

第四章 编制管理

编制管理，是人事管理工作的重要组成部分。任务是根据党和国家各项事业发展变化的需要，按照既适应实际工作需要又符合精简高效的原则，研究确定科学的机构设置和合理的人员编制，改革不适应经济基础的部分，促进生产力的发展。现阶段的工作重点是：以改革精神，认真做好精简机构，转变机构职能和紧缩人员编制的工作。

清代，县衙设置与主要官吏数量由朝廷按各县区划大小划定等级直接控制。

民国时期，政局动荡，机构多次调整。“南京政府”成立后，颁布《县政府组织法》，下放部分人事管理权至省。民国23年（1934年）后，上虞县政府始按照省下达的编制方案，编制机构与人员。

中华人民共和国成立后，全县即于1949年下半年县人民政府建立伊始实行编制管理。1955年6月，成立县编制委员会，建立党委领导下的专门机构管理制度。此后，围绕“精简上层，加强基层”的要求，多次对县级机关与人员实行精简整编。党的十一届三中全会以后，编制管理进入新的历史时期。全县分别于1984年和1985年对县级机构进行了大幅度调整，开展了机构改革的试点工作。1985年末，县级机关机构数由1983年的53个减至43个，精简幅度18.9%。行政人员由1983年的741人减为662人，精减幅度10.66%。

第一节 编制管理制度

编制管理制度，雏形于奴隶社会末期的东周时期，发展于封建社会，完善于社会主义时期。东周时期，各诸侯国为加强统治，已普遍设邑，由国君派大夫（守、尹或称邑宰）治理。县大夫或邑宰不是分封世袭，可以随时调动。

秦始皇统一中国，设立较为严格的人事管理制度，强化了中央集权统

治。全国分四十郡，郡分管县若干，县以下设亭、乡。县令长均由朝廷派任。

隋朝综合前代的官制，有沿有革，鉴定成隋制。隋文帝在中央机构设立吏部，在皇帝控制下综理下级官吏的任免。对各级衙门设置与人员编制，实行根据人口与纳银粮之多寡划定等级的管理制度。

自隋唐至清朝，虽陆续有不少改革，但基本沿袭了隋制。

清朝末期，本县县衙机构设置与官吏配置员额均由朝廷直接管理，建制上沿袭明制。通过俸薪银与门楣、皂隶之米菜银等项开支实施监督管理。宣统二年，提倡新政，省县均设地方自治筹办处（所），然不过是有名无实之虚设机构。

民国初建，官制沿用清朝旧制。民国16年（1927年），“南京政府”成立后，实行中央、省、县三级人事管理制度。县由县政府秘书室兼管之。其县政府机构与员额依据《浙江省县政府组织法规程》设置与核定。民国34年（1945）以后，编制管理范围扩大至慈善与社会服务等公共事业机构。凡卫生、救济、民教、农业、电话管理等机构与人员均按各行业规程设立。但民国时期，战火四起，编制管理时断时续，极不健全。

中华人民共和国成立以后，建立了党委领导下的专门机构管理制度。

1949年至1955年5月，编制由中共上虞县委与县人民政府人事（民政）科合署管理。其编制大政方针、机构调整与人员配备方案由县委掌握与决定；编制事务，由组织、人事部门按照管理范围分别办理。

1955年6月，设立县编制委员会。其后，编制工作重点由执行上级编制方案，审批核定行政干部人数转为整编机构与精减人员。1958年，县编制委员会撤销，编制工作仍由县委组织部与县人民委员会人事（民政）科两家管理。1961年至1965年，编制工作由县委组织部负责管理。

“文化大革命”期间，编制工作受干扰而中断，管理制度被废置。

1979年，中共上虞县委恢复工作机构后，编制仍由组织部管理。1980年，县人事局成立，编制工作划给该局。1985年1月，劳动与人事机构合并，编制管理随之移至县劳动人事局。是年，县级编制管理范围是：根据国家编制法规，拟定编制管理办法，制定有关规章制度，并组织实施；承办国

家行政机关，事业单位和企业行政管理单位的机构建立、合并、撤销的审批手续；依据省下发的编制控制数，核定国家机关、事业单位与企业行政管理人员的编制；监督检查各级机构设置、人员编制的执行情况，办理编制统计；会同财政、劳动、银行等部门搞好编制监督管理；办理党委、政府和上级主管部门交办的其他编制工作事宜；根据形势需要，研究、提出国家机关机构设置的改革意见和方案。

解放后，编制管理的原则随各个历史时期则有所不同。

1949年至1956年，执行“宁弱勿缺、宁缺勿烂”的原则，保持国家行政机关配备人员的德、才、资素质。

1957年后，贯彻“精简上层，加强基层”的原则，旨在控制国家行政机关人数膨胀。然而，在执行过程中，本县也曾实行过“撤区加强县级机构”的做法，形成机构设置上的头重脚轻与大批干部上调的现象。

1979年后，编制管理原则主要是：（1）1.统一领导，分级管理，以块为主的原则。县由县委和县人民政府集中管理机构与行政、事业人员编制，各系统各单位负责本系统机构和人员的调整，但无权自行增加机构和编制。（2）精简、高效的原则。贯彻“精兵简政”方针，坚持实事求是，不搞上下一刀切，坚决克服机构设置重叠，人浮于事的状况。（3）编制就是法规的原则。机构编制确定后，财政预算，劳动计划要按批准的编制安排；组织、人事要按批准的编制配备人员，银行要按批准的编制支付工资。并认真执行“一支笔”审批机构编制的决定。

第二节 机构与人员编制

一、县级机构与人员编制

1. 清朝末期县衙设置与人员

秦朝确立郡县制，郡管县，县设县（令）长（万户以上称为令，不满万户称之长），以下有县丞、尉等官职各一人，还有三老、嗇夫、游缴，又有亭长（十里一亭，十亭为一乡）。此后，各朝虽有变革，但变动不大。（附历代县级官职表）