

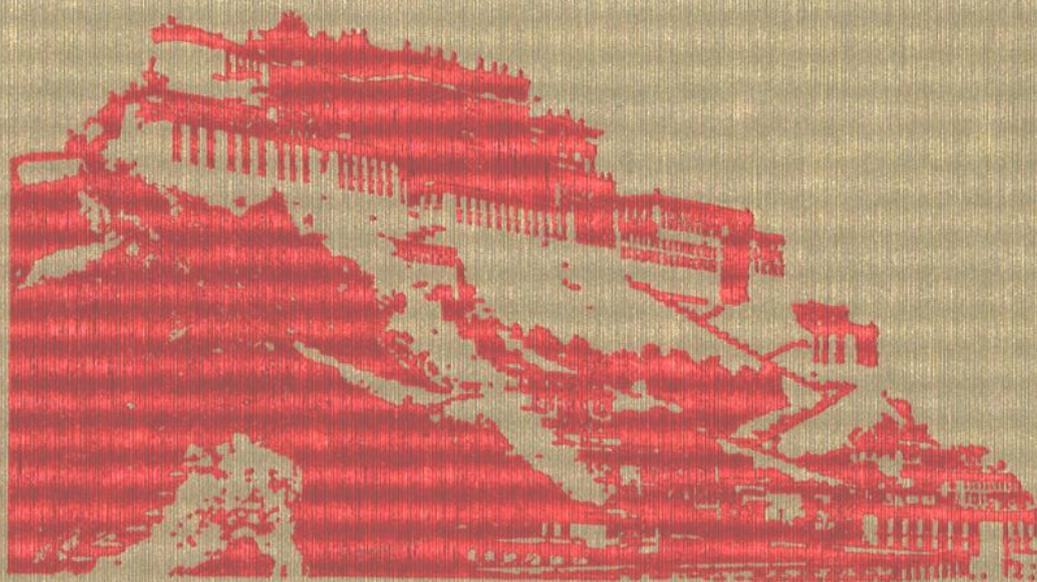
中华人民共和国地方志丛书

西藏自治区志



政务志

西藏自治区人民政府办公厅 编



中国藏学出版社

第四篇

行政管理

西藏和平解放以来，中央政府结合西藏经济社会发展的特殊情况，从政治、经济制度等各个方面均采取了不同于其他省（市、区）的政策措施和管理体制。

民主改革时期，彻底废除了封建农奴制度，变农奴主占有制为农牧民个体所有制。西藏经济建设和经济工作一是实行计划经济管理；二是实行低物价和低工资政策；三是实行“稳定发展”的方针。在全区普遍建立了银行、邮电和商业等社会主义国有经济实体，实现了中央在西藏货币、税制、邮电、度量衡的统一。到1965年，工业总产值达到2349万元，比1962年增长4.84%。农业总产值达3.38亿元，比民主改革前年均增长速度高10.52个百分点。畜牧业产值增长到18323.3万元，年均速度比1965年增长15.5%。

1965年9月自治区成立后，经济和各项社会事业得到很大发展。“文化大革命”发生后，西藏和全国各地一样遭受了一场深重的灾难，但在各族干部和广大人民群众的努力下，在驻藏人民解放军的积极支援下，西藏完成了社会主义改造，使农牧业生产在“文革”中仍有所发展，经济建设也取得了一些成绩。从1968年至1978年，地方财政年年都是负数，是产值增长快、效益低的经济发展模式，留下了深刻的经验教训。

中共十一届三中全会后，西藏进入改革开放和由计划经济向社会主义市场经济转轨的新时期，经济建设开始走上健康快速的发展道路，交通运输、邮电通讯、新闻出版、广播电视事业蓬勃发展；人口、环保、资源、工商、物价、统计、民政及社会保障工作取得可喜成绩。在大力推进物质文明建设的同时，精神文明建设硕果累累。教育、科技、文化、卫生、体育事业蒸蒸日上；人民群众的科技文化素质迅速提高；传统文化在保护、继承的基础上发扬光大；各项社会事业全面进步、协调发展。

在中央对西藏实行一系列特殊政策和全国支援西藏的强力推动下，西藏实现了经济社会的跨越式发展。1991年至2000年，工业总产值年均增长速度达到10.4%。1994年至2000年，全区国内生产总值比1993年增长了1.3倍，年均增长12.4%。2000年，第三产业增加值达到53.93亿元，成为西藏第一大产业。农牧业综合生产能力比1978年增长11倍；2000年，农牧民人均纯收入达到1331元，比“八五”末增长51.6%；城镇居民人均可支配收入6448元，年均增长10%。西藏社会经济协调发展，人民安居乐业，生活水平明显改善。昔日贫穷落后、封闭停滞的西藏，已经成为生机勃勃、欣欣向荣的社会主义新西藏。

第一章 编制管理

第一节 管理机构

一、机构沿革

和平解放前后，西藏地方政府没有专门负责编制的机构。

1956年2月前，中共西藏工委组织部设专职秘书一人，负责办理有关编制方面的日常工作。同年2月27日，中共西藏工委编制委员会（以下简称编委会）成立，其日常工作由工委组织部办理。1963年12月24日，西藏编委会与自治区筹委会人事局合署办公。“文革”中编制机构及其工作陷入瘫痪。1973年1月13日，自治区党委批准恢复自治区编制委员会，下设办公室与自治区革委会政工组组织组合署办公。1980年1月11日，自治区编委会的工作划归自治区人民政府管理。1981年11月，自治区编委会办公室划归自治区劳动人事局管理。1987年2月，自治区党委组织部下设自治区编委会办公室，为虚设机构。1989年5月2日，自治区党委、政府党组决定撤销自治区编委会，成立自治区机构编制委员会（以下简称机构编委会）。2000年4月，自治区机构编委会办公室升格为厅级机构，与自治区党委组织部合署办公。

二、管理职能

自治区机构编委会办公室是自治区机构编委会的常设机构，负责全区机构编制管理工作，其主要职责是：研究拟定全区党政群机关、事业单位机构改革方案和机构编制管理的政策法规，事业编制宏观管理和事业单位行业定编标准，研究拟定并组织实施事业单位登记管理工作计划；承担编制总额测算、分配计划和各级总量核定工作；承担自治区厅级事业单位的设立、撤并、更名、定编、定领导职数、定工勤人员比例、定经费渠道等工作；承担自治区本级事业单位登记管理工作，指导监督检查全区登记工作；承担全区机关事业单位人员总量控制和区直机关事业单位人员卡片管理工

作；承担自治区本级机关事业单位“工资集中支付”中的编制和实有人数的审核工作；指导全区事业机构的编制管理工作。

第二节 行政编制管理

一、自治区行政编制管理

和平解放至民主改革前，西藏地方政府的机构设置及人员编制，全部由西藏地方政府负责，中央人民政府及中共西藏工委均不干预。1951年底和1952年初，西藏工委设立的财政经济委员会和西藏工委财政部、西藏贸易总公司、邮电局等机构，是根据西藏的实际工作需要而设立的，没有严格的编制计划。1952年6月，中共西藏工委决定西藏地区的总编制2200人，其中工委系统99人，党校204人，群团42人，军政委员会822人。1956年2月西藏工委编制委员会成立后，决定自治区筹委会下设财政处、建设处、农村处、畜牧处、工商处、交通处、文教处、卫生处等职能部门，筹委会厅、委、处（不含附属部门）的总编制控制在600至700人，达赖、班禅、昌都解放委员会三方在各厅、委、处所占干部比例，原则上按5:3:2配备。属于一般人员和个别人员编制的增减，由编委处理；属于自治区范围的人员定额之类较大事项，由编委提出意见，呈报工委审批。有关增设机构与人员编制问题，分别上报，凡工委协助中央管理及属工委管理之干部的任免、调动及级别调整问题，一律由各单位送工委组织部，由工委组织部研究后，编写干部任免、调动名单，呈报工委；凡不属于《工委管理干部职务名称表》之内的干部（不在名称表之列的副科长干部在内）的任免、调动事宜，一律由各单位研究处理，向工委组织部备案，不报批请示。

1956年，中共西藏工委组织部制定西藏的人员编制总数为53459人（不包括工委及达赖、班禅、驻内地各办事处266人及在内地培训人员4400人和人民警察1500人，也不包括临时工和家属及青藏第五工程局人员）。截止到11月，全西藏党政机关及企业单位（不包括工委及达赖、班禅、驻内地各办事处，青藏第五工程局人员及部分家属和部分人民警察）实际在编37375人。

1957年3月4日，西藏工委决定将在藏的汉族干部（包括党、政、群、事业、企业）减少到2000人（政府系统汉族干部大部抽出，只留少数技术人员，党委汉族干部必要时可兼政府工作），藏族干部减少到2000多人（其中1000多人送内地学习，在西藏留1000人坚持工作）。同年，中央核准西藏总编制为2700人，实际分配2581人（包括工委保留200人），编制掌握的机动数为119人。12月23日，中共西藏工委决定：全西藏藏（回）汉族工作人员的编制总数，控制在总编制限额以内，在此后一定时期内，只能减少，不能增加。个别单位的编制确实不合理者，可在本业

务系统内、本地区内进行必要的调整。对在内地各民院、各专业学校学习之藏（回）族学员，工委组织部、各办事处及各有关业务部门与校方和有关部门商议后延长了学员的学习时间，继续深造；部分确需离校者，分配去西藏公学工作和去邻省少数民族地区实习。

1958年3月，中共西藏工委组织部对全区的机构编制进行了调整。调整原则是：在已有编制内调整，全西藏总编制只能减少，不能增多；适当增加统战部门和群众工作部门的编制；减少领导层次，实行领导干部兼职，撤销与合并各单位中一切可以撤销和合并的科室；减少行政事务人员与勤杂人员。同年12月29日，中共西藏工委对人员编制进行调整。调整范围除了安排工作的民族宗教中上层人士和直接参加劳动生产的藏汉族工人外（建工处例外），所有工作人员（干部、勤杂人员）都按编制人数配备。

1961年4月24日，自治区筹委会直属机关（不含交通运输系统和厂矿企业）的编制共2925人，占全西藏编制的17.95%；直属机关人数压缩了396人，占机关总人数的11.63%。8月，中共西藏工委组织部提出：凡是工委已经下达确定了编制的单位，一律按照编制数造预算开支。部分单位已经超过编制数的，财政处限期扣减编余人员的预算；极个别单位，新编人员确实不能适应工作需要，请示工委许可增加编制后列入预算开支；凡工委未正式下达编制的单位，一律不能再增加人员。

1962年2月，中共西藏工委编委会确定自治区级直属机关单位调整后的人员编制为3983名，其中，党委521名，比原编制增加7名；群团67名，比原编制减少4名；政权1071名，比原编制增加121名；事业1939名，比原编制增加190名；企业385名，比原编制增加239名。中共西藏工委编委会同时提出：编制（包括各单位的所有干部、勤杂人员和有实职的统战人士，不包括机关专业生产人员及作政治工作的统战人士）和组织机构（包括各单位所属的职能机构）正式调整定案后，各单位未经中共西藏工委编委会批准不得擅自增加人员编制和修改机构名称，不得从社会上（包括本地区和内地）吸收人员和开办训练班。编制下达后财政部门按照工委、自治区筹委直属各单位的编制人数预算开支，对超编单位未经中共西藏工委编委会正式批准，一律不予开支。企业编制实行定员定额的企业化管理。中共西藏工委编委会建立定期的检查制度，发现有超编者及时处理。粮食贸易部门按照正式下达各单位的编制数的实有人员供应粮、油和其他物资。外事、贸易、海关、税务、水文、气象、林业和边境区、镇及个别县的特殊问题列入专门编制，共计编制59人。

1962年10月25日，本着“精简上层，充实基层，机构宜粗不宜细，只求工作任务归口，不求上下对口，不强求组织形式一致”的原则，对党政机关、人民团体和事业单位的编制进行了调整：中共西藏工委下设工作部门11个，人员编制324人；群团工作部门8个，人员编制101人；自治区筹委下设民政处负责人事管理工作。党政机关、人民团体人员编制调整为1627人，比原编制1659人减少32人，比中央规定的省级最低标准3000人编制少1375人。

1964年4月，自治区编委会向中央提出：在筹委处、局、委的大部分单位设立

政治部或政治处；其直属的企事业单位设政治处或协理员；在其下属行政区（科）级和相当该级别以及职工在100人左右的企事业单位设政治指导员。政治工作人员的编制在各单位的总编制以内。经中央批准，自治区级人员总编制30704名，其中党委378名，群团90名，政权1381名，事业3272名，企业24758名，机动825名。西藏军区生产部编制4500名。国家机关、人民团体、企事业单位人员编制的范围包括各单位所有由国家支付工资的总职工（含实职的统战人士）；不包括各机关由农、副业生产费开支的临时工。凡属国家机关、人民团体、企事业单位及其下属的人员，因病伤连续1年以上；因年老体弱、残、病全部或大部丧失工作能力，又不符合退休条件，和因特殊原因长期供养人员等，不列入本单位编制。

1965年全西藏编制总数65000人，留机动名额4102人。实编60898人，其中行政12093人，事业20273人，企业28532人；自治区级共为37391人（含军区生产部5500人，一〇一工程指挥部50人）。同年10月25日，自治区人委会下设的编制机构为：办公厅、民政厅、公安厅、农牧厅、农垦厅、经济计划委员会、财粮处、商业厅、交通厅、工业厅、文教厅、卫生厅、宗教事务管理局、参事室、编制委员会、体育运动委员会、文物管理委员会、外事处、档案管理局、广播事业局、邮电管理局、中国人民银行西藏自治区分行。

1965年12月，自治区一是在政府系统的一些部门设立政治部，并在其下属大型企事业单位建立政治处配备政治工作人员。二是进行机构精简：除公安厅的办公室、一处、三处、五处、劳改局；商业厅的自治区贸易公司；农牧厅的气象局、农科所；交通厅的配件公司、公路管理局、运输公司、公路工程局、石油公司；工业厅的工业建筑勘察设计院、电力公司、森林工业公司、地质局；卫生厅的卫生防疫站；经计委的物资局等下设科（室）外，其余的均不设置三级科（室）。自治区党委财政委委托经计委党委代管，原经计委物资局对外挂“西藏自治区物资局”的牌子，对内仍为经计委下属局；自治区保密委员会与自治区党委办公厅合署办公，西藏青年联谊会与团委办公室合署办公，自治区编制委员会与民政厅政府机关人事局合署办公，文教厅的文物管理处、博物馆、展览馆合署办公。原经中共西藏工委批准的相当县（处）、区（科）级的部分企事业单位的机构设置，相应调整和精简。

1966年，自治区直属机关行政编制实有2077人。1974年，自治区直属机关行政编制实有1918人。1976年1月，自治区直属机关的机构编制经过调整后，行政编制为2654名。

1980年3月17日，自治区编委会下发《关于整顿和加强管理我区编制工作的几点措施》，要求机构编制坚持“精兵简政”的原则，机构设置和人员编制从西藏实际情况出发，宜粗宜简，因地制宜。自治区各业务部门不随意增设机构、增加编制；清理和撤销各种临时机构；除几个试点单位外，尚未定编的单位，仍实行1976年的定编数。对超编的人员（除内调、退休外），采取措施，逐步调整。对新建单位和缺额单位，从超编的单位调剂补充，不随意从社会上招收。从1980年开始，西藏一切行政单位的职工人数，暂行冻结；急需增加编制的，由区编委严格控制，酌情考虑。凡

未经批准，擅自增设机构、扩大编制的，一律不予承认。

1980年8月，自治区编委会决定对自治区14个直属单位的机构编制进行调整，要求在不突破总编人数的原则下，各单位自行确定所属机构设置的具体编制。自治区党委组织部、自治区人事局对内为一套机构，对外分别挂中共西藏自治区委员会组织部、西藏自治区人事局的牌子，人员编制64人。自治区党委宣传部编制35人。自治区党委纪律检查委员会下设办公室、纪检审理处，编制为25人（包括驾驶员、公务人员、通讯员、打字员）。自治区党委组织部、宣传部、纪检委统一设立行政科（区科级），编制20人。自治区党委党校编制97人。自治区农牧厅、林业厅、农机厅合并为自治区农牧厅，编制155人。自治区财政厅编制79人（其中税务局事业编制15人）。行政、文教财务处的编制中含4人负责自治区直属机关的财务工作。自治区教育厅编制100人（其中行政52人，事业48人）。自治区民政厅编制41人。自治区高级人民法院编制58人。自治区体育运动委员会编制33人。中国人民银行西藏自治区分行编制77人（企业）。中国建设银行中央企业编制，共20人。

1981年1月，自治区编委会对自治区办公厅等16个单位机构编制进行调整，自治区党委、人大常委会、人民政府办公厅人员编制315人（其中行政279人，事业36人）；自治区党委直属机关党委行政编制8人；自治区党委统战部行政编制25人；西藏日报社事业编制400人；中国人民政治协商会议西藏自治区委员会行政编制10人；中国佛教协会西藏分会行政编制5人；自治区总工会行政编制28人；自治区团委行政编制28人；自治区妇联行政编制29人；自治区商业厅、粮食厅、外贸局合并为自治区商业厅，行政编制90人；自治区商业干部训练班，事业编制15人；自治区民族事务委员会为地级单位，行政编制32人（其中接待处12人）；自治区宗教事务管理局为地级单位，行政编制25人；自治区地质局行政编制55人；自治区外事办公室行政编制34人；成立自治区旅行游览事业管理局，为县级企业单位，编制60人；自治区科委编制80人（西藏地方编制的行政32人、事业35人；由国家地震总局戴帽下达的事业编制13人）；成立高原生物研究所、太阳能研究所，均为县级事业单位，共编制32人；地震处下设的5个台（站）事业编制35人，由国家地震总局戴帽下达，不占地方编制；自治区科协与自治区科委合署办公，事业编制16人；自治区农垦厅行政编制100人。

1982年底，自治区直属党政群机关实有3686人，其中行政经费开支为3214人，事、企业经费开支为472人；事业单位实有17891人，企业单位实有47604人。三项总共实有64588人，均未包括离职学习2年以上人员，长期病休人员和已离、退休的人员等。

1989年8月，自治区党委和政府决定恢复上海、西安办事处的地专级建制；兰州办事分处予以保留，仍为县级建制（分处与招待所两块牌子，一套人马），划归格尔木办事处领导。根据各办事处的职责、任务和所在省际、条件的不同，其内设机构有所区别。北京办事处设办公室（内设教育科）、经济联络处、接待处；成都办事处设办公室（内设教育科）、经济联络处、接待处；格尔木办事处设办公室（内设教育

科、接待科)、业务协调处、经济联络处;上海办事处设综合办公室(负责教育、经济联络、接待等工作);西安办事处设办公室(内设教育科、接待科)、经济联络处。下属单位较多的京办、成办、格办设政治部。从1989年9月1日起各老干部老工人服务处的政治、行政工作(包括工资福利、住房、生活)归各办事处领导,其工作人员的任免、调整,由区党委老干部局和办事处共同协商按干部工人管理权限办理。业务工作和离退休人员的安置由区党委老干部局和区计经委社保局负责指导与安排。老干部老工人服务处的主要职责是做好离退休老干部老工人的安置、管理、服务工作。各老干部老工人服务处经费从1990年1月1日起由各办事处按规定向区财政厅编报预算,安排其行政经费支出。办事处人员编制在1987年自治区机构改革办公室、编制办公室下达的117人(不包括老干部老工人服务处编制32人)基础上再增加事业编制25人(主要用于开展经济联络、信息工作)。具体分配是:京办28人(其中事业编制7人)、成办47人(事业编制5人)、格办38人(事业编制6人)、沪办11人(事业编制4人)、西办18人(事业编制3人)。

1991年1月,自治区党委、自治区政府批转了自治区编委会制定的《关于自治区党政群机关、事业单位机构编制管理暂行规定》,主要内容如下:

自治区各级党政群机关、事业单位,本着“精简、统一、节约、效能”的原则,科学地设置机构,合理地确定编制。自治区各级党政群机关、事业单位的机构设置和人员编制,实行“统一领导、分级管理”。各级机构编制委员会在各级党委、人民政府的领导下,执行上级机构编制委员会和同级党委、政府关于机构编制工作的方针、政策和决定,根据实际情况,统一管理地方各级机构的设置和人员编制。自治区部、委、厅、局、办等地厅级单位的新建、合并、撤销,由自治区编制委员会提出意见,经自治区党委、人民政府同意后,报请国家机构编制委员会批准;相当地厅级事业单位的新建、合并、撤销、更名,由自治区机构编制委员会审议后,报自治区党委、自治区政府批准;自治区部、委、厅、局、办以及相当地厅级单位的处(县)、科(区)级机构的设立、合并、撤销、更名,由自治区机构编制委员会审批;在自治区规定的机构限额数内,县委、县政府所属的部、委、局、办的机构设置、合并、撤销、更名,地(市)所属县级的内设科室机构的设立、合并、撤销、更名和地(市)的独立区(科)级单位的设立、合并、撤销、更名,由地(市)机构编制委员会审查批准,报自治区机构编制委员会备案。临时机构原则上不设专门办事机构,不单列编制,工作结束即予撤销。各种学会、协会、基金会、理事会、研究会、中心等列入党政群编制序列;社会团体,由托管部门按《社会团体登记管理条例》规定办理。自治区各级党政群机关、事业单位的人员编制定额的核定、调整,在国务院核定的总额控制数内,由自治区机构编制委员会批准下达。地(市)、县党政群机关、事业单位的人员编制总额的核定和调整,由地市机构编制委员会在自治区机构编制委员会核定总额数内审批。各级党政群机关、事业单位的人员经费,由事业费开支,各单位不得擅自使用其他费用扩大人员编制。自治区各级党政群机关、事业单位的人员应根据人员编制和结构比例配备。缺员单位在核定编制数内,按人员结构比例调配人员;满

编制单位按“出一进一”，超编单位按“只出不进或出二进一”调配人员。满编、超编单位，原则上不得使用临时工；确需使用临时工、季节工的单位，自治区、地（市）、县劳动部门从严控制审批。大中专毕业生、军转干部的分配，从严控制进入满编、超编单位。自治区各级党政群机关、事业单位的领导职数，按中央、国务院以及自治区党委、自治区人民政府的有关规定执行。领导职数确需变动时，按管理权限报批。党政群机关和无人员结构比例规定的事业单位中的工勤（驾驶、炊事、打字、门卫、水暖、电、木等）人员，控制在单位总编制数的13%至15%以内。各级党政群机关、事业单位的增干计划，要在编制员额内安排，不得超编录用或调入人员。未按规定履行审批手续，自行增设机构，不按核定编制继续超配人员的，有关部门一律不予承认；组织、人事、劳动部门不予配备干部、工人，财政部门不予增拨经费，银行不予支付工资。同年10月，自治区党委、自治区政府下发通知，党政群机关、事业单位在冻结编制期间，在不增加机构编制的前提下进行一些微调。

1995年2月16日，自治区机构编制委员会办公室拟定自治区机构改革方案，对机构改革工作作出整体部署。

经过机构改革后，自治区级直属机构49个，其中党委工作机构和派出机构8个，政府工作机构29个，人大、政协、法院、检察院机关各1个，人民团体8个，自治区委、厅管理的副厅级机构8个。政府派出厅级办事机构5个，未占机构限额。自治区级行政编制人员3800名。

自治区直属机关机构改革领导小组于1996年1月制定了自治区直属单位的“三定”（定职能、定机构、定编制）工作方案，对人员编制总额和处级以上领导职数做出明确规定。1997年2月，自治区编委会根据“四严格”原则（严格编制控制数；严格编制审批程序；严格按编配员；严格按人员结构比例配人），加强编制管理。

1989至1998年，全自治区超编2212人。为了严格控制人员编制，1998年9月，自治区机构编制委员会、自治区党委组织部、自治区人事厅联合行文加强全区机关事业单位机构编制管理和人员总量控制，严格控制全自治区各级机关事业单位人员进入，县级以上领导班子调整为正常流动，机关事业单位的其他人员调动严格控制；学生分配、军官转业、退伍战士主要面向基层、面向社会安置，确需在地（市）以上党政群机关事业单位分配和安置的，在编制限额内进行；严格控制机关、事业单位从企业调入工作人员；领导班子配备严格按核定的职数执行。除援建教育、医疗卫生、农牧等项目的机构编制从严审批外，一般不审批党政机构编制。各级机关事业单位一律不得录用劳动合同制工人。确需增加熟练工的，从机构改革分流人员和每年的退伍战士中选配补充。县级以上各级机关事业单位，要鼓励工作人员从机关到事业、从上级到下级机关、从机关事业单位到企业工作。

2000年，自治区政府会同自治区党委向中共中央国务院上报了《西藏自治区人民政府机构改革方案》。改革的原则：第一，按照社会主义市场经济和社会发展的要求，转变政府职能，实现政企分开。第二，按照精简、统一、效能的原则，调整政府组织机构，精兵简政，提高效能。第三，按照权责一致的原则，调整政府部门的职责

权限,相同或相近的职能交由同一部门承担,解决多头管理、政出多门的问题。第四,按照实事求是、从实际出发的原则,根据自治区经济与社会发展水平和地域特点,在与国务院机构基本对应的同时,因地制宜地设置政府机构。第五,按照依法行政的要求,加强行政管理的制度化、规范化和法制化建设。转变政府职能,强化区域经济调节和社会管理的职能。各部门在认真落实“三定”方案的基础上,制订部门组织规章,规范行政行为,加强行政首长负责制。同时,建立机构编制管理与财政预算管理相互配套协调的约束机制。

自治区人民政府调整机构后,综合经济部门:计划委员会更名为发展计划委员会;经济贸易经济体制改革委员会更名为经济贸易委员会;经济体制改革职能并入政府办公厅,挂经济体制改革办公室牌子;保留财政厅。专业经济管理部门:水利局更名为水利厅;林业厅更名为林业局,为政府直属机构;不再保留城乡建设环境保护厅,组建建设厅;贸易厅并入经济贸易委员会;保留交通厅、农牧厅、对外贸易经济合作厅。执法监管部门为:组建质量技术监督局,为政府直属机构;组建药品监督管理局,为政府直属机构,将药政、药检和药品生产流通监管职能划入药品监督管理局,医药工业的行业管理职能由经济贸易委员会承担;组建环境保护局,为政府直属机构;保留工商行政管理局,工商行政管理和质量技术监督部门实行自治区以下垂直管理体制。自治区以下环境保护部门的管理体制实行双重领导,以地(市)、县(市)政府为主。社会管理部门和政务部门:教育委员会、科学技术委员会分别更名为教育厅、科学技术厅;广播电影电视厅改为广播电影电视局,体育运动委员会改为体育局,为政府直属机构;在劳动局的基础上组建劳动和社会保障厅;不再保留地质矿产厅,组建国土资源厅。法制办公室并入政府办公厅,挂法制办公室牌子;保留外事办公室,为政府直属机构;旅游局政企、政事分开后,为政府直属机构。保留新闻出版局,挂版权局牌子,为政府直属机构。保留政府办公厅、公安厅、国家安全厅、监察厅、民政厅、司法厅、文化厅、卫生厅、民族宗教事务委员会、人事厅、审计厅、统计局。计划生育委员会为卫生厅管理的副厅级机构;粮食局为发展计划委员会管理的副厅级机构;乡镇企业管理局为农牧厅管理的副厅级机构;文物局为文化厅管理的副厅级机构。电力工业厅改为电力工业局,由经济贸易委员会管理;烟草专卖局,在划归国家烟草专卖局之前,由经济贸易委员会管理。保留人民防空办公室,为自治区国防动员委员会的常设办事机构,也是自治区政府人民防空工作主管部门。调整之后,自治区政府设工作部门32个(监察厅与自治区纪律检查委员会机关合署办公,人事厅、编办与党委组织部合署办公,列入政府工作部门序列,不计政府机构个数),其中,政府办公厅和组成部门21个,直属机构11个。此外,设置部门管理机构4个、过渡机构2个,设置议事协调机构的办事机构1个。

机构调整后,自治区人民政府机关行政编制人员由1998年的2618名减为1963名,减少655名,精简25%;公安厅、国家安全厅、司法厅以及监狱管理局机关(不包括公安派出所、监狱和劳教所等基层一线执法单位)政法专项编制由927名减为788名,减少139名,精简15%。各部门领导职数一般为2至4名,不配备部门领

导助理。政府办公厅主任由秘书长兼任。3年内按照“带职分流、定向培训、加强企业、优化结构”的原则，完成人员分流任务。选派部分有相关专业知识和具有一定技术专长或懂经营、善管理的人员，经培训后到骨干企业工作；选派部分优秀中青年干部到基层工作；鼓励部分人员创办经济实体；安排部分人员经学习和培训后充实到执法监督部门；分流部分人员到事业单位工作。

二、地市行政机构编制管理

1952年6月，西藏地区一级各单位编制共1738人；各分工委共1033人，其中拉萨市工委110人，昌都分工委282人，波密分工委150人，三十九族分工委181人，江孜分工委130人，黑河分工委70人，日喀则分工委110人，阿里分工委9人（未统计在总数中）。

1953年8月，中共西藏工委、西藏军区党委调整西藏地区太昭以西的编制方案，将太昭以西地方系统实有人数由2913人压缩为1944人。

1954年西藏地市级以下（包括地市级）机构编制是：太昭以西拉萨地区，工委92人、保卫部98人、宣传部202人、先支供给部75人、组织部35人、军区干校20人、农业试验场35人、人民医院160人、拉萨小学72人、家畜诊疗所12人、血清厂30人、休养所10人、外事处32人、银行55人、贸总45人、电讯局64人；日喀则273人、江孜208人、黑河66人、亚东66人、太昭12人，共计1573人；昌都1002人，三十九族369人，波密370人，后方100人，阿里30人。地市级以下总编制3436人，其中党政系统2840人，企业系统596人。

1954年3月，中共西藏工委对基巧、宗谿行政区划及人事配置进行调整，前藏、后藏、山南及三十九族、达布工布5地区，各设总管（基巧）1人，阿里设总管2人，江孜亚东各设商务总管1人，设驻印度商务总办2人，各行政总管轮驻辖区各地；旧例僧俗官员负担宗谿的固定缺额重新调配，僧俗官员轮流担任；宗谿人员的选派，依据资历调配，原则上使官级适合于担任宗谿的（五品官以下人员）都能分批的做宗谿工作；部分原来属于政府委派官员的宗谿由贵族代管的，收归政府派遣宗谿；各宗谿收入，一律缴公，由政府规定各宗谿人员待遇（宗谿每人每年青稞180克，1克等于14公斤），地区相连的宗谿适当的予以合并，同一或邻近地区的税收工作，由宗谿兼任。

1955年5月，西藏各分工委具体编制为：昌都分工委89人，昌都解放工作委员会154人，昌都各宗271人，昌都各事业部门180人；丁青中心县委25人，丁青办事处38人，丁青各宗114人；扎木中心县委10人，扎木办事处31人，扎木各宗24人；塔工分工委158人；江孜分工委185人；日喀则分工委221人；黑河分工委80人；阿里分工委73人；亚东党委74人。

1956年7月，自治区筹委会各办事处编制方案为：拉萨办事处主任1人，副主任3人（兼职一人），下设办公室（包括总务股）、宗教事务委员会、民政科、财政

科、农牧科、工商科、文教科、卫生科、建设科、司法科、公安局等机构，编制县科级干部54人，科员80人，办事员142人，勤杂员18人，共297人。日喀则办事处所设机构与拉萨同，编制主任1人，副主任3人（兼职1人）；县科级干部48人，科员71人，办事员26人，勤杂员14人，共162人。山南、江孜办事处机构与拉萨相同，编制主任1人，副主任2人（兼职1人），县科级干部48人，科员63人，办事员19人，勤杂人员10人，共142人。塔工、黑河、阿里办事处所设机构与拉萨同，各编制主任1人，副主任2人，县科级干部48人，科员51人，办事员15人，勤杂员10人，共127人。昌都由各级人民解放委员会代行办事处职权。

1万人以上宗的办事分处设主任1人，副主任2人（兼职1人）；下设办公室，主任由宗级办事处副主任兼任，副主任2人，秘书1人，文书1人，科员8人，办事员2人，公务人员2人，共18人；宗党委设正副书记各1人，秘书1人，干事3人，共6人。5000到1万人口的宗设主任1人，副主任1人（兼职）；下设办公室，主任由宗级办事处副主任兼，副主任1人，秘书1人，文书1人，科员4人，办事员2人，公务人员2人，炊事员1人，共14人；宗党委设正副书记各1人，秘书1人，干事2人，共5人。1000到5000人口的宗，设主任1人，秘书1人，文书1人，科员3人，办事员1人，公务人员1人，炊事员1人，共9人；宗党委设书记1人，秘书1人，干事2人，共4人。人口在1000以下的宗，设主任1人，副主任1人，秘书1人，文书1人，科员2人，办事员1人，公务人员1人，炊事员1人，共9人；宗党委设书记1人，秘书1人，干事1人，共3人。

1959年6月，中共西藏工委组织部决定西藏地区各地市及下级组织的编制为：县级均分别成立县委、县府各一综合办公室。乡级组织改革结束后，只配3个脱产与4个半脱产藏族干部，不设机构，不派汉族干部。人员编制，每县22人，全西藏78个县（区）共1716人，其中每县汉族6人，共468人，藏族16人，共1248人。每乡脱产干部3人（全为藏族），全西藏390个乡，共1170人。每乡吸收半脱产藏族干部4人，全西藏共1560人。各地区编制：昌都固定编制共1308人（汉族771人，藏族537人），其中县级共264人（汉族72人，藏族192人）；乡级180人（全为藏族）；乡级半脱产干部共240人（全为藏族）。山南固定编制共780人（汉族348人，藏族432人），其中县级共264人（汉族72人，藏族192人）；乡级180人（全为藏族）；乡级半脱产干部共240人（全为藏族）。拉萨固定编制共903人（汉族359人，藏族544人），其中县级共308人（汉族84人，藏族224人）；乡级210人（全为藏族）；乡级半脱产干部共280人（全为藏族）。塔工固定编制共500人（汉族245人，藏族255人），其中县级共154人（汉族42人，藏族112人）；乡级105人（全为藏族）；乡级半脱产干部共140人（全为藏族）。江孜固定编制共587人（汉族333人，藏族254人），其中县级共132人（汉族36人，藏族96人）；乡级90人（全为藏族）；乡级半脱产干部共120人（全为藏族）。黑河（那曲）固定编制共610人（汉族280人，藏族330人），其中县级共198人（汉族54人，藏族144人）；乡级135人（全为藏族）；乡级半脱产干部共180人（全为藏族）。日喀则固定编制共907人

(汉族 446 人, 藏族 461 人), 其中县级共 242 人 (汉族 66 人, 藏族 176 人); 乡级 165 人 (全为藏族); 乡级半脱产干部共 220 人 (全为藏族)。阿里固定编制共 440 人 (汉族 194 人, 藏族 246 人), 其中县级共 154 人 (汉族 42 人, 藏族 112 人); 乡级 105 人 (全为藏族); 乡级半脱产干部共 140 人 (全为藏族)。

1959 年 9 月, 根据“一揽子”和分工“宜粗不宜细”的原则, 中共西藏工委决定党政群系统编制为 14000 人 (包括家属 1200 人, 半脱产藏族干部 2000 人), 交通系统为 16000 人, 共 30000 人。其中, 全西藏党政群和企事业单位脱产干部 (包括固定工) 10800 人, 工委直属各部、厅、委 2500 人; 各分工委和拉萨市委共 2003 人, 其中昌都 413 人、拉萨 330 人、日喀则 292 人、山南 256 人、江孜 190 人、塔工 177 人、黑河 205 人、阿里 140 人。各县按人口分为三等: 人口在 2 万以上者为甲等县, 1 万至 2 万者为乙等县, 1 万以下的为丙等县。全西藏连同在黑河麦地卡再成立 1 县在内共 79 个县 (区) 平均按乙等县编制计算, 共 3270 人。其中党政群 (县委、县政府) 甲等县 35 人, 乙等县 30 人, 丙等县 25 人, 平均 30 人计, 79 个县 (区) 共 2370 人; 卫生人员甲等县 3 人, 乙等县 2 人, 丙等县 1 人, 平均 2 人, 73 个县和 2 个县级郊区共 150 人; 贸、邮、银综合服务组甲等县 5 人, 乙等县 4 人, 丙等县 3 人, 平均 4 人, 共 300 人; 兽防人员甲等县 3 人, 乙等县 2 人, 丙等县 1 人, 平均 2 人, 共 150 人; 电影队两个甲等县 1 个队, 三个乙等县 1 个队, 四个丙等县 1 个队, 平均三个县 1 个队, 共 75 人; 理发员每县 1 人, 共 75 人, 小学教员每县 2 人, 共 150 人。甲等县下设 7 个区, 乙等县下设 6 个区, 丙等县下设 5 个区, 平均每县 6 个区, 计 73 个县和两个县级郊区共 450 个区。中共西藏工委还决定吸收半脱产藏族干部 2000 人, 除 73 个县每县 5 人, 6 个市辖区每区 4 人, 共 389 人外, 其余 1611 人, 每区 (街道办事处) 平均 3 人。

1961 年 4 月, 中共西藏工委批转中共西藏工委组织部《关于专 (市)、县 (区) 和区、乡的编制意见的报告》, 自治区各专 (市)、县 (区)、区 (办事处)、乡的人员编制 (不包括交通运输、厂矿企业和乡的半脱产干部) 确定为 13372 人。其中党群系统 4305 人 (包括边境乡的 277 名脱产干部), 占该编制总数的 32.18%; 政权系统 4911 人, 占 36.75%; 企事业单位 4156 人, 占 31.07%。各地区的配置为各专区 (市) 共 4368 人, 占自治区编制总数的 26.8%, 其中党群系统 653 人, 占专区 (市) 级编制人数的 14.93%; 政权系统 690 人, 占专区 (市) 级编制人数 15.79%; 企事业单位系统 3025 人, 占专区 (市) 级编制人数 69.25%。其中拉萨市 1343 人; 昌都 716 人; 日喀则 520 人; 山南 408 人; 江孜 372 人; 林芝 342 人; 那曲 402 人; 阿里 265 人。各县 (区) 平均配置 55 人, 大县 60 人, 小县 50 人, 对超过 3 万以上人口的县和设有海关、外事以及个别贸易、工业中心的县 (如亚东、班戈等) 作了适当增加, 共编制 4387 人。其中党群系统 1400 人, 占县级编制人员的 31.91%; 政权系统 1856 人, 占县级编制人员的 42.31%; 企事业单位系统 1131 人, 占县级编制人员的 25.78%。其中拉萨市各县 660 人; 昌都各县 706 人, 日喀则各县 636 人; 山南各县 660 人, 江孜各县 420 人; 林芝各县 391 人; 那曲各县 505 人; 阿里各县 409 人。到 1963 年 5

月，西藏专区级以下的人员编制实有数是，专区级行政编制实有 1700 人，平均每个专区 112 名。其中，政权系统 957 名；分工委 670 名，占专区级实有编制总人数的 39.41%，平均每个分工委 83 名；群团系统 73 名。

1962 年 5 月 4 日，中共西藏工委转发工委组织部《关于西藏地区专区、县、区级党政机关、人民团体及企事业单位编制问题的意见》，确定专署设专员 1 人，副专员 1 至 3 人；全自治区专区（市）级人员编制维持原来 1337 人的编制（原编制含外事、驻寺庙工作组，此次减去，另设编制），其中拉萨市 233 人，日喀则专区 170 人，昌都专区 186 人，山南专区 168 人，那曲专区 160 人，江孜专区 153 人，阿里专区 125 人，林芝专区 142 人。7 月，中共西藏工委组织部决定各专署（市政府）所设置的职能机构增设编译科（室），人员昌都专区、拉萨市配备 4 名，其他专区配备 3 名。

同时《意见》中确定全西藏共 73 个县、2 个县级区，县委编制 16 人至 20 人，设书记 1 人，副书记 1 到 2 人。县政府编制 25 人至 30 人，设县长 1 人，副县长 1 至 2 人（县委副书记 1 人兼县长）。县级编制共 3370 人，每县平均 44 人。自治区共 447 个科级区，编制共 4575 人，每区平均编制 10 人。昌都专区共设 96 个科级区，编制共 1008 人，每个区平均 10 人。日喀则专区共设 65 个科级区，编制共 682 人；拉萨市共设 50 个科级区，编制共 525 人；那曲专区共设 60 个科级区，编制共 630 人；山南专区共设 60 个科级区，编制共 600 人；江孜专区共设 45 个科级区，编制共 435 人；林芝专区共设 40 个科级区，编制共 385 人；阿里专区共设 31 个科级区，编制共 310 人。分工委根据各县所设区的大小，分配 8 至 12 人。县区级党、政、群人员的编制，共计 7945 人，占农村 120 万人口的 6.6‰。

1963 年 5 月，县级行政编制由 3725 名增至 4349 名，净增 624 名，平均每个县 58 人。县府工作部门由 6 个增至 9 个左右；县委工作部门 4 个，基本保持不动；区（科）级行政编制由原编 4663 名减至 4490 名，净减 173 名，平均每区 10 名；镇级行政编制保持原编 57 名不动。县、区、镇级行政编制由 8445 名增至 8896 名，净增 451 名，占全西藏农牧人口总数的 7.23‰。县级行政编制实有 3725 名，平均每个县 49 名。其中，政权系统 2152 名；县委 1348 名，占县级实有编制总人数的 36.2%，平均每个县委 17 名；群团系统 225 名。区（科）级行政编制实有 4663 名，平均每个区 10 名。其中政权系统 2604 名；区委 2059 名，占区级实有编制总人数的 44.2%，平均每个区委 4 名。镇级行政编制实有 57 名，平均每个镇 7 名。县、区、镇级行政编制总共实有 8445 名，占自治区农牧人口总数的 6.9‰。

1963 年 9 月经过调整，全西藏人员编制总数为 57891 名，机动 1000 名（分配每县 5 名，共 340 名；每专区 50 名，共 300 名；自治区 360 名）。各地市具体编制是：专区级党政群 1682 名；县级党政群 3358 名；区（科）级 5400 名（每区两个机动名额包括在内）；8 个镇党政群 54 名，企事业 11 名；驻内地各办事处党政群 262 名，企事业 442 名，共 704 名；西藏公学 686 名。

1964 年 4 月，自治区筹委编委会决定撤销江孜、林芝两个专区。自治区分配给

各专、县编制的机动名额共计 493 名，其中昌都 110 名，拉萨 100 名，日喀则 90 名，那曲 73 名，山南 70 名，阿里 50 名。

1965 年，自治区编委会制定了各级机关的行政编制，其中地市级行政编制总数为 1292 人。拉萨市 230 人，那曲专区 170 人，山南专区 200 人，阿里专区 170 人，昌都专区 220 人，日喀则专区 230 人，扎东特委 72 人；县级行政编制共计 3381 人，拉萨市 595 人，那曲专区 411 人，山南专区 591 人，阿里专区 279 人，昌都专区 609 人，日喀则专区 896 人；区级行政编制总计 5523 人，拉萨市 792 人，那曲专区 788 人，山南专区 880 人，阿里专区 372 人，昌都专区 1268 人，日喀则专区 1423 人。

1972 年 2 月 9 日，经自治区革委会批准，西藏地（市）行政机构编制人数如下：按自治区 146 万人口（阿里地区除外）1% 的比例编制行政人员 14600 人，其中地（市）编制 1410 人，占 9.7%，拉萨市 310 人，昌都、日喀则各编 290 人，那曲、山南各编 260 人。全自治区机动编制 931 人，占 6.3%，其中，自治区 281 人，拉萨市、昌都、日喀则各 150 人，那曲、山南各 100 人。县、区行政机构编制人数如下：65 个县共编 5015 人，占 34.3%。对各县编制人数的分配，采取按人口多少和地区大小等情况，分为三等定编的办法。农区 3 万人口以上和牧区、边境（含森林县）2 万人口左右的 17 个县为甲等县，每县编 85 人，共 1465 人。农区 2 万人口左右和牧区、边境县 1 万人口左右的 43 个县为乙等县，每县编 75 人，共 3225 人。农区 1 万人口左右和牧区、边境 5000 人口以下的 5 个县为丙等县，每县编制 65 人，共 325 人。406 个区，每个区 14 人，共编 5684 人，占 39%。160 个边防乡和城镇各编脱产干部 1 人，占 1.1%。

1976 年 2 月，自治区革委会编委会制定了自治区机构设置和编制的意见，建议把地、市行政编制确定一个略有余地的控制数，日喀则 550 人（包括原扎东特委的编制 72 人）；拉萨市 550 人；昌都 500 人；那曲、山南各 430 人。地、市的行政编制共为 2460 人。编制确定后，各地、市新增机构由地、市在总编制数内自行调整，自治区不再另给编制。根据原国家编委 1963 年 2 月 10 日规定，各县（区）的行政编制，采取按人口多少，地区大小，牧区、边境等具体情况，划分三个等级县定编的办法，农区 3 万人口以上和牧区、边境 2 万人口以上的为甲等县，每县编制 140 人；农区 3 万人口以下和牧区、边境县 2 万人口以下的为乙等县，每县编制 120 人；农区 1 万人口以下和牧区、边境 5000 人口以下的为丙等县，每县编制 100 人。对几个城镇人口较多的县和较大的林芝县、波密县、日喀则县、昌都县、芒康县、申扎县，编制适当增大，即在定编的基础上各增大编制 10 人，拉萨市城关区在定编的基础上增大编制 20 人，再加上自治区党委以往批准的米林县武工队 20 人，全自治区县（区）行政编制共为 8470 人。林芝县八一公安分局，派出所和各边境公安派出所的编制数，包括在所在县的定编之内。区（含拉萨市城关区各办事处和其他相当于区的镇）的行政编制为 15 人。全自治区共 409 个区（办事处、镇）共编 6135 人，再加上经自治区党委批准的 174 个边境人民公社各编一名脱产干部，合计为 6309 人。拉萨市：甲等县 3 个，城关区、当雄、林芝编制 420 人，城关区加大编制 20 人，林芝县加大编

制10人，共编制450人；乙等县8个（堆龙德庆、达孜、曲水、尼木、工布江达、米林、墨竹工卡、墨脱）共编制960人；丙等县1个（林周）共编制100人。此外米林县武工队编制20人，合计1530人。日喀则地区：甲等县4个（定日、江孜、南木林、日喀则）共编制560人，日喀则县加大编制10人，共编制570人；乙等县14个（仁布、亚东、白朗、拉孜、萨迦、谢通门、定结、岗巴、昂仁、吉隆、聂拉木、仲巴、康马、萨嘎）共编制1680人；樟木口岸编制50人，合计2300人。山南地区：甲等县3个（贡嘎、隆子、浪卡子）共编制420人；乙等县6个（乃东、措美、朗县、错那、扎囊、洛扎）共编制720人；丙等县4个（桑日、穷结、曲松、加查）共编制400人；合计1540人。昌都地区：甲等县8个（察雅、江达、芒康、贡觉、丁青、昌都、左贡、波密）编制1120人，昌都、芒康、波密3县各加大编制10人，为30人，共编制1150人；乙等县5个（洛隆、边坝、八宿、类乌齐、察隅）共编制600人，合计1750人。那曲地区：甲等县7个（申扎、班戈、索县、比如、那曲、巴青、安多）编制980人，申扎加大编制10人，共编制990人；乙等县3个（聂荣、嘉黎、双湖办事处）共编制360人，合计1350人。全自治区县（区）的行政编制总计8470人。全自治区合计409个区（办事处、镇），174个边境公社，共编6309人。

1980年11月，自治区编委对全自治区各级机构编制和人员编制进行调整。拉萨市850人，日喀则、昌都各550人，山南400人，那曲350人，阿里330人，共为3030人。各县（区）直属机关的行政编制，根据西藏地广人稀、交通不便及边境县社情复杂等实际情况，各县（区）的行政编制仍采取按人口多少、地区大小、牧区、边境等具体情况，划分甲、乙、丙3个等级定编的办法。农区3万人口以上，牧区、边境2万人口以上的为甲等县，编制120人；农区3万人口以下1万人口以上，牧区、边境2万人口以下5000人口以上的为乙等县，编制100人；农区1万人口以下，牧区、边境5000人口以下的为丙等县，编制80人。城镇人口较多的林芝、波密、日喀则、江孜、昌都、芒康等县，在定编的基础上各加大编制10人；拉萨市城关区在定编的基础上加大编制20人。各地（市）根据情况，有权对县与县之间的编制进行调剂。区（办事处、镇）的行政编制仍维持原平均的15人，全西藏443个区（办事处、镇），共编制6645人；每个边境公社各编一名脱产干部，全西藏204个边境公社，共编制204人。各县（区）根据各区（办事处、镇）的实际，有权对区与区（办事处、镇）之间的编制进行调剂。为了确保基层工作不受影响，定编后的各地（市）、县（区）新增机构，自治区不再另给编制，由各地（市）、县（区）在总编制数内自行调整；各地（市）不得占用县（区）的编制，县（区）亦不得占用区（办事处、镇）的编制。

1984年1月，自治区党委、自治区政府下发《关于拉萨市、日喀则等六地市级机构改革方案的批复》。批复编制拉萨市党政群机关人员编制总额为800人，日喀则地区600人，昌都地区750人，山南地区450人，那曲地区450人，阿里地区400人。创定编制不含公、检、法、司法行政机关等单位的编制。地区纪律检查委员会、人大联络处、政协、各人民团体、直属机关党委等机构，参照党章、宪法和有关规定