

航天科研院所 组织机构编制管理模型研究

王凤聚、董超、刚申坤、李元龙、王月 / 北京航天长征飞行器研究所

机构编制管理是指各级机关及有关部门根据社会政治经济文化发展的要求,依据法定的权限和程序,运用科学的原理、原则和方法,对其所属工作部门、下级机关和事业单位的职责权限划分、职能确定、机构设置、人员编制配备及其运行程序制度化所进行的一系列管理活动的总称。机构编制工作在加强党和国家机构职能体系建设、深化机构改

革、优化党的执政资源配置方面发挥着至关重要的作用,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。以习近平同志为核心的党中央高度重视机构编制工作,对深化党和国家机构改革、加强机构编制管理、推进机构编制法定化作出重要部署。2019年,党中央印发《中国共产党机构编制工作条例》,对于完善党和国家机构法规制度,推进机构编制

法定化，提升机构编制工作服务党和国家事业大局的能力，提高党的领导水平和执政水平，具有十分重要的意义。

随着国家经济体制和企业管理体制改革的不断深入，航天科研院所面临市场竞争日趋激烈，科研生产任务日益繁重，经营指标要求不断提高，高质量发展转型需求越来越迫切。在这种背景下，航天科研院所组织机构编制管理的提升，特别是“三定”（主要职责、内设机构和人员编制规定）内容的梳理，是为进一步规范职位及人员配置标准，提升组织和个人工作效率，有效降低运行成本，防范企业经营风险，提升精细化管理水平的重要手段之一，同时也是适应新形势下高质量发展的必要选择。

一、调研分析

本文以北京航天长征飞行器研究所的高质量发展和组织机构编制管理现状为切入点，通过访谈、问卷调查等方式，深入分析研究所组织机构编制管理方面存在的问题，为后续管理模型研究提供思路。

1. 调研情况

面向研究所一线设计、生产人员，开展“企业高质量发展”专题访谈调研活动，调研结果如图1所示。

在针对研究所综合经营、科研生产计划两个主要机关部门的运行情况调查问卷中发现，机关职责不清晰、与其他部门分工不

够明确的占40%和27%，如图2、图3所示。

另一方面，研究所现有的部门编制数是基于部门的实际人数而定，未针对调整后的部门职责和业务量开展编制的细致核算。这间接影响了企业经营能力的进一步提升。

2. 问题分析

结合实际情况，研究所在组织机构编制管理方面存在以下几方面差距。一是在日常的组织机构管理和专项的组织机构调整论证过程中，未形成相应的工作规范和工作准则，各部门还存在职责不准确、业务不清晰的问题。二是各部门人力资源紧张的现象较为普遍，人力资源未实现充分利用。人力资源需求与编制数量未实现匹配，编制确定未实现科学化。三是针对各部门的主要职责、内设机构和人员编制等内容未形成有效的评估改进机制。

三、组织机构编制管理模式

1. 整体方案

以研究所在组织机构编制管理方面存在的问题为切入点，梳理组织机构编制管理的工作重点和管理方法，建立航天科研院所组织机构编制管理模型，如图4所示。该模型主要包括改革调整、“三定”规定、稳定运行、评估改进等四个方面，通过在这四个方面完善机制、建立规范，进一步加强组织机构编制管理的严肃性和权威性，促进组织转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，有效支撑航天科研院所全面深化改革和高质量发展。

组织机构编制管理模型研究重点包括改革调整机制、“三定”规定内容、组织机构运行评估体系等方面，研究路线如图5所示。

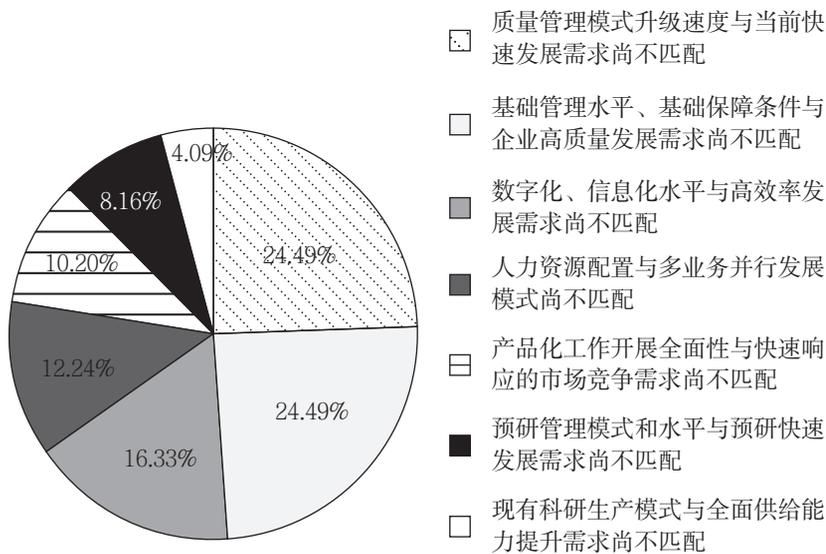
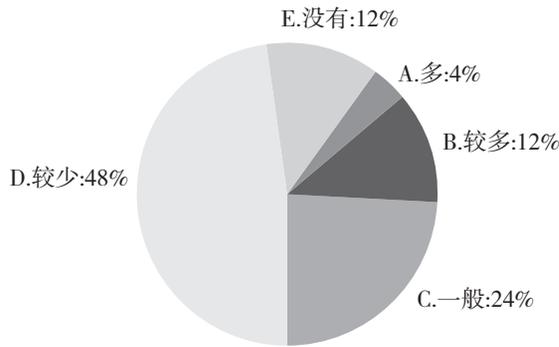
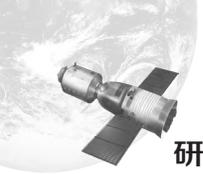
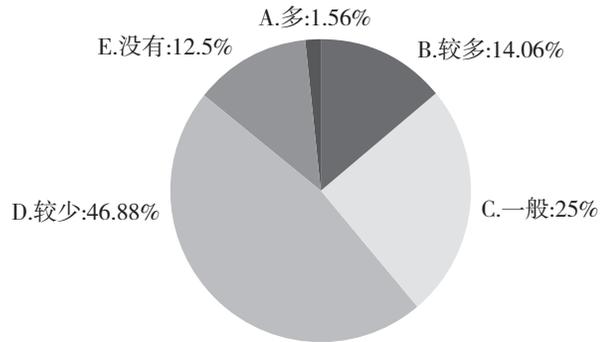


图1 某一线调研数据

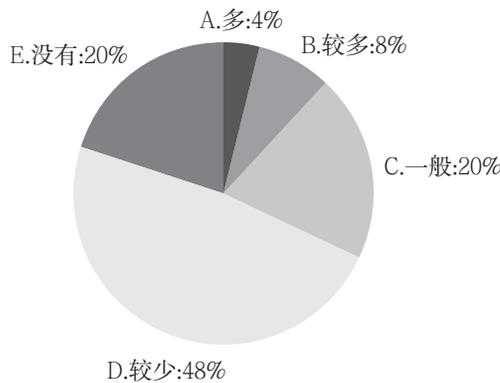


单位领导和“两总”答卷结果

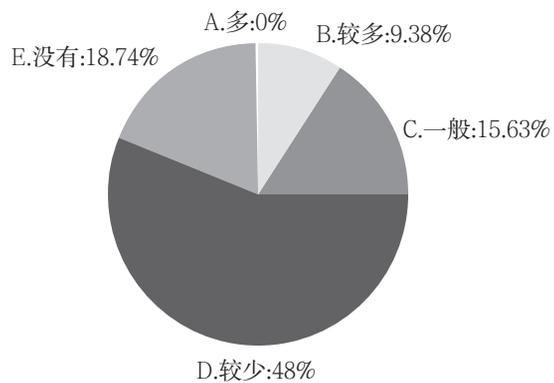


各部门中层领导答卷结果

图2 是否遇到该部门与其他部门职责不清的情况答卷结果(主管综合经营部门)



单位领导和“两总”答卷结果



各部门中层领导答卷结果

图3 是否遇到该部门与其他部门职责不清的情况答卷结果(主管科研生产计划部门)

(1) 改革调整方面

针对上级改革精神及组织机构调整政策开展研究,结合实际组织机构情况形成航天科研院所组织机构调整动议、论证、审议工作规范,并将其纳入改革论证流程,实现改革论证与机构调整

的有效衔接。

(2) “三定”规定方面

在贯彻落实上级方针政策和决策部署的基础上,以发展战略为导向,聚焦主责主业,准确把握职能定位、科学界定职责分工;以业务集约为宗旨,对于核心业

务和专业业务进行集约化管理,强化归口管理职能;以工作分析为基础,结合岗位职责、工作事项,探索劳动定额方案,力争科学制定编制数量。

(3) 评估改进方面

以“三定”规定为标准,构建组织机构运行评估程序和评估框架,形成组织机构编制的评估和动态调整机制,促进组织机构编制管理体系正常运转,支撑研究所组织机构编制管理能力不断提升。

2. 改革调整管理方面

当前形势下,从“摸着石头

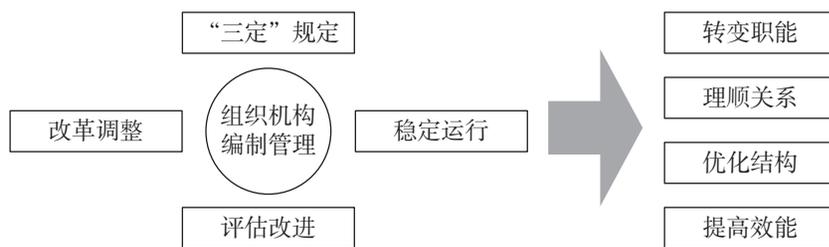


图4 组织机构编制管理模型

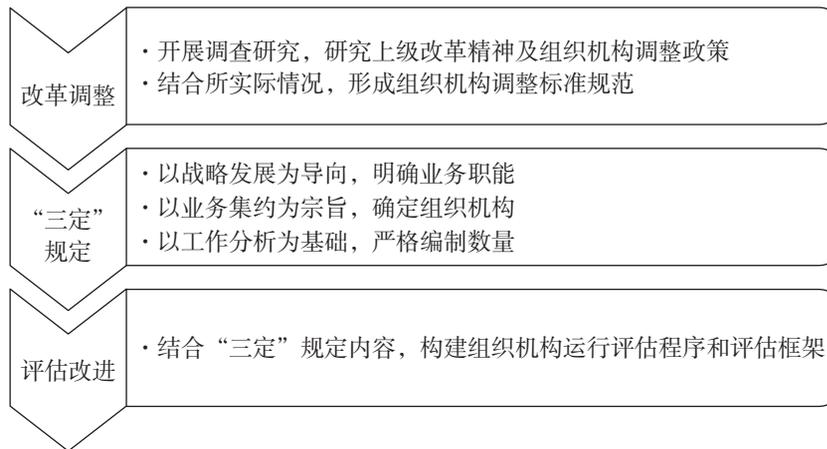


图5 组织机构编制管理研究路线

过河”走向“顶层设计”，充分发挥顶层设计改革方法的建设性作用，优化改革方法已成为全面深化改革的现实需要。本文结合企业战略规划和战略目标的制定过程，提出航天科研院所改革调整管理步骤，如图6、图7所示。

(1) 战略分析

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在现有改革方法的基础上，提出加强“顶层设计”的改革方法，推进改革的系统性、整体性、协同性。“顶层设计”改革方法就是指在改革发展的进程中，从全局谋划、宏观思考对整体性改革进行自上而下的系统谋划。在更

高的层面上，统筹设计我国各领域改革，增强改革之间的关联性，做到整体与局部相配套、治本和治标相结合、渐进与突破相促进，使改革更加顺畅、效能最优。

对航天科研院所来说，组织机构管理应坚持战略引领原则，以战略目标作为“顶层设计”改革方法实施的输入，以完善中国特色现代企业制度和治理能力现代化、建立现代科研院所体制为导向，围绕中心、服务大局，提高组织对事业发展的保障能力。因此，改革调整首先要进行战略目标的分解，根据现状分析找到差距与不足，坚持目标导向、任

务导向、问题导向，从而得到进一步改革的思路 and 方向。

(2) 方案设计

以改革调整思路 and 方向为基础，搭建组织机构调整的业务框架，设计出组织机构调整具体方案，明确各机构的定位、职能，根据业务工作科学确定编制数量。

(3) 评估分析

调整后的组织机构应坚持协同高效的原则，力求科学合理、权责一致，力求职责清晰、流程顺畅。因此，对于调整方案应进一步进行相关方识别、风险识别和评估分析，确保职责划分明晰、业务链清晰、改革进程顺利实施、改革效果充分发挥。

3. “三定”规定管理方面

“三定”规定是部门主要职责、内设机构和人员编制规定的简称，是具有约束效力的规范性文件，是部门履行职能的重要依据。其工作内容包括以战略发展为导向明确业务职能，以业务集约为宗旨确定组织机构，以工作分析为基础严格编制数量。其中，明确业务职能和确定组织机构是开展编制确定的基础，科学确定编制则是

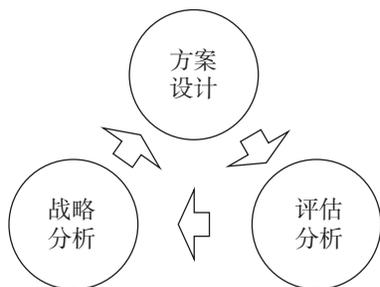


图6 改革调整管理框架

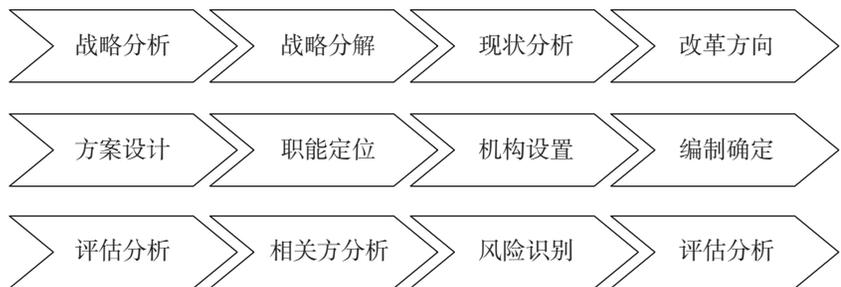
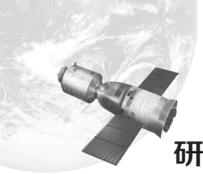


图7 改革调整管理框架



工作难点。

(1) 职责梳理

以企业战略、机构设置为基础，对各部门的业务进行梳理和确认，通过问题征集、专项研讨、协商确定的方式，对各部门的定位职责、分工界面进行梳理，确保职责无重叠、无遗漏。

(2) 内设机构

对各部门内设的班组划分原则、划分方式提供指导，按照专业或工作内容、性质相近的原则进行班组设置，班组人数不宜过多或过少。各部门内设班组应有明确的职责，并且与部门定位职责相匹配。

(3) 人员编制

以工作分析法为基础确定编制的计算模型，如图8所示。以现有业务工作比重、未来业务工作比重预测为手段，从员工自评和部门负责人评价两个维度进行工作比重评判，再经过各部门的横向比较和比重调整得到各项业务工作的比重，进而计算出所需

人员数量。

4. 机构运行评估改进方面

根据上级组织机构管理要求进行组织机构设立或调整后，组织机构归口管理部门应当定期组织评估。评估应当对照组织机构设立或调整目标，对组织机构设计的适宜性、组织机构运行的有效性进行综合评价，内容包括但不限于职责履行、管理规范、工作绩效、人员效能等。评估结论将作为改进组织机构与编制管理的重要依据。

组织机构运行评估工作思路主要包括自评、相关方评价、综合分析三个步骤。自评工作包括组织设计、管理效能、工作成绩和问题建议等内容。组织设计是对本部门的职责分工程度、编制符合性及履职充分性等方面进行自评，管理效能是对本部门的规章制度完备性、流程顺畅性等方面进行自评，工作成绩和问题建议是对部门运行期间的成绩进行总结、提出改进建议。相关方评

价采取问卷调查和人员访谈的方式，针对不同的对象设计不同的问题内容。其中，面向上级相关方主要涉及组织机构的基础运行、参谋作用发挥（仅机关）、执行力水平、综合能力评价等方面；面向同级别相关方主要涉及有关组织机构的基础运行、业务工作水平、综合能力评价等方面。综合分析则是对自评和相关方评价意见进行整合、分析，梳理典型问题并制定改进措施，以备后续改进落实。

四、结束语

本文以科学化起点，以本土化、可操作性为旨形成较为完备的航天科研院所组织机构编制管理模型，指出组织机构编制管理存在改革调整、“三定”规定内容、组织机构运行评估体系的三个重要阶段。在改革调整方面，提出以战略发展为导向的机构改革管理思路，研究调整过程和调整程序，形成科学、合理的组织机构调整工作规范。在“三定”规定管理方面，研究主要职责、内设机构和人员编制规定（“三定”规定）的操作方案，提出以工作分析为基础的定量化编制计算模型，提升编制管理的科学性。在机构运行评估改进方面，构建了组织机构运行评估的运行程序、评估框架和评估改进管理框架，强化“三定”工作权威性，有效促进组织机构管理的良性变革。◀（责任编辑 朱天宜）

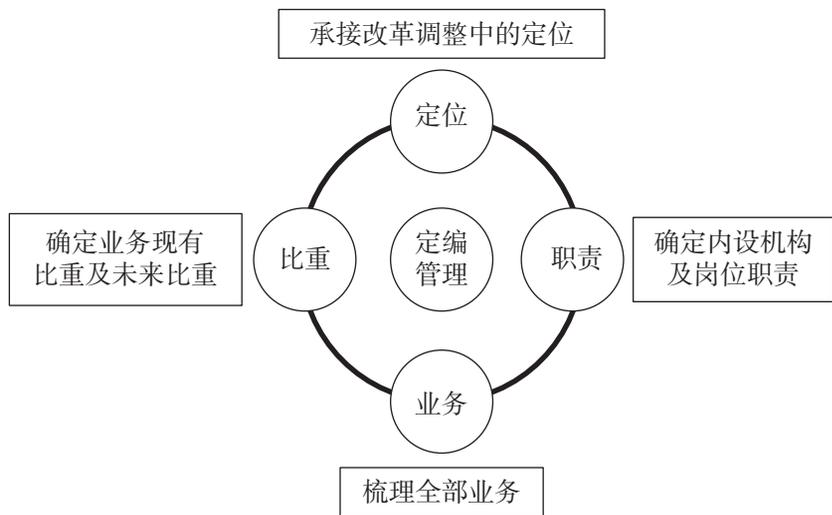


图8 以工作分析方法为基础的定编计算模型