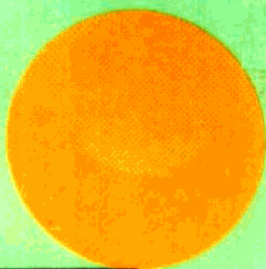


事业机构编制管理与改革

主编 刘运珍



SHI YIE

JI GOU BIAN ZHI GUAN LI YU GAI GE

河南人民出版社

序

胡悌云

一

在我国的社会管理体系中,事业单位是和政党机关、国家机关、社会团体、企业并列的五大组织形态之一。事业机构编制管理,就是运用科学的管理理论和管理方法,研究、处理和解决国家的各种事业单位的整体布局、设置形式、职责任务和人员编制配备等问题,是为科学地设置事业机构和合理地配备各类人员而进行的一系列管理活动的总称。

事业机构编制管理与改革,不仅是国家整个机构编制管理与改革不可分割的一个组成部分,也是国家行政管理与改革的一个重要内容。首先,从政治上看,事业行业的发展,是整个社会建设发展的基础。国家要发展经济和教育、科技、文化等各项事业,就必须要有从事为国民经济建设服务和从事教育、科技、文化等方面具体业务的实体单位。没有这样一个分工明确而又互相配合的事业体系作基础,也就谈不上整个社会经济的发展 and 科学文明的进步,当然也满足不了人民日益增长的物质和文化等方面的需要,也就不会有巩固的政治经济制度和巩固的国家政权。

其次,从经济上看,科学合理的机构设置和人员编制配备,是

发展事业的基本保证。各类事业单位的布局、结构、职责和人员编制配备是否科学合理,决定着事业单位自身功能能否正常地发挥和效率、效益的高低。认真研究并科学地解决这些问题,不仅可以克服机构重叠、职责不清、臃肿膨胀、结构比例失调等不良现象,保证事业单位的正常运转,而且还可以为国家节约大量开支,保证国民经济建设的顺利进行。所以说,事业机构编制管理与改革在国家整个行政管理与改革中,既有很重要的政治地位,又有很高的经济地位。对事业机构编制实施科学有效的管理和改革,可以进一步解放生产力,促进国民经济和各项社会事业的不断发展,可以为管好行政机构编制提供必要的保证,可以节约财政开支、提高事业经费的使用效益,也可以保证事业单位自身的健康发展,为改革开放创造良好的社会环境。

二

机构编制管理与改革是行政科学面临的重大课题之一,需要进行认真研究。这次省编委办公室根据中央编委办公室的布置,在全省组织开展的事业机构编制管理与改革科学研究,虽然尚属首次,但确实是一件非常有意义的工作。这主要表现在:

第一,适应了形势的发展和科学化的需要。在当前改革开放的大好形势下,在国民经济和社会发展的过程中,各类事业单位能否正常地发挥功能,很大程度上取决于对其管理水平的高低。尤其是在当前,要有效地把教育、科学技术、文化艺术、卫生、农林水牧等各个方面的事业单位组织起来,形成发展社会经济的强大力量,一个关键环节,就是要通过改革,迅速提高事业机构编制管理水平。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,事业机构编制管理也必须实现管理的科学化和现代化,再象过去那样单凭经验办事,靠灵感决策,已经远远不能适应形势的要求。面对这一切,都必须借助于科学理论的指导,没有科学的理论,也就不会有科学的实践。

第二,是对现行管理实践的进一步改进和完善。1983年机构改革以来,在各级党委、政府的重视和各有有关部门的支持配合下,我省各级都在加强行政机构编制管理的同时,不断探索对事业机构编制的管理途经,做了大量的具体工作,全省事业机构编制管理基本实现了由不管到管、由简单的管理到全方位管理的转变,基本控制住了事业机构编制的盲目膨胀,一些地方还做出了可喜的成绩,取了一定的经验。但是,由于事业单位本身的情况非常庞大复杂,加之管理工作起步晚和其它一些原因,整个工作还不大平衡,管理中的短期行为、手段疲软、行动盲目、工作被动等问题也比较常见。从管理的角度看,这些问题的存在,与这些年来我们对事业机构编制管理的认识不一致、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,改革和完善现行管理的第一步,就是要进行科学理论的学习和研究,运用现代科学管理理论、管理方法和管理手段,达到进一步提高管理水平的目的。

第三,是提高机构编制管理人员素质的必要措施。机构编制管理不同于一般的行政工作,它是一种制约全局更高层次的管理,是负责对各类机构进行设计、组织、协调、计划和控制的中枢管理系统。机构编制管理水平的高低,直接关系到国家各项事业的发展,关系到生产力的发展、国民经济的发展和国家政权建设的巩固、国运的兴衰,而机构编制的管理水平又直接取决于管理人员的素质。因此,面对改革开放的新形势和繁重的管理与改革任务,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,促进机构编制管理的科学化、法制化和现代化,具有重要的作用。

三

我省这次开展的事业机构编制管理与改革科研活动,还有这样几个鲜明的特点:

1、编制部门是这次科研活动的主力。从事实际工作的同志,学习运用管理科学理论,认真总结历史经验,广泛系统调查研究,探索事业机构编制改革,这说明我们编制部门的同志,不仅提高了对搞好事业机构编制管理重要性的认识,而且管理观念和方式方法也在发生变化,即从过去的封闭型管理开始向开放式管理转变,从过去的事务型管理开始向宏观调控型管理转变,从过去单一手段的管理开始向各种手段和方式方法综合运用转变,从过去盲目、笼统管理开始向分层分类和有针对性的管理转变。同时,一部分理论工作者和专家学者的参与,为科研成果增添了文彩和理论深度。

2、内容比较全面,理论联系实际。既有对基本概念和管理原则的研究,也有对现实问题的剖析;既有对管理方法和手段的研究,也有对分层分类管理的探讨;还有对改革的探讨,对现实管理和改革的调查、思考和建议等等。不管涉及到哪方面的内容,大都不是泛泛而谈,都能正确运用理论的指导,做到理论与实际的有机统一。

3、研究成果具有针对性和实用性。立足本省,针对事业机构编制管理与改革的现实,是这次科研活动的一大特点,因而其成果具有较强的实用性。有的可以逐步演化为现行管理政策和管理原则,有的可以直接作为现实管理操作技术规范,有的虽然暂时不能拿来具体操作,但也可以起到拓宽视野、丰富思路的作用。

需要指出的是,由于事业单位本身具有门类多、数量大、情况复杂的特点,这就决定了对事业机构编制管理与改革的研究,不可能是一次就可以完成的。如果说这次的科研活动和研究成果还有一些不足的话,那么今后至少应该注意这么两点:一是研究队伍应该进一步扩大,理论深度应进一步增强。这就需要广泛动员社会各

界力量,请有关的科研单位、高等院校、业务主管部门参与并承担任务,利用大家的力量和智慧来弥补我们自己的不足。二是要进一步拓宽研究领域,尤其要抓一些重点课题,如事业机构编制管理与国民经济发展的关系,事业机构编制管理和如何为解放生产力和发展经济服务,如何搞好党政机关机构改革和事业单位机构改革,还应结合理论研究产生一批可供具体操作的编制标准等等。这样就可以使我们的研究成果具有更强的指导意义和实用价值。

可以相信,只要我们能继续认真抓好机构编制管理与改革的科学研究,并将研究成果正确地运用于实践,就一定能促进我省机构编制管理科学化、法制化、现代化的早日实现。

1992年8月于郑州

目 录

序..... 胡悌云(1)

综合理论与管理原则研究

关于事业机构编制管理的几个理论问题..... 岳云龙(1)

事业编制管理浅谈 曹文光(21)

谈谈事业编制管理 申国伦(27)

简析当前事业编制管理中存在的几个问题

..... 洛阳市编办事业科(36)

事业编制管理中存在的问题及对策 孟玉华 潘效林(44)

关于事业机构编制管理的几点思考 张海云(51)

论事业机构性质的界定和编制配备原则 赵新会(63)

浅谈事业编制管理的特点和原则 王玉堂(69)

谈谈事业单位编制管理的原则和方法 余保华等(77)

审批事业机构应坚持的几项原则 张晓明(84)

管理事业机构编制要注重效益 程乐意(87)

管理方法与管理手段研究

论事业机构编制管理系统化 程乐意(91)

浅论事业机构编制的宏观控制..... 杨运良 李国建(107)

加强宏观管理促进社会事业和经济协调发展..... 李坎孝(111)

浅述事业单位编制计划预测..... 周口地区编委办公室(117)

- 浅谈加强事业单位的布局管理..... 张正思(124)
- 论事业机构编制的结构管理..... 金万春(128)
- 事业单位人员结构管理的作用与方法..... 李平(134)
- 略谈事业单位的领导职数管理..... 刘清华(138)
- 浅谈事业单位的特点和分类管理..... 秦银来(141)
- 论事业单位实行企业化管理的可行性..... 何华民(147)
- 事业单位实行企业化管理的问题与对策
..... 镇平县编委办公室(152)
- 关于事业单位企业化管理的思考..... 毛新建(155)
- 自收自支事业单位的机构编制管理..... 王东升(159)
- 关于事业单位的规格..... 臧建良(164)
- 浅谈运用法律手段管理事业机构编制..... 周修志(169)

分层管理研究

贫困地区国家事业单位机构编制管理研究

- 信阳地区编委办公室(175)
- 浅论乡镇事业机构编制管理..... 仝柯峰(194)
- 论乡镇农业服务机构的体制改革..... 金万春 赵德龙(202)
- 乡镇事业单位的管理体制必须改革..... 赵云波等(209)
- 也谈乡镇事业单位管理体制的改革..... 张学贵 冯魁(214)
- 乡镇事业单位要走自我发展的道路..... 朱时云(219)
- 浅议派驻乡镇机构的管理体制..... 董岚(224)
- 设立乡镇农业综合服务机构的设想..... 李自平 朱文学(228)

分类管理研究

河南省科研事业单位的运行状态与编制管理现状研究

- 穆朝庆(231)

- 开封市市属科研事业单位编制现状与弹性管理浅析
 张广超 曹越和(262)
- 咨询事业的发展与我国的现代化建设..... 栗苏洲(276)
- 关于教育事业单位的编制管理..... 汤祥玉(286)
- 当前教育事业单位编制管理的问题与对策..... 张武臣(291)
- 科学定编是高等学校有效管理的重要机制
 张阳喜 陈剑功(295)
- 高等院校机构编制管理浅议..... 鹤壁市编委办公室(303)
- 应加强农村学校人员编制的管理..... 新安县教育局(306)
- 关于城市郊区教育事业单位的编制管理
 开封市郊区编委办公室(309)
- 文化艺术事业单位编制管理的原则和方法探讨
 卫辉市编委办公室(314)
- 论行业报刊机构编制管理规范化..... 魏开汉(319)
- 试论加强卫生事业机构编制管理..... 刘北征 潘瑞芳(326)
- 关于综合医院人员结构管理的探讨..... 新乡市编委办公室(331)
- 略谈乡镇卫生院的机构编制管理..... 韩长清 朱文学(337)

改革探讨

- 要进一步加快事业单位改革步伐..... 胡梯云(340)
- 事业单位也要进行管理体制改革..... 张静之(347)
- 关于我省事业单位改革的初步设想..... 省编办事业处(357)
- 事业单位的管理现状与改革思考..... 李玉琪等(365)

调查与建议

- 关于省直干部培训院校的调查与调整意见
 省编办事业处等(373)

- 乡(镇)事业单位组织机构建设调查报告…… 省联合调查组(381)
- 南乐县乡镇农口事业机构的调查与思考…… 孙海民等(392)

关于事业机构编制管理的几个理论问题

岳云龙

一、关于事业单位的概念

事业单位是一个有着鲜明中国特色的概念。在国外，虽然也广泛存在着我国“事业单位”这一概念所包含的各类具体单位；但它们大多数分别属于其他机构类别概念的外延。到目前，还未看到哪个国家使用和我国“事业单位”概念完全对应的概念。

根据《中华人民共和国民法通则》和其他有关法律和规定，事业单位是和国家机关、企业、社会团体并列的我国四大机构法人之一。可以说，后三种机构之外的所有机构（不含政党、军队机关和农村集体机构或组织，下同），都属于事业单位的范畴。因此，弄清这四类机构的区别所在，是确立事业单位概念内涵的基础。

事业单位同国家机关的基本区别在于：是否以行使外在管理职能为活动的主要内容。凡国家机关都代表人民行使宪法赋予的国家权力，分别以立法、执法、行政管理、监督、审判、检察等广义的“管理”行为作为主要的活动内容。而且，所有这些行为的对象主要在行为主体之外。例如，人民代表大会制定的法律，是所有公民的行为准则，财政部门主要是管理本部门之外的其他部门、单位的财政事务等。事业单位及国家机关之外的其他所有单位，也具有管理

职能,但这种管理职能绝大多数属于“内在”的管理职能;即只限于本单位自身的内部管理。对自身之外的事物,即使是同一类型的低层次事物也不具有管理职能。例如,大学并不管理或领导中、小学;中央的报社并不管理或领导地方的报社等。需要指出的是,也有少数事业单位被行政主管部门或国家赋予一定的外在管理职能。例如,国家规定,凡入境的动植物必需经过设在口岸的动植物检疫机构的检查并合格后才能入境;动植物检疫机构这种权力及其行使,说属于“外在”的管理职能。但动植物的检疫机构的多数人员和多数活动是从事“检疫”活动,这一活动本身并不属于“管理”行为,因此,动植物检疫机构仍属于事业单位范畴。

事业单位同企业的基本区别在于:是否以赢利(起码是不亏本,下同)为存在的基本要求和条件。在我国,事业单位和企业的存在及活动的最终目的,都是创造物质或精神财富,满足人民群众不断提高的相应需要,不断推动社会的发展进步。不同之处是,企业多直接从事物质方面的生产、加工、运输或经营(包括劳务经营等)、销售等;它们是国家资金积累的主要来源,必须以赢利为存在的基本条件。当然也有极少长期亏损但仍然存在的企业,即所谓政策性亏损企业。但这多是由于国家出于某些政策上的考虑,将其产品的价格定的较低而造成“亏损”的假象。其实,它们所创造的实际价值,一般都多于所投入的“价值”,从根本上说,是赢利的。事业单位则主要从事上述企业活动之外的非管理活动。这些活动及其所产生的成果,有些本身就属于生产的范畴。而且,事业单位所创造的成果,如一项科技发明,一种科学理论,可以多次“消费”甚至永久“消费”;其潜在的价值是无法估量的。但这些成果的价值一般不能够直接实现,而是要经过一个转化过程,并且多数是企业、其他单位乃至全社会实现。这就决定了事业单位的活动及其成果不可能直接的、全部的表现为货币形态。因此,不可能也不应该以是否赢利(指直接意义上的)作为事业单位存在的条件以至考核的标

准。诚然,随着改革开放和各项有关体制的改革,国家在政策上鼓励和支持有条件的事业单位正当地创收和交纳有关税款。现实中不少事业单位已经赢利并不断扩大赢利额,成了国家资金积累的一个来源。但这种赢利是以首先创造非货币形态的社会效益为根本前提的,是国家政策和单位自身努力所派生的一种结果,并没有改变不以赢利为存在条件这一本质特征。事实上,目前仍有相当多的事业单位,如基础科学研究单位,国家大量投入资金,它们却可能没有一分钱的直接创收,但仍然完全有必要存在和发展。

事业单位同社会团体的基本区别在于:是不是紧密的实体。社会团体是公民的自愿的结社现象。它们多间断地(表现为定期或不定期)从事某种政治的或学术的活动,绝大多数成员,甚至包括主要的负责人,都与所在社会团体没有行政隶属关系,不以所在社会团体的工作为职业工作。即除极少数专职人员外,其他成员都是兼职的;他们散在于其他的非社会团体单位,并以这些单位作为其主要的、具有行政隶属关系的、获得基本工资收入的职业工作单位。社会团体的这些特点,决定了它的非实体性质。与之相反,所有事业单位都有各自持续进行的专门业务,其主要工作人员、甚至全部工作人员都是本单位的职业工作人员,与单位有着紧密的行政隶属关系。这些,使事业单位形成了紧密的工作实体。

依据事业单位同我国其他三大机构法人的基本区别,运用排除法所提出的被人们公认的事业单位大体范围包括:教育单位、科学研究单位、勘察设计(规划)单位、体育卫生事业、新闻出版单位、文艺表演单位、广播影视单位、信息咨询单位、检测检验单位、水文气象单位、文化场馆单位、社会福利单位等。这些单位各具特点,差异极大。例如,文艺表演单位同水文气象单位在工作内容上几乎看不到什么共同之处。因此,要想从各个事业单位的活动中概括出既能代表所有事业单位,又能鲜明地区别于其他所有机构类别的事业单位概念的内涵,是极为困难、甚至是不可能的。这也是“事

业单位”这一概念，至今仍没有一个科学、准确、被人们公认的官方定义的重要原因。但从事业单位的活动的活动和活动的作用对象上，却可以相对容易地抽象出事业单位的共同特点：所有事业单位的活动本身或活动成果都直接作用于人。其中，多数作用于人的意识，少数作用于人的身体。例如，教育、科研、新闻出版、广播影视、信息咨询、文艺表演、检测检验等绝大多数事业单位的活动都属于广义的“信息”活动，其活动成果也表现为不同类型的信息。诸如知识信息、技术信息、音像信息、数据信息等。这些信息首先直接作用于人的意识，然后才有可能转化为社会效益和经济效益，医疗、体育等少数事业单位的活动则直接作用于人的身体。

为此，事业单位这一概念可以权且作如下定义：不以外在管理为基础活动内容，不以赢利为存在的基本条件，活动的直接作用对象是人的意识或身体，最终目的是对社会发展起促进作用的实体机构。

事业单位是我国政治、经济、文化和其他社会活动的主体之一。其中，有的属于上层建筑范畴，如新闻出版单位和社会科学研究单位等；有的属于经济基础范畴，如技术开发单位和工程设计单位等；还有的介于上层建筑和经济基础之间，如体育卫生单位和水文气象单位等。

党和国家十分重视事业单位的健康发展，并在我国宪法和法律、法规及文件中作出了许多具体规定。例如，1982年颁布的《中华人民共和国宪法》第十九条规定：“国家发展社会主义的教育事业，提高全国人民的科学文化水平。国家兴办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。”第二十条规定：“国家发展自然科学和社会科学事业”，第二十一条规定：国家发展医疗卫生事业，发展现代医药和我国传统医药，鼓励和支持农村集体经济组织、国家企事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施，开展群众性的体育活动，增强人民体质。”第

二十二条规定：“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆、文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。”。

党和国家关于重视和发展事业单位的方针政策 and 法律规定，得到了各方面的实际贯彻和落实。例如，国家每年用于各类事业单位的财政经费高达数百个亿，占年度国家财政总支出的三分之一以上，并不断递增；全国 70% 以上的知识分子，包括绝大多数的高级知识分子、著名科学家，都集中在事业单位；在税收方面对事业单位也有许多优惠等。

建国 40 多年来，我国事业单位不断发展壮大。截止到 1991 年，全国仅全民所有制的各类事业单位就达到了 1167.7 万个，共 2462 余万人。这些事业单位在我国的社会主义精神文明建设和物质文明建设两个方面，都发挥着极为重要的作用。它们之中，有的致力于宣传党的方针政策，研究和传播马克思主义理论，研究和传播各种科学知识，弘扬社会主义道德风尚等，是社会主义精神文明建设的生力军；有的致力于各种科学研究、技术开发、勘察设计等，是社会生产力的重要组成部分；还有的通过开展医疗卫生、信息咨询、检测检验等方面的工作，为国民经济和社会发展提供保证、创造条件，是两个文明建设不可缺少的重要力量。特别是党的十一届三中全会以来，对外开放、对内搞活的大政策，教育、科技等各项体制的改革，为事业单位注入了新的活力。各类事业单位的潜力得到了前所未有的发挥，创造出更高的社会效益和经济效益。不少事业单位还直接投身于国家经济建设的主战场，不仅直接实现了巨大的倾向价值，还作为先进生产力的代表带动和促进了企业的技术更新和产品开发。

但从总体上看，我国事业单位与发达国家同类机构相比，在机构和人员的相对数量以及业务素质等方面，还处于较低的水平。这是由我国的国民经济和社会发展的整体水平所决定的。从世界各

国的发展规律和发展趋势来看,与我国各类事业单位同口径的各类机构,其机构数量和从业人员数量都在不断地增加,从一定意义上讲,这些机构的从业人员占各行业从业人员总数比例的高低,已成为衡量和判断一个国家国民经济和社会发展总体水平的一个重要尺度。亦即国家和社会的现代化程度愈高,在这些机构中从业的人员占各行业人员总数的比例也愈高;反之则愈低。以世界上各发达国家为例,其教育、科研、新闻出版、广播影视、医疗卫生等与我国事业单位同口径机构中的从业人员数量,就已经大大超过了产业工人的数量。

因此,随着我国国民经济和社会发展水平的不断提高,我国事业单位在客观上还需要不断地发展;在一个相当长的时期内,其从业人员的增加比例很可能要超过产业工人的增加比例。

二、关于事业机构编制的管理原则

国家对事业单位进行机构编制管理,并将其作为国家行政管理体系的重要组成部分,根本目的是为了保证国民经济和社会的顺利发展。为了更好地实现这一目标,事业单位的机构编制管理必须遵循若干原则。

(一)集中统一的原则

近年来,中央和国务院一再强调,机构编制的管理必须集中统一,这个权力不能下放,已经放下去的也要收上来。事业单位的机构编制管理也必须贯彻这一原则。国家机构编制委员会《关于中央国家机关所属事业单位的清理和审批问题的通知》(国机中编[1989]4号),将一些过去分散的事业单位机构编制审批权限相对集中了起来,就进一步贯彻了这一原则。按照这一原则,事业单位的机构编制象国家机关的机构编制一样,实行“一支笔”审批的制度,除编制主管部门之外,任何单位、组织和个人,都不能违反事业单位机构编制管理的有关规定自行审批机构和编制。

对事业单位的机构编制进行集中统一管理,是国民经济和社会发展,以及事业单位自身发展客观规律的需要,它以深入调查研究,全面了解情况,充分听取单位的业务主管部门和事业单位自身意见为基础。这样的集中统一管理,有利于国家对事业单位的发展进行宏观调控,防止发展速度过快或过慢现象的发生,防止事业单位与相关事物比例关系以及事业单位自身各种比例关系的失调;有利于从总体上研究和掌握事业单位发展的规律,不断根据发展变化的新情况,对各部门、各方面、各类以及各个具体事业单位进行必要的指导;有利于研究、总结和推广事业单位机构编制管理方面的先进经验,促进各部门对所属事业单位机构编制管理水平的不断提高;有利于统一研究、制定和实施事业单位机构编制方面和各项标准,使事业的机构编制管理日趋科学化、规范化、避免各种失衡现象的发生。

(二)同国民经济和社会发展协调发展的原则

各类事业单位的发展,本身是国民经济和社会发展的重要内容;从总体上看,事业单位停滞不前的国民经济和社会的发展是不存在的。国民经济和社会发展同事业单位的发展,在客观上存在着一种互为条件、相互制约的关系。从根本上说,事业单位的发展必须以国民经济和社会的发展为前提条件。当社会生产力还不发达,国家财政还很困难的情况下,国家就不可能拿出更多的钱来发展事业单位。在这种情况下,如果事业单位盲目地过快发展,就会出现诸如事业经费大部分乃至全部被“人头”吃掉,事业本身反而停滞倒退的不良后果,从另一方面来看,如果没有教育、科研、文化、卫生等众多事业单位的适度发展,国民经济和社会的发展就缺少了必要的保证条件,就要被拖住后腿;同时这本身就是一种发展失衡。

基于以上两者的相互关系,事业单位的机构编制管理,必须严格遵循事业单位的发展要与国民经济和社会的发展相协调的原