的体制机制保障作用。近年来,全省各级机构编制部门认真贯彻落实中央和省委、省政府决策部署,坚持围绕中心、服务大局,在推进政府机构改革和职能转变、事业单位分类改革、加强机构编制管理、优化配置执政资源等方面做了大量卓有成效的工作,为全省经济社会发展提供了有力的体制机制保障。随着经济社会的快速发展和改革开放的进一步深化,社会各方面对行政资源配置的要求越来越高,改革的综合性、全局性和复杂性等特征越来越明显,机构编制工作面临的矛盾和问题越来越多,机构编制部门承担的任务也越来越重。

党的十八大明确提出,要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建立职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。党的十八届二中全会对深化政府机构改革、转变政府职能作出了一系列重大部署、提出了明确要求。“十二五”时期是全面建成小康社会的决定性阶段,也是我省爬坡过坎、攻坚转型的关键时期。我们既

面临着建设粮食生产核心区、中原经济区、郑州航空港经济综合实验区建设等重大历史机遇,同时在加快信息化进程中推进“两不三新”三化协调科学发展方面仍存在诸多深层次矛盾和问题,如城镇化水平不高、产业结构不优、自主创新能力不强、社会管理领域矛盾较多、基本公共服务体系建设相对滞后等,这些问题的形成固然有多方面的原因,但和体制机制改革不到位是有关的。

贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府重大决策部署,进一步破除制约经济社会发展的体制机制障碍,加快构建有利于科学发展的体制机制,激发经济社会发展的活力,迫切需要各级机构编制部门集中精力认真思考,深入研究行政体制改革和机构编制管理方面的重大问题。当前和今后一个时期,要围绕中原经济区行政管理体制改革与创新,围绕促进科学发展和加快转变经济发展方式,围绕改革和创新政府组织结构、层级体系、管理体制、运行机制、服务方式,围绕推进政府职能转变、提高政府整体运作功能等,切实加强基础性、前瞻性、理论性和对策性研究,提出切实可行的意见和建议,为持续深化体制改革和加强机构编制管理提供理论支撑,创造良好的行政体制和制度环境。

加强干部培训教材建设,是增强培训工作实效、建设高素质干部队伍的重要途径。省编办组织编写的这两本教材,既有对机构编制工作基本概念、基本理论等基础知识的全面介绍,也有对机构编制现实问题的剖析研究;既有对改革管理创新的经验总结,也有对新形势新要求的思考探讨,具有较强的针对性、实用性和可读性,为学习、了解和掌握机构编制工作知识提供了有益参考。可以相信,在深化全省行政体制改革和加快实施“三大战略规划”的生动实践中,机构编制部门一定能够创造出更多高质量、有价值的研究和培训成果,更好地发挥体制改革职能部门和党委、政府参谋助手的作用,为加快中原崛起河南振兴、全面建成小康社会做出新的更大的贡献。



2013年8月15日

# 目 录

<b>第一章 机构编制管理概述</b> .....	1
第一节 机构编制管理的概念、内容和对象 .....	1
第二节 机构编制管理的性质、特点和原则 .....	9
第三节 机构编制管理主体和管理体制 .....	18
第四节 机构编制管理的历史发展 .....	21
【思考题】.....	30
<b>第二章 行政管理体制改革(一)</b> .....	31
第一节 行政管理体制基本理论 .....	31
第二节 国外行政管理体制 .....	44
第三节 我国行政管理体制改革历程 .....	54
第四节 我国行政管理体制改革展望 .....	62
【思考题】.....	71
<b>第三章 行政管理体制改革(二)</b> .....	72
第一节 省直管县体制及相关概念 .....	72
第二节 省直管县体制改革的理论依据 .....	79
第三节 省直管县体制改革的背景 .....	85
第四节 河南探索省直管县体制的实践 .....	96
第五节 省直管县体制改革发展趋势 .....	104
第六节 经济发达镇行政管理体制改革 .....	107
第七节 行政审批制度改革 .....	114
【思考题】 .....	128

<b>第四章 事业单位分类改革</b> .....	129
第一节 事业单位改革历程 .....	129
第二节 事业单位分类改革的指导思想和基本要求 .....	135
第三节 事业单位分类 .....	140
第四节 事业单位体制机制创新 .....	142
【思考题】 .....	146
<b>第五章 党政群机关机构编制管理</b> .....	147
第一节 党政群机关机构编制管理的内容和意义 .....	147
第二节 党政群机关机构编制管理的原则和方法 .....	151
第三节 党政群机关机构编制管理的要求 .....	159
【思考题】 .....	164
<b>第六章 政法机关机构编制管理</b> .....	165
第一节 政法机关机构编制管理基本理论 .....	165
第二节 政法机关机构设置和编制管理 .....	175
第三节 河南省政法部门的重大改革 .....	180
第四节 政法机关机构编制管理和改革的方向 .....	184
【思考题】 .....	187
<b>第七章 事业单位机构编制管理</b> .....	188
第一节 事业单位的定义和特点 .....	188
第二节 事业单位机构编制管理的意义和原则 .....	200
第三节 事业单位机构编制管理的任务、内容和方法 .....	208
【思考题】 .....	222
<b>第八章 经济功能区机构编制管理</b> .....	223
第一节 产业集聚区机构编制管理 .....	223
第二节 开发区机构编制管理 .....	240
第三节 城市新区机构编制管理 .....	255
第四节 郑州航空港经济综合实验区机构编制管理 .....	261
【思考题】 .....	263

<b>第九章 机构编制监督检查</b> .....	264
第一节 机构编制监督检查基本理论 .....	264
第二节 机构编制监督检查的内容和程序 .....	267
第三节 机构编制监督检查的任务和要求 .....	272
【思考题】 .....	284
<b>第十章 事业单位登记管理</b> .....	285
第一节 事业单位登记管理的含义和基本内容 .....	285
第二节 建立事业单位登记管理制度的必要性 .....	295
第三节 河南省登记管理工作 12 年 .....	297
【思考题】 .....	304
<b>第十一章 事业单位登记管理创新与发展</b> .....	305
第一节 建立健全事业单位法人治理结构 .....	305
第二节 建立事业单位法人诚信体系 .....	313
第三节 建立事业单位绩效评估制度 .....	321
【思考题】 .....	338
<b>第十二章 机构编制管理法制化建设</b> .....	339
第一节 机构编制法制化 .....	339
第二节 机构编制法制化进程 .....	342
第三节 机构编制法制化建设展望 .....	352
【思考题】 .....	358
<b>第十三章 机构编制电子政务建设</b> .....	359
第一节 机构编制电子政务的含义和特点 .....	359
第二节 机构编制电子政务的作用和意义 .....	361
第三节 机构编制电子政务发展规划介绍 .....	363
第四节 市县编办电子政务建设的要求 .....	369
第五节 域名注册管理 .....	379
第六节 机构编制统计和机构编制实名制管理 .....	398
【思考题】 .....	409



<b>第十四章 机构编制部门自身建设</b> .....	410
第一节 思想政治建设 .....	410
第二节 组织建设 .....	421
第三节 机构编制公文写作和处理 .....	427
第四节 行政后勤管理 .....	433
【思考题】 .....	436
<b>主要参考书目</b> .....	437
<b>后 记</b> .....	439

# 第一章 机构编制管理概述

## 第一节 机构编制管理的概念、内容和对象

### 一、机构编制管理的基本概念

机构,本意是指若干具有确定相对运动的构件的组合,用来传递和转换运动或实现某种特定的运动。如钟表的齿轮机构、车床的走刀机构和起重机的变幅机构等。在机械运动学中,由于不考虑机械能的转换和利用问题,一切机器都可看做机构或复合机构。而机构编制管理研究所说的机构,则是指人们按照一定的目的和任务设计的组织模式,泛指各种机关、单位和社会组织、生产组织的内部机关。目前,列入机构编制部门管理的机构主要有各级党政机关,人大、政协机关,法院、检察院,各民主党派机关,群众团体机关和各级各类事业单位等。

机构与组织密切相关。组织是指为实现共同目标,按照一定宗旨和系统建立、组合起来并开展活动的集体。任何机构都有共同的目标,任何机构中都有结合在一起的人群,从这个意义上讲,机构属于组织的范畴,两个概念有时可以通用。如行政机构可以称为行政组织。

编制一词,有动词和名词两种解释。动词的编制,是编配、制定的意思,如编制国民经济和社会发展计划、编制财政预算等;名词的编制,指的是各种机关、团体、单位的人员数额、人员结构和领导职数。我们这里所说的编制,就是后一种意思。

机构编制管理属行政管理范畴。是指人们为了实现特定的目标,对所辖范围内各种组织机构及其人员数量等,所进行的计划、决策、组织、控制、监督等一

系列管理活动和管理过程。作为一种管理活动和管理过程,机构编制管理既是一种历史现象,又是一种社会现象。

作为一种历史现象,机构编制管理是随着阶级和国家的产生而产生、随着社会的发展而发展的。任何一个社会、一个国家,为了其政权建设和经济文化发展的需要,总是要设置各种组织和机构,包括正式的和非正式的、国家的和民间的组织机构,并配备一定数量的人员,还要对各种组织机构的设置数量、设置形式、管理体制、职能配置和人员配备等进行有效的管理和调整变革。尽管在不同的历史阶段和不同的国家,机构编制管理的主体、客体和目的、任务以及方式方法都不尽相同,但作为一种管理活动和管理现象,却都是客观存在的。而且这种管理必须在一定的思想、理论和原则指导下,按照一定的方式进行。

作为一种社会现象,机构编制管理不是孤立的,它存在于社会的方方面面。可以说,凡是有组织和机构的地方,就有机构编制管理活动存在。这种管理活动大致可以分为两种类型:一种是社会性的机构编制管理,即存在于社会各个方面的机构编制管理。譬如,作为基层组织的居民委员会、村民委员会,配备几个负责人,各分管哪些工作;一个企业,如何确定生产规模,需要多少生产人员,内部设置哪些管理机构,配备多少管理人员;一个民间组织,怎样成立和设置机构,配多少人;等等。严格说来,这些都属于机构编制管理的问题。但是,由于这类组织机构的社会性和群众性很强,设置的灵活性和随意性较大,稳定性较差,自身发展变化的规律难以捉摸,因而对这类组织机构及其人员编制,有的是由国家基层政权组织或有关业务主管部门负责实施指导性的管理,有的是由其自己按照组织章程的规定实施管理,有的是任其自生自灭,国家只对其活动实施法律监督。对这类组织机构管理的研究,也属于社会管理学的范围。另一种是国家机构编制管理,是指国家为依法行使其管理权力,通过设置专门的机构编制管理机关负责行使管理职能和实施管理行为,针对按照宪法、法律、法规、有关章程规定和经国家批准成立的组织机构和单位进行的机构编制管理。现代行政管理和机构编制管理所研究的,就是后一种类型的机构编制管理——国家机构编制管理。

因此可以说,机构编制管理,就是国家机构编制管理主体根据法律、法规和政策规定,结合社会政治、经济、文化等发展状况以及人口、面积、行政区划等指标,运用科学的管理理论和管理方法,通过一定的程序,规划和确定国家的各种组织机构的设置形式、职能配置、管理体制和人员配备,并对之进行调控和监督,保证国家的各种组织和机构精简、统一、协调、高效运转的一系列活动。

## 二、机构编制管理的主要内容

机构编制管理是指机构编制管理机关根据经济社会发展要求,依据法定权限和程序,对机关和事业单位的职能配置、机构设置、人员编制及领导职数等进行的管理活动的总称。机构编制管理的主要内容包括:体制管理、职能管理、机构管理、人员编制管理和领导职数管理、经费形式等。

### (一)体制管理

体制是指管理的组织体系和管理制度,包括机构设置、隶属关系、职责权限划分和管理层级等组织制度,如管理体制、经济体制、领导体制等。所谓体制管理,是对体制的改革和调整等一系列活动和过程的综合。从20世纪90年代以来,党中央、国务院将“研究拟订行政管理体制改革的政策法规和总体方案”的职能任务明确给了各级国家机构编制管理机关,并写入了各级机构编制委员会办公室的《职能配置、内设机构和人员编制方案》。这说明,机构编制管理的首要任务和职责,就是设计、改革和调整国家的行政管理体制。

所谓行政管理体制,是指一个国家行政机构设置、行政职权划分以及为保证行政管理顺利进行而建立的规章制度的总称。从本质上说,是一个国家的政体及其管理制度的集中反映;从运行状态上说,是行政管理机构、管理权限、管理制度、管理工作、管理人员等有机构成的一个管理系统。

我国行政组织的结构体制是层级制和职能制的统一。层级制是指政权组织形式从中央到地方,分为中央人民政府——国务院,省(自治区、直辖市)人民政府,市(州)、县人民政府,乡(镇)人民政府四个行政层次;职能制是指每一层级的政府又分为若干职能部门,如国务院的各部、委员会、署,省(自治区)政府的各厅、局、委员会,市(州)、县政府的各局,乡(镇)政府的综合办事部门。这样就形成了一个纵横交错的行政组织体系——我国现阶段的行政管理体制。在这个严密的体制结构中,纵向的层级机构之间和横向的职能部门之间,以及纵向的层次机构、横向的职能部门与其他类型的机构之间的关系如何调整和改革,都是机构编制管理机关需要认真研究的。

### (二)职能管理

职能通常是指人、事物、机构应当有的作用和功能。在机构编制管理领域,通常指机关、事业单位的职责权限和工作任务。职能按照管理领域,可分为政治职能、经济职能、文化职能、社会职能等;按照履行方式,可分为计划职能、组织职能、指挥职能、协调职能、监督职能等。

职能管理是指在一定时期内,机构编制部门根据政治、经济、文化、社会发展和行政管理体制改革的需要,对各类机构的职责权限进行合理配置、优化组合、动态调整等一系列活动。职能管理是机构编制管理的基础和重要内容,机构编制管理的科学性和合理性,首先取决于行政职能的合理配置和行政管理职责的合理分工,不但要具体配置,而且要形成总体上优化的职能结构和职责关系。这是进行机构管理和人员管理的前提和依据。

一般来说,职能管理包括四个方面的内容:一是对政府职能转变和调整提出整体意见和建议。政府的职能转变和调整关系全局,是采取稳健式、急进式,还是综合式,对职能无论是强化、弱化、撤销、合并,还是下放、委托、转移,必须提出整体的意见,系统处理。二是合理配置各部门的职能。要在职能分解的基础上确定各部门的职能,包括职能内容、职能幅度等。三是协调各部门的职责分工以及上下级政府之间的职责分工。通过协调和仲裁,消除职责分工矛盾和冲突等无序现象,解决好集权和分权、分工和合作的关系。四是协调政府与企业和社会团体、社会团体及其他部门的职责分工。要转变全能政府的观念,通过权力转移和委托等方式,把政府不该管或管不好、管不了的事交给其他组织管理。

### (三) 机构管理

机构管理,主要指对机构设置与调整的管理,具体包括对机构设置的总量、性质、名称、级别、规模、布局、序列、层次等诸多内容的管理。机构总量管理,目前主要是由中共中央、国务院对县以上地方政府工作部门和省(自治区)政府派出机关工作机构设置提出总量限额以进行控制。机构性质的管理,是根据各机构所承担的职能,划清机构是行政性质,还是其他性质,只有行政机构,才能列入政府序列。对机构名称管理,要求名副其实、统一规范、简单明确、易于辨认。机构的级别,是指确定机构的行政地位,并赋予相应的权限,以明确机构的上下级领导或指导关系。机构规模是机构外在的量,包括机构工作数量、内设单位数量、内部设施的数量等几个方面,规模的大小,主要根据机构所承担的任务和工作性质、人员编制数等确定。机构布局是指机构的地理分布状况,机构布局是否合理,对机构本身及相关机构的工作,对国家建设的总体规划和机构所在地的工作都有一定影响。要求尽量靠近服务对象,有便利的交通和通信条件,便于和相关机构联系。机构序列即机构排列的先后次序,各级人民政府的机构序列,由本级政府及其机构编制管理机关排定,对不同性质的机构,应分别列入不同的机构序列。机构层次包括机构外部层次和机构内部层次两个方面的内容,外部层次表明从政府最高层到最基层的级差,内部层次表明内设机构的级

差,应在管理幅度恰当的情况下,尽量合理安排,减少层次。

#### (四)人员编制和领导职数管理

人员编制管理主要包括两个方面的内容:一是人员数额。即确定在编人员的总数额以及分配到各级政府及其各工作部门、单位的具体数额。人员数额的大小,关系到政府机关、单位规模的大小,必须严格控制。二是人员的结构比例。不论是行政机关还是事业单位,都不是简单地把一定数额的人员聚合在一起,而是要将工作所需要的不同素质和能力的人员,按工作需要的比例,安排成合理的结构,从而有效地开展工作。比如各种业务人员的比例、业务人员与其他人员的比例、领导和一般工作人员的比例、正职与副职的比例、不同知识水平人员的比例等。

领导职数是指机构编制部门核定的机关和事业单位领导职务的名称、级别和数量。领导职数应根据单位的性质、规格、工作职能、工作范围、工作量和编制数额确定。中央对领导职数的核定和管理有严格规定和要求,有关部门和单位必须按照规定配备领导职数。

领导职数核定是部门“三定”规定的重要内容,是指机构编制管理机关依照有关规定确定机关、事业单位领导职数。核定领导职数要综合考虑该部门所履行的管理职能、承担的工作任务以及部门的规模和编制总额等多种因素,并按照精干高效、加强管理的原则依法进行。《机构编制监督检查工作暂行规定》等机构编制法规政策规定,违反规定核定领导职数的,机构编制管理机关可以采取通报批评、建议改正或者责令限期纠正、予以纠正、建议对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予处分等方式进行处理。

### 三、机构编制管理的主要对象

#### (一)组织与机构

机构编制管理的对象是各种组织和机构,但组织和机构是两个既有内在联系又有区别的概念。

组织是人类社会中普遍存在的现象。人们为了生存,为了改造自然和改造社会,有意或无意地结合起来,以凭借群体的力量去实现个体力量不能达到的目标,这就形成了组织。组织一词,不论是在汉语还是在英语中,都既可作名词,又可作动词。但是组织一词的两个含义又是紧密相连的,组织系统的运转依靠组织工作,组织工作的效果又必须通过组织系统的功能来体现。因此,一般组织学认为,组织就是动态的活动过程和相对静态的社会实体单位的统一。但作为机构编制

管理对象所指的组织,则不包括“动态的活动过程”,仅特指“相对静态的社会实体单位”,是指“通过各种功能和责任的配置,促进完成一些共同目标的人为设置”,或称按一定的目的、任务和形式组合起来的整体,是人们为了实现共同的目标,以分工合作的方式开展活动,完成各种任务和职责的结合体。

机构的概念已在前面讲过。组织和机构都是人类社会发展到一定阶段的产物,而且也都是随着社会的发展变化而发展变化的,它们一般都具备三个特点:一是从静态看,它们都是一个完整的实体,是由若干不同的部分组合而成的,各个组成部分与整体之间具有不可分割的密切关系;二是从动态看,它们都是处于一定环境条件下的功能活动体,为了达到共同的目标和完成共同的任务,各个组成部分分别发挥各自的特殊功能,连续不断地做出集体努力;三是从社会关系上看,它们都是一个开放的社会系统,它们不可能闭关自守地从事活动,必须和社会的各个方面及各个方面的信息发生这样那样的联系,不断调整和转换功能。同时,组织和机构的存在,一般也应具备五个基本条件:明确的目标、任务和活动方式,科学的组织设置形式,适当的人群组合,必要的物质和技术条件,与社会的交流和相应地变革。

但是,组织和机构二者之间也不能完全等同。组织的外延宽,内涵窄;机构的外延窄,内涵宽。这就是说,机构属于组织的范畴,所有的机构都是一种组织,所有的机构都是组织发展和完善到一定程度的产物,是组织内部为实现共同的目标和完成共同的任务而形成的各个相对独立、彼此沟通协调的严密的结构体。而所有的组织并不能都称之为机构,如党派组织、青年团组织、工会组织和一些学术、技术性社会组织等,只有这些组织的领导机关及其所设的职能部门,才可以称之为机构。严格说来,组织的成立与否,不属于机构编制管理的权限,但由于任何组织都离不开人员的配备,而且多数组织又都要设置一些工作机构,而这些都是机构编制管理必须涉及的。因此,我们既不能笼统地把组织称之为机构,也不能把所有的组织都排除在机构编制管理之外。机构编制管理的对象,既包含了所有的机构,也包括一部分组织的内部机构。

## (二) 机构编制管理的对象

在现代社会里,作为国家机构编制管理对象的组织机构,主要有四种:

1. 政党机关。政党是阶级斗争发展到一定阶段的产物,是社会特定阶级阶层为夺取政权和巩固政权,维护和发展本阶级阶层的利益,进行政治经济文化等活动的组织者和领导者,是按照既定的章程成立的政治组织。代表统治阶级掌握国家政权的政党叫执政党。在我国,中国共产党是中国人民经过历史的

选择和宪法认定的执政党,是中国社会主义革命和建设事业的领导核心。党的各级委员会所设的各种工作部门,是具体行使执政党职能的权力机关和办事机构,它们一般称部、局或委员会。非执政党也称参政党或“在野党”,在我国称为民主党派,是指接受中国共产党领导、参加爱国统一战线的其他政党,主要有: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、九三学社和台湾民主自治同盟等。

2. 国家机关。国家机关也称政权机关或国家机构,它们是按照统治阶级的意志,为维护和發展统治阶级的利益,依据宪法和法律的规定,按照一定的程序设置的各种行使国家职能的机关的总称。资本主义国家的国家机关,一般按照三权分立的原则建立,分为立法、行政、司法三大部分。我国的国家机关,按照民主集中制的原则建立,包括权力机关、行政机关、审判机关、检察机关和军事机关等。具体说,包括全国人民代表大会及其常务委员会,国家主席、副主席,国务院,中央军事委员会,地方各级人民代表大会和县级以上人民代表大会常务委员会,地方各级人民政府,各级人民法院和人民检察院。在这里应该说明的是,我国军事机关及整个军队系统的机构编制,虽然也属于国家机构编制管理的一部分,但其管理权力是由军队系统自己行使的。

3. 政治协商组织。政治协商组织是中国共产党领导下的爱国统一战线的组织形式,全称为中国人民政治协商会议全国委员会及其地方各级委员会,简称为“政协”。

4. 社会团体机关。社会团体是按照既定的章程、依靠群众的意愿组成的行使多种使命的群众性组织,也叫人民团体或群众团体。社会团体的成员可以自愿加入或退出,团体的一切规章只对其成员有约束力。社会团体机关是该团体的领导机关和常设办事机构,一些大的社会团体机关同时又是执政党和政府工作的助手和联系群众的桥梁和纽带。我国的社会团体机关,可分为两类:一类是普遍性的社会团体,如工会、青年团、妇女联合会、文学艺术界联合会、社会科学界联合会、科学技术协会、工商界联合会、残疾人联合会等;第二类是局部性或称为专业性社会团体,如各类学会、协会、研究会、基金会等。

5. 事业单位。事业单位主要是指从事为国民经济社会生活各个领域提供教育、科技、文化、卫生、新闻出版、广播电视、体育、社会福利、城市公用、交通等具体的业务服务,以满足人民日益增长的物质和文化需要,不以为国家积累资金为主要目的的业务实体单位。事业单位的经费,多数主要靠国家财政事业费开支,一部分实行差额补贴或自收自支。事业单位大都是知识和技术比较集中



的地方,是一个庞大的组织系统,其名称也非常复杂多样,有院、校、所、站、台、馆、社、队、中心等。

### (三) 编制类型划分

科学合理地划分编制类型,是机构编制管理的一项最基础的工作。我国现代的编制类型,按照各种组织机构的不同职能和不同的经费开支形式,分为国家行政编制和国家事业编制。

1. 国家行政编制。国家行政编制是指依靠国家行政经费支出维持正常运转的各级党、政、群机关编制,因而也称国家机关编制。使用国家行政编制的对象,包括各级政党机关、国家机关、社会团体机关及其所设的工作部门、办事机构、派出机构等。

2. 国家事业编制。国家事业编制是指主要依靠国家事业经费支出或靠自身对外服务获得的收入维持正常运转的事业单位的编制。使用国家事业编制的对象主要是经国家法定机构编制管理机关批准设立各类事业单位。

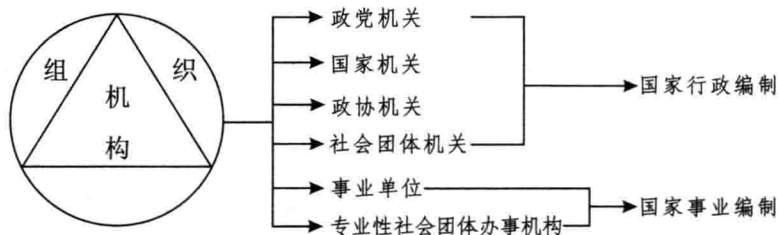


图 1-1 现代机构编制管理对象和编制类型示意图

有的研究行政管理和机构编制管理的著作,将我国的编制类型划分为五类,即除国家行政编制和国家事业编制以外,还有国家企业编制、社团编制和军事编制。我们认为在现阶段这样划分编制类型是不确切的。随着经济体制改革的不断深化和市场经济体制的确立完善,国家机构编制管理机关已经不再管理企业的机构和编制定员,国家企业编制事实上已经不存在。企业经政府或有关部门批准成立后到工商行政管理机关依法注册,其内部定员和机构设置则由企业自主决定。“社团编制”的提出,没有得到国家机构编制管理决策机关和国家机构编制管理机关的认可,属于有关部门越权设立的一种“编制”类型,事实上也是行不通的。军事机关属于国家机关的一个组成部分,军事机关编制也属于国家机关编制,只不过管理机关不同而已。至于“专项编制”也好,“单列编制”也好,实质上属于国家行政编制,只是为了保证某些特殊行业和系统的需要,由中央机构编制管理机关在国家行政编制这块“大蛋糕”中切块专项下达,单独管理而已。