

县乡干部培训系列丛书

事业单位与 编制管理

主编：夏 曦

南京大学出版社

《县乡干部培训系列丛书》

事业单
江苏省委党校图书馆
藏书章
夏翼 主编

南京大学出版社

1992·南京

(苏)新登字第 011 号

事业单位与编制管理

夏骥 主编

*

南京大学出版社出版发行

(南京大学校内)

南京大学印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张:7.0 字数:178(千)

1992年7月第1版 1992年7月第1次印刷

印数 1—14000

ISBN 7—305—01446—X/D·199

定价:4.00元

《县乡干部培训系列丛书》编委会

顾问：陈焕友 孙家正 胡福明

编委会：

主任委员：段绪申 施绍祥 王光炜 戴光镇

副主任委员：孙长贵 朱耀华 谢全海 沈家模

编委：葛文进 朱金发 戴家余 薛健

范承久 芮明春 朱桐荣 王慰先

主编：施绍祥 沈家模

本书主编为夏骥；副主编为芮明春 潘继红。
参加编写的同志有：夏骥 芮明春 潘继红
吕建国 赵献安 郝国林 蔡爱华

前 言

“政治路线确定之后，干部就是决定的因素”。县乡干部是党的路线、方针、政策、国家的法律、法规的具体执行者，是党和政府联系广大群众的桥梁和纽带。因此，努力提高县乡干部的思想理论水平和业务素质，对于促进我国社会主义物质文明和精神文明建设具有重要的意义。

《县乡干部培训系列丛书》是在广泛调查研究的基础上，根据目前我国县乡工作的实际，组织了阵容较大的编写队伍，历时三年完成的。在编写队伍中，既有党政领导同志，又有有关方面的专家学者，他们发挥各自的优势，相互配合，密切协作，同心协力，勤奋编写，把这套共计二十一本、五百万字的教材奉献给广大的县乡干部。

这套丛书坚持党的基本路线，理论联系实际，深入浅出，着眼于县乡干部应知应会的知识，对于县乡干部的思想修养和工作指导具有较强的针对性。书中的内容和阐述的观点，力求坚持科学性，并结合我国的国情，突出实用性和普及性。

编写这套丛书是一项系统工程。为了使丛书指导思想一致，体例风格统一，编写过程中，丛书编委会做了大量工作。同时，为确保丛书的质量和符合县乡干部的实际需要，广泛征求了有关领导、专家和基层同志的意见。

有关领导同志,对这套丛书给予了很大的关心和支持。江苏省信息研究中心负责具体编务工作,南京大学出版社的同志对丛书的出版给予了大力支持。在此,谨向他们以及所有为《县乡干部培训系列丛书》的编写、出版给予关心和支持的同志,一并表示衷心的感谢!对于书中的疏漏和不足之处,敬请专家和广大读者指正。

《县乡干部培训系列丛书》

编委会

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 什么叫事业单位与编制	(1)
一、事业单位与编制的概念	(1)
二、事业单位与编制的特点	(3)
三、事业单位与编制管理的基本原则和方法	(5)
四、事业单位与编制同相关机构与编制的关系	(6)
第二节 事业单位与编制的产生和发展	(7)
一、事业单位与编制的产生	(7)
二、事业单位与编制管理的发展趋势	(8)
第三节 事业单位与编制管理的重要意义	(11)
一、从历史唯物主义的角度看事业单位与编制管理的重要 意义	(11)
二、从当代社会发展的要求看事业单位与编制管理的重要 意义	(12)
三、从社会事业这个庞大群体看事业单位与编制管理的 重要意义	(13)
第二章 事业编制的适用范围及其分类	(14)
第一节 事业编制的适用范围	(14)
一、从事业单位的服务对象看	(14)
二、从事业单位的活动范围看	(15)
三、从事业单位的人员构成看	(16)
第二节 事业编制的分类意义及使用原则	(17)
一、事业编制分类意义	(17)
二、事业编制的使用原则	(19)

第三节 事业编制的分类	(20)
一、按事业单位服务功能分类	(20)
二、按事业单位隶属关系分类	(20)
三、按事业单位经费来源分类	(21)
四、按事业单位服务性质和服务特点分类	(22)
五、按事业单位自身性质分类	(23)
第三章 事业单位与编制的管理	(25)
第一节 事业单位与编制核定的原则	(25)
一、合理布局的原则	(25)
二、职责配置的原则	(26)
三、精简原则	(27)
四、规范化原则	(28)
第二节 事业单位与编制的审议程序	(30)
一、事业单位机构与编制的审批权限	(30)
二、怎样呈报和审批事业机构与编制	(33)
第三节 事业单位与编制的管理方法	(35)
一、事业单位人员编制的核定	(35)
二、事业单位与编制的分类管理	(39)
第四节 事业编制的计划管理	(43)
一、实行事业编制计划管理的原则	(43)
二、事业编制计划管理的方法	(45)
三、实施计划的要求	(48)
四、实施计划管理要处理好几个关系	(49)
第五节 事业单位人员结构的管理	(50)
一、事业单位人员比例和人员结构的内容	(50)
二、合理人员比例和人员结构的意义	(51)
三、人员比例和人员结构管理的方法	(53)
第四章 事业单位与编制的约束机制	(55)

第一节 事业单位与编制约束机制的含义与特点	(55)
一、事业单位与编制约束机制的含义	(55)
二、事业单位与编制约束机制的特点	(57)
三、事业单位与编制约束控制的形式	(59)
第二节 事业单位与编制约束机制的必要性与可能性 ..	(61)
一、事业单位与编制约束机制的必要性	(61)
二、建立事业单位与编制约束机制的可能性	(64)
第三节 事业单位与编制约束机制的手段和方法	(65)
一、事业单位与编制约束机制的手段	(65)
二、事业单位与编制约束机制的方法	(66)
第五章 事业单位编制标准	(74)
第一节 事业单位编制标准及意义	(74)
一、标准与标准化	(74)
二、事业单位人员编制标准的特性及内容	(76)
三、制定事业单位编制标准的意义及作用	(79)
第二节 事业编制标准制定的原则、方法、程序及要求 ..	(82)
一、编制标准制定的原则	(82)
二、编制标准制定的方法	(84)
三、编制标准制定的一般程序	(86)
四、编制标准编写的一般要求	(89)
第三节 事业编制管理标准化工作的任务	(91)
一、对以往事业单位编制标准的评估	(91)
二、建立事业编制标准体系的任务和方法	(92)
第六章 乡镇事业单位与编制	(95)
第一节 乡镇及社会事业发展与现状	(95)
一、乡镇的历史与现状	(95)
二、乡镇事业的发展与现状	(96)
第二节 乡镇事业单位与编制的地位与作用	(104)

一、乡镇事业单位是我国农村两个文明建设的重要力量	(104)
二、加强乡镇事业单位与编制管理是完善编制管理的重要 内容.....	(107)
第三节 乡镇事业单位与编制管理.....	(108)
一、乡镇事业单位的特点	(109)
二、加强乡镇事业单位与编制管理	(110)
第七章 社会事业的发展规律.....	(115)
第一节 有计划按比例发展规律的形成.....	(115)
一、社会事业有计划按比例发展的规律	(115)
二、社会事业有计划按比例发展规律形成的客观性 ..	(117)
第二节 有计划按比例发展规律的运用.....	(120)
一、科教文卫事业发展计划是国民经济计划的重要组 成部分.....	(120)
二、科教文卫事业发展的特点	(121)
三、科教文卫事业发展计划	(123)
第三节 有计划按比例发展社会事业的基本原则.....	(130)
一、以人民群众为服务对象的原则	(130)
二、社会事业发展与经济发展相协调的原则	(132)
三、社会事业发展与国家财政承受能力相一致的原则	(135)
第八章 事业单位的改革.....	(140)
第一节 事业单位改革的必然性及目标.....	(140)
一、事业单位的改革势在必行	(140)
二、事业单位改革的基本方向	(143)
第二节 改革教育体制,发展教育事业	(145)
一、教育体制改革的必要性	(145)
二、教育体制改革的指导思想	(146)

三、现阶段教育体制改革的主要内容	(147)
第三节 改革科技体制,发展科技事业	(150)
一、科技体制改革的必要性	(150)
二、科技体制改革的根本目的和指导思想	(151)
三、科技体制改革的主要内容	(152)
第四节 文化事业及其改革	(155)
一、文化工作改革的必要性和作用	(155)
二、发展文化事业的原则和方针	(158)
三、文艺体制改革	(159)
四、新闻工作改革	(161)
五、出版事业的改革	(162)
第五节 卫生事业及其改革	(164)
一、卫生事业改革的目的是指导思想	(164)
二、卫生工作改革若干政策	(166)
三、在改革中坚持卫生工作的基本方针	(167)
第九章 事业单位编制管理的业务建设	(169)
第一节 事业单位编制统计	(169)
一、事业单位编制统计的基本任务	(170)
二、事业单位编制统计工作的基本要求	(171)
三、事业单位编制统计的基本指标及统计分组	(172)
四、事业单位编制统计资料的搜集、汇总和积累	(175)
五、加强事业单位编制统计业务的建设	(178)
第二节 事业单位编制档案管理	(178)
一、事业单位编制档案的作用和特点	(178)
二、事业单位编制档案的归档范围	(180)
三、事业单位编制档案的编研	(181)
四、事业单位编制卡片	(182)
第三节 事业单位编制的调查研究	(184)

一、事业单位编制调查研究的意义和作用	(184)
二、事业单位编制调查研究的目标及内容	(186)
三、事业单位编制调查研究的方法	(187)
第四节 事业编制管理队伍的建设	(190)
一、健全组织机构,充实加强力量	(191)
二、加强学习,提高思想政治素质	(191)
三、刻苦钻研,提高业务能力	(192)
四、掌握调查研究的工作方法	(193)
五、加强事业单位编制管理理论研究	(194)
第十章 事业单位编制管理的发展前景	(197)
第一节 树立服务的观念	(198)
第二节 增强事业单位编制管理的计划性	(199)
第三节 建立事业单位编制管理标准化体系	(201)
第四节 事业单位编制管理的法制建设	(203)
第五节 计算机在事业单位编制管理中的应用	(205)

第一章 总论

事业单位与编制是我国机构与编制工作的重要组成部分。加强事业单位与编制的研究和管理,对于加速四化建设,促进经济发展,推动社会进步,有着十分重要的意义。我们希望广大干部都来关心、支持事业单位编制工作,学习研究事业单位与编制的业务知识,努力提高管理水平和办事效率。

第一节 什么叫事业单位与编制

一、事业单位与编制的概念

事业单位与编制的基本涵义是什么?即什么是事业单位?什么是事业单位编制?也就是如何确定事业单位的性质?如何使用事业单位编制?建国以来,全国许多学者,对这个问题进行了广泛的研究。现将主要提法简要作些介绍。

我们所说的事业单位,指从事社会服务活动,所需经费基本由国家经费支付的全民所有制单位,从一般意义上讲,事业单位就是为国家从事各项社会事务的管理,实现国家的意志,从事保障和各项服务活动的单位,其使用的人员编制均为事业编制。

随着社会的进步和经济的发展,事业单位的组织形式、事业编制的管理方式已经发生很大的变化,情况越来越复杂,判断一个单位是否是事业性质,有多种因素,存在不同的观点:

(一)按单位的基本职能和经费渠道双重依据判断其性质

为了建立和健全编制管理制度,加强编制管理工作,1963年国务院《关于编制管理的暂行办法》(草案)中提出:“凡是为国家创造或改善生产条件,促进社会福利,满足人民文化、教育、卫生等需

要,其经费由国家事业费内开支的单位均为事业编制”。也就是说,任何事业单位都不行使党和国家机关发号施令的管理职能,而是为了实现党和国家机关的各项目标,提供服务和保障,其经费由各项事业费开支的单位,都应纳入事业单位管理范围。

(二)按机构的活动范围和所产生的价值为依据判断其性质

为了便于分别管理国家机关、事业、企业单位的编制,1965年 国家编委《关于机关和事业单位编制暂行管理办法》(草稿)中规定:“凡是直接从事为工农业生产和人民文化生活等服务活动,产生的价值不能用货币表现,属于全民所有制单位的编制。列为国家事业编制。”这一条与第一条的不同之处在于界定的角度不同,它是从其活动的范围和价值表现形式的角度来定性的,即除了党和国家机关、企业单位外,其他全民所有制机构均应纳入事业单位的范围。

(三)按组织机构所表现的诸因素来判断其性质

为了保证事业单位适应经济建设和社会发展的需要,1984年全国编制工作座谈会印发的《关于国务院各部门直属事业编制管理试行办法》(讨论稿)中提出:“凡是为国家创造或改善生产条件,从事为国民经济、人民生活,促进社会福利等服务活动,不是以为国家积累资金为直接目的的单位,可定为事业单位,使用事业编制”。判断事业单位的性质,不仅要从事业单位基本职能、活动范围分析,而且还要分析它的活动方式和组织形式,它不是对社会发号施令、实施行政管理的机关,而是相对独立的,业务性很强的,为社会主义精神文明和物质文明建设提供保障,并对其他各相关单位具有业务指导性的单位。

介绍上述三种判断事业单位性质的观点,对全面了解事业单位的涵义,都有一定的参考价值。根据上述观点,事业单位可以分为广义的和狭义两种概念。

所谓广义的事业单位,就是“凡是为建设社会主义物质文明和

精神文明提供服务,不以创造利润为直接目的单位”。这类单位除了我们通常所说的教育、卫生、科研等基础事业外,还应包括信息、咨询、后勤、中心、协会、学会等。这类单位主要是随着各项改革的发展应运而生的,它的主要职责是保障党和国家机关各项方针政策的贯彻执行,属通常所说的行政机关或企业单位的配套性机构。因它介于行政与事业、事业与企业之间,因此具有相互兼容或互相交叉的特点。

所谓狭义的事业单位,就是指直接从事为国家培养专业人才,为思想文化建设服务,保障和增进社会福利等各项社会事业的发展,如教育、卫生、科研、文化、农林水各自都有一定的理论依据等单位。

我们认为,不必强求划一。从建国 40 多年来几次机构改革实践看,事业单位不能仅限于狭义概念之中,否则,就难于使党和国家机关保持精干、灵活、高效运转。科学判断事业单位性质的标准应是:“凡不行使党和国家机关权利的管理活动,不直接从事工农业生产、交通运输和商品流通等活动,主要从事精神生产或从事为物质生产创造条件、提供服务,所产生的价值一般不能用货币形式表现的单位,便属于事业单位,使用的编制为事业编制。”

二、事业单位与编制的特点

对于事业单位与编制的性质,许多学者均从不同角度作了解释,虽无统一的定论,但基本论点是相近的,可以互为补充。事业单位既不同于行使党和国家权力的机关,又不同于企业。我们要结合我国社会主义的现实和长期以来的实践,研究分析事业单位与编制的特点。

(一)事业单位——从事某项专门业务机构。有的直接为国家培养和输送人才,有的为生产建设创造条件,提供服务,甚至本身就属于生产力范畴,有的致力于思想、文化、文学艺术建设,为其他工作和人民群众提供精神方面的服务和保障,还有的主要目的是

保障和增进社会福利等等。

(二) 事业单位——门类繁多,专业分工很细,队伍庞大,任务各异。据统计,全国有 130 多万个事业单位,数十种类别。

(三) 事业单位——相对独立性。各个事业单位,只接受行政主管部门的领导和上级有关部门的指导,对其他单位不具有发号施令的权力。不承担政府机关的行政职能(除国家机关授权以外)。

(四) 事业单位——社会效益至上。事业单位所创造的价值一方面不直接或不主要表现为物质形态和货币形态,另一方面又可以多次“消费”甚至永久“消费”,其间接转化的物质或货币是难于估量的,但是,社会效益始终放在首位。

(五) 事业单位——经费来源多渠道。除少数单位从事有偿服务活动,有直接经济收入外,多数事业单位基本或全部由国家财政支付事业经费。

(六) 事业单位——随着国民经济的发展,总是处于“动态”之中。虽然事业单位也应象国家机关一样,遵循机构精干、人员精简的原则,但是随着国民经济的发展、社会的进步,特别是财力的增强,人民群众物质文化水平的提高,事业单位的机构和人员编制数应不断地增大。从世界发达国家情况看,从事科研、教育、文化、卫生、广播电视、新闻出版等事业的人数,已大大超过了直接从事物质生产的人数。

(七) 事业单位——以知识分子为中坚力量,事业单位的人员多数由专业技术人员构成,有着较高的文化素质,在某种意义上讲,是各项新技术革命的“先行军”。

综上所述,我们对事业单位在社会主义物质文明和精神文明建设中所占的地位及其特点,有了概括性的了解。这些特点既是由事业单位自身的组织形式和活动方式所确定的,又是由我国建国 40 年来实践确定的。事业单位在我国政治、经济、文化等各项活动中,积极地从事保障、保证和服务工作,是国家对社会事务进行管