

JIGOU  
BIANZHI GUANLI YU JIGOU GAIGE

# 机构编制管理 与机构改革

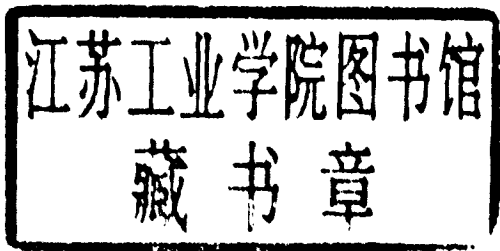
程乐意 著

河南人民出版社

JIGOU  
BIANZHI GUANLI YU JIGOU GAIGE

# 机构编制管理与机构改革

程乐意 著



河南人民出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

机构编制管理与机构改革/程乐意著. - 郑州:河南人民出版社,2003.10(2005.1重印)  
ISBN 7-215-02360-5

I.机… II.程… III.①国家机构-编制-管理-理论研究-中国②国家机构-体制改革-研究-中国  
IV.D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第079251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:5723341)

新华书店经销 郑州文华印务有限公司印刷

开本 890毫米×1240毫米 1/32 印张 9

字数 230千字

2003年10月第1版 2005年1月第2次印刷

---

定价:18.00元

认真研究机构编制管理理论，进一步提高机构编制工作水平，搞好行政管理体制改革和机构改革，加强和完善机构编制管理，为推动经济社会发展和全面建设小康社会服务。

王莉校

2003. 7. 17

# 序

乐意同志将他厚厚的一摞《机构编制管理与机构改革》书稿送给我看,并请我为之作序,我很高兴,因为这是件好事,我作为他的同事和领导,理所当然地要给予支持。趁着这个机会,也谈一点自己的感受。

## —

据我所知,我国的机构编制管理理论研究,是20世纪80年代中期兴起的,这是一门以现代社会的国家机构编制管理为研究对象的综合性学科。我国机构编制管理理论研究的兴起,原因主要有两个方面:

一是社会大环境的作用。党的十一届三中全会以来,改革开放的洪流不仅有力地推动了经济和社会的发展,也为人们打开了思想上的枷锁,促进了人们思想的解放。大家在看到新中国成立以来我国取得举世瞩目成就的同时,也清楚地看到我国经济落后、管理落后等问题的严重存在。我们进行四个现代化建设,虽然引进了不少国

外的先进技术和设备,但往往忽略引进科学的管理方法和管理手段;不懂管理、不会管理和浪费人、才、物、时间等现象普遍存在。针对这种状况,邓小平同志郑重指出:在当前许多新情况和新问题都要研究和解决的情况下,“尤其要注意研究和解决管理方法、管理制度、经济政策这三个方面的问题”。为此他要求各级干部“要着重抓紧三个方面的学习:一个是学经济,一个是学科学技术,一个是学管理”<sup>①</sup>。形势的迫切需要,促使了我国管理学研究的迅速兴起和发展,并很快形成了适合我国国情的社会主义科学管理理论体系。国家机构编制管理作为管理的一个方面,在这种形势下很自然地要受到整个管理科学研究潮流的冲击和影响,不能不思考自身的科学管理问题。

二是自身管理、变革和发展的结果。1982年以来,根据新时期政治经济形势的要求,我国进行了一次自上而下的、大规模的机构改革。改革一开始,举国上下都对之寄予厚望。但改革后不长时间的现实,实在难尽人意:机构和人员迅速膨胀、层次增加、职责不清、办事效率低下、财政负担加重等,使这次机构改革又重蹈了历史上几次“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的恶性循环。原因在哪里?面对现实,不仅机构编制管理部门在思考,各级领导层、乃至整个社会都在思考。为了找到确切的答案,大家不约而同地把目光投向了理论,在对机构改革进行反思和探讨的同时,研究的触角还伸向了机构编制管理的体制、法制、方法手段等各个方面。随着一大批研究成果的产生和一批专著的问世,一门立足我国机构编制管理现实、借助于现代科学管理理论建立起来的新兴学科——机构编制管理学,在整个管理科学研究和建设的历史潮流中应运而生。

当前,人类社会已经步入21世纪,我国的政治、经济和社会等各方面的形势也都发生了很大的变化。继续认真学习和深入研究机构

<sup>①</sup> 《三中全会以来重要文献选编》(上),人民出版社1982年版,第29页、第33页。

编制管理理论,进一步完善和发展机构编制管理理论体系,发挥理论对实践的指导作用,意义仍然十分重大。这主要表现在:

第一,是形势的发展和科学化的需要。改革开放的进一步扩大和现代科学技术的迅猛发展,有力地推动了国民经济和社会的发展。在国民经济和社会发展的历史大潮中,各类组织机构能否正常地发挥功能,很大程度上取决于其管理水平的高低。尤其是在当前,要有效地把各种机关和事业单位组织起来,进一步解放生产力,一个关键环节,就是要迅速提高机构编制管理水平。还应该看到,在科学技术迅猛发展的今天,面对世界性科学进步带来的新情况和新变化,机构编制管理也必须实现科学化和现代化,再像过去那样凭经验办事,靠拍脑袋决策,已经远远不能适应形势的要求。

第二,是改进和完善现行管理的需要。过去我们对机构编制的管理,与经济建设和事业发展的要求相比,有适应的一面,也有不适应的一面,诸如管理粗糙、方法简单、手段疲软、工作被动、短期行为,等等。从管理的角度看,这些问题的存在与这些年来我们对机构编制管理的认识不深刻有关系,也与我们所采取的办法大都是就事论事,缺乏系统性、连贯性和长远考虑有关系,而根源就在于缺乏科学的、系统的理论指导。因此,改进和完善现行管理的第一步就是要进行科学理论的研究和学习,在统一思想和提高认识的基础上,运用科学的管理理论、管理方法和管理手段,达到进一步加强和完善管理的目的。

第三,是提高机构编制管理人员素质的必由之路。过去,许多人既没有认识到机构编制管理是一门学问,也没有人把它当做一门专业来看待,对整个机构编制管理队伍也没有提出相应的要求。其实,机构编制管理是一种制约全局的更高层次的管理,是负责对各类组织机构的建设进行决策、计划、组织和控制的中枢管理系统。机构编制管理水平的高低,直接关系到国家的政权建设和各项社会事业的发展,关系到生产力的发展、国民经济的发展和国运的兴衰。因此,

应该说机构编制管理也是一门专业,面对改革开放的形势和繁重的管理任务,从事机构编制管理的人员更应该自觉地进行科学理论的研究和探讨,学习和引入现代科学管理的理论知识和方式方法。这也是历史的必然要求和当务之急,对于提高我们的理论素质、管理水平和解决实际问题的能力,促进机构编制管理科学化和现代化,具有重要作用。

## 二

乐意同志已经在省编办工作了22年。多年来,他在积极主动、兢兢业业做好日常工作的同时,还坚持学习理论,研究业务,思考问题,并且发表了大量的文章,参与编写了《事业机构编制管理教程》,参与主编了《事业机构编制管理与改革》,这部《机构编制管理与机构改革》则是属于他本人、凝聚着他多年心血的一本书。乐意同志是我省机构编制部门较早从事机构编制管理理论研究的同志,他为我省机构编制管理的理论建设做出了贡献。我们应当大力提倡和支持这种热爱学习、孜孜不倦地追求的精神。

通览乐意同志的这部书稿,洋洋20多万字中,可以看出五个方面的特点:

一是内容比较全面。全书分为五个板块,既有对机构编制管理基本理论、基本常识的研究和介绍,又有对机构改革、事业单位机构编制管理与改革的专题论述;既有对工作实践的总结与思考,又介绍了香港特区和外国的有关情况。每个板块之间、每篇文章之间,既相对独立又有内在的联系。这说明乐意同志在努力为大家提供一系列较为完整的、系统的理论信息。其中对机构编制管理基本理论、基本常识的研究和对事业单位机构编制管理与改革的专题论述,即书中的第一、第三板块,是这本书的重点内容,也是乐意同志多年来潜心



研究业务的主要成果。这些基本的东西,我们从事机构编制工作的同志都应当学习和了解。

二是研究方法正确。运用马克思主义的立场、观点和方法研究机构编制管理,是我们都必须掌握的基本功夫。这一点在乐意同志的书中也得到充分体现。在讲管理、机构编制管理、机构编制管理的性质和原则、机构编制管理的产生和发展、机构编制管理的思想理论、事业单位机构编制管理等问题时,都能运用马克思主义的思想观点作指导,利用辩证唯物主义和历史唯物主义的方法去分析研究。在这些文章中,我们看到的不仅不是对马克思主义经典作家的“语录”的单纯性罗列,也不是对机构编制管理历史和现状的简单堆积,而是马克思主义的思想观点与机构编制管理融为一体的、机构编制管理历史与现状融为一体的理性思考,因而它还显示出了较透彻的说服力和较强的哲理性。

三是比较有新意和创新精神。机构编制部门不仅仅是管理机构设置和人员编制,做好行政管理体制改革和机构改革工作,也是机构编制部门份内的事。因此研究机构编制管理的大脑必然要思考行政管理体制改革和机构改革的问题,研究机构编制管理的笔尖也必然要触及自身的制度创新问题。乐意同志研究机构改革是先从总结历史上机构改革的经验教训入手,努力探索新时期机构改革的新途径;1987年他就提出了“转变职能是政府机构改革的核心问题”、“精兵简政是政府机构改革的重要任务”、“行政立法是政府机构改革的根本保障”的观点。这已经基本涵盖了政府机构改革的关键问题,具有一定的超前性。后来,他又对如何搞好事业单位改革,如何确立事业单位改革的基本理论框架以及事业单位实行股份制改革问题,进行了认真探讨,提出了自己的看法。2000年,他又适应改革形势发展的要求,对如何实现机构编制管理制度创新问题进行了认真思考,从分析现行机构编制管理的外在特征和内在矛盾入手,提出了创新机构编制管理制度的原则、目标和切入点。这些,都表现了一个机构

编制工作者应当具备的创新意识。

四是坚持从实践中来。这一特点主要反映在他的几篇调查报告之中。最早的是1992年对乡(镇)事业单位组织机构建设的调查,从文章中就可以看出,参加调查的同志去过不少县和乡(镇),深入基层,深入实际,了解各方面的情况,搜集了大量的第一手材料,有针对性地提出了加强和改革乡(镇)事业单位组织机构建设的意见。其他的几篇调查报告,如果孤立地去看,只是分别反映了我省事业单位改革的一些基本情况,但如果把它们联系起来,则可以看出,它力图勾勒的是近10年来我省事业单位改革的一幅阶段性历史画卷。从1992年以来的事业单位改革,到1997年以来的事业单位机构改革试点,再到2000年以来的事业单位登记管理,全部如实地展现在大家面前,一次比一次深入,一次比一次更富有成效。这些从实践中总结出来的东西,不仅为我们保存了一套事业单位改革的完整资料,也为我们科学地总结历史经验、进一步开创事业单位改革新局面提供了历史的借鉴。

五是提供了不少的异地信息。从书中第五个板块的文章可以看出,乐意同志曾参加中央编办“市场经济中的社会中介组织”培训团,于1997年10月去香港接受培训;还参加了省编办“行政管理体制改革”培训团,于2001年10月去澳大利亚接受培训。难能可贵的是,他每次学习培训回来,都留下了很多文字,发表了一些文章,给大家提供了不少来自异地他国的信息。这里面有对香港的基本经济政策、政治框架、公务员管理、人力资源管理、社会中介组织等方面情况的介绍,也有对澳大利亚的政府体制和教育事业的介绍。我们不是常说,古为今用、洋为中用,学习和引进发达国家和地区先进的科学技术和管理经验吗?这就需要我们每个人都身体力行。

## 三

我来省人事厅、省编办工作时间还不长,还有很多深层次的问题需要认真学习和研究。我一直认为,学习是一个人的天职和终身事业。特别是当前,我国正处在改革开放和社会主义现代化建设事业承前启后、继往开来的重要时期,党领导全国人民把建设中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪的大政方针已定。要顺利完成党的十六大提出的全面建设小康社会的任务,实现中华民族伟大复兴的宏伟目标,关键在人,迫切需要一支高素质的干部队伍。而要提高人的素质,建设高素质的干部队伍,则离不开学习。全省各级人事部门和机构编制部门,都要以党的十六大精神为指导,进一步重视学习,把学习的意识树得牢牢的,把学习的气氛开展得浓浓的。

机构编制部门是党委、政府重要的工作部门,担负着搞好机构编制管理、行政管理体制改革和机构改革的繁重任务。这些工作内容和对象,都和国家在各个历史时期的经济体制和经济、政治、社会发展状况有着直接的联系,而且要适应经济体制改革和经济、政治、社会发展的要求。这就需要我们认真学习,不仅要学习马克思主义理论、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,而且要学习科学、文化知识和业务理论,这既是提高自身素质的需要,是社会发展的需要,也是履行职责、做好工作的迫切要求。只有学习,才能坚持原则,总览全局,科学决策;只有学习,用科学的理论武装头脑,用科学的知识丰富思想,才能认清事物的本质,把握事物的发展规律,找准机构编制工作同经济体制改革和经济、政治、社会发展的最佳结合点,从而掌握做好工作的主动权。

人类社会发展的总趋势是不断进步的。社会进步的标志是社会文明的发展。一部人类文明的发展史,可以说是一代又一代人的不

断学习、追求知识、改造世界的历史。千百年来,无数有识之士都把知识当做力量,把学习作为获取智慧、为社会做贡献的前提条件。我衷心地希望全省机构编制部门的同志,都能做勤于学习、善于思考、勇于实践、敢于创新的有识之士,进一步提高机构编制工作水平,当好党委和政府的参谋,为搞好行政管理体制改革和机构改革,加强和完善机构编制管理,推动经济、社会的发展和全面小康社会的建设,做出新的贡献。

是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to be the name '王平' (Wang Ping), written in a cursive style.

2003年7月30日于郑州

# 目 录

## 机构编制管理

- 机构编制管理概说**..... 1  
管理(1)·机构编制管理(4)·机构编制管理的构成要素(6)·我国机构编制管理的对象和编制类型(7)·机构编制管理的主要内容(11)
- 机构编制管理的性质特点和原则** ..... 15  
机构编制管理的性质和地位(15)·机构编制管理的特点(18)·机构编制管理的基本原则(21)
- 机构编制管理体制与管理主体** ..... 28  
我国现行的机构编制管理体制(28)·机构编制管理主体(30)·机构编制管理机关的职责权限(34)
- 机构编制管理的历史回顾** ..... 36  
机构编制管理的产生(36)·封建社会的机构编制管理(38)·新中国的机构编制管理(41)·历次党政机关机构调整与改革(45)

<b>机构编制管理的思想理论</b> .....	52
中国古代的机构编制管理思想(52) · 机构编制管理思想理论的发展(56) · 马克思主义机构编制管理思想理论(59)	
<b>机构编制管理调查研究</b> .....	65
调查研究在机构编制管理中的作用(65) · 机构编制调查的具体方法(68) · 机构编制管理调查的实施程序(71) · 机构编制调研成果の利用(75)	
<b>机构编制工作的目标管理</b> .....	78
目标管理方法及其必要性(78) · 机构编制管理的目标及其特点和结构(80) · 目标管理的方法步骤(82) · 确定机构编制管理目标的要求(84)	
<b>机构编制管理制度创新</b> .....	87
现行机构编制管理的外在特征和内在矛盾(87) · 创新机构编制管理制度的原则和目标(90) · 创新机构编制管理制度的切入点(92)	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"><h2 style="margin: 0;">机 构 改 革</h2></div>	
<b>我国历次政府机构改革及其经验教训</b> .....	98
历次政府机构改革回顾(98) · 经验和问题(102) · 几点启示(103)	
<b>探索我国机构改革的新途径</b> .....	105
机构改革的成效和问题(105) · 机构改革的新途径在哪里(106)	
<b>政府机构改革三论</b> .....	115
转变职能是政府机构改革的核心问题(115) · 精兵简政是政府机构	

改革的重要任务(117)·行政立法是政府机构改革的根本保障(119)

## 事业机构编制管理与改革

- 事业单位与事业单位机构编制管理**..... 122
- 事业单位的产生和发展(122)·事业单位的定义和特点(124)·事业单位的地位和作用(129)·事业单位的发展趋势展望(132)·事业单位机构编制管理的意义和作用(134)
- 管理事业机构编制要注重效益**..... 137
- 社会效益和经济效益的含义(137)·事业单位应该追求什么样的效益(138)·提高事业单位效益的途径(139)
- 论事业机构编制管理系统化**..... 141
- 系统与事业单位(141)·事业机构编制管理系统化的必要性(145)
- 事业机构编制管理系统化的原则(147)·系统方法在事业机构编制管理中的运用(150)
- 关于事业单位机构改革**..... 157
- 改革的必要性(157)·改革的历史经验(159)·改革的理论框架(160)·改革的重点(162)·改革的关键(166)
- 论事业单位实行股份制改革**..... 168
- 问题的提出(168)·有哪些必要性(169)·能解决什么问题(171)
- 如何操作(175)

## 调查研究与思考

### 绘在一张白纸上的图画

- 河南省事业单位改革素描…………… 179
  - 抓大头,先从县乡改起(180)·抓政策,理思路,加强宏观指导(181)
  - 抓典型,促落实,全面推动(184)·抓关键,打好“攻坚战”(186)

### 先行试点 效果明显

- 河南省事业单位机构改革试点工作调查…………… 188
  - 改革试点的主要做法(188)·改革的初步成效和试点工作的特点(194)·深化事业单位机构改革的设想和建议(197)

### 实实在在的成效和意犹未尽的思考

- 河南省事业单位登记管理工作调查…………… 202
  - 主要做法(202)·取得的初步成效和存在的主要问题(208)·加强和完善登记管理工作的设想(211)

### 不可忽略的基本环节

- 河南省乡(镇)事业单位组织建设调查…………… 213
  - 基本概况及作用(213)·存在的主要问题(215)·改革建议(219)

### 入股所产生的合力

- 安阳市脉管炎医院改革独辟蹊径…………… 224
  - 在部分科室实行股份制(224)·在全院全面推行股份制经营(225)
  - 实行股份制改革给医院带来了许多好处(226)



**回眸香港和澳大利亚**

<b>繁荣的根基</b>	
——香港的基本经济政策·····	228
<b>立足于自由经济之上的政制</b>	
——香港的政制架构·····	232
<b>中西交汇的人事管理制度</b>	
——香港的公务员管理·····	238
<b>更优越的人力管理政策</b>	
——香港的人力资源管理·····	242
<b>市场经济中的桥梁和纽带</b>	
——香港的社会中介组织·····	247
<b>同心并肩勇往直前的香港赛马会</b> ·····	250
<b>致力于重建美好家园的香港土地发展公司</b> ·····	253
<b>香港房屋委员会的承诺:居者有其屋</b> ·····	256
<b>澳大利亚的政府体制</b> ·····	259
<b>澳大利亚的教育事业</b> ·····	262
<b>后 记</b> ·····	268