

概 述

南京人事工作，伴随着封建王朝的建立和更替而曲折发展。直至 1949 年 4 月 23 日南京解放，结束了半封建半殖民地的统治后，南京人事才真正服务于人民民主政权，真正服务于人民大众，也真正得到了全面健康的发展。

民国前的南京人事是在封建体制下建立运作的，体现了封建吏制分等分级“任人唯亲”的特点。其间虽有改革，但毕竟难以突破封建藩篱。以南京为都城的六朝，其中央机构的职官建制表现为门阀把持政权，身踞高位，表现为皇权加强，枢机重用亲官，而相权趋向数人分掌，各执一环，逐步形成三省制。官员的选拔则沿用曹魏的“九品中正制”，将所评选人员分为九等，作为用人的依据。六朝末期开始实行“考试取士”之制，是为隋唐科举制的萌芽。明朱元璋在南京成帝业后，改革了官制，罢中书省，设六部，直接听命于皇帝。清时，南京为江宁府，设于夫子庙地区的贡院为苏皖两省乡试和会试的考场，是科举制不断发展的产物。作为农民革命政权的太平天国，自 1853 年建都天京（今南京）后，革新了官制，将官员分为十六等，朝内官又分为第一、第二、第三级官，以“王”为尊。这一时期的人才选拔主要是开科取士，但选题皆出自《旧遗诏圣书》、《新遗诏圣书》、《天命诏旨书》，有其革命的特点。其他还有招贤之制，在民众中广招贤才。封建制度下的南京人事不可避免的留下历史的烙印。但从另一方面看，历代封建王朝均十分重视官制吏制的建立和完善，以维护其统治地位。因而这一时期的南京，在官府机构设置、官吏选拔、任免、考核、奖惩、监督、弹劾、退休

等方面都逐步形成了一套比较完备的制度。其中，科举制的发展和太平天国对人才选拔制度的改革，对当时和后来南京人事的革新起到了积极的促进作用。

辛亥革命后，中华民国定都南京，从建国立国的需要出发，借鉴资本主义国家的文官制度，逐步建立了一套公务员制度。从 1929 年起 国民政府先后制定、颁行了《公务员考绩法》、《公务员惩戒法》、《公务员任用法》、《暂行文官官等官俸表》、《公务员叙级条例》、《公务员恤金条例》、《公务员退休法》等。同时 国民政府重视中央机构的建立健全，其中央建制经历了军政、训政、宪政三个时期 基本按照《国民政府组织法》设立机构 实行由行政、立法、司法、考试、监察五院组成的政府管理体制。南京作为国民政府行政院的直辖市 其机构的设置依《市组织法》确定 市政府设局或科，掌理有关民政、财政、教育、建设、警察、卫生等事项。从总体上看，民国时期的南京人事受历史条件和管理体制的局限，形成了形式上的法治与本质上的人治交织的局面，反映出资本主义文官制度与封建吏制混杂的特征，因而终于避免不了退出历史舞台的结局。

中华人民共和国成立后，南京人事的性质发生了根本的变化，由过去统治者的工具转变为服务社会主义、服务经济建设、服务干部群众的重要工作，成为中国共产党整个干部工作的重要组成部分，进入了一个全新的历史发展时期。这一时期的南京人事大致可划分为三个阶段：

第一阶段是初创和逐步发展的时期（1949～1965）。建国初期，百业待兴，人事工作受到重视。当时南京的人事管理体制沿袭了革命战争年代集中统一的管理模式，从解放区和解放军转来的干部以及新参加工作的旧职员、青年学生构成了南京干部队伍的主体。为搞好人事管理，南京市政府在 1949 年 6 月成立了人事处，明确了人事部门的职责，在市委组织部部门的协调指导下，逐步开展了干部调配，特别是干部重点调配，接受安置军队转业干部和

有计划地统一分配大中专毕业生工作。同时，干部人事管理的法制化、规范化工作也取得进展。1951年8月27日南京市人民政府人事局成立。1953年，南京市人民政府制定了《任免机关工作人员暂行条例》市人事局制定了《机关工作人员奖惩规定》、《干部考勤考绩暂行办法》。在工资制度上，按照国家的政策规定，在1955年前实行“包干制”，1955年后改为“薪金制”并开展了干部退休退职工作，重点安置了老弱病残人员。中共南京市委、市政府在1951年7月设立了市编制委员会，统一负责机构编制管理。市、区、县各级机构适应政治、经济形势发展的需要逐步调整扩充，至1958年形成基本框架，行政管理体制趋向统一规范，为此后的机构编制管理打下了基础，提供了经验。这一时期的南京人事实行的是高度集中的管理体制，是与整个国民经济统一计划管理的运行模式相适应的，对保证党的政治任务的完成和促进经济的恢复发展发挥了重要的职能作用。但是，高度集中的人事管理体制的弊端也在实践中逐渐显现出来，主要是对干部缺乏科学分类的管理，易形成管人与管事相脱节，不利于各类人才通过竞争脱颖而出。因此，进行改革是必然的。

第二阶段是受“文化大革命”干扰的时期（1966~1976）。这一时期因“文化大革命”在全国展开南京人事受到严重干扰各项工作基本停滞。“文化大革命”前期，市人委的工作机构处于瘫痪状态，实行军事管制，人事部门的工作与劳动、民政部门的工作进行了归并。“文化大革命”后期，人事工作略有恢复，主要抓了抽调千名工人充实教师队伍，选调5600多名干部和技术工人充实市重点建设工程，对工农兵大学生按计划进行了分配。在1971、1972两年间，还集中组织了老弱病残干部的退休退职工作，全市共办理退休退职手续为7480人。这一时期，由于人事管理体制较为混乱，管理线条不清，逐步发展的人事工作趋势遭到干扰、破坏，有章不循、有法不依的现象普遍存在。

第三阶段是全面改革发展的时期（1977年后）。“文化大革命”结束后，南京人事工作与其他各项工作一样进行了拨乱反正，特别是中国共产党十一届三中全会以后，南京人事工作进入了一个全面改革发展的时期，改革的力度和广度前所未有，成效显著。一是牢固确立了新时期人事工作的指导思想，就是为经济建设服务、为基层服务、为干部群众服务，始终围绕经济建设的中心开展工作；二是随着人事制度改革的深化和人事业务的扩大，人事机构不断建立健全，除恢复了原有的人事部门和机构编制部门外，市人事部门还先后建立了人才交流、综合计划管理、干部培训、干部考试、干部退休管理、人事争议仲裁、机关和事业单位社会保险等职能机构，完善了管理体制；三是引入竞争机制，打破了干部任用的“终身制”，实行了多种形式的任用制度，开辟了从社会公开招考、录聘工作人员的新途径，企事业单位逐步实行了“能上能下”的干部聘用制；四是适应建立社会主义市场经济的新形势，探索建立了人才社会调节机制，开办了市、区、县两级人才市场，引导科技人员通过选派、兼职、辞职、对口交流等形式参与社会流动，同时为各类大中专毕业生举办供需见面、双向选择的的活动，鼓励他们自谋职业，对军队转业干部实行指令性分配与“荐贤会”推荐相结合的分配办法；五是人事管理工作逐步走上规范化、制度化轨道，结合国家公务员制度的推行，市政府和市人事部门先后制定并颁布实行了人才交流、干部调动、考核、奖惩、任免、培训、人事争议仲裁等法规文件，在人事计划、工资基金管理、社会招干等各项业务中制定了一系列规范程序，形成了依法按章办事的人事工作局面。在人事制度改革全面推进的同时，机构改革和工资制度改革取得了新进展。在1983年和1988年围绕转变职能，本市开展了两次政府机构改革，行政效率得到提高。1985年根据国家的统一部署，对全市机关、事业单位的工资制度进行了改革，实行了以职务工资为主的结构工资制，按劳分配的原则得到较好体现。这一时期的人

事工作总体特点是在大局下行动，在改革中发展。

纵观南京人事的历史 经历了一个由封建保守到改革创新 由人治到法治，由经验管理到科学管理的发展过程。建国前的千余年，南京人事几经盛衰，在反复曲折的发展中，逐步建立了比较系统严密的人事制度，特别是以科举制度代替世袭制度，在人事制度的革新上具有十分明显的进步意义。尽管如此，由于受到整个封建、半封建吏制官制的影响，南京人事的发展始终受到时代的局限。唯在建国后，特别是国家实行改革开放以来，南京人事才有了长足的进步 真正发挥了管理、服务、保障的基本职能作用 展现了全新的工作局面。随着社会主义市场经济的不断发展，人才的作用日益显现，人事管理工作的地位更为突出，重视和发展人事工作应成为搞好一切行政工作之根本。在迈向 21 世纪的征途上 南京经济将快速发展，南京人事也必然会有一个兴盛的未来。

第一章 人事制度

南京作为六朝古都，十朝都会，其吏制官制的建构源远流长，各代王朝虽历经治乱，却无不对人才的选用和官员的管理予以高度的重视，不断整修和改进管理的内容和方法，以适应当朝社会经济、政治发展的需要。建国后的南京人事制度，进行了全面革新，逐步建立了一套科学规范的管理制度。

第一节 六朝至明清的官吏制度

〔六朝时期的官吏制度〕

汉献帝建安十六年(公元 211 年)孙权自京口(今镇江)徙治秣陵，次年建石头城，改名建业，南京自此始作为一个具有确切意义的城池出现。公元 229 年，孙权立都建业后，善于纳贤，明确选拔文武官员的标准是唯贤唯能，不以出身豪卑而论，使得当世许多贤才投身麾下，共立东吴。孙策曾对其弟孙权说：“举江东之众，决机于两阵之间，与天下争衡，卿不如我。举贤任能，各尽其心，以保江左，我不如卿。”东吴之后的东晋，依赖门阀士族建立政权，因而在选任官吏上，看重门阀士族。东晋之后，南京相继经历了宋、齐、梁、陈四个朝代，历时 170 年，史称南朝。

六朝中央机构的职官建制，受到当时社会政治、经济多种矛盾的影响，处于大变动之中，其特点一方面表现为门阀把持政权，身踞高位，政府为安置世族而广泛设官，以致机构重叠，官号繁多；另一方面是皇权加强，枢机重用亲官或由寒人取代，使高门空居要

津而无实权 使得相权趋向数人分掌 各执一环 逐渐产生三省制。

六朝中央机构的职官大致有四类：

第一类是公卿与丞相、相国。公卿之位实为高级荣誉虚衔 用来安置少数元老重臣。公官中较有实权的是司徒及其府属，承担民事及掌管官吏铨选与考核之职。晋朝规定，掌管州郡士人品第的大、小中正，均由司徒选授。中正品第结果要报司徒府核实，然后交付吏部尚书作选官依据。六朝时的丞相与相国亦非常设官。卿官之数通常为六卿，少则二卿，多则十二卿。卿官之中，地位比较重要的是太常和廷尉。太常掌宗庙祭祀，廷尉掌刑辟。

第二类是尚书省，即为中央行政机关，具有决策朝内大事和发令施政的权利，实际行使宰相之权。其主官为录尚书事、尚书令等。

第三类是中书省、门下省，为中央决策机构。中书省的主管称作中书监、中书令。门下省的正副长官为侍中与给事黄门侍郎，历朝一般各设四员 其中一人为长 称侍中祭酒。

第四类是御史台，为中央监察机关。

六朝的地方行政体制，承袭东汉末年的州、郡、县三级制。州一级的地方长官为刺史，或称州牧。东晋南朝时，首都建康的行政与治安归扬州刺史管辖。

南朝沿用曹魏的“九品中正制”，该制由“中正”、“九品”、“官人”三个要素组成。“中正”为专掌评选人才之官 并将所管人物加以区别 定为九等 称为“九品”。九品用以官人 故“九品中正制”亦称“九品官人法”。

东吴政权将中正称为公平，在州、郡都设有，由当地士人为朝官者兼任，主持当地的人才评选，根据评定列为九品，作为用人的依据。中央行政机关设有选曹尚书，掌握人事大权，任重位尊，任之者或以才望，或以大族出身。因孙吴政权依靠江东大族支持，大族拥有特权 担任选曹之职者 多为大族子弟 用人自然也特别照

顾大族。“官人以党强者为右”（《抱朴子·吴生篇》）反映了孙吴选官制度的实质。鉴于三国时期竞逐激烈，孙吴为制胜对方，也不得不注意广收人才。在对大族特别照顾而外，尚能以清议与德才评选人士。

东晋时司徒府插手铨选，规定大小中正均由司徒选授，不经地方长官举荐。司徒府中又设左长史，“掌差次九品，铨衡人伦”（《通典·职官二》）即对中正所评进行复核，再交吏部尚书据以任官。司徒府插手铨选，断绝了中正与地方的联系，消除了地方大族对中正评选的影响，加强了中央对中正评选的控制，其结果是大小中正之职均被朝任高官大族独占，形成选士定品只论家世的“计资定品”的局面。在这样的局面下，兴起了修族谱之风。东晋时有谱学名家贾弼之修成《姓氏簿状》“藏秘阁及左民曹”成为官方法定文件，为吏部尚书选任官吏和左民曹优免士族赋役提供固定的标准依据。《新唐书柳冲传》云：“于时谓两晋南北朝时有司选举，必稽谱籍而考其真伪”。故自东晋末叶，特别是萧梁以后，中正官职虽有若无，基本上不再负有评选人士之职了。

当时获得中正品第只是具备了做官的资格，真正踏入仕途还得经由察举、征辟、荫任等具体途径。但由于受到“计资定品”的影响，入仕制度为士族所垄断，有品第者入官较易。

宋、齐以来，寒人地主势力逐渐壮大，为巩固其既得利益，他们要求建立考试取士新制度。萧梁实行以考试取士之制，在都城建康开设五馆，建国学，招收国子生，设国子博士，授以经书，而后进行考试，择优授官。这种考试的科目称为“明经”，为寒门仕进提供了一条重要渠道，是隋唐科举制的萌芽。

〔隋唐至明清的官制〕

隋开皇九年（公元589年）隋文帝杨坚派军攻克建康，六朝都城衰落，改设蒋州治所，管辖江宁、溧水、当涂三县，时设蒋州刺史。

一人。隋大业十四年（公元 618 年）隋灭，李唐王朝建立。自此，南京先后属蒋州、润州、昇州。其时，自隋朝开始实行的科举日趋完备，取代了六朝的九品官人制度。科举考试的科目分常科和制科。常科每年分科举行，制科为皇帝下诏临时举行的考试。

宋开宝八年（975 年）宋太祖赵匡胤派大军攻破江宁府，灭南唐。宋神宗时，王安石曾三次担任江宁府尹。南宋时，江宁府改为建康府，设知府事一人，通判三人，分东、西、南三厅，签书，设建康军节度判官厅，公事一人，节度推官一人，观察推官一人。抗金时期，张孝祥曾任过建康知府和行都留守，辛弃疾和杨邦又任过建康府判。

公元 1368 年正月，朱元璋成帝业后，建元洪武，八月将应天府改称南京，为明朝都城，历洪武、建文、永乐三帝。明代的中枢官制有三公——太师、太傅、太保，三孤——少师、少傅、少保，为皇帝的辅佐官。明初设中书省，有左、右丞相。明洪武十三年（公元 1380 年）朱元璋杀左丞相胡惟庸，罢中书省，分中书省之权归于六部，均设尚书一人、左右侍郎各一人为正副长官，直接听命于皇帝。六部有吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部。其中吏部负责文选、验封、稽勋、考功，职权均重，为列六部之首。明永乐十九年（公元 1421 年）明成祖朱棣迁都北京后，以南京为“留都”，仍设六部，但已成为安置位高之退闲大臣的部门。六部之外，明初还设有都察院、通政使司、大理寺、翰林院、国子监等。国子监为培养官吏的学府，设有祭酒、司业、博士、助教等管理和教学官员。学制为三年，结业后“历事”一年，即可被任用为官。南京国子监时有学生读书和住宿用的号房 1000 多间，设有“讲院”及“射圃”。洪武初，国子监有学生 3000—4000 人。明成祖永乐时，监生多达 9000 多人。迁都北京后，仍保留南京国子监，称为“南监”。

清朝建立后，改应天府为江宁府，设江南总督（后又改称两江总督），官衔为从一品，养廉（年薪）一万八千两，辖苏、皖、赣三省。总督衙署设在江宁府城内（今长江路），总督之职为“厘治军民、综

治文武、察举官吏、修饰封疆。’明降清大臣洪承畴、洋务派人物李鸿章、左宗棠及林则徐等曾任两江总督。各省又设承宣布政司，为一省民政、财政机构。当时，江苏特例设两个布政使，一为江宁布政使（衙署在今瞻园路 128 号一带），一为苏州布政使。林则徐曾于清道光七年（1827 年）五月和十一年（1831 年）八月两次任江宁布政使。

明清的科举制在隋唐的基础上进一步发展完备，并达到了鼎盛阶段。这一时期的科举制分为四级进行。第一级童试，包括县试、府试及院试三个阶段，分别由知县、知府及提督学政主持，录取者称生员，俗称秀才。第二级乡试，由皇帝派遣正副主考官主持，每三年春举行一次，录取者称举人。第三级会试，每三年秋在京城举行一次，由皇帝特派正副总裁主考官主持，录取者称贡士。第四级廷试，由皇帝亲自主持，录取者为进士，其第一名为状元，第二名为榜眼，第三名为探花。位于南京城夫子庙地区的江南贡院即为明清两朝苏皖两省乡试、会试的考场。考试的内容分为“四书”、“五经”、“策论”和“试贴”三大类，应试考生需在号舍内连考三天三夜。中国共产党的创始人之一陈独秀曾于 1897 年阴历 7 月自安庆至宁参加江南乡试。

第二节 太平天国时期的官制和科举制

〔太平天国时期的官制〕

1853 年 3 月，太平天国革命军攻陷南京，定为都城，改名天京，成立了与清王朝对峙的农民革命政权。

太平天国前期的官制级别分为十六级（见附表一）。前期所封诸王以东王杨秀清地位最高，西王与之相比略低。王侯是爵，前期官等以丞相最高，分天官、地官、春官、夏官、秋官、冬官六衔，各设

正、又正、副、又副四人，自天官正丞相至冬官又副丞相共 24 人。次为检点 设 36 人 又次为指挥 设 72 人 又次为将军 设 100 人。自王侯以至将军称为朝内第一级官。

正职丞相之外，另有平胡丞相、恩赏丞相，均为酬功虚衔。检点、指挥、将军除正职者外，各另设职同、恩赏二种。杂职官之官阶与检点、指挥、将军相当者，使用职同检点、职同指挥、职同将军等名称，以表明其官阶。恩赏是虚衔，赏与有功之将士。

太平天国前期官制级别表

表 1-1

一等	二等	三等	四等	五等	六等
东王	南王	翼王	燕王	侯	丞相
西王	北王		豫王		恩赏丞相
			国宗		平湖丞相
七等	八等	九等	十等	十一等	
检点	指挥	将军	总制	监军	
职同检点	职同指挥	职同将军	职同总制	职同监军	
恩赏检点	恩赏指挥	恩赏将军	恩赏总制	恩赏监军	
十二等	十三等	十四等	十五等	十六等	
军帅	师帅	旅帅	卒长	两司马	
职同军帅	职同师帅	职同旅帅	职同卒长	职同两司马	
恩赏军帅	恩赏师帅				

丞相、检点、指挥、将军等是表示官阶的官名，不是表示职务的官署，其工作须另行指派，工作范围无一定规。太平天国的官制文武不分，文职武职官名相同，丞相、检点等出外则统军民，居内则办

政务。官和爵也无严格区别，王侯是爵，可以世袭 丞相以下是官，不能世袭。但丞相可升侯，侯可升王，由丞相升侯由侯升王者，地位虽已升迁，而任职如旧，不另授官名。

太平天国前期，军政大权渐由东王杨秀清专决，故东王府内设有六部，成为协助东王处理政务的机关。

太平天国晚期在王下另立义、安、福、燕、豫、侯六等之封。

朝内第二级官谓朝内各杂职官，指王、侯、丞相、检点、指挥、将军等以外的各种朝内官员，他们各以所任工作命名，只表示工作性质而不表示官阶，故须标明职同某官，其职同官阶至职同检点止。

朝内第三级官为朝内杂职官之属官，地位较低。

太平天国的地方行政单位分为省、郡、县三级，县设监军一人，郡设总制一人。监军、总制均由中央政府任命，称为守土官。此外，太平天国还设有女官之制。

太平天国的官选和保升奏贬，在《天朝田亩制》中有所规定：“凡天下每岁一举，以补诸官之缺。”对内外诸官，实行保升奏贬制度，有定期的和不定期的两种。定期的每三年举行一次，适用于朝内官，不定期的随时举行，适用于内外诸官，对升贬对象进行考核，有贤迹则列其贤迹，有恶迹则列其恶迹，作为升贬的依据。

〔太平天国时期的科举制〕

太平天国定都天京（1853年）后，即开科取士。初以天王万寿时举行，旋移于幼王万寿时，以每年十月初一开天试。其后考日又有变更。天试之外，东、北、翼三王生日亦皆开科。一年之中，天京凡四试。童子试以县监军为试官，取进为秀才。乡试由天京派出掌考官，取中为举人，发榜后举人即赴守土官衙报名，领行资，具舟车，送入天京应会试。会试元甲三人，取中者依次为状元、榜眼、探花，封职同指挥。二甲无定额，取中者为翰林，封职同将军。三甲亦无定额，取中者为进士，封职同总制。试士仍用八股试帖体，唯

题目皆出自《旧遗诏圣书》、《新遗诏圣书》、《天命诏旨书》中不考（四书）、《五经》。

太平天国后期，干王洪仁玕总揽文衡，聿修试典，将科举旧制几全部革新。改文试秀才为秀士，补禀为俊士，拔贡为杰士，举人为博士（后诏改为约士），进士为达士，翰林为国土。至于武试秀才、举人、进士、翰林则改称英士、猛士、壮士、威士。并改童子试为乡试，以前的乡试改为省试，天试改为京试。科举新制拟于甲子十四年施行，终因颁布是年（辛酉十一年）之夏天朝覆亡，不及实行。

太平天国除通过科举选才外，又有招贤之制，凡所克郡县及行军经过，皆榜文招贤，应招者皆送天京，使先入诏书衙，然后量才授职。同时，天国对养士亦非常注重，京内及各郡置有正副“育才官”，派进士充任。当时天京有育才馆之设，由各官员保送入学，学成为官。

第三节 民国时期的官制官规

南京是中华民国的首都，这一时期，国民政府和南京市政府注意从法规上加强对人事机关的建设和人事事务的管理，形成了一套人事管理的法规和制度，对维护其统治产生了一定影响。

〔官制与任用〕

国民政府成立后，制定了一套官制官规，对官员的称谓多用“公务员”，意即办理国家公务的人员。1929年拟订了《公务员任用条例》，后几经修改，于1933年通过了立法程序，由国民政府公布，称《公务员任用法》。此后，又先后颁布《现任公务员甄别审查条例》、《官吏服务规程》、《文武官员宣誓令》、《公务员奖惩条例》以及文官考试法等各种法令规章，近数十种之多。所颁官制官规的基本内容是重法制，杜侥幸，禁贿赂，惩贪污，天下为公，用人唯贤。

国民政府时期，官分两类，一类为政务官，一类为事务官。其划分标准是，凡须经国民党中央政治会议议决任命之官吏，为政务官，有国民政府委员、行政、立法、司法、监察、考试五院院长、院以下的委员会委员长、省政府主席及厅长、特别市市长、驻外大使、公使、特使等。由国民政府直接任命者，为事务官。两类官中又分五等，即选任、特任、简任、荐任、委任。

选任官由选举产生，通称为公职人员，如五院院长、国府委员。特任、简任、荐任、委任等官，由政府委任，统称为公务员。这四级官吏，又各有等级的区别，可以薪俸级别来表示。

根据《公务员任用法》的规定，任官都应有规定的资格。对《公务员任用法》公布以前的现职官吏，都要根据《现任公务员甄别审查条例》的规定，进行甄别审查。甄别审查分为资格和成绩两项。资格审查的内容包括工作年限、规定学历、贡献情况。成绩审查即对公务员的成绩考核分为甲、乙、丙、丁四等，乙等以上为合格，可续任原官，丙等为降等或降级，须降等任用，丁等为不及格，须呈请免职。

为延用人才，国民政府行政院社会部设有专门人才登记调查处，欢迎各类专业人才前往登记，各级政府部门可以从中遴选任用。南京市政府对所属各机关各级职员的甄选和任用制定有办法：凡荐任以上人员须由市长遴派或由主管部门保荐后向市长推荐，由市长核派。属委任人员，各主管部门先将各方介绍来的人员予以考核登记，然后选用合格者或考试录用之。同时，对原有人员中用非所长的，可由人事处作适当调整。各单位原有职员，必要时也可互调其适当工作。此外，南京市还有公营或私营的职业介绍所，由社会局统一管理。

〔文官考试〕

国民政府的《公务员任用法》明确规定：公务人员之任用，除法

律另有规定外，以考试及格人员为限。负责举办文官考试的最高主管机关是 1928 年设的考试院。据粗略统计，1949 年前各种经过文官考试及格的人员总数在十万以上。

考试院 国民政府的考试院是掌握政府人事制度的枢纽，掌理考选铨叙事宜，操国家人才考选任用之柄。内设一部一会，即铨叙部和考选委员会。考试院设院长一人，自 1928 年至 1948 年由戴季陶担任，1948 年由张伯苓继任。铨叙部下设三司一处，为甄核司、育才司、登记司，分别主管公务人员的分类登记、职务任免升调、资格审定、俸给、奖惩、抚恤审批、现职人员甄别裁汰等工作。考试委员会主管文官、法官、外交官和其它公务员及专门技术人员考选事宜，设委员长一人，委员若干人，其职能是筹办各类文官及各种专业技术人员的考试，临考前组织典试委员会、襄试委员会，为临时性组织，具体办理考试工作。铨叙部正副部长及考选委员会委员长、委员均由考试院院长申请，国民政府分别任命。

考试制度 1929 年 8 月 1 日，国民政府制定颁布了《考试法》。据此法，国民政府选拔人才的考试主要分公职候选人考试、任命人员考试及依法应领证书之专门职业或技术人员考试三种类型。考试院成立后所进行的分试均为任命人员及技术人员考试，这两类人员录用则通过三种考试：普通文官考试、高等文官考试及特种考试。高等文官考试由考试院直接举办，一般每两年举办一次。高等文官考试的参加者一般须具备大学专科以上学历，考取后以荐任职分发任用；普通文官考试的参加者须取得中等以上学校毕业的资格，录取后以委任职分发任用；特种考试是用人机关根据特殊需求向考试院申请进行专门考试来录用人员的特殊考试形式，考核合格后以委任荐任形式分发任用。

高等文官考试的科目，各届互有增减，以第一（1931 年）第二（1933）、第三（1935 年）为极盛时期。第一届分五类，即普通行政、财务行政、教育行政、警察行政、外交官领事官。第二届增加司法

官一类，减去警察行政。第三届又增加了经济建设行政、卫生行政、会计统计、土木工程、电机工程、化学工程，扩大为十多类。每一届考试都分三次进行，第一试为甄录试，考试的科目有国文、公文、党义、历史、地理等；第二试为正试，分类命题，主要考各类专业知识；第三试为口试（在考试院宁远楼举行）。第一试及格方可参加下一试，是为分次淘汰，待第三试毕，放总榜。

据统计，抗战前，考试院举办高等考试 5 次，录取 604 人，普通考试 3 次，录用 392 人。抗战期间，考试院举办了 7 次高等考试，录用 965 人，普通考试 17 次，录用 4267 人。在 1933 至 1947 年间，还举办数十次特种考试，共录用 14006 人。

〔考绩与奖惩〕

民国 18 年（1929）国民政府颁行《公务员考绩法》，此后又多次加以修正，各级机关均按该法规定进行公务员考绩。依《公务员考绩法》规定，公务员考绩分工作、操行、学识三项，以分数评定之，每项最高分为：工作 50 分，操行 25 分，学识 25 分。依考绩情况确定奖惩：（1）总分数在 80 分以上者，简任晋一级，荐任、委任晋二级；（2）总分数在 70 分以上者，简任酌给一个月俸额以内之一次奖金，荐任、委任晋一级；（3）总分数在 60 分以上者留级；（4）总分数不满 60 分者降一级；（5）总分数不满 50 分者免职。

考绩分平时、年考和总考三类。年考分六等，80 分以上为一等，每等 10 分逐次下推。总考分七等，90 分以上为一等，每等 10 分逐次下推。年考、总考均以 60 分为合格，但总分数在 60 分以上而工作分数不满 30 分，或学识、操行分数有一不满 15 分者，仍以不合格论，予以记过。

公务员考绩，分初核复核。由各机关主管长官就高级职员中，指定若干人组织考绩委员会，并以一人为主席，执行初核，主管长官执行复核。

公务员因考绩应晋级而无级可晋者，简任给予年功加俸，荐任、委任给予简任、荐任待遇。公务员因考绩应降级而无级可降者，依其级差数目比照减俸。

民国 20 年(1931)6 月 国民政府公布《公务员惩戒法》。该法规定：公务员有违法、废弛职务或其他失职行为则应受惩戒。惩戒处分有免职、降级、减俸、记过、申诫五种。对应付惩戒者，由监察院将弹劾案连同证据移送惩戒机关。被弹劾人为选任政务官者送中央党部监察委员会，被弹劾人为选任以外之政务官者送国民政府，被弹劾人为事务官者送公务员惩戒委员会。惩戒机关对所议制成议决书，送达被惩戒人，通知监察院及被惩戒人所属官署，并送登国民政府公报或省市府公报。

〔级俸与恤金〕

国民政府时期，公务员俸给与级别紧密相联，薪俸决定于级别。民国 22 年(1933)9 月，国民政府公布《暂行文官官等官俸表》并于同年 11 月起施行。该表施行后，各机关旧有人员原叙等级予以保留，并照支原俸。由于新旧人员级俸相距较大，民国 23 年(1934)3 月，国民政府公布《暂行文官官等官俸施行后三项补充办法》对平衡新旧人员级俸作了补充规定。

为解决官员级别待遇上的种种矛盾，国民政府又设立简任、荐任、委任待遇人员。待遇只属支俸问题，不涉及任用资格，但享受待遇的在任用时可免除试用程序，并按其待遇支給俸额，酌叙级俸。待遇人员其级俸依照现行官俸表，简任待遇不得超过简任七级，荐任待遇不得超过荐任八级，委任待遇不得超过委任十三级。

民国 32 年(1943) 国民政府公布了《公务员叙级条例》，34 年(1945)11 月又重新修正公布。《条例》对简任、荐任、委任职公务员俸级之核叙作了规定。抗日战争结束后，国民政府实行通货膨胀政策，物价飞涨，公务员的薪俸已难以维持生计，因而对《暂行文